

مؤلفه‌هایی از اصول حکمرانی خوب مؤثر بر قوای تقنینی
زهرای غلامی مقدم^۱، محمد شریف شاه‌ی^۲ * سید محمد هاشمی^۳ قدرت‌آله نوروزی باغکمه^۴

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۱۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۵/۱۸

چکیده: حکمرانی خوب را می‌توان به عنوان مدلی از حکمرانی تعریف کرد. این مفهوم ابعاد بسیاری از حاکمیت و جامعه مدنی را تحت تأثیر قرار می‌دهد مفاهیمی چون حاکمیت قانون، مشارکت، کارایی و اثربخشی، تفکیک قوا، شفافیت، پاسخگویی و تفکیک قوا تأییدکننده این گستردگی است. از سوی دیگر قوه مقننه از نهادهای مهم در تصمیم‌گیری و نهادی حاکمیتی در کشور است. در این مقاله، به اختصار تشریح می‌گردد که آیا روند قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی وفق اصول حکمرانی خوب انجام می‌گیرد؟ آیا تفکیک قوا در این نظام کارکرد خود را در راستای تحقق حاکمیت قانون (به معنای شکلی و ماهوی) خود داشته؟ آیا وجود نهادهای موازی مانند شورای عالی فرهنگی؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام یا شورای عالی امنیت ملی و... به عنوان مراجع موازی دیگر برای قانونگذاری، بویژه امکان تحقق اصول حکمرانی خوب را در قوه تقنینی تسهیل نموده؟ آیا مانعی در راه اجرای اصول حکمرانی خوب بویژه حاکمیت قانون را فراهم نموده‌اند؟ تا چه میزانی به روند نظارتی قوه تقنینی در اجرای اصول پاسخگویی و شفافیت در نظام جمهوری اسلامی منجر شده است.

واژگان اصلی: تفکیک قوا، شفافیت، حکمرانی خوب، قوه تقنینی، حاکمیت قانون، نظارت، پاسخگویی.

^۱ دانشجوی دکترا، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران.

zahra.gholamim79@gmail.com

^۲ استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران (نویسنده مسوول).

dr.shahi2@khuisf.ac.ir

^۳ استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی، تهران، ایران.

dsmh99@gmail.com

^۴ استادیار حقوق، گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران.

gnoroozi@yahoo.com

مقدمه

حکمرانی خوب که یکی از مفاهیم پرکاربرد درگفتمان جهانی توسعه است، مفهومی فراگیر به معنای فرایندتصمیم‌گیری و فرایند اجرای تصمیمات در کشور تا توصیف سازوکارها و روش‌هایی به کار می‌رود که از طریق آن‌ها امور جامعه اداره می‌شود. واژه حکومت خوب دو معنی مختلف یعنی: عملکرد خوب و رهبری رژیم سیاسی و ارگان‌هایی که عملاً "حکومت را در یک دولت - کشور برعهده دارند به کار می‌رود. به ویژه ارگان‌هایی که «قوه اجرایی» را اعمال می‌کنند و در برمیگیرند. البته تعریف حکومت در اینجا مختص به قوه مجریه و کابینه وزیران نمی‌شود؛ بلکه از نگاه حقوقی؛ پارلمان و دستگاه قضایی نیز جزء بیچ و مهره‌های حاکمیت یک کشور محسوب می‌شود و اهمیت آنها در ترکیب این مفهوم کمتر از ارگان سیاسی مجریه نیست. در کل باید گفت اصطلاح حکومت خوب بیشتر رنگ و بوی حقوقی دارد تا سیاسی. در فرهنگ لغات حکومت یعنی: «مجموعه ارگان‌هایی که به واسطه آن حاکمیت به اعمال اقتدار می‌پردازد». از این زاویه می‌توان گفت حکمرانی خوب به معنی تجمیع امکانات کشور برای اداره صحیح امور و تعیین خیر همگانی می‌باشد. این مفهوم بدون توجه به تاریخچه طرحش به تمامی قابل درک نیست. سازمان ملل متحد از سال ۱۹۹۵ رویکرد ارائه کمک‌های حق - بنیانی را برای کشورهای در حال توسعه و در جهت تقویت نهادها و تأسیسات حکومتی کشورهای عضو شروع نموده و از آن تاریخ به بعد بر اجرای استانداردهای حقوق بشر در کشورهای عضو اصرار ورزیده است. در سال ۱۹۹۷ کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل مسئولیت تسهیل هدایت چنین رویکرد حقوق بشری را تحت نام برنامه «توسعه سازمان ملل متحد» برعهده گرفته است. براساس چنین دیدگاهی «اساساً رویکرد حقوق بشری به توسعه به معنای آمیختن و همبستگی هنجارها، استانداردها، ضوابط و اصول حقوق بشر بین المللی با طرح‌ها، برنامه‌ها، سیاست‌ها و فرایندهای توسعه در کشورهای عضو می‌باشد. (خیرخواهان؛ میدری، ۲۳: ۱۳۸۶)

۱ مفهوم حکمرانی مطلوب

در سپتامبر سال ۲۰۰۰ کمیته مشورتی سازمان ملل جدولی از معیارها و شاخص‌های سیاسی را جهت همکاری با سازمان ملل تعیین نموده است. ضوابط و معیارها و سیاست‌های فوق عبارتند از: مردم‌سالاری، مشارکت، عدالت، مدیریت و حمایت از محیط زیست، حقوق بشر، حاکمیت قانون، مدیریت ارائه خدمات عمومی، شفافیت و پاسخگویی، امنیت، استقرار صلح و مدیریت.

تعارض‌ها، شهروندی آگاهانه و دولت الکترونیکی

در میان معیارها و شاخص‌های فوق رعایت ضوابط حقوق بشر، حاکمیت قانون؛ مشارکت، پاسخگویی و عدم تبعیض به منزله ستون فقرات حکمرانی خوب به شمار می‌آید. حکمرانی به مفهوم فرایند‌هایی است که سازمان‌ها و نهادهای عمومی و حکومتی امور عمومی را به انجام می‌رسانند، منابع عمومی را اداره می‌کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌نمایند (زارعی، ۱۳۸۰). در این زمینه سؤال اساسی حکمرانی خوب این است که آیا سازمان‌های حکومتی به طور مؤثر حق آزادی بیان، حق تشکیل اجتماعات و احزاب سیاسی، حق بهداشت، حق مسکن، حق تغذیه، آموزش، عدالت قضایی و امنیت فردی را تضمین می‌نمایند؟ در همین راستا باید توجه داشت که تحقق چنین حق‌هایی مستلزم شرایط ساختاری و تشکیلاتی سیاسی و حقوقی مناسبی است تا بستر اجرا و اعمال آنها را فراهم سازد و لذا اصلاحات ساختاری و سیاسی پیش فرض تحقق مطلوب و مؤثر توسعه سیاسی، حقوق بشر و حکمرانی خوب محسوب می‌شود (بحرینی، ۱۳۸۳: ۵۳). لذا می‌توان گفت حکمرانی خوب شامل موارد زیر است:

فرایند دموکراتیزه شدن، حرکت به سمت مردم سالاری و حاکمیت قانون؛ مشارکت شهروندان؛ همکاری متقابل میان نمایندگان مجالس قانونگذاری و سازمانهای اجتماعی مدنی .
مجمع عمومی سازمان ملل طی قطعنامه ای که با عنوان اعلامیه هزاره مشهور شده است، دربخش پنجم خود تحت عنوان: حقوق بشر، دموکراسی و حکمرانی خوب، مواردی را پذیرفته و اعلام کرده است که برخی از مواد مهم آن به شرح زیر می باشد:

- احترام و حمایت کامل از اعلامیه جهانی حقوق بشر - تلاش درجهت حمایت کامل و توسعه حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی برای همه شهروندان کشورهای عضو - تقویت ظرفیت کشورهای عضو برای اجرای اصول و رویه های دموکراسی و احترام به حقوق بشر از جمله حقوق اقلیت ها - مبارزه با هرگونه خشونت علیه زنان و اجرای کنوانسیون منع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان - همکاری جمعی درجهت فرایندهای سیاسی بیشتر که بامشارکت معنادار و واقعی همه شهروندان در همه کشورها توأم باشد - تضمین آزادی رسانه ها برای اعمال نقش اساسی آنها و حق عمومی دسترسی به اطلاعات (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۵۹). همان طور که ملاحظه می شود در این قسمت از اعلامیه هزاره سخنی از حکمرانی خوب به طور صریح ایراز نشده است، لیکن بنا بر ملاک محتوایی، معیارهایی در نظر گرفته که عناصر و اجزاء مفهوم حکمرانی خوب را تشکیل می دهند، مانند احترام به اعلامیه جهانی حقوق بشر، حمایت از حقوق مدنی و سیاسی، مشارکت فعال مردم در فرایندهای سیاسی آزادی اطلاعات و رسانه ها (زارعی ۱۳۸۳: ۷۶). کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل طی قطعنامه ای ویزگی های اساسی حکمرانی خوب را در موارد زیر خلاصه نموده است:

- شفافیت - مسئولیت - پاسخگویی - مشارکت - حاکمیت قانون - انعطاف پذیری
براین اساس، حاکمیت قانون از ارکان بنیادین حکمرانی خوب است که مطابق آن رفتار برابر و بدون تبعیض با همه آحاد مردم در مقابل قانون و وجود تضمینهای قانون اساسی و واقعی برای حمایت از حقوق بنیادین مردم از لوازم ضروری آن به شمار می آید. (میدری، خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۷۴) در چنین وضعیتی، بدون رعایت حاکمیت قانون، قوای مجریه و مقننه بدون وجود سیستم کنترل و توازن و یا تأثیر و تأثر نسبت به یکدیگر اقدام می کنند، انتخابات عاقلانه و سالم و آزاد امکان پذیر نیست، جوامع مدنی توان رشد و شکوفایی نخواهند داشت. در نتیجه، سازمانها و ساختارهای ناتوان و ناکارآمد حقوقی و سیاسی در این کشورها، فرایندهای اصلاحات مردمی و توسعه پایدار در این گونه جوامع رابه خطری اندازد (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۵).

حکمرانی خوب اگرچه عنوان و موضوعی نسبتاً نو در ادبیات حقوقی و سیاسی است، اما از نظر اهداف و ماهیت به نظری رسد؛ با ارزش هایی همچون مردم سالاری، حقوق بشر و مشارکت همسویی دارد. به دیگر سخن، حکمرانی خوب شامل مجموعه ای از دیدگاه ها، مکانیزم ها، سیاست ها و فرایندهایی است که در خدمت تحقق دموکراسی و حقوق بشر است. لذا از این دیدگاه حکمرانی خوب را می توان ابزار و وسیله مطلوبی در جهت تحقق آرمان مردم سالاری، حقوق بشر و حاکمیت قانون دانست.

۲-۱- مبانی و مؤلفه های حکمرانی خوب

حکمرانی خوب دارای تعریف واحدی که مورد پذیرش همگانی قرار گیرد نیست. در واقع این عبارت به کار گرفته شده، شامل طیف وسیعی از نظریه های مرتبط با حکمرانی می باشد؛ در واقع یک چارچوب مشروع و کارآمد و مؤثر برای هدایت بخش عمومی است. یعنی امور عمومی را به روش شفاف، پاسخگو، همراه بامشارکت برابر اداره می کند و این مستلزم مشارکت مؤثر در تصمیم سازی عمومی، نفوذ حاکمیت قانون، وجود یک قوه قضائیه مستقل، تعادل و توازن نهادی در خلال تفکیک قوا افقی و عمودی و نمایندگی های کارآمد می باشد. دبیرکل سازمان ملل حکمرانی خوب را تضمین احترام حقوق بشر، حاکمیت قانون، تقویت حکمرانی،

گسترش شفافیت و توانایی در اداره عمومی می‌داند. لذا می‌توان حکمرانی خوب را فرایند دموکراتیک شدن حرکت به سمت مردم‌سالاری و حاکمیت قانون؛ مشارکت شهروندان؛ همکاری متقابل میان نمایندگان مجالس قانونگذاری و سازمانهای اجتماعی مدنی دانست. حکمرانی موضوعی است درباره نحوه تعامل دولت‌ها و سایر سازمان‌های اجتماعی با یکدیگر و نحوه ارتباط آنها با شهروندان و نحوه اتخاذ تصمیمات. حکمرانی فرایندی است که جوامع یا سازمانها تصمیمات مهم خود را اتخاذ و مشخص می‌کنند. مفهوم حکومت را اغلب با مفهوم دولت در می‌آمیزند؛ اما حکومت عنصر بنیادی دولت و وسیله‌ای است در خدمت دولت و مردم. دولت در ادبیات سیاسی دارای کار ویژه عملی است که تقریباً در همه جوامع پذیرفته شده است. اما وظایف هر دولت تابعی است از شرایط خاص جامعه و ضرورتهای زمانی و مکانی؛ جایگاه و زمینه استقرار دولت. از این رو کار ویژه‌های خاص دولت در تحلیل نهایی اقتصادی هستند؛ یعنی به تناسب معیارهای اقتصادی و زمان و مکان و شرایط ویژه اجتماعی جامعه تعریف و تبیین می‌شود. با این حال امروزه دولت به ندرت به عنوان یک فرایند تعریف می‌شود. بلکه به عنوان یک نهاد یا مجموعه‌ای از نهادها نگریسته می‌شود و تنها یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است. زمانی که دولت قادر به انجام کار نباشد سایر عوامل و بازیگران ممکن است وارد عمل شوند آن کار را انجام می‌دهند؛ مثلاً شهروندان با یکدیگر تصمیم بگیرند تا شهر خود یا محیط زیست را تمیز کنند یا در شرایط بلایای طبیعی مانند زلزله مشارکت در امداد رسانی نمایند و کمبود حضور یا توان مالی دولت را تأمین نمایند. مشارکت‌هایی که دولت و مردم از آن سود می‌برند؛ می‌تواند شهروندان؛ مقامات دولتی و کسب و کارها را با یکدیگر هماهنگ کند تا به برخی مسائل عمومی بپردازند و آنها را برطرف کنند (قلیخانی، ۱۳۹۴: ۹۳). ساختارهای دولت عبارتند از: کلیه ابزارهای سازمانی؛ نهادی که برای اجرای کار ویژه عمومی و اختصاصی دولت به کار می‌روند. امروزه این ساختارها در سطح کلان در قوای سه‌گانه تبلور یافته که به صورت سلسله‌مراتبی از بالا به پایین به تناسب سطح و اهمیت عهده‌دار بخشی از کار ویژه عمومی و اختصاصی حکومت می‌باشند. فرایند شامل سه دسته است: ۱- فرایند سیاست‌گذاری ۲- فرایند اجرا ۳- فرایند نظارت (آریایی، ۱۳۸۹: ۳۸). هر یک از این فرایندها توسط نهاد یا مجموعه‌ای از نهادها و ساختارهای حکومت انجام می‌پذیرد. فرایند سیاست‌گذاری معطوف به تعیین اهداف کلی استراتژی؛ برنامه‌های مرحله‌بندی شده برای رسیدن به اهداف مذکور و تعیین وظایف و اهداف و برنامه‌های هر یک از ساختارهای حکومتی است. فرایند اجرا عبارت است از؛ به مرحله اجرا درآوردن برنامه‌های تعیین شده توسط سیاست‌گذاری از سوی ساختارهای اجرایی حکومت. اما فرایند نظارت؛ ناظر به سنجش و ارزیابی عملی عملکرد و ساختارهای دولت و مقایسه آن با برنامه‌ها و سیاست‌های تعیین شده است. دولت یک فرا ساختار نهادی است که جامعه برای تبدیل سیاست‌ها به خط‌مشی‌ها و قانون مورد استفاده قرار می‌دهد (قلیخانی، ۱۳۹۴: ۹۲).

مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب :

اول: شفافیت

مفهوم و اهمیت شفافیت یکی از پایه‌های اصلی دموکراسی و جمهوریت و ملازم با حق دانستن است. شفاف سازی را میتوان به شفاف سازی اطلاعات؛ شفاف سازی مشارکت و شفاف‌سازی پاسخگویی تقسیم کرد. از نتایج مهم شفاف‌سازی ارتقاء کیفیت و تصمیمات متخذه، افزایش اعضای حلقه تصمیم‌گیری، کاهش فساد و سوء استفاده از موقعیت به منظور کسب منافع فردی یا جناحی و اطلاع قانونمند مردم از فرایندهای تصمیم‌گیری است. شفافیت یکی از مؤلفه‌های مهم از افزایش اقتدار مجلس و حق اظهار نظر یا صدای مردم است. دانایی و آگاهی می‌تواند فساد را مهار کند. در واقع افزایش اقتدار قانونگذاری در کنار اطلاعات دقیق و قابل

اعتماد از ستونهای حکومت خوب به شمار می‌رود. از این رو تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری باید با در نظر گرفتن حق اظهار نظر و مشارکت انجام شود. شفافیت به معنای اختیار دادن به شهروندان برای تبدیل شدن به میلیون‌ها قانونگذار در جامعه و داشتن حق اظهار نظر و دسترسی به مطبوعات آزاد است. شفافیت جریان یافتن به موقع و مطمئن اطلاعات سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و حقوقی در مورد قانون گذاری را فراهم می‌سازد. در مقابل؛ فقدان شفافیت به معنای آن است هر شخص مثل یک نماینده مانع دسترسی به اطلاعات می‌شود یا اطلاعات نادرست ارائه می‌دهد (کریمی راد، ۱۳۸۶: ۳۳). به طور کلی فقدان شفافیت با ایجاد عدم تفارن های اطلاعاتی میان قانون گذار و تنظیم گران و آنهایی که مشمول مقررات قرار می گیرند؛ عرصه را برای فساد گسترش می‌دهد همراه است. در شرایط نبود شفافیت امکان وقوع بحران ها و ناکامی های اطلاعاتی به میزان زیادی افزایش می یابد. تشخیص های عمقی حکمرانی گویای آن است که در سازمان هایی که اطلاعات شفاف است؛ فساد کمتر و حکمرانی و عملکرد اقتصادی و اجتماعی و سیاسی بهتر است. تولید اطلاعات و اشاعه وسیع آن می تواند ابزار نیرومندی در خدمت بسیج جامعه مدنی باشد و ساختارهای سیاسی و اجتماعی را تحت فشار قرار دهد. شفافیت یعنی اینکه اتخاذ تصمیمات و اجرای آنها طی روندی قانونی انجام شود و نیز بدان معناست که اطلاعات آزادانه در دسترس همگان و به ویژه کسانی باشد که از اتخاذ و اجرای چنین تصمیماتی تحت تأثیر قرار می‌گیرند و نیز بدان معناست که اطلاعات کافی و به صورت قابل فهم و رسانهای ارائه شود.

دوم : نظارت

نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که « طی آن میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده شده تا از این راه نسبت به مطابقت نتایج عملکرد با هدفهای مطلوب اطمینان حاصل شود (صائبی، ۱۷: ۱۳۸۷)». ویژگی های نظارت کارآمد از این قرار است:

۱. دقیق بودن اطلاعات
۲. به موقع بودن اطلاعات
۳. تکیه بر هدف و برنامه مشخص
۴. معقول و قابل درک بودن.
۵. مقرون به صرفه بودن
۶. انجام کنترل در نقاط راهبردی یک برنامه
۷. عینی و دقیق بودن کنترل مؤثر.
۸. انعطاف پذیری.
۹. قابلیت انطباق بر ویژگی های فردی.
- ۱۰ وجود خاصیت کاشف انحراف ها
۱۱. تناسب کنترل با مناصب سازمان.
۱۲. قابلیت تجدید شونده معیارهای نظارت (خلیلی، ۸۶: ۱۳۸۸).

مقوله نظارت در قانونگذاری دارای جایگاه مهم و اساسی است؛ چرا که سیاست ها و برنامه ریزی ها حتی اگر به بهترین نحو تدوین و اجرا شده باشند ممکن است تحت تأثیر عوامل خارجی و داخلی منسوخ گردند. بنابراین لازم است بعضی مراجع سیاستگذار به صورت منظم اجرای قانون را بررسی کرده و ارزیابی و کنترل نمایند. به جرأت می توان گفت اگر اهمیت نظارت از قانون گذاری بیشتر نباشد کمتر نیست و هر چه به وضع قانون توصیه شود؛ به همان اندازه تأکید بر نظارت بیشتر وجود دارد که به شیوه های مختلف در مورد قوای مختلف باید مطرح شود. کارکرد نظارتی پیامد طبیعی تقنین است. قوه مقننه با نظارت بر سایر اجزا و نهادهای قدرت؛ بازخورد قوانین و نیازها و اقتضات را شناسایی میکند و از طرفی نیز بر عملکرد صحیح قوا و نهادها مطمئن میشود. البته چنانکه در بخشهای آتی بدان می‌پردازیم قوه تقنینی در نظام جمهوری تنها بر قوه مجریه نظارت دارد و از نظارت بر سایر بخشهای حاکمیت به تعبیری نظارت بر نهادهای موازی منع گردیده است. یک نوع دیگر از نظارت هم نظارت قضایی بر قوای دیگر است که خارج از موضوع مقاله حاضر می باشد.

سوم : مشارکت

قبل از ارزیابی مشارکت در قانون‌گذاری با تکیه بر اصل حکومت خوب نیاز است تا متغیرهای مورد بحث تبیین و تعریف گردند. مشارکت به عنوان یک گزینش آزادانه زمانی افزایش خواهد یافت که این احتمال وجود داشته باشد که نتیجه انتخابات چه در سطح ملی و چه در سطح حوزه انتخابی رأی دهندگان بتواند تأثیر مهمی بر سمت و سوی آینده حکومت خوب بگذارد. مشارکت یک پدیده جدید و امروزی نیست بلکه در جوامع و فرهنگ‌های ملل و اقوام مختلف به اشکال گوناگون وجود داشته است. مشارکت در مفهوم نوین خود که اندیشمندان بر مبنای مطالعات خاص خود ابعاد مختلفی از آن را مورد شناسایی قرار دادند. برخی مشارکت را در حکم وسیله‌ای برای گسترش و توزیع فرصتها دانسته و منشور مشارکت در تصمیم‌گیری اجتماعی؛ کمک به توسعه و بهره‌مند شدن از ثمرات آن می‌دانند. بدین معنا شرکت داشتن یعنی سهم بودن تمامی مردم در سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛ اجرا؛ ارزیابی منافع کلیه امور از جمله امور اجتماعی جامعه. «مشارکت عبارت است از» درگیری نظری و احساسی یک شخص در یک گروه که وی را تشویق می‌کند تا به اهداف جمعی گروه کمک نموده و در مسئولیت آن سهیم باشد (مومنی، ۲۰: ۱۳۷۸). دایرة المعارف بین‌المللی علوم اجتماعی در مقوله مشارکت تعریف زیر را از این مفهوم ارائه می‌دهد:

مشارکت سیاسی؛ فعالیت داوطلبانه اعضای جامعه در انتخاب نمایندگان و شرکت مستقیم و غیرمستقیم سیاست‌گذاری عمومی است (هاتینگتون، ۱۳۸۶: ۷۹).

چهارم: حاکمیت قانون

حاکمیت قانون یکی از اصطلاحات و مفاهیم پیچیده‌ای است که در کنار مفاهیمی از قبیل دموکراسی؛ عدالت و فضیلت از قدیم‌الایام به عنوان یکی از ارزش‌های فلسفه سیاسی و نظام اجتماعی شناخته شده است و در طول زمان معانی، مفاهیم و برداشت‌های مختلفی از آنها شکل گرفته است. حاکمیت قانون یکی از مهم‌ترین ارکان حکمرانی مطلوب؛ شناخته شده و دارای ارزش جهان‌شمول گردیده است. به این تعبیر حاکمیت قانون به یکی از معیارهای ارزیابی نظام‌های حقوقی و سیاسی تبدیل شده و لذا هر نظام سیاسی و حقوقی در زمینه برخورد از اوصاف حاکمیت قانون در مقام پاسخگویی و ارزیابی قرار گرفته است. قانون یکی از عناصر اصلی جامعه مدنی است. جامعه مدنی به هر معنی و مفهومی که باشد بی‌تردید قانون، قانونمندی، قانون‌گرایی نقش محوری و اساسی دارد. از جمله مشکلات و مسائل مربوط به نادیده گرفتن ان عبارتند از: بی‌قانونی، تضاد قوانین؛ ضعف حاکمیت قانون. قانون یکی از ستون‌های اصلی فرهنگ عمومی و به تبع آن فرهنگ سیاسی مردم تلقی می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۸: ۲۷۹). در این فرض ممکن است قاعده‌ای برخلاف میل و خواست افراد قلیلی نیز بوده باشد. اما شرط این است که همه از آن اطاعت کنند. یکی از خصوصیات اصلی و بدیهی قانون عام الشمول بودن قواعد آن نسبت به همه افراد است (افنداک، ۱۳۸۴: ۵۵). حاکمیت قانون به دنبال محدودسازی قلمرو اختیارات زمامداران و اربابان قدرت با قواعد و حدود از پیش تعیین شده است. پیامد اصلی ظهور اندیشه دولت قانون‌مدار؛ تسری بی‌قید و شرط و بدون استثناء مسئله نظارت‌پذیری به همه ارکان حکمرانی است. قانون فقط یکی از صور تأثیرگذار پارلمان در قوه پارلمانی است. تصمیمات در سطح گسترده در افق گذشته‌تر به منصف ظهور می‌رسد.

قوه تقنینی در برابر اعمال حکومت نقش ترمز را بر عهده دارد؛ یعنی چارچوبی را که در آن حکومت باید فعالیت کند؛ توسط پارلمان معین می‌شود. قوانین عادی پارلمان رسم‌کننده حد و مرز فعالیت‌های حکومت اند و قدرت بودجه‌ای پارلمان از رهگذر تصویب قانون بودجه حدود عملکرد مالی قدرت را مشخص می‌نماید. افزون بر این پارلمان دارای اختیار کنترل‌کننده و نظارتی است که از راه سؤال؛ استیضاح؛ کمیسیون تحقیق؛ سخنرانی قبل از دستور

و بعد از دستور اعمال می‌شود و اقدامات حکومت را زیر مهار درمی آورد. البته همیشه رسالت پارلمان ممانعت و محدود کردن نیست، بلکه گاهی در جهت تحرک بخشیدن به دولت هم می‌باشد قدرت ورود در کلیه مباحث مملکتی توسط مجالس پارلمانی گاهی سبب می‌شود که ساز و کار دستگاه حکومتی به پویایی وادار شود (گرچی، رحمتی فر، ۱۶۰: ۱۳۸۹).

پنجم: مسئولیت و پاسخگویی

مسئولیت و پاسخگویی در کنار یکدیگر یکی از نیازهای کلیدی در قانونگذاری خوب شناخته می‌شود. در فرهنگ لغت مسئولیت به: «موظف بودن مورد سؤال بودن در مورد انجام کاری تعریف شده است» و پاسخگویی به صورت زیر تعریف شده است: «فرایندی که ضمن آن همه اعضاء در برابر اختیارات و وظایف محوله باید جوابگو باشند. از نظر امور عمومی پاسخگویی یعنی اعضاء در هر مرتبه و مقامی باید سرزنش و یا ستایش ناشی از اخذ یک تصمیم یا انجام یک اقدام را بپذیرند (میرشاهی، ۶۲: ۱۳۹۱). پاسخگویی امری فردی است اما مسئولیت جمعی است. در پاسخگویی نماینده در برابر اقدامات خود مسئول می‌باشند؛ اما در مسئولیت نماینده برای اقدامات زیردستان نیز مسئول شناخته می‌شود. پاسخگویی در اساسی ترین مفهوم خود به جوابگویی در برابر یک شخص؛ به خاطر عملکرد مورد انتظار تعبیر می‌شود. ضرورت پاسخگویی و مسئولیت پذیری معمولاً چالشی برای نمایندگان است و در دوره اصلاحات حتی بیش از یک چالش است؛ زیرا امکان فرستادن پیام‌ها و ارتباط‌های مختلط را برای مردم پیرامون انتظارات بسیار بزرگ فراهم می‌کند. پاسخگویی، محکمه داوری است که در تعریف و تمجید از یک سو و سرزنش و ملامت از سوی دیگر توزیع می‌گردد. مفهوم مسئولیت و پاسخگویی در نظام پارلمانی از تیرباز جایگاه ویژه‌ای داشته است. در چارچوبی که مبتنی بر مسئولیت و پاسخگویی است، هدف فراهم آوردن نظامی منصفانه از جریان اطلاعات میان پاسخگو و پاسخ خواه است. مفهوم امروزی پاسخگویی بر ارکانی نظیر: پذیرش؛ حق دانستن حقایق؛ حق پاسخ خواهی برای مردم استوار است (صادقی، علوی، ۹۳: ۱۳۸۹).

در فرایند مسئولیت؛ پاسخگویی در هر دو طرف پاسخگو و پاسخ خواه با استفاده از ابزارهای مناسب و در ایفاء مسئولیت و ارزیابی آن مشارکت می‌کنند. پاسخگویی یک نیاز کلیدی برای حکمرانی خوب به شمار می‌رود؛ نه تنها نهادهای دولتی بلکه بخش خصوصی و سازمانهای غیرانتفاعی و غیردولتی نیز باید به عموم مردم خاصه ذینفعان خود پاسخگو باشند. این که پاسخگویی از طرف چه کسی و به چه فردی است؟ بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی هر سازمانی در قبال کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تأثیر می‌پذیرند؛ پاسخگو است. نکته مهم اینجاست که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌گردد. توانمندی پاسخگویی به نیازها در حکومتداری خوب این است که به یک عمل یا وضعیت پیش آمده توانمندی عکس العمل سریع؛ متناسب و مثبت را داد. لزوم افزایش پاسخگویی در مسائل سیاسی؛ اقتصادی و اجتماعی یکی از مهم ترین عرصه‌ها در راه رسیدن به قانون گذاری خوب محسوب می‌گردد. از این لحاظ که فساد مالی مهمترین نوع فساد در بخش عمومی می‌باشد. بسیاری از کسانی که کسب قدرت کرده اند تلاش می‌کنند در حالیکه استفاده از مواهب مادی قدرت برایشان جذاب می‌باشد از پاسخگویی فرار کنند. لذا اولین گام برای حکومت‌ها این است که هزینه لازم را برای عدم پاسخگویی یا افشاگری در بخش عمومی بپردازند. دومین گام در این بخش وجود نظارت قوی بر مسأله بودجه می‌باشد که از سوی منتخبان در قوه مقننه به عنوان قوه برابر با مجریه در اولویت بندی‌ها صورت می‌گیرد. به گونه‌ای که قوه مجریه در اجرا و نحوه کار و اولویت‌ها پاسخگو باشد. در نهایت قوانین مورد نیاز برای بخش خصوصی و بخش عمومی باید به

گونه‌های شفاف؛ مسأله پاسخگویی را مشخص کرده باشد. به عبارتی ساز و کار لازم و روشنی در پاسخگویی مالی برای همه بخش‌های عمومی و خصوصی کشور پیش بینی شده باشد. چنین قوانینی با درجه شمول همگانی، باید از پائین‌ترین ارکان اجرایی تا بالاترین قدرت را در بر گیرد. خزانه ملی کشور نباید مورد سوء استفاده قرار گیرد (نظر پور، ۱۳۸۹: ۴۳).

ششم: تفکیک قوا

پراکنگی یا تقسیم قدرت را نیز از عناصر قانونگذاری خوب شمرده اند. این مفهوم ارتباط زیادی با حکمرانی خوب دارد. تفکیک قوا اصلی در حقوق عمومی است که «بر اساس آن برای جلوگیری از استبداد حکومت به چند گروه جدا از هم سپرده می‌شود. این اصل ابتدا در غرب مطرح شد و بر نظام‌های سیاسی اثر گذاشت. سپس در پی آشنایی نخبگان و زمامداران در کشورهای مختلف مطرح شد که به مباحث نظری و اقداماتی در جهت تغییر ساختار حکومت‌ها انجامید (عالم، ۲۳۷: ۱۳۸۲).

برای ایجاد و تضمین آزادی فردی؛ تقسیم حکومت به سه شاخه اجرایی، قضایی و تقنینی اهمیت دارد. ارتباط بحث تفکیک قوا در این قسمت با قانون گذاری است. سعی می‌شود تا اثرات تفکیک قوا بر قانونگذاری و وحدت مرجع قانونگذاری بررسی شود. تفکیک نوع و نحوه و سطح وظایفی است که قوه سیاسی و اداری و قضایی را از هم منفک و متمایز ساخته است. منظور از تفکیک قوا «واگذاری قوای اصلی یعنی قوه مقننه، مجریه و قضائیه به نهادهای متفاوت است» (همان ۱۳۸۶: ۳۱۴). محدود بودن قوا در نظریه تفکیک قوا به معنای این نیست که حقوق مردم توسط قوا بدون اجازه قوای دیگر زیر پا گذاشته نشود؛ بلکه اساساً «به این معنا است که هیچ قوه ای حتی با اجازه قوای دیگر! نیز نباید به حقوق شهروندان تجاوز و آزادی‌های آنان را سلب نماید. طرح تفکیک قوا یعنی محافظت از آزادی‌ها و حقوق شهروندان یکی از معانی و اهداف تفکیک قوا است (لک زایی، ۳۷۷: ۱۳۸۲).

هدف اصلی تفکیک قوا به عنوان یکی از ارکان دموکراسی جلوگیری از ظهور استبداد؛ خودکامگی؛ حاکمیت متمرکز و انحصار قدرت و تضمین آزادی است. هدف از پیش بینی راه‌های مختلف برای نظارت صحیح بر یکدیگر؛ ایجاد تعادل میان آنهاست. این تفکیک معمولاً در قوانین اساسی دموکراسی‌ها پیش‌بینی می‌شود، در نظام‌های چند حزبی که مبتنی بر نمایندگی تناسبی هستند؛ رئیس جمهور رهبر حزب و اکثریت کرسی‌ها در پارلمان را به عنوان نخست وزیر منصوب می‌کند بدین سان در دموکراسی‌های پارلمانی این مجلس است که اختیارات خاص در رابطه با پذیرش پیشنهادها، رئیس جمهور برای مناصب عالی اجرایی را دارد. اصل تفکیک قوا صرفاً یک راه عملی برای تعدیل قواست و براین اصل بنیادین قرار دارد که قدرت؛ قدرت را متوقف می‌کند (مونتنسکیو، ۵۸: ۱۳۵۰). این اصل به عنوان مطلوب ترین راه تحقق حقوق و آزادی شهروندان به شمار می‌رود. تفکیک مطلق قوا هرگز امکان پذیر نیست و آنچه که مطلوب به نظر میرسد تفکیک نسبی است. امور حکومت آنقدر پیچیده است که تنظیم لوايح مستلزم انجام کارهای تخصصی است و نمایندگان مجلس ممکن است فاقد وقت و تخصص لازم در این زمینه باشند. لذا توسط قوه مجریه صورت می‌گیرد. در این گونه کشورها مجریه بر مقننه برتری دارد و تفکیک قوا به معنای واقعی کلمه مطرح نیست (علوی، صادقیان، ۱۳۸۹: ۲۷۱). به طور کلی برخی از مسائل اگرچه ماهیت قانون گذاری دارد؛ اگر تصویب و تنظیم آن به عهده مجلس باشد به جهت لزوم پیاده شدن سریع آن در کارهای اجرایی وقفه ایجاد می‌شود. لذا از این رو قانون اساسی هیأت دولت را مجاز به تصویب آنها قرار داده و از سوی دیگر برخی کار کردها اگرچه جنبه اجرایی دارد؛ اما به لحاظ اهمیت و نقش حیاتی که دارند قانون اساسی اجرای آنها را منوط به تأیید قوه مقننه دانسته است. در حالیکه در منطق تفکیک قوا این امور پذیرفته شدنی نیست. قانون گذاری حق مجلس و قوه مقننه است و قوه مجریه حق دخالت در امور

قانونگذاری را ندارد؛ چرا که دستگاه اجرایی؛ قانون مصوب پارلمان را می‌تواند بعضاً و تو و از اجرای آن جلوگیری کند. پس تفکیک قوا به طور کامل اجرا نمی‌شود و عملاً "اختلاط و آمیختگی بین وظایف دو قوه مجریه و مقننه وجود دارد (مونتسکیو، ۵۰: ۱۳۶۷).

در واقع برای جلوگیری از پیشروی اختیارات یک قوه به سوی قوه دیگر سیستمی به نام تعادل و تقابل به وجود می‌آورد که در آن سیستم قدرت به وسیله قدرت کنترل می‌شود و یا قدرت؛ قدرت را متوقف می‌کند « هر شعبه در اقتدارات شعبه دیگر شریک و ناظر می‌باشد تا از انحرافات احتمالی جلوگیری به عمل آورد. در نظام جمهوری اسلامی اصل ۵۷ قانون اساسی؛ نظام تفکیک قوای مقننه؛ مجریه؛ قضاییه را به طور نسبی و با شیوه خاص خویش پذیرفته است. بر این اساس هر یک از قوا متصدی امری از امور زمامداری کشور می‌گردند و قسمتی از حاکمیت را از طریق سازمانهای نیربط به ترتیب ذیل اعمال می‌نمایند.

در نظام جمهوری اسلامی به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی قوا زیر نظر ولایت امر و امامت امت اعمال می‌گردد؛ این نظارت ناشی از ولایت فقیه عادل در زمان غیبت ولی عصر به عنوان یکی از اصول بنیادین نظام می‌باشد. منظور از ولایت امر و امامت امت همان حاکمیت از طریق رهبری است که رهبر به عنوان مقام حاکم بر کل امور و شؤون کشور نظارت؛ اشراف همه جانبه دارد. این ساختار حقوقی و سیاسی اصولاً "با هدف منظور در نظریه تفکیک قوا منقالت دارد. اما در عین حال موضع گیری صریح قانون اساسی در محو استبداد و شیوه های نظارتی که بر مقام رهبری مقرر شده اصل سوم؛ اصل یک صد و یازدهم؛ یکصد و چهل و دوم و منلول ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی) مجموعاً حاوی نقاط امید است که هدف غایی اصل تفکیک قوا؛ محو استبداد و تضمین آزادی مردم در آن مشاهده می‌شود. به هر حال با وجود نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت بر قوای سه گانه اصل تفکیک قوای جمهوری اسلامی ایران؛ اصولاً "قابل انطباق کامل با تفکیک قوای موجود در سایر دموکراسی‌های معاصر به نظر نمی‌رسد (هاشمی، ۱۰: ۱۳۸۹).

۲- رابطه اصول حکمرانی مطلوب با قوای تقنینی

پس از فراغ از این بحث، حال ببینیم در جمهوری اسلامی ایران چه نهادهایی وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارند و کیفیت تصویب قانون چگونه است؟

۱-۲: قوه تقنینی در قانون اساسی اول - مجلس شورای اسلامی

طبق اصل ۵۸ قانون اساسی: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می

شود. مطابق اصل: ۵۹ در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد.

بنابراین طبق قانون اساسی دو مرجع قانونگذاری وجود دارد:

یکی: مجلس شورای اسلامی که مرجع عام و صلاحیتدار برای وضع قانون است و دیگری همه پرسی که در موارد استثنائی و با شرایط خاصی می‌تواند مرجع تصویب قانون باشد که این امر مؤید تحقق اصل تفکیک قوای نسبی و لزوم توجه به حاکمیت قانون که مصوبه مجلس می‌باشد را در قانون اساسی جمهوری اسلامی نمایان و مطابق اصوات تفکیک قوا و حاکمیت قانون میباشد. اما موازی مجلس شورای اسلامی در رابطه با قانونگذاری، نهادهای دیگری نیز وجود دارند و مراجع دیگری در داخل همین قوا ممکن است به نمایندگی از مجلس به وضع قانون بپردازند؛ مانند کمیسیونهای داخلی مجلس و یا هیأت دولت. اما آنچه که از منظر اجرای اصول حکمرانی مطلوب محل توجه و نیازمند توجه است؛ وجود پاره ای از نهادها و مراجع موازی حاکمیتی است که به تدریج در رویه عملی نظام جمهوری اسلامی مبادرت به قانونگذاری نمودند که در مباحث آتی بدان تحت عنوان نهادهای موازی پرداخته میشود. در قانون اساسی مهمترین مرکز و یا مرجع اصلی برای وضع و تصویب قوانین مجلس شورای اسلامی است بطوریکه عنوان قوه

مقتنه بطور مطلق، منصرف به مجلس است و رئیس مجلس، رئیس قوه مقتنه اطلاق می‌گردد. مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب میشوند تشکیل می‌شود. در مجلس شورای اسلامی تصویب قانون یک مرحله‌ای است. نقش شورای نگهبان را می‌توان دادرسی اساسی دانست که در چارچوب اصل نظارت از اصول حکمرانی خوب قرار می‌گیرد. کار آمد کردن نظام نظارت که از اصول مهم حکمرانی خوب می‌باشد در قوه مقتنه به عنوان یکی از عوامل ساختاری در ارزیابی عملکرد قانونگذاری نمایندگان و کارکرد اصلی ناشی از نقش تقنینی این نهاد است. در ماده ۱۹۶ قانون آمده است: به منظور تجدید سازمان دهی نهاد های نظارتی در کشور و تقویت و کارآمد کردن نظام نظارت، رفع تداخل ها، شفاف سازی، ایجاد هماهنگی و ارتقای بهره‌وری نهاد های نظارتی، کارگروهی با مسئولیت و عضویت نمایندگان قوه قضائیه و مجلس با هدف بازنگری در قوانین و ساختارهای نظارتی تشکیل می‌گردد. نقش نظارتی مجلس در عملکرد قانونگذاری در عین همکاری و همپلی با دولت تجلی می‌یابد و بدون تردید دولت و حکومت سالم از نقش نظارتی مالی مجلس به ویژه در امور بودجه‌خشنود است؛ زیرا به این ترتیب مجلس در جهت اصلاح امور کشور و انضباط امور مالی به دولت کمک می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۹: ۵۵). نمایندگان مجلس شورای اسلامی باید از ابزارهای قانونی خود که مهم‌ترین آن قانونگذاری است برای هدایت صحیح دولت و جلوگیری از اشتباهات و خطاها، استفاده کنند و دولت نیز مکلف به اطاعت از آن است. استیضاح در حقوق عمومی یکی از ابزارهای نظارتی در رژیم‌های پارلمانی محسوب می‌شود. بهره‌گیری از رأی عدم اعتماد یکی از مهم‌ترین وسایل برای کنترل نمودن کارکرد های وزیران بوده و در نتیجه اعمال نظارت مستمری است که پارلمان‌ها در کارهایی اجرایی دارند. رئیس جمهور و وزیران از بیم سقوط کابینه و از دست دادن مقام فرمائروایی باید در جهتی گام بردارند که رضایت خاطر اکثریت نمایندگان مردم را فراهم آورند و خودشان را کارگزار اجرای تصمیمات و قوانین پارلمانی بدانند. استیضاح رئیس‌جمهور و وزیر یا هیأت وزیران در خصوص نارسایی‌ها یا عدم رضایت در اجرای سیاست‌ها از حقوق شناخته شده نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

دوم: شورای نگهبان

شورای نگهبان یکی از نهادهای مهم و تأثیرگذار در ساختار نظام جمهوری اسلامی است که نقش ویژه‌ای در قانونگذاری و تحقق قانون دارد. فلسفه اصلی تشکیل و تأسیس شورای نگهبان که رگه‌ای از آن را در اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه و نمونه‌های نسبتاً مشابه با آنرا در بسیاری از نظامهای حکومتی می‌توان دید، پاسداری از قانون اساسی جهت جلوگیری از تصویب قوانین عادی مغایر با قانون اساسی در قوه مقتنه است و در نظام جمهوری اسلامی نقش دادرسی اساسی را مشابه شورای قانون اساسی در فرانسه در ایران بر عهده دارد؛ اما ویژگی خاص این نهاد این است که علاوه بر پاسداری از قانون اساسی به مفهوم متداول و عرفی آن وظیفه پاسداری از موازین و احکام شرع اسلام نیز که آنهم مورد عنایت قانون اساسی (اصل ۴) است بعهدده دارد و مشخصاً "قوانین عادی را از این حیث هم که مغایر با موازین شرع اسلام نباشند بررسی می‌نماید. برخی وظایف دیگر نیز مانند تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات نیز بعهدده شورای نگهبان گذاشته شده است (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۱۵). لذا اگر چه وجود این نهاد می‌تواند اصول نظارت و شفافیت و پاسخگویی در حکمرانی خوب را فراهم آورد و ضامن و حافظ قانون اساسی به عنوان میثاق مردم با حاکمیت و تضمین حقوق و آزادیهای ملت باشد اما عملکرد این شورا در ارائه تفسیری که منجر به امکان عدول از قانون اساسی به جهت مصالح نظام فراهم آورده یا تفسیری که به خروج موضوعی نهادهای موازی از نظارت تقنینی و قضایی منجر گردیده است؛ باید مورد توجه قرار گیرد. از جمله تفسیر شورا در خصوص تفسیر تبصره ماده

۱۹ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ و خروج نهادهای موازی و مجلس خبرگان و مصوبات شورای نگهبان؛ مجمع تشخیص مصلحت و.. از امکان نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و نظارت تقنینی با ممنوعیت مجلس در ورود یا تصویب قانون مغایر مصوبات نهادهای موازی مانند شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی انقلاب فرهنگی و... که در قانون اخیر دیوان عدالت اداری نیز با تأسی از نظریه تفسیری شورای نگهبان این امر وجهه قانون مصوب مجلس را یافت.

سوم - مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نهادی است که تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بر پایه اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی و با حکم حکومتی ولایت امر ایجاد شد. اما بعد از بازنگری در قانون اساسی اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع و وظایف آن اختصاص یافت. لذا منشأ وجودی این نهاد مطابق اصول حکمرانی خوب و ایجاد با تصویب قانون نبوده و سالها بعد از تشکیل؛ جایگاه قانونی تشکیل یافته است.

در میان وظایف مختلف مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوباتی که وضع و تصویب می کند؛ آنچه محل بحث و مناقشه است. یکی در مورد مصوباتی است که مشمول بند ۸ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی (تصویب سیاست های کلی نظام) و دیگری مواردی مربوط به تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی! بدانند ولی مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، مجمع دارای حق تصویب و تأیید آن مصوبه می گردد. البته باید افزود که در این گونه موارد مجمع به صورت مستقیم در امر قانونگذاری دخالت ندارد بلکه پس از مشورت مقام رهبری به صورت مقررات و مصوبات لازم الاجرا در قالب حکم حکومتی در می آید. این امر قانون اساسی را سیال مینماید (هاشمی، ۱۳۸۹: ۶۶۱).

نتیجه بحث اینکه نهادهای موازی قانونگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران با توجه به ترکیب آنها و نحوه انتخاب اعضای آنها نمیتوانند نمایندگی عموم مردم را بر عهده داشته باشند و نمی توانند منعکس کننده نظر اکثریت در مصوبات خود باشند. وجود نهادهای موازی تقنینی حاکمیت قانون و شفافیت و پاسخگویی و.. اصول حکمرانی خوب را با چالش مواجه می نماید و مانع اصلی برای اجرای اصول حکمرانی خوب محسوب می گردد.

الف - عدم مطابقت با قانون اساسی

یکی از ضمانت اجراهای اساسی اصل حاکمیت قانون؛ رعایت سلسله مراتب قوانین و تضمین آن توسط نهاد ناظر است که این امر مهم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موجب اصول ۷۲ و ۹۳ به شورای نگهبان اعطا شده است. از آن جایی که وظیفه شورای نگهبان نظارت و تطابق مصوبات مجلس با قانون اساسی است و هیچ گونه صلاحیتی در باب مصوبات نهادهای موازی ندارد، بنابراین در هر زمان این نهادها می توانند مصوباتی را تصویب کنند که با هر یک از اصول قانون اساسی در تضاد باشند و آن را نقض نمایند.

ب - عدم امکان نظارت قضایی

از دیگر تضمینات اساسی حاکمیت قانون امکان نظارت قضایی قوه قضاییه مستقل؛ بر مصوبات و مقررات دولتی است. با توجه به ماهیت نهادهای موازی قانون گذار بر عدم شفافیت جایگاه حقوقی این نهاد ها و مصوبات آن ها وضعیت روشنی در خصوص مصوبات این نهادها وجود ندارد. ضمن اینکه علیرغم تمام استدلالات و نظریات حقوقدانان - تا قبل از سال ۸۵ - جهت توسعه صلاحیت دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به مصوبات خلاف قانون این نهادها به موجب تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت مصوب ۱۳۸۵ رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه؛

مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی؛ شورای عالی انقلاب فرهنگی از صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج گردید. با تصویب این ماده و حذف نظارت دیوان بر این مصوبات می‌توان گفت که عملاً "در کشور" نهادهای قانون گذاری وجود دارند که در امر تقنین تابع هیچ گونه محدودیت نیستند" و امکان تصویب هر مصوبه با هر موضوعی توسط آنها وجود دارد (گرچی، ۱۴۰۱: ۸۷).

ج) عدم تبعیت از تشریفات و محدودیت های قانون اساسی
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تشریفات و محدودیت‌های خاصی برای مجلس در جهت بعضی مقررات قائل گردیده است و در اصول متعدد به آن تصریح شده است (اصول ۶۸ تا ۸۸ قانون اساسی) (با توجه به اینکه هیچ یک از این تشریفات و مقررات (نصاب آراء و غیره) در خصوص مصوبات نهادهای موازی وجود ندارد، آنها را می‌توان از این حیث نیز خلاف قانون اساسی ارزیابی کرد. گفتنی است کلیه این تشریفات و ضوابط و محدودیت‌ها با فلسفه خاصی در قانون اساسی نهاده شده است و امری عبث و بیهوده نیست تا عدم رعایت آن موضوعی کم اهمیت باشد. برخی از موارد عدم الزام به تشریفات و محدودیت‌های قانون اساسی عبارتند از:

یک- عدم الزام به انتشار و توشیح مصوبات
اصل علنی بودن مصوبات و شفافیت تصمیم گیری از اصول مهم نظام حکومتی شفاف می‌باشد. جهت تضمین این موارد در قانون اساسی اصولی گنجانده شده است. به موجب اصل ۱۲۳ قانون اساسی؛ رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضا کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد. این وظیفه رئیس جمهور را می‌توان ناشی از اختیاری که اصل ۱۱۳ قانون اساسی به وی اعطا نموده است که به موجب این اصل وظیفه اجرای قانون اساسی بر عهده وی می‌باشد. در راستای همین اصل؛ ماده یک قانون مدنی الزام به انتشار مصوبات در روزنامه رسمی پیشینی شده است و اشاره شده که قوانین پس از ۱۵ روز از زمان انتشار برای عموم ملت لازم الاجرا است. با توجه به موارد فوق در خصوص انتشار مصوبات نهادهای موازی هیچگونه مکانیسمی در قانون اساسی و سایر قوانین مصوب مجلس برای این نهادها وجود ندارد.

نوم - خدشه بر صلاحیت های انحصاری مجلس
تصمیم گیری در خصوص پاره ای از مسائل مهم کشوری به موجب قانون اساسی در صلاحیت انحصاری مجلس قرار دارد و برای تصویب آنها نصاب بالاتر از اکثریت نسبی در نظر گرفته شده است. به موجب اصول ۷۷ و ۷۸ و ۷۹ و ۸۰ و ۸۱ و ۸۲ قانون اساسی تصمیم گیری در مورد مقوله نامه ها، توافق نامه های بین المللی؛ تغییر خطوط مرزی؛ برقراری حکومت نظامی؛ گرفتن و دادن وام؛ استخدام کارشناسان خارجی در صلاحیت انحصاری مجلس بوده و مجلس نیز جهت تصویب هر مصوبه‌ای در زمینه این موضوعات باید با نصاب خاصی تصمیم گیری نماید. با توجه به این که نهادهای موازی قانون گذاری دارای هیچ گونه ضابطی در این زمینه نیستند و در قانون اساسی نیز اشاره ای به آنها نشده است؛ این امکان وجود دارد که نهادهای مذکور علیرغم صلاحیت انحصاری مجلس در زمینه موضوعات مذکور نسبت به وضع مقررات اقدام نمایند و قانون اساسی را از این حیث نقض کنند. سوم - عدم شفافیت فرایند تصویب به موجب اصل شصت و نهم قانون اساسی مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و تلویزیون و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاد کند؛ به تقاضای رئیس جمهور یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان جلسه غیر علنی خواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۹: ۳۱۷).

مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموعه نمایندگان برسد. گزارش مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای عموم منتشر شود. بنابراین اهمیت شفافیت که از اصول مهم حکمرانی خوب است، در این است که برای شرایط اضطراری نیز مکاتیزم‌ها و محدودیت‌هایی جهت برقراری جلسات غیر علنی پیش بینی شده است. این در حالی است که مصوبات نهادهای موازی همه پشت درهای بسته و بدون اطلاع شهروندان تصویب و بدون نیاز به ابلاغ خود را بر جامعه تحمیل می‌نمایند.

چهارم: نامشخص بودن جایگاه مصوبات

در نظام‌های حقوقی مدرن اصولاً "قانون اساسی در رأس سلسله مراتب هنجارها قرار دارد و پس از آن به ترتیب مصوبات مجلس شورای اسلامی و مقررات دولتی قرار می‌گیرند. با توجه به وضعیتی که در نظام حقوقی ایران وجود دارد، نمی‌توان جایگاه و ارزش مصوبات نهادهای موازی را به سادگی ارزیابی نمود. در واقع نمی‌توان مصوبات آنها را به دلیل عدم رعایت الزامات مربوط به قانون گذاری هم شأن مصوبات مجلس دانست و از طرف دیگر به دلیل آنکه جایگاه این نهادها در قوای سه گانه نیز نامعلوم است نمی‌توان آنها را جزئی از قوای مجریه یا قوه قضاییه و مصوبات شان را همچون مصوبات این دو قوه دانست. نامشخص بودن ارزش حقوقی مصوبات این نهادها؛ مشکلات اجرایی را در عمل برای شهروندان و کارگزاران اجرایی و قضات در پی خواهد داشت. به عنوان مثال به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی قضات دانشگاه مکلف است از اجرای تصویب نامه‌ها آیین نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی خودداری کنند. سؤالاتی که در این زمینه مطرح است اینکه آیا اگر مصوبه‌ای از قوه مجریه با مصوبات یکی از این نهادهای موازی مخالف بود، تکلیف قاضی در این زمینه چیست؟ از طرف دیگر اگر مصوبه‌ای از نهادهای موازی با قانون مجلس یا قانون اساسی مخالفت داشت قاضی باید کدام یک را در موضوع حاکم بداند؟ این سؤالات و صدها سؤال دیگر نشانه عدم شفافیت و پاسخگویی؛ سلسله مراتب قوانین به واسطه وجود نهاد های موازی متعدد قانون گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است.

نتیجه

علیرغم تنوع برداشت‌ها؛ از حکمرانی خوب و شکل گیری سنت های متفاوت در این زمینه آنچه که حقوقدانان و نظریه پردازان بر آن هم نظر بوده و در آن تردیدی ندارند؛ عبارت است از اینکه اولاً: "دولت بایستی مطابق قانون رفتار نماید.

ثانیاً: جهت برخورد با اعمال خلاف قانون دولت ضمانت اجرای محکم و کافی وجود داشته باشد؛ ثالثاً: قانون بایستی واجد اوصافی چون عقلانیت باشد و توسط مراجع ذیصلاح که نماینده مردم هستند، وضع شود.

با استناد به رویکرد موضوعات مطرحه در مقاله می‌توان گفت که ما در کشور با موانع عمده و عدیده‌ای؛ در تحقق حکمرانی مطلوب مواجه هستیم و از حیث هنجاری مهمترین عامل تضمین کننده حاکمیت مطلوب مبتنی بر؛ حاکمیت قانون؛ شفافیت؛ پاسخگویی؛ مشارکت و غیره در نظام های حقوقی مدرن منوط به دو عامل مهم می‌باشد که عبارتند از: یک) در رأس داشتن قانون اساسی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی؛ دو) عدم وجود شفافیت در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی جهت امکان پذیر ساختن نظارت بر تطابق مقررات مادون با مافوق.

با بررسی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان گفت که با توجه به اینکه اصل ۴ قانون اساسی تطابق قوانین خصوصاً قانون اساسی را با شریعت اسلام ضروری دانسته است و شریعت اسلامی هم بر اساس نظرات فقها شورای نگهبان استنباط می‌شود؛ از طرف دیگر

اصولی چون اصل ۱۱۲ قانون اساسی که به مجمع تشخیص مصلحت نظام اجازه تائید مصوبات خلاف قانون اساسی مجلس به بهانه حفظ مصالح نظام را می‌دهد. از حیث ساختاری با توجه به اینکه نظام تفکیک قوای شناخته شده در جمهوری اسلامی ایران بیشتر نوعی تقسیم کار بین قوا و نه تفکیک قوا می‌باشد و تعادل و نظارت موجود در تفکیک قوای دولتهای مدرن را نمی‌توان مشاهده کرد. لذا به نظر می‌رسد بهتر است جهت حکمرانی مطلوب، مؤلفه‌های دولت مدرن قانونمدار که عبارتند از: دستور گرایی؛ تفکیک قوا؛ نظارت قضایی؛ محتوای عقلایی قوانین بیشتر شود. به علاوه جامعه مدنی به مثابه حلقه واسط میان مردم و حاکمیت به رسمیت شناخته شود. بازنگریهای لازم در قوانین حقوقی و سیاسی به رسمیت شناخته شود. پاسخگویی؛ شفافیت؛ مسئولیت پذیری به عنوان سه عنصر عمده حکمرانی خوب در کنش سیاسی حاکمیت تبلور عینی یافته و به باور قالب حاکمیت تبدیل شود. مجلس شورای اسلامی که مهمترین مظهر جمهوریت نظام است؛ نقش و جایگاه خود را به عنوان تنها نهاد قانون‌گذار در کشور باز یابد.



فهرست منابع:

- ۱- میدری، خیرخواهان (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب، تهران؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول.
- ۲- مقدری، مهدی (۱۳۹۵)، درآمدی بر حکمرانی خوب (توسعه، دموکراسی، جهانی شدن)، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول.
- ۳- بحرینی، جعفر (۱۳۷۶)، حقوق اساسی، تهران، گنج دانش، چاپ اول.
- ۴- قلیخانی، ابوالفضل (۱۳۹۴)، قانون‌گذاری جمهوری اسلامی در ترازوی حکمرانی خوب، تهران، عصر مدرن، چاپ اول.
- ۵- دارسی؛ اچ (۱۳۷۶) رشد سیاسی؛ فولادوند؛ قوقوس؛ چاپ اول.
- ۶- مونتسکیو (۱۳۷۹)، روح القوانین، مهدی، تهران، امیر کبیر، چاپ ششم.
- ۷- مهرپور، حسین (۱۳۷۰)، حقوق اساسی ج.ا.ا. تهران، نشر دادگستر.
- ۸- روسو، ژان ژاک (۱۳۵۲)، قرارداد اجتماعی، اصول حقوق اساسی، کیا، تهران، گنجینه، چاپ دوم.
- ۹- حجاریان، سعید (۱۳۷۷)، جامعه مدنی و ایران امروز، تهران، نشر نقش و نگار، چاپ اول.
- ۱۰- بشیریه، حسین (۱۳۸۳)، لیبرالیسم و محافظه کاری، تهران، مرکز، چاپ اول.
- ۱۱- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌ها، چاپ دوم.
- ۱۲- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، تهران، میزان، چاپ دوم.
- ۱۳- نویمان، فرانس (۱۳۷۳)، آزادی، قدرت و قانون، فولادوند، تهران، خوارزمی، چاپ اول.
- ۱۴- مالمیر، احمد (۱۳۸۵)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌ها، چاپ دوم.
- ۱۵- عالم، عبدالرحمن (۱۳۸۲)، بنیادهای علم سیاست، تهران، نی، چاپ اول.
- ۱۶- هازمن، مک فرسن (۱۳۸۶)، تجزیه و تحلیل اقتصادی و فلسفه اخلاق، دادگر، تهران، موسسه تحقیقات و علوم انسانی، چاپ سوم.
- ۱۷- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۰)، مقدمه علم حقوق، تهران، چاپ اقبال، چاپ سوم.
- ۱۸- صادقی تبار، راضیه (۱۳۸۲)، حقوق قوه مقننه در بررسی بودجه، تهران، نشر پژوهش‌های مجلس، چاپ دوم.
- ۱۹- راولز، جان (۱۳۸۳)، عدالت به مثابه انصاف، ثابتی، تهران، چاپ دوم.
- ۲۰- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، میزان، چاپ دوم.
- ۲۱- هانتینگتون؛ ساموئل (۱۳۸۶) سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی؛ تهران؛ نشر علم؛ چاپ اول.
- ۲۲- نظرپور؛ مهدی (۱۳۹۲) مراجع متعدد قانونگذاری در جمهوری اسلامی؛ تهران؛ نشر دفتر مطالعات سیاسی؛ چاپ سوم.
- ۲۳- علوی؛ صادقی (۱۳۸۹) جامعه مدنی و دولت مدرن؛ نی؛ چاپ دوم.
- ۲۴- قاضی شریعت پناهی؛ ابوالفضل (۱۳۷۱) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی؛ تهران

- ؛نشر دانشگاه تهران؛چاپ سوم.
- ۲۵- عنایت؛حمید (۱۳۷۲) **بنیادهای سیاسی غرب**؛تهران؛نشر دانشگاه تهران؛چاپ ششم.
- ۲۶- هگل؛(۱۳۷۸) **عناصر فلسفه حق**؛ترجمه ایرانی طلب؛انتشارات پروین چاپ سوم.
- ۲۷- کریمی راد، جمال (۱۳۸۹)، **تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین**، مجموعه مقالات یکصدمین همایش قانونگذاری، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛شماره ۳۴.
- ۲۸- لك زایی، شریف (۱۳۸۲)، **آزادی سیاسی در اندیشه و سیره عمومی**، هفته‌نامه پگاه؛شماره ۱۷.
- ۲۹- لك زایی، شریف (۱۳۸۰)، **تأمل گونه‌شناختی تفكيك قوای سه‌گانه در نظریه‌های ولایت فقیه**، راهبرد، شماره ۳۴.
- ۳۰- گرجی و رحمتی فر، علی اکبر و سمانه (۱۳۸۹)، **امکان‌سنجی نظارت بر قوه موسس**، فصل‌نامه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۱۳.
- ۳۱- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۷)، **فرآیند فردی شدن پاسخگویی و مدیریت دولتی**، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره ۹.
- ۳۲- امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، **مقایسه سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت**، نشریه راهبرد، شماره ۲۶.
- ۳۳- بشیریه، حسین (۱۳۷۶)، **جامعه‌مدنی؛ دین، ایدئولوژی، دموکراسی و موانع آن**، مجله ایران فردا، شماره ۴.
- ۳۴- راسخ، محمد (۱۳۸۵)، **ویژگی ذاتی و عرضی قانون**، مجلس و پژوهش، شماره ۵۱.
- ۳۵- خالقی، کیومرث (۱۳۸۰)، **تعادل میان حقوق ذاتی بشر و زیرساخت‌های سیاسی ملی**، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، سال ۱۵، شماره ۱۳.
- ۳۶- آریایی، مسعود (۱۳۸۹)، **فقدان مدیریت استراتژیک و ناکارآمدی در ایران**، فصلنامه مطالعات بین‌المللی سال دوم شماره ۸.
- ۳۷- افنداک؛خلیل (۱۳۹۲) **ریشه‌های نقض قوانین؛ماهنامه حقوقی اجتماعی دادرسی؛**سال ۹ شماره ۵۲.
- ۳۸- صائبی؛مهدی(۱۳۸۷) **حکمرانی نو در مدیریت شهری؛ماهنامه تدبیر** سال ۱۷ شماره ۱۷۸.
- ۳۹- میرشاهی؛سحر (۱۳۹۱) **اصول پاسخگویی؛ماهنامه پژوهش‌های حقوقی؛**سال اول شماره ۱۲.
- ۴۰- خلیلی؛محسن(۱۳۸۸) **نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛**نشریه حقوق اساسی؛سال دوم؛شماره ۳.
- ۴۱- مؤمنی؛عبد... (۱۳۷۸) **مشارکت انتقادی بر مبنای سیاست؛ماهنامه علوم اجتماعی** شماره ۱۴.