

به نام خدا

راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. نظارت بر اجرای قوانین به مثابه یکی از اقسام کارکرد نظارتی پارلمان	۲
۱-۱. پرسش‌های ناظر بر کیفیت قانون	۶
۱-۲. پرسش‌های ناظر بر نحوه اجرای قوانین مصوب به وسیله قوه مجریه	۶
۲. ملاحظات مربوط به قدرت قوای قانونگذاری در اعمال نظارت بر اجرای قوانین	۷
۳. راهکارهای تقویت اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین	۹
۳-۱. راهکارهای غیررسمی	۹
۳-۲. راهکارهای رسمی	۱۱
نتیجه‌گیری	۲۵

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۶۸۸

دفتر: مطالعات حقوقی

خرداد ماه ۱۳۸۸



راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین

چکیده

اعمال نظارت بر اجرای قوانین یکی از اقسام کلی کارکرد نظارتی پارلمان است. این کارکرد از یک سو موجب آگاهی مقنن از کیفیت قوانین تصویبی می‌شود و از سوی دیگر امکان کنترل اقدامات مقامات اجرایی و نظارت بر قوه مجریه را فراهم می‌کند. لازمه اعمال کارآمد این کارکرد تمهید شیوه‌های مؤثر کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین به وسیله مقامات اجرایی است. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان این روش‌ها را به دو قسمت روش‌های غیررسمی و رسمی تقسیم‌بندی کرد. در این گزارش ضمن احصاء هریک از این راهکارها، پیشنهادهایی نیز برای اصلاح و بهبود روش کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین ارائه شده است.

مقدمه

یکی از وظایف مهم قوه مجریه اجرای مصوبات قوه مقننه است. این معنا در اصل ۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت ذکر شده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و

قضائیه ابلاغ می‌گردد».

مطابق این اصل وضع قانون حق مجلس و اجرای آن تکلیف دولت است. اما چه تضمینی وجود دارد که قوه مجریه قوانین مصوب را مطابق با نظر و اراده قانونگذار اجرا کند؟ چه ضمانتی وجود دارد که مقامات اجرایی و صاحبان مناصب دولتی، ترجیحات و سلیق خود را به نام خواست مردم یا نمایندگان ایشان تحمیل نکنند؟ این مسئله هنگامی از اهمیت بیشتری برخوردار است که بدانیم ترجیحات و ضرورت‌هایی که دولت بدان معتقد است ضرورتاً با ترجیحات و سیاست‌های موردنظر نمایندگان یکسان نیست و گاه دولت‌ها ناگزیر از اجرای سیاست‌ها و مصوباتی هستند که در واقع تمایلی به اجرای آن ندارند. به‌طور کلی قوه مجریه همواره در مظان سرکشی و سرپیچی از اجرای صحیح و کامل قوانین قرار دارد. این قوانین درواقع حدود اختیارات و تکالیف دولت را در اعمال قدرت اجرایی مشخص می‌کند و تنها در این چارچوب است که مسئولیت و پاسخ‌گویی مقامات قوه مجریه در مقابل مردم و نمایندگان ایشان معنا پیدا می‌کند. بنابراین پیش‌بینی راهکارهایی برای اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین به وسیله مقامات قوه مجریه ضرورت دارد.

۱. نظارت بر اجرای قوانین به مثابه یکی از اقسام کارکرد نظارتی پارلمان

یکی از کارکردهای مهم پارلمان، در کنار سایر کارکردهای مهم، اعمال نظارت، به‌طور کلی است. در حکومت‌های دموکراتیک، مبنا و منشأ این کارکرد، حق حاکمیت مردم است که این حق در صورت‌های گوناگون و به وسیله نمایندگان ایشان اعمال می‌شود. در پرتو نظام نظارت و تعادل، مقصود از نظارت به‌طور کلی کنترل اقدامات و





تصمیمات مقام‌های اجرایی از حیث انطباق آن با قانون مصوب پارلمان است. درواقع قوه مقننه از قدرت خود برای مهار قدرت اجرایی استفاده می‌کند.

اصول مختلف قانون اساسی و نیز سایر قوانین و مقررات این حق مجلس را تثبیت کرده‌اند و روش‌ها و کیفیت اعمال آن را معین کرده‌اند.

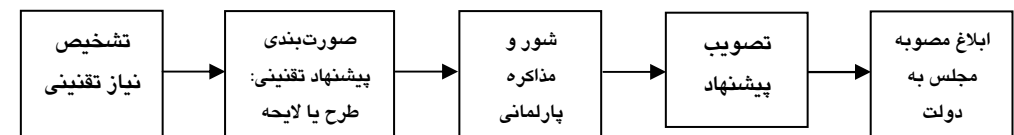
از منظری دیگر نظارت بر اجرای قوانین را می‌توان در چارچوب کارکرد قانونگذاری پارلمان نیز مورد بررسی قرار داد:

به‌طور کلی دو طرز تلقی متفاوت درخصوص فرایند قانونگذاری را می‌توان مورد شناسایی قرار داد:

قانونگذاری خطی

در این طرز تلقی اقدامات تقنینی از یک نقطه آغاز و در نقطه‌ای دیگر پایان می‌یابد. به‌طور معمول، تشخیص نیاز تقنینی نقطه آغاز این اقدامات است و با ابلاغ مصوبه پارلمان به قوه مجریه این مراحل پایان می‌یابد. درواقع در این مرحله کار قانونگذار خاتمه یافته تلقی می‌شود و مرحله اجرای قانون فرا می‌رسد که بنا به فرض یکی از مسئولیت‌های اصلی قوه مجریه است:

نمودار ۱. قانونگذاری خطی



قانونگذاری سیستمی^۱

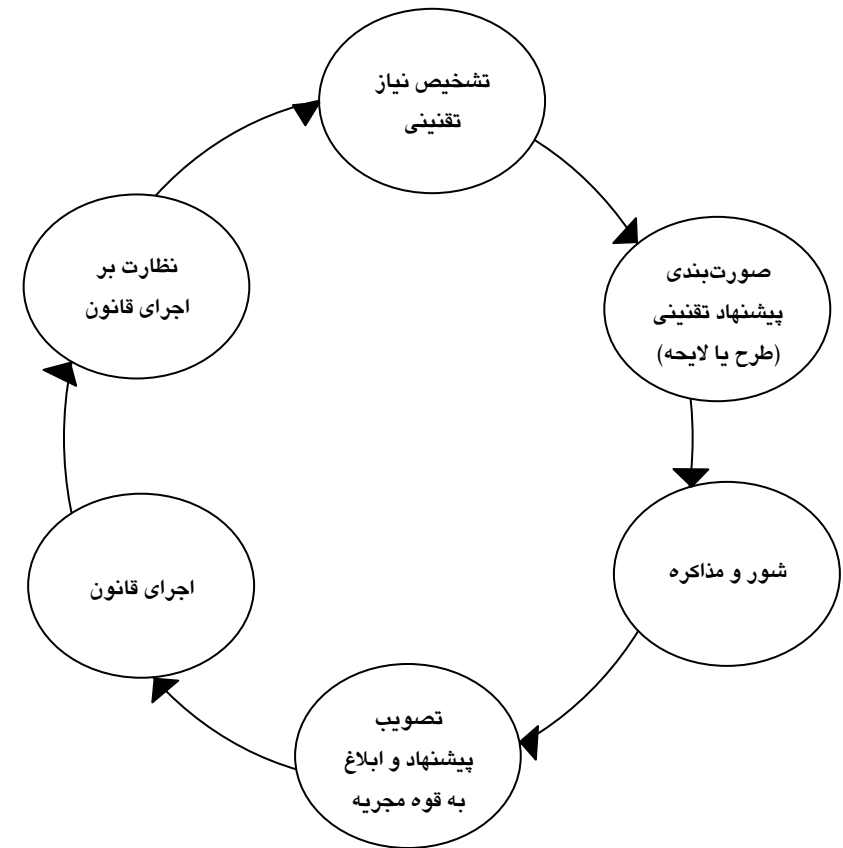
در این طرز تلقی، قانونگذاری یک فرایند به‌هم پیوسته و مرتبط است. اساساً یک سیستم، مجموعه‌ای است از عناصر دارای ارتباط متقابل (قواعد و فرایندها) که تعامل آنها به تحقق اهداف معینی (اهداف سیستم) می‌انجامد. با این نگاه، فرایند قانونگذاری یک چرخه تکامل‌یابنده است که تعامل و ارتباط آگاهانه هریک از بخش‌های این فرایند در گام نخست زمینه کسب اطلاع از نقایص و خطاها را به‌وجود می‌آورد و در گام بعدی امکان جبران خطاها و اصلاح آنها را فراهم می‌کند.

از این منظر تکلیف قوه مقننه در امر تقنین با تصویب قانون به پایان نمی‌رسد بلکه مرحله نظارت بر اجرای قوانین این مراحل چندگانه قانونگذاری را به یکدیگر پیوند می‌دهد و موجب تأثیر در رفتار بعدی قوه مقننه می‌شود:

۱. گوین، دروری، نظام‌های قانونگذاری (روش مقایسه)، ترجمه حسن وکیلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در حال انتشار.



نمودار ۲. قانونگذاری سیستمی



تلقى سیستمی از قانونگذاری، فرایند تقنین را پس از تصویب پیشنهاد تقنینی خاتمه یافته نمی‌داند، بلکه ضمن تعقیب نحوه اجرای قانون به‌وسیله دستگاه مربوطه و مقامات مسئول، آن را تا مرحله رسیدن به «هدف تقنینی» دنبال می‌کند.

در مرحله نظارت بر اجرای قوانین دو دسته پرسش‌های مهم باید پاسخ داده شود.



۱-۱. پرسش‌های ناظر بر کیفیت قانون

یک دسته از پرسش‌ها به کیفیت خود قانون مربوط است: آیا قانون مصوب در عالم خارج اثری برجای گذاشته است؟ آیا اثر به‌وجود آمده منطبق با «هدف تقنینی» بوده است؟ آیا آثار تقنینی، مطلوب و منظور نظر قانونگذار بوده است؟ و سؤالاتی از این‌قبیل. نظارت بر اجرای قانون از این حیث را اغلب «ارزیابی تأثیر قوانین»^۱ می‌نامند.

۱-۲. پرسش‌های ناظر بر نحوه اجرای قوانین مصوب به‌وسیله قوه مجریه

دسته دیگری از پرسش‌ها بر نحوه اجرای قوانین مصوب به‌وسیله قوه مجریه مربوط است: آیا قوانین مصوب به‌درستی و کامل اجرا شده است؟ آیا مقامات قوه مجریه، قانون را به‌هنگام و در موعد مقرر اجرا کرده‌اند؟ در صورتی که پاسخ به سؤالات یاد شده منفی باشد در این‌صورت این سؤال مطرح است که آیا عدم اجرا یا اجرای ناقص یا با تأخیر قانون منتسب به سوءتدبیر یا مقاومت مقامات دستگاه‌های اجرایی است؟ اگر اجرای قانون تأثیر مطلوب و اراده شده را در پی نداشته باشد آیا این نتایج نامطلوب منسوب به عمل مجری قانون و نحوه اجرای آن است یا ناشی از عوامل دیگر است (مانند نقایص موجود در خود قانون یا اوضاع و احوالی که خارج از اختیار و اراده مقام‌های اجرایی بوده است)^۲؟

1. Regular Impact Assessment

۲. برای مطالعه بیشتر درخصوص چگونگی بررسی نحوه اجرای قوانین برای نمونه ر.ک. «گزارش عملکرد دولت در زمینه اجرای قوانین مصوب مجلس هفتم (۱۳۸۳/۳/۷ - ۱۳۸۷/۳/۶) شماره مسلسل: ۹۳۰۴، دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مطالعه یادشده نشان می‌دهد هیئت وزیران در برخی موارد به تکلیف قانونی خود در وضع آیین‌نامه‌های اجرایی یا عمل نکرده یا خارج از مهلت مقرر قانونی اقدام کرده است.



می‌توان ادعا کرد تا وقتی به پرسش‌های هر دو دسته پاسخ دقیق داده نشود، اعمال نظارت بر قوه مجریه از حیث چگونگی اجرای قوانین و پاسخ‌گویی مقامات اجرایی امکان‌پذیر نخواهد بود. بنابراین سؤال اصلی این است که نمایندگان مجلس چگونه می‌توانند به این پرسش‌ها پاسخ دهند؟ چه ابزارهایی برای آگاهی دقیق از نحوه اجرای قوانین در اختیار نمایندگان قرار دارد یا می‌تواند ابداع شود که زمینه اعمال چنین نظارتی را به خوبی فراهم کند؟

۲. ملاحظات مربوط به قدرت قوای قانونگذاری در اعمال نظارت بر اجرای قوانین

قبل از پاسخ به سؤال یادشده توضیح تفاوت میان «صلاحیت» و «قدرت» پارلمان در اعمال کارکردهای خود شایسته توجه است:

مقصود از «صلاحیت» پارلمان توانایی بالقوه یا اقتداری است که در قوانین مختلف اعم از اساسی یا عادی به پارلمان داده می‌شود. مثلاً درخصوص حق نظارت مجلس در اصول مختلف قانون اساسی و عادی این حق به قوت و صراحت برای مجلس به رسمیت شناخته شده است، اما مقصود از «قدرت پارلمان»، توانایی حقیقی و بالفعل پارلمان در اعمال و اجرای همان صلاحیتهایی است که قوانین عالی و عادی اعطا کرده‌اند. طبعاً میان این دو رابطه ضروری وجود ندارد یعنی گاه صلاحیت حقوقی پارلمان کاملاً یا نسبتاً همسان با قدرت واقعی آن در عالم حقیقی است (هرچند به‌ندرت) و گاه عکس آن صادق است و نیز ممکن است میزان قدرت واقعی پارلمان



نسبتی از صلاحیت حقوقی آن باشد. روشن است که قدرت واقعی پارلمان در بافت‌های مختلف حقوقی - سیاسی و در زمان و مکان‌های مختلف متفاوت است. بنابراین بیان اینکه پارلمان یک کشور به‌موجب قوانین آن دارای حقوق مسلم و ابزارهای نظارتی متنوع است مترادف با قدرت بالفعل نظارتی آن نیست. آگاهی از قدرت پارلمان نیازمند مطالعه وضعیت حقیقی پارلمان و جایگاه واقعی آن در یک نظام سیاسی مفروض است. دانشمندان علم مطالعات قانونگذاری برای شناسایی عوامل مؤثر در تعیین قدرت حقیقی پارلمان به‌طور کلی دو دسته عوامل را مورد مطالعه قرار می‌دهند:

الف) عواملی بیرونی نظیر نوع رژیم سیاسی و تفکیک قوای مملکتی، نقش احزاب سیاسی خارج از پارلمان، تأثیر گروه‌های نفوذ و نظایر آن.

ب) عوامل درونی نظیر ساختار صحن و کمیسیون‌های پارلمان، نقش احزاب و گروه‌های سیاسی درون پارلمان، توانایی فردی نمایندگان، منابع و امکانات اداری و پرسنلی و از این قبیل.

تحلیل ترکیبی از این عوامل تا حدودی تصویر واقعی پارلمان و میزان قدرت آن را در اعمال صلاحیت‌های قانونی‌اش آشکار می‌کند. بدیهی است قبل از مطالعه دقیق و مستمر این عوامل، پاسخ دادن به این سؤال که مجلس به‌واقع تا چه حد قدرت اعمال نظارت بر قوه مجریه را دارد امکان‌پذیر نیست.

با این توضیح، می‌توان با استفاده از تجربیات داخلی و نیز تجربیات بین‌المللی در پرتو مطالعات تطبیقی، پیشنهادهایی را برای بهبود و تقویت اعمال نظارت بر اجرای قوانین ارائه داد.



۳. راهکارهای تقویت اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین

در یک تقسیم‌بندی کلی روش‌های اعمال نظارت بر اجرای قوانین را به دو نوع روش‌های غیررسمی و رسمی می‌توان تقسیم‌بندی کرد. مقصود از روش‌های غیررسمی، ابتکارات فردی یا گروهی نماینده یا جناحی است که نماینده به آن تعلق دارد و نوع دوم ناظر است به روش‌ها و راهکارهایی که اغلب سازمانی و نهادی است و تشریفات آن در قوانین و اسناد معتبر رسمی تصریح و تعیین شده است.

۳-۱. راهکارهای غیررسمی

۳-۱-۱. حوزه‌های انتخابیه به مثابه منبعی برای کسب اطلاعات

حوزه‌های انتخابیه‌ای که نمایندگان به آن تعلق دارند اولین و بهترین منبع جمع‌آوری اطلاعات درخصوص نحوه اجرای قوانین به وسیله مقامات دولتی هستند. تماس مستمر و برخورد نزدیک با شهروندان که به‌طور معمول موضوع مستقیم قوانین هستند این امکان را به نماینده می‌دهد که بی‌واسطه در جریان نحوه اجرای قوانین قرار بگیرند. بدیهی است شخص نماینده به‌تنهایی از عهده کسب آگاهی از کیفیت امور در حوزه انتخابیه برنمی‌آید، لذا وجود حداقل امکانات و کارمندان آموزش‌دیده کارآمدی این روش را افزایش خواهد داد. نمایندگان مجلس می‌توانند با بهره‌گیری از فناوری اطلاعاتی و ارتباطی تماس مستقیم با شهروندان و امکان تبادل اطلاعات مربوط به نحوه اجرای قوانین را تسهیل کنند.



۳-۱-۲. شبکه ارتباط شخصی نماینده

فعالیت‌های سیاسی و ارتباط با مقامات عالیرتبه قوه مجریه و نیز کارشناسان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دولتی نمایندگان را در شبکه ارتباطی وسیعی قرار می‌دهد. این شبکه ارتباطی به‌طور غیررسمی می‌تواند منبع بسیار مهمی در کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین باشد. توانایی فردی نماینده در گسترش این شبکه ارتباطی در حجم و کیفیت اطلاعات تأثیر بسزایی دارد. این شبکه ارتباطی محدود و منحصر به مقامات دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های اجرایی نیست، بلکه می‌تواند گروه‌های صنفی، تخصصی و هم‌سود را نیز در بر بگیرد. بدیهی است جمع‌آوری نظام‌مند اطلاعات از این طریق دشوار است، اما در مقابل می‌تواند زمینه‌ساز استفاده از روش‌های رسمی‌تر و نظام‌مندتر باشد ضمن اینکه این روش سرعت کسب اطلاع به‌وسیله نماینده را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۳. استفاده از قابلیت‌های احزاب و گروه‌های سیاسی متبوع نماینده

احزاب و گروه‌های رقیب حزب یا گروه سیاسی حاکم بر قوه مجریه، می‌توانند یکی از مهم‌ترین منابع اطلاعاتی درخصوص نحوه اجرای قوانین به‌وسیله قوه مجریه باشند. احزاب سیاسی به‌ویژه آن دسته که دارای نظم و انسجام تشکیلاتی نیرومندی هستند، با استفاده از امکانات و منابع حزبی و با اتکا به نیروی انسانی آموزش‌دیده و حرفه‌ای، اعمال و اقدامات دولت را گام به گام و به‌طور دقیق پیگیری می‌کنند و همواره به‌عنوان یک بانک اطلاعاتی قوی می‌توانند محل مراجعه نمایندگان باشند. البته این امر در کشورهایی که احزاب سیاسی به هر دلیل شکل نیافته یا دارای ساختار ساده و ابتدایی هستند کمتر قابلیت تحقق دارد، اما حتی گروه‌های غیرمنسجم سیاسی نیز تا حدی قادرند اطلاعات مورد نیاز نماینده را تأمین کنند.



۲-۳. راهکارهای رسمی

ابزارهای رسمی قابل بهره‌گیری برای نمایندگان درخصوص نظارت بر اجرای قوانین به‌طور معمول در قوانین اعم از اساسی یا عادی ذکر شده‌اند^۱ که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱-۲-۳. سؤال از عالیت‌ترین مقامات قوه اجرایی

مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید درمورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر به تشخیص مجلس شورای اسلامی». استفاده از راهکار سؤال از مقامات عالی‌رتبه اجرایی به‌طور معمول وقتی اتفاق می‌افتد که نماینده از نتیجه‌بخشی راهکارهای غیررسمی ناامید می‌شود و مایل است با سؤال در صحن علنی مسئولین دستگاه اجرایی را تحت فشار قرار دهد.

به‌کارگیری این راهکار در مجلس شورای اسلامی همواره با مشکلاتی همراه بوده است: مهمترین مشکل موجود در این راهکار مربوط به ترتیبات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس بود که سؤال نمایندگان را در نهایت به ابزاری بی‌خاصیت و ناکارآمد تبدیل می‌کرد. مطابق ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قبل از اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ در صورتی که سؤال‌کننده از پاسخ وزیر قانع نمی‌شد،

۱. رک: مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۴۷۷، ۱۳۸۴.



رئیس مجلس به تقاضای سؤال‌کننده موضوع را به کمیسیون تخصصی مربوط ارجاع می‌کرد. این کمیسیون مکلف بود از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت، ظرف پانزده روز برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح بداند، اعم از خواستن سوابق امر و یا اخذ پاسخ کتبی یا شفاهی از شخص وزیر و هرگونه تحقیقات دیگری که لازم بداند به موضوع رسیدگی نموده، گزارش خود را تنظیم و به مجلس تقدیم کند. این گزارش در دستور هفته بعد قرار می‌گرفت و بدون بحث در مجلس قرائت می‌شد بنابراین سرانجام سؤال از وزیر صرفاً قرائت گزارش کمیسیون در صحن مجلس بود و درواقع واجد هیچ نوع ضمانت اجرایی نبود. این اشکال در اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ آیین‌نامه داخلی برطرف شده است، چنان‌که مطابق ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس «چنانچه در هر دوره مجلس، سه‌بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل ۸۹ قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت».

اما یکی از مشکلات مهم در راه استفاده از راهکار سؤال برای کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین و پاسخ‌گویی مقامات اجرایی، حجم و تعداد زیاد سؤالات نمایندگان و وقت اندک و حجم کار زیاد کمیسیون‌هاست که ایشان را از رسیدگی و تهیه گزارش دقیق و بهنگام درخصوص سؤال نماینده و پاسخ دستگاه‌های اجرایی باز می‌دارد و رعایت زمان‌بندی مقرر در آیین‌نامه را غیرممکن می‌سازد. این مشکل را می‌توان با تقویت ساختار و سازمان کمیسیون‌ها حل کرد که در صفحات بعد مورد بررسی قرار خواهد گرفت.



۲-۳. تحقیق و تفحص

تحقیق و تفحص یکی از راهکارهای دیگر اعمال نظارت بر قوه مجریه است. اصل ۷۶ قانون اساسی این راهکار را به صراحت برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته است. درواقع تحقیق و تفحص روشی موردی و موقت برای کسب اطلاع و آگاهی از نحوه عملکرد مقامات اجرایی درخصوص یک موضوع معین است که می‌تواند با تقاضای یک یا چند نماینده این فرایند آغاز شود.

هیئت تحقیق و تفحص مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دو صلاحیت مهم قانونی دارد که در صورت بهره‌برداری صحیح می‌تواند روند کسب آگاهی و اطلاع از سوی کمیسیون را تسریع و تسهیل کند:

- مطابق تبصره «۲» ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، «هیئت تحقیق و تفحص می‌تواند از کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیئت رئیسه مجلس استفاده نماید. هیئت رئیسه موظف است تنخواه مورد درخواست هیئت را در اختیار رئیس هیئت قرار دهد تا براساس تصمیمات هیئت هزینه و با تأیید هیئت رئیسه به هزینه قطعی منظور شود».

درواقع تبصره «۲» امکانات و منابع مالی تحقیق و تفحص را پیش‌بینی کرده است. استفاده مستقیم از کارشناسان به وسیله هیئت تحقیق می‌تواند دسترسی ایشان را به منابع اطلاعاتی تسهیل کند.

- مهم‌ترین حکم آیین‌نامه داخلی درخصوص تسهیل روند تحقیق و تفحص در ماده (۲۰۱) ذکر شده است:

«مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و



در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت می‌باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌گردند و با شکایت هیئت تحقیق و تفحص مورد تعقیب قضایی قرار خواهند گرفت».

چنان‌که ملاحظه می‌شود صلاحیت پیش‌بینی شده برای هیئت تحقیق و تفحص برای الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اسناد و مدارک و همکاری با هیئت بسیار قابل توجه و همراه با ضمانت اجرای مؤثر است، اما سؤال این است که در عمل این صلاحیت توسط نمایندگان تا چه حد قابل اعمال بوده است؟

در رابطه با تحقیق و تفحص به‌طور کلی در مجلس سوم ۱۳ تقاضا برای تحقیق و تفحص مطرح شد که ۴ مورد آن مربوط به مسائل کلی کشور و بقیه مربوط به مسائل جزئی و حوزه‌های انتخابیه بود و تنها در ۸ مورد به مجلس گزارش داده شد در مجلس چهارم ۱۶ تقاضا برای تحقیق و تفحص مطرح شد، ولی تنها ۱۰ مورد آن به مجلس گزارش شد. در مجلس پنجم ۱۳ مورد تحقیق و تفحص تصویب شد، اما تنها ۵ مورد عملاً صورت گرفت و گزارش آن در صحن علنی قرائت شد.

در مجلس ششم، ۲۸ مورد تحقیق و تفحص تصویب شد، اما صرفاً ۱۶ مورد از آنها به تهیه گزارش و قرائت در صحن علنی منجر شد. به‌طور کلی از مجموع ۷۰ مورد تحقیق و تفحص طی مجالس سوم تا ششم تنها ۲۹ مورد گزارش شده و به سرانجام رسیده است.^۱

با توجه به یافته‌های این گزارش می‌توان گفت بیش از نیمی از تحقیق و تفحص‌های

۱. فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌های سوم (۱۳۷۴)، چهارم (۱۳۷۷)، پنجم (۱۳۷۹) و ششم (۱۳۸۴)، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.



مجلس شورای اسلامی در نهایت ناتمام و نافرجام باقی مانده است. بی تردید فهم دلایل یا علل ناکامی تحقیق و تفحص نیازمند مطالعه موردی و دقیق تر است، اما به طور کلی آمار ارائه شده گویای ناکارآمدی نسبی این راهکار است. صرف نظر از دلایل یا علل سیاسی مربوط به هر دوره تقنینی خاص به لحاظ ساختاری می توان گفت کمیسیون های موقت نظیر تحقیق و تفحص به دلیل محدودیت زمانی و عدم تخصص احتمالی اعضای هیئت درخصوص مسئله مورد تحقیق یا بسیار تخصصی یا پیچیده بودن موضوع تحقیق، عدم همکاری دستگاه مورد تحقیق و گاه فقدان اراده سیاسی کافی در به سرانجام رساندن تحقیق و تفحص می تواند از دلایل یا علل این ناکامی باشد.

۳-۲-۳. کمیسیون های تخصصی پارلمانی

کمیسیون های تخصصی پارلمانی در اغلب کشورها جزء نهادهای مهم درون پارلمان هستند که کارکردهای اصلی پارلمان ها از مجرای آنها اعمال می شود. به بیان دیگر کمیسیون ها به مثابه ستون فقرات پارلمان بار اصلی کار پارلمان ها را به دوش می کشند.^۱

کمیسیون ها در پارلمان های مختلف دارای صلاحیت های متفاوتی هستند. بعضی صرفاً به کار تقنین می پردازد و بعضی دیگر فقط کارکرد نظارتی دارند. در بعضی از پارلمان ها مانند مجلس شورای اسلامی کمیسیون ها علاوه بر کارکرد تقنینی و سایر کارکردها، وظیفه و اختیارات نظارتی نیز دارند:

به موجب بند ششم ماده (۳۳) آیین نامه داخلی مجلس تهیه گزارش موردی و

۱. کاره استروم، «کمیسیون های پارلمانی در دموکراسی های اروپایی»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱، ۱۳۸۵.



سالیانه درخصوص امور اجرایی دستگاه ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت، یکی از وظایف این کمیسیون ها مقرر شده است. مطابق تبصره «۲» همین ماده کمیسیون های تخصصی مجلس می توانند به تعداد کافی مشاوره ذی صلاح به ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند از طریق هیئت رئیسه به خدمت بگیرند. تبصره یاد شده که در اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ به شکل ذکر شده درآمده است، با اضافه کردن عبارت «به ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند» سعی کرده است توان کارشناسی کمیسیون ها را ارتقا دهد.

بنابراین کمیسیون ها از حیث صلاحیتی محمل و محل اصلی کسب اطلاع و بررسی دقیق درخصوص نحوه اجرای قوانین هستند. اینکه در عمل، کمیسیون ها چگونه از صلاحیت خود بهره برداری کرده اند و تا چه حد در انجام این وظیفه موفق بوده اند موضوع یک رساله مفصل و تحقیق جداگانه است، اما در اینجا با استفاده از مطالعات تطبیقی بعضی از معیارها را که برای تقویت کارکرد نظارتی پارلمان می توان توصیه کرد، ارائه می شود:^۱

ایجاد کمیسیون های تخصصی هم عرض وزارتخانه های دولتی

چنان که از صفت کمیسیون ها برمی آید، کمیسیون های پارلمانی، نهادهای تخصصی پارلمانی هستند ملاک تقسیم بندی کمیسیون ها براساس موضوع تخصصی هریک از

۱. برای مطالعه مفصل تطبیقی این معیارها رک. به محمد حسین زارعی، مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون های داخلی مجالس قانونگذاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، در حال انتشار.



آنهاست. دانشمندان علم مطالعات قانونگذاری ضمن مطالعات میدانی تجربی به این نتیجه دست یافته‌اند که میان کارآمدی کمیسیون‌های پارلمانی و تعداد آنها رابطه‌ای مستقیم وجود دارد؛ به این معنا که در صورت وجود سایر شرایط اگر تعداد کمیسیون‌های پارلمانی با تعداد وزارتخانه‌های دولتی مساوی باشد و در عرض هریک از آنها یک کمیسیون تخصصی وجود داشته باشد، کار نظارت بر آنها به‌طور کلی و به‌طور خاص نظارت بر اجرای قوانین به‌وسیله آنها بهتر و کارآمدتر است.^۱ درواقع این امر به تخصصی‌تر شدن موضوع کار کمیسیون‌ها و درنهایت توانایی بیشتر کمیسیون‌ها در اعمال نظارت بر اجرای قوانین از سوی وزارتخانه مربوطه یا دستگاه‌های دولتی زیرنظر آن وزارتخانه خواهد انجامید.

تأسیس کمیته‌های فرعی در کمیسیون‌های تخصصی

حجم کار زیاد و پیچیده بودن مسائل مورد بررسی در کمیسیون‌های تخصصی ایجاب می‌کند تقسیم کار هرچه بیشتر و دقیق‌تری در پارلمان انجام شود. این راهکار در ماده (۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است.

مطابق این ماده «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف است از میان اعضای خود کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل دهد. کمیته‌های فرعی دارای یک رئیس یا یک نایب رئیس و یک دبیر خواهد بود که توسط اعضای همان کمیته انتخاب می‌شوند. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت». اگرچه ماده (۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس

۱. ر.ک: استروم، همان، پیشین، صص ۱۵۵-۱۶۲.



کمیسیون‌های تخصصی را موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی کرده است، اما هیچ‌گونه ترتیبی برای نظارت بر تشکیل مؤثر جلسات کمیته‌های فرعی اتخاذ نکرده است. در این زمینه افزایش ساعات کار نمایندگی و نظارت رؤسای کمیسیون‌ها و هیئت رئیسه مجلس بر تشکیل کمیته‌های فرعی ضروری است.^۱

تخصیص نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی برحسب تخصص و تجربه

براساس تحقیقات میدانی انجام شده از طریق انجام محاسبه (هرچند محدود)، نمایندگان مجلس شورای اسلامی یکی از دلایل ناکارآمدی نظارت به‌وسیله کمیسیون‌های تخصصی را فقدان تخصص، تجربه و آشنایی کافی نمایندگان با موضوع تخصصی کمیسیون معرفی کرده‌اند.^۲ درواقع سازوکار تخصیص نمایندگان به کمیسیون تخصصی باید به‌گونه‌ای باشد که دو عامل تجربه و تخصص در عضویت ایشان در کمیسیون‌های تخصصی تأثیر بسزایی داشته باشد. این امر منجر به ارتقای سطح کارشناسی کمیسیون‌ها و درنهایت افزایش سطح کیفی و کمی کار آنها خواهد شد. راهکار دیگری که از اهمیت بیشتری برخوردار است این است که نظام و فرایند انتخاباتی به‌گونه‌ای اصلاح شود که احزاب، برجسته‌ترین و متخصص‌ترین نیروهای خود را در فرایند انتخاباتی برای نمایندگی درنظر گرفته و راهی مجلس کنند.

۱. زارعی، پیشین، صص ۳۵۹-۳۶۰.

۲. همان، ص ۳۵۶.



تقویت سازوکار جمع‌آوری اطلاعات و استماع شهود

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، جمع‌آوری اطلاعات و اسناد مدارک، مقدمه لازم اعمال نظارت مؤثر بر اجرای قوانین است. این بدان معناست که کمیسیون‌های تخصصی باید صلاحیت و قدرت احضار مقامات اجرایی و غیراجرایی ذی‌ربط برای استماع گزارش یا شهادت آنها و جمع‌آوری اسناد و مدارک در اختیار آنها را داشته باشند. در بعضی از کشورها مانند ایالات متحده آمریکا در مرحله اول از مقامات و شهود برای حضور در کمیسیون‌های پارلمان دعوت ساده به‌عمل می‌آید. اگر این دعوت از مقامات و دست‌اندرکاران یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی خاص باشد و فرد مزبور برای ارائه پاسخ به سؤالات نمایندگان خودداری کند این امر می‌تواند در بودجه دستگاه متبوع مقام مزبور تأثیر منفی بگذارد بدین معنی که نمایندگان در تخصیص بودجه دستگاه موردنظر سخت‌گیری کنند. در مرحله بعد گاه عدم حضور مقام یا فرد دعوت شوند به صدور احضاریه منجر می‌شود و در مرحله بعد عدم حضور جرم تلقی شده و درخواست تعقیب قضایی را از سوی کمیسیون در پی خواهد داشت.^۱ حق احضار افراد به کمیسیون‌ها در بعضی از کشورها تنها به مقامات و صاحبان مناصب اجرایی محدود نمی‌شود. مثلاً کمیسیون‌های پارلمانی اتریش حتی قادرند شهروندان عادی را به کمیسیون احضار کنند.^۲

بدیهی است وجود چنین صلاحیت و اقتداری، قدرت اعمال نظارت کمیسیون‌ها را افزایش خواهد داد، اما وجود این صلاحیت به‌تنهایی کافی نیست. راهکارهای دیگری

1. Scheb, J.M., Scheb II, J, M, Law and the Administrative Process, USA, Thomson Wadsworth, P: 305.

۲. استروم، پیشین، ص ۱۹۳.



که از سوی برخی نویسندگان برای تقویت قدرت جمع‌آوری اطلاعات و اسناد و مدارک ارائه شده به شرح ذیل است:

۱. تقویت توان مالی و پرسنلی کمیسیون‌ها،
۲. تقویت توان پرسنلی مراکز تحقیقاتی وابسته به پارلمان مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،
۳. الزام کمیسیون‌ها در اخذ نظرات کارشناسی و تخصصی نهادهای پژوهشی و مانند اینها.^۱

۴-۲-۳. تأسیس نهادهای تخصصی نظارتی

اهمیت نظارت قوه مقننه بر اقدامات و رفتار قوه مجریه به‌حدی است که بعضی از پارلمان‌ها علاوه بر کمیسیون‌های تخصصی (موضوعی) اقدام به تأسیس نهادهای تخصصی (کارکردی) می‌کنند که صرفاً به کار نظارت می‌پردازند. این نهادها گاه به‌صورت تأسیس یک کمیسیون مخصوص نظارت است که اعضای آن از نمایندگان پارلمان تشکیل می‌شود و گاه جزء ابزارهای نظارتی است که زیرنظر پارلمان کارکرد نظارت بر اجرای قوانین را اعمال می‌کنند.

مجلس شورای اسلامی از هر دو نوع این نهادها به‌شرح ذیل برخوردار است:

کمیسیون اصل نودم قانون اساسی

یکی از کمیسیون‌های پارلمانی که منحصرأ کارکرد نظارتی دارد کمیسیون اصل نودم قانون اساسی است. مطابق این اصل «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه

۱. زارعی، پیشین، صص ۳۵۷-۳۵۸.



قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند ...» چنان‌که ملاحظه می‌شود این کمیسیون یک مرجع تظلم‌خواهی عمومی است یعنی تنها ناظر به رفتار قوه مجریه نیست، بلکه هر سه قوه حکومتی را دربرمی‌گیرد. با این حال امکان مراجعه مستقیم مردم به نمایندگان و ارائه گزارش و عرضحال از اقدامات مقامات سیاسی می‌تواند آن را به منبع مطمئن و مؤثری برای کسب اطلاع و آگاهی از نحوه اجرای قوانین تبدیل کند. اهمیت کمیسیون مزبور وقتی بیشتر می‌شود که بدانیم اولاً مطابق ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود، این کمیسیون می‌تواند «با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به‌نحوی از انحا به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط هستند مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوط بدون جواب مانده یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند».

همچنین به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود، دستگاه‌های دولتی، مسئولان و مأموران مذکور در ماده واحده مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول به‌صورت کتبی به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم محسوب شده و طبق درخواست کمیسیون اصل نود، مراجع صالحه قضایی موظفند این‌گونه جرائم را به‌صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم، اعمال مجازات کرده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند. همچنین مطابق ماده واحده قانون نحوه گزارش کمیسیون



اصل نود «گزارش‌های کمیسیون اصل ۹۰ پس از ارائه به هیئت رئیسه بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی قرائت می‌گردد». چنان‌که ملاحظه می‌شود صلاحیت‌ها و ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده برای اقدامات و گزارش‌های کمیسیون اصل نود، این کمیسیون را به‌طور بالقوه به یک نهاد مهم و کارآمد از حیث کسب اطلاع و جمع‌آوری اسناد و مدارک تبدیل کرده است. اینکه مجلس شورای اسلامی تا چه حد این صلاحیت را به قدرت تبدیل کرده است، می‌تواند موضوع یک تحقیق جداگانه باشد.

دیوان محاسبات

یکی از نهادهای مهم و مؤثر که بر بخش مهمی از عملیات قوه مجریه یعنی عملیات مالی و بودجه‌ای نظارت می‌کند، دیوان محاسبات است. چنین نهادی با صلاحیت‌های مشابه در سایر کشورها نظیر انگلیس در قالب بازرس پارلمانی فعالیت‌های مشابهی انجام می‌دهد.

مطابق اصل ۵۵ قانون اساسی، «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارت مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد ...».

قانون بودجه از یک منظر برنامه کاری دولت در یک سال مالی است که پس از رایزنی‌ها و بحث و بررسی‌های فشرده و چانه‌زنی دولت و مجلس به تصویب



نمایندگان می‌رسد. پس از تصویب بودجه سالیانه فرض بر این است که دولت، کشور را براساس آن مدیریت می‌کند و اهداف کلان سیاسی اقتصادی و اجتماعی را به‌وسیله آن دنبال می‌کند.

نظارت بر بودجه کل کشور به‌سبب پیچیدگی، گستردگی و تخصصی بودن، از عهده نمایندگان مجلس به‌تنهایی خارج است، لذا نهادهای تخصصی که واجد قدرت و قوت کارشناسی بالایی باشند برای تهیه گزارش و جمع‌آوری اسناد و مدارک درخصوص نحوه اجرای قانون بودجه ضروری است.

صلاحیت مقرر شده برای دیوان محاسبات که از نظر تشکیلاتی زیر نظر مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود (اصل ۵۴) ابعاد گسترده‌ای دارد. مطابق ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱/۱۱ این دیوان در انجام وظایف خود می‌تواند در تمام امور مالی کشور تحقیق و تفحص و در تمامی موارد به‌صورت مستقیم مکاتبه کند و تمام مقامات جمهوری اسلامی و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و تمامی اشخاص و سازمان‌هایی که به‌نحوی از انحاء بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلف به پاسخ مستقیم هستند. در صورتی که گزارش‌های دیوان بیانگر تخلف از قوانین و مقررات بودجه‌ای مقامات و دستگاه‌های یادشده باشد این امر هم می‌تواند به مسئولیت سیاسی و هم مسئولیت قضایی ایشان بینجامد.

مروری بر فعالیت‌های دیوان محاسبات بیانگر آن است که قدرت نظارتی مجلس از مجرای دیوان محاسبات علی‌رغم ثبات صلاحیت قانونی فراز و فرود بسیاری داشته است. بدون شک مهم‌ترین عامل در این خصوص اراده سیاسی مجلس در مواجهه با دولت مربوطه و نوع چینش نیروهای سیاسی در دو قوه مقننه و مجریه و



نهادهای پیرامونی بوده است. بنابراین مطالعه قدرت واقعی مجلس از این حیث نیازمند مطالعه موردی و تفکیک زمانی هر دوره مجلس و توجه به شرایط ویژه هر دوره به‌طور جداگانه است.

هیئت عالی نظارت

گاه پارلمان‌ها برای تقویت کارکرد نظارتی پارلمان اقدام به تأسیس نهادهای جدید می‌کنند. این هدف را می‌توان با تأسیس کمیسیون‌های پارلمانی که صرفاً به کار نظارت می‌پردازند محقق کرد مانند انگلیس که در سال ۱۹۷۹ کمیسیون‌های منتخب را صرفاً به این منظور تأسیس کرد^۱ یا مانند مجلس ایران که هیئتی را صرفاً مأمور این کار کرده است.

هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی طی ابتکاری با صدور آیین‌نامه‌ای در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۸ به تأسیس نهادهای با عنوان هیئت عالی نظارت اقدام کرد. در ماده (۳) آیین‌نامه مزبور «دریافت گزارش از نمایندگان منتخب مجلس در هیئت‌ها و مجامع و شوراهای نظارت بر عملکرد نمایندگان ناظر و ...» ازجمله وظایف این هیئت برشمرده شده است. هیئت باید این وظیفه را با همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس به انجام برساند.

تأسیس این نهاد از این حیث که می‌تواند جریان اعمال نظارت بر قوه مجریه را هماهنگ و متمرکز کند ممکن است مؤثر باشد، اما افزایش و تعدد مراکز نظارتی که ممکن است موجب تداخل وظایف و همپوشانی مراجع نظارتی قوه مقننه شود، درنهایت، امر مطلوبی نیست. درواقع بهره‌برداری از صلاحیت و اختیارات نهادهای



موجود و پرهیز از تأسیس نهادهای موازی بر تأسیس نهادهای جدید اولویت دارد.

نتیجه‌گیری

در این گزارش راهکارهای موجود برای اعمال نظارت مجلس بر نحوه اجرای قوانین توسط قوه مجریه به اختصار مورد بررسی قرار گرفت. می‌توان گفت ادبیات موجود در این خصوص بیشتر بر جنبه صلاحیتی مجلس متمرکز شده است و صرفاً نهادها و ابزارهای پیش‌بینی شده در قوانین عالی و عادی مورد شرح و بسط قرار گرفته است.^۱ آنچه نیاز به بررسی دقیق و عمیق دارد مطالعه رفتار قوه مقننه و قوه مجریه در این خصوص است. در این مرحله سؤال اصلی این است که آیا مجلس به‌واقع توانسته است از صلاحیت‌های موجود خود در امر نظارت بر اجرای قوانین بهره‌برد و کارکرد نظارتی خود را به‌طور مطلوب اعمال کند؟ اگر پاسخ به این سؤال منفی باشد

۱. برخی از مطالعات انجام شده در این خصوص در دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌ها عبارت‌اند از:
 - «پیش‌نویس قانون نحوه اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی (مقدمه‌ای بر صلاحیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی)»، شماره مسلسل ۷۳۴۲، ۱۳۸۴.
 - «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، شماره مسلسل ۷۵۳۳، ۱۳۸۴.
 - «ماهیت، حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت بر صدا و سیما»، شماره مسلسل ۷۷۴۶، ۱۳۸۵.
 - «بررسی اجمالی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۷۷۰۷، ۱۳۸۵.
 - «سؤال: ابزار نظارت پارلمانی بر دولت»، شماره مسلسل ۷۸۵۰، ۱۳۸۵.
 - «پیشنهاداتی درخصوص اعمال مؤثر نظارت مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۷۹۲۶، ۱۳۸۵.
 - «آشنایی اجمالی با وظایف و اختیارات نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۸۷۴۹، ۱۳۸۶.
 - «بررسی تطبیقی سازوکارهای نظارت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری برخی از کشورها»، شماره مسلسل ۹۲۸۸، ۱۳۸۷.
 - «گستره، ابزارها و نتایج اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۹۴۱۹، ۱۳۸۷.

در مرحله بعد لازم است دلایل و علل این موضوع مورد مطالعه قرار گیرد.

برای دستیابی به این مقصود قطعاً روش مطالعه و موضوعات مورد بررسی از حد تشریح مواد قانونی و تحلیل هنجاری موضوع فراتر خواهد رفت. در این تحقیق لازم است نقش نیروها و نهادهای سیاسی دخیل در روابط قوه مقننه و مجریه در نظر گرفته شود و تحلیل‌ها مبتنی بر وزن سیاسی واقعی هریک از نیروها و نهادهای یادشده باشد. این تحلیل با روش‌شناسی پیش‌گفته درخصوص مجلس شورای اسلامی که در چارچوب یک نظام سیاسی خاص و منحصر بفرد کارکردهای خود را اعمال می‌کند، اهمیت بسیاری دارد. به‌همین دلیل در این تحقیق باید از تئوری‌ها و تحلیل موجود در مطالعات تطبیقی فراتر رفت و عناصر خاص و بومی را در نظر گرفت.

بدون وجود چنین پشتوانه مطالعاتی حقیقتاً نمی‌توان گفت آیا مجلس از امکان بالقوه خود در امر نظارت بر اجرای قوانین بهره‌برده است یا خیر؟ آیا اصلاح راهکارهای موجود ضروری است و اگر چنین است در کدام بخش و تاچه حد این اصلاح باید انجام شود؟ آیا باید نهاد جدیدی تأسیس شود یا نهادی حذف شود؟ صرف‌نظر از بحث‌های نهادی آیا در این خصوص نیازی به تغییر رفتار نمایندگان یا مقامات اجرایی وجود دارد یا خیر؟ چه‌بسا تحقیقاتی از این دست بیانگر کفایت صلاحیتی مجلس و فقدان اراده سیاسی لازم و کافی برای بهره‌مندی از صلاحیت‌های یادشده باشد یا برعکس.

در صورت نیاز به انجام چنین مطالعه‌ای می‌توان در گام بعدی برنامه‌ای مطالعاتی برای تحقیق درباره رفتار واقعی قوه مقننه و مجریه درخصوص موضوع مورد بحث تهیه و تدوین کرد.





شناسنامه گزارش	شماره مسلسل: ۹۶۸۸
عنوان گزارش: راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل) تهیه و تدوین: حسن وکیلان ناظر علمی: جلیل محبی متقاضی: جهانبخش محبی‌نیا (رئیس هیئت عالی نظارت) ویراستار تخصصی: — ویراستار ادبی: — واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها: ۱. نظارت (Supervision) ۲. سؤال (Question) ۳. تحقیق و تفحص (Enquiry) ۴. پارلمان (Parliament) تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۳/۵	