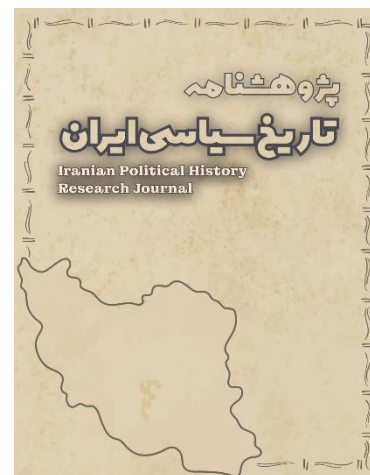


The History of Consultative Institutions in Iran: From the Divan-e Homayoun to the Islamic Consultative Assembly

1. Mehdi Naseri¹: Department of Political Science, University of Shiraz, Shiraz, Iran

2. Hosna Dalavar^{2*}: Department of Political Science, University of Shiraz, Shiraz, Iran

*Corresponding Author's Email Address: hosna.dalavar58@gmail.com



Abstract:

This article explores the historical evolution of consultative institutions in Iran, from the Divan-e Homayoun in the pre-modern era to the Islamic Consultative Assembly in the post-revolutionary period. Adopting a descriptive-analytical approach and drawing upon authoritative historical sources, the study demonstrates how these institutions have been shaped by the dynamics of centralized power and how their institutional independence has varied across different political eras. In traditional Iran, institutions such as the royal court (Divan-e Homayoun) played largely ceremonial roles, lacking autonomy and real influence in governance. During the Pahlavi era, although a modern institutional facade was established through the creation of the National Assembly and the Senate, these bodies remained subservient to the monarchy due to electoral engineering and authoritarian modernization. The Islamic Revolution and the subsequent 1979 Constitution brought renewed expectations for legislative autonomy; however, the emergence of parallel institutions, such as the Guardian Council and the Expediency Council, along with structural limitations such as vetting and clerical oversight, curtailed the full realization of consultative capacity. Through a comparative analysis of institutional structures, degrees of independence, and functional roles, as well as the influence of intellectual paradigms including tradition, modernity, and political Islam, the article argues that consultative institutions in Iran have persistently oscillated between democratic aspirations and centralized realities. Ultimately, the study calls for critical reflection on institutional design, the reinforcement of participatory culture, and further research into the relationship between legitimacy, political efficacy, and consultative governance in Iran's future political development.

Keywords: Consultative institutions, Islamic Consultative Assembly, Divan-e Homayoun, Iranian Constitution, power centralization, constitutionalism, Islamic Republic, historical institutionalism, political legitimacy, political participation.

How to Cite: Naseri, M., & Dalavar, H. (2023). The History of Consultative Institutions in Iran: From the Divan-e Homayoun to the Islamic Consultative Assembly. *Iranian Political History Research Journal*, 1(2), 30-48.

Received: 22 April 2023

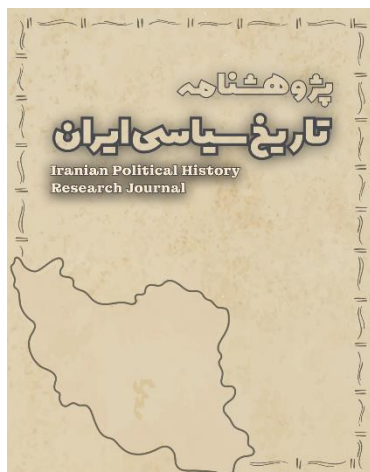
Revised: 29 May 2023

Accepted: 22 June 2023

Published: 5 July 2023



تاریخ نهادهای مشورتی در ایران: از دیوان همایون تا مجلس شورای اسلامی



۱. مهدی ناصری^۱: گروه علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

۲. حسنا دلاور^۲: گروه علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران

*پست الکترونیک نویسنده مسئول: hosna.dalavar58@gmail.com

چکیده

مقاله حاضر به بررسی تطور تاریخی نهادهای مشورتی در ایران از دیوان همایون در دوره‌های پیشامدرن تا مجلس شورای اسلامی در جمهوری اسلامی می‌پردازد. این پژوهش با رویکردی توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر منابع تاریخی معتبر، تلاش دارد نشان دهد که نهادهای مشورتی در ایران، همواره در تعامل و تقابل با ساخت قدرت شکل گرفته‌اند و استقلال نهادی آن‌ها در هر دوره تابعی از منطق تمرکزگرایانه یا مشارکت‌جویانه قدرت سیاسی بوده است. در دوره ایران سستی، نهادهایی مانند دیوان همایون بیشتر نقشی تشریفاتی و درباری داشتند و فاقد استقلال و کارکرد واقعی در برابر سلطنت مطلقه بودند. در دوران پهلوی، اگرچه ظاهر نهادگرایانه و مدرن‌سازی اقتباسی در قالب مجلس شورا و سنا ایجاد شد، اما تمرکز قدرت در نهاد سلطنت و مهندسی انتخاباتی، این نهادها را به ابزاری نمایشی بدل کرد. با انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی جدید، انتظار می‌رفت که مجلس شورای اسلامی به نهادی نماینده و قانون‌گذار واقعی تبدیل شود، اما ظهور نهادهای موازی و محدودیت‌های ساختاری از جمله نظارت استصوابی و نقش شورای نگهبان، مانع تحقق کامل این ظرفیت‌ها شد. این مقاله با تحلیل تطبیقی ساختار، استقلال، و کارکرد این نهادها، همچنین بررسی نسبت آن‌ها با تحولات فکری مانند سنت، مدرنیته و اسلام سیاسی، نشان می‌دهد که نهادهای مشورتی در ایران همواره میان ایده‌های دموکراتیک و واقعیت‌های تمرکزگرایانه قدرت در نوسان بوده‌اند. در نهایت، مقاله بر ضرورت بازاندیشی در الگوهای نهادی، تقویت فرهنگ مشارکت سیاسی، و پژوهش بیشتر درباره نسبت میان مشروعیت، کارآمدی و مشورت‌پذیری در ساختارهای سیاسی آینده ایران تأکید می‌ورزد.

کلیدواژگان: نهادهای مشورتی، مجلس شورای اسلامی، دیوان همایون، قانون اساسی ایران، تمرکز قدرت، مشروطه، جمهوری اسلامی، نهادگرایی تاریخی، مشروعیت سیاسی، مشارکت.

نحوه استناددهی: ناصری، مهدی، و دلاور، حسنا. (۱۴۰۲). تاریخ نهادهای مشورتی در ایران: از دیوان همایون تا مجلس شورای اسلامی. پژوهشنامه تاریخ سیاسی ایران، ۱(۲)، ۳۰-۴۸.

تاریخ دریافت: ۲ اردیبهشت ۱۴۰۲

تاریخ بازنگری: ۸ خرداد ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش: ۱ تیر ۱۴۰۲

تاریخ چاپ: ۱۴ تیر ۱۴۰۲



مجاز و حق نشر: © ۱۴۰۲ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

در تاریخ سیاسی ایران، نهادهای مشورتی همواره یکی از عناصر کلیدی در فرآیند شکل‌گیری، استمرار و تحول قدرت سیاسی بوده‌اند. از دیوان‌های سلطنتی عهد باستان تا مجالس قانون‌گذاری معاصر، نهادهایی که در مقام مشورت‌دهی به حاکمان و تنظیم مناسبات قدرت عمل کرده‌اند، نقشی بنیادی در تعیین ماهیت و کارکرد نظام‌های سیاسی ایفا نموده‌اند. فهم دقیق این نهادها، صرفاً به‌مثابه سازوکارهایی حقوقی یا تشریفاتی ممکن نیست، بلکه باید آن‌ها را در چارچوب دینامیک قدرت، منطق حکمرانی، و مناسبات میان دولت و جامعه تحلیل کرد. اهمیت مطالعه تطور تاریخی نهادهای مشورتی در ایران در آن است که می‌تواند تصویری ژرف از چگونگی نهادینه‌سازی قدرت، شیوه‌های مشروعیت‌بخشی و محدوده‌های تعامل نخبگان سیاسی با ساختار مرکزی قدرت ارائه دهد. این بررسی تاریخی نه تنها برای مورخان سیاسی بلکه برای جامعه‌شناسان، حقوق‌دانان، و تحلیل‌گران سیاست معاصر نیز واجد اهمیت است، زیرا تداوم‌ها و گسست‌های نهادی در این حوزه می‌تواند بسیاری از تحولات سیاسی امروز را ریشه‌یابی کند (Katouzian, ۲۰۰۳; Abrahamian, ۲۰۰۸).

در ایران پیشامدرن، مشورت به‌عنوان یک مفهوم اخلاقی و دینی جایگاهی محوری در اندیشه سیاسی داشت، اما در عمل نهادهای مشورتی عمدتاً در حاشیه سلطنت متمرکز بودند و ساختار قدرت به‌شدت تمرکزگرا باقی می‌ماند. دیوان همایون در دوره صفویان و قاجاریان، گرچه گاه واجد ساختارهایی برای مشورت با وزرا و درباریان بود، اما به‌ندرت توانست فراتر از خواست شاهانه عمل کند (Lambton, ۱۹۸۰). این وضعیت در دوران مشروطه با تأسیس مجلس شورای ملی دستخوش تحول شد و نخستین گام‌های مدرن‌سازی سیاسی و تحدید قدرت مطلقه با تکیه بر نهادهای مشورتی برداشته شد. باین‌حال، این روند در دوران پهلوی با چالش‌هایی مواجه شد و نهادهای قانون‌گذاری بار دیگر به ابزاری فرمالیته در خدمت اقتدارگرایی تبدیل شدند. پس از انقلاب اسلامی نیز، تأسیس مجلس شورای اسلامی و گنجاندن آن در ساختار رسمی قانون اساسی، نهاد مشورتی را در قالبی جدید و دینی بازتولید کرد، اما مسأله استقلال و کارکرد واقعی آن همچنان محل مناقشه بوده است (Chehabi, ۱۹۹۰; Schirazi, ۱۹۹۷).

یکی از چالش‌های اساسی در تحلیل نهادهای مشورتی در ایران، نسبت میان این نهادها و ساخت قدرت است. در اغلب دوره‌های تاریخی ایران، قدرت سیاسی در قالب یک مرکزیت قوی متمرکز بوده و نهادهای مشورتی، به‌جای آن‌که نقشی در تصمیم‌گیری‌های واقعی ایفا کنند، بیشتر در خدمت تثبیت و مشروعیت‌بخشی به تصمیمات گرفته‌شده از بالا عمل کرده‌اند. حتی در دوره‌هایی که این نهادها ظاهر مدرن و انتخابی یافته‌اند، مانند دوره مشروطه یا جمهوری اسلامی، همواره این پرسش مطرح بوده است که تا چه حد این نهادها توانسته‌اند در مقابل ساختارهای موازی قدرت یا اراده‌های فردی ایستادگی کنند و نقشی مستقل در سیاست‌گذاری ایفا نمایند (Milani, ۲۰۱۱; Gheissari & Nasr, ۲۰۰۶). درواقع، مطالعه تاریخی نهادهای مشورتی در ایران به‌خوبی نشان می‌دهد که نهادسازی بدون تغییر در منطق توزیع قدرت، اغلب به فرمالیسم نهادی و ضعف کارکردی می‌انجامد.

طرح مسأله مقاله حاضر در همین بستر مفهومی شکل می‌گیرد: چگونه نهادهای مشورتی در ایران در طول تاریخ از شکل سنتی به ساختارهای مدرن تغییر یافته‌اند و چه نسبتی با قدرت سیاسی در دوره‌های مختلف داشته‌اند؟ آیا می‌توان از تداوم تاریخی ضعف استقلال نهادهای مشورتی در ایران سخن گفت؟ و اگر چنین است، دلایل اجتماعی، فرهنگی و سیاسی این پدیده چیست؟ هدف مقاله نه صرفاً توصیف تحولات نهادی، بلکه تحلیل انتقادی از پیوند پیچیده میان نهاد مشورت و ساخت قدرت است. این مقاله تلاش می‌کند تا با بررسی دقیق نهادهای مشورتی در سه دوره تاریخی کلیدی—ایران پیشامشروطه، عصر پهلوی، و

جمهوری اسلامی—الگوهای نهادی و رفتارهای قدرت را شناسایی کند و نشان دهد که چگونه صورت‌بندی‌های گوناگون نهادهای مشورتی، بازتاب‌دهنده روابط قدرت و منطق حکمرانی در هر دوره بوده‌اند.

پرسش‌های اصلی مقاله به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که بتوانند هم بعد توصیفی و هم بعد تحلیلی مسئله را پوشش دهند. نخست، نهادهای مشورتی در دوره‌های صفوی، قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی چه ساختار، ترکیب و اختیاراتی داشته‌اند و چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی میان آن‌ها می‌توان یافت؟ دوم، این نهادها در عمل تا چه اندازه واجد استقلال و اثرگذاری بوده‌اند و در چه مقاطعی توانسته‌اند در روند سیاست‌گذاری نقش ایفا کنند؟ سوم، نسبت میان قدرت مرکزی و نهادهای مشورتی در این دوره‌ها چگونه تعریف شده است و چه عواملی موجب تقویت یا تضعیف کارکردهای این نهادها شده‌اند؟ چهارم، آیا می‌توان از الگوی تداومی در سرکوب یا بی‌اثرسازی نهادهای مشورتی در ایران سخن گفت؟ و پنجم، نقش فرهنگ سیاسی، مشروعیت دینی، و ایدئولوژی‌های سیاسی حاکم در شکل‌دهی به جایگاه این نهادها چه بوده است؟

در پاسخ به این سؤالات، مقاله حاضر از منظری تطبیقی و تاریخی به تحلیل نهادهای مشورتی می‌پردازد. تحلیل تطبیقی ما را قادر می‌سازد تا از یک‌سو تفاوت‌های تاریخی و ساختاری نهادها را آشکار کنیم و از سوی دیگر، به تداوم‌ها و گسست‌های نهادی در ایران بپردازیم. این تحلیل همچنین می‌تواند به فهم بهتری از وضعیت کنونی مجلس شورای اسلامی و جایگاه آن در ساختار قدرت جمهوری اسلامی کمک کند. با این رویکرد، مقاله ضمن بررسی تحولات تاریخی، دلالت‌های معاصر نیز خواهد داشت و می‌تواند برای سیاست‌پژوهان و تصمیم‌سازان نیز مفید واقع شود. به عبارت دیگر، این مقاله تلاش می‌کند تا با ریشه‌یابی تاریخی نهادهای مشورتی در ایران، نسبت آن‌ها با اقتدارگرایی، مشروعیت، مشارکت سیاسی و نهادینه‌سازی قدرت را تبیین نماید؛ نسبتی که به‌نظر می‌رسد همچنان در کانون بحران‌های سیاست در ایران قرار دارد.

روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده است، که یکی از متداول‌ترین رویکردها در مطالعات تاریخی-سیاسی محسوب می‌شود، به‌ویژه هنگامی که هدف، بررسی تحولات نهادی در بسترهای زمانی گوناگون و تبیین پیوندهای مفهومی و ساختاری میان آن‌هاست. این روش به ما امکان می‌دهد تا با توصیف دقیق نهادهای مشورتی در دوره‌های مختلف تاریخی ایران و تحلیل تغییرات ساختاری، کارکردی و ایدئولوژیک این نهادها، تصویری فراگیر از روند تاریخی شکل‌گیری و تطور آن‌ها ارائه دهیم. در این راستا، تلاش شده است که نه صرفاً به وقایع‌نگاری بپردازیم و نه تحولات نهادی را به صورت گسسته و غیریوسته بررسی کنیم، بلکه پیوندهای علی و تاریخی میان دوره‌های گوناگون و روند تکوین نهادهای مشورتی به شکل یک تداوم تاریخی مورد مذاقه قرار گرفته‌اند. این رهیافت تحلیلی ما را قادر ساخته است تا نشان دهیم چگونه نهاد مشورت در ایران از یک سازوکار محدود سلطنتی و تشریفاتی در دربار پادشاهان به نهادهایی با ساختار مدرن‌تر، اما گاه فاقد استقلال واقعی، تحول یافته است و چگونه این تحول تحت تأثیر عوامل داخلی نظیر ساختار قدرت، تفکر سیاسی، فرهنگ سیاسی و عوامل خارجی نظیر فشارهای مدرنیزاسیون و جهانی‌شدن قرار گرفته است.

منابع اصلی گردآوری داده‌ها در این پژوهش مبتنی بر پژوهش‌های کتابخانه‌ای و تحلیل متون تاریخی، حقوقی و سیاسی بوده است. در این راستا، اسناد رسمی منتشرشده نظیر متن کامل قوانین اساسی دوره‌های مختلف (مشروطه، جمهوری اسلامی)، مشروح مذاکرات مجالس، فرامین و مراسلات سلطنتی، متون تاریخی

کهن و منابع دسته اول مانند سفرنامه‌ها و گزارش‌های تاریخی رجال دوره‌های مختلف، مورد استفاده قرار گرفته‌اند. همچنین آثار پژوهشی معتبر در حوزه تاریخ سیاسی ایران، تاریخ نهادهای قانونی، جامعه‌شناسی تاریخی قدرت و نظریه‌های مربوط به نهادگرایی تاریخی و نهادی نیز به کار گرفته شده‌اند تا تحلیلی چندلایه و مستند حاصل شود. سعی شده است که در استفاده از منابع، تنوع تاریخی و تحلیلی رعایت گردد، بدین معنا که منابع مربوط به دوره‌های صفوی، قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی به تفکیک بررسی و تحلیل شده‌اند و از منابع تحلیلی غربی نیز تنها در مواردی که در چارچوب مفهومی تحقیق می‌گنجد استفاده شده است تا از تحمیل نظریه‌های بیرونی به ساختار بومی پرهیز گردد.

از منظر روش‌شناسی تحلیلی، پژوهش حاضر به گونه‌ای طراحی شده که بتواند سه سطح تحلیل را در بررسی نهادهای مشورتی پوشش دهد: سطح نخست، سطح توصیف ساختاری نهادها در هر دوره تاریخی است، به این معنا که چگونه این نهادها از حیث ساختار درونی، ترکیب اعضا، حدود اختیارات و رابطه با نهاد سلطنت یا حاکمیت شکل گرفته‌اند. سطح دوم، تحلیل کارکردی این نهادهاست؛ اینکه نهادهای مشورتی تا چه اندازه در فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی نقش واقعی داشته‌اند، چه نقشی در مشروعیت‌بخشی به نظام قدرت ایفا کرده‌اند و چگونه با سایر نهادهای قدرت وارد تعامل یا تقابل شده‌اند. سطح سوم، سطح تحلیلی-نظری است که در آن از چارچوب‌های مفهومی چون نظریه‌های نهادگرایی تاریخی، مشروعیت سیاسی و ساختارگرایی بهره گرفته شده است تا پیوند میان نهاد مشورتی و بستر سیاسی-اجتماعی تحلیل شود. در این سطح، تلاش شده است تا مفهوم نهاد مشورتی نه فقط به عنوان یک ابزار قانونی بلکه به مثابه یک سازوکار اجتماعی برای سازمان‌دهی قدرت، تولید مشروعیت و تنظیم مناسبات دولت-ملت فهم و تبیین شود.

در مجموع، رویکرد پژوهش بر آن بوده است که از خوانش صرفاً قانونی یا سطحی از نهادهای مشورتی فاصله بگیرد و آن‌ها را در بستر پیچیده‌ای از تحولات نهادی، تعاملات اجتماعی، تضادهای فکری و روندهای تاریخی تحلیل کند. به عبارت دیگر، روش‌شناسی پژوهش حاضر تلفیقی است از توصیف تاریخی دقیق، تحلیل سیاسی نهادی و تفسیر نظری کل‌نگر که هم بر داده‌های مستند تاریخی تکیه دارد و هم بر فهم تحلیلی از معنا و کارکرد این نهادها در زمینه‌های گوناگون تاریخی. این روش به ما امکان می‌دهد تا نه تنها تحولات نهادی را ثبت کنیم، بلکه دلالت‌های آن‌ها برای فهم امروزین ساختار قدرت و سیاست در ایران را نیز مورد واکاوی قرار دهیم.

بستر تاریخی و مفهومی مشورت در ایران قبل از مشروطه

مفهوم مشورت در تاریخ اندیشه و ساختارهای حکمرانی ایران پیش از مشروطه، نه تنها به عنوان یک امر اخلاقی و عقلانی، بلکه به مثابه یکی از عناصر بنیادین سنت سیاسی ایرانی، اسلامی و زرتشتی شناخته می‌شود. در ایران باستان، به ویژه در دوره هخامنشیان، اندیشه مشورت در قالب نهادهایی همچون «شورای درباریان» و «مجلس مهستان» انعکاس می‌یافت که در چارچوب اقتدار سلطنتی، فضای محدودی برای نظرخواهی از بزرگان و نخبگان فراهم می‌کرد. هرودوت در توصیف ساختار حکمرانی هخامنشیان از گفت‌وگوهای پادشاهان با مشاوران خود سخن گفته و این وضعیت را به عنوان الگویی برای تلفیق قدرت مطلق با مشورت خردمندانه تلقی کرده است (Briant, ۲۰۰۲). در دوره ساسانی نیز، وجود نهادهایی نظیر «مهستان» و دیوان‌های اداری، نشانه‌ای از رسمیت نسبی مشورت در دربار است، اگرچه تصمیم‌گیری نهایی همواره در اختیار شاه بود و مشورت بیشتر جنبه تأییدی برای اقتدار سلطنت داشت (Shahbazi, ۲۰۰۵).

در بستر دینی زرتشتی، مفاهیمی چون «راستی»، «خرد» و «همکاری» که در گات‌ها و سایر متون مقدس آن دوران بازتاب یافته‌اند، مشورت را به‌عنوان روشی عقلانی و مشروع برای دستیابی به نظم کیهانی و اجتماعی تلقی می‌کردند. اهورامزدا در آموزه‌های زرتشت، نه تنها خدای خرد و گفت‌وگو بود بلکه راه‌حل درست را از طریق فرآیند اندیشه نیک و مشورت سازنده در اختیار انسان می‌گذاشت (Boyce, ۲۰۰۱). بنابراین، مشورت در سنت زرتشتی با مبانی هستی‌شناختی و اخلاقی پیوند خورده و به مثابه ابزار تصمیم‌سازی در عرصه حکومت نیز اعتبار یافته بود. اما با ورود اسلام به ایران، مفهوم مشورت وارد مرحله‌ای تازه شد؛ شوری در قرآن به‌عنوان ویژگی بارز مؤمنان معرفی شده (سوره شوری، آیه ۳۸) و پیامبر اسلام نیز در موارد گوناگون به مشورت با یاران خود توصیه کرده بود. این آموزه‌ها پس از اسلام وارد اندیشه سیاسی ایرانی شد و خلفای راشدین نیز در آغاز خلافت اسلامی، شورا را به‌مثابه روشی برای جلب رضایت عمومی و ایجاد مشروعیت سیاسی به‌کار گرفتند (Crone, ۲۰۰۵).

در سنت اسلامی ایران، مشورت به‌عنوان فضیلتی دینی، اخلاقی و سیاسی، از جایگاهی ویژه برخوردار بود. فقهای شیعه، از جمله خواجه نصیرالدین طوسی و علامه حلی، اگرچه به مسئله عصمت امامان باور داشتند، اما درباره حاکمان غیرمعصوم، مشورت را توصیه کرده و آن را سازوکار تحقق عقل جمعی در امر حکومت می‌دانستند (Modarressi, ۲۰۰۳). در این میان، آثار اندیشمندانی چون فارابی و ابن‌مسکویه نیز در انتقال سنت یونانی مشورت به فضای فکری اسلامی و ایرانی نقش مؤثر داشت. به باور فارابی، مدینه فاضله باید بر پایه گفت‌وگو، دانایی و خرد جمعی سامان یابد و در این چارچوب، مشورت ضرورتی فلسفی و سیاسی دارد (Black, ۱۹۹۹). از همین رو، سنت ایرانی-اسلامی به‌تدریج شکلی دوگانه از مفهوم مشورت را پرورش داد: از یک‌سو مشورت به‌عنوان فضیلتی اخلاقی برای حاکم و از سوی دیگر، ابزاری برای مشروعیت‌بخشی به اقتدار او.

با ورود به دوره صفویه، ساختار نهادی مشورت بیشتر در قالب «دیوان همایون» تجلی یافت که مرکز اداری-سیاسی حکومت تلقی می‌شد. دیوان همایون، متشکل از صدر اعظم، وزراء، مستوفیان، کلاتران و فرماندهان نظامی، نوعی شورای درباری بود که در تصمیم‌گیری‌های مهم کشوری به شاه مشورت می‌داد، هرچند تصمیم نهایی در اغلب موارد، به‌صورت فردی توسط شاه اتخاذ می‌شد (Savory, ۲۰۰۷). دیوان همایون به‌ویژه در دوران شاه عباس اول، ساختاری نسبتاً منسجم و بوروکراتیک یافت و نقش آن در نظم‌دهی به دستگاه حکومتی تقویت شد، اما همچنان فاقد استقلال نهادی بود و با تغییر اراده سلطنت، ساختار و ترکیب آن دستخوش دگرگونی می‌شد (Matthee, ۲۰۱۲). در دوره افشاریه، نادرشاه سعی کرد ساختار دیوانی را بازسازی کند و در عین حال، نوعی «شورای عالی نظامی» متشکل از سرداران ارشد را در کنار خود نگاه دارد، اما شیوه حکمرانی او به‌گونه‌ای بود که عملاً نقش مشورت را به کمترین حد ممکن رساند (Lockhart, ۱۹۳۸).

در عصر قاجار، دیوان همایون از نظر نهادی توسعه بیشتری یافت اما همچنان با تمرکز قدرت سلطنتی در تعارض قرار داشت. دیوان، متشکل از وزارتخانه‌ها و دفاتر اداری متنوع بود و به‌صورت نظری می‌توانست مرجعی برای بررسی امور مملکتی باشد، ولی در عمل، بسیاری از امور مهم با اراده شخصی شاه و با مشورت گروهی محدود از درباریان و سفرا انجام می‌شد. در برخی مقاطع مانند دوره ناصری، تشکیل نهادهایی مانند دارالشورای دولتی و دارالفنون نشان از گرایش به نهادسازی داشت، اما این ساختارها بیشتر حالت نمادین داشتند تا کارکردی (Amanat, ۱۹۹۷). ناکارآمدی دیوان و تمرکز قدرت در دست شاه، زمینه‌ساز نارضایتی فزاینده‌ای شد که در نهایت یکی از محرک‌های اصلی شکل‌گیری انقلاب مشروطه در اوایل قرن بیستم بود.

نقش مشاوره در دستگاه سلطنت در تمام این ادوار با منطق تمرکزگرای قدرت در تقابل بوده است. از هخامنشیان تا قاجاریان، هر جا که شاه مقتدر و کاریزماتیک حضور داشت، نهاد مشورت به حاشیه رانده می‌شد یا صرفاً جنبه تأییدی و تشریفاتی می‌یافت. برعکس، در مواقع ضعف سلطنت یا بحران مشروعیت، نقش نهادهای مشورتی برجسته‌تر می‌شد، هرچند این برجستگی اغلب گذرا و موقتی بود. تمرکز قدرت به‌مثابه الگوی غالب حکمرانی ایرانی، اجازه نمی‌داد که نهاد مشورتی به یک نهاد مستقل، قانون‌مند و ناظر تبدیل شود؛ بلکه بیشتر در خدمت تثبیت اقتدار سلطنتی و مهار نارضایتی‌های اجتماعی قرار می‌گرفت (Katouzian, ۲۰۰۰). همین امر موجب شد که سنت مشورت در ایران قبل از مشروطه نتواند مسیر نهادینه‌شدن را طی کند و با وجود پیشینه غنی دینی و فلسفی، در سطح نهادی ضعیف باقی بماند. این تجربه تاریخی به‌وضوح نشان می‌دهد که بدون تفکیک قوا، حاکمیت قانون، و مشارکت واقعی نخبگان، نهاد مشورتی نمی‌تواند از کارکرد نمادین فراتر رود.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که نهاد مشورت در ایران پیشامشروطه از پشتوانه‌های فلسفی، دینی و تاریخی برخوردار بوده، اما در عمل، به دلیل ساخت تمرکزگرای سلطنت، ساختار طبقاتی جامعه، و فقدان نهادهای مدنی پایدار، نتوانسته است به نهادی تأثیرگذار در سیاست‌گذاری بدل شود. دیوان همایون و سایر نهادهای مشابه، اگرچه گام‌هایی در جهت عقلانی‌سازی تصمیم‌گیری‌های حکومتی برداشتند، اما همواره تحت سلطه اراده فردی شاه باقی ماندند. این وضعیت، نشانگر فاصله میان ایده مشورت و واقعیت قدرت در تاریخ ایران است؛ فاصله‌ای که تلاش برای پر کردن آن، به یکی از نیروهای محرکه انقلاب مشروطه و سپس تحولات نهادسازانه در قرن بیستم تبدیل شد.

جنبش مشروطه و تولد مجلس شورای ملی

جنبش مشروطه در آغاز سده بیستم میلادی یکی از نقاط عطف تاریخ سیاسی ایران به شمار می‌رود که نه تنها ساختار قدرت را به چالش کشید، بلکه مفهوم نهاد مشورتی را از قالب‌های سنتی و درباری خارج کرده و در چارچوبی مدرن و قانونی بازتعریف نمود. شکل‌گیری مجلس شورای ملی به‌عنوان دستاورد اصلی این جنبش، نتیجه روندی پیچیده از دگرگونی‌های فکری، اجتماعی و اقتصادی بود که در طول قرن نوزدهم به تدریج بسترهای ذهنی و عینی تغییر نظام سیاسی را فراهم کرده بود. در این دوره، روشنفکران نوظهور، با الهام از مفاهیم جدید سیاسی نظیر قانون، آزادی، ملت و تفکیک قوا، به نقد ساختار استبدادی سلطنت پرداختند و ضرورت مشارکت مردم در حکومت را طرح کردند (Abrahamian, ۲۰۰۸). اندیشمندانی مانند میرزا ملکم‌خان، سید جمال‌الدین اسدآبادی، و بعدتر میرزا یوسف مستشارالدوله و آخوند خراسانی، با بهره‌گیری از آموزه‌های اسلامی و تجارب غربی، نظریه‌های جدیدی را درباره حکومت مشروع و ضرورت مشورت‌پذیری قدرت ارائه دادند (Hairi, ۱۹۷۷).

زمینه‌های اجتماعی جنبش مشروطه نیز ریشه در نارضایتی‌های گسترده از بی‌عدالتی، فشارهای اقتصادی، فساد اداری، و ناکارآمدی ساختار حکمرانی قاجاری داشت. بحران‌های مالی ناشی از وام‌های خارجی، انحصارهای اقتصادی اعطا شده به بیگانگان، ضعف ساختار اداری، و تحقیر ملی حاصل از مداخلات روسیه و بریتانیا، باعث شکل‌گیری بدنه‌ای اجتماعی از علما، تجار، اصناف و روشنفکران شد که خواهان تحدید قدرت شاه و تأسیس نهادی نماینده برای بیان اراده عمومی بودند (Bayat, ۱۹۹۱). این پیوند کم‌سابقه میان روحانیت و تجار بازار از یک‌سو، و روشنفکران فرنگ‌رفته از سوی دیگر، موجب شد که مفهوم «مجلس شورا»

به عنوان نماد عدالت خواهی و مشورت جمعی در افکار عمومی جایگاهی محوری یابد. شعار «عدالتخانه» در آغاز جنبش، ریشه در سنت های بومی مشاوره و حکمروایی اخلاقی داشت، اما به تدریج جای خود را به مفاهیم مدرن تری چون «قانون اساسی»، «تفکیک قوا» و «نماینده گی ملت» داد (Martin, ۱۹۸۹).

تأسیس نهاد مشروطه و مجلس شورای ملی در سال ۱۹۰۶ به معنای آغاز تلاشی برای تحدید قدرت مطلقه و مشروع سازی حکومت از طریق قانون گذاری عمومی بود. در واقع، مشروطه خواهان می کوشیدند با بهره گیری از الگوهای پارلمانی غربی، سلطنت را مشروط به قانون کنند و نهادهایی برای کنترل قدرت ایجاد نمایند. قانون اساسی مشروطه و متمم آن، بر اصولی چون استقلال قوا، نظارت مجلس بر بودجه، مصونیت نمایندگان، مسئولیت پذیری وزرا و حق انتخاب ملت تأکید داشتند (Arjomand, ۱۹۸۴). با وجود همه محدودیت ها، این قانون، نخستین سند رسمی در تاریخ ایران بود که اصول مشورت پذیری قدرت را در قالب نهادی رسمی به رسمیت می شناخت. مجلس شورای ملی با هدف قانون گذاری، نظارت بر عملکرد قوه مجریه، و دفاع از حقوق مردم تأسیس شد، و در ادبیات سیاسی آن عصر، از آن به عنوان «خانه ملت» یاد می شد؛ مفهومی که پیش تر سابقه نداشت و نشانه ای از فاصله گرفتن از سنت سلطنت محور سیاسی بود (Chehabi, ۱۹۹۰).

ساختار مجلس در آغاز شامل دو مجلس (شورای ملی و مجلس سنا) بود، اگرچه مجلس سنا در عمل تا سال ها فعال نشد. انتخابات برای مجلس شورای ملی بر اساس طبقات چهارگانه (علماء، تجار، ملاکین و اصناف) انجام می شد و زنان از حق رأی محروم بودند. مجلس اول، در دوره ای شکل گرفت که همچنان نهاد سلطنت و دربار قدرت اصلی را در دست داشتند و بنابراین، مجلس در همان آغاز با چالش هایی عمیق مواجه شد. از یک سو، محمدعلی شاه قاجار و نیروهای وابسته به سلطنت با ابزارهای نظامی و تبلیغاتی کوشیدند مجلس را تضعیف یا منحل کنند، و از سوی دیگر، نخبگان سستی که به قدرت جدید پارلمانی اعتماد نداشتند، به مخالفت پرداختند. نهایتاً در سال ۱۹۰۸ با به توپ بستن مجلس، تلاش برای تثبیت نهاد مشورتی قانون مند با شکست مواجه شد (Afary, ۱۹۹۶).

هرچند پس از چندی و با پیروزی مجدد مشروطه خواهان، مجلس دوم تشکیل شد، اما شکاف میان نهاد مشروطه و ساختار سلطنت همچنان پابرجا بود. مجلس دوم نیز با دشواری هایی نظیر فقدان ثبات سیاسی، نفوذ قدرت های خارجی، اختلافات داخلی مشروطه خواهان، و ضعف بوروکراسی مواجه بود. با این حال، برخی از مهم ترین بحث های سیاسی ایران، از جمله نحوه تفسیر قانون اساسی، حدود اختیارات شاه، روابط خارجی، و اصلاحات اقتصادی و اجتماعی، در این دوره مطرح شد و به رشد فرهنگ سیاسی جدیدی کمک کرد. از جمله تحولات مهم مجلس دوم، طرح مسأله ایجاد «عدلیه مستقل»، تأسیس دیوان محاسبات، و بحث درباره «حقوق ملت» بود که نشان دهنده تلاش برای گسترش کارکردهای نهاد مشورتی به حوزه های اجرایی و قضایی نیز بود (Keddie, ۲۰۰۳). اگرچه بسیاری از مصوبات مجلس دوم به دلیل مقاومت سلطنت یا نفوذ خارجی به اجرا درنیامد، اما نفس بحث های علنی و انتشار مشروح مذاکرات در روزنامه ها، به توسعه فضای عمومی کمک کرد و زمینه ساز ارتقای آگاهی سیاسی در جامعه شد.

نقطه ضعف مهم مجالس اول و دوم، نهادینه نشدن ساختار حزبی و فقدان فرهنگ مدارا و گفت و گوی سیاسی بود. نمایندگان بیشتر بر اساس تعلقات محلی، طبقاتی یا مذهبی وارد مجلس می شدند و انسجام نظری و برنامه محور نداشتند. همچنین، اختلاف میان جریان های دینی و سکولار، تقابل میان سنت و تجدد را به محور بسیاری از منازعات تبدیل کرده بود. برخی از علما که ابتدا از مشروطه حمایت کرده بودند، به تدریج از فضای سیاسی جدید فاصله گرفتند و آن را تهدیدی برای اقتدار دینی و نظم سستی تلقی کردند. در مقابل، روشنفکران غرب گرای لیبرال، بر ضرورت نوسازی بنیادین ساختار سیاسی، اجتماعی و فرهنگی تأکید داشتند.

این شکاف، به‌ویژه در بحث‌هایی نظیر تساوی حقوق، نظام آموزشی، و نقش دین در قانون‌گذاری آشکار شد و انسجام مجلس را تضعیف کرد (Najmabadi, ۲۰۰۵).

تقابل سنت و تجدد در نهادسازی مشورتی، یکی از چالش‌های محوری دوره مشروطه بود. از یک‌سو، نهاد مشورت در ایران دارای سابقه‌ای دیرینه بود، اما در قالب‌های غیرمدرن، درباری و گاه صرفاً اخلاقی. از سوی دیگر، الگوی پارلمان مدرن با مبانی جدیدی چون حاکمیت ملی، انتخابات آزاد، و تفکیک قوا پیوند داشت که با سنت سلطنتی و فقهی تضادهایی جدی پیدا می‌کرد. بسیاری از مفاهیم بنیادین مشروطه، از جمله «حق ملت»، «قانون اساسی»، و «نظارت بر سلطنت» برای نخستین بار وارد زبان سیاسی ایران شده بود و هنوز از پشتوانه اجتماعی و فرهنگی کافی برخوردار نبود. تلاش برای تطبیق این مفاهیم با سنت‌های بومی، موجب بروز تفاسیر متضادی از مشروطه شد؛ برخی آن را «مشروطه مشروعه» می‌خواندند و برخی دیگر خواهان قطع کامل با سنت بودند. این تضاد، در عمل باعث شد که مجلس به میدان منازعه ایدئولوژیک بدل شود و در تحقق مأموریت نهادی خود دچار چالش گردد (Gheissari & Nasr, ۲۰۰۶).

با این حال، نباید از نظر دور داشت که حتی در چنین شرایطی، مجلس مشروطه نقش مهمی در تکوین فرهنگ سیاسی جدید ایفا کرد. فضای بحث و گفت‌وگو، انتشار روزنامه‌ها، شکل‌گیری انجمن‌های ایالتی و ولایتی، و مشارکت نسبی گروه‌های اجتماعی مختلف در انتخابات، همه از دستاوردهای مهم این دوره بود که نهاد مشورت را از حاشیه دربار به متن سیاست ملی کشاند. تجربه مجالس اول و دوم، گرچه با ناکامی‌هایی همراه بود، اما زیربنای تحولاتی شد که در دهه‌های بعد، نهاد قانون‌گذاری را به عنصری ثابت در ساختار حکمرانی ایران تبدیل کرد، حتی اگر در عمل بارها کارکرد آن تضعیف یا محدود شد.

در نهایت، مشروطه نه تنها تأسیس نهادی جدید به نام مجلس را رقم زد، بلکه افق فکری تازه‌ای در باب رابطه قدرت و قانون، و جایگاه مردم در حکمرانی ایجاد کرد. مجلس شورای ملی به مثابه نهاد مشورتی نوین، تلاش داشت سلطنت را محدود، قانون را مرجع و ملت را صاحب حق معرفی کند. این تلاش، هرچند با مقاومت سنت‌های ریشه‌دار سلطنتی و فرهنگی روبه‌رو شد، اما آغازگر فصلی نو در تاریخ نهادهای مشورتی ایران بود که آثار آن تا به امروز باقی مانده است.

دوران پهلوی: نوسازی اقتدارگرایانه و نهادهای نمایشی

با آغاز حکومت رضاشاه پهلوی در سال ۱۳۰۴ هجری شمسی، نهادهای سیاسی ایران وارد مرحله‌ای تازه از بازسازی و نوسازی ساختاری شدند. این نوسازی، برخلاف ظاهر مدرن و الگوبرداری‌شده از دولت‌های اروپایی، عمدتاً در چارچوب تمرکز قدرت، اقتدارگرایی و حذف بازیگران مستقل از عرصه سیاسی انجام شد. مجلس شورای ملی که با اهداف مشارکت‌جویانه مشروطه تأسیس شده بود، در دوره پهلوی اول به تدریج از جایگاه خود به عنوان نهادی قانون‌گذار و مشورتی مستقل فاصله گرفت و به ابزاری برای تصویب طرح‌های از پیش تعیین‌شده دولت تبدیل شد. رضاشاه که از آغاز سلطنت خود با ایده دولت مقتدر و مرکزی وارد میدان سیاست شده بود، دیدگاهی سازش‌ناپذیر نسبت به نهادهای نمایندگی مردمی داشت و باور داشت که نظم، توسعه و اقتدار تنها از مسیر تمرکز کامل قدرت در نهاد سلطنت ممکن است (Katouzian, ۲۰۰۰). بر این اساس، مجلس دیگر آن نهاد مشورتی فعال و متکثر دوران مشروطه نبود، بلکه به مجلسی مطیع بدل شد که با دخالت مستقیم دربار در انتخابات، گزینش نمایندگان، و حتی تصویب لوایح، کارکرد واقعی خود را از دست داد (Abrahamian, ۱۹۸۲).

در دوره رضاشاه، بازتعریف نقش مجلس با دو رویکرد توأمان صورت گرفت: نخست، تقلیل نقش آن به تأییدیه‌ای رسمی برای برنامه‌های توسعه‌گرای دولت؛ و دوم، حذف تدریجی عناصر مخالف و نخبگان مستقل از ساختار آن. لوایح مهمی نظیر ایجاد ثبت اسناد، تدوین قانون مدنی، و تأسیس دانشگاه تهران، همه با

محوریت دولت و بدون بحث واقعی در مجلس تصویب شد. از سوی دیگر، نظام‌نامه‌های انتخاباتی و گزینش‌های از بالا، زمینه‌ساز شکل‌گیری مجالسی شدند که فاقد پایگاه اجتماعی واقعی بودند و بیشتر از اصناف حکومتی، کارمندان دولت یا وفاداران به شخص شاه تشکیل می‌شدند (Afary, ۱۹۹۶). رضاشاه نه تنها از نقش مستقل مجلس حمایت نمی‌کرد، بلکه با سرکوب مطبوعات، احزاب و نهادهای مدنی، فضا را به گونه‌ای طراحی کرد که هیچ نیرویی بیرون از دولت نتواند به صورت جدی وارد سیاست‌گذاری شود. این وضعیت، نمایانگر الگوی نوسازی اقتدارگرایانه‌ای بود که در کشورهای مشابه مانند ترکیه نیز مشاهده شده، اما در ایران با شدت بیشتری دنبال شد (Ansari, ۲۰۰۳).

با تبعید رضاشاه و آغاز سلطنت محمدرضاشاه در سال ۱۳۲۰، دوره‌ای از بازگشایی نسبی فضای سیاسی آغاز شد که در آن، مجلس دوباره نقشی فعال‌تر ایفا کرد. دوره‌های بیست‌گانه مجلس شورای ملی، از پایان جنگ جهانی دوم تا سال‌های پس از کودتای ۱۳۳۲، شاهد طرح دیدگاه‌های متنوع‌تر، فعالیت احزاب، و شکل‌گیری اپوزیسیون پارلمانی بود. احزاب چون جبهه ملی و حزب توده تلاش کردند از بستر مجلس برای طرح مطالبات مردمی و مقابله با نفوذ خارجی استفاده کنند. دولت مصدق نیز کوشید از قدرت مجلس برای ملی‌کردن صنعت نفت و اصلاح ساختارهای حکومتی بهره گیرد (Keddie, ۲۰۰۳). اما کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ نقطه پایان این دوره نسبی از شکوفایی نهادی بود. پس از بازگشت محمدرضاشاه به قدرت، مجلس بار دیگر به نهادی نمایشی تقلیل یافت که در چارچوب ساختار سلطنت مطلقه عمل می‌کرد و مجالی برای طرح دیدگاه‌های مستقل یا انتقادی نداشت.

در دوران پهلوی دوم، محدودیت‌های سیاسی بر عملکرد مجلس روز به روز افزایش یافت. نظارت مستقیم ساواک بر روند انتخابات، رد صلاحیت داوطلبان منتقد، و مهندسی نتایج انتخاباتی، باعث شد مجالس شورای ملی پس از سال ۱۳۳۲، بیش از پیش به ابزار قانونی برای تثبیت اراده شاه تبدیل شوند. پدیده‌ای که شبیه به «مجلس فرمایشی» در سایر رژیم‌های اقتدارگرا بود، در ایران پهلوی نیز تثبیت شد. قوانین مهم مانند اصلاحات ارضی، ملی‌سازی منابع، و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، عملاً در نهادهای اجرایی و با نظارت مستقیم دربار تنظیم می‌شد و مجلس فقط نقش تصویب‌کننده بدون چالش را ایفا می‌کرد (Chehabi, ۱۹۹۰). این وضعیت، به شکل‌گیری نوعی «ظاهر نهادی» انجامید که در آن، نهادهای مدرن وجود داشتند اما کارکردی واقعی نداشتند. تضاد میان این ظاهر نهادگرایانه و واقعیت تمرکز قدرت در دست شاه، نه تنها مشروعیت مجلس را تضعیف کرد بلکه جامعه را نسبت به نهادهای رسمی سیاسی بی‌اعتماد ساخت (Milani, ۲۰۰۸). تضاد میان ظاهر نهادی و واقعیت تمرکز قدرت در دوران پهلوی به شکلی ساختاری وجود داشت. در ظاهر، ایران دارای قانون اساسی، دو مجلس، دستگاه قضایی مستقل، و انتخابات منظم بود؛ اما در عمل، تمام این نهادها در سایه اراده سلطنت و نیروهای امنیتی عمل می‌کردند. نقش مجلس از نهاد قانون‌گذار به مجلسی دکوراتیو تقلیل یافت و نمایندگان بیشتر مجری سیاست‌های از پیش تعیین‌شده شاه بودند تا نمایندگان واقعی ملت. بسیاری از نمایندگان، با وابستگی به دربار یا احزاب دولتی مانند حزب رستاخیز، فاقد استقلال رأی و قدرت انتقاد بودند و عملاً در جلساتی نمایشی شرکت می‌کردند که اهداف از پیش تعیین‌شده را تصویب می‌کرد (Azimi, ۲۰۰۹). این تضاد، در بلندمدت باعث از بین رفتن فرهنگ مشارکت سیاسی و تضعیف نهادهای مشورتی شد، به گونه‌ای که در آستانه انقلاب اسلامی، مجلس برای بسیاری از اقشار جامعه دیگر محملی برای حل مسئله یا نمایندگی واقعی تلقی نمی‌شد.

نقش مجلس سنا که در دوره محمدرضاشاه به عنوان نهاد دوم قانون‌گذاری ایجاد شده بود، نیز از همین منطبق تبعیت می‌کرد. سنا که در ظاهر با هدف ایجاد توازن، بازنگری و نظارت بر مجلس شورای ملی طراحی شده بود، در عمل به نهادی انتصابی و غیرمردمی تبدیل شد که نیمی از اعضای آن مستقیماً توسط شاه منصوب می‌شدند. از آنجا که بسیاری از سناتورها از نزدیکان دربار، نظامیان بازنشسته یا شخصیت‌های وفادار به حکومت بودند، این نهاد نه تنها استقلال نداشت

بلکه نقش آن در تصویب لوایح، غالباً تأییدی و تشریفاتی بود (Abrahamian, ۲۰۰۸). ارتباط مجلس سنا با مجلس شورای ملی نیز عملاً بر مبنای تبعیت متقابل از منویات سلطنتی شکل گرفته بود و اختلاف نظر میان دو مجلس به ندرت رخ می داد. مجلس سنا بیشتر برای ایجاد ظاهری از نهادگرایی دموکراتیک و الگوبرداری صوری از نظام های دو مجلسی غربی تأسیس شده بود تا ایفای نقش واقعی در فرآیند قانون گذاری. به این ترتیب، هم مجلس شورا و هم مجلس سنا، به رغم ظاهر مدرن خود، نتوانستند به نهادهایی مستقل، نقدکننده و پاسخگو بدل شوند و در برابر تمرکز قدرت سلطنتی ایستادگی کنند (Arjomand, ۱۹۸۴).

با نگاهی کلی به دوران پهلوی، می توان آن را دوره ای دانست که در آن، نهادهای سیاسی از جمله مجلس، در چارچوب الگویی از نوسازی اقتدارگرایانه تعریف شدند؛ الگویی که در آن، ابزارهای نهادسازی مدرن مانند پارلمان، حزب، و قانون اساسی مورد استفاده قرار گرفت، اما در خدمت تمرکز قدرت و مشروعیت بخشی به سلطنت مطلقه بودند. در چنین بستری، نهاد مشورتی نمی توانست به سازوکار چانه زنی، سیاست گذاری، و نمایندگی بدل شود، بلکه به ابزاری برای تکرار و تثبیت اراده قدرت مرکزی تبدیل گردید. این تجربه تاریخی، نقش بسزایی در بی اعتمادی سیاسی جامعه، انباشت مطالبات سرکوب شده، و نهایتاً شکل گیری موج انقلابی اواخر دهه ۱۳۵۰ داشت که خود، نظم سیاسی و نهادهای آن را به کلی دگرگون ساخت.

انقلاب اسلامی و تأسیس مجلس شورای اسلامی

انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ نقطه عطفی در تاریخ معاصر ایران بود که نه تنها نظم سلطنتی را به طور کامل واژگون ساخت، بلکه بنیادهای فکری، نهادی و گفتمانی جدیدی برای سازمان دهی قدرت و مشروعیت سیاسی پیشنهاد کرد. یکی از مهم ترین تغییرات در این فرایند، تحول گفتمان مشورتی و بازتعریف جایگاه مجلس در چارچوبی اسلامی-انقلابی بود. اگرچه انقلاب اسلامی به واسطه رهبری روحانیت شیعه و بسیج توده ای، حامل عناصر سنتی و مذهبی متعددی بود، اما در عین حال تلاش داشت مفاهیمی مانند مشارکت، نظارت عمومی، و قانون گرایی را از نو معنا کند. در این بستر، مجلس به عنوان نهاد قانون گذار و مشورتی، نه تنها حفظ شد، بلکه نقش آن در قانون اساسی جدید ارتقا یافت و به یکی از ارکان اصلی حکومت جمهوری اسلامی بدل گردید. با این حال، این نقش در طول چهار دهه گذشته با فراز و نشیب هایی همراه بوده و چالش هایی اساسی در زمینه استقلال نهادی، کارآمدی و تعامل با سایر نهادهای قدرت تجربه کرده است (Abrahamian, ۱۹۹۷; Schirazi, ۲۰۰۸).

در اندیشه سیاسی انقلاب اسلامی، مفهوم مشورت جایگاهی مهم و بازتعریف شده یافت. آموزه های فقه سیاسی شیعه که پیش از آن بیشتر در حاشیه سیاست رسمی قرار داشتند، در چارچوب انقلاب، به هسته اصلی نظم سیاسی تبدیل شدند. در این میان، ایده ولایت فقیه و لزوم مشارکت مردم در حکومت، دو محور اصلی شکل دهنده گفتمان سیاسی جدید بودند. بر پایه این دیدگاه، مشروعیت حکومت از سوی خداوند و از طریق فقیه جامع الشرایط تأمین می شد، اما مقبولیت اجتماعی آن باید از طریق اراده عمومی و مشارکت نهادهای مردمی تثبیت می گردید (Arjomand, ۲۰۰۹). مجلس شورای اسلامی در این چارچوب به مثابه نهاد نمایندگی ملت، نقش کلیدی در مشروعیت بخشی به تصمیمات نظام و حفظ پیوند میان حاکمیت دینی و مردم ایفا می کرد. همچنین، آموزه های قرآنی درباره شورا (آیه ۳۸ سوره شوری) و سنت مشورت در سیره پیامبر اسلام به عنوان مبنای دینی برای تأسیس این نهاد مورد استناد قرار گرفت (Khomeini, ۱۹۸۱).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که در سال ۱۳۵۸ تدوین و در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد، مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از قوای سه گانه و با اختیارات گسترده در زمینه قانون گذاری، نظارت و رأی اعتماد به وزرا تعریف شده است. اصل ۷۱ قانون اساسی تصریح می کند که مجلس در عموم مسائل می تواند

قانون وضع کند، مادامی که با اصول اسلام و قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. همچنین اصل ۸۹ امکان استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور را به مجلس اعطا می‌کند، و اصل ۸۵ اجازه می‌دهد مجلس، بخشی از وظایف قانون‌گذاری را به کمیسیون‌های خاص تفویض کند. این اختیارات در ظاهر، مجلس را به نهادی قدرتمند تبدیل می‌کند، اما از سوی دیگر، نهادهای موازی مانند شورای نگهبان، رهبری، مجمع تشخیص مصلحت و قوه قضاییه، عملاً اختیارات مجلس را محدود می‌کنند (Schirazi, ۱۹۹۷). از منظر حقوقی، هرچند نمایندگان مجلس از مصونیت قانونی در بیان نظرات خود برخوردارند (اصل ۸۶)، اما در عمل بارها شاهد فشارهای نهادهای خارج از قوه مقننه بر تصمیمات مجلس بوده‌ایم (Moshiri, ۱۹۹۶).

عملکرد مجلس شورای اسلامی در چهار دهه گذشته، متأثر از شرایط سیاسی، اقتصادی و بین‌المللی، نوسانات قابل‌توجهی داشته است. در دهه اول انقلاب، فضای انقلابی، جنگ تحمیلی و نقش گسترده روحانیت در عرصه قانون‌گذاری، باعث شد مجلس عمدتاً بر مسائل امنیتی، تثبیت نظم جدید، و انطباق قوانین با شرع متمرکز باشد. بسیاری از مصوبات آن دوره، در راستای حذف آثار باقی‌مانده از نظام شاهنشاهی، اصلاحات در مالکیت، و اسلامی‌سازی قوانین بود (Bakhash, ۱۹۸۴). در دهه دوم، با پایان جنگ و آغاز سیاست‌های تعدیل اقتصادی، نقش نظارتی مجلس افزایش یافت و تقابل میان جناح‌های مختلف در درون مجلس آشکارتر شد. برخی مجالس مانند مجلس سوم و ششم، به دلیل حضور جریان‌های اصلاح‌طلب، تلاش کردند استقلال بیشتری از نهادهای غیرپاسخگو مانند شورای نگهبان نشان دهند، اما این تلاش‌ها اغلب با مقاومت روبه‌رو شد (Saeidi, ۲۰۰۴).

در زمینه قانون‌گذاری، مجلس در بسیاری از زمینه‌ها موفق به تصویب قوانین متنوع و نسبتاً تخصصی شده است. از جمله در حوزه‌های بودجه، نظام بانکی، آموزش عالی، بهداشت و رفاه اجتماعی. اما در موارد حساس و راهبردی مانند سیاست خارجی، حوزه‌های امنیتی، و تعیین سیاست‌های کلان اقتصادی، مجلس اغلب نقشی فرعی ایفا کرده و نهادهایی مانند شورای عالی امنیت ملی یا مجمع تشخیص مصلحت، نقش پررنگ‌تری داشته‌اند (Vakil, ۲۰۱۱). نظارت بر عملکرد دولت نیز در بسیاری از مواقع با چالش‌های جدی مواجه بوده است. استیضاح وزرا، سؤال از رئیس‌جمهور، و تحقیق و تفحص از نهادهای دولتی، گرچه به صورت رسمی وجود داشته، اما در عمل تحت تأثیر فضای سیاسی و ملاحظات جناحی قرار گرفته است. علاوه بر این، رد صلاحیت گسترده نامزدهای انتخاباتی از سوی شورای نگهبان، موجب شده ترکیب مجلس در بسیاری از دوره‌ها، هم‌راستا با گرایش‌های سیاسی مسلط بر ساختار قدرت باشد و بنابراین امکان ایجاد صدای متفاوت یا منتقد درون مجلس کاهش یابد (Golkar, ۲۰۱۵).

یکی از مهم‌ترین چالش‌های نهاد مجلس در جمهوری اسلامی، مسأله استقلال نهادی و تعامل آن با سایر نهادهای قدرت بوده است. اگرچه قانون اساسی تلاش کرده ساختار تفکیک قوا را حفظ کند، اما نهادهایی مانند شورای نگهبان که همزمان نقش تقنینی، نظارتی و تفسیری ایفا می‌کند، عملاً در بسیاری از موارد اختیارات مجلس را محدود کرده‌اند. به‌ویژه نظارت استصوابی شورای نگهبان در بررسی صلاحیت نمایندگان، از یک سو موجب تضعیف استقلال نهاد قانون‌گذاری و از سوی دیگر، کاهش مشارکت مردمی در انتخابات شده است (Tazmini, ۲۰۰۹). از سوی دیگر، ارتباط مجلس با نهاد رهبری نیز از الگوی رابطه‌ای قاعده‌مند فاصله گرفته و بیشتر به صورت رابطه‌ای غیررسمی، سلسله‌مراتبی و مبتنی بر هم‌سویی سیاسی درآمده است. این وضعیت، کارکرد نظارتی مجلس را تضعیف کرده و منجر به نوعی «وابستگی نهادی» شده که با منطق تفکیک قوا در تعارض است (Hashemi, ۲۰۰۰).

با وجود این محدودیت‌ها، نمی‌توان نقش مجلس را در تثبیت نظم سیاسی جمهوری اسلامی نادیده گرفت. مجلس در بسیاری از بحران‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، فضایی برای بروز دیدگاه‌های گوناگون، مدیریت تنش‌ها، و سازمان‌دهی تضادها فراهم کرده است. همچنین در عرصه سیاست‌گذاری، حضور

کارشناسان، کمیسرهای تخصصی، و تعامل با نهادهای اجرایی، زمینه‌ساز فرآیندهایی نسبتاً عقلانی در تدوین قانون بوده است. برخی دوره‌های مجلس، به‌ویژه مجلس اول و ششم، نقش فعالی در جهت‌دهی به تحولات سیاسی کشور ایفا کردند و نشان دادند که حتی در ساختاری محدودکننده، امکان ایفای نقش نمایندگی و مشورتی وجود دارد (Arjomand, ۲۰۰۹).

در جمع‌بندی می‌توان گفت که مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران، نهادی است که در سطح رسمی و قانونی از اختیارات گسترده برخوردار است، اما در عمل، به دلیل وجود نهادهای رقیب و محدودیت‌های ساختاری، اغلب از ایفای نقش مستقل و کارآمد بازمانده است. گفتمان مشورتی انقلاب اسلامی، اگرچه در آغاز حامل نوید بازگشت مردم به صحنه سیاست بود، اما در تعامل با منطق ولایت‌مدار و تمرکزگرایی نظام سیاسی، به تدریج به صورتی محدود و کنترل‌شده از مشارکت تنزل یافت. با این همه، مجلس همچنان یکی از معدود نهادهای رسمی است که امکان طرح دیدگاه‌های متفاوت، بازنمایی بخشی از مطالبات اجتماعی، و تأثیرگذاری نسبی بر فرآیند قانون‌گذاری را دارد. چالش‌های پیش‌روی این نهاد در دهه‌های آتی، بیش از آنکه فنی یا حقوقی باشد، ماهیتی سیاسی-ساختاری دارد و مستلزم بازنگری جدی در نحوه سازمان‌دهی قدرت و توزیع واقعی آن در ساختار حکمرانی جمهوری اسلامی است.

مشروعیت در گفتمان مشروطه‌خواهی

جنبش مشروطه ایران را باید نقطه عطفی در تاریخ تحول مفهوم مشروعیت در اندیشه سیاسی ایرانی دانست؛ جنبشی که نه تنها سلطنت مطلقه و مشروعیت سنتی آن را به چالش کشید، بلکه مفاهیم نوینی چون «ملت»، «قانون»، «حاکمیت ملی» و «نمایندگی» را وارد فضای فکری و سیاسی ایران کرد. این مفاهیم، برخاسته از زمینه‌های مدرنیته و تجربه‌های تاریخی غرب بودند، اما در بستر ایرانی، با سنت‌های دینی و فرهنگی دیرینه درآمیختند و نوعی منازعه و تعامل چندلایه را میان مشروعیت دینی و مشروعیت قانونی پدید آوردند. گفتمان مشروطه‌خواهی نه تنها به دنبال محدود کردن قدرت شاه از طریق نهادهای مدرن و قوانین مصوب بود، بلکه کوشید نوعی مشروعیت نوین برای نظام سیاسی پدید آورد که در آن، اراده ملت به‌عنوان منشأ قدرت شناخته شود، و این مهم‌ترین گسست با اندیشه سیاسی پیشین محسوب می‌شد (Afary, ۱۹۹۶; Gheissari & Nasr, ۲۰۰۶).

ورود واژه‌هایی چون «ملت»، «مجلس»، «قانون» و «حاکمیت ملی» به ادبیات سیاسی ایران، نتیجه مستقیم مواجهه روشنفکران و فعالان مشروطه‌خواه با اندیشه‌های اروپایی، به‌ویژه در حوزه لیبرالیسم، قانون‌گرایی و حقوق بشر بود. این مفاهیم در آثار متفکرانی چون ملک‌خان و طالبوف، به‌عنوان پایه‌های نظم نوین مطرح شدند و به تدریج از سطح گفتمان روشنفکری به میدان سیاست عملی راه یافتند. در این گفتمان جدید، حاکمیت دیگر نه موهبتی الهی برای شاه، بلکه تجلی اراده عمومی ملت تلقی می‌شد. قانون اساسی به جای فرمان پادشاه، معیار نظم سیاسی معرفی شد و نمایندگان مردم در مجلس شورای ملی، تجسمی از این اراده ملی بودند. این تغییرات مفهومی، به معنای انتقال مشروعیت از بالا به پایین بود؛ یعنی از شاه به ملت، و از سلطنت موروثی به نظام پارلمانی مبتنی بر مشارکت عمومی (Amanat, ۱۹۸۹; Martin, ۲۰۱۷).

با این حال، این تحولات مفهومی نه در فضای خالی، بلکه در بستر سنت فقهی و مذهبی شیعه رخ داد و از همین‌رو، تعامل و تقابل میان مشروعیت دینی و قانونی به یکی از گره‌گاه‌های اصلی گفتمان مشروطه‌خواهی بدل شد. علمای مشروطه‌خواه، به‌ویژه آخوند خراسانی و میرزا حسین نائینی، تلاش کردند تا با بازخوانی سنت فقهی، به مشروع‌سازی نظام مشروطه از درون منابع دینی بپردازند. آخوند خراسانی، فقیه بزرگ نجف، مشروعه را نه در سلطنت مطلقه و نه در

دیکتاتوری دینی، بلکه در تحقق عدالت اجتماعی و کنترل قدرت توسط مردم می‌دید. او تأسیس مجلس، تدوین قانون و نظارت مردم بر حکومت را در غیبت امام معصوم، بهترین راه جلوگیری از ظلم و فساد می‌دانست و بر آن بود که عقل جمعی می‌تواند ابزار حفظ دین و نظام باشد (Bayat, ۱۹۹۱).

نائینی نیز در رساله مهم خود «تنبيه‌الامة و تنزيه‌المله»، کوشید تا با بهره‌گیری از اصول فقهی، حق ملت برای نظارت بر قدرت را اثبات کند. از نگاه او، استبداد نه تنها با اسلام ناسازگار است، بلکه انحراف از روح شریعت است. نائینی در این رساله مفهوم «وکالت» را از فقه اسلامی وام گرفت و آن را با مفهوم «نماینندگی» در نظام پارلمانی ترکیب کرد تا نشان دهد که نماینده مجلس می‌تواند به نیابت از ملت، در تدوین قانون و نظارت بر امور کشور مشارکت داشته باشد (Hairi, ۱۹۷۷). این تلاش‌ها، نشانه‌ای از امکان تعامل خلاق میان مشروعیت دینی و عقلانی-قانونی بود که در گفتمان مشروطه تجلی یافت.

در نقطه مقابل این دیدگاه، شیخ فضل‌الله نوری قرار داشت که با تکیه بر قرائتی سنت‌گرایانه از فقه شیعی، هرگونه قانون‌گذاری بشری را بدعت‌آمیز دانسته و معتقد بود که تنها شریعت اسلامی منبع قانون است. او با تأکید بر این نکته که در عصر غیبت، حتی فقیهان نیز نمی‌توانند قانون‌گذار باشند، مشروعیت سیاسی را به اجرای حدود الهی و پیروی از احکام شرع محدود می‌کرد و با ایده حاکمیت ملت و مجلس قانون‌گذاری مخالفت می‌ورزید. نوری خواهان آن بود که مجلس، صرفاً «دارالشوری» باشد که در امور اجرایی نظر دهد، نه نهاد قانون‌گذاری مستقل (Keddie, ۲۰۰۳). این دوگانگی میان مشروطه و مشروعه، در واقع دو تفسیر کاملاً متفاوت از منشأ مشروعیت سیاسی بود که یکی آن را در اراده ملت و دیگری در اراده شرع می‌دید.

در این میان، نقش متفکران غیرروحانی نیز بسیار برجسته بود. میرزا ملکم‌خان، از نخستین روشنفکران ایرانی بود که با ترجمه و نگارش رسالتی چون «قانون» و «دفتر تنظیمات»، اندیشه قانون‌گرایی و حکومت مشروطه را وارد گفتمان سیاسی ایران کرد. او با الگوبرداری از نظام‌های اروپایی، به‌ویژه فرانسه، کوشید تا نشان دهد که بدون قانون و نظارت عمومی، هیچ حکومتی مشروع نیست. در اندیشه ملکم، قانون اساسی ضامن عدالت و آزادی است و مشروعیت حکومت از پذیرش مردم و تطابق با قانون ناشی می‌شود، نه از تبار سلطنتی یا مشروعیت دینی (Amanat, ۲۰۱۷). طالبوف تبریزی نیز با نگارش کتاب‌هایی چون «احمدنامه» و «مسالك‌المحسنين»، تلاش کرد تا مفاهیم مدرن چون اراده عمومی، حقوق ملت و آزادی را در قالب زبان بومی و دینی بیان کند. او نظام مشروطه را به‌عنوان تحقق عقلانیت اجتماعی و ابزار رفع ظلم تفسیر می‌کرد و برخلاف شیخ فضل‌الله نوری، بر این باور بود که دین و آزادی در تضاد نیستند، بلکه دین حقیقی در کنار حکومت پاسخ‌گو و قانون‌مند تحقق می‌یابد (Afary, ۱۹۹۶).

این تلاش‌ها در نهایت به تدوین قانون اساسی ۱۲۸۵ خورشیدی انجامید که خود نمونه‌ای از تلفیق مفاهیم مدرن مشروعیت با سنت‌های بومی بود. در قانون اساسی، برای نخستین‌بار مفاهیمی چون حاکمیت ملت، تفکیک قوا، آزادی بیان، مطبوعات و تشکیل مجلس نمایندگان ملت به رسمیت شناخته شد. در عین حال، ماده‌هایی نیز برای انطباق قوانین با شریعت پیش‌بینی شد، از جمله اصل نظارت پنج فقیه عادل بر مصوبات مجلس، که نوعی مصالحه با گفتمان مشروعه‌طلب بود. این ساختار، نوعی مشروعیت دوگانه را بنیان گذاشت که در آن، هم قانون مدنی و هم شریعت اسلامی به‌عنوان منابع هم‌زمان مشروعیت به رسمیت شناخته می‌شدند. این دوگانگی اگرچه در کوتاه‌مدت نوعی توازن ایجاد کرد، اما در بلندمدت زمینه‌ساز تنش‌های نظری و عملی بسیاری شد، چراکه گفتمان‌های مشروعیت همچنان از انسجام مفهومی برخوردار نبودند و هر کدام از پایگاه‌های متفاوتی تغذیه می‌شدند (Gheissari & Nasr, ۲۰۰۶; Martin, ۱۹۸۹).

در نهایت، گفتمان مشروطه‌خواهی با تمام فراز و نشیب‌هایش، افق جدیدی را برای اندیشه سیاسی ایرانی گشود. اگرچه بسیاری از نهادهای آن به‌ویژه پس از کودتای ۱۲۹۹ با چالش و استبداد مواجه شدند، اما مبانی نظری‌اش همچنان الهام‌بخش جریان‌های بعدی در تاریخ ایران باقی ماند. این گفتمان توانست مفهوم

مشروعیت را از انحصار سلطنت و شریعت خارج کند و آن را به سطح جامعه، قانون، و مشارکت عمومی ارتقا دهد. از این رو، مطالعه آن نه فقط از منظر تاریخی، بلکه برای تحلیل نسبت میان سنت، مدرنیته، دین، و قدرت در ایران امروز نیز اهمیت بنیادین دارد.

تحلیل تطبیقی

تحلیل تطبیقی نهادهای مشورتی در سه دوره تاریخی ایران—پیشامشروطه، پهلوی، و جمهوری اسلامی—نشان‌دهنده‌ی فرآیندی پیچیده از تداوم‌ها و گسست‌ها در سازمان‌دهی قدرت، شکل‌دهی به مشروعیت، و الگوی تعامل میان دولت و جامعه است. هرچند این نهادها در هر سه دوره دارای ظاهر مشابهی به‌لحاظ کارکرد اسمی (مشورت‌دهی، قانون‌گذاری، و نظارت) بوده‌اند، اما در عمل از حیث ساختار درونی، سطح استقلال، و نقش واقعی در فرایند تصمیم‌سازی سیاسی، تفاوت‌های بنیادینی دارند. در دوره پیشامشروطه، نهاد مشورتی عمدتاً در قالب دیوان همایون و شورای خواص دربار متجلی می‌شد که فاقد استقلال سازمانی و کارکرد مؤثر در برابر قدرت مطلقه سلطنتی بود. دیوان همایون، به‌رغم آنکه در برخی برهه‌ها نقشی اداری و اجرایی داشت، به‌ندرت توانست در برابر تصمیمات شخص شاه مداخله مؤثر کند و بیشتر ابزاری برای اجرایی‌کردن اراده سلطنت بود (Matthee, ۲۰۱۲). در دوره پهلوی نیز، هرچند مجلس شورای ملی و مجلس سنا از ساختارهای ظاهری مدرن برخوردار بودند، اما ساختار این نهادها، با وجود اقتباس از مدل‌های اروپایی، فاقد استقلال واقعی و در نتیجه نقش‌پذیری محدود بودند. کنترل شدید دربار بر انتخابات، نظارت‌های امنیتی بر نمایندگان، و اقتدار فراگیر شاه، باعث شد مجالس صرفاً در حکم نهادهایی تأییدی عمل کنند (Chehabi, ۱۹۹۰). در جمهوری اسلامی نیز، علی‌رغم برخورداری مجلس شورای اسلامی از اختیارات گسترده در قانون اساسی، در عمل این اختیارات بارها توسط نهادهایی مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و دفتر رهبری محدود شده‌اند و استقلال نهادی مجلس در موارد بسیاری محل تردید قرار گرفته است (Schirazi, ۱۹۹۷).

از نظر ساختار حقوقی و سازمانی، هر سه دوره تاریخی نوعی تلاش برای نهادسازی رسمی را نشان می‌دهند. در ایران سنتی، نهاد مشورتی هیچ‌گاه فراتر از فضای درباری نرفت و عضویت در آن محدود به اطرافیان سلطنت، دیوانیان و گاه علما بود. هیچ‌گونه مکانیزم شفاف و سازمان‌یافته‌ای برای انتخاب اعضا یا تعیین صلاحیت آن‌ها وجود نداشت. در دوره پهلوی، اگرچه ساختار دو مجلسی با الهام از الگوی فرانسه ایجاد شد، اما نقش مردم در انتخاب نمایندگان محدود بود و انتخابات تحت کنترل شدید نهاد سلطنت برگزار می‌شد (Afary, ۱۹۹۶). در جمهوری اسلامی، سازوکارهای نسبتاً پیشرفته‌ای برای انتخابات مجلس شورای اسلامی طراحی شد، از جمله تأسیس شورای نگهبان برای نظارت بر تطبیق قوانین با شرع، اما این نهاد خود به یکی از موانع استقلال مجلس بدل شد. فرآیند نظارت استصوابی و رد صلاحیت‌های گسترده، عملاً ترکیب مجلس را همسو با ساخت قدرت حاکم نگه داشت و امکان بروز تنوع سیاسی را تضعیف کرد (Golkar, ۲۰۱۵). بنابراین، ساختار هرچند در ظاهر در حال پیشرفت بوده است، اما به دلیل ضعف در اصل استقلال نهادی، نتوانسته به نهادی واقعی برای بیان اراده عمومی تبدیل شود.

تحلیل نسبت نهادهای مشورتی با تحولات فکری نیز نشان می‌دهد که در هر دوره، زمینه‌های ایدئولوژیک و فلسفی خاصی، الگوی کارکرد این نهادها را شکل داده‌اند. در دوره سنتی ایران، نهاد مشورت با جهان‌بینی اسلامی—ایرانی که بر حکمت سلطانی و شریعت تأکید داشت، همراه بود. مشروعیت شاه مطلق و برآمده از اراده الهی تلقی می‌شد و نهاد مشورتی تنها در صورتی اعتبار داشت که در راستای اراده سلطنتی عمل می‌کرد (Lambton, ۱۹۸۰). در دوره پهلوی، ایدئولوژی

نوسازی و دولت مدرن، بر تمرکز قدرت، برنامه‌ریزی از بالا، و مهندسی اجتماعی تکیه داشت. نهادهای مشورتی در این چارچوب به عنوان لوازم ظاهر دموکراسی، نه نهادهای واقعاً مؤثر، عمل می‌کردند و تنها برای تثبیت چهره بین‌المللی دولت مفید بودند (Katouzian, ۲۰۰۰). در جمهوری اسلامی، اندیشه ولایت فقیه و گفتمان اسلام سیاسی مبنای مشروعیت حکومت است و نهادهای مشورتی باید در چارچوب این اندیشه حرکت کنند. مجلس، اگرچه به عنوان نماینده ملت شناخته می‌شود، اما باید مقید به اصول شرعی و نظارت فقیهان باشد و به همین دلیل در موارد بسیاری، میان استقلال نمایندگان و مصلحت نظام تعارض رخ می‌دهد (Arjomand, ۲۰۰۹).

از منظر تأثیر بر مشروعیت و کارآمدی سیاسی، نهادهای مشورتی در هر دوره نقشی متفاوت ایفا کرده‌اند. در ایران پیشامدرن، مشروعیت پادشاه بر مبنای نسب، دین و سنت بود و نه نهاد مشورتی؛ لذا این نهادها سهم ناچیزی در تولید مشروعیت داشتند و بیشتر ابزاری برای تأیید یا توجیه تصمیمات شاهانه بودند (Briant, ۲۰۰۲). در دوره پهلوی، دولت مدعی مدرن‌سازی و قانون‌گرایی بود، اما نبود مشارکت واقعی و نقض مستمر آزادی‌های سیاسی باعث شد که مجالس تبدیل به نهادهایی بدون مشروعیت اجتماعی شوند. در سال‌های پایانی حکومت پهلوی، این بی‌اعتمادی به مجلس و سایر نهادهای سیاسی، نقش مهمی در تسریع فروپاشی نظام سلطنتی ایفا کرد (Milani, ۲۰۰۸). در جمهوری اسلامی، حضور مجلس به عنوان نهادی انتخابی، در کنار نهادهای غیرانتخابی، بخشی از مشروعیت نظام را از طریق مشارکت عمومی تأمین کرده است. انتخابات مجلس، با همه محدودیت‌های آن، تا حدودی نقش تخلیه فشارهای اجتماعی و بازنمایی تنوع افکار را داشته، اما در مواقعی که رد صلاحیت‌های گسترده یا بی‌اثر شدن تصمیمات مجلس در مجامع بالادستی رخ داده، این نقش تضعیف شده است (Tazmini, ۲۰۰۹). کارآمدی سیاسی نیز همواره در گرو میزان استقلال مجلس، توان کارشناسی آن، و تعامل سازنده با سایر نهادهای حاکمیتی بوده که در اغلب دوره‌ها، با موانع ساختاری و سیاسی مواجه شده است.

در جمع‌بندی می‌توان گفت نهادهای مشورتی در سه دوره تاریخی ایران، همواره میان ایده و واقعیت، قانون و قدرت، و ظاهر نهادی و کارکرد عملی در نوسان بوده‌اند. در همه دوره‌ها تلاش‌هایی برای ایجاد نهادهای قانون‌گذار و مشورتی صورت گرفته، اما ساخت قدرت، میزان تمرکزگرایی، و نوع گفتمان مسلط سیاسی، اجازه نداده‌اند این نهادها به صورت مستقل و مؤثر عمل کنند. اگرچه ساختارهای نهادی از ساده‌ترین اشکال دربار سنتی تا پیچیده‌ترین اشکال مجلس و کمیسیون‌های تخصصی در جمهوری اسلامی تحول یافته‌اند، اما پرسش محوری درباره استقلال، پاسخ‌گویی و کارکرد واقعی این نهادها همچنان به‌قوت خود باقی است. آینده نهاد مشورتی در ایران، نه فقط وابسته به اصلاحات قانونی، بلکه متکی بر تحولات فرهنگی-سیاسی در رابطه میان دولت و ملت، و بازتعریف مفهوم قدرت و مسئولیت در ساختار سیاسی کشور خواهد بود.

بحث و نتیجه‌گیری

تحلیل تاریخی نهادهای مشورتی در ایران، از دوره دیوان همایون در دوران پادشاهی پیشامدرن تا مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی، نمایانگر روندی چندلایه از تعامل پیچیده میان قدرت سیاسی، فرهنگ حکمرانی، و اشکال نهادینه‌سازی قدرت است. یافته‌های این مقاله نشان داد که نهادهای مشورتی، علی‌رغم تفاوت‌های ساختاری و ایدئولوژیک در سه دوره تاریخی مورد بررسی، همواره با چالشی اساسی مواجه بوده‌اند: چگونگی حفظ استقلال و ایفای نقش مؤثر در برابر ساختارهای متمرکز قدرت. در دوره‌های صفوی، افشاری و قاجار، نهادهای مشورتی نظیر دیوان همایون عمدتاً در قالبی درباری، غیردمکراتیک و

وابسته به شخص شاه ظاهر شدند. در این دوره‌ها، مشورت نه یک حق عمومی، بلکه امری درونی، وابسته به میل سلطنت و فاقد شفافیت نهادی بود که بیشتر کارکردی تأییدی و تشریفاتی داشت (Matthee, ۲۰۱۲; Lambton, ۱۹۸۰).

با وقوع جنبش مشروطه، نقطه عطفی در تاریخ نهادی ایران رقم خورد. تأسیس مجلس شورای ملی نخستین تلاش رسمی برای تحقق مشارکت سیاسی، تفکیک قوا و تحدید قدرت مطلقه بود. این تحول، هم ریشه در فشارهای اجتماعی و اقتصادی داشت و هم از گفتمان نوین تجدد و قانون‌گرایی متأثر بود. با این حال، مجالس اول و دوم مشروطه به دلیل فقدان زیرساخت‌های نهادی پایدار، ضعف فرهنگ سیاسی دموکراتیک، و مقاومت سنت‌های دیرپا، نتوانستند کارکردی مستمر و مؤثر داشته باشند (Abrahamian, ۲۰۰۸; Bayat, ۱۹۹۱). در دوره پهلوی، نهاد مجلس هرچند در ساختار مدرن و با الگوی دو مجلسی تعریف شد، اما اقتدارگرایی سلطنتی و مهندسی انتخاباتی مانع از تحقق نقش واقعی این نهاد شد. در عمل، مجالس پهلوی در خدمت نوسازی از بالا، تثبیت اراده شاه، و نمایش نهادگرایی ظاهری قرار گرفتند، بدون آن‌که بتوانند بر فرایند تصمیم‌گیری تأثیر بگذارند (Chehabi, ۱۹۹۰; Katouzian, ۲۰۰۰).

با انقلاب اسلامی، انتظار می‌رفت مجلس به نهادی واقعاً نماینده و مؤثر بدل شود، چرا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیارات وسیعی برای مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی کرده بود. اما ظهور نهادهای موازی مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت و رهبری، همراه با عملکرد فراقوه‌ای این نهادها، به شکل‌گیری وضعیتی انجامید که در آن، استقلال نهادی مجلس به صورت مستمر تحت فشار قرار گرفت. نظارت استصوابی، محدودیت در انتخاب نمایندگان، و رد بسیاری از مصوبات مجلس توسط نهادهای انتصابی، موجب شد که این نهاد در موارد بسیاری کارکرد خود را از دست دهد یا تنها به تکرار سیاست‌های کلان از پیش تعیین‌شده بپردازد (Schirazi, ۱۹۹۷; Arjomand, ۲۰۰۹). در عین حال، مجالس خاصی مانند مجلس اول یا مجلس ششم نشان دادند که در شرایط سیاسی خاص، امکان بروز استقلال نسبی وجود دارد، هرچند ناپایدار و شکننده.

با مرور این روند تاریخی، می‌توان به این جمع‌بندی رسید که سرنوشت نهادهای مشورتی در ایران بیش از آنکه به ساختارهای حقوقی وابسته باشد، به منطق قدرت، فرهنگ سیاسی، و سازوکارهای اجتماعی تولید مشروعیت مرتبط است. در هر سه دوره، تلاش‌هایی برای نهادینه‌سازی مشورت و قانون‌گذاری وجود داشته است، اما این تلاش‌ها در بیشتر موارد، تحت تأثیر تمرکزگرایی سیاسی، غلبه اراده شخصی یا فقهی بر قانون، و ضعف جامعه مدنی، از ایفای نقش مؤثر بازمانده‌اند. در ایران سستی، سلطنت متمرکز و قدسی‌انگارانه، مشورت را امری فرعی تلقی می‌کرد؛ در دوره پهلوی، نهاد مشورتی در قالبی مدرن اما استبدادی بازتولید شد؛ و در جمهوری اسلامی، مشورت نهادی در تنش دائم با ولایت فقیه و ساخت قدرت ایدئولوژیک قرار گرفت (Milani, ۲۰۰۸; Golkar, ۲۰۱۵).

تأمل درباره آینده نهادهای مشورتی در ایران مستلزم نگاهی آسیب‌شناسانه و انتقادی به الگوهای نهادی گذشته و حال است. از یک سو، نیاز به بازسازی جایگاه قانونی و عملی مجلس به‌عنوان نهادی مستقل، شفاف و پاسخگو همچنان حیاتی است. از سوی دیگر، باید در نظر داشت که نهادسازی سیاسی نمی‌تواند در خلأ فرهنگی، اجتماعی و سیاسی محقق شود. تا زمانی که مشارکت سیاسی شهروندان، آزادی بیان، رقابت حزبی و شفافیت اطلاعاتی تضمین نشود، هر نهاد مشورتی، هرچند دارای اختیارات قانونی، در عمل با محدودیت‌های کارکردی مواجه خواهد بود. به عبارت دیگر، تقویت نهاد مشورت در ایران آینده، مستلزم تحولاتی هم‌زمان در سه سطح ساختار حقوقی، رفتار سیاسی و فرهنگ عمومی است؛ تحولی که تنها در سایه گفتمانی جدید درباره قدرت، مسئولیت، و حق مشارکت ممکن خواهد بود (Tazmini, ۲۰۰۹; Hashemi, ۲۰۰۰).

برای پژوهش‌های آینده در حوزه تاریخ نهادی و تطور سیاسی ایران، چند مسیر پژوهشی پیشنهاد می‌شود. نخست، نیاز به بررسی‌های تطبیقی دقیق‌تری میان نهادهای مشورتی ایران و دیگر کشورهای اسلامی یا خاورمیانه‌ای وجود دارد. مقایسه‌ای میان تجربه ایران با ترکیه، مصر، عراق یا مراکش می‌تواند به فهم بهتر زمینه‌های فرهنگی و ساختاری تضعیف یا تقویت نهادهای قانون‌گذار کمک کند. دوم، باید پژوهش‌هایی صورت گیرد که به‌طور جزئی‌تر به عملکرد مجلس در دوره‌های مختلف جمهوری اسلامی پرداخته و رابطه آن را با تحولات اجتماعی و اقتصادی بررسی کند. رابطه میان نمایندگی سیاسی و گروه‌های اجتماعی مختلف، از جمله زنان، اقلیت‌ها، و طبقات فرودست، می‌تواند بستر پژوهشی مهمی برای تحلیل کارآمدی نهاد مشورت باشد (Saeidi, ۲۰۰۴).

سومین مسیر پژوهشی، تحلیل گفتمان‌های پیرامون مجلس در ادبیات سیاسی، رسانه‌ها، و فضاها، و تحلیل‌ها می‌تواند نشان دهند که چگونه تصویر مجلس در ذهنیت عمومی، نخبگان سیاسی و دینی، و حتی در نظام آموزشی، شکل می‌گیرد و این تصویر چه تأثیری بر مشارکت سیاسی دارد. در نهایت، ضروری است مطالعات نظری بیشتری درباره پیوند میان نظریه‌های نهادگرایی، فقه سیاسی، و مشورت‌پذیری قدرت در سنت اسلامی-ایرانی صورت گیرد. بازاندیشی در نسبت میان ولایت و شورا، اطاعت و نقد، و سنت و مدرنیته، می‌تواند زمینه‌ساز تدوین مدل‌های بومی‌تری برای بازسازی نهادهای مشارکتی در ایران معاصر باشد.

در پایان، باید تأکید کرد که تاریخ نهادهای مشورتی در ایران، تاریخی از فراز و فرود، آرمان و واقعیت، و تقلید و بومی‌سازی است. این تاریخ، نه تنها آینه‌ای از تحولات نهادی، بلکه بازتابی از منازعات عمیق‌تر بر سر معنای قدرت، قانون، مشارکت و مشروعیت است. تداوم پژوهش در این حوزه، راهی است برای شناخت ریشه‌های بحران‌های کنونی و امکان‌سنجی اصلاحات در آینده. نهادهای مشورتی، اگر در زمینه‌ای مناسب از قانون‌گرایی، مشارکت، و شفافیت نهادینه شوند، می‌توانند از ابزارهای فرمال و کم‌اثر به عناصر واقعی تغییر و بازتعریف قدرت در ایران بدل گردند.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تشکر و قدردانی

از تمامی کسانی که در طی مراحل این پژوهش به ما یاری رساندند تشکر و قدردانی می‌گردد.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

حمایت مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

در انجام این پژوهش تمامی موازن و اصول اخلاقی رعایت گردیده است.

References

- Abrahamian, E. (2008). A History of Modern Iran. Cambridge University Press.
- Chehabi, H. E. (1990). Iranian Politics and Religious Modernism: The Liberation Movement of Iran under the Shah and Khomeini. Cornell University Press.
- Gheissari, A., & Nasr, V. (2006). Democracy in Iran: History and the Quest for Liberty. Oxford University Press.
- Katouzian, H. (2003). State and Society in Iran: The Eclipse of the Qajars and the Emergence of the Pahlavis. I.B. Tauris.
- Lambton, A. K. S. (1980). State and Government in Medieval Islam: An Introduction to the Study of Islamic Political Theory. Oxford University Press.
- Milani, A. (2011). The Shah. Palgrave Macmillan.
- Schirazi, A. (1997). The Constitution of Iran: Politics and the State in the Islamic Republic. I.B. Tauris.