

راهکارهای قوهی مقننه جهت نظارت بر قوهی مجریه

هانه فرکیش\*

## چکیده

دولت‌ها همواره برای برقراری نظم و امنیت نیازمند قدرت هستند. لکن بر خوداری افراد از آزادی‌های مشروع به جهتی در تعارض با اقتدار دولت‌ها می‌باشد و این مسئله دغدغهی خاطری است که جامعه با آن مواجه می‌باشد. از این رو اقتدار دولتها زمانی مورد پذیرش مردم قرار می‌گیرد که به منظور ایجاد نظم و امنیت در جامعه تحقق پیدا نموده و نافی آزادیهای مشروع و حقوق ذاتی و اکتسابی مردم نباشد. لذا با این رویکرد، امر نظارت‌نیازی اجتناب‌ناپذیر و ضروری بوده و باید در راستای تبعیت از اصل حاکمیت قانون و به وسیله‌ی نهادهای صلاحیتدار در حدود قوانین و مقررات به مورد اجرا گذاشته شود.

در نظام‌های حاصل از اجرای اصل تفکیک قوا، قوهی مجریه به جهت نقش‌آفرینی و ابتکار عملی که در اداره‌ی امور کشور عهده‌دار می‌باشد اصولاً می‌بایست به عنوان امین و معتمد مردم، در استقرار نظم عمومی (امر حکومتی) و تضمین آزادی‌ها و تأمین امنیت و عدالت اجتماعی (انتظار مردمی) بر اساس اصل حاکمیت قانون عمل نماید. هر چند در پاره‌ای از موارد این انتظار محقق نگردیده و متأسفانه قوهی مجریه از اهداف خود منحرف شده و موجبات عسر و هرج جامعه را فراهم می‌کند که در این باب تحقق امر نظارت‌قوهی مقننه بر اعمال قوهی مجریه از اهمیت زیادی برخوردار است.

**واژه‌های کلیدی:** نظارت، قوه مجریه، قوه مقننه، دموکراسی، حاکمیت قانون.

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم تحقیقات تهران

## مقدمه

دولت چون بتی مقدس هم ستوده است وهم منفور. گروهی آن را مظهر جنبه‌ی الهی انسان می دانند و هم چون درمان هر بدی و عیبی گرامی اش می دارند و برای گروهی دیگر، دستگاه سرکوبی است ناشی از واگذاری اراده ها به آن که باید به عنوان مسئول اصلی بردگی و بینوایی انسان با آن مبارزه کرد. دولت با داوری های تندی که بر می انگیزد، دست کم، متناقض می نماید. (اوزر، ۱۳۸۶، ص ۱)

صرف نظر از برداشت‌ها و مفاهیمی که از دولت توسط فلاسفه و حقوق دانان و سیاستمداران ارائه می‌گردد و هم چنین اقلیتی که اعتقاد به عدم لزوم دولت دارند، امروزه دولت به عنوان یک واقعیت اجتماعی غیرقابل انکار است. به نحوی که در سطح امور روزمره، دولت به صورت ظریفی در قسمت عمده زندگی ما نفوذ و رخنه می‌کند. زندگی ما در چهارچوب دولت آغاز و پایان می‌یابد، بدین سان دولت علاوه بر آن که مفهومی پیچیده است، واقعیت روزمره‌ای است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت. (وینست، ۱۳۷۱، ص ۱۷)

از ابتدای تشکیل دولت، نظارت بر قدرت<sup>۱</sup> مورد توجه خاصی بوده است. کسانی که در جامعه قدرت را به دست دارند یا کسانی که قدرت را کسب کرده اند باید با توجه به نیازهای عامه مردم به اعمال حاکمیت بپردازند. قانون ضوابط عام و مدونی است که برای همگان به طور مساوی ایجاد حق و تکلیف می‌کند، حد مرز اعمال تابعان قانون را مشخص می‌نماید و به تنظیم روابط افراد و گروهها و جامعه می پردازد. بر اساس « اصل حاکمیت قانون»، اقدامات خودسرانه ممنوع و مردود است. (هاشمی، ۱۳۷۷، ص ۷۹)

یکی از اصولی که برای تحقق یک حکومت شایسته، مطلوب و آرمانی ضروری به نظر می‌رسد موضوع اصل تفکیک قوا<sup>۲</sup> می‌باشد که از اصول مسلم حقوق عمومی و معیاری مهم برای تبیین حکمرانی خوب<sup>۳</sup> محسوب می‌گردد. آزادی خواهی سیاسی شامل طراحی سازمان هایی است که پاسخ‌گویی دولت را به مردم تضمین کنند و قدرت دولت را برای تعرض ویا تضييع حقوق فردی محدود سازند. شیوه ی استاندارد برای این هدف، وجود سازمان های نماینده ی دولت و تفکیک قوه مقننه ی و قوه ی مجریه و قوه ی قضائیه می‌باشد. (John Charvet, 2008, p.2)

اصل تفکیک قوا از تمرکز قدرت جلوگیری می‌نماید و باعث افزایش کارایی و تسریع در انجام امور می‌گردد. عدم تحقق اصل تفکیک قوا، تقسیم قدرت و چهارچوب بندی آن موجب تضعیف و گاهی سلب حقوق و آزادی های مردم را به همراه خواهد داشت به نحوی که دموکراسی (اداره ی امور با نظر اکثریت) را تحت الشعاع خود قرار می‌دهد.

سه عامل مهم متاثر از دموکراسی است: (Cherles Tilly, Press, 2007, P.6.)

۱- اعتبار سیاسی دولت ها در جهان

۲- کیفیت زندگی شهروندان

۳- توسعه ی فرایند دموکراسی

عامل اول، زمامداران انواع حکومت های سیاسی بایستی مشخص کنند که در مسیر دموکراسی هستند یا خیر؟ زیرا

<sup>1</sup>. Supervision of power

<sup>2</sup>. Separation of power

<sup>3</sup>. Good governance

وجود یا عدم وجود دموکراسی تاثیر قابل ملاحظه ای بر روابط بین المللی دولت ها دارا می باشد. عامل دوم، دموکراسی به افراد جامعه قدرت تعیین سرنوشت اعطا خواهد نمود به ترتیبی که مردم از خشونت حادث از فضاهای بسته سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ناشی از ایجاد حکومت های استبداد مصون می گردند. عامل سوم، فرایند دموکراسی تنها در شرایط اجتماعی خاصی اتفاق خواهد افتاد که تاثیر عمیقی در زندگی شهروندان دارد. و چنانچه شهروندان دموکراسی و فرایند رسیدن به آن را به اشتباه تعریف کنند شانس بهره مندی از زندگی بهتر را از دست خواهند داد.

دموکراسی در مفهوم شکلی آن عبارت است از روشی برای حکومت کردن. دموکراسی به عنوان یکی از مدل های نظام سیاسی بر خودمختاری و اراده ی آزاد مردم متکی است. به طور قطع دموکراسی حکمرانی بر مردم، برای مردم و از سوی مردم می باشد. بنابراین در چنین روشی وابستگی خاص بین پدیده «قدرت» و «مردم» وجود دارد. در این برداشت، دولت قانون مدار شکل حقوقی سازمان یافته ای است که می تواند به تضمین دموکراسی بپردازد. (گرسی، ۱۳۸۷، ص ۱۳۱).

جوهر دموکراسی آزادی و مساوات است. تحقق حکومت ملی منوط بدان است که افراد آزاد باشند و متساویاً در تعیین مقدرات جامعه شرکت کنند. (آدمیت، مهر ۱۳۴۰، ص ۲). بنابراین دموکراسی مستلزم نظارت همگانی و برابری سیاسی است.

اصل تفکیک قوا و حق نظارت پارلمان (برگرفته از اصل حاکمیت قانون و دموکراسی) به طور واضح ضرورت نظارت بر اعمال اداری عمومی را مشخص می کند. اگرچه این دو عنصر به طور کامل در اتحادیه اروپا<sup>۴</sup> توسعه نیافته اند اما جای پای ثابت محکمی در حاکمیت تشکیلات قانونی و توزیع تعادل قوا بین تعدادی از سازمان ها را دارند (Herwig & Alexander, 2009, P.179).

شکل گیری قوهی مقننه به جهت گستردگی مشارکت مردم نسبت به سایر قوا از اهمیت بیشتری برخوردار است به نحوی که وجود این سطح از دموکراسی ضرورت نظارت قوهی مقننه بر اعمال قوهی مجریه را امری اجتناب ناپذیر می نماید. این نظارت نسبت به یک مرجع درون حکومتی (دولت) صورت می گیرد که یکی از وظایف مهم این قوهی محسوب شده و از اهمیت خاصی برخوردار است.

قوهی مجریه<sup>۵</sup> یکی از ارکان حکومت محسوب می شود که عهده دار اداره امور اجرایی کشور می باشد. از آن جا که بخش اعظم قدرت سیاسی در هر نظام حکومتی، در اختیار قوهی مجریه است، بنابراین به طوری که تمرکز قدرت نباید باعث بروز استبداد شود و از این طریق حقوق و آزادی های عمومی و شخصی مورد تضمین واقع گردد.

حضور مردم در قوهی مقننه که از طریق انتخاب نمایندگان حوزه های انتخابی با رعایت عوامل جغرافیایی و جمعیتی جلوه گر می شود، مطمئن ترین راه برای مهار و هدایت قدرت قوهی مجریه است. بهترین معیار برای نظارت بر اعمال قوهی مجریه رعایت اصل حاکمیت قانون است که این معیار به دوشکل قانون

<sup>4</sup>. European Union

<sup>5</sup>. Executive power

اساسی و قوانین عادی مشهود می‌گردد. به نحوی که هم ناظر و هم نظارت شونده بایستی به این اصل احترام گذاشته، نسبت به مفاد آن ملتزم به رعایت باشند. این اصول از مبادی اساسی و پایه‌ای نظام‌های پارلمانی است.

در یک نظام مردم سالار اصلی‌ترین وظیفه‌ی قوه‌ی مقننه، تعیین و تصویب قوانین و خط‌مشی‌های عمومی است. این موضوع اهمیت کارکرد قوه‌ی مقننه را بیش از پیش نمایان می‌کند. در این باب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تدابیری دوراندیشانه و حکیمانه به پیش‌بینی و احصای انواع صلاحیت‌های نظارتی برای مجلس شورای اسلامی نسبت به دولت، در یک نظام سیاسی نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی پرداخته است که در نوع خود ضمن رعایت مقوله استقلال و توازن قوا در کلیه نظام‌های حکومتی بی‌نظیر می‌باشد. به نحوی که نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه در جلوه‌های تأسیسی (اصل ۱۳۳)، اطلاعی (اصول ۷۶، ۸۸ و ۹۰)، استصوابی (اصول ۷۷ تا ۸۲ و ۱۳۹)، مالی (اصول ۵۲، ۵۴ و ۵۵) و سیاسی (اصل ۸۹) می‌تواند زمینه ساز تضمین حقوق و آزادی‌های عمومی و شخصی، منافع ملی و استقلال و تمامیت ارضی کشور باشد. لکن در عمل به جهت تغییرات متعدد در برنامه‌های دولت، جامعه شاهد پاره‌ای از ناهنجاری‌ها در امور اجرایی کشور و چالش‌هایی در ارتباط با اعمال نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه می‌شود.

در گفتار اول این مقاله به بررسی نظارت فردی (نمایندگان) شامل تذکر، سؤال، تحقیق و تفحص و نظارت رییس مجلس و در گفتار دوم به نظارت جمعی (نمایندگان) شامل استیضاح و رأی اعتماد (تشکیلات) و در گفتار سوم به نظارت سازمانی شامل کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور و تفسیر قوانین می‌پردازیم.

### گفتار اول: نظارت فردی (نمایندگان)

اعمال نظارت‌های سیاسی و مالی بر قوه‌ی مجریه هر چند در جامعه با عنوان قوه‌ی مقننه خود را آشکار می‌سازد لکن نمایندگان مجلس به روش‌هایی که در این جا به بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت فارغ از نظارت قانونی رییس مجلس و چگونگی اعمال نظارت، آثار آن و ضمانت‌اجرایی آن در هدایت اعضای قوه‌ی مجریه می‌تواند نقش به‌سزایی ایفا کنند.

نمایندگان مجلس در ارتباط با تحقق وظایف نظارتی خود صرفاً "محدود به قانون نبوده و می‌توانند با توسل به ابزارهایی چون مصلحت عمومی و بیان افکارعامه مردم، اعضای قوه‌ی مجریه را در انجام مطلوب‌تر مأموریت‌ها و تحقق اهداف ارشاد نمایند.

نمایندگان مجلس بر اساس اطلاعاتی که از اقدامات قوه‌ی مجریه و اعضای آن از طرق مختلف تحصیل می‌نمایند با توسل به شیوه‌های مقرر در قانون مبادرت به اعمال وظیفه نظارتی می‌نمایند. در این جا با توجه به صلاحیت عام مجلس که در اصول ۷۱ و ۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید واقع گردیده است. لکن در برخی از موارد نظیر مستثنی کردن قراردادهای نظامی و تسلیحاتی تا پایان جنگ تحمیلی است که اگر در زمان جنگ چنین محدودیتی را بتوان توجیه کرد، صلاحیت عام مجلس با محدودیت همراه بوده است و چنین محدودیتی برای برگزیدگان مردم که با رای مستقیم آنان و به وکالت از آن‌ها به مجلس راه یافته‌اند قابل توجیه نیست. در هر حال شیوه‌های اعمال نظارت نمایندگان مجلس به ترتیب زیر قابل بررسی و نقد می‌باشد:

## بند اول - تذکر

تذکر در واقع می‌تواند مقدمه ای برای نظارت بر سیاست های عمومی و برنامه‌های دولت و ارزیابی عملکرد مسئولان به شمار آید و از این طریق، پاسخ های مستدل و قانع کننده، از طریق مجلس در اختیار مردم قرار گیرد و پاسخ های نامساعد نمایندگان را برای اقدام قانونی متناسب (احتمالاً استیضاح) دلالت نماید (هاشمی، زمستان ۱۳۸۳، ص ۱۶۹)

ماده ۱۹۲ آیین نامه داخلی مجلس در خصوص تذکر بیان داشته است که هیات ریسه تذکر را به رییس جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در جلسه علنی مجلس عنوان می‌نماید.<sup>۱</sup> تذکر اصولاً فضا را برای نظارت بیشتر و شدید تر مجلس آماده می‌کند.

از موارد چالش برانگیز تذکر می‌توان بیان داشت که قانون مهلتی برای پاسخ به تذکر در نظر نگرفته است. عدم ذکر مهلت قانونی می‌تواند نشانگر عدم ضمانت اجرای سیاسی قوی باشد.

نکته دیگر در خصوص تذکر این است که اگرچه تذکر، اثر حقوقی قابل توجهی ندارد اما توجه افکار عمومی و دیگر نمایندگان را نسبت به عملکرد دولت جلب می‌کند و بر عملکرد آنها تاثیر می‌گذارد.

## بند دوم - سؤال

سؤال نمایندگان از وزیر، یکی از شیوه‌های مهم اطلاعات‌گیری از چند و چون مسایل اجرایی در رژیم های پارلمانی است. ابزار سؤال ضمانت اجرای مستقیم ندارد و لزوماً به دنبال آن رای‌گیری به عمل نمی‌آید. در بسیاری از کشورها که قوه مجریه‌شان مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان ندارد نیز مانند نظام‌های ریاستی این شیوه برقرار شده است. (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۷۵، ص ۷)

هر نماینده می‌تواند راجع به مسایل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسئول درباره وظایف او سؤال نماید. سؤال باید کتبی و صریح بوده و در فرم مخصوص که هیات ریسه تهیه می‌نماید توسط نماینده تنظیم و به هیات ریسه تسلیم شود.<sup>۷</sup>

بر طبق ماده ۱۹۵ آیین نامه داخلی مجلس، چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رای اکثریت نمایندگان حاضر، سوالات نمایندگان از وزیر وارد تشخیص داده شود طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل هشتاد و نهم (۸۹) قانون اساسی و آیین نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.<sup>۸</sup>

## بند سوم - تحقیق و تفحص

حق تحقیق و تفحص در انحصار مجلس شورای اسلامی است و صرف درخواست یک یا چند نماینده برای تحقیق و تفحص بدون تصویب مجلس کافی نیست. به همین جهت اگر نماینده یا نمایندگان مجلس درخواست تحقیق و تفحص

۱. به موجب ماده (۲۲) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۷ عبارت « هیات رئیسه » جایگزین عبارت « رئیس مجلس » شد.

۱. بند ۱ ماده ۱۹۳ آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶

۲. قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۷

در خصوص موضوعی را داشته باشند باید بر طبق آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مسئله را به مجلس پیشنهاد داده و پس از تصویب مجلس نسبت به اجرای آن اقدام کنند. که مواد ۱۹۸ تا ۲۰۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی چگونگی درخواست و روند تحقیق و تفحص را بیان داشته است.

در این خصوص، «مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه‌های اجرائی، قضائی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیأت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیأت می‌باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌گردند و با شکایت هیأت تحقیق و تفحص، مورد تعقیب قضائی قرار خواهند گرفت»<sup>۹</sup>

نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه از طریق تحقیق و تفحص جنبه‌ی اطلاعی دارد و اثر حقوقی و لازم الاجرائی ندارد. با توجه به تبصره ۷ ماده ۱۹۸ آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶ 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 معظم له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد.

با وجود اطلاق و عموم مصرح در قانون اساسی در این خصوص باید توجه داشت که در نظام مردمی جمهوری اسلامی ایران، مشروعیت کلیه مقامات و نهادها حتی نهاد رهبری (اصل ۱۰۷) ناشی از مردم است و اصل تساوی رهبر با سایر افراد مردم در برابر قوانین (ذیل اصل ۱۰۷ ق.ا) به ویژه قانون اساسی، چنین استثنای بی‌محابایی را به هیچ وجه نه می‌توان قابل توجیه دانست و نه می‌توان از افتخارات نظام برشمرد. نکته دیگر این که تحقیق و تفحص از حقوق خاصه مجلس<sup>۱۰</sup> به شمار می‌رود و نمایندگان در این خصوص، حق مستقلی را دارا نیستند. این امر به کرات مورد تأکید شورای نگهبان قرار گرفته است. به نظر شورای مذکور نه تنها نمایندگان حق تحقیق و تفحص ندارد، بلکه «تفویض اختیار حق تحقیق و تفحص به کمیسیون... مغایر با اصل هفتاد و ششم قانون اساسی است» (هاشمی، زمستان ۱۳۸۳، صص ۱۷۴-۱۷۲)

### بند چهارم - نظارت رییس مجلس

در خصوص سازوکار نظارتی رییس مجلس شورای اسلامی بر قوه‌ی مجریه، می‌توان از نظارت رییس مجلس بر مصوبات دولت بحث کرد. قبل از بازنگری سال ۶۸، نظارت بر تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت برعهده‌ی رییس جمهور بود.<sup>۱۱</sup>

این نظارت، از آن لحاظ که ریاست هیأت وزیران با نخست‌وزیر بود و رییس جمهور نقشی در تدوین آیین‌نامه‌ها نداشت، موجه به نظر می‌رسید. اما اکنون، به خاطر آن که «سیاست هیأت وزیران با رییس جمهور است» وی، خود، در تصویب آیین‌نامه‌ها مباشرت و مشارکت دارد. بنابراین، نظارت وی بر آیین‌نامه‌ها منتفی است. پس اگر فرض نظارت را

۳. ماده ۲۰۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

۱. اصل هفتاد و ششم قانون اساسی مقرر داشته: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

۱. اصل ۱۲۶ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ (قبل از بازنگری).

قبول داشته باشیم، مقام دیگری باید این امر را بر عهده می‌گرفت. ( هاشمی، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۲۲. هم چنین ر.ک: اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)

بر اساس ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی: «... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». منظور مصوباتی است که در حین اصل هشتاد و پنجم، امکان واگذاری اختیار به دولت پیش بینی گردیده است. «مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. قسمت اخیر اصل ۱۳۸ هم می‌گوید: «تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، 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 هیأت وزیران بفرستد».

در رابطه با این دو اصل در تاریخ ۶۸/۱۰/۲۶ ماده واحده‌ای با دو تبصره از تصویب مجلس گذشت و مقرر داشته اگر رئیس مجلس مصوبات را خلاف قانون تشخیص داد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌کند و حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه (متشکل از چند وزیر) مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید. برطبق ماده واحده مصوب مجلس، هیأت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن، به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیأت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند.

در خصوص اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، ارسال مصوبه به رئیس مجلس باعث می‌شود که دولت در انجام امور اجرایی با مشکل مواجه شود و همزمانی اقدام دولت در ابلاغ برای اجرا و اطلاع رئیس مجلس ایراد قابل بحثی است که اصلاح موخر و توقف در اجرا باعث مشکلاتی خواهد شد. در این خصوص، بهتر بود که مدت زمان مشخصی برای عدم اجرا و اعلام نظر رئیس مجلس در نظر گرفته می‌شد. هم چنین عدم الزام رئیس مجلس در اظهار نظر در مدت معین بر تأخیر در این کار و افزایش مشکلات و تداوم اجرای یک مصوبه غیر قانونی منجر خواهد شد.

## گفتار دوم: نظارت جمعی (نمایندگان)

در خصوص شیوه‌های نظارتی جمعی (نمایندگان) می‌توان موارد زیر را بیان داشت:

### بند اول - استيضاح

شدیدترین اقدام مجلس علیه رئیس جمهور و دولت و هریک از وزیران، استيضاح است که ۲ پیامد اصلی دارد.

۱ - اطلاع یابی از عملکرد و خط مشی دولت

۲ - تاثیر اعضای پارلمان بر دولت

استيضاح باعث مذاکرات پرمباحثه در مجلس می‌شود و افکار عمومی را نسبت به مواضع دولت و مجلس روشن

می‌کند و هم چنین دولت و مجلس را از مواضع رسمی همدیگر آگاه می‌سازد. این مسئله از لحاظ افکار عمومی بسیار حایز اهمیت است؛ چون ضمانت اجرای سیاسی قوی را در پی دارد. در مقابل دولت برای جلوگیری از رویارویی با مقننه در پی آن است که قوانین را درست اجرا کند و خواسته‌های مجلس را تحقق بخشد. این امر در جهت تحقق و تضمین منافع عمومی ضرورت دارد.

در ارتباط با استیضاح ایراداتی به شرح زیر قابل بررسی است که گاه موجب چالش و عدم تحقق این جلوه از نظارت می‌گردد:

۱ - حد نصاب امضا برای درخواست استیضاح بسیار کم است. این نصاب در کشورهای جهان بسیار بالاست و این امر باعث می‌شود که نقش سوء استفاده‌های شخصی و گروهی کمرنگ تر شود و مسئله جنبه منطقی به خود بگیرد.

۲ - طرح موارد و موضوعات متعدد، وقت کافی و زمان مناسبی را برای دفاع می‌طلبد تا نمایندگان مردم پاسخ مناسب و دلایل کافی و قابل قبولی را دریافت کنند.

۳ - طرح استیضاح بایستی کاملاً روشن، شفاف و قطعی باشد تا تکلیف رییس جمهور و وزیر مشخص شود اما به نظر می‌رسد استیضاح قاطعیت و جدیت کافی را ندارد و صرفاً به عنوان ابزار تهدیدی صرف و احياناً جدل سیاسی مبدل گشته است. این عدم قطعیت باعث شده است که:

اولاً: افکار عمومی نسبت به تصمیم‌گیری‌های قطعی و روشن در مجلس بدبین شود.

ثانیاً: تردید و بلاتکلیفی در وزارتخانه مورد استیضاح حاکم می‌شود.

۴ - پس از طرح استیضاح، سازوکار قانونی برای الزام وزیر مورد استیضاح و نماینده درخواست کننده استیضاح برای پیگیری و اعلام نتایج به مردم پیش بینی نشده است.

۵ - دامنه موضوعات قابل استیضاح از وضوح کافی برخوردار نیست.

موارد قابل استیضاح در ۳ مقوله قابل دسته‌بندی است:

- موارد سیاسی و خط مشی مانند ناتوان بودن در مدیریت وزارتخانه‌ای

- موارد اداری مانند انتصاب افرادی که شایستگی کافی را ندارند

- موارد قضایی و بازرسی مانند: صدور بخشنامه خلاف قانون و حمایت از افراد خاطی

حوزه‌های گسترده از پرسش‌ها که نماینده در هر امری در کار وزرا دخالت کند قدرت ابتکار عمل وزیر را کاهش می‌دهد.

## بند دوم - رأی اعتماد (تشکیلات)

رییس جمهور انتخابی مردم نیازی به رأی اعتماد مجلس ندارد ولی وزرای انتخابی رییس جمهور باید به مجلس معرفی شده و نظر موافق اکثریت نمایندگان را بگیرد تا پس از گرفتن رأی اعتماد بتواند برنامه‌های دولت (برنامه‌های پیشنهادی که رییس جمهور به ملت وعده داده بود) را محقق سازد.

رییس جمهور برای هیأت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد.<sup>۱۲</sup>



ظاهراً رأی اعتماد به وزیران با در نظر گرفتن قابلیت‌های فردی ( برای تصدی وزارت) و جمعی ( برای عضویت در هیأت وزیران) صورت می‌گیرد. ممکن است، در جریان رای‌گیری برای تشکیل دولت، وزارارای اعتماد مجلس را کسب نکنند. در این صورت رییس جمهور موظف است با رعایت اصل یکصدوسی و پنجم قانون اساسی حداکثر ظرف سه ماه فرد یا افراد دیگری را برای اخذ رأی به مجلس معرفی نماید. ( هاشمی، زمستان ۱۳۸۳، صص ۱۶۰-۱۵۸)

مجلس نقش بسیار مهمی در تعیین سرنوشت مردم داشته و نماد حضور مردم در بدنه‌ی حاکمیت محسوب می‌شود. نمایندگانی که با خواست و رأی مستقیم مردم به مجلس راه یافته‌اند می‌توانند نقش مهمی در حفظ حقوق و آزادی‌های مردم ایفا کنند.

### گفتار سوم: نظارت سازمانی

فرایند مشاهده یا رسیدگی نظام دار، یک خدمت یا رفتار یا برنامه‌ای است که به منظور بررسی انطباق ضوابط مورد انتظار یا از پیش تعیین شده که در نهایت به مداخله یا عدم مداخله می‌انجامد و هدف آن مهار شرایط است. نظارت همواره در پی یک برنامه ضرورت پیدا می‌کند و به دلیل آنکه برنامه‌ها اعم از رفتار تخصیص منابع، اهداف تا دستورالعمل‌ها و شیوه انجام کار اصولاً نظام‌دار هستند. مفهوم نظارت بسته به اینکه نظارت درون سازمانی یا برون سازمانی، فردی یا جمعی باشد متفاوت است تا جایی که برنامه‌ریزی را بخشی از فرایند نظارت می‌دانند و ارزیابی عملکرد را از مصادیق نظارت ذکر می‌کنند. با توجه به تعریف فوق‌الذکر به انواع نظارت‌های سازمانی می‌پردازیم. (ترنسل آر، ۱۳۷۷، ص ۵۲).

#### بند اول - کمیسیون اصل ۹۰

در اصل نود قانون اساسی مقرر داشته است: «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند...».

شکایت مردم از قوای سه‌گانه و طرح آن در مجلس آثار مهمی را به دنبال دارد:

اولاً: مواردی که جنبه عمومی داشته، موضوع به اطلاع عموم مردم می‌رسد.

ثانیاً: مردم به ارزیابی کارآمد و نظارت دقیق‌تر بر دستگاه‌های عمومی پرداخته که این امر باعث بهبود امور می‌شود.

ثالثاً: اقدامات مجلس اثر ارشادی بر دستگاه‌ها می‌گذارد.

فعالیت کمیسیون در سطح بالا و وسیعی است؛ اما قابل اعتراض و رسیدگی و تجدید نظر مجدد نمی‌باشد. در این خصوص، عدم همکاری و فعالیت با کمیسیون جرم و قابل پیگرد می‌باشد.

نظارت کمیسیون اصل نود نوعی نظارت اطلاعی محسوب می‌شود. اطلاع کمیسیون از تخلفات پس از اعلام شکایت و ارجاع آنها به مراجع ذیربط و پیگیری قضایا به نوعی مکمل نظارت‌های دیگر شمرده می‌شود.

فلسفه‌ی این نظارت که آن را به مجلس داده‌اند شاید این باشد که مردم با سپردن این نظارت به نمایندگان خود که با نظر و رأی مستقیم آنها به مجلس راه یافته‌اند واگذار کنند، با این پیگیری نظارتی حقوق و آزادی مردم تا حدودی تضمین و قدرت زمامداری تنظیم می‌گردد.

## بند دوم - دیوان محاسبات کشور

در قانون اساسی مشروطیت دیوان محاسبات زیر نظر قوی مجریه بود اما اقتضای حاکمیت مردم ایجاب می‌کرد که زیر نظر مستقیم مجلس باشد. بر همین اساس، به منظور نظارت مالی قوهی مقننه که تامین کننده پاسخ‌گویی مالی این نهاد در برابر نمایندگان منتخب مردم می‌باشد، دیوان محاسبات کشور بر اساس اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی تشکیل شده است.

پاسخ‌گویی مالی دولت همانند پاسخ‌گویی سیاسی در برابر مجلس می‌باشد اما با این تفاوت که در پاسخ‌گویی مالی، اداره‌ی خاصی تحت عناوینی هم چون دیوان محاسبات یا اداره‌ی حسابرسی کل که در مقابل مجلس مسئول است هم چنین وظیفه‌ی نظارت دقیق بر جزییات هزینه‌های دولت را بررسی می‌کند و تا حدی در کار خود استقلال دارد. دیوان محاسبات نتیجه‌ی اقدامات نظارتی خود را به نمایندگان مجلس اطلاع می‌دهد تا آنها اگر نیازی به اعمال نظارت‌های شدید تر سیاسی دیدند، وارد عمل شوند.

نتیجتاً، بودجه قوی‌ترین وسیله‌ای است که مجلس می‌تواند از طریق تدوین و اجرای بودجه بر دولت نظارت مالی و بودجه‌ای نماید و در همین راستا مجلس باید بر طبق خواست و اراده‌ی مردم عمل نماید.

## بند سوم - تفسیر قوانین

قانون باید واضح، روشن و شفاف باشد و بر اساس نیازهای عامه‌ی مردم، زمان و اوضاع و احوال موجود جامعه وضع گردد ولی در اجرا ما با پاره‌ای از تناقضات قانونی مواجه می‌شویم. این جاست که نیاز به تفسیر قانون احساس می‌شود. در نتیجه برای اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از سوء برداشت‌ها باید آن را تفسیر کنیم.

چون واضعان قانون آشنا و مسلط به قوانین هستند به هنگام تفسیر از هر مقام دیگری اصلح‌تر برای تفسیر هستند. تفسیر قوانین (هم چون قانون) نیاز به تایید شورای نگهبان و انتشار آن در روزنامه رسمی یک امر ضروری بشمار می‌رود.

در خصوص تفسیر، ماده ۱۷۴ آیین نامه داخلی مجلس بیان می‌کند که: « رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مربوط به شرح و تفسیر قوانین عادی یک شوری است و می‌تواند به طور عادی یا به صورت فوریت مورد مذاکره قرار گیرد. در تفسیر قوانین بحث در کلیات و جزییات از هم تفکیک نمی‌شود.

## نتیجه

حاکمیت قانون و تعهد به قانون اساسی بدون تفکیک قوا از یکدیگر میسر نیست و قوانین اساسی همه کشورها آمیزه‌ای از تفکیک قوا، نظارت و برقراری توازن را در بر می‌گیرد. بدین ترتیب هیچ قوه‌ای خود را از نظارت قوهی دیگری مصون نمی‌بیند. در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر تفکیک قوا تصریح و در دیگر اصول تمهیداتی برای نظارت و برقراری توازن بین قوا اندیشیده شده است.

از آن جا که ساختار و وظایف قوهی مجریه به خصوص ارتباط آن با دیگر قوا، تعیین کننده اصلی نظام تفکیک قواست، بررسی آن اهمیت ویژه‌ای دارد.

قوهی مجریه یکی از ارکان قوای حکومتی است که وظیفه آن اداره کردن امور کشور می‌باشد. بیشترین بخش از قدرت سیاسی در دست قوهی مجریه قرار دارد، در نتیجه نظارت بر این قوه از اهمیت خاصی برخوردار است تا در این روند از تمرکز قدرت و استبداد جلوگیری شود و حقوق و آزادی مردم تضمین گردد. مهمترین اعمال اعضای قوهی مجریه به وسیله قواعدی است که نه تنها زمان استفاده از اجبار، بلکه هم چنین شیوه اعمال اجبار را نیز معین و مشخص می‌کنند.

ضروری است هم امور مادی و هم امر رویه ای را در جهت قانونمندی قوهی مجریه مورد توجه قرار دهیم. رقابت مردم و نمایندگان آنان در قوهی مقننه، مطمئن‌ترین راه برای مهار قدرت قوهی مجریه است. قوه مقننه با دو کارکرد وضع قانون عادی و نظارت بر اجرای آن در صیانت از قانون اساسی ایفای نقش می‌کند.

در خصوص کنترل و نظارت بر این قوه، دولت باید در محدوده‌ی تعیین شده (قانون) عمل کند و بنای خود را بر قانون نهد و هرگونه عمل وی مشروط به کسب اجازه و اعتماد مجلس است و هم چنین مقررات مصوب دولت باید مطابق قانون باشد. این اصول از مبادی اساسی و پایه‌ای نظام‌های پارلمانی است.

اصلی‌ترین وظیفه قوهی مقننه، به عنوان یک نهاد فعال، مردمی و انتخابی تعیین و تصویب قوانین و خط‌مشی‌های عمومی است. و در نظام‌های مردم سالار از اهمیت خاصی برخوردار می‌باشد.

گوناگون قوهی مقننه بر قوهی مجریه در جلوه‌های تأسیسی (اصل ۱۳۳)، اطلاعی (اصول ۷۶، ۸۸ و ۹۰)، استصوابی (اصول ۷۷ تا ۸۲ و ۱۳۹)، مالی (اصول ۵۲، ۵۴ و ۵۵) و سیاسی (اصول ۸۸ و ۸۹) در جای خود می‌تواند زمینه ساز تضمین حقوق مردم، منافع ملی و استقلال و تمامیت ارضی کشور باشد.

## فهرست منابع

- ۱- آدمیت، فریدون، فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت، انتشارات سخن، مهر ۱۳۴۰.
- ۲- اوزر، آتیلا، دولت در تاریخ اندیشه غرب، ترجمه عباس باقری، چاپ اول، نشر و پژوهش فرزانه، سال ۱۳۸۶.
- ۳- گرجی، علی اکبر، «حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸، سال ۱۳۸۷.
- ۴- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «نظارت در کشورهای جهان (کیفیت و ساختار)»، آبان ۱۳۷۵.
- ۵- میچل ترنسل آر، مردم در سازمانها زمینه رفتار سازمانی، ترجمه حسین شکرکن، انتشارات رشد تهران، چاپ دوم، سال ۱۳۷۷.
- ۶- هاشمی، سید محمد، «جامعه مدنی و نظام سیاسی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۴-۲۳ پاییز و زمستان ۱۳۷۷.
- ۷- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، نشر میزان، چاپ نهم، زمستان ۱۳۸۳.
- ۸- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، چاپ نهم، نشر میزان، زمستان ۱۳۸۳.
- ۹- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ نهم، نشر میزان، زمستان ۱۳۸۵.
- ۱۰- وینست، اندرو، نظریه‌های دولت، ترجمه: حسین بشریه، چاپ اول، نشر نی، سال ۱۳۷۱.

1- Charles Tilly, Democracy, Cambridge University Press, 2007

2- John Charvet, Eliza Kaczynska-Nay, The liberal Project and Human Rights, The theory and Practice of a New world order, Cambridge University Press, 2008