

Surveying in the development and supervision of the Parliaments speakers review on the decisions of the executive power

*Mohsen Esmailil

**AmirHosein Aslezaeem

and specifying its sanction system. One of the guarantees of the superior rule's compliance with the executive power's decisions is the parliament speaker's supervisory authority according to Article 85 & 138 of the Constitution. The constituent parts of the legal hierarchy in our country are the holy Islam, the Constitution, the parliament rules and the governmental decisions respectively. This kind of review is non-judicial and is next to the administrative justice court and is done by a specific commission by reviewing and comparing governmental decisions with superior laws. This review has some differences from other supervision structures in bases, subjects, scope and sanctions and its absence of unity has caused criticism against its legal and logical validity. Through the general rules of the public law, we have analyzed the topic, criteria of evaluation, guarantees and the effects of this review and finally by a pathological analysis and comparison of that with the French legal system we were led to the usefulness of this kind of review of decisions of the executive power in our legal system, but about its form and quality, by noting the defects and present inefficiencies, we reached to the necessity of transforming this kind of supervisory authority from the person-centered form to the structure-based and systematic review.

Keywords: Review, Parliament Speaker, Comparison Commission, The Executive Power, Articles 85 & 138

* Associate Professor of Shahid Tehran University

esmaeili1344@ut.ac.ir

** Master of Public Law (Corresponding Author)

سیری در تحولات و آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه

محسن اسماعیلی*
امیرحسین اصل زعیم**

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۱۷
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۰۱

چکیده

به منظور تضمین قانونمداری و التزام به هنجارهای برتر در مصوبات قوه مجریه، به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی رئیس مجلس شورای اسلامی از طریق هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین به نظارت می‌پردازد. چگونگی تغییر این مرجع نظارتی در روند بازنگری قانون اساسی و قرارگرفتن در عرض دیوان عدالت اداری و کارکرد و نقایص آن از جمله موارد مورد بحث در این نوشتار می‌باشد. با بررسی توصیفی-تحلیلی به این نتیجه رهنمون شدیم که این مرجع نظارتی در عین وجود ثمرات گسترده در نظام حقوقی کشورمان دارای سه قسم خلاً در زمینه‌های مبنایی، قانونی و ساختاری است که باعث خدشه‌پذیری و کارکرد بحث‌برانگیز آن شده است. با بررسی و نقد این نقایص به ارائه پیشنهاداتی به منظور افزایش کارکردها و رفع موانع موجود می‌پردازیم.

واژگان کلیدی: نظارت، رئیس مجلس، هیأت تطبیق، قوه مجریه، اصول ۸۵ و

۱۳۸

مقدمه

اقتضای قانون‌مداری در نظام حقوقی کشورمان تعیین قوانین و مقررات عالی و دانی است. بر اساس مفاد اصل چهارم قانون اساسی، شرع مقدس اسلام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در نسبت سنجی سلسله مراتب هنجارها، در رأس این هرم قرار دارد و از این رو موازین شرعی بر تمامی قوانین و مقررات کشورمان سایه افکننده است. بنا بر همین جهت قانونگذار اساسی مسئولیت تضمین عدم مغایرت قوانین و مقررات با شرع را به فقهای شورای نگهبان سپرده است. در مرتبه‌ی بعدی این سلسله مراتب قانون اساسی قرار دارد که در واقع بنیادی‌ترین سند حقوقی محسوب می‌شود. تضمین این برتری هم نسبت به مصوبات مجلس توسط شورای نگهبان صورت می‌گیرد. (کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱: ۹۵).

لایه‌ی بعدی سلسله‌مراتب هنجارهای موجود، قوانین عادی است که اجازه وضع آن در حدود مقرر در قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی اختصاص دارد و در مرتبه بعدی مقررات اجرایی قرار می‌گیرد. لازمه حفظ سلسله‌مراتب هنجارها، تبعیت قواعد مادون از تمامی قواعد مافوق می‌باشد. (ویژه، ۱۳۸۸، ص ۱۱۲-۱۰۹) بنابراین به هر میزان که جایگاه قوانین در روند سلسله‌مراتب قانونی پای‌ین تر باشد ضرورت مطابقت با هنجارهای بیشتری وجود دارد. قانون‌گذار به منظور تضمین تبعیت مقررات اجرایی از هنجارهای برتر، مراجعی را تعیین نموده است. مرجع قضایی دیوان عدالت اداری اصلی‌ترین مرجع حافظ جایگاه و ارزش قوانین فرادست می‌باشد و در عرض آن مرجع نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به موجب اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، به عنوان نهاد نظارتی غیرقضایی به منظور نیل به همین مقصود مشخص شده است که به نظارت در ضمن ابلاغ برای اجراء می‌پردازد. چگونگی انتخاب مرجع نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی که مرجعی بی‌بدیل در نظام‌های حقوقی است به عنوان جایگزینی برای نظارت رئیس جمهور، در جریان بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ نیازمند واکاوی مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی است که در این نوشتار به بررسی آن می‌پردازیم. همچنین سیر تحولات ایجاد شده در قوانین و گستره‌ی این نوع نظارت که حاکی از وجود خلأهایی در این زمینه می‌باشد ما را به بررسی آسیب‌ها و نقایص این مرجع نظارتی واداشته است. فرضیه این نوشتار بر این است که اساساً تعدد مراجع نظارتی همسو با اهداف عالی حقوق عمومی می‌باشد و وجود تفاوت‌های عمده این نوع نظارت با کارکردهای دیوان عدالت اداری ضرورت و جایگاه آن را استحکام می‌بخشد اما وجود خلأها و نقایصی باعث مناقشه در ثمرات آن شده است که به بررسی و نقد آن در سه دسته آسیب‌های مبنایی، قانونی و ساختاری می‌پردازیم.

۱- پیشینه تاریخی و سیر تطوّر نظارت رئیس مجلس در بررسی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، ابتدا چگونگی و پیشینه تاریخی این نوع نظارت قبل از بازنگری قانون اساسی و سپس امکان‌سنجی‌های مطرح‌شده در خصوص جایگزینی نهاد متولی آن در مذاکرات مجلس بازنگری را مورد مطالعه قرار می‌دهیم و در نهایت به تحولات صورت گرفته در گستره صلاحیت‌های این نهاد نظارتی می‌پردازیم.

۱-۱- نحوه نظارت پیش از بازنگری سال ۱۳۶۸

در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، امکان وضع آئین‌نامه و تصویب‌نامه برای مقامات قوه مجریه (وزراء و هیأت وزیران) در اصول یکصد و بیست و ششم و یکصد و سی و هشتم به رسمیت شناخته شده بود. در اصول مذکور در کنار صلاحیت وضع آئین‌نامه و تصویب‌نامه برای قوه مجریه، نهاد ناظر (رئیس‌جمهور) هم از این قوه تعیین شده است. علت این امر را باید در اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ جستجو نمود. به موجب این اصل ریاست هیأت وزیران با نخست‌وزیر بوده و مصوبات دولتی به تصویب هیأت وزیران می‌رسیده است. از این رو با عنایت به ضرورت نظارت بر مصوبات دولتی و شأن رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی پیش از بازنگری، به منظور کاستن از نقش تشریفاتی رئیس‌جمهور و با لحاظ اینکه وی نقش خاصی در روند تصویب مصوبات و آئین‌نامه‌ها نداشته است، اعطای این صلاحیت نظارتی به رئیس‌جمهور منطقی بوده است.

اما پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف سمت نخست‌وزیری، اکثر صلاحیت‌ها و اختیارات نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور منتقل شد که از جمله آن ریاست هیأت وزیران و در نتیجه امکان مداخله مستقیم در روند تصویب آئین‌نامه‌ها و مصوبات دولتی می‌باشد. در نتیجه تردیدها در خصوص تداوم نقش نظارتی رئیس‌جمهور بر این مصوبات ایجاد شد که طرفداران و مخالفانی را در پی داشت.

طرفداران ابقاء صلاحیت نظارت بر مصوبات قوه مجریه این چنین استدلال می‌کردند که رئیس‌جمهور سابقاً دارای نقش تشریفاتی بود، و عمدتاً به معرفی و انتخاب وزیران با توافق نخست‌وزیر می‌پرداخت در صورتی که اکنون علاوه بر نقش و جایگاه سابق، با قرارگرفتن در رأس قوه مجریه، اشراف و قدرت بیشتری نسبت به سابق دارد و این ابعاد کمک شایانی در نظارت شایسته وی دارد. همچنین این گروه بیان می‌داشتند که به موجب اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی می‌باشد، بنابراین هنگامی که رئیس‌جمهور

صلاحیت اجرای قانون اساسی را دارد، به طریق اولی صلاحیت نظارت بر مصوبات و آئین نامه‌ها که در مرتبه‌ای بسیار پایین‌تر از قانون اساسی قرار دارند را هم دارا می‌باشد. علاوه بر این به موجب اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری هم به عنوان نهادی نظارتی بر قانونی بودن این مصوبات نظارت دارد. از این رو تداوم این صلاحیت نظارتی لطمه‌ای به کیفیت نظارت بر مصوبات قوه مجریه وارد نمی‌کند. و در نهایت قائلین به ابقای این صلاحیت بیان می‌داشتند که یکی از اهداف اصلی بازنگری در قانون اساسی تمرکز مدیریتی در نهادها و ساختارهای مختلف کشور است و این ابقاء صلاحیت همسو با این هدف می‌باشد و متمرکز شدن نظارت درون قوه مجریه از اتلاف وقت و اطاله‌ی روند نظارتی جلوگیری می‌کند. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۱۰۰۵ و ۱۰۰۷)

اما موافقان با تغییر این اصل و نهاد ناظر معتقد بودند که:

به علت تغییر در جایگاه این مرجع نظارتی، ضروری است که متصدی آن هم تغییر نماید. به تعبیری رئیس جمهور سابقاً در جایگاهی بالاتر نسبت به دستگاه اجرایی قرار داشت اما اکنون در رأس دولت قرار دارد. در نتیجه به علت حضور وی در هیأت دولت، مصوبات دولت هم از نظر او قانونی است و از این رو چون مرجع رسمی نظارتی یعنی رئیس جمهور اعلام عدم مغایرت نموده، امکان رسیدگی توسط قوه قضائیه هم ممکن نخواهد بود و این مسئله زاویه‌ای ایجاد خواهد نمود در تفسیر و توضیح قوانین که منجر به مخاطرات و چالش‌های زیادی در نظام حقوقی کشور خواهد شد. از این رو لزوماً در رابطه با مصوبات دولت باید ناظری تعیین شود که جایگاهی برتر از دولت داشته باشد و عملاً بتواند در مورد مصوبات و مؤیدات رئیس جمهور از بعد قانونمداری نظارت کند. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۱۰۰۴-۱۰۰۵)

بنابراین مهم‌ترین استدلال مخالفان تداوم صلاحیت نظارتی رئیس جمهور بر مصوبات قوه مجریه، گسترده شدن اختیارات رئیس جمهور به واسطه‌ی حذف سمت نخست‌وزیری بود که بیم تساهل در تصویب آئین نامه‌ها و مصوبات به منظور اجرای بهتر امور جاری کشور را ایجاد می‌نمود. در نهایت موافقان تغییر اصل و اصلاح نهاد ناظر دیدگاه خود را به کرسی نشانده و موفق به تصویب اجازه تغییر اصل یکصد و بیست و ششم شدند. پس از آن بحث و تبادل نظر بر سر نهاد نظارتی جایگزین مطرح شد که پیشنهادات گسترده و متنوعی در این زمینه وجود داشت که به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

۲-۱- نحوه نظارت پس از بازنگری سال ۱۳۶۸

امکان‌سنجی‌های مطرح‌شده و گزینه‌های مورد بحث و بررسی در مجلس بازنگری بدین ترتیب می‌باشد.

۱-۲-۱- امکان ارجاع به رهبری

از جمله پیشنهادات مطروحه امکان ارجاع این صلاحیت نظارتی به نهاد رهبری بود و اصلی‌ترین استدلال پیشنهاددهندگان این بود که چون در قانون اساسی به موجب اصل یکصد و دهم، تنظیم روابط قوای سه‌گانه بر عهده رهبری می‌باشد، نظارت بر صلاحیت قانون‌گذاری در قالب آئین‌نامه‌ها برای قوه مجریه از طریق نهادی زیر نظر رهبری به علت اشراف بر قوای سه‌گانه به نحو مطلوب‌تری صورت می‌گیرد. اما این پیشنهاد مورد استقبال واقع نشد و مخالفان بدین ترتیب استدلال نموده و آن را رد کردند:

این مسأله در ارتباط با شئون رهبری نیست زیرا شأن و منزلت رهبری بالاتر از این است که به بررسی مصوبات و امکان مخالفت آنها با قوانین پردازد و درگیر امور جزئی غیرمرتبط بشود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۹۹۳)

۱-۲-۲- امکان ارجاع به قوه قضائیه

از دیگر پیشنهادات امکان ارجاع نظارت بر مصوبات دولت به رئیس قوه قضائیه یا سازمانی تحت نظارت قوه قضائیه بود که البته با ایراداتی جدی مواجه بود. اول اینکه ارتباط منطقی بین تصویب‌نامه‌های دولتی با رئیس قوه قضائیه که دارای شأن و تخصص در زمینه مسائل قضایی می‌باشد، وجود نداشت و دستگاه قضایی ماهیتاً با کار ویژه قانون‌گذاری و آئین‌نامه نویسی سنخیتی نداشت. دومین ایراد این بود که با وجود اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ایجاد ساختار قضایی و نظارتی دیوان عدالت اداری، که در این خصوص به ابطال آئین‌نامه‌ها و مصوبات مغایر با قانون مبادرت می‌کند، اعطای صلاحیت نظارتی به رئیس قوه قضائیه و یا نهادی زیر نظر وی، به معنی تأیید آئین‌نامه و مصوبات توسط قوه قضائیه از طرفی و سپس ابطال موارد مغایر آن توسط دیوان عدالت اداری که زیرمجموعه این قوه می‌باشد است (به تعبیری تأیید صدر قوه و ابطال ذیل آن)، که این اقدام با هیچ‌گونه منطق نظارتی و ساختار حقوقی تناسب و سنخیتی نداشت. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۹۹۸-۹۹۹)

۱-۲-۳- امکان ارجاع به یک سازمان جدید زیر نظر رئیس مجلس

گزینه پیشنهادی دیگری که مطرح شد امکان ارجاع این مصوبات به سازمانی جدیدالتأسیس زیر نظر مجلس بود. دلیل عمده پیشنهاددهندگان این بود که تناسب ایجاد می‌کند که این کنترل و

نظارت به عهده آن کسانی باشد که با آن قانون سروکار دارند و مناسب‌ترین نهاد مجلس است. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۹۹۱) به تعبیری وظیفه‌ی نظارت و بررسی تطابق مصوبات جدید با قوانین بر عهده مرتب‌ترین با قوانین باشد. این پیشنهاد بنا بر علل مطروحه ذیل از سوی اعضای شورای بازنگری قانون اساسی مورد مخالفت قرار گرفت:

اولاً تأسیس سازمانی جدید، متعلق به مجلس و جدای از نمایندگان برای انجام این وظیفه تخصصی، نیازمند تشکیل اداره‌ای شبیه به دیوان محاسبات مجلس، با حضور افراد زبردست در مسائل حقوقی و قوانین موجود می‌باشد. درحالی‌که اگر این وظیفه به نمایندگانی که خود در جریان تصویب قوانین بوده‌اند و فی‌الجمله مجلسیان که واضعان قوانین می‌باشند سپرده شود، تناسب بیشتری دارد و از تحمیل هزینه‌های اضافی جلوگیری می‌کند.

ثانیاً در صورت وجود چنین سازمانی تحت نظر مجلس، باعث ایجاد شبهه‌ای می‌شود مبنی بر اینکه نمایندگان هم خواستار نظارت بر مصوبات بشوند که در این صورت نظارت غیرضروری و اضافی انجام می‌گیرد و هزینه‌های مالی زیادی را تحمیل می‌نماید. در ادامه این پیشنهاد با اندکی تغییر، تأسیس سازمان را تحت نظر رئیس مجلس طرح نمود که این پیشنهاد هم با مخالفت‌هایی بدین ترتیب روبرو شد:

ابتدا اینکه قانون اساسی باید بیانگر اصول اساسی اداره و ارکان اساسی تشکیلات کشور باشد و اساساً شأن قانون اساسی اینگونه نیست که تشکیلات و سازمانهای فرعی (درجه دوم و سوم) ذکر کند. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۹۹۸)

ایراد دیگر این بود که سابقاً چون رئیس‌جمهور، رئیس قوه مجریه بود و طبعاً علاقمند به همکاری گسترده و پیشبرد امور قوه مجریه بوده، اشکال و توقف جدی در روند تصویب آئین‌نامه‌ها و مصوبات پیش نمی‌آمده است، درحالی‌که با سپردن این نظارت به سازمانی جدیدالتأسیس، از سرعت نظارتی کاسته شده و قوه مجریه که برای اجرایی نمودن امور جاریه مملکتی نیازمند شتاب است، دچار مشکل می‌شود. زیرا در صورت طرح ایرادات روند ریزنی برای انجام اصلاحات و حل و فصل اختلاف نظرها زمان بر می‌شده است. با توجه به توجیهات فوق، شورای بازنگری قانون اساسی از سپردن این صلاحیت به سازمانی تحت نظارت مجلس منصرف گردید. (صورت مشروح شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۱، ص ۴۳۷)

گزینه دیگری که مطرح بود ارجاع مصوبات دولت به کمیسیونی تخصصی در مجلس بود که نسبت به قوانین آشنایی داشته و بررسی کارشناسانه انجام دهد. اما ایراداتی در شورای بازنگری مطرح شد که در نهایت منجر به عدم پذیرش این پیشنهاد گردید. اصلی‌ترین پایه‌های این ایرادات ناظر بر دخالت مسائل سیاسی در تصمیم‌گیری‌ها و انجام امور کارشناسی بیش از حد نیاز که منجر به اطاله روند آئین‌نامه‌نویسی می‌گردید، به قرار ذیل بوده است:

رفتن مصوبات دولت که قاعدتاً با ملاحظات و بررسی‌های حقوقی و اجرایی تنظیم شده است به کمیسیون‌هایی که به شدت در معرض گفتگوهای گوناگون سیاسی هستند و دولت هم طبیعتاً با مجلس روابط ویژه‌ای دارد، نظرات موافق و مخالفی را برمی‌انگیزد که این مسئله در نحوه قضاوت نسبت به مصوبات تأثیرگذار خواهد بود. همچنین بررسی‌های کارشناسی نیز به منزله‌ی دخالت بیش از حد بوده و زمان بر است و دولت را دچار مشکل می‌کند. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۹۹۴)

۵-۲-۱- امکان ارجاع به رئیس مجلس

آن‌گونه که گذشت، هر یک از پیشنهادات مطرح‌شده بنابر ایراداتی که از سوی اعضای شورای بازنگری قانون اساسی طرح گردید، مورد قبول واقع نشد و در نهایت گزینه پیشنهادی بعدی رئیس مجلس بود. این پیشنهاد به دلیل اینکه مجلس مدام در ارتباط و پیگیر امور اجرایی دولت می‌باشد و در جریان مقررده‌گذاری‌ها قرار می‌گیرد مطرح شد و به این جهت که رئیس مجلس گستره اختیارات وسیعی دارد و می‌تواند به تشخیص خود این مسئولیت را به افراد و گروه‌های خیره‌ورز واکگذار نماید، قوت گرفت. استلال موافقان اینگونه بود:

رئیس مجلس می‌تواند با اداره حقوقی یا اداره قوانین زیر نظر خود و یا نهادی متشکل از نمایندگان و کارشناسان این نظارت را انجام دهد. بنابراین اگر به رئیس مجلس واگذار بکنیم شاید مناسب‌تر باشد تا سازمان، که از آن اشکالات فوق هم فارغ شویم. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲، ص ۱۰۰۲)

اکثر مخالفان با ارجاع این نظارت به رئیس مجلس شورای اسلامی کسانی بودند که با تغییر اصل مخالف بودند، به این دلیل که از نظر آنان تداوم صلاحیت این نظارت بر عهده‌ی رئیس‌جمهور هم می‌تواند منجر به ارجاع به یک نهاد و یا کارگروه تخصصی بشود، و از این جهت هیچ‌گونه تفاوتی حاصل نمی‌شود.

بدین ترتیب این صلاحیت پس از بحث و بررسی فراوان، به رئیس مجلس واگذار شد و به تدریج و با هربار تغییر در آئین‌نامه مربوطه، گستره این صلاحیت وسیع‌تر شد به نحوی که مصوبات

کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر (موضوع اصل یکصد و سی و هشتم) و اساسنامه‌های تفویضی به دولت (موضوع اصل هشتاد و پنجم) هم بدان افزوده شد. (زارعی و اوحدی، بی تا، ص ۸) مهم‌ترین سؤال در این مسئله علت واگذاری این اختیار نظارتی به رئیس مجلس و ارجحیت بخشی بدان در مقابل مجلس بود. آنچه از مشروح مذاکرات در این خصوص یافت می‌شود، علت این امر را نگرانی از مواضع سیاسی نمایندگان می‌دانند و معتقدند که ممکن است وابستگی‌های سیاسی نمایندگان در نظارت‌های آنان بر مصوبات قوه مجریه تأثیرگذار باشد. (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ص ۴۴۰-۴۴۲)

در خصوص موافقت نهایی اعضای محترم شورای بازنگری قانون اساسی لازم به ذکر است که ایرادات و ملاحظات آنی که در خصوص سایر مراجع نظارتی پیشنهادی مطرح گردید در مورد رئیس مجلس با تساهل بدان موارد نگریسته شد و با وجود بقای ایرادات و شبهات در نهایت به امکان نظارتی این مرجع موافقت شد. به‌طور مثال شبهه‌ی امکان دخیل بودن مواضع سیاسی نمایندگان در مورد مصوبات دولت در کمیسیون‌های تخصصی در مورد رئیس مجلس هم می‌تواند مطرح باشد و یا ایراد وارده بر نظارت سازمانی مستقل تحت نظر مجلس، در مورد رئیس مجلس هم بنا بر ضرورت تشکیل هیأتی متشکل از کارشناسان خبره مطرح است. بنابراین باید گفت با وجود تلاش و دغدغه‌ی اعضای محترم شورای بازنگری قانون اساسی، تصمیم نهایی ایشان پاسخگو و رافع این مشکلات و شبهات نبوده است و با تسامح مرجعی را انتخاب نموده‌اند که به نظر می‌رسد این انتخاب نیازمند بررسی و دقت نظر بیشتری بوده است.

۳-۱- سیر تغییرات ایجادشده در گستره صلاحیت نظارتی رئیس مجلس (از بازنگری ۱۳۶۸ تا کنون)

از زمان بازنگری سال ۱۳۶۸ در اصول ۸۵ و ۱۳۸ تغییراتی حاصل شده که قیاس بین متون سابق و اصلاح‌شده گویای آن است. همچنین در خصوص صلاحیت نظارتی اعطاء شده به رئیس مجلس به دلیل خلأهای موجود در این دو اصل که عمدتاً ناشی از سکوت قانون‌گذار و احاله‌ی آن به قوانین عادی و مقررات و آئین‌نامه‌های اجرایی می‌باشد، الحاقات و اصلاحاتی از سال ۱۳۶۸ آغاز شده و تا سال ۱۳۹۱ ادامه داشته است که بنا بر ضرورت‌های اجرایی صورت گرفته است. اما آنچه از مجموع این الحاقات و اصلاحات نمایان می‌شود وجود روند گسترش و تقویت در اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد که به بررسی این موارد می‌پردازیم. اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در بازنگری ۱۳۶۸، در اصل هشتاد و پنجم علاوه بر مفاد اصل سابق با اضافه نمودن ذیل اصل، علاوه بر اعطای برخی اختیارات در زمینه تصویب اساسنامه و مصوبات

و ... به دولت، به بیان وجود صلاحیت نظارتی برای رئیس مجلس در این اصل می‌پردازند. اما تفصیل و کیفیات آن را مدنظر قرار نمی‌دهند.

در اصل یکصد و سی و هشتم بعد از بازنگری هم علاوه بر موارد مذکور در اصل یکصد و بیست و ششم سابق، از طرفی اختیارات مقررگذاشته‌شده را از طریق امکان واگذاری آن به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر گسترده نموده است و از طرفی دیگر به لزوم ارسال این مصوبات برای رئیس مجلس و بازگرداندن مصوبات مغایر به منظور اصلاح، توسط رئیس مجلس به هیأت وزیران تصریح می‌نماید.

همان‌گونه که ذکر شد در اصول فوق کیفیات و حدود و ثغور اعمال نظارت رئیس مجلس بیان نشده است و با توجه به شیوه‌ی نگارش قانون اساسی که به ذکر چهارچوب‌ها و ساختارها می‌پردازد و پیش‌بینی ابزارها و لوازم اجرای آن را به قوانین عادی محول می‌نماید، در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با دو تبصره به تصویب مجلس رسید. مجلس شورای اسلامی با توجه به مشکلاتی که در رابطه با نحوه تعامل دولت با رئیس مجلس در رابطه با نحوه اجرای قانون فوق به نحو عدم ارسال مصوبات قوه مجریه برای رئیس مجلس، عدم صدور دستور توقف در مورد مصوبات مخدوش و در نهایت عدم پذیرش ایرادات وارده بر مصوبات از جانب رئیس‌جمهور و تلقی این قسم نظارت به منزله‌ی مداخله در اختیارات قوه مجریه به وجود آمده بود در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۸ اقدام به تصویب قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی نمود. (اسماعیلی، ۱۳۹۱، ص ۲)

از مهم‌ترین بخش‌های این الحاقیه تبصره‌های ۴ و ۵ این قانون می‌باشد. در تبصره چهارم صلاحیت نظارتی رئیس مجلس تقویت شد و برای عدم رعایت نظر رئیس مجلس ضمانت اجراء در نظر گرفته شد. یعنی در صورت عدم توجه به نظر رئیس مجلس در اصلاح ایرادات و مغایرت‌های اعلام‌شده، تمام یا قسمتی از مصوبه توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثربود.

به موجب تبصره پنجم این قانون هم مجوز تأسیس هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین صادر شد و روند بررسی مصوبات تخصصی‌تر شد. (درویشوند، ۱۳۹۰، ص ۱۴)

رئیس مجلس هم در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۲۲ اقدام به تصویب آئین‌نامه اجرایی تبصره هفتم قانون الحاق ۵ تبصره به ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، که امکان تصویب آن به رئیس مجلس داده شده بود، نمود. این آئین‌نامه با اعمال اصلاحاتی در ۱۴ ماده و ۵ تبصره در تاریخ ۹۱/۱۰/۲۴ تغییر نموده و جایگزین آئین‌نامه پیشین شد. این آئین‌نامه به تفصیل به ابعاد

مختلف هیأت تطبیق پرداخته و ترکیب اعضاء و کیفیات جلسات و نحوه رسیدگی و ضوابط پرداخت و ... را مشخص نموده است.

در سال ۱۳۷۸ با الحاق صورت گرفته و گسترش قلمرو نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، به علت ایجاد تعارض میان این نظارت با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در موضوع‌های مشابه، مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ قانون استفساریه‌ی ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری را تصویب نمود که به موجب آن نظر دیوان عدالت اداری در صورت بروز تعارض لازم‌الاجراء بود. با توجه به ماهیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری این راه حل با منطق نظارتی حقوق عمومی همسو به نظر می‌رسید. اما قانون‌گذار در آخرین الحاق به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در ۱۳۸۸/۱/۳۰ تبصره‌ای را به این قانون ملحق کرد که به موجب آن در موارد اعلام مغایرت موارد مطروحه در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی با متن و روح قوانین، صلاحیت رسیدگی را از دیوان عدالت اداری سلب کرده است. دیوان عدالت اداری نیز تاکنون به همین صورت در رسیدگی به دعاوی درخواست ابطال اقدام نموده است. (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۲۱؛ کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱، ص ۱۰۴)

آخرین تحول در نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی در اصلاح آئین نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (مصوب ۱۳۷۸) در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ صورت گرفت و به موجب ماده ۹ آن نظرات و ایرادات مطرح شده در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. با توجه به موارد فوق ملاحظه می‌شود از سال ۱۳۷۸ تا ۱۳۹۱ صلاحیت نظارتی رئیس مجلس روندی در جهت تقویت و تعیین و تأکید ضمانت‌های اجرایی داشته است و اصلاحات و تغییرات ایجاد شده به منظور رفع مشکلات موجود و افزایش اختیارات انجام گرفته است.

۲- آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

پس از شناخت و مطالعه‌ی ابعاد مختلف نظارت رئیس مجلس، نیاز به تحلیل و بررسی آسیب‌شناسانه به منظور دستیابی به راهکارهای اصلاحی ضروری است. از این رو به آسیب‌شناسی نظارت رئیس مجلس از سه بعد مبنایی، قانونی و ساختاری می‌پردازیم.

۲-۱- آسیب‌شناسی مبنایی؛ نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی و ایراد خدشه بر استقلال و توازن قوا

اندیشه‌ی نظارت و تعادل در فرآیند تفکیک قوا، که جایگاه نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی هم با دیدی جامع در آن چرخه قرار می‌گیرد را می‌توان مبنای تأسیس نهادهای نظارتی در

ساختار قدرت‌های سیاسی قلمداد نمود. بنابراین طراحی چنین مرجعی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی و تعامل آن در قالب نظارت بر سایر قوا نیازمند واکاوی است. از این رو به بررسی این نظارت از بعد تعامل با قوه مجریه می‌پردازیم.

اندیشه‌ی ایجاد قدرت سیاسی مطلوب به منظور نیل به حکومتی شایسته، همواره در ذهن متفکران حقوق اساسی بوده و قدمت حیطه‌بندی وظایف و تقسیم قوا به حکمایونان بازمی‌گردد. ارسطو در کتاب سیاست خود برای اولین بار، قوای سه‌گانه را ابداع کرده است که البته با آنچه که امروزه در قوانین اساسی کشورها پذیرفته شده، متفاوت است. (صنّعی منفرد، ۱۳۸۰، ص ۵۶)

از طرفی اصل تفکیک قوا هم به شکلی که امروزه حقوق‌دانان و علمای سیاست از آن بهره می‌گیرند، دستاورد قرون هفدهم و هجدهم و عمدتاً منتسب به منتسکیو، فیلسوف قرن هجدهم فرانسه است. (بهینیا، ۱۳۸۳، ص ۳۷)

نظریات منتسکیو در باب اصل تفکیک قوا پس از گذشت مدت کوتاهی، در اندیشه‌ی تدوین‌کنندگان قانون اساسی آمریکا رسوخ کرد و به تأسیس نوعی تفکیک مطلق و انعطاف‌ناپذیر قوا منجر شد (غمامی، ۱۳۸۶، ص ۹۸) و الگویی از نظام تفکیک قوا را مجسم نمود.

امروزه پس از سیر تجارب تاریخیدر نگرشی جدید به اصل تفکیک قوا، قوای منفصل شده باید در سطحی از موازنه باشند که نیروی برتری طلبی هر یک با ابزارها و طرق قانونمحدود و خنثی گردد. زیرا در نتیجه‌ی عدم آن، قوه‌ی متنفذ غلبه خواهد یافت و تمرکز قدرتی که نظریه‌پردازان به دنبال کنترل آن بودند ایجاد خواهد شد. نظام جمهوری اسلامی ایران هم مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی بر پایه استقلال قوا طراحی شده است که براساس اصولی متعدد نهادهایی نیز بر عملکرد قوا نظارت سیاسی و قضایی به عمل می‌آورند تا مانع از نقض قانون و فساد قدرت گردند. بر این اساس است که اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت قانون‌گذار را در انحصار مجلس شورای اسلامی قرار داده است. این صلاحیت قوه مقننه طبق قاعده استقلال قوا مصرح در اصل ۵۷ خدشه‌ناپذیر است و البته نظام حقوقی کشور ما مانند برخی از کشورها قوه مجریه و دولت را شریک در امر قانون‌گذاری ندانسته است بلکه به طور محدود بر اساس صدر اصل (۱۳۸) به وی اجازه‌ی مقررات‌گذاری داده شده است. (غمامی، ۱۳۹۰، ص ۴۳۲)

بنابراین با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی در نظام حقوقی کشورمان نظام تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضاییه به شکل کاملاً نسبی و با شیوه خاص خود پذیرفته شده است. بر این اساس هر یک از قوا متصدی امری از امور زمامداری کشور می‌گردند و می‌توانند بر هم نظارت کنند، ولی نمی‌توانند در صلاحیت‌های یکدیگر دخالت نمایند.

حال وجود صلاحیت چنین نظارتی در اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل از ابعادی موجب برهم زدن موازنه‌ی قوا و نیز تداخل در صلاحیت‌های سایر قوا گردیده است:

الف) اعطای چنین صلاحیت نظارتی برایشخص رئیس مجلس به عنوان شخصیتی حقوقی و سیاسی، و نه نهاد مجلس و قوه مقننه، به جهاتی موجبات برتری وی بر سایر رؤسای قوا و نیز هیأت وزیران را ایجاد نموده است که این ترجیح را می‌توان بلامرجح دانست. (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۲۳۷)

البته با دیدی وسیع‌تر می‌توان گفت این برتری از اقتضائات نظام تعادل و نظارت می‌باشد و این وجه را می‌توان برای این مسئله قائل شد اما شخص محوری آن شایسته به نظر نمی‌رسد.

ب) در باب ضمانت‌های اجرایی اعمال این صلاحیت نظارتی، صلاحیت لغو مصوبات قوه مجریه (و نهادهای دیگر) به رئیس مجلس اعطاء شده است که این امر به منزله‌ی صدور رأی قضایی می‌باشد و این قبیل مسائل در صلاحیت‌های اختصاصی قوه قضائیه تعریف شده است و با وجود استثنائاتی از آن مجرای تخصصی به نحو مطلوب‌تری انجام می‌گیرد.

ج) با توجه به قانون و آئین نامه اجرایی اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و الحاقات بعدی که روند افزایش گستره صلاحیت نظارتی رئیس مجلس را در پیش گرفته‌اند، ارجحیت نظارت رئیس مجلس به عنوان نهادی سیاسی و اداری بر نظارت دیوان عدالت اداری به عنوان نهادی قضایی و ترجیح برداشت‌های تفسیری رئیس مجلس از قوانین و مقررات نسبت به قوه مجریه، مصادیقی از فراتر رفتن این نهاد نظارتی از اختیارات قوه مقننه می‌باشد.

بنابراین به نظر می‌رسد اعطای نقش ناظر اعلامی برای رئیس مجلس به نمایندگی از مجلس شورای اسلامی، در اعلام مغایرت‌های قانونی به قوه مجریه و ضمانت اجرایی ابطال لغو توسط دیوان عدالت اداری راهکاری است که می‌تواند ایرادات وارده را تقلیل داده و یا مرتفع نماید.

۲-۲- آسیب‌شناسی قانونی؛ وجود ابهام، اجمال و خلأ گسترده در قوانین مربوطه
اصلی‌ترین مستند قانونی نظارت رئیس مجلس، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و قانون و آئین نامه اجرایی مربوط به نحوی که گذشت می‌باشد.

حال با توجه به اینکه قانون اساسی به ذکر کلیات پرداخته و تکلیف اصلیرا به قانون عادی محول نموده است و قانون عادی هم با رویکردی غیرمنظم در هر برهه‌ای اقدام به اصلاح و اکمال نموده و البته به ذکر اصول پرداخته و جزئیات را مربوط به آئین نامه اجرایی دانسته است. همچنان این آئین نامه با وجود سعی در پوشش دادن تمامی مطالب به نحوی تنظیم شده که ابهام و اجمال قانون اساسی و قانون عادی را مرتفع ننموده است و بنابراین در خصوص نهاد نظارتی رئیس مجلس که

نقش مهمی در پیش‌برد یا توقف امور اجرایی توسط قوه مجریه دارد، ایرادات و اختلاف نظرات گسترده و مشکلات عدیده‌ای را در عرصه عمل سبب شده است که با دیدی کلان‌سعی در آسیب-شناسی کلی این مسئله داریم.

سؤالات اصلی در نظارت رئیس مجلس این‌گونه است که این نظارت در کدام دسته از نظارت‌های حقوق عمومی قرار می‌گیرد؟ موضوع نظارت رئیس مجلس و قلمرو آن و سازوکار اعمال آن چیست؟ قوانین معیار تطابق مقررات اجرایی چیست و آیا با ملاک‌های شکلیسنجیده می‌شود یا ملاک‌ها یماهوی؟ ضمانت‌های اجرایی و مفاهیم آن در این نوع نظارت چگونه است و تعارضات چگونه قابل حل و فصل می‌باشد؟

موضوع این سؤالات نکات مهمی را در بر می‌گیرد که متأسفانه قانون‌گذار از ذکر آن در قانون و آئین‌نامه مرتبط غافل بوده و یا سکوت نموده است.

این خلأها در روند اجرایی دشواری‌های زیادی را ایجاد نموده است که از طرفی امکان اعمال نظارت صحیح برای رئیس مجلس را فراهم نمی‌آورد و از طرفی دیگر هم دولت‌مردان را در پیش‌برد امور اداری و اجرایی با مشکل مواجه ساخته و تفکر تداخل در اختیارات اجرایی ایشان و یا تضییق صلاحیت‌هایشان را در اذهان آن‌ها می‌پروراند و در نتیجه موجبات عدم تمکین از نظرات رئیس مجلس، عدم ارسال مصوبات برای وی و یا عدم توجه به الغاء صورت گرفته را ایجاد می‌نماید. در این خصوص به آسیب‌شناسی مشکلات اجرایی در نتیجه ایرادات موجود در قوانین می‌پردازیم. در آسیب‌شناسی مغایرت تصویب‌نامه‌های دولت از منظر اجرایی و کاربردی به نحو کلی با دو دسته علل مواجه هستیم:

۱-۲-۲-آسیب‌شناسی قانونی در استنباط‌های منجر به مغایرت

در نتیجه‌ی فهم و استنباط‌های متفاوت از متون حقوقی مبنائاً موجبات مغایرت فراهم می‌شود. برداشت‌هایی از اصول ۸۵ و ۱۳۸ که دو هدف عمده را پیگیری می‌کند: ابتدا اینکه مفاد اصول مذکور را نادرست دانسته و با سایر اصول قانون اساسی در تعارض معرفی کنند؛ سپس ارائه تفاسیری پردازند که تضمین‌های ذیل اصل و مفاد قانون نحوه اجرای اصول مذکور را مخدوش کند. بنابراین مبتنی بر این برداشت‌ها، قوه مجریه همواره سعی داشته است که بخشی از مهم‌ترین مصوبات خود را برای رئیس مجلس ارسال نکند و همچنین به انحاء مختلف به نظر رئیس مجلس و تبصره چهارم الحاقی ماده واحده اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ عمل نکند. (غمامی و محسنی، ۱۳۹۲، ص

۲-۲-۲- آسیب‌شناسی قانونی در پرتو مغایرت‌های مربوط به محتوای تصویب‌نامه‌ها
بخشی دیگر از مغایرت‌ها در تصویب‌نامه‌های دولت ناشی از عللی سوای از استنباط‌های متفاوت حقوقی است بلکه نشأت گرفته از عوامل بیرونی و غیرحقوقی می‌باشد که اهتمام دولت‌ها را برای نیل به مقاصدشان بدون توجه به الزامات قانونی در پی دارد.
چشم‌پوشی دولت‌ها نسبت به احکام قانون‌گذار، فشارها و خواست‌های اجتماعی، حزبی و گروهی، اصرار دولت بر اعمال غیرقانونی، اصلاح مصوبه توسط مقام فاقد صلاحیت، عدم بیان مستندات مرتبط با مصوبات، عدم اشراف دولت به قوانین و اسناد لازم‌الاجرا و ... به نحو اجمال از علل مسبب مغایرت در محتوای مصوبات قوه مجریه است. (غمامی و محسنی، ۱۳۹۲، ص ۹۰)
در نتیجه‌ی اتخاذ این قبیل رویکردها که ریشه در مشکلات قانون‌گذاری دارد، آنچه که به عنوان رویه‌ی اتخاذشده توسط قوه مجریه اعمال می‌شود و تفاسیر مختلف در این زمینه را ایجاد می‌نماید این گونه است:

۱-۲-۲-۲- عدم ارسال مصوبات برای رئیس مجلس

یکی از راهکارهایی که قوه مجریه برای رهایی از نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بکار می‌گیرد، عدم ارسال مصوبات برای رئیس مجلس است. این عدم ارسال از طریق دو راهکار عملی می‌شود. ابتدا تفسیری متفاوت از اصول تجویز کننده این نظارت و دیگری تغییر عناوین مصوبات. از جمله استنباط‌ها یغیرحقوقی در این خصوص اینگونه عنوان می‌کند که مخاطب ذیل اصل (۱۳۸) به دولت نمی‌باشد و اینگونه بیان نکرده است که دولت موظف به ارسال مصوبات باشد بلکه بیان شده است که «به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد». همچنین رئیس مجلس هم نباید مصوبه را از سایر مبادی اخذ کند زیرا مشخص نیست که آیا دولت آن را برای اجرا ابلاغ کرده است تا نیازمند نظارت رئیس مجلس باشد یا خیر. این برداشت با هیچ یک از قواعد و اصول حقوقی پیش‌گفته متکی نیست. همچنین قوه مجریه به منظور یافتن مستمسکی برای عدم ارسال مصوبات از عناوینی همچون «تفاهم‌نامه»، «توافق‌نامه» و غیره بهره می‌گیرد تا مصوبه خود را از شمول عنوان «تصویب‌نامه» خارج و بدین ترتیب آن‌ها را برای رئیس مجلس ارسال نکند. (بهادری- جهرمی، ۱۳۹۰، ص ۹؛ غمامی و محسنی، ۱۳۹۲، ص ۸۲)

۲-۲-۲-۲- عدم رعایت نظارت رئیس مجلس

این عدم التزام به دو نحو صورت می‌گیرد، ابتدا در قالب عدم اجرای صریح و قطعی نظرات رئیس مجلس و دیگر عدم اصلاح مصوبه و در نتیجه ملغی‌الآثر شدن آن، اما احیاء ضمنی و مجدد مصوبه از طریق مصوبات دیگر.

عدم اجرای صریح نظرات رئیس مجلس با توسل به تفاسیر متفاوت حقوقدانان دولت توجیه می‌گردد و عدم اجراء مصوبه ملغی‌الآثر شده و احیاء ضمنی هم در مورد برخی مصوبات اینگونه صورت گرفته است که دولت به صراحت، اقدامی در نادیده گرفتن نظر رئیس مجلس صورت نمی‌دهد بلکه مصوبه ملغی‌الآثر شده را در قالب مصوبه‌ای جدید حاکم و جاری می‌داند. (غمامی و محسنی، ۱۳۹۲، ص ۸۶)

و در نهایت بخش دیگری از مشکلات پیش‌رو برای نظارت رئیس مجلس و تصویب مقررات برای قوه مجریه ابهامات، سکوت و اجمال سایر قوانین می‌باشد که به دلیل استناد به آن‌ها توسط هیأت‌وزیران و هیئت بررسی و تطبیق، مصوبات دولت با قوانین منجر به ایجاد مشکل و اختلافات اجرایی شده است.

۳-۲- آسیب‌شناسی ساختاری؛ بررسی ایرادات وارده بر نوع و ساختار تعریف شده نظارت رئیس مجلس

در باب آسیب‌شناسی ساختاری نظارت رئیس مجلس، به بررسی نوع این نظارت می‌پردازیم که مشخص شود این نظارت در کدام تقسیم‌بندی از اقسام نظارت‌های حقوقی کشورمان قرار می‌گیرد. همچنین به واکاوی ساختار تعریف شده فعلی، یعنی انجام این نظارت در اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی و از مجرای هیأت تطبیق بر مصوبات می‌پردازیم که در نتیجه آن کارآیی و اثربخشی این ساختار هم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۳-۲- آسیب‌شناسی نوع نظارت رئیس مجلس

در خصوص نوع نظارت رئیس مجلس در بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد. برخی نویسندگان این نظارت را در عداد نظارت قضایی تلقی نموده‌اند (انصاری، ۱۳۷۴، ص ۱۵۰) که البته این دیدگاه بسیار ضعیف است. چون ساختار و نحوه رسیدگی به مغایرت‌ها متفاوت از نظارت قضایی است. گروهی دیگر نیز این نظارت را به دلیل جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در عداد سازوکارهای نظارت پارلمانی قلمداد نموده‌اند (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۹، ص ۱۴۵) و گاه نیز از آن با عنوان نظارت تقنینی یا قانون‌یاد کرده‌اند. (راسخ، ۱۳۸۸، ص ۶۹؛ هاشمی، ۱۳۸۳، ص ۳۲۳)

این دیدگاه نیز از دو جنبه قابل مناقشه به نظر می‌رسد: نخست اینکه، این صلاحیت نظارتی به شخص رئیس مجلس و نه مجلس شورای اسلامی داده است و مجلس شورای اسلامی (قوه مقننه) در آن مداخله‌ای ندارد. دوم اینکه، ماهیت سازوکارهای نظارت پارلمانی عمدتاً سیاسی است حال آنکه این نظارت را علی‌القاعده نمی‌توان سیاسی قلمداد نمود، زیرا واجد آثار مشخص حقوقی در حقوق اداری است. (ویژه، ۱۳۹۳، ص ۱۷)

دیدگاه نادری هم از سوی برخی نویسندگان بیان شده است که این نظارت را نه در زمره‌ی نظارت سیاسی و نه در قالب اختیارات تقنینی مجلس شورای اسلامی می‌شمارند و لاجرم آن را در قالب صلاحیت‌های اداری رئیس مجلس شورای اسلامی قرار می‌دهند. (محمودی، ۱۳۹۰، ص ۲۱۶) این نظر با آنکه بیشتر با ماهیت حقوقی این صلاحیت سازگاری دارد اما با این نقد جدی مواجه است که چگونه صلاحیت اداری واجد ضمانت اجرای قضایی می‌باشد.

به طور اجمالی شاخصه‌های انواع نظارت را این گونه می‌توان بیان نمود:

الف) نظارت سیاسی

این نوع نظارت توسط مجلس شورای اسلامی بر مقامات قوه مجریه صورت می‌گیرد و در صورتی که نمایندگان موافق عملکرد مقامات فوق نباشند اقدام به اعمال نظارت سیاسی بر مقامات قوه مجریه می‌نمایند. سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص و کمیسیون اصل نود قانون اساسی را می‌توان از ابزارهای نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی برشمرد.

ب) نظارت قضایی؛

این نوع نظارت توسط نهاد قضایی بر عملکرد دولت صورت می‌گیرد و مهم‌ترین وجه این نوع نظارت این است که توسط مراجع قضایی صورت می‌گیرد. نتیجه این نوع نظارت ممکن است منجر به ابطال تصمیمات دولت شود.

ج) نظارت اداری

این نوع نظارت درون سازمانی بوده و توسط خود سازمان و یا بخشی از سازمان در راستای بهبود عملکرد نهاد یا سازمان مربوطه صورت می‌گیرد. این نوع نظارت توسط قوه مجریه در درون خودش و به وسیله خودش انجام می‌گیرد تا در صحت عملیات خود یقین نموده و طبق قوانین مصوب مجلس عمل نماید.

د) نظارت قانونی

نظارت قانونی (تقنینی) به معنای نظارت بر قوانین و مقررات در راستای تضمین عدم مغایرت آن‌ها با قوانین برتر است.

پذیرش نظارت رئیس مجلس ذیل هر یک از اقسام نظارت از بعد لوازم و ملزومات نظارت، ضمانت‌های اجرایی و اولویت‌بخشی در مقایسه با سایر نظارت‌ها تأثیرگذار است. اینک با عنایت به دیدگاه‌های فوق، پرسشی اصلی که مطرح می‌شود در خصوص نوع و ماهیت نظارت رئیس مجلس می‌باشد.

پاسخ به این پرسش بسیار دشوار است زیرا شاهد نوعی آمیختگی ماهیت نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی هستیم. در واقع، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی هم جنبه‌هایی از نظارت اداری و هم جنبه‌هایی از نظارت قضایی (به لحاظ نوع ضمانت اجرا) را داراست. این نظارت به یقین، نظارت قضایی نیست. چراکه نظارت قضایی به دو نحو انجام می‌شود:

یا قضاات از اعمال مقررات اجرایی خارج از حدود اختیارات قوه مجریه امتناع می‌کنند و یا انطباق این مقررات با قوانین عادی توسط دیوان عدالت اداری بر مبنای اصل ۱۷۰ قانون اساسی رسیدگی می‌شود. (کدخدایی و ویژه، ۱۳۸۸، ص ۳۱)

پس، با تسامح می‌توان نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را نوعی نظارت اداری یا نظارت غیرقضایی تلقی نمود. اما در این تلقی، با توجه به نسبت نظارت رییس مجلس شورای اسلامی با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری دچار تردید می‌شویم زیرا، همان‌گونه که اشاره شد نظر رییس مجلس شورای اسلامی در رابطه با یک مصوبه به نظر دیوان عدالت اداری مرجح است.^۱ در واقع پرسش اینجاست که اگر مصوبه‌ای در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفت و موافق با قوانین تشخیص داده شد و سپس رئیس مجلس شورای اسلامی آن مصوبه را مخالف قوانین و ملغی‌الآثر نمود آیا این وضعیت به برتری صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی به صلاحیت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نمی‌انجامد؟ این امر به معنی ترجیح نتیجه‌ی نظارت اداری بر نتیجه‌ی نظارت قضایی است که بر خلاف اصول حقوق عمومی است. البته با عنایت به علل اولویت‌بخشی نظر رئیس مجلس و بروز مشکلاتی در عمل، از باب تمهید شرایط و ابزارهای نظارتی مرجع نظارتی می‌توان این مسئله را پذیرفت.

بنابراین با توجه به توضیحات ارائه‌شده نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی، با وجود اینکه متولی اصلی آن شخصیتی سیاسی محسوب می‌شود و نظرات وی بر آراء مشورتی هیأت تطبیق ارجحیت دارد، به لحاظ ماهیتی سیاسی نیست و رویه‌ی نظارت در این مرجع هم به گونه‌ای بوده است که جز استثنائات کالعدم، رئیس مجلس بر اساس نظرات کارشناسی شده متخصصان اعلام نظر می‌نماید. بنابراین دیدگاه قائل به ماهیت اداری و حقوقی آن بر سایر دیدگاه‌ها غلبه دارد.

در خصوص ساختار نظارتی اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، با توجه به مشروح مذاکرات قانون اساسی در خصوص امکان‌سنجی نهادهای جایگزین نظارتی برای نظارت رئیس‌جمهور، سوای از غنای استدلال‌های مطروحه در رد مراجعی چون خود مجلس شورای اسلامی کمیسیون‌های تخصصی آن، از علل اصلی که در نهایت منجر به انتخاب مرجع فعلی گردید، ارتباط رئیس مجلس با امور قانونی و اطلاع از روند قوانین و مصوبات به عنوان بالاترین مرجع تقنین بود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ص ۴۴۵)

با پذیرش این مینا از سوی اعضای محترم شورای بازنگری قانون اساسی، مسائلی قابل نقد و بررسی است. ابتدا اینکه بر اساس مبنای آشنایی و ارتباط با قوانین اولاً رئیس مجموعه به عنوان صدرنشین یک قوه با امور اداری، اجرایی و تشریفاتی عدیده‌ای مواجه است که در این زمینه امکان کسب اطلاع از روند امور اصولاً از طریق مشاوران ممکن خواهد بود. از این رو شخص رئیس مجلس هدف این اعضاء را از این جهت نمی‌تواند محقق سازد. ثانیاً با وجود تعیین این صلاحیت نظارتی در اختیار رئیس مجلس، به علت تخصصی بودن امور، قاعدتاً از مجرای اظهارنظر کارشناسان این مسائل بررسی می‌گردد. در نتیجه نقش رئیس مجلس (به استثنای موارد نادر عدم پذیرش آراء هیأت تطبیق) عمدتاً تشریفاتی و به عنوان رابط می‌باشد و در مرحله‌ی اعلام آراء بیشتر نمایان می‌شود. از این رو اعطای چنین صلاحیتی به یک کمیسیون و یا نهادی متخصص خالی از وجه نبود. در نهایت آنچه از ساختار نهاد نظارتی رئیس مجلس قابل نقد و آسیب‌شناسی است، فرد محور بودن این نهاد نظارتی است. به تعبیری تعریف این صلاحیت در حیطه اختیارات شخص حقوقی رئیس مجلس و تفویض تصمیم‌گیری در خصوص کیفیات این نظارت از طریق تصویب قانون و آئین نامه و اعطای صلاحیت‌ها و اختیارات نسبتاً گسترده در زمینه تأسیس هیأت تطبیق و انتخاب تمامی اعضای آن، اختیاری بودن پذیرش نظرات کارشناسی هیأت تطبیق، در اختیار داشتن ضمانت اجرای لغو مصوبات، ارجحیت نظرات و تصمیمات رئیس مجلس بر نهاد نظارتی دیوان عدالت اداری و تعمیم گستره صلاحیتی وی به مصوبات سایر مراجع، همگی بر نظارت شخص محور پایه‌گذاری شده‌اند که این چنین رویکردی با منطق نظارتی نظام حقوقی همسویی ندارد. به بیان دیگر فلسفه تأسیس نهادهای نظارتی، تدارک سازو کارهایی است که خود با اشراف بر مسائل قانونی، به کنترل اجرای آن در نهادی دیگر هم پردازد. اما این فرد محوری در مرجع نظارتی رئیس مجلس، با انتقادهایی که بر ساختارش وارد است و ابهامات و خلأهای قانونی فراوانی که دارد، نمی‌تواند به نحو مطلوبی این هدف را تأمین نماید.

۳- بررسی نهاد نظارتی مشابه در نظام حقوقی جمهوری فرانسه

اندیشه تعدد مراجع نظارتی در فرانسه هم به صورت افزودن نظارت غیرقضایی، علاوه بر نظارت قضایی بر قوه مجریه و مصوبات آن تبلور یافته و تحت سازوکارهایی انجام می‌گیرد، اما بسیار متفاوت از ساختار نظارتی کشورمان می‌باشد. لازم به ذکر است که نه در فرانسه و نه هیچ نظام حقوقی دیگری این اختیار برای رئیس مجلس تعریف نشده است. (اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی، ۱۳۸۹: ۱۸۹)

در فرانسه نظارت غیرقضایی از طریق تهادهایی انجام می‌گیرد که کارویژه آن‌ها این نظارت نیست بلکه این مسأله یکی از چند وظیفه‌ی محوله به آن دستگاه و یا نهاد می‌باشد. در ادامه به دو نهاد در نظام حقوقی این کشور که به نظارت غیرقضایی هم می‌پردازند اشاره می‌کنیم؛

۳-۱- شورای دولتی

در نظام حقوقی فرانسه شورای دولتی دارای دو گونه وظایف می‌باشد:

۱- ارائه‌ی مشاوره درباره‌ی لوایح قانونی، دستورالعمل‌ها، احکام و قوانین و آئین‌نامه‌ها و پاسخ به مسائل حقوقی ارجاعی از سوی حکومت.

۲- رسیدگی به حل اختلاف و دعاوی ارجاعی به شورا و صدور حکم اداری قضایی در خصوص آن‌ها. (بزرگمهری، ۱۳۸۹، ص ۱۹۸)

به عبارت دیگر این شورا از یک سو مقام تخصصی برای مشاوره و از سوی دیگر یک مقام قضایی برای حل اختلافات و صدور احکام اداری قضایی است. (Knapp and Vincent, 2001, p 388)

کارکرد مشورتی شورای دولتی، نوعی نظارت پیشینی است که بخش مهمی از فعالیت این مرجع را تشکیل می‌دهد. این کارکرد از زمان ایجاد شورای دولتی، جزء مشخصه‌های شورا بوده و در قانون اساسی سال ۱۹۵۸ بر آن تأکید شده است. برای مثال پیش از آنکه لوایح دولت توسط کابینه به تصویب برسد (مواد ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ قانون اساسی)، شورای دولتی باید طرف مشورت قرار گیرد. با آنکه در چنین موقعیت‌هایی دولت مکلف است به دنبال کسب مشورت باشد، الزامی ندارد که از مشورت ارائه‌شده پیروی کند. به علاوه، هنگامی که دولت با یک مشکل اجرایی روبرو می‌شود، اختیار گسترده‌ای در اخذ نظر و مشورت از شورای دولتی دارد.^۲

۳-۲- کمیسیون نظارت بر اجرای قوانین مجلس

بخش دیگری از نظارت بر مصوبات قوه مجریه در فرانسه را پارلمان (مجلس ملی و سنا) مطابق با ماده ۶۷ قانون ۱۳۴۳-۲۰۰۴ مصوب نوامبر ۲۰۰۴ بر عهده دارد. به این ترتیب که در یک دوره حداکثر ۶ ماهه از تصویب یک قانون دولت موظف است گزارشی را به مجلس بدهد که ناظر بر کلیه آئین‌نامه‌ها و مصوبات دولت در آن مورد است.^۲ به این ترتیب که آیا دولت مر و عین آنچه که قانون‌گذار گفته است را به اجراء درآورده است یا خیر؟

آیا مفاد مقررات دولت ضروری است و آیا اهداف قانون تأمین شده است؟ به این ترتیب دولت دو وظیفه اساسی دارد:

اول اینکه تصویب‌نامه‌های الزامی را حداکثر شش ماهه تصویب کند و دوم اینکه مصوبات منطبق بر مفاد و روح قوانین باشد. وظیفه این اعمال نظارت بر عهده کمیسیون نظارت بر اجرای قوانین است. گزارش منتشره توسط این کمیسیون هم در مجلس سنا و هم در مجلس نمایندگان علاوه بر فاقد اعتبار نمودن تصویب‌نامه‌های مغایر قوانین، اعلام عمومی هم می‌شود. (غمامی و محسنی، ۱۳۹۲، ص ۸۹)

بنابراین همانگونه که مشاهده شد در نظام حقوقی فرانسه نظارت غیرقضایی به صورت اولویت درجه‌ی دوم نظارتی، توسط نهادهایی با کارویژه‌های متعدد انجام می‌گیرد و این وظیفه در قالب اختیارات رئیس مجلس و یا فرد خاصی تعریف نشده است.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مذاکرات مجلس بازرنگری قانون اساسی در تغییر مرجع نظارتی سابق به رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی قانونمندی مصوبات قوه مجریه، لازم به ذکر است که انتخاب این نهاد به دنبال حاکمیت سلسله مراتب قانونی صورت گرفته و سیر تحولات و روند افزایش اختیارات برای آن، به منظور افزایش کارکردها و ناشی از خلأها و تعارضات ایجاد شده بوده است. اما همچنان این مرجع نظارتی در سه بعد مبنایی و مداخله در اختیارات سایر قوا، سکوت و ابهامات قانونی و ساختار غیردقیق اجرایی دارای نقایصی است که به ارائه پیشنهاداتی در این زمینه ها پرداختیم.

از این رو در این گونه نظارت با عنایت به ثمرات تعدد مراجع نظارتی، وجود چنین نظارتی بر مصوبات قوه مجریه به عنوان تضمینی بالاتر برای حمایت از قوانین و هنجارهای برتر، بنابر وجود اختلاف در برداشت‌ها و تفاوت رویکردهای میان متخصصین قوه مجریه و کارشناسان بیرونی، ضروری و موجد فواید کثیری است. با توجه به نظام حقوقی فرانسه به عنوان کشور مورد مطالعه در این زمینه، ملاحظه شد که این قسم نظارت در قالب نهادهای تعریف شده انجام می‌گیرد. اما

ساختار فرد محور فعلی در کشور ما، پاسخگوی این اهداف نیست. بنابراین ضرورت ساختارمندی و نهادمداری در این نظارت از ملزومات کارآمدسازی و قاعده‌مند نمودن این گونه نظارت غیرقضایی می‌باشد که بازتعریف آن در قالب نهادی زیرمجموعه مجلس و البته دارای استقلال از مناسبات سیاسی، یا نهادی مستقل و تعیین محدوده غیرقضایی این گونه از نظارت و ارجاع تضمینات قضایی به نهادی همچون دیوان عدالت اداری و مرزبندی دقیق بین صلاحیت‌های آن با صلاحیت‌های دیوان راهگشا خواهد بود.

یادداشت‌ها

۱. شأن نزول این بحث این بود که در آن زمان رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر با قانون دانست و از سوی دیگر شکایتی در دیوان عدالت اداری مطرح شد و دیوان نظر داد که آن موضوع مغایر با قانون اساسی نیست و دولت بین دو نظر قرار گرفت. طبق قانون استفساریه ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری، نظر دیوان ترجیح داشت اما اصلاحیه‌ای که مجلس آورد این بود که نظر رئیس مجلس ارجح است و در نهایت به تأیید شورای نگهبان هم رسید». <http://www.rajanews.com/Detail.asp?id=125003>

۲. بطور مثال در خصوص پوشیدن حجاب اسلامی در مدارس (۲۷ نوامبر ۱۹۸۹) دولت از شورای دولتی نظرخواهی کرد.

.la commission de contrôle de l'application des lois

<http://www.senat.fr/presse/cp20140306.htm>

۳ برای اطلاع بیشتر ر.ک به:

کتاب‌نامه

اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹) صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.

اسماعیلی، محسن (۱۳۹۱) «اعلام مغایرت مصوبات دولت با قوانین»، هفته‌نامه حقوق همشهری، شماره ۱۴۵.

امامی، محمد؛ استوار سنگری، کورش (۱۳۸۹) حقوق اداری، تهران: میزان.

انصاری، ولی‌الله (۱۳۷۴) کلیات حقوق اداری، تهران: میزان.

اورسجی، مریم (۱۳۹۰) ارزیابی مبانی نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی (ره).

آئین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و اصلاحات بعدی، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۴.

بهادری جهرمی، محمد (۱۳۹۰) «تحلیل نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم در رابطه با مسئولیت رئیس مجلس شورای اسلامی در مورد تطبیق مصوبات هیأت وزیران با قوانین عادی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۰۹۰۴.

بهنیا، مسیح (۱۳۸۳) «تفکیک قوا در عمل، نگاهی اجمالی به مدل‌های تفکیک قوا در سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه»، مجلس و پژوهش، سال ۱۱، شماره ۴۶.

درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۰) «ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، مسلسل ۱۲۰۸۹.

راسخ، محمد (۱۳۸۸) نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.

زارعی محمدحسین؛ اوحدی مصطفی (بی تا) «مقدمه‌ای بر صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، بدون مسلسل.

صنّعی منفرد، محمدعلی (۱۳۸۰) «استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۲۲.

علی‌اکبر، جعفری ندوشن (۱۳۸۳) تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۸۶) «تفکیک قوا؛ مفهوم و شیوه‌های اجرایی»، فصلنامه حقوقی گواه، شماره ۱۰.

غمامی، سید محمد مهدی؛ محسنی، فرید (۱۳۹۲) «آسیب‌شناسی مغایرت‌های تصویب‌نامه‌های دولت در رسیدگی رئیس مجلس شورای اسلام موضوع اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی فرانسه

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲.

قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی.

کدخدایی، عباسعلی؛ درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۱) «نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره اول، صص ۹۳-۱۱۱.

محمودی، جواد (۱۳۹۰) بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، تهران: جنگل.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۱) مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)، تهران: دادگستر.

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳) «ارزیابی صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت»، دو فصلنامه پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۳۹.

ویژه؛ محمدرضا (۱۳۸۸) «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، شماره ۵۰.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۳) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ج ۲.

www.Rajanews.com

بزرگمهری، مجید (۱۳۸۹) جایگاه حقوقی مقامات عالیه مملکتی در جمهوری اسلامی ایران و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی (۱۳۸۹) مرزهای تقنین و اجراء در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

Knapp, Andrew, Vincent Wright (2001), *The Government and Politics of France*, London and New York: Routledge, 4ed