

ارزیابی عملکرد پارلمان به عنوان قوه ی قانونگذاری و نقش آن در تحقق منافع جمعی

دانشجوی مقطع دکتری، رشته حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

سودا امیری زرگ آباد

استادیار، رشته حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

سیدحسین ملکوتی هشتجین

چکیده: نهاد پارلمان همواره به عنوان یک نهاد مهم تصمیم گیر در ساختار سیاسی جوامع شناخته می شود. بنابراین لزوم ارزیابی عملکرد این نهاد از اهمیت والایی برخوردار است. در صورت ارزیابی اقدامات و عملکرد این نهاد، می توان به بهبود عملکرد آن امیدوار بود. زیرا در پس ارزیابی، پاسخگویی است. پاسخگویی یک رابطه ی اجتماعی است که در آن شخص یا نهادی که مورد ارزیابی و نظارت قرار می گیرد متعهد می شود که توجیه مناسبی را در ارتباط با اقدامات خویش ارائه نماید. بنابراین فرآیند ارزیابی منجر به شفافیت عملکرد پارلمان خواهد شد. از آنجائیکه پارلمان نهادی است که با تصمیم گیری های خویش بر زندگی عموم افراد جامعه تأثیر می گذارد، لزوم بهبود عملکرد آن امری مهم تلقی می گردد زیرا می تواند منجر به تحقق اهداف جمعی در جوامع گردد. در این ارتباط تدوین سازوکارهای لازم به منظور تحقق این هدف، شایسته ی توجه می باشد و پارلمان با توسل به سازوکارهای مذکور می تواند گام عملی مهمی در این راستا بردارد. بنابراین هدف و نوآوری این پژوهش ارائه ی سازو کارهای پیشنهادی لازم در جهت ارزیابی و بهبود عملکرد پارلمان خواهد بود. بدیهی است در صورت شفافیت و بهبود اقدامات پارلمان می توان شاهد تضمین منافع جمعی عموم افراد جامعه بود.

واژگان کلیدی: ارزیابی پارلمان، شفافیت، بهبود عملکرد، منافع جمعی، پاسخگویی

طبقه بندی JEL: طبقه بندی موضوعی مسأله اصلی تحقیق. این طبقه بندی از سایت http://www.jaml.ir/article_251230.html قابل استخراج است. ضمناً برگردان فارسی این طبقه بندی در سایت فصلنامه علمی فقه و حقوق نوین، در قسمت "برای نویسندگان" به آدرس http://www.jaml.ir/article_251230.html?lang=en موجود می باشد.

۱- مقدمه

به صورت کلی، اتخاذ تصمیم توسط نهادهای وابسته به قدرت سیاسی، آثار مهم و قابل توجهی را بر تمامی ابعاد زندگی مردم در جوامع مختلف برجای می‌گذارد. بنابراین نهادهای مذکور بایستی همواره در جهت تضمین منافع جمعی جوامع حرکت کنند. لذا عملکرد این نهادها همواره بایستی مورد ارزیابی قرار گیرد تا هم منافع جمعی جامعه و هم شفافیت و پاسخگویی نهادهای وابسته به قدرت سیاسی تضمین گردد. در این میان پارلمان به عنوان یک نهاد سیاست‌گذار و تصمیم‌گیر در جوامع از اهمیت والایی برخوردار می‌باشد زیرا تصمیمات این نهاد تأثیر مستقیمی بر زندگی افراد جامعه بر جای می‌گذارد. با این تفاسیر نظارت بر پارلمان علی‌الخصوص در نظام‌های مردم‌سالار امری مهم تلقی می‌گردد. (فقیهی، ذاکری، اسدی، ۱۳۹۳: ۱۸۲) در ارتباط با زمینه‌ی تاریخی منافع جمعی (Public interests) نویسندگان معاصر و بیشتر سیستم‌های حقوقی، امروزه ریشه منافع عمومی را در دیدگاه فلاسفه کلاسیک و یونان باستان می‌دانند. به باور این فلاسفه، رفاه کل جامعه و غلبه‌ی امنیت و رفاه جامعه نسبت به رفاه تک تک اعضای افراد آن از اولویت برخوردار است. تصویب منشور کبیر در سال ۱۲۱۵ میلادی در بریتانیا، نقطه‌ی عطفی در ارتباط با تحدید قدرت پادشاه در اعمال قدرت بر اموال افراد بود که بعدها در سال ۱۶۷۹ تحت عنوان قانون هابیس کورپوس (Habeas Corpus Act) مورد بررسی قرار گرفت. آنچه که امروزه از آن به عنوان منافع جمعی تعبیر می‌شود، طیف گسترده‌ای از جنبه‌های زندگی انسان امروز را دربر می‌گیرد که شامل: حقوق بشر، امنیت انسان، رشد اقتصادی، خوشبختی، کیفیت زندگی مطلوب و در نهایت احترام به ارزش‌های مذهبی و قوانین اساسی جوامع می‌باشد (Gocevski, Ilievska, 2015:11). یکی از نتایج نظارت پاسخگویی است و پارلمان نیز به عنوان نهادی که عملکرد آن ممکن است مورد ارزیابی قرار گیرد از این قاعده مستثنی نیست. در حقیقت، نتیجه‌ی نظارت و در اختیار داشتن قدرت سیاسی، پاسخگویی است. بنابراین، مسئولین همواره بایستی در قبال رفتار و عملکرد خویش پاسخگو باشند. به عبارتی دیگر نظارت و پاسخگویی دو روی یک سکه‌اند. (راسخ، ۱۳۹۵: ۴۳) در یک مفهوم گسترده، پاسخگویی یک رابطه اجتماعی است که در آن

یک شخص یا نهاد متعهد می‌شود تا در برابر اشخاص یا نهادهای خاص دیگری، توضیح و توجیه متناسبی را در ارتباط با رفتار و عملکرد خود ارائه دهد. در حقیقت پاسخگویی نشانه حاکمیت دموکراسی مدرن است و از لحاظ تاریخی، مفهوم آن ارتباط نزدیکی با اصول حسابداری در مفهوم مالی دارد با این حال این مفهوم فراتر از منشاء خود حرکت کرده و تبدیل به نماد حکمرانی مطلوب گشته است (Oversight and Accountability Model, Asserting Parliaments Oversight Role in Enhancing Democracy, 2009:8). به طور کلی، مقامات عمومی صرف نظر از اینکه قدرت به چه طریقی به آنان اعطاء شده باشد، در راستای عمل به وظایف خود میزان و درجه‌ای از این قدرت اعطایی را مورد استفاده قرار می‌دهند. در کشورهای دموکراتیک، سیستم‌ها، روندها و سازوکارهایی به منظور ترویج پاسخگویی مقامات عمومی ایجاد و تثبیت شده است. بنابراین در این قبیل کشورها مردم نسبت به اقدامات و تصمیمات مقامات در راستای تأمین منافع جامعه و نه منافع شخصی خویش اطمینان کامل دارند زیرا این فرآیندها و نیز ابزارهای پاسخگویی، علاوه بر آنکه محدودیت‌هایی را بر اقتدار مقامات دولتی اعمال می‌دارند، مشوق‌هایی را در قبال رفتارها و اعمال صحیح و قانونی این مقامات ایجاد می‌کنند. در سالهای اخیر، بنا به دودلیل عمده، مفهوم پاسخگویی عمومی اهمیت دوچندانی یافته است. اول اینکه، دولت نقش بیشتری را چه در زندگی اجتماعی و چه در زندگی خصوصی افراد جامعه ایفا می‌کند و دوم به این دلیل که، دموکراسی به عنوان محبوب‌ترین شکل حکومت شناخته می‌شود (Pelizzo, 2013:1). حکمرانی مطلوب است به گونه‌ای که اعتماد و اطمینان شهروندان به بخش عمومی را ارتقاء بخشیده و منجر به ایجاد یک مشروعیت گسترده برای این بخش می‌گردد (Guérin, 2018:7). بنابراین پاسخگویی پارلمان نیز می‌تواند به عنوان یک شاخص حکمرانی مطلوب تلقی گردد. به عبارتی دیگر، پارلمان با ارزیابی اقدامات و عملکرد خویش در حوزه‌های مختلف، در برابر افکار عمومی که قدرت اعطایی آنان را در اختیار دارد، پاسخگویی عملکرد خویش خواهد بود. به علاوه این نهاد می‌تواند با ارزیابی عملکرد خویش، گامی اساسی در

راستای اصلاح اقدامات گذشته بردارد و به بیانی دیگر، در راستای بهبود عملکرد آتی خویش حرکت نماید. بنابراین مفهوم ارزیابی پارلمان نیز بر این اندیشه استوار خواهد بود.

از آنجائیکه که پارلمان خود یک نهاد نظارتی تلقی می گردد و قادر است تا بر شاخه ی اجرایی حکومت اعمال نظارت کند، با این حال کمتر بر بحث نظارت بر این نهاد که خود از چنین سازوکاری برخوردار است، توجه می شود. بنابراین می توان با پیشنهاد سازوکارهای لازم، چنین نظارتی تحقق بخشید. در راستای چنین بحثی این مقاله در نظر دارد با بررسی مبحث خودارزیابی پارلمان و سازوکارهای لازم برای تحقق آن، شفافیت و پاسخگویی این نهاد را در راستای تقویت عملکرد آن تضمین نماید. بدیهی است در صورت تقویت نهاد پارلمان منافع جمعی جوامع نیز تضمین خواهد گشت. بنابراین پرداختن به چنین مبحثی شایسته توجه می باشد.

۲- پیشینه تحقیق

مفهوم پارلمان

پارلمان نهادی است که وظیفه ی اصلی آن وضع قوانین لازم الاجرا است. ایجاد چنین نهادی در کشورهای مختلف مستلزم وجود برخی شرایط خاص همانند اعتقاد اکثریت جامعه مبنی بر لزوم تصویب قواعد و مقررات مورد نیاز به جهت تنظیم روابط مختلف در آن و نیز تفویض اختیار تنظیم قواعد از جانب مردم به دستگاه قانونگذاری نمایندگان منتخب مردم است. (شریعت پناهی، ۱۳۹۳: ۱۸۱)

این نهاد به عنوان شاخه ی تقنینی حکومت شناخته می شود. قانونگذاری یا تقنین به معنای معین نمودن قواعد و مشخص کردن حیطه قدرت اجرایی است از این رو قوه مجریه تابع و مطیع قوه مقننه و پاسخگو در برابر آن است. پارلمان علاوه بر آنکه وظیفه ی نمایندگی مردم را بر عهده دارد، به مراقبت، نظارت و تشخیص اینکه آیا مقررات دولتی منعکس کننده ی نیازهای آحاد جامعه است یا خیر، می پردازد. به بیان دیگر، پارلمان باید از تحقق و اجرای قوانین مصوب خویش توسط

دولت اطمینان حاصل کند که این بُعد از عملکرد پارلمان مبین کارکرد نظارتی آن است (Yamamoto, 2007:9).

نقش پارلمان

در یک مفهوم کلی چگونگی تعامل میان قوای مجریه، قضائیه و مقننه در قانون اساسی کشورها مورد اشاره قرار گرفته و به نوعی تضمین می گردد. تصمیم گیری مشترک میان قوای سه گانه معرف و شاخصه اصلی دموکراسی های مدرن بوده و قوه ی مقننه به منظور توانایی ایفای نقش و وظایف خود به نحو مطلوب و به منظور دستیابی به منافع سیاسی، بایستی با سایر قوا در وضع قوانین همکاری کرده و به نوعی در تعامل باشد. افزون بر این، این قوه باید دارای صلاحیت نظارتی بر قوه ی مجریه بوده و متقابلاً نیز قوه ی مجریه بایستی مصوبات قوه ی مقننه را در اولویت خویش قرار دهد. در حقیقت قوه ی مجریه باید در چارچوب سیاست ها و برنامه هایی که توسط قوه ی مقننه تصویب می شود عمل کرده و خواست و غایت این قوه را در نظر گیرد. نقش پارلمان با توجه به عوامل مختلف متغیر است. این نقش همواره و بخصوص در یک دهه ی گذشته در نتیجه ی دموکراتیک تر شدن نظام سیاسی اکثر کشورهای جهان، اهمیت والایی یافته است (Johnson, 2005:1). به صورت کلی سه نقش عمده برای پارلمان متصور می باشد که اعم از نقش نمایندگی، قانونگذاری و نظارت است.

نمایندگی

پارلمان ها همواره در تلاش اند تا دولت و مردم را به یکدیگر نزدیک نمایند. این نهاد بایستی بستری را برای بیان نگرانی های عمومی مردم فراهم آورد. اعضای پارلمان باید پاسخگویی رأی دهندگان باشند، و در مواقعی که دولت منافع عمومی را در اولویت خویش قرار ندهد، دولت را به چالش بکشد (How to Note parliamentary strengthening, 2010:2).

در یک مفهوم کلی، نمایندگی وظیفه ای مشتمل بر دو کارکرد متمایز است. اولین کارکرد آن، نمایندگی از منافع عمومی در

تصمیم‌گیری‌های پارلمانی است و دومین کارکرد، به توصیف هازل (Hazell) تلاش به جهت اصلاح امور در پی شکایات مردم است، (Coghill, Kinyondo, Holland, Lewis, Steinack, 2012:57)

قانونگذاری

وظیفه‌ی دیگر پارلمان قانونگذاری است این کارکرد یکی از صلاحیت‌های اساسی پارلمان بوده و به معنای تصویب یا عدم تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی، تصویب بودجه، معاهدات بین‌المللی و غیره است (Orlović, 2012:155).

قانونگذاری چهارچوب اصلی برای تصویب سیاست‌های مدنظر را فراهم می‌کند. اگرچه نقش و عملکرد پارلمان‌ها در قانونگذاری در بین نظام‌های سیاسی مختلف متفاوت است، با این حال نهادهای مذکور بایستی از این امر که قوانین در راستای اهداف سیاست‌های مصوب عمل می‌کنند و نیز منسجم، سازگار و قابل اجرا هستند، اطمینان حاصل نمایند.

(How to Note parliamentary strengthening, 2010:۲)

نظارت

یکی دیگر از کارکردهای پارلمان، وظیفه کنترلی این نهاد است. پارلمان به وسیله‌ی این کارکرد، اقدام به بررسی مجدد اقدامات دستگاه‌های اجرایی به وسیله‌ی سازوکارهایی همانند تأثیرگذاری در انتخابات و عزل مقامات اجرایی، کنترل هزینه‌های عمومی، حق طرح سؤالات پارلمانی، استیضاح و غیره می‌نماید (Orlović, 2012:155).

علاوه بر وظایف نمایندگی افراد و گروه‌ها در جامعه و همچنین وظایفی نظیر قانونگذاری، تصویب بودجه و توزیع ثروت، قوه‌ی مقننه بر اعمال و هزینه‌های قوه‌ی مجریه نیز نظارت می‌کند. نظارت یکی از کارکردهای کنترل و تعادل (Check and Balance) قوه‌ی مقننه تلقی می‌شود که از طریق آن پارلمان در پی حصول اطمینان از این امر است که آیا قوانین تدوین شده توسط این نهاد، به طور قانونی، مؤثر و در راستای اهداف

ترسیم شده انجام می‌گیرد یا خیر. بنابراین پارلمان به منظور اعمال نظارت، توجه خود را به هزینه‌ها و فعالیت‌های دولت و اینکه آیا منابع مالی متناسب با اهداف ترسیمی پارلمان تخصیص یافته‌اند یا خیر، معطوف می‌نماید (Johnson, 2005:3).

در یک مفهوم کلی این نقش پارلمان نظارت پارلمانی (Parliamentary Oversight) نامیده می‌شود که به معنای بررسی و ارزیابی فعالیت‌های قوه‌ی مجریه توسط پارلمان است. به بیان دیگر، نظارت پارلمانی به مفهوم نظارت بر فعالیت‌های اجرایی و پاسخگو نگاه داشتن دولت به نیابت و نمایندگی از شهروندان می‌باشد. قوه‌ی مقننه علاوه بر آنکه قوانین و برنامه‌های جدیدی را برای دولت تصویب می‌کند، موظف است تا از اجرای مؤثر برنامه‌های موجود و متناسب با نیت قانونگذار نیز اطمینان حاصل نماید. به طور مثال، نظارت پارلمانی در ایالات متحده آمریکا، نظارت کنگره (Congressional Oversight) نامیده می‌شود که به بررسی و نظارت بر نهادهای فدرال، برنامه‌ها و فعالیت‌ها و اجرای سیاست‌ها می‌پردازد (Awel, 2012:36).

لزوم ارزیابی عملکرد پارلمان

علی‌رغم اینکه انتخابات پارلمان زمینه را برای اعمال حاکمیت توسط مردم فراهم می‌آورد، اما تضمین نمی‌کند که آیا شهروندان قادرند به طور مؤثر از این حق خود بهره‌مند گردند یا خیر. دموکراسی واقعی مستلزم آن است که نمایندگان منتخب مردم از قدرت و اراده سیاسی لازم به منظور انجام مسئولیت‌های معین خویش مطابق قانون اساسی، برخوردار باشند. در مواجهه با چالش‌هایی همانند کاهش اعتماد عمومی و سلطه اجرایی، پارلمان‌های سراسر جهان باید اطمینان حاصل کنند که از اختیارات و منابع لازم برای انجام وظایف نمایندگی، قانونگذاری و نظارت خود برخوردار هستند. بنابراین امروزه بسیاری از پارلمان‌ها در تلاشند تا عملکرد خود را بهبود بخشیده و بیش از پیش مستقل تر و پاسخگوتر گردند. هر پارلمان محصولی از تاریخ و فرهنگ کشور خود است و هیچ فرمول جادویی برای ایجاد یک مجلس مؤثر وجود ندارد.

(O'Brien, von Trapp, Stapenhurst, 2016:7)

در این ارتباط با ارزیابی عملکردهای گذشته ی پارلمان می توان در راستای شفاف تر، در دسترس تر و پاسخگوتر کردن این نهادگام اساسی برداشت و هرچه بیشتر عملکرد نهاد مذکور را بهبود بخشید. به عبارتی دیگر با ارزیابی عملکرد گذشته ی پارلمان در حیطه قانونگذاری و نظارت می توان منجر به تقویت نهاد پارلمان گشت. بدین منظور تبیین فرآیند نظارت بر پارلمان و راهکارها و شیوه های پیشنهادی آن به منظور ارزیابی عملکرد این دستگاه شایسته توجه می باشد. در راستای ارزیابی عملکرد پارلمان می توان سازوکارهای متنوعی را پیشنهاد داد، این راه حل ها می تواند مواردی شامل خودارزیابی عملکرد پارلمان، نقش سازمان های اجتماعی، ارزیابی پسینی قانونگذاری، ارزیابی عملکرد پارلمان توسط استانداردهای بین المللی و در نهایت ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان را در برگیرد.

خودارزیابی عملکرد پارلمان

خودارزیابی (Self-assessment) پارلمان فرآیندی است که می تواند توسط هر یک از اعضاء و نهادهای ذی نفع در پارلمان آغاز گردد. اعضا و نهادهای مذکور شامل رئیس پارلمان، کمیسیون ها، نمایندگان پارلمان به صورت انفرادی و یا اجتماعی از آنان به صورت گروه نمایندگان پارلمانی و در نهایت بخش اداری پارلمان می باشد. در خارج از پارلمان نیز گروهی از سازمان های مدنی وجود دارند که توانایی شروع فرآیند مذکور را دارا می باشند. با این وجود تجربه نشان می دهد که فرآیند خودارزیابی پارلمان زمانی به صورت مؤثر واقع می شود که از جانب رئیس پارلمان آغاز شده باشد. بنابراین شروع فرآیند خود ارزیابی توسط رئیس پارلمان، یک نشانه ی مهم برای سایر نمایندگان مجلس و مردم است که پارلمان متعهد به انجام وظایف محوله ی خویش از جمله پاسخگو نگه داشتن دولت در ارتباط با وظایف اجرایی آن می باشد. نتایج مورد انتظار از فرآیند خودارزیابی پارلمان، بایستی پیش از اعمال، به وضوح مورد بررسی قرار گیرند. هنگامی که فرآیند خودارزیابی پارلمانی آغاز می گردد، اهداف و نتایج مورد انتظار این فرآیند را می توان در صحن علنی پارلمان و یا از طریق کانال های دیگر،

اطلاع رسانی کرد. به اشتراک گذاری اهداف و نتایج مذکور به عوامل دخیل در این فرآیند و نیز با کلیت پارلمان، می تواند به آگاهی پارلمان از این فرآیند در راستای درک بهتر و پذیرش گسترده تر تغییرات، پس از اعمال فرآیند خودارزیابی منجر شود. نتایج خودارزیابی پارلمان می تواند با توجه به اهداف و صلاحیت سیاسی پارلمان ها متفاوت باشد. اعمال فرآیند خود ارزیابی اولین گام به سوی اعمال تغییرات لازم است. همچنین این فرآیند فرصت لازم را به پارلمان می دهد تا نقاط قوت و ضعف خود را نشان دهد و اهمیت نظارت پارلمانی را مجدداً تأیید نماید. اعمال فرآیند خود ارزیابی پارلمانی، غالباً با تهیه ی یک گزارش که شامل ارزیابی فرآیند، خلاصه ای از بحث ها، یافته ها و توصیه های لازم است، ایجاد می شود. این گزارش بایستی نشانگر محدودیت های اصلی در تقویت نقش نظارتی پارلمان، ارائه توصیه هایی برای اقدامات کوتاه مدت قابل اجرا در چهارچوب این محدودیت ها و توصیه هایی در مورد چگونگی حذف یا کاهش محدودیت های شناسایی شده در چشم انداز بلند مدت باشد (A Self- assessment toolkit for parliament, 2008:8).

شرایط لازم برای تحقق فرآیند خودارزیابی پارلمان

اولین مورد از مواردی که در پی آن پارلمان می تواند اقدام به خودارزیابی عملکرد خود نماید، برای کمک به تهیه بودجه مجلس و برنامه استراتژیک آن می باشد. در حقیقت اندکی پس از برگزاری انتخابات پارلمانی رئیس جدید پارلمان تصمیم به انجام حسابرسی این نهاد می گیرد. هدف از این فرآیند استخراج اطلاعاتی است که به اعضای پارلمان در تهیه بودجه مجلس و برنامه استراتژیک تقویت پارلمان در دوره قانونگذاری بعدی کمک می کند. دومین مورد در راستای تحریک روند اصلاحات پارلمانی به دلیل نگرانی رهبران پارلمانی در ارتباط با میزان پاسخگویی عمومی این نهاد، صورت می پذیرد. سومین دلیل، ترویج و ارتقاء حساسیت جنسیتی (Gender sensitivity) در پارلمان است. در نهایت چهارمین دلیل نیز در راستای توانمند سازی اعضای جدید پارلمان در راستای گفت و گو در مورد

موضوعات اصلی می باشد (A Self- assessment toolkit for parliament, evaluating parliament, 2008:8).

سازمان های اجتماعی

در یک مفهوم کلی، جامعه ی مدنی به عنوان منطقه ای خارج از خانواده، دولت و بازار معرفی می گردد. به عنوان مثال، اتحادیه اروپا جامعه مدنی را چنین تعریف می کند: «همه اشکال کنش های اجتماعی که توسط افراد یا گروههایی انجام می شوند که نه با دولت در ارتباط هستند و نه توسط آنها اداره می گردند». همچنین برابر با تعریفی که بانک توسعه ی آفریقا (African Development Bank) بیان می دارد: «جامعه مدنی بیان داوطلبانه منافع و خواسته های شهروندان است که به وسیله ی منافع، اهداف، ارزش ها یا سنت های مشترک، سازمان یافته، متحد شده و برای اقدام جمعی بسیج شده اند». جامعه مدنی طیف وسیعی از عوامل را با طیف وسیعی از اهداف، حوزه های انتخابیه، ساختارها، درجات سازمان، عملکردها، اندازه ها، سطح منابع، زمینه های فرهنگی، ایدئولوژی ها، عضویت، پوشش جغرافیایی، استراتژی ها و رویکردها در بر می گیرد. بازیگران جامعه ی مدنی شامل:

۱- سازمان های مردم نهاد (Non-governmental organization (NGOs)) سازمان های جامعه ی مدنی (Civil Society Organizations (CSOs)) و سازمان های غیرانتفاعی که ساختار یا فعالیت سازمان یافته ای دارند و به طور معمول نهادها و گروه های ثبت شده ای هستند. ۲- گروه ها و فعالیت های آنلاین از جمله رسانه های اجتماعی که می توانند سازمان یافته باشند اما لزوماً ساختارهای فیزیکی، قانونی یا مالی ندارند ۳- رهبران، جوامع و سازمان های مذهبی ۴- اتحادیه ها و تشکل های کارگری که نمایندگی این قشر را بر عهده دارند ۵- انجمن ها و فعالیت های مردمی در سطح محلی ۶- کلوپ جوانان ۷- رادیو، تلویزیون، رسانه های چاپی و الکترونیکی مستقل ۸- مؤسسات دانشگاهی و پژوهشی ۹- سازمان های مردم بومی می باشند. جامعه مدنی در گفتگوهای توسعه، موقعیت مهمی را به خود اختصاص داده است زیرا فرصت هایی

را فراهم می آورد تا اعضای جوامع را برای اقدام جمعی و بیان خواسته ها و ابراز نگرانی در سطح محلی، ملی، منطقه ای و بین المللی گرد هم آورد (Cooper, 2018:4-5).

سازمان های نظارتی پارلمانی

گروههای متعدد جامعه مدنی که به آنها سازمانهای نظارتی پارلمان (Parliamentary Monitoring Organizations (PMOs)) نیز گفته می شود وظیفه ی نظارت و گزارش بر عملکرد پارلمان را بر عهده دارند این امر می تواند توجهات لازم را نسبت به چالش های موجود جلب کرده و به ایجاد حرکت برای تقویت پارلمان کمک شایانی نماید. رابط بین پارلمان و سازمان های نظارتی آن از نظر همکاری متفاوت است به طور مثال، مطابق با یک نظرسنجی که در سال ۲۰۱۶ از ۳۳ سازمان نظارتی پارلمانی صورت گرفته است، ۴۲٪ گزارش کردند که با پارلمان رابطه رسمی دارند و ۴۹٪ رابطه غیررسمی. نتیجه ی این نظر سنجی بیانگر آن است که هر دو طرف یعنی سازمان های نظارتی و پارلمان ها از همکاری مشترک، برای به اشتراک گذاشتن داده ها، ارتقاء شفافیت و آگاهی و تشویق شهروندان در راستای تعامل با پارلمان ها سود می برند. همچنین، دو سوم از سازمان های نظارتی در این نظرسنجی، سطح همکاری خود با پارلمان را مناسب یا خوب توصیف می کنند، که یک یافته مثبت تلقی می شود. امروزه نمونه های عینی همکاری بین پارلمان ها و سازمان های نظارتی پارلمانی در حال ظهور است، مانند تصویب یک برنامه عملی پارلمان توسط کنگره گواتمالا در ژانویه ۲۰۱۷، که در یک فرایند مشارکتی با سازمان های جامعه مدنی گواتمالا تهیه شده است (Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account, 2017:43).

سازمان های جامعه ی مدنی همواره در تلاش اند تا پارلمان ها را به یک نهاد پاسخگوتر و شفاف تری مبدل نمایند. یک نمونه از رابطه میان سازمان های نظارتی و پارلمان در کشور آرژانتین را می توان مورد توجه قرار داد. در سال ۲۰۱۴ سه سازمان غیر دولتی آرژانتین شکایتی را علیه کنگره ملی به دلیل عدم

پاسخگویی به درخواست های شهروندان برای اطلاعات عمومی که در وب سایت آن قرار داده نشده است، مطرح کردند. قضاوت در ارتباط با شکایت مذکور به مدت دو سال طول کشید. کنگره ی آرژانتین در راستای دفاع از خود، بیان کرد که اطلاعات درخواستی شهروندان جزو آن دسته از اطلاعاتی است که اصولاً نبایستی علنی شده و در دسترس عموم قرار گیرد. در حقیقت کنگره معتقد بود که اطلاعات موردنظر حاوی داده های شخصی است که باید از آنها محافظت شود و این موضوع قابل توجه نیست. با این حال، دادگاه تصمیم گرفت که امتناع از در دسترس قرار دادن اطلاعات به منزله عملی خودسرانه و غیر دموکراتیک است که منجر به تحدید حقوق شاکیان می گردد. (Parliamentary oversight: Parliament's power to hold government to account, 2017:43)

ارزیابی عملکرد کمیسیون های پارلمانی توسط سازمان های مدنی

کمیسیون های پارلمانی نهادهایی هستند که نقش مهمی را در فرآیندهای پارلمانی ایفاء می کنند. این کمیسیون ها در راستای ایفاء نقش مطلوب خود در پارلمان، سازوکاری را ایجاد کرده و اموری که از اهمیت عمومی برخوردار می باشند را مورد بررسی قرار می دهند. کمیسیون های پارلمانی منجر به پاسخگویی بیشتر دولت در سیاست ها و عملکردهای اداری خویش می گردند. همچنین باعث مشارکت اعضای پارلمان در تصمیم گیری و نظارت بر دولت گشته و نیز دسترسی بیشتر جامعه به پارلمان را تسهیل می نمایند. به علاوه ماهیت فراحزبی کمیسیون های پارلمانی محیطی را فراهم می آورد تا نمایندگان پارلمان بتوانند به بحث و گفت و گو پرداخته و بدون تمرکز آشکار بر ملاحظات سیاسی توصیه هایی را ارائه دهند. Bates (2010:2-3)

در ارتباط با کمیسیون های پارلمانی، اغلب می توان قائل به تمایز میان دو نمونه از کمیسیون های پارلمانی یعنی کمیسیون های دائمی و کمیسیون های منتخب شد. کمیسیون های دائمی نهادهایی هستند که پیش از بحث در صحن پارلمان در ارتباط با یک قانون خاص، آن را مورد ارزیابی قرار می دهند.

در مقابل کمیسیون های منتخب قرار دارند که به بررسی اقدامات دولت در ارتباط با هزینه، اداره و مثنی سیاسی دولت می پردازند. در اکثر کشورها، فعالیت های کمیسیون های دائمی برای مردم و نهادهای مدنی آشکار نیست با این حال در سویی دیگر، کمیسیون های منتخب تمایل دارند تا فعالیت های خود را در برابر دیدگان عموم انجام دهند و فرصت های لازم به منظور تعامل با نهادهای مدنی را ایجاد نمایند (Hudson, 2006:1).

در ارتباط با ارزیابی عملکرد کمیسیون های پارلمانی توسط سازمان های مدنی و تأثیری که این ارزیابی می تواند بر افزایش راندمان کاری آتی پارلمان داشته و به نوعی موجب تقویت این نهاد گردد، می توان نحوه ی ارتباط میان کمیسیون منتخب توسعه ی بین المللی انگلستان (International Development

Select Committee) و سازمان های مدنی را مثال زد. کمیسیون

منتخب توسعه ی بین الملل مقارن با تأسیس دپارتمان توسعه ی بین الملل (Department for International Development

(DFID) در سال ۱۹۹۷ تأسیس شد. کمیسیون مذکور از ۱۱

نماینده از سه حزب اصلی بریتانیا تشکیل شده است. نقش این

کمیسیون نظارت بر سیاست های اتخاذی، اقدامات، هزینه و عملکرد دپارتمان توسعه ی بین الملل در بریتانیا می باشد.

روش کار کمیسیون مذکور، بدین نحو است که در ارتباط با موضوعاتی که خود آنان را انتخاب می کند تحقیق نموده و

سپس گزارش هایی را تهیه و به دولت انگلستان ارسال می دارد.

با این حال دولت الزامی مبنی بر عمل به گزارش کمیسیون

ندارد، اما بایستی ظرف مدت ۶۰ روز به آن پاسخ دهد. این

کمیسیون هنگامی که مبادرت به انجام تحقیق در ارتباط با یک

موضوع خاص کرد، دعوت به ارائه ی مدارک کتبی نموده و

سپس مجموعه ای از جلسات را به منظور اخذ مدارک به صورت

شواهی از سازمان های مدنی نظیر آکسفام (Oxfam)، آکشن

اید (Action Aid) و کریستین اید (Christian Aid) ترتیب می

دهند. نهادهای مدنی، نقش مهمی را در عملکرد کمیسیون

توسعه ی بین المللی ایفاء می نمایند. ارتباط میان سازمان های

اجتماعی و کمیسیون توسعه ی بین المللی بدین نحو است که

سازمان های مذکور مدارک و شواهد شفاهی و کتبی را به

تمامی کمیسیون های تحقیق ارسال می دارند. این امر نشانگر

آن است که تعامل میان کمیسیون های پارلمانی و نهادهای مدنی، هم از دیدگاه سازمان های مذکور که همواره در راستای جمع آوری و ارسال مدارک و شواهد لازم در تلاش و صرف منابع می باشند و هم از دیدگاه کمیسیون های پارلمانی بسیار مهم و ارزشمند تلقی می گردد. نهادهای اجتماعی همکاری با کمیسیون های پارلمانی را فرصتی مناسب برای انتقال دیدگاه های خود می دانند، دیدگاه هایی که از طریق کار در کشورهای در حال توسعه به دست می آید. سازمان های مذکور بر این باورند که با ارائه مدارک و شواهد لازم در مورد تأثیر سیاست های دولت بر روی کشورهای در حال توسعه، می توانند کمیسیون توسعه ی پارلمانی را در راستای انجام وظایف خویش در زمینه پاسخگویی دولت و تأثیرگذاری مطلوب در سیاست برای کشورهای در حال توسعه، راهنمایی نمایند، Hudson (2006:2-3).

ارزیابی پسینی قانونگذاری

در یک مفهوم دقیق، نظارت پسینی بر تصویب قوانین (Post-Legislative Scrutiny) به معنای نظارت بر نحوه ی اجرای مفاد قوانین مصوب، چگونگی تفسیر آنان توسط دادگاه ها و نیز نحوه ی استفاده ی وکلا و شهروندان از قوانین مصوب پارلمان می باشد. به مفهوم وسیع تر نظارت پسینی بر قوانین مصوب پارلمان در راستای بررسی تأثیر قوانین مصوب این نهاد صورت می گیرد و در پی آن است تا دریابد که اهداف متصور قانونگذار از تصویب چنین قانونی تا چه اندازه برآورد شده است (De Vrieze, 2017:11).

اهداف ارزیابی پسینی قانونگذاری

عمده ترین پرسشی که در ارتباط با نظارت پسینی بر قوانین مطرح می شود، این است که اساساً منطبق این ارزیابی چیست؟ در پاسخ به این سوال موارد متعددی را می توان ذکر کرد. از جمله اینکه، بررسی منظم قوانین، می تواند معیاری برای نحوه ی سنجش عمل به قوانین مصوب پارلمان باشد بدین مفهوم که می تواند بررسی کند که آیا قوانین مصوب پارلمان متناسب با اهداف اولیه از تصویب آنان مورد عمل قرار گرفته اند یا خیر.

در غیر این صورت قادر است امکان شناسایی روش های جایگزین دستیابی به اهداف اولیه ی پارلمان را ترسیم نماید. یکی دیگر از اهداف ارزیابی پسینی قوانین، تأثیری است که این ارزیابی می تواند بر مجریان قانون داشته باشد. در حقیقت، مجریان قوانین مصوب پارلمان بایستی در راستای روشی که پارلمان در اجرای قانون به آنان ارائه می دهد عمل نمایند. سومین هدفی که از ارزیابی پسینی قوانین انتظار می رود این است که می تواند منجر به تحمیل نظم و انضباط بسیار بیشتری برای دولت می گردد. در نهایت هدف دیگری که از این ارزیابی انتظار می رود بهبود کیفیت عملکرد دولت و نیز روند قانونگذاری آتی پارلمان می باشد. ۳۵۵:۲۰۲۰- Norton De Vrieze ()

بهبود کیفیت قانونگذاری آتی پارلمان عمده ترین هدفی است که می توان آن را در راستای تقویت نهاد پارلمان مورد بررسی قرار داد. به دلیل آنکه عموم مردم جامعه به صورت مستقیم تحت تأثیر قوانین مصوب پارلمان قرار می گیرند بنابراین تقویت قانونگذاری آتی پارلمان به صورت غیر مستقیم می تواند منجر به تأمین منافع جمعی افراد جامعه گردد.

روش های سازمان دهی ارزیابی پسینی قانونگذاری

به منظور ارائه ی یک الگو در ارتباط با نظارت پسینی بر قانونگذاری پارلمان، مجموعه ای از روش ها پیشنهاد می گردد که مشتمل بر چهار مرحله می باشد: مرحله پیش از برنامه ریزی، مرحله برنامه ریزی، مرحله اجرا و مرحله پیگیری. مرحله ی پیش از برنامه ریزی خود مشتمل بر چهار مرحله ی دیگر است که اعم از ۱- فرض تأسیس الزامات اجباری برای مقدمات نظارت پسینی بر قانونگذاری به منظور تصویب قانون. بدین مفهوم که در حقیقت مؤثرترین سازو کار به منظور تضمین انجام نظارت پسینی، تأمین الزامات اجباری برای بررسی نحوه اجرای قانون قبل از تصویب توسط پارلمان می باشد. ۲- شناسایی نکات مهم برای نظارت پسینی بر قانونگذاری در صورت عدم وجود الزامات اجباری. در حقیقت الزامات اجباری برای انجام بررسی قانون پس از قانونگذاری در هر شرایطی

امکان پذیر یا مطلوب نیست. بدین منظور یک روش جایگزین این است که تصمیم برای بازنگری در یک قانون به زمان دیگری موکول شود. ۳- استفاده از منابع انسانی به منظور نظارت پسینی بر قانونگذاری ۴- استفاده از سایر منابع مالی برای نظارت پسینی بر قانونگذاری. مرحله دوم برنامه ریزی است. گام های مهم به منظور تحقق این مرحله شامل ۱- انتخاب قوانین و اسناد قانونی به منظور نظارت پسینی بر قوانین ۲- ترسیم اهداف برای اداره نظارت پسینی بر قوانین و جلسات احتمالی عمومی ۳- شناسایی نقش نهادهای اجرایی ۴- شناسایی افراد و گروه های ذی نفع. انتخاب ذی نفعان یکی از مهمترین مراحل در برنامه ریزی برای نظارت پسینی بر قانونگذاری است. ذی نفعان ممکن است کلیه ی افرادی باشند که در مورد اجرا و تأثیر قانون، اطلاعاتی را در اختیار دارند. همچنین این گروه می تواند شامل بر کسانی باشد که تحت تأثیر قوانین مصوب پارلمان قرار گرفته اند. ۵- جمع آوری سوابق، جزئیات و اطلاعات لازم ۶- تعیین زمان بندی لازم برای فرایند نظارت پسینی بر قوانین مصوب پارلمان می باشد. سومین مرحله نیز مربوط به مرحله اجرا نامیده می شود که شامل ۱- مشورت با ذی نفعان و نهادهای اجرایی ۲- بررسی اثرات تفویض قانونگذاری ۳- علنی نمودن مشاوره ۴- تجزیه و تحلیل یافته های مربوط به ارزیابی پسینی قوانین ۵- تهیه گزارش. در نهایت چهارمین مرحله، مرحله ی پیگیری است که مشتمل بر ۱- انتشار گزارش با ایجاد امکان دسترسی عمومی به آن ۲- پیگیری خط مشی تحقیقات مربوط به ارزیابی قوانین ۳- بررسی نتایج و فرایندهای تحقیقات مربوط به ارزیابی پسینی قانونگذاری، می باشد (De Vrieze, 2017:14).

نمونه هایی از ارزیابی پسینی قوانین در دو کشور فرانسه و آلمان

در فرانسه دادگاه ها از یک نقش کاملاً سیستماتیک در بررسی قوانین موضوعه برخوردار می باشند. دادگاه تجدید نظر (Cour de Cassation) در فرانسه تصمیمات مشاجره آمیز سایر دادگاه ها را بررسی می کند و در صورت نیاز توجه قانونگذار را به لزوم

بررسی قانون مصوب پارلمان جلب می نماید. این دادگاه یک رویکرد ساختاری را در پیش گرفته و اقدام به تهیه ی گزارش های سالانه و پیشنهاد و ارسال گزارش های مذکور به منظور اصلاح قوانین مصوب پارلمان، می نمایند. در آلمان نیز در سال ۲۰۰۰ میلادی، دولت فدرال آیین نامه مشترک (Joint Rules of Procedure) جدید میان وزارتخانه های فدرال را تصویب کرد. قوانین مشترک منجر به تسهیل همکاری میان وزارتخانه های دولت فدرال گشته و به عنوان ابزاری مهم به منظور مدرن سازی سازمان ها و نحوه ی تهیه ی لوایح تلقی می گردند. در این آیین نامه، محدودیت زمانی به عنوان بخشی از رویه برای ارزیابی مقررات موجود و اصلاح یا لغو مقررات منسوخ یا غیرضروری در نظر گرفته شده است. درحقیقت براساس آیین نامه مشترک، در یادداشت های توضیحی برای لوایح دولت فدرال باید این نکته که آیا قانون می تواند از نظر زمانی محدود شود یا خیر مورد تصریح قرار گیرد. بندهای مربوط به ارزیابی قوانین از نقشی برجسته در ساختار لوایح دولت فدرال برخوردار می باشند. بر اساس قواعد مندرج در آیین نامه مشترک، در یادداشت توضیحی لایحه، وزارت فدرال (Federal Government) بایستی بیان دارد که پس از چه مدت زمانی بایستی یک بازبینی در قوانین به منظور بررسی مواردی از قبیل اینکه آیا اثرات مورد نظر توسط قوانین مصوب حاصل شده است یا خیر، آیا هزینه های صورت گرفته متناسب با نتایج است، و در نهایت چه عوارض جانبی به وجود آمده است، صورت گیرد. (Post-Legislative Scrutiny, 2005:28-29))

با توجه به موارد مذکور در ارتباط با ارزیابی اقدامات پارلمان به منظور تقویت عملکرد آن در راستای تحقق منافع جمعی در جامعه، ارزیابی پسینی قوانین را می توان به عنوان یک سازوکار پیشنهادی در راستای تقویت نقش قانونگذاری پارلمان مورد شناسایی قرار داد. بنابراین با ایجاد مکانیسمی به نام ارزیابی پسینی قوانین مصوب پارلمان و نیز روش های سازماندهی آن در نظام حقوقی کشورها، می توان شاهد تضمین حقوق جمعی افراد در جامعه بود. زیرا قوانین مصوب پارلمان تأثیرات غیر قابل انکاری را بر زندگی افراد در جامعه برجای می گذارد.

ارزیابی عملکرد پارلمان توسط استانداردهای بین‌المللی

ارزیابی عملکرد پارلمان توسط استانداردهای مطرح شده به وسیله سازمان‌های بین‌المللی فعال در حیطه‌ی پارلمان می‌تواند به عنوان ابزار دیگری در راستای بهبود عملکرد این نهاد تلقی گشته و منجر به تقویت عملکرد نهاد پارلمان گردد. اجماع بین‌المللی در طول زمان بر روی یک رویکرد مبتنی بر استانداردهای خاص در مورد موضوعاتی همانند حقوق بشر و انتخابات پدید آمده است. اما تا همین اواخر، استاندارد‌ی که مبتنی بر رویکردی باشد که منجر به تشکیل و ایجاد یک پارلمان دموکراتیک گردد، آنچنان مطرح نشده است. امروزه طیف وسیعی از سازمان‌های پارلمانی بین‌المللی از قبیل اتحادیه‌ی بین‌پارلمانی (Inter-Parliamentary Union (IPU))، انجمن پارلمانی کشورهای مشترک المنافع (The Commonwealth Parliamentary Association (CPA))، مجمع

پارلمانی لا فرانکفونی (l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie (the Parliamentary Assembly of La Francophonie, or APF)) و مجمع پارلمانی جامعه توسعه

آفریقای جنوبی (Southern African Development Community Parliamentary Forum (SADC PF)) همراه با شرکای خود از جمله

بانک جهانی (The World Bank) و برنامه توسعه سازمان ملل (United Nations Development Programme (UNDP)) بر این باورند که تدوین استانداردها و چهارچوب‌های ارزیابی برای پارلمان می‌تواند نتایج مختلفی را به بار آورد اعم از اینکه به

فرآیند خود ارزیابی و اصلاح پارلمان کمک نموده و نیز عوامل توسعه‌ی پارلمان را در طراحی برنامه‌های پشتیبانی مناسب تر، راهنمایی کند. به طور کلی، ایجاد اجماع، پیرامون استانداردها در بین‌المللی کردن هرچه بیشتر بحث درباره پارلمان دموکراتیک و دموکراسی امری مطلوب تلقی می‌شود.

با این حال پیش‌بینی‌ها حاکی از آن است که این نوع اجماع یک فرآیند طولانی مدت خواهد بود بدین مفهوم که ممکن هرگز بر روی یک مجموعه‌ای از استانداردهای جهانی همانند آنچه در بحث انتخابات وجود دارد، توافق حاصل نشود. همچنین، علاوه بر اینکه سازمان‌های گوناگونی در ایجاد استانداردهای بین‌المللی در راستای ارزیابی عملکرد پارلمان مشارکت دارند، طیف گسترده‌ای از اصطلاحات نیز در حال

استفاده می‌باشند. این اصطلاحات شامل استانداردها، معیارها، هنجارها، شاخص‌ها و در نهایت اصول و روش‌های مطلوب نامیده می‌شوند. در نهایت، با توجه به اهداف مشترک و رویکرد هماهنگ شده روزافزون سازمان‌های بین‌المللی مذکور، می‌توان سطح قابل توجهی از اشتراک را مشاهده کرد (Von Trapp, Stapenhurst, O'Brien, 2016:7-8).

بنابراین در راستای تقویت نهاد پارلمان و افزایش شفافیت در عملکرد و پاسخگویی این نهاد، استفاده از استانداردهای بین‌المللی، یکی دیگر از ابزارهایی که با توسل به آن می‌توان در مسیر اعتلای پارلمان گام برداشت.

ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان

ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان نیز یکی دیگر از سازوکارهایی است که می‌توان با توسل به آن، به مرحله‌ی عملکرد مطلوب پارلمان بیش از پیش نزدیک شد.

نظارت تنها به مفهوم ارزیابی اقدامات و عملکرد دولت‌ها نیست بلکه نمایندگان پارلمان نیز به عنوان اعضای نهادی که جلوه‌گر حاکمیت ملی است از این قاعده مستثنی نمی‌باشند و بایستی عملکرد آن‌ها مستمراً مورد ارزیابی قرار گیرد. زیرا نمایندگان پارلمان تنها در برابر مردم و افکار عمومی مسئولیت دارند. مختصر آنکه این نمایندگان بایستی در انجام وظایف خویش، همواره به صورت حرفه‌ای عمل نموده و در راستای قوانین و مقررات داخلی پارلمان حرکت نمایند در غیر اینصورت با ایجاد و اتخاذ سازوکاری به نام ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان می‌توان موجبات بازخواست آنان را فراهم کرد. مفهوم نظارت حرفه‌ای بر رفتار نمایندگان نیز بر این اندیشه استوار می‌باشد. (رضائی، ۱۳۹۴: ۳۳۸)

نمایندگان مجلس با عمل به وظایف نمایندگی خویش اعم از قانونگذاری و نظارت، تأثیر مستقیم و غیر قابل انکاری بر منافع جمعی عموم افراد جامعه می‌گذارند، بنابراین، همواره بایستی

ضمانت اجرای لازم در ارتباط با عملکرد و اقدامات نمایندگان پارلمان ایجاد شود. لزوم وجود تکالیف حرفه ای نمایندگان پارلمان معمولاً در آئین نامه ها و دستورالعمل های داخلی پارلمان مورد اشاره قرار می گیرد و نمایندگان پارلمان بایستی مطابق با اصول مطرح شده در این آئین نامه های داخلی پارلمان ها عمل نمایند. در حقیقت نمایندگان مجلس بایستی در حدود و مطابق با صلاحیت های اعطایی خویش عمل نموده و منافع عمومی را بر منافع فردی ترجیح دهند. نظارت بر رفتار حرفه ای نمایندگان به عنوان تضمینی تلقی می شود که می تواند آنان را در راستای تحقق منافع جمعی جوامع رهنمون سازد. (مصباح نسب، موسی زاده، ۱۳۹۶: ۲۲۳)

در ارتباط با ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان می توان به نظام حقوقی ایران و ماده ۱ قانون نظارت بر مجلس بر رفتار نمایندگان اشاره کرد. مطابق با این ماده: « به منظور حفظ شأن و منزلت نمایندگان و نظارت درباره امور مربوط به دوران نمایندگی در ابتدای هر دوره مجلس شورای اسلامی و حداکثر سه ماه پس از انتخاب هیأت رئیسه دائمی، هیأت نظارت که از این پس هیأت نامیده می شود مرکب از افراد زیر برای همان دوره تشکیل می گردد:

الف- یکی از نواب رئیس به انتخاب هیأت رئیسه برای هر سال

ب - یک نفر از اعضای کمیسیون اصل نودم (۹۰) به انتخاب مجلس

پ - یک نفر از اعضای کمیسیون قضائی و حقوقی به انتخاب مجلس

ت - چهار نفر از سایر نمایندگان به انتخاب مجلس

تبصره ۱- هیأت رئیسه مکلف است برای ثبت نام متقاضیان عضویت در هیأت یک هفته مهلت تعیین نماید.

تبصره ۲- هیأت رئیسه مجلس از بین داوطلبان کمیسیون های یادشده و نمایندگان مجلس به جز اعضای هیأت رئیسه شش نفر را انتخاب و به مجلس معرفی می نماید. ملاک انتخاب رأی اکثریت مطلق نمایندگان حاضر

در مجلس است و در صورت عدم انتخاب، افراد دیگری توسط هیأت رئیسه معرفی می شوند. در هر صورت انتخاب افراد در هر مرحله با رأی اکثریت مطلق نمایندگان حاضر در مجلس است. تبصره ۳- هیأت از بین اعضای خود یک رئیس و دو نائب رئیس و دو دبیر انتخاب می نماید.

تبصره ۴- در صورت غیبت غیرموجه هر یک از اعضای انتخابی در سه جلسه متوالی و یا یک چهارم جلسات متناوب در مدت شش ماه، یا ضرورت تغییر هر یک از اعضای هیأت به تشخیص اعضای جلسه موضوع تبصره (۲) این ماده فرد جایگزین مطابق تبصره مذکور انتخاب می شود». (ماده ۱ قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵)

لذا در نظام حقوقی ایران، هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع نظارت حرفه ای بر نمایندگان پارلمان شناخته می شود. با توجه به مطالب فوق الذکر، اگر چنانچه عملکرد نمایندگان پارلمان مورد ارزیابی قرار گیرد، می تواند به عنوان مکانیسم دیگری در راستای تحقق بهبود عملکرد پارلمانی تلقی گشته و متعاقباً موجب تحقق منافع جمعی افراد گردد.

۶- نتیجه گیری و پیشنهاد

با توجه به اصل تفکیک قوا، هریک از نهادهای سیاسی وظایف خاصی را در یک دولت-کشور بر عهده دارند. نهاد های مذکور در راستای عمل به وظایف خویش تصمیماتی را اتخاذ می نمایند. این تصمیمات آثار مهم و غیرقابل کتمان را بر تمامی ابعاد زندگی مردم برجای می گذارد. بدین جهت درستی تصمیمات همواره بایستی مورد ارزیابی قرار گیرد. عملکرد پارلمان به عنوان یکی از نهادهای مهم تصمیم گیر در ساختار سیاسی جوامع همواره بایستی مورد ارزیابی قرار گیرد و از آنجائیکه یکی از نتایج نظارت و ارزیابی، پاسخگویی نهادی است که مورد نظارت قرار گرفته است، لذا افزایش نظارت بر نهادهای حکومتی منجر به افزایش پاسخگویی آنان می گردد. زیرا

پاسخگویی یک رابطه‌ی اجتماعی است که در آن نهادی که مورد ارزیابی قرار گرفته است، متعهد می‌گردد تا در برابر اشخاص و نهادهای ناظر توجیه مناسبی را ارائه دهد. در این ارتباط پاسخگویی پارلمان نیز می‌تواند به عنوان یک شاخص حکمرانی مطلوب تلقی گردد. در صورت انجام ارزیابی نهاد پارلمان و متعاقب آن پاسخگویی مناسب این نهاد در برابر نهادهای ناظر، بحثی به نام تحقق منافع جمعی مطرح می‌شود. منافع جمعی یعنی ترجیح منفعت عموم بر منافع خصوصی افراد بوده و امروزه طیف گسترده‌ای از موضوعات مطرح در جوامع از قبیل حقوق بشر را در برمی‌گیرد. بنابراین در صورت انجام ارزیابی عملکرد پارلمان می‌توان شاهد تقویت نهاد مذکور بود زیرا اگر چنانچه عملکرد پارلمان در نتیجه‌ی ارزیابی این نهاد بهبود یابد می‌توان شاهد بهبود تصمیمات پارلمان و متعاقب آن شاهد تأثیر مطلوب این فرآیند بر منافع جمعی و زندگی افراد در جامعه بود. در حقیقت پارلمان از سه نقش عمده قانونگذاری، نظارت و نمایندگی برخوردار می‌باشد و ارزیابی هر یک از نقش‌های مذکور می‌تواند به اعتلای هرچه بیشتر این نهاد کمک نماید. بدین منظور پارلمان نیازمند برخورداری از سازوکارهایی است. به بیان دیگر، با ایجاد سازوکارهای لازم می‌توان عملکرد گذشته‌ی پارلمان را مورد ارزیابی قرار داد. سازوکارهای پیشنهادی شامل خودارزیابی پارلمان که توسط نهادهای داخلی و بعضاً خارجی صورت می‌گیرد، سازمان‌های اجتماعی شامل سازمان‌های نظارتی پارلمانی، ارزیابی پسینی قانونگذاری، ارزیابی عملکرد پارلمان با توجه به استانداردهای ارائه شده توسط سازمان‌های بین‌المللی فعال در حیطه‌ی پارلمان و در نهایت ارزیابی عملکرد نمایندگان پارلمان می‌باشد. بدیهی است در صورت اتخاذ صحیح سازوکارهای مذکور می‌توان شاهد بهبود عملکرد پارلمان و متعاقباً تأمین منافع جمعی افراد در جامعه بود.

سپاسگزاری

از معاونت محترم پژوهشی دانشگاه تبریز به خاطر حمایت معنوی و همکاری در اجرای پژوهش حاضر سپاسگزاری می‌شود.

از آقای دکتر ملکوتی به خاطر بازبینی متن مقلله و ارائه نظرهای ساختاری تشکر و قدردانی می‌شود.

از داوران محترم به خاطر ارائه نظرهای ساختاری و علمی سپاسگزاری می‌شود.

نگارندگان بر خود لازم می‌دانند از آقای دکتر عبدالله عزیزاده به خاطر مطالعه متن مقاله حاضر و ارائه نظرهای ارزشمند سپاسگزاری نمایند.

۷- منابع

الف) فارسی

کتاب

راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ سوم، تهران: نشر دراک، ۱۳۹۵.

قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ چهل و هشتم، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۳.

مقالات

رضائی، آزاد، نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه‌ی موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۸۴(۱۳۹۴)

فقیهی، ابوالحسن؛ ذاکری، محمد؛ اسدی، اسماعیل، «ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران (مورد مطالعه: مجلس سوم تا هشتم)»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و سوم، ۷۲(۱۳۹۳)

مصباح‌نصب، سید روح‌الله؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «چرایی نظارت مستمر بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، فصلنامه علمی-حقوقی قانون‌یار، ۳(۱۳۹۶)

قوانین

قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۵/۱/۱۳۹۱

Guerin Benoit, Julian McCrae, and Marcus Shephard" Accountability in modern government: what are the issues?" A discussion paper, UK London, institute for government, (2018).

»How to Note parliamentary strengthening«, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, DANIDA, International Development cooperation,)2010(.

Hudson, Alan "CSOs and Parliamentary Committees: The UK's International Development Select Committee", *Overseas Development Institute*, UK, (2006), 1-4.

Johnson, John K., "The Role of Parliament in Government",)The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank, 1818 H Street, N.W Washington, D.C.20433, U.S.A, (2005).

O'Brien Mitchell, Rick Stapenhurst, and Lisa von Trapp "Benchmarking and Self-Assessment for Parliaments«,.) International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank, 2016), 1-300.

Orlović, Slaviša, "Comparative Analysis of Democratic Performances of the Parliaments of Serbia, Bosnia and Herzegovina and Montenegro", *University of Belgrade – Faculty of Political Sciences (Centre for Democracy), Sarajevo Open Centre, Faculty of Political Science – University of Montenegro*, (2012).

Oversight and Accountability Model, (2009), "Asserting Parliaments Oversight Role in Enhancing Democracy", South Africa parliament.

Parliamentary oversight: »Parliament's power to hold government to account«, (Global parliamentary report, Geneva – Switzerland, Inter-parliamentary union, 2017)

»Post-Legislative Scrutiny«,)A Consultation Paper, the Law Commission Consultation Paper No 178.2005).

Yamamoto, Hironori, "Tools for Parliamentary Oversight: A comparative Study of 88 National Parliaments", Inter-Parliamentary Union, 2007, Geneva, Switzerland

ب) انگلیسی

Book

Pelizzo, Riccardo, Frederick Stapenhurst, "*Government Accountability and Legislative Oversight*", 1st Edition, (Routledge Research in Comparative Politics), Kindle Edition, (2013).

Articles

Awel, Ahmed, "Parliamentary Oversight and its role in ensuring Constitutionalism and Accountability under the Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE) constitution", Thesis, Graduate Studies of Addis Ababa University. (2011)

[Bates](#), Lyndel, "Parliamentary committees are important in developing policy: Evidence from a Queensland case study", *Australasian Parliamentary Review*, 25(2), (2010):14-26

Coghill Ken, Peter Holland, Abel Kinyondo, Colleen Lewis, Katrin Steinack, "The Functions of Parliament: Reality Challenges Tradition", *Australasian Parliamentary Review*, Vol. 27 Iss. 2, (2012).

Cooper, Rachel, "what is Civil Society?" How the term used and what is seen to be its role and value (internationally) in 2018?" K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, (2018) 1-25.

De Vrieze, Franklin, Norton Philip, "the significance of post-legislative scrutiny", *The Journal of Legislative Studies*, 26:3, VOL. 26, NO.3, (2020): 349-361.

De Vrieze, Franklin "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY, GUIDE FOR PARLIAMENTS", *Westminster Foundation for Democracy (WFD)*. (2017).

Evaluating parliament, »A Self- assessment toolkit for parliament«,.) Inter-parliamentary union, Geneva, Switzerland, (2008).

Gocevski Dragan, Frosina Ilievska, "Deconstructing the Concept of Public Interest in the Republic of Macedonia (AB) Use in the Name of Citizens",)Baseline Study, and Institute of Communication Studies School of Journalism and Public Relations Jurij Gagarin no. 17/1-1, Skopje, Macedonia,(2015), 1-65.

Evaluate the performance of parliament as a legislature and its role in the realization of collective interests

Sevda Amiri Zargabad PhD Student, Department of Public Law, Department of Law,
Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz,
Iran

Seyed Hossein Assistant Professor, Department of Public Law, Department of
Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz,
Tabriz, Iran

Malakouti Hashtjin

Abstract:

The parliament has always been recognized as an important decision-making body in the political structure of societies. Therefore, the need to evaluate the performance of this institution is of great importance. If we evaluate the actions and performance of this institution, we can hope to improve its performance. Because behind evaluation is accountability. Accountability is a social relationship in which the person or institution being evaluated promises to provide appropriate justification for their actions. Therefore, the evaluation process will lead to transparency in the functioning of the parliament. Since the parliament is an institution that influences the life of the general public with its decisions, the need to improve its performance is considered important because it can lead to the realization of collective goals in societies. In this regard, the development of necessary mechanisms in order to achieve this goal deserves attention and the parliament can take an important practical step in this direction by resorting to the mentioned mechanisms. Therefore, the purpose and innovation of this study will be to provide the necessary mechanisms to evaluate and improve the performance of parliament. Obviously, if the actions of the parliament are transparent and improved, the collective interests of the general public can be guaranteed.

Keywords: Parliamentary evaluation, transparency, performance improvement, public interests, accountability

JEL Classification:

Thematic classification is the main problem of the research. This classification can be extracted from the site http://www.jaml.ir/article_251230.html. Also, the Persian translation of this classification is available on the website of the Scientific Quarterly of Modern Jurisprudence and Law, in the "For Writers" section at http://www.jaml.ir/article_251230.html?lang=en.

* Corresponding author: malakooti@tabrizu.ac.ir - sevdaamiri20202020@gmail.com