



## نظارت بر رئیس جمهور با تکیه بر اصل پاسخگویی

حمیدرضا مقدّسین<sup>۱</sup>

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تربیت مدرس

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۲/۰۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۰)

### چکیده

در جوامع مردم‌سالار، مقامات عمومی باید نسبت به وظایف و اختیاراتی که بر عهده دارند پاسخگو باشند. امروزه پاسخگویی به‌عنوان یک حق عمومی، تکلیفی است بر دوش مقامات و نهادهای عمومی که خود را در برابر شهروندان و یا نهادهایی که از آن برآمده‌اند مسئول دانسته و اهدافی را که از آنها انتظار می‌رود محقق سازند. نظارت، اهمی است که با ضمانت‌های اجرایی خاص خود، مسیر پاسخگویی را هموارتر می‌سازد. رییس جمهور، یکی از مقامات عمومی است که به موجب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. قوه قضاییه نیز به گونه‌ای این اختیار را دارد که بر عملکرد رییس جمهور نظارت کند. ما در این نوشتار در گفتار نخست به تعریف پاسخگویی، کارکردها و سوءکارکردهای آن پرداخته و در گفتار دوم، انواع نظارت بر رییس جمهور را بیان کرده و ابهاماتی که بعضاً در این میان وجود دارد به بحث می‌نشینیم.

### واژگان کلیدی

پاسخگویی، نظارت، رییس جمهور، ملت، رهبر، مجلس شورای اسلامی، قوه قضاییه.

## Supervising the president based on the principle of accountability

### Abstract

In the democratic societies, public authorities must be responsible for their duties and powers. Today, accountability as a public right is an obligation on public authorities and institutions that are responsible to the citizens or institutions that have been represented of them, and pursue the goals that are expected of them. Supervision is a lever that makes the accountability path smooth with its specific executive guarantees. According to the constitution of the Islamic Republic of Iran The president is a public authority who is responsible to the nation, the leader and the Islamic Consultative Assembly. The judiciary also has the authority to supervise the performance of the president. In this article, we focus first on the definition of accountability, its functions and its malfunction, and, in the second, we outline the kinds of supervisions of the president, and existing ambiguities.

### key words

Accountability, Supervision, president, The nation, The leader, The Islamic Consultative Assembly, Judiciary.



## مقدمه

### پاسخگویی؛ اهداف و کارکردها و سوءکارکردها

در مفهومی عام، پاسخگویی به فرآیندهایی گفته می‌شود که شهروندان، حاکمان را برای رفتار و عملکردشان مسئول می‌کنند. این امر که اغلب از راه انتخابات انجام می‌شود به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از راه سازکارهای نظارتی و ممیزی پاسخگو نمایند. مدیران سیاسی نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب اختیار و مسئولیت و همچنین دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون، پاسخگو نگه می‌دارند (Aucoin, Heintzman, 2000: 45).

### ۱- تعریف پاسخگویی

« مولگان » پاسخگویی را شامل هرگونه سازکاری می‌داند که کارگزاران یا وکیل را در برابر (یک) اصل پاسخگو نماید. (پیرحاجی خوزانی، ۱۳۹۳: ۹۱) به عقیده‌ی « اسکات » مفهوم پاسخگویی به صورت سنتی به وسیله‌ی قانون‌گذاران دولتی پایه‌ریزی شده و عبارت است از وظایف رسمی افراد دولتی برای پاسخ دادن در مورد اعمالشان به وزیران، مجلس و دادگاه‌ها. هدف پاسخگویی به معنای عام آن، همان اطلاع شهروندان از چرایی و چگونگی تصمیم اقدام‌های مجریان و کارگزاران می‌باشد (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۵).

« رابرتز » و « اسکاپتر » پاسخگویی را متضمن دلیل آوردن و دلیل خواستن برای کارهای انجام شده می‌دانند. این تعریف بر این فرض استوار است که هر فرد، گروه یا سازمان، دارای حقوق خاصی است که بر اساس این حقوق از فرد سؤال می‌کند و از او برای کارهایی که انجام داده است توضیح می‌خواهد (پورعزت، ۱۳۸۰: ۱۹).

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) مسئولیت پاسخگویی را این‌گونه تعریف می‌کند: التزام مسئولین به ارائه پاسخ و ادای توضیح به شهروندان خود در مورد اعمال قدرت، انجام وظایف، عمل به انتقادات یا التزامات فراهم شده از جانب شهروندان و قبول مسئولیت برخی فریب‌کاری‌ها، قصور و بی‌کفایتی‌ها. (بولو، اسماعیل زاده مفری، ۱۳۸۳: ۲۲).

## ۲- اهداف و کارکردهای پاسخگویی

پاسخگویی به عنوان یک ریز نظام در درون نظام سیاسی کل یک کشور، اهدافی را دنبال می‌کند که کنترل دموکراتیک، تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی، بهبود خدمات دولتی، افزایش مشروعیت و مدیریت حوادث و بحران‌ها، اهم این اهداف به شمار می‌آید.

### ۲-۱- کنترل دموکراتیک

مهم‌ترین کارکرد پاسخگویی، کنترل دموکراتیک است. از این طریق بر قدرت بخش عمومی نظارت می‌شود و از سوءاستفاده از اختیارات عمومی پیش‌گیری به عمل می‌آید (سعیدیان راد، ۱۳۸۹: ۱۳۰). در هر نظام سیاسی به هر یک از عناصر آن نظام قدرتی واگذار شده تا از آن طریق به اکمال کارویژه‌های خود بپردازند. در یک نظام دموکراتیک، هرکدام از این عناصر سعی دارند تا به کارگیری و اعمال این قدرت را از طریق پاسخگو نگه‌داشتن عوامل و کارگزاران کنترل کنند. بر اساس همین روابط پاسخگویی است که شهروندان، عملکرد دولت را قضاوت می‌کنند و می‌توانند با نوع رأی دادن خود، نمایندگان سیاسی خود را جریمه کنند. بنابراین پاسخگویی و حساب پس دادن، شرط ضروری فرآیند دموکراسی است، زیرا که در نهایت، پاسخگویی عمومی، داده‌های لازم برای قضاوت درباره‌ی عدالت، اثربخشی و کارایی دولت را هم برای نمایندگان سیاسی و هم برای رأی دهندگان مشخص می‌کند (Bovens, 2003: 13).

### ۲-۲- تضمین استفاده‌ی صحیح از منابع عمومی

از مهم‌ترین کارکردهای پاسخگویی عمومی آن است که مردم مطمئن می‌شوند کارگزاران در به کارگیری و استفاده‌ی بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین و ارزش‌های خدمات عمومی عدول نکرده‌اند (زاهدی، خانباشی، ۱۳۹۱: ۴۶). در واقع فرض بر این است که حساب پس‌دهی عمومی، مانع از سوءاستفاده‌ی محرمانه از قدرت و منابع عمومی می‌شود و نوعی نظارت به وسیله‌ی مطبوعات، گروه‌های فشار، اعضای پارلمان، مقامات نظارتی، دادگاه‌ها و... ایجاد می‌کند که سوء استفاده‌های اداری را بر اساس اطلاعات موثق، ردگیری و مجازات‌های لازم را اعمال می‌کند (Bovens, 2005: 193).

### ۲-۳- بهبود خدمات دولتی

پاسخگویی عمومی به معنای پرورش یادگیری فردی و نهادی است. پاسخگویی عمومی فقط برای کنترل و تنبیه نیست، بلکه برای یادگیری و پیش‌گیری نیز هست. در این فرایند، مدیران، استانداردهایی را که باید رعایت کنند و حقایق را که در آینده باید در برابر آن‌ها پاسخگو باشند می‌آموزند (فتاحی، واثق، ۱۳۸۶: صص ۹۰-۹۱).

### ۲-۴- افزایش مشروعیت

سه هدف قبلی در کنار هم منجر به افزایش مشروعیت می‌شود. دولت‌ها به طور روزافزونی با انتظارات و انتقادهای گوناگونی مواجه هستند. پاسخگویی عمومی، مانند پلی عمل می‌کند که شکاف بین شهروندان و نمایندگان و نیز شکاف بین اداره‌کننده و اداره‌شونده را از بین می‌برد و منجر به افزایش مشروعیت می‌شود (همان: ۹۱).

### ۲-۵- مدیریت حوادث و بحران‌ها

در موارد شکست خط‌مشی‌ها، کوتاهی دولت‌ها در بحران‌ها، ضعیف عمل کردن دولت در موارد بلایای طبیعی و... پاسخگویی عمومی از مهم‌ترین اقدامات است. پاسخگویی عمومی به مردم کمک می‌کند تا شکایت‌ها و نارضایتی‌های خود را به گوش مسئولان برسانند؛ در واقع از طریق حساب پس‌دادن، مقصران، شناسایی و مجازات می‌شوند و باعث می‌شود تا مردم، پایان این بحران و کوتاهی را بپذیرند و آن‌ها را فراموش کنند. جستجوهای پارلمانی، بررسی‌های اداری و ملاحظه و شنیدن افکار عمومی در مورد بلایای طبیعی، شکست برنامه‌ها، حوادث حمل و نقل، مانند سقوط هواپیما، بحران‌ها و... در جهت رفع همین مشکل صورت می‌گیرد (همان: ۵).

### ۳- سوء کارکردهای پاسخگویی

افراط در اجرای پاسخگویی عمومی منجر به بحران پاسخگویی (Accountability Dilemma) و یا پارادوکس پاسخگویی (Accountability Paradox) خواهد شد (Dubnic, Melivan, 2003: 31). در واقع نوعی

تنش ذاتی بین پاسخگویی و عملکرد اثربخش وجود دارد و در صورتی که در اجرای پاسخگویی عمومی افراط شود اهداف و کارکردها به سوء کارکردها تبدیل خواهد شد. برای مثال، کنترل دموکراتیک سخت و انعطاف ناپذیر، کارآفرینی و خلاقیت را از مدیر می‌گیرد. همچنین در زمینه‌ی استفاده‌ی صحیح از منابع عمومی و نیز بهبود خدمات، فشار بیش از حد برای پاسخگویی و شفافیت به جای آن که سبب یادگیری و بهبود عملکرد شود، منجر به تصمیمات غیر بهینه و ناکارآمد می‌شود. بر اساس مطالعات آدالبرگ و باستون<sup>۱</sup> در شرایط کمبود منابع، آن دسته از مدیران دولتی که خود را مبزم به حساب پس‌دهی دقیق می‌دانند به جای تخصیص بهینه‌ی منابع، سعی می‌کنند تا منابع را به صورت محافظه‌کارانه تخصیص دهند تا بدین طریق از انتقادات و اشتباهات اجتناب کنند. به همین دلیل، بهن<sup>۲</sup> عقیده دارد اجرای ملایم پاسخگویی منجر به کارایی در استفاده از منابع می‌شود. در حالی که اجرای سخت‌گیرانه‌ی پاسخگویی سبب می‌شود که مدیران یاد بگیرند چگونه از ریسک کردن اجتناب کنند، محافظه‌کار باشند، بودجه‌ها را خرج نکنند و به جای بهبود عملکرد، سعی کنند از خود در برابر انتقادات و بررسی‌ها محافظت کنند.

به علاوه هیچ رابطه‌ی کاملاً قابل قبولی بین شفافیت و مشروعیت وجود ندارد. تأکید بیش از حد بر پاسخگویی و باز بودن ممکن است به جای مشروعیت، انتظارات را افزایش دهد. در واقع شفافیت، همیشه تضمینی برای جلب نظر عموم نیست. ممکن است در مورد یک نقص یا تخطی کوچک از قانون، مبالغه‌ی زیادی صورت گیرد. بنابراین شفافیت بیش از حد، ممکن است پاسخگویی را به یک رسوایی سیاسی تبدیل کند و مشروعیت را کاهش دهد. نهایتاً در مورد عدم مسئولیت‌پذیری‌ها، بحران‌ها و حوادث نیز، اغلب هنگامی که لازم است مسأله سریع و شدید مورد رسیدگی قرار گیرد، اطلاعات مناسب و کافی جمع‌آوری نمی‌شود و دولت، درگیر نوعی بازی سرزنش و سپر بلاسازی<sup>۳</sup> می‌شود. در این شرایط برای راضی کردن مردم و فروکش کردن اعتراضات آن‌ها کمیته‌های رسیدگی، یک یا چند مدیر دولتی را به عنوان مقصر معرفی کنند. در حقیقت این مدیران، نقش سپر بلای سیاستمداران رده‌های بالاتر را ایفا می‌کنند (فتاحی، واثق، ۱۳۸۶: صص ۹۱-۹۳).

1 Adalberg and Baston

2 Behn

3 Scapegoating

#### ۴- نظارت بر رییس جمهور

رییس جمهور به عنوان عالی‌ترین مدیر قوه مجریه در رأس اداره‌ی خدمات عمومی قرار دارد و به اعتقاد یکی از صاحب‌نظران (Hague) یکی از استانداردهای معمول «عمومیت»<sup>۱</sup> خدمات عمومی آن است که تا چه حد نسبت به پاسخگویی عمومی اصلاح‌پذیر است. از نظر فرید ریکسون، فرآیندهایی نظیر محافل عمومی، رویه‌های شکایت از سازمان‌های دولتی، حکمیت و... راه‌های ابراز پاسخگویی اند (دانایی فرد، ۱۳۸۲: ۲۵). به طور کلی پاسخگویی عمومی نه تنها از نشانه‌های اداره‌ی مدرن و دموکراتیک، بلکه لازمه‌ی آن است. پاسخگویی دموکراسی‌های مدرن را می‌توان بر اساس مجموعه روابط اصیل- وکیل<sup>۲</sup> تحلیل کرد. پاسخگویی عمومی مبتنی بر این فرض است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع، شدیداً تأثیر می‌گذارد (فقیهی، ۱۳۸۰: ۵۴).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز طی اصل ۱۲۲ رییس جمهور را در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول دانسته است. در توضیح باید گفت که واژه‌ی «مسئولیت» در قانون اساسی، گاه به معنای بر عهده داشتن یک وظیفه است؛ مانند اصول ۱۱۸،<sup>۳</sup> ۱۲۴،<sup>۴</sup> ۱۵۷<sup>۵</sup> و ۱۶۱<sup>۶</sup> و گاه به معنی صرف پاسخگو بودن در برابر نهاد یا مقامی است، مانند اصول ۱۲۲،<sup>۷</sup> ۱۳۴<sup>۸</sup> و ۱۳۷<sup>۹</sup>. در مورد بحث ما از آنجا که در ابتدای اصل مزبور سخن از وظایف و اختیارات آمده است باید بگوییم که واژه‌ی مسئول در این اصل به معنای پاسخگو بودن

1 Publicness

2 Principal - Agent

۳ اصل ۱۱۸ ق.ا.: مسئولیت نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری طبق اصل نود و نهم بر عهده شورای نگهبان است...

۴ اصل ۱۲۴ ق.ا.: رییس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رییس جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت.

۵ اصل ۱۵۷ ق.ا.: به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی...

۶ اصل ۱۶۱ ق.ا.: دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین... و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود...

۷ اصل ۱۲۲ ق.ا.: رییس جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.

۸ اصل ۱۳۴ ق.ا.:... رییس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است.

۹ اصل ۱۳۷ ق.ا.: هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رییس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مسئول اعمال دیگران نیز هست.

در قبال انجام وظایف و اختیارات است.

ما در اینجا چگونگی نظارت ملت، رهبر و مجلس بر رئیس جمهور را به بحث می‌نشینیم و در پایان نیز اشاره‌ای به نظارت قوه قضاییه بر رئیس جمهور خواهیم داشت.

#### ۴-۱- نظارت ملت بر رئیس جمهور

در قانون اساسی ۱۳۵۸ رئیس جمهور در برابر ملت، مسئول شناخته شده بود. در بازنگری قانون اساسی، رئیس جمهور علاوه بر ملت در برابر مجلس و رهبر نیز مسئول شناخته شده است. درباره‌ی سازکار مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت، قانون یا مقرره‌ای نداریم. برای شرح این موضوع ابتدا نگاهی می‌اندازیم به مشروح مذاکرات مجلس نهایی و نیز شورای بازنگری قانون اساسی.

در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، پیرامون مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت، پیشنهادهای دیگری نیز داده شد از قبیل این که قید مسئولیت رئیس جمهور در برابر رهبر یا شورای رهبری و نیز مجلس را اضافه کنید، چه این که رئیس جمهور منصوب از سوی رهبر یا شورای رهبری و نیز مجری مصوبات مجلس نیز است. که در پاسخ، یکی از نمایندگان بیان می‌دارد که اگر رهبر حکم ریاست جمهوری را امضا می‌کند، برای انجام وظایفی که رئیس جمهور در برابر ملت دارد، این کار را می‌کند یا اگر رئیس جمهور، مجری مصوبات مجلس است، در واقع این مصوبات برای انجام وظایف ملت است؛ بنابراین مسئولیت رئیس جمهور نیز تنها در برابر «ملت» معنا پیدا می‌کندغ آری، اگر به خود رهبر یا خود مجلس خیانتی کرده باشد در برابر آنان نیز مسئول است (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج.۱، ۱۳۶۴: ۱۲۵۱). اما این سؤال که «ملت» از چه راهی حسن انجام وظایف یا عدم انجام وظایف رئیس جمهور را بررسی کنند هم‌چنان مبهم ماند (همان).

اما در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، این ابهام هم‌چنان خودنمایی می‌کرد:

ابوالقاسم خزعلی: «در اضافه کردن قید «در برابر ملت» که می‌دانم قبلاً هم بوده در این جا برای من ابهامی هست و آن این است که در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی، وضع مجلس روشن است، رهبر هم که اختیار در دستش هست. «در برابر ملت» از چه راه؟ قبلاً در قانون اساسی پیش گفته بودند: این را قانون معین می‌کند. این جا این قید را انداخته‌اید. «در برابر ملت» از چه راه می‌توانیم اقدام بکنیم و ملتی که



در مقابلش رهبر و مجلس شورای اسلامی نشانده شده، ملت چه طوری، از چه راه، همه پرسى باید بشود؟ قانون هم برایش معین نکردید که بعداً در قانون معین بشود» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی: ۹۸۱).

و در پاسخ:

سیدعلی خامنه‌ای: «... ما در کمیسیون که صحبت می‌کردیم دیدیم که خیلی ماحصلی ندارد. یک چیز این جورى است. در مورد ملت حالا این که در کمیسیون صحبت شد. در پاسخ جناب آقای خزعلی گفته می‌شد که این یک احساس روانی و سیاسی است برای رییس جمهور که احساس کند هرکاری دارد می‌کند در مقابل ملت مسئول است، ولو این که حالا کیفیت مؤاخذه‌ی او برای این مسئولیت، مشخص نشده باشد یا در این قانون مشخص نشود. اما به هر حال بداند آن کسی که ملت او را معین کرده و انتخاب کرده، او در مقابل تک تک آحاد ملت مسئولیت دارد. یکی حالت روانی است که چیز خوبی است.» (همان: ۹۸۱ و ۹۸۲).

خوینینی‌ها: «اما مسؤولیت در مقابل ملت در قانون اساسی قبلی هم که آمده آن همان بیشتر جنبه روانی قضیه است؛ می‌خواهند بگویند تو که از مردم رأی داری، بدان در برابرشان مسئولی. ملت هم تلافی و مسئولیتش را، یعنی اعمال مسئولیت یا قدرتش را در رأی دوم به خرج می‌دهد. اگر رییس جمهور به دردخوری نبود در نوبت دوم به آن رأی نمی‌دهد.» (همان: ۹۸۲).

نکته‌ای که باید بدان توجه داشته باشیم این است که همان‌گونه که پیش‌تر بیان کردیم واژه‌ی «مسئولیت» در اصل ۱۲۲ به معنای پاسخگویی است، اما سازکار این پاسخگویی در برابر ملت چگونه است؟ در مذاکرات قانون اساسی بیان شد که این مسئولیت، جنبه‌ی روانی دارد و... و نهایتاً این که مردم در دور آتی به آن فرد، رأی نخواهند داد. این استدلال، منطقی به نظر نمی‌رسد؛ مثل این است که بگوییم مسئولیت رییس جمهور در برابر رهبر نیز این‌گونه است که مثلاً حکم رییس جمهور را برای دور آتی تنفیذ نکند! سؤال این است: «اکنون» ملت باید چه کنند؟ هنگام انتخابات بعدی که خودشان می‌دانند چه کنند.

در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، این‌گونه مطرح شد که سازکار مسئولیت رییس جمهور در برابر مجلس مشخص است، یعنی سؤال و استيضاح. این گفته نشان می‌دهد که مقصود قانون‌گذار اساسی از طرح مسئولیت رییس جمهور در اصل ۱۲۲ ق.ا. در واقع، نوعی پاسخگویی است که ضمانت اجرای آن، در نهایت به برکناری رییس جمهور بینجامد. اما برای مسئولیت در برابر ملت، سازکاری تعریف نشده است. البته می‌توان

براساس سایر اصول قانون اساسی، سازکاری را به طور کلی برای نظارت ملت بر رئیس جمهور تعریف کرد، اما همچنان بحث ضمانت اجرای این مسئولیت، حل نمی‌شود. بر اساس اصل ۸ ق.ا. امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی. مردم می‌توانند از باب امر به معروف، دولت‌مردان و از جمله رئیس جمهور را نسبت به تصمیم‌ها و سیاست‌های درستشان تشویق یا از باب نهی از منکر، آنان را متوجه اشتباهاتشان کنند.

اما برای انجام این وظیفه نیز اصولی در قانون اساسی آمده است که می‌تواند مردم را در انجام امر به معروف و نهی از منکر رئیس جمهور، یاری دهد؛ از جمله اصل ۶ که اداره‌ی امور کشور را به اتکای آرای عمومی و از راه انتخابات و همه‌پرسی می‌داند؛ اصل ۷ که شوراها، مجلس شورای اسلامی و... را ارکان تصمیم‌گیری و اداره‌ی امور کشور می‌داند؛ اصل ۲۴ که نشریات و مطبوعات را در بیان مطالب آزاد می‌داند؛ مگر آن‌که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد؛ اصل ۲۶ که احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده را آزاد اعلام می‌کند؛ مشروط به این‌که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی ایران را نقض نکنند؛ اصل ۲۷ که تشکیل اجتماعات و راه-پیمایی‌ها را آزاد اعلام می‌کند به شرط آن‌که بدون حمل سلاح باشد و مخل به مبانی اسلام نباشد؛ اصل ۳۴ که دادخواهی را حق مسلم هر فرد می‌داند و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید؛ اصل ۹۰ که هر کس شکایتی از طرز کار قوه‌ی مجریه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند و مجلس موظف به رسیدگی است و اصل ۱۷۵ که صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران را به عنوان نهادی معرفی می‌کند که آزادی بیان و نشر افکار در آن باید با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور تأمین گردد. در هر صورت، باید مسئولیت رئیس جمهور در برابر ملت به طور مشخصی روشن گردد.

#### ۴-۲- نظارت رهبر بر رئیس جمهور

به موجب اصل ۵۷ ق.ا. قوه‌ی مجریه زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت اعمال می‌گردد. براساس بند ۹ اصل ۱۱۰ ق.ا. حکم رئیس جمهور پس از انتخاب مردم باید به امضای رهبر برسد. همچنین به موجب همین بند، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان که شش عضو آن منصوب رهبری هستند، برسد. نهایتاً این‌که عزل رئیس جمهور نیز با رهبر است. سازکار مسئولیت رئیس جمهور در برابر رهبر نیز به طور مشخص، یعنی آن‌گونه که برای این مسئولیت در برابر مجلس مشخص شده، تعریف

نشده است. از طرفی اگر بخواهیم تعیین این سازکار را به مجلس شورای اسلامی بسپاریم تا در قالب تدوین قانون، به تعریف و تشریح آن پردازد، صحیح به نظر نمی‌آید. این مورد در شورای بازنگری قانون اساسی نیز مطرح شد:

خوبینی‌ها: «اما اگر ما بخواهیم مسئولیتش را در مقابل رهبر بگوییم قانون عادی تعیین کند این در واقع مجدداً مجلس شورای اسلامی را از یک طریق دیگر بر رییس جمهور و بر رهبر، حاکم می‌کند که آن در قوانین عادی به راحتی می‌تواند این کار را بکند... من می‌خواهم بگویم مسئولیت در مقابل رهبر را و نحوه‌ی اعمال این قدرت رهبری و این را به دست مجلس شورای اسلامی بدهیم هم رهبری را می‌تواند محدود کند و هم رییس جمهور را، چون با یک قانون‌گذاری، یک شیوه‌ی سهلی درست می‌کند، هم رییس جمهور را و هم رهبر را در تنگنا قرار می‌دهد که به این ترتیب شما باید عزلش کنید؛ چون معنی مسئولیت، معنایش این است، یعنی به این طریق می‌توانند [می‌توانید] عزلش بکنید کما اینکه در مقابل مجلس گفتیم مسئول استف یعنی به چه ترتیب می‌تواند بررسی کند تا ببیند آیا این کفایت دارد یا ندارد. بنابراین پس در مورد رهبری نباید ما اختیارش را به دست مجلس بدهیم که او به رهبر بگوید که شما چگونه باید از او مسئولیت بخواهید و در چه شرایطی عزلش بکنید. این را کاملاً بگذاریم در اختیار خود او باشد.» (همان: ۹۸۲).

محمد مؤمن: «آن وقت شورای نگهبان می‌گوید خلاف قانون اساسی است، چون برای رهبر می‌خواهد وظیفه تعیین کند.» (همان: ۹۸۳).

البته با توجه به جایگاه رهبر در مقام ولایت امر که نظارت بر قوای مقننه و قضاییه نیز دارد و این قوا زیر نظر او اعمال می‌گردند، می‌توان گفت رهبر می‌تواند از مجلس بخواهد که استیضاح و بررسی عدم کفایت رییس جمهور را کلید بزنند یا از دیوان عالی کشور بخواهد که تخلف رییس جمهور از وظایف قانونی را بررسی کند و مراتب را به وی اطلاع دهند، اما جا داشت قانون اساسی همان‌گونه به روشنی چگونگی اعمال نظارت مجلس بر رییس جمهور را بیان کرده است در این مورد نیز به صراحت و دقیق سخن می‌گفت.

### ۴-۳- نظارت مجلس بر رییس جمهور

قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ به مسئولیت رییس جمهور در مقابل ملت اکتفا نموده بود؛ ولی بعد از تغییرات ۱۳۶۸، در برابر مجلس نیز مسئول شناخته شد. این مسئولیت از دو جهت مطرح می‌باشد: اول از آن

جهت که رییس جمهور بر اساس اصل ۱۳۴ ق.ا. ریاست هیأت وزیران را بر عهده دارد و در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیأت وزیران است و دوم از آن جهت که بر اساس اصل ۱۲۲ ق.ا. رییس جمهور در حدود اختیارات و وظایف قانونی خود در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول است.

نظارت سیاسی مجلس در مورد رییس جمهور از راه های زیر قابل اعمال است:

-تذکر به رییس جمهور (ماده ۱۹۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی)؛

-سوال از رییس جمهور(اصل ۸۸ ق.ا.) و

-استیضاح رییس جمهور(اصل ۸۹ ق.ا.)

#### ۴-۳-۱- تذکر

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمی توان اصلی را یافت که به طور صریح از تذکر یاد کرده باشد؛ با این وجود ماده ۱۹۲ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در این باره مقرر می دارد:

«در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان، مطابق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی از رییس جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سوال دارند، می توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رییس جمهور و وزیر مسئول کتبا تذکر دهند. هیأت رییس تذکر را به رییس جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در جلسه علنی مجلس عنوان می نماید.»

#### ۴-۳-۲- سؤال

یکی از راههایی که به جهت کسب اطلاع در اختیار هر کدام از نمایندگان مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است سؤال از رییس جمهور است. طرح سوال از رییس جمهور در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ در متن قانون گنجانده شد،<sup>۱</sup> چرا که حقوق و تکالیف نخست وزیر به رییس جمهور انتقال یافته بود. البته در قانون اساسی پیشین، مجلس نمی توانست از نخست وزیر سؤال کند و به نظر می رسد که طرح سؤال از

---

۱ اصل ۸۸ ق.ا.؛ در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رییس جمهور درباره یکی از وظایف او سوال کنند، رییس جمهور موظف است در مجلس حاضر شود به سوال جواب دهد. این جواب نباید بیش از یکماه به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

رییس جمهور به خاطر افزایش اختیارات قانونی وی و نیز اشکالاتی بود که در قانون اساسی پیشین به خاطر نبود نظارت سیاسی قوی بر نخست وزیر پدید آمده بود.

طرح سؤال از رییس جمهور بایستی از سوی یک چهارم کل نمایندگان مجلس انجام پذیرد. ضرورت وجود تعداد مشخص از نمایندگان سوال کننده از رییس جمهور در واقع به خاطر شأن و مقام او بود و این نکته را نیز تأکید می کند که با طرح هر سوال، عده ای اندک نتوانند رییس جمهور را مدام به مجلس فراخوانده و منتظر پاسخ وی شوند.

#### ۴-۳-۳- تفاوت‌های تذکر با سؤال

یک تفاوت در تعداد نمایندگان سؤال کننده و تذکر دهنده است. به طوری که در طرح سؤال، حداقل یک چهارم نمایندگان کل باید سؤال را مطرح کرده باشند اما در تذکر، هر نماینده می‌تواند تذکر دهد. تفاوت دیگر این که در پاسخ به سؤال، رییس جمهور باید در مجلس حاضر شود ولی در پاسخ به تذکر، جواب، کتبا به نماینده‌ی متذکر ابلاغ می‌شود. و نهایتاً وقت حضور و یا جواب‌گویی به سؤال یک ماه است در صورتی که برای پاسخ به تذکر، موعدی تعیین نشده است.

نکته‌ی قابل توجه این است که به موجب تبصره م. ۲۱۳ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پس از پرسش سؤالات و پاسخ‌های رییس جمهور، درباره‌ی پاسخ رییس جمهور به هر یک از سؤالات از نظر قانع کننده بودن، به صورت جداگانه رأی‌گیری می‌شود و چنانچه اکثر نمایندگان حاضر در جلسه از پاسخ رییس جمهور به سؤالی قانع نشده باشند و موضوع مورد سؤال، نقض قانون و یا استنکاف از قانون محسوب شود، آن سؤال به قوه قضاییه ارسال می‌شود.

ناگفته نماند که طرح سؤال از رییس جمهور برای نخستین بار در تاریخ جمهوری اسلامی ایران در بهمن ماه سال ۱۳۹۰ از آقای محمود احمدی نژاد، رییس جمهور وقت رخ داد که البته شاید بتوان گفت جز این که کاستی‌های آیین نامه‌ی داخلی مجلس در زمینه‌ی سؤال از رییس جمهور، بیشتر نمایان شود، اثر دیگری بر این سؤال مترتب نبود!

#### ۴-۳-۴- استیضاح

تا قبل از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، سخنی از سؤال از رئیس جمهور و یا استیضاح وی وجود نداشت. و بر اساس اصل ۱۲۲ قانون اساسی ۱۳۵۸ رئیس جمهور در حدود اختیارات و وظایف خویش در برابر ملت مسئول بود. بنابراین مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در مقابل مجلس شورای اسلامی به شکل امروزی مطرح نبود. بند دوم اصل ۸۵ ق.ا. می گوید:

«در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند رئیس جمهور باید ظرف یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسایل مطرح شده توضیحات کافی دهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس جمهور اکثریت دو سوم نمایندگان به عدم کفایت رئیس جمهور رأی دادند، مراتب جهت اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا. به اطلاع مقام رهبری می رسد.»

آیین نامه داخلی مجلس نیز ضمن اینکه متن بند دوم اصل ۸۵ ق.ا. را در خود انعکاس داده است<sup>۱</sup> به نکات دیگری نیز در مورد استیضاح رئیس جمهور اشاره کرده است که توجه بدان خالی از لطف نیست:

- هنگامی که استیضاح در دستور کار است به هیچ وجه نمی توان دستور را تغییر داد مگر در طرح ها و لوایح سه فوریتی.<sup>۲</sup>

- در صورتی که نهادهای انقلابی از بودجه دولت استفاده کنند و قانونا وابسته ب ه قوه مجریه باشند، نمایندگان می توانند رئیس جمهور را نیز به دلیل عملکرد آن نهادها استیضاح کنند.<sup>۳</sup>

هر گاه حداقل ده نفر از نمایندگان و یا هر کدام از کمیسیون ها، عدم رعایت شئونات و نقض یا استنکاف از اجرای قانون یا اجرای ناقص قانون از سوی رئیس جمهور و یا مسئولین دستگاه های زیر مجموعه وی را اعلام کنند، موضوع بلافاصله از طریق هیأت ریسه برای رسیدگی به کمیسیون ذی ربط ارجاع می شود. کمیسیون حداکثر ظرف مدت ده روز موضوع را رسیدگی و در صورت وارد بودن با اظهار نظر صریح، گزارش خود را از طریق هیأت ریسه به مجلس ارائه می دهد. چنانچه مجلس، گزارش را تأیید کند موضوع برای رسیدگی به قوه قضاییه و سایر مراجع ذی صلاح ارسال می شود تا خارج از نوبت و بدون تشریفات دادرسی رسیدگی کنند.

۱ مواد ۲۳۱ تا ۲۳۵ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲ م. ۲۳۰ همان.

۳ م. ۲۲۴ همان.

در صورتی که مجلس در مورد رییس جمهور، سه نوبت رأی به وارد بودن گزارش بدهد، طرح استیضاح در صورت رعایت مفاد اصل ۸۹ ق.ا. در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.<sup>۱</sup>

سازکار نظارت مجلس بر رییس جمهور به طور مبسوط در مبحث مسئولیت سیاسی رییس جمهور شرح داده شد. اما نکته‌ی حایز اهمیت این است که با توجه به ابهام موجود در مسئولیت رییس جمهور در برابر ملت و رهبر، می‌توان گفت که نظارت ملت و نیز رهبر بر رییس جمهور، نهایتاً باید از طریق مجلس به منصفی ظهور برسد تا ضمانت اجرای آن، یعنی عزل رییس جمهور میسر گردد.

#### ۴-۴- نظارت قوه قضاییه بر رییس جمهور

قوه قضاییه به وسیله‌ی دیوان عالی کشور می‌تواند تخلفات رییس جمهور از وظایف قانونی وی را بررسی کند.<sup>۲</sup> همچنین به اتهام رییس جمهور در جرایم عادی در دادگاه‌های عمومی دادگستری رسیدگی می‌شود.<sup>۳</sup> قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و می‌توانند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.<sup>۴</sup> رییس جمهور نیز یکی از اعضای قوه مجریه است که برخی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی به امضای او می‌رسد. همچنین دیوان عدالت اداری نیز می‌تواند تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی را که به امضای رییس جمهور می‌رسد، چنانچه خلاف شرع، قوانین و یا مقررات باشد ابطال کند.<sup>۵</sup> بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌هایی را که رییس جمهور یا معاونان رییس جمهور، رأساً صادر می‌کنند، نیز در صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری قرار دارد. سازمان بازرسی کل کشور نیز بر اساس حق نظارت قوه قضاییه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری،<sup>۶</sup> حق دارد که بر عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای زیر مجموعه‌ی ریاست جمهوری نظارت داشته باشد.

۱ م. ۲۳۶ همان.

۲ بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا.

۳ اصل ۱۴۰ ق.ا.

۴ اصل ۱۷۰ ق.ا.

۵ اصل ۱۷۳ ق.ا.

۶ اصل ۱۷۴ ق.ا.

## بحث و نتیجه‌گیری

در نظام‌های مردمسالار برای تضمین اصول دموکراسی و نیز نیل به اهداف عالی‌هی آن نظام بایستی مقامات و نهادهای عمومی در قبال وظایف و اختیاراتی که بر عهده دارند پاسخگو باشند. این پاسخگویی بسته به انواع نظام سیاسی و نیز قوانین اساسی کشورها می‌تواند متفاوت باشد؛ اما آنچه در تمامی نظام‌های سیاسی مشترک است، وجود اهرم‌های نظارتی است که پاسخگویی مقامات و نهادهای عمومی را تضمین کنند.

رئیس جمهور نیز در جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک مقام بلند پایه سیاسی و یک مدیر عالی رتبه که امکانات گسترده‌ای را در اختیار دارد باید در قبال وظایفی که بر عهده دارد به ملت، رهبر و مجلس پاسخگو باشد. در این میان تنها نظارت مجلس بر رئیس جمهور است که به طور روشن بیان شده است و نظارت ملت و رهبر بر رئیس جمهور همچنان گنگ است که جا دارد نهاد مفسر قانون اساسی برای این مهم اندیشیده و یا اگر امکانی برای تفسیر نیست، در بازنگری قانون اساسی، دقت بیشتری در این امر صورت پذیرد.



## منابع و مآخذ

۱. بولو، قاسم و اسماعیل زاده مقری، علی (۱۳۸۳)؛ «نقش پاسخگویی، شفافیت و درست‌کاری در مبارزه با فساد»، نشریه حسابدار، ش. ۱۵۹.
۲. پور عزت، علی اصغر (۱۳۸۹)؛ «رابطه آگاهی شهروندان از حقوق شهروندی با پاسخگویی و شفافیت سازمان‌ها»، نشریه رفاه اجتماعی، ش. ۳۸.
۳. پیرحاجی خوزانی، علیرضا (۱۳۹۳)؛ «حکمرانی مطلوب در حکومت علوی با تأکید بر حاکمیت قانون و پاسخگویی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی.
۴. دانایی فرد، حسن (۱۳۸۲)؛ «تئوری عامه در مدیریت دولتی»، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش ۳۷ و ۳۸.
۵. زاهدی، شمس السادات و خانباشی، محمد (۱۳۹۱)؛ «چارچوبی نظام مند برای تجزیه و تحلیل عوامل مؤثر بر اعتماد سیاسی در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، ش ۶۸.
۶. سعیدیان راد، بهمن (۱۳۸۹)، الگویی برای مدیریت اثربخش خدمات دولتی در ایران، پایان‌نامه دکتری مدیریت دولتی گرایش توسعه منابع انسانی، دانشکده مدیریت و حسابداری، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج. ۱. ۱. (۱۳۶۴)؛ تهران: نشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۲، چاپ اول.
۸. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، نسخه اینترنتی.
۹. فتاحی، مهدی؛ واثق، بهاره (۱۳۸۶)؛ «پاسخگویی در سازمان‌های دولتی؛ ارائه چارچوبی تحلیلی برای پاسخگویی عمومی»، نشریه مدیریت و توسعه، ش ۳۲.
۱۰. فقیهی، ابوالحسن (۱۳۸۰)؛ «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی، دیدگاهی تطبیقی»، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، ش. ۲۹ و ۳۰.

۱۱. فقیهی، ابولحسن (۱۳۸۰)؛ «نظام‌های پاسخگویی در بخش دولتی»، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش. ۵۰.

#### ب) منابع لاتین

12. Aucoin P. and Heintzman: R. (2000) **the Dialectics of Accountability For Performance in Public**, Management Reform International Review of Administrative Sciences, Vol. 66, P. 45.
13. Bovens, M. (2003). *Public Accountability*. Paper Presented at the EGPA Annual Conference, **Qeiras Portugal September**, Vol 3. Issue 6, P. 13.
14. Bovens, M. (2005) **Accountability, Part of the Oxford Handbook of Public Management**, Oxford: Oxford University Press, P. 193.
15. Dubnic, Melivan, J (2003) *Accountability and the Promise of Performance*, **Paper Presented at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association**, Philadelphia.