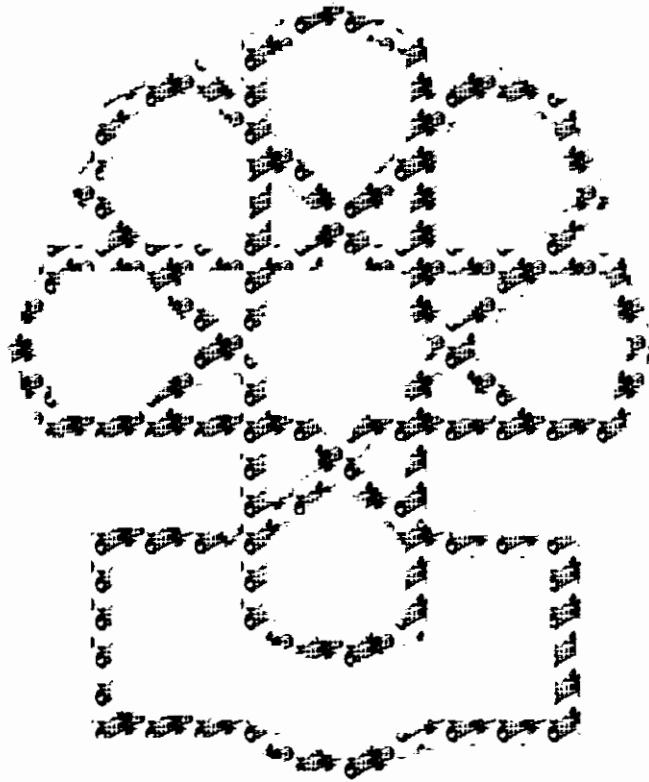




نظارت در کشورهای جهان (کیفیت - ساختار)



معاونت پژوهشی
آبان ۱۳۷۵

کار: دفتر بررسی‌های حقوقی
این مطالعه حسب تقاضای حجت‌السلام والمسلمین
جناب آقای هاشم هاشم‌زاده هریسی انجام شده است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه واحد اسناد و اطلاع‌رسانی نارایی
شماره: ۳۷۲۸
تاریخ: ۱۳۷۵ / ۸ / ۲۹

کد گزارش: ۴۰۰۱۶۳۵

نظارت در کشورهای جهان (کیفیت - ساختار)

کد گزارش: ۴۰۰۱۶۳۵

مقدمه

امروزه اصل حاکمیت قانون یکی از اصول شناخته شده حقوق عمومی است که در سیستم‌ها و نظام‌های مختلف با هر ساختاری، حداقل به لحاظ نظری پذیرفته شده است، و به درجات متفاوت در آنها اعمال می‌شود.

مفهوم حاکمیت قانون در جامعه آن است که کلیه قوای حاکم و سازمان‌های عمومی، تحت نظارت قانون باشند و همه مقامات عمومی مکلف شوند در تصمیماتی که می‌گیرند و اعمالی که انجام می‌دهند، قوانین و مقررات را رعایت کنند. لازمه تحقق حاکمیت قانون آن است که کلیه فعالیت‌های عمومی اعم از قانون‌گذاری، امور قضایی و اجرایی و همچنین افراد تابع قانون باشند. بر این اساس قوه مقننه تابع مقررات قانون اساسی است و نمی‌تواند از آن تخطی کند. نظارت بر عملکرد قوه مقننه را یا دادگاه عالی مستقل و بی‌طرف (دیوان عالی فدرال امریکا، دادگاه، قانون اساسی آلمان، ایتالیا و ...) یا ناظری مستقل از قوای سه‌گانه مانند شورای قانون اساسی فرانسه و شورای نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعمال می‌کند. قوه قضائیه مستقل و تابع قانون است و ضمن رسیدگی به تخلفات و جرایم و صدور حکم لازم، ضامن اجرای قانون می‌باشد. دیوان عالی کشور نیز بر احکام صادره دادگاه‌ها نظارت دارد تا بر خلاف قوانین حکم ندهند.

برابر اصل حاکمیت قانون، مقامات و مأموران قوه مجریه نیز مکلف به رعایت قوانین و مقررات هستند و در اکثر کشورها علاوه بر بازرسی‌های اداری، مرجع قضایی عالی و بی‌طرفی با نام شورای دولتی یا دیوان عدالت اداری وجود دارد که به تخلفات مقامات و مأموران دولت رسیدگی می‌کند.

نظارت اصولاً به دو گونه متصور است: یکی نظارت داخلی یا طولی و دیگری نظارت بیرونی یا عرضی. نظارت داخلی بدین معناست که در داخل یک قوه مقامات مافوق بر مقامات مادون نظارت می‌کنند اما بر کل قوه، نظارتی صورت نمی‌گیرد. به عبارتی فقط دستگاهی واحد حاکم بلامنازع است و تمام قدرت را در دست دارد. چنین سیستمی مخصوص رژیم‌های مستبد و دیکتاتور است که در قرون گذشته کم نبوده‌اند. به جهت مفاسدی که از واگذاری قدرت به یک قوه به وجود آمد، کم‌کم این اندیشه مطرح شد که باید حاکمیت و حکومت بین دو یا چند قوه تقسیم شود تا هر یک دیگری را کنترل کند و مانع فساد آن شود. بر این اساس اولین بار «منتسکیو» اصل تفکیک قوا را مطرح کرد و بعد از انقلاب کبیر فرانسه، دموکراسی در قالب اصل تفکیک قوا متجلی شد. در برابر قوه مجریه، پارلمان و به عبارتی قوه مقننه به وجود آمد. سیستم قضایی نیز از زیر نفوذ مجریان و حاکمان خارج گشت و استقلال و استحکام بیشتری یافت. از آن پس کشورهای دیگر نیز از این سیستم پیروی کردند و اصل تفکیک قوا در اکثر کشورهای دنیا اعمال شد، بدین صورت که قوای حاکم در این کشورها عبارت‌اند از قوه مجریه و قوه مقننه و قوه قضائیه. امار و ابط و معادله قدرت بین این سه قوه در کشورهای مختلف یکسان نبود. در بعضی از کشورها پارلمان بر قوه مجریه مسلط شد و در بعضی

دیگر قوه مجریه کماکان قدرتمند باقی ماند و پارلمان تحت نفوذ آن قرار گرفت. سیستم کشورهای نوع اول سیستم پارلمانی نام گرفت و سیستم کشورهای نوع دوم سیستم ریاستی.

پس از ذکر این مقدمه می توان نتیجه گرفت که نظارت به معنای واقعی از زمانی مطرح شد که تفکیک قوا به وجود آمد. اما از آنجایی که این تفکیک در کشورهای مختلف متفاوت است، لذا در مطالعه تطبیقی چگونگی نظارت در کشورهای مختلف، باید به سیستم حکومت آنها و به خصوص نحوه تفکیک قوا بسیار توجه کرد. چرا که در اعمال اصل تفکیک قوا، بعضی از کشورها با کوشش در تقسیم مساوی حاکمیت در قوای سه گانه، به تفکیک مطلق قوا روی آوردند و گمان کردند که می توان بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه دیواره های نفوذناپذیری تعبیه کرد که هیچ کدام نتوانند در کارهای دیگری مداخله کنند تا به حکومتی مردم سالار نایل آیند. گمان دسته دیگر این بود که تفکیک مطلق قوا نه عملی است و نه به مصلحت. زیرا تعیین حد و مرز دقیق و روشن بین اعمال اجرایی و تقنینی امکان پذیر نیست و چون هر سه قوه از واقعیتی یگانه که همانا اعمال حاکمیت ملت است حکایت دارند، لذا هیچ یک از ارگان های ویژه سه گانه نمی تواند جز در مسیر تکمیل کار قوای دیگر گام بردارد و مصلحت نیز ایجاب نمی کند که رشته های طبیعی ارتباط میان نهادها قطع شود. پس به طرف نوعی همکاری قوا یا به تعبیر دیگر تفکیک نسبی آن گام برداشتند. بر این اساس، رژیم های حکومتی به دو دسته تقسیم شده اند: رژیم های ریاستی و پارلمانی، که ذیلاً به توضیح مختصر آنها می پردازیم:

رژیم ریاستی

این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست. قوه مجریه را به رئیس جمهور می سپارند، که خود برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده شده است. از سوی دیگر، اعضای قوه مقننه را نیز مردم در انتخاباتی جداگانه و برای مدت مشخصی تعیین می کنند. به زبان دیگر، حاکمیت ملی در دو دستگاه تجلی می کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه. دو قوه، به صورت نظری در یک سطح قرار دارند با پشتوانه مساوی.

از سوی دیگر، هیچ کدام از این دو قوه نمی تواند قوه دیگر را منحل یا ساقط کند. نه حکومت قادر است پارلمان را منحل کند و نه نمایندگان پارلمانی می توانند رئیس جمهور و وزرای او را از کار برکنار کنند. به طور خلاصه در رژیم ریاستی:

الف) وظایف هر کدام از دستگاه ها تخصصی است و هیچ کدام از دستگاه ها نمی تواند در کار دیگری دخالت کند.

ب) هر دستگاهی کلیه وظایف خود را به تنهایی انجام می دهد. قانون را تنها مجالس مقننه وضع می کند و قوه مجریه یا به اجرای قانون می پردازد یا این که در فراهم کردن زمینه های اجرایی، دست به وضع مقرراتی با محتوایی اختصاصی تر (تصویب نامه، آیین نامه، بخش نامه و نظایر آن) می زند.

ج) اقدام ها و دستگاه های دولتی کاملاً از یکدیگر مستقل اند. هیچ کدام از آنها منبعث از دیگری نیست و از آن تبعیت نمی کند. دو قوا در کار هم مداخله ای ندارند و هیچ کدام برتر از دیگری نیست.

رژیم پارلمانی

این رژیم ناشی از همکاری قواست و ارگان‌های مربوط به قوای سه‌گانه با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده می‌شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را می‌نمایاند. دستگاه‌های متمایز به خلاف آنچه در مورد تفکیک مطلق گفته شد، تخصصی نیستند و قلمروهای مشترکی دارند و اقدام‌های هر یک از قوا دارای وسایل و ابزارهای تأثیر و نظارت بر یکدیگرند. برخلاف رژیم‌های ریاستی در رژیم پارلمانی، قوه مجریه عموماً دو رکنی است؛ یعنی در رأس آن یک رئیس کشور وجود دارد و یک رئیس حکومت که رئیس الوزرا است. در کشورهای مختلف گاهی رئیس کشور قدرتمندتر و مسلط بر رئیس حکومت است و گاهی رئیس کشور جنبه تشریفاتی دارد و رئیس حکومت قدرت را در دست دارد و نماینده بین‌المللی کشور است.

در رژیم پارلمانی، اعضای مجلس یا مجلسین را مردم انتخاب می‌کنند و حق دارند کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر بگیرند و از راه سؤال و استیضاح و ایجاد کمیسیون‌های تحقیقاتی با نهاد‌های نظارت چون دیوان محاسبات، قوه مجریه را کنترل کنند. پارلمان حق دارد با رأی عدم اعتماد حکومت را واژگون کند و هیئت وزرای جدیدی را، موافق با تمایل اکثریت نمایندگان، برمسند قدرت بنشانند.

در مقابل قوه مجریه نیز وسایل گوناگونی برای تأثیر و نفوذ بر قوه مقننه در اختیار دارد. لوایح قانونی را تنظیم و به پارلمان پیشنهاد می‌کند. وزرا می‌توانند در مجالس شرکت کنند و از لوایح و نظریات و سیاست‌های خود دفاع نمایند. وزرا می‌توانند از طریق تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی و ماهوی در قانون‌گذاری مشارکت کنند و در واقع معادله قدرت بین قوه مجریه و قوه مقننه بر دو وسیله متقارن استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزرا در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه یا رأی عدم اعتماد نمایندگان و دیگری حق انحلال قوه مجریه.

قوه مجریه در این‌گونه رژیم‌ها یا یک ارگانی^۱ است یا دو ارگانی^۲ در سیستم یک ارگانی یک نفر به نام رئیس جمهور در رأس قوه مجریه قرار دارد که نماینده بین‌المللی کشور است اما در سیستم دو ارگانی علاوه بر رئیس جمهور، نخست‌وزیر نیز وجود دارد که معمولاً رئیس جمهور او را انتخاب می‌کند.

در رژیم پارلمانی، رئیس حکومت وزرای خود را انتخاب و به پارلمان معرفی می‌کند و اصول و برنامه‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی خود را به تصویب مجلس می‌رساند. اگر اکثریت نمایندگان به کابینه وزرا رأی اعتماد دادند، حکومت مستقر می‌شود و به فعالیت می‌پردازد. لکن، پارلمان حق دارد در صورتی که مشی سیاست دولت را موافق میل خود نیافت، با صدور رأی عدم اعتماد آن را واژگون کند. لزوم پاسخ‌گویی وزرا به سؤال‌ها و استیضاح‌های نمایندگان مجالس را «مسئولیت سیاسی» گویند. در رژیم پارلمانی در برابر حربه سقوط کابینه که در اختیار مجلس است، اصل انحلال مجلسین، حربه متقابل قوه مجریه، بیان شده است. اگر میان قوه مجریه و مقننه اختلاف حاصل شد و رئیس حکومت (رئیس جمهور یا نخست‌وزیر) احساس کند که افکار عمومی او را پشتیبانی می‌کند پارلمان را منحل و سرنوشت کابینه را به انتخابات جدید و رأی مردم واگذار می‌کند. اگر اکثریت رأی‌دهندگان واقعاً از هیئت دولت پشتیبانی کنند، قاعدتاً به نمایندگانی رأی خواهند داد که پشتیبان این هیئت باشند و وزرا در این بازی، قوی‌تر از پیش به کارشان ادامه خواهند داد. ولی اگر در انتخابات مجدداً اکثریت با مخالفان دولت باشد، کابینه ساقط می‌شود و اشخاص دیگری مأمور تشکیل کابینه خواهند شد.

1. Moniste

2. Dualist

حاکمیت قانون در جامعه، با تدوین و تصویب قانون اساسی از طریق قوه مؤسس و وضع قانون توسط قوه مقننه در چارچوب قانون اساسی و تصویب مقررات دیگر چون آیین نامه‌ها و... صورت می‌گیرد. مرحله اساسی، تعیین روش و چارچوبی است که بتواند اجرای مقررات را از طرف افراد و سازمان‌های عمومی تأمین و تضمین کند. تجربه ثابت کرده است مادام که قاعده‌ای حقوقی با ضمانت‌های اجرایی قوی و مؤثر همراه نباشد، صرف تأیید و اعلام آن دردی را درمان نخواهد کرد.

ضمانت‌های اجرا به دو دسته رسمی و غیر رسمی تقسیم می‌شود:

نظارت‌های رسمی و سازمان یافته، نظارت‌هایی هستند که قانون‌گذار آنها را رسماً پیش‌بینی و سازمان داده است. نظارت‌های غیر رسمی و سازمان نیافته آنهایی‌اند که افکار عمومی یا امر به معروف و نهی از منکر بر اساس اصول و ارزش‌های پذیرفته جامعه، اجرای قانون در جامعه را هموار می‌کنند. نظارت‌های رسمی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد که عبارت‌اند از: نظارت‌های پارلمانی، قضایی و اجرایی. حال به بررسی هر یک از انواع نظارت رسمی می‌پردازیم:

۱- نظارت پارلمانی

نظارت پارلمانی از اهمیت خاصی برخوردار است، چرا که قانون‌گذار برگزیده ملت و مظهر اراده عمومی و حافظ منافع ملت است و نظارت آن بر اعمال قوای دیگر به ویژه قوه مجریه و سامان دادن به وضع قوه قضائیه مستقل و بی طرف و عدالت‌گستر از طریق وضع قوانین لازم و تحقیق و تفحص در صورت لزوم، اهمیت نظارت پارلمانی را خاطر نشان می‌کند.

نقش اساسی پارلمان علاوه بر وضع قوانین، نظارت بر چگونگی فعالیت کارگزاران و دستگاه‌های اجرایی است. این نظارت و مراقبت پارلمان ناشی از حاکمیت مردم است تا به این ترتیب خطوط رسم شده قانون نصب‌العین عوامل اجرایی و مقامات کارگزار باشد و عمل نظارت و بازبینی و تعقیب اعمال حکومتی در قالب آن خطوط ممکن باشد.

با توجه به این اصل که نمایندگان مردم حق دارند از مجموع اعمال سیاسی و اداری قوه مجریه انتقاد کنند و در مواردی جلوی اقداماتی را که خلاف خواست مردم رأی‌دهنده است بگیرند، یک سلسله ابزار و وسایل در اختیار قوه مقننه قرار می‌دهد تا با رعایت آیین‌ها و شیوه‌های خاصی، به مهار قوه اجرایی بپردازند. چنین وسایل و ابزاری بسیار متنوع است و مطالعه آنها در شبکه روابط بین قوای عمومی، مسائل بی‌شماری را مطرح می‌کند که در اینجا اهم وسایل و ابزار نظارتی پارلمان بر قوه مجریه را متذکر می‌شویم:

۱- نظارت تأسیسی از طریق تعیین اعضای قوه مجریه

۲- انتصاب کارکنان عالی مقام اجرایی

۳- مسئولیت سیاسی وزرا

۴- ابزارهای نظارتی بر اعمال وزیران

۵- نظارت بر اجرای بودجه

۶- نظارت بر سیاست خارجی و تصویب قراردادهای بین‌المللی

۱-۱- نظارت تأسیسی پارلمان (تعیین اعضای قوه مجریه)

نخستین شکل نظارت پارلمان بر دستگاه‌های اجرایی، مداخله این نهاد در تعیین اعضای قوه مجریه است. نحوه و میزان این مداخله، به تناسب چگونگی رابطه بین قوه مقننه و مجریه متفاوت است و غالباً به دو صورت کلی ذیل متصور است:

الف) در رژیم‌های ریاستی که در برابر قوه مقننه، یک ارگان واحد اجرایی وجود دارد و تمامی قدرت اجرایی را وی و کارگزاران و همکارانش اعمال می‌کنند و مظهر این ارگان واحد رئیس جمهوری است که مستقیماً مردم انتخاب می‌کنند، مانند امریکا.

ب) در رژیم‌های پارلمانی که قوه اجرایی بنابه عادت تقسیم شده است لکن رئیس کشور (پادشاه یا رئیس جمهور) است که مبین و معرف کشور به شمار می‌رود و رکن دوم هیئت وزیران هستند که در رأس آنها رئیس الوزرا یا نخست‌وزیر جای گرفته است.

در رژیم‌های ریاستی نظیر ایالات متحده امریکا، چون ایفای نقش ریاست جمهوری و ریاست وزرا بر عهده رئیس جمهور است و رئیس جمهور را مردم برای مدت معینی انتخاب می‌کنند و وزرای برگزیده رئیس جمهور در برابر او مسئول هستند، لذا پارلمان علی‌القاعده نباید دخالتی در تعیین آنان داشته باشد. از سوی دیگر وزرا رکن دسته جمعی به شمار نمی‌آیند بلکه همکاران رئیس جمهور تلقی می‌شوند که عزل و نصب آنها بر عهده این مقام است. با وجود این انتصاب وزرا از سوی رئیس جمهور همچون دیگر مقامات عالی رتبه اجرایی با موافقت مجلس سنا صورت می‌گیرد. بر خلاف رژیم‌های پارلمانی که در آنها وزیران عوامل سیاسی دولت هستند، در حقوق امریکا به منزله کارکنان عالی رتبه دولت‌اند. لذا قاعده دخالت سنا در تعیین کارکنان عالی مقام در مورد وزرا نیز اجرا می‌شود.

در کشورهایی که هیئت دولت رکنی مستقل از رئیس کشور است، وزیران در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارند و انتصاب‌شان مشارکت مستقیم یا غیر مستقیم پارلمان را ایجاب می‌کند.

در رژیم‌های پارلمانی، مانند انگلیس و فرانسه، نخست‌وزیر را رئیس کشور (پادشاه یا رئیس جمهور) تعیین می‌کند و نخست‌وزیر وزرا را معین می‌کند، اما سند انتصاب نهایی آنها با رأی اعتماد مجلس یا مجلسین اعطا می‌شود.

در ژاپن مسئله به طریق دیگری حل و فصل می‌شود به این صورت که ابتدا پارلمان نخست‌وزیر را از میان اعضای خود بر می‌گیرد، آنگاه امپراطور تصمیم پارلمان را تنفیذ و توشیح می‌کند. به این ترتیب، بخشی از نظارت پارلمان بر قوه مجریه از طریق رأی اعتماد یا عدم اعتماد به نخست‌وزیر و وزرا تأمین می‌شود.

۱-۲- نظارت بر انتصاب برخی از کارکنان اجرایی

اصل، انتصاب عوامل اجرایی از طرف قوه مجریه (رئیس کشور، نخست‌وزیر، وزیران) است. با این همه پارلمان نیز در برخی از این‌گونه انتصابات مداخله می‌کند. مثلاً در امریکا، انتصاب سفرا و کنسول‌ها و تعداد بی‌شماری از کارکنان فدرال را رئیس جمهور با نظر «موافق و رضایت» مجلس سنا صورت می‌دهد. همین طریقه در انتصاب اعضای دیوان عالی فدرال امریکا نیز اعمال می‌شود.

کمیسیون‌های دائمی مجلس سنا، در حدود صلاحیت خود از این اختیار استفاده می‌کنند یعنی فهرست پیشنهادی رئیس جمهور را بررسی می‌کنند و حتی با نامزدهای پیشنهادی، در جهت احراز صلاحیت، به مصاحبه و گفتگو می‌پردازند آنگاه نظر نهایی خود را اعلام می‌کنند. در برزیل و آرژانتین نیز مجلس سنا

نقش مشابهی دارد. در ایرلند و نروژ و بلژیک اعضای دیوان محاسبات را پارلمان برمی‌گزیند. پارلمان آلمان، اعضای دیوان قانون اساسی را انتخاب می‌کند و نیز در تعیین قضات کلیه دادگاه‌های فدرال از طریق کمیسیون تعیین قضات مشارکت می‌نماید.

۱-۳- نظارت پارلمان و مسئولیت سیاسی وزرا

مسئولیت سیاسی وزیران در مقابل قوه مقننه نقطه عطف قدرت پارلمان است، به ویژه که پارلمان در چارچوب مسئولیتی که قانون برای اعضای هیئت دولت قایل شده است، می‌تواند طبق قانون به عمر کابینه یا خدمت وزیران پایان دهد. به نظر حقوق‌دانان اصل مسئولیت وزرا بزرگ‌ترین حربه‌ای است که پارلمان با استفاده از آن می‌تواند تا حدودی تعادل و توازن را به سود خود تغییر دهد.

مسئولیت وزرا را به لحاظ نظری می‌توان به سه صورت ذیل خلاصه کرد:

مسئولیت مدنی، یعنی الزام وزرا در رفع خسارات وارده بر شهروندان بر اثر خطا یا تخلف آنان از قانون. این مسئله مربوط به حقوق مدنی است و از چارچوب ارتباط وزیر با قوه مقننه خارج است.

مسئولیت جزایی: در خصوص تکلیف وزرا برای پاسخگویی به جرایم ارتكابی از قبیل جنایت، اعمال نفوذ و آسیب رساندن به آزادی‌های فردی و اجتماعی شهروندان.

مسئولیت سیاسی: مظهر آن پاسخگویی وزیر یا هیئت وزیران در برابر پارلمان است. الزام به پاسخگویی در باب مجموع اعمال و رفتارها و روش‌های وزرا است. این‌گونه مسئولیت نه منوط به ارتكاب جرم جزایی است و نه مربوط به تقصیری مدنی. بلکه تار و پود آن از عوامل اساساً ذهنی ترکیب یافته است که تشخیص و تمیز آن بر عهده پارلمان می‌باشد.

دایره این مسئولیت بسیار گسترده است. در این مورد قانونی یا غیر قانونی بودن اطلاعات وزیر شرط نیست بلکه به موقع و بجا بودن یا نبودن آنها در ارتباط با سیاست کلی پارلمان می‌تواند مأخذ مسئولیت سیاسی واقع شود. مسئولیت سیاسی وزرا در رژیم‌های پارلمانی برقرار است و ضمانت اجرای این مسئولیت، غالباً سقوط کابینه یا عزل و زبیری است که رفتارش رضایت و موافقت اکثریت نمایندگان ملت را جلب نمی‌کند.

معمولاً در کشورهایی که نظام دو مجلسی دارند، وزرا غالباً در برابر مجلس انتخابی مسئول‌اند نه در مقابل مجالس اشرافی یا صور دیگر غیر انتخابی. در آلمان فدرال، استرالیا، اتریش، کانادا، فرانسه، زلاندنو، ایتالیا، ایران، نروژ و سوئد و ... مسئولیت سیاسی وزیران در برابر قوه مقننه اعمال می‌شود.

مسئولیت سیاسی وزرا به دو صورت فردی و دسته جمعی است. در صورت اول هر وزیر شخصاً پاسخگوی پارلمان هاست و در صورتی که نتواند رضایت پارلمان را جلب کند باید کناره‌گیری کند و در صورت دوم وزیران به هیئت اجتماع مسئول پاسخگویی اعمال قوه مجریه‌اند. برای جلوگیری از سوءاستفاده از اصل مسئولیت سیاسی به صورت بی‌حد و مرز در پاره‌ای از کشورها، شبکه‌ای از مقررات و قواعد خاص برای عقلانی کردن رفتار پارلمان در این جهت به وجود آورده‌اند.

۱-۴- ابزارهای نظارتی بر اعمال وزیران

مهمترین وسایل نظارت و کنترل اعمال وزیر یا هیئت وزیران، که قوانین اساسی کشورها در اختیار پارلمان‌ها قرار داده است، عبارت‌اند از:

الف - بحث و مذاکره عمومی: قوه مجریه مکلف است در فواصل معینی از ادوار تقنینی، پارلمان را از برنامه‌ها و اعمال خود آگاه کند. این تکلیف موجب می‌شود تا اعضای پارلمان بر قوه مجریه نظارت کنند و اعمال وی را ارزش‌یابی نمایند و در سنجش عملکردها موضع خود را نسبت به مدیران تعیین کنند.

ب - تذکر به وزیر یا هیئت وزیران: اگر نماینده یا نمایندگانی، در مورد کمبودها یا نقایص یا شیوه‌های نادرست مدیریتی به رئیس هیئت وزیران یا وزیر مسئول در جلسه مجلس تذکر دهند، این امر زنگ خطری خواهد بود که وزیر را از اشکالات کار مطلع می‌کند تا بعدها دچار کنترل و نظارت شدیدتر نشود.

ج - سؤال: سؤال نمایندگان از وزیر، یکی از شیوه‌های مهم اطلاعات‌گیری از چند و چون مسائل اجرایی در رژیم‌های پارلمانی است. حق سؤال کردن از وزرا و نخست‌وزیر، متعاقب برقراری مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان به وجود آمده است. پس از طرح سؤال، نماینده نخست‌وزیر یا مدیر مسئول بدان پاسخ می‌گوید و ظاهراً قضیه خاتمه یافته تلقی می‌شود. به بیان دیگر ابزار سؤال ضمانت اجرای مستقیم ندارد و لزوماً به دنبال آن رأی‌گیری به عمل نمی‌آید. لذا در بسیاری از کشورها که قوه مجریه‌شان مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان ندارد نیز مانند نظام‌های ریاستی این شیوه برقرار شده است.

د - استیضاح: برنده‌ترین سلاحی است که پارلمان از طریق آن ضمن اطلاع‌یابی از عملکرد وزیر یا نخست‌وزیر مورد استیضاح، سبب می‌شود تا آنان خط‌مشی و شیوه عملکردشان را باخواست اکثریت اعضای پارلمان سازگار کنند. استیضاح ضمانت اجرای مستقیم سیاسی در مقایسه سؤال دارد، چرا که در اینجا مذاکرات پارلمان با رأی‌گیری خاتمه می‌یابد و رأی‌نمایندگان نشان‌دهنده عدم رضایت پارلمان از قوه مجریه است و به عبارتی حیات هیئت وزیران با واکنش پارلمان مرتبط می‌شود.

ه - بررسی‌های پارلمانی: یکی دیگر از روش‌های نظارت بر کار قوه مجریه، حق بررسی مجالس قانون‌گذار درباره عملکردهای دستگاه‌های اجرایی است. این آیین در نظام حقوقی امریکا قبول شده است. زیرا رئیس‌جمهور و وزیران در برابر کنگره امریکا مسئولیت سیاسی ندارند، لذا از سؤال، که رایج‌ترین شیوه نظارت در حقوق بریتانیا و استیضاح در بیشتر کشورهای اروپای غربی است، استفاده نمی‌شود و در مقابل آیین بررسی‌های پارلمانی در این کشور توسعه یافته است.

بررسی‌های کنگره در ایالات متحده امریکا یا کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی اختصاصی به نام کمیته‌های تحقیق صورت می‌گیرد. در حقوق فرانسه، ایتالیا، سوئد کمیسیون‌های مجالس قانون‌گذاری از بررسی‌های پارلمانی منع شده‌اند، زیرا این امر را امری قضایی می‌پندارند که مخصوص دستگاه دادگستری است.

حق بررسی پارلمان در درجه اول متکی بر این اندیشه است که قوه مقننه در جریان کلیه امور مربوط به قوه مجریه قرار گیرند ولی چون در نظام‌های ریاستی ابزار سؤال و استیضاح در اختیار پارلمان نیست، پس الزاماً از این شیوه استفاده می‌شود.

۱-۵- نظارت بر اجرای بودجه:

از آنجا که بودجه یکی از پراهمیت‌ترین ابزار کار قوه مجریه است و نحوه اجرای آن حساس‌ترین و ظریف‌ترین وسایل و امکاناتی است که قوه مقننه در دست قوه مجریه می‌گذارد، لذا کنترل آن مهم تلقی می‌شود تا از این طریق نهاد تقنینی اطمینان یابد که کلیه تدابیر و مقررات و محدودیت‌ها و شرایطی که تصویب کرده است به درستی به مرحله اجرا در می‌آید. بنابراین بدون نظارت دقیق در این مورد وظیفه

پارلمان پایان یافته تلقی نمی شود.

از سوی دیگر چون سند مصوب بودجه بیشتر فعالیت‌ها و اقدام‌های اجرایی را در بر می‌گیرد، پارلمان با نظارت در حین اجرا و تفریغ بودجه پس از خاتمه دوره یک‌ساله هم بر اجرای بودجه بازبینی مستمر می‌کند و هم با ارزیابی عملکردهای مالی اعضای هیئت وزیران موضع خود را در قبال آن برای سال مالی آینده روشن می‌کند. مهم‌ترین شیوه‌ای که برای آگاهی فنی و تخصصی پارلمان در کنترل همه‌جانبه بودجه مصوب معمول است، استفاده از دستگاه مجهز و با صلاحیت به عنوان چشم و گوش قوه مقننه است در نظارت بر اجرای بودجه دیوان محاسبات. به این ترتیب که برای کنترل مستمر بودجه و توجه به جنبه حسابرسی قوانین مالی، نهاد دیوان محاسبات به وجود آمده است که اعضای اصلی و مستشاران آن را پارلمان برگزیده است. در این صورت دیوان محاسبات ناظر بر اجرای بودجه است و گزارش‌های خود را به صورت تضمینی تقدیم پارلمان می‌کند.

در امریکا دفتر محاسبات عمومی، مأمور کنترل اجرای اولیه بودجه است و رئیس آن را رئیس جمهور برای مدت ۱۵ سال با موافقت سنا بر می‌گزینند.

در دانمارک، ایسلند، فنلاند و نروژ نهادی به نام کمیسیون حسابرسی تدارک شده است که بر اجرای بودجه نظارت می‌کند. نهاد مذکور از گرایش‌های مختلف سیاسی تشکیل شده است که مالا نحوه عملکرد بودجه را به پارلمان گزارش می‌دهند.

در استرالیا، فرانسه، یونان و ایتالیا دیوان محاسبات جنبه دادگاه عالی مالی دارد و اعضای آن مانند قضات تغییر ناپذیرند و از افراد مستقل و بی‌طرف انتخاب می‌شوند. به هر حال دیوان محاسبات، برای تهیه و تنظیم گزارش خود به پارلمان، باید منتظر اجرای یک ساله بودجه به طور کامل بماند. پس از پایان سال مالی لایحه‌ای به نام تفریغ بودجه که متضمن کلیه وجوه اجرای بودجه سال گذشته است، تنظیم و برای تصویب به پارلمان تقدیم کند. پارلمان و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس، ضمن بررسی لایحه بودجه به کم و کیف اجرای بودجه رسیدگی می‌کند و این عمل همراه با بررسی گزارش دیوان محاسبات و مقایسه نظرات دولت و دیوان دقیق‌تر بررسی می‌شود.

به این ترتیب پارلمان از طریق دیوان محاسبات به اجرای قانون بودجه و سایر مقررات مالی نظارت می‌کند و با لایحه تفریغ بودجه یا گزارش تفریغ بودجه پارلمان و به تبع آن مردم از چگونگی اجرای قانون بودجه آگاهی لازم را کسب می‌کند.

۱-۶- نظارت بر سیاست خارجی و تصویب قراردادهای بین‌المللی

امروزه توجه مردم به سرنوشت خود در کلیه ابعاد توسعه یافته است. دیگر نمی‌توان انتظار داشت که مردم فارغ‌بال از مسائل بین‌المللی، تنها به گرفتاری‌های داخلی بیندیشند. به ویژه که تأثیر متقابل روابط خارجی کشورها را نمی‌توان بر مسائل واقعی نادیده گرفت. در هر حال هر چه زمان پیش می‌رود، زمینه برای مداخله مردم و نمایندگان آنان، در امور بین‌المللی افزون می‌شود. با وجود استقلال قوه مجریه در عملکردهای سیاست خارجی، قوه مقننه نیز با دادن نظر مشورتی و اجازه تصویب قراردادهای بین‌المللی نقش انکارناپذیر خود را در تأثیر بر روابط خارجی کشورها نشان داده است. در غالب پارلمان‌های جهان، کمیسیون روابط خارجی، مسئول تعقیب اقدامات دولت‌ها، در زمینه سیاست خارجی با دیگر کشورهاست. اطلاع پارلمان چه در حین مذاکرات یا در مراحل حساس آن توسط وزرای مسئول یا نخست‌وزیر و تصویب

نهایی معاهدات بین‌المللی امری پذیرفته شده در دنیای معاصر است و از این طریق پارلمان بر اعمال و رفتار دولت‌ها در روابط خارجی نظارت می‌کند.

۲- نظارت اجرایی

● کشور فرانسه

قوة مجریة کشور فرانسه دو ارگانی است و در رأس آن رئیس‌جمهور قرار دارد. از آنجایی که رئیس‌جمهور اختیارات وسیع و مسئولیت‌های خطیر و سنگینی دارد. لذا قدرت بیشتر و اهرم‌های کنترلی قوی در دست اوست. بر اساس اصل ۵ قانون اساسی فرانسه، رئیس‌جمهور ضامن اجرای قانون اساسی، استقلال ملی، تمامیت ارضی و حیثیت بین‌المللی کشور است و وظیفه هماهنگی بین قوا و داوری بین آنها نیز بر عهده اوست. طبیعی است که رئیس‌جمهور می‌تواند در اجرای وظیفه ضمانت قانون اساسی به دستگاه‌ها و قوای مختلف تذکر و اخطار بدهد. عملاً رئیس‌جمهور این اختیار و وظیفه خود را از طریق شورای قانون اساسی اعمال می‌کند. بدین صورت که بر اساس اصل ۵۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور سه نفر از اعضای شورای قانون اساسی را تعیین می‌کند و رئیس‌جمهور خود ریاست شورای قانون اساسی را بر عهده دارد. رئیس‌جمهور به صلاح دید خود می‌تواند هر یک از قوانین عادی را که خواست جهت بررسی تطابق آن با قانون اساسی به شورای قانون اساسی بفرستد (اصل ۵۷). بر اساس اصل ۱۲ رئیس‌جمهور حق انحلال مجلس شورای ملی را نیز دارد و بر اساس اصل ۱۰ می‌تواند از مجلسین تقاضای تجدید نظر در قانون کند و مجلسین حق رد این درخواست را ندارند. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند امور مهم و مؤثر در حاکمیت کشور را به همه پرسى بگذارد. همچنین در صورتی که در خصوص لایحه‌ای بین مجلسین اختلاف حاصل شود، پیشنهاد رئیس‌جمهور در جلسه مشترک مجلسین قطعی است و بعد از آن پیشنهاد و اصلاح دیگری پذیرفته نمی‌شود (اصل ۴۵). تعیین دستورات جلسه روزانه مجلسین نیز با رئیس‌جمهور است (اصل ۴۸). بر اساس اصل ۵۸ رئیس‌جمهور ریاست شورای عالی قضایی را نیز بر عهده دارد و شورای مذکور متشکل از ۹ عضو منتخب رئیس‌جمهور است که به عنوان دادگاه انتظامی قضات به تخلفات قضات نشسته رسیدگی می‌کند. ریاست این شورا در رسیدگی به تخلفات قضات با رئیس دیوان عالی کشور است. جلسات فوق‌العاده مجلسین با فرمان رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و خاتمه می‌یابد (اصل ۳۰) و اعضای هیئت دولت می‌توانند در مجلس حاضر شوند و اظهار نظر کنند و نظراتشان باید مورد توجه قرار گیرد (اصل ۳۱) و رئیس‌جمهور می‌تواند قوانین عادی را در شورای قانون اساسی تغییر دهد یا به تغییر آن فرمان بدهد (اصل ۳۷) و اگر مجلسین اصلاحیه‌ای را در لوایح به عمل آورند با دلایل موجه می‌تواند از پذیرش و توشیح آن خودداری کند (اصل ۴۱). تجدیدنظر در قانون اساسی نیز به پیشنهاد وزرا و نمایندگان پارلمان به فرمان رئیس‌جمهور و بر اساس طرح او صورت می‌گیرد. اگر رئیس‌جمهور طرح تجدید نظر را ارائه کند نیازی به همه‌پرسی در مورد تغییرات قانون اساسی نیست. بر اساس اصل ۱۶ رئیس‌جمهور در مواقع بحرانی می‌تواند تمام اقتدارات و اختیارات عالیه حکومت را به دست گیرد. شورای قانون اساسی که رئیس‌جمهور در آن نفوذ اساسی دارد بر انتخابات مجلسین نظارت می‌کند، همچنین ناظر بر حسن اجرای همه‌پرسی و اعلام نتیجه آن نیز هست.

● کشور آمریکا

در کشور آمریکا نیز که نظام ریاستی دارد، قوه مجریه به ریاست رئیس جمهور اختیارات مهمی دارد. از جمله این که رئیس جمهور حق و تو در مصوبات کنگره دارد. همچنین رئیس مجلس سنا معاون رئیس جمهور است و رئیس جمهور تمام اقتدارات اجرایی را در کف دارد و عزل و نصب وزرا با اوست. رئیس جمهور فرمانده کل قوا و مسئول و مبتکر سیاست خارجی است و اختیارات عالی رهبری مملکت بر عهده اوست و قضات دادگاه عالی فدرال را نیز او تعیین می کند.

● کشور آلمان

در آلمان نیز قوه مجریه که دو ارگانی است (رئیس جمهور و صدر اعظم) اهرم های کنترلی مهمی بر قوای دیگر دارد. در آلمان رئیس جمهور از قید اطلاعات پارلمان آزاد است و حق انحلال مجلس (یونیه ستاگ) را نیز دارد و همین اهرم انحلال عاملی برای این است که مجلس رئیس جمهور را ناظر بر خود بداند. در آلمان رئیس جمهور ضامن اجرای قانون اساسی است و به همین منظور حق اخطار و تذکر و حتی مراجعه به دیوان قانون اساسی را دارد.

در واقع می توان گفت که در اکثر کشورهای دنیا از جمله اهرم های کنترلی قوه مجریه در قوه مقننه، حق انحلال مجلس است. چنانچه در انگلیس هم نخست وزیر حق انحلال مجلس عوام را دارد و در استرالیا نیز فرمانروای کل از اختیار مشابهی برخوردار است.

● کشور ایتالیا

در کشور ایتالیا بیشترین اختیارات و اهرام های قانونی در دست مجلسین است و قوه مجریه نسبت به قوه مقننه اختیارات محدودتری دارد. با این وجود، قوه مجریه که در رأس آن ریاست جمهوری قرار دارد اهرم هایی دارد که می تواند مستقیم و غیر مستقیم در روند جریان امور کشور از آنها استفاده کند.

ریاست جمهوری که رئیس قوه مجریه است به موجب آرای نمایندگان مشترک مجلسین انتخاب می شود بدین نحو که از طرف شوراها هر یک از استان های کشور سه نفر نماینده که نماینده اقلیت ها نیز در آن شرکت دارند در انتخابات ریاست جمهوری شرکت می کنند. انتخاب رئیس جمهور با رأی مخفی و با اکثریت دو سوم اعضای شرکت کننده انجام می شود که پس از سه بار رأی گیری اکثریت مطلق کافی خواهد بود. (اصل ۸۳)

دولت از نخست وزیر و هیئت وزیران تشکیل می شود و جمعا شورای وزیران را به وجود می آورد. رئیس جمهور نخست وزیر را انتخاب می کند و انتخاب وزیران بنا به پیشنهاد نخست وزیر انجام می گیرد، اعضای هیئت دولت حق حضور در جلسات مجلسین را دارند (اصل ۹۲ و ۶۴).

ریاست جمهوری می تواند پنج نفر از اتباع کشور را که در زمینه های اجتماعی و علمی و هنری و ادبی موجبات افتخار میهنی را به دست آورده اند به مقام سناتوری افتخاری دائمی منصوب نماید. (اصل ۵۹) همچنین ریاست جمهوری می تواند هر یک از مجلسین را برای تشکیل اجلاس فوق العاده دعوت نماید. (اصل ۶۲)

انتشار قوانین با موافقت ریاست جمهوری به عمل می آید (اصل ۷۳). رئیس جمهور قبل از اعلام

موافقت می‌تواند با ارسال پیام مستدلی از مجلسین تقاضای تجدید نظر قوانین مصوبه را بکند. ریاست جمهوری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مظهر وحدت ملی است و وظایف خاصی دارد. از جمله: پیشنهاد تعیین تکلیف انتخابات و تعیین اولین اجلاس نمایندگان مجلسین.

صدور تصویب‌نامه‌های قانونی و آیین‌نامه‌ها

پیشنهاد برگزاری فرماندم در مواردی که در قانون اساسی مقرر شده است.

عهده‌داری مقام فرماندهی کل نیروهای مسلح کشور، ریاست شورای عالی دفاع به موجب قوانین و عهده‌داری ریاست شورای عالی قضات (اصل ۸۷).

قوه مجریه بر نظام قضایی نفوذ زیادی ندارد چراکه هر چند ریاست شورای عالی به عهده ریاست جمهور است ولی سایر اعضا مثلاً رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور به موجب قانون تعیین می‌شوند، همچنین از طرف اجلاس مشترک پارلمان با شرایط خاص انتخاب می‌شوند. معاون رئیس نیز از اعضای شورای عالی قضایی و از بین نامزدها معرفی و از سوی پارلمان انتخاب می‌شود. عفو و بخشودگی جرایم توسط رئیس جمهور و بر مبنای قوانین و نمایندگی از طرف مجلسین اعطا می‌شود و این هم دارای محدودیت است، چراکه عفو و بخشودگی به طور متوالی و در مورد جرایم تکراری صورت نخواهد گرفت.

مهم‌ترین اهرم قدرت رئیس جمهور انحلال مجلسین است. زیرا بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند پس از مشاوره با رؤسای مجلسین اقدام به انحلال یک یا هر دو مجلس کند و در اینجا استثنا وجود دارد و آن این که در شش ماه آخر ریاست جمهوری، رئیس جمهور نمی‌تواند اقدام به انحلال مجلسین کند.

یکی دیگر از اهرم‌های قوه مجریه تنظیم بودجه سالانه است که دولت انجام می‌دهد. (اصل ۸۱) از جمله اقدامات نظارتی دولت، نظارت بر امور اداری و اجرایی استان‌ها است که یک نماینده دولت مقیم در مرکز استان بر امور اداری و اجرایی نظارت می‌کند و آن را با قوانین مربوط مطابقت می‌دهد. (اصل ۱۲۴) این نظارت با عدم تمرکز و در حدود مقرر در قوانین صورت می‌گیرد. (اصل ۱۲۵)

هر قانونی که به تصویب شورای استان رسیده باشد باید به اطلاع نماینده دولت مقیم در مرکز استان برسد، چنانچه دولت تشخیص دهد که قانون تصویب شده شورای استان خارج از صلاحیت شورای مذکور است یا با منافع ملی یا منافع دیگر استان‌ها مغایرت دارد قانون مذکور را به شورای استان عودت می‌دهد. چنانچه شورای استان قانون مذکور را به موجب رأی اکثریت مطلق اعضا خود مجدداً تصویب کند، دولت می‌تواند قانونی بودن آن را به دیوان قانون اساسی موکول کند و ضرورت یا عدم مغایرت آن را منوط به بررسی مجلسین کند. (اصل ۱۲۷)

به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی، با توجه به مواردی که در این اصل مطرح است می‌توان شورای استان را منحل کرد. این انحلال باید به موجب تصویب‌نامه مستدل ریاست جمهوری و با نظر کمیسیون ویژه رسیدگی به امور استان‌ها و بر طبق مقررات و قوانین انجام گیرد.

● کشور فنلاند

در کشور فنلاند اعمال قوه مجریه به عهده رئیس جمهور است، رئیس جمهور را مردم برای یک دوره

شش ساله انتخاب می‌کنند و این انتخاب با سیصد رأی انجام می‌شود. به علاوه، به منظور اداره امور عمومی مملکت، علاوه بر رئیس جمهور شورای وزیران نیز که متشکل از نخست‌وزیر و تعداد وزرای لازم است تشکیل می‌شود. (اصل ۱۱، ۲۳)

تقدیم لوایح جدید اصلاح و تفسیر یا فسخ قوانین جاری در صلاحیت و به عهده رئیس جمهور و پارلمان است، اعمال قوه مقننه با رئیس جمهور است که آن را با تقدیم لوایح جدید به پارلمان انجام می‌دهد و پیش‌نویس لوایح پیشنهادی شورای وزیران را تهیه می‌کند. (اصل ۱۸)

لوایحی که پارلمان تصویب می‌کند، جهت توشیح و لازم‌الاجرا شدن باید به رئیس جمهور تقدیم شود. چنانچه رئیس جمهور قانون مصوب مجلس را امضا نکند و مجلس پس از رأی‌گیری مجدداً آن قانون را بدون هیچ‌گونه تغییری با اکثریت مطلق آرای نمایندگان به تصویب برساند، آن قانون قابل اجرا خواهد بود. در غیر این صورت آن قانون کان‌لم‌یکن شناخته خواهد شد.

رئیس جمهور می‌تواند پارلمان را به اجلاس فوق‌العاده فراخواند و فرمان انتخابات داخلی پارلمان را صادر کند و جلسات قانون‌گذاری را افتتاح کند یا ختم آنها را اعلام نماید. همچنین می‌تواند پارلمان را منحل کند و فرمان انتخابات جدید صادر نماید.

نظارت بر نحوه اداره امور کشور بر عهده رئیس جمهور است و بدین لحاظ وی می‌تواند اطلاعات لازم را از سرانۀ وزارته‌ها یا مؤسسات دولتی کسب کند و در صورت لزوم اقدام به صدور حکم بازرسی نماید.

قوه مجریه مخصوصاً ریاست جمهوری در قوه قضائیه و سیستم قضایی این کشور نقش اساسی دارد. چراکه اعضای عالی‌رتبه سیستم قضایی آن کشور را رئیس جمهور منصوب می‌کند. اصل ۸۷ در این مورد اعلام می‌کند که افراد زیر را رئیس جمهور منصوب می‌کند:

۱- وزیر دادگستری و معاون او

۲- رؤسای دیوان عالی کشور، دیوان عالی عدالت، اعضا و رئیس دادگاه استیناف پس از پیشنهاد و معرفی دیوان عالی کشور، دیوان عالی عدالت اداری پس از پیشنهاد و معرفی آن دیوان

۳- اعضای دادگاه استیناف و ...

در اصل بیست و نهم برای رئیس جمهور حق عفو مجرمان و تعلیق اجرای مجازات یا تخفیف مجازات را پس از کسب نظر دیوان عالی کشور به رسمیت شناخته است.

«رئیس جمهور می‌تواند در موارد خاص و پس از کسب نظر دیوان عالی کشور مجرمان را عفو کند یا اجرای مجازات‌ها را به تعلیق در آورد یا در مجازات مجرمان تخفیف قابل شود.» (اصل ۲۹)

● جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران، معادله قدرت بین قوا به نفع قوه مقننه است و قوه مجریه اهرم‌های نفوذ و نظارت چندانی بر قوای دیگر ندارد. اما رئیس جمهور به جهت این که قانون، ویژگی‌ها و شرایط خاصی برای او قایل شده است جایگاه ویژه‌ای دارد.

قانون اساسی رئیس جمهور را بعد از رهبر عالی‌ترین مقام رسمی کشور دانسته و مسئولیت اجرای قانون

اساسی را بر عهده او گذاشته است و شورای نگهبان در تفسیر خود^۱ از اصل ۱۱۳ که مسئولیت فوق‌الذکر را مقرر کرده است معتقد است که «رئیس جمهور با توجه به اصل ۱۱۳ حق اخطار و تذکر دارد و منافات با بند ۳ اصل ۱۵۶^۲ ندارد».

رئیس جمهور به طور مستقیم از جانب ملت انتخاب می‌شود. باید ایرانی الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، موثق، امین، متقی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی و مذهب رسمی کشور باشد و از رجال مذهبی سیاسی شناخته شده باشد (اصل ۱۱۵) و قبل از انتخاب از جهت واجد شرایط بودن به تأیید شورای نگهبان برسد و در انتخابات اکثریت مطلق آراء را به دست آورد. مسئولیت نظارت بر انتخابات بر عهده شورای نگهبان است (اصل ۱۱۸). تنفیذ حکم ریاست جمهوری با مقام رهبری است؛ رئیس جمهور در مقابل رهبر، مجلس و مردم مسئول است. رئیس جمهور ریاست هیئت وزیران را دارد و بر کار آنان نظارت می‌کند و با همکاری آنان برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. وی وزرا را برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌کند. رئیس جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند. رئیس جمهور مسئول امور برنامه و بودجه و امور استخدامی کشور است و بر بعضی سازمان‌های مستقل دیگر ریاست دارد. امضای قوانین بعد از تأیید شورای نگهبان و مبادله قراردادها و اعزام سفرا و قبول نمایندگان سیاسی خارجی و اعطای نشان دولتی با اوست. وی از جهت سیاسی در مقابل ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است و ممکن است سؤال یا استیضاح شود. رئیس جمهور در قوه قضائیه نقشی ندارد. وزیر دادگستری رابط بین قوه مجریه و قضائیه است. در مورد انتخاب وزیر دادگستری رئیس جمهور محدود است و از بین فهرست پیشنهادی رئیس قوه قضائیه یکی را به مجلس معرفی می‌کند. وزیر دادگستری در امور قضایی و در نصب و عزل قضات نقشی ندارد.

اصل شصتم قانون اساسی مقرر می‌کند: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است» و در اصل ۱۱۰ بسیاری از امور اجرایی مهم؛ از جمله تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، فرماندهی کلی نیروهای مسلح، اعلان جنگ و صلح، نصب و عزل فقه‌های شورای نگهبان، عالی‌ترین مقام قوه قضائیه، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس ستاد مشترک، حل اختلاف و تنظیم روابط سه قوه و ... را بر عهده مقام رهبری گذارده است. در اصل ۵۷ قانون اساسی نیز مقرر شده است که سه قوه زیر نظر مقام ولایت قرار دارند. بنابراین در نهایت می‌توان نتیجه گرفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مقام ولایت بر سه قوه و از جمله قوه مجریه اشرافیت دارد و قوه مجریه در چارچوب قانون اهرم‌های نظارتی مهمی بر قوای دیگر ندارد، بلکه خود تحت نظارت آنهاست. مهم‌ترین اهرم نظارتی قوه مجریه، مسئولیت اجرای قانون اساسی است که بر عهده رئیس جمهور گذارده شده است.

۳- نظارت قضایی

قوه قضائیه نیز به جهت این‌که وظیفه حساس و خطیری بر عهده دارد، می‌تواند بر قوای دیگر مؤثر باشد و بر آنها نظارت کند. اما خود نیز بی‌تأثیر از قوای دیگر نیست چنان‌که در بعضی از کشورها اعتقاد بر این است که

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۲۵۵/ش مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۲
۲. بند ۳ اصل ۱۵۶، نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده قوه قضائیه گذاشته است.

بر طبق تفکیک قوا قضات نیز باید منتخب مردم باشند تا از حیطة نفوذ قوای دیگر خارج شوند و بعضی این امر را عاملی جهت سیاسی شدن و سیاسی عمل کردن قضات می‌دانند و معتقدند که قضات را باید نمایندگان مردم انتخاب کنند نه خود مردم. در بعضی از کشورها نیز اعتقاد بر این است که انتخاب قضات از طرف نمایندگان نیز بی تأثیر از گرایش‌های سیاسی نخواهد بود. لذا بهتر است قوه مجریه مستقلاً یا با همکاری قوه مقننه قضات را انتخاب و انتصاب کند.

● ایالات متحده امریکا

در ایالات متحده امریکا با آن‌که تفکیک قوا پذیرفته شده است، مع‌ذکک طبق قانون اساسی، قضات دیوان عالی فدرال را رئیس‌جمهور برای مدت عمر منصوب می‌کند. شروط تخصص، حسن شهرت و وجهه عمومی انتخاب‌شدگان همراه با اصل مادام‌العمر بودن این قضات، ضمانتی برای استقلال آنان تلقی شده است. قضات ایالات را نیز در بعضی از ایالات فرمانداران منصوب می‌کنند و در بعضی دیگر مردم انتخاب می‌کنند.

● سوئیس

در کنفدراسیون سوئیس، قضات دادگاه فدرال را که بالاترین مرجع قضایی است، مجمع فدرال منصوب می‌کند. در کشور بلژیک نیز قضات دیوان عالی کشور به پیشنهاد سنا و توسط پادشاه منصوب می‌شوند.

● فرانسه

در اکثر کشورهای دنیا اصل تغییر ناپذیری و عدم عزل قضات پذیرفته شده است که این ضامن استقلال قضات می‌شود. لذا قوه قضائیه نسبت به قوای دیگر اهمیت بیشتری دارد. در نظام حقوقی فرانسه، اصل استقلال قوه قضائیه آن‌چنان اهمیت و اولویتی دارد که در قوانین اساسی این کشور چندین اصل به آن اختصاص داده شده و از بذل هیچ‌گونه مساعی جمیله برای تضمین این استقلال فروگذاری نشده است. ماهیت عمل و اعمال قضایی ایجاب می‌کند که قضات، زیر نفوذ اراده و کنترل هیچ مقامی، خارج از مقامات قوه قضائیه، قرار نگیرند. زیرا در غیر این صورت ملاحظات سیاسی و اجتماعی داخل اعمال قضایی می‌شود که با نفس بی طرفانه و حق جویانه و عدالت‌خواهانه قضا در تعارض است. در حقوق فرانسه، رئیس‌جمهور بر اساس اصل ۶۴ ضامن استقلال قوه قضائیه است. لذا در این مورد نه تنها قوه مجریه نباید بر قوه قضائیه نفوذ کند بلکه حتی باید ضامن عدم نفوذ نیز باشد چرا که عموماً قوه قضائیه را بیشتر کارگزاران اجرایی و سیاسی در معرض خطر قرار می‌دهند.

در حقوق فرانسه رئیس‌جمهور در اجرای وظیفه خود در حفاظت از قانون اساسی و تضمین استقلال قوه قضائیه با ارگان‌های مختلفی از جمله شورای عالی قضایی و دیوان عالی عدالت همکاری می‌کند. در فرانسه مجازات اعدام الزاماً باید با نظر شورای عالی قضایی صورت گیرد اما در بقیه موارد صرفاً طرف مشورت ریاست‌جمهوری است. عده‌ای از حقوق‌دانان فرانسه بر این عقیده‌اند که دخالت و نفوذ بیش از حد رئیس‌جمهور در شورای عالی قضایی استقلال قوه قضائیه را از بین برده است و باید از دخالت و نفوذ رئیس‌جمهور کاسته شود.

از دیگر ارگان‌های قوه قضائیه فرانسه، دیوان عالی عدالت است که بر اساس اصل ۶۷ قانون اساسی اعضای آن رادو مجلس ملی و سنا از میان اعضای دو مجلس انتخاب می‌کنند. تعداد نمایندگان و سناتورهای عضو با هم مساوی است. این دیوان از ۲۴ عضو اصلی و ۱۲ عضو علی‌البدل تشکیل شده است. صلاحیت دیوان اساساً منحصر به محاکمه رئیس‌جمهور است در صورتی که خیانت بزرگی مرتکب شود، همچنین اعضای شورای وزیران در خصوص اعمالی که در جریان انجام وظایف خود مرتکب می‌شوند. رأی این دیوان قابل پژوهش و فرجام نیست بلکه قطعی است. دیوان امنیت دولتی نیز از دیگر ارگان‌های قضایی فرانسه است که در حقیقت وظایف محاکم نظامی را انجام می‌دهد.

شورای دولتی فرانسه، نهادی قضایی در دل قوه مجریه است که در رسیدگی به دعاوی اداری صلاحیت دارد. این شورا مرجع استیناف احکام دادگاه‌های اداری نیز هست. از مهم‌ترین اهرم‌های نظارت قوه قضائیه در فرانسه، رسیدگی به چگونگی انطباق قوانین عادی با اصول نظارت بر تر قانون اساسی است. این بر اساس اندیشه‌ای است که انطباق قوانین عادی با قانون اساسی امری ماهیتی قضایی است و باید بر عهده قضات باشد.

● فنلاند

در کشور فنلاند، اعمال قوه قضائیه به دادگاه‌های مستقل دادگستری واگذار شده است (اصل اول). عالی‌ترین مراجع رسیدگی به دعاوی دیوان عالی کشور و دیوان عالی عدالت اداری هستند. دیوان عالی کشور عالی‌ترین مرجع فرجام‌خواهی است که بر اجرای عدالت توسط قضات نیز نظارت عالیه دارد. دیوان عالی کشور از یک رئیس و تعداد کافی مستشار قضایی تشکیل شده است، حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عالی کشور را وزارتخانه‌ای که برای رسیدگی به امور دادگستری صلاحیت دارد تعیین می‌کند تصمیم به طور معمول پنج تن از مستشاران تصمیم‌گیری می‌کنند. (اصول ۵۳-۵۴)

دیوان عدالت اداری مرجع فرجام‌خواهی از قوانین اداری است این دیوان همچنین بر اجرای عدالت اداری توسط مقامات مسئول نظارت می‌کند. (اصل ۵۴) دیوان عدالت مهم‌ترین اهرم قوه قضائیه در کنترل اعمال قوه مجریه است و این قوه از این طریق کنترل می‌شود تا قوانینی مغایر قوانین مجلس و در جهت تضییع حقوق تصویب نشود. همچنین اعضا و مقامات مسئول را کنترل می‌کند تا قوانین را به نحو احسن اجرا نمایند.

دیوان عالی عدالت و دیوان عالی کشور چنانچه اصلاح یا تغییر قانون یا تصویب‌نامه‌ای را در دیوان عالی کشور لازم بدانند مراتب را طی درخواستی برای رئیس‌جمهور ارسال می‌کنند. (اصل ۵۴)

یکی دیگر از اهرم‌های قدرت قضات، تکلیفی است که در عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و فرامین مغایر با قانون اساسی یا سایر قوانین دارند؛ این قدرت قضات در کنترل قوه مقننه و مجریه مؤثر است.

وزیر دادگستری که یکی از اعضای شورای وزیران است (اصل ۱۳) بر اساس اصل چهل و ششم قانون اساسی باید مراقبت کند که اولیای امور و مقامات دولتی از قوانین و مقررات به نحوی پیروی کنند و وظایف خود را انجام دهند که به حقوق هیچ کس تجاوز نشود.

اصل ۴۷ وزیر دادگستری را موظف به بررسی موضوعاتی در زمینه تخطی شورای وزیران یا هر یک از

اعضای آن در اجرای وظایف محوله و بیان موارد تخطی کرده است.

هرگاه غیر قانونی بودن موضوع به حدی باشد که مستلزم محاکمه عضو از اعضای شورای وزیران باشد و رئیس جمهور نیز دستور چنین محاکمه‌ای را بدهد، وزیر دادگستری رسیدگی خواهد کرد. بر اساس اصل ۱۵۹ این محاکمه در دادگاه ویژه‌ای تحت عنوان «دادگاه ویژه استیضاح» که به موجب قانون خاص تشکیل می‌شود بررسی می‌شود.

هرگاه رئیس جمهور در انجام وظایف محوله مرتکب اعمال غیر قانونی شود، وزیر دادگستری طبق رویه فوق اقدام خواهد کرد. اگر رئیس جمهور متهم به جرم خیانت به کشور یا خیانت دیگری شود، مراتب باید به پارلمان گزارش شود و اگر پارلمان با اکثریت $\frac{3}{4}$ آرا تصمیم گرفت که رئیس جمهور تحت تعقیب قرار گیرد، در این صورت وزیر دادگستری او را در دیوان عالی کشور محاکمه خواهد کرد.

● هند

کشور هند نیز که نظام فدرالی دارد، تشکیلات قضایی منسجم و مقتدری دارد. در رأس سازمان قضایی هند، «دیوان عالی هند» قرار دارد و بعد از آن «دادگاه عالی ایالات» و آن‌گاه دادگاه‌های عالی قرار دارند. تدوین‌کنندگان قانون اساسی هند به استقلال قوه قضائیه و استقلال قاضی اهمیت زیادی داده‌اند.

دیوان عالی هند مرکب از یک رئیس و ۲۵ قاضی است. نصب قاضی دیوان عالی با رئیس جمهور است که پس از مشورت با رئیس دیوان عالی و اخذ نظر وزرای کابینه به انتصاب مبادرت می‌کند. انتصاب رئیس دیوان عالی نیز پس از مشورت با قضات دیوان عالی و قضات دادگاه‌های عالی با رئیس جمهور است. پارلمان از ورود به بحث راجع به اختیار و تصمیمات قضات دیوان عالی و دادگاه عالی ممنوع است مگر در مواردی که پیشنهاد برکناری قاضی از جانب رئیس جمهور در پارلمان مطرح شود، تمام این تدابیر برای حفظ استقلال قاضی است. صلاحیت و اختیارات دیوان عالی هند بیش از دیوان عالی دیگر کشورهاست. دلیل آن اقتداری است که قانون اساسی به دیوان عالی داده است. دیوان عالی یک محکمه فدرال و نگهبان قانون اساسی است و تصمیمات آن در حکم قانون اساسی برای همه محاکم در سراسر هند است.

مهم‌ترین اقتدار قوه قضائیه در هند، اقتدار دیوان عالی در مورد حل اختلاف بین دولت مرکزی و ایالات یا بین ایالات است و در این‌گونه موارد دیوان عالی حرف آخر را می‌زند. قوه مقننه نمی‌تواند از حدود قانون اساسی تجاوز کند و تطبیق قوانین پارلمان با قانون اساسی بر عهده دیوان عالی است.

در هر یک از ایالات هند نیز یک دادگاه عالی مستقر است. دادگاه عالی مرکب است از یک رئیس و تعدادی قاضی که رئیس جمهور منصوب می‌کند و عالی‌ترین رکن قضایی ایالت است و بر دادگاه‌های دیگر ایالت نظارت دارد.

● آلمان

در سیستم قضایی آلمان نیز «دادگاه اداری فدرال» عهده‌دار حل و فصل اختلافات بین حکومت‌های ایالات و همچنین رسیدگی به شکایات علیه حکومت فدرال و بالعکس است. «دادگاه انتظامی فدرال» دعاوی علیه کارمندان، قضات و نظامیان رسیدگی می‌کند.

«دادگاه قانون اساسی» آلمان اقتدارات بسیار مهمی دارد. از جمله رسیدگی به دعاوی اشخاص حقیقی و

حقوقی علیه حکومت، رسیدگی به اخراج نماینده مجلس یا اختلافات مهم نمایندگان در مورد اعتبارنامه نماینده‌ای، رسیدگی به اتهام رئیس جمهور در نقض قانون اساسی یا قوانین دولت فدرال و وقتی که یکی از دو مجلس شکایت را طرح کند و رسیدگی به شکایت احزاب در مورد انحلالشان، رسیدگی به اختلاف بین حکومت فدرال و ایالات، دادگاه قانون اساسی به طور کلی به تمام دعاوی ناشی از قانون اساسی و یا مربوط به قوانین و مقررات کشور رسیدگی می‌کند. به همین جهت از لحاظ قضایی و سیاسی اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد و در زندگی احزاب سیاسی دخالت می‌کند.

● جمهوری اسلامی ایران

در حقوق ایران، قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف مهمی از جمله احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع و نظارت بر حسن اجرای قانون است (اصل ۵۶) و به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کنند که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است. از مهم‌ترین وظایف قوه قضائیه تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی است (اصل ۱۵۸). وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه با قوای دیگر را بر عهده دارد.

در اصل یک‌صد و هفتاد و یک قانون اساسی آمده است: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

بنابراین امر فوق یکی از اهرم‌های نظارتی قوه قضائیه بر قوه مجریه است. همچنین در داخل تشکیلات قوه قضائیه نهادهایی است که اهرم‌های نظارتی و کنترل‌کننده محسوب می‌شوند که عبارت‌اند از دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور و سازمان بازرسی کل کشور. اصل ۱۷۳ مقرر می‌کند: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌شود. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

در فصل دوم قانون دیوان عدالت اداری تحت عنوان صلاحیت و حدود اختیارات دیوان، ماده ۱۱ مقرر می‌کند: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار ذیل است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها،

ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف) در امور مربوط به وظایف آنها،

پ) آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری»

ماده ۲۱ قانون یاد شده نیز مقرر می‌کند: «واحد‌های دولتی، اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و مؤسسات وابسته به آنها و نهادهای انقلابی، مکلف‌اند احکام دیوان را در آن قسمت که مربوط به واحدهای مذکور است اجرا کنند. در صورت استکفاف مرتکب به حکم دیوان به انفصال از خدمت دولتی و قانونی محکوم می‌شود».

در اصل ۱۷۴ قانون اساسی نیز مقرر شده است: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود، حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند».

ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌کند: «به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود».

ماده ۲ قانون یاد شده وظایف و اختیارات سازمان مذکور را چنین مقرر می‌کند:

الف) بازرسی مستمر وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت دارد یا کمک می‌کند و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنهاست بر اساس برنامه منظم.

ب) انجام بازرسی‌های فوق‌العاده بر حسب دستور رئیس قوه قضائیه یا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان و رئیس قوه قضائیه ضروری تشخیص داده شود.

در اصل ۱۶۱ قانون اساسی نیز آمده است: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌شود».

رسیدگی به اتهام رئیس جمهور در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس در دادگاه‌های عمومی است. محاکمه رئیس جمهور در صورت تخلف از انجام وظایف قانونی با دیوان عالی کشور است و در صورت محکومیت، برکناری او فقط با تأیید و حکم مقام رهبری امکان پذیر است.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که در سیستم حقوقی ایران بعد از مقام ولایت، قوه قضائیه اشراف و نظارت کامل بر قوای دیگر دارد.