

ماهنامه تخصصی مطالعات پارلمانی

کارآمدی مجلس، کارآمدی حکمرانی
سال اول | شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

Specialized Monthly Magazine Parliament Studies

■ پرونده ویژه
کادرسازی و تامین مالی احزاب



درگاه ارتباطی ما با مخاطبان ارجمند
t.me/parliamentary_studies



مرکز مطالعات پارلمانی



انجمن حکمرانان

فهرست

✓	از میدان جنگ تا میدان سیاست رزمنده‌های بازگشته از جبهه‌ها چه عملکردی داشتند؟	۴
✓	هدایت ماشین دولت در دو مسیر سیاسی و غیرسیاسی تاملی بر زنجیره‌های نهادی تربیت نیروی سیاسی	۶
✓	ما سیاسی نیستیم! در باب چالش تربیت نیروی سیاسی برای کشور در غیاب احزاب حرفه‌ای	۸
✓	دلار یا پوند؟ هزینه کدام دموکراسی بیشتر است؟	۱۳
✓	کلاف پیچیده ساماندهی تأمین مالی تبلیغات انتخابات مجلس	۱۷
✓	احزاب و تشکل‌های سیاسی به مثابه بنگاه‌های معامله‌ملکی	۲۱
✓	پارلماسی امریکایی در مواجهه با رقیب چینی؛ الگویی از یک دیپلماسی خلاق و چندجانبه	۲۴
✓	استیضاح یا تعقیب و محاکمه؟! بازتحلیل مسئولیت‌رئیس‌جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی	۲۷



اندیشکده حکمرانی شریف

شناسه اثر:

عنوان	ماهنامه مطالعات پارلمان
شماره شاپا	ISSN2980-8588
صاحب امتیاز	اندیشکده حکمرانی شریف
مدیرمسئول	دکتر مهدی زینالو
سردبیر	عاطفه مرادی اسلامی
نویسندگان	حسن اعمایی، حدیثه ربیعی، عاطفه مرادی اسلامی، محمدحسین اعلمی، علی صالحیان، زهراسعید
نوبت و سال چاپ	اول، ۱۴۰۲

از میدان جنگ تا میدان سیاست!

رزمنده‌های بازگشته از جبهه‌ها چه عملکردی داشتند؟

بسمه تعالی

سخن سردبیر

والبتنه نباید فراموش کرد که بخش قابل توجهی از نیروهای اصلاح طلب دهه‌های هفتاد و هشتاد، همان مبارزین دهه پنجاه در قبل انقلاب و رزمنده‌های دوران ۸ ساله جنگ در دهه شصت بودند که به مرور زمان با عمیق شدن اختلافات سیاسی، روایتی متفاوت از هویت خود ساختند؛ روایتی که خواسته یا ناخواسته در افکار عمومی و نسل‌های جوان‌تر انقلاب، منجر به مصادره نیروهای رزمنده در جناح اصولگرا شد و در دهه‌های اخیر جلسات گرامیداشت و تکریم شهدا توسط این جریان پیگیری می‌شود. با پایان دوران دفاع مقدس، آنانی که میدان سیاست را محل اثرگذاری و کسب قدرت را ابزار پیشبرد اهداف انقلاب اسلامی می‌دیدند؛ با ایجاد جریان‌های سیاسی همسو، هویتی جدید از رزمندگی را در سپهر سیاسی کشور شکل دادند.

در همین بستر، جمعیت‌ایثارگران انقلاب اسلامی در سال ۱۳۷۵ تشکیل شد؛ جمعیتی که دغدغه ایجاد همگرایی و وفاق میان تشکل‌های سیاسی فارغ از برچسب‌های راست و چپ را داشت. این تشکل در دهه ابتدایی فعالیت خود با عضوگیری فراگیر، ایجاد شعب محلی در همه استان‌ها و آموزش نیروها نقش مهمی در حضور نیروهای تشکیلاتی در مجلس هفتم ایفا کرد. علاوه بر آن، ستادهای انتخاباتی و بخش قابل توجهی از نیروهای دولت نهم برخاسته از همین رویکرد و تشکیلات بود.

در کنار این تشکل؛ شورای هماهنگی نیروهای انقلاب اسلامی برای برون‌رفت از فضا سازی‌های رسانه‌ای گسترده جریان رقیب علیه خود که با برچسب‌هایی همچون اسلام طالبانی، تحجر طلبی و مخالفت با آزادی و مردم سالاری همراه بود؛ تصمیم گرفت با ایجاد ائتلاف میان نیروهای اصولگرا و تدوین گفتمانی نو، وضعیت سیاسی خود را تغییر دهد.

این ائتلاف توانست با جذب چهره‌های متخصص و نخبه، استفاده از نیروهای ارزشی چپ که منتقد وضع موجود در دهه ۷۰ بودند، گفتمان اعتدال و مردم سالاری دینی و نکوهش رفتارهای بانندی و جناحی، جایگاه مردمی خوبی پیدا کند؛ به طوری که مجلس هفتم و انتخابات دوم شوراهای شهر و روستا از آن کاندیداهای خود کرد. شعار شهردار منتخب این دوره، صداقت در گفتار، سلامت در عمل و خدمت صادقانه بود؛ گفتمانی که فضای سیاسی اجتماعی شهر را

هر سال مهر با یادآوری مقاومت ۸ ساله مردم ایران در سالهای پرتنش جنگ شروع می‌شود؛ شاید بعد گذشت دهه‌ها از آن ایام خوب باشد به نقش میدان جنگ در تربیت مدیران دوران پساجنگ و تاثیری که آزمایشگاه جنگ بر بلوغ نیروهای انقلاب گذاشت؛ بپردازیم.

سالهای پرتنش دفاع مقدس تمام می‌شود و رزمنده‌های دیروز به شهر برمی‌گردند. شهر اما در بحبوحه رزمایش جریانات سیاسی چپ و راست است. چپی‌ها داعیه دار اسلام ناب محمدی در برابر اسلام آمریکایی شده‌اند و جنگ فقر و غنار را ابزاری برای پیشبرد هدف اصلی دولت حداکثری قرار می‌دهند و از سوی دیگر، برای راستی‌ها هنوز مالکیت خصوصی یک حکم شرعی غیر قابل تغییر است و دولت حق جولان به این حریم خصوصی را ندارد؛ هرچند که این صف بندی‌ها در دوره‌های بعد رنگ میبازد و چرخش ۱۸۰ درجه‌ای برخی مواضع، مردم را مطمئن میسازد که لزوماً حقیقتی در پس این جناح بندی‌ها نیست.

حال جنگ تمام شده و نیروهای مبارز انقلاب در طول ۸ سال دفاع مقدس حساسی آبدیده شده‌اند و با بازگشت به شهر، دغدغه دولت سازی و جامعه سازی اسلامی دارند. مشکل از جایی آغاز می‌شود که بخش قابل توجهی از این نیروها تمایلی به جایابی در دسته بندی‌های رایج چپ و راست نداشتند و ظرفیت محدود تشکل‌های سیاسی آن دوره، عملاً فاقد انعطاف لازم برای پذیرش دیدگاه‌های جدید این نیروها بود.

بخشی از رزمندگان به دلیل آسیب‌های جسمی و روحی برآمده از دوران دفاع، علی‌رغم دغدغه‌های انقلابی، عملاً امکان رشد سیاسی و پیشرفت حرفه‌ای همچون دیگران را نداشتند و بخشی دیگر تصمیم گرفتند با پرهیز از فضای سیاست، در حوزه‌های تخصصی خود، مسیر رشد تکنوکراتیک را انتخاب کنند. شاید تبعات اختلافات سیاسی در پایتخت که بعضاً به نیروها و میدان جنگ هم کشیده می‌شد؛ عامل این پرهیز سیاسی بود. برخی هم اساساً کسب قدرت را امری ضد ارزش می‌پنداشتند و حضور حرفه‌ای در میدان سیاست را نه خدمت به مردم که مصداق حدیث نفس میدانستند.

در نهایت ماده ۴۰ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح تصریح می‌کند که «مداخله، شرکت یا فعالیت کارکنان نیروهای مسلح در دسته‌بندی‌ها، مناقشه‌های سیاسی و تبلیغات انتخاباتی ممنوع بوده و جرم تلقی می‌شود و مرتکبین به ۶ ماه تا سه سال حبس محکوم می‌گردند».

به نظر می‌رسد در طول دهه‌های مختلف پس از جنگ؛ بالاگرفتن اختلافات سیاسی که در مواردی روند انتخابات را به مسأله‌ای امنیتی تبدیل کرده و همچنین عدم تمکین سیاسی برخی باز یگران سیاست نسبت به قواعد بازی انتخابات حواشی زیادی را برای کشور به همراه داشت که موجبات بیم نهادهای نظامی نسبت به حفظ دستاوردهای انقلاب را فراهم کرد.

این روند در نهایت باعث شد که برخی فرماندهان و چهره‌های شاخص به طور رسمی با استعفا از نهادهای نظامی و انتظامی وارد عرصه سیاست شوند؛ هر چند که برخی نشانه‌های دیگر حاکی از نفوذ و ورود غیر مستقیم جریان سیاسی منتسب به این نهادها در رقابت‌های سیاسی است.

به نظر می‌رسد با تفکیک میان نهاد ناظر و نهاد عامل سیاست و شفاف‌سازی نسبت به کارکرد نظارتی نهادهای نظامی در راستای پاسداشت انقلاب اسلامی باید از ورودهای سلیقه‌ای و حاشیه‌ساز برخی منتسبین این نهادها جلوگیری کرد. ضمن اینکه مستند سازی و آموزش دانش ضمنی حاصل از تجربیات رزمنده‌های شاخص دفاع مقدس قطعاً گامی موثر در تربیت نیروهای تراز برای کشور خواهد بود.

تا حدود زیادی تغییر داد. باید توجه داشت که علاوه بر این تشکل‌ها و ائتلاف‌های سیاسی؛ برخی فرماندهان جنگ، خود به تنهایی ظرفیت جریان سازی در فضای سیاسی دهه‌های بعد دفاع مقدس را دارا بودند. اشخاصی که با دغدغه محوری ایجاد وفاق سیاسی و کادر سازی برای انقلاب اسلامی بار و حیه عملگرایانه خود، توانستند علاوه بر مدیریت در مناصب رسمی، با ایجاد و یا حمایت از نهادهای غیر دولتی همسو و راه‌اندازی مطبوعات مدنظر، نقش مهمی در گفتمان سازی و تربیت نیروهای جوان نسل دوم و سوم انقلاب ایفا کنند.

هر چند که به دلیل ضعف فرهنگ رقابت سیاسی، اختلاف نظرات و فقدان تاب آوری سیاسی، مقطعی بودن و عدم استمرار کار و ویژه تربیت نیروی سیاسی حرفه‌ای و وابستگی تشکیلات به دولت و اشخاص چهره مانع از آن شد که دغدغه اولیه رزمنده‌های بازگشته از جبهه به صورت کامل محقق شود و همچنان ایجاد همگرایی سیاسی و تربیت نیرو برای سطوح مختلف حکمرانی مسائل بر زمین مانده میدان سیاست هستند.

چالش بعدی به میزان ورود و دخالت این نیروها در فرایند گردش نخبگان سیاسی از کانال انتخابات و یا انتصابات مدیران برمی‌گردد.

قابل توجه است که امام خمینی (ره) در زمان حیات خود تأکیدات و ویژه‌ای مبنی بر عدم دخالت نظامیان در انتخابات داشتند و آن را عامل اختلال در وظیفه اصلی این نهادها می‌دانستند:

«برای سپاهی‌ها جایز نیست که وارد بشوند به دسته‌بندی و آن طرفدار آن یکی، آن یکی طرفدار آن یکی، به شما چه ربط دارد که در مجلس چه می‌گذرد؟ در امر انتخابات باز هم به من اطلاع دادند که بین سپاهی‌ها باز صحبت هست، خوب انتخابات در محل خودش دارد می‌شود، جریانی دارد، به سپاه چه کار دارد که آنها هم اختلاف پیدا کنند، برای سپاه جایز نیست این، برای ارتش جایز نیست این. سپاهی‌ها از آن تعهدی که دارد، از آن مطلبی که به عهده اوست باز می‌دارد و همین طور ارتش را.» (صحیفه امام، جلد ۱۹، ص ۱۲)

همچنین در بند ۱۶ سیاست‌های کلی انتخابات بر ممنوعیت ورود نیروهای مسلح، قوای سه‌گانه اعم از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه آنها، دستگاه‌های اطلاعاتی و امنیتی، سازمان‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی در دسته‌بندی‌های سیاسی و جناحی انتخاباتی و جانبداری از داوطلبان تأکید شده است.






هدایت ماشین دولت در دو مسیر سیاسی و غیرسیاسی

تاملی بر زنجیره‌های نهادی تربیت نیروی سیاسی

حسن اعمایی 
دکتری جامعه‌شناسی سیاسی و پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان

۳ دقیقه 

مردان وزنانی بوده اند که در سازمان های حزبی فعالیت داشته اند، این گزاره نتیجه غلبه حکمرانی حزبی در این جوامع بوده است.

با وجود این به نظر می رسد در چند دهه اخیر گرایش دیگری ظهور کرده است که می توان آن را مسیر غیر سیاسی یا تکنوکراتیک به جایگاه های سیاسی دانست، مسیری که بر مفهوم کارشناسی تاکید دارد و در آن کنشگری در نهادهایی به مانند شرکت های خصوصی، فضای دانشگاهی، اندیشکده ها و سازمان های بین المللی جایگزین فعالیت درون حزبی شده است. اساسا گزینش این نخبگان به دلیل اهلیت فنی و توانایی مدیریتی و نه بر چسب حزبی بوده است.

به عبارتی تکنوکراتها و کارشناسان جایگزین شخصیت های حزبی و پارلمانی و آریستوکراتهای سنتی شدند. برخی نویسندگان، ظهور تکنوکراسی در آمریکای شمالی و اروپای غربی را به وقوع رکود بزرگ و ظهور مفهوم برنامه ریزی به مثابه یکی از ابزارهای مهم حکمرانی مرتبط می دانند که پس از جنگ جهانی دوم نیز تداوم یافت. برنامه ریزی مفهومی است که به مهارت نخبگان و کارشناسان نیاز دارد و به نوعی پاسخی به ضرورت بازسازی های پس از جنگ جهانی دوم بود.

همچنین ظهور مفهوم برنامه ریزی و ضرورت نقش تکنوکرات ها را می توان جایگزینی دموکراتیک برای مدل برنامه های پنج ساله اتحاد جماهیر شوروی در فضای رقابت های جنگ سرد میان جبهه شرق و غرب دانست.

در نهایت به نظر می رسد الگوهای تربیت سیاسی نخبگان هم تاثیر پذیر از جامعه و هم اثرگذار بر آن است؛ به عبارتی از طرفی کارکرد تربیت سیاسی می تواند نظام ارزشی موجود در هر جامعه و شدت انسجام و تضادهای آن را نمایان سازد، میزان و نوع نمایندگی نظام سیاسی را مشخص کند و در نهایت به نوعی نشان دهنده مبنای سلسله مراتب اجتماعی و پیوند آن با نظام سیاسی باشد. اما از طرف دیگر الگوهای تربیت نخبگان می تواند مسیرهای مشارکت سیاسی و شیوه اثرگذاری بر سیاست های کلان را روشن کند و در نهایت همه این موارد می تواند بر ثبات نظام سیاسی اثرگذار باشد.

در هر نظام سیاسی نقش های سیاسی معینی تعریف شده اند که برخی افراد در جامعه باید آنها را بر عهده بگیرند. پیش نیاز تصدی این مناصب مفهومی است که در ادبیات موضوعی آن را تربیت سیاسی (political recruitment) نامیده اند. تربیت سیاسی یکی از کارکردهای مهم نظام های سیاسی است که می توان آن را روندی دانست که در آن افراد ویژگی های معینی را کسب می کنند و برای جایگاه های معین در نهادهای سیاسی آماده می شوند. به نظر می رسد مفهوم تربیت سیاسی را باید متفاوت از مفاهیم مشابهی از قبیل جامعه پذیری سیاسی دانست؛

اگر کارکرد جامعه پذیری سیاسی را مختص آحاد جامعه بدانیم، تربیت سیاسی کارکردی است که مختص آموزش مهارتها به نخبگان و کنشگران سیاسی است. برای کنشگران سیاسی کارکرد تربیت سیاسی از دور و ندمجزا تشکیل شده است: نخست گذار از نقش های غیر سیاسی و واجد شرایط شدن برای مقام های سیاسی و دوم مسئله گزینش افراد به منظور تصدی نقش های سیاسی معین. به نظر می رسد کارکرد تربیت سیاسی در ادبیات موضوعی در کشورهای غربی با مطالعات حول نخبگان سیاسی و احزاب گره خورده است؛ از طرفی در مطالعات نخبگانی گروه های حاکمی توصیف و تحلیل می شوند که به دلایل مختلف از قبیل زمینه های اجتماعی و اقتصادی، قدرت سیاسی و هدایت ماشین دولت را در اختیار دارند. از طرف دیگر در رویکرد نهادی مطالعات حول احزاب مفهوم تربیت سیاسی به مثابه یکی از کارکردهای احزاب در نظر گرفته می شود که آنها را از گروه های دارای منافع و جنبش های سیاسی مجزای کند.

در تقسیم بندی دیگر برخی نویسندگان سه سطح از تحلیل را حول کارکرد تربیت سیاسی شناسایی کرده اند:

نخست عوامل سیستمی که چارچوب گسترده ای را برای تربیت سیاسی در هر کشور فراهم می آورند که از مهمترین این عوامل می توان به نظام حقوقی، نظام انتخاباتی و نظام حزبی اشاره کرد. سطح دوم تحلیل به شرایط خاص درون احزاب معین اشاره دارد و عواملی از قبیل ایدئولوژی و قواعد معین درون حزبی و سازمان حزبی را در بر می گیرد. در نهایت سطح سوم تحلیل بر عواملی تاکید دارد که مستقیما بیشترین اثرگذاری را بر فرد فرد کاندیداهادر روند گزینش دارند که شامل منابع در دسترس (موقعیت اجتماعی و ثروت) و انگیزه های داوطلبان می شود.

اساسا در قرن بیستم خاصه در لیبرال دموکراسی های غربی پاسخ این پرسش که چه کسانی هدایت ماشین دولت و سیاستگذاری های ملی را بر عهده دارند



ما سیاسی نیستیم!

در باب چالش تربیت نیروی سیاسی برای کشور در غیاب احزاب حرفه‌ای

شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

تحلیلگر ارشد علوم اجتماعی در مرکز مطالعات پارلمان
حدیثه ربیعی



۷ دقیقه



چالش‌های رویکردی:

موافقان و مخالفان نظام حزبی چه می‌گویند؟

بحث در خصوص احزاب و نظام حزبی در ایران، عموماً شامل دو دسته نظرات متمایز می‌شود. در یک سوی طیف، عده‌ای ایستاده‌اند که به اهمیت وجود احزاب در ساخت سیاسی کشور اذعان نموده و آن را برای پیشبرد اهداف و سیاست‌ها لازم می‌دانند. آن‌ها معتقدند که از خلال سیاست‌گذاری حزبی و نقش آفرینی احزاب سیاسی، خواسته‌ها و تمایلات گروه‌های متعدد نمایندگی‌شده و اتفاقات آنها راه‌برون رفتن از بن‌بست‌های سیاست‌گذاری و ارتقای کارآمدی در کشور، همین است که به سمت نظام حزبی حرکت کنیم. اعتقاد این دسته بر آن است که «فلان مشکل را داریم، چون حزب نداریم» و تنها راه‌گرای از آشفتگی‌های موجود در امر حکمرانی، احزاب سیاسی قوی هستند.

لذا سوالی که برای این گروه مطرح می‌شود آن است که چرا احزاب سیاسی در ایران، کارکرد مشابه احزاب در دنیا را ندارند و باید به دنبال دلایل عدم نهادینگی احزاب در ساخت سیاسی کشور رفته و آن‌ها را رفع نمود. پاسخ به پرسش دسته اول ما را به بحث در خصوص ابعاد داخلی حزب و نظام حزبی می‌کشاند. به این ترتیب برای مسئله عدم نهادینگی احزاب سیاسی در ایران می‌توان دلایل متعددی را شناسایی نمود.

با نگاهی به روند شکل‌گیری احزاب سیاسی در کشور در دوره پهلوی می‌توان این دوره را شامل قوانین و قواعد سلطنتی متعددی دید که فرصت رشد و شکوفایی را از احزاب سیاسی سلب نموده و از تکثرگرایی در ساخت سیاسی کشور جلوگیری کرده است. در این دوران، بر خلاف روند از پایین به بالای شکل‌گیری احزاب در کشورهای غربی، احزاب به شکلی کاملاً دستوری و از بالا به پایین ایجاد شده و لذا به خواست و اراده رژیم سلطنتی، فرصت حیات و فعالیت می‌یابند. این شکل از صورت‌یابی احزاب در کشور و وجود منابع نفتی که شاه را تا حدودی از جلب حمایت و رضایت مردمی بی‌نیاز می‌ساخت، در نهایت به تقلیل کارکردهای حزبی به نیازهای حکومت و قطع ارتباط احزاب با بدنه اجتماع منجر شد.

با پایان یافتن رژیم شاهنشاهی و پس از انقلاب اسلامی و تحولات حاصل از انقلاب در چشم‌انداز سیاسی کشور، گروه‌های متعددی با سوابق دینی، ملی و ضد امپریالیستی در جناح راست و چپ فعال شدند که یکی از معروف‌ترین این احزاب، حزب جمهوری اسلامی بود. حزبی که اکثریت مجلس اول و دوم و دولت‌های اول تا سوم را در اختیار داشت، در شروع کار خود، در بسیاری از نهاد‌های سیاسی کشور و تدوین قانون اساسی نقش آفرینی مهمی نموده و پیشینه اغلب سیاستمداران در کشور، حتی در یکی دو دهه گذشته به نوعی با آن گره خورده است.

این حزب که به همت شهید بهشتی و نزدیکان وی، در اوایل انقلاب اسلامی شروع به کار کرد، با دارا بودن شاخه‌های استانی در سراسر کشور و همچنین شاخه‌های استانی در سراسر کشور و همچنین شاخه‌های صنفی‌کاری، دانشجویی، زنان و... توانست ارتباط مؤثری را با بدنه

اجتماع و گروه‌های مختلف اجتماعی برقرار کرده و خونی تازه به پیکر نحیف جامعه مدنی در ایران تزریق نماید. کشور برای نخستین بار داشت قدم در مسیری روشن به سوی تشکیلاتی سیاسی-اجتماعی بر می‌داشت که صدای انفجار در ساختمان حزب جمهوری اسلامی در هفتم تیرماه سال ۱۳۶۰، به گوش رسید.

با شهادت دکتر بهشتی به عنوان دبیرکل حزب و اعضای شورای مرکزی حزب جمهوری و بالاگرفتن اختلافات درون حزبی که به انحلال حزب در خردادماه سال ۱۳۶۶ انجامید، نزدیک‌ترین تجربه نظام سیاسی کشور برای فعالیت حزبی تا به امروز به حاشیه رانده شد.

با به حاشیه رفتن فعالیت حزبی نیز، رویای کادر سازی و تربیت نیرو برای تصدی پست‌های سیاسی در کشور که در ذهن بزرگان حزب جمهوری جای گرفته بود و به رغم تحولات سریع و حجم انبوه امور پس از تغییر نظام، که در جامعه انقلابی امری عادی است، سعی در عملیاتی سازی آن داشتند، بیش از پیش دور و نشدنی به نظر آمد. در ادامه نیز توسعه نامتوازن در کشور مزیدی بر علت شد تا تمرکز احزاب و جناح‌های موجود، بیش از مسائل و مشکلات طبقات اجتماعی مختلف، بر منافع منطقه‌ای جلب گردد.

نظام حزبی خوب است، اما به کارمانمی‌آید!

در سوی دیگر طیف، عده‌ای ضرورت وجود نظام حزبی و احزاب سیاسی قوی در کشور را نفی نموده و اساساً احزاب را همخوان با شرایط کشور و ساخت سیاسی آن نمی‌دانند. این عده معتقدند که نظام حزبی در تعارض با وحدت ملی، ارزش‌های حاصل از انقلاب اسلامی در نفی قدرت طلبی و بر خلاف منفعت جمعی است. به زعم این گروه، احزاب و جریان‌های سیاسی با برجسته ساختن اختلافات و تفاوت‌ها (چه در زمان انتخابات و چه در زمان سیاست‌گذاری) به وخامت اوضاع دامن می‌زنند. لذا همواره این گزاره را تکرار می‌کنند که: «نظام حزبی خوب است اما به کارمان نمی‌آید» یا «اصلاح حزب به چه کارمان می‌آید؟» و اینکه «حتی احزاب در کشورهای اروپایی نیز رو به افول گذاشته‌اند». از پی این گزاره‌ها سوالی که نیازمند پاسخ خواهد بود آن است که آیا پیشرفت‌ها در نظام‌های حکمرانی دیگر، مدیون احزاب و کارکرد آنان بوده یا دلایل و تشکیلات دیگری در این امر اثرگذار بوده‌اند؟

بحث در خصوص این دسته از رویکردها با بررسی روندها و تحولات جهانی در خصوص احزاب روشن‌تر خواهد شد. به زعم این گروه، تحولات جهانی قابل‌تامل در خصوص احزاب به قرار زیر است:

- **رشد جنبش‌های پوپولیستی:** حتی در کشورهای دموکراتیک نیز به دلیل عدم کفایت احزاب سیاسی، شاهد رشد جنبش‌های پوپولیستی هستیم که مدعی نمایندگی خواسته‌های مردم در برابر احزاب سیاسی مستقر هستند.

- کاهش وفاداری‌های سنتی به احزاب:

افراد ناراضی از احزاب سیاسی بطور روزافزون وفاداری سنتی خود به احزاب را کنار گذاشته و لذا شاهد سیالیته بیشتری در وابستگی‌های سیاسی افراد هستیم. سیالیته که جایابی میان احزاب و حتی حمایت از گزینه‌های غیر سیاسی را تسهیل نموده است.

- رشد احزاب کوچک و شکل‌گیری ائتلاف حزبی:

یکی دیگر از تغییرات در نظام‌های حزبی، رشد احزاب کوچک تر و شکل‌گیری ائتلاف‌هایی است که برای نمایندگی خواسته‌های مختلف ایجاد می‌گردند، اما در نهایت به چند پارگی و تکه‌تکه شدن نظام‌های حزبی می‌انجامد.

- پیشرفت‌های تکنولوژیک و گذار مشارکت سیاسی:

رشد تکنولوژی‌ها در کنار ایجاد فرصت ارتباط و تعامل بهتر میان احزاب و جامعه، تهدیدها در خصوص محدود ساختن صدای جامعه به اتاق پژواک و حباب فیلتر را ایجاد کرده است. این اتاق‌های پژواک و حباب‌های فیلتر اشاره به وضعیت انزوای فکری و محیط‌هایی دارد که در آن سیاستمداران تنها با عقاید منطبق با عقاید خود روبرو شده و ایده‌های جایگزین رانمی‌شنوند.

- تقویت تمرکز بر سیاست‌های مبتنی بر هویت:

به معنای رشد سیاستگذاری بر مبنای قومیت، دین یا پیشینه فرهنگی در جوامع مختلف که با برجسته نمودن بیش از اندازه مسائل هویت محور، از پیوند موثر احزاب با پایگاه‌های اجتماعی جامعه دور مانده و ارتباط موثر را دشوار سازد.

- افزایش درخواست‌ها برای شفافیت و پاسخ‌گویی:

احزابی که نتوانند به تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی پرداخته، با انتقادات مواجه شده و حمایت‌ها از سوی جامعه راز دست می‌دهند.

پاشنه آشیل نظام حزبی و مسئله تربیت نیروی سیاسی برای کشور:

طبق آمار منتشر شده توسط وزارت کشور در سال ۱۴۰۰ تعداد ۱۲۶ حزب و جریان سیاسی در کشور فعال هستند. اما این تعداد بالا به هیچ وجه نمایانگر کارآمدی احزاب و وجود نظام حزبی در کشور نبوده و حتی می‌تواند به آن آسیب برساند.

لذا در نبود فرصت رشد نظام حزبی در کشور به سبب آنچه در بخش‌های قبلی متن به آن اشاره شد و همچنین عدم وجود کارکرد مطلوب از سوی این احزاب، نهادها و تشکلهای مختلفی در کشور، وظیفه تربیت نیروی سیاسی را ناگزیرانه به شکل رسمی و غیررسمی عهده دار شدند.

امروز در فضای حکمرانی کشور می‌بینیم که امام صادقی‌ها در دولت سیزدهم اقبال بیشتری برای ورود به عرصه داشته‌اند. یاد در دوره‌ای دیگر تشکلهای دانشجویی مثل بسیج و انجمن اسلامی نقش مهمی در تامین کادر سیاسی کشور داشته‌اند. اما آیا نهادها و جایگزین احزاب در کشور، توان تربیت نیروی سیاسی کارآمد برای به دست گرفتن امور و سیاستگذاری مطلوب را دارند؟ نهادهایی که عموماً خود را سیاسی ندانسته و اعتقادی مبنی بر اینکه در حال تربیت نیروی سیاسی برای کشور هستند، ندارند. بنابراین از پذیرش نقدها و پیشنهادات برای ارتقای کارکردهای تربیتی نیز سر باز زده و آن‌ها را بی‌ربط به نهاد خود قلمداد می‌کنند.

در عین حال، سیستم ضعیف تربیت نیرو در نهادهای شبه حزب منجر به این می‌شود که بعضاً بر اساس تقدم فعالیت سیاسی بر فعالیت حزبی، همسویی ایدئولوژیک و ارتباطات شخصی و دوستانه منشا ورود نیروهایی به عرصه حکمرانی کشور می‌شود که در امر سیاسی حرفه‌ای نیستند.

همچنین بررسی نهادهای اثرگذار در ساخت سیاسی کشور عموماً نشان می‌دهد که آموزش‌های حزبی یا عملیاتی نمی‌شوند، یا صرفاً حالت مقطعی داشته و یا اینکه آموزش مذکور هیچ پیوند و ارتباطی با آنچه فرد در فضای سیاستگذاری به آن نیازمند است، ندارد و کارکرد آموزش به گعده‌های هم‌اندیشی تقلیل یافته است.

نهادهای مذکور در بحث نگهداشت قدرت و مکانیسم‌های این کارکرد مهم (سازگاری و تکامل، شبکه‌سازی، تامین مالی و...) نیز دچار چالش بوده و اثر بخشی کوتاه و اصطلاحاً شب‌انتهایی دارند.

به علاوه وجود فرایند تصمیم‌گیری متمرکز در میان احزاب و جریان‌های سیاسی کشور که اغلب توسط رهبران یا گروهی منتخب از اعضای پرنفوذ صورت می‌گیرد، فرصت بروز و ظهور و رشد سیاسی را به اعضای رده پایین حزب نداده و عملاً از جوان‌گرایی به معنای واقعی کلمه جلوگیری می‌کند.

بنظر می‌رسد پذیرش نقش تربیت نیروی سیاسی توسط نهادها و تلاش برای ارتقای فرایند عضویت، کسب سرمایه اجتماعی و آموزش نیروهای توانمندگام نخست در مسیر بهبود و تقویت عملکرد سیاستمداران در کشور باشد. در این راستا پیشنهادات زیر ارائه می‌گردد:

- تدوین سیستم‌های ارزیابی و استعدادیابی فراگیر و مناسب برای عضوگیری

- ایجاد برنامه‌مدون و جامع از آموزش معرفتی و مهارتی

- تقویت مشارکت درون حزبی از طریق فراهم‌سازی فرایندهای باز در انتخاب رهبر حزب، تصمیم‌گیری‌های و تدوین سیاستها

- تقویت مشارکت مردمی از طریق برگزاری جلسات و انجمن های عمومی به همراه اطلاع رسانی گسترده، تشکیل گروه های متمرکز در مناطق مختلف کشور و همکاری موثر و مستمر با سازمان های مردم نهاد

- ترویج فراگیری و تنوع از طریق تلاش برای جذب و ارتقا افراد از گروه های مختلف (به ویژه گروه های حاشیه ای و اقلیتها)

- ارتقا شفافیت ها از طریق ایجاد دسترسی و تولید اطلاعات شفاف از سیاست های حزبی، فرایند تصمیم گیری و تامین مالی




دلاریا پوند؟

هزینه کدام دموکراسی بیشتر است؟

بررسی مقایسه‌ای تنظیم‌گری تامین مالی سیاسی در انگلستان و ایالت متحده آمریکا

عاطفه مرادی اسلامی
پژوهشگر دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

۱۰ دقیقه 

کاندیداهای توانمند برای کمپین‌های خود خرج کنند، ایجاد کرده‌مچنین کمیسیون انتخابات فدرال برای اجرا و شفاف‌سازی قوانین مالی مبارزات انتخاباتی ایجاد شد.

در پرونده باکلی علیه والتو (۱۹۷۶)، دیوان عالی حکم داد که محدودیت‌های مربوط به مخارج نامزدها و تامین مالی خود نامزدها، تضمین آزادی بیان متمم اول قانون اساسی این کشور را نقض می‌کند. دادگاه اجازه داد محدودیت‌های مربوط به هزینه‌ها در مبارزات انتخاباتی ریاست جمهوری پابرجا بماند، زیرا این محدودیت‌ها منوط به دریافت وجوه عمومی بود. و دادگاه محدودیت‌های مشارکت افراد یا PAC ها را تایید کرد. بنابراین، از تصویب FECA در سال ۱۹۷۱ تا سال ۲۰۰۲، افراد و گروه‌ها محدود به کمک تا سقف ۱۰۰۰ دلار به یک نامزد و در مجموع تا سقف ۲۵۰۰۰ دلار بودند و کمیته‌های اقدام سیاسی محدود به کمک تا سقف ۵۰۰۰ دلار به یک نامزد بودند.

بسیاری از ناظران انتخابات ادعا کردند که قانون کمپین انتخاباتی فدرال امریکا از توسعه PAC ها حمایت کرده و اتکای نامزدهای کنگره به PAC ها را افزایش داده است. اما در سطح ریاست جمهوری، این قانون هزینه‌ها را محدود کرد؛ همه نامزدهای اصلی احزاب از محدودیت‌های هزینه‌های مندرج در مفاد قانون در مبارزات انتخاباتی اولیه خود از سال ۱۹۷۶ تا ۱۹۹۶ تبعیت کردند، و بودجه عمومی برای مبارزات انتخاباتی عمومی تضمین کرد که نامزدها نمی‌توانند از یکدیگر بیشتر خرج کنند.

در طول دهه ۱۹۹۰، دو تحول عمده رخ داد که محدودیت‌های قانون مذکور را تضعیف کرد. اولاً، اگرچه شرکت‌ها و اتحادیه‌های کارگری نمی‌توانستند مستقیماً به نامزدها کمک کنند، اما این قانون، آنها را از مشارکت در احزاب سیاسی تا زمانی که این پول برای فعالیت‌های «حزب‌سازی» استفاده می‌شد، منع نکرد. در طول دهه ۱۹۹۰، احزاب سیاسی شروع به درخواست چنین کمک‌های موسوم به «پول نرم» از شرکت‌ها، اتحادیه‌های کارگری و افراد ثروتمند کردند.

از آنجایی که این وجوه توسط احزاب بین نامزدها توزیع نمی‌شد یا برای حمایت از انتخابات یا شکست یک نامزد استفاده نمی‌شد، مشمول محدودیت‌های مشارکت نبودند. دوم، در دهه ۱۹۹۰، چندین سازمان حافظ منافع ظاهراً مستقل ایجاد شد که از محدودیت‌های قانون کمپین فدرال، طفره رفتند. این اقدام با خرج کردن پول به شیوه‌ای هماهنگ با یک کمپین با حمایت مالی از تبلیغات تلویزیونی به نمایندگی از نامزدهای خاص که به سادگی «کلمات جادویی» - مانند «حمایت» و «مخالفت» را حذف می‌کردند، انجام می‌شد.

نقل قول مشهوری از سیاست‌مدار آمریکایی، جس آنرو، وجود دارد که پول را به «شیر مادر برای سیاست» تشبیه می‌کند. هربرت الکساندر، پژوهشگر شناخته شده حوزه تامین مالی سیاسی نیز پول را عنصری طبیعی در فرایندهای سیاسی می‌داند که می‌تواند خدماتی که به صورت داوطلبانه یا رایگان عرضه نمی‌شود را خریداری کند. با این حال ورود بی‌قاعده پول در عالم سیاست می‌تواند خود عامل تهدیدی برای مردم سالاری و رقابت عادلانه سیاسی تلقی شود.

با همین دغدغه کشورهای مختلف اقدام به طراحی نظام تنظیم‌گری تامین مالی سیاسی کرده‌اند. قابل تامل است که مقررات ناظر به تامین مالی در یک روند تاریخی و ناظر به شرایط زمینه‌ای و ساخت سیاسی خاص هر کشور تنظیم می‌شود و بررسی تطبیقی این نظام‌ها ضمن اینکه از حیث بررسی تجربه سیاسی یک کشور می‌تواند آموزنده و الهام‌بخش باشد؛ لزوماً قابل پیاده‌سازی در کشوری دیگر نیست. بنابراین هر نظام سیاسی بسته به چارچوب حقوق اساسی، ارزش‌های سیاسی، ساختارهای سیاسی و سطح پیشرفت اقتصادی خود می‌تواند دست به طراحی و تنظیم مقررات مالی در حوزه سیاست نماید.

در این یادداشت چارچوب تنظیم‌گری دو کشور ایالت متحده و انگلستان به عنوان نظام‌های سیاسی دارای احزاب با سابقه و شناخته شده مورد مطالعه قرار گرفته است. در قرن گذشته، چهار دوره عمده از مقررات مالی کمپین انتخاباتی در ایالات متحده وجود داشته است:

دوره قبل از قانون کمپین انتخاباتی فدرال (FECA) در سال ۱۹۷۱ و اصلاحات بعدی آن.

دوران ۱۹۷۴ تا ۲۰۰۲، زمانی که قانون کمپین انتخاباتی فدرال حاکم بود.

دوران پس از تصویب قانون اصلاحات کمپین دو حزبی (BCRA) در سال ۲۰۰۲؛

دوران پس از پرونده Citizens United علیه کمیسیون انتخابات فدرال (۲۰۱۰) و حکم دادگاه عالی ایالات متحده که مفاد حیاتی قانون BCRA را لغو کرد.

قبل از FECA، قوانین مالی کمپین عمدتاً به انواع خاصی از مشارکت‌کنندگان خطاب می‌شد. تا سال ۱۹۴۷، کارمندان فدرال، شرکت‌ها و اتحادیه‌های کارگری از کمک به نامزدها منع شدند. اما اتحادیه‌ها و شرکت‌ها متوقف نشدند و با تشکیل کمیته‌های اقدام سیاسی (PACs)، که مشارکت‌های داوطلبانه افراد یا کارمندان را جمع‌آوری می‌کردند، به نیاز احزاب برای جلب حمایت‌های مالی پاسخ دادند.

قانون FECA محدودیت‌هایی را برای هزینه‌های نامزد در مورد کمک افراد و کمیته‌های اقدام سیاسی و مقدار پولی که

به دلیل رفتار خلاف قاعده در هزینه کردن در ۱۵ حوزه انتخابیه؛ ۷۰۰۰۰۰ پوند جریمه شدند!

در مقابل، قوانین مالی انتخابات در ایالات متحده آمریکا بسیار مبهم است. در حالی که محدودیت‌هایی برای کمک‌های مستقیم (پول سخت) به نامزدها و احزاب وجود دارد - برای مثال، یک فرد فقط مجاز است حداکثر ۲۷۰۰۰ دلار به یک نامزد ۵۰۰۰ دلار به یک حزب سیاسی در هر دوره انتخابات اهدا کند؛ اما عملاً محدودیت‌های کمی برای مخارج کمیته‌های سیاسی مستقل (پول نرم) وجود دارد.

جای تعجب نیست که بخش عمده‌ای از مخارج انتخاباتی، پول نرمی است که توسط سازمان‌های مستقل سیاسی مانند PAC و superPAC جمع‌آوری و خرج می‌شود. اینها توسط گروه‌های فشار یا افراد ثروتمند تامین مالی می‌شوند؛ اهداکنندگانی مانند مالک میلیاردر یک کازینو، به نام شلدون ادلسون، ۳۰ میلیون دلار به یک superPAC محافظه‌کار طرفدار جمهوری خواه برای انتخابات میان دوره‌ای ۲۰۱۸ کمک کرد، و در انتخابات ۲۰۱۶، ۸۶ میلیون دلار پول اهدا کرد!

در حالیکه در انگلستان چیزی معادل پول نرم و مشارکت گروه‌های فشار در مبارزات انتخاباتی وجود ندارد. همچنین تفاوت‌های قانونی در فرصت‌های خرج کردن وجود دارد. تبلیغات سیاسی در تلویزیون در بریتانیا به شدت تحت نظارت است. به احزاب در بازه‌های مشخصی پخش رایگان در کانال‌های اصلی برای تعداد معینی از برنامه‌های انتخاباتی حزبی (PEB) اختصاص داده می‌شود. بنابراین آنها دیگر قادر به خرید آنتن نیستند.

در ایالات متحده، گروه‌ها و نامزدها با چنین محدودیت‌هایی مواجه نیستند و باعث می‌شود بینندگان به ویژه در ایالت‌هایی که رای یکدست ثابتی ندارد، غرق در تبلیغات سیاسی شوند.

در انتخابات ۲۰۱۶، طبق وبسایت www.statista.com، ۱۲۴۷۳۲ آگهی تلویزیونی تنها برای «برنی سندرز» پخش شد و او حتی نامزد دموکرات‌ها هم نشد چه رسد به انتخابات!

در مقابل، «هیلاری کلینتون» ۱۰۵۳۷۶ آگهی پخش کرد و سهم دونالد ترامپ پیروز انتخابات، تنها ۳۳۰۵ آگهی بود. در بریتانیا، اتحادیه‌های کارگری اغلب حامیان مالی اصلی حزب کارگر از زمان تأسیس آن در سال ۱۹۰۰ بوده‌اند؛ در حالی که کسب و کارها به طور سنتی از اهدای پول به محافظه‌کاران حمایت می‌کنند. در ایالات متحده سنت بسیار طولانی پیرامون حمایت افراد و مؤسسات ثروتمند برای کمک‌های مالی سیاسی وجود دارد.

قانون اصلاحات کمپین دوجزبی در سال ۲۰۰۲ پاسخی به هر دو تحول بود. دوجزء اصلی این قانون، ممنوعیت کمک‌های نقدی به احزاب ملی و محدودیت‌های شدید پیرامون به اصطلاح «ارتباطات انتخاباتی» (تبلیغات سیاسی) توسط گروه‌های حافظ منافع بود. مقررات اخیر سازمان‌هایی را که بوده شرکتی یا کارگری دریافت می‌کنند از پخش آگهی‌هایی که به یک نامزد خاص در عرض ۳۰ روز از انتخابات اولیه مربوطه یا ظرف ۶۰ روز پس از انتخابات عمومی مراجعه می‌کنند، منع می‌کند. ضمناً تمام مفاد اصلی قانون توسط دادگاه عالی در پرونده مک کانل علیه کمیسیون انتخابات فدرال (۲۰۰۳) تأیید شد.

با این حال، در پرونده مربوط به Citizens United، دادگاه تاحدی رای پرونده مک کانل را با بی اعتبار کردن محدودیت‌های قانون اصلاحات کمپین دوجزبی (BCRA) در تبلیغات سیاسی - به عنوان نقض غیرقانونی حقوق آزادی بیان شرکت‌ها و اتحادیه‌ها - لغو کرد. چهار سال بعد، در پرونده مک کاچون علیه کمیسیون انتخابات فدرال (۲۰۱۴)، دادگاه تاحدی رای پرونده باکلی را با حذف محدودیت‌های کلی قانون کمپین انتخابات فدرال در مورد کمک‌های پولی افراد به چندین نامزد فدرال، کمیته‌های حزبی و PAC‌های غیر نامزد لغو کرد.

همانطور که ملاحظه می‌شود؛ در ایالات متحده آمریکا، قوانین در نتیجه پرونده‌های دادگاهی مانند Citizens United تغییر و تحول زیادی کاهش یافته‌اند.

هزینه کل انتخابات ۲۰۱۶ ایالات متحده (ریاست جمهوری، کنگره و ایالت) توسط وبسایت مستقل OpenSecrets کمتر از ۶.۵ میلیارد دلار محاسبه شد. در مقابل، در انتخابات سراسری بریتانیا در سال ۲۰۱۷ مجموع هزینه‌های تمام احزاب ۴۱.۶ میلیون پوند بود.

دلایل اصلی این نابرابری چیست؟

مخارج انتخابات در بریتانیا به شدت توسط کمیسیون انتخابات تحت شرایط قانون احزاب سیاسی، انتخابات و همه پرسی سال ۲۰۰۰ (PPER) کنترل می‌شود و هزینه‌های نامزدهای فردی تحت قانون نمایندگی مردم در سال ۱۹۸۳ محدود شده است.

در اصل، یک حزب ملی مجاز است برای هر حوزه انتخاباتی ۳۰۰۰۰ پوند خرج کند، بنابراین حزبی که در همه کرسی‌های بریتانیا می‌تواند حداکثر ۱۹.۵ میلیون پوند در دوره مبارزات انتخاباتی خرج کند.

علاوه بر این، یک نامزد منفرد ممکن است حدود ۱۰۰۰۰ تا ۱۶۰۰۰ پوند در ۲۵ روز قبل از انتخابات بسته به اندازه حوزه انتخابیه خرج کند. قابل ذکر است که در سال ۲۰۱۷ محافظه‌کاران

در اصل این حکم بدان معنا بود که یک فرد ثروتمند می تواند مستقیماً حداکثر ۲۷۰۰ دلار به هر تعداد کاندیدایی که دوست دارد کمک کند - قبلاً این مبلغ به ۱۲۳۰۰۰ دلار محدود می شد. در مقابل، دادگاه های بریتانیا در دفاع و اجرای قوانین مربوط به محدودیت های تامین مالی مبارزات انتخاباتی حمایت به عمل آورده اند.

قابل ذکر است که در حال حاضر بر اساس قانون کمک مالی هر فرد به هر نامزد تا سقف ۳۳۰۰ دلار در هر انتخابات و به هر کمیته اقدام سیاسی مستقل تا سقف ۵۰۰۰ دلار در سال تعیین شده است.

استدلال هایی که در هر دو کشور برای حمایت از کمک های مالی خصوصی به احزاب سیاسی و نامزدها استفاده می شود عبارتند از:

- روشی مشروع و مؤثر برای تاثیرگذاری اتحادیه ها و سازمان های کارفرمایی در مشارکت سیاسی است.

- در یک دموکراسی، همه گروه ها و افراد باید در جمع آوری و خرج کردن پول برای مبارزات سیاسی و نامزدها آزاد باشند. این صرفاً بسط حق بیان سیاسی آزاد، بستر هر دموکراسی است.

- جایگزین اصلی، یعنی تأمین مالی دولتی برای کمپین های انتخاباتی و احزاب، نه تنها منجر به افزایش هزینه های عمومی می شود؛ بلکه منجر به پرداخت پول مالیات دهندگان به احزاب و نامزدهایی می شود که مورد تایید آنها نیست.

- سیاست مانند اقتصاد باید در بازار آزاد نگره داشته شود.

همچنین از جمله دلایلی که به نفع کنترل های سخت در مورد هزینه های انتخاباتی در هر دو کشور شنیده می شود عبارتند از:

- یک سیستم عمدتاً غیرقانونی به نفع منافع طبقه ثروتمند و به قیمت پردردشگی گروه های فقیرتر جامعه است.

- سیستم نظارت شده، نخبگان سیاسی را قادر می سازد تا قدرت و سیاست های دولتی خود را حفظ کنند.

و در نهایت باید توجه داشت که؛ این جمله که «چیزی به نام ناهار رایگان وجود ندارد» در هیچ کجا به اندازه سیاست صادق نیست. در ایالات متحده ممکن است به شکل تهیه پیش نویس مطلوب مقررات مطابق با منافع یک شرکت مالی ثروتمند باشد و در انگلستان

اولین متمم قانون اساسی ایالات متحده، محدود کردن کمک های سیاسی را نیز سخت تر کرده است، زیرا این کمک ها اغلب به عنوان گسترش حق بیان و فعالیت سیاسی تلقی می شوند. در حالیکه نظام پارلمانی بریتانیا فاقد چنین هنجار فرادستی هست.

در ایالات متحده، جمع آوری کمک های مالی بیشتر توسط کاندیداها انجام می شود که منعکس کننده ماهیت نامزد محور بودن انتخابات ایالات متحده است. در مقابل در بریتانیا، جمع آوری کمک های مالی بیشتر بر احزاب متمرکز است تا نامزدها و این تا حدودی به دلیل قوانین سختگیرانه ای است که در مورد توانایی کاندیداها برای جمع آوری و خرج کردن پول در زمان انتخابات اعمال می شود.

همچنین حجم و تعداد زیادی از انتخابات در ایالات متحده وجود دارد که باید در محاسبه هزینه های سیاسی نظر گرفته شود در این کشور، پول نه تنها در رقابت های ریاست جمهوری و کنگره، بلکه به رقابت های ایالتی، انتخابات محلی و اشکال مختلف دموکراسی مستقیم، به ویژه طرح های رای گیری نیز ریخته می شود.

برای نمونه، در انتخابات نسبتاً کم حاشیه برای هیئت مدیره مدارس محلی در سال ۲۰۱۰، ۱۰ درصد از اعضای منتخب در مناطق بزرگ مدارس بیش از ۲۵۰۰۰ دلار هزینه کردند. در مقابل، اگرچه برخی از همه پرسی های منطقه ای و ملی در بریتانیا، انتخابات محلی و در حال حاضر، انتخابات اروپا برگزار می شود، اما در مجموع به میزان امریکا نیست.

برای مثال، هیچ قاضی ای در بریتانیا انتخاب نمی شود، در حالیکه که در مورد بسیاری از قضات رده پایین در ایالات متحده این اتفاق می افتد.

بخش اصلی قانون اصلاحات مالی کمپین انتخاباتی ایالات متحده (BCRA) با موافقت چندین حکم دادگاه کلید خورده است. مهم تر از همه پرونده های Citizens و Speech Now United در سال ۲۰۱۰ حقوق متمم اصل اول قانون اساسی را به اتحادیه ها و شرکت های عمومی تعمیم داد و اساساً اجازه ظهور super PAC هایی را داد که می توانستند مبالغ نامحدودی را جمع آوری کرده و مستقیماً برای تبلیغ یک نامزد یا حمله به نامزدی دیگر جمع آوری و هزینه کنند.

تنها شرط این بود که کار یک super PAC نباید به طور رسمی با کمپین خود یک نامزد هماهنگ شود. بسیاری استدلال می کنند که چنین شکافی صرفاً یک "دیوار کاغذی" را تشکیل می دهد.

پرونده McCutcheon در سال ۲۰۱۴، قانون BCRA را با غیرقانونی خواندن محدودیت های مشارکت، تضعیف کرد؛

ممکن است به شکل کسب افتخارات باشد؛ یک مطالعه آکادمیک منتشر شده در سال ۲۰۱۵ نشان می‌دهد که اهدای کمک‌های مالی بزرگ به طور قابل توجهی شانس عضویت در مجلس اعیان را افزایش می‌دهد.

همچنین قابل توجه است که تامین مالی انتخابات لزوماً نسبت مستقیمی با پیروزی در انتخابات ندارد؛ هرچند که برای بقای سیاسی احزاب و بازیگران ضروری است. برای مثال، در ایالات متحده، هیلاری کلینتون بازنده انتخابات، ۲ برابر بیش از دونالد ترامپ خرج کرده بود.



کلاف پیچیده ساماندهی تأمین مالی تبلیغات انتخابات مجلس

شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

محمد حسین اعلمی
پژوهشگر ارشد سیاست‌گذاری عمومی در مرکز مطالعات پارلمان



۸ دقیقه



نخستین شاهد، محدودیت‌های متعدد غیر قابل پیاده سازی تحمیل شده بر داوطلبان است. به عنوان مثال، در قانون مذکور، هر گونه کمک از سمت اشخاص حقوقی به داوطلبان انتخابات ممنوع شمرده شده و کانال‌های تأمین مالی محدود به اشخاص حقیقی و یا احزاب سیاسی شده است (ماده ۳).

چنین محدودیت گسترده‌ای می‌تواند به سادگی با واسطه‌گری یک شخص حقیقی دور زده شود. مورد عجیب‌تر بعدی، وضع محدودیت بر میزان کمک‌های هر شخص حقیقی (حداکثر ۲ درصد از سقف هزینه‌های انتخاباتی نامزدها) در شرایطی است که به اذعان بسیاری از شواهد و کارشناسان، حجم قابل توجهی از تراکنش‌های مالی مربوط به تبلیغات انتخاباتی به صورت نقدی انجام شده و حتی برآورد میزان کلی هزینه‌های داوطلبین نیز بسیار دشوار است، و فهمیدن سهم دقیق هر یک از تأمین‌کنندگان عملاً غیرممکن.

در واقع دو نقص مطرح شده در بند قبلی خود بر خاسته از ایرادی دیگر در این قانون است که ضمانت اجرایی آن را از بین می‌برد، و آن عدم شفافیت داده‌های ثبت شده در سامانه مالی انتخابات حتی به صورت نسبی است (ماده ۹). در بطن قانون شفافیت و نظارت، سامانه‌ای قرار دارد که دریافت‌کنندگان و پرداخت‌کنندگان کمک‌های مالی مربوط به تبلیغات در انتخابات مجلس موظف به ثبت تراکنش‌های خود در آن هستند. اما برخلاف استفاده از واژه «شفافیت» در عنوان قانون، اطلاعات ثبت شده در این سامانه شفاف و برای عموم مردم قابل دسترسی نیست، حتی به صورت خلاصه و کلیاتی از اطلاعات مربوط به نامزدهای مختلف. در شرایطی که دسترسی به داده‌های این سامانه تنها برای مجریان آن مقدور است، توانایی بررسی چگونگی پیاده‌سازی قانون از سایر باز یگران سلب شده و امکان ارزیابی پیاده‌شدن یا عدم پیاده‌شدن در واقعیت از بین می‌رود.

ایراد مشروح در بند قبلی به نحوی دیگر نیز پیاده‌سازی این قانون را مختل می‌کند: عدم بهره‌مندی از ظرفیت نظارتی مردم، رسانه‌ها و ذی‌نفعان قانون. همان‌طور که پیش‌تر نیز ذکر کردیم، در شرایط فعلی بخش قابل توجهی از تراکنش‌های مالی مربوط به تبلیغات انتخابات مجلس، خصوصاً در حوزه‌های انتخابیه غیر از کلان‌شهرها، به صورت نقدی و یا غیررسمی و خارج از چارچوب تراکنش‌های رسمی مدنظر قانون انجام می‌شود و باز یگران دخیل نیز اغلب انگیزه‌ای برای شفافیت و گزارش این تراکنش‌ها ندارند. در این شرایط، رصد تمامی این تراکنش‌ها توسط مراجع رسمی نیاز به حجم وسیعی از امکانات، نیروی انسانی و منابع مالی داشته

با نزدیک شدن به انتخابات دوازدهمین دوره مجلس شورای اسلامی در اسفند ماه، یکی از چالش‌هایی که از دیرباز در ارتباط با آن وجود داشته دوباره توجه قرار گرفته است. در حالی که امروزه ناظر به نقش برجسته پول و منابع مالی در فرایند تبلیغات انتخابات‌ها، تقریباً در تمامی کشورهای مردم‌سالار، تلاش‌هایی برای ساماندهی تبلیغات انتخاباتی و علی‌الخصوص مسئله شیوه تأمین مالی آن‌ها صورت گرفته است، رویکرد در پیش گرفته شده در مورد انتخابات مجلس شورای اسلامی تا به امروز نوعی «رهاشستگی» بوده است.

در مصاحبه‌ای که در مرداد ماه امسال با سخنگوی شورای نگهبان صورت پذیرفت، ایشان بر لزوم پیاده سازی قانون «شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» (مصوب سال ۱۳۹۸ و در واپسین روزهای مجلس دهم) تأکید کرده و برخی از مواد قانون «اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» (مصوب در مرداد ماه امسال) را به عنوان تدابیری برای مدیریت وضعیت نابه‌سامان موجود معرفی کردند. با در نظر داشتن این موارد چه میزان می‌توان به ساماندهی تأمین مالی تبلیغات داوطلبان انتخابات مجلس در انتخابات آتی امیدوار بود؟

نخستین نکته‌ای که در مورد ساماندهی شیوه تأمین مالی تبلیغات داوطلبان در انتخابات‌ها بایستی در نظر داشت این است که ایجاد قانون و مقررات برای مدیریت این عرصه، جزو پیچیده‌ترین امور و سخت‌ترین ابعاد ساماندهی انتخابات‌هاست. مطالعات مختلفی این را نشان داده است که فاصله میان قوانین و آنچه در عمل در عرصه قوانین و مقررات تأمین مالی انتخابات‌ها پیاده می‌شود، حتی در کشورهای توسعه‌یافته زیاد و قابل توجه است.

دلیل این موضوع نیز دور از ذهن نیست، زیرا در زمینه تأمین مالی و تبلیغات، قانون‌گذاران در حال وضع قوانینی هستند که محدودیت‌های مختلفی را برای خود آن‌ها در انتخابات‌های بعدی ایجاد می‌کند. هم‌چنین نقل و انتقالات مالی همواره می‌تواند با استفاده از شیوه‌های غیررسمی و یا واسطه‌هایی انجام گردد که رصد و شناسایی آن‌ها را سخت می‌سازد. ناظر به چنین ملاحظاتی، بسیار مهم و کلیدی است که تلاش‌ها برای وضع قوانین و مقررات جدید در این عرصه عملگرایانه و ناظر به واقعیت‌های موجود باشد. با مروری بر متن قانون «شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی» به نظر می‌رسد که این قانون برای اجرا شدن نوشته شده است و چندین شاهد این حدس را تأیید می‌کند.

در صورتی که انگیزه‌ای برای اصلاح این قانون و پیاده سازی جدی یک چارچوب ساماندهی تأمین مالی برای انتخابات مجلس وجود داشته باشد، بایستی به دورکن توجه شود؛ نخست شفافیت اطلاعات تراکنش‌های مالی داوطلبان، اگر نه به صورت کامل به صورت خلاصه یا کلی، جهت ضمانت اجرای قانون و بهره‌بردن از ظرفیت نظارت بازیگران مختلف در مواجهه با حجم زیاد تراکنش‌های غیررسمی و نقدی انجام شده. دوم داشتن بعدی ایجابی نظیر تأمین بخشی از هزینه‌های داوطلبان در چارچوب سقفی معین، یا به صورت غیرمستقیم و در اختیار گذاشتن امکاناتی نظیر رسانه‌های عمومی، توسط دولت منوط به رعایت قوانین و استفاده از آن به عنوان اهرمی برای کنترل رفتار داوطلبان.

اما به غیر از قانون شفافیت و نظارت مصوب ۱۳۹۸، در قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات که در تابستان گذشته تصویب شد، ایده‌ای جالب ولی در عین حال مبهم و خطرناک پیاده‌سازی شده است. در ماده ۳۸ این قانون، و در راستای بند ۳ سیاست‌های کلی انتخابات و به منظور ایجاد عدالت انتخاباتی، نهادها و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری موظف به در اختیار گذاشتن امکانات خود در اختیار داوطلبان شده‌اند.

هر چند می‌توان ایده کلی پشت این ابتکار را در راستای عدالت انتخاباتی و کمک به داوطلبان دانست، اما مخاطره جدی که درباره آن وجود دارد، عدم ورود به جزئیات و واگذار کردن شیوه اجرای این ماده به آیین‌نامه تهیه شده توسط وزیر کشور و «هیأت بررسی تبلیغات استانی»، تشکیل شده در ماده ۴۵ این قانون و دارای اکثریت اعضای منصوب دولت است. در این مورد حتی بدون نیاز به مقایسه با قوانین دیگر کشورها نیز می‌توان فهمید که واگذاری نحوه استفاده از امکانات عمومی به هیأتی که اکثریت اعضای آن منصوب دولت، و به تبع آن مرتبط با یک جناح سیاسی، هستند بسیار خطرناک بوده و می‌تواند منجر به بی‌عدالتی حتی بیشتر از حالتی شود که داوطلبان تنها متکی به منابع مالی خود هستند.

هر چند پرداختن به شیوه تأمین مالی داوطلبان با رویکردی ایجابی در قانون اخیر اصلاح امیدوارکننده است، اما پیچیدگی که این امر در حل مسئله ساماندهی تأمین مالی افزوده است این است که به غیر از قانون شفافیت و نظارت، اکنون باید قانون دیگر، و همین‌طور نهادی جدید، با ساختاری نامناسب برای ورود به مسئله ساماندهی تبلیغات (به دلیل اکثریت دولتی و نتیجتاً جناحی خود) مواجه هستیم.

و عملاً غیرممکن است. یکی از دلایل اصلی شفافیت، به معنی دسترسی عموم مردم به اطلاعات تأمین مالی داوطلبان، استفاده از ظرفیت نظارتی بازیگران غیر از مراجع غیررسمی، از مردم و رسانه‌ها تا داوطلبان رقیب و گزارش موارد عدم تطبیق اطلاعات ثبت شده با واقعیت است. در واقع قانون‌گذار با جلوگیری از شفافیت و دسترسی عموم مردم به اطلاعات سامانه مالی انتخابات، با یک تیر دو نشان را مورد هدف قرار داده و هم امکان بررسی چگونگی اجرا و در نتیجه انگیزه مجری برای پیاده‌سازی دقیق قانون را از بین برده و از سوی دیگر مجری را از توان نظارتی برخاسته از ظرفیت مردم، رسانه‌ها و بازیگران رقیب بی‌بهره کرده است!

فارغ از ایراد بنیادین مطرح شده دو ایراد جدی دیگر نیز در این قانون وجود دارد. نخست این که معمولاً قوانین مربوط به ساماندهی تأمین مالی انتخابات، از یک سو داوطلبان را با محدودیت‌هایی مواجه کرده و از سوی دیگر تلاش می‌کنند تا با تدابیر ایجابی برخی از چالش‌های داوطلبان را حل کرده و انگیزه همراهی با قانون را فراهم کنند. قانون شفافیت و نظارت با نگاهی کاملاً سلبی نوشته شده و بدون حتی دادن یک امتیاز و راه حل ایجابی، محدودیت‌های متعدد و دشوار را بر داوطلبان تحمیل می‌کند.

عدم وجود رویکرد ایجابی، منجر به ایراد دومی نیز می‌شود؛ وجود مجازات قضایی به عنوان تنها مجازات و ابزار بازدارنده. در قانون شفافیت و نظارت، برای هرگونه تخلفی، کوچک یا بزرگ، و عمدی یا سهوی، مجازات قضایی و هم‌چنین محرومیت از نامزدی در هرگونه انتخابات در نظر گرفته شده است. در شرایطی که تنها مجازات‌های در دسترس چنین سنگین باشند، و تناسبی با اندازه و پاشیوه تخلف نداشته باشند، انگیزه مجری نیز برای پیاده‌سازی قانون از بین می‌رود.


با در نظر داشتن همه‌ی نکات مطرح شده تا این جا، این موضوع غیرمنتظره نیست که با گذشت نزدیک به ۴ سال از تصویب این قانون تلاش خاصی در راستای پیاده سازی آن صورت نگرفته است، زیرا با قانونی مواجه هستیم که محدودیت‌های بسیاری برای ذی‌نفعان و مجریان خود به دنبال دارد، و اهدافی دور از دسترس را برای آنان ترسیم می‌کند. در حالی که مطابق با ماده ۹ این قانون وزارت کشور موظف است تا ظرف مدت یک سال پیش از صدور و اعلام دستور آغاز فرآیند انتخابات سامانه مالی مورد نیاز این قانون را طراحی نماید، هم اکنون و نزدیک به ۵ ماه پیش از انتخابات مجلس هنوز خبری از پیاده‌سازی این سامانه در دست نیست.

در نتیجه رسیدن به یک وضعیت حقوقی روبه جلو و اجراپذیر، به غیر از دورکن ذکرشده (شفافیت و تأمین مالی بخشی از هزینه‌های داوطلبان به صورت مستقیم یا غیرمستقیم) مستلزم اصلاح و یا حل ابهام نسبت قانون شفافیت و نظارت و ماده ۳۸ قانون اصلاح موادی از انتخابات مجلس است.



احزاب و تشکل‌های سیاسی به مثابه بنگاه‌های معامله‌ملکی

حدیثه ربیعی
تحلیلگر ارشد علوم اجتماعی در مرکز مطالعات پارلمان

۶ دقیقه 

شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

تصدی مناصب و جایگاه های سیاسی است و در این فرایند حائز اهمیت، نهادها (که غالباً در جوامع غربی احزاب را شامل می شود) بر اساس اهداف، تمایلات، نظام فکری و بسترهای اجتماعی سیاسی خود که برآمده از پیوند اجتماعی آن ها با طبقات و گروه های اجتماعی خاصی است، اعضای خود را به توانایی های خاصی برای تصدی جایگاه سیاسی مجهز می کنند.

به تناسب این آموزش، فردی که از دل این فرایند همه جانبه و نظام مند خارج شده و به ساخت سیاسی می پیوندد، در عرصه های مختلفی از جمله دانش سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و بین المللی، مهارت های سیاسی (قدرت چانه زنی و مذاکره، ائتلاف و مصالحه، آموزش حقوقی، آموزش فضای مجازی و ...) و اجرایی (توان مدیریت و اداره، نظم و برنامه ریزی و ...) کارآمد بوده و قادر است به توسعه و اجرای سیاست های ارزشمند در راستای اعتلای نظام حکمرانی کمک شایانی نماید. در این حالت، حزب یا نهادی که در تربیت و آموزش این فرد اثرگذار بوده است، به مثابه سازنده ملکی است که خود در پی ریزی و ساخت صفر تا صد واحد مسکونی دخیل بوده و از زیر و بم و کیفیت آنچه که ساخته و آماده ارائه نموده است، آگاهی دارد.

این سازنده حالا با اطمینان کامل واحد مسکونی خود را در بازار مسکن عرضه کرده، کارآمدی و کیفیت مصالح و مواد بکار رفته را برای خریدار تضمین می کند و حتی در صورت تداوم ارائه محصول با کیفیت خود در بازار، اسم و رسمی هم یافته و به سازنده برنبد تبدیل خواهد شد. بر این اساس، نیروی تربیت شده، حالا از دل حزب و تشکلی بیرون آمده که در نظر رای دهندگان مرجعیت مشخصی داشته و افراد با اطلاع از کم و کیف کاندیدای عرضه شده و اعتماد به فرایند تربیت کارآمد نیرو در این نهاد، به فرد رای داده و او را وارد فضای ساخت سیاسی کشور می کنند. این فرد انتخابی نیز که آموزش های لازم برای کنشگری در ساخت سیاسی را گذرانده است، عملکردی مناسب از خود نشان داده و به تقویت نظام حکمرانی کمک خواهد کرد.

اما در نبود یا ضعف احزاب و نظام حزبی و عدم تداوم تجربه مثبت تربیت نیرو در کشور با انحلال حزب جمهوری اسلامی ایران در اوایل دهه ۵۰ و اوایل دهه ۶۰، کار ویژه تربیت نیروی سیاسی بر دوش نهادها و تشکلهایی افتاده که بعضاً از حتی از قبول این واقعیت که در حال کنشگری در ساخت سیاسی کشور هستند سر باز زده و یا از سیاسی نامیده شدن خود و نیروهایشان گریزان هستند.

اگر تابحال برای خرید یا اجاره مسکن گذرتان به بنگاه های معاملات ملکی افتاده باشد، حتماً از فرایند مرسوم در این بنگاه ها مطلع هستید. چنانچه خریدار باشید، به بنگاه مراجعه می کنید و بنگاه حسب نیاز و بودجه شما یکسری انتخاب ها پیش روی شما قرار می دهد. به بازدید می روید و اگر واحد مسکونی مورد پسندتان قرار گرفت، قرارداد می نویسد.

نقش بنگاه املاک این وسط چیست؟ بنگاه با گرفتن بخشی از بودجه شما تحت عنوان کمیسیون، قراردادی را بین شما و فروشنده تنظیم می کند. حالا اگر بعد از امضای قرارداد متوجه شوید که واحد مورد نظر ایرادی داشته، کیفیت مصالح و موادی که در ساخت آن به کار رفته پایین است یا غیره، دیگر خودتان هستید و خودتان! بنگاه هیچ مسئولیتی را قبول نمی کند.

از این منظر، وضعیت احزاب و تشکل های سیاسی در ایران بی شباهت به بنگاه های معامله ملکی نیست. این احزاب و تشکل ها که عموماً در شب انتخابات هنگام فروش فعال می شوند، با عرضه لیستی از کاندیداهای رای دهندگان خریداران و تعریف و تبلیغ آن ها سعی می کنند کاندیدای مورد نظر خود را به عنوان فردی ارزشمند برای انتخاب و رای دهی معرفی کنند. در گام بعدی نیز با طی شدن فرایند انتخابات و گرفتن رای - بستن معامله - دیگر هیچ پیوند و تعاملی بین طرفین برقرار نخواهد شد. حالا اگر بعد از انتخاب شدن فرد، رای دهندگان از عملکرد وی تراضی شده و اعتراضی نداشته باشند، دست شان به هیچ جا بند نیست. باز هم خودشان هستند و خودشان...

در این فرایند، احزاب و تشکل ها بعضاً همان قدر از کیفیت و صلاحیت کاندیدای خود مطلع هستند که خریدار!

اما این وضعیت از کجانشی می شود؟ احزاب و تشکل های سیاسی در جوامعی که در آن ها نظام حزبی و فعالیت احزاب به عنوان نهادهای مهم سیاسی به رسمیت شناخته شده است، دارای کارکردهای متعددی هستند که یکی از مهم ترین آن ها تربیت نیروی سیاسی است.

تربیت نیروی سیاسی، کارکردی که از آن غافلیم!

احزاب و نهادهای سیاسی کار ویژه های متعددی دارند که با اجرای هر یک، حیات ساخت سیاسی را تداوم بخشیده و به کارآمدی نظام حکمرانی کمک می کنند. یکی از مهم ترین این کار ویژه ها و خدمتی که این نهادها در قبال جامعه و اعضای خود انجام می دهند، تربیت نیروی سیاسی است. تربیت نیروی سیاسی به معنای فرایند جذب، پرورش، آموزش و آماده سازی افراد برای

در این شرایط نهادهای سیاسی و اثرگذار بر نظام حکمرانی کشور به مقام بنگاه‌های معاملات ملکی که جز در هنگام خرید و فروش مداخله نمی‌کنند، تبدیل می‌شوند.

برآیند این وضعیت چیزی جز عدم امکان حرفه‌ای شدن امر سیاسی و سیاست ورزی و پیش بینی ناپذیری ساخت سیاسی کشور که به آسیب‌ها و اشتباهات سیاسی متعدد و پرهزینه برای مردم و نظام حکمرانی می‌انجامد، نیست.



انتخاب با خودمان است: بنگاه معاملات ملکی یا سازنده‌ای صاحب نام و معتمد

با پذیرش نقش آفرینی در عرضه و تربیت کادر برای ساخت سیاسی کشور توسط نهادها و استقبال از طرح‌ها و توصیه‌های سیاستی نهادهای پژوهشی و اندیشه‌ورز در عرصه تربیت نیرو که به شناسایی نقاط قوت و ضعف در فرایند مذکور کمک می‌کند، بهبود و ارتقای کارآمدی نظام حکمرانی کشور بیش از هر زمان دیگری شدنی خواهد بود و نقش نهادهای سیاسی اثرگذار در عرضه کادر سیاسی بری کشور را از حدیک بنگاه معاملات ملکی به یک سازنده صاحب نام، صاحب سبک و معتمد تبدیل خواهد کرد.




پارلماسی امریکایی در مواجهه با رقیب چینی؛

الگویی از یک دیپلماسی خلاق و چند جانبه

شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

پژوهشگر دکتری روابط بین الملل در مرکز مطالعات پارلمان
علی صالحیان 

۴ دقیقه 

هفت حوزه باقی مانده عبارتند از انرژی، بازرگانی، بهداشت، عملیات دولتی و سیاست، بخش مالی و دارایی، مهاجرت، اقتصاد، دارایی عمومی، علم، فناوری، ارتباطات و غیره بین ۳۳ تا ۵۶ لایحه رایه خود اختصاص داده است.

از جمله مهم ترین اقدامات کنگره در مقابله با چین، تأسیس کمیته منتخب مجلس نمایندگان ایالات متحده برای رقابت استراتژیک بین ایالات متحده و حزب کمونیست چین در کنگره ۱۱۸ام است. تمرکز این کمیته بر رقابت اقتصادی و امنیتی با حزب کمونیست چین است. در ۸ دسامبر ۲۰۲۲، کوین مک کارتی، رئیس سابق مجلس، در مقاله ای نوشت که ایالات متحده در یک جنگ سرد جدید با چین قرار گرفته است و این کمیته را در میان فهرستی از تلاش های کنگره و نمایندگان برای مقابله با چین معرفی کرد. وی بیان داشت:

«برای پیروزی در جنگ سرد جدید، ما باید به تهاجم چین با سیاست های محکم پاسخ دهیم تا اقتصاد خود را تقویت کنیم، زنجیره تامین خود را بازسازی کنیم، از حقوق بشر دفاع کنیم، در برابر تهاجم نظامی ایستادگی کنیم و به سرقت اطلاعات شخصی و مالکیت معنوی آمریکایی ها پایان دهیم. ما باید بپذیریم که "ظهور صلح آمیز" چین یک داستان ناب بود و در نهایت برای مقابله و پاسخگویی به حزب کمونیست چین بایستی کنگره اقدام کند.»

کمیته منتخب نه تنها بر امور بین المللی، بلکه موضوعات مورد توجه در مورد نفوذ حزب کمونیست چین در ایالات متحده نیز تمرکز دارد. این کمیته به خریدهای گسترده زمین های کشاورزی آمریکا توسط شرکت های چینی، مسائل حقوق بشری چین و "جنگ ایدئولوژیک"، مبارزه با تهدیدات سایبری، تجاری و نظامی حزب کمونیست چین علیه آمریکا وارد شده است.

تصویب لایحه علیه بکارگیری سکوی «تیک تاک» در مراکز دولتی از جمله پیشنهادات همین کمیته برای جلوگیری از نشر اطلاعات امریکایی ها به چین بوده است. این کمیته در حوزه سفر های دیپلماتیک نمایندگان نیز فعال است و راب ویتمن از اصلی ترین نمایندگان این کمیته به ژاپن، فیلیپین و تایوان سفر کرده است و با مقامات مختلف محلی برای اتخاذ سیاست های مهار چین از جمله پیگیری فروش تسلیحات نظامی به کشورهای همسوی آمریکا، همکاری نموده است. دیپلماسی پارلمانی با موضوع چین محدود به این کمیته نبوده و به تازگی هیئتی از قانونگذاران آمریکایی به رهبری چاک شومر، رهبر اکثریت سنا، در اولین سفر کنگره به این کشور از سال ۲۰۱۹ وارد چین شد.

در سال های اخیر و بعد از رشد چشمگیر چین در حوزه اقتصادی، توجه سیاست گذاران و تصمیم گیران ایالات متحده به مقابله با این کشور معطوف شده و به این ترتیب، راهبردهای متفاوتی برای جلوگیری از رشد چین و تضمین برتری ایالات متحده آمریکا اتخاذ شده است.

یکی از مهم ترین این اسناد، سند استراتژی امنیت ملی دولت بایدن است. استراتژی امنیت ملی دولت در اکتبر ۲۰۲۲، چین را به عنوان «مهمترین چالش ژئوپلیتیکی آمریکا» توصیف می کند و یک استراتژی سه بخشی را برای چین «فراتر از رقابت» ترسیم می کند. این استراتژی از ایالات متحده دستورکارهای ذیل را طلب می کند:

الف. حمایت سرمایه گذاری در رقابت، نوآوری و دموکراسی در داخل؛

ب. همسو کردن تلاش های ایالات متحده با تلاش های متحدان و شرکا

پ. رقابت مسئولانه با جمهوری خلق چین برای دفاع از منافع خود و ایجاد چشم انداز برای آینده

در پیشبرد این اهداف به صورت خاص و مقابله با چین به صورت عام، نقش کنگره و تاثیر نمایندگان بر تصمیم گیری ها و بکارگیری ابزار دیپلماسی پارلمانی قابل توجه است. شاید اولین اقدام کنگره در حوزه چین، دخالت کنگره در قانون محدود کردن مهاجرین چینی به ایالات متحده باشد که از سال ۱۸۷۰ شروع شده است. بررسی لوایح کنگره در طول دوره های اخیر نشان می دهد که میزان قوانین مربوط به چین در کنگره از زمانی که ایالات متحده سیاست تعامل را کنار گذاشت، به ترتیب به عدد ۱۶۶، ۴۸۰ و ۸۵۸ لایحه مربوط به چین رسیده است.

این اعداد در سه دوره گذشته کنگره، به طرز چشمگیری افزایش تعداد لوایح را نمایان می سازد. تعداد لوایح مربوط به چین در کنگره ۱۱۷ام نسبت به کنگره ۱۱۵ام بیش از پنج برابر افزایش یافته است. اعضای کنگره ۱۱۸ام تاکنون بیش از ۴۰۰ لایحه و نزدیک به ۷۰ قطعنامه با مفاد مربوط به چین ارائه کرده اند. نکته قابل توجه دیگر، این موضوع است که تعداد لوایح مربوط به چین که توسط جمهوری خواهان پیشنهاد می شود، بسیار بیشتر از دموکرات ها است و به طور میانگین ۲.۴ برابر بیشتر از دموکرات هادر کنگره، توسط جمهوری خواهان پیشنهاد شده است.

نزدیک به نیمی از لوایح مربوط به چین در حوزه امور بین الملل است که شامل ۷۳۴ مورد است. تجارت خارجی و دارایی بین الملل، نیروهای مسلح و امنیت ملی با ترتیب لایحه های ۱۱۲ و ۱۱۱ از مهم ترین دغدغه های نمایندگان مجلس بودند.

در بحبوحه وخامت شدید روابط بین دو کشور و در حالی انجام می‌شد که مقامات چینی و آمریکایی تلاش میکردند زمینه را برای دیدار احتمالی جو بایدن و شی جین پینگ در ماه نوامبر فراهم کنند.

این هیئت دیپلماتیک نمایندگان مجلس، متشکل از ۶ سناتور شامل سه دموکرات و سه جمهوری خواه بوده است. نکته نهایی اینکه در این دیدار نسبت به ایران و وضعیت فلسطین نیز صحبت شده است. شومر در یک نشست خبری به خبرنگاران گفت: «مادرخواست کردیم که چین از نفوذ خود بر ایران استفاده کند و از ایران بخواهند تا اجازه گسترش تنش از سمت آن‌ها یا حزب الله را ندهند.» بنظر می‌رسد چینی‌ها هم بیان داشتند که این پیام را به ایرانی‌ها خواهند رساند.

بررسی نقش کنگره آمریکا در سیاست مهار چین، نشان‌دهنده نقش پررنگ و تاثیرگذار نمایندگان در تهیه دستور کار مقابله با اقدامات چین و همراه کردن کشورهای همسواز طریق اتخاذ سیاست‌ها و دیدارهای دوجانبه و چندجانبه در کنار ارزیابی اقدامات چین است.

این امر می‌تواند به عنوان الگویی مناسب برای مجلس کشورمان در پیگیری سیاست‌هایی نظیر اولویت همسایگی و آسیایی در دستور کار اقدامات نمایندگان قرار بگیرد.



استيضاح يا تعقيب و محاکمه؟!

بازتحليل مسئوليت رئيس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی

زهرا سعيد
دکتری حقوق عمومی



۳ دقیقه



زمینه و گستره موضوعی برکناری رئیس جمهور از عبارت «خیانت یا توطئه علیه امنیت» به «خیانت و تخلف از وظایف قانونی» به «تخلف از وظایف قانونی» و در نهایت «تخلف از وظایف قانونی» و «عدم کفایت» در متن قانون اساسی دچار تغییر شد. ناشایستگی و عدم مناسب بودن برای ادامه تصدی سمت، مخرج مشترک میان مصادیق و زمینه‌های فرآیند تعقیب و محاکمه در نظام‌های سیاسی است.

عدم کفایت، ناتوانی و یا خلل در مدیریت امور اجرایی در متن قانون اساسی، مصادقی از مفهوم کلی «شایستگی نداشتن یا مناسب نبودن» است. در واقع، هر دو مفهوم عدم کفایت سیاسی و تخلف قانونی، ذیل مفهوم کلی تر «عدم صلاحیت و شایستگی» در ادبیات حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی جای دارد که در واقع، رساننده مفهوم تعقیب و محاکمه است. در حالی که استیضاح در معنای تخصصی خود به علل سیاسی اغلب به وقوع می پیوندد. مسکوت گذاشتن علت برکناری رئیس جمهور و ذکر زمینه و دلیل آن در متن قانون اساسی نیز مؤیدی بر وجود بر ماهیت تعقیب و محاکمه است.

براین اساس، لازم است برخی اقدامات تبیینی صورت پذیرد، همچنین در برخی از موارد نیازمند اصلاحات از طریق بازنگری در قانون اساسی هستیم. پیش از بازنگری در قانون اساسی، تبیین ماهیت استیضاح رئیس جمهور و عناصر آن توسط حقوقدانان می تواند مانع بکارگیری احتمالی این ابزار نظارتی به دلایل اختلاف نظرهای سیاسی شود و آن را در قالب موارد حقوقی ضابطه مند کند. همین امر می تواند منشا حذف یا اضافه مصادیق و زمینه‌های برکناری رئیس جمهور در متن بازنگری قانون اساسی در آینده شود. مطابق با قوانین موجود چگونگی فرایند برکناری رئیس جمهور از طریق مجلس شورای اسلامی تا حدودی مشخص است اما چگونگی طریق دیوان عالی کشور در فرایند برکناری رئیس جمهور نامشخص است.

اصلاح فرایندهای برکناری و ادغام دو مرحله شقه شده با یکدیگر مستلزم تغییر در متن قانون اساسی است. مورد دیگر که لازم است در خصوص آن بحث و مذاکره شود آثار مکانیزم برکناری رئیس جمهور است، بدین معنا که آیا به جز برکناری از سمت، ضمانت اجراهای دیگری بر رئیس جمهور اعمال می شود یا خیر. ممنوعیت و محرومیت دائمی از تصدی سمت های عمومی ضمانت اجرایی است که می تواند در صورت احراز بی کفایتی وی در نظر گرفت که لازم است نظام حقوقی در این خصوص وارد بحث شود و تعیین تکلیف نماید.

مسئولیت رئیس جمهور در برابر مجلس شورای اسلامی در قالب استیضاح به عنوان یک چالش در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح است.

علت چالش، تقابل بند دوم اصل ۸۹ قانون اساسی با اصل ۱۱۴ قانون اساسی است. بند دوم اصل ۸۹ مقرر می دارد: «در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رییس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رییس جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسایل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رییس جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رییس جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می رسد». اصل ۱۱۴ قانون اساسی بیان می کند: «رییس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره (بلامانع است)».

به عبارتی علت اصلی مسئله مبنای به قدرت رسیدن رئیس جمهور از طریق انتخابات و عدم نقش مجلس شورای اسلامی در این خصوص است. فرضی که در این خصوص در میان جامعه حقوقی وجود دارد آن است که استیضاح در رابطه با مقامی مجاز است که مجلس در به قدرت رسیدن آن نقش ایفا کرده است. هر چند این فهم رایج به صورت اجمالی صحیح است اما نکته مغفول در طی این سالیان آن بوده که استیضاح رئیس جمهور در متن قانون اساسی در واقع نهاد تعقیب و محاکمه در معنای تخصصی خود است. تطبیق عناصر نهاد تعقیب و محاکمه با استیضاح اصطلاحی رئیس جمهور در یک سیر تاریخی مدعای فوق را اثبات می کند. تطبیق عناصر دو نهاد در دو مورد فرایند و زمینه در این راستا قابل بررسی است.

چگونگی تحول و تبدل فرایند دو مرحله ای برکناری رئیس جمهور در متن پیش نویس نهایی قانون اساسی به دو فرایند یک مرحله ای در متن قانون اساسی نشان گر ماهیت نهاد تعقیب و محاکمه با مشخصه فرایند دو مرحله ای توسط مجلس قانونگذاری و نهاد قضایی است. فرایند دو مرحله ای برکناری رئیس جمهور در متن پیش نویس قانون اساسی در متن قانون اساسی شقه می شود و مقرر می شود، اولی توسط مجلس و دومی توسط دیوان عالی کشور انجام شود. در واقع هر دو مرحله که در نهاد تعقیب و محاکمه مکمل یکدیگر هستند به دو طریق مستقل، تبدیل می گردند و پایان هر دو بخش به مقام رهبری ختم می شود.



مرکز مطالعات پرلین
انديشكده حكمراندي شريف



مطالعات پارسیان

ماهنامه تخصصی

کارآمدی مجلس، کارآمدی حکمرانی
سال اول | شماره دهم | مهر ۱۴۰۲

