

تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه

مجریه^۱

حسن خسروی*

چکیده:

نظارت و کنترل قدرت، سازوکار مطلوبی جهت تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندی و کارآمدی دولت در نظام سیاسی مبتنی بر مردم سالاری و حاکمیت قانون محسوب می‌شود. در این راستا قوه مجریه به دلیل داشتن صلاحیت وسیعی در اعمال حاکمیت از ختیاراتی از جمله وضع مقررات عمومی برخوردار می‌باشد که آن امری بسیار ضروری است. یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظارتی بر قوه مجریه در وضع مقررات عمومی، نظارت رئیس مجلس به موجب اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد که قلمرو و چگونگی اعمال چنین اختیاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با ابهامات و چالش‌هایی مواجه است.

مقاله با رویکردی توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ‌دهی به این پرسش‌های عمده است که: نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت بر اساس کدام مبادی حقوقی موجه سازی می‌گردد؟ با چه چالش‌های حقوقی مواجه می‌باشد؟ و اینکه چه سازوکارهای مطلوبی را می‌توان برای ساماندهی چنین نظارتی در نظام حقوق اساسی ایران نهادینه نمود؟

در مقام بررسی و تحلیلی موضوع و پاسخ به پرسش‌ها، فرض بر این است که چنین نظارتی ضمن اینکه بر مبادی نظام مردم‌سالار موجه‌سازی می‌گردد، چندان با اصول و قواعد بنیادین حقوقی عمومی سازگار نیست و سازوکارهای اجرایی نظارت

^۱ تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۷/۲۴ تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۰/۱۵

* استادیار حقوق عمومی دانشگاه پیام نور: hkh.be82@yahoo.com

با چالش‌های جدی مواجه بوده، از این رو نیازمند طراحی نظام مطلوب نظارتی است. لذا در این نوشتار ضمن ارزیابی وضع موجود، به ارائه وضع مطلوب چنین نظارتی اشاره می‌شود.

واژگان کلیدی:

مردم‌سالاری، حقوق عمومی، نظارت، قانون اساسی، رئیس مجلس، قوه مجریه، مصوبات دولت

درآمد

تشکیل جامعه به سامان مبتنی بر حاکمیت قانون با اندیشه و غایت صلح و ثبات اجتماعی و تضمین نیازهای فطری و طبیعی بشر، محور اکثر نهضت‌ها و قیام‌های مردمی بوده است. به گونه‌ای که مردم همواره به امید تأمین حقوق و مطالبات انسانی و تأسیس نهادهای مردم‌سالار با دولت‌ها به جدال پرداخته‌اند. حاصل و دستاورد چنین تلاشی، ایجاد دولت‌های مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون امروزی است که به موجب آن حقوق و آزادی‌های مردم در چارچوب نهاد دولت با سازوکارها و نهادهای کارآمد تأمین می‌گردد.

تحقق اندیشه دولت مبتنی بر حاکمیت قانون با کارکرد تضمین حقوق ملت و تأمین خدمات و نیازهای عمومی بر اساس قانون و کنترل قدرت در چارچوب نظام مردم‌سالار مورد انتظار است. نظام مردم‌سالار دارای عناصر و مؤلفه‌هایی است. به عبارتی مؤلفه‌های تأسیس نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون عبارتند از: زیرساخت‌ها، بنیان‌های فکری و فلسفی موجه‌ساز ۲- ساختار و نهادهای تشکیلاتی کارآمد ۳- رویه‌ها و آئین‌های متنوع مدیریتی و نظام‌بخشی.

در نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون، قدرت خردمندانه بین نهادهای مختلف و بر اساس اندیشه نظام تفکیک قوا^۲ تقسیم و توزیع می‌شود و به اقتضای صلاحیت اعطایی، مسئولیت و اختیارات مورد نظام ارزیابی، کنترل و پاسخگویی قرار گرفته می‌شود. کنترل قدرت نیز جهت عدم سوء استفاده از آن و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان و کارآمدی زمامداران امری ضروری است. یکی از مهمترین سازکارهای کنترل قدرت در حوزه سیاسی، اداری، اقتصادی، مالی و غیره اعمال نظام‌های متنوع نظارت و پاسخگویی است. به عبارتی در قبال توزیع صلاحیت‌ها به موجب قانون، مکانیزم‌های نظارتی و کنترلی تعبیه می‌گردد. نظر به موضوع پژوهش حاضر که بررسی ماهیت حقوقی اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در خصوص چگونگی

^۲بنگ: جعفری ندوشن، علی اکبر، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، مرکز اسناد

اعمال نظارت و کنترل بر قدرت قوه مجریه پیرامون وضع مقررات عمومی است، مباحث حقوقی و تفاسیری مختلف از مراد و منظور قانونگذار اساسی، شمول و قلمرو نظارتی رئیس مجلس بر مصوبات دولت ارائه شده است که مقاله حاضر فراسوی چنین چالش‌هایی بر اساس مبانی موجه‌ساز نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون، در پی ارزیابی نظام حقوقی موجود و ترسیم نظام حقوقی مطلوب چگونگی اعمال نظارت بر مصوبات دولت است.

در مقام بررسی و تحلیل موضوع تلاش می‌گردد به پرسش‌های ذیل پاسخ داده شود:

۱- نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت بر اساس کدام مبادی حقوقی موجه‌سازی می‌گردد؟

۲- این نظارت با چه چالش‌های حقوقی مواجه می‌باشد؟

۳- از مصادیق کدام نوع نظارت در حقوق عمومی محسوب می‌گردد؟

۴- چه سازوکارهای مطلوبی را می‌توان برای ساماندهی چنین نظارتی در نظام حقوق اساسی ایران نهادینه نمود؟

در مقام بررسی و تحلیلی موضوع و پاسخ به پرسش‌ها، فرض بر این است که چنین نظارتی ضمن اینکه بر مبادی نظام مردم‌سالار موجه‌سازی می‌گردد، چندان با اصول و قواعد بنیادین حقوقی عمومی سازگار نیست و سازوکارهای اجرایی نظارت با چالش‌های جدی مواجه بوده، از این رو نیازمند طراحی نظام مطلوب نظارتی است. لذا در این نوشتار ضمن ارزیابی وضع موجود، به ارائه وضع مطلوب چنین نظارتی اشاره می‌شود.

۱. اصول و مبانی توجیهی نظارت بر مصوبات دولت

۱.۱. مبانی توجیهی نظارت بر مصوبات دولت

مشروعیت و کارآمدی و اثربخشی هر نظام حقوقی وابسته به توجیه اصول اخلاقی، عقلانی و عرفی آن در جامعه است. به گونه‌ای که بایدها و نبایدهای آن منطبق با نظام ارزشی و بینشی موجود در جامعه باشد. در خصوص نظارت بر اعمال

حکومتی بویژه بر مصوبات دولت باید عنوان نمود که ریشه ضرورت آن در هنجارهای نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون نهفته شده است. به عبارتی، اینکه چه الزامی وجود دارد که قدرت مقامات سیاسی و اداری مورد ارزیابی، کنترل و نظارت قرار گیرد، براساس هنجارهای حاکمیت مردم، تضمین حقوق و آزادی‌های بشری و کارآمدی تأمین خدمات عمومی قابل توجیه می‌باشد. از این رو، می‌توان مبانی موجه‌ساز ذیل را برای توجیه نظارت و کنترل مصوبات دولت ترسیم نمود:

۱.۱.۱. اندیشه حاکمیت مردم

اندیشه حاکمیت مردم و تحقق اراده آن‌ها در تصمیمات حکومتی به قرون گذشته باز می‌گردد. بنیان‌های نظری حاکمیت مردم به تحولات بعد از انقلاب رنسانس و اصلاحات مذهبی^۳ باز می‌گردد. از جمله اندیشمندانی که در استقرار نظریه حاکمیت مردم در مقابل نظام‌های استبدادی تلاش نمودند، جان لاک و روسو بودند. حاکمیت مردم پیام‌آور این ارزش است که: «به طور کلی انتخاب‌ها، ارجحیت‌ها و ارزش‌های مردم در قوانین و سیاست‌های دولتی انعکاس می‌یابد. گفتن این که مردم، حاکم بر خود هستند، معادل این است که بگوییم آنچه معتقدند باید توسط دولت اجرا شود، اجرا شود».^۴

امر نظارت بر اعمال حکومتی از این حیث بر اساس حاکمیت مردم توجیه می‌شود که حکومت‌ها، قدرت و اقتدار خود را از منبع دیگری جز خواست و رضایت عامه بدست نمی‌آورند و مردم می‌توانند حکومت را تغییر دهند و یا از کار برکنار سازند. بنابراین اقتدار نهایی از آن مردم است.^۵ و طبیعتاً مردم بر اساس نظام ارزشی و بینشی حاکم بر جامعه تصمیم اتخاذ می‌نمایند.

۲.۱.۱. حاکمیت قانون

اندیشه محدودیت قدرت و کنترل اعمال دولتی، ایده‌ای است مبتنی بر محدود

^۳ صاحبی، محمد جواد، سرچشمه‌های روشنفکری دینی، نشر احیایگران، چ اول، ۱۳۸۱، صص ۱۲-۲۳.

^۴ نلسون، ویلیام، در توجیه دموکراسی، ترجمه علیرضا پارسا، نشر دیگر، چ اول، ۱۳۸۴، ص ۸۰.

^۵ بشیریه، حسین، آموزش دانش سیاسی، نگاه معاصر، چ سوم، ۱۳۸۲، ص ۲۶۹.

کردن دولت به وسیله قانون و مستلزم توازن میان قوای حکومتی از یک طرف و حفظ و حمایت از حقوق و آزادی‌های افراد از طرف دیگر است. ایده "دولت حقوقی"^۶ و دولت عقلانی، متضمن این مفهوم است که در هر مورد حق و تکلیف از اراده عموم مردم نشأت می‌گیرد و بیرون از اراده جمعی مردم هیچ حق و تکلیفی وجود ندارد.^۷

حاکمیت قانون ارتباط تنگاتنگی با اندیشه مشروطه‌گرایی^۸ پیدا می‌کند به گونه‌ای که قدرت دولت و قوای حکومتی و مقامات دولتی محدود می‌شوند. البته گاهی این دو ایده یکی پنداشته می‌شوند اما دستورگرایی یا مشروطه خواهی معمولاً با تعیین و مشخص نمودن روبه‌ای اساسی نظیر تفکیک قوا، فرایند رسیدگی منصفانه و عادلانه متهمین و محکومین و احترام به حقوق افراد که بخش لاینفک نظام می‌باشد، اشاره دارد.^۹ حال آنکه حاکمیت قانون استانداردهای ویژه‌ای است که ارزش‌های بنیادین یک نظام حقوقی را بیان می‌کند.^{۱۰}

حاکمیت قانون بدین معناست که کلیه تأسیسات و نهادهای حقوقی، صلاحیت‌ها و اختیارات، نظام تصمیم‌گیری، قوانین و مقررات بر اساس قانون باشد. لذا دو برداشت مضیق و موسع می‌توان از آن ارائه نمود: در برداشت شکلی از حاکمیت قانون، تبعیت از قانون موضوعه یا تضمین اعمال اصل قانونیت، مهم‌ترین اصل محسوب می‌شود. اما در برداشت موسع یا ماهوی از حاکمیت قانون توجه به دیگر اصول و معیارهای فرا اخلاقی از جمله اصول حقوق طبیعی و اصول عدالت واجد اهمیت بوده و جزء لاینفک تئوری حاکمیت قانون شمرده می‌شود.^{۱۱}

۶. ک.ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختاری دولت حقوقی، تهران، جنگل، چ اول ۱۳۹۰

۷. پولادی، کمال، از دولت اقتدار تا دولت عقل، نشر مرکز، چ اول، ۱۳۸۱، ص ۸

۸. ک. ویسننت، اندرو، نظریه‌های دولت، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، چ سوم، ۱۳۸۱

۹. Ten . e. 1 , Constitutionalism and Rule of Law (USA: Blakwell Press , 1996) , p. 394.

۱۰. Ibid

۱۱. مرکز مالگیری، احمد، حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی، برداشت‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول، ۱۳۸۵، ص ۵۶.

حاصل بحث توجیه اعمال نظارت بر مصوبات دولت، بر مبنای اندیشه حاکمیت قانون این است که بر صلاحیت‌های مقامات اداری و سیاسی به منظور تحقق نظام ارزشی و بینشی مردم، آرمانها و حقوق بنیادین شهروندان و کنترل قدرت مقامات حقوقی جهت جلوگیری از استبداد و خودرأیی، اعمال، فعالیتها و تصمیمات آنها ضمن اینکه بر اساس قانون شکل می‌گیرد، به موجب قانون عادلانه و مطلوب مورد ارزیابی و کنترل قرار گیرد.

۳،۱،۱. کنترل - توازن قدرت (محدودیت قدرت)

نظام مردم‌سالار و اندیشه حاکمیت مردم وابسته به نگرش محدودیت و چارچوب‌بندی قدرت و ضابطه‌مندی صلاحیت‌های اعطایی به حاکمان است. از این رو، از جمله «اصول اساسی یک نظام دموکراتیک، محدودیت و کنترل قدرت سیاسی است»^{۱۲} با اعمال نظارت بر عملکرد حاکمان، بیم هرگونه استبداد و خودرأیی از بین می‌رود. در نظام دموکراتیک و مردم‌سالار، قدرت حاکمان از طرق مختلف محدود و کنترل می‌گردد؛ نظیر تضمین حقوق شهروندان، محدودیت دوره تصدی، تعیین وظایف و اختیارات به موجب قانون، پاسخگویی و شفافیت در تصمیمات و غیره.

اعمال نظارت بر عملکرد مقامات سیاسی و اداری به ویژه بر مصوبات دولت می‌تواند قدرت و صلاحیت‌های اعطایی را به توازن بکشاند و در جهت انجام وظایف و مسئولیت‌های محوله و اثربخشی آن هدایت شود. پس نظارت بر مصوبات دولت، توسط مقامات و نهادهای ناظر می‌تواند نقش بسیار حیاتی در کارآمدی وظایف دولت، تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان داشته باشد و بر این اساس نیز موجه سازی شود.

۲،۱. اصول حاکم بر چگونگی نظارت بر مصوبات دولت

اصول کلی حقوق^{۱۳} مبین مجموعه‌ای از الزامات بایدی و نبایدی است که جهت‌دهنده تصمیمات و اختیارات مختلف حکومتی نظیر قانونی، سیاسی، قضایی و اداری است و با توسل و تأسی‌جویی از این اصول کلی حقوق، نظام حقوقی و سیاسی سازماندهی و اجرا می‌شود و همچنین قوانین و مقررات، سیاست‌گذاری‌ها و خط‌مشی‌های حکومتی در پرتو آنها تنظیم می‌شود. درک نظام مطلوب حکومتی نظارت بر مصوبات دولت صرف نظر از اینکه چه نهاد یا مقامی و با چه سازوکاری امر نظارت را انجام می‌دهد، وابسته به رعایت و تبعیت از اصول کلی حقوقی به جهت اثربخشی و تضمین بخش حقوق و آزادی‌های بشرح ذیل قابل ذکر و بحث می‌باشند:

۱- اصول ارزشی ۲- اصول ساختاری ۳- اصول رویه‌ای

۱،۲،۱. اصول ارزشی:

نظام مردم‌سالار مبتنی بر ارزش‌ها و هنجارهای مردمی است. "فرض اساسی این ایده (نظام دمکراتیک)، کرامت و شرافت برابر انسان است و ارزش‌محوری آن نیز حق تعیین سرنوشت و استقلال انسانی^{۱۴} است. لذا چنین نظامی بر پایه یک سری اصول ارزشی شکل می‌گیرد. اصول ارزشی این نظام اصولی هستند که بر پایه ماهیت بشر، فطرت و طبیعت انسانی تکیه دارند و به نوعی در راستای حفظ کرامت انسانی و صیانت از حرمت و هویت بشری می‌باشند که مراقبت و اجرای آنها در وهله اول به عهده خود مردم به عنوان تکلیفی مقابل خود و دیگران و در وهله دوم بر عهده دولت و مقامات حکومتی است.

حال در نظارت بر عملکرد حاکمان و در قلمرو پژوهش حاضر، یعنی ماهیت نظارت بر مصوبات دولت، باید ارزش‌ها و هنجارهای نظام حقوقی و سیاسی جامعه تأمین گردد. به عبارتی، هدف و غایت چنین نظارتی، تحقق ارزش‌ها و مطالبات فطری و طبیعی بشری و کارآمدی نظام حقوقی و سیاسی جامعه باشد.

^{۱۳} ر.ک. صادقی، محسن، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، نشر میزان، چ اول، ۱۳۸۴

^{۱۴} بیتام، دیوید، دمکراسی و حقوق بشر، ترجمه محمد تقی دلفرور، طرح نو، چ اول، ۱۳۸۳، ص ۲۳.

برخی از اصول ارزشی شامل موارد ذیل می باشد:

- ۱- اصل برابری سیاسی و حقوقی افراد ۲- اصل عدم تبعیض ۳- اصل تضمین حقوق مدنی و سیاسی ۴- اصل نظارت عمومی ۵- اصل عدالت ۱، ۲، ۳. اصول رویه‌ای:

در نظام مردم‌سالار، تصمیم‌ها، سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های حکومتی از یک فرایند تکثرگرا و مشارکتی تبعیت می‌نماید.^{۱۵} بی‌شک اصول ارزشی و بنیادین نظام سیاسی، بعد از نظریه‌پردازی، موجه‌سازی، اگر بدون اجرا و عملی شدن باقی بمانند چندان کارآیی نخواهند داشت. لذا تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان و ضابطه‌مند نمودن اعمال زمامداری مستلزم پذیرش اصول رویه‌ای و فرایندی است که چارچوب‌بندی برای اعمال صلاحیت مقامات و نهادهای سیاسی و اداری فراهم می‌کند و با رعایت آن‌ها، اطمینان از تضمین نظام ارزشی جامعه و غایات و اهداف تأسیسات حقوقی حاصل می‌شود.

اهم اصول رویه‌ای ذیل باید در چگونگی اعمال نظارت بر مصوبات دولت رعایت شود تا به موجب رعایت آنها، به تحقق نظام مطلوب نظارت بر مصوبات دولت امیدوار شد:

- اصل انصاف ۲- اصل شفافیت ۳- اصل پاسخگویی منطقی و عقلانی ۴- اصل تخصص ۵- اصل کارآمدی و اثربخشی ۶- اصل تناسب ۷- اصل بی‌طرفی ۸- اصل مدت زمان متعارف و معقول ۱، ۲، ۳. اصول ساختاری:

هر نظام سیاسی در تناسب با نظام ارزشی و بینشی خود به منظور اداره مطلوب جامعه، قالب و ساختار خاصی را طراحی و برای آن نهادها و سازوکارهایی تأسیس می‌نماید. منظور از اصول ساختاری حاکم بر نظام مطلوب نظارت بر مصوبات دولت، اصولی است که از طریق آنها به عنوان یک ابزار مؤثر، ارزشها و شاخصه‌های

^{۱۵} زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۴۰، ۱۳۸۳، صص ۲۰۲ - ۱۵۵.

رویه‌ای محقق شوند. به عبارتی «تحقق یک نظام مردم‌سالار باید با تضمین‌های ساختاری و سازمانی همراه باشد. ساختارها، سازمان‌ها و تشکیلات حکومتی یا مدنی به گونه‌ای ایجاد و فعالیت نمایند تا ضامن اجرای شاخصه‌های فرایندی و ماهوی و ارزشی دموکراسی باشند»^{۱۶}.

با تأسیس و طراحی نهادها و ساختارهای مطلوب، ارزش‌های بنیادین جامعه و آرمان‌های ملت، حقوق و آزادی‌های آن‌ها محقق خواهد شد. اهم اصول ساختاری حاکم بر چگونگی اعمال نظارت مطلوب بر مصوبات دولت به قرار ذیل می‌باشند:

۱- اصل تفکیک قوا ۲- اصل استقلال نهاد ناظر ۳- اصل فعالیت نهادهای مدنی ۴- اصل ایجاد نهاد نظارتی کارآمد و مؤثر

در مجموع ایجاد و استقرار نظام به زمام‌دار و یا حکومت‌گری مطلوب مستلزم نهادینه شدن ارزش‌ها و هنجارهای بنیادین در جامعه از طریق رویه‌ها و فرایندهای رفتاری و تأسیس نهادها، ساختارهای و قالب‌های حقوقی می‌باشد و در ارتباط با چگونگی اعمال نظارت مطلوب بر مصوبات دولت، می‌توان عنوان نمود که اندیشه مردم‌سالاری مبتنی بر حاکمیت قانون وابسته به رعایت اصول ارزشی، رویه‌ای و ساختاری مختلف است که با توسل با آنها می‌توان به تضمین حقوق ملت، نظام به زمام‌دار و کنترل و محدودیت قدرت، تأمین نیازها و خدمات عمومی امیدوار شد. در واقع با توجیه رویکردی مردم‌سالارانه و اعمال اصول ارزشی، رویه‌ای و ساختاری نسبت به نظام کنترل و نظارت بر مصوبات دولت، نظام حقوقی مطلوب آن نیز محقق خواهد شد.

۲. تحلیل نظام حقوقی نظارت بر مصوبات دولت

نظام حقوقی اصیل مردمی انعکاس‌دهنده ارزش‌ها و آرمان‌های موجود در جامعه و تأمین‌کننده سعادت و شکوفایی افراد و تأمین‌کننده منافع عمومی است.^{۱۷} همچنین به عنوان حافظ و پاسدار حق‌های شهروندان، ضمن کنترل قدرت

^{۱۶} زارعی، محمدحسین، پیشین.

^{۱۷} Kingston, Margo, "The Rule of Law", 2003. www. Snn. Com

سیاسی و دولت‌مردان، آن‌ها را مکلف به رعایت حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌نماید.^{۱۸} از این رو، بدون وجود یک نظام حقوقی یا مجموعه‌ای از قوانین و مقررات نمی‌توان موجبات کنترل قدرت و تضمین بخشی حقوق ملت را فراهم نمود. پس تمام فعالیت‌ها و اعمال دولت باید در چارچوب قانون نمود پیدا کنند.^{۱۹}

چارچوب حقوقی چگونگی نظارت بر مصوبات دولت در رویه‌ها و اسناد قانونی کشور ایران پیش بینی شده است، نظیر اصول ۴، ۸۵، ۱۷۰، ۱۳۸، الی ۱۷۳ قانون اساسی و قوانین مصوب مجلس راجع به قانون اجرایی شدن اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب سال ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی، آیین نامه اجرایی سال ۱۳۹۱ مصوب رئیس مجلس و مجموعه نظرات تفسیری شورای نگهبان.

عناصر و مؤلفه‌های یک نظام حقوقی، مجموعه‌ای از هنجارها، رویه‌ها، تعاریف، مفاهیم و محتوای قوانین، تأسیسات و نهادهای حقوقی، مقامات، صلاحیت و اختیارات و مسئولیت‌های حقوقی و تکالیف، نظام پاسخگویی و چگونگی نظارت و ارزیابی دکرترین مختلف می‌باشد. لذا در بخش دوم تلاش بر این است تا ضمن روشن ساختن تعاریف و مفاهیم نظارت بر مصوبات دولت، قلمرو و شمول نظارت و انواع نظارت نهادها و ساختارهای اعمال کننده امر نظارت، صلاحیت‌ها و اختیارات محوله به مقامات ناظر و چگونگی تحقق نظارت مطلوب بر مصوبات دولت با آسیب‌شناسی نظام موجود نظارت، به ویژه توسط رئیس مجلس بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته شود و در نهایت پاسخ سؤالات اصلی پژوهش با اثبات فرضیه مطرح شده ارائه شود.

۱.۲. مفهوم نظارت در حقوق عمومی

نظارت از نظر لغوی به معنای مراقبت در اجرای امور آمده است و ناظر کسی

^{۱۸}Rajan, Raghuram. C, " Inequality, Efficiency and Rule of low", 2004 ,
www. Frdb.org /images/ customer/ outline/pd.f

^{۱۹}Mcleod,Ian,Thomas,Legal Method,(London: Pargrave, Macmillan,
2002), p.56

است که مراقب اجرای یک امر باشد^{۲۰} و در اصطلاح به شخصی می‌گویند که عمل یا اعمال نمایند. شخص یا اشخاصی مورد توجه قرار می‌دهد و صحت و سقم آن عمل یا اعمال را با مقیاس معین که مشهود است می‌سنجند.^{۲۱}

نظارت فرایندی است که بایدها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند و تصویری روشن از اختلاف یا تشابه بین این دو را ترسیم می‌نماید. لذا نظارت مکانیزمی است در جهت انطباق تصمیمات و اقدامات اتخاذ شده با اصول و موازین برتر ارزشی و حقوقی و اطمینان از درستی یا نادرستی آن‌ها.

آنچه از مفاد و مفهوم لغوی و اصطلاحی نظارت فهمیده می‌شود این است که نظارت مستلزم مشاهده و ارزیابی تصمیم یا اقدام صورت گرفته نه تغییر اصلاح یا ابطال آن‌ها. بلکه پس از تشخیص واقیعت و انطباق با اصول و موازین مربوطه، صحت و سقم آنها را بیان و برای اصلاح و تصمیم‌گیری درست و جدید به واضع تصمیم عودت داده می‌شود. امکان تغییر و ابطال اقدام انجام شده توسط ناظر جایی است که واضعان یا ذی‌صلاحان تصمیم، در چارچوب نظام سلسله مراتب و تفویض اختیار اجازه وضع برخی تصمیمات و انجام فعالیت‌هایی را به مقامات مادون خود می‌دهند. حال چنانچه تصمیمات اتخاذی آن‌ها مطابق با واقع نباشد، مقامات ارشد حق هرگونه اصلاح، تغییر، ابطال و تصمیم‌گیری جدید را خواهند داشت. چه بسا آن اختیارات اعطایی را باز پس گیرند مانند « نظارت سلسله مراتبی وزیر بر مقامات مادون وزارت خانه»^{۲۲}.

بر این اساس باید حوزه تصمیم‌گیری، اجرا و حوزه نظارت از یکدیگر تفکیک شوند و ناظر در حوزه اخذ تصمیم و اجرا دخالت ننماید. نگرش جدایی حوزه‌ای فوق‌الذکر را به خوبی می‌توان با تشریح واژه‌های Monitoring, Observation،

^{۲۰} معین، محمد، فرهنگ فارسی، ج ۲، امیر کبیر، چ یازدهم، ۱۳۷۶، ذیل کلمه نظارت.

^{۲۱} جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چ بیستم، ۱۳۸۷، ص ۷۰۶.

^{۲۲} موتنی طباطبایی، منوچهر، حقوق اداری، نشر میزان، چ هشتم، ۱۳۸۶، صص ۴۰-۶۰.

Supervision در اثر معروف اریک به نام «انتخابات آزاد و منصفانه»^{۲۳} به تصویر کشید. وی معتقد است که واژه‌های اول و دوم به ابعاد و قلمروهای متفاوتی اشاره دارند: ۱- درجه درگیری در فرایند انتخابات ۲- دوره زمانی که در آن فعالیت‌ها رخ می‌دهد. با توجه به درگیری در فرایند انتخابات Observation اشاره به چیزی دارد که به طور وسیعی کم اثر است. درحالی‌که Monitoring دلالت بر فرایندی دارد که دارای قلمرو دخالتی و درگیرانه بیشتری است. از نقطه نظر دوره زمانی نیز Observation یک درگیری و حوزه خفیف‌تری را نسبت به Monitoring بیان می‌دارد. فعالیت سازمان‌های بین‌المللی و ناظران داخلی مصداق عملی این معنا و مفهوم هستند، چرا که صرفاً در یک دوره زمانی به ویژه در روز رأی‌گیری یا شمارش آراء حضور دارند و به آن‌ها Observer گفته می‌شود. واژه Supervision دلالت بر نوعی سرپرستی و قضاوت تصدیقی است و مستلزم وجود یک نهاد خارج از مدیریت اجرایی انتخابات است تا بیرون از این نهاد فعالیت و تصمیمات نهاد مدیریت اجرایی انتخابات را مورد ارزیابی و قضاوت قرار دهد. حال مقام ناظر می‌تواند تصمیمات مجری را مغایر قوانین تشخیص دهد، اقدام به تذکر، اصلاح یا اقدام به ابطال و تصمیم‌گیری جدید در برخی موارد می‌نماید.

نتیجه اینکه Observation مبین مشاهده و ملاحظه و نهایتاً ارائه گزارش به مقامات و نهادهای ذی‌صلاح است و حق دخالت در فرایند اجراء و تصمیم‌گیری را ندارد و Monitoring بیانگر ارائه دستور اصلاح و تغییر و ابطال تصمیمات اتخاذی است. به عبارتی، پس از تذکرات و اعلام گزارش تصمیمات مغایر قانون، واضع تصمیم می‌بایستی بر اساس تذکرات واصله ناظر اقدام به اصلاح و تغییر یا ابطال تصمیمات مغایر قانون نماید. اما واژه Supervision مبین دلالت بر بررسی صحت و سقم اقدامات و تصمیمات نهادهای اجرایی و تصمیم‌گیر است.^{۲۴}

^{۲۳}Bjornlund, Eric, Beyond Free and Fair : Monitory Election and Building Democracy ,(Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press , 2004)p.8-300.

^{۲۴} خسروی، حسن، حقوق انتخابات دموکراتیک، انتشارات مجد، چ اول، ۱۳۸۷، ص ۳۴۹.

در مجموع نظارت از منظر حقوق عمومی به معنای کنترل قدرت و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت است^{۲۵} و عبارت است از: کنترل و بررسی اقدامات یک مقام یا نهاد حقوقی از سوی مقام یا نهاد حکومتی دیگر که غایت آن " حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده از حدود مشخص قانونی است."^{۲۶}

۲.۲. انواع نظارت در حقوق عمومی

از جمله شاخصه‌های نظام دمکراتیک، کنترل قدرت حاکمان است و با اجرای سازوکارهای کنترلی و نظارتی از تضمین حاکمیت قانون و حقوق و آزادی‌های شهروندی می‌توان اطمینان حاصل نمود. مصادیق و انواعی از دیدگاه‌های مختلف برای نظارت بر قدرت ارائه شده و در یک تقسیم‌بندی کلی نظارت به اطلاعی، تاسیسی، سیاسی (پارلمانی)، مالی^{۲۷} تقسیم شده است.

از نظر یکی از اساتید حقوق عمومی نظارت در حوزه حقوق عمومی به ۸ نوع

تقسیم می‌شود:

- ۱- نظارت عمومی ۲- نظارت سیاسی ۳- نظارت تقنینی ۴- نظارت مالی ۵- نظارت امنیتی ۷- نظارت انضباطی ۸- نظارت عقیدتی^{۲۸}
- هریک از نهادهای اصلی قدرت در ایران در نظام تفکیک قوا یعنی نهاد رهبری، قوه مقننه، قوه مجریه و قضائیه از گونه‌های مختلف نظارت به شیوه‌ای ترکیبی استفاده می‌کنند. حدود و قلمرو و سازوکارهای هر یک از انواع و مصادیق نظارت توسط نهادهای مختلف متفاوت می‌باشد و دارای آثار متنوع حداقلی و حداکثری از جمله مشاهده و ملاحظه، اطلاع، آگاه شدن، تذکر، اصلاح، تغییر، ابطال و تصمیم‌گیری جدید و غیره خواهد داشت. به منظور آشنایی بیشتر با شمول نظارت،

^{۲۵} امامی، محمد، «نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاه‌های اداری و نظام حقوقی ایران»، مطالعات حقوقی، دوره پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۹۲، ص ۴.

^{۲۶} راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوقی اساسی ایران، دراک، چ اول، ۱۳۸۸، ص ۲۱.

^{۲۷} هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج دوم، نشر میزان، چ هشتم، ۱۳۸۳، صص ۱۶۰-۱۹۰.

^{۲۸} راسخ، محمد، پیشین، صص ۳۲-۴۰.

حدود هریک، سازوکارهای اعمال نظارت و آثار ناشی از آن به طور مختصر به برخی از نظارت های مطرح در حوزه حقوق عمومی پرداخته می شود.

۱،۲،۳. نظارت سیاسی: نوعی از نظارت در قلمرو حقوق عمومی است که توسط قوه مقننه بر قوه مجریه انجام می شود و ناشی از عدم رضایت مجلس از عملکرد و اقدامات قوه مجریه و یا عدم انطباق اقدامات و رویه های قوه مجریه با اصول و سیاست ها و خط مشی های مدنظر نمایندگان مجلس می باشد. سازوکار تحقق این نوع نظارت را می توان در قالب موارد ذیل تشریح نمود:

تذکر پارلمانی به اعضاء دولت: بر اساس ماده ۱۹۲ آئین نامه داخلی مجلس در صورت نقض قانون یا سوء جریان امور در دستگاه های اجرایی، نمایندگان مجلس می توانند از طریق رئیس مجلس به وزیر مسؤل تذکر دهند.^{۲۹} در خصوص آثار چنین نظارتی باید عنوان نمود که حق تذکر برای نماینده و پاسخ ارائه شده می تواند برای نظارت بر سیاست های عمومی و برنامه های دولت و ارزیابی عملکرد مسؤلان به شمار آید.^{۳۰}

سؤال: بر اساس اصل ۸۸: "...در هر مورد که... هریک از نمایندگان از وزیر مسؤل درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند... وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد... در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس درباره یکی از وظایف سؤال کنند رئیس جمهور موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد..."

از جمله آثار حقوقی چنین نظارتی می تواند عدم اقعاع سؤال کنندگان را به همراه داشته باشد و نمایندگان سؤال کننده می توانند موضوع در مجلس مطرح نموده و مقدمه استیضاح وزیر یا رئیس جمهور را فراهم نمایند.

استیضاح: بر اساس اصل ۸۹: «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می توانند در

^{۲۹} موثق، محمدرضا، جایگاه مجلس شورای اسلامی در ساختار قدرت سیاسی جمهوری اسلامی ایران، بوستان کتاب، چ اول، ۱۳۸۲، ص ۱۱۱.

^{۳۰} حبیبی، حسن، «رابطه مجلس و قوه مجریه»، مجله دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره اول، ۱۳۶۴، ص ۳۵.

مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هریک از وزرا را استیضاح کنند... در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس جمهور را در مقام اجرای وظایف و مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند...». نتیجه استیضاح وزیر، رأی عدم اعتماد و خروج وزیر از کابینه است و نتیجه استیضاح رئیس جمهور رأی جمعی نمایندگان مبنی بر عدم کفایت و معرفی به مقام رهبری جهت عزل از سمت ریاست جمهوری است.

۲،۲،۲. نظارت تقنینی: نظارتی است که توسط مقامات و نهادهای ذی صلاح بر وضع قوانین و مقررات به استناد اصل چهارم انجام می‌شود که مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات... باید براساس موازین اسلامی باشد...». امر نظارت بر قوانین مصوب مجلس بر اساس اصل ۴ و اصل ۹۴ به عهده شورای نگهبان و قوانین و مقررات مصوب هیأت دولت به موجب اصل ۸۵ و ۱۳۸ به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است.

آثار حقوقی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس این است تا زمانی که مصوبه به تأیید شورا یا مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسد، مصوبه جنبه قانونی و لازم الاجرائی پیدا نمی‌کند. در خصوص آثار حقوقی نظارت رئیس مجلس در مباحث آتی بحث می‌شود.

۳،۲،۲. نظارت تاسیسی: نظارتی که توسط مجلس بر فرایند شکل‌گیری و تشکیل دولت هنگام رأی اعتماد به کابینه وزرا بر اساس اصول ۱۳۳ و ۱۳۶ صورت می‌گیرد. آثار حقوقی این نظارت رأی بر اعتماد یا عدم اعتماد وزیر یا هیأت وزیران و حتی انحلال کابینه است.

۴،۲،۲. نظارت عمومی و همگانی: نظارتی که متأثر از اندیشه کنترل قدرت و تحقق حاکمیت مردم در اداره امور کشور و بر اساس اصل هشتم صورت می‌گیرد: «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای همگانی برعهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت...». اثر حقوقی چنین نظارتی توسط مردم جنبه فشار افکار عمومی دارد که

می‌تواند با سازوکارهای مدنی نظیر رسانه‌های گروهی، جوامع مدنی، احزاب سیاسی و انجمن‌های مختلف، راهپیمایی‌ها و اعتصابات و تظاهرات نمود پیدا کند.

۵،۲،۲. نظارت ولایتی و حاکمیتی ولی فقیه: براساس تئوری ولایت مطلقه فقیه مقرر در اصل ۵۷، ولی فقیه بر قوای حاکم نظارت مطلقه دارد. یعنی بر قوه مقننه نظارت تشریحی از طریق تأیید قوانین توسط شورای نگهبان، نظارت قضائی با انتصاب رئیس قوه قضائیه و استخدام قضات توسط وی، نظارت تنفیذی بر قوه مجریه با امضاء حکم ریاست جمهوری را داراست.

۶،۲،۲. نظارت اطلاعاتی: یک نوع نظارت حداقلی است که به موجب آن مجلس بر فعالیت‌ها، تصمیمات و اقدامات کلیه نهادها، مقامات قوای حاکم نظارت می‌نماید. اثر حقوقی چنین نظارتی اطلاع مجلس از روند اداره امور کشور است که می‌تواند منشأ اتخاذ تصمیمات مقتضی، پاسخگویی، شفافیت، ارتقاء سطح اطلاع عموم، اثرگذاری بر افکار عمومی، وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین جدید باشد. سازوکار این چنین نظارتی را می‌توان در قالب کمیسیون اصل ۹۰، کمیسیون تحقیق و تفحص مجلس بر اساس اصل ۸۶ مشاهده نمود.

۷،۲،۲. نظارت مالی: نوع نظارتی است که بر امور مالی کشور و نهادهای استفاده‌کننده از بودجه عمومی توسط مجلس و وزارت اقتصاد و دارایی و سازمان حسابرسی و یا سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌شود. سازوکار این نظارت توسط مجلس به موجب تشکیل دیوان محاسبات و تصویب گزارش تفریح بودجه (اصول ۵۴ و ۵۵) و اداره کل نظارت و ارزیابی بودجه وزارت دارایی و سازمان حسابرسی توسط قوه مجریه انجام می‌شود. آثار حقوقی این نظارت می‌تواند در قالب مجازات های اداری دیوان محاسبات و مجازات های قضایی دادگاه‌های عمومی نمود پیدا کند.

۸،۲،۲. نظارت اداری: نظارتی که توسط مقامات اداری در سلسله مراتب اداری بر مقامات مادون انجام می‌شود. نظیر نظارت رئیس جمهور بر وزراء یا وزیران بر کارمندان. آثار حقوقی این نظارت می‌تواند تذکر، اصلاح، تغییر یا ابطال تصمیمات

مقامات مادون و حتی عزل آنها را در پی داشته باشد. سازوکارها می‌توانند به صورت پیشینی و تعقیبی باشد، مثل دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های که جنبه هدایتی و پیشینی دارد یا دستور اصلاح، تغییر و ابطال تصمیمات و عزل که جنبه تعقیبی دارد.

۹،۲،۲. نظارت استصوابی: نوعی از نظارت است که ماهیت تأیید یا رد تصمیم مقام اخذ کننده را دارد. مثل تصمیمات شورای نگهبان راجع به نظارت بر انتخابات به موجب اصل ۹۹ و یا نظارت مجلس بر برخی از تصمیمات مهم مجلس (اصول ۷۷، ۱۲۵ در خصوص عهدنامه بین المللی، اصل ۷۸ تغییر مرزها، اصل ۷۹ محدودیت‌های ضروری، اصل ۳۹ صلح دعاوی، اصل ۸۱ امتیاز تشکیل شرکت توسط خارجیان، اصل ۸۲ استخدام کارشناسان خارجی، اصل ۸۰ قرض و استقراض خارجی). آثار حقوقی چنین نظارتی عدم تأیید و یا عدم شکل‌گیری حقوقی و اعلام بی‌اعتباری آن را در پی خواهد داشت.

۱۰،۲،۲. نظارت قضایی: نظارت قضایی بر مبنای اندیشه کنترل قضایی ۳۱ انجام می‌شود. کنترل قضایی شیوه‌ای از رسیدگی دادگاه است که در آن قضات به خلاف قانون بودن تصمیمات یا اعمال اتخاذی مقامات و نهادهای عمومی رسیدگی می‌کنند.^{۳۲} در واقع، هدف کنترل قضایی، تطبیق اقدامات و تصمیمات و مصوبات سایر نهادها و حتی قوه قضائیه بر اساس قوانین و مقررات است. سازوکار چنین نظارتی توسط دادگاه‌های عمومی و اختصاصی (اصل ۳۶ و اصل ۱۵۶ الی ۱۷۴) انجام می‌شود. اثر حقوقی چنین نظارتی اصلاح، لغو و ابطال، جبران خسارت اعمال، تصمیمات و اقدامات اتخاذی است.

۳،۲. مفهوم صلاحیت

^{۳۱}زارعی، محمدحسین و مرکز مالگیری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی، تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۰، پاییز و تابستان ۱۳۸۴، ص ۱۵۲.

^{۳۲}Farber, J. Joseph M, Justifying Judicial Review, 32 aop.u. L. Rev 65. 2004, www. Heinonline. org

در نظام مبتنی بر حاکمیت قانون، آرمانی به نام توزیع خردمندانه و اندیشمندانه قدرت بین نهادها و مقامات حکومتی براساس اصل تفکیک قوا و اصل تخصص مطرح می‌شود. به گونه‌ای که به هر یک از مقامات و نهادهای حکومتی و در تناسب با اصل تخصص، میزانی از قدرت و صلاحیت اعطاء و در قبال آن پاسخگویی مطالبه می‌شود. لازمه اجرای وظایف و مسئولیت‌ها و قدرت‌های اعطایی، داشتن اختیار و صلاحیت است. صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی از جمله مباحث مهم و اساسی حوزه حقوق عمومی و بویژه در قلمرو حقوق اداری است. برعکس حقوق خصوصی که اصل بر اهلیت است، در حوزه حقوق عمومی اصل بر "عدم صلاحیت"^{۳۳} است. بدین معنا که هیچ مقام یا نهادی صلاحیتی از قبل صلاحیتی ندارد مگر به موجب قانون صلاحیت‌دار شود.

صلاحیت، مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مقام اداری واگذار می‌شود.^{۳۴} چنین تعریفی را می‌توان نسبت به سایر مقامات حکومتی، قضایی، اداری و غیره نیز تعمیم داد. در قلمرو حقوق اداری صلاحیت بر دو نوع تقسیم می‌شود: صلاحیت اختیاری و صلاحیت تکلیفی صلاحیت تکلیفی: نوعی از صلاحیت در حقوق عمومی است که وظایف، مسئولیتها و اختیاراتی از طریق قانون به فرد مسئول اعطاء شده و حدود و ثغور و شرایط اجرای آنها کاملاً مشخص شده است و فرد ذی صلاح در همان چارچوب پیش بینی شده قانون، مکلف به اجرای وظایف محوله خواهد بود. به شیوه‌ای که مقام تصمیم گیر در انتخاب گزینش‌های دیگر یا برحسب اختیار خود مجاز نمی‌باشد.^{۳۵}

صلاحیت اختیاری یا تشخیصی، اختیاری است که فرد تصمیم گیر در اتخاذ تصمیم و چگونگی اجرای آن صاحب اختیار و آزادی عمل بیشتری دارد و می‌تواند

^{۳۳}. Delo, Jr Tohn D, Administrative Law, (Delmar Press 2008), P.300.

^{۳۴}. طباطبائی، منوچهر، پیشین، ص ۴۰۸، و هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، جلد دوم، سمت، چ اول ۱۳۸۹، ص ۶۸۸.

^{۳۵} خسروی، حسن، حقوق اساسی ۲، انتشارات پیام نور، چ اول، ۱۳۸۸، ص ۱۵۳.

از میان گزینه‌های مختلف، برخی را بنا به تشخیص و صلاحیت خود برگزینند. نکته مهم اینکه " اعمال صلاحیت‌های اختیاری کلی نیازمند انتخاب میان انجام چند عمل است. با این حال، هر تصمیم اداری در نهایت باید مبتنی بر قانون و مصالح و منافع عمومی باشد. با توجه به اینکه موارد صلاحیت اختیاری نسبت به صلاحیت تکلیفی بسیار بیشتر است"^{۳۶}، نوعی نظارت بر این صلاحیت لازم است. نظارتی که از حقوق و آزادی‌ها و منافع اشخاص حقیقی یا حقوقی در مقابل خودسری یا هرگونه استفاده نامناسب از صلاحیت اختیاری حمایت کند بدون آنکه مقامات اداری از دستیابی به هدفی که صلاحیت اختیاریشان برای آن واگذار شده بازداشته می‌شوند.^{۳۷}

به منظور جلوگیری از سوء استفاده از صلاحیت اختیاری، تامین اهداف و مراد قانونگذار، تامین منافع فردی و اجتماعی و حقوق و آزادیهای ملت، یک سری اصول و ضوابط کلی بر فرایند اتخاذ و اجرای تصمیمات در چارچوب صلاحیت اداری باید به شرح ذیل حاکم باشد:

هدفی جز آنچه صلاحیت اختیاری برای آن واگذار شده است دنبال نکنند.
عینیت و بی طرفی را رعایت نموده و فقط عوامل مربوط به یک قضیه خاص را مورد توجه قرار دهد.

اصل برابری در برابر قانون را با خودداری از اعمال تبعیض غیر منصفانه رعایت کند.

موازن مناسب میان هر نوع تاثیر نامطلوبی که ممکن است تصمیمش بر حقوق، آزادی‌ها، منافع اشخاص ناشی از اعمال صلاحیت اختیاری و هدفی که دنبال می‌کند ایجاد نماید.

تصمیم خود را با توجه به موضوع مورد بحث، در مدت زمان مناسب و معقول اتخاذ کند.

^{۳۶}. مومنی طباطبایی، منوچهر، پیشین، ص ۴۱۱.

^{۳۷}. کارگزاری، جواد و نبی لو محمد، «اجرای صلاحیت های اختیاری توسط مقامات اداری»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی سایت پژوهشکده مجازی حقوق عمومی، ۱۳۹۲، ص ۹.

هرگونه دستورالعملی کلی اداری را به شیوه‌ای متناسب به کار بندد، در حالی که به طور هم زمان به شرایط خاصی در مورد نیز توجه می‌کند. نتیجه اینکه، بر اجرای کلیه صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات توسط مقامات اداری، سیاسی و غیره بر اساس قانون و به موجب قوانین و مقررات یا بنا به تشخیص مقام ذی ربط بر اساس منافع و مصالح ملی، منفعت عمومی، منافع ذی‌نفعان، سیانت و پاسداری از حقوق شهروندان و متاثر از اصول بی‌طرفی، شفافیت، پاسخگویی، عدالت و رویه‌های منصفانه صورت گیرد و به منظور جلوگیری از خودکامگی، منفعت‌گرایی، سوء استفاده، اهداف نامناسب و غیره باید تحت نظارت و کنترل‌های درونی و بیرونی قرار گیرند.

۴.۲. تحلیل موضوع نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت

۱،۴،۲. طرح بحث

بر اساس اندیشه تفکیک قوا و اصل ۵۷ قانون اساسی، قدرت بین نهادهای مختلف تقنینی، اجرایی و قضایی تقسیم شده‌است و در پرتو ایده تفکیک نسبی قوا، هر یک قوا دارای وظایف تخصصی و با همکاری یکدیگر وظایف محوله و امور عمومی را به انجام می‌رسانند. در اصل ۵۸، امر قانونگذاری به قوه مقننه محول شده است تا بر اساس اصول چهارم، ۷۱، ۷۲ و ۹۲ قوانین را وضع نماید و منطبق با اصل ۸۵ وظیفه قانونگذاری قائم به شخص بوده و نمایندگان حق انتقال و تفویض آن را به مقام یا نهاد دیگری ندارند، مگر در موارد ضروری و خاص که می‌توانند تصویب برخی قوانین را به کمیسیون‌های داخلی مجلس یا تصویب اساسنامه موسسات و شرکت‌های دولتی را به هیات دولت یا کمیسیون‌های داخلی مجلس واگذار نمایند. لذا «سمت نمایندگی قائم به تشخیص است».^{۳۸}

اما متاثر از اندیشه تفکیک نسبی قوا، قوه مجریه با قوه مقننه بر اساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ در وضع قانون همکاری می‌نماید. چنین همکاری می‌تواند در قالب ارائه لوایح (اصل ۷۵) و تنظیم مقررات عمومی (آئین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل) توسط

^{۳۸}. هاشمی، سید محمد، پیشین، ص ۱۲۲.

دولت به انجام برسد. اعطای چنین صلاحیتی به قوه مجریه ناشی از اذن قانونگذار است، در حالی که وظیفه و کار ویژه اصلی قوه مجریه مدیریت اجرایی کشور، برقراری نظم عمومی و خدمات عمومی و اجرای قوانین و مقررات سایر قوا است. پس صلاحیت وضع قانون جزء وظایف ذاتی قوه مجریه نخواهد بود. حال براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی قوه مجریه می تواند آئین نامه‌های اجرایی و مستقل را وضع نماید. اما اجرای این صلاحیت باید با رعایت چارچوبهای مقرر قانونی و اصول کلی حقوق و با رعایت منافع مصالح عمومی و اقتضاءات اداری و سیاسی کشور باشد. به طور کلی محدوده اجرای این صلاحیت به قرار ذیل می باشند:

«۱- آیین نامه داخل در صلاحیت ویژه قانونگذار نباشد. ۲- آئین نامه نباید ناقض قانون اساسی و یا قوانین باشد. ۳- باید از طرف مقام صلاحیت‌دار اداری صادر شود.»^{۳۹}

آنچه که در تشخیص و درک صلاحیت وضع قوانین در نظام حقوقی ایران حائز اهمیت است، اینکه، مرجع صالح وضع قوانین، مجلس است چرا که اصل ۷۱ مقرر دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند». پس مرجع ذی صلاح وضع قانون در کلیه امور کشور، مجلس است، اما به جهت رعایت اصل تفکیک نسبی قوا، در راستای تکمیل وظیفه تقنینی قوه مقننه، قوه مجریه مجاز به وضع مقررات عمومی شده است. در واقع قلمرو صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات ذاتی نیست، عرضی است. یعنی اصل صلاحیت تعیین به عهده قوه مقننه است که به قوه مجریه در قلمرو و محدوده خاص تفویض شده است. لذا در اجرای این صلاحیت باید قوه مجریه محدوده‌های بحث شده را رعایت نماید. در غیر این صورت با سازوکارهای نظارتی و کنترلی فاقد اعتبار می‌شوند.

نکته دیگر اینکه، براساس مفاهیم و مبانی ارزشی نظام مردم سالار و بحث کنترل قدرت و حاکمیت قانون، کلیه اعمال و اقدامات مقامات حکومتی باید تحت

^{۳۹}. مومنی طباطبائی، منوچهر، پیشین، ص ۳۳۲.

کنترل و نظارت قرار گیرد تا حقوق و آزادی‌های ملت تضمین و اجرای قدرت ضابطه مند شود و بیم هرگونه سوء استفاده از بین رود، لذا براساس اصل چهارم، ۷۲ و ۹۴ کلیه قوانین مصوب مجلس باید تحت نظارت قانون اساسی و شورای نگهبان قرار گیرند، این اصل که همه قوانین، حتی خود قانون اساسی باید مطابق با موازین اسلامی باشد (اصل ۴) به نوعی نظارت و کنترل ارزشی است که بر تمام قوانین اعمال می‌شود.

همانطور که قوانین مصوب مجلس باید براساس اصول فوق الذکر به تایید و نظارت شورای نگهبان از جهت رعایت موازین شرع و انطباق با قانون اساسی برسند و تا زمانی که مورد تایید قرار نگیرند اعتبار حقوقی و قانونی نمی‌یابند، «به طریق اولی و قیاس اولویت»^{۴۰} مصوبات قوه مجریه که به نوعی ناشی از صلاحیت مجلس در وضع قوانین است، باید منطبق با موازین شرعی، قوانین و مقررات باشند. لذا در اینکه مصوبات قوه مجریه مورد ارزیابی، کنترل و نظارت قرار گیرند، شکی و ابهامی باقی نمی‌ماند، اما بحث در خصوص چگونگی اجرای چنین نظارتی، محتوای نظارت، قلمرو نظارت، آثار حقوقی نظارت و مقام ناظر است. البته قانون اساسی و برخی قوانین تا حدودی ابهامات و مسائل آن را حل نموده‌اند نظیر مراجع نظارتی و انواع نظارت بر مصوبات و آثار حقوقی آنها مثل:

نظارت قانونی: به موجب اصل ۱۳۸ توسط رئیس مجلس

نظارت شرعی: به موجب مواد ۴۰ و ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری توسط فقهای شورای نگهبان و ابطال مصوبات مغایر شرع توسط هیات عمومی دیوان عدالت اداری

نظارت قضایی: به موجب اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ توسط دیوان عدالت اداری

موضوع لزوم نظارت بر مصوبات دولت چندان مورد چالش نیست، چون براساس مبانی ارزشی بحث شده و موجه‌ساز نظارت بر اعمال حکومتی و نظارت های مورد نیاز برای تحقق نظام مردم‌سالار مبتنی بر حاکمیت قانون و کنترل

۴۰. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، چ ۳۹، ۱۳۸۳، ص ۲۱۱.

قدرت، مصوبات قوه مجریه باید مورد نظارت و کنترل قرار گرفته شود. تمرکز اصلی مقاله حاضر بر نظارت قانونی توسط رئیس مجلس به موجب اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است که نوع نظارت، قلمرو نظارت، حدود صلاحیت نظارتی مجلس، آثار حقوقی اعمال نظارت مورد ابهام و چالش است و اینکه برآستی نظام حقوقی مطلوب نظارت بر مصوبات دولت چگونه باید باشد و حتی نوع نظارت قضایی و شرعی اعمال شده توسط شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری خالی از اشکال نیست، آیا سازوکار مقرر در قانون اساسی و قوانین عادی از اصول منطقی و عقلانی قانونگذاری تبعیت می نماید؟ آیا نظام حقوقی موجود نظارت بر مصوبات دولت و سه نوع نظارت قانونی، قضایی و شرعی منطبق با نظام حقوقی مطلوب نظارت می باشد؟

پاسخ‌دهی به سئوالات فوق مستلزم بررسی و تعمق در موضوع از مسیر آسیب‌شناسی نظام حقوقی موجود و ارائه راه کار و طراحی نظام حقوقی مطلوب است. فرض پژوهش این است که اعمال نظارت و کنترل مصوبات دولت امری است ضروری، اما از نظام حقوقی مطلوبی تبعیت نمی‌نماید. لذا پژوهش حاضر در صدد آسیب شناسی و تحلیل موضوع و ارائه راهکار موثر و مناسب جهت اعمال چنین صلاحیتی توسط مراجع ذی صلاح است. چه بسا نیازمند اصلاح قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی و رویه های قضایی است.

به منظور سازماندهی بحث، هر کدام از انواع نظارت‌های موجود در نظام حقوقی ایران بر مصوبات دولت به طور مختصر توصیف و تحلیل می گردد و در قسمت سوم به طراحی نظام مطلوب حقوقی نظارت اشاره می شود.

۲،۴،۲. ماهیت حقوقی نظارت رئیس مجلس:

درک ماهیت حقوقی هر نظام حقوقی یا یک پدیده حقوقی، بر پایه‌های ارزشی و بینشی موجه‌ساز نظام حقوقی، اصول و قواعد کلی حکومتی حاکم بر نظام مورد نظر و مفاهیم و تعاریف حقوقی، ابزارها، لوازمات، اقتضات و سازو کارهای کارآمد مربوط به آن پدیده حقوقی انجام می‌شود. حال درک ماهیت حقوقی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی براساس مبانی نظری بحث شده در بخش اول یعنی نظام

مردم سالاری، حاکمیت قانون، کنترل قدرت، اصول کلی حاکم بر چگونگی اعمال نظارت، قلمرو صلاحیت قانونگذاری و اجرا و نظام حقوقی موجود و با بررسی و تحلیل قواعد مندرج در آنها باید صورت گیرد. سازماندهی بحث با شرح ذیل می باشد.

نظام مردم سالاری: براساس اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران، جمهوری اسلامی است و متاثر از اصل ششم، اداره امور کشور به اتکاء آراء عمومی است و منطبق با اصل ۵۶ حق تعیین سرنوشت و حاکمیت به ملت سپرده شده است و براساس اصل ۶۲ و قانون انتخابات و اصل ششم، اصل ۵۸، مجلس از نمایندگان ملت تشکیل می شود، لذا رئیس مجلس نماینده مردم و پارلمان محسوب می شود. پس تصمیمات و اقدامات وی به موجب قانون براساس اصل ۴، ۷۱ و ۷۲ و ۹۴، به نوعی مردمی و به نمایندگی از مردم محسوب می شود.

حاکمیت قانون: اجرای صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولت متاثر از اصل حاکمیت قانون است. یعنی به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ و قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ سال ۶۸ و اصلاحات بعدی این صلاحیت به رسمیت شناخته شده است.

کنترل قدرت: صلاحیت رئیس مجلس در چارچوب ایده کنترل قدرت دولت، تضمین حقوق و آزادی های ملت، جلوگیری از سوء استفاده از قدرت، کارآمدی وظایف دولت و به موجب اصول ۸۴ و ۸۶، نمایندگان می توانند در تمام امور کشور تحقیق و تفحص نمایند و می توانند در همه مسائل داخلی و خارجی اظهار نظر نمایند و حتی براساس اصول ۸۶ الی ۹۰ نمایندگان می توانند اقدامات و تصمیمات قوه مجریه را مورد ارزیابی و نظارت قرار دهند.

اصل تفکیک قوا: براساس نظام تفکیک قوا (اصول ۵۷ و ۵۸) قانونگذاری از وظایف ذاتی قوه مقننه است و این صلاحیت براساس اصل ۸۵ قابل واگذاری به غیر نیست، از این رو صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات ناشی از تفویض اختیار مجلس به قوه مجریه است. پس عملکرد صلاحیت قوه مجریه و وضع مقررات، همان

قلمرو صلاحیت قوه مقننه است، لذا ایجاب می‌نماید مجلس بر حوزه و قلمرو قانونگذاری خود اعمال صلاحیت نظارتی نماید تا اطمینان حاصل شود قوانین مطابق با واقع و و مراد قانونگذار توسط قوه مجریه وضع شده است. پس رئیس مجلس به نمایندگی از مجلس چنین نظارتی را انجام می‌دهد.

اصل سلسله مراتب قوانین:^{۴۱} در نظام سلسله مراتب قوانین، قانون اساسی در رأس سایر قوانین قرار می‌گیرد. «برخلاف قانون اساسی مشروطه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موضوع سلسله مراتب قوانین مورد توجه قانونگذار اساسی قرار گرفته است و این قانون در رابطه با سلسله مراتب قوانین تعیین تکلیف نموده است»^{۴۲}. بر اساس اصل چهارم موازین شرعی در راس کلیه قوانین می‌باشد. سپس قانون اساسی در رتبه دوم قرار می‌گیرد و بر اساس اصل ۴ و ۷۲ و ۹۴ قوانین عادی مصوب مجلس باید منطبق با موازین شرع و قانون اساسی وضع شوند، لذا در مرتبه سوم سلسله مراتب قوانین قرار می‌گیرند. مصوبات قوه مجریه نیز براساس اصل ۸۵ و ۱۳۸ نباید مغایر با قوانین عادی و مراد قانونگذار باشند، لذا در مرتبه چهارم قرار می‌گیرند.

قاعده کلی حقوقی در نظام سلسله مراتب قوانین این است که قوانین مادون باید در انطباق با قوانین فراتر وضع شوند و مغایر و مخالف آنها مقرر نشوند. لذا نتیجه منطقی این است که در نظام قانونگذاری، قانون اساسی براساس موازین شرعی، قوانین عادی براساس موازین شرع و قانون اساسی، مصوبات قوه مجریه و سایر دستگاهها بر اساس موازین شرع و قوانین عادی باید وضع گردند. بر این اساس و اصل نمایندگی و نظام سلسله مراتب قوانین رئیس مجلس، بر مصوبات دولت نظارت می‌نماید تا مصوبات قوه مجریه مغایر قوانین عادی به تصویب نرسند.

اصل صلاحیت: براساس اصل صلاحیت، صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات

^{۴۱} قاضی، ابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، نشر میزان، چ بیست و چهارم ۱۳۸۴، ص ۳۵

^{۴۲} کدخدایی، عباسعلی و درویشوند، ابولفضل، «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، **فصلنامه بررسی های حقوق عمومی**، سال اول، شماره یک، پاییز ۱۳۹۱، ص ۱۰۱.

ذاتی نبوده و از قوه مقننه اخذ شده است، لذا چنین صلاحیتی باید در قلمرو صلاحیت مجلس اجرا شود و جنبه صلاحیت اجرایی ندارد. به عبارتی، صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات جنبه اجرایی ندارد، تا به نوعی نقض اصل تفکیک قوا محسوب شود و قائل به نظارت مجلس بر مصوبات دولت نباشیم، چرا که صلاحیت قوه مجریه یک نوع صلاحیت تفویضی به موجب قانون است که به منظور تسهیل در اداره امور عمومی، تامین نیازها و خدمات عمومی و غیره به قوه مجریه اعطاء شده است.

۳. نظام حقوقی مطلوب نظارت بر مصوبات دولت

نظر به بررسی نظام حقوقی موجود در بخش پیشین و اسوا و قواعد کلی حقوق، نظارت هم عرضی رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری بر مصوبات دولت خالی از اشکال نمی باشد، لذا در بخش حاضر با تمرکز بر نوعی آسیب شناسی موضوع و با الهام از اصول و قواعد کلی حقوق و شاخصه های نظام حقوقی مطلوب، تلاش می شود به نظام حقوقی مطلوب نظارت بر مصوبات دولت دست یافت و به نوعی ضمن پاسخ به سئوالات پژوهش و اثبات فرضیه، به ارائه راهکارهای کارآمد حقوقی نظارت بر مصوبات دولت نیز بپردازیم.

مبنای قانونی نظارت بر مصوبات دولت به اصول ۴، ۸۵، ۱۳۸، ۱۷۰، ۱۷۱ و ۱۷۲ و قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ مصوب سال ۱۳۶۸ که در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ قانون الحاقی پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ به تصویب رسیده همچنین قانون استفساریه مجلس راجع به ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری نیز در این راستا به تصویب مجلس رسید. در سال ۱۳۸۸ نیز تبصره دیگری به قانون فوق الذکر اضافه گردید. در نهایت پس از بروز اختلافات رئیس مجلس و رئیس مجلس، آیین نامه اجرایی قانون فوق در سال ۱۳۹۱ به تصویب رئیس مجلس رسید.

۱.۳. آسیب شناسی نظام حقوقی موجود ۴۳

نظام حقوقی موجود در خصوص نحوه نظارت بر مصوبات دولت از اشکالات و خلاءهایی به قرار ذیل برخوردار می باشد:

نظام قانونگذاری: در نظام قانونگذاری شایسته،^{۴۴} قانون قبل از اعتبار حقوقی یافتن، با قوانین برتر جهت رعایت اصل حاکمیت قانون، تحقق نظام شایسته سالار، اصل سلسله مراتب قوانین و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان با قانون اساسی تطبیق داده می‌شود. " نظام کنترل قوانین عادی با قانون اساسی"^{۴۵} امر بسیار حیاتی و بدیهی اکثر نظام‌های حقوقی محسوب می‌شود و سازوکارهای قانونی برای کنترل نهاد قانونگذاری تدارک دیده شده‌است. بر اساس اصول ۴، ۷۲ و ۹۴ کلیه قوانین و مقررات و مصوبات مجلس باید براساس موازین شرع و قانون اساسی وضع شوند و وظیفه این امر به عهده شورای نگهبان قرار داده شده است، لذا چنانچه مصوبه مجلس مغایر قانون اساسی یا موازین شرع تشخیص داده شود، مجلس مکلف به اصلاح بوده و یا طی چند مرحله رفت و برگشت مصوبه بین مجلس و شورای نگهبان جهت تعیین تکلیف بر اساس اصل ۱۱۰ و ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود. نتیجه اینکه تا مصوبه مجلس مهر انطباق با موازین شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان و در برخی موارد توسط مجمع دریافت ننماید، فاقد اعتبار حقوقی می‌باشد.

در خصوص قوانین عادی مجلس، نظارت و کنترل پیش از وصف «قانون» و «لازم الاجرا» شدن اعمال می‌گردد، حال آنکه چنین سازوکاری برای مصوبات

^{۴۳} ر.ک. ویژه، محمد رضا، «ارزیابی صلاحیت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه»، پژوهشنامه مطالعات حقوقی، سال پانزدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۳. ر.ک. فلاح، محمد علی، ابریشم کش، محمد امین، «سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران...»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره نهم، پائیز ۱۳۹۳.

^{۴۴} راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول، ۱۳۹۱

^{۴۵} کعبی، عباس، ضمانت‌های اجرایی قانون اساسی، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چ اول، (۱۳۸۴) و هامون، فرانسیس واینر، « صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده»، ترجمه محمد جلالی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، ۱۳۸۲، ش ۲۰، ص ۷۹.

دولت پیش‌بینی نشده است، در حالی که به قیاس اولویت چنین باید استنباط نمود که قوانین و مقررات مصوب قوه مجریه به طریق اولویت پیش از اعتبار حقوقی و لازم‌الاجرا شدن باید مورد کنترل و نظارت قرار بگیرند، متأسفانه این اشکال جدی در اصل ۸۵ و ۱۳۸ مطرح است. در آسیب‌شناسی اصول مذکور باید عنوان نمود که اصول فوق باید مورد بازنگری قرار گیرند و نوعی سازوکار نظارتی پیشینی را مقرر شود، به گونه‌ای که مصوبات قوه مجریه پیشین از ابلاغ و اجرا، مورد نظارت و کنترل نهاد ناظر قرار گیرند.

نظام موجود آثار بسیار نامطلوبی را می‌تواند به جای بگذارد، چرا که به محض تصویب مصوبه توسط قوه مجریه، به مرحله اجرا گذارده می‌شود و به اطلاع ریاست مجلس می‌رسد. حال چنانچه رئیس مجلس با اعمال حق نظارت قانونی، مصوبه‌ای که در حال اجرا است را مغایر قانون تشخیص دهد، مصوبه ملغی‌الانثر شده و چه بسا آثار حقوقی به جای گذارده و حتی حقوق مکتسبه‌ای را ایجاد نموده و اینکه می‌تواند نظم عمومی را مختل نماید. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری به مراتب ضعیف‌تر از نوع نظارت رئیس مجلس است. به دلیل اینکه تا شکایتی از سوی افراد در دیوان مطرح نشود، دیوان اقدامی و حتی صلاحیتی در ابطال مصوبات مغایر قانون پیدا نخواهد کرد و همان آثار مخرب بی‌اعتبار نمودن مصوبات توسط مجلس نیز، به اقدام ابطالی مصوبه دولت توسط دیوان سرایت می‌نماید.

نوع نظارت رئیس مجلس:

با بررسی انواع نظارت در قلمرو حقوق عمومی و بحث مختصر راجع به هر کدام از آنها، حال این پرسش مطرح می‌شود که نظارت رئیس مجلس جزء کدامیک از نظارت‌های مطرح در حقوق عمومی است؟

قبل از پاسخ به پرسش فوق، باید ضوابط مقرر در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مورد اشاره و آسیب‌شناسی قرار گیرند.

در ذیل اصل ۸۵ مقرر شده است، «... علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها

با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد». موضوع ارجاع مصوبات دولت مقرر در اصل ۸۵ مختص مصوبات دولت پیرامون تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی است که در صلاحیت و قلمرو اختصاصی مجلس قرار دارد و به طور استثنا تصویب آنها به قوه مجریه و کمیسیون داخلی مجلس تفویض شده است. با توجه به اینکه وضع قانون در این خصوص در صلاحیت ذاتی مجلس است و در قلمرو انحصاری این نهاد قرار دارد، مکانیزم ارجاع به شورای نگهبان بر اساس اصول ۴ و ۷۲ و ۹۴ منطقی است، اما ارجاع به رئیس مجلس امری غیرمنطقی به نظر می‌رسد، چرا که مصوبات دولت در خصوص تصویب اساسنامه‌ها خصلت قانون عادی دارد و قوانین عادی باید با موازین شرع و قانون اساسی تطبیق داده شود نه با سایر قوانین و مقررات عمومی کشور که جای بسیار تعجب دارد. با استدلال که هنگامی که اساسنامه شرکت‌ها و موسسات دولتی توسط کمیسیون‌های داخلی تصویب می‌شوند، نیازی به نظارت رئیس مجلس نیست، اما اگر همان اساسنامه به تصویب دولت برسد باید هم به تایید شورای نگهبان رسیده و هم توسط رئیس مجلس مورد نظارت قرار گیرند. حال جای طرح این سئوالات و ابهامات است که چنانچه شورای نگهبان مصوبه دولت را مغایر موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص ندهد، آیا رئیس مجلس می‌تواند آن را مغایر قوانین عادی تشخیص دهد، در حالی که خود قوانین عادی قبلاً با قانون اساسی و موازین شرع تطبیق داده شده‌اند، پس امر بیهوده‌ای خواهد بود اگر مصوبه دولت توسط رئیس مجلس ملغی الاثر شود؟

چالش دیگر اینکه، تصویب اساسنامه‌ها از مصادیق قوانین عادی است و صلاحیت وضع آنها توسط مجلس به قوه مجریه واگذار شده است. در اصل، قوه مجریه از طرف مجلس، مجاز به وضع مقررات می‌شود، پس قانون مصوب قوه مجریه، همان خصلت قانون عادی مجلس را دارد، لذا نیازی به بررسی رئیس مجلس نخواهد داشت. دیگر اینکه ماهیت و قلمرو نظارت رئیس مجلس روشن نشده است. اصل ۱۳۸ نیز همان معضل مطروحه در اصل ۸۵ را دارا می‌باشد، چرا که صرفاً

به نظارت رئیس مجلس اشاره نموده است. بدین شرح که «... تصویب نامه و آئین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات وزیران بفرستد».

با ملاحظه اصل فوق چندان نمی‌توان به ماهیت و نوع نظارت رئیس مجلس در انطباق با انواع نظارت در حقوق عمومی پی برد. همچنین سازوکار کنترل مصوبات قبل از اجرا و مکانیزم اجرایی آن نیز پیش بینی نشده است.

شمول، سازوکار و آثار حقوقی نظارت رئیس مجلس:

شمول نظارت:

در اصول ۸۵ و ۱۳۸ شمول نظارت نسبت بر مصوبات قوه مجریه در خصوص

تصویب اساسنامه مصوبات و شرکتهای دولتی و تصویب نامه‌ها و آئین نامه‌ها و مصوبات کمیسیون‌های هیات وزیران محدود شده است. به نظر می‌رسد قلمرو صلاحیت نظارتی رئیس مجلس صرفاً شامل موارد فوق الذکر است، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌های مصوب قوه مجریه را شامل نمی‌گردد. این امر خالی از اشکال نمی‌باشد، چرا که فلسفه نظارت بر مصوبات قوه مجریه کنترل قدرت اداری اعضاء قوه مجریه و کلیه تصمیمات و اقدامات آنها می‌باشد، پس دلیل منطقی وجود ندارد که برخی مصوبات را از قلمرو نظارت خارج نمائیم و اصل حاکمیت قانون و فلسفه نظارت بر حاکمان ایجاب می‌نماید، کلیه مصوبات اعم از تصویب نامه‌ها، آئین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها مورد نظارت قرار گیرند.

سازوکار نظارت:

سازوکار نظارت رئیس مجلس در اصل ۸۵ مشخص نشده، اما تا حدودی در اصل ۱۳۸ بیان شده است. بدین شرح که رئیس مجلس «در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات وزیران» ارسال می‌نماید. اما روشن نشده است که اگر تجدید نظری انجام نگرفت رئیس مجلس از چه اختیاری و قدرتی بر خود دار است. آیا رئیس مجلس باید به تنهایی امر تطبیق را

انجام دهد یا باید با مجلس مشورت نماید و به نوعی به نمایندگی از مردم و سایر نمایندگان چنین صلاحیتی را ایفاء نماید یا اینکه باید نهادی تخصصی در مجلس جهت انجام تطبیق در مجلس شکل بگیرد.

در راستای این مهم، قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در تاریخ ۶۸/۱۰/۲۸ و با اصلاحات سالهای ۷۸ و ۸۸ به تصویب رسیده که در آن سازو کارهایی پیش بینی شده است. آئین نامه اجرایی هم در سال ۱۳۹۱ توسط رئیس مجلس به تصویب رسید.

ماده واحده سال ۱۳۶۸: «... در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضا یا کلا خلاف قانون تشخیص داده شوند، حسب مورد هیأت وزیران یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید».

در متن ماده واحده سال ۶۸، باز هم سازوکار دقیق و کامل برای نظارت مشخص نشده است و صلاحیت را در اختیار رئیس مجلس قرار داده، ولی جزئیات انجام صلاحیت روشن نشده است. در راستای تکمیل قانون مذکور ۵ تبصره در تاریخ ۷۸/۱۲/۸ به ماده واحده الحاق گردید:

در تبصره ۴ سازوکار روشن تری در خصوص چگونگی اعمال نظارت معرفی شده است: «... ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود، پس از پایان مدت مذکور (یک هفته) حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد شد.»

در تبصره ۵، سازوکار اخذ مشورت از کارشناسان توسط رئیس مجلس پیش بینی شده است که نام این نهاد مشورتی «کمیسیون بررسی و تطبیق مصوبات دولت» نام گرفته است. و در اصلاحیه سال ۸۸ نیز یک تبصره دیگر اضافه شد مبنی بر اینکه «نظر رئیس مجلس برای دولت معتبر و لازم الاجرا است و دیوان نسبت به موارد (ملغی الاثر شدن) دیگر صلاحیتی ندارد.»

براساس تبصره ۷ قانون الحاقی سال ۷۸، رئیس مجلس آئین‌نامه اجرایی قانون را در تاریخ ۹۱/۱۰/۲۶ به تصویب رسانید و سازوکار روشن‌تری را برای اعمال نظارت رئیس مجلس معین نمود.

به موجب ماده ۱ آئین‌نامه: «هیات بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» تشکیل می‌شود. براساس ماده ۶ کارگروه‌های تخصصی نیز در زیرمجموعه هیات تشکیل می‌شود.
آثار حقوقی:

اثر حقوقی نظارت رئیس مجلس در اصول ۸۵ و ۱۳۸ مشخص نشده است. در حالی که در نظام کنترل قوانین، پیرامون قوانین عادی در اصل ۴، ۷۲ و ۹۴ تعیین تکلیف شده است و قلمرو نظارت شورای نگهبان حالت استصوابی دارد. یعنی تا زمانی که شورای نگهبان مصوبات مجلس را تایید ننموده است، مصوبه واجد وصف «قانونی» می‌گردد. به عبارتی اثر حقوقی اعمال نظارت شورای نگهبان، اعتبار بخشی به مصوبه مجلس و از حالت «مصوبه» تبدیل به «قانون» و خاصیت «لازم‌الاجرای» می‌یابد.

پس عدم پیش‌بینی نتیجه نظارت مجلس در اصول فوق‌الذکر به نوعی خلاء قانونی محسوب می‌شود و چنین خلاءهایی در قانون نحوه اجرایی شدن و الحاق ۵ تبصره و آئین‌نامه اجرایی جبران شده است. به موجب تبصره ۴ قانون، اگر رئیس مجلس نظر به مغایرت مصوبه با قانون داشته و دولت اصلاحی را انجام ندهد، پس از گذشت یک هفته، مصوبه اعتبار حقوقی خود را از دست می‌دهد. اثر حقوقی اعمال نظارت رئیس مجلس در ماده ۸ آئین‌نامه اجرایی بدین شرح مقرر شده است: «..... مصوبات به ترتیبی که در دستور کار هیات قرار می‌گیرد، مطرح و به شرح زیر اقدام می‌شود:

در صورتی که اکثریت اعضاء حاضر در جلسه، مصوبه ای را مغایر قوانین ندانند، مراتب برای اتخاذ تصمیم به رئیس مجلس گزارش می‌شود.

در موارد تشخیص مغایرت تمام یا قسمتی از هر مصوبه یا قوانین با رأی

اکثریت حاضر، مراتب جهت اتخاذ تصمیم به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد. رأی اقلیت در صورتی که متضمن نظر بیشتر از یک سوم اعضاء در جلسه باشد، به رئیس مجلس گزارش می‌شود.

در مواردی که رئیس هیات مقتضی بداند، نظر هیأت به عنوان رأی مقدماتی جهت اصلاح مصوبه یا ارسال پاسخ، به دولت و دستگاه اجرایی ذی ربط و یا مراجع تصویب اعلام می‌شود. دولت می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ تا اعلام، نسبت به اصلاح اینگونه مصوبات اقدام و یا پاسخ کتبی خود را به هیأت ارسال نماید. اصلاحیه یا پاسخ دولت در اولین جلسه هیات مطرح و مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. نظر هیات در این مرحله قطعی است و به منظور طی مراحل قانونی به اطلاع رئیس مجلس خواهد رسید. در صورتی که درخواست مستدل دولت و یا سایر مراجع تصویب این مدت تا ده روز دیگر قابل تجدید می‌باشد.

چنانچه دولت ظرف مدت مقرر، اقدام به اصلاح مصوبه یا ارسال پاسخ ننماید، نظر هیات در این مرحله قطعی محسوب شده و جهت طی مراحل قانونی به اطلاع رئیس مجلس خواهد رسید.

با بررسی و ملاحظه مواد مذکور به نظر سازوکار روشن‌تری برای نحوه اعمال نظارت نسبت به اصول ۸۵ و ۱۳۸ پیش‌بینی شده است. اما در نهایت اینکه نظر هیأت برای رئیس مجلس طبق آیین‌نامه جنبه مشورتی دارد و نظر نهایی به عهده رئیس مجلس می‌باشد. به دلیل اینکه با مراجعه به منطوق اصول ۸۵ و ۱۳۸۶ نظر هیأت باید جنبه مشورتی داشته باشد، چرا که امر تطبیق در صلاحیت رئیس مجلس قرار گرفته شده و به نوعی قاعده آمره محسوب می‌شود.

اثر حقوقی اقدام هیأت و نهایتاً رئیس مجلس در اعمال نظارت بر مصوبات دولت، بی‌اعتباری مصوبه مغایر قانون را به همراه خواهد داشت و به نوعی جنبه استصوابی همانند ماهیت حقوقی نظارت شورای نگهبان پیدا می‌کند. چنین امری مورد تأکید شورای نگهبان در یک نظریه تفسیری از اصل ۱۳۸ نیز قرار گرفته است: نظریه تفسیر شماره ۶۰۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۳/۳: « هیات وزیران پس از اعلام

تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه

نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدید نظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد شد.

نسبت نظارت رئیس مجلس با سایر مراجع نظارتی:

همانگونه که قبلاً اشاره شد، بر مصوبات دولت دو نوع نظارت بیرونی و نظارت درونی پیش بینی شده است.

نظارت بیرونی شامل موارد ذیل است:

نظارت قانونی: براساس اصل ۸۵ و ۱۳۸ توسط رئیس مجلس

نظارت قضایی: براساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۲ توسط دیوان عدالت اداری

نظارت درونی: نظارت درونی توسط رئیس جمهور به اقتضاء ریاست قوه مجریه

و ریاست هیأت وزیران و نظارت سلسله مراتبی بر وزراء، بر مصوبات دولت اعمال می گردد. در این نوع نظارت اصل ۱۳۴ مقرر می دارد: «ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد...». بر اساس اصول مذکور رئیس جمهور می تواند دستور اصلاح، لغو یا ابطال مصوبات مغایر قانون هیأت وزیران و وزرا را صادر نماید.

در خصوص نسبت نظارت رئیس مجلس با نظارت دیوان و رئیس جمهور باید عنوان نمود که به جهت کنترل موثر اقدامات و تصمیمات قوه مجریه و نبود مکانیزم کنترل پیشینی قبل از لازم‌الاعتبار شدن مصوبات قوه مجریه، نظارتهای مضاعفی تدارک دیده شده است. نظارت «دیوان عدالت اداری و رئیس مجلس شورای اسلامی دو مرجع هم عرض صالح جهت نظارت بر مصوبات دولتی هستند. براساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی مصوبات دولتی موضوع این اصول ضمن ابلاغ برای اجرا برای رئیس مجلس ارسال می گردد تا در صورتی که آنها را مغایر قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر برای هیأت وزیران بفرستد. در حالی که دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی بوده و مصوبات دولت برای اظهارنظر برای دیوان ارسال نمی گردد و تنها در صورتی که شکایتی از یک مصوبه اعلام گردد، این نهاد به

موضوع رسیدگی نموده و مصوبه را در صورتی که مغایر با قوانین تشخیص دهد ابطال می‌نماید.^{۴۶} صلاحیت رئیس مجلس براساس اصول ۸۵ و ۱۳۸ محدود به مصوبات اساسنامه‌ها، مصوبات دولت، آئین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران و کمیسیون متشکل از چند وزیر بوده، اما صلاحیت دیوان رسیدگی به کلیه مصوبات و مقررات، اقدامات و تصمیمات دولت می‌باشد. همچنین نظارت رئیس مجلس شامل تصمیمات صرفاً اجرایی قوه مجریه نمی‌شود، در حالی که دیوان می‌تواند به کلیه تصمیمات اجرایی قوه مجریه رسیدگی نماید.

نکته دیگر در خصوص نسبت نظارت رئیس مجلس با دیوان عدالت اداری، این است که دیوان می‌تواند مصوبات دولت را علاوه بر مغایرت با قوانین به استناد خروج از صلاحیت قوه مجریه مورد ابطال قرار دهد. «در رابطه با نسبت میان صلاحیت این دو مرجع باید توجه نمود که وظیفه این دو مرجع، تشخیص مغایرت مصوبات با قانون است. نتیجه اینکه اگر رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر قانون اعلام نماید، مصوبه فاقد اعتبار می‌شود و دیگر موضوعی نیست که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به آن را داشته باشد و همچنین اگر دیوان عدالت مصوبه‌ای را ابطال نماید موضوعی برای اظهار نظر رئیس مجلس باقی نمی‌ماند.»^{۴۷} چنین نظری مورد تأکید تبصره الحاقی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در سال ۱۳۸۸ که قبلاً اشاره شد قرار گرفته شده است.

نسبت نظارت رئیس مجلس با نظارت رئیس جمهور بر مصوبات دولت نیز در تعارض به نظر نمی‌رسد، چرا که رئیس جمهور به اقتضای ریاست بر قوه مجریه و پاسخگویی در برابر اقدامات هیأت وزیران (اصل ۱۳۴)، می‌تواند دستور اصلاح، تغییر و ابطال مصوبات مغایر قانون را صادر نماید و در تعارض با صلاحیت رئیس مجلس یا دیوان عدالت اداری نخواهد بود.

براساس اصول کلی حقوق اداری مقام اداری و واضع مصوبه، یا مقام اداری

^{۴۶}. کذخدایی، عباسعلی، پیشین، ص ۱۱۰.

^{۴۷}. همان، ص. ۱۱۱.

ما فوق به اقتضاء اصل کنترل اداری و نظام سلسله مراتب اداری می‌تواند مصوبه مغایر قوانین را مورد اصلاح، تغییر و یا ابطال قرار دهد.

۲،۳. نظام حقوقی کارآمد نظارت بر مصوبات دولت

هدف اصلی از پژوهش حاضر، درک و آشکار شدن نقاط ضعف و قوت نظام حقوقی موجود راجع به نحوه نظارت بر مصوبات قوه مجریه است، لذا برای انجام پژوهش جامع و حل معضلات و چالش‌های پیش رو، مبانی توجیهی، اصول حاکم، مفاهیم کلیدی و نظام حقوقی موجود مورد اشاره و آسیب‌شناسی قرار گرفت. اما بررسی صرف موارد فوق‌الذکر نمی‌تواند چندان دستاورد چشمگیری بدون ارائه راهکار کارآمد و به عبارتی نظام حقوقی مطلوب در این خصوص داشته باشد، لذا در بحث آخر با توجه به مبانی ارزشی، اصول کلی و عناصر و مولفه‌های نظام حقوقی موجود و چالش‌ها و خلاءهای مورد بحث، نظام حقوقی مطلوب با سازماندهی ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۱- نهاد ناظر ۲- نوع نظارت ۳- شمول نظارت ۴- سازو کار نظارت ۵- آثار

حقوقی نظارت

۱،۲،۳. نهاد ناظر

اصل صلاحیت تقنینی قوه مقننه و اینکه قوه مقننه مقام ذی صلاح در وضع قوانین در کلیه امور می‌باشد (اصل ۷۱) ایجاب می‌نماید کلیه قوانین به نوعی با ابتکار مجلس یا تحت نظارت مجلس وضع شود. مجلس بر اساس اصل مذکور صلاحیت انحصاری و عام وضع قانون در کلیه امور را دارد، برعکس کشور فرانسه که مجلس صلاحیت محدودی در حوزه قانونگذاری دارد و صرفاً می‌تواند در موارد معین و مقرر در اصل ۳۴ قانون اساسی قانون وضع نماید و سایر امور به عهده قوه مجریه است، یعنی قوه مجریه از صلاحیت عام وضع قوانین و مقررات برخوردار می‌باشد. «مطابق نص اصل سی و هشتم، هر موضوعی غیر از آنچه در حیطه قانونگذاری قرار دارد، ویژگی "نظارتی و تنظیمی" دارد. بنابراین قانون شورای پارلمانی، یک استثناء

است. بدین معنا که هر چه مربوط به قانونگذاری نیست، نظارتی و تنظیمی است»^{۴۸}.
است»^{۴۸}.

پس تفاوت عمده نظام حقوقی ایران و فرانسه در قلمرو حوزه قانونگذاری این است که صلاحیت مجلس در ایران عام بوده و صلاحیت قوه مجریه در قلمرو صلاحیت مجلس قرار دارد اما در کشور فرانسه صلاحیت قوه مقننه خاص و استثناء و صلاحیت قوه مجریه عام می‌باشد.

بحث مهم این است که ریاست مجلس به تنهایی نمی‌تواند مقام ناظر بر مصوبات مجلس باشد و به نظر می‌رسد مغایر فلسفه اصل نمایندگی است. نمایندگی و وظیفه قانونگذاری مجلس با مشارکت یکدیگر محقق می‌شود. بر اساس اصل ۵۸ مجلس متشکل از نمایندگان ملت بوده، لذا سمت نمایندگی جنبه ملی دارد و منطبق با اصل ۸۶ نمایندگان حق اظهارنظر در تمام امور کشور را دارا می‌باشند و براساس آیین نامه داخلی مجلس مصوبات با اکثریت آراء نمایندگان به تصویب می‌رسد، پس سمت نمایندگی به طور فردی قابل اجرا نمی‌باشد و با مشارکت و تصمیم‌گیری مجلس، امر خطیر قانونگذاری انجام می‌شود. حال سپردن وظیفه نظارت بر مصوبات دولت به رئیس مجلس که در قلمرو صلاحیت مجلس قرار دارد و در واقع قوه مجریه با اذن از طرف مجلس مقرراتی را وضع می‌نماید، مغایر صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین و نقض وصف ملی و مشارکتی بودن سمت نمایندگی است. چرا که رئیس مجلس صرفاً، یک مدیر و اداره کننده مجلس است و خود نیز یک نماینده با حق رای در تصویب و انجام وظایف نظارتی مجلس محسوب می‌شود. وضع مطلوب این است که نظارت بر مصوبات دولت توسط مجموعه نمایندگان یا حداقل به موجب اصل ۸۵ مجلس مجاز به واگذاری صلاحیت قانونگذاری در موارد خاص و ضروری به کمیسیون‌های داخلی است، یکی از کمیسیون‌های داخلی یا با تشکیل کمیسیون خاص متشکل از نمایندگان واگذار شود، تا حاصل نظارت بر

^{۴۸}. آلیون، کاترین و ورنون، کاترین، **نظام حقوقی فرانسه**، ترجمه صفر بیگ زاده، سمت، چ اول،

مصوبات قوه مجریه، ضمن اعتبار بخشی قانونی، امر تطبیق با قوانین عادی باز هم توسط نمایندگان مجلس صورت گیرد تا سمت نمایندگی در این امر محقق شود. در این راستا آئین نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ و اصلاحیه قانون (الحاق ۵ تبصره) که به موجب آن یک هیات کارشناسی را پیش بینی نموده است، به نظر می‌رسد از نمایندگان مجلس نباشند.

تبصره ۵ اصلاحیه قانون مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب نامه‌های هیات وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره به عنوان عضو هیأت ... استفاده ... نماید».

با توجه به قلمرو و صلاحیت مجلس در وضع قوانین و تبعی و تفویضی بودن صلاحیت قوه مجریه در وضع مقررات به استناد اصل ۸۵ و اصل تفکیک نسبی قوا و همکاری قوا در انجام وظایف، به نظر می‌رسد صلاحیت قضات و دیوان عدالت اداری مبنی بر کنترل و رسیدگی قضایی به مصوبات دولت لزومی نداشته باشد، چرا که نظارت بر مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان انجام می‌شود و دیوان عدالت نقشی ندارد پس چنین نظارتی نیز نباید توسط دیوان عدالت اداری انجام شود. دیوان صرفاً باید مرجع نظارت بر اقدامات و تصمیمات اجرایی قوه مجریه که خصیصه مصوبه و مقررات را ندارند، قرار گیرد.

۲،۲،۳. نوع نظارت

با توجه به اصل چهارم که مقرر داشته کلیه قوانین و مقررات باید منطبق با موازین شرع باشد و در تکمیل اصل فوق اصول ۷۲ و ۹۴ بیان داشته‌اند که مصوبات مجلس باید با قانون اساسی نیز تطبیق داده شوند، مبین حکمی عام است و می‌تواند شامل مصوبات قوه مجریه نیز به طریق اولی قرار گیرد.

اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب قوانین ایجاب می‌نمایند که کلیه قوانین مادون با قوانین برتر در انطباق باشند. پس همان نظارتی که برای مصوبات مجلس در نظر گرفته شده است، به دلیل اینکه صلاحیت قوه مجریه در وضع

مقررات در داخل صلاحیت عام مجلس قرار دارد و متاثر از اصل تفکیک قوای نسبی قوه مجریه در وضع قانون با قوه مقننه همکاری می‌نماید و وضع قانون جزء وظایف ذاتی قوه مجریه نمی‌باشد، باید برای مصوبات قوه مجریه نیز اعمال شود. به عبارتی، نوع نظارت بر مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان استصوابی است، پس نظارت بر مصوبات دولت نیز باید استصوابی باشد، چون اگر قرار باشد نظارت مجلس را به نظارت اطلاعاتی تفسیر نمائیم نتیجه این خواهد که مصوبات صرفاً به اطلاع مجلس می‌رسد و اقدامی در جهت اصلاح و یا ابطال موارد مغایر قانون نمی‌تواند صورت گیرد. در حالی که اصل حاکمیت قانون، تضمین حقوق ملت، جلوگیری از سوء استفاده از قدرت ایجاب می‌نماید، قوانین مغایر نظام ارزشی و موازین شرع، قانون اساسی و قوانین عادی به تصویب و به مرحله اجرا نرسد.

۳،۲،۳. شمول نظارت

۹۰

مستنبط از اصول کلی حقوق عمومی و صلاحیت قانونگذاری و اصول ۸۵ و ۱۳۸، نظارت مجلس صرفاً باید محدود به قلمرو صلاحیت تفویضی و اعطایی قانونگذاری خود شود. یعنی نظارت مجلس باید مشمول تصویب نامه‌ها، آئین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و کلیه مقررات عمومی مصوب دولت باشد نه تصمیمات اجرایی و یا اقدامات و تصمیماتی که در راستای وظایف مهم مدیریتی و اجرایی قوه مجریه اتخاذ می‌شود. چنین مواردی براساس اصول ۱۷۰ الی ۱۷۳ و قانون دیوان عدالت اداری می‌تواند در حیطه نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار گرفته شود.

۳،۲،۴. سازو کار نظارت:

ساز و کار مطلوب نظارت باید جنبه پیشینی داشته باشد، نه پسینی. اشکال عمده نظارت موجود بر مصوبات دولت توسط رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری و حتی فقهای شورای نگهبان، جنبه پسینی دارد که مغایر اصول قانونگذاری است. به منظور تشریح بحث می‌توان از الگوی نظام حقوق فرانسه بهره جست. در کشور فرانسه، مصوبات قوه مجریه قبل از لازم الاجرا شدن باید در شورای دولتی مطرح شوند. «در مورد آئین نامه‌های اجرایی، جلب نظر مشورتی شورای دولتی قانونا

اجباری است ولی در مورد سایر اقسام آئین نامه‌ها جلب نظر شورا اختیاری است»^{۴۹}. سازو کار مطلوب این است که یک کمیسیون ویژه داخلی مجلس با تعدادی از نمایندگان مجلس تشکیل شود و با کمک کارشناسان خبره، کلیه مصوبات قوه مجریه قبل از دستور اجرا ظرف مدت‌های مقرر زمانی نزد کمیسیون مذکور فرستاده شود، سپس در اسرع وقت با بحث و بررسی و مذاکره، مورد تایید یا اصلاح قرار گرفته شود. ابتدا اصلاحات مقرر از سوی کمیسیون به دولت تذکر داده می شود و در نهایت اگر اصلاحات بعد از یک بار رد و بدل شدن، مورد نظر کمیسیون ویژه نبود، کمیسیون خود اصلاحات را انجام می‌دهد و جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان ارسال می‌نماید و پس از تایید شورای نگهبان مصوبه دولت ارزش و خصلت مقررات عمومی را پیدا می‌کند.

۳، ۲، ۵. آثار حقوقی نظارت:

نظارت بر مصوبات قوه مجریه باید از خصلت استصوابی برخوردار باشد، همانگونه که مصوبات مجلس در قلمرو صلاحیت نظارت استصوابی شورای نگهبان قرار می‌گیرد. در غیر این صورت، امکان اجرا شدن مصوبات مغایر قوانین و موازین شرع وجود خواهد داشت و به نوعی در مغایریت با حقوق مکتسبه، حقوق ملت، نظم عمومی، امنیت عمومی و منافع عمومی قرار گرفته می‌شود.

نتیجه‌گیری

کنترل و پاسخگویی دولت و تضمین حقوق و آزادی‌های عمومی به عنوان دو محور اصلی حقوق عمومی ایجاد می‌نماید کلیه اقدامات و اعمال قوه مجریه بویژه مصوبات آن به موجب فرآیند مردم‌سالار و بر اساس نظام ارزشی و بینشی جامعه اتخاذ و مورد نظارت و کنترل قرار بگیرد. چنین امر مهمی نظیر نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه به طرق مختلف در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات مربوطه پیش بینی شده است اما با ابهامات، چالش‌هایی و خلاءهایی مواجه می‌باشد. مقاله حاضر با هدف ارائه راهکارهای کارآمد جهت تضمین کنترل قوه مجریه هنگام وضع مقررات عمومی و تضمین بخشی اصل حاکمیت قانون در پرتو اندیشه دولت قانون‌مند، صیانت از اصول قانون اساسی و حقوق و آزادیهای شهروندان، رعایت ضوابط قانونگذاری، طرح چالش‌های پیرامون نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه در ارتباط با سایر نظارت‌ها مطرح و ضمن ارزیابی سازوکارها، وضع معیوب به تصویر کشیده شد.

با توجه‌سازی نظارت بر مصوبات قوه مجریه و آسیب‌شناسی نظام حقوقی موجود این نتیجه حاصل می‌شود که نظام حقوقی موجود نظارت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه با خلاءهایی مواجه بوده و بر امر کارآمدی نظام کنترل - توازن قدرت و تضمین مطلوب حقوق و آزادیهای شهروندان تاثیرگذار است. لذا با توجه به راهکارهای ارائه شده در مقاله، نیازمند اصلاحاتی در قوانین، مکانیزم‌ها و رویه‌های نظارتی موجود در پرتو اندیشه حکومتگری مطلوب می‌باشد.

منابع

فارسی

- آلیون، کاترین، ورنون، کاترین، **نظام حقوقی فرانسه**، ترجمه صفر بیگ زاده، سمت، چ اول، ۱۳۸۷
- امامی، محمد، «نظارت درونی سلسله مراتبی بر دستگاههای اداری و نظام حقوقی ایران»، **مطالعات حقوقی**، دوره پنجم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۲
- بشیریه، حسین، **آموزش دانش سیاسی**، نگاه معاصر، چ سوم، ۱۳۸۲
- بیتام، دیوید، **دمکراسی و حقوق بشر**، ترجمه محمد تقی دلفروز، طرح نو، چ اول، ۱۳۸۳
- پولادی، کمال، **از دولت اقتدار تا دولت عقل**، نشر مرکز، چ اول، ۱۳۸۱
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، گنج دانش، چ بیستم، ۱۳۸۷۱۳
- جعفری ندوشن، علی اکبر، **تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه**، مرکز اسناد انقلاب اسلامی چ اول، ۱۳۸۳
- حبیبی، حسن، «رابطه مجلس و قوه مجریه»، **مجله دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی**، شماره اول، ۱۳۶۴
- خسروی، حسن، **حقوق انتخابات دموکراتیک**، انتشارات مجد، چ اول، ۱۳۸۷
- خسروی، حسن، **حقوق اساسی ۲**، انتشارات پیام نور، چ اول، ۱۳۸۸
- زارعی، محمدحسین، «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، **مجله تحقیقات حقوقی**، شماره ۴۰، ۱۳۸۳
- زارعی، محمدحسین، مرکز مالگیری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی، تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، **مجله تحقیقات حقوقی**، شماره ۴۰، پاییز و تابستان ۱۳۸۴.

- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوقی اساسی ایران، دراک، چ اول، ۱۳۸۸
- راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول، ۱۳۹۱
- رالز، جان، نظریه عدالت، ترجمه سیدمحمدکمال سروریان و مرتضی بحرانی، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، چ اول، ۱۳۸۷
- صاحبی، محمد جواد، سرچشمه های روشنفکری دینی، نشر احیاگران، چ اول، ۱۳۸۱
- صادقی، محسن، اصول حقوقی و جایگاه آن در حقوق موضوعه، نشر میزان، چ اول، ۱۳۸۴
- فلاح، محمد علی، ابریشم کش، محمد امین، «سنجش سازوکار برتر نظارت بر مقررات دولتی در ایران...»، دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره نهم، پاییز ۱۳۹۳
- قاضی، ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر میزان، چ بیست و چهارم، ۱۳۸۴
- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، چ ۳۹، ۱۳۸۳
- کارگزاری، جواد، نبی لو محمد، «اجرای صلاحیت های اختیاری توسط مقامات اداری»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، سایت پژوهشکده مجازی حقوق عمومی، ۱۳۹۲.
- کدخدایی، عباسعلی، درویشوند، ابولفضل، «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، فصلنامه بررسی های حقوق عمومی، سال اول، شماره یک، پاییز ۱۳۹۱.
- کعبی، عباس، ضمانت های اجرایی قانون اساسی، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چ اول، ۱۳۸۴

- مرکز مالگیری، احمد، **حاکمیت قانون، مفاهیم، مبانی، برداشتها**، مرکز پژوهش‌های مجلس، چ اول، ۱۳۸۵
- معین، محمد، **فرهنگ فارسی**، ج ۲، امیر کبیر، چ یازدهم، ۱۳۷۶
- موتمنی طباطبایی، منوچهر، **حقوق اداری**، نشر میزان، چ هشتم، ۱۳۸۶
- موتمنی طباطبایی، منوچهر، **حقوق اداری تطبیقی**، سمت، چ اول، ۱۳۸۵
- موثق، محمدرضا، **جایگاه مجلس شورای اسلامی در ساختار قدرت سیاسی جمهوری اسلامی ایران**، بوستان کتاب، چ اول، ۱۳۸۲
- نقیبی منفرد، حسام، **حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر**، نشر دانش، چ اول، ۱۳۸۹
- نلسون، ویلیام، **در توجیه دموکراسی**، ترجمه علیرضا پارسا، نشر دیگر، چ اول، ۱۳۸۴
- ویژه، محمدرضا، **مبانی نظری و ساختاری دولت حقوقی**، جنگل، چ اول، ۱۳۹۰
- ویژه، محمد رضا، «ارزیابی صلاحیت رئیس مجلس بر مصوبات قوه مجریه»، **پژوهشنامه مطالعات حقوقی**، سال پانزدهم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۳.
- وینسنت، اندرو، **نظریه‌های دولت**، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، چ سوم، ۱۳۸۱
- هاشمی، سیدمحمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، ج دوم، نشر میزان، چ هشتم، ۱۳۸۳
- هامون، فرانسیس واینر، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحده»، ترجمه محمد جلالی، **نشریه حقوق اساسی**، سال دوم، ش ۲۰، ۱۳۸۲
- هداوند، مهدی، **حقوق اداری تطبیقی**، جلد دوم، سمت، چ اول ۱۳۸۹

ب - منابع انگلیسی

- Bjornlund, Eric, **Beyond Free and Fair : Monitory Election and Building Democracy**, (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press , 2004).
- Delo, Jr Tohn D, Administrative Law, (Delmar Press 2008).
- Farber ,Jjoseph M , Justifying Judicial Review, 32 aop.u . L . Rev 65 .200 2004, **www. Heinonline.org**
- Kingston ,Margo , "The Rule of Low" , 2003 . **www. Snn. Com**
- Mcleod,Ian,Thomas,**Legal Method**,(London: Pargrave, Macmillan, 2002).
- Rajan, Raghuram. C, " Inequality, Efficiency and Rule of low",2004 , **www. Frdb.org /images/ customer/ outline/pdf,**
- Sartori, Giovanni , **Democracy Theory** , (Detroit Waynestat University Press, 1962).
- Ten . e . 1 , Constitutionalism and Rule of Law (USA: Blakwell Press , 1996).