

نقد الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس

علی تقی نژاد**

محمدامین ابریشمی راد*

چکیده

به موجب ماده ۲۳۷ قانون «الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۷/۴/۵، رئیس‌جمهور مکلف شده است در مردادماه هر سال بر اساس برنامه‌های ارائه شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزرا، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود - که هیئت رئیسه مجلس تعیین می‌کند- گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خود را به مجلس ارائه بدهد و با حضور در مجلس از عملکرد خود دفاع کند. در مقام پاسخ به این سؤال که آیا تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس، منطبق با قانون اساسی است یا خیر؟ و با این پیش‌فرض که تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی و لزوم تفسیر مضیق طرق نظارتی مجلس بر دولت، در قالب پژوهشی تبیینی این نتیجه به دست آمد که مصوبه مجلس با «استقلال قوا در قانون اساسی»، «رویکرد هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه»، «رویه شورای نگهبان» و «جایگاه و شأن رئیس‌جمهور در قانون اساسی» مغایر است. بر این اساس، پیشنهاد شد تا به منظور حذف این الزام قانونی از نظام حقوقی کشور، قبل از آنکه تکلیف به حضور رئیس‌جمهور جهت ارائه گزارش عملکرد سالانه در مجلس به یک رویه و عرف حقوق اساسی تبدیل شود، موضوع جهت اتخاذ

* دانش‌آموخته مقطع دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

Dr.abrishmirad@gmail.com

** دانشجوی مقطع دکترای حقوق عمومی، گروه حقوق و بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

Shahed1368@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۹/۲۷

تصمیم از طریق رئیس‌جمهور برای هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه ارسال شود تا با نظر آن هیئت و تأیید مقام رهبری، این مصوبه مجلس لغو شود.

واژگان کلیدی: استقلال قوا، رویکرد هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، رویه شورای نگهبان، گزارش عملکرد سالانه، نظارت بر رئیس‌جمهور.

مقدمه

به موجب قانون «الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۷/۴/۵، یک مبحث به عنوان «مبحث پنجم - گزارش رئیس‌جمهوری و وزرا به مجلس شورای اسلامی» به قانون مزبور اضافه شد. ماده ۲۳۷ الحاقی این قانون مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور و هر یک از وزرا موظف هستند در مردادماه هر سال بر اساس برنامه‌های ارائه‌شده در زمان تشکیل دولت و اخذ رأی اعتماد وزرا، اسناد و قوانین بالادستی و شاخص‌های عملکردی متناسب با حوزه وظایف خود که هیئت رئیسه مجلس تعیین می‌کند، گزارش عملکرد سال گذشته و برنامه سال آینده خود را به صورت کمی و مقایسه‌ای به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند».

در این زمینه، ماده ۲۳۹ الحاقی نیز مقرر داشته است: «در جلسه علنی، گزارش هر کمیسیون در مورد عملکرد رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط همراه با توضیحات لازم توسط سخنگو به مدت بیست دقیقه و اظهارات دو مخالف هر یک به مدت ده دقیقه استماع می‌شود. سپس حسب مورد، رئیس‌جمهور برای دفاع از عملکرد خود، حداکثر سی دقیقه و هر یک از وزرا، حداکثر بیست دقیقه فرصت صحبت دارند». لذا، روشن است که علاوه بر تکلیف رئیس‌جمهور و وزرا به ارائه گزارش به مجلس، رئیس‌جمهور به صورت ضمنی مکلف است جهت دفاع از عملکرد خود در مجلس حاضر شود و حداکثر سی دقیقه می‌تواند نطق کند.

در خصوص مصوبه اخیر مجلس که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است، توجه به این نکته لازم است که هرچند الزام وزرا به ارائه گزارش عملکرد سالانه به

مجلس را می‌توان با استناد به برخی از اصول قانون اساسی امکان‌پذیر و در چارچوب قانون اساسی تلقی کرد، اما شمول این مصوبه نسبت به رئیس‌جمهور به جهات مختلف مغایر با قانون اساسی به نظر می‌رسد. لذا، این پژوهش بنا دارد در قالبی توصیفی-تبیینی به این سؤال پاسخ دهد که با توجه به پذیرش استقلال قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی و تعیین طرق نظارتی مجلس شورای اسلامی بر رئیس‌جمهور در قانون اساسی، آیا تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس، منطبق با قانون اساسی است یا خیر؟

فرضیه نویسندگان این است که با توجه به اصل بودن استقلال قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی و تعیین طرق نظارتی مجلس بر دولت به عنوان استثنائات استقلال قوا در اصول مختلف قانون اساسی، تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس مغایر با اصل مزبور و لزوم تفسیر مضیق طرق نظارتی مجلس بر دولت است.

در خصوص پیشینه انجام این تحقیق شایان ذکر است که با توجه به جدید بودن مصوبه مجلس و بنا بر بررسی‌های صورت گرفته، تاکنون پژوهشی در این زمینه منتشر نشده و از این جهت این اثر واجد وصف بدیع بودن است.

به منظور پاسخ به سؤال این تحقیق و اثبات فرضیه این پژوهش، در ادامه تلاش خواهد شد تا ابتدا به بیان مبانی استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و حدود صلاحیت نظارتی مجلس بر قوه مجریه پرداخته شود. سپس ادله اثبات‌کننده مغایرت مصوبه مجلس با قانون اساسی تبیین شوند و در نهایت، ضمن جمع‌بندی مطالب، راهکار اجرایی جهت خروج از وضعیت موجود بیان شود.

۱. مبانی استقلال قوا در قانون اساسی ایران و حدود صلاحیت نظارتی مجلس بر

قوه مجریه

در ذیل اصل ۵۷ قانون اساسی ایران، «استقلال قوا» به عنوان یکی از مبانی نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران شناسایی شده است. به موجب اصل مزبور «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که

زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا، مستقل از یکدیگرند». در کتب حقوقی، از اصطلاح «استقلال قوا» بیشتر با عنوان «تفکیک قوا» یاد شده است که با توجه به اینکه اصل ۵۷ قانون اساسی از اصطلاح «استقلال قوا» در مقام شناسایی «تفکیک قوا» در ایران یاد کرده، استفاده از این دو اصطلاح به جای یکدیگر را می‌توان مسامحتاً پذیرفت.

در خصوص تفکیک قوا، توجه به این نکته کلی لازم است که تفکیک قوا به عنوان اساس و پایه حقوق موضوعه کلاسیک، حاصل اندیشه منتسکیو، فیلسوف و متفکر قرن هجدهم فرانسه است (قاضی، ۱۳۸۳: ۳۰۰). این موضوع در ماده ۱۶ «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» سال ۱۷۸۹ میلادی به عنوان یکی از مبانی اصلی قانون اساسی شناخته شده است و در خصوص آن مقرر شده: «در هر جامعه‌ای که حقوق مردم تضمین نشود و اصل تفکیک قوا در آن به روشنی مشخص نشود، آن کشور دارای قانون اساسی نیست». بر این اساس، این موضوع در بیشتر قوانین اساسی کشورها مورد تأکید و توجه قرار گرفته است (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۰۰-۲۰۱).

بر طبق مبانی شکل‌گیری نظریه تفکیک قوا، پیشگیری از تمرکز قدرت و محدود کردن آن و جداسازی مسئولیت‌ها یک ضرورت محسوب می‌شود تا از این طریق از بروز فساد نشئت گرفته از تمرکز قدرت جلوگیری شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۳۱۵)، زیرا تجمع قدرت نهادها، موجب فساد و سلطه‌طلبی و خودکامگی است و به جهت ممانعت از بروز چنین تمرکزی باید در ساختار حکومت تقسیم قدرت صورت بگیرد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۱۳۶)؛ بنابراین در این رویکرد از طریق کنترل قدرت علیه قدرت، از بروز خودکامگی ممانعت شده (بوشهری، ۱۳۸۵: ۲۲۰) و حفاظت از آزادی‌های مردم تضمین می‌شود (آجرلو، ۱۳۹۷: ۳۳۵). مبتنی بر مبانی اشاره شده، علی‌الاصول کارکردهای گوناگون دولت - قانون‌گذاری، اجرایی، قضایی - باید توسط نهادهای مستقل صورت بگیرد (گرچی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۸۲-۲۸۱) و بر این اساس معمولاً قوا را به قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌کنند. از این رو، تقسیم قوا به معنای تساوی قدرت و یا اعطای قدرت به میزان توانایی بر انجام وظایف مصرح و محوله طبق قانون است (عمید

زنجان، ۱۳۸۷: ۳۱۷) و تحقق آن مستلزم آن است که قوای سه‌گانه ضمن تصمیم‌گیری بدون نفوذ و یا فرمان‌بری از دیگری (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۱۳۸) به ایفای وظایف قانونی خودشان بپردازند و از حدود اختیارات خود خارج نشوند (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۲).

با پذیرش مبانی نظری تفکیک قوا و شیوه تحقق آن، اشاره به این نکته لازم است که به اعتقاد برخی حقوقدانان، تفکیک یا استقلال قوا فی‌نفسه موضوعیت ندارد بلکه طریقت دارد (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۸۱: ۱۳۸). به عبارتی، تفکیک یا استقلال قوا تنها طریقی جهت جلوگیری از خودکامگی و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان است. از سوی دیگر، حصول اهداف مدنظر از تفکیک قوا مستلزم آن است که هیچ کدام از قوای سه‌گانه دخالت مستقیم بر یکدیگر نکنند و به دور از اعمال نفوذ قوه دیگر، به وظایف و اختیارات خود بپردازند (عمید زنجان، ۱۳۸۵: ۲۷۲). البته، با توجه به اینکه در یک نظام سیاسی منسجم تفکیک مطلق قوا امکان‌پذیر نیست و امور قوای مختلف به یکدیگر مرتبط هستند معمولاً تفکیک قوا به صورت نسبی حاصل می‌شود و هر یک از قوا در ارتباط با انجام وظایف قانونی‌شان دارای ارتباطات وثیقی با قوای دیگر هستند. با این حال، با پذیرش تفکیک یا استقلال قوا به عنوان یک اصل، تداخل قوا یا نظارت قوا بر یکدیگر به عنوان استثنایی بر اصل مذکور به شمار می‌آید و باید تا حد امکان، محدود در نظر گرفته شوند.

مبتنی بر مقدمات فوق «استقلال قوا» در اصل ۵۷ قانون اساسی را باید به عنوان نماد حفظ تعادل و همکاری بین قوا قلمداد کرد (لطفی، ۱۳۹۱: ۹۸) و تلاش کرد تا به طور نسبی از مزایای نظریه تفکیک قوا در نظام سیاسی ایران بهره برد. مهم‌ترین مزیت‌های مورد اشاره نیز آن است که قوای سه‌گانه بتوانند بدون برتری و دخالت یکی در قلمرو اختیارات دیگری، کارهای خود را انجام بدهند (هاشمی، ۱۳۸۳: ۹-۱۰) و رابطه اثرگذاری و اثرپذیری قوا بر یکدیگر به درستی تنظیم شود (عمید زنجان، ۱۳۸۷: ۳۲۵).

در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران با وجود آنکه مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع صلاحیت‌دار جهت قانون‌گذاری پیش‌بینی شده، در موارد خاصی صلاحیت یافته تا بر قوه مجریه نظارت کند. در این خصوص، اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی^۱ دو طریق نظارت سیاسی مجلس بر رئیس‌جمهور (سؤال و استیضاح) را مشخص کرده‌اند و بر این اساس، رئیس‌جمهور مکلف شده تا نسبت به آنچه در حوزه اختیارات و صلاحیت‌های خود و هیئت وزیران صورت می‌گیرد، پاسخگویی مجلس باشد. ضمانت اجرای چنین نظارتی نیز می‌تواند نهایتاً از طریق مقرر در بند (۱۰) اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۲ منجر به عزل یا برکناری رئیس‌جمهور شود. البته علاوه بر طرق نظارتی ذکر شده، به موجب قانون اساسی مجلس از طرق دیگری، همچون طریق مقرر در اصل ۵۵ قانون اساسی^۳ (دیوان محاسبات کشور)، اصل ۷۶^۴ (تحقیق و تفحص در تمام امور کشور)، اصل

۱. اصل ۸۸- «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

اصل ۸۹- بند ۱- ...

بند ۲- «در صورتی که حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده، توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور، اکثریت دوسوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند، مراتب جهت اجرای بند ده اصل یک‌صد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد».

۲. بند ۱۰ اصل ۱۱۰- «عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخیل وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم».

۳. اصل ۵۵- دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌کند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.

۴. اصل ۷۶- مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

۸۴^۱ (اظهارنظر نمایندگان در همه مسائل داخلی و خارجی کشور) و اصل ۹۰^۲ (رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس، قوه مجریه یا قوه قضائیه) می‌تواند بر دولت و به طور خاص رئیس‌جمهور نظارت کند.^۳ بنابراین، اگر پاسخ‌خواهی مستمر از مقام‌های ارشد قوه مجریه، مخصوصاً رئیس‌جمهور به عنوان یک ارزش تلقی شود (علیخانی، ۱۳۸۴: ۷۸) از طرق مذکور در قانون اساسی این امر ممکن دانسته شده است.

۲. دلایل اثبات‌کننده مغایرت الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به

مجلس با قانون اساسی

به منظور اثبات مغایرت الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس با قانون اساسی، ابتدا به اثبات مغایرت سازکار مزبور با مبانی استقلال قوا در قانون اساسی پرداخته خواهد شد؛ سپس مغایرت سازکار مزبور با رویکرد هیئت عالی حل اختلاف قوا و نظر مقام رهبری در زمینه حدود صلاحیت نظارتی مجلس بر قوه مجریه مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در ادامه، مغایرت سازکار مزبور با رویه غالب شورای نگهبان مورد بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت، مغایرت این سازکار با جایگاه و شأن رئیس‌جمهور در قانون اساسی بررسی می‌شود.

۱-۲. مغایرت سازکار مذکور با مبانی استقلال قوا در قانون اساسی

با گسترش مکتب دستورگرایی و ایجاد قوانین اساسی مکتوب، قوانین اساسی به عنوان مهم‌ترین اسنادی به حساب می‌آیند که به تحدید صلاحیت‌ها پرداخته‌اند و ساختار

۱. اصل ۸۴- هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر کند.
۲. اصل ۹۰- هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها خواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام کند و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

۳. جهت مطالعه تفصیلی در خصوص اقسام نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه در نظام جمهوری اسلامی ایران رک: (راسخ،

دولت، حدود اختیارات نهادهای سیاسی و نحوه اعمال حاکمیت را تنظیم کرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۵۸). با پذیرش حاکمیت قانون اساسی بر روابط قوا «اصل صلاحیت» که به معنی اختیار قانونی برای انجام پاره‌ای از امور است (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۴۰۷) جهت تنظیم روابط قوا از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و به منظور حفظ و صیانت از تعادل و توازن قدرت در نظام سیاسی لازم است برتری و اقتدار قوا نسبت به یکدیگر به شدت مورد حراست مراجع مربوطه قرار بگیرد تا انتظام نظام سیاسی خدشه نیابد. از این طریق می‌توان انتظار داشت که قوای مستقر در نظام سیاسی در سطحی از موازنه و تعادل قرار بگیرند و نیروی برتری‌طلبی هر کدام از آن‌ها در مقابل قوه دیگر خنثی شود (گرچی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۳۱۰).

آنچه در این میان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و ظرافت و دقت ناظران را می‌طلبد آن است که طبیعتاً در یک نظام سیاسی پویا، قوای مختلف کشور در ارتباط و تعامل مؤثر با یکدیگر هستند و به فراخور موضوع و با صلاحدید تدوین‌کنندگان قانون اساسی، معمولاً قوه مقننه به عنوان نمایندگان مردم و به عنوان مرجعی که دارای اقتدار و صلاحیت‌های گسترده‌ای است بر قوه مجریه نظارت می‌کند. در این خصوص، توجه به این نکته مهم است که در صورتی که مرجع دادرسی اساسی بر مصوبات قوه مقننه، به عنوان قوه‌ای که در عین حال هم ناظر بر عملکرد قوه مجریه و هم مرجع قانون‌گذاری است نظارت دقیقی نداشته باشد عملاً ممکن است قوه مقننه با وضع قوانین مغایر با قانون اساسی، از حدود صلاحیت خویش خارج شود و به حدود صلاحیت سایر قوا تعرض کند. مبتنی بر این دغدغه که می‌تواند تعادل و توازن نظام سیاسی را با خطر مواجه کند، لازم است تا در تفسیر صلاحیت هر یک از قوا مبتنی بر اصل استقلال قوا و استثنا بودن تعامل و ارتباط آن‌ها با یکدیگر هر جا در وجود صلاحیت و تفوق یک قوه بر قوه دیگر تردیدی ایجاد شد اصل را بر عدم وجود صلاحیت در آن زمینه گذاشت. بر این اساس، علی‌الاصول در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی اعضای شورای نگهبان باید اصول قانون اساسی را به گونه‌ای تفسیر کنند که سکوت قانون اساسی،

موجب ایجاد یک وضعیت حقوقی جدید در نظام حقوقی کشور و تفوق یکی از قوا بر سایر قوا نشود (الهام و ابریشمی راد، ۱۳۹۳: ۶۷).

در این زمینه همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، بررسی قانون اساسی ایران گویای آن است که به موجب اصل ۸۸ قانون اساسی، «حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس» می‌توانند از رئیس‌جمهور درباره یکی از وظایف ایشان سؤال کنند و در این موارد رئیس‌جمهور مکلف شده است تا ظرف یک ماه در مجلس حاضر شود و به آن سؤال پاسخ دهد. همچنین بر طبق اصل ۸۹ قانون اساسی، «حداقل یک‌سوم نمایندگان مجلس» می‌توانند رئیس‌جمهور را در مقام اجرای «وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور» مورد استیضاح قرار دهند و در این صورت نیز رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح‌شده، توضیحات کافی بدهد. لذا با عطف توجه به سازکارهای اشاره‌شده، نمایندگان مجلس این امکان را دارند تا به‌طور کامل بتوانند از عملکرد رئیس‌جمهور سؤال کنند یا حتی ایشان را مورد استیضاح قرار دهند. این در حالی است که مصوبه اخیر مجلس، بدون توجه به سازکارهای قانونی موجود، طریق جدیدی از نظارت بر رئیس‌جمهور را تمهید کرده است و آن مقام را مکلف کرده تا مردادماه هر سال با حضور در مجلس به ارائه گزارش عملکرد بپردازد و در مقابل نمایندگان از عملکرد خود دفاع کند. این در حالی است که با عطف نظر به اصل استقلال قوا و با توجه به اینکه قانون اساسی، طرق نظارتی مجلس بر قوه مجریه و به‌صورت خاص بر رئیس‌جمهور را مشخص کرده، اقتضای اصل «عدم صلاحیت» این است که پیش‌بینی هرگونه صلاحیت نظارتی جدید برای مجلس نسبت به عملکرد رئیس‌جمهور، مغایر با قانون اساسی محسوب شود. تعبیر دیگر در این زمینه آن است که مبتنی بر پذیرش اصل استقلال قوا، طرق نظارتی مجلس بر رئیس‌جمهور را باید حصری محسوب کرد و بر این اساس پیش‌بینی هرگونه طریق جدید جهت نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور در قانون عادی را مغایر با قانون اساسی قلمداد کرد.

نکته مهم در این زمینه آن است که در جریان اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و در جریان بررسی اصول مربوط به «تمرکز مدیریت در قوه مجریه» پیشنهاد شده بود تا اصلی مبنی بر تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس در قانون اساسی پیش‌بینی شود. به موجب اصل مزبور «رئیس‌جمهور در هر سال، یک بار گزارش فعالیت‌های قوه مجریه را در زمینه اجرای قوانین و تصمیمات مهم اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و مانند این‌ها به اطلاع مجلس شورای اسلامی خواهد رساند».^۱ این در حالی است که در پی پیشنهاد مطروحه، نایب‌رئیس مجلس با این استدلال که مجلس همیشه می‌تواند رئیس‌جمهور را احضار کند، بر این نکته تأکید کرد که هیچ ضرورتی ندارد این موضوع در قانون اساسی پیش‌بینی شود.^۲ در نهایت نیز تنها عده کمی از اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی به اساسی سازی این اصل رأی مثبت دادند که این امر گویای عدم پذیرش سازکار مزبور در اندیشه تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است.^۳ بنابراین، علاوه بر استدلالات ذکر شده، به قرینه طرح این موضوع در شورای بازنگری قانون اساسی و عدم پذیرش آن توسط اعضای آن شورا نیز می‌توان معتقد بود که پیش‌بینی چنین تکلیفی برای رئیس‌جمهور در قانون عادی، در تعارض با مراد تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است (واعظی، ۱۳۸۳: ۱۷۹).

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. جهت مشاهده این اصل پیشنهادی رک: (اداره کل قوانین، اداره تدنویسی، ۱۳۸۰، ج سوم: ۱۱۸۳).
۲. «ما به نظرمان هیچ ضرورتی در قانون اساسی ندارد. اولاً مجلس همیشه می‌تواند رئیس‌جمهور را احضار کند که برود آنجا بگوید، خود رئیس‌جمهور می‌تواند برود، در بودجه هر سال باید برون بگویند.» (جهت مشاهده رک: اداره کل قوانین، اداره تدنویسی، ۱۳۸۰، ج سوم: ۱۱۸۳).
۳. علی‌رغم اینکه برخی از حقوقدانان، منبع اساسی جهت فهم مراد قانون‌گذار در جریان بازنگری در قانون اساسی را «اراده مردم» دانسته‌اند، اما این دسته از حقوقدانان نیز نافی امکان استناد به مشروح مذاکرات شورای بازنگری نیستند و مفاد آن را واجد ارزش «قرینه‌ای» دانسته‌اند (جهت مشاهده این نظر رک: واعظی، ۱۳۸۳: ۱۷۹).

۲-۲. مغایرت سازکار مذکور با رویکرد هیئت عالی حل اختلاف قوا و نظر مقام رهبری

در جریان اصلاح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸، با عطف توجه به این واقعیت که در جریان اداره امور کشور، بعضاً اختلافاتی مابین قوای سه‌گانه پیش می‌آمد و در عمل، این اختلافات با مداخله حضرت امام خمینی (ره) حل می‌شدند،^۱ شورای بازنگری در قانون اساسی در بند (۷) اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صلاحیت «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه» را بر عهده مقام رهبری قرار داد و از این طریق، مقام رهبری به عنوان فصل‌الخطاب در اختلافات نهادهای اساسی - که از راه‌های عادی حل‌شدنی نیستند - محسوب شدند (غمامی و خلف‌رضایی، ۱۳۹۲: ۶۹). مبتنی بر صلاحیت مقرر در بند مذکور، در سال ۱۳۹۰ مقام معظم رهبری هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به عنوان بازوی مشورتی خودشان در این زمینه تشکیل دادند.^۲ لذا در صورت بروز اختلاف بین قوای سه‌گانه، موضوع جهت بررسی کارشناسی و ارائه نظر مشورتی برای هیئت مزبور ارسال می‌شود و نظر نهایی توسط مقام رهبری اعلام می‌شود.

در خصوص این صلاحیت مقام رهبری تردیدی نیست که با توجه به جایگاه مقام رهبری در اصل ۵۷ قانون اساسی که قوای سه‌گانه زیر نظر ایشان قرار دارند و صلاحیت مصرح ایشان مبنی بر حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، در صورت بروز اختلاف بین قوا، نظر ایشان برای همه مراجع و قوای کشور لازم‌الاتباع است. لذا،

۱. در این زمینه توجه به این نکته لازم است که در سال ۱۳۶۰ به فرمان امام خمینی (ره) اولین هیئت حل اختلاف که متشکل از نمایندگان قوا بودند تشکیل شده است (جهت مشاهده حکم امام خمینی (ره) رک: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸، ج چهاردهم: ۲۴۸-۲۴۹).

۲. در متن حکم ایشان خطاب به حضرت آیت‌الله هاشمی شاهرودی مقرر شده است: «در اجرای بند (۷) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به‌منظور بررسی و ارائه نظرات مشورتی در موارد حل اختلاف و تنظیم روابط سه‌گانه تشکیل می‌شود و جنابعالی و آقایان: ... به عنوان اعضای آن هیئت عالی برای یک دوره پنج‌ساله انتخاب می‌شوید. ریاست هیئت مذکور به عهده جنابعالی خواهد بود. لازم است مسئولان عالی نظام خود در تعامل با یکدیگر، روابط قوا را به نحو مطلوب تنظیم و اختلافات احتمالی را رفع کنند و کمال همکاری را با هیئت مذکور به عمل آورند».

حتی شورای نگهبان نیز مکلف است تا در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، در صورتی که مقام رهبری راجع به حل اختلاف قوا نظری اعلام کرده باشند، آن نظر و تفسیر از قانون اساسی را مبنای نظارت خودش قرار دهد.

با عطف توجه به مقدمه ذکرشده، این نکته شایان توجه است که در سال ۱۳۹۱ و در پی اختلاف پیش‌آمده بین قوای مجریه و مقننه در خصوص «نقش نظارتی مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه و مکاتبات معاونت نظارت مجلس در این راستا» رسیدگی به این موضوع بر عهده هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه قرار گرفت و هیئت مزبور پس از رسیدگی به این موضوع مقرر کرد: «وظایف نظارتی مجلس در قانون اساسی احصا و محصور شده و این وظایف باید طبق تشریفات مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس انجام شود و دستورالعمل موضوع تبصره (۲) ماده (۷۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمی‌تواند مستند انجام این‌گونه مکاتبات باشد.» دفتر مقام معظم رهبری نیز در پی نظریه مذکور، به موجب نامه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳ به رئیس‌جمهور وقت این نظر را جهت اجرا برای مجلس و دولت ابلاغ کرد.

در مقام تحلیل نظر فوق‌الذکر توجه به این نکته لازم است که نظر مزبور که مبتنی بر یک استدلال منطقی از نوع قیاس اقتراعی صادر شده، از سه جزء صغری، کبری و نتیجه تشکیل شده است. از سوی دیگر در نظر مزبور، قیاس صورت گرفته از نوع «منصوص‌العله»^۱ به شمار می‌آید و از این جهت کبرای قیاس به صراحت در نظر هیئت

۱. «اما (منصوص‌العله)، فان فهم من النص على العلة أن العلة عامة على وجه لا اختصاص لها بالمعلل (الذی هو كالاصل فی القیاس) فلا شك فی ان الحكم یكون عاماً شاملاً للفرع، مثل ما لو قال: حرم الخمر لانه مسكر، فیهم منه حرمة النبذ لانه مسكر أيضاً و إذا لم یفهم منه ذلك، فلا وجه لتعدیه الحكم الی الفرع الابنوع من القیاس الباطل، مثل أو قیل: هذا العنب حلو لأن أسود، فان لا یفهم منه ان كل ما لونه أسود حلو، بل العنب الأسود خاصة حلو و فی الحقیقه أنه بظهور النص فی كون العلة عامة ینقلب موضوع الحكم من كون خاصاً بالمعلل الی كون موضوعه كل ما فیہ العلة، فیکون الموضوع عاماً یشمل المعلل (الاصل) و غیره و یكون المعلل (الاصل و نستنبط منه الحكم فی الفراع من جهة العلة المشتركة، حتی یكون المدرك مجرد الحمل و القیاس. كما فی الصورة الثانية أی التي لم یفهم فیها عموم العلة ... منصوص‌العله، فمن یراه حجة یراه فیما إذا أن له ظهور فی عموم العلة و من لا یرى حجته یراه فیما إذا كان الأخذ به أخذاً به على نهج القیاس.» (راجع الی: مظفر، ۱۳۷۳، ج دوم: ۱۸۴-۱۸۲).

عالی حل اختلاف قوا ذکر شده است. مبتنی بر این مقدمات، هرچند صغرای استدلال بیان‌شده، ناظر بر «مکاتبات معاونت نظارت رئیس مجلس با قوه مجریه (دستورالعمل موضوع تبصره (۲) ماده ۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس)» بوده است؛ اما کبرای استدلال مزبور که حاکی از شناسایی یک پیش‌فرض یا به عبارتی، قاعده کلی مبنی بر «محصور بودن وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی به موارد مصرح در قانون اساسی» است، بر همه مصادیق دیگر نیز قابل تطبیق و اعمال است^۱ و از این جهت لازم است تا شورای نگهبان و سایر مراجع به این معیار کلی ملتزم باشند.

بر این اساس، می‌توان نتیجه گرفت که الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس، علاوه بر اینکه از مبانی استقلال قوا در قانون اساسی قابل استنباط بوده است، با توجه به تصریح هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به قاعده مزبور و تأیید آن توسط مقام رهبری، مصوبه اخیر مجلس همچنین مغایر با رویکرد آن مرجع و مقام است.

۲-۳. مغایرت سازکار مذکور با رویه شورای نگهبان

علاوه بر آنچه تا به این جا گفته شد، بررسی نظرات شورای نگهبان به عنوان مرجع رسمی تفسیر اصول قانون اساسی و همچنین تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی گویای آن است که ظاهراً رویه غالب آن شورا حاکی از مغایر دانستن هرگونه توسعه حوزه نظارتی مجلس بر دولت، و رای آن چیزی است که در قانون اساسی صراحتاً تعیین شده است. لذا با اثبات این ادعا، این‌گونه به نظر می‌رسد که ظاهراً شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبه موضوع بررسی این مقاله، به رویه

۱. «لکلّ شکل شرطان: فشرط الاول ایجاب الصغری و کلیه الكبرى و یشارکه الثانی فی ثانی شرطیه و یختصّ باختلاف المقدمتین فی کیف، بالفعل أو بالقوة و یشارکه الثالث أيضاً فی أولهما و یختصّ بآئه لابدّ فیہ من کلیّ و یفرد الرابع بعد الاشتراط بالثلاثه المشترکه بشرطین عدمیین، هما أن لا یجتمع السلب الصرف مع الجزئیة فی مقدّمه غیرمنعکسه و لا ایجاب المقدمتین - ایجاباً لایلزمه سلب - مع جزئیة الصغری.» (راجع الی: علامه حلی، ۱۳۸۸:

غالب خودش نیز توجه نداشته و از این جهت عملکرد آن شورا جهت تطبیق مصوبه مزبور با قانون اساسی محل نقد است.

در مقام اثبات ادعای فوق مهم‌ترین مصداقی که می‌توان بدان اشاره کرد بند (۱۳) نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۱۴ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲۶ شورای نگهبان است. در رابطه با این نظر شورای نگهبان باید گفت، در حالی که ماده ۲۸ طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۰/۸/۴ مقرر کرد: «رؤسای قوای مجریه و قضائیه موظف‌اند حداکثر تا پایان اردیبهشت هر سال با حضور در مجلس، ضمن ارائه گزارش شفاهی، گزارش مکتوبی نیز از عملکرد قوه تحت نظارت خود و تغییرات شاخص‌ها در سال قبل را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کنند...» شورای نگهبان ماده مزبور را مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول (۵۷)، (۸۹)، (۱۵۶)، (۱۶۰) و به طور کلی، مغایر اصول نظارتی شناخت. لذا، از نظر فوق که بر انحصاری بودن طرق و حوزه‌های نظارتی مجلس به موارد مشخص شده در قانون اساسی اشاره دارد می‌توان دریافت که شورای نگهبان در سال ۱۳۹۰، یک مرتبه الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس را مغایر با قانون اساسی اعلام کرده ولی در سال ۱۳۹۷ مشابه مصوبه مزبور راجع به رئیس‌جمهور را مغایر با قانون اساسی ندانسته است.

علاوه بر نظر فوق که ناظر بر مصوبه‌ای کاملاً مشابه با مصوبه موضوع این تحقیق است در موارد متعدد دیگری مجلس تلاش داشته تا با پیش‌بینی سازکارهایی - به غیر از موارد مصرح در قانون اساسی - در حوزه نظارت بر قوه مجریه ضوابط یا الزاماتی را برای رئیس‌جمهور یا سایر مقام‌های دولتی ایجاد کند که این موضوع با مغایرت شورای نگهبان مواجه شده است. به عنوان نمونه در حالی که ماده ۶۴ طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مقرر کرده بود: «طبق اصل هفتماد (۷۰) قانون اساسی، رئیس‌جمهور، ... حق حضور در جلسات علنی مجلس را دارند و در صورتی که مجلس لازم بداند، مکلف به حضورند. دعوت رئیس‌جمهور به مجلس با پیشنهاد پانزده نفر از نمایندگان باید به تصویب اکثریت مطلق نمایندگان حاضر برسد.» بند (۱۰) نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸ شورای نگهبان مقرر کرد: «ماده (۶۴) که غیر

از وزرا، مقامات دیگری را نیز مکلف به حضور در مجلس کرده، خلاف اصل (۷۰) قانون اساسی است و دعوت رئیس‌جمهور به نحوی که در ذیل ماده آمده خلاف اصل مذکور است.» همچنین در نظر شماره ۹۴۸ مورخ ۱۳۶۸/۶/۲۶ راجع به طرح ایجاد دفاتر ارتباط مردم با نمایندگان مجلس به صراحت بیان شده است: «نظر به اینکه به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوای سه‌گانه مملکتی مستقل از یکدیگرند و نظر به اینکه موارد نظارت و مداخله قوه مقننه در قوه مجریه که از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود، در اصول ۷۶، ۸۸، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی مشخص گردیده و ... ماده واحده به کیفیتی که تنظیم شده مغایر با قانون اساسی است.»

علاوه بر موارد ذکر شده، بررسی صلاحیت مجلس شورای اسلامی جهت تذکر دادن به رئیس‌جمهور و وزرا نیز می‌تواند جهت تبیین رویه غالب شورای نگهبان مفید باشد. توضیح آنکه در حال حاضر و به موجب ماده ۲۰۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی - نمایندگان مجلس می‌توانند به رئیس‌جمهور تذکر بدهند و حال آنکه چنین طریقی صراحتاً در قانون اساسی پیش‌بینی نشده و ممکن است تأیید مصوبه مزبور توسط شورای نگهبان حمل بر امکان‌پذیر بودن توسعه طرق نظارتی مجلس بر رئیس‌جمهور شود.

در مقام رفع شبهه طرح شده باید به این نکته توجه کرد که اولاً، به موجب اصل ۸۴ قانون اساسی، هر نماینده حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر کند و طبیعی است که این اظهار نظر می‌تواند در قالب تذکر تجلی یابد. ثانیاً، بر طبق صراحت ماده ۲۰۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، صلاحیت مذکور مقید به مواردی شده است که نماینده یا نمایندگان، مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی، صلاحیت طرح سؤال از رئیس‌جمهور یا وزیر را دارند. ثالثاً، در موارد متعددی، وقتی مجلس رئیس‌جمهور و حتی وزیران را مکلف به ارائه پاسخ مکتوب به تذکر نمایندگان کرده، شورای نگهبان تکلیف

۱. ماده ۲۰۶- در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس‌جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس‌جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند.

مزبور را مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته است. به عنوان نمونه، بر طبق بند (۲۶) نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸ شورای نگهبان راجع به «طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»^۱، شورا الزام وزیر و رئیس‌جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان را خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی دانست. همچنین، به موجب بند (۱۴) نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ شورای نگهبان، مشابه نظر اخیر از شورا صادر شده است.^۲

بنا بر مصادیق ذکرشده، تردیدی نیست که رویه غالب شورای نگهبان در زمینه صلاحیت نظارتی مجلس بر قوه مجریه و به صورت خاص بر رئیس‌جمهور، حاکی از حصری بودن طرق نظارت به موارد مصرح در قانون اساسی است و از این جهت تأیید تکلیف رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس توسط شورای نگهبان، با رویه غالب آن شورا مغایر است.

۲-۴. مغایرت سازکار مذکور با جایگاه و شأن رئیس‌جمهور در قانون اساسی

به طور کلی، رؤسای کشورها دو شأن ریاست قوه مجریه و عالی‌ترین مقام رسمی کشور را دارند (رستمی و همکاران، ۱۳۹۲: ۳۹). هرچند از زمان اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و به واسطه حذف برخی از صلاحیت‌های رئیس‌جمهور (مانند «تنظیم روابط قوای سه‌گانه» در اصل ۱۱۳ قانون اساسی^۳) و پیش‌بینی آن‌ها برای مقام رهبری، این‌گونه به نظر می‌رسد که جایگاه و شأن رئیس‌جمهور از ریاست کشور به رئیس‌قوه مجریه تقلیل یافته است؛ با این حال، برخی از گزاره‌های مصرح در قانون اساسی گویای

۱. بند ۲۶- «در ماده (۱۹۲)، الزام وزیر و رئیس‌جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است.»

۲. بند ۱۴- «ماده (۲۲) موضوع تبصره ماده (۱۹۲)، الزام رئیس‌جمهور و وزرا در پاسخ به تذکرات نمایندگان، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی شناخته شد.»

۳. اصل ۱۱۳ سابق- پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود بر عهده دارد.

آن است که کماکان رئیس‌جمهور در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران از جایگاه و شأن ویژه‌ای برخوردار است. به عنوان نمونه، به صراحت اصل ۱۱۳ قانون اساسی^۱، رئیس‌جمهور پس از مقام رهبری، عالی‌ترین مقام رسمی کشور محسوب می‌شود و کماکان برخی از صلاحیت‌های مخصوص رؤسای کشورها همچون «مسئولیت اجرای قانون اساسی» (اصل ۱۱۳)، «ریاست شورای عالی امنیت ملی» (اصل ۱۷۶)^۲ و موارد مشابه دیگری برای ایشان حفظ شده است. علاوه بر این، رئیس‌جمهور به عنوان تنها مقامی که منتخب مستقیم مردم در کل کشور است، از پشتوانه بالای آرای عمومی برخوردار است و همین عامل سبب شده است که همواره استفاده مجلس از طرق نظارتی مصرح در قانون اساسی، همچون سؤال از ایشان نیز با دشواری‌ها و تبعات سیاسی زیادی مواجه باشد.

مجموعه عوامل ذکرشده اقتضا دارد تا به منظور حفظ شأن و جایگاه ریاست جمهوری، قانون‌گذار از تعیین طرق و سازکارهای نظارتی مازاد بر آنچه در قانون اساسی تعیین شده، خودداری کند و به حداقل‌های مصرح در قانون اساسی اکتفا شود. همچنان که بهتر است مجلس تا حد امکان به جای به‌کارگیری زودهنگام از سازکارهای سؤال و استیضاح از رئیس‌جمهور، از راهکارهای سیاسی دیگر جهت حل و فصل اشکالات اجرایی استفاده کند تا از بروز تنش‌های سیاسی در جامعه تا حد امکان جلوگیری شود.

مبتنی بر مقدمات ذکرشده، در اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اصل ۷۰ قانون اساسی که امکان دعوت رئیس‌جمهور را با نصاب مشخصی فراهم می‌کرد، اصلاح شد و بدین جهت یکی از طرقی که رئیس‌جمهور را مکلف به حضور در مجلس می‌کرد، حذف شد. به موجب اصل ۷۰ سابق مقرر شده بود: «رئیس‌جمهور،

۱. اصل ۱۱۳- پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.

۲. اصل ۱۷۶- به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌شود. ...

نخست وزیر و وزیران به اجتماع یا به انفراد حق شرکت در جلسات علنی مجلس را دارند و می توانند مشاوران خود را همراه داشته باشند و در صورتی که نمایندگان لازم بدانند، رئیس جمهور و نخست وزیر و وزرا مکلف به حضور هستند و هرگاه تقاضا کنند، مطالبشان استماع می شود». عبارت ذیل اصل مزبور نیز مقرر می داشت: «دعوت رئیس جمهور به مجلس باید به تصویب اکثریت برسد». اما در اصلاحات سال ۱۳۶۸، به طور کلی تکلیف رئیس جمهور به استناد اصل مزبور کلاً حذف شد و تنها وزرا در صورت تقاضای نمایندگان مکلف به حضور در مجلس دانسته شدند.

جالب آنکه در جریان اصلاح اصل ۷۰ قانون اساسی، برخی از نمایندگان موافق این اصلاح، بیاناتی داشته اند که تبیین کننده جایگاه و شأن رئیس جمهور نزد تدوین کنندگان قانون اساسی بوده و مغایرت مصوبه حاضر با قانون اساسی را بیشتر مشخص می کند. در این خصوص یزدی در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی بیان می کند: «... فرض این است که موقعیت رئیس جمهور به نحوی است که با انتخاب مستقیم از ناحیه مردم هست و یکسری مسئولیت های وسیع تری هم به عهده اش گذاشته شده، اگر قرار باشد که هرگاه به مجلس دعوت بشود، مکلف باشد که حاضر بشود، آن شأن ریاست جمهور در حقیقت ضربه می خورد...» (اداره کل قوانین، اداره تندنویسی، ۱۳۸۱، ج دوم: ۹۵۱). همچنین، در جلسه مزبور، موسوی بر لزوم سخت بودن دعوت و حضور رئیس جمهور در مجلس تأکید می کند و در مقام اثبات نظر خود بر این نکته تأکید می کند: «همان طور که برادران توجه دارند، ما سؤال از رئیس جمهور را خیلی راحت نباید بگذاریم که دائم سؤال هایی بشود و رفت و آمد رئیس جمهور به مجلس تحت عنوان سؤال می تواند حیثیت و شأن او را پایین بیاورد و نتواند وظایف خودش را به خوبی انجام بدهد. برای همین، این مسئله سخت گرفته شده و گفته شده که یک چهارم کل نماینده ها ... بشود از رئیس جمهور سؤال کرد...» (اداره کل قوانین، اداره تندنویسی، ۱۳۸۱، ج دوم: ۹۵۴ و ۹۵۵). همچنین، آیت الله مؤمن حتی معتقد بودند نصاب تعیین شده برای سؤال از رئیس جمهور کم است و این موضوع سبب تقلیل جایگاه رئیس جمهور می شود. در این زمینه ایشان بیان می دارند: «اینکه یک

تعدادی در این حد ... بتوانند جمع‌آوری امضاء بکنند و رئیس‌جمهور را در مجلس بخواهند تا حتماً بیاید نسبت به مطلبی که اعتراض دارند سؤالشان را جواب بدهد، این رئیس‌جمهور را یک مقداری از آن اهمیتی که باید داشته باشد، انصافاً می‌اندازد و ...» (اداره کل قوانین، اداره تندنویسی، ۱۳۸۱، ج دوم: ۹۵۵).

بر طبق بیانات اشاره‌شده که دو تن از ناقلین آن‌ها در زمان تأیید مصوبه مورد بررسی به عنوان فقهای شورای نگهبان مشغول خدمت بوده‌اند و موارد دیگری از این دست، گویای آن است که از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، رئیس‌جمهور دارای شأن و جایگاه ویژه‌ای در نظام سیاسی کشور است و بر این اساس، الزام به حضور ایشان به مجلس در شرایط استثنایی و با در نظر گرفتن نصاب‌های سنگین صورت گرفته است. این در حالی است که اعضای شورای نگهبان در مقام تأیید مصوبه مزبور ظاهراً چنین شأن و جایگاهی را برای رئیس‌جمهور متصور نبوده‌اند و این موضوع می‌تواند هر سال چالش‌هایی را در فضای سیاسی جامعه، بر سر حضور رئیس‌جمهور در مجلس ایجاد کند.

نتیجه‌گیری

بنا بر آنچه در این مقاله گفته شد، الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس در قانون «الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۹۷/۴/۵، از آن جهت که در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران قوای سه‌گانه مستقل از یکدیگرند و طرق نظارتی مجلس بر قوه مجریه در اصول مختلف قانون اساسی پیش‌بینی شده، مغایر با استقلال قوا و برهم زنده تعادل و توازن قواست. همچنین، با توجه به اینکه هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، در موارد مشابه، نسبت به انحصاری بودن طرق نظارتی مجلس بر قوه مجریه، به موارد مصرح در قانون اساسی تأکید داشته و به جهت اینکه در حال حاضر این نظر به تأیید مقام معظم رهبری رسیده و نتیجتاً مبنا و رویکرد مزبور برای همه مراجع و نهادهای کشور لازم‌الاتباع است، باید مصوبه مجلس را مغایر با مبانی نظری آن مرجع در این زمینه تلقی کرد. علاوه بر دلایل ذکرشده،

مصوبه مورد نظر با رویه غالب شورای نگهبان در این خصوص نیز در تعارض است و با جایگاه و شأن رئیس‌جمهور در قانون اساسی و آنچه مد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است همخوانی ندارد.

فارغ از ادله ذکرشده، در شرایط موجود و به منظور رفع الزام قانونی ایجاد شده برای رئیس‌جمهور، پیشنهاد می‌شود قبل از آنکه حضور رئیس‌جمهور جهت ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس، به یک رویه و عرف حقوق اساسی تبدیل شود، این موضوع جهت اتخاذ تصمیم از طریق رئیس‌جمهور برای هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه ارسال شود و در آنجا به این موضوع مجدداً رسیدگی شود. مبتنی بر آنچه راجع به رویکرد هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در این مقاله گفته شد نیز این انتظار می‌رود که نظر هیئت مزبور حاکی از امکان‌پذیر نبودن پیش‌بینی الزام رئیس‌جمهور جهت ارائه گزارش عملکرد سالانه در مجلس باشد که در صورت تحقق این امر، با اعلام نظر آن هیئت توسط مقام رهبری علی‌الاصول الزام قانونی موجود رفع خواهد شد و به تبع آن، گام دیگری در جهت تبیین هرچه بیشتر حدود صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه برداشته خواهد شد.

منابع

الف. فارسی

اداره کل قوانین، اداره تندنویسی (۱۳۸۱) صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، جلد دوم.

الهام، غلامحسین و ابریشمی راد، محمدمبین (۱۳۹۳) «نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۴۰، صص ۷۷-۵۵.

آجرلو، اسماعیل (۱۳۹۷) آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، مدخل تفکیک قوا، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، جلد اول (الف-ح).

بوشهری، جعفر (۱۳۸۵) **حقوق اساسی (حکومت)**، تهران: شرکت سهامی انتشار.
 جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۸) **ترمینولوژی حقوق**، تهران: انتشارات گنج دانش.
 خسروی، حسن (۱۳۹۴) «تحلیل سازکار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه»، **فصلنامه علمی-پژوهشی علوم سیاسی**، سال هجدهم، شماره ۷۲، صص ۹۷-۱۲۰.

راسخ، محمد (۱۳۹۶) **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: انتشارات دراک.
 رستمی، ولی و همکاران (۱۳۹۲) **مطالعه تطبیقی جایگاه رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات خرسندی.

علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۸۴) «پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، **فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام**، شماره ۲۶، صص ۵۱-۸۱.

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵) **حقوق اساسی ایران**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
 عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷) **مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات مجد.

غمامی، سید محمدمهدی، خلف‌رضایی، حسین (۱۳۹۲) «سازکارهای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران (با مطالعه تطبیقی دیگر نظام‌های حقوقی)»، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، شماره ۵، صص ۶۱-۸۲.

قاضی (شریعت پناهی)، سید ابوالفضل (۱۳۸۳) **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم.

گرگی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸) **در تکاپوی حقوق اساسی**، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم.

لطفی، اسدالله (۱۳۹۱) **حقوق اساسی و ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱) **حقوق اداری**، تهران: نشر دادگستر.

مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) (۱۳۸۷) **صحیفه امام**، تهران: انتشارات مؤسسه تنظیم و نشر آثار حضرت امام خمینی (س)، جلد چهاردهم.

نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۱) **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی، چاپ دوم.

واعظی، مجتبی (۱۳۸۳) «ارزش حقوقی مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، صص ۱۷۹-۱۸۹.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰) **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، تهران: انتشارات جنگل.
هاشمی، سید محمد (۱۳۸۳) **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)**، چاپ هشتم، تهران: نشر میزان، جلد دوم.

- اسناد حقوقی

«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» مصوب سال ۱۳۵۸ (بازنگری شده ۱۳۶۸) قابل دسترسی در:

<http://nazarat.shora-rc.ir/Forms/frmGhanonAsasi.aspx>

قانون «الحاق موادی به قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (۱۳۹۷) قابل دسترسی در:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/1068148>

«طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (۱۳۷۸) قابل دسترسی در:

<http://yon.ir/g742Z>

«اعلامیه حقوق بشر و شهروند» (۱۷۸۹ میلادی) قابل دسترسی در:

<https://cgie.org.ir/fa/news/24426>

ب. عربی

علامه حلّی (۱۳۸۸) «**جوهر النبیذ فی شرح منطق التجوید**»، قم: انتشارات دیدار، چاپ چهارم.

مظفر، محمدرضا (۱۳۷۳) «**اصول الفقه**»، قم: مکتب الاعلام الإسلامی، جلد دوم.