

# بررسی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت مجلس شورای اسلامی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۰۹۹۳  
مردادماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات برنامه و بودجه

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	بخش اول - ادبیات موضوع
۱۳	بخش دوم - ارزیابی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت
۱۹	جمع بندی و پیشنهاد
۲۱	پیوست ها
۳۰	منابع و مآخذ



## بررسی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت مجلس شورای اسلامی

### چکیده

نظارت بر عملکرد قوه مجریه به‌عنوان مسئول اجرای خط‌مشی‌های نظام مدیریت دولتی هر جامعه از اهمیت و حساسیت بسیار بالایی برخوردار است، چراکه حجم بسیار عظیمی از منابع و ظرفیت‌های موجود در جامعه به دستگاه‌های اجرایی این قوه تعلق می‌گیرد و ازسوی دیگر بنابر تعریفی که از عناصر نظام اداره امور عمومی و کارکردهای هر یک از آنها وجود دارد، قوه مجریه مستقیماً در راستای اجرای خط‌مشی‌های تدوین شده و تحقق اهداف نظام سیاسی فعالیت می‌کند.

در بسیاری از کشورها مهمترین وظیفه قوه مقننه پس از قانونگذاری، نظارت بر عملکرد قوه مجریه و چگونگی اجرای قوانین مصوب نمایندگان مجلس است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز این مهم در نظر گرفته شده و سازوکارهای نظارتی متعددی طراحی و اجرا شده‌اند. فرایند نظارت مجلس بر عملکرد قوه مجریه حاکی از وجود نواقص و محدودیت‌هایی است که در برخی شرایط مانع از اعمال نظارت کامل و مؤثر مجلس بر عملکرد قوه مجریه شده است. سؤالی که در این رابطه همواره مطرح بوده این است که با وجود ابزارهای نظارتی متعددی که در قوانین کشور برای نظارت مجلس بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شده، چه عاملی سبب ناکارآمدی این ابزارها شده است؟ آیا تاکنون جهت بررسی نحوه نظارت مجلس بر عملکرد مجریان دولتی و طراحی و تدوین سازوکارهای اجرایی آن ماهیت رابطه بین دولت و مجلس و در نتیجه ماهیت نظارت و کنترل مجلس بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور مورد بررسی قرار گرفته است؟ و آیا تدابیری که جهت تسهیل فرایند نظارتی مجلس مد نظر قرار می‌گیرد متناسب با ماهیت و نوع نظارت نظام سیاسی بر نظام اداری است؟

در این گزارش ضمن پرداختن به ماهیت رابطه بین دو بخش سیاستگذاری و اجرا و تحلیل و موقعیت‌یابی جایگاه نظارتی قوه مقننه در نهایت پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت مجلس مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است و نتیجه‌گیری شده است که تشکیل سازمان مذکور هم از حیث جایگاه و شأن قوه مقننه و کارکردهای آن در نظام سیاسی و هم از منظر حقوقی و مدیریتی واجد اشکالات عدیده‌ای است.

## مقدمه

«قانون اساسی» هر کشور، عالی‌ترین متن حقوقی است که در حوزه حاکمیت و قلمرو ارضی آن کشور به رسمیت شناخته می‌شود و چارچوب‌ها و سازوکارهای خاصی را برای تعیین حدود، تعریف حقوق و تکالیف مشخص می‌کند. حقوق اساسی و حقوق سیاسی هر مردمی در متن قانون اساسی آمده است و وظایف و تکالیف آنان در برابر هیئت حاکمه ترسیم شده است. قدرت سیاسی نیز در جای خود، شامل عوامل چندگانه است. یکی از پایه‌های اساسی حاکمیت سیاسی در «نهاد قانونگذاری» متبلور است. قانونگذاران برخاسته از رأی مستقیم مردم هستند و به‌عنوان مهمترین بازیگران سیاسی در درون هیئت حاکمه نظام سیاسی نقش خود را ایفا می‌کنند (اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصول هفتادویکم تا نودویکم قانون اساسی تعیین شده است).

- قوه مجریه با در اختیار داشتن بیشترین امکانات، وسایل مالی و منابع انسانی، قسمت اعظم قدرت و زمامداری را اعمال می‌نماید. لذا زمینه انحراف و سوءاستفاده از اختیارات قانونی در آن، از دو قوه دیگر بیشتر است. به همین دلیل کنترل قدرت این قوه و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن اهمیت و ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. از این رو، بهترین روش برای مبارزه با سوءجریان در اداره امور کشور و مهمترین تدبیر برای جلوگیری از بروز جریان ناسالم، «نظارت مستمر، مؤثر و نهادینه شده» است. نظارت بر چگونگی فعالیت کارگزاران اجرایی و چگونگی اجرا و تحقق قوانین مصوب توسط نمایندگان مجلس، مهمترین وظیفه قوه مقننه بعد از تکلیف قانونگذاری و به تعبیری همسنگ اختیار قانونگذار است. به عبارت دیگر، اگر قوه مقننه نتواند عمل نظارت، بازبینی، تعقیب و تصحیح اعمال دولت را که مجموعه‌ای از اعمال مالی، سیاسی و اداری قوه مجریه است، محقق سازد، عمل نمایندگی و تفویض اختیار را که از سوی مردم به او اعطا شده و بارزترین صورت حاکمیت مردم است، عملی نساخته است. از این رو، قطع نظر از ابزارهای نظارتی مجلس از جمله: تحقیق و تفحص، سؤال، استیضاح، تذکر به وزیر یا هیئت وزیران، کنترل و تصویب لایحه بودجه‌های سالیانه، که نمایندگان مجلس در مورد آنها به انجام وظایف قانونی نظارتی خود می‌پردازند، ضرورت نهادینه کردن فرآیندهای نظارتی مجلس، اصلی است انکارناپذیر که برای ارتقای سطح کارآمدی مجموعه نظام باید بدان پرداخته شود. بنابراین علاوه بر قانونگذاری که فلسفه اصلی تشکیل نهاد مقننه است، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور و نظارت بر نحوه عملکرد دولت حق مجلس و بلکه وظیفه ذاتی و مهم آن است، اما آنچه در زمینه حق قانونی نظارت و بازرسی قوه مقننه بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور حائز اهمیت است نوع، ماهیت و روش



نظارت قوه مقننه (با توجه به رابطه منطقی که باید بین اجزای نظام سیاسی یک کشور حاکم باشد)، مورد نظر است.

- پیشنهادی مبنی بر تشکیل «سازمان نظارت» مجلس شورای اسلامی با هدف بهبود بعد نظارتی مجلس مطرح شده است. بر مبنای پیشنهاد مذکور این سازمان با ادغام دیوان محاسبات، کمیسیون نظارت، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، اداره کل نظارت، اداره کل بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهارم قانون اساسی، مرکز پژوهش‌ها، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان و نمایندگان و گروه ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات از سازمان اداری، کارکنان و نمایندگان تشکیل خواهد شد. در ادامه این پیشنهاد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

## بخش اول - ادبیات موضوع<sup>۱</sup>

### ۱-۱. عناصر نظام سیاسی

نظام اداره امور عمومی در هر جامعه‌ای از دو بخش خط‌مشی‌گذاری و اجرای خط‌مشی که در اصطلاح به آنها دو بخش «سیاست» و «اجرا» نیز گفته می‌شود تشکیل شده است که در کنار بخش قضایی در طی مراحل مختلف خط‌مشی عمومی حافظ منافع مردم هستند. خط‌مشی عمومی عبارت است از تصمیم‌ها و سیاست‌هایی که به وسیله مراجع مختلف بخش عمومی از قبیل مجلس، دولت و قوه قضائیه که نماینده حفظ منافع عمومی جامعه هستند اتخاذ می‌گردد. قوه مقننه در مفهوم کلی یک نهاد قانونی خط‌مشی‌گذاری است و به صورت‌های مختلف مانند قوانین، ضابطه‌ها و مقررات به تعیین خط‌مشی عمومی می‌پردازد. بر این اساس خط‌مشی عمومی دربرگیرنده یک سلسله اقدامات هدف‌دار است که به وسیله یک فرد یا گروهی از افراد که قدرت و مشروعیت خط‌مشی‌گذاری را دارا باشند برای مقابله و رفع یک مشکل عمومی شکل می‌گیرد.

منشأ مشروعیت نظام سیاسی و چگونگی توزیع قدرت سیاسی بین قوا موضوعاتی مرتبط هستند. نهادها و قوای حکومتی که مشروعیت خود را به‌طور موازی از مردم اخذ می‌کنند، روابط افقی سیاسی با یکدیگر دارند، حال آنکه نهادها یا قوایی که مشروعیت خود را صرفاً از انتخاب و تعیین پارلمان می‌گیرند روابط عمودی سیاسی با هم دارند. بدین لحاظ آگاهی از منشأ مشروعیت

---

۱. بخشی از مباحث مربوط به ادبیات نظری از جمله؛ مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری، جایگاه نظارت و ارزیابی در رابطه بین سیاست و اداره، اصول و موازین حاکم بر نظارت مجلس بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و رویکردهای موجود در زمینه رابطه سیاست - اجرا در بخش پیوست گزارش آمده است.

قوا در تنظیم محدودیت‌ها و ملاحظات حاکم بر روابط بین آنها تأثیرگذار است. نظام‌های حکومتی به‌طور کلاسیک به سه مدل حکومت‌های ریاستی، حکومت‌های پارلمانی و حکومت‌های نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی دسته‌بندی می‌شوند. در هر یک از مدل‌ها و الگوهای فوق سعی شده از اصل کنترل و توازن متناسب بین قوا پیروی شود تا یکی از قوا تبدیل به قوه قاهره و مطلقه نگردد.

ملاک دسته‌بندی الگوهای حکومتی فوق چگونگی روابط و تعامل قوه مقننه و قوه مجریه است. به عبارت بهتر، هر اندازه که یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیشتری داده باشد و میزان پاسخگویی و نظارت دولت به پارلمان افزون‌تر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی آن نزدیک‌تر است و هرچه میزان مسئولیت دولت در قبال پارلمان کمتر باشد مدل حکومت به ریاستی نزدیک‌تر است. بنابراین مهمترین شاخصه در تعیین مدل حکومت‌ها، میزان مسئولیت سیاسی قوه مجریه به قوه مقننه است. قوه مقننه در قلب نظام سیاسی جامعه قرار می‌گیرد و مرکز اصلی خط‌مشی‌گذاری عمومی است. فرایند خط‌مشی عمومی از چهار مرحله مسئله‌یابی، قانونی شدن خط‌مشی، اجرای خط‌مشی و ارزیابی آن تشکیل شده است که وظایف و مسئولیت‌های هر یک از قوای کشور به‌خصوص قوای مجریه و مقننه و رابطه آنها با یکدیگر باید در این مراحل مورد تأمل قرار گیرد:

## ۱-۲. دایره صلاحیت مجلس در ایران

در مبحث تفکیک قوا، قانونگذاری در عرض وظایف اجرایی و قضایی قرار می‌گیرد و مسلم است که دارای وظایف و صلاحیت‌هایی است که بتواند قدرت حاکمیت مردم را تمثیل کند، اما آنچه که نیاز به بحث دارد این است که: اولاً دایره صلاحیت پارلمان چقدر وسعت دارد؟ ثانیاً حد و مرز این صلاحیت را در حوزه قانونگذاری چگونه می‌توان مشخص ساخت؟ و ثالثاً پارلمان بجز حوزه قانونگذاری در کدام حوزه‌های دیگر، از صلاحیت قانونی برخوردار است؟ در ذیل حوزه‌های فعالیت مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد:

### ۱-۲-۱. قانونگذاری

اهمیت قانونگذاری از آنجا مشخص می‌شود که قانون قبل از مسائل و موضوعات قضایی و اجرایی، شکل‌دهنده و قالب‌کننده چارچوب‌هایی است که سایر اعمال دولت، در محدوده آن جریان پیدا می‌کند. به عبارت دیگر قانون، بستر تمام فعالیت‌ها و کنش‌های دستگاه‌های قضایی و اجرایی در یک کشور به حساب می‌رود. حال سؤالی که ممکن است مطرح شود این است که قانون چیست؟ نخستین پیچیدگی که حد و مرز صلاحیت پارلمان را در امر قانونگذاری تا حدودی مبهم و ناروشن



جلوه می‌دهد، عدم تعریف روشن از قانون است. برخی از صاحب‌نظران حوزه حقوق اساسی و علم سیاست، قانون را عبارت از اعمالی می‌دانند که توسط قوه مقننه، برای قواعد عمومی و غیرشخصی، وضع و تصویب می‌شود. این تعریف درست است؛ اما شاید چندان جامع و مانع نباشد، چراکه بسیاری از قواعد عمومی و غیرشخصی دیگری هم هستند که قاعداً بیرون از دایره صلاحیت پارلمان قرار می‌گیرند؛ مثلاً نظام‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها که توسط قوه مجریه طرح و تنظیم می‌شوند و نیاز به تصویب پارلمان ندارد.

با این همه مجلس نقش مهمی در ایجاد قانون ایفا می‌کند. از آنجایی که اکثر لوایح به وسیله قوه مجریه ارائه می‌شوند، وظیفه قانونگذاری پارلمان معمولاً نه تهیه پیش‌نویس قانون، بلکه بررسی، تصحیح، تصویب و ابلاغ آنها به قوه مجریه است. هنگامی که مجلس قانونگذاری می‌کند در واقع اعمال قوه مجریه را کنترل می‌کند. بنابراین هنگامی که کارکردهای مجلس را تعریف می‌کنیم نباید میان قانونگذاری و نظارت پارلمانی تضاد قائل شویم. نظارت تقنینی روش دیگری برای کنترل دولت به وسیله مجلس است.

### ۲-۱-۲. طرح یا حق ابتکار قانون

بدیهی است که طرح یا حق ابتکار قانون غیر از تصویب قانون است. در بسیاری از موارد، قانون توسط یک مرجع طرح و تنظیم می‌شود و توسط مرجع دیگر تصویب و تعدیل می‌گردد. در کشورهای مختلف جهان، حق ابتکار قانون گاه به خود پارلمان واگذار می‌شود، گاهی به قوه مجریه و گاهی هم ممکن است به هر دو.

### ۳-۲-۱. صلاحیت مالی و بودجه‌ای

اهمیت قوانین مالی خصوصاً تصویب بودجه دولت، باعث شده است که اکثر حقوقدانان، آن را مجزا از قدرت قانونگذاری پارلمان و تحت یک عنوان جداگانه مورد بررسی قرار دهند. پیش‌بینی نیازهای دولت و ایجاد موازنه بین منابع و مصارف کشور، اساسی‌ترین فعالیت پارلمان را در عرصه‌های مالی و بودجه‌ای تشکیل می‌دهد. مجموعه این تصمیم‌ها معمولاً در قالب یک سند مشخص و معین، تحت عنوان «بودجه دولت» برای مدت معمولاً یک سال تنظیم و تصویب می‌شود. پارلمان وظیفه دارد که با عنایت به تمامی داده‌های گذشته و حال، هزینه‌های سال آینده را با دقت به میزان نیازمندی‌ها و اهمیت و فوریت آنها طبقه‌بندی کند. البته باید یادآور شد که پیشنهاد طرح سند بودجه، معمولاً در اغلب کشورها از اختیارات منحصر به فرد قوه مجریه محسوب می‌گردد. اینکه صلاحیت طرح سند بودجه، صرفاً به قوه مجریه محول می‌گردد، هم دلیل فنی دارد و هم دلیل سیاسی؛ اما در اینجا به دلیل پرهیز از به درازا کشیدن کلام به جزئیات آن نمی‌پردازیم.

#### ۴-۲-۱. نظارت کلان بر قوه مجریه

نظارت بر چگونگی عملکرد قوه مجریه، یکی دیگر از وظایف و صلاحیت‌های مهم پارلمان است. این صلاحیت طبیعتاً برآمده از حق حاکمیت مردم است. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را برعهده دارد (اصل هفتادوششم قانون اساسی) تا تخلف از مقررات صورت نگیرد. در راستای این حق «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید» (اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی). در اجرای این اصل به نمایندگان مجلس در انجام وظایف قانونی‌شان مصونیت داده شده است. بنابراین اصل، اگر در اثر انجام وظایف نمایندگی و یا سخنرانی و... به اشخاص حقیقی و حقوقی زیانی وارد شود نماینده، مسئول و پاسخگو نخواهد بود و مسئولیتی متوجه قوه مقننه نمی‌باشد. منطق مسئول نبودن نماینده مجلس و قوه مقننه از اینجا ریشه می‌گیرد که اگر نماینده‌ای برحسب وظیفه از شخص یا وضعی انتقاد کند فرض بر این است که این انتقاد با حسن نیت بوده و با هدف پاسداری از منافع کشور صورت گرفته است. از آنجایی که محور اصلی گزارش حاضر پرداختن به ماهیت وظیفه نظارت و کنترل مجلس بر عملکرد قوه مجریه می‌باشد در ادامه بحث وظیفه نظارتی قوه مقننه در ایران و نکات بارز مترتب بر آن به تفصیل مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۳-۱-۱. جایگاه نظارتی مجلس در ایران

باید توجه داشت که اساساً فعالیت و اعتبار قوه مقننه در ایران تا حد زیادی به اعمال نظارت در اجرای قوانین بستگی دارد. زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد. مصادیق نظارتی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر است:

##### ۱-۳-۱. نظارت کلان بر هیئت دولت

نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه نظارتی کلان، همه‌جانبه و فراگیر است و به طرق گوناگون انجام می‌شود. رئیس‌جمهور پس از انتخاب باید برنامه دولت خود را تسلیم نمایندگان کند و برای وزیران و هیئت دولت رأی اعتماد مجلس را کسب کند. پس از آن، «وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند» (اصل یکصد و سی و پنجم قانون اساسی). براین اساس شاید بتوان نقش مجلس در رأی اعتماد به وزیران و حق سؤال و استیضاح را نوعی نظارت دانست.



## ۲-۳-۱. نظارت بر اجرای قانون و مصوبات دولت

وظیفه اولیه مجلس شورای اسلامی وضع قانون است. قانونگذاری به نمایندگان مجلس شورای اسلامی امکان نظارت مستمر و همه‌جانبه را می‌دهد. اصولاً حدود اختیارات وزرا و دولت را قانون معین می‌کند (اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی). دولت در صورت اجرای ناقص یا عدم اجرای قوانین مصوب مجلس باید پاسخگو باشد و نمایندگان می‌توانند با استفاده از ابزارهای قانونی که به آنها اعطا می‌شود دولت را مورد پرسش قرار دهند.

یکی از راهبردهای مهم قوه مجریه (دولت) تصویب قوانین عادی برای سازمان‌های اجرایی است. مجلس شورای اسلامی براساس اصل یکصدوسی و هشتم بر کار مصوبات دولت نیز نظارت می‌کند. این نظارت توسط یک هیئت ۹ نفره که زیر نظر ریاست مجلس است، انجام می‌گیرد.

## ۲-۳-۱. نظارت از طریق تحقیق و تفحص

مجلس نهادی است که با داشتن اطلاعات و اخبار و به‌کارگیری شیوه‌های خاص، همکاری قوای حاکم (به‌ویژه قوای مقننه و مجریه) را تسهیل کرده و زمینه را برای هرگونه نظارت سازنده فراهم می‌کند. مبادله اطلاعات از طریق مجلس، نمایندگان را قادر می‌سازد به رسالت خود در جهت تضمین حقوق ملت و تنظیم عملکرد دولت عمل نمایند. مجموعه اطلاعاتی که نمایندگان با حضور در حوزه‌های انتخاباتی، دیدار با سایر نمایندگان در مجلس و طرق دیگر کسب می‌کنند امکان بهره‌گیری و اقدامات لازم به آنها را در موارد زیر می‌دهد:

ارائه پاسخ به شاکیان، تذکر به دستگاه‌های اداری و پیگیری امر برای رفع اشکالات؛ آگاهی و ایجاد تحرک در نمایندگان برای استفاده از حقوق نظارتی مجلس (تذکر، سؤال، استیضاح)؛ اطلاع‌رسانی از عملکرد دستگاه‌ها و شناساندن آسیب‌های موجود در دولت و قدرت عمومی.

گفتنی است که اقدامات مجلس و نمایندگان در برخورد با تخلفاتی که به آنها گزارش می‌شود و یا شکایت مردم به نمایندگان از دستگاه‌های اداری با رسیدگی‌های قضایی متفاوت است، بدین معنا که مراجع قضایی برای هر شکایت موظف به رسیدگی و صدور حکم لازم‌الاجرا می‌باشند (اصل یکصدوپنجاه و هشتم قانون اساسی)، در حالی که اقدامات مجلس پس از بررسی، در موارد فردی «ارائه پاسخ کافی» و در مواردی که مربوط به عموم باشد «اطلاع عامه» است. براساس این می‌توان چنین برداشت کرد که اقدامات مجلس بیشتر جنبه سیاسی و اطلاعی دارد و اثر روانی بر جامعه و اثر توصیه و هشدار بر دستگاه‌های دولتی بجا می‌گذارد. این اقدامات در مجموع می‌تواند اصلاح امور و امنیت خاطر افراد را تا حدودی فراهم کند. در همین راستا نمایندگان مجلس می‌توانند وزرا را به‌عنوان بالاترین مقام وزارتخانه به مجلس احضار کنند و وزرا نیز موظف به حضور در مجلس

هستند (اصل هفتم قانون اساسی). بدین ترتیب راه برای نظارت مستمر مجلس بر کارهای وزرا و پاسخگویی آنها به نمایندگان باز گذاشته شده است.

حق تحقیق و تفحص یکی از حقوقی است که به مجلس شورای اسلامی جهت کسب اطلاع از روند عملکرد دستگاه‌های اداری و عمومی در تمام امور کشور داده شده است. اصل هفتاد و ششم قانون اساسی در این مورد تصریح دارد که: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». ماده (۱۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس در اجرای این اصل می‌گوید: «... هرگاه نماینده‌ای تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بداند درخواست خود را کتباً از طریق هیئت رئیسه مجلس به کمیسیونی که امر مزبور در تخصص آن است تقدیم می‌نماید و کمیسیون، اطلاعاتی را که در آن زمینه دارد در اختیار وی قرار می‌دهد. در صورتی که نماینده مزبور اطلاعات موجود در کمیسیون را کافی تشخیص ندهد کمیسیون از نماینده مزبور در اولین فرصت دعوت به عمل می‌آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص در زمینه مورد نظر را استماع می‌نماید و پس از بررسی، نظر خود را مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده به مجلس گزارش می‌دهد...». در صورت تصویب مجلس شورای اسلامی، انجام تحقیق و تفحص به همان کمیسیون به همراه نمایندگان درخواست‌کننده تفحص محول می‌شود.

#### ۳-۴-۱. نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات

مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب سالیانه قانون بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای آن را نیز برعهده دارد. این نظارت از طریق دیوان محاسبات کشور انجام می‌گیرد. این نظارت جهت اطمینان از اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه است. به موجب اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی» قرار دارد. براساس اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی «دیوان به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و دیگر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی و اعتباری در محل خود مصرف گردد». دیوان، حساب‌ها و اسناد و مدارک مالی مربوط را برابر قوانین و مقررات جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال و نظارت خود را به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید به طریق مقتضی در دسترس عموم مردم گذاشته شود (اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی). بنابراین هدف دیوان «اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال» و اموال عمومی است. رئیس کل دیوان محاسبات کشور که پس از افتتاح هر دوره قانونگذاری به پیشنهاد کمیسیون دیوان محاسبات، بودجه و امور مالی مجلس و



تصویب نمایندگان مجلس انتخاب می شود مطابق مقررات مربوطه عهده دار مسئولیت تحقق کلیه اهداف و وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور می باشد. وی موظف به شرکت در جلسات مجلس شورای اسلامی و پاسخگویی به تذکرات و سؤالات مطروحه و کلیه موارد ارجاعی از سوی مجلس شورای اسلامی است. وظایف و اختیارات دیوان محاسبات کشور براساس مقررات جاری عبارت است از:

۱. حسابرسی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط، اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و هرگونه واحد اجرایی که بر طبق اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب است،
۲. بررسی عملیات مالی در دستگاه‌ها به منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها،
۳. رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها،
۴. بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی،
۵. اعلام نظر درخصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارشات حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال،
۶. رسیدگی به حساب کسری و تخلفات مالی و هرگونه اختلاف حساب مأمورین ذیربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات مربوط،
۷. اقدام در حفظ حقوق بیت‌المال در حدود قوانین و مقررات مالی،
۸. تنظیم دادخواست علیه مسئول خاطی و طرح در هیئت‌های مستشاری،
۹. رسیدگی به مورد کسری ابواب جمعی مسئولین و طرح دادخواست علیه آنها و صدور آرای متناسب با موضوع مطروحه،
۱۰. اجرای آرای دیوان محاسبات کشور و اعلام گزارش موارد بلااجرا به مجلس شورای اسلامی،
۱۱. درخواست تأمین خواسته و یا محکوم‌به،
۱۲. ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در انجام وظایف هیئت‌های مستشاری،
۱۳. صدور رأی درخصوص تفریغ بودجه و گزارش نهایی آن،

۱۴. حسابرسی و رسیدگی به حساب‌های درآمد و هزینه، صورت‌های مالی، اسناد و مدارک مربوط به دستگاه‌ها،
۱۵. تهیه دستورالعمل مربوط به مدت و نحوه نگهداری و حفظ عین اسناد، دفاتر، صورت حساب‌های مالی و مدارکی که توسط دستگاه‌ها به دیوان محاسبات کشور ارسال می‌شود و یا مدارکی که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه می‌گردد و همچنین تبدیل آنها به عکس یا فیلم و یا میکروفیلم و یا میکروفیش یا نظایر آن و همچنین طریقه محو اسناد و مدارک مزبور،
۱۶. تعیین نحوه حفظ و نگهداری و بایگانی صورت حساب‌های مالی و اسناد و مدارک مربوط در دستگاه‌ها،
۱۷. رسیدگی به موضوعاتی که حسب مورد از طرف مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود،
۱۸. تحقیق و تفحص در کلیه امور مالی کشور،
۱۹. عضویت در سازمان‌های بین‌المللی مربوط نظیر سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابداری (اینتوسای) و سازمان آسیایی مؤسسات عالی حسابداری (آسوسای).
- دیوان در انجام وظایف خود از طریق تحقیق و تفحص و تماس با تمام مقامات و قوای سه‌گانه اقدام می‌کند و همه ساله سازمان‌ها بدون استثنا موظف به دادن اطلاعات و پاسخگویی مستقیم به این دیوان هستند.
- ۵-۳-۱. نظارت بر موارد خاص**
- با وجود تفکیک قوا و جدا بودن وظایف قوه مقننه و قوه مجریه، برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر و برای رعایت احتیاط در جهت منافع جامعه تحت نظارت مجلس قرار می‌گیرد، بدین معنا که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست، که مشتمل است بر:
- اول - تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی،
  - دوم - تصویب تغییر خطوط مرزی،
  - سوم - تصویب حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری،
  - چهارم - تصویب صلح دعاوی و یا ارجاع به داوری مالی دولت،
  - پنجم - قرض و استقراض و کمک بلاعوض دولت،
  - ششم - استخدام کارشناسان خارجی،
  - هفتم - فروش بناها و اموال دولتی،
  - هشتم - بحث نظارت و تصویب دادن امتیاز شرکت‌ها و مؤسسات به خارجیان.



باید توجه داشت که اساساً فعالیت و اعتبار مجلس شورای اسلامی تا حد زیادی به اعمال نظارت در اجرای قوانین بستگی دارد، زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد.

هر اندازه که یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیشتری داده باشد و میزان پاسخگویی و نظارت دولت به پارلمان افزون‌تر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی آن نزدیک‌تر است و هر چه میزان مسئولیت دولت به پارلمان کمتر باشد مدل حکومت به ریاستی نزدیک‌تر است. بنابراین مهمترین شاخصه در تعیین مدل حکومت‌ها، میزان مسئولیت سیاسی دولت به قوه مقننه است. نوع نظام حکومتی در ایران مورد بحث و گفتگوی حقوقدانان است، لکن در مجموع نظام حکومتی به الگوی پارلمانی تمایل بیشتری دارد و وجوه تشابه آن با مدل‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی کمتر است، هرچند شباهت‌هایی با آنها نیز یافت می‌شود مانند انتخاب مستقیم ریاست جمهوری از سوی مردم، اختیارات رئیس‌جمهور در عزل و نصب وزراء، یکرکنی بودن قوه مجریه و مهمتر از همه فقدان سازوکارهای قوی کنترل بر قوه مقننه از قبیل حق انحلال مجلس یا صدور احکام در حکم قانون و... نظارت‌های مجلس شورای اسلامی بنا به الگوی پارلمانی نظام حکومتی و مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به نظر حقوقدانان اساسی به اقسام زیر دسته‌بندی می‌شوند:

#### - نظارت سیاسی و پارلمانی (مسئولیت انفرادی و جمعی وزرا)

مطابق این نوع نظارت وزرا جهت احراز مقام سیاسی و اجرایی خود نیازمند اخذ رأی اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی هستند. هر یک از وزرا مسئول وظایف خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست. رئیس‌جمهور نیز در حدود اختیارات و وظایفی که برعهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. سازوکارهای مسئولیت سیاسی وزرا و رئیس‌جمهور در مقابل مجلس عبارتند از: تذکر، سؤال، استیضاح و صدور رأی عدم اعتماد به وزرا و هیئت وزیران و رأی عدم کفایت سیاسی در مورد رئیس‌جمهور که در نهایت به عزل آنان منجر می‌شود.

#### - نظارت مالی و بودجه‌ای

با عنایت به اهمیت نقش بودجه و منابع مالی در قبض و بسط اختیارات و صلاحیت‌های دولت و نهادهای دولتی، مطابق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، دولت پس از تهیه بودجه سالیانه کشور، لایحه بودجه را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. در این راستا، اصول پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی در ارتباط با دیوان محاسبات کشور معطوف به نظارت مجلس بر اجرای بودجه سالیانه است. برطبق ماده (۲۲۶) آیین‌نامه داخلی مجلس تخلف از

قوانین و مقررات بودجه‌ای و مالی توسط دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن حسب مورد دارای ضمانت اجرای کیفری، مدنی، اداری و انضباطی است که از طرف مراجع قضایی و قانونی زیربند اعمال می‌شود و از لحاظ سیاسی نیز موجبات مسئولیت سیاسی مقامات عالی قوه مجریه را فراهم می‌کند.

### - نظارت استصوابی

نظارت استصوابی مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به‌طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است، مانند تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت، تغییر خطوط مرزی، اخذ وام و استقراض خارجی، استخدام کارشناسان خارجی، صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آنها به داوری.

### - نظارت تأمینی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل‌گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است، مانند شکل‌گیری هیئت وزیران از طریق رأی اعتماد مجلس و همچنین تعداد وزیران و وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنان و نیز اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که باید به تصویب مجلس برسد. بدیهی است انحلال وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی با مجلس شورای اسلامی است. در ارتباط با قوه قضائیه، تشکیل دادگاه‌های صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیت‌های قضات به‌موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

### - نظارت اطلاعی

این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه‌ای برای به‌کارگیری اهرم‌های تضمینی و پاسخگویی مؤثرتر باشد و در نتیجه منجر به استفاده از سازوکارهای تذکر، سؤال، استیضاح و رأی عدم اعتماد شود. مصادیق این نوع نظارت، اصول نودم و هفتادوششم قانون اساسی در رابطه با رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه (کمیسیون اصل نودم قانون اساسی) و حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی هستند. در ارتباط با اصل نودم قانون اساسی که نوعی تظلم‌خواهی سیاسی علیه عملکرد قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته تلقی می‌شود، مجلس رسیدگی کرده و پاسخ کافی درخواست نموده و نتایج را اعلام می‌کند و در مواردی که جنبه عمومی داشته باشد به اطلاع عموم می‌رساند.

قوه مقننه در ایران به‌عنوان نهاد سیاستگذاری، در مقابل دولت نه تنها می‌تواند به‌عنوان نهاد استصوابی و هادی ظاهر شود؛ بلکه وظایف «محدودکنندگی» را نیز عهده‌دار است. این قوه موظف



است چارچوب کلی فعالیت نظام اجرایی را مشخص ساخته و از طریق سازوکارهای کنترلی و محدودکننده یا به عبارت دیگر اختیارات نظارتی خود، اختیارات آن را به نحوی مهار سازد. قدرتی که به قوه مقننه برای ورود به کلیه مباحث دولتی به صورت بالقوه اعطا شده و در قانون اساسی به نحو صریح و روشن مدون گشته، در عمل باعث می شود که به دولت تحرک بخشیده و آن را به پویایی وادارد. همچنین، خصلت و توان درخواست‌گری نیز به عنوان بعد دیگری از اقتدار و مشروعیت مجلس، نه تنها به صورت قابلیت کنترول‌کننده ظاهر می شود، بلکه هر لحظه به نماینده این امکان را می دهد که طالب انجام امری شود که توسط دولت انجام نشده، یا به عبارت دیگر، دولت در انجام آن قصور کرده است.

### بخش دوم - ارزیابی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت

#### ۲-۱. از منظر رابطه سیاست و اجرا و شأن و جایگاه قوه مقننه

رابطه بین سیاست و اجرا یکی از بحث برانگیزترین موضوعات حوزه اداره امور عمومی است. دو بخش سیاست‌گذاری (خط‌مشی‌گذاری) و اجرای سیاست‌ها به ترتیب در قوای مقننه و مجریه ساماندهی می‌شوند. با اینکه اصل تفکیک قوا بیانگر استقلال نسبی قوای سه‌گانه در یک جامعه می‌باشد، یکی از زمینه‌هایی که منجر به برقراری پیوند بین دو بخش سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها می‌شود، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی است. در ورودی‌های فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی هم شهروندان و نخبگان جامعه نقش برجسته‌ای دارند و هم دولت و کارگزاران اجرایی سهم قابل توجهی دارند، ولی در بخش ارزیابی و نظارت بر اجرای خط‌مشی‌های عمومی نقش قوه مقننه بی‌بدیل است.

نظارت و ارزیابی‌های خط‌مشی را می‌توان به سه دسته کلی تقسیم کرد:

#### ۲-۱-۱. نظارت و ارزیابی سیاسی

ارزیابی سیاسی خط‌مشی‌های دولتی می‌تواند به وسیله تقریباً همه افراد با هر نفع سیاسی انجام شود. ارزیابی‌های سیاسی برخلاف ارزیابی‌های اداری و قضایی معمولاً غیرنظام‌مند و از نظر فنی لزوماً چندان پیچیده نیستند. در واقع بسیاری از آنها ذاتاً خصلت یک‌سویه دارند، ولی این به معنی ارزشمند نبودن آنها نیست زیرا هدف آنها به ندرت اصلاح خط‌مشی‌های دولتی است و معمولاً به حمایت یا مبارزه با آنها برمی‌خیزند. در ارزیابی‌های سیاسی سعی می‌شود با تقاضای ادامه یا تغییر خط‌مشی آن را موفق یا ناموفق جلوه دهند. یکی از مهمترین و شاخص‌ترین نوع نظارت‌های پارلمان بر قوه مجریه از نوع نظارت و ارزیابی سیاسی است.

### ۲-۱-۲. نظارت و ارزیابی قضایی

این نوع ارزیابی به بودجه، اولویت، کارآیی و هزینه توجه ندارد و در عوض به جنبه‌های قانونی شیوه‌هایی می‌پردازد که برنامه‌های دولتی به کمک آنها به اجرا در می‌آیند. این نوع ارزشیابی‌ها به وسیله نیروهای قضایی انجام می‌شود و در آنها به مسائلی توجه می‌شود که ممکن است بین اقدامات و مقررات قانون اساسی یا معیارهای وضع شده در مورد حقوق افراد تعارض به وجود آورند. این نوع نظارت و ارزیابی بر قوه مجریه در ایران زیر نظر قوه قضائیه صورت می‌گیرد.

### ۲-۱-۳. نظارت و ارزیابی اداری

در ارزشیابی اداری معمولاً بررسی ارائه خدمات با کارآیی زیاد مد نظر بوده و سعی می‌شود اطمینان حاصل شود خط‌مشی‌ها با صرف کمترین منابع و تحمیل کمترین هزینه به شهروندان، به اهداف مورد نظر دست یافته باشند. اغلب این ارزیابی‌ها توسط ناظران مالی، قانونی و سیاسی وابسته به وزارتخانه‌های دولتی، مؤسسات اجرایی، قوای قضائیه و مقننه انجام می‌شود. لذا این نوع نظارت و ارزیابی می‌تواند محل ابهام و اختلاف باشد، چون مرزهای شفاف و قابل تمایزی ندارد و شرکای آن هم متعدد هستند.

با توجه به اینکه فرایند ارزیابی اداری و نظارت بر نحوه عملکرد مجریان، توسط قوای مجریه و مقننه به صورت توأمان انجام می‌شود، لذا به منظور تفکیک ماهیت و نحوه اعمال نظارت هر یک از دو قوای مقننه و مجریه بر اجرای خط‌مشی‌ها، سطوح نظارت و ارزیابی را مورد بررسی قرار می‌دهیم:

#### - نظارت راهبردی (فرایند تعیین‌کننده برنامه‌های بلندمدت)

به منظور اعمال این نوع نظارت ابتدا خط‌مشی‌ها و چارچوب‌های کلی تعیین می‌شوند، به نحوی که براساس آن بتوان نسبت به طراحی فرایندها و برنامه‌های عملیاتی اقدام کرد. در این نوع نظارت آنچه که مورد توجه قرار می‌گیرد میزان نیل به راهبردهای کلان است و مسائل عملیاتی جزئی غالباً مورد نظارت و ارزیابی قرار نمی‌گیرند.

#### - نظارت راهکاری (فرایند تعیین‌کننده برنامه‌ها)

این نوع نظارت در یک سطح میانی قرار داشته و در مقایسه با نظارت راهبردی جزئی‌تر می‌باشد. در نظارت راهکاری مرجع نظارت‌کننده علاوه بر مشخص نمودن و تأکید بر راهبردهای کلان، نسبت به تعیین و تعریف راهکارها و برنامه‌های جزئی‌تر جهت نیل به راهبردهای کلان نیز اقدام می‌کند و سپس میزان ارزیابی خود را براساس موفقیت در اجرای برنامه‌ها و راهکارهای طراحی شده انجام می‌دهد.



### - نظارت عملیاتی (فرایند تضمین‌کننده برنامه‌های جاری)

در این نوع نظارت تمامی روش‌های سازمانی، شامل مقررات و رویه‌های اجرای برنامه‌ها مورد بازبینی قرار می‌گیرند. بدین منظور مراحل اجرایی خطمشی به وظایف کاملاً مجزا تفکیک شده و پس از آن تک‌تک وظایف از نظر کارآیی، اثربخشی یا پاسخگویی ارزیابی می‌شوند.

با توجه به توضیحات فوق می‌توان گفت قوه مقننه به‌عنوان نهاد رسمی خطمشی‌گذاری در نظام سیاسی ایران باید بر نحوه اجرای خطمشی‌های تصویب شده توسط نهاد اجرایی نظارت و کنترل داشته باشد. برطبق رویکرد مکمل در زمینه سیاست - اجرا در یک نظام سیاسی با حفظ استقلال نسبی قوا دو قوه مقننه و مجریه در مراحل مختلف خطمشی عمومی با یکدیگر تعاملات بسیار نزدیکی دارند، یکی از مراحل که طی آن ارتباط بین دو قوه بیشتر می‌شود نظارت آنها بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور جهت کسب اطمینان از اجرای کامل و اثربخش خطمشی‌های تدوین شده است.

در این زمینه آنچه که سبب می‌شود دو بخش سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها هر دو به ارزیابی میزان و کیفیت اجرای خطمشی‌های مصوب پرداخته و در عین حال از تداخل و تعارض بین این دو قوه در مرحله نظارت و ارزیابی خطمشی عمومی جلوگیری شود توجه به ماهیت متفاوت نظارت هر یک از این دو قوه بر نحوه اجرای خطمشی‌های عمومی می‌باشد. به صورتی که ماهیت نظارت خطمشی‌گذاران قوه مقننه بر عملکرد مجریان خطمشی در دستگاه‌های دولتی از نوع نظارت راهبردی، کلان و سیاسی است. درک این موضوع مستلزم توجه به وظایف و کارکردهای هر یک از این دو قوه می‌باشد. در یک نظام سیاسی از یک طرف اجرای اثربخش خطمشی‌ها توسط نهاد اجرایی مستلزم برخورداری این نهاد از آزادی عمل و قدرت تصمیم‌گیری درباره شیوه‌های اجرایی مناسب در چارچوب ضوابط و دستورالعمل‌های مصوب و مورد تأیید نهاد خطمشی‌گذاری است و از طرف دیگر قوه مقننه به واسطه مسئولیت مستقیم در زمینه تدوین خطمشی‌ها و مشخص نمودن مسیر حرکت دستگاه‌های اجرایی در جهت اجرای اثربخش خطمشی‌ها و در نهایت نیل به اهداف تدوین شده در جامعه از اهمیت و مرکزیت خاصی برخوردار است.

در این راستا باید نظارت قوه قانونگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از نوع نظارت سیاسی و در سطح عالی و راهبردی باشد. به بیان دیگر نظارت راهکاری و عملیاتی که در بین سطوح مختلف نظارت از نوع نظارت خرد بوده و در سطحی پایین و نزدیک به سطح اجرایی انجام می‌شوند باید در قالب نظارت درونی توسط خود قوه مجریه و یا قوه قضائیه بر عملکرد دستگاه‌های این قوه اعمال شود. در نتیجه لزوم حفظ شأن قوه مقننه این نکته را می‌رساند که خطمشی‌گذاران نظام سیاسی باید چارچوب‌ها و ضوابط کلی و به نوعی مسیر حرکت دستگاه‌های قوه مجریه را مشخص




کرده و نظارت و ارزیابی عملکرد این دستگاه‌ها را با رویکرد حفظ چارچوب‌های مصوب انجام دهند تا نظارت خرد و عملیاتی توسط خود ناظران قوه مجریه بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی صورت پذیرد، البته در تمامی نظام‌های سیاسی دنیا همچون ایران تدابیری نیز در قالب سؤال یا استیضاح وزرا و تدوین بودجه سالیانه کشور جهت اعمال نظارت عملیاتی و جزئی مجلس بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی در مواقع لازم در نظر گرفته شده است. جدول زیر نقش هریک از قوای کشور را در زمینه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی با توجه به دو عامل انواع و سطوح نظارت نشان می‌دهد.

### جدول جایگاه هریک از قوای کشور در زمینه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی

#### با توجه به انواع و سطوح نظارت

سطوح نظارت			انواع نظارت			انواع و سطوح نظارت قوای سه گانه
راهبردی	راهکاری	عملیاتی	اداری	قضایی	سیاسی	
	*	*				قوه مقننه
						قوه قضائیه
						قوه مجریه

\* قوه مقننه به‌طور مستمر به اعمال نظارت عملیاتی و راهکاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی نمی‌پردازد، اما از نظر قانونی این قوه می‌تواند بنا به مقتضیات شرایط از طریق سازوکارهای تصویب بودجه، طرح سؤال و یا استیضاح وزیران نسبت به اعمال نظارت عملیاتی و راهکاری نیز اقدام نماید.

نظارت کامل و همه‌جانبه	
عدم نظارت	
نظارت نسبی	

### ۲-۲. از منظر حقوقی و مدیریتی

- اصولاً طبیعت بخشی از قوانین مصوب مجلس در مورد دولت نظارتی است، به‌عنوان مثال مجلس از طریق اعمال نظرات خود در لایحه بودجه نظارت‌هایی را بر برنامه‌ها و عملکرد دولت اعمال می‌نماید. گاهی سازوکارهای نظارت مجلس بر دولت از طریق درج احکام خاص در قوانین صورت می‌گیرد. در قوانین برنامه توسعه دولت مکلف است گزارش‌های یک‌ساله و در پایان برنامه، گزارش پنج‌ساله از عملکرد خود را به مجلس تقدیم کند. صرف‌نظر از این نوع نظارت مجلس که مبتنی بر قوانین عادی است، سازوکارهای اعمال نظارت مجلس بر دولت که در قانون اساسی پیش‌بینی شده به دو نوع قابل تقسیم می‌باشد، اول سازوکارهای موردی و خاص مانند آنچه در اصول هفتاد و هفتم، هفتاد و هشتم، هفتاد و نهم، هشتماد، هشتماد و یکم و هشتماد و دوم قانون اساسی پیش‌بینی



شده و دوم سازوکارهای نظارتی عام مانند اصول پنجاه و چهارم و پنجاه و پنجم قانون اساسی (دیوان محاسبات)، هفتاد و ششم (تحقیق و تفحص)، هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم (تطبيق مصوبات دولت با قوانین)، هشتاد و هفتم (رأی اعتماد مجلس به دولت)، هشتاد و هشتم (سؤال)، هشتاد و نهم (استیضاح) و نودم قانون اساسی (رسیدگی به شکایات). طیف وسیع و متنوع احکام قانون اساسی در باب نظارت مجلس بر دولت که بخشی از آنها در بالا ذکر شد اهمیت نقش نظارتی مجلس را نشان می‌دهد. در کلیه اصول مذکور وظیفه نظارت بر عهده «مجلس» محول شده است. مجلس شخصیتی حقوقی است که اوصاف آن در قانون اساسی ذکر شده و نمی‌توان اشخاص حقوقی دیگر را بجای آن قرار داد و وظایفی را که قانون اساسی برای مجلس مقرر داشته به آنها تفویض کرد.

- نظارت وظیفه ذاتی مجلس است که از آن قابل تفکیک نمی‌باشد. در اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی صراحتاً ذکر شده است که مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند (بجز حکم بعدی این اصل). در رابطه با اصول و احکامی که در خصوص نقش نظارتی مجلس بر دولت است نیز در همه موارد قانونگذار از «مجلس» نام برده و در هیچ کجا از امکان واگذاری اختیار و صلاحیت مجلس نکری به عمل نیاورده است. بنابراین کلیه اختیارات و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی که در قانون اساسی آمده صرفاً از طریق شخصیت حقوقی تعریف شده مجلس قابل انجام می‌باشد. حتی مجلس نیز نمی‌تواند صلاحیت‌ها و اختیارات خود را به دیگری واگذار کند. با اتخاذ این رویکرد باید گفت که هیچ سازمانی از جمله سازمان پیشنهادی (سازمان نظارت مجلس شورای اسلامی) نمی‌تواند نقش‌ها و وظایف نظارتی مجلس را بر عهده بگیرد. چنانچه مصادیق نظارت مواردی غیر از نقش‌ها و وظایف مصرح مجلس در قانون اساسی باشد ایرادی بر آن متصور نیست، اما در غیر این صورت این امر با قانون اساسی مغایرت خواهد داشت. بنابراین می‌توان سازمانی تأسیس کرد که با مطالعه در امر نظارت، ارائه نظرات کارشناسی و عرضه پیشنهادها و کمک‌های نظری و عملی به ارکان و سازوکارهای نظارتی مجلس، قوه مقننه را در ایفای این نقش مهم خود یاری نماید، اما این سازمان نمی‌تواند مستقیماً وظایف نظارتی مجلس را مباشرت کند، همانطور که مرکز پژوهش‌های مجلس نمی‌تواند در امر قانونگذاری مداخله نماید.

- ایجاد سازمان مستقل جدید و توسعه تشکیلات به خودی خود به معنای افزایش کارایی و کفایت برای انجام وظایف محوله نیست. توسعه واحدهای سازمانی موجود، توانمند کردن و کارآمدتر کردن آنها، اصلاح سازوکارها و قوانین و مقررات موضوعه نیز می‌تواند به این منظور کمک نماید. لذا این‌گونه تدابیر هم لازم است مورد عنایت قرار گیرد.

- در اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی تصریح شده که «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد» بنابراین خارج کردن آن از نظارت مستقیم مجلس و قرار دادن آن ذیل سازمان نظارت خلاف بارز قانون اساسی است.

- در اصل هشتاد و پنجم و همچنین اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نظارت مجلس بر انطباق مصوبات دولت با قوانین برعهده «رئیس مجلس» واگذار شده است، بنابراین احاله آن به مرجع دیگر امکانپذیر نیست. یادآور می‌شود مصوبات دولت و کمیسیون‌های آن و همچنین نمایندگان ویژه موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم مهمترین تجلیات فعالیت‌های قوه مجریه است که مجلس از طریق اعمال نظارت حقوقی خود به نحوی مؤثرتر و کارآمدتر از گذشته، می‌تواند نقش نظارتی خود را بر دولت در این زمینه تقویت کند.

- واگذاری وظایف نظارتی مجلس به سازمان جدید در واقع به معنای محروم کردن مجلس از صلاحیت‌ها و اختیارات نظارتی است. در این صورت مجلس دیگر نمی‌تواند نقش نظارتی خود را بر دولت ایفا نماید، زیرا این نقش به سازمانی دیگر واگذار شده که ساختار، قواعد و ضوابط خاص خود را دارد.

- استقلال سازمان نظارت مجلس از نظر اداری، مالی، استخدامی، تشکیلاتی، حقوقی، فرهنگی، تبلیغی، بین‌المللی و خدماتی از بقیه معاونت‌های مجلس موجب ایجاد ناهماهنگی و تبعیض در ساختار سازمانی و مدیریتی مجلس خواهد شد.

### ۳-۲. از منظر شکلی

- در صفحه ۵ ذیل عنوان «وظایف کلی سازمان» جمله «سایر دستگاه‌ها که نظارت قانونی مجلس بر آنها مستلزم ذکر نام می‌باشد» زائد است و باید حذف شود. زیرا اختیارات نظارتی مجلس که در قانون اساسی پیش‌بینی شده در مورد دستگاه‌های مورد نظر نیز لازم‌الاجراست.

- در مورد واحدهای سازمان نظارت که در صفحه ۵ ذکر شده است نکات زیر قابل طرح است:

• دیوان محاسبات، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، اداره کل بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی را با توجه به توضیحات بالا نمی‌توان جزء واحدهای سازمان احصا نمود.

• با توجه به نقش‌ها و وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس، چون ماهیت وظایف مرکز نظارتی نیست لذا قرار دادن آن در ذیل سازمان توجیهی ندارد، ضمن آنکه این امر می‌تواند موجب تغییر رویکردهای فعلی این مرکز شود و مجلس را از خدمات آن محروم نماید.



• هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان مجلس ارتباطی با وظایف پیشنهادی سازمان و نقش نظارتی مجلس بر دولت ندارد. لازم به یادآوری است که هیئت‌های مذکور در ارتباط بیشتر با مدیریت منابع انسانی مجلس هستند و لذا علی‌الاصول باید زیر نظر مدیران منابع انسانی مجلس باشند. همین نکته درخصوص واحد ارزشیابی، بازرسی و رسیدگی به شکایات نیز مصداق دارد. با عنایت به مراتب فوق چون شرح وظایف و واحدهای سازمانی تابعه سازمان پیشنهادی نیاز به اصلاحات وسیع دارد لذا از اظهار نظر درخصوص جزئیات وظایف واحدهای تابعه آن، حتی واحدهایی که توضیحی درباره آنها اعلام نشده است خودداری شد. اما نکات زیر را به دلیل اهمیت بیشتری یادآوری می‌کند:

۱. در صفحه ۷ ساماندهی نظارت جامع در کشور «با محوریت مجلس شورای اسلامی» به دلیل تعارض با صلاحیت‌های نظارتی قوه قضائیه و برخی مراجع دیگر با قانون اساسی مغایرت دارد.
۲. در سطر پنجم صفحه ۸ «تطبیق مصوبات با قوانین بالادستی و سیاست‌های کلی نظام»، از آنجا که می‌تواند شامل قوانین و مصوبات مجلس باشد و همچنین به دلیل معلوم نبودن چگونگی اجرا ابهام دارد.
۳. در صفحه ۹ ذیل بند «۶» بررسی و تنظیم گزارشات مورد نیاز درخصوص شکایات واصله از افراد حقیقی و حقوقی درخصوص عدم تطبیق مصوبات و آیین‌نامه‌های هیئت دولت و یا بخشنامه‌های صادره وزارتخانه‌ها با مصوبات مجلس و قوانین و تقدیم به ریاست مجلس جهت اتخاذ تصمیم، به لحاظ موسع‌تر بودن مضمون نسبت به احکام اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی با این اصول مغایرت دارد.
۴. در صفحه ۹ ذیل بند «۷» احکامی راجع به تخلفات اداری کارکنان ذکر شده است. چنانچه کارکنان مجلس تابع قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ باشند درج احکام مذکور موجب بروز اشکالاتی خواهد شد که بهتر است از آن صرف‌نظر شود.
۵. در صفحه ۱۰ ذیل عنوان «ارکان سازمان»، مقامات سازمان پیش‌بینی شده است که مناسبتی با عنوان آن ندارد. تعدد سلسله‌مراتب اشکال دیگر ارکان سازمان است. تفکیک و تقسیم وظایف بین نایب رئیس دوم، معاون نظارت رئیس مجلس، و قائم‌مقام کاری دشوار است.

### جمع‌بندی و پیشنهاد

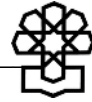
نظارت و ارزیابی عملکرد قوه مجریه هم‌ردیف با وظیفه قانونگذاری آن یکی از رسالت‌های اساسی مجلس شورای اسلامی در ایران است، ولی مجلس شورای اسلامی در جایگاه یکی از ارکان مهم

نظام سیاسی این نقش را ایفا می‌کند. بنابراین پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت را باید با توجه به نوع نظارت و سطوح نظارت نظام سیاسی بر نظام اداری مورد ارزیابی قرار داد. در رابطه بین سیاست و اجرا، سه نوع نظارت سیاسی، قضایی و اداری از همدیگر قابل تفکیک بوده و از حیث سطح نیز نظارت راهبردی، راهکاری و عملیاتی در هرم نظارتی نظام اداره امور عمومی شئون جداگانه‌ای دارند.

ماهیت نظارت قوه قانونگذاری بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی از نوع نظارت سیاسی و از حیث سطح، راهبردی و کلان است و ورود به سطوح راهکاری و عملیاتی موجب سلب آزادی عمل و قدرت تصمیم‌گیری قوه مجریه در اجرای اثربخش و کارآمد خط‌مشی‌های عمومی می‌گردد. ضمن اینکه نوع نظارت قضایی و اداری و در سطح راهکاری و عملیاتی به درون قوه مجریه و یا قوه قضائیه سپرده شده است و البته قانون اساسی ایران با تدابیر خاصی نظیر سؤال، استیضاح وزرا و یا تصویب بودجه سالیانه راه را برای ورود مجلس به اعمال نظارت عملیاتی و جزئی نیز باز گذاشته است.

از حیث حقوقی و قانونی نیز وظیفه نظارت، از وظایف ذاتی مجلس بوده و قابل واگذاری به غیر نیست، بنابراین ایجاد «سازمان نظارت» ضمن اینکه مغایر با قواعد و اصول پذیرفته شده در مباحث اداره امور عمومی و رابطه سیاست و اجراست از حیث حقوقی و قانونی نیز مغایر با قانون اساسی بوده و قابل تشکیل نمی‌باشد. ضمن اینکه ایجاد چنین سازمانی محدوده نظارت‌های سیاسی، قضایی و اداری موجود را که خود دچار آسیب‌های جدی است بیش از پیش مغشوش و دچار گسیختگی و نابسامانی خواهد کرد.

به نظر می‌رسد رفع نقائص و مشکلات موجود درخصوص نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه را باید از طریق راهکارهایی غیر از ایجاد تشکیلات جدید پیگیری کرد. این تصور که مشکلات و نارسایی‌های فعلی به لحاظ فقدان یک سازمان نظارتی است و حل آن در گرو ایجاد یک «سازمان نظارت» است تا حدود زیادی ساده‌انگاری در روابط و مناسبات پیچیده سیاسی و اجتماعی است. باید توجه داشت که ساختارها و چارچوب‌های قانونی موجود، ابزارهای متعدد نظارتی را در اختیار نظام سیاسی و قوه مقننه قرار داده است و اگر موانع بهره‌برداری از ابزارهای قانونی موجود بررسی و آسیب‌شناسی شود، بعید به نظر می‌رسد که فقدان سازوکارهای تشکیلاتی در فهرست عارضه‌ها قرار گیرد. ضمن اینکه اگر با هدف حل یک مشکل، مشکلات جدید دیگری در حوزه اداره امور عمومی ایجاد کنیم و فرایند درهم تنیده هرم نظارت را در حیطه اداره امور عمومی پیچیده‌تر کنیم، سایر مسیرهای ممکن برای فروکاستن از نارسایی‌های فعلی را هم محدود خواهیم کرد.



## • مراحل فرایند خط‌مشی‌گذاری

### مرحله اول - مسئله‌یابی و تدوین خط‌مشی عمومی

زمانی که مشکلی در جامعه بروز می‌کند شماری از فعالیت‌ها، همچون احساس و درک مشکل، تعریف و شناسایی آن، ساماندهی و مطرح کردن آن به‌عنوان یک نیاز عمومی در فرایند خط‌مشی‌گذاری مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است که مسائل و مشکلات به انحصار مختلف در سازمان‌های دولتی مطرح می‌شوند. براساس این یکی از مراجع شناسایی مسائل عمومی، مدیران و مسئولان اجرایی کشور هستند که می‌توانند در بیان مسائل و هدفگذاری‌ها نقش فعالی را برعهده گیرند. از طرف دیگر در ایران براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی و بخشی از قوانین موضوعه، برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها به‌صورت لوایح تنظیمی توسط هیئت دولت تدوین و به وسیله رئیس‌جمهور برای بحث و بررسی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. یکی دیگر از مراجعی که همواره در شناسایی مسائل و مشکلات عمومی فعالانه مشارکت دارد قوه مقننه است که مستقیماً مسئول تهیه و تدوین خط‌مشی‌های عمومی جامعه می‌باشد. براساس این نمایندگان مجلس حلقه رابطی بین مردم، مشکلات آنها و سازمان‌های عمومی هستند. قوه قضائیه کشور نیز می‌تواند با تکیه بر جایگاه قانونی مسائل و مشکلات عمومی شناسایی شده جامعه را جهت طرح و بررسی و در نهایت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های مرتبط با حل‌وفصل آنها پیشنهاد نماید. در نتیجه می‌توان گفت در مرحله اول فرایند خط‌مشی‌گذاری، قوای سه‌گانه کشور و تمامی بخش‌های جامعه به طرق مختلف می‌توانند مشارکت داشته باشند.

### مرحله دوم - قانونی شدن خط‌مشی عمومی

مرحله دوم قانونی ساختن و مشروعیت بخشیدن، تأیید و تصویب پیشنهادها، مشخص درباره خط‌مشی است. این فعالیت در ساختار کلان مدیریت دولتی به قوه مقننه مربوط می‌شود. بنابراین منطقی به نظر می‌رسد که به کمک این قوه تلاش‌هایی در جهت تبلور پیشنهادها، خط‌مشی که حاوی انتظارات مردم باشد به عمل آید. بدین ترتیب نمایندگان مردم در قوه قانونگذاری در محور اصلی قانونی کردن برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها قرار دارند. در این شرایط قوه قانونگذاری بر سازوکارهای بازخورد متعددی که هر کدام اصلاح‌کننده و مکمل دیگری باشد متکی خواهد بود. به‌عنوان مثال جلسات کمیسیون‌های مختلف مجلس و بحث و شنود اعضای کادر اداری و پژوهشی که در تماس مستمر با گروه‌های ذینفوذ، سازمان‌های تحقیقاتی بخش خصوصی، سازمان‌های وابسته به مجلس و دیگر گروه‌های جامعه قرار دارند برای جریان مداوم داده‌ها و اطلاعات و منابع ضروری

می‌باشند، از طرف دیگر قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به برنامه و خط‌مشی‌ها مبنای قابل قبولی را برای جوابگویی به نیازهای شهروندان فراهم می‌کند. بر این اساس به صورت عقلایی تصور می‌شود که تصمیمات اکثریت نمایندگان راجع به مشکلات عمومی نشانگر نظر اکثریت مردم در همان موضوع باشد. هرچند ممکن است مشکلاتی در این زمینه وجود داشته باشد، ولی واضح است که سیستم حکومتی باید بعضی از فرایندها را که در راستای نشانه‌ها و علائم نظام مردمی باشد ایجاد نماید. در اکثر مواقع، فرایند اصلی قانونی کردن، تحقق ائتلاف و همبستگی اکثریت اعضای تصمیم‌گیرنده است. قانون اکثریت از دیرزمان سنگ بنای نظریات مردمی و انتخابات بوده است. این اصل یک روش عملی جهت دستیابی به یک حکومت مورد علاقه و برابری سیاسی در یک نظام مؤثر و کارآست.

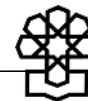
ولی تصویب قوانین یا ایجاد و تنظیم ضوابط و استانداردها به خودی خود مشکلات را حل نمی‌کند، بلکه قوانین تصویب شده نیازمند اجرای اثربخش نیز هستند.

#### مرحله سوم - اجرای خط‌مشی عمومی

درخصوص اینکه چه افراد یا گروه‌هایی در اجرای خط‌مشی‌های تصویب شده نقش مؤثری دارند باید به این نکته توجه کرد که در کنار مسئولان قوه اجرایی کشور، قانونگذاران، اعضای قوه قضائیه و دیگر شهروندان نیز ممکن است در مرحله اجرایی مشارکت داشته باشند. به هر صورت نمایندگان مردم و قانونگذاران با موارد و قضایای زیادی سروکار دارند و فعالیت‌های دفاتر و ادارات مجلس و قوه قضائیه در راستای حل مسائل و غلبه بر مشکلات است. این مورد غالباً از کاربرد یا اجرای یک برنامه یا خط‌مشی دولتی ناشی می‌شود. گروه‌ها و سازمان‌های خصوصی نیز ممکن است به انحاء مختلف در اجرای خط‌مشی مشارکت داشته باشند. در کنار گروه‌های ذکر شده نقش قوه مجریه و مسئولان اداری در محقق ساختن خط‌مشی‌های تدوین شده توسط مرجع قانونگذاری از اهمیت و محوریت بسیار زیادی برخوردار است. نظام اجرایی کشور شامل انواع مختلف سازمان‌ها اعم از وزارتخانه‌ها، ادارات کل، سازمان‌های مستقل، شرکت‌ها و مؤسسات عمومی وابسته به دولت است.

#### مرحله چهارم - نظارت و ارزیابی خط‌مشی عمومی

در حین اجرای خط‌مشی باید عملکرد مجریان آن همواره تحت نظارت قرار داشته باشد و پس از اجرا نیز باید نتایج آن در عمل مورد ارزیابی قرار گیرد تا اطمینان حاصل شود که اهداف و رسالت‌های مورد نظر تحقق یافته است. نظارت و ارزیابی اگر به درستی انجام گیرد به بهبود خط‌مشی عمومی به‌طور پویا کمک کرده و فرایند خط‌مشی‌گذاری را دائماً اصلاح می‌کند. ارزیابی



به‌عنوان مرحله‌ای مهم از فرایند خط‌مشی‌گذاری است و به همین دلیل مدیران بخش عمومی به‌طور فزاینده‌ای برای توجیه برنامه‌های کنونی، برآورد هزینه‌ها، منافع و پیشنهاد تغییرات ضروری به ارزیابی خط‌مشی‌ها متوسل می‌شوند. نظارت و ارزیابی خط‌مشی عمومی اول، به‌عنوان یک فعالیت و وظیفه سازمان‌های عمومی مطرح است و دوم، به‌عنوان یک تلاش جدی برای قضاوت در مورد اعتبار و ماهیت برنامه‌ها و خط‌مشی‌های مشخص تلقی می‌شود. در مورد مسئله اول قانونگذار یا مرجع نظارت‌کننده به دنبال ابزاری است که دستگاه‌های مجری خط‌مشی‌ها بدان وسیله بازبینی، نظارت و قضاوت در مورد پیشرفت کار را انجام می‌دهند. درخصوص مسئله دوم مرجع نظارت‌کننده به دنبال شناسایی روش‌های منظمی است که به وسیله آنها برنامه‌ها، تصمیمات و خط‌مشی‌ها بررسی و ارزیابی می‌شوند.

### ● جایگاه نظارت و ارزیابی در رابطه بین سیاست و اداره

وظیفه نظارت و ارزیابی، تعیین‌کننده و بیانگر رابطه سیاسی قوه مقننه با قوه مجریه است و یکی از دو وظیفه عمده قوه مقننه نیز محسوب می‌شود. وظیفه نظارت و ارزیابی را از جهاتی می‌توان همسنگ با وظیفه قانونگذاری قوه مقننه دانست، زیرا:<sup>۱</sup>

۱. فرایند قانونگذاری، نیاز به آگاهی و ارزیابی اوضاع و احوال جاری دارد،
۲. نمایندگی موکلین در این زمینه، جنبه عینی‌تر و ملموس‌تر دارد و به لحاظ جامعه‌شناسی وظیفه مذکور پایه و اساس خود را بی‌واسطه در نمایندگی می‌یابد،
۳. آثار اجتماعی و سیاسی این وظیفه جلوه بیشتری دارد و نتایج آن سریع‌تر رخ می‌نماید،
۴. روش‌های اجرایی این وظیفه تنوع و پیچیدگی بیشتری دارد.

اعمال نظارت بر اجرای قوانین یکی از اقسام کلی کارکرد نظارتی پارلمان است. این کارکرد از یکسو موجب آگاهی از کیفیت قوانین تصویبی می‌شود و ازسوی دیگر امکان کنترل اقدامات مقامات اجرایی و نظارت بر قوه مجریه را فراهم می‌کند. جهت بررسی بعد نظارتی مجلس بر عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی کشور توجه به ماهیت رابطه بین دو بخش خط‌مشی‌گذاری و اجرایی نظام اداره امور عمومی حائز اهمیت می‌باشد. در نظام اداره امور عمومی ایران قوه مقننه عالی‌ترین مرجع قانونگذاری به‌عنوان بخش سیاستگذاری و تصویب خط‌مشی‌های دولتی می‌باشد و قوه مجریه که متشکل از دستگاه‌های اجرایی است بخش اداره نظام اجرایی را تشکیل می‌دهد. بر این اساس ارتباط دو بخش خط‌مشی‌گذاری دولتی و اجرای آن در مرحله نظارت و ارزیابی اجرای

خط‌مشی‌های عمومی از دو منظر کلی حائز اهمیت بوده و ضروری است سازوکارهای مناسبی برای آن در نظر گرفته شود:

#### ارزیابی اثربخشی قوانین مصوب

یکی از دلایل مهمی که بیانگر ضرورت رابطه بین مرجع خط‌مشی‌گذاری و مجری خط‌مشی‌های مصوب است، ارزیابی قانونگذار از میزان اثربخشی قوانین و مقررات مصوب در جهت حل مسائل و مشکلات جامعه و نیل به اهداف نظام مدیریت دولتی کشور است. لذا به دلیل وجود مجموعه عواملی که به طبیعت مسئله، شرایط محیطی یا سازوکارهای اداری مرجع اجراکننده مربوط می‌شوند و جزء واقعیت‌های اجرا محسوب می‌شوند، خط‌مشی‌های مصوب ممکن است آن‌گونه که مد نظر بوده‌اند به اجرا در نیایند. بر این اساس چنانچه بخواهیم فرایند خط‌مشی عمومی را به خوبی درک کنیم باید این محدودیت‌ها را بشناسیم. از آنجایی که مسئولان قوه مجریه با اقتضائات اجرایی خط‌مشی‌ها آشنا هستند، لذا ارتباط بین مجلس و دولت جهت اصلاح قوانین و مقررات و تسهیل جنبه اجرایی آنها حائز اهمیت است.

#### ارزیابی اثربخشی عملکرد مجریان

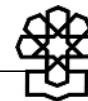
یکی دیگر از دلایلی که نظارت مرجع قانونگذاری را بر مجریان آن ضروری می‌سازد، کسب اطمینان از اجرای کامل و اثربخش خط‌مشی‌های تصویب شده است.

#### ● اصول و موازین حاکم بر نظارت مجلس بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی

اصول و قواعدی که بر بعد نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه حاکم هستند می‌توانند به شرح زیر مورد مذاقه قرار گیرند:

##### ۱. اصل حاکمیت قانون و اصول قانون اساسی

مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از ارکان حکومت در قانون اساسی، خود مشمول اصل حاکمیت قانون است و لازمه اصل حاکمیت قانون محدودیت هریک از قوا در چارچوب‌های تعریف شده قانون اساسی و اصول مسلم حقوق عمومی است و اینکه هر یک از قوا به نوعی تحت نظارت متقابل قوا و نهادهای دیگر حکومت قرار دارد.



## ۲. اصل تفکیک و استقلال قوا

قانون اساسی قوا را مستقل از یکدیگر دانسته و برای هر یک از قوا محدوده تخصصی و صلاحیتی معینی را پیش‌بینی کرده است که موجب محدودیت هر یک از قوا در ورود به حیطه و قلمرو قوه دیگر می‌شود.

## ۳. اصل تفکیک مفهوم نظارت از دخالت

نظارت به مفهوم کنترل و اخذ پاسخ درباره خروج یا سوءاستفاده از اختیارات و صلاحیت‌هایی است که در قانون اساسی یا از طریق قانونگذاری تعریف و تبیین شده است و حال آنکه دخالت به مفهوم جایگزینی تصمیم نهاد یا مقام کنترل‌کننده به‌جای تصمیم نهاد یا مقام تصمیم‌گیرنده و صلاحیت‌دار است. آنچه مطابق قانون اساسی پذیرفته شده نظارت و کنترل از حیث جلوگیری از خروج از صلاحیت‌ها و اجرای صحیح قوانین است و نه دخالت در انجام وظایف و صلاحیت‌هایی که در حوزه تخصصی و ویژه نهاد یا قوه دیگر قرار دارد. به‌نظر می‌رسد اجبار یک نهاد از طریق قانونگذاری به اخذ مجوز جهت انجام پاره‌ای از امور اجرایی یا انعقاد قرارداد با شرایط معینی از مصادیق دخالت در امور سایر قوا محسوب می‌گردد یا اعطای اختیارات و صلاحیت‌های بازرسی از طریق قانونگذاری به سازمان بازرسی جهت جلوگیری و توقف عملیات و اقدامات اجرایی در مرحله‌ای که اقدامات فوق تکوین نیافته‌اند به‌طور پیشینی از مصادیق اعطای مجوز دخالت قوه قضائیه در صلاحیت‌های قوه مجریه به شمار خواهد آمد.

## ۴. ماهیت سیاسی نظارت پارلمانی

همان‌طور که بیان شد، ماهیت و سرشت نظارتی مجلس از نوع سیاسی است که در مقابل نظارت‌های اجرایی - اداری و قضایی قرار دارد. نظارت اجرایی - اداری ماهیتی سلسله‌مراتبی و مدیریتی دارد که با ضمانت اجرایی - اداری، انضباطی و مهمتر از همه جایگزینی یا اصلاح تصمیم اداری مقام تصمیم‌گیرنده با تصمیم مقام مافوق و در نهایت با اعلام تخلف اداری مقام یا کارمند متخلف همراه است. مقامات قوه مجریه دارای مسئولیت سیاسی در مقابل قوه مقننه هستند که با ضمانت اجرایی تذکر، سؤال، استیضاح و در نهایت با رأی عدم اعتماد و کناره‌گیری وزرا یا رئیس‌جمهور همراه است. لذا نباید انتظار داشت که مقامات اجرایی دولت و یا حتی قضات همانند کارمندان و یا مدیران زیر دست نمایندگان عمل نمایند. روابط قوا و توزیع قدرت سیاسی به صورت افقی (و نه عمودی)، شکل گرفته و لذا تعامل قوا از طریق سازوکارهای نظارتی و تأثیر و تأثر متقابل باید صورت گیرد.

### ۵. ماهیت «پسینی» نظارت سیاسی

نظارت سیاسی ماهیتی پسینی دارد نه پیشینی؛ به عبارت دیگر، نظارت سیاسی مجلس ماهیتاً ناظر به آینده و اصلاح امور در آینده است. لازمه اصل استقلال قوا اقدام به نقش ابتدایی تصمیم‌گیری و اجرایی دولت است. به سخن دیگر، دولت دارای حق ابتدایی تصمیم‌گیری و اجرایی در حوزه وظایف و صلاحیت‌های خود می‌باشد و مجلس دارای حق نظارت و اخذ پاسخگویی است. جلوگیری از تصمیم‌گیری دولت یا اقدامات اجرایی آن و ایجاد محدودیت در روند و فرایند تصمیم‌گیری، عملیات و اقدامات اجرایی، خود نوعی دخالت در قلمرو صلاحیتی دولت است.

### ۶. اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی

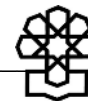
یکی از تفاوت‌های حقوق عمومی و حقوق خصوصی در این است که در حوزه حقوق خصوصی اصالت با اهلیت شهروندان است و حال آنکه اصل در حوزه حقوق عمومی بر عدم صلاحیت مقامات حکومتی است، مگر آنکه قانون اساسی چنان صلاحیتی را با صراحت برای آنها به رسمیت شناخته باشند. در ارتباط با موضوع نظارت پارلمانی باید دقت کرد که در صورت فقدان یا عدم صراحت در به‌کارگیری برخی ضمانت‌اجراهای سیاسی، نمی‌توان دست به وضع ضمانت‌اجراهای جدید زد. این اقدام به منزله «قانون اساسی‌نویسی» در جامعه قانونگذاری عادی است که دارای توجیه نمی‌باشد.

### ۷. اصل تفسیر یا برداشت مضیق یا محدود از اصول قانون اساسی

از آثار مهم اصل عدم صلاحیت در قلمرو حقوق عمومی، اصل تفسیر یا برداشت مضیق یا محدود از اصول قانون اساسی است. در صورت وجود ابهام و اجمال در قانون اساسی، هرگونه برداشتی از اصول قانون اساسی که به توسعه اختیارات و صلاحیت‌های یک قوه در مقابل قوه دیگر بیانجامد و موجب برهم خوردن روابط متقابل و تأثیر متقابل قوا بر یکدیگر شود، مورد پذیرش نخواهد بود. به‌ویژه آنکه مقام واضع قانون باید بی‌طرفانه به تدوین قانون اهتمام بورزد و در مقام وضع قانون به تعادل و توازن قوا بیاندیشد و از توسعه یک‌جانبه صلاحیت‌های خود، امتناع نماید.

### ۸. رعایت نظریات تفسیری شورای نگهبان

با مراجعه به مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان می‌توان اصولی را استخراج کرد و در فرایند قانونگذاری از آن بهره گرفت. به‌عنوان نمونه، مطابق تفسیر شورای نگهبان، حق تحقیق و تفحص متعلق به کلیه نمایندگان مجلس به عنوان یک هویت واحد است و به فرد فرد نمایندگان تعلق ندارد. از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی خود از مجریان قانون اساسی است و لذا قبل از هر ارگان نظارتی دیگر، باید نگهبان خط قرمزها و محدودیت‌های خود باشد خودداری از وضع سازوکارهای



نظارتی که احتمال رد اصولی آن از سوی شورای نگهبان وجود دارد، موجب صرفه‌جویی در وقت، هزینه و همچنین حفظ اعتبار سیاسی مجلس شورای اسلامی می‌شود.

#### ۹. اصل تناسب بین مسئولیت‌ها با اختیارات و صلاحیت‌ها

همان‌طور که در قسمت پیشین اشاره شد، با نگاهی به شیوه توزیع اقتدار سیاسی بین قوای حکومتی در ایران، قوه مجریه در میان سایر قوا از حیث برخورداری از سازوکارهای نظارتی در مقایسه با سایر مدل‌های حکومت، در وضعیت ضعیف‌تری قرار دارد. به این لحاظ باید از به‌کارگیری افراطی سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی خودداری کرد.

#### ۱۰. اصل مکمل بودن سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی

مطابق این اصل در کنار رعایت اصل تناسب مسئولیت‌ها با اختیارات، به‌کارگیری سازوکارهای پاسخگویی به وسیله یک قوه در مقابل قوه دیگر باید در چارچوب اصل هماهنگی و همکاری قوا صورت گیرد. به عبارت دیگر، توسعه سازوکارهای نظارتی مجلس در وضعیتی که قوه قضائیه نیز درحال توسعه سازوکارهای نظارتی خود به‌عنوان مثال از طریق اصلاح قوانین دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور است، قوه مجریه را در حالتی انفعالی و مستأصل قرار خواهد داد که نتیجه‌ای جز ناکارآمدی آن نخواهد بود. به سخن دیگر، چنانچه سازوکار نظارتی قوی و مؤثری از سوی قوه‌ای مورد استفاده قرار گرفته و در عین حال اثربخش باشد، قوای دیگر باید با آگاهی از چنین وضعیتی، به استخدام سازوکارهای نظارتی و پاسخگویی متناسب بپردازند.

#### ۱۱. اصل عدم تفویض اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی

از اصول دیگر حقوق عمومی، اصل اعطای اختیارات و صلاحیت‌ها به جهت و اعتبار شخصی و فردی مقامات و مسئولان است، لذا تفویض و انتقال مجدد آنها به مقامات یا اشخاص دیگر توجیه‌پذیر نمی‌باشد. به‌عنوان نمونه، چنانچه قانون آیین‌نامه داخلی مجلس وظیفه نظارتی را برعهده هیئت رئیسه قرار داده باشد، انجام چنین وظیفه یا صلاحیتی به‌طور مستقیم برعهده همان مقام است و تصمیم‌گیری‌های مربوطه باید به وسیله همان مقام انجام گیرد، هرچند پیش‌بینی نهادها و تشکیل هیئت‌هایی مانند هیئت عالی نظارت در راستای انجام امور اجرایی وظایف فوق، منعی نخواهد داشت.

#### ۱۲. اصل پاسخگویی در خدمت اصل حاکمیت قانون و دولت کارآمد

پاسخگویی و مسئولیت سیاسی و سازوکارهای آن صرفاً ابزارها و وسایلی برای رسیدن به اهداف معینی هستند که همانا رعایت اصل حاکمیت قانون و اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلان نظام هستند و به خودی خود از اعتبار و موضوعیتی برخوردار نیستند، اما در عین حال باید توجه داشت قوای حکومتی در مجموع ارگان‌های یک نظام سیاسی هستند. سازوکارهای پاسخگویی باید آگاهانه

و هوشیارانه، به شیوه‌ای (و در مقاطعی با شدت و ضعفی) به‌کار گرفته شوند که دولت را به موجودی ناکارآمد و ضعیف در انجام وظایف قانونی، برنامه‌ها و سیاست‌های حکومت تبدیل نکنند. از این منظر، پاسخگویی در خدمت کارآیی و اثربخشی حاکمیت سیاسی است که باید حساب شده و بی‌طرفانه مورد استفاده قرار گیرد. در انتها، در کنار تقویت سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی در جهت ارتقای نقش نظارتی و خودنظارتی آن، نباید از نقش بسزای قانون آزادی اطلاعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و نقش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی غیردولتی غفلت کرد.

### ● رویکردهای موجود در زمینه رابطه سیاست - اجرا

#### رویکرد دوگانه نسبت به سیاست - اجرا

به‌موجب این رویکرد اختیارات به همراه خطوط کارکردی شفاف بین سیاستگذاران و مجریان تقسیم می‌شود. کارکرد یا وظیفه بخش سیاستگذاری نظام سیاسی، تدوین سیاست‌ها یا به عبارت دیگر تعیین وظیفه برای مجریان است. همچنین کارکرد یا وظیفه مجریان پیاده‌سازی، اجرای منفعلانه سیاست‌ها یا اجرای درخواست سیاستگذاران است. این تقسیم اختیار و کار مبتنی بر این فرض است که هر کارکرد به صورت یک متغیر مستقل به بهترین شکل انجام می‌شود و به صورت مجزا بدون به خطر انداختن یا ممانعت دیگر کارکردها می‌تواند پیشرفت کند. رویکرد دوگانه با جداسازی رسمی وظایف سیاستگذاری و اجرایی مانع از دخالت سیاستگذاران در فعالیت‌های مدیران اجرایی می‌شود. رویکرد دوگانه نسبت به سیاست - اجرا، به دلیل ساده فرض کردن رابطه میان سیاستگذاران و مجریان دولتی مورد انتقاد قرار گرفته است. عمده انتقادات وارده به این رویکرد از بعد قانونی است. به اعتقاد مخالفان نظریه دوگانگی، جداسازی کامل طراحی و اجرای سیاست‌ها موجب کمرنگ شدن مسئولیت‌های اخلاقی مجریان می‌شود.

#### رویکرد مکمل نسبت به سیاست - اجرا

رویکرد دیگری که در زمینه رابطه بین سیاست - اداره وجود دارد و محور اصلی نظام مدیریت دولتی بسیاری از کشورهای دنیا نیز قرار دارد رویکرد مکمل است. این رویکرد بر فرض وجود یک زنجیره استوار است که در یک سر آن سیاست و در سر دیگر آن مدیریت قرار گرفته است. این رویکرد همپوشانی نقش‌ها و تأثیرات متقابل بین سیاستگذاران و مجریان دولتی را در سیاستگذاری و اجرا می‌پذیرد و در عین حال سیاست و مدیریت (اجرا) را به‌عنوان دو سر زنجیره دارای ارتباطی دوگانه می‌داند. براساس این رویکرد، مجریان دولتی باید در فعالیت‌های مختلف سیاستگذاری



درگیر شوند و در عین حال از اعمال دخالت در حوزه سیاستگذاری (خط‌مشی‌گذاری) پرهیز کنند. براساس رویکرد مکمل، سیاستگذاران نیز باید در اجرا درگیر شوند و در عین حال از برخی فعالیت‌هایی که در قلمروی قوه اجرایی نظام سیاسی قرار دارد اجتناب کنند. اگر فعالیت‌های انجام شونده توسط سیاستگذاران در موضوعاتی که به وضوح در قلمروی مجریان قرار می‌گیرد با مدیریت اجرایی تداخل داشته باشد (موضوعاتی مانند انتصاب پست‌های مدیریتی، دور زدن مدیران و دستوردهی به پرسنل زیردست)، آنگاه سیاستگذاران به حوزه مدیریت وارد شده‌اند. این قبیل فعالیت‌ها نه تنها اختیارات مجریان دولتی را تضعیف می‌کند، بلکه کنترل آنها بر سازمان و پرسنلشان را کاهش می‌دهد. همچنین فعالیت‌های سیاستگذاران در ارتباط با اجرای روتین و دائمی سیاست‌های پذیرفته شده باید به‌عنوان مداخله قوه سیاستگذاری در قوه اجرایی در نظر گرفته شود، زیرا این مداخلات اجرای اثربخش سیاست‌ها را تضعیف می‌کند. طبق رویکرد مکمل سازماندهی امور اجرایی تحت اختیار یکپارچه مجریان رده بالاست (مانند رئیس‌جمهور و وزرا) و بنابراین مسئولان سیاستگذاری باید از انجام فعالیت‌های خاص برای هماهنگ کردن واحدهای زیرمجموعه اجرایی اجتناب کنند. به بیان دیگر سیاستگذاران نباید مدیران رده بالای اجرایی را دور بزنند و به پرسنل آنها دستور بدهند. تضادهای گاه به گاه بین واحدهای اجرایی باید توسط مجریان رده بالا رفع و رجوع شود تا بدین ترتیب یکپارچگی حفظ شود.

## منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید. حقوق اداری ایران، ج ۲، تهران، توسل، ۱۳۷۰.
۲. اثربخشی کارکردهای نظارتی مجلس شورای اسلامی (چالش‌ها، موانع و راهکارها)، (گزارش نشست نمایندگان ناظر مجلس در دستگاه‌های دولتی با حضور ریاست محترم مجلس شورای اسلامی)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۸۳.
۳. ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی‌ماه ۱۳۸۷.
۴. الوانی، سیدمهدی و فتاح شریف‌زاده. فرایند ختم‌شی‌گذاری عمومی، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ هفتم، ۱۳۸۸.
۵. جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان‌ماه ۱۳۸۴.
۶. سعادت، اسدالله. دایره صلاحیت پارلمان، نشریه مشارکت ملی، ش ۱۳۱، ۱۳۸۴.
۷. حجتی اشرفی، غلامرضا. مجموعه قوانین اساسی - مدنی، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
۸. فیضی، طاهره. مبانی مدیریت دولتی، ج ۲، تهران، دانشگاه پیام‌نور، ۱۳۷۰.
۹. موثق، محمدرضا، جایگاه مجلس شورای اسلامی، قم، مؤسسه بوستان کتاب، ۱۳۸۲.
۱۰. میرمحمدی، سیدمحمد. طراحی ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، رساله دکترا، دانشگاه تهران، ۱۳۷۷.
۱۱. هاوالت و ام‌رامش. مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه دکتر عباس منوریان و دکتر ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۲. هاشمی، سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۰۹۹۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی پیشنهاد تشکیل سازمان نظارت مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: مطالعات برنامه و بودجه (گروه مدیریت و تشکیلات)

مدیر مطالعه: مهدی مرتضوی

تهیه و تدوین‌کنندگان: مریم طهرانی، محمدرضا مالکی

ناظر علمی: محمد قاسمی

مناقضی: محمدرضا باهنر (عضو هیئت رئیسه و معاون نظارت مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت

۲. مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۲۹