

تنظیم کارکرد نمایندگی حوزه انتخابیه؛ حلقه مفقوده نظم حقوقی مجلس شورای اسلامی در جمهوری اسلامی ایران

حسن اعمائی،* مهدی زینالو** و عاطفه مرادی اسلامی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۱/۲۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۱۸۱-۱۴۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

بسیاری از کشورها کارکرد «نماینده‌گی» را در کنار قانونگذاری و نظارت از وظایف اصلی نمایندگان پارلمان محسوب می‌کنند. این کارکرد اگرچه کمتر مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته اما در ادبیات موضوعی حول مطالعات پارلمان از ردپایی برجسته برخوردار است. کارکرد نمایندگی با چهار گونه پاسخ‌دهی سیاسی، خدمت‌ی، تخصیصی و نمادین به حوزه‌های انتخابیه (مکانی خارج از مقر پارلمان در مرکز سیاسی) مرتبط است. نظام‌های سیاسی می‌توانند از طریق تنظیمات نهادی متناسب و وضع مجموعه‌ای از قوانین به تنظیم‌گری در روند اعمال کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان بپردازند. در جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد نمایندگان مجلس شورای اسلامی با توجه به طراحی نهادی و نظام انگیزشی موجود بیش از حد به سمت پاسخ‌دهی خدمت‌ی و نگاه‌های محلی سوق پیدا کرده‌اند. در این ساختار نمایندگان معمولاً پیش از آنکه وظایف کلان مجلس حول قانونگذاری و نظارت را مدنظر قرار دهند، تلاش خود را صرف برقراری الگوها و شبکه‌های ارتباطی مؤثر در حوزه‌های انتخابیه می‌کنند تا بتوانند انتخاب مجدد خود را تضمین کنند. این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی نقش نظام انگیزشی متأثر از زنجیره نهادی بر غلبه محلی‌گرایی در رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی را بررسی کرده که نشان می‌دهد در غیاب نهادهای مکمل مهمی از قبیل مجلس دوم، احزاب کارآمد، نظام انتخاباتی حزب‌محور و قواعد داخلی متناسب در مجلس شورای اسلامی، نمایندگان که باید طبق اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی پاسخگوی تمام ملت باشند؛ به سمت تمرکز بیش از حد بر امور حوزه انتخابیه سوق داده شده‌اند. پرسش اصلی پژوهش این است که اساساً کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان در مقام پاسخگویی به حوزه انتخابیه از چه مختصات و ویژگی‌هایی برخوردار است و آیا می‌توان از لحاظ هنجاری الگوی خاصی برای کارکرد نمایندگی حوزه انتخابیه اعضای پارلمان مشخص کرد؟

کلیدواژه‌ها: : پارلمان؛ کارکرد نمایندگی؛ حوزه انتخابیه؛ پاسخ‌دهی

* دانش‌آموخته دکتری جامعه‌شناسی سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛ Email: hasanemaei@gmail.com

** دانش‌آموخته دکتری سیاستگذاری عمومی، دانشکده مدیریت اقتصاد و مهندسی پیشرفت، دانشگاه علم و صنعت ایران؛ Email: m.zeinaloo@gmail.com

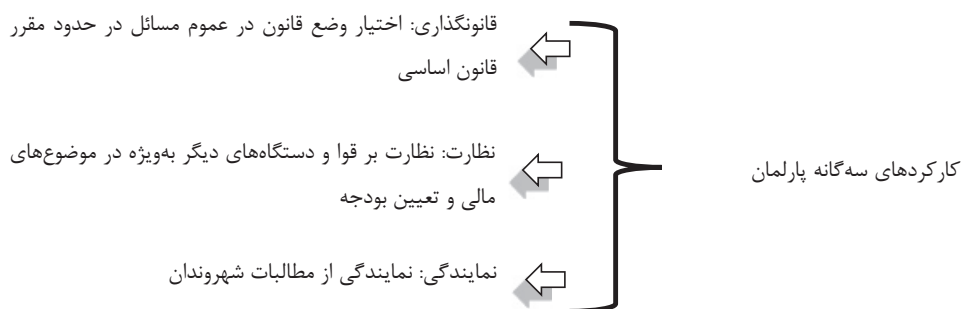
*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران؛ Email: a.moradi.eslami@yahoo.com

مقدمه

پارلمان در مقایسه با سایر نهادهای عمومی، مهم‌ترین نهاد دمکرات دولتهای مدرن محسوب می‌شود. به‌طوری‌که در قوه قضائیه انشای احکام باید فارغ از فشار افکار عمومی مبتنی بر عدالت و انصاف، در چارچوب قوانین موضوعه صادر شود؛ در قوه مجریه نیز معمولاً تصمیمات اساسی را سیاستمداران بوروکرات پشت درهای بسته اتخاذ می‌کنند و این تصمیمات از مشارکت مردمی اندکی بهره‌مند می‌شود اما پارلمان به‌نظر تنها نهاد عمومی است که تعامل با شهروندان و رایزنی عمومی ویژگی ذاتی آن را تشکیل می‌دهد.

پارلمان هم نهاد قانونگذار، هم نهاد نظارتی و درنهایت هم نهاد نمایندگی است، بنابراین عملکرد اعضای پارلمان باید نشانی از این کارکردها را در خود داشته باشد. این سه کارکرد به‌رغم هم‌پوشانی، از ماهیتی مجزا برخوردار است. اما از آنجاکه کارکرد نمایندگی پارلمان تجلی آشکاری در عرصه سیاستگذاری ندارد کمتر در منابع علمی مورد بررسی قرار گرفته و توجه پژوهشگران پارلمانی بیشتر به‌سمت کارکردهای قانونگذاری و نظارت بوده است.

شکل ۱. کارکردهای پارلمان



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با وجود اینکه منابع پژوهشی و ادبیات موضوعی در ایران عمدتاً حول دو کارکرد نخست پارلمان بوده است اما در عمل بخش چشمگیری از زمان نمایندگان صرف

اعمال کارکرد نمایندگی می‌شود و با عنایت به انتخاب محلی و جغرافیایی نمایندگان، فعالیت‌ها و شبکه‌های ارتباطی نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه یعنی مکانی خارج از نهاد پارلمان بخش گسترده‌ای از زمان آنها را به خود اختصاص می‌دهد. در چنین شرایطی به‌نظر می‌رسد سامان‌دهی کارکرد «نمایندگی» از طریق تعریف دقیق آن و همچنین تعیین اختیارات، مسئولیت‌ها و محدودیت‌های نمایندگان از الزامات جدی ارتقای عملکرد مجلس شورای اسلامی باشد.

در این مقاله نخست از لحاظ نظری مفهوم کارکرد نمایندگی^۱ مورد بررسی قرار می‌گیرد و تفاوت آن با معنای عام نمایندگی مشخص می‌شود و در ادامه ماهیت کارکرد نمایندگی و رابطه آن با کارکردهای قانونگذاری و نظارت مورد بحث قرار می‌گیرد. این مقاله در ادامه با نگاهی به وضعیت ایران جایگاه کارکرد نمایندگی مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی و قوانین عادی جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهد و در پایان توصیه‌های سیاستی به‌منظور اصلاح وضع موجود ارائه می‌شود.

۱. پیشینه پژوهش

همان‌طور که بیان شد در دمکراسی‌های مدرن، کارکرد نمایندگی یکی از وجوه مهم نهاد پارلمان است و پیوند محکمی با حوزه انتخابیه جغرافیایی دارد. با وجود این در مقایسه با کارکردهای قانونگذاری و نظارت، ادبیات موضوعی حول کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان بسیار ناچیز بوده است. در این خصوص می‌توان به مقاله نویسندگان آمریکایی ایولا و کارپس^۲ (۱۹۷۷) اشاره کرد که کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان را در چارچوب چهار گونه پاسخ‌دهی^۳، سیاستی^۴، خدماتی^۵، تخصیصی^۶ و نمادین نسبت به گروه‌های

1. Representation

2. Eulau and Karpis

3. Responsiveness

4. Policy

5. Service

6. Allocative

مختلف تبیین کرده‌اند (Eulau and Karpis, 1977: 241-247). ریچارد فنو^۱ استاد علم سیاست و پارلمان‌پژوه مطرح آمریکایی نیز در کتابی با عنوان *چالش‌های نمایندگی* کنگره^۲ به بررسی نقش کارکرد نمایندگی مرتبط به حوزه انتخابیه و الگوهای ارتباطی اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا در حوزه‌های انتخابیه‌شان می‌پردازد. او در هر فصل به صورت موردی فعالیت‌های برخی نمایندگان را در حوزه انتخابیه‌شان مورد بررسی قرار داده است. فنو در این اثر بیان می‌کند که در ایالات متحده آمریکا ادبیات موضوعی بیشتر مختص کارکرد قانونگذاری و الگوهای رأی‌دهی فردی یا جمعی نمایندگان درون کنگره بوده است و فعالیت آنها در حوزه‌های انتخابیه‌شان (مکانی خارج از پایتخت سیاسی) کمتر مورد کندوکاو قرار گرفته است (Fenno, 2013: 5).

جاناثان گولد^۳ استاد حقوق دانشگاه ییل نیز در مقاله‌ای به بررسی نقش قوانین در شیوه اعمال کارکرد نمایندگی اعضای مجلس نمایندگان می‌پردازد. او معتقد است مجموعه متفاوتی از قوانین در قالب آنچه قوانین دموکراسی نامیده می‌شود شیوه اعمال کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان را معین می‌کند و بنابراین شیوه اعمال کارکرد نمایندگی و پاسخگویی نمایندگان کنگره به حوزه‌های انتخابیه متأثر از مجموعه‌ای از قوانین گوناگون است (Gould, 2021: 766). اندرو رفلد^۴ در کتابی با عنوان *مفهوم حوزه انتخابیه*^۵ به ریشه‌یابی علت همه‌گیری حوزه‌های انتخابیه جغرافیایی می‌پردازد. نویسنده معتقد است که در اکثر دموکراسی‌های مدرن، نمایندگی جغرافیایی یکی از ویژگی‌های مهم طراحی قوای مقننه بوده و در این راستا طبیعی است اگر نمایندگان به دنبال انتخاب مجدد خود باشند و نسبت به شهروندان ساکن در حوزه انتخابیه جغرافیایی خود پاسخگو باشند کما اینکه اگر حوزه‌های انتخابیه مبتنی بر مؤلفه‌های دیگری از قبیل نژاد، حرفه، مذهب، جنسیت

1 . Richard Fenno

2 .The Challenge of Congressional Representation

3 .Jonathon Gould

4 .Andrew Rehfeld

5 .The Concept of Constituency –Political Representation

و غیره تعیین می‌شد خواه‌ناخواه پاسخگویی نمایندگان مبتنی بر این مؤلفه‌ها تغییر می‌کرد (Rehfeld, 2005: 4, 146).

در مطالعات حقوقی ایران نیز این فقدان منابع بیشتر نمایان است و اکثر نویسندگان یا از کنار مفهوم کارکرد محلی نمایندگان مجلس شورای اسلامی عبور کرده‌اند یا صرفاً به صورت ضمنی و محدود به آن پرداخته‌اند؛ برای مثال هاشمی در کتاب *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران* صرفاً اشاره کرده است که نمایندگی ماهیت وجودی پارلمان را تشکیل می‌دهد درحالی‌که قانونگذاری و نظارت اعمال حقوقی پارلمان به‌شمار می‌رود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۲۹). سلطانی در مقاله‌ای به بررسی مفهوم نمایندگی نزد نمایندگان مجلس اول مشروطه در ایران می‌پردازد و نخستین نشانه‌های پیدایش رویکردهای ملی و محلی به نهاد نمایندگی را جستجو می‌کند و معتقد است در آن زمان این مفهوم با ابهام‌های مهمی مواجه بوده و مرزهای آن با مفاهیمی از قبیل وکالت روشن نبوده است (سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۷۳). نجفی نیز در گزارشی مفصل مطرح می‌کند که به‌موجب اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی نماینده مجلس شورای اسلامی در درجه اول قانونگذار و ناظر بر اجرای قانون است که در برابر تمامی ملت مسئول است اما وظایف حوزه بومی هر نماینده، به‌صورت قوانینی نانوشته و فاقد چارچوب مشخص و خارج از محدوده تعیین شده در قانون است. ازاین‌رو نماینده به تشخیص خود در ایفای نقش در حوزه انتخاباتی‌اش اقدام می‌کند. نویسنده معتقد است در این ساختار گرچه نماینده مجلس اختیار اجرایی ندارد و در حوزه انتخابیه نیز وظیفه‌اش نظارت بر نحوه اجرای قانون و مصوبات و بودجه بوده است، اما در عمل در نظام فعلی انتخابات مجلس نماینده به بازوی فشار برای رسیدگی به امور جزئی و محلی حوزه انتخابیه تقلیل یافته است (نجفی، ۱۴۰۰: ۳).

پنجاه‌وپنجاه پور (۱۳۹۹) در پژوهشی حول ساختار حکمرانی محلی معتقد است که در مدل موجود توزیع قدرت سیاسی، حوزه‌های محلی و مشکلات پرشمار آن سبب می‌شود که جمعیت رأی‌دهندگان برای رفع مشکلات محلی خود انتظار

بالایی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی داشته باشند و در عمل نماینده را میان مسئولیت‌های ملی و محلی و رسیدگی به سایر وظایف نمایندگی دچار مشکل کنند.

همان‌طور که دیده می‌شود در مقایسه با کارکردهای قانونگذاری و نظارت آثار اندکی در ایران به بررسی الگوهای رفتاری نمایندگان در حوزه انتخابیه پرداخته‌اند. از این جهت، باید نوآوری این مقاله را در بررسی الگوها و شیوه‌های پاسخ‌دهی نمایندگان مجلس در حوزه‌های انتخابیه دید، مسئله‌ای که تاکنون یا نادیده انگاشته شده و یا بسیار اندک مورد بررسی قرار گرفته است.

۲. مفهوم‌شناسی کارکرد نمایندگی پارلمان

۲-۱. مفهوم نمایندگی

نمایندگی را می‌توان یکی از قدیمی‌ترین واژگان رایج در حقوق اساسی و علم سیاست دانست. در تعریف نمایندگی به معنای عام حقوقی گفته‌اند: «نماینده، عنوان کسی است که عملی حقوقی برای دیگری و به نام او کند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۶۹۰). این عمل حقوقی اگر برحسب امر قانون باشد، مثل ولایت بر محجوران یا قیمومیت، نمایندگی قانونی و اگر با رضایت طرفین و ناشی از عقد و اراده طرفین باشد مثل وکالت، نمایندگی قراردادی نامیده می‌شود (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۱۲۷).

در اصطلاح حقوق اساسی، امروزه نماینده به معنای خاص، به کسی گفته می‌شود که طبق قوانین و مقررات، پس از اعلام نامزدی خویش با آرای عمومی همه مردم یا اکثریت مردم به عنوان نماینده مجلس انتخاب می‌شود. بنابراین نمایندگی پارلمان، تأسیسی و مبتنی بر قرارداد در معنای حقوقی صرف نیست و الزام قراردادی نیز مابین طرفین ایجاد نمی‌کند بلکه نمایندگی بر رابطه‌ای سیاسی و حقوقی بین نمایندگان پارلمان و شهروندان به مثابه موکلان آنها دلالت دارد که از طریق سازوکار انتخابات خلق می‌شود (سلطانی، ۱۳۹۰: ۱۶۶). جیوانی سارتوری دانشمند ایتالیایی

برجسته علم سیاست نیز نمایندگی سیاسی را ترکیبی از نمایندگی به معنای حقوقی و نمایندگی به معنای جامعه‌شناختی (سیاسی) می‌داند (Sartori, 1968: 466). در این راستا برخی نویسندگان معتقدند در نمایندگی سیاسی، مسئله انتخاب مجدد^۱ تا حدودی کارکرد الزام قراردادی در حقوق خصوصی را ایفا می‌کند و می‌تواند هم‌سویی بین دیدگاه رأی‌دهندگان و نمایندگان منتخب ایجاد کند (Pettit, 2010: 426)، به عبارتی نیاز نمایندگان به رأی شهروندان در دور بعد انتخابات باعث می‌شود آنها تا حد ممکن از مطالبات شهروندان رأی‌دهنده و تعهداتی که به آنها داده‌اند، عدول نکنند.^۲

ریشه‌های مفهوم نمایندگی در معنای رابطه سیاسی را باید در پارلمان‌های اولیه اروپای قرون وسطا^۳ جستجو کرد؛ قدرت سیاسی در اروپای قرون وسطا میان پادشاه، خدمه و کارکنان وی به مثابه بازوی اجرایی پادشاه، اشراف، برخی از گروه‌های اجتماعی منسجم - زمین‌داران، روحانیون و شخصیت‌های برجسته ساکن در شهرها - تقسیم می‌شد. به طوری که پادشاهان در برخی کشورهای مهم اروپایی این گروه‌های صاحب قدرت را برای تشکیل انجمن‌هایی به کاخ‌هایشان فرا می‌خواندند تا حول موضوع‌هایی از قبیل جنگ و صلح و افزایش درآمدهای دولتی با آنان مشورت و رایزنی کنند. این انجمن‌های مشورتی را می‌توان طلعه پارلمان‌های مدرن در قرون آتی دانست.

انجمن‌های قرون وسطایی، پارلمان‌های مدرن اروپا، کنگره ایالات متحده آمریکا و سایر قوای قانونگذاری در کشورهای در حال توسعه، همگی ادعایی مشترک مبنی بر جانشینی و نمایندگی ملت را دارند؛ اما این گزاره در زمان‌ها و ساختارهای اجتماعی - فرهنگی مختلف دلالت‌های متفاوتی داشته است. بنابراین مطمئناً مفهوم آن در جامعه منزلتی قرون وسطا با جامعه طبقاتی در حال دمکراتیک شدن اروپا یکسان

1. Re-election

۲. دیوید مایهو پارلمان‌پژوه آمریکایی نمایندگان را جستجوکننده صرف انتخاب مجدد می‌نامد (Mayhew, 1974: 5-6).

۳. برای نمونه این مجالس اولیه در اسپانیا Spanish Cortes، در فرانسه State General و در انگلستان پارلمان نامیده می‌شدند. (Howard Lord, 1930: 125)

نبوده است.^۱ برای نمونه در جوامع منزلتی نمایندگان می‌توانستند نصب شوند یا جایگاه نمایندگی را مانند مجلس لردهای بریتانیا به ارث برند؛ اما در دموکراسی‌های مدرن شرط ضروری نمایندگی، انتخاب با رأی‌گیری در حوزه‌های انتخابیه معین است (Loewenberg, 2011: 80).

علاوه بر این مفهوم کلی از نمایندگی سیاسی که به‌مثابه مفهومی اساسی در سیاست مدرن و دولت‌های دموکراتیک خودنمایی می‌کند، مفهوم مضیق‌تری از نمایندگی وجود دارد که می‌توان آن را در قالب یکی از کارکردهای مشخص قوه مقننه در کنار کارکردهای قانونگذاری و نظارت شناسایی کرد که از ماهیتی مکان‌مند برخوردار است. این کارکرد را می‌توان هم از زاویه رابطه فردفرد نمایندگان با حوزه انتخابیه و هم از زاویه رابطه پارلمان به‌مثابه یک کل و مجموعه رأی‌دهندگان یک واحد سیاسی مورد بررسی و مذاقه قرار داد (Pettit, 2010: 426) که در ادامه این مفهوم از نمایندگی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲-۲. مطالعات نمایندگی و مسئله حوزه انتخابیه

معمولاً این انتظار از نمایندگان پارلمان وجود دارد که در سطح ملی به سیاستگذاری پردازند اما از آنجاکه در اکثر واحدهای سیاسی نمایندگان پارلمان معمولاً به‌صورت محلی و جغرافیایی انتخاب می‌شوند، مطالبات حوزه انتخابیه نقش مهمی در عملکرد نمایندگان دارد و آنها از حیات سیاسی سیالی بین پایتخت سیاسی و حوزه‌های انتخابیه برخوردارند. کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان در مقایسه با کارکردهای قانونگذاری و نظارت به‌شدت محلی و با موکلان در حوزه انتخابیه مرتبط بوده است و به همین دلیل در مطالعات کارکرد نمایندگی، فعالیت‌ها و الگوهای ارتباطی^۲ نماینده منتخب در حوزه انتخابیه حائز اهمیت است. بنا به همین دلایل برخی

۱. جامعه منزلتی (Status Society) به قشربندی اجتماعی اشاره دارد که در آن افراد و گروه‌ها در نظام اجتماعی سلسله‌مراتبی قرار می‌گیرند و براساس جایگاه و ویژگی‌های انتسابی و نه طبقه اقتصادی از سایر طبقات اجتماعی مجزا می‌شوند. (<https://www.britannica.com/topic/social-status>)

نویسندگان سیاست حوزه انتخابیه را سیاست ارتباطات یا پیوندهای محلی^۱ نامیده‌اند و معتقدند پژوهش‌ها حول کارکرد نمایندگی نیز با شناخت الگوهای ارتباطی نماینده با رأی‌دهندگان در حوزه انتخابیه آغاز می‌شود (Fenno, 2013: 4). اساساً باید دانست که نمایندگان حوزه‌های انتخابیه مختلف در خلأ به کنش سیاسی نمی‌پردازند بلکه سعی می‌کنند با توجه به ساختارهای اقتصادی-اجتماعی حوزه انتخابیه خود از قبیل مذهب، قومیت، ایدئولوژی سیاسی، وضعیت اقتصادی، احزاب و تشکلهای گوناگون جامعه مدنی شبکه‌های ارتباطی خود را بنا کنند. این الگوهای ارتباطی به دایره‌های متداخلی شبیه است که بزرگ‌ترین دایره دربردارنده همه ساکنان حقوقی حوزه انتخابیه جغرافیایی است، دایره کوچک‌تر دربردارنده شهروندانی است که می‌توان آنها را حامیان ضعیف نماینده برای انتخاب مجدد دانست، درنهایت حامیان سرسخت دربردارنده شهروندانی است که به‌صورت فعال از نماینده حمایت می‌کنند (Ibid., 2000: 6). شناخت این الگوها می‌تواند در تضمین کرسی نمایندگی و انتخاب مجدد نمایندگان در دوره‌های بعدی انتخابات اثرگذار باشد.

۳. اجزای کارکرد نمایندگی و الزامات تحقق آن

برخی پارلمان‌پژوهان کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان را در چارچوب مفهوم پاسخ‌دهی تعریف کرده‌اند، به عبارتی کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان دربردارنده پاسخ‌دهی آنها نسبت به گروه‌های متفاوت است و اساساً حضور مداوم نماینده در حوزه انتخابیه و ارتباط با شهروندان را می‌توان در راستای ارائه پاسخ‌دهی به شهروندان دانست. البته به دلیل مکان‌مند بودن کارکرد نمایندگی، شیوه‌های پاسخ‌دهی نیز می‌تواند متناسب با هر حوزه انتخابیه متفاوت باشد. به نظر می‌رسد با توجه به این نکات، کارکرد نمایندگی را باید یک روند^۲ دانست که طی زمان اعمال می‌شود. در این زمینه نویسندگان آمریکایی هاینز ایولا و پائول کارپس چهار گونه پاسخ‌دهی

1. Connection Politics

2. Process

نمایندگان پارلمان را معین کرده‌اند که در کنار یکدیگر کارکرد نمایندگی را شکل می‌دهد (Eulau and Karps, 1977: 241-247).

الف) پاسخ‌دهی سیاستی

پاسخ‌دهی سیاستی به روندی اشاره دارد که در آن نمایندگان مواضع و مطالبات حوزه‌های انتخابیه خود را حول موضوع‌های سیاستی در روند قانونگذاری و نظارت مدنظر قرار دهند. این‌گونه از پاسخ‌دهی الزاماً به معنای تصمیم‌گیری نمایندگان براساس آخرین نظرسنجی عمومی شهروندان در حوزه انتخابیه یا نقض استقلال رأی و ابتکار عمل نمایندگان نیست بلکه به‌نظر می‌رسد تأکید بر نوعی پیوند معنادار بین ترجیحات سیاستی رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه و کنش‌های رسمی نمایندگان است زیرا اساساً رأی‌دهندگان برای همین ترجیحات به نمایندگان منتخب رأی داده‌اند، بنابراین می‌توان آن را نوعی هم‌سوئی^۱ یا همراهی^۲ بین دیدگاه و نگرش‌های شهروندان رأی‌دهنده و نمایندگان آنها دانست (Ibid., 1977: 242). درنتیجه نقش حوزه انتخابیه و پاسخ‌دهی نمایندگان به آن تاحدی در کنش‌های قانونگذارانه و نظارتی آنها در پارلمان نمایان است.

با وجود این، در عرصه واقعیت برای بسیاری از شهروندان رأی‌دهنده، سیاستگذاری و موضوع‌های سیاسی در حاشیه قرار دارد و ازطرف‌دیگر خود نماینده ممکن است در فهم مطالبات سیاستی با مشکل روبه‌رو باشد، درنتیجه به‌نظر می‌رسد پاسخ‌دهی سیاستی از پیچیده‌ترین جنبه‌های پاسخ‌دهی به‌منظور مطالعه تجربی باشد زیرا ارزیابی پاسخ‌دهی سیاستی الزاماً در موضوع مشخص و زمان مشخص قابل اعمال نیست؛ بلکه آثار آن ممکن است در آینده‌ای دور و بلندمدت نمایان شود و در همین راستا استخراج شاخص‌های عینی نیز به‌منظور داوری شهروندان حول کارکرد قانونگذاری نمایندگان از پیچیدگی‌ها و ظرافت‌های خاصی برخوردار باشد.

1. Congruence

2. Concurrence

ب) پاسخ‌دهی خدماتی

پاسخ‌دهی خدماتی به خدمات غیرتقنینی^۱ ارائه شده نمایندگان برای گروه‌ها و افراد معین در حوزه انتخابیه اشاره دارد. این نوع پاسخ‌دهی به مزایا و منافعی مرتبط است که نمایندگان برای رأی‌دهندگان معین در حوزه انتخابیه فراهم می‌آورند و به تعبیری دیگر، می‌توان آن را خدمات حوزه انتخابیه^۲ نامید. ازجمله مصادیق این خدمات می‌توان پیگیری خواسته‌های شهروندان، دیدارهای رودررو،^۳ پرونده‌ها یا درخواست‌های موردی شهروندان^۴ را برشمرد (Ibid., 1977: 243). نمایندگان یا اعضای دفتر آنها در مورد نامه‌های شخصی و پرونده‌های موردی معمولاً به‌مثابه میانجی بین شهروندان حوزه انتخابیه و بوروکراسی‌های دولتی مداخله می‌کنند و در مواردی از قبیل تأخیر در پرداخت حقوق تأمین اجتماعی، موضوع‌های مالیاتی و شغلیابی به شهروندان یاری می‌رسانند و دسترسی آنها به منابع عمومی را تسهیل می‌کنند. البته این کمک‌ها به‌معنای دور زدن قوانین و مقررات یا نقض استقلال ساختار اداری موجود نیست بلکه نمایندگان یا کارپردازهای^۵ آنها از طریق مطالبه تسریع در روندهای اداری یا با آگاهی از ظرفیت‌های قانونی چنین درخواست‌هایی را پیگیری می‌کنند. این خدمات، ماهیتی غیرحزبی و عمومی دارند و فارغ از پیشینه سیاسی فرد درخواست‌دهنده، همه شهروندان مراجعه‌کننده را دربرمی‌گیرد (Rehfeld, 2005: 221). قابل توجه است که در برخی مجالس ازجمله کنگره آمریکا و مجالس انگلستان و استرالیا، قواعد رفتاری ناظر به حدود اختیارات و صلاحیت‌های این کارپردازان تدوین و راهنمای عمل نمایندگان قرار گرفته است.^۶ در واقعیت سیاسی برای بسیاری از نمایندگان فراهم کردن پاسخ‌دهی خدماتی برای

1. Non-legislative Service

2. Constituency Service

3. Constituency Surgery

4. Case work

5. Caseworker

۶. برای نمونه نک. Congressional Research Service؛ McKeown and Sloane, 2022.

شهروندان در مقایسه با نوشتن پیش‌نویس طرح‌های قانونی و حضور در کمیته‌های پارلمانی وظیفه مهمتری جلوه می‌کند و احساس رضایت بیشتری از این نوع پاسخ‌دهی کسب می‌کنند، در مقابل به نظر می‌رسد رأی‌دهندگان نیز نمایندگان‌شان را در وهله نخست از طریق خدمات حوزه انتخابیه یا تخصیص بودجه برای شهر خود مورد ارزیابی قرار می‌دهند. بنابراین در خیلی از پارلمان‌ها گسترده‌ترین و عمومی‌ترین فعالیت نمایندگان همین کمک‌های خدماتی است، خاصه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه در آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین اعضای پارلمان معمولاً و رای چنین کارکردهای خدماتی امکان کنش اندکی در پارلمان دارند. در نهایت باید تصریح کرد که پاسخ‌دهی خدماتی در مقایسه با پاسخ‌دهی سیاستی تأثیری آشکار و فوری در شکل‌گیری دیدگاه رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه دارد و از آنجاکه نمایندگان با انجام خدمات حوزه انتخابیه مسیر انتخاب مجدد خود را از دالان آنچه آرا شخصی^۱ نامیده می‌شود، هموار می‌کنند، پرداختن به این موضوع برای آنها به‌ویژه در حوزه‌های انتخابیه کوچک از اهمیتی مضاعف برخوردار است.

ج) پاسخ‌دهی تخصیصی

پاسخ‌دهی تخصیصی مبتنی بر تخصیص منابع و کالاهای عمومی^۲ برای حوزه انتخابیه جغرافیایی نمایندگان در بخش‌های مختلف کشاورزی، صنعت، آموزش، تجارت، گردشگری و غیره است که از طریق سیاست بده و بستانی^۳ بین نمایندگان و مسئولان اجرایی عمدتاً در پایتخت سیاسی اعمال می‌شود. این گونه از پاسخ‌دهی به جذب پروژه‌های محلی برای حوزه انتخابیه مرتبط است. اگرچه در این تخصیص منابع ممکن است برخی گروه‌های دارای منافع سهم بیشتری برند اما معمولاً منافع پاسخ‌دهی تخصیصی همه شهروندان حوزه انتخابیه را دربرمی‌گیرد. برای

1. Personal Vote

2. Public Goods

3. Pork – Barrel Politics

نمونه در سال ۲۰۰۱ پس از آنکه وزارت دفاع ایالات متحده آمریکا پروژه موسوم به جنگنده تهاجمی مشترک را در رقابت میان دو شرکت لاکهید مارتین و بوئینگ به شرکت لاکهید مارتین واگذار کرد، ریچارد گفهارد^۱ نماینده حوزه انتخابیه سنت لوئیز از ایالت میسوری با ابراز تأسف به دفاع از شرکت بوئینگ پرداخت،^۲ ریچارد گفهارد در این زمینه کارشناس نبود اما از آنجاکه شرکت بوئینگ در نزدیکی حوزه انتخابیه سنت لوئیز واقع شده بود به دفاع از این شرکت پرداخت زیرا در صورت اعطای پروژه به شرکت بوئینگ کل شهروندان حوزه انتخابیه گفهارد از آن منفعت می‌بردند (Rehfeld, 2005: 147).

به نظر می‌رسد انگیزه‌های سیاسی-انتخاباتی نمایندگان برای انتخاب مجدد یکی از عوامل تشدیدکننده انحراف در پاسخ‌دهی تخصیصی است بدین صورت که نمایندگان در سال آخر نمایندگی به منظور جلب نظر رأی‌دهندگان حوزه‌های انتخابیه تلاش بسیاری برای تصویب پروژه‌های عمرانی می‌کنند درحالی‌که بسیاری از این پروژه‌ها بدون پشتوانه کارشناسی لازم هستند.^۳

در همین راستا به نظر می‌رسد یکی از عوامل کمک‌کننده به پاسخ‌دهی تخصیصی صحیح، اولویت قرار دادن طرح‌های آمایش سرزمینی ملی و استانی به منظور بهره‌برداری بهینه از منابع و امکانات هر منطقه است. در فقدان طرح‌های آمایش سرزمینی صحیح معمولاً روند توزیع جغرافیایی منابع اقتصادی ازسوی نمایندگان و مقامات حوزه انتخابیه بدون توجه به ظرفیت‌های محلی و صرفاً مبتنی بر اهداف سیاسی کوتاه‌مدتی صورت می‌گیرد که می‌تواند هزینه‌ها و تبعات جبران‌ناپذیری برای هر واحد سیاسی به‌بار آورد و در بلندمدت به ضرر بومیان حوزه انتخابیه تمام می‌شود و مورد انتقاد قرار می‌گیرد. برای نمونه در ایران این طرح‌ها به طرح‌های سیاسی معروف شده‌اند که به دلیل حمایت برخی از سیاسیون کلنگ‌زنی شده و

1. Richard Gephardt

2. Richard Gephardt, Press Release, 26 October 2001. Retrieved from http://dickgehardt.house.gov/info/press_release/index.asp?ID=55.

۳. از این مسئله در ادبیات موضوعی تحت عنوان ادوار سیاسی بودجه (Political Budget Cycle) نام برده شده است.

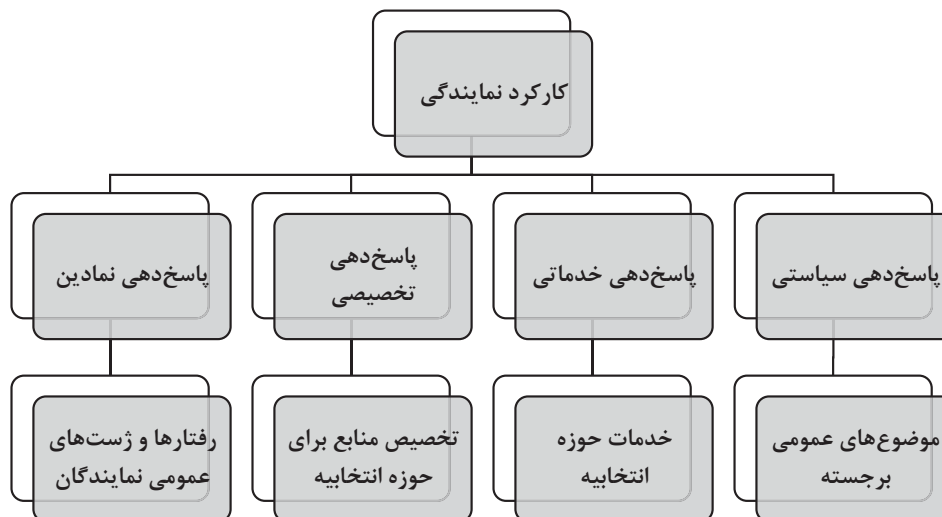
هزینه سرباری را بر بودجه عمرانی و دولتی تحمیل کرده‌اند.^۱

(د) پاسخ‌دهی نمادین

این‌گونه از پاسخ‌دهی نسبت به سایر گونه‌ها از مبنای روان‌شناختی بیشتری برخوردار است و بر نوعی هویت‌یابی مشترک مبتنی است. در اعمال این‌گونه از پاسخ‌دهی، نمایندگان به‌منظور کسب اعتماد و حمایت سیاسی شهروندان حوزه انتخابیه ژست‌های نمادین برجسته‌ای می‌گیرند. هدف این کنش‌های نمادین این است که نماینده پارلمان نشان دهد که نماینده حقیقی شهروندان است و نسبت به آنها پاسخگو است. پاسخ‌دهی نمادین بیشتر در نوع پوشش، زبان و رفتارهای نماینده خود را نشان می‌دهد و دارای خصیصه‌ای مناسکی است. در این نوع پاسخ‌دهی مهم است که رأی‌دهندگان احساس کنند که ازسوی عضو پارلمان نمایندگی می‌شوند و نماینده عضوی از جامعه آنهاست، این جنبه از پاسخ‌دهی می‌تواند فارغ از پاسخ‌دهی‌های سیاسی، خدماتی و تخصیصی نمایندگان صورت گیرد برای مثال نمایندگان علاقه دارند که نام شهر خود را از تریبون‌های رسمی بیان کنند، این موضوع برای مردم حوزه انتخابیه حائز اهمیت است که نام و نشان آنان در پارلمان مطرح شده است. به‌نظر می‌رسد هرچه هویت محلی در حوزه انتخابیه قوی‌تر باشد نمایندگان بیشتر از کنش‌های نمادین برای نمایش آن هویت در پارلمان استفاده می‌کنند. برای نمونه در پارلمان فرانسه سؤال‌های پارلمانی بیشتر تأثیر نمادین دارد زیرا اگرچه تأثیرگذاری آنها بر سیاستگذاری‌ها ممکن است محدود باشد اما وجهه مثبتی از نمایندگان در بین شهروندان حوزه انتخابیه نشان می‌دهد (Navaro and Brouard, 2014).

۱. برای نمونه در سال ۱۳۹۷ در استانی نظیر کهگیلویه و بویراحمد ۴۰۰ طرح عمرانی نیمه‌تمام با پیشرفت فیزیکی بالای ۶۰ درصد در حوزه‌های مختلف شناسایی شده است و به اعتقاد مسئولان محلی، خرد کردن اعتبارات برای اجرای طرح‌های کوچک یکی از آسیب‌های واردشده به توسعه استان با پروژه‌های سیاسی است (نجفی، ۱۴۰۰: ۵).

شکل ۲. نمونه‌ای از پاسخ‌های پارلمانی فرانسه



Source: Eulau and Karps, 1977.

۴. نمایندگان پارلمان نسبت به چه کسانی باید پاسخگو باشند؟

با توجه به نکات مطرح شده حول اجزای کارکرد نمایندگی و الزامات تحقق آن می‌توان به‌صورت هنجاری سه گروه هدف را در راستای اعمال کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان مشخص کرد (Gould, 2021: 776-787):

۱. شهروندان حوزه انتخابیه،

۲. گروه‌های دارای منافع،^۱

۳. احزاب سیاسی.

بسیاری از نویسندگان بر ماهیت متنوع و کثرت‌گرایانه پاسخگویی نمایندگان پارلمان تأکید کرده‌اند (Gould, 2021; Pettit, 2010) در این زمینه به‌نظر می‌رسد پاسخگویی نسبت به این سه گروه هدف، امری پذیرفته شده در میان نمایندگان کشورهای مختلف باشد و از نگاه بسیاری از نمایندگان هیچ‌یک از آنها حذف شدنی نیستند و امکان نادیده انگاشتن آنها وجود ندارد. بنابراین تصویب مطلق گزاره‌های

1. Interest Group

قانونی مبنی بر ممنوعیت پاسخگویی نسبت به هریک از این گروه‌ها نمی‌تواند راه‌حل درستی تلقی شود. از این‌رو نظام‌های سیاسی باید در پی تنظیم‌گری و برقراری تعادل در پاسخگویی نمایندگان پارلمان نسبت به این گروه‌های هدف باشند؛ زیرا در بسیاری از مواقع تنش‌هایی در مطالبات این سه گروه به‌وجود می‌آید که باید با طراحی نهادی و ایجاد مشوق‌های معین برای نمایندگان به کنترل تنش‌ها و تنظیم کارکرد نمایندگی برای اعضای پارلمان پرداخت.

۱-۴. شهروندان رأی‌دهنده در حوزه انتخابیه

آشکارترین و بدیهی‌ترین وظیفه نمایندگان پارلمان نسبت به رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه‌شان است. چرایی اولویت مطالبات رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه نسبت به سایر گروه‌ها در رابطه انتخاباتی بین آن شهروندان و نمایندگان منتخب ریشه دارد. باید دانست که بین نمایندگان و شهروندان حوزه انتخابیه پیوندی رسمی از طریق انتخابات برقرار می‌شود که در پی آن اقتدار حقوقی مشخصی به‌منظور قانونگذاری به نمایندگان منتخب اعطا می‌شود و به همین دلیل ماهیت این رابطه سیاسی حقوقی متفاوت از رابطه نماینده با کل ملت یا احزاب سیاسی یا سایر گروه‌های دارای منافع است. پاسخگویی نمایندگان به شهروندان حوزه انتخابیه به‌معنای نفی ملی بودن مفهوم نمایندگی نیست؛ اساساً یکی از ویژگی‌های اندیشه سیاسی مدرن معنای جعلی و اعتباری است که در نهادها وارد می‌کند (Jaume, 1986: 195). بنابراین در این روند اگرچه نمایندگان به‌صورت محلی انتخاب می‌شوند اما رابطه نمایندگی به کل شهروندان یک کشور (چه آنها که رأی دادند و چه آنها که رأی ندادند) تسری می‌یابد. با وجود این نمی‌توان انکار کرد که شهروندان حوزه انتخابیه، موکلان بلاواسطه نمایندگان هستند. بنابراین معمولاً پیگیری مطالبات آنها اولویت نخست نمایندگان پارلمان را تشکیل می‌دهد. از طرف دیگر ابعاد ملی پاسخگویی نمایندگان می‌تواند در رابطه نمایندگان با احزاب و گروه‌های دارای منافع بیشتر خود را نشان دهد.

۲-۴. گروه‌های دارای منافع

گروه‌های دارای منافع شامل گروهی از افراد یا سازمان‌هایی می‌شوند که با تحت فشار قرار دادن مقامات حکومتی از جمله نمایندگان و با اتخاذ تدابیر گوناگون برای کسب منافع خود مبارزه می‌کنند. گروه‌های دارای منافع معمولاً جنبه ملی دارند و تنها به شهروندان یک حوزه انتخابیه معین محدود نیستند و منافع آنها به‌طور کلی به سیاستگذاری‌های عمومی معینی مرتبط است که در پارلمان وضع می‌شود. اتاق‌های بازرگانی، اتحادیه‌های کارگری، تشکل‌های صنفی مانند نظام مهندسی، نظام پزشکی و غیره به دنبال ارتقای منافع خود در روند قانونگذاری هستند و اساساً عدم پاسخگویی نمایندگان به مطالبات گروه‌های دارای منافع به‌نوعی مساوی با نادیده انگاشتن دیدگاه طیف‌های وسیعی از شهروندان است. علاوه بر این، خصیصه ملی و غیرجغرافیایی گروه‌های دارای منافع کمک می‌کند تا گروه‌هایی از شهروندان - که در انتخابات نتوانستند نمایندگان مدنظر خود را به پارلمان بفرستند - به‌صورت مطلق از کارکرد نمایندگی پارلمان محروم نشوند؛ به عبارت دیگر گروه‌های دارای منافع برخی از مطالبات آنها را نیز به نمایندگان پارلمان انتقال می‌دهند. بنابراین در این ساختار به‌نظر می‌رسد همه شهروندان می‌توانند حدی از نمایندگی را در جامعه سیاسی داشته باشند، برخی نویسندگان این موضوع را نمایندگی جایگزین^۱ نامیده‌اند (Mansbridge, 2003). تنظیم‌گری شیوه‌های پاسخگویی نمایندگان به گروه‌های دارای منافع می‌تواند از طریق وضع قوانین حول لابی‌گری و تأمین مالی انتخابات و همچنین قوانین داخلی مجلس مانند قواعد رفتاری نمایندگان^۲ صورت گیرد برای نمونه در پارلمان بریتانیا یکی از محدودیت‌های پاسخدهی به گروه‌های دارای منافع، وجود رابطه استخدامی و مالی بین نماینده و گروه داری منافع (Paid Advocacy) است که در این صورت، نماینده نمی‌تواند با لابی یا کنش‌های رسمی دیگر نسبت به آن شرکت یا گروه دارای منافع، پاسخدهی داشته باشد. در این زمینه

1. Surrogate Representation

2. Code of Conducts

می‌توان مثال اون پترسون^۱ نماینده حزب محافظه‌کار مجلس عوام بریتانیا را مطرح کرد که در سال ۲۰۲۱ به دلیل این تخلف در کمیته استاندارد مجلس عوام مورد محاکمه قرار گرفت و در نهایت به استعفا مجبور شد.^۲

۳-۴. احزاب

وفاداری حزبی یا پاسخگویی به احزاب را می‌توان سومین جامعه هدف در اعمال کارکرد نمایندگی و پاسخگویی اعضای پارلمان دانست، چرایی مفروض گرفتن وفاداری حزبی در پارلمان‌ها را می‌توان در هویتیابی حزبی شهروندان در بسیاری از کشورها ریشه‌یابی کرد. به عبارتی شهروندان در بسیاری از نظام‌های انتخاباتی کاندیداها را براساس تعلق حزبی انتخاب می‌کنند و به همین دلیل نادیده گرفتن مواضع احزاب ازسوی نمایندگان به نوعی عدم پاسخگویی و نادیده گرفتن مطالبات شهروندان رأی‌دهنده تلقی می‌شود (Gould, 2021: 781).

ازطرفی به نظر می‌رسد در سیاست معاصر، پارلمان و احزاب متمم یکدیگرند و پارلمان‌ها ذاتاً خصیصه‌ای حزبی پیدا کرده‌اند. احزاب سیاسی در این سازوکار از طریق تعیین دستورکارها^۳ و سازمان‌دهی نمایندگان روند قانونگذاری را در پارلمان ساختارمند می‌کنند. به عبارتی آنها مهم‌ترین ابزار تصمیم‌گیری قانونگذارانه هستند (T.Studlar and McAllister, 1996:71). بنابراین ارائه طرح‌ها و لوایح در پارلمان بدون مذاکره با احزاب و بسیج نمایندگان غیرممکن به نظر می‌رسد و طبیعتاً بسیج نمایندگان نیز زمانی امکان‌پذیر است که حدی از وفاداری حزبی مفروض انگاشته شود. پارلمان‌ها در فقدان احزاب سیاسی به کثرت غیرقابل مدیریتی تبدیل می‌شوند که امکان سیاستگذاری صحیح را نخواهند داشت. در نتیجه به نظر می‌رسد احزاب

1. Owen Paterson

۲. برای مطالعه بیشتر نک.

<https://www.theguardian.com/politics/2021/nov/04/owen-paterson-resigns-as-mp-after-standards-watchdog-row>

3. Agenda -Setting

در نظام‌های سیاسی مدرن از ضرورت کارکردی برای پارلمان برخوردارند و در کشورهایی که احزاب و نظام حزبی نهادینه ندارند معمولاً محافل موسمی، جایگزین احزاب واقعی در پارلمان می‌شود و به لحاظ فقدان شفافیت و پاسخگویی حکمرانی حزبی کیفیت سیاستگذاری آنها ضعیف خواهد بود.

۵. قوانین انتخاباتی و تأثیر آن بر کارکرد نمایندگی

کارکرد نمایندگی اعضای پارلمان می‌تواند در تنظیمات نهادی گوناگون و با سازوکارهای متفاوتی اعمال شود، این تنظیمات نهادی معمولاً در قالب آنچه قوانین دمکراسی^۱ می‌نامند، خود را نشان می‌دهد. قوانین دمکراسی به مجموعه‌ای از قوانین گفته می‌شود که می‌تواند شیوه‌های اعمال کارکرد نمایندگی پارلمان را تنظیم کند. این مجموعه قوانین دربردارنده مواردی از قبیل قانون انتخابات، قانون احزاب، قوانین مرتبط به تأمین مالی انتخابات و شیوه‌های تعیین حوزه‌های انتخاباتی است. این مجموعه قوانین صریحاً نمایندگان پارلمان را ملزم نمی‌کند شیوه خاصی از پاسخدهی را اعمال کنند یا صرفاً نسبت به گروه هدف خاص پاسخدهی داشته باشند بلکه با برقراری نظام انگیزشی معین الگوهای خاصی از کارکرد نمایندگی و پاسخدهی را تشویق می‌کند. این مجموعه قوانین می‌تواند شیوه تعاملات نمایندگان پارلمان با رأی‌دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع و احزاب سیاسی را به شیوه‌هایی معین تنظیم کند (Gould, 2021: 789).

بنابراین قوانین دمکراسی و نظام انتخاباتی منتج از آن را می‌توان متغیرهای حائز اهمیتی در شیوه اعمال کارکرد نمایندگی قوه مقننه دانست. برای نمونه در جوامعی که نظام حزبی و نظام انتخاباتی به شدت درهم‌تنیده‌اند، معمولاً کاندیداها نخست باید از طریق سازوکارهای حزبی گزینش و وارد کارزار انتخاباتی شوند، در نتیجه نامزدهای پارلمان باید بخشی از زمان خود را به فعالیت‌های درون حزبی اختصاص دهند و صرف پاسخدهی خدماتی به شهروندان در حوزه انتخابیه نمی‌تواند انتخاب

1. The Law of Democracy

مجدد آنها را تضمین کند زیرا در این کشورها احزاب سیاسی هستند که به مثابه دروازه ورود به انتخابات عمل می‌کنند. در مثالی دیگر می‌توان از طراحی نهادهایی مانند احکام دوگانه^۱ در نظام‌های انتخاباتی کشورهای مانند فرانسه، بلژیک (Brack and Pilet, 2016: 445) و فنلاند (Raunio and Ruotsalainen, 2018: 11) نام برد؛ در این طراحی نهادی، نامزدهای نمایندگی پارلمان می‌توانند علاوه بر جایگاه ملی نمایندگی، هم‌زمان برای سطوح دیگر مدیریتی از قبیل جایگاه‌های مدیریت شهری نیز رقابت داشته باشند، در نتیجه نمایندگانی که هم از مقام نمایندگی و هم جایگاه مدیریت شهری برخوردارند مطمئناً تمایل بیشتری به فعالیت‌های محلی مرتبط به حوزه انتخابیه و پاسخ‌دهی خدماتی خواهند داشت. در مقابل برخی نویسندگان معتقدند تجمع نمایندگی با مدیریت محلی می‌تواند به ضعف نمایندگان در انجام وظایف ملی قانونگذاری و نظارت منجر شود و در این راستا برخی نویسندگان یکی از نشانه‌های ضعف نهاد پارلمان را در جمهوری پنجم فرانسه در وجود چنین نهادی می‌بینند (Navarro, 2009: 48).

۶. تفاوت شیوه‌های اعمال کارکرد نمایندگی در حوزه‌های انتخابیه کوچک و بزرگ

همان‌طور که بیان شد کارکرد نمایندگی بر رابطه سیاسی بین نمایندگان و شهروندان دلالت دارد و از خصیصه‌ای کاملاً محلی و مکان‌مند برخوردار است. توماس فیلیپ اونیل^۲ رئیس اسبق مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا سال‌ها پیش تصریح کرد که اساساً سیاست امری محلی است زیرا نمایندگی جغرافیایی^۳ به مثابه واقعیتی پذیرفته شده در نظام‌های انتخاباتی گوناگون سیاستمداران و نمایندگان پارلمان را وادی دارد تا با درنظر گرفتن مسئله انتخاب مجدد به مسائل محلی توجه ویژه‌ای

1. Dual Mandate

2. Thomas P. O'Neill

3. Territorial Representation

داشته باشند کما اینکه اگر حوزه‌های انتخابیه صنفی یا قومی بودند مطالبات صنفی و قومی در پارلمان اهمیت دوچندانی می‌یافت. بنابراین بدیهی است جغرافیایی بودن حوزه‌های انتخابیه در شیوه اعمال کارکرد نمایندگی در قوه مقننه تأثیرگذار است (Rehfeld, 2005: 145). نسبت تعداد نمایندگان به جمعیت شهروندان در هر حوزه انتخابیه اثر مهمی در نوع پاسخگویی نمایندگان نسبت به شهروندان دارد. بزرگی و کوچکی حوزه انتخابیه را می‌توان هم از لحاظ جمعیتی و هم از لحاظ جغرافیایی مدنظر قرار داد. بازطراحی حوزه‌های انتخابیه^۱ با توجه به متغیرهای جمعیتی یکی از مسائل مهم هر نظام انتخاباتی است که بر اعمال کارکرد نمایندگی مؤثر است.

با در نظر گرفتن این نکات، از لحاظ جمعیتی نمایندگی در شهرهای بزرگ و کوچک تفاوت‌ها و ظرفیت‌های کارکردی مجزایی دارد، ریچارد فنو^۲ استاد علم سیاست و پارلمان‌پژوه مطرح آمریکایی تفاوت الگوی نمایندگی اعضای پارلمان را در قالب مفهوم مدل بومی^۳ نمایندگی مطرح می‌کند؛ این مفهوم به الگوهای رفتاری و شیوه پاسخ‌دهی نمایندگان در هر حوزه انتخابیه اشاره دارد. الگوهای رفتاری و شیوه پاسخ‌دهی براساس درک نمایندگان از مختصات حوزه انتخابیه از قبیل جمعیت، قومیت و ساختار اجتماعی شکل می‌گیرد و به‌نوعی می‌توان تنوع آن را برابر با تعداد حوزه‌های انتخابیه هر پارلمان دانست و برخی شاخص‌های آن از قبیل مدت‌زمان حضور نمایندگان در حوزه‌های انتخابیه خود یا تعداد کارپردازان که برای پاسخ‌دهی در حوزه انتخابیه حضور دارند با توجه به مختصات هر حوزه انتخابیه می‌تواند متفاوت باشد (Fenno, 1977: 899). در این زمینه به‌نظر می‌رسد هرچه جمعیت حوزه انتخابیه کمتر باشد نمایندگان تمایل بیشتری به پاسخ‌دهی‌های خدماتی خواهند داشت و دیدارهای رودررو با شهروندان به نقطه کانونی پاسخ‌دهی نماینده در حوزه انتخابیه تبدیل می‌شود، در مقابل در حوزه‌های انتخابیه پرجمعیت نمایندگان معمولاً

1. Redistricting

2. Richard Fenno

3. Home-style

به سمت سایر گونه‌های پاسخ‌دهی از قبیل سیاستی و تخصیصی جذب می‌شوند (Paul, Loewen and Mackenzie, 2013: 281).

در نهایت شیوه‌های تعیین حوزه‌های انتخابیه نیز متغیر مهمی است؛ در حوزه‌های انتخابیه کم‌جمعیت که معمولاً به صورت تک‌کرسی^۱ طراحی شده معمولاً کل بار ارائه خدمات بر دوش تنها نماینده آن حوزه انتخابیه گذاشته می‌شود و نماینده نیز این اطمینان را دارد که با ارائه خدمات فردی و غیرتقنینی می‌تواند انتخاب مجدد خود را ازسوی شهروندان تضمین کند؛ اما در مقابل در شهرهای با جمعیت بالا معمولاً چند کرسی انتخاباتی برای حوزه انتخابیه تعیین می‌شود و کل مطالبات خدماتی شهروندان به سمت یک نماینده مشخص سوق پیدا نمی‌کند و از لحاظ انگیزشی نیز خدمات فردی ارائه شده نماینده نمی‌تواند به تنهایی عامل اثرگذاری در فرایند انتخاب مجدد وی باشد زیرا گروه‌های سیاسی و احزاب در گزینش قبل از انتخابات اهمیتی به مراتب بیشتر نسبت به فعالیت‌های خدماتی دارند. موریس دوورژه این وضعیت را این گونه توضیح می‌دهد: «نفوذ احزاب در تعیین کاندیداها براساس وسعت حوزه‌ها تفاوت می‌کند. هرچه حوزه‌ای وسیع‌تر باشد، تأثیر احزاب بیشتر است. هرچه حوزه کوچک‌تر باشد دخالت احزاب محدودتر می‌شود. به بیان دیگر اگر قلمرو انتخاباتی توسعه یابد، تماس شخصی بین کاندیداها و رأی‌دهندگان کمتر می‌شود، در این صورت رأی‌دهندگان شخصاً منتخبان خود را نمی‌شناسند. اتیکت سیاسی در این سیستم تعیین حوزه عامل اساسی اخذ رأی می‌شود، در صورتی که در حوزه‌های کوچک اتیکت سیاسی جنبه ثانوی و غیرمهم دارد» (دوورژه، ۱۳۵۷: ۵۹۴).

۷. ارزیابی کارکرد نمایندگی در مجلس شورای اسلامی

۷-۱. کارکرد نمایندگی مجلس شورای اسلامی در منابع قانونی ایران

در جمهوری اسلامی ایران قوه مقننه مبتنی بر نظام یک مجلسی است که از

1. First Past the Post Electoral System

طریق آرای عمومی و انتخابات فعلیت می‌یابد. فصل ششم قانون اساسی (اصول ۶۲ تا ۹۹) صریحاً کارکردهای قانونگذاری و نظارت را برشمرده است اما در زمینه کارکرد نمایندگی مجلس شورای اسلامی به‌طور ضمنی سکوت پیشه کرده است و به‌نظر می‌رسد دو کارکرد نخست، کارکرد نمایندگی پارلمان را حداقل در ساختار حقوقی و رسمی تحت شعاع قرار داده است. نشانه‌ها و اشاره به کارکرد نمایندگی را صرفاً شاید بتوان به‌صورت ضمنی در برخی اصول قانون اساسی و در برخی مواد آیین‌نامه داخلی مجلس شناسایی کرد. برای نمونه اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد که: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید».

یا در سوگندنامه نمایندگان در بخشی از اصل شصت و هفتم قانون اساسی آمده است: «ودیع‌های را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وکالت امانت و تقوا را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتلای کشور و حفظ حقوق ملت و خدمات به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم».

در این اصول به‌نوعی کارکرد نمایندگی ملی تعریف شده است اما در مقابل در برخی مواد آیین‌نامه داخلی مجلس از جمله ماده (۸۲) رد پای به رسمیت شناختن وظیفه نمایندگی محلی نیز دیده می‌شود؛ این ماده تصریح می‌دارد که هیئت‌رئیس در تنظیم برنامه جلسات علنی و کمیسیون‌ها می‌تواند به‌گونه‌ای عمل کند که نمایندگان در هر ماه یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی فرصت داشته باشند.^۱

اما جدای از نص قانون، در عمل دغدغه‌های محلی نمایندگان به شیوه‌های مختلفی

۱. ماده ۸۲- تعطیلات تابستانی مجلس در هر سال سی روز است که زمان آن با تشخیص مجلس تعیین می‌شود. هیئت‌رئیس می‌تواند در تنظیم برنامه جلسات علنی و کمیسیون‌ها به‌گونه‌ای عمل کند که نمایندگان در هر ماه یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی فرصت داشته باشند.

از قبیل استیضاح وزرا، انحراف‌های مخرب در روند بودجه‌ریزی ملی، افزایش فشار بر ساختار بوروکراسی برای استخدام و جذب نیروهای وفادار محلی و درنهایت انحراف سیاست‌های دولتی با هدف دادن رانت به گروه‌های محلی بیش‌ازپیش خود را نمایان می‌سازد (کاظمی، ۱۳۹۸: ۲۸). بنابراین به‌نظر می‌رسد به‌دلیل فقدان تنظیم‌گری مناسب، کارکرد محلی نمایندگی به‌صورت قوانینی نانوشته و فاقد چارچوب مشخص صرفاً براساس تشخیص خود نمایندگان اعمال می‌شود.

۷-۲. نظام انگیزشی رفتار نمایندگان در ایران

مطالعات پژوهشی حول نمایندگان پارلمان نشان می‌دهد اساساً نظام انگیزش رفتاری نمایندگان در جهان تحت تأثیر دو سطح از متغیرهای فردی و سیستمی قرار دارد که در مورد ایران نیز می‌توان آنها را مدنظر قرار داد. متغیرهای فردی مواردی از قبیل تکلیف‌گرایی، قصد نماینده برای انتخاب مجدد، جاه‌طلبی‌های فردی نماینده در سیاست، تعصبات قومی نسبت به حوزه انتخابیه و جایگاه وی درون پارلمان را دربرمی‌گیرد. برای مثال اگر نماینده‌ای در نظام انتخاباتی ایران به فکر انتخاب مجدد در دوره بعد باشد باید مسیری که این انتخاب مجدد را امکان‌پذیر می‌سازد از قبیل پاسخ‌دهی خدماتی را بیش‌ازپیش مدنظر قرار دهد و در این مسیر مهارت‌ها و شبکه‌های ارتباطی خود را در حوزه انتخابیه افزایش دهد. در مقابل نماینده‌ای که مبتنی بر تکلیف‌گرایی شغلی عمل می‌کند پیش از مدنظر قرار دادن رضایت کوتاه‌مدت افکار عمومی و انتخاب مجدد، بر مبنای تکلیف مدنظر خود فارغ از تمایلات زودگذر سیاسی عمل خواهد کرد.

علاوه بر متغیرهای فردی، دسته دیگری از متغیرها وجود دارد که می‌توان آنها را متغیرهای در سطح سیستم یا همان قوانین دموکراسی نامید مواردی از قبیل ساختار قانون اساسی، اشکال نظام حزبی، نظام انتخاباتی و فرهنگ سیاسی بخشی از این متغیرها هستند. به‌نظر می‌رسد در بررسی مقایسه‌ای حول اختلاف‌ها در شیوه اعمال کارکرد نمایندگی در پارلمان‌های کشورهای مختلف این متغیرهای سیستمی هستند که توان

تبیین و توضیح بیشتری دارند (Loewenberg and Chong, 1978: 42-43). برای نمونه در کشورهایی مانند استرالیا و دانمارک نظام حزبی متمرکز و نظام‌های انتخاباتی تناسبی به‌شدت فضای کارهای محلی مرتبط به حوزه انتخابیه را محدود کرده‌اند، در این کشورها گزینش حزبی و به‌تبع آن کنش‌های حزبی تأثیری به‌مراتب بیشتر از خدمات حوزه انتخابیه در انتخاب مجدد نمایندگان دارد و فعالیت‌های محلی نمایندگان مزیت انتخاباتی برای آنها ندارد (Studler and Mcallister, 1996: 73, 82). اما در مقابل در قوانین انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران نظام حزبی و نظام انتخاباتی درهم‌تنیده نیستند، نقش گزینش حزبی خصوصاً در شهرهای کوچک تقریباً ناچیز است بنابراین نمایندگان باید صرفاً مبتنی بر عملکرد خود و از طریق آنچه اخذ آرای شخصی^۱ نامیده می‌شود خود را در حوزه انتخابیه برای رقابت‌های انتخاباتی آماده کنند و بنابراین اساساً نظام انگیزشی نمایندگان در ایران به‌خصوص در حوزه‌های کوچک متأثر از حکمرانی حزبی نیست و نماینده باید به‌صورت شخصی و با استفاده از محفل‌های محلی شبکه‌های ارتباطی خود را به‌منظور انتخاب مجدد در انتخابات بعدی فعال کند. در همین راستا ساختار کنونی حوزه‌بندی‌های انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز به پاسخگویی‌های محلی نمایندگان دامن می‌زند، برای مثال از ۲۹۰ کرسی مجلس شورای اسلامی، حدود ۱۷۶ کرسی به حوزه‌های انتخاباتی تعلق دارد که تنها یک نماینده می‌تواند در مجلس داشته باشد، این بدان معناست که از مجموع ۲۰۷ حوزه انتخابیه ۱۷۶ نماینده (حدود ۸۵ درصد) از حوزه‌های تک‌کرسی و شهرهای کوچک انتخاب شده‌اند که ذهنیت نماینده خواه‌ناخواه درگیر سطوح بسیار خرد محلی است (نجفی، ۱۴۰۰: ۴).

۳-۷. تقسیم زمان کاری نمایندگان مجلس شورای اسلامی

نظام‌های انگیزشی منتج از متغیرهای عمدتاً سیستمی موجود در هر نظام انتخاباتی می‌تواند نسبت زمان صرف‌شده نمایندگان حول سه کارکرد قانونگذاری،

1. Personal Vote

نظارت و نمایندگی را تعیین کند (Loewenberg and Chong, 1978: 47). با توجه به متغیرهای فردی و سیستمی حاکم بر نظام حکمرانی ایران به نظر می‌رسد در این ساختار زمان نمایندگان بیش‌ازپیش به سمت نمایندگی در چارچوب پاسخ‌دهی خدماتی و کارهای مرتبط به حوزه انتخابیه سوق پیدا کرده است.

خدمات حوزه انتخابیه در ایران دربردارنده طیف وسیعی از فعالیت‌های غیرتقنینی نمایندگان است که به مثابه پاسخ‌دهی خدماتی بخشی از وظیفه نمایندگی اعضای مجلس شورای اسلامی را تشکیل می‌دهد. در این گونه از پاسخ‌دهی، نمایندگان در مقام کارگزاری خدمتگزار^۱ به مثابه میانجی بین شهروندان و نهادهای دولتی عمل می‌کنند. نمایندگان به منظور پیگیری درخواست‌های شهروندان دفاتر و کارکنانی در حوزه انتخابیه مربوطه و پایتخت دارند. در این نوع از پاسخ‌دهی معمولاً نمایندگانی که شبکه ارتباطی قوی‌تر و گسترده‌تری با وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی دارند بهتر می‌توانند به درخواست‌های خدماتی شهروندان پاسخ دهند. نمایندگان براساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌توانند در هر ماه یک هفته را به بازدید از حوزه انتخابیه خود اختصاص دهند و به صورت حضوری به درخواست‌های شهروندان رسیدگی و از پروژه‌های عمرانی حوزه انتخابیه بازدید کنند، علاوه بر این در تهران نیز به آنها دفاتری اختصاص داده شده است و شهروندان حوزه انتخابیه می‌توانند درخواست‌های خود را با نمایندگان مطرح کنند.

۴-۷. انواع مراجعات شهروندان حوزه انتخابیه به نمایندگان

با توجه به یافته‌هایی که از مصاحبه‌های نویسندگان این مقاله با تعدادی از نمایندگان کنونی و ادوار مجلس به دست آمده است مراجعات شهروندان به نمایندگان را می‌توان در چند سطح دسته‌بندی کرد:

الف) مراجعات خرد و کوچک یا پرونده‌های موردی: مراجعات خرد و کوچک بخش مهمی از خدمات حوزه انتخابیه نمایندگان را تشکیل می‌دهد، در مطالعات

1. Service Provider

پارلمان پژوهی از آن به عنوان پرونده‌های موردی^۱ نام برده شده است. معمولاً شهروندان زمانی که در برخورد با وزارتخانه‌ها و ادارات مختلف به مشکلی برمی‌خورند سعی می‌کنند از طریق نمایندگان حوزه انتخابیه خود مشکل را برطرف کنند. این‌گونه درخواست‌ها مواردی از قبیل توصیه‌نامه‌های استخدامی، بیمه بازنشستگی، دریافت اعانه از نهادهای حمایتی مانند کمیته امداد و مسائل مرتبط با نظام وظیفه و غیره را دربرمی‌گیرد.

ب) مراجعات نسبتاً عمومی: گونه دیگر مراجعات خصیصه عمومی‌تری دارد ولی می‌توان آنها را نیز در چارچوب فعالیت و خدمات حوزه انتخابیه دسته‌بندی کرد. مواردی مانند امور عمرانی بخش‌ها و روستاهای معین (جاده‌کشی، آب و فاضلاب، گازرسانی و مرمت مسجد روستا و ...) را شامل می‌شود. در انجام این نوع خدمات حوزه انتخابیه شبکه ارتباطی نمایندگان در شهرستان و استان و هماهنگی با سایر مقامات محلی در پاسخ‌دهی بسیار حائز اهمیت است.

ج) درخواست‌های بزرگ و کلان: این نوع پاسخ‌دهی نمایندگان بیشتر در چارچوب پاسخ‌دهی تخصیصی جای می‌گیرد و زیرساخت‌های عمرانی عظیم مانند کسب امتیاز تأسیس کارخانه‌ها و شرکت‌های تولیدی، مجوز تأسیس دانشگاه یا ایجاد منطقه آزاد را دربرمی‌گیرد. این نوع درخواست‌ها معمولاً ازسوی گروه‌های سازمان‌یافته حوزه انتخابیه صورت می‌گیرد و تقویت شبکه ارتباطی نمایندگان با مرکز سیاسی و وزارتخانه‌های مرکزی در پاسخ‌دهی بهتر به این‌گونه درخواست‌ها اثرگذار است.

۵-۷. اختیارات رسمی و غیررسمی نماینده در حوزه انتخابیه و مطالبات مردم

همان‌طور که در بخش وظایف نمایندگان ذکر شد وظایف و اختیارات قانونی نمایندگان در ساختار حقوقی ایران به‌صورت کلان و در سطح ملی در قالب کارکردهای قانونگذاری و نظارت تعریف شده است و در حوزه انتخابیه مسئولیت و

ابزاری به صورت صریح و قانونی در قالب پاسخگویی خدماتی وجود ندارد. با این وجود در عرصه واقعیت روزمره سیاسی معمولاً این بخش از وظایف به رغم اینکه در حیطه عمل قوه اجرایی و نمایندگان عالی دولت در استان یا شهرستان تعریف شده است، قسمت عمده‌ای از زمان نمایندگان را به خود اختصاص می‌دهد. در نتیجه در ایران عملاً نوعی درهم‌تنیدگی نهادهای مدیریتی در سطح محلی حاکم است و در این سازوکار نمایندگانی که شبکه‌های ارتباطی بیشتری دارند از اهرم فشار قدرتمندتری برای پیشبرد مقاصد خود از جمله تغییرات مدیریتی در حوزه انتخابیه برخوردارند. برای نمونه نمایندگان با سوابق قضایی یا امنیتی، در حوزه انتخابیه به دلیل اشراف بر ادارات و سازمان‌های دولتی طبیعتاً از نفوذ بیشتری برای تأثیرگذاری بر آن سازمان‌ها برخوردارند و در ارائه پاسخ‌دهی خدماتی نیز می‌توانند موفق‌تر ظاهر شوند.

همچنین به نظر می‌رسد این درهم‌تنیدگی را می‌توان از ابهام جایگاه نمایندگی در زنجیره نهادی ایران ناشی دانست، به عبارتی ازسویی مجموعه قوانین مرتبط به مجلس شورای اسلامی صرفاً وظایف قانونگذاری و نظارت را برای نمایندگان بر شمرده‌اند اما ازسوی دیگر عوامل دیگری از قبیل نظام انتخابات، فقدان نظام حزبی و اختیارات پایین نهاد شوراها نمایندگان را به سمت کارکردهای محلی نمایندگی سوق داده است، بنابراین درحالی‌که درعمل پاسخگویی به حوزه انتخابیه به بخشی از وظایف نمایندگی تبدیل شده است اما جایگاه و محمل قانونی برای نماینده در مدیریت محلی معین نشده است.^۱ به نظر می‌رسد نتیجه این طراحی قانونی واگذاری موضوع به خود نماینده و نظام انگیزشی حاکم بر رفتار وی است؛ به عبارتی نماینده می‌داند که اگر کل زمان خود را به کارهای قانونگذاری و نظارت اختصاص دهد در انتخابات دور بعد با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد، بنابراین ترجیح می‌دهد با پاسخ‌دهی‌های خدماتی، انتخابات مجدد خود را تضمین کند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی حتی در این سازوکار معمولاً از ابزارهای قانونی و نظارتی خود که

۱. در نظام حقوقی ایران حتی در شورای تأمین شهرستان یا استان نیز جایگاه قانونی و عضویتی برای نماینده معین نشده است.

به صورت ملی تعریف شده است برای دستیابی به اهداف محلی بهره می برد، برای نمونه نماینده در شرایطی قرار می گیرد که حق سؤال از وزرا را - که بخشی از وظایف ملی نمایندگی است - در راستای جلب رضایت برای حل مشکلات حوزه انتخابیه یا تغییرات مدیریتی خرد به کار می گیرد.^۱

از چشم انداز تقاضای مردمی نیز می توان گفت در ساختار حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران نمایندگان مجلس به نوعی تنها مقام انتخابی محلی هستند که با توجه به ابزار و امکاناتی که در اختیار دارند می توانند چانه زنی و مذاکره با مقام های دولتی و وزارتخانه ها را در مرکز سیاسی پیگیری کنند. نمایندگان مجلس شورای اسلامی خاصه در سازوکاری که تخصیص منابع و بودجه به صورت متمرکز صورت می گیرد یکی از کانال های اصلی حوزه های انتخابیه به منظور چانه زنی با مرکز سیاسی به منظور تخصیص منابع و بودجه هستند و همان طور که بیان شد این امر در قالب پاسخ دهی تخصیصی نمایندگان در حوزه انتخابیه خود را نمایان می سازد. اگرچه نهادهایی مانند شوراهای شهر و روستا نیز با رأی مستقیم مردم انتخاب می شوند و قرار بوده نقش پارلمان محلی را ایفا کنند ولی به نظر می رسد جایگاه آنها صرفاً در حوزه های محلی و شهری محدود مانده و ظرفیتی به منظور چانه زنی و مذاکره با کارگزاری ها، ادارات و وزارتخانه های دولتی ندارند. از طرف دیگر به دلیل انتخاب مستقیم نمایندگان از سوی مردم شدت کارکرد نمایندگی^۲ اعضای مجلس شورای اسلامی به نسبت سایر مقامات از جمله فرماندار و استاندار یا شهردار بسیار پررنگ تر است و همان طور که در بخش اجزای نمایندگی بیان شد پاسخ دهی خدماتی و پیگیری درخواست های شهروندان یکی از اجزای همین خصیصه نمایندگی عضو پارلمان است.

۱. برای نمونه احمد میدری معاون وزیر رفاه در دولت دوازدهم در سرمقاله ای منتشر شده در روزنامه شرق به تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱۲ از شدت گسترش نفوذ فراقسیون های قومی و محلی در مجلس شورای اسلامی هنگام رأی اعتماد به وزرا صحبت کرده است:

<https://www.magiran.com/article/3670360>

2. Representational Aspect

۸. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد در ساختار حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران طراحی نهادی و متغیرهای سیستمی از قبیل نظام انتخابات، نظام حزبی، توزیع قدرت سیاسی و ساختار حکمرانی محلی، نظام انگیزشی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایجاد کرده است که آنها را بیشتر به سمت پاسخ‌دهی‌های خدماتی افراطی و نمایندگی محلی مبتنی بر حوزه انتخابیه سوق می‌دهد. نمایندگان بیش از آنکه وظایف کلان ملی یعنی قانونگذاری و نظارت را در پارلمان مدنظر قرار دهند، به دنبال برقراری الگوها و شبکه‌های ارتباطی مؤثر در حوزه‌های انتخابیه خود هستند تا انتخاب مجدد خود را تضمین کنند. در مدل موجود توزیع قدرت سیاسی، از یک سو شهروندان حوزه انتخابیه برای رفع مشکلات محلی خود انتظار بالایی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی دارند و از سوی دیگر نمایندگان با توجه به اختیارات قانونی، بین مسئولیت‌های ملی و محلی خود و رسیدگی به سایر وظایف نمایندگی دچار سرگردانی هستند.

در بحث انتخاب مجدد^۱ نیز به دلیل فقدان نقش احزاب و گزینش‌های حزبی در نظام انتخاباتی ایران، نمایندگان صرفاً بر عملکرد شخصی و محافل نزدیک به خود در حوزه انتخابیه متکی هستند، بنابراین تلاش نمایندگان صرفاً به کسب آرا از طریق فعالیت‌های خدماتی و تخصیصی در حوزه انتخابیه معطوف است. همچنین از آنجاکه روندهای مشخص و شاخص‌های گویایی برای سنجش عملکرد قانونگذارانه و نظارتی نمایندگان مجلس در ایران وجود ندارد؛ شهروندان حتی اگر بخواهند به‌سختی می‌توانند عملکرد نمایندگان را حول موضوع‌هایی از قبیل پیش‌نویس‌نگاری و کیفیت طرح‌های ارائه شده در مجلس یا نظارت بر دستگاه‌های اجرایی مورد ارزیابی قرار دهند و به همین دلیل عملکرد ملی نمایندگان در قالب قانونگذاری و نظارت به‌سختی قابل نمایش است و طبیعتاً آورده انتخاباتی برجسته‌ای برای آنها نخواهد داشت.

1. Reelection

تنظیم کارکرد نمایندگی حوزه انتخابیه؛ حلقه مفقوده نظم حقوقی مجلس شورای اسلامی... — ۱۷۷

در پایان به نظر می‌رسد برای تحقق وظایف ملی پارلمان در گام نخست باید طراحی نهادی-قانونی (متغیرهای سیستمی) و به تبع آن نظام انگیزشی جایگزینی برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه شود، گام‌های ابتدایی مسیر اصلاح می‌تواند در قالب گزاره‌های پیشنهادی زیر مطرح شود:

- در راستای پاسخگویی سیاستی بهتر در حوزه‌های انتخابیه مرکز پژوهش‌های مجلس باید مکانیسمی برای پایش مستمر شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی به تفکیک هر استان در راستای دریافت مطالبات عمومی اخذ کند و اولویت‌های تصمیم‌سازی در مجلس براساس نتایج پایش‌ها تعیین و منتشر شود.

- انتخاب مقام‌های محلی مانند شهرداری‌ها از طریق رأی مستقیم شهروندان و افزایش اختیارات شوراهای شهر می‌تواند خصیصه نمایندگی این مقامات را افزایش دهد و به تبع آن این نهادها مسئولیت اصلی پاسخگویی به دغدغه‌های محلی را برعهده گیرند و نمایندگان نیز صرفاً حق نظارت بر امور محلی داشته باشند.

- به منظور تقویت نظارتی نمایندگان در امور محلی باید شأن قانونی نماینده و مسیرهای ارتباطی وی با نهادهای نظارتی مجلس از قبیل دیوان محاسبات و دفاتر استانی آن و همچنین نهادهای نظارتی قوه قضائیه مانند سازمان بازرسی کل کشور به‌طور مشخص معین شود.

- از آنجاکه اکنون هیچ توصیف شغلی شفاف حول کارکرد نمایندگی وجود ندارد، تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی برای رسمیت‌بخشی، تعیین و اصلاح نقش نمایندگان مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های انتخابیه و تفکیک شفاف اختیارات آنها از سایر مقامات محلی یکی دیگر از اقدام‌های ضروری است.

- مجلس شورای اسلامی می‌تواند با وضع و تغییر قوانین حول تأمین مالی انتخابات، لابی‌گری، قواعد رفتاری و تعارض منافع نمایندگان به طراحی زنجیره نهادی و به تبع آن به تنظیم‌گری بیشتر حول شیوه اعمال کارکردهای قانونگذاری، نظارت و نمایندگی اعضای مجلس پردازد و در مقیاسی کلان‌تر نظام سیاسی نیز می‌تواند از طریق این تنظیم‌گری‌ها موضع خود را درباره کارکرد نمایندگی مجلس شورای اسلامی با صراحت بیشتر مشخص کند.

- به نظر می‌رسد در چشم‌اندازی بلندمدت گره‌زدن نظام انتخاباتی به نظام حزبی و قرار دادن گزینش‌های حزبی (حداقل در حوزه‌های انتخابیه بزرگ) در ساختار انتخاباتی ضروری است، احزاب سیاسی سراسری با شکل دادن به نوعی سیاست ملی در کشور به‌مثابه سامان‌دهنده رفتار نمایندگان و به تبع آن کل مجلس عمل خواهند کرد.

منابع و مأخذ

۱. پنداشته‌پور، مصطفی (۱۳۹۹). «ساختار حکمرانی محلی: وظایف نمایندگان مجلس در قبال موضوعات محلی»، طرح شهید احمدی روشن، اندیشکده حکمرانی شریف.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد اول، تهران، گنج دانش.
۳. حبیب‌نژاد، احمد (۱۳۸۵). «ماهیت نمایندگی با تکیه بر مفاهیم اسلامی-فقهی»، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۲، ش ۸.
۴. دوورژه، موریس (۱۳۵۷). احزاب سیاسی، ترجمه رضا علومی، تهران، انتشارات امیرکبیر.
۵. سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۰). «مفهوم نمایندگی در مجلس اول»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۹.
۶. کاظمی، حجت (۱۳۹۸). «کارکردها و کژکارکردهای انتخابات در ایران: به‌سوی تکمیل زنجیره سیاست انتخاباتی»، پژوهش‌های راهبردی سیاست، ش ۳۰.
۷. میدری، احمد (۱۳۹۶/۹/۱۲). «محل‌ها جای نهادهای»، روزنامه شرق، ش ۳۰۲۵.
<https://www.magiran.com/article/3670360>
۸. نجفی، زهره (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی تعارض میان منافع ملی و منافع منطقه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، تهران، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.
۹. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر میزان.
10. Adler, E.S. and J.S. Lapinski (1997). "Demand-Side Theory and Congressional Committee Composition: A Constituency Characteristics Approach", *American Journal of Political Science*, 41 (3).
11. Andre, Audrey, Sam Depauw and Shane Martin (2016). "The Classification of Electoral Systems: Bringing Legislators Back in," *Electoral Studies*.
12. Borghetto, E., J. Santana-Pereira and A. Freire (2020). "Parliamentary Questions as an Instrument for Geographic Representation: The Hard Case of Portugal", *Swiss Political Science Review*, 26 (1).
13. Brack, Nathalie and Jean Benoit Pilet (2016). "Explaining Mps Constituency Service in Multilevel Systems: The Case of Belgium", *French Politics*, Vol. 14.
14. Congressional Research Service, <https://crsreports.congress.gov>, RL33209.
15. Däubler, T. (2020). "National Policy for Local Reasons: How MPs Represent Party and Geographical Constituency through Initiatives on Social Security", *Acta Politica*, 55 (3).
16. Eulau, Heinz and D. Karps Paul (1977). *The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness*, Washington University.
17. Fenno, R.F. (1978). *Home Style: House Members in Their Districts*, Little, Brown (Longman Classics ed., 2003)

18. Fenno, Richard (2000). *Congress at Grassroots: Representational Change in the South, 1970-1998*, Amazon.
19. _____ (2013). *The Challenge of Congressional Representation*, Harvard University Press.
20. Gould, Jonathon (2021). "The Law of Legislating Representation", *Virginia Law Review*, Vol. 107, No. 4.
21. Howard Lord, Robert (1930). "The Parliament of Middle Ages and the Early Modern Priod", *The Catholic Historical Review*, Vol. 16.
22. Jaume, Lucian (1986). *Hobbes et l'Etat Représentatif Modern*, Presses Universitaires de France.
23. Kellermann, M. (2016). "Electoral Vulnerability, Constituency Focus, and Parliamentary Questions in the House of Commons", *The British Journal of Politics and International Relations*, 18 (1).
24. Kerrouche, E. (2006). "The French Assemblée Nationale: The Case of a Weak Legislature?", *The Journal of Legislative Studies*, 12.
25. Koop, R. (2012). "Party Constituency Associations and the Service, Policy and Symbolic Responsiveness of Canadian Members of Parliament", *Canadian Journal of Political Science / Revue Canadienne de Science Politique*, 45 (2). <http://www.jstor.org/stable/23320975>
26. Loewenberg, Gerhard (2011). *On Legislature*, Routledge.
27. Loewenberg, Gerhard and Lim Kim Chong (1978). "Comparing The Representativeness of Parliament", *Legislative Studies*, Vol. 3, No. 1.
28. Mansbridge, Jane (2003). "Rethinking Representation", *The American Political Science Review*, 97, No. 4.
29. Mayhew, David R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*, Yale University Press.
30. McAdams, J.C. and J.R. Johannes (1988). "Congressmen, Perquisites, and Elections", *The Journal of Politics*, 50 (2).
31. McKeown, Deirdre and Dr Michael Sloane (2021-2022). "Parliamentary Codes of Conduct: A Review of Recent Developments", Parliamentary Research Center of Australian Parliament, Politics and Public Administration.
32. Navaro, J. and S. Brouard (2014). "Who Cares About the EU? French MPs and the Europeanisation of Parliamentary Questions", *The Journal of Legislative Studies*, 20 (1).
33. Navaro, J. (2009). *Multiple-Office Holders in France and in Germany, An Elite Within a Elite?*, Mitteilung.
34. Paul, E., J. Thomas, Peter John Loewen and Michael K. MacKenzie (2013). "Fair isn't Always Equal; Constituency Population and Quality of Representation in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2.
35. Pettit, P. (2010). "Representation, Responsive and Indicative", *Constellations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, 17(3). <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00603.x>

36. Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*, University of California Press.
37. Raunio, Tapio and Taru Ruotsalainen (2018). *Exploring the Most Likely Case for Constituency Service; Finnish Mps and the Change Towards Personalised Representation*, Published by Informa Uk Limited.
38. Rehfeld, Andrew (2005). *The Concept of Constituency –Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge University Press.
39. Sartori, G. (1968). *Political Development and Political Engineering*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
40. Studlar, Donley and Ian McAllister (1996). "Activity and Representational Roles Among Australian Legislators", *The Journal of Politics*, Vol. 58, No. 1.
41. T. Studlar, Donely and Ian McAllister (1996). "Constituency Activity and Representational Roles Among Austraian Legislators", *The Jurnal of Politics*, Vol. 58.