

واکاوی سؤال از رئیس جمهور به مثابه یکی از ابزارهای نظارتی قوه مقننه

khparvin@yahoo.com

خبرالله پروین / استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران

سیدشهاب‌الدین مصطفوی نژاد / دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، ایران، تهران

s.shahab1369@gmail.com

دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۲ - پذیرش ۱۴۰۰/۰۵/۰۲

چکیده

سؤال از رئیس جمهور توسط نمایندگان مجلس شورای اسلامی که در اصل ۸۸ قانون اساسی بدان تصریح شده یکی از راه‌های نظارت مجلس بر قوه مجریه است. درحقیقت اگر رئیس جمهور در انجام وظایف و تکالیف مصرح قانونی خود مرتکب تخلفی شود، مجلس از راه‌های گوناگونی می‌تواند رئیس جمهور را ملزم به پاسخ‌گویی کند. در این پژوهش به روش توصیفی - تحلیلی سؤال از رئیس جمهور با توجه به قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بررسی و گفته شده که سؤال از رئیس جمهور به مثابه یکی از ابزارهای نظارتی قوه مقننه، محدود به یک پرسش و پاسخ معمولی نیست و ضمانت اجرای لازم را دارد؛ زیرا اگر نمایندگان از پاسخ رئیس جمهور قانع نشوند چه بسا مقدمات استیضاح وی فراهم شود. همچنین اینکه در آیین‌نامه داخلی مجلس حق تذکر را مقدم بر حق سؤال آورده‌اند نباید رویه‌ای شود که الزاماً حق سؤال مؤخر بر حق تذکر باشد؛ زیرا نمایندگان مجلس بین انتخاب و استفاده از حقوق قانونی خود مخیر هستند و اجبار و تکلیفی مبنی بر رعایت تقدم و تأخر در این زمینه ندارند.

کلیدواژه‌ها: رئیس جمهور، تفکیک قوا، نظارت، حق سؤال، استیضاح.

مقدمه

نظارت بر امور اجرایی توسط مجلس به معنای آگاهی و دیده‌بانی این نهاد نسبت به اعمال قوه مجریه است. حکومت و اداره کشور توسط دولت باید زیر نظر قوه مقننه صورت پذیرد. نظارت مجلس شامل ابزارها و فرایندهایی است که سبب می‌شود مجلس از اعمال دولت آگاهی یافته، درباره آنها اظهار نظر کند. ابزارهای آگاهی مجلس عبارتند از: تذکر، سؤال، استیضاح، کمیسیون‌های تحقیق و تفحص و نهادهای مستقل یا وابسته به مجلس؛ مانند دیوان محاسبات (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۳۵۰). شایان ذکر است که اهمیت نظارت قوه مقننه تا جایی است که باید گفت: پارلمان در برابر حکومت نقش ترمز را بر عهده دارد؛ یعنی چارچوبه‌ای که در آن حکومت باید فعالیت کند توسط پارلمان معین می‌شود. قوانین عادی پارلمان، ترسیم‌کننده حد و مرز فعالیت‌های حکومت‌اند و قدرت بودجه‌ای پارلمان از رهگذر تصویب قانون بودجه، حدود عملکردهای مالی قدرت را مشخص می‌کند. افزون بر آن، پارلمان دارای اختیار کنترل‌کننده نظارتی است که از راه پرسش اعمال می‌شود و اقدامات حکومت را مهار می‌کند (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ص ۳۱۳).

حق سؤال نماینده ناشی از سمت نمایندگی است و اینکه در برابر ملت مسئول است و می‌تواند در تمام مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر نماید و مجلس تکلیف دارد که بر جریان امور نظارت داشته باشد و تکلیف رئیس‌جمهور در پاسخ ناشی از مسئولیتی است که در برابر مجلس دارد و اینکه باید در هر کاری قانون را رعایت کند (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۲۰۳-۲۰۴).

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران یک نظام نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی، ذیل نظارت ولایت مطلقه فقیه تعریف می‌شود و قوای سه‌گانه در عین حال که دارای اختیارات مجزا و تخصصی هستند، اما این اختیارات در برخی از وضعیت‌ها تحت نظارت و کنترل هم‌دیگر قرار می‌گیرند و - در اصطلاح - با توجه به مبانی حقوق اساسی، در نظام حقوقی ایران رابطه طولی دارند، به گونه‌ای که از یک سو قوه مجریه با ابزار بودجه سعی در کنترل دو قوه دیگر دارد و در سوی مقابل، مجلس با ابزار نظارت استتلاعی و استصوابی بر اعمال دولت تأثیر می‌گذارد. قوه قضائیه نیز با پیگیری قضایی از طریق دیوان عالی کشور و دادگاه‌های عمومی و دیوان عدالت اداری اعمال حقیقی و حقوقی قوای مجریه و مقننه را رصد می‌نماید.

بعد از انقلاب اسلامی در دو نمونه رؤسای جمهور در دوره دهم و دوازدهم مورد سؤال نمایندگان واقع شدند که این امر نویدبخش زنده شدن برخی از اصول بعضاً مغفول قانون اساسی و پویایی حقوق عمومی است. اما نکته حائز اهمیت این است که آیا سؤال از مقام رئیس‌جمهور ضمانت اجرایی خاصی دارد یا صرفاً در حد یک سؤال و جواب معمولی در صحن علنی مجلس است؟

در این تحقیق برای رسیدن به جواب سؤال مذکور، ابتدا پیشینه و ضرورت حق سؤال تشریح و سپس قوای سه‌گانه در نظام حقوقی ایران بررسی می‌گردد و بعد از آن مقوله نظارت قوا تبیین و ذیل این بحث، سؤال از رئیس‌جمهور تشریح و بررسی می‌شود.

پیشینه و ضرورت حق سؤال

برای درک بهتر و شناخت حق سؤال باید ببینیم این حق از کی و از کجا و چرا پدید آمده است؟ دکتر قاضی در این‌باره بیان داشته است: پرسش ابتدا در حقوق بریتانیا شکل گرفت و از قرن ۱۹ به بعد، این حق کنترل و بازبینی حکومت توسط پارلمان امری محتوم گردید که در این مسیر پرسش از وزرا جزو رایج‌ترین شیوه‌های نظارت پارلمان به‌شمار می‌رود. از سال ۱۹۰۲ به بعد، طرح پرسش کتبی تعمیم یافت و امروز تعداد پرسش‌های کتبی مجلس عوام از وزرا به هزاران نمونه در سال می‌رسد.

حق سؤال در بلژیک به سه شکل است: ۱. پرسش کتبی که سه تن از نمایندگان آن را امضا می‌کنند و پاسخ‌ها باید طی پانزده روز در نشریه مخصوص انتشار یابد.

۲. پرسش شفاهی که قابلیت طرح آن در مجلس باید توسط رئیس مجلس تأیید شود.

۳. پرسش‌های فوری که در این‌باره نماینده می‌تواند با اجازه رئیس مجلس، پرسش فوری مطرح کند و پس از حداکثر پنج دقیقه سخن گفتن، وزرای مسئول مکلفند به آنها پاسخ گویند.

در حقوق فرانسه نیز حق سؤال به دو دسته تقسیم شده است: با بحث و مذاکره و بدون بحث و مذاکره. در خصوص اول، پرسش‌کننده قریب پنج دقیقه صحبت می‌کند و وزیر مربوط نیز در همین حدود برای پاسخ گفتن وقت دارد. در خصوص نوع دوم، نماینده آن را مطرح می‌کند و وزیر بلافاصله پاسخ می‌گوید، آنگاه یک بحث و مذاکره عمومی برپا می‌شود و هرچند به‌دنبال آن رأی‌گیری به عمل نمی‌آید، ولی این شیوه بسیار نزدیک به شیوه استیضاح است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ص ۴۵۹).

گاهی حق سؤال به‌طور معمول از ناحیه مقام پرسشگر و در جهت وظایف نمایندگی مطرح می‌شود که در اینجا انگیزه سؤال‌کننده استفاده از حق قانونی تصریح شده خود است که عمدتاً در این خصوص اشکالی ایجاد نمی‌کند، لیکن گاهی سؤال‌کنندگان به دنبال تنش با دولت هستند که در اینجا انگیزه بیشتر سیاسی و منافع حزبی است و شاید رئیس‌جمهور که مجری اصلی قانون در انجام وظایف مربوط به امور عمومی است، با مشقت مواجه گردد. بنابراین ضرورت دارد سؤال‌کنندگان در هر امر جزئی از رئیس‌جمهور سؤال نکنند، بلکه به استفاده از حق تذکر بسنده نمایند.

قوای سه‌گانه در نظام حقوقی ایران

نظریه «تفکیک قوای سه‌گانه» میراث تفکر سیاسی/ارسطو است و حقوقدانانی همچون منتسکیو آن را تشریح و به‌صورت مدلل و منطقی توجیه نموده‌اند و اساس آن را حفظ آزادی‌ها و نفی استبداد دانسته‌اند (عمیدزنجانی، ۱۳۹۱، ص ۲۸۹). اصولاً تقسیم کار قوا بر مبنای اندیشه «تفکیک قوا» صورت می‌گیرد. توضیح آنکه در نظام تفکیک قوا سه الگو مطرح گردیده است:

۱. نظام ریاستی: این نظام محصول تفکیک مطلق قواست و رئیس‌جمهور در رأس قوه مجریه قرار دارد. هم رئیس‌جمهور و هم نمایندگان پارلمان توسط مردم انتخاب می‌شوند و هریک از قوا به وظایف تخصصی خود می‌پردازند و هیچ‌کدام حق دخالت و انحلال دیگری را ندارد.

۲. نظام پارلمانی: این نظام از تفکیک نسبی قوا تبعیت می‌کند و اعمال حاکمیت مردم در یک مرحله صورت می‌گیرد؛ به این معنا که مردم با شرکت در انتخابات، نمایندگان پارلمان را انتخاب می‌کنند و حاکمیت ملی خود را از طریق پارلمان به سایر قوا انتقال می‌دهند. بنابراین قوای سه‌گانه در رژیم‌های پارلمانی تا حد زیادی به یکدیگر وابسته‌اند و نوعی وابستگی ارگانیک میان آنها به‌چشم می‌خورد. در نظام پارلمانی قوای گوناگون با یکدیگر همکاری و در همدیگر نفوذ و دخالت دارند، به‌گونه‌ای که مجلس قانونگذاری وظیفه نظارت بر عملکرد هیأت دولت از طریق اقداماتی مانند سؤال و استیضاح را بر عهده دارد و پارلمان می‌تواند از طریق رأی عدم اعتماد، هیأت دولت را ساقط کند. در مقابل هیأت دولت نیز از طریق در اختیار داشتن وسایلی همچون تهیه و تنظیم لوایح قانونی، شرکت وزیران در جلسات پارلمان و دفاع از برنامه‌ها و سیاست‌های خود و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی، بخش‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها، قدرت تأثیرگذاری بر قوه مجریه را دارد.

۳. نظام نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی: این نظام تلفیقی از ویژگی‌های نظام پارلمانی و ریاستی را دارد، اما نه به‌طور کامل؛ مثلاً در نظام سیاسی ایران اعمال حاکمیت مردم طی دو مرحله صورت می‌گیرد؛ به این صورت که مردم در دو انتخابات جداگانه، رئیس‌جمهور و نمایندگان پارلمان را انتخاب می‌کنند (شبه‌ریاستی). از سوی دیگر، رئیس‌جمهور و هیأت دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارند و ممکن است از سوی پارلمان استیضاح و حتی برکنار شوند. علاوه بر این پارلمان دارای ابزارهای نظارتی همچون حق سؤال و استیضاح است و دولت نیز حق ابتکار قوانین در قالب لوایح قانونی را دارد (شبه‌پارلمانی) (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱، ص ۲۰۴).

در اصل ۵۷ قانون اساسی قوای سه‌گانه اینچنین تصریح شده است:

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

با توجه به اصل مذکور، باید گفت: رژیم تفکیک قوا در نظام حقوقی ایران با توجه به تقسیم سه قوه و با عنایت به تصریح استقلال قوا پذیرفته شده است. البته یک تفاوت بنیادین در نظام حقوقی ایران با سایر نظام های حقوقی دارای تفکیک قوا (مطلق یا نسبی) وجود دارد: در نظام حقوقی ایران نهادی به نام «ولایت مطلقه فقیه» بر سه قوه نظارت و اشراف دارد. درهرحال، هرچند در فراز پایانی اصل مذکور قوای سه گانه مستقل از یکدیگرند - که شاید این مطلب تفکیک مطلق قوا را به ذهن متبادر سازد - لیکن با بررسی و مشاهده سایر اصول قانون اساسی مشخص می شود که دایره اختیارات قوا در برخی مواقع محدود و - در اصطلاح - تعادل قوا ایجاد شده است.

نظارت قوای سه گانه جهت تعادل بخشی

«نظارت» در لغت، به معنای نگریستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و نیز به معنای چشم بصر، دیده، فکر، اندیشه، مراقبت و تحت نظر داشتن کاری، دیده بانی به سوی چیزی و مباشرت است (حضوری، ۱۳۹۲).

در *ترمینولوژی حقوق*، «ناظر» به معنای نگاه کننده است و در اصطلاح «ناظر» به کسی می گویند که عمل یا اعمال نماینده شخص یا اشخاصی را مورد توجه قرار داده و صحت و سقم آن با عمل یا اعمال را به مقیاس معینی که معهود است، می سنجد و برای این کار اختیار قانونی دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲، ص ۷۰۶).

«تعادل» ابزار ایجاد نظارت قوا بر همدیگر است. این تعادل که گاهی از طریق نظارت انجام می گیرد، در اصول گوناگون قانون اساسی پیش بینی شده است؛ مانند اصل ۷۳ (تفسیر مقام قضایی از قوانین در مقام تمیز حق)، اصل ۷۶ (حق تحقیق و تفحص مجلس در تمام امور کشور)، اصل ۷۷ (نظارت مجلس بر معاهدات بین المللی)، اصل ۸۸ (حق سؤال از رئیس جمهور و وزیران)، اصل ۸۹ (حق استیضاح رئیس جمهور و وزیران)، اصل ۹۰ (نظارت کمیسیون اصل ۹۰ بر طرز کار قوای سه گانه)، اصل ۹۱ (نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس)، اصل ۱۲۲ (مسئولیت پذیری رئیس جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس)، اصل ۱۴۰ (رسیدگی به جرایم عادی رئیس جمهور و وزیران و معاونان او)، اصل ۷۴ (تقدیم لوایح به مجلس جهت قانونگذاری).

مجلس بر قوه مجریه نظارت سیاسی و عمومی دارد. نظارت سیاسی دارد به این دلیل که سؤال و تذکر نمایندگان می تواند زمینه ساز استیضاح و سلب قدرت از رئیس جمهور و وزیران شود. نظارت عمومی دارد؛ به این سبب که با طرح سؤال و ایراد تذکر، موجب شفافیت عملکرد این قوه و همچنین رشد آگاهی های عمومی در این زمینه می شود (راسخ، ۱۳۹۰، ص ۷۳).

در اینکه آیا نظارت مجلس بر سایر قوا نوعی دخالت محسوب می‌شود یا خیر؟ باید گفت: ناظر حق دخالت در کار مجری را ندارد؛ زیرا نهاد مجری ارتباط مستقیم با امور و فعالیت‌های جاری دارد، اما نهاد ناظر با میدان عمل ارتباط مستقیم ندارد و از این رو، نخست باید کاری توسط مجری انجام شود و آنگاه برای حصول اطمینان از صحت آن، سازوکار نظارت برقرار شود. در نتیجه، نظارت باید به گونه‌ای انجام شود که به دخالت در اعمال صلاحیت‌های نظارت‌شونده نینجامد و استقلال وی را مخدوش نسازد (شفیعی سرشت و همکاران، ۱۳۹۷).

چون مجلس مظهر اراده عموم مردم و مبین خواسته‌های آنان است، باید به نمایندگی از سوی مردم بتواند از طریق تحقیق و تفحص مراقبت‌های لازم و کافی را نسبت به همه مقامات و نهادهای حکومتی (بدین سبب که با حقوق و آزادی‌های مردم سروکار دارند) به عمل آورد تا بدین وسیله از انحراف اعمال حکومتی جلوگیری شود. قانون اساسی در این خصوص اختیار وسیعی برای مجلس قائل شده و با ذکر عبارت «تمام امور» در مفهوم مادی، همه مسائل داخلی و بین‌المللی، و در مفهوم سازمانی، تمام سازمان‌ها و مقامات را مشمول اصل نظارت دانسته است (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۱۷۶).

قابل ذکر است که قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام تک‌مجلسی و دو رکنی است. انتخاب نظام تک‌مجلسی بدین صورت قابل توجیه است که در کشور ما، مطلقاً ملت صرف‌نظر از هرگونه تمایز طبقاتی، قبیله‌ای و نژادی مدنظر در قانون اساسی است. بنابراین قبول قوه مقننه یک مجلسی را باید ناشی از یکپارچگی ملت و حقوق مساوی مردم بدانیم، هرچند بنا به ملاحظات شرعی، سیاسی و اساسی قوه مقننه از دو رکن کاملاً متمایز (مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان) تشکیل شده و بدون موجودیت و اشتراک مساعی آنها اعمال قوه مقننه میسر نیست (همان، ص ۸۸).

به موجب اصول متعدد قانون اساسی - که عنوان گردید - دو وظیفه اصلی و عمده مجلس شورای اسلامی «قانونگذاری» و «نظارت» بر روند اجرای قوانین مصوب است. توضیح بیشتر آنکه بار اصلی اجرای قوانین بر دوش قوه مجریه است که در رأس آن رئیس‌جمهور قرار دارد. هرچند قانون اساسی به منظور اجرای مطلوب قوانین تصویبی، حق وضع نظامنامه را به دولت داده (اصل ۱۳۸) و علت این کار نیز مسائل تخصصی و فنی است که قوه مجریه بیشتر و بهتر از دیگر قوا با آن سروکار دارد، اما این قدرت نظامنامه‌ای قوه مجریه نباید مخالف روح کلی قوانین باشد. بدین‌روی ضرورت دارد که نظارت مجلس استمرار داشته باشد. این نظارت از طرق گوناگونی صورت می‌پذیرد و در خصوص شخص رئیس‌جمهور نیز مصداق و عینیت دارد.

سؤال از رئیس‌جمهور

«حق سؤال» ابزاری است که در اختیار اعضای قوه مقننه قرار دارد تا از طریق آن امور اجرایی را تحت تأثیر قرار دهند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲، ص ۳۵). از نظارت مجلس شورای اسلامی به «نظارت پارلمانی» یاد می‌شود. در نظام تفکیک قوا، قوه مجریه با در اختیار داشتن بیشتر امکانات، قسمت اعظم قدرت زمامداری را اعمال می‌نماید. به همین سبب، امکان بروز خطر ناشی از این قدرت علیه حقوق و آزادی‌های مردم فراوان است. بدین‌روی، قوه مقننه با استفاده از شیوه‌های خاص نظارتی بر قوه مجریه و اعمال آن نظارت می‌کند که این در اصول متعدد قانون اساسی تبلور یافته است. بنابراین نظارت پارلمانی یک فرایند است که به منظور تحقق نظارت مؤثر و کارآمد از سوی پارلمان نسبت به دولت و دستگاه‌های اجرایی اعمال می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۷).

تا زمانی که امور جاری کشور عادی است و مسئولان ذی‌ربط وظایف خود را به نحو احسن اجرا می‌کنند و در محدوده وظایف ترسیم‌شده گام برمی‌دارند، بحث نظارت کمتر پیش می‌آید. درباره سؤال از رئیس‌جمهور هم مسئله به همین صورت است؛ زیرا سؤال از رئیس‌جمهور در زمره نظارت پسینی است و نه نظارت پیشینی. بنابراین نمایندگان مجلس شورای اسلامی هر وقت احساس کنند رئیس‌جمهور در انجام وظایف دچار سهل‌انگاری و بی‌مبالاتی شده و امور کشور به سمت اختلال پیش می‌رود حق خواهند داشت از رئیس‌جمهور سؤال کنند؛ زیرا سؤال ابزار سیاسی مناسبی است که زمینه را برای برقراری یک گفت‌وگوی مؤثر و سازنده بین مجلس و قوه مجریه فراهم می‌سازد. هرچند نمایندگان ابتکار طرح سؤال را بر عهده دارند، اما تشریفات سؤال از طریق مجلس، نشان‌دهنده آن است که سؤال مطرح‌شده آثار سیاسی جمعی به‌جای می‌گذارد و ارتباطی فعال و خوشان بین قوه مجریه و مجلس برقرار می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۱۷۳).

سؤال از رئیس‌جمهور را می‌توان به‌منابه مسئولیت سیاسی ایشان دانست؛ توضیح بیشتر آنکه مسئولیت سیاسی دولت در برابر مجلس، عنصر اساسی نظام پارلمانی است و مجلس با نظارت بر اعمال دولت در امور اجرایی مشارکت می‌نماید و در صورتی که عملکرد دولت مطلوب نباشد می‌تواند دولت را سرنگون کند (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۳۲۱).

اساساً مسئولیت سیاسی متفاوت از مسئولیت جزایی و مدنی است و ماهیت قضایی ندارد، بلکه به‌سبب عدم اتفاق و تفاهمی است که از اعمال سیاسی دولت ایجاد می‌شود و ضمانت اجرای آن عزل یا کناره‌گیری از مقام سیاسی است. آیین مسئولیت سیاسی امروزه متوجه بیشتر کشورهایی است که دارای نظام پارلمانی هستند و عنوان «سیاسی» از آن نظر مناسب و زبینه است که در رابطه قوا، قوه مقننه بر اعمال قوه مجریه نظارت مستمر داشته، سیاست‌های آن را از ابتدای تشکیل و در جریان کار زیرنظر دارد (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۲۱۲).

مطابق اصل ۱۲۲ قانون اساسی، رئیس‌جمهور در برابر رهبری، مجلس و مردم مسئولیت دارد. مسئولیت ایشان در برابر مجلس همان مسئولیت سیاسی است. بنابراین وقتی نمایندگان مجلس رئیس‌جمهور را مورد سؤال و پرسش قرار می‌دهند و رئیس‌جمهور موظف به پاسخگویی است، این همان مسئولیت سیاسی رئیس‌جمهور در برابر مجلس است.

معمولاً سؤال از رئیس‌جمهور زمانی مطرح می‌شود که نمایندگان از عملکرد کلی هیأت دولت رضایت نداشته باشند و چاره را در اقدام تشدید و حیثیتی - مانند الزام رئیس‌جمهور به حضور در مجلس برای پاسخگویی - می‌دانند؛ زیرا اگر عملکرد کلی دولت مطلوب باشد بعید به نظر می‌رسد نمایندگان اقدام به طرح سؤال از رئیس‌جمهور نمایند و به اقدامات خفیف‌تر، مانند تذکر اکتفا می‌کنند. طرح سؤال از مقام ریاست جمهوری باید منشأ قانونی داشته باشد که در دو عنوان مجزا به بررسی خواهد شد:

۱. سؤال از رئیس‌جمهور در قانون اساسی

الف. قبل از بازنگری قانون اساسی

در اصل ۸۸ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ سؤال از رئیس‌جمهور مطرح نشده و صرفاً سازوکار لازم در خصوص سؤال از وزیران تصریح گردیده بود که دقیقاً شبیه سازوکار مطرح‌شده در اصل کنونی قانون اساسی است. ایجاد تمرکز در قوه مجریه بدون پیش‌بینی کنترل‌های لازم قوه مجریه توسط قوه مقننه، نه تنها دغدغه تمرکز قدرت را به همراه دارد، بلکه اصولاً در روابط بین قوا نیز بی‌سابقه است و حتی در نظام‌های ریاستی نیز به نحوی تدابیر لازم اندیشیده می‌شود (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۸۲). حق سؤال از وزیر مسئول برای هریک از نمایندگان منطقی است؛ زیرا نمایندگان مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند، درحالی‌که وزیر توسط رئیس‌جمهور و با تأیید مجلس منصوب می‌شود. لیکن در خصوص رئیس‌جمهور که دارای رأی مستقیم همه یا اکثریت است، نمی‌توان حق سؤال از وی را برای هر نماینده‌ای منطقی شمرد و از این‌رو، در متن اصلاحی این عبارت آمده است:

در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هریک 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 (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۸۳).

ب. بعد از بازنگری قانون اساسی

در بازنگری قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ با حذف پست نخست‌وزیری، رئیس‌جمهور ریاست دولت و تمام وظایف آن را بر عهده دارد. بدین‌روی تمام حقوق و تکالیف نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور انتقال یافته است. اما در نظام حقوق گذشته، مجلس نمی‌توانست نخست‌وزیر را مورد سؤال قرار دهد (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۱۷۵).

در اصل ۸۸ قانون اساسی آمده است:

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 یک‌ماه، و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

ماهیت سیاسی سؤال از رئیس‌جمهور توسط - دست کم - یک‌چهارم نمایندگان نشان می‌دهد که حق نظارت مجلس در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ افزایش یافته و تعادل قوا، به‌ویژه دو قوه مقننه و مجریه از تضمین بیشتری برخوردار شده است. علاوه بر آن، سؤال از رئیس‌جمهور و الزام به حضور وی در مجلس برای پاسخگویی به سؤالات نمایندگان، به‌طور غیرمستقیم در میزان پشتیبانی مردمی رئیس‌جمهور اثر می‌گذارد و در صورت تکرار و ناتوانایی رئیس‌جمهور در پاسخگویی لازم، انتخاب مجدد او را برای دوره دوم به خطر می‌اندازد و زمینه را برای شکل‌گیری استیضاح و عواقب آن فراهم می‌سازد (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۸۳).

با تدقیق در این اصل، حد نصاب سؤال از رئیس‌جمهور در قیاس با وزیر یک‌چهارم تعیین شده و این به‌سبب تکریم شخصیت ایشان و حضور کمتر وی در مجلس و احترام به رأی مردم است. با وجود این، حد نصاب مزبور نشان می‌دهد که به‌راحتی نمی‌توان رئیس‌جمهور را مورد سؤال قرار داد، مگر در شرایط خاص و در صورتی که رئیس‌جمهور آن قدر در انجام وظایف کوتاهی نماید که عده کثیری از نمایندگان (بالغ بر ۷۳ تن) به این نتیجه برسند که رئیس‌جمهور را به مجلس کشانده، درباره تخطی از وظایف، ایشان را مورد سؤال قرار دهند تا وی به ایفای صحیح تکالیف بپردازد.

استاد عمیدزنجانی معتقد است: تفاوت حد نصاب تعداد نمایندگان برای سؤال و استیضاح رئیس‌جمهور در قیاس با وزرا را می‌توان در جایگاه مردمی رئیس‌جمهور دانست که مانند نمایندگان مجلس به‌صورت مستقیم از سوی مردم برگزیده می‌شود و از سوی رهبری نیز تأیید می‌شود و استقلال قوا ایجاب می‌کند که در اثرگذاری قوای هم‌عرض شرایط سخت‌تری اعمال شود (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷، ص ۲۹۱).

بحث دیگر درباره مدت زمان پاسخگویی رئیس‌جمهور، تعیین بازه زمانی یک‌ماهه و حتی بیش از آن در صورت داشتن عذر موجه اشعار داشته شده است و این بازه زمانی برای اعطای فرصت کافی به رئیس‌جمهور به منظور اشراف بر سؤالات و پاسخگویی کامل و منطقی به آنهاست.

۲. سؤال از رئیس‌جمهور در قوانین و مقررات عادی

در ماده ۱۹۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، حق تذکر نمایندگان مقدم بر حق سؤال است. نکته‌ای که در این ماده قانون آمده این است که نمایندگان سؤال‌کننده می‌توانند در خصوص موضوع

موردنظر به رئیس‌جمهور کتباً تذکر دهند. هیأت رئیسه خلاصه تذکر را در جلسه علنی قرائت می‌کند و متن کامل تذکر به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود.

نکته قابل ذکر در خصوص ماده مزبور این است که الزاماً برای سؤال از رئیس‌جمهور ابتدا باید تذکر داد و بعد سؤال نمود یا این دو لازم و ملزوم همدیگر نیستند؟ جواب منفی است؛ زیرا در ماده ۱۹۲ آیین‌نامه داخلی مجلس واژه «می‌تواند» نمایندگان مجلس را مخیر نموده است که اگر تمایل دارند ابتدا تذکر دهند و سپس سؤال خود را طبق ماده ۱۹۳ مطرح نمایند. با وجود این، حق تذکر نمایندگان از صلاحیت‌های تخییری نمایندگان است، نه تکلیفی و ظاهراً اصل ۸۸ قانون اساسی - به شرحی که گذشت - نیز مستلزم مقدم بودن حق تذکر بر حق سؤال نیست. شاید بتوان این‌گونه تحلیل کرد که برای حفظ شأن و شخصیت رئیس‌جمهور به‌عنوان دومین مقام رسمی کشور، «حق تذکر» مقدمه حق سؤال در نظر گرفته شده است تا شخص رئیس‌جمهور مدام در مجلس حاضر نشود. معمولاً مجلس محل لابی‌های گوناگون میان طیف‌های مختلف سیاسی از حامیان دولت تا مخالفان بوده و ممکن است گروه‌های طرفدار دولت قبل از اینکه سازوکار سؤال از رئیس‌جمهور اجرایی گردد مخالفان را برای عدول از سؤال‌اتشان قانع نمایند و یا اینکه از آنها بخواهند ابزار نظارتی خفیف‌تری مانند اخطار و تذکر را اجرا نمایند.

در ماده ۱۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس کم و کیف سؤال از شخص رئیس‌جمهور بیان گردیده است که براساس آن در صورتی که - دست کم - یک‌چهارم نمایندگان بخواهند دربارهٔ یک یا چند وظیفه رئیس‌جمهور سؤال کنند باید سؤال یا سؤالات خود را صریح و روشن و مختصر امضا نموده، به ریاست مجلس تسلیم نمایند. رئیس‌جمهور هم موظف است قبل از ارسال سؤال یا سؤالات برای رئیس‌جمهور، موضوع را به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع نماید. بعد از این فرایند، هر کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده معرفی‌شده از جانب رئیس‌جمهور و نماینده منتخب سؤال‌کنندگان تشکیل جلسه دهد. در این جلسه نماینده رئیس‌جمهور پاسخ مقتضی را ارائه خواهد نمود تا به نمایندگان سؤال‌کننده گزارش شود. پس از یک هفته از طرح سؤال در کمیسیون یا کمیسیون‌ها، چنانچه هنوز - دست کم - یک‌چهارم کل نمایندگان از سؤال خود منصرف نشده باشند، رئیس‌جمهور موظف است در اولین جلسه سؤال یا سؤالات آنان را قرائت و فوراً برای رئیس‌جمهور ارسال کند.

به‌نظر می‌رسد سازوکار مطرح‌شده در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس هرچند مطابق حفظ شأن و شخصیت ریاست جمهوری طراحی شده و اساساً دست طرفداران دولت در مجلس را برای لابی با مخالفان دولت برای پس گرفتن امضای سؤال‌کنندگان باز می‌گذارد، لیکن با اصل ۸۸ قانون اساسی همخوانی ندارد؛ زیرا وقتی یک حق پیش‌بینی می‌شود باید سازوکار اجرای آن برای تسهیل استفاده از حق باشد، نه اینکه فرایند طراحی شده به گونه‌ای باشد که هم استفاده از حق را طولانی کند و هم قبل از حضور رئیس‌جمهور در مجلس، امکان منتفی شدن سؤال پیش‌آید، در این صورت تفاوت خاصی با حق تذکر ندارد. هرچند تمام ملاحظات برای تکریم و حفظ شأن مقام ریاست جمهوری است، اما ضرورت ندارد این تکریم و حفظ شأن یکی از اصول قانون اساسی را در مضیقه قرار

دهد؛ زیرا تمام مقامات کشور اعتبار و شأنت خود را وامدار قانون اساسی هستند. باین‌وصف، ضرورت دارد با اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، سازوکار کنونی اصلاح شود و مادام که نمایندگان خواستار استفاده از حقوق قانونی خود - مانند سؤال از رئیس‌جمهور - هستند بدون هیچ فرایند اضافی بتوانند آن را به‌کار گیرند.

نکاتی که در تبصره‌های ماده ۱۹۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس آمده قابل توجه است؛ زیرا براساس آنها اولاً تعداد سؤالات نباید بیش از پنج سؤال باشد. ثانیاً، پس از ارسال سؤال یا سؤالات برای رئیس‌جمهور، کاهش امضاها سبب خروج سؤال یا سؤالات از دستور نمی‌گردد. براساس ماده ۱۹۷ آیین‌نامه مزبور، رئیس‌جمهور باید ظرف یک ماه در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به سؤال یا سؤالات نمایندگان پاسخ دهد. مدت طرح سؤال از طرف نمایندگان منتخب سؤال‌کنندگان حداکثر ۳۰ دقیقه و مدت پاسخ رئیس‌جمهور حداکثر یک ساعت است که طرفین می‌توانند وقت خود را به دو بخش تقسیم نمایند.

نکته دیگر اینکه سؤال از رئیس‌جمهور باید حتماً کتبی باشد. حق سؤال به دو صورت شفاهی و کتبی قابل تصور است و به‌کارگیری هر کدام منوط به اراده نماینده است، اما در بیشتر کشورها پرسش کتبی رایج‌تر است؛ زیرا می‌توان آن را با سهولت بیشتری به آگاهی مسئول رسانید. پرسش کتبی همچنین برخلاف پرسش شفاهی فرصت می‌دهد تا مسئول بهتر بتواند پاسخ جامعی تهیه کند و ارسال دارد. طرح سؤال شفاهی در مجلس پاسخ فوری و عاجل می‌طلبد و همیشه مسئول مهیای پاسخگویی نیست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ص ۴۵۹).

بنابراین کتبی بودن سؤال این پیامد را دارد که نماینده نمی‌تواند ضمن نطق قبل از دستور یا مذاکرات مجلس سؤالاتی را مطرح کند و انتظار پاسخ داشته باشد. پاسخ رئیس‌جمهور به سؤال یا سؤالات نمایندگان حتماً باید در مجلس باشد. بنابراین رئیس‌جمهور نمی‌تواند همان‌گونه که سؤال را کتبی دریافت می‌کند، پاسخ آن را هم برای مجلس ارسال نماید. قانون اساسی برای حفظ قدرت و حاکمیت ملت، به حضور رئیس‌جمهور در مجلس تصریح نموده و این قاعده که درباره وزرا با رأی اعتماد مجلس معین می‌شوند کاملاً درست است، اما درباره رئیس‌جمهور که قدرتش مستقیماً از ملت ناشی می‌شود، جای تأمل دارد؛ ولی چون نظر قانون اساسی است، قطعاً باید اجرا گردد (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۲۰۴).

ضمانت اجرای سؤال از رئیس‌جمهور

شاید در بادی امر به‌نظر رسد که سؤال از رئیس‌جمهور ضمانت اجرای خاصی ندارد و سؤال از رئیس‌جمهور یک پرسش و پاسخ معمولی است؛ اما این نگاه صحیح نیست؛ زیرا نتیجه سؤال و ارائه پاسخ رئیس‌جمهور، اگر قانع‌کننده باشد موجب استحکام اعتماد مجلس به دولت خواهد بود و به‌عکس اگر مجلس از پاسخ قانع نشود زمینه را برای برخورد شدیدتر حتی استیضاح فراهم می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۱۷۳). علاوه بر آن، نظارت مجلس بر

رئیس‌جمهور دارای سلسله‌مراتب است که از «حق تذکر» تا «حق استیضاح» ممکن است ادامه پیدا کند. تبصره ماده ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس مقرر داشته است:

پس از این مرحله، درباره پاسخ رئیس‌جمهور به هریک از سؤالات از نظر قانع‌کننده بودن به صورت جداگانه رأی‌گیری می‌شود. چنانچه اکثریت نمایندگان حاضر در جلسه از پاسخ رئیس‌جمهور به سؤالی قانع نشده باشند و موضوع مورد سؤال، نقض قانون و یا استتکاف از قانون محسوب شود، آن سؤال به قوه قضائیه ارسال می‌شود.

از نص قانونی مزبور، دو شرط برای ارسال سؤال به قوه قضائیه استنباط می‌شود: اول اینکه نمایندگان از پاسخ رئیس‌جمهور قانع نشوند و دوم اینکه موضوع از موارد نقض قانون توسط رئیس‌جمهور و یا استتکاف از قانون محسوب شود. همان‌گونه که در آخرین نمونه سؤال از رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۷ یکی از نمایندگان (آقای حسینعلی حاجی‌دلیگانی) در تذکری اظهار داشت: تخلفاتی در اداره کشور رخ داده که نتیجه آن رای ۲۰۰ نماینده در خصوص استتکاف رئیس‌جمهور از اجرای قوانین (قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، قانون برنامه پنجم، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ و مانند آن) بوده است. نماینده مزبور از ریاست وقت مجلس درخواست کرد مهلتی تعیین کند تا گزارش‌ها و استتکاف رئیس‌جمهور از قانون تهیه و به قوه قضائیه ارائه گردد که جواب رئیس وقت مجلس (آقای علی‌لاریجانی) درخور توجه است: «اگر سؤال از رئیس‌جمهور تحت عنوان استتکاف از قانون و نقض قانون بود، ارسال به قوه قضائیه انجام می‌شد، وگرنه امکان‌پذیر نیست» (www.tabnak.ir).

این پاسخ رئیس‌جمهور مطابق منطوق ماده ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس است؛ اما باید توجه داشت این ماده قانونی هیچ ضابطه خاصی را مشخص نکرده و به نظر می‌رسد مجلس در اینجا مختار باشد که موضوع سؤال را از موارد نقض یا استتکاف تلقی نماید یا نه. اما نکته درخور توجه این است که مقام تشخیص‌دهنده تخلف رئیس‌جمهور باید کلیت مجلس باشد و نه ریاست مجلس یا هیأت رئیسه. در اینجا خلأ قانونی وجود دارد و بنابراین بهتر است موضوع تخلف رئیس‌جمهور (نقض قانون یا استتکاف از آن) به رأی نمایندگان گذاشته شود و اگر اکثریت مطلق نمایندگان حاضر در جلسه رأی به تخلف دادند آنگاه موضوع به قوه قضائیه ارسال گردد.

حال اگر سؤال از رئیس‌جمهور توسط نمایندگان مجلس از موارد نقض قانون یا استتکاف از آن تشخیص داده شود و موضوع به قوه قضائیه ارسال گردد، تکلیف چیست؟ در اینجا باید گفت: نباید سؤال از رئیس‌جمهور و پیامد آن را دست‌کم گرفت و به آن به دیده تشریفاتی بودن نگریست؛ زیرا وقتی موضوع به قوه قضائیه ارسال شود قوه قضائیه می‌تواند موضوع را در دیوان عالی کشور مطرح کند و چنانچه دیوان آن را تخلف رئیس‌جمهور از وظایف قانونی تشخیص دهد می‌توان اسباب عزل رئیس‌جمهور را فراهم کرد؛ زیرا یکی از اختیارات رهبری مندرج در بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی است.

نتیجه‌گیری

شأن نظارتی مجلس از تذکر و سؤال شروع می‌شود و تا مرحله استیضاح و تحقیق و تفحص مقامات اجرایی ادامه می‌یابد و این شأن نظارتی به سبب آن است که مسئولان اجرایی قوانین مصوب ابلاغی را به نحو احسن و اکمل اجرا کنند و در نتیجه نفع و مصلحت عمومی میسور گردد. حال اگر در این میان مسئولان اجرایی به وظایف خود عمل نکنند، مجلس شورای اسلامی از باب تکلیف نظارتی، وارد شده، ابزارهای لازم را به کار می‌گیرد. یکی از ابزارهای نظارتی برای نظارت بر رئیس‌جمهور، حق سؤال نمایندگان مجلس است که هم در قانون اساسی (اصل ۸۸) و هم در قانون عادی (مواد ۱۹۶-۱۹۷ و ۱۹۲ آیین‌نامه داخلی مجلس) بدان تصریح گردیده است.

در طول تاریخ انقلاب اسلامی تاکنون دو نوبت رؤسای‌جمهور در دوره دهم و دوازدهم مورد سؤال واقع شده‌اند که این امر نشان‌دهنده قدرت مجلس و در رأس امور بودن آن است. بنابراین نباید سؤال از رئیس‌جمهور را مخالف مصلحت نظام دانست؛ زیرا سؤال و جواب مقامات تقنینی و اجرایی باید یک امر معمول تلقی شود، هرچند این به معنای لوٹ شدن سؤال نبوده و در کوچک‌ترین مسائل و جزئیات لازم نیست رئیس‌جمهور مورد سؤال واقع شود و برای رعایت این امر لازم است سازوکار بهتری در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شود.

همچنین سؤال از رئیس‌جمهور را نباید فاقد ضمانت اجرا دانست و آن را یک امر ساده و تشریفاتی و محدود به یک سؤال و جواب معمولی شمرد؛ زیرا تجربه نشان داده که گاهی در ایران به سؤال از مقام ریاست جمهوری به عنوان یک امر خلاف مصلحت نگاه شده است و وقتی این مقام مسئول به حد زیادی تخلف از انجام وظایف متهم گردیده نمایندگان مجلس بحث سؤال از ایشان را مطرح ساخته‌اند. با وجود این، اگر نمایندگان مجلس در روند سؤال مصمم باشند، می‌توانند آن را مقدمه‌ای برای برخورد شدیدتر (مانند استیضاح) قرار دهند؛ زیرا ضمانت اجرای سؤال نشان می‌دهد که رئیس‌جمهور موظف به حضور در مجلس است، حتی با وجود عذر موجه که تشخیص آن با مجلس است. اما در هر حال و بعد از رفع عذر موجه، مکلف به حضور و ارائه پاسخ به سؤالات نمایندگان است و در نهایت اینکه اگر نمایندگان از جواب‌های رئیس‌جمهور قانع نشوند و در حیطه تخلف رئیس‌جمهور از انجام وظایف قانونی باشد رئیس‌جمهور مکلف است آن را برای رسیدگی به قوه قضائیه ارسال کند. بنابراین عدم اقتناع نمایندگان از جواب‌های رئیس‌جمهور ممکن است مقدمه‌ای بر طرح استیضاح وی در مجلس یا برخورد قانونی و پیگیری از طریق دیوان عالی کشور گردد.

منابع

پروین، خیرالله و فیروز اصلانی، ۱۳۹۱، *اصول و مبانی حقوق اساسی*، چ دوم، تهران، دانشگاه تهران.
جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۲، *ترمیم‌ولوژی حقوق*، چ ششم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
حضوری، مصطفی، ۱۳۹۲، *بررسی مفهوم نظارت*، گزارش پژوهشی مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
راسخ، محمد، ۱۳۹۰، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چ دوم، تهران، دراک.
شفیعی سرشت، جعفر و همکاران، ۱۳۹۷، «کژتابی مفهومی نظارت در نظام حقوقی ایران»، *حقوق اداری*، سال ششم، ش ۱۶، ص ۸۸-۶۳

عباسی، بیژن، ۱۳۸۹، *مبانی حقوق اساسی*، چ دوم، تهران، جنگل، جاودانه.
عمیدزنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۷، *کلیات حقوق اساسی*، چ سوم، تهران، مجد.
—، ۱۳۹۱، *فقه سیاسی*، چ ششم، تهران، امیرکبیر.
قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل، ۱۳۹۳، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ سیزدهم، تهران، میزان.
مدنی، سیدجلال‌الدین، ۱۳۸۹، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چ پانزدهم، تهران، پایدار.
موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۸۷، «نظارت انتخاباتی (ماهیت نظارت شورای نگهبان بر انتخابات)»، *حکومت اسلامی*، سال دوازدهم، ش ۲، ص ۹۲-۶۳

هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۹، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران، میزان.
هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، ۱۳۹۲، *حقوق اساسی تطبیقی*، چ سوم، تبریز، آیدین.