

## واکاوی کارکرد قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران از منظر مؤلفه‌های حکمرانی خوب

مهسا رفیعی لک<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۵/۵

عبدالرضا برزگر<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۲۵

ایرج حسینی صدرآبادی<sup>۳</sup>

## چکیده

این مقاله به بررسی جایگاه حکمرانی خوب در عملکرد قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد. سؤال اصلی مقاله این است که عملکرد قوه مقننه را از منظر شاخصه‌های حکمرانی خوب چگونه می‌توان ارزیابی کرد؟ براین اساس فرضیه مقاله این است که شکل‌گیری قوه مقننه براساس شاخصه‌هایی همچون پاسخگویی، شفافیت و اجماع‌سازی بصورت نسبی در چارچوب نظریه حکمرانی خوب بوده ولی سازوکارهای حقوقی دقیقی برای استقرار شفافیت و یا پاسخگویی مدنظر قرار نگرفته است. قرار می‌گیرد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که اگرچه طبق قانون اساسی قانونگذاری فقط از دو طریق مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی امکان‌پذیر است، ایجاد نهادهای فرا قانونی برخلاف اصل حاکمیت قانون و موجب فروپاشیدن تدریجی ساختار حقوقی جمهوری اسلامی از مردم سالاری خواهد شد. روش تحقیق در این مقاله کیفی از نوع توصیفی-تحلیلی بوده و داده‌ها به شیوه کتابخانه‌ای و از طریق فیش برداری جمع‌آوری شده است.

کلمات کلیدی: قانونگذاری، قوه مقننه، حکمرانی خوب، شفافیت، پاسخگویی، اجماع‌سازی

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری تخصصی، حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران.

<sup>۲</sup> استادیار و عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران (نویسنده مسئول)

Reza.barzegar<sup>۵۲</sup>@gmail.com

<sup>۳</sup> استادیار و عضو هیات علمی گروه حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران @yadoo.com ۲۰۲۱ Sadrabadi

حکمرانی چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد تا مطلوب و خوب تلقی شود؟ از زمان ظهور این ایده سازمان‌ها و محققان متعددی به تعریف آن پرداخته‌اند که روح آن‌ها چندان تفاوتی با هم ندارند، گرچه کم و بیش اختلافاتی نیز با هم دارند. پس از آنکه بانک جهانی از سیاست‌های خود در رابطه با کوچک‌سازی دولت نتیجه مطلوب را نگرفت، ایده جدید حکمرانی مطلوب را مطرح کرد. اولین بار بانک جهانی در سال ۱۹۸۹ در گزارشی، حکمرانی مطلوب را به عنوان ارائه خدمات عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف کرد. این سازمان پس از تعریف مذکور، حکمرانی خوب را تضمین‌کننده کمینه شدن غساد، احترام به نظر اقلیت‌ها و اقلیت‌های آسیایی پذیر می‌داند (نوربخش و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱۴) و سپس در سال ۱۹۹۷ صراحتاً اعلام کرد که دولت کوچک لزوماً منتهی به دولت خوب نمی‌شود و همراه آن شرایط و مقدمات دیگری نیز لازم است (نادری، ۱۳۹۰: ۷۲).

بر اساس تعریف برنامه سازمان ملل حکمرانی مطلوب عبارت است از مدیریت امور عمومی و بر اساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت دارد (Johnson, ۱۹۹۸: ۱۱). در واقع هر چقدر حاکمیت قانون قوی‌تر، دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و مشارکت مردم گسترده‌تر باشد، حکمرانی بیشتر به حد مطلوب نزدیک شده است. طبق گزارش توسعه اقتصادی بانک جهانی در باب تاجیکستان، حکمرانی مطلوب عبارت است از نظامی از ارزش‌ها، سیاست‌ها و نهادها که جامعه به وسیله‌ی آن، اقتصاد، سیاست و مسائل اجتماعی خود را از طریق تعامل سه‌بخش دولت، خصوصی و مدنی مدیریت می‌کند و طبق تعریف دیگری حکمرانی مطلوب شامل ساز و کارها، فرایندها و نهادهایی است که به واسطه آنها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی منافع خود را دنبال، حقوق قانونی خود را اجرا و تعهدات‌شان را برآورده می‌سازند و تفاوت‌شان را تعدیل می‌کنند (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۸۶).

با توجه به تعاریف فوق میتوان نتیجه گرفت که حکمرانی مطلوب متشکل از سه عنصر است: جامعه مدنی به عنوان تقویت کننده مشارکت مردمی، بخش خصوصی به عنوان نقشی که در پویایی بازار و افزایش تولید درآمد سرانه دارد و نهایتاً دولت به عنوان تسهیل کننده فعالیت‌های عمومی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و ایجاد محیط مناسب برای توسعه هرچه بیشتر (نادری، ۱۳۹۰: ۷۴).

بنابراین حکمرانی مطلوب نیازمند تعامل سه بخش مذکور است و هرچه ارتباط صحیح‌تر و کارآمدتری میان آنها برقرار باشد، بیشتر به حکمرانی مطلوب نزدیک می‌شویم. در واقع دولت همواره نیازمند مشروعیت بخشی از سوی جامعه مدنی و بخش خصوصی است و این دو بخش دولت را ملزم می‌کنند تا زیرساخت‌های اقتصادی مورد نیاز و خدمات عمومی را به بهترین نحو تأمین کنند و نیز در قبال آنها پاسخگو باشد. بنابراین علیرغم نیاز گسترده به مشارکت هر سه بخش، نمیتوان نقش مهم و حیاتی دولت را لنگار کرد، چرا که جز با وجود دولتی فعال، مشارکت‌جو، ثبات‌آور و پاسخگو در ارائه خدمات عمومی، تحقق ایده حکمرانی مطلوب ممکن به نظر نمی‌رسد (قلی‌پور، ۱۳۸۳: ۸۷). در این متن و بستر است که می‌توان سیاست‌ها و رویکرد بخش‌های مختلف یا کلیت سیاست یک دولت از جمله جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار داد. در توضیح می‌توان گفت انقلاب ۱۳۵۷ با شعارهای دموکراتیک (مردم‌سالاری دینی) از جمله مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، شفافیت و بطور کلی حکمرانی خوب ناقد حکومت پهلوی بوده و بر سر کار آمد. در این میان یکی از نهادهایی که وظیفه قانونگذاری در باب حکمرانی مطلوب را بر عهده دارد قوه مقننه است. سئوالی که رد اینجا مطرح می‌شود و این پژوهش قصد پاسخگویی به آن را دارد این است که کارکرد و نقش قوه مقننه از چشم انداز حکمرانی خوب چگونه بوده است؟ این تحقیق به روش کیفی-از نوع توصیفی تحلیلی-تلاش

دارد تا به پرسش مذکور پاسخ دهد. در ابتدا تلاش می شود تا چارچوب نظری حکمرانی خوب توضیح داده شود.

### چارچوب نظری حکمرانی خوب

حکمرانی مطلوب در تلاش است تا اهداف و اعمال حکمرانی را که همان انجام امور عمومی، اداره منابع عمومی و تحقق و تضمین حقوق بشر است را از طریق نفی سوء استفاده و فسادهای سیاسی و اداری و با رعایت حاکمیت قانون محقق سازد. اما سؤال اصلی این است که آیا دولت ها به سادگی می توانند زمینه مشارکت گسترده ی مردم، تحقق حقوق بشر، عدالت قضایی و پاسخگویی خود را فراهم سازد؟ بدیهی است لازمه و پیشفرض تحقق این موارد و نهایتاً تحقق ایده حکمرانی مطلوب، چیزی جز اصلاحات ساختاری و سیاسی نیست (زارعی، ۱۳۸۳: ۵۹).

تعاریف متعددی برای حکمرانی مطلوب بیان شده است. اتحادیه اروپا حکمرانی مطلوب را مدیریت شفاف و پاسخگو با هدف نیل به توسعه اقتصادی و اجتماعی عادلانه و پایدار تعریف کرده است. کمیسیون جوامع اروپا نیز چنین تصریح می کند که حکمرانی مطلوب متضمن احترام به حقوق بشر، دموکراسی و حاکمیت قانون است (زهیری، ۱۳۹۳: ۹۲). چارلیک معتقد است حکمرانی مطلوب عبارت است: «مدیریت مؤثر اقدامات عمومی از طریق ایجاد یک رژیم (مجموعه ای از قوانین و مقررات) که به عنوان نقطه آغاز جهت ارتقاء و پیاده سازی ارزشهای اجتماعی ایجاد شده از طریق تک تک افراد و گروه های اجتماعی پذیرفته شده است» (اسماعیل زاده و همتی، ۱۳۹۱: ۱۰۵).

بنابراین با توجه به مطالب ذکر شده، می توان گفت حکمرانی مطلوب دارای دو جنبه است: ساختاری و کارکردی. منظور از جنبه ساختاری اشاره به همان مطلب پیش گفته درباره سه وجهی بودن حکمرانی در این نظریه است. همانگونه که اشاره شد این سه وجه عبارتند از دولت، بخش خصوصی (بازار) و نهادهای مدنی. تعاریف متعددی که نیز در بالا به آنها اشاره شد

براین ویژگی حکمرانی مطلوب یعنی «تاکید بر مشارکت» اشاره داشته‌اند و دوم جنبه کارکردی که حداقل به هشت کار ویژه برای حکمرانی مطلوب اشاره دارد. در گزارش کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه، حکمرانی مطلوب دارای هشت ویژگی عمده است که عبارتند از: مشارکت، اجماع محوری، پاسخگویی، شفافیت، مسئولیت پذیری، اثربخشی و کارایی، عدالت و فراگیری و حاکمیت قانون. در ادامه به طور مفصل این ویژگی‌ها بررسی می‌شوند. بنابراین حکمرانی مطلوب صرفاً یک موضوع درون سازمانی نیست و عبارت است از مدیریت شبکه‌های پیچیده که در برگیرنده نقش آفرینان مختلفی از سطوح ملی، استانی، محلی، گروه‌های اجتماعی و سیاسی، گروه‌های فشار و ذی نفع، نهادهای اجتماعی و سازمان‌های تجاری و خصوصی می‌باشد و بنابراین دولت نقش آفرین مسلط که نهایتاً خواسته خود را تحمیل می‌کند، نیست و نیز در این ایده در کنار اثربخشی و کارایی به تضمین قانونی و مشروعیت نیز تاکید می‌شود (الوانی و علیزاده، ۱۳۸۶: ۴). سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای متعدد در گزارشات و بیاناتی که راجع به ایده حکمرانی مطلوب داشته‌اند، هرکدام بنابه نظر خود شاخصهایی را برای تحقق این ایده بیان کرده‌اند. کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل قطعنامه‌ای در سال ۲۰۰۰ میلادی شش ویژگی برای حکمرانی مطلوب اشاره کرد که عبارتند از شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، مشارکت، مسئولیت و انعطاف پذیری. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیا و اقیانوسیه نیز در گزارشی با افزودن سه ویژگی اجماع محوری، عدالت و همه‌گیری و کارایی و اثر بخشی و عدم اشاره به شاخص انعطاف پذیری به هشت مؤلفه برای این ایده اشاره کرده است. بانک جهانی نیز به عنوان اولین مطرح‌کننده‌ی این ایده در سطح بین‌المللی به صورت رسمی بر اساس سندی در سال ۲۰۰۶ به شش ویژگی نسبتاً متفاوت اشاره کرده است که این ویژگی‌ها عبارتند از پاسخگویی، حق اظهار نظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون و مهار فساد. همچنین

بانک جهانی با کمک دپارتمان توسعه بین‌المللی در انگلستان به بازنگری این شاخص‌ها پرداخته است و سعی بر تاکید بر شاخص‌های بالقوه حکمرانی مطلوب براساس معیارهایی چون کیفیت و پوشش داده‌ها، شفافیت جمع‌آوری اطلاعات، سطح پذیرش دولت‌ها و ارتباط شاخص‌ها با پیامدهای حاصل از توسعه دارد (الوانی و علیزاده، ۱۳۸۶: ۷).

### قوه مقننه ایران و حکمرانی مطلوب

در این بحث به بررسی کارکردهای تقنینی قوه مقننه از منظر مؤلفه‌های تشکیل دهنده حکمرانی خوب می‌پردازیم. مؤلفه‌های مرتبط با کارکرد تقنینی قوه مقننه اجماع‌سازی و شفافیت هستند. منظور از مؤلفه‌های مرتبط آن است، که این مؤلفه‌ها الزاماتی را برای ساختار یا کارکرد تقنینی قوه‌ی مقننه ایجاد می‌کنند. البته حاکمیت قانون گذشته از این که کل نظام حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، از طریق سایر مؤلفه‌ها بر کارکرد تقنینی قوه‌ی مقننه بسیار مؤثر است. اجماع‌سازی مؤلفه‌ای است که با میزان نمایندگی از سوی جامعه و چگونگی انعکاس آن در فرایند تقنین مرتبط است. بنابراین مسائل مورد بررسی در اجماع‌سازی شامل عوامل انعکاس خواست‌های شهروندان در تقنین و چگونگی آن و تشخیص و درک نیازهای اجتماعی از طریق کارشناسی و پژوهشی است. شفافیت دومین مؤلفه مربوط به کارکرد تقنینی قوه مقننه است. شفافیت در فرایند تصویب بودجه و شفافیت در قوانین و مقررات محورهایی است که مؤلفه شفافیت را با کارکرد تقنینی قوه مقننه پیوند می‌دهد.

#### - اجماع‌سازی و نقش قوه مقننه

اجماع، اجماع‌سازی یا وفاق یکی از مؤلفه‌هایی است که در فهرست مؤلفه‌های بیشتر نهادهای ترویج دهنده حکمرانی خوب دیده می‌شود. بیشتر این نهادها اجماع‌سازی را به ایجاد تعدیل بین منافع مختلف، جمع بین منافع فعالان رسمی (حکومت) و فعالان غیررسمی (جامعه مدنی)، و توافق بر سر منافع مختلف در جامعه را، دستیابی به آن تعریف کرده‌اند. در مفهوم اجماع نوع

توافق بین گروه‌های موجود اجتماع نهفته است. به همین دلیل بررسی مفهوم و مبانی اجماع تا حدودی رنگ جامعه شناسانه به خود می‌گیرد. یکی از معنای رایج اجماع، توافق بر سر اصول اساسی حکومت است. اما هم مفهوم توافق و هم مفهوم اصول اساسی حکومت مبهم است. در مفهوم محدودتری اجماع را به معنی قابلیت پذیرش سیاست‌های دولت برای شمار قلیل ملاحظه‌ای از گروه‌های اجتماعی و سیاسی تعریف کرده‌اند. در این معنا اجماع به مفهوم ائتلاف و سازش نزدیک‌تر می‌شود.

در برخی مطالعات اجتماعی مفهوم اجماع مترادف با مشروعیت به کار رفته است و از این رو یکی از عوامل اصلی ثبات سیاسی تلقی شده است. روی هم رفته در برخی مطالعات اجماع فرایندی طبیعی و خودجوش و ناآگاهانه به شمار می‌رود، در حالی که در دسته دیگر به عنوان پدیده‌ای مصنوعی و موضوع سیاست گذاری تلقی می‌شود. به نظر می‌رسد که امروزه در کشورهای در حال نوسازی و توسعه، فرایند اجماع دیگر فرایند طبیعی و خودجوش نیست بلکه نقش دخالت گروه‌های فکری، دولت و غیره در ایجاد و گسترش آن از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار است (بشیریه، ۱۳۸۶: ۵۴۱).

اجماع را می‌توان به سه نوع تقسیم کرد:

اول، اجماع حقوقی که به ساختار قواعد مربوط می‌شود به این معناست که قوانین، قواعد و هنجارهای موجود مورد قبول عموم گروه‌های اجتماعی و یا گروه‌های فعال اجتماعی و سیاسی باشد

دوم، اجماع سیاسی است به این معنا که نهادهای مجری قوانین و هنجارها مورد قبول همان گروه‌ها باشد؛

و سوم، اجماع فرهنگی به معنای احساس هویت و وحدت در بین گروه‌های مذکور بر سر پذیرش قواعد و نهادها. (بشیریه، ۱۳۸۶: ۵۴۲).

در حکمرانی خوب اجماع می‌تواند در هر سه این معنای را در برداشته باشد. با توجه به این که حکمرانی خوب به عنوان

راهبردی به توسعه مطرح شده است و از سوی دیگر نیز توسعه فرایندی است که باید تمام گروه‌های جامعه نه تنها نسبت به آن حساس بوده بلکه به صورت فعال در آن درگیر باشند، اجماع به معنای فرهنگی آن باید ایجاد شود. همچنین مشارکت در فرایند توسعه موجب می‌شود گروه‌های درگیر نسبت به این فرایند احساس مالکیت نمایند و این احساس خودانگیزه‌ای است که منجر به مشارکت بیشتر خواهد شد (استیگلitz، ۱۳۸۳: ۱۰۶).

مسلم است که گروه‌های اجتماعی تا زمانی که منفعتی در فرایند توسعه و چگونگی توزیع منابع، نیاز به اجماع در مفهوم سیاسی و حقوقی آن، یعنی ایجاد قابلیت پذیرش سیاست‌ها، قوانین و مقررات و نهادهای دارد که مشارکت مردم در فرایند توسعه را تسهیل سازند. در نتیجه در حکمرانی خوب به مثابه راهبرد مؤثر به توسعه، ایجاد اجماع در هر سه این معانی لازم و حائز اهمیت است.

نکته مهم آن است که وجود اختلاف در جامعه امری طبیعی است و ایجاد اجماع است که نیاز به برنامه ریزی و تلاش دارد. دلایل وجود اختلاف را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم کرد: یکی از دلایل وجود اختلاف کمبود منابع و فزونی تقاضا است که موجب اختلاف در منافع افراد می‌شود. این زمینه ایجاد اختلاف به خصوص در کشورهای در حال توسعه امکان ظهور بیشتری دارد. در کشورهای توسعه نیافته یکی از موانع توسعه موفقیت آمیز، توان محدود کشورها در حل اختلافات ناشی از تضاد منافع بوده است. توسعه در مراحل اولیه خود به صورت نامتوازن پیش می‌رود و همین عدم هماهنگی موجب ایجاد شکاف‌هایی در جامعه می‌شود. ایجاد اجماع به طور کلی موجب حفظ نظم و آرامش عمومی و کاهش احتمال توسل به



خشونت در حل تضادها ناشی از اختلاف در منافع می‌شود. دلیل دیگر ایجاد اختلاف در جامعه، وجود شکاف‌ها و تعارضات اجتماعی است. شکاف‌های اجتماعی موجب تجزیه جمعیت و تکوین گروه‌بندیهای منفعتی، عقیدتی، قومی و غیره می‌شود. نوع و شمار این شکاف‌ها و تعارض‌ها بر حدود امکان پیدایش اجماع تأثیر می‌گذارد... جوامع در حال گذار یا نیمه سنتی- نیمه مدرن از حیث شمار و انواع شکاف‌ها دارای پیچیدگی بیشتری هستند. از یک سو شکاف‌های قبیله‌ای، قومی، فرهنگی و زبانی مربوط به جامعه سنتی کم و بیش فعالان و از سوی دیگر شکاف‌های جامعه مدرن مثل شکاف طبقاتی و شکاف نسل‌ها تشدید می‌شوند. اما شکاف اساسی در این‌گونه جوامع ... در قالب دوگانگی سنت و تجدّد ظاهر می‌شود. این دوگانگی در سطوح مختلف اقتصادی، اجتماعی، طبقاتی، فرهنگی و سیاسی باز تولید می‌شود (بشیریه، ۱۳۸۶: ۵۴۳-۵۴۴).

می‌بینیم که هر دو دلیل ایجاد اختلاف در جامعه، یعنی نابرابری ناشی از قرار گرفتن در فرایند توسعه و شکاف‌های اجتماعی به شکل دوگانگی سنت و تجدّد در جامعه ایران وجود دارد. بنابراین ایجاد اتفاق نظر و اجماع بین گروه‌ها در ایران، و پذیرش اصلاحات حکمرانی خوب را نه تنها تسهیل می‌کند، بلکه از مؤلفه‌های بسیار مهم آن نیز به شمار می‌رود. از این رو در مؤلفه‌های حکمرانی خوب پیش‌بینی شده است که با جلب منافع تمام گروه‌ها و ایجاد سازش بین این منافع، سیاست‌ها و قوانین و مقررات را نزد گروه‌های مختلف پذیرفتنی و مشروع ساخته و به این ترتیب مشارکت آنان در فرایند توسعه تسهیل شود. بیان شد که اجماع دیگر فرایندی خودجوش به شمار نمی‌آید و دولت نقش مهمی در ایجاد اجماع ایفاء می‌کند. پس تنظیم روابط دولت با مجموعه گروه‌های اجتماعی یکی از سازوکارهای ایجاد اجماع به شمار می‌رود. نادیده گرفتن منافع مختلف اجتماعی از جلب دولت و عدم انعکاس آنها در ساختار دولت، مانع اصلی پیدایش اجماع است. از این رو مهمترین وظیفه در امر ایجاد اجماع را خود

ساختار دولت انجام می‌دهد، بنابراین باید سازوکارهای دولتی برای نمایندگی علائق مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی گروه‌ها تعبیه شده باشند. یکی از نهادهایی که در فرایند اجماع نقش مهمی دارد، مجلس نمایندگان است که جایگاه انعکاس علائق مختلف گروه‌های اجتماعی به شمار می‌رود؛ چرا که مجلس است که شاخه مردمی دولت به شمار می‌رود.

بررسی اجماع سازی در قوه مقننه دو جنبه نهادی و تقنینی دارد. از جنبه نهادی این مسأله مهم است که مجلس به عنوان نهاد نمایندگی مردم تا چه میزان از پذیرش اجتماعی برخوردار است. از این بعد، باید مسأله چگونگی تنظیم نظام انتخاباتی و میزان نمایندگی داشتن نمایندگان از رأی دهندگان مورد بررسی قرار گیرد. از جنبه تقنینی، مسأله میزان پذیرش قوانین مطرح است. پذیرش قوانین از سوی مردم تابع میزان انعکاس منافع آنان در روند قانون‌گذاری است. البته نمی‌توان این دو جنبه اجماع سازی را از یکدیگر کاملاً جدا فرض کرد. برای مثال پذیرفتنی بودن قوانین مصوب مجلس تا حدود زیادی به پذیرش اجتماعی خود مجلس به عنوان نهاد نمایندگی نیز بستگی دارد.

در بیشتر متون کارکردهای قوه مقننه به سه دسته تقسیم شده است- کارکرد نمایندگی، قانون‌گذاری، نظارت؛ اجماع سازی در مفهومی که گذشت با کارکردهای نمایندگی و تقنینی سروکار دارد، به خصوص کارکرد تقنینی از اهمیت بسیاری برخوردار است. کارکرد نمایندگی تا حدودی به خودی خود هدف به شمار می‌آید. با این دیدگاه می‌توان مجلس را شاخه مردمی حکومت تعریف کرد که شهروندان منافع و علائق خود را در آن به صورت سیاست‌ها و قوانین در می‌آورند. اگر مجلس نماینده واقعی مردم باشد، تصمیمات اش از مشروعیت اجتماعی بیشتری برخوردار خواهد بود و ثبات سیاسی بالاتر خواهد رفت. اما نمایندگی دو کارکرد دیگر قوه مقننه را تسهیل می‌کند. نهاد نمایندگی باز و شفاف باعث می‌شود قوانین مقبولیت بیشتری در محتوا و سازوکار پیدا کنند و همچنین نظارت بر برنامه‌ها دولتی را تسهیل

می‌سازد. اما نکته مهم اینجا است که نمایندگی داشتن از مردم تنها بیان تمایلات، نیازها و اعتراضات مردم و انعکاس منافع ملی و محلی آنان نیست. نمایندگی برای مؤثر بودن، احتیاج به ترجمه این تمایلات و خواست‌ها به قانون و قواعد دارد. نمایندگی و قانون‌گذاری کارکردهایی هستند که، گرچه به سختی، اما باید در کنار یکدیگر باشند تا تکمیل شوند. قانون‌گذاری جمع بین منافع مختلف و متفاوتی است که در جامعه وجود دارند و در مجلس توسط نمایندگان انعکاس می‌یابند. بنابراین قوه مقننه با کارکرد تقنینی و قاعده‌گذاری خود، نقش مهمی در ایجاد اجماع ایفاء می‌کند.

### - اجماع سازی در تقنین

در این بند چگونگی بازتاب یافتن منافع مردم در قوانین در دو قسمت آورده می‌شود. در قسمت اول به بررسی فرایند مطالعات کارشناسی بر روی طرحها پیش از تصویب و امکانات نمایندگان برای دسترسی به اینگونه مطالعات کارشناسی می‌پردازیم. در قسمت دوم، نقش نمایندگان و کمیسیون‌ها مجلس در انعکاس منافع محلی و ملی و روند تصویب قوانین مورد بررسی خواهد بود. در هر دو قسمت ابتدا اصول کلی مربوط و سپس وضعیت مجلس شورای اسلامی ایران بیان خواهد شد.

### الف - نقش مطالعات کارشناسی و مراکز پژوهشی

کارایی و تأثیرگذاری کارکرد قانون‌گذاری مجلس بسته به توانایی و آگاهی نمایندگان از خواستها و منافع مردم است. این آگاهی به مجلس توان آن را می‌دهد که در سیاست‌گذاری نقش فعال داشته باشد. میزان کارایی و تأثیرگذاری مجلس تابعی از میزان استقلال قوه مقننه از قوه مجریه از نظر جمع‌آوری اطلاعات در سطح جامعه است. منابع اطلاعاتی مجلس ممکن است مانند گروه‌های فشار و احزاب از لحاظ سیاسی جهت‌دار باشد و یا مانند کتابخانه‌های

مجالس، مراکز پژوهشی و دانشگاهیان بیطرف و صرفاً علمی باشد. این منابع علمی، مواد اولیه را در اختیار نمایندگان قرار می‌دهند.

کتابخانه‌های مجالس و مراکز پژوهشی در ساختار مجلس بیشتر کشورها وجود دارند و نقدش عمده آنها جمع آوری و مدیریت اطلاعات مورد نیاز نمایندگان با توجه به گستردگی و پراکندگی اطلاعات به خصوص اطلاعات اینترنتی است. مراکز پژوهشی گاه در ذیل هرم اداری کتابخانه‌ها و وابسته به مجالس قرار دارند و گاه مستقل از مجالس هستند. فارغ از استقلال یا وابستگی مراکز پژوهشی وابسته باید گفت که این مراکز پژوهشی و راهبردی، مجلس را نیرومندتر کرده و باعث می‌شود کارکنان این مراکز در رفع نیازهای نمایندگان مسئولیت بیشتری احساس نمایند (راسخ، ۱۳۸۲: ۳۴).

همچنین در مورد مراکز مستقل نیز برخی عقیده دارند برای ارائه در برنامه کاری مرکز نیازی به درگیری آن با سیاست‌های قانون‌گذاری نیست. اما در هر حال مراکز مستقل باید ارتباط نزدیکی با مجلس داشته باشند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بازوی پژوهشی مجلس به شمار می‌آید. از نظر سازمانی این مرکز وابسته به مجلس است و رئیس مجلس، رئیس هیأت امنای مرکز به حساب می‌آید. این هیأت امنای بالاترین رکن مرکز بوده و عزل و نصب رئیس مرکز از وظایف این هیأت می‌باشد. هدف این مرکز فراهم آوردن زمینه‌های لازم جهت کارشناسی قوانین پشتیبانی علمی و پژوهشی متناسب با وظایف مجلس شورای اسلامی و بهره‌برداری از اطلاعات و تحقیقات کارآمد در امر قانون‌گذاری است. وظایف این مرکز عبارتند از «مطالعه و پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد لوایح و طرح‌ها و گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و احزاب سیاسی و نهادها و غیره...» در مورد نیازهای جامعه از نظر قانون‌گذاری، مطالعه در مورد حُسن اجرای قوانین، تأمین نیازهای اطلاعاتی کمیسیون‌ها و نمایندگان و برقراری نظام اطلاع‌رسانی، انجام پژوهش حسب درخواست هیأت

رئیس‌ه کمیسیونها و نمایندگان، انجامد مأموریت‌های محوله در رابطه با کتابخانه‌های مجلس و انتشار نتایج مطالعات از طریق کُتب و نشریات و انعکاس نظرات به واحدها و دستگاه‌های ذیربط» (شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴: ۱۰۴۲).

### ب - نقش نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس

همانطور که توضیح داده شد، نمایندگی نیز یکی از کارکردهای مجلس است که در کنار قانون‌گذاری و نظارت قرار می‌گیرد. نمایندگی با قانون‌گذاری ارتباط تعیین کننده ای دارد. مجلس بیش از هر چیز نماینده مردم است. اما حال سؤال این است که وظیفه نمایندگی چیست؟ نمایندگی همان انعکاس منافع و خواست‌های انتخاب کنندگان توسط انتخاب شدگان و میان این خواسته‌ها به صورت قوانین و قواعد است. پس زمانی که نمایندگان وظیفه نمایندگی خود را به خوبی انجام ندهند، مجلس کارا نخواهیم داشت. نمایندگان به دو صورت وظایف نمایندگی خود را ایفاء می‌کنند. یکی ایفاء وظیفه به صورت مورد و به عنوان واسط بین شهروندان و نهادهای حکومتی است؛ دوم، انعکاس منافع انتخاب کنندگان خود در قالب قانون است. مورد اول بیشتر از طریق غیررسمی صورت می‌گیرد و مورد دوم از طریق فعالیت‌های پارلمانی و جلب نظر سایر نمایندگان برای تصویب قوانین وظیفه نمایندگی به دلیل ارتباط مستقیم نماینده با انتخاب کنندگان خود و انتظار آنان برای حل شدن مشکلات‌شان، از وظایفی است که بیش از سایر وظایف نمایندگان را تحت فشار قرار می‌دهد. انتظار انتخاب کنندگان برای ایفاء نمایندگی در دهه‌های اخیر افزایش یافته است. حتی می‌توان گفت بیشتر از این که انتظار قانون‌گذاری از نمایندگان وجود داشته باشد، این توقع وجود دارد که نمایندگان از منافع حوزه انتخابیه خود دفاع کرده و منافع محلی را در اولویت قرار دهند و از همه مهمتر آن که برای کمک به انتخاب کنندگان در حوزه انتخابیه خود در دسترس باشند. ارتباط بین نمایندگان

و انتخاب‌کنندگان آنان، شدیداً تحت تأثیر نظام‌های انتخاباتی است. برای بهبود ارتباط نمایندگان و شهروندان راهکارهای زیادی در نظر گرفته شده است که برخی ارتباط مجلس را با شهروندان تسهیل می‌سازد و برخی شهروندان را برای برقراری ارتباط تشویق می‌کند. همچنین کمیسیون‌ها ساز و کار اصلی در ایفای وظایف قانون‌گذاری هستند. بررسی پیش‌نویس قوانین باید بر پایه اطلاعاتی صورت گیرد که معمولاً این اطلاعات توسط خود نمایندگان یا نهادهای مذکور در مرکز پژوهشی یا کتابخانه تهیه می‌شود. هر چه ساختار کمیسیون‌ها تخصصی‌تر باشد کارکرد قانون‌گذاری مجلس بهتر انجام می‌شود، مباحث کمیسیون‌ها برای شکل دادن به رفتار مجلس مهم است. اگر ساختار کمیسیون‌ها براساس تخصص اعضا تشکیل شود، می‌تواند قانون‌گذاری را به نحو احسن انجام داده و در نتیجه کل مجلس رابطه مؤثرتری با مجریه در بیشتر زمینه‌ها خواهد داشت. کیفیت عملکرد کمیسیون‌ها بسته به توان تخصصی آنها در تصویب طرح‌ها و لوایح است. طرح توسط خود نمایندگان پیشنهاد می‌شود. اما لوایحی که از طرف دولت پیشنهاد می‌شود باید مورد بررسی کامل قرار گیرند. مسلم است که قوه مجریه به دلیل سر و کار داشتن مستقیم با مسائل اجرایی و به روز بودن اطلاعات، در برخی زمینه‌های تخصصی، توان بالاتری برای پیشنهاد قوانین مناسب دارد. اما ممکن است مجلس در تصویب لوایح دولت چنان منفعلانه عمل کند که عملاً لوایح پیشنهادی دولت بدون هیچ بررسی تخصصی به تصویب برسند. در این صورت قوانینی که تأثیر مستقیم بر حقوق سیاسی، اقتصادی و اجتماعی شهروندان دارند بدون دخالت مؤثر نمایندگان مردم به تصویب می‌رسند. بنابراین توان تحلیل تخصصی لوایح دولت در مجلس، به جهت حمایت از حقوق و منافع شهروندان از اهمیت فراوانی برخوردار است. بررسی عملکرد کمیسیون‌ها در ارتباط با تصویب طرح‌ها و لوایح از دو جهت مهم است: یکی مسأله لزوم تصویب طرح و لوایحی است که در گزارش توجیهی پیوست به پیشنهادات وجود دارد و دیگری مسأله بررسی لوایح و طرح در حالت عادی و فوری

است که گاه موجب می‌شود کمیسیون فرصت تحلیل لوایح را پیدا کند. پرداختن به مسأله لزوم تصویب قانون نه تنها از لحاظ نحوه عملکرد کمیسیون مهم است بلکه دارای نتایج دیگری نیز هست که کل نظام حقوقی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. افزایش قوانین و تورم قانونی نه تنها احاطه بر نظام حقوقی را دشوار می‌کند بلکه احتمال وجود قوانین هم‌پوشان و متعارض نیز بالا می‌رود. به همین جهت طرح‌ها و لوایح قانون باید فقط در صورت وجود خلاء قانونی پیشنهاد شود. برای برآوردن این هدف پیش بینی شده است که لوایح و طرح‌های قانونی دارای مقدمه توجیهی باشند که در آن دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح یا لایحه به وضوح مشخص شده باشد. این گزارش توجیهی به منظور قانع کردن قانون‌گذار تهیه می‌شود و هدف لایحه را مشخص کنند. همچنین باید رابطه لایحه پیشنهادی با سایر قوانین و مقررات کشور مورد اشاره قرار گیرد و قوانینی که با تصویب لایحه نسخ می‌گردند یا به قوت خود باقی می‌مانند نیز ذکر شوند. همچنین مطالعات مقدماتی که شامل تحقیقات تخصصی و تحقیقات حقوقی است نیز باید همراه با لایحه به مجلس تقدیم گردد.

براساس آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مراحل بررسی طرح‌ها و لوایح دو شوری است. طرح و لوایح پس از تقدیم به رئیس مجلس به کمیسیون یا کمیسیونهای ذیربط ارجاع می‌گردد، پس از بررسی طرح یا لایحه باید در مدت کمتر از یک ماه گزارش رد یا تصویب و تغییر یا تکمیل طرح و لایحه به مجلس ارسال شود. پس از بررسی در کمیسیون، در شور اول نسبت به اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری می‌شود و در صورت تصویب کلیات، جهت رسیدگی در شور دوم به کمیسیون واصله و تغییرات اساسی در صورت وجود، مورد بررسی قرار می‌گیرد. در تصویب فوری طرح‌ها و لوایح این مراحل خلاصه می‌شود. طرح‌ها و لوایح یک فوریتی یک شوری، دو فوریتی ظرف چهل و هشت ساعت و سه فوریتی در همان روز تصویب فوریت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرند. اینکه مشاهده می‌شود که در تصویب این طرح و

لوايح بررسی و تحليل کافی به دليل فوریت آنها صورت نمی‌گیرد. به دليل وجود چندین خطری بوده است که قانون‌گذار موارد تصویب فوریت را بر شمرده است.

### - شفافیت در قوه مقننه

در این مبحث به بررسی شفافیت در قوه مقننه در خصوص فرایند تصویب بودجه و شفافیت در خصوص قوانین که توسط این قوه وضع می‌شود مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### (۱) شفافیت در فرایند تصویب بودجه

قوه مقننه از طریق قانون‌گذاری به تعیین سیاست‌ها و خط مشی‌های حاکم بر کشور می‌پردازد. تعیین سیاست‌های اقتصادی از جمله مهم‌ترین سیاست‌هایی است که توسط قوه مقننه انجام می‌شود. در تدوین و اجرای این سیاست‌های اقتصادی یکی از عواملی که ضد رشد تلقی می‌شود شفافیت یا عدم شفافیت است (شیرینی و صالح‌خو، ۱۳۸۲: ۱۱). از سوی دیگر بودجه از مهم‌ترین ابزار سیاست‌گذاری اقتصادی است. پس مسأله شفافیت بودجه، یکی مسائل مهمی است که در کارکرد قوه مقننه باید مورد توجه قرار گیرد. شفافیت بودجه‌ای از یک جنبه به این معنا است که ساختار عملکردهای دولت، تصمیمات سیاست‌گذاری مالی حسابهای بخش عمومی و پیش‌بینی‌های مالی همگی در معرض اطلاع عام قرار داشته باشند. در این راستا باید تمام فعالیت‌های بودجه‌ای در معرض رسیدگی دقیق قرار داشته باشند و تمام عملکردهای بودجه‌ای توسط قانون‌گذار و مردم مورد بررسی قرار گیرند. (شیرینی و صالح‌خو، ۱۳۸۲: ۱۴۰). از سوی دیگر بودجه ریزی باید به نحوی باشد که مجلس توان تحلیل بودجه و ایجاد ارتباط بین آمار و ارقام ارائه شده را با اهداف قانونی داشته باشد. شفافیت بودجه‌ای مؤلفه‌ای مهم در حکمرانی خوب است. این مؤلفه منجر به شکل‌گیری گفتمان‌های آگاهانه در زمینه طراحی و نتایج سیاست‌گذاری‌های مالی خواهد شد و دولت‌ها را در اجرای سیاست‌های مالی پاسخگو خواهد ساخت.



بنابراین درک عمومی از سیاست‌گذاری‌های اقتصاد کلان و انتخاب این سیاست‌ها تقویت خواهد شد. در ایران، به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور ... از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد.» چگونگی رسیدگی و بررسی مجلس در آیین‌نامه مجلس مشخص شده است. برای بررسی لایحه بودجه، کمیسیون اصلی تشکیل می‌شود. این کمیسیون شامل کلیه اعضاء کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و دو نفر از هر کدام از کمیسیون‌های دیگر به غیر از کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس است. اما از نظر زمانی رسیدگی به لایحه بودجه یک شوری است. رسیدگی به این ترتیب است که نمایندگان تا ده روز پس از تقدیم لایحه، می‌توانند پیشنهادات خود را به کمیسیون‌های تخصصی تقدیم نمایند. نکته مهم آن است که به موجب اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی «... پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند که به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

لازم به ذکر است یک شوری بودن تصویب لایحه به این دلیل است که «بین زمان تهیه بودجه و سال بودجه نباید فاصله زیادی وجود داشته باشد. در غیر این صورت پیش‌بینی‌ها با واقعیت تطابق نخواهند یافت. به همین جهت لایحه بودجه در شش ماه دو سال جاری تقدیم مجلس می‌شود و در این حالت چون وقت زیادی برای شروع سال مالی نخواهد ماند مجلس مجبور است در کار خود سرعت بخشد و بودجه را با یک شور با دقت از تصویب بگذارند.» به نظر می‌رسد که عدم تعیین زمان کافی برای بررسی لایحه بودجه در مجلس به دلیل سرعت بخشیدن به آن بوده است. اما از سوی دیگر این بررسی شتاب زده لایحه بودجه در عمل به شفافیت و تخصصی بودن آن لطمه می‌زند. حتی در صورتی که در بهترین حالت، تمام نمایندگان کمیسیون

اصلی، در امور مالی تخصص و تجربه کافی داشته باشند باز هم در نظر گرفتن چنین مهلت کوتاهی مجلس را در حد تأییدکننده لایحه بودجه قوه مجریه پایین می‌آورد.

بنابراین در عمل نه تنها مدت کوتاه رسیدگی به بودجه موجب ناکارایی رسیدگی مجلس می‌شود، بلکه مطالعات تخصصی نیز به دلیل بی‌تجربگی نمایندگان که برای دور اول وارد مجلس شده‌اند و اولین سال نمایندگی آنها نیز می‌باشد صورت نمی‌گیرد. نکته دیگر در ارتباط با شفافیت آن است که بررسی بودجه توسط مجلس، ارتباط عملیات اجرایی دولت با سیاست‌ها و اهداف قانونی مورد نظر مجلس مشخص نمی‌شود. دوام تشکیلاتی دولت و عملکرد اجرای آن به منزله انجام عملیاتی است که منجر به تحقق سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و از این رو اختصاص و واگذاری اعتبار به دستگاه‌های اجرایی به معنای اطمینان از انجام فعالیت‌هایی است که هدف‌های قانونی را تأمین می‌کند.

بدون آن که زمان، معیار یا قیمت تمام شده‌ای برای ارزیابی و سنجش امور اجرایی تعیین شده باشد. در نهایت با توجه به وضعیت تصویب بودجه در مجلس شورای اسلامی، نحوه عمل مجلس تضمین‌کننده شفافیت بودجه نیست. مشکلاتی از قبیل کمبود مهلت رسیدگی و بررسی لایحه بودجه، غیرتخصصی بودن نمایندگان، ضعف لایحه بودجه از لحاظ اطلاعاتی، ضعف نمایندگان و کمیسیون‌ها برای جمع‌آوری اطلاعات و تحلیل بودجه موجب شده است که کارکرد مجلس مطلوب نباشد. البته با توجه به این که لایحه بودجه هنگام تقدیم به مجلس در دسترسی عموم قرار می‌گیرد و کلیه مذاکرات مجلس برای تصویب آن توسط رسانه‌ها پوشش داده می‌شود، زمینه اطلاع جامعه مدنی از محتویات بودجه فراهم شده و موجب بررسی‌ها و انتقادات دقیق کارشناسان است. این عملکرد مثبت مورد توجه بانک جهانی نیز قرار گرفته است (پناهی، ۱۳۸۴: ۱۴).

شفافیت در قوانین بُعدی دیگر از شفافیت است که از اهمیت زیادی برخوردار است. قسمت مهمی از الزاماتی که شفافیت در روند قانون‌گذاری ایجاد می‌کند، برخاسته از اصل حاکمیت قانون است. شاخص حاکمیت قانون وجود چارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد در جامعه و تساوی در برابر قانون بوده و به صورت شایسته‌ای اجرا می‌شود (مددی و همکاران، ۱۴۰۰: ۶۲). مفهوم حاکمیت قانون دو بعد دارد. اول حاکمیت و حکومت بر مردم باید از طریق قوانین باشد و مردم از قوانین پیروی کنند؛ دوم، قوانین باید چنان باشد که مردم امکان متابعت از آن را داشته باشند. در بعد اول حاکمیت قانون نفی حاکمیت اراده شخصی است. قانون است که بر مردم حکومت می‌کند و مردم از آن پیروی کرده و برنامه زندگی خود را براساس آن پی می‌ریزند. اما مهمتر از آن، این است که مردم بتوانند از قوانین پیروی کنند. پس بعد دوم حاکمیت قانون مربوط به ویژگی خود قانون است. قانون حاکم باید دارای ویژگی‌های کلیت، شفافیت، استمرار باشد. این ویژگی‌ها حاکم بر نحوه وضع قوانین هستند. یعنی برای اینکه قاعده‌ای به قانون تبدیل شود، باید از شرایطی برخوردار باشد، در غیر این صورت قانون نخواهد بود. این ویژگی‌ها جزو همان شرایطی هستند که اگر رعایت نشوند، قانون موجودیت نمی‌یابد. بنابراین همه قوانین باید از این ویژگی‌ها برخوردار باشند تا اصل حاکمیت قانون خدشه دار نگردد. از این جاست که شفاف بودن قوانین مطرح می‌شود.

شفاف بودن در چند جنبه از قوانین مطرح می‌شود. یکی ساده و روشن بودن قانون است و دیگر انتشار آن و اطلاع مردم از قوانین. در مورد ساده و روشن بودن قانون به این دلیل که قانون برای تمشیت و هدایت امور مردم وضع می‌شود؛ باید به نحوی نوشته شود که مردم آن را درک کرده و مفهوم آن را دریابند. قانونی که به صورت مبهم، نامشخص، غیردقیق و پیچیده نوشته شود، نمی‌تواند مردم را به نحو صحیح هدایت کند. البته این ساده بودن قانون مربوط به ساده یا فنی‌نویسی قانون نیست. «قانون ساده یا فنی هر دو می‌تواند مبهم، غامض یا متناقض

باشند. بنابراین، صرف نظر از اینکه کدام یک از مکاتب ساده یا فنی نویسی را در تدوین قانون برگزینیم، قانون باید قابل فهم باشد تا قابل اجرا گردد. هرچه قانون معین تر باشد محتوای آن به آن صورتی که هست اجرا شدنی تر خواهد بود ... باید معلوم باشد که قانون به طور مشخص راجع به چیست و چه چیزی را می‌خواهد تمشیت کند». همچنین روشن و معین بودن قانون باعث می‌شود که امکان تفسیر قانون به نحوی که با هدف قانون مغایرت دارد، کاسته شود. انتشار قوانین به این دلیل مهم است که مردم به عنوان تابعان قانون، باید برای پیروی از قانون، از آن اطلاع داشته باشند. قانونی که منتشر نگردد، برای مردم حق و تکلیف ایجاد نمی‌کند. بنابراین قابلیت دسترسی و اطلاع از قوانین اهمیت می‌یابد. دسترسی به قوانین یکی از جنبه‌های حق بر اطلاعات نیز محسوب می‌شود. انتشار قوانین به این صورت در بیشتر نظام‌های حقوقی امری پذیرفته و مسلم است و بیشتر مسأله بر سر انتشار مقررات قوه مجریه مطرح می‌شود. اما با وجود پذیرش اصل انتشار قوانین باز هم بهتر است که قانونی در مورد انتشار قوانین و مقررات و صورت مذاکرات نهادهایی که به تصویب قوانین و مقررات می‌پردازند در نظام حقوقی وجود داشته باشد. این قانون می‌تواند سازوکارهایی برای اطلاع رسانی عمومی در مورد پیش نویس قوانین و نظرخواهی در مورد آن در برداشته باشد. باید تدابیری در نظر گرفته شود که حداکثر میزان اطلاعات را در اختیار شهروندان قرار دهد و استثنائات به صورت واضح و مشخص در قانون تشریح شوند. در نظام حقوقی ایران، انتشار قوانین و مقررات در مواد اولیه قانون مدنی پیش بینی شده است. در ماده ۱ قانون مدنی به انتشار قوانین در روزنامه رسمی اشاره شده است. گرچه ماده ۳ قانون مدنی تنها ناظر بر قوانین است و شامل آیین نامه و تصویب نامه‌ها نمی‌شود، اما رویه به این صورت است که همه مقررات را در روزنامه رسمی چاپ و منتشر می‌کنند. اما قانون جامعی در مورد انتشار قوانین و مقررات به نحوی که در توضیح آن گذشت در نظام حقوقی ما وجود ندارد. از این لحاظ بهتر است علاوه بر این که

قانونی در این مورد تهیه و تصویب گردد، رسانه‌ها به خصوص صدا و سیما نیز پوشش وسیع‌تری بر قوانین مصوب داشته باشند. در این مورد برنامه‌هایی چون گفتگوی خبری با نمایندگان در مورد قوانین مصوب که در سیمای جمهوری اسلامی ایران صورت می‌گیرد، امری است شایسته.

### ۳) پاسخگویی در نظام تقنینی

در این گفتار به یکی دیگر از مبانی کارکرد نظارتی قوه مقننه می‌پردازیم. پاسخگویی مؤلفه‌ای مهم در حکمرانی خوب است که در قوه مقننه مبنای کارکرد نظارتی قرار می‌گیرد. پاسخگویی دنباله منطقی وجود حاکمیت قانون است و در ذیل آن قرار دارد. هدف از پاسخگویی آن است که هیچ نهاد و مقامی از حدود اختیارات قانونی خود تخطی نکرده، ترتیبات مقرر در قانون و مقررات به اجرا در آید و حقوق شهروندان مورد تجاوز قرار نگیرد. بنابراین پاسخگویی به خودی خود دارای ارزش ذاتی نیست و تنها ابزاری برای برآوردن هدف‌های مقرر در قوانین و حاکمیت قانون و تضمین کارایی و اثربخشی نظام است. قوه مقننه برای پاسخگو نمودن قوه مجریه دارای ابزارهای گوناگون نظارتی است که منجر به پاسخگویی‌های مختلف می‌شود از جمله می‌توان به نظارت‌های مالی، سیاسی، اطلاعی و تقنینی را برشمرد. در تشخیص انواع نظارت در قوه مقننه نکته مهم آن است که وظایف تقنینی و غیرتقنینی - غیر نظارتی قوه مقننه از وظایف نظارتی آن جدا شوند. برای مثال «به نظر میرسد اجبار یک نهاد از طریق قانونگذاری به اخذ مجوز جهت انجام پاره ای از امور اجرایی یا انعقاد قرارداد با شرایط معینی از مصادق دخالت در امور سایر قوا محسوب می‌گردد.» (زارعی، ۱۳۸۷: ۲۸۲).

نکته دیگر آن است که افراط در به کارگیری ابزارهای نظارتی نباید موجب ناکارآمدی قوه مجریه یا سایر نهادهای اجرایی گردد. نظارت، تنها ابزاری است که کارآمدی نظام را تضمین می‌کند و ارزش ذاتی ندارد. کارکرد نظارتی دیگر قوه مقننه، نظارت درون قوه‌ای است.

پاسخگویی و نظارت درون قوه ای نظارتی است که هر جزئی از سازمان یا نهاد بر جز پایین تر از خود نظارت داشته و جز پایینتر به بالا پاسخگو باشد. این روش تا حدودی مدیریتی است و برای کارکرد بهتر سازمان مورد نظر است. نظارت درونی در قوه مقننه گرچه محدود است اما بی اهمیت به شمار نمی رود. «نظارت و کنترل درونی عامل تضمینی کارکردها و مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های هر سازمان اجرایی و نهاد اجتماعی است و لذا مجلس به عنوان یک نهاد عالی سیاسی مستثناء از این اصل نیست. هراندازه سازماندهی و مکانیسم‌های حوزه نظارتی مجلس مؤثرتر و مناسب‌تر باشد، به همان میزان کارکردهای نظارت بیرونی آن به طور مؤثرتری تحقق خواهد یافت.» (زارعی، ۱۳۸۷: ۲۸۱). نتیجه آن که با توجه به این که پاسخگویی مفهومی چندوجهی است، می‌توان راهبردهای متفاوت نظارتی را برای تأمین آن در نظر گرفت. به همین دلیل است که قوه مقننه به عنوان مهم‌ترین جز نظام نظارت و تعادل، ابزارهای گوناگونی را برای پاسخگو نمودن سایر نهادها و قوا و به خصوص قوه مجریه در اختیار دارد. نقش قوه مقننه به ویژه در کشورهایی چون ایران که سنت‌هایی سیاسی اقتدارگرایانه در آن قوی است، بسیار حیاتی است.

#### جمع بندی و نتیجه گیری

در این پژوهش تلاش شد نظام تقنینی در جمهوری اسلامی ایران از منظر بررسی عوامل هنجاری، ساختاری و رفتاری مورد بررسی قرار گیرد. همانطور که در بخشها و فصول پیشین بحث شد نظام تقنینی در ایران برگرفته از آموزه‌های اسلامی و اندیشه سیاسی مذهبی (شیعه) است. به عبارت دیگر نظام و رویه‌های مقررات‌گذاری و قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران باید در چارچوب قوانین و آموزه‌های اسلامی باشند. این موضوع خود به عنوان مهم‌ترین عامل هنجاری باعث شده است تا ساختار قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران متأثر از این هنجار شکل بگیرد و رفتار خاصی از قانون‌گذاری و قانون‌گذار (نماینده مجلس شورای اسلامی) طلب نماید. اما این موضوع در نظام‌های سیاسی رقیب که براساس پارادایم حکمرانی خوب صورت‌بندی شده اند به شکل دیگری چیده شده است. قانونگذاران در چارچوب قانون

اساسی موظف هستند که به اصل حاکمیت مردم، حاکمیت قانون و حقوق مردم احترام بگذارند. این سه محور، همه در چارچوب مصالح عالیه جامعه و نظم عمومی قابل ترسیم هستند. در رابطه با تأثیر حاکمیت قانون بر عملکرد قوه مقننه باید گفت که هر چه مراجع قانون‌گذاری محدودتر باشند، فرایند قانون‌گذاری شفاف‌تر خواهد بود و از تصویب قوانین ناکارآمد پیش‌گیری می‌شود. در این خصوص شفاف‌سازی قوانین را می‌توان به شفاف‌سازی اطلاعات، شفاف‌سازی مشارکتی و شفاف‌سازی پاسخگویی تقسیم کرد. از نتایج مهم شفاف‌سازی، ارتقای کیفیت تصمیمات متخذه، افزایش اعضای حلقه تصمیم‌گیری، کاهش فساد و سوء استفاده از موقعیت به منظور کسب منافع فردی یا جناحی، و اطلاع قانونمندان مردم از فرایندهای تصمیم‌گیری است. و از مهمترین نتایج اصل پاسخگویی می‌توان به دسترسی آزاد شهروندان به قوانین و مذاکرات نهادهای قانونگذار مانند مجلس، کمیسیون‌ها و شورای نگهبان اشاره کرد.

البته باید متذکر شد که با چرخش جایگاه دولت نسبت به قوه مقننه باید گفت که کارکرد قانون‌گذاری در پارلمان کشورها رو به کاهش بوده و کارکردهای دیگری از جمله مشروعیت بخشی، در جایگاه بالاتری از کارکرد قانون‌گذاری قرار می‌گیرد و این خود باعث افزایش مداخلات اعضای قوه مقننه در حوزه‌های مربوط به قوه مجریه می‌انجامد. در مورد طرق محدودیت قوه مقننه بهترین نظر، دیدگاه «هایک» است که وجود مجلس دوم را چاره کار میداند و دیگر راههای محدودیت مانند قانون طبیعی، عرفهای قدیمی و محدودیت‌های موجود در قانون اساسی نمیتواند قوه مقننه را محدود کند. حال با بیان موارد فوق، در نظام قانون‌گذاری ایران سازوکارهای حقوقی دقیقی برای استقرار شفافیت و یا پاسخگویی مدنظر قرار نگرفته است. تنها می‌توان به نقش مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی و جدیداً نظرخواهی به صورت موردی در تصویب برخی قوانین اشاره کرد. البته در سال ۱۳۹۳ پیش‌نویس سیاست‌های کلی اصلاح نظام قانون‌گذاری تصویب شده است اما تاکنون نهایی نشده است. در صورت اجرای این سیاست‌ها می‌توان امیدوار به اصلاح اساسی نظام قانون‌گذاری شد.

-استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «به سوی پارادایم جدید توسعه»، ترجمه اسماعیل مردانی گیوی، مطالعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۱۹۵-۱۹۶، سال ۱۸، شماره ۳ و ۴.

-الوانی، مهدی، علیزاده ثانی، محسن، (۱۳۸۶). «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت، دوره ۱۸، شماره ۵۳، صص ۲۴-۱.

-بشیریه، حسین (۱۳۸۶). عقل و سیاست؛ مجموعه مقالات، چاپ اول، تهران: نشر نگاه معاصر.  
-پناهی علی. (۱۳۸۴)، درباره لایحه بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مجلس.

-راسخ، محمد (۱۳۸۲). «مطالعه تطبیقی مراکز پژوهشی پارلمان در سطح جهان»، فصلنامه مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهش مجلس شورای اسلامی، شماره ۴  
-زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶). «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، نشریه مدیریت دولتی، شماره ۳۸

-زارعی، محمدحسین (۱۳۸۷). «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، فصلنامه مجلس و پژوهش، شماره ۴۸

-زهیری، علیرضا، (۱۳۹۳). «نسبت سنجی بوم شناسانه الگوی حکمرانی خوب»، مجله علوم سیاسی،

سال هفدهم، شماره ۶۶، صص ۸۷-۱۱۲.

-شیرینی نژاد و صالح خو (۱۳۸۲). «زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه»، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی  
-قلی‌پور، رحمت ا... (۱۳۸۰). «تحلیل و رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره ۱۰،

مددی، نهاله، توحید فام، محمد، ابوالحسن شیرازی، حبیب الله و مرتضی محمودی (۱۴۰۰)، «بررسی شاخص‌های حکمرانی مطلوب (حاکمیت قانون و پاسخگویی) در ایران طی سالهای ۲۰۰۵-۲۰۲۱»، فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، سال پانزدهم، شماره ۵۷، صفحه ۸۴-۶۱.

-نادری، محمد مهدی، (۱۳۹۰). «حکمرانی خوب؛ معرفی و نقد اجمالی»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال اول، شماره اول، صص ۶۹-۹۴

-نوربخش بهمن، ساعی، احمد، میرترابی، سعید (۱۳۹۸)، «جایگاه حکمرانی خوب در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران و اندیشه امام خمینی»، فصلنامه رهیافت انقلاب اسلامی، شماره ۴۸، صفحه ۱۳۰-۱۱۱.



-قانون شرح وظایف مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۴/۹/۱۹، ماده ۱۲،  
دوره ۴، شماره چاپ ۰، جلد اول، شماره ۱۰۴۲،  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۹۲۶۱۱>

Johnson, Isabell, (۱۹۹۸). "Redefining the connect of governance ",  
Canadian International development agency, July. Available in:  
<https://pdf.pro.com/cdn/redefining-the-concept-of-governance-۰۱c۹۰a.pdf>