

نقش و جایگاه احزاب در تقویت و ارتقای کارآمدی مجالس قانونگذاری

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۴۲۴۸

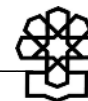
اردیبهشت ماه ۱۳۹۴

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر: مطالعات سیاسی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. احزاب سیاسی و پارلمان	۴
۱-۱. احزاب سیاسی و نقش آنها در ایفای مطلوب نقش نمایندگی مجلس	۷
۱-۲. احزاب و پاسخگو کردن هر چه بیشتر مجلس	۱۰
۱-۳. نقش احزاب در بهبود فرآیند سیاستگذاری در مجلس	۱۳
۱-۴. نقش احزاب در تسهیل زمینه‌های اقدام مشترک و جمعی	۱۴
۱-۵. نقش احزاب در رفع مناقشات و حل تعارضات در مجلس و تسهیل در فرآیند رأی‌گیری	۱۸
۱-۶. نقش احزاب در ساماندهی داخلی پارلمان و مجالس قانونگذاری	۱۸
۱-۷. نقش احزاب سیاسی در استخدام و جذب نیروهای سیاسی	۲۱
۱-۸. نقش احزاب در آموزش سیاسی نمایندگان	۲۱
۱-۹. نقش احزاب سیاسی در شفاف‌سازی مالی نمایندگان	۲۳
۱-۱۰. نقش احزاب سیاسی در بررسی کارشناسانه و دقیق طرح‌ها و لوایح	۲۳
۲. نقش و جایگاه احزاب در مجلس شورای اسلامی	۲۴
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۲۷
پی‌نوشت‌ها	۳۰



نقش و جایگاه احزاب در تقویت و ارتقای کارآمدی مجالس قانونگذاری

چکیده

پارلمان‌ها یا مجالس قانونگذاری که کارویژه‌های متعددی همچون قانونگذاری، نظارت، نمایندگی و... را برعهده دارند، بنیان نظام‌های مردم‌سالار و معمولاً چهره عمومی و دمکراتیک حکومت تلقی می‌شوند. آنها از یک سو آینه‌دار احساسات و افکار عمومی شهروندان به حساب می‌آیند و از دیگر سو واضع قانون و سرچشمه قوانینی هستند که کشور براساس آنها اداره می‌شود. به همین دلیل تقویت نهادهای پارلمانی ویژگی مشخص و بارز راهبردهای ملی و بین‌المللی ارتقای مردم‌سالاری در دهه‌های اخیر بوده است.

در میان عوامل مؤثر تأثیرگذار بر کارآمدی مجالس، احزاب از جایگاه ویژه و رفیعی برخوردارند. آنها چه به‌عنوان کنشگر و چه به‌عنوان ساختار، هم در داخل و سازماندهی درونی مجالس و هم در بیرون و انسجام‌بخشی نظرات و مطالبات از مجالس نقشی اساسی ایفا می‌کنند. لذا احزاب سیاسی پویا یکی از لوازم اصلی مجالس قانونگذاری قدرتمند است. این گزارش درصدد است تا در قالب رهیافتی تطبیقی و با ذکر مصادیق و داده‌ها با استفاده از روش کیفی نقش احزاب سیاسی در ارتقای کارآمدی مجالس را بررسی کند.

مقدمه

مجالس قانونگذاری در ساختار قدرت و حیات سیاسی کشورها از اهمیت و جایگاه ویژه‌ای برخوردارند و کارویژه‌های متعددی همچون قانونگذاری^۱، نظارت^۲، نمایندگی^۳، نظارت مالی و... را برعهده دارند.^(۱) مجالس قانون‌های جدید را وضع می‌کنند، قوانین موجود را تغییر می‌دهند و قوانینی را که دیگر مورد نیاز نیستند حذف می‌کنند. آنها همچنین دیدگاه‌ها و خواسته‌های شهروندان را درون روندها و فرآیندهای سیاستگذاری و تصمیم‌سازی^۴ تبیین و نمایندگی می‌کنند. مجالس همچنین بر اعمال و

1. Legislation
2. Oversight
3. Representation
4. Decision Making Process

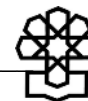
کردار دستگاه اجرایی نظارت کرده و حکومت را موظف به پاسخگویی به مردم می‌کند.^(۲) شاید به همین خاطر است که نلسون پالسبی^۱ از مجالس به‌عنوان فرآیند بی‌پایان سیاست یاد می‌کند.^(۳) چنین کارکردهایی، مجالس یا قوای قانونگذاری را به بنیان نظام‌های مردم‌سالار امروزی تبدیل کرده است، زیرا از یک‌سو نهادهای انتخابی‌اند و لذا آینه‌دار احساسات و افکار عمومی شهروندان به حساب می‌آیند و از دیگر سو واضع قانون و سرچشمه قوانینی هستند که کشور براساس آنها اداره می‌شود.^(۴) به همین دلیل بوده است که تقویت نهادهای پارلمانی یک ویژگی مشخص و بارز استراتژی‌های ملی و بین‌المللی ارتقای مردم‌سالاری به‌ویژه در دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ میلادی به بعد بوده است.^(۵)

در تأسیس و تداوم مجالس قانونگذاری کارآمد عوامل متعددی دخیلند که برخی از آنها مربوط به وضعیت ساختارهایی همچون اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مجالس، ساختار توزیع قدرت در جامعه، سازمان درونی مجالس، ساختار حزبی و انتخاباتی حاکم، تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی و ... برخی دیگر مربوط به نقش کنشگرانی همچون رئیس مجلس قانونگذاری، ظرفیت و توانمندی نمایندگان، احزاب و گروه‌های ذینفوذ و ... هستند.^(۶) در این میان احزاب سیاسی هم به‌عنوان ساختار و هم به‌عنوان کنشگر نقشی اساسی و مؤثر در ارتقای کارآمدی مجالس قانونگذاری و تأسیس مجلسی قوی برعهده دارند.

احزاب سیاسی که از علائم ممیز و شاخصه‌های اصلی حکومت‌ها و دولت‌های مدرن به شمار می‌روند، به‌عنوان خالقان دموکراسی‌ها مطرح‌اند و دموکراسی‌های مدرن امروز تنها در صورت حضور مداوم و فعالیت مستمر احزاب سیاسی قابل دوام و حیات هستند.^(۷)

واقعیت جهان امروز و بررسی تجارب کشورهای مختلف حاکی از آن است که احزاب کارویژه‌های مثبت بسیاری دارند که حضور آنها را در جوامع امروز بیش از پیش ضروری می‌کند. آنها افکار عمومی را در جهت تقویت کارآیی نظام سیاسی و حکومتی از طریق انتقال خواسته‌ها تجهیز می‌کنند و یکی از ابزارهای اجتناب‌ناپذیر توسعه سیاسی‌اند.^(۸) آنها با شکل دادن به افکار عمومی از یک‌سو مشارکت مردم را تضمین می‌کنند و از سوی دیگر حافظ رابطه میان رهبران و افراد جامعه‌اند و در نتیجه می‌توانند عامل مشروعیت‌زای نظام باشند. احزاب همچنین نقش مهمی در متحد کردن و با ثبات ساختن روند زندگی سیاسی دارند. در همین راستاست که هابرماس حزب را گریز از فردگرایی مطلق و بیهوده به سمت فردگرایی فعال و جهت‌دار و در نهایت جمع‌گرایی پویا می‌داند.^(۹)

در نبود احزاب سیاسی نیرومند ملی همواره این خطر وجود دارد که قدرت‌طلبان فرصت‌جو فضایی را به وجود آورند که از توده‌ها بیشتر بهره‌برداری کنند.^(۱۰) احزاب سیاسی افکار عمومی را سازمان



تقاضاها را از جامعه به حکومت‌کنندگان و بالعکس انتقال داده، رهبران سیاسی را به خدمت گرفته و بر اجرای سیاست‌های دولت نظارت می‌کنند.^(۱۱)

همچنان که گفته شد احزاب سیاسی کارکردهای مهم و زیادی دارند، اما در یک جمع‌بندی کلی برخی از مهمترین کارکردهای احزاب سیاسی عبارتند از:^(۱۲)

۱. **کارکرد سیاستگذاری عمومی:** احزاب از طریق تصریح و تجمیع منافع عمومی، توقعات و تقاضاهای گروه‌های اجتماعی را به سیستم سیاسی منتقل کرده و در روند سیاستگذاری دخالت می‌دهند.

۲. **کارکرد گزینش و استخدام:** احزاب سیاسی نیروهای سیاسی را به خدمت می‌گیرند، آنها را آموزش داده و به‌عنوان نامزدهای انتخاباتی معرفی می‌کنند و نسل بعدی سیاستمداران را می‌پروراند.

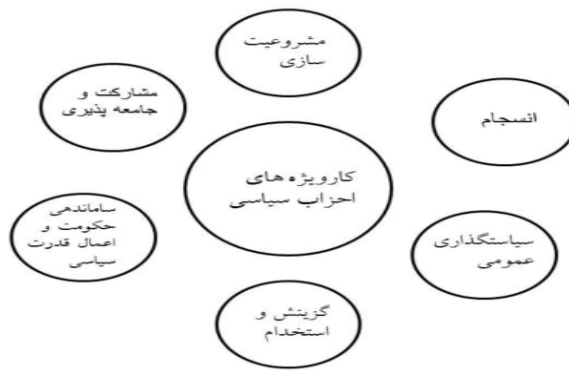
۳. **کارکرد انسجام:** احزاب سیاسی برنامه‌های سیاسی را توسعه بخشیده و منافع گوناگون را درون یک پروژه سیاسی عام، مشترک و هماهنگ انسجام بخشیده و به یک برنامه سیاسی تبدیل می‌کنند تا به واسطه آن بتوانند رضایت و حمایت اکثریت را به دست آورند.

۴. **کارکرد مشارکت و جامعه‌پذیری:** احزاب سیاسی پل ارتباطی میان شهروندان و سیستم سیاسی ایجاد می‌کنند و افراد و گروه‌های مختلف را قادر به شرکت در سیستم سیاسی کرده و بدین‌سان میزان مشارکت سیاسی و جامعه‌پذیری سیاسی شهروندان را ارتقا می‌بخشند.

۵. **کارکرد ساماندهی حکومت و اعمال قدرت سیاسی:** احزاب سیاسی با مشارکت مردم در انتخابات، ضمن رقابت برای کسب مقام و موقعیت سیاسی، با پیروزی در انتخابات به سازماندهی حکومت می‌پردازند.

۶. **کارکرد مشروعیت‌سازی:** احزاب سیاسی با ایجاد ارتباطات میان شهروندان، گروه‌های اجتماعی و سیستم سیاسی، در راستای تحکیم و تثبیت نظم سیاسی و افزایش آگاهی و بینش سیاسی شهروندان دخیل بوده و مشروعیت نظام سیاسی را تضمین می‌کنند.

نمودار ۱. کارکردهای احزاب سیاسی



احزاب سیاسی و کارویژه‌های مترتب بر آنها بر بخش‌های مختلف جامعه و حکومت تأثیرگذار است. یکی از مهمترین و اصلی‌ترین بخش‌های تأثیرگذاری احزاب، مجالس قانونگذاری یا همان پارلمان‌ها هستند که در ادامه به آن اشاره می‌شود.

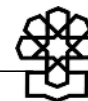
۱. احزاب سیاسی و پارلمان

جان لاک معتقد بود «نخستین و بنیادی‌ترین قانون ماهیتی و موضوعه هر کشور تشکیل قوه مقننه است».^(۱۳) در دنیای امروز نیز مجالس قانونگذاری در دستگاه حکومت کشورها جایگاه رفیعی دارند و در قانون اساسی مکتوب کشورها جایگاه برتر را به مجلس می‌دهند و آنها را پیش از قوای اجرایی و قضایی مطرح می‌کنند.^(۱۴) و معمولاً آن را چهره عمومی و دمکراتیک حکومت تلقی می‌کنند.

برای مثال در یک بررسی و مطالعه تطبیقی که درخصوص روند گذار کشورهای پساکمونیستی به سمت دمکراسی صورت گرفته، مشاهده شده است که نوع نظام‌های سیاسی (اعم از ریاست‌جمهوری، نیمه‌ریاست‌جمهوری یا پارلمانی) سطح و کیفیت میزان توسعه دمکراسی را در یک کشور مشخص نمی‌کند، بلکه قدرت و کارایی قوه مقننه است که مشخص‌کننده سطح و کیفیت میزان توسعه دمکراسی در این کشورهاست، لذا قدرت قوه مقننه ملی می‌تواند کلید اساسی توسعه دمکراسی باشد.^(۱۵)

در یک دیدگاه کلی عوامل و متغیرهای مؤثر بر عملکرد مجالس قانونگذاری را می‌توان در دو بخش متغیرهای بیرونی و متغیرهای درونی اثرگذار تقسیم‌بندی کرد: متغیرهای بیرونی شامل عواملی همچون قانون اساسی و جایگاه حقوقی و سیاسی مجالس، احزاب سیاسی و گروه‌های هم‌سود است^۱ و

۱. به این عوامل می‌توان به مواردی همچون نظام حزبی و نظام انتخاباتی کشورها و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی نیز اشاره کرد.



کمیسیون‌های پارلمانی، احزاب پارلمانی و منابع مالی و نیروهای انسانی جزء متغیرهای درونی تأثیرگذار بر عملکرد مجالس قانونگذار محسوب می‌شوند.^(۱۶)

در این تقسیم‌بندی احزاب سیاسی هم به‌عنوان متغیرهای بیرونی و هم متغیرهای درونی تأثیرگذار بر عملکرد و کارایی مجالس قانونگذاری مطرح‌اند. پیش از این نیز از احزاب هم به‌عنوان ساختارهای تأثیرگذار و هم به‌عنوان کنشگران تأثیرگذار بر میزان توانمندی مجالس صحبت شد. از این‌روست که بسیاری از اندیشمندان امروزه بر نقش بی‌بدیل احزاب سیاسی در فعالیت، عملکرد و هدایت پارلمان تأکید دارند و معتقدند جایی که احزاب سیاسی در مجالس قانونگذاری فعال نباشد، شفافیت در ساختار سیاسی از بین خواهد رفت و ارتباط میان رأی‌دهندگان و نمایندگان سخت خواهد شد. آنان معتقدند اگر احزاب در مجلس وجود داشته باشد، دیگر بن‌بست و تعارضی وجود نخواهند داشت و اساساً یکی از دلایل پایدار ماندن نظام‌های پارلمانی به‌عنوان موفق‌ترین سیستم حکومتی، وجود احزاب در این سیستم است، زیرا بدون احزاب سیاسی دموکراسی‌های نمایندگی مدرن امروزی قابل تصور نیست و تنها احزاب است که تضمین‌کننده انجام فعالیت سیاسی شهروندان است.^(۱۷)

نقش و اهمیت احزاب سیاسی در تشکیل پارلمان‌ها و عملکردشان به حدی بنیادی و اساسی است که برخی از نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که به‌جای مطالعه پارلمان در روند تقنین و انجام دیگر مسئولیت‌های پارلمانی، احزاب سیاسی مطالعه شوند چون همه تصمیم‌ها در همین نهادها و در مکانیسم‌های مربوط به احزاب سیاسی شکل می‌گیرد.^(۱۸)

ولفگانگ سی مولر^۱ معتقد است احزاب سیاسی به دو دلیل در دموکراسی‌های مدرن به وجود آمدند: الف) احزاب سیاسی به وجود آمدند تا هزینه‌های دولت را در حوزه‌های اجرایی، تقنینی و انتخاباتی کاهش دهند.

ب) آنها مهم‌ترین ابزار برای فائق آمدن بر مشکلات و معضلات ناشی از اقدام دسته‌جمعی و گروهی‌اند.^(۱۹)

پارلمان بدون احزاب سیاسی به مثابه محل نفوذ قدرت و دیدگاه‌های متفاوت و پراکنده به همان تعداد اعضای تشکیل‌دهنده پارلمان خواهد بود که در فضایی از بی‌نظمی به اعمال نفوذ و جلب منافع می‌پردازند و این احزاب هستند که از ابتدای انتخاب اعضای پارلمان تا تنظیم آنان در داخل پارلمان نقش سازنده و تعیین‌کننده بازی می‌کنند. البته نقش احزاب در پارلمان هر کشور ممکن است تحت تأثیر نوع سیستم سیاسی دولت، موجودیت و تعداد احزاب سیاسی در پارلمان و نوع نظام حزبی کشور، روابط میان قوه مجریه و مقننه، انکشاف تاریخی و فرهنگی و قوت نسبی ساختارهای داخلی حزب و منابع آن و میزان انضباط حزبی از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد.^(۲۰) برای مثال در کشوری نظیر

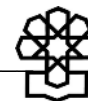
انگلستان که نظام حزبی آن مبتنی بر رقابت دو حزب محافظه‌کار و کارگر است و از انضباط حزبی به نسبت زیادی برخوردار است، پارلمان محلی برای اجرای سیاست‌های حزب اکثریت است و حزب اکثریت اغلب کنترل قوه مجریه و پارلمان را نیز در اختیار دارد. برعکس در کشورهایی که ساختار سیاسی و حزبی آنان مبتنی بر رقابت احزاب سیاسی چندگانه و نفوذ نسبی هر یک از آنهاست (مانند ایتالیا)، فضا برای فعالیت نمایندگان مستقل در پارلمان بازتر می‌شود.^(۲۱)

دیوید اولسون تأثیرگذاری احزاب بر قوه مقننه را در دو عامل می‌بیند: نظام حزبی و سازمان داخلی احزاب. وی معتقد است که نظام تک‌حزبی اجازه می‌دهد تا قوه مجریه بر قوه مقننه تسلط یابد و یک نظام حزبی به شدت متکثر و چندپاره نیز قوه مقننه را رنجور و ناتوان از تصمیم‌گیری می‌کند. نظام دو حزبی هم می‌تواند با تسلط یافتن حزب اکثریت که منضبط و منسجم باشد، مجلس قانونگذاری را در تنگنا قرار دهد. به نظر اولسون تنها در نظام‌های «دوسه حزبی»^۱ است که برای قوه مقننه استقلال عمل بیشتری فراهم می‌شود.^(۲۲)

در خصوص تأثیر سازمان داخلی احزاب و میزان سازمان‌یافتگی آنها بر عملکرد قوه مقننه نیز اولسون توضیح می‌دهد که احزاب کمتر ساختاریافته نظیر احزاب حاضر در کنگره ایالات متحده آمریکا به دشواری می‌توانند به دیدگاه‌های مورد قبول همه اعضا دست یابند و در مقایسه با احزاب اروپایی دارای ساختار ناقص‌تری برای تصمیم‌گیری هستند. در این کشور کمیسیون‌های داخلی کنگره کانون بیشتر تصمیم‌گیری‌ها درباره قوانین را تشکیل می‌دهند. اما برخی از احزاب حاضر در مجالس قانونگذاری قاره اروپا ساختار پیشرفته‌ای از کمیته‌های داخلی داشته و از روش منظم‌تری برای تعیین نظر کل حزب درباره سیاست‌های مختلف برخوردارند. برای مثال احزاب موجود در پارلمان‌های آلمان و سوئد دارای شبکه گسترده‌ای از کمیته‌های داخلی هستند، این ساختار کمیته‌های داخلی برای احزابی که در دولت حضور دارند ابزاری است برای ارتباط گرفتن با دولت خودشان و اعتراض در برابر تصمیمات آن و برای احزاب مخالف دولت هم ابزاری است که به کمک آن می‌توانند مواضع خود را در قبال سیاست‌های دولت و در مخالفت با دولت تنظیم کنند. لذا در این کشورها تصمیمات بیشتر توسط نمایندگان احزاب در پارلمان و گروه‌های کار درون حزبی گرفته می‌شود. در انگلیس نیز اگرچه احزاب این کشور احزابی منضبط‌اند، ولی در مقایسه با احزاب پارلمان‌های اروپای قاره‌ای هیچ یک از آنها دارای ساختار داخلی گسترده‌ای نیستند و معمولاً در این کشور تصمیمات را کابینه‌ای می‌گیرد که از پشتیبانی اکثریت برخوردار است.^(۲۳)

شیوه رأی دادن بر رابطه حزب و نماینده اثر می‌گذارد. به اعتقاد برخی از محققان بر این اساس نمایندگی بر پایه آرای نسبی به سیاهه ارائه شده از طرف حزب، نماینده را تابع محض حزب قرار

۱. مثل کشورهای آلمان، فرانسه و سوئد.



می‌دهد، زیرا ورود نماینده به مجلس، در واقع ناشی از رأی مردم به حزب بوده است نه شخص وی. همین حالت در مورد شیوه رأی تک‌نامی اکثریتی یک مرحله‌ای نیز صادق است. زیرا پیروزی در این حالت تابعی از ائتلاف و همبستگی‌های حزبی است. در حالی که سلطه حزب بر نماینده در شیوه اخذ رأی تک‌نامی اکثریتی دو مرحله‌ای و در شیوه نسبی با حق انتخاب نام‌های متفاوت به مراتب کمتر است.^(۲۴)

با این مقدمه در ادامه نقش و جایگاه احزاب در کارآمدی و ارتقای عملکرد مجالس قانونگذاری را همراه با ذکر مصادیق و داده‌های مناسب و ممکن در موارد گوناگون بررسی می‌کنیم.

۱-۱. احزاب سیاسی و نقش آنها در ایفای مطلوب نقش نمایندگی مجلس

یکی از وظایف اصلی مجالس قانونگذاری و نمایندگان آن در کنار دو وظیفه قانونگذاری و نظارت، وظیفه نمایندگی است. اساساً پیدایش مجالس و پارلمان‌ها بیش از پیش مرهون و موکول به ادای وظیفه نمایندگی آنان بوده است.

در این میان احزاب سیاسی نیز پیدایش خود را مدیون شکل‌گیری حکومت نمایندگی و گسترش مترقیانه حق رأی همگانی در سده نوزدهم هستند.^(۲۵) آنها تلاش می‌کنند تا در حد امکان نظرات و خواسته‌های شهروندان را در فرآیند سیاست^۱ دخالت داده و زمینه‌های مشارکت آنان را در پروسه‌های سیاستگذاری حکومت‌ها فراهم آورند، زیرا فقط احزاب هستند که تضمین‌کننده آن هستند که شهروندان به‌طور دائم قادر به انجام فعالیت سیاسی باشند.^(۲۶) احزاب سیاسی همچنین مکانیسم اصلی و راهکار رسمی برای ایجاد چارچوب‌های قانونی جهت ایفای وظیفه نمایندگی به ویژه در مجالس قانونگذاری محسوب می‌شوند.^(۲۷) زیرا آنها (مجالس قانونگذاری) اصلی‌ترین نهاد نمایندگی در دل ساختار حکومت‌ها هستند^۲ و با نمایندگی پیوند خورده‌اند.

۱. سیاست فرآیندی است که چگونگی زیست انسان‌ها با همدیگر در جامعه را سازماندهی می‌کند. در یک نظام مردم‌سالار هر شهروندی به‌وسیله دسترسی آزاد به اطلاعات، بیان آزاد عقاید، طرح آزادانه چشمداشت‌ها و انتظارات، رأی دادن و یا نامزد شدن در انتخابات، مشارکت در سازمان‌های جامعه مدنی و احزاب سیاسی و ... در این فرآیند مشارکت دارد.

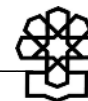
۲. در واقع آنچه بیش از همه پادشاه(انگلستان) را وا می‌داشت تا مجلس را به تشکیل جلسه فراخواند این بود که مجلس به‌عنوان نهاد نمایندگی از اختیار اعلام رضایت مردم به درخواست‌ها و گاه تقاضاهای پادشاه دایر بر افزایش مالیات‌ها برخوردار بود. در عوض پادشاه نیز باید به شکایاتی که نمایندگان از مقامات منصوب و نحوه اداره امور سلطنت توسط ایشان داشتند، گوش فرا می‌داد (اولسون، ۱۳۸۲: ۱۹).

در چارچوب چنین نگاهی است که در اکثر کشورها ایفای وظیفه نمایندگی یکی از اصلی‌ترین مسئولیت‌های نمایندگان محسوب می‌شود و در این میان سرکشی و رسیدگی به امور حوزه انتخابیه خود جزء مهمترین ابزارهای تحقق وظیفه نمایندگی به حساب می‌آید. برای مثال در انگلستان و بر اساس مصاحبه‌هایی که در دهه ۱۹۸۰ با اعضای پارلمان این کشور صورت گرفته بود، بیش از دوسوم نمایندگان پارلمان انگلیس رسیدگی به کارهای حوزه انتخابیه خود را به‌عنوان اصلی ایفای وظیفه نمایندگی، وظیفه اصلی خود می‌دانستند (همان: ۳۹).

برخلاف تصور، «نمایندگی» امری محدود به رأی دادن نیست، بلکه فرآیندی طولانی است که از مرحله رأی دادن شروع و تا کسب مقام و موقعیت‌های سیاسی و اداری در مقام وزیر یا دستگاه اداری را شامل می‌شود و حزب به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین ابزارهای اعمال وظیفه نمایندگی در تمام گام‌های نمایندگی به‌طور عام نقش اساسی دارد و هر کدام از گام‌های فرآیند نمایندگی به وسیله تعاملات و برهم کنش‌های احزاب سیاسی سازماندهی می‌شود.^(۲۸)

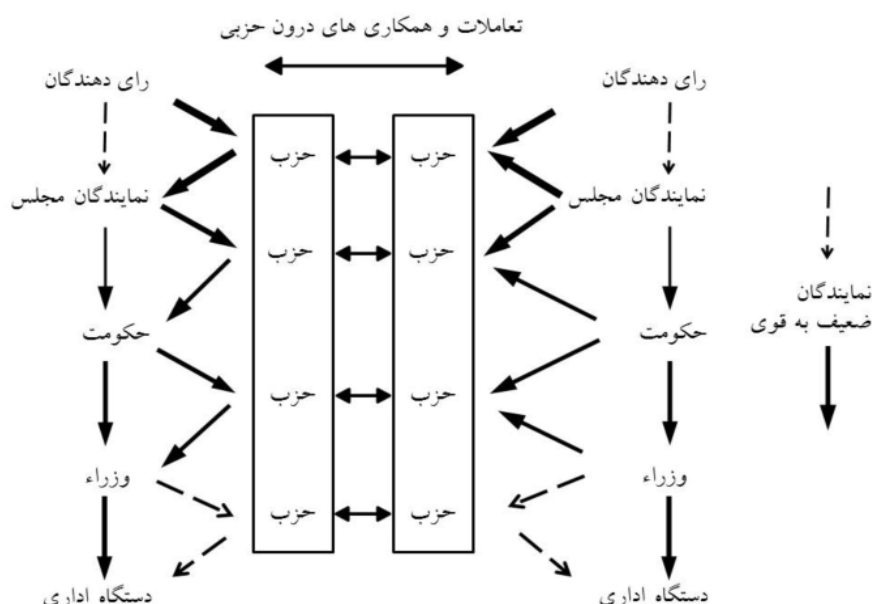
مرحله نخست حضور و دخالت احزاب در فرآیند نمایندگی، مرحله معرفی نامزدهای انتخاباتی است که بسیاری از تئوری‌های دموکراسی مدرن مداخله حزب در این مرحله را برای معنادار ساختن انتخابات ضروری می‌دانند. گام و مرحله دوم نمایندگی در وضعیت و زمان حضور فرد منتخب به‌عنوان نماینده در پارلمان و مجلس می‌باشد که شاید اصلی‌ترین زمان و دلیل حضور احزاب در فرآیند نمایندگی در این مرحله باشد، زیرا احزاب با توجه به برنامه‌ها و تعهدات حزبی که بر نمایندگان اعمال می‌کنند، پاسخگو بودن آنها را به رأی‌دهندگان خود بیش از پیش ضروری ساخته و نماینده را مکلف و موظف به ادای وظیفه نمایندگی خویش می‌کنند. لذا نقش احزاب تنها در فراخواندن افراد برای رأی‌دهی نیست، بلکه اهمیت احزاب عمدتاً در ایجاد ارتباط میان رأی‌دهندگان و دغدغه‌هایشان با الگو و موضوعات سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در درون مجالس قانونگذاری است.^(۲۹)

حضور احزاب تنها در همین دو مرحله خلاصه نمی‌شود، بلکه اگرچه در مرحله و گام سوم نمایندگی (یعنی مرحله حضور نمایندگان در حکومت به‌عنوان وزیر) دخالت و حضور احزاب کمتر موجه به‌نظر می‌رسد، اما اکثر تئوری‌های دموکراسی اصرار بر نیاز به احزاب در این مرحله از روند نمایندگی نیز دارند، زیرا معتقدند بدون برنامه‌ای حزبی و بدون تعهد نمایندگان به این برنامه‌ها فرآیند انتخابات بر رأی‌دهندگان اجازه اعمال نفوذ قطعی بر خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها را نمی‌دهد. در واقع برای تداوم ایفای وظیفه نمایندگی برگزیدگان، احزاب همچنان باید در این مرحله حضور داشته باشند. زیرا به‌طور عمومی پذیرفته شده است که مفیدترین ابزار پاسخگویی حکومت و وزرا، احزاب سیاسی هستند و آنان (احزاب) هستند که توانایی رأی‌دهندگان را برای مشاهده و بررسی رفتار منتخبان خود افزایش می‌دهند. مرحله نهایی عملکرد احزاب در فرآیند نمایندگی مربوط به حضور منتخبان در دستگاه اداری کشور به‌عنوان مقام مسئول است. اگر چه طبق یک دیدگاه هنجاری، دستگاه اداری باید بی‌طرفانه عمل کرده و صرفاً قوانین ملی کشور را به اجرا برساند و در این مرحله هیچ جایی برای حزب وجود ندارد، اما حضور احزاب در این مرحله (اگرچه به صورت بسیار کم‌رنگ) می‌تواند تا آخرین مراحل و گام‌های پروسه نمایندگی، خواسته‌ها و مطالبات رأی‌دهندگان را در فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌سازی دخالت دهد.^(۳۰)



نمودار زیر یک ارزیابی واقع‌بینانه و عینی را از حضور و دخالت احزاب در مراحل مختلف زنجیره نمایندگی و پاسخگویی ترسیم می‌کند.

نمودار ۲. حضور و دخالت احزاب در مراحل مختلف زنجیره نمایندگی و پاسخگویی



خطوط پررنگ نشان‌دهنده نقش ضروری حزب در مراحل نخست نمایندگی است. در این مرحله اساساً کل فرآیند انتخابات به وسیله احزاب سازماندهی می‌شود و رأی‌دهندگان معمولاً به دلیل عدم شناخت کافی از تک تک نمایندگان (به‌ویژه در کشورهای اروپایی) به لیست‌های احزاب رأی می‌دهند. تداوم فرآیند نمایندگی و نقش احزاب در آن، در مرحله دوم (نمایندگان) عموماً توسط تعهدات حزبی نمایندگان ادامه می‌یابد و آنان براساس این تعهدات ملزم به حمایت از برنامه‌هایی هستند که حزب در جریان انتخابات برای پیروز شدن آنها در فرآیند انتخابات ارائه می‌کند. برای مثال در نیوزلند نمایندگان حزب کارگر باید ورق تعهدی را امضا کنند که براساس آن تعهد دهند که از تصمیمات حزب حمایت می‌کنند. در هندوستان نیز (به‌عنوان یکی از سرسخت‌ترین کشورها) در صورتی که نماینده‌ای برخلاف نظر حزب خود رأی دهد، کرسی‌اش را در پارلمان از دست خواهد داد.^(۳۱)

در مرحله و گام بعدی نمایندگی نیز برنامه‌ها و دستورالعمل‌های حزبی و مانیفست‌های انتخاباتی خطوط اصلی تصمیمات نمایندگان و مقامات منتخب را مشخص می‌کند.

این امر در حکومت‌های تک‌حزبی که تمایل به کاهش استقلال پارلمان دارند^(۳۲) به واسطه دستورالعمل‌های حزبی مشخص، کاملاً معلوم و آشکار است و اغلب در مانیفست‌های انتخاباتی خلاصه می‌شود. در حکومت‌های ائتلافی نیز خطوط اصلی تصمیمات، بین احزاب تشکیل‌دهنده ائتلاف ساخته

می‌شوند. در گام نهایی نیز علیرغم اینکه به‌صورت هنجاری پذیرفته شده که نباید حزب در دستگاه اداری دخالت کند، ولی احزاب به‌صورت مکرر در امر انتصابات و منصوب کردن هواخواهان و طرفداران خود دخالت می‌کنند به طوری که در برخی کشورها مانند ایتالیا و بلژیک این دخالت‌ها و نفوذ حزب باعث تشکیل یک تیم پشتیبانی کامل و تمام عیار برای دولت و مجلس می‌شود.^(۳۳)

در آمریکا نیز برای اعمال و تحمیل اراده حزب بر اعضای خود در ادارات دولتی، از یکسری بازدارنده‌هایی نظیر حذف عنوان و برچسب حزبی از عضو نافرمان و نیز محروم ساختن عضو از منافع انتخاباتی حزب استفاده می‌شود.^(۳۴)

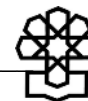
البته لازم به ذکر است که تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای میان سیستم‌های پارلمانی در خصوص کنترل احزاب بر زنجیره نمایندگی وجود دارد. یکسری سیستم‌هایی وجود دارد که حزب‌سالاری تمام عیارند نظیر بلژیک، ایتالیا و استرالیا. یکسری سیستم‌هایی وجود دارند که احزاب سیاسی در آنها نقش مرکزی را بازی می‌کنند، اما نقش کامل و تمام عیار را ندارند نظیر آلمان و نروژ و یکسری از سیستم‌ها نیز هستند که احزاب سیاسی در آنها در مقایسه امکانات، وسایل و ابزارهای طراحی شده برای ایفا و اعمال نمایندگی کمتر سازماندهی شده هستند نظیر آنچه که در انقلاب پنجم فرانسه شاهد بودیم.^(۳۵)

به هر حال اگر چه برخی معتقدند که احزاب در دو سه دهه گذشته هم مشروعیت و هم کارآمدی کمتری در رویه‌های نمایندگی داشته‌اند، اما این واقعیت همچنان پا بر جاست که سازوکارهای حزبی همچنان کار می‌کنند و احزاب سیاسی می‌توانند همچنان به‌عنوان مهمترین ابزارهای پاسخگویی و نمایندگی به‌ویژه در سیستم‌های پارلمانی عمل کنند.

۲-۱. احزاب و پاسخگو کردن هر چه بیشتر مجلس

از دیگر کارکردهای احزاب سیاسی که بی‌ارتباط به کارکرد نخستین آن نیست، پاسخگویی هر چه بیشتر مجلس و مکلف کردن نمایندگان خویش به پیروی از خواسته‌های رأی‌دهندگان و پاسخگویی به آنان است.

در این ارتباط باید متذکر شد که گزارش دادن و پاسخگویی یک خصیصه و ویژگی دائمی احزاب است. نمایندگان به‌طور مستقیم به حوزه‌های انتخاباتی‌شان گزارش می‌دهند و یا در حکومت‌های ائتلافی به گروه ائتلافی حزبی حکومت گزارش می‌دهند. همچنین هم نمایندگان و هم وزرا به کمیته‌های حزبی و کنگره حزبی گزارش می‌دهند^(۳۶) و این امر مبنای نوعی پاسخگویی سیاسی را توسط احزاب سیاسی فراهم می‌آورد. برای مثال با مطالعه و بررسی که در خصوص مجلس قانونگذاری ایالت نبراسکا^۱ و مجلس سنای ایالت کانزاس^۱ ایالات متحده آمریکا صورت گرفته، مشخص شد آنچه



باعث محو پاسخگویی و انسجام در مجلس غیرحزبی نبراسکا و در مقابل باعث برجستگی و حضور بارز پاسخگویی و انسجام در مجلس سنای کانزاس شده است، تنها در وجود احزاب در کانزاس و نبود آن در نبراسکا قابل بررسی است.^(۳۷)

کارکرد پاسخگویی نمایندگان پیروز شده در انتخابات به واسطه دو موضوع توسط احزاب تضمین می‌گردد:

۱. دیسیپلین یا انضباط حزبی،

۲. امکان انتخاب مجدد اعضا.

از نگاه رأی‌دهندگان مهمترین دستاورد دیسیپلین و انضباط حزبی عبارت است از قابل پیش‌بینی بودن و پاسخگوتر بودن هرچه بیشتر این سازمان‌ها.^(۳۸) در این دیدگاه اگر حزب می‌خواهد نقش یک واسطه و کارگزار میان رأی‌دهندگان و نمایندگان را در سپهر سیاسی ایفا کند باید قادر به تضمین این موضوع باشد که این عملکرد اجتماعی به‌وسیله اعضایش در پارلمان اجرا می‌گردد. دیسیپلین و انضباط حزبی یکی از عوامل سازمانی مهم است که به مجلس کمک می‌کند تا وظایفش را نسبت به رأی‌دهندگان و پاسخگویی به آنان در چارچوب تعهدات حزبی به انجام رساند.

بهترین مثال برای این دست از احزاب، احزاب انگلستان هستند، زیرا دو ویژگی مهم این احزاب عبارت است از برنامه‌ای بودن و نظم و انضباط.^(۳۹)

احزاب در انگلستان به‌ویژه دو حزب محافظه‌کار و کارگر برای تمامی اهداف و نقطه نظرات و طرح‌های خود برنامه‌های دقیق و مدونی دارند. به‌طوری که هنگام برگزاری انتخابات این احزاب معمولاً برنامه‌های خود را به شکل بیانیه‌های رسمی در سطح عمومی منتشر می‌کنند و طی آن به معرفی رئوس سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی می‌پردازند که در صورت رسیدن به قدرت، به اجرای آنها خواهند پرداخت. این امر به رأی‌دهندگان کمک می‌کند تا با آگاهی کامل به انتخاب نمایندگان (برنامه‌های) مطلوب خود اقدام کنند. از طرفی دیگر، ویژگی برجسته دیگر احزاب انگلستان نظم و انضباط آنهاست. این احزاب غالباً احزابی سازمان‌یافته، تشکیلاتی، دقیق و تابع اصول انضباطی معینی هستند. برای مثال آن عده از اعضای یک حزب که به مجلس عوام راه پیدا کرده‌اند، مطابق با اصول انضباطی و تشکیلاتی حزب ملزم و موظفند تا در مجلس نیز در خصوص طرح‌ها و لوایح مطابق با سیاست حزب خود رأی دهند و نمایند یا سیاستمداری که از برنامه‌ها و خط‌مشی حزب خود عدول کند ممکن است خود را از برخی مزایای عضویت حزبی و حمایت‌های مقتضی از سوی حزب خود محروم کند.^(۴۰) در انگلستان معمولاً از میان اعضای راه یافته به مجلس عوام یک نفر از طرف رهبر حزب به‌عنوان ناظم حزب^۲ انتخاب می‌شود که اصلی‌ترین وظیفه وی تضمین انضباط حزبی در مجلس قانونگذاری است. این

1. Kansas

2. Whip

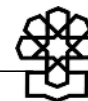
ناظمین حزبی رفتار و برخوردهای نمایندگان با موضوعات طرح‌ها و لوایح مختلف ارائه شده در صحن علنی مجلس را رصد کرده و نحوه رأی دادن آنها و نیز حضور یا غیبت آنها را در زمان انجام یکسری از رأی‌گیری‌های خود مورد نظر قرار می‌دهند و بر اساس آن تشریفات یا تنبیهات خاصی را برای اعضای حزب اعمال می‌کنند.^(۴۱)

این امر کمک می‌کند تا رأی‌دهندگان نسبت به این امر تضمین یابند که برنامه‌هایی که آنها در ابتدای انتخابات بدان رأی داده‌اند، حتماً توسط منتخبین آنها پیگیری خواهد شد و آنان نسبت به پیگیری این خط‌مشی‌ها و پاسخگویی نسبت به آن موظفند در غیر این صورت با تنبیهاتی از جانب حزب خود روبرو خواهند شد.

دومین موضوعی که باعث پاسخگویی هر چه بیشتر نمایندگان می‌شود ترس از عدم انتخاب مجدد آنها توسط حزب به واسطه عملکرد نامطلوب آنها و پاسخگو نبودن آنها و یا کسب مقامات سیاسی به‌عنوان مشوق پاسخگویی آنهاست. دیوید می‌هیو^۱ تئوری‌ای را ارائه می‌دهد که براساس آن بر نقش احزاب برای انتخاب مجدد افراد تأکید دارد. او براساس این تئوری معتقد است که افراد (نمایندگان) به احزاب می‌پیوندند تا بتوانند شرایط انتخاب مجددشان را تسهیل کنند.^(۴۲)

از آنجا که عمر سیاسی احزاب به واقع طولانی‌تر از اعضای خویش است و در مقایسه با منافع کوتاه‌مدت نمایندگان و سیاسیون، احزاب سیاسی سازمان‌های پایدارتر و ماندگارتری هستند،^(۴۳) منفعت احزاب سیاسی در حفظ اعتبار و آبرویشان است لذا باید تعهدات معتبری ایجاد کنند تا بتوانند بار دیگر در انتخابات پیروز شوند و یکی از این تعهدات می‌تواند تلاش آنها برای تحقق شعارها و برنامه‌هایی باشند که در انتخابات ارائه داده بودند و بدین منظور باید بر اعمال و رفتار نماینده‌های‌شان در زمان تصدیگری امر نمایندگی نظارت کنند.^(۴۴) در مقابل فرد منتخب نیز برای انتخاب مجدد در دوره‌های بعدی و حمایت حزب از وی تلاش می‌کند هرچه بیشتر نسبت به تعهدات حزبی مقید و نسبت به وظایف خود پاسخگو باشد. نماینده منتخب حزب مکلف است رضایت ساکنان حوزه انتخاباتی را برآورده و از منافع مشروع آنها با استفاده از ابزارهای مشروعی که در اختیار دارد پاسداری کند در غیر این صورت در انتخابات بعدی، حزب یا خود وی کرسی پارلمان را از دست خواهد داد. بدین ترتیب تبعیت از حزب و پاسخگویی نسبت به آن یک فاکتور اطمینان‌بخش و دلگرم‌کننده برای انتخاب مجدد افراد است.

برای این منظور در کشورهایی که نظام حزبی قوی دارند، شاخه‌ها یا شعبات حزب یا دفترهای محلی آن مسئولیت دارند عملکرد نماینده را تحت نظر داشته و به ادارات مرکزی حزب گزارش دهند. در کنار این، رسانه‌ها، احزاب مخالف و رقبای سیاسی نماینده نیز از عملکردهای وی نظارت به عمل



می‌آورند و اگر فرد نماینده از مقام خود استفاده نادرست کند و یا به مسئولیت‌های خویش در قبال مردم و حوزه انتخابیه نرسد، در مرحله بعدی انتخابات نه از جانب حزب برگزیده می‌شود و نه از جانب مردم.

از طرفی دیگر پاسخگویی نمایندگان به حزب زمینه‌های کسب مقامات سیاسی و معرفی آنها را برای کسب این مقامات ایجاد می‌کنند. در واقع احزاب در کنار تنبیهات، مشوق‌هایی نیز برای پاسخگویی هر چه بیشتر اعضای خود دارند. مرسوم است که در صورت رضایت از عملکرد اعضای خود، سمت‌ها و مقاماتی را به آنها پیشنهاد می‌کنند. برای مثال احزاب سیاسی اروپایی دروازه‌های اصلی ورود به مناصب سیاسی هستند^(۴۵) و اکثر پست‌های سیاسی توسط آنان پر می‌شود. البته تبعیت اعضا از سیاست‌های حزب که بیشتر با منافع جمعی و ملی سازگاری دارد تا منافع شخصی و فردی، منفعت دیگری نیز در پی دارد، زیرا از آنجایی که اکثر کاندیداهای انتخابات به‌وسیله شعبات حزبی در هر حوزه انتخابیه معرفی می‌شوند، ممکن است در زمان تعارض میان منافع ملی با منافع محلی، نمایندگان سردرگم بوده و تحت فشار باشند. در این صورت اگر نماینده‌ای حزبی نباشد، برای جلب رأی مجدد حوزه انتخابیه خود از تقاضاهای محلی حمایت می‌کند، حتی اگر این تقاضاها در تعارض با منافع ملی باشد. اما اگر نماینده‌ای عضو حزبی بوده و از انتخاب مجدد و پیشنهاد شدن دوباره خود، توسط حزب مطمئن باشد، مطمئناً تلاش خواهد کرد تا با پیگیری خطوط حزبی ملی، ضمن حمایت از تقاضاهای ملی، شانس خود برای نمایندگی مجدد در پارلمان یا کسب مقامات سیاسی در بیرون از پارلمان را تقویت بخشد. در واقع این احزاب هستند که در صورت تعارض میان منافع حوزه‌های انتخابیه با منافع ملی می‌توانند از تعارض‌ها و اختلافات جلوگیری کنند، زیرا در برخی مواقع ضرورت دارد از منافع ملی حمایت شود، هر چند به‌طور مستقیم مطلوب حوزه‌های انتخابیه نباشد.^(۴۶)

۳-۱. نقش احزاب در بهبود فرآیند سیاستگذاری در مجلس

سیاستگذاری^۱ فرآیندی پیچیده و چندبعدی است که در آن اهداف و ارزش‌های مورد نظر یک حکومت در عمل اجرا می‌شود. قانونگذاری به‌عنوان یکی از مراحل فرآیند سیاستگذاری به عملیاتی نمودن سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها کمک می‌کند.^(۴۷)

سیاستگذاری به معنای قانونگذاری به چهار مرحله تقسیم می‌شود: نخست؛ مرحله شکل‌گیری یک سیاست و پیشنهاد تقنینی است که براساس نیازها، مسائل و ضرورت‌هایی مطرح می‌شود که اغلب دستگاه‌ها و مقامات و... پرداختن به آنها را از طریق وضع قانون ضروری می‌دانند. دوم مرحله صورتبندی آن پیشنهاد در قالب یک طرح یا لایحه است. مرحله سوم؛ مرحله مذاکره، شور و چانه‌زنی درباره محتوا، جزئیات طرح و... در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس و در نهایت تصویب پیشنهاد ارائه

شده است. مرحله چهارم و پایانی، مرحله اجرا و نظارت بر نحوه اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین مصوب است.^(۴۸)

بدین ترتیب مجالس یکی از ارکان اصلی سیاستگذاری در هر نظام سیاسی محسوب می‌شوند که عوامل بسیاری آنها را در انجام این امر یاری می‌کنند. از جمله این عوامل عبارتند از: احزاب سیاسی و گروه‌های ذینفوذ، چگونگی ساخت توزیع قدرت در جامعه و میزان اختیارات و صلاحیت‌های مجلس. در میان همه این عوامل، نقش احزاب در کمک به مجالس در فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بسیار حائز اهمیت است و آنها همان‌طور که در بیرون از مجلس نقش تنظیم‌کننده و سامان‌بخشی دارند در درون مجلس نیز به فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری ثبات و شفافیت می‌بخشند.^(۴۹)

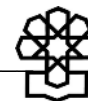
همان‌طور که پیش از این گفتیم نقش احزاب را نباید تنها در فراخواندن افراد برای رأی‌دهی و مشارکت شهروندان در انتخابات دانست، بلکه اهمیت اصلی احزاب، عمدتاً ناشی از نقش آنان در ایجاد ارتباط میان رأی‌دهندگان و دغدغه‌ها و مطالبات آنان با فرآیندهای سیاستگذاری و تصمیم‌سازی درون مجالس قانونگذاری است.^(۵۰) اساساً اجرای سیاست‌های کلان و برنامه‌های اعلام شده و مورد نظر حزب از مجرای نهادهای سیاسی و حکومتی در کنار به دست آوردن قدرت سیاسی از طریق پیروزی در انتخابات دو هدف اصلی احزاب سیاسی محسوب می‌گردند.^(۵۱)

در این میان یکی از مهمترین عوامل مؤثر در رابطه میان احزاب سیاسی و قدرت سیاستگذاری پارلمان، میزان استیلا و نفوذی است که احزاب بر پارلمان دارند. برای مثال در کشوری مانند انگلستان که نظام حزبی آن مبتنی بر رقابت دو حزب قدیمی محافظه‌کار و کارگر است، پارلمان به مثابه ابزاری برای اجرای سیاست‌های حزب اکثریت است و حزب اکثریت غالباً کنترل پارلمان و قوه مجریه را نیز در اختیار دارد. بر عکس در کشورهای هم‌چون ایتالیا و آلمان که ساختار سیاسی آنها مبتنی بر رقابت احزاب سیاسی چندگانه^۱ و نفوذ نسبی هر یک از آنهاست، در زمان شکل‌گیری دولت ائتلافی، فضا برای فعالیت قوه مقننه باز می‌شود.^(۵۲)

۴-۱. نقش احزاب در تسهیل زمینه‌های اقدام مشترک و جمعی

هر مجلس قانونگذاری، سازمانی پیچیده با معمولاً چند صد عضو است که اگر بخواهند نمایندگان فعالی برای جامعه خود باشند و در تدوین خط‌مشی‌های عمومی هم فعالانه مشارکت جویند، باید میان

۱. لازم به ذکر است که چندگانه بودن رقابت حزبی نباید با چندپارگی فزاینده حزبی که در آن تعداد بیشماری حزب فعالیت می‌کنند، یکسان فرض شود. زیرا در نظام‌های متکثر و چندپاره - که نمونه‌های آن را می‌توان در جمهوری وایمار آلمان که منجر به شکل‌گیری رژیم هیتلر شد و نیز چشم‌انداز بی‌ثباتی مستمر فرانسه پس از جنگ جهانی دوم مشاهده کرد - از آنجا که آرا بین احزاب متعدد تقسیم می‌شود، بعید است که هیچ یک از احزاب اکثریت را در دست بگیرد یا ائتلافی مستحکم میان احزاب شکل بگیرد. لذا عدم دست گرفتن مهار مجلس توسط هیچ حزب واحد یا ائتلافی از احزاب، باعث بی‌حرکی و محروم شدن مجلس از قدرت تصمیم‌گیری می‌شود (اولسون، ۱۳۸۲: ۶۲).



آنها هماهنگی کاری دقیقی برقرار شود. در این میان احزاب یکی از ابزارهای اصلی سازماندهی مجالس قانونگذاری هستند که یکی از وظایف آنها در درون مجالس قانونگذاری تلاش برای به توافق رسیدن اعضای مجلس با هم است.^(۵۳)

در واقع یکی از کارویژه‌های اصلی احزاب که تأثیرگذاری مجالس در فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌سازی را نیز تقویت می‌بخشد، جایگاه و کارکرد آن در تسهیل زمینه‌های اقدام دسته‌جمعی میان نمایندگان در مجلس است. گفته شد که پارلمان بدون احزاب سیاسی و بدون برخورداری از نظم و انضباط درونی، محلی برای ارائه نفوذ، قدرت و دیدگاه‌های متفاوت و پراکنده به همان تعداد نمایندگان تشکیل‌دهنده آن خواهد بود که در فضایی از بی‌نظمی کامل به اعمال نفوذ و جلب منافع می‌پردازند و این احزاب سیاسی هستند که نقشی سازنده در انتظام‌بخشی به درون پارلمان دارند، زیرا احزاب (اعم از حزب حاکم یا حزب مخالف) به محض ورودشان به پارلمان، تصمیم می‌گیرند که اعضایشان درباره موضوعات معین، چه تصمیماتی بگیرند و این امر در انتظام‌بخشی به نمایندگان و دیدگاه‌های آنان نقشی اساسی دارد.^(۵۴)

فعالیت مجالس قانونگذاری در گرو آن است که احزاب حاضر در مجلس بر سر مسائل مربوط به سازمان و آیین کار مجلس با هم به توافق برسند. در واقع برای اینکه مجلس بتواند تصمیم‌گیری کند، باید نخست احزاب بر سر مسائل سیاستگذاری به توافق نهایی برسند.^(۵۵)

لذا یکی از دلایل وجودی احزاب سیاسی در دموکراسی‌های مدرن غلبه کردن و فائق آمدن بر دشواری‌های اقدام دسته‌جمعی بوده است؛ احزاب سیاسی از طریق ایجاد سازوکارهای نهادی، معضلات فراروی اقدام دسته‌جمعی را مرتفع کرده و با فراهم کردن امکان نظارت بر عملکرد اعضای حزب، تضمین می‌کنند که اعضا حقیقتاً در راستای هدف جمعی مشترک اقدام کنند.^(۵۶)

در این دیدگاه نخستین جرقه تشکیل احزاب درون پارلمانی که مورس دوورژه تشکیل آنان را مقدم بر شکل‌گیری احزاب خارج از پارلمان می‌داند،^(۵۷) کاهش هزینه‌های تعاملات و همکاری‌های لازم برای تشکیل ائتلاف‌ها میان نمایندگان پیروز در انتخابات بوده است و بعدها این ائتلاف‌ها محکم‌تر و منسجم‌تر شده و در بیرون از پارلمان نیز به‌منظور برخورد با چالش‌ها سازماندهی شدند.^(۵۸)

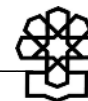
بدین ترتیب اساس شکل‌گیری احزاب سیاسی به‌ویژه در درون پارلمان، فائق آمدن بر معضل اقدام دسته‌جمعی بود که این امر عمدتاً از طریق انضباط حزبی و از طریق درونی کردن منافع حزبی و نظارت بر عملکرد منتخبان حزب صورت می‌گیرد. سنت تئوری انتخاب عقلانی نیز بر این امر تأکید دارد که احزاب هزینه‌های تعامل و همکاری همچون هزینه‌های مربوط به اطلاع‌رسانی، چانه‌زنی، تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت را کاهش داده و مشکلات و معضلات اقدام دسته‌جمعی را حل می‌کند.^(۵۹)

لذا به‌طور سنتی احزاب سیاسی از جمله ابزارهایی بوده‌اند که مجالس و حکومت‌ها به کمک آنها اهداف جمعی خود را تعیین کرده‌اند و با استفاده از احزاب اطمینان یافته‌اند که اهدافشان عملی

می‌شود. احزاب از آن‌رو این نقش را ایفا کرده‌اند که در فرآیند کسب قدرت برنامه‌های خود را (از طریق کنفرانس‌ها، بیانیه‌های انتخاباتی و ...) برای جلب پشتیبانی عمومی پی‌ریزی کرده‌اند.^(۶۰)

از جمله ابزارهای اصلی احزاب برای پی‌ریزی و پیگیری اقدام دسته‌جمعی، انضباط حزبی است. منظور از انضباط حزبی این است که از نمایندگان هر حزب در مجالس قانونگذاری خواسته شود تا در مسائلی که حزب مهم می‌داند، موافق نظر حزب رأی داده و عمل کنند.^(۶۱) درجه این انضباط در کشورهای مختلف، با هم تفاوت دارد. مثلاً در اروپا که در آن احزاب سیاسی اصلی‌ترین مرجع و مکانیسم برای همکاری و اقدام جمعی سیاسی است، احزاب از یکسری مکانیسم‌های رسمی مؤثر و کارآمد برای تبعیت اعضا از حزب و جلوگیری از تمرد آنان برخوردارند که تسهیلات لازم را برای اقدام جمعی نمایندگان فراهم می‌آورد. از جمله این مکانیسم‌ها می‌توان به امضای تعهدنامه و قرار داد فی‌مابین حزب و اعضا، ایجاد سازوکارها و قواعد امکان انتخاب مجدد اعضا برای کاندیدا شدن در انتخابات یا احراز مقامات سیاسی، گزارش‌دهی مستمر اعضا و نظارت و بازرسی‌های نهادی اشاره کرد.^(۶۲)

برای مثال در انگلستان رهبری حزب سیاست‌های حزب را مشخص می‌کند و پس از آن نمایندگان حزبی حاضر در پارلمان، خواه حزب پیروز و خواه حزب اقلیت مکلف به تبعیت از آن سیاست‌ها در پارلمان هستند و تخطی آنها می‌تواند مجازات‌های مختلفی در پی داشته باشد که تا حد اخراج از حزب هم می‌تواند ادامه یابد. در نیوزلند نمایندگان حزب کارگر باید تعهدنامه‌ای را امضا کنند که در دوران تصدی نمایندگی مجلس از تصمیمات حزب حمایت خواهند کرد.^(۶۳) در استرالیا نیز تا مدت‌ها کاندیداهای حزبی قبل از انتخابات باید یک برگه استعفا بدون تاریخ را امضا می‌کردند و متعاقب آن حزب هر وقت صلاح می‌دانست و یا تخلفی در نماینده می‌دید، تاریخ استعفا را معلوم کرده و نماینده را مجبور به استعفا می‌کردند.^(۶۴) البته شایان ذکر است که در اکثر مجالس قانونگذاری اروپایی، اعضا معمولاً به میل خویش احزاب خود را همراهی می‌کنند و به ارزش اقدام هماهنگ با نظرات حزب، باوری راستین دارند. لذا زمانی که حزب حاکم یا ائتلاف احزاب حاکم در مجلس مستقر است، اکثر نمایندگان مربوطه در همه رأی‌گیری‌ها که در صحن مجلس برگزار می‌شود، شرکت کرده و از مواضع دولت پشتیبانی خواهند کرد. این نوع نگاه به حزب در کنار سازوکارهای ایجاد شده باعث شده است که برای مثال در کشوری نظیر آلمان با اینکه در برخی جلسات بیش از یکصد بار رأی‌گیری و شمارش آرا صورت گرفته، در هر جلسه تعداد دفعات شکست دولت در رأی‌گیری‌ها هرگز از پنج مورد فراتر نرفته است.^(۶۵)



نمایندگان مجلس می‌دانند که بدون حزب هیچ نفوذی در پارلمان نخواهند داشت مگر اینکه رأی‌شان در یک موضوع، خیلی حیاتی و ضروری باشد که به ندرت این امر پیش می‌آید. در مقابل حفظ انضباط حزبی و کمک به اقدام دسته‌جمعی به آنها اجازه می‌دهد تا اغلب اوقات برنده شوند.^(۶۶)

شایان ذکر است که سرسخت‌ترین کشور در خصوص انضباط حزبی که در آن عضویت حزبی بر آزادی عمل نمایندگان تقدم دارد، هندوستان است زیرا اگر در این کشور نماینده‌ای از تصمیمات حزب خود تخلف کند، به راحتی کرسی‌اش را در پارلمان از دست خواهد داد.^(۶۷)

بدین ترتیب انضباط حزبی از افراط و تفریط‌های نمایندگان و سیاستمداران جلوگیری می‌کند و زمینه را برای اقدام جمعی و مشترک اعضای آن فراهم می‌کند.^(۶۸) این امر باعث می‌شود تا از قبل بتوان آرای اعضای گوناگون حزب را نسبت به یک موضوع پیش‌بینی کرد و انتظار تصویب یا عدم تصویب آن را داشت. لذا در این صورت دیگر در زمان ارائه یک طرح یا لایحه در مجلس، اقلیت یا اکثریت موافقان و مخالفان جابجا نمی‌شود.

انضباط حزبی و پیروی از تصمیمات حزب باعث می‌شود تا احزاب نرَم‌ها و هنجارهای رفتاری نمایندگان در پارلمان را تعیین کنند و منبع اصلی مشورت‌دهی به نمایندگان جدید پارلمان در خصوص اینکه چطور رأی بدهند، چطور رفتار کنند یا چطور کارشان را انجام بدهند، باشند.^(۶۹)

همچنین این امر باعث می‌شود بیشتر تصمیمات مربوط به موضوعات طرح شده در صحن مجلس در مباحثات میان احزاب گرفته شود. برای مثال در مجالس چندحزبی اروپایی غالباً کمیسیونی با عنوان «کمیسیون مهتران»^۲ وجود دارد که مذاکرات احزاب با یکدیگر در آنجا صورت می‌گیرد. در نظام دو حزبی انگلیس نیز رؤسای احزاب به شکل غیررسمی در «پشت صندلی»^۳ یعنی خارج از صحن مجلس و در محلی که در حقیقت پشت صندلی سخنگوی (رئیس) مجلس است، با هم تبادل نظر دارند.^(۷۰)

همچنین نمایندگان هر حزب ممکن است که در مجالس قانونگذاری با هم نشست‌های عمومی برگزار کنند که تعداد و اهمیت این نشست‌ها بسته به هر کشور متفاوت است. این نشست‌ها ضمن اینکه محلی برای انتخاب رهبران حزب است، همچنین مرجع مناسبی برای تعیین نظرات حزب درباره مسائل سیاستگذاری است و در همین نشست‌ها تعیین می‌شود که در کدام مسائل نمایندگان حزب در مجلس باید همسو با حزب رأی دهند. این نشست‌ها معمولاً غیرعلنی و محرمانه است و برخلاف اقدامات رسمی مجالس قانونگذاری که به شکل علنی صورت می‌گیرد، تصمیمات داخلی احزاب که اهمیت بیشتری دارند، محرمانه گرفته می‌شود.^(۷۱)

۱. البته در این کشور چنانچه بروز شکاف‌های حزبی گسترده منجر به کناره‌گیری و مخالفت بیش از یک‌سوم اعضا از حزب شود، این تعداد می‌تواند کرسی‌های خود را در پارلمان حفظ کنند (Muller, 2000: 327).

2. Committee of Elders

3. Behind the Chair

۵-۱. نقش احزاب در رفع مناقشات و حل تعارضات در مجلس و تسهیل در فرآیند رأی‌گیری

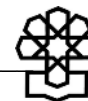
وجود احزاب و انضباط ناشی از آن در پارلمان باعث می‌شود که مناقشات و تعارضات در مجلس از یک طرف کاهش یافته و از طرف دیگر ساختار تنازع و برخورد در خصوص موضوعات گوناگون در مجلس روشن و مشخص شود. بدین معنا احزاب در شرایط مطلوب و مناسب، همچون یک شکاف و دودستگی نامحسوس میان «ما» و «آنها» عمل می‌کنند، لذا زمانی که موضوعات مورد بحث در مجلس تحت این شکاف و دودستگی تفسیر می‌شود، ابعاد اختلاف میان «ما» در خصوص موضوعات مختلف کم می‌شود و بدین ترتیب بسیاری از موضوعات اختلاف‌برانگیز میان دستجات و احزاب همچون لیبرال یا محافظه‌کار و ... کاهش می‌یابد. اثر مهم این قضیه این است که بسیاری از مشاجرات مربوط به تصمیم‌سازی و سیاستگذاری در درون اصطلاحات «ما - آنها» انداخته می‌شود و از آنجا که «ما» دربردارنده یک همکاری و مشورت قبلی در خصوص موارد موضوعی معین است، می‌تواند مقدار قابل توجهی انسجام در درون احزاب در خصوص موضوعات عمده - حتی بدون تلاش‌های جدی از جانب حزب یا رهبران آن - جهت هدایت آرای اعضا در اتخاذ تصمیمات به وجود آورد.^(۷۲)

در زمان وجود احزاب معمولاً بیشتر رأی‌گیری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در مجالس قانونگذاری مناقشه‌ای برنمی‌انگیزد و معمولاً هر طرح و لایحه‌ای پس از بررسی در گروه‌های داخلی احزاب و کمیسیون‌های مجلس، در صحن مجلس مطرح می‌شود. این امر زمینه‌ساز تسهیل فرآیند رأی‌گیری در پارلمان می‌باشد به طوری که برای نمونه حدود ۷۰ درصد همه لوایح دولت انگلیس در پارلمان آن کشور بدون رأی‌گیری در صحن به تصویب می‌رسند. در ایالات متحده آمریکا هم اگرچه انضباط حزبی کمتری وجود دارد و علیرغم اینکه در هر یک از دو مجلس تشکیل‌دهنده کنگره (سنا و نمایندگان)، حدود ۴۰۰ بار رأی‌گیری در سال می‌شود، تنها ۱۰ الی ۱۲ مورد از رأی‌گیری‌ها به‌عنوان رأی‌گیری «کلیدی» آن سال شناخته می‌شود^(۷۳) و باقی موارد تقریباً حل شده است.

۶-۱. نقش احزاب در ساماندهی داخلی پارلمان و مجالس قانونگذاری

برآیند بسیاری از آنچه گفته شد باعث می‌شود تا احزاب بتوانند به ساماندهی نمایندگان و مجلس پرداخته و نظم و انضباط را در مجلس حکمفرما کنند. لذا یکی دیگر از کارویژه‌های احزاب این است که تا حدود زیادی به حکومت و پارلمان ثبات و انسجام می‌بخشند^(۷۴) و معمولاً نمایندگان هر حزب در مجلس کنار هم می‌نشینند^۱ و در تصمیمات مهم به‌طور دسته‌جمعی و مشترک رأی می‌دهند.

۱. در انگلستان معمولاً کرسی‌ها و نیمکت‌های مربوط به احزاب پیروز و اپوزیسیون و نیز مستقل‌ها کاملاً مشخص است. در این کشور پس از اینکه حزبی در انتخابات پیروز می‌شود، به نسبت تعداد کرسی‌های کسب کرده و متناسب با قدمت و شهرت نمایندگان خود



یکی از کارهای اساسی احزاب برای سازماندهی در مجالس، تعیین سازوکار انتخاب «رئیس مجلس» است. اندرو هیوود معتقد است: «یکی از معضلات اصلی مجالس نبود رهبری است. بدین معنا که آنها (مجالس) معمولاً چندصد عضو دارند که از برابری رسمی برخوردارند؛ یعنی همه با حق برابر رأی می‌دهند و در بحث‌ها شرکت می‌کنند. این امر باعث می‌شود علیرغم پاره‌ای از مزیت‌ها، توانایی رهبری و اقدام هماهنگ کم شود و امروزه که مردم برای حل و فصل مسائل اجتماعی و به دست آوردن کامیابی پایدار به حکومت چشم دوخته‌اند، ... به یقین مجالس سازمان‌یافته از احزاب، برای پذیرش سیاست‌های منسجم و روشن داخلی و خارجی آماده‌ترند و در این موارد رهبری به‌وسیله احزاب و صرفاً از طریق مجالس تأمین می‌شود».^(۷۵)

در مجالس مختلف و با توجه به نوع نظام حزبی حاکم بر آن، رئیس مجلس به‌گونه‌ای متفاوت و خاص انتخاب می‌شود. بدین معنا که معمولاً در مجالس چندحزبی که تشکیل کابینه حاصل گفتگوی احزاب با همدیگر است، ریاست مجلس از مناصبی است که میان احزاب حاضر در دولت تقسیم می‌شود. در مجلس نمایندگان آمریکا، رئیس مجلس را حزب اکثریت تعیین می‌کند که معمولاً رهبر حزب اکثریت است. در فیلیپین نیز رئیس سنا نقش مشابه رئیس مجلس نمایندگان را دارد. وی معمولاً توسط حزب اکثریت نامزد شده و بعداً توسط تمامی اعضای مجلس عوام انتخاب می‌شود. در انگلستان نیز از دیرباز رؤسای مجالس با اینکه منتخب حزب اکثریت هستند، در دورانی که متصدی این مقام هستند، از طرفداری از حزب خود پرهیز می‌کنند.^(۷۶) معمولاً در سیستم‌های مبتنی بر مدل وست‌مینستری (همچون کانادا، هندوستان و ...) رئیس مجلس عوام اکثراً نقش نماینده غیرحزبی را ایفا می‌کند. با آنکه رئیس پارلمان معمولاً از حزب اکثریت است، اما نقش کاملاً بی‌طرفانه را در وظایف محوله ایفا می‌کند و به مجرد انتخاب شدن باید از تمام فعالیت‌های حزبی کناره‌گیری کند.^(۷۷)

احزاب همچنین در تشکیل فراکسیون‌ها و کمیسیون‌های مجلس نقشی اساسی دارند. آنها معمولاً ساختار کمیسیون‌های مجالس را تعیین می‌کنند و اعضای کمیسیون‌ها به نسبت تعداد نمایندگان احزاب در مجلس میان آنها تقسیم می‌شود. تصمیمات مربوط به نحوه سرشکن کردن ریاست کمیسیون‌های مختلف میان احزاب نیز توسط خود احزاب گرفته می‌شود. برای مثال در ایالات متحده آمریکا، حزب اکثریت خود به خود ریاست همه کمیسیون‌ها و کمیسیون‌های فرعی را در اختیار دارد. اما در نظام دو حزبی انگلیس، ریاست برخی از کمیسیون‌ها از دیرباز در اختیار نمایندگان حزب مخالف

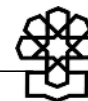
در سمت مشخص شده مربوط به خود، اعضای خویش را از نیمکت‌های جلو (front bench) به سمت عقب می‌چینند. در این چیدمان معمولاً نیمکت‌های جلو متعلق به کابینه و اعضای شاخص حزب است. حزب اقلیت نیز در سمت دیگر مجلس، اپوزیسیون رسمی را شکل می‌دهد و اعضای نشسته بر نیمکت‌های مقدم این سمت، اغلب کابینه سایه را تشکیل می‌دهند. آن دسته از اعضای پارلمان که نه جزء نیمکت‌های مقدم حزب پیروز و نه جزء نیمکت‌های مقدم اپوزیسیون هستند (مستقل‌ها)، به‌عنوان نیمکت‌نشین‌های متأخر (Back Bencher) شناخته می‌شوند که پشت نیمکت‌های مقدم دو حزب می‌نشینند.
(Walter, 2012, p:4)

بوده است. در مجالس چندحزبی برخی کشورهای اروپایی نیز ریاست و معاونت کمیسیون‌ها به نسبت قدرتی که هر یک از احزاب در مجلس دارد به دقت میان چند حزب تقسیم می‌شود. در این سیستم‌ها، رهبران احزاب درباره اینکه به هر حزب ریاست چند کمیسیون و کدام کمیسیون‌ها می‌رسد، با هم مذاکره می‌کنند، سپس برعهده احزاب است که در جمع خود تصمیم بگیرند که از میان اعضا کدام عضو به ریاست و معاونت کمیسیون‌های تحت اختیار برسد.^(۷۸)

جدای از مباحث ساختاری و ساماندهی فضای درونی مجالس، احزاب ابزار مناسبی برای ساماندهی به طرح‌ها و لوایح ارائه شده در مجلس نیز هستند. همان‌طور که کم و بیش در بخش‌های قبلی آورده شد، حزب به مثابه ابزاری برای انضباط و ساماندهی میان هزاران موضوع محل برخورد که شهروندان و سیاستمداران با آن مواجهند عمل می‌کنند. نمایندگان در مجلس با انبوهی از موضوعات از طرح‌ها و لوایح مربوط به جرم و جنایت تا رفاه و دستمزد و... مواجهند و چیزی که به این موضوعات انسجام می‌بخشد، احزاب است، زیرا احزاب از قبل مواضعشان را در خصوص اکثریت این موضوعات مشخص کرده‌اند و نمایندگان در خصوص این موضوعات از قبل آگاهی داشته‌اند.^(۷۹)

این موضوع در تحقیقی که در خصوص دو ایالت نبراسکا و کانزاس آمریکا انجام شد، به خوبی نمایان است. به طوری که وجود احزاب در مجلس سنای کانزاس باعث شده تا ساختار منطقی‌تر و فضای قطبی‌تری در فرآیند انتخابات در این ایالت مشاهده شود؛ این موضوع خود را کاملاً در الگوهای رأی‌گیری و رأی‌دهی مجلس سنا نشان می‌دهد و حزب همچون ابزاری برای انسجام و تنظیم میان موضوعات مختلف و گوناگون مجلس عمل می‌کند، اما در مجلس قانونگذاری ایالت نبراسکا به دلیل نبود احزاب منسجم و نظام‌مند، ساختار فامیلی و فضای هواخواهانه چندگانه، بی‌نظمی و کثرت در انتخابات مشاهده می‌شود و نماینده‌های منتخب در هر موضوعی سردرگم و غیر سازمان‌مند (بی‌نظم) و بنا به میل خود اقدام به رأی دادن می‌کنند، لذا آرای ریخته شده برای طرح‌ها و لوایح، نه براساس قطب‌بندی‌های منطقی و نظام‌مند، بلکه براساس منافع شخصی نمایندگان و ... صورت می‌پذیرد.^(۸۰)

در کنگره آمریکا هر دو حزب اصلی گاه برای تنظیم دیدگاه حزب درباره مسائل جدید و مهم، نیروهای ویژه^۱ یا گروه‌های کار موردی تشکیل می‌دهند. برای مثال با اهمیت یافتن سیاست صنعتی و بعدها مسائل تجارت بین‌الملل در دوران حکومت ریگان، هر دو حزب اصلی کنگره برای تنظیم دیدگاه حزب درباره این موضوعات به نسبت تازه و مناقشه برانگیز، گروه‌های کار و نیروهای ویژه‌ای تشکیل دادند.^(۸۱)



۷-۱. نقش احزاب سیاسی در استخدام و جذب نیروهای سیاسی

ماکس وبر معتقد است پارلمان قدرتمند در دموکراسی‌های مدرن، ضامن گزینش افراد مستعد برای اعمال مسئولیت سیاسی است. وی با تفکیک دو نوع «سیاست سلبی» و «سیاست ایجابی» معتقد است که سیاست سلبی نوعی سیاست در پارلمان‌های ضعیف است که اوج کار نمایندگان چنین پارلمان‌هایی تلاش برای تغییر چند پاراگراف از سند بودجه در جهت منافع رأی‌دهندگان و یا تأمین معدود مشاغل تشریفاتی برای دست‌پرورده‌های منتقد حزب است. در مقابل، سیاست ایجابی که مستلزم پذیرش مسئولیت سیاسی است، نوعی سیاست نظام‌های پارلمانی قدرتمند است که در آنها حکومت نیروی خود را از پارلمان جذب کرده و به‌طور مستقیم در مقابل آن پاسخگو است. در چنین نظامی، پارلمان به مثابه ابزاری برای جذب نیرو و آموزش رهبران سیاسی آینده عمل می‌کند.^(۸۲)

احزاب می‌توانند ابزاری برای استخدام سیاسی، تربیت کادرهای اداره حکومت و رسیدن به مشاغل و مناصب سیاسی به شیوه مدنی باشند، لذا یکی از کارویژه‌های اساسی دیگر احزاب در ارتباط با کارکردهای آنان در خصوص پارلمان، جذب و استخدام نخبگان و نیروهای سیاسی و آماده‌سازی آنها برای تصدی مسئولیت‌های سیاسی است. احزاب برای بقا و تداوم خویش مجبور به یارگیری و عضوگیری هستند تا با آموزش آنها، زمینه‌های رسیدن خود به قدرت و مناصب سیاسی را بیش از پیش فراهم کنند. در واقع احزاب با عضوگیری و تربیت نیروهای سیاسی در مناصب همچون نماینده پارلمان و... بهترین ابزار برای تربیت کادرهای اداره حکومت چه در قوه مقننه و چه در قوه اجرایی هستند.

تجربه نشان داده است که افرادی که عضو یک حزب یا جریان سیاسی بوده‌اند، نسبت به افرادی که نبوده‌اند به مراتب حساسیت بیشتری داشته‌اند و توان تجزیه و تحلیل آنها از رویدادهای سیاسی افزون‌تر بوده است. چه بسا افرادی که تحصیلات عالی نداشتند، ولی به‌دلیل عضویت در یک حزب که خود به منزله دانشگاه سیاست عملی است، از کیفیات بالایی برخوردار شده‌اند. نمونه این امر «پیر بره گووا»^۱ نخست‌وزیر اسبق فرانسه در دولت سوسیالیست فرانسوا میتران بود.^(۸۳) لذا یکی از کارکردهای اصلی احزاب در یک جامعه، آموزش و تربیت نیروهایی است که انتظار می‌رود بتوانند در عرصه اداره امور کشور ظاهر شوند. این مسئله در نوع خود به شناخت بهتر مردم از مدیران و مسئولان آینده و خط فکری آنها کمک خواهد کرد.

۸-۱. نقش احزاب در آموزش سیاسی نمایندگان

در دموکراسی‌های امروزی، احزاب سیاسی، رهبران آنها و اعضا و نمایندگان منتخب آنها در پارلمان به‌طور مداوم با موضوعات و سؤالات جدید روبرو می‌شوند و ضروری است تا در قبال تحولات روزانه

1. Pierre Bérégovoy

جاری و تغییرات اجتماعی موضع بگیرند. از این رو لازم است تا احزاب گام‌های پیشگیرانه و اقدامات احتیاطی را در راستای آمادگی نمایندگان و اعضای خود با این چالش‌های جدید و نیز پذیرش مسئولیت در درون و بیرون احزاب بردارند. این امر ناشی از وظیفه آموزش احزاب است.^(۸۴)

آموزش احزاب، آموزش هنر مبارزه سیاسی، توأم با عمل و همراه با استراتژی، تاکتیک و شگردهای خاصی است و مواد تعلیمات آن معمولاً باید از سه بخش تشکیل شود:

۱. ارزش‌ها و اصول اساسی حزب،

۲. تفهیم و تفسیر موضوعات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی،

۳. آماده‌سازی برای پذیرش فعالیت سیاسی درون حزب و برعهده گرفتن مسئولیت پارلمان (در زمینه‌هایی همچون سخنوری و بلاغت سیاسی، چگونگی تعامل در رفتار با رسانه‌ها، چگونگی فعالیت سیاسی، ارتقای عضویت، گردآوری بودجه و ...).^(۸۵)

از طرفی در اغلب کشورها، کاندیداهای احزاب برای احراز نمایندگی و مقامات سیاسی مجبورند دوره‌های طولانی آموزشی را قبل از نامزد شدن یا ارتقای مقام و موقعیت بگذرانند. برای این منظور آنها ممکن است قبل از آنکه نامزد مقام حاضر شوند مدتی در حزب یا حتی ادارات خرد و فرعی مربوطه دولتی خدمت کنند. طی این دوره سجایای اخلاقی آنها نیز بررسی می‌شود تا مطمئن شوند آنها به میزان لازمی از حرفه‌ای‌گری سیاسی دست یافته‌اند برای مثال آنها یاد می‌گیرند که چگونه سخنرانی کنند یا در بحث‌ها استدلال کنند و چگونه محیط سازمانی پیرامون خود را درک کنند و ...^(۸۶)

در کشورهای همچون انگلستان و ایرلند داشتن سابقه حزبی، امری نهادینه شده و اساساً یک قانون است که براساس آن داشتن سابقه در پارلمان، پیش شرط و شرط ضروری برای انتصاب در کابینه است. در بلژیک اکثر مشاوران و دستیاران وزرا کارمندانی هستند که از سوی احزاب تعیین می‌شوند.^(۸۷) بنابراین در بیشتر موارد، احزاب زمینه آموزش سیاستمداران را فراهم می‌کنند، آنها را با مهارت‌ها، دانش و تجربه سیاسی مجهز می‌کنند و ساختارهای حرفه‌ای را برای آنها ایجاد می‌کنند.

اکثر احزاب، یک نهاد مسئول برای اجرا و توسعه و نظارت بر برنامه‌های منسجم و مداوم آموزش سیاسی اعضای خود دارند و امروزه در بسیاری از کشورها شاهد هستیم که احزاب نهاد خاصی را بدین منظور طراحی کرده‌اند که به‌طور منظم کلاس‌ها و مواد آموزشی را برای اعضا تدارک می‌بیند. برخی از این نهادها در برخی از کشورها عبارتند از:^(۸۸) بنیاد کنراد آدنائو^۱ در آلمان، انجمن توسعه مدنی^۲ در لهستان، مؤسسه ناسیونال دمکراتیک^۳ و مؤسسه جمهوری‌خواه^۱ مربوط به دو حزب دمکرات و

1. Konrad Adnauer Stiftung

www.kas.de

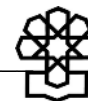
2. Civil Evelopment Forum

www.for.org.pl

3. National Democratic Institute (NDI)

آدرس سایت اینترنتی این بنیاد عبارت است از:

آدرس این انجمن عبارت است از:



جمهوریخواه ایالات متحده، بنیاد رافائل هرناندز^۲ در مکزیک، مرکز دموکراسی اجتماعی^۳ در شیلی و مؤسسه یوئیدو^۴ در کره جنوبی.

۹-۱. نقش احزاب سیاسی در شفافسازی مالی نمایندگان

از دیگر کارکردهای احزاب ملزم ساختن اعضا به شفافسازی مالی و ارائه گزارشهای دقیق از کمکها، پاداشها و میزان دارایی آنهاست تا در چارچوب آن بتوانند گزارشهای مالی خود را ارائه کنند. برای مثال براساس «قانون احزاب سیاسی، انتخابات و رفاندم» در انگلستان تمامی احزاب باید اطلاعات کافی از منابع کمکها داشته باشند و میزان کمکها نیز ذکر شود تا مشخص شود اولاً منابع این کمکها از کجا بوده است و ثانیاً آیا فراتر از حد مجاز بوده است یا خیر؟ این قانون همچنین میزان مجاز هزینهکرد هر حزب در دوران انتخابات را مشخص کرده است. به طوری که بر اساس این قانون سقف هزینههای مجاز برای مبارزات انتخاباتی پارلمان انگلستان، ۳۰ هزار پوند در هر حوزه انتخابی طی ۳۶۵ روز (یک سال) انتخابات است.^(۸۹)

۱۰-۱. نقش احزاب سیاسی در بررسی کارشناسانه و دقیق طرحها و لوایح

کارویژه مهم دیگر احزاب سیاسی در قوای مقننه، استفاده از نظارت کارشناسان و متخصصان برای بررسی طرحها و لوایح مطروحه در صحن علنی مجلس است. احزاب سیاسی به علت امکانات و ارتباط خاص خود با نخبگان و کارشناسان، می توانند نظرات آنان را در روند بررسی و ارزیابی طرحها و لوایح دخالت دهند و بدین ترتیب موارد مطروحه در صحن مجالس، با نگاه دقیق تر و کارشناسانه تری مورد بررسی قرار می گیرند. این امر (کارشناسی دقیق طرحها و لوایح توسط نخبگان و فعالان حزبی قبل از مطرح شدن آنها در صحن مجلس) باعث می شود تا اعمال نظرات شخصی و سودجویانه در تصویب طرحها و لوایح به کمترین حد خود رسیده و آثار زیانبار اجرای آنها به حداقل ممکن کاهش یابد.

www.ndi.org	آدرس اینترنتی این مؤسسه عبارت است از:
1. The Republican Institute (IRI) www.iri.org	آدرس اینترنتی این مؤسسه عبارت است از:
2. The Fundacion Rafael Preciado Hernandez www.fundacionRafaelpreciado.org.mx	آدرس اینترنتی این بنیاد عبارت است از:
3. The Centro Democracia Comunidad www.cdc.cl	آدرس اینترنتی این مرکز عبارت است از:
4. The Youido Institute (YDI) www.ydi.or.kr	آدرس اینترنتی این مؤسسه عبارت است از:

۲. نقش و جایگاه احزاب در مجلس شورای اسلامی

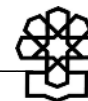
در جمهوری اسلامی ایران، متأسفانه احزاب آنچنان که باید در ارکان حکومت از جمله قوه مقننه حضور ندارند و این امر تاکنون آثار و تبعات زیانبار بسیاری را به همراه داشته است. در ادامه برخی از آسیب‌های ناشی از نبود احزاب فعال^۱ در مجلس شورای اسلامی را از نظر برخی از نمایندگان ادوار مختلف مجلس بررسی می‌کنیم.

نبود احزاب در مجلس باعث شده تا معمولاً بررسی طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس از نظرات کارشناسان و نخبگان حزبی بی‌بهره باشند و در نتیجه اجرای برخی از آنها آثار نامطلوبی را بر سیاست‌های کلان کشور در بخش‌های مختلف در پی داشته باشد. این مسئله تقریباً در همه مجالس وجود داشته است. برای مثال طبق اظهار نظر برخی نمایندگان در دوره هفتم مجلس، کارهای فردی در این مجلس بر فعالیت‌های جمعی، گروهی و فراکسیونی غلبه یافته و بسیاری از طرح‌ها و حتی لوایح پس از تصویب مجدداً نیازمند بررسی بوده و یا برخی از آنها با اصول صریح قانون اساسی مغایرت داشتند.^(۹۰) این در حالی است که اگر این طرح‌ها و لوایح قبل از مطرح شدن در صحن علنی مجلس در احزاب و محافل سیاسی مطرح و به بحث گذاشته می‌شدند، وضعیت قوانین مصوب به گونه دیگری تغییر می‌یافت.

بدین سان بی‌انضباطی حاکم بر آرای نمایندگان مجلس در ادوار مختلف آن باعث پیش‌بینی ناپذیری آرای نمایندگان در خصوص لوایح و طرح‌های مختلف ارائه شده در صحن مجلس شده است. در این خصوص یکی از اشخاصی که در تعدادی از ادوار مجلس حضور داشته، معتقد است که نبود احزاب در مجلس باعث شده بود تا در هر لحظه و متناسب با ارائه هر لایحه و طرحی در مجلس اکثریت و اقلیت آن جابجا شود. وی بر اساس همین استدلال معتقد است که تصویب برنامه دوم توسعه در صحن علنی مجلس با تحریک احساسات جمعی نمایندگان از فیلتر مجلس گذشت و تصویب این‌گونه برنامه دوم در بلندمدت منجر به کاهش ۳ درصدی رشد اقتصادی کشور شد. به اعتقاد وی زمانی که نماینده مجلس خاستگاه حزبی نداشته باشد دچار روزمرگی شده و به تصمیمات مقطعی روی می‌آورد که این تصمیمات مبتنی بر نظرات کارشناسی نیست. بنابراین در هر مجلسی زمانی که طرح‌ها به بحث و بررسی گذاشته می‌شوند در داخل مجلس با مشکلات متعددی روبرو می‌شوند. چنین طرح‌هایی علاوه بر اینکه دچار نواقص قانونی و حقوقی هستند در اجرا نیز مشکلاتی در پی دارند.

یکی از نمایندگان اصلاح‌طلب مجلس نیز ضمن حمایت از حضور احزاب در مجلس، معتقد است کسانی که به دنبال مجلس و دولت غیرحزبی هستند، قصد پاسخگویی به مردم را ندارند. به نظر وی اگر

۱. شایان ذکر است که در ایران بیش از دویست و پنجاه حزب دارای پروانه فعالیت وجود دارد، اما کمتر از ۱۵ حزب فعالیت سیاسی می‌کنند.



هدف پاسخگویی به مردم باشد همه باید از حضور احزاب استقبال کنند، زیرا مردم سالاری منهای حزب معنا ندارد و پارلمان و حزب همزاد یکدیگرند. وی مهمترین فایده حزب را پاسخگو بودن برشمرده و تأکید می‌کند: حزب در برابر شعارها و وعده‌هایش باید مسئولیت‌پذیر بوده و در صورت عدم تحقق آنها به مردم پاسخگو باشد. وی ادامه می‌دهد نبود احزاب در جامعه باعث شده افراد برای رأی‌آوری شعاری را مطرح کنند و به محض پیروزی در انتخابات به راحتی از شعارهای خود عدول کنند. حال آنکه اگر این شعار از سوی یک حزب مطرح شده بود، مردم می‌توانستند دلایل عدم تحقق آن را از حزب بخواهند. در این صورت یا حزب باید از مردم عذرخواهی کند و یا دور بعدی نمی‌تواند از آرای مردم برخوردار شده و سقوط می‌کند. وی معتقد است احزاب نمی‌توانند قول بی‌پایه و اساس به مردم بدهند، زیرا مردم از کانال حزب آنها را مورد بازخواست قرار می‌دهند. از طرفی زمانی که حزب کاندیدایی را معرفی می‌کند، برای حفظ آبروی خود از کاندیدای متبوعش با نظرات کارشناسی حمایت می‌کند. بنابراین اگر کاندیدای حزب وارد مجلس شود، سخنانش بر مبنای نظرات کارشناسان حزب است و صرفاً اظهار نظر شخصی نخواهد بود. وی با ذکر اینکه در کشورهای پیشرفته دنیا در کنار هر نماینده مجلس ۱۵ کارشناس حزب، نماینده را در همه ابعاد یاری می‌دهند، به طوری که فرد قبل از شرکت در هر گونه کمیسیون و اظهار نظر شخصی نظر حزب را نیز جویا می‌شود معتقد است مشکلات کنونی مجلس شورای اسلامی ناشی از نبود فراکسیون‌های حزبی قوی و عدم حضور احزاب در تصمیم‌سازی‌های قبل از صحن علنی مجلس است.^(۹۱)

یکی از نمایندگان اصول‌گرا نیز معتقد است توجه به احزاب باید یکی از موارد مورد توجه کشور باشد. به نظر وی: «همیشه و در هر ساختار سیاسی، احزاب برای مردم سالاری یک غنا ایجاد می‌کنند. تشکیلات احزاب باید منضبط و بر اساس قانون اساسی باشد نه اینکه هر کسی که به قدرت می‌رسد یک چیزی درست کند که بعد از انتخابات هم از بین برود. تقریباً اکثر تشکیلاتی که ما داریم بعد از انقلاب، دولت ساخته هستند تا در انتخابات بعدی مؤثر باشند».^(۹۲)

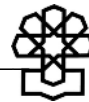
وی با بیان اینکه احزاب باید دارای مانیفست باشند و کادرسازی و تولید برنامه را در دستور کار خود قرار دهند معتقد است در کار اجرایی همیشه اول باید به ترتیب بها داد تا به ضمانت اجرایی؛ باید فضا را طوری آماده کرد که انتخاب درست صورت گیرد.^(۹۳)

او در جای دیگر با اشاره به نقش احزاب در جامعه مردم سالار، بیان می‌دارد فعالیت احزاب را نباید به عنوان یک کار حاشیه‌ای در نظر گرفت زیرا حضور احزاب لازمه یک کشور مردم سالار است. به نظر وی متأسفانه در کشور ما احزاب قوی و دارای تشکیلات منسجم وجود ندارد و برخی احزاب با طوفانی سیاسی به وجود می‌آیند و سریع به خواب می‌روند که این‌گونه احزاب شایسته نظام جمهوری اسلامی نیستند.^(۹۴)

نماینده دیگری نیز که از نمایندگان قدیمی مجلس و عضو جبهه پیروان خط امام و رهبری است با تأکید بر ضرورت وجود احزاب قدرتمند در کشور معتقد است قوای سه‌گانه کشور باید به وجود احزاب قدرتمند اهمیت دهند. به نظر وی مسئولان وقتی که مسئولیت می‌پذیرند، افتخارشان این است که عضو هیچ حزبی نیستند؛ در حالی که نظام ما نظام مردم‌سالاری است و در این نظام نیاز به چند حزب قدرتمند داریم تا بتوانیم کارها و اقدامات را در فضای سیاسی کشور جلو ببریم و از این‌رو نیازمند احزاب قدرتمند، فراگیر و پاسخگو هستیم. وی با بیان اینکه «عملکرد حزبی در کشور باید ستایش شود»، بیان می‌دارد که نظام، یعنی قوای سه‌گانه، باید به وجود احزاب قدرتمند اهمیت دهند و همچنین در فضای سیاسی رقبای خود را تحمل کنند و نباید رقبا را به تاریخ پیوند بزنند.^(۹۵)

وی بیان می‌دارد که مجلس شورای اسلامی، (متأسفانه) مجلس حزبی نیست و هر چند نمایندگان با معرفی احزاب می‌آیند، ولی به حزب تعهد ندارند.^(۹۶)

همچنین یکی دیگر از نمایندگان اصول‌گرا فقدان حزب‌های منسجم را به ضرر کشور دانسته و معتقد است «چون تشکیلاتی نیستیم، هر کس به نظر خودش رأی می‌دهد، نه به نظر تبادل شده تعامل شده. اما مهم این است که تضارب آرا نکنیم و بعد به یک نظر برسیم. وی معتقد است افراد یا باید تعلق خاطر آشکار داشته باشند یا اینکه خودشان مبدع یک گفتمانی باشند و بگویند که برای تحقق این گفتمان می‌خواهند در مجلس یارگیری کنند و حزب درست کنند یا اینکه محور یک گرایش و گفتمان شوند. به نظر وی بسیاری از احزاب فعلی ما کلوپ هستند. یا از روی انس میان اعضا تشکیل می‌شوند یا براساس یک هدف مقطعی معطوف به قدرت شکل می‌گیرند. اما اندیشه روشنی که بخواهند سرفرازانه و روشن آن را اعلام و تبلیغ کنند، کمتر اتفاق می‌افتد، چون بستر کار جمعی هم مهیا نیست. وی تصریح می‌کند: کلاً حکومت - که من هم جزئی از آن هستم - اهمتامی برای احزاب در ایران ندارد. البته یک علتش هم مشکل تأمین مالی حزب است. باید تکلیف این موضوع روشن شود که احزابی که تشکیل می‌شوند مدافع گروه اجتماعی ویژه‌ای هستند یا توده مردم در آن عضو می‌شوند و حق عضویت می‌دهند. حکومت برای این که احزاب اسیر گروه‌های خاص نشوند، باید از آنها حمایت مالی کند. مثلاً اگر قانون انتخابات را به احزاب گره بزنیم می‌شود گفت که هر حزبی به تعداد نامزدهایی که در مجلس دارد، از دولت کمک مالی بگیرد. به این ترتیب هر حزبی تلاش می‌کند تا نظر مردم را بیشتر به خود جلب کند و نماینده بیشتری به مجلس بفرستد و نهایتاً پول بیشتری هم از خزانه عمومی بگیرد.»^(۹۷)



جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نظام جمهوری اسلامی ایران که مردم‌سالاری دینی را سرلوحه کار خود قرار داده است، پاسخگویی، مشارکت مردمی و اجرای احکام اسلامی از اصول اساسی سیاست داخلی است. جمهوری اسلامی ایران برای تحقق بخشیدن به چنین اصولی به برگزاری انتخابات ریاست‌جمهوری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخابات خبرگان رهبری اقدام می‌کند و باید گفت نهادهای انتخاباتی در ایران تبلور مردم‌سالاری نظام است.

یکی از اصلی‌ترین تجلیات مردم‌سالاری در ایران و در همه نظام‌های دموکراتیک وجود مجلس است. در ایران نمایندگان مجلس از سوی مردم برای مدت چهار سال انتخاب شده و وظایف نمایندگی را برعهده می‌گیرند. با این حال یک مجلس مردمی زمانی کارآمدتر، منسجم‌تر و پاسخگوتر خواهد بود که از طریق سازوکار منسجمی انتخاب و تشکیل شود. یک سازوکار مطلوب برای انتخاب نمایندگان مجلس و تشکیل یک مجلس کارآمد، انتخاب نمایندگان به صورت حزبی است، به این صورت که نامزدهای نمایندگی از سوی احزاب سیاسی به مردم معرفی شده و مجلس متشکل از نمایندگان حزبی باشد.

امروزه اندیشمندان بر نقش بی‌بدیل احزاب سیاسی در فعالیت، عملکرد و هدایت مجلس تأکید داشته و معتقدند جایی که احزاب سیاسی در مجالس قانونگذاری فعال نباشند، شفافیت در ساختار سیاسی از بین خواهد رفت و ارتباط میان رأی‌دهندگان و نمایندگان سخت خواهد شد. آنان معتقدند اگر احزاب در مجلس وجود داشته باشد، دیگر بن‌بست و تعارضی وجود نخواهد داشت و اساساً یکی از دلایل پایدار ماندن نظام‌های پارلمانی به‌عنوان موفق‌ترین سیستم حکومتی، وجود احزاب در این سیستم است.

نقش و اهمیت احزاب سیاسی در تشکیل مجالس و عملکردشان به حدی بنیادی و اساسی است که برخی از نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که به‌جای مطالعه مجلس در روند تقنین و انجام مسئولیت‌های مربوطه، احزاب سیاسی مطالعه شوند چون همه تصمیم‌ها در همین نهادها و در سازوکارهای مربوط به احزاب سیاسی شکل می‌گیرد.

احزاب سیاسی به دو دلیل در نظام‌های مردم‌سالار به‌وجود آمده‌اند:

اول آنکه احزاب سیاسی به‌وجود آمدند تا هزینه‌های دولت را در حوزه‌های اجرایی، تقنینی و انتخاباتی کاهش دهند.

دوم آنها مهمترین ابزار برای فائق آمدن بر مشکلات و معضلات ناشی از اقدام دسته‌جمعی و گروهی‌اند.

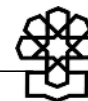
به اعتقاد بسیاری، مجلس بدون احزاب سیاسی به مثابه محل نفوذ قدرت و دیدگاه‌های متفاوت و پراکنده به همان تعداد اعضای تشکیل‌دهنده مجلس خواهد بود که در فضایی از بی‌نظمی به اعمال نفوذ و جلب منافع می‌پردازند و این احزاب هستند که از ابتدای انتخاب اعضای مجلس تا تنظیم آنان در داخل مجلس نقش سازنده و تعیین‌کننده را بازی می‌کنند.

کارویژه‌های احزاب سیاسی در ارتباط با مجالس قانونگذاری متعدد است؛ از جمله، آنها کمک می‌کنند که نمایندگان نقش خود را به‌طور مطلوبی ایفا نمایند. احزاب پس از معرفی نامزدهای انتخاباتی با برنامه‌ها و تعهدات حزبی که بر نمایندگان اعمال می‌کنند پاسخگو بودن آنها را به رأی‌دهندگان خود بیش از پیش ضروری ساخته و نماینده را مکلف و موظف به ادای وظیفه نمایندگی خویش می‌کنند.

کارویژه دیگر احزاب در ارتباط با مجالس قانونگذاری، پاسخگو کردن هرچه بیشتر مجلس است. آنها کارکرد پاسخگو کردن نمایندگان را از طریق انضباط حزبی و امکان انتخاب مجدد اعضا در انتخابات بعدی اعمال می‌کنند. بررسی پارلمان‌های دو ایالت نبراسکا و کانزاس ایالات متحده نشان داد که وجود احزاب در کانزاس و نبود آن در نبراسکا عامل اصلی پاسخگویی در مجلس کانزاس و عدم پاسخگویی مجلس نبراسکا بوده است.

نقش احزاب در بهبود فرآیند سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در مجلس بسیار حائز اهمیت است. آنها همان‌طور که در بیرون از پارلمان نقش تنظیم‌کننده و سامان‌بخشی را دارند در درون پارلمان نیز به فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری ثبات و شفافیت می‌بخشند. در واقع نقش احزاب را نباید در فراخواندن افراد برای رأی‌دهی و مشارکت شهروندان در انتخابات دانست، بلکه اهمیت اصلی احزاب، عمدتاً ناشی از نقش آنان در ایجاد ارتباط میان رأی‌دهندگان و دغدغه‌ها و مطالبات آنان با فرایندهای سیاستگذاری و تصمیم‌سازی درون مجالس قانونگذاری است.

کارویژه دیگر احزاب در مجلس تسهیل زمینه‌های اقدام مشترک و جمعی است. هر مجلس قانونگذاری، سازمانی پیچیده با معمولاً چندصد عضو است که اگر بخواهند نمایندگان فعالی برای جامعه خود باشند و در تدوین خط‌مشی‌های عمومی هم فعالانه مشارکت جویند، باید میان آنها هماهنگی کاری دقیقی برقرار شود. لذا یکی از دلایل وجودی احزاب سیاسی در دموکراسی‌های مدرن غلبه کردن و فائق آمدن بر دشواری‌های اقدام دسته‌جمعی بوده است. آنها از طریق ایجاد سازوکارهای نهادی، معضلات فراروی اقدام دسته‌جمعی را مرتفع کرده و با فراهم کردن امکان نظارت بر عملکرد اعضای حزب تضمین می‌کنند که اعضا حقیقتاً در راستای هدف جمعی مشترک اقدام کنند. در اکثر کشورهای اروپایی از جمله در انگلستان، نیوزلند و آلمان نمایندگان حزبی مکلف می‌شوند که به‌طور دسته‌جمعی و در تبعیت از سیاست‌های حزب در تصمیم‌گیری‌ها شرکت کنند.



در انگلستان و ایالات متحده فرآیند رأی‌گیری در مجلس به‌گونه‌ای است که با کمترین مناقشه‌ای قوانین به تصویب می‌رسد. برای مثال ۷۰ درصد همه لوایح در پارلمان انگلیس بدون رأی‌گیری در صحن به تصویب می‌رسند. در ایالات متحده نیز گرچه انضباط حزبی کمتری نسبت به انگلستان حاکم است، تنها ۱۰ الی ۱۲ مورد از ۴۰۰ بار رأی‌گیری در سال، کلیدی شناخته می‌شوند و باقی موارد تقریباً حل شده است.

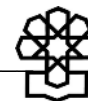
احزاب به ایفای کارویژه‌های دیگری نیز در مجالس می‌پردازند. از جمله این کارویژه‌ها: ساماندهی داخلی مجالس قانونگذاری، جذب و استخدام نیروهای سیاسی، آموزش سیاسی نمایندگان، شفاف‌سازی مالی نمایندگان و بررسی کارشناسانه و دقیق طرح‌ها و لوایح را می‌توان نام برد. با چنین کارویژه‌های متعدد و مهمی که احزاب می‌توانند در مجالس قانونگذاری انجام دهند بی‌شک فقدان تحزب در یک کشور و نبود نظام حزبی شفاف و عدم انتخاب نمایندگان پارلمان براساس یک نظام حزبی کارآمد، می‌تواند کارآمدی مجالس را تحت تأثیر قرار داده و در روند کارکرد آنها اختلال ایجاد کند.

بر همین اساس به‌نظر می‌رسد که در مواردی، نبود احزاب سیاسی منسجم و نظام‌مند در مجلس شورای اسلامی باعث بروز مشکلاتی همچون غیرقابل پیش‌بینی بودن تصویب یا عدم تصویب یک طرح یا لایحه و رأی‌گیری مبتنی بر احساسات، عدم بهره‌مندی طرح‌ها و لوایح از نظرات کارشناسان و نخبگان حزبی و در نتیجه زیانبار شدن اجرای طرح‌ها و لوایح، جابجایی سریع و بی‌منطق موافقان و مخالفان هر طرح یا لایحه، زمانبر شدن بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح در صحن مجلس، عدم پاسخگویی مطلوب و مناسب نمایندگان به رأی‌دهندگان و عملکرد ناکافی آنان در ایفای وظیفه نمایندگی، عدم شفافیت مالی و نبود گزارش‌های مناسب از میزان هزینه‌کرد نمایندگان در زمان انتخابات، نبود ضمانت‌های لازم برای پیگیری شعارها و برنامه‌های اعلام شده توسط نمایندگان در دوره انتخابات و به فراموشی سپرده شدن سریع آنها توسط منتخبان و... شده است که مجموع آن می‌تواند از کارآمدی هر چه بیشتر مجلس بکاهد.

لذا ضروری است اینک که پس از گذشت بیش از سه دهه، اصلاح و تصویب قانون جدید فعالیت احزاب در دستور کار و مد نظر نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، با رفع برخی کاستی‌ها و نواقص موجود در طرح مذکور، ضمن برگزاری انتخابات حزبی، با شکوفا کردن فعالیت احزاب سیاسی، زمینه‌های کارآمدتر کردن هر چه بیشتر مجلس شورای اسلامی فراهم شود.

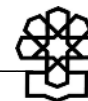
پی‌نوشت‌ها

1. Greg Power, "The Politics of Parliamentary Strengthening: Understanding Political Incentives and Institutional Behaviour in Parliamentary Support Strategies", Westminster Foundation for Democracy & Global Partner & Associates, 2011: pp:11-12.
2. Governance and Public Administration Division (GPAD), The Role of Parliament in Promoting Good Governance, Economic Commission for Africa, 2012, p: 1.
3. Nelson W. Polsby, "Legislatures", in Handbook of Political Science; Government Institutions and Processes, Fred Greenstein and Nelson Polsby, Reading, AM: Addison Wesley, 1975.
۴. ام اولسون، دیوید. نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری (دیدگاه مقایسه‌ای)، ترجمه علیرضا طیب، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۵.
5. Power, op.cit, p.11.
۶. سینایی، وحید و سمیه، زمانی. «مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۸۷)»، دوفصلنامه علمی پژوهشی پژوهش سیاست نظری، دوره جدید، ش ۱۱، تابستان ۱۳۹۱، ص ۲.
7. Schattschneider, E, Party Government, New York, Rinehart & Winston, 1942, p.1.
۸. تبریزی‌نیا، حسین. برخی علل ناپایداری احزاب سیاسی در ایران، مشهد، انتشارات سیاوش، ۱۳۷۷، ص ۴۰.
۹. مجموعه مقالات همایش مشارکت سیاسی، احزاب و انتخابات، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور، تهران، انتشارات سفیر، ۱۳۸۸، ص ۳۱۱.
۱۰. لالوومبارا، جوزف و اندرسون، جفری. احزاب سیاسی، مجله سیاسی امنیتی مؤسسه پژوهش‌های اجتماعی، جلد نخست، انتشارات بینش، تابستان ۱۳۷۵، ص ۲.
۱۱. نقیب‌زاده، احمد. حزب سیاسی و عملکرد آن در جوامع امروز، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۸، ص ۷۸.
12. Wilhelm Hofmeister & Karsten Grabow, Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies, Konard Adenauer Stiftung, Singapore, 2011, p.16.
۱۳. اولسون، پیشین، ص ۱۶.
۱۴. هیوود، پیشین، ص ۴۴۶.
۱۵. بیتهم، دی. مجلس کارآمد (۱) کارآمدی مجلس در سطح ملی، ترجمه مجید نجارزاده هنجنی، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، اسفندماه ۱۳۹۰، ص ۲.
۱۶. وکیلان، حسن. گونه‌شناسی قدرت سیاستگذاری قوای تقنینی؛ نظریه‌ها و دیدگاه‌ها، فصلنامه راهبرد، سال بیست و یکم، ش ۶۳، تابستان ۱۳۹۱، صص ۲۸۶-۲۸۰.
17. Hofmeister & Grabow, op.cit, p. 8.
۱۸. مجیب الرحمن، رحیم. نقش احزاب در پارلمان (قسمت هفتم)، پیام مجاهد، ۲۳ میزان ۱۳۸۴، ص ۱. قابل دسترس در:
<http://www.ariananet.com/modules.php?name=Artikel&file=index&op=view&sid=3333>



19. Wolfgang C.Muller, "Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work", *European Journal of Political Research*, 37, 2000, p. 309.
۲۰. کی جانسون، جان و رابرت، تی ناکامورا، مبانی پارلمان برای آشناسازی اعضای شورای ملی، بانک جهانی، ۲۰۰۶، صص ۵۵-۵۶.
۲۱. وکیلان، پیشین، ص ۲۸۲.
۲۲. اولسون، پیشین، ص ۹۱.
۲۳. همان، صص ۲۱۳-۲۱۴.
۲۴. نقیبزاده، احمد. نقش، رفتار و عملکرد احزاب در جوامع امروز، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ۱۳۷۷ ف ش ۱۳۶-۱۳۵، ص ۵.
۲۵. هیوود، پیشین، ص ۳۵۵.
26. Hofmeister & Grabow, op.cit, p. 8.
27. Rod Hague & Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, Palgrave Macmillan, 2004, p:190.
28. Muller, op.cit, p. 310.
29. Gerald C.Wright & Brian F.Schaffner, "The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures", *American Political Science Review*, Vol.96, No.2, June 2002, p. 367.
30. Muller, op.cit, pp. 309-311.
31. Hague & Harrop, op.cit, p. 190.
۳۲. جانسون و ناکامورا، پیشین، ص ۵۷.
33. Muller, op.cit, pp. 311-312.
34. **Ibid**, p. 319.
35. **Ibid**, p.330.
36. **Ibid**, p. 328.
37. Wright & Schaffner, op.cit, p. 377.
38. Zdzislaw Kedzia & Agata Hauser, "The Impact of Political Party Control Over the Exercise of the Parliamentary Mandate," *Interparliamentary Union*, p. 10.
۳۹. علی نوری، حسین. احزاب سیاسی و نظام‌های حزبی، تهران، انتشارات گستره، ۱۳۸۱، صص ۱۷۱-۱۷۰.
۴۰. همان، ص ۱۷۱.
41. Bab Walter, "the role of political parties inside and outside parliament", 27 september, 2012, p.7 in: www.bobwaltermp.com.
42. David May Hew, *Congress: the Electoral connection*, New Haven, ct: Yale University Press, 1974, p. 27.
43. J.A. Aldrich, *Why Parties?*, Chicago, University of Chicago Press, 1999, p:23
44. Muller, op.cit, pp. 311-312.
45. **Ibid**, p. 323.
46. Grant Mitchell, "The Role of Political Parties in Parliament", 17 July, 2013, in http://senatorgrantmitchell.ca/blog/19387_the-role-of-political-parties-in-parliament.aspx
۴۷. سینایی و زمانی، پیشین، ص ۲.
۴۸. وکیلان، پیشین، صص ۲۷۳-۲۷۴.
۴۹. نقیبزاده، پیشین، ص ۵.

50. Wright & Schaffner, op.cit, p. 367.
۵۱. وکیلان، پیشین، ۲۸۲.
۵۲. همان.
۵۳. اولسون، پیشین، ص ۶۰.
۵۴. رحیمی، پیشین، ص ۲.
۵۵. اولسون، پیشین، ص ۶۰.
56. Muller, op.cit, p. 316.
۵۷. ایوبی، حجتا... . پدای و پویایی احزاب سیاسی در غرب، تهران، انتشارات سروش، ۱۳۸۲، ص ۱۰۲.
58. Muller, op.cit, p. 316.
59. C.J Dohman, "The Problem of Externality", Journal of Low and Economics, 22, p.148.
۶۰. هیوود، پیشین، ص ۳۶۳.
۶۱. اولسون، پیشین، ص ۸۳.
62. R.D Kiewiet & M.D McCubbins, The Logic of Delegation, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 27-28.
63. Hague & Harrop, op.cit, p. 190.
64. Muller, op.cit, p. 327.
۶۵. اولسون، پیشین، ص ۸۴.
66. Aldrich, op.cit, p. 28.
67. Hague & Harrop, op.cit, p. 190.
68. P. Jones & J. Hudson, "The Role of Political Parties: An Analysis Based on Transaction," Public Choice, 94, p. 178.
69. Power, 2011, p. 23.
۷۰. اولسون، پیشین، ص ۷۴.
۷۱. همان، صص ۸۲-۸۳.
72. Wright & Schaffner, op.cit, p. 370.
۷۳. اولسون، پیشین، ص ۸۵.
۷۴. هیوود، پیشین، ص ۳۶۵.
۷۵. همان، ص ۴۶۹.
۷۶. اولسون، پیشین، صص ۷۲-۷۳.
۷۷. جانسون و ناکامورا، پیشین، صص ۵۷-۵۸.
۷۸. اولسون، پیشین، ص ۷۴.
79. Wright & Schaffner, op.cit, p. 376.
80. **Ibid**, p.374.
۸۱. اولسون، پیشین، ص ۸۱.
۸۲. دیوید بیتهام، پیشین، صص ۱۶۴-۱۶۶.
۸۳. نقیب‌زاده، پیشین، ص ۵.
84. Hofmeister & Grabow, op.cit, p. 37.
85. **Ibid**, pp. 37-38.



86. Muller, op.cit, p. 327-328.
87. Ibid, p. 328.
88. Hofmeister&Grabow,op.cit, p. 39.
89. Walter,op.cit, p. 6.
۹۰. توحیدی، مرجان. دشواری‌های مجلس غیرحزبی، روزنامه کارگزاران، یکشنبه ۲۹ بهمن‌ماه ۱۳۸۵.
۹۱. همان.
۹۲. نظر لاریجانی درباره فعالیت حزبی در ایران، وبسایت هم‌اندیشی، شنبه ۱۸ آذرماه ۱۳۹۱.
۹۳. همان.
۹۴. لاریجانی: برخی احزاب سریع به خواب می‌روند، وبسایت جام نیوز، ۱۲ آذرماه ۱۳۹۲.
۹۵. باهنر: نیازمند احزاب قدرتمند هستیم/عملکرد حزبی در کشور باید ستایش شود، خبرگزاری ایسنا، شنبه ۱۴ دی‌ماه ۱۳۹۲.
۹۶. همان.
۹۷. نظر توکلی درباره دو حزب موفق در تاریخ ایران، وبسایت خبر آنلاین، چهارشنبه ۱۰ اسفندماه ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۲۴۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقش و جایگاه احزاب در تقویت و ارتقای کارآمدی مجالس قانونگذاری

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: غلامرضا ابراهیم‌آبادی

ناظر علمی: خیراله خیری‌اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. پارلمان
۲. قانونگذاری
۳. سیاستگذاری
۴. احزاب سیاسی
۵. پاسخگویی
۶. نمایندگی
۷. ایران



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۲۱