

ابزارهای نظارت پارلمانی (۲)

(مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان دنیا)

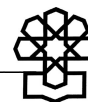
این گزارش ترجمه و تلخیص بخشی از گزارشی به قلم «هیرو نوری یا ماموتو» با عنوان زیر است که توسط اتحادیه بین‌المجالس درباره ابزارهای نظارت پارلمانی منتشر شده است:

Hironori Yamamoto, Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments, Inter Parliamentary Union, 2007.

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|-------------------------------|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | بخش اول - پارلمان |
| ۳۴ | بخش دوم - سایر نهادهای نظارتی |
| ۴۲ | منبع و مأخذ |



ابزارهای نظارت پارلمانی (۲) (مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان دنیا)

چکیده

هیچ سیستم سیاسی دمکراتیکی بدون شفافیت و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمی‌تواند وجود داشته و به حیات خود ادامه دهد. مسئولیت اصلی در این زمینه مستقیماً بر دوش پارلمان (مجلس) قرار دارد. پارلمان، با کارکرد اصلی نظارتی خود، دولت را وادار می‌کند که در برابر مردم پاسخگو باشد، و این تضمین را به وجود می‌آورد که سیاست و عملکرد دولت کارآمد و متناسب با نیازهای عموم مردم باشد. نظارت پارلمانی همچنین در کنترل زیاده‌روی‌ها و افراط‌ها که از دولت‌ها سر می‌زند، بسیار مهم و حیاتی است.

امروزه، نظارت پارلمانی به هر حوزه‌ای، توسعه و بسط یافته است. برای مثال، بخش یا حوزه امنیت، دیگر یک منطقه ممنوعه برای پارلمان محسوب نمی‌شود. حکومت و زمامداری، چه در سطح ملی و چه در سطح تصمیم‌گیری‌های بین‌المللی، تنها در صورتی می‌تواند به بقای خود ادامه دهد که از امتیاز، فرصت و مجال نظارت پارلمانی بهره‌مند باشد.

گزارش حاضر خلاصه‌ای از عملکرد پارلمانی در ارتباط با موضوع نظارت است. در سطح جهان، پارلمان‌ها، نقش نظارتی خود را به شیوه‌های گوناگون و متنوعی به انجام می‌رسانند. مطالعه حاضر، اطلاعاتی را درباره طیف وسیعی از ابزارهایی در اختیار می‌گذارد که در دسترس پارلمان‌ها قرار دارد یا آنکه پارلمان‌ها ممکن است متمایل به ایجاد آنها باشند. وجود افتراق و اشتراک میان ابزارهای نظارتی پارلمانی در ۸۸ کشور مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و مثال و نمونه‌های فراوانی برای آن ارائه می‌شود. اتحادیه بین‌المجالس که ناشر این گزارش است، طیف وسیعی از شیوه‌های نظارتی را ارائه می‌کند که پارلمان‌ها و سایر متخصصان علاقه‌مند می‌توانند در جهت ارتقای سطح کارایی و کارآمدی از آنها الهام بگیرند.

این بررسی، مبتنی بر پاسخ‌های حاصل از پرسشنامه‌ای است که مشترکاً توسط اتحادیه بین‌المجالس و مؤسسه بانک جهانی (WBI) در سال ۲۰۰۱، به تمامی پارلمان‌های جهان ارسال و پاسخ‌ها از تمامی مناطق و از کشورهای با سنت‌ها و عرف‌های پارلمانی متفاوت دریافت شد، که تعداد آنها بالغ بر نیمی از پارلمان‌های ملی در سطح جهان بود.



مقدمه

پارلمان معمولاً به عنوان شاخه تقنینی حکومت تلقی می‌شود. قانونگذاری یا تقنین به معنای معین کردن قواعد و حیطة قدرت اجرایی است و قوه مجریه تابع و مطیع قوه مقننه و پاسخگو در برابر این قوه است. پارلمان به عنوان نهادی که نمایندگی مردم را برعهده دارد، به عنوان نهادی تلقی می‌شود که این مراقبت و نظارت را برعهده دارد که تشخیص دهد آیا سیاست عمومی منعکس کننده نیازهای مردم هست یا خیر. همچنین از پارلمان این انتظار می‌رود که این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که سیاست‌های مصوب به درستی مورد تحقق و اجرا قرار گیرند و به شهروندان هدف ارائه شوند. این، نقش نظارت پارلمانی است.

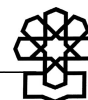
این مطالعه، که مبتنی بر داده‌هایی از ۸۸ پارلمان در سطح جهان است، مثال‌ها و نمونه‌هایی عینی، ملموس و واقعی از ابزارهایی را ارائه می‌دهد که توسط پارلمان‌های مختلف به کار می‌روند تا بتوانند بر عملکرد دولت‌های خود نظارت کنند و هدف از این مطالعه ارائه راهنمایی عملی و کاربردی برای اشخاصی است که در شاخه تقنینی قرار دارند و نیز یک راهنمایی کاربردی برای آنهایی است که در تلاشند پارلمان‌ها را تقویت کنند تا بدین وسیله ظرفیت نظارتی پارلمانی را بهبود و ارتقا بخشند. این مطالعه، تعریف مقدماتی زیر را برای نظارت پارلمانی به کار می‌برد: در بررسی، مراقبت و نظارت بر کار دولت و مؤسسات و ادارات دولتی، شامل: نظارت بر تحقق و اجرای سیاست‌ها و قوانین، این تعریف بر روی هدف و طبیعت فعالیت‌های نظارتی تأکید و تمرکز دارد و نه بر روی مراحل شکلی و اجرایی که این فعالیت‌ها در قالب آن به وقوع می‌پیوندند. این تعریف هم کار کمیته‌های پارلمانی و هم کار جلسات عمومی پارلمان و نیز بررسی‌هایی که طی مراحل پارلمانی در خصوص لوایح و چرخه تصویب بودجه به عمل می‌آید را شامل می‌شود.

با توجه به این تعریف، می‌توان کارکردهای اصلی نظارت پارلمانی را به صورت زیر توصیف کرد:

- کشف و جلوگیری از سوءاستفاده، رفتار خودسرانه، یا رفتار غیرقانونی و مغایر با قانون اساسی از طرف دولت و ادارات دولتی. نتیجه اصلی این نقش یا کارکرد، حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است.

- دولت را موظف به پاسخگویی در برابر این مسئله می‌کند که چگونه از پول پرداخت‌کنندگان مالیات استفاده می‌شود. پارلمان به کشف موارد اتلاف سرمایه‌ها در درون دستگاه دولتی و ادارات دولتی می‌پردازد.

- این تضمین و اطمینان را به وجود آورد که سیاست‌های اعلام شده از سوی دولت و تصویب شده از سوی پارلمان عملاً و واقعاً مورد اجرا و عمل قرار می‌گیرند. این نقش و کارکرد دربر گیرنده



نظارت بر تحقق اهداف تعیین شده از سوی قوه مقننه و برنامه‌های خود دولت است.

- بهبود و ارتقای سطح شفافیت فعالیت‌های دولت و افزایش اعتماد عمومی به دولت، که خود یکی از شروط تحقق مؤثر و کارآمد سیاست‌هاست.

به منظور انجام این نقش‌ها و کارکردها، پارلمان‌ها ابزارهای مختلفی را به کار می‌گیرند. برخی از این ابزارها، در متن قانون اساسی یک کشور مورد تصریح قرار می‌گیرند، اما معمولاً بیشتر آنها بخشی از قواعدی هستند که طرز کار (آیین‌نامه‌ها و نظامنامه‌های داخلی) پارلمان را تعیین می‌کنند.

این مطالعه در نظر دارد یک و فهرست از ابزارهای نظارتی را که در نظارت‌های پارلمانی سراسر دنیا، مورد استفاده قرار می‌گیرد، در دسترس قرار دهد. مطالعه حاضر زوایا و ابعاد آیین‌نامه‌ای (تشکیلی) ابزارهای مستقلی را که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرند، مورد بررسی قرار می‌دهد. این مطالعه به دنبال آن نیست که اجرای ابزارهای نظارتی مختلف را مورد بررسی قرار دهد، به یک معنا این مطالعه یک مطالعه تئوریک و نظری است. همچنین، این مطالعه، در مورد این مسئله که کدام ابزارها یا کدام پارلمان کارآمدتر از دیگری است، به ارائه قضاوت‌های کلی نمی‌پردازد. فقدان یک ابزار در یک پارلمان خاص لزوماً بدین معنا نیست که نقش نظارتی آن «ضعیف‌تر» از نقش نظارتی پارلمان‌هایی است که از آن ابراز ویژه برخوردارند. همچنین این‌گونه نیست که وجود طیف وسیعی از ابزارهای نظارتی در یک پارلمان معین، استفاده کارآمد از آنها را تضمین کند.

بخش اول - پارلمان

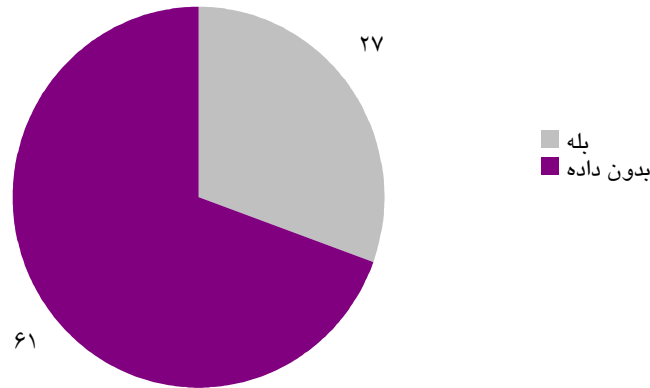
قوه مجریه در پارلمان

ارائه اظهارات توسط دولت جدید

اطلاعات ارائه شده از سوی دولت، مبنا و پایه‌ای را تشکیل خواهد داد که براساس آن کل نظارت پارلمانی قابل انجام است. در بسیاری از کشورها، دولت، سیاست و خط‌مشی خود را برای یک سال یا برای کل مدت برپایی دولت، به پارلمان ارائه می‌کند. به دنبال این‌گونه ارائه اظهارات و نظرات غالباً بحث‌ها و تبادل نظرهایی در مجلس پارلمان صورت خواهد گرفت. سؤالات و بحث‌ها در این مواقع، به دنبال روشن کردن و توضیح روند و مسیر سیاسی دولتند و مقایسه سیاست‌های اعلام شده همراه با گزارش‌های مربوط به تحقق و اجرای آنها، کلید برآورد و ارزیابی دولت در مورد اجرا و عملکرد قوه مجریه است.

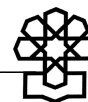


نمودار ۱. ارائه سیاست و خط‌مشی توسط دولت جدید به پارلمان



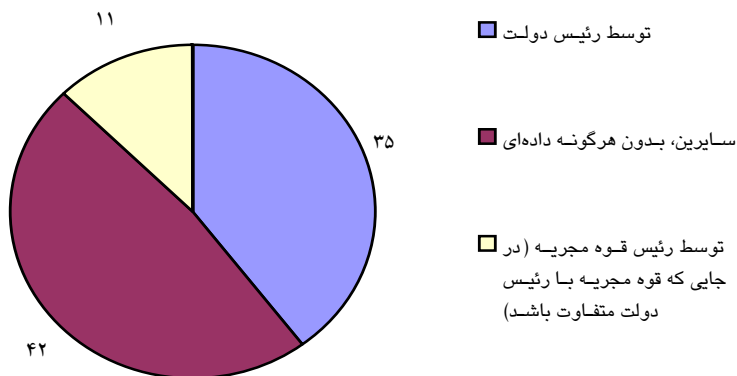
Source: IPU.

در ۲۸ کشور از ۸۸ کشوری که به نظرخواهی (پرسشنامه) پاسخ دادند، دولت‌های تازه تشکیل شده، یک فهرست از اولویت‌های سیاست خود را برای دوره زمانی مشخص که بر سر کارند، ارائه می‌دهند. ارائه این فهرست قبل یا بعد از معرفی و شروع رسمی کار دولت جدید، صورت می‌گیرد. این نطق‌ها، گاهی با مسئولیت دولت در برابر پارلمان ارتباط پیدا می‌کنند. در سیستم‌های ریاست‌جمهوری، رئیس‌جمهور تازه انتخاب شده، روند و مسیری را که دولت جدید تعقیب خواهد کرد، به تفصیل تبیین کرده و شرح می‌دهد، اما لازم نیست محتوای این نطق‌ها، با اعتماد پارلمان به رئیس‌جمهور ارتباط داشته باشد، از سوی دیگر، در سیستم‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، این نطق‌ها و بحث‌های متعاقب آن، دستکم در مقام تئوری، می‌توانند مسئله اعتماد پارلمان به دولت باشند. ۶ پارلمان از پارلمان‌های نظرخواهی شده، رئیس‌قوه مجریه یا رئیس دولت را براساس برنامه‌های ارائه شده در این فرصت، تعیین و منصوب کرده، یا آنکه تعیین و انتصاب وی را براین‌اساس تأیید می‌کنند.



نطق در شروع و افتتاح جلسه سالیانه

نمودار ۲. نطق‌ها در شروع و افتتاح جلسه پارلمانی



Source: Ibid.

نطق از سوی رئیس دولت، به اولین سال دوره اجرایی محدود نمی‌شود. در جایی که یک دوره تقنینی به سال‌های پارلمانی تقسیم می‌شود که دربر گیرنده یک یا چندین جلسه است، قوه مجریه به‌طور کلی برنامه خود را برای سال آتی در ابتدای هر جلسه عادی، ارائه می‌کند.

۳۳ پارلمان از ۸۸ پارلمانی که پرسشنامه پاسخ دادند، نطق رئیس دولت، در افتتاح جلسه سالیانه، صورت می‌پذیرد. در ۹ پارلمان دیگر، سخنرانی از جانب رئیس حکومت انجام می‌شود. حتی در آن کشورهایی که در آن مجلس اعیان، از نقش اساسی‌ای در پاسخگو دانستن و پاسخگو نگهداشتن دولت، برخوردار نیستند، اعضای آن، بر ارائه نطق و ارائه اظهارات توسط قوه مجریه در جلسه مشترک با مجلس عوام، نظارت می‌کنند.

کادر ۱. نطق‌های شروع یا افتتاح در پارلمان‌های دو مجلسی

از ۴۰ پارلمان دو مجلسی که به پرسشنامه پاسخ دادند:

- نطق شروع نزد اعضای هر دو مجلس، به‌طور همزمان ارائه می‌شد:
- در جلسه مشترک (در ۱۳ کشور)
- در جلسه مجلس اعیان (استرالیا، کانادا و انگلستان)
- نطق شروع یا افتتاح نزد اعضای هر دو مجلس به‌طور همزمان ارائه نمی‌شد، بلکه ارائه آن به‌صورت زیر بود:
- در دو مجلس به‌صورت جداگانه (ژاپن)،
- فقط در یک مجلس (بلژیک، نامیبیا).

Source: IPU.



نطق‌های شروع معمولاً طیف وسیعی از سیاست ملی را دربر می‌گیرند. در تعداد کمی از پارلمان‌ها، سایر وزرا در همان جلسه نطقی ارائه می‌کنند که ضمن آن طرح‌های خود را در ارتباط با قلمرو (های) مسئولیت خود، به تفصیل تشریح و تبیین می‌نمایند.

کادر ۲. نطق‌ها در روند افتتاح پارلمان ژاپن (دیت: پارلمان ژاپن)

در روز افتتاح و شروع جلسه عادی پارلمان ژاپن (Diet)، نخست‌وزیر و سه وزیر دیگر، معمولاً در هر یک از دو مجلس، به ارائه یک نطق می‌پردازند:

- نخست‌وزیر، در مورد سیاست و خط‌مشی عمومی،
- وزیر دارایی، در مورد سیاست مالی،
- وزیر امور خارجه، در مورد روابط خارجی،
- وزیر تعیین وضعیت سیاست اقتصادی و مالی، در مورد اقتصاد.

نمایندگان گروه‌های سیاسی پارلمانی، در روزهای بعد، سؤالاتی در مورد این نطق‌ها می‌پرسند.

مأخذ: وبسایت مجلس نمایندگان ژاپن <http://www.hugiin.go.jp/index.nsf/html/index-e-guide.htm>.

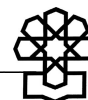
مذاکرات و بحث‌ها در مورد نطق افتتاح

نطق‌های ارائه شده توسط دولت در طول جلسه افتتاح، معمولاً با بحث‌ها و مذاکراتی دنبال می‌شود. در چندین پارلمان، نمایندگان گروه‌هایی سیاسی پارلمانی به‌جای آنکه خود را در بحث‌ها درگیر کنند، سؤالاتی را تدوین و ارائه می‌نمایند. بحث‌ها و مذاکرات ممکن است از دو روز تا بیش از یک هفته به طول بیانجامد و غالباً پوشش رسانه‌ای متمرکز را دریافت می‌کنند. این بحث‌ها فرصت ارزشمندی را برای اعضای پارلمان و گروه‌های سیاسی پارلمان، فراهم می‌نماید تا سیاست دولت را مورد بررسی قرار دهند زیرا هر دو گروه خواستار توضیح و شرح دیدگاه و موضع دولت در مورد زمینه‌های وسیع سیاست‌گذاری می‌شوند و سیاست‌های دولت را با سیاست‌های جناح مخالف، در برابر هم قرار داده و با هم مقایسه می‌کنند.

زمانی که پیش‌نویس بودجه در ابتدای افتتاحیه یک جلسه عادی تقدیم و ارائه می‌شود، بحث‌ها در مورد نطق افتتاح می‌توانند اطلاعاتی را در مورد طرح بودجه در دست تهیه، در دسترسی قرار دهند. برای مثال، در زامبیا، بودجه عمومی، اندکی پس از بحث‌ها و آرای عمومی در مورد نطق افتتاح، عرضه و ارائه می‌گردد.

نطق بودجه

زمانی که نطق افتتاح، به پیش‌نویس بودجه هیچ‌گونه اشاره و ارجاعی ندارد، وزیر مسئول بودجه در موقع یا فرصت دیگری، به ارائه یک نطق در مورد بودجه می‌پردازد. نطق بودجه ارائه‌کننده



سیاست‌های اقتصادی وسیع و کلان دولت است و ممکن است برخی سیاست‌های اجتماعی اساسی و مهم را نیز برجسته سازد. اعداد و ارقام جامع و مفصل مربوط به مبلغ تخصیص داده شده به هر برنامه دولتی نیز به صورت مکتوب ارائه و تسلیم می‌شود. یک گزارش پیش از بودجه، اهداف سیاست اقتصادی و مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت دولت را شرح می‌دهد. تعداد کمی از پارلمان‌هایی که به پرسشنامه پاسخ دادند خاطرنشان کردند که بیش از یک ماه قبل از ارائه و تسلیم لایحه بودجه، یک گزارش پیش از بودجه برای گرفتن تأیید پارلمان ارائه می‌گردد.

در بسیاری از پارلمان‌ها، طی یک نطق بودجه‌ای، پیش‌نویس بودجه دولت را معرفی و ارائه می‌کند. در برخی موارد، بودجه به صورت شفاهی، پس از آنکه کمیته مسئول مسائل بودجه، لایحه را بررسی کرده است، ارائه می‌گردد.

از آنجا که بودجه، بیان و ابراز سیاست‌های دولت است، به دنبال نطق‌های بودجه‌ای، بحث‌ها و مذاکرات، پیش می‌آیند. در برخی کشورها، بحث‌ها و مذاکرات، می‌توانند دربر گیرنده و پوشش‌دهنده کل طیف سیاست دولت باشند. در سایر کشورها، بحث‌ها، صرفاً بر طرح بودجه متمرکزند.

نطق توسط سایر وزرا

سایر وزرا می‌توانند نزد پارلمان حاضر شوند تا پیشنهادات و طرح‌هایی را در جهت قانونگذاری یا طرح‌هایی در جهت سیاست جدید، ارائه دهند. برخی وزرا در مواقع منظمی حاضر می‌شوند: برای مثال، بحث‌های سیاست خارجی در پارلمان سوئد، هر سال یکبار در ماه فوریه برگزار می‌شوند و وزیر امور خارجه، بحث را با یک نطق در مورد سیاست خارجی دولت، آغاز می‌کند.^۱ در مکزیک، در قالب یک سلسله مذاکرات و گفتگوهای تعیین وقت شده، با اعضای کابینه، «یک تحلیل از اطلاعات رئیس‌جمهور در مورد دولت» انجام می‌گیرد. به دنبال افتتاحیه، بحث غالباً در کمیته‌ها صورت می‌پذیرد.

کادر ۳. حضورها توسط قوه مجریه در مجلس نمایندگان مکزیک

مجلس نمایندگان مکزیک، قواعد اساسی زیر را در ارتباط با «حضورهای اعضای قوه مجریه به منظور تحلیل اطلاعات رئیس‌جمهور در خصوص دولت» وضع و تأسیس نموده است.

مرحله اول

عضو قوه مجریه، درباره وضعیت دولت صحبت کرده و آن را مورد بحث قرار می‌دهد (به مدت ۲۰ دقیقه). یک نماینده از هر کدام از گروه‌های پارلمانی دیدگاه و نظر و موضع گروه را در ارتباط با موضوع، تعیین و مشخص می‌کند (به مدت ۱۰ دقیقه).



عضو قوه مجریه، اظهارنظرهایی مربوط و مناسب را ارائه می‌نماید (به مدت ۱۰ دقیقه).

مرحله دوم

یک نوبت یا دو نوبت سؤال و جواب در قالب زیر صورت می‌گیرد:

۱. یک نماینده از هر گروه سیاسی، یک سؤال مطرح می‌کند، کمتر از چهار دقیقه،
۲. عضو قوه مجریه، به هر سؤالی پاسخ می‌دهد، کمتر از هشت دقیقه،
۳. گروه پارلمانی از حق پاسخگویی برخوردار است، تا سقف چهار دقیقه.

مرحله سوم

عضو قوه مجریه، یک پیام نهایی به مجمع می‌فرستد یعنی یک پیام نهایی، خطاب به مجمع می‌دهد (تا سقف ۱۰ دقیقه).

با اظهارنظرها و مطالب رئیس، نتیجه‌گیری می‌کند (نه بیشتر از ۱۰ دقیقه).

حضورها نزد کمیته‌ها، اساساً از همین قالب پیروی می‌کنند، گرچه مرحله اول غالباً حذف می‌شود.

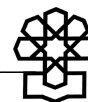
Source: <http://cronica.Diputados.gob.mx/comparecencias/58/2002/ocu2002.html>.

سؤالات

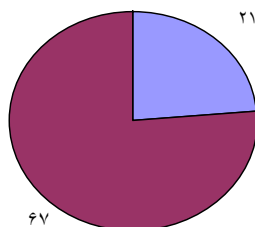
سؤال پارلمانی را می‌توان در مقام تعریف، به‌عنوان یک درخواست اطلاعات بیان کرد. سؤال کردن مرتب و منظم می‌تواند ابزاری برای پارلمان باشد تا دولت را مسئول و پاسخگو نگاه دارد. البته اعضای پارلمان می‌توانند با استفاده از سایر شیوه‌ها، مانند ارتباطها و تماس‌های غیررسمی با اشخاص و شخصیت‌های مهم و کلیدی در دستگاه اجرایی کشور، به کسب اطلاعات بپردازند. با این وجود، در برابر سؤالات پارلمانی، دولت موظف و ملزم است که به ارائه یک پاسخ بپردازد. پاسخ‌ها به سؤالات می‌تواند نه تنها در دسترس طرح‌کننده سؤال قرار گیرد، بلکه همچنین می‌تواند در دسترس تمامی اعضای پارلمان در مجلس قرار گیرد، کاملاً واضح و روشن است که در مورد سؤالات شفاهی، پاسخ شفاهی ارائه خواهد شد. علاوه بر این، از طریق سؤالات، اعضای پارلمان می‌توانند از دولت بخواهند که موضع خود را درخصوص یک مسئله خاص یا به‌طور کلی‌تر در مورد مسیر و روند سیاسی خود توضیح و شرح دهد.

سؤالات شفاهی

زمانی که پاسخگویی به سؤالات (Question time)، در دستور جلسه پارلمانی‌ها به پرسیدن سؤالات شفاهی از دولت و ارائه پاسخ‌ها از سوی دولت، اختصاص داده می‌شود، هم به پارلمان و هم به عموم مردم اجازه می‌دهد تا اطلاعات به‌موقعی را کسب کنند. از طریق این جلسات، آن دسته از اعضای پارلمان که در دولت نیستند می‌توانند ظرفیت، توانایی و قابلیت دولت را در پرداختن به مسائل مربوط به منافع ملی، مورد امتحان و آزمایش قرار دهند. در بسیاری از پارلمان‌ها، زمان پاسخگویی به سؤالات، جالب‌ترین و مهمترین بخش یا رویداد رسانه‌ای دستور جلسه پارلمانی است و جلسه به‌طور کامل یا بخشی از آن، مجدداً پخش می‌شود.



نمودار ۳. آیا پارلمان برای سؤالات شفاهی، زمانی را اختصاص می‌دهد؟

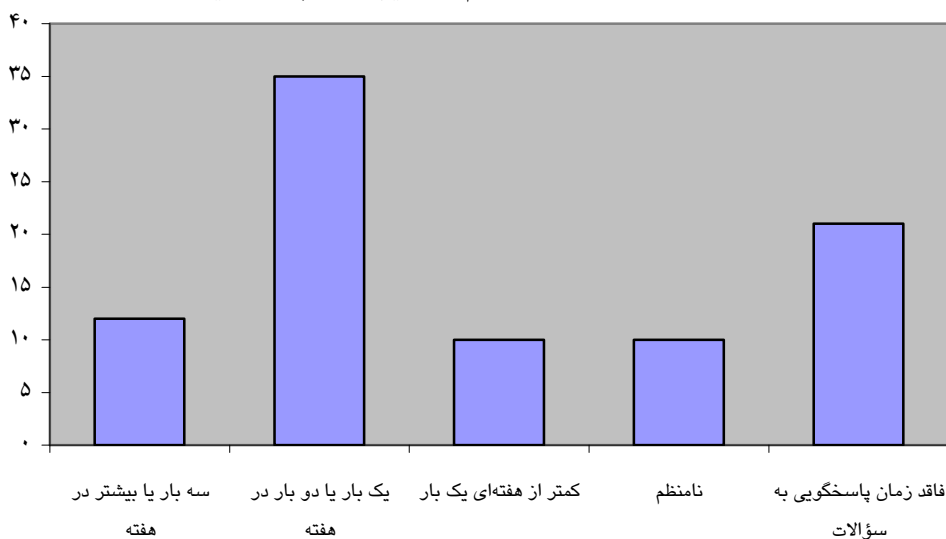


Source: Ibid.

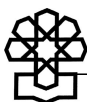
اکثریت وسیعی از پارلمان‌ها (۶۷ پارلمان از ۸۸ پارلمان پاسخ‌دهنده)، به طور جداگانه و مستقل از کار تقنینی خود، زمانی را به سؤالات شفاهی از دولت اختصاص می‌دهند. این رقم، آن‌دسته از پارلمان‌هایی را که طرح سؤالات را در پاسخ به نطق‌های ارائه شده در افتتاحیه جلسه پارلمانی، مجاز می‌دانند، شامل نمی‌شود. قوانین اساسی هشت کشور از این کشورها، تعدد و تکرار زمان‌ها و مواقع سؤال را مشخص می‌کنند. در ۲۵ کشور دیگر، اعضای قوه مقننه از این حق قانونی (حق مبتنی بر قانون اساسی) برخوردارند که اعضای قوه مجریه را مورد سؤال قرار دهند، گرچه تعدد، تکرار و قالب دوره سؤال در میان این کشورها متفاوت است. ۱۰ پارلمان از این ۶۷ پارلمان از زمان پاسخگویی به سؤالات در فواصل معین و منظم برخوردار نیستند.

تعدد، تکرار و تناوب زمان پاسخگویی به سؤالات چگونه است؟

نمودار ۴. تعدد و تکرار و نظم و ترتیب زمان پاسخگویی



Source: Ibid.

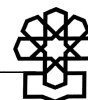


تعدد و تکرار زمان پاسخگویی به سؤالات، از یک بار در ماه، در ماداگاسکار و تونس، تا هر روز کاری، متفاوت و متغیر است. در ۴۷ پارلمان، زمان پاسخگویی به سؤالات، دستکم هفته‌ای یکبار، زمانی که پارلمان در دوره برگزاری جلسه است، اتفاق می‌افتد. در جایی که این زمان متعدد و مکرر است، دو الگوی متفاوت برای برنامه‌ریزی زمانی وجود دارد. در ۱۲ پارلمان، زمان پاسخگویی به سؤالات، یک برنامه مخصوص روزانه دارد. در ۳۵ پارلمان دیگر، زمان پاسخگویی به سؤالات، (اگر چنین زمانی وجود داشته باشد)، در یک برنامه زمانی هر هفته یکبار، یا هر دو هفته یکبار می‌گنجد.

جدول ۱. برنامه روزانه کاری در مجلس نمایندگان استرالیا

| دوشنبه | سه‌شنبه | چهارشنبه | پنجشنبه |
|---|---|---|---|
| ۱۲:۳۰ کمیته و گزارش‌های هیئت نمایندگی | ۹:۰۰ امور دولتی | ۹:۰۰ امور دولتی | ۹:۰۰ امور دولتی |
| ۱۳:۴۵ گزارش‌ها و اظهارات ۹۰ ثانیه‌ای | | | |
| ۱۴:۰۰ - ۱۵:۳۰ زمان پاسخگویی به سؤالات | ۱۴:۰۰ - ۱۵:۳۰ زمان پاسخگویی به سؤالات | ۱۴:۰۰ - ۱۵:۳۰ زمان پاسخگویی به سؤالات | ۱۴:۰۰ - ۱۵:۳۰ زمان پاسخگویی به سؤالات |
| ۱۵:۳۰ کارهای غیردولتی نمایندگان و اعضای پارلمان | ۱۵:۳۰ گزارش‌های رسمی، گزارش‌های مربوط به وزرا | ۱۵:۳۰ گزارش‌های رسمی، گزارش‌های مربوط به وزرا | ۱۵:۳۰ گزارش‌های رسمی، گزارش‌های مربوط به وزرا |
| ۱۶:۳۰ طرح شکایات و اعتراضات | ۱۶:۳۰ امور دولتی | ۱۶:۳۰ امور دولتی | ۱۶:۳۰ تعطیلی و تنفس |
| ۱۸:۰۰ امور دولتی (امور مربوط به دولت) | | | |
| | ۱۹:۳۰ - ۲۰:۰۰ بحث و مذاکره به صورت غیررسمی | | |
| ۲۱:۰۰ - ۲۱:۳۰ بحث و مذاکره به صورت غیررسمی | | ۲۱:۰۰ - ۲۱:۳۰ بحث و مذاکره به صورت غیررسمی | |

مأخذ: وبسایت مجلس نمایندگان استرالیا، برنامه (روزانه) کاری (به اجرا در آمده از تاریخ دوشنبه، ۱۰ فوریه، ۲۰۰۳).



کادر ۴. زمان پاسخگویی به سؤالات در مجمع ملی فرانسه

| جلسات مربوط به سؤالات شفاهی | سؤالات مربوط به دولت |
|---|--|
| صبح‌های سه‌شنبه | عصرهای سه‌شنبه و چهارشنبه |
| <ul style="list-style-type: none"> - کنفرانس رؤسا می‌تواند جلسات را سازماندهی کرده و تدارک ببیند - مستلزم ارائه و تسلیم متن سؤالات است - رئیس مجمع فهرست را ثبت می‌کند - در نشریه رسمی انتشار می‌یابد | <ul style="list-style-type: none"> - الزام از سوی قانون اساسی (است) - کنفرانس رؤسا ساعات را تعیین و مشخص می‌کند - اعلام موضوع الزامی و ضروری نیست - چرخش و گردش نوبت میان گروه‌های پارلمانی تغییر دوره‌ای یا جابجایی نوبتی اعضای اکثریت و اعضای اقلیت - بدون انتشار یافتن (بدون بازپخش تلویزیونی) |

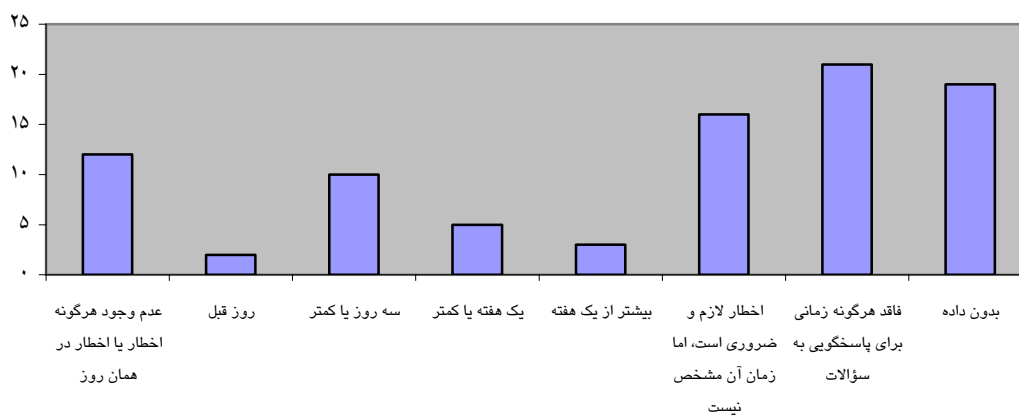
مأخذ: IPU، مدول Parline در خصوص نظارت پارلمانی و مجمع ملی فرانسه، دستورالعمل کلی دفتر (اداره) مجمع ملی (۱۴ دسامبر ۲۰۰۵)، ماده (۱۵).

در میان کشورهای برخوردار از یک سیستم ریاست‌جمهوری، زمان منظم برای پاسخگویی به سؤالات نادر و کمیاب است، اما این زمان پاسخگویی به سؤالات در هفت کشور از کشورهای نظرخواهی شده که از سیستم ریاست‌جمهوری برخوردارند، وجود دارد. هر دو مجلس کنگره فیلیپین، می‌توانند خواستار حضور اعضای قوه مجریه، در هر پنجشنبه برای پاسخگویی به سؤالات، نزد کنگره شوند.

آیا اعلام یا اخطار قبلی در مورد سؤالات شفاهی، الزامی و ضروری است؟

نظامنامه‌های داخلی پارلمان‌ها در زمینه مقررات مربوط به سؤالات با ضرب‌الاجل کوتاه و امکان طرح سؤالات تکمیلی یا اضافی، با یکدیگر متفاوتند.

نمودار ۵. اخطار قبلی در مورد طرح سؤالات





زمان یا مدت لازم برای اخطار یا اعلام قبلی، هنگامی که سؤالات شفاهی پرسیده می‌شود، می‌تواند تأثیر خود سؤال را تحت‌الشعاع قرار دهد. اگر اعلام یا اخطار مزبور، مدت زمانی طولانی قبل از آنکه سؤال عملاً طرح شود، لازم و ضروری باشد، مسئله ممکن است موضوعیت خود را از دست بدهد. در ۵۵ پارلمان از پارلمان‌های نظرخواهی شده، سؤالات تنها در صورتی می‌توانند در جلسه عمومی، پرسیده شوند که اخطار یا اعلام قبلی داده شده باشد. مدت زمان اخطار از یک روز تا ۱۵ روز متفاوت است. اکثر پارلمان‌ها، قبل از روز مربوط به زمان پاسخگویی به سؤالات، به‌صورت مکتوب به دولت اخطار می‌دهند.

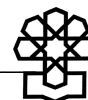
در ۱۳ پارلمان از ۵۷ پارلمانی که زمان‌ها و دوره‌های منظمی را به سؤالات شفاهی اختصاص می‌دهند، سؤالات توسط طرح‌کنندگان آنها یا توسط یک منشی، خوانده می‌شوند و دولت یک پاسخ شفاهی ارائه می‌دهد. دولت غالباً اظهارنظرها و نکات و مطالب اضافی دیگری نیز ارائه می‌دهد. یازده پارلمان دو دوره زمانی متفاوت و متمایز را کنار می‌گذارند و به این کار اختصاص می‌دهند: یکی دوره‌ای که در آن اعضا سؤالات شفاهی را مطرح و عنوان می‌کنند و دیگری دوره‌ای که طی آن دولت پاسخ‌های شفاهی به سؤالات کتبی، ارائه می‌دهد.

سؤالات فوری و اضطراری

قواعد مربوط به اخطار قبلی، در مورد سؤالات فوری، تا حدودی با عدم سختگیری و تسامح بیشتر اجرا می‌شوند. این سؤالات، که معمولاً با یک رویداد خبری مهم مرتبطند، ممکن است رئیس مجلس تقدیم و تسلیم شوند و رئیس مجلس یا پارلمان، از این اختیار و صلاحیت برخوردار است که اجازه یا مجوز پرسیدن سؤال را اعطا نماید.

در وضع ایدئال و مطلوب، سؤالات شفاهی باید بتوانند تمامی حوزه‌ها و زمینه‌های سیاست را پوشش دهند و به آنها بپردازند و تمامی آنها را عنوان کنند. در انگلستان و کشورهای دیگر که عرف و سنت پارلمانی این کشور را به ارث برده‌اند، وزرا در زمان پاسخگویی به سؤالات، به نوبت حاضر می‌شوند، به‌طوری که هر وزیر حدود یکبار در هر ماه نزد پارلمان حاضر می‌شود تا به سؤالات پاسخ دهد.

سؤالات مطرح شده خطاب به رئیس قوه مجریه، می‌تواند از ارزش خاصی برخوردار باشد زیرا این سؤالات به اعضای پارلمان اجازه می‌دهند که خواستار اطلاعات و شرح و توضیح درباره سیاست‌های کلی و کلان دولت شوند. هشت پارلمان، وقت‌هایی را به این‌گونه جلسات اختصاص می‌دهند. در زامبیا، یعنی جایی که رئیس‌جمهور رئیس قوه مجریه است، سؤالات به سمت معاون رئیس‌جمهور هدایت و سوق داده می‌شوند یعنی شخصی که همواره یکی از اعضای پارلمان است.



تعدد و تکرار این جلسات از دوبار در یک هفته (در ایرلند) تا «یکبار در هر دوره» (در استونی) متفاوت است. برخی پارلمان‌ها، تأکید و اصرار دارند که رئیس قوه مجریه در تمامی زمان‌های پاسخگویی به سؤالات، حضور یابد. برای مثال، در بلغارستان، نخست‌وزیر اولین عضو دولت است که در (طول) زمان هفتگی پاسخگویی به سؤالات، باید به سؤالات پاسخ دهد. در مجلس عوام پارلمان ایرلند، زمان پاسخگویی به سؤالات در روزهای سه‌شنبه، چهارشنبه و پنجشنبه است. ۱۴ وزیر به نوبت نزد مجلس حاضر می‌شوند. نخست‌وزیر در دو روز از یک هفته (هفته‌ای دو روز) حاضر می‌شود.

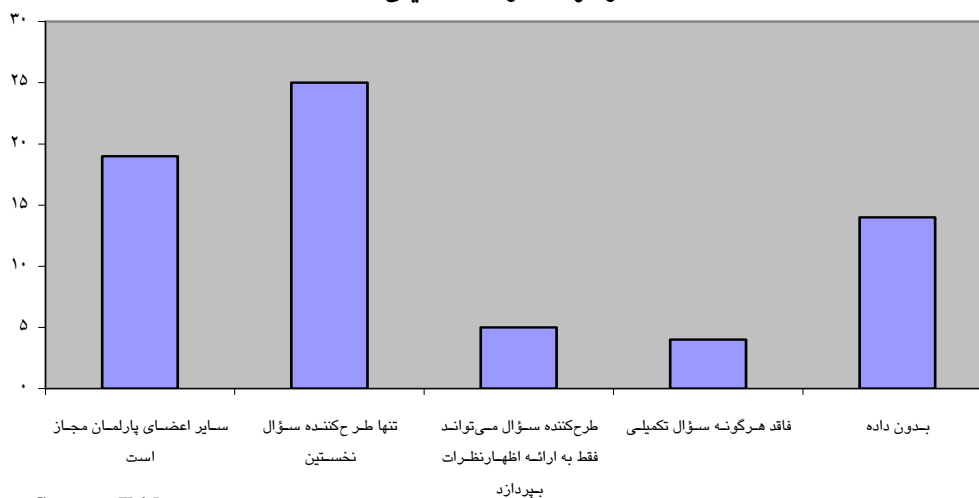
جدول ۲. چرخش و گردش نوبت وزرا در مجلس نمایندگان ایرلند

| ردیف | سه‌شنبه | چهارشنبه | پنجشنبه |
|------|--|---|-----------------------------|
| ۱ | نخست‌وزیر، وزیر ارتباطات، منابع دریایی و طبیعی | نخست‌وزیر، وزیر هنر، ورزش و گردشگری (توریسم) | وزیر بهداشت، سلامت و کودکان |
| ۲ | بدون جلسه | نخست‌وزیر و وزیر راه و ترابری | وزیر دادگستری |
| ۳ | نخست‌وزیر، وزیر محیط زیست و دولت محلی | نخست‌وزیر، وزیر ارتباطات، امور روستایی | |
| ۴ | نخست‌وزیر، وزیر امور اجتماعی و خانواده | نخست‌وزیر، وزیر کسب‌وکار (بازرگانی)، تجارت و انتقال | وزیر دفاع |
| ۵ | نخست‌وزیر، وزیر کشاورزی و تغذیه | نخست‌وزیر، وزیر دارایی | وزیر امور خارجه |
| ۶ | نخست‌وزیر، وزیر آموزش | نخست‌وزیر، وزیر ارتباطات، منابع دریایی و طبیعی | وزیر هنر، ورزش و توریسم |

مأخذ: روزنامه (Dail) ایرلند، این هفته در مجالس ایریج، ۲۹ می تا ۲ ژوئن، ۶-۹ ژوئن، ۱۲-۱۶ ژوئن، ۱۹-۲۳ ژوئن، ۲۶-۳۰ ژوئن، ۳-۷ جولای، ۲۰۰۶.

سؤالات تکمیلی یا کمکی

نمودار ۶. سؤالات تکمیلی



Source: Ibid.



سؤالات تکمیلی به دنبال سؤال نخستین، اعضای پارلمان را قادر می‌سازد که خواستار شرح و توضیح در مورد نکاتی شوند که دولت ممکن است آنها را مبهم نگه‌دارد یا آنکه اصلاً بدان نپردازد و آن را عنوان نکند. ۴۴ پارلمان از ۸۸ پارلمان نظرخواهی شده سؤالات تکمیلی را مجاز می‌دانند. با این وجود، ۳۲ پارلمان از ۵۵ پارلمانی که اعلام یا اخطار قبلی را در مورد سؤالات نخستین، الزام می‌کنند، سؤالات تکمیلی را مجاز می‌دانند، به عبارت دیگر، سؤالاتی که به قوه مجریه از قبل، فرصتی برای بررسی آنها داده نشده است.

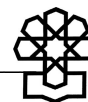
یک نکته و موضوع شکلی و آیین‌نامه‌ای مهم این است که چه کسی مجاز به پرسیدن سؤالات تکمیلی است. در ۲۵ پارلمان از این ۴۴ پارلمان، طرح سؤالات بعدی و تکمیلی، تنها از طرح‌کننده سؤال نخستین، پذیرفته و مجاز است، در ۱۹ پارلمان باقیمانده، سایر اعضا ممکن است مداخله کنند، این امر در صورتی است که انجام این کار از سوی ریاست مجلس تجویز شود. در ۴ پارلمان، طرح‌کننده سؤال، مجاز به پرسیدن سؤال تکمیلی نیست یا آنکه مجاز نیست در مورد پاسخ ارائه شده به ابراز رضایت و اقتناع بپردازد.

موازنه میان گروه‌های سیاسی پارلمان

در حالی که سؤالات شفاهی توسط اعضای پارلمان پرسیده می‌شوند، ایجاد موازنه میان گروه‌های سیاسی پارلمانی، زمانی که به اعضا، حق صحبت داده می‌شود، معمولاً مورد توجه قرار می‌گیرد، حتی زمانی که اخطار یا اعلام قبلی، الزامی و ضروری نباشد. در مجلس نمایندگان استرالیا، رئیس مجلس، سؤالات شفاهی را از اعضای دولت و احزاب جناح مخالف به نوبت (به‌طور متناوب و یکی در میان) دریافت می‌کند.

برنامه و نظم ترتیبی که اعضای پارلمانی برطبق آن ممکن است صحبت کنند، همچنین می‌تواند در دستور جلسه تعیین و مشخص شود. در مجارستان، در روزی که به زمان پاسخگویی به سؤالات اختصاص داده می‌شود رهبر هر حزبی ممکن است درخواست کند که به یک عضو تعیین شده و منصوب شده، این فرصت داده شود که در مورد یک موضوع خاص به پرسیدن سؤال بپردازد. برخی پارلمان‌ها، زمانی را به اعضا زمان دیگری را به گروه‌های سیاسی، در برنامه زمانی هفتگی خود اختصاص می‌دهند.

احزاب جناح مخالف، غالباً در دستور نطق، مورد حمایت و ترجیح قرار می‌گیرند. مطابق آیین‌نامه داخلی پارلمان مجارستان، در طول زمان پاسخگویی به سؤالات، اولین سؤالات توسط احزاب جناح مخالف به ترتیب و براساس شماره کرسی‌های پرسیده می‌شود. در نوبت‌ها و دوره‌های بعدی، تمامی احزاب سؤالات خود را به همین ترتیب می‌پرسند. در مجلس نمایندگان استرالیا، اعضای جناح مخالف برای



پرسیدن سؤالات تکمیلی، از اولویت و حق تقدم برخوردارند.

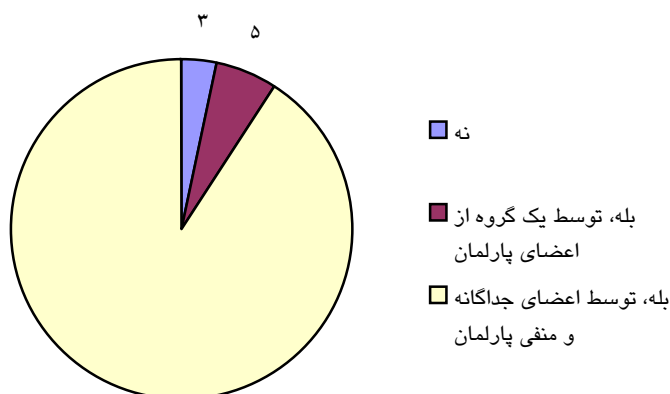
احزاب (جناح) مخالف اصلی یا رسمی ممکن است نسبت به سایر احزاب (جناح) مخالف، ترجیح داده شوند. در مجلس عوام انگلستان، رهبران و سخنگویان حزب (جناح) مخالف، این اجازه و اختیار را دارند که زمانی که رئیس مجلس به آنها اجازه می‌دهد، در سؤالات مطرح شده توسط سایر اعضای پارلمان، مداخله نمایند.

برخی پارلمان‌ها این زمینه و امکان را فراهم می‌کنند و اجازه می‌دهند که سؤالات شفاهی با بحث ادامه یابند و دنبال شوند. در ۱۳ پارلمان، یک گروه از اعضای پارلمان می‌تواند درخواست کند که در مورد سؤال عضو دیگر، بحث و مذاکره شود. در ۶ پارلمان، بحث‌هایی متعاقب و بعدی، می‌تواند به مبنا و اساسی برای استیضاح‌ها تبدیل شود.

سؤالات کتبی

سؤالات کتبی یک ابزار پارلمانی بسیار شایع و گسترده هستند و معمول‌ترین، متداول‌ترین و مرسوم‌ترین ابزاری هستند که برای نظارت پارلمانی به‌کار می‌روند. آنها اعضای پارلمان را قادر می‌سازند که توضیحات مفصلی را درخواست کنند و از اعضای مختلف دولت، جویای اطلاعات شوند.

نمودار ۷. آیا سؤالات کتبی می‌تواند توسط اعضای پارلمان ارائه شود؟



Source: Ibid.

از ۸۸ پارلمان ملی نظرخواهی شده، ۸۵ پارلمان از روندها و رویه‌هایی برای ارائه سؤالات کتبی، برخوردارند. تنها موارد استثنا عبارتند از: مکزیک، نیکاراگوئه و پالا، که تمامی آنها از سیستم‌های ریاست جمهوری برخوردارند. مجالس اعیان (سنا) پارلمان‌های جمهوری چک و لهستان نیز، که از اختیار یا مأموریتی برای پاسخگو نگه‌داشتن دولت برخوردار نیستند، فاقد تمهیدات یا مقرراتی در مورد سؤالات کتبی هستند. در ۸۰ پارلمان، هر عضو پارلمان می‌تواند یک درخواست کتبی در جهت دریافت اطلاعات به دولت ارائه نماید.



کادر ۵. الزامات و شروط مربوط به امضا کنندگان سؤالات کتبی

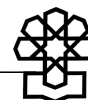
اتریش: ۵ عضو (شورای ملی)، ۳ عضو (شورای فدرال)
چین: ۳۰ عضو (یا تأیید شده توسط یکی از ۲۵ هیئت نمایندگی)
کاستاریکا: ۵ عضو
لتونی: ۵ عضو
لیتوانی: ۹ عضو (هر عضو از پارلمان مجاز است تنها یکی از این‌گونه درخواست را به امضا برساند).

Source: IPU.

برخی پارلمان‌ها برای تعداد سؤالاتی که هر عضو در یک دوره زمانی معین، مجاز به پرسیدن آنهاست، سقف معین می‌کنند. برای مثال در آلمان، هر عضو پارلمان آلمان مجاز است هر ماه تا سقف چهار سؤال بپرسد.

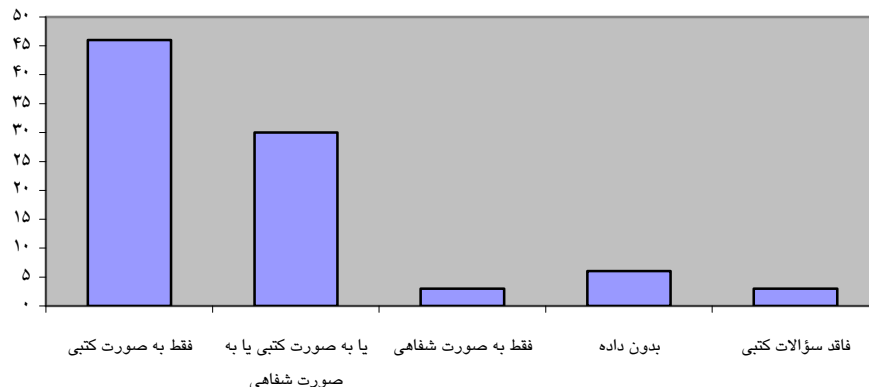
سؤالات کتبی به دفتر ریاست ارائه می‌شود و سپس برای دولت ارسال می‌گردد. قبل از ارسال سؤالات، ریاست به این مسئله رسیدگی می‌کند که سؤالات از قواعد شکلی و محتوایی خاص و معینی پیروی کرده باشند. سؤالاتی که این قواعد را نقض می‌کنند مورد تغییر و اصلاح قرار گرفته یا آنکه اصلاً ارسال نمی‌شوند. برای مثال، یک سؤال کتبی نباید بدین منظور و به‌گونه‌ای تدوین و تنظیم گردد که عقیده طرح‌کننده خود را بیان و مطرح کند، بلکه (در عوض) صرفاً باید درخواست اطلاعات نماید. استفاده از زبان تحقیرآمیز، توهین‌آمیز و ناشایست نیز معمولاً ممنوع است.

قواعد متداولی نیز وجود دارند که مشخص می‌کنند سؤالات ممکن است خطاب به چه کسی باشد یعنی مشخص کنند که مخاطب سؤالات ممکن است چه کسی باشد. در بسیاری از پارلمان‌ها، طرح‌کننده یک سؤال ملزم است مشخص کند که چه کسی در دولت مسئول ارائه یک پاسخ است. در این پارلمان‌ها، زمانی که یک عضو پارلمان مایل باشد یا بخواهد سؤال یکسانی را از چندین وزیر متفاوت بپرسد، سؤال خطاب به هر کدام از وزرای مربوط به‌صورت جداگانه عنوان و مطرح خواهد شد. از سوی دیگر، در برخی کشورها، سؤالات کتبی باید کل تیم دولتی را مورد هدف و خطاب قرار دهند و تیم مزبور تصمیم می‌گیرد که چه کسی باید به کدام سؤالات پاسخ دهد.



پاسخ به سؤالات کتبی

نمودار ۸. سؤالات کتبی در چه شکل و قالبی پاسخ داده می‌شوند؟



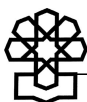
Source: Ibid.

معنی و مفهوم اصطلاح یا عبارت «سؤال کتبی» در تمامی پارلمان‌ها، یکسان نیست. در ۴۶ پارلمان، این اصطلاح به یک طبقه از سؤالات مطرح شده به صورت کتبی اشاره دارد که مستلزم پاسخ‌های کتبی است. ۳۰ پارلمان به طرح‌کنندگان سؤالات کتبی اجازه می‌دهند که پاسخ‌های کتبی یا پاسخ‌های شفاهی درخواست کنند. برخی از این کشورها، به دولت اجازه می‌دهند که بین این دو شکل، انتخاب کنند. پارلمان‌های جمهوری اسلامی ایران، لیتوانی و فیلیپین، فقط پاسخ‌های شفاهی دریافت می‌نمایند. از سوی دیگر، در مجلس نمایندگان رومانی، یک عضو ممکن است هم پاسخ‌هایی شفاهی و هم پاسخ‌هایی کتبی، درخواست کند.

کادر ۶. ارائه سؤالات کتبی به منظور دریافت پاسخ شفاهی در مجلس نمایندگان رومانی

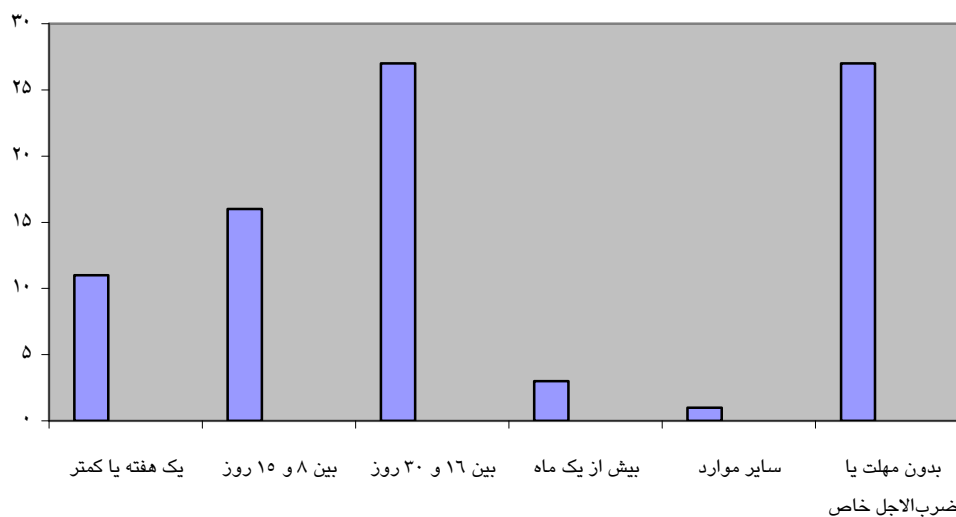
| | |
|--|---|
| هریک از اعضای مجلس نمایندگان رومانی ممکن است، خطاب به دولت، خطاب به وزرا یا خطاب به سایر رؤسای سازمان‌های اداری دولتی، سؤالات کتبی ارائه کنند یا آنکه سؤالات شفاهی مطرح نمایند. یک عضو ممکن است یک پاسخ شفاهی یا یک پاسخ کتبی یا هر دو را تقاضا کند. | |
| پاسخ‌های کتبی به سؤالات کتبی (ماده (۱۷۰) - (۱) و (۴) از نظامنامه داخلی) | پاسخ‌های شفاهی به سؤالات کتبی (ماده (۱۷۰) - (۲) و (۳) از نظامنامه داخلی) |
| ارائه یا ارسال: عضو پارلمان شکل ترجیحی از پاسخ خود را بیان می‌نماید. دبیرخانه سؤال را برای دولت ارسال می‌کند. | ارائه یا ارسال: عضو پارلمان شکل ترجیحی از پاسخ خود را خود را بیان و ارائه می‌نماید. دبیرخانه سؤال را برای دولت ارسال می‌کند. |
| پاسخ کتبی: ظرف ۱۵ روز ارسال می‌شود. هم سؤالات و هم پاسخ‌های آنها باید بر روی وبسایت مجلس نمایندگان قرار گیرد. | پاسخ شفاهی: ۳۰ دقیقه بعد از زمان پاسخگویی به سؤالات (۱۹:۳۰ - ۲۰:۰۰ در روزهای دوشنبه) |
| | نه دیرتر از ۱۵ روز پس از تاریخ طرح و ثبت یا تحویل سؤال شکل و قالب: پاسخ - جواب |

مأخذ: مجلس نمایندگان رومانی، نظامنامه داخلی، ماده (۱۷۰).



مهلت و ضرب‌الاجل برای پاسخ‌های دولت

نمودار ۹. مهلت و ضرب‌الاجل برای پاسخ دولت به سؤالات کتبی



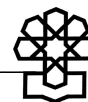
Source: Ibid.

۵۸ پارلمان از ۸۵ پارلمانی که تشریفات، آیین‌نامه‌ها یا نظامنامه‌هایی را برای سؤالات کتبی، ارائه می‌کنند، تصریح و قید می‌نمایند که دولت باید ظرف چند روز مشخص، پس از آنکه سؤال انتقال می‌یابد، پاسخ ارائه دهد. مدت زمانی که به دولت اجازه پاسخگویی داده می‌شود، از سه روز (در ایرلند) تا ۶۰ روز (در مجلس عوام استرالیا)، متفاوت است. در مغولستان، طرح‌کننده سؤال، مهلت یا ضرب‌الاجل را تعیین می‌کند. تفاوت‌ها در مهلت‌ها یا ضرب‌الاجل‌ها غالباً منعکس‌کننده تفاوت‌ها در قواعد مربوطه به ارائه سؤالات است. ۹ پارلمان، تمدید این مهلت‌ها را مجاز می‌دانند.

جدول ۳. تمدید مهلت پاسخگویی به سؤالات کتبی

| تمدید تا | مهلت یا ضرب‌الاجل اولیه | |
|----------|-------------------------|------------|
| ۳۰ روز | ۳۰ روز | بنین |
| ۷ روز | ۷ روز | بلغارستان |
| ۱ ماه | ۱ ماه | ساحل عاج |
| ۱ ماه | ۱ ماه | فرانسه |
| ۱ ماه | ماه بعد | ماداگاسکار |
| ۱۵ روز | ۱ ماه | نیجر |
| ۳۰ روز | ۱۵ روز | رواندا |
| ۲۰ روز | ۲۰ روز | اسپانیا |
| ۱ ماه | ماه بعد | توگو |

Source: Ibid.



این مهلت‌های قانونی همیشه در عمل مورد توجه و رعایت و مد نظر قرار نمی‌گیرند. در انگلستان، که در آن مهلت قانونی پاسخگویی به سؤال کتبی هفت روز پس از دریافت سؤال است، «سازمان‌ها یا وزارتخانه‌ها ممکن است طرف مهلت مقرر، پاسخ‌های «بازدارنده یا دفاعی» اولیه ارائه دهند و بعداً در ادامه به ارائه یک پاسخ اساسی و بنیادی بپردازند». در ژاپن، اگر پاسخ نتواند طرف هفت روز ارائه گردد، کابینه دلیل تأخیر را ارائه می‌دهد و مهلت جدیدی را تعیین می‌کند.

سؤالاتی که به‌موقع پاسخ داده نمی‌شود

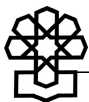
اگر یک دولت قادر باشد سؤالات پارلمانی را بدون پاسخ باقی گذاشته و رها کند، مهلت‌های «قانونی» بی‌فایده و بی‌معنا می‌شوند و تشریفات و آیین‌نامه‌ها و نظامنامه‌هایی وجود دارند که تضمین می‌کنند که سؤالات پارلمانی با انقضای مهلت، منقضی نمی‌شوند. پارلمان ممکن است:

- سؤال را در دستور جلسه قرار دهد، همراه با یک اشاره به تأخیر (شیوه‌ای که معمولاً مورد استفاده قرار می‌گیرد و رایج است)،

- پاسخ شفاهی به سؤال را بپذیرد (۱۳ پارلمان از این رویه و شیوه کار استفاده می‌کنند)، یا آنکه از استیضاح استفاده نماید (که به‌ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد)،
- از استیضاح استفاده نماید (که به‌ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد).

سیاری از پارلمان‌ها عنوان یا محتوای سؤالات پاسخ داده نشده را بر روی یک دستور جلسه^۱ منتشر می‌کنند. سپس جلسه عمومی می‌تواند دولت را تشویق و وادار به ارائه پاسخ نماید. سنای استرالیا به طرح‌کننده سؤال بی‌پاسخ یا پاسخ داده نشده، که با توضیح دولت در مورد تأخیر، متقاعد نشده، اجازه می‌دهد که درخواست کند که پاسخ‌ها و توضیح تا تاریخ معینی ارائه شود.

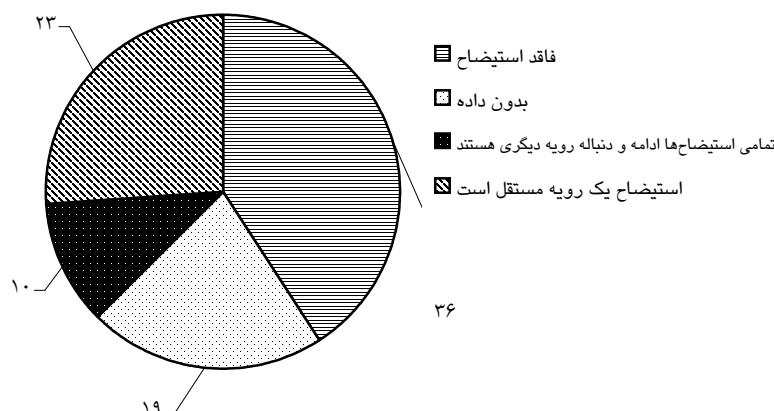
اعضای پارلمان نیز می‌توانند از دولت درخواست نمایند که به سؤالات کتبی‌ای که بی‌پاسخ مانده‌اند، پاسخ‌های شفاهی ارائه نماید. در ۱۳ پارلمان، اگر دولت از پاسخگویی به سؤالات کتبی در مهلت قانونی مربوط قصور و کوتاهی کند، پاسخ‌های شفاهی باید در جلسه عمومی ارائه شود. در مجلس عوام کانادا و مجلس نمایندگان در اسپانیا، سؤالات کتبی‌ای که بی‌پاسخ باقی می‌مانند می‌توانند به‌صورت شفاهی در یک کمیته مطرح شوند و یک بحث شفاهی به‌دنبال آن ممکن است وجود داشته باشد. در جمهوری کنگو و جمهوری دموکراتیک کنگو، سؤالات بی‌پاسخ به موضوع استیضاح‌ها تبدیل می‌شوند، که مسئله مسئولیت و پاسخگویی دولت را مطرح می‌کنند.



استيضاح

به‌طور کلی، استيضاح، درخواست یا مطالبه رسمی اطلاعات در مورد سیاست دولت یا یک درخواست رسمی توضیح در مورد سیاست دولت است. در بسیاری از موارد، آرا به‌دنبال استيضاح‌ها اخذ می‌شوند، از جمله طرح‌ها و لوایح یا پیشنهادات و درخواست‌های انتقادآمیز یا سرزنش‌آمیز بازخواست‌کننده. رویه مزبور عملاً در هر کشوری ایجاد شده است، به‌عبارت دیگر رویه مزبور در هر کشور به‌صورت عملی ایجاد شده است و واژه «استيضاح» در پارلمان‌های مختلف به‌صورت‌های متفاوتی شناخته و درک می‌شود.

نمودار ۱۰. رویه مربوط به استيضاح‌ها

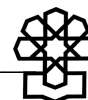


Source: Ibid.

۵۲ پارلمان از ۸۸ پارلمان نظرخواهی شده، از رویه‌هایی برای استيضاح برخوردارند که بین آنها با سؤالات عادی تمایز و تفاوت وجود دارد. در هفت پارلمان، استيضاح‌ها فقط به‌عنوان ادامه و دنباله یا پیگیری سایر سؤالات کتبی یا شفاهی، انجام می‌گیرند، درحالی که در ۲۳ پارلمان، استيضاح یک رویه مستقل است.

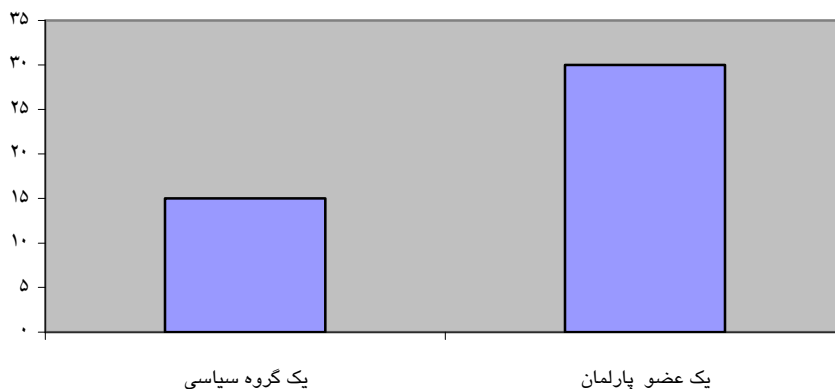
استيضاح به‌عنوان یک رویه مستقل، غالباً شکل و قالب یک مطالبه یا درخواست کتبی اطلاعات با قصد شروع یک بحث را به خود می‌گیرند. گرچه رویه‌های مربوط به انجام استيضاح، مشابه رویه مربوط به سؤالات کتبی‌اند، قواعد متفاوتی در ارتباط با پاسخ دولت، در مورد استيضاح‌ها اعمال می‌شود.

استيضاح‌ها غالباً از سؤالات عادی به لحاظ محتوایی، متمایزند. به‌عبارتی، استيضاح غالباً به‌لحاظ محتوایی با سؤالات عادی فرق می‌کنند. به‌طوری که آنها از نظر محتوا معمولاً به موضوعاتی می‌پردازند که دارای اهمیت ملی هستند. برای مثال، مجلس نمایندگان بلژیک، موضوعات دارای اهمیت محلی یا موضوعات دارای اهمیت ویژه را، از حوزه استيضاح‌ها خارج می‌کند.



درخواست طرح و پیشنهاد در مورد استیضاح‌ها

نمودار ۱۱. چه کسی می‌تواند دست به استیضاح بزند؟



Source: Ibid.

استیضاح مستلزم و نیازمند بیش از یک عضو پارلمانی است. در ۱۵ پارلمان از ۴۵ پارلمانی که در آن استیضاح یک رویه مستقل است، استیضاح تنها می‌توانند توسط یک گروه از اعضا یا گروه‌های سیاسی پارلمانی به رسمیت شناخته شده، انجام شوند. حداقل تعداد لازم و مورد نیاز از صرفاً ۵ عضو تا یک‌سوم از کل اعضای مجلس متفاوت و متغیر است.

زمانی که استیضاح‌ها دنباله و ادامه سؤالات اعضای منفرد هستند، طرح‌کننده سؤال نخستین، نیازمند حمایت همکاران خود، یا کل مجلس است، تا بتواند سؤال را به موضوع یک استیضاح تبدیل نماید. علاوه بر این، در جایی که اعضای پارلمان از این حق برخوردارند که استیضاح را مطرح و عنوان نمایند، یک بحث آغاز شده توسط طرح‌کننده استیضاح می‌تواند منشأ بحث عمومی باشد که کل مجلس را درگیر کند. در پارلمان استونی، استیضاح از تحقیقات و سؤالات کتبی اعضا منشأ می‌گیرد. پس از آنکه یک پاسخ به یک استیضاح ارائه می‌شود، استیضاح‌کننده یا نماینده وی، بحث را آغاز می‌کند و پس از آن، نمایندگان اقلیت‌ها و جناح‌ها و کمیته‌هایی که مایل به ابراز عقاید خود هستند، مجاز به ارائه نظرات، اظهارات و توضیحات هستند. پارلمان همچنین می‌تواند دوره‌های زمانی منظمی را برای استیضاح ترتیب و سازمان دهد. در سوئد، بحث‌های استیضاح، حداقل هفته‌ای یکبار در مجلس برگزار می‌شوند.

گروه‌های سیاسی پارلمانی به‌طور کلی نقش مهمی را در روند استیضاح ایفا و بازی می‌کنند. برخی پارلمان‌ها به گروه‌های سیاسی این اجازه را می‌دهند که به پیشنهاد و ارائه استیضاح‌ها بپردازند و گروه‌های سیاسی با این همه باز هم می‌توانند بر طرح‌ها و پیشنهادات فردی در مورد



استیضاح‌ها نظارت و کنترل داشته باشند حتی اگر آنها خود مجاز به طرح یا پیشنهاد آنها نباشند. از لحاظ نظری گروه‌های پارلمانی احزاب در دولت می‌توانند یک استیضاح را پیشنهاد و ارائه نمایند، اما در عمل استیضاح‌های طرح شده توسط گروه‌هایی سیاسی، معمولاً ابزاری برای گروه‌های مخالف تلقی و محسوب می‌شوند. در باند استگ آلمان، یک سیستم از استیضاح‌های بزرگ و کوچک وجود دارد، که از این رهگذر تنها یک گروه مخالف رسمی یا ۵ درصد از اعضا می‌توانند استیضاح‌های بزرگ را طرح نمایند (استیضاح‌های اصلی و فرعی).

در مجلس نمایندگان بلژیک، پیشنهاد و ارائه یک استیضاح، توسط اعضای پارلمان مستلزم و نیازمند تأیید گروه‌های سیاسی پارلمانی‌ای است که آنها بدان متعلقند.

کادر ۷. استیضاح‌های بزرگ و کوچک در باند استگ آلمان

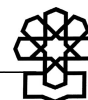
باند استگ آلمان دو شکل یا دو نوع از استیضاح را مجاز می‌داند. - استیضاح‌های بزرگ که مخاطب آنها دولت فدرال است در مجلس عمومی انجام می‌شوند، این استیضاح‌ها به رئیس باند استگ ارائه و پیشنهاد می‌شوند و توسط یک گروه پارلمانی یا توسط یک حداقل پنج درصدی از اعضای باند استگ امضا و تأیید می‌شوند. رئیس، دولت فدرال را از استیضاح آگاه و مطلع می‌نماید و از دولت می‌خواهد که اعلام کند که آیا پاسخ خواهد داد و اینکه چه زمانی پاسخ خواهد داد. پس از آنکه یک پاسخ دریافت شود، استیضاح بزرگ در دستور جلسه قرار می‌گیرد. بحث و مذاکره باید انجام شود این در صورتی است که یک گروه پارلمانی یا پنج درصد از اعضای باند استگ این درخواست را بکنند. قبل از بحث و مذاکره، یکی از سؤال‌کنندگان ممکن است این اجازه را داشته باشد که دلایل دیگری را برای استیضاح بیان کند. - در استیضاح‌های کوچک، از دولت فدرال خواسته می‌شود که اطلاعاتی را در مورد مسائل تعیین شده مشخص و خاص در دسترس قرار دهد. سؤالات به رئیس باند استگ ارائه می‌شود که متعاقباً از دولت می‌خواهد که به سؤالات، به صورت کتبی، ظرف دو هفته پاسخ دهد.

مأخذ: IPU در خصوص نظارت پارلمانی.

رأی‌گیری در خصوص استیضاح

دو نوع رأی‌گیری به دنبال استیضاح‌ها وجود دارد.

اول آنکه، استیضاح ممکن است رأی عدم اعتماد را به دنبال داشته باشد. استیضاحی که رأی در ارتباط با یک پیشنهاد یا درخواست عدم اعتماد را به دنبال داشته باشد، در گذشته یک علامت و شاخص از رشد و توسعه پارلمان‌ها محسوب می‌شد و بسیاری از کشورها هنوز هم این نوع رأی را مجاز می‌دانند. آرا در خصوص دو مسئله اخذ می‌شوند یا در خصوص سیاست‌های سازمان یا وزارتخانه دولتی مورد بحث، یا آنکه در مورد نحوه عملکرد و اجرای کل دولت (کل مدیران و مسئولان دولتی). این پیشنهادات یا درخواست‌های عدم اعتماد به دنبال استیضاح‌ها، همچنین



می‌توانند بلوکه و متوقف شوند، یعنی با آنها مخالفت شود برای مثال، در بلژیک، دولت می‌تواند پیشنهاد یا درخواست عدم اعتماد را با درخواست مبنی بر بازگشت به دستورجلسه (برنامه روزانه) خنثی نماید، یعنی دولت می‌تواند با پیشنهاد یا درخواست عدم اعتماد با یک درخواست مبنی بر بازگشت به دستورجلسه، مقابله و مخالفت نماید.

نوع دیگر از رأی بر مبنای پیشنهاد یا درخواست یک قطعنامه از سوی مجلس مبنی بر بیان و ابراز عقیده و نظر خود، درخصوص موضوع استیضاح یا پاسخ دولت به آن، اخذ می‌شود، اما بدون پیگیری نمودن یا دنبال کردن مسئله مسئولیت دولت. در برخی پارلمان‌ها، هر دو نوع از رأی امکانپذیر است.

بحث‌ها و مذاکرات

به‌طور کلی، بحث‌های پارلمانی تبادل آرا و نظرات به‌صورت شفاهی هستند که هدف از آنها ادامه تسهیل تصمیم‌گیری‌های جمعی مجلس در مورد مسائل خاص و معین است. بحث‌ها می‌توانند در مواقع یا موقعیت‌های ویژه‌ای انجام پذیرند مثلاً در نطق‌های افتتاح یا در مراحل مختلف بررسی پیش‌نویس قانون. علاوه بر این، بحث‌ها و مذاکرات پارلمانی می‌توانند به مسائلی بپردازند که توسط خود اعضای پارلمان‌ها، انتخاب می‌شوند، یا آنکه کار کمیته‌های پارلمانی را برجسته سازند. قواعد مربوط به بحث‌های پارلمانی این فرصت را برای گروه‌های سیاسی پارلمانی فراهم می‌کند تا دیدگاه و نظر خود را ابراز کنند درحالی که در عین حال به اعضای پارلمان نیز اجازه می‌دهند و این زمینه و امکان را برای آنها فراهم می‌کنند تا مسائل خاصی را در معرض توجه قرار دهند.

بحث‌ها درخصوص گزارش‌های کمیسیون‌ها یا هیئت‌های نمایندگی

گزارش‌های کمیسیون‌ها در جلسه عمومی

انجام بحث در مورد گزارش‌های کمیسیون‌ها در جلسه عمومی، هم برای کمیسیون‌ها و هم برای کل مجلس می‌تواند ارزشمند باشد. از نقطه نظر کمیسیون‌ها، زمانی که گزارش کمیسیون‌ها توسط مجلس عمومی پذیرفته می‌شود، آنگاه این گزارش نمایانگر تصمیم و نیت و اراده کل پارلمان (به‌طور کامل) است و وضعیت آن به وضعیتی تبدیل می‌شود که به‌لحاظ سیاسی بیشتر قانع‌کننده است. علاوه بر این، بحث در جلسه عمومی، به فعالیت‌های کمیته، شهرت و معروفیت اعطا می‌کند. برای جلسه عمومی، بحث کردن بر روی گزارش‌های کمیسیون این زمینه و امکان را فراهم می‌کند که مسائل در فضایی از تعمق، بحث و تبادل نظر و غور و بررسی متمرکز عنوان و مطرح شوند. محتوای گزارش‌ها امکان و زمینه را برای بحث آگاهانه فراهم می‌نماید، به‌طوری که هم به دولت و هم به جناح مخالف این شانس و فرصت را می‌دهد که دیدگاه‌های خود را ارائه نمایند.



بحث‌ها و مذاکرات

در برخی پارلمان‌ها کمیته‌ها از این حق برخوردارند که براساس گزارش بحثی را به راه اندازند، گرچه در اکثر موارد گزارش‌ها تنها زمانی می‌توانند به بحث گذاشته شوند که هیئتی که مسئولیت دستورجلسه و برنامه مجلس را برعهده دارد چنین تصمیمی اتخاذ نماید. گزارش‌های کمیته‌ای می‌توانند در طول دوره‌های زمانی منظم مذاکره و بحث، مورد بحث قرار گیرند. در انگلستان، کمیته ارتباط و همکاری^۱ (جلسه‌ای متشکل از رؤسای کمیته‌های تحقیق یا کمیته‌های منتخب و برگزیده) گزارش‌های کمیته تحقیق^۲ را انتخاب می‌کند تا در طول جلسات مجلس در سالن یا تالار وست مینستر^۳ مجلس مورد بحث و تبادل نظر قرار گیرند.

کادر ۸. بحث‌ها و مذاکرات درخصوص گزارش‌های کمیته تحقیق، در تالار وست مینستر مجلس عوام انگلستان

در انگلستان، به گزارش‌های کمیته تحقیق، غالباً در همه انواع بحث‌ها استناد و ارجاع داده می‌شود، اما کمیته تحقیق مربوط به ارتباط و همکاری (Select Committee on Liaison) یعنی جلسه‌ای متشکل از رؤسای کمیته‌های تحقیق، گزارش‌های کمیته تحقیق را انتخاب می‌کند تا در جلسات مجلس عوام در تالار وست مینستر، یعنی یک مجلس، مورد بحث و تبادل نظر قرار گیرد. این بحث‌ها در روزهای سه‌شنبه و چهارشنبه از ساعت ۹:۳۰ تا ۱۱:۳۰ و از ساعت ۱۴:۰۰ تا ۱۶:۳۰ و در روزهای پنجشنبه از ساعت ۱۴:۳۰ تا ۱۷:۳۰ برگزار و انجام می‌شوند. مسئله یا موضوعی که در هر جلسه در تالار وست مینستر به بحث گذاشته می‌شود باید به‌گونه‌ای باشد که رئیس کمیته شیوه‌ها و ابزارها^۴ آن را تعیین کرده باشد و ممکن است دربر گیرنده پاسخ‌های شفاهی به سؤالاتی باشد که ترتیب پرسیدن آنها توسط وی داده شده است. صرفنظر از این مسئله، در هر جلسه‌ای، رئیس نباید بیشتر از ۶ پنجشنبه را برای بررسی موضوع در تالار وست مینستر، تعیین کند موضوع باید بحث‌هایی درخصوص گزارش‌های کمیته تحقیق باشد که توسط کمیته تحقیق مربوط به ارتباط و همکاری، انتخاب و برگزیده می‌شود. دولت پنجشنبه‌های دیگری را نیز مد نظر قرار می‌دهد، با این هدف که دوسوم از بحث‌ها و مذاکرات، به توصیه کمیته تجدد و نوگرایی در دسترس قرار گیرند.

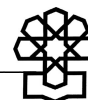
در جلسه ۲۰۰۳ - ۲۰۰۴ - ۲۵ روز از ۳۳ روز، به گزارش‌های کمیته تحقیق اختصاص داده شد که از جمله این روزها، روزی بود که به این کار اختصاص داده شده بود اما مورد استفاده قرار نگرفت، این تعداد روزها با ۲۳ روز از ۳۵ روز جلسه ۲۰۰۲ - ۲۰۰۳ قابل مقایسه است. علاوه بر این، گزارش‌های زیر در تالار مجلس در طول روزهای اظهارنظر و قضاوت و ارزیابی مورد بحث و تبادل نظر قرار گرفتند: مردم، حقوق‌های بازنشستگی یا مستمری‌ها و ادارات پست تأثیر (پرداخت مستقیم) بر روی ادارات پست و مشتریان آنها (کمیته تجارت و صنعت، ۱۱ دسامبر ۲۰۰۳) مراقبت از کودکان برای والدین شاغل (کمیته کار و مستمری‌های کار و امور بازنشستگی)، ۱۱ دسامبر ۲۰۰۳، سوخت‌های زیستی کمیته محیط زیست، غذا و امور زراعی، ۱۱ مارس ۲۰۰۴ و هوانوردی (یا هواپیماسازی)، (کمیته حمل‌ونقل، ۱۱ مارس ۲۰۰۴).

مأخذ: مجلس عوام انگلستان، کمیته تحقیق مربوط به همکاری‌ها، گزارش اول (گزارش سالیانه برای سال ۲۰۰۴).

1. Liaison
2. Select Committee

۳. (Westminster Hall) اغلب به معنای پارلمان بریتانیا به کار می‌رود.

4. The Committee of Ways and Means.



تعیین دستور جلسه

هیئت رئیسه مجلس، دستور کار را تعیین و مشخص می‌کند. دولت، گروه‌های سیاسی پارلمانی و کمیته‌ها، در انتخاب‌ها و تصمیم‌های هیئت رئیسه تأثیر می‌گذارند.

کادر ۹. کنفرانس رؤسا در فرانسه

در مجمع ملی فرانسه، کنفرانس رؤسا، دستور جلسه مجلس عمومی را تنظیم و تهیه می‌کند. کنفرانس مذکور، در طول جلسه هفتگی خود، دستور کار مجمع را برای هفته جاری و دو هفته بعد، مورد بررسی قرار می‌دهد. کنفرانس از درخواست‌های دولت مبنی بر اعطای اولویت به مسائل و موضوعات خاص و معین در دستور جلسه مجمع اطلاع و آگاهی می‌یابد. در طول جلسه بعد از جلسه کنفرانس، رئیس پیشنهادات خود را به مجمع ارائه می‌دهد. هیچ‌گونه اصلاح یا تغییری مجاز نیست، مجمع در مورد تمامی پیشنهادات تصمیم‌گیری می‌کند.

مأخذ: مجمع ملی فرانسه، نظامنامه داخلی، ماده (۴۸).

بحث‌ها و مذاکرات سازماندهی شده

بحث‌ها و مذاکرات می‌توانند بر روی مسائلی متمرکز شوند که تاکنون و قبلاً مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند، مانند سؤالاتی که دولت نتوانسته در موعد مقرر به آنها پاسخ دهد یعنی دولت از پاسخ به آنها در موعد مقرر کوتاهی و قصور کرده است یا آنکه پاسخ کافی و کامل برای آنها ارائه نکرده است. طرح‌کننده سؤال نخستین پیشنهاد و درخواستی را درخصوص این نوع از بحث عنوان و مطرح می‌کند. غالباً پیشنهاد یا درخواست مذکور، باید مورد حمایت و تأیید سایر اعضای پارلمان قرار گیرد.

در تعداد اندکی از پارلمان‌ها، قبل از آنکه بحث قابل طرح باشد، پیشنهاد یا درخواست ازسوی یک‌پنجم یا دوپنجم از کل اعضای پارلمان، ضروری است. در جمهوری کره، فقط رهبران گروه‌های سیاسی پارلمانی می‌توانند چنین پیشنهاداتی را ارائه دهند. ازسوی دیگر، در پارلمان یونان، اعضای پارلمان به تنهایی می‌توانند سؤالات موضوع روز را برای بحث ارائه نمایند. گروه‌های پارلمانی، موضوعات را برای بحث‌هایی که در پنجشنبه و جمعه‌ها برگزار می‌شوند، انتخاب می‌کنند. موضوعاتی که توسط گروه‌های پارلمانی انتخاب نمی‌شوند ممکن است از طریق قرعه‌کشی برای دوشنبه بعد انتخاب شوند.

تعداد کمی از پارلمان‌ها، بحث‌ها پی‌درپی و مکرر یعنی بحث‌های دائمی و همیشگی و منظمی را در مورد سیاست خارجی، سازماندهی می‌کنند. شورای ملی اتریش، بین ۱۵ تا ۲۰ بحث عمومی را در جلسه پارلمانی، در مورد مسائل سیاست خارجی سازماندهی می‌کند. در دانمارک، این بحث‌ها



حدود ۱۰ بار در هر جلسه انجام می‌شوند. در لتونی، پارلمان بحث سالیانه‌ای را در مورد مسائل بین‌المللی ترتیب می‌دهد که هیئت‌های نمایندگی و نمایندگی‌های تمامی ساختارهای بین پارلمانی در آن شرکت می‌کنند.

زمانی که به جناح مخالف اختصاص داده می‌شود.

بحث‌های سازماندهی شده‌ای که در بالا به توضیح آنها پرداختیم، معمولاً با توافق گروه‌های سیاسی پارلمانی برگزار و انجام می‌شوند، از جمله هم دولت و هم احزاب (جناح) مخالف، هر دو. با این وجود، در برخی پارلمان‌ها، احزاب مخالف از میزانی مشخص از زمان برخوردارند، که می‌توانند در راستای کار نظارتی مورد استفاده قرار دهند. مجلس عوام انگلستان، از روزهایی با عنوان «روزهای جناح مخالف» برخوردار است و رهبر جناح مخالف تعیین می‌کند که چگونه این روزهای اختصاص‌یافته مورد استفاده قرار گیرند.

پیشنهادات و طرح‌های انفرادی

هنگامی که اعضای پارلمان در بحث‌های سازماندهی شده توسط گروه‌های سیاسی شرکت می‌کنند، آنها این کار را به عنوان نمایندگان گروه خود انجام می‌دهند. با وجود این اعضای منفرد پارلمان نیز این امکان را دارند که بحث‌هایی را در مورد مسائلی به انتخاب خود به راه اندازند، برای مثال با استفاده از استیضاح یا طرح سؤالات. علاوه بر این، فرصت‌های دیگری نیز ممکن است در قواعد پارلمانی پیش‌بینی شود.

بحث و مذاکره در دوره تنفس

بحث‌ها و مذاکرات در دوره تنفس، در انگلستان و در پارلمان‌هایی که از عرف و سنت پارلمانی وست مینستر پیروی می‌کنند، مشاهده می‌شوند. این بحث‌ها در پایان هر جلسه برگزار و انجام می‌شوند و معمولاً ۳۰ دقیقه به طول می‌انجامد. گرچه شکل و قالب بحث‌ها در دوره تنفس در میان پارلمان‌ها با یکدیگر متفاوت است، چندین ویژگی مشترک میان آنها وجود دارد:

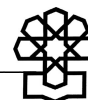
- بحث‌ها، توسط یک عضو بر مبنای پیشنهاد یا درخواست تنفس آغاز می‌شوند.

- قواعد حاکم بر ربط داشتن موضوع صحبت و گفتگو تنها سؤال یا مسئله مطرح، نیست اعضا می‌توانند هر مسئله‌ای را مطرح نمایند.

- گرچه موضوعاتی که از اهمیت کلی برخوردارند می‌توانند مطرح شوند و قابل طرح باشند، اما اکثر

بحث‌ها و گفتگوها بر مسائل و مشکلات موجود در حوزه‌های انتخاباتی یا بر شکایات فردی متمرکزند.

- مبادله (Exchange): به معنای مشاجره و جروب‌بحث نادر است. به‌طور کلی، تنها آن عضو از



پارلمان که مطرح‌کننده مسئله است یعنی تنها آن عضو از پارلمان که مسئله را طرح می‌کند و وزرای پاسخ‌دهنده در این بحث‌ها شرکت می‌کنند.

- هنگامی که دوره زمانی تخصیص داده شده به پایان می‌رسد، رئیس جلسه اعلام می‌کند که پیشنهاد یا درخواست تنفس پذیرفته می‌شود. هیچ‌گونه آرای اخذ نمی‌شود. گاهی اوقات، آن دسته از اعضا که با پاسخ‌های ارائه شده در طول زمان پاسخگویی به سؤالات متقاعد نشده‌اند و نمی‌شوند، موضوع را در بحث‌های تنفس طرح می‌کنند.

آرای اعتماد

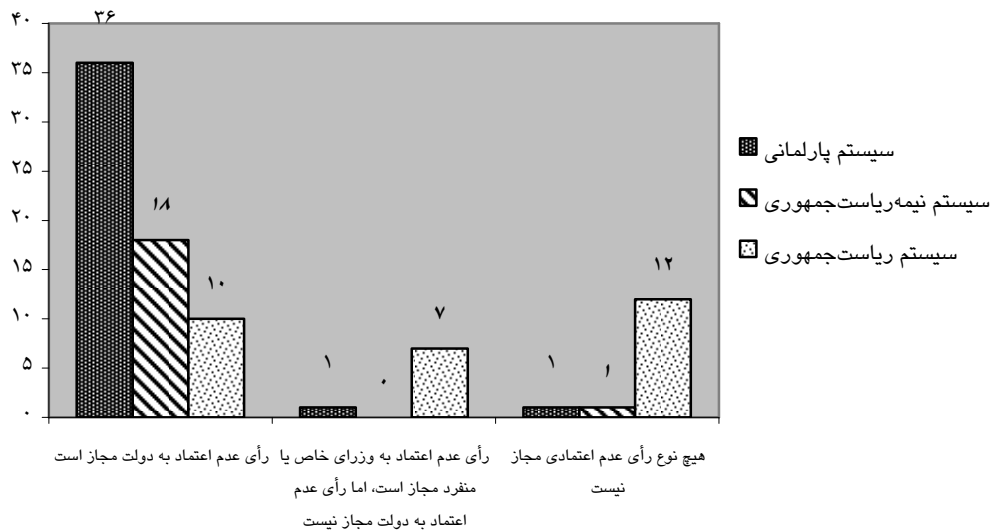
زمانی که به نظر می‌رسد که دولت یا برخی از اعضای آن، از نظر پارلمان، در انجام وظایف خود کوتاهی می‌کند، پارلمان می‌تواند رویه‌هایی را آغاز کند که امکان دارد منتج به جایگزینی تمام دولت یا بخشی از آن گردد. دو نوع رویه متفاوت وجود دارد، یک رویه دادن رأی اعتماد به دولت یا وزارت است. رویه دیگر رسیدن به این تصمیم به این صورت است که شرایط تصریح شده در قانون اساسی در مورد برکناری و عزل صاحب‌منصب مزبور تحقق یابد. این اقدامات یا تدابیر، به یک معنی و از یک لحاظ، آخرین راه چاره محسوب می‌شوند. وجود این الزام یا شرط مبنی بر اینکه قبل از آنکه این‌گونه پیشنهادات یا درخواست‌ها قابل انجام یا قابل تصویب باشند، باید تعداد حداقل معینی از آرا کسب شده باشد، نقاط قوت و توانایی‌های نسبی گروه‌های سیاسی مختلف را در پارلمان برجسته می‌سازد. در جایی که دولت از یک اکثریت پارلمانی برخوردار است، معمولاً می‌تواند بر روی این اکثریت حساب کند تا از آن طریق پیشنهادات یا درخواست‌های مزبور را متوقف و مسدود نماید.

آرای عدم اعتماد به دولت (مسئولیت جمعی)

۶۳ پارلمان از پارلمان‌های نظرخواهی شده، آرای عدم اعتماد به دولت را مجاز می‌دانند در جایی که مشروعیت و قانونی بودن دولت متکی به اعتماد پارلمانی است، پس‌گرفتن یا اعتماد توسط پارلمان می‌تواند دولت را وادار به خروج از قدرت نماید. تفاوت میان آرای عدم اعتماد به کل دولت و آرای علیه وزرای منفرد باید مورد توجه و دقت قرار گیرد.

۱۲ سیستم ریاست‌جمهوری از ۲۹ سیستم ریاست‌جمهوری نظرخواهی شده، هیچ نوع از رأی عدم اعتماد به رسمیت نمی‌شناسند. گرچه ۱۷ سیستم باقیمانده قواعدی دارند که به «رأی عدم اعتماد» مربوط می‌شود، ۷ سیستم از این ۱۷ سیستم به روشنی حاکی از آن است که تنها رأی عدم اعتماد علیه یک وزیر منفرد و خاص مجاز است.

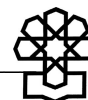
نمودار ۱۲. وضعیت رأی عدم اعتماد در سیستم‌های مختلف



در ۱۵ پارلمان دومجلسی، پاسخگو نگرداشتن دولت، وظیفه و نقش مجلس اعیان (مجلس سنا) به‌شمار نمی‌رود. این مجالس اعیان با ابزارهایی مجهز نمی‌شوند که بتوانند اعتماد به دولت را رد نمایند یا پس بگیرند. ۱۰ پارلمان دیگر می‌توانند دولت را پاسخگو و مسئول بدانند اما مجاز نیستند که رأی عدم اعتماد به دولت را پیشنهاد و مطرح نمایند. از سوی دیگر، در رومانی، که در آن دولت در برابر جلسه مشترک متشکل از دو مجلس، پاسخگو و مسئول است، آرای عدم اعتماد در یک جلسه مشترک اخذ می‌شوند.

هیچ‌گونه معیار و استاندارد جهانی و عمومی در مورد این مسئله وجود ندارد که چه چیزی رأی عدم اعتماد محسوب می‌شود. در پارلمان‌های تابع سنت و عرف انگلستان، اعتماد به دولت یک مسئله عرفی و سنتی است و می‌تواند پیشنهاد ضمنی یا تلویحی از اعتماد وجود داشته باشد، مانند رأی در مورد اقدامات و تدابیر مهم. در این کشورها، این دولت است که اعلام می‌کند که کدام رأی باید به‌عنوان رأی اعتماد در نظر گرفته شود، یک درخواست یا پیشنهاد که توسط اعضا، عنوان «عدم اعتماد» بر روی آن گذاشته می‌شود، خود به‌خود و به‌طور خودکار چنین فرض و محسوب نمی‌شود یعنی نفس این پیشنهاد، رأی عدم اعتماد محسوب نمی‌شود.

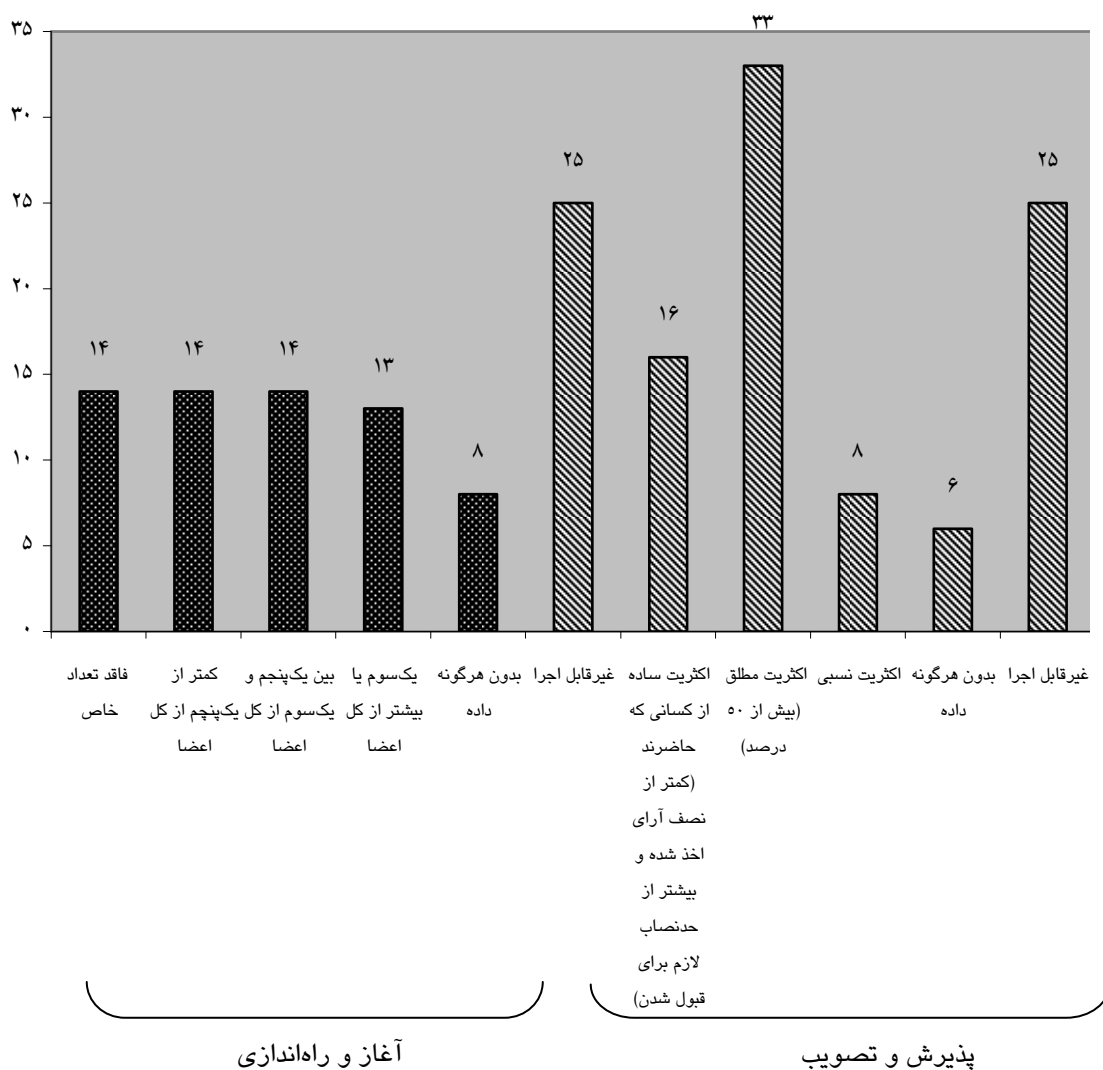
در آمریکا و مغولستان، قانون اساسی تصریح می‌کند که پارلمان‌ها می‌توانند فقط زمانی آرای عدم اعتماد را پیشنهاد و مطرح نمایند که دولت یک رأی اعتماد را پیشنهاد و مطرح و درخواست نماید. در آلمان، لسوتو، اسلونی، اسپانیا و تایلند آرای عدم اعتماد به دولت تنها زمانی مجاز هستند که پارلمان نیز با رأی اکثریت، جانشین انتخاب کند (رأی ضمنی یا غیرمستقیم عدم اعتماد). در آلمان، بانداستگ ممکن است عدم اعتماد خود به صدر اعظم فدرال را تنها طرق زیر ابراز



نماید: با انتخاب کردن یک جانشین با رأی اکثریت از اعضای خود و با درخواست و خواستن از رئیس‌جمهور فدرال مبنی بر اینکه صدر اعظم فدرال را عزل و برکنار نماید. رئیس‌جمهور فدرال باید از درخواست، اطاعت و تبعیت کند و شخص انتخاب شده را منصوب کند.^۱

شروط و الزامات

نمودار ۱۳. شروط و الزامات مربوط به آغاز و پذیرش یک پیشنهاد یا درخواست عدم اعتماد



گرچه آراء عدم اعتماد عناوین اصلی را در پارلمان و عناوین خبری و سر خط اخبار را تشکیل می‌دهند، شروط و الزامات مربوط به ارائه این درخواست‌ها یا پیشنهادات و پیامدهای جدی و مهمی که آنها ممکن است ایجاد کنند و به دنبال داشته باشند، بدین جا منتهی و منجر می‌شود که آنها اغلب

۱. آلمان، قانون اساسی، ماده (۱۷).



به‌کار نمی‌روند. در ۴۱ پارلمان از ۶۳ پارلمانی که آرای عدم اعتماد به دولت را مجاز می‌دانند، بخش معینی از اعضای پارلمان (برای مثال ۵۰ درصد در ماداگاسکار) باید به اتفاق لایحه یا پیشنهاد مربوط به رأی عدم اعتماد را امضا کنند.

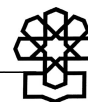
برای آنکه رأی عدم اعتماد پذیرفته و تصویب شود، در ۳۳ کشور از کشورهای نظرخواهی شده، اکثریت مطلق از تمامی اعضای مجلس (یا مجالس، در صورتی که آرا در جلسه مشترک اخذ شوند) لازم و ضروری است. در ۸ کشور، پذیرش و تصویب یک درخواست یا پیشنهاد مستلزم یک اکثریت نسبی از سه‌پنجم یا دوسوم از اعضاست. در کشورهای باقیمانده، حداقل یک اکثریت ساده لازم و ضروری است یک اکثریت مطلق از کل اعضا در برخی کشورها الزامی است. الزامات و شروط مربوط به پذیرش و تصویب آرای عدم اعتماد می‌تواند به اشخاص و احزاب در دولت این اجازه و امکان را بدهد که آنها را مسدود و متوقف کنند که (در این صورت) کارآمدی و تأثیر این ابزار نظارتی را کاهش می‌دهد.

آرای عدم اعتماد به‌طور کلی به‌عنوان آخرین چاره مورد استفاده قرار می‌گیرند. در ۴۴ کشور، دولت باید زمانی که رأی عدم اعتماد علیه وی تصویب و می‌شود، کناره‌گیری کند. در (سایر) ۱۲ کشور دیگر، اعضای پارلمان کرسی‌های خود را با گذراندن و تصویب یک درخواست یا پیشنهاد عدم اعتماد به خطر می‌اندازند، زیرا دولت از یک انتخاب میان کناره‌گیری (استعفا) یا منحل کردن پارلمان برخوردار است. در مجارستان و تونس، دو رأی متوالی و پی‌درپی عدم اعتماد، به انحلال پارلمان منتهی می‌شود. دولت‌ها همچنین می‌توانند به‌طور عمدی یک رأی اعتماد را «از دست بدهند» با این قصد و هدف و نیت که پارلمان را منحل سازند.

۳۰ پارلمان از ۶۳ پارلمانی که آرای عدم اعتماد علیه دولت را مجاز می‌دانند، اعلام کردند که آنها هرگز از این رویه استفاده نکرده‌اند. در میان پارلمان‌هایی که از آرای عدم اعتماد استفاده می‌کنند، میزان موفقیت و نتیجه مطلوب در مورد این آرا، چندان بالا نیست. بر طبق نظرخواهی، بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰، چنین گزارش شده که در هفت پارلمان، از هر ۱۰ مورد یک پیشنهاد یا درخواست عدم اعتماد پذیرفته شده است در حالی که ۲۶ پارلمان این‌گونه درخواست‌ها را زمانی که مطرح شدند، رد کرده بودند.

رأی عدم اعتماد به وزرای منفرد (مسئولیت فردی)

در ۳۵ کشور از ۸۸ کشور نظرخواهی شده، پارلمان فقط می‌تواند علیه کل دولت رأی دهد. در جایی که مسئولیت جمعی کابینه مورد تأکید است، رأی عدم اعتماد علیه اعضای منفرد ممنوع است. از سوی دیگر، چندین پارلمان هر دو نوع مسئولیت جمعی و فردی را می‌پذیرند و آن را تصدیق



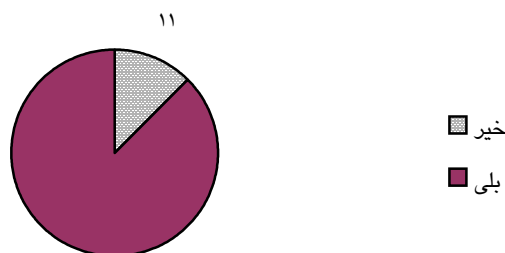
می‌کنند و هر دو نوع درخواست عدم اعتماد را مجاز می‌دانند. ۸ پارلمان گزارش می‌کنند که طرح‌ها و درخواست‌های عدم اعتماد نمی‌تواند علیه کل دولت مطرح و پیشنهاد شوند، بلکه فقط علیه وزرای منفرد این درخواست‌ها امکانپذیر است. التزامات و شروط مربوط به پذیرفتن این درخواست یا این طرح‌ها یا پیشنهادات، مشابه همان التزامات و شروط مربوط به پذیرفتن و تصویب یک رأی عدم اعتماد به کل دولت است.

از این رو احزاب در دولت، اگر مایل باشند، از این امکان برخوردارند که جلوی تصویب و پذیرش آنها را بگیرند. این پیشنهادات یا درخواست‌ها، برخلاف آرای عدم اعتماد علیه کل کابینه، مستقیماً و بلافاصله دولت را مورد تهدید قرار نمی‌دهند. دولت می‌تواند صرفاً به سادگی وزیری را که مورد اعتراض و سرزنش قرار گرفته است، جایگزین نماید، گرچه مشاغل و پست‌های خالی وزارتی یک علت بالقوه برای اختلاف و درگیری میان احزاب در دولت یا اختلاف در درون این احزاب هستند. تصویب و پذیرش مکرر این‌گونه درخواست‌ها سرانجام می‌تواند به جایگزین شدن دولت منتهی گردد. در لیتوانی، زمانی که بیش از نیمی از وزرا جایگزین شده باشند، اختیارات دولت باید توسط پارلمان مورد تأیید مجدد قرار گیرد یا در غیر این صورت دولت باید کناره‌گیری کند.

احضار، انفصال و استیضاح

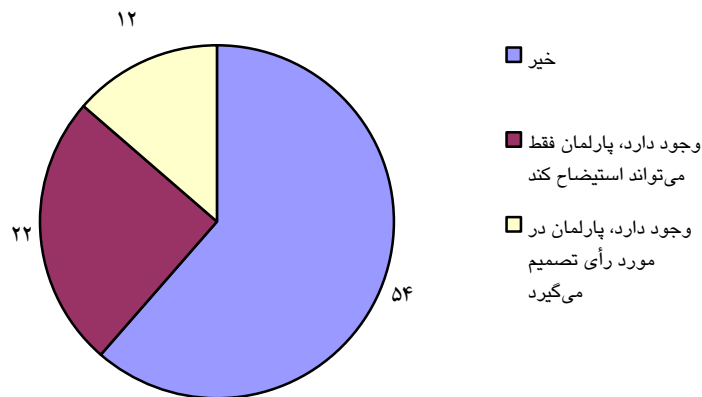
صرفنظر از طرح مسائل و موضوعات اعتماد، دسته دیگری از رویه‌ها وجود دارند که معطوف به عزل و برکناری قوه مجریه هستند. این رویه‌ها، قابلیت و توانایی صاحبان مناصب ویژه را مورد تردید قرار می‌دهند. در سیستم‌های ریاست‌جمهوری، مشروعیت و قانونی بودن رئیس‌جمهور از این واقعیت ناشی می‌شود که وی با رأی مردمی و عمومی انتخاب می‌شود و از این رو به اعتماد پارلمان متکی و وابسته نیست. با این وجود، رویه‌هایی مانند احضار، برکناری و استیضاح، محدود به کشورهای نیستند که از سیستم‌های ریاست‌جمهوری برخوردارند، آنها همچنین در میان سیستم‌های نیمه‌ریاستی و سیستم‌های پارلمانی به چشم می‌خورند.

نمودار ۱۴. رویه‌های مربوط به عزل و برکناری اعضای قوه مجریه





نمودار ۱۵. رویه‌های مربوط به عزل و برکناری



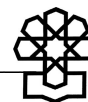
از ۸۸ پارلمانی که به پرسشنامه پاسخ دادند، ۷۷ پارلمان از رویه‌هایی برای احضار، برکناری یا استیضاح قوه مجریه برخوردارند. ۳۲ کشور از رویه‌های عزل و انفصال برخوردارند؛ ۶۶ کشور از رویه‌های استیضاح برخوردارند و ۱۷ کشور از رویه‌هایی برای هر دو برخوردارند. ۴ کشور از سه نوع رویه برخوردارند.

احضار یا فراخوان

از میان پارلمان‌های نظرخواهی شده، پارلمان‌های اتریش، ایسلند، پالا و رومانی می‌توانند به رئیس‌جمهوری اقدام کنند. زمانی که پارلمان قطعنامه‌ای را مبنی بر احضار به تصویب می‌رساند، قطعنامه مزبور متعاقباً در معرض رفراندوم عمومی قرار می‌گیرد. اگر اکثریت رأی‌دهندگان از قطعنامه حمایت کنند، رئیس‌جمهور از منصب برکنار می‌شود. با این وجود، این رویه می‌تواند مستلزم نوعی ریسک برای پارلمان باشد. در اتریش، عدم پذیرش و رد قطعنامه شورای ملی در اینچنین رفراندومی به انحلال فوری و سریع مجلس منتهی می‌شود.

انفصال و برکناری

در میان ۳۲ پارلمانی که از رویه‌های انفصال و برکناری برخوردارند، سه نوع متفاوت از مشارکت و دخالت، قابل شناسایی است. در ۱۳ پارلمان از این ۳۲ پارلمان، پارلمان‌ها ممکن است به انفصال و برکناری رئیس دولت، رأی دهند. در ۸ پارلمان از این پارلمان‌ها، پارلمان ممکن است پیشنهاد یا درخواست را در جهت این توجیه بپذیرد که رئیس دولت، یک یا چند تن از اعضای دولت را برکنار



نماید. در ۱۱ پارلمان از ۳۲ پارلمان، پارلمان از این اختیار برخوردار است که فقط توصیه رئیس دولت را مبنی بر اینکه یک یا چند تن از اعضای دولت عزل شوند، مورد تأیید قرار دهد.

استیضاح

۶۶ پارلمان از پارلمان‌های نظرخواهی شده، خاطرنشان می‌کنند که آنها در رویه‌های استیضاح ایفای نقش می‌کنند. با این وجود، ۱۰ پارلمان از این پارلمان‌ها فقط روند یا نتیجه استیضاحی را که توسط سایرین آغاز شده و به اجرا درآمده است، مورد تأیید قرار می‌دهند. ۵۶ پارلمان از طرح و اقدام استیضاح برخوردارند.

استیضاح مستلزم دلایل ویژه و خاصی است که در قانون اساسی یک کشور یا قوانین مربوطه، عنوان و مطرح می‌شوند. تخطی از وظیفه اساسی و قانونی، در ۲۰ کشور از ۶۶ کشور، به‌عنوان یک دلیل برای استیضاح ذکر می‌شود. در اتریش، کرواسی و مغولستان، این تنها دلیل برای استیضاح است. ۳۴ پارلمان، به خیانت و یا جرائم سطح بالا^۱ به‌عنوان دلایلی برای استیضاح اشاره می‌نمایند. در ۴۷ کشور، رئیس قوه مجریه نمی‌تواند برای جرایم عادی مورد استیضاح قرار گیرد. آنچه یک جرم رده بالا محسوب می‌شود، در داده‌ها که حاصل از نظرخواهی روشن و شفاف نیست، اما ۵ پارلمان فساد مالی^۲ یا ارتشا^۳ را به‌عنوان یک دلیل برای استیضاح ذکر می‌کنند.

در جایی که هم رئیس قوه مجریه و هم سایر وزراء، هر دو در معرض رویه استیضاح قرار دارند، دلایل استیضاح دسته دوم ممکن است به لحاظ دامنه و قلمرو وسیع‌تر باشد. در ۵ پارلمان، رئیس قوه مجریه می‌تواند فقط در قبال جرائم رده بالا مورد استیضاح قرار گیرد، درحالی که سایر اعضای قوه مجریه، اگر به ارتکاب یکی از جرائم مذکور در قانون مجازات، متهم شوند، قابل استیضاح هستند. از سوی دیگر، ۱۵ پارلمان می‌توانند رئیس قوه مجریه را درخصوص جرایم عادی، استیضاح نمایند.

تنها ۲ پارلمان این‌گونه پاسخ دادند که درخواست‌ها و پیشنهادات مربوط به استیضاح می‌توانند بر طبق رویه‌های عادی ارائه شوند. در مجالس باقیمانده یک تعداد حداقل معینی از امضاها ضروری و الزامی است. در ۷ پارلمان، یک طرح یا درخواست یا پیشنهاد درخصوص استیضاح رئیس‌جمهور، مستلزم امضا نصف یا بیشتر از نصف کل اعضای مجلس است. در اکثر ۵۶ پارلمانی که در آن، حق طرح و اجرای استیضاح وجود دارد، اکثریت نسبی برای تصویب درخواست یا پیشنهاد استیضاح ضروری و الزامی است. ۳۹ پارلمان از این پارلمان‌ها، ملزم می‌کنند که دوسوم یا

1. Crimes of a High Order
2. Corruption
3. Bribery



بیشتر از دوسوم کل اعضا موافقت نمایند.

۱۲ پارلمان نه تنها می‌توانند رویه‌های استیضاح را به اجرا درآورند، بلکه می‌توانند در مورد یک رأی نیز تصمیم‌گیری کنند. فقط ۲ پارلمان از این ۱۲ پارلمان، یعنی پارلمان‌های لیتوانی و جمهوری کره، تک‌مجلسی هستند. در مورد ۱۰ پارلمان دو مجلسی باقیمانده، قالب و الگوی اساسی، این است که یک مجلس استیضاح می‌کند و مجلس دیگر محاکمه و رسیدگی می‌نماید. این امر غالباً بدین معناست که اکثریت نسبی در هر دو مجلس ضروری و الزامی است. در قزاقستان، گرچه روند استیضاح می‌تواند با اکثریت ساده از اعضای مجلس عوام، آغاز و اجرا شود، دوسوم از کل اعضای سنا باید نتیجه رسیدگی متناظر را مورد تأیید قرار دهند. زمانی که حداقل سه‌چهارم از اعضای هر مجلس، در یک جلسه مشترک به توافق برسند یک تصمیم‌گیری نهایی انجام می‌شود. مطابق نظرخواهی، ۳۰ درخواست برای استیضاح در دوره زمانی ده‌ساله و قبل از پاسخ، گزارش شدند.

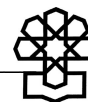
بخش دوم - سایر نهادهای نظارتی

سایر نهادهای حکومتی تأسیس شده در جهت نظارت بر فعالیت‌های قوه مجریه می‌توانند به پارلمان‌ها کمک نمایند تا اختیارات و مأموریت‌های نظارتی خود را تحقق بخشند. ادارات مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی^۱ که فعالیت آنها در جهت حمایت از حقوق انسانی است، یعنی مأموران متخصص رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی که فعالیت آنها درخصوص مسائل قومی و نژادی یا برابری جنسیتی است و نهادهای حسابرسی عالی که فعالیت آنها در جهت ارتقای مقرون به صرفه‌بودن و اقتصادی‌بودن ادارات است، هر دو از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند، زیرا به‌طور کلی این نهادها آزاد و مستقل از تأثیر و نفوذ سیاسی محسوب می‌شوند. هر دو نوع از این سازمان‌ها با پارلمان‌ها همکاری می‌کنند که معمولاً همکاری آنها از طریق یک کمیته پارلمانی تخصصی است، اما از طریق سایر کمیته‌های دائمی نیز این همکاری را انجام می‌دهند.

مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی

اداره مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی

مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی شخصی است که رهبری و سرپرستی یک نهاد دولتی قانونی یا مبتنی بر قانون اساسی را برعهده دارد و به شکایات واصله از سوی عموم



مردم در ارتباط با تصمیم‌ها، اعمال یا قصورها و غفلت‌ها یا به‌طور کلی فعل‌ها یا ترک فعل‌های اداره دولتی رسیدگی می‌نماید. اداره مزبور (یا مقام و منصب مزبور) می‌تواند با عناوین زیر نامگذاری شود: مقام مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، واسط یا میانجی، مأمور عالی‌رتبه پارلمانی (مأمور عالی رتبه پارلمانی در دولت، عضو هیئت یا عضو کمیسیون پارلمانی، مأمور یا نماینده پارلمان) مدافع مردم، بازرس کل یا عناوین مشابه دیگر. ویژگی اصلی و اساسی این مقام استقلال آن از دولت است.

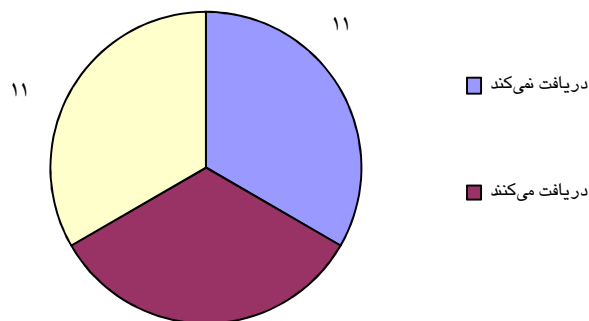
۶۲ کشور از ۸۸ کشور نوعی نهاد یا سازمان مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی برخوردارند. بسیاری از آنها سیستم مشهود و شناخته شده سوند را در ارتباط با مأموران پارلمانی رسیدگی به شکایت مردم علیه سازمان‌های دولتی، همانندسازی کرده‌اند با این وجود در ۱۰ کشور مأمور رسیدگی به شکایت مردم علیه سازمان‌های دولتی در برابر قوه مجریه پاسخگو است، نه در برابر پارلمان.

روابط با پارلمان

انتصاب (و انفصال: برکناری و عزل)

در مدل پارلمانی، مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی توسط پارلمان تعیین و منصوب می‌شوند. نیمی از این ۶۲ پارلمان، این مدل را به‌کار گرفته‌اند. در ۳۱ پارلمان باقیمانده، پارلمان در این انتصاب دخیل نیست یعنی مشارکت و دخالت ندارد. گستره و میزان دخالت و مشارکت پارلمانی در روند انتصاب از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بسیاری از پارلمان‌ها انتصابی را که توسط سایر سازمان‌ها انجام می‌شود، تأیید می‌کنند. در برخی پارلمان‌ها، کمیته تخصصی مربوط به مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی در این امر دخیل هستند.

نمودار ۱۶. کدام پارلمان‌ها گزارش‌هایی را از مأموران رسیدگی به شکایت مردم علیه سازمان‌های دولتی دریافت می‌کنند؟



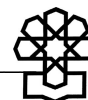


کار مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی

۳۶ پارلمان حداقل سالی یکبار گزارش‌هایی را از مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، دریافت می‌کنند. پارلمان می‌تواند یک کمیته تخصصی تشکیل دهد که گزارش‌های این مأموران را مورد بررسی قرار دهند. ۱۳ پارلمان از ۸۸ پارلمان نظرخواهی شده از چنین کمیته‌ای برخوردارند که بسیاری از آنها رسیدگی‌هایی را به ابتکار خود انجام می‌دهند.

از آنجا که ویژگی اصلی و کلیدی منصب یا مقام مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، استقلال (و عدم وابستگی) آن از سلطه و نفوذ و تأثیر سیاسی است، پارلمان معمولاً به‌طور عادی، دستورالعمل‌های خاصی را به مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، ارائه نمی‌دهد. در اکثر موارد، اداره مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی آماده شنیدن نظرات، پیشنهادهای و گزارش‌ها از عموم مردم است. مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، مسائل و موضوعات ارائه شده توسط مردم را مورد بررسی قرار می‌دهد و تصمیم می‌گیرد که بر روی چه مضامین و موضوعاتی تکیه و تمرکز کند.

با این وجود، پارلمان می‌تواند از چندین راه، در کار مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، مشارکت و سهم داشته باشد به عبارتی از چند طریق می‌تواند کمک‌هایی را در راستای کار این مأمور ارائه نماید. دادخواست‌ها و عرض‌حال‌های ارائه شده به پارلمان می‌تواند به اداره مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، انتقال یابد. در تعداد کمی از کشورها، از جمله انگلستان، شکایات شهروندان باید قبل از آنکه این شکایات برای مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، ارسال شود، ابتدا توسط پارلمان مورد بررسی و رسیدگی قرار گیرد. در فرانسه، شهروندان ممکن است قبل از آنکه دعاوی و شکایت خود را نزد پارلمان مطرح و اقامه کنند، به نمایندگان (اداره) مأمور رسیدگی به شکایت مردم علیه سازمان‌های دولتی، مراجعه و شکایت نمایند، اما مأمور رسیدگی به شکایات مردم تنها به آن دسته از دعاوی و شکایاتی رسیدگی می‌کند که پارلمان واسطه و میانجی آن قرار گیرد یعنی از طریق پارلمان مورد تغییر و تعدیل قرار گرفته باشد و از پارلمان عبور کرده باشد. در پارلمان‌هایی که در آن یک کمیته تخصصی درباره مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی وجود دارد، این کمیته می‌تواند شاخص‌هایی را وضع کند مبنی بر اینکه چگونه مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، کار خود را انجام دهد.



کادر ۱۰. کمیته قانون اساسی پارلمان سوئد

در پارلمان سوئد، کمیته قانون اساسی رابطه نزدیکی با مأموران پارلمانی رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی برقرار می‌کند. پارلمان چهار مأمور را برای رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی انتخاب می‌کند تا بر اجرای قوانین مدنی (مجموعه قوانین) و سایر قوانین موضوعه در دولت و دستگاه دولتی نظارت نمایند. کمیته قانون اساسی گزارش‌های واصله از مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی را مورد بررسی قرار می‌دهد و با مأمور پارلمانی رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی، در مورد رویه‌ها و امور کاری و سایر موضوعات سازمانی، مشورت و تبادل نظر می‌کند. کمیته مأموران سازمان‌های دولتی و معاونان آنها را (یعنی جانشینان، نمایندگان یا قائم‌مقام‌های آنها) مورد ارزیابی و ارزشیابی قرار می‌دهد و توصیه می‌کند که چه زمانی یک مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی باید از مقام و منصب برکنار و عزل شود. همین کمیته در عین حال سه حسابرس کل را که اداره‌کننده اداره حسابرسی ملی هستند، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. این کمیته همچنین از این قدرت و اختیار برخوردار است که عزل و برکناری یک حسابرس کل را از مقام و منصب، توصیه نماید.

مأخذ: همان، درخصوص نظارت پارلمانی؛ سوئد، قانون دولت، فصل ۱۲، مواد (۶) و (۷)، سوئد، قانون Rikstay، فصل ۸، مواد (۱۱) و (۱۲).

مأموران ویژه برای رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی^۱

نیروهای مسلح

از آنجا که عملکرد نیروهای مسلح بر اصل اطاعت و فرمانبرداری مبتنی است، یک تعارض میان آزادی‌ها و حقوق سربازان و مطالبات و درخواست‌های ویژه‌ای که توسط مافوقان آنها از آنها، صورت می‌پذیرد و فشارهای ویژه‌ای که از سوی مافوقان آنها بر روی آنها وجود دارد یا اعمال می‌شود، می‌تواند وجود داشته باشد. بانداستگ آلمان، یک مأمور یا نماینده برای نیروهای مسلح، تعیین و منصوب می‌کند، گرچه وی از یک مأمور عادی و دائمی پارلمان رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی برخوردار نیست.

کادر ۱۱. مأمور یا نماینده پارلمانی نیروهای مسلح در بانداستگ آلمان

مأمور یا نماینده پارلمانی نیروهای مسلح توسط بانداستگ در یک رأی‌گیری مخفی انتخاب می‌شود. وی از این اختیار برخوردار است که از حقوق ابتدایی و اساسی اعضای نیروهای مسلح حفاظت کند و به بانداستگ در اعمال نظارت پارلمانی کمک نماید. مأمور یا نماینده پارلمانی ملزم است یک گزارش سالیانه به بانداستگ ارائه دهد. رئیس بانداستگ، گزارش به کمیته دفاع ارجاع می‌دهد که وی نیز به نوبه خود به تهیه و نوشتن یک گزارش و توصیه درخصوص یک تصمیم می‌پردازد. هر دو گزارش به موضوع یک بحث پارلمانی (علنی و) عمومی تبدیل می‌شوند. در طول بحث، مأمور یا نماینده پارلمانی اگر توسط یکی از گروه‌های پارلمانی یا توسط دست‌کم ۵ درصد از اعضای بانداستگ، از وی انجام این کار درخواست شود، مجاز به صحبت کردن است.

مأخذ: همان، درخصوص نظارت پارلمانی و بانداستگ آلمان، نظامنامه داخلی، مواد (۱۱۳-۱۱۵).



مسائل قومی و نژادی

مجارستان، علاوه بر مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی در ارتباط با حقوق مدنی، از یک مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی در خصوص حقوق اقلیت‌های ملی و قومی نیز برخوردار است. مأمور مزبور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی که مخصوص بررسی حقوق اقلیت‌های ملی و قومی است مسئول رسیدگی به دعاوی و پرونده‌هایی است که متضمن نقض حقوق اقلیت‌های ملی یا قومی هستند و نیز مسئول انجام و اجرای تدابیر و اقدامات عمومی (کلی) یا خاص در خصوص جبران خسارت است.

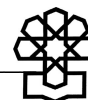
برابری جنسیتی

اداره مأموران رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی می‌تواند در این جهت ایجاد گردد تا حمایت از حقوق زنان را ارتقا و بهبود بخشد و به حمایت از حقوق زنان کمک کند. سوئد از یک مأمور رسیدگی ویژه فرصت‌های برابر برخوردار است که توسط دولت تعیین و منصوب می‌شود و مسئول تضمین این مسئله است که از مقررات قانون فرصت‌های برابر^۱ تبعیت شود. حداقل یک بار در هر پارلمان، مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی که ویژه مسئله فرصت‌های برابر است به کمیته (مربوط به) بازار کار پارلمان سوئد، اطلاعات شفاهی ارائه می‌دهد، این کمیته در مورد پرداختن به مسائل مرتبط با برابری و تساوی میان زنان و مردان در زندگی کاری، دارای مسئولیت ویژه است. زمانی که لوایح دولت در ارتباط با فعالیت‌های مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی که ویژه موضوع فرصت‌های برابر است، در حال بررسی است، نمایندگان مأمور رسیدگی مذکور، برای ارائه اطلاعات به کمیته دعوت و احضار می‌شوند. علاوه بر این، مأمور رسیدگی به شکایات مردم علیه سازمان‌های دولتی که ویژه موضوع فرصت‌های برابر است، در جلسات عمومی‌ای که توسط کمیته ترتیب داده می‌شوند، شرکت کرده است.

نهادهای عالی حسابرسی

ادارات خاص مربوط به نهادهای عالی حسابرسی

یک نهاد عالی حسابرسی نیز می‌تواند به پارلمان کمک نماید تا بر قوه مجریه نظارت کند. نهاد مزبور توسط یک حسابرسی دولتی (برای مثال، حسابرس کل) یا توسط یک هیئت دانشگاهی، اداره می‌شود. در برخی کشورها در آفریقا، اتاق حسابرسی و محاسبات (Accounting Chamber) دادگاه عالی این



وظیفه را انجام می‌دهد، اداره مزبور معمولاً مستقل از پارلمان است، اما در چهار کشور، برای مثال در لهستان، این اداره مجموعه یا بخشی از پارلمان یا یکی از مجموعه‌ها و بخش‌های تابعه پارلمان می‌باشد. دو نوع حسابرسی وجود دارد که نهاد عالی حسابرسی آن را انجام می‌دهد: حسابرسی‌های مالی و حسابرسی‌های ارزشگذاری.^۱

حسابرسی‌های مالی

حسابرسی‌های مالی نشان می‌دهند که آیا پول مردم (بیت‌المال) مطابق با قواعد حسابداری و بودجه مصوب صرف شده است یا خیر. وظیفه و کار اساسی نهاد عالی حسابرسی این است که درباره صحت اسناد (مربوط به) هزینه‌ها و مخارج که توسط دولت، ثبت و نگهداری می‌شود، تحقیق و بررسی نماید و نیز آنکه تصدیق و تأیید کند که هیچ‌گونه اظهارات نادرست یا گزارش نادرست مهمی وجود نداشته است. کارهای نهاد عالی حسابرسی همچنین این وظیفه را برعهده دارد که تأیید کند که کارهای صورت گرفته در حساب‌ها، صورت حساب‌ها یا دفاتر حساب‌ها، در چارچوب و قلمرو بودجه سالیانه تصویب شده از سوی پارلمان، انجام گرفته است.

اگر نهاد عالی حسابرسی اشتباهات مهم، اساسی و عمده‌ای را در اظهارات و گزارش‌ها شناسایی کند یا آنکه تخلفات (تقلب‌ها) یا ناهمخوانی‌ها و تناقض‌هایی را تشخیص دهد، آنگاه آن نظر کارشناسی مشروط و تعدیل شده‌ای را صادر و منتشر می‌کند که در واقع بیان‌کننده تأیید کلی حساب‌های دولت بجز موارد تخلف یا ناهمخوانی است و در عین حال اشتباهات مهم و اساسی را گوشزد کرده و تذکر می‌دهد. نهاد عالی حسابرسی می‌تواند نتیجه تحقیق و بررسی خود را درخصوص موارد ناهمخوانی یا تخلف، در گزارش خود به پارلمان بگنجاند.

حسابرسی‌های مربوط به ارزش پول^۲

این حسابرسی‌ها اساساً نشان می‌دهند که آیا بودجه عمومی همراه با صرفه‌جویی اقتصادی به‌طور کارآمدتر و به‌طور مفید و مؤثر صرف و خرج شده است یا نه.

1. Value – for – Money Audits

2. Ibid.



کادر ۱۲. ارزیابی‌های سه‌گانه در حسابرسی‌های مالی

اقتصاد یا صرفه‌جویی (کمتر هزینه کردن)*

اقتصاد هزینه مصرف را در مقابل ارزش تولید مورد سنجش و اندازه‌گیری قرار می‌دهد و نشان می‌دهد که آیا قیمت درست و صحیح یعنی قیمت دقیق و مناسب برای کالاها و خدمات ضروری پرداخت شده است یا خیر. اعمال و به‌کارگیری استاندارد و معیار اقتصاد می‌تواند به شناسایی و تشخیص نمونه‌ها و موارد انحراف و فساد مالی کمک کند.

کارآمدی (به‌طور خوب و مناسب صرف و هزینه کردن)**

کارایی یا کارآمدی نشان‌دهنده یک رابطه مثبت، سازنده و مفید میان کالاها و خدمات تولید شده توسط یک برنامه یا یک فعالیت و منابع به‌کار رفته برای تولید آنهاست.

مفید و مؤثر بودن (به‌طور عاقلانه و خردمندانه صرف و هزینه کردن)***

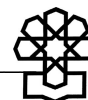
مفید و مؤثر بودن، حد و اندازه و درجه و میزان است که برنامه‌ها و طرح‌ها تا آن حد و اندازه و تا آن درجه به اهداف مورد نظر یا نتایج مورد انتظار دست می‌یابند. کالاها یا خدمات ممکن است به‌طور اقتصادی به اهداف مورد نظر یا نتایج مورد انتظار دست می‌یابند. کالاها یا خدمات ممکن است به‌طور اقتصادی (مقرون به صرفه) و به‌طور کارآمد در دسترس قرار گیرند، اما اگر آنها به اهداف موردنظر خود دست نیابند، منابع مالی به‌کار رفته برای به‌دست آوردن آنها ممکن است اتلاف و تضييع شده باشند، یا به‌عبارتی به هدر رفته باشند.

مأخذ: وب‌سایت اداره حسابرسی ملی بریتانیا، نقش اداره حسابرسی ملی، [www. http:// nao.org uk/about/role.htm](http://www.nao.org.uk/about/role.htm) «اطلاعات اجرایی در فرآیند بودجه» نتایج پرسشنامه OECD ۲۰۰۵، واژه‌نامه جورنال OECD در مورد بودجه‌بندی نسخه جلد ۵، شماره ۲، ۲۰۰۵.

- * Economy
- ** Efficiency
- ** Effectiveness

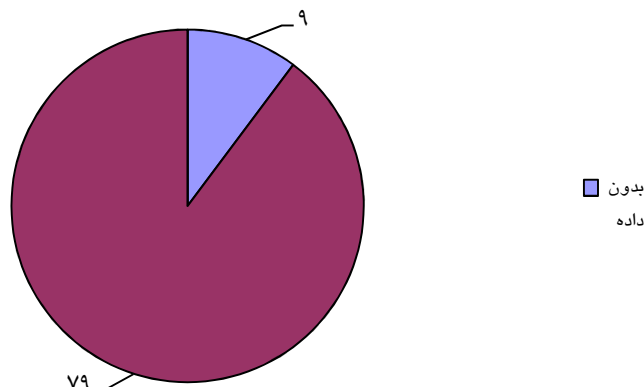
روابط با پارلمان

۲۵ پارلمان از پارلمان‌های نظرخواهی شده، حسابرسی کل یا اعضای دیوان حساب‌رسان را انتخاب می‌کنند. ۱۴ پارلمان دیگر کاندیدای تعیین شده و منصوب شده توسط دولت یا اداره مربوط را مورد تأیید قرار می‌دهند. در برزیل و چاد، برخی اعضا توسط پارلمان انتخاب می‌شوند و سایر اعضا توسط دولت تعیین و منصوب می‌گردند. در ۹ پارلمان، اداره از هر دو قوه یعنی قوه مجریه و قوه مقننه، حکومت کاملاً مستقل است و نه دولت و پارلمان، هیچ‌کدام در منصوب کردن متصدی پست مزبور، دخیل نیستند.



گزارش‌ها

نمودار ۱۷. کدام پارلمان‌ها گزارش‌هایی را از نهادهای عالی حسابرسی دریافت می‌کنند؟



Source: Ibid.

۷۹ پارلمان از ۸۸ پارلمان نظرخواهی شده، گزارش‌هایی را از نهادهای عالی حسابرسی دریافت می‌کنند. ۹ پارلمان این گزارش‌ها را از طریق دولت دریافت می‌کنند. ۱۹ دولت، گزارش‌های مالی حسابرسی‌شده‌ای را که با نظر کارشناسی حسابرسان عمومی و دولتی به اتمام رسیده و تکمیل شده است، ارائه می‌دهند. در ۸ کشور، نهاد عالی حسابرسی گزارش را مستقیماً به پارلمان ارائه می‌دهد و پارلمان هیچ گزارش دیگری را از قوه مجریه دریافت نمی‌کند.

گزارش‌های ویژه نهادهای عالی حسابرسی

علاوه بر تدوین و تنظیم و ارائه گزارش‌های سالانه درخصوص حساب‌ها، نهاد عالی حسابرسی مجاز است گزارش‌هایی را درخصوص مسائلی که با آنها در طول فرآیند و روند حسابرسی مواجه می‌شود، ارائه نماید. چنین گزارش‌هایی می‌توانند به دفعات ارائه گردند. برای مثال، در انگلستان، تعداد ۶۰ مورد از این‌گونه گزارش‌ها در سال ۲۰۰۴، صادر و منتشر شد. یکی از موارد مشمول فهرست مزبور مورد زیر است: وزارت دفاع، گزارش پروژه‌ها و طرح‌های عمده ۲۰۰۴، تهیه و تدارک سریع توان رزمی در جهت حمایت و پشتیبانی از عملیات‌ها، هلیکوپترهای میدان جنگ و مدیریت تحقیقات و تکنولوژی دفاعی.^۱

پارلمان همچنین می‌تواند حسابرسی‌های ویژه‌ای را خواستار شود. در اتریش، شورای ملی ممکن است به پیشنهاد یا درخواست یک عضو عادی مجلس عوام، تصمیم بگیرد که از دیوان حسابرسی بخواهد که حسابرسی‌هایی را در مورد ابعاد و زوایای ویژه مدیریت پول‌ها و

۱. وبسایت اداره حسابرسی ملی انگلستان، فهرست گزارش‌های حسابرسی مالی.



بودجه‌های عمومی یا دولتی انجام دهد. این‌گونه حسابرسی‌ها در دو صورت، بدون تصمیم شورای ملی انجام خواهند شد:

۱. اگر یک پیشنهاد یا درخواست مطابق ماده (۲۶) از نظامنامه داخلی، مطرح و عنوان و ارائه شود و به‌صورت کتبی توسط حداقل ۲۰ عضو مورد تأیید و حمایت قرار گیرد،
۲. اگر پیشنهاد یا درخواست مزبور دربر گیرنده و مستلزم مسئله‌ای درباره مدیریت فدرال پول‌ها و بودجه‌های عمومی و دولتی باشد که در حوزه صلاحیت دیوان حسابرسی قرار می‌گیرد.^۱

منبع و مأخذ

- Hironori Yamamoto, *Tools for Parliamentary Oversight: A Comparative Study of 88 National Parliaments*, Inter Parliamentary Union, 2007.

۱. شورای ملی اتریش، نظامنامه داخلی، ماده (۹۹).



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۳۵۱

عنوان گزارش: ابزارهای نظارت پارلمانی (۲) (مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان دنیا)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی - مطالعات پارلمانی)

ترجمه و تلخیص: احمد رحیمی مقدم

ناظر علمی: ابودر گوهری مقدم

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی: ———

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۵/۱۸