

# جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن\*

دکتر محمدحسین زارعی\*\*

## الف. جایگاه نظارتی مجلس

تحلیل ماهیت و اهمیت نظارت مجلس شورای اسلامی بستگی به جایگاه مجلس در میان قوای حکومتی و قانون اساسی دارد. مشروعیت اعمال دولت و نهادهای دولتی بسته به میزان پاسخگویی آن‌ها به مجلس شورای اسلامی است. از سوی دیگر، دولت مشروعیت مردمی خود را از طریق انتخابات ریاست جمهوری به طور مستقیم دریافت می‌کند. لذا دولت مشروعیت خود را از دو منشأ می‌گیرد:

الف. به طور مستقیم از طریق انتخابات ریاست جمهوری،

ب. به طور غیرمستقیم از طریق اخذ رأی اعتماد و پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یک نهاد تقنینی منتخب مردم.

منشأ مشروعیت نظام سیاسی و چگونگی توزیع قدرت سیاسی بین قوا موضوعاتی مرتبط می‌باشند. نهادها و قوای حکومتی که مشروعیت خود را به طور موازی از مردم اخذ می‌کنند، روابط افقی سیاسی با یکدیگر دارند و حال آن‌که نهادها یا قوایی که مشروعیت خود را صرفاً از انتخاب و تعیین پارلمان می‌گیرند روابط عمودی سیاسی با هم دارند. بدین لحاظ آگاهی از منشأ مشروعیت قوا در تنظیم محدودیت‌ها و ملاحظات حاکم بر روابط قوا تأثیرگذار است.

نظام‌های حکومتی به طور کلاسیک به سه مدل حکومت‌های ریاستی، حکومت‌های پارلمانی و حکومت‌های نیمه‌ریاستی یا نیمه پارلمانی دسته‌بندی می‌شوند. در هر یک از

---

\* این مقاله، متن تنقیح شده سخنرانی ارائه شده در همایش «مجلس و نظارت» در ساختمان مجلس مشروطه مورخ ۱۳۸۴/۷/۱۸ است.

\*\* استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

مدل‌ها و الگوهای فوق سعی شده از اصل کنترل و توازن متناسبی بین قوا پیروی شود تا یکی از قوا تبدیل به قوه قاهره و مطلقه نگردد.

ملاک دسته‌بندی الگوهای حکومتی فوق چگونگی روابط و تعامل قوه مقننه و قوه مجریه است. به عبارت بهتر، هر اندازه که یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیش‌تری داده باشد و میزان پاسخگویی و نظارت دولت به پارلمان افزون‌تر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی آن نزدیک‌تر است و هر چه میزان مسئولیت دولت به پارلمان کم‌تر باشد مدل حکومت به ریاستی نزدیک‌تر است. بنابراین مهم‌ترین شاخصه در تعیین مدل حکومت‌ها، میزان مسئولیت سیاسی دولت به قوه مقننه است.

نوع نظام حکومتی در ایران مورد بحث و گفتگوی حقوقدانان است، لکن به اعتقاد نگارنده نظام حکومتی ایران، در مجموع به الگوی پارلمانی تمایل بیش‌تری دارد و وجوه تشابه آن با مدل‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی کم‌تر است، هر چند شباهت‌هایی با آن‌ها یافت می‌شود مانند انتخاب مستقیم ریاست جمهوری از سوی مردم، اختیارات رئیس‌جمهور در عزل و نصب وزرا، یک رکنی بودن قوه مجریه و مهم‌تر از همه فقدان مکانیسم‌های قوی کنترل بر قوه مقننه از قبیل حق انحلال مجلس یا صدور احکام در حکم قانون و ...

نظارت‌های مجلس شورای اسلامی (بنا به الگوی پارلمانی نظام حکومتی) طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به نظر متخصصان حقوق اساسی به اقسام زیر دسته‌بندی می‌شوند:

### ۱. نظارت سیاسی و پارلمانی (مسئولیت انفرادی و جمعی وزرا)

مطابق این نوع نظارت، وزرا جهت احراز مقام سیاسی و اجرایی خود نیازمند اخذ رأی اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی هستند.<sup>۱</sup> هر یک از وزرا مسئول وظایف خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست. رئیس‌جمهور نیز در حدود اختیارات و وظایفی که برعهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.<sup>۲</sup> مکانیسم‌های مسئولیت سیاسی وزرا و رئیس‌جمهور در مقابل مجلس عبارتند از: تذکر، سؤال،<sup>۳</sup> استیضاح و صدور رأی عدم اعتماد

۱. اصل ۱۳۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. اصل ۱۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ در این خصوص می‌توان به اصول ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی نیز اشاره کرد.

۳. اصل ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

به وزرا و هیأت وزیران و رأی عدم کفایت سیاسی در مورد رئیس جمهور<sup>۱</sup> که در نهایت به عزل آنان منجر می‌گردد.

یادآوری می‌شود بر مبنای ماده (۱۹۲) آئین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند در چارچوب اصل ۸۸ قانون اساسی، در صورت اطلاع از عملیات مخالف اصول و قوانین کشور در دستگاه‌های اجرایی و ... به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. ریاست مجلس تذکر را به رئیس جمهور یا وزیر مربوط اطلاع داده و خلاصه آن را در اولین جلسه آتی مجلس عنوان می‌نماید.

## ۲. نظارت مالی و بودجه‌ای

با عنایت به اهمیت نقش بودجه و منابع مالی در قبض و بسط اختیارات و صلاحیت‌های دولت و نهادهای دولتی، مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت پس از تهیه بودجه سالانه کشور، لایحه بودجه را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. در این راستا، اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی در ارتباط با دیوان محاسبات کشور معطوف به نظارت مجلس بر اجرای بودجه سالانه است. بر طبق ماده (۲۲۶) آئین‌نامه داخلی مجلس تخلف از قوانین و مقررات بودجه‌ای و مالی توسط دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن حسب مورد دارای ضمانت اجرای کیفری، مدنی، اداری و انضباطی است که از طرف مراجع قضایی و قانونی ذی‌ربط اعمال می‌شود و از لحاظ سیاسی نیز موجبات مسئولیت سیاسی مقامات عالی قوه مجریه را فراهم می‌نماید.

مطابق ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ دیوان برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد به طور مستقیم مکاتبه کند و لذا کلیه مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلف به پاسخگویی می‌باشند.

## ۳. نظارت استصوابی

نظارت استصوابی مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است مانند تصویب

۱. اصل ۸۹ و بند «۱۰» اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

معاهدات و قراردادهای بین‌المللی،<sup>۱</sup> برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت،<sup>۲</sup> تغییر خطوط مرزی،<sup>۳</sup> اخذ وام و استقراض خارجی،<sup>۴</sup> استخدام کارشناسان خارجی،<sup>۵</sup> صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آن‌ها به داوری.<sup>۶</sup>

#### ۴. نظارت تأسیسی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل‌گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است مانند شکل‌گیری هیأت وزیران از طریق رأی اعتماد مجلس<sup>۷</sup> و همچنین تعیین تعداد وزیران و وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنان<sup>۸</sup> و نیز اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس برسد.<sup>۹</sup> بدیهی است انحلال وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی با مجلس شورای اسلامی است. در ارتباط با قوه قضائیه، تشکیل دادگاه‌های صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیت‌های قضات به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.<sup>۱۰</sup>

#### ۵. نظارت اطلاعی

این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه‌ای برای به‌کارگیری اهرم‌های تضمینی و پاسخگویی مؤثرتر باشد و در نتیجه منجر به استفاده از مکانیسم‌های تذکر، سؤال، استیضاح و رأی عدم اعتماد گردد. مصادیق این نوع نظارت، اصول ۹۰ و ۷۶ قانون اساسی در رابطه با رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه (کمیسیون اصل ۹۰) و حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی می‌باشند. در ارتباط با اصل ۹۰ که نوعی تظلم‌خواهی سیاسی علیه عملکرد قوای

1. اصل ۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
2. اصل ۷۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
3. اصل ۷۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
4. اصل ۸۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
5. اصل ۸۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
6. اصل ۱۳۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
7. اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
8. اصل ۱۳۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
9. اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
10. اصول ۳۶ و ۱۶۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

سه‌گانه و نهادهای وابسته تلقی می‌شود، مجلس رسیدگی کرده و پاسخ کافی درخواست نموده و نتایج را اعلام می‌کند و در مواردی که جنبه عمومی داشته باشد به اطلاع عموم می‌رساند. در راستای اصل ۹۰، به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده در ۱۳۵۹/۱۱/۱ راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰، دستگاه‌های دولتی، مسئولان و مأموران مذکور در ماده واحده موظفند پاسخ کافی و مستند خود را ظرف یک ماه به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم بوده و بنا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰، مراجع قضایی موظفند به این گونه جرائم به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و به صدور حکم مبادرت ورزند. در رابطه با حق تحقیق و تفحص مجلس، مطابق تبصره «۱» ماده (۱۹۸) آئین‌نامه داخلی نهاد مورد نظارت و تفحص باید کلیه مدارک و اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون مربوطه قرار دهد و براساس ماده (۲۰۰) آئین‌نامه داخلی در صورت تخلف، دستگاه یا مسئولان مربوطه، متخلف یا مجرم شناخته شده و با شکایت هیأت تحقیق و تفحص تحت پیگرد قضایی قرار خواهند گرفت. مطابق نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۰۷ مورخ ۱۳۶۲/۲/۱۶ مجلس می‌تواند در جهت تعیین اقدامات لازم در صورت قانع‌کننده نبودن پاسخ دستگاه یا مسئول مربوطه، قانون لازم را وضع کند.

همچنین در رابطه با تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸، مصوبات فوق باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران ارسال کند. در این زمینه ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ مقرر می‌دارد که در صورت خلاف قانون بودن این قبیل مصوبات، حسب مورد هیأت وزیران یا کمیسیون مربوطه 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.

از دیگر سازوکارهای نظارت اطلاعاتی مجلس، حضور نمایندگان ناظر در مجامع و شوراهای دولتی و عمومی است. مجلس شورای اسلامی از طریق نمایندگان ناظر می‌تواند در جریان عملکرد امور اجرایی مهم و تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور قرار گیرد تا در صورت لزوم و به تناسب امور دست به اقدامات لازم نظارتی و کنترلی زده یا پس از انجام بررسی‌ها و رسیدگی‌ها و کارشناسی‌های لازم به اصلاح قوانین مربوطه اقدام کند یا در صورت فقدان راهکار قانونی به رفع خلأ قانونی مبادرت نماید. لذا اگر چه اکثر نمایندگان ناظر در این گونه موارد دارای حق رأی در مجامع مذکور نیستند، اما در عمل

مشروط به گزارش‌دهی منظم، دقیق و مؤثر نمایندگان ناظر می‌توان به اصلاح مؤثر امور پرداخت و از شکل‌گیری جریانات و تصمیمات خلاف قانون جلوگیری کرد.

اما در مقابل صلاحیت‌های نظارتی و مکانیسم‌های پاسخگویی مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه از سازوکارهای ضعیف‌تر و محدودتری برای تأثیرگذاری بر سایر قوا برخوردار است. به‌عنوان نمونه به برخی از این سازوکارهای مهم اشاره می‌گردد:

- دولت در جهت وضع قانون و در فرایند قانونگذاری از طریق ارسال لوایح با مجلس مشارکت می‌نماید<sup>۱</sup> و به این ترتیب حق ابتکار ارائه لوایح را دارد.

- رئیس‌جمهور به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد<sup>۲</sup> و پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور است<sup>۳</sup> و لازمه چنین مسئولیت‌هایی، برخورداری از اختیارات و صلاحیت‌های کافی و مؤثر می‌باشد. همچنین، مطابق قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های رئیس‌جمهور مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ رئیس‌جمهور، حق تذکر و اخطار به قوا و مقامات و نهادهای حکومتی را دارد.

- مجلس شورای اسلامی در راستای اجرای مصوبات خود نیازمند تکیه بر اقدامات اجرایی دولت در قالب وضع آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مقررات و تصمیمات دولتی است.<sup>۴</sup>

نتیجه این‌که مجلس شورای اسلامی از جایگاه و مقام خاص ویژه‌ای در میان قوا برخوردار است و در قالب یک نظام حکومتی شبه پارلمانی، بیش‌ترین مکانیسم‌ها و وسایل تأثیرگذاری و سیاستگذاری در مقایسه با سایر قوا و به‌ویژه دولت را در اختیار دارد و البته لازمه چنین جایگاهی ضرورت بهره‌مندی از سازوکارها و ابزارهای مؤثر و کارآمد نظارتی در چارچوب اصول قانون اساسی است. با توجه به آنچه بیان شد به نظر می‌رسد سازوکارهای نظارتی موجود از نظر اصولی مناسب و کافی است هر چند برای اجرا نیاز به تضمینات و راهکارهای سازمان یافته‌ای می‌باشد. از سوی دیگر باید توجه داشت که سیطره سیاسی و نظارتی مجلس شورای اسلامی یکطرفه و مطلق نیست. قانون اساسی نوعی توازن و کنترل متقابل محدود را

۱. اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. اصل ۱۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۴. اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

پیش‌بینی کرده است؛ از جمله نظارت رئیس جمهور بر سایر ارکان حکومت در قبال صیانت از قانون اساسی<sup>۱</sup> و همین طور مسئولیت مدنی و کیفری نمایندگان مجلس در مقابل محاکم دادگستری در خصوص اعمالی که از حدود وظایف نمایندگی آن‌ها خارج است.<sup>۲</sup>

سازوکارهای کنترلی فوق مرتبط با نظارت بیرونی مجلس در مورد سایر قوا به‌شمار می‌آیند لکن تحقق نظارت‌های مذکور به طور اثربخش مستلزم توانمندی مجلس در بعد نظارت درونی یا خود کنترلی است. به طور کلی، نظارت و کنترل درونی در جهت تحقق کارایی و اثربخشی یک نهاد یا سازمان مورد استفاده قرار می‌گیرد. به منظور تحقق اهداف و رسالت‌های تعریف شده یک سازمان، در کنار عوامل مدیریت سازمانی، برنامه‌ریزی، استفاده از نیروی انسانی کارآمد و منابع مالی لازم باید از عامل نظارت و کنترل درونی نیز بهره‌برداری کرد. نظارت و کنترل درونی عامل تضمین کارکردها و مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های هر سازمان اجرایی و نهاد اجتماعی است و لذا مجلس به‌عنوان یک نهاد عالی سیاسی مستثنا از این اصل نیست. هر اندازه سازماندهی و مکانیسم‌های حوزه نظارتی مجلس مؤثرتر و مناسب‌تر باشد، به همان میزان کارکردهای نظارت بیرونی آن به طور مؤثرتری تحقق خواهد یافت.

### ب. اصول و ملاحظات ناظر بر صلاحیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی

با توجه به مقدمات و مطالب فوق، به‌کارگیری هرگونه سازوکار و مکانیسم نظارتی مجلس باید با توجه به اصول و ملاحظات ذیل صورت پذیرد:

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

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

#### ۲. اصل تفکیک و استقلال قوا

قانون اساسی قوا را مستقل از یکدیگر دانسته و برای هریک از قوا محدوده تخصصی و

۱. اصل ۱۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. اصل ۸۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

صلاحیتی معینی را پیش‌بینی کرده است که موجب محدودیت هریک از قوا در ورود به حیطة و قلمرو قوه دیگر می‌گردد.

### ۳. اصل تفکیک مفهوم نظارت از دخالت

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

### ۴. ماهیت سیاسی نظارت پارلمانی

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



### ۵. ماهیت «پسینی» نظارت سیاسی

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

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

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

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

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

### ۸. رعایت نظریات تفسیری شورای نگهبان

با مراجعه به مجموعه نظریات تفسیری شورای نگهبان، می‌توان اصولی را استخراج نموده و

در فرایند قانونگذاری از آن بهره گرفت. به‌عنوان نمونه، مطابق تفسیر شورای نگهبان، حق تحقیق و تفحص متعلق به کلیه نمایندگان مجلس به‌عنوان یک هویت واحد است و به فرد فرد نمایندگان تعلق ندارد.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، مجلس شورای اسلامی خود از مجریان قانون اساسی است و لذا قبل از هر ارگان نظارتی دیگر، باید نگهبان خط قرمزها و محدودیت‌های خود باشد. خودداری از وضع سازوکارهای نظارتی که احتمال رد اصولی آن از سوی شورای نگهبان وجود دارد، موجب صرفه‌جویی در وقت، هزینه و همچنین حفظ اعتبار سیاسی مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

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

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

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

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

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

از اصول دیگر حقوق عمومی، اصل اعطای اختیارات و صلاحیت‌ها به جهت و اعتبار شخصی و فردی مقامات و مسئولان است، لذا تفویض و انتقال مجدد آن‌ها به مقامات یا اشخاص دیگر

۱. نظریه شورای نگهبان به شماره ۲۴۳۹ مورخ ۱۳۶۱/۱/۱۷.

توجیه‌پذیر نمی‌باشد. به عنوان نمونه، چنانچه قانون آئین‌نامه داخلی مجلس وظیفه نظارتی را برعهده هیأت رئیسه قرار داده باشد، انجام چنین وظیفه یا صلاحیتی به‌طور مستقیم بر عهده همان مقام است و تصمیم‌گیری‌های مربوطه باید به‌وسیله همان مقام انجام گیرد، هر چند پیش‌بینی نهادها و تشکیل هیأت‌هایی مانند هیأت عالی نظارت در راستای انجام امور اجرایی وظایف فوق، منعی نخواهد داشت.

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

پاسخگویی و مسئولیت سیاسی و سازوکارهای آن صرفاً ابزارها و وسایلی برای رسیدن به اهداف معینی هستند که همانا رعایت اصل حاکمیت قانون و اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلان نظام می‌باشند و به خودی خود از اعتبار و موضوعیتی برخوردار نیستند، اما در عین حال باید توجه داشت قوای حکومتی در مجموع ارگان‌های یک نظام سیاسی هستند. مکانیسم‌های پاسخگویی باید آگاهانه و هوشیارانه، به شیوه‌ای (و در مقطعی با شدت و ضعفی) به کار گرفته شوند که دولت را به موجودی ناکارآمد و ضعیف در انجام وظایف قانونی و برنامه‌ها و سیاست‌های حکومت تبدیل نکنند. از این منظر، پاسخگویی در خدمت‌کارایی و اثربخشی حاکمیت سیاسی است که باید حساب شده و بی‌طرفانه مورد استفاده قرار گیرد. در انتها، در کنار تقویت سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی در جهت ارتقای نقش نظارتی و خود نظارتی آن، نباید از نقش بسزای قانون آزادی اطلاعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و نقش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی غیردولتی غفلت نمود.

## ج. توصیه‌هایی در جهت ارتقای اثربخشی نمایندگان ناظر

در پایان، با توجه به توضیحاتی که ارائه شد تدوین و تنظیم قوانین، ساختارها، تشکیلات و رویه‌هایی که در چارچوب اصول فوق‌الذکر بتوانند سازمان نظارتی مجلس شورای اسلامی را تقویت نموده و راهکارهای مؤثرتری را ارتقا بخشند، ضروری به‌نظر می‌رسد. در جهت تقویت بیش‌تر نظارت مجلس از طریق نمایندگان ناظر در مجامع و شوراهای مختلف مطابق تحقیق انجام شده توسط مرکز پژوهش‌ها، نتایج زیر پیشنهاد می‌گردد<sup>۱</sup>:

۱. «بررسی اجمالی ناظران مجلس در مجامع و شوراها»، دفتر بررسی‌های اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهرماه ۱۳۸۳.

- الف. هر یک از نمایندگان ناظر صرفاً در یک مجمع یا شورا عضویت داشته باشد.
- ب. عضویت در شوراها براساس تخصص و سوابق شغلی و تحصیلی نمایندگان ناظر صورت گیرد.
- ج. در شیوه انتخاب نمایندگان ناظر حتی الامکان از نقش کمیسیون‌های تخصصی و مجمع نمایندگان استانی استفاده شود.
- د. در قوانین مربوطه دوره ارائه گزارش نمایندگان ناظر به مرجع انتخاب‌کننده یا هیأت عالی نظارت پیش‌بینی شود.
- ه. امکان جابه‌جایی و جایگزینی نمایندگان ناظر در زمان‌های مقتضی در جهت اعمال نظارت دقیق‌تر و مؤثرتر مجلس در نظر گرفته شود.
- و. روش گزارش‌دهی و پاسخگویی نمایندگان ناظر به کمیسیون‌ها یا مجلس به طور شفاف پیش‌بینی گردد.
- ز. آئین‌نامه خاص و یکسانی در جهت تعیین وظایف معین نمایندگان ناظر و دوره ارائه گزارش و مقررات انضباطی آنان تدوین شود.
- ح. تدابیر لازم در جهت حضور مرتب و منظم نمایندگان ناظر در جلسات مجامع و شوراها اتخاذ گردد.
- ط. نقش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت ارائه اطلاعات و کارشناسی‌های مناسب و ارائه دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت توجیهی برای نمایندگان ناظر تقویت گردد.
- ی. نقش هیأت رئیسه مجلس در جهت اعمال نظارت عالی بر وظایف نمایندگان ناظر و قوانین مربوطه تقویت شود.
- ک. بازخوردهای نمایندگان ناظر و جمع‌بندی مشکلات و موانع اجرای قوانین و مسائل نمایندگان ناظر در کمیسیون‌های تخصصی و ارائه راهکارهای مناسب و مقتضی مورد بررسی و کارشناسی قرار گیرد.
- در کنار تقویت سازمان داخلی مجلس شورای اسلامی در جهت نقش نظارتی آن، از تأثیر بسزای تدوین قانون آزادی اطلاعات، آزادی مطبوعات و رسانه‌ها و نقش سازمان‌های حرفه‌ای و تخصصی نباید غافل بود.