

## بررسی نقش پاسخگویی بر توسعه پایدار با تاکید بر پاسخگویی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

حیدر علی نوروزپور<sup>۱</sup>، خیراله پروین<sup>۲\*</sup>، ولی رستمی<sup>۳</sup>، ایرج حسینی صدر آبادی<sup>۴</sup>

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۹/۱۱/۰۷ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۹/۱۲/۱۱

### چکیده

نمایندگان زیادی به مجلس شورای اسلامی وارد شدند و در نهایت پس از ۴ یا ۸ سال می روند اما کارنامه قابل استنادی از کمیت و کیفیت حضور نمایندگان وجود ندارد. هیچ فرآیند نظارتی بر عملکرد آنها وجود نداشته و تعهد به پاسخگویی نیز نهادینه نشده و این در حالی است که آنها نماینده یک جمعیت قابل توجهی از مردم هستند. در این مقاله به دنبال بررسی سازوکار و چالش‌های پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران هستیم. این پژوهش کاربردی با روش تحقیق کیفی و تحلیل مضمون مصاحبه با خبرگان مدیریتی و نظارتی سازمان‌ها صورت پذیرفت و محقق پس از مطالعه کتابخانه‌ای و مطالعه ادبیات نظری موضوع با مصاحبه خبرگان و کدگذاری محتوای مصاحبه به شناسایی ابعاد و مولفه‌های چالش‌های پاسخگویی پارلمانی پرداخته و در نهایت ۴ بعد قواعد رفتاری، شفافیت عملکرد، نظارت سازمانی، نظارت حقوقی بعنوان چالش‌های پاسخگویی پارلمانی شناسایی شد. پاسخگویی پارلمانی بعنوان مطالبه از نماینده خود در امر قانون‌گذاری مقوله حائز اهمیتی است که بررسی‌ها نشان می‌دهد در ایران بطور جدی شکل نگرفته اما امروز آگاهی سیاسی و مطالبه‌گری مردم این نیاز را در سطح جامعه بیش از پیش شکل داده است. جامعه می‌خواهد نماینده منتخب اش یک معیار برای ارزیابی و پاسخگویی داشته باشد.

### واژگان کلیدی: پاسخگویی، شفافیت، پاسخگویی پارلمانی، نمایندگان مجلس

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران  
(Email: noroozpoorheidar@gmail.com)

<sup>۲</sup> استاد تمام حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
(Email: khparvin@ut.ac.ir)

<sup>۳</sup> دانشیار گروه آموزشی حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران  
(Email: vroostami@ut.ac.ir)

<sup>۴</sup> استادیار، عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران  
(Email: iraj.sadrabadi@ujsas.ac.ir)

## مقدمه

در جهان امروز دموکراسی به‌عنوان اصلی برای بهتر حکومت کردن پذیرفته شده است. یکی از اصول بنیادی و مستقیم یا باواسطه است. در نظامی که انسان از استقلال، آزادی و حمایت قانون برخوردار است، باید خود در تعیین سرنوشتش سهم بگیرد. حکمرانی خوب یعنی راهبری و مدیریت جامعه به‌گونه‌ای سنجیده، درست و کارآمد و در چهارچوب حاکمیت قانون، تصمیم‌گیری منطقی و عادلانه همراه با پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، مشارکت عمومی و راهبردهایی از این دست که در گرو تعامل درست شهروندان و نیروهای سیاسی - اجتماعی جامعه مدنی با دولت است. بدین ترتیب در حکمرانی خوب فقط دولت مسئول نیست؛ بلکه تعامل حکومت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و شهروندان با یکدیگر برای تحقق آن ضرورت دارد؛ زیرا مرزهای جامعه (نظام سیاسی و اجتماعی) نفوذپذیر، متقاطع و در تعامل با یکدیگرند. بدون تعامل درست شهروندان و جامعه مدنی و انجمن‌های اجتماعی و سیاسی با حکومت، حکمرانی خوب تحقق نمی‌یابد و سنگ بنای حکمرانی خوب، خدمات‌رسانی باکیفیت زیاد، مکانیسم پاسخگویی اثربخش و سریع، دسترسی آسان به منابع ضروری و تعهدات مدنی است.

شاخص‌های حکمرانی خوب عبارت‌اند از: حق اظهارنظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، بار مالی مقررات: بر روی سیاست‌های ناسازگار با بازار تمرکز دارد. پاسخگویی یکی از چالش‌هایی است که دولت‌ها امروز با آن مواجه هستند؛ و از متداول‌ترین معیارها برای ارزیابی "مردم‌سالاری" خدمات عمومی، پاسخگویی است. رابطه دولت و شهروندان، سیستم پاسخگویی را شکل می‌دهد که به‌موجب آن، سازمان‌های دولتی وظایف خود را انجام می‌دهند و شهروندان اجازه می‌دهند این وظایف انجام شوند، ولی مشروط بر اینکه وکیل از حد خود تجاوز نکند و پاسخگو باشد. لازمه دموکراسی داشتن یک سیستم پاسخگویی مناسب است. سازمان‌های دولتی، به‌وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شوند و می‌بایست در برابر آن‌ها پاسخگو باشند (هیوز<sup>۱</sup>، ۱۳۹۲). مجلس شورای اسلامی به‌عنوان برجسته‌ترین نشانه دموکراسی در کشور می‌باشد که نزدیک‌ترین سطح مدیریتی به بافت شهروندان و رابط میان دو سطح دولت و جامعه مدنی است و نمایندگانی از دل جای‌جای این سرزمین هستند تا مطالبه‌گر حقوق و نیاز و مشکلات ریز و درست مردم باشند. می‌توانند نقش سازنده‌ای در حکمرانی خوب و سیر در چارچوب توسعه پایدار در کشور باشند؛ بنابراین بیش از هر نهاد دیگر به دلیل تعامل دوطرفه نیاز به شفافیت و پاسخگویی نمایندگان احساس می‌شود. کشور ما برای دستیابی به توسعه پایدار و گذار به توسعه‌یافتگی نیازمند مدیریت توسعه پایدار با روش‌های حکمرانی خوب است.

پاسخگویی با ایجاد شفافیت موجب از بین رفتن شکاف میان مسئولین و مردم و یا حاکمیت‌کنندگان و حاکمیت‌شوندگان می‌شود. هارلو معتقد است که پاسخگویی به‌عنوان ابزاری برای تحقق مشارکت و نزدیکی بیشتر میان اصیل و وکیل و درنهایت انسجام سیاسی و اجتماعی عمل می‌نماید. برخی دیگر معتقدند که پاسخگویی به‌عنوان ابزار اجتماعی، زمینه را برای بروز حکمرانی خوب و مردم‌سالار فراهم می‌کند. (واعظی، ۱۳۹۰)؛ بنابراین نیاز به پاسخگویی و مدیریت شفافیت نمایندگان حائز اهمیت است.

در قانون اساسی علی‌رغم تصریح نظام ریاستی، مجلس دارای اختیارات قابل توجهی است و می‌تواند بر دولت نظارت سخت داشته باشد؛ اما در مقابل دولت برآمده از مجلس نیست و عملاً در برابر برخی قوانین، تمکین نمی‌کند؛ اما دغدغه‌های امروز جامعه از ضرورت وجود مدیریت شایسته و حکمرانی خوب حکایت دارد. حکمرانی خوب در امر قانون‌گذاری، اجرا و نظارت به‌صورت یکپارچه می‌تواند گره‌گشای شرایط موجود و جاری در کشور باشد.

حکمرانی خوب به‌عنوان عامل ساختاری ارتقاء اقتدار سیاسی کشور موجب ملاحظاتی است. اول اینکه این حکمرانی نیازمند ایجاد فرصت‌هایی برای ارتقاء قابلیت اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کشگری بازیگران تلقی می‌شود. ضمن اینکه می‌توان قاعده‌مند سازی کنش اجتماعی را زیربنای حکمرانی خوب در کشورهایی دانست که روند نوسازی و توسعه را پیگیری می‌کنند و در نهایت قاعده‌گرایی و پاسخگویی کارگزاران در حلقه عناصر و عوامل شکل‌گیری ساختار منسجم در فرآیند ایجاد اقتدار سیاسی تلقی

<sup>۱</sup> Hughes

می‌شود. لذا مدیریت سیاسی بر اساس قانون و نهادهای اجتماعی، دربرگیری نیروهای اجتماعی در سیاست‌گذاری حکومتی به گونه‌ای عام و پاسخگویی به مطالبات گروه‌های اجتماعی و همچنین پاسخگویی به عملکرد اجرایی است. از دیگر سو بازتولید ارزش‌های سیاسی از طریق فرهنگ، قانون و شفافیت کنش بوروکراتیک، ارتقاء کارآمدی در قالب درستکاری، وفاداری و خدمات‌رسانی، انصاف، در میان مردم، گروه‌های اجتماعی و احزاب سیاسی رقیب از دیگر وجوه است. لازمه تأمین منابع عمومی، طراحی دقیق یک ساختار پاسخگویی است تا به این ترتیب، شهروندان اطمینان حاصل کنند که نهایت تلاش از طرف کسانی که به نام آن‌ها اقدام می‌کنند، به عمل آمده است (هیوز، ۱۳۹۲).

هرچند، پاسخگویی در قانون اساسی به صورت صریح مورد اشاره قرار نگرفته و عمدتاً به صورت مسئولیت و نظارت معنا و مفهوم می‌دهد. فصل سوم قانون اساسی شامل اصول ۲۴-۳۱، به حقوق ملت توجه دارد و آزادی مطبوعات، رسانه‌ها، احزاب سیاسی، انواع تشکل‌ها و راهپیمایی‌ها را که از راه‌های احقاق حقوق شهروندان به شمار می‌رود، به رسمیت شناخته است. بر این اساس و با توجه به اهمیت پاسخگویی به ویژه پاسخگویی نهاد پارلمان در نظام جمهوری اسلامی، به دنبال پاسخ این سال است که سازوکار پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چگونه است؟ چالش‌های پیش روی پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران چیست؟

## ادبیات نظری

### پاسخگویی

پاسخگویی یعنی شخص باید سرزنش یا ستایش ناشی از اخذ یک تصمیم یا انجام یک اقدام را بپذیرد. به این ترتیب، هر یک، از کارکنان سازمان از پایین‌ترین رده تا بالاترین رده در برابر یک مقام ارشدتر از خود پاسخگو هستند (هیوز، ۱۳۹۲: ۲۸۴) یک سیستم پاسخگویی نوعی مبادله است که طی آن، بخشی از قدرت خود را به نحوی که هر یک از طرفین به دیگری نیاز داشته باشند، مبادله می‌کنند. (هیوز، ۱۳۹۲) پاسخگویی نیروی پیش برنده است که بر بازیگران کلیدی فشار می‌آورد تا در برابر ارائه عملکرد خوب و اطمینان از آن احساس مسئولیت نمایند (محمدیان، ۱۳۹۵). بوونز و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۷)، پاسخگویی را تصویری از عدالت، برابری، اعتماد و انصاف می‌داند. مارشال<sup>۲</sup> (۱۹۸۷) پاسخگویی را به پاسخگویی دموکراتیک، پاسخگویی قانونی و پاسخگویی مالی تقسیم‌بندی کرده است. هیکس<sup>۳</sup> (۱۹۸۸) انواع پاسخگویی را شامل پاسخگویی مدیریتی، سیاسی، پاسخگویی عمومی، پاسخگویی حرفه‌ای کارکنان سازمان‌های دولتی و پاسخگویی قانونی، معرفی نموده است. ولف<sup>۴</sup> (۲۰۰۰) پاسخگویی را به انواع قانونی، مالی، پاسخگویی در برابر عملکرد و سیاست‌ها، دموکراتیک و پاسخگویی اخلاقی تقسیم‌بندی کرده است (میر سپاسی و اعتباریان، ۱۳۸۷).

پاسخگویی عبارت است از: تکلیف صاحبان مناصب دولتی و عمومی در دادن اطلاعات درباره تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آن‌ها برای عمومی در دادن اطلاعات درباره تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آن‌ها برای عموم و دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی. البته این اولین گام در فرایند پاسخ‌گویی است زیرا در مرحله بعد در صورت که صاحبان مناصب یادشده سوء عملکرد یا تخلفی داشته باشند، می‌توان آن‌ها را به روش‌های مختلف مجازات و تنبیه کرد. پاسخ‌گویی به این معنا را می‌توان به اعتبار منبعی که باید در مقابل آن پاسخ‌گو بود به دو قسم تقسیم کرد: پاسخ‌گویی درون‌سازمانی و پاسخ‌گویی برون‌سازمانی. پاسخ درون‌سازمانی به این معناست که مقام ناظر و مقام پاسخ‌گو در یک نهاد یا سازمان واحد مستقرند؛ مانند انواع سازوکارهای نظارتی که درون هر یک

<sup>1</sup> Bowen et al

<sup>2</sup> Marshall

<sup>3</sup> Hicks

<sup>4</sup> Wolf

قوای حکومتی پیش‌بینی شده است یا پاسخ‌گویی یک کارمند در مقابل مقام مسئول بالاتر. پاسخ‌گویی برون‌سازمانی هنگامی محقق می‌شود که دستگاه یا مقام ناظر از لحاظ سازمانی خارج از تشکیلات سازمانی مقام عمل‌کننده یا نظارت شونده قرار دارد؛ مانند پاسخ‌گویی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه یا پاسخ‌گویی نمایندگان در مقابل موکلان خود. از انواع پاسخ‌گویی، مدل معروف پاسخ‌گویی رامزک به شرح ذیل ارائه می‌گردد: رامزک<sup>۱</sup> انواع پاسخ‌گویی را با توجه منابع کنترل‌کننده آن و میزان استقلال عمل در چهار دسته سلسله مراتبی (سازمانی)، قانونی، حرفه‌ای و سیاسی تقسیم‌بندی می‌کند که ارتباط آن‌ها در شکل زیر مشخص شده است (وزیری کرمانی، ۱۳۸۸).

منبع توقعات و کنترل		
میزان اختیار	داخلی	خارجی
کم	سلسله مراتبی (سازمانی)	قانونی
زیاد	حرفه‌ای	سیاسی

شکل ۱- انواع پاسخ‌گویی رامزک (منبع وزیری کرمانی ۱۳۸۸)

اول پاسخ‌گویی سلسله مراتبی (سازمانی) بر اساس ارتباط رهبر و پیرو و نوعی کنترل داخلی است. دوم پاسخ‌گویی قانونی، بررسی مقامات قانونی است در مورد اینکه آیا فعالیت‌های سازمان انتظارها را برآورد کرده است یا نه. سوم پاسخ‌گویی سیاسی، مدیران اختیاردارند تصمیم بگیرند که آیا می‌خواهند پاسخگو باشند یا نه و اینکه چگونه پاسخگو باشند. چهارم پاسخ‌گویی حرفه‌ای مربوط به کار افراد متخصصی است که در کار خود بسیار مستقل‌اند و تصمیمات خود را بر اساس هنجارهای درونی شده انجام کار اتخاذ می‌کنند. رامزک تأکید می‌کند که هر پاسخ‌گویی به ارزش خاصی تأکید می‌کند و توقعات رفتاری متفاوتی را ایجاد می‌کند. به نظر وی هر کدام از این چهار نوع پاسخ‌گویی ممکن است داخل یک سازمان به وجود آید.

### پاسخ‌گویی فرا پارادایمی

با گذر از الگوی مدیریت سنتی نوعی نگرش در پارادایم جدید مدیریت به وجود می‌آید که به جای مدیریت حکومت به حاکمیت مدیریت می‌پردازد. در الگوی مدیریت دولتی سنتی مدیران نقش دیوان سالارانه دارند و نگرش نسبت به مردم در مقام ارباب رجوع مطرح و سازوکارهای اجرایی به صورت سازوکارهای دیوان سالارانه تعریف می‌شود. در الگوی پارادایمی که (مدیریت دولتی نوین) و نیز (مدیریت گرایی) نامیده می‌شود. مدیران نقش کارآفرینی دارند و نگرش به مردم در مقام مشتری و سازوکارهای اجرایی به صورت سازوکار بازار تعریف می‌شود؛ و حداقل مداخله دولت و حداکثر نقش بازار و کاهش اندازه دولت مطرح است. دولت در جایگاه، هدایت‌گر و ناظر عمل می‌کند لذا پاسخ‌گویی مستقیم در مقابل مشتریان وجود خواهد داشت و دولت به سمت دولت پاسخگو سیر خواهد کرد. در نگرش فرا پارادایمی که به (خدمات عمومی نوین) شهرت یافته است دولت در مقام خدمت‌گزار عمل می‌کند و به توانمندسازی شهروندان و خلق ارزش‌های مشترک میان آن‌ها می‌پردازد (محمدیان، ۱۳۹۵).

می‌توان مبانی پاسخ‌گویی را در سه اصل زیر بیان نمود:

- ۱- نظارت: نخستین و مهم‌ترین مینا و پیش‌زمینه پاسخ‌گویی نظارت است. به گونه‌ای که بدون وجود نظارت، پاسخ‌گویی معنا پیدا نمی‌کند؛ و عملاً تا نظارتی نباشد نمی‌توان افراد و نهادها را به پاسخ‌گویی فراخواند.

<sup>۱</sup> Ramzak

۲- شفافیت: دومین مبنای پاسخگویی شفافیت است. بدون وجود شفافیت در کلیه امور، پاسخگویی نمی تواند منشأ آثار و نتایج مثبت باشد. شفافیت در نظام اداری و مالی سهمی بزرگ در به وجود آوردن مدیریت صحیح دارد.

۳- شکایت: سومین مبنای پاسخگویی که می تواند نظام پاسخگویی را به نتیجه برساند و استمرار، تداوم و صحت آن را تضمین کند رسیدگی به شکایت است. پس از تدوین نظام پاسخگویی باید موارد تخلف به طور جدی پیگیری شود و به ارباب رجوع اطمینان داده شود که در صورت تضییع حقوقشان افراد متخلف مجازات خواهند شد. (محمدیان، ۱۳۹۵)

هدف های متفاوتی برای پاسخگویی سازمان های دولتی تعریف شده است و متناسب با آن اهداف، سازوکارهایی هم پیشنهاد کرده اند. از جمله متفکرانی که در این مورد اظهار نظر کرده اند می توان به " اکوئین<sup>۱</sup> " و " هینترمن<sup>۲</sup> " اشاره کرد. آن ها معتقدند که این اهداف سه دسته اند، هر چند هم پوشانی دارند.

اول استفاده از پاسخگویی برای کنترل سوءاستفاده یا استفاده نادرست از قدرت دولتی.

دوم استفاده از پاسخگویی برای ایجاد اطمینان از انجام خدمت در مقابل استفاده از منابع عمومی ضمن رعایت قوانین و ارزش های خدمات عمومی.

سوم استفاده از پاسخگویی برای تشویق و افزایش یادگیری بعد از بهسازی مداوم حکمرانی و مدیریت دولتی (وزیری کرمانی،

۱۳۸۸)

بنابراین علاوه بر این، پاسخ گویی را می توان به اعتبار اینکه مرجع ناظر، شهروندان باشند یا سایر قوای حکومتی به پاسخ گویی عمودی و افقی تقسیم کرد. منظور از پاسخگویی عمودی نظارت شهروندان بر مقاماتی است که در انتخابات از سوی شهروندان برای اداره امر عمومی برگزیده می شوند که ناشی از تحلیل رابطه اصیل و وکیل است که پیش تر به آن اشاره شد. در این نوع نظارت، اصیل با استفاده از روش های گوناگون بر عملکرد وکیل نظارت می کند که مهم ترین و محوری ترین آن ها در دموکراسی های مبتنی بر نمایندگی، انتخابات است. برگزاری انتخابات این فرصت را به موکلان می دهد که در فواصل زمانی معین با بررسی عملکرد کلی نمایندگان خود، آن ها را ارزیابی کرده و در صورت رضایت دوباره آن ها را در این سمت ابقا کنند یا برعکس، در صورتی ناراضی ایشان را عزل نمایند. این نوع نظارت گرچه اصیل و بنیادین است، اما واجد مشکلاتی است مانند اینکه مقید و محدود به یک دوره زمانی خاص و معمولاً طولانی است و بنابراین مستمر و فوری نیست همچنین بسیار کلی و گاه فاقد دقت کافی است، زیرا هیئت انتخاب کنندگان به طور معمول نمی توانند در جزئیات وارد شده و مسائل تخصصی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این رو نوع دیگری از پاسخ گویی معمولاً در میان نهاد ها و قوای حکومتی به کار برده می شود و ریشه در نظریه تفکیک قوا دارد. به عبارت دیگر پاسخ گویی افقی، صلاحیت و توانایی نهادهای حکومتی برای نظارت بر نحوه عملکرد و رفتار دستگاه ها و نهادها در دیگر شاخه های حکومتی است (راسخ، ۱۳۸۸: ۹۱).

ضابطه ای که برای انتخاب شوندگان برای مجلس ذکر شده طبیعتاً شرایطی است که باید تا پایان دوره نمایندگی در نماینده حفظ شود چون رأی مردم به نماینده مشروط به داشتن آن شرایط بود. بر همین اساس قانون نظارت بر نمایندگان در مجلس هشتم به تصویب رسید تا مراقبت لازم را نسبت به حفظ این شرایط درباره نمایندگان انجام دهد و در صورت عدول از آن شرایط هیئت نظارت مربوطه مجازات هایی را در نظر گرفت که اعمال خواهد شد بنابراین اصل حفظ این شرایط برای نمایندگان و شورای نگهبان اصلی پذیرفته شده و منطبق بر سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص انتخابات محسوب می شود چون در بند ۱۳

<sup>1</sup> Equine

<sup>2</sup> Hintzman

سیاست‌های کلی انتخابات صحبت از تعیین سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی، رعایت قسم‌نامه، جلوگیری از سوءاستفاده مالی اقتصادی و اخلاقی و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان " است.

قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مورد تأیید مقام معظم رهبری بود اما در ادعاهایی مطرح شد این قانون ممکن است موجب جلوگیری از آزادگی نمایندگان و ایجاد محدودیت برای اظهارنظرهای آن‌ها باشد بنابراین قانون به گونه‌ای تنظیم شد که این نظارت مشمول ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی او نباشد. پس نمایندگان با کمال آزادی و در چارچوب قانون اساسی می‌توانند از حقوق خود استفاده کنند و وظایف نمایندگی را به‌طور کامل انجام دهند و صرفاً این قانون در جهت جلوگیری از کج‌رفتاری و انحراف اخلاقی و اقتصادی نمایندگان در طی دوره نمایندگی تصویب شده است. نظارت حقوقی با دادگاه است و نظارت سیاسی با مردم و جامعه. هر دو هم باید شفاف باشند. هر نظارت دیگری موجب اثرات منفی می‌شود؛ به‌ویژه وقتی قانونی و شفاف نباشد. همه مدیران حکومت هم باید تحت این دو نوع نظارت باشند، مجلس و غیر آن ندارد. نظارت‌های غیر شفاف مفسده‌انگیز و موجب تضعیف جایگاه مجلس می‌شود، این موارد هم باید از طریق دادگاه انجام شود در جامعه‌ای که هر طرفش نگاه کنیم فساد رواج دارد یک دلیلش همین نظارت‌های غیر شفاف است. چاقو دسته خود را نمی‌برد مثال روشنی از این نوع نظارت‌های غیر شفاف است. باید نظارت عمومی از طریق جامعه و رسانه آزاد و نظارت قضایی نیز از طریق دادگاه صالح ویلی و مستقل انجام شود. هدف این نظارت سازی‌ها جایگزین شدن بارسیدگی قضایی است و این برای جامعه سم کشنده است.

### مدیریت توسعه پایدار با حکمرانی خوب

موضوع توسعه و توسعه‌یافتگی از مهم‌ترین موضوعات مطرح در چند دهه اخیر بوده و مبنای برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی تمامی جوامع شناخته شده است. توسعه به دنبال سه ارزش اصلی به‌عنوان پایه فکری و رهنمود عملی در راستای تعالی ملت‌ها است. این ارزش‌ها عبارت‌اند از: معاش زندگی، اعتماد به نفس و آزادی. این‌ها نمایانگر هدف‌های مشترکی هستند که توسط تمام افراد در جوامع مختلف دنبال می‌شوند (الوانی و همکاران، ۱۳۹۲). محققان ابعاد مختلفی را برای توسعه قائل هستند. در نتیجه مباحث سمیناری که در سال ۱۹۸۶ در سریلانکا برگزار شد، پنج بعد به‌عنوان مضامین کلیدی توسعه مطرح گردید، که مارک ترنر و دیوید هیوم بعد ششم را افزوده‌اند که احتمالاً نشان‌دهنده ارزش‌های آن‌هاست. ۱- عامل اقتصادی ۲- عامل اجتماعی ۳- بعد سیاسی ۴- بعد فرهنگی ۵- جهان‌بینی کلان زندگی ۶- تعهد به توسعه پایدار با ملاحظه شرایط بوم‌شناسی (همان، ۱۳۹۲).

توسعه آن هنگام محقق می‌شود که عوامل اساسی ضد آزادی از بین برود: عواملی چون فقر و ظلم، فرصت‌های کم اقتصادی، محرومیت نظام‌مند اجتماعی، بی‌توجهی به تأمین امکانات عمومی و عدم تسامح و یا دخالت بیش‌ازحد دولت‌های سرکوبگر (سن<sup>۱</sup>، ۱۹۳۳). توسعه پایدار فرایندی است که موجب رفتار محتاطانه و مدبرانه می‌شود. همچنین هدف توسعه پایدار، حفظ سطح فعلی منابع تعریف شده است. به این ترتیب توسعه پایدار را می‌توان توسعه با حساسیت نسبت به منابع تعریف کرد. به عقیده میکسل، توسعه پایدار، فرایندی است که طی آن مردم یک کشور نیازهای خود را برمی‌آورند و سطح زندگی خود را ارتقاء می‌بخشند، بی‌آنکه از منابعی که به نسل‌های آینده تعلق دارد، مصرف کنند؛ و سرمایه‌های آتی را برای تأمین خواسته‌های آتی به هدر دهند (الوانی و همکاران، ۱۳۹۲).

توسعه پایدار، برآورد نیازها و آرمان‌های انسان‌ها، نه فقط در یک کشور و یک منطقه که تمامی مردم در سراسر جهان و در حال و آینده است. در این مفهوم، انسان در مرکز توجه قرار گرفته است و همه پدیده‌های جهانی در چهارچوب قوام و دوام حیات بشر، در حال و آینده، به همراهی و هماهنگی دعوت می‌شوند. بر این مبنای توسعه پایدار مفهوم گسترده‌ای می‌یابد که همه جوانب زندگی

<sup>۱</sup> Sen

انسان‌ها را در برمی‌گیرد (نصیری، ۱۳۸۴) توسعه بدون پایداری و پایداری بدون توسعه وجود نخواهد داشت و این بیانگر پیوند نوینی است، توسعه از طریق این پیوند شادابی و سرزندگی دوباره یافته است.

ساختار اجتماعی الگوی حکمرانی خوب بدین گونه است که با جهانی‌شدن عرصه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی به ظرفیت‌های ویژه‌ای در حوزه‌های سیاست‌گذاری و مدیریتی نیاز است که الگوی حکمرانی خوب با مشارکت نهادها حکومتی و بخش‌های خارج از آن در این جهت مطرح می‌شود. حکمرانی خوب در حقیقت دارای دو بخش است که در بخش اول حکمرانی خوب مشارکت بین سه رکن اصلی در جامعه یعنی دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی نشان می‌دهد. ارتباط صحیح و تعاملی سه بخش یادشده زمینه تحقق حکمرانی خوب در ابعاد مختلف فراهم می‌سازد. نماد دولت حاکمیت، نماد بخش خصوصی ایجاد مازاد، کارآفرینی و سوددهی و نماد جامعه مدنی سازمان‌های غیردولتی است. امروزه، حکمرانی الگوی موفق برای امور عمومی دولت‌ها محسوب می‌شود و در جوامع نقش ایفا می‌کند. این الگو شاخص‌هایی چون پاسخگویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت و... دارد. بانک جهانی حکمرانی خوب را بر اساس شش شاخص تعریف می‌کند که عبارت‌اند از: الف: شاخص حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ب: شاخص ثبات سیاسی، ج: شاخص کارایی و اثربخشی دولت، د: شاخص کیفیت قوانین و مقررات، ه: شاخص حاکمیت. قانون، و: شاخص کنترل فساد.

درواقع حکمرانی خوب مفهوم بسیار گسترده‌ای را در برمی‌گیرد که محصول مشارکت سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. هر سه آن‌ها برای توسعه انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه مدنی تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، درعین حال چارچوبی به دست می‌دهد که همه این اهداف و ارزش‌ها در یکجا جمع شوند و اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم، دنبال شود. حکمرانی خوب روایت گر توسعه انسان‌محور است. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به‌عنوان "ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف نموده است. (استوا، ۱۹۹۲: ۳۹۲)

### حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی و توسعه

تعریف جدید توسعه‌نیافتگی و فقر به‌صورت محرومیت از قابلیت‌ها، دیدگاه وسیع‌تری از توسعه را ارائه می‌کند که در تعاریف قبلی، یعنی فقر درآمدی، مورد توجه لازم قرار نمی‌گرفت. دموکراسی، حقوق مدنی و آزادی‌های سیاسی از جمله عوامل آگاهی‌بخش هستند که خواسته‌های مردم از دولت را شکل می‌دهند. بر اساس تقسیم‌بندی موسسه خانه آزادی<sup>۱</sup> حق اظهارنظر شهروندان و پاسخ‌گویی دولت‌مردان، بیانگر جنبه‌های مختلف آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی است. مردم بدون آزادی سیاسی نمی‌توانند عضو گروه‌ها شوند، ایده‌ای را شکل دهند و آن را بیان کنند؛ اما دولت‌های دموکراتیک از حقوق بشر حمایت کرده و اجازه مشارکت بیشتری در نهادها و اجرای قوانینی برای توزیع مناسب‌تر امکانات رفاهی از قبیل امکانات آموزشی و بهداشتی را می‌دهند. آزادی شهروندان برای اظهارنظر و پاسخ‌گویی دولت‌مردان به چهار روش می‌تواند بر توسعه اقتصادی مؤثر واقع شود.

بهبود عملکرد دولت: وجود آزادی‌های سیاسی اعم از آزادی بیان، قلم و اندیشه و وجود رسانه‌های متعدد، مستقل و آزاد، اعم از روزنامه، مجله، کتاب، رادیو و تلویزیون در هموارسازی مسیر توسعه نقش عمده‌ای دارند. در چنین شرایطی آگاهی مردم بالا

<sup>1</sup> Stowe

<sup>2</sup> Freedom House

می‌رود و عملکرد حاکمان موردنقد واقع می‌شود و دولت‌ها ناچار به عملکرد کارتر می‌شوند و در غیر این صورت از چرخه قدرت توسط آرای مردم حذف می‌شوند (سعیدی، ۱۳۸۶: ۱۵).

ایجاد ثبات سیاسی: در شرایطی که افراد جامعه از آزادی‌های سیاسی برخوردار باشند، همه مردم احساس امنیت و آزادی می‌کنند و خدمات رسانه‌ها در سایه رقابت، از نظر کمیت و کیفیت ارتقاء می‌یابد و کلیه اقشار جامعه را پوشش می‌دهد؛ بنابراین رسانه‌ها به دلیل مستقل و آزاد بودنشان می‌توانند حقایق را در جامعه مطرح کنند و نیازی به رسانه‌های خارجی برای کشف حقایق جامعه احساس نمی‌شود و زمینه بی‌ثبات کردن جامعه توسط رسانه‌های خارجی از بین می‌رود (همان: ۱۵).

انباشت سرمایه فیزیکی: انجام اعتراضات گسترده و قوی از سوی اتحادیه‌ها و تشکل‌های کارگری، می‌تواند بر نحوه توزیع درآمد میان نیروی کار و سرمایه تأثیر بگذارد. رو دریک<sup>۱</sup> چنین استدلال می‌کند که با فرم ثبات سایر شرایط، اعتراضات گسترده اتحادیه‌ها و تشکل‌های کارگری، سطح دستمزدها را بالا برده و از این طریق نرخ بازگشت سرمایه را کاهش می‌دهد که این خود کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را در پی دارد؛ اما برخلاف این ادعا کلاگو<sup>۲</sup> معتقد است که نه تنها این اثر بسیار ناچیز است، بلکه علاوه بر آن آزادی شهروندان برای اظهار نظر و پاسخگویی دولت‌مردان، امنیت حقوق مالکیت و ضمانت اجرای قراردادها را افزایش داده و بنابراین با کاهش ریسک و نا اطمینانی، نرخ بازگشت سرمایه افزایش می‌یابد (کلاگو و همکاران، ۱۹۹۶: ۲۶۴).

انباشت سرمایه انسانی: انجر من<sup>۳</sup> (۱۹۹۹) معتقد است در جوامعی که شهروندان از آزادی‌های مدنی بیشتری برخوردارند، حکومت‌ها نسبت به تأمین نیازهای اولیه مردم پاسخگو تر هستند، چرا که آن‌ها سیاست‌هایی را انتخاب خواهند کرد که انباشت سرمایه انسانی را افزایش می‌دهد. ارتقاء سرمایه انسانی از یک سو با سطوح بالاتر تولید در ارتباط است و از سوی دیگر تقاضا برای دموکراسی را افزایش می‌دهد که این خود موجب پاسخ‌گو تر شدن حکومت‌ها می‌شود.

از سویی بنتام<sup>۴</sup> (۱۸۲۳) نخستین کسی بود که به بررسی نظام حقوقی بر اساس منفعت عموم و مصلحت پرداخت. البته، باید عواملی مثل گرایش‌های بشردوستانه، ترس از انقلاب، اشتیاق به دفع آن با پذیرش اصلاحات و دین (به‌ویژه مذهب پروتستان) را نیز در کنار نفوذ بنتام در عصر اصلاح قانون مؤثر دانست؛ بنابراین بنتام، اصل منفعت را در تئوری منفعت عمومی و مصلحت نیز وارد نمود. به این ترتیب که با کنار هم گذاردن و جمع کل گرفتن از منافع فردی موجود در جامعه، منفعت عموم را نیز در نظر گرفت و مصلحت جامعه را در واقع همان جمع منافع اعضای متعددی دانست که آن را تشکیل می‌دهند. به نظر وی، جهت‌گیری نظام حقوقی در صورتی موجه خواهد بود که نفع را به حداکثر و ضرر را به حداقل ممکن برساند. به عبارت بهتر، نظام حقوقی موجه، نظامی است که بیشترین نفع را متوجه بیشترین افراد جامعه نماید. نتیجه ملاک قرار دادن نفع اکثریت در قلمرو قانون‌گذاری، محوریت نفع و مصلحت عمومی<sup>۵</sup> خواهد بود. پس در صورتی که نفع اکثریت در نادیده گرفتن حقوق بنیادین اقلیت باشد، این نقض حقوق، موجه خواهد بود. به دیگر سخن، اگر منفعت اکثریت در بردگی یا حتی نسل‌کشی اقلیت باشد، توجیه خواهد شد.

بنتام هدف عالی حکومت را در محدود کردن احساسات خودخواهانه و ترغیب به فداکاری برای منفعت عمومی می‌دانست. ولی اعلام «حقوق طبیعی» بشر در نظریه وی تنها این احساسات را زیاده از حد قوی می‌نمود (کلی، ۱۳۸۲: ۴۱۰) به‌طور خلاصه، باید گفت که بنتام در قالب نظریه فرمان به توضیح قانون پرداخت و اصل منفعت را نیز به‌عنوان معیار صحت قانون ارائه نمود. وی اولین کسی بود که نظام حقوقی را در پرتو منفعت عمومی و مصلحت ارزیابی نموده و در پرتو نظریه سودانگاری، منفعت عمومی را تبیین و تشریح کرد. از آنجایی که سود انگاری - همان‌طور که پیش‌تر تبیین گردید در نظر وی امری واقعی و تجربی است، لذا منفعت

<sup>۱</sup> Rodrik

<sup>۲</sup> Clague

<sup>۳</sup> Engerman

<sup>۴</sup> Bentham

<sup>۵</sup> Public interest



عمومی نیز یک امر مادی و اثبات‌گرایی خواهد بود. بنام درجایی بیان می‌نماید که هر کس بایستی یک و هیچ کس نبایستی بیش از یک، به شمار آید (کلی، ۴۶۸: ۱۳۸۲). این امر توضیحی برای ارزش «برابری» در نظر بنام می‌باشد که ممکن است در ابتدا به‌عنوان نمونه نقضی برای نظام حقوقی وی به شمار آید. ولی او برابری را نه به‌عنوان یک ارزش ناشی از حقوق طبیعی بلکه به خاطر منفعت عمومی و مصلحت بر اساس نظریه سودانگاری که منجر به ایجاد رابطه حق و تکلیف می‌گردد، بیان می‌نماید. با در نظر گرفتن نظریه منفعت و مصلحت عمومی بنام دست یافتن به توسعه پایدار از منافع جمعی و ضروری کشور است که چالش اساسی پیش روی این مهم پاسخگویی است. ایجاد سیستم پاسخگویی در نهاد مهمی چون مجلس شورای اسلامی به‌عنوان حلقه اتصال جامعه مدنی و دولت نیازمند یک حکمرانی خوی و مدیریت در حوزه توسعه پایدار است.

### پاسخگویی پارلمانی

مجلس شورای اسلامی از جایگاه و مقام خاص ویژه‌ای در میان قوا برخوردار است و به‌عنوان یک نظام حکومتی شبه پارلمانی، بیش‌ترین مکانیسم‌ها و وسایل تأثیرگذاری و سیاست‌گذاری در مقایسه با سایر قوا و به‌ویژه دولت را در اختیار دارد و البته لازمه چنین جایگاهی ضرورت بهره‌مندی از سازوکارها و ابزارهای مؤثر و کارآمد نظارتی در چارچوب اصول قانون اساسی است. با توجه به آنچه بیان شد به نظر می‌رسد سازوکارهای نظارتی موجود از نظر اصولی مناسب و کافی است هرچند برای اجرا نیاز به تضمین‌ها و راهکارهای سازمان‌یافته‌ای می‌باشد. از سوی دیگر باید توجه داشت که سیطره سیاسی و نظارتی مجلس شورای اسلامی یک‌طرفه و مطلق نیست. قانون اساسی نوعی توازن و کنترل متقابل محدود را پیش‌بینی کرده است؛ از جمله نظارت رئیس‌جمهور بر سایر ارکان حکومت در قبال صیانت از قانون اساسی<sup>۱</sup> و همین‌طور مسئولیت مدنی و کیفری نمایندگان مجلس در مقابل محاکم دادگستری در خصوص اعمالی که از حدود وظایف نمایندگی آن‌ها خارج است.<sup>۲</sup>

پاسخگویی با حکمرانی خوب و دموکراسی رابطه‌ای تنگاتنگ دارد و اصولاً در نظام دموکراتیک می‌توان انتظار تحقق شروط پاسخگویی را داشت. دو شرطی که پاسخگویی بدون آن‌ها ممکن نخواهد بود عبارت است از: اینکه رهبر، خود را جدا از تصمیماتش نپندارد و نتیجه آن را بپذیرد و دیگر اینکه حق و اختیار مجازات را به ذینفعانی بدهد که نفعشان به خطر افتاده است. به دیگر سخن دولت پاسخگو نیازمند دو ریشه مهم برای شکل‌گیری است: ۱ زمامداران مسئول، ۲ شهروندان مقتدر، بدین معنا که "اقتدار و اقتدار تنبیه" را داشته باشند. میزان پاسخگویی دولت به افرادی که از تصمیمات او آسیب‌دیده‌اند یا تحت تأثیر قرار گرفته‌اند، بستگی دارد به میزان فشاری که این افراد می‌توانند با استفاده از حقوق سیاسی خود بر دولت تحمیل کنند؛ حقوقی مانند استفاده از حق رأی، انتقاد و یا اعتراض. لذا ریشه‌های پاسخگویی کاملاً به هم وابسته و درهم‌تنیده‌اند و تنها وجود یکی از آن‌ها برای پاسخگویی کافی نیست (سن<sup>۳</sup>، ۱۹۹۹: ۱۵۱).

درواقع، تقنین و نظارت دو بازوی انحصاری قوه مقننه در امر حاکمیت قانون است. بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی، قوه مقننه دارای صلاحیتی عام در امر قانون‌گذاری است. ایفای این وظیفه نوعی نظارت حقوقی نسبت به حوزه اجرایی و سایر امور کشور می‌باشد. کارشناسی در خصوص طرح‌ها و لوایح توسط نمایندگان و جمع‌آوری اطلاعات لازم و تحلیل آن‌ها توسط اشخاص کافی نیست و مجلس خود باید برای اعمال چنین نظارت گسترده‌ای آمادگی داشته باشد تا نیازها را بررسی و به تجزیه و تحلیل طرح‌ها و لوایح پردازد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۲۹). بررسی موارد تقنینی در مجلس شورای اسلامی حکایت از آن دارد که نظام قانون‌گذاری خوب در ایران بنا به دلایلی همچون: ۱) ضعف نظام حزبی؛ ۲) نبود ابزارهای خود به محدودیتی در آیین‌نامه داخلی

<sup>۱</sup> اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۲</sup> اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

مجلس در مسیر ارائه طرح توسط نمایندگان؛ ۳) تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/ قانون گذاری)؛ ۴) ضعف کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری دچار تضعیف شده است (داودی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۴۹). در خصوص کار ویژه نظارتی مجلس می‌توان چنین اظهار داشت که نظارت از حیث تبعیت از قوانین در نگاهی عام از جمله ضرورت‌های هر نظام حقوقی است و انتخاب مرجعی صالح و سازوکاری مناسب برای اعمال این نظارت، می‌تواند تضمینی برای تأمین اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله‌مراتب قوانین باشد (درویشی و کاظم‌زاده نظری، ۱۳۹۷: ۲۰۷).

باگذشت چهار دهه از فعالیت مجلس شورای اسلامی، می‌توان گفت قوانین زیادی در قوه مقننه به تصویب رسیده و بسیاری از امور مربوط به اداره کشور و مطالبه مردم و رهبری تعیین تکلیف شده است بااین حال امروزه مهم‌ترین کار مجلس نظارت است، زیرا غفلت از نظارت کارآمد و اثربخش باعث کاهش و عدم رضایت مردم به‌ویژه در حوزه اقتصاد و مبارزه قاطع با مفساد اقتصادی شده است به همین دلیل شفاف‌سازی و نهادینه کردن وظیفه نظارتی مجلس در زمینه‌های: تذکر، سال، تحقیق و تفحص، استیضاح و پابندی به مفاد بسیاری از اصول قانون اساسی به‌ویژه اصول: ۹۰-۸۹-۸۸-۸۶-۸۴ و همچنین اصول مربوط به دیوان محاسبات و تفرغ بودجه ضرورتی انکارناپذیر است. بر این اساس، پاسخگویی سازوکاری با ساختار انگیزشی است؛ بدین معنا که این سازوکار، انگیزه‌ای را در تصمیم‌سازان ایجاد می‌کند که بر اساس آن باید نسبت به احتیاجات و نیازهای مردم با کارآمدی تصمیم بگیرند؛ چراکه آن‌ها می‌دانند مردم قدرت و توانایی انتقاد و مجازات آن‌ها را دارند (سن، ۱۹۹۹: ۱۵۲). جالب آن است که ایمانوئل کانت نیز در تئوری معروف خود، با عنوان صلح جاودان، به گونه‌ای ایده دولت پاسخگو را بیان کرده است (کانت، ۱۹۵۷) بر این مبنا هیچ‌گاه رژیم‌های دموکراتیک به جنگ با یکدیگر بر نخواهند خاست؛ چراکه شهروندان حتماً رهبری را که برخلاف خواست مردم به جنگ رفته است، مجازات خواهند کرد (ریچینالد<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷: ۵۱۷). این دقیقاً همان چیزی است که (اعلامیه جهانی حقوق بشر، ۱۹۴۸).

بنابراین پاسخگویی در زمین حکمرانی مطلوب و دموکراسی رشد می‌کند و در آن ریشه می‌دواند. دو ریشه اصلی آن - یعنی اینکه از یک سو تصمیم‌گیرندگان خود را جدا از تصمیماتشان فرض نکنند و از دیگر سو نیز به کسانی که تحت تأثیر این تصمیمات قرار گرفته‌اند، اختیار تنبیه داده شود - زمینه شکل‌گیری ارکان پاسخگویی را فراهم خواهند کرد. با توجه به روشن شدن ریشه‌ها و مختصات پاسخگویی، حال می‌توان ارکان تعریف آن را استخراج کرد. چنانچه بخواهیم مفهوم پاسخگویی را با توجه به آنچه امروز متداول است بازسازی کنیم، می‌توان گفت این مفهوم از تقارن دو مفهوم دیگر به وجود آمده است. این دو مفهوم خود دربردارنده مفاهیم دیگری چون نظارت، کنترل، تعادل، مجازات کردن و ... می‌شوند که هر کدام به گونه‌ای به دنبال نظارت و تعادل قدرت هستند.

پاسخگویی از آن رو برای فیلسوفان سیاسی بسیار جذاب است که از وسعت و جامعیت زیادی برخوردار است؛ بدین معنا که پاسخگویی علاوه بر اینکه یک سازوکار خاص برای رام کردن قدرت معرفی می‌کند، سه روش بازداری از سوءاستفاده از قدرت را نیز به‌طور ضمنی با خود همراه می‌کند. این سه روش عبارت‌اند از: ۱- پاسخگویی صاحبان قدرت را متعهد به اعمال ۲- قدرت درروشی شفاف می‌کند، ۳- آن‌ها را مجبور می‌کند که اعمالشان را توجیه کنند و آن‌ها را تحت تأثیر تهدید مجازات و تنبیه قرار می‌دهد. لذا بر این اساس می‌توان ابعاد گوناگون پاسخگویی و ارکان آن را شناسایی کرد (شیلر<sup>۲</sup>، ۱۹۹۹: ۱۴) شفافیت و حکومت قانون پیش شرط‌های رسیدن به پاسخگویی هستند (ریچینالد، ۱۹۹۷: ۵۱۵) شفافیت و حکومت قانون تضمین می‌کنند که مشارکت شهروندان با یک قدرت واقعی پشتیبانی می‌شود و از طرفی تلاش‌ها و اعمال آنان برای پاسخگو کردن فرمانروایان کارآمد خواهد شد. به‌عنوان پیش شرط رکن دوم پاسخگویی از چهار منظر اهمیت؛ حکومت قانون دارد:

<sup>1</sup> Reginald

<sup>2</sup> Schedler

- ۱- حکومت قانون تضمین می کند که قدرت مجازات کردن لازم الاجرا است (ساموئل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱: ۹۲).
- ۲- حکومت قانون باعث تداوم پاسخگویی می شود (گراسمن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱: ۶۲۰).
- ۳- حکومت قانون پایه ها و اساس تشخیص این را که مشخص می کند (کریت<sup>۳</sup>، ۱۹۹۶: ۵۸۸). "چه زمانی حکمرانان باید مجازات شوند و روش های پیش بینی شده برای آن چیست؟"
- ۴- قواعد، خود نتیجه سازو کارهای پاسخگویی هستند که به صورت مناسب در طول زمان عمل کرده اند (فاکس و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۰۰: ۴۹۴).

## روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر نحوه جمع آوری داده ها به شکل کیفی است. همچنین از نظر روش اجرای پژوهش از نوع داده بنیاد (مرحله کیفی) است. در این پژوهش، به مدد مطالعه اسناد و مدارک علمی و قانونی، مصاحبه با خبرگان، تلخیص داده ها و تحلیل متون مصاحبه، چالش پاسخگویی نمایندگان پارلمانی شناسایی می شود. رهیافت روش شناختی مورد استفاده برای انجام این پژوهش بوده و از رویکرد بر ساخت اجتماعی (تفسیرگرایی اجتماعی) و روش نظریه زمینه ای به عنوان روش اجرای عملیات تحقیق استفاده شده است. در پژوهش کیفی پژوهشگر در صدد آزمودن نظریات و فرضیات از قبل تعیین شده نیست، بلکه کوشش می کند از خلال بررسی و مطالعه فرایندهای اجتماع، به یک برداشت و درک نظری از واقعیت مورد مطالعه دست یابد. لذا از این جهت، این پژوهش، فاقد فرضیات اولیه است (استربرگ، ۲۰۰۱: ۶۱). به عبارت دقیق تر، چیزی به نام واقعیت ناب و ساده وجود ندارد، همه واقعیت ها از همان ابتدا واقعیاتی هستند که از بستر جهان و توسط فعالیت های ذهنی برگزیده شده اند. در نتیجه همواره واقعیت هایی تفسیر شده هستند، حال چه به طور مصنوعی از بسترشان منتزع شده باشند یا در بستر خاص خودشان مورد بررسی قرار گرفته باشند. در هر دو حال، افق های تفسیری بیرونی و درونی در آن ها وجود دارد (فلیک، ۱۳۸۹: ۹۵). جامعه آماری مطالعه شامل خبرگان می باشد که به صورت هدفمند بر اساس آشنایی آن ها با موضوع مقوله نظارتی در نهادها و سازمان ها از میان خبرگان حوزه مدیریتی، نظارتی و مدیران سطوح بالا بوده و دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر و سابقه بیش از ۵ سال کار در بخش نظارتی داشته اند.

## یافته های تحقیق

در تحلیل کیفی متون مصاحبه ها، ابتدا کدهای باز از مصاحبه های نیمه ساختاریافته با خبرگان استخراج شده و پس از آن به کدگذاری محوری و انتخابی مبادرت ورزیده شده است. خبرگان به صورت هدفمند بر اساس آشنایی آن ها با سازوکار و چالش های پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از میان خبرگان حوزه نظارت در نهادها و سازمان ها داشته اند، صورت پذیرفت این مصاحبه ها پس از مصاحبه با ۸ نفر به اشباع نظری رسید که نتایج این تحلیل در جدول ذیل آمده است.

جدول ۱- جدول مؤلفه ها و ابعاد شناسایی شده در کدگذاری نهایی

ابعاد	قواعد رفتاری	شفافیت عملکرد	نظارت سازمانی	نظارت حقوقی
مؤلفه ها	دریافت هدایا توصیه نامه ها تعامل با مردم پاسخگویی به احزاب	شفافیت در حضور غیاب شفافیت در مشارکت در امور مجلس شفافیت در رأی دادن	نظارت کمیسیون در مجلس نظارت کمیته مستقل از مجلس	اصلاح فرآیند نظارتی شورای نگهبان اصلاح قوانین مدنی اصلاح قوانین حقوقی

<sup>1</sup> Samuel

<sup>2</sup> Grossman

<sup>3</sup> Krit

<sup>4</sup> Fox

بر اساس ابعاد و شاخصه‌های شناسایی شده در پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که با تحلیل کیفی متون مصاحبه و کدگذاری مقوله‌های مطرح شده از سوی خبرگان ابتدا ۵ مقوله استخراج گردید سپس ۱۲ مؤلفه از میان مقوله‌های مطرح شده شناسایی گردید و در نهایت ۴ بعد شناسایی گردید این ابعاد شامل قواعد رفتاری، شفافیت عملکرد، نظارت سازمانی، نظارت حقوقی می‌باشد؛ بنابراین نتایج تحلیل کیفی نشان می‌دهد که پاسخگویی پارلمانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در جامعه مورد مطالعه در ۴ بعد فوق دیده می‌شود.

## بحث و نتیجه‌گیری

مطالعات صورت گرفته در پژوهش حاضر نشان می‌دهد، نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان اجتناب‌ناپذیر بوده و باید آن را به رسمیت شناخت. نهاد نظارت حرفه‌ای پارلمانی، اخیراً در نظام حقوق کشور جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گرفته و در این مورد قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ به تصویب رسید. این قانون نظارت مستمر بر عملکرد و رفتار نمایندگان مجلس را به عهده داشت، نظارت‌های دیگر چون مخالف اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی است، مورد پذیرش قرار نگرفت. در نظارت برون پارلمانی به نظارت قوه قضائیه و شورای نگهبان اشاره شده که مهم‌ترین ایراد آن زیر پا گذاشتن اصول ۸۴ و ۸۶ قانون اساسی بوده که موجب خدشه‌دار شدن آزادی عمل نمایندگان خواهد شد. البته برخی تفسیر اصل ۸۶ توسط شورای نگهبان را پذیرفته که نظارت قوه قضائیه را مورد توجه قرار داده‌اند. در مجموع بررسی‌ها نشان می‌دهد در فرایند موظف شدن پاسخگویی پارلمانی بر رفتار و عملکرد نمایندگان مجلس تنها اقداماتی در نظام جمهوری اسلامی ایران برای نظارت بر نمایندگان مجلس است که در سال ۱۳۸۹ از سوی ۵۵ نماینده مجلس ارائه شد و در سوم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱ به‌رغم مخالفت گروهی از نمایندگان از سوی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت. البته نهاد ترکیبی از جایگاه برتر و برجسته‌تری برخوردار است. برخی از کشورها برای نظارت بر نحوه اجرای قواعد رفتار پارلمانی به جهت اجتناب از ایرادهای مربوط به هریک از دو الگوی فوق، سازوکاری مرکب از نظارت برون پارلمانی و نظارت درون پارلمانی را به کار می‌گیرند که اغلب متشکل از کمیسیون‌های اخلاقی پارلمانی و کمیسیون اخلاقی است.

کشور ما در حال گذار به سوی توسعه یافتگی است، این مسیر نیازمند دستیابی به توسعه پایدار است. جهت دستیابی به این امر نیازمند مدیریت به این هدف غایی هستیم. مدیریت توسعه پایدار با رویکرد پایداری و پهنه ابعاد زیر مجموعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی در کشور و در بعد وسیع تری در سطح دنیا نیازمند تجهیز شدن به حکمرانی خوب هستیم. پاسخگویی یک شاخص برجسته در امر حکمرانی خوب و توسعه پایدار است. مجلس شورای اسلامی بعنوان حلقه اتصال میان دولت و شهروندان بواسطه نمایندگان نقش بسزایی در این مسیر دارد. نمایندگان در پارلمان بواسطه چالش‌های پیش روی می‌آیند و می‌روند بی آنکه نظام ساختارمندی عملکردی رفتار آنها را نظارت کند و آنها را در جایگاه خود پاسخگو نمایند.

همان‌طور که از تحلیل متون مصاحبه خبرگان در این تحقیق برآمده است، مطابق کدگذاری صورت گرفته، قواعد رفتاری، شفافیت عملکرد، نظارت سازمانی، نظارت حقوقی از جمله چالش‌های پیش روی در مقوله پاسخ‌گویی پارلمانی می‌باشد؛ بنابراین با تقویت ساز کاره‌ای فوق می‌توان پاسخگویی پارلمانی را در کشور تقویت نمود. از آنجایی که آگاهی سیاسی و مطالبه‌گری مردم از نماینده انتخابی خود در قوه مقننه در حال گسترش است و اخبار مبنی بر رفتارها و عملکرد در میان مسئولین از جمله نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رسانه‌ای شده است؛ بنابراین نیازمند به تدبیر اساسی در حوزه کنترل و نظارت برای شفافیت و پاسخگویی نمایندگان در مجلس هستیم. مرجع درون پارلمانی این الگو کمیسیون‌های اخلاقی می‌باشند، هرچند گاهی ممکن است این مرجع خود پارلمان در کل باشد؛ اما مرجع خارج از پارلمان اغلب شخص مستقلی است که از غیر اعضای پارلمان انتخاب می‌شود. گرچه امکان دارد کمیسیون اخلاقی یا پارلمانی، به‌جای یک شخص حقیقی، هیئت متشکل از چند عضو باشد. در این الگو سعی بر تقسیم

وظایف میان دون نهاد مذکور است به گونه‌ای که آن‌ها به صورت مکمل انجام‌وظیفه کنند. این وظایف با توجه به تفکیک دومرحله‌ای تحقیق و رسیدگی که بیشتر در حقوق کیفری نمود دارد، به ترتیب میان کمیسره‌های مستقل اخلاقی و کمیسیون‌های اخلاقی پارلمان تقسیم شده است. بدین صورت که کمیسر اخلاقی به دلیل استقلال نسبی آن از نهاد پارلمان مسئول دریافت شکایات از نقض قواعد رفتاری تحقیق در خصوص این شکایات و وقوع نقض یا عدم وقوع آن است. در صورت نقض قواعد توسط اعضای پارلمان، وی می‌تواند گزارش آن را به کمیسیون‌های اخلاقی پارلمان ارائه کند. پس‌ازاین مرحله نوبت به اعمال صلاحیت کمیسیون‌های اخلاقی می‌رسد که با توجه به گزارش‌های کمیسیر اخلاقی، به مسئله نقض قواعد رسیدگی کرده و در صورت لزوم به تصمیم‌گیری در خصوص تعیین و درنهایت تحمیل ضمانت اجرای متناسب می‌پردازد.

### پیشنهاد‌های تحقیق

- تقویت نظام حقوقی در الزام و نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان و تعهد به پاسخگویی؛
- تقویت قوانین در درون و بیرون مجلس برای الزام و نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان و تعهد به پاسخگویی؛
- تهیه منشور رفتاری برای رفتار نمایندگان مردم جهت شفافیت و جلوگیری از عدم پاسخگویی؛
- ایجاد فرآیند شفافیت الکترونیکی پارلمانی جهت ارزیابی عملکرد نمایندگان در مجلس شورای اسلامی؛

### منابع

#### منابع فارسی

#### کتاب‌ها

الوانی، سید مهدی، کریم کیاکجوری، فروغ رودگر نژاد، (۱۳۹۲)، مدیریت توسعه، تهران، انتشارات صفار، چاپ دوم.  
داوری، محسن، (۱۳۹۸)، ماهیت قانون (تحولات مفهوم قانون مطالعات بنیادین حکومتی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

راسخ، محمد، (۱۳۸۸)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.

سعیدی، خلیل. (۱۳۸۶). نظریه‌های توسعه، انتشارات شرکت تعاونی فرهنگ و هنر کارآفرینان، چاپ اول.

سن، امارتیا کومار، (۱۹۳۳) توسعه به مثابه آزادی، ترجمه وحید محمودی (۱۳۸۵)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.

عمید زنجانی، عباسعلی موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). «نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

فلیک، ا. (۱۳۸۹)، درآمدی بر تحقیقات کیفی، ترجمه: هادی جلیلی، تهران: نشر نی.

کلی، جان، (۱۳۸۲)، تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب (مترجم: محمد راسخ)، تهران، طرح نو.

محمدیان، مهدی، (بهار ۱۳۹۵)، مدیریت پاسخگویی، دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی تبریز.

میرسپاسی، ناصر، اعتباریان، اکبر، (۱۳۸۷)، اصلاح و تحول در نظام اداری ایران بر اساس الگوی توازن قدرت، تهران، انتشارات میر، چاپ اول.

نصیری، حسین، (۱۳۸۴)، توسعه و توسعه پایدار، تهران، انتشارات دایره سبز، چاپ دوم.

وزیری کرمانی، سرور اعظم، (۱۳۸۸)، مقدمه‌ای بر پاسخگویی سازمان‌های دولتی (مبانی نظری، مدل‌ها، چالش‌ها، تهران، انتشارات

دانشگاه تهران، چاپ اول

هیوز، آون، مدیریت دولتی نوین، (۱۳۹۲)، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلامرضا معمار زاده، تهران، تهران،

انتشارات مروارید، چاپ چهاردهم.

#### مقاله‌ها

- درویشی، بابک؛ کاظم زاده نظری، فرشته (۱۳۹۷). «تحلیل حقوقی چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۷.
- واعظی، رضا، محمد صادق آزمندیان، (بهار ۱۳۹۰)، مدل پاسخگویی سه بعدی: نگاهی متفاوت به پاسخگویی، فصلنامه مطالعات مدیریت انتظامی، ۶ (۱)، ۱۵۵-۱۳۱.

#### منابع انگلیسی

##### کتاب‌ها

- Fox, Gregory H. & Roth, Brad R. (2000), "Introduction: The Spread of Liberal Democracy and Its Implications for International Law", in Gregory H. & Roth, Brad R. (eds.), *Democratic Governance And International Law*, Fox.
- Grossman, Claudio, (2001), "Freedom of Expression in the Inter-American System for the Protection of Human Rights", 7 ILSA J.INT'L & COMP. L 619.
- Krit, Neil J. (1996) "The Rule of Law in the Postconflict Phase: Building a Stable Peace", in Chester A. Crocker, Osler, Fen Hampson, Aall, Pamela (eds), *Managing global Chaos*, United State Institute for Peace, Washington D.C.
- Reginald, Ezetah, (1997), "The Right to Democracy: A Qualitative Inquiry", 22 *BROOK. J. INT'LL*.
- Samuel H. Barnes, (2001) "The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies", 95 AM. J. INT'L L.
- Schedler, Andreas, (1999), "Conceptualizing Accountability" in Schedler, Andreas, Diamond, Larry, Plattner, Marc F(eds), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

#### مقاله‌ها

- Bowen Kathryn J, Cradock-Henry, Nicholas, Koch, Florian, Patterson, James (2017), Implementing the "Sustainable Development Goals": towards addressing three key governance challenges—collective action, trade-offs, and accountability June 2017 Current Opinion in Environmental Sustainability 26-27:90-96 DOI:10.1016/j.cosust.2017.05.002
- Clague, C., Keefer, P., Knack, S. and Olson, M. (1996), Property and Contract Right in Autocracies and Democracies, *Journal of Economic Growth*, 1(2), pp. 243-267.
- Engerman, Stanley L., Sokoloff, Kenneth L., History Lessons: Institutions, Factors Endowments, and Paths of Development in the New World, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 3 (Summer, 2000), pp. 217-232 (16 pages). Published By: American Economic Association
- Stowe, Keneth (1992), Good Piano Won't Play Bad Music: Administrative Reform and Good Governance, *Public Administration*, 70, pp. 387-394.
- UNDP, Guide book on Strengthening the Representative Capacity of Legislatures, P.P. 1-3, [WWW.ccessdemocracy.org/NDI/Library/1321gov-Strengthlegis-undp-1020001](http://WWW.ccessdemocracy.org/NDI/Library/1321gov-Strengthlegis-undp-1020001.pdf), pdf.
- Universal Declaration of Human Rights, art. 21, G.A. Res. 217A, U.N.Doc. A/810, at 71(1948); International Covenant on Civil And Political Rights, Dec. 16, 1966, 999 U.N.TS.171; Organization of American States, American Convention On Human Rights, art. 23, Nov. 22, 1969, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123.

#### سایت‌ها

- Esterberg, K. G. (2001). *Qualitative research methods and process* (2th ed.). London: Open University Press.
- Kant, Immanuel, (1957), *Perpetual Peace*, White Beck, Lewis (ed.), Liberal Arts Press.
- Sen, Amartya, (1999), *Development As Freedom*, Oxford University Press.