

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

راه‌نمای تحلیلی نیاز قانون‌گذاری

معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

جلالی، رضا

راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری / مجری طرح رضا جلالی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۷.

۱۷۴ ص.: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۷/۵۹)
ISBN: 978-964-8427-45-5: ریال ۲۸۰۰۰

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه: ص. [۱۶۹]-۱۷۴.

۱. قانون‌گذاری -- نیازسنجی. ۲. قوه مقننه -- نیازسنجی. الف. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. معاونت پژوهشی. ب. عنوان.

۲/۸۷ ج / ۵۱۱ جف

۱۳۸۷

عنوان: راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری

مجری طرح: رضا جلالی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر نشر: عبدالرضا فاضلی

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۳۸۷

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

چاپ: رنگین‌کمان هنر

قیمت: ۲۸۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مجری طرح است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

.....	سخن ناشر	۱
.....	پیشگفتار	۳
.....	مقدمه	۵
.....	۱ الگوی مطالعات قانون گذاری	۵
.....	۲ دهه ۱۹۷۰ و تغییر نگرش	۶
.....	۳ دهه ۱۹۹۰ و گسترش شیوه‌ها و افزایش مطالعات موردی	۷
.....	۴ عناوین الگوی جدید مطالعات قانون گذاری	۸
.....	۵ عنوان و محتوای کتاب حاضر	۹
.....	راهنمای اول تعاریف و کلیات	۱۳
.....	۱-۱ تعریف واژه‌ها	۱۵
.....	۱-۱-۱ قانون گذاری	۱۵
.....	۱-۱-۲ نیازها	۱۶
.....	۱-۱-۳ تحلیل	۱۶
.....	۱-۱-۴ تحلیل نیازها	۱۷
.....	۱-۲ ماهیت تحلیل نیاز	۲۰
.....	۱-۲-۱ تحلیل نیاز، پروژه را قابل دفاع، قابل سنجش و با صرفه می کند	۲۰
.....	۱-۲-۲ تحلیل نیاز، تخصیص بهینه منابع را به همراه دارد	۲۱
.....	۱-۲-۳ تحلیل نیاز، تلاش‌های جاری را تقویت می کند	۲۱
.....	۱-۲-۴ تحلیل نیاز، باعث جلب توجه رسانه‌ها می شود	۲۱
.....	۱-۲-۵ تحلیل نیاز، فرصتی برای نگرش جدید به پروژه‌هاست	۲۲
.....	۱-۲-۶ تحلیل نیاز، استراتژی مناسبی برای به مشارکت طلبیدن افراد است	۲۲
.....	۱-۳ راهبردهای تحلیل نیاز	۲۶
.....	۱-۳-۱ گام اول: انجام یک تحلیل فاصله یا شکاف	۲۷
.....	۱-۳-۲ گام دوم: تعریف اولویت‌ها	۲۸
.....	۱-۳-۳ گام سوم: تعیین شرح وظایف نهاد تحلیل نیاز	۲۸

- ۲۸-۳-۴ گام چهارم: شناسایی راه‌حل‌های ممکن و بهره‌برداری از فرصت‌ها ۲۸
- ۲۹-۴ راه‌های جمع‌آوری اطلاعات ۲۹
- ۲۹-۴-۱ رهیافت داده‌های موجود ۲۹
- ۲۹-۴-۲ رهیافت نظرسنجی ۲۹
- ۳۰-۴-۳ رهیافت منابع اطلاعات کلیدی ۳۰
- ۳۱-۴-۴ تالار گفت‌وگوی عمومی ۳۱
- ۳۱-۴-۵ مصاحبه ۳۱
- ۳۲-۴-۶ مطالعه اسناد عمومی ۳۲
- ۳۲-۴-۷ مشاهده‌ها ۳۲
- ۳۲-۴-۸ فرایند ارتقای مستمر کیفیت و مدیریت کیفیت کلی ۳۲
- ۳۲-۴-۹ سایر روش‌ها ۳۲

راهنمای دوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چیست و برای تصمیم‌سازان چه کاری باید انجام دهد؟ ۳۵

- ۴۳-۳ راهنمای سوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چگونه اجرا می‌شود؟ ۴۳
- ۴۵-۳-۱ نقش و مسئولیت پارلمان در نظام مردم‌سالار ۴۵
- ۴۵-۳-۱-۱ تقسیم قدرت در یک کشور ۴۵
- ۴۶-۳-۱-۲ پارلمان چیست؟ ۴۶
- ۴۶-۳-۱-۳ نحوه شکل‌گیری پارلمان‌ها ۴۶
- ۴۷-۳-۱-۴ ساختار پارلمان‌ها ۴۷
- ۴۷-۳-۱-۵ نقش‌های یک پارلمان ۴۷
- ۴۸-۳-۱-۶ ملزومات اساسی یک پارلمان مردم‌سالار ۴۸
- ۴۸-۳-۲ ضرورت توافق میان سایر نهادهای سیاسی با پارلمان ۴۸
- ۴۹-۳-۳ اهمیت آشکار شدن ضعف‌های پارلمان و تلاش برای ارائه راه‌حل‌ها ۴۹
- ۵۰-۳-۴ حیطه مأموریت تحلیل نیاز قانون‌گذاری و نتایج مورد انتظار ۵۰
- ۵۰-۳-۴-۱ موارد تقویت توانمندی‌ها و نهادها ۵۰
- ۵۱-۳-۴-۲ اهداف بررسی تحلیل نیاز قانون‌گذاری ۵۱
- ۵۱-۳-۴-۳ وظایف و مسئولیت‌ها ۵۱

- ۳-۵ هیئت اجرایی تحلیل نیاز قانون گذاری و نیاز توأمان به تخصص و تجربه ۵۲
- ۳-۶ جدول زمان بندی انجام تحلیل نیاز قانون گذاری ۵۳
- ۳-۷ فهرست اجرای تحلیل نیاز قانون گذاری ۵۳
- ۳-۸ بررسی موردی: چگونگی اجرای تحلیل نیاز قانون گذاری در پارلمان فیجی (مشکلات و راه حل ها) ۵۴

راهنمای چهارم چه وقت باید به تحلیل نیاز قانون گذاری اقدام کرد؟ ۶۱

- ۴-۱ تغییرات نظام مند پایه ۶۳
- ۴-۲ تشکیل دولت ائتلافی ۶۴
- ۴-۳ وظایف قانون گذاری جدید ۶۴
- ۴-۴ آگاهی از افزایش تقاضای نمایندگی ۶۵
- ۴-۵ تشخیص نیازهای درونی قوه مقننه برای تقویت نهاد قانون گذاری ۶۵
- ۴-۶ تغییرات بیرونی ۶۵
- ۴-۶-۱ موج انقلاب های دمکراتیک ۶۶
- ۴-۶-۲ انقلاب اطلاعات ۶۶
- ۴-۶-۳ جهانی سازی اقتصاد ۶۷
- ۴-۶-۴ کاهش اعتماد به نهادهای سیاسی ۶۷

راهنمای پنجم درخواست انجام تحلیل نیاز قانون گذاری از سوی چه کسی مطرح

می شود؟ ۶۹

راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون گذاری به چه مسائلی می پردازد؟ ۷۵

- ۶-۱ قوانین چه اختیارات یا مجوزهایی به قوه مقننه می دهند؟ ۷۸
- ۶-۱-۱ نظام سیاسی ۷۸
- ۶-۱-۲ نظام انتخاباتی ۷۹
- ۶-۱-۳ نظام تک مجلسی یا دومجلسی ۷۹
- ۶-۱-۴ نظام تمرکزگرایی و تمرکززدایی ۷۹
- ۶-۱-۴-۱ تقسیم بندی مایکل متسی از قوای مقننه ۸۱
- ۶-۱-۴-۲ تقسیم بندی پالزی از قوای مقننه ۸۱
- ۶-۱-۴-۳ تقسیم بندی پاکن هام از نقش ها ۸۲

- ۶-۱-۴-۴ تقسیم‌بندی فیلیپ نورتون ۸۲
- ۶-۱-۴-۵ تقسیم‌بندی گرانروی بلندل ۸۳
- ۶-۲ نظام برای قوه مقننه تا چه حد فضای سیاسی ایجاد می‌کند؟ ۸۹
- ۶-۲-۱ ایفای وظایف ۸۹
- ۶-۲-۱-۱ رابطه قوه مقننه با قوه مجریه ۹۱
- ۶-۲-۱-۲ رابطه قوه مقننه با دستگاه‌های اجرایی ۹۴
- ۶-۲-۱-۳ روابط قوه مقننه با احزاب سیاسی ۹۴
- ۶-۲-۱-۴ روابط قوه مقننه با گروه‌های ذی‌نفوذ یا ذی‌نفع یا فشار ۹۶
- ۶-۳ نقش و وظیفه قانون‌گذاران برای ارتقای قوه مقننه در نظام سیاسی چیست؟ ۹۸
- ۶-۳-۱ سازمان درونی قوه مقننه ۹۹
- ۶-۳-۲ احزاب سیاسی در قوه مقننه ۱۰۰
- ۶-۳-۳ کمیته‌های قوه مقننه ۱۰۰
- ۶-۳-۴ اعضای پارلمان ۱۰۱
- ۶-۳-۵ منابع قوه مقننه ۱۰۲
- ۶-۴ چگونه قوه مقننه می‌تواند با جامعه تعامل خوبی داشته باشد؟ ۱۰۷
- ۶-۴-۱ مفاهیم و مسائل اصلی نمایندگی ۱۰۹
- ۶-۴-۱-۱ حوزه‌های انتخابیه و جامعه مدنی ۱۱۰
- ۶-۴-۱-۲ گروه‌های به حاشیه رانده شده ۱۱۱
- ۶-۴-۲ تغییر نظام‌های انتخاباتی ۱۱۲
- ۶-۴-۳ فناوری و نمایندگی ۱۱۳
- ۶-۴-۴ قانون‌گذاران و رسانه‌های ارتباطی ۱۱۳
- ۶-۴-۵ ابعاد نمایندگی ۱۱۵
- ۶-۴-۶ عوامل تأثیرگذار بر نمایندگی ۱۱۶
- ۶-۴-۶-۱ نظام‌های انتخاباتی ۱۱۶
- ۶-۴-۶-۲ محیط سیاسی و منابع پارلمان ۱۱۷
- ۶-۴-۷ تصویر کلی گرایش‌های اصلی پارلمان در ایجاد رابطه با جامعه ۱۱۸
- ۶-۴-۸ بررسی موردی قوای مقننه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی ۱۱۸
- ۶-۵ چگونه قوه مقننه وظایف وضع قانون و نظارت را انجام می‌دهد؟ ۱۲۴

- ۱۲۵-۶-۵-۱ وضع قانون
- ۱۲۶-۶-۵-۱-۱ توانایی و مسئولیت پارلمان در فرایند وضع قانون
- ۱۲۷-۶-۵-۱-۲ فرایند رسیدگی به قوانین پیشنهادی
- ۱۳۰-۶-۵-۱-۳ قدرت مؤثر پارلمان در فرایند وضع قانون
- ۱۳۶-۶-۵-۲ نظارت
- ۱۳۸-۶-۵-۲-۱ انواع نظارت
- ۱۴۰-۶-۵-۲-۲ علنی بودن نظارت‌ها (نظارت علنی در برابر نظارت غیرعلنی)
- ۱۴۰-۶-۵-۲-۳ ارزیابی کارآمدی نظارت
- ۶-۶ چگونه نظام‌های مدیریت قانون‌گذاری و ساختارهای زیربنایی به قوه مقننه در قانون‌گذاری کمک می‌کنند؟
- ۱۴۴-۶-۶-۱ آیین و رویه‌های قانون‌گذاری
- ۱۴۵-۶-۶-۱ آیین و رویه‌های قانون‌گذاری
- راهنمای هفتم چه کسانی می‌توانند تحلیل نیاز قانون‌گذاری را انجام دهند؟ ۱۵۱**
- ۱۵۴-۷-۱ تحلیل نیاز کلی
- ۱۵۵-۷-۲ تحلیل نیاز خاص
- ۱۵۶-۷-۳ برای تحلیل نیاز با چه کسانی باید مصاحبه کرد؟
- جمع‌بندی و ملاحظات ۱۵۹**
- ۱۶۳-۱ زمینه سیاست کلان کشور
- ۱۶۳-۲ تحلیل کلان پارلمان
- ۱۶۴-۳ تحلیل اراده سیاسی حمایت‌کنندگان اصلی در نظام سیاسی
- ۱۶۴-۴ کارکردها
- ۱۶۴-۴-۱ نمایندگی
- ۱۶۴-۴-۲ وضع قانون
- ۱۶۴-۴-۳ نظارت
- ۱۶۵-۴-۴ سایر فعالیت‌های پارلمان، مدیریت و زیرساخت‌ها
- منابع و مآخذ ۱۶۹**

سخن ناشر

قوه قانون‌گذاری اگرچه در سیر تحول و تکامل خود فراز و نشیب‌های زیادی را تحمل کرده، اما همچنان اهمیت و نقش اساسی خود را به‌عنوان مهم‌ترین نهاد سیاسی حفظ کرده است. به‌علاوه تنوع و پیچیدگی مسائل در جوامع امروز، قانون‌گذاری را به امری پیچیده و چندوجهی تبدیل کرده است، به‌گونه‌ای که با توسعه جوامع، مسائل و نیازهای آنها نیز تغییر نموده و به‌طور طبیعی باید شیوه‌های قانون‌گذاری امکان حل آنها را بیابد. اساساً قانون‌گذاری باید امری واقع‌گرایانه باشد؛ زیرا قانون همواره دارای تأثیراتی بر گروه‌های ذی‌ربط و ذی‌نفع مرتبط با خود است. پس باید اطمینان حاصل شود که سیاست‌های متخذه و اجرای آنها منطقی، شفاف، قابل اجرا و قادر به تأمین اهداف و تأثیرات مورد نظر است.

همه‌ساله قوانین زیادی به تصویب می‌رسد که ممکن است بر زندگی روزمره شهروندان عادی، دستگاه‌های دولتی، بخش خصوصی، مؤسسات و سازمان‌ها تأثیر بگذارد، برخی از تأثیرات نتیجه مستقیم سیاست‌های متخذه و بقیه حاصل تبعات اجرای همین سیاست‌هاست.

هرچند قانون به‌خودی‌خود یک راه‌حل ساده برای رفع مشکلات به‌نظر می‌رسد، ولی ضروری است برای یافتن شیوه‌های بهتر برای تحقق اهداف آن، ملاحظات خاصی صورت گیرد. قانون باید به‌نحوی تدوین شود که حاکمیت را قادر به حمایت از مردم کند و درعین حال مانع بوروکراسی نبوده و در فضای کسب و کار اخلاقی ایجاد نماید و منجر به افزایش نابرابری در اجتماع نگردد.

برای نیل به این مقصود قانون‌گذاران در تدوین، اصلاح و وضع قوانین و یا هر اقدام تأثیرگذار دیگری نیازمند اطلاعات و دانش مناسبی هستند که سبب تقویت کارایی پارلمان و اثربخشی فعالیت‌های آن باشد. تأسیس مراکز پژوهشی پارلمانی از حدود ۳۰ سال پیش در جهان، با هدف پاسخ به این دسته از نیازهای اطلاعاتی و دانشی قانون‌گذاران صورت گرفته است.

مراکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت ایفای چنین نقشی اقدام به شناسایی و انتشار ادبیات جدیدی با عنوان «مطالعات پارلمانی» کرده است. این ادبیات که هنوز در جهان در حال تکمیل شدن است، حاصل تجارب گردآوری شده از کشورهای مختلف می‌باشد. کتاب حاضر یکی از سلسله کتاب‌هایی است که با این هدف تهیه و منتشر می‌شود.

امید است انتشار نتایج این مطالعات در زمان کوتاهی بتواند ذهن محققان، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران قوای سه‌گانه را با ادبیات موضوع آشنا کرده و آنها را در استفاده از تجارب موفق و اصلاح و ارتقای روندها و رویه‌های سیاست‌گذاری و تدوین قوانین و مقررات در حوزه کاری خود یاری رساند.

معاون پژوهشی مرکز

پیشگفتار

کار قانون‌گذاری شامل سه وظیفه و کارکرد اساسی است که عبارتند از: وضع قانون،^۱ نظارت^۲ و نمایندگی^۳ از میان این سه وظیفه، وضع قانون از طریق تحلیل نیازهای قانونی انجام می‌شود. به عبارتی، نمایندگان پارلمان باید قبل از وضع قانون، نیازهایی را که تأمین آنها مستلزم وضع قانون است تحلیل کنند تا اولاً نسبت به سطح و عمق نیازها اطمینان حاصل نمایند، ثانیاً به ضرورت وضع قانون – و نه ابزارهای دیگر پاسخ‌گویی به نیازها – مطمئن شوند.

قانون معمولاً حاصل توجه و اهتمام پارلمان به دو گونه نیاز است؛ یکی توجه به نیازهای عمومی و دیگری اهتمام به نیازهای سیاسی، که اولی چارچوب اداره امور جامعه و دومی چارچوب اداره امور کشور است. بدین معنی که برای تأمین نیازهای عمومی یا سیاسی (اداره امور جامعه، کشور) نیاز به «وضع قانون» است.

بدین اعتبار تحلیل نیاز قانون، تحلیل نیاز عمومی یا نیاز سیاسی است و دربرگیرنده فرایند تشخیص این نیازها که براساس نوع تشخیص، قانون‌گذار به «انشای حکم» قانونی اقدام می‌کند. از این طریق «قدرت وضع قانون» به «معرفت وضع قانون» گره می‌خورد و «قدرت هدیه معرفت» یا «قانون حاصل تحلیل» درست و عمیق نیازهای عمومی سیاسی جامعه و کشور خواهد بود. ناظر به همین معناست که پارلمان را هم «نهادی مدنی» و هم «نهادی سیاسی» می‌شناسند.

-
1. Lawmaking
 2. Oversight
 3. Representation

در این کتاب تلاش بر آن است تا با شکافتن موضوع و تدقیق اجزای تحلیل نیاز قانون، راهنمایی به‌دست آید که نشان دهد چگونه پارلمان با توانمندسازی و ظرفیت‌سازی نهادهای سیاسی، کارکردی و حقوقی خود، در حوزه نیازها به وضع قانون می‌پردازد. با توجه به عمر نسبتاً طولانی قانون‌گذاری در ایران، امروزه ضرورت توجه به ادبیات مطالعات پارلمانی در کشور بیش از پیش احساس می‌شود؛ به‌گونه‌ای که تألیف و انتشار آثاری از این دست در زمره نخستین تلاش‌ها برای بازیابی ادبیات نسبتاً غنی مطالعات پارلمانی در جهان و بومی کردن نتایج و دستاوردهای آن در کشور به‌شمار می‌رود. لذا با توجه به جوان بودن تلاش‌ها و رویکردهای ما به این دانش، کاستی‌های موجود در این کتاب را باید با دیده اغماض و اصلاح نگریست.

در تهیه این اثر مرهون همکاری و زحمات دوستان متعددی بوده‌ام که در مراحل مختلف همراهیم کرده‌اند. به‌خصوص از همکارانم سرکار خانم لیلا زرشکن عابد و جناب آقای سینا کلهر که در تهیه و تنظیم این کتاب از مساعی‌شان بهره‌مند بوده‌ام صمیمانه تشکر می‌کنم. همچنین لازم می‌دانم از جناب آقای دکتر بهزاد پورسید (معاون محترم پژوهشی مرکز پژوهش‌ها) که زمینه تدوین این اثر را فراهم کردند و جناب آقای عبدالرضا فاضلی (مدیر محترم دفتر نشریه مجلس و پژوهش) و همکارانشان که زمینه چاپ و انتشار آن را فراهم نمودند، قدردانی نمایم.

مقدمه

نحوه و الگوی مطالعات قانون‌گذاری در قرن گذشته دستخوش تغییراتی شده است و الگوی افول پارلمان‌ها، جای خود را به پارلمان‌هایی داده که در نظام‌های سیاسی نقش دارند. برای ارزیابی و تحلیل تحولات اخیر در عرصه مطالعات قانون‌گذاری، ابتدا باید چگونگی رخ دادن این تحولات را در قرن گذشته مرور کنیم. در این صورت قادر خواهیم بود عناوین جدید تحقیقات قانون‌گذاری، از جمله تحلیل نیاز قانون‌گذاری و نیز افزایش مطالعات موردی پارلمان‌ها را — که در دهه گذشته رخ داده — درک کنیم.

۱ الگوی مطالعات قانون‌گذاری

الگوی مطالعات قانون‌گذاری، از بدو پیدایش تا حد زیادی از جامعه علمی و قوای مقننه انگلستان و آمریکا متأثر بود. آن‌چنان‌که بسیاری معتقدند پارلمان بریتانیا، مادر پارلمان‌های دیگر است. این مسئله خود برای تأثیرگذاری عمیق پارلمان انگلیس بر ادبیات مطالعات قانون‌گذاری، توضیح مناسبی است.

اولین نویسندگانی که به تأمل درباره پارلمان‌ها پرداختند؛ نمایندگان پارلمان و یا روزنامه‌نگاران انگلیسی از جمله «جان استوارت میل»^۱ و «والتر باگهوت»^۲ بودند. همچنین می‌توان گفت تأثیرگذاری آمریکا بر این ادبیات، به دلیل اهمیت کنگره، یعنی نقش کلیدی آن در نظام سیاسی آمریکا و سطح حرفه‌ای‌گری و پیچیدگی آن است. ارتباط

1. John Stuart Mill

2. Walter Bagehot

نزدیک میان آمریکا و انگلیس، به تسلط کلی هر دو کشور بر الگوی مطالعات قانون‌گذاری سایر کشورها انجامید. چنین تسلطی تا سال‌های دهه ۷۰ همچنان ادامه یافت و تحولات کلی این الگو و نوع عناوین را تحت تأثیر قرار داد. مطالعات، هرچه بیشتر به سمت مسائل خاص گرایش یافتند (به‌ویژه در ادبیات آمریکایی)، می‌توان گفت کسی به فکر مطالعه تطبیقی پارلمان‌ها نبود. به بیان دیگر، فقط دو عنوان کلی در مطالعات قانون‌گذاری مورد توجه قرار می‌گرفت: «قدرت در نقش قانون‌گذاری» و «رفتار سیاسی نمایندگان».

این تحولات، حاصل پیدایش مکتب رفتارگرایی در علوم سیاسی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود که بر مطالعات قانون‌گذاری تأثیرات زیادی گذاشتند. به دنبال پیدایش این مکتب، درباره سوابق اجتماعی، جمعیت‌شناختی نمایندگان و چگونگی رأی‌گیری و رأی دادن آنها در پارلمان مطالعات زیادی انجام پذیرفت که بیشتر این مطالعات براساس وضعیت نمایندگان انگلیسی و آمریکایی بود.

قدرت در نقش قانون‌گذاری، به این دلیل عنوان غالب در ادبیات مطالعات قانون‌گذاری بود که در آن زمان تصور می‌شد علت وجودی پارلمان، قانون‌گذاری بوده است. چنین نگرشی موجب ایجاد الگوی افول پارلمان‌ها شد که تا حد زیادی با مطالعات انجام شده درباره پارلمان بریتانیا تقویت می‌شد. اولین بار ایده افول پارلمان‌ها در دهه ۲۰ به‌وسیله لرد بریس مطرح گردید و در مدت ۵۰ سال توانست به یک الگوی غالب مبدل شود. این ایده بر این فرض استوار بود که در زمان‌های گذشته، پارلمان‌ها یک دوره طلایی داشتند. آنها از نظر عملی در فرایند وضع قانون قدرتی نداشتند و چنین قدرتی انحصاراً در دست قوه مجریه بود.

۲ دهه ۱۹۷۰ و تغییر نگرش

مطالعات قوای مقننه در دهه ۱۹۷۰، بیشتر به‌علت توسعه این قوه و ایجاد انواع متفاوتی از پارلمان‌ها تا حد زیادی تغییر کرد. انجام تعدادی مطالعه تطبیقی باعث شد که این الگو از سطح واقعیات پارلمان‌های آمریکا و انگلیس فراتر رود. مطالعات درباره قوای مقننه غیرمردم‌سالار و در کشورهای در حال توسعه، راه‌های جدیدی را در این الگو پدید آورد. بر مبنای این مطالعه، ما نباید ویژگی‌های اساسی پارلمان‌ها، از جمله جلسات منظم پارلمان، کمیته‌ها یا وجود ابزار تحقیق و تفحص را امری مسلم بدانیم. همچنین این

مطالعات نشان داد که نقش پارلمان فراتر از نقش وضع قانون است. به عبارت دیگر، این مطالعه به بیان اهمیت سایر نقش‌های یک پارلمان از جمله مشروعیت‌بخشی، آموزش و پرورش، استخدام، نمایندگی و ... پرداخت.

در چنین اوضاعی ادبیات مطالعات قانون‌گذاری نه فقط به سمت مطالعات موردی دیگر، که به سمت عناوین تحقیقی جدید سوق یافت. این امر موجب ایجاد نگرشی جامع‌تر بر پارلمان شد. اما هنوز نگرش و ادبیات سنتی — که حول پارلمان‌های انگلیس و آمریکا و نقش قانون‌گذاری مرکزیت داشت — غالب بود و همواره با ایده‌های جدید تکمیل می‌شد.

۳ دهه ۱۹۹۰ و گسترش شیوه‌ها و افزایش مطالعات موردی

الگوی مطالعات قانون‌گذاری در دهه ۱۹۹۰ دچار تغییرات و تحولات زیادی گردید و نه فقط بیشتر توسعه یافت؛ بلکه بسیار متنوع شد. دلیل این گسترده‌گی، معرفی نظام مردم‌سالاری اوایل دهه ۱۹۹۰، به بخش‌های شرقی و مرکزی اروپا بود. تحولات هم‌زمان در بیش از ۱۰ پارلمان جدید، موجب علاقه‌مندی بیشتر جامعه مطالعات قانون‌گذاری به این‌گونه مسائل و حتی برگزاری همایش‌هایی گردید.

این امر نیرویی تازه‌نفس (کارشناسانی از کشورهای دارای نظام مردم‌سالار نوپا) را با خود به عرصه آورد و به علت آشکار شدن واقعیات جدید در جریان نظارت‌های دقیق، بحث و بررسی درباره این موضوعات آغاز گردید.

به این ترتیب، از آن زمان به بعد، گسترده‌گی این الگو، موجب ایجاد مراکز پژوهشی جدید پارلمان و مجموعه نشریاتی شد که به خصوص درباره مطالعات قوه مقننه فعالیت می‌کردند. مجموعه‌هایی نظیر، مجله قانون‌گذاری، کتابخانه مطالعات قانون‌گذاری فرانک کاس و مجموعه قوای مقننه ساموئل پترسون در سال ۱۹۹۴ در دانشگاه ایالتی اوهایو. سپس قوای مقننه مرکز و شرق اروپا و حتی قوای مقننه برخی از کشورها از مکزیک تا ژاپن، آفریقای جنوبی و روسیه، به مطالعات موردی روی آورده و این مطالعات حتی تا حد پارلمان‌ها و قوای مقننه ناشناخته‌ای مانند قوای مقننه بوتسوانا، جزایر سلیمان، فیجی و ... نیز ادامه یافته است. دلیل این گسترده‌گی در نظر گرفتن مسئله بررسی پارلمان‌های سایر نقاط جغرافیایی در الگو می‌باشد. بنابراین، مطالعات قانون‌گذاری و موضوعات آن موارد

جدیدی محسوب می‌شود و هنوز در حال تکمیل است. به‌خصوص اینکه مطالعات پارلمانی و قانون‌گذاری – که بیشتر حول مجالس ملی انجام می‌شد – (به‌جز آمریکا)، امروزه از طریق مطالعات چشمگیری تقویت می‌شود که این مطالعات درباره مجامع پارلمانی منطقه‌ای نیز انجام می‌گیرد. این امر از یک‌سو تا حد زیادی به‌علت تمرکززدایی بریتانیایی است – که باعث ایجاد دو مجمع منطقه‌ای و یک پارلمان گردید – و ازسوی دیگر تبدیل شدن پارلمان اروپا در دهه‌های اخیر به یکی از موارد مهم برای مطالعه و پژوهش. دلیل عمده دیگر در ترغیب مطالعه این پارلمان، مسئله مشروعیت اتحادیه اروپایی است.

تحولات گسترده مطالعات قانون‌گذاری موجب شد این الگو تا حد زیادی از پژوهش براساس مطالعات موردی آمریکا فاصله بگیرد و این درحالی است که ادبیات موجود بر پایه مطالعات موردی آمریکا، هنوز غنی‌ترین ادبیات به‌شمار می‌آید. یکی از ابعاد کلیدی این تغییر، دوگانگی موجود میان مطالعات قانون‌گذاری کمی و کیفی است. پژوهش‌های قانون‌گذاری به شیوه آمریکایی تا حد زیادی کمی هستند و این درحالی است که سمت‌وسوی تحولات جدید در عرصه مطالعات قانون‌گذاری، بیشتر کیفی است.

۴ عناوین الگوی جدید مطالعات قانون‌گذاری

توسعه الگوی مطالعات قانون‌گذاری در این دوره با پیدایش انواع جدیدی از پژوهش‌ها همراه بوده است که در اینجا به چند موضوع مطرح، اشاره می‌کنیم:

- پارلمان و نظام سیاسی،
- روابط میان پارلمان و جامعه مدنی،
- روابط میان پارلمان و شهروندان و حوزه‌های انتخابیه،
- روابط میان پارلمان و رسانه‌ها،
- کمیته‌های پارلمانی،
- حضور زنان در پارلمان،
- خط‌مشی احزاب در پارلمان،
- پارلمان‌ها و مجامع بین‌المللی پارلمانی،
- بودجه در پارلمان،

- عملکرد پارلمان،
 - کارکردهای سه‌گانه پارلمان،
 - فراکسیون‌های پارلمانی،
 - رویه‌های پارلمانی،
 - آیین‌نامه داخلی پارلمان،
 - رهبری پارلمان،
 - زیرساخت‌ها و مدیریت پارلمان،
 - کارکنان پارلمان،
 - مراکز تهیه اطلاعات،
 - نظام سیاسی و پارلمان،
 - گروه‌های مرجع و گروه‌های فشار،
 - روابط قوه مقننه و قوه مجریه،
 - لابی در پارلمان،
 - تحلیل نیاز قانون‌گذاری،
 - ارزیابی تأثیرات قانون،
- به‌طور کلی می‌توان عناوین اصلی مطالعات قوه مقننه را در نمودار ۱ جمع‌بندی کرد.

۵ عنوان و محتوای کتاب حاضر

«تحلیل نیاز قانون‌گذاری» از اساسی‌ترین مطالعات قانون‌گذاری بوده که از سابقه اندکی برخوردار است. چارچوب اصلی این مطالعات، بر پایه مطالعات قوه مقننه و معطوف به نیازهای آن است. نهادهای بین‌المللی و مجامع پارلمانی منطقه‌ای و برخی پارلمان‌های ملی قوی به این مطالعات به‌طور عمده توجه دارند و ادبیات مدون و مدلی به‌عنوان راهنمای عمل هنوز تشکیل نشده است. آنچه این مطالعه را متمایز می‌سازد؛ توجه به این نکته مهم است که با وجود گردآوری تجربیات و جمع‌بندی آنها، هنوز ما برای عمل در سطح مجلس ملی خود با یک سلسله پرسش‌ها روبه‌رویم که پاسخ کلی یا جزئی به آنها در گرو توجه به بومی‌سازی و همچنین اقتضائات نظام سیاسی است. به بیان دیگر یک

تحلیل نیاز قانون گذاری با مجموعه‌ای از پرسش‌ها درباره روابط و اقتضات پارلمان آغاز می‌شود و از این‌رو به‌طور کامل به مسائل و نیازهای بومی پارلمان خاص معطوف است. آنچه در این کتاب ارائه می‌شود؛ جمع‌بندی و تحلیل تجارب، یافته‌ها و روش‌هایی است که در حوزه‌های مفهومی و عملی تحلیل نیاز قانون گذاری قابل دسترس می‌باشد تا به‌صورت مدون و با توجه به اقتضات ملی و بومی، راهنمایی لازم برای انجام تحلیل نیاز مجلس شورای اسلامی انجام گیرد. این کتاب دارای یک مقدمه، هفت راهنما، جمع‌بندی و ملاحظات به شرح ذیل است:

راهنمای اول^۱ - تعاریف و کلیات موضوع،

راهنمای دوم- تحلیل نیاز قانون گذاری چیست و برای تصمیم‌سازان چه کاری باید انجام دهد؟

راهنمای سوم- چگونگی اجرای تحلیل نیاز قانون گذاری

راهنمای چهارم- چه وقت باید به تحلیل نیاز قانون گذاری اقدام کرد؟

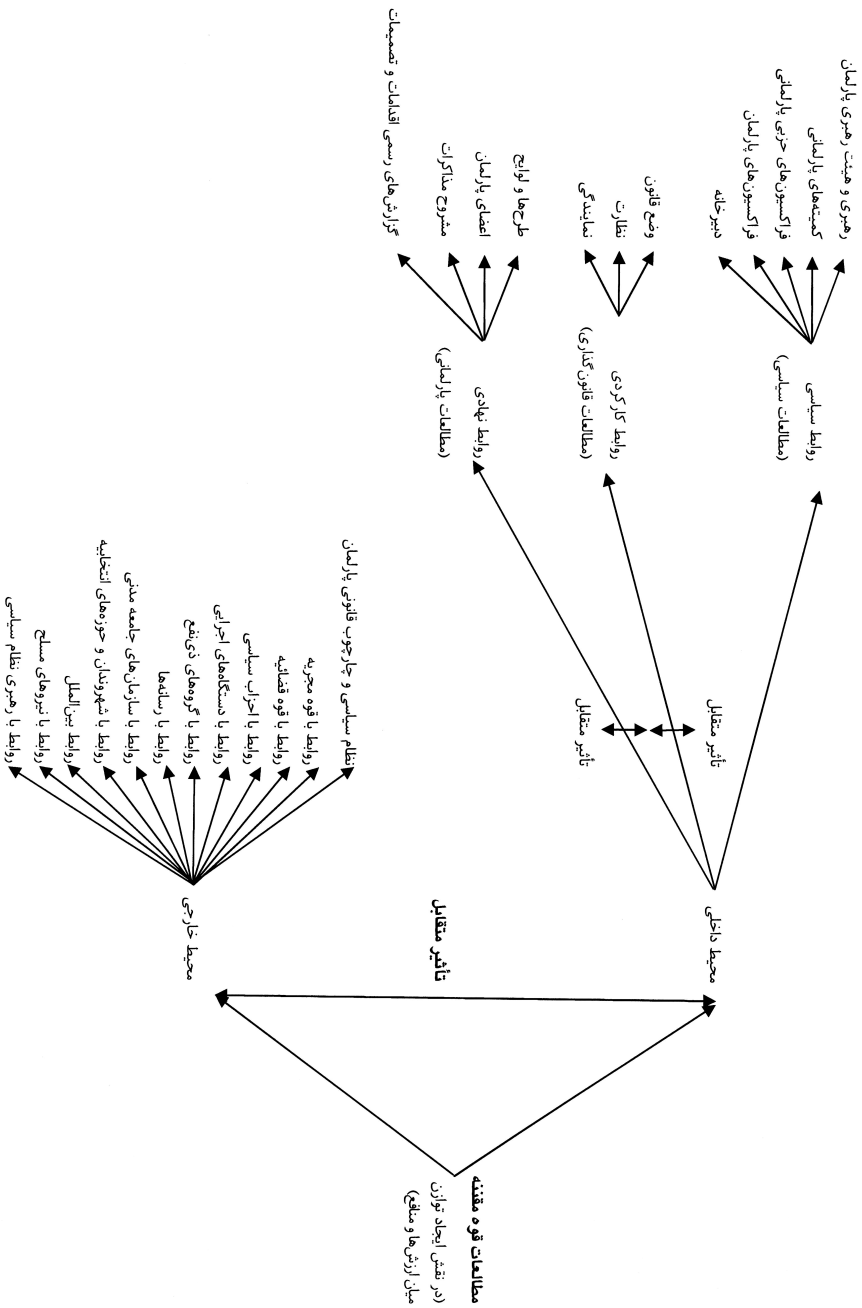
راهنمای پنجم- درخواست انجام تحلیل نیاز قانون گذاری از سوی چه کسی مطرح می‌شود؟

راهنمای ششم- تحلیل نیاز قانون گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟

راهنمای هفتم- چه کسانی می‌توانند تحلیل نیاز قانون گذاری را انجام دهند؟

به هر تقدیر یکی از اساسی‌ترین برنامه‌های تقویت قانون گذاری، تحلیل نیاز است. به‌خصوص با گذر از دوره افول پارلمان‌ها و افزایش مداخله آنها در فرایندهای سیاسی، بازسازی نقش قوای مقننه برای انجام قانون گذاری از طریق تحلیل نیاز، ضروری است. به‌طور کلی وظیفه ذاتی پارلمان - علاوه بر وظایف کارکردی سه‌گانه آن - ایجاد توازن میان ارزش‌های نظام سیاسی و منافع عمومی است. بنابراین به‌وسیله این رابطه دوجانبه، پارلمان از سویی با نظام سیاسی، نهادی سیاسی بوده و از سوی دیگر با منافع عمومی، نهادی مدنی است. ایفای مستمر و متعادل این وظیفه در گرو تشخیص و تعیین نیازها در هر دو سوی ارزش‌ها و منافع خواهد بود. کاری که با یک تحلیل نظام‌مند نیازهای قانون گذاری ممکن خواهد شد.

۱. هر راهنما به مثابه یک فصل است.



نمودار ۱ عناوین اصلی مطالعات قوه مقننه

راهنمای اول

تعاریف و کلیات

۱-۱ تعریف واژه‌ها

تحلیل نیاز قانون‌گذاری،^۱ از سه واژه تحلیل،^۲ نیاز^۳ و قانون‌گذاری^۴ ترکیب شده است. هر یک از این واژه‌ها در معانی اصطلاحی زیر به کار رفته‌اند:

۱-۱-۱ قانون‌گذاری

Legislative از ریشه لاتینی *Legis latio* به تفکیک واژه *Legis* – که در ادبیات حقوقی عموماً با واژه لاتینی *Lex* شناخته می‌شود – به معنای «قانون» و واژه *latio* به معنای پیشنهاد یا طرح کردن (یک قانون) آمده است.^۵ معنای این کلمه در حالت صفت به شرح ذیل است:

(*Worldnet Princeton University*, 2003), (*Marriam Webster Dictionary law*, 2005).

۱. به یکی از قوای حکومت اطلاق می‌شود که با اختیاراتی مانند وضع قانون، وضع مالیات، وضع اعتبارات مالی و بودجه تقویت شده و با قوای مجریه و قضائیه قابل مقایسه است.
۲. به مجموعه‌ای متشکل از کمیته‌های قانون‌گذاری، شوراها و هیئت‌های قانون‌گذاری اطلاق می‌شود که از اعضای قوه مقننه هستند.
۳. به طراحی هرگونه کمک نظام‌مند به قوه مقننه برای گذراندن قوانین – از جمله طراحی مؤسسات پژوهش قانون‌گذاری – اطلاق می‌شود.

1. Legislative Needs Assessment
2. Assessment
3. Needs
4. Legislative
5. Shorter Oxford Dictionary, 2004

۴. به قوه‌ای اطلاق می‌شود که وظیفه وضع قانون، امکان طرح و یا تصویب قوانین (به‌جز قوای مجریه و قضائیه) را در اختیار دارد.
۵. به قوه‌ای که دارای قدرت انجام وظیفه تقنین است.
همچنین این کلمه در حالت اسم به‌شرح معانی ذیل است:
(*The Randomhouse Unabridged Dictionary, 2006*), (*America Heritage Dictionary, 2004*).
۱. قدر وضع قانون.
۲. قوه‌ای از قوای حکومت که وظیفه وضع قانون، وضع عوارض، مالیات و تخصیص بودجه را برعهده دارد.
۳. هر چیز مرتبط با قوه مقننه.
۴. مجموعه‌ای مرکب از اعضای یک مجلس قانون‌گذاری، شامل کمیته نظارت قانون‌گذاری و کمیته حزبی قانون‌گذاری.
۵. طرح یا پیشنهادی که به‌وسیله یک مجلس قانون‌گذاری ارائه یا کارآمد شده است.

۱-۱-۲ نیازها

این عبارت در اصطلاح به معنای فاصله میان نتایج جاری (موجود) و لازم (مطلوب) است. به بیان دیگر، فاصله میان «نتایج آنچه هست و آنچه باید باشد».
(A. Dontriner, A. Greenberry, R. and Watkins, 1993, 63).
به این معنا، فاصله، معرف نیازهایی است که باید تأمین شود تا شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب پر گردد.

انواع نیاز براساس نوع تقاضا به سه دسته تقسیم می‌شود:

۱. نیازهای استنباطی،
۲. نیازهای ابرازی،
۳. نیازهای مسلم.

۱-۱-۳ تحلیل

این عبارت در اینجا به معنای تحلیل و در اصطلاح عبارت است از: «فرایند مستندسازی» که معمولاً با توجه به قابلیت اندازه‌گیری، به سنجش دانش، مهارت، نگرش و باور می‌پردازد.

در ذیل، انواع تحلیل به روش‌های گوناگون دسته‌بندی شده است که مهم‌ترین این دسته‌بندی‌ها عبارت‌اند از:

۱. تحلیل تکوینی و مجمل: که اولی در پایان پروژه و دیگری در جریان پروژه انجام می‌گیرد.
۲. تحلیل عینی و ذهنی: که اولی نوعی پرسش است و فقط یک پاسخ صحیح دارد و دیگری بیش از یک پاسخ صحیح دارد.
۳. تحلیل با ارجاع به مقیاس و ارجاع به قاعده: که در اولی مورد تحلیل، بر پایه مقیاس تعریف شده سنجیده می‌شود و در دیگری، مورد تحلیل، بر پایه مقیاس تعریف شده سنجیده نمی‌شود؛ بلکه به رویه‌ها و روندها ارجاع می‌شود.
۴. تحلیل رسمی و غیررسمی: که در اولی براساس نوع عملکرد به آن نمره یا رتبه می‌دهند و دیگری که معمولاً براساس یک سند مکتوب (مانند استانداردهای کیفیت) به تحلیل، اعتبار و قابلیت اطمینان می‌دهد؛ شامل سه گروه از استانداردهاست از جمله تحلیل کارکنان، برنامه و مشتریان. (A. Dontriner, A. Greenberry and R. Watkins, 1998, 96)

۴-۱-۱ تحلیل نیازها^۱

تحلیل نیاز یا تحلیل نیازهای گروه هدف،^۲ از جمله گام‌های اولیه در طراحی و توسعه برنامه‌های گسترده است. طراحی و توسعه برنامه، فرایندی پیش‌رونده و مرتبط است که علاوه بر تحلیل نیازهای مشتریان، مواردی از جمله گزینش روش‌ها، ظرفیت مناسب در انجام برنامه، ارزیابی فرایندها و بازده‌های برنامه را دربرمی‌گیرد. برای اولین بار در ایالات متحده آمریکا، تحلیل نیاز در متن مصوبه روندهای اداری به‌صورت عملیاتی در سال ۱۹۴۶ مطرح شد. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، تحلیل نیازهای محلی، ایالتی یا فدرال، بیش از ۳۰ تا ۵۴ مورد از قوانین خدمات انسانی و بهداشتی را دربرگرفت. از آن پس بر مشارکت دادن شهروندان در برنامه‌ریزی، اجرای برنامه‌ها و ارزیابی برنامه‌ها در سطح وسیع، به‌صورت فزاینده تأکید شد و این تأکید در سطح بین‌الملل نیز از پایین به بالا توصیه می‌شود و این برخلاف روندی است که در دوران گذشته، نیازها به‌وسیله مشاوران خارجی، تعیین و برنامه‌ها در پاسخ به این نیازها توسعه می‌یافت. این روند توسعه درون‌زا نام دارد.

1. Needs Assessment

2. Assessing Target Group Needs

بنابراین تحلیل نیاز، فرایندی است برای تشخیص نیازها یا فاصله‌ها و اولویت‌بندی آنها برای یافتن راه‌حل مناسب. چنین فرایندی بر این فرض استوار است که هزینه‌های نادیده گرفتن نیازهای جامعه یا سازمان به نسبت ارزش افزوده حل‌وفصل آنها برای جامعه یا سازمان بیشتر است و باید بتوان میان نیازها، خواست‌ها^۱ و علایق^۲ تمایز قائل شد. نیاز امری ضروری برای تحقق اهداف است. خواست‌ها ضروری نبوده؛ بلکه مفید و دلخواهند. علایق نیز نمایانگر کنجکاو‌ی‌ها و مشغله‌های افراد است. افراد عادی این سه مورد را خلط می‌کنند، اما در تحلیل نیاز باید مرز میان این سه را معین کرد.

(Darryl L. Sink & Associates, Inc, 2001, 2)

پس از تحلیل نیاز، اصطلاح «بررسی نیاز»^۳ قرار دارد که فرایندی است برای تعیین دلایل و چرایی به‌وجود آمدن نیازها یا فاصله‌ها. آن‌گونه که انواع ابتکارها و اقدامات مقتضی بعدی و ممکن، انتخاب شده باشد.

تحلیل نیاز، پیش‌شرط اجرایی بررسی نیاز است که خود فرایندی پایانی محسوب شده و با تعیین دلایل و چرایی به‌وجود آمدن نیازها و ضرورت انجام انواع نوآوری‌ها و اقدامات مقتضی از جمله آموزش مشاغل، کمک‌ها و بازطراحی مشاغل، پاسخ‌گویی نیازها آغاز می‌شود. (N. L. Mccaslin and J. P. Tibeziinda, 2000, 61)

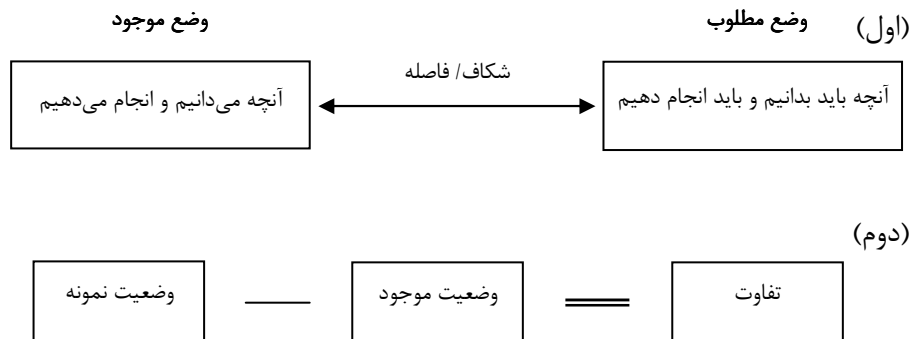
به‌این ترتیب، تحلیل نیاز، جست‌وجویی است درباره آنچه هست و آنچه باید باشد. به بیان دیگر آنچه معمولاً با عملکرد سازمان یا فرد پیوند خورده است.

(R. H. Rouda & M. E. Kusy, 1995, 6)

این جست‌وجو تلاشی است نظام‌مند برای جمع‌آوری اطلاعات و تعیین ماهیت مسائل، چالش‌ها و فرصت‌ها در یک حوزه خاص و سپس تعیین راه‌حل‌ها یا انتخاب انواع ابتکارات و اقداماتی که می‌تواند ما را به‌سوی تأمین نیازها یا پر کردن فاصله‌ها، در کمترین زمان ممکن و با شیوه‌ای اقتصادی و مقرون‌به‌صرفه رهنمون شود. (D. L. Sink, 2001, 3)

این نظام براساس ضوابط ذیل عمل می‌کند:

-
1. Wants
 2. Interest
 3. Needs Analysis



شکل ۱-۱ نظام جمع‌آوری اطلاعات و تعیین ماهیت مسائل

معروف است که «برای حل مسئله، ابتدا باید ماهیت آن را تعیین کرد...»^۱ و حل مسائل به‌وسیله برنامه‌ریزی ممکن است. از این‌رو تحلیل نیاز، ابزاری برای برنامه‌ریزی بوده که ابتدا نیازهای سازمان را مستند و سپس با برنامه‌ریزی برای حل مسئله و تنظیم اهداف، منافع عمومی را افزایش داده و آن را تضمین می‌کند.

(Iowa State University Extension, 2000, 3)

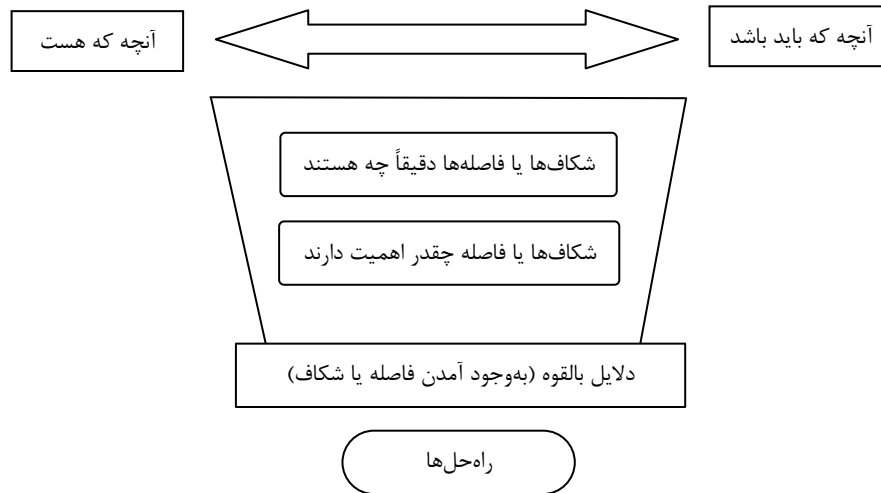
یک تحلیل نیاز دو عنصر یا دو جزء را شامل می‌شود:

۱. نیازی که در نتیجه فاصله میان نتایج موجود و مطلوب به‌وجود آمده است.
 ۲. تحلیل نیازی که فرایند تعیین فاصله‌ها را بر مبنای تفاوت‌ها میان «آنچه هست» و «آنچه باید باشد» در برمی‌گیرد. این فرایند بر پایه تلفیق داده‌های خام و ضعیف با داده‌های اثبات‌پذیر مستقل و پخته استوار می‌شود.
- نیازهای تعریف شده، اولویت‌بندی می‌شوند و ضرورت تحلیل آنها همواره بر این اصل اساسی استوار است که هزینه بی‌توجهی و نادیده گرفتن نیازها یا شکاف‌های ایجاد شده در سازمان یا اجتماع، باید به نسبت تأثیرات آنها بر سازمان یا اجتماع، مقایسه شود.

در شکل ذیل، فرایند تحلیل نیاز ارائه شده است:

(International Society for Performance Improvement, 1998, 7)

1. To solve a business problems, first determine the nature of that problem ...



شکل ۱-۲ فرایند تحلیل نیاز- بررسی نظام‌مند شکاف یا فاصله

۱-۲ ماهیت تحلیل نیاز

اجرای یک تحلیل نیاز، مانند انجام اقدامات یک سفر است. همان‌گونه که قبل از سفر باید از کجایی مقصد، چرایی سفر و بهترین راه رسیدن به مقصد آگاه باشیم؛ تحلیل نیاز نقشه راه و مسیر آینده را برای تغییرات لازم فراهم می‌کند. به این معنا که تحلیل نیاز، مبنای راه‌اندازی هر طرح راهبردی خواهد بود و با تعیین اندازه فاصله‌ها و علل به‌وجود آمدن آنها، انواع انتخاب‌ها را برای تغییرات و برنامه‌ریزی پیشنهاد می‌کند. از این‌رو ماهیت تحلیل نیاز، بخشی از یک برنامه‌ریزی راهبردی است. هر اقدامی در برنامه‌ریزی باید دارای نتایج و فواید ملموس بوده و در راستای هدف باشد. فواید تحلیل نیاز هم به شرح ذیل عبارت‌اند از:

۱-۲-۱ تحلیل نیاز، پروژه را قابل دفاع، قابل سنجش و با صرفه می‌کند

با انجام تحلیل نیاز، طراحان یک برنامه برای حل مسائل و پر کردن شکاف‌های موجود، قادرند فعالیت خود را تبیین و از طریق توصیف رابطه آن با مسائل موجود، از آن دفاع

کنند. همچنین برای جلب مشارکت و مساعدت‌های حامیان پروژه، توجیهات لازم را درباره صرفه اقتصادی آن ارائه نمایند. این اصلی‌ترین شاخص برآورد کارایی پروژه است. تحلیل نیاز در جریان انجام، با تولید اطلاعاتی تغییرات پیش‌بینی شده براساس برنامه را به مثابه موفقیت و تحقق اهداف، به صورت بارز نشان می‌دهد که قابل ارزیابی و سنجش است.

۱-۲-۲ تحلیل نیاز، تخصیص بهینه منابع را به همراه دارد

تحلیل نیاز در هر حوزه، برنامه‌ریزان را قادر می‌سازد تا منابع را به نحو مؤثری تخصیص دهند؛ زیرا راه‌حل‌ها، براساس علل واقعی به وجود آمدن مسئله، تعیین می‌شوند. این امر به‌ویژه در شرایط کمبود منابع، حیاتی است.

۱-۲-۳ تحلیل نیاز، تلاش‌های جاری را تقویت می‌کند

با گذشت زمان اگر برنامه‌ها با موفقیت توأم نباشد، دست‌اندرکاران خسته شده و اجرای برنامه‌ها دشوار می‌شود. دلیل چنین امری آن است که رهیافت‌ها و فعالیت‌هایی که در گذشته کارایی داشته‌اند ممکن است در پروژه در دست اجرا، تأثیر چندانی نداشته باشند. ایجاد هرگونه نوآوری و ابتکار در برنامه‌های در دست اجرا، فقط به‌وسیله تحلیل نیاز ممکن است و این باعث تجدید قوای دست‌اندرکاران و تقویت برنامه‌ها می‌شود.

۱-۲-۴ تحلیل نیاز، باعث جلب توجه رسانه‌ها می‌شود

توجه رسانه‌ها به یک پروژه، باعث برانگیختن افکار عمومی برای حمایت از آن یا کمک در ارائه راه‌حل به آن پروژه می‌شود. جدی گرفتن پروژه از سوی جامعه، آن هم به‌وسیله فعالیت رسانه‌ها، باعث آگاهی‌بخشی عمومی شده و برنامه‌ریزان می‌توانند با جذب نیروهای علاقه‌مند اجتماع به پروژه، از منابع جامعه برای حل مسئله استفاده کنند. در بلندمدت، این روند هنجارهای اجتماعی را در پروژه‌های برنامه‌ریزی تغییر می‌دهد. در یک تحلیل نیاز خوب، اطلاعات و آمارهای زیادی تولید شده و رسانه‌ها را قانع می‌کند که پروژه مورد نظر را پوشش دهند.

۱-۲-۵ تحلیل نیاز، فرصتی برای نگرش جدید به پروژه‌هاست

بازنگری برنامه‌ها برای تعیین چگونگی تداوم تغییرات در نمایانند تلاش‌های انجام گرفته، فقط به وسیله تحلیل نیاز ممکن است. تحلیل نیاز در یک بازنگری معین می‌کند که در برنامه‌های موجود چه عناصری کارکرد دارد یا چه بخش‌هایی کارکردشان را از دست داده‌اند.

۱-۲-۶ تحلیل نیاز، استراتژی مناسبی برای به مشارکت طلبیدن افراد است

بهترین راه ایجاد احساس ارزشمند بودن در میان دست‌اندرکاران یک نهاد یا برنامه، پرسیدن دیدگاه‌های آنان است. تحلیل نیاز به آنها فرصت می‌دهد تا با ارائه دیدگاه‌ها، تجربیات خود را با دیگران در میان بگذارند و از این طریق اطلاعات را توسعه دهند (J. J. Healy, 1999, 18).

ممکن است اهمیت انجام تحلیل نیاز بدیهی انگاشته شود؛ اما واقعیت آن است که تحلیل نیاز، چالش‌برانگیزتر از آن است که به نظر می‌رسد. موانع موجود بر سر راه انجام تحلیل نیاز، ناشی از نگرش‌های رایج و مسلم موجود در محیط عمومی می‌باشد. برخی از این موانع از نگرش‌های فردی و برخی دیگر از نگرش‌های جمعی ناشی می‌شود. سرجمع این نگرش‌ها در عمل‌زدگی، پیش از نظرورزی نهفته است و محتوای آنها چه فردی و چه جمعی، به صورت موانع پیش‌روی تحلیل نیاز در عبارات زیر بیان می‌شود:

- «چرا ما کاری انجام نمی‌دهیم؟ ما که از قبل می‌دانیم مسئله چیست!»

- «ما فقط نیاز داریم تا قوانین را به اجرا بگذاریم ... و متخلفان از قانون را مجازات کنیم.»

- «چرا باید عضو گروهی بود که هیچ کاری انجام نمی‌دهد. وقت کافی برای مشارکت

در این گروه وجود ندارد؛ اگر همه وقت آن صرف صحبت کردن درباره مسئله شود.»

- «تکمیل یک تحلیل نیاز، زمان بر بوده و جمع‌آوری داده‌ها و تحقیق درباره نگرش

افراد، فرایندی طولانی است؛ اگر قرار باشد شش ماه از سال صرف تحقیق درباره موضوع شود، تمام اعضا، گروه را ترک می‌کنند.»

هم‌اکنون برای غلبه بر موانع موجود بر سر راه انجام تحلیل نیاز، پیشنهادهایی

به شرح ذیل مطرح می‌شود:

۱. تحلیل نیاز را یک نوع فعالیت تعریف کنید. اجزای تحلیل نیاز، شامل جمع‌آوری و بازنگری داده‌ها، انجام پیمایش و بحث گروهی می‌باشد و به افرادی نیازمند است که به این اجزا عمل کنند. بنابراین به جای آنکه تحلیل نیاز، فعالیتی تحقیقاتی باشد، باید فعالیتی عملیاتی معرفی شود که به فعالیت همه اعضای یک نهاد یا برنامه نیازمند است.

۲. اعضای نهاد یا برنامه را در جمع‌آوری داده‌ها برای تحلیل نیاز مشارکت دهید. مشارکت در جمع‌آوری اطلاعات، مانند مشارکت در جمع‌آوری مدارک لازم برای یک معضل اجتماعی یا نقض قانون است. بنابراین مشارکت اعضای نهاد یا برنامه در این امر، به معنای شرکت آنها در فعالیتی است که بخشی از وظیفه آنان محسوب می‌شود.

۳. اعضای نهاد یا برنامه را در پیمایش دیدگاه‌ها برای تحلیل نیاز مشارکت دهید. اعضای نهاد یا برنامه می‌توانند از طریق تماس با دیدگاه‌های اجتماع به صورت سازماندهی شده یا غیرسازماندهی (مانند حضور در محیط‌های عمومی)، درباره پروژه اطلاعات مفیدی برای تحلیل نیاز فراهم کنند. به علاوه آنها درمی‌یابند که برخلاف احساسشان در این باره تبیین یکسانی از مسئله، وجود ندارد و تشخیص مسئله به فعالیت گسترده‌تری نیازمند است.

۴. اعضای نهاد یا برنامه می‌توانند در ایجاد بحث گروهی مشارکت کنند. بحث‌های گروهی، چه در محیط‌های رسمی و چه غیررسمی، چه بزرگ و چه کوچک، به شرط آنکه اعضای گروه مباحثه، همه درگیر مسئله مدنظر باشند؛ علاوه بر جمع‌آوری اطلاعات، آنها را متقاعد می‌کند که راه حل، فقط به تشخیص فرد وابسته نیست و فعالیت برای دستیابی به اطلاعات از این مباحثات، تلاشی جمعی و عملیاتی است.

۵. یافته‌های تحلیل نیاز را در رسانه‌ها منتشر کنید. اعضای نهاد یا برنامه یا تمام منتفعین از تحلیل نیاز، مشتاقند که تاریخ پایان یافتن کار و اعلام نتایج تحلیل نیاز را بدانند. اعلام این مهم از طریق رسانه‌ها، راه مناسب پاسخ به این اشتیاق است. این راه به فعالیت مؤثرتر افراد می‌انجامد تا با جست‌وجو و دستیابی به اطلاعات مفیدتر، در برابر افکار عمومی — که از فعالیت آنها مطلع می‌شوند — بهتر جلوه کنند. زیرا این افراد خود را بخشی از راه حل می‌دانند.

سرانجام مجموع همه این فعالیت‌ها، یک مانع بزرگ دیگر را از سر راه تحلیل نیاز برمی‌دارد و آن ایجاد اطمینان برای حامیان مالی پروژه تحلیل نیاز، از مؤثر و درست هزینه

شدن سرمایه‌ها در این مسیر است؛ چراکه حامیان مالی پروژه‌های تحلیل نیاز، چه دولتی و چه غیردولتی (خصوصی)، نسبت به این امر حساس بوده و در مواقعی با قطع کمک‌های مالی، بر سر راه انجام پروژه موانع جدی ایجاد می‌شود (J. J. Healy, 1999, 22).

یک تحلیل نیاز کامل، عناصر و اجزای زیر را دربرمی‌گیرد:

۱. جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها،

۲. اطلاعات پیمایشی،

۳. یافته‌های بحث‌های گروهی،

۴. بازنگری خط‌مشی‌های عمومی،

۵. بازنگری برنامه‌ها، فعالیت‌ها و منابع جاری.

یک تحلیل نیاز برای موفقیت کوتاه‌مدت و بلندمدت، باید به‌طور جامع طراحی شود. به این معنا که در برخی حوزه‌ها ممکن است جمع‌آوری همه داده‌های لازم، دشوار باشد؛ اما تا حد امکان باید آنها را جمع‌آوری کرد و هم‌زمان با پیشرفت پروژه، گزارش‌هایی را ارائه نمود که نشان‌دهنده راهیابی پروژه به‌سوی راه‌حل و نیز بیانگر فعالیت‌های مورد نیاز برای آینده باشد. چنین طراحی که جامعیت تحلیل نیاز را تضمین می‌کند، باید شامل وجود اجزا، عناصر و پیوند ضروری میان آنها در انجام تحلیل باشد. این موارد به‌شرح ذیل است:

۱ نقش داده‌ها برای تحلیل نیاز

- تعیین میزان عمومیت مسئله مورد نظر،

- تشخیص تغییر یا تأسیس ساختارها در آینده،

- تعیین زمان دستیابی به اهداف برای نهاد یا برنامه.

مسلم است هرچه اطلاعات بیشتر باشد؛ تحلیل جامع‌تر بوده و راه‌حل ارائه شده مؤثرتر خواهد بود؛ اما باید توجه داشت که ناتوانی در جمع‌آوری داده‌ها نیز خود اطلاع مهمی است؛ زیرا مؤید این معناست که نهاد یا برنامه به ایجاد یک سیستم جمع‌آوری اطلاعات در طرح راهبردی خود نیازمند است.

۲ اطلاعات پیمایشی

- پیمایش جوانان (دستیابی به اطلاعات و دیدگاه‌های جوانان درباره پروژه)،

- پیمایش علمی (دستیابی به اطلاعات و دیدگاه‌ها با روش‌های علمی به‌وسیله دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی)،
- پیمایش بازاری (دستیابی به اطلاعات و دیدگاه‌ها بر مبنای الگوهای نه چندان دقیق، به‌خصوص هنگام کمبود بودجه).

۳ بازنگری در خط‌مشی‌های عمومی

- قوانین و مقررات درباره مسئله مورد نظر،
- سیاست‌ها و عملکرد نهادهای عمومی،
- مقررات تبلیغات درباره مسئله مورد نظر در محیط‌های عمومی.

۴ بازنگری در برنامه‌های جاری

به این معنا که، قبل از هر پیشنهادی برای برنامه فعالیت‌های جدید، میزان موفقیت فعالیت‌های جاری تعیین گردد. این امر به‌خصوص، باعث استفاده مؤثر از منابع محدود می‌شود و همچنین استفاده از دیگر تجربیات را ممکن می‌سازد. بازنگری، شکاف‌های موجود در برنامه‌ها را شناسایی و فعالیت‌های لازم را برای پر کردن شکاف‌ها معین می‌کند.

۵ تشکیل گروه‌های تمرکز

گروه‌های تمرکز با هدف تشخیص ضعف‌ها، کاستی‌ها و نارسایی‌ها در حوزه مورد نظر تشکیل می‌شود و اینکه آیا درباره این موارد اتفاق نظر وجود دارد؟ چرا این ضعف‌ها به‌وجود آمده و چگونه باید این نیازها را تحلیل و برای آنها راه‌حل جست‌وجو کرد؟ (G. Salvador, 1990, 17-23)

تحلیل نیاز برای کمک به ارتقای برنامه‌ریزی در موارد ناکارآمدی برنامه‌های موجود و فعالیت‌های جاری، ضرورتی انکارناپذیر است. به‌طورکلی تحلیل نیاز برای رسیدن به دو هدف اصلی اجرا می‌شود: (E. J. Davidson, 2005, 13)

- طرح‌ریزی برنامه، نوآوری یا اقدام، تولید و طراحی (هدفی که نیازهای واقعی حوزه مورد نظر را بررسی می‌کند)،

- ارزیابی برنامه، تولید، نوآوری یا اقدام موجود (تعیین معیار اصلی تشخیص نیازهای موجود و آینده).

- این اهداف، دربرگیرنده اهداف خرد دیگری است که به‌عنوان اهداف عملیاتی، تضمین‌کننده نتایج یک تحلیل نیاز است. از جمله این اهداف به‌شرح ذیل است:
۱. شناسایی مسائل، چالش‌ها و فرصت‌هایی که شکاف‌ها یا نیازهایی ایجاد کرده یا در آینده می‌تواند ایجاد کند،
 ۲. تهیه خط‌مشی‌هایی در قالب توصیه‌های فنی (دانشی، مهارتی یا آموزشی) به‌هنگام وجود ضعف‌های آشکار، آن هم در محدوده مخاطبین هدف،
 ۳. تهیه خط‌مشی‌هایی در قالب توصیه‌های غیرفنی، به‌هنگامی که ضعف‌ها، از عوامل دیگری غیر از فقدان دانش، مهارت و آموزش ناشی می‌شود. از جمله این توصیه‌ها عبارت‌اند از: رویه‌های ارتقای کارآمدی، سیاست‌های تغییر، تهیه ابزارهای دقیق، ایجاد یا بازبینی نظام‌های بازخورد، ارتقای زیربنای، ارتقای مهندسی محیط کار یا کارپژوهی و روش‌های تحول انتخاب کارکنان،
 ۴. طراحی سیستمی برای روبه‌رو شدن و پاسخ گفتن به مسائل پیچیده و پرشمار،
 ۵. افزایش ظرفیت نهاد برای رسیدگی به مسائل به نسبت اشاعه و عمومیت یافتن آنها و یا گستردگی شکافی که میان وضع موجود و وضع مطلوب ایجاد کرده است،
 ۶. ایجاد ترکیب مناسب برای پاسخ‌گویی به نیازهای متنوعی که حاصل شکاف میان وضع موجود و وضع مطلوب است،
 ۷. ایجاد هماهنگی در واحدها یا اجزای درون نهاد، برای سهولت ورود به آنها و بهره‌برداری مناسب برای حل مسائل و پر کردن شکاف‌ها (World Health, 2000, 3).

۱-۳ راهبردهای تحلیل نیاز

در راه‌اندازی تحلیل نیاز، به‌خصوص برای تحقق اهداف، ابتدا باید به طراحی راهبردها پرداخت. برای طرح‌ریزی راهبرد، باید بتوان به پرسش‌های کلیدی ذیل پاسخ گفت (R. H. Rouda & M. E. Kusy, 1995, 18).

از جمله این پرسش‌ها عبارت‌اند از:

۱. چه کسی تحلیل نیاز را راه‌اندازی خواهد کرد؟
۲. چه کسی از تحلیل نیاز آگاه شده، تحت تأثیر قرار می‌گیرد و یا متقاعد می‌شود؟
۳. نیازهای چه کسانی تحلیل خواهد شد؟

۴. تحلیل نیاز چه اهدافی را تعقیب می‌کند؟
 ۵. چه پرسش‌هایی باید پرسیده شود؟
 ۶. چه نوع اطلاعاتی باید جمع‌آوری شود؟
 ۷. چگونه اطلاعات جمع‌آوری خواهد شد؟
 ۸. چگونه اطلاعات مورد استفاده قرار خواهد گرفت؟
 ۹. چه منابعی برای تحلیل نیاز در دسترس قرار دارند؟
- با این پرسش‌ها، تحلیل نیاز در چند مرحله صورت‌بندی می‌شود. بنابراین، راهبرد تحلیل نیاز، یک «راهبرد چهارگام» خواهد بود. چهار گام راهبردی در انجام یک تحلیل نیاز به شرح ذیل است: (Iowa State University Extension, 2000, 3)

۱-۳-۱ گام اول: انجام یک تحلیل فاصله یا شکاف

ابتدا باید عملکردهای موجود، براساس استانداردها و معیارهای رایج یا جدید چک شود. این کار شامل دو بخش است:

۱. موقعیت جاری: تعیین وضعیت دانش، مهارت و توانایی‌های جاری و آتی و نیز اهداف، وضعیت نهاد و محدودیت‌های آن.
۲. موقعیت ضروری: تعریف شرایط ضروری برای موفقیت.

از این رو تحلیل باید براساس استانداردها و معیارهای ضروری شغل یا وظیفه، مهارت‌ها، دانش و توانایی‌های مورد نیاز انجام پذیرد. نکته مهم اینکه باید نیازهای جاری را از نیازهای استنباطی و خواسته‌هایمان تمیز دهیم. درحقیقت در بیان تفاوت فاصله یا شکاف میان وضع جاری و ضروری، چشم‌انداز، اهداف و نیازها تعریف خواهد شد. حال پرسش این است که در گام اول تحلیل نیاز چه مواردی را باید جست‌وجو کنیم:

- مشکلات یا کمبودها،
- تغییرات قریب‌الوقوع،
- فرصت‌ها،
- توانمندی‌ها،
- جهت‌های جدید،
- آموزش مدیریت شده.

۲-۳-۱ گام دوم: تعریف اولویت‌ها

در گام دوم باید از نیازها یا فاصله‌ها فهرستی تهیه شود. اولویت نیازها بر پایه اهداف، اجماع نخبگان و محدودیت‌ها معین و در صورت واقعی و ارزشمند بودن نیازها یا فاصله‌های تعیین شده در اولویتشان تصریح می‌شود.

به‌طور کلی در تعیین اولویت‌ها انجام اقداماتی به شرح ذیل ضروری است:

- هزینه-اثربخشی: تحلیل هزینه مسئله در مقایسه با هزینه راه‌حل،
 - احکام حقوقی: تعیین قوانین الزام‌آور برای حل مسئله یا راه‌حل،
 - فشار کار دولت: تعیین احتمال مدیریت کامل برای حل مسئله یا راه‌حل،
 - جمعیت مؤثر: تعیین تعداد افراد کلیدی و مؤثر برای حل مسئله،
 - مشتریان (جامعه): تعیین تأثیر مسئله بر انتظارات و مطالبات مشتریان (جامعه).
- به‌طور کلی با این روش، امکانات به‌جای تمرکز بر نیازها و فاصله‌های کم‌اهمیت، به مسائلی با تأثیر و ارزش بیشتر، اختصاص می‌یابد.

۳-۳-۱ گام سوم: تعیین شرح وظایف نهاد تحلیل نیاز

با تعریف اولویت‌ها، مسئله اساسی آن است که چه نهادی باید کار را به انجام برساند و در این مسیر چه وظایفی برعهده دارد. ممکن است نهادهای موجود برای انجام این کار مناسب باشند. معمولاً ترجیح آن است که این کار به مناسب‌ترین آنها واگذار شود زیرا شناخت آنها از مجموعه بر پایه تجربیات طولانی‌شان کار را آسان‌تر می‌سازد. مهم آن است که این نهاد عملکرد مناسبی از خود ارائه کرده و قائل به تحول باشد.

۴-۳-۱ گام چهارم: شناسایی راه‌حل‌های ممکن و بهره‌برداری از فرصت‌ها

در گام سوم به این نتیجه رسیدیم که نهاد وظایف خود را به‌طور مؤثر انجام می‌دهد؛ اما در حالت ناکارآمدی، اگر مسئله اصلی کمبود دانش باشد؛ راه‌حل آن آموزش است و در غیر این صورت، راه‌حل آن تغییر نظام‌مند است؛ یعنی ابتکارات یا اقداماتی که شامل برنامه‌ریزی راهبردی، بازساختار بندی سازمانی، مدیریت اجرا و یا ایجاد هیئت ارزیابی اثربخشی باشد.

۱-۴ راه‌های جمع‌آوری اطلاعات

ابزارها و تکنیک‌های تحلیل نیاز به ما کمک می‌کند تا اطلاعات لازم را درباره نیازهای یک نهاد یا برنامه یا موقعیت جمع‌آوری کنیم. این اطلاعات عبارت است از: اطلاعات توسعه تاریخی — که برای دانستن چگونگی تبدیل نهاد به چیزی که هم‌اکنون وجود دارد و ایجاد شناخت و تمیز انواع اطلاعات جمع‌آوری شده موثق و غیرموثق به‌کار می‌آید — اطلاعات جغرافیایی، اطلاعات حقوقی و سیاسی، اطلاعات اقتصادی، اطلاعات سازمان‌های فرهنگی، آموزشی و اجتماعی برای تعیین ارزش‌ها و هنجارها. اما برای جمع‌آوری اطلاعات، نباید به استفاده از یک تکنیک یا ابزار بسنده کرد. بلکه توصیه می‌شود برای دستیابی به واقعیت، از ابزارهای چندجانبه تحلیل نیاز استفاده شود. این کار به تحلیل‌گر کمک می‌کند تا از دیدگاه‌ها و منابع مختلف تصویر کاملی در اختیار داشته باشد. برای تحلیل نیاز تکنیک‌ها یا ابزارهای مختلفی به‌شرح ذیل وجود دارد: (Iowa State University Extension, 2000, 9)

۱-۴-۱ رهیافت داده‌های موجود

در این رهیافت، از آمارهای توصیفی که برای آماده کردن یک گزارش تحلیل نیاز ضروری است مانند داده‌های سرشماری، نظرسنجی نیروی کار، داده‌های سپرده‌های بانکی، گزارش‌های مالیاتی، گزارش‌های پلیس، اطلاعات بهداشتی، درمانی، آموزشی، قضایی و ... استفاده می‌شود. این داده‌های آماری، معمولاً دربرگیرنده بینش، دیدگاه و گرایش عمومی درباره «رفاه-سعادت» است.

۱-۴-۲ رهیافت نظرسنجی

در این رهیافت، اطلاعات و دیدگاه‌های الگوهای معرف اجتماع یا نهاد درباره «رفاه-سعادت» به‌دست می‌آید. در نظرسنجی، با استفاده از پرسش‌نامه، داده‌ها — که همان پاسخ‌های بی‌نام افراد است — جمع‌آوری می‌شود (افراد پاسخ‌گو به‌صورت هدفمند یا تصادفی انتخاب شده‌اند). نظرسنجی از طرق مختلف به‌شرح ذیل انجام می‌شود: - ارسال پرسش‌نامه‌ها از طریق پست الکترونیک برای اعضای منتخب که به‌صورت هدفمند یا تصادفی انتخاب شده‌اند،

- نظرسنجی از طریق توزیع دستی پرسش‌نامه میان مردم یا درون سازمان،
- نظرسنجی تلفنی،
- پست کردن پرسش‌نامه‌ها.

نرخ پاسخ‌ها تا حد زیادی به روش نظرسنجی بستگی دارد. برای مثال نظرسنجی با پست الکترونیک، نرخ پاسخ پایینی دارد و نظرسنجی تلفنی، از بالاترین نرخ مشارکت برخوردار است. گفتنی است اگرچه هزینه نظرسنجی با پست الکترونیک گران تمام می‌شود؛ اما در کمترین زمان ممکن انجام خواهد شد و به راحتی هماهنگی برقرار می‌شود. همچنین این روش برای مشارکت‌کنندگان در نظرسنجی یک تجربه استاندارد برای تهیه پاسخ‌های محرمانه است. این آمار برای اطمینان پاسخ‌دهندگان از محرمانه بودن پاسخ‌هایشان اهمیت دارد. اطلاعات به‌دست آمده از نظرسنجی‌ها می‌تواند با سؤالات پرسیده شده همانندی بیشتری داشته باشد؛ از این‌رو نوع پرسش‌های مطرح شده در نظرسنجی، عامل مهمی در کسب اطلاعات مفید محسوب می‌شود و می‌تواند بر نتایج مورد انتظار تأثیر فوق‌العاده‌ای داشته باشد.

۳-۴-۱ رهیافت منابع اطلاعات کلیدی

در این رهیافت، رهبران اجتماع یا نهاد و سیاست‌سازان — که از آنان به‌عنوان «دروازه‌بانان سازمان» یاد می‌کنند — شناسایی می‌شوند. این افراد بنا به موقعیت‌های اجتماعی، کارشناسی و مدیریتی، مسئولیت‌های فراوان دارند و در امور مختلف فعالیت می‌کنند. آنها اجتماع یا نهاد را می‌شناسند و می‌توانند به‌دقت اولویت‌ها و نیازها و منابع را تعیین کنند؛ زیرا بنا به موقعیت‌شان، با سازمان یا اجتماع، تماس گسترده‌ای دارند، یا به جهت قابلیت مقام‌شان و آحاد سازمانی یا اجتماع، حاضرند با پرکردن پرسش‌نامه و یا ارائه برداشت‌های ذهنی خود از نیازهای اجتماع یا نهاد در مصاحبه، به پرسش‌های مطرح شده پاسخ گویند — که البته اگر پایه دیدگاه‌های تحلیل قرار گیرد ممکن است همه نیازهای سازمان را بازتاب ندهد. این تکنیک به‌خصوص زمانی که باید تحلیل نیاز به‌سرعت انجام گیرد و امکان استفاده از بودجه محدود می‌باشد، بسیار مفید است. (N. L. McCaslin & J. P. Tibezinda, 2000, 14)

۴-۴-۱ تالار گفت‌وگوی عمومی^۱

ایجاد این تالار، مبتنی بر تکنیک‌های گروهی تحلیل نیاز است که براساس آن مشارکت‌کنندگان می‌توانند در جریان فعالیت تحلیل نیاز به هم مرتبط شوند. در یک گردهمایی عمومی، شرکت‌کنندگان درباره نیازهای سازمان یا اجتماع گفت‌وگو می‌کنند. آنها با تعیین اولویت نیازها، درباره راه‌حل‌ها به بحث می‌پردازند. از این‌رو همه آحاد اجتماع یا سازمان برای حضور، اظهار نظر و بیان علایق خود درباره «سعادت-رفاه» و نیازهای شناخته شده، تشویق می‌شوند. در این تالار، اطلاعات می‌تواند به صورت نوشتاری و هم با استفاده از تکنیک‌های ترکیبی یا مکمل مانند «روش دلفی»، جمع‌آوری شود. افراد با دانش‌های مختلف، برای دستیابی به توافق درباره موضوع معینی در پرسش‌های مکرر شرکت می‌کنند. (N. L. McClaslin & J.P. Tibeziinda, 2000, 15)

۴-۴-۵ مصاحبه

کاربرد این تکنیک زمانی مناسب است که با گروه‌هایی کم‌دانش یا مسئله‌ای پیچیده روبه‌رو هستیم که از آن اطلاعات اندکی در دسترس است. در حالت اول پرسش‌های بسته و در حالت دوم پرسش‌های باز بسیار مفید است (N. L. McCaslin, & J. P. Tibeziinda, 2000, 16). هسته مرکزی، گروهی منتخب از مردم است که براساس مهارت، تجربه، نظر یا مقام ویژه خود مورد پرسش قرار می‌گیرند و با مصاحبه از آنها خواسته می‌شود تا دیدگاه‌هایشان را درباره وضع موجود تأمین نیازها و چگونگی ارائه بهتر خدمات، بیان کنند. (P. Sleeth, M. Fuller, & D. Hitchcock, 1994, 3) این روش نوعی تعامل برای به‌دست آوردن دیدگاه‌های مشابه و حاکم کردن اطلاعات جامع درباره نیازهای ویژه بوده و به‌طور کلی مصاحبه‌ها (به همراه نظرسنجی)، «ساده‌ترین» راه جمع‌آوری داده‌های تحلیل نیاز است. روش مصاحبه با گروه‌های هدف نیز ممکن است کارآمد و مؤثر باشد. ولی باید توجه داشت که اغلب آنچه مردم به ما می‌گویند با آنچه انجام می‌دهند؛ تفاوت دارد. از این‌رو ضرورت دارد که گاهی صحت و سقم نتایج مصاحبه‌ها با مشاهدات و اسناد بررسی شود.

۱-۴-۶ مطالعه اسناد عمومی

استفاده از اسناد عمومی از جمله سرشماری ملی، شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی یا مردم‌نگارانه یا دفاتر ثبت مشاغل، ابزاری مؤثر و روشی عینی برای جمع‌آوری اطلاعات است. استفاده از این تکنیک، مستلزم یافتن عوامل متعددی مانند: سن، جنسیت، سطح آموزش، سطح درآمد و ... و پژوهش درباره آن‌هاست.

۱-۴-۷ مشاهده‌ها

گاه مشاهده‌ها «سرراست‌ترین» روش جمع‌آوری اطلاعات و مؤثرترین ابزار در ارائه داده‌های تحلیل نیاز است؛ اما در بعضی موارد استنباط — که از طریق تفسیر مشاهده‌ها حاصل می‌شود — سهم مهمی می‌یابد. از این‌رو دو نوع مشاهده توصیه شده است: اول، مشاهده‌های مشخص غیررسمی که به‌خصوص اگر مبتنی بر یادداشت‌های روزانه یا دفتر خاطرات باشد، داده‌های ارزشمندی به حساب می‌آید و دوم، مشاهده‌های مشخص رسمی که بر استفاده از فرم‌ها، چک‌لیست‌ها، یا مشاهده‌هایی که برای گردآوری طراحی شده، مبتنی است. مهم‌تر اینکه در حالت رسمی، موضوع مشاهده از پیش تعیین می‌شود. این تکنیک به‌خصوص در گردآوری داده‌های کیفی، علاوه بر داده‌های کمی، بسیار کاربرد دارد (N. L. McCaslin, & J. P. Tibeziinda, 2000, 17).

۱-۴-۸ فرایند ارتقای مستمر کیفیت^۱ و مدیریت کیفیت کلی^۲

این دو ابزار در فرایند بهبود کیفیت، به‌خصوص از طریق تحلیل نیاز حوزه‌های شناخته شده و سنجش میزان پیشرفت به‌سوی این بهبود، مورد استفاده قرار می‌گیرند. (N. L. McCaslin & J. O. Tibeziinda, 2000, 18)

۱-۴-۹ سایر روش‌ها

روش‌ها و ابزارهای دیگری نیز وجود دارند که گاهی اصلی و مستقل و گاهی در ترکیب با دیگر ابزارها قادر به تأمین جامع داده‌ها هستند: (J. Grant, 2001, 21)

1. Countinuous Quality Improvement (CQI)
2. Total Quality Management (TQM)

- مشاوره با افراد دارای موقعیت‌ها یا دانش ویژه،
- بازبینی ادبیات مرتبط،
- آزمون،
- بازبینی نمونه کارها،
- صندوق پیشنهادها،
- گردهمایی،
- خبرنامه و گزارش‌ها،
- تحلیل آمارها،
- خودارزیابی،
- گزارش نویسی در حین انجام کار،
- بررسی تجربه‌های مکتوب روزانه افراد.

از این رو می‌توان با جمع‌بندی این تکنیک‌ها در سه دسته، ماتریس تحلیل نیاز را این‌چنین ترسیم کرد:

(Center for Education Integrating Science, Mathematics & Computing, 1999)

جدول ۱-۱ ماتریس تحلیل نیاز

ردیف	مستندسازی	مصاحبه/ پرسش‌نامه	مشاهده‌ها	انواع اطلاعات
۱	بازبینی فایل‌های کارمندان یا دفتر ثبت کارکنان	مصاحبه با ناظران و یا سرپرستان	مشاهده کار و فعالیت	مخاطب
۲	بازبینی شرح شغل، بیانیه سیاست و گزارش‌های ناسامانی‌ها	مصاحبه با کارشناسان یا دیگر مجریان	مشاهده مخاطب یا کارشناس اجرا	وظایف
۳	بازبینی طرح‌های تولید و خطوط راهنمای بازاریابی محصولات	مصاحبه با سیاست‌سازان، مدیران و بازاریابان	مشاهده کارشناس یا تولیدکننده محصول یا فرایند	محتوی

راهنمای دوم

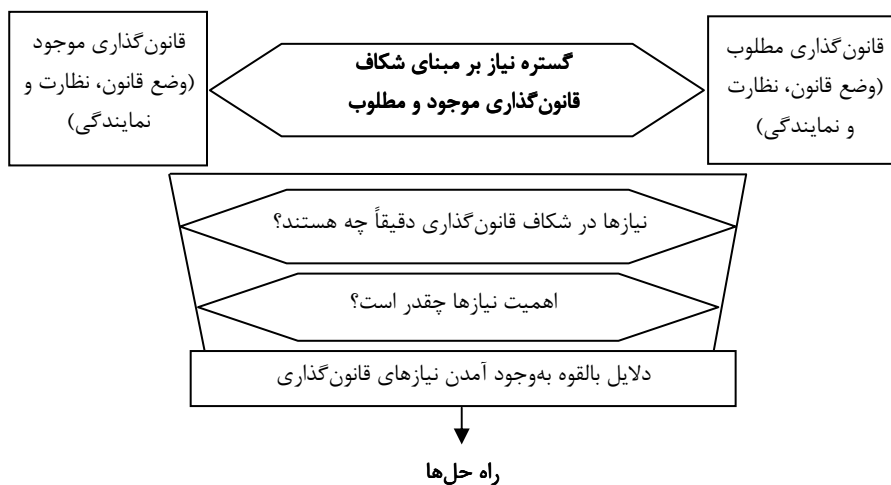
تحلیل نیاز قانون‌گذاری
چیست و برای تصمیم‌سازان
چه کاری باید انجام دهد؟

تحلیل نیاز قانون‌گذاری، گزارش جامعی است از نیازهای قوه مقننه که براساس آن، برنامه‌های پیشنهادی جایگزین، برای کمک به عملکرد بهتر قوه مقننه در انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت طراحی می‌شود. همچنین براساس گزارش تحلیل نیاز قوه مقننه، ممکن است وظایفی برای جامعه مدنی و دیگر گروه‌هایی که درصدد ارتقای تعامل با قوه مقننه هستند؛ طراحی و پیشنهاد شود. (UNDP, 1999, 3).

۱. تحلیل نیاز قانون‌گذاری بر این فرض استوار است که هزینه‌های نادیده گرفتن و بی‌توجهی به نیازهای قانون‌گذاری، نسبت به ارزش افزوده و فایده‌ای که تأمین نیازها برای قوه مقننه دارد؛ بسیار زیاد است. امروزه توانایی قوه مقننه در رویارویی با مشکلات پیچیده موجود مورد تردید قرار دارد. شهروندان در سراسر جهان، از قوه مقننه بیش از توانایی‌هایش انتظار دارند. مردم نگران از دست دادن شغل، امنیت، مستمری و نیز ناتوانی حکومت در مبارزه با مشکلات پیچیده‌ای از جمله بحران محیط زیست، ناامنی غذایی، تروریسم، هماهنگ‌سازی اقتصاد در مرزهای ملی و فساد هستند. بنابراین تحلیل نیاز به معنای جست‌وجویی نظام‌مند، برای جمع‌آوری اطلاعات، تعیین ماهیت مسائل، چالش‌ها و فرصت‌ها در حوزه قانون‌گذاری و سپس تعیین راه‌حل‌ها یا انتخاب انواع انتظارات و اقداماتی است که می‌تواند ما را به سوی تأمین نیاز، یا پر کردن شکاف میان مجلس و مردم در کمترین زمان ممکن و با شیوه‌ای مقرون‌به‌صرفه، رهنمون شود.

قانون‌گذاران در فقدان برنامه تحلیل نیاز قانون‌گذاری به‌صورت شتاب‌زده به‌دنبال یافتن «راه‌حل‌های جادویی» اند که عملکرد آنان را بهبود بخشیده و نتایج بزرگی به ارمغان آورد و به این وسیله از تبعات سرخوردگی رأی‌دهندگان از عملکرد آنها — که همانا جابه‌جایی ناگهانی و گسترده در نمایندگان قوه مقننه است — در امان بمانند (ویلیام اچ رابینسون، رضا جلالی، ۱۳۸۵، ص ۵۲).

وضعیت نیاز در دو سوی قانون‌گذاری موجود و مطلوب در نمودار ذیل به این شرح است:



شکل ۲-۱ فرایند تحلیل نیاز قانون‌گذاری

۲. تحلیل نیازهای قانون‌گذاری به دو صورت کلی (عمومی) و جزئی (اختصاصی) انجام می‌شود. تحلیل نیاز کلی، نیازهای عمومی قوه مقننه را بررسی می‌کند. درحالی‌که تحلیل نیاز جزئی یا اختصاصی به موارد محدودتر و دقیق‌تری از جمله روابط رأی‌دهندگان و قانون‌گذاری، سیاست قوه مقننه یا نقش نظارتی آن و یا توسعه مرکز تحقیقات و اطلاعات پارلمان توجه دارد و فعالیت‌های خاصی را برای کمک به ارتقای قوه مقننه در هر یک از این حوزه‌ها توصیه می‌کند. گاهی تحلیل نیاز برای بررسی کمبودهای قوه مقننه، از جمله کارکنان، تجهیزات و ساختارهای فیزیکی به‌کار می‌رود. از این‌رو گفتنی است که تحلیل فقط بر تأمین نیازها و کمبودها برای کمک به کارآمدسازی دولت تأکید دارد؛ به‌گونه‌ای که تحلیل نیاز، به تعیین چشم‌انداز قوه مقننه کمک می‌کند. یعنی نهادی برای نمایندگی عموم مردم که قوانین مناسب تهیه می‌کند، بر قوه مجریه نظارت دارد و آماده است در راستای تقویت مردم‌سالاری و حکمرانی خوب وظایف دیگری را نیز برعهده بگیرد. به این ترتیب تحلیل نیاز کلی، نباید بر همه مسائل جزئی یا موردی متمرکز باشد؛ بلکه بر ایجاد یک درک کلی از موقعیت فعلی قوه مقننه و ظرفیت‌های بالقوه آن — که به‌وسیله

قوانین، سیاست‌ها و دیدگاه‌های اعضای پارلمان تعیین می‌شود — متمرکز است.^۱ این به معنای آن است که در تحلیل نیاز کلی، چگونگی انجام موفقیت‌آمیز مسئولیت‌های قانون‌گذاری — پارلمان، مطمح نظر است و نه تعیین ساده نارسایی‌ها در حوزه‌ای خاص. یافته‌های این تحلیل می‌تواند به توصیه‌های استراتژیک برای فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده و وظایف تضمین‌کننده رشد و توسعه قوه مقننه بیانجامد؛ یعنی ایجاد طرح‌های جامع توسعه قانون‌گذاری، با جزئیات بیشتر و دقیق‌تر که به تعیین ظرفیت‌های بالقوه برای فعالیت‌های مرتبط و اضافه، قابل گسترش است.

۳. در تحلیل نیاز کلی باید اطلاعات کافی برای تصمیم‌سازان در دو مورد زیر، تهیه شود:

۳-۱. آیا در یک پروژه قانون‌گذاری، با جمع‌آوری اطلاعات و برنامه‌ریزی می‌توان

کار را ادامه داد؟

۳-۲. چگونه توجه خود را به پروژه‌های قانون‌گذاری نویدبخش، با منابع محدود،

معطوف کنیم؟ (UNDP, 1999, 6)

مهم‌ترین مسئله در تحلیل نیاز کلی قانون‌گذاری، منابع، به‌خصوص منابع اطلاعات قوه مقننه است.^۲ این به معنای آن است که پروژه قانون‌گذاری فقط با برنامه‌ریزی از طریق پشتیبانی اطلاعات، قادر به ادامه کار است و این پروژه‌ها معمولاً با محدودیت منابع، به‌خصوص منابع مالی روبه‌رویند. برای مؤثر یا نویدبخش بودن نیز به منابع اطلاعاتی کم‌هزینه‌تر و درعین حال متنوع‌تر نیاز است.

پارلمان‌ها هم‌زمان با محدودیت منابع مالی و توسعه فعالیت‌های قانون‌گذاری خود، تلاش دارند به منابع اطلاعات خود تنوع بخشیده و با صرف هزینه کمتر، اطلاعات بیشتری برای ادامه کار پروژه‌های خود فراهم کنند. زیرا منابع اطلاعات در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، تضمین ادامه کار است و می‌تواند در هنگام محدودیت‌های مالی، مؤثر و نویدبخش بودن پروژه‌های قانون‌گذاری را تأمین کند. در یک نظرسنجی، منابع اطلاعات ۳۵ پارلمان مورد پرسش قرار گرفت که در میان آنها پارلمان‌هایی مانند استرالیا، فنلاند

۱. در این کتاب ما به تحلیل نیازهای کلی خواهیم پرداخت.

۲. البته منابع عمومی که برای قانون‌گذاری هزینه می‌شود، علاوه بر منابع اطلاعات، به‌خصوص منابع مالی ناشی از فرایندهای قانون‌گذاری نیز مهم بوده که پرداختن به آن به فرصت و مجال مستقلی نیازمند است.

و ژاپن با منابع اطلاعاتی فنی و مالی قوی و پارلمان‌هایی مانند پاناما و تانزانیا با منابع اطلاعاتی فنی و مالی ضعیف حضور داشتند. توجه به پرسش‌ها و گزینه‌های پاسخ در پرسش‌نامه — که در گزارش این نظرسنجی به‌وسیله ماریو فاراچیو، دبیرکل سنای اروگوئه در سال ۱۹۹۵ ارائه شد — گویای تنوع منابع اطلاعاتی پارلمان است. (F. Mario, 1995, 3-7)

۱. کدامیک از موارد زیر منابع اطلاعات پارلمان است؟

- | | |
|--------------------------------|--------------------------------------|
| الف) قوه مجریه | ب) مؤسسات عمومی و مستقل از دولت |
| ج) آژانس‌های ویژه دولت | د) دانشگاه‌ها یا سازمان‌های غیردولتی |
| ه) اداره ویژه یا مراکز پارلمان | و) پارلمان‌های دیگر کشورها |
| ز) منابع دیگر | |

۲. حق دسترسی به اطلاعات برای پارلمان با کدامیک از اسناد زیر تضمین شده است؟

- | | | |
|-----------------------|---|--------|
| الف) قانون اساسی | ب) قوانین عادی | ج) عرف |
| د) مذاکرات میان احزاب | ه) ترتیبات آزاد یا با مقررات بدون کنترل | |

۳. چگونه پارلمان اطلاعات را درخواست می‌کند؟

- | | |
|----------------------------|--------------------------------|
| الف) از طریق خود مجلس | ب) از طریق ریاست مجلس |
| ج) از طریق کمیته‌های دائمی | د) از طریق اعضای منفرد پارلمان |
۴. آیا پارلمان برای ایجاد دفاتر یا استخدام پژوهشگر در راستای تأمین نیازهای

اطلاعاتی احزاب در پارلمان اقداماتی انجام داده است؟

- | | |
|----------|--------|
| الف) بلی | ب) خیر |
|----------|--------|

۵. آیا در صورت وجود دفاتر خدمات اطلاعات ویژه در پارلمان، این دفاتر برای هر

یک از مجالس پارلمانی مجزا است؟

الف) یک دفتر برای هر دو مجلس پارلمانی است.

ب) برای هر یک از مجالس پارلمانی یک دفتر مجزا در نظر گرفته شده است.

۶. دفاتر و مراکز خدمات اطلاعات به چه کسانی پاسخ‌گویند؟

- | | | |
|---------------------|-----------------|------------------|
| الف) به خود پارلمان | ب) رئیس پارلمان | ج) دبیرخانه |
| د) کمیته تخصصی | ه) کتابخانه | و) یک مرکز مستقل |

_____ راهنمای دوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چیست و برای تصمیم‌سازان ... ۴۱

۷. آیا بودجه مراکز خدمات پژوهش و اطلاعات، مستقل بوده یا جزئی از بودجه پارلمان است؟

- الف) مستقل
ب) جزئی از بودجه پارلمان
۸. کدام یک از فعالیت‌ها را مرکز خدمات اطلاعات و پژوهش انجام می‌دهد؟
- الف) تحلیل، طبقه‌بندی و انتشار اطلاعات
ب) گردآوری، تحلیل و طبقه‌بندی گزارش‌های زمینه‌یابی پارلمان (مباحث پارلمان و کمیته‌ها، گزارش‌ها، داده‌ها و مراجع دیگر)
ج) مطالعات تطبیقی قوانین
د) مطالعات و گزارش‌های قانونی
ه) مطالعات و گزارش‌ها درباره زمینه‌های مورد بحث و موضوعات دیگر
و) پروژه‌های میان‌رشته‌ای
ز) کمک به ارائه طرح‌های پیشنهادی نمایندگان
ح) کمک به پارلمان در تهیه پیش‌نویس اصلاحی برای لوایح قانونی
ط) آماده کردن انتشارات
ی) دوره‌های آموزشی برای ارتقای کارکنان
ک) سایر فعالیت‌ها (نام ببرید)
۹. فعالیت‌های انجام شده به وسیله مرکز خدمات اطلاعات و پژوهش مخصوص چه افرادی است؟

- الف) اعضای پارلمان
ب) عموم مردم
۱۰. درخواست اطلاعات و پژوهش‌ها با چه شرایطی در انحصار اعضای پارلمان است و چه کسانی تهیه اطلاعات را درخواست می‌دهند؟
- الف) مراجع قدرت در مجلس
ب) کمیته دائمی
ج) فرد عضو پارلمان
د) دیگر مراکز خدماتی پارلمان
۱۱. پرسنل مرکز خدمات اطلاعات و پژوهش برای چه مدتی به کار مشغولند؟
- الف) دائمی هستند
ب) برای یک دوره زمانی معین یا تهیه یک گزارش به خصوص به کار گمارده می‌شوند.

۱۲. سطح آکادمیک کارشناسان و نیز رتبه کارکنان مرکز خدمات اطلاعات و پژوهش

در چه حد است؟

(الف) مدارج دانشگاهی (ب) دانشمند و پژوهشگر (ج) متخصص

(د) دفاتر ویژه پارلمان (ه) کارمندان اجرایی (و) سایر (نام ببرید)

۱۳. کدام مرجع، کارکنان مرکز خدمات اطلاعات و پژوهش را به کار می‌گمارد؟

(الف) رئیس پارلمان (ب) دبیرخانه (ج) کمیته‌های دائمی یا کمیته خاص

۱۴. سیستم پردازش داده مرکز خدمات اطلاعات، کدام یک از این ویژگی‌ها را داراست؟

(الف) به بانک اطلاعات پارلمان متصل است. (ب) به طور مستقل عمل می‌کند.

(ج) برای کاربران بیرون آزاد است.

در چنین شرایطی، به همان اندازه که قانون‌گذاری در موارد متعدد بسیار پیچیده شده است؛ ضعف یا فقدان تحلیل نیاز مبتنی بر منابع اطلاعات نیز بر دشواری‌ها می‌افزاید. در این میان، موقعیت دولت از نظر مسائل حقوقی تقویت گردیده است. دولت به‌عنوان یک بازیگر عمومی و کلیدی به مراتب دانش حقوقی و منابع اطلاعاتی بیشتری نسبت به آنچه پارلمان‌ها تاکنون داشته‌اند در اختیار دارد. این به‌معنای آن است که در فقدان طرح‌های تحلیل نیاز، تعداد بسیار کمی از پارلمان‌ها، پیشنهاد‌های جامع قانون‌گذاری مطرح می‌کنند. بیشتر آنها به‌سادگی فقط پیشنهاد‌های دولت را اصلاح کرده و یا قوه مجریه را برای ارائه پیشنهادهایی در حوزه‌های معین، راهنمایی می‌کنند. حتی برخی ناظران بر این استدلالند که پارلمان‌ها کمتر به فرایند حقوقی تهیه قانون می‌پردازند. آنها مجبورند به‌منظور ارائه گزینه‌های سیاستی جایگزین، بیشتر بر توانمندسازی یا تقویت نقش کنترلی و افزایش ظرفیت‌های خود برای نظارت، اقدام کنند. در صورتی که این نقش اخیر هم، محل مناقشه است. (ویلیام اچ رایبسون، رضا جلالی، ۱۳۸۵، ص ۱۶) زیرا ارائه چنین گزینه‌هایی به‌معنای راه‌حل به یک فرایند تحلیل نیاز قانون‌گذاری نیازمند است. با چنین وضعیتی به‌نظر می‌رسد اجرای یک تحلیل نیاز اطلاعات قانون‌گذاری، به ارائه تصویری از موقعیت کنونی پارلمان و ترسیم موقعیت مطلوب قانون‌گذاری، کمک خواهد کرد.

راهنمای سوم

تحلیل نیاز قانون‌گذاری
چگونه اجرا می‌شود؟

اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری، تابع موقعیت مرجع پارلمان در یک کشور است. به‌خصوص اگر این موقعیت با قانون اساسی و دیگر مقررات و یا بنا به شرایط متحول آن کشور، تحکیم یا به‌صورت محوری تثبیت شده باشد. در چنین وضعیتی، در هر پارلمان، اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری یک ضرورت است و تقریباً شکل و سازوکاری واحد دارد. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که: برای اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مواردی باید توجه کرد؟

۳-۱ نقش و مسئولیت پارلمان در نظام مردم‌سالار

۳-۱-۱ تقسیم قدرت در یک کشور

به‌طور سنتی، قدرت یک کشور در اختیار سه نهاد مجزا است که باید مستقل از یکدیگر عمل کنند. چنین تقسیمی از انباشته شدن قدرت برای یک شخص یا نهاد و یا اختیارات بیش از حد آنها جلوگیری می‌کند. این تقسیمات به‌شرح ذیل است:

- قدرت قانون‌گذاری در اختیار پارلمان است که با بحث و تبادل نظر، به سیاست، وضع قانون، اختصاص منابع به قوه مجریه برای اجرای قانون و سپس نظارت بر اجرای قانون شکل می‌دهد.

- قدرت اجرایی در اختیار رئیس دولت است که مسئولیت تدوین و اجرای سیاست‌ها را به نفع جامعه برعهده دارد.

- قدرت قضایی در اختیار دادگاه‌هاست که مسئولیت حصول اطمینان از اجرای صحیح قوانین و مجازات مناسب را برای هرگونه سوءرفتار و تخطی از قوانین برعهده دارد.

۲-۱-۳ پارلمان چیست؟

پارلمان اصطلاحی عام و به‌مفهوم هیئت نمایندگی متشکل از افراد است که مردم، مسئولیت نمایندگی خود را به آنها سپرده‌اند تا با استفاده از یک چارچوب حقوقی، به وضع قانون و به‌نحو مسئولانه‌ای به نظارت بر اجرای قانون توسط قوه مجریه بپردازند. پارلمان‌ها در کشورهای مختلف، عناوین متفاوتی دارند. در آمریکا با عنوان کنگره، در ژاپن با عنوان دیت، در چین با عنوان کنگره ملی خلق و ... از نظر ساختاری نیز برخی یک‌مجلسی هستند مانند دانمارک، ویتنام، سوئد، تانزانیا و ... و برخی مانند نیجریه، فدراسیون روسیه، آفریقای جنوبی، بریتانیا، آمریکا و ... دو‌مجلسی‌اند. در برخی کشورها، به‌ویژه کشورهای دارای نظام فدرالی، یک پارلمان ملی به همراه پارلمان‌های منطقه‌ای وجود دارد. پارلمان‌های منطقه‌ای، با نقشی مشابه نقش پارلمان‌های ملی، بر مسائل اصلی ملی تمرکز دارند و همچنین مرجع تمرکززدایی برای قانون‌گذاری درباره مسائل محلی و منطقه‌ای هستند.

۳-۱-۳ نحوه شکل‌گیری پارلمان‌ها

به‌طور کلی اغلب پارلمان‌ها براساس انتخابات و در فواصل زمانی کم و بیش منظم و بر مبنای رأی عمومی مردم انتخاب می‌شوند. در برخی نظام‌ها، به‌ویژه نظام‌های دو‌مجلسی، نمایندگان یکی از دو مجلس، انتصابی‌اند. این امر معمولاً برای تضمین نمایندگی برخی بخش‌های جامعه انجام می‌گیرد؛ چراکه ممکن است در غیر این صورت این نمایندگان به پارلمان راه نیابند، بنابراین در برهه‌ای از اوضاع و تحولات یک کشور، مانند بحبوحه نبردهای داخلی یا پایان دوره مناقشه در کشور یا حتی در مواردی که هنوز امکان برگزاری انتخابات وجود ندارد، تمام اعضای پارلمان منصوب می‌شوند. انتصاب کلی یا جزئی پارلمان در چنین اوضاعی، باعث کم‌رنگ شدن نقش مهم آن نمی‌گردد. بیشتر پارلمان‌های دنیا چندحزبی هستند. این به‌معنای آن است که از یک‌سو، یک حزب و یا یک گروه از احزاب، اکثریت حاکم را تشکیل داده و از دولت وقت حمایت می‌کنند و یا اینکه یک حزب یا گروهی از احزاب به‌عنوان اقلیت مخالف، نقش دولت سایه را برعهده دارند. به‌عبارتی آماده‌اند تا در صورت سقوط دولت یا رأی عدم اعتماد به آن، جایگزین دولت قبلی شوند.

۳-۱-۴ ساختار پارلمان‌ها

به‌طور کلی پارلمان‌ها از ساختار مدیریتی دو لایه برخوردارند: ساختار سیاسی (صحن علنی، هیئت رئیسه، فراکسیون‌های حزبی پارلمانی، کمیته‌ها^۱ و ...): این ساختار مسئول تصمیم‌گیری درباره مسائل سیاسی است و نهادهای آن معمولاً نماینده ارکان سیاسی پارلمان، یعنی احزاب حاکم و مخالفانند. ساختار اداری: این ساختار از فرایند تصمیم‌گیری سیاسی حمایت کرده و به نمایندگان پارلمان، خدمات اداری، حمایتی و پشتیبانی ارائه می‌کند. به‌طور کلی ایفای این نقش برعهده دبیرخانه و با ریاست دبیرکل یا مشاور رئیس مجلس است. اعضای دبیرخانه به‌وسیله پارلمان استخدام شده و مستقل از مراجع سیاسی‌اند و موظفند بدون توجه به وابستگی‌های حزبی نمایندگان، به آنها خدمات ارائه کنند.

۳-۱-۵ نقش‌های یک پارلمان

پارلمان‌ها، نهادهای اصلی نمایندگان هر کشورند؛ بنابراین آنها در برابر بیان منافع تمام بخش‌های جامعه، تبدیل این منافع به سیاست‌های متناسب و نظارت بر اجرای کارآمد این سیاست‌ها مسئولند. به عبارت بهتر، پارلمان‌ها مسئول حمایت از حقوق و اشاعه مطالبات مردم هستند. پارلمان‌ها صرف‌نظر از ساختار و ماهیت‌شان به ایفای سه نقش عمده می‌پردازند:

۱. وضع قانون: پارلمان‌ها برای اداره جامعه، به شیوه‌ای نظام‌مند قانون وضع می‌کنند.
۲. نظارت بر قوه مجریه: پارلمان‌ها با نظارت بر قوه مجریه از عملکرد مسئولان و پاسخ‌گویانه این قوه نسبت به وظایف خود و در راستای منفعت کل جامعه، اطمینان می‌یابند.

۱. احزاب سیاسی که تعداد معینی از کرسی‌های پارلمانی را در اختیار داشته باشند – که در برخی کشورها ۸ کرسی یا بیشتر است – از حق تشکیل فراکسیون حزبی پارلمانی برخوردارند. احزاب سیاسی که به‌عنوان یک ائتلاف انتخاباتی وارد مجلس شده و دارای حداقل معینی از کرسی‌ها باشند – که در برخی کشورها ۸ کرسی است – می‌توانند فراکسیون حزبی ائتلافی داشته باشند. اعضای مستقل پارلمان می‌توانند به هر فراکسیونی که تمایل دارند بپیوندند ولی برای تشکیل فراکسیون مستقل سیاسی مجاز نیستند. (UNDP, 1999, 6)

۲. پارلمان‌ها به‌وسیله انواع کمیته‌ها (دائمی، منتخب، تخصصی، موقت و مشورتی) فعالیت می‌کنند که هر یک در برابر بخشی از امور کشور مسئولیت دارند. ترکیب و تعداد نمایندگان دو کمیته معمولاً بیانگر وضعیت سیاسی پارلمان است.

۳. تخصیص منابع مالی برای قوه مجریه: پارلمان‌ها به‌دلیل نقش بودجه‌ای خود، مسئولیت تصویب و اختصاص مبالغ و اعتبارات قوه مجریه را برای اجرای سیاست‌های تعیین شده و همچنین نظارت بر نحوه هزینه‌کرد این بودجه، برعهده دارند.^۱

۳-۱-۶ ملزومات اساسی یک پارلمان مردم‌سالار

پارلمان‌ها برای ایفای کارآمد و مشروع نقش‌های خود باید شرایطی داشته باشند. از جمله این شرایط به‌شرح ذیل است:

- اختیارات پارلمان (وضع قانون، نظارت و بودجه) باید محفوظ بوده و با قانون اساسی تضمین شده باشد.

- پارلمان باید به‌نحوی تشکیل شود که نماینده تمام بخش‌های متنوع جامعه باشد. این به معنای آن است که همه گرایش‌های سیاسی، جنسیت‌ها، نژادها، گروه‌های بومی، قومی، اقلیت‌ها و ... در آن حضور داشته باشند و این زمانی ممکن است که پارلمان به‌وسیله مردم، مستقل و در جریان انتخابات آزاد، عادلانه و با رأی عمومی انتخاب شود. - پارلمان باید از قوه مجریه مستقل باشد (استقلال در منابع بودجه و اداره امور).

- در پارلمان باید امکان ابراز عقاید مختلف وجود داشته باشد و تمام نمایندگان پارلمان بتوانند آزادانه و به‌دور از فشار و ترس به اظهارنظر بپردازند.

۳-۲ ضرورت توافق میان سایر نهادهای سیاسی با پارلمان

تقویت پارلمان از طریق تحلیل نیاز قانون‌گذاری، به‌معنای ایجاد تفاهم میان همه نهادهای حاکم سیاسی است که دارای اهداف و برنامه‌های با ارزش مشترکی هستند. از این‌رو، علاوه بر پارلمان، سایر نهادهای سیاسی نیز، برای برعهده گرفتن مسئولیت اجرای قانون توافق می‌کنند؛ زیرا درباره چالش‌های اصلی نظام تصمیم‌گیری اجماع کافی وجود دارد. ایجاد چنین قابلیت‌هایی بدون جلب و جذب متخصصان کشور امکان‌پذیر نیست؛ زیرا بسیاری از

۱. علاوه بر نقش‌های یاد شده در نظام‌های مشترک‌المنافع یا پارلمانی، پارلمان‌ها نقش تشکیل دولت را نیز برعهده دارند. نخست‌وزیر معمولاً رهبر پارلمانی حزب یا ائتلاف احزابی است که اکثریت کرسی‌های پارلمان را در اختیار دارد. بنابراین حزب اکثریت دولت را تشکیل می‌دهد و تمام وزرا باید نماینده پارلمان باشند.

سیاست‌ها و قوانین ضعیف و ناکارآمد، حاصل کاستی‌های پژوهشی و اطلاعاتی و عدم کفایت امکانات مستندسازی است؛ به‌خصوص که این ضعف‌ها و کاستی‌ها، باعث تشخیص نادرست مسئله و ماهیت و ابعاد آن می‌شود. بنابراین وجود متخصصان به همراه قانون‌گذاران به‌عنوان مشاور یا کارشناس ضروری است (IPU & UNESCO, 2003, 7-12).

۳-۳ اهمیت آشکار شدن ضعف‌های پارلمان و تلاش برای ارائه راه‌حل‌ها

حمایت سازمانی و ایجاد قابلیت در پارلمان از یک‌سو برای تقویت مردم‌سالاری ضروری بوده و ازسوی دیگر برای تقویت روابط پارلمانی — قانون‌گذاری و پارلمان — رأی‌دهندگان ارزشمند است. پارلمان‌ها از ضعف اطلاعات و مهارت‌های لازم برای تحلیل حرفه‌ای لوایح دولتی، به‌خصوص لوایح بودجه، اقتصاد بازار، تمرکزگرایی یا تمرکززدایی و ... رنج می‌برند. همچنین ضعف منابع انسانی موجود در پارلمان، به‌خصوص برای یافتن تعارض میان قوانین موجود با قوانین پیشنهادی یا نحوه نظارت بر اجرای آنها، وضعیت مبهمی ایجاد کرده است که در این وضعیت، فقط مشکلات رشد می‌کنند و قانون‌گذاری و اجرای قانون نیز به مرز بحران رسیده‌اند. بنابراین آشکار شدن ضعف‌ها و مشکلات و کشف و شناسایی آنها، می‌تواند مشکل فاصله یا نیاز را به‌وسیله ارائه پیشنهاد برگزاری دوره‌های آموزشی هدفمند و کوتاه‌مدت (برای مثال تجزیه و تحلیل لوایح یا پیشنهادهای قانونی که خود مطرح می‌کنند) برطرف سازد.

تحلیل نیاز قانون‌گذاری، نارسایی‌های رابطه پارلمان و رأی‌دهندگان را در فقدان یک مکانیسم مناسب برای پاسخ‌گو بودن اعضای پارلمان به رأی‌دهندگان نشان می‌دهد. مهم‌تر از همه اینکه مشخص می‌کند چگونه نمایندگان باید ایده‌ها، مطالبات و خواست‌های موکلان خود را در جریان و فرایند تصمیم‌گیری ملی و عمومی دخالت داده و اهمیت تصمیمات اتخاذ شده را برای آنها توضیح دهند و تأثیرات قوانین پارلمان را بر زندگی موکلانشان ارزیابی و ارائه نمایند. همچنین رأی‌دهندگان را قادر می‌سازد کارایی نمایندگانشان را در این امور بسنجند و درباره آن داوری کنند.

در چنین تحلیلی ممکن است فاصله یا نیازهای موجود یا آتی، با ایجاد یک برنامه جامع تبادل تجربیات با پارلمان‌های دارای سنت‌های مردم‌سالار قوی در روابط میان پارلمان-رأی‌دهندگان، در قالب کارگاه‌های آموزشی و یا تالارهای گفت‌وگو، برطرف شود.

تحلیل نیاز، تثبیت و عادلانه بودن قانونی را محک می‌زند که این قانون رفتار نمایندگان را تنظیم می‌کند. برای مثال منع نمایندگان از داشتن شغل یا وظیفه‌ای هم‌زمان با وظیفه نمایندگی پارلمان. تحلیل نیاز نشان می‌دهد که حقوق و دستمزد اندک، فساد را در میان نمایندگان پارلمان افزایش می‌دهد و حتی در بسیاری موارد پارلمان استقلال خود را از دست می‌دهد. دانستن چنین وضعیتی خود به‌منزله حرکت به‌سوی اصلاح مجاری فسادانگیز و تقویت پایه‌های استقلال نماینده و پارلمان است. این وضعیت با تحلیل نیاز قانون‌گذاری در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد.

۳-۴ حیطه مأموریت تحلیل نیاز قانون‌گذاری و نتایج مورد انتظار

۳-۴-۱ موارد تقویت توانمندی‌ها و نهادها

یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی توسعه مردم‌سالاری، انطباق و سازگاری وظایف نهادهای اداره کشور با تغییرات مردم‌سالارانه جامعه است. در این میان حمایت نهادی و حمایت از توانمندی‌های پارلمان در فرایند تقویت مردم‌سالاری پارلمانی از یک‌سو و ازسوی دیگر ارتقای روابط پارلمان — حوزه‌های انتخاباتی، قانون — پارلمان و نظارت پارلمانی از ارزش بالایی برخوردار است. نمایندگان پارلمان باید از ظرفیت تحلیل حرفه‌ای مناسب برای بررسی پیش‌نویس قوانینی برخوردار باشند که دولت به‌ویژه در مسائل مهمی از جمله تخصیص بودجه، اقتصاد بازار، مدیریت امداد و کمک، تمرکززدایی و ... تدارک می‌بینند.

موانع موجود در منابع انسانی پارلمان، مانع از کارایی اعضای پارلمان در اجرای وظایف محوله گردیده و اجرای عملی قوانین مدون را ضعیف و مبهم می‌سازد. لزوم وجود دانش فنی برای حمایت از تمام نمایندگان پارلمان در موارد مختلف احساس می‌شود. با دانش فنی می‌توان به اعضای پارلمان در بررسی دقیق قوانین پیشنهادی و مشارکت مؤثر در مذاکرات پارلمانی، یاری رساند. همچنین، وجود مشورت‌های کارشناسی برای هماهنگی قوانین پیشنهادی با قوانین موجود، لازم و ضروری است.

ارتقای روابط میان پارلمان و حوزه انتخابیه، با معرفی سازوکارهای مناسب در راستای تقویت پاسخ‌گویی اعضای پارلمان به حوزه انتخابیه، امری مهم و ضروری است.

_____ راهنمای سوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چگونه اجرا می‌شود؟ ۵۱

چنین سازوکاری باید بتواند رأی‌دهندگان را قادر سازد تا کارایی نمایندگان پارلمان را در بیان خواسته‌های آنان در فرایندهای تصمیم‌گیری عمومی و نیز توانایی‌شان در تشریح اهمیت تصمیمات گرفته شده و قوانین تصویب شده در پارلمان، ارزیابی کنند. تحلیل نقش نظارتی پارلمان، بخش دیگری از مأموریت تحلیل نیاز است. پارلمان باید زمان مناسب را برای ایجاد سایر کمیته‌های نظارتی در نظر بگیرد و سپس به فعال کردن نظام کمیته‌ای بپردازد. فرایندها و مراحل قانون‌گذاری باید مورد بازنگری قرار گیرند تا مناسب بودن آنها برای مشارکت مردم مشخص شود. باید قوانین و خط‌مشی پارلمان به گونه‌ای باشد تا نظارت کامل مردمبر قوانین پیشنهادی امکان‌پذیر شود. حتی اگر از نظر دولت، قانونی دارای فوریت باشد؛ این نظارت نباید محدود یا مخدوش گردد. از سوی دیگر تمهیدات نظارتی باید به گونه‌ای باشد که تمام نمایندگان پارلمان از قوانین پیشنهادی مطرح در صحن علنی درک کافی داشته باشند. بسیاری از اعضای پارلمان، خواهان بازنگری قانون به وضعیت حقوقی نمایندگان پارلمان و آیین‌نامه‌های اجرایی آن هستند (M. Morgan, N. Delailomaloma & D. Hegarty, 1999, 28).

۲-۴-۳ اهداف بررسی تحلیل نیاز قانون‌گذاری

۱. تحلیل قوانین ملی مربوط به پارلمان و اعضای آن،
۲. تحلیل سازوکارهای موجود در روابط پارلمان — قانون‌گذاری، پارلمان — حوزه انتخابیه و نظارت پارلمانی،
۳. تحلیل نیازها برای تقویت حضور زنان در عرصه نمایندگی پارلمان و ملاحظات قانون‌گذاری درباره آنان.

۳-۴-۳ وظایف و مسئولیت‌ها

مأموریت تحلیل نیاز، وظایف و مسئولیت‌هایی را دربرمی‌گیرد که با بازنگری اسناد حقوقی و قانونی کلیدی موجود، از جمله قانون اساسی، قوانین انتخاباتی، قوانین و مقررات پارلمانی و سایر قوانین مرتبط آغاز می‌شود تا مشخص شود که آیا چارچوب حقوقی موجود، به میزان کافی به امر قانون‌گذاری کارآمد و رویه‌های نظارتی پارلمان کمک

می‌کند؟ در این راستا باید با اعضای کمیته دائمی، نمایندگان فعلی و سابق پارلمان، نمایندگان قوای مجریه و قضائیه، سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها مشاوره‌هایی انجام شود تا درباره چگونگی بهبود بخشیدن به نظام نهادی و حقوقی فعلی پارلمان توصیه‌هایی ارائه گردد. بنابراین وظایف و مسئولیت‌های تحلیل نیاز قانون‌گذاری شامل موارد زیر است:

۱. تحلیل روابط موجود میان پارلمان و حوزه انتخاباتی: در راستای پیشنهاد سازوکار بهتر با هدف تقویت میزان پاسخ‌گویی اعضای پارلمان در برابر حوزه‌های انتخاباتی‌شان.
۲. تحلیل مراحل وضع قانون: در راستای توصیه راهکارهایی برای بهبود این فرایند که باعث افزایش مشارکت تمام حوزه‌های انتخاباتی شود. به‌گونه‌ای که مردم فرصت بیابند تا دیدگاه‌های خود را درباره قوانین پیشنهادی، به‌نحو زمان‌بندی شده بیان کنند.
۳. تحلیل نقش نظارتی: در راستای کارآمدی کمیته‌های حساب‌های عمومی در حسابرسی استفاده‌کنندگان از منابع مالی عمومی و توصیه‌های بهبودبخش، شامل تعیین تبعات عدم پابندی دولت در پاسخ‌گویی به عملکرد مالی خود.
۴. تحلیل محدودیت‌های موجود در منابع انسانی.
۵. بازنگری سیاست‌های فعلی و عملکرد فراکسیون‌های پارلمانی و تشکل‌های غیردولتی: با هدف حرکت از تساوی «رسمی» به «عملی» و تقویت مشارکت زنان در مدیریت سیاسی به‌طور عام و نمایندگی زنان به‌طور خاص. بازسازی حکومت پارلمانی پس از مناقشه، ارزیابی نیازهای قانون‌گذاری جزایر سلیمان؛ (UNDP, 2001) بعد از تکمیل مأموریت تحلیل نیاز و بحث و تبادل نظر با متولیان امور، باید پارلمان گزارشی توصیه‌ای درباره ابتکارات محکم و قابل اجرا ارائه دهد.

۳-۵ هیئت اجرایی تحلیل نیاز قانون‌گذاری و نیاز توأمان به تخصص و تجربه

هیئت اجرایی باید علاوه بر داشتن تجربه در ارائه کمک‌های فنی به پارلمان دارای یک متخصص راهنما در امور حکومت، یک متخصص حقوقی و نیز یک متخصص جامعه‌شناسی باشد که این افراد به‌صورت تمام‌وقت به کار مشغول باشند. اما شرایط حداقلی اعضای این هیئت به‌شرح ذیل است:

_____ راهنمای سوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چگونه اجرا می‌شود؟ ۵۳

- کارشناس ارشد یا معادل آن در حقوق، مدیریت عمومی، مطالعات جنسیتی یا جامعه‌شناسی، علوم سیاسی یا موارد مرتبط.
- تجربه حرفه‌ای گسترده در امور پارلمان، چارچوب‌های قانونی یا حقوقی.
- تخصص یا تجربه کاری و یا آشنایی با پارلمان‌های کشورهای در حال‌گذار در امر مردم‌سالاری و اقتصاد بازار.
- تجربه کاری یا آشنایی با طرح‌ریزی و برنامه‌های حمایتی نهادهای بین‌المللی از پارلمان (Q. Clements, 2001, 59-61).

۳-۶ جدول زمان‌بندی انجام تحلیل نیاز قانون‌گذاری

این جدول، مأموریت تحلیل نیاز پیشنهادی را در یک برنامه زمان‌بندی شده، به تفکیک زمان انجام مصاحبه‌ها، بررسی‌های حقوقی و تهیه گزارش معین می‌کند. براساس این جدول می‌توان نحوه تأمین منابع مالی و پشتیبانی طرح را امکان‌پذیر و مراحل کنترل و نظارت بر آن را برنامه‌ریزی کرد (Ibid, 2001, 10).

۳-۷ فهرست اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری

تحلیل نیاز قانون‌گذاری، منظومه منسجم، اثربخش و کارآمد از فعالیت‌هایی است که زمینه طراحی و اجرای یک برنامه توسعه پارلمانی-قانون‌گذاری را فراهم می‌کند. اجرای سیستماتیک چنین برنامه‌ای، مستلزم شناسایی و احصای فعالیت‌هایی است که به صورت یک «فهرست» به شرح زیر ارائه می‌شود:

۱. تحلیل نیاز قانون‌گذاری چیست و برای تصمیم‌سازان چه کاری انجام می‌دهد؟
۲. چه وقت باید به تحلیل نیاز قانون‌گذاری اقدام کرد؟
۳. درخواست انجام تحلیل نیاز از سوی چه کسی مطرح می‌شود؟
۴. یک تحلیل نیاز قانون‌گذاری چه مسائلی را مرور می‌کند؟
۵. چه کسی تحلیل نیاز را انجام می‌دهد؟ (UNDP, 1999, 2)

۳-۸ بررسی موردی: چگونگی اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری در پارلمان فیجی^۱ (مشکلات و راه‌حل‌ها)

پارلمان فیجی تاکنون دو بار به علت مداخله مسلحانه منحل گردیده است؛ اما همچنان به‌عنوان نهاد مرکزی حکومت شناخته می‌شود. این پارلمان به‌عنوان نهاد اصلی قانون‌گذاری و نمایندگی سیاسی، از حمایت قاطع شهروندان برخوردار است. هیچ‌کدام از نهادهای دیگر تا این حد جلوه‌گاه جامعه چندبخشی و متنوع فیجی نبوده و نیز هیچ‌یک در بحث مسائل کلیدی پیش روی کشور قادر به فعالیت نیستند. اما با وجود این برخی عوامل موجبات ضعف پارلمان ملی را ایجاد کرده است.

گاهی اوقات در برابر دستورات قوه مجریه، نقش قوه مقننه چیزی بیشتر از یک «ماشین بله قربان‌گو» نیست. کلی جان اور،^۲ کارشناس علوم سیاسی درباره قوه مقننه چنین می‌گوید:

«چنانچه برای حمایت از استقلال عملکرد قانون‌گذاری اقدامی انجام نپذیرد؛ پارلمان تا حد تابعی از قوه مجریه حاکم، تنزل می‌یابد — که در این حالت از قوه مقننه (پارلمان) انتظاری بیش از «تأیید بی‌چون و چرا»ی پیشنهادهای دولت نمی‌رود. جدی گرفتن مفهوم مردم‌سالاری به‌معنای حمایت از ارزش مستقل مجامع نمایندگان است و کارآمدسازی مردم‌سالاری به مفهوم ارتقای سطح استقلال پارلمان، به‌عنوان نهاد مرکزی بررسی دسته‌جمعی قانون و سیاست است. پاسخ‌گویی، زمانی مفهوم واقعی می‌یابد که نظام‌های پارلمانی قادر به بررسی عمومی و همگانی قوه مجریه باشند و مقامات پارلمانی و سایر کارشناسان ذی‌ربط، فعالیت‌های دولت را مورد نظارت دائم قرار دهند.» (Uhr, 2001, 14)

برتری تعداد افراد دولتی در پارلمان نمایندگان فیجی به آنان اجازه می‌دهد تا با تأثیرگذاری به طرق مختلف، این پارلمان را به نفع خود مورد بهره‌برداری قرار دهند. امروزه، دولت‌های مختلف قادر به سمت‌وسو دهی قانون‌گذاری مجلس به نفع خود هستند. آنها به‌طور راهبردی توانسته‌اند مقررات معمول را به حالت تعلیق درآورند و

1. Fiji
2. John Uhr

فرایند قانون‌گذاری را تسهیل کنند؛ به این ترتیب آنها می‌توانند لوایح مشکل‌دار را با کمترین بحث و بدون مشورت با جوامع و یا بخش‌های مربوط به تصویب برسانند. به ندرت پیش آمده است که اعضای دولت به گزارش‌های کمیسیون‌های مجلس درباره عملکرد خود، پاسخ مناسبی دهند. آژانس‌های نظارتی مطابق با قانون اساسی فیجی، از جمله دفتر بازرسی ویژه، از پاسخ‌گو نبودن قوه مجریه در برابر گزارش‌ها اظهار نارضایتی کرده‌اند.

احساس نیاز به تقویت پارلمان در مجلس نمایندگان و تا حدود زیادی در جامعه فیجی، مورد بحث قرار گرفته است. نمایندگان مجلس مذاکره خود را درباره عملکرد کارآمد پارلمان و نهادهای مرتبط و راهکارهای لازم برای عملکرد کارآمدتر این نهادها به عنوان مراکز قانون‌گذاری و مهم‌ترین نهاد ناظر بر قوه مجریه، آغاز کرده‌اند. هم‌اکنون تد یانگ^۱، نماینده مجلس و رئیس کمیسیون منتخب دائمی خدمات اجرایی، اهمیت «تقویت نهادی پارلمان و دایره پارلمانی ... در جهت قادر ساختن پارلمان در اجرای نقش‌های تصریح شده در قانون اساسی» را بیان کرده است. حال با وجود اینکه سایر افراد مرتبط نیاز به تقویت ظرفیت پارلمان در این موارد کلیدی را درک کرده‌اند؛ اما امروزه سازمان‌های جامعه مدنی، نمایندگان مجلس را به جرم هدر دادن پول مالیات‌دهندگان و عمل کردن برخلاف مقررات معمول حاکم بر پارلمان، مورد سرزنش قرار داده‌اند.

خسارت‌های وارده به دبیرخانه پارلمان در جریان کودتای ماه مه ۲۰۰۰، زیرساخت‌های پارلمانی را تضعیف کرده است. این خسارت‌ها عبارت است از: آسیب دیدن ساختمان‌ها و زیرساخت‌های کلیدی، تخریب مجموعه کتابخانه پارلمان، از بین رفتن تعدادی کامپیوتر شخصی با قابلیت اتصال به اینترنت در واحد اطلاعات و پژوهش و استعفای کارمندان کلیدی که دبیرخانه هنوز قادر به جبران این خسارت‌ها نشده است.

اداره صحیح امور بر پایه نهادهای کارآمد، قابل دسترس و مناسب و نیز کارمندان متبحر فعال در آنها، تناسب میان پاسخ‌گویی و مسئولیت و نیز نیت و خواسته سیاسی متولیان امر و توافق میان ایشان در راستای اداره صحیح چنین نهادهایی استوار است. پارلمان جزایر فیجی باید چنین شرایطی را در نظر بگیرد تا بتواند به صورت کارآمد به

فعالیت پردازد. مهم‌ترین مسائلی که کارآمدی پارلمان ملی جزایر فیجی را در اجرای عملکردهای اصلی آن تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ عبارت‌اند از:

۱. تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه:

- دولت‌ها برای تسهیل فرایند قانون‌گذاری، مقررات معمول را به حالت تعلیق درآورده‌اند.

- فرایند قانون‌گذاری اغلب مورد مشاوره جمعی، گروهی و بخشی قرار نمی‌گیرد و تحت تأثیر کشمکش‌های داخلی و مفادی به‌جز مفاد قانون اساسی است.

۲. به‌نظر می‌رسد نمایندگان مجلس و سناتورها، قادر به درک محتوا و مفاهیم لوایح مورد بررسی نیستند.

۳. دبیرخانه پارلمان با کمبود منابع مواجه است:

- اقلیت و نمایندگان عادی از مشاوران مستقل بهره‌ای ندارند.

- دبیرخانه در جریان محاصره و اشغال ساختمان پارلمان، بعد از ماه مه ۲۰۰۰ از نظر زیرساختی خسارت‌های زیادی متحمل شد.

- کمبود نیروی متخصص به یکی از موانع عملکرد اصلی دبیرخانه پارلمان تبدیل شد.

۴. عوامل تضعیف‌کننده چرخه قانون‌گذاری عبارت‌اند از:

- فقدان نیروی آموزش‌دیده برای تهیه پیش‌نویس لوایح و اسناد در دفتر دادیار.

- پیگیری و نظارت ناچیز عملکرد دولت به‌وسیله کمیسیون‌های بخش (اگرچه این

مورد می‌تواند در دوران حیات پارلمان بهبود یابد).

۵. متولیان امور برخاسته از میان عامه مردم که در برابر نهادهای دولتی بی‌اعتنا و

نمایندگان غایب از صحنه هستند.

۶. نابرابری‌ها و موانع ساختاری موجود در جامعه فیجی که مانع از استخدام زنان

می‌شود.

هم‌اکنون بر پایه ارزیابی چارچوب فعلی قوه مقننه، محدودیت موجود منابع پارلمان، توانمندی‌های فردی نمایندگان، فرایند قانون‌گذاری، نقش نظارتی پارلمان، روابط پارلمانی-حوزه انتخاباتی، وضعیت زنان و نقش آنها در تصمیم‌گیری‌های عمومی توصیه‌هایی وجود دارد. مشاوران در فرایند تدوین این توصیه‌ها، اظهارات متولیان کلیدی

_____ راهنمای سوم تحلیل نیاز قانون‌گذاری چگونه اجرا می‌شود؟ ۵۷

امور، گزارش‌های پارلمانی، دولتی، تشکیلات غیردولتی^۱ و برنامه‌های آموزشی و سایر ابتکارات همسو با تقویت نقش پارلمان را در جمهوری جزایر فیجی در نظر گرفته‌اند. توصیه‌های یاد شده بر این اصل استوار است که اصلاحات باید بر تقویت مذاکرات موجود میان متولیان امور تمرکز یابد تا به این ترتیب نهایت حمایت از اصلاحات به عمل آید. این توصیه‌ها در راستای تقویت پارلمان جمهوری فیجی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

● **در راستای تقویت دفتر رئیس مجلس نمایندگان، دفتر رئیس مجلس سنا و دبیرخانه پارلمان**

- لازم است مشاور مسئول هیئت رئیسه استخدام گردد.
- به منظور ارائه خدمات کارآمدتر، باید پست‌های بلا تصدی دبیرخانه پارلمان پر شوند.
- استخدام افراد برای پست‌های بلا تصدی، باید با مشورت مستقیم دبیرکل پارلمان انجام پذیرد.
- در راستای کارآمد کردن این فرایندها اعضای مجلس و سناتورها، مسئول نظارت و بررسی اقتضای کمیسیون مستقل خدمات پارلمان می‌باشند.
- مرکز اطلاعات و پژوهش باید با فناوری مناسب ارتقا یابد تا تأثیرگذاری بتواند به صورت کارآمدتری از عهده مسئولیت‌هایش برآید.
- ساختار دبیرخانه باید مورد ارزیابی قرار گیرد تا به طور کارآمد وظایف پارلمانی نمایندگان را انجام دهد.
- سایر مقدمات دفتری برای اسکان نمایندگان پارلمان بررسی گردد.
- مقدمات لازم برای تهیه تالاری مستقل برای مجلس سنا در نظر گرفته شود.
- مقدمات لازم برای تسهیلات اقامتی مهمانان پارلمان در نظر گرفته شود.

● **در راستای تقویت کتابخانه پارلمان**

- منابع کافی برای کتابخانه در راستای دستیابی به مراجع و منابع ضروری فراهم گردد.
- کتابخانه دوباره به شبکه اینترنت متصل گردد.

- نحوه استفاده از کتابخانه و دسترسی به اینترنت به تمام نمایندگان مجلس سنا و پارلمان آموزش داده شود.

• **در راستای تقویت مرکز اطلاعات و پژوهش**

- به‌منظور تقویت دبیرخانه، سمت‌های بلا تصدی مرکز اطلاعات و پژوهش باید هرچه سریع‌تر پر شوند.

- مرکز اطلاعات و پژوهش باید تقویت گردد تا حمایت کارآمدتر دبیرخانه از نمایندگان پارلمان امکان‌پذیر شود.

• **در راستای تقویت چارچوب قانون‌گذاری فعلی**

- لازم است فرایند تدریجی اصلاح و تطابق قانون اساسی انجام گیرد.

- برای استحکام قوانین فوجی هرچه سریع‌تر باید یک نیروی متبحر در تهیه پیش‌نویس لوایح و پیشنهادهای حقوقی استخدام شود.

- قوانین متعاقب منبعث از قانون اساسی به‌صورت لوایحی برای بررسی در مجلس نمایندگان تدوین گردند.

- تقویت مجدد کمیسیون حقوقی قانون‌گذاری برای اجرایی شدن قانون اساسی به‌منظور تسهیل فرایند یاد شده.

• **در راستای تقویت فرایند قانون‌گذاری**

- مقررات معمول باید مورد بررسی قرار گیرند تا وزرا ترغیب شده و در زمان لازم به تردیدها و پرسش‌های ناشی از فعالیت کمیسیون دائمی نسبت به لوایح، قوانین فرعی و سیاست‌های دولت پاسخ دهند.

- دولت باید پیش از آغاز جلسات پارلمانی، به‌منظور دادن اطلاعات و پخش آن میان نمایندگان، برنامه‌های قانون‌گذاری خود را در اختیار ایشان قرار دهد.

- لازم است به تبعات بلندمدت فرایند قانون‌گذاری، قبل از تعلیق مقررات معمول توجه بیشتری مبذول گردد.

_____ راهنمای سوم تحلیل نیاز قانون گذاری چگونه اجرا می شود؟ ۵۹

- موارد ضعف مقام دادیار باید از طریق برنامه های آموزشی، سمینار، جلسات مشاوره درون سازمانی و برنامه های جابه جایی افراد متبحر با دفاتر حقوقی محلی دولتی تقویت گردد.
- لازم است توضیحات تشریحی ساده ای به عنوان بخشی از فعالیت های فرایند اطلاع رسانی ارائه گردد.

• در راستای تقویت نقش نظارتی پارلمان

- اجرای اصلاحات در مقررات معمول که وزرا را ملزم نماید در مدت ۲ ماه از زمان طرح پرسش های ناشی از گزارش های کمیسیون ها و آژانس های خارجی نظارتی، به آنها پاسخ دهند.

- رؤسای کمیسیون های دائمی درباره مسائل ناشی از مقررات معمول، باید گزارش های منظمی به پارلمان ارائه کنند و برای حصول اطمینان از کارآمدی این امر، ملزم هستند درباره تمام ابعاد تحقیقات و نظریات خود علاوه بر توصیه های مربوط به لوایح موجود در مجلس نمایندگان، به صورت جامع گزارش دهند.

- باید عضویت در کمیسیون ها تبیین گردد تا از مشکلات ناشی از چند عضویتی جلوگیری شود.
- کمیسیون حساب های دولتی باید به منظور تشخیص و تقویت اختیارات و عملکرد مورد بازنگری قرار گیرد؛ به خصوص تنظیم قانون کمیسیون حساب های دولتی که به طور صریح اختیارات و عملکرد و عضویت در کمیسیون ها را مشخص می نماید، باید مورد توجه قرار گیرد.

- کمیسیون حساب های دولتی در صورت لزوم، باید در جریان تحقیقات خود از همکاری و توصیه های کارشناسان خارج از پارلمان بهره گیرد.

- کمیسیون حساب های دولتی باید مسائل را اولویت بندی کند تا برای هر مسئله تحت بررسی زمان لازم وجود داشته باشد (بی نظمی های فنی برابر است با عدم تناسب).

- لازم است سامانه های تبادل اطلاعات میان وزیر اقتصاد، دفتر حسابرس کل و کمیسیون حساب های دولتی بهبود یابد؛ از این رو باید برای ایفای نقش هدایت گرانه در حمایت از کمیسیون حساب های دولتی، وزارت اقتصاد و دفتر حسابرس کل، مشاوران واجد شرایط را در اختیار ایشان بگذارد.

- لازم است فعالیت های کمیسیون مشترک حسابرس مورد حمایت قرار گیرد.

• در راستای تقویت روابط پارلمانی- حوزه انتخاباتی

- سامانه‌های توزیع اطلاعات مرتبط با پارلمان برای تسهیل شناخت و درک بیشتر متولیان امور که از میان عامه مردم برخاسته‌اند، تقویت گردد.
- برنامه‌های امدادی جامعه موجود، فعالیت خود را از سر بگیرند. از جمله این فعالیت‌ها عبارت‌اند از:
 - الف) آموزش‌های مدنی در برنامه‌های توسعه مدارس ابتدایی تا متوسطه گنجانده شود.
 - ب) برنامه‌های امدادی با بهره‌گیری از شبکه سازمان‌های جامعه مدنی در سراسر کشور شکل گیرد.
 - ج) ایجاد برنامه‌های ویژه دانش‌آموزی برای بازدید از پارلمان و همچنین تدارک مکان سرگرمی کافی برای آنها.
- ارزیابی و ایجاد دفاتر حوزه‌های انتخاباتی تا مردم بتوانند در آنجا یکدیگر را ببینند و به فعالیت بپردازند.
- اجرای فعالیت‌های آموزشی پایدار جامعه مدنی درباره نظام انتخاباتی تا متولیان امور از حقوق خود در این نظام آگاه شوند.
- بازنگری نظام انتخاباتی به‌منظور ساده‌سازی و کارآمد کردن آن.

• در راستای تقویت حضور زنان در تصمیم‌گیری‌های عمومی

- پارلمان باید به بررسی قوانین کلیدی مرتبط با موقعیت زنان ملزم شود.
 - آموزش‌های مدنی درباره حقوق زنان، باید در برنامه توسعه مدارس ابتدایی تا متوسطه گنجانده شود.
 - لازم است در راستای ارتقای سطح آگاهی از حقوق، برای مردم عامه برنامه‌های آموزشی بلندمدتی طراحی و اجرا گردد.
 - کمیسیون دائم خدمات اجتماعی، باید به‌عنوان کمیسیون نظارتی، امر نظارت و اشاعه رفاه زنان را در کشور برعهده بگیرد.
 - لازم است احزاب سیاسی، به بررسی تشکیل جلسه کمیته حزبی زنان بپردازد.
- (M. Morgan, N. Delailoma Loma & D. Hegarty, 1999, 14-18)

راهنمای چهارم

چه وقت باید به تحلیل نیاز
قانون‌گذاری اقدام کرد؟

با توجه به محدودیت منابع، مسئله زمان انجام تحلیل نیاز قانون‌گذاری از اهمیت فراوانی برخوردار است. ازسوی دیگر با توجه به نقش و وظیفه ذاتی پارلمان در ایجاد توازن میان ارزش‌های نظام سیاسی و منافع عمومی – که گاه مخالف و گاه موافق یکدیگرند – انجام تحلیل نیاز به تقویت این نقش و وظیفه برای ایجاد توازن در بیرون و درون پارلمان کمک می‌کند. بنابراین زمان مناسب برای تحلیل نیاز را می‌توان زمانی تصور کرد که پارلمان برای توازن و توافق ارزش‌های نظام سیاسی و منافع عمومی کشور احساس خطر می‌کند یا به تقویت آنها برای ایجاد وحدت در کشور نیاز دارد. به‌هرحال در ادبیات این مطالعات، تصمیم‌گیری درباره اینکه چه وقت باید تحلیل نیاز انجام شود به شرایطی بستگی دارد و این شرایط خود به ارزش‌ها و منافع بنیادی پارلمان، کشور و محیط بین‌الملل مربوط می‌شود که عبارت‌اند از:

۴-۱ تغییرات نظام‌مند پایه

آنچه در توسعه قانون‌گذاری به‌هنگام فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و اروپای شرقی انجام گرفت و یا هنگام ایجاد دموکراسی چندنژادی در آفریقای جنوبی و شکل‌گیری حزب اکثریت اتفاق افتاد و یا ایجاد شورای قانون‌گذاری فلسطین و فراهم ساختن امکانات جدید برای نمایندگی منافع فلسطینیان (UNDP, 1999, 4) دقیقاً به‌معنای تغییر در ارزش‌های سیاسی و منافع عمومی است که برای تثبیت و تحکیم این ارزش‌ها و تأمین منافع عمومی لازم است گستره نیاز بر مبنای شکاف میان قانون‌گذاری موجود و قانون‌گذاری مطلوب، معلوم شود. یعنی فاصله و تفاوت میان ارزش‌های نظام سیاسی گذشته و نظام سیاسی جدید و اولویت و اهمیت آنها از نظر ارزش‌ها و منافع ملی

مشخص گردد و بعد از بررسی دلایل به وجود آمدن فاصله یا نیازها، باید به جست‌وجوی راه‌حل‌ها پرداخت (Y. Mery & A. Knapp, 1998, 40).

۲-۴ تشکیل دولت ائتلافی

همانند آنچه در کنگره مکزیکی در سال ۱۹۹۷ اتفاق افتاد و حزب انقلاب نهادینه شده، کنترل خود را بر کنگره از دست داد و احزاب مختلف، کنترل بخش‌های قانون‌گذاری و اجرایی را برای اولین بار در تاریخ معاصر مکزیکی برعهده گرفتند و باعث شد ائتلافی بر پایه تمایل به عدم وابستگی، استحکام و انتقاد از دولت به وجود آید (UNDP, 1999, 4). تغییر رویکرد اکثریت حاکم بر پارلمان، خودبه‌خود ماهیت قانون‌گذاری را دستخوش دگرگونی می‌سازد و براساس آن جهت‌گیری‌های مختلف، با شدت و ضعف، برای ایجاد توازن میان ارزش‌های سیاسی و منافع جامعه، به رویکردی اعتدالی و علمی نیاز دارد که تأمین آن از طریق تحلیل نیاز قانون‌گذاری میسر است.

۳-۴ وظایف قانون‌گذاری جدید

همانند از دست رفتن اقتدار دولت اوگاندا در مناطق مختلف این کشور و برعهده گرفتن نقش مؤثرتر و وسیع‌تر به‌وسیله پارلمان برای توزیع طرح‌های ملی به مناطق و نمایندگی منافع منطقه‌ای در مرکز و یا بازسازی حکومت، پس از مناقشه و کودتا در جزایر سلیمان که تمام ساختارهای دمکراتیک از جمله پارلمان از میان رفته بود.

(UNDP, 1999, 5)

به‌علاوه مسلم است که توسعه اقتصاد بازار، بار قانون‌گذاری موجود را بر دوش نهادهای قانون‌گذاری، به‌ویژه پارلمان، افزایش داده است. یکپارچگی اقتصاد جهانی، مستلزم بازنگری کامل و جامع چارچوب حقوقی است. نمایندگان نیز به فقرزدایی و مسائل مرتبط با نابرابری‌های اجتماعی تمایل دارند. از این‌رو با توجه به حجم کار و مسئولیت‌های قانون‌گذاری لازم است پارلمان تا حد امکان حرفه‌ای و کارآمد کار کند.

(C. Leston Banderias, 2003, 13)

۴-۴ آگاهی از افزایش تقاضای نمایندگی

همانند آنچه در سال ۱۹۹۷ در بولیوی اتفاق افتاد. با مشاهده بی‌تفاوتی کنگره به نیازهای حوزه‌های انتخاباتی در سیستم انتخابی مجلس نمایندگان تغییری ایجاد شد که به‌موجب آن، به‌جای ارائه فهرست یک‌دست از اعضای احزاب برای انتخابات در یک منطقه، باید فهرستی ترکیبی ارائه می‌شد که شامل برخی نامزدهای غیرحزبی از میان مردم همان منطقه بود. این تغییر تا حدی تصور عدم پاسخ‌گویی کنگره را به نیازهای رأی‌دهندگان، اصلاح کرد (UNDP, 1999, 5).

همچنین در کشورهایی با نرخ باسوادی یا آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی بالا یا رو به افزایش، تقاضا برای ایفای نقش‌های اجتماعی و سیاسی نیز افزایش می‌یابد. پارلمان یکی از عرصه‌های ایفای نقش است. از این‌رو به‌هنگام انتخابات، تعداد زیادی از افراد خود را نامزد نمایندگی پارلمان می‌کنند. تحلیل نیاز برای پاسخ به چنین تقاضای رو به رشدی ضروری است.

۴-۵ تشخیص نیازهای درونی قوه مقننه برای تقویت نهاد قانون‌گذاری

احساس نیاز به مؤثرتر بودن قانون‌گذاری، می‌تواند در چارچوب قوه مقننه شکل بگیرد. رهبران قوه مقننه ممکن است نیاز به تقویت این نهاد را دریابند و به بازبینی یا نوسازی نهادی برای تقویت قانون‌گذاری اقدام کنند. این بازبینی، روابط سیاسی، روابط کارکردی و روابط نهادی در محیط داخلی پارلمان را دربرمی‌گیرد.

۴-۶ تغییرات بیرونی

امروزه نیروهای زیادی در شکل‌دهی جامعه مؤثرند. تأثیرگذارترین این نیروها از تغییرات جمعیتی، اقتصادی، تکنولوژیکی و سیاسی ناشی می‌شوند. این نیروهای محرک، دگرگونی‌های وسیعی ایجاد کرده‌اند. در عصر دگرگونی و تغییرات بیرونی، قوه مقننه باید بیش از گذشته «سازگار» و «راهبردی» باشد. این نیروها عبارت‌اند از:

۱-۶-۴ موج انقلاب‌های دموکراتیک

نقش نهادهای دموکراتیک، از جمله قوه مقننه را ارتقا داده‌اند. به‌نظر ساموئل هانتینگتون؛ «سومین موج انقلاب‌های دموکراتیک از سال ۱۹۷۴ شروع شد و به تدریج ارزش نهادهای دموکراتیک از جمله قوه مقننه، اعتلا یافت». این موج انقلابی مسالمت‌آمیز توصیف شده و با تخریب دیوار برلین در سال ۱۹۸۹ به اوج خود رسید. عنصر مرکزی یا قابل توجه‌ترین نتایج تغییر در این انقلاب‌ها، ایجاد یا بازآفرینی هدفمندتر قوای مقننه است. (ویلیام. اچ رابینسون، رضا جلالی، ۱۳۸۵، ص ۴۸) «کوپلند»^۱ و «پترسون»^۲ ادعا می‌کنند: ما در «عصر پارلمان‌ها» زندگی می‌کنیم؛ جایی که «دموکراسی نمایندگی»، دوباره در حال اوج گرفتن است.

۲-۶-۴ انقلاب اطلاعات

تاکنون جهان را به یک دهکده جهانی تبدیل کرده که در آن ارتباط هم ممکن و هم مداوم است و آغاز عصر اطلاعات یکی از عظیم‌ترین نیروهای مؤثر بر جامعه امروزی می‌باشد. یک ناظر علمی در این باره اظهار داشته است: «عصر کشاورزی بر پایه خیش‌ها و حیواناتی که آنها را می‌کشیدند؛ عصر صنعت بر پایه موتورها و سوخت‌هایی که مصرف می‌کردند و عصر اطلاعاتی بر پایه کامپیوترها و شبکه‌هایی که آنها را به هم متصل می‌کنند؛ بنا خواهد شد». این انقلاب با سرعت و گستردگی، ایده‌ها، اطلاعات در دسترس و قواعد پذیرفته شده را به هم پیوند می‌دهد و فناوری را عامل مهمی در رشد فزاینده فعالیت‌های تصمیم‌گیری محسوب می‌کند.

به این ترتیب قوه مقننه تحت تأثیر این نیروی عظیم، با شبکه گسترده‌ای از ایده‌ها، اطلاعات و دانش روبه‌رو است که هم می‌خواهد و هم می‌تواند بر فرایندهای قانون‌گذاری تأثیر بگذارد. همچنین این قوه برای ارتباط با مردم، سایر نهادها و جهان به‌وسیله این تکنولوژی راهی جز تعامل و همکاری ندارد.

1. Copland
2. Petterson

۳-۶-۴ جهانی‌سازی اقتصاد

همه نهادهای عمومی و خصوصی را کنترل کرده و به کارآمدی و رقابت واداشته است. از این رو در تقاضا و مطالبات جهشی ایجاد شده؛ به نحوی که قوای مقننه ناگزیرند منابع بیشتری برای پاسخ به آنها تخصیص دهند. بنابراین ساختارهای ساده‌تر و هموارتر جایگزین ساختارهای قدیمی هرمی و فرمان – کنترل شده‌اند. فشارهای رقابتی جهانی، نهادهای اقتصادی و سیاسی را در مقیاسی فراملی ایجاد کرده است. برای مثال اتحادیه بین‌المللی، بین‌المجالس یا سازمان تجارت جهانی، فشارهای مضاعفی را بر واحدهای ملی وارد می‌کنند تا سیاست‌هایشان را با سازمان‌های فراگیرتر تطابق دهند. یک مرجع آگاه استدلال می‌کند: «تقریباً تمام قوانینی که در پارلمان‌های ملی باید بررسی شوند؛ در بروکسل پایه‌گذاری می‌شوند». حتی اتحادیه اروپایی خود به شدت تحت تأثیر تصمیمات سازمان تجارت جهانی، عملکرد دیگر شرکای تجاری، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول قرار دارد. همه این فشارها، باعث ایجاد جهش در سطح قانون‌گذاری ملی می‌شود که پیش‌تر باید الزامات و نیازهای آن را احصا کرد.

۴-۶-۴ کاهش اعتماد به نهادهای سیاسی

قوه مقننه را نیز دربر گرفته است. به گونه‌ای که توانایی قوه مقننه در رویارویی با مشکلات پیچیده امروزی، مورد تردید قرار می‌گیرد. با وجود این شهروندان در سراسر جهان، بیش از حد توان قوه مقننه از آن انتظار دارند (ویلیام اچ رابینسون، رضا جلالی، ۱۳۸۵، صص ۵۰-۵۱).

این جریان‌ها یا افراد سرچشمه قدرت اجرایی، مالی، سیاسی و اجتماعی را در دست دارند و قادرند جهت‌گیری‌ها و رویکردهای قوه مقننه را تغییر دهند و بالطبع بر تحلیل نیاز قوه مقننه نیز تأثیر بگذارند.

راهنمای پنجم

درخواست انجام تحلیل
نیاز قانون‌گذاری از سوی چه
کسی مطرح می‌شود؟

با توجه به هدف تحلیل نیازهای کلی که عبارت است از: ارائه توصیه‌های استراتژیک برای برنامه‌ریزی، ایجاد طرح‌های جامع توسعه پارلمان و قانون‌گذاری و تعیین ظرفیت‌های بالقوه برای فعالیت‌های مرتبط، حال موضوع مهم این است که چه کسی، با چه موقعیتی و چه جایگاه و شأنی می‌تواند درخواست انجام تحلیل نیاز را مطرح کند؟ یک مقام پارلمانی که معمولاً سخنگو یا رئیس مجلس است؛ درخواست را مطرح می‌کند. ممکن است درخواست‌کننده از قوه مجریه یا حتی رئیس دولت باشد. اگر درخواست از سوی مقام اجرایی یا رئیس دولت مطرح شود؛ همکاری پارلمان با آنها از نظر تسهیل در موفقیت برنامه تحلیل نیاز اهمیت می‌یابد. در شرایط خاصی، آژانس‌های توسعه ملی یا بین‌المللی نیز درخواست انجام تحلیل نیاز را در قالب پیشنهاد به مراجع ملی، مطرح می‌کنند (UNDP, 1999, 5).

اما پرسش این است که چرا عالی‌ترین مقام پارلمان یا دولت و یا در سطح بین‌المللی، عالی‌ترین نهادهای بین‌المللی (به‌خصوص نهادهای سازمان ملل متحد) می‌توانند یا باید درخواست تحلیل نیاز قانون‌گذاری را مطرح کنند؟

پاسخ این پرسش را باید در بررسی موانع انجام تحلیل نیاز قانون‌گذاری، به‌خصوص در نگرش‌های محیط عمومی پارلمان نسبت به انجام تحلیل نیاز و نگرش‌های فردی و جمعی که یکسره به‌دنبال کاری عملی‌اند، جست‌وجو کرد. از آنجا که نمایندگان پارلمان به‌دنبال راه‌حل جادویی‌اند تا عملکردشان را بهبود بخشیده و نزد رأی‌دهندگان مقبول جلوه کنند و برای دوره بعد نیز رأی بیاورند؛ ادعا می‌کنند که پاسخ همه پرسش‌ها را می‌دانند و بی‌پروا پاسخ را ارائه می‌کنند. از این‌رو از نظر آنها همیشه فقط یک «نیاز» وجود دارد و آن اینکه «قوانین را به اجرا بگذاریم و قانون را نظارت کنیم». به عقیده آنها، این، به تحلیل نیازی ندارد!

به‌علاوه، این نگرش جمعی و فردی بیان می‌کند که: «با توجه به یک دوره کوتاه نمایندگی در پارلمان، ما نه زمان داریم و نه پول. چرا باید کاری را انجام داد که نتیجه آن را از قبل می‌دانیم؛ یعنی اینکه ما می‌دانیم نیازهای پارلمان یا مسئله عمومی در میان موکلانمان چیست و فقط باید کاری انجام دهیم؛ نه اینکه به تحلیل بپردازیم». بنابراین:

۱. برای مواجهه با این نگرش‌های غیرمسئولانه، لازم است رئیس پارلمان با قدرتی که اکثریت نمایندگان به او داده‌اند؛ در برابر این نگرش‌ها، طرح تحلیل نیاز را اجرا و از آن حمایت کند.

۲. از آنجا که تحلیل نیاز براساس برنامه‌ریزی انجام می‌شود؛ اگر برنامه، به اصلاحات یا توانمندسازی و ظرفیت‌سازی پارلمانی توجه کند؛ پارلمان باید از نظر اراده سیاسی و امکانات فنی و اجرایی لازم، آمادگی داشته باشد. در غیر این صورت برنامه در کش‌وقوس منافع احزاب و گروه‌های ذی‌نفع یا فشار و لابی‌های بیرونی، از مسیر خود منحرف شده یا در میانه راه متوقف می‌ماند. رئیس پارلمان به‌عنوان نماینده اراده سیاسی اکثریت حاکم، این قدرت را دارد که طرح تحلیل نیاز را با هرگونه تبعات و پیامدها به پیش ببرد.

۳. رئیس پارلمان در مقام سخنگوی پارلمان می‌تواند نمایندگان را به‌طور مداوم در جریان آخرین تحولات و نیز مراحل انجام برنامه تحلیل نیاز قرار دهد. ازسوی دیگر نمایندگان از طریق ایشان می‌توانند با برنامه تماس داشته باشند؛ به این معنا که در همه مراحل انجام طرح، مشارکت داده شوند و این بخشی از وظیفه نمایندگی یا کمیته‌ها تلقی شود. این به‌معنای آن است که آنان احساس خوشایند «بخشی از راه‌حل بودن» خواهند کرد.

۴. رئیس پارلمان می‌تواند پارلمان را نسبت به مؤثر و درست هزینه شدن اعتبارات در تحلیل نیاز، قانع سازد. زیرا تأمین منابع مالی و طرح تحلیل نیاز، چندان آسان نبوده و به‌خصوص حامیان مالی این طرح نسبت به مفید یا درست هزینه کردن اعتبارات طرح حساسند.

۵. رئیس پارلمان به‌عنوان مقام منتخب نمایندگان پارلمان، نتایج و یافته‌های تحلیل نیاز قانون‌گذاری را در رسانه‌ها منتشر کرده و افکار عمومی را نسبت به این طرح و پیامدهای آن آگاه می‌سازد.

۶. رئیس پارلمان می‌تواند رئیس قوه مجریه را از نتایج طرح آگاه سازد. به‌ویژه درباره نیازهای جدید و راه‌حلهایی که ممکن است به اشتراک مساعی دولت نیازمند باشد و همکاری رئیس قوه مجریه را از پیش جلب نماید.

۷. رئیس پارلمان می‌تواند احزاب، گروه‌ها، فراکسیون‌های حزبی پارلمانی و نیز فراکسیون‌های پارلمانی را در انجام تحلیل نیاز، مشارکت دهد. از این‌رو نیازهای آنها نیز تحلیل و اولویت‌هایشان هم‌زمان با اولویت‌های قانون‌گذاری و پارلمان معین می‌گردد.

رئیس دولت نیز می‌تواند درخواست انجام تحلیل نیاز قانون‌گذاری را مطرح سازد؛ به‌خصوص هنگامی که دولت بخشی از پارلمان (مانند دولت انگلیس) یا برآمده از رأی اعتماد پارلمان (مانند دموکراسی‌های پارلمانی) باشد. در دموکراسی‌های ریاستی نیز از آنجا که تهیه قوانین، یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت است؛ درخواست انجام تحلیل نیاز امکان‌پذیر می‌باشد و همراهی پارلمان در هر صورت، به‌معنای همراهی با نتایج آن است. این امر تضمین‌کننده اجرای موفقیت‌آمیز تحلیل نیاز بوده و اگر نتایج با تشخیص یا علایق پارلمان سازگار نباشد، موجبات سقوط دولت یا عدم همراهی با آن را به همراه دارد.

(H. Lippman & J. emmert, 1997, 16)

آژانس‌های توسعه، به‌خصوص آژانس‌های وابسته به سازمان ملل، معمولاً در کشورهایی که به مدت طولانی فاقد پارلمان و تجربه نیازسنجی عمومی بوده‌اند و اینک در حال گذار به‌سوی تشکیل پارلمان ملی‌اند؛ یا کشورهایی که بعد از یک دوره مناقشه حاد سیاسی، یا درگیری نظامی — که به تعطیلی یا در حاشیه ماندن پارلمان انجامیده — حرکت به‌سوی مردم‌سالاری را آغاز کرده‌اند؛ پیشنهاد اجرای طرح تحلیل نیاز را ارائه کرده و خود با مشارکت و مشورت پارلمان ملی به اجرا درمی‌آورند و یا با تقاضای دولت‌ها برای انجام تحلیل نیاز با آنها مساعدت می‌کنند. تأکید بر مشارکت و مشورت به‌دلیل آن است که بنابر اصول توسعه، توسعه پارلمانی باید درون‌زا و مبتنی بر مؤلفه‌های نیاز ملی و بومی باشد که در چارچوب یک طرح استاندارد انجام می‌پذیرد. برخی موارد مبتنی بر درخواست دولت‌ها از آژانس‌های توسعه برای انجام تحلیل نیاز، به‌شرح ذیل است:

- در اتيوپی، رئیس مجلس درباره ایجاد ظرفیت برای توسعه پارلمان، از برنامه توسعه سازمان ملل متحد^۱ و آژانس بین‌المللی توسعه ایالات متحده آمریکا^۲ کمک گرفت. اتيوپی یک کشور حزبی است که رئیس مجلس، بخشی از جریان حاکم بر کشور بوده و این نشانه حداقل حمایت محدودی است برای ایفای نقش بیشتر قانون‌گذاری.

- در اوگاندا، رئیس مجلس، دبیر و کمیته اصلاحات پارلمان، به‌طور مشترک از آژانس بین‌المللی ایالات متحده آمریکا، دپارتمان توسعه بین‌المللی^۳ و سایرین برای تحلیل نیاز، تقاضای کمک کردند. این تقاضا این‌گونه نمایانده شده که برای تقویت پارلمان، حمایت گسترده‌ای وجود دارد.

- در زیمبابوه، رئیس مجلس و کمیته پارلمانی، بعد از برگزاری یک‌سری جلسات در سراسر کشور، یک برنامه اصلاحی دقیق تنظیم و سپس از حامیان بالقوه، از جمله، USAID و UNDP تقاضای کمک کردند. این طرح و جریان متعاقب آن، نشانه‌ای از تعهد پارلمان نسبت به درک اهداف و تغییرات ضروری آن تلقی شد.

(S. Berger & P. Pat Isman, Fn, 2000, 45)

اطلاعات دیگر درباره عملی بودن تغییرات را از نظر سیاسی، می‌توان در زمان انجام تحلیل نیاز، از رهبران حزبی، فراکسیون‌ها، ائتلاف‌ها و مخالفین در پارلمان و نیز سایر مقامات رسمی اجرایی و گروه‌های ذی‌نفع جمع‌آوری کرد.

1. United Nation Development Program (UNDP)
 2. United State Agency for International Development (USAID)
 3. Department For International Development (DFID)

راهنمای ششم

تحلیل نیاز قانون‌گذاری به
چه مسائلی می‌پردازد؟

برای انجام یک تحلیل نیاز مفید مجموعه‌ای از پرسش‌ها وجود دارد که از میان آنها، تحلیل نیاز قانون‌گذاری برای پاسخ به ۶ پرسش زیر اجرا می‌شود:

۱. قوانین چه اختیارات یا مجوزهایی به قوه مقننه می‌دهند؟
۲. سیستم تا چه حد برای قوه مقننه فضای سیاسی ایجاد می‌کند؟
۳. وظایف قانون‌گذاران در ارتقای نهاد قانون‌گذاری به‌عنوان بازیگر ویژه نظام سیاسی چیست؟
۴. چگونه قوه مقننه با جامعه تعامل می‌کند؟ (ارائه کار)
۵. چگونه قوه مقننه کارکردهای وضع قانون و نظارت را انجام می‌دهد؟
۶. چگونه سیستم‌های مدیریت قانون‌گذاری و ساختارهای زیربنایی، برای انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت، به قوه مقننه کمک می‌کنند؟
۷. سایر اهداکنندگان قدرت اجرایی، سیاسی و مالی^۱ چه کاری انجام می‌دهند؟

پاسخ این پرسش‌ها به ما نشان می‌دهد که برای مستحکم‌تر کردن قوه مقننه، چه پتانسیل‌ها و چه مشکلاتی وجود دارد. از این‌رو این پرسش‌ها به دو گروه پرسش‌های سیاسی (سه پرسش اول) و پرسش‌های نهادی (سه پرسش دوم) تقسیم می‌شوند. گروه پرسش‌های سیاسی به محیط تقویت قانون‌گذاری مربوط است؛ یعنی مشخص می‌کند که چگونه محیط سیاسی به قوه مقننه اجازه این کار را داده و یا او را برای انجام این کار تشویق می‌کند (UNDP, 1999, 7).

۱-۶ قوانین چه اختیارات یا مجوزهایی به قوه مقننه می‌دهند؟

اختیارات و تأثیرگذاری پارلمان‌ها تا حد زیادی با یکدیگر تفاوت دارند. همه ما با «پارلمان‌های ماشین امضا» یا بله قربان‌گو و آشنا هستیم: پارلمان‌هایی که در آن یک حزب حاکم است و خود، تحت کنترل و سیطره قوه مجریه بوده و مباحثات در پارلمان به‌شدت محدود است، فعالیت‌های قانون‌گذاری آنها سطح پایینی داشته و بر دولت نفوذ کمی دارند و در نمایندگی کردن علایق شهروندان کار چندانی انجام نمی‌دهند. بعد از آن با «پارلمان‌های مردم‌سالار در حال ظهور» مواجهیم. این پارلمان‌ها با تعداد زیاد و در حال رشد محصول جانبی فرایند ایجاد مردم‌سالاری — که در ۱۰ سال گذشته شاهد بودیم — هستند. اگرچه این پارلمان‌ها نیز با هم بسیار متفاوت‌اند؛ اما دارای ویژگی‌های مشترکی نیز هستند؛ از جمله این موارد عبارت‌اند از: تسلط یک حزب در کنار اقلیت مخالف، گشایش فضای سیاسی برای بحث، سطح در حال رشد فعالیت‌های قانون‌گذاری، نفوذ در حال گسترش بر دولت و تمایل و کارآمدی روزافزون به نمایندگی علایق شهروندان. در آخر، «پارلمان‌های مردم‌سالار پایدار» هستند که با وجود تفاوت‌هایی در میزان اختیارات، از ویژگی‌های مشترکی مانند رقابت چندحزبی مداوم، مباحث حزبی فشرده، سطح بالای فعالیت و درجه‌های مختلف نفوذ بر دولت و نیز خدمات ساماندهی حوزه‌های انتخابیه برخوردارند. به‌طورکلی میزان و نوع اختیارات رسمی پارلمان، به عواملی بستگی دارد که از جمله این عوامل به‌شرح ذیل است:

۱-۱-۶ نظام سیاسی

نظام سیاسی در تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های هر پارلمان تأثیرگذار است. مثلاً در نظام‌های سه‌گانه سیاسی (ریاست‌جمهوری، پارلمانی و مختلط)، اختیارات و قدرت‌های متفاوتی وجود دارد. در نظام‌های ریاستی، میان اختیارات قوای سه‌گانه تفکیک برقرار است و رئیس دولت، همان رئیس‌جمهور است که با رأی مستقیم مردم و مستقل از پارلمان انتخاب می‌شود. مثال بارز این نوع نظام در ایالات متحده آمریکا و اغلب کشورهای آمریکای لاتین وجود دارد. در نظام پارلمانی، رئیس‌جمهور یا پادشاه، مقامی تشریفاتی بوده و پارلمان در کانون نظام سیاسی است. دولت از انتخابات پارلمان سرچشمه می‌گیرد. کشورهای بریتانیا،

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۷۹

هلند، آلمان و ایتالیا دارای چنین نظامی هستند. در نظام‌های مختلط (نیمه‌ریاستی)، پارلمان در مرکز نظام سیاسی است؛ اما رئیس‌جمهور، رئیس کشور است و با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دولت هم از پارلمان سرچشمه می‌گیرد. نظام‌های مختلط، در حقیقت تلفیقی از دو نظام پیشین هستند. کشورهایی مانند اتریش، فرانسه، فنلاند، ایرلند و پرتغال دارای چنین نظامی هستند (Ph. Norton & C. L. Bandrias, 2005, 6).

۶-۱-۲ نظام انتخاباتی

نظام‌های انتخاباتی تا حد زیادی بر نهاد پارلمان تأثیر می‌گذارند. نظام‌های انتخاباتی به دو گروه، «نظام‌های طرفدار انتخاب اکثریت» و «نظام‌های تعیین تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه» تقسیم می‌شوند. هرچه نظام انتخاباتی، بیشتر طرفدار انتخاب اکثریت باشد؛ تعداد احزاب انتخاباتی پارلمان کمتر است؛ ساماندهی روابط پارلمان با حوزه‌های انتخابیه بیشتر و بهتر است و در نهایت نمایندگان پارلمان از استقلال عمل بیشتری بهره‌مند می‌گردند و هرچه نظام انتخاباتی، بیشتر طرفدار تعیین تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه باشد؛ تعداد احزاب انتخاباتی پارلمان بیشتر شده و احزاب بیشتر به تشکیل واحد سازمانی هسته‌ای و اصلی می‌پردازند و نمایندگان پارلمان استقلال عمل کمتری دارند.

۶-۱-۳ نظام تک‌مجلسی یا دو مجلسی

در قانون اساسی، تصمیم درباره تک‌مجلسی یا دو مجلسی بودن پارلمان، در تعیین اختیارات و نحوه عملکرد پارلمان نقش سرنوشت‌سازی دارد. به‌طور کلی، تصمیم و تمایل نسبت به پارلمان دو مجلسی، به سه دلیل است: مشروعیت تاریخی مجلس اعیان، بزرگی مساحت کشور و نظام سیاسی فدرال. مجالس دوم معمولاً سطح گسترده‌تری از نمایندگی و یا تفکر و تأمل بیشتر را به همراه دارند.

۶-۱-۴ نظام تمرکزگرای و تمرکززدایی

نقش و اختیارات پارلمان تحت تأثیر نظام اداری کشور هم قرار گرفته و قبض و بسط می‌یابد. امروزه بیشتر نظام‌های سیاسی به‌سوی درجه‌ای از تمرکززدایی گرایش یافته‌اند.

تمرکززدایی به دو صورت فدراسیون (در شرایطی که کشور بزرگ است و به چند قوم تقسیم می‌شود)، و یا فقط تقسیم کشور به نواحی اقتصادی و سیاسی متعدد وجود دارد. فدراسیون‌ها معمولاً دارای دولت‌ها و پارلمان‌هایی در سطح کشورند و به همراه نظام‌های تقسیم کشور به نواحی متعدد سیاسی و اقتصادی، به‌عنوان نهادهای شبه کشوری، اختیارات و مسئولیت‌های خود را با قوه مقننه تقسیم می‌کنند. درحالی‌که در یک نظام مرکزی، قوه مقننه از اختیارات زیادی برخوردار است. تلفیق این موارد در قانون اساسی، اختیارات و مسئولیت‌های پارلمان را معین می‌سازد.

علاوه بر ویژگی‌های تحلیل نهادی که در قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی پارلمان و دیگر اسناد حقوقی و سیاسی بیان شد؛ چنین گروه‌بندی‌هایی از ویژگی‌های تحلیل نهادی، بر پایه اختیارات و مسئولیت‌های مصرّح در قانون اساسی و دیگر قوانین، فراتر رفته و درواقع برای تبیین، عملکرد واقعی پارلمان را در نظر می‌گیرد. حتی می‌تواند از حدّ خود هم فراتر رفته و به روابط پارلمان با سایر بازیگران محیطی مانند رسانه‌ها بپردازد. این گروه‌بندی، امکان تحلیل اختیارات و مسئولیت‌های واقعی پارلمان را خارج از چارچوب‌های حقوقی مانند قانون اساسی فراهم می‌کند. همچنین می‌توان بهتر و دقیق‌تر مفهوم اختیارات و قدرت پارلمان را درک کرد.

(Ph. Norton & C. L. Bandrias, 2005)

تقسیم‌بندی‌هایی که در الگوی مطالعات قانون‌گذاری از سایر گروه‌ها مشهودتر است، عبارت‌اند از: تقسیم‌بندی‌های مایکل متسی،^۱ نلسون پالزبی،^۲ رابرت پاکن‌هام،^۳ فیلیپ نورتون^۴ و جین بلندل^۵ که سه کارشناس اول، بیشتر به ارائه چارچوب جامعی از کارکردها و فعالیت‌ها؛ یعنی تحلیل نهادی پارلمان — که حاصل اقتداری رسمی و مندرج در قانون اساسی است — و دو کارشناس بعدی به عملکرد واقعی قانون‌گذاری — که حاصل اختیارات غیررسمی و مذاکرات است — پرداخته‌اند:

-
1. Michael Mezey
 2. Nelson Polsby
 3. Robert Packenham
 4. Philip Norton
 5. Jean Blondel

۶-۱-۴-۱ تقسیم‌بندی مایکل متسی از قوای مقننه

این گونه‌شناسی بیش از سایر انواع آن در ادبیات تقسیم‌بندی پارلمان‌ها، کاربرد دارد. متسی پنج گونه از قوای مقننه را مطرح کرده است که عبارت‌اند از: آسیب‌پذیر، حاشیه‌ای، کنشی، واکنشی و حداقلی. چنین گونه‌شناسی از تلفیق دو بُعد مختلف «سیاست‌گذاری» و «حمایت» به‌دست می‌آید.

از نظر متسی، در امر سیاست‌گذاری، سه سطح از قدرت و اختیار دخیل هستند که به تصریح قانون اساسی و یا نسبت به ضعف و قوت نهادی پارلمان، در عمل، مبنا قرار می‌گیرند: سطح قدرت و اختیار «قوی»؛ (قوه مقننه به‌صورت کنشی، قادر به اصلاح یا رد کردن پیشنهادهای اجرایی است). سطح قدرت و اختیار «میانه»؛ (قوه مقننه توانایی رد کردن پیشنهادهای اجرایی را ندارد؛ اما به‌صورت واکنشی می‌تواند آنها را اصلاح کند). سطح قدرت و اختیار «کم یا صفر»؛ (قوه مقننه قادر به اصلاح یا رد کردن پیشنهادهای اجرایی نیست).

درباره بعد حمایت نیز، متسی فقط به قوای مقننه‌ای که مورد حمایت کم یا زیاد قرار می‌گیرند به‌صورت حاشیه‌ای اشاره می‌کند. این مطالب به‌معنای آن است که گاهی پارلمان‌ها از نظر قانون اساسی و دیگر اسناد حقوقی، دارای قدرت سیاست‌گذاری هستند؛ اما در عمل ممکن است مورد حمایت مردم قرار نگیرند؛ مانند آنچه در پارلمان ایتالیا وجود دارد (قوه مقننه آسیب‌پذیر). یا اینکه پارلمانی از نظر حمایتی با هیچ کمبودی روبه‌رو نباشد؛ اما از نظر قانون اساسی و سایر اسناد حقوقی در امر سیاست‌گذاری، اختیارات و قدرت کافی نداشته باشد؛ مانند آنچه در پارلمان اتحاد جماهیر شوروی سابق وجود داشت (قوه مقننه حداقلی) (M. Mezey, 1979, 61).

۶-۱-۴-۲ تقسیم‌بندی پالزبی از قوای مقننه

گونه‌شناسی مدل پالزبی، بیشتر در مواردی کاربرد دارد که به تحلیل سطح استقلال پارلمان در برابر تأثیرات محیط خارجی می‌پردازیم و سطح قدرت و اختیارات پارلمان را تبیین می‌کنیم. این مورد معمولاً کمتر در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود. میزان تحلیل سطح چنین استقلالی در طیفی از کمترین حد (صحنی) تا بیشترین اندازه (دگرگون‌ساز) مورد توجه قرار می‌گیرد.

امروزه اصطلاحات پارلمان‌های صحنی و دگرگون‌ساز، تا حد زیادی در ادبیات مطالعات قانون‌گذاری به کار می‌روند و بیشتر به نوع فعالیت پارلمان اشاره دارند. زمانی که فعالیت‌های پارلمان بیشتر به مباحث و مذاکرات گاه پرمناقشه در صحن علنی مجلس مربوط می‌شود (مانند مجلس عوام انگلیس) پارلمان را قوه مقننه صحنی می‌خوانند و زمانی که تأکید زیادی بر فعالیت کمیته‌ها شده و تصمیمات بیشتر براساس مباحثات و اجماع و توافق درباره آنها گرفته می‌شود (مانند مجلس نمایندگان آلمان) پارلمان را قوه مقننه دگرگون‌ساز می‌گویند.

۳-۴-۱-۶ تقسیم‌بندی پاکن‌هام از نقش‌ها

پاکن‌هام در این تحلیل نشان می‌دهد که نقش‌های پارلمانی، از نقش قانون‌گذاری — که در قانون اساسی به آن تصریح می‌شود — بسیار بیشتر است. وی نقش‌های مختلف پارلمان را از نظر تبعات نظام سیاسی تقسیم‌بندی کرده و در مجموع به ۱۱ نقش پارلمان اشاره می‌کند: مشروعیت بخش نهانی به نظام سیاسی، مشروعیت بخش آشکار به نظام سیاسی، سوپاپ اطمینان (مانند خروجی تنش‌های موجود در نظام)، به‌کار گم‌کردن و تعیین بازیگران عرصه سیاست، انطباق دادن بازیگران عرصه سیاست با جامعه، تعلیم بازیگران عرصه سیاست، قانون‌گذاری، خروجی بودن (حل‌وفصل بن‌بست‌های موجود در نظام سیاسی)، ایجاد منافع، حل‌وفصل مناقشات و نظارت اجرایی (R. Packenham, 1970, 521).

۴-۴-۱-۶ تقسیم‌بندی فیلیپ نورتون

این گونه‌شناسی، تعریف دیگری از گونه‌شناسی متسی درباره سیاست‌گذاری است. نورتون به معرفی بعد مثبت پارلمان‌هایی می‌پردازد که در سیاست‌گذاری از اختیارات زیادی برخوردارند. چنین پارلمان‌هایی نه فقط قدرت و اختیار اصلاح یا رد کردن پیشنهادهای دولت را دارند؛ بلکه می‌توانند در عمل به ارائه سیاست‌های خود بپردازند. این گونه‌شناسی به صورت زیر تعریف می‌شود:

۱. پارلمان‌های سیاست‌گذار: (قادر به اصلاح یا رد پیشنهادهای قوه مجریه هستند و می‌توانند به جای پیشنهادهای دولت به تدارک و جایگزینی سیاست‌های خود بپردازند).

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۸۳

۲. پارلمان‌های مؤثر در سیاست‌گذاری: (قادر به اصلاح یا رد پیشنهادهای قوه مجریه هستند؛ اما نمی‌توانند سیاست‌های خود را تدارک و جایگزین کنند).

۳. پارلمان‌های کم‌تأثیر در سیاست‌گذاری: (قادر به اصلاح یا رد سیاست‌های دولت نیستند و نمی‌توانند سیاست‌های خود را تدارک و جایگزین کنند).

امروزه این گونه‌شناسی در مطالعات قانون‌گذاری معطوف به نقش قانون‌گذاری در حد گسترده‌ای به‌کار می‌رود. به بیان دیگر چنین گونه‌شناسی عمدتاً باید به تعریف اختیارات پارلمان در قانون اساسی و سایر قوانین وابسته باشد (Ph. Norton, 1984, 198).

۵-۴-۱-۶ تقسیم‌بندی گران‌روی بلند

این مفهوم اغلب برای تقسیم‌بندی قدرت و اختیارات پارلمان در امر قانون‌گذاری به‌کار می‌رود و معمولاً در قانون اساسی تصریح می‌شود. درجه گران‌روی، به میزان توانایی (مجموعه قدرت و اختیارات) پارلمان در محدود کردن دولت در فرایند تصویب قوانین پیشنهادی اشاره دارد.

درجه گران‌روی بالا؛ یک پارلمان ممکن است قادر به توقف یا تعلیق تصویب قوانین (درجه گران‌روی بالای پارلمان) باشد. و یا اینکه دولت به‌طور کامل کنترل فرایند نقد و بررسی قوانین را در دست می‌گیرد (درجه گران‌روی پایین پارلمان). سطح و درجه گران‌روی به برخی متغیرهای داخلی و خارجی پارلمان بستگی دارد. متغیرهای خارجی عبارت‌اند از: فرهنگ سیاسی، قانون اساسی و جایگاه قانون‌گذاری در نظام سیاسی و متغیرهای داخلی عبارت‌اند از: نظام کمیته‌ها، کنترل دستورجلسات، قوانین و سازماندهی مجلس و منابع (J. Blondel, 1970, 67-85).

بنابراین اختیارات تمام پارلمان‌ها از نظر قانون اساسی، چارچوب نهادی و همچنین عملکرد واقعی‌شان، قابل ارزیابی و تحلیل است. این تقسیم‌بندی علمی نشان‌دهنده روش خاصی است که با استفاده از آن می‌توان به تحلیل قدرت و اختیارات یک پارلمان پرداخت.

بسیاری از پارلمان‌ها، حتی در آمریکا، از نظر اختیارات پیش‌بینی شده در قانون اساسی، قوی و از نظر نهادی ضعیف هستند. درحقیقت تمایز اقتدار و اختیارات رسمی از آنچه در عمل به‌وقوع می‌پیوندد؛ مهم‌تر است. یک پارلمان با اختیارات رسمی در قانون

اساسی و به‌خوبی تعریف شده، معمولاً در نقطه آغاز سرمایه‌گذاری برای توانمندسازی نهادی و عملی قرار می‌گیرد؛ زیرا با توجه به دارا بودن نقش محوری در سیاست‌های ملی، در کانون توجهات است. اما اگر پارلمان به‌طور سنتی اختیارات رسمی اندکی داشته باشد؛ باید به تغییرات در جامعه و قانون اساسی قبل از تلاش برای تقویت قانون‌گذاری توجه شود.

برخی پارلمان‌ها مانند کنگره مکزیک (قبل از سال ۱۹۹۷) فقط روی کاغذ دارای قدرت و اختیارات رسمی بودند و در عمل خواسته‌های قوه مجریه را انجام می‌دادند. اما برخی دیگر از پارلمان‌ها، دارای قدرت و اختیاراتی بیش از آن حدی بودند که به‌طور رسمی در قانون اساسی آمده است. برای مثال شورای قانون‌گذاری فلسطین، در فرایند بودجه نقش مهمی ایفا می‌کند؛ هرچند که برای انجام چنین کاری فاقد اختیارات و قدرت رسمی در قانون اساسی است.

به‌هرحال وضعیت اختیارات رسمی پارلمان در قانون اساسی هرچه که باشد؛ این پرسش مطرح است که آیا پارلمان‌ها به‌طور مؤثر خودمختارند؟ گرچه همواره در این میان افراط و تفریط وجود دارد، به این معنا که: اگر پارلمانی همه پیشنهاد‌های قوه مجریه را بدون بحث و بررسی تصویب کند؛ وظایف خود را به‌خوبی انجام نداده است. حتی در نظام‌های پارلمانی، همه پیشنهاد‌های قوه مجریه رد یا تصویب نمی‌شود. حداقل آسیب چنین رویه‌ای، شکست فرایندهای دموکراتیک است و حتی ممکن است اگر قانون اساسی اجازه دهد باعث انحلال پارلمان و اگر اجازه ندهد موجب دخالت نظامی شود. درحالی که یک پارلمان قوی، پارلمانی است که با خودباوری و خودآگاهی در مذاکرات مؤثر با قوه مجریه مشارکت کند.

پارلمانی که نافرمان و سرکش است؛ تغییر و اصلاح آن در اولویت قرار می‌گیرد. هر پارلمانی که از نظر نهادی بخواهد خود را قوی و توانمند سازد؛ ممکن است با مقاومت شدید قوه مجریه روبه‌رو شود. پارلمان حتی بدون موافقت قوه مجریه، فاقد اختیارات عملی و سیاسی برای پیشبرد برنامه‌هایش خواهد بود و قوه مجریه می‌تواند به روش‌های مختلف پیشبرد برنامه‌های آن را به تأخیر بیندازد. این در شرایطی است که چگونگی روابط قوای مجریه-مقننه، بحث توافق سیاسی را به‌صورت منفی تحت تأثیر قرار می‌دهد.

(Lijphart, 1994, 66)

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۸۵

پارلمان‌هایی که از نظر اختیارات رسمی، به‌خوبی تأسیس شده و استقرار یافته و یا از این نظر در حال توسعه‌اند؛ در عمل و از نظر نهادی مشکلاتی را در کارکردهایشان تجربه می‌کنند. به‌طور کلی پارلمان‌ها ممکن است در نتیجه تمام مشکلات زیر یا هر کدام از آنها ضعیف باشند:

۱. اختیارات رسمی: اینکه قوه مقننه، اختیارات مبتنی بر قانون اساسی و اسناد حقوقی و سیاسی، برای انجام وظایف پارلمان‌ها را نداشته باشد.

۲. قانون‌گذاران: اینکه قانون‌گذاران حدود اختیارات، مسئولیت‌ها و فرصت‌های خود را شناسند و از راه‌های مؤثر سازماندهی و یا انجام امور آگاه نباشند.

۳. تصور جامعه: اینکه شهروندان از عملکرد پارلمان بی‌اطلاع بوده و برای ارائه مطالبات و درخواست‌هایشان به پارلمان از طریق حوزه انتخابیه یا ملاقات‌ها، راهی نداشته باشند. باید توجه داشت که فقدان یا ضعف شناخت عمومی، باعث فقدان حمایت عمومی و سیاسی از پیشنهادهای مجلس و یا حتی موجب بحران مشروعیت می‌شود.

۴. دسترسی به اطلاعات: تحلیل سیاست‌ها و قوانین پیشنهادی به اطلاعات نیازمند است. اگر پارلمان به منابع اطلاعات قوه مجریه، غیردولتی و بین‌المللی دسترسی نداشته یا به‌موقع آنها را به‌دست نیاورد؛ یا حتی کارشناسانی برای تحلیل اطلاعات نداشته باشد؛ تأثیر پارلمان محدود می‌شود.

۵. فرایندها و ساختارهای سازمانی: فقدان یا ضعف رویه‌های عمل پارلمانی، مانند شیوه عمل کمیته‌ها، صحن علنی، بررسی لوایح، اطلاع‌رسانی، فراکسیون‌ها و ائتلاف‌های حزبی، پارلمان را در انجام وظایف خود به‌شدت تضعیف می‌کند.

۶. کارمندان: عدم وجود کارمندان کافی برای کمک به ایفای وظیفه نمایندگان، یا نبود کارکنانی با اطلاعات لازم و یا حتی تغییرات پی‌درپی کارکنان — که به آنها فرصت توسعه مهارت‌هایشان را نمی‌دهد — پارلمان را تضعیف می‌سازد.

۷. تجهیزات فیزیکی: فقدان یا ضعف تجهیزات و امکانات زیربنایی، مانند فضای اداری کافی، کامپیوتر و شبکه، تلفن، بایگانی و ... در پارلمان و حوزه انتخابیه، کارکردهای پارلمان را با ضعف روبه‌رو می‌سازد (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 49).

بنابر ملزومات اساسی یک پارلمان مردم‌سالار، پارلمان‌ها برای ایفای نقش‌ها و کارکردهایشان، به صورت مشروع و کارآمد، باید شرایطی داشته باشند، از جمله اینکه: «اختیارات آنها باید محفوظ بوده و با قانون اساسی تضمین گردد».

(IPU of UNESCO, 2003, 5)

از این رو نکته مهم این است که قانون اساسی در کارکردهای سه‌گانه قانون‌گذاری (وضع قانون، تصویب بودجه و اعمال نظارت)، چه قدرت و اختیاری به پارلمان داده است:

الف) قوه مقننه در وضع قانون چه اختیاراتی دارد؟

آیا نمایندگان حق طرح و ارائه قوانین را دارند؟ اگر چنین است چارچوب اختیارات آنها تا چه حد است؟ قوه مجریه در طرح و تأثیرگذاری بر جریان وضع قانون چه اختیارات و قدرتی دارد؟ قوه مجریه در وتوی تصمیمات چه اختیاری دارد؟ آیا قوه مقننه می‌تواند حق وتوی قوه مجریه را نادیده بگیرد؟ چگونه می‌تواند این کار را انجام دهد؟ آیا قوه مجریه می‌تواند با حکم دادگاه، مقررات بگذارد؟

پارلمان‌ها باید بتوانند قوانین را در عمل (و نه فقط در نظر) وضع کنند. وضع عملی قانون به مهارت‌های تخصصی، به خصوص توانایی فراهم ساختن ظرفیت قانونی، فنی و دانش سیاسی مفید، نیازمند است؛ به گونه‌ای که قوانین هم خوب نوشته شوند و هم به درستی قصد و نیت از وضع آن قوانین مشخص شود. حال تصمیم به توسعه این مهارت‌ها، بار سیاسی دارد و ممکن است باعث مقاومت قوه مجریه شود. همچنین توانایی و مسئولیت پارلمان در ایجاد ارتباط هم‌زمان با احزاب متعدد و مخالف بسیار اهمیت دارد. احزاب متعدد و مخالف باید بتوانند در مذاکرات سیاسی پارلمان مشارکت کنند و برای دستیابی به توافقی با اکثریت، بسته قوانین را به تصویب برسانند.

پرسش‌های مطرح در این باره، باید روند تحلیلی قدرت و اختیارات رسمی پارلمان و عملکرد واقعی آن را — که همیشه و به‌طور کامل با یکدیگر سازگار نیستند — شامل شود. در پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها، باید مسائل قانون اساسی، مثل تفاوت میان نظام‌های پارلمانی و جمهوری و انتظارات متفاوت مربوط به هر یک از آنها در نظر گرفته شود. برای مثال کمتر احتمال دارد که پارلمان‌ها در نظام پارلمانی، خود قانون وضع کنند و یا در

پیشنهاد‌های دولت تغییرات اساسی بدهند؛ درحالی‌که در نظام جمهوری و مختلط این گونه نیست (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 52).

ب) قوه مقننه در نظارت بر اجرای قانون چه اختیاراتی دارد؟

بیشتر پارلمان‌ها، از حداقل اختیارات نظارتی برخوردارند. با این حال از نظر قانون اساسی و برخی قوانین موضوعه، در نظام‌های سیاسی مختلف، نظارت، اشکال متفاوتی به خود می‌گیرد. در نظام جمهوری (ریاستی) این کارکرد اغلب به عهده کمیته‌هاست. درحالی‌که در نظام پارلمانی، این نقش را حزب مخالف ایفا می‌کند. براساس قانون اساسی، استفاده مؤثر از اختیارات نظارتی، باعث ارتقای جایگاه پارلمان در نظام سیاسی و نیز پاسخ‌گویی و شفافیت دولت می‌شود. بیشتر قوانین اساسی بر موضوع نظارت بر فساد و سوءاستفاده از سرمایه‌ها و قدرت‌های دولتی متمرکز است. همچنین برخی دیگر از قوانین به نظارت بر کفایت عملکرد دولت در حوزه‌های عمومی می‌پردازد. پیش‌بینی می‌شود که یافته‌های نظارت، با وضع قانون، برای شکل دادن مجدد به قوانین یا برنامه‌ها (جایی که ضعف یا خلأ احساس می‌شود) ترکیب گردد. دو مجموعه اختیارات برای پارلمان در ایفای نقش نظارتی بسیار مهم است:

۱. اختیار تأیید یا رد پیشنهاد‌های دولت، شامل اعضای کابینه، پیشنهاد‌های قضایی، سفرا و وضعیت‌های ملی. در اینجا پارلمان علاوه بر انجام بررسی‌های مستقل، می‌تواند با گروه‌های سیاسی و حامیان دولت مذاکره کند. ولی در هر صورت، پارلمان در دادن رأی اعتماد به دولتمردان و یا ردصلاحیت کسانی که مرتکب نقض قانون شده یا ناتوان از انجام وظایفشان هستند، دارای اختیار است.

۲. اختیار نظارت بر بودجه، شامل طیفی از اختیارات بررسی، بازنگری و اصلاح به‌منظور تخصیص دقیق‌تر. از آنجا که بودجه شاخص اصلی سیاست‌ها و اولویت‌های دولت است، تعجیبی ندارد که اگر تنش‌ها بر سر اعمال اختیارات پارلمان درباره بودجه آشکار شود و معمولاً قانون اساسی بر این مسئله تأکید می‌کند.

مکانیسم‌های جمع‌آوری اطلاعات برای نظارت نیز معمولاً در قانون پیش‌بینی می‌شود؛ چراکه اولین گام در امر نظارت، جمع‌آوری اطلاعات است و پارلمانی که به

اطلاعات دسترسی نداشته باشد؛ نظارتش محکوم به شکست است. از این‌رو، پارلمان اختیار دارد دولتمردان را برای ادای توضیحات یا پاسخ به پرسش‌های نمایندگان و کمیته‌ها احضار کند. همچنین ممکن است پیش‌بینی شده باشد که اگر قوه مجریه برای اعمال نظارت با پارلمان همکاری نکند؛ پارلمان از قوه مجریه انتقاد کرده و یا موجبات جریمه و دادن رأی عدم اعتماد به آن را فراهم سازد. اگرچه استفاده از مکانیسم مجازات در قانون مدون نیست؛ اما این موضوع ابزاری در دست پارلمان‌هاست که حتی اگر مجازاتی هرگز به کار بسته نشود؛ به‌عنوان یک تهدید مؤثر است. درحالی‌که استفاده افراطی از مجازات‌ها، موجب کاهش تأثیر آنها می‌شود. یا حتی اگر قانون مدونی وجود نداشته باشد؛ معمولاً مجازات‌های غیررسمی، مانند اعلام موضوع در مطبوعات، کارایی دارد (J. K. Johnson, 2001, 27).

به‌طور کلی یک قوه مقننه با اختیارات رسمی که به‌خوبی هم تعریف نشده باشد — حتی اگر اختیارات خود را به کار هم نیندد — برای هرگونه همکاری با دولت، بهتر از یک قوه مقننه بدون چنین قدرتی است.

ج) قوه مقننه در بودجه چه اختیاراتی دارد؟

بودجه وسیله مناسبی است برای اعمال پیشنهادها حاصل از تلاش‌های نظارتی و وضع قانون و همچنین وسیله مهمی است برای انجام اولویت‌های ملی و محدود ساختن فعالیت‌های اجرایی. پارلمانی که نتواند در تخصیص بودجه مؤثر باشد؛ برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های قوه مجریه با مشکلات زیادی مواجه خواهد شد. حال پاسخ به پرسش‌های ذیل باید از قبل در قانون معین شده باشد:

آیا پارلمان می‌تواند بودجه پیشنهادی دولت را تغییر دهد؟ آیا پارلمان در فراهم ساختن بودجه و تعیین مالیات‌ها نقش دارد؟ پارلمان تا چه حد می‌تواند تخصیص‌ها را افزایش یا کاهش دهد و یا منابع مالی را در میان نهادها و برنامه‌ها تغییر دهد؟ قوه مجریه چه زمانی و به چه میزانی می‌تواند بدون تصویب پارلمان، هزینه کند؟ آیا پارلمان به همه اطلاعات مالی دسترسی دارد؟

(W. Krafchik & J. Wehner, 2004, 23)

۶-۲ نظام برای قوه مقننه تا چه حد فضای سیاسی ایجاد می‌کند؟^۱

۶-۲-۱ ایفای وظایف

برای آنکه قوه مقننه در نمایندگی، وضع قانون و نظارت نقش اساسی‌تری داشته باشد؛ حکومت باید بخشی از اختیارات خود را واگذار کرده یا اینکه پارلمان را در اختیارات خود شریک کند. حال این پرسش اصلی مطرح می‌شود: سایر صاحبان قدرت و اقتدار در نظام سیاسی چه کسانی هستند؟ و تلقی آنها از قوه مقننه و توسعه آن در آینده چیست؟ مسلم است که تعداد رقبای موجود در پارلمان بسیار است و شامل نهادهای حکومتی مانند قوه مجریه، ارتش و در برخی نظام‌ها، خانواده‌های سلطنتی و غیره و نهادهای سیاسی مانند احزاب می‌شود. به‌علاوه بهتر است درباره «اقتضای نمایندگی، امکان وضع قانون و تمرین نظارت در پارلمان، بیشتر تأمل کنیم. در هر فضای سیاسی، حامیان بالقوه پارلمان برای ایفای نقش وسیع‌تر، عبارت‌اند از: «گروه‌های جامعه مدنی» — که خود از رهگذر این حمایت، به دسترسی بیشتر به قدرت تمایل دارند — و «متنفعین منطقه‌ای» — که معتقدند تقویت قوه مقننه، باعث نمایندگی بهتر ایده‌ها و مطالبات آن‌هاست — و «تجار دیگر متنفعین» — که پیش‌بینی می‌کنند قانون‌گذاران ممکن است به نگرانی‌های آنها توجه کنند و پاسخ‌گوی آن باشند.

در یک نظام سیاسی، قدرت بیشتر برای قانون‌گذاران، می‌تواند به مفهوم محدودیت قدرت و اختیارات دیگران باشد. بنابراین باید توجه داشت که بازیگران ویژه در نظام سیاسی چه کسانی هستند؟ جهت‌گیری آنها برای ایفای نقش بیشتر قوه مقننه چیست؟ و چشم‌انداز ایجاد فضای سیاسی بیشتر برای قوه مقننه، جابه‌جایی نقش‌ها، دستیابی به امکانات و تقسیم کار با سایر بازیگران فضای سیاسی چیست؟

به‌طور کلی تمایل صاحبان قدرت در نظام سیاسی، برای اعطای نقش بزرگ‌تر به قوه مقننه و نیز میزان و منشأ درخواست‌ها برای قدرتمندی بیشتر این قوه، عوامل تعیین‌کننده در وجود یا عدم وجود همکاری و نیز چگونگی همکاری در این فضا خواهد بود. میزان

۱. به‌عبارتی در نظام سیاسی، قوه مقننه از چه شأن و جایگاهی برخوردار است یا باید باشد.

مشارکت فعال قوه مقننه مردم‌سالار در روند اداره امور کشور و سیاست‌گذاری‌ها، به سه عامل بستگی دارد. اگرچه این حکم کلی بر پایه پژوهش‌های انجام گرفته درباره مردم‌سالاری‌های پایدار صادر شده است؛ اما چه‌بسا برای شناخت قوای مقننه جدیدالتأسیس هم به کار آید. این سه عامل عبارت‌اند از:

۱. نفوذهای بیرونی وارد بر قوه مقننه یا محیط سیاسی،
۲. توانایی درونی قوه مقننه برای اقدام یا میزان نهادینگی آن،
۳. ویژگی‌های سیاست‌ها یا محتوا و نوع مسائل سیاست‌گذاری عمومی.

(D. M. Olson, M. Mezey, 1991, 124)

در این گفتار ما به بیان ویژگی عامل اول می‌پردازیم. ویژگی‌های محیط سیاسی و حکومتی خارج از پارلمان، در میان کشورها و نظام‌های سیاسی متفاوت، متغیر است. بیشترین و مهم‌ترین تعاملات پارلمان با مجموعه پیرامونی خود، شامل قوه مجریه، دستگاه‌های اجرایی، احزاب سیاسی، نظام انتخاباتی و گروه‌های ذی‌نفوذ و حتی ارتش و مقام سلطنت، انجام می‌گیرد. این تعاملات بیشترین تأثیر را بر قوه مقننه می‌گذارد.^۱ برنامه‌های پارلمان به‌طور اجتناب‌ناپذیری سیاسی است و اگر رهبران پارلمان و دیگر رهبران نظام سیاسی آمادگی تحمل هزینه‌های توانمندی قوه مقننه را بر پایه اصلاحات سیاسی نداشته باشند؛ هیچ‌گونه مهارت، تکنولوژی یا کار نمی‌تواند سهم و نقش قوه مقننه را در فضای سیاسی ارتقا دهد. در این میان حمایت رسانه‌ها، کارشناسان دانشگاهی و گروه‌های ذی‌نفع، از ایفای چنین نقشی، بسیار کاربرد دارد. به‌خصوص آن‌گاه که در داخل پارلمان، حمایت از چنین نقشی ضعیف بوده و یا مقاومت‌ها در میان بازیگران عمده نظام سیاسی در برابر چنین نقشی بالا باشد. مقاومتی که بر پایه این استدلال شکل می‌گیرد بیان می‌دارد که تعامل قدرت میان قوا اغلب همچون بازی با حاصل جمع صفر است و یا اینکه قوه مقننه بسیار قوی به معنای قوه مجریه ضعیف‌تر است (S. Breger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 18). جدول ذیل عوامل و شاخص‌های بیرونی

۱. دیوید ام. السون، نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری، ترجمه علیرضا طیب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، صص ۲۰۵ - ۲۰۶.

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۹۱

مؤثر بر افزایش نقش قوه مقننه را در اداره امور سیاست‌گذاری کشور نشان می‌دهد: (دیوید. ام. السون، علیرضا طیب، ۱۳۸۲، ص ۲۰۷).

جدول ۱-۶ عوامل و شاخص‌های بیرونی مؤثر بر افزایش نقش قوه مقننه در اداره امور سیاست‌گذاری کشور

ردیف	عوامل و شاخص‌های بیرونی	میزان نقش قوه مقننه در اداره امور سیاست‌گذاری کشور	
		زیاد	اندک
۱	ساختار قانون اساسی	ریاستی	پارلمانی
۲	ساختار اجرایی	نامتمرکز	متمرکز
۳	ساختار حزبی و انتخاباتی	نظام دو سه حزبی	نظام‌های دوحزبی و چندحزبی
۴	گروه‌های نفوذ	متعدد و تخصصی	محدود، کلی و فراگیر

همان‌گونه که گفته شد، تعداد رقبای پارلمان در نظام سیاسی بسیار است که شامل قوه مجریه، احزاب سیاسی، دستگاه‌های اجرایی، گروه‌های نفوذ، ارتش و برخی مقامات دیگر می‌شود؛ اما از جمله حامیان بالقوه پارلمان که طرفدار نقش‌آفرینی بیشتر قوه مقننه‌اند، می‌توان از سازمان‌های مدنی نام برد. در اینجا ابتدا به بررسی رابطه قوه مقننه با دولت، احزاب، دستگاه‌های اجرایی، گروه‌های نفوذ و جامعه مدنی، از حیث تفاهم و تقابل میان آنها، برای ایفای نقش بزرگ‌تر در محیط سیاسی می‌پردازیم:

۱-۲-۱-۱ رابطه قوه مقننه با قوه مجریه

روابط موجود میان قوای مقننه و مجریه، در مطالعات پارلمانی و نیز تعیین‌گرایی دولت به واگذاری نقش افزون‌تری به پارلمان، مورد توجه قرار گرفته است. این روابط از دو وظیفه اصلی پارلمان که عبارت‌اند از: وظایف وضع قانون و نظارت بر اجرای قانون نشئت می‌گیرد. در واقع تبیین چنین رابطه‌ای و برآورد امکان ایفای نقش بیشتر پارلمان، به چارچوب اصلی و قانونی نظام سیاسی مربوط می‌شود.

در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه در برابر پارلمان مسئول نیست و از استقلال چشمگیری برخوردار است؛ از این رو در واگذاری نقش بزرگ‌تر به پارلمان، تمایلی نشان نمی‌دهد؛ زیرا اعضای کابینه به وسیله رئیس‌جمهور انتخاب نشده و از قوه مقننه رأی اعتماد نمی‌گیرند. در این نظام، قوه مجریه به آسانی بر قوه مقننه تسلط دارد؛ مگر آنکه پارلمان، خود قدرتمند باشد. در نظام‌های پارلمانی، قوه مجریه از نظر سیاسی در برابر پارلمان مسئول است و به این ترتیب، قوه مقننه می‌تواند دولت را خلع نماید. در این نظام، میان قوه مقننه و قوه مجریه رابطه قابل توجهی وجود دارد و ایفای نقش بزرگ‌تر برای پارلمان امکان‌پذیر است. در نظام‌های مختلط یا نیمه‌ریاستی، رئیس‌کشور برای خلع قوه مقننه از طریق رد پیشنهاد قوانین دارای اختیارات لازم است؛ اما از آنجا که از نظر سیاسی در برابر پارلمان پاسخ‌گو می‌باشد؛ قوه مقننه قادر به خلع دولت است. روابط موجود میان این دو قوه در این نظام بسیار چشمگیر است.

علاوه بر نوع نظام سیاسی، نظام انتخاباتی نیز بر روابط موجود میان قوا بسیار تأثیر می‌گذارد و زمینه ارتقای نقش پارلمان را در محیط سیاسی فراهم می‌آورد. به طوری که در نظام‌های طرفدار حکومت اکثریت، بیشتر به سمت دولتی ثابت، بر پایه اکثریت قاطع پارلمان و در نظام‌های تعیین نمایندگان به نسبت جمعیت هر منطقه، بیشتر به سمت دولت‌های ائتلافی و اقلیتی تمایل وجود دارد. نظام اول به دولتی مقتدر منتج می‌گردد. در حالی که نظام‌های پارلمانی دولت‌های ائتلافی و اقلیتی وابسته به پارلمان را در برمی‌گیرند که گاه مجبورند با اعضای پارلمان تبادل نظر کنند تا در تصویب سیاست‌های خود با اطمینان گام بردارند.

قوه مجریه عموماً به تسلط بر قوه مقننه گرایش دارد. بیشتر صاحب‌نظران نیز بر مسئله تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه اتفاق نظر دارند. حال پرسش، درباره میزان و سطح این تسلط است. مسئله‌ای که قرن‌ها موجب تحول الگوی مسلط در مطالعات قوه مقننه می‌شد و ادعا می‌کرد که پارلمان‌ها در حال افول هستند. این قضاوت و تسلط‌اندیشی در قوه مجریه، براساس توجه به نقش وضع قانون به وجود آمد و سایر نقش‌های کلیدی مانند نظارت، به حاشیه رانده شد. از پایان قرن بیستم، نقش‌های دیگر پارلمان، از جمله نظارت مورد قبول قرار گرفت. این رابطه تا حدی تعدیل شد و گرایش

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۹۳

به‌سوی برعهده گرفتن نقش بیشتر در پارلمان‌ها افزایش یافت. حال گفتنی است که قوه مجریه در امر وضع قانون، به‌خصوص در مواردی که مسائل از جزئیات بیشتری برخوردارند؛ نهاد کارآمدتری است.

براساس چارچوب‌های قانونی نظام‌های سیاسی و نیز تسلط قهری قوه مجریه بر قوه مقننه، معیارهایی را برای درک و ارزیابی روابط میان قوا و نیز استنتاج نحوه امکان قدرت‌یابی بیشتر پارلمان، معین کرده‌اند. این معیارها عبارت‌اند از:

- میزان اکثریت دولت در پارلمان،

- تعداد و اندازه احزاب مخالف،

- سطح انضباطی حزب،

- دوران متوسط خدمت دولت‌ها،

- بازده قانون‌گذاری،

- ابزارهای نظارتی موجود در پارلمان،

- ابزارهای نظارتی فعال شده به‌وسیله پارلمان،

- اختیارات دولت و پارلمان در تعیین دستورجلسات قانون‌گذاری.

(C. Leston Bandrias & Ph. Norton, 2005, 22-23)

در تحلیل فضای سیاسی قوه مقننه، پرسش کلیدی به استقلال عمل این قوه از قوه مجریه مربوط است. قوه مجریه در کشاکش کسب موقعیت برتر، همواره به‌عنوان منبع عمده‌ای، قوه مقننه را در تنگنا قرار می‌دهد. در بیشتر کشورها، این قاعده برقرار است: با در تنگنا قرار دادن قوه مقننه، قوه مجریه ۹۰ درصد حاکم است؛ یعنی ۹۰ درصد قوانین را قوه مجریه ابتکار می‌کند و به ۹۰ درصد خواسته‌هایش می‌رسد.

(R. J. Dalton, 1989, 313)

به‌نظر می‌رسد با چنین قاعده‌ای، فضای سیاسی برای افزایش نقش بیشتر قوه مقننه، بسیار محدود می‌شود. در روابط میان قوا، قوه مجریه در برابر واگذار کردن بخشی از اختیارات و قدرت خود، حاضر به تحمل قوه مقننه قدرتمندتر نیست. حتی در نظام‌های پارلمانی که شرایط برای ایفای این نقش، حداقل از نظر چارچوب حقوقی نظام سیاسی فراهم می‌باشد، وضعیت مشابهی برقرار است.

۶-۲-۱-۲ رابطه قوه مقننه با دستگاه‌های اجرایی

سازمان وزارتخانه‌ها و شیوه تصمیم‌گیری آنها از حیث باز بودن فضا و نامتمرکز بودن تصمیم‌گیری‌ها متفاوت است که این به نوبه خود بر افزایش یا کاهش نقش پارلمان در روند تصمیم‌گیری‌ها تأثیر می‌گذارد. هرچه روند تصمیم‌گیری، بازتر و شیوه اتخاذ تصمیمات، نامتمرکزتر باشد؛ پارلمان مجال بیشتر و نقش فعال‌تری خواهد داشت. در این‌باره شواهد محدودی وجود دارد؛ اما به‌نظر می‌رسد پارلمان‌های فرانسه و آلمان، دست‌کم درباره سیاست پولی از قوای مقننه انگلیس و آمریکا کمتر تأثیر دارند. این امر تا حد زیادی نتیجه شیوه کارکرد سازمان‌های اجرایی آنهاست. برای مثال دستگاه‌های اجرایی سوئد هم نامتمرکزند و هم از طریق نظام کمیسیون‌های مشورتی و هیئت‌های تصمیم‌گیری قابل دسترس هستند. وجود این نظام سبب می‌شود که پیشنهادهای قانون‌گذاری دولت، در کمیسیون‌های مشورتی به‌طور کامل مورد بحث قرار گرفته و برای ایفای نقش پارلمان مجال اندکی باقی بماند. اما این نظام، آن اندازه باز و نامتمرکز است که اعضای پارلمان می‌توانند به عضویت کمیسیون‌های مشورتی فعال در موضوعات مورد مناقشه درآیند. کمیسیون‌های مشورتی احتمال دارد همان اندازه که برای دولت محدودیت ایجاد می‌کنند؛ پارلمان را نیز محدود کنند. (دیوید. ام. السون، علیرضا طیب، ۱۳۸۲، ص ۲۱۸). بنابراین شکل ساختار اجرایی در ایجاد شرایط نقش‌آفرینی حداکثری و حداقلی برای پارلمان مؤثر است.

۶-۲-۱-۳ روابط قوه مقننه با احزاب سیاسی

در تحلیل رابطه قوه مقننه با احزاب سیاسی و امکان واگذاری نقش بزرگ‌تر از سوی احزاب سیاسی پارلمان، موضوعاتی مانند چگونگی عملکرد احزاب در قوه مقننه و میزان احترام و همکاری آنان با یکدیگر مطرح می‌شود. در این‌باره پرسش‌های ذیل ارائه می‌شود:

- چگونه احزاب سازماندهی و تأمین بودجه می‌شوند؟
- احزاب در چه گستره ایدئولوژیکی قرار دارند؟
- احزاب تا چه حد مردم‌سالارند؟
- چگونه رهبران احزاب انتخاب می‌شوند؛ آیا از اعضای قوه مقننه‌اند؟
- رویه انتخاب نامزدهای احزاب برای حضور در پارلمان چیست؟

- سازمان‌های احزاب ملی و محلی چه وظایفی دارند؟
 - احزاب در فعالیت‌های اقتصادی چه نقشی دارند؟
 - آیا اعضای حزب در پارلمان برای تعیین برنامه تقنینی حق اظهارنظر دارند؟
 - حزب بر اعضا تا چه حد مسلط است؟
 - آیا یک عضو با موضع رسمی حزب می‌تواند در مذاکرات کمیته یا مشروح مذاکرات اعضای پارلمان یا در رأی‌گیری نهایی، مخالفت کند؛ در این صورت با مخالفان چگونه برخورد می‌شود؟
 - ماهیت رابطه حزب اکثریت با احزاب مخالف چیست؟
 - اگر هیچ حزبی اکثریت نداشته باشد؛ قدرت چگونه تقسیم می‌شود؟
 - احزاب در انتخاب رهبران و کارکنان قوه مقننه چه نقشی ایفا می‌کنند؟
 - کدام‌یک از منافع حزب با اصلاحات پیشنهاد شده به خطر می‌افتد؟
- (H. Lippman & J. Emmert, 1997, 8)
- به‌طور کلی دو ابزار اصلی سازماندهی نقش‌ها و کارکردهای قوه مقننه، عبارت‌اند از: «احزاب سیاسی» و «کمیته‌های داخلی پارلمان». بازیگران و رقبای پارلمان، برای محدود کردن نقش پارلمان در نظام سیاسی، در تلاشند تا قوه مقننه را به کاری که خود تمایل دارند؛ وادارند. قوه مقننه برای تقویت نقش خود در فضای سیاسی و حفظ استقلال قضاوت درباره مسائل عمومی، به ساختارهای توانمند رهبری در درون خود نیاز دارد. احزاب و کمیته‌های داخلی در این باره دو ابزار اصلی، اما متفاوت هستند که تاکنون برای تحقق این مهم ابداع شده‌اند. نمایندگان پارلمان هم‌زمان در هر دو این ساختارها عضویت دارند. تعامل میان احزاب و کمیته‌های پارلمان از ویژگی‌های اساسی هر قوه مقننه است. این دو ساختار در سه نقطه با هم تلاقی دارند:
۱. احزاب تعیین می‌کنند که کدام نماینده در کدام‌یک از کمیته‌های پارلمان عضو باشد.
 ۲. ممکن است کمیته‌ها محلی بوده که در آن احزاب درباره مواضع متفاوتی که در برابر سیاست‌ها دارند؛ با یکدیگر و نیز با قوه مجریه به گفت‌وگو می‌نشینند.
 ۳. رهبری جلسات عمومی پارلمان، به‌طور مشترک در دست احزاب و کمیته‌هاست. به‌طور معمول هر پارلمان، فقط دربرگیرنده اعضای چند حزب سیاسی است. معمولاً احزاب، بزرگ‌تر و کمیته‌ها، کوچک‌ترند. هر حزب حاصل گردهمایی اعضایی است که

گرچه در برابر حکومت رویکرد کلی مشترکی دارند؛ اما از نظر تخصص‌های مشخص و علایق سیاست‌گذارانه با یکدیگر متفاوتند. کمیته‌های داخلی پارلمان را می‌توان براساس موضوعات مشخص‌تری — که در جامعه برای سیاست‌گذاری وجود دارد — سازماندهی کرد؛ در حالی که احزاب، هم‌گوناگون‌تر و هم‌کلی‌ترند.

احزاب سیاسی، موجودیت تناقض‌آلودی دارند. از یک‌سو فعالانه در پی دستیابی به مناصب انتخابی هستند و با این هدف در مبارزات انتخاباتی، با بدنام کردن دیگر احزاب و نامزدهای آنان بر شایستگی‌های خود تأکید می‌کنند. اما از سوی دیگر، یکی از وظایف اصلی آنها در درون پارلمان‌ها، تلاش برای رسیدن به توافق با یکدیگر است. یعنی آنها مخالفانی همکاری‌طلب هستند (دیوید ام. السون، علیرضا طیب، ۱۳۸۲، ص ۵۹-۶۰).

بنابراین مسلم است که احزاب سیاسی از آنجاکه از مجاری انتخابات در پارلمان حضور دارند، می‌توانند بر آن تسلط یابند و نسبت به منافع معین حزب، نقش پارلمان را در فضای سیاسی، تعریف کرده و حتی اولویت‌های ایفای نقش پارلمان را جابه‌جا نمایند. احزاب به‌وسیله کمیته‌های پارلمان، تسلط و کنترل خود را اعمال می‌کنند و با ارائه تعریفی از فضای سیاسی و اولویت‌های آن، نقش پارلمان را از بیشتر تا کمتر بازتعریف کرده و هماهنگ می‌کنند. البته این امکان در نظام‌های سیاسی مختلف، متفاوت بوده و حتی در برخی پارلمان‌ها با چالش روبه‌رو است. برای مثال بیش از آنکه نظام انتخاباتی در آمریکا (با توجه به غلبه احزاب جمهوری خواه و دمکرات) حزب‌محور باشد؛ نامزدمحور است. حتی نظام‌های انتخاباتی فرانسه و برزیل هم بیشتر نامزدمحورند تا حزب‌محور (همان، ص ۲۰۹). همین امر موجب به چالش کشیده شدن نقش مسلط احزاب بر پارلمان می‌شود.

۴-۱-۲-۶ روابط قوه مقننه با گروه‌های ذی‌نفوذ یا ذی‌نفع^۱ یا فشار^۲

در قرن گذشته، افراد، اصناف، بنگاه‌های اقتصادی، جوامع کوچک یا صاحبان مشاغل — که در قالب انجمن‌های خصوصی سازمان یافته‌اند — اغلب در تلاش بوده‌اند تا از طریق فشار یا نفوذ، بر تصمیمات دولت تأثیر بگذارند. این تلاش به‌علت ذی‌نفع بودن آنها در تصمیمات

1. Interest Groups
2. Pressure Groups

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۹۷

بوده و گفتنی است که این گروه‌ها در آمریکا فعال‌تر و پرنفوذتر از دیگر کشورهای مردم‌سالارند. به طوری که براساس بررسی انجام شده مشخص شد که حدود ۳۰۰۰ گروه فعال در مسائل انرژی و حدود ۹۰۰ گروه فعال در مسائل بهداشت در آمریکا وجود دارد.

آشکارترین تفاوت گروه‌های ذی‌نفوذ در آمریکا نسبت به دیگر کشورهای مردم‌سالار، فعالیت آنها برای اعمال نفوذ بر پارلمان است. از این رو نسبت به سایر مردم‌سالاری‌ها، اهمیت کمتری دارند. گروه‌های ذی‌نفوذ در سایر مردم‌سالاری‌ها نسبت به آمریکا با سازمان‌های اجرایی رابطه تنگاتنگی دارند. این گروه‌ها، در تمام نظام‌ها اهداف خود را بیشتر با اعمال نفوذ بر دستگاه‌های اجرایی پیش می‌برند و فقط در صورتی که از این راه توفیق نیابند؛ به پارلمان روی می‌آورند. دستگاه‌های اجرایی در بیشتر نظام‌های سیاسی، ترجیح می‌دهند که اختلاف‌نظر میان گروه‌های ذی‌نفوذ را با دولت در پشت درهای بسته حل و فصل کنند. اما در آمریکا گروه‌های ذی‌نفوذ، اختلافات خود را در جلسات رسیدگی شفاهی کمیته‌های کنگره به صورت علنی ابراز می‌کنند و حتی هنگامی که مسئله‌ای در پارلمان برای تصمیم‌گیری نهایی مطرح است، به شکلی آشکار و علنی به دلالتی سیاسی نزد نمایندگان می‌پردازند.

گروه‌های ذی‌نفوذ دارای کارکنان تمام‌وقت بوده که آمریکاییان آنها را «اصحاب لابی»^۱ یا «دلالتان سیاسی» می‌خوانند. این گروه‌ها به اعضای ثابت و مهم روند سیاست‌گذاری‌های دولت یا پارلمان می‌دَل شده‌اند. آنها حقوق دریافت می‌کنند و همانند دستگاه‌های اجرایی و کمیته‌های پارلمان از دوام و اعتبار برخوردارند. گروه‌های نفوذ در پارلمان توجه خود را بیشتر بر کمیته‌ها متمرکز می‌کنند. آنها در نظام‌های پارلمانی کمتر به پارلمان توجه دارند و بیشتر متوجه دولت هستند و در نظام‌های ریاستی بیشتر متوجه پارلمان و کمتر متوجه دولت می‌شوند.

زمانی که فقط یک گروه ذی‌نفوذ بیرون از دولت فعال باشد؛ تصمیم‌گیری برای هر دستگاه دولتی کار آسانی خواهد بود. همچنین اگر چندین گروه ذی‌نفوذ وجود داشته که همگی هم‌رأی باشند؛ باز تصمیم‌گیری به نسبت آسان است؛ اما وجود چندین گروه

1. Lobbyists

ذی‌نفوذ فعال، با نظرهای مخالف، کار تصمیم‌گیری را دشوار می‌سازد. بنابراین اصل کلی این است که هرچه گروه‌های ذی‌نفوذ سازمان‌یافته‌تر و پرشمارتر بوده و با سازمان‌های اداری و قوه مجریه اختلاف شدیدتری داشته باشند؛ فعالیت قوه مقننه در عرصه سیاست‌گذاری، بیشتر می‌شود. یعنی در فضای سیاسی، امکان ایفای نقش بزرگ‌تر برای پارلمان بیشتر فراهم می‌شود. در برخی از مردم‌سالاری‌ها، گروه‌های ذی‌نفوذ و مناسبات آنها با حکومت، «کورپوراتیسم»^۱ یا اتحادیه‌گرا خوانده می‌شود.

این زمانی است که سازمان‌های انحصارطلب ذی‌نفوذ، با همراهی دستگاه‌های دولتی، درباره برخی از انواع تصمیمات عمومی به توافق می‌رسند. گروه‌های ذی‌نفوذ انحصارطلب، بیشتر درباره اجرای خط‌مشی‌های یاد شده فعالیت می‌کنند. در چنین شرایطی دستگاه‌های اجرایی و قوه مجریه از یک‌سو و گروه‌های ذی‌نفوذ از سوی دیگر می‌کوشند تا اختلافات خود را به‌طور خصوصی و غیرعلنی حل‌وفصل کنند و مانع مداخله فعال و یا حتی باخبر شدن پارلمان شوند. بنابراین گروه‌های ذی‌نفوذ، مانع ایفای نقش بزرگ‌تر پارلمان در فضای سیاسی شده و یا حتی آن را محدود می‌نمایند. در اینجا به‌وضوح می‌توان نقش قوه مجریه و احزاب سیاسی را در تغییر گرایش این گروه‌ها از پارلمان به دیگر مراجع سیاسی دریافت. آنها می‌توانند از گروه‌های ذی‌نفع یا ذی‌نفوذ — که معمولاً با نگرانی‌های خود سرگرم هستند — به‌عنوان عامل فشار بر پارلمان برای محدود کردن نقش آن در فضای سیاسی استفاده کنند. (همان، ص ۲۱۱).

۳-۶ نقش و وظیفه قانون‌گذاران برای ارتقای قوه مقننه در نظام سیاسی چیست؟
به‌عبارتی آیا در میان خود قانون‌گذاران، از ایفای نقش بیشتر قوه مقننه حمایت می‌شود؟

پاسخ به این پرسش، مؤید میزان درخواست‌های بالقوه و بالفعل قوه مقننه، برای ایجاد ظرفیت بیشتر در ایفای وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت است. در این‌باره پرسش‌های فرعی دیگری به‌شرح ذیل مطرح است:

- آیا برای حمایت از توانمندسازی قانون‌گذار در قوه مقننه اراده‌ای وجود دارد؟
- آیا رهبران یک پارلمان چندحزبی را می‌توان برای تشکیل یک کمیته اصلاحات ترغیب کرد؟

- آیا قوه مقننه برای تقویت خود به‌عنوان یک نهاد قانون‌گذار تلاش می‌کند؟
- آیا قوه مقننه برای تقویت ارتباط و مجاری دسترسی شهروندان به پارلمان (برای مثال ورود آزاد مردم به پارلمان، برگزاری نشست‌ها با حضور آنان، برقراری مستمر جلسات استماع عمومی و غیره) تلاش می‌کند؟

در یک نظام مردم‌سالار، قوه مقننه‌ای که اعضای آن (به‌خصوص رهبران)، به افزایش اختیارات و نیز ارتقای موقعیت پارلمان در نظام سیاسی کشور تمایل دارند، نسبت به قوه مقننه‌ای که اعضای آن چنین علایقی ندارند؛ بیشتر برای سرمایه‌گذاری در این‌باره مورد توجه قرار می‌گیرد (UNDP, 1999, 8).

در بررسی چنین تقاضایی درباره قوه مقننه، مسائل مهم عبارت‌اند از: تبیین زمینه‌های ذهنی و نظری و همچنین تعیین کارها و فعالیت‌های لازم برای تقویت نقش پارلمان در نظام سیاسی. پیش از پرداختن به این مسائل ابتدا ویژگی‌های درونی قوه مقننه را از نظر ساختار، احزاب سیاسی، کمیته‌های پارلمانی و منابع بررسی می‌کنیم.

۱-۳-۶ سازمان درونی قوه مقننه

هرچه پارلمان سازمان‌یافته‌تر، مجهزتر و نهادینه‌شده‌تر باشد؛ تقاضا برای ایفای نقش مؤثرتر در نظام سیاسی بیشتر خواهد بود. اگر پارلمان تحت کنترل دقیق و سخت بیرونی باشد؛ دیگر نحوه سازمان‌یافتگی درونی‌اش چندان تفاوتی نخواهد کرد. درحالی‌که اگر برای عمل مستقل مجالی داشته باشد؛ توانایی بهره‌گیری از این فرصت و فضا یا حتی افزایش آن، تا حد زیادی به سازمان‌یافتگی آن وابسته خواهد بود. به‌عبارت‌دیگر سازمان و منابع پارلمان، تعیین‌کننده اراده و توانایی آن برای ایفای نقش بیشتر است. مؤلفه‌های اصلی هر قوه مقننه — که به کمک آن فعالیت‌های خود را پیش می‌برد — شامل اعضای پارلمان، منابع موجود و در دسترس کل پارلمان، ساختار احزاب و کمیته‌های پارلمانی است.

در پارلمان‌های مردم‌سالار، جایگاه و اهمیت کمیته‌ها و احزاب سیاسی، معمولاً با هم نسبت معکوس دارند.^۱ در پارلمان انگلیس، کمیته‌ها، تابع رهبران حزبی بوده و در کنگره آمریکا، کمیته‌ها تا حد زیادی مستقل از احزاب فعالیت می‌کنند. اما در پارلمان‌های اروپای قاره‌ای، احزاب سیاسی — که عملاً نخست‌وزیر را برمی‌گزینند و از کابینه حمایت می‌کنند — با کمیته‌های فعال و مهم درهم آمیخته‌اند. چنین کمیته‌هایی می‌توانند قوانین پیشنهادی دولت را به تعویق بیندازند، اصلاح کنند، یا به شکست کشانند.

۲-۳-۶ احزاب سیاسی در قوه مقننه

به‌طور کلی فرصت تصمیم‌گیری و ارتقای نقش پارلمان در نتیجه یکی از دو عامل ذیل افزایش می‌یابد:

۱. وجود احزاب متعددی که هیچ حزب واحدی در میان آنها اکثریت را در دست نداشته باشد؛ مانند ایتالیا و دانمارک — که معمولاً میان آنها ائتلاف‌های ناپایدار و گذرای برای تشکیل دولت به‌وجود می‌آید.
۲. وجود احزاب نه‌چندان سازمان‌یافته که انضباط حزبی زیادی هم نداشته باشند. از سوی دیگر اگر تعداد احزاب بیش از حد زیاد و تشکیلات آنها بیش از حد کوچک باشد؛ پارلمان دچار چندپارگی می‌شود و توانایی داخلی خود را برای سازماندهی خویش از دست می‌دهد. (M. L. Mezey, 1979, 207) مانند انگلیس و آمریکا که تصمیمات را معمولاً در جای دیگری از نظام سیاسی می‌گیرند.

۳-۳-۶ کمیته‌های قوه مقننه

کمیته‌های پارلمانی نیز در ارتقای نقش پارلمان در نظام سیاسی اهمیت ویژه‌ای دارند. به‌خصوص اگر، این کمیته‌ها دائمی باشند؛ نسبت به کمیته‌های موقتی و یا متناظر با ساختار اجرایی بیشتر اهمیت می‌یابند (Lees & Show 1979, 70; Olson & Mezey 1991, 14).

۱. نگاه احزاب، بیشتر متوجه سازماندهی قدرت است؛ حال آنکه کمیته‌ها بیشتر به اصل موضوعات و مشکلات توجه دارند.

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۰۱

یکی از دلایل امکان مساعدت کمیته‌ها با پارلمان برای ایفای نقش بیشتر، انعطاف‌پذیری کار کمیته‌ها نسبت به کار صحن علنی پارلمان است. کوچک بودن اندازه کمیته‌ها اجازه می‌دهد تا نمایندگان احزاب مختلف با هم روابط دوستانه شخصی برقرار کنند و غیرعلنی بودن کار کمیته‌ها، اعضا را به صراحت لهجه و امی دارد و همچنین تجربه همکاری بلندمدت اعضای کمیته با یکدیگر، سبب می‌شود که آنان در برابر دستگاه‌های اجرایی، وزرای دولت یا حتی رهبران حزب خود در پارلمان — که بیرون از کمیته‌اند — دیدگاه مشترکی پیدا کنند. این کمیته‌ها همچنین صحنه‌ای برای مذاکره احزاب با یکدیگر هستند (Steffani, 1995, 280). احزاب فعال در پارلمان با نظام کمیته‌های تخصصی — که در هر حزب وجود دارد — رهبران کمیته‌های داخلی خود را به عضویت کمیته‌های داخلی پارلمان — که دارای همان حوزه صلاحیت کمیته هستند — درمی‌آورند. به این ترتیب، کارشناسان و رهبران احزاب مختلف، می‌توانند به دفعات با یکدیگر تعامل داشته باشند و با هم مناسبات شخصی برقرار سازند که مرزهای حزبی را درنوردد. دفاتر شخصی این اعضا و دیگر مکان‌هایی که برای دیدار و گفت‌وگوی شخصی آنها وجود دارد، به مکان‌هایی تبدیل می‌شود که گاهی در آنها به دنبال راه‌حل‌های مورد قبول همه احزاب می‌گردند.

نظام کمیته‌های دائمی با حیطة صلاحیت شخصی و عضویت بلندمدت اعضا، از نظر وقت و تجربه، برای کمک به افزایش نقش پارلمان در نظام سیاسی، منابع قابل توجهی محسوب می‌شوند. اگر نظام حزبی اجازه انتخاب دوباره را به نمایندگان بدهد، پارلمانی که دارای کمیته‌های دائمی است، می‌تواند در عرصه سیاست‌گذاری و ایفای نقش، به نهادی به مراتب پرتجربه‌تر از کابینه‌ای تبدیل شود که وزرای آن برای مدت معینی در آن عضویت دارند و سپس جای خود را به اعضای جدید می‌دهند.

۴-۳-۶ اعضای پارلمان

تجربه‌های نمایندگان پارلمان در عرصه سیاست و حکومت، بر توانایی آنان برای درک موقعیت پارلمان و نیز فعالیت در آن تأثیر بسزایی دارد. ویژگی‌های هر یک از اعضای پارلمان در مجموع یکی از ویژگی‌های کل این نهاد را تشکیل می‌دهد. وجود هسته استواری از اعضای پرتجربه، می‌تواند توانایی پارلمان را برای تقویت اندیشه و عمل ارتقا

دهد. آنان قادرند فرایند حمایت از نقش بیشتر پارلمان را در نظام سیاسی به پیش ببرند. چراکه همه یا بیشتر بازیگران کلیدی نظام سیاسی را می‌شناسند و یا با آنها حشر و نشر دارند؛ اما بالا بودن نرخ جابه‌جایی یا تعویض نمایندگان با اعضای جدید، به همراه ضعف سازمانی درونی پارلمان، موجب ایجاد پارلمانی فرمانبر می‌شود که موقعیت خود را در نظام سیاسی هرچه بیشتر از دست می‌دهد (H. Best & M. Cotta, 2000, 95).

۵-۳-۶ منابع قوه مقننه

توانایی پارلمان برای تشکیل جلسات در مدت قابل توجهی از سال و تنظیم دستورجلسات، یکی از منابع مهم تکوین و توسعه نقش پارلمان در نظام سیاسی است. بخش وسیعی از دستور کار پارلمان را دولت تعیین می‌کند. اما پارلمان نیز قادر است رأساً قوانین یا طرح‌های قانونی را در دستور کار خود قرار دهد. تعداد کارکنان، منابع پژوهشی و اطلاعات و حتی پشتیبانی دبیرخانه برای ایفای نقش بیشتر پارلمان، ضروری است.

(Domaard, 1992, 54)

از این‌رو دگرگونی‌های نهادی جامع، نه فقط به تعهد نفوذهای بیرونی یا محیط سیاسی کلی حکومت نیازمند است؛ بلکه به حمایت اعضای مجلس قانون‌گذاری و رهبران احزاب سیاسی و حتی کارکنان پارلمان نیز نیاز دارد. این حمایت‌ها، آسیب‌پذیری تلاش‌ها را برای ایجاد طرح‌های توانمندسازی قانون‌گذاری و پارلمان کاهش می‌دهد. نکته اساسی اینکه آنها نسبت به اراده سیاسی و همچنین درک خود از ضرورت ارتقای موقعیت پارلمان مطمئن شوند؛ به این معنا که نظام واقعاً خواهان مردم‌سالاری، از طریق واگذاری نقش بیشتر به پارلمان است. همچنین برآورد تغییر قدرت در نظام سیاسی و تأثیرات آن بر برنامه حمایت از ارتقای پارلمان، تعیین‌کننده بوده و آنچه مهم است اینکه پارلمان با ایجاد گروه‌ها یا کمیته‌های چندگانه توانمندسازی، اصلاحات و سازماندهی پارلمان، درک و عزم خود را برای ارتقای موقعیت نشان دهد.

در این میان نقش رئیس پارلمان و هیئت رئیسه در حمایت از برنامه بسیار اساسی است. همچنین اجرای موفق برنامه، به نهادینه شدن آن در میان اعضای پارلمان، بستگی دارد. معمولاً ماه‌ها زمان می‌برد تا اعضای پارلمان آنچه را از تجربه‌های برنامه

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۰۳

آموخته‌اند، به‌کار بندند و برای مشارکت و انجام وظایف جدید آماده شوند تا موقعیت برنامه تحول و ارتقا یابد.

نکته مهم اینکه، هدف قانون‌گذاران از توانمندسازی یا ارتقای جایگاه پارلمان، نباید در راستای منافع هیچ‌یک از احزاب سیاسی یا ائتلاف‌های حاکم بر پارلمان باشد. به بیان بهتر، برنامه باید بی‌طرف بوده تا استقلال پارلمان را به خطر نیندازد. زیرا حضور احزاب هم در پارلمان و هم در دولت دارای منافع است. درحالی‌که از نظر تاریخی، تفکیک قوا به‌منظور توانمندسازی نمایندگان در ابراز عقاید و نظراتشان درباره سیاست‌های مورد نظر دولت، ابداع شده است. مهم‌تر اینکه، برای اجرای یک برنامه حمایتی و تقویت نقش پارلمان — که باید بر پایه تقویت استقلال قوه مقننه باشد — وجود اطلاعات صحیح، دقیق، به‌هنگام و قابل استفاده برای دسترسی سیاست‌ها ضروری است. اگر قوه مجریه دستیابی به این اطلاعات را دشوار سازد و به تأخیر اندازد؛ موقعیت پارلمان ارتقا نخواهد یافت و استقلال آن به خطر می‌افتد. از این‌رو در هر طرح ارتقای موقعیت و توانمندسازی پارلمان، نقش آزادی اطلاعات در ترمیم یا ارتقای موقعیت پارلمان، اهمیت می‌یابد.

(M. Davies, 2005, 30)

بنابراین برنامه باید به‌طور کامل بر نیازهای پارلمان متمرکز شود. مشخصات کلی

چنین برنامه‌ای عبارت است از:

- داشتن پیش‌زمینه‌ای از دگرگونی‌های سیاسی و اجتماعی که در آینده‌ای نه

چندان دور روی می‌دهد،

- وجود اولویت ملی حمایت از مردم‌سالاری در نظام سیاسی،

- افزایش ارتباط میان قانون‌گذاران و شهروندان،

- حمایت گسترده عوامل سیاسی کلیدی در پارلمان مانند رهبران احزاب پارلمانی

و هیئت رئیسه،

- تعریف پروژه‌های مطالعاتی مرتبط،

- استفاده از رهیافت‌های مسالمت‌آمیز و خویش‌دارانه برای کاستن از خطرات

سیاسی چنین برنامه‌هایی،

- انعطاف‌پذیر ساختن طرح‌ریزی برنامه حمایت از نقش بیشتر پارلمان.

علاوه بر زمینه‌های ذهنی و نظری لازم، باید فعالیت‌ها و کارها را در قالب برنامه عمل تنظیم کرد (UNDP, 2003, 4).

به‌طور کلی یک برنامه موفق حمایت از ایفای نقش بیشتر قوه مقننه، بر پایه حمایت اعضا و رهبران پارلمان پی‌ریزی می‌شود. مبنای چنین حمایتی، اتفاق نظر و اشتراک منافع رهبران رسمی و غیررسمی در پارلمان خواهد بود. از این‌رو ابتدا باید این «مبنا» خوب تعریف شود. فعالیت‌های لازم در این باره عبارت است از:

۱. ایجاد گروه‌های نوسازی پارلمان: گروه‌های نوسازی شامل هیئت‌هایی است که از میان رهبران ائتلاف‌های حزبی موجود در پارلمان انتخاب می‌شوند و می‌توانند مسئول توسعه نهادی پارلمان باشند. این گروه‌ها برای ارتقای موقعیت پارلمان، از اصلاحات حمایت کرده و حتی تبعات سیاسی ناشی از این توسعه را نیز مدیریت می‌کنند. همچنین گروه‌های نوسازی محلی برای گردهم آمدن همه نمایندگان علاقه‌مند به اصلاح نهادی و تقویت موقعیت پارلمان خواهند بود. هم‌اکنون پرسش‌های مهمی در این باره مطرح می‌شود: آیا برای نوسازی موقعیت پارلمان، اراده سیاسی وجود دارد؟ حامیان آن چه کسانی‌اند و پارلمان به‌خصوص قبل از هرگونه تصمیم‌گیری و اینکه سرمایه‌گذاری مالی، اداری و سیاسی سنگینی برای آن در نظر بگیرد؛ تا چه حد مایل به انجام آن است و مهم‌تر اینکه مخالفان آن چه کسانی هستند؟

۲. آشنایی رهبران پارلمان با موفق‌ترین گروه‌های نوسازی پارلمان در سایر کشورها: رهبران اصلی پارلمان باید بتوانند از دستاوردهای سایر گروه‌های نوسازی موقعیت در پارلمان‌های دیگر جهان و چگونگی فعالیت‌های آنان بازدید کنند و نتایج و تأثیرات آن را بر تقویت موقعیت پارلمان از نزدیک شاهد باشند. این امر، مشوق آنها در ایجاد و تسهیل فعالیت چنین گروه‌هایی خواهد بود.

۳. تجهیز گروه نوسازی: به‌خصوص با تقویت پشتیبانی، گردآوردن کارکنان مجرب و با انگیزه و نیز تهیه یا تولید اطلاعات مفید که قادر به اداره گروه باشند.

۴. سازماندهی بازدیدهای علمی برای اعضای پارلمان‌ها: بازدید از پارلمان‌هایی که کارکردهای خود را به‌درستی انجام می‌دهند و نمایندگان آنها که از پارلمان به‌عنوان نهادی مؤثر در نظام سیاسی درک صحیحی دارند، می‌تواند به رهبران و اعضای پارلمان کمک کند تا اهداف

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۰۵

موقعیت پارلمان خود را بازتعریف و نوسازی کنند. این ضروری‌ترین اقدام، ممکن است از مشاهده چند مورد برنامه حمایت از نقش پارلمان و تطبیق آنها با یکدیگر و نیز مقایسه آنها با پارلمان ملی خود — به خصوص اگر از نظر وضعیت توسعه پارلمانی شبیه یکدیگر باشند — برای حمایت از فعالیت‌های مربوط به ارتقای نقش پارلمان، انگیزه و اشتیاق بیشتری را ایجاد کند. براساس آن، اگر هدف از بازدیدهای علمی، توسعه مبنای این نقش باشد؛ در چنین بازدیدهایی باید مشارکت‌کنندگان کسانی باشند که توان سیاسی لازم را برای تأثیرگذاری بر پارلمان داشته باشند. همچنین برنامه و مکان بازدید باید با اهداف مورد نظر متناسب باشد. به‌علاوه باید با گروه‌های نوسازی در آن پارلمان‌ها گفت‌وگو کرده و از اجرای فعالیت‌هایشان آگاهی یابند. از این‌رو انتخاب پارلمان‌های حائز شرایط برای بازدید بسیار مهم است. به‌خصوص بهتر است چنین پارلمانی از میان کشورهای همسایه — که هم نظام سیاسی مشابه و هم توسعه پارلمانی همسانی دارند — انتخاب شود. در چنین بازدیدهایی باید ساختار قانون اساسی، اختیارات قانون‌گذاران و نظام انتخاباتی مورد توجه قرار گیرد.

۵. برگزاری کنفرانس‌ها و ایجاد کارگروه‌های مطالعاتی: تشکیل کارگروه‌هایی که درباره پارلمان‌های دیگر و نحوه توانمندسازی قانون‌گذاران و حمایت از نقش پارلمان‌ها تحقیق و بررسی می‌کنند؛ ابزاری ارزان‌قیمت است که بسیاری از رهبران پارلمان را با این ایده‌ها آشنا می‌سازد. اگرچه شنیدن و یا خواندن گزارش‌های کارشناسی، به اندازه بازدید حضوری مؤثر نیست؛ اما حداقل تعداد زیادی از نمایندگان که قادر به بازدید نیستند و ممکن است که به هم‌اندیشی درباره موضوع تمایل داشته باشند؛ با برگزاری کنفرانس‌هایی در پارلمان این امکان برای آنان فراهم می‌شود.

(S. Berger & P. Pat Isman, 'Fn, 2000, 27-30)

علاوه بر اراده و خواست سیاسی، برای تقویت نقش پارلمان در نظام سیاسی، حمایت و خواست عمومی نیز بسیار حائز اهمیت است؛ چراکه این موضوع مبنای حمایت گسترده عمومی را از ایفای چنین نقشی فراهم می‌کند. برای این منظور تسهیل دسترسی شهروندان به پارلمان، ضروری است. در بسیاری از جوامع، پارلمان‌ها پذیرای مردم بوده و نمایشگاه‌های دائمی یا موردی از فعالیت‌های پارلمان برای بازدید عموم، دایر است. همچنین شهروندان می‌توانند به‌وسیله رادیو و تلویزیون، از مذاکرات پارلمانی

اطلاع یابند؛ دانش‌آموزان و سایر شهروندان قادرند به‌وسیله تورهای برنامه‌ریزی شده، از پارلمان بازدید و فعالیت‌های آن را از نزدیک مشاهده کنند. این موارد، برای حمایت عمومی از ارتقای نقش پارلمان ابزار مهمی است و این احساس را در شهروندان تقویت می‌کند که پارلمان و فعالیت‌هایش به‌وضوح مورد بازدید و قضاوت عمومی بوده و هرگونه ارتقای موقعیت آن در نظام سیاسی به‌معنای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی نظام سیاسی است. بنابراین از این خواست حمایت می‌کند و در راستای چنین ایده‌ای برای نمایندگان مکان‌هایی به‌منظور ملاقات آنان با شهروندان مهیا می‌شود. اگرچه نمایندگان در بسیاری از کشورها، برای ارتباط با مردم فرصت و منابع کافی در اختیار ندارند؛ اما در برخی کشورها، هر نماینده، یک دفتر در پارلمان برای ملاقات شهروندان و یک دفتر در حوزه انتخابیه خود برای ارتباط با رأی‌دهندگان دارد. نماینده از طریق این دفاتر با مسائل یا ایده‌های شهروندان و گروه‌های محلی آشنا شده و آنها را به سطح پارلمان می‌برد و از محدودیت‌های خود و پارلمان با مردم سخن می‌گوید.

پارلمان‌ها برخلاف بوروکراسی‌های اجرایی، فعالیت‌های خود را در میان شهروندان دنبال می‌کنند. پارلمان‌ها اطلاعات زیادی جمع‌آوری و حتی در اختیار شهروندان و رأی‌دهندگان قرار می‌دهند.^۱ از این رو روابط آنها در سه اصل خلاصه می‌شود که تحقق آن، حمایت عمومی را از ارتقای موقعیت پارلمان به همراه دارد. این سه اصل عبارت‌اند از:

- مطلع کردن شهروندان از فعالیت‌های هریک از اعضا و کمیته‌های پارلمانی،
- توانمند کردن شهروندان به‌منظور مشارکت آنها در سیاست‌ها، به‌وسیله دادن اطلاعات قانون‌گذاری به مردم،

- پاسخ‌گویی (H. Best & M. Cotta, 2000, 80).

به این ترتیب، مسلم است که قانون‌گذاران و پارلمان برای تقویت نقش خود در نظام سیاسی، علاوه بر تمایل دیگر عوامل کلیدی نظام سیاسی - که به‌ندرت وجود دارد - خود نیز باید کارهایی انجام دهند. به بیان دیگر، تا زمانی که این تقاضا و اراده از سوی قوه مقننه جدی گرفته نشود و برای آن برنامه‌ریزی انجام نگیرد؛ نمی‌توان انتظار داشت که نظام

۱. این اطلاعات به‌وسیله خبرنامه، نشریات، تارنماها، کتاب‌های راهنما، ملاقات‌های حضوری و ... توزیع می‌شود.

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۰۷

سیاسی یا سایر رقبای پارلمان به آن توجهی داشته و یا حتی به واگذاری نقش مفیدتر و مؤثرتری به پارلمان در نظام سیاسی مایل باشند. بنابراین کار باید از پارلمان آغاز شود. پرسش‌های بعدی به عملکرد و رفتار قانون‌گذاران مرتبط است و معین می‌کند که قانون‌گذار در یک محیط مطلوب و گسترده، چگونه باید رفتار کند و عملکردهایش را بهبود بخشد.

۴-۶ چگونه قوه مقننه می‌تواند با جامعه تعامل خوبی داشته باشد؟

قوه مقننه اولین و مهم‌ترین نهاد نمایندگی محسوب می‌شود. یک نهاد قانون‌گذار کارآمد، برای ایفای وظیفه نمایندگی باید با اعضای پارلمان و نیز عموم مردم رابطه مناسبی برقرار کند. نیازهای چنین رابطه‌ای از میان تحلیل شرایط و گزینه‌های مختلف به‌دست می‌آید و می‌توان آنها را در قالب پرسش‌های ذیل برای تعیین میزان پاسخ‌گویی قوه مقننه نسبت به شهروندان و منافع و علایق آنان مطرح کرد. از جمله این پرسش‌ها عبارت‌اند از:

۱. شهروندان تا چه حد قادرند قوه مقننه را در حین انجام کار مشاهده کنند؟
- آیا ممکن است شهروندان از قوه مقننه بازدید کنند و در جلسات کمیته‌ها و صحن علنی آن شرکت جویند؟

- آیا قوه مقننه به تورهای عمومی برای بازدید از پارلمان، مجوز می‌دهد و یا آنها را تشویق می‌کند؟

- آیا قوه مقننه کنفرانس‌های مطبوعاتی برگزار می‌کند و با رسانه‌های جمعی تعامل دارد؟
۲. آیا شهروندان با قوه مقننه تعامل دارند؟

- آیا قانون‌گذاران یا احزاب در حوزه‌های انتخابیه نماینده‌ای دارند؟ و آیا اعضای پارلمان دارای دفاتر منطقه‌ای هستند؟

- آیا قانون‌گذاران به‌طور منظم با شهروندان ملاقات می‌کنند؟
- آیا قانون‌گذاران جلسات استماع نظرهای عمومی را - که در آن شهروندان برای شرکت و سخنرانی دعوت می‌شوند - برگزار می‌کنند؟

۳. دسترسی به اطلاعات قوه مقننه تا چه حدی فراهم شده است؟
- آیا قوه مقننه دارای سیستم اعلام وضعیت پیشرفت طرح‌ها و لوایح می‌باشد تا به قانون‌گذاران و عموم مردم اطلاع دهد که وضع قانون در چه مرحله‌ای از فرایند آن است و چه کسی مسئول مراحل مختلف وضع قانون است؟

- آیا قوه مقننه گزارش دقیق جلسات علنی و آرای نمایندگان را ثبت و ضبط می‌کند و آیا این اطلاعات در دسترس عموم قرار می‌گیرد؟
۴. آیا جامعه مدنی، حوزه‌های انتخابیه و رسانه‌ها، قوه مقننه را درک می‌کنند و با آن تعامل دارند؟

- آیا گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته‌اند و اینکه آیا با قوه مقننه در تعاملند؟
- آیا رسانه‌ها به جلسات وضع قانون دسترسی دارند و اینکه آیا جریان امور را به‌دقت گزارش می‌کنند؟

با توجه به زمینه سیاسی، تحلیل‌ها و پاسخ‌های ارائه شده به این پرسش‌ها، ممکن است به توصیه‌هایی برای دسترسی بیشتر شهروندان به پارلمان بیانجامد؛ یا باعث ارائه برنامه‌هایی برای رسانه‌های جمعی و کمک به سازماندهی گروه‌های ذی‌نفع یا ذی‌نفوذ و تعامل موفقیت‌آمیز آنها با قوه مقننه شود و یا برنامه‌هایی را برای کمک به بهبود وضع نگهداری اسناد و گزارش‌های قوه مقننه پیشنهاد کند (UNDP, 1999, 9).

این پرسش‌ها در مجموع ناظر رابطه قوه مقننه با جامعه مدنی است. جامعه مدنی شامل سه گروه است: سازمان‌های جامعه مدنی - که شهروندان را نیز شامل می‌شود - گروه‌های ذی‌نفع و رسانه‌ها. در ذیل درباره رابطه هر یک از این گروه‌ها با پارلمان پرسش‌هایی مطرح می‌شود:

• سازمان‌های جامعه مدنی

- چگونه سازمان‌های جامعه مدنی با قوه مقننه تعامل می‌کنند؟
- آیا آنها پروسه تقنینی و راهبردی واقع‌بینانه برای درگیر شدن با این پروسه را درک می‌کنند؟
- آنها تا چه حد بر پیشرفت قانون‌گذاری نظارت دارند و آیا دیدگاه‌هایشان را به‌طور مستقیم به قانون‌گذاران اظهار می‌کنند؟

• گروه‌های ذی‌نفع

- چگونه گروه‌های ذی‌نفع با قوه مقننه تعامل می‌کنند؟
- آیا قوه مقننه تحت تأثیر نخبگان یا طبقات سنتی قرار می‌گیرد؟ و اگر چنین است نتایج این تأثیرات چیست؟

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۰۹

- آیا گروه‌های مهم اجتماعی-اقتصادی از سوی قوه مقننه نادیده گرفته می‌شوند؟ و اگر چنین است این امر بر این گروه‌ها و فضای سیاسی گسترده‌تر چه تأثیری دارد؟

• رسانه‌ها

- چگونه رسانه‌ها قوه مقننه و فرایند طرح و وضع قانون را پوشش می‌دهند؟
- آیا پوشش رسانه‌ای به هیچ‌وجه محدود نمی‌شود؟
- پوشش رسانه‌ای از چه راه‌هایی آگاهی و درک عمومی را از فعالیت‌های قوه مقننه افزایش می‌دهد؟ (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 97)

پاسخ به این پرسش‌ها در ابتدا مستلزم توجه به یک نکته کلیدی است و آن اینکه: «قوه مقننه رابطه خود را با جامعه مدنی، از طریق ایفای وظیفه نمایندگی تعریف کرده و گسترش می‌دهد». نمایندگی، اساسی‌ترین کارکرد پارلمان است و درحقیقت فرایندها و کارکردهای دیگر پارلمان را شکل می‌دهد. نمایندگی شامل شنیدن، برقراری ارتباط با شهروندان، بیان درخواست‌ها و نیازهای رأی‌دهندگان در ساخت سیاست و وضع قانون، نظارت بر اجرای قوانین و برنامه‌های دولت و نیز میانجی‌گری میان شهروندان و حکومت است. گفتنی است حتی طرح‌های تقویت پارلمان اغلب با هدف ارتقا و بهبود کارکرد نمایندگی در پارلمان به اجرا درمی‌آیند. بنابراین طرح‌های ظرفیت‌سازی در پارلمان، اگر قادر نباشند یا نخواهند که خواسته‌های جامعه را بشنوند و در برابر آن پاسخ‌گو باشند، ارزش اندکی دارند. همچنان‌که جامعه مدنی، برای بیان نیازهای خود به پارلمان به‌جای هر یک از شهروندان، بهتر بسیج می‌شود و اگر عملکرد نمایندگی پارلمان بهبود نیابد؛ اعتبار آن آسیب خواهد دید. مهم‌تر اینکه اگر شهروندان از پارلمان آگاه نبوده یا به آن دسترسی نداشته باشند و یا پارلمان، خود را برای پاسخ‌گویی ناتوان و بی‌اراده نشان دهد؛ در این صورت مشروعیت پارلمان مورد سؤال قرار می‌گیرد (همان مأخذ، ص ۲۰).

۱-۴-۶ مفاهیم و مسائل اصلی نمایندگی

چیستی نمایندگی و نحوه تحقق آن به بهترین شکل، متداول‌ترین موضوع بحث کارکردهای قانون‌گذاری است که با موضوع دسترسی قوای مقننه به حوزه‌های انتخابیه،

جامعه مدنی و گروه‌های به حاشیه رانده شده پیوند می‌یابد و مسائل و تنگنانهایی را در ایفای وظیفه نمایندگی پدید می‌آورد و نمایندگان را از انتخاب این گزینه‌ها ناگزیر می‌سازد:
- انعکاس نظرها و ایده‌های حوزه انتخابیه در پارلمان «یا» انجام کاری که شخصاً معتقدند بهترین است.

- خدمت به منافع حوزه انتخابیه «یا» خدمت به منافع عمومی.

- اهمیت یکسان قائل شدن برای ایده‌های تمام رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه «یا» اولویت دادن به نظرات برخی گروه‌ها. صرف‌نظر از اینکه آیا آنها کسانی‌اند که با بیشتر از یک سیاست متأثر می‌شوند و «یا» کسانی که از بیشترین منابع و امکانات برای بیان مسائل خود برخوردارند و «یا» کسانی‌اند که چندان مطرح نیستند.

(H. Lippman & J. Emmert, 1997, 12)

۱-۴-۶ حوزه‌های انتخابیه و جامعه مدنی

تقویت ارتباط میان قانون‌گذاران با حوزه‌های انتخابیه آنان و جامعه مدنی، یکی از مهم‌ترین محورهای طرح‌های تقویت قانون‌گذاری است. جامعه مدنی می‌تواند نقش سازنده‌ای در ارتقای اصلاحات قانون‌گذاری ایفا کند. همچنین مشارکت آنها برای ایجاد آگاهی میان مردم و تقاضا یا نیاز برای قوه مقننه مردم‌سالار، ضروری است. این مشارکت در کشورهای مختلفی وجود دارد؛ از جمله این کشورها عبارت‌اند از:

۱. غنا: در این کشور تشکل‌های غیردولتی بر عملکرد پارلمان نظارت دارند. همچنین عامه مردم به شرکت در فرایند قانون‌گذاری با حضور در مباحث و همایش‌های سازماندهی شده دعوت می‌شوند.

۲. فلسطین: در این کشور گروه‌های مدنی، نیروی محرک تغییرات هستند که ایده‌ها و نظرات آنان در شورای قانون‌گذاری فلسطین مطرح می‌گردد.

۳. موزامبیک: در این کشور نمایندگان تشکل‌های غیردولتی برای اظهارنظر به جلسات علنی دعوت می‌شوند و رسانه‌ها جلسات قانون‌گذاری را پخش می‌کنند. همچنین پارلمان برای آموزش قانون‌گذاری به کودکان و سایر افراد به انتشار آثار و توزیع آن اقدام کرده است.

۴. بولیوی: در این کشور مردم در جلسات علنی و نشست‌های قانون‌گذاری حضور یافته و پوشش رسانه‌ای کنگره افزایش یافته است.

۵. مکزیک: در این کشور یکی از کانال‌های تلویزیون، مذاکرات کنگره را پوشش می‌دهد و تارنما کنگره و یک روزنامه رسمی، درباره قوانین مصوب و پیشنهادهای، به مردم اطلاعات می‌دهد.

۶. کنیا: در این کشور میان جامعه مدنی و پارلمان، شکافی وجود دارد که علت آن انزوای تشکل‌ها و اصلاحات پارلمانی است. به‌گونه‌ای که جامعه مدنی، به همکاری با پارلمان مایل نیست.

با تأکید بر ایفای نقش مهم جامعه مدنی در تقویت قانون‌گذاری، برخی کارشناسان معتقدند در توانمندی‌های سازمان جامعه مدنی برای مشارکت در فرایند قانون‌گذاری محدودیت‌هایی وجود دارد. به اعتقاد آنها باید از کمک مالی به جامعه مدنی کاسته شود و بیشتر کمک‌ها به احزاب سیاسی اختصاص یابد. چراکه آنها برای همکاری توانمندتر و معتقدترند و می‌توانند خلأ وجود جامعه مدنی را پر کنند.

کارشناسان بیان می‌دارند روند سازماندهی جامعه مدنی کند است و این باعث می‌شود که آنها همیشه قابل اطمینان‌ترین و یا بهترین منبع اطلاعاتی پارلمان نباشند. اما گروه دیگری معتقدند در مواردی سازمان‌های جامعه مدنی نشان داده‌اند که به پرکردن شکاف کمک‌های فنی برای توسعه قوه مقننه توانا و علاقه‌مند هستند. آنها کمک‌های فنی و تحلیل ارائه می‌کنند و حتی مکان لازم را برای دیدار کمیته‌ها فراهم می‌سازند و می‌توانند به قوه مقننه به‌عنوان یک نهاد مشروع در برابر قوه مجریه اعتبار بیشتری بدهند (M. Franko, 2002, 39-42).

۲-۱-۴ گروه‌های به حاشیه رانده شده

«آندراس جانسون»، دبیرکل اتحادیه بین‌المللی بین‌المجالس^۱ می‌گوید: «تقریباً از میان هر ۹ نماینده پارلمان، یک نفر زن است. تغییراتی باید اعمال شود؛ اما احزاب سیاسی به‌عنوان مانعی بر سر راه تغییرات عمل می‌کنند. اگر بخواهیم تغییراتی ایجاد کنیم؛ باید احزاب سیاسی را آگاه کرده و اراده و تفاهم سیاسی مورد نیاز و راهکارها و سازوکارهای ضروری را

برای تحقق آن ایجاد کنیم». برخی می‌پرسند که «آیا زنان باید نماینده زنان باشند؟»، برخی دیگر این پرسش را کلی‌تر بیان کرده‌اند: «آیا نمایندگان ملزم‌اند تا براساس ویژگی‌های جنسیتی، جغرافیایی و هویتی (جنسیت، منطقه و نژاد) نمایندگی کنند؟» در شرایط واقعی، مردم نسبت به نمایندگانی که یکی از این ویژگی‌ها را داشته باشند؛ باور بیشتری دارند و معتقدند پایبندی نمایندگان با چنین ویژگی‌هایی باعث می‌شود تا فشار برای یافتن راه‌حل مشکلات – که رضایتمندی چندین و چند حوزه انتخابیه را به همراه دارد – افزایش یابد. البته این فقط گروه زنان نیست که قوه مقننه باید در پی دادن جایگاه یا «نمایندگی ویژه» به آنها باشد؛ بلکه گروه جوانان، کارگران، معلولان، نیروهای مسلح و اقلیت مخالف و ... همه جزء گروه‌های به‌حاشیه رانده شده‌اند. برخی معتقدند دادن جایگاه و نمایندگی ویژه به این گروه‌ها، باعث تضمین موقعیت آنها در نظام سیاسی و جلب حمایت آنان می‌شود. «نمایندگی ویژه»، به‌مفهوم کمک به جامعه، برای توجه به نیازهای گروهی است که از نظر تاریخی، ضعیف یا قوی بوده و از حق رأی دادن یا انتخاب شدن محروم شده‌اند. درحقیقت نمایندگی ویژه، اقدامی موقتی برای توانمندسازی این گروه‌ها و یکپارچگی بهتر و کامل‌تر آنها در فرایند سیاست‌گذاری ملی است. سپس نیاز به نمایندگی ویژه از میان می‌رود (M. Mataure, 2003, 112).

۲-۴-۶ تغییر نظام‌های انتخاباتی

انواع نظام‌های انتخاباتی می‌توانند در ایجاد ارتباط نزدیک میان قانون‌گذاران و حوزه انتخابیه آنان مؤثر باشند. هیچ فرمول جادویی برای مقررات انتخاباتی وجود ندارد که باعث ایجاد «بهترین» نوع نظام انتخاباتی شود. هر نظام انتخاباتی باید قادر به ایجاد توازن میان نگرانی‌ها و نیازهای محلی با منافع و اولویت‌های ملی باشد. همچنین میان نمایندگی به‌وسیله احزاب خواهان منافع ناچیز با نمایندگی به‌وسیله احزاب خواستار تحقق منافع گسترده‌تر و میان پاسخ‌گویی با توانایی حکمرانی تعادل و توازن برقرار باشد. درحالی‌که احزاب کشورهای مردم‌سالار، بیشتر به سمت تمرکز یافتن و دوری از رأی‌دهندگان گرایش دارند (C. Leston Bandrias, 2003, 12).

۳-۴-۶ فناوری و نمایندگی

امروزه بسیاری از قوای مقننه سعی دارند تا با کمک فناوری با جامعه مدنی ارتباط بهتری برقرار سازند. در بسیاری از پارلمان‌ها این ارتباط، به‌وسیله تارنما ارتقا یافته است. این سامانه امکان برقراری ارتباط روزانه را با پارلمان برای شهروندان به‌وسیله پست الکترونیکی فراهم می‌کند. همچنین متن کامل قوانین و طرح‌های قانونی در شبکه اینترنت موجود است و شهروندان علاوه بر بازنگری کلی قوانین، قادرند تا نظرهای خود را درباره فرایندهای قانون‌گذاری ابراز نمایند. برخی کارشناسان هشدار می‌دهند که نباید زیاد به تأثیر مثبت فناوری بر نمایندگی بهتر، مطمئن بود؛ چرا که این فناوری باعث ایجاد شکاف میان افراد محروم و افراد برخوردار از امکانات ارتباطی (تحصیل کرده و تحصیل‌نکرده) در ارتباط با نمایندگان می‌شود. همچنین محدودیت‌های قانونی یا امنیتی اینترنت و پست الکترونیک باعث می‌شود که بسیاری از فعالیت‌های نمایندگی پوشش داده نشود (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 76).

۴-۴-۶ قانون‌گذاران و رسانه‌های ارتباطی

رسانه‌ها در شکل‌دهی به تصویر قانون‌گذاری نقش و قدرت قابل توجهی دارند. این قدرت می‌تواند برای تأثیرگذاری قانون‌گذاران تا حد زیادی مفید و در مواردی نیز مضر باشد. گاهی میان قانون‌گذاران و رسانه‌ها روابط متعارضی به‌وجود می‌آید. برخی کارشناسان پیشنهاد کرده‌اند که برای حل این مشکل رسانه‌ها باید آموزش ببینند تا از عملکرد این قوه درک بهتری پیدا کنند و اطلاعات صحیح و دقیق‌تری از فعالیت‌های آن به مردم بدهند. برخی دیگر از کارشناسان معتقدند که قانون‌گذاران نیز باید توانایی خود را در تعامل با رسانه، ارتقا دهند و با رسانه‌ها روابط بهتری داشته باشند. در این میان پارلمان و رسانه‌ها نسبت به یکدیگر وظایف متقابلی دارند. وظایف پارلمان و پارلمانی‌ها در برابر رسانه‌ها عبارت است از:

- تشویق دولت به رعایت آزادی بیان،

- تسهیل و تسریع در تصویب و نظارت قانون آزادی اطلاعات،

- تشخیص ارزش رسانه‌های مستقل در مشارکت برای توسعه جامعه‌ای آگاه با بیان درست دیدگاه‌ها،
- تأکید بر پاسخ‌گو بودن رسانه‌ها در برابر جامعه، به‌عنوان چشم‌بیدار آنها در نظارت بر فعالیت پارلمان،
- توسعه راهکارهای خلاقانه و جذاب، برای افزایش پوشش اخبار پارلمان، به‌طوری که مردم به توجه بیشتر به آن تشویق شوند،
- توسعه شیوه‌های جدید برای تضمین اینکه مسائل اساسی روز، بلافاصله در پارلمان مورد بحث قرار می‌گیرد،
- پذیرش این نکته که کار خلاقانه رسانه، مستلزم ورود به برخی مباحث خصوصی پارلمان و نمایندگان بوده و این از تبعات کار پارلمان و مسئولیت‌های پارلمانی است،
- توضیح کامل سیاست‌ها برای رسانه‌ها و پرهیز از هرگونه دستکاری در آنها،
- فشار بر وزرا و معاونین آنها و نمایندگان، برای ارائه گزارش‌های مهم در پارلمان و نه بیرون از آن،
- تسهیل پوشش خبری بیشتر پارلمان به‌وسیله گشودن مباحث و اقدامات کمیته‌ها برای رسانه‌ها،
- برداشتن گام‌هایی برای افزایش استاندارد مذاکرات پارلمان به‌وسیله تلاش برای انتخاب کاندیداهایی لایق‌تر، افزایش حمایت از تحقیقات، برخورد با رفتارهای ناهنجار نمایندگان و کارکنان در پارلمان — که در رسانه‌ها انعکاس نامطلوبی دارد،
- فراهم ساختن فرصت‌ها و اطلاعات آموزشی بیشتر برای فعالیت رسانه‌ها در پارلمان،
- قابل دسترس و صادق بودن در ارتباط با رسانه‌ها به‌جای مخفی‌کاری و دور از دسترس بودن یا تلاش برای تحریف و انکار وقایع از رسانه‌ها،
- پرهیز از برقراری ارتباط با رسانه‌ها در اوقات نامناسب،
- دسترسی کامل رسانه‌ها به اطلاعات و اسنادی که به‌وسیله فرایندهای پارلمانی تهیه شده‌اند؛ از جمله دسترسی به کتابخانه و مراکز تحقیقات پارلمان، اطلاعات برخط، سخنرانی‌ها و ... ،

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۱۵

- بهره‌گیری از تکنولوژی‌های اطلاعات و ارتباطات برای تسهیل دسترسی رسانه‌ها به اطلاعات،
- تأکید بر استقلال رسانه‌ها و تشویق آنها به حفظ حرمت نمایندگان پارلمان، یا افرادی که در آنجا کار می‌کنند،
- تأکید بر بی‌طرفی سیاسی رسانه‌ها - که لازمه عمل حرفه‌ای آنهاست.
- وظایف رسانه‌ها در برابر پارلمان عبارت است از:
 - دستیابی به اطلاعات جامع از نقش و جایگاه پارلمان و پارلمانی‌ها و احترام به آنها،
 - فراهم ساختن پوشش درست، مناسب و کاملی از پارلمان برای مردم،
 - نشان دادن بیش از پیش تضارب آرا به‌وسیله پوشش متعادل دیدگاه‌های مختلف در پارلمان،
 - احترام به حریم خصوصی چهره‌های سیاسی و نمایندگان پارلمان،
 - تضمین اینکه پوشش اخبار پارلمانی و سیاسی، آشکار، واقعی، عینی و متفاوت از دیدگاه صاحبان یا دست‌اندرکاران رسانه است،
 - تلاش برای تحقیق، تعمیق و درک عینی‌تر از مسائل سیاسی و عدم اتکا به اخبار منتشره،
 - پرهیز از هرگونه ارتباطی با پارلمان که باعث آزرده‌گی پارلمان و نمایندگان آن شود،
 - فراهم ساختن اخبار انتقادی، سازنده و آگاهی‌بخش، بدون ترس از تبعات سیاسی آن، به‌گونه‌ای که رأی‌دهندگان به‌طور فزاینده‌ای، اطلاعات لازم را برای مشارکت در فرایندهای مردم‌سالار به‌دست آورند،
 - پرهیز از مباحث ساختگی، جعلی و بازی با دیدگاه‌های متفاوت یا مخالف در احزاب سیاسی (Common Wealth Parliamentary Association (CAP), 2000, 4-5).

۵-۴-۶ ابعاد نمایندگی

- به‌طور کلی نمایندگی دارای دو بُعد ذیل است:
 - بعد اول: واسطه بودن قانون‌گذاران میان رأی‌دهندگان و حکومت.
 - بعد دوم: نمایندگی کردن، به‌صورت فردی یا جمعی و به وکالت از جامعه در فرایند سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری.

بعد اول، به «کار موردی» اشاره دارد و عبارت است از پاسخ به درخواست‌های کمک برای حل مشکلات فردی رأی‌دهندگان. کسانی که معتقدند نمایندگان می‌توانند با مداخله کردن یا توصیه نمودن به مراجع ملی، منطقه‌ای یا محلی، گره از مشکلاتشان باز کنند. بعد دوم، به فعالیت‌ها یا خدماتی اشاره دارد که گاه پروژه خوانده می‌شود و عبارت است از لابی کردن قانون‌گذاران در سطح ملی، برای دستیابی به امتیازات و تخصیص آنها به حوزه انتخابیه‌شان. بسیاری از قانون‌گذاران، نمایندگی را به مثابه عاجل‌ترین تعهد خود، حتی ارجح نسبت به وظایف وضع قانون و نظارت بر آن، درک می‌کنند. برای مثال، مجلس عوام کانادا، بیشتر بودجه خود را برای تسهیل خدمات موکلان نمایندگان مصرف می‌کند. بنابراین اولویت تخصیص منابع در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰ به‌این ترتیب بوده است: نهاد پارلمان ۱۶ درصد، انجمن‌های حزبی ۸/۵ درصد، کمیته‌ها ۶ درصد، پارلمان ۵/۹ درصد و برای ۳۰۱ عضو پارلمان، ۶۲/۸ درصد (OECD, 2001, 12).

۶-۴-۶ عوامل تأثیرگذار بر نمایندگی

به‌طور کلی نظام‌های انتخاباتی، محیط سیاسی و منابع پارلمانی، بر روابط میان اعضای پارلمان و رأی‌دهندگان تأثیر می‌گذارند.

۶-۴-۶-۱ نظام‌های انتخاباتی

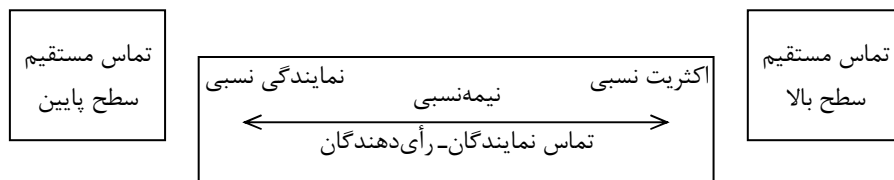
اعضای پارلمان در هر نظام سیاسی برای باقی ماندن یا راه یافتن به پارلمان به رأی شهروندان وابسته‌اند. اما در برخی نظام‌های انتخاباتی، به اعضای پارلمان مشوق‌ها و انگیزه‌های بیشتری داده می‌شود تا به نیازهای رأی‌دهندگان توجه کنند. در اینجا می‌توان از اعضای پارلمانی که با نظام انتخاباتی «اکثریت نسبی» یا «حوزه انتخابی تک‌عضوی» انتخاب می‌شوند نام برد. این اعضا از نیازهای موکلان خود بیشتر آگاهند و به برقراری ارتباط بهتر با آنان تمایل دارند؛ زیرا رأی‌دهندگان در رأی‌گیری‌های بعدی معمولاً کسانی را انتخاب می‌کنند که به نیازهای آنان پاسخ داده‌اند (ایالات متحده آمریکا). در سیستم‌های انتخاباتی «نمایندگی نسبی»، احزاب فهرستی از کاندیداهای انتخاباتی را به ترتیب اولویت تهیه می‌کنند و شهروندان به جای رأی دادن به یک کاندیدای خاص،

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۱۷

به‌طور مستقیم به حزب رأی می‌دهند و تعداد کرسی‌های پارلمانی برای هر حزب، به نسبت آرای کسب شده به‌وسیله آن حزب، تعیین می‌شود. برای مثال حزبی با دستیابی به ۳۵ درصد آرا، تقریباً ۳۵ کرسی پارلمان را به خود اختصاص می‌دهد. از آنجا که موقعیت یک نامزد در فهرست حزب، برای انتخاب شدن، به وفاداری او به حزب بستگی دارد؛ اعضای پارلمان به‌طور خاص، به حزب خود پاسخ‌گویند و نسبت به کسانی که به‌طور انفرادی رأی می‌آورند، فشار کمتری برای ارتباط با رأی‌دهندگان احساس می‌کنند. از این رو انتظار می‌رود احزاب در تأمین نیازهای رأی‌دهندگان نقش بیشتری ایفا کنند. به بیان دیگر، احزاب در ایفای وظیفه نمایندگی جایگزین اعضای پارلمان می‌شوند. بنابراین به‌خصوص در نظام‌های پارلمانی، معمولاً وظیفه نمایندگی در شمار کارکردها و وظایف قانون‌گذاری قرار نمی‌گیرد یا بسیار کم‌رنگ است؛ درحالی‌که در نظام‌های «اکثریت نسبی» وضع معکوس است و در نظام‌های انتخاباتی نیمه‌نسبی – که ترکیبی از جنبه‌های هر دو سیستم قبلی است – و معمولاً در پارلمان‌های دومجلسی رایج است، احتمال دارد اعضای یک مجلس با نظام اکثریت نسبی و اعضای مجلس دیگر با نظام نمایندگی نسبی برگرزیده شوند. کشورهای آلمان، مکزیک، روسیه و بولیوی دارای چنین نظام انتخاباتی هستند.

(M. Mataure, 2003, 4)

شکل زیر تعامل نمایندگان و رأی‌دهندگان (شهروندان) را تحت نظام‌های انتخاباتی سه‌گانه نشان می‌دهد (UNDP, 2005, 6).



شکل ۶-۱ تعامل نمایندگان و رأی‌دهندگان تحت نظام‌های انتخاباتی سه‌گانه

۶-۴-۶-۲ محیط سیاسی و منابع پارلمان

نمایندگی مؤثر و روابط با رأی‌دهندگان در برخی کشورها به‌علت میراث نظام‌های سیاسی کمتر مردم‌سالار و فاقد ارتباط با متخصصان و نخبگان، با مشکلات زیادی روبه‌رو است.

همچنین فقدان کارکنان متخصص برای حمایت از اعضای پارلمان در پاسخ‌گویی به مطالبات رأی‌دهندگان و شهروندان نیز مزید بر علت است. تعداد اندکی از پارلمان‌ها در کشورهای در حال توسعه، دارای کارکنان یا بودجه کافی برای کمک به اعضای پارلمان هستند و به این وسیله می‌توانند پاسخ‌گوی درخواست‌های موکلان‌شان باشند. گاهی احزاب سیاسی با بودجه‌های مناسب به اعضای پارلمان کمک می‌کنند که این خود تبعات خطرناکی دارد. یعنی آنها را قادر می‌سازند که از منابع مالی برای پاداش یا تنبیه اعضای وفادار یا خودرأی پارلمان نسبت به حزب استفاده کنند. البته احزاب سیاسی در کشورهای فقیر به‌ندرت چنین بودجه‌ای دارند.

۶-۴-۷ تصویر کلی گرایش‌های اصلی پارلمان در ایجاد رابطه با جامعه

به‌طور کلی پارلمان‌ها درصد افزایش مقبولیت، شفاف‌سازی و برقراری ارتباط با جامعه مدنی‌اند. تصویر کلی گرایش‌های اصلی پارلمان شامل موارد زیر است:

- قوای مقننه در پی ایجاد توازن میان تمایل خود به باز و آزاد بودن و نیاز به مشورت‌های غیرحزبی در برخی عرصه‌ها هستند؛ موضوعی که باعث بهتر شدن فرایند قانون‌گذاری می‌شود.

- قوای مقننه در حال انجام اقدامات قابل توجهی برای ارتقای سطح دسترسی به اطلاعات عمومی (به‌ویژه با کاربرد فناوری‌های جدید) و ایجاد فرصت‌های بهتر و بیشتر برای مشورت هستند.

- قوای مقننه در حال تأیید ضرورت وجود دانش کارشناسانه و فنی‌اند. ولی تعداد کمی از آنها به‌صورت نظام‌مند به دنبال راه‌های جدیدی برای دستیابی به منابع خارجی (مانند دانشگاه‌ها و نهادهای پژوهشی) هستند.

۶-۴-۸ بررسی موردی قوای مقننه کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۱

۱. از پیش‌شرط‌های کلیدی مشاوره موفق با شهروندان و جامعه مدنی — که نماینده منافع دولتی و خصوصی‌اند — می‌توان به اطلاعات و شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری اشاره

کرد. در میان کشورهای عضو OECD، در بخش خدمات اطلاعات عمومی اقدامات مهمی انجام شده و برای پیگیری روند فرایند قانون‌گذاری فرصت‌هایی فراهم شده است. بسیاری از کشورها از سنت دیرپای مشورت با سازمان‌های جامعه مدنی حامی منافع دولتی و خصوصی برخوردارند. از میان مؤلفه‌های مؤثری که پارلمان‌های این کشورها را از ایجاد ارتباط مستقیم با جامعه مدنی ناگزیر می‌سازد؛ می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- کاهش حضور رأی‌دهندگان در بیشتر کشورهای عضو OECD طی ۲۰ سال گذشته،
- افزایش تعداد بازیگران دولتی با ادعای نمایندگی در بخش‌های خاص جامعه مدنی.

۲. نشست‌های عمومی پارلمان، برای شهروندان و رسانه‌ها به‌عنوان یک اصل علنی محسوب می‌شود و بسیاری از این کشورهای عضو OECD، از جمله کانادا، فنلاند، ایسلند، ایرلند، کره، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، سوئد، ترکیه و چک با پخش تلویزیونی و نیز کشورهایی مانند فرانسه، ایتالیا، مکزیک و پرتغال با پخش رادیویی مذاکرات صحن علنی را به اطلاع مردم می‌رسانند. اگرچه فعالیت‌ها و نشست‌های عمومی پارلمان به‌ندرت مخاطبین زیادی دارد؛ اما شهروندان به «زمان سؤال نمایندگان» علاقه خاصی دارند.

۳. نشست‌های کمیته‌ها، معمولاً در قوای مقننه بسیاری از کشورها از جمله اتریش، دانمارک، فنلاند، آلمان، ایسلند و پرتغال، علنی نیست.

در برخی کشورها مانند دانمارک و لهستان با وجود برگزاری غیرعلنی نشست‌های کمیته‌ها، فهرستی از جلسات و اسناد آن منتشر می‌شود. بنا به تجربه قوای مقننه برخی از کشورها از جمله فنلاند و سوئد برگزاری غیرعلنی جلسات کمیته‌ها، موجب افزایش سطح کیفی قانون می‌شود؛ چرا که با ایجاد فضایی «سیاست‌زدایی شده»، نمایندگان پارلمان آزادانه بر جنبه‌های فنی پیش‌نویس قوانین متمرکز می‌شوند. در برخی دیگر از کشورها مانند ایرلند و هلند، نشست‌های کمیته‌ها به‌موجب قانون، علنی بوده و به‌عنوان ابزاری برای ارتقای شفافیت و آگاهی عمومی از فعالیت‌های پارلمان با پخش تلویزیونی همراه است. در میان تعداد دیگری از کشورها برای علنی کردن مباحثات کمیته‌ها تمایل بسیاری وجود دارد؛ اما آنها مایلند ابتدا نمایندگان کمیته‌ها در این‌باره تصمیم‌گیری کنند؛ از جمله این کشورها عبارت‌اند از: کانادا، فرانسه، مجارستان، کره، لوکزامبورگ، مکزیک، هلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسپانیا، بریتانیا، چک و پارلمان اروپا.

در یک حالت میانه، برخی دیگر از کشورها همچون ترکیه و کره بعضی از مباحثات کمیته‌ها را علنی و منتشر کرده و بعضی دیگر را به صورت موردی محرمانه نگاه می‌دارند. ۴. در کشورهایی از جمله سوئد و نیوزیلند، قوای مقننه درباره فعالیت‌های خود به تولید و انتشار اطلاعات (بروشور و خدمات کتابخانه‌ای) برای شهروندان اقدام کرده‌اند.

در برخی دیگر از کشورها مانند مجارستان این مسئله را در حیطه وظایف خدمات اطلاعاتی، در اختیار نمایندگان پارلمان قرار داده‌اند. اطلاعات را می‌توان با انتشار آزاد، ایجاد مراکز ملاقات با شهروندان (مانند سوئد) و یا با تلفن (مانند مجارستان و بریتانیا) در اختیار افراد قرار داد. در برخی دیگر از کشورها برنامه‌های آموزشی پارلمان (به‌ویژه در میان دانش‌آموزان) نیز در راستای ارتقای سطح آگاهی از نقش پارلمان در حال اجراست (مانند واحد آموزش مرکز اطلاعات مجلس عوام انگلیس). در ایتالیا سرمایه‌گذاری قابل توجهی از سوی مجلس نمایندگان برای ایجاد روابط نزدیک‌تر با مدارس انجام شده است (مانند طرح کودکان در مجلس). در پرتغال با در نظر گرفتن هدفی مشابه، به تأسیس «پارلمان کودکان» اقدام شده و هلند نیز «پارلمان جوانان» و «پارلمان دانش‌آموزان» را یک‌بار در سال به ریاست رئیس یا نایب‌رئیس مجلس برگزار می‌کند. پارلمان سوئد دارای یک مرکز اطلاعاتی با امکان دسترسی به اطلاعات چاپی و برخط درباره فعالیت‌های پارلمان است. در این مرکز برای حضور مراجعین مکانی در نظر گرفته شده که در آن نشریات پارلمانی را مطالعه و با صرف یک فنجان قهوه، مذاکرات پارلمان را به وسیله تلویزیون یا جست‌وجو در مرکز اطلاعات برخط پیگیری می‌کنند. آنها می‌توانند به نمایندگان نامه الکترونیکی بفرستند و یا با شرکت در «نشست صمیمی سیاسی» هفته که با حضور نمایندگان پارلمانی همان حزب سیاسی برگزار می‌شود؛ سؤال خود را مطرح کنند.

۵. مشاوره با شهروندان و سازمان‌های نماینده آنان در فرایند قانون‌گذاری، برای ایفای وظیفه نمایندگی از اهمیت بسیاری برخوردار است. مهم‌ترین ابزار مشاوره، برگزاری گفت‌وگوهای عمومی است. مشورت‌های عمومی در میان قوای مقننه مختلف، به میزان متفاوتی انجام می‌گیرد. در برخی کشورها از جمله دانمارک، نروژ و سوئد، دولت قبل از تقدیم لایحه به پارلمان، مشورت عمومی گسترده‌ای انجام می‌دهد که در این

حالت، ممکن است پارلمان به بازبینی نتایج مشورت اقدام کند. در هر حال مهم این است که انجام چنین مشاوره‌ای، پارلمان را از حق خود برای برگزاری مشاوره دیگری در صورت تصمیم‌گیری بر انجام آن، باز ندارد. پارلمان‌ها در برخی از کشورها مانند پرتغال و لهستان برای مشاوره در برخی سیاست‌ها، الزامات قانونی دارند. برای مثال می‌توان به قانون کار — که به موجب آن اتحادیه‌های اصناف و فدراسیون‌های کارفرمایی و کارگری ممکن است درباره قوانین جدید مورد مشورت قرار گیرند — اشاره کرد. کمیسیون دارایی مجلس عوام کانادا هر سال مشورت‌هایی را درباره بودجه فدرال کشور انجام می‌دهد.

۶. در بعضی کشورها برای ابراز عقیده و استماع آن به‌وسیله کمیته‌های پارلمانی، شرایطی وجود دارد. در آلمان سازمان‌های جامعه مدنی باید درخواست خود را به رئیس پارلمان تسلیم کرده و ثبت‌نام کنند و درباره مقامات اجرایی و مسائل مورد علاقه خود اطلاعاتی ارائه دهند. حتی امکان گفت‌وگو با انجمن‌های ثبت نام نکرده وجود دارد و این در صورتی است که مسئله مورد نظر آنها به نفع پارلمان باشد. پارلمان اروپا یک مجوز شخصی یک‌ساله برای تمام نمایندگان سازمان‌های جامعه مدنی علاقه‌مند، صادر می‌کند و با انتشار فهرست اسامی، از آنها می‌خواهد تا آیین‌نامه اجرایی را در مذاکرات خود با نمایندگان پارلمان، رعایت کنند.

۷. برخی کشورها با «ابتکار قانون‌گذاری مردمی»، ابزاری برای تأثیرگذاری مستقیم شهروندان بر فرایند قانون‌گذاری فراهم آورده‌اند. این حق با تسلیم دادخواست به امضای چندین رأی‌دهنده واجد شرایط (حداقل ۱۰۰/۰۰۰ نفر در اتریش و لهستان) اعمال می‌شود. در اتریش دادخواست‌های مکتوب در صورت ارائه به‌وسیله یک نماینده پارلمانی به قوه مقننه، به مذاکرات پارلمانی درباره مسئله مورد نظر می‌انجامد و یا مانند ژاپن درخواست‌های مکتوب به دولت واگذار شده و الزام می‌شود تا درباره اقدامات خود نسبت به مسئله مورد نظر گزارشی ارائه کند. در آلمان کمیسیون دادخواست‌های مجلس سفلی، یک گزارش سالانه و نیز بازبینی‌های ماهانه را درباره دادخواست‌های دریافت شده و توصیه‌های مربوط به تصمیم‌گیری‌ها، به صحن علنی ارائه می‌کند. در مکزیک هر دو مجلس کنگره، برای ارتقای مشارکت شهروندان و سازمان‌های نماینده

آنها در فعالیتهای قانون‌گذاری اقداماتی انجام داده‌اند. در این کشور «واحد توجه شهروندان» مجلس سنا به‌عنوان رابط مجلس و انجمن‌های شهروندی فعالیت می‌کند. «کمیسیون مشارکت شهروندان» مجلس نمایندگان نیز به ایجاد گفت‌وگو میان مجلس و تشکل‌های غیردولتی، صنوف، گروه‌های شهروندی و شهروندان در راستای شناساندن نگرانی‌های آنان به نمایندگان و طرح پیشنهادهای آنها در فرایند قانون‌گذاری، می‌پردازد.

۸. بسیاری از قوای مقننه در بازنگری قوانین پیچیده، نظارت بر اجرا و تضمین نظارت، به کمک کارشناسان نیازمندان که در بسیاری موارد آنها این نیاز را از منابع خدمات پارلمانی خارجی تأمین می‌کنند. بسیاری از قوای مقننه گفت‌ووشنودهای عمومی را مهم‌ترین ابزار دسترسی کمیته‌های پارلمانی به منابع خارجی کارشناسی و دانش فنی می‌دانند. اگرچه در این میان مانعی به نام محدودیت‌های بودجه‌ای وجود دارد.

گفتنی است که فقط تعداد کمی از قوای مقننه، دارای توافق‌نامه‌های همکاری با نهادهای علمی و آکادمیک هستند. برای مثال سنای مکزیک چنین توافق‌نامه‌ای را با دانشگاه ملی مکزیک و پلی‌تکنیک ملی و نهاد ملی اداره عمومی، امضا کرده است. در پرتغال نیز در راستای دریافت حمایت فنی و علمی به هنگام تهیه پیش‌نویس قوانین، توافق‌نامه‌ای با دانشگاه‌های ملی این کشور به امضا رسید.^۱

۹. قوای مقننه تمام کشورهای عضو OECD، تارنماهای رسمی را برای امکان دسترسی عمومی به اطلاعات اینترنتی ایجاد کرده‌اند. هدف تعریف شده در تمام موارد عبارت است از: «شفاف‌تر و بازتر کردن پارلمان‌ها». برای مثال تارنمای مجلس نمایندگان ایتالیا با حدود ۱۲ میلیون مراجعه در جولای ۲۰۰۰، محبوب‌ترین تارنما به‌شمار می‌رود. میزان اطلاعات موجود پارلمانی در تارنما و سهولت دسترسی به آنها در قوای مقننه مختلف، متفاوت بوده و در همه آنها، از ساختار نهادی و وظایف پارلمان و فرایند قانون‌گذاری تصویری کلی ارائه گردیده است. در این تارنماها می‌توان به متن پیش‌نویس قوانین،

۱. هم‌اکنون تقریباً همه این کشورها دارای کتابخانه یا مرکز تحقیقات پارلمان هستند.

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۲۲

دستور کار نشست‌های آتی کمیته‌ها و صحن علنی و متن نشست‌های گذشته، دسترسی یافت. حتی در کشورهایی از جمله استرالیا، آلمان، ایسلند، کره، ژاپن و سوئیس در برخی از تارنها پوشش صوتی-تصویری برخط نشست‌های پارلمانی برقرار است. در اتریش و هلند نیز هدف دیگر استفاده از تارنما، دسترسی کامل و برخط به تمام مراحل تهیه پیش‌نویس قوانین و ظهور قانون‌گذاری به‌صورت «غیرمکتوب» است. امروزه در بسیاری از قوای مقننه، پیش‌نویس‌های دولت، گزارش‌های کمیته‌ها و نشریات رسمی را به‌صورت برخط درآورده‌اند و در شفاف‌تر و کارآمدتر کردن فرایند قانون‌گذاری گام مهمی برداشته‌اند. گفتنی است با وجود اینکه پارلمان‌ها به‌ظاهر فناوری‌های جدید مخابراتی و اطلاعاتی را به‌عنوان ابزار قدرتمندی در ارائه مستقیم اطلاعات به شهروندان به‌حساب می‌آورند؛ اما هنوز توانایی‌های بالقوه آنها به‌طور کامل در ایجاد روابط تعاملی، مورد بهره‌برداری قرار نگرفته است و اگرچه شهروندان در بسیاری از کشورها از جمله بلژیک، فرانسه، کره، نیوزیلند، لهستان، پرتغال و اسپانیا به‌وسیله اینترنت قادر به تسلیم نظرات و شکایات خود هستند؛ اما در نیوزیلند، پارلمان آدرس پست الکترونیکی تمام نمایندگان را در اختیار عموم قرار نمی‌دهد. همچنین در ژاپن دادخواست‌های برخط را هم نمی‌پذیرند. حتی امروزه تعداد کمی از پارلمان‌ها از تمام امکانات تعاملی اینترنت در هنگام مشاوره با سازمان‌های جامعه مدنی و نیز شهروندان استفاده می‌کنند (OECD, 2001, 48-53).

به‌این ترتیب، دامنه وظایف نمایندگان، آن چنان که ایفای وظیفه نمایندگی را ممکن سازد؛ بسیار وسیع است. آنها از یک‌سو در فرایند قانون‌گذاری (درون پارلمان) و ازسوی دیگر در ارتباط با جامعه (بیرون پارلمان) وظایفی برعهده دارند. گسترش و توسعه مردم‌سالاری مبتنی بر توسعه پارلمان، به ارتقای نقش نمایندگی بستگی دارد. نقشی که هم به‌وسیله خود پارلمانی‌ها و هم رویه‌های معمول پارلمانی باید تقویت شود.

در جدول ذیل مجموعه وظایف و کارکردهای کلیدی پارلمانی‌ها و نیز فرصت‌های موجود برای اعضای پارلمان و رویه‌های معمول پارلمانی بیان می‌شود.

(E-parliament.net)

جدول ۲-۶ فهرست مجموعه وظایف و کارکردهای کلیدی پارلمانی‌ها و فرصت‌های موجود برای اعضای پارلمان و رویه‌های معمول پارلمانی

ردیف	فرصت‌هایی برای هریک یا همه اعضای پارلمان	فرصت‌هایی برای قواعد پارلمانی	وظایف و کارکردهای کلیدی پارلمانی‌ها
۱	تارنماهای شخصی و پست الکترونیکی	دفتر اجتماعات داخلی، بولتن الکترونیک، تارنما و ...	نماینده‌گی (طرح نظرها و فعالیت‌های پارلمان برای حداکثر شهروندان)
۲	افکارسنجی برخط، پست الکترونیکی	داده‌های اجتماعی و آماری، پیوندها به پایگاه داده‌های دولت و اینترنت پایگاه داده‌های حقوقی و قضایی، نظرسنجی عمومی برخط دفتر اجتماعات داخلی، مدیریت داده‌های آماری	نظارت دولت و دیگر صاحبان قدرت ارزیابی تأثیرات فراگیر قانون مشورت‌های عمومی
۳	تالارهای گفتگوی الکترونیکی و انتشارات الکترونیکی	پایگاه داده‌های درون‌سازمانی	شرکت در دستور کار توسعه ملی و منطقه‌ای

۵-۶ چگونه قوه مقننه وظایف وضع قانون و نظارت را انجام می‌دهد؟

با توجه به اختیارات رسمی قانون‌گذاری — که در بحث‌های پیشین به آن اشاره شد — این پرسش مطرح است که چگونه قوه مقننه از این اختیارات استفاده می‌کند؟ پاسخ به این پرسش در گرو طرح پرسش‌های فرعی دیگری است که به تفکیک عملکردهای وضع قانون و نظارت مطرح می‌شود.

پرسش‌ها درباره عملکرد وضع قانون عبارت‌اند از:

— چه تعداد لایحه در جلسات علنی قبلی به تصویب رسیده و چه تعداد از آنها

به‌وسیله قوه مقننه ارائه شده و چه تعداد اصلاحیه بوده‌اند؟

— آیا قانون‌گذاران برای ارائه پیش‌نویس قانون آمادگی دارند و آیا این کار را انجام می‌دهند؟

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۲۵

- آیا قوه مقننه از کارکنان حرفه‌ای (هواداران یا غیرهواداران) برای کمک به نمایندگان در تنظیم پیش‌نویس برخوردار است؟
- آیا کارکنان به اندازه کافی آموزش دیده‌اند؟
- آیا کمیته‌ها، جلسات استماع نظرات عمومی را برای دریافت داده‌ها و اطلاعات شهروندان درباره قوانین پیشنهادی برگزار می‌کنند؟ (این مسئله برای انتخاب مجدد نماینده، اهمیت دارد).
- آیا قوه مقننه از اطلاعات کافی برای تصمیم‌گیری برخوردار است^۱؟
- آیا بانک‌های اطلاعاتی (رایانه‌ای) برای کمک به انجام وظیفه قانون‌گذاران کفایت می‌کنند؟

پرسش‌ها درباره عملکرد نظارت عبارت‌اند از:

- آیا قوه مقننه منابع مالی و آیین‌نامه اطمینان‌بخشی برای انجام مؤثر مسئولیت‌های نظارتی خود در اختیار دارد؟
 - آیا قانون‌گذاران از اختیارات نظارتی خود استفاده می‌کنند؟
 - آیا منابع اطلاعاتی و نیروی انسانی کافی برای اعمال نظارت مؤثر قوه مقننه وجود دارد؟
 - آیا مسائل یا ارتباطات سیاسی، مانع استفاده قانون‌گذاران از اختیارات نظارتی‌شان می‌شود؟
- پاسخ‌گویی و تحلیل نیاز این حوزه‌ها، ممکن است به ارائه توصیه‌هایی برای ایجاد جلسات استماع عمومی، آموزش کارکنان، توسعه بانک اطلاعاتی و کارگاه‌های آموزشی برای قانون‌گذاران در زمینه نیازهای ویژه، بینجامد (9, 1999, UNDP).

۱-۵-۶ وضع قانون

اگر از شهروندان بپرسید که پارلمان چه کاری انجام می‌دهد، بسیاری از آنها پاسخ خواهند داد: «پارلمان قانون وضع می‌کند». یعنی وضع قواعدی که بر جامعه حاکم است، به‌عهده پارلمان می‌باشد. (8, 2003, M. Mataure). بنابراین نقش وضع قانون، کلید

۱. این پرسش ناظر به یکی از اساسی‌ترین مباحث مطالعات قانون‌گذاری با عنوان رابطه اطلاعات و تصمیم یا پیوند پژوهش و کار قانون‌گذاری است.

درک ما از پارلمان است. بیشتر دسته‌بندی‌های مطالعات قانون‌گذاری، با در نظر گرفتن این نقش، آن را مهم‌ترین وظیفه می‌دانند.

وظیفه وضع قانون، همواره در کانون پارادوکس اساسی پارلمان قرار دارد. از نظر هنجاری انتظار می‌رود، پارلمان قوانین را وضع و ایجاد نماید؛ اما آنها فقط به ترتیب ضعیفی از فرایند وضع قانون بسنده می‌کنند. برای درک بهتر نقش‌های پارلمان در فرایند وضع قانون، باید به سه مؤلفه توجه کرد:

۱-۵-۶ توانایی و مسئولیت پارلمان در فرایند وضع قانون

پارلمان‌ها در سراسر دنیا از نظر میزان مسئولیت در بررسی قوانین پیشنهادی تا حد زیادی با هم تفاوت دارند و برای درک کامل نقش پارلمان در فرایند وضع قانون، باید معیارهای متعددی را در نظر گرفت. توجه به این نکته ضروری است که یک پارلمان در ارائه قوانین و اصلاح آنها از چه توانایی‌هایی برخوردار است. ارزیابی این توانایی‌ها را با طرح پرسش‌هایی به شرح ذیل می‌توان سنجید:

- آیا پارلمان می‌تواند قوانین پیشنهادی ارائه کند؟ یا چنین حقی در اختیار دولت است؟ آیا ممکن است که هم پارلمان و هم دولت به ارائه قوانین پیشنهادی اقدام کنند؟ آیا میان دولت و پارلمان، در داشتن چنین اختیاری تفاوت وجود دارد؟

- آیا از نظر سیاسی برای اختیارات و حقوق دولت و پارلمان در امر پیشنهاد قوانین حدی وجود دارد؟ و یا اینکه آیا سیاستی وجود دارد که مشخص کند فقط دولت یا اینکه فقط پارلمان اجازه پیشنهاد وضع قانون دارد؟

- آیا پارلمان درباره تمام قوانین پیشنهادی رأی‌گیری می‌کند؟ یا رأی‌گیری فقط به نوع خاصی از سیاست‌ها و یا مراحل مشخص فرایند وضع قانون از جمله شور اول و یا شور آخر لوایح محدود می‌گردد؟

- پارلمان در امر اصلاح قوانین از چه اختیاراتی برخوردار است؟ آیا پارلمان می‌تواند برای لوایح دولت اصلاحاتی پیشنهاد کند؟ و اگر می‌تواند این اصلاحات تا چه حدی است؟

- آیا پارلمان برای بررسی لوایح دولت از اختیارات لازم برخوردار است؟ اگر چنین است نحوه بررسی لوایح دولت چیست و آیا شامل رأی‌گیری هم می‌شود؟

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۲۷

- آیا پارلمان برای بررسی چگونگی کاربرد قوانین از اختیار لازم برخوردار است؟
- آیا نهادهایی مانند ریاست‌جمهوری، دادگاه قانون اساسی یا مجامع منطقه‌ای می‌توانند درباره قوانین پارلمان بحث و پرسش کنند؟ آیا در چنین مواردی، نظر نهایی با پارلمان است؟
همان‌گونه که انتظار می‌رود پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها به عوامل مهمی از جمله نوع نظام سیاسی و نظام انتخاباتی بستگی دارد. به‌طور کلی در نظام‌های ریاستی، دولت در فرایند وضع قانون نقش بیشتری دارد. دولت قوانین را پیشنهاد می‌دهد و پارلمان فقط وظیفه اصلاح و بررسی قوانین پیشنهادی را برعهده دارد. باوجود این، گاهی نقش بررسی قوانین به مراتب از ارائه آنها مهم‌تر است (مانند کنگره آمریکا). در نظام‌های پارلمانی، پارلمان در ارائه قوانین نقش مهم‌تری برعهده دارد؛ اما در مواردی مانند بریتانیا، وجود شرایطی این‌چنینی، لزومی ندارد؛ چرا که تمام قوانین به‌وسیله دولت به پارلمان پیشنهاد می‌شود. کشورهای اسکاندیناوی، آلمان و هلند دارای نظام‌های پارلمانی هستند و پارلمان در فرایند وضع قانون از اختیارات بیشتری بهره می‌برد. در این کشورها این اختیارات از الگوی سیاسی توافق نشئت می‌گیرد.

۲-۱-۵-۶ فرایند رسیدگی به قوانین پیشنهادی

براساس قوانین و بدون درنظر گرفتن چارچوب رسمی، یک پارلمان در وضع قانون و مراحل آن، منحصر به فرد است و این قوانین هستند که کلید موفقیت پارلمان را برای انجام این وظیفه در اختیارش می‌گذارند. به‌طور کلی برای تعیین فرایند وضع قانون در پارلمان چند مؤلفه اصلی مورد توجه قرار می‌گیرد:

۱. مراحل شور: قوانین پیشنهادی معمولاً در سه مرحله مورد بررسی قرار می‌گیرد: مرحله اول زمانی است که درباره کلیات لایحه بحث می‌شود؛ مرحله دوم زمانی است که جزئیات لایحه، پاراگراف به پاراگراف مورد بررسی قرار می‌گیرد و در مرحله سوم، اصلاحات پایانی انجام می‌شود. تمام این مراحل، شور یا قرائت خوانده می‌شود و به‌ترتیب عبارت است از: «شور اول»، «شور دوم» و «شور سوم». اهمیت هر یک از این مراحل از پارلمانی به پارلمانی دیگر متفاوت است. به بیان دیگر، میزان اهمیت آن به مسائلی از جمله اینکه آیا شور با رأی‌گیری همراه است یا خیر؟ و آیا همه شرکت‌کنندگان حرفی

برای گفتن دارند یا خیر؟ و نیز به محل شور (مجلس یا کمیته) بستگی دارد. هم‌اکنون برخی از این پارلمان‌ها، پیش از این سه مرحله، در محل کمیته دارای شور دیگری برای آماده کردن لایحه برای شور اول هستند. بسیاری معتقدند این شور، موجب ارتقای فرایند وضع قانون می‌شود؛ چراکه همه افراد فعال، بیش از پیش در بحث و تبادل نظر درباره لوایح شرکت می‌کنند و آمادگی بهتر و بیشتری حاصل می‌گردد.

۲. مشارکت مجلس دوم: در پارلمان‌های دومجلسی، باید مرحله مشارکت مجلس دوم مورد بررسی قرار گیرد. آیا مجلس دوم پیش یا پس از در نظر گرفتن لایحه به‌وسیله مجلس اول، دخالت می‌کند و یا اینکه در این فرایند نقش فعالی دارد؟ و آیا مجلس در عمل، برای لایحه رأی‌گیری می‌کند یا خیر؟

۳. صحن علنی در برابر کمیته: پارلمان درباره قوانین پیشنهادی، امکان بحث عمومی و شفافیت بیشتر را فراهم می‌کند؛ اما با وجود این، نحوه بحث بر سر قوانین مطرح شده، ناکارآمد است. بنابراین در اینجا از وجود کمیته‌ها استفاده می‌شود. کمیته‌ها برای بحث در این باره، جلسات کوچک‌تری تشکیل می‌دهند تا راحت‌تر و سریع‌تر به توافق برسند. با وجود این، پارلمان در صحن علنی، برای مشروعیت‌بخشی به قوانین پیشنهادی نشستی اصلی تشکیل می‌دهد. بنابراین بیشتر اوقات، پارلمان‌ها ترجیح می‌دهند لایحه برای نوبت اول در صحن علنی قرائت شده و یا رأی‌گیری نهایی برای تصویب لایحه اصلاحی در صحن علنی انجام شود و از کمیته‌ها فقط برای بررسی جزئیات لوایح استفاده شود.

۴. حق تنظیم دستور جلسه: امکان بحث و مذاکره و رأی‌گیری عملی قوانین پیشنهادی در پارلمان، حقی است که در میان پارلمان‌های مختلف، تا حد زیادی متفاوت است. در برخی موارد، این حق فقط به دولت تعلق دارد؛ یعنی آنها با پیشنهاد و ارائه قوانین، دستور جلسات پارلمان را تعیین می‌کنند؛ اما در سایر پارلمان‌ها، اقلیت مخالف از حق ارائه اصلاحیه در بررسی لوایح برخوردارند. این مسئله مؤلفه مهمی است؛ چرا که به‌معنای آن است که دستور جلسه، به‌صورت سیاسی و یک‌جانبه از سوی دولت ارائه نشده و اقلیت مخالف قادر به طرح اولویت‌های خود در وضع قوانین هستند.

۵. قوانین رأی‌گیری: برخی پارلمان‌ها برحسب نوع لایحه، دارای قوانین رأی‌گیری متنوعی‌اند. برای مثال، درحالی‌که بیشتر لوایح با اکثریت معمول (نصف به‌علاوه یک)

تصویب می‌شوند؛ تصویب برخی لوایح اصلی مانند تنظیم و ساماندهی نظام آموزش و پرورش به دوسوم آرای نمایندگان نیازمند است. همچنین اینکه رأی به‌وسیله نمایندگان پارلمان داده شود یا احزاب و یا اینکه با چه روشی (مخفی، قیام نمایندگان، تصویب گروه‌های فشار و یا رأی‌گیری الکترونیکی) جمع‌آوری شود، از اهمیت بسزایی برخوردار است. تصور عمومی این است که هرچه آرا انفرادی‌تر باشند؛ احتمال نارضایتی احزاب، بیشتر خواهد بود. برای مثال در پارلمان ایتالیا، رأی‌گیری مخفی، شایع‌ترین نوع رأی‌گیری بود که باعث ایجاد اختلاف در میان احزاب می‌شد. هم‌اکنون در بیشتر موارد، برای جلوگیری از وقوع چنین اختلافاتی، از رأی‌گیری به روش مخفی، استفاده نمی‌شود.

۶. مشارکت افراد خارج از پارلمان: پارلمان‌ها از نظر میزان مشارکت چهره‌های خارج از دولت و پارلمان در فرایند وضع قانون، تا حد زیادی با هم تفاوت دارند. در برخی موارد لازم است در هنگام بررسی قوانین پیشنهادی که به مسائل جامعه مدنی از جمله انجمن‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌های صنفی مربوط می‌شود؛ با نمایندگان این نهادها مشورت شود. پارلمان‌ها بیشتر با شنیدن مباحث کمیته‌ها و یا با استفاده از مطالب مکتوب، از نظرات کارشناسانه استفاده می‌کنند. هر اندازه از نظرات محیط خارج از پارلمان بیشتر بهره‌گیری شود؛ فرایند، شفاف‌تر شده و آسان‌تر مورد پذیرش قرار می‌گیرد. با این حال، چنین مشورت‌هایی، فرایند وضع قانون را بسیار کند خواهد کرد.

۷. نمایندگان پارلمان در برابر کمیته‌ها: حصول اطمینان از میزان فعالیت نمایندگان پارلمان، به‌صورت مستقل از احزاب در فرایند وضع قانون، از اهمیت بسزایی برخوردار است. بنا به یک قول مشهور، احزاب نسبت به حیطة عملکردی هریک از اعضای نمایندگان پارلمانی خود در این مسائل، از اختیارات بیش‌تری برخوردارند. اما باوجود این، بررسی اینکه نمایندگان پارلمان حق ارائه قوانین پیشنهادی، پیشنهاد اصلاحیه و یا رأی دادن (به‌نحوی که با رأی کلی حزب آنان متفاوت باشد) را دارند یا نه؛ حائز اهمیت است. برای مثال نمایندگان پارلمان اسپانیا قادر به پیشنهاد قوانین، بدون حضور حزب پارلمانی خود نیستند و فقط در شرایط خاصی می‌توانند اصلاحیه‌هایی پیشنهاد کنند. هرچه آزادی عمل نمایندگان پارلمان به‌طور فردی بیشتر شود؛ مسائل بیشتری مورد بحث قرار می‌گیرد؛ بنابراین بر میزان بی‌ثباتی و جناح‌بندی در پارلمان نیز افزوده می‌شود.

۳-۱-۵-۶ قدرت مؤثر پارلمان در فرایند وضع قانون

چارچوب رسمی پارلمان به همراه قوانین و رویه‌های پارلمانی، موارد لازم را برای ارزیابی فرایند وضع قانون در اختیار ما قرار می‌دهد. اما با وجود این، نحوه واقعی انجام فرایند وضع قانون، می‌تواند بسیار متفاوت باشد و انواع مختلف وضع قانون، سطوح متنوع و اختیار پارلمانی در فرایند وضع قانون را به دنبال داشته باشد. به این ترتیب، ارزیابی میزان کارآمدی پارلمان، در بررسی قوانین پیشنهادی، امری سرنوشت‌ساز است. بخش زیادی از ادبیات مطالعات قانون‌گذاری به انجام این امور اختصاص دارد.

(C. L. Bandrias & Ph. Norton, 2005, 31)

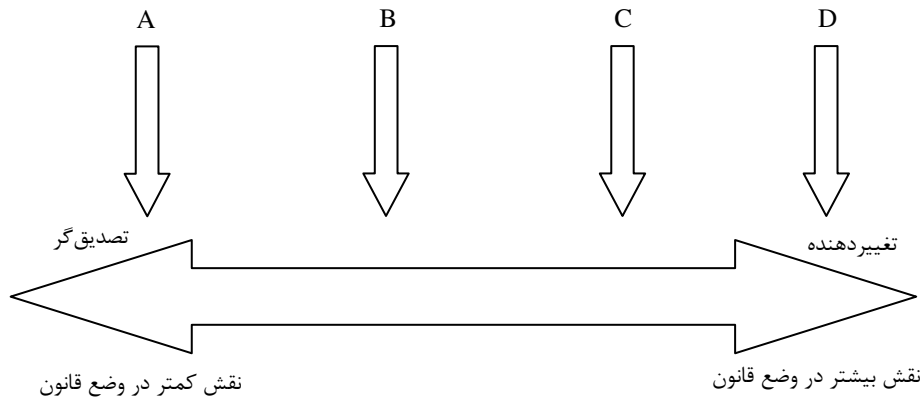
در این مطالعات مشهور است که «لویح قانونی را قوه مجریه پیشنهاد می‌کند و پارلمان آنها را رد می‌کند» (IPU & UNESCO, 2003, 19). در راستای ارزیابی اختیارات و سبک پارلمان در فرایند وضع قانون، لازم است به شاخص‌های زیر توجه شود:

- تعداد لویح ارائه شده،
 - تهیه‌کننده لویح (حزب، دولت، مجامع منطقه‌ای، مجلس دوم)،
 - تعداد لویح مربوط به هر شور (شور اول، دوم، سوم)،
 - تعداد اصلاحیه‌های لویحی که پذیرفته می‌شوند و تهیه‌کنندگان آنها،
 - تعداد لویح و اصلاحیه‌هایی که به وسیله اقلیت مخالف یا دولت تصویب می‌شوند،
 - میزان زمانی که پارلمانی به‌طور متوسط از آغاز تا پایان تصویب قوانین پیشنهادی صرف می‌کند،
 - تعداد لویحی که دولت خود عهده‌دار بررسی آنهاست،
 - تعداد جلسات پرسش و پاسخ هر لایحه و نیز تعداد شواهد و مدارک مکتوب درباره آنها.
- این شاخص‌ها، امکان تعریف و تعیین هویت فرایند وضع قانون را در هر پارلمان فراهم می‌سازد.

«فیلیپ نورتون» دسته‌بندی مناسبی برای ارزیابی نقش پارلمان در فرایند وضع قانون ارائه کرده است. او درباره میزان قدرت و اختیارات پارلمان در ارائه و تغییر سیاست‌های دولت به سه نوع پارلمان، اشاره می‌کند: «سیاست‌گذار، تأثیرگذار بر امر

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۳۱

سیاست‌گذاری و دارای تأثیر کم یا صفر در سیاست‌گذاری». چنین دسته‌بندی‌هایی امکان حصول اطمینان از میزان قدرت و اختیار واقعی پارلمان را برای ما فراهم می‌کند. به‌علاوه می‌توان نقش پارلمان را در وضع قانون به شکل زیر در نظر گرفت:



شکل ۲-۶ نقش پارلمان در وضع قانون

A - در یک‌سو، پارلمان‌های «تصدیق‌گر» قرار دارند که فقط بر تصمیماتی که در جای دیگری گرفته می‌شود؛ صحه می‌گذارند.

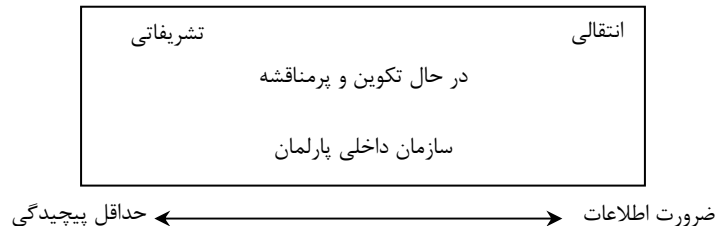
B - پارلمان‌هایی هستند که به‌طور فعال، پیشنهادها را مورد مناقشه قرار می‌دهند و توانایی آن را دارند تا برای تأثیر بر دولت، پیشنهادها را تغییر دهند.

C - پارلمان‌هایی هستند که اصلاحیه‌های مهمی را بر پیشنهادها قانونی دولت ارائه می‌کنند و بسیاری از این اصلاحیه‌ها به قانون تبدیل شده و حتی برخی از آنها معرف و نماد وضع قانون می‌شوند.

D - سرانجام پارلمان‌های «تغییردهنده» قرار دارند که ممکن است همه پیشنهادها دولت را اصلاح کنند و به‌جای آن پیشنهادها خود را ارائه دهند و یا از اساس قانون دیگری وضع کنند.

به‌این ترتیب، در ایفای نقش وضع قانون به‌وسیله پارلمان عوامل متعددی از جمله نظام سیاسی، اختیارات رسمی قانونی، محیط سیاسی و ظرفیت یا قابلیت وضع قانون،

تأثیرگذارند. (M. Mataure, 2003, 9). (در فصول پیشین درباره این موارد سخن گفتیم) نکته مهم این است که هیچ الزامی وجود ندارد که پارلمان‌ها محل وضع قوانین باشند — اگرچه تلقی عموم مردم این است — بلکه پارلمان‌ها، نهادهایی هستند که به قوانین پیشنهادی «وجاهت قانونی» می‌دهند (C. L. Bandrias & Ph. Norton, 2005, 33). از این رو گفتنی است که در یک نظام سیاسی پرقابیت، آنچه باعث ظهور مؤثرتر قوه مقننه در وضع قوانین می‌شود؛ دانش و اطلاعات است که به آن اجازه ایفای نقش فعال‌تر را در این فرایند می‌دهد. درحقیقت محدوده تأثیرگذاری بر فرایند سیاست‌گذاری و وضع قوانین به وسیله پارلمان را نوع نظام قانون‌گذاری تعیین می‌کند. تعیین هر محدوده‌ای درحقیقت، شاخص و معرف ظرفیت گردآوری و پردازش اطلاعات مستقل از قوه مجریه خواهد بود. اگر دامنه انواع نظام قانون‌گذاری از تشریفات تا در حال تکوین و پرمناقشه تا انتقالی به صورت یک طیف نشان داده شود، با توجه به پیچیدگی ساختار داخلی یک پارلمان و با عنایت به توانایی آن برای ارزیابی و پردازش اطلاعات، می‌توان آن را به صورت زیر نمایش داد:



شکل ۳-۶ پیچیدگی ساختار داخلی پارلمان

در یک سوی طیف، پارلمان تشریفات — که دارای کمترین پیچیدگی در سازمان خود بوده و هنگام وضع قانون به حداقل اطلاعات نیاز دارد — و در سوی دیگر، پارلمان دگرگون‌شونده — که به یک ساختار پیچیده سطح بالا نیازمند بوده و صلاحیت کانالیزه کردن تعارض‌ها و آشتی دادن تفاوت‌ها و همچنین امکان ایجاد ظرفیت‌های اطلاعاتی، فراتر از وظیفه بنیان‌گذاری و تکمیل سیاست‌ها را داراست — قرار گرفته است.

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۳۳

بیشتر پارلمان‌ها میان این دو حد نهایی قرار دارند و پارلمان‌های پرمناقشه نامیده می‌شوند. میزان ظرفیت داخلی پارلمان‌های پرمناقشه محدود به عواملی است که در ارزیابی پیشنهادها از نظر نمایندگان و ارائه خدمات از سوی آنان به‌عنوان منتقد مطلع یا تصحیح‌کننده پیشنهادها، مورد نیاز است. گفتنی است که بررسی سازمان و ساختار داخلی قوه مقننه در حال تکوین، بسیار دشوار است، چراکه آنها هنوز در حال پیدایش و در فرایند تعریف خود هستند. بیشتر پارلمان‌ها در مردم‌سالاری‌های در حال تکوین – که مقوله‌ای نوپاست – قرار دارند و اغلب سیالند.

از این رو داشتن منابع اطلاعاتی داخلی، به‌معنای وابستگی کمتر فرایند وضع قانون، به لابی‌ها یا قوه مجریه بوده و این درحالی است که فقدان اطلاعات تقریباً در همه پارلمان‌ها شایع است. برای پاسخ‌گویی به این نیاز خاص راه‌های متعددی وجود دارد (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 24). میزان بهره‌برداری و توسعه‌یافتگی این منابع، به جایگاه پارلمان در فاصله میان مجالس پارلمانی انتقالی تا مجالس پارلمانی تشریفاتی، بستگی دارد. این منابع که می‌توانند در داخل یا خارج از ساختار داخلی پارلمان قرار گیرند عبارت‌اند از: ساختار کمیته‌ها، احزاب سیاسی (گروه‌هایی‌ها، گروه‌ها و دسته‌بندی‌های کاری)، منابع اطلاعاتی عینی (کتابخانه‌ها و آکادمی‌های پارلمانی) و منابع اطلاعاتی غیرعینی (گروه‌های فشار، لابی‌ها و کانون‌های تفکر^۱) (UNDP, 2005, 8).

الف) کمیته‌ها

پارلمان‌ها مانند سایر نهادهای پیچیده، در صورتی می‌توانند وظایف خود را به‌نحو مطلوب انجام دهند که کار خود را میان واحدهای کوچکتر و تخصصی‌تر تقسیم نمایند (S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 41) در این حالت یک عضو پارلمان می‌تواند در فرایند وضع قانون – که بیش‌ترین مناقشات ماهوی در آن روی می‌دهد – به‌خوبی مشارکت کند و از آنجا که گاهی تراکم کاری و اختصاصی بودن موضوعات برای پارلمان

مجال کافی باقی نمی‌گذارد؛ در چنین مواقعی کمیته‌ها مکانیسمی مناسب هستند. رهبران و اعضای کمیته‌ها در حوزه کاری خود، خبره‌تر عمل می‌کنند. اما درعین حال کمیته‌ها نیز به دلایلی از جمله جابه‌جایی سریع اعضا، فقدان کارکنان حرفه‌ای و گاه تصمیم‌گیری‌های یک‌جانبه و خودسرانه رهبران قوه مقننه یا احزاب سیاسی و حتی مداخله نمایندگان دولت، در بیشتر مواقع نمی‌توانند نقش خود را به‌خوبی ایفا کنند (Ibid, 41).

پارلمان‌ها دارای ترکیبی از کمیته‌های دائمی و موقتی‌اند. تعداد کمیته‌ها نیز از بیش از ۸۰ کمیته در کشورهایمانند آرژانتین تا ۱۵ کمیته در فرانسه، متغیر است. کمیته‌ها با در نظر گرفتن لوایح و پیشنهادهای اصلاحی، بر متن واحدی — که از حمایت اکثریت برخوردار است — توافق می‌کنند. سپس این متن به همه اعضای پارلمان، ارائه می‌شود. این فرایند رسیدگی، عبارت است از: گردآوری اطلاعات به‌وسیله اعضای کمیته، شهادت لفظی یا کتبی افراد، اظهار نظر کانون‌های تفکر یا گروه‌های ذی‌نفوذ و نمایندگان دولت. فراوانی و تنوع فرایند رسیدگی و گردآوری اطلاعات، به منابع، اندازه و توانایی یک کمیته در پژوهش و تحلیل پیشنهادهای سیاسی بستگی دارد (UNDP, 2005, 9). گفتنی است که در نظام‌های پارلمانی یا در زمانی که بیشتر کرسی‌های پارلمان در اختیار حزبی مسلط و بی‌رقیب قرار دارد، کمیته‌ها نقش کمتری ایفا می‌کنند.

ب) احزاب سیاسی

در نظام‌های پارلمانی یا پارلمان‌هایی با احزاب سازمان‌یافته، کمیته‌های حزبی، تعدادی از کارویژه‌های کمیته‌های پارلمانی را نیز انجام می‌دهند. (S. Berger & P. Pat, 2000, 42) احزاب بیشتر با انجمن‌های حزبی، کارگروه‌های مطالعاتی و ...، مواضع سیاسی خود را درباره موضوعات، شکل می‌دهند. بودجه چنین فعالیت‌هایی معمولاً به‌وسیله پارلمان تأمین می‌شود. از سوی دیگر، بخشی از ساختار احزاب سیاسی همیشه در بیرون مجلس باقی می‌ماند و قادر است اطلاعات لازم را برای اعضا در پارلمان فراهم سازد. برای مثال، احزاب سیاسی در بوندستاگ آلمان، با هسته‌های پژوهشی ماهر و دارای صلاحیت تحلیل در داخل و خارج از پارلمان، محصولات خود را به‌وسیله کارکنان کمیته کتابخانه تکمیل می‌کنند.

ج) منابع اطلاعاتی عینی (کتابخانه‌های پارلمانی، آکادمی و غیره)

به سبب ریسک بالا و سرشت سیاسی کار قانون‌گذاران، اغلب، یافتن منابع اطلاعاتی بی‌طرف، بسیار دشوار است. کتابخانه پارلمان به‌عنوان یک منبع اطلاعاتی معمولاً می‌کوشد تا بی‌طرف باقی بماند. این منبع اطلاعاتی می‌تواند طیف گسترده‌ای از خدمات را به قانون‌گذاران ارائه کند که از جمله این خدمات منابع الکترونیک را می‌توان نام برد. در مجموع در خارج از پارلمان برای تسهیل کار وضع قانون منابع متعددی وجود ندارد؛ اما منابعی مانند متخصصان دانشگاهی، کانون‌های تفکر یا گروه‌های نفوذ «بی‌طرف» داده‌های لازم را برای کار، ارائه می‌کنند. حال با فرض اینکه تمام منابع، به‌طور کامل بی‌طرف نیستند؛ می‌توان اطلاعات تکمیلی برای وضع قانون را از سایر منابع، یعنی قوه مجریه یا حتی هواداران داخل پارلمان، تهیه کرد.

برای مثال، وظیفه اولیه یک کتابخانه آن است که برای حمایت حقوقی از پارلمان، به‌عنوان یک منبع اطلاعاتی عمل کند. کتابخانه‌ها در ایفای این نقش می‌توانند فعال یا منفعل باشند. دامنه فعالیت خدماتی کتابخانه‌ها، از یک مخزن صرف بودن یا بایگانی قانون‌گذاری، تا فراهم کردن امکان تحلیل سیاست را دربرمی‌گیرد. براساس تخمین، راهنمای کتابخانه‌های پارلمان‌های ملی در سال ۱۹۹۶، تعداد ۱۸۱ کتابخانه پارلمانی، به ۲۵۸ مجلس مجزا از ۱۷۹ پارلمان موجود، به‌طور مستمر خدمات می‌دهند. یک کتابخانه از نظر اندازه و محدوده فعالیت، می‌تواند خدمات ذیل را ارائه کند:

پاسخ به نیازهای مرجع، ایجاد دسترسی به بانک‌های اطلاعاتی قانون‌گذاری، ارائه گزارش‌های پژوهشی، مواد و مصالح توصیف و مقایسه پیشنهادها و وضع قانون و جایگاه آن در فرایند قانون‌گذاری، بررسی تحلیل‌های سیاسی — که راه‌های بدیل عملکرد برای قانون‌گذاران و نتایج آن را شناسایی می‌کنند — و سمینارها و برنامه‌های آموزشی برای پارلمان و کارکنان آن.

یکی از راه‌های تعریف نقش استراتژیک کتابخانه قوه مقننه و منابعی که این پیشنهادها را اجرا می‌کنند؛ «انتخاب ابزارها» است. در این میان، افزایش سرعت دسترسی به منابع الکترونیک، بر پارلمان‌ها، به‌خصوص آن‌هایی که در حال تکوین بوده و در جست‌وجوی روش‌هایی برای گردآوری اطلاعات درباره اصلاحیه‌های قانونی‌اند، تأثیرگذار است و معمولاً کتابخانه‌های پارلمانی راه دسترسی به منابع الکترونیک را هموار می‌کنند.

همچنین دانشگاهیان و بخش‌های آکادمیک در جمع‌آوری و تحلیل گزینه‌های سیاستی و قانونی از نقش روزافزونی برخوردارند. این کار به‌وسیله پارلمان یا کتابخانه آن به‌صورت موقت یا نظام‌مند انجام می‌شود و با اینکه دانشگاهیان همیشه و به‌طور کامل بی‌طرف نیستند؛ اما بر معرفت عمیقی که ممکن است همیشه در دسترس قانون‌گذاران نباشد؛ اشراف دارند.

همچنین کانون‌های تفکر که نهادهایی مدنی‌اند و بودجه آنها با منابع خصوصی تأمین می‌شود؛ برای پژوهش متمرکز و حل مشکلات، به‌خصوص در حوزه‌های سیاست و تکنولوژی اجتماعی و اقتصادی سازمان می‌یابند.

(د) منابع اطلاعات غیرعینی (گروه‌های نفوذ، لابی‌ها و غیره)

بیشتر گروه‌های جامعه مدنی که سعی در تأثیرگذاری بر فرایند وضع قانون دارند؛ در این دسته قرار می‌گیرند. این گروه‌ها موضعی را درباره یک لایحه خاص ابراز کرده و به پیش می‌برند، یا برنامه‌ای را برای حوزه انتخابیه معینی ارائه می‌کنند و حتی سوابق رأی دادن یک قانون‌گذار را تعقیب کرده و آن را از کارنامه سالانه بیرون می‌آورند و یا اینکه درباره میزان حمایت قانون‌گذاران از برنامه‌های سیاسی آن گروه تحقیق می‌کنند. از این‌رو آنها با اعضای پارلمان به‌طور فرد فرد تماس مستقیم می‌گیرند تا حمایت آنان را از خط‌مشی‌شان درباره برخی قوانین یا اصلاحیه‌های خاص جلب کنند. بیشتر کشورها با برقراری مقرراتی چگونگی تعامل قانون‌گذاران با این گروه‌ها را به‌طور کامل مشخص می‌کنند تا به این وسیله دامنه فساد احتمالی را محدود کرده باشند (UNDP, 2005, 12-13).

۲-۵-۶ نظارت

نظارت، عبارت است از: بازبینی فعالیت‌های اجرایی برای اطمینان از کارآمدی، درستی، شفافیت و صداقت آنها.

نظارت بخش جدایی‌ناپذیر فرایند قانون‌گذاری بوده که اغلب تفکیک آن از وضع قانون، دشوار است (Ohio Legislative Service Commission, 2002, 1). مسئولیت‌پذیر بودن پارلمان در امر نظارت، اساس یک نظام مردم‌سالار است (UNDP, 1999, 3). به‌طور کلی قوانین و برنامه‌های عمومی، آن‌طور که باید اجرا نمی‌شود، که از جمله دلایل آن نقص در

طراحی، مشکلات اجرایی یا تغییرات اجتماعی-اقتصادی بوده و از این رو برای شناسایی و حل این مشکلات، همواره به بیشترین مداخله پارلمان، نیاز است. به این ترتیب، نظارت عبارت است از: تحقیقات برای شناسایی مفاصل، حسابرسی‌های رسمی، ارزیابی به‌منظور تحلیل مؤثر بودن برنامه‌ها و استماع مشکلات یا دل‌مشغولی‌های بیان شده.

پارلمان‌ها برای انجام این فعالیت‌ها، بر مبنای ساختار قانون اساسی، دسترسی به اطلاعات بودجه، قدرت بازدارندگی و اصلاح بودجه، اختیار اعتماد یا عدم اعتماد به کابینه و روابط با احزاب سیاسی در پارلمان، در توانایی‌ها و تمایلاتشان با هم‌تایان خود در دولت متفاوتند. بنابراین از نظر اجتماعی، ممکن است وظیفه نظارت بر قوه مجریه نسبت به وظیفه وضع قانون یا نمایندگی، اهمیت کمتری داشته باشد و یا از نظر سیاسی، نزد دولت خطرناک تلقی شود (S. Berger & P. Pat Isman, 2000, 12).

پارلمان همواره در امر نظارت، به همکاری دولت نیاز دارد؛ زیرا اطمینان یافتن از اینکه قوانین به همان صورت که وضع می‌شوند؛ به اجرا درمی‌آیند؛ به بهبود کارکردهای دولت و اصلاح روش‌ها می‌انجامد. پارلمان‌ها برای انجام این وظیفه، ساختارها و فرایندهای سازمانی، از جمله کمیته‌های نظارت، زمان طرح پرسش و بازرسی ویژه پارلمانی در نظر گرفته‌اند. کمیته‌های نظارت، فقط وظیفه نظارت را برعهده دارند. اغلب پارلمان‌های کشورهای مشترک‌المنافع، دارای «کمیته حساب مشترک» هستند. این کمیته واحد اقتصادی کارآمدی است که ممیزی مالی دولت را در اختیار دارد. در نظام‌های پارلمانی، «زمان پرسش» روشی است برای مجاز دانستن اعضای پارلمان به پرسش از وزرای دولت. همچنین رسیدگی به مظالم و بی‌عدالتی ناشی از سوءمدیریت و اجرا، به‌وسیله نهادی با نام «مدافع شهروندان» و با یک مأمور مستقل و بی‌طرف انجام می‌شود. این بازرسی ویژه دارای قدرت و اختیار تجسس است و بیش از ۵۰ کشور یک نهاد مدافع شهروندان یا بازرسی ویژه دارند. عناوین دیگر مانند «قیم عمومی» در آفریقای جنوبی و «بازرسی عمومی» در آمریکا نیز به همین مفهوم است. بازرسی ویژه به‌وسیله پارلمان انتخاب یا منصوب می‌شود. او دفتر، کارکنان و بودجه مخصوص به خود دارد و در خارج از پارلمان مستقر می‌شود. این جایگاه، از قوه قضائیه مستقل است؛ حتی اگر بازرسی ویژه، یک قاضی آموزش دیده باشد (UNDP, 2005, 14).

به‌طور کلی در دهه‌های گذشته، ابزار و الزامات نظارت، تا حد زیادی رشد کرده است. برای درک درست مسائل نظارت، توجه به مؤلفه‌هایی از جمله: نوع ابزارهای موجود نظارت، علنی بودن نظارت‌ها و نحوه ارزیابی نقش نظارت هر پارلمان ضروری است.

۱-۲-۵-۶ انواع نظارت

نظارت‌ها از نظر فرم و کارکرد با هم بسیار تفاوت دارند. از این رو باید انواع مختلف آنها را از هم تشخیص داد. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان دو نوع را در نظر گرفت: نظارت مسئولیت سیاسی و نظارت منظم.

الف) نظارت مسئولیت سیاسی

دولت در نظام‌های سیاسی در برابر پارلمان مسئول است و اعضای پارلمان می‌توانند دولت را در صورت رأی عدم اعتماد، خلع نمایند. به این معنا که اگر دولت در برابر سیاست‌ها و عملکردهای خود به پارلمان پاسخ‌گو نباشد؛ پارلمان با پیشنهاد رد صلاحیت سیاسی دولت، اجازه اداره امور را از آن سلب می‌کند. اگرچه در مردم‌سالاری‌ها از چنین ابزاری به ندرت استفاده می‌شود؛ اما وجود آن بیانگر این است که در صورت لزوم، می‌توان از آن استفاده کرد و درحقیقت این ابزار مسئولیت‌پذیری سیاسی دولت و مردم‌سالاری را تضمین می‌کند. نکته قابل توجه اینکه، در نظام‌های مردم‌سالار نوپا که هنوز قدرت در نهادهای سیاسی آن نهادینه نشده؛ استفاده از این ابزار، اغلب با بی‌ثباتی سیاسی همراه است.

ب) نظارت منظم

بخش عمده نظارت با ابزاری نه چندان جدی و رسمی و به‌طور منظم فعال می‌شود. این ابزار، علاوه بر سیاست‌های دولت و به‌منظور کنترل نابسامانی‌های اقدامات دولت و اداره امور عمومی، به کار می‌رود. نظارت، به جمع‌آوری اطلاعات از دولت، بررسی جزء به جزء آن و ایجاد بحث و تبادل نظر درباره مسائل مهم مربوط می‌شود. ابزارهای نظارت منظم معمولاً عبارت‌اند از: مباحث گسترده، سؤال از دولت و رسیدگی دقیق.

• مباحث گسترده

مباحث گسترده و دامنه‌دار، امکان بحث درباره مسائل مهم عمومی، میان دولت و اقلیت مخالف را در پارلمان فراهم می‌کند. یکی از ابزارهای موجود در این دسته‌بندی — که از دیرباز مورد استفاده قرار می‌گرفت — «استیضاح» است. هدف از استیضاح، حضور یافتن دولت در پارلمان و بحث درباره مسائلی است که اقلیت مخالف، خواستار آن هستند. استیضاح می‌تواند یک جلسه کامل زمان ببرد و در مواردی، به رأی عدم اعتماد و خلع وزیر یا دولت منجر شود. بخش دیگر، مباحث فوریتی است که در آن اعضای پارلمان می‌توانند درباره مسائل جنجالی و پر سروصدا، به سرعت از دولت توضیح بخواهند. انواع دیگری از مباحث نیز وجود دارند که معمولاً در محیط پارلمان بروز می‌کنند و بیشتر رسانه‌ها به آنها پوشش خبری می‌دهند. در برخی موارد این مباحث با رأی‌گیری به پایان می‌رسد که نتیجه آن انتقاد تندوتیز از دولت می‌باشد.

• سؤال از دولت

سؤالات معمولاً به مسائل خاصی از اقدامات دولت مربوط می‌شود و نوع معروف آن «وقت سؤال از وزرا» است که نمایندگان پارلمان، سؤالاتی کوتاه، خاص و فردی را در اختیار رئیس دولت یا وزرا قرار می‌دهند. بیشتر پارلمان‌ها دارای یک یا چند نظام پرسشگری از دولت هستند. سؤالات به صورت کتبی یا شفاهی طرح شده و ممکن است دولت در جریان آنها قرار داشته یا اینکه هیچ اطلاعی در این باره نداشته باشد. در مواردی حتی دولت خود سؤالاتی را که خواستار پاسخ به آنهاست انتخاب می‌کند. پاسخ به سؤال، به صورت شفاهی یا کتبی و در محل صحن علنی یا کمیته انجام می‌گیرد. قاعده کلی این است که هر قدر مسائل مورد نظارت، فنی‌تر و جزئی‌تر باشد، نمایندگان پارلمان بیشتر به سمت استفاده از سؤال مکتوب تمایل دارند و پاسخ‌ها بیشتر در محل کمیته‌ها ارائه می‌شود. از این رو سؤال باعث ایجاد انعطاف بیشتر در نظارت و دسترسی به اطلاعات جزئی‌تر می‌شود.

• رسیدگی دقیق

بیشتر پارلمان‌ها برای بررسی نابسامانی‌های اقدامات دولت و اداره امور عمومی، نظارت را در قالب رسیدگی‌های دقیق، با تشکیل کمیته ویژه‌ای از نمایندگان پارلمان انجام

می‌دهند. این کمیته‌ها که به دنبال نابسامانی‌های مشکوک، تشکیل می‌شوند؛ کمیته «تحقیق و تفحص» نام دارند. حال در مواردی کمیته‌های ثابتی هم وجود دارند که در تمام مدت قانون‌گذاری، در صورت لزوم به رسیدگی فرایند نابسامانی‌ها می‌پردازند. امروزه چنین کمیته‌ای بر فرایند نظارت بودجه بسیار تأثیرگذار است. رسیدگی‌ها بیشتر به صورت یک گزارش ارائه می‌شوند. موقعیت اقدامات نظارتی پارلمان تا حد زیادی به اختیارات تشکیل جلسه رسیدگی در پارلمان و نیز میزان تسلط احزاب بر فرایند نظارت بستگی دارد. چنانچه پارلمان قادر به فراخوانی کارکنان اصلی دولت برای پاسخ به سؤالات نباشد یا نتواند جزئیات اطلاعاتی مورد نیاز را از دولت درخواست نماید و یا اگر احزاب طرفدار دولت بر تمام تصمیمات مسلط باشند؛ آنگاه فرایند قانون‌گذاری به سرعت اعتبار خود را از دست می‌دهد.

۲-۵-۶ علنی بودن نظارت‌ها (نظارت علنی در برابر نظارت غیرعلنی)

علنی بودن نظارت‌ها، اغلب بحث‌برانگیز است. مردم و رسانه‌ها نسبت به علنی بودن نظارت تمایل و گرایش بیشتری دارند؛ چراکه فقط از این راه می‌توان از شفافیت فعالیت‌های دولت اطمینان یافت. برای مثال در مباحث گسترده، در مفهوم نظارت توجیهی به جز علنی بودن آن وجود ندارد و چنانچه مسئله‌ای به صورت علنی مورد بحث و بررسی قرار نگیرد، دیگر بحث و تبادل نظر درباره آن مفهومی نخواهد داشت. بنابراین علنی بودن مباحثات در این باره، یکی از ابعاد کلیدی نظارت به‌شمار می‌رود. با این حال بهتر است که برخی از شیوه‌های نظارت، مانند سؤال کردن از دولت، پشت درهای بسته و به صورت غیرعلنی انجام گیرد. چرا که در این حالت، بازیگران عرصه سیاست به منافع سیاسی حاصل از این موقعیت چندان اهمیتی نمی‌دهند؛ از این رو میزان بیشتر و صحیح‌تری از واقعیات بیان می‌شود. گفتنی است که تشکیل جلسه پشت درهای بسته، حداقل درباره مسائل حساس کشور یا در مواقعی که شاهدان بخواهند شهادتشان مخفی بماند، در نظر گرفته می‌شود.

۳-۲-۵-۶ ارزیابی کارآمدی نظارت

نمایندگان پارلمان گاهی درباره میزان کارآمدی نظارت‌ها به بحث و بررسی می‌پردازند. به این ترتیب که احزاب اقلیت مخالف معمولاً از ابزارهای نظارتی موجود ناراضی‌اند؛ اما

احزاب دولت طرفدار به بهبود اوضاع نیازی نمی‌بینند. در این میان، مسئله اصلی این است که چگونه می‌توان به ارزیابی کارآمدی نظارت پرداخت؟ آیا باید از ابزارهای نظارت، نتایج واضح و روشنی انتظار داشت؟ دستیابی به نتایج این‌چنینی درباره آن مباحثی صادق است که با رأی‌گیری پایان می‌یابند. رأی‌گیری واضح و روشن، پذیرش یا عدم پذیرش دولت از سوی پارلمان را آشکار می‌سازد. درباره آن گروه از کمیته‌های تحقیق و تفحص که از اختیارات قضایی برخوردارند و یا در مواردی که گزارش، انتقادات صریحی از عملکرد دولت را دربرمی‌گیرد نیز وضع به همین منوال است؛ اما در موارد متعددی، نتیجه چندان روشن و آشکار نیست. طرح مسائل خاص در پارلمان، از طریق پرسیدن سؤالات و یا تلفیقی از ابزارهای مختلف می‌تواند درنهایت به عزل یکی از اعضای دولت و یا اصلاح یکی از شرایط موجود منجر گردد. از این‌رو علنی بودن نظارت‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. به‌علاوه ادبیات مطالعات قانون‌گذاری به‌وسیله برخی از شاخص‌ها، به‌شرح ذیل به ارزیابی نقش نظارتی می‌پردازد:

۱. وجود و نوع حقوق اقلیت مخالف: اعمال نظارت در بیشتر پارلمان‌ها تا حد زیادی به خواست اکثریت بستگی دارد. با وجود این، بسیاری از پارلمان‌ها برای اقلیت مخالف نیز حقوقی قائلند که به‌موجب آن، احزاب برخاسته از میان اقلیت مخالف نیز می‌توانند بدون نیاز به رضایت و خواست اکثریت، از لوازم و ابزار نظارت استفاده نمایند.
۲. حضور دولت: هرچه حضور دولت برای پاسخ‌گویی در پارلمان بیشتر باشد؛ به‌نظر می‌رسد فرایند نظارت قدرتمندتر عمل کرده است. همچنین اینکه چه کسی به نمایندگی از سوی دولت در پارلمان حضور می‌یابد نیز از اهمیت بسزایی برخوردار است. برخی پارلمان‌ها به‌طور معمول حضور رئیس دولت را کافی می‌دانند؛ اما در بیشتر موارد، احتمال حضور وزرا یا معاونین ایشان به نمایندگی از طرف دولت وجود دارد.
۳. توانمندی پارلمان در پاسخ‌گویی سریع به مسائل پراهمیت: این مطلب با توجه به میزان سرعت تعیین زمان مباحث، میزان تناسب سؤالات با دنیای خارج و سرعت دولت در پاسخ‌گویی به سؤالات مکتوب و ... تأیید می‌شود. این مسئله معیار مهمی است؛ چراکه میزان کارآمدی نظارت، تا حد زیادی به میزان پذیرش آن از سوی عموم مردم بستگی دارد.
۴. ابزار نظارت در چه مواقعی فعال می‌شوند؟ اینکه چه تعداد سؤال و به‌وسیله چه کسی به دولت تسلیم شود و چند کمیته تحقیق و تفحص ایجاد گردد و ... در پاسخ به این

پرسش تأثیرگذار است. چنانچه نمایندگان پارلمان، امکان فعال کردن ابزار نظارت را داشته باشند؛ اما این کار را انجام ندهند؛ نشان‌دهنده این است که اعضای پارلمان از سطح فعالیت‌های کنونی نظارت راضی هستند.

باید توجه داشت که مسئله کارآمدی نظارت مانند یک شمشیر دولبه است که در بسیاری از موارد اگر نظارت به‌صورت کارآمد انجام شود و نتیجه آن وارد آمدن خسارت زیاد به دولت باشد، بی‌ثباتی را به همراه خواهد آورد. شواهد تاریخی بسیاری نشان می‌دهد که بی‌ثباتی فزاینده‌ای که از نظارت مؤثر پارلمان ناشی می‌شود، می‌تواند به تغییر نظام سیاسی و حتی زیر سؤال رفتن نهاد پارلمان منجر شود.

(C. Leston Bandrias & Ph. Norton, 2005, 28-35)

به‌طور کلی میزان استفاده از اختیارات نظارتی در پارلمان‌های مختلف، متفاوت است. برای مثال در بلژیک، ایتالیا و هلند، که دارای قوای مقننه دو مجلسی‌اند ممکن است هر دو مجلس از اختیارات یکسانی برای انجام نظارت برخوردار باشند و یا مانند چک و لهستان، فقط مجلس نمایندگان چنین اختیاری داشته باشد. عضویت در کمیته رسیدگی فقط برای نمایندگان پارلمان امکان‌پذیر است و احتمال دارد که در برخی موارد، شرایط خاصی ایجاب کند. برای مثال در مجارستان، رئیس کمیته رسیدگی، معمولاً از میان نمایندگان اقلیت مخالف انتخاب می‌شود. در مکزیک تصویب انجام یک نظارت پارلمانی، ممکن است مستلزم وجود اکثریت واجد شرایط و یا در ژاپن مستلزم پیشنهاد گروه کوچکی از نمایندگان باشد. در برخی موارد، مانند اتریش و هلند پذیرفتن نهاد اصلی حاکم بر قوه مقننه، و یا در دانمارک کمیته راهکارهای پارلمانی و یا در لوکزامبورگ صحن علنی، ممکن است برای انجام نظارت ضروری باشد. در کره اقدامات دیگری نیز مانند تأیید «طرح نظارت» در وهله اول باید انجام شود که نشان‌دهنده هدف، مسئله، حیطة، سازوکار، زمان و هزینه نظارت است.

در برخی پارلمان‌ها، اختیارات کمیته‌های نظارتی، بیش از حد معمول است در بلژیک، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، هلند، پرتغال و سوئیس، نظارت از اختیارات دادستان یا قاضی به‌شمار می‌آید. یک کمیته پارلمانی نظارت ممکن است از برخی اختیارات ذیل و یا تمام آنها برخوردار باشد:

- احضار شاهدان برای شهادت همراه با سوگند،

- درخواست یا توقیف اسناد و صدور دستور رسیدگی در محل،

- الزام دادگاه‌ها و نهادهای اداری به ارائه خدمات اداری و حقوقی به طرح.

در برخی از کشورها مانند آلمان، لوکزامبورگ و پارلمان اروپا گفت‌وگوها و شهادت در حضور کمیته رسیدگی پارلمانی، ممکن است به صورت علنی برگزار شود و یا مانند بلژیک نتایج آن نیز منتشر گردد. همچنین ممکن است برای انجام یا تکمیل نظارت‌های کمیته رسیدگی، بازده زمانی مشخصی نیز در نظر گرفته شود. این بازده زمانی در فرانسه و پرتغال، ۶ ماه و در پارلمان اروپا ۱۲ ماه است^۱ (OECD, 2001, 20). دامنه نظارت‌ها نیز از جمله مسائل اساسی است. نظارت پارلمان بیشتر بر مواردی مانند امکان وجود فساد در قوه مجریه و کشف سوءاستفاده از منابع مالی و قدرت آن، متمرکز است. همچنین نظارت به مسئله کفایت و مؤثر بودن عملکرد دولت، با نگاه به امور انجام نشده و کاستی‌های موجود مربوط است. در حالت ایدئال، یافته‌های نظارت، برای شکل دادن مجدد به قوانینی که دچار ضعف یا خلأهای اجرایی‌اند؛ با وضع قانون ترکیب می‌شود.

به‌طور کلی برای اعمال نقش نظارتی، وجود دو مجموعه اختیارات پارلمانی، بسیار

مهم است:

۱. پارلمان‌ها در تأیید یا رد پیشنهادهای قوه مجریه دارای اختیار باشند.

۲. پارلمان‌ها در تأیید، رد یا اصلاح بودجه پیشنهادی دولت دارای اختیار باشند.

اگر پارلمان منابع انسانی و سیاسی خود را برای انجام نظارت بسیج نکند؛ اختیارات نظارتی هیچ فایده‌ای دربر نخواهد داشت. همچنین پارلمان باید به اطلاعات لازم دسترسی داشته باشد. این اطلاعات عمدتاً در اختیار دولت است و پارلمان باید ابزارها و سازوکارهایی برای مقابله با انحصار اطلاعات به‌وسیله دولت، در اختیار داشته باشد.

(S. Berger & P. Pat Isman'Fn, 2000, 33)

۱. در پرتغال می‌توان این مدت را ۳ ماه و در پارلمان اروپا ۲ بار و هر بار به مدت ۳ ماه تمدید کرد.

۶-۶ چگونه نظام‌های مدیریت قانون‌گذاری و ساختارهای زیربنایی به قوه

مقننه در قانون‌گذاری کمک می‌کنند؟

مدیریت قانون‌گذاری در ساماندهی وظایف نمایندگی، نظارت و وضع قانون، یک ضرورت انکارناپذیر به حساب می‌آید. همچنین ایجاد و توسعه زیرساخت‌های قانون‌گذاری مطلوب، در کارآمدی و اثربخشی این وظایف، نقش اساسی دارد. در این باره پرسش‌هایی به شرح ذیل مطرح است:

- آیا قواعد و رویه‌های قانون‌گذاری، مستعد کمک به انجام مؤثر وظایف قوه مقننه هستند؟

- آیا قوه مقننه، گزارش‌های مشروح مذاکرات و اسناد را به‌درستی بایگانی و نگهداری می‌کند و در دسترس عموم قرار می‌دهد؟

- آیا برای مدیریت قوه مقننه سیاست‌ها و قوانین متعارف به‌کار گرفته می‌شوند؟

- آیا فضای کار کافی برای انجام مسئولیت‌های قوه مقننه وجود دارد؟

- آیا تجهیزات و ابزارهای مناسبی مانند تلفن، سیستم صوتی، اینترنت، اینترنت و

غیره وجود دارد؟ (UNDP, 1999, 11)

به‌طور کلی پارلمان‌ها برای حمایت از ایفای وظایف قانون‌گذاری، به ایجاد و توسعه یک مکانیسم اداری داخلی می‌پردازند. فراهم ساختن و مدیریت خدمات ذیل از وظایف این اداره داخلی است:

- قواعد و رویه‌ها (پارلمان‌ها، کارکنان و غیره)،

- خدمات پژوهشی و کتابخانه،

- خدمات تفسیر قانون (به هنگام ضرورت)،

- مستندسازی، چاپ و بایگانی (کارهای قانون‌گذاری)،

- تهیه و ارائه خدمات،

- خدمات مالی (منابع انسانی، پرداخت حقوق و غیره)،

- اداره کردن (امور امنیتی، تصدی‌ها، تهیه مواد غذایی و غیره)،

- خدمات دبیرخانه‌ای (برای کمیته‌های استماع و صحن علنی) (UNDP, 2005, 30).

بر این اساس اداره داخلی قوه مقننه در پارلمان، با یک مدیریت دولایه انجام

می‌شود:

_____ راهنمای ششم تحلیل نیاز قانون‌گذاری به چه مسائلی می‌پردازد؟ ۱۴۵

- **ساختار سیاسی:** این ساختار مسئول تصمیم‌گیری درباره مسائل سیاسی در صحن پارلمان و نماینده ارکان سیاسی پارلمان، یعنی احزاب حاکم و مخالف است. به‌طور معمول رؤسای این نهاد را رئیس پارلمان یا رؤسای احزاب پارلمانی تشکیل می‌دهند.
 - **ساختار اداری:** این ساختار از فرایند تصمیم‌گیری سیاسی حمایت می‌کند. در اینجا دبیرخانه و شخص دبیرکل یا مشاور رئیس پارلمان — که زیر نظر او فعالیت می‌کند — به ایفای نقش می‌پردازد. اعضای دبیرخانه از سوی پارلمان استخدام می‌شوند و از مراجع سیاسی مستقل هستند و موظفند بدون توجه به وابستگی‌های حزبی نمایندگان، به آنها خدمات بدهند (IPU & UNESCO, 2003, 15).
- اما در میان انواع خدمات و وظایف اداری داخلی پارلمان، دو موضوع «آیین و رویه‌های قانون‌گذاری» و «تجهیزات زیربنایی» از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.

۱-۶-۶ آیین و رویه‌های قانون‌گذاری

قواعد و رویه‌های پارلمانی، کلید عملکرد هر پارلمان است. این اسناد تا حد زیادی به سایر اسناد دستوری مانند قانون اساسی، قانون انتخابات و ... بستگی دارد. در چنین حالتی دامنه شمول و کارکرد این قواعد و رویه‌ها به یک سند واحد پارلمانی به نام «آیین‌نامه داخلی» محدود شده و به‌صورت مستقل از سایر قوانین عمل می‌کند و بر بسیاری از وجوه حیات پارلمانی نظارت دارد. این قواعد به‌راحتی تغییر یافته و اصلاح می‌شوند. توانایی تغییر، مسئله مهمی است و به بسیاری از مؤلفه‌ها از جمله قانون رأی‌گیری برای تصویب، بستگی دارد. همچنین ممکن است که تغییرات پی‌درپی به عامل بی‌ثباتی در پارلمان تبدیل شود.

میزان اهمیت و ارزش این قواعد و رویه‌ها، در پارلمان‌های مختلف، متفاوت است. برای مثال در پارلمان‌های جدید مردم‌سالار، به‌خصوص در غیاب فرهنگ سیاسی مردم‌سالارانه نقش قواعد و رویه‌های پارلمانی به‌عنوان معیار عملکرد پارلمان بسیار چشمگیر است؛ اما در نظام‌های مردم‌سالار قدیمی‌تر، ممکن است به‌دلیل درونی شدن قوانین، به قواعد و رویه‌های پارلمانی کمتر رجوع شود و عملکرد پارلمان بیشتر با قواعد و روش‌های شفاهی و غیررسمی — که البته تا همین حد از اهمیت برخوردار است — انجام گیرد.

قواعد و رویه‌های پارلمانی به مسائلی از جمله اختیارات پارلمان و یا موضوعات جزئی‌تر، مانند زمان‌بندی‌های مختلف صحبت نمایندگان دولت و اقلیت مخالف در مذاکرات و یا روش‌های بحث درباره قوانین پیشنهادی نظارت می‌کنند. در موارد جزئی‌تر، با توجه به نوع نظام سیاسی – که پارلمان در آن قرار دارد – قواعد و رویه‌های پارلمانی می‌توانند به عامل مهمی در تعیین میزان کارآمدی فعالیت پارلمانی و حضور نمایندگان در آن تبدیل شوند (C. Leston Bandrias & Ph. Norton, 2005, 50).

بنابراین پارلمان‌ها برای سامان‌دهی به نحوه کار خود و نیز تضمین رسیدگی کامل و منصفانه به لوایح قانونی پیشنهادی، به تدوین یک سلسله مراحل اقدام می‌کنند که الگوی معمول در میان قوای مقننه مردم‌سالار، در پی مراحل اصلی قانون‌گذاری: «صحن علنی - کمیته - صحن علنی» است؛ به این ترتیب که لوایح قانونی به‌طور رسمی در صحن علنی به مجلس تسلیم (اعلام وصول) می‌شود؛ سپس به کمیته‌ها ارجاع شده و کمیته‌ها آنها را به همراه «گزارش» خود برای بحث و رأی‌گیری دوباره به صحن علنی مجلس می‌فرستند. در پارلمان‌های دومجلسی، این مراحل در هر مجلس، به‌طور جداگانه طی شده و سپس برای برطرف ساختن اختلاف نظر دو مجلس، مراحل دیگری سپری می‌شود. نکته مهم اینکه مراحل پایانی و معتبر، یعنی مذاکرات و رأی‌گیری در صحن علنی پارلمان، آیین‌مندترین و قابل‌پیش‌بینی‌ترین بخش از کل آیین و رویه‌های قانون‌گذاری است. چراکه براساس آیین‌مندی رئیس پارلمان عبارات مشخصی را در مراحل تعیین شده‌ای از رسیدگی، به‌ویژه در آغاز و پایان رسیدگی و در مدت زمان‌های رأی‌گیری، تکرار می‌کند و اگر رئیس پارلمان، عبارات درستی را در زمان مناسب بر زبان نیاورد؛ کل پارلمان دچار بی‌نظمی می‌شود. همچنین براساس پیش‌بینی‌پذیری به دلایلی از جمله، استدلال‌های اصلی و رهبرانی که آنها را ارائه می‌کنند (کسانی که بیشتر در مراحل رسیدگی کمیته فعال بوده‌اند) و نیز در رأی‌گیری با رعایت انضباط حزبی، همان توافقاتی به تصویب می‌رسد که رهبران احزاب بیشتر درباره یک لایحه خاص بر آن اجماع کرده‌اند. به این ترتیب مراحل قانون‌گذاری، براساس قواعد و رویه‌های پارلمانی، از «پیش از پارلمان» تا پایان، چنین است:

• **تهیه و تنظیم لوایح و طرح‌ها:** این مرحله می‌تواند از مراحل رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در پارلمان، وقت‌گیرتر و پیچیده‌تر باشد. جدی‌ترین لوایح در قوه مجریه تهیه و تنظیم می‌شود. برای طرح توصیه‌های عمومی درباره سیاست‌های آینده از «گزارش سفید»^۱ در مورد موضوعات پیچیده و مقدم بر آن از «گزارش سبز»^۲ استفاده می‌شود.

• **تسلیم لوایح و طرح‌ها:** این مرحله در بیشتر پارلمان‌ها، مرحله‌ای اجمالی است. شیوه‌های معمول آگاه ساختن رسمی نمایندگان عبارت است از: ایراد نطق کوتاه، اعلام رسمی به رئیس پارلمان و به‌ویژه اعلام کتبی در نسخه چاپی صورت‌جلسه پارلمان.

• **ارجاع لوایح و طرح‌ها به کمیته:** پارلمان‌ها از نظر شیوه و زمان ارجاع لوایح به کمیته‌ها، متفاوتند. لوایح در کنگره آمریکا، بلافاصله و بدون شور و مذاکره، به کمیته دائمی ارجاع می‌شوند و آنها درباره بررسی لوایح، اختیارات تشخیصی کامل دارند؛ حتی می‌توانند تعیین کنند که درباره برخی لوایح هیچ اقدامی انجام نگیرد و یا لوایح ارجاعی اولویت‌بندی شوند.

در پارلمان‌های وست‌مینستری، آیین‌ها و رویه‌ها بسیار متفاوت است. لوایح و طرح‌ها پس از شور دوم در پارلمان، به کمیته ارجاع می‌شود. شور دوم، مرحله مذاکره و رأی‌گیری «اصولی» (یا کلیات) لایحه و طرح است. از این‌رو بعد از موافقت اصولی، کار چندانی برای کمیته باقی نمی‌ماند و فقط باید به انجام جزئیات بپردازد. بنابراین کمیته‌های بررسی در این پارلمان‌ها، موردی و موقتی‌اند؛ اما کمیته‌ها در پارلمان‌های اروپای قاره‌ای، از اختیارات تشخیصی گسترده‌ای برخوردارند و پس از بررسی، گزارش آن را به صحن علنی می‌فرستند.

• **بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیته‌ها:** کمیته‌ها با بررسی لوایح و طرح‌های ارجاعی و اصلاحات وارد بر آنها، بر متن واحدی — که از حمایت اکثریت اعضای کمیته برخوردار است — توافق می‌کنند. این اکثریت معمولاً از توافقات رهبران احزاب عضو کمیته و جلسات غیرعلنی کمیته‌ها حاصل می‌شود.

• **تصمیم‌گیری برای طرح لوایح در صحن علنی:** پارلمان‌ها با هر تعداد جلسه در ماه، هرگز برای رسیدگی به همه لوایح و طرح‌ها وقت کافی نخواهند داشت. بنابراین آیین‌ها و

1. White paper

2. Green paper

رویه‌های تصمیم‌گیری خاصی برای تقسیم وقت در صحن علنی، وجود دارد. مجالس پرمناقشه، دارای آیین‌های مفصلی در تقسیم وقت هستند. در پارلمان‌های دوحزبی، حزب اکثریت بر نحوه تقسیم وقت صحن علنی آشکارا کنترل داشته و در پارلمان‌های چندحزبی، معمولاً شورایی از رهبران احزاب — که به نام‌های گوناگونی خوانده می‌شوند — این تصمیم‌گیری‌ها را انجام می‌دهند. در مجالس پرمشغله، آیین‌های دسترسی به صحن علنی و نحوه صرف وقت، مشروح‌تر است.

• بررسی طرح‌ها و لوایح در صحن علنی: مذاکرات و رأی‌گیری در صحن علنی پارلمان، معمولاً به‌وسیله رهبرانی اداره می‌شود که آنان خود از سوی کمیته رسیدگی‌کننده تعیین شده‌اند. در پارلمان‌های اروپای قاره‌ای، این رهبران «مخبر» کمیته‌اند؛ اما در کنگره آمریکا، رئیس کمیته و عضو بلندپایه حزب اقلیت، تقسیم وقت برای نمایندگان حزب خود را برعهده دارند. در پارلمان‌های وست‌مینستری، کنترل صحن علنی و رأی‌گیری برعهده وزیر و عضو هم‌تراز او در حزب مخالف است. همچنین آیین رأی‌گیری در پارلمان‌های مختلف، متفاوت بوده و انواع رأی‌گیری الکترونیکی به‌طور روزافزون رواج می‌یابد. بسیاری از انواع رأی‌گیری‌ها مانند اظهار زبانی، قیام کردن، بلند کردن دست و ... هرچند که رسمیت کمتری دارند؛ اما هنوز رایج هستند. در پارلمان‌های آمریکا، «رأی علنی با ورقه»^۱ و در پارلمان‌های وست‌مینستری، «رأی‌گیری به تفکیک»^۲ از پرتفصیل‌ترین روش‌های رأی‌گیری است که رأی هر نماینده به نام خود او ثبت می‌شود.

• حل‌وفصل اختلاف نظر مجالس تشکیل‌دهنده پارلمان: در نظام‌های دومجلسی، پارلمان‌های وست‌مینستری (پارلمان لهستان) از روش «رفت و برگشت» استفاده می‌کنند. به این ترتیب که متن تصویب شده مجلس اول در مجلس دوم، اصلاح شده و برای رأی‌گیری مجدد به مجلس اول فرستاده می‌شود. اگر مجلس اول بر متن اولیه اصرار داشته باشد؛ در مجلس دوم، درباره آن رأی‌گیری می‌شود. اما در پارلمان‌های آمریکا و آلمان، برای دستیابی به یک متن واحد از یک کمیته ویژه استفاده می‌شود و سپس آن متن در هر یک از دو مجلس پارلمان، جداگانه به رأی گذاشته می‌شود.

1. Roll call
2. Division

• **وتوی طرح‌ها و لوایح و مراحل پس از آن:** اگر رئیس قوه مجریه، درباره قوانین از حق تشخیص مستقل، برخوردار باشد، می‌تواند طرح یا لایحه مصوب پارلمان را بپذیرد یا اینکه آن را رد نماید. بنابراین اگر رئیس قوه مجریه طرح یا لایحه‌ای را وتو کند؛ باید مراحل دیگری نیز سپری شود تا پارلمان بتواند درباره اجرای آن تصمیم‌گیری نماید. در آمریکا تمام طرح‌ها و لوایح وتو شده، مورد بررسی مجدد قرار نمی‌گیرند؛ اما اگر رهبران کنگره مربوط، طرح یا لایحه‌ای را مقتضی یا معقول بدانند؛ با طرح موضوع در پارلمان و با رأی موافق دوسوم اکثریت نمایندگان، می‌توان وتوی رئیس قوه مجریه را «بی‌اثر» کرد. با وجود این، تعداد مواردی که وتوی رئیس قوه مجریه شکسته شود و یا حتی اینکه طرح و لایحه‌ای وتو شود؛ اندک است (دیوید ام. السون، علیرضا طیب، ۱۳۸۲، صص ۲۲۵ - ۲۲۹).

• **مدیریت زیرساخت‌ها:** کاستی‌های موجود در زیرساخت‌های مدیریت قانون‌گذاری، می‌تواند در عدم موفقیت تلاش‌ها برای تقویت قانون‌گذاری بسیار تأثیرگذار باشد. مدیریت و زیرساخت نامناسب قوه مقننه، از انجام توانمند وظایف پارلمان ممانعت می‌کند. برای بهبود زیرساخت‌ها و مدیریت قانون‌گذاری باید فعالیت‌هایی به شرح ذیل انجام گیرد:

- تسهیل سیستم‌های بایگانی: پرونده‌های عملکرد پارلمان، اغلب بسیار دیر فراهم شده و یا در دسترس رسانه‌ها و بسیاری از افراد عادی قرار نمی‌گیرد. در بیشتر کشورها ثبت مشروح مذاکرات یا مصوبات در روزنامه رسمی یا تارنمای پارلمانی، یا انتشار کارنامه عملکرد پارلمان، بایگانی‌های سیاری را به وجود آورده که موجب در دسترس بودن پرونده عملکرد پارلمان است. اگرچه مذاکرات کمیته‌ها یا وضعیت لوایح و طرح‌هایی که به تصویب نمی‌رسند؛ به وسیله یک اعلامیه رسمی و بدون توضیح و تفصیل درباره دلایل یا شرایط رد آن به اطلاع قانون‌گذاران می‌رسد و معمولاً خبر آن در رسانه‌ها منتشر می‌شود. در برخی پارلمان‌ها نیز بایگانی محرمانه‌ای وجود دارد که بعد از یک یا دو دوره فعالیت پارلمان، این بایگانی از حالت محرمانه خارج شده و در دسترس عموم قرار می‌گیرد.

- توسعه تجهیزات و امکانات فیزیکی: تجهیزات و امکانات مناسب و کافی از جمله مکان‌های ملاقات، سیستم‌های صوتی و تصویری، تلفن، سیستم‌های رایانه‌ای، کپی، دفاتر و ... می‌توانند در توسعه و بهبود قانون‌گذاری مؤثر باشند.

برای بهبود امکانات فیزیکی دو پیشنهاد به شرح ذیل ارائه می‌شود:
اول اینکه، پیشرفت‌ها و تجهیزات فیزیکی باید ابزاری باشد برای تحقق اهداف بهبود قانون‌گذاری و نه اهداف فی‌نفسه. یعنی تجهیز پارلمان، بدون تحلیل نیاز ابزارهای قانون‌گذاری، به معنای هدر رفتن و استهلاک منابع است. ارتقای زیرساخت‌ها باید بخشی از برنامه تقویت قانون‌گذاری باشد و مهم‌تر اینکه باید توجه داشت توزیع این امکانات به‌طور منصفانه و براساس نیاز کمیته‌ها، فراکسیون‌ها، احزاب و نیز دبیرخانه و متناسب با انتظارات پاسخ‌گویی از سوی آنها، انجام شود.

دوم اینکه، اگر تجهیزاتی مانند سخت‌افزار یا نرم‌افزار رایانه‌ای خریداری می‌شود، باید قانون‌گذاران و کارکنان برای استفاده از این تجهیزات به‌خوبی آموزش ببینند و درباره تعمیر و نگهداری آنها نیز محاسبات دقیقی انجام گیرد.

(S. Berger & P. Pat Isman 'Fn, 2000, 72)

به‌طور کلی کاربرد رایانه در پارلمان‌ها، همانند همه عرصه‌ها، فراگیر شده است. پارلمان‌هایی که از نظر تکنیکی پیشرفته‌ترند؛ با اینترنت، اینترنت، صفحات وب، نرم‌افزار شبیه‌سازی بودجه، بانک اطلاعات قوانین و ... کار می‌کنند. حتی قانون‌گذارانی که به فناوری، کمتر دسترسی دارند؛ به سمت رایانه‌ای کردن پیگیری لوایح، بازیابی قانون و سیستم‌های پرداخت حقوق و دستمزد یا ایجاد نظام‌های الکترونیک مکاتبات، پیش می‌روند. درحقیقت همه از واقعیت و پتانسیل فناوری اطلاعات در فرایند قانون‌گذاری، آگاهند. همچنین اینترنت توانایی قانون‌گذاران را در ارتباط با موکلانشان و سایر نهادها و نیز استفاده از دانش و اطلاعات جهانی به‌نحو چشمگیری افزایش می‌دهد. اینترنت بر فرایندهای قانون‌گذاری مؤثر است؛ اما این تأثیر تا سال‌ها آشکار نخواهد شد؛ زیرا ارتباط اینترنتی برای یک آینده قابل پیش‌بینی، از نظر تأثیر سیاسی، ناشناخته است (Ibid, 82).

راهنمای هفتم

چه کسانی می‌توانند
تحلیل نیاز قانون‌گذاری را
انجام دهند؟

تصمیم‌گیری درباره اینکه چه کسانی می‌توانند تحلیل نیاز قانون‌گذاری را هدایت کنند؛ باید مبتنی بر اهداف تحلیل نیاز باشد. بنابراین با توجه به اهداف عمومی تحلیل نیاز، می‌توان موارد ذیل را برشمرد:

- شناسایی مسائل، چالش‌ها و فرصت‌هایی که می‌توانند شکاف و نیازهای پاسخ داده نشده را در کارکردهای سیاسی و رفتاری پارلمان ایجاد کرده یا در آینده به وجود آورند.
- تهیه خط‌مشی‌هایی در قالب توصیه‌های فنی به ساختارها و کارکردهای قانون‌گذاری که به دلایل دانشی، آموزشی و مهارتی، آشکارا دچار ضعف هستند.

- تهیه خط‌مشی‌هایی در قالب توصیه‌های غیرفنی به کارکردهای قانون‌گذاری که ضعف‌هایشان از عواملی مانند: رویه‌های ارتقای کارآمدی، سیاست‌های تغییر، تهیه ابزارهای دقیق، نظام‌های بازبینی و بازخورد، ارتقای زیربنای مهندسی کار و انتخاب کارکنان، ناشی می‌شود.
- طراحی سیستمی که بتواند در مواجهه با مسائل پیچیده قانون‌گذاری بیشتر پاسخ‌گو باشد.
- افزایش ظرفیت پارلمان برای رسیدگی به نیازها و مسائلی که بسیار شیوع یافته‌اند و یا ناشی از گستردگی شکاف میان عدالت و بی‌عدالتی یا سامان و نابسامانی‌اند.
- ایجاد هماهنگی در اجزا و ارکان پارلمان برای در دسترس بودن و سهولت در به‌کارگیری آنها در حل مسائل و پرکردن شکاف‌ها و نیازهای عمومی.

البته برای تأمین اهداف یاد شده، به وجود مشاورانی با تخصص‌های مختلف و مهارت‌های خاص نیاز است که بتوانند گزارش تحلیل نیاز را تکمیل کنند.

همان‌گونه که گفته شد تحلیل نیاز قانون‌گذاری، گزارش جامعی از نیازهای قوه مقننه است که با کمک به تقویت سیاسی و رفتاری-عملکردی پارلمان، انجام درست وظیفه‌اش را تسهیل می‌کند. بنابراین هدف اساسی عبارت است از مؤثرتر و کارآمدتر کردن پارلمان به‌عنوان نهادی مردم‌سالار. از این‌رو باید برای تحلیل نیاز افرادی با دانش‌های

میان‌رشته‌ای انتخاب شوند که قادر باشند وضعیت موجود را ارزیابی کرده، کاستی‌ها و ضعف‌ها را معین کنند و سپس اولویت‌های مسائل را مشخص نمایند (Ibid, 38). همچنین اعضای گروه تحلیل نیاز کلی با اعضای گروه تحلیل نیاز اختصاصی تفاوت دارد.

۷-۱ تحلیل نیاز کلی

برای تحلیل‌های کلی، به یک گروه دو نفره، با ویژگی‌های ذیل نیاز است:

- یک نفر با پیش‌زمینه مطالعاتی «قوای مقننه تطبیقی» یا «نظام‌های سیاسی تطبیقی».
- یک نفر متخصص قانون‌گذاری و قادر به طراحی و ارائه گزینه‌های خاص برنامه‌ای به تصمیم‌گیران قوه مقننه.

مشارکت بازیگران ملی، مسئولان کشوری و هم‌تایان پارلمانی آنها در فرایند تحلیل نیاز، از اهمیت بسیاری برخوردار است. دستیابی به اطلاعاتی تطبیقی درباره قوای مقننه، تجربه مباحثه با دیگر قوای مقننه و مهارت‌های سیاست‌مداران در این تجربه‌آموزی، برای انجام یک تحلیل نیاز بسیار مفید است. تجربه نشان می‌دهد که قانون‌گذاران ترجیح می‌دهند فهرستی از گزینه‌های مختلف برنامه، برای بررسی در اختیار داشته باشند تا بتوانند برنامه معینی را به آنها ارائه دهند. اگر اعضای تیم تحلیل، مهارت یا تخصص کافی داشته باشند؛ ممکن است که برای رهبران قانون‌گذاری درباره مدل‌های اصلاح و توسعه قانون‌گذاری سمیناری برگزار کنند که نشان‌دهنده اصول اصلاحات قانون‌گذاری و نیز شامل نمونه‌های خاصی از پارلمان‌های گوناگون باشد (UNDP, 1999, 14).

متأسفانه مطالعات موردی در این باره (به‌جز مواردی که به تحلیل نیاز قانون‌گذاری در پارلمان‌های کوچک و یا تازه‌تأسیس مربوط است) ضعیف بوده و موارد جدی، اعلام نشده است. توجه ما نیز به این پارلمان‌های کوچک با این توجه همراه است که انجام تحلیل، با هدایت و اجرای نهادهای توسعه‌ای، مانند UNDP انجام شده است؛ بنابراین از نظر اصول و روش‌های تحلیل نیاز بسیار قابل توجه است. برای مثال در مأموریت تحلیل نیاز قانون‌گذاری جزایر سلیمان، اقدامات ذیل پیش‌بینی شده بود:^۱

۱. مشابه این مأموریت در تحلیل نیازهای قانون‌گذاری جزایر فیجی گویان هم آمده است.

_____ راهنمای هفتم چه کسانی می‌توانند تحلیل نیاز قانون‌گذاری را انجام دهند؟ ۱۵۵

- انجام یک بررسی و بازنگری کلیه اسناد حقوقی کلیدی، شامل قانون اساسی، قوانین انتخاباتی و قوانین پارلمان (با تأکید بر این مطلب که آیا چارچوب حقوقی کشور به اندازه کافی به امر قانون‌گذاری کارآمد و فرایندهای نظارتی پارلمان، کمک می‌کند)،
- ارزیابی روابط موجود میان پارلمان و حوزه‌های انتخابیه،
- ارزیابی مراحل قانون‌گذاری پارلمان،
- ارزیابی نقش نظارتی پارلمان،
- ارزیابی محدودیت‌های موجود در منابع انسانی،
- بازنگری سیاست‌های فعلی و مهم‌تر از آن، عملکرد پارلمان، فراکسیون‌های پارلمانی و نهادهای غیردولتی،

- بازنگری نقش زنان در پارلمان (Q. Clements, 2001, 74).

برای انجام این مأموریت‌ها، با اعضای کمیسیون‌های دائمی، نمایندگان فعلی و سابق پارلمان، نمایندگان قوه قضائیه، سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها، مشاوره‌هایی انجام شد. انجام این امور برعهده کارشناسی آشنا با مسائل حکومتی و آگاه به توانمندی‌ها و نیازهای قوه مقننه بود که پیشینه مشخص و روشنی داشت. این فرد که مشاور عالی نام داشت؛ دارای مدرک کارشناسی ارشد یا معادل آن در رشته حقوق، مدیریت عمومی، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و یا رشته‌های مرتبط بود. مهم‌تر اینکه، او درباره مسائل مرتبط با پارلمان، دارای تجربه حرفه‌ای مفید و اثبات شده‌ای بود و چارچوب‌های حقوقی قانون‌گذاری را می‌شناخت (M. Morgan, N. Delailomaloma & D. Hegarty, 2002, 66).

۷-۲ تحلیل نیاز خاص

اگر برای کار قانون‌گذاری در حوزه خاصی، بنا به توصیه و نتایج تحلیل نیاز کلی قانون‌گذاری و یا به دلیل وجود درخواست ویژه‌ای تصمیمی اتخاذ شود؛ یک تحلیل نیاز خاص یا معین در دستور کار قرار داده خواهد شد. اعضای گروه در این باره به سوابق علمی و تجربی جامعی (آن‌چنان‌که برای تحلیل نیاز کلی برشمرده شد) احتیاج ندارند، بلکه آنها باید در حوزه خاصی که مورد نیاز تحلیل است؛ کارشناس و متخصص باشند. گروه تحلیل برای تعیین نیازها به مهارت‌های تخصصی و ویژه‌ای احتیاج دارند. برای

مثال طراحی یک دفتر تحلیل بودجه یا تجهیز رایانه‌ای دبیرخانه. این گروه ممکن است برای تحلیل بودجه قانون‌گذاری به یک کارشناس بودجه نیاز داشته باشند. یک تحلیل برای تعیین نیازهای کتابخانه و پیشنهادهایی برای تقویت برنامه آن ممکن است به مسئول کتابخانه، کتابدار، پژوهشگر و یک کارشناس آشنا با فناوری اطلاعات قانون‌گذاری احتیاج داشته باشد. یک تحلیل نیاز در روابط رأی‌دهندگان ممکن است به خدمات افرادی نیاز داشته باشد که دفاتر خدمات رأی‌دهندگان را طراحی کرده‌اند. گاهی ممکن است دو نوع تحلیل با هم ترکیب شوند. برای مثال، زمانی یک تحلیل کلی لازم است؛ اما فرد پیشتر با تشخیص نیازهای قوه مقننه، می‌خواهد کتابخانه یا برنامه خدمت‌رسانی به رأی‌دهندگان را نیز توسعه دهد (UNDP, 1999, 15).

۷-۳ برای تحلیل نیاز با چه کسانی باید مصاحبه کرد؟

ابزارها و تکنیک‌های تحلیل نیاز به ما کمک می‌کنند تا اطلاعات لازم را درباره نیازهای قانون‌گذاری یا پارلمان تهیه کنیم. استفاده ترکیبی از روش‌های تحلیل نیاز، اگر چه برای داشتن تصویری از واقعیت، بسیار لازم و مفید است؛ اما به همان اندازه نیز پرهزینه و وقت‌گیر می‌باشد. بنابراین در بیشتر تحلیل نیازهای قانون‌گذاری برای جمع‌آوری اطلاعات به تکنیک مصاحبه توجه می‌کنند. هسته مرکزی این روش عبارت است از: گروهی منتخب از نمایندگان پارلمان (فعلی، سابق یا حتی اسبق)، کارکنان پارلمان، مشاوران، رهبران احزاب پارلمانی، هیئت رئیسه پارلمان، برخی از مسئولان قوه مجریه و سازمان‌های جامعه مدنی به همراه رسانه‌ها که براساس مهارت، تجربه، نظر یا مقام ویژه خود مورد سؤال قرار می‌گیرند. این تعامل و گفت‌وگو برای دستیابی به دیدگاه‌های مشابه و حاکم کردن اطلاعات جامع درباره نیازهای قانون‌گذاری، ضروری است. همچنین مصاحبه «ساده‌ترین» راه جمع‌آوری اطلاعات و داده‌های تحلیل نیاز است. حتی می‌توان مصاحبه با گروه‌های هدف را هم — در صورت لزوم — برای تکمیل اطلاعات در دستور کار قرار داد. اگرچه این مصاحبه‌ها تا حدودی کارآمد است؛ اما باید توجه داشت اغلب آنچه مردم و گروه‌های مردمی در مصاحبه می‌گویند با آنچه هست؛

_____ راهنمای هفتم چه کسانی می‌توانند تحلیل نیاز قانون‌گذاری را انجام دهند؟ ۱۵۷

تفاوت دارد. کافی است فقط صحت و سقم نتایج این مصاحبه‌ها را با مشاهدات و اسناد مطابقت دهیم.

با توجه به اینکه هدف تحلیل نیاز کلی، تعیین ساده نارسایی‌های نهاد قانون‌گذاری نیست؛ بلکه «تعیین آن است که چگونه این نهاد مسئولیت‌هایش را با موفقیت انجام دهد و چگونه توصیه‌ها به انجام مؤثرتر آنها کمک می‌کند؟» از این رو لازم است از افرادی که باید با آنها مصاحبه کرد؛ فهرستی تهیه شود. به نظر می‌رسد یک فهرست مناسب باید شامل افرادی به شرح زیر باشد و نیز علت انتخاب آنها در برابر عناوین درج شود:

• رهبران و اعضای هیئت قانون‌گذاری از احزاب موافق و مخالف دولت: آیا گروه‌های مختلف درباره نقاط ضعف و قوت نهاد قانون‌گذاری، موافق و هم‌رأی‌اند؟

• اعضای کمیته اصلاحات (در صورت وجود): آیا آنها قادرند چشم‌انداز روشنی برای قوه مقننه ارائه کنند؟ آیا آنها فراسوی شغل‌های سیاسی خود و منافع احزاب سیاسی، می‌توانند چیزی را ببینند و درک کنند؟

• رهبران احزاب سیاسی: آیا آنها تمایل دارند قوه مقننه نقش قابل توجهی در کشور ایفا کند؟

• کارکنان کلیدی: (مانند رئیس کارکنان یا مدیر اجرایی) آنها چه مواردی را جزء نیازها و

قابلیت‌های بالقوه نهاد قانون‌گذاری می‌دانند؟ آیا آنها برای قوه مقننه توصیه‌ای دارند؟

• ناظران آگاه: (مانند دانشگاهیان، روزنامه‌نگاران و اعضای کانون‌های تفکر) آنها درباره قوه مقننه و ارتباط قوه مقننه با جامعه، چه نظری دارند و چگونه فکر می‌کنند؟ و به تصور آنها، به چه مواردی نیاز است؟

• نمایندگان قوه مجریه، به خصوص آنها که با قوه مقننه در ارتباطند: آنها درباره قوه مقننه و اینکه چگونه قانون‌گذار باید با قوه مجریه کار کند؛ چه نظری دارند؟ آیا از قوه مقننه می‌هراسند؟ آیا آن را نادیده می‌گیرند؟ آنها درباره نیازهایی که قوه مقننه را کارآمد می‌سازد چه می‌اندیشند؟

• رهبران سازمان‌های جامعه مدنی: (مانند اتحادیه‌ها، گروه‌های زنان، مجامع بشردوستانه، انجمن‌های تجارتي و سازمان‌های غیردولتی) آنها درباره قوه مقننه چه می‌اندیشند؟ آیا قادرند قوه مقننه را تحت تأثیر قرار دهند؟ چگونه نهاد قانون‌گذاری به منافع و علایق‌شان پاسخ می‌دهد؟ (UNDP, 1999, 16)

جمع بندی و ملاحظات

پارلمان‌ها یا قوای مقننه، سنگ بنای نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و نیز شکننده‌ترین رکن تشکیل‌دهنده هر حکومتی‌اند. به استثنای قانون اساسی، عالی‌ترین قوانین، از قوه مقننه نشئت می‌گیرد. قوه مقننه بیش از دیگر نهادها در دسترس عموم مردم قرار دارد. در حالی که قوه مجریه در خلوت به تبادل نظر می‌پردازد و مجادلات و سیاست‌های بدیل، در پشت درهای بسته کابینه شکل می‌گیرد و قوه قضائیه هم تصمیمات و آرای خود را در شور غیرعلنی صادر می‌کند؛ اما تنها در قوه مقننه است که استدلال‌ها و اختلافات به شکل علنی مطرح می‌شود؛ جلسه غیرعلنی آن، گاه هدف انتقادات و یا صحن علنی آن می‌تواند به سخره گرفته شود.

قوای مقننه به دلیل آنکه جامعه را به ساختار حقوقی اقتدار دولت پیوند می‌دهند؛ شبهه‌انگیزترین و حتی تناقض‌آلودترین نهادها هستند. آنها از یک سو نهادهایی انتخابی و آینده‌دار احساسات و افکار شهروندان هستند و از سوی دیگر سرچشمه قوانینی‌اند که کشور براساس آنها اداره می‌شود. قوای مقننه به معنای واقعی کلمه «قانون می‌گذارند».

درهم‌آمیختگی این دو ویژگی در یک نهاد، مایه اهمیت منحصر به فرد قوای مقننه در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار است.

جلسات قوای مقننه در عمارت‌های بزرگ و مجلل تشکیل شده و این قوا با پیروی از مقررات و آیین‌های کاری پیچیده‌ای، دارای قدر و اعتبار چشمگیر و باشکوهی بوده که بیانگر ابهت و عظمت حکومت و جدیت در تدوین و تصویب قانون است. اما ممکن است بگومگوهای ناشایست، کشمکش‌های حزبی و دست‌کم ناتوانی ظاهری پارلمان از هرگونه تصمیم‌گیری، با این ابهت و شکوه در تضاد باشد. به‌طور اساسی، آینده سیاسی قانون‌گذاران و احزاب، بیشتر به رضایت رأی‌دهندگان وابسته است تا بوروکرات‌های قوه مجریه — که اغلب به مسائل نهادی علاقه‌مندند. بنابراین تضادها و بازگویی اختلافات

اجتماعی موجود درباره مسائل سیاست‌گذاران عمومی، باعث از میان رفتن ارج و احترام پارلمان، نزد افکار عمومی می‌شود. در بسیاری از نهادهای مردم‌سالار، مردم برای قوه مقننه‌ای که خود انتخاب کرده‌اند و نماینده آنان به‌شمار می‌رود؛ چندان ارجی قائل نیستند. بنا به گفته «بیسمارک»^۱: «قانون و سوسیسی را نباید جلوی چشم مردم درست کرد». در این گفته حقیقتی نهفته است. قوه مقننه به‌عنوان یک نهاد انتخابی، به‌طور کامل در برابر دید عموم قرار دارد و بی‌نظم، به‌هم ریخته، جنجالی و محل مناقشه به‌نظر می‌آید. قوه مقننه بیش از حد به آیین‌های کاری پایبند است و زمان زیادی تلف می‌کند. همچنین دولت ممکن است آکنده از اختلاف و تعارض باشد و در آنجا بحث‌های داغی جریان داشته باشد؛ اما مردم هرگز مقامات اجرایی را در حال کشمکش نمی‌بینند و درباره مناقشات هیچ سوابق علنی وجود ندارد. این وضعیت پارلمان را همواره در موقعیت دشواری قرار داده است. (دیوید ام. السون، علیرضا طیب، ۱۳۸۲، ص ۱۵)

«آمارتیا سن»^۲ در مقاله «دمکراسی به‌عنوان ارزشی جهانی» می‌گوید: «پارلمان‌ها به‌آسانی نمی‌توانند خودشان را از رنج و غم عمومی جدا کنند». این به‌معنای آن است که حتی اگر مردم، نسبت به آنها بدبین و منتقد باشند؛ اما پارلمان، بیش از هر نهادی به مردم توجه دارد. او ادامه می‌دهد: «در نتیجه نمایندگان منتخب و احزاب آنها اگر قصد دارند در پارلمان بمانند؛ باید به‌طور خاص درباره نیازها و علایق رأی‌دهندگان حساس باشند و درصدد پاسخ به آنها برآیند».

از این‌رو مسئله تحلیل نیاز و قانون‌گذاری، یعنی امری که مردم برای آن نمایندگان را انتخاب می‌کنند و به پارلمان می‌فرستند مطرح شده است. قانون‌گذاری و تحلیل نیاز در مفهومی گسترده و کلی، صرف‌نظر از آنچه مردم می‌گویند، در ارتقای رفتار و عملکرد و نیز موقعیت سیاسی پارلمان و امر قانون‌گذاری نقش چشمگیری دارد. «نلسون پالزبی»^۳ می‌گوید: «کمک به ارتقای عملکرد پارلمان، درواقع کمک به توسعه ملی است».

1. Bismarck
2. Amartya Sen
3. Nelson Palsby

برنامه تقویت قانون‌گذاری از اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. این برنامه در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، تا حد زیادی به ایجاد توازن قدرت میان پارلمان و دولت معطوف بود. از اواسط تا اواخر دهه ۱۹۹۰، تأکید برنامه بر «تقویت روابط میان پارلمان و جامعه مدنی» متمرکز شد. از آن تاریخ تاکنون، توجه برنامه بر ظرفیت، ساخت نهاد قانون‌گذاری و به‌علاوه پاسخ‌گویی به جامعه متمرکز بوده است. در قرن ۲۱، با تأکید بر جهت‌گیری‌های گذشته، به نقش احزاب سیاسی در پارلمان پرداخته‌اند. احزاب سیاسی با تکیه بر قانون و نظام سیاسی، در پارلمان‌ها، پیشنهادهای سیاسی، دستور جلسات قانون‌گذاری و جریان مذاکرات را تدوین، تعیین و کنترل می‌نمایند.

تحلیل نیاز، یکی از اساسی‌ترین برنامه‌های تقویت قانون‌گذاری است. افزایش میزان پاسخ‌گویی به نیازهای قانون‌گذاری ممکن است دقت نظر پارلمان را درباره موضوعات مهم مربوط به توسعه مردم‌سالاری پایدار از جمله تمرکززدایی، مبارزه با فساد، حاکمیت قانون، تجدید ساختار اقتصادی و خصوصی‌سازی برانگیزد. پارلمان به‌عنوان یک نهاد، دارای ارزش سمبلیک است. با توسعه برنامه تحلیل نیاز، پارلمان نه فقط به ارتقای جایگاه خود در نظام سیاسی و نیز به نهادینه کردن رفتار و عملکرد خود کمک می‌کند؛ بلکه می‌تواند در ترویج وحدت و شفافیت حکومت، نقش مؤثری داشته باشد.

تحلیل نیاز قانون‌گذاری بر مبنای دو گروه از پرسش‌های سیاسی و عملکردی-رفتاری پارلمان انجام می‌شود. چارچوب زیر دربرگیرنده مراحل یک تحلیل نیاز نظام‌مند است:

۱ زمینه سیاست کلان کشور

- اولویت‌های مسائل کشور،
- اهمیت پارلمان در بررسی مشکلات اساسی.

۲ تحلیل کلان پارلمان

- اختیارات پارلمان در قانون اساسی،
- انواع نظام سیاسی (ریاستی، نیمه‌ریاستی و پارلمانی)،
- نظام انتخاباتی،

- ساختار احزاب سیاسی و توازن قدرت میان احزاب،
- روابط قوه مقننه با قوه مجریه،
- مشکلات پیش روی پارلمان و عوامل ایجاد و تشدید آنها.

۳ تحلیل اراده سیاسی حمایت‌کنندگان اصلی در نظام سیاسی

- سطح حمایت داخلی پارلمان برای تقویت نهادی آن،
- شواهدی دال بر اینکه پارلمان خواستار اصلاح خود است،
- سطح حمایت خارج از پارلمان برای تقویت نهادی آن.

۴ کارکردها

۴-۱ نمایندگی

- میزان آزادی، پاسخ‌گو بودن و قابل دسترس بودن پارلمان برای شهروندان و رسانه‌ها،
- روابط تعاملی پارلمان و جامعه،
- میزان آزادی احزاب سیاسی برای ورود مردم،
- نظام سیاسی (حوزه‌های انتخابیه تک‌نماینده، فهرست حزبی)،
- سازمان‌های جامعه مدنی و توانایی ایفای نقش حمایتی و نظارتی.

۴-۲ وضع قانون

- ساختار پارلمانی، جمهوری یا مختلط (توزیع اختیارات)،
- اختیارات قوه مجریه در وضع قانون،
- توانایی پارلمان در دسترسی به اطلاعات،
- نقش کمیته‌ها و گردهمایی‌های خصوصی رهبران احزاب،
- قدرت و توانایی تغییر، لغو یا بازنگری بودجه و وضع مالیات.

۴-۳ نظارت

- اختیار سؤال از وزیران، برگزاری دیدارهای عمومی و ارائه شواهد،

- توانایی دسترسی به اطلاعات درباره هزینه‌های قوه مجریه و اجرای برنامه،
- اختیار استیضاح یا برکناری افرادی که مسئول فساد، سوء‌مدیریت، بدرفتاری یا تخلف هستند،
- قدرت تخصیص یا کنترل بودجه.

۴-۴ سایر فعالیت‌های پارلمان، مدیریت و زیرساخت‌ها

- وضوح، شفافیت و سادگی قواعد و رویه‌های قانون‌گذاری،
 - میزان شفافیت کارها و فعالیت‌های پارلمان،
 - مهارت، تعداد کافی کارکنان و ادارات و تجهیزات پارلمان.
- در اجرای تحلیل نیاز قانون‌گذاری، «ملاحظات» وجود دارد که انجام آن را به موفقیت نزدیک می‌سازد؛ به‌گونه‌ای که این ملاحظات برای عمل در ادوار مختلف پارلمان، مقاطع و اوقاتی که پارلمان ناگزیر از تصمیم‌گیری در موارد معین است و یا هنگامی که باید برای تقویت قانون‌گذاری، نقش خود را در نظام سیاسی ارتقا دهد، به‌عنوان راهنما عمل می‌کند. همچنین کاربرست این ملاحظات کاربردی در تحلیل نیاز، متضمن نتایجی است که در چارچوب یاد شده به آنها اشاره شد:
۱. تأمین گزینه‌های انعطاف‌پذیر: تحلیل نیاز قانون‌گذاری می‌تواند در هر پارلمانی نتایج متفاوتی به بار آورد. از این‌رو، تحلیل نیاز به رهیافت‌هایی که «یک اندازه و مدل را برای همه تجویز می‌کند» پاسخ مناسبی نمی‌دهد و در عمل به این معناست که یک پارلمان باید در تحلیل نیاز، گزینه‌های متنوعی را برای بهبود کار قانون‌گذاری و با هدف تعیین آنچه باید انجام گیرد، فراهم کند.
 ۲. انتظار تغییرات واقع‌بینانه: در انجام تحلیل نیاز نباید به افزایش سریع تغییرات توجه داشت؛ بلکه باید انتظارات واقع‌گرایانه باشد.
 ۳. ملموس بودن: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، به‌دست آوردن نتایج قابل لمس، مانند ارتقای خدمات قانون‌گذاری، می‌تواند به ادامه حمایت از تلاش‌های بلندمدت پارلمان، هیئت تحلیل نیاز و عموم مردم کمک کند.

۴. طلب همکاری: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، باید به روابط مهم میان ظرفیت — ساخت توجه ویژه‌ای داشت. وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت، می‌توانند یکدیگر را برای ایجاد نهاد مؤثرتری تقویت کنند. اما در صورتی که یک پارلمان، حداقل «ظرفیت» را برای نمایندگی شهروندان داشته باشد؛ توجه به گسترش «ساخت» قانون و نظارت، به ایجاد ظرفیت — ساخت تغییرات مردم‌سالار در سطوح کلان کشور نمی‌انجامد. در مجموع نقش محوری پارلمان، به‌منظور تقویت مردم‌سالاری، ممکن است به اهداف سیاسی در سایر بخش‌های فرعی مردم‌سالاری مانند جامعه مدنی یا دیگر بخش‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی مانند آموزش و پرورش یا محیط زیست کمک کند.
۵. فعالیت‌های مؤثر و مفید: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، استفاده از گردش‌های مطالعاتی برای آشنایی با نمایندگان، نظام‌های مختلف قانون‌گذاری و گردآوری افرادی با نقطه‌نظرهای مختلف، برای دستیابی به توافق و اهداف مشترک بسیار مؤثر است.
۶. دستیابی به حمایت رهبران پارلمان: رهبران قانون‌گذار باید با برنامه تحلیل نیاز قانون‌گذاری موافقت داشته باشند. آنها باید بخش جدایی‌ناپذیر فعالیت‌های تحلیل نیاز در داخل پارلمان باشند و در صورت عدم توافق قانون‌گذاران، برای موفقیت در فعالیت‌ها باید با انجام سرمایه‌گذاری اندک در فعالیت‌هایی مانند گردش‌های مطالعاتی یا برگزاری کنفرانس‌های مقدماتی در گسترش علاقه به اصلاحات کمک کرد.
۷. کار همراه با تعاون و وفاداری: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری باید حداقل از طریق تعاون و تشریک مساعی احزاب مختلف در پارلمان بر روی برخی اهداف کار شود؛ به‌گونه‌ای که همه نسبت به انجام این برنامه وفادار و متعهد باشند.
۸. مشارکت سیاسی متوازن: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، برقراری توازن در مشارکت احزاب سیاسی مختلف در رویدادهای مربوط به تحلیل نیاز از اهمیت بسیاری برخوردار است.
۹. فراموش نکنید که «همه چیز سیاسی است»: تقریباً هر آنچه در یک برنامه تحلیل نیاز قانون‌گذاری یا پارلمان در نظر گرفته می‌شود؛ سیاسی است؛ جایی که هم برندگان هستند و هم بازندگان در نتیجه تحلیل نیاز تغییر روال کار بر جریان منابع و اطلاعات تأثیر می‌گذارد و سپس بر دسترسی به قدرت نیز مؤثر خواهد بود.

۱۰. انتظار افراد یا گروه‌های بیرون پارلمان؛ مقدم بودن در استفاده از ظرفیت جدید: گروه‌های مخالف — که از دسترسی یکسان به وزارتخانه‌ها برخوردار نیستند و از منابع مورد استفاده قانون‌گذاران حزب حاکم بهره‌مند نمی‌شوند — ممکن است نخستین افرادی باشند که مزیت افزایش قابلیت‌های قانون‌گذاری را — که ناشی از انجام تحلیل نیاز است — به‌دست آورند. در نتیجه ممکن است چه برای انجام تحلیل نیاز و چه در حق تقدم استفاده از مزیت‌های منتج از آن، ازسوی حزب حاکم در پارلمان، مقاومتی انجام گیرد.

۱۱. در نظر گرفتن تهدید زمانی فعالیت‌ها: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، برای انجام هر موردی، به تلاش فوری نیاز نیست. حتی در بسیاری موارد این کار دور از مصلحت است؛ به‌خصوص در قالب برنامه‌های توسعه پارلمان، ممکن است هیئت‌ها بهتر قادر باشند تا اهداف تحلیل نیاز را دنبال کنند. البته اگر هیئت‌ها با نظم و ترتیب خاصی این کار را انجام دهند و برنامه‌های توسعه به‌طور تصادفی دنبال نشوند. تغییرات سیاسی مکرر در یک پارلمان به این معناست که اصلاحاتی که امروز ممکن نیست احتمالاً فردا ممکن خواهد بود و بالعکس. برنامه تحلیل نیاز باید به‌طور مستمر در سطح کلان از نظر آثار مردم‌سالارانه آن مورد بازبینی قرار گیرد تا به موفقیت دست یابد.

۱۲. استفاده از فشارهای بیرونی: در تحلیل نیاز قانون‌گذاری، کار با سازمان‌های مدنی و گروه‌های ذی‌نفع بیرون پارلمان، به‌منظور ایجاد فشار برای اصلاح و ارتقای نقش پارلمان در نظام سیاسی، ضروری است.

۱۳. دنبال کردن پیوندهایی با پارلمان‌های هم‌سنخ: برقراری ارتباط تحقیقاتی با پارلمان‌های کشورهای همسایه یا کشورهایی که از نظر ظرفیت-ساخت، به پارلمان ما بیشتر شباهت دارند و در مرحله‌های مشابهی با ما در مسیر توسعه پارلمانی‌اند یا نظام‌های سیاسی مشابه ما دارند؛ فرصت مناسبی خواهد بود.

۱۴. به دنبال حمایت چندجانبه بودن: حمایت برنامه تحلیل نیاز ازسوی حامیان متعدد در نظام سیاسی، می‌تواند پذیرش تقویت نقش پارلمان و قانون‌گذاری را آسان‌تر کرده و هزینه‌های سیاسی مربوط به هر حمایت‌کننده‌ای را کاهش دهد. همچنین همکاری با حامیان متعدد به همراه غنی‌سازی برنامه و تسهیل انجام کار، به انعطاف‌پذیری نیازمند است؛ چراکه طرح‌های هیئت تحلیل نیاز به برنامه و انتظارات حمایت‌کنندگان نیز

وابسته است و باید همواره سناریوهای جایگزین در فعالیتهای موردی یا اندازه نقش و کارکرد پارلمان آماده باشد تا اگر گزینه‌ای با موفقیت روبه‌رو نشد، جایگزین آن ارائه شود.

از این رو می‌توان تحلیل نیاز قانون‌گذاری را در مجموعه پرسش‌هایی که اولویت‌های قانون‌گذاری را نیز شامل می‌شود خلاصه و جمع‌بندی کرد. به‌طوری که انجام یک تحلیل نیاز در یک محیط بومی با استفاده از آن ممکن گردد.

منابع و مأخذ

- السون، دیوید ام. *نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
- رابینسون، ویلیام اچ. *معرفت و قدرت: پیوند ضروری میان پژوهش و کار قانون‌گذاری*، ترجمه رضا جلالی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- Andeweg, R. "Executive - Legislative Relations in The Netherlands", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, (2), 1992.
- Ayh, A. (ed.). *The Emergence of East Central European Parliaments - The First Steps*, Budapest, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, 1994.
- Bailey, Sydney D. *British Parliamentary Democracy*, 3d ed., Boston: Houghton Mifflin, 1971.
- Bandeira, C. Leston. *From Legislation to Legitimation*, London, Rou Thedge, 2004.
- Bandeiras, C. Leston & Philip Norton. *Parliamentary Institutions Basic Concepts*, UNDP and Office of The National Assembly of Viet Nam, 2005.
- Banderias, C. Leston (eds.). "Southern European Parliaments in Democracy-Special Issue" of *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, 2, (2003).
- Berger, Stephan & Piere Pat. Isman' Fn, USAID. *Handbook on Legislative Strangthening*, Techincal Publication Series, Washington, 2000.
- Bergman, T. & E. Damgaard (eds.). *Delegation & Accountability in European Integeration*, London, Frank Cass, 2000.
- Best, H. & M. Cotta (eds.). *Parliamentary Representative in Europe 1848 - 2000*, Oxford, *Oxford Uni. Press*, 2000.
- Blondel, J. "Legislative Behaviour: Some Steps Towards a Cross" - *National Measurment & Opposition*, Vol. 5, (1), 1970.
- Blondel, J. *Comparative Government-an Introduction*, Hemel Hempstead, Philip Allan, 1990.
- Blondel, Jean. *Comparative Legislatures*, EngleWood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, 1973.

- Boldwin, N. & D. Shell (eds.). *Second Chambers*, London, Frank Cass, 2001.
- Bowler, S., D. Farrell & R. Katz (eds.). *Party Discipline & Parliamentary Government*, Ohio State Uni. Press, 1999.
- Center For education Integrating Science Mathematics & Computing (CEISMC) *Needs Assessment Matrix*, Georgia Tech's College of Science, 1999.
- Clements, Quinton. *Rebuilding Parliamentary Rull Post Conflict: Legislative Needs Assessment Solomon Islands*, UNDP, 2001.
- Common Wealth Parliamentary Association (CAP). *Parliament & The Media: Building An Effective Relationship*, New Delhi, 2000.
- Copeland G. W. & S. Patterson (eds.). *Parliaments in The Modern World - Changing Institutions*, Michigan, The Uni. Of Michigan Press, 1997.
- Damgaard, Erik, (ed.). *Parliamentary Change in The Nordic Countries*, Oslo: Scandinavian University Press, 1992.
- Davidson, E. J., *Theory-based Needs Assessment*, Canadian Evaluation Society & American Evaluation Asseciation conference, 2005.
- Davidson, Roger. *The Role of The Congressman*, New York: Pegasus, 1992.
- Davies, Michael. *Needs Assessment of The GUYANA National Assembly*, Commonwealth Parliamentary Staff, 2005.
- Dolton, Russell J. *Politics in west Germany*, Gleview, IL: Scott, Foreman, 1989.
- Döring, H. (ed.). "Southern European Parliaments in Democracy-Special Issue", of *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, 2, (2003).
- Farachio, Mario. *Constitutional & Parliamentary Information*, Madrid, 1995.
- Farrell, D. *Comparing Electoral Systems*, London, Macmillan, 1998.
- Franklin, M. & P. Norton (eds.). *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
- Franko, Maja. *The Role of Civil Society In European Parliaments*, The National Council of The Republic of Slovenia, 2002.
- Franks, C. E. S. *The Parliament of Canada*. Toronto: University of Toronto, 1987.
- Frears, Dohn. "The French Parliament: Loyal Workhorse, Poor Watchdog", in Norton Philip (ed.). *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990.
- Gardner, Bob. *Effective & Responsive needs Assessment*, IFIA, 2002.
- Gerlich, Peter. "The Institution of European Parliaments", in Korxberg Allen (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York: Mackay, 1973.
- Grant J., *Learning Needs Assessment: Aassessing The Need*; Open Uni. Miton Keynes; 2001.
- Greenberry, A., and Ryan Watkins, *Training Needs Assessment: A Contradiction in Terms?* Washington, 1998.

- Hazan, R. (ed.). "Cohesion & Discipline in Legislatures: Political Parties, Party Leadership, Parliamentary Committee and Governance-Special Issue" of *The Journal of Legislative*, Vol. 9, (4), 2003.
- International Society for performance Improvement (ISPI). *Instractional Design & Development*, 1998.
- Iowa State Uni. Extension. *Needs Assessment Strategies for Community, Groups & Organization*, 2000.
- IPU and UNESCO. *Handbook on Parliamentary Performance*, Paris, 2003.
- Johnson, John K. & Robert T. Nakamura. *Legislatures & Good Governance*, UNDP, 1999.
- Johnson, John K. *An Over View of The Three Functions of a Legislature: Trends in The Field of Legislative Development*, SUNY International Development Group, Belgium, 2001.
- Johnson, John K. With Jesse Biddle, *Understanding Representation: Implications for Legislative Strengthening*, UNDP, 2000.
- Kim, C. L., J. D. Bokkan, L. Turan & M.E. Jewell. *The Legislative Connection*, Durham, Duke Uni. Press, 1984.
- King, Anthony. *Models of Executive - Legislative Relations: Great Britain. France & West Germany*. *Legislative Studies Quarterly*, 1, 1976.
- Kornberg, A. and L. Musolf (eds.). *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC, Duke Uni. Press, 1970.
- Krafchik, Warren & Joachim Wehner. *Legislatures & Budget Oversight: Best Practices, Kazakhstan Revenue Watch*, Almaty, 2004.
- Lees, John D. and Malcom Show (eds.). *Committee in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, NC: Duke University Press, 1979.
- Liebert, U. & M. Cotta (eds.). *Parliament & Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990.
- Liebert, Wrike & Maurizio Cotta (eds.). *Parliament & Democratic Consolidation in Southern Europe*, London: Pinter, 1990.
- Lijphart. *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1994.
- Lippman, Hal & Jan Emmert. *Assiting Legislatures in Developing Countries*, Centre For Development Information & Evaluation, 1997.
- Loewenberg, Gerhard & Samnel C. Patterson. *Comparing Legislatures Boston*: Little, Brown, 1979.
- Loewenberg, Gerhard. *Parliament in The German Political System*. NY: Cornell University Press, 1967.

- Longley, L. D. & A. Ayh (eds.). "The Changing Roles of Parliamentary Committees", *Working Papers on Comparative Legislative Studies II*, Appleton WI Research Committee of Legislative Specialists of The IPSA, 1997.
- Longley, L. D. & D. Zajc (eds.). "The New Democratic Parliaments: The First Years-Working Papers on Comparative Legislative Studies III", Appleton WF, research Committee of Legislative Specialists of The IPSA, 1998.
- Longley, L. D. (ed.). "The Role of Legislatures and Parliaments", in Democratizing & Newly Democratic Regim, *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, Appleton WI, Research Committee of Legislative Specialists of The IPSA, 1994.
- Longly, L. & R. Davidson. *The New Roles of Parliamentary Committees*, London, Frank Cass, 1998.
- Lord, Bryce. *Modern Democracies*, London, Macmillan Company, 1921.
- Marongiu, Antonio. *Medieval Parliaments: A Comparative Study*, London: Eyre & Spottiswoode, 1968.
- Marriam-Webster's Dictionary Law*; 2005 & *Worldnet Princeton University*, 2003.
- Mataure, Michael. *Roles of Mps: Representation & Constituent Relations*, SADC, 2003.
- Mccaslin, N. L. & J. P. Tibeziinda. *Assessing Target Group Needs*; FAO (Sustainable Development Department), 2000.
- McCaslin, N. L. & Jovan P. Tibeziinda. *Assessing Target Group Needs*, Ohio States uni, 2003.
- Mery, Y. & A. Knapp. *Government & Politicis in Western Europe - Britain, France, Italy, West Germany*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1998.
- Mezey, M. *Comparative Legislatives*, Durham, NC, Duke Uni. Press, 1979.
- Mezey, Michael, L. *Comparative Legislatures*. Durham, NC: Duke University Press, 1979.
- Moe, Ronald C. & Steven C. Teel. *Congress as Policy Makers: A Necessary Reappraisal*, Political Science Quarterly, 1970.
- Morgan, Michael, Nelson Delailomaloma and David Hegarty. *Building The Parliamentary Process: Legislative Needs Assessment Fiji Islands*, UNDP, 1999.
- Morgenstern, S. & B. Nacif (eds.). *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge Uni. Press, 2002.
- Müller, W. & T. Saalfeld (eds.). "Members of Parliament in Western Europe: Roles & Behaviour Special Issue", of *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3, (1), 1997.
- Norton, P. & N. Ahmed (eds.). *Parliaments of Asia - Special Issue of The Legislative Studies*, Vol. 4, 4, (1998).
- Norton, P. (ed.). *Legislatures*, Oxford, Oxford Uni. Press, 1992.
- Norton, P. (ed.). *Parliaments & Pressure Groups in Western Europe*, London, Frank Cass, 1999.

- Norton, P. "Introduction: The Institution of Parliament's", *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- Norton, P. "Parliaments: Framework For Analysis", *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1990.
- Norton, P. "The Legislative Powers of Parliament", in Flinterman C., Willenterring A. & Woddington L. (eds.). *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerpen, Maklu uitgevers, 1994.
- Norton, P. & D. Olson. "The New Parliaments of Central & Eastern Europe - Special Issue" of *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, 1, (1996).
- Norton, P. (ed.). *National Parliaments & The European Union*, London, Frank Cass, 1996.
- Norton, P. (ed.). *Parliaments & Citizens in Western Europe*, London, Frank Cass, 2002.
- Norton, P. (ed.). *Parliaments in Western Europe*, London, Frank Cass, 1998.
- Norton, P. "Parliament & Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer", *Teaching Politics*, 13, (1984).
- Norton, P. *Dose Parliament Matter?* London, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Norton, Philip. *The Organization of Parliamentary Parties*, in S. A. Walkland (ed.), *The House of Commons in The Twentieth Century*, Oxford: Clarendon, 1979.
- OECD. *OECD Report on Parliamentary Relation*, Puma, 2001.
- Ohio Legislative Service Commission. *A Guidebook for Ohio Legislative: Legislative Oversight*, 2002.
- Oleszek, Walter J. *Congressional Procedures & The Policy Process*, Washington, DC: CQ Press, 1978.
- Olson, D. & Crowthers (eds.). *Committees in Post - Communist Democratic Parliaments: Comparative Institution Alization*, Ohio State Uni. Press, 2003.
- Olson, D. & D. Simon Maurice. "The Institutional Development of a Minimal Parliament: The Case of The Polish Sejm". In White Stephen & Nelson Daniel (eds.), *Communist Politics*, London: Macmillan & New York: New York Uni. Press, 1986.
- Olson, David M, & Michael L. Mezey. (eds.). *Legislatures in The Policy Process*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1991.
- Olson, David M. "Parliaments & Public Policy", in David M. Olson & M. L. Mezey, (eds.). *Legislatures in The Policy Process*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1991.
- Olson, David M. *The Legislative Process: A Comparative Approach*, 1980, New York: Harper & Row.
- Ornstein, Norman (ed.). *The Role of The Legislature in Western Democracies*. Washington, DC: AEI, 1981.
- Packenham, R. *Legislatures & Political Development*, in Kornberg A. & Musolf, L. (eds.). *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC, Durham Uni. Press, 1970.

- Parliamentary Centre & World Bank Institute. *A Conceptual Framework for Measuring Parliamentary Performance*, Canada, 2005.
- Pasquino, G. *Executive - Legislative Relations in Southern Europe* in Gunther R., Diamandouros N. & Puhle H. D. (eds.). *The Politics of Democratic Consolidation*, The John Hopkins Uni. Press, 1995.
- Patterson, S. & Mughan (eds.). *Senates: Bicameralism in The Contemporary World*, Ohio Uni. Press, 1999.
- Pitkin, Hannah. *The Concept of Representation*. Berkeley, Uni. Of California Press, 1983.
- Polsby, N. "Legislatures", in Greenstein F. L. & Polsby N. W. (eds.) *Handbook of Political Science V*, Reading - Mass, Addison - Wesley, 1975.
- Ripley, Randall. *Congress : Process & Policy*, 3d ed. New York, W. W. Norton, 1983.
- Ross K. (ed.). "Parliamentary Affairs", *Special Issue on Women in Parliament*, Vol. 55, (1), 2002.
- Rouda, R. H. & Mitchell E. Kusy. *Need Assessment the First step*, Niagara Paper Company, 1995.
- Rush, M. *The Role of The Member of Parliament Since, 1868*, Oxford Uni. Press, 2001.
- Salvador, Guereza. *Needs Assessment Techniques*, Washington, 1990.
- Searins, Donald D. *New Roles for Post War British Politics: Ideologues, Generalists, Specialists & The Progress of Professionalization in Parliament*, *Comparative Politics*, 19, 4, 1987.
- Shaw, Malcolm. "Conclusion. In Lees John D. & Shaw Malcolm" (eds.). *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham. NC: Duke Uni. Press, 1979.
- Shorter *Oxford Dictionary*, 2005.
- Sink, D. L. *Needs Assessment Report*, Associates, inc. 2001.
- Sleeth, Peggy, M. Fuller, D. Hitchcock. *Needs Assessment Tolls*, *New England Soundingline*; 1994, Vol. 4, No. 3.
- The Randomhouse Unabridged Dictionary*, 2006 and *America Heritage Dictionary*, 2004.
- Truman, David. *The Governmental Process*, New York: Knopf, 1951.
- UNDP. *Internal Organization of The Legislative Branch*, 2005.
- UNDP. *Bangladesh's Parliamentary Needs Assessment*, 1999.
- UNDP. *Assisiting Legislatives*, 2003.
- UNDP. *The Legislature and Constituency Relations*, 2005.
- UW, 2005. *Community Needs Assessment : Methodology & Limitations*, Dalas, 2005.
- Wayne, Stephen J. *The Legislative Presidency*, New York: Harper & Row, 1978.
- Wood, David M. "The British House of Commons & Industrial Policy", In Olson David M. & Mezey M. L. (eds.). *Legislatures in The Policy Process*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1991.
- Wright State University. *Needs Assessment Guideline*, Ohio, 2006.