



نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزارها و رویه‌ها



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۸۹۶۶
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۸

عنوان گزارش:
نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی:
ابزارها و رویه‌ها

نام دفتر:
مطالعات حکمرانی

مدیر مطالعه:
محمد عبدالحسین زاده

تهیه و تدوین کنندگان:
عقیل قربانی پاچی، محمد عبدالحسین زاده (دفتر مطالعات حکمرانی)

اظهار نظر کنندگان:
سید احمد حبیب‌نژاد (هیئت علمی دانشگاه تهران)، روح‌اله مکارم (دفتر مطالعات حقوقی)، مصطفی دلاورپور اقدم (دفتر مطالعات سیاسی)، یحیی مرتب (دفتر مطالعات مدیریت)

ناظر علمی:
مهدی عبدالحمید

ناظر علمی (بیرون از مرکز):
سید احمد حبیب‌نژاد (هیئت علمی دانشگاه تهران)

همکار:
میثم بهارلو (دفتر مطالعات حکمرانی)

صفحه آرا:
انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:
شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:
۱. نظارت و کنترل
۲. ابزارهای نظارتی
۳. حکمرانی قانون
۴. رویه‌های نظارتی
۵. نظارت پارلمانی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۸
مفهوم نظارت پارلمانی.....	۱۰
تمایز نظارت، موشکافی و کنترل.....	۱۱
نظارت یا موشکافی پارلمان بر قوه مجریه.....	۱۲
ابعاد نظارت در حکومت‌های اروپایی.....	۱۴
ابزارهای نظارت پارلمانی.....	۱۵
طبقه‌بندی ابزار نظارتی براساس رویه‌های پارلمانی.....	۱۹
ارائه چارچوب تلفیقی ابزارها و رویه‌های نظارتی در پارلمان.....	۲۲
نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی.....	۲۶
منابع و مآخذ.....	۳۱

فهرست جداول

جدول ۱. تفاوت نظارت، موشکافی، کنترل.....	۱۱
جدول ۲. تفاوت‌های ساختاری در ترتیب نظارت پارلمانی در نظام‌های ریاستی و پارلمانی.....	۱۳
جدول ۳. ابزار نظارتی پارلمان.....	۱۹
جدول ۴. آثار کووید ۱۹ بر ابزارها و شیوه‌های نظارت پارلمان بر دستگاه‌های اجرایی.....	۲۲
جدول ۵. معیارهایی برای طبقه‌بندی ابزارهای اصلی نظارت پارلمان.....	۲۳



نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی: ابزارها و رویه‌ها

چکیده



نظارت یکی از کارکردهای اساسی و مهم مجلس شورای اسلامی است. برای ارتقای کارآمدی نظارت مجلس شورای اسلامی نیاز است که ابزارها، سازوکارها و رویه‌های مناسب طراحی شود. هرچقدر ابزارهای نظارتی با کیفیت‌تر، هوشمندتر و دقیق‌تر طراحی شوند، قدرت نظارتی مجلس تقویت می‌شود. همچنین در طراحی ابزارهای نظارتی و استفاده از آنها باید به این نکته توجه کرد که ساختار سیاسی حاکمیت، زمینه و شرایط سیاسی پارلمان در نظام حکمرانی و تعیین حدود نظارت به طور ویژه مدنظر قرار بگیرد. مشارکت نظام‌مند و سازمان‌یافته شهروندان در نظارت پارلمانی، تغییر جهت نظارت پارلمانی از رویکرد «سلبی» به رویکرد «ایجابی» و حاکم شدن نگاه سیاستی و کارکردی به ابزارهای نظارتی به‌جای نگاه‌های سیاسی و حزبی نقش مهمی در طراحی ابزارهای نوین نظارت پارلمانی دارد. مجلس شورای اسلامی بایستی با بازسازی و بازآفرینی قابلیت‌های ابزارهای نظارتی موجود خود و همچنین طراحی ابزارهای نظارتی جدید، قدرت و توان نظارتی خود بر دستگاه‌های اجرایی و پیاده‌سازی قانون را تقویت کند.

مجالس قانونگذاری جهان در حال حرکت به سمت نظارت‌های پیشینی هستند. نکته دیگری که در نظارت قوه مقننه بر دستگاه‌های اجرایی ما کمتر دیده شده است بحث **مشارکت نظام‌مند و سازمان‌یافته شهروندان است که در سازوکارهای نوین نظارت پارلمانی** به آن توجه جدی شده است و در گزارش حاضر نیز ابزارها و مصادیق آن آورده شده است. برخی از مهم‌ترین یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی و کاربردی برای ارتقای توانمندی و ظرفیت نظارتی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر عبارتند از:

■ حرکت از نظارت پسینی به سمت نظارت پیشینی از ضرورت‌های لازم برای مجلس شورای اسلامی است که این رویکرد باعث تغییر در طراحی ابزارهای نظارتی می‌شود و جهت **نظارتی پارلمان از رویکرد «سلبی» به رویکرد «ایجابی»** تغییر می‌کند.

■ نکته‌ای که در نظارت پارلمانی کشور کمتر دیده شده است بحث مشارکت شهروندان به صورت نظام‌یافته و سازمان‌یافته است که در سازوکارهای نوین نظارت به آن توجه جدی شده است. لازم است برای **توسعه قلمرو نظارت عمومی و نظارت مدنی به خصوص مطبوعات و سازمان‌های فعال در ارتباط با احقاق حقوق شهروندی**، تلاش جدی صورت گیرد.

■ به منظور تحصیل اطلاعات لازم از دولت در خصوص مسائل مهم می‌توان از **سؤال‌های کتبی** و متقابلاً به منظور ایجاد بحث‌های مختلف در پارلمان، از سؤال‌های شفاهی استفاده کرد. به طور کلی سؤال‌های کتبی توأم با درخواست‌های اطلاعاتی دقیق‌تری بوده و به جزئیات بیشتری می‌پردازد و ابزار نظارت مهمی است که باید با همکاری مراکز اندیشکده‌ای و سیاست‌پژوهی در دستور کار قرار گیرد.

■ پیشنهادها، قطعنامه‌ها، کمیسیون‌های منتخب و کمیته تحقیق و تفحص همگی نمونه‌هایی از ابزارهای نظارت پارلمانی هستند که ممکن است به تصویب سند نهایی مناسب برای رأی‌گیری منجر شود. **حاکم شدن نگاه سیاستی و کارکردی به ابزارهای نظارتی به جای نگاه‌های سیاسی و حزبی** از پیش‌نیازهای مهم برای موفقیت و کارآمدتر شدن نظارت و ابزارهای نظارتی مذکور در مجلس شورای اسلامی است.

وظایف مجلس شورای اسلامی براساس قانون اساسی، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قانون است. از میان این دو وظیفه، نظارت دارای نقشی کلیدی است به نحوی که **میزان توفیق پارلمان‌ها در پاسخگو کردن دستگاه‌های اجرایی**، از طریق نظارت بر دولت محقق می‌شود و این امر به یکی از مهم‌ترین مطالبات از نظام‌های مردم‌سالار تبدیل شده است. شناخت ابزارهای نظارت پارلمانی در کشورهای مختلف، دریچه‌ای از تجربه‌های گوناگون پیش‌روی کارشناسان حوزه پارلمان و نمایندگان مجلس خواهد گشود. در این میان یکی از اقدامات مهم برای ارتقای نظارت پارلمانی، بهره‌گیری و بومی‌سازی تجربیات سایر مجالس قانونگذاری، متناسب با نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. بدین‌منظور هدف پژوهش حاضر، بررسی ابزارها و رویه‌های نظارتی در مجالس قانونگذاری دنیا و ارائه یافته‌های آن برای بهبود کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی در کشور است.

ابزارهای نظارتی پارلمان اشاره شده در این گزارش، شامل سؤال‌ها، استیضاح‌ها، پیشنهادها، جلسات استماع در کمیسیون‌های دائمی، تحقیق و تفحص، گزارش‌ها، برنامه‌ها، درخواست‌های شهروندان و بازرسی هستند. همچنین برای طبقه‌بندی ابزارهای اصلی نظارت مجلس معیارهایی وجود دارد که عبارتند از: هدف، قدرت اتخاذ رویه، ترجیحات اکثریت/ اپوزیسیون در انتخاب ابزارهای نظارتی، نوع تعامل با دولت، مکانیسم اجرایی و مرحله اجرا. با توجه به ماهیت چندگانه رویه‌های پارلمانی، **ابزارهای نظارتی شامل ابزارهای نظارتی پسینی به منظور ارزیابی رفتار گذشته دولت در امور عمومی، ابزارهای نظارت ترکیبی برای ارزشیابی عملکرد جامع دولت، ابزارهای نظارتی پیشینی به منظور بررسی طرح‌ها و برنامه‌های دولت با توجه به اقدامات سیاستی آتی و ابزارهای اطلاعاتی برای جمع‌آوری شواهد به منظور امکان قضاوت آگاهانه** است. همچنین مجالس قانونگذاری دنیا راه‌حل‌های مختلفی را برای تقویت حق مخالفان در دستور کار خود قرار دادند که شامل تخصیص سهمیه‌های نظارتی به گروه‌های اقلیت از جمله «روزهای مخالف (اپوزیسیون)» مجلس عوام و تخصیص رؤسای کمیسیون‌ها به اعضای اپوزیسیون هست. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های نظارت مجلس شورای اسلامی بر دستگاه‌های اجرایی این است که به نظارت پیشینی کمتر توجه شده است و بیشتر به جنبه‌های پسینی توجه می‌شود؛ حال آنکه



مقدمه

معمولاً در نظام‌های سیاسی از پارلمان^۱ به‌عنوان قوه مقننه^۲ یاد می‌شود. قانونگذاری برای تعیین قواعد و قدرت اجراست و قوه مجریه تابع و پاسخگوی قوه مقننه است. پارلمان به‌عنوان نهاد نماینده مردم بر این اساس شکل گرفته است که ضمن نظارت بر اداره و خطمشی عمومی تصویب شده، پاسخگوی نیازهای مردم باشد؛ همچنین از جمله خواسته‌های مورد انتظار از پارلمان، تحصیل اطمینان از اجرای صحیح خطمشی توافق‌شده و ارائه خدمات مناسب به شهروندان است [۲،۱].

به‌صورت کلی، اتخاذ تصمیم نهادهای وابسته به قدرت سیاسی، آثار مهم و قابل توجهی را بر همه ابعاد زندگی مردم در جوامع مختلف برجای می‌گذارد؛ بنابراین نهادهای مذکور بایستی همواره در جهت تضمین منافع عمومی حرکت کنند. با توجه به این اثرگذاری، بایستی عملکرد این نهادها مورد ارزیابی قرار گیرد تا هم منافع جمعی جامعه و هم شفافیت و پاسخگویی نهادهای وابسته به قدرت سیاسی تضمین شود. در این میان پارلمان به‌عنوان یک نهاد سیاستگذار و تصمیم‌گیر در جوامع از اهمیت والایی برخوردار است زیرا تصمیم‌های این نهاد، تأثیر مستقیمی بر زندگی افراد جامعه برجای می‌گذارد [۴،۳].

پارلمان به‌عنوان نهادی است که بر قوه مجریه نظارت دارد؛ اما این اشتباه است که بگوییم دو قوه حکومت کاملاً از یکدیگر جدا هستند. درحالی‌که قانون اساسی و سایر قوانین به‌طور کلی نظارت بر قوه مجریه را در فهرست وظایف پارلمان گنجانده است، اغلب مشاهده می‌شود که کل قوه مقننه همیشه بر کل قوه مجریه نظارت ندارد. در برخی از مجالس، وزرای کابینه باید نماینده پارلمان باشند و از آنها خواسته می‌شود تا از فعالیت‌های قوه مجریه گزارش دهند. در این صورت، پارلمان عرصه‌ای است که بازیگران مختلف از ابزارهای نظارتی متنوع نظارت بر دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌کنند و دولت می‌تواند از تصمیمات خود دفاع کند. قانون اساسی ممکن است ابزارهای نظارتی خاصی را پیش‌بینی کند. قوانین داخلی تصریح می‌کند که کدام بازیگران مجاز به استفاده از ابزارها در موقعیت مناسب هستند. در پارلمان‌های دومجلسی، مجلس سنا در اکثر کشورها تقریباً نقش نظارتی ایفا نمی‌کند؛ بنابراین طبیعی است که آیین‌نامه داخلی به نمایندگان اینگونه پارلمان‌ها، اجازه دهد تا از ابزارهای رویه‌ای مختلف مانند سؤال‌های پارلمانی و گفتگوهای کوتاه استفاده کنند. درحالی‌که برخی از سؤال‌ها ممکن است بر منافع محدود حوزه انتخابیه تمرکز کنند، اما برخی سؤال‌ها فرصتی برای طرح مسائل مربوط به منافع ملی هستند. اطلاعات به‌دست آمده از طریق ابتکارات فردی در دسترس همه نمایندگان پارلمان قرار می‌گیرد و می‌تواند منجر به شفاف‌شدن عملکرد دولت شود. در برخی از مجالس قانونگذاری دنیا، فراقسیون‌های پارلمانی که معمولاً با احزاب سیاسی خارج از پارلمان ارتباط دارند، ممکن است رویه‌های نظارتی را نیز آغاز کنند. در واقع، چه احزاب سیاسی به‌طور رسمی مجاز به استفاده از ابزارهای رویه‌ای باشند یا نباشند، بر نحوه استفاده از ابزارهای موجود در اختیار نمایندگان پارلمان تأثیر می‌گذارد. از یک‌سو، گروه‌های سیاسی پارلمانی می‌توانند استفاده از ابزارهای فردی را برای اعمال فشار شدید بر دولت هماهنگ کنند و از سوی دیگر، رهبری احزاب در دولت می‌تواند مانع استفاده مؤثر نمایندگان پارلمان از ابزارهای نظارتی شود. آیین‌نامه داخلی معمولاً توازن بین طرف دولت و جناح اپوزیسیون در پارلمان را در نظر می‌گیرد و اغلب در رویه‌هایی مانند گفتگوها به نفع یک یا چند حزب اصلی مخالف است [۲،۱].

هیچ سیستم دموکراتیکی بدون شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد.

1. Parliament

2. Legislative Branch of Government

مسئولیت اصلی در این زمینه مستقیماً بر عهده پارلمان قرار دارد. پارلمان با کارکرد اصلی نظارتی خود، دولت را ملزم به پاسخگویی در برابر مردم می‌کند و این تضمین را به وجود می‌آورد که سیاست و عملکرد دولت کارآمد و متناسب با نیازهای عموم مردم باشد. نظارت پارلمانی همچنین در کنترل زیاده‌روی‌ها و افراط‌ها که از دولت سر می‌زند، بسیار مهم و حیاتی است [۵].

گزارش حاضر خلاصه‌ای از رویه‌ها و ابزارهای پارلمانی در خصوص موضوع نظارت است. در سطح جهان، پارلمان‌ها، نقش نظارتی خود را به شیوه‌های گوناگون و متنوعی به انجام می‌رسانند. مطالعه حاضر، اطلاعاتی را درباره طیف وسیعی از ابزارها در اختیار می‌گذارد که در دسترس پارلمان‌ها قرار دارد یا آنکه پارلمان‌ها ممکن است متمایل به ایجاد آنها باشند. وجود افتراق و اشتراک میان ابزارهای نظارتی پارلمانی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و مثال و نمونه‌های فراوانی برای آن ارائه می‌شود. در این گزارش طیف وسیعی از شیوه‌های نظارتی ارائه می‌شود که مجلس شورای اسلامی و سایر متخصصان علاقه‌مند می‌توانند در جهت ارتقای سطح کارایی و کارآمدی از آنها الهام بگیرند؛ چراکه در گزارش‌های گذشته مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی عمدتاً نگاه تطبیقی به موضوع ابزارهای نظارت وجود داشته است یا صرفاً ابزارهای موجود نظارت مجلس بر قوه مجریه نگریسته شده بود و کمتر به صورت هم‌زمان یعنی هم تا حدی با نگاه تطبیقی و استفاده از جدیدترین منابع علمی حوزه نظارت پارلمانی و هم ابزارهای فعلی مورد استفاده مجلس شورای اسلامی پرداخته شده بود. نکته دیگری که در اکثر گزارش‌های حوزه نظارت پارلمانی منتشر شده، به مبحث توصیه‌های سیاستی و پیشنهاد‌های کاربردی کمتر توجه شده است و صرفاً به یک نتیجه‌گیری خیلی کوتاه بسنده شده است.

همچنین گزارش‌های پیشین بر نظارت پارلمانی گذشته‌نگر و نگاه تک‌ابزاری متمرکز بودند در حالی که در گزارش حاضر تلاش می‌شود مثال‌ها و نمونه‌هایی عینی، ملموس و واقعی از ابزارهایی ارائه شود که مجلس بتواند بر دولت نظارت کند و یک راهنمایی کاربردی برای تقویت ظرفیت و قابلیت نظارتی پارلمانی داشته باشد. از طرف دیگر این مطالعه در نظر دارد یک فهرست از ابزارهای نظارتی مورد استفاده در نظارت‌های پارلمانی سراسر دنیا را در دسترس قرار دهد. با وجود این ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در برخی موارد به منظور وصول به اهداف نظارتی مجلس ناکارآمد بوده یا دچار مشکلات و آسیب‌هایی است. شناخت این مشکلات می‌تواند گامی مؤثر در جهت اندیشیدن به راهکارهای حل و رفع آنها بوده و از این طریق ما را در وصول به اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی و صیانت از قانون و قانون‌مداری در نظام اسلامی و گردش مناسب امور اجرایی کشور یاری رساند.

یکی از اساسی‌ترین صلاحیت‌ها و اختیارات پارلمان، «نظارت» است. از آنجاکه پارلمان‌ها، نماد اراده عمومی و حاکمیت ملی هستند جایگاه نظارت پارلمانی برجسته‌تر می‌شود [۶]. نظارت مجلس شورای اسلامی از سوی ارکان مختلفی در این نهاد صورت می‌گیرد. این نظارت‌ها با مشارکت تعداد خاصی از نمایندگان مجلس (مانند استیضاح و سؤال)، هریک از نمایندگان (تذکر)، رئیس مجلس (نظارت بر مقررات دولتی طبق اصل (۸۵) و (۱۳۸) صرفاً تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های مصوب هیئت دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر)، کمیسیون‌های داخلی مجلس (کمیسیون اصل نودم قانون اساسی به طور خاص و به طور عام تمام کمیسیون‌های تخصصی مجلس) یا نهاد زیرمجموعه مجلس (دیوان محاسبات کشور)، معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی و کمیته‌های تحقیق و تفحص صورت می‌گیرد. شایان ذکر است که گستره موضوعی نظارت پارلمان‌ها بسته به نظام‌های سیاسی مختلف و کشورها و میزان مشروعیت سیاسی پارلمان از نظر عموم، متفاوت است. با وجود این ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در برخی موارد به منظور وصول به اهداف نظارتی مجلس ناکارآمد بوده یا دچار مشکلات و آسیب‌هایی هستند. شناخت این مشکلات می‌تواند گامی مؤثر در جهت اندیشیدن به راهکارهای حل و رفع آنها بوده و از این طریق ما را در وصول به اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی و صیانت از قانون و قانون‌مداری در نظام اسلامی و گردش مناسب امور اجرایی کشور یاری رساند. این پژوهش به بررسی سازوکارهای نظارت پارلمانی بر اساس جدیدترین منابع و رویکردها می‌پردازد. سپس در انتها، توصیه‌های سیاستی در حوزه رویه‌ها و سازوکارهای نظارت پارلمانی ارائه داده است.



مفهوم نظارت پارلمانی



■ پاسخگو کردن دولت در مورد نحوه استفاده از پول مالیات‌دهندگان به منظور بهبود کارایی، صرفه‌جویی و اثربخشی عملیات دولت؛
■ اطمینان از اجرایی‌شدن برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اعلام شده دولت؛

■ بهبود شفافیت عملیات دولت و افزایش اعتماد عمومی به دولت. برای تحقق کارکرد نظارت پارلمانی، پارلمان‌ها از ابزارهای مختلفی استفاده می‌کنند. برخی از اینها در متن قانون اساسی یک کشور تصریح شده است، اما معمولاً بخشی از قوانین حاکم بر رویه‌های پارلمانی در «آیین‌نامه داخلی» آمده است.

در حال حاضر به‌طور فزاینده‌ای توجه به نقش کمیسیون‌های مجلس و به‌ویژه نقش نظارتی آنها معطوف شده است، درحالی‌که قبلاً بحث روی خروجی قانونگذاری کمیسیون‌ها متمرکز بود. ساختار کمیسیون‌ها در مجالس دنیا یکسان نیست. برخی از پارلمان‌ها کمیسیون‌های دائمی دارند که هم در قانونگذاری و هم در نظارت نقش دارند. اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی نیز متفاوت است. برخی از پارلمان‌ها بیش از سایرین، از کمیسیون‌های ویژه موقت برای پرس‌وجو (کمیته‌های بررسی موقت)^۱ استفاده می‌کنند. در بسیاری از پارلمان‌ها، کمیسیون‌های دائمی^۲ بر برنامه‌های ادارات دولتی مربوطه از جمله از منظر بودجه نظارت می‌کنند. کمیسیون‌های تحقیق می‌توانند برای بررسی جنبه‌های مثبت و منفی خط‌مشی‌های خاص و پیگیری مسئولیت‌پذیری مقامات مسئول ایجاد شود. گزارش‌های کمیسیون‌های پارلمانی، ابزار اولیه برای تدوین توصیه‌ها به دولت است. کمیسیون‌ها همچنین نقطه ورود شهروندان در امور پارلمانی هستند. نقطه‌نظرات کارشناسان در کمیسیون‌ها شنیده می‌شود یا کارشناسان مشاور در کمیسیون‌ها حاضر می‌شوند [۱۳]. طیف گسترده‌ای از ابزارها وجود دارد که می‌تواند در مجامع مورد استفاده قرار گیرد، جایی که پارلمان می‌تواند سخنان وزرا و دولت را بشنود و کل بسته خط‌مشی‌های دولت را مورد بحث قرار دهد. استفاده منظم و مؤثر از ابزارهای کلاسیک مانند سؤال‌ها و مباحثه می‌تواند دولت را به پاسخگویی وا دارد [۱۴].

نظارت بر مجریان همواره یکی از وظایف اصلی مجلس بوده است [۷]. نظارت پارلمانی یکی از سازوکارهای مهم برای محدود کردن [۸] و درعین حال تقسیم قدرت اجرایی و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و حفاظت از آزادی‌های اساسی است [۹]. هیچ اصل عمومی و فراگیر برای شناسایی ماهیت، دامنه، عملکرد و پیامدهای قانونی نظارت وجود ندارد و یک سازوکار و کارکرد اساسی است که در نظام‌های سیاسی مختلف در سطح ملی و فراملی تقویت می‌شود [۱۰].

نظارت پارلمانی به‌عنوان یک کارکرد فوق‌العاده قدرتمند مجالس دنیا شناخته می‌شود. این روند توسط دو فرایند موازی تقویت می‌شود. از یک‌سو، درحالی‌که قانونگذاری برای مدت طولانی به‌عنوان کارکرد محوری مجالس قانونگذاری تلقی می‌شد، اجرای قوانین به‌طور فزاینده‌ای توسط دولت‌ها کنترل می‌شود و فضای مانور قانونگذاری که در اختیار پارلمان‌ها گذاشته شده است، بیش‌ازپیش کاهش می‌یابد [۱۱]. از سوی دیگر، در دهه‌های اخیر، مطالبه اجتماعی برای نظارت مؤثر سیاسی قوی‌تر فراگیر شده است. جامعه مدنی به‌طور فزاینده‌ای نسبت به اثربخشی نظارت سیاسی بدبین است. با این حال، هم پارلمان و هم دولت اغلب انگیزه کمی برای جدی گرفتن تقاضای نظارت تخصصی پیدا می‌کنند. از آنجایی‌که شهروندان برای افزایش کنترل بر رفتار مجریان و نتایج قوانین و سیاست‌ها فشار می‌آورند، این فشار پارلمان‌ها را به اقدامات متقابل سوق می‌دهد [۱۲].

در یک تعریف ساده نظارت پارلمانی به معنی «بررسی، دیده‌بانی و نظارت بر سازمان‌های دولتی و عمومی و اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین» است. این تعریف بر هدف و ماهیت فعالیت‌های نظارتی تمرکز دارد. از این تعریف، کارکردهای نظارت پارلمانی را می‌توان به شرح زیر توصیف کرد:

■ شناسایی و جلوگیری از سوءاستفاده، رفتار خودسرانه، یا رفتار غیرقانونی از سوی دولت و سازمان‌های عمومی به‌منظور حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان؛

1. Ad Hoc Committees of Inquiry

2. Permanent Committees

تمایز نظارت، موشکافی و کنترل



دیگر همچون سرپرستی^۳، مراقبت^۴ و پایش^۵ را می‌توان در نظر گرفت. از سوی دیگر در این حوزه بکارگیری واژه کنترل کمتر به چشم می‌خورد [۱]. در جدول «۱» به صورت خلاصه تفاوت نظارت، موشکافی و کنترل تشریح شده است.

دو اصطلاح پرکاربرد در حوزه نظارت پارلمانی، مفاهیم نظارت^۱ و موشکافی^۲ هستند. این دو مفهوم برای پوشش دو رویکرد نسبتاً متمایز درباره قانون اساسی استفاده شده است که به ترتیب اغلب برای رژیم‌های ریاستی و پارلمانی به کار گرفته می‌شوند. البته اصطلاحات

جدول ۱. تفاوت نظارت، موشکافی، کنترل

کنترل	موشکافی	نظارت
کنترل، بخشی از فرایند اجرای خطمشی، ارزیابی و ... است.	مختص نظام‌های پارلمانی است	مختص نظام‌های ریاستی است
کنترل بیشتر متمرکز بر قانون اساسی است	نمونه‌ای از نظام‌های وست مینستر ^۷ (پارلمان انگلیس) است	نظارت پارلمانی یکی از سازوکارهای اساسی برای محدود کردن و درعین‌حال تقسیم قدرت اجرایی است.
هدف کنترل حفظ دولت در محدوده‌های خود، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و حفاظت از آزادی‌های اساسی است	موشکافی از معنای گسترده‌تری پشتیبانی می‌کند که شامل همه روابط اجرایی - قانونی است.	نظارت پارلمانی پاسخی به این سؤال اساسی می‌دهد که «آیا قدرت در دستان یک نهاد صاحب قدرت یا ارگان دولتی متمرکز است؟ یا اینکه متقابلاً توسط چندین صاحب قدرت یا ارگان دولتی به اشتراک گذاشته می‌شود و متقابلاً کنترل می‌شود؟».

1. Oversight
2. Scrutiny
3. Supervision
4. Surveillance
5. Monitoring
6. Control

۷. سیستم وست‌مینستر یا نظام وست‌مینستر یک نظام پارلمانی برای حکومت است که با پیروی از نظامی که در پادشاهی انگلیس و ایرلند شمالی توسعه یافته، مدل‌سازی شده است. اصطلاح نظام وست‌مینستر، اشاره دارد به کاخ وست‌مینستر که محل تشکیل جلسه پارلمان انگلیس است.



دنیا برای کنترل عملکرد یک نهاد سیاسی دیگر، اعمال مسئولیت قانونی یا عمومی آن و اتخاذ هرگونه تدابیر لازم برای احیای منافع عمومی نقض شده انجام می‌شود. مراحل اساسی کنترل شامل ارزیابی، پاسخگوساختن دولت و احیای منافع عمومی است. اجرای این مراحل شامل موارد زیر است:

۱. شناسایی حوزه‌های فعالیت دولت که تحت نظارت پارلمان است.
 ۲. جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل شواهدی که پارلمان را قادر می‌سازد تا توانایی دولت در انجام وظایف را ارزیابی کند و دستاوردهای اجرایی را مشخص کند.
 ۳. بیان قضاوت در مورد اثربخشی و کارآمدی اقدامات دولت.
 ۴. تعریف ابتکارات و اقدامات توسط پارلمان به طوری که دولت، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، ترغیب می‌شود تا ابتکارات و اقدامات مورد نظر پارلمان را بپذیرد [۱۷].
- در ادامه به‌صورت تفصیلی‌تر نظارت و موشکافی پارلمان بر قوه مجریه توضیح داده می‌شوند.

نظارت اسم مصدر از ریشه «نظر» است و نظارت را مراقبت در اجرای امور معرفی کرده‌اند. از سوی دیگر نظارت و مراقبت باید به‌صورت مداوم و تخصصی باشد. نظارت ریشه تاریخی دارد و از مشاغلی محسوب می‌شود که از زمان دور در حکومت شاهان، افرادی با شغل ناظر منصوب می‌شدند که بر حسن جریان بخشی از امور از جمله نظارت بیوتات، نظارت امور مالی دولت و امور مالی خراج نظارت می‌کردند [۱۵]. نظارت کلمه‌ای عربی است که در معانی نظر کردن، نگرستن به چیزی به‌کار برده می‌شود و از لحاظ اصطلاحی به‌معنای «آگاه بودن، مراقب بودن و مطلع شدن» است. یعنی مرجعی مراقب **فعالیت‌های** مجری باشد. «ناظر به کسی گفته می‌شود که عمل یا اعمالی را به مقیاس معینی که معهود است، می‌سنجد» [۱۶]. ریشه‌های شناختی کلمه کنترل از اختصار دو کلمه «contre» و «rôle» ناشی می‌شود که در معنای اصلی خود به حسابداری اشاره دارد که در آن از یک مدخل برای بررسی قابل‌اعتماد بودن دیگری استفاده می‌شود. از این‌رو نظارت را می‌توان به‌عنوان فعالیتی تعریف کرد که توسط مجالس قانونگذاری

نظارت یا موشکافی پارلمان بر قوه مجریه



دوگانه‌گرایی زبانی بین نظارت و موشکافی را تنها با مراجعه به علل ساختاری می‌توان توجیه کرد. چند عامل به‌طور خاص باید در نظر گرفته شود. اول، مجموعه‌ای متفاوت از نمونه‌های نظارتی غیرعادی و عادی، رژیم‌های ریاستی و پارلمانی را به نمایش می‌گذارند [۲۱]. در نظام‌های ریاستی، امتناع پیشینی از هرگونه نظارت سیاسی فوق‌العاده منجر به ترویج سیستم مویرگی از مکانیسم‌های نظارتی عادی شده است. تحت این رژیم، نیاز به حفظ استقلال قوه مجریه، آن دسته از موارد «رادیکال» نظارت سیاسی را مستثنی می‌کند که مسئولیت دولت را تا مرحله عزل آن اجرا می‌کند. آنچه باقی می‌ماند شکل نسبتاً ضعیفی از نظارت فوق‌العاده (به‌اصطلاح استیضاح)، محدود به جدی‌ترین اتهامات و شبیه به طرح اتهام در حقوق کیفری است. این محدودیت‌ها با معرفی محیط‌های نظارتی معمولی نسبتاً مداخله‌گر و مؤثر جبران می‌شوند [۲۲] که نه‌تنها شامل تحقیقات یا جلسات استماع کمیسیون منتخب، بلکه همچنین جلسات غیررسمی بین قانونگذاران و مقامات اجرایی و استفاده از دفاتر بازرسی خارج از کنگره است.

دوم، نظارت در نظام‌های ریاستی به‌شدت به‌عنوان یک ارزیابی پسینی از رفتار دولت تفسیر می‌شود [۲۳]، همیشه ماهیتی الزام‌آور تلقی می‌شود و در بیشتر موارد به‌عنوان یک حق و تو واقعی تفسیر و اجرا می‌شود [۲۴]. در رژیم‌های پارلمانی، اختیارات قوه مقننه در خصوص قوه مجریه، کل فرایند خط‌مشی‌گذاری را در برمی‌گیرد؛ باین‌حال، پارلمان ممکن است فاقد استقلال «سیاسی» واقعی از

وودرو ویلسون^۱ ظرفیت رسیدگی جدی به هر امر دولتی را یکی از تفاوت‌های کنگره آمریکا و «پارلمان‌های» اروپایی معرفی کرد. نظارت بر قوه مجریه در رژیم‌های پارلمانی و ریاستی بسته به دو عامل است:

۱. جایی که قوه مجریه مشروعیت خود را پیدا می‌کند، خواه از انتخابات مستقیم مردم باشد یا اعتماد به پارلمان - آنها نقش یک مرجع قانونگذار خالص را ایفا می‌کنند و به‌عنوان نمایندگان مردم بر دولت نظارت می‌کنند.
 ۲. مجلس با رای‌دهی به دولتمردان قوه مجریه آنها را منصوب می‌کند و از این جهت بر آنها نظارت می‌کند [۱۸].
- به گفته برخی از نویسندگان، واژه نظارت، برخاسته از نظام تفکیک قدرت آمریکا، به‌طور خاص به «بازبینی اجرای خط‌مشی‌ها» اشاره دارد [۱۹]. این فعالیت هم برای نظارت اجرایی و هم برای پیشگیری مفید است. در مقابل، اصطلاح موشکافی (وارسی، بررسی)، نمونه‌ای از نظام‌های وست مینستر (پارلمان انگلیس)، ترجیح می‌دهد معنای وسیعی را (شامل همه روابط اجرایی - قانونی) پشتیبانی کند؛ بنابراین، نظارت و موشکافی در چارچوب زمانی قبلی و پس‌از آن، به ترتیب به مرحله‌ای که مقدمه پذیرش رسمی تصمیم دولت و مرحله اجراست، متفاوت است. **نظارت به‌عنوان نوعی بازنگری پسینی در نظام‌های ریاستی عمل می‌کند [۲۰]. موشکافی می‌تواند به‌عنوان یک کارکرد فرابخشی در رژیم‌های پارلمانی در مرحله پیشینی مورد استفاده قرار گیرد.**

1. Woodrow Wilson

رسمی (مثلاً ارائه اطلاعات، حضور در پارلمان و ارائه اسناد) توسط قوه مقننه پاسخ دهد. مفهوم سیاسی کاملاً متفاوت از کارکرد نظارت، اشکال پارلمانی حکومت را نشان می‌دهد: نظارت پارلمانی ذاتی رابطه اعتماد است و از تعامل سیاسی دولت با تک‌تک اجزای پارلمان ناشی می‌شود. دولت مسئولیت سیاسی دارد، اما وظیفه قانونی (به‌استثنای رویه‌های تحقیق و تفحص) برای پیگیری درخواست‌های نظارتی ارائه‌شده توسط هر نماینده پارلمان را ندارد [۱۷]. تفاوت‌های ساختاری در ترتیب نظارت پارلمانی در نظام‌های ریاستی و پارلمانی در جدول (۲) نشان داده شده است.

دولت باشد. رابطه اعتماد، ظرفیت پارلمان را برای بررسی دقیق دولت در مرحله قبلی آماده‌سازی و هدایت اقدامات اجرایی به همراه می‌آورد: پارلمان از قدرت خود برای تأثیرگذاری غیرمستقیم بر اقدامات اجرایی آینده به‌جای ارزیابی رفتار گذشته دولت استفاده می‌کند. سوم، نظارت کنگره دارای درجه بالایی از رسمیت قانونی است. ابزارها، رویه‌ها و اختیارات نظارتی دارای یک مبنای حقوقی محکم، چه در سطح قانون اساسی و چه در سطح اسناد بالادستی است. رابطه نظارت، ماهیتی حقوقی دارد و قوه مجریه وظیفه قانونی دارد تا بدون توجه به هر رویه تحقیقی خاص، به درخواست‌های

جدول ۲. تفاوت‌های ساختاری در ترتیب نظارت پارلمانی در نظام‌های ریاستی و پارلمانی [۱۷].

متغیر	نظام ریاستی	نظام پارلمانی
دوره زمانی (پارلمان چه زمانی دست به نظارت بر اقدامات دولت می‌زند؟)	نظارت پسینی (بررسی خطمشی‌های پیاده‌سازی شده)	قبل و بعد ^۱ (شامل کلیه دستگاه‌های اجرایی - روابط قانونگذاری)
موقعیت ^۲ (کدام مصادیق نظارت پارلمانی (با توجه به شرایط سیاسی استثنایی/ فعلی) غالب است؟)	رواج موارد عادی بر غیرعادی	نمونه‌های غیرعادی و عادی
الگوی تعامل (چه نوع تعامل قانونگذاری و اجرایی وجود دارد؟)	رقابتی ^۳	تشریک‌مساعی ^۴
خروجی موردنظر نظارت چگونه بر اقدامات اجرایی تأثیر می‌گذارد؟	قدرت وتوه ^۵	نفوذ ^۶
وظایف اجرایی (چه نوع وظایفی برعهده دولت است؟)	وظایف قانونی ^۷ (به‌عنوان مثال، ارائه اطلاعات، حضور در پارلمان، تهیه اسناد)	مسئولیت سیاسی برای پیگیری درخواست‌های نظارتی ارائه شده توسط هر نماینده
محدوده ^۸ (نظارت مستقیماً کدام حوزه‌های اجرایی را پوشش می‌دهد؟)	هم در حوزه سیاسی و هم در حوزه اجرایی	فقط مؤلفه سیاسی است (مسئولیت اقدامات اداری نیز به‌عهده پارلمان است)

1. Both Ex Ante and Ex Post
2. Circumstances
3. Competitive
4. Cooperative
5. Veto Power
6. Influence
7. Legal Duties
8. Scope



کنونی نشان می‌دهد که نظام سیاسی ایران صرفاً ریاستی نیست چراکه در نظام ریاستی، رئیس‌جمهوری در برابر قوه مقننه مگر در برخی موارد پاسخگو نیست اما در نظام سیاسی ایران رئیس دولت براساس قانون در برابر مجلس پاسخگو است و وزیرانش باید به تأیید مجلس برسند. بر این اساس، اصل (۱۱۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نه پارلمان بلکه رئیس‌جمهوری را به‌عنوان رئیس هیئت دولت، منتخب مردم می‌داند. با این حال، برخی اصول قانون اساسی با ویژگی‌های نظام پارلمانی سازگاری دارد. به عنوان مثال، اصل (۱۳۳) بر ضرورت تأیید وزرای تعیین شده از طرف رئیس‌جمهوری در مجلس شورای اسلامی تأکید دارد یا اصول (۱۲۲) و (۱۳۷) قانون اساسی رئیس‌جمهوری و وزرا را در برابر مجلس مسئول می‌داند. در همین حال، توزیع متوازن قدرت در نظام ریاستی بین قوه مجریه و قوه مقننه، امکان دموکراتیک‌تر شدن فرایند تصمیم‌گیری را فراهم می‌کند. البته برخی هم بر چالش‌های بوروکراتیک، نبود امکان تصمیم‌گیری مستقل و عاجل دولت‌ها و سطح اختیارات دستگاه اجرایی انگشت نهاده و آن را از معایب وضعیت موجود برمی‌شمارند.

نظام ریاستی، نوعی نظام سیاسی است که مبتنی بر تفکیک قوا به‌طور مطلق شکل می‌گیرد و این موضوع به‌صراحت در قانون اساسی اعلام شده است. در چنین نظامی، قوه مجریه در دست رئیس‌جمهوری است که به‌صورت مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شود. در نظام ریاستی، قدرت تکرکنی در شخص رئیس‌جمهور متمرکز است. در این نوع نظام سیاسی، رئیس‌جمهور هماهنگ‌کننده سایر قواست و قوه مجریه به پارلمان جز در موارد خاص پاسخگو نیست. در مقابل، نظام پارلمانی نوعی نظام سیاسی است که تفکیک قوا در آن به‌طور نسبی در قانون اساسی اعلام شده است چراکه در قوانین اساسی نظام‌های پارلمانی، اصل را بر سودمند بودن پیوندهای رسمی میان قوا و نه جدایی کامل و مطلق آنها قرار داده‌اند. در این نوع نظام سیاسی نخست‌وزیر یا صدراعظم که از سوی پارلمان انتخاب می‌شود همراه با وزیرانش مسئولیت اداره دولت را برعهده دارد.

همان‌گونه که پیش‌تر نیز اشاره شد، گروه اقلیتی نظام سیاسی کنونی ایران را از آنجا که اصل تفکیک قوا در آن رعایت شده و رئیس‌جمهور منتخب مردم در رأس دولت قرار دارد، نظامی ریاستی می‌دانند. با این حال، توجه به کارکردها و واقعیات ساختار

ابعاد نظارت در حکومت‌های اروپایی



به‌دست آمد، تفاوت‌ها را در رویکرد نظارت پارلمانی افزایش داده است. نقش پارلمان در بررسی دقیق عملکرد یک دولت از منظر «سلسله‌مراتبی» به‌عنوان یکی از اختیارات رسمی قوه مقننه مورد توجه قرار نمی‌گیرد، بلکه به‌دلیل کمک ابزاری آن به روابط سیاسی بین قوای مجریه و مقننه قدردانی می‌شود؛ در مقابل، در اروپا، امکان انتخاب وزرای خارج از پارلمان نیز یکپارچگی بین قوه مجریه و مقننه را کاهش داده است. این روند در کشور سوئد آنجایی به اوج خود رسیده است که ناسازگاری بین عضویت در دولت و پارلمان ضمن ایجاد الگوی متفاوتی از روابط پاسخگویی، روابط مبتنی بر اعتماد را سخت‌تر کرده است [۱۷]. این مساله به یک پدیده‌ای به نام پارلمانتاریسم^۱ (پارلمانتاریسم منطقی شده) منجر می‌شود. به عبارت دیگر، پارلمانتاریسم درجایی شکل می‌گیرد که نه تنها یکپارچگی قوه مجریه و مقننه بیشتر است بلکه نظارت، مضاف بر همکاری بین دولت و اکثریت پارلمانی، در رقابت مخالفان با قوه مجریه نقش جدی ایفاء می‌کند. رابطه اجرایی به‌طور خاص منجر به تغییر تمرکز از مسئولیت‌زارتی به نظارت پارلمانی به‌عنوان یک امتیاز مناسب به مجامع نمایندگان برای مقابله با قدرت‌های اجرایی است. همچنین رابطه مذکور از این خطر جلوگیری می‌کند که دولت مستقل از پارلمان عمل کند؛ بنابراین نظارت برای پارلمان، در مقام نماینده مستقیم اراده مردم، وسیله‌ای برای اعمال اختیار بر دستگاه‌های اجرایی شده است.

در دموکراسی‌های پارلمانی، نظام‌های وست‌مینستر و قاره اروپا رویکردهای متمایزی را برای نظارت بر قوه مجریه ارائه می‌کنند. دو عامل این تفاوت را تشکیل می‌دهد که عبارت هستند از: قوانین انتخاباتی برای تشکیل پارلمان و جایگاه مربوطه قوه مقننه و مجریه براساس فرمول دولت «کابینه». در دموکراسی‌های وست‌مینستر که براساس قوانین اکثریت شکل گرفته‌اند، نظام انتخاباتی از برتری یک حزب واحد در هر دو قوه مجریه و مقننه حمایت می‌کند و بر حضور یک دولت قوی تأکید دارد [۲۶]. در این نظام‌ها انتظار می‌رود که «حکومت حزبی» ظرفیت پارلمان را برای اجرای حق نظارتی خود محدود کند و نظارت پارلمانی به‌دلیل تمایل طبیعی اکثریت پارلمان به حمایت از دولت، تضعیف شود. در مقابل، تضمین مطلق در کشورهای دارای نظام‌های انتخاباتی تناسبی وجود ندارد که یک حزب واحد اکثریت پارلمان را به‌دست آورد. مذاکرات میان احزاب برای ساختار و محتواهای اجرایی و خط‌مشی‌گذاری باعث می‌شود که دولت نتواند بر پارلمان کنترل کند و نظارت پارلمان بر قوه مجریه به نحو بهتری صورت بگیرد؛ بنابراین نظام‌های پارلمانی اروپا ممکن است حداقل در مقایسه با نظام‌های وست‌مینستر، برای نظارت بر قوه مجریه مناسب‌تر تلقی شوند [۲۷]. با این حال، به‌دلیل عدم شکاف واضح بین اکثریت پارلمانی و اقلیت‌ها، شرایط سیاسی برای اجرای نظارت مؤثر وجود دارد؛ از سوی دیگر، اقبال متفاوتی که در اروپا با فرمول سنتی وست‌مینستر «دولت کابینه»

1. Rationalisé

پارلمان‌ها در پاسخگو کردن دولت‌ها استقلال کمتری دارند و مخالفان اقلیت صرفاً در امور مربوط به تصمیم‌گیری نقش ایفا می‌کنند و در حوزه نظارت کمتر دخیل هستند. در این چارچوب، فعالیت نظارتی پارلمان بسیار محدود است و اقتضات پارلمانی دیگر همچون اولویت قانونگذاری، عدم اطمینان اکثریت و ناتوانی مخالفان را حکایت می‌کند.

ترتیبات شبه‌ریاستی، عمیقاً بر رویکرد نظارت پارلمانی هم از نظر حقوقی و هم از نظر سیاسی تأثیر می‌گذارد. از منظر قانون اساسی، دامنه نظارت مجلس محدود است. به عبارت بهتر، دامنه نظارت مجلس در حالی رئیس قوه مجریه را در بر نمی‌گیرد که نه تنها مسئولیت سیاسی آن در برابر پارلمان نیست، بلکه مستقیماً در برابر رأی‌دهندگان است [۲۸]. از منظر مناسبات سیاسی، اکثریت

ابزارهای نظارت پارلمانی



ملی یا رادیو پخش می‌شود. **سؤال‌های کتبی** با توجه به امکان درخواست توضیحات تفصیلی نمایندگان پارلمان از دستگاه اجرایی، **پرکاربردترین ابزار در فعالیت نظارتی** است. به‌منظور جلوگیری از ایجاد اختلال در دستور کار پارلمان، در برخی کشورها مقررات خاصی مانند تعداد افرادی که می‌توانند چنین سؤالی را امضا کنند (به‌عنوان مثال پنج نفر در اتریش/لتونی یا ۹ نفر در لیتوانی) یا براساس تأییدیه قبلی از پارلمان مرتبط با موضوع سؤال وجود دارد. حوزه‌های تحت پوشش محتوای سؤال‌ها ممکن است به یک موضوع محلی، از حوزه انتخابیه طراح سوال یا موضوع‌های عمومی بپردازد. به‌عنوان مثال، در **آلمان، دولت فدرال باید به طور متوسط به ۵۰۰۰ سؤال در سال پاسخ دهد**، در حالی که در رومانی، در سال ۲۰۱۴، دولت باید به طور متوسط به ۳۹۵۹ سؤال پاسخ می‌داد [۳۰].

گاهی اوقات نمایندگان پارلمان از ابزار سؤال برای افزایش وجهه خود در انظار عمومی یا درون حزب سیاسی خود استفاده می‌کنند. نویسنده روسی، ماریا سیونکووا^۲، در یک مطالعه تطبیقی، تصدیق می‌کند که یک‌چهارم سؤال‌های نمایندگان در پارلمان انگلستان خطاب به دولت انگلیس و یک‌دهم سؤال‌ها در پارلمان روسیه چنین است. متی ویبرگ^۷ همچنین متذکر می‌شود استفاده از این مکانیسم یکی از ابزارهایی است که می‌توان شایستگی‌ها و تبلیغات را به‌دست آورد. در کشور آمریکا چون دولت از نظر سیاسی پاسخگو نیست، کنگره نمی‌تواند سؤال از دستگاه اجرایی طرح کند. باین‌حال، ماده (۲)، بخش سوم، بیان می‌کند که رئیس‌جمهور باید «گاهی اوقات» اطلاعاتی را در مورد «وضعیت کشور»^۸ به کنگره

در این بخش ابزارهای نظارت پارلمانی و نحوه انعکاس آن در قوانین اساسی و قوانین و مقررات داخلی پارلمان‌های منتخب تشریح می‌شود. سؤال‌ها، استیضاح‌ها، پیشنهاده‌ها، جلسات استماع در کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های تحقیق، گزارش‌ها، برنامه‌ها، درخواست‌های شهروندان و بازرسی و سرکشی از جمله ابزارهای نظارت پارلمانی هستند. برای اینکه تصویری کلان‌تر از ابزارهای نظارت پارلمانی به‌دست آید، قوانین مرتبط در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، آمریکا و روسیه (دو دولتی که در آنها دولت‌ها فقط به‌طور غیرمستقیم در مقابل پارلمان مسئول هستند) تجزیه‌وتحلیل می‌شود [۲۹]. ايو منی^۱ سه نوع نظارت پارلمانی بر دولت را متمایز می‌کند:

۱. کنترل حزبی^۲: سازمان‌دهی شده توسط مخالفان در زمانی که دولت آسیب‌پذیر است.
 ۲. کنترل غیرحزبی^۳: سؤال‌ها، جلسات استماع، کمیسیون‌ها و غیره.
 ۳. کنترل همراه با تحریم^۴: رأی عدم اعتماد که اغلب بدون بی‌ثبات کردن سیستم قابل‌استفاده نیست.
- در ادامه انواع ابزارهای نظارتی تشریح و تبیین می‌شود.

۱. سؤال‌ها

سؤال پارلمان^۵، در اصل، درخواست اطلاعاتی است که دولت باید ارائه کند. این درخواست می‌تواند فقط در اختیار رئیس پارلمان یا همه اعضای هیئت‌قانونگذاری قرار گیرد. سؤال پارلمانی یکی از امتیازات مجلس اعیان انگلیس در سال ۱۷۲۱ میلادی بوده است. به‌طور کلی، سؤال‌ها از مقامات اجرایی به‌طور زنده از تلویزیون

1. Yves Mény

2. Partisan Control

3. Non-partisan Control

4. Control With a Sanction

5. Parliamentary Question

6. Maria Sivenkova

7. Matti Wiberg

8. State of the Union



دهد و توصیه‌هایی را ارائه دهد که «ضروری و مصلحت» می‌داند [۳۱].

در کشور ما یکی از ابزارهای قانونی کنترل قوه مجریه توسط مجلس، «سؤال» است. به موجب اصل (۸۸) قانون اساسی هر نماینده حق دارد از هریک از وزرا درباره وظایف آنها سؤال کند، همچنین حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان حق دارند سوالات خود را درخصوص وظایف رئیس‌جمهور طرح کنند. درواقع سؤال روش مناسبی است که در کنار ارائه تذکر می‌توان مقام اجرایی را مکلف به تأمین نظر مجلس کند.

براساس ماده (۲۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، هر نماینده می‌تواند در قالب فرم مخصوص تهیه شده توسط هیئت‌رئیس، سؤال تخصصی خود را از وزیر مربوطه تهیه و به هیئت‌رئیس ارائه دهد. هیئت‌رئیس موظف است سؤال را به کمیسیون تخصصی ارجاع دهد و کمیسیون ظرف مدت ۱۵ روز جلسه‌ای با حضور وزیر و سؤال‌کننده تشکیل می‌دهد. چنانچه سؤال‌کننده از توضیحات وزیر قانع نشود، کمیسیون پس از تعیین قلمرو ملی یا منطقه‌ای سؤال، بلافاصله نسبت به ارجاع سؤال ملی به هیئت‌رئیس جهت اعلام وصول در اولین جلسه علنی اقدام می‌کند. درخصوص سؤال منطقه‌ای نیز کمیسیون موظف است که حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز نسبت به ارائه راه‌حل و ارسال گزارش به هیئت‌رئیس و رئیس‌جمهور (توسط رئیس مجلس) اقدام کند. سؤال، ابزار سیاسی مناسبی است که زمینه را برای برقراری یک گفتگوی مؤثر و سازنده بین مجلس و قوه مجریه فراهم می‌سازد. هرچند افراد نماینده، ابتکار طرح سؤال را برعهده دارند، اما تشریفات سؤال از طریق مجلس، نشان‌دهنده آن است که سؤال مطروحه، آثار سیاسی جمعی به‌جای می‌گذارد و ارتباطی فعال میان قوه مجریه و مجلس برقرار می‌کند [۳۲]؛ درنهایت ذکر این نکته ضروری است که سؤال معمولاً تحت تأثیر مسائلی قرار دارد از جمله: رویه هیئت‌رئیس و میزان بهره‌گیری از ظرفیت‌های نظارتی، میزان تنش سیاسی بین قوای مقننه و مجریه و ارتباط مستقیم طرح سؤال با ارتقای عملکرد قوه مجریه [۳۳].

۲. استیضاح‌ها

معمولاً استیضاح^۱ درخواستی برای کسب اطلاعات یا شفاف‌سازی وضعیتی درخصوص برنامه دولت است و اشاره به موقعیت‌های مرتبط با منافع ملی دارد [۳۴]. **استیضاح را می‌توان شدیدترین حالت نظارت و کنترل نمایندگان بر قوه مجریه تلقی کرد**، زیرا پس از طرح استیضاح مجلس درخصوص ادامه کار یا عزل وزیر و یا عدم کفایت رئیس‌جمهور حسب مورد و طبق اصل (۸۹)

قانون اساسی تصمیم‌گیری می‌کند. البته طرح استیضاح الزاماً پس از تذکر یا سؤال مطرح نمی‌شود و می‌توان ابتدابه ساکن استیضاح را مطرح کرد. با توجه به اینکه استیضاح وزرا با رئیس‌جمهور شرایط و نتایج متفاوتی دارد.

هریک از وزرا از دو جهت در برابر مجلس مسئول و پاسخگو هستند، یک وزیر هم مسئول وظایف خاص خودش و هم مسئول مصوبات هیئت دولت است. درواقع یک وزیر هم دارای مسئولیت فردی و هم دارای مسئولیت جمعی ناشی از اقدامات و تصمیمات هیئت وزیران است. به همین دلیل، اصل (۱۳۷) قانون اساسی وزیران را در برابر مجلس پاسخگو می‌کند. همچنین این اصل رئیس‌جمهور را مسئول اعمال خود و مسئول مصوبات هیئت وزیران می‌داند. طبق اصل (۸۹) قانون اساسی استیضاح وزیران در صورتی امکان‌پذیر است که با امضای حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود، در این صورت وزیر مورد استیضاح ظرف مدت ۱۰ روز پس از طرح آن باید در مجلس حاضر شود تا ضمن پاسخگویی بتواند از مجلس رأی اعتماد دوباره بگیرد.

ازطرف دیگر مجلس می‌تواند شخص رئیس‌جمهور را نیز استیضاح کند و به وی رأی عدم کفایت سیاسی دهد. البته این حق اعطایی به مجلس (موجود ذیل اصل (۸۹) قانون اساسی) اگرچه سبب ارتقای جایگاه مجلس می‌شود اما می‌توان گفت اصل تفکیک قوا را نیز تا حدی مخدوش کرده است زیرا در بسیاری از نظام‌های حقوقی، اگر قوه مقننه حق استیضاح و برکناری مقامات قوه مجریه حتی در بالاترین سطح آن را دارد رئیس‌جمهور نیز در شرایط معینی توانایی و اختیار انحلال پارلمان را داراست و بدین طریق اختیارات این دو قوه تعدیل می‌شود اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قوه مجریه هیچ ابزاری جهت کنترل یا تعدیل این قدرت چشمگیر مجلس را ندارد. با این حال، استیضاح رئیس‌جمهور با استیضاح وزرا و هیئت وزیران متفاوت است. برای استیضاح رئیس‌جمهور باید حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس متقاضی استیضاح باشند، همچنین رئیس‌جمهور یک ماه فرصت دارد تا خود را برای پاسخگویی آماده کند، چنانچه دفاع رئیس‌جمهور برای مجلس قانع‌کننده نباشد، باید حداقل دوسوم کل نمایندگان به عدم کفایت رأی دهند تا مقدمات عزل رئیس‌جمهور توسط رهبری فراهم شود.

۳. پیشنهادها

«پیشنهاد»، ابزاری است که پارلمان برای آغاز روند جایگزینی جزئی یا کامل دولت به کار می‌گیرد و شکل ریشه‌ای آن، پیشنهادعدم اعتماد^۲ است که «اوج تجلی نظارت اعمال‌شده بر دولت است». تعداد امضاهای لازم برای «پیشنهاد» از کشوری به کشور دیگر و

1. Interpellations
2. Motion/Motion of No Confidence

۲۰۱۰ میلادی در رابطه با کمیسیون‌های تحقیق و تفحص پژوهش‌هایی انجام شد ولی تشکیل آن به تصویب نرسید، زیرا طبق قانون اساسی، پاسخگویی رئیس دولت فقط به دلیل خیانت به کشور و فقط در مقابل دادگاه عالی امکان‌پذیر است [۳۵].

۶. ارائه گزارش‌ها و برنامه‌ها

رؤسای ایالت‌ها / حکومت‌های محلی و برخی مقامات ایالتی موظفانند این نوع اسناد (گزارش‌ها و برنامه‌ها) را در مقابل نماینده به صورت انفرادی یا گروهی از نمایندگان ارائه دهند. در نظام ریاستی، رئیس دولت پس از انتخاب شدن، برنامه سیاستی دولت منتخب را ارائه می‌کند، درحالی‌که در نظام پارلمانی و شبه‌ریاستی، دولت اهداف خود را به صورت علنی در اختیار همه قرار می‌دهد. این جلسات ممکن است با بحث و مناظره همراه شود که نمایندگان مجلس یا گروه‌های پارلمانی بخواهند برخی جوانب را روشن کنند. پروفیسور مورارو خاطرنشان می‌کند که استفاده از اصطلاح نظارت پارلمانی در این مواقع «متعارف است و نشان‌دهنده وجود روابط بین این مقامات و مقامات عالی دولتی است» [۳۶].

۷. درخواست‌های شهروندان

شهروندان^۶ مجازند برای دفاع از حقوق و منافع خود به مجلس دادخواست دهند. به این ترتیب مجلس واسطه بین شهروندان و دولت است. کمیسیون‌های ویژه‌ای وجود دارد که به آن رسیدگی می‌کنند. با این دادخواست‌ها نمایندگان آنها این امکان را دارند که از مدیر اجرایی ارجاعات شفاهی یا کتبی بخواهند [۳۴].

بررسی درخواست شهروندان از پارلمان اروپا در سال ۲۰۱۱/۲۰۱۰ میلادی انجام شد که شامل ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا به همراه سوئیس و نروژ بود. هدف این طرح تعیین ساختار و روش عملکرد هر سیستم درخواست شهروندی بود. نظارت بر برنامه‌های قوه مجریه دربرگیرنده ارزیابی تأثیر و کارآمدی ارائه خدمات است. زمانی که این کارآمدی به نگرش و نظر شهروندان متکی و وابسته باشد، فعالیت‌های امدادی کمیته‌ها می‌تواند کمک کند که آگاهی مردم افزایش یابد و به ارائه بهتر سیاست‌ها کمک کند. درحالی‌که، اظهارات وزرا و گزارش‌های دوره‌ای، یک منبع ضروری از اطلاعات هستند، با این وجود، کمیته‌های پارلمانی غالباً اطلاعات دست اول را از افرادی که در اجرای برنامه‌های ویژه و خاصی درگیر و دخیل هستند یا آنکه خود مستقیماً مسئول ارائه خدماتند، به دست

همچنین تعداد آرای لازم برای تصویب (دوسوم، سه‌پنجم، اکثریت ساده) متفاوت است. اولین درخواست عدم اعتماد در انگلیس در سال ۱۷۹۲ و آخرین مورد در سال ۱۹۷۹ رخ داد. در نظام‌های ریاستی، پارلمان گاهی اوقات می‌تواند رأی عدم اعتماد^۱ دهد. به عنوان مثال، دین آپسون وزیر امور خارجه در سال ۱۹۵۰ از کنگره آمریکا رأی منفی دریافت کرد. پس رأی عدم اعتماد این امکان را هم به وجود آورده است که وزیری به صورت انفرادی ملزم به پاسخگویی شود، اما دولت هم در خطر نباشد. همچنین این امکان را دارد که فرد دیگری را برای آن پست وزارت معرفی کنند. با این حال، قوانین کشور لتونی در این باره یک مورد خاص است، زیرا زمانی که بیش از نیمی از اعضای کابینه تغییر کنند، کل دولت باید رأی اعتماد دریافت کند [۳۴].

۴. جلسات استماع^۲ در کمیسیون‌های دائمی

اخیراً افزایش نقش کمیسیون‌های دائمی پارلمانی محسوس است. جلسات عمومی اغلب وسیله‌ای کارآمد برای بازیابی اطلاعات مربوط به دستور کار عمومی است [۳۵]. کمیسیون‌ها می‌توانند از افراد ذی‌نفع برای جلسات استماع یا از عموم مردم برای ارائه مدرک دعوت کنند. جلسات علنی که کمیسیون‌های پارلمانی برگزار می‌کنند، می‌تواند وسیله‌ای برای اطلاع‌رسانی عمومی در مورد موضوع‌های خط‌مشی‌گذاری و عملکرد مجلس در این زمینه‌ها باشد.

۵. کمیسیون‌های تحقیق و تفحص

کمیسیون‌های تحقیق و تفحص^۳ مختص نمایندگان عام است. این کمیسیون‌ها بیانگر وسیله‌ای هستند که از طریق آن موقعیت‌های خاص نامشخص یا بحرانی از نظر نمایندگان بررسی می‌شوند. در اسلوانی فقط مجلس سنا (مجلس اعیان) می‌تواند از این سازوکار استفاده کند. گزارش نهایی قابل استناد در محاکم قضایی نیست، اما افکار عمومی می‌توانند تحت تأثیر نتیجه‌گیری‌های چنین اسنادی قرار گیرند. به عنوان یک نمونه مشهور، مورد کمیسیون ویژه کنگره آمریکا را می‌توان مثال زد که منجر به استعفای رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون در سال ۱۹۷۴ شد. در اروپا حوزه‌های مورد بررسی در کمیسیون تحقیق و تفحص محدود است اما در ایران به موجب اصل (۷۶) برای تحقیق و تفحص مجلس محدودیتی وجود ندارد^۴. همچنین در خصوص فرانسه اریک تیرز^۵ بیان می‌کند که در سال

1. No Confidence Vote
2. Hearing Sessions
3. Committees of Inquiry

۴. قانون اساسی در اصل (۷۶) خود موضع مجلس را درخصوص تحقیق و تفحص چنین به صراحت بیان کرده است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

5. Eric Thiers
6. Citizens



در پاسخگویی، عدم جبران خسارت یا خودداری از اعطای منافع و به‌کارگیری نظام‌های غیرمفید و غیرمؤثر برای پاسخ به شکایات افراد در سازمان‌ها با بیمارستان‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. در مورد مسائل خدمات بهداشتی ملی، افراد می‌توانند مستقیماً به بازرس مراجعه کنند؛ اما در مورد سایر شکایات، موضوع باید توسط یک نماینده پارلمان به وی ارجاع شود. بازرس برای انجام بازرسی به همه اسناد به‌غیراز اسناد کابینه دسترسی دارد و می‌تواند شواهد و مدارک را درخواست کند. بازرس‌های پارلمانی گزارشی شامل یافته‌ها و توصیه‌ها ارائه می‌دهند. این گزارش‌ها را کمیسیون‌های تحقیق مورد بررسی بیشتر قرار می‌دهند. همین امر موجب می‌شود تا دستگاه‌های اجرایی در کیفیت ارائه خدمات دقت لازم را داشته باشند [۳۷].

بازرس حق احضار افراد و بررسی اسناد (یعنی الزام حضور شهود و دسترسی به اطلاعات) را دارد. این اختیارات مشابه اختیارات یک قاضی دادگاه عالی است. بااین‌حال، بازرس به اجرای توصیه‌ها و احکام خود قادر نیست. بازپرس قدرتی برای تغییر تصمیم اداره یا اعطای غرامت ندارد. بااین‌حال، اگر بازرس معتقد است که بی‌عدالتی صورت گرفته است، می‌تواند گزارش ویژه‌ای به مجلس ارائه کند [۳۸].

شدت و کیفیت نظارت پارلمانی توسط عوامل بسیاری شکل می‌گیرد که به فرهنگ پارلمانی و سنت سیاسی و اداری خاص هر کشور بستگی دارد. در هر نظام سیاسی، هدفمندی کنترل پارلمانی باید مبتنی بر شرایط و اقتضائات حاکم بین قوه مجریه و مقننه باشد و در یک نقطه تعادلی مناسب قرار بگیرد تا نیازهای شهروندان براساس دستوری که دارند برآورده شود [۳۴].

می‌آورند. علاوه بر این، به‌منظور ارزیابی کار دولت از یک چشم‌انداز و بعد وسیع‌تر، کمیته‌ها ممکن است متخصصان و کارشناسانی را از خارج از دولت دعوت کنند تا به ارائه دانش و تحلیل موجود بپردازند. آنها ممکن است همچنین بخواهند عقاید و نظرات کسانی را بشنوند که یا به‌طور مثبت یا به‌طور منفی تحت تأثیر یک برنامه قرار گرفته‌اند. از این‌رو، دخالت شهروندان و درگیر شدن آنها در کارهای کمیته مانند جلسات عمومی، می‌تواند به کمیته‌های پارلمان کمک کند که اطلاعات ارزشمندی را به‌دست آورند. باز کردن درب جلسات کمیته برای عموم مردم، فرصت مناسب و خوبی برای کمیته پارلمان است تا مردم را در مورد کار خود مطلع کند [۵].

۸. بازرسی (بازرس پارلمانی)

کاربرد ابزار «بازرسی» در کشورهای نوردیک^۱ بود و اولین بازرسی^۲ در سال ۱۷۶۶ میلادی در سوئد انجام شد. این ابزار دارای ویژگی عام یا خاص بوده و برای دفاع از حقوق شهروندان در برابر مقامات دولتی مطرح می‌شود. بازپرس پارلمانی، شکایات مردمی را بررسی می‌کند که معتقدند به‌دلیل اینکه یک اداره دولتی یا برخی نهادهای عمومی به‌درستی یا منصفانه عمل نکرده‌اند یا خدمات ضعیفی ارائه داده‌اند و اوضاع را درست نکرده‌اند و متحمل بی‌عدالتی شده‌اند. بازرس پارلمانی شکایات شهروندان خسارت‌دیده در مورد ضعف مدیریتی سازمان‌های دولتی یا نهادهای منطقه‌ای عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهد. بازرس نمی‌تواند مسائل سیاسی را بررسی کند؛ ولی چگونگی کیفیت اعمال مدیریتی از قبیل ضعف مدیریتی شامل بی‌نزاکتی و رفتارهای غیراخلاقی پرسنل، تأخیر

۱. کشورهای نوردیک به منطقه‌ای فرهنگی و جغرافیایی در اروپای شمالی و اقیانوس اطلس شمالی گفته می‌شود. این منطقه شامل کشورهای دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ و سوئد است و همچنین قلمروهای خودمختار آند، گرینلند، سوالبار و فاروئه را شامل می‌شود.

طبقه‌بندی ابزار نظارتی بر اساس رویه‌های پارلمانی



به‌عنوان یک حوزه فعالیت غیرتقنینی، تنها ابزارهای غیر تقنینی در حیطه این کارکرد گنجانده شده است. در نظر گرفتن ابزارهای نظارتی موجود ممکن است تعیین‌کننده جامعی برای ظرفیت نظارتی و اثربخشی یک پارلمان نباشد؛ باین‌حال، تجزیه و تحلیل مکانیسم‌های اجرایی یک نقطه مرتبط برای مقایسه رویکردهای جایگزین و اجرای راه‌حل‌هاست. با توجه به ماهیت چندگانه رویه‌های پارلمانی، ابزارهای نظارتی ممکن است هم‌زمان وظایف بیشتری را انجام دهند و به پاسخگویی اجرایی از دیدگاه‌های مختلف پردازند [۱۷]. جدول (۳) تصویری از ابزارهای نظارتی را ارائه می‌دهد.

نگاه چند بعدی به نظارت پارلمانی، بر مکانیسم‌های اجرایی آن تأثیر عمیقی می‌گذارد. نظارت می‌تواند آشکار یا پنهان باشد، می‌تواند در محیط‌های رسمی یا غیررسمی رخ دهد، می‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم باشد، ممکن است متشکل از تلاش‌های برنامه‌ریزی شده و فعال یا واکنشی و منفعلانه باشد، می‌تواند خصمانه یا حمایتی باشد، می‌تواند برای ارزیابی اجرایی یا پیش‌ارزیابی قبل از اجرا استفاده شود. فهرست ابزارهای نظارتی پارلمان ثابت و غیرقابل‌تغییر نیست. با توجه به ماهیت نظارت، هر ابزار پارلمانی می‌تواند به‌طور بالقوه به نظارت بر قوه مجریه کمک کند. باین‌حال، مطابق با تعریف اولیه نظارت پارلمان

جدول ۳. ابزار نظارتی پارلمان

ابزارهای اطلاعاتی برای نظارت	ابزارهای نظارتی (پیشینی)	ابزارهای نظارت ترکیبی	ابزارهای نظارتی (پسینی)	ابعاد نظارت پارلمانی
<ul style="list-style-type: none"> ✓ جمع‌آوری شواهد به‌منظور امکان قضاوت آگاهانه ✓ تقویت اطلاعات به‌منظور رویارویی با اعضای دولت 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ بررسی طرح‌ها و برنامه‌های دولت با توجه به اقدامات ختمشی آتی ✓ تأثیرگذاری بر روند اقدامات ختمشی آتی دولت 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ جمع‌آوری اطلاعات ✓ بررسی هدف دولت با توجه به اقدامات و ختمشی‌های آتی ✓ ارزیابی رفتار گذشته دولت در امور عمومی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ارزیابی عملکرد دولت 	هدف



ابعاد نظارت پارلمانی	ابزارهای نظارتی (پسینی)	ابزارهای نظارت ترکیبی	ابزارهای نظارتی (پیشینی)	ابزارهای اطلاعاتی برای نظارت
ابزار	<ul style="list-style-type: none"> ✓ کمیسیون‌های تحقیق و تفحص ✓ انتخاب کمیسیون‌ها 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ سؤال کردن ✓ سؤال‌های کتبی ✓ سؤال‌های شفاهی (در کمیسیون و در جلسه عمومی) ✓ زمان سؤال اصلی ✓ استیضاح 	<ul style="list-style-type: none"> ۱. ابزارهایی که مستلزم رأی‌گیری در جلسه عمومی یا کمیسیون نیست: ✓ گفتگوها ✓ ارتباطات یا اظهارات دولت ۲. ابزارهایی که مسئولیت دولت را برمی‌انگیزد: ✓ رأی اعتماد ✓ عدم رأی اعتماد ✓ سؤال‌ها در حوزه رأی اعتماد ۳. ابزارهایی که مستلزم مسئولیت دولت نیستند: ✓ باورها ✓ قطعنامه‌ها / راه‌حل‌ها ✓ رأی‌گیری در مورد انواع دیگر «پیشنهادها» 	<ul style="list-style-type: none"> ۱. ابزارهای سیاسی ✓ وظایف گزارش‌دهی دولت به پارلمان ۲. ابزارهای اطلاعاتی کمیسیون ✓ جلسات، تحقیقات حقیقت‌یاب، ✓ مأموریت‌های اطلاعاتی ۳. ابزار فنی ✓ گزارش‌های ارگان‌های خارجی (مقامات و آژانس‌های مستقل، مؤسسات عالی حسابرسی، نهادهای مشورتی و غیره) ✓ مستندسازی فرایندهای اداری پارلمان
تعامل با سایر کارکردها	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عملکرد قانونگذاری 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عملکرد اطلاعاتی ✓ جهت‌گیری سیاسی ✓ عملکرد قانونگذاری 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ جهت‌گیری سیاسی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عملکرد اطلاعاتی
ظرفیت تأثیرگذاری بر خطمشی	✓ ضعیف	✓ ضعیف	✓ قوی	✓ بدون تأثیر

تحقق نظارت پارلمانی در دوران فراگیری کووید ۱۹

غلبه دستگاه‌های اجرایی بر دموکراسی‌هایی مانند پارلمان امر نوظهوری نیست. در چند دهه اخیر، مجامع نمایندگی حداقل در نقش سنتی خود به‌عنوان قانونگذار و تصمیم‌گیرنده به حاشیه رانده شده‌اند [۳۹]. این روند ناشی از عوامل متعددی است: کاهش مشارکت مجالس مقننه در وضع قانون که به‌عنوان «از دست دادن خزنده قدرت پارلمان»^۱ توصیف شد [۱۱]. نقش فراگیر مدیران اجرایی، همراه با افزایش پیچیدگی فنی تصمیم‌گیری؛ فروپاشی

معماری سنتی تفکیک قوا [۴۰] و همه این عوامل باعث شده‌اند که مجال نسبتاً محدودی برای قانونگذاران برای مداخله در مدیریت وضعیت اضطراری کووید ۱۹ باقی بماند [۱۷].

در پاسخ به این روندها، این سؤال مطرح می‌شود که چه نقشی برای پارلمان‌ها در این بحران بی‌سابقه باقی مانده است [۴۱]. این سؤال آنقدر جدید هم نیست. محققان علوم سیاسی ممکن است استدلال کنند که پارلمان‌ها به‌جای قانونگذاری، به قوه مقننه‌ای تبدیل شده‌اند که بر قانون تأثیرگذار هستند. اندیشمندان قانون اساسی ترجیح

1. Creeping Loss of Parliamentary Power

اضطراری کووید-۱۹ را می‌توان براساس سه معیار اصلی طبقه‌بندی کرد. اول، آنها در سطح عمومی یا کمیسیون‌ها با استانداردهای مختلف اطلاع‌رسانی و مشارکت استفاده می‌شوند. به‌طور کلی، وضعیت اضطراری کووید-۱۹ تأیید کرده است که مرحله کمیسیون به بهترین وجه برای پاسخگویی به الزامات اساسی حقیقت‌یاب نظارت پارلمانی مناسب است [۴۳]. تا حدی به این دلیل که اندازه کوچک‌تر و توانایی آنها برای کار از طریق ویدئو کنفرانس امکان تماس مستمر با ذی‌نفعان و کارشناسان را ممکن کرده است. در عین حال، با توجه به وسعت موضوع‌های مورد بحث بر نقش استراتژیک مجمع عمومی تأکید شده است. پاسخگویی دولت در جلسه عمومی و نه در کمیسیون‌ها به نمایندگان گروه‌های سیاسی اجازه می‌دهد تا در بحث گسترده‌تر و بازتر با دولت شرکت کنند و در عین حال موضع سیاسی خود را علناً اعلام کنند [۲].

دوم، مکانیسم‌های نظارتی در پاسخ به همه‌گیری را می‌توان از زاویه هدفشان نیز تحلیل کرد: حقیقت‌یابی، مشارکت یا مشورت. مکانیسم‌های حقیقت‌یابی، مانند جلسات استماع، مأموریت‌های اطلاع‌رسانی یا بیانیه‌های دولتی، فعال شده‌اند تا به نیاز اساسی نظارت پارلمانی به‌عنوان «حق داشتن اطلاعات جامع مربوط به همه اقدامات اجرایی» عمل کنند [۴۴]. این هدف در چارچوب نهادی وضعیت اضطراری کووید-۱۹ که در آن تسلط اجرایی در تمرکز اطلاعات مربوطه و کنترل قدرت سیاسی و منابع مالی در دست تعدادی از اعضای دولت و مقامات منعکس می‌شود، اهمیت بیشتری پیدا می‌کند؛ بنابراین به‌عنوان ارائه‌دهندگان شفافیت عمل کرده‌اند [۴۵]. دستیابی گروه‌های حقیقت‌یاب به اطلاعات ناب، به همراه استانداردهای اطلاع‌رسانی آنها، دسترسی جامعه مدنی به طیف وسیعی از اطلاعات مرتبط در مورد خط‌مشی‌گذاری را تضمین کرده است [۴۶]. نمونه پیشرفته‌تری از نظارت پارلمانی از طریق ابزارهای مشارکتی فعال شده است [۱۷]. مکانیسم‌های متعددی از جمله سؤال‌ها و استیضاح‌ها یا مناظرات در جلسه عمومی به این هدف کمک کرده‌اند. این مکانیسم‌ها لزوماً اطلاعات دست اولی را در مورد رفتار آینده تصمیم‌گیری ضد کووید-۱۹ در اختیار شهروندان قرار نداده است: در بیشتر موارد، پخش رسانه‌ای ابزار ترجیحی دولت‌ها برای برقراری ارتباط با عموم مردم بوده است. با این حال، بحث‌های پارلمانی مزیت ارائه اطلاعات موثق و رسمی در مورد جهت‌گیری‌ها و تصمیمات دولت را دارد؛ علاوه بر این، آن‌ها بحثی را تشکیل می‌دهند که شامل همه مواضع سیاسی است. مؤثرترین رویه‌های نظارتی مورداستفاده در وضعیت اضطراری کووید-۱۹، آنهایی هستند که نیاز به رأی‌گیری در جلسه عمومی دارند. این رویه‌ها عبارت هستند از: رأی‌گیری در مورد تصمیمات وضعیت اضطراری یا در مورد پیشنهادها و قطعنامه‌های غیرقانونی خطاب به دولت [۴۷].

می‌دهند یک بحث دیرینه را در اندیشه سنتی لیبرال کشف کنند مبنی بر اینکه مجامع نمایندگی به‌عنوان «مجلس» به‌جای نهادهای قانونگذاری، باید مستقیماً قوه مجریه را منصوب و کنترل کنند. این استدلال اخیراً الهام‌بخش گزارش‌های مقایسه‌ای است که استدلال می‌کنند نظارت بر قوه مجریه نشان‌دهنده ارتباط مجامع نمایندگان با دستگاه‌های اجرایی در آغاز قرن بیستم و یکم است [۱۰].

در وضعیت اضطراری کووید-۱۹، در واکنش به ابتکارات مدیران اجرایی برای مدیریت اثرات بهداشتی، اجتماعی و اقتصادی این بیماری همه‌گیر، پارلمان‌های اروپا بیشتر وقت خود را به بررسی لوائح فوری و تغییر فرمان‌ها و مقررات اختصاص داده‌اند. نیاز به محدود کردن حضور فیزیکی در صحن مجلس یا در کمیسیون‌ها تنها به آنچه ضروری است، توجه ویژه به طرح‌های غیرتقنینی که به‌طور جدی محدود شده است. قانونگذاران در این زمینه رویکردهای متفاوتی در پیش گرفته‌اند. برای چند هفته، در برخی از پارلمان‌ها، مکانیسم‌های نظارتی به حالت تعلیق درآمده یا محدود به رویه‌های مکتوب شده است که نگرانی‌های مربوط به امنیت سلامت را ایجاد نمی‌کند.

به‌طور گسترده و همچنین در جلسه عمومی، حضور فیزیکی نیز ترتیب داده شده است. نخست، پارلمان‌ها معمولاً در اعلام وضعیت اضطراری ملی یا در تصمیم‌گیری برای اعطای اختیارات ویژه به قوه مجریه بسته به مبانی قانونی بودن یا نبودن آن مشارکت داشته‌اند. در برخی موارد، اعلام وضعیت اضطراری مستلزم تصویب مجلس بود. در برخی از کشورها که اغلب به یک وظیفه خاص قانون اساسی پاسخ می‌دهند، تمدید حالت فوق‌العاده مشروط به تصویب یک پیشنهاد دولتی از سوی قوه مقننه بود که به پارلمان این فرصت را می‌داد تا از اختیارات نظارتی خود استفاده کند [۱۷].

کمیسیون‌های مختلف به‌طور چشمگیری دولت را موظف می‌کردند که اطلاعات هفتگی در مورد اجرای اقدامات اضطراری اتخاذ شده را به کنگره ارائه دهد. در پرتغال، در چندین نوبت، پارلمان به یک مجوز قبلی رأی داد که دولت را قادر می‌سازد وضعیت فوق‌العاده را اعلام و تمدید کند [۴۲]. در مقابل، درجایی که مبنای قانون اساسی برای دخالت پارلمان در اعلام وضعیت اضطراری وجود ندارد، بررسی دقیق انجام می‌شود. تصمیمات دولت با استفاده از دستگاه نظارت استاندارد یا محدود به تماس‌های غیررسمی است [۴۲] یا از نظر نوع تعامل پشتیبانی شده بسیار محدودتر است. در طول وضعیت اضطراری کووید-۱۹ حتی در اوج همه‌گیری، بسیاری از پارلمان‌ها این رویه را به‌عنوان مکانیسم ترجیحی برای مشارکت دادن نمایندگان در تعامل فعالانه با نمایندگان دولت در دستور کار خود قرار دادند: این یکی از معدود فعالیت‌های غیرقانونی شامل حضور فیزیکی در صحن مجلس بوده است [۴۲].

ابزارهای نظارتی فعال شده پارلمان‌های ملی در پاسخ به وضعیت



جدول ۴. آثار کووید ۱۹ بر ابزارها و شیوه‌های نظارت پارلمان بر دستگاه‌های اجرایی

فعالیت‌ها

پارلمان‌های اروپا بیشتر وقت خود را به بررسی لوایح فوری و تغییر مقررات اختصاص داده‌اند.

محدود کردن حضور فیزیکی در صحن پارلمان یا در کمیسیون‌ها

پارلمان‌ها معمولاً در اعلام وضعیت اضطراری ملی یا در تصمیم‌گیری برای اعطای اختیارات ویژه به قوه مجریه بسته به مبانی قانونی بودن یا نبودن آن مشارکت داشته‌اند.

کمیسیون‌های مختلف به‌طور قابل‌توجهی دولت را موظف می‌کردند که اطلاعات هفتگی در مورد اجرای اقدامات اضطراری اتخاذ شده را به‌کنگره ارائه دهد. در پرتغال، در چندین نوبت، پارلمان به مجوز قبلی رأی داد که دولت را قادر می‌سازد تا وضعیت فوق‌العاده را اعلام و تمدید کند.

ابزارها

ابزارهای نظارتی فعال شده توسط پارلمان‌های ملی در پاسخ به وضعیت اضطراری Covid-19 را می‌توان بر اساس سه معیار اصلی طبقه‌بندی کرد:

- ✓ در سطح عمومی یا کمیسیون‌ها با استانداردهای مختلف
- ✓ تبلیغات (اطلاع‌رسانی)
- ✓ مشارکت

ارائه چارچوب تلفیقی ابزارها و رویه‌های نظارتی در پارلمان



مرتبط طبقه‌بندی بر مرحله اجرا در کمیسیون یا در صحن عمومی متمرکز است. تحلیل این معیارها پتانسیل ابزارهای مرتبط با هر دسته را از نظر «ظرفیت» و نه «اثربخشی» برجسته می‌کند.

ابزارها و رویه‌هایی دارای کارویژه نظارتی را می‌توان بر اساس هدف آنها، قدرت اتخاذ رویه، مشارکت مجاز گروه‌های اکثریت و مخالف، نوع تعامل با دولت و... طبقه‌بندی کرد. یکی دیگر از معیارهای

جدول ۵. معیارهایی برای طبقه‌بندی ابزارهای اصلی نظارت پارلمان

هدف	
ابزارهای حقیقت‌یاب	جلسات استماع، گزارش‌های دولتی، ارتباطات و بیانیه‌های دولتی، مأموریت‌ها، تحقیقات حقیقت‌یاب، پرسش‌ها، استیضاح‌ها
ابزارهای مشورتی	پیشنهادها، قطعنامه‌ها، کمیسیون‌های منتخب، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص
قدرت اتخاذ رویه	
ابزارهای فردی	سؤال‌های کتبی و شفاهی، استیضاح (در برخی از مجالس)، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص (از نظر مرجع آغازکننده آیین دادرسی)، پیشنهادها و مصوبات (در برخی از مجالس)
ابزارهای جمعی	استیضاح (در برخی از مجالس)، طرح‌های اعتماد/ عدم اعتماد، کمیسیون‌های منتخب، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص (با توجه به اختیارات تشکیل کمیسیون)، مأموریت‌ها، پیشنهادها و مصوبات (در برخی از مجالس)، ارتباطات و بیانیه‌های دولت
ترجیحات اکثریت/ ایزویسیون در انتخاب ابزارهای نظارتی	
ابزارهای ترجیحی اکثریت	ابزارهای منتج به رأی‌گیری در جلسه عمومی ابزارهای نظارتی کمیسیون
ابزارهای ترجیحی مخالفان	ابزارهایی که نیاز به رأی در مجلس ندارند (مانند سؤال و استیضاح)
نوع تعامل با دولت	
ابزارهای نظارتی یک‌جانبه	پیشنهادها، قطعنامه‌ها، تحقیق و کمیسیون‌های انتخابی
ابزارهای نظارتی مشارکتی	سؤال‌ها، استیضاح، بحث در جلسه عمومی یا در کمیسیون، جلسات استماع
مکانیسم اجرایی	
ابزارهای الزام‌آور	درخواست‌های رأی اعتماد/ عدم اعتماد، کمیسیون‌های تحقیق (با توجه به وظیفه قانونی دولت برای ارائه شواهد و استماع در کمیسیون)، دستورات مذاکره (دانمارک و سوئد)، ارزیابی انتصاب‌های دولتی (در موارد منتخب در ایتالیا و فرانسه)
ابزارهای غیرالزام‌آور	همه ابزارهای باقی‌مانده
مرحله اجرا	
ابزارهای در کمیسیون	پرسش‌ها، قطعنامه‌ها، جلسات استماع، بحث‌ها، تحقیقات حقیقت‌یاب، مأموریت‌ها، تحقیقات، گزارش‌های دولتی، ارتباطات و بیانیه‌های دولتی
ابزارهای عمومی	سؤال، استیضاح، قطعنامه، پیشنهاد، مناظره، گزارش دولت، ارتباطات و بیانیه‌های دولت



به بحث و رأی‌گیری نمی‌شود. عکس این موضوع را می‌توان در مورد اکثریت گفت. موقعیت آغازگر (ها) نیز در اجرای رویه‌های نظارتی تفاوت ایجاد می‌کند. براساس درک مشترک، ابزارهای نظارتی بیشتر برای اپوزیسیون مناسب است تا اکثریت. برخی از ابزارها - مانند سؤال‌ها، استیضاح‌ها، طرح‌ها و قطعنامه‌ها - ممکن است فرصت بیشتری برای برنامه‌ریزی و بحث داشته باشند، بسته به اینکه آیا آغازگر (ها) به مخالفان تعلق دارند یا خیر. پارلمان‌ها راه‌حل‌های مختلفی را برای تقویت حق مخالفان برای در دستور کار قرار دادن ابزار نظارتی و پیشنهادها اتخاذ کرده‌اند.

تخصیص سهمیه‌های نظارتی به گروه‌های اقلیت از جمله تضمین‌های استاندارد مرتبط با «وضعیت» اپوزیسیون است که راه‌حل‌های مختلفی از جمله تعیین «روزهای مخالف (اپوزیسیون)»^۲ مجلس عوام ارائه شده است. این حق به هریک از رؤسای مخالفان یا گروه‌های اقلیت مجلس ملی فرانسه اجازه داده می‌شود تا در هفته‌ای که برای نظارت پارلمان محفوظ است، مشروح یک گفتگو را بدون رأی‌گیری یا جلسه سؤال به‌دست آورند.

تخصیص رؤسای کمیسیون‌ها به اعضای اپوزیسیون ابزار دیگری برای هدایت استقلال و تکثر مؤثر در اقدامات نظارتی است. با این وجود، قوانین و رویه‌های پارلمانی نشان می‌دهد که نظارت بر قوه مجریه می‌تواند به‌طور مؤثر از طریق همکاری بین اکثریت و اعضای مخالف اعمال شود. این یک ویژگی متمایز از عملکرد نظارت است که به‌ندرت در قانون یافت می‌شود. از آنجایی که نظارت یک بعد رابطه‌ای است، ابزارها و رویه‌های آن مبتنی بر طرحی دوگانه است که اقدام پارلمانی را با واکنش دولت ترکیب می‌کند. قوه مجریه هرگز اجازه ندارد منفعل باشد و با این حال میزان دخالت دولت از رویه‌ای به رویه دیگر تغییر می‌کند.

به‌طور کلی، می‌توان ابزارهای نظارت یک‌جانبه را از ابزارهای نظارت مشارکتی مجزا کرد. اولی‌ها به مجلس اجازه می‌دهند که در قبال قوه مجریه بدون درخواست پاسخ از دولت در صحن، موضع یک‌جانبه اتخاذ کند، زیرا پیگیری ابتکار نظارت به تعویق افتاده و بیرونی می‌شود. در این رویه‌ها، دولت یک بازیگر محوری نیست: ممکن است لازم باشد اطلاعاتی ارائه کند یا موضع خود را در مورد جهت‌گیری خط‌مشی خاصی اعلام کند، اما طرح نظارتی نیازی به مداخله آن برای تکمیل ندارد. ابزارهایی مانند طرح‌ها، قطعنامه‌ها، تحقیق و تفحص و کمیسیون‌های منتخب در گروه ابزارهای نظارت یک‌جانبه قرار می‌گیرند. در مورد ابزار نظارت مشارکتی برعکس این اتفاق می‌افتد. این سازوکارها گفتگو بین مجلس و اعضای دولت را آغاز می‌کند و تنها زمانی تکمیل می‌شود که ابتکار نظارت از یک یا چند نماینده توسط

با توجه به هدف، ابزارهای نظارتی تقریباً دو هدف اصلی کسب اطلاعات (ابزارهای حقیقت‌یاب) و مشورت (ابزارهای مشورتی) دنبال می‌کنند. برخی از رویه‌ها عمدتاً با هدف جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از دولت یا سایر نهادهای مربوطه به‌منظور ایجاد یک چارچوب ارزشیابی پارلمانی است. این در مورد جلسات استماع، گزارش‌های دولتی، هیئت‌ها، کمیسیون‌های حقیقت‌یاب، پرسش‌ها و استیضاح‌هاست. برعکس، رویه‌های دیگر از طریق رأی‌گیری در جلسه عمومی یا در کمیسیون انجام می‌شود و این مشورت، اراده مجلس را در زمینه خاصی تثبیت می‌کند و ارزیابی عملکرد دولت را تدوین می‌کند. طرح‌ها، قطعنامه‌ها، کمیسیون‌های منتخب و کمیسیون‌های تحقیق همگی نمونه‌هایی از ابزارهای پارلمانی هستند که ممکن است به تصویب سند نهایی مناسب برای رأی‌گیری منجر شود. از منظر قدرت اتخاذ رویه، تنها چند نوع ابزار نظارتی به‌صورت فردی در اختیار نمایندگان مجلس است.

اولین موارد تاریخی رویه‌های نظارتی به ابتکار فردی نمایندگان مجلس بر خاسته است؛ این انتخاب تنها در دوره‌ای امکان‌پذیر بود که هنوز رشد احزاب و گروه‌های سیاسی مدرن را تجربه نکرده بود. رویه‌های نظارتی ریشه دار در تاریخ پارلمان‌تاریسم همانند پرسش‌ها و بحث‌های کوتاه تصور می‌شود که این میراث ناکارآمدی را به همراه دارد، زیرا بدون ارائه هیچ تضمینی برای پیگیری واقعی سیاسی، خطر سنگین شدن بار کار مجامع پارلمانی را به همراه دارد. در واقع، فرصت‌های نمایندگان مجلس برای طرح نظارت‌های خاص چه ناظر به دغدغه حوزه انتخابیه و یا منافع سیاسی متمرکز، می‌تواند به‌عنوان فرصتی برای برآورده کردن الزامات نمایندگی کثرت‌گرا در عملکرد نظارتی دیده شود. علاوه بر این، برخی از رویه‌های فردی، مانند سؤال‌های کتبی، مزیت عدم محدودیت در تنظیم دستور جلسه را ارائه می‌دهد که معمولاً به‌شدت دولت را کنترل می‌کند. جدای از این موارد، اکثریت قریب به اتفاق ابزارهای نظارتی به گروه‌های «سیاسی» واگذار می‌شوند، بنابراین به ابزاری «جمعی» برای نظارت پارلمان تبدیل می‌شوند. برخی از ابزارها را می‌توان تنها با حداقل تعداد نمایندگان یا با یک نفر راه‌اندازی کرد. این الزام کاملاً با ماهیت سیاسی عملکرد نظارتی سازگار است که پویایی آن در یک رژیم پارلمانی به‌شدت وابسته به حزب است. همچنین مواردی از ابزارهای نظارت جمعی توسط استیضاح ارائه می‌شود همچون: استیضاح آلمانی^۱ (استیضاح بزرگ)، کمیسیون‌های تحقیق یا انتخاب، طرح‌ها و قطعنامه‌ها.

اولویت‌های اکثریت و مخالفان در انتخاب ابزارهای نظارتی، یکی دیگر از معیارهای مرتبط طبقه‌بندی را تعیین می‌کند. اپوزیسیون تمایل دارد به فعال‌سازی ابزارها و رویه‌هایی تکیه کند که منجر

1. Große Anfrage
2. Opposition Days

هم برعهده دارد. نظارت مجلس به طرق ذیل اعمال می‌شود:
الف) وضع و تصویب قوانین عادی، خاص (در خصوص قانون به‌معنای خاص ذکر این نکته لازم است که در اصطلاح حقوق اساسی ایران قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده باشد یا از راه همه‌پرسی به‌طور مستقیم به تصویب برسد) و تفویضی. قانونگذاری یکی از موارد مهم نظارت کلی قوه مقننه بر مجریه به‌شمار می‌رود. اصل (۷۱) قانون اساسی در این خصوص مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

ب) نظارت قانونی بر مصوبات دولت: براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، رئیس مجلس شورای اسلامی مرجع تشخیص مغایرت مصوبات دولتی با قوانین است و نظر وی نیز در این رابطه نظر نهایی و لازم‌الاجراست. هرچند در قانون اساسی به ضمانت اجرای عدم تبعیت دولت از نظر رئیس مجلس شورای اسلامی اشاره‌ای نشده است، مقصود قانونگذار اساسی این بوده است که مرجع نهایی تشخیص‌دهنده مغایرت مقرر دولتی با قانون رئیس مجلس است و براساس قانون در صورت عدم تأمین نظر رئیس مجلس توسط دولت مقرر دولتی ملغی‌الاثراست. با توجه به اینکه وظیفه نظارت بر مصوبات دولتی برعهده رئیس مجلس شورای اسلامی است، مرجع تشخیص مصوبات موضوع اصول فوق از تصمیمات صرفاً اجرایی نیز شخص رئیس مجلس است (کدخدایی و درویش‌وند، ۱۳۹۱). [۴۸].

ج) تفسیر قوانین (د) نظارت بر تشکیل دولت، ل) تذکر، ه) سؤال، ز) استیضاح، ط) تحقیق و تفحص، ی) کمیسیون اصل نود، ک) نظارت بر اجرای بودجه از طریق دیوان محاسبات، ل) نظارت فنی و تخصصی از طریق کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، م) نظارت از طریق انتخاب ناظر بر شوراهای دولت، ن) نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا، و) نظارت استصوابی.^۱

قوه مجریه و پاسخگویی یا حضور آن‌ها در مجلس پیگیری شود. در چنین مواردی دریافت پاسخ دولت برای نتیجه‌گیری رسمی از رویه نظارتی ضروری است. **مباحثه در جلسه عمومی یا در کمیسیون، جلسات استماع، سؤال‌ها، استیضاح، نمونه‌هایی از ابزارهای نظارت مشارکتی هستند.**

درنهایت، ابزارها و روش‌های نظارت بر اساس نتایج محقق شده متفاوت است. نتایج نظارت همیشه ماهیت رابطه‌ای دارند، به این معنی که آنها به کار گرفته می‌شوند تا مستقیماً با دولت و به‌طور غیرمستقیم با شهروندان به اشتراک گذاشته شوند. دو نوع اصلی نتیجه را باید متمایز کرد. نتایج رویه‌ای رسمی شامل انتشار گزارش، تصویب قانون خطاب به دولت، آغاز گفتگو بین نمایندگان مجلس و اعضای دولت یا صرفاً برنامه‌ریزی در دستور کار یک موضوع برای بحث عمومی است.

همیشه یک تناظر از پیش تعریف شده بین ابزارهای نظارتی و نتایج وجود ندارد، زیرا هر ابزار می‌تواند بیش از یک خروجی رویه‌ای ایجاد کند و به‌طور بالقوه می‌تواند به اشکال اجرایی - قانونی پیش‌بینی‌نشده منجر شود. تعامل دولت و مجلس در واقع مستلزم پیگیری از سوی قوه مجریه است حتی زمانی که این امر به‌طور رسمی الزامی نباشد. به‌عنوان مثال، گزارش‌های کمیسیون معمولاً توصیه‌هایی را برای اقدامات دولت ارائه می‌کنند که به‌طور رسمی به پیگیری نیاز ندارند، اما «بخشی حیاتی از فرایند نظارت است که دولت باید ملزم شود به‌طور رسمی و به‌موقع به آنها پاسخ دهد». فراتر از خروجی‌های رسمی، اهمیت نتایج غیررسمی را نباید دست‌کم گرفت. مجامع نمایندگان آموخته‌اند که ارتباط با رسانه‌ها می‌تواند ابزار ارزشمندی برای انتشار اقدامات نظارتی آنها باشد. ابزارهای غیررسمی مختلف می‌توانند از این نیاز پشتیبانی کنند از جمله: ایجاد یک پورتال وب برای دسترسی کامل به اسناد و بحث‌ها.

قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام تک‌مجلسی است.^۱ براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین، حق نظارت مستمر بر اجرای آن را

۱. لازم به ذکر است که برخی صاحب‌نظران مجمع تشخیص مصلحت نظام و برخی دیگر از صاحب‌نظران شورای نگهبان را به‌عنوان مجلس دوم در نظام حقوقی ایران محسوب می‌کنند. اما در تقسیم‌بندی عام از پارلمان ایران به‌عنوان تک‌مجلسی یاد می‌شود و نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران تا حدی به‌عنوان نظام شبه‌ریاستی یا حتی مختلط شناخته می‌شود.

۲. مجلس شورای اسلامی نمایندگان را (۲ نفر) به‌عنوان ناظر در شوراهای دولت همچون شورای پول و اعتبار و ... انتخاب می‌کند که به نوعی بر عملیات و تصمیمات دستگاه‌های اداری کشور نظارت می‌کنند.

۳. برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت احتیاط در جهت حفظ منافع جامعه تحت نظارت شدید مجلس قرار می‌گیرد؛ بدین معنی که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس اجرا شدنی است. این نظارت استصوابی شامل مواردی از جمله نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، نظارت بر تغییرات خطوط مرزی، قرض و استقراض و کمک بلاعوض.



نتیجه‌گیری و ارائه توصیه‌های سیاستی



برای رسیدگی به مسئولیت‌های دولتی ایجاد کند یا به‌عنوان یک قدرت غیر الزام‌آور عمل کند که باین‌وجود ممکن است به تعهدات سیاسی قوی منجر شود. در حال حاضر و در دولت‌های جدید قدرت‌های نظارتی نرم و ابزارهای آن در قلب تعامل روزانه قانونگذاری و مجریه قرار دارند. پارلمان‌ها به‌طور فزاینده‌ای به ابزارهای نظارتی نرم و غیررسمی از جمله روابط با رسانه‌ها متوسل می‌شوند. ظرفیت آنها برای ایفای این نقش منحصرأ به اختیارات رسمی مشترک آنها بستگی ندارد، بلکه به‌شدت تحت تأثیر سایر عوامل مانند تمایل و توانایی برای مشارکت در نظارت در سراسر فرایند تصمیم‌گیری، استقلال سیاسی از قوه مجریه، دسترسی به منابع مستقل اطلاعات، تخصص فنی و ظرفیت تحلیلی است.

دولت مدرن به‌قدری وسیع و پیچیده است که دیگر برای پارلمان به‌تنهایی امکان تضمین پاسخگویی در طیف گسترده فعالیت‌های بخش مرکزی دولت وجود ندارد و سایر نهادهای بخش عمومی و نهادهای شبه‌دولتی نیز از دستور کار خارج هستند. بنابراین، مجامع نمایندگان باید در رأس هرم مسئولیت‌پذیری قرار گیرند و از بررسی‌های تنظیم‌کننده‌ها و کمیسیون‌های خارجی و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی استفاده کنند تا وظایف خود را به‌طور مؤثرتری انجام دهند. شفافیت و تبلیغات (اطلاع‌رسانی) از دیگر ابزارهای بالقوه قدرتمند نظارتی «نرم» هستند که ممکن است برای پاسخگویی مستقیم دولت‌ها به شهروندان مورد استفاده قرار گیرند. برای تحقق این هدف، مجامع نمایندگی می‌توانند بر ابزار سنتی اطلاع پارلمانی تکیه کنند یا می‌توانند به رسانه‌ها متصل شوند.

در حال حاضر کاربست نظارت پیشینی در سراسر مجالس قانونگذاری دنیا در حال افزایش است، بنابراین مجالس می‌توانند در همان ابتدای فرایند تصمیم‌گیری، حتی قبل از اینکه مدیران اجرایی تصمیمی رسمی بگیرند یا اقدامی را آغاز کنند، به چالش کشیده شوند؛ بنابراین چالش از رویکرد «سلبی» به رویکرد «ایجابی» برای نظارت پارلمانی در حال حرکت است. از مجامع نماینده خواسته می‌شود که صرفاً نسبت به اقدام دولت واکنش نشان ندهند تا در صورت سوءاستفاده از قدرت، ممنوعیت و جریمه ایجاد کنند. در عوض، چالش واقعی این است که چگونه می‌توان بر رفتار عمومی امور دولتی و مدیریت عمومی به شیوه‌ای حمایتی

ارتقای ابزارهای نظارتی و کاربست آن در پارلمان‌ها ثمرات و دستاوردهای قابل‌توجهی دارد که برخی از آنها شامل:

✓ بهبود کیفیت تصمیم‌گیری افرادی که به‌طور مستقیم با پارلمان در ارتباط هستند،

✓ توانمندسازی نمایندگان منتخب برای میانجی‌گری بین اقدامات دولت و ترجیحات شهروندان،

✓ تقویت مشروعیت دولت به‌خصوص در حوزه‌های اجرایی،

✓ به دست آوردن استانداردهای مناسب ناظر به جمع‌آوری اطلاعات و مشارکت برای پاسخگو کردن دولت‌ها.

تا به امروز، یک فرمول فراگیر برای تضمین نظارت مؤثر پارلمانی ابداع نشده است. هر پارلمانی ابزار و رویه مختص به خود را در پاسخ به تقاضاها و چالش‌های ناشی از تعامل بین دولت و مجلس و ترکیب‌های متفاوتی از اختیارات قانونگذاری و نظارتی خود طراحی می‌کند. درواقع، نتایج نظارت تا حد زیادی به انواع رویه‌های موجود، درجه نفوذ و ظرفیت آنها برای الزام دستگاه اجرایی بستگی دارد. باین‌وجود، کاربست ابزارهای نظارتی در پارلمان‌ها و نتایج آن - از نظر شفافیت، همکاری غیررسمی و اشتراک‌گذاری جهت‌گیری‌های سیاسی بین شاخه‌های حکومت - یا به تعاملات حزبی بستگی دارد یا به عوامل قانونی متکی است.

راه‌حل‌های اتخاذ شده در سطح ملی، درخصوص ابزارهای اعمال نظارت، در دو حوزه اصلی متفاوت است. نخست، پارلمان‌ها ترکیب‌های متفاوتی از دو مفهوم اساسی نظارت پارلمانی را نشان می‌دهند که بر مبنای مقایسه‌ای مشاهده می‌شوند. مفهوم نظارت سخت در خدمت ابزاری سلسله‌مراتبی برای پاسخگویی دولت در برابر پارلمان است. در مفهوم نظارت نرم، نظارت پارلمانی به‌عنوان یک بعد افقی در خدمت تلاش مجلس برای اعمال نفوذ غیررسمی و غیرمستقیم با بهره‌گیری از ظرفیت جامعه بر قوه مجریه تعبیر می‌شود. با جابه‌جایی بین این دو مفهوم، نظارت پارلمانی ممکن است تحریم‌های الزام‌آور قانونی را

نظارتی مناسب استفاده کنند.

پیشنهاد‌های زیر جمع‌بندی ادبیات حوزه ابزارهای نظارت پارلمانی است و مختص مجلس شورای اسلامی ایران نیست و به عبارت دیگر یافته‌های زیر جمع‌بندی از نکات مطرح شده در گزارش است که در قالب پیشنهادها بیان شده است.



مواردی درخصوص کاستی‌های وارده بر سؤال‌های مجلس از رئیس‌جمهور و وزرا ... مورد اشاره قرار گرفت. به‌طور مثال برای سؤال از رئیس‌جمهور می‌توان به ماده (۲۱۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. مطابق با این ماده: «رئیس‌جمهور موظف است ظرف یک ماه از تاریخ دریافت سؤال یا سؤال‌ها، در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به سؤال یا سؤال‌های مطروحه نمایندگان پاسخ گوید ...». درحقیقت به‌رغم اینکه رئیس‌جمهور مطابق با قانون، موظف به پاسخگویی در برابر سؤال‌های نمایندگان است، این احتمال وجود دارد که همواره از سؤال‌های مذکور به‌عنوان دست‌آویزی سیاسی به جهت اعمال فشار ناروا بر دولت استفاده شود. به‌علاوه حضور رئیس‌جمهور در مجلس می‌تواند تبعات داخلی و خارجی بی‌شماری را به همراه داشته باشد. در این راستا و به‌منظور رفع ایرادهای مذکور، می‌توان پیشنهاد ایجاد سؤال‌های کتبی و شفاهی به‌صورت مجزا و برای اهداف متفاوت را ارائه کرد. درحقیقت با مطالعه تجربه کشورهای اروپایی در این زمینه می‌توان به نکاتی دست یافته از جمله اینکه می‌توان به‌منظور **تحصیل اطلاعات لازم از دولت در ارتباط با مسائل مهم سؤال‌های کتبی استفاده کرد** و در عین حال، به‌منظور ایجاد بحث‌های مختلف در پارلمان، از سؤال‌های شفاهی نیز بهره برد. **به‌طور کلی سؤال‌های کتبی توأم با درخواست‌های اطلاعاتی دقیق‌تری بوده و به جزئیات بیشتری می‌پردازد.** در این صورت می‌توان انتظار بررسی کارآمدتری از دولت، توسط پارلمان را داشت و از دولت‌مردان درخواست کرد تا درخصوص فعالیت‌های گذشته یا برنامه‌های آتی خویش اطلاعات دقیق و قابل ارزیابی را ارائه کنند.



یکی از کاستی‌های مربوط به استیضاح در نظام حقوقی ایران، پایین بودن حدنصاب لازم برای استیضاح یک وزیر است که در این باره می‌توان به ضرورت ایجاد گروه‌های پارلمانی به‌منظور رفع کاستی مذکور اشاره کرد. برابر با بند «۱» اصل (۸۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حدنصاب لازم به‌منظور استیضاح وزیر، حدنصاب پایینی است به‌گونه‌ای که با امضا و درخواست حداقل ۱۰ نفر از نمایندگان مجلس امکان‌پذیر است ولی این امر به‌دلیل امکان مداخله هرچه بیشتر قوه مقننه و احتمال اعمال و پیگیری سلیق شخصی نمایندگان به زیان قوه مجریه و به نفع قوه مقننه است؛ بنابراین بایستی راهکاری پیشنهاد کرد که بین قوه

تأثیر گذاشت و در عین حال قوه مجریه را تضعیف نکند. در این مرحله است که از پارلمان‌ها خواسته می‌شود تا انرژی‌ها و منابع جدیدی را برای رویارویی با چالش‌های پیشرو پس از قانونگذاری و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی، سرمایه‌گذاری کنند. در این راستا، پارلمان‌ها علاقه خود را به طیف وسیعی از مکانیسم‌های نظارتی احیا کرده اند که از رابطه اعتماد بین قوه مقننه و مجریه حمایت می‌کنند.

مجلس شورای اسلامی در راستای انجام دو وظیفه اصلی «قانونگذاری» و «نظارت»، براساس قانون اساسی دارای اختیارات و ابزارهایی است که به نمایندگان و مجلس امکان انجام این دو وظیفه را می‌دهد. ارائه طرح در راستای وظیفه قانونگذاری و تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص در راستای وظیفه نظارت بر اجرای قانون از اختیارات و ابزارهای نمایندگان مجلس در انجام وظایف نمایندگی است. مجلس و نماینده کارآمد، مجلس و نماینده‌ای است که بتواند از این ابزار به‌نحو شایسته و درست در جهت تصویب قوانین مورد نیاز کشور و نظارت دقیق و فعال بر اجرای قوانین بهره برد. تعدد طرح‌های ارائه شده و فراوانی تذکر، سؤال و تحقیق و تفحص هرچند می‌تواند شاخصی کمی برای سنجش میزان فعالیت نمایندگان باشد اما توجه صرف و تک‌بعدی به شاخص‌های کمی و عدم توجه به کیفیت و کارایی و منتج به نتیجه شدن این اقدامات، می‌تواند آفت‌زا و آسیب رساننده به عملکرد نمایندگان و مجلس باشد و سمت‌وسوی حرکت مجلس را از مسیر درست و واقعی آن دور کند. این انگاره نادرست خواهد بود که کارآمدی و مطلوبیت یک نماینده یا مجلس را به ارائه طرح‌های بیشتر جهت تقنین یا تذکر، سؤال و تحقیق و تفحص بیشتر جهت نظارت گره بزنیم. متأسفانه این انگاره ناصحیح در اذهان بخشی از جامعه و برخی کارشناسان و حتی برخی از نمایندگان مجلس در ادوار مختلف شکل گرفته است و موجب کاهش اثرگذاری مثبت اقدامات مجلس در وضعیت کشور شده است. تقویت بعد نظارتی مجلس در کنار بعد تقنینی آن می‌تواند به کارآمدتر شدن پارلمان بینجامد. در حال حاضر کارکرد نظارتی مجلس کمتر از کارکرد تقنینی مدنظر قرار می‌گیرد. طبعاً براساس رعایت اصل تفکیک قوا امکان اضافه شدن بعد قضایی به دستگاه تقنینی نیست. با این وجود زمینه برای تقویت تعامل میان قوای مقننه و قضائیه برای کارآمدتر شدن ابزارهای نظارتی مجلس وجود دارد و تدوین دستورالعمل قوای مقننه و قضائیه برای کارآمد شدن و قوی‌تر و اجرایی‌تر شدن ابزارهای نظارتی مجلس می‌تواند مقوم روابط میان مجلس و قوه قضائیه باشد.

با توجه به نکات فوق الذکر مشخص می‌شود که ابزارهای نظارت پارلمان در طیف وسیعی از ابزارهای سخت و کنترلی تا ابزارهای نرم و تعاملی قابل دسته‌بندی است. پارلمان‌ها بایستی متناسب با نوع کارکرد ابزارها و نوع مسئله سیاسی یا قانونگذاری از ابزارهای



باعث می‌شود نمایندگان ناظر در جریان عملکرد امور اجرایی مهم و تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور قرار گیرند تا در صورت لزوم و به تناسب امور به اقدامات لازم نظارتی و کنترلی دست زده یا پس از بررسی‌ها و رسیدگی‌ها و کارشناسی‌های لازم به اصلاح قوانین مربوطه اقدام کنند یا در صورت فقدان راهکار قانونی به رفع خلأ قانونی مبادرت نمایند^۴. هرچند بیشتر نمایندگان ناظر در این موارد دارای حق رأی در مجامع مذکور نیستند، اما در عمل گزارش‌دهی منظم، دقیق و مؤثر نمایندگان ناظر، می‌تواند به اصلاح مؤثر امور منتهی شود و از شکل‌گیری جریان‌ات و تصمیمات خلاف قانون جلوگیری کند. در بحث نظارت نمایندگان بر دستگاه‌های اجرایی که با حضور نمایندگان ناظر در برخی از مجامع و شوراها صورت می‌گیرد، مشکلات عدیده‌ای در عمل به وجود آمده است؛ از جمله اینکه برخی از نمایندگان ناظر، گزارشی از حضور در مجامع و شوراها مذکور ارائه نمی‌دهند یا بعضاً تمایلی به شرکت در جلسات این نهادها را ندارند. از سوی دیگر، تعدد مراجع انتخاب نمایندگان ناظر و نیز تفاوت در حق رأی آنان در جلسات مجامع و شوراها، از دیگر موضوع‌های قابل توجه در بحث از نمایندگان ناظر است. نظرات نمایندگان ناظر که در هیئت‌ها، مجامع و شوراها ابراز می‌شود، نباید نظرات شخصی و سلیقه‌ای باشد بلکه باید برآیند نظرات مجلس باشد.

پیشنهاد می‌شود که از راهکارهای انضباطی و تشویقی در مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس در زمینه موضوع مورد بحث، استفاده شود. بر این اساس که در صورت عدم ایفای وظایف قانونی کمیسیون‌ها در اعمال نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارائه گزارش‌های مستمر ماهیانه طبق آیین‌نامه داخلی، هیئت‌رئیس مجامع مجاز به برخورد انضباطی و توبیخی آنها باشد؛ همچنین هیئت‌رئیس باید جهت تشویق هر چه بیشتر کمیسیون‌ها، آن دسته از کمیسیون‌هایی را که به‌نحوی مطلوب نسبت به اعمال وظایف خویش اقدام می‌کنند، مورد حمایت‌های تشویقی خاص قرار دهد. راهکار اجرایی لازم در این مورد، باید در مواد آیین‌نامه‌ای داخل مجلس، لحاظ شود.

نکته‌ای که در نظارت مجلس شورای اسلامی بر دستگاه‌های اجرایی مغفول واقع شده است بحث مشارکت شهروندان به صورت نظام‌یافته و سازمان‌یافته است که در سازوکارهای نوین نظارت به آن توجه جدی شده است. تلاش برای توسعه قلمرو نظارت

مجریه و مقننه تعادل ایجاد شود. در این راستا می‌توان پیشنهاد ایجاد گروه‌های پارلمانی^۱ را همانند پارلمان کشورهای دیگر نظیر بلژیک، در مجلس شورای اسلامی ارائه داد؛ زیرا اگر چنانچه چنین گروه‌هایی در پارلمان ایجاد شوند، هم می‌توان حدنصاب لازم برای درخواست استیضاح را افزایش داد و هم لازمه درخواست استیضاح را ابتدا تأیید از جانب چنین گروه‌هایی قرارداد؛ بنابراین با این اقدام می‌توان از اعمال سلیقه و منافع شخصی نمایندگان در تحقق استیضاح جلوگیری کرد.

اکثریت قریب‌به‌اتفاق مکانیسم‌های نظارتی به گروه‌های «پارلمانی» واگذار می‌شوند، بنابراین به ابزاری «جمعی» برای نظارت پارلمان تبدیل می‌شوند. برخی از ابزارها را می‌توان تنها با حداقل تعداد نمایندگان یا توسط یک نفر راه‌اندازی کرد. این الزام کاملاً با ماهیت سیاسی عملکرد نظارتی سازگار است که پویایی آن در یک رژیم پارلمانی به‌شدت وابسته به حزب است. مواردی از ابزارهای نظارت جمعی توسط استیضاح ارائه می‌شود مانند: استیضاح آلمانی^۲ (استیضاح بزرگ)، کمیسیون‌های تحقیق یا انتخاب، طرح‌ها و قطعنامه‌ها. همچنین اولویت‌های اکثریت و مخالفان در انتخاب ابزارهای نظارتی، یکی دیگر از معیارهای مرتبط طبقه‌بندی را تعیین می‌کند.

تخصیص سهمیه‌های نظارتی به گروه‌های اقلیت از جمله تضمین‌های استاندارد مرتبط با «وضعیت» اپوزیسیون است. راه‌حل‌های مختلفی از جمله «روزهای مخالف (اپوزیسیون)»^۳ برای استفاده از ظرفیت گروه‌های اقلیت در نظارت تعریف شده است. در ادامه برخی از مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی و کاربردی برای بهبود قدرت نظارتی مجلس شورای اسلامی مطرح می‌شود:

یکی از مهم‌ترین آسیب‌های نظام نظارت پارلمانی در کشور این است که به نظارت پیشینی کمتر توجه شده است و بیشتر به جنبه‌های پسینی توجه می‌شود؛ حال آنکه دنیا در حال حرکت به سمت نظارت‌های پیشینی است. از منظر مقایسه‌ای، بعد نظارت پیشینی در سراسر پارلمان‌ها در حال افزایش است. بنابراین رویکرد نظارت پارلمانی پسینی از رویکرد «منفی» به رویکرد «یجایی» برای نظارت پارلمانی در حال حرکت است.

حضور نمایندگان ناظر در مجامع و شوراهای دولتی و عمومی

۱. گروه‌های پارلمانی در مجلس شورای اسلامی به صورت رسمی تعریف نشده‌اند ولی می‌توان معادل فراکسیون‌های مجلس شورای اسلامی در نظر گرفت.

2. Große Anfrage
3. Opposition Days

۴. البته گفتنی است که متأسفانه اگرچه اکثر حضور نمایندگان در مجامع و شورا بدون حق رأی است اما ممکن است به دلیل فشارهایی در تصمیم‌گیری‌ها مداخله کنند که این کار برخلاف اصل (۶۰) قانون اساسی است.

به رقابت پردازند. بسیاری از این پارلمان‌ها از تکنولوژی به جهت کمک به شهروندان و به‌منظور استفاده از اطلاعات پارلمانی بهره می‌جویند درحالی‌که برخی دیگر از سازمان‌های نظارتی پارلمانی تلاش می‌کنند تا مردم را به‌صورت رودررو و از طریق برگزاری میزگردها و جلسات در تالار شهرداری یا فرمانداری، مشارکت دهند. بسیاری از سازمان‌های نظارتی پارلمانی به فعالیت‌های مختلفی همانند کمک به پارلمان به‌منظور آموزش شهروندان در ارتباط با وظایف آنان و نیز ارتقای پاسخگویی نمایندگان پارلمان در برابر مردم می‌پردازند. به‌طور مثال در آلمان، شهروندان با کمک وب‌سایتی با نام «پارلمان دیده‌بان» قادرند تا نمایندگان خود را مستقیماً زیر سؤال برند. وب‌سایت مزبور در این کشور محبوبیت زیادی پیدا کرده است به‌گونه‌ای که هر ماه حدود ۳۵۰۰۰۰ بازدیدکننده دارد. ارتباطات در پارلمان برای اطمینان تحقیق از دولت امری ضروری است به‌گونه‌ای که شهروندان نظرات خویش را به‌صورت عمومی و صریح در مورد سیاست‌های دولت به نمایندگان پارلمان گزارش می‌کنند. دستیابی آزاد به اطلاعات درباره پارلمان و نیاز به مشارکت شهروندان امری ضروری است و پارلمان بایستی به‌صورت قانونی حقوق شهروندان را در مشارکت در نظارت و وظایف قانونگذاری پارلمان به‌رسمیت شناسد. به‌منظور تحقق نمایندگی مؤثر شهروندان به‌صورت عمومی سه پیش‌نیاز مطرح می‌شود: اول اینکه، اطلاعات درباره رویه‌های پارلمانی و تماس اطلاعاتی برای اعضای پارلمان در دسترس باشد. دوم، پارلمان‌ها به‌طور صریح پیشنهاد توانمندسازی شهروندان به‌منظور افزایش آگاهی آنان در ارتباط با اینکه چه مسائل و مشکلاتی در پارلمان مورد بحث قرار می‌گیرند را ارائه بدهند و درنهایت، پارلمان‌ها پیشنهاد توانمندی برای مشارکت واقعی شهروندان را از طریق دادخواست‌ها، ارتباط با کمیسیون‌ها و به‌طور مستقیم با اعضای پارلمان، ارائه کنند. اساسی‌ترین کارکرد نظارتی پارلمان را می‌توان در مهار و کنترل قدرت (فسادستیزی) و پاسخگو کردن مقامات عمومی در برابر ملت خلاصه کرد. افزون بر آن باید در نظر داشت که مدل حکمرانی حاکم بر نظام حقوقی ایران و اعتنای آن بر حاکمیت توأمان الهی و مردمی، لزوم نظارت کارآمدتر و مطلوب‌تر نسبت به دیگر نظام‌ها را طرح می‌سازد. در این راستا قانونگذار اساسی با تأکید بر حکومت صالحان، زمینه تحقق آن را پیش‌بینی و قانونگذار عادی نیز (اگرچه با تأخیر) با تصویب قانون نظارت بر رفتار نمایندگان امکان تحقق چنین نظارتی را فراهم کرده است؛ اما به‌رغم کوشش‌هایی که در جهت تحکیم و تحقق این مهم به‌عمل آمده، واقعیت‌های موجود از ناکافی و ناکارآمد بودن تلاش‌های انجام گرفته حکایت دارد. البته شاید بتوان ریشه این کاستی‌ها را از یک‌سو، به توسعه‌نیافتگی نظام حقوقی و سیاسی

عمومی و نظارت مدنی به‌خصوص مطبوعات و سازمان‌هایی صورت پذیرد که درخصوص احقاق حقوق شهروندی فعالیت دارند. البته کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی ظرفیت خوبی برای این کار دارد که در قانون تعبیه شده است ولی بایستی طراحی ابزار و سازوکار مناسب برای بالفعل شدن ظرفیت آن در دستور کار قرار گیرد.

✓ در راستای تقویت نظارت همگانی شهروندان و مجلس می‌توان از دو ظرفیت رسانه‌ای و ظرفیت‌های قانون اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی بهره جست.

نخست ظرفیت‌های رسانه‌ای: الف) از ظرفیت رسانه‌های سایبری می‌توان بهره برد مانند تعبیه تالارهای گفتگو در وب‌سایت پارلمان، استفاده از نظرسنجی الکترونیکی، استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی، تعبیه وب‌سایت انحصاری برای نمایندگان، رسانه‌های دیداری تأسیس شبکه تلویزیونی خانه ملت و ج) رسانه‌های نوشتاری مانند انتشار ماهنامه رویدادها و مصوبات خانه ملت.

دوم ظرفیت‌های قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی: الف) ظرفیت‌های قانون اساسی: ایجاد سامانه نظارت همگانی در کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و انجمن‌های علمی در انتقال مطالبات و شکایات شهروندان، تجمیع و پالایش مطالبات شهروندان از مجاری احزاب منسجم پارلمانی، ب) ظرفیت‌های آیین‌نامه‌ای: - اصلاح آیین‌نامه داخلی برای مشارکت فعال نخبگان در جلسات تقنینی غیرمحرمانه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، دریافت نظرات و پیشنهادهای شهروندان دعوت شده به جایگاه تماشاچیان و ...

✓ در سیاستگذاری عمومی، نهادی موفق‌تر است که بتواند امواج متراکم حمایت‌های مردمی را به‌عنوان پشتوانه سیاستگذاری‌های خود ذخیره کند. توصیه می‌شود نمایندگان جنبه اطلاع‌رسانی عمومی از فعالیت‌های نظارتی خود را تقویت کنند. یقیناً شناخت مردم از اقدامات نظارتی قانونگذاران در صورتی که با منافع ملی و نیازهای واقعی جامعه منطبق باشد، مشروعیت و سرمایه اجتماعی نظارت پارلمانی را افزایش خواهد داد. از طرفی فشار افکار عمومی به دستگاه اجرایی باعث می‌شود محذورات دستگاه اجرایی مربوطه برای اجرا نکردن کاستی‌های مورد نظر نمایندگان افزایش یابد.

✓ در حال حاضر ظهور فناوری‌های جدید و افزایش تنوع اطلاعات در دسترس شهروندان، به‌رغم روالی که در گذشته مرسوم بوده است، پارلمان‌ها را مجبور می‌سازد تا برای جلب نظر مردم،



(ابزارهای مشورتی). برخی از رویه‌ها عمدتاً با هدف جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از دولت یا سایر نهادهای مربوطه به منظور ایجاد یک چارچوب ارزیابی پارلمانی است. این در مورد جلسات استماع، گزارش‌های دولتی، هیئت‌ها، کمیسیون‌های حقیقت‌یاب، پرسش‌ها و استیضاح‌هاست. برعکس، رویه‌های دیگر از طریق رأی‌گیری در جلسه عمومی یا در کمیسیون آشکار می‌شود و این مشورت، اراده مجلس را در زمینه خاصی تثبیت می‌کند و ارزیابی عملکرد دولت را تدوین می‌کند. طرح‌ها، قطعنامه‌ها، کمیسیون‌های منتخب و کمیسیون‌های تحقیق همگی نمونه‌هایی از ابزارهای پارلمانی هستند که ممکن است به تصویب سند نهایی مناسب برای رأی‌گیری منجر شود. از منظر قدرت شروع رویه، تنها چند نوع ابزار نظارتی به صورت فردی در اختیار نمایندگان مجلس است.

✓ به‌طور کلی، می‌توان ابزار نظارت یک‌جانبه را از مشارکتی مجزا کرد. ابزارهای نظارت یک‌جانبه به مجلس اجازه می‌دهند که در قبال قوه مجریه بدون درخواست پاسخ از دولت در صحن، موضع یک‌جانبه اتخاذ کند، زیرا پیگیری ابتکار نظارت به تعویق افتاده و بیرونی می‌شود. در این رویه‌ها، دولت یک بازیگر محوری نیست؛ ممکن است لازم باشد اطلاعاتی ارائه کند یا موضع خود را در مورد جهت‌گیری خط‌مشی خاصی اعلام کند، اما طرح نظارتی نیازی به مداخله آن برای تکمیل ندارد. ابزارهایی مانند طرح‌ها، قطعنامه‌ها، تحقیق و تفحص و کمیسیون‌های منتخب در این دسته قرار می‌گیرند. در مورد ابزار نظارت مشارکتی برعکس این اتفاق می‌افتد: این سازوکارها گفتگو بین مجلس و اعضای دولت را آغاز می‌کند و تنها زمانی تکمیل می‌شود که ابتکار نظارت از یک یا چند نماینده توسط قوه مجریه یا پاسخگویی یا حضور در مجلس پیگیری شود.

✓ همیشه یک تناظر از پیش تعریف شده بین ابزارهای نظارتی و نتایج وجود ندارد؛ به‌عنوان مثال، گزارش‌های کمیسیون معمولاً توصیه‌هایی را برای اقدامات دولت ارائه می‌کنند که به‌طور رسمی نیاز به پیگیری ندارند، اما «بخشی حیاتی از فرایند نظارت است که دولت باید ملزم شود به‌طور رسمی و به‌موقع به آنها پاسخ دهد». فراتر از خروجی‌های رسمی، اهمیت نتایج غیررسمی را نباید دست‌کم گرفت. مجامع نمایندگان آموخته‌اند که ارتباط با رسانه‌ها می‌تواند ابزار ارزشمندی برای انتشار اقدامات نظارتی آنها باشد.

ایران یا به تعبیر بهتر فقدان تجربه مردم‌سالاری در طول قرون گذشته و ازسوی دیگر به عدم تقویت اندیشه نظارت‌پذیری مقامات عمومی گره زد.

✓ مجلس از تمام ظرفیت خود برای نظارت بر دستگاه‌های اجرایی استفاده نکرده است و براساس تأکیدات مقام معظم رهبری، در اولین گام برای کاهش حجم تخلفات باید تعامل دولت و مجلس تقویت شود. مجلس اگر بتواند همان‌طور که در وظیفه تقنین جدی است در نقش نظارتی، البته نه به‌صورت مقطعی، جدی‌تر برخورد کند به‌سمت برطرف شدن مسائل در بخش اجرایی پیش رود. مجلس در ایفای نقش نظارتی به تخلفات از طریق، تذکر و ارائه گزارش رسیدگی کند؛ اما نحوه برخورد باید از کانال قوه قضائیه پیگیری شود و در قوه قضائیه دستورالعمل و شیوه‌نامه جدیدی برای این‌گونه گزارش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی و بررسی آنها تهیه شود. برای اینکه چشم‌انداز برنامه‌های آینده کشور از مسیر اصلی خود منحرف نشود و بتوان درستی حرکت اعضا را سنجید، واجب است به صورت دوره‌ای دستگاه‌ها و سازمان‌های درون کشوری مورد ارزیابی قرار گیرند. ارزیابی مسیر برای دور نشدن از هدف اصلی جامعه امری ضروری است. بر این اساس نظارت مداوم و سازمان‌یافته ضرورتی انکارناپذیر بوده و همه ارکان حاکمیت باید در آن دخیل باشند. پارلمان به‌عنوان نهاد متشکل از نمایندگان مردم مناسب‌ترین نهاد برای مدیریت در امر نظارت کلان درون هر کشوری است.

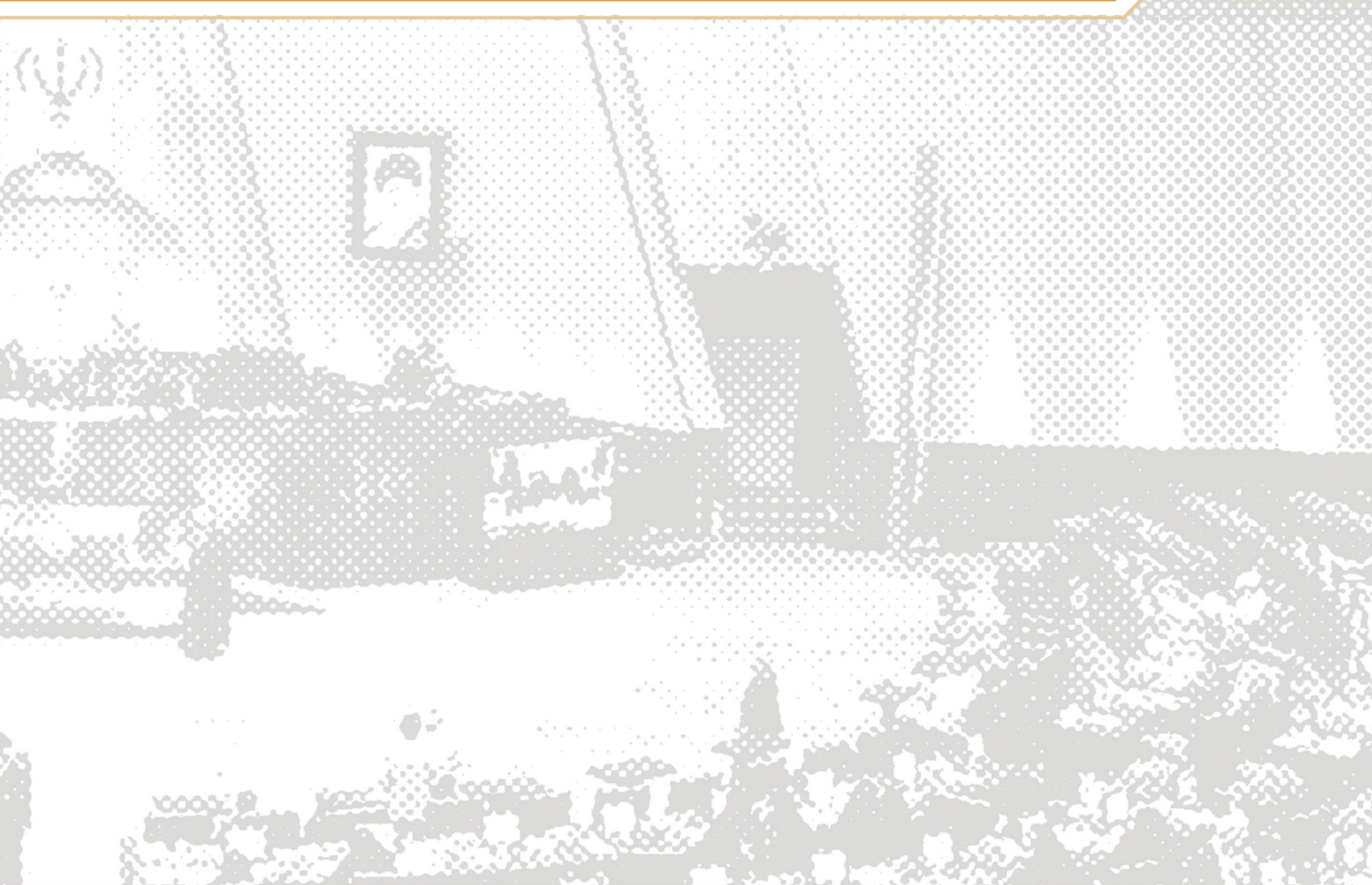
✓ نظارت پارلمانی زمانی می‌تواند مؤثر و کارآمد باشد که متناسب و متعادل اعمال شود. از این رو تأکید و تمرکز بر نظارت بر نهاد یا یک مقام در صورتی که موجبات دخالت در وظایف و کار ویژه‌های آن نهاد را فراهم کند و آن نهاد یا مقام را از ابزارهای متقابل نفوذ، عاری کند، چیزی جز ناکارآمدی، نصیب سیستم نمی‌کند. برخی از موارد ناکارآمدی نظارت مجلس در برنامه‌های توسعه، در قالب گزاره «عدم تعادل مسئولیت‌ها و اختیارات قوه مجریه» در این زمینه ناشی می‌شود. این مفهوم تا حد زیادی ناشی از تغییرات در ساختار سیاسی بدون امعان‌نظر به هماهنگ‌سازی عناصر نظام با این تغییرات است که به‌صورت کلی به ایرادهای ساختاری ارتباط پیدا می‌کند.

✓ ابزارهای نظارتی تقریباً دو هدف اصلی را دنبال می‌کنند: اهداف اطلاعاتی (ابزارهای حقیقت‌یاب) و اهداف مشورتی



- [1] Tacea, A., & Trauner, F. (2021). The European and national parliaments in the area of freedom, security and justice: does interparliamentary cooperation lead to joint oversight?. *The Journal of Legislative Studies*.
- [2] Yamamoto, H. (Ed). (2007). *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 national parliaments*. Inter-parliamentary union. 53. <https://www.irna.ir/news/83603061>
- [۳] فقیهی، ابوالحسن؛ ذاکری، محمد، اسدی، اسماعیل (۱۳۹۳). «ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه: مجلس سوم تا هشتم)»، فصلنامه راهبرد و مجلس.
- [۴] امیری زرگ‌آباد، سودا، ملکوتی هشتجین، سیدحسین. (۱۴۰۰). ارزیابی عملکرد پارلمان به عنوان قوه قانونگذاری و نقش آن در تحقق منافع جمعی. فصلنامه علمی فقه و حقوق نوین، ۲ (۸).
- [۵] رحیمی‌مقدم، احمد (۱۳۸۹). ابزارهای نظارت پارلمانی: مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۶] زمانی، سمیه؛ توپچیان، محمد (۱۳۹۲). نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۲) مطالعه موردی انگلیس، آمریکا، فرانسه، ایتالیا، آلمان و جمهوری اسلامی ایران، سال [۶] بیست‌وسوم، ۷۲ (۱۳۹۳).
- [7] Ihalainen, Pasi, Cornelia Ilie, and Kari Palonen, eds. *Parliament and parliamentarism: A comparative history of a European concept*. Berghahn books, 2022.
- [8] Hayek, Friedrich August. *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012.
- [9] McIlwain, Charles Howard. "Constitutionalism." In *Constitutionalism*. Cornell University Press, 1940.
- [10] Inter-Parliamentary Union, I. P. U. "Tools for parliamentary oversight: comparative study of 88 national parliaments. Switzerland, IPU." (2019): 1-81.
- [11] Karpen, Ulrich. "Comparative law: perspectives of legislation." *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 17 (2013): 141-185.
- [12] Grandguillaume, Nicolas. "La demande de contrôle." *La Revue administrative* 53, no. 318 (2000): 641-651.
- [13] Pelizzo, Riccardo, and Frederick Stapenhurst. *Parliamentary oversight tools: A comparative analysis*. Routledge, 2013.
- [14] Pelizzo, Riccardo, and Rick Stapenhurst. *Tools for legislative oversight: An empirical investigation*. Vol. 3388. World Bank, 2004.
- [۱۵] توکلی، محمد. نظارت کارآمد و کارآمدی نظارت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۳.
- [۱۶] بهادری جهرمی، علی؛ درویشوند، ابوالفضل. نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۰.
- [17] Griglio, Elena. *Parliamentary oversight of the executives: Tools and procedures in Europe*. Bloomsbury Publishing, 2020.
- [18] Von Bogdandy, Armin, and Stephan W. Schill. "Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty." *Common Market Law Review* 48, no. 5 (2011).
- [19] Besselink, Leonard FM, and Ph Kiiver. "National parliaments in the EU's composite constitution: a plea for a shift in paradigm." (2006): 117-131.
- [20] Héritier, Adrienne. "Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective." *Journal of European public policy* 6, no. 2 (1999): 269-282.
- [21] Magnette, Paul. "Appointing and censuring the European Commission: The adaptation of parliamentary institutions to the community context." *European Law Journal* 7, no. 3: 292-310. 2001.
- [22] Pernice, Ingolf, Miguel Poiras Maduro, Jean-Victor Louis, Janis A. Emmanouilidis, Bruno De Witte, Renaud Dehousse, Wolfgang Wessels et al. "Challenges of Multi-Tier Governance in the European Union-Effectiveness, Efficiency and Legitimacy." 2013.
- [23] Rivosecchi, G. "La funzione di controllo parlamentare tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali." *Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo*, I 292, 2003.
- [24] Lindseth, Peter L. *Power and legitimacy: Reconciling Europe and the nation-state*. Oxford University Press, 2010.
- [25] Meinel, Florian. "Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability." *The American Journal of Comparative Law* 66, no. 2, 317-367. 2018.
- [26] Budge, I. *Great Britain and Ireland: Variations on Dominant Party Government*. JM Colomer Political Institutions in Europe, London: Routledge. 1996.
- [27] Schütze, Robert. *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*. Oxford University Press, 2009.
- [28] Janssen, Albert. *Über die Grenzen des legislativen Zugriffsrechts: Untersuchungen zu den demokratischen und grundrechtlichen Schranken der gesetzgeberischen Befugnisse*. Mohr Siebeck, 1990.
- [29] Colomer, Josep. *Political institutions in Europe*. Routledge, 2003.

- [30] Sivenkova, Maria. "Expressing Commitment When Asking Multiunit Questions in Parliamentary Debates: English—Russian Parallels." *Journal of Language and Social Psychology* 27, no. 4: 359-371. 2008.
- [31] Döring, Herbert. *Patterns of parliamentary behavior: Passage of legislation across Western Europe*. Routledge, 2017.
- [۳۲] بهینا، مسیح (۱۳۸۵). سؤال ابزار نظارت پارلمانی دولت: مطالعه تطبیقی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).
- [۳۳] نژادخلیلی، مهدی؛ زمانی، سمیه (۱۳۹۲). نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۱) (مطالعه موردی: سیر تطور طرح سؤال در مجلس شورای ملی و مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی).
- [34] Calin-Mihalcea, Silvia-Claudia. "Particularities of Parliamentary oversight in different political regimes." *Challenges of the Knowledge Society* (2015): 384.
- [35] Thiers, Éric. "Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves." *Pouvoirs* 3 (2010): 71-81.
- [36] Muraru, Ioan, and Andrei Muraru. "Unele Exigente Referitoare la Art. 21 in Perspectiva Revizuirii Constitutiei." *Curierul Judiciar* (2015): 29.
- [۳۷] بهینا، مسیح؛ منفرد، لیلی؛ خورشیدی، مژگان؛ شعبانی، مهسا؛ طالبی، روح‌الله. بررسی تطبیقی سازوکارهای نظارت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مجالس قانون‌گذاری در برخی کشورها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۷.
- [38] Maer, Lucinda, and Michael Everett. *The Parliamentary Ombudsman: role and proposals for reform*. House of Commons Library, 2016.
- [39] Loughlin, M. (2019). *The Contemporary Crisis of Constitutional Democracy* (2019). OJLS, 39.
- [40] Jakab, Andras. "How to save a constitutional democracy." (2018): 1352-1357.
- [41] Murphy, Jonathan. *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations: Parliamentary Primer No. 1. Vol. 1*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2020.
- [42] Griglio, E. (2020). *Parliamentary Oversight Under the COVID-19 Emergency: Striving Against Executive Dominance*. *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1-2).
- [43] Frank, Götz. "Das Informationsungleichgewicht zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament Les déséquilibres dans les échanges d'information entre gouvernement, administration et parlement." *Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung* 33, no. 4 (1988): 633-644.
- [44] Möllers, Christoph. *The three branches: a comparative model of separation of powers*. Oxford University Press, 2013.
- [45] Larsson, Torbjörn. "How open can a government be?: the Swedish experience." In *Conference on Transparency and Openness organized by the European Institute of Public Administration in Maastricht at the end of September 1997.*, pp. 39-52. European institute of public administration, 1998.
- [46] Mendel, Toby. *Parliament and access to information: Working for transparent governance*. No. 33639. The World Bank, 2005.
- [47] Meinel, Florian. "Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability." *The American Journal of Comparative Law* 66, no. 2 (2018): 317-367.
- [۴۸] کدخدایی، عباسعلی، درویشوند، ابوالفضل. نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). فصلنامه دانش حقوق عمومی، (۱)، ۱، ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir