

سازوکار کلان پاسخگویی قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر قانون اساسی

وحید آرای^۱

چکیده

اهمیت پاسخگویی در هر نظام سیاسی به حدی مهم است که موجودیت نظام به آن بستگی دارد، چرا که مانع فساد درونی و ناکارآمدی می‌شود. در این مقاله با استفاده از روش توصیفی تحلیلی، به نحوه و سازوکار پیش‌بینی شده نظام کلان پاسخگویی قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود. از آنجا که جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام مردم سالاری دینی است، لذا پاسخگویی اهمیت ویژه‌ای در قانون اساسی دارد؛ پاسخگویی در برابر خداوند مبتنی بر وجه اسلامیت (اصول ۴ و ۵۶) و پاسخگویی در برابر مردم مبتنی بر وجه جمهوریت (اصل ۶). در نظام اسلامی به مسئله‌ی پاسخگویی قوای سه‌گانه، بویژه قوه مجریه به نهادهای قانونی و مردم توجه شده است، به طوری که سازوکار پیش‌بینی شده در دو محور کلی قابل ارزیابی می‌باشد؛ نسبت به انجام تکالیفی که متوجه قوه مجریه و نسبت به احقاق حقوقی که برای مردم به رسمیت شناخته شده است. واژگان کلیدی: پاسخگویی، قوه مجریه، قانون اساسی، نظام سیاسی، جمهوری اسلامی ایران.

۱. استادیار گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی، تهران، ایران

vah.araei@iauctb.ac.ir

۱. مقدمه و بیان مسئله

هر شخص حقیقی یا حقوقی هنگامی خود را ملزم به پاسخگویی در امری می‌بیند که مسئولیت آن امر را پذیرفته باشد. نظام پاسخگویی، نوعی مبادله است که طی آن طرفین (دولت و مردم)، بخشی از قدرت خود را در مقابل نیازهای دوسویه مبادله می‌کنند. پاسخگویی مدیریت که به پاسخگویی نظام اداری معروف است، عمدتاً به پاسخگویی نظام اداری در برابر دولت و مردم بر می‌گردد. نوع و ماهیت پاسخگویی در سیستم‌ها می‌تواند متفاوت باشد. در سازمان‌ها به لحاظ نوع برنامه‌ها، وظایف و مأموریت‌ها، مسئولیت‌پذیری در قبال برنامه‌ریزی‌ها و عملکردها، پاسخگویی نیز متفاوت است. دولت و سازمانی می‌تواند پاسخگو باشد که حق شهروندان و حق دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات و حق نظارت عمومی مردم را به رسمیت بشناسد. با نهادینه شدن اصل پاسخگویی و عمومی شدن آن، این فرآیند تسهیل می‌شود. بعلاوه پاسخگویی یکی از ابزارهای نظام سالاری مردم سالاری دینی است.

بدیهی است که مسئولیت‌پذیری تا به صورت یک فرهنگ در یک جامعه و به ویژه در همه سطوح مدیریتی آن در نیامده باشد، سخن از پاسخگویی نتیجه‌چندانی در پی نخواهد داشت. نهادینه شدن مسئولیت‌پذیری در یک جامعه‌ی سیاسی، راه را برای پاسخگویی واقعی هموار خواهد کرد. بر اساس آموزه‌های قرآن، اسلام بر پایه‌ی پاسخگویی استوار است. پاسخگویی دو جنبه دارد: فردی و اجتماعی؛ از جنبه فردی، خداوند اختیارات و توانمندی‌هایی در اختیار انسان قرار داده و اهداف مشخصی برای آن تعیین کرده است که باید در مقابل این توانمندی‌ها و اهداف، پاسخگو باشد. از این پرسشگری الهی می‌توان نتیجه گرفت که از جنبه‌ی اجتماعی نیز وقتی مردم اختیارات و توانمندی‌هایی در اختیار کارگزاران خود قرار دادند و قدرت خود را به آنها تفویض کردند، این مسئولان ملزم به پاسخگویی هستند. در نهج البلاغه نیز پاسخگویی دارای جایگاه عالی و پسندیده‌ای است که در همین راستا پاسخگویی حکومت علوی به مطالبات مردم و مسئولیت‌پذیری آن در برابر پرسش‌های جامعه از ابعاد روشن سیره سیاسی امام علی (ع) می‌باشد.

اهمیت پاسخگویی تا آنجاست که در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۳۸۹/۱/۳۱) به؛ الف- عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تقیح قوانین و مقررات اداری، ب- شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام

اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح و ج- قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای و فردی در کلیه فعالیت‌ها تأکید شده است. مقام معظم رهبری در مورد چستی پاسخگویی می‌فرماید: «پاسخگویی یک مفهوم غربی نیست؛ یک مفهوم اسلامی است. بعضی‌ها از هر چیزی خوششان بیاید، سعی می‌کنند آن را به گونه‌ای به فرآورده‌های افکار و مدنیت غربی منسوب کنند. نه، پاسخگویی یک حقیقت اسلامی است؛ این همان مسئولیت است. مسئولیت، یعنی هر انسانی در هر مرتبه‌ای که هست، در درجه اول از خود سؤال کند، ببیند رفتار و گفتار و تصمیم‌گیری او تحت تأثیر چه بود؛ عاقلانه و بر اساس پرهیزگاری بود، یا خودخواهانه و برای شهوات و اغراض شخصی بود. اگر انسان توانست وجدان خود را آرام کند و به ندای اندرون خود پاسخ گوید، خواهد توانست به دیگران هم پاسخگو باشد. «ان السَّمْع والبصر و الفؤاد کلّ اولئک کان عنه مسئولاً»، همین چشمی که شما دارید که می‌تواند ببیند، بشناسد و تشخیص دهد، همین گوش‌ی که می‌تواند سخن حق را بشنود و به دل شما منتقل کند و جوارح شما را تحت تأثیر قرار دهد، همین قلبی که می‌تواند احساس کند، تصمیم بگیرد و راه را انتخاب کند (که از هویت واقعی انسان به «قلب» تعبیر می‌شود)، وسیله‌ای است که خدای متعال شما را در مقابل اینها پاسخگو می‌داند. همه ما باید جواب دهیم با چشم خود چه دیدیم؛ آیا دیدیم؟ آیا دقت کردیم؟ آیا خواستیم ببینیم؟ خواستیم بشنومیم؟ خواستیم تصمیم بگیریم و عمل کنیم؟ این همان پاسخگویی است. فرمود: «کلکم راع و کلکم مسئول عن رعیتة»؛ همه شما مسئولید. البته کسی که حیظه وسیعی از زندگی انسان‌ها با قلم و زبان و تصمیم او تحت تأثیر قرار می‌گیرد، مسئولیتش به همان نسبت بیشتر است؛ لذا من گفتم مسئولان بلند پایه کشور، قوای سه‌گانه، از خود رهبری تا آحاد مأموران و مدیران، همه باید پاسخگو باشند؛ پاسخگویی کار خود، پاسخگویی تصمیم خود، پاسخگویی سخنی که بر زبان آورده‌اند و تصمیمی گرفته‌اند؛ این معنای پاسخگویی است؛ این یک حقیقت اسلامی است و همه باید به آن پایبند باشید» (بیانات در دیدار اقشار مختلف مردم، ۲۶ فروردین ۱۳۸۳).

۲. اهداف و سؤالات پژوهش

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پاسخگویی قوه مجریه در دو محور کلی قابل ارزیابی

می‌باشد: نسبت به احقاق حقوقی که برای مردم، قانون اساسی به رسمیت شناخته است و نسبت به انجام تکالیفی که متوجه دولت و مقامات دولتی می‌باشد. سؤال اصلی که این مقاله به آن می‌پردازد این است که چه سازوکار کلانی در ارتباط با پاسخگویی قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است؟

۳. پیشنهاد پژوهش

در بررسی تحقیقات صورت گرفته، تحقیقی که به سازوکار کلان پاسخگویی قوه مجریه مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پرداخته باشد، ملاحظه نشده؛ لیکن تحقیقات معدودی با عناوین و یافته‌های زیر انجام شده است.

علی اکبر علیخانی (۱۳۷۶)، در مقاله‌ی «پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران» نحوه پاسخگویی در حقوق اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران را بررسی نموده است. امروزه با پیچیده شدن نظام‌های سیاسی و اداری از یک سو و گستردگی آنها از سوی دیگر، وجود یک سازوکار پاسخگویی درونی یا بیرونی اهمیتی زیادی یافته است. پاسخگویی دولت به شهروندان و شیوه‌های مؤثر بر این پاسخگویی از جمله مباحث مهم در این زمینه است. تعامل رهبری با مجلس خبرگان از یک سو و با قوای سه گانه و سایر نهادهای موجود در حاکمیت از سوی دیگر از دیگر مباحث مطرح شده از حیثه پاسخگویی است.

سید محمد اعرابی (۱۳۸۰)، در مقاله‌ی «مطالعه نظام پاسخگویی دولت در ایران: نگرشی تطبیقی» به مقایسه نظام پاسخگویی دولت در ایران با نظام پاسخگویی دولت در کشورهای فرانسه، انگلستان، ژاپن و آمریکا می‌پردازد. این بررسی بر محور سه حوزه حقوق اساسی؛ نظام اداری و جامعه مدنی صورت می‌گیرد که می‌تواند به عنوان مبنای جهت طراحی الگوی مناسب نظام پاسخگویی دولت در مقابل شهروندان و احقاق حقوق ارباب رجوع در ایران قرار گیرد.

سید احمد طباطبایی (۱۳۸۹)، در مطالعه‌ی خود با عنوان «نظام پاسخگویی در حکمرانی خوب (مبانی ارزشی، چالش‌ها، موانع و مشکلات احتمالی فراروی در ایران)، به تبیین معیارها و شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه مبانی ارزشی و انطباق آن با مبانی علمی و قواعد تجربی در جمهوری اسلامی ایران از جهات گوناگونی می‌پردازد و پاسخگویی نظام‌های حکومتی نه تنها مورد تأکید مردم، حکومت‌ها، نهادهای قدرت ملی و فراملی است، بلکه حکومت غیر پاسخگو

از نظر مبانی ارزشی مطرود و استمرار آن از نظر مشروعیت و مقبولیت برخلاف قواعد و اصول ارزشی است.

تقی نجاری راد (۱۳۹۶) در مقاله‌ی «مسئله پاسخگویی مسئولان نظام اسلامی به نهادهای قانونی و مردم» اشاره می‌کند، پاسخگویی مسئولان و کارگزاران به نهادهای قانونی و مردم یکی از مسائل مورد توجه دین اسلام و نظام جمهوری اسلامی است. با نگاهی به سیره و بیانات پیامبر اکرم (ص) و امام علی (ع)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بیانات امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری می‌توان به اهمیت پاسخگویی در اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران پی برد.

حسین سلطان محمدی (۱۳۹۸) در مقاله «پاسخگویی و حکمرانی مطلوب در حکومت دینی» در پی اثبات این موضوع بوده است که آیا پاسخگویی که به عنوان یکی از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب از منظر نظام بین‌الملل مطرح می‌باشد، در متون دینی و گزارش‌های تاریخی، معطوف به شیوه‌های کشورداری به شکلی صریح، قابل ردیابی است؟ از این رهگذر با بررسی مؤلفه مذکور در حکومت علوی، به این نتیجه خواهیم رسید که امام علی (ع) نه تنها در مقام نظر معتقد به حکمرانی مطلوب بوده‌اند، بلکه در عمل نیز همواره خود را متعهد به آن می‌دانستند.

۴. روش پژوهش

در این مقاله از روش توصیفی تحلیلی با شیوه کتابخانه‌ای و اسنادی (قانون اساسی) برای بررسی سازوکار کلان پاسخگویی قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است.

۵. ملاحظات مفهومی و نظری

۵-۱. مفهوم پاسخگویی

دستیابی به نظام پاسخگویی مناسب از اهداف کلی اکثر اصلاحات بخش دولتی است. نظام پاسخگویی اشاره به مسئولیت‌ها، نتایج و پیامدهای خاص آن دارد. «کات و ماری»، پاسخگویی را اساس و ملاک اندازه‌گیری عملکرد، گزارش‌دهی و ارزیابی در سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی می‌دانند (Cutt & Murray, 2000). «هیوز» پاسخگویی را نیروی پیش‌برنده‌ای

می‌داند که بر بازیگران کلیدی فشار وارد می‌سازد تا در قبال عملکرد خود مسئول باشند و از «خوب بودن عملکرد» در بخش خدمات عمومی اطمینان حاصل کنند (هیوز، ۱۳۸۰: ۲۸۸). همچنین پاسخگویی عکس‌العمل به موقع نشان دادن نسبت به تغییرات در منافع و ارجحیت‌ها طی زمان و ضرورت تغییر در اهداف است که سبب اعتماد عمومی می‌گردد (الوانی، ۱۳۷۹). بنابراین، پاسخگویی، عمل مسئول دانستن فرد یا افراد مشخصی در قبال وظایف محوله یا به عبارتی دلیل آوردن یا دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و وظایف انجام نشده است که وجود تعریف شفاف از وظایف محوله، مشخص بودن مسئولیت انجام کار، تفویض ناپذیر بودن پاسخگویی در قبال امور محوله و مستند و مستدل بودن پاسخ‌ها اصول حاکم بر آن می‌باشد. به طور کلی، پاسخگویی سه هدف عمده دارد:

- پاسخگویی به عنوان ابزار کنترل قدرت: اکثر دولت‌ها در شرایطی به سر می‌برند و در بستری حکومت می‌کنند که باید به تقاضاهای روزافزون شهروندان آگاه، شکل‌ها، گروه‌های ذینفع، نهضت‌های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباطی جمعی پاسخگو باشند. امروزه، پاسخگویی از جنبه نظارتی در همه نظام‌های سیاسی نقشی محوری دارد تا دولت از قدرت نامحدود و تهدیدکننده‌ای که داراست سوءاستفاده نکند. بنابراین در همه نظام‌ها فرایندها و سازوکارهایی برای نظارت بر اعمال قدرت دولت پیش‌بینی شده است.
- پاسخگویی به عنوان تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی: مهمترین جنبه پاسخگویی این است که مردم مطمئن شوند کارگزاران در بکارگیری و استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین موضوعه و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نکرده‌اند، از اینرو نمایندگان منتخب مردم در مجلس قانونگذاری از سوی آنان بر کاربرد منابع ملی نظارت می‌کنند.
- پاسخگویی ابزاری برای بهبود خدمات دولتی: نظارت بر قدرت و تضمین کاربرد صحیح منابع عمومی اغلب جنبه‌های منفی و تنبیهی پاسخگویی را به ذهن تداعی می‌کند. پاسخگویی به عنوان ابزار پیشرفت و بهبود مستمر خدمات به جنبه مثبت خدمات دولتی اشاره دارد. این جنبه از پاسخگویی نوعی فرایند یادگیری نیز تلقی می‌شود (Aucoin, 2000, 53).

پاسخگویی مدیران آنگاه با واقع بینی همراه خواهد بود که در اصطلاح «رویکرد سیستمی» داشته باشد و همه ابعاد سازمان مربوطه را هم به لحاظ امکانات مادی و انسانی و هم به لحاظ فرآیند و سیر تولید و هم به جهت میزان خروجی و نیل به هدف در بر گیرد. نظامی، در پاسخگویی موفق خواهد بود که ملتزم به لوازم و پیامدهای آن باشد. تردیدی نیست که پاسخگویی اگر به گونه‌ای صحیح در جامعه به اجرا درآید، مایه تحکیم رابطه ملت و دولت، همبستگی ملی، توسعه فراگیر کمی و کیفی و رشد فضایل اخلاقی و ارتقای فرهنگ جامعه خواهد بود.

۵-۲. مؤلفه‌های پاسخگویی

یکی از ویژگی‌های اساسی حکمرانی مطلوب این است که تمامی افراد باید در قبال ذینفعان پاسخگو باشند در نظام اداری کارکنان دولت باید در قبال مراجع کنندگان، مقامات فوق و نهادهای نظارتی پاسخگو باشند. پاسخگویی پیش نیاز اساسی برای ممانعت از سوء استفاده از قدرت است و تضمینی است برای اینکه قدرت با بیشترین درجه ممکن از کارایی، تأثیرگذاری، تناسب، آینده‌نگری و تدبیر برای دستیابی به اهداف ملی پذیرفته شده حرکت کند. در دولت پاسخگو، ویژگی‌هایی نظیر مدیریت پاسخگو، پاسخگویی شهروندان و همراهی مسئولیت با قدرت نیز وجود دارد (نقیبی مفرد، ۱۳۸۷: ۲۶). پاسخگویی در نظام اداری دارای مؤلفه‌هایی به شرح زیر است:

نظارت: اولین و مهمترین مبنا و مؤلفه پاسخگویی، نظارت است. به گونه‌ای که بدون وجود نظارت، پاسخگویی معنا پیدا نمی‌کند. به عبارت دیگر تا نظارتی نباشد، نمی‌توان افراد و نهادها را به پاسخگویی فرا خواند. پذیرش اصل نظارت هم جایگاه عقلی داشته و هم شرعی، از طرفی شرط اصلی بقای یک دولت و حکومت آگاهی و وقوف بر اموری است که در قلمروش می‌گذرد (هیوز، ۱۳۸۳: ۹۲).

شفافیت: دومین مبنای پاسخگویی، شفافیت است. شفافیت همیشه رابطه نزدیکی با پاسخگویی دارد و بدون وجود شفافیت، پاسخگویی نمی‌تواند، منشأ اثر و نتایج مثبت باشد. روابط اجتماعی در یک جامعه بر اساس پیش فرض‌هایی استوار است و افراد جامعه بر اساس این پیش فرض‌ها می‌توانند، انتظار داشته باشند که در روابط خود چه چیزی را ارائه می‌کنند؛ در مقابل چه چیزی دریافت خواهند کرد. لذا، جامعه بر اساس برخی پیش فرضی مبتنی بر اعتماد عمل می‌کند و اعتماد در یک فضای شفاف می‌تواند به بهترین وجه شکل بگیرد. در صورت فقدان شفافیت و

وضوح، اعتماد به طور جدی خدشه‌دار می‌شود و زندگی بسیاری از مردم به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. تنها در یک محیط شفاف است که مردم می‌توانند با درک کامل از اوضاع به طور آزادانه در خصوص نحوه رفتار خود تصمیم بگیرند (یزدانی زنوز، ۱۳۸۸: ۵۱-۵۰).

رسیدگی به شکایات: سومین مبنای پاسخگویی، رسیدگی به شکایات است. در واقع باید نظام پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع را برای تقویت ارتباط ملت و دولت و ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری دانست.

۵-۳. نظامات پاسخگویی

الگوی مدیریت نوین، روابط قدرت بین نظام اداری و جامعه را متحول نمود. این رابطه از دو منظر قابل بررسی است: منظر اول؛ نظریه کوچک‌سازی و کاهش تصدی‌گری دولت که نتیجه آن «حذف انحصار دولت از خدمات عمومی و کاهش وابستگی شهروندان به دولت» می‌باشد. منظر دوم؛ در تحلیل روابط قدرت بین نظام اداری و جامعه، پاسخگویی مستقیم مدیران به مردم مطرح است. این امر امکان نفوذ و اعمال قدرت شهروندان را به دنبال دارد که هیوز (۱۳۷۷: ۲۸۳) از آن به عنوان مبادله قدرت بین مردم و دولت نام می‌برد و فقدان آن را موجب ظهور قدرت مسلط و فساد می‌داند.

کاترین جی دنهارت با طرح نقد آزادانه تصمیمات اداری و پاسخگویی حرفه‌ای تعریف جدیدی از اخلاق اداری ارائه نمود. از نظر دنهارت (۱۳۸۸: ۲۶)، اخلاق اداری فرایندی است که طی آن معیارهای تصمیمات بر اساس ارزش‌های اجتماعی حاکم در سازمان به طور آزادانه مورد نقد قرار می‌گیرد و افراد باید در برابر آن از جایگاه ارزش‌های حرفه‌ای پاسخگو باشند. پیامد پاسخگویی دولت، تأمین منافع عمومی و اعتماد و اطمینان شهروندان به تصمیم‌گیرندگان اداری از جمله پیامدهای تغییر در روابط قدرت بین نظام اداری و جامعه از طریق پاسخگویی است.

حکمرانی تعامل دوجانبه بین نهادها و مردم را به عنوان یک فرایند پویا و مستمر مورد توجه قرار داده و بر پاسخگویی و کنترل بر نظام اداری تأکید دارد. این نظریه رهیافت جامعه محوری را به جای دولت محوری تجویز می‌نماید. محور این رهیافت جریان سیاست از پایین به بالا یعنی به سوی نخبگان قدرت و سپس از بالا به پایین یعنی به سمت سازمان‌های شبه مستقل و سطوح پایین حکومتی است (آرایی، ۱۳۹۰).

رمزک در مدلی، پاسخگویی را به چهار نوع سازمانی، قانونی، حرفه‌ای و سیاسی تقسیم‌بندی می‌کند (Romzek, 2000).

پاسخگویی سازمانی: به نظارت‌های درون سازمانی گفته می‌شود و مبتنی بر روابط فرادست و فرودست است و مدیران بر عملکرد کارکنانی که اغلب اختیار اندکی دارند، نظارت می‌کنند. نظارت‌های مستقیم و بازبینی ادورای عملکرد، مصادیق روشنی از پاسخگویی سازمانی است. همچنین تدوین مقررات، بخشنامه‌های سازمانی و دیگر سازوکارهای نظارتی که اختیارات کارکنان را محدود می‌کند، در زمره این نوع پاسخگویی قرار می‌گیرد.

پاسخگویی قانونی: شامل نظارت‌های بیرونی بر عملکرد بوده و هدف آن انطباق عملکرد با الزامات قانونی و قوانین اساسی است. اساس این نوع پاسخگویی بر روابط موکل/ وکیل نهاده شده است. سؤال این است که آیا وکیل انتظارات موکل را تأمین کرده است؟ این پاسخگویی اغلب از راه رسیدگی‌های ویژه نظیر نظارت‌های قانونی، ممیزی‌های مالی و برنامه‌ای و بازرسی‌های بیرونی صورت می‌گیرد.

پاسخگویی حرفه‌ای: جنبه درونی دارد و منبع استاندارد ارزیابی عملکرد، قضاوت شخصی خود کارمند است. پاسخگویی سیاسی، جنبه بیرونی دارد و منبع استاندارد ارزیابی عملکرد، دیگرانند نه خود شخص. تفاوت میان این دو پاسخگویی، این است که چه کسی استاندارد عملکرد را که مبنای قضاوت برای پاسخگویی است، تعیین خواهد کرد. در پاسخگویی حرفه‌ای، استقلال افراد برای تصمیم‌گیری‌ها کم و بیش حفظ می‌شود و عملکرد آنان با هنجارهای حرفه‌ای، اعتقادات و تجارب آنان مورد قضاوت قرار می‌گیرد.

پاسخگویی سیاسی: نظارت صاحبان و مالکان اصلی سازمان‌ها بر عملکرد مدیران است. به عبارت دیگر، مدیران به خواسته‌های مقامات سیاسی یعنی منتخبان مردم و همچنین گروه‌های ذینفع و سایر نهادهای سیاسی پاسخگو می‌شوند.

در شکل ۱، پاسخگویی از دو بعد منبع نظارت (درونی و بیرونی) و میزان استقلال آنها (کم و زیاد) نشان داده شده است:



شکل ۱. ابعاد پاسخگویی با تأکید بر میزان استقلال و منبع نظارت

هر دولتی، نیازمند یک نظام پاسخگویی است تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد. لازمه‌ی مردم‌سالاری داشتن یک نظام پاسخگویی مطلوب است. در هر یک از انواع چهارگانه پاسخگویی، ارزش‌ها و انتظارات رفتاری ویژه‌ای مورد تأکید است. جدول شماره (۲)، انواع نظام پاسخگویی را بر حسب ارزش مورد تأکید و انتظارات رفتاری نشان می‌دهد.

جدول ۱. نظام‌های پاسخگویی بر حسب ارزش‌ها و انتظارات رفتاری

نوع پاسخگویی	ارزش مورد تأکید	انتظارات رفتاری
سازماتی	کارایی و بهره‌وری	اطاعت از دستورات و سلسله مراتب سازمانی
قانونی	اجرای قانون	اطاعت از دستورات و احکام بیرون سازمان
حرفه‌ای	دانش تخصصی	احترام به قضاوت و دانش تخصصی افراد
سیاسی	پاسخگویی	پاسخگویی به ذینفعان سازمان

نگرش تربیت سیاسی و اجتماعی اسلامی در کنار اصول مهم امر به معروف و نهی از منکر الگوی نظارت همگانی را شکل می‌دهد. نظارت همگانی در جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اصل هشتم قانون اساسی و در راستای تحقق اصل مترقی امر به معروف و نهی از منکر شکل گرفته است. نظارت همگانی تلاشی است مستمر، درازمدت و کل نگر در گستره سیستم که در بستری تعاملی با محیط به گردآوری، تشخیص و ارائه بازخورد می‌پردازد. این تلاش به منظور توسعه قابلیت و شایستگی سازمان در زمینه مشکل‌گشایی و افزایش توانایی آن برای سازگاری

با شرایط و اقتضانات محیط خود، توسعه راه‌حل‌های سازمانی جدید و خلاقانه و توسعه ظرفیت خود نوسازی سازمان در راستای تأمین و تضمین سلامت و اثربخشی سازمانی آن صورت می‌گیرد (ترک زاده، ۱۳۸۶). پیش‌نیاز اجرا و پیاده‌سازی الگوی نظارت همگانی در جامعه تربیت شهروندانی فعال، مسئول و آگاه به حقوق شهروندی و قائل به اصول امر به معروف و نهی از منکر و زمینه‌سازی در نظام اداری برای پذیرش انتقادات و پیشنهادهای و بررسی شکایات و نیز سازوکارهای اجرایی و فناوری لازم برای تحقق نظارت همگانی است تا ضمن جلوگیری از ناکارآمدی نظام اداری، زمینه برای انحطاط جامعه و حاکمیت شریکان و ناهلان پدید نیاید.

۱-۵-۳. نظم پاسخگویی قوه مجریه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یک فصل به تفصیل به ساختار قوه مجریه اختصاص یافته که در اینجا به برخی از مهم‌ترین اصول آن که مرتبط با موضوع این مقاله است اشاره خواهیم کرد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصل نهم):

اصل ۱۱۳- پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که به طور مستقیم به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.

اصل ۱۱۴- رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است.

اصل ۱۲۲- رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و با قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.

اصل ۱۲۶- رئیس‌جمهور امور برنامه و بودجه، امور اداری و استخدامی کشور را به طور مستقیم بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.

اصل ۱۳۳- وزرا توسط رئیس‌جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.

اصل ۱۳۴- ریاست هیأت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

اصل ۱۳۶ - رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت، باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از هیأت وزیران تغییر نماید، باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.

اصل ۱۳۷ - علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخش نامه را دارد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد.

اصل ۱۴۰ - رسیدگی به اتهام رئیس جمهور، معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه های عمومی دادگستری انجام می‌شود.

اصل ۱۴۲ - دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران به مسئله‌ی پاسخگویی قوه مجریه به نهادهای قانونی و مردم توجه شده است.

۵-۳-۱-۱. پاسخگویی قوه مجریه به نهادهای قانونی

پاسخگویی قوه مجریه به مقام رهبری
هر چند در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظام تفکیک قوا پذیرفته شده است، اما در نظام کلاسیک تفکیک قوا، قوای سه‌گانه قدرت‌های یکدیگر را مهار و کنترل می‌نمایند و مرجعی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۷۲: ۱۱). در جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی قوای سه‌گانه «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت» قرار دارند و اصل ۱۱۳ قانون اساسی مقام رهبری را در رأس هرم حاکمیت قرار داده است. تأسیس نهاد رهبری در جامعه‌ی اسلامی بدین منظور است که مجاری امور در دست فقیه واجد شرایطی قرار گیرد که «ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد» و از سلامت رفتار کارگزاران نظام پاسداری نماید. بر این اساس، قوای حاکم در انجام وظایف

خود در برابر رهبر مسئولیت دارند. بخشی از وظایف و مسئولیت‌های قوه‌ی مجریه نیز طبق اصل ۶۰ قانون اساسی مستقیماً بر عهده‌ی مقام رهبری است. در عین حال، امضای حکم ریاست جمهوری و نیز اختیار عزل و پیس از رأی مجلس یا تصمیم دیوان عالی کشور مبنی بر عدم صلاحیت رئیس جمهور، نظارت جامع مقام رهبری بر این قوه را نشان می‌دهد. برخی دیگر از وظایف مقام رهبری که می‌تواند، به طور غیرمستقیم وسیله‌ای برای اعمال نظارت مستمر و همه‌جانبه‌ی مقام رهبری بر سازمان‌های دولتی باشد عبارتند از: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه؛ حل معضلاتی که از طرق عادی قابل حل نیست از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۰ قانون اساسی، بندهای ۲، ۷ و ۸) نصب و عزل رئیس قوه قضائیه؛ (اصل ۹۱) نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما (اصل ۱۷۵).

پاسخگویی قوه مجریه به قوه مقننه

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه، نظارتی همه‌جانبه و مستمر است و هیئت دولت، رئیس جمهور و وزیران پس از این که از مجلس شورای اسلامی رأی اعتماد می‌گیرند، در انجام وظایف خود باید پاسخگویی قوه مقننه می‌باشند (علیخانی، ۱۳۷۶).

پاسخگویی قوه مجریه به قوه مقننه شامل ابعاد مختلفی می‌شود: اجرای قانون؛ پاسخگویی به تقاضاهای تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی؛ پاسخگویی به تذکرات و سؤال‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ پاسخگویی به استیضاح نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ اجرای دقیق قانون بودجه (نظارت مجلس شورای اسلامی از طریق دیوان محاسبات کشور صورت می‌گیرد)؛ پاسخگویی به شکایات مردمی، موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی (کمیسیون اصل ۹۰، مسئول رسیدگی و بررسی شکایات مردمی در مورد طرز کار قوای سه‌گانه و از جمله قوه مجریه می‌باشد)؛ اجرای بعضی امور خاص تحت نظارت و با تصویب مجلس شورای اسلامی.

پاسخگویی قوه مجریه به قوه قضائیه

قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت می‌باشد. پاسخگویی قوه مجریه در موارد زیر خلاصه می‌شود (نجاری راد، ۱۳۹۶):

رئیس جمهور، معاونان وی و وزرا در مورد دارایی‌های خود و خانواده خود، در برابر رئیس قوه

قضائیه پاسخگو هستند. طبق اصل ۱۴۲ قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه به دارایی این افراد، قبل و بعد از خدمت شان رسیدگی می کند که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد.

قوه قضائیه بر اجرای قوانین در دستگاه های اداری و اجرایی نیز نظارت دارد و دستگاه های مذکور موظفند؛ در موارد نقض یا عدم اجرای قوانین، پاسخگویی قوه قضائیه باشند. در قانون اساسی «سازمان بازرسی کل کشور» که زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می شود، وظیفه ی نظارت بر اجرای صحیح قوانین و حسن جریان امور را بر عهده دارد.

وزرا، معاونان آن ها و تمامی اجزای قوه مجریه موظفند که چنان چه از سوی مردم شکایتی از آن ها و تصمیمات و بخش نامه های دولتی صورت می گیرد، پاسخگو باشند. رسیدگی به شکایات و صدور حکم در مرجعی به نام «دیوان عدالت اداری» صورت می گیرد که زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می شود. دیوان عدالت اداری طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی تشکیل شده است، در این اصل آمده است که: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می شود.»

نظام پاسخگویی در درون قوه مجریه

قوه مجریه نیز سازوکارهایی برای نظارت بر سازمان ها و کارمندان تحت امر خود دارد. در قانون اساسی و دیگر قوانین، مسئولیت هایی برای رئیس جمهور، هیأت وزیران، وزیر و بالاترین مقام سازمان ها در نظر گرفته شده است که گستردگی این حوزه و مسئولیت ها، نظارت های درون سازمانی می طلبد.

نظارت های مستقیم رئیس جمهور

الف) نظارت بر اجرای قانون اساسی: طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس جمهور علاوه بر ریاست قوه مجریه، عالی ترین مقام کشور بعد از مقام رهبری و مسئول اجرای قانون اساسی است. طبیعی است که اجرای درست قانون اساسی را فقط از طریق نظارت منظم، دقیق و اصولی می توان تضمین کرد. شورای نگهبان در ششم اسفند ماه ۱۳۹۰ مخالفت شورای نگهبان با تشکیل هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی توسط رئیس جمهور را اعلام کرد. همچنین، نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل یکصد و سیزده ۱۱۳ قانون اساسی در جلسه مورخ ۹۱/۳/۳۱ این شورا مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورای نگهبان به شرح زیر اعلام گردید: الف)

مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است، ب) مسئولیت رئیس جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی شود که قانون اساسی تشخیص برداشت نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیارات با وظیفه‌ای محول نموده است و ج) در مواردی که به موجب قانون اساسی رئیس جمهور حق نظارت و مسئولیت اجراء ندارد حق ایجاد هیچ گونه تشکیلاتی را هم ندارد.

ب) نظارت بر هیأت وزیران: رئیس جمهور ریاست هیأت وزیران را برعهده دارد به همین جهت طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی او در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول اقدامات جمعی وزیران می باشد و به عنوان رئیس دولت باید در مقابل نمایندگان ملت پاسخگو باشد. همچنین به موجب اصل ۱۲۲ قانون اساسی رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که طبق قانون اساسی و یا قوانین مادی بر عهده دارد، در برابر مقام رهبری، مجلس شورای اسلامی و مردم مسئول است. وزیران، منصوب رئیس جمهور و مورد تأیید مجلس شورای اسلامی می باشند. به اعتبار این انتصاب و تأیید، در مقابل آنها مسئول و پاسخگو هستند (اصل ۱۳۷ قانون اساسی). رئیس جمهور در مقام ریاست دولت، برنامه‌ی سیاسی خود را که به طور ضمنی از طریق رأی اعتماد به وزیران به تأیید مجلس شورای اسلامی رسانده برای اجرا در اختیار وزیران قرار می دهد. ضرورت حسن خدمت و وظیفه از طرف وزیران به رئیس جمهور حق می دهد که به موجب قانون اساسی بر تمامی مراحل و جزئیات کار آنها نظارت نماید. منظور از نظارت در اینجا، حصول اطمینان نسبت به اجرای درست و دقیق کارها بر اساس برنامه‌های مدون دولت است، پیچیدگی و حساسیت کار دولت اقتضا می کند که رئیس جمهور در اعمال نظارت خود از ابزار مناسبی برخوردار باشد. اصل ۱۲۶ قانون اساسی با تصریح به اینکه «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی را مستقیماً بر عهده دارد...» در واقع، قسمت قابل توجهی از ابزار نظارت را در اختیار وی قرار داده است. علاوه بر آن، حق نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران زمینه‌ی این امکان را برای او فراهم می سازد تا به هر طریق مقتضی و ممکن اعمال نظارت نماید (هاشمی، ۱۳۷۲: ۳۹۷).

- نظارت‌های غیر مستقیم رئیس جمهور

الف) از طریق سازمان برنامه و بودجه: قانون اساسی مسئولیت مهم‌ترین ارگان نظارتی، هماهنگی مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را برعهده رئیس جمهور قرار داده است.

ب) از طریق وزیران: به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس شورای اسلامی است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست». مسئولیت فردی و جمعی وزیران لازمه‌ی حق نظارت سیاسی قوه مقننه بر کار قوه مجریه می‌باشد. به همین اعتبار، وزرا مسئولیت سیاسی و اداری در برابر رئیس جمهور دارند و به او پاسخگو هستند. این نوع مسئولیت‌های وزرا اقتضا می‌کند که بر دستگاه تحت امر خود نظارت کامل داشته باشند. نظارت وزیر را در سه مقوله می‌توان بررسی کرد:

اول- نظارت ارشادی یا پیشگیری: وزیر مکلف است مأموران وزارتخانه را در انجام وظایف خود راهنمایی کند تا مرتکب اشتباه یا اعمال خلاف قانون نشوند و به این منظور، معمولاً دستورالعمل‌هایی صادر می‌کند. دستورالعمل‌های صادره از وزیر یا ناظر به موارد خاص و خطاب به اداره یا مأمور معینی است که «دستور» یا حکم وزارتی نامیده می‌شود و یا خطاب به ادارات و مأموران مختلف است که بخشنامه می‌گویند (طباطبایی، ۱۳۷۳: ۴۵).

دوم- نظارت تعقیبی: در این مرحله نظارت جنبه‌ی کشف و تعقیب دارد. وزیر می‌تواند در صورتی که اعمال مأموران برخلاف مقررات یا مصالح و مقتضیات اداری باشد نسبت به ابطال یا اصلاح آن اقدامات دستور دهد و یا شخصاً به موجب حکم وزارتی آنها را فسخ و یا اصلاح نماید. نظارت نسبت به اعمال حقوقی ادارات و ابطال و یا اصلاح احکام آنها یک نوع وسیله‌ی تأمین حقوق و آزادی‌های فردی شهروندان به شمار می‌رود (طباطبایی، ۱۳۷۳: ۴۸-۴۷).

سوم- نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی: علاوه بر نظارت عالی‌ه‌ی رئیس جمهور بر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اداری و نظارت وزیر بر وزارتخانه تحت امر خود، وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز بر کار وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی نظارت دارد. البته نظارت این وزارتخانه فقط بر امور مالی آنهاست. مطابق ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ذیحسابان

وزارت امور اقتصادی و دارایی در دستگاه‌های مذکور شبکه وسیعی را تشکیل می‌دهند که به وسیله آنها وزارتخانه مذکور بر خرج و دخل دستگاه اداری و اجرایی و هزینه کرد بودجه کشور نظارت می‌کند.

پ) نظارت دفاتر بازرسی: دفاتر بازرسی، ارزشیابی و رسیدگی به شکایات در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی با عناوین مختلف وجود دارند و وظیفه بازرسی و ارزشیابی واحد اداری متبوعه خود را عهده‌دار می‌باشند. این واحدها متعاقب تصویب نامه هیأت وزیران بر اساس پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی دولتی زیر نظر بالاترین مسئول دستگاه ذیربط با رعایت مقررات مربوط و همچنین دستورالعمل سازمان امور اداری و استخدامی کشور تشکیل گردید و سه وظیفه ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات بر عهده آن واحد گذاشته شد.

ت) نظارت دفاتر حراست: علاوه بر نظارت‌های مذکور شاید بتوان نوعی شأن نظارتی در برخی مسایل برای وزارت اطلاعات قایل شد که از طریق دفاتر حراست مستقر در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و ادارات و دستگاه‌های مختلف، به طور مستمر بر این دستگاه‌ها و کارکنان آنها- به خصوص در رد یا گزینش کارکنان- اعمال می‌شود. البته دفاتر حراست طبق قوانین و مصوبات موجود، وظایف تعریف شده‌ای نیز دارند.

ث) هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، از جمله واحدهایی است که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری بوجود آمده و نظارت بر کارمندان در موارد تخلف را برعهده دارد. این هیأت‌ها جانشین «دادگاه‌های اداری» پیش بینی شده در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ شمسی و همچنین «هیأت‌های بازسازی نیروی انسانی» مصوب ۱۳۶۰ شمسی شده‌اند. این هیأت‌ها باید در هر وزارتخانه یا سازمان مستقل کشوری تشکیل شده و به تخلف‌های اداری کارمندان رسیدگی کنند. هیأت‌های رسیدگی شامل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر می‌باشند. اعضای هیأت با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی مربوط انتخاب می‌شوند (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۳۱۴).

به منظور حسن اجرای قانون مذکور در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت عالی نظارت» به ریاست معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و با عضویت نماینده‌ی رئیس قوه قضاییه و سه نفر از بین

نمایندگان وزراء و یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی تشکیل شده است. هیأت عالی نظارت در صورت مشاهده یکی از تخلفات مندرج در ماده‌ی ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌تواند، نسبت به انحلال یا ابطال تمامی یا بعضی از تصمیمات آنها اقدام و مراتب را با ذکر دلایل به اطلاع بالاترین مقام دستگاه ذیربط برساند.

چ (نظارت سازمان حسابرسی: فلسفه وجودی این سازمان کشف تقلب و تخلف است، وزیر نظر قوه مجریه، کار بازرسی در شرکت‌های دولتی را برعهده دارد. سازمان حسابرسی علاوه بر وظایف مقرر در قانون تجارت، حسابرسی صورت‌های مالی را نیز انجام می‌دهد (میرمحمدی، ۱۳۷۷: ۳۰۵).

۲/۵/۲. پاسخگویی قوه مجریه به مردم

در نظام جمهوری اسلامی ایران که خاستگاهی مردمی دارد، حق حاکمیت مردم به رسمیت شناخته شده و در قانون اساسی به این مسئله تأکید و تصریح شده است. در مقدمه‌ی قانون اساسی بر لزوم فراهم کردن زمینه‌ی مشارکت فعال همه‌ی افراد اجتماع در تمام تصمیم‌گیری‌های سیاسی تأکید شده است. در اصل ششم قانون اساسی نیز تصریح شده است که «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا به آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات؛ انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر آنها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.» این اصل نیز حق پاسخ‌خواهی مردم را از منتخبان خود به رسمیت می‌شناسد؛ چرا که اگر انتخاب رؤسا و مدیران جامعه از سوی مردم و سپردن سرنوشت و تدبیر امورشان به دست آنان برای اداره‌ی بهتر جامعه باشد، ولی نخبگان موظف به پاسخگویی، در مقابل مردم نباشند، هیچ تضمینی برای اداره‌ی بهتر جامعه وجود ندارد و چه بسا رؤسا و مدیرانی بر خلاف مصالح جامعه و منافع ملی کشور گام بردارند (علیخانی، ۱۳۸۶).

رئیس جمهور سوگند خورده است که خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازد و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است، حمایت کند. چنین سوگندی برای او مسئولیت حقوقی در پی دارد و براساس همین مسئولیت، لازم است در باره‌ی همه‌ی این موارد پاسخگو باشد.

همین امر، برای وزیران در حدود صلاحیت و اختیاراتی که در هر وزارتخانه دارند، ساری و جاری است. البته قانون اساسی، وزیران را در برابر ملت مسئول ندانسته است و از این رو از نظر حقوقی ملزم به پاسخگویی در برابر مردم نمی‌باشند، بلکه پاسخگویی آنها در برابر رییس جمهور و مجلس شورای اسلامی الزامی است، مجلسی که مظهر اراده ملت می‌باشد.

اهمیت قوه مجریه، به سبب اجرای قوانین و در اختیار داشتن نظام اداری کشور و بهره‌گیری از سهم زیادی از قدرت و حضور ملموس آن در زندگی مردم، بر کسی پوشیده نیست. رییس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی درباره مسئولیت رییس جمهور در برابر ملت گفته شد که این مسئولیت «لزوماً به معنای سؤال کردن مردم از وی نیست بلکه بدین معناست که او وظایفی را که بر عهده دارد، باید نسبت به حسن انجام آن، پاسخگو باشد».

پاسخی را که رییس جمهور در مورد سؤال نمایندگان و یا به هنگام استیضاح به مجلس و نمایندگان ملت ارائه می‌کند، در حقیقت پاسخ به ملت نیز می‌باشد و واکنشی را که نمایندگان در برابر سؤال یا استیضاح خود نشان می‌دهند، واکنش ملت نیز قلمداد خواهد شد. بدین ترتیب روشن می‌شود، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شدیدترین نحوه پاسخگویی را متوجه رییس جمهور کرده است. پاسخگویی مضاعف در برابر ملت، مقام رهبری و مجلس شورای اسلامی و این البته یکی از نقاط قوت قانون اساسی می‌باشد.

۶. یافته‌های پژوهش

قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی و وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. قوه مجریه یکی از مهمترین قوای حاکم بر کشور است. کارویژه اصلی و اساسی که در کشورهای مختلف جهان برای این قوه تعریف شده، اجرای قوانین است. به طور کلی، قوه مجریه وظیفه امور اجرایی

کشور را به عهده دارد تا از این طریق نیازهای شهروندان را تأمین نماید. انجام این وظیفه خطیر، قوه مجریه را قوه‌ای مهم تبدیل کرده که از اختیارات مهمی برخوردار است.

در قانون اساسی نیز در اصول متعددی بر ضرورت پاسخگویی مقامات رسمی از جمله قوه مجریه تأکید شده است از جمله؛ پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی برای اجرای قانون، پاسخگویی به تحقیق و تفحص، پاسخگویی تذکرات، سؤال و استیضاح نمایندگان (اصل ۸۹ قانون اساسی)، پاسخگویی اجرای دقیق قانون بودجه (از طریق دیوان محاسبات)، پاسخگویی شکایات مردمی از طرز عمل قوه مجریه (اصل ۹۰ قانون اساسی)، پاسخگویی در برابر قوه قضائیه، احقاق حقوق شهروندان (از طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی)، پاسخگویی برای حسن جریان امور و اجرای دقیق قوانین (از طریق سازمان بازرسی کل کشور)، بررسی‌داری رئیس‌جمهور، وزیران و معاونین رئیس‌جمهور توسط رئیس قوه قضائیه که برخلاف حق افزایش نیافته باشد.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در زمینه ضرورت «پاسخگویی مقامات باید در زمره مترقی‌ترین قوانین اساسی به حساب آورد. از آن جا که نظام جمهوری اسلامی، نظامی است مبتنی بر دین و پذیرش حاکمیت خداوند و مسئولیت انسان در برابر خدا، پاسخگویی در چنین نظامی اهمیت ویژه‌ای خواهد داشت؛ پاسخگویی در برابر خداوند و پاسخگویی در برابر مردم. پاسخگویی در برابر خداوند در نظامی که مدیران آن خود را نسبت به دین متعهد و در برابر خدا خاضع می‌دانند، از نظر شرعی و اخلاقی تعهد آور خواهد بود. بدین ترتیب، انتظار منطقی آن است که در نظام سیاسی دینی، مسئولیت‌پذیری و به دنبال آن پاسخگویی به مراتب پررنگ‌تر از نظام سیاسی غیردینی باشد. هرگاه در قانون اساسی (به عنوان مهم‌ترین منبع حقوق اساسی) به مسأله مهم «پاسخگویی» توجه کنیم، دو محور کلی قابل مطالعه و ارزیابی مشاهده می‌کنیم: قانون اساسی به عنوان مهم‌ترین سند حقوقی و سیاسی یک نظام، هر گاه حقوقی را برای مردم به رسمیت شناخته و یا هر زمان که وظیفه و تکلیفی را برای دولت و دولتمردان تعیین کرده است، پاسخگویی درباره احقاق این حقوق و انجام دادن این تکالیف را نیز مد نظر قرار داده است. دولتی، دولت پاسخگو است که پاسخ دهد، تا چه میزان این حقوق را محترم شمرده و تا چه

اندازه در انجام دادن وظایف و تکالیف خویش موفق بوده است.

قوه مجریه، بدلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین، ضرورتی که این مسئله‌ی حیاتی در زمینه‌سازی و وصول به‌هدف نهایی حیات خواهد داشت؛ بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجه این‌که، محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است، بشدت طرد خواهد شد تا نظام اجرائی با کارائی بیشتر و سرعت افزون تر در اجرای تعهدات اداری بوجود آید. در قانون اساسی نیز در اصول متعددی بر ضرورت پاسخگویی مقامات رسمی از جمله قوه مجریه تأکید شده است از جمله؛ پاسخگویی در برابر مجلس شورای اسلامی برای اجرای قانون، پاسخگویی به تحقیق و تفحص، پاسخگویی تذکرات، سؤال و استیضاح نمایندگان (اصل ۸۹ قانون اساسی)، پاسخگویی اجرای دقیق قانون بودجه (از طریق دیوان محاسبات)، پاسخگویی شکایات مردمی از طرز عمل قوه مجریه (اصل ۹۰ قانون اساسی)، پاسخگویی در برابر قوه قضائیه، احقاق حقوق شهروندان (از طریق دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی)، پاسخگویی برای حسن جریان امور و اجرای دقیق قوانین (از طریق سازمان بازرسی کل کشور)، بررسی داریی رئیس‌جمهور، وزیران و معاونین رئیس‌جمهور توسط رئیس قوه قضائیه که برخلاف حق افزایش نیافته باشد. پاسخگویی اهمیت ویژه‌ای در قانون اساسی دارد؛ پاسخگویی در برابر خداوند مبتنی بر وجه اسلامیت (اصول ۴ و ۵۶) و پاسخگویی در برابر مردم مبتنی بر وجه جمهوریت (اصل ۶). در نظام اسلامی به مسئله‌ی پاسخگویی قوای سه‌گانه، بویژه قوه مجریه به نهادهای قانونی و مردم توجه شده است، به طوری که سازوکار پیش‌بینی شده در دو محور کلی قابل ارزیابی می‌باشد؛ نسبت به انجام تکالیفی که متوجه قوه مجریه و نسبت به احقاق حقوقی که برای مردم به رسمیت شناخته شده است.

فهرست منابع

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). حقوق اداری ایران (ج ۲)، تهران: توسل.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹). «افق‌های نو در مدیریت دولتی»، مدیریت دولتی، شماره ۵۰، صص ۱۶-۱.
۳. آرایسی، وحید (۱۳۹۰). «نظام پاسخگویی مطلوب در مدیریت دولتی با تأکید بر مدل حکمرانی خوب»، فصلنامه دانش ارزیابی، سازمان بازرسی کل کشور، شماره ۱۰، صص ۱۰۱-۸۵.
۴. اعرابی، سیدمحمد (۱۳۸۰). «مطالعه نظام پاسخگویی دولت در ایران: نگرشی تطبیقی»، دانش مدیریت، شماره ۵۵، صص ۱۵۵-۱۱۹.
۵. ترک زاده، جعفر (۱۳۸۷). «سازوکارهای نظارت همگانی برای مدیریت تغییر و توسعه درون‌زا در سازمان»، مجموعه مقالات همایش نظارت همگانی شهروندی و توسعه سازمانی، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
۶. دنهارت، رابرت بی (۱۳۸۸). تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی فرد، تهران: انتشارات صفار.
۷. سلطان محمدی، حسین (۱۳۹۸). پاسخگویی و حکمرانی مطلوب در حکومت دینی، فصلنامه حکومت اسلامی، دوره ۲۴، شماره ۴، صص ۷۸-۵۷.
۸. طباطبایی، سیداحمد (۱۳۸۹). نظام پاسخگویی در حکمرانی خوب (مبانی ارزشی، چالش‌ها، موانع و مشکلات احتمالی فراروی در ایران)، همایش ملی حاکمیت و دولت شایسته در ایران ۱۴۰۴.
۹. علیخانی، علی اکبر (۱۳۷۶). پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران، کتاب نقد، شماره ۲ و ۳.
۱۰. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۰). «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی؛ دیدگاه‌های تطبیقی»، مطالعات مدیریت، انتشارات علامه طباطبایی، شماره ۳۰-۲۹، صص ۷۱-۵۳.
۱۱. نقیبی مفرد، حسام (۱۳۸۷). حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، پایان نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق بشر، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی (ره).

۱۲. هیوز، آون (۱۳۸۳). مدیریت دولتی نوین، ترجمه الوانی سیدمهدی، تهران: انتشارات مروارید.

13. Cutt J. and Murray V (2000). "Accountability and effectiveness evaluation in Non-profit organization", London: Rout Ledge

