

فصلنامه مطالعات سیاسی

سال دوازدهم، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۹۹

صفحات: ۵۹-۴۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۲۵؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۰۲/۲۳

نوع مقاله: پژوهشی

نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در حکمرانی خوب

حمیدرضا داودی* / احمد بخشایش** / اصغر عربیان***

چکیده

اصل «حاکمیت قانون» یکی از مهم‌ترین شاخص‌های زمامداری، اعمال حاکمیت و نیز حکمرانی خوب در دوران معاصر به‌شمار می‌آید. ازسویی فصل مشترک همه تعاریف ارائه شده را می‌توان در این نکته خلاصه کرد که مطابق اصل مزبور استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی نه تنها مردود است بلکه میزان مشروعیت حکومت به میزان وفاداری ایشان به معیارهای قانونی، فراشخصی و خردمندانه بستگی دارد و از این جهت باید تابع یکسری از محدودیت‌ها گردند. مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین قوای حاکم در کشور، متصدی سه کارکرد مهم یعنی قانون‌گذاری، تفسیر قوانین عادی و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون می‌باشد، از جمله ارکانی است که در مبحث اجرای صحیح حاکمیت قانون نقش بی‌بدیلی را احراز نموده است. پرسشی که نگارندگان پژوهش در صدد پاسخ به چرایی آن هستند، چنین است که؛ نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران در جهت نهادینه کردن اصل حاکمیت قانون مقتضی چه اقدامات بنیادینی می‌باشد؟ فرضیه، این پرسش آن است که مجلس شورای اسلامی و نمایندگان مجلس از طریق ابزارهای قانون‌گذاری و نظارت می‌توانند روح قانون را نه تنها اجرا بلکه بر حسن اجرای آن نیز نظارت داشته باشند.

کلیدواژه‌ها

مجلس شورای اسلامی؛ حاکمیت قانون؛ شفافیت؛ جزیره‌ای بودن قوانین؛ فسادستیزی.

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی،

تهران، ایران.
h.rdavoudi@yahoo.com

** استاد، گروه علوم سیاسی، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

bakhshayeshiahmad@gmail.com

*** استادیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی،

تهران، ایران.
arabiyani.a@yahoo.com

مقدمه

«حاکمیت قانون»^۱ از جمله مفاهیم بنیادینی می باشد که امروزه در رشته های مختلف علوم انسانی از جمله فلسفه، حقوق، علوم سیاسی، جامعه شناسی و اقتصاد مورد توجه صاحب نظراناست. در تعریفی عام، حاکمیت قانون، قاعده ای کلی در علم حقوق است که به موجب آن تصمیمات حکومتی بر اساس اصول شناخته شده حقوقی گرفته می شود (شریفانی، ۱۳۹۵: ۲). در واقع حاکمیت قانون از جمله مقولاتی می باشد که به شدت متأثر از ایدئولوژی حاکم بر نظام سیاسی کشور مورد مطالعه است. لیکن، تمامی مقامات و نهادهای سیاسی از جمله پارلمان که خود واضع قانون است باید تابع قواعد حقوقی باشند و هیچ یک از مقامات و نهادهای سیاسی حق تحدید حقوق و آزادی های بنیادین را جز در چارچوب آیین های خاص و پیچیده پیش-بینی شده در قوانین ندارند (حاجی زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۷۲).

مجلس شورای اسلامی به عنوان متولی اجراسازی حاکمیت صحیح قانون در شکل ایده آل خود از آن جهت که اولاً تنوعی از افکار و عقاید یک جامعه را نمایندگی می کند و ثانیاً در تصمیم گیری ها شورایی عمل می کند و ثالثاً ایجادش متکی به آراء مردم است، اساساً جایگاهی برتر از سایر قوا در انواع مدل های حکومتی را برای خود احراز کرده است. در این خصوص نکاتی در خصوص حاکمیت قانون در نظام قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران امری ضروری می نماید. نخست آنکه گرچه در اتمسفر جمهوری اسلامی همچون بسیاری از کشورها، اصطلاح حاکمیت قانون اصطلاحی متداول و آشنا در مباحث حقوقی و سیاسی است و به کرات خصوصاً از جانب سیاست مداران مورد بهره جویی قرار گرفته است اما همچون دیگر مفاهیم مشابه کمتر به توضیح معانی آن پرداخته شده است. دوم آنکه با پذیرش این پیش فرض که هر کشور یا به طور کلی هر نظام حقوقی یا سیاسی، واجد ویژگی های متفاوت و بعضاً متعارض با نظام های حقوقی و سیاسی دیگر کشورها است و هر الگو، نظریه یا مفهوم در بستر شرایط تاریخی و فرهنگی هر کشور یا نظام، اشکال و خصیصه های متفاوتی به خود می گیرد، از این رو شناخت و توضیح روشمند هر الگو، نظریه یا مفهوم ضرورتی، غیرقابل اجتناب برای توسعه سیاسی و اجتماعی به شمار می رود.

بایستی گفت که مطالعه نظام قانون گذاری در پرتو اصل حاکمیت قانون، لزوم شفافیت قانون گذاری را بیان می کند؛ زیرا یکی از مشکلات اساسی در قانون گذاری کشور عدم شفافیت

¹. Rule Of Law

قانون است. نگارش حاضر از آن روی ضروری می نماید که مطالعه نظام قانون گذاری در پرتو اصل حاکمیت قانون، موجب شناسایی مشکلات قانون و قانون گذاری در کشور می شود.

چارچوب نظری: حکمرانی خوب

حکمرانی یکی از اساسی ترین نیازهای جوامع بشری است که ضرورت آن بر کسی پوشیده نیست. با این حال دغدغه اصلی اغلب نظریه پردازان این حوزه راهبردی، اجشرای عدالت و ممانعت از استبداد، خودکامگی و برقراری نظم و امنیت است. رابطه قانون اساسی هر کشوری ضمن تعریف اصول اساسی، ساختار، سلسله مراتب، جایگاه و حدود قدرت سیاسی دولت، به تعیین و تضمین حقوق شهروندان و تنظیم روابط قدرت می پردازند. بنابراین، حکمرانی خوب، گفتمان جدیدی است که با مؤلفه‌هایی همچون قانون مندی، مشارکت، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، شفافیت، اثربخشی و کارایی تعریف می شود (امامی و شاکری، ۱۳۹۴: ۲۵).

حکمرانی خوب محصول مشارکت سه نهاد دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است که هر سه آنها برای توسعه انسانی پایدار ضروری هستند. دولت محیط سیاسی و حقوقی بارور را به وجود می آورد، بخش خصوصی باعث ایجاد اشتغال و درآمد است و جامعه مدنی، تعامل سیاسی و اجتماعی گروه های فعال برای مشارکت در فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می کند.

حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخگویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، در عین حال چارچوبی ایجاد می کند (قربانزاده و شاکر، ۱۳۹۴: ۱۶۴) که همه این اهداف و ارزش ها در یکجا جمع شوند و اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم، دنبال شود.

می توان اهداف کلان حکمرانی خوب را به شرح ذیل تبیین و تدوین نمود:

- ۱- بازسازی جامعه مدنی برای تقویت و اعتلای بیشتر سازمان ها، نهادها و جوامع محلی
- ۲- کاهش فقر و جدایی گزینی های اجتماعی، قومی و فرهنگی
- ۳- افزایش مشارکت شهروندان و صاحبان منافع در فرآیندهای سیاسی
- ۴- کاهش فساد و افزایش سلامت اداری (Adit, 2003: 113)؛
- ۵- بهبود کیفیت معاش و افزایش امکان زندگی برای همه شهروندان؛
- ۶- توسعه مردم سالاری؛

- ۷- ایجاد فرصت برای شهروندان به منظور نشان دادن مطالباتشان؛
 - ۸- اعتلای امنیت و پایداری در کشور.
- تحقق اهداف فوق، مستلزم وجود مدلی از حکمرانی است که دارای مشخصات متناسب با اهداف بیان شده باشد که برآیند این خصوصیات به شرح ذیل، قابل استنتاج می باشد:
- ۱- تشریک مساعی و همکاری بین کنشگران از طریق تعامل دو سویه متقابل؛
 - ۲- عملکرد سازمان سیاسی شفاف و محاسبه پذیر در حد تضمین امکام اعمال رأی و نفوذ مؤثر حکومت شوندگان بر حکومت کنندگان (3: Graham, 2003)؛
 - ۳- قانون گرایی و احترام به عرصه عمومی و مدنی و همچنین به رسمیت شناختن حقوق فردی، مدنی و اجتماعی؛
 - ۴- مشارکت فعال شهروندان و سایر کنشگران اجتماعی بر مبنای عدالت، توافق و اجماع آراء و نظرات؛
 - ۵- توانمندی و نوآوری در شیوه حکمرانی؛
 - ۶- کارآمدی حکومت در زمینه برآورده ساختن مطالبات شهروندان.
- به این ترتیب اداره امور کشور در سیر تحول مفهومی و نظری خود به استناد مدل حکمرانی خوب با پذیرش فرآیند کل نگر و فراگیر همه کنشگران و بخش های رسمی و غیر رسمی مرتبط با اداره کشور، ماهیتی متفاوت به خود می گیرد (خدایی، ۱۳۹۱: ۶۶) در مجموع می توان یکسری خصیصه های مشترک را برای حکمرانی خوب برشمرد که این ویژگی ها در اکثر تحقیقات انجام شده مورد اشاره قرار گرفته است.
- از جمله مؤلفه های مزبور: (۱) تقویت کننده ساختارهای دموکراتیک؛ (۲) بالا رفتن شفافیت، پاسخگویی و توسعه مشارکت؛ (۳) ایجاد گفتمان جدید در بحث احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون و (۴) اتخاذ کننده یک خط مشی مناسب اقتصادی جهت تسهیل در دست یابی به توسعه می باشد (4: Mobius, 2001).

مؤلفه های حکمرانی خوب در نگرش نهادهای بین المللی

هر کدام از نهادهای بین المللی به نوبه خود مؤلفه هایی برای حکمرانی خوب در نظر گرفته اند. برای نمونه، برنامه توسعه سازمان ملل در قسمتی از فعالیت های خود مؤلفه هایی نظیر:

قانونمندی، مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت پذیری و شفافیت برای اجرای طرح حکمرانی خوب در کشورهای عربی معرفی نموده است.^۱

الف) حاکمیت قانون: حاکمیت قانون، عامل پیوند دهنده مدیریت و حکمرانی خوب است (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۶۵).

لازمه حکمرانی خوب وجود چارچوب های قانونی مناسب و عادلانه است که بی طرفانه اعمال شوند و حامی تمام و کمال حقوق بشر و شهروندان باشند و به مفهوم دیگر جوامع بشری به قواعد و مقررات تأمین کننده حقوق انسانی که بی طرف باشد نیازمند است (Sadashva, 2008: 7). حاکمیت قانون به معنای تبعیت تمامی شهروندان، به ویژه مدیران و زمامداران از قانون می باشد. بدین ترتیب بایستی تمام اعمال حکومتی در چارچوب قانون قرار گرفته و زمامداران، مسئول اعمال خویش شوند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۴). قانون در این معنا به معنای عام مدنظر می باشد نه به معنای خاص آن که صرفاً محدود به قواعد تصویب شده از طرف قوه مقننه و همه پرسی باشد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۲۲).

ب) پاسخگویی:^۲ از جمله نیازهای اساسی برای حکمرانی مطلوب به شمار می آید. این مؤلفه از جمله شاخص های بسیار مطلوب دموکراسی و حکمرانی خوب در تمامی سطوح است (سردارنیا، ۱۳۹۱: ۱۶۷). نه تنها مؤسسات و نهادهای دولتی بلکه بخش های خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز می باید در مقابل شهروندان و ذی نفعان پاسخگو باشند. به طور کلی، هر مؤسسه ای بایستی نسبت به کسانی که از نتایج تصمیمات آنها تأثیر می پذیرند، پاسخگو باشند.

پ) مشارکت:^۳ مشارکت یکی از اصول بنیادین حکمرانی خوب به حساب می آید. این اصطلاح به معنای حضور همه مردم در تصمیم گیری های مختلف است که هم به صورت مستقیم و هم به صورت غیر مستقیم از طریق نمایندگان و نهادهای واسطه ای قانونی و مشروع تحقق می یابد (ت) شفافیت:^۴ شفافیت نقطه مقابل پنهان کاری در تصمیم گیری است. پنهان کاری، امکان بروز فساد در تصمیم گیری را افزایش می دهد، حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می شود. این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای

1. www.worldBank.org

2. Accountability

3. Participation

4. Transparency

موجود استوار است (تقوایی و تاجدار، ۱۳۸۸: ۵۴). حکمرانی خوب در صورتی تحقق می یابد که تمامی عملکرد کارگزاران از شفافیت بالایی برخوردار باشد.

ث) برابری طلبی و فراگیر بودن: رفاه هر جامعه در گرو ایجاد اطمینان از این نکته است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و از جریان عادی جامعه کنار گذاشته نشده اند. برای این منظور باید همه گروه ها به خصوص آسیب پذیرترین آنها موقعیت هایی برای دست یابی به رفاه کسب کنند.

ج) کارایی و اثربخشی: حکمرانی مطلوب به این مفهوم است که فرآیندها و مؤسسات موجود با استفاده بهینه از منابعی که در اختیار دارند، نتایجی را به بار آورند که نیازهای اجتماع را پاسخ گویند. در همین راستا مؤلفه های کارآمدی دولت عبارتند از: ارائه خدمات عمومی بدون فشارهای سیاسی، کیفیت تهیه و آماده کردن خدمات عمومی، کیفیت نظام اداری، شایستگی مدیران و کارگزاران (Singh, 2014: 45).

چ) اجماع سازی: در واقع هر اندازه که نقطه نظرات موجود در یک جامعه از تفاوت های زیادی برخوردار باشند، کنشگران زیادی در آن جامعه وجود خواهند داشت. از این رو حکمرانی خوب نیازمند این است که منافع و سلیق مختلف در جامعه به سمت اجماعی گسترده که بهترین و بیشترین منفعت را برای تمام اجتماع در پی داشته باشد، هدایت کند. این امر مستلزم این است که چشم انداز بلندمدت و وسیعی نسبت به آنچه برای توسعه انسانی پایدار ضروری است و چگونگی دستیابی به اهداف چنین توسعه ای وجود داشته باشد. این مهم تنها از طریق درک مفاهیم تاریخی، اجتماعی و فرهنگی قابل دستیابی است (Gram Amos, 2011: 3).

ح) بینش راهبردی: افرا تر رفتن از مسائل روزمره جامعه مستلزم وجود بینشی گسترده نسبت به آینده در زمینه توسعه پایدار است.

خ) تمرکز زدایی: طی گزارش بانک جهانی، بیش از ۶۰ درصد کشورهای در حال توسعه، در حال اجرای برنامه تمرکز زدایی هستند (شفیعی، ۱۳۸۱: ۴۷). تمرکز زدایی به واگذاری اختیارات به سازمان ها و مراکز مختلف تأکید دارد.

1. Equity & Inclusiveness

2. Effectiveness & Efficiency

3. Public Cause

4. Strategic Vision

5. Decentralization

تبیین تاریخی جایگاه قوه مقننه در ایران (از مشروطه تا امروز)

اگر قانون را به مفهوم نوین و به معنای متن مصوب پارلمان بدانیم، چنین چیزی در ایران دارای قدمت چندانی نمی‌باشد. چنانچه از برخی نمونه‌های خاص دوران باستان و قوانین کدگذاری و مدون در طول تاریخ نظام قضایی ایران، صرف نظر نماییم، قانون به عنوان مجموعه‌ای از مواد که شامل قواعد حقوقی لازم‌الاجراء و ناظر بر روابط اجتماعی باشد و همچنین به وسیله مقام صالح، وضع و کدگذاری شده باشد، پدیده مدرنی است که در زمان قاجار به عرصه اجتماع راه یافت. سیر تاریخی شکل‌گیری قانون از دوران قبل از مشروطه تا به امروز مورد تبیین و تدقیق به شرح ذیل بررسی خواهد شد.

قبل از انقلاب مشروطه (تا قبل از سال ۱۲۸۵ ه. ش)

قانون به معنای واقعی از زمان قاجار در ایران مورد توجه قرار گرفت و مجلس مشروطه از آن زمان آغاز به کار کرد. تا آن زمان، محاکم عرفیه از محاکم شرعیه تفکیک شده بودند و قانون نیز پیش از آنکه به معنای امروزی، حامل مفهوم حاکمیت قانون باشد، به عنوان مجموعه مقررات محدود کننده برای قضات محاکم به شمار می‌رفت و اینکه قوانین مدون صرفاً مستند آراء قضات به شمار می‌رفتند. در این برداشت حاکمیت قانون به مفهوم تقابل با حاکمیت شخص و استبداد قضات محاکم عرفیه بود.

در ابتدا هیچ قانونی بر این روابط حاکم نبود، ولی بعدها قانون به معنای متن مصوب و مدون مجلس برای تنظیم روابط عرفی و غیرشرعی و حتی شرعی نیز وضع شد. در آن زمان محاکم بر اساس ادله تفضیلیه و با استنباط خود از آن حکم صادر می‌کردند (محسنی و فرج پور، ۱۳۹۲: ۹۵).

نظام حقوقی مشروطیت (سال‌های ۱۳۵۷ - ۱۲۸۵ ه. ش)

در دوره مزبور تداوم فرآیند عرفی‌سازی در دوران معاصر، موجب وضع قوانین مدونه و کاهش اختیارات و اقتدار قضات محاکم شرعیه در فرآیند دادرسی و صدور احکام شد؛ به طوری‌که قبلاً در طول تاریخ ایران (قبل و بعد از اسلام) شأن قضا مختص روحانیون بود. با توسعه صلاحیت‌های محاکم عرفیه در عمل، قضات محاکم عرفی به همه حوزه‌های روابط اجتماعی و تمامی دعاوی - اعم از امور اداری، دیوانی، مالیه انتظامی و گمرکی - ورود پیدا کردند. با آغاز حکومت پهلوی و متعاقباً دوران نوین کدگذاری قانونی توسط وزرای عدلیه و دادگستری از جمله «علی اکبر داور» تکمیل شد و از این دوران به بعد، حاکمیت مطلق قانون به معنای

قوانین مدون مصوب پدید آمد. متأثر از شرایط رخ نموده نظام حقوقی نوین ایجاد شده در عصر پهلوی به شدت در مبنا و تئوری از قوانین غربی متأثر شد و این روش تا وقوع انقلاب اسلامی استمرار یافت. در این دوران مبانی شرعی که در دوران قاجار به عنوان یکی از مبانی مهم قانون بود، اساساً رنگ باخت تا آنجایی که شاکله قانون مجازات و قانون تجارت و بسیاری از قوانین دیگر بر مبنای قوانین کشورهای غربی، به ویژه فرانسه شکل گرفت (محسنی و فرج پور، ۱۳۹۲: ۹۶).

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (بعد از ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ ه. ش)

پس از وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و با تصویب قانون اساسی، دگردیسی بنیادینی در نظام قضایی ایران پدیدار شد و نواقص مهمی که قبل از انقلاب در خصوص مشروعیت عملکرد قضاوت وجود داشت، مرتفع گردید. از جمله موارد اصلاحی آن است که بر اساس اصل ۴ قانون اساسی، تفکیک سنتی بین محاکم عرفیه و شرعیه از بین رفت و لذا تمامی قوانین و مقررات، اطلاقاً و عموماً نباید مغایرتی با احکام شرع مقدس داشته باشند. می توان گفت که اعمال حاکمیت قانون، همان اجرای فرامین شرعی، تلقی می گردد و مشروعیت نظام از این طریق به حاکمیت قوانین نظام، مشروعیت بخشیده است.

تقنین و نظارت دو بازوی انحصاری قوه مقننه در امر حاکمیت قانون

بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی، قوه مقننه دارای صلاحیتی عام در امر قانون گذاری است. ایفای این وظیفه نوعی نظارت حقوقی نسبت به حوزه اجرایی و سایر امور کشور می باشد. کارشناسی در خصوص طرح ها و لوایح توسط نمایندگان و جمع آوری اطلاعات لازم و تحلیل آنها توسط اشخاص کافی نیست و مجلس خود باید برای اعمال چنین نظارت گسترده ای آمادگی داشته باشد تا نیازها را بررسی و به تجزیه و تحلیل طرح ها و لوایح پردازد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۲۹). بررسی موارد تقنینی در مجلس شورای اسلامی حکایت از آن دارد که نظام قانون گذاری خوب در ایران بنا به دلایلی همچون:

۱) ضعف نظام حزبی؛ ۲) نبود ابزارهای خود - محدودیتی در آیین نامه داخلی مجلس در مسیر ارائه طرح توسط نمایندگان؛ ۳) تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/ قانون گذاری)؛ و ۴) ضعف کانال های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری دچار تضعیف شده است (داودی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۴۹).

در خصوص کارویژه نظارتی مجلس می توان چنین اظهار داشت که نظارت از حیث تبعیت از قوانین در نگاهی عام از جمله ضرورت های هر نظام حقوقی است و انتخاب مرجعی صالح و سازوکاری مناسب برای اعمال این نظارت، می تواند تضمینی برای تأمین اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب قوانین باشد (درویشی و کاظم زاده نظری، ۱۳۹۷: ۲۰۷).

از آنجایی که شاکله نظام جمهوری اسلامی ایران ملهم از قواعد الهی و دینی است و می توان چنین اظهار داشت که در نگاهی کلی در نظام اسلامی تکیه بر صفات حاکم از جمله عدالت، دور شدن از رذائل اخلاقی، اعتماد به معاد، باور داشتن به نظارت الهی، امانت دانستن حکومت و برخورداری از احساس مسئولیت در برابر مردم در قالب کلماتی همانند «خادم بودن» از جمله راه کارهای نظارتی است که در واقع هم نظارت درونی و هم نظارت بیرونی را شکل می دهد (راعی، ۱۳۹۱: ۱۷۳). می توان مهم ترین ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی به قرار ذیل قابل ترتیب بندی است:

الف) تذکر

تذکر در واقع می تواند مقدمه ای برای نظارت بر سیاست های عمومی و برنامه های 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. از موارد چالش برانگیز تذکر آن است که قانون به صراحت مهلتی را برای پاسخ به تذکر در نظر نگرفته است.

ب) سؤال

سؤال نمایندگان از وزیر یکی از شیوه های مهم اطلاعات گیری از چند و چون مسائل اجرایی در رژیم های پارلمانی است. ابزار سؤال ضمانت اجرای مستقیم ندارد و لزوماً به دنبال آن رأی گیری به عمل نمی آید. بر طبق ماده ۱۹۵ آیین نامه داخلی مجلس، چنانچه در هر دوره مجلس سه بار رأی اکثریت نمایندگان از وزیر وارد تشخیص داده شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل ۸۹ قانون اساسی و آیین نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت؛

پ) 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. لذا اگر نماینده با نمایندگان مجلس درخواست تحقیق و تفحص 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. در همین رابطه ماده ۱۹۸ تا ۲۰۱ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی چگونگی درخواست و روند تحقیق و تفحص را بیان داشته است. در صورت درخواست تحقیق و تفحص مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و تمامی دستگاه های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیأت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیأت مربوطه می باشند.

ت) نظارت رئیس مجلس

در خصوص ماهیت نظارت رئیس مجلس می توان چنین اظهار داشت که این شکل از نظارت، نظارتی است که حقوق و تکالیف مربوط به آن از قواعد حقوقی - قانون اساسی و قوانین عادی - نشأت می گیرد؛ از این رو این نوع از نظارت را می توان به نظارت تقنینی تعبیر نمود. نظارت رئیس مجلس را همچنین از این حیث که در درون حاکمیت صورت می گیرد و مردم به صورت مستقیم نقشی در آن ندارند؛ یکی از مصادیق نظارت حکومتی دانست و از آن جهت که از سوی مرجعی مستقل از قوه مجریه اعمال می شود می توان آن را نظارتی بیرونی قلمداد کرد.

بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی «... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس برسد» این نوع نظارت به رئیس مجلس تفویض شد. منظور شارع مصوباتی است که در حین اصل ۸۵ امکان واگذاری اختیار به دولت را پیش بینی کرده است. در همین راستا چنین اظهار گردیده است که هیأت وزیران به منزله بزرگ ترین مرجع وضع آیین نامه ها و تصویب نامه های دولتی نقش بسیار مهمی در اداره کشور ایفا می نماید و در این زمینه اختیارات فراوانی دارد. اما با توجه به وسعت اختیار هیأت وزیران در این زمینه و اهمیت بسیار آن در سرنوشت کشور و به منظور جلوگیری از هر نوع بی قانونی و سوء استفاده از قدرت باید بر این مصوبات نظارت دقیق اعمال شود. اصل حاکمیت قانون تمامی مقامات دولتی را ملزم می کند تا در چارچوب قانون تصمیم اتخاذ نمایند و اصطلاحاً قانون گرا باشند. از جمله مهمترین این نظارت ها، نظارت تقنینی است.

نظارت تقنینی حفظ چارچوب های قانونی توسط مصوبات هیأت وزیران را تضمین می کند و مطابق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی این اختیار نظارتی بر عهده رئیس مجلس است (پروین و پیتفت، ۱۳۹۴: ۶۴).

نتیجتاً می توان چنین اظهار داشت که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، به کیفیتی که در حال حاضر در کشور ما صورت می گیرد، هرچند به لطف تأسیس «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» تا حدودی اصل سلسله مراتب قوانین را برآورده ساخته، اما برخی تدابیر تقنینی که به منظور اجرایی کردن این نظارت انجام شده است آسیب هایی را همچون «توسعه صلاحیت های نظارتی»، «گسترش محدوده نظارت» و «نقض اصل تفکیک قوا» را در نظام حقوقی ایران موجب شده است.

در همین رابطه برخی انتقادات و ایراداتی که در مورد نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه مطرح شده متوجه صلاحیت مرجع نظارت کننده است؛ بنابراین دیدگاه، اعتبار جایگاه حقوقی رئیس مجلس، ناشی از اعتبار کلیت مجلس و جمع نمایندگان است؛ از این رو قائم به فرد بودن و محوریت شخص رئیس مجلس در اعلام نظر در خصوص اعتبار مصوبات قوه مجریه و اینکه آیا فرد رئیس مجلس تخصص و توانایی تطبیق تمامی مصوبات دولت با تمامی قوانین عادی را دارا می باشد، محل تردید و تأمل است (درویشی و کاظم زاده نظری، ۱۳۹۷: ۲۰۸).

ث) نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات

مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب سالانه قانون بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای آن را نیز بر عهده دارد. از جمله دستگاه های نظارتی که طبق اصول قانون اساسی موجودیت یافته است و زیر نظر مستقیم مجلس به حفظ و پاسداری از بیت المال می پردازد، دیوان محاسبات کشور است. به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار دارد». بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی نیز «دیوان، تمامی حساب های وزارت خانه ها، مؤسسات، شرکت های دولتی و دیگر دستگاه هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می کنند به ترتیبی که قانون مقرر می دارد رسیدگی یا حسابرسی می نماید» تا هیچ هزینه ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجه و اعتباری در محل خود مصرف گردد. دیوان حساب ها و اسناد و مدارک مالی مربوطه را برابر قوانین و مقررات جمع آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال و نظارت خود را به مجلس شورای اسلامی تسلیم می کند. این گزارش

باید به طریقی مقتضی در دسترس عموم مردم گذاشته شود (اصل ۱۵۵) (علیخانی، ۱۳۸۳: ۱۶۷).

خ) نظارت از طریق کمیسیون اصل ۹۰

انجام کارهای مجلس در سطح داخلی بر عهده کمیسیون های داخلی می باشد. بر همین اساس، و متأثر از اصل ۹۰ قانون اساسی، کمیسیونی به نام کمیسیون اصل ۹۰ برای رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه و یا حتی قوه قضاییه در اصل ۹۰ تشکیل می گردد (ماده ۴۲ آیین نامه داخلی). تعداد اعضای این کمیسیون حداقل ۱۵ نفر و حداکثر ۳۱ نفر خواهد بود. در مقام تبیین و تشریح صلاحیت ها و اختیارات کمیسیون مزبور می توان چنین اظهار داشت که این کمیسیون می تواند با قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران و تمام وزارت خانه ها و ادارات و سازمان های وابسته به آن ها و بنیادها و نهادهای انقلابی و همچنین مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق الذکر مربوط می باشند، مستقیماً مکاتبه داشته یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده به آنها داده نشده، توضیح بخواهد (هاشمی، ۱۳۷۷: ۲۰۴). در مقابل، ایشان مکلفند تا پاسخ مستند خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ اعلام دارند.

علاوه بر این موارد سازمان بازرسی کل کشور نیز یکی از ابزارهای کمیسیون به شمار می رود و هر جا که کمیسیون لازم بداند می تواند از امکانات و صلاحیت های این سازمان استفاده کند (موسی زاده، ۱۳۹۱: ۱۷۵).

می توان چنین اظهار داشت که برخی از مشکلات بزرگ در جامعه به طور عام در فرآیند تقنین و به طور اخص ریشه در آفات و مشکلات به ظاهر کوچک، غیرمحسوس و احیاناً کم اهمیت در مجلس دارد. در همین رابطه گاهی مشکلات شخصی و شخصیتی نمایندگان موجب می شود مثلاً عده ای سرپرست خانواده به عنوان مجرم روانه زندان شوند و یا عده ای کار و شغلشان را از دست بدهند و یا قیمت برخی کالاها چند برابر شود. در مقام تبیین چرایی وقایع رخ نموده مجموعه ای از عوامل را می توان مشخص و تبیین کرد. عواملی که به نوبه خود سبب شده اند تا نه تنها حاکمیت قانون به شکل صحیحی اجرایی نشود، بلکه حتی پاره ای اوقات خود قانون نیز نقض گردد. در همین راستا کوشش خواهد شد تا در راستای دستیابی به نتیجه ای منطقی و درست مباحث مهمی همچون:

ضعف‌های نظارتی کمیسیون‌های اصل ۹۰ و دیوان محاسبات، مشکلات تحزب و فراکسیون‌ها و همچنین سیاست زدگی نمایندگان به عنوان مهمترین عوامل موجود، مورد بررسی عالمانه قرار گیرند:

الف) مشکلات تحزب و فراکسیون‌ها

می‌توان یکی از عمده آسیب‌های مجلس در ایران را نبود حزب به معنای واقعی و سیاسی آن دانست. جناح‌های سیاسی موجود متأسفانه فاقد دیدگاه مدون سیاسی، اقتصادی و فرهنگی هستند و همین امر به نوبه خود موجب آن شده است که به راحتی در مواضع خود انعطاف پذیر بوده و به خاطر منافع کوتاه مدت خود تغییر موضع دهند. از این رو بیشتر مباحثات و اظهارنظرها در مجلس جناحی است و گاه صرف مخالفت با جناح رقیب ملاک عمل است و روند ثابت و مشخص در دیدگاه فراکسیون‌ها کمتر یافت می‌شود. در واقع می‌توان گفت در هنگام انتخابات بیشتر نمایندگان «فردی» انتخاب شده اند زیرا حتی اگر به صورت صوری معرفی شده از سوی جناح خاصی باشند به دلیل نبود دیدگاه مدون، عملکرد آن‌ها در مجلس فردی می‌شود. به عبارت دیگر عده ای وارد مجلس می‌شوند که علائق مشترک میان آن‌ها کم است، روابط اجتماعی همسانی در منطقه خویش نداشته اند، سطح سواد یکسانی ندارد و از خرده فرهنگ‌های متفاوتی هستند که در قالب مجلس شورای اسلامی می‌خواهند به یک اجماع نظر کلی برسند.

ب) سیاست زدگی

هرچند مجلس را می‌توان یک نهاد سیاسی به شمار آورد و بسیاری از مباحث، طرح‌ها و لوایح مطرح شده در آن جنبه سیاسی دارند، اما این مسأله در مجلس شورای اسلامی به صورتی افراط آمیز و بحران زا در آمده است به طوری که متأسفانه بعضی مسائل سیاسی و جناحی اکثریت قریب به اتفاق استیضاح‌ها، رأی اعتماد و تصویب اعتبارنامه‌ها را شامل می‌شود. یعنی اولویت و اصل «شایسته سالاری» کاملاً قربانی منافع آنی و جناحی می‌گردد. در همین رابطه می‌توان گفت که درگیری‌ها، برخوردهای شدیدالحن، نوع موضوع گیری‌ها و رأی دادن‌ها حتی در مسائل غیرسیاسی جنبه سیاسی پیدا کرده است.

متأسفانه این مسأله در کمیسیون‌های مجلس که محل بررسی‌های کارشناسی است نیز نفوذ کرده و نوع مسائل مطرح شده در جلسات کمیسیون‌ها و تعداد جلسات بررسی این موضوعات را وابسته به مسائل سیاسی و جناحی نموده است

پ) دیوان محاسبات و ضعف های موجود در آن همانطور که گذشت دیوان محاسبات یکی از نهادهای نظارتی و حاکمیتی تصریح شده در اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی کشور است. این دیوان یکی از بازوهای نظارتی مجلس شورای اسلامی می باشد که وظیفه آن پاسداری و صیانت از بیت المال و نظارت بر دستگاه های استفاده کننده از بودجه کل می باشد. در کشور ما به ویژه طی سالیان اخیر فسادهای مالی بزرگی را شاهد بوده ایم که مسئولین دولتی مرتکب چنین جرایم و تخلفاتی شده اند. با مشاهده وضعیت رخ نموده این پرسش به ذهن متبادر می شود که با وجود دیوان محاسبات کشور که کنترل مالی را با اختیارات گسترده انجام می دهد، چرا شاهد این حجم گسترده از فساد سازمان یافته در بین دولتمردان هستیم؟ یکی از مواردی که می توان به آن اشاره کرد مربوط به ضعف ساختاری موجود در خود دیوان محاسبات است. در همین راستا می توان چنین ابراز داشت که در ماده یک قانون محاسبات بر تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه تأکید شده است اما به واقع و در فضای پساانقلاب اسلامی تا امروز فقط ۲۰ تفریغ بودجه به مجلس تقدیم شده است.

بنابراین می توان چنین اظهار داشت که دیوان نتوانسته است وظایف خود را به نحو مطلوب انجام دهد (نیکبخت و موسوی سنگ چشمه، ۱۳۹۱: ۱۱۸). مورد دیگر از ضعف های نظارتی دیوان محاسبات به دانش و تجربه و غیرمتبیط بودن رشته تحصیلی حساب رسان دیوان محاسبات بر می گردد و اینکه آموزش های کاربردی در رابطه با حسابرسی دولت، به ندرت برای حسابرسان ایجاد می گردد.

نتیجه گیری

جمهوری اسلامی ایران به دلیل مکتبی بودنش، شکل خاصی از اصل حاکمیت را ارائه نموده است و اصل حاکمیت قانون در آن به نحوی مطلوب، تلاقی از جمهوری و اسلامیت می باشد. در نظام قانون گذاری ایران نیز با تأکید قوه مؤسس بر «موازن اسلامی» و «عدم مغایرت با موازین اسلامی» علاوه بر محدودیت هایی که خود اصل حاکمیت قانون ایجاد می کند، محدودیت هایی از نوع مکتبی نیز در قانون اساسی وجود دارد که به سبب اسلامی بودن نظام، قانون گذاران نیز باید آن را مورد عنایت خویش قرار دهند؛ بدین ترتیب می شود حاکمیت قانون مطرح در کشور را حاکمیت اسلامی قوانین نامید و از این لحاظ به نظر می رسد هیچ مغایرتی

بین اصل حاکمیت قانون و اسلامی بودن نظام وجود ندارد؛ زیرا اصل حاکمیت قانون بیانگر ممانعت از خودکامگی حکام به منظور تضمین حقوق مردم است و دین اسلام هم داعی مردم به خیر، نیکی اخلاق و احترام به حقوق متقابل افراد است تا از این رهگذر افراد به حقوق حقه خویش نائل گردند و بدین ترتیب اسلام و اصل حاکمیت قانون به خوبی به منصفه ظهور نائل گردد.

با تأثی از مطالبی که از نظر گذشت در راستای پاسخ به پرسش اصلی اثر حاضر کوشش شد تا مقوله اجرای حاکمیت صحیح از جانب مجلس شورای اسلامی مورد تدقیق و مذاقه قرار گیرد. در همین راستا مشخص گردید که با وجود اطلاق واژه اسلامی بودن به مجلس نمایندگان اما به واقع در پاره ای مواقع اصل مزبور تحت الشعاع یکسری اقدامات نسنجیده قرار می گیرد. از این رو مقولاتی همچون شفافیت، نخبه گرایی/نخبه ستیزی، شایسته سالاری و فسادستیزی در راستای اجرای صحیح حاکمیت قانون در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاصل از پردازش فرضیه حاکی از آن است که نمایندگان مجلس بنا به دلایل متعددی که از نظر گذشت نتوانسته اند به خوبی حاکمیت قانون را اجرایی کنند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- امامی، محمد؛ شاکری، حمید (۱۳۹۴). «حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، سال اول، شماره ۱.
- پروین، خیرالله؛ پیفت، آری (۱۳۹۴). «حدود نظارت تقنینی بر مصوبات هیأت وزیران با تأکید بر اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۵، شماره ۱.
- تقوایی، علی اکبر؛ تاجدار، رسول (۱۳۸۸). «درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳.
- درویشی، بابک؛ کاظم زاده نظری، فرشته (۱۳۹۷). «تحلیل حقوقی چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۷.
- راعی، مسعود؛ عطریان، فرامرز (۱۳۹۱). «حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال هفدهم، شماره ۱.
- سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۱). «شاخص‌های حکمرانی خوب شهری در چارچوب نظریه سیستمی»، مجموعه مقالات همایش علمی حکمروایی خوب شهری، جلد ۱، تهران.
- شریفانی، محمدرضا (۱۳۹۵). «حاکمیت قانون»، همایش بین‌المللی پژوهش‌های حقوق و علوم اجتماعی، ایران، شیراز.
- علیخانی، علی اکبر (۱۳۸۳). «نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۲۳.
- عمیدزنجانی، عباسعلی؛ موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). «نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری»، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- قربان زاده، محمد؛ شاکری، حمید (۱۳۹۴). «امنیت انسانی در پرتوی دکترین حکمرانی خوب»، فصلنامه حقوقی مجد، سال دهم، شماره ۳۵.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مقدمه علم حقوق، تهران: نشر میزان.

- محسنی، فرید؛ فرج پور اصل مرندی، علی اصغر (۱۳۹۲). «اصل حاکمیت قانون در نظام قضایی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال هفدهم، شماره ۲.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل ۹۰ و نهاد نظارت و بازرسی»، دیدگاه های حقوق قضایی، سال هفدهم، شماره ۵۷.
- نادری، محمدمهدی (۱۳۹۰). «حکمرانی خوب، معرفی و نقد اجمالی»، اسلام و پژوهش های مدیریتی، شماره ۱.
- نیکبخت، محمدرضا؛ موسوی سنگ چشمه، سیدعسگر (۱۳۹۱). «بررسی موانع و مشکلات دیوان محاسبات...»، فصلنامه علمی پژوهشی دانش حسابداری و حسابرسی مدیریت، سال اول، شماره ۳.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴). «حقوق بشر و آزادی های اساسی»، تهران، نشر میزان.

(ب) منابع انگلیسی

- Audit. A. M (2003). "Good governance & its Relationship to Democracy & Economic Development".
- Anonymous (2011). "The United Nations Rule Of Law Indicators", First Edition, United Nations Publication.
- Brian. Z. Tamanaha (2012). "The History & Elements Of The Rule Of Law", Singapore Journal Of Legal Studies.
- Graham, John Amos (2011). "Bruce & Time Plumtre Principles for Good governance in The 21 Centry", Policy Brief.
- Mobius, M (2012). "good governance is a global challenge", corporate Board.
- Singh, N (2014). "Decentralization & Legal Empowerment In Decentralizing governance", Emerging concepts & Practices.