

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۶. پیرامون نظارت در قلمرو
حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

**دوم: «نظارت مجلس بر اجرای قوانین
و امور جاری کشور»**

کد موضوعی: ۲۴۰
شماره مسلسل: ۱۲۰۸۳

دفتر: مطالعات حقوقی

آذرماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۲	۱. مفهوم نظارت
۲	۲. جایگاه نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳	۳. شیوه‌ها و ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی
۳	۳-۱. نظارت مالی
۵	۳-۲. نظارت سیاسی
۱۹	۳-۳. نظارت قانونی
۲۰	۳-۴. نظارت استصوابی در برخی موارد خاص و مهم
۲۱	۳-۵. نظارت مجلس بر مجلس
۲۴	۴. آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر جریان امور و اجرای قوانین
۲۹	نتیجه‌گیری
۳۰	منابع و مأخذ



دوم: «نظارت مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور»

چکیده

یکی از کارویژه‌های مهم مجلس شورای اسلامی نظارت بر امور جاری کشور و اجرای قوانین توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف است. برای انجام این وظیفه مهم در قانون اساسی ابزارهای متفاوتی در نظر گرفته شده است. براساس اصول قانون اساسی و قوانین عادی مجلس می‌تواند از طریق ابزارهای تذکر، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص، رأی اعتماد به وزرا، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور، رئیس مجلس (نظارت بر مقررات دولتی)، تصویب برخی موارد اجرایی خاص و مهم و... بر جریان امور کشور نظارت کرده و در صورت لزوم از طریق قانونگذاری نسبت به اصلاح ایرادات موجود اقدام نماید.

البته برخی از این ابزارها کارآمد نیست که این امر بعضاً به دلیل نقص قانونی و در برخی از موارد به دلیل سوءاستفاده از آنهاست که در هر صورت باید نسبت به اصلاح آنها اقدام کرد.

مقدمه

نظارت از مهمترین موضوعات مطرح در حقوق عمومی است. هدف از نظارت تضمین انجام صحیح امور توسط مرجع موضوع نظارت است. اهمیت نظارت با توجه به موضوع نظارت متفاوت است و هرچه اهمیت موضوع مورد نظارت بیشتر باشد اهمیت نظارت بر آن امر بیشتر خواهد بود. ازسوی دیگر قانون به عنوان مقرره‌های الزام‌آوری که حدود حقوق و آزادی‌های عمومی و همچنین ضوابط و روند کلی اداره کشور را در چارچوب قانون اساسی مشخص می‌سازند، از جایگاه مهمی در نظام حقوقی برخوردار بوده و در سلسله‌مراتب قواعد حقوقی نیز پس از قانون اساسی در بالاترین ردیف این قواعد قرار می‌گیرد. این اهمیت، اهمیت نظارت بر اجرای قانون را نیز دوچندان خواهد ساخت چرا که هدف از وضع قانون اجرا شدن آن است.

در این راستا و مطابق تعبیر خاصی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از حوزه اختیارات قوا دارد، وظایف نظارتی متعددی به منظور نظارت بر امور جاری کشور و اجرای قوانین توسط نهادهای مختلف و در رأس آنها قوه مجریه، به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است.

این مسئله موضوع تحقیق حاضر بوده و این تحقیق قصد دارد ضمن بررسی موضوع نظارت مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور، به آسیب‌شناسی عملکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی با عنایت به جایگاه نظارتی این نهاد بپردازد.

برای این منظور در ابتدا تعریف و مفهوم نظارت در نظام حقوقی ارائه شده و پس از تبیین اجمالی اهمیت و جایگاه نظارت در حقوق عمومی و حقوق اساسی، به تحلیل روش‌ها و ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در این خصوص پرداخته و در انتها به آسیب‌شناسی آنها در نظام حقوقی داخلی پرداخته خواهد شد.

۱. مفهوم نظارت

نظارت کلمه‌ای عربی است که در معانی نظر کردن، نگرستن به چیزی به کار برده می‌شود^۱ و از لحاظ اصطلاحی به معنای «آگاه بودن، مراقب بودن و مطلع شدن» است. یعنی مرجعی مراقب فعالیت‌های مجری باشد.^۲ «ناظر به کسی گفته می‌شود که عمل یا اعمالی را به مقیاس معینی که معهود است، می‌سنجد».^۳ برای روشن شدن مفهوم نظارت در حقوق عمومی، لازم است مفهوم نظارت در این رشته مورد بررسی قرار گیرد.

در نظام‌های مبتنی بر تفکیک وظایف و اختیارات قوا، هریک از قوا در مقابل یکدیگر دارای مسئولیت‌هایی بوده و هریک از آنها شماری از اهرم‌های نظارتی را در اختیار دارند. نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس، نظارت مجلس بر مصوبات دولت و ... از جمله این نظارت‌هاست. عدم وجود نظارت دقیق در یک نظام حقوقی موجب ایجاد زمینه سوءاستفاده نهادها و سازمان‌های حکومتی از اختیارات تفویض شده به این نهادها برای انجام وظایف آنها خواهد شد.

۲. جایگاه نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

همان‌گونه که بیان شد نظارت به‌عنوان یک اصل تأثیرگذار در حقوق عمومی مطرح است که ابعاد گسترده‌ای داشته و در تمام نظام‌های حقوقی به آن پرداخته شده است. در این راستا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اهمیت ویژه‌ای برای امر نظارت قائل شده و نهادهای نظارتی مختلفی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی در نظر گرفته است. برای نمونه می‌توان به جایگاه نظارتی مقام

۱. محمد معین، فرهنگ فارسی، جلد ۴، چاپ ۱۶، امیرکبیر، ۱۳۷۹، ص ۴۷۴۷ و علی‌اکبر دهخدا، لغتنامه، جلد ۱۴، چاپ دوم، ۱۳۷۷، ص ۲۲۵۶۱.

۲. محمدجعفر جعفری لنگرودی، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد پنجم، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۳۶۰۳.

۳. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، تهران ۱۳۷۶، ص ۷۰۶.



رهبری، دیوان محاسبات کشور، مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل نودم مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، شوراهای محلی، مجلس خبرگان رهبری، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، شورای نظارت بر سازمان صداوسیما و موارد دیگری که اصول مختلف قانون اساسی به آنها پرداخته است اشاره کرد.

در این مقاله صرفاً به بررسی انواع نظارت‌های اعمالی توسط مجلس شورای اسلامی پرداخته و ضمن تبیین انواع این نظارت، ابزارها و راهکارهای پیش‌بینی شده در این راستا را تبیین خواهیم کرد.

۳. شیوه‌ها و ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچون قوانین اساسی غالب کشورهای دنیا در کنار اعطای صلاحیت قانونگذاری به مجلس شورای اسلامی، وظیفه مهم نظارت بر بسیاری امور را نیز برعهده این نهاد قرار داده است. در این راستا ابزارها و راهکارهای نظارتی نیز در اختیار این نهاد قرار داده شده است تا بتواند از این طریق نظارت مؤثر و مثرمتری بر امور جاری کشور و همچنین اجرای قوانین مصوب خود اعمال کند.

به‌منظور تبیین اجمالی و در عین حال مناسب این ابزارها، آنها را ذیل چهار دسته کلی تقسیم‌بندی نموده و مورد بررسی قرار خواهیم داد. مباحث مربوط به نظارت بر خود مجلس نیز به‌طور مختصر ذیل همین بخش مطرح خواهد شد. لازم به‌ذکر است برخی از ابزارهای نظارتی مربوط به نهاد مجلس نبوده و در اختیار نمایندگان یا رئیس مجلس است که این موارد را نیز مسامحتاً ذیل عنوان ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی تبیین و تحلیل خواهیم نمود. علاوه بر این ابزارهای رسمی، ابزارها و راهکارهای غیررسمی دیگری نیز در اختیار نمایندگان یا مجلس قرار دارد که با استفاده از آنها می‌توانند بر دولت یا سایر ارکان حاکمیت اعمال نظارت نمایند که در این مقاله به آنها پرداخته خواهد شد.^۱

۳-۱. نظارت مالی

نظارت مالی، نظارت بر تمامی تصرفات مالی دستگاه‌های دولتی و نهادهایی که از بودجه عمومی

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به کسب اطلاعات از طریق حوزه‌های انتخابیه، شبکه‌های ارتباطات شخصی نمایندگان، استفاده از قابلیت احزاب و گروه‌های سیاسی متبوع نماینده و مواردی از این دست اشاره کرد. برای مطالعه در این خصوص ر. ک: حسن و کیلیان، «راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۹۰، ص ۳۴۷.

استفاده می‌کنند در خصوص بودجه عمومی کشور است.^۱

این نظارت به منظور جلوگیری از انحراف عملیات مالی حکومت نسبت به برنامه مصوب مجلس است. قانون بودجه سند مالی دولت و متضمن پیش‌بینی درآمد و هزینه‌های دولت در طول یک‌سال است. اعتبارات تخصیصی در این قانون باید در محل مصوب هزینه شود که نظارت بر این امر توسط نهاد متکفل نظارت مالی انجام می‌شود.^۲ البته مرحله تصویب بودجه را نیز که بعد از ارائه لایحه بودجه، توسط مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد و مجلس می‌تواند از این رهگذر بر برنامه مالی دولت یا حتی می‌توان گفت تمامی برنامه‌های آتی دولت در سال آینده به نوعی اعمال نظارت پیشینی کند، می‌توان بخش نخست از نظارت مالی مجلس قلمداد نمود.^۳

صرفنظر از مرحله تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، نظارت بر اجرای صحیح بودجه سالیانه کشور از طریق دیوان محاسبات کشور، انجام می‌شود. به موجب اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است.

بر اساس اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

تبصره ماده (۲) قانون دیوان محاسبات بر اساس اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی محدوده صلاحیت دیوان را کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آنها مستلزم ذکر نام است و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که برطبق اصول چهل و چهارم و چهل و پنجم قانون اساسی مالکیت عمومی بر آنها مترتب بشود می‌باشد، دانسته است.

شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۰۶۱۵۱، مورخه ۱۳۷۵/۹/۶ در راستای تفسیر اصل

۱. عباسعلی عمیدزنجانی و ابراهیم موسی‌زاده، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۲۳۱.

۲. محمد امامی، حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۱۵.

۳. محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر دادگستر، چاپ دوم، تابستان ۱۳۷۹، صص ۲۴۳-۲۵۰.



پنجاه‌وپنجم قانون اساسی در پاسخ به استفسار رئیس‌جمهور وقت درباره اینکه آیا اصل پنجاه‌وپنجم قانون اساسی ناظر به کلیه حساب‌ها و هزینه‌های مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات خصوصی و تعاونی است که جزئی از اعتباراتشان از محل بودجه کل کشور تأمین می‌شود یا اینکه با توجه به دلالت عبارت «اعتبارات مصوب» در اصول (پنجاه‌وسوم و پنجاه‌وپنجم) قانون اساسی، حساب‌های این مؤسسات صرفاً در حدود اعتباراتی که در بودجه کل کشور برای آنان منظور شده و تخصیص یافته است مشمول رسیدگی دیوان محاسبات می‌باشد، اعلام کرد: «اصل پنجاه‌وپنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است».^۱

همچنین این شورا در نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۹۵۲ مورخه ۱۳۸۲/۵/۲۵ در پاسخ به استفسار رئیس وقت دانشگاه تهران در رابطه با اینکه آیا صلاحیت دیوان محاسبات کشور شامل رسیدگی و حسابرسی به کلیه امور مالی و حساب‌های خارج از بودجه تخصیصی از جمله حساب هدایا و کمک‌های مردمی نیز می‌گردد یا خیر اعلام داشت: «اصل پنجاه‌وپنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است».^۲

بر این اساس براساس نظر شورای نگهبان، دیوان صرفاً صلاحیت رسیدگی به نحوه هزینه اعتبارات تعیین شده در بودجه مصوب را داراست. این مسئله موجب می‌گردد صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات عمومی در امور مالی محدود شده و دیوان نتواند نظارتی بر امور مالی خارج از موارد مندرج در قانون بودجه کل کشور داشته باشد. این موضوع با عنایت به کثرت موارد هزینه‌های خارج از بودجه خصوصاً در مورد شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها اهمیتی دوچندان یافته و مانع از اعمال نظارت دیوان محاسبات بر بخش قابل توجهی از موارد هزینه‌های عمومی می‌گردد.

۲-۳. نظارت سیاسی

نظارت سیاسی از مهمترین شیوه‌های نظارتی مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور محسوب می‌گردد. این نوع نظارت توسط مجلس شورای اسلامی بر اجزای مختلف حکومت خصوصاً مقامات قوه مجریه صورت می‌گیرد.

هدف نظارت سیاسی این است که مجلس شورای اسلامی بر اجرای قواعد و مقررات وضع

۱. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ ششم، ۱۳۸۶، ص ۱۰۰.

۲. همان، ص ۱۰۱.

شده توسط خود و تأمین منافع عمومی در اداره امور اجرایی نظارت نماید.^۱ سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص و کمیسیون اصل نودم قانون اساسی را می‌توان از ابزارهای نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی برشمرد. ضمانت اجرای این نوع نظارت برکناری مقامات سیاسی و یا اطلاع‌رسانی عمومی نسبت به تخلفات صورت گرفته است.^۲ البته در این موارد مجلس می‌تواند موضوعات را برای تعقیب و پیگیری قضایی به قوه قضائیه ارجاع دهد.^۳ به‌منظور تبیین این نوع از نظارت، ابزارهای مختلف نظارتی مجلس شورای اسلامی در این بخش را به‌صورت جداگانه تبیین کرده و مورد بررسی قرار خواهیم داد:

۱-۲-۳. اظهارنظر

مطابق اصل هشتمادوچهارم قانون اساسی «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید». مطابق این اصل نمایندگان مجلس شورای اسلامی حق اظهارنظر درباره کلیه مسائل و موضوعات داخلی و خارجی را دارند. بر همین اساس مطابق ماده (۱۰۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در ابتدای هر جلسه مجلس تعدادی از نمایندگان اقدام به ایراد نطق می‌کنند. نمایندگان مجلس در این موارد می‌توانند تذکرات شفاهی خود را به دولت اعلام کرده و ایرادات مد نظر خود نسبت به عملکرد دولت را به آنها متذکر شوند. این اظهارنظرها با عنایت به رسمی بودن و بیان شدن توسط نمایندگان مجلس و همچنین پخش از طریق رسانه‌های عمومی بر افکار عمومی مؤثر بوده و نمایندگان مجلس از این طریق می‌توانند ضمن رصد عملکرد مقامات مختلف بر فعالیت آنها نظارت داشته و در صورت مشاهده هرگونه کوتاهی یا انحراف، آن را جهت اصلاح گوشزد نمایند. اظهارنظر نمایندگان درباره مسائل مختلف به دو شیوه فردی و جمعی صورت می‌گیرد. روش‌های اعمال این حق نیز به تناسب آن متفاوت است و صورت انفرادی آن اغلب در قالب نطق^۴ و صورت جمعی آن به شکل انتشار بیانیه‌هاست^۵ که طی آن عده‌ای از نمایندگان هم‌نظر، درباره یک موضوع مشخص به اظهارنظر می‌پردازند. بیانیه‌ها^۶ با اهداف مختلف و در موضوعات گوناگون صادر می‌شوند و صدور آنها هنگامی صورت می‌گیرد که نمایندگان، اظهارنظر و واکنش مجلس به

۱. محمد امامی و کورش استوار سنگری، حقوق اداری، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۴۵.

۲. عباسعلی عمیدزنجانی و ابراهیم موسی‌زاده، پیشین، ص ۷۴.

۳. مانند مواد (۲۰۰)، (۲۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.

۴. ماده (۱۰۶) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۵. ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.



یک موضوع جاری و مشخص را ضروری احساس می‌کنند، اما در عین حال قانونگذاری درباره آن موضوع را لازم یا مناسب نمی‌دانند. بیانیه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی هرچند فاقد وجه الزام‌آور حقوقی هستند اما از ارزش سیاسی بالایی برخوردار بوده و می‌توانند در موضوعات مختلف داخلی و خارجی مثرتر باشند.

در حقیقت بیانیه‌ها ابزاری هستند که به واسطه آن عده‌ای از نمایندگان هم‌نظر، درباره یک موضوع مشخص به اظهارنظر مشترک می‌پردازند تا از این طریق به اهمیت و میزان تأثیرگذاری آن بیافزایند. قطعنامه‌ها یا بیانیه‌های فوق با اهداف مختلف و در موضوعات گوناگون صادر می‌شوند. برای نمونه برخی از آنها صرفاً برای اعلام موضع نمایندگان در یک موضوع معین مثل تقبیح اقدام یک دولت خارجی یا تقدیر از سیاست‌های دولت در یک حوزه مشخص و نظایر آن صادر می‌شود. این قطعنامه‌ها گاه پیش از اتخاذ یک سیاست از سوی دولت صادر می‌شود و هدف از آن تأثیرگذاری بر تصمیم‌های مقامات اجرایی است. همچنین در مواقعی که نمایندگان، قانونگذاری درباره یک موضوع معین را لازم یا مناسب نمی‌دانند، بلکه اظهارنظر و واکنش مجلس به یک موضوع جاری و مشخص را ضروری احساس می‌کنند اقدام به صدور قطعنامه‌های رسمی می‌نمایند. این بیانیه‌ها برخلاف قوانین مصوب مجالس که غالباً دارای ضمانت اجرای حقوقی هستند، تنها ارزش سیاسی دارند و فاقد پشتوانه الزام‌آور حقوقی هستند.^۱

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به تبع اصل هشتاد و چهارم قانون اساسی صدور بیانیه را به رسمیت شناخته و تشریفات را برای صدور آن مقرر کرده است. طبق ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «نمایندگان می‌توانند درباره مسائل مهم مملکتی یا بین‌المللی یا مناسبت‌های خاص بیانیه صادر کرده و به رئیس جلسه تحویل نمایند. چنانچه بیانیه صادره به امضای حداقل بیش از نصف مجموع نمایندگان برسد متن آن بدون ذکر اسامی نمایندگان در پایان جلسه علنی مجلس قرائت و طی نامه رسمی به مراجع ذیربط ارسال خواهد شد و اسامی نمایندگان امضاکننده بیانیه در مشروح مذاکرات چاپ می‌شود».

۲-۳. تذکر کتبی

«تذکر کتبی» نمایندگان مجلس به دولت در قانون اساسی به صراحت مورد اشاره قرار نگرفته است، البته با توجه به اینکه به موجب اصل هشتاد و ششم قانون اساسی نمایندگان مجلس شورای اسلامی حق اظهارنظر در رابطه با تمام امور کشور را دارند می‌توان این حق را نیز در راستای اعمال حق

۱. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اصلاح ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درخصوص بیانیه‌ها، دفتر مطالعات حقوقی، خردادماه ۱۳۸۹، شماره گزارش ۴۲۸، صص ۵ و ۶.

اظهار نظر در رابطه با امور کشور ارزیابی کرد به همین دلیل نیز در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به‌عنوان یکی از ابزارهای نظارتی مجلس بیان شده است. مطابق ماده (۱۹۲) آیین‌نامه داخلی مجلس «در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، از رئیس‌جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس‌جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. هیئت‌رئیس تذکر را به رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در جلسه علنی مجلس عنوان می‌نماید». بنابراین می‌توان از این ابزار نظارتی مجلس هم در مورد هریک از وزرا و هم در خصوص رئیس‌جمهور استفاده کرد. همچنین همان‌گونه که ذکر شد این ابزار نظارتی به نمایندگان مجلس اختصاص داشته و هریک از نمایندگان مجلس حق تذکر دادن به وزیر و یا رئیس‌جمهور را دارد. استفاده از این ابزار نظارتی می‌تواند با حل مشکل مانع از به‌کار بردن ابزارهای شدیدتر نظارتی شود.^۱

۳-۲-۳. سؤال

این ابزار نظارتی مجلس به‌موجب اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی در صلاحیت این نهاد قرار گرفته است. این اصل اشعار می‌دارد: «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هریک 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 در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک‌ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتاد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی». مطابق این اصل نظارت بر رئیس‌جمهور و وزرا از طریق «سؤال» هم در خصوص هریک از وزرا و هم در رابطه با رئیس‌جمهور قابل اعمال است، اما نصاب لازم برای سؤال از وزیر و سؤال از رئیس‌جمهور متفاوت است.

از جمله نکات مهمی که در این خصوص وجود دارد این است که سؤال از وزرا و رئیس‌جمهور باید در «مجلس» عنوان و در مجلس نیز به آن پاسخ داده شود. سایر سؤالاتی که نمایندگان خارج از این چارچوب عنوان می‌کنند حکم سؤالات عادی را داشته و نمی‌توان آنها را در حکم سؤال موضوع اصل هشتاد و هشتم به حساب آورد. این نکته در نظریه تفسیری شماره م/۳۰۹۳ مورخ ۱۳۶۰/۵/۸ شورای نگهبان عنوان شده است. شورای مزبور در این نظریه بیان داشته است: «از دقت در اصول هفتاد و هشتم، هشتاد و چهارم، هشتاد و هشتم، یکصد و سی و چهارم، یکصد و سی و هفتم قانون اساسی استفاده می‌شود که دولت و وزرا در برابر مجلس و نمایندگان مجلس مسئولند و سؤال نمایندگان باید در مجلس عنوان و در مجلس به آن پاسخ داده شود و به غیر این صورت سؤال

۱. سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم، زمستان ۱۳۸۳، ص ۴۵۹.



نمایندگان از دولت و هر مقام اجرایی دیگر و پاسخ آنها حکم سؤال و پاسخ‌های عادی را دارد»^۱. همچنین هرچند که علی‌الاصول کتبی یا شفاهی بودن طرح سؤال در اختیار نمایندگان خواهد بود،^۲ اما در نظام حقوق داخلی با عنایت به ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، سؤالات نمایندگان باید کتبی و صریح بوده و توسط نماینده در فرم مخصوصی که هیئت‌رئیس تهیه می‌نماید تنظیم و به هیئت‌رئیس تسلیم شود. مشابه چنین روندی در غالب کشورها نیز در پیش گرفته شده است.^۳

طبق اصل هشتادو هشتم قانون اساسی، وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و به سؤال پاسخ دهد مگر آنکه وزیر به صورت رسمی و با عذر موجه تقاضای تأخیر جلسه بررسی را حداکثر برای مدت ده روز داشته باشد که مجلس شورای اسلامی در این رابطه تصمیم‌گیری می‌نماید.

در جلسه علنی ابتدا گزارش کمیسیون متضمن طرح سؤال و بررسی‌های انجام شده توسط سخنگوی کمیسیون به مدت حداکثر پنج دقیقه مطرح می‌شود. سپس وزیر و نماینده سؤال‌کننده به ترتیب و هرکدام به مدت حداکثر پانزده دقیقه توضیحات خود را ارائه می‌دهند و در صورت قانع نشدن نماینده، رئیس جلسه نظر مجلس را در این مورد اخذ می‌کند.

در صورتی که اکثر نمایندگان حاضر، نظر به وارد بودن سؤال نماینده یا نمایندگان بدهند رئیس مجلس موظف است موضوع را به رئیس‌جمهور جهت رسیدگی ارجاع نماید (ماده (۱۹۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

عدم حضور وزیر در مجلس و کمیسیون به منزله وارد بودن سؤال است (تبصره «۱» ماده (۱۹۴) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

مطابق ماده (۱۹۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس چنانچه نمایندگان مجلس سه بار رأی به وارد بودن سؤال به وزیر دهند استیضاح وزیر مزبور در صورت رعایت مفاد اصل هشتادونهم قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.

روند رسیدگی به سؤال از رئیس‌جمهور به این صورت است که در صورتی که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان بخواهند درباره یکی از وظایف رئیس‌جمهور سؤال کنند، باید سؤال خود را به طور صریح و روشن و مختصر همگی امضا نموده و به رئیس مجلس تسلیم نمایند. رئیس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌نماید. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده معرفی شده رئیس‌جمهور و نماینده منتخب سؤال‌کنندگان تشکیل

۱. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۱۳۶.

۲. سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، همان، ص ۴۵۹.

۳. همان.

جلسه دهد. در این جلسه، نماینده رئیس‌جمهور پاسخ مقتضی را از طرف رئیس‌جمهور ارائه خواهد کرد تا به نمایندگان سؤال‌کننده گزارش شود.

پس از یک هفته چنانچه هنوز حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس (که سؤال را امضا نموده‌اند) از سؤال خود منصرف نشده باشند رئیس مجلس موظف است در اولین جلسه سؤال آنان را قرائت و فوراً برای رئیس‌جمهور ارسال کند. این سؤال ظرف چهل و هشت ساعت تکثیر و در دسترس نمایندگان قرار می‌گیرد (ماده (۱۹۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

رئیس‌جمهور موظف است ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ دریافت سؤال در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به سؤال مطروحه نمایندگان پاسخ گوید مگر با عذر موجه با تشخیص مجلس شورای اسلامی. مدت طرح سؤال از طرف نماینده منتخب سؤال‌کنندگان حداکثر پانزده دقیقه و مدت پاسخ رئیس‌جمهور حداکثر یک ساعت خواهد بود (ماده (۱۹۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

البته یکی از مشکلاتی که در این خصوص وجود داشته است وجود نهادهایی خارج از چارچوب وزارتخانه‌ها و در قالب معاون رئیس‌جمهور است. به‌عنوان مثال می‌توان به نهادهایی مانند سازمان حفاظت محیط زیست اشاره کرد. با عنایت به اینکه این نهاد وزارتخانه به حساب نمی‌آید و از سوی دیگر سؤال از رئیس‌جمهور نیز با عنایت به تبعات سیاسی آن دارای شرایط سنگینی است، عملاً مجلس نمی‌تواند از ابزار سؤال در خصوص این نهاد استفاده نماید. البته مجلس می‌تواند از رئیس‌جمهور در رابطه با عملکرد این سازمان سؤال نماید.

۴-۲-۳. استیضاح

براساس اصل هشتادونهم قانون اساسی نمایندگان مجلس می‌توانند هریک از وزرا و یا رئیس‌جمهور را مورد استیضاح قرار دهند. نمایندگان با استیضاح وزرا رأی اعتمادی که قبلاً به آنها داده‌اند را پس گرفته و در استیضاح درواقع «رأی عدم اعتماد» به آنها می‌دهند.

این صلاحیت را قوی‌ترین ابزار نظارتی مجلس نسبت به قوه مجریه دانسته‌اند که در کشورهای مختلف و خصوصاً به تناسب نظام حکومتی این کشورها، به شیوه‌های گوناگونی اعمال می‌گردد.^۱

به‌موجب اصل هشتادونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت وزیران یا هریک از وزرا را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان مجلس رسیده باشد. هیئت وزیران یا وزیر استیضاح شده، باید ظرف مدت ده روز از طرح استیضاح در مجلس حاضر شده و با پاسخ به آن از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در صورت عدم حضور هیئت وزیران یا

۱. سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، همان، صص ۴۶۱-۴۶۲.



وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورت اقتضا، مجلس رأی عدم اعتماد خواهد داد.

اگر مجلس به وزیر یا هیئت وزیران رأی اعتماد ندهد، هیئت وزیران یا وزیر استیضاح شده عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای استیضاح شده نمی‌توانند عضو هیئت وزیرانی شوند که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود (اصل هشتادونهم قانون اساسی).

در صورتی که حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور استیضاح کنند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و درباره مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور، اکثریت دوسوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دهند، مراتب جهت اجرای بند «۱۰» اصل یکصدودهم قانون اساسی به اطلاع مقام رهبری می‌رسد (اصل هشتادونهم قانون اساسی).

مطابق نظریه تفسیری شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲ شورای نگهبان در استیضاح، رأی اعتماد قبلی استصحاب می‌شود، لذا اکثریت نمایندگان مجلس باید به استیضاح وزیر رأی مثبت دهند تا منجر به برکناری وزیر شود. تأثیر عملی این موضوع این است که در استیضاح آرای ممتنع به آرای منفی استیضاح اضافه می‌شود و در حقیقت نصف به‌علاوه یک نمایندگان حاضر مجلس باید به استیضاح وزیر رأی مثبت دهند تا وزیر برکنار شود. عکس این قضیه در رأی اعتماد به وزیر وجود دارد. در رأی اعتماد نصف بیشتر نمایندگان باید به وزیر رأی مثبت دهند تا وزیر به سمت وزارت انتخاب شود و آرای ممتنع در اینجا به آرای منفی اضافه می‌گردد.^۱

نکته‌ای که درخصوص استیضاح وجود دارد این است که همان‌گونه که در رأی اعتماد به وزیران ابتدا برای تکتک وزرا و سپس برای کل هیئت وزیران رأی اعتماد گرفته می‌شود،^۲ در استیضاح نیز به استناد اصل هشتادونهم قانون اساسی می‌توان یک وزیر و یا کل هیئت وزیران را مورد استیضاح قرار داد. هرچند تاکنون هیچ‌گاه هیئت وزیران مورد استیضاح قرار نگرفته است.

همچنین در استیضاح رئیس‌جمهور اصطلاح «عدم کفایت رئیس‌جمهور» به‌کار می‌رود که این اصطلاح در بند «۱۰» اصل یکصدودهم قانون اساسی به‌کار رفته است. مطابق این بند همان‌گونه که رئیس‌جمهور پس از تنفیذ رهبری به سمت ریاست‌جمهوری منصوب می‌شود، برکناری رئیس‌جمهور نیز پس از رأی مجلس به عدم کفایت رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، توسط رهبری صورت می‌گیرد.

۱. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۱۸۴.

۲. ماده (۱۹۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

نمایندگان صرفاً حق استیضاح وی را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور دارند.

۵-۲-۳. تحقیق و تفحص

مطابق اصل هفتادوششم قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». مشابه چنین اصلی در قوانین اساسی بسیاری از کشورها وجود داشته و مبتنی بر این اندیشه است که مجالس باید بتوانند در جریان کلیه امور کشور قرار گیرند. این صلاحیت غالباً از طریق کمیسیون‌ها یا کمیته‌های خاصی اعمال می‌گردد.^۱

براساس نظر تفسیری شماره ۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۴/۳ شورای نگهبان از اصل هفتادوششم قانون اساسی، نمایندگان به‌صورت جداگانه حق تحقیق و تفحص ندارند، بلکه تحقیق و تفحص حق مجلس است.^۲

همچنین براساس نظریه شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ شورای نگهبان «اصل هفتادوششم قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی می‌باشند نمی‌شود».^۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در همین رابطه مقرر می‌دارد: تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد (تبصره «۷» ماده (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

در صورتی‌که نماینده‌ای، تحقیق و تفحص در هریک از امور کشور را لازم بداند تقاضای خود را به‌صورت کتبی به هیئت‌رئیس مجلس تسلیم نموده و هیئت‌رئیس درخواست را به کمیسیون تخصصی ذیربط جهت رسیدگی ارجاع می‌نماید. کمیسیون موضوع را بررسی نموده و اطلاعاتی را که در این زمینه کسب کرده در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد.

در صورتی‌که متقاضی یا متقاضیان، اطلاعات کمیسیون را کافی تشخیص ندهند، کمیسیون موظف است ظرف یک هفته از متقاضی یا متقاضیان و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط دعوت به‌عمل آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص و نظرات مقام فوق را استماع نماید و گزارش خود را مبنی بر تصویب یا رد تقاضای تحقیق و تفحص به هیئت‌رئیس مجلس ارائه دهد.

این گزارش خارج از نوبت در دستور هفته بعد مجلس قرار می‌گیرد و پس از توضیح سخنگوی

۱. سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، همان، ص ۴۶۲.

۲. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۱۱۵.

۳. همان، ص ۱۱۷.



کمیسیون و صحبت نماینده متقاضی تحقیق و تفحص، گزارش کمیسیون بدون بحث به رأی گذاشته خواهد شد.

در صورت تصویب انجام تحقیق و تفحص، موضوع به همان کمیسیون جهت رسیدگی ارجاع می‌شود. کمیسیون هیئتی را برای انجام تحقیق و تفحص از بین نمایندگان تعیین می‌نماید. هیئت حداکثر در مدت یک‌ماه پس از پایان مهلت تحقیق و تفحص، گزارش خود را به کمیسیون تسلیم می‌نماید. کمیسیون موظف است گزارش نهایی را به هیئت‌رئیس ارسال نماید. قبل از رأی‌گیری در رابطه با گزارش نهایی، وزیر یا مقام مسئول از عملکرد خود دفاع خواهد نمود (ماده (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

البته برای انجام تحقیق و تفحص، موضوع آن باید به تشخیص هیئت‌رئیس صریح و قابل رسیدگی باشد (تبصره «۱» ماده (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). ارائه و انتشار هرگونه اطلاعات مربوط به تحقیق و تفحص به هر شکل و عنوان از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی و اعضای هیئت تحقیق و تفحص تا زمان چاپ گزارش جهت قرائت در صحن علنی ممنوع است (تبصره «۶» ماده (۱۹۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). مهلت انجام تحقیق و تفحص ۶ ماه از تاریخ صدور ابلاغ اعضای هیئت توسط رئیس مجلس می‌باشد. این مهلت در صورت ضرورت با درخواست هیئت و تصویب هیئت‌رئیس مجلس تا ۶ ماه دیگر قابل تمدید است (ماده (۱۹۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

در صورتی که جلسه مشترک هیئت تحقیق و تفحص و کمیسیون تخصصی تخلفات موضوع تحقیق را مهم و مسئول دستگاه یا سازمان را مقصر تشخیص دهد، طرح استیضاح وزیر مربوطه در صورت رعایت مفاد اصل هشتادونهم قانون اساسی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت (تبصره ماده (۱۹۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

در صورت احراز تخلف و ضرورت تعقیب توسط هیئت تحقیق و تفحص، متخلف توسط هیئت‌رئیس مجلس حسب مورد موضوع به قوه قضائیه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود. دستگاه قضایی صالحه موظف است طبق مقررات خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را به کمیسیون اعلام نماید (ماده (۲۰۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

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 اختیارگذاشتن 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 (ماده (۲۰۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی).

در رابطه با موضوع تحقیق و تفحص از نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری سابقه امر قابل توجه است.

در سال ۱۳۷۹ با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان، مجمع تشخیص ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس را که مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان بود به صورتی تصویب کرد که تحقیق و تفحص در نهادهایی که زیر نظر مقام رهبری بود به طور مطلق منع می‌کرد. در سال ۱۳۸۰ مجلس ششم تصمیم به انجام تحقیق و تفحص در رابطه با عملکرد سازمان صداوسیما را داشت که مواجه با این منع قانونی شد. این امر منجر به استفسار از مقام رهبری گردید که ایشان اذن تغییر در این مصوبه را به مجمع دادند که مجمع نیز با الحاق یک تبصره به ماده فوق تحقیق و تفحص در دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری را با اذن ایشان مجاز اعلام نمود.^۱

۱. براساس نظریه تفسیری شماره ۴۵۷۵ مورخه ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام مستقلاً امکان قانونی تجدیدنظر در مصوبه خود درخصوص تحقیق و تفحص از دستگاه‌های زیر نظر رهبری را ندارد (همان، ص ۱۶۰) و تجدیدنظر در آن را تنها از طریق استفاده از اختیارات مقام ولایت امکانپذیر می‌داند، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای در نامه‌ای مجوز تجدیدنظر را صادر فرمودند. متن نامه مقام معظم رهبری به این شرح است:

بسم الله الرحمن الرحيم

جناب حجت‌السلام و المسلمین آقای هاشمی رفسنجانی دامت برکاته

باسلام و تحیت و تشکر از مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام به خاطر اعمال دقت لازم و پایبندی شایسته به رعایت مجاری قانونی، مقتضی است در مصوبه آن مجمع محترم تجدید نظر شود. والسلام علیکم

سیدعلی خامنه‌ای

۱۳۸۰/۴/۱۶

<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=9895>

مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، جلسه صدوهمفتم، تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۹، روزنامه رسمی شماره ۱۶۴۱۴، صص ۸-۹. شماره: ۲۰۳۷۳/۰۱۰۱ تاریخ: ۱۳۸۰/۵/۲۳ حجت‌الاسلام والمسلمین جناب آقای کربوبی رئیس محترم مجلس شورای اسلامی سلام علیکم با عنایت به دستور مورخ ۱۳۸۰/۴/۱۶ مقام معظم رهبری مبنی بر «تجدیدنظر در مصوبه ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع» درخصوص تحقیق و تفحص از نهادهای زیر نظر رهبری، موضوع ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، جلسه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۰/۵/۲۰ به همین منظور تشکیل و موضوع تحقیق و تفحص مورد بحث و بررسی قرار گرفت و به‌عنوان ماده واحده به شرح پیوست به تصویب رسید.

بدین‌وسیله جهت طی مراحل قانونی ارسال می‌گردد.

اکبر هاشمی رفسنجانی رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام

مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوع تجدیدنظر در مصوبه ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع درخصوص ماده (۱۹۸) آیین‌نامه

داخلی مجلس شورای اسلامی

ماده واحده - اصلاحیه ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع به شرح زیر اصلاح و

الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» به آن.

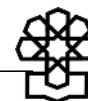
عبارت: «به استثنای دستگاه‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری هستند و مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان و...

از اصلاحیه ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی حذف می‌شود.

عبارت: «و با توجه به تفسیر شورای نگهبان در مورد اصل مذکور» بعد از عبارت «در اجرای اصل هفتادوششم قانون

اساسی» اضافه می‌شود.

الحاق یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» ذیل ماده (۱۹۸) و تبصره‌های «۱» و «۲» آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.



۶-۲-۳. نظارت موضوع ماده (۲۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

به‌موجب ماده (۲۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، هرگاه حداقل ده نفر از نمایندگان و یا هریک از کمیسیون‌ها، عدم رعایت شئونات و نقض یا استنکاف از اجرای قانون توسط رئیس‌جمهور یا وزیر یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان را اعلام نمایند، موضوع بلافاصله از طریق هیئت‌رئیس به جهت رسیدگی به کمیسیون ذیربط ارجاع می‌گردد.

کمیسیون حداکثر ظرف مدت ده‌روز موضوع را رسیدگی و در صورت وارد بودن با اظهارنظر صریح، گزارش خود را از طریق هیئت‌رئیس به مجلس ارائه می‌دهد.

براساس تبصره «۱» ماده فوق، چنانچه نظر مجلس بر تأیید گزارش باشد موضوع جهت رسیدگی به قوه قضائیه و سایر مراجع ذیصلاح ارسال می‌شود تا خارج از نوبت و بدون تشریفات دادرسی رسیدگی نمایند.

براساس تبصره «۲» ماده (۲۳۳)، در صورتی‌که مجلس در مورد رئیس‌جمهور یا هریک از وزیران سه نوبت رأی به وارد بودن گزارش بدهد طرح استیضاح با رعایت مفاد اصل هشتادونهم قانون اساسی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.

این ابزار نظارتی تا حدودی مشابه نهاد impeachment در نظام حقوقی ایالات متحده است با این تفاوت که در این نظام نمایندگان قدرت متهم کردن رئیس‌جمهور را به‌عنوان خیانت، ارتشا و سایر جرائم و انحرافات سنگین رئیس‌جمهور در اختیار دارند و سنا قدرت رسیدگی و محکوم کردن رئیس‌جمهور متهم شده به چنین جرائمی را در دست دارد. به بیان دیگر در این نظام قوه مقننه خود نقش قوه قضائیه را نیز در این موارد ایفا می‌کند.^۱

۷-۲-۳. رأی اعتماد

براساس اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی وزرا توسط رئیس‌جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند.

همچنین براساس اصل هشتادوهفتم قانون اساسی رئیس‌جمهور برای هیئت وزیران پس از

تبصره «۳» - تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از نهادها و دستگاه‌هایی که تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له انجام می‌شود.

موضوع «تجدیدنظر در مصوبه ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجمع» درخصوص ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل یکصدودوادم قانون اساسی در جلسه روز شنبه مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۰ مجمع مطرح و اصلاحاتی به‌شرح فوق به تصویب رسید.

اکبر هاشمی رفسنجانی رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام

<http://www.maslahat.ir/CONTENTSTOPLESS.ASPX?P=bf52dc12-f62f-40da-9086-c974e0edc1da>

1. Saikrishna Prakash, Brannen, Daniel E. & Baker, Laurence W., Checks and Balances: the three branches of the American government, Thompson Gale, University of San Diego, School of Law, vol. 3, 2005, PP. 396-397.

تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد.

با توجه به اصول فوق مجلس شورای اسلامی می‌تواند با بررسی صلاحیت افراد پیشنهادی و تطبیق آنها با صلاحیت مورد نیاز برای وزارتخانه پیشنهادی نسبت به دادن و یا ندادن رأی اعتماد به آنها اقدام نماید. با توجه به اینکه وزرا مکلف به کسب رأی اعتماد مجلس هستند این ابزار به‌خوبی می‌تواند در راستای نظارت بر امور کشور به‌کار گرفته شود. مجلس می‌تواند با بهره‌گیری از این طریق به‌صورت پیشینی بر صلاحیت اخلاقی، عملی و اجرایی، علمی و تخصصی و اعتقادی اعضای هیئت دولت که از عالی‌ترین مقامات اجرایی کشور محسوب می‌شوند نظارت داشته و با کسب اطلاع از برنامه‌ها و جهت‌گیری‌های ایشان، حرکت مناسب و در راستای قوانین آتی آنها را نیز تا حدودی تضمین نمایند.^۱

۸-۲-۳. کمیسیون اصل نودم قانون اساسی

براساس اصل نودم قانون اساسی هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. مجلس شورای اسلامی این وظیفه را از طریق کمیسیون اصل نودم قانون اساسی انجام می‌دهد.

به‌موجب ماده (۱) قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۶۵ تشکیلات کمیسیون اصل نود، که براساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود دارای دو واحد رسیدگی به شکایات (که اعضای آن کلاً از نمایندگان مجلس خواهند بود) و واحد دفتر (که افراد آن از طرف هیئت‌رئیس مجلس معین می‌شوند) است.

کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسئولین مربوطه دعوت یا مستقیماً با آنها مکاتبه نمایند و آنها مکلف به اجابت هستند و در صورت تخلف و ثبوت جرم عدم پاسخگویی، دادگاه صالح موظف است به موضوع خارج از نوبت رسیدگی و در صورت ثبوت جرم اقدام به تعیین مجازات نموده و نتیجه را به کمیسیون اعلام نماید (ماده (۲) قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵).

کمیسیون بدون صدور حکم و رسیدگی قضایی، صرفاً درخصوص موضوعات مورد شکایت بررسی نموده و پس از اخذ توضیح از قوای طرف شکایت، نتیجه را اعلام می‌نماید. بدین ترتیب

۱. محمد هاشمی، همان، صص ۱۹۳-۱۹۵.



مجلس از طریق رسیدگی به شکایات مطرح شده در اجرای اصل مزبور و اطلاعاتی که از عملکرد قوای مختلف پیدا می‌کند، می‌تواند صلاحیت نظارتی خود را از طریق سازوکارهای پیش‌بینی شده در اصل یاد شده، اعمال کند.

درخصوص شکایات موضوع اصل نودم قانون اساسی، به‌موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ (اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نودم) دستگاه‌های دولتی، مسئولان و مأموران مذکور در ماده واحده، مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک‌ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم محسوب و طبق درخواست کمیسیون اصل نودم، مراجع قضایی موظفند این‌گونه جرائم را به‌صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم، اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند. شایان ذکر است طبق بندهای «ب» و «ج» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اصلاحی مصوب ۱۳۷۵/۵/۷)، این سازمان به درخواست کمیسیون اصل نودم قانون اساسی موظف به انجام بازرسی‌های فوق‌العاده است. سازمان بازرسی باید نتیجه بازرسی‌های انجام شده را به درخواست کمیسیون اصل نودم قانون اساسی به کمیسیون اعلام کند.

به این ترتیب مجلس از طریق رسیدگی به شکایات مطرح شده در اجرای اصل مزبور و اطلاعاتی که از عملکرد قوای مختلف کسب می‌کند، می‌تواند صلاحیت نظارتی خود را با استفاده از سازوکارهای پیش‌بینی شده در اصل نودم اعمال کند.

۹-۲-۳. نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی

از دیگر ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی که با هدف کسب اطلاع از امور کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد تعیین عضو ناظر در شوراهای اجرایی کشور است.

براساس برخی قوانین، نماینده یا نمایندگانی از مجلس در انواع مجامع و شوراهای اجرایی کشور به‌عنوان عضو ناظر شرکت می‌کنند. مجلس از طریق نمایندگان ناظر می‌تواند در جریان عملکرد امور اجرایی مهم و تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قرار گیرد و به تناسب امور، اقدامات لازم نظارتی را انجام داده؛ یا پس از انجام بررسی‌ها و کارشناسی‌های لازم حسب مورد به اصلاح قوانین مربوط یا رفع خلأهای قانونی مبادرت کند.^۱

در رابطه با خصوصیات و شرایط نمایندگان ناظر، در آیین‌نامه داخلی مجلس شرایط خاصی

۱. به‌عنوان نمونه در این خصوص می‌توان به عضویت یک نماینده از سوی مجلس به‌عنوان عضو ناظر در شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای عالی اشتغال و بسیاری دیگر اشاره کرد.

ذکر نشده است، اما با توجه به ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس که مقرر کرده وظایف نظارتی مجلس عمدتاً توسط کمیسیون‌های تخصصی اعمال شود، می‌توان گفت آیین‌نامه داخلی مجلس به ضرورت ارتباط منطقی میان وظایف نظارتی به اعتبار موضوع و تخصص‌های مربوط توجه کرده است. بدیهی است ایفای کارآمد وظایف نظارتی مجلس توسط نمایندگان ناظر در نهادها، مجامع و شوراهای دولتی و عمومی، مستلزم تجربه و تخصص نماینده ناظر در حوزه نظارتی مد نظر است.

۱۰-۲-۳. دریافت گزارش از نهادهای دولتی

مجلس شورای اسلامی در برخی از قوانین مصوب که به موجب آنها تکالیفی را برعهده نهادهای مختلف کشور قرار داده است، نهاد مربوطه را مکلف به ارائه گزارش عملکرد خود در انجام تکالیف تعیین شده به مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌های داخلی می‌نماید. این امر نیز می‌تواند ابزاری در راستای تأمین نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی باشد. از جمله این موارد می‌توان به بند «و» ماده (۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه اشاره کرد که به موجب آن وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف به ارائه گزارش عملکرد سالیانه خود در رابطه با تکالیف تعیین شده در این ماده به کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی شده‌اند.

۱۱-۲-۳. نظارت خاص کمیسیون‌های تخصصی

براساس آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای انجام وظایف مربوطه در مجلس شورای اسلامی کمیسیون‌هایی تخصصی تشکیل شده است. به موجب بندهای «۵» و «۶» ماده (۳۳) قانون آیین‌نامه داخلی از جمله وظایف کمیسیون‌های تخصصی مجلس کسب اطلاع از کم و کیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های زیربند و تهیه گزارش موردی و سالیانه درخصوص امور اجرایی دستگاه‌ها 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 است. کمیسیون‌های تخصصی که قسمت اعظمی از وظایف مجالس قانونگذاری را برعهده دارند^۱ ابزارهای نظارتی تخصصی مجلس محسوب می‌شوند که عملکرد آنها می‌تواند نقشی مؤثر در اعمال شأن نظارتی مجلس داشته باشند. به منظور تقویت کارکرد نظارتی کمیسیون‌های تخصصی راهکارهایی ارائه شده است که از جمله مهمترین آنها می‌توان به تأسیس کمیته‌های فرعی در کمیسیون‌ها به منظور انجام نظارت‌های موضوعی، ایجاد کمیسیون‌های تخصصی هم‌عرض وزارتخانه‌های دولتی، تقسیم‌بندی نمایندگان در کمیسیون‌های

۱. کاره استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی» ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش پنجاهویکم، بهار ۱۳۸۵، ص ۳۵۱.



تخصصی برحسب تخصص و تجربه اشاره کرد.^۱

۱۲-۲-۳. ایجاد کمیسیون ویژه به منظور نظارت

علاوه بر مواردی که بیان شد ممکن است در برخی موارد خاص مجلس شورای اسلامی به این نتیجه برسد که با توجه به درجه اهمیت موضوع، نظارت بر اجرای قانون نیازمند توجه ویژه است و به همین دلیل نیز در این موارد اقدام به تشکیل کمیسیون ویژه نماید.

براساس ماده (۵۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید و در این خصوص تشکیل کمیسیون ویژه‌ای برای رسیدگی و تهیه گزارش ضرورت پیدا می‌کند، به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس، این کمیسیون تشکیل می‌شود. اعضای کمیسیون ویژه که پانزده نفر خواهند بود، مستقیماً در جلسه علنی توسط نمایندگان با رأی مخفی و اکثریت نسبی انتخاب خواهند شد.

۳-۳. نظارت قانونی

نظارت قانونی به معنای نظارت بر قوانین و مقررات در راستای تضمین عدم مغایرت آنها با قوانین برتر است. به موجب این نوع نظارت مقام ناظر غالباً در صورت شکایت مراجعی خاص اقدام به بررسی مطابقت مصوبات با قوانین برتر نموده و در صورت تشخیص مغایرت مصوبات با قوانین برتر، حکم به بی‌اعتباری آنها می‌دهد.

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت به جهت عدم مغایرت آنها با قوانین مصوب مجلس از مصادیق نظارت قانونی به حساب می‌آید.^۲ این نظارت متعلق به مجلس نیست اما با عنایت به انتخاب رئیس مجلس توسط نمایندگان مجلس و عضویت وی در مجلس شورای اسلامی به‌عنوان بالاترین مقام اداری مجلس، این موضوع را نیز ذیل مبحث نظارت مجلس شورای اسلامی ذکر نموده‌ایم.

براساس ذیل اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی رئیس مجلس شورای اسلامی مرجع نظارت بر مغایرت مصوبات دولت با قوانین است.

براساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند اجازه تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت بدهد که این مصوبات نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با

۱. برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک: محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

۲. محمد هاشمی، همان، ص ۳۹۸.

قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد. همچنین به موجب ذیل اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، تصویبنامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران بفرستد.

از این طریق رئیس مجلس شورای اسلامی می‌تواند بر عدم مغایرت مصوبات هیئت وزیران نظارت داشته و همخوانی مصوبات دولتی (و به تبع آن بسیاری از اقدامات دولت) را با قوانین تضمین کند.

۳-۴. نظارت استصوابی در برخی موارد خاص و مهم

اهمیت برخی از اقدامات دولت به اندازه‌ای است، که قانونگذار اساسی انجام این‌گونه امور را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی نموده است. براساس قانون اساسی این موارد عبارتند از:

- نظارت بر انعقاد قراردادهای بین‌المللی و الحاق به معاهدات و قراردادهای بین‌المللی و امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی (اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی)،
 - نظارت بر اصلاحات جزئی خطوط مرزی (اصل هفتاد و هشتم قانون اساسی)،
 - نظارت بر برقراری محدودیت‌های ضروری در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن (اصل هفتاد و نهم قانون اساسی)،
 - نظارت بر گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی (اصل هشتادم قانون اساسی)،
 - نظارت بر استخدام کارشناسان خارجی (اصل هشتاد و دوم قانون اساسی)،
 - نظارت انتقال برخی از بناها و اموال دولتی که جزء نفایس غیرمنحصر به فرد ملی محسوب می‌شوند (اصل هشتاد و سوم قانون اساسی)،
 - نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آنها به داوری در مواردی که طرف دعوا خارجی است و در موارد مهم داخلی (اصل یکصد و سی و نهم قانون اساسی)،
 - نظارت بر توقف انتخابات مجلس (اصل شصت و هشتم قانون اساسی).
- علاوه بر موارد فوق که به موجب قانون اساسی اقدامات دولت باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، در برخی موارد قانونگذار عادی دولت را مکلف کرده است که برای انجام برخی



اقدامات مجوز مجلس شورای اسلامی را کسب نماید.^۱ مواردی همچون رأی اعتماد به وزرا (موضوع اصل هشتادوهفتم قانون اساسی) یا انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان از میان افراد معرفی شده توسط رئیس قوه قضائیه (موضوع اصل نودویکم قانون اساسی) را نیز می‌توان نوعی نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی بر امور کشور قلمداد کرد.

۳-۵. نظارت مجلس بر مجلس

همان‌گونه که بیان شد براساس قانون اساسی، مجلس وظیفه تقنین و نظارت بر اداره امور کشور را برعهده دارد. کارآمدی مجلس در انجام این مهم، نیازمند این است که مجلس سازوکاری را بیاندیشد و به این وسیله عملکرد خود را کنترل کرده و به بهبود آن کمک کند. هم‌اکنون در آیین‌نامه داخلی مجلس برخی سازوکارها در این مورد دیده شده است که به شرح زیر می‌باشد:

اول نظارت کمیسیون اصل نود: براساس اصل نودم قانون اساسی هر کس از طرز کار یکی از قوای سه‌گانه شکایتی داشته باشد، آن را به مجلس اعلام می‌کند تا مورد بررسی قرار گیرد. لذا شکایت از طرز کار مجلس نیز می‌تواند توسط هر شخصی صورت گیرد و مجلس مکلف به رسیدگی و اعلام نتیجه خواهد بود.

دوم هیئت رسیدگی به اعتراضات: براساس ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی، سازوکاری برای اعتراض به مدیریت مجلس توسط نمایندگان اندیشیده شده است. طبق ماده مذکور «هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت‌رئیس معترض باشند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست‌وپنج نفر و یا به درخواست کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مکلف است ظرف مدت سه روز نسبت به تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات، اقدام نماید. هیئت اخیر مکلف است ظرف ده روز با حضور سه نفر از منتخبین معترضین، به موضوع رسیدگی نماید. در صورتی‌که اکثریت اعضای هیئت رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند عضویت وی در هیئت‌رئیس تعلیق می‌گردد. گزارش هیئت در

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به قانون الزام دولت به اخذ مجوز مجلس شورای اسلامی در دو قرارداد مصداق مواد (۱۲۴) و (۱۳۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد. متن این قانون به این شرح است:
ماده واحده - قرارداد شبکه تلفن همراه، موضوع ماده (۱۲۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران معروف به ایرانسل و قرارداد توسعه و تجهیز و بهره‌برداری از فرودگاه امام خمینی (ره)، موضوع بند «الف» ماده (۱۳۰) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، معروف به تاو پس از تصویب مجلس شورای اسلامی قابل اجراست.

این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. در صورت رد عدم صلاحیت، عضو مزبور به‌کار خود ادامه خواهد داد و در غیر این صورت از سمت خود مستعفی شناخته می‌شود و حق شرکت در انتخابات مجدد آن دوره را ندارد». براساس تبصره «۱» این ماده «هیئت رسیدگی‌کننده به اعتراض، در ابتدای نخستین جلسه خود هیئت‌رئیس‌های را وفق مقررات مربوط به انتخاب هیئت‌رئیس کمیسیون‌ها، انتخاب می‌نماید. جلسات هیئت با حضور سه‌چهارم اعضا رسمیت می‌یابد و مناط اعتبار تصمیمات آن، رأی اکثریت مطلق حاضرین می‌باشد». تبصره «۲» ماده مذکور نیز اشعار داشته «نمایندگان معترض و اعضای مورد اعتراض هیئت‌رئیس مجلس، حق رأی در جلسه هیئت رسیدگی‌کننده به اعتراضات را ندارند». تبصره «۳» این ماده نیز رابطه این هیئت را با کمیسیون اصل نود مشخص کرده است. براساس این تبصره «رسیدگی فوق مانع از انجام وظایف قانونی کمیسیون اصل نودم قانون اساسی نسبت به طرز کار مجلس نخواهد بود و نمایندگان می‌توانند از آن طریق نیز نسبت به عملکرد هیئت‌رئیس نظارت و پیگیری نمایند».

سوم رئیس مجلس: نمایندگان باید در مجلس نظاماتی را که آیین‌نامه داخلی مقرر کرده، رعایت کنند. ضمن اینکه لازم است شأن مجلس و نمایندگان نیز توسط خود نمایندگان رعایت شود. مواد (۷۸) تا (۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، رئیس مجلس را متولی نظارت بر این امر قرار داده و مواردی همچون تذکر شفاهی در جلسه علنی، اخطار در جلسه علنی و احضار و توبیخ متخلف در جلسه هیئت‌رئیس را به‌عنوان ضمانت اجرای آن مقرر نموده است.

چهارم اخطار مربوط به رعایت قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی: براساس ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس اگر نماینده‌ای در هنگام بررسی موضوعی در مجلس موضوع مورد بررسی را منافی با قانون اساسی بداند مذاکرات مربوط به موضوع اصلی متوقف می‌شود. نماینده حداکثر ظرف سه دقیقه اخطار مورد نظر را با استناد به اصل مربوطه تبیین می‌نماید. در صورتی‌که رئیس مجلس اخطار را وارد بداند درخصوص موضوع بدون بحث از مجلس نظرخواهی می‌نماید. چنانچه مجلس اخطار را وارد دانست رئیس نسبت به پذیرش اصلاحات پیشنهادی یا حذف مورد اشکال یا ارجاع آن به کمیسیون ذیربط جهت بررسی مجدد اقدام خواهد کرد. همچنین براساس ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس در صورتی‌که نمایندگان نسبت به اجرای آیین‌نامه داخلی مجلس تخلفی را که مربوط به همان جلسه باشد مشاهده نمایند، حق دارند بلافاصله مورد تخلف را با استناد به ماده مربوطه بدون خروج از موضوع حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند و اگر مربوط به آن جلسه نباشد بعد از نطق و یا پایان جلسه، قبل از اعلام ختم آن حداکثر ظرف سه دقیقه تذکر دهند. چنانچه رئیس



تذکر را وارد بداند موظف است به آن ترتیب اثر دهد.

بررسی راهکارهای موجود به منظور نظارت بر عملکرد مجلس و مقایسه آن با حوزه گسترده اختیارات و جایگاه مهم و تأثیرگذار مجلس شورای اسلامی به روشنی نمودار می‌سازد راهکارهای موجود کافی نبوده و نمی‌تواند آنچه به منظور نظارت بر عملکرد آن مورد نیاز است برآورده کند. مقام معظم رهبری نیز بارها در دیدارهای خود با نمایندگان مجلس به این نکته تأکید نموده‌اند. به عنوان نمونه ایشان در یکی از دیدارهای خود با نمایندگان مجلس، به اهمیت نظارت بر خویش اشاره کرده و تعبیه ابزار کنترلی بر مجلس توسط نمایندگان را وظیفه شرعی آنان تلقی کرده‌اند.^۱ ایشان در جای دیگری با اشاره به لزوم محاسبه نفس فردی و جمعی به این مسئله تأکید نموده‌اند^۲ و در دیدار دیگری با نمایندگان مجلس نیز نظارت مجلس بر خود را مصداق تقوای جمعی دانستند و بیان داشتند «تقوای جمعی این است که جمع‌ها مراقب خودشان باشند. جمع به حیث جمع، مراقب خودشان باشند. بی‌مراقبتی جمع‌ها نسبت به مجموعه خودشان، موجب می‌شود که حتی آدم‌هایی هم که در بین آن جمع‌ها تقوای فردی دارند، با حرکت عمومی آن جمع‌ها بغلتند و به جای بروند که نمی‌خواهند. ... من پارسال به شما عرض کردم که در داخل مجلس شورای اسلامی، خود نظارتی بگذارید. این، همان تقوای جمعی است. مجموعه، خود را بپاید. حالا حرف‌هایی گوشه کنار زدند که نماینده باید آزاد باشد، چه باشد. کسی با آزادی نماینده مخالف نیست؛ با کج رفتاری نماینده مخالف است. یک نماینده کج رفتار ممکن است مجلس شورای اسلامی را بدنام کند، متهم کند؛ حیف نیست؟ مجلس به این عظمت، این نهاد قانونی اساسی در کشور».^۳

در پاسخ به این مطالبه رهبری، طرح نظارت بر امور نمایندگان تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است که پس از اصلاحات متعدد و بررسی دوشوری در صحن علنی و کمیسیون مشترک

۱. بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۹/۰۳/۱۸: «مجلس نسبت به دستگاه‌های اجرایی کشور شأن نظارتی دارد که خوب، چیز بسیار با اهمیتی هم هست، یک شأن نظارتی هم برای خود مجلس و برای آحاد نمایندگان تعریف کنید ... اگر امروز با قدرتی که خدا به شما داده - توان نمایندگی - می‌توانید این ابزار کنترلی را کار بگذارید، ولی کار نگذارید، از شما سؤال خواهد شد ... نماینده - مثل همه ماها - در معرض اینجور لغزش‌ها و آسیب‌ها قرار دارد. مال، فتنه‌انگیز است. این، حرف من نیست؛ حرف امام سجاد (ع) است؛ «المال الفتون»؛ مال فتنه‌انگیز. پول، فتنه‌انگیز است؛ دل‌ها را از راه در می‌برد؛ خیلی‌ها را می‌لرزاند؛ کسانی که آدم خیال نمی‌کند اینها هم بلغزند، اما آدم می‌بیند گاهی می‌لغزند. قدرت هم همین‌جور است، رودربایستی هم همین‌جور است، محبت‌ها هم همین‌جور است، دشمنی‌ها هم همین‌جور است؛ ماها را می‌لغزاند. یک جایی باید بر کارش نظارت کند. خدا را شکر می‌کنیم که شما برادران و خواهران با دل بیدار از این مسئله استقبال می‌کنید».

۲. بیانات در دیدار نمایندگان مجلس ۱۳۸۶/۰۲/۰۸: «همان‌طور که یک فرد باید خودش را محاسبه کند، یک جمع هم - مثل مجلس شما، مثل دولت‌ها، مثل مجموعه‌ها و افراد مسئول در کشور - باید خودش را محاسبه کنند؛ ما خودمان را باید محاسبه کنیم ... قانع نباید شد و از غفلت‌ها و قصورها نباید اغماض کرد؛ همچنانی که در محاسبه دیگران هم - تا جایی که پای دوستی‌ها و رابطه‌ها و ملاحظه‌ها در میان نباشد - اغماض نمی‌کنیم، سختگیری می‌کنیم و نکته می‌گیریم، برای خودمان هم باید همین‌گونه باشد. امیدواریم ان‌شاءالله خدای متعال به شما، به ما، به همه مسئولین این لطف را بکند که چشم بصیر به خود به ما بدهد».

۳. بیانات در دیدار با نمایندگان مجلس، ۱۳۹۰/۳/۸.

بررسی آن، در مهرماه ۱۳۹۰ مشتمل بر ۱۱ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و به منظور اعلام نظر تقدیم شورای نگهبان شد.

۴. آسیب‌شناسی نظارت مجلس شورای اسلامی بر جریان امور و اجرای قوانین

با عنایت به آنچه تاکنون بیان شد، نظارت بر اجرای قوانین و امور جاری کشور یکی از وظایف مهم مجلس شورای اسلامی بوده و به همین منظور ابزارهای نظارتی متعددی نیز در اختیار این نهاد قرار گرفته است که مجلس شورای اسلامی با بهره‌گیری از این ابزارها، می‌تواند به شیوه‌های مختلف و از طرق متفاوت اقدام به رصد وضعیت کشور نموده و بر امور جاری کشور اعمال نظارت نماید.

با وجود این ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در برخی موارد به منظور وصول به اهداف نظارتی مجلس ناکارآمد بوده یا دچار مشکلات و آسیب‌هایی می‌باشند. شناخت این مشکلات می‌تواند گامی مؤثر در جهت اندیشیدن راهکارهای حل و رفع آنها بوده و از این طریق ما را در وصول به اهداف نظارتی مجلس شورای اسلامی و صیانت از قانون و قانونمندی در نظام اسلامی و گردش مناسب امور اجرایی کشور یاری رساند. به همین منظور در این بخش به‌طور خلاصه به برخی از مشکلات مهم موجود اشاره شده و بعضاً راهکارهایی نیز به منظور حل آنها پیشنهاد می‌گردد.

- در مرحله اول نامناسب بودن سازمان اداری دولت و وجود نهادها و سازمان‌های مختلف به‌عنوان معاونت رئیس‌جمهور (مانند سازمان محیط زیست، سازمان میراث فرهنگی) موجب می‌شود تا نمایندگان مجلس نتوانند از ابزارهای نظارتی سؤال و استیضاح برای معاونین رئیس‌جمهور استفاده نمایند. مسئولیت این سازمان‌ها مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور است و سؤال و استیضاح نیز باید نسبت به رئیس‌جمهور صورت گیرد. ازسوی دیگر هزینه سیاسی احضار رئیس‌جمهور به مجلس موجب عدم امکان نظارت دقیق مجلس بر عملکرد این نهادها می‌گردد که ضروری است نهادهای موصوف در وزارتخانه‌های موجود ادغام شده و یا به‌صورت وزارتخانه جدید شکل بگیرند تا نظارت مجلس بر عملکرد آنها امکانپذیر شود.

- اگرچه به‌موجب اصل هفتادوششم قانون اساسی مجلس می‌تواند در تمام امور کشور تحقیق و تفحص نماید، ولی همان‌گونه که بیان شد با توجه به تفاسیری که شورای نگهبان از این اصل قانون اساسی ارائه داده است و به‌تبع آن قانون آیین‌نامه داخلی مجلس محدودیت‌هایی در رابطه با اعمال این حق مجلس قائل شده‌اند که قابل انتقاد به‌نظر می‌رسد. البته عدم شمول تحقیق و تفحص نسبت به عملکرد نهادهایی مانند نهاد رهبری، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان با توجه به



جایگاه و کارویژه هریک از آنها قابل توجه است ولی استثنای نهادهایی مانند صداوسیما و یا سایر نهادهایی که به نحوی به مقام رهبری وابسته هستند قابل توجه نیست. در همین راستا مقام معظم رهبری هیچ نهادی را مستثنا از شمول نظارت ندانسته و تقسیم نهادها و سازمان‌های کشور را به نهادهای زیر نظر مقام رهبری و غیر آنها صحیح نمی‌داند^۱ و همان‌گونه که بیان شد در رابطه با تحقیق و تفحص از سازمان صداوسیما نیز با دید مثبت به این قضیه نگریسته و اجازه این امر را صادر نمودند.

۱. نکته دیگری که در رابطه با تحقیق و تفحص قابل توجه است بحث اعمال این حق در عمل است. بررسی سابقه اعمال این حق توسط مجلس بیانگر این است که در مجلس سوم ۱۳ تقاضای تحقیق و تفحص صورت گرفته که تنها ۸ مورد منجر به اعلام نتیجه به مجلس شده است، در مجلس چهارم ۱۶ تقاضای تحقیق و تفحص صورت گرفته که تنها ۱۰ مورد منجر به اعلام نتیجه به مجلس شده است، در مجلس پنجم ۱۳ تقاضای تحقیق و تفحص صورت گرفته که تنها ۵ مورد منجر به اعلام نتیجه به مجلس شده است، در مجلس ششم ۲۸ تقاضای تحقیق و تفحص صورت گرفته که تنها ۱۶ مورد منجر به اعلام نتیجه به مجلس شده است،^۲ در مجلس هفتم ۲۷ تقاضای تحقیق و تفحص صورت گرفته که تنها ۱۳ مورد منجر به اعلام نتیجه به مجلس شده است، آمار فوق بیانگر این مطلب است که از مجموع ۹۲ مورد تحقیق و تفحص صورت گرفته توسط مجالس سوم تا هفتم صرفاً ۴۱ مورد به ارائه گزارش به مجلس منتهی شده است.^۳ این آمار بیانگر عدم اهتمام مجالس

۱. سؤال: آیا نهادها و دستگاه‌های مربوط به رهبری تحت نظارت و بازرسی هستند یا فوق نظارتند؟ آیا نمایندگان شما در نهادها و استان‌ها نظارت می‌شوند؟

پاسخ: من عرض می‌کنم، هیچ‌کس فوق نظارت نیست. خود رهبری هم فوق نظارت نیست؛ چه برسد به دستگاه‌های مرتبط با رهبری. بنابراین همه باید نظارت شوند. نظارت بر کسانی که حکومت می‌کنند - چون حکومت به‌طور طبیعی به معنای تجمع قدرت و ثروت است؛ یعنی اموال بیت‌المال و اقتدار اجتماعی و اقتدار سیاسی در دست بخشی از حکام است - برای اینکه امانت به خرج دهند و سوءاستفاده نکنند و نفسشان طغیان نکند، یک کار لازم و واجب است و باید هم باشد. البته این تقسیم‌بندی - نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای غیر زیر نظر رهبری - تقسیم‌بندی غلطی است؛ ما چنین چیزی نداریم. طبق قانون اساسی، سه قوه مجریه و قضاییه و مقننه زیر نظر رهبری هستند. دستگاه‌های دیگر نیز همین‌طورند. زیر نظر رهبری بودن به معنای این نیست که رهبری، دستگاهی را مدیریت می‌کند؛ اما به هر حال فرقی نمی‌کند؛ لازم است نظارت شوند. البته نظارت‌ها در کشور ما متأسفانه هنوز تخصصی، علمی و کارآمد نیست. در مواردی، بی‌طرفانه هم نیست؛ این را باید اعتراف کنیم. البته همه نهادهای دولتی و عمومی باید از محاسبه باکی نداشته باشند. گفت: «آن را که حساب پاک است، از محاسبه چه باک است». حسابشان را پاک کنند تا از محاسبه باکی نداشته باشند. بنابراین چنین نیست که دستگاه‌های مربوط به رهبری از نظارت معاف باشند؛ نه، به‌نظر ما بازرسی‌ها لازم است. البته الان هم هستند و نظارت هم می‌شوند. البته معنای این حرف این نیست که هیچ خطایی اتفاق نمی‌افتد؛ اما بنابر مسامحه کردن و اجازه خطا دادن نیست. دیدار با دانشجویان و اساتید دانشگاه صنعتی امیرکبیر در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۹

<http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3053>

۲. حسن و کیلیان، راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۶۸۸، ص ۱۴.

۳. برای کسب اطلاع در رابطه با نحوه اعمال این حق در مجالس سوم تا هفتم ر. ک: احمد مرکز مالمر، بررسی جایگاه و نحوه اعمال تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۷۶۱.

برای پیگیری روند تحقیق و تفحص‌های مصوب است که دارای دلایل متعددی است و تا حدودی موجب عدم کارآمدی این ابزار شده است. همچنین می‌توان محدودیت زمانی و عدم تخصص احتمالی اعضای هیئت درخصوص موضوع مورد تحقیق و تفحص، بسیار تخصصی و پیچیده بودن موضوع تحقیق و تفحص، عدم همکاری دستگاه مورد تحقیق و فقدان اراده سیاسی در به سرانجام رسیدن تحقیق و تفحص را از علل ناکارآمدی این ابزار محسوب نمود.^۱

- در طول دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی صرفاً ۱۸ مورد استیضاح در مجلس طرح شده است که از این میان ۵ وزیر با رأی عدم اعتماد توسط مجلس شورای اسلامی از مقام خود برکنار شده‌اند و در سایر موارد وزرای استیضاح شده به دلیل تداوم اعتماد مجلس در پست‌های خود باقی مانده‌اند.^۲ نکته مهمی که در این رابطه قابل توجه است بحث استیضاح‌هایی است که مطرح شده ولی پس از آن به دلیل پس گرفته شدن امضا توسط نمایندگان امضاکننده منتفی شده‌اند.^۳ با توجه به تعداد زیاد این موارد ضروری است تدبیری اندیشیده شود تا نمایندگان در پس گرفتن امضاها خود از طرح استیضاح محدود شوند همچنین برای ساماندهی موضوع استیضاح تعداد دفعاتی که یک نماینده در دوره نمایندگی مجاز است استیضاح یک وزیر را امضا نماید مشخص باشد که این امر می‌تواند در ساماندهی استیضاح‌ها مؤثر باشد.^۴ البته این تدابیر نیازمند اصلاح قانون اساسی است و به دلیل محدود کردن حق استیضاح وزرا توسط نمایندگان، با قانون اساسی موجود مغایرت دارد.

- نظارت مجلس بر رئیس‌جمهور نیز عملاً مشکلاتی دربردارد، چراکه هرچند مجلس شورای اسلامی دارای ابزارهای نظارتی متعددی برای نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور همچون امکان طرح سؤال از رئیس‌جمهور است، با وجود این از ابتدای انقلاب تاکنون از این ابزار نظارتی استفاده نشده است. عدم استفاده از این ابزار نظارتی موجب شده است که سؤال از رئیس‌جمهور تبدیل به امری پرهزینه شده و هزینه‌های سیاسی بسیاری دربر داشته باشد. این درحالی است که برخی دستگاه‌های اجرایی در قالب معاونت‌های رئیس‌جمهور فعالیت می‌کنند که نظارت مجلس بر این نهادها از طریق نظارت بر رئیس‌جمهور صورت می‌گیرد. به نظر می‌رسد استفاده از این ابزار نظارتی باید تبدیل به امری عادی گردد تا وجود هزینه سیاسی بسیار مانع از استفاده مناسب از آن نگردد.

۱. حسن وکیلان، راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۶۸، ص ۱۴.
 ۲. مسلم آقایی طوق و همکاران، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۷۰. البته آمار استیضاح‌های موجود در این منبع ۱۷ استیضاح است چراکه پس از چاپ منبع فوق وزیر راه و ترابری نیز استیضاح شد و با رأی عدم اعتماد مجلس برکنار شد.

۳. همان، ص ۱۸۰.

۴. همان.



- درخصوص نظارت مالی مجلس نیز که از طریق دیوان محاسبات کشور اعمال می‌گردد همان‌گونه که بیان شد براساس اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی دیوان محاسبات کشور باید صلاحیت نظارت مالی بر عملکرد مالی تمامی نهادها و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه استفاده می‌کنند را داشته باشد، لکن مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان، اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است.^۱ بر این اساس صلاحیت دیوان در نظارت بر عملکرد مالی نهادهای عمومی محدود شده و بسیاری از هزینه‌های عمومی که در قانون بودجه نمی‌آیند دارند از تیررس نظارتی این دیوان مستثنا شده‌اند. محدود بودن نظارت دیوان به صرف مبالغ مقرر در قانون بودجه موجب عدم تحقق صیانت از بیت‌المال یا اموال عمومی توسط نهادها و مؤسسات عمومی خواهد شد. با توجه به عدم پذیرش صلاحیت عام نظارت مالی دیوان توسط شورای نگهبان به‌عنوان مفسر قانون اساسی باید تدبیری برای نظارت تام بر عملکرد مالی نهادها و سازمان‌هایی که اموال عمومی را در اختیار دارند اندیشید.

- درخصوص بحث نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی نیز در رابطه با ارسال مصوبات دولت به مجلس ایرادات زیر وجود دارد:

۲. نظارت رئیس مجلس بر مقررات دولتی نظارت پسینی است و مطابق قانون اساسی پس از تصویب در هیئت وزیران صورت می‌گیرد. این شیوه نظارت منجر به این می‌شود که تا زمان بررسی مصوبه دولت توسط رئیس مجلس و ابطال آن، این مصوبه لازم‌الاجرا باشد. به عبارت دیگر ممکن است مصوبه‌ای که مغایر قوانین جاری کشور است به تصویب دولت رسیده و تا زمان بررسی و ابطال توسط رئیس مجلس اجرایی گردد. اضافه می‌گردد روند بررسی مقررات دولت توسط هیئت تطبیق نیز بسیار کند بوده و گاهی بررسی یک مصوبه یک‌سال به طول می‌انجامد. همچنین گاهی برخی مصوبات دولت مغایر قوانین موقت مانند قوانین بودجه سالیانه است، بررسی این مصوبات با تأخیر موجب می‌شود که قانون مربوطه منقضی شده و عملاً مصوبه دولت نیز در آن مدت اجرایی گردد البته در حال حاضر به‌موجب رویه‌های مصوباتی در اولویت رسیدگی قرار می‌گیرد.

۳. نکته دیگر اینکه مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت محدود به مطابقت این مصوبات با قوانین مصوب مجلس است.^۲ از سوی دیگر شورای نگهبان مکانیسمی برای کنترل مصوبات دولت با قانون اساسی و شرع ندارد. اگرچه می‌توان از مصوبات دولت به‌لحاظ مغایرت با شرع و قانون اساسی در دیوان عدالت اداری شکایت کرد، لکن رسیدگی

۱. نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخه ۱۳۷۵/۹/۱۴، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، پیشین، ص ۱۰۰.

۲. نظریه شماره ۲۱۰۱ مورخه ۱۳۷۱/۶/۱۵، مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، ص ۱۹۲.

دیوان منوط به شکایت است و مانند نظارت رئیس مجلس، بر تمام مصوبات اعمال نمی‌شود. در نتیجه ممکن است مصوباتی به تصویب دولت برسد که با قانون اساسی و شرع مغایرت داشته باشد و توسط کسی هم در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار نگیرد. به نظر می‌رسد در این خصوص باید مصوبات دولت برای شورای نگهبان نیز ارسال شود تا این شورا بر تطبیق این مصوبات با شرع و قانون اساسی نظارت کند.

- از دیگر خلأهای قانونی در حوزه نظارت مجلس شورای اسلامی عدم وجود نهاد و یا مرکزی مشخص برای نظارت بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. هرچند مجلس شورای اسلامی درصدد تصویب قانونی در این خصوص می‌باشد، اما آنچه به‌عنوان طرح مصوب مجلس در این خصوص مطرح شده است علاوه بر اشکالات متعددی که در بر دارد، کافی نبوده و نمی‌تواند انتظارات موجود در این زمینه را برآورده سازد. با توجه به اینکه نمایندگان مجلس خود در این زمینه ذینفعند به نظر می‌رسد این امر نیازمند تصویب توسط مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی است که علاوه بر اثربخش و جامع بودن قابل تغییر توسط خود مجلس نیز نباشد.

سایر روش‌های نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی بر امور جاری کشور نیز غالباً از ضمانت اجرایی قوی و مناسبی برخوردار نبوده و صرفاً دارای ضمانت اجرایی سیاسی می‌باشند. به‌عنوان نمونه اظهار نظر نمایندگان، بیانیه‌های نمایندگان، وجود نمایندگان ناظر و امثال آن، برخلاف روش‌هایی همچون استیضاح که دارای ضمانت اجرایی قوی است و در صورت عدم پذیرش و قانع نشدن مجلس ممکن است به عزل مقام اجرایی بیانجامد، دارای ضمانت اجرایی قوی نیستند.

پیش‌بینی ضمانت اجرا در این موارد در قوانین عادی می‌تواند نقش‌آفرینی این ابزارها را دوچندان نموده و جایگاه مناسب‌تری به آنها ببخشد. قرائت گزارش‌های دوره‌ای یا خاص نمایندگان ناظر در شوراها یا کمیسیون‌های خاص، ارسال رسمی اظهار نظرهای موردی نمایندگان به مسئولین مخاطب آن، ایجاد بانک اطلاعاتی از گزارش‌های نظارتی و راهکارهایی از این دست نمونه‌های پیشنهادی جهت تقویت ضمانت اجرای ابزارهای نظارتی مجلس هستند که البته اندیشیدن تدابیری در این زمینه نیازمند مطالعه جدی و مجزا خواهد بود.^۱ اصلاحاتی که در سال ۱۳۸۷ در آیین‌نامه داخلی مجلس صورت گرفت به‌عنوان اقدامی مناسب در جهت مؤثرتر شدن برخی ابزارهای نظارتی مجلس قابل ارزیابی است.

همچنین مجلس شورای اسلامی خود می‌تواند از نقش تقنینی خود در جهت تقویت نقش نظارتی

۱. برای دیدن برخی راهکارهای پیش‌بینی شده جهت تقویت ضمانت اجرای این نظارت‌ها ر. ک: محمدحسین زارعی و همکاران، پیشنهاداتی درخصوص اعمال مؤثر نظارت مجلس شورای اسلامی، گزارش کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۹۲۶، صص ۹-۱۳.



خود یا تقویت راهکارهای نظارتی موجود استفاده کند. به‌عنوان نمونه تعیین نمایندگان ناظر و الزام دولت به ارائه گزارش از این طریق به ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی افزوده شده‌اند. مجلس شورای اسلامی می‌تواند از این طریق در چارچوب قانون اساسی اقدام به ایجاد سازوکارهای نظارتی جدید نموده یا سازوکارهای نظارتی موجود را تقویت یا اصلاح نماید یا ضمانت اجرای مناسب برای آنها پیش‌بینی کند. در نتیجه می‌توان بیان داشت تقویت و اصلاح ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی در چارچوب قانون اساسی در اختیار خود این نهاد بوده و بهره‌گیری مناسب از ابزارهای موجود نیز وابسته عملکرد مناسب این نهاد خواهد بود. از این منظر می‌توان مجلس شورای اسلامی را نیز با عنایت به چنین سطح گسترده اختیارات و صلاحیت‌ها و تکالیفی که برعهده دارد در موارد سرپیچی یا کوتاهی دولت از انجام وظایف قانونی، مؤثر در این کوتاهی قلمداد کرد.

نتیجه‌گیری

نظارت بر اجرای قوانین و امور جاری کشور یکی از مهمترین کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی است که در جهت اعمال آن ابزارهای متعددی نیز در اختیار این نهاد قرار گرفته است. نظارت مالی بر تصویب و نحوه هزینه‌کرد بودجه، ابزارهای متعدد نظارتی مجلس که از آنها تحت عنوان ابزارهای نظارت سیاسی یاد می‌شود، نظارت قانونی به معنای نظارت بر عدم مغایرت مصوبات پایین‌دستی با قوانین، نظارت استصوابی در رابطه با برخی اقدامات اجرایی و در نهایت راهکارهای نظارت مجلس بر عملکرد خود مجلس عناوین این ابزارها هستند که به اجمال درخصوص هر یک از آنها بررسی‌هایی صورت گرفت.

در مرحله آسیب‌شناسی این ابزارهای نظارتی، نبود ضمانت اجرای مناسب برای برخی از این ابزارها، تفسیرهای نادرست از محدوده شمول آنها، هزینه سیاسی سنگین به‌کارگیری برخی روش‌های جدی‌تر، استفاده نامناسب یا غیرفعال از این ابزارها و در نهایت وجود برخی اشکالات در نحوه قانونی اعمال یا بهره‌برداری از این ابزارها مهمترین مشکلات موجود در مسیر نظارت مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور بود که به آنها پرداخته شد.

در نهایت با عنایت به اینکه رفع غالب اشکالات موجود درخصوص موضوع نظارت مجلس در اختیار خود مجلس بوده یا به نحوه عملکرد مجلس و استفاده مناسب از آن بستگی دارد، اقدام مناسب و مؤثر مجلس در جهت رفع مشکلات و همچنین بهره‌برداری مناسب‌تر از امکانات موجود امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

منابع و مأخذ

۱. آقای طوق، مسلم و همکاران. مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری. حقوق اداری، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۳. امامی، محمد. حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، ۱۳۸۷.
۴. جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، تهران، ۱۳۷۶.
۵. جعفری‌لنگرودی، محمدجعفر. مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد‌های چهارم و پنجم، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱.
۶. دهخدا، علی‌اکبر. لغتنامه، جلد ۱۴، چاپ دوم، ۱۳۷۷.
۷. زارعی، محمدحسین و همکاران، پیشنهاداتی درخصوص اعمال مؤثر نظارت مجلس شورای اسلامی، گزارش کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۹۲۶.
۸. زارعی، محمدحسین. مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۹. عمیدزنجانی، عباسعلی و ابراهیم موسی‌زاده. نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۱۰. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، نشر میزان، چاپ یازدهم، زمستان ۱۳۸۳.
۱۱. کاره استروم. کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه‌ویکم، بهار ۱۳۸۵.
۱۲. مجموعه قانون اساسی جمهوری اسلامی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ ششم، ۱۳۸۶.
۱۳. مرکزالمیر، احمد. بررسی جایگاه و نحوه اعمال تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۹۷۶۱.
۱۴. معین، محمد. فرهنگ فارسی، جلد ۴، چاپ ۱۶، امیرکبیر، ۱۳۷۹.
۱۵. وکیلان، حسن. گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، بهار ۱۳۹۰.
۱۶. وکیلان، حسن. راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۹۶۸۸.
۱۷. هاشمی، محمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، نشر دادگستر، چاپ دوم، تابستان ۱۳۷۹.
۱۸. اظهارنظر کارشناسی درباره طرح اصلاح ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درخصوص بیانیه‌ها، دفتر مطالعات حقوقی، خردادماه ۱۳۸۹، شماره گزارش ۴۲۸.
19. Saikrishna Prakash, Brannen, Daniel E. & Baker, Laurence W., Checks and Balances: the Three Branches of The American Government, Thompson Gale, University of San Diego, School of Law, vol. 3, 2005.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۰۸۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۶. پیرامون نظارت در قلمرو حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران دوم: «نظارت مجلس بر اجرای قوانین و امور جاری کشور»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی بهادری جهرمی، ابوالفضل درویشوند

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام والمسلمین جلیل محبی

ناظران علمی: سیدمحمدهادی راجی، سیدحجت‌الله علم‌الهدی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظارت

۲. امور جاری کشور

۳. قوانین

۴. نمایندگان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۹/۲۰