

## شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی در اندیشه امام خمینی رحمه الله عليه

نویسندگان: ناصر جمالزاده<sup>۱</sup>، محمدرضا داودی<sup>۲</sup>

تاریخ پذیرش نهایی: ۹۷/۴/۲۲

تاریخ دریافت: ۹۷/۲/۱۲

فصلنامه مطالعات راهبردی بسیج، سال بیست و یکم، شماره ۷۹، تابستان ۱۳۹۷

### چکیده

بررسی و احصاء کارکردهای مجلس به عنوان یکی از ارکان نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران از مهم‌ترین موضوعاتی است که در منظومه فکری امام خمینی رحمه الله، نقش و جایگاه ویژه‌ای دارد. این مقاله در صدد است به این پرسش پاسخ دهد که «در میان کارکردهای مختلف مجلس شورای اسلامی، کارکرد نظارتی آن، چه جایگاهی دارد؟» برای پاسخ به این پرسش، از روش تحلیل محتوای مضمونی استفاده شده است که بر اساس چارچوب مفهومی نظارت و کارکردگرایی و با رجوع به منابع کتابخانه‌ای که در مجموعه صحیفه امام به عنوان مرجع رسمی بیانات ایشان گردآوری شده مورد تحقیق قرار گرفته است. از این رو پس از استخراج مفاهیم مرتبط با موضوع، کارکردهای مجلس شورای اسلامی از منظر ایشان دسته‌بندی و ذیل دو محور تقنین و نظارت تعریف شده است. با این کار اهمیت هر یک از این کارکردها مشخص و جایگاه نظارت مجلس در شئون مختلف احراز می‌شود. در نهایت ثمره پژوهش نشان می‌دهد برخلاف تصورات رایج که تقنین را کارکرد اصلی مجلس شورای اسلامی می‌داند و عملکرد این نهاد نیز در ادوار مختلف بیان‌گر تمرکز بر همین شأن است، بنیان‌گذار انقلاب اسلامی ایران تأکید ویژه‌ای بر نظارت مجلس بر امور کشور داشته و این شأن را کارکرد اصلی مجلس شورای اسلامی می‌داند.

### واژگان کلیدی:

مجلس شورای اسلامی، امام خمینی، کارکردگرایی، قانون‌گذاری، نظارت.

۱. عضو هیئت علمی دانشکده معارف اسلامی و علوم سیاسی دانشگاه امام صادق (ع) [jamalzadeh@yahoo.com](mailto:jamalzadeh@yahoo.com)

۲. دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه امام صادق (ع) [shaabani@isu.ac.ir](mailto:shaabani@isu.ac.ir)

## ۱- مقدمه و بیان مسئله

با پیروزی انقلاب اسلامی ایران توجه بسیاری از سیاستمداران و اندیشمندان بر این بود که نحوه اداره حکومت به وسیله آموزه‌های اسلامی چگونه خواهد بود. در این میان بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران با طرح ساختار جمهوری بر مبنای اسلام مدل کشورداری خود را ارائه کرد. پس از اعلام جمهوری اسلامی به عنوان نظام سیاسی ایران نوبت به شکل‌دهی ساختارهای اصلی کشور بود. ایشان در همین راستا ضمن توضیح ساختار و ارگان‌های محوری جمهوری اسلامی ایران، در طول حیات خویش در مورد کارکردها و ویژگی‌های هر یک از این بخش‌ها سخنان و پیام‌های بسیاری داشتند؛ اما در مقایسه کارکردها و ویژگی‌های مدنظر امام راحل برای نهادهای جمهوری اسلامی ایران، با شرایط موجود بعضاً عدم هماهنگی به چشم می‌خورد. از این رو ضروری می‌نمایند تا با بررسی نظرات بنیانگذار جمهوری اسلامی در مورد ارکان اصلی نظام و مشخص کردن کارکردهای هر یک از آنها از منظر ایشان معیارهایی برای سنجش عملکرد ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران به دست بیاید.

مجلس شورای اسلامی نیز یکی از ارکان و ساختارهای مهمی است که امام خمینی رحمه‌الله نسبت به آن توجه و ویژه‌ای داشتند. در اهمیت مجلس شورای اسلامی و جامعیت نقش آن در پرداختن به مسائل مهم کشور و نقش آن در اصلاح امور جامعه رهبر کبیر انقلاب معتقدند اگر مجلس شورای اسلامی بر طبق موازین شکل گیرد و نمایندگان آن افراد صالح و دلسوز مردم باشند چنین مجلسی منشأ اصلاح همه امور جامعه خواهد بود ایشان می‌فرمایند: «اگر مجلس شورای آن طوری که ما بخواهیم ملی و اسلامی باشد، همه این مطبوعات اصلاح خواهد شد. همه این رادیو و تلویزیون اصلاح خواهد شد.» (امام خمینی، ۱۳۷۹، ج ۱۲، ص ۲۵۶)

با توجه به این تأکیدات این مقاله قصد دارد با رجوع کتابخانه‌ای به بیانات امام خمینی رحمه‌الله موارد مرتبط با کارکردهای مجلس را استخراج کرده و سپس با استفاده از روش تحلیل محتوای مضمونی به بررسی جایگاه و اهمیت هر یک از این کارکردهای مستخرج بپردازد. به همین جهت پس از معرفی مفاهیم نظری پژوهش و بیان مشخصات روش تحلیل محتوای مضمونی، مضامین مربوط به کارکردهای مجلس شورای اسلامی از صحیفه امام خمینی رحمه‌الله استخراج شده و با استفاده از فرمول‌های کدگذاری به هر یک از آنها کد مشخصی داده شده است. سپس با بهره‌گیری از وجوه مشترک موجود میان برخی از آنها، تعدادی از مضامین که دارای اشتراک و نزدیکی بیشتری بودند، تحت یک عنوان کلی تر دسته‌بندی و ذیل دو مقوله تقنین و نظارت جای گرفتند. در نهایت نیز به استنتاج نهایی از این مقوله‌ها پرداخته شده است.



## ۲- پیشینه پژوهش و ادبیات نظری تحقیق

بررسی پیشینه پژوهش و همچنین ادبیات نظری اولین گام‌های عملیاتی محسوب می‌شوند. از این رو در ابتدا به بررسی پیشینه موضوع و سپس به ادبیات نظری پرداخته شده است.

### ۲-۱- پیشینه پژوهش

در راستای تفحص مطالعات و پژوهش‌های پیشینی صورت گرفته در حوزه پژوهش، مقالات و کتب مختلف مرتبط با موضوع مجلس شورای اسلامی و نظرات امام خمینی رحمه الله در مورد این نهاد جمع‌آوری و بررسی شد که در نهایت ذیل سه محور قابل جمع بندی بودند:

الف - دسته‌ای از محققین صرفاً به بررسی حقوقی شئون مختلف مجلس و همچنین دقت در شأن نظارتی آن پرداخته‌اند.

ب- گروه دیگری از پژوهشگران نیز تمرکز خود را بر مبانی نظری مجلس شورای اسلامی در اندیشه امام خمینی رحمه الله گذاشته‌اند.

ج- دسته سوم با محوریت سخنان امام خمینی رحمه الله که در مورد مجلس شورای اسلامی نگارش یافته است، صرفاً جمع‌آوری بیانات را برعهده گرفته‌اند.

جدول شماره ۱- کتاب‌های مرتبط با موضوع

نویسنده	موضوع
حبیب نژاد (۱۳۸۵)	نگارنده در این اثر با بررسی دقیق حول مفاهیمی مثل پارلمان، قانون‌گذاری، وظایف نمایندگان، نظارت و ابزارهای نظارتی پارلمان به توضیح و بسط هر یک از این موارد پرداخته است؛ اما صرفاً بررسی نظری و جوه مختلف مسائل مربوط به مجلس شورای اسلامی است و وارد حوزه عمل نشده است.
باقری خوزانی (۱۳۸۷)	نویسنده در این اثر تلاش کرده است ضمن بررسی اندیشه سیاسی امام خمینی رحمه الله با بررسی آراء ایشان در مورد مجلس شورای اسلامی مبانی نظری ایشان را در مورد این نهاد تبیین کند.

جدول شماره ۲- مقاله‌های مرتبط با موضوع

نویسنده (سال) - روش	سؤال / هدف اصلی	یافته (ها)
دری نجف‌آبادی (۱۳۷۶) - توصیفی تحلیلی	فهم جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی و ابزارهای در دسترس این قوه جهت اعمال نظارت	نگارنده در این اثر با تأکید بر اهمیت نظارت در جامعه اسلامی به تبیین نقش مجلس شورای اسلامی در امور نظارتی و دسته‌بندی ابزارهای قانونی آن برای اعمال این نظارت را پرداخته است.



نویسنده (سال) - روش	سؤال / هدف اصلی	یافته (ها)
زارعی (۱۳۹۸) - مطالعه تطبیقی کمی	نمایندگان هر یک از ادوار اول تا دهم مجلس شورای اسلامی در حوزه نظارتی چه عملکردی داشته‌اند؟	پژوهشگر در این اثر ضمن بررسی اقدامات نظارتی ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی توانسته تحلیلی مقایسه‌ای از عملکرد ادوار ده‌گانه این نهاد ارائه کند.
فرکیش (۱۳۸۹) - توصیفی تحلیلی	شناخت روش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه از طرق پیش‌بینی‌شده در قانون	نگارنده این اثر کوشیده است ضمن تشریح مبانی نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه ابزارهای این شأن را تعریف و راهکارهای نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه را تبیین کند.
آجیلی (۱۳۸۳) - توصیفی تحلیلی	تبیین آفات و موانعی که سبب کاهش کارایی مجلس شورای اسلامی می‌شود.	نگارنده این اثر سعی داشته با بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی کاستی‌های این نهاد را دسته‌بندی کند که در نهایت مشکلات را ذیل دودسته ایرادات ساختاری و ایرادات فردی نمایندگان جا داده است.
میرعظیمی (۱۳۹۳) - توصیفی تحلیلی	تبیین جایگاه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن از منظر امام خمینی رحمه‌الله ارائه شود.	در این مقاله ضمن بررسی جایگاه نمایندگان مجلس در اندیشه امام خمینی رحمه‌الله مفهوم و کالت نمایندگان مورد بررسی قرار گرفته است و نهایتاً تفاوت آن با کالت شرعی تبیین شده است.
سوری لکی (۱۳۷۸) - توصیفی تحلیلی	مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن در دیدگاه امام خمینی رحمه‌الله چه جایگاهی دارند و مردم با چه معیاری باید در انتخابات شرکت کنند؟	نگارنده در این بخش‌هایی از بیانات امام خمینی رحمه‌الله در مورد جایگاه مجلس شورای اسلامی و ... را کنار یکدیگر جمع‌آوری کرده است.

وجه نوآوری مقاله حاضر نسبت به مطالعات پیشین: نوآوری مقاله حاضر از دو بعد قابل توجه است اول اینکه همان‌طور که در بررسی پیشینه مشخص شد تا به حال پژوهشی روشمند در راستای تفحص دیدگاه امام خمینی رحمه‌الله در مورد کارکرد مجلس شورای اسلامی صورت نپذیرفته و عموم مقالات و کتب موجود صرفاً بیانات ایشان را تصویب کرده‌اند. دوم اینکه در میان پژوهش‌های صورت گرفته جای خالی ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با بیانات امام خمینی رحمه‌الله به‌عنوان یکی از اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران خالی می‌نماید؛ لذا در این پژوهش سعی شده است تا با فهم روشمند آراء امام خمینی رحمه‌الله در مورد کارکردهای مجلس شورای اسلامی پیوندی میان آن و عملکرد ادوار این نهاد ایجاد شود.



## ۲-۲- ادبیات نظری

بررسی مفاهیم محوری پژوهش از دیگر نکاتی است که محقق در ابتدا می‌بایست به آن بپردازد، از این رو در ادامه به شرح سه مفهوم کارکردگرایی، قانون گذاری، نظارت و همچنین عملکرد ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی پرداخته شده است.

### ۲-۲-۱- مفهوم کارکردگرایی

کارکرد در ادبیات علوم اجتماعی به معانی مختلفی به کار رفته است: اثر و نقش، وظیفه، معلول، عمل، فایده، انگیزه، غایت، نیت، نیاز، نتیجه و حاصل از جمله این کاربردهاست (توسلی، ۱۳۸۰، ص ۲۱۷). گیدنز در تعریف کارکردگرایی می‌نویسد: «دیدگاهی نظری بر پایه این اندیشه که رویدادهای اجتماعی را می‌توان به بهترین وجه بر حسب کارکردهایی که انجام می‌دهند - یعنی کمکی که به دوام و بقای جامعه می‌کنند - تبیین کرد.» (گیدنز، ۱۳۸۷، ص ۸۰۰).

با توجه به این تعاریف میتوان کارکرد را به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق کرد که در جهت برآوردن یک نیاز یا نیازهای نظام حکومتی انجام می‌گیرد (ریترز، ۱۳۸۲، ص ۱۳۱). لذا هدف کارکردگرایی فهم حیات اجتماعی بوده و برای نیل به این منظور نمی‌خواهد نظام اجتماعی را درهم شکسته و به کوچک‌ترین اجزاء تقلیل دهد؛ بلکه در صدد است ماهیت درهم تنیده، زنده و متقابلاً سازگار یک نظام اجتماعی را در کلیتش فهم کند. این امر مستلزم آن است که در اجزاء، وحدتی باز شناخته شده تا بر اساس آن، اجزاء و کل درهم تنیده شده و یک هویت واحد به دست آورده شود. پس موضوع اصلی کارکردگرایی، خود افراد نیستند و در این عبارت که «کارکرد فرد انجام وظیفه است» مرتبط کردن انجام وظیفه به فرد، گمراه کننده است. کارکردگرایان درباره کارکرد انجام وظیفه صحبت کرده و سؤالاتی را درباره اثر انجام وظیفه به عنوان شکلی از کنش اجتماعی مطرح می‌کنند (اسکیدمور، ۱۳۸۵، ص ۱۶۷).

### ۲-۲-۲- مفهوم قانون گذاری

اگر قانون گذاری امری انشایی و به مثابه جعل بایدها و نبایدهایی رفتاری باشد که در ادبیات تخصصی به عنوان قانون شناخته میشود، به منظور فهم دقیق قانون گذاری می‌بایست به مفهوم قانون و چیستی آن پرداخته شود. در اینکه قانون در لغت به چه معنا است و مشتق از چیست اختلاف وجود دارد. برخی آن را معرب لفظ فارسی «کانون» میدانند (دهخدا، ۱۳۷۳، ص ۱۵۳۴۱). جعفری لنگرودی نیز می‌نویسد: «گفته شده است اصل آن (قانون) "canon" است که عبارت است از مقررات موضوعه توسط مقامات کلیسا و کلمه مزبور معرب کلمه لاتین مذکور است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۶۷، ص ۵۱۷).



قانون از هر کلمه‌ای که مشتق شده باشد در مورد آن اتفاق نظر وجود دارد که به معنای مقیاس و معیار است (ابن منظور، ۱۴۰۵ ق، ص ۲۲۹). در خصوص معنای عام قانون اجمالاً آن را مجموعه‌ای از قراردادهای اجتماعی که برای ساختار امور عامه تنظیم می‌شود دانسته‌اند (جوادی آملی، ۱۳۸۴، ص ۴۴). در تفصیل این تعریف می‌توان گفت: قانون به قضایایی گفته می‌شود که شیوه رفتار انسان را در زندگی اجتماعی تعریف می‌کند یا حقی را برای مردم تعیین می‌کند که البته لازمه آن باید ونباید است و دیگران می‌بایست این حق را برای چنین کسانی رعایت کرده و تجاوزی به این حقوق نکنند (مصباح یزدی، ۱۳۶۹، ص ۲۵). لذا فرق قانون با دیگر هنجارهای رفتاری در این است که عدم پیروی از آن عکس‌العمل دستگاه حکومتی را به دنبال می‌آورد. (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۴۲)

### ۲-۲-۳- مفهوم نظارت

مفهوم «نظارت» از جمله مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در هر نهاد و سازمان و به‌طور کلی در هر نظام سیاسی و اجتماعی است و با مسئولیت اجتماعی پیوندی ناگسستنی دارد. «نظارت» در اصل یک واژه عربی است که از ماده «نظر» و به معنای نگاه توأم با تأمل و اعتبار آمده است و بیشتر به معنای حاصل مصدر یعنی به رأی صادره از سوی ناظر به کار می‌رود (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص ۱۴). در تعریف مصطلح نیز «نظارت» به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طرف، به مطابقت نتایج عملکرد با هدفهای مطلوب، اطمینان به دست آید (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۳۱).

به عقیده پورنرگسی نظارت فرایندی برنامه‌ریزی شده است که طی آن، مجموعه اطلاعات مربوط به عملکرد یک مجموعه جمع‌آوری می‌شود و مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد تا میزان انطباق یا مغایرت عملکرد با هدفها، برنامه‌ها، قانون‌ها و نرم‌ها و ضابطه‌های حاکم بر آن مجموعه تشخیص داده شود و در نهایت، پیشنهادهای لازم برای حذف مغایرتها و اصلاح عملکرد یا برنامه ارائه شود (رمضان پور نرگسی، ۱۳۸۷، ص ۱۵). به عبارت دیگر نظارت از مقایسه بین هست‌ها و باید‌ها و انجام اموری در راستای رسیدن به هدفهای مطلوب به دست می‌آید (ایزدهی، ۱۳۹۰، ص ۶).

نظارت سیاسی هم عبارت است از مطالعه، بازرسی و رسیدگی‌ای که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد تا از حسن جریان امور اطمینان حاصل شود. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص ۵۳) این نوع از نظارت نظارتی است که از جانب نهادها یا مقام‌های سیاسی کشور



بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنان صورت می‌گیرد. این نظارت در جمهوری اسلامی ایران از طرق مختلفی نظیر نظارت مجلس در قالب تحقیق و تفحص (موضوع اصل ۷۶ قانون اساسی)، سؤال و استیضاح (موضوع اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی) یا نظارت پیشینی بر وزرا از طریق رأی اعتماد (موضوع اصول ۸۷ و ۱۳۳ قانون اساسی) انجام می‌شود (عمید زنجانی: ۱۳۸۹، ص ۷۳). لذا در مجموع نظارت یک مفهوم پر کاربرد و اساسی است و با نگاهی به مجموع نظریات در تعریف این مفهوم می‌توان آن را نوعی آگاهی و اطلاع از آنچه در حال وقوع است و دارای نوعی مقایسه ضمنی بین آنچه هست و آنچه باید باشد، دانست.

### ۲-۳- عملکرد نه دوره مجلس شورای اسلامی

با توجه به سؤال اصلی، جمع‌آوری اطلاعات مربوط به عملکرد نمایندگان مجلس شورای اسلامی یکی از مهم‌ترین قسمت‌های پژوهش حاضر است که نیل به آن از طریق مطالعه گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر بود. در این حوزه می‌توان چنین ادعا کرد که در شأن قانون‌گذاری ابزار مؤثر این نهاد طرح‌ها و لوایحی است که در صحن مجلس مطرح می‌شود؛ همچنین در شأن نظارت می‌توان از سؤال و استیضاح به‌عنوان ابزارهای مؤثر مجلس شورای اسلامی یاد کرد. از این‌رو در این بخش به تعداد لوایح و سؤالات و استیضاح‌های هر دوره از ادوار مختلف مجلس پرداخته شده است که در قسمت آخر پژوهش از این داده‌ها برای بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی بر اساس کارکردهای مستخرج شده از بیانات امام خمینی رحمه الله علیه استفاده خواهد شد.

#### ۲-۳-۱- اولین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۵۹-۱۳۶۳)

نخستین دوره مجلس شورای اسلامی در هفتم خرداد ۱۳۵۹ افتتاح شد. بر اساس صورت‌مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، در این دوره با تشکیل ۶۲۵ جلسه علنی، مجموع طرح‌ها و لوایح تقدیمی به ۸۱۵ مورد رسیده است (جلالی، ۱۳۸۲، ص ۱۲۰). در حوزه نظارت نیز تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده در این دوره ۱۸۸ سؤال است که از مجموع ۱۸۸ سؤال، ۵۹ سؤال بلا تکلیف باقی‌مانده.

در این دوره ۲ مورد نیز استیضاح وزیر وجود داشت که هیچکدام از آن‌ها به برکناری وزیر استیضاح شونده منجر نشد. از دیگر ابعاد حساسیت کار مجلس اول می‌توان به موضوع مهم استیضاح و رأی به‌عمد کفایت سیاسی رئیس‌جمهور اشاره کرد که برای اولین بار در ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی اتفاق افتاده است (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۰).





### ۲-۳-۲- دومین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۷-۱۳۶۳)

در دومین دوره مجلس شورای اسلامی با تشکیل ۵۴۰ جلسه علنی، ۵۶۶ طرح و لایحه مطرح شده است (گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم، فروردین ۱۳۹۳). در همین دوره از کل ۱۳۷ مورد سؤال تقدیمی، یازده سؤال پس از اعلام وصول در مجلس استرداد شده است. در ۴۲ مورد، جواب وزیر نماینده یا نمایندگان را قانع نکرد و سؤال به کمیسیون رسیدگی به سؤالات ارجاع شد. در ۸ مورد، جواب وزیر نماینده را قانع کرد و در ۱۱ مورد که به علت عدم اقناع نماینده از پاسخ وزیر به کمیسیون رسیدگی به سؤالات ارجاع شده بود، کمیسیون مزبور در صحن علنی مجلس گزارش خود را قرائت کرد و در تمامی آن‌ها نمایندگان قانع شده‌اند. در دوره دوم مجلس شورای اسلامی سؤال از نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور و نیز استیضاح وزیر یا رئیس‌جمهور انجام نشده است (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۱).

### ۲-۳-۳- سومین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۱-۱۳۶۷)

در سومین دوره مجلس شورای اسلامی با تشکیل ۴۸۹ جلسه علنی (جلالی، ۱۳۸۲، ص ۱۲۲). ۵۹۳ لایحه و طرح را بررسی شد، همچنین تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده در مجموع ۷۸ سؤال است، از مجموع سؤالات تعداد ۳۱ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد. این امر نشان‌دهنده نبود عزمی جدی در پیگیری سؤالات نمایندگان در سومین دوره مجلس شورای اسلامی است؛ اما در مورد وزیران ۳ مورد استیضاح انجام شد که در ۲ مورد رأی به ابقا و در یک مورد رأی به برکناری وزیر داده شد (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۱).

### ۲-۳-۴- چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۵-۱۳۷۱)

چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی طی ۴۲۶ جلسه علنی مجموعاً ۶۰۴ لایحه را مطرح کرده و وزیران را ۹۵ بار مورد سؤال قرار داد. از مجموع ۹۵ سؤال تعداد ۲۷ سؤال بلا تکلیف باقیمانده و بایگانی شده است. این تقریباً یک‌سوم کل سؤالات است. در چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی سؤال از رئیس‌جمهور و نیز استیضاح وی تحقق نیافته است؛ اما در مورد وزیران ۲ مورد استیضاح انجام شد که در هر ۲ مورد، وزرا ابقا شدند (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۲).

### ۲-۳-۵- پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹-۱۳۷۵)

در مجلس پنجم، مجموعاً ۶۰۶ لایحه و طرح طی ۳۸۷ جلسه علنی مطرح شده است (گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم، فروردین ۱۳۹۳).





بر اساس صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، در این دوره تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده ۱۶۴ سؤال است که تعداد ۴۸ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد. در این دوره سؤال از رئیس جمهور و نیز استیضاح وی موضوعیت نداشته است؛ اما در دو مورد به استیضاح وزرا پرداختند که در یک مورد رأی به ابقا و در یک مورد نیز وزیر نتوانست اعتماد قانون گذاران را به دست آورد (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۲).

### ۲-۳-۶- ششمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

ششمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۷ خردادماه سال ۱۳۷۹ تشکیل شد و تا پایان مهلت چهارساله طی ۴۳۳ جلسه علنی ۸۳۰ طرح و لایحه تقدیم شد. گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم، فروردین ۱۳۹۳) در حوزه نظارت نیز تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده در مجموع ۳۹۹ سؤال است که از مجموع این سؤالات ۱۹۹ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد. در دوره ششم مجلس شورای اسلامی سؤال از رئیس جمهور و نیز استیضاح وی تحقق نیافته است؛ اما وزیران با ۴ مورد استیضاح مواجه بودند که در هر ۴ مورد رأی به ابقا وزیر داده شد (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲: ۲۳).

### ۲-۳-۷- هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳-۱۳۸۷)

هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی در مجموع ۴۲۸ جلسه علنی تشکیل داده است که طی این جلسات ۸۲۶ طرح و لایحه بررسی شده‌اند. همچنین در این دوره تعداد کل سؤالات اعلام وصول شد ۴۶۱ سؤال است که از مجموع آن‌ها تعداد ۳۰۷ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد. به نظر میرسد این امر به دلیل روی کار آمدن دولت اصولگرا و تلاش در هماهنگی بیشتر با آن رخ داده باشد. علاوه بر این در مجلس هفتم وزیران با ۳ مورد استیضاح مواجه بودند که در دو مورد رأی به ابقا و در یک مورد نیز رأی به برکناری وزیر داده شد (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۴).

### ۲-۳-۸- هشتمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱-۱۳۸۷)

نمایندگان در هشتمین دوره مجلس شورای اسلامی ۶۷۹ لایحه و طرح را در ۴۳۱ جلسه علنی مطرح کردند؛ در حوزه نظارت نیز هر تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده در مجموع ۲۰۰ سؤال است. از مجموع ۲۰۰ سؤال، ۶۰ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد که نزدیک به یک چهارم سؤالات را شامل می‌شد. در دوره هشتم برای نخستین بار یک فقره سؤال از رئیس جمهور طرح شد. بدین ترتیب مجلس هشتم سعی کرد جایگاه نظارتی خود را در مقابل دولت گوشزد کند. علاوه بر این وزیران نیز با چهار مورد استیضاح مواجه بودند که در هر چهار مورد رأی به ابقای وزیر داده شد (نژاد خلیلی، ۱۳۹۲، ص ۲۵).



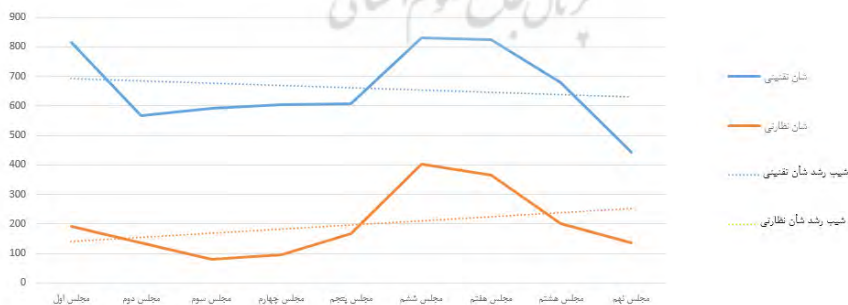
### ۲-۳-۹- نهمین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱-۱۳۹۵)

در مجلس نهم، مجموعاً ۴۴۴ لایحه و طرح طی ۱۹۷ جلسه علنی مطرح شده است (گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم، فروردین ۱۳۹۳). بر اساس صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، در این دوره تعداد کل سؤالات اعلام وصول شده ۱۳۶ سؤال است که تعداد ۶۰ سؤال بلا تکلیف باقی ماند و بایگانی شد. در این دوره سؤال از رئیس جمهور و نیز استیضاح وی موضوعیت نداشته است؛ اما در چهار مورد به استیضاح وزرا پرداختند که در دو مورد رأی به ابقا و در دو مورد نیز وزیر نتوانست اعتماد قانون گذاران را به دست آورد (زارعی علی، ۱۳۹۸، صص ۱۳-۱۷). بنابراین می توان مجموع عملکرد نه دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵-۱۳۵۹) در دو حوزه تقنین و نظارت را به صورت خلاصه در نمودار زیر به تصویر کشید:

نمودار شماره ۱- مقایسه تعداد فعالیت های تقنینی و نظارتی نه دوره مجلس شورای اسلامی

مجلس								درصد فعالیت تقنینی
اول	دوم	سوم	چهارم	پنجم	ششم	هفتم	هشتم	
۸۱/۰	۸۰/۵	۸۸/۰	۸۶/۲	۷۸/۵	۶۷/۳	۶۹/۴	۷۷/۲	۷۶/۶
۱۹/۰	۱۹/۵	۱۲/۰	۱۳/۸	۲۱/۵	۳۲/۷	۳۰/۶	۲۲/۸	۲۳/۴
								درصد فعالیت نظارتی

با دقت در آمار به دست آمده، می توان شیب تغییر توجه نمایندگان به کارکردهای تقنینی و نظارتی را به شکل زیر تصویر کرد که در پایان پژوهش در راستای ارزیابی عملکرد ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی مورد استفاده قرار خواهد گرفت. نمودار شماره ۲- شیب رشد تعداد فعالیت های تقنینی و نظارتی نه دوره مجلس شورای اسلامی



### ۳- روش تحقیق

برنارد برلسون تحلیل محتوا را «روشی برای مطالعه عینی، کمی و سیستماتیک فرآورده‌های ارتباطی (محتوای آشکار پیام) جهت رسیدن به تفسیر» تعریف کرده است (کریپندورف، ۱۳۷۸، ص ۲۶). باید توجه داشت که دو شرط عینیت و نظام‌دار بودن، قابلیت تکرار این روش را می‌رساند، به گونه‌ای که سایر پژوهشگران نیز بتوانند با استفاده از روش‌های یکسان و اطلاعات مشابه، به نتایج مشابهی برسند (سرمد، ۱۳۷۹، ص ۹۰). این روش پیش از هر چیز در مورد متنهای مکتوب به کار می‌رود، از این لحاظ تمام گونه‌های سند از قبیل کتاب‌ها، روزنامه‌ها، مجله‌ها، نطق‌های پارلمانی، موعظه‌های مذهبی، اعلانات، شعارها، جزوه‌های تبلیغاتی و مانند این‌ها را می‌توان تابع این روش کرد (طاهری، ۱۳۸۰، ص ۱۷۰). در این روش عناصر مورد نظر گردآوری شده، طبقه‌بندی و تجزیه و تحلیل می‌شود. از این رو، پژوهشگر می‌کوشد با استفاده از این روش، نمادهای ارتباطی را به صورت نظام‌مند و تکرارپذیر تجزیه و تحلیل کند.

در علوم سیاسی زمانی مبادرت به تحلیل محتوا می‌شود که پیشینه پیامهای مربوط به آن دسته از بازیگران سیاسی که پژوهشگر مایل به مطالعه آنهاست به طور مادی در دسترس باشد. منظور از این پیشینه، مطالب مندرج در باره سیاست یا سیاستمداران در کتابها، مطبوعات، متون سخنرانی‌ها، اسناد دولتی، یادداشت‌های غیررسمی و حتی نامه‌ها و خاطرات است (سید امامی، ۱۳۹۱، ص ۳۸۱).

به منظور فهم کارکردهای مجلس و درک دیدگاه امام خمینی رحمه الله در مورد آن، پژوهش حاضر نیز پس از مطالعه و بررسی انواع فنون بر اساس روش تحلیل محتوا و با تأکید بر کلیدواژه مجلس در صحیفه امام خمینی رحمه الله - به عنوان مرجعی که عموم سخنرانی‌های مربوط به ارکان نظام را در خود جای داده - صورت گرفت. پس از انتخاب صحیفه امام به عنوان متن پایه، برای تحلیل محتوا، قطعه‌ای از متن (جمله، پاراگراف یا...) انتخاب شده و پس از تجزیه کامل، مضامین موجود در آن متناسب با موضوع مدنظر - استخراج و کدگذاری شد (جدول شماره ۱).

در گام بعدی با بهره‌گیری از وجوه مشترک موجود میان مضامین تعدادی از آن‌ها که دارای اشتراک و نزدیکی بیشتری هستند، تحت یک عنوان کلی‌تر دسته‌بندی می‌شوند که به آن‌ها «مفهوم» گفته می‌شود. (جدول شماره ۲) در مرحله بعد و به منظور انجام مرحله «مقوله‌بندی» برای رسیدن به اصولی عام‌تر، چند مفهوم که دارای اشتراکات بیشتری هستند، تحت عنوان یک «مقوله» جمع شده و یک اصل عام را تشکیل می‌دهند (جدول شماره ۳).



جدول شماره ۳- نمونه‌های کدگذاری مضمونی صحیفه امام خمینی رحمه الله با محوریت کلیدواژه مجلس

موضوع فرعی	بیانات امام خمینی رحمه الله علیه
توجه به محرومیت‌زدایی در قانون‌گذاری	مجموعه خواسته‌ها و انتظارات اسلامی مردم از مجلس، رفع گرفتاری‌ها و محرومیت‌ها و دگرگونی در نظام پرپیچ‌وخم اداری کشور، از انتظارات به حق است که باید آن‌ها را جدی گرفت. (جلد ۲۱ صحیفه، ص ۵۱)
اصلاح نظام اداری	
نظارت عمومی بر دولت	ملت ما حسابش این است که ببینید که این دولت کارش موازین اسلامی دارد، می‌بیند دارد. البته اگر یک اعوجاجی هم پیدا بشود، مجلس رفع می‌کند. (جلد ۱۷ صحیفه، ص ۱۲۷)
قانون‌گذاری اسلامی	مجلس محترم هم تصویب این قوانین شرعی را مقدم بر سایر کارها قرار دهند که قضای اسلامی در کشور اجرا شود. (جلد ۱۷ صحیفه، ص ۳۲۰)
نظارت بر سفارت‌خانه‌ها	باید یک هیئتی از طرف مجلس تعیین شود از اشخاص قاطع، راه بیفتند دور ممالکی که سفارتخانه داریم، سفارتخانه‌ها را اصلاح کنند. (جلد ۱۳ صحیفه، ص ۴۸)
نظارت بر مطبوعات	اگر مجلس شورا آن طوری که ما بخواهیم ملی و اسلامی باشد، همه این مطبوعات اصلاح خواهد شد؛ همه این رادیوتلوویزیون‌ها اصلاح خواهد شد. (جلد ۹ صحیفه، ص ۵۴)
نظارت بر صداوسیما	

پس از استخراج مضامین و کدگذاری آن‌ها، با بهره‌گیری از وجوه مشترک موجود میان برخی از آن‌ها، تعدادی از مضامین که دارای اشتراک و نزدیکی بیشتری هستند، تحت یک عنوان کلی‌تر که پوشش‌دهنده تعدادی از آن‌ها باشد، دسته‌بندی می‌شوند که به آن‌ها «مفهوم» گفته می‌شود. (جدول شماره ۲) گام بعدی، «مقوله‌بندی» متن است. در این مرحله برای رسیدن به اصولی عام‌تر، چند مفهوم که دارای اشتراکات بیشتری هستند، تحت عنوان یک «مقوله» جمع شده و یک اصل کلی‌تر را تشکیل می‌دهند (جدول شماره ۳).

جدول شماره ۴- مفهوم‌سازی کدهای صحیفه امام خمینی رحمه الله با محوریت کلیدواژه مجلس

مضامین مرتبط	مفهوم کلی	ردیف
قانون‌گذاری	قانون‌گذاری عمومی	۱
قانون‌گذاری اسلامی		
رسیدگی به طرح‌های دولت		
استیضاح (اصل ۸۹)	نظارت بر دولت	۲
رأی اعتماد به وزرا (۸۷)		
نظارت عمومی بر دولت		



ردیف	مفهوم کلی	مضامین مرتبط
۲	نظارت بر دولت	رأی عدم کفایت به رئیس جمهور
		نظارت بر سفارت خانه‌ها
۳	نظارت بر نمایندگان	بررسی اعتبارنامه‌ها
		نظارت بر صداوسیما
۴	نظارت بر رسانه‌ها	نظارت بر مطبوعات
		جلوگیری از انحراف قوای مسلح
۵	نظارت بر قوای مسلح	نظارت بر همه امور
۶	نظارت عمومی	اهمیت توجه به محرومیت‌زدایی در قانون گذاری
		اولویت اصلاح مشکلات اساسی کشور در قانون گذاری
		اصلاح نظام اداری

جدول شماره ۵- مقوله‌بندی کدهای صحیفه امام خمینی رحمه الله علیه با محوریت کلیدواژه مجلس

مقوله	مفهوم	تعداد کدها
تقنین	قانون گذاری عمومی	۸
	قانون گذاری در راستای اصلاحات کلان	۸
نظارت	نظارت بر دولت	۱۳
	نظارت بر نمایندگان	۳
	نظارت بر رسانه‌ها	۴
	نظارت بر قوای مسلح	۱
	نظارت عمومی	۱

#### ۴- کارکردهای مجلس در بیانات امام خمینی رحمه الله

با توجه به مفاهیم و مقولات به دست آمده مشخص است که کارکردهای مجلس در اندیشه امام خمینی رحمه الله را می‌توان در دودسته کلی نظارت و تقنین تقسیم کرد. در مقام مقایسه با توجه به تکرار کدهای مربوط به این دو حوزه مشخص می‌شود که شأن نظارتی با اختصاص ۲۲ کد نسبت به شأن تقنینی با ۱۶ کد جایگاه مهم‌تری در اندیشه امام خمینی رحمه الله دارد. در ادامه به بررسی ابعاد مختلف کارکردهای نظارتی و تقنینی مجلس شورای اسلامی پرداخته می‌شود.



#### ۴-۱- نظارت

از منظر امام خمینی رحمه الله یکی از مهم ترین وظایف مجلس نظارت بر امور کشور است، این مهم همچنین بر اساس اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر عهده مجلس گذاشته شده است. امام خمینی رحمه الله در آستانه شکل گیری رسمی مجلس در این باره می فرماید:

«حالا که مجلس تأسیس شد و مجلس رسمیت پیدا کرد، همه امور باید بر نظارت مجلس به روال خودش بگذرد و با جدیت و با قاطعیت و بدون مسامحه، هر کس خلاف کرد بخواهند او را و یا اگر خلافی واقعاً کرده، بدهند او را دست دادگاهها و دادگاهها محاکمه اش کنند» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۳، ص ۵۲).

هر چند به نظر می رسد در حال حاضر شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی از یادرفته و بیشتر جنبه تشریفاتی یافته است و عموماً در کشمکش های سیاسی به آن متوسل می شوند، اما با توجه به بیانات امام رحمه الله نظارت مدنظر ایشان نه تنها امری تشریفاتی نبوده بلکه می بایست به واسطه برنامه ریزی طولانی مدت در حوزه های مختلف عملیاتی میشد. بر اساس مفاهیم به دست آمده، رهبر کبیر انقلاب علاوه بر تأکید بر کارکرد نظارت عمومی مجلس در برخی حوزه ها به صورت خاص نسبت به شأن نظارتی این نهاد متذکر شده اند.

#### ۴-۱-۱- نظارت بر دولت

بیشترین تأکید امام خمینی رحمه الله نسبت به فعالیت های مجلس نسبت به اقدامات نظارتی آن بر عملکرد دولت بوده است. به عبارت دیگر مجلس به عنوان اصلی ترین نهاد کشور وظیفه دارد بر تمامی فعالیت های دولت نظارت کند. ایشان در تأکید بر اهمیت این شأن نظارتی پس از این که آن را وظیفه ای برای همه ملت می خوانند مجلس را مسئول رسیدگی به انحرافات دولت مطرح کرده و در این باره می فرمایند:

«ملت ما حسابش این است که ببینید که این دولت کارش موازین اسلامی دارد، می بیند دارد. البته اگر یک اعوجاجی هم پیدا بشود، مجلس رفع می کند» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۷، ص ۱۲۷).

علاوه بر این بر اساس قانون اساسی مجلس، موظف است چارچوب کلی فعالیت دولت را مشخص کرده و از طریق سازوکارهای کنترلی و محدود کننده یا به عبارت دیگر اختیارات نظارتی خود، دولت ها را به نحوی مهار سازد. در منظومه فکری امام رحمه الله در راستای اجرای هر چه بهتر نظارت مجلس بر دولت ابزارها و کارکردهایی در نظر گرفته شده است: ۱- نظارت عمومی بر دولت (۵ کد) ۲- رأی اعتماد به وزرا (۵ کد)



۳- استیضاح (۱ کد) ۴- رأی عدم کفایت به رئیس‌جمهور (۱ کد) ۵- نظارت بر سفارت‌خانه‌ها (۱ کد).

رأی اعتماد به وزرا: بر اساس مفاهیم و مضامین استخراج‌شده از صحیفه امام خمینی رحمه الله ایشان یکی از راهکارهای مهم نظارتی بر دولت را توجه به صلاحیت‌های وزرای پیشنهادی رئیس‌جمهور در بدو تشکیل دولت می‌دانند و در این باره می‌فرمایند: «ما باید این مطلب را به مجلس شورا اعلام کنیم که باید یک دولت متدین تمام، صد در صد اسلامی و قاطع [انتخاب شود]، یک نفر وزیر اگر مثل بعضی از این وزرا که الآن هستند باشد، این‌ها نپذیرند. تمام وزرا یکی یکی باید بررسی بشود» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۳، ص ۴۷).

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز قوه مجریه، پس از انتخاب رئیس‌جمهور از بدو تشکیل تحت کنترل و نظارت قوه مقننه قرار دارد. طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور، وزرا را تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌کند. پس از معرفی وزرا توسط رئیس‌جمهور، مجلس با بررسی صلاحیت‌ها و تواناییهای شخصی و تخصصی و استماع برنامه‌های آنان، اقدام به نتیجه‌گیری کرده و اعتماد یا عدم اعتماد خود را بهوسیله رأی اعلام می‌کند، بنابراین نظارت مجلس از ابتدا بر قوه مجریه سایه افکننده است و رئیس‌جمهور ناچار است افرادی را به کار گمارد که مورد تأیید و اعتماد مستمر مجلس باشد.

استیضاح: وزرا پس از اخذ رأی اعتماد از دایره نظارت مجلس خارج نمی‌شوند و بهوسیله ابزار نظارتی استیضاح همچنان مجلس بر آن‌ها اشراف خواهد داشت. امام ره این تداوم را اینگونه گوشزد می‌فرماید:

«باید تمام امور را مجلس اصلاح بکند؛ یعنی با تمام قدرت، دولتی که تعیین می‌کند، دولت صد درصد اسلامی دارای قدرت باشد و کارهایی را که می‌کند دولت و همین‌طور کارهایی که در وزارتخانه‌ها می‌شود، کارهایی که در استانها می‌شود، همه تحت نظر باشد و مجلس بازخواست کند از اینها. بخواهد اینها را و استیضاح کند، اگر یکوقت خطا کردند و کار را درست انجام بدهند». (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۳، ص ۴۹)

استیضاح را میتوان شدیدترین حالت نظارت و کنترل نمایندگان بر قوه مجریه تلقی کرد، زیرا پس از طرح استیضاح مجلس در خصوص ادامه کار یا عزل وزیر یا عدم کفایت رئیس‌جمهور حسب مورد و طبق اصل ۸۹ قانون اساسی تصمیم‌گیری میکند.

رأی به عدم کفایت رئیس‌جمهور: مجلس می‌تواند شخص رئیس‌جمهور را نیز استیضاح کند و چنانچه دفاع رئیس‌جمهور برای مجلس قانع‌کننده نباشد می‌تواند





به وی رأی عدم کفایت سیاسی دهند تا مقدمات عزل رئیس جمهور توسط مقام رهبری فراهم شود. این اتفاق در تاریخ جمهوری اسلامی یکبار آن هم در دوره بنی صدر اتفاق افتاد که پس از رأی مجلس امام خمینی رحمه الله طی حکمی عزل بنی صدر را اعلام کردند:

«پس از رأی اکثریت قاطع نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی مبنی بر این که آقای ابوالحسن بنی صدر برای ریاست جمهوری اسلامی ایران کفایت سیاسی ندارد، ایشان را از ریاست جمهوری اسلامی ایران عزل نمودم» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۴، ص ۴۸۰).

**نظارت بر سفارت‌ها:** یکی دیگر از فعالیت‌های نظارتی مجلس نسبت به دولت که بیشتر جنبه فرامرزی دارد متوجه سفارت‌خانه‌های جمهوری اسلامی در کشورهای مختلف می‌شود. بر این اساس مجلس می‌باید نسبت به فعالیت‌های سفارت‌خانه‌ها و عقاید و عملکرد سفرا نظارت کاملی داشته باشد.

«باید یک هیئتی از طرف مجلس تعیین شود از اشخاص قاطع، راه بیفتند دور ممالکی که سفارتخانه داریم، سفارت‌خانه‌ها را اصلاح کنند» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۳، ص ۴۸).

#### ۴-۱-۲- نظارت بر نمایندگان

یکی از اقسام مهم نظارت مجلس، نظارت کلیه نمایندگان بر صلاحیت تک‌تک نمایندگان است. این بدین معنی است که در ابتدای شروع به کار هر دوره مجلس صلاحیت نمایندگان منتخب توسط خودشان تأیید می‌شود. به عبارت دیگر هر نامزد پیروز در انتخابات، اعتبارنامه نمایندگی دارد که باید از سوی همه نمایندگان پذیرفته شود. این اعتبارنامه مجموعه مدارکی است که در ارتباط با سوابق کاری و نحوه انتخاب هر نماینده در پرونده وی قرار می‌گیرد و بعد از شروع به کار مجلس و تعیین شعب مجلس، اعتبارنامه‌های نمایندگان در شعب مربوط مورد بررسی قرار گرفته و نهایتاً مورد تأیید یا رد شعبه‌های بررسی کننده قرار می‌گیرد. این رویه نظارتی به عنوان آخرین مرحله تصفیه عناصر نفوذی مورد تأیید امام خمینی رحمه الله بوده است:

«از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در این عصر و عصرهای آینده می‌خواهم که اگر خدای نخواستہ عناصر منحرفی با دسیسه و بازی سیاسی و کالت خود را به مردم تحمیل نمودند، مجلس اعتبارنامه آنان را رد کنند و نگذارند حتی یک عنصر خرابکار وابسته به مجلس راه یابد» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۲۱، ص ۴۲۱).

**نظارت بر رسانه‌ها:** واقعیت عصر ارتباطات و دستاوردهای آن بیانگر تأثیرگذاری



بلامنازع دستگاه‌های رسانه‌ای بر فرهنگ، باورها و رفتارهای مردم است از این رو می‌توان گفت در دنیای امروز بخش عظیمی از هنجارها و ارزش‌های جوامع از طریق رسانه‌ها شکل می‌گیرد. (فولادی، ۱۳۹۱، ص ۳) امام خمینی رحمه الله نیز در قالب‌های مختلفی به بیان اهمیت رسانه پرداخته‌اند و رسالت‌هایی برای آن قائل شده‌اند. (باهنر، ۱۳۸۹، صص ۱۰-۱۲) علاوه بر این ایشان در راستای حفظ رسانه‌ها از اعوجاج و کجروی، بخشی از وظیفه نظارت بر آن‌ها را بر مجلس محول کرده‌اند. با توجه به کدهای استخراج شده کارکرد نظارتی مجلس نسبت به رسانه‌ها را می‌توان مشخصاً در دو مورد نظارت بر صداوسیما و مطبوعات بررسی کرد.

**نظارت بر صداوسیما:** از دیدگاه امام خمینی رحمه الله صداوسیما یک دستگاه عظیم آموزشی و تربیتی و به‌منزله یک دانشگاه عمومی است که قلمرو آن، در سطح کشور گسترده است. بدین منظور سازمان صداوسیما در راستای جلوگیری از انحراف باید ضمن حفظ استقلال خویش با نظارت اشخاص و نهادهای متعهد فعالیت کند. در این میان مجلس نیز بنا بر اندیشه امام خمینی رحمه الله - به‌عنوان یکی از نهادهای نظارتی - وظیفه نظارت بر مطالب منتشر شده و عملکرد صداوسیما را بر عهده دارد: «در مرکزی که مرکز تبلیغات اسلامی است و مهم‌ترین مرکز تبلیغات است نباید اشخاصی باشند که برخلاف مسیر اسلام و از ریشه‌های سابق آن رژیم باشند؛ و رادیو و تلویزیون به طوری که در قانون اساسی می‌گویند هست، این باید تحت نظارت مجلس و دولت و قوای اجراییه، با نظارت همه اینها اداره بشود» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۲، ص ۴۳۹).

**نظارت بر مطبوعات:** در اندیشه امام خمینی رحمه الله مطبوعات در جامعه کارکردی دوگانه می‌یابند؛ هم می‌توانند نقش مثبتی در رشد و تعالی جامعه و نیز توسعه سیاسی ایفا کنند و هم اینکه در جهت گمراهی و عقب‌ماندگی فرهنگی و علمی جامعه اقدام کنند. مطبوعات در عین برخورداری از آزادی، محدودیت‌هایی را نیز متحمل میشوند. در اندیشه حضرت امام نخستین چیزی که مطبوعات را محدود می‌کند، قانون است. محدودیت‌های دیگر آزادی مطبوعات در اندیشه ایشان عبارت‌اند از: اهانت به مقدسات، توطئه، تحریک و تضعیف، تهمت، دروغ و شایعه، غرض‌ورزی و استفاده نادرست از آزادی و ترویج فساد و ابتذال در سطح جامعه (لکزایی، ۱۳۷۹، صص ۷۲-۷۷).

امام خمینی رحمه الله در راستای جلوگیری از انحراف مطبوعات و زیر پا گذاشته شدن محدودیت‌های ذکر شده وظیفه نظارت بر آن‌ها را بر عهده دولت، شورای نگهبان، شورای قضایی و مجلس شورای اسلامی گذاشتند؛ از این رو نظارت بر مطبوعات نیز



یکی دیگر از شاخه‌های کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی از دیدگاه امام خمینی رحمه الله به حساب می‌آید:

«اکنون وصیت من به مجلس شورای اسلامی در حال و آینده و رئیس جمهور و رؤسای جمهور مابعد و به شورای نگهبان و شورای قضایی و دولت در هر زمان، آن است که نگذارند این دستگاہهای خبری و مطبوعات و مجله‌ها از اسلام و مصالح کشور منحرف شوند» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۲۱، ص ۴۳۵).

#### ۴-۱-۳- نظارت بر نیروهای مسلح

از آنجاکه بروز انحراف در نیروهای مسلح می‌تواند سرنوشت انقلاب اسلامی ایران را تغییر داده و موجب بروز انحراف در سایر زمینه‌ها می‌شود، امام رحمه الله نظارت بر آن‌ها مخصوصاً در امور اقتصادی و سیاسی را از کارکردهای مهم مجلس معرفی می‌کنند: «چون انقلاب از همه ملت و حفظ آن بر همگان است، دولت و ملت و شورای دفاع و مجلس شورای اسلامی وظیفه شرعی و میهنی آنان است که اگر قوای مسلح، چه فرماندهان و طبقات بالا و چه طبقات بعد، برخلاف مصالح اسلام و کشور بخواهند عملی انجام دهند یا در احزاب وارد شوند که بی‌اشکال به تباهی کشیده می‌شوند- و یا در بازیهای سیاسی وارد شوند، از قدم اول با آن مخالفت کنند.» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۲۱، ص ۴۳۳).

#### ۴-۲- تقنین

در جمهوری اسلامی ایران اغلب، وضع قوانین از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. از این رو مجلس شورای اسلامی، اصلیت‌ترین نهاد قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که در قلمرو وسیع مباحثات و نیز موضوعات و کیفیت اجرای احکام کلی، همچنین تشخیص و تطبیق عناوین ثانوی ایفای نقش می‌کند. (عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ص ۱۲۱) در مورد این کارکرد کلی مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به فرآیند کدگذاری و دسته‌بندی مشخص شد که امام خمینی رحمه الله به دو قسم قانون‌گذاری عمومی و قانون‌گذاری در راستای اصلاحات کلان به صورت مساوی با فراوانی ۸ کد اشاره داشته‌اند.

#### ۴-۲-۱- قانون‌گذاری در راستای اصلاحات کلان

بخشی از تأکیدات امام خمینی رحمه الله در مورد کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی، به صورت خاص، به قانون‌گذاری در راستای رفع برخی از نیازهای عمومی کشور اشاره دارد. به عبارت دیگر ایشان علاوه بر قانون‌گذاری عمومی - که در ادامه مطرح می‌شود- رسیدگی به ساختارهای موجود و اصلاح آن‌ها از طریق اولویت‌دهی



در روند قانون گذاری را یکی از کارکردهای تقنینی این نهاد معرفی می کنند. این شاخه از کارکردهای مجلس شورای اسلامی را برم بنای بیانات امام خمینی رحمه الله می توان در سه دسته مطرح کرد: ۱- اهمیت توجه به محرومیت زدایی در قانون گذاری ۲- اصلاح نظام اداری ۳- اولویت اصلاح مشکلات اساسی کشور در قانون گذاری.

### قانون گذاری در راستای محرومیت زدایی

امر فقر زدایی و رفع محرومیت و تأمین رفاه عمومی در نظر امام جایگاه دیرینه ای دارد و در دوران مختلف مبارزه بر آن تأکید شده است، ایشان به طور مکرر در پیامها و سخنان خود حمایت از محرومان و مستضعفان را به صورت یک وظیفه و مسئولیت برای همه دولتمردان و کارگزاران حکومتی تبیین و تعیین کردند؛ به نحوی که یکی از اصلیتین اهداف و دغدغه های امام خمینی رحمه الله فقر زدایی و رفع محرومیت در جامعه است. لذا میتوان ادعا کرد یکی از مواردی که از ابتدای انقلاب اسلامی مورد توجه خاص بنیان گذار نظام جمهوری اسلامی بوده است، توجه به قشر محروم و حمایت از مستضعفان است. از این رو به نظر میرسد امام خمینی رحمه الله توجه به قشر محروم جامعه در مسیر قانون گذاری را از کارکردهای اصلی و محوری مجلس شورای اسلامی دانسته اند. به عنوان نمونه ایشان خطاب به نمایندگان می فرمایند:

«رسیدگی به حال مستضعفین و مستمندان کشور که قسمت اعظم ملت مظلوم را در برمی گیرد در رأس برنامه ها قرار گیرد» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۲، ص ۳۶۲).

### قانون گذاری در راستای اصلاح نظام اداری

نظام اداری یکی مهم ترین بخش های سیاسی هر کشور است به نحوی که پیشرفت و توسعه جامعه منوط به عملکرد سالم و سازگار این نظام است؛ بنابراین نظام اداری هر کشور باید متناسب با تغییرات بتواند پاسخگو و تأمین کننده نیازهای عمومی جامعه باشد. در همین راستا بنیان گذار انقلاب اسلامی ایران اصلاح ساختار نظام اداری پیچیده و پرپیچ و خم را از خواسته های به حق مردم از مجلس شورای اسلامی دانسته و از آن به عنوان یکی از کارکردهای مجلس یاد می کنند:

«مجموعه خواسته ها و انتظارات اسلامی مردم از مجلس، رفع گرفتاری ها و محرومیت ها و دگرگونی در نظام پرپیچ و خم اداری کشور، از انتظارات به حقی است که باید آن ها را جدی گرفت» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۲۱، ص ۵۱).

### اولویت اصلاح مشکلات اساسی کشور در قانون گذاری

یکی از مسائلی که باید در راستای محرومیت زدایی و همچنین سرعت بخشی به روند اصلاح ساختار سیاسی - اجتماعی جامعه انقلابی صورت پذیرد، تغییر و اصلاح رویه های



باقی‌مانده از رژیم پیش از انقلاب و همسو کردن روندها با جریان انقلاب است. این مهم نیز با توجه به فرمایشات امام خمینی رحمه‌الله یکی دیگر از کارکردهای مجلس شورای اسلامی است:

«نمایندگان محترم مجلس قبل از پرداختن به لوایح و تبصره‌ها و مواد غیر ضروری به فکر مسائل اصلی و کلیدی کشور باشند و بر اساس اسلام عزیز در کمیسیونها با طرح قوانین و لوایح به سمتی حرکت کنند که مشکلات اساسی کشور مرتفع و سیاستهای زیربنایی کشور در امور فرهنگی و اقتصادی و اجتماعی و سیاسی در راستای کمک به محرومین و رفع استضعاف، مدون و به مورد اجرا درآید» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۲۱، ص ۵۲).

#### ۴-۲-۲- قانون‌گذاری عمومی

دسته دیگری از اشارات امام خمینی رحمه‌الله به کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی که به واسطه کدگذاری استخراج شد، متوجه امر قانون‌گذاری به صورت عام بود. به عبارت دیگر در اندیشه امام خمینی رحمه‌الله با توجه به اینکه مجلس را مرکز قوانین می‌خوانند (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۲، ص ۳۴۷). یکی از کارکردهای مجلس شورای اسلامی تدوین قوانین است. البته ویژگی تقنین باید در چهارچوب اسلام باشد و در غیر این صورت شورای نگهبان وظیفه دارد جلو قوانین مخالف اسلام را بگیرد:

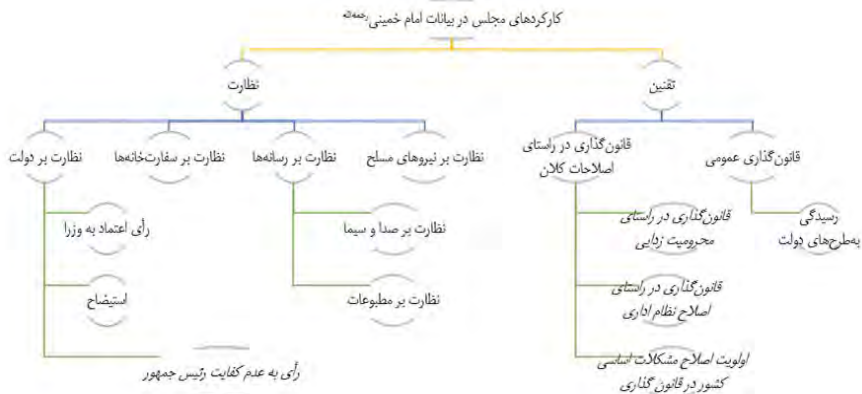
«مجلس یک مجلس مشورتی اسلامی است، نه یک مجلسی است که در جاهای دیگر متعارف است و مربوط به این مسائل اسلامی نیست و کاری به مذهب ندارد. مجلس اسلامی است، باید نظرها، نظرهای خیر خواهانه اسلامی باشد» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۹، ص ۳۹۹).

رسیدگی به طرح‌های دولت: یکی دیگر از وظایف نظارتی مجلس در رابطه با شکل‌گیری طرح‌های دولتی و سیر تکوین آنها است، بر اساس فرمایشات امام خمینی رحمه‌الله و همچنین اصول قانون اساسی دولت برای اجرا کردن و پیگیری طرح‌های مدنظرش باید آنها را به مجلس ارائه کرده و تنها در صورت تأیید نمایندگان مجلس می‌تواند آنها را در قالب قانون پیگیری کند:

«طرح‌هایی که دولت می‌دهد، طرح‌هایی که دولت قبلاً داده است، این‌ها بیاید در مجلس رسیدگی بشود، هر طرحی که مخالف با اسلام است باید رد بشود» (امام خمینی، ۱۳۸۳، ج ۱۳، ص ۶۵).

با توجه به بررسی کدهای به دست آمده و دسته‌بندی‌های طی شده در مجموع می‌توان الگوی کارکردهای مستخرج را به صورت زیر ترسیم کرد:





الگوی شماره ۱ - طرح شماتیک کارکرد مجلس در بیانات امام خمینی رحمه الله علیه

## ۵- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

از مجموع این نوشتار می‌توان چنین نتیجه گرفت که در منظر امام خمینی رحمه الله، مجلس شورای اسلامی به صورت کلی دارای کارکردهای دوگانه نظارت و تقنین است که بر اساس تحلیل کدهای استخراج شده می‌توان آن‌ها را به کارکردهای جزئی‌تر تقسیم کرد که به واسطه آن می‌توان الگوی کارکردهای مجلس در بیانات امام خمینی را ارائه کرد.

در این میان با توجه به اینکه میزان تأکید بنیان‌گذار انقلاب اسلامی بر شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی بیش از تقنین بوده است، مشخص می‌شود که توجه به این کارکرد از جایگاه بالاتری برخوردار بوده و باید بیش از شأن تقنینی مورد توجه نمایندگان مجلس قرار گیرد؛ زیرا پافشاری بر امر نظارت اولاً سبب می‌شود عناصر نفوذی امکان ورود به مجلس را نداشته باشند و ثانیاً دولت را وادار به اجرای دقیق قوانین تصویب شده در چارچوب قانون اساسی و قواعد اسلامی می‌کند.

از طرف دیگر با بررسی تعداد لوایح و مصوبات به عنوان نمود کارکرد تقنینی و همچنین سؤالات و استیضاح‌های مطرح شده در هر دوره به عنوان نمود شأن نظارتی مجلس شورای اسلامی به صورت واضح مشخص می‌شود که طی دوره‌های اول تا نهم مجلس شورای اسلامی عمده توجه و فعالیت نمایندگان معطوف به حوزه قانون‌گذاری بوده و شأن نظارتی این نهاد به امری حاشیه‌ای تبدیل شده است. البته شیب روند توجه به کارکرد نظارتی طی دوره‌های بررسی شده، رشد افزون‌تری را در مقایسه با شیب کارکرد تقنینی نشان می‌دهد (نمودار شماره ۲). از این رو امید می‌رود مجلس شورای اسلامی با ادامه روند رو به رشدی که در حوزه نظارت دارد بتواند در دوره‌های بعد با توجه به منویات بنیان‌گذار انقلاب اسلامی جایگاه نظارتی خود را تقویت کند.



## ۵-۱- پیشنهادها

در نهایت به عنوان پیشنهاد می‌توان راهکارهایی را برای بالا رفتن سطح کمی و کیفی فعالیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد داد که در صورت اهتمام به آن‌ها عملکرد این نهاد به تصویر ارائه شده از آن توسط امام خمینی رحمه‌الله نزدیک‌تر خواهد شد. اولین مورد لزوم توجه به منافع ملی در برابر نگاه قوم محوری است که سبب ایجاد خلل در وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی شده است که به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای رهایی از این معضل عبور از سیستم تک مجلسی به ساختار دو مجلسی است، از طرف دیگر به نظر ایجاد اهرم‌های قانونی به عنوان پشتوانه جایگاه نظارتی مجلس شورای اسلامی در برابر سایر قوا به نظر ضروری می‌رسد. از این رو به پیشنهاد می‌شود پژوهشگران دغدغه‌مند ضمن بررسی و امکان‌سنجی چنین مواردی سایر راهکارهای تقویت شأن نظارتی مجلس را در راستای منطبق ساختن عملکرد این نهاد با آراء امام خمینی رحمه‌الله به عنوان یکی از اسناد بالادستی تفحص و ارائه کنند.





## ۶- منابع

۱. ابن منظور، محمد بن مکرم (۱۴۰۵ ق). لسان العرب، قم، ادب حوزه، جلد ۲
۲. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱). نظارت در نظام اسلامی، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
۳. اسکید مور، ویلیام (۱۳۸۵). تفکر نظری در جامعه‌شناسی، ترجمه جمعی از مترجمان، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چاپ اول
۴. ایزدهی، سیدسجاد (۱۳۹۰). فقه سیاسی امام خمینی، تهران، چاپ و نشر عروج
۵. باقری خوزانی، محمدحسین (۱۳۵۴). در اندیشه سیاسی امام خمینی (ره)، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی
۶. باهنر، ناصر (۱۳۸۹) و محمدرضا روحانی. «فلسفه و هنجارهای کارکردی رسانه‌های جمعی در اندیشه امام خمینی»، پژوهشنامه متین، ش ۴۶
۷. توسلی، غلام عباس (۱۳۷۵). نظریه‌های جامعه‌شناسی، تهران، سمت
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۶۷). ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چ ۱۱
۹. جلالی، کاظم (۱۳۸۲). بررسی کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران مطالعه موردی مجلس شورای اسلامی، تهران، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام
۱۰. جوادی عاملی، عبدالله (۱۳۷۸). ولایت فقیه و ولایت فقاها و عدالت، قم، اسراء
۱۱. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸). تهران، امام، مجلس و انتخابات، معاونت سیاسی نمایندگی ولی فقیه در نرسا
۱۲. دری نجف‌آبادی، قربان‌علی (۱۳۷۲). «نظارت و مجلس شورای اسلامی»، مجلس و راهبرد، ش ۱.
۱۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). لغت‌نامه، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
۱۴. رمضان پور نرگسی، محمود (۱۳۸۷). مبانی نظارت و بازرسی، تهران، پلک
۱۵. ریتزر، جورج (۱۳۸۲). نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، علمی، چاپ هفتم
۱۶. سرمد، زهره (۱۳۷۹). روش‌های تحقیق در علوم رفتاری، تهران: آگاه
۱۷. سیدامامی، کاووس (۱۳۹۱). پژوهش در علوم سیاسی، تهران، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام
۱۸. طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۰). روش تحقیق در علوم سیاسی، تهران، قومس
۱۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۷). فقه سیاسی، تهران، امیرکبیر، چاپ سوم، ج ۱
۲۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت‌اداری، تهران، دانشگاه تهران
۲۱. فرکیش، هانه (۱۳۸۹). «راهکارهای قوه مقننه جهت نظارت بر قوه مجریه»، تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۹.
۲۲. فولادی، محمد (۱۳۹۱). «چیستی رسانه با تأکید بر رسانه دینی»، معرفت فلسفی، ش ۳۶
۲۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). مبانی حقوق عمومی، تهران، دادگستر



۲۴. کریپندورف، کلوس (۱۳۷۸). تحلیل محتوا مبانی روش‌شناسی، ترجمه هوشنگ نایبی، تهران، انتشارات روش
۲۵. گیدنز، آنتونی (۱۳۸۷). جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نی، چاپ بیست و دوم
۲۶. لک زایی، شریف (۱۳۷۹). «آزادی مطبوعات از منظر امام خمینی»، حضور، ش ۳۴
۲۷. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۶۹). حکومت اسلامی و ولایت فقیه، تهران، مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی
۲۸. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۸۳). صحیفه امام (مجموعه ۲۱ جلدی). تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
۲۹. نژادخلیلی (۱۳۹۲) و سمیه زمانی. «نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۱)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش ۱۳۴۰۴
۳۰. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۹). صحیفه نور: مجموعه رهنمودهای حضرت امام خمینی، تهران، طبع و نشر

