

# مجلس کارآمد (۱):

## کارآمدی مجلس در سطح ملی

این گزارش ترجمه فصل ششم (صص ۱۱۵-۱۵۵) از کتابی با  
مشخصات زیر است:

Beetham, D. Parliament and Democracy in the Twenty -  
First Century, Inter - Parliamentary Union, 2006.

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	تسهیلات و خودسازماندهی پارلمانی
۴	خودگردانی پارلمانی
۵	کنترل بودجه
۶	کنترل بر مشاغل
۸	بهبود رویه‌های تقنینی
۹	کیفیت قانون
۱۰	تسهیلات آنلاین
۱۱	نقش مجلس سنا
۱۱	حفظ مسیر قانونگذاری
۱۲	نظارت کارآمد بر قوه مجریه
۱۴	نظارت از طریق سیستم کمیسیونی
۱۷	نظارت توسط نهادهای عمومی غیردولتی و نظارت بر نهادهای عمومی غیردولتی
۱۸	نظارت از طریق سؤال پارلمانی و «استیضاح»
۲۰	تأیید پارلمانی انتصابات قوه مجریه
۲۱	کمیسیون‌های خاص استعلام
۲۲	مطالعه موردی نظارت: سیاستگذاری امنیتی
۲۴	قانون ضدتروریست
۲۵	بررسی بودجه و نظارت مالی
۲۶	بررسی بودجه
۲۹	نظارت هزینه‌های دولت
۳۱	ارتقای وحدت ملی از طریق فرآیندهای دمکراتیک
۳۲	حل و فصل تعارض
۳۶	منابع و مأخذ



## مجلس کارآمد (۱): کارآمدی مجلس در سطح ملی

### چکیده

این گزارش که ترجمه بخشی از کتاب پارلمان و دموکراسی در قرن بیست و یکم است، به بررسی راه‌هایی می‌پردازد که پارلمان‌ها به واسطه آن، خود را به نحوی کارآمد برای انجام وظایف اصلی‌شان سازماندهی می‌کنند. برای این منظور راهکارهایی که مجالس در کشورهای مختلف در این راستا در پیش گرفته‌اند مورد شناسایی و ارزیابی قرار گرفته و سعی شده با ارائه راهکارهای مختلفی که تاکنون تجربه شده‌اند، بتوان از بهترین تجارب انسانی در جهت کارآمدسازی هرچه بیشتر مجلس بهره‌برداری کرد. بدیهی است استفاده از هر راهکار نیازمند سنجش کارآمدی و همچنین تطابق آن با وضعیت نظام حقوق داخلی بوده و الزاماً این راهکارها در نظام حقوق داخلی پاسخگو نخواهند بود.

لازم به ذکر است به موضوع کارآمدی مجلس در سطح بین‌المللی در گزارش جداگانه‌ای که ترجمه بخش دیگری از همین اثر است پرداخته خواهد شد.

### مقدمه

اگر پارلمان‌ها منابع کافی برای انجام وظایفشان نداشته باشند یا در استفاده از منابعی که در اختیار دارند، اسراف‌کار یا ناکارآمد باشند، به رأی‌دهندگان به شکل مطلوبی ارائه خدمت نمی‌کنند. آنچه در نظر اول ممکن است ملاحظاتی صرفاً «فنی» یا «رویه‌ای» به نظر برسد، به پیامدهایی تبدیل می‌شوند که ناشی از قانون و هزینه‌هایی اقتصادی است که در خدمت نیازهای جامعه هستند. به همین ترتیب برای دستیابی به جنبه وسیع‌تر کارآمدی پارلمان، بر صلاحیتش برای اجرای نقش مهم حفظ و توسعه همبستگی ملی، مخصوصاً در وضعیت‌هایی که مورد تهدید باشند، تکیه می‌کنند.

کارآمدی پارلمانی بدون مقابله کردن با مسئله «قدرت»، به‌طور رضایت‌بخشی به‌دست نمی‌آید. قدرت، معانی متفاوت زیادی دارد اما دو مورد از آنها به‌طور خاص در اینجا مطرح هستند: اول، قدرت به‌مثابه صلاحیت: دارا بودن حقوق قانونی، منابع مالی، انسانی و سازمانی مربوط برای انجام وظایف ضروری. دوم، قدرت به‌مثابه رابطه: دارا بودن قدرت و استقلال کافی در ارتباط با قوه

مجریه تا به نحو کارآمدی، بر آن نظارت کند. البته پارلمان‌ها باید میان مشارکت با یک قوه مجریه منتخب و نظارت بر آن، تعادل برقرار کنند. اشکال‌تراشی دائمی، کمکی به پیشبرد منافع مردم نمی‌کند. خطر احتمالی در دوره معاصر، تسلط نامناسب قوه مجریه، خواه به دلیل فقدان صلاحیت پارلمانی و خواه به واسطه بی‌میلی بخشی از پارلمان برای اعمال اختیاراتشان است.

طبیعتاً تفاوت‌های مهمی میان نظام‌های ریاست‌جمهوری و نظام‌های پارلمانی وجود دارد. در نظام‌های ریاست‌جمهوری، تفکیک مشخص و واضحی بین قوای مقننه و مجریه وجود دارد. این ویژگی نظام‌های ریاست‌جمهوری است. برای مثال در آمریکای لاتین، رئیس‌جمهورهای منتخب به دلیل عدم توانایی در حفظ اکثریت غالب در کنگره، نمی‌توانند بر برنامه‌های تقنینی تأثیرگذار باشند. در اینجا دمکراسی توسط یک قوه مقننه غیرکارآمد یا ضعیف اعمال نمی‌گردد. یک بررسی تطبیقی جدید درباره توسعه دمکراسی در دولت‌های پساکمونیستی، نشان می‌دهد نوع نظام مشروطه (ریاست‌جمهوری، نیمه‌ریاست‌جمهوری یا پارلمانی) سطح و کیفیت میزان توسعه دمکراسی کشور را مشخص نمی‌کند، بلکه قدرت و کارایی قوه مقننه، مشخص‌کننده سطح و کیفیت میزان توسعه دمکراسی است. دلیل اعمال قدرتمند قوه مقننه به‌عنوان کنترل کارآمد بر قوه مجریه، همین است. این موضوع انگیزه خوبی برای تشکیل حزب است. قدرت قوه مقننه ملی می‌تواند کلید اساسی توسعه دمکراسی باشد. بررسی‌ها نشان می‌دهد «...در جوامعی که قوه مقننه ضعیفی دارند، طرفداران دمکراسی باید به‌منظور اصلاح قانون اساسی در جهت تقویت قوه مقننه به‌عنوان قوه کاملاً برتر، تلاش کنند»<sup>۱</sup>.

بخش حاضر به این موضوع می‌پردازد که چه چیزی یک پارلمان توانمند یا کارآمد را شکل می‌دهد و به بررسی این موارد می‌پردازد: تسهیلات و خودسازماندهی<sup>۲</sup> پارلمانی، راه‌های بهبود رویه‌های تقنینی، نظارت کارآمد بر قوه مجریه، فرآیندهای نظارت بر بودجه و کنترل مالی. بخش آخر نقش گسترده پارلمان در تأمین وحدت ملی از طریق رویه‌های دمکراتیک را بررسی می‌کند.

### تسهیلات و خودسازماندهی پارلمانی

تمامی شواهد از جمله مواردی که از سوی پارلمان‌ها برای تکمیل این پژوهش ارائه شده است، فاصله‌ای زیاد میان کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه در منابع و تسهیلات در دسترس، را نشان می‌دهد. فشارهای زیاد سایر نیازهای توسعه بر بودجه‌های محدود در کشورهای در حال

1. M. Steven Fish, 'Stronger Legislatures, Stronger Democracy,' Journal of Democracy, 17.1, Jan. 2006, pp.5-20.

2. Self-organisation.



توسعه، بسیار زیاد است. این موضوع به‌طور آشکار هنوز نگرانی جدی نمایندگان پارلمان است. یک پارلمان غنی، آن‌گونه که نوعاً در اقتصادهای پیشرفته به چشم می‌خورد، از میان خصایص مختلف موارد زیر را حتماً داراست:

- پرسنل کافی برای حمایت بی‌طرفانه از همه اعضای پارلمان در انجام هرگونه فعالیت پارلمانی.
- کتابخانه کامل و سرویس اطلاعات.
- تسهیلات دفتری برای اعضا به همراه دفتردار و بخش پژوهشی مخصوص به هر دفتر.
- تسهیلات اختصاص داده شده برای حزب یا احزاب اصلی مخالف.

در اغلب کشورهای درحال توسعه این تسهیلات به دلیل فقدان منابع و کارشناسان مناسب، ناکافی و ناهمگون است. حتی در کشور پهناوری مثل آفریقای جنوبی که در آن خدمت پارلمانی از سال ۱۹۹۴ به‌طور قابل ملاحظه‌ای رشد کرده است (برای مثال شمار اعضای هر کمیسیون آن از ۱۰ عضو به ۱۶۹ عضو افزایش یافته است)، نمایندگان پارلمان هنوز بر این باورند که ناکافی بودن پرسنل حمایتی و تسهیلات در دسترس پرسنل، محدودیت‌های جدی در روند تأثیرگذاری آنها ایجاد کرده است.

جایی که پارلمان‌ها به‌واسطه منابع محدود ظرفیت لازم را ندارند، به‌طور اجتناب‌ناپذیر، تعادل قدرت آنها با قوه مجریه تحت تأثیر قرار می‌گیرد. کار نظارت پارلمان از دقت کمتری برخوردار است. اعضا به پرسنل کارشناسی دولت که در وهله اول به قوه مجریه وفادار هستند، وابسته می‌شوند. ممکن است دولت در سیاستگذاری و قانونگذاری پارلمان را به‌سادگی دور بزند. در نتیجه اگر به‌نظر بیاید که پارلمان کمتر به مردم وابسته است یا نقش آن مورد قبول نیست، این امر ممکن است ظرفیت آن را برای ادعای منابع بیشتر از بودجه محدود ملی، تحت تأثیر قرار دهد.

به‌منظور جبران این محدودیت‌های مربوط به منابع، استراتژی‌هایی توسط تعدادی از پارلمان‌ها ارائه شده است که از جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- آموزش کارآمدتر اعضا و تشویق آنها به کسب تخصص بیشتر.
- استفاده گسترده‌تر و نظام‌مندتر از کارشناسان در زمینه‌های مختلف؛ اعم از کارشناسان جامعه مدنی و دانشگاهی برای حمایت از کار اعضای گروه‌ها و کمیسیون‌های پارلمانی.
- توسعه برنامه‌های کارورزی برای کامل نمودن منابع محدود پارلمانی.
- توسعه خدمات آنلاین برای افزایش تحقیقات و ظرفیت اطلاعاتی پارلمان‌ها، مثل تجهیز کتابخانه.
- طرح‌های ظرفیت‌سازی برای نمایندگان پارلمان و پرسنل حمایتی، بحثی است که به‌موجب آن کمک‌های بیرونی می‌توانند بر پیدایش دمکراسی‌ها تأثیر قابل ملاحظه‌ای بگذارند و امروزه توسط سازمان‌هایی مثل IPU و بسیاری از آژانس‌های بین‌المللی توسعه، حمایت شده است (رجوع کنید به بخش ۷). چنین کمک‌های بیرونی، نباید به‌عنوان یک جایگزین تقویتی دائمی به‌جای بودجه ملی تلقی

شود. پژوهشی که IPU درباره هزینه‌های پارلمان‌ها در ۱۹۹۹ اجرا کرد، نشان می‌دهد که از میان ۵۲ پارلمان مطالعه شده، سهم بودجه حکومتی جذب شده توسط پارلمان از ۰/۰۱ درصد (در دانمارک) تا ۱/۶ درصد (در یونان) متغیر است. پارلمان‌ها، هرچند بسیار حیاتی و مهم، اما نهادهای مسرف و هزینه‌بری نیستند.

### خودگردانی پارلمانی

امروزه بسیاری بر این باورند که پارلمان‌ها با هر سطحی از منابع و پرسنل در دسترس، باید از قوه مجریه، منفک بوده و خودشان خود را سازماندهی کنند. برای مثال کنترل زمان ورود و خروج و توانایی بیرون رفتن از جلسات عادی در صورتی که شرایط این چنینی ایجاد کند. این موضوعی است که در آن تفاوت اساسی میان نظام‌های ریاست‌جمهوری و پارلمانی به‌طور واضح‌تر، مشخص می‌شود. در مورد اول (نظام ریاست‌جمهوری) چالش اصلی، دستیابی به مشارکت کارآمد میان قوه مقننه و مجریه است. در مورد دوم (نظام پارلمانی) چالش اصلی دستیابی به استقلال یا خودگردانی سازمانی قوی‌تر [پارلمان] است.

خودگردانی پارلمانی دقیقاً مستلزم چیست؟ در گزارش که توسط انجمن دبیران کل پارلمان‌ها<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۸ تهیه شد، خودگردانی چنین تعریف شده است: «از یک سو عدم وابستگی و عدم اطاعت از مجامع مربوط به قوه مجریه و از سوی دیگر توانا بودن پارلمان در آزاد ساختن خود از حداقل قواعد حقوقی عادی، تا به‌جای آن از مقررات موضوعه خود پیروی کند». این گزارش یادآور می‌شود که «در تقریباً همه کشورها، اصل خودگردانی پارلمان به‌صورت رسمی در متون قوانین اساسی مرتبط با تفکیک قوا به رسمیت شناخته شده است». این حاکی از آن است که عموم کشورها به این اصل گرایش دارند تا از این طریق پارلمان خود را به‌طور فزاینده‌ای کارآمد سازند.<sup>۲</sup>

اجرای اصل خودگردانی در عمل، شامل جنبه‌های گوناگونی است. براساس آنچه که توسط پارلمان اسلوونی به پژوهش حاضر ارائه شده است، موارد زیر مشمول اصل خودگردانی پارلمانی می‌شوند:

- مسئولیت پارلمانی برای پرسنل آن.

- کنترل بر بودجه آن.

- سازماندهی مشاغل آن.

همان‌طور که در مورد اول دیدیم، موارد ارائه شده توسط پارلمان‌های کانادا و هند به‌ترتیب بر

1. Association of Secretary Generals of Parliament (ASGP)

2. Michel Couderc, 'The principle of parliamentary autonomy,' Constitutional and Parliamentary Information, No. 176, 1998.



اهمیت مستقل شدن پرسنل پارلمانی از خدمات مرکزی یا دولتی تأکید می‌کنند:

**هند:** برای اجرای کارآمد وظایف پارلمان در قالب اصل تفکیک قوا، لازم است که پارلمان استقلال دیوانی داشته باشد. در ماده (۹۸) قانون اساسی هند، با تأکید عینی بر تضمین مفهوم مسئولیت اداری و اجرایی نسبت به پارلمان، پرسنل مستقل و مجزا برای هر دو مجلس پارلمان مقرر شده است.

**کانادا:** تأثیرگذاری پارلمان در مقیاسی وسیع، بازتاب مکانیسم‌ها و منابعی است که استقلال و خودگردانی آن را تضمین می‌کنند. استقلال عملی پارلمان کانادا در قانون اساسی و توسط قانونگذاری سنا تضمین شده است. مجلس عوام و کتابخانه پارلمان<sup>۱</sup> هر یک به پرسنلی حرفه‌ای و مطیع، فارغ از فعالیت‌های دولتی دسترسی دارند. درحالی که کارمندان دولتی ممکن است در بوروکراسی از نهادی به نهاد دیگر و در میان مسیرهای کاری مختلف حرکت نمایند؛ پرسنل پارلمانی تمایل دارند در جهت خدمتگزاری به پارلمان و نهاد مربوطه خودشان حرکت کنند.

این مدل سرویس حرفه‌ای پارلمانی با سازماندهی و ساختار شغلی خاص خود، امروزه در نظام‌های پارلمانی و ریاست‌جمهوری بیشتر پذیرفته شده است. این مدل، خدمت‌رسانی به پارلمان را، در مواردی که نرم‌های بی‌طرفی و فعالیت حرفه‌ای برای کارمندان جا افتاده باشد، در سربلندی کار خود قرار داده و آن را فعالیتی متمایز تلقی می‌کنند. خودگردانی پارلمانی همچنین توسعه استقلال شورای حقوقی را دربر می‌گیرد که به منظور ارائه مشورت به پارلمان بر مبنای درجه اهمیت حقوقی سیاست‌های دولت و طرح‌های تقنینی تشکیل شده است. برای مثال مجلس نمایندگان اسرائیل، سرویس‌های حقوقی خود را در نهادی واحد متمرکز کرده است که با تمامی زمینه‌های گوناگون حقوقی فعالیت‌های پارلمانی ارتباط دارند.

### کنترل بودجه

دومین جنبه از استقلال پارلمان، کنترل بر بودجه خود است. اهمیت این مطلب در سندی درباره اصول روابط قوه مقننه و مجریه که در سمینار منطقه‌ای IPU پیرامون پارلمان و رویه‌های بودجه ابراز شد، مورد تأکید قرار گرفته است:

طبق اصل بنیادین تفکیک قوا، بودجه داخلی پارلمان باید تحت مسئولیت واحد مجلس برآورد شود و در نتیجه به قوه مجریه ارائه گردد تا در بودجه ملی ثبت شود. قوه مجریه درباره تناسب منابع درخواستی پارلمان برای انجام وظایفش، صلاحیت قضاوت ندارد.<sup>۲</sup>

1. Library of Parliament

2. General Report presented by Mr. Lahaou Touré (Mali), General Rapporteur, Bamako (Mali), 1-3 November 2001.

این اصل در عمل، به شیوه‌های مختلف اجرا می‌شود. در یک طرف پارلمان قرار می‌گیرد مانند آنچه که در فرانسه وجود دارد، که خودگردانی مالی را مطلق تعریف می‌کند، چه از نظر مسیری که بودجه طراحی می‌شود و چه از نظر شیوه‌های رأی‌گیری و رویه‌های اجرایی آن. در طرف دیگر تعدادی از پارلمان‌های جدید، به‌طور خاص در آفریقا، که در گزارش ASGP آن را به‌عنوان داشتن «آرامی مشروع» برای آزاد نگاه داشتن خود از نظارت دولت، مخصوصاً وزارت دارایی، تعریف نموده‌اند.

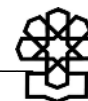
### کنترل بر مشاغل

کنترل بر مشاغل پارلمانی و کنترل بر تخصیص زمان میان فعالیت‌ها و گروه‌های مختلف پارلمانی نیز به خودگردانی پارلمانی مربوط است. در نظام پارلمانی سنتی وست مینیستر فعالیت‌ها نوعاً از طریق ترتیبات غیررسمی رئیس مجلس (که یکی از اعضای کابینه هم هست) و رهبران جناح مخالف و گروه‌های فشار ایشان، سازماندهی می‌شود. چنین ترکیب‌هایی امروزه به‌طور روزافزونی از طریق کمیسیون فعالیت‌های پارلمانی که در آن تمامی گروه‌های سیاسی نماینده دارند و توسط رئیس یا سخنگوی هیئت رئیسه، سرپرستی می‌شود، تعیین می‌گردند. برای مثال ریاست کمیسیون فعالیت‌های پارلمان ساموان (Samoan) به تازگی از نخست‌وزیری به سخنگو منتقل شده است. براساس این ترکیب، نقش رئیس پارلمان - اگر وجود داشته باشد - به شکل محدودتری به‌عنوان رئیس فعالیت‌های دولت در پارلمان تعریف می‌شود. این تحول به تازگی در پارلمان هند با ایجاد کمیسیون مشورتی فعالیت‌های پارلمانی اتفاق افتاده است که اعضای آن توسط سخنگو منصوب می‌شوند.

وظیفه این کمیسیون آن است که زمانی را که باید برای بحث پیرامون دولت، قوه مقننه و سایر مشاغل آن‌گونه که سخنگو ممکن است در مشاوره با رئیس مجلس دستور ارجاع آنها را به کمیسیون بدهد، پیشنهاد کند. بعد از اینکه گزارش کمیسیون توسط مجلس تأیید شد، اختصاص زمان در ارتباط با لوایح و سایر فعالیت‌ها - اگر در دستور کار مجلس باشد - صورت می‌گیرد.

در پارلمان آفریقای جنوبی یک کمیسیون برنامه برای هر مجلس با جلسات هفتگی وجود دارد. همچنین یک کمیسیون برنامه مشترک میان دو مجلس وجود دارد که مسئول تهیه برنامه‌های سالیانه از جمله برنامه‌های تقنینی است. این کمیته زمان را برای مسئولیت‌های تقنینی قوه مجریه و سایر مسئولیت‌ها اختصاص می‌دهد و مواعیدی را که قوه مجریه در آنها باید به معرفی لوایح در پارلمان بپردازد، معین می‌کند؛ که در شرایط استثنایی پیگیری سریع آنها برطبق معیارهای از پیش تعیین شده، ضرورت می‌یابد. در این اختصاص زمان مورد توافق، سرپرست فعالیت‌های دولت که مسئول امور اجرایی ملی در پارلمان است، در قبال برنامه‌ریزی همه فعالیت‌های پارلمانی که توسط





قوه مجریه پایه‌گذاری شده است و در قبال حضور اعضای مربوط کابینه، مسئولیت دارد. این کمیسیون‌های برنامه‌ریزی نوعاً با اتفاق آرا (اجماع) تصمیم‌گیری می‌کنند.

در نظام‌های ریاست‌جمهوری، اهمیت این مسئله ممکن است کمتر از اهمیت تضمین استقلال کافی از قوه مجریه در طراحی فعالیت‌های پارلمانی باشد و اغلب، دستیابی به یک هماهنگی کارآمد میان دو شاخه از حکومت، اهمیت بیشتر می‌یابد. این امر ممکن است تأسیس نهادها یا کمیسیون‌های خاص هماهنگ‌کننده را منجر شود. چنان‌که در این نمونه از فیلیپین می‌بینیم:

برای اهداف سیاستگذاری، شورای مشورتی توسعه اجرایی - قانونگذاری<sup>۱</sup> با عضویت سخنگوی مجلس و با قصد هماهنگ‌سازی پیشنهادات قوه مجریه و مقننه به‌وجود آمد تا از تنش‌ها در روند تصمیم‌سازی جلوگیری کند و امر قانونگذاری را هدایت نماید. LEDAC یک نهاد مشورتی و توصیه‌ای است که طرح‌های توسعه قوه مجریه و بودجه‌کنگره را هماهنگ می‌کند. بنابراین برتری رقابت قانونگذاری‌کنگره و قوه مجریه حل و فصل شده است. پیش‌نویس لوایح مهم، مطرح شده و مورد توافق قرار می‌گیرند که بر مبنای آن لوایح باید فوری تلقی شوند.

مسائل خاص‌تر در برنامه‌ریزی رویه‌های قانونگذاری ذکر خواهند شد که در بخش بعدی بررسی خواهند شد.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد خودسازماندهی پارلمانی

1. Association of Secretaries General of Parliaments. The Parliamentary
2. Budget, in Constitutional and Parliamentary Information, N, 161, 1991.
3. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1991-162-01-e.pdf><
4. Association of Secretaries General of Parliaments. The Administrative
5. And Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies, in Constitutional and
6. Parliamentary Information, N, 177, 1999.
7. <http://www.asgp.info/Publications/CPI-English/1999-177-02-e.pdf><
8. Commonwealth Parliamentary Association, 2005.
9. Administration and Financing of Parliament: a Study Group Report.
10. <http://www.cpahq.org/AdministrationandFinancingofParliamentStudyGroup>
11. Report-pdf-media-public.aspx
12. Commonwealth Parliamentary Association 2005. Study Group on the
13. Administration and Financing of Parliament: key Recommendations.
14. <http://www.cpahq.org/TheadministrationandfinancingofParliaments-pdf-Media-public.aspx>
15. Harris, I 2005. Towards the Evolution of an Effective Parliamentary Administration
16. In West Africa. Association of Secretaries General of Parliaments
17. <http://www.asgp.info/documents/Geneva-1/2005st-conference-Nigerian.pdf><
18. Reports from a Seminar on Parliamentary Administrations and Legislative Cooperation,
19. Organised by ECPRD and the Italian Chamber of Deputies
20. <http://de.camera.it/files/pdf/dossier.pdf>

1. Legislative-executive Development Advisory Council

## بهبود رویه‌های تقنینی

بسیاری از پارلمان‌ها روش‌های مختلف سازماندهی رویه‌های تقنینی را آزموده‌اند. با این حال محدودیت‌ها و الزامات از بررسی مؤثر لوایح چیزی کم نمی‌کند. اولویت لوایح با مواردی است که مهمتر و جنجالی‌تر هستند. برای مثال مجلس نمایندگان ایتالیا به تازگی برنامه زمانبندی دقیق ورود و خروج را پذیرفته است، زیرا رویه‌هایی وجود داشت که اصلاح شدند و نشست‌هایی وجود داشت که باید تا مدت زمان بسیار و غیرقابل قبولی، به درازا می‌انجامیدند. این مشکل با استفاده از یک برنامه ورود و خروج برای لوایح و الزام گروه‌های پارلمانی برای انتخاب برخی اصلاحات به‌منظور رأی‌گیری برطبق اهمیت لوایح، حل شد.

این رویکرد مطالبات مختلفی را مد نظر قرار می‌دهد: از یکسو نیاز به پیشبرد سریع کار و تعیین میزان زمانی که برای بحث کردن لازم است تا از این طریق مجمع را از اطاله زمان برای رأی‌گیری‌های مکرر و زائد باز دارد. ازسوی دیگر نیاز به مجاز نمودن مجمع برای تمرکز بر آن جنبه‌هایی از لوایح یا اصلاحات پیشنهادی که دارای اهمیت سیاسی بیشتری هستند. با توجه به این اصلاحات و همچنین اصلاحات برنامه‌ای، رئیس مجلس نمایندگان قادر است طول بحث‌ها را مورد توجه قرار داده و آنها را کوتاه کند. مسئله‌ای که در طول سال‌ها به‌طور روزافزونی مشکل‌ساز بوده است. به این طریق این موضوع را که قوه مقننه بتواند به نیازهای کشور به‌سرعت پاسخ دهد تضمین می‌کند.

به همین نسبت مجلس عوام انگلستان به‌واسطه پیشنهادات کمیسیون مدرنازیسیون خود، متعهد به پیروی از برنامه نظام‌مند تقنینی شده است که در آن برنامه زمانی مشخص و مورد توافقی برای طرح مطالب مختلف در هر لایحه در نظر گرفته شده است تا قابلیت پیش‌بینی بیشتری را تضمین کرده و در نتیجه از پیشامد کمبود وقت و عقیم ماندن مباحث، جلوگیری کند.

روش‌هایی وجود دارد که به‌موجب آنها وقتی برنامه‌ریزی مناسبی انجام شود، به بررسی دقیق قانونگذاری کمک می‌کند. این برنامه تصویری کلی از بخش‌های مختلف لایحه‌ای که قرار است روی آن بحث شود برای اعضا ارائه می‌کند و به آنها اجازه می‌دهد تا بر قسمت‌هایی از لایحه تمرکز داشته باشند که نسبت به آن علاقمندتر هستند... تعیین هرچه دقیق‌تر این برنامه زمانی، برای گروه‌های بیرونی نیز مفید است. این آگاهی در ابتدای برنامه کاری کمیسیون و به هنگام طرح آن قسمت از لایحه، فهم مسئله را برای آنها ساده‌تر می‌سازد تا خلاصه‌ای از مفاد لایحه را برای اعضای یک کمیسیون دائمی ارائه کنند. برنامه‌ریزی باید به مجلس و کمیسیون‌ها اجازه دهد که ملاحظاتشان را پیرامون یک لایحه به شکل مؤثرتری مطرح نمایند. بنابراین زمان بیشتری برای



بررسی آن قسمت‌هایی از لایحه که مورد علاقه جناح مخالف و مقامات است، باقی می‌ماند. در نتیجه زمان کمتری به قسمت‌های کم‌اهمیت لایحه اختصاص داده می‌شود.

کمیسیون، از چهار معیار اساسی که یک فرآیند تقنینی اصلاح شده باید داشته باشد، نام می‌برد:

دولت وقت باید از بررسی لوایح تقنینی خود در زمانی معقول اطمینان داشته باشد.

جناح مخالف به‌طور خاص و اعضا به‌طور عام، باید برای بحث و پیگیری تغییر مقررات که

برای آنها اهمیت دارد، فرصت کافی داشته باشند.

همه بخش‌های یک لایحه باید به‌طور شایسته‌ای بررسی شوند.

لوایح باید به‌طور مناسبی تهیه شوند تا نیاز به حجم انبوه اصلاحات جدید دولت، پیش نیاید.

### کیفیت قانون

آخرین معیار ذکر شده، مسئله کیفیت لوایح را پیش می‌کشد که نگرانی بسیاری از پارلمان‌ها در مواجهه با فشارهای ناشی از قانونگذاری است. به‌ویژه برای کشورهایی که به هماهنگ کردن قوانینشان با شرایط اتحادیه اروپا نیاز دارند، این مسئله حساس‌تر می‌شود. در پاسخ به این مشکل - یعنی پیش‌نویسی نامناسب و ناکافی - برای مثال پارلمان دانمارک، یک کمیسیون کاری مشترک با دولت برای سنجش «کیفیت قانون» تأسیس کرد. نتیجه این شد که دولت مجموعه کاملی از دستورالعمل‌های تضمین‌کننده کیفیت قانون را به کارمندان دولت در وزارتخانه‌ها ابلاغ نمود که در آن لوایح آماده شده و تعدادی از شرایط مهم برای پیش‌نویس قوانین شرح داده شده است. به‌علاوه، «یک لایحه باید مشتمل بر محاسبه دقیق پیامدهای مالی و اداری آن برای بخش دولتی و بخش تجاری و محیط زیست باشد و ارتباط آن با جامعه حقوقی نیز مشخص شود».

تضمین رعایت شدن قانون اساسی در قوانین در دست تصویب جنبه دیگری از کیفیت قانون است.

در پارلمان فنلاند این امر از مسئولیت‌های سخنگو است که کمیسیون قانون اساسی به او کمک می‌کند.

وظیفه کمیسیون قانون اساسی درخصوص نظارت بر عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی این

است که این موضوع را مورد بررسی قرار دهد که آیا یک لایحه مطابق قانون اساسی است یا با آن

مغایرت دارد. در مورد اخیر، کمیسیون چگونگی اصلاح لایحه مزبور را نیز از جهت انطباق با قانون

اساسی بیان می‌کند ... کمیسیون این وظیفه کنترلی را با کمک اساتید دانشگاه و سایر حقوقدانان که

به‌عنوان کارشناسان بیرون از جلسات کمیسیون، از مسئله مطلع هستند، انجام می‌دهد.

پارلمان یونان نیز یک سرویس علمی دارد که اکثر اعضای آن را اساتید دانشگاهی حقوق

تشکیل می‌دهند که با توجه به ویژگی‌های هر لایحه، هرگونه تناقض احتمالی یا عدم مغایرت قانون

در دست تصویب را با قانون اساسی یونان و قوانین ملی و حقوق بین‌الملل یا حقوق اروپایی، گزارش می‌دهند.

جنبه دیگر کیفیت قانون به وضوح خود متون قانونی مربوط می‌شود. مجلس نمایندگان ایتالیا یک کمیسیون تقنینی خاص تأسیس کرده است که از اعضای احزاب اکثریت و اقلیت به‌طور برابر تشکیل شده است و کیفیت متون قانونی را ارزیابی می‌کند تا به بررسی این امر بپردازد که آیا این مصوبات یکپارچه، ساده، واضح و متناسب با اهدافشان هستند یا خیر. همچنین تأثیر آنها را بر ساده شدن و سازماندهی مجدد قوانین معتبر، ارزیابی می‌نماید. بر مبنای این معیارها نظرات اعضا را به کمیسیون‌ها ابلاغ می‌کند.

### تسهیلات آنلاین

در ساختار فرآیندهای قانونگذاری، توسعه امکانات آنلاین برای نمایندگان پیامدهای بسیار مهمتری دارد. در حالی که بسیاری از پارلمان‌ها همچنان در مرحله آزمایشی این موضوع قرار دارند، شمار اندکی از پارلمان‌ها به خوبی موفق شده‌اند فضای اینترنتی را جایگزین کاغذ کرده و در ارائه و بحث پیرامون متون قانونی، پیشرفت قابل توجهی از خود نشان داده و بستری مناسب را فراهم آورند. متن زیر پیشنهادهای ارائه شده به پارلمان اتریش است:

قوانین الکترونیک<sup>۱</sup> می‌کوشد شبکه‌ای فعال را در عرصه تولید الکترونیکی قوانین ایجاد کند تا از این طریق از مخاطبین برای اظهار نظر درباره روند قانونگذاری در مجلس دعوت به عمل آورد. در نتیجه فقط لازم است متمم‌های مد نظر را در مراحل مختلف قانونگذاری برای اصلاح مطرح کند (برای مثال توسط یک کمیسیون یا عموم نمایندگان). متون الکترونیک جایگزین متون کاغذی قانون می‌شوند که می‌توانند لوایح چاپ شده دولت، گزارش کمیسیون‌های مختلف و سایر موارد چاپ شده پارلمانی باشند. از آنجا که تمامی مراحل می‌تواند در یک فرآیند کاملاً شفاف پیگیری شود، تکنولوژی تدوین متونی را که به صورت الکترونیکی مورد بحث قرار می‌گیرند، ممکن می‌سازد.

علاوه بر صرفه‌جویی در زمان، معلوم شد که سامانه جدید، سالیانه باعث صرفه‌جویی ۶۰ تن کاغذ با هزینه بالغ بر یک میلیون یورو می‌شود. مثال دیگر در جمهوری کره مشاهده می‌شود. نشست اصلی مجمع ملی به تازگی در حال تبدیل به نشستی دیجیتال است.

وقتی جلسه دیجیتال کامل گردد، بخش قابل توجهی از فرآیندهای قانونگذاری دیجیتال می‌شود. از جمله ارائه طرح و توضیح لوایح، تصمیم‌گیری از طریق رأی‌گیری الکترونیک، تحویل آنها به دولت،



که به واسطه ساده شدن و حذف کاغذبازی از فرآیندها، تأثیرات بسیار مثبتی بر صرفه‌جویی زمان و هزینه دارد. به علاوه نمایندگان قادر خواهند شد که زمان واقعی شکل‌گیری لوایح مختلف را در همان حال که در جلسه نشست‌اند، جستجو نمایند و همچنین از اعضای کابینه پرسش کنند، به بحث درباره لوایح بپردازند یا با استفاده از نرم‌افزار Power Point به نطق‌های ۵ دقیقه‌ای بسنده کنند و از تصاویر روی رایانه خود استفاده کنند.

پارلمان مجارستان نیز در حال مستقر کردن پارلمانی الکترونیک است که هر متن پیشنهادی ارائه شده به صورت آنلاین در دسترس باشد. (لویح پیشنهادی، اصلاحات، راه‌حل‌ها، پیش‌نویس اعلام سیاست‌ها، گزارشات، استیضاح‌ها، پرسش‌ها و...). اگرچه ساده شدن و بهبود کار نمایندگی هدف اصلی این روش‌ها بوده است، اما متن‌های مطرح از طریق سایت پارلمان در دسترس شهروندان نیز خواهد بود.

### نقش مجلس سنا

اغلب اقدامات فوق‌الذکر در جهت بهبود فرآیندهای قانونگذاری، از جمله هماهنگی مناسب میان دو مجلس پارلمان، در کشورهایی که پارلمان دومجلسی است، نیز می‌شود. هدف مجلس دوم این است که از طریق بررسی بیشتر لوایح و ممکن ساختن ورود طیف‌های مختلف فکری - چه در موضوعات حکومتی و چه در موضوعات مربوط به نمایندگی مناطق، آن‌گونه که در یک نظام فدرال دیده می‌شود - تعادل قدرت میان حزب و استفاده از طیف وسیع‌تری از تجربه‌ها و کارشناسان را ممکن سازد. نتیجه طبیعی این وضعیت، ایجاد مصالحه و سازش بیشتر در قوانین پیشنهادی و در نتیجه مقبولیت عمومی گسترده‌تر خواهد بود. از آنجا که دمکراسی به رضایت مردم وابسته است، مقبولیت یک قانون نزد عموم، معیاری مهم برای کارآمدی است.

### حفظ مسیر قانونگذاری

دو موضوع پایانی که ناشی از مسائل داخلی پارلمان است، در اینجا بررسی می‌شود. مورد اول نگرانی از افزایش استفاده دولت‌ها از اختیار قانونگذاری است که برای پارلمان‌ها در حفظ مسیر قانونگذاری مشکل ایجاد می‌نماید و در برخی موارد ممکن است دولت‌ها از شرایط مقرر در قانون مربوطه تجاوز نمایند. برای مثال پارلمان یونان این را یک مشکل عمده تلقی می‌کند، زیرا اقدامات جاری قانونی که بدین ترتیب توسط دولت انجام می‌گیرند، با فرض توسل احتمالی به بازنگری

قضایی بعدی، اغلب با تجاوز از محدودیت‌های مقرر در قانون، انجام می‌گیرند. در ارتباط با این مشکل تعدادی از پارلمان‌ها مقرر کردند که اختیارات خاص قانونگذاری و تصویب مقررات که به دولت تفویض شده است به یک محدوده زمانی خاص، تحدید شود تا بتوان مقررات را به شیوه‌ای نظام‌مند بازنگری کرد و مقرراتی که در شرایط فوری تصویب شده‌اند و فراتر از این اختیارات هستند، در یک مدت زمان کوتاه توسط پارلمان مورد تأیید قرار گیرند.

مسئله دوم نیاز به کنترل نظام‌مند اجرای قانون است، چه از نظر اینکه آیا به‌طور مؤثری اجرا شده است و چه از نظر چپستی نتایج عملی آن. آنگونه که پارلمان آفریقای جنوبی مدعی است «وظیفه قوه مقننه با تصویب لایحه تمام نمی‌شود. تنها از طریق کنترل اجرای قانون می‌توان اعضای پارلمان را از نقایص و کمبودها آگاه کرد و برای تصحیح سوء برداشت از قانون یا اجرای غلط در یک نهاد دولتی، اقدام نمود. دلیل عمده این که چرا قانون به‌طور مؤثر اجرا نمی‌شود، این است که نظارت مالی مناسبی اعمال نمی‌گردد. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، اهمیت پیامدهای مالی لایحه پیشنهادی، می‌باید در تخصیص بودجه، به‌طور روشن و به‌دقت توضیح داده شود و پیگیری گردد. هر دوی این مسائل دقیقاً با وظیفه نظارتی پارلمان مرتبط است که در بخش بعدی بررسی می‌شود.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد بهبود روند قانونگذاری

1. Global Centre for Information and Communication Technology in Parliament
2. <http://www.ictparliament.org>
3. Inter-American Development Bank 2006. Political Parties, Legislatures, and
4. Presidents, in Economic and social Progress in Latin America, 2006 Report (Chapter 3).  
<http://www.iadb.org/res/ipes/2006/chapter3.cfm>
5. Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme 2003. (Ten years of Strengthening Parliaments in Africa, 2000-1991. Lessons learnt and the way Forward.
6. [http://www.ipu.org/pdf/publications/africa\\_2000-en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/africa_2000-en.pdf) United Nations Development Programme 2003. Parliamentary Development practice note.  
[http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN\\_ENGLISH.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/ParlPN_ENGLISH.pdf) U.S. Agency for International Development 2000. USAID Handbook on Legislative Strengthening.  
<http://www.usaid.gov/our-work/democracy-and-governance/publications/pdfs/pnacf632.pdf>

#### نظارت کارآمد بر قوه مجریه

علاوه بر مسئولیت نمایندگان نسبت به امر قانونگذاری، پارلمان وظیفه‌ای کلیدی در نظارت بر دولت به نمایندگی از مردم دارد. حوزه خاص نظارت بر بودجه و کنترل مالی در بخش بعدی بحث خواهد شد. در اینجا به وظیفه عام‌تر نظارت بر سیاستگذاری و عملکرد دولت می‌پردازیم. این بحث سایر ابعاد پاسخگویی را که در بخش قبل مطرح شد، شکل می‌دهد: پاسخگویی دولت به پارلمان به



واسطه پاسخگویی پارلمان به انتخاب‌کنندگان، به‌طور کلی.

در هیچ موضع بحثی مانند اکنون، مسائل مربوط به قدرت ارتباطاتی به این اندازه با امور پارلمانی ارتباط پیدا نمی‌کند. این امر فقط موضوع قدرت ارتباطاتی قوه مقننه و مجریه نیست، بلکه تعادل قدرت میان احزاب و درون احزاب را نیز شامل می‌شود. در واقع این وضعیت قدرت حزب است که می‌تواند رابطه میان پارلمان و دولت را بیشتر تعیین کند. در یک نظام ریاست‌جمهوری، در مواضعی که قوه مقننه تحت کنترل جناح غیر از جناح حامی رئیس‌جمهور است، نظارت پارلمانی نه تنها نوعاً شدید نیست، بلکه رقابت حزبی می‌تواند به سادگی به کارشکنی و تنش تبدیل شود. در نظام پارلمانی و ریاست‌جمهوری که یک جناح واحد هر دو شاخه حکومت را تحت کنترل دارد، اتفاق دیگری رخ می‌دهد: نظارت ضعیف است چرا که قدرت در داخل خود حزب یا ائتلاف جریان دارد یا اینکه رقابت بین احزاب سبب فروکش کردن ناراضی‌های درونی شده و از آشکار و علنی شدن آنها جلوگیری می‌شود. بنابراین درحالی که منفعت احزاب مخالف در نظارت جدی‌تر بر قوه مجریه است، اعضای حزب حاکم می‌توانند از اکثریت خود برای تضمین بقای وزرایی که به‌واسطه افشاگری یا گزارشی انتقادی در تنگنا قرار گرفته‌اند، استفاده نمایند.

احزاب سیاسی روش‌های غیررسمی بسیاری برای حفظ نمایندگان خود در پارلمان دارند؛ استفاده از «شلاق‌های» حزبی؛ زدوبند سیاسی و دست یافتن جایگاه در کمیسیون‌های کلیدی، دست یافتن به جایگاه‌های بهتر در آینده، عضویت در هیئت‌های نمایندگی برون‌مرزی و... یا استفاده از تهدید از میان رفتن جایگاه‌های مطلوب در فهرست انتخاباتی حزب یا حتی اخراج از حزب پارلمانی. چگونگی تأثیر این زدوبندها و اختیارات انضباطی در ضعیف شدن نظارت پارلمانی، در گزارشی که توسط پارلمان آفریقای جنوبی ارائه شده، آشکار است:

از آنجا که در هر کمیسیون، احزاب حاضر در پارلمان، دارای نماینده هستند، سیاستمداران حزب می‌توانند به توانایی یک کمیسیون در اعمال نظارت بر یک نهاد دولتی آسیب برسانند. به‌علاوه وجود منافع مختلف در یک حزب ضرورتاً به این معنا نیست که این منافع اعلان عمومی شوند. سلسله‌مراتب و انضباط حزبی می‌تواند از اینکه اعضا نگرانی‌ها و مسائلی را ایجاد کنند که دولت را خشنود سازد یا سبب تهدید اتحاد احزاب شود، جلوگیری کند. رهبر حزب می‌تواند وفاداری و تبعیت زیادی را از اعضایش بخواهد و انضباط سختی را تحمیل نماید چرا که اعضا برای داشتن جایگاهی در فهرست انتخاباتی حزب و در نتیجه تصدی یک کرسی پارلمان، به حزب خود وابسته هستند. این مطلب همچنین می‌تواند مانعی در راه اعمال کارآمد توانایی کمیسیون در انجام وظیفه نظارتی‌اش باشد.

ساختار بندی اینچنین قدرت در میان احزاب و درون احزاب، هنگامی که به بررسی اشکال

مختلف نظارت پارلمانی در ادامه می‌پردازیم، باید در ذهن باشد. اگر پارلمان شکلی صرفاً یکپارچه و بدنه‌ای یکدست داشته باشد، چیزی به‌عنوان نظارت پارلمانی بر قوه مجریه، وجود خارجی نخواهد داشت. همه نظارت در کشمکش و رقابت میان احزاب خلاصه می‌شود. هرچند ممکن است بازی کردن با عموم مردم به‌نظر برسد. به‌خصوص اینکه، حضور اقلیت یا جناح مخالف در یک قوه مقننه است که یک «حد نصاب» ضروری برای ایجاد اشکال مختلف نظارتی را حاصل می‌کند. در یک نظام پارلمانی، چنین روندی معمولاً از طریق روش «دولت در سایه» - رسمی یا غیررسمی - صورت می‌پذیرد که سنت وست‌مینستر آغازگر آن بوده است.

### نظارت از طریق سیستم کمیسیونی

روش نظام‌مندتر برای نظارت بر قوه مجریه، نظارت از طریق کمیسیون‌های پارلمانی است که عملکرد وزرا و نهادهای دولتی را پیگیری کرده و در رابطه با ابعاد برجسته سیاستگذاری و اجرای آنها تحقیقات هدفمند انجام می‌دهند. اغلب پارلمان‌ها سیستم‌های کمیسیونی خود را اصلاح کرده‌اند تا آنها را قادر سازند به تناسب تخصص، نهادهای دولتی مربوطه را با اعضای خود متناظر کنند. در بسیاری از کشورها این کمیسیون‌ها، کمیسیون‌های مشترک میان دو مجلس پارلمان هستند. با این حال کمیسیون‌های خاص می‌توانند جامع بوده و نهادهای مربوطه را پوشش دهند. این برای پاسخگویی کافی است که وزارتخانه مربوطه بداند که کمیسیون‌ها می‌توانند تمام ابعاد و وجوه مختلف او را مورد کاوش قرار دهند و در انجام این کار دقیق هستند، حتی اگر در عمل مجبور به عملکردی گزینشی باشند.

در اینجا پارلمان آفریقای جنوبی کیفیت نظام کمیسیونی اصلاح شده خود را تشریح می‌کند:

برخی وظایف، به‌ویژه وظایفی که شامل بررسی مفصل موضوعات می‌شود، توسط گروهی کوچک‌تر از مجلس عوام که در جلسه عمومی حضور دارند بهتر اجرا می‌شوند. از این نظر است که کمیسیون‌ها بهتر می‌توانند نقشی حیاتی اعمال نظارت بر اعمال قوه مجریه را برعهده گیرند. از سال ۱۹۹۴ نظام کمیسیونی، بسیار تغییر نمود و رویه کمیسیون‌ها در اعمال نظارت، بسیار تسهیل شد. در سیستم پیشین ۱۳ کمیسیونی، که پشت درهای بسته تشکیل جلسه می‌داد و بدون مطالعه لوایح دولت حزب ملی را «تأیید و تصویب» می‌کرد، به نفع سیستم پویا، فعال و مستقل از دولت، کنار رفت. در مجمع ملی، کمیسیونی برای هر بخش دولتی وجود دارد، درحالی که در شورای ملی ایالت‌ها، کمیسیون‌ها با شاخه‌های مختلف نهادهای دولتی، مطابقت دارند. اختیارات این نهادها بسیار وسیع است. از جمله اختیار دعوت از مردم برای جمع‌آوری مدارک و تهیه اسناد.





پارلمان سوئد در دستور کار خود یادآوری می‌کند که امروزه بیشترین تأکید بر وظیفه نظارتی پارلمان است. شایسته است که فعالیت‌های دولت مرکزی بیش از حکمرانی از طریق قانونگذاری مفصل و مقررات بودجه نباشد بلکه از طریق هدف‌گذاری و خواسته‌های معطوف به نتیجه، حکومت کند. وظیفه پارلمان نیز بازرسی پسینی نسبت به تحقق اهداف و خواسته‌هاست. در اینجا عملکرد و اولویت‌های کمیسیون‌های پارلمان سوئد ذکر می‌شود.

در تعریف، نظارت تنها در صورتی ممکن است که کمیسیون‌ها خود بتوانند در مورد اینکه کدام حوزه از فعالیت دولت را مورد تفحص قرار دهند، تصمیم‌گیری کنند. در مجلس نمایندگان فیلیپین این کمیسیون‌ها با اکثریت اعضای کمیسیون تصمیم‌گیری می‌کنند:

بجز کمیسیون‌های دائمی نظارتی مجلس، سایر کمیسیون‌های مجلس ممکن است بازبینی عملکردهای اجرایی نهادهای دولتی را به استناد صلاحیت آنها در تحقیق و تفحص پیرامون مسائل و نگرانی‌هایی که در صلاحیت آنهاست بعد از درخواست اکثریت اعضای مربوطه، برعهده گیرند. برای مثال نهادهای معینی از قوه مجریه از نظر سیستم تهیه قراردادها و مقررات جاری در آنها، مورد بررسی قرار گرفتند و بدین طریق شفافیت قراردادها تضمین شد و راه برای اصلاح سیاست‌ها هموار گردید.

پارلمان نروژ به تازگی تصمیم گرفته است که «شمار اندکی از اعضای کمیسیون دائمی امور امنیتی و قانون اساسی<sup>۱</sup> (یک‌سوم از اعضا)، ابتکار عمل رویه‌های کمیسیون مذکور را در دست بگیرند». این قاعده برای حمایت از عملکرد اقلیت در پارلمان، ضروری است.

مطلب بسیار مهم در تأثیرگذاری تحقیقات کمیسیون، داشتن صلاحیت سؤال از وزرا و کارمندان دولت است تا در پارلمان حاضر شده و به سؤالات پاسخ دهند و اسناد مربوطه را ارائه نمایند. دسترسی به اطلاعات، کلید مسئولیت و پاسخگویی کارآمد است که شامل دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی شده نیز می‌شود. قانون آزادی اطلاعات استثنائاتی را مجاز دانسته است و برای برخی وزارتخانه‌ها، در مورد افشای برخی از اطلاعات حق وتو قائل شده است، که در تقویت محدودیت‌های دسترسی پارلمان به اطلاعات حساس، تجلی یافته است. تجربه نشست‌های غیرعلنی برای جلوگیری از انتشار اطلاعات طبقه‌بندی شده، روشی است که شماری از پارلمان‌ها به‌منظور احتراز از چنین محدودیت‌هایی در پیش گرفته‌اند.

در کار نظارت دقیق کمیسیون‌ها، مسئله محدودیت منابع مالی، کاملاً برجسته می‌شود. حتی در بسیاری از پارلمان‌ها و قوای مقننه‌ای که به‌خوبی استقرار یافته‌اند، سطح پرسنل کمیسیون‌ها در

1. Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs

مقایسه با کارشناسانی که یک نهاد دولتی می‌تواند داشته باشد، ناکافی است. روش‌های مختلفی برای تکمیل پرسنل کمیسیون به‌منظور جبران این کمبود مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ عموماً به‌کارگیری متخصصان جامعه مدنی و دانشگاهی برای تحقیقات خاص یا به‌عنوان گروه مشاورتی دائمی برای کمیسیون. مجلس عوام انگلستان اخیراً یک واحد تحقیق و بررسی تأسیس نموده است که می‌تواند نیروی متخصص لازم برای کمیسیون‌هایی را که درگیر فعالیت خاصی هستند، فراهم آورد.

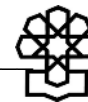
خروجی تحقیقات کمیسیون‌ها، نوعاً در قالب انتشار یک گزارش است که در واقع توصیه‌هایی به دولت است و پیش از آنکه به پارلمان ارائه شود، به دولت ارجاع می‌گردد. پس از آن به پارلمان ارائه می‌شود تا درباره مناسب بودن آن برای بحث در مجلس و چگونگی پیگیری پاسخگویی دولت نسبت به آن، تصمیم‌گیری شود. پارلمان هند اخیراً مدت زمان فرآیند پیگیری توصیه‌ها را با استفاده از کمیسیون‌های دائمی بخش مربوطه<sup>۱</sup> کاهش داده است. از زمان تأسیس این کمیسیون‌ها دولت در اجرای توصیه‌هایی که خودش آنها را پذیرفته است، به کندی عمل می‌کند.

طبق فرآیند موجود، بعد از ارائه گزارش در مورد موضوع انتخاب شده توسط کمیسیون‌های دائمی بخش مربوطه به مجلس، دولت اسناد مربوط به اجرای توصیه‌ها را در طول سه‌ماه، در اختیار مجلس قرار می‌دهد. عموماً اجرای توصیه‌های پذیرفته شده توسط دولت با توجه به تعداد توصیه‌ها کامل نیست. برای مشخص کردن میزان اهمیت و تضمین اجرای بهنگام توصیه‌های کمیسیون‌های دائمی بخش مربوطه، پارلمان هند، سخنگوی مجلس و رئیس مجلس در سپتامبر سال ۲۰۰۴ دستورالعمل‌هایی را صادر کردند که مقرر می‌دارد وزیر مربوطه باید هر ۶ ماه بیانیه‌ای در مورد وضعیت اجرای توصیه‌ها ارائه کند که مشتمل است بر گزارشات کمیسیون‌های دائمی بخش مربوطه. دور از انتظار نیست که این بیانیه‌ها حاوی اختلاف زمان و کیفیت اجرای توصیه‌های کمیسیون‌ها باشد.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد نظارت از طریق سیستم کمیسیونی

1. Gay, O and Winetrobe, B 2003. Parliamentary audit: the Audit Committee incomparative context. A report to the audit committee of the Scottish parliament.
2. <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/historic/audit/reports-03/aur03-legacy-02.htm> (document en anglais)
3. Krafchik, W. and Wehner, J. 2004. Legislatures and budget oversight: best practices.
4. <http://www.revenuewatch.org/reports/kazakhstan-parliament-budget-forum.pdf>
5. National Democratic Institute 1996. Committees in legislatures: a division of labor.
6. <http://www.accessdemocracy.org/library/030-ww-committees.pdf>

1. Departmentally Related Standing Committees (DRSCs)



## نظارت توسط نهادهای عمومی غیردولتی و نظارت بر نهادهای عمومی غیردولتی

در رابطه با نظارت پارلمانی باید میان دو نوع نهاد غیردولتی مختلف تمایز قائل شد. نوع اول نهادهایی هستند که برای مشارکت در نظارت بر دولت طراحی شده‌اند. مانند آلودزمن<sup>۱</sup>، کمیسیون حقوق بشر<sup>۲</sup>، کمیسیون ضدفساد<sup>۳</sup>، دفتر بازرسی کل<sup>۴</sup> و ... . دو مورد آخر به‌طور خاص مربوط به امور کنترل مالی می‌شوند که در ادامه در همین فصل به آنها خواهیم پرداخت. در اینجا نکته عامی که در بخش ۴ بیان شد باید تکرار شود، که اگر اعضای این نهادها توسط پارلمان تأیید شوند یا بیش از آنکه در برابر دولت پاسخگو باشند در برابر پارلمان مسئولیت‌پذیر و پاسخگو باشند، فرآیند نظارت کارآمدتر خواهد بود. با توجه به مزیت بهره‌مندی از کارشناسان متخصص و ارتباطات آنها با سازمان‌های جامعه مدنی، این نهادها در تکمیل نظارت کمیسیون‌های پارلمانی بسیار ارزشمند هستند. برای مثال پارلمان نروژ به چهار نهاد مستقل اشاره می‌کند که آنها را به‌عنوان نهادهای حیاتی و ضروری در انجام وظیفه تحقیق و بررسی تلقی می‌کند: دفتر بازرسی کل، آلودزمن پارلمانی برای دولت<sup>۵</sup>، کمیسیون کنترل فرآیندهای اطلاعاتی، نظارتی و امنیتی<sup>۶</sup>، آلودزمن برای نیروهای مسلح<sup>۷</sup>. به‌استثنای مورد اخیر، که گزارشات آن توسط کمیسیون دفاع بازرگری می‌شود، گزارش سایر نهادها توسط کمیسیون دائمی امنیت بازرگری می‌شود. نهاد دیگر مشارکت‌کننده در نظارت پارلمانی در بسیاری از کشورها نهادی با عنوان دفتر داده و آمار ملی<sup>۸</sup> است؛ با توجه به وجود فرصت‌ها کافی «پیام‌رسانی» در باب داده‌ها و آمار مربوط به سیاست‌های به‌صورت مطلوب، با تکیه بر پاسخگویی بیشتر نهاد در برابر پارلمان، استقلال آن هرچه بهتر حفظ می‌شود. این روند اخیراً در انگلستان پیشنهاد و عملی شده است.

نوع دوم از نهادهای مستقل شامل آن نهادهایی می‌شود که برخی وظایف اجرایی و تنظیمی دولت را انجام می‌دهند. در مقایسه با بخش نظارتی پارلمان، مسئله بیشتر متوجه چگونگی اجرای نظارت کارآمد بر آنهاست. چرا که این نهادها بخشی از ساختار یک نهاد دولتی نیستند. درحال حاضر در بسیاری از کشورها رویه توسعه وظایف عمومی رو به افزایش نهاده است؛ از جمله واگذاری فعالیت‌های تنظیمی یا ارائه خدمات صف (غیرستادی) به نهادهای مستقل؛ این واگذاری‌ها می‌تواند شامل حال شرکت‌های دولتی نیز شود، از جمله بانک مرکزی یا سرویس پخش عمومی؛

1. Ombudsman
2. Human Rights Commission
3. Anti-corruption Commission
4. Auditor General's Office
5. Ombudsman for Public Administration
6. Committee for Monitoring of Intelligence
7. Ombudsman for the Armed Forces
8. Office for National Statistics

نهادهای نظارت بر سلامت و بهداشت، متصدیان زیرساخت‌های عمده کشور [از جمله آب و برق] و ... این نهادها با منابع مالی مردم در بخش‌های حمل‌ونقل، ساخت مسکن، آموزش، بازیافت شهری، سیستم کیفی و ... به ارائه خدمت می‌پردازند. گاهی اوقات روش مشارکت بخش خصوصی و عمومی جایگزین نظارت و مسئولیت دولت محلی می‌شود.

افزایش استفاده از نهادهای مستقل، مشکلاتی را به بار می‌آورد. یکی از این مشکلات در اظهارات پارلمان یونان ذکر شده است که به صدور مقررات هنجاری توسط مقامات مستقل مربوط می‌شود: «واگذاری رویه تصمیم‌سازی در سطح هنجاری، از پارلمان به مقامات مستقل». دیگری به تضعیف مسئولیت و پاسخگویی اشاره دارد. یک نهاد مستقل ممکن است در عین اینکه به‌عنوان بازوی بخش دولتی طراحی شده باشد، در زیرمجموعه یک بخش دولتی قرار نگیرد. این امر تأمین نظارت پارلمانی را با مشکل مواجه می‌کند، حتی اگر بخش قابل توجهی از منابع مالی عمومی و پیامدهای توزیعی بسیاری را به سمت خود جذب کند.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد نهادهای نظارتی مستقل

1. Organisation for Economic Co-operation and Development 2002.
2. Relations Between supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees.
3. <http://apli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/ccnm-gov-sigma 2002<1>
4. World Bank 2001. Features and functions of Supreme Audit Institutions.
5. <http://www.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>

#### نظارت از طریق سؤال پارلمانی و «استیضاح»

در نظام‌های پارلمانی و سایر نظام‌ها که وزرا در عین حال عضو قوه مقننه نیز هستند، سؤال پارلمان از وزرا به‌صورت منظم، چه به شکل شفاهی و چه کتبی، یک مکانیسم نظارتی مهم به‌شمار می‌رود. ممکن است سؤالات شفاهی در جلسه عمومی به جنگی تمام‌عیار میان احزاب تبدیل شود که بیشتر از آنکه سبب روشنی شوند سبب تنش گردد. سؤال کردن توسط اعضای حزب حاکم به تملق و چاپلوسی نزدیک شده و پاسخ‌ها در حد خدشه‌دار کردن جایگاه جناح مخالف تنزل می‌یابد. پاسخ‌های کتبی نیز می‌تواند تبدیل به راه فراری گردد که کارمندان دولتی به‌منظور اجتناب از روشن شدن امور، به‌کار می‌بندند. با این حال، اگر این مکانیسم به‌درستی عمل کند، سؤالات پارلمانی یک ابزار کاوش و نظارتی بسیار مهم است. برای وزرا که باید برای پارلمان توضیح قابل قبولی ارائه دهند و سیاست‌های خود را بر مبنایی مطلوب توجیه کنند و نسبت به هرگونه کمبود و نارسایی به عموم پاسخگو باشند، این سازوکار، روشی مفید و مهم برای پاسخگویی است تا جایی که پارلمان زامبیا تأکید می‌کند:



هدف طرح سؤالات در پارلمان، در وهله اول این است که فرصتی برای مجلس فراهم آید تا اطلاعاتی را درباره موضوعات مهم درخواست کند. ثانیاً این سؤالات اعمال دولت را که به واسطه طرح سؤال در مجلس حاضر می‌شود، پیگیری می‌کند، در این خصوص که یک پروژه را آغاز کند یا کامل کند، تسهیلات معینی را مقرر دارد یا اقدامی را در حوزه عمومی ترتیب دهد. دیگر مزیت سؤالات پارلمانی از این قرار است که به اعضای مجلس فرصت می‌دهد نظر مردم را در مورد مسائل جاری به سمع و نظر دولت برسانند و از طریق میزان کارآیی وزرا و کارمندان آنها را ارزیابی کنند. سؤالات، وزرا را مجبور می‌کند که نسبت به تهدید گسترش ناتوانی‌هایشان بیشتر هوشیار باشند. این سؤالات کمک می‌کند که دولت را همواره گوش به زنگ نگه داریم.

اگر فرآیند سؤال کردن به صورت نظام‌مند، سازماندهی شده باشد، این اهداف محقق خواهند شد. در اینجا فرآیند پرسش سؤال در پارلمان ایرلند ذکر می‌شود:

نخست‌وزیر در هر هفته، ۹۰ دقیقه به سؤالاتی که به او ابلاغ شده است (و سؤالاتی که بدون اطلاع قبلی پرسیده می‌شوند) پاسخ می‌دهد. همچنین به سؤالات رهبران جناح مخالف که بدون ابلاغ قبلی پرسیده می‌شوند برای ۴۰ دقیقه پاسخگو خواهد بود. سایر اعضای دولت به صورت چرخشی به مدت ۲۱۰ دقیقه در هفته به سؤالات پاسخ می‌دهند. در سال ۲۰۰۴ تقریباً به ۱۹۰۰ سؤال ابلاغی پاسخ داده شد. به علاوه ۲۶۰۰۰ سؤال دیگر به صورت کتبی پاسخ داده شد.

در پارلمان سنگال، سؤالات پارلمانی از وزرا در قالب یک بحث و در یک جدول زمانی مشخص مطرح می‌شوند:

در طول بحث مقررات اداری زیر اعمال می‌شود:

قرائت سؤال توسط سؤال‌کننده ← ۳ دقیقه

پاسخ وزیر ← ۱۵ دقیقه

بیانیه سؤال‌کننده ← ۱۰ دقیقه

بیانیه اکثریت (که قابل تقسیم است) ← ۱۰ دقیقه

بیانیه گروه‌های مستقل و اقلیت ← زمان مناسب به نسبت حجم آن و همچنین به

نسبت زمان اختصاص داده شده به گروه اکثریت

پاسخ‌های جدید وزیر ← ۱۵ دقیقه

صحبت مجدد نماینده سؤال‌کننده ← ۳ دقیقه

پاسخ نهایی وزیر ← ۵ دقیقه

اینها به طور کامل نظارت بر دولت توسط مجمع ملی در مورد یک موضوع خاص، مربوط است.

سایر پارلمان‌ها اشکال مختلف دخالت را برای بررسی کار وزرا در اختیار دارند که در تکمیل رویه‌های شکل زمانی پرسش سؤال به‌کار گرفته می‌شوند. در پارلمان زامبیا پیشنهادهای اعضای خصوصی به‌عنوان روشی کارآمدتر و عمومی‌تر برای بررسی دقیق فعالیت‌های قوه مجریه تلقی شده‌اند. پارلمان هند یک رویه همیشگی دارد، «فراخوانی توجه»<sup>۱</sup> که به شرح زیر است:

هر عضو ممکن است با اجازه قبلی از سخنگو یا رئیس پارلمان، از وزیر بخواهد در مورد یکی از مسائل مهم، فوری و عمومی جلب توضیح دهد و وزیر ممکن است بیانیه‌ای مختصر تهیه کند یا برای تهیه یک بیانیه در ساعت یا تاریخ دیگری، تقاضای مهلت نماید. در فرآیند فوق دولت به هیچ وجه سرزنش نمی‌شود چرا که هیچ‌گونه بحث یا رأی‌گیری پس از این فرآیند وجود ندارد. این فرآیند به اعضا کمک می‌کند تا هرگونه نارسایی و کمبود را در عملکرد دولت در ارتباط با آن موضوع، مورد توجه قرار دهند.

اگرچه نظام‌های ریاست‌جمهوری فرآیندهایی مثل رویه‌های عادی سؤال از وزرا در نظام‌های پارلمانی را ندارند، اما در کنار رویه‌های معمولی کمیسیون‌ها، ابزارهای متنوعی برای کسب پاسخ از وزرای دولت در اختیار دارند. برای مثال کنگره ملی شیلی طبق قانون اساسی اصلاحی سال ۱۹۸۰ می‌تواند حضور وزرای دولت را در جلساتی خاص الزامی کند که رئیس مجلس برای مطلع کردن اعضا در مورد مسائل مربوط به وزیر مورد نظر تشکیل می‌دهد.

### تأیید پارلمانی انتصابات قوه مجریه

در نظام‌های ریاست‌جمهوری که وزرا عضو قوه مقننه نیستند، یکی از وجوه مهم نظارتی، به رویه تأیید انتصابات قوه مجریه و کابینه مربوط می‌شود؛ که نوعاً تحقیقات بلندمدت در باب شایستگی منصوبان به مقامات دولتی را شامل می‌شود. چنین تحقیقاتی ممکن است انتصابات قضایی و سفارتی را نیز شامل شود. برخی نظام‌های پارلمانی فرآیندهای پیشرفته‌ای را نیز برای نظارت بر انتصابات مهم غیروزارتی در دستور کار دارند، اگرچه این رویه کمتر عمومیت دارد.

روی سکه امکان عزل از مقام است. حق قوه مقننه در استیضاح رئیس‌جمهور در نظام‌های ریاست‌جمهوری، عزل را به‌عنوان آخرین راه چاره - نوعاً در پی نقض قوانین مهم و قانون اساسی - پس از طی فرآیندی خاص، به‌دنبال دارد. اما در نظام‌های پارلمانی رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر نوعاً حاکی از کاهش حمایت از سیاست‌های دولت و کاهش پتانسیل لازم برای همکاری پارلمان و قوه مجریه است. چرا که دولت توسط پارلمان تأیید شده و حفظ می‌شود. برخی پارلمان‌ها رأی عدم اعتماد به وزیرانی خاص را بدون تأثیرگذاری بر شکل کلی دولت پیش‌بینی کرده‌اند.



## کمیسیون‌های خاص استعلام

کمیسیون‌های خاص استعلام به‌عنوان یک ابزار نظارتی دیگر به‌شمار می‌روند، که پارلمان‌ها ممکن است آنها را برای تحقیق پیرامون موضوعات عمومی اصلی روز، تشکیل می‌دهند؛ کار این کمیسیون‌ها بیش از یک وزارتخانه را دربر می‌گیرد و از این روی بیش از یک کمیسیون را برای انجام کار، به‌کار می‌گیرند. اینها باید از کمیسیون‌های استعلامی تأسیس شده توسط خود دولت تمییز داده شوند که در آنها دولت شرایط خود را برای ارجاع به کمیسیون مشخص می‌کند و کارکنان اصلی آن را خود انتخاب می‌کند. مورد اخیر بعضاً می‌تواند وسیله‌ای برای مسکوت گذاشتن موضوعی جنجالی یا تضعیف انتقادات احتمالی از عملکرد دولت باشد و در نتیجه ابزار نظارتی کارآمدی نباشد.

یک عنصر مهم در کمیسیون‌های استعلام، حمایت است که از طریق قانون «افشاگری»<sup>۱</sup> سبب شفافیت و تضمین کارکرد مؤثر آن می‌شود، اگرچه چنین حمایتی نیاز به بررسی و بحث بسیاری دارد که در این مختصر نمی‌گنجد. مطلبی که در ادامه ذکر می‌شود، اظهارنظر NDI در مورد معیارهای بین‌المللی قانونگذاری دموکراتیک می‌باشد:

این حق ویژه قوه مقننه است که یک کمیسیون استعلام را در باب بررسی موضوعات عمومی تأسیس کند. پیامد چنین حقی آن است که شهود و خبردهندگان یا آن‌طور که همه از آنها یاد می‌کنند، «افشاگران»، را قادر می‌سازند با اطلاعات دقیقی که در اختیار دارند، به آشکارسازی مسائل بپردازند و این آسودگی خاطر را داشته باشند که هویت آنها فاش نخواهد شد و در نتیجه این دخالت، هیچ‌گونه آسیب شخصی یا شغلی نخواهند دید.

بسیاری از کشورها، به میزان مختلف، از چنین قانون حمایتی برخوردارند. در آنجایی که حمایت تنها امکان افشاگری از طریق کانال‌های تجویز شده را می‌دهد، این فرآیند ممکن است منجر به یک مسئله شده یا باعث مسکوت ماندن کامل شکایت گردد. اما در ایالات متحده آمریکا یک افشاگر که در استخدام دولت فدرال است، در استفاده از کانال‌های خاص برای افشاگری الزامی ندارد و حتی اگر اطلاعات او به مطبوعات درز کند می‌تواند از حمایت بهره‌مند شود.

منبع اینترنیتی برای مطالعه بیشتر در مورد نظارت پارلمانی بر قوه مجریه

1. Inter-Parliamentary Union 200+. Parline Database Module on Parliamentary
2. Oversight. <<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>
3. National Democratic Institute 2000. Strengthening Legislative Capacity

1. whistleblower

4. In Legislative-executive Relations.
5. <http://www.accessdemocracy.org/library/980-gov-legcapacity.pdf>
6. Pelizzo, R., Stapenhurst, R. and Olson, D. (eds.) 2004. Trends in Parliamentary Oversight. World Bank Institute
7. <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/>
8. Trends in Parliamentary Oversight-FINAL.pdf
9. Pelizzo, R., Stapenhurst, R. (eds.) 2004. Legislatures and oversight.
10. World Bank Institute <<http://siteresources.worldbank.org/EXT>
11. PARLIAMENTARIANS/Resources/Legislatures-and-Oversight.pdf

### مطالعه موردی نظارت: سیاستگذاری امنیتی

یکی از حوزه‌های سیاستگذاری که بحث از مسئله نظارت پارلمانی بسیار در آن رایج است، حوزه سیاستگذاری امنیتی است. در کتابچه نظارت پارلمانی بر بخش امنیتی<sup>۱</sup> که به‌طور مشترک توسط IPU و مرکز کنترل دمکراتیک نیروهای مسلح ژنو (۲۰۰۳)<sup>۲</sup> منتشر شد، سه چالش مشخص برای نظارت بر این حوزه سیاستگذاری، ذکر کرده است:

- قوانین سری ممکن است از تلاش برای افزایش شفافیت در بخش امنیتی جلوگیری کنند.
- بخش امنیتی مجموعه پیچیده عظیمی است که در آن پارلمان‌ها باید بر موضوعاتی مانند تدارک سلاح، کنترل جنگ‌افزارها و آمادگی واحدهای نظامی نظارت کنند. تمامی پارلمان‌ها دانش و مهارت کافی برای کار در این مسائل را با روشی کارآمد ندارند.
- تأکید بر مشارکت امنیتی بین‌المللی در صورت منجر شدن به حذف فرآیند پارلمانی، می‌تواند بر شفافیت و مشروعیت دمکراتیک سیاستگذاری امنیتی کشور تأثیر بگذارد.
- با بررسی دو موضوع بسیار پر فراز و نشیب در نظارت بر این بخش، می‌تواند به خوبی نشانگر چالش‌های پیچیده فرآیند مذکور باشد. مورد اول تأیید و تصویب آرایش نظامی نیروهای مسلح در سراسر کشور است. کتابچه مذکور تأکید کند که «یکی از ویژگی‌های حکمرانی خوب این است که پارلمان مجال مشارکت شایسته و مناسب در تصمیم‌گیری پیرامون استخدام نیروهای مسلح در سراسر کشور را داشته باشد». (صفحه ۱۱۸) ما این را نیز اضافه می‌کنیم که این مورد از ویژگی‌های یک حکومت دمکراتیک نیز هست. رویه عملی، آن‌گونه که کتابچه به آن می‌پردازد، بسیار متنوع است. از آن کشورهایی که در آنها استقرار لشکریان در سراسر کشور به تصویب قبلی پارلمان یا تصویب بعدی آن در موارد اضطراری، نیاز دارد، تا آن کشورهایی که در آنها استقرار نیروهای مسلح، حق ویژه قوه مجریه است و پارلمان تنها اجازه بحث در مورد موضوع را دارد و

1. Parliamentary Oversight of the Security Sector

2. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces 2003.





حق کنترل اختیار قوه مجریه را ندارد.

در انتهای این طیف، کشورهای مثل آلمان و سوئد قرار می‌گیرند. در بیانیه واصله از پارلمان آلمان در این باره، تأکید شده است که «پارلمان آلمان در مقایسه با سایر کشورها، از حقوق وسیعی برای مشارکت در این‌گونه تصمیم‌گیری‌ها برخوردار است». حق پارلمان در تصویب قبلی استقرار نیروهای مسلح در سراسر کشور، در حکم دادگاه قانون اساسی فدرال<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۴ تأیید و مکانیسم کامل تصویب، در قانون مشارکت پارلمانی در دسامبر سال ۲۰۰۴ به تفصیل شرح داده شد. فرآیند تصویب در ادامه ذکر می‌شود:

دولت فدرال باید درخواست خود را درخصوص استقرار نیروهای مسلح در زمانی مناسب و قبل از شروع استقرار به پارلمان تقدیم کند. درخواست باید مشتمل بر جزئیات مأموریت باشد. فرمان عملیاتی، حوزه عملیاتی، مبانی حقوقی مأموریت، حداکثر تعداد پرسنلی که باید استقرار یابند، صلاحیت‌های نیروهای مسلحی که باید استقرار یابند، دوره برنامه‌ریزی شده مأموریت، هزینه‌های پیش‌بینی شده و جداول بودجه... درخواست تصویب، اغلب بدون هیچ بحثی در صحن علنی مجلس، برای مطالعه اولیه به کمیسیون‌های مسئول ارجاع می‌شود. کمیسیون‌ها در جلسات خود تصمیم جلسه عمومی را با ارائه توصیه‌های خود برای تصمیم‌گیری، آماده می‌کنند. کمیسیون‌ها ممکن است فقط پذیرش یا رد درخواستی را که به هیچ وجه قابل اصلاح نیست، توصیه نمایند. تنها استثنای مهمی که بر این فرآیند ممکن است وارد شود، در قبال استقرار نیروها در حالت وضعیت‌های اضطراری است که به هیچ وجه نمی‌تواند تأخیری بیافتد. همچنین نسبت به عملیاتی که هدف آن نجات اشخاص از موقعیت‌های خطرناک و خاص است، فرآیند مذکور منتفی است. در این موارد تصویب بعدی پارلمان کفایت می‌کند. در هر صورت دولت فدرال باید قبل و در طول استقرار به پارلمان اطلاع‌رسانی کند. اگر پارلمان درخواست تصویب بعدی را رد کند، دولت فدرال باید به عملیات پایان دهد.

قانون همچنین مقرر می‌دارد که پارلمان آلمان می‌تواند تصویب خود در مورد استقرار نیروهای مسلح در هر زمانی که بخواهد لغو کند.

نمونه متفاوتی از اعمال نظارت پارلمانی بر تصمیم برای استقرار نیروهای مسلح در سراسر کشور در بیانیه‌ای از پارلمان ترکیه مقرر شده است که با تقاضای دولت برای استفاده از نیروهای نظامی در شمال عراق مرتبط می‌شود که در اول مارس سال ۲۰۰۳ در مجمع ملی عالی<sup>۲</sup> مورد بحث قرار گرفت:

1. Federal Constitutional Court

2. Grand National Assembly

ماده اول، درباره اعزام نیروهای مسلح ترکیه به خارج از کشور و ماده دوم به اجازه ورود به نیروهای نظامی خارجی به ترکیه مربوط می‌شوند... در شرایط عادی گروه پارلمانی حزب حاکم از پیشنهادات حمایت می‌کند و اصلاحات را نمی‌پذیرد. در این مورد بسیاری از نمایندگان حزب حاکم علیه این تقاضا رأی دادند.

بدون شک آرای ضدجنگ که توسط سازمان‌های مردم‌نهاد سازماندهی شدند، تأثیرات مهمی بر این فرآیند داشتند. رد تقاضای دولت و این واقعیت که یک‌چهارم از اعضای حزب حاکم علیه این تقاضا رأی دادند تأثیر پارلمان بر تصمیمات سیاسی را نشان می‌دهند.

### قانون ضدتروریست

دومین مشکل رایج این است که قانون ضدتروریست برای جوامع دمکراتیک مشکلاتی را به بار آورده است چرا که در صورت تعارض امنیت و آزادی‌های سیاسی و مدنی باید تعادلی میان آنها برقرار شود. این مطلب که دولت‌ها ضرورتاً این تعادل را اجرا نمی‌کنند در سخنرانی نوامبر سال ۲۰۰۱ کوفی عنان چنین طرح شده است: «خطری که متوجه ماست این است که جستجوی امنیت به واسطه تضعیف امنیت عمومی و نه تقویت آن، به قربانی کردن آزادی‌های ضروری می‌انجامد و بنابراین ظرف حکومت دمکراتیک را از درون خالی می‌کند». در راستای همین اظهارنظر، کتابچه نظارت پارلمانی بر بخش امنیتی تأکید کرده است که «کاملاً ضروری است که ایجاد تعادل میان آزادی و امنیت نباید مسئولیت ویژه قوه مجریه باشد و پارلمان به‌عنوان نماینده و تضمین‌کننده حقوق مردم باید نظارتی دقیق بر این زمینه داشته باشد». این کتابچه چند پیشنهاد پیرامون اینکه نمایندگان پارلمان در ارتباط با مبارزه با تروریسم چه باید کنند ارائه نموده است که از میان آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- پیگیری رویکردی شفاف علیه تروریسم و نه تمرکز صرف بر حفاظت و امنیت، بلکه مشخص کردن اهداف بنیادین این رویکرد.
- اطمینان از این که دولت شما مخاطب کنوانسیون‌ها و پروتکل‌های مرتبط با تروریسم است.
- تلاش در جهت پذیرش اقدامات قانونی که جبران خسارت قربانیان اعمال تروریستی را به‌عنوان ابزار وحدت ملی ممکن می‌سازد.
- تضمین اینکه قانون ضدتروریستی، تعادل مناسبی میان الزامات امنیتی و بهره‌مندی از حقوق سیاسی و مدنی برقرار می‌کند.

از میان مقررات کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشر، ممنوعیت مطلق استفاده از



شکنجه از مواردی است که نمی‌تواند موضوع چنین تعادلی باشد و تحت هیچ شرایطی نمی‌توان آن را خدشه‌دار کرد، که شامل اخراج کسانی می‌شود که در پی پناهندگی هستند یا سایر تبعه‌های کشورهای خارجی که در کشورشان شکنجه اعمال می‌شود. همچنین این قانون استفاده از فضای هوایی کشوری را برای تحقق چنین هدفی نیز شامل می‌شود. پارلمان مسئولیت خاص تحقیق پیرامون چنین اعمالی را داشته و مسئول است که با این اعمال در هر جا که احتمال رویداد دارند، مخالفت کند.

### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد نظارت پارلمانی بر سیاستگذاری امنیتی

1. Inter-Parliamentary Union, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (2003). Parliamentary Oversight of the Security Sector Principles, Mechanisms and Practices.
2. <http://www.dcaf.ch/oversight/proj-english.cfm?>
3. [navsub1=12&navsub2=3&nav1=3](http://www.dcaf.ch/oversight/proj-english.cfm?navsub1=12&navsub2=3&nav1=3)
4. National Democratic Institute (2005). Democratic Oversight of Police Forces, Mechanisms for Accountability and Community Policing.
5. <http://www.accessdemocracy.org/library/1906-gov-policing-080105.pdf>

### بررسی بودجه و نظارت مالی

یکی از وظایف اصلی پارلمان‌ها همواره اعمال نظارت بر دخل و خرج درآمدهای عمومی بوده است. شعار معروف «هیچ مالیاتی بدون نمایندگان وضع نمی‌شود»<sup>۱</sup> بر این امر دلالت می‌کند که فقط ابراز رضایت نمایندگان منتخب می‌تواند اخذ پول اجباری توسط دولت را برای شهروندان، قابل قبول نماید. نظارت پارلمانی بر منابع مالی دولت می‌تواند به دو گام کلی تقسیم شود: بررسی و تصویب برنامه‌های دولت برای تحصیل و خرج درآمدها (از پیش) از طریق بررسی بودجه پیشنهادی دولت؛ و کنترل متعاقب هزینه‌های دولت تا حصول اطمینان از اینکه این هزینه‌ها با شرایطی که پارلمان تصویب نموده است منطبق است. طبیعتاً نتیجه گام دوم بر گام اول در دور بعدی فرآیند تخصیص بودجه تأثیر می‌گذارد. لذا این فرآیند، فرآیندی دنباله‌دار است. جهت تحلیل این موضوعات، می‌توان این دو گام را جداگانه بررسی نمود.

1. No Taxation Without Representation

## بررسی بودجه

این وظیفه قوه مجریه است که لایحه بودجه سالیانه را برای درآمدها و هزینه‌ها به صورت مفصل آماده کند. در سیستم وست مینیستر، سنت روند تعیین بودجه به این نحو است که برای بررسی پارلمانی در یک روز مشخص بودجه به صورت یک مجموعه کامل و تنها با فضایی اندک برای اعمال تغییرات ماهوی در آن، ارائه می‌شود. وزیر دارایی یا مقام هم‌شان او می‌تواند از افراد ذینفوذ اقتصادی و اجتماعی گوناگونی نظراتی را در طول طراحی بودجه دریافت نماید. اما قبل از مطرح شدن بودجه در روز تحویل آن نمی‌تواند با خود پارلمان مشورت کند یا پارلمان را از مضمون بودجه مطلع کند. بعد از این مرحله نقش پارلمان این است که در مورد شرایط کلی لایحه بودجه در جلسه عمومی بحث نموده و در کمیسیون مالی، موارد احتمالی عدم انسجام بودجه و صرفه‌جویی‌های ممکن را از طریق تحلیل دقیق برآورد هزینه‌ها، مشخص نماید. شرح وظیفه کمیسیون برآوردها در پارلمان هند دقیقاً با این مفهوم هماهنگ است: «بررسی هزینه‌های پیشنهادی دولت در بیانیه مالی سالیانه و گزارش اینکه چه صرفه‌جویی‌هایی، چه پیشرفت‌های سازمانی، چه کارآمدی و اصلاح نظام اداری در هماهنگی با این برآوردها می‌تواند کارآمد باشد».

این مفهوم مضیق از نقش پارلمان در شکل‌گیری بودجه، بیش از آنکه یک قاعده باشد امروزه یک استثناست. آن‌گونه که در پژوهش انجام شده توسط بانک جهانی آمده است: «قانونگذاران در اغلب دول عضو OECD بین دو تا چهار ماه، بودجه سال مالی آینده را بررسی می‌کنند».<sup>۱</sup> این بازه زمانی به پارلمان امکان می‌دهد تا نقش ماهوی بیشتری در تأثیرگذاری بر محتوای سیاست بودجه نهایی داشته باشد، خواه در بحث‌ها و مذاکرات پیش از بودجه و خواه در طول مرحله بررسی پیشنهادات دولت. نقش پارلمان در این خصوص به‌طور خاص در نروژ توسعه یافته است. در این کشور مذاکرات پیرامون هزینه‌های کلی و توزیع بودجه میان سرفصل‌های مختلف در خود پارلمان اتفاق می‌افتد. چنین فرآیندی که می‌کوشد با افزایش محدودیت‌ها از هزینه‌های مختلف بکاهد تا به طرح‌های اولویت‌دار احزاب مختلف کمک کند، در اصلاحیه بودجه سال ۱۹۹۷ نشان داده شده است: رویه‌های نوین بودجه بسیار حائز اهمیت به نظر می‌رسند. در این رویه‌ها که طبق آن بررسی‌ها در پاییز صورت می‌گیرد، احزاب سیاسی مذاکره با کمیسیون‌های دائمی را برای دستیابی به توافق اکثریتی برای هزینه‌های کلی بودجه و میزان کلی آن در موضوعات تخصیص یافته گوناگون بودجه‌ای، آغاز می‌کنند. بعد از آن فقط درباره جزئیات بودجه با کمیسیون‌ها مذاکره می‌کنند و باید بحث در مورد بودجه کلی تخصیص یافته به حوزه‌های نمایندگی را باقی بگذارند. چارچوب کلی

1. Results of the Survey on Budget Practices and Procedures, OECD/World Bank, 2003.



بودجه در پایان مسیر فرآیندها، مورد توافق قرار می‌گیرد و این امر منجر به پیشنهادات غیرواقعی فراوانی برای افزایش بودجه از سوی احزاب سیاسی مختلف می‌شود که به وضوح نمی‌توانند در تخصیص بودجه کلی مورد پذیرش قرار گیرند.

در سوئد نیز سال گذشته به دلایلی مشابه، اصلاحاتی شبیه به همین مورد صورت گرفته است، به‌منظور «هرچه دشوارتر ساختن روند افزایش بودجه‌های غیراضطراری از سوی اکثریت‌های موقتی گوناگون». فرآیندهای اصلاح شده بودجه از این قرار است:

اصلاحات متضمن به این معناست که یک لایحه بودجه منسجم و یکدست، در آغاز پاییز که پارلمان تشکیل جلسه می‌دهد، توسط دولت سوئد به پارلمان سوئد ارائه می‌شود و برای سه ماه مورد بررسی قرار می‌گیرد. لایحه بودجه مشتمل بر حداکثر هزینه‌های پیشنهادی برای مخارج دولت مرکزی است. بودجه در دو مرحله تصویب می‌شود. در مرحله نخست، پارلمان حداکثر هزینه و محدودیت‌های هزینه را در ۲۷ موضوع برمبنای پیشنهادات کمیسیون مالی که به پارلمان ارائه کرده است، تصویب می‌کند. در مرحله دوم، پارلمان تخصیص بودجه را به اهداف مختلف برمبنای پیشنهاداتی که توسط کمیسیون‌های خاص گوناگون ارائه شده است، تصویب می‌کند. میزان کلی تخصیص بودجه نمی‌تواند از محدودیت‌های از پیش تعیین شده، تجاوز نماید.

در سنگال از سال ۱۹۹۸ با انجام اقدامی تأثیرگذاری پارلمان بر شکل‌دهی به بودجه دولت، افزایش یافت؛ در واقع رویه‌ای برای بحث درباره جنبه‌های اصلی بودجه قبل از ارائه بودجه کامل به پارلمان، تعیین شد. نمونه زیر ابتکاری است که پارلمان فرانسه دو سال پیش از این آغاز کرد:

بحث سازگاری بودجه، در طول نشست بررسی پذیرش بودجه، مطرح شد. این فرصتی برای نمایندگان است تا بر تصمیمات دولت تأثیر بگذارند. این امر به این نحو صورت می‌گیرد:

**الف) بحث در کمیسیون مالی:** وزیر دارایی گزارشی مقدماتی را پیرامون سازگاری بودجه در کمیسیون مالی قرائت می‌کند. بعد از بحث در کمیسیون مالی، یک نماینده، گزارشی برای جلسه عمومی مجمع ملی تهیه می‌کند.

**ب) بحث در جلسه عمومی:** جلسه عمومی گزارش را بررسی نموده و پیرامون نگرانی‌های نمایندگان در باب تخصیص بودجه بحث می‌شود. نمایندگان تلاش می‌کنند اولویت‌های خود را که ضرورتاً اولویت‌های دولت نیستند، پیش ببرند.

در زیمبابوه، فرآیند بررسی پارلمان به دو مرحله تقسیم می‌شود؛ مرحله اول پیش از بودجه، برای بازبینی توسط کمیسیون‌ها در مورد مبالغ پیشنهادی برای هزینه‌های خاص هر وزارتخانه و مرحله دوم که پس از ارائه رسمی بودجه به پارلمان است و علاوه بر بازبینی توسط کمیسیون‌های

بخشی،<sup>۱</sup> کمیسیون بودجه، امور مالی و توسعه اقتصادی،<sup>۲</sup> گزارشی ترکیبی بر مبنای چارچوب کلان اقتصادی بودجه و اولویت‌های کلی، تهیه می‌نمایند. قبل از اصلاحات سال ۱۹۹۸ که این رویه را بنیان نهاد، «پارلمان به شکل موقتی به بودجه مرتبط می‌شد. بودجه توسط قوه مجریه پیش‌نویس شده و توسط پارلمان بدون درگیر کردن نهادهای جامعه مدنی و مردم، تصویب می‌شد». رویه جدید به مردم و نهادهای جامعه مدنی اجازه می‌دهد تا به طریقی باز و شفاف وارد بحث بودجه شوند:

در طول مرحله پیش از بودجه، کمیسیون‌های مالی، مبالغ پیشنهادی یا اولویت‌های وزارتخانه‌ها را بررسی می‌کنند. کمیسیون‌ها از طریق اظهارنظرهای کتبی یا شفاهی مردم با آنها مشورت می‌نمایند و سپس به وزارتخانه‌ها توصیه‌هایی می‌نمایند. در مرحله دوم که مرحله پس از بودجه است، کمیسیون‌های مالی نظرات وزرای مربوطه را بررسی می‌نمایند. آنها همچنین با مردم، وزارتخانه‌ها و نهادهای مدنی در مورد بازنگری شکل‌ها و برنامه‌های بودجه پیشنهادی، مشورت می‌کنند.

از آنجا که پارلمان در بحث پیش از بودجه نقش اساسی‌تری دارد، ارائه توزیع بودجه به گروه‌های اجتماعی برای بحث کردن به شیوه‌ای که بتوانند بر شکل بودجه تأثیر گذاشته و نهایتاً به پارلمان ارائه نمایند، ممکن خواهد بود. برای مثال این امر در بحث تأثیرگذاری جنسیت بر تعیین بودجه که در بخش ۴ بحث شد، اتفاق افتاده است. در اوگاندا، این ائتلاف نمایندگان پارلمان و گروه‌های برون‌پارلمانی در مورد تعیین بودجه بود که به اثرگذاری تغییر قانون که به پارلمان نقش جدیدی در مراحل اخیر شکل‌گیری بودجه می‌دهد، کمک می‌کرد.

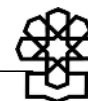
یکی از جنبه‌های حیاتی بودجه ملی که پارلمان‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه به جهت آن با مشکلاتی در اجرا روبرو می‌شوند، میزان و شرایط بازپرداخت وام‌های دریافتی از نهادهای بین‌المللی مثل IMF است که می‌تواند بودجه‌های ملی را برای یک نسل شکل دهد. این بحث در بخش بعدی بررسی خواهد شد.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد روند تعیین بودجه در پارلمان

1. Commonwealth Parliamentary Association (2001). Parliamentary oversight of Finance and the Budgetary Process. The Report of a Commonwealth Parliamentary Association Workshop, Nairobi, Kenya, 10th -14th December, 2001.
2. <http://www.cpahq.org/uploadstore/docs/parliamentaryoversightoffinance.Pdf>
3. Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme,
4. World Bank Institute and United Nations Fund for Women (2004).
5. Handbook: Parliament, the Budget and Gender.
6. <http://www.ipu.org/PDF/publications/budget-en.pdf>
7. National Democratic Institute (2003). Legislatures and the Budget Process.

1. Sectoral Committees

2. Budget, Finance and Economic Development Committee



8. An International Survey.
9. <http://www.accessdemocracy.org/library/1651-gov-budget-093103.pdf>
10. Santiso, C (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. World Bank Institute
11. <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/Budget-Institutions-and-Fiscal-responsibility-FINAL.pdf>
12. Fiscal-responsibility-FINAL.pdf
13. Wehner, J (2004). Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. World Bank Institute
14. <http://siteresources.worldbank.org/EXTPARLIAMENTARIANS/ResourcesBack-from-the-Sidelines-Joachim-Wehner.pdf>

### نظارت هزینه‌های دولت

نظارت پسینی هزینه‌های دولت در اغلب پارلمان‌ها توسط یک کمیسیون محاسباتی عمومی یا یک نهاد مشابه که معمولاً توسط یکی از اعضای حزب غیرحاکم، ریاست می‌شود تا استقلال آن حفظ شود. کنترل کارآمد شامل موضوعاتی مثل موارد زیر است:

آیا پول مردم برای اهدافی که مجاز است هزینه شده است؟

آیا این پول بدون هدر رفتن و با بازدهی کامل، هزینه شده است؟

آیا هزینه‌ها در چارچوب تخصیصات برنامه و بودجه صورت گرفته است؟

آیا شواهدی مبنی بر اختلاس و تقلب یا سایر اعمال غیرقانونی وجود دارد؟

برخی پارلمان‌ها اخیراً تمرکز خود را از پیگیری هزینه‌ها منحرف کرده و متوجه خروجی‌ها و دستاوردهای اهداف اجرایی، در بخش‌های متنوع برنامه و بودجه، شده‌اند. اصلاح بودجه سال ۲۰۰۱ در فرانسه نمونه‌ای از این تغییر روند است:

این مجموعه اصلاحات جدید به منظور این وضع شده‌اند که مدیران، ظرفیت بیشتری برای مانور به دست بیاورند (تا بتوانند در برنامه‌های خود آزادانه‌تر از تخصیصات استفاده نمایند) و نظارت بر اعمال مورد نظر دولت در موضوعات و نتایج سیاست‌های مقرر در بودجه امکانپذیر گردد. فرض بر این است که بودجه‌بندی نتیجه محور تغییر از یک فرهنگ مبتنی بر مفاهیم به یک فرهنگ مبتنی بر برآوردهای اجرایی را ممکن می‌سازد.

بیشتر پارلمان‌ها در اجرای وظیفه نظارت مالی خود، از جانب یک دفتر حسابرسی کل که کاملاً مستقل است، حمایت می‌شوند. این دفتر به حسابرسی تمامی حساب‌های دولت، از جمله حساب تمام شرکت‌های عمومی و شرکت‌های غیردولتی که از بودجه دولتی هزینه می‌کنند، رسیدگی می‌کند. برای مثال در مالت حسابرس کل که انتصاب او نیازمند تصویب حداقل دوسوم اعضای پارلمان است، دستور حسابرسی کامل مالی سالانه کلیه دفاتر دولتی و سایر دفاتر عمومی را صادر می‌کند

و خواهان مطابقت آنها با قانون می‌شود. در قانون سال ۱۹۹۷ این دستور گسترش پیدا کرد تا موارد زیر را نیز دربرگیرد:

مشاوران مستقل و مراجع بازرسی و تحقیق؛ بررسی هرگونه موضوعی که با استفاده از بودجه عمومی مرتبط می‌شود؛ حسابرسی عملکرد/ارزش مالی دفاتر دولتی و نهادهای عمومی و شرکت‌هایی که دولت یکی از سهام‌داران اصلی آنهاست. این حسابرسی‌ها براساس درخواست کمیسیون محاسبات عمومی یا وزیر دارایی و بر مبنای برنامه NAO، صورت می‌گیرد.

در جمهوری کره، فقدان یک سازمان مستقل برای کمک به مجمع ملی در انجام نظارت بر حساب‌های دولت با تأسیس دفتر بودجه مجمع ملی<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۳ که مستقیماً زیر نظر رئیس مجلس است، اصلاح گردید.

دفتر بودجه مجمع ملی حدود ۸۰ کارشناس غیرحزبی را دربر می‌گیرد که نه فقط بودجه را تحلیل می‌کنند، بلکه هزینه‌های ناشی از تهیه یا اصلاح لوایح از جمله لوایح تقنینی را نیز محاسبه می‌کنند. مجمع ملی از طریق این دفتر می‌تواند هزینه‌های فعالیت‌های قانونگذاری را در حد قابل قبولی باقی نگاه دارد و از وضع یا اصلاح لوایحی که می‌تواند باری سنگین بر بودجه ملی تحمیل کند، جلوگیری نماید.

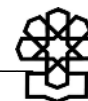
سیستم‌های خاص برای جلوگیری از فساد، عنصری مهم در کنترل هزینه‌های دولت در بسیاری از کشورها هستند. برای مثال قانون مدیریت مالی عمومی آفریقای جنوبی در سال ۱۹۹۹، مقامات ارشد دولتی را نسبت به سوءاستفاده از منابع عمومی مسئول دانسته و آنها را مجبور می‌کند سیستم‌های نظارتی را در بخش خود مقرر نمایند تا از سوءاستفاده از منابع کشور جلوگیری شود. این قانون همچنین تمام بخش‌های دولتی را مکلف ساخته است تا استراتژی‌های ضدفساد و تقلب خود را در قبال دارایی‌های عمومی در مدت زمانی مشخص ارائه کنند. تعدادی از کشورها نیز، کمیسیون مستقل ضدفساد با اختیارات تحقیق و اجرا در اختیار دارند که به پارلمان گزارش می‌دهند و کار بازرس کل و کمیسیون محاسبات عمومی را تقویت می‌کنند.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد حساب‌های عمومی و استراتژی‌های ضدفساد

1. Global Organization of Parliamentarians against Corruption (2005). Controlling Corruption: a Parliamentarian's Handbook.
2. [http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH\\_FINAL\\_Aug\\_05\\_ENG.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/CCH_FINAL_Aug_05_ENG.pdf)
3. Global Organization of Parliamentarians against Corruption
4. <http://www.gopacnetwork.org/>
5. Inter-Parliamentary Union (2001). The role of Parliaments in the Fight Against
6. Corruption.

1. National Assembly Budget Office (NABO)





7. <http://www.ipu.org/splz-e/hague01-bkgr.htm>
8. Pelizzo, R., Sahgal, V., Staphenurst, R., Woodley, W. (2005). Scrutinizing public
9. Expenditures: Assessing the Performance of Public Accounts Committees.
10. World Bank
11. [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000090341\\_20050516071440](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050516071440)

### ارتقای وحدت ملی از طریق فرآیندهای دمکراتیک

ارتقای وحدت ملی از طریق حمایت پارلمان از فرآیندهای دمکراتیک و نهادهای مستقر در یک کشور، یکی از وظایف بسیار مهم پارلمان است که کمتر مورد اقبال قرار گرفته است. در تعدادی از کشورها، به ویژه نظام‌های سیاسی فدرال، این وظیفه خاص مجلس سناست. پارلمان آفریقای جنوبی، نقش شورای ملی استان‌های<sup>۱</sup> خود را این‌گونه بیان می‌کند:

شورای ملی استان‌ها به‌عنوان مجلس دوم پارلمان ملی آفریقای جنوبی منافع استان‌ها (و تا حدی دولت‌های محلی) را در حوزه ملی، نمایندگی می‌کند. نقش آن باید در ساختار حکومت مشارکتی قرار گیرد. به این معنا که سیاست ملی باید نسبت به نیازهای محلی و ایالتی، حساس و نگران باشد. همچنین به این معناست که شهرداری‌ها و به‌خصوص استان‌ها نباید به تنهایی و در انزوا عمل کنند. آنها باید در فرآیندهای سیاست ملی عمیقاً ادغام شوند.

مجلس سنای هند یا همان شورای ایالت‌ها<sup>۲</sup> از نمایندگانی تشکیل می‌شود که اعضای منتخب مجلس قانونگذاری هر ایالت یا واحد سرزمینی، آنها را انتخاب می‌کنند و همانند شورای ملی استان‌ها در آفریقای جنوبی، مسئولیت ویژه هماهنگ‌سازی سیاست و قانونگذاری آن واحد سرزمینی را دارد. کنفرانسی متشکل از مقامات ارشد نهادهای قانونگذاری در مرکز و در سطح دولت‌ها، هر ساله برای مبادله ایده‌ها و رویه‌ها تشکیل می‌شود. هدف این کنفرانس آن است که نظام پارلمانی حکومت، مسیرهای مناسبی را طراحی کند که عرف‌ها و سنت‌های مناسبی را در آن توسعه دهد و تا جای ممکن در رویه‌ها و فرآیندها در پارلمان و قوه مقننه دولت، یکپارچگی ایجاد کند.

این نقش هماهنگ‌سازی، منحصر به مجلس دوم در نظام‌های فدرال نیست. در فرانسه مجلس سنا نقشی شبیه به این مورد در ارتباط با سایر نهادهای انتخابی در سراسر کشور دارد:

مجلس سنا «نهاد عمومی مقامات منتخب محلی» را به‌عنوان نماینده منافع محلی - به‌عبارت دیگر منافع شهروندان - مقرر داشته است که همه مقامات منتخب محلی به‌علاوه رئیس مجلس سنا را جمع می‌کند تا با مسائل مطرح شده توسط نهادهای جمعی غیرمتمرکز، که منافع آنها را مجلس سنا

1. National Council of the Provinces (NCOP)

2. Council of the States

نمایندگی می‌کند، مرتبط شوند. مورد اخیر به ایجاد ارتباطات درون اجتماعی اختصاص یافته است. در اقدامی مشابه، پارلمان اوکراین یک شورای مشورتی برای خودگردانی محلی، تحت ریاست رئیس مجلس ایجاد کرده است تا از این طریق «جامعه خودگردان محلی را تقویت کند و از این رهاورد طبق منشور حکمرانی خودگردان اروپا،<sup>۱</sup> خودگردانی محلی را توسعه داده و از آن به‌عنوان یک واسطه قانونگذاری میان کمیسیون‌های پارلمانی و نهادهای نمایندگی محلی، بهره‌برداری کند». نمونه‌های این نقش مشارکتی را در بسیاری از پارلمان‌ها می‌توان یافت.

### حل و فصل تعارض

یک جنبه ممتاز و ویژگی خاص پارلمان در پیشبرد اتحاد و یکپارچگی ملی، در این مسئله نهفته است که پارلمان می‌تواند باعث حل تعارضات و کشمکش‌ها شود. پارلمان‌ها از موقعیتی کلیدی برای حل اختلافات سیاسی برخوردارند و می‌توانند در این راه از ابزارهای دمکراتیک نظیر گفتگو و مصالحه استفاده کنند. به همین ترتیب، آنها می‌توانند در کمک به حل اختلافات و کشمکش‌های بزرگ‌تر در درون جامعه، نقش باارزشی ایفا کنند. البته چنین کشمکش‌هایی ممکن است به وسیله حزب مخالف و رقیب، در داخل پارلمان بازتاب پیدا کند یا حتی تشدید شود. به‌ویژه در موضعی که نظام حزبی توانمند باشد یا نظام انتخاباتی، ویژگی «برنده همه را می‌برد» داشته باشد. در اینجا به‌طور ویژه این مسئولیت برعهده پارلمان‌ها قرار دارد که نقش راهبری را برعهده گرفته و نشان دهد که امکان عمل کردن با احترام به دیدگاه‌های جایگزین و نیز به‌کار گرفتن گفت‌وگو جدی بین آنها به‌طور همزمان، ممکن است.

مشارکت قابل توجه پارلمان‌ها که هم باعث جلوگیری از کشمکش‌ها و هم حل آنها می‌شود در کتاب رهنمودهای بین‌المللی برای تقویت نقش پارلمان‌ها در جلوگیری و بازگشت از بحران‌ها<sup>۲</sup> (۲۰۰۶) نشان داده شده است. این کتاب به‌طور مشترک توسط برنامه توسعه سازمان ملل متحد و اتحادیه بین‌المجالیس (IPU) منتشر شد. این رهنمودها متذکر می‌شوند که برگزاری انتخابات در شرایط بعد از کشمکش، در اغلب اوقات به‌عنوان اقدامی ضروری و نیز کافی برای ایجاد صلح تلقی می‌گردد، درحالی که اغلب نقشی بالقوه و بلندمدت برای پارلمان در نظر گرفته می‌شود:

حکمرانی مشروع و مبتنی بر نمایندگی - که به‌طور کارآمد مبتنی است بر حاکمیت قانون و احترام به حقوق اساسی مردم و آزادی - به خودی خود کارآمدترین ابزار جوامع برای جلوگیری،

1. European Charter of Local Self-government

2. International Guidelines for Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery, 2006.



مدیریت و بهبود یک تعارض و کشمکش است. پارلمان‌ها اغلب کشمکش‌ها را در فضای سیاسی مدیریت می‌کنند و لذا از درگیری‌های خشونت‌آمیز جلوگیری می‌شود، اما در بسیاری از جوامع دمکراتیک، ما به‌طور کلی از مشارکت پارلمان بی‌اطلاعییم مگر اینکه شکست بخورند یا اشتباه کنند. مذاکرات پارلمانی، توافقات بین احزاب سیاسی، تعامل بین پارلمان و موکلین آن و جامعه مدنی، مبادلات غیررسمی در میان نمایندگان مجلس و توافق در تخصیص منابع، همه و همه در حفظ صلح سهیم‌اند ..... تجارب شرایط بعد از کشمکش اخیر نشان می‌دهد که کمک‌هایی که از سوی مراجع خارجی صورت می‌گیرد اغلب این نقش پررنگ را که نهادهای پارلمانی و نمایندگان انتخاب شده، خودشان می‌توانند ایفا کنند، بی‌اهمیت جلوه می‌دهد.

این پتانسیل از پارلمان در مقاله مشترک سیریل ندبل،<sup>۱</sup> رئیس سابق پارلمان زیمبابوه و یک عضو کارگروه اتحادیه بین‌المجالس، به کنفرانس مشترک برنامه توسعه سازمان ملل متحد و اتحادیه بین‌المجالس (IPU)، که با موضوع «تقویت پارلمان‌ها در شرایط کشمکش و پس از آن» در ژوئن ۲۰۰۵ برگزار شد، ارائه گردید. همان‌گونه که این مقاله اشاره می‌کند، «از زمان انتخابات عمومی سال ۲۰۰۰، روابط پرتنش و اغلب تند، میان دو حزب اصلی سیاسی و حامیان آنها، چشم‌انداز سیاسی کشور را تحت تأثیر قرار داد. در زمان افزایش تنش در جامعه زیمبابوه، نقش پارلمان به‌عنوان مجمعی برای گفتگوی ملی و فراگیر، اهمیت بیشتری به‌خود می‌گیرد. این مسئولیت که از طریق مساعی جمیله برنامه توسعه سازمان ملل متحد و با مشارکت تمام دست‌اندرکاران عمده از جمله دولت انجام می‌شود، «برنامه عبور از کشمکش و تعارض»<sup>۲</sup> نامیده شده است.

هسته اصلی این برنامه عبارت است از آموزش بازیگران کلیدی (به‌ویژه نمایندگان پارلمان) برای عبور از کشمکش و تعارضات و نیز مهارت‌های میانجیگری از طریق کارگاه‌های ظرفیت‌سازی و ابتکارات دیگر. این برنامه می‌کوشد که «نمایندگان پارلمان به‌عنوان نمایندگان گروه‌های مختلف ذینفع، نقش مهمی در کاهش درگیری‌ها در جامعه ایفا کنند. این مقاله، مبنا و اثر برنامه مورد نظر را این‌گونه توصیف می‌کند:

پارلمانی با کارآیی مذاکره، میانجیگری و مهارت‌های رسیدگی به کشمکش نیاز است تا به قطب‌بندی شدید جامعه، اقتصاد رو به وخامت و بحران در بخش کشاورزی و نیز دیگر چالش‌هایی که کشور را بر لبه شیوع خشونت قرار داده، رسیدگی کند. به‌عنوان یک بازیگر کلیدی، نقش پارلمان به‌مثابه مجمعی برای گفتگوی ملی در مورد حاکمیت ملی و مسائل مربوط به توسعه، مستلزم آن است که این مسئله مدلی از مدیریت کشمکش و ایجاد صلح باشد. بالا بردن افق دید و کارآمدی‌های

1. Cyril Ndebele

2. Conflict Transformation Programme

پارلمان به‌عنوان نهاد حاکمیت نمایندگی و نشان دادن اینکه گفتگو و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات می‌تواند از درگیری و خشونت جلوگیری کند، برای حل اختلافات ملی و ایجاد صلح ضروری است.

ارزیابی تأثیر مطالعه «پروژه عبور از کشمکش» مثالی را از قول یکی از اعضای پارلمان نقل می‌کند که مهارت‌های جدید خود را در حوزه انتخاباتی‌اش به‌کار می‌برد. او این برنامه را می‌ستاید و ادعا می‌کند که رفتار غیرحزبی‌اش نسبت به دیگر اعضای که عضو حزب او نیستند گرایش‌ات اعضای حزب را به‌طور مثبت تحت تأثیر قرار داده است. اظهارات وی از بی‌تعصبی و احترام متقابل خبر می‌دهد ... دلیل اصلی دیگر تأثیرگذاری عمیق برنامه CTP آن است که اعضای مستقل، فضای صمیمانه‌تر و همکاری بیشتری در کمیسیون‌ها داشته‌اند... . شواهد قابل توجهی وجود دارد که نشان می‌دهد گفتگوهای غیررسمی، در مورد مسائل حیاتی مانند اصلاح قانون اساسی و برگزاری انتخابات، در بین خطوط تمایز احزاب اتفاق می‌افتد.

این مقاله تأیید می‌کند که همچنان جای کار بسیاری باقی مانده است و تأکید می‌کند که رویکرد رهبران احزاب در پارلمان، همچنان بسیار حیاتی تلقی می‌شوند. با این حال این مقاله برای پارلمان نقشی کلیدی در کمک به گسترش آموزش مهارت‌های تحول و دگرگونی کشمکش در سراسر کشور قائل است که از طریق ایجاد دفاتر در حوزه‌های انتخاباتی پارلمان قابل پیگیری است.

مالی کشور دیگری است که در آن پارلمان به‌عنوان رهبر فعالیت‌های حل و فصل کشمکش در داخل کشور، نقشی کلیدی ایفا می‌کند. بررسی این نقش به نحو شایانی در جملات زیر ترسیم شده است که به درخواست مؤلفین همین طرح تحقیقاتی (توسط مسئولین کشور مالی و برای تدوین همین کتاب) ارائه شد:

در دمکراسی‌های جوان مانند مالی، حفظ صلح و ثبات اجتماعی، نگرانی و دغدغه اصلی و اساسی مقامات ملی است. بنابراین مجلس شورای ملی، علاوه بر تصویب قوانین و نظارت بر اقدامات دولت، نقش تضمین انسجام اجتماعی و تقویت وجدان ملی را نیز به‌عهده گرفت.

عوارض جانبی جهانی شدن، پیشروی سریع بیابان‌ها و تغییرات اجتماعی، اغلب منجر به بحران‌های جدی میان جوامع، درگیری‌های بین قومی و اجتماعی، شورش و حتی جنگ‌های داخلی شده است. از این رو از سال ۱۹۹۲، اهمیت زیادی به نقش پارلمان مالی به‌عنوان میانجی و واسطه، داده شده است.

هر بار که صلح تهدید شده یا وحدت ملی به مخاطره افتاده است، نمایندگان این وظیفه را برعهده گرفته‌اند که به‌عنوان واسطه و میانجی، برای حل مسئله مورد نظر وارد عمل شوند. برای مثال، برای مدیریت قیام سوم Tuareg که در سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۱ آغاز شد، نمایندگان اولین



مجلس قانونگذاری که از سال ۱۹۹۲ - ۱۹۹۷ تشکیل شده بود، یک هیئت به رهبری رئیس مجلس شورای ملی را تعیین کردند تا با تمام طرف‌های درگیر (جناح شورشی، ارتش و جامعه مدنی) دیدار و زمینه ایجاد گفتگو و مذاکره را فراهم کند. تجربه نشان داد که این رویکرد سبب بازگشت صلح به شمال کشور مالی شد. روش‌های مشابهی و البته با موفقیت بیشتر یا کمتر در مورد انواع دیگری از درگیری و کشمکش‌ها (مانند کشمکش‌های مذهبی، اختلافات زمین و چراگاه) مورد استفاده قرار گرفته است.

موارد دیگر مربوط به مواضعی است که پارلمان قادر به راهبری حل و فصل یک مناقشه عمیق است، که در سطح نقض قانون اساسی، حادث می‌شود. مطلب که پارلمان اوکراین درباره این نقش کلیدی برای ما ارسال کرد، فعالیت‌هایی را توصیف می‌کند که توسط این پارلمان در جهت حل بحران نوامبر/دسامبر سال ۲۰۰۴ در هنگام وقوع «انقلاب نارنجی» صورت گرفت. قبل از این برهه زمان، پارلمان به شدت می‌کوشد با اصلاح قانون اساسی، توزیع قدرت میان ریاست‌جمهوری و پارلمان را تغییر داده و قدرت بیشتری در اختیار پارلمان قرار دهد. این مسئله بازتاب چرخش و عدول مردم نسبت به «قدرت فوق‌العاده ریاست‌جمهوری» و «دست سنگین» است که حاکی از دوران پس از کمونیسیم می‌باشد. وقتی تظاهرات مردمی به دلیل تقلب در انتخابات از اواخر اکتبر سال ۲۰۰۴ آغاز شد، پارلمان می‌توانست در هدایت جریان قوی اعتراض‌های مردم نسبت به حل مشروع بحران اجتماعی، که شامل اجرای برنامه اصلاحات قانون اساسی بود، به‌عنوان کاتالیزور عمل کند.

این رخدادها در پارلمان به اندازه کافی انعکاس آن چیزی بود که قرار بود در میان مردم باشد. در وخیم‌ترین روزهای اعتراض بعد از دور دوم انتخابات ۲۱ اکتبر سال ۲۰۰۴، هنگامی که مردم در اعتراض به نقض سیستماتیک قانون اساسی، قوانین فعلی و حق بنیادین آزادی بیان به خیابان‌ها ریختند، پارلمان قانون معروف حل بحران سیاسی در کشور را به تصویب رساند. پارلمان نتایج دور دوم انتخابات را غیرمعتبر اعلام کرد و عدم اطمینان از انتخابات را در کمیسیون مرکزی انتخابات اعلام کرد. در نهایت این ایده از اصلاحات سیاسی در زمانی که به‌نظر می‌رسید شرایط در حال رسیدن به بن‌بست است، دوباره مطرح شد. در تاریخ ۸ دسامبر سال ۲۰۰۴، پارلمان با ۴۰۲ رأی (از مجموع ۴۵۰ رأی) قانون «اصلاحات قانون اساسی» اوکراین را به تصویب رساند. براساس این قانون، نظام ریاست‌جمهوری - پارلمانی، از اول ژانویه سال ۲۰۰۶ به اجرا درآمد. این تصمیمی که تقریباً به اتفاق آرا توسط نمایندگان مردم اتخاذ شد، منجر به کاهش تنش و هموار نمودن راه برای حل نهایی مناقشه گردید.

این نمونه‌های مختلف، رابطه نزدیک بین آنچه در نگاه اول به‌نظر می‌رسد مانند مسائل تخصصی سازمان پارلمان (استقلال، سازمان قوه مقننه، نظارت و کنترل بودجه) و ارائه نتایجی که

مربوط به استلزامات اجتماعی است (چه از نظر قانونگذاری، اولویت‌های بودجه‌ای، یا توانایی برای مداخله کارآمد در مرحله بحران ملی و اضطراری)، مورد تأکید قرار می‌دهد.

#### منابع اینترنتی برای مطالعه بیشتر در مورد نقش پارلمان در حل تعارض

1. Commonwealth Parliamentary Association (2004). Role of parliament in conflictaffected Countries.
2. <http://www.cpahq.org/activities/ParliamentarySeminars/roleofparliamentnconflict/>
3. Inter-Parliamentary Union, International IDEA (2005). Making Reconciliation Work: the Role of Parliaments.
4. [http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_en.pdf)
5. O'Brien, M (2005). Parliaments as Peacebuilders: The role of Parliaments in Conflict-affected Countries. World Bank Institute, Commonwealth Parliamentary Association.
6. [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/PARLIAMENTS\\_AS\\_PEACEBUILDERS-FINAL.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/PARLIAMENTS_AS_PEACEBUILDERS-FINAL.pdf)
7. United Nations Development Programme (2006). Initiative on Strengthening the Role of Parliaments in Crisis Prevention and Recovery.
8. <http://www.parlcpr.undp.org/>

#### منابع و مأخذ

این گزارش ترجمه فصل ششم (صص ۱۱۵-۱۵۵) از کتابی با مشخصات زیر است:

Beetham, D. Parliament and Democracy in the Twenty – First Century, Inter – Parliamentary Union, 2006.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۳۰۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مجلس کارآمد (۱): کارآمدی مجلس در سطح ملی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: مجید نجارزاده هنجنی

ناظر علمی: علی بهادری جهرمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: علی بهادری جهرمی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مجلس

۲. کارآمد

۳. نظارت

۴. ملی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۲۱