

به نام خدا

تحریرات حقوق اساسی ۲

(قسمت دوم)

کارشناسی حقوق

دانشگاه بوعلی سینا

دکتر آیت مولائی

نیمسال دوم ۹۷-۹۶

قوه مقننه

۱- کلیات

مفهوم شناسی قوه مقننه :

نزد متفکرین کلاسیک فلسفه سیاسی، تعریف دقیق، جامع و مانعی از مفهوم قوه مقننه وجود ندارد. عمدتاً در مقام بیان قوای حاکم، بیش از آن که این مفهوم از حیث ایجابی مورد توجه قرار بگیرد، از حیث سلبی مورد توجه قرار گرفته است و به ترسیم مرزهای آن با قوای دیگر بویژه قوه مجریه و قوه قضائیه پرداخته شده است. در این صورت شاید نگاه معناشناسانه به این عبارت، بتواند تا حدودی ماهیت و تعریف ماهوی این قوه را بدست دهد.

تعریف قوه مقننه: از حیث عملکرد، قوه مقننه ارگانی است که قانون را تصویب می کند و به کارکرد «قانونگذاری» عینیت می بخشد و جهت اجرایی شدن به دستگاه اجرایی صلاحیتدار ابلاغ میکند. در واقع، از منظر پوزیتیویستی، این قوه خالق قانون است. ژان ژاک روسو، در کتاب قرارداد اجتماعی با نگاهی انتقادی به این مسئله می گوید: «موضوعی که در باب آن وضع مقررات می شود، مانند اراده واضح آن، عام است. این همان عملی است که من نامش را قانون میگذارم. وقتی میگویم: موضوع قوانین همیشه عام است، مقصود این است که قانون افراد را به مثابه مجموع یا هیأت و اعمال را به گونه ای تجربیدی یا انتزاعی فرض می کند؛ یعنی هرگز یک انسان را چون یک فرد و یک عمل را چون امر خصوصی در نظر نمی گیرم. در یک کلام، هر کاری که مربوط به یک موضوع فردی باشد، به هیچ عنوان به قوه مقننه تعلق ندارد».

با توصیف نظر روسو، درباره قانون مشاهده می شود که وی، برای قانون از حیث ایجابی ۲ وجه عمومیت یا عام بودن و شمولیت یا شامل بودن را در نظر می گیرد و از حیث سلبی، موضوع آن را از امر فردی یا خصوصی جدا می کند. او میگوید: اگر موضوعی مربوط به یک امر خصوصی باشد، این قانون نیست. مثلاً "اگر موضوع یک سند مربوط به خود شخص باشد، این یک بحث اختصاصی است. پس این نمیتواند عنوان قانون داشته باشد. درست است که سند است، اما قانون نیست، چون مربوطه به امر اختصاصی است و به یک شخص اختصاص دارد.

روسو، موضوع قانون را به وجه ماهوی آن بررسی کرده و آن را در «کارکرد» محدود می کند بدون اینکه سایر وجوه آن و زوایای دقیق آن را باز نماید. برای نمونه وی قوه مقننه را از نظر شکلی یا صوری محور بحث خود قرار نمی دهد. شاید در قرن ۱۸ نیازی به چنین پرداختنی نبوده است اما امروزه که با وضعیت پیچیده مواجهیم بی تردید پرداختن به تمام زوایای این قوه لاجرم ضروری است. بنابراین نظر روسو، برای تبیین مفهوم قوه مقننه کافی نیست. چون امروزه با انبوهی از اسنادی مواجهیم که اوصاف قانون را دارند. برای مثال این گونه اسناد، اختصاصی و خصوصی نیستند. بلکه عمومی هستند و وجه شمولی هم دارند. پس ما باید بگوئیم این ارگانها، همگی قوه مقننه هستند و کارکرد تقنینی دارند؟ بی تردید اینگونه نیست. پس در نتیجه، نظر وی برای تبیین قوه مقننه کافی نیست. در واقع قوه مقننه به آن معنایی که نزد فیلسوفان سیاسی مطرح بوده است و امروزه نیز میتواند تا حدود زیادی موضوعیت داشته باشد، باید ناظر بر وجوه سلبی و

ایجابی قوه مقننه از یک سو و وجوه ماهوی و شکلی آن از سوی دیگر باشد. یعنی ما، اگر به ۴ اعتبار سلبی، ایجابی، شکلی و ماهوی قانون را بررسی کنیم، شاید بتوان در اینصورت، چارچوب قابل قبولی از قانون مصوب پارلمان را ارائه داد.

اول) قوه مقننه از حیث شکلی: در وضعیت مدرن، قوه مقننه به دستگامی گفته می‌شود که نمایندگان ملت یا مردم، مطابق آئین و تشریفات قانونی، مصوبه ای را به تصویب رسانده و مراحل امضا و انتشار آن را رعایت می‌کند. به نحوی که حاصل این فرآیند، خلق «قانون» است.

دوم) قوه مقننه از حیث ماهوی: ماهیت قوه مقننه از فلسفه وجودی آن جدا نیست و متعین در مرجع قانونگذاری است. لذا هر مرجعی که صلاحیت وضع قانون را داشته باشد، می‌تواند عنوان قوه مقننه را داشته باشد. اما باید توجه داشت که در اینجا منظور از قانون، قانونی با اوصاف: «عمومیت»، «شمولیت»، «نوعی بودن»، «لازم الاجرا بودن» است. وصف عمومی بودن در برابر خصلت خصوصی بودن قرار می‌گیرد. شمولیت یعنی همگانی بودن و شامل همه بودن است. نوعی بودن یعنی غیرشخصی بودن و ناظر بر موقعیت و وضعیت حقوقی بودن. لذا اگر قانونی این ۴ اوصاف را داشت و مرجعی چنین قانونی را تصویب کرد، می‌توان به آن عنوان قوه مقننه اطلاق نمود.

سوم) قوه مقننه از حیث سلبی: قوه مقننه از حیث سلبی در برابر سایر قوای حاکم قرار دارد. در دسته بندی کلاسیک قوه مقننه در برابر قوه مجریه و قضائیه قرار می‌گیرد. در وضعیت کنونی، قوه مقننه در برابر سایر ارگانهای حکومتی قرار دارد و عموماً با تعریف کارکردهای سایر قوا، مرزهای صلاحیتی خویش، یعنی قانونگذاری، را مشخص و بدین وسیله، مرزهای خود را با سایر ارگانها متمایز می‌سازد. این قوه به وسیله قانون، سازمان قوا را تعریف و بازتعریف می‌کند و بدین وسیله مرزهای سازمانی خود را از طریق تعریف سازمانهای دیگر قوا، مشخص می‌سازد. قوه مقننه از یک سو مستقل از سایر قواست و از سوی دیگر جدا از امور خصوصی فعالیت می‌کند.

چهارم) قوه مقننه از حیث ایجابی: از این حیث، قوه مقننه نهادی است که با داشتن اوصاف شکلی و ماهوی صلاحیت‌ورزی می‌کند و بدین وسیله، کارکرد ذاتی تقنین را بر عهده دارد.

باید توجه داشت این ۴ وجه مکمل یکدیگر بوده و از هم مستقل نیستند و در کنار یکدیگر می‌توانند برای ما یک فهم قابل قبول از قوه مقننه ارائه بدهند هر چند که ممکن است نتوان در این خصوص بطور کامل اجماع نظری داشت.

بحران فعلی قوه مقننه: در وضعیت فعلی، یک چارچوب کلاسیک وجود دارد و با چالش‌های زیادی روبروست. چرا که در دهه‌های اخیر با وضعیت جدیدی روبرو هستیم که در آن در یک سطح حجم قانونگذاری توسط پارلمان در نظام‌های حقوقی و سیاسی توسعه یافته در حال تقلیل بوده است. در سطح دیگر با ظهور و تقویت ارگانهای فراملی و فروملی مواجه هستیم که کارکردهای تقنینی «یعنی قانونگذاری» دارند به نحوی که در کنار پارلمان یا قوه مقننه با نهادها و ارگانهای فراملی همچون سازمان ملل متحد و در سطح فروملی با حکومت‌های محلی مواجه هستیم که عملاً "مصوباتی را با کارکرد قانونی به تصویب می‌رسانند. در این فضای ابهام‌آلود، برای فهم قوه مقننه در اشکال سازمانی و کارکردی و نیز شکل جغرافیایی و فهم سلسله مراتب هنجار حقوقی و ... با ابهامات زیادی روبرو هستیم. امروزه ما با ارگانهایی روبرو هستیم که در ۳ سطح ملی، فراملی، فروملی در کنار قوه مقننه اسنادی را به تصویب می‌رسانند که واجد اوصاف قانون هستند. (نوعی هستند، عمومی هستند، لازم الاجرا هستند).

حال سوالی که مطرح می شود این است که آیا در قرن ۲۱، چارچوب قوه مقننه با انعطاف پذیری مواجه است و موضوعیت کلاسیک خود را از دست داده است؟ در این باره می توان گفت: امروزه چارچوب قوه مقننه هم از حیث شکلی و هم از حیث ماهوی در حال انعطاف پذیر شدن است. به این اعتبار شایسته است، فیلسوفان سیاست در رابطه با این مفاهیم بازناندیشی دیگری داشته باشد. بنظر می رسد آن چارچوبی که انسان قرن ۱۸ و ۱۹ برای جامعه و عصر خود ترسیم کرده بود و قوای حاکم را به: مقننه، مجریه و قضائیه ترسیم کرده بود؛ امروزه در حال رنگ باختن است. در فضای جدید، بنظر می رسد الزاماتی پیش روی مجموعه زمامداری قرار دارد و بدین وسیله فهم رایج از تقسیم بندی قوا را با چالش روبرو می سازد. شاید انسان قرن ۲۱ به لحاظ زمانی به لحظه ای رسیده است که ترتیبات جدیدی را در سیاست و حقوق در خصوص تعداد قوا، آرایش قوا، رابطه قوا، منطبق قوا و... می طلبد که توضیح بیشتر آن را باید در فلسفه سیاسی و علوم سیاسی جستجو کرد. اما در اینجا به همین مقدار بسنده می شود که ترتیبات کلاسیک قوا، برای قرن ۲۱ بیش از پیش ناتوان شده است و شاید یکی از دلایل بحران سیاسی نظامها ناتوانی در فهم این واقعیت بسیار ساده و بدیهی باشد.

با فرض پذیرش قوه مقننه بعنوان یکی از قوای حاکم در کشور، این سوال پیش می آید که خود قوه مقننه چیست؟ در پاسخ به این سوال کلاسیک می توان یک پاسخ کلاسیک مطرح کرد و آن این است که؟ قوه مقننه به آن ارگانی گفته می شود که با در نظر گرفتن چهار ویژگی: سلبی، ایجابی، شکلی و ماهوی گفته شده در بالا، مرزهای خود را از مرزهای سایر ارگانهای حکومتی و سایر اشخاص و عملکردها جدا می کند. بنحوی که از یک سو، مرز خود را با قوای مجریه و قضائیه و نیز ارگانهای حکومت محلی جدا می سازد و از سوی دیگر، حریم خود را از اشخاص خصوصی جدا می کند.

مصدق قوه مقننه در ایران؛ با در نظر گرفتن وضعیت پیچیده بالا، می توان گفت: برداشت رایج حقوقی از قوه مقننه در ایران، متعین در مجلس شورا بوده است. بعد از آشنایی ایرانیان با نهاد مجلس جدید^۱، در فرمان مشروطیت، صادره از طرف مظفرالدین شاه، از مجلس ایران با عنوان: «مجلس مقدس شورای ملی» و «مجلس شورای اسلامی» نام برده شد؛ نهادی که بعد از انقلاب مشروطه و قانون اساسی مشروطه، (۱۲۸۵) متعین در «مجلس شورای ملی» و «مجلس سنا» بود. با این حال مجلس سنا تا سال ۱۳۲۷ به خاطر فضای سیاسی حاکم بر کشور تشکیل نشد اما در ۱۹ اردیبهشت همان سال، دولت «حکیمی»، لایحه تشکیل مجلس سنا را تقدیم مجلس ملی نمود که با اعتراضات زیادی از سوی برخی از نمایندگان مجلس شورا روبرو شد ولی بالاخره با تلاش عده ای از دولتمردان، اساسنامه آن تدوین و به تصویب مجلس شورای ملی رسید و مورد تایید شاه قرار گرفت و بدین وسیله مجلس سنا در کنار مجلس ملی تا سال ۱۳۵۷ به حیات خود ادامه داد. بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ و در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ این نهاد محدود به «مجلس شورای ملی» گردید اما نمایندگان مجلس در تاریخ ۳۱ تیر ۱۳۵۹ قانون تغییر نام مجلس را بتصویب رسانده و بدین وسیله، «مجلس شورای ملی» به «مجلس شورای اسلامی» تغییر نام داد. در اصلاحات سال ۱۳۶۸، این تغییر عنوان به متن قانون اساسی نیز وارد شد.

^۱ - البت باید توجه داشت ایرانیان باستان، با نهاد مجلس بیگانه نبوده بلکه گذشته ای باشکوه و سنتی قدرتمند در این خصوص داشته اند برای نمونه در عصر اشکانیان مجلس بزرگانی بوده است که به «مهستان» معروف بوده است. این مجلس نخستین نشست خود را در نوروز سال ۱۷۳ پیش از میلاد برگزار کرد و نخستین مصوبه آن انتخابی کردن شاه بود. برکناری شاه نیز در دست همین انجمن قرار گرفت، البته در شرایطی از جمله خیانت به کشور، ناشایستگی و نیز دیوانگی، بیماری سخت و از کار افتادگی. این مجلس در آن هنگام دارای دو مجلس بود: «انجمن شاهزادگان» و «انجمن بزرگان» که نشست مشترک آنها را «مهستان» می خواندند. چنین مجالسی تا پایان عصر ساسانی نیز ادامه داشته است.

علی‌رغم این که قانونگذار اساسی و عادی، نهاد قانونگذاری را صراحتاً محدود به «مجلس شورای اسلامی» دانسته است اما امروزه با ارگانهایی مواجه هستیم که عنوان مجلس را ندارند، اما کارکرد مجلس را دارند. مثل: مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲- رویکردها نسبت به ساختار قوه مقننه:

در این رابطه ۲ نوع رویکرد کلی وجود دارد

۱- رویکرد تک مجلسی ۲- رویکرد دو مجلسی

این رویکردها همسو با ارزشهای نظام های جمهوری و دموکراتیک و متناسب با حقوق داخلی کشورها الگوبرداری شده است. لذا از حیث ساختار سازمانی، پارلمان کشورها عموماً از یکی از دو رویکرد بالا پیروی می‌کنند. در نظام های حقوقی پیشرفته، ساختار سه مجلسی وجود ندارد اما در نظامهایی که عناصر اقتدارگرایی وجود دارد، ممکن است ساختار سه مجلسی داشته باشیم. البته نه اینکه الزاماً سه مجلسی باشد، بلکه ممکن است ۳ ارگان وجود داشته باشد و کارکرد قانونگذاری را انجام دهند. لذا در ساخت اقتدارگرا ممکن است با ساخت سه مجلسی یا چند مجلسی هم مواجه باشیم. چون در ساخت های اقتدارگرا، با انبوهی از مراجع واضع حق و تکلیف مواجه هستیم که ممکن است، اسم مجلس را نداشته باشند، اما عمل قانونگذاری را انجام دهند.

توجیهات متناظر با رویکردها: ۱- دلیل تاریخی ۲- توجیه فنی ۳- توجیه فلسفی.

دلیل اول: تاریخی؛ عموماً "توجیهات ناظر بر دلیل انتخاب نظام تک مجلسی یا دو مجلسی را باید در تاریخ هر کشور و به ویژه در تاریخ تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جستجو کرد. مثلاً" اینکه چرا در انگلستان نظام ۲ مجلسی انتخاب شده است. بیشتر بر دلایل تاریخی استوار است و آن این است که قبل از رنسانس، طبقه اشراف خود را از طبقه عوام فراتر می‌دانستند و بر این نظر بودند عوام با آنها هم سطح نبوده و لذا نباید با هم پشت یک میز بنشینند. در نتیجه نهاد سلطنت ۲ نهاد جداگانه را به مرور پذیرفت و نهاد سلطنت برای اخذ مشاوره، دو مجلس جدا را تشکیل می‌داد. در یک مجلس طبقه اشراف و در یک مجلس عوام حاضر می‌شدند.

دلیل دوم: توجیه فنی؛ از حیث شکل دولت - کشور، و از حیث فنی لازم است دولت های مرکب واجد ۲ مجلس باشند، یک مجلس نماد کثرت و یک مجلس نماد وحدت باشند. در دولتهای فدرال عموماً "۲ مجلس وجود دارد. مثل آمریکا و آلمان. امروزه بیش از ۴۰ کشور دنیا در دسته کشورهای فدرال قرار دارند. مثل روسیه و عراق. اقتضای مدیریت امور پیچیده آن است که دو مجلس در این گونه کشورها شکل بگیرد تا امکان آشتی و همنشینی دو رویکرد متعارض: کثرت و وحدت را در کنار هم فراهم آورد.

در کشورهای بسیط نیز ممکن است دلایل داخلی، مثل وسعت جغرافیایی یا وجود تنوع قومی و زبانی و... یا وحدت قومیتی و زبانی و...، یک کشور را به سمت دو مجلسی یا تک مجلسی سوق دهد.

دلیل سوم: توجیه فلسفی؛ برخی از فیلسوفان همچون: مونتسکیو، هامیلتون، دو گی، دایسی و اسمین (Esmein) نظر خاصی درباره نظام تک مجلس و دو مجلسی داشته اند. مثلاً "مونتسکیو در کتاب روح القوانین (صص ۱۶۸-۱۶۷) درباره بایدها و پایه های نظری مجلس دوم چنین می‌نویسد: «در هر کشوری همواره افرادی یافت می‌شوند که از جهت نسب خانوادگی و افتخارات از دیگران متمایزند که اگر از مردم عادی باز شناخته نشوند و مانند دیگران فقط یک رأی داشته باشند، آزادی عمومی به مثابه بردگی آنها خواهد

بود». چون در آن زمان در تمام مناطق جهان، نگرش‌ها متناظر با برتری طبقه اشراف است. وی در ادامه می‌گوید: «در زمینه دفاع از آزادی هم هیچ سودی نخواهند رساند. برای اینکه اغلب تصمیمات علیه آنها گرفته خواهد شد. پس سهمی را که در قانونگذاری دارند باید متناسب با سایر مزیت‌هایی باشد که در دولت دارند». اگر اینها نیز هیئتی را تشکیل دهند که حق داشته باشد، جلوی برخی از کارهای اکثریت مردم را بگیرد، همانگونه که مردم حق دارند، جلوی اعمال آنها را بگیرند، این تناسب به وجود خواهد آمد.» لذا افرادی مثل مونتسکیو می‌گویند: برای اینکه در جامعه تناسب ایجاد شود باید ۲ مجلس وجود داشته باشد یک مجلس مختص به افراد خاص و یک مجلس به عوام اختصاص داشته باشد. مونتسکیو در جای دیگری از کتابش می‌گوید: «هیئت تقنینی از ۲ قسمت تشکیل می‌شود که یکی از بخش‌ها برحسب اختیار متقابل مهارکننده، جلوی زیاده روی بخش دیگر را می‌گیرد.» (ص ۲۵۷) پس در واقع او یک دلیل اجتماعی را بیان می‌کند و طبقه اشراف را از طبقه عوام بالاتر می‌داند و یک دلیل عقلی را بیان می‌کند و آن این است که برای جلوگیری از افراط و تفریط مجلس‌ها باید ۲ مجلس وجود داشته باشد که اگر یک مجلس در اقدامات خود افراط یا تفریط کرد، مجلس دیگر جلوی او را بگیرد. حال اگر هر ۲ مجلس افراطی باشند چه می‌شود؟ کسانی مثل مونتسکیو، به این سوال پاسخ نمی‌دهند. پس نمیتوان گفت: این استدلال بسیار قوی است، اما شاید بتواند بین ۲ مجلس توازن ایجاد کند.

درباره اینکه این ۲ مجلس چگونه انتخاب یا نصب می‌شوند؟ در نظام‌های سیاسی توسعه یافته مفروض آن است که آنها مشمول اصل انتخابی بودن هستند. در واقع در نگاه تک مجلسی سازو کار انتصاب اعضای آن از اصل انتخابی بودن تبعیت می‌کند، اما در نظام‌های ۲ مجلسی گفته می‌شود که عموماً "مجلس اول، از اصل انتخابی بودن تبعیت می‌کند، یعنی مفروض آن است که نمایندگان مجلس اول همگی منتخب ملت هستند. اما ساختار مجلس دوم الزماً "انتخابی نیست. میتواند انتصابی باشد، میتواند انتخابی - انتصابی باشد. از این ۳ حالت خارج نیست.

اینکه کشورها از کدام یک از روش‌ها استفاده می‌کنند را باید در قانون آن کشور جستجو کرد. برای نمونه در آمریکا ساختار مجلس دوم (سنا) از اصل انتخابی بودن پیروی می‌کند. اما در بعضی از کشورها ساختار مجلس دوم "کلاً" انتصابی است. مثل مجلس لردان در انگلستان و مفروض آن است که این مجلس یک مجلس خاص است.

در حالت سوم ممکن است در یک مجلس، نیمی از اعضا انتصابی و نیمی از اعضا انتخابی باشند و برای این موضوع باید به قانون اساسی کشورها رجوع کرد. به عنوان یک الگو باید در خاطر داشته باشیم که ساختار مجلس دوم عمدتاً "از یکی از این ۳ حالت خارج نیست و حقوق اساسی کشورها، تعیین می‌کند که از کدام حالت استفاده کنیم.

فرق بین ساختار انتخابی و انتصابی چیست؟ در ساختار انتخابی، مردم نقش دارند. در ساختار انتصابی حکومت در آن شکل‌گیری پارلمان نقش اساسی دارد. به بیان دیگر در ساختار انتخابی، قدرت میل صعودی داشته و مسیر حرکت از پائین به بالاست. یعنی مردم هستند که حاکمان را انتخاب می‌کنند. اما در ساختار انتصابی، مسیر حرکت از بالا به پائین است. یعنی رئیس حکومت است که افراد را نصب می‌کند. شیوه انتصابی نیز در برخی کشورها وجود دارد که برخی مادام العمر هستند و برخی بصورت وراثتی این پست‌ها را به ارث می‌برند و یا حتی بعضی به موجب قانون خاص نصب میشوند. یعنی قانونگذار شرایطی را تعیین میکند و اگر شخص آن شرایط را داشته باشد، می‌تواند عضو مجلس دوم شود. مثلاً "رؤسای ستاد ارتش، به اعتبار مقام رسمی شان در مجلس دوم عضویت

دارند. لذا به محض اینکه به عنوان رئیس ارتش انتخاب شد، عضوی از مجلس می شود و زمانی که کنار رفت به صورت خودکار از عضویت نیز خارج می شود.

۳- سازمان بندی مجالس:

از حیث ارکان و ساختار امروزه سازمان مجالس اشتراکات زیادی دارند. آنچه سازمان مجالس را از هم متمایز می سازد، ساختارهای جزئی آنهاست. مثلاً "تقسیم بندی کمیسیون ها در ایران با تقسیم بندی کمیسیون ها و کمیته ها در انگلستان متفاوت بوده یا تعداد آنها یا سطح اقتدار آنها یا در موقتی یا دائم بودن آنها است. لذا برای فهم ساختار جزئی باید به حقوق داخلی کشورها باید مراجعه کرد.

ساختار کلی سازمان مجلس: ساختار کلی مجالس را عموماً "۲ ساختار سیاسی و اداری تشکیل می دهند.

۱- **ساختار اداری:** آن قسمت از سازمان مجلس است که اولاً "اعضای آن غیر از نمایندگان پارلمان هستند، و بعنوان کارمند دولت در خدمت پارلمان هستند. دوماً "این بخش از پارلمان، کارکردی غیرسیاسی داشته و صلاحیت آنها از جنس «اداری» است لذا بعنوان کارگزار اداری شناخته می شوند. به این اعتبار، سازمان اداری مجلس از سازمان سیاسی آن جداست.

۲- ساختار سیاسی: شامل:

الف) هیئت رئیسه: در برگیرنده مجموعه ای از نمایندگان مجلس است که عموماً "شامل رئیس، دستیاران رئیس و معاونان رئیس مجلس است. در ساختارهای انتخابی، هیئت رئیسه در یک چارچوب انتخابی تعیین می شوند. یعنی اولاً "همه اعضای هیئت رئیس نماینده هستند و تمامی کارگزاران، کارگزاران سیاسی هستند. اما پست آنها با هم متفاوت است. مثلاً "ممکن است یک نفر رئیس مجلس باشد، یک نفر منشی باشد و ... که اینها در مجموع، هیئت رئیسه را تشکیل می دهند.

ب) کمیسیون ها؛ از جمله ارکان و ساختار دیگر مجلس، کمیسیون ها هستند که به مثابه «پارلمان کوچک» شناخته می شوند. امروزه در سایه روند روزافزون پیچیدگی در اداره امور عمومی، و ضرورت تسریع در انجام امور، اهمیت کمیسیونها بیش از پیش هویدا شده است. بنحوی که امروزه، تصور پارلمان بدون کمیسیون با امتناع مواجه است. در حقوق اساسی کشورها، کمیسیونها ممکن است در یکی از اشکال گوناگون: «موقتی در برابر دائمی»، «مشترک در برابر اختصاصی»، «عام در برابر خاص»، «تخصصی در برابر عادی» و «معمولی در برابر فوق العاده» و ... تقسیم بندی شود.

انواع کمیسیون ها — در بالا مشاهده شد کمیسیون ها به اعتبارات مختلف قابلیت تقسیم بندی دارند و قوانین کشورها عناوین مختلفی و تقسیم بندی گوناگونی در این خصوص دارند. در بالا گفته شد، به یک اعتبار، کمیسیون ها یا عادی هستند یا تخصصی.

اول) کمیسیون عادی: کمیسیون های معمولی هستند که برای آسانی و سهولت در بررسی دستورجلسات و پیشبرد امور و تسریع در انجام وظایف و اختیارات قانونی صورت می گیرد. به عبارت دیگر به کمیسیون هایی می گویند: که برای اینکه امور خاص با سرعت بیشتری انجام شود، شکل گرفته اند. هر فردی به اعتبار نماینده بودن در یکی از این کمیسیونها عضویت دارد. پس همه نمایندگان در کمیسیون های عادی عضو هستند.

کمیسیونهای عادی به انواع دیگری تقسیم می شوند که مهمترین آنها عبارتند از:

۱- **شعب**؛ به کمیسیون هایی گفته می شود که به تعداد مساوی تقسیم می شوند. اینگونه کمیسیونه، هم از حیث اعضا، هم از حیث صلاحیت، هم از حیث جایگاه، هم از حیث تعداد، هم از حیث موضوع و دستور کار و هم از حیث ترکیب برابرند. بنحوی که می توان وضعیتی را فرض کرد که مجلس به قطعات مساوی تقسیم شده است و رابطه آنها همعرض بوده و یکی بر دیگری شأن آمران ندارد لذا در اینجا، موضوع واحد به صورت برابر، به کمیسیون های مختلف ارجاع میشود و نمایندگان به شعب مختلف تقسیم می شوند. مثلاً " اگر مجلس صد نفر نماینده دارد، آنها در ۱۰ شعبه ۱۰ نفره عضو هستند. از جمله شعبه ها، () می توان به شعب مربوط به بررسی اعتبار نامه ها اشاره کرد.

۲- **کمیسیون کامل مجلس** این گونه کمیسیونها، جهت بررسی ابتدایی بعضی از طرحها یا لوایح با شرکت کلیه نمایندگان پارلمان تشکیل می شود. مصداق این کمیسیون، صحن علنی مجلس است با این تفاوت که این کمیسیونها فقط برای موارد خاص تشکیل می شوند و در برگیرنده تمام نمایندگان است. موضوع آن خاص و با اهمیت است. مثل امور مالی، بودجه و... ساختار این کمیسیون ها با صحن مجلس یک تفاوتی جزئی دارد، اینکه این گونه کمیسیونها، جلسه عمومی نمایندگان بوده اما غیر رسمی است. این شیوه در انگلستان رایج بوده و ما در ایران کمیسیون کامل نداریم.

دوم) کمیسیون تخصصی : در کنار کمیسیون های عادی، کمیسیون های تخصصی قرار دارند. این کمیسیون ها در راستای اصل تخصص در اداره امور عمومی تشکیل می شوند. در واقع این کمیسیون ها برای آن است که حضور نمایندگان در اینگونه کمیسیونها در درجه نخست، نه به اعتبار نماینده بودن، بلکه به اعتبار تخصص وی باشد. لذا نمایندگان با در نظر گرفتن تخصص و فن کارشناسی اش به یکی از کمیسیونها تخصص داده شود. از این حیث که نمایندگان هر کدام دارای تخصص خاصی هستند. در چارچوب منطق خردمندانه و اصل معقول بودن، شایسته است که نمایندگان مجلس در کمیسیون هایی عضویت داشته باشند که از تخصص خاص آن کمیسیون برخوردارند. لذا باید گفت: فلسفه وجودی این کمیسیونها در راستای نگرش فنی و تخصصی به مسائل تشکیل می شود. در واقع کمیسیونهای تخصصی نه تنها از یک سو برای تسریع در اداره امور انجام می شوند، بلکه از سوی دیگر برای آن است که بررسی امور از حیث تخصصی به شکل دقیق و کارشناسانه انجام شود. به نحوی که توانمندی نماینده نه تنها بعنوان یک مقام «سیاسی»، بلکه بعنوان یک مقام «فنی» نیز بکار گرفته شود. فلسفه وجودی کمیسیون ها ناشی از اقتضات تخصصی، ضرورت تقسیم کار، ضرورت پیشگیری از اتلاف وقت نمایندگان هستند. لذا تا آنجا که ممکن است از تخصص فردی نمایندگان استفاده شود. بر این اساس، نمایندگان در چارچوب ضوابط معین و براساس قانون آئین نامه داخلی مجلس، در این کمیسیون ها عضویت یافته و فعالیت می کنند. مثلاً " کسی که پزشک است، شایسته است در کمیسیون سلامت باشد. و اقتضای عقل آن است که چنین شخصی در کمیسونی عضویت داشته باشد که در آنجا طرح های تخصصی مطرح است هر چند متأسفانه این وضعیت در عمل چندان رعایت نمی شود. به بیان دیگر، تقسیم نمایندگان مجلس در این کمیسیون ها اولاً " یک تقسیم الزامی است و تمامی نمایندگان، الزاماً باید در یکی از کمیسیون ها عضویت داشته باشند. ثانیاً هر چند انتظار می رود عضویت نمایندگان در کمیسیونها در درجه نخست بر اساس توانایی شخصی و تخصص آنها و تجارب قبلی- شان باشد اما در عمل، منطق بازیهای حزبی بر منطق تخصصی و عقلی برتری داشته و عضویت نمایندگان در کمیسیونها با در نظر گرفتن حزب یا جناح پیروز در انتخابات تعیین می شود. لذا نمایندگان عضو حزب اکثریت در مجلس، در عمل بهترین کمیسیونها را بین خود تقسیم می کنند و عضویت نمایندگان در کمیسیونها، حسب اهمیت و جایگاه کمیسیون بعنوان وزنه سیاسی در معادلات قدرت صورت

می‌گیرد. برای نمونه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در بین کمیسیونهای تخصصی مجلس از وزنه زیادی نسبت به سایر کمیسیونها برخوردار است اما ممکن است کمیسیون اجتماعی از اهمیت کمتری برخوردار باشد.

نکته‌ای که باید توجه داشت این است که ممکن است با تأکید بیش از حد بر نقش کمیسیونها در فرآیند تقنین و نظارت، شائبه نقض ارزشهای مردم‌سالاری و نقصان در اصل نمایندگی را به ذهن متبادر سازد. چرا که قوت گرفتن کمیسیونها در منظومه پارلمان، در عمل از یک سو، باعث معطوف شدن توجه نمایندگان به حوزه خاص و تخصصی می‌شود بنحوی که نماینده‌ای که عضو یک کمیسیون خاص است در عمل ذهنش درگیر امور کمیسیون مربوطه شده و از حوزه‌های دیگر امور عمومی عقب می‌افتد و اطلاعات چندانی نخواهد داشت. از سوی دیگر، سستی را پایه‌گذاری می‌کند که در عمل، نمایندگان مجلس فقط به امور تخصصی کمیسیون مربوطه خویش توجه داشته و از اظهارنظر در امور کمیسیونهای دیگر بازماند یا استنکاف ورزد و این وضعیت نامیمون می‌تواند موجب شانه خالی کردن نمایندگان به دلیل عضویت در کمیسیون تخصصی خاص و عدم اطلاع یا تخصص از امور سایر کمیسیونها گردد. بنظر می‌رسد این وضعیت در عمل در عموم کشورها در حال اپیدمی شدن است و البته پاشنه آشیل اصل نمایندگی بشمار می‌آید. شاید از جمله دلایل ناکارآمدی پارلمان و اصل نمایندگی در قرن ۲۱ همین وضعیت پیچیده و روبه رشد افزایش نقش کمیسیونها در مجموعه پارلمان باشد.

کمیسیون های تخصصی به یک اعتبار به دو قسمت: کمیسیون دائمی و کمیسیون موقت تقسیم می شوند.

۱- **کمیسیون دائمی**؛ اینگونه کمیسیونها یا برای یک دوره اجلاس، یعنی «یکساله»، یا برای یک دوره تکمیلی یا دوره پارلمان، که عموماً «چهارساله» است، تشکیل می‌شود و به محض اینکه نمایندگان به عضویت یک کمیسیون درآمدند، نمی‌توانند کمیسیون خود را عوض کنند و باید تا پایان دوره در آن کمیسیون انجام وظیفه کنند مگر در شرایط خاص. چنین شرایطی را قوانین آیین‌نامه داخلی مجالس کشورها تعیین می‌کنند.

۲- **کمیسیون موقت** یا برای یک دوره خاص یا برای یک موضوع خاص تشکیل می‌شود و به محض اینکه آن دوره خاص موقتی تمام شود یا رسیدگی به آن موضوع خاص به اتمام برسد، آن کمیسیون به صورت اتوماتیک از هم می‌باشد. بنابراین هر نماینده مجلس مکلف است عضو یک کمیسیون دائمی باشد، اما الزاماً همه نمایندگان عضو کمیسیون موقت نیستند و تنها بخشی از آنها در کمیسیون های موقت عضویت دارند.

از جمله شایعترین کمیسیون های موقت می توان به کمیسیون تحقیق و کمیسیون مشترک اشاره کرد.

۱- **کمیسیون تحقیق** برای تحقیق و بررسی درباره یک موضوع خاص تشکیل می‌گردد. عموماً این کمیسیونها برای رسیدگی به اتهامات نمایندگان مجلس یا مقامات اجرائی و عملکردشان تشکیل می‌شود. این ساز و کار بویژه در کشورهایی مثل آمریکا بسیار رایج است. در ایران، اینگونه کمیسیون برای تحقیق و تفحص در خصوص امور کشور، نظیر: امور قضایی، امور اجرایی، امور اداری تشکیل می‌شود. عموماً پیشنهاد تحقیق با نصاب خاصی توسط نمایندگان پارلمان صورت می‌گیرد و در صورت رأی مثبت نمایندگان، فرآیند تحقیق و تفحص آغاز می‌شود.

۲- **کمیسیون مشترک** عموماً در کشورهایی که ساختار ۲ مجلسی دارند، نمایندگان از ۲ مجلس، گاهی در خصوص موارد خاص تشکیل جلسه مشترک می‌دهند. و در نظامهای تک مجلسی نیز ممکن است در موارد خاص، آنجا که یک لایحه یا طرح با موضوعات

متنوع، مربوط به صلاحیت دو یا چند کمیسیون تخصصی باشد در چنین وضعیتی با شرکت نمایندگان از کمیسیونهای تخصصی مربوطه، «کمیسیون مشترک» تشکیل می‌شود. لذا اعضای این کمیسیون از بین نمایندگان عضو کمیسیونهای تخصصی انتخاب می‌شود. لذا در چنین مواردی، یک کمیسیون مشترک از بین چند کمیسیون تخصصی تشکیل جلسه می‌دهند که با عنوان کمیسیون مشترک معروف است.

پ) صحن پارلمان؛ صحن مجلس دربرگیرنده قسمت اصلی نهاد قانونگذاری است بنحوی که تکلیف عموم مصوبات مجلس در نهایت در این قسمت مشخص می‌شود. این قسمت، محل جلوس تمامی نمایندگان بوده و لذا هر نماینده در اینجا یک کرسی و نه بیشتر، دارد. چگونگی جلوس اعضا را عموماً قانون آیین نامه داخلی مجلس مشخص می‌سازد. لذا حداقل به تعداد کل نمایندگان، کرسی نمایندگی در صحن وجود دارد. باید توجه داشت در زمان تصمیم‌گیری به غیر از نمایندگان هیچ شخص دیگری صلاحیت شرکت در تصمیمات نمایندگان را ندارد.

۴- قلمروی قوه مقننه

از گذشته، بحث صلاحیت قوه مقننه متقین در یک واژه یعنی «قانونگذاری»، شایع بوده است. حتی در لغت‌نامه‌ها نیز، آنجا که از قوه مقننه سخن گفته شده از آن به عنوان نهادی که قانونگذاری می‌کند یاد شده است پس وقتی از قوه مقننه صحبت می‌کنیم، منظور نهاد قانونگذاری است که در کشورهای خاص با عناوین خاص شناخته می‌شود. برای نمونه در افغانستان به «لویی جرگه»، (Loya Jirga) در آلمان به «بوندستاگ» (Bundestag) و انگلستان به «مجلس عوام» (House of Commons) و در فرانسه «مجلس نمایندگان» (National Assembly) معروف است.

سوالی که پیش می‌آید این است که آیا امروزه می‌توان همچنان از مفهوم قانونگذاری برای قوه مقننه استفاده کرد یا باید تجدیدنظری در این خصوص داشته باشیم؟ در پاسخ می‌توان گفت: هر چند از حیث فلسفی، قانونگذاری و خلق قانون از حقوق ذاتی شهروندان بوده است و بویژه در دولت شهرهای یونان باستان موضوعیت داشته و توسط فیلسوفان مدرنی مثل روسو پشتیبانی شده است، اما باید گفت تاریخ مدرنیته، بحث استحقاق ذاتی شهروندان در قانونگذاری را با چالش مواجه می‌کند. این چالش بیشتر از حیث شکلی است یعنی در وضعیت مدرن، امکان عملی قانونگذاری توسط شهروندان با چالش روبرو شده است. بر همین مبناست که در مدرنیته گفته می‌شود باید به دنبال یک نهاد واسط گشت که حاصل آن، تولد «اصل نمایندگی» به مثابه یک موضوع محوری در حقوق اساسی بوده است. در واقع، در مدرنیته مرزها بر خلاف دوران باستان با دولت-ملت شروع می‌شود. به این اعتبار، قلمروی جغرافیایی کشورها بزرگ است و جمعیت کشورها زیاد است و جمع کردن شهروندان در یک مکان برای تصویب قانون با امتناع و چالش جدی روبرو است یا دست‌کم چنین عملی بصورت پایدار و دائمی امکان‌پذیر نیست. در سایه چنین چالشی یک راهکار ثانویه پیشنهاد می‌شود، آن هم نهاد قانونگذاری (پارلمان/مجلس) است. به این اعتبار مفهوم اصل نمایندگی به عنوان یک مفهوم جدی و مهم در حقوق مدرن متولد می‌شود. بر این اساس گفته می‌شود که اصل نمایندگی و اصل حاکمیت پارلمان با مدرنیته پیوند خورده است. نتیجه حقوقی چنین وضعیتی جابه‌جایی صلاحیت قانونگذاری و تشکیل و تثبیت نهادی به نام قوه مقننه در مجموعه زمامداری بوده است. حاصل این وضعیت این بوده است که در دولت مدرن، اصالت قانونگذاری در صلاحیت قوه مقننه نهادینه شده است به نحوی که برخی از اطلاق صلاحیت قوه مقننه درباره قانونگذاری سخن می‌گویند. با این حال، به درستی در مدرنیته نوعی بدگمانی نسبت به قوه مقننه پیوسته وجود داشته

است و از سوی دیگر در وضعیت مدرن، پارلمان در عمل در برخی حوزه‌ها بویژه حوزه‌های چالش‌انگیز، توانایی مطلوب و کارآمد برای قانونگذاری نداشته است. بر این اساس، هر چند که در مدرنیته قانونگذاری به عنوان یک صلاحیت اطلاقی برای پارلمان شناسایی شده، اما در کنار آن، ساز و کار پیشا مدرن نیز مورد توجه قرار گرفت و آن بحث «همه‌پرسی» است. به عبارت دیگر، تاریخ جوامع گویای آن است که قانونگذاری در دو شکل وجود داشته است: مستقیم و غیر مستقیم

۵- قانونگذاری نزد فیلسوفان:

گفته می‌شود نزد فیلسوفان کلاسیک همچون مونتسکیو، قانونگذاری به مثابه فلسفه وجودی این نهاد تعریف شده است و میتوان به درستی ادعا کرد قانونگذاری مهمترین حلقه از حلقه‌های پیوند اراده شهروندان دارای حاکمیت و نهاد زمامداری به شمار می‌آید. در واقع اگر فرض بگیریم در حقوق مدرن دولتها دارای وصف جمهوریت هستند، این وصف جمهوریت نمادش قوه مقننه است. به نحوی که فرایند انتقال اراده‌های شهروندان به پارلمان به معنای حقوقی سازی خواسته‌های پیشا حقوقی شهروندان و پالایش، تنظیم و تصویب خواسته‌ها در قالب قانون است. به بیان دیگر، وقتی از قانون پارلمان صحبت می‌کنیم مفروض آن است که قانون همان اراده شهروندان است. با این تفاوت که قانون صورت پسا حقوقی اراده شهروندان است. در واقع قانون اراده حاکمان نیست اگر هم بگوئیم اراده حاکم است منظورمان این است که حاکم همان شهروندان هستند چون همانطور که روسو مطرح می‌کند، مردم برای انجام امور عمومی نیازمند کارگزار هستند. به این اعتبار حکومت، کارگزاران ملت هستند؛ به بیان ساده، خدمتگذار مردم هستند؛ مزدور ملت هستند یعنی مزد می‌گیرند تا کاری را انجام دهند. بنابراین رابطه شهروند و دولت یک رابطه قراردادی است. حکومت با شهروندان یک قرارداد سیاسی می‌بندد که وظیفه‌اش اداره امور عمومی است. پس ما وقتی از قانون صحبت می‌کنیم، منظور همان اراده شهروند است.

مکاتب مرتبط با قوه مقننه: ۱. مکتب حقوق طبیعی ۲. مکتب حقوق اثباتی

مکتب حقوق طبیعی: طرفداران مکتب حقوق طبیعی بر این نظر هستند که قانون، ادامه اراده شهروند است. به این اعتبار مفهوم قانون و حقوق یک مفهوم پیشا حقوقی (پیشا دولتی) هستند که در طبیعت و فطرت انسانی وجود دارند. کاری که قوه مقننه می‌کند، این است که این حق و قانون طبیعی را از عالم انتزاع به عالم عین منتقل می‌کند و پارلمان برای این حق و قانون صورت شکلی ایجاد می‌کند و آن را شناسایی کرده و می‌پذیرد. بنابراین حتی گفتن این که پارلمان قانونگذاری می‌کند نیز با چالش مواجه است چون آنها خلق قانون نمی‌کنند، فقط آن را شناسایی می‌کنند. به این اعتبار فلسفه وجودی پارلمان: «تشخیص نیازهای حقوقی زمانه» است و متناسب با نیاز زمان قانونی را از طبیعت استخراج می‌کند و وجه شکلی آن را تنظیم و به شهروندان ابلاغ می‌کند.

مکتب اثبات‌گرا (پوزیتیویست): این مکتب بر این نظر است که حقوق و قانون مفاهیمی هستند که نقطه آغازین آن با دولت شروع می‌شود. به این اعتبار در وضعیت پیشادولتی، مفهوم حقوق و قانون وجود ندارند. در نگاه پوزیتیویست‌ها قانون و حقوق عین یکدیگر می‌شوند و حقوق جای قانون را می‌گیرد و بالعکس البته به طور دقیق در نگاه پوزیتیویستی، قانون جای حقوق را می‌گیرد. در چارچوب نگرش اثبات‌گرایی، قانون زمانی که توسط پارلمان به تصویب می‌رسد، ایجاد و خلق می‌شود. یعنی قانون مخلوق پارلمان است.

تفاوت این دو نگرش: پیامد نگاه حقوق طبیعی به پارلمان این است که این نهاد شأن خاصی نداشته و یک نهاد تکنیکال است (یک نهاد مسئول و خدمت‌گزار است) اما در نگرش اثبات‌گرایی، پارلمان شأن خاصی پیدا می‌کند چون خالق حق و قانون است. به این اعتبار

شهروند در برابر پارلمان خلع سلاح می‌شود. بنابراین هر آنچه که پارلمان اراده می‌کند قانون است. در مکتب اثباتی شکایت از قانون مصوب پارلمان موضوعاً منتفی می‌شود اما در نگرش طبیعی امکان شکایت وجود دارد چون ممکن است شهروندان مدعی شوند قانونی که وضع شده با حق طبیعی‌شان مغایرت دارد. در نظام رومی-ژرمنی، نگاه اصلی معطوف به نگرش اثبات‌گرایی است. همچنین نگرش اثبات‌گرا به حقوق، موجب شناسایی رابطه طولی و پدربانانه پارلمان در برابر شهروندان می‌شود و به این اعتبار، قانون، شأنی «نزولی» پیدا می‌کند. اما در نگاه طبیعی‌گرا، حقوق و قانون شأنی «صعودی» داشته و از پایین به بالاست. لذا مجلس نمی‌تواند سبب نقش پدربانانه را داشته باشد.

۶- اعمال قوه قانونگذار و ترکیب آن در ایران

اسناد مرتبط با قوه ی مقننه: (۱) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (۲) قانون آیین نامه ی داخلی مجلس شورای اسلامی (۳) آیین نامه ی شورای نگهبان (۴) قانون اساسی (۵) رویه‌های عملی (۶) عرف.

در بخش مقدماتی قوه ی مقننه دو بحث مطرح مطرح است: (۱) اعمال قوه ی مقننه (۲) ترکیب قوه ی مقننه.

(۱) اعمال قوه مقننه:

رئوس فریند و اعمال قوه ی مقننه در حال حاضر در جمهوری اسلامی ایران در اصول ۵۸ و ۵۹ ذکر شده است. اصل ۵۸ به عمل تقنین از طریق نمایندگان مجلس شورای اسلامی اشاره می‌کند. و اصل ۵۹ به عمل قانونگذاری از طریق شهروندان اشاره می‌کند در نتیجه، در حال حاضر در ایران عمل تقنین به دو شیوه صورت می‌گیرد:

الف) شیوه مستقیم که مصداق آن را اصل ۵۹ پیش بینی کرده است و ذیل عنوان همه پرسى است. در اصل ۵۹ قانون اساسی آمده است: در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه ی مجریه از جمله همه پرسى و مراجعه ی مستقیم به آرای مردم صورت بگیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان برسد.

در اصل مذکور به این مسئله اشاره می‌شود که در شرایط خاص (شرایطی که نمایندگان احراز بکنند) امکان دارد عمل قانون گذاری از طریق شهروندان صورت بگیرد. احراز این مسئله با نمایندگان مجلس است. در ارتباط با مسائل مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نمایندگان میتوانند پیشنهاد بدهند عمل قانونگذاری از طریق مراجعه به آرای عمومی صورت بگیرد.

در ارتباط با اصل ۵۹ چند نکته وجود دارد:

(۱) در اصل ۵۹ ابتکار عمل همه پرسى با نمایندگان مجلس است.

(۲) تشخیص رجوع یا عدم رجوع به همه پرسى با نمایندگان مجلس است.

(۳) شرایط همه پرسى، محتویات همه پرسى و موضوع همه پرسى از صدر تا ذیل به تشخیص نمایندگان مجلس شورای اسلامی است.

نقش مردم در همه پرسی صرفاً یک نقش منفعلانه می‌باشد و نقش فعالانه را مجلس دارد. در عمل نیز نقش شهروندان در قالب آری یا خیر است و دو گزینه ای مطرح می‌شود. به بیان بهتر، عمدتاً همه پرسی به شیوه ی دوگزینه ای است. آری یا خیر. مثلاً آیا با فلان عمل موافقت دارید یا خیر؟

پس می‌بینیم که عمل قانونگذاری در ایران در چارچوب قانون اساسی فعلی به دو شیوه وجود دارد: (۱) همه پرسی (۲) تصویب قانون توسط نمایندگان. در ادامه خواهیم دید عمل تقنین محدود به این دو نیست.

ب) شیوه غیر مستقیم که مصداق آن را اصل ۵۸ پیش بینی کرده است و ذیل عنوان: تقنین از طریق نمایندگان مجلس شورای اسلامی است. اصل ۵۸ قانون اساسی مقرر کرده است: اعمال قانونگذاری قوه ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحل قانونی برای اجرا به قوه ی مجریه و قضاییه ابلاغ می گردد. در اصل مذکور هم به نهاد یا سازمان اشاره می کند و هم به فاعلان آن نهاد یا سازمان. عمل غیر مستقیم تقنین از طریق نهادی به نام مجلس شورای اسلامی است و در این نهاد افرادی به عمل تقنین می پردازند که آنها را به عنوان نماینده مجلس شورای اسلامی می شناسیم. فلذا این دو، به اصطلاح، دو قطب سیاسی در فرایند قانونگذاری هستند: (۱) مجلس شورای اسلامی (۲) نماینده ی مجلس شورای اسلامی.

باید توجه داشت در دولتهای ملی، قانونگذاری غیرمستقیم از اهمیت محوری برخوردار بوده که از طریق پارلمان است. گفته می‌شود در مدرنیته پارلمان نقش اصلی را در این خصوص داشته است. به این اعتبار فلسفه وجودی پارلمان در قانونگذاری است. اگر این موضوع را بپذیریم در این صورت مجبوریم برای قوه مقننه یک صلاحیت اصلی و چند صلاحیت فرعی در نظر بگیریم. منظور از صلاحیت اصلی قوه مقننه قانونگذاری است. اگر بپذیریم که در مدرنیته صلاحیت اصلی و ذاتی و نخستین قوه مقننه قانونگذاری است، باید پذیرفت که این صلاحیت از امور غیرقابل تعطیل پارلمان است. در این صورت می‌توان گفت این صلاحیت غیرقابل انتزاع از پارلمان است. چون وقتی فلسفه وجودی یک نهاد از بین برود، آن نهاد هم موضوعیتش را از دست می‌دهد و در این صورت باید یک نهاد دیگر جایگزین و تعریف شود.

۲) ترکیب قوه مقننه:

در ارتباط با ترکیب قوه ی مقننه باید بررسی کنیم که: الف) سازمان قوه ی مقننه را چه چیزهایی تشکیل می‌دهد؟ ب) اگر بخواهیم سازمان قوه ی مقننه را ترسیم کنیم این نهاد شامل کدام سازمان هاست؟ و کدام ارگان های حقوقی را دربرمیگیرد؟

ترکیب قوه ی مقننه را میتوانیم به این قرار تنظیم کنیم: (۱) ترکیب عادی (۲) ترکیب فوق العاده.

الف) ترکیب عادی: این ترکیب خود به عام و خاص تقسیم میشود:

- «ترکیب عادی عام» قوه مقننه شامل دو مرجع است: (۱) مجلس شورای اسلامی و (۲) شورای نگهبان.

- «ترکیب عادی خاص» این نهاد را سه مرجع تشکیل می‌دهد: (۱) مجلس شورای اسلامی (۲) شورای نگهبان (۳) مجمع تشخیص مصلحت نظام.

لذا در ترکیب خاص: نمایندگان مجلس + شورای نگهبان + مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارند. زمانیکه بین نمایندگان مجلس و شورای نگهبان اختلاف نظر باشد برای رفع اختلاف، مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده می شود. (در چارچوب اصل ۱۱۲ قانون اساسی).

در این صورت نظر مجمع از ۴ حالت زیر خارج نخواهد بود:

۱_ تلفیق دو نظر مجلس و شورا: یعنی تلفیق نظر دو نهاد

۲_ عمل بر اساس شرع: ترجیح نظر شورا

۳_ عمل بر اساس مصلحت: ترجیح نظر مجلس

۴_ عمل بر اساس نظر خود؛ در این صورت به تشخیص خود یا در راستای مصلحت جامعه و یا شرع، مصوبه را تغییر و دستکاری و مصوبه جدیدی تصویب می کند که این عمل، قانون گذاری مستقیم و نخستین است. بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجمع در مقام قانونگذار نخستین نیست و نمی تواند بر اساس گزینه چهارم عمل کند اما در عمل این کار را میکند و این عمل مغایر اصل ۱۱۲ است.

ترکیب قوه مقننه در ایران دو رکنی نیست بلکه سه رکنی است که شامل مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام میشود. فرایند ترکیب عادی خاص قوه ی مقننه را اصل ۱۱۲ قانون اساسی پیش بینی کرده است. در چارچوب اصل ۱۱۲ در صورتی که در خصوص مصوبه ی مجلس بین شورای نگهبان و مجلس اختلاف نظری باشد حل این اختلاف نظر با مجمع تشخیص مصلحت نظام میباشد. مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان رکنی از ارکان نهاد تقنینی کشور در چارچوب اصل ۱۱۲ از صلاحیت مداخله در فرایند قانون گذاری را دارا میباشد. فرایند عادی آن را تلفیقی از اصول ۵۸ به انضمام اصول ۹۴ تشکیل میدهد. به بیان مستند، در واقع ترکیب عادی عام دو اصل است: (۱) اصل ۵۸ قانون اساسی (۲) اصل ۹۴ قانون اساسی.

در ترکیب عادی خاص سه اصل داریم: (۱) اصل ۵۸ (۲) اصل ۹۴ (۳) اصل ۱۱۲

(ب) ترکیب فوق العاده؛ در کنار ترکیب عادی، ترکیب فوق العاده را داریم. ترکیب فوق العاده را بند ۸ اصل ۱۱۰ تشکیل میدهد. مستند بحث ما در خصوص ترکیب فوق العاده، بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که در چارچوب این بند ما فقط یک رکن داریم، یک ارگان داریم که قانون گذاری میکند و آن مجمع تشخیص مصلحت نظام میباشد.

برابر بند ۸ ماده ۱۱۰ از جمله وظایف رهبری حل معضلات نظام است که از طریق ترکیب عادی قابل حل نیست و از طریق مجمع صورت می گیرد پس ممکن است برای حل چنین معضلی، نیازمند قانونگذاری اولیه باشیم. اما آیا قانونگذار اساسی چنین اجازه ای را داده است؟ پاسخ اجمالی آن است که قانونگذار به این موضوع اشاره ای نداشته و ساکت است. در نگرش منتقدانه می توان مدعی شد چون قانونگذار اساسی تکلیف قوا را در فصل پنجم قانون اساسی مشخص کرده است لذا مجمع نمی تواند در اینجا در مقام قانونگذاری نخستین بر بیاید. و برداشت بالا دال بر قانونگذاری نخستین، قابل دفاع نیست چرا که نهاد رهبری و مجمع تشخیص مصلحت، مستقیماً ذیل نهاد مقننه نیست. با این حال، در صورتی که به هر دلیلی مجلس اقدام به قانونگذاری نکند مجمع تشخیص مصلحت نظام وارد می شود

که همان روش فوق العاده است. همچنین منطبق حقوقی بیان می کند که بین ترکیب عادی و فوق العاده اگر یکی از آنها زودتر مصوبه ای تصویب کند دیگری نمیتواند دخالتی داشته باشد.

نکته: مجمع هم باید شرع و هم مصلحت را در نظر بگیرد. در «ترکیب فوق العاده»، مجمع نهادی «مشورتی» است که نظر نهایی را رهبری اتخاذ می دهد ولی در «ترکیب عادی خاص»، مجمع نهادی «قانونگذار» است که تصمیم نهایی را می گیرد.

در واقع در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازوی مقام رهبری برای حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست اقدام به قانون گذاری نخستین میکند. در خصوص ترکیب فوق العاده چند نکته مطرح می باشد:

الف) در چارچوب ترکیب فوق العاده فقط یک رکن صلاحیت قانون گذاری دارد و آن هم مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد که البته به عنوان بازوی مشورتی مقام رهبری عمل میکند و چنین قوانینی باید به تأیید و تصویب مقام رهبری برسد.

ب) مجلس و شورای نگهبان در این خصوص صلاحیت مداخله ای ندارند. در نتیجه در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ مفاد اصل ۹۴ لازم الرعایه نیست.

ج) عبارت بند ۸ آنچنان گسترده و اطلاقی هست که بنظر میرسد دست کم در چارچوب منطوق بند ۸ اصل ۱۱۰ این مجمع یا این مرجع برای حل معضل نظام میتواند دست به هر کاری از جمله عمل قانون گذاری برای حل معضلات نظام متوسل شود.

د) به یک اعتبار می توان گفت که مراجع قانون گذاری و قانون گذار اساسی به صراحت در اصول ۵۸ و ۵۹ ذکر کرده است و از سوی دیگر اصل ۱۱۰ خارج از فصل ششم قانون اساسی است که مربوط به عمل قانون گذاری است قرار گرفته است (در فصل هفتم می باشد) در نتیجه، مجمع در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ نمی تواند قانون گذاری نخستین کند. هر چند که این تفسیر با برداشت رسمی و رویه ی عملی مطابقت ندارد و مجمع از دهه های گذشته پیوسته قوانینی را در این خصوص به تصویب رسانده است. مثل قانون مبارزه با مواد مخدر.

لذا ملاحظه می شود ترکیب قوه ی مقننه سه رکنی است و این سه رکن در کنار هم می باشد البته این به این معنا نیست که حتما این سه رکن در همه ی اعمال قانون گذاری مداخله میکنند. اگر فرایند عادی را داشته باشیم فقط مجلس و شورای نگهبان است. اگر عادی خاص را داشته باشیم شامل سه مرجع می باشد. اگر وضعیت ترکیب فوق العاده را داشته باشیم فقط مجمع تشخیص مصلحت نظام می باشد.

نتیجه اینکه ما در خصوص عمل قانون گذاری در حال حاضر چهار ترکیب را داریم:

۱) همه پرسی «طبق اصل ۵۹».

۲) نمایندگان مجلس «طبق اصل ۵۸».

۳) مجمع تشخیص مصلحت نظام «طبق بند ۸ اصل ۱۱۰» تحت اقتدار عالی مقام رهبری.

۴) قانون گذاری تفویضی «موضوع اصل ۸۵»؛ در چارچوب این اصل، کمیسیونهای داخلی مجلس می توانند قوانین آزمایشی یا دائمی را تصویب برسانند محدوده قوانین دائمی البته محدود به تصویب اساسنامه سازمانهای دولتی، شرکتهای دولتی و موسسات دولتی و یا

وابسته به دولت است. همچنین موارد اخیر را مجلس می‌تواند به دولت نیز تفویض نماید و صلاحیت دولت محدود به همان موارد مذکور است.

با توضیحات بالا، مشخص است که اعمال حاکمیت مردم به قرار زیر است:

۱) مستقیم: اصل ۵۹: همه پرسی (ابتکار عمل): کلید خوردن همه پرسی با مجلس و نمایندگان مجلس میباشد. (دموکراسی مستقیم) با این حال در اینجا نمایندگان مجلس موافقت میکنند که این مسئله کلید بخورد یا نه. ممکن است در ادامه با مخالفت مواجه شود اما کلید خوردنش با نمایندگان مجلس میباشد.

۲) غیر مستقیم: نمایندگان مجلس. (دموکراسی پارلمانی یا غیرمستقیم)؛ در اینجا یا نمایندگان خودشان در چارچوب اصل ۵۸ رأساً قانونگذاری می‌کنند یا در چارچوب اصل ۸۵ به مراجع دیگر مجوز قانونگذاری را می‌دهند (قانونگذاری تفویضی) ناگفته پیداست که قانونگذاری در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ از شمول موارد بالا خارج است.

باید توجه داشت که قانون گذار اساسی همه فرایندهای بالا را به صراحت پیش بینی نکرده است. قانون گذار اساسی به نحو فوق‌العاده اشاره نداشته و در ارتباط با قانون گذاری از طریق عام و خاص و همه پرسی هر سه را در یک سطح تلقی می‌کند. از نقطه نظر سلسله مراتب هنجار حقوقی همه پرسی با تصویب قانون از طریق نمایندگان مجلس چه به شیوه ی عام و چه به شیوه ی خاص هر سه را در یک سطح تلقی می‌کند و هیچ کدام بر دیگری برتری ندارد.

۷- صلاحیت های قوه مقننه:

در مباحث قبلی بطور اجمالی درباره مهمترین صلاحیت قوه مقننه یعنی قانونگذاری صحبت شد. علاوه بر آن، صلاحیت های دیگر قوه مقننه به این قرار است: ۱. نظارت بر اعمال، نظارت بر مقامات ۲. مداخله در امور قوه مجریه (مداخله به چند شکل انجام می شود از جمله مداخله در انتصاب مقامات و مداخله در محاکمه مقامات). در ادامه به تبیین بیشتر مطالب پرداخته می‌شود.

۱) قانونگذاری

در مباحث قبلی درباره مفهوم شناسی قوه مقننه صحبت شد و متوجه شدیم وقتی از قوه مقننه صحبت می‌کنیم در واقع از قوه قانونگذاری صحبت می‌کنیم. پرداختن به مبحث قانونگذاری از این حیث اهمیت دارد که قانونگذاری هم از حیث شکل و هم از حیث اهمیت در وضعیت فعلی به یک نحو انجام نمی‌شود. یعنی یک شیوه مخصوص قانونگذاری را در ایران نداریم و به لحاظ اهمیت هم فقط یک نوع قانون نداریم. بر این مبنا لازم است به این بحث اشاره کنیم.

الف) دسته بندی قانونگذاری:

قانونگذاری را به اعتبارهای مختلف می‌توان دسته بندی کرد: به یک اعتبار قوانین می‌توانند قوانین معمولی، خاص، سازمان دهنده، تفویضی و برنامه ای باشند.

اول) قوانین برنامه ای: این قانون در عمل وجود دارد اما در قانون اساسی وجود ندارند. حتی در قانون اساسی دوره مشروطه هم بر آن اشاره نشده بود اما قوانین برنامه ای را در قبل از انقلاب هم داشتیم. با این تفاوت که در دوره شاه، قوانین برنامه ای ۷ ساله بود اما الان ۵ ساله است. این قوانین از لحاظ فلسفه وجودی برگرفته از اقتصادهای ارشادی است و بجای مانده از نظام های کمونیستی و دولت رفاه است. در چارچوب این قوانین، برای یک بازه زمانی، اسنادی کلی تصویب می شوند تا از این طریق، برای بازه زمانی خاص (مثلاً ۷ ساله)، تکلیف قوه مقننه در امر قانونگذاری را مشخص کنند و برای این قوه، فرض است که برنامه قوانین سالیانه یا غیر سالیانه شان را بر مبنای قوانین برنامه ای تنظیم کند.

ایران از جمله کشورهایی است که هنوز این سنت را دارد و علی رغم اینکه قانون اساسی ما به این مسئله اشاره نکرده است، ما همچنان بعد از پایان جنگ ایران و عراق، دوباره به این رویه قبل از انقلاب برگشتیم و در حال حاضر این قوانین را داریم و الان در برنامه ششم توسعه هستیم. این قوانین ۵ ساله هستند و معیار عمل قوانین معمولی هستند و استراتژی ۵ ساله نظام را در امر قانونگذاری مشخص می کند و این یعنی همه سازمانها درگیرند. هر سازمانی که قرار است برایش قانونی تصویب شود، ممکن است در آن سند برای آن سازمان یک تکالیفی و امتیازاتی مقرر شده باشد. در این قوانین برنامه ای، اهداف کلی مشخص می شوند و دست قانونگذار عادی را باز می گذارد تا خودش مقرر کنند که چه قوانینی را به تصویب برسانند. مهم این است که این قوانین برنامه ای ۵ ساله، پس از اتمام این بازه زمانی، به اهدافش برسد. امروزه بسیاری از کشورها دیگر این شیوه از قانونگذاری را ندارند. اما ایران از سال ۶۸ دوباره به سنت پیش از انقلاب ۱۳۵۷ برگشته است هر چند که بنظر می رسد این شیوه قانونگذاری و اساساً این قوانین برای قرن بیست و یکم پاسخگو و مناسب نیست.

از حیث جایگاه، قوانین برنامه ای در سلسله مراتب قوانین ما، بعد از قانون اساسی قرار دارد. یعنی اگر به ترتیب بخواهیم ذکر کنیم، ترتیب قوانین در منظومه سلسله مراتب هنجار حقوقی به این نحو خواهد بود: ۱. قانون اساسی ۲. قانون برنامه ای ۳. قوانین عادی.

نکته اینجاست که در کنار اسناد بالا که تحت عنوان: «قانون» شناخته می شوند اسناد دیگری تحت عنوان: «سیاستهای کلی نظام» را داریم که در چارچوب بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ بتصویب می رسند. در حال حاضر تفسیر رسمی از جایگاه سیاستهای کلی این است که اینگونه اعمال حقوقی خود بعنوان منبع مستقل در کنار «قانون اساسی» و «شرع» به مثابه معیاری برای ارزیابی مصوبات مجلس از حیث مطابقت آنها با منابع مذکور بحساب می آید. به بیان دیگر شورای نگهبان در مقام مطابقت مصوبات مجلس، مثل قوانین برنامه ای، آنها را با (۱) قانون اساسی (۲) شرع (۳) سیاستهای کلی نظام مطابقت می دهد. بنابراین ناگزیراً باید گفت ترتیب قوانین ایران از این قرار است: ۱. قانون اساسی ۲. سیاستهای کلی نظام ۳. قانون برنامه ای ۴. قوانین عادی.

در نقد ترتیبات بالا باید گفت رئوس نقدها از این قرار است: اولاً سیاستهای کلی نظام از جنس قانون نیستند. ثانیاً از حیث عنوان، با قانون متفاوتند. ثالثاً در هیچ کجای منظومه قانون اساسی ج.ا.ایران بعنوان قانون یا در حکم قانون یا با کارکرد قانون نیامده است. رابعاً در هیچ کجای قانون اساسی و منظومه حقوق اساسی ایران، اساساً «مقام رهبری» بعنوان مقام قانونگذار ذکر نشده است.

تفاوت قوانین برنامه ای با قوانین دیگر

رئوس تفاوت‌هایی که در حال حاضر وجود دارد شامل:

۱. از حیث سلسله مراتب، قوانین برنامه ای از سایر قوانین بالاتر است.

۲. از حیث شکلی با سایر قوانین تفاوت دارند: از جمله: الف) نصاب خاص برای تصویب؛ یعنی برای تصویب این قوانین دو سوم آرای نمایندگان لازم است اما برای قوانین معمولی بیش از ۵۰ درصد نمایندگان حاضر در جلسه. ب) زمانی بودن و موقت بودن این قوانین؛ عمر این قوانین برای بازه زمانی ۵ ساله است و بعد از ۵ سال اثر قانون که لازم الاجرا بودن است، از بین خواهد رفت. لذا بعد از پایان یافتن این دوره، از حیث حقوقی قابلیت استناد خود را از دست می دهند.

ضعف قوانین برنامه ای: ضعفی که از گذشته تاکنون قوانین برنامه ای داشته اند و دارند و در آینده نیز خواهند داشت، بحث ضمانت اجراست. اینکه چه ارگانی باید این ضمانت اجرا را تأمین کند. قانونگذار اساسی ما تکلیفی برای ارگان خاصی در این باره تعریف نکرده است چون اساساً از نظر قانونگذار اساسی، این قوانین موضوعاً منتفی است.

دوم) قوانین عادی (معمولی): این قوانین بعد از قوانین برنامه ای قرار می گیرند. این قوانین بر خلاف قوانین برنامه ای، مستند قانون اساسی دارد. (اصل ۷۱: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند.) این عبارت گویای آن است که مجلس، واجد صلاحیت قانونگذاری است اما آنچه از این اصل استنباط می شود این است که مجلس شورای اسلامی در چارچوب این اصل، واجد دو نوع صلاحیت است:

۱. صلاحیت عام: آنجا که می گوید «مجلس در عموم مسائل حق وضع قانون دارد»؛ یعنی مجلس در «همه» مسایل نمی تواند اما در «عموم» مسائل می تواند قانونگذاری کند. مفروض آن است که مجلس در حوزه های مختلف واجد صلاحیت قانونگذاری هست مگر در موارد خاص. یعنی در مقام شک، اصل بر صلاحیت مجلس شورای اسلامی است؛ اینکه مجلس می تواند قانونگذاری کند.

۲. صلاحیت اختیاری؛ نکته دیگر اینکه صلاحیت عام در یک لایه دیگر از وصف اختیاری بودن برخوردار است. صلاحیت اختیاری در برابر صلاحیت تکلیفی قرار دارد. آنجایی که می گوید «میتواند قانون وضع کند» معنای این واژه این است که مجلس شورای اسلامی، در ارتباط با عموم مسائل صلاحیت تکلیفی دال بر قانونگذاری ندارد (مجبور نیست) بلکه صلاحیت اختیاری دارد. یعنی تشخیص اینکه قانونگذاری انجام شود یا نه و چگونه انجام شود، همگی به عهده مجلس است. به این اعتبار است که گفته می شود مجلس «قانونگذار نخستین» است. همانطور که در فصل پنجم قانون اساسی گفته شده وظیفه قانونگذاری متعین در قوه مقننه است. بر این مبنا می توان گفت قانونگذاری از صلاحیت های ذاتی مجلس شورای اسلامی است. اگر ما این موضوع را بپذیریم، در ارتباط با صلاحیت خاص مجلس با چالش روبرو می شویم. چون صلاحیت ذاتی مجلس قانونگذاری است پس سایر مراجع نمی توانند قانونگذاری ابتدائی داشته باشند. پس بحث به اینجا می رسد که مجلس در عموم مسائل می تواند قانونگذاری کند و الزاماً نمی تواند در همه مسائل قانونگذاری کند.

نکته قابل توجه این است که اصل ۷۱ به نوعی محدوده مجلس را مشخص کرده و می گوید «در عموم مسائل اما در حدود مقرر در قانون اساسی» می تواند قانون وضع کند. فضای باز مجلس محدود به قانون اساسی است و فضای باز قانون اساسی محدود به شرع است. بنابراین وقتی از محدوده قانون اساسی صحبت می کنیم از محدوده شرع هم سخن می گوئیم. معنای این سخن این است که مجلس می تواند در عموم مسائل قانونگذاری کند منوط به اینکه ۱. شرع را رعایت کند ۲. قانون اساسی را رعایت کند.

سوم) قوانین خاص و سازمان دهنده

منظور از این قوانین، قوانینی است که قانونگذار اساسی به آنها در منطوق قانون اشاره کرده است و جزئیات قانون را به قانونگذار عادی ارجاع شده است. تمامی اصولی که در جملات پایانی شان، شیوه کار را به قانونگذار عادی ارجاع داده اند در دسته قوانین خاص و سازمان دهنده به حساب می آیند. از جمله می توان به قوانینی که در حوزه اقتصاد، درباره شوراها، صدا و سیما، قوه قضائیه و ... در اصول مختلف مثل ۲۵ و ۴۵ اشاره کرد. درباره اینگونه قوانین باید گفت اولاً این قوانین بر خلاف قوانین عادی یا معمولی، در دسته قوانینی محسوب می شوند که مجلس از حیث صلاحیت، مکلف است برای آنها قانونگذاری کند. ثانیاً گستره صلاحیت های مجلس در چارچوبی است که آن اصول تعریف کرده اند. یعنی مثلاً اگر اصول درباره اصل شوراها صحبت کرده است، مجلس نمی تواند اصل شوراها را کنار بگذارد. به این اعتبار، باید گفت هم تا حدودی گستره صلاحیت و هم به اعتبار صلاحیت تکلیفی یا اختیاری بودن، قانونگذار تکلیف مجلس شورای اسلامی را مشخص کرده است.

سوال: از حیث سلسله مراتب بین قانون خاص و قانون عادی چه تفاوتی وجود دارد؟ قوانین خاص بر قوانین معمولی الزاماً برتری ندارند چون در هیچ کجای قانون اساسی به این مسئله اشاره نشده است. قوانین خاص و معمولی در دسته قوانین عادی هستند. در ارتباط با قوانین معمولی، مجلس صلاحیت اختیاری دارد و در رابطه با قوانین خاص مجلس صلاحیت تکلیفی دارد و مکلف است قانون را وضع کند. در اصولی که عبارات با جمله «شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می کند» تمام می شود مثل اصل هشتم و اصل صدم و... مجلس صلاحیت تکلیفی دارد در حالیکه در ارتباط با قوانین معمولی صلاحیت اختیاری دارد. در خصوص گستره صلاحیت مجلس گفتیم اینجا صلاحیت عام است اما در ارتباط با صلاحیت مجلس در خصوص قوانین خاص، گستره صلاحیت مجلس، محدود است به دایره همان اصل. مثلاً در ارتباط با اصل هشتم، گستره صلاحیت مجلس محدود است به گستره اصل هشتم و فراتر از اصل پیش نمی رود. اما از حیث ماهیت و جایگاه بین قوانین خاص و قوانین معمولی تفاوت چندانی وجود ندارد. اما گستره صلاحیت هایشان متفاوت است.

چهارم) قوانین تفویضی: آن دسته از قوانینی هستند که قانونگذار یا مجلس صلاحیت قانونگذاری خود را به یک مقام یا مرجع دیگر واگذار می کند (تفویض می کند). امروزه مجالس نظامهای توسعه یافته، بیش از پیش از صلاحیت کلاسیک خود دال بر قانونگذاری فاصله می گیرند و به سمت قانونگذاری تفویضی حرکت می کنند. دلیل آن هم این است که اساساً این ساز و کار برای قرن ۲۱ ساز و کار قدرتمند و کارا است.

قانون تفویضی در ایران: در ارتباط با ایران، قانونگذار اساسی ما به امکان قانون تفویضی اشاره کرده است. اهمیت این موضوع در حقوق اساسی از این حیث است که قانونگذاری تفویضی ممکن است با فلسفه وجودی قوه مقننه در تناقض قرار بگیرد. چون فلسفه وجودی پارلمان و قوه مقننه، در قانونگذاری است. اگر مجلس این صلاحیت خود را به نهاد دیگری واگذار کند، این سوال پیش می آید که اگر قوه مقننه این صلاحیت را به غیر واگذار کند پس خودش چه صلاحیتی دارد؟ در اینجا به این نتیجه می رسیم که قانون تفویضی اساساً یک موضوع از موضوعات حقوق اداری است و ربطی به حقوق اساسی ندارد اما چون آثار سیاسی دارد، ما آن را در حقوق اساسی به بحث می گذاریم.

سوال: آیا قانونگذار اساسی ما، به مجلس اجازه داده است صلاحیت خود را به نهاد دیگری واگذار کند یا خیر؟ پاسخ مثبت است. در اصل هشتاد و پنجم، به یک اصل عام و به یک اصل خاص اشاره شده است. اصل هشتاد و پنجم: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند...». تا اینجا به دو اصل اشاره شده است:

۱. اصل غیر قابل واگذار بودن سمت نمایندگی که این در واقع عکس سنت فقهی ماست. در فقه ما اصل بر تفویض و کالت به غیر است. در حقوق اساسی اصل بر این است که سمت نمایندگی، سمت و کالت و... غیر قابل تفویض است (طبق اصل ۸۵).

۲. اصل عدم تفویض قانونگذاری: در اصل ۸۵ به صراحت گفته شده مجلس نمی تواند این صلاحیت خود را به یک شخص یا نهاد دیگر واگذار کند. ادامه اصل به یک وضعیت خاص اشاره می کند «ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیونهای داخلی تفویض کند. در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می کند به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجزای تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

ملاحظه شد در ابتدای اصل ۸۵ گفته شده که مجلس نمی تواند صلاحیت قانونگذاری خود را به هیچ شخصی یا نهادی واگذار کند اما قانونگذار اساسی ما به درستی در ادامه به بحث «ضرورت» اشاره کرده است و می گوید در موارد ضروری، می تواند قانونگذاری را به غیر واگذار کند. پس اصل واگذاری صلاحیت قانونگذاری در قانون اساسی ایران پیش بینی شده است اما باید حتماً این ضرورت وجود داشته باشد چون اگر مجلس صلاحیت معمولی خود را که همان قانونگذاری است به غیر واگذار کند، فلسفه وجودی خودش زیر سوال می رود. آنچه قانونگذار اساسی ما تأیید کرده این است که مجلس در موارد خاص، صلاحیت قانونگذاری اش را بر حسب ضرورت و محدود به مواردی که در اصل ۸۵ پیش بینی شده است، می تواند تفویض کند.

مراجع صلاحیتدار قانونگذاری تفویضی؛ از این حیث که قانونگذاری تفویضی، یک وضعیت خاص است و ناگفته پیداست مطابق اصول تفسیر، خاص را باید مضیق تفسیر کرد و گفت که در مقام شک فرض بر این است که خود مجلس صلاحیت قانونگذاری را دارد. در چارچوب این تفسیر باید گفت مجلس شورای اسلامی مکلف است صلاحیت قانونگذاری خود را، خود انجام دهد و به غیر واگذار نکند اما در چارچوب اصل ضرورت می تواند این صلاحیت خود را به دو مقام واگذار کند: ۱. کمیسیونهای داخلی مجلس، ۲. دولت.

شرایط مترتب بر قانونگذاری تفویضی؛ در بالا گفته شد که دو مرجع: «۱. کمیسیونهای داخلی مجلس، ۲. دولت» از صلاحیت قانونگذاری تفویضی برخوردارند اما بنظر می رسد شیوه و شرایط تصویب آن دو، متفاوت باشد.

۱. صلاحیت و شرایط کمیسیونهای داخلی مجلس؛ کمیسیونهای داخلی مجلس در چارچوب اصل ضرورت، می توانند به دو شیوه مصوباتی از جنس قانون داشته باشند: قوانین آزمایشی و قوانین دائمی.

اول: تصویب قوانین آزمایشی؛ هرچند مجلس نمی تواند صلاحیت قانونگذاری دائمی خود را به کمیسیونهای داخلی خودش واگذار کند اما در موارد ضروری و خاص می تواند صلاحیت خود را بصورت «موردی» واگذار کند. در چارچوب آن محدوده، کمیسیون می تواند قانون گذاری آزمایشی داشته باشد. در خصوص تفاوت قوانین آزمایشی با قوانین دائمی باید گفت: اولاً؛ قوانین آزمایشی محدود به بازه زمانی مشخص هستند؛ اینگونه قوانین به نوعی مثل قوانین برنامه‌ای، «زمان‌مند» هستند و این زمان را مجلس تعیین می کند و پس از اتمام آن بازه زمانی تعیین شده، این مجلس است که تعیین تکلیف می کند. یا آن را دوباره در دستور کار قرار می دهد و تمدید می کند یا تبدیل به قانون دائمی می کند و اگر آن را در دستور کار قرار نداد، مفروض آن است که عمر این قانون به پایان رسیده است و مجلس رغبتی به تمدید یا تبدیل آن به قانون دائمی ندارد. بعضی از قوانین آزمایشی آنقدر تکرار و تمدید شده اند که وصف آزمایشی بودنشان را از دست داده اند و از این حیث حقوقدانان بر این نظرند که این شیوه از قانونگذاری پسندیده نیست چون وقتی یک ضرورت امتداد پیدا می کند مفروض آن است که این امر، یک امر معمول جامعه است. شایسته است قانونگذار عادی این قوانین آزمایشی را به قانون عادی تبدیل کند. در برابر قوانین آزمایشی، قوانین دائمی قرار دارند که در زمان تصویب، فرض بر دائمی بودن آن است تا زمانی که اراده قانونگذار عوض شده یا از اراده نخستینش برگردد. ثانیاً؛ قوانین آزمایشی مصوب کمیسیونهای داخلی مجلس است اما قوانین دائمی مصوب صحن مجلس است. از این حیث نصاب و تعداد اعضای شرکت کننده در این دو نوع قانون متفاوت است.

دوم: تصویب قوانین دائمی؛ مطابق پارگراف دوم از اصل ۸۵، مجلس می تواند صلاحیت قانونگذاری خودش را در مواردی که در اصل مذکور اشاره رفته است به کمیسیونهای داخلی اش واگذار کند که شامل چهار مورد: ۱. تصویب دائمی اساسنامه سازمانها ۲. تصویب دائمی اساسنامه شرکتها ۳. تصویب دائمی اساسنامه مؤسسات دولتی ۴. تصویب دائمی اساسنامه سازمانهای وابسته به دولت است.

۲. صلاحیت و شرایط مترتب بر قانونگذاری نخستین توسط دولت: در کنار قوانین آزمایشی، قانونگذار حتی به دولت نیز اجازه قانونگذاری نخستین را داده است. و آن اینکه در چارچوب اصل ۸۵، دولت میتواند در چارچوبی که قانونگذار اجازه داده است، قانونگذاری ابتدائی داشته باشد. به بیان دیگر مجلس نمی تواند صلاحیت قانونگذاری خودش را در مطلق امور به دولت واگذار کند.

بلکه صرفاً در مواردی که قانونگذار اساسی در اصل ۸۵ اشاره کرده میتواند صلاحیتش را واگذار کند و شامل: ۱. تصویب دائمی اساسنامه سازمانها ۲. تصویب دائمی اساسنامه شرکتها ۳. تصویب دائمی اساسنامه مؤسسات دولتی ۴. تصویب دائمی اساسنامه سازمانهای وابسته به دولت است.

در این چهار مورد، مجلس می تواند صلاحیت قانونگذاری خودش را به دولت واگذار کند و البته الزاماتی هم پیش بینی شده که دولت باید از آن تبعیت کند.

سوال: اساسنامه‌هایی که در چارچوب اصل ۸۵ به تصویب می رسد، آیا به لحاظ عنوان قانون هستند یا خیر؟ اگر قانون هستند پس چرا قانونگذار اساسی در اصل ۸۵ مقرر نموده است که علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس برسد. اگر قانون است چرا باید با قوانین عادی دیگر مطابقت داده شود؟ این یک حکم خاص است برای یک وضعیت خاص. به نظر می رسد این دسته از مصوباتی که در ارتباط با اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی و سازمانهای وابسته به دولت به تصویب می رسد، در دسته قانونگذاری تفویضی قرار دارند اما از حیث بدگمانی که قوه مقننه به قوه مجریه می تواند داشته باشد، قانونگذار اساسی مقرر کرده است که اینگونه مصوبات، نه تنها باید با قانون اساسی موافق باشد بلکه باید با قوانین عادی کشور هم تطابق داشته باشد. یعنی ممکن است از حیث جایگاه اینگونه قوانین را حتی از قوانین عادی هم پایین تر تلقی کنند. از حیث جایگاه اینکه قوانین تفویضی در کجای سلسله مراتب حقوقی قرار می گیرند؟ پاسخ این است که از حیث جایگاه با سایر قوانین تفاوتی ندارند و هم طرازند. قانون عادی شامل قانون معمولی، تفویضی و خاص است.

ب) کیفیت قانونگذاری

قانون مفهومی است که ممکن است در هر کشوری مصادیق مختلفی داشته باشد. حتی ممکن است برداشت از قانون از کشوری به کشور دیگر فرق داشته باشد. به این اعتبار، قانون یک مفهوم حقوق داخلی است. لذا وقتی قانون را در یک کشور بررسی می کنیم باید به مجموعه اسناد آن کشور مراجعه کنیم. مثلاً برداشت از قانون در ایران ممکن است با برداشت از قانون در آلمان، متفاوت باشد و الزاماً برداشت از قانون در کشورهای مختلف یکسان نیست و دلیل آن هم می تواند تاریخی یا فلسفی یا نظری باشد.

چگونگی تصویب قوانین آئین نامه داخلی مجلس: از طریق لایحه یا طرح

لایحه؛ اصل ۷۴ مقرر شده است: «لوايح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می شود و طرح های قانونی به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است» دو عبارت وجود دارد: ۱. طرح ۲. لایحه. ملاحظه می شود که قانونگذار اساسی برای کیفیت قانونگذاری دوشیوه را تعریف کرده است که یکی طرح است و دیگری لایحه.

لایحه زمانی موضوعیت پیدا می کند که یک پیشنهاد به هیئت وزیران ارسال می شود، در آنجا بررسی شده و اگر تصویب شد تبدیل به لایحه می شود. پس از آن، دولت می تواند این لایحه را به مجلس ارسال کند. مطابق قانون آئین نامه داخلی مجلس، لایحه باید شرایط

خاصی داشته باشد از جمله اینکه عنوان و موضوع خاص داشته باشد، هدف مشخص داشته باشد و مبانی نظری مشخص داشته باشد و در کل شرایطی را که قانونگذار عادی در قانون آئین نامه مجلس پیش بینی کرده است را باید داشته باشد.

لایحه ای که به این شکل تنظیم شده باشد، توسط نماینده دولت به هیئت رئیسه مجلس تقدیم می شود. هیئت رئیسه مجلس به محض وصول لایحه، مکلف است مطابق قانون آئین نامه داخلی مجلس، لایحه را به کمیسیون مربوطه ارسال کند و کپی آن را در اختیار همه نمایندگان قرار دهد. در واقع در اینجا هیئت رئیسه نقش فیلترینگ اداری را داشته و مکلف است که اولاً از حیث شکلی آنها را بررسی کند در صورتی که شرایط پیش بینی شده در قانون آئین نامه داخلی مجلس را رعایت نکرده بود در اینصورت هیئت ریسه مکلف است دوباره آن را به دولت عودت دهد تا دولت ایرادات شکلی را برطرف کند. یا ممکن است این پیشنهاد توسط مقاماتی غیر مسئول ارسال شده باشد. در اینجا نیز هیئت رئیسه مجاز نیست این مصوبه را در دستور کار مجلس قرار دهد و باید آن ها را به مراجع قانونی عودت دهد. بعد از رفع ایرادات، لایحه آماده اقدام قانونی در مجلس است.

تشخیص اینکه این لایحه باید به کدام کمیسیون (کمیسیون مربوطه) ارسال شود با هیئت رئیسه است. منظور از کمیسیون مربوطه، کمیسیونهای تخصصی هستند که بررسی لایحه در صلاحیت آن قرار دارد. باید توجه داشت لایحه ارسالی به کمیسیون مربوطه از سه حالت خارج نیست: ۱. ممکن است لایحه به کمیسیون واحد ارسال می شود منوط به اینکه موضوع لایحه واحد بوده و مربوط به صلاحیت یک کمیسیون خاص باشد. در این صورت، لایحه به یک کمیسیون تخصصی ارسال می شود اگر موضوع واحدی داشته باشد مثلاً لایحه ای رسیده که درباره طرح عفاف است چون این موضوع این یک بحث فرهنگی است. باید به کمیسیون فرهنگی ارسال شود (یعنی به یک کمیسیون). ۲. گاهی یک لایحه ای از دولت واصل می شود که ابعاد چندگانه سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، امنیتی دارد در این صورت با تشخیص هیئت رئیسه یک کمیسیون مشترک تشکیل می شود که آن لایحه را بررسی کنند و نمایندگی از کمیسیون های مربوطه در آن عضو می شوند و نام این کمیسیون را کمیسیون مشترک می گذارند. ۳. گاهی لایحه یک موضوع اصلی دارد و یک یا چند موضوع فرعی، در این صورت لایحه به کمیسیون اصلی ارسال می شود و به کمیسیون های فرعی هم نسخه ای از آن ارسال می شود. لذا وقتی لایحه ای به هیئت رئیسه می رسد، هیئت رئیسه آن را بررسی می کند و به یکی از کمیسیونهای بالا (۱). واحد ۲. مشترک ۳. اصلی و فرعی) ارسال می کند. سپس کمیسیون مربوطه در چارچوب آئین نامه داخلی مجلس، آن مصوبه را بررسی می کند، اگر قرار بر این باشد که لایحه «تک شوری» بررسی شود در این صورت، ابتدا در خصوص کلیات لایحه بررسی و اظهارات موافقین و مخالفین استماع می شود و سپس وارد جزئیات می شود و آن را نیز بررسی کرده و در نهایت در کمیسیون در خصوص لایحه، رأی گیری صورت می گیرد. نتیجه بررسی ها و رأی گیری کمیسیون تحت عنوان «گزارش کمیسیون در خصوص فلان لایحه به صحن مجلس» به صحن مجلس فرستاده می شود. گزارشی که از کمیسیون ارسال می شود از چهار حالت خارج نیست:

حالت اول: کمیسیون مربوطه، این مصوبه را رد میکند. به این نحو که مخالفین و موافقین صحبت می کنند و رأی گیری انجام میشود. اگر رأی لازم را نیاورد، این پیشنهاد رد می شود و در قالب گزارش به هیأت رئیسه مجلس جهت در دستور کار قرار دادن در صحن مجلس ارسال می شود.

حالت دوم: بدون تصرف در لایحه عین سند تصویب می شود. و در قالب گزارش به هیأت رئیسه مجلس جهت در دستور کار قرار دادن در صحن مجلس ارسال می شود.

حالت سوم: لایحه ارسالی با تغییراتی بتصویب می رسد و در قالب گزارش به هیأت رئیسه مجلس جهت در دستور کار قرار دادن در صحن مجلس ارسال می شود.

حالت چهارم: لایحه ارسالی تکمیل و مواردی بدان اضافه می شود و در قالب گزارش به هیأت رئیسه مجلس جهت در دستور کار قرار دادن در صحن مجلس ارسال می شود.

در هر چهار حالت بالا، این صحن مجلس است که تکلیف لایحه را مشخص می سازد و بدین اعتبار، کمیسیون صرفاً یک مرجع مشورتی امین برای نمایندگان مجلس بحساب می آید. لذا مصوبه ای که به مجلس رسید، در صحن مجلس، آن فرایندی که در کمیسیون مربوطه طی شده بود، دوباره طی می شود و دلیل اینکه می گویند کمیسیونهای تخصصی مجلس، مجلس کوچک هستند، این است در صحن مجلس، لایحه ای که تحت عنوان گزارش از کمیسیون مربوطه به صحن مجلس رسیده است، دوباره در دستور کار مجلس قرار می گیرد. اگر آن پیشنهاد و یا لایحه توسط کمیسیون رد شده باشد، در اینصورت، درباره لایحه رد شده در صحن مجلس دوباره رأی گیری انجام می شود. حتی ممکن است یک نماینده در کمیسیون به لایحه رأی منفی بدهد، اما در مجلس بر آن رأی مثبت دهد. در این مورد قانونگذار دست نماینده را باز گذاشته است. اگر گزارش کمیسیون درباره لایحه مربوطه به صورت رد کردن باشد، ابتدا در خصوص آن گزارش رأی گیری می شود. اگر نمایندگان مجلس نیز این لایحه را رد کردند، آن لایحه از دستور کار مجلس خارج خواهد شد. اما اگر نمایندگان مجلس به آن لایحه رأی مثبت دادند، در این صورت، دوباره لایحه به کمیسیون مربوطه ارجاع داده می شود که دوباره بررسی شود. در این مرحله، کمیسیون مکلف است وارد جزئیات مواد لایحه شده و در چارچوب منطق مجلس لایحه را بررسی و از نظر صحن مجلس تبعیت کند و آن را تصویب کند و دوباره آن را به صحن مجلس می فرستد و در آنجا درباره مواد لایحه رأی گیری می شود و اگر نمایندگان مجلس، رأی مثبتی به آن دادند، این لایحه به مصوبه قانونی تبدیل خواهد شد و در غیر اینصورت این لایحه از دستور کار مجلس خارج خواهد شد. نتیجه می گیریم آن مرجعی که در نهایت یک مصوبه را تصویب می کند، صحن مجلس است.

طرح؛ طرح نیز مانند لایحه، یک پیشنهاد است. طبق اصل ۷۴، پیشنهادهایی که به امضای حداقل ۱۵ نماینده برسد، عنوان طرح دارد. البته قانونگذار، به این شیوه طرح را تعریف نکرده است و گفته که لایحه را دولت تقدیم مجلس می کند و طرح را نمایندگان مجلس می دهند (۱۵ نفر از نمایندگان)

فرایند بررسی طرحها

فرایند بررسی طرح همانند لایحه است و تفاوت اساسی شکلی یا ماهوی باهم ندارند. لذا آن فرایندی که درباره لوایح گفته شد در خصوص طرحها هم موضوعیت دارد.

در این باره، قانونگذار اساسی در اصل ۷۴ به این مسئله اشاره داشته اما علاوه بر آن در اصل دیگری نیز به واژه طرح اشاره داشته است. آن هم اصل یکصد و دوم است: «شورای عالی استانها حق دارد در حدود وظایف خود، طرحهایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرحها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد» آنچه در این اصل وجود دارد، طرح است لذا ما ملاحظه می کنیم در حال حاضر در چارچوب قانون اساسی ایران، طرح به دو شیوه انجام می شود:

۱. اصل ۷۴ قانون اساسی که در آنجا ۱۵ نفر نماینده مجلس می توانند پیشنهاد دهند.

۲. اصل ۱۰۲ که در چارچوب این اصل، شورای عالی استانها از صلاحیت پیشنهاد طرح یا از طریق هیئت دولت یا مستقیماً برخوردارند.

ملاحظه می کنیم طرح را دو مرجع می توانند تقدیم مجلس کنند و همان فرایندی که برای لایحه داشتیم برای طرح هم هست (یعنی همان محدودیتها و همان الزاماتی که برای لوایح مطرح است برای طرحها هم وجود دارد).

نکته: شورای عالی استانها، عالی ترین مرجع شوراها، عالی ترین مرجع شوراهای اسلامی شهر و روستاست و آنها نمایندگان مردم هستند. قانونگذار اساسی به شورای عالی استانها، اجازه داده است در چارچوب صلاحیت های قانونی شان بویژه موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی، طرحهایی را به مجلس بدهند و فرایند بررسی آنها تفاوت خاصی با سایر موارد ندارند.

سوال: آیا به غیر از طرح و لایحه می توان پیشنهاد دیگری را در دستور کار مجلس قرار داد؟ پاسخ منفی است هر پیشنهادی بخواهد در دستور کار مجلس قرار گیرد، باید از یکی از این دو شکل تبعیت کند و خارج از آن قابلیت پذیرش را ندارد.

شیوه بررسی پیشنهادات (لوايح و طرحها)

مطابق قانون آئین نامه داخلی مجلس، بررسی طرح یا لایحه به دو شکل کلی: عادی و فوری صورت می گیرد: تفاوت این دو شیوه در این است که در شیوه بررسی عادی، طرح یا لایحه به ترتیب نوبت، در دستور کار هیئت رئیسه، کمیسیونها و صحن مجلس قرار می گیرد و هیئت رئیسه یا کمیسیون یا صحن مجلس مکلف هستند مطابق آئین نامه داخلی مجلس عمل کنند. اما طرح ها یا لایحه های فوری همانطور که از عنوانش پیداست، طرحها و لوایحی هستند که به صورت فوری و بدون نوبت در دستور کار مجلس قرار می گیرد. باید توجه داشت از حیث شأن و جایگاه، عموماً فرقی بین مصوباتی که به شیوه عادی بررسی می شود و یا به شکل فوری بررسی می شود، وجود ندارد. اگر چه در برخی موارد استثنائی، بعضی از لوایح و طرحها با هم تفاوتهایی را دارند. مثل طرح های مربوط به قوانین برنامه ای.

۱. شیوه عادی؛ در ارتباط با شیوه بررسی عادی، آن چیزی که قانون آئین نامه داخلی مجلس پیش بینی کرده است، این است که طرح ها یا لوایح دولت در چارچوب شیوه بررسی عادی به یکی از دو روش بررسی «تک شوری» و «دوشوری» صورت می گیرد.

شیوه بررسی یک شوری: در این باره باید گفت که فرایند اعلام وصول پیشنهاد (طرح یا لایحه) به هیأت رئیسه، ارجاع به کمیسیون تخصصی، ارسال گزارش از کمیسیون مربوطه به صحن مجلس و در نهایت بررسی آن طرح یا لایحه در صحن مجلس و تعیین تکلیف

آن پیشنهاد، فقط برای یکبار صورت می‌گیرد. لذا اگر طرح یا لایحه ای این فرایند را یکبار طی کند و در نهایت در صحن مجلس تعیین تکلیف شود، به آن شیوه بررسی تک شوری می‌گویند.

شیوه بررسی دو شوری: در این شیوه، فرآیند گردش کار بالا در خصوص طرح یا لایحه، دوبار تکرار می‌شود و دو بار در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. به این نحو که در شور اول هم کمیسیون مربوطه و هم صحن مجلس، کلیات طرح یا لایحه بررسی می‌کند و تعیین تکلیف می‌کند؛ یا رد می‌شود یا تصویب می‌شود. اگر تصویب شد در شور دوم، جزئیات آن طرح یا لایحه (مواد قانونی) مورد بررسی و مذاکره و تصویب قرار می‌گیرد. باید توجه داشت که طولانی‌ترین شیوه بررسی، دو شوری است.

طبق قانون آیین نامه داخلی مجلس مشخص شده است که کدام طرحها و لوایح یک شوری هستند و کدام دو شوری. مثلاً قوانین برنامه ای باید به صورت دو شوری انجام شود. مطابق قانون سابق آئین نامه داخلی مجلس، اصل بر این بود که مصوبات به شیوه دو شوری بررسی شود اما در عمل مشخص شد که این شیوه زمان زیادی جهت بررسی پیشنهادات می‌طلبد. لذا قانونگذار در سالهای اخیر این قانون را تغییر داد و در حال حاضر مطابق قانون اصل بر این است که مصوبات باید به صورت تک شوری بررسی شود مگر اینکه فوریت آن احراز شود. در غیر این صورت باید به شیوه تک شوری بررسی شود. بنابراین نتیجه این می‌شود که اصل بر تک شوری بودن است مگر اینکه قانونگذار پیش بینی کرده باشد یا نمایندگان رأی داده باشند که پیشنهادی در قالب دو شوری بررسی شود.

۲. شیوه بررسی فوری پیشنهادات؛ این روش دربرگیرنده بررسی «یک فوریتی»، «دو فوریتی» و «سه فوریتی» است.

در ارتباط با طرحها و لوایح فوری باید گفت تفاوتی که با طرحها و لوایح عادی دارند، مربوط به «بازه زمانی بررسی» و «چگونگی بررسی» آنهاست و تفاوت جدی دیگری با هم ندارند. این گونه طرحها و لوایح خارج از نوبت در دستور کار مجلس یا کمیسیونها قرار می‌گیرد و مجلس مکلف است در وقت فوق العاده و چارچوب زمانی که قانونگذار پیش بینی کرده است، آن طرح یا لایحه را، در دستور کار قرار دهد و تعیین تکلیف نماید. در حال حاضر طرحها و لوایح فوری سه نوع هستند: ۱. طرحهای یک فوریتی ۲. دو فوریتی ۳. سه فوریتی

در چارچوب قانون آئین نامه داخلی مجلس، طرحها و لوایح فوریتی همانند طرحهای عادی به هیئت رئیسه تقدیم و آنها بدون رعایت تشریفات مقرر برای پیشنهادات عادی، اعلام وصول می‌شود این درحالیست که در طرحها و لوایح عادی، هیئت رئیسه به ترتیب طرحها و لوایح را اعلام وصول کرده و به ترتیب به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌دهد. بنابراین در ارتباط با طرحهای یک فوریتی و دو فوریتی و سه فوریتی باید گفت اینگونه پیشنهادات نخست توسط هیأت رئیسه اعلام وصول می‌شود و در این مرحله، در خصوص فوریت پیشنهاد، رأی گیری انجام می‌شود. اینکه آیا نمایندگان مجلس فوریت آن طرح یا لایحه می‌پذیرند یا خیر؟ اگر آن حدنصابی که قانونگذار پیش بینی کرده، احراز شود، در اینصورت آن طرح یا لایحه به عنوان طرح یا لایحه، یک فوریتی یا دو فوریتی یا سه فوریتی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت و در غیر اینصورت آن طرح در دستور کار عادی مجلس قرار خواهد گرفت.

طرحها و لوایح یک فوریتی: آن چیزی که قانونگذار عادی در رابطه با طرحهای یک فوریتی مطرح کرده این است که با صحبت یک مخالف و یک موافق و با رأی اکثریت مطلق حاضران صورت می‌گیرد. اگر لایحه ای در دستور کار مجلس قرار گرفت و هیئت رئیسه

آن را به رأی گیری گذاشت و این نصاب احراز شد، این طرح به عنوان طرح یک فوریتی در دستور کار قرار خواهد گرفت. طرحها یا لوایح یک فوریتی همانند پیشنهادات عادی، مراحل گفته شده در بالا راجع به طرحها و لوایح عادی را طی می کنند با این تفاوت که هم در کمیسیونها و هم صحن مجلس، اینگونه پیشنهادات، بدون نوبت بررسی می شوند.

طرح ها و لوایح دو فوریتی: طرح یا لایحه دو فوریتی مبتنی بر ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت است. در حالیکه طرح هایی یک فوریتی مبتنی بر نیاز فوری جامعه و اولویت آن نسبت به سایر موارد مطرح است. ممکن است به هر دلیلی، دولت یا نمایندگان به فوریت یک لایحه و طرح پی ببرند و بگویند که ضرورت دارد این طرح یا لایحه تعیین تکلیف شود. در اینصورت نمایندگان و یا دولت، طرح یا لایحه دو فوریتی را تقدیم هیئت رئیسه مجلس می کنند. در اینجا دو موافق و دو مخالف صحبت می کنند. و با رأی مثبت اکثریت دوسوم حاضران، این مصوبه به عنوان طرح دو فوریتی در دستور کار مجلس قرار می گیرند.

طرحها و لوایح سه فوریتی: طرحی است که مبتنی بر حالت اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی مطرح می شود. ممکن است به زغم دولت یا نمایندگان مجلس، یک خسارت حتمی در راه باشد. برای مقابله با آن خسارت حتمی باید اقدام شود. در اینصورت با صحبت دو موافق و دو مخالف رأی گیری انجام می شود و اگر دو سوم مجموع نمایندگان مجلس رأی مثبت دهند، این مصوبه به عنوان طرح یا لایحه سه فوریتی در دستور کار مجلس قرار می گیرد.

در رابطه با طرحهای یک فوریتی ملاحظه کردیم هم کمیسیون و هم صحن مکلف هستند بدون نوبت آن مصوبه را بررسی کند و سپس نتیجه را مشخص کند. اما در رابطه با طرح های دو فوریتی اولاً این طرح که به تصویب نمایندگان رسید، دیگر به کمیسیونها ارجاع داده نمی شود و در همان مجلس تعیین تکلیف انجام می شود با این تفاوت که بازه زمانی بررسی دو فوریتی از سه فوریتی بیشتر است. در ارتباط با طرحها و لوایح دو فوریتی، نمایندگان مجلس ۴۸ ساعت فرصت دارند نظرات خود را درباره آن طرح یا لایحه بدهد اما در رابطه با طرح های سه فوریتی، بازه زمانی بررسی و تصویب بسیار کوتاه است. لذا دو مخالف و دو موافق صحبت می کنند و رأی گیری می کنند و اگر آن نصابی که قانونگذار پیش بینی کرده است احراز شود و اعضای شورای نگهبان هم با آن ماده واحده در جلسه مجلس موافقت کرد، آن ماده به قانون تبدیل خواهد شد.

نکته: در رابطه با طرحهای سه فوریتی باید شورای نگهبان هم حضور داشته باشد.

پ) مراحل بعد از تصویب مصوبه

مصوبه ای که چه به صورت عادی و چه به شکل فوری به تصویب مجلس رسید (به غیر از طرحهای سه فوریتی)، توسط هیئت رئیسه مجلس به شورای نگهبان ارسال می شود و شورای نگهبان در چارچوب اصل ۹۴ قانون اساسی مکلف است در بازه زمانی ۱۰ روزه تکلیف قضیه را مشخص کنند که این تعیین تکلیف از دو حال خارج نیست یا این مصوبه «تأیید» می شود یا از آن ایراد می گیرد. اگر تأیید کرد، مصوبه تصویبی مجلس عنوان «قانون» را پیدا می کند ولی اگر ایراد بگیرد دوباره آن مصوبه به مجلس عودت داده می شود و دوباره ایرادات شورا در دستور کار کمیسیون مربوطه و صحن مجلس قرار می گیرد. مواضع نمایندگان از دو حال خارج نیست یا ۱. نمایندگان بر نظر خود اصرار می ورزند ۲. یا از نظر شورای نگهبان تمکین می کنند اگر از نظر شورای نگهبان تمکین کنند در این

صورت مطابق با نظرات شورا، آن ایرادات را برطرف می کنند و دوباره آن را به شورای نگهبان ارسال می کند تا حدی که نظرات شورای نگهبان برآورده شود. اما اگر نمایندگان مجلس بر نظر خودشان اصرار بورزند و از نظر شورای نگهبان تمکین نکنند، در این صورت، این مصوبه اختلافی در چارچوب اصل یکصد و دوازدهم به مجمع تشخیص ارسال می گردد و این مجمع با در نظر گرفتن مصلحت نظام، یا نظر شورای نگهبان را تأیید می کند و یا به نظر مجلس اعتبار می بخشد و از این طریق، اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان در خصوص آن مصوبه را برطرف می کند و از این لحظه به بعد، آن مصوبه به «قانون» تبدیل می شود. مصوبه ای که به این نحو به قانون تبدیل شد از مجمع تشخیص به هیأت رئیسه ارسال می شود و هیئت رئیسه این مصوبه را به رئیس جمهور اعلام می کند و رئیس جمهور مکلف است در چارچوب اصل ۱۲۳ قانون اساسی و ماده یک قانون مدنی عمل کند مضمون اصل ۱۲۳ و ماده یک این است که رئیس جمهور مکلف است قوانینی را که به این نحو به تصویب رسیده اند را امضاء و جهت اجرا به دستگاه های اجرایی ابلاغ کند. حال اگر این قانون در بازه زمانی ۵ روزه توسط رئیس جمهور امضاء نشود، در اینصورت قانونگذار (تبصره ماده یک) پیش بینی کرده است که رئیس مجلس می تواند از طرف وی این قانون را امضاء کند و به روزنامه رسمی دستور انتشار آن را خواهد داد. حال اگر رئیس مجلس آن را امضا نکرد چه می شود؟ راهکار قانونی برای این مسئله متأسفانه وجود ندارد.

۲- نظارت

نظارت: موضوع این جلسه و جلسات آتی است. مجلس در کنار قانونگذاری واجد صلاحیت های نظارتی نیز است. در ارتباط با صلاحیت ها همانگونه که اشاره شد مجلس دو صلاحیت اصلی، کلی و ذاتی مذکور را دارد. به عبارتی فلسفه وجودی مجلس بر این دو موضوع بنا شده است. و بر همان مبناست که علی القاعده با در نظر گرفتن صلاحیت نظارتی، شاید بکارگیری واژه «قوه قانونگذاری» برای این نهاد، از باب غالبیت است نه از باب انحصار و اطلاق در صلاحیت. امروزه مجلس هم قانون تصویب می کند و هم نظارت میکند. اساساً از قرن ۲۱ کشورهای پیشرو دیگر از بحث قانونگذاری به سمت نظارت میل پیدا کرده اند و کفه ترازوی نظارت بر قانونگذاری می چربد و این بخاطر اقتضانات حیات مدرن قرن ۲۱ است. به این اعتبار شاید به دوره گذار از تقسیم بندی کلاسیک قوا رسیده ایم و در آستانه چنین گذاری قرار داریم.^۲ البته تولد و گسترش حوزه های خاکستری و همپوشان در صلاحیت قوا در وضعیت فعلی گویای قرار داشتن در آستانه چنین دگردیسی است.

به بیان دیگر امور اجرایی در حدی در حال پیچیده شدن است که مجلس نیز از بحث ابتکار در امر قانونگذاری باز می ماند. نمی تواند جزئیات را پیش بینی کند و برای جزئیات قانونگذاری کند. فلذا قانونگذاری قرن ۲۱ به سمت قانونگذاری کلی و بدون ورود در جزئیات بوده است. ایران در خاورمیانه از جمله کشورهای پیشرو در امر قانونگذاری بوده است و امروزه بحث تورم قوانین در ایران بیش از پیش احساس می شود. اخیراً تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ نیز در راستای منقح نمودن و چابک کردن قوانین بوده است. امروزه آنقدر تعداد قوانین زیاد است در تشخیص این که کدام منسوخ شده یا کدام تخصیص خورده دچار سردرگمی می شویم. شاید «معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی» (ماده یک)، بتواند این مشکل را حل کند اما متأسفانه تا به امروز خیلی جدی و پررنگ نبوده است. در کشورهای پیرو سنت سی وی لو (Civil Law) در واقع بحث تنقیح قوانین خیلی جدی است. مثلاً

^۲ - مارسل پرلو (Marcel Prélot) حقوقدانان فرانسه بر این نظر است که «نمایندگی، بحث و مذاکره» ماهیت وجودی پارلمان را تشکیل داده و امور: «قانونگذاری و نظارت» اعمال حقوقی آن را شکل می دهند.

در فرانسه خیلی جدی کار می کنند و قوانین را تنقیح می کنند تا مجموعه کارگزاران نظام و شهروند سردرگم نباشند. اما متأسفانه در ایران این مشکل هنوز حل نشده و بیشتر بحث جنگ نظرهاست.

تولد و گسترش امر نظارت، از جمله راهکارهایی است که قوه مقننه کشورها بدان سو روز به روز متمایل تر می شوند و بنظر می رسد که ایران نیز گریزی از این راهکار نداشته باشد. بدون هر گونه تردیدی باید گفت شرط کارآمدی مجلس شورای اسلامی در وضعیت فعلی مستلزم تقویت «رویکردهای نظارتی» بجای «رویکردهای افراط در امر قانونگذاری» است که از آن به «تورم قانون» تعبیر می شود. در واقع می توان نوک انتقادات وارده بر مجلس شورای اسلامی را توجه بیش از اندازه به «ظرفیت قانونگذاری» در برابر «ظرفیت نظارتی» اش دانست و انتقاد را بیش از صلاحیت قانونگذاریش، متوجه صلاحیت نظارتی ش نمود.

با این توضیحات، رئوس صلاحیتهای نظارتی مجلس را به بحث می گذاریم.

در ارتباط با مقوله نظارت، این موضوع را از مناظر مختلف می توان دسته بندی کرد که در اینجا با در نظر گرفتن اصول مختلف قانون اساسی، صلاحیتهای نظارتی مجلس را به قرار آتی به بحث می گذاریم.

الف: نظارت تأسیسی، ایجاد یا اندامی؛

آنچنان که از عنوان پیداست از منظر حقوقی این نوع نظارت شامل نظارتی است بدین وسیله تأسیس یک امر یا نهاد حقوقی منوط به نظر ناظر می گردد. لذا از حیث ماهیت این نوع نظارت، نظارت استصوابی است که از این طریق نه فقط نفوذ عمل حقوقی بلکه ایجاد یک نهاد حقوقی، نظیر تأسیس هیأت وزیران، منوط به نظر ناظر (مجلس) می باشد. لذا ایجاد یک پست و مقام در بخشی از قوه مجریه منوط به نظر یک مرجع است و اینجا مرجع ناظر، قوه مقننه و مشخصاً مجلس شورای اسلامی است. مجلس شورای اسلامی آنچنان که در اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصل ۵۷ و اصول آینده آن آمده است از ارکان حکومت به حساب می آید و در نتیجه نمی توان در ارتباط با مباحث حقوق اساسی به نقش مجلس شورای اسلامی بی توجه بود. در این ارتباط مصداق نظارت ایجادی مجلس شورای اسلامی بر قوه مجریه را می توان ذیل دو دسته کلی و جزئی مطرح نمود که از این طریق اندام دولت به نظر مجلس وابسته می گردد.

۱) کنترل کلی یا عام (کنترل عمل و سازمان دولت)؛ تأسیس کلی یا عام دربرگیرنده دو مقوله: «برنامه دولت» و «هیأت وزیران» است. در ارتباط با برنامه دولت باید گفت که این برنامه در واقع اعلامیه سیاسی دولت جدید است که در آن رئوس برنامه های چهارساله دولت (اعم از رئیس جمهور و هیأت وزیران) را در قالب برنامه دولت، تقدیم نمایندگان مجلس نموده و نمایندگان از حیث: ترکیب کارکردی و عملکردی و منطبق درونی حاکم بر برنامه و چگونگی امتزاج آرمانها و واقعیات را در آن مورد ارزیابی قرار می دهند.

لذا در ارتباط با برنامه ی دولت گفت آن چیزی که در قانون اساسی به آن اشاره شده است و در عمل مورد توجه قرار می گیرد در واقع برنامه، دولت دربرگیرنده آن برنامه کلی است که دولت دوره خاص با جزئیات و کلیات، اهداف کلی و عام خود را در حوزه های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و... اعلام می کند. در واقع دولت به زبان حقوق اداری برنامه ی خودش را در یک چارچوب کلی در یک نمودار و دفترچه کلی به سمع و نظر نمایندگان مجلس میرساند. نمایندگان مجلس، این برنامه کلی دولت را با در نظر گرفتن اسناد بالادستی، با در نظر گرفتن ارزش های نظام و حتی با در نظر گرفتن منافع حزبی خودشان در این خصوص اظهار نظر نموده و اعلام موضع می کنند. درباره اینکه آیا نمایندگان در خصوص برنامه دولت ملزم به تبعیت از یک قانون یا یک عرف حقوقی

خاص هستند یا نه؟ باید در پاسخ گفت آن چیزی که در قوانین وجود دارد این است که نمایندگان از این حیث تکلیفی ندارند. به بیان حقوق اداری، تشخیص اینکه برنامه دولت یک برنامه پیشنهادی کارآمد است یا خیر؟ تشخیص این مسئله در صلاحیت اختیاری و انحصاری نمایندگان مجلس قرار دارد. این نمایندگان مجلس هستند که تشخیص می‌دهند که این برنامه‌ای که تحویل داده شده است برنامه‌ی خوب و عاقلانه و منطقی هست یا خیر؟ امکان عملیاتی شدن را دارد یا خیر؟ نمایندگان بررسی می‌کنند که آیا بین فصول برنامه دولت هماهنگی لازم وجود دارد یا خیر؟ چرا که شعارهای توخالی و غیرواقعیانه و خارج از صلاحیت قانونی از شیوه‌های رایج پوپولیست‌ها (عوام‌گرا) بوده که به غیر از گمراهی مردم و سردرگمی منافع ملی اثر دیگری ندارد. آنچنان که در بعضی از دولت‌ها این مسئله را دیده‌ایم و حاصلش فاجعه‌ای برای کشورها بوده است. پس از این نظر باید نمایندگان به واقع‌گرایی آرمانگرایانه برنامه‌ها توجه داشته باشند. باید به منطبق برنامه‌ها توجه داشته باشند. مثلاً ممکن است در جهت بهداشت مطلوب جامعه، در یک فصل راجع به کنترل جمعیت اشاره شود. در فصل دیگر، برای افزایش جایگاه استراتژیک کشور در منطقه به سیاستهای افزایش جمعیت اشاره شود. ناگفته پیداست چنین سندی فاقد منطق درونی بوده و این فصول با یکدیگر مغایرت دارند و این گویای این است که در واقع منطقی در برنامه‌ی کلی دولت وجود ندارد. چنین سندی گویای آن خواهد بود که عناصر مختلف دولت با یکدیگر هماهنگ نیستند.

در این صورت، نمایندگان مجلس باید از این حیث برنامه‌های دولت را کنترل کنند که مبادا تعارض و تضادی بین فصول مختلف این برنامه، مواد مختلف این برنامه وجود داشته باشد. نکته‌ی دیگر اینکه بایستی این برنامه دربرگیرنده‌ی یک هدف کلی باشد. برنامه نمیتواند اهداف متعددی با رویکردهای مختلف داشته باشد، به نحوی که جمع‌آوری این اهداف متعدد در کنار هم حقیقتاً غیرممکن باشد. نتیجه این خواهد بود که اگر چنین اتفاقی بیفتد، وزرا با هم درگیری و زاویه خواهند داشت و حدوث درگیری و زاویه در هیئت وزیران یعنی از بین رفتن انسجام در هیئت دولت، وقتی انسجام در هیئت دولت از بین برود یعنی اینکه عملاً اداره‌ی امور اجرایی کشور با چالش مواجه خواهد شد. پس می‌بینیم که در ارتباط با برنامه‌ی دولت، نمایندگان مجلس تکلیف سنگینی بر عهده دارند. لذا اخلاقاً موظف هستند که این برنامه را از ابعاد مختلف بررسی کنند. اینکه تا چه اندازه این برنامه‌ی دولت واقع‌گرایانه است و تا چه اندازه حافظ آرمانها و ارزشهای نظام است و تا چه اندازه این برنامه‌ی دولت واجد منطق هم سوست به نحوی که تضاد بین مواد وجود نداشته باشد. این موارد را نمایندگان مجلس باید اخلاقاً و به اقتضای اخلاق حرفه‌ای شان لحاظ بکنند. اگر برنامه از این حیث ایراد داشته باشد نمایندگان مکلف اند این موضوع را در جلسه‌ی علنی مجلس از طریق هیئت رئیسه‌ی مجلس به سمع نمایندگان و دولت برسانند. شاید دولت پاسخ قانع‌کننده‌ای دارد.

موضوع دیگر در ارتباط با کلیت دولت، مقوله سازمان و ترکیب انسانی دولت است که از آن به «هیأت وزیران» تعبیر می‌گردد. در اینجا نیز همانند بالا، مفروض آن است که نمایندگان مجلس، به شرط بلوغ سیاسی، ترکیب انسانی نامزدهای پست وزارتخانه‌ها را به طور کلی مورد ارزیابی قرار می‌دهند. در اینجا منطقی‌مسئله اصلی باید چینی نامزدها در وزارتخانه‌ها مطمح نظر باشد اینکه تا چه اندازه بین افراد معرفی شده در مجموعه هیأت دولت «هارمونی سیاسی» وجود دارد؟ اما باید توجه داشت که نمی‌توان منطق واقع‌گرایی سیاسی را کنار گذاشت و آن این که به هر حال نمایندگان مجلس، کنشگرانی به غایت «لابی‌گر» هستند و در عمل ترکیب هیأت دولت به شدت تحت تأثیر منافع گروه‌ها، جناح‌ها و احزاب حاضر در دو قوه مقننه و مجریه قرار می‌گیرد. البته در صورت وجود احزاب شناسنامه‌دار با اعضا و طرفداران واقعی، قابل پذیرش است که این احزاب از منافع طرفداران و اعضای خود در مجلس دفاع نموده و در مقوله ترکیب اعضای هیأت وزیران چانه‌زنی سیاسی کنند.

لذا مشاهده می‌شود توجه به خود اشخاص محور بحث این قسمت را تشکیل می‌دهد. در ارتباط با اینکه چه کسانی به این پست وارد می‌شوند باید گفت در اینجا بحث تعلق افراد به جناح‌ها و احزاب مطرح می‌شود. افرادی که رئیس جمهور به مجلس معرفی کرده آیا می‌تواند فقط به یک جناح و حزب خاص تعلق داشته باشد؟ به جنسیت و قوم خاص تعلق داشته باشد؟ یا اینکه باید نگاه رئیس جمهور، نگاه ملی باشد؟ آن چیزی که نمایندگان مجلس در این خصوص باید لحاظ بکنند این است که نمایندگان مجلس در چارچوب فلسفه وجودی نهاد نمایندگی موظف‌اند نگاه ملی داشته باشند تا آنجا که ممکن است برنامه‌ی دولت را مقامات پیشنهادی وزارتخانه‌ها به سمت نگاه ملی سوق بدهند. در اینصورت رئیس جمهور نمیتواند صرفاً از یک جناح خاص از یک طیف و صنف خاص استفاده بکند. در واقع در بحث مقامات وزارتخانه نمایندگان مجلس از حیث ترکیب انسانی هیئت وزیران را زیر ذره بین قرار می‌دهند که تا چه اندازه این مقامات میتوانند اهداف و برنامه‌هایی را که دولت تعریف کرده است را برآورده سازند.

در این مرحله نمایندگان باید نگاه توأم با منفعت ملی داشته باشند. به میزانی که این تصمیم در این مرحله و در این نظارت تاسیسی با آشوب و چالش و مشکل مواجه شود، سایر نظارت‌ها هم با چالش مواجه خواهند شد. زیرا برای مثال اگر نمایندگان برای فردی که واجد صلاحیت نیست رأی اعتماد بدهند طبیعی است که آن انتظار معقول و مشروعی که از عملکرد آن وزارتخانه خواهیم داشت برآورده نخواهد شد. فلذا به نظر می‌آید سایر نظارت‌ها نیز در عمل ناکارآمد خواهد بود. از این نظر این نظارت به بیان اصولین مقدمه‌ی واجب سایر نظارت‌ها خواهد بود. یعنی اگر نمایندگان مجلس حقیقتاً این مرحله از نظارت را به خوبی انجام ندهند، به نظر می‌آید سایر نظارت‌هایی که به آنها در ادامه اشاره خواهیم کرد در عمل غیر کارآمد خواهند بود و صرفاً ابزاری برای بده و بستن‌های غیر اخلاقی خواهند شد. بر این مبناست که نظارت تاسیسی در مرحله‌ی نخست بررسی می‌شود و گلوگاه نظارت به حساب می‌آید. لذا باید به این موضوع واقف باشیم که اگر این مرحله از نظارت از مسیر صحیح خود خارج شود طبیعتاً سایر نظارت‌ها هم غیر کارآمد و حتی گاه اثر وارونه خواهند داشت.

۲) کنترل جزئی یا خاص (نظارت بر اعمال و سازمان وزارتخانه)؛ در اینجا نیز دو مقوله: «برنامه وزیر پیشنهادی» و «توانمندی شخصی فرد پیشنهادی» قابل بحث است. در ارتباط با برنامه وزیر پیشنهادی باید گفت که این برنامه در واقع اعلامیه سیاسی فرد پیشنهادی برای وزارتخانه مربوطه در چارچوب برنامه دولت جدید است که دربرگیرنده رئوس برنامه‌های چهارساله وی است. پس از تقدیم این برنامه، نمایندگان مجلس در دو دسته موافق و مخالف اعلام موضع نموده و این برنامه نیز همانند برنامه دولت از حیث: ترکیب کارکردی و عملکردی و منطق درونی حاکم بر برنامه و چگونگی امتزاج آرمانها و واقعیات و نیز چگونگی ارتباط آن با برنامه کلی دولت، توسط نمایندگان ملت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. لذا به میزانی که برنامه‌ی وزارتی واقع‌گرایانه و واجد منطق قابل دفاع، نگاه رو به جلو، تعالی، پیشرفت و توأم با حفظ ارزش‌های نظام و ارزشهای قانون اساسی داشته باشد، به همان میزان امکان موفقیت آن کاندید در مجلس جهت اخذ رأی بیشتر خواهد بود. اما در ارتباط با مقوله شخص فرد پیشنهادی، میزان توانمندی و احتمال موفقیت و شایستگی وی برای پست مربوطه مورد ارزیابی نمایندگان قرار می‌گیرد. لذا در ارتباط با مقام وزارتی باید این نکته را ذکر کرد که در اینجا خود شخص محور نگاه و توجه است. آیا این فردی که به عنوان کاندید معرفی شده است از قابلیت وزارتخانه‌ای برخوردار است؟ ممکن است بگوییم این فردی که برای این وزارتخانه تعریف میشود واقعا تخصص دارد؟ تخصصی که دارد از چه جنسی است؟ ما متأسفانه در

طول ۳۷ سال گذشته از این بحث عدول کردیم. مثلاً ۱۶ سال وزیر امور خارجه ی ما پزشک اطفال بود. تخصص او به درد نمیخورد و هیچ کارکردی از حیث تخصص وزارتخانه ای در اینجا نداشت. قابلیت وزارتخانه ای یعنی تخصص وزارتخانه ای. ما در طول چند دهه ی گذشته به کرات در دولت های مختلف متاسفانه بحث قابلیت وزارتخانه ای را توجه نکرده ایم. مثلاً برای وزارت بهداشت به عوض بکارگیری افرادی با تخصص سیاستگذاری بهداشت و سلامت به پزشکان متوسل شده ایم و این البته با اصول حقوق طبیعی مغایرت دارد چرا که یک شخصی که واجد منفعت صنفی است نمی تواند آن صنف را در چارچوب اصول حاکمیتی مربوط به بهداشت و سلامت کنترل بی طرفانه بکند؛ امری که در طول چهار دهه گذشته شاهد وضعیت اسفناک حوزه بهداشت و درمان و سلامت بوده ایم.

لذا در ارتباط با برنامه و مقام دو مسئله مطرح است: (۱) تجربه (۲) تخصص یا علم. نمایندگان بایستی به این دو مسئله توجه کنند. البته در عمل مصلحت اندیشی های سیاسی و لابی گری های جناحی و ... جایگزین منطق حقوقی گفته شده در بالا می گردد. در این صورت سوال این است که آیا مکانیزی برای کنترل عملکرد نمایندگان در خصوص این نوع از صلاحیتشان وجود دارد؟ در پاسخ باید گفت که نمایندگان مجلس نسبت به تصمیم خود فقط مسئولیت اخلاقی داشته و در پیشگاه هیچ دادگاهی امکان محاکمه ندارند مگر نزد دادگاه وجدان.

با این توضیحات مشخص می شود که مجلس شورای اسلامی بر فرد فرد وزیران و کلیت هیئت وزیران نظارتی از جنس تاسیسی دارد. به این معنا که اگر مجلس این نوع انتصاب را تصویب نکرد و به شکل «رای اعتماد» فرآیند انتصابات رئیس جمهور را جزءاً یا کلاً تأیید نمود در این صورت، گو اینکه این انتصاب تاسیس و ایجاد نشده است. لذا ملاحظه می گردد اندام هیأت دولت وابسته به نظر نمایندگان مجلس است و از چهار منظر: (۱) برنامه ی دولت (۲) قابلیت هیأت وزیران (۳) برنامه وزارتخانه ای وزیر پیشنهادی (۴) قابلیت وزارتخانه ای مقام پیشنهادی وزارتتی.

مجموع اینها را نمایندگان مجلس در یک جلسه و با یک رای مشخص می کنند. اینگونه نیست که مجلس یکبار به برنامه دولت رای بدهد، یکبار به مقام و ... در آغاز هر دولتی رای گیری نسبت به وزرای پیشنهادی انجام می شود و در نهایت در جلسه رای گیری که بر مبنای رای گیری نمایندگان با در نظر گرفتن این چهار شاخص کلی است که در خصوص وزرای پیشنهادی، نمایندگان نظرات خود را به صورت رأی اعتماد یا عدم اعتماد اعلام می دارند. لذا تصمیم سیاسی در چارچوب و قالب حقوقی اتخاذ می گردد.

در ارتباط با نظارت تاسیسی آن چیزی که قانون گذار اساسی پیش بینی کرده است در اصول ۸۷، ۱۳۵ و ۱۳۶ قابل مطالعه است. در ارتباط با اصل ۸۷ باید گفت که رئیس جمهور در ارتباط با هیئت وزیران پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگری باید از مجلس رای اعتماد بگیرد. نگارش این اصل به لحاظ حقوقی کاملاً درست نیست. به این دلیل که در واقع پس از رای اعتماد مجلس است که می توانیم اصطلاح هیئت وزیران را بکار ببریم. به بیان دیگر به محض معرفی افرادی به عنوان وزیر پیشنهادی توسط رئیس جمهور، فرآیند انتصاب افراد در وزارتخانه با حکم رئیس جمهور شروع میشود پس از تأیید وی و اعلام رأی اعتماد مجلس است که از نظر حقوقی می توان از عنوان هیئت وزیران یا وزیر به اصطلاح حقوقی استفاده کرد. فلذا نگارش حقوقی این عبارت در اصل ۸۷ غیر ماهرانه نوشته شده است. در نگاه نخست بنظر می رسد وقتی رئیس جمهور حکم انتصاب را صادر کرد پس هیئت وزیران شکل گرفته است که البته ایر برداشت غلط است. هیئت وزیران پس از رأی اعتماد معنای حقوقی پیدا می کنند و اگر تأیید صورت نگیرد، اساساً هیئت وزیران شکل نگرفته است.

آنچه در ارتباط با اصل ۱۳۶ وجود دارد این است که ممکن است مجلس فقط به چند وزیر رای اعتماد بدهد و آن چند وزیر کمتر از نصف اعضای هیئت وزیران باشند. در عمل چگونه با این مشکل باید کنار آمد و این مشکل را برطرف کرد؟ آنچه که از قانون آیین نامه داخلی مجلس بر می آید و آنچه در رویه نیز وجود دارد این است که اگر مجلس در مرحله نظارت تاسیسی به کمتر از نصف هیئت وزیران رای بدهد، در واقع امر باید گفت اصطلاح هیأت وزیران همچنان متولد نشده است. یعنی تولد حقوقی نیافته است. در ارتباط با این بحث که چه زمانی هیئت وزیران از نظر حقوقی ایجاد میشود؟ باید گفت که این اصطلاح زمانی ایجاد می شود که مجلس در جلسه رای اعتماد به وزیران به بیش از نصف کاندیداهای معرفی شده رای اعتماد بدهد. در غیر این صورت رئیس جمهور مکلف است در چارچوب قانون آیین نامه داخلی مجلس دوباره افراد را برای پست های باقیمانده معرفی کند تا مجلس در این خصوص تصمیم بگیرد. در بحث نظارت تاسیسی به یک مسئله هم اشاره شده که در اصل ۸۷ است. بخشی از اصل ۸۷ نظارت تاسیسی است و بخش دیگرش تاسیسی نیست. اما از باب غالبیت این موضوع را اینجا ذکر کرده اند. در صورتی که یک موضوع مورد اختلاف یا مسئله مهم در دستور کار هیئت وزیران قرار بگیرد و دولت برای اینکه بداند مجلس تا چه اندازه از این برنامه ی دولت پشتیبانی خواهد کرد، میتواند در چارچوب اصل ۸۷ از مجلس شورای اسلامی درخواست رای اعتماد دوباره به هیئت وزیران بکند. اصل ۸۷ را قانون گذار اساسی به دو اعتبار پیش بینی کرده است: ۱) به اعتبار اینکه ممکن است بین وزارتخانه های مختلف، آن انسجامی که در ابتدای برنامه دولت تعریف کرده بود به هر دلیلی از بین برود و وزرا به مرور با هم زاویه پیدا کنند، گرایشات صنفی یا جناحی بینشان را پررنگتر کنند و این باعث شود آن هماهنگی که در ابتدای برنامه مورد انتظار بود، آن منطبق هم سویی که لازمه کار گروهی در هیأت وزیران بوده و وزرا قول داده بودند که این هم سویی را خواهند داشت ممکن است به هر دلیلی در هیئت وزیران از بین برود و رئیس جمهور درخواست رای اعتماد دوباره را از مجلس بکند تا بدین وسیله از وزنه مجلس برای حل معضل هیأت وزیران استفاده کند و آن افرادی را که موجب سقوط هم سویی شده اند از مجلس رای اعتماد نگیرند. به بیان سیاسیون، در اینجا رئیس جمهور توپ را در زمین مجلس می اندازند تا مجلس تعیین تکلیف کند. قانون گذار از این حیث دست رئیس جمهور را باز گذاشته است که رئیس جمهور تصمیم بگیرد که مجلس تکلیف قضیه را مشخص کند. در این صورت تبعات سیاسی قضیه حداقل فقط دامان رئیس جمهور را نمیگیرد. بلکه دامان رئیس جمهور و مجلس را میگیرد. دوم اینکه ممکن است در دستور کار هیئت وزیران یک مسئله ای مهم باشد. به لحاظ اجتماعی یا سیاسی واجد آثار زیادی است. اصطلاحاً هیئت وزیران برای اینکه نظر مجلس را در این خصوص جویا شود، به صورت رسمی و برای اینکه بین هیئت وزیران و مجلس تقسیم مسئولیتی وجود داشته باشد، این موضوع را با مجلس در میان میگذارد. و مجلس با رای اعتماد دوباره به وزیران در واقع از آن برنامه ی مهم حمایت میکند. مثلاً فرض کنید دولت بناست برنامه ی هدفمندی یارانه ها را عملی کند و نماینداند جامعه از این برنامه پشتیبانی خواهد کرد یا خیر. برای اینکه دولت آثار سیاسی قضیه را بین خود و مجلس تقسیم کند، در راستای این برنامه از مجلس درخواست رای اعتماد دوباره میکند. و وقتی مجلس به هیئت وزیران رای اعتماد دوباره میدهد در واقع از آن برنامه ی دولت حمایت میکند. یعنی این که مجلس پشتیبان آن برنامه است. معنای رای اعتماد دوباره همین است. البته معانی دیگری هم میتواند داشته باشد اما در ارتباط با این موضوع مشخصاً معنایش این است. مجلس با این حمایت خودش در واقع آثار سیاسی این برنامه را بین مجلس و هیئت دولت تقسیم میکند. و این نکته ایست که البته فقط در ایران نیست. قانون اساسی ما برگرفته از قانون اساسی فرانسه است. این موضوع در قانون اساسی فرانسه نیز وجود دارد. اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه نیز به این موضوع اشاره داشته است. آنجا هم هیئت دولت میتواند در ارتباط با برنامه های دولت از مجلس رای اعتماد دوباره بخواهد.

ب) نظارت اطلاعاتی یا استطلاعی؛

این نوع نظارتی به نظارتی گفته می‌شود که ناظر در مقام نظارت فقط می‌تواند از وضعیتی که مجریان انجام می‌دهند، اطلاع کسب کند؛ بدون اینکه مستقلاً و بصورت آمرانه امکان صدور حکم لازم‌الاجرا را داشته باشد. لذا امکان اقدام عملی در برابر مجری را ندارد. این گونه نظارت در نگاه نخست صرفاً جنبه آگاهی‌یابی دارد و نظارتی از نوع غیرفعال یا «Passive» است. بنظر می‌رسد این برداشت، بخشی از واقعیت «قدرت» بر محور این اصطلاح است. به واقع باید گفت نظارت اطلاعاتی همانند نظارت استصوابی از سازکارها و ابزارهای اقتدار ناظر به حساب آمده با این تفاوت که نظارت استطلاعی را باید در دسته «قدرت نرم» تلقی نمود که از این طریق، اراده ناظر به شکل نرم به طرق مختلف، همچون: مذاکره، سازش، سفارش، درخواست، مکاتبه، اخذ توضیح و... اراده مجری را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

در ارتباط با موضوع بحث کنونی، باید گفت که این اصطلاح، آنچنان که از عنوانش پیداست، برای آن است که نمایندگان مجلس با سازکارهای مختلفی به کسب اطلاعاتی در خصوص امور اجرایی بپردازند تا از این طریق اعمال مجری را کنترل نموده و مقدمه عمل یا اعمال بعدی آنها باشد. لذا این شیوه از نظارت مستقلاً منتج به تصمیم مستقل و مستقیم در خصوص هیأت وزیران نیست بلکه می‌تواند مقدمه تصمیم باشد و بدین وسیله مجریان را کنترل کنند.

رئوس این شیوه از نظارت را می‌توان به دو شیوه نظارت انفرادی و نظارت جمعی ذکر کرد:

الف: نظارت انفرادی:

این شیوه از کنترل را باید ناشی از عمل فردی نماینده تلقی کرد. در اینجا نماینده رأساً و بصورت انفرادی و مستقل، و به تنهایی صلاحیت نظارت اطلاعاتی دارد. این شیوه از نظارت به ابتکار نمایندگان و به صرف اراده انفرادی نماینده موضوعیت پیدا می‌کند. با نگاهی به اسناد و رویه عملی، اصل ۸۸ قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس قابل ذکر است که در آن دو مقوله تذکر و سوال از وزراء آمده است.

تذکر نسبت به وزراء و رئیس جمهور

این سازوکار را قانونگذار اساسی ما پیش‌بینی نکرده. اما قانونگذار عادی پیش‌بینی کرده است که بر مبنای آن، نمایندگان مجلس می‌توانند تذکرات قانونی را به رئیس جمهور یا وزیر مربوطه تذکر دهند. بر این اساس، آن چیزی که در قانون پیش‌بینی شده این است که اولاً، گستره ی تذکر محدود است به: وزیر یا هیأت وزیران یا چند وزیر یا رئیس جمهور. لذا نمایندگان می‌توانند فقط به هر یک از وزراء، به چند وزیر، به هیأت وزیران یا رئیس جمهور تذکر بدهند. ثانیاً، در چارچوب آیین‌نامه داخلی مجلس، این صلاحیت از صلاحیت های فردی نمایندگان است یعنی یک نماینده می‌تواند رأساً، مستقلاً یا مشترکاً و منفرداً واجد صلاحیت تذکر دادن به مقامات مذکور است. همین که یک نماینده اراده کند می‌تواند تذکر خودش را بدهد. رویه و سازوکار هم اینگونه است که نمایندگان تذکر خود را به هیئت رئیسه تقدیم می‌کنند، هیئت رئیسه در طول هفته در بازه‌های زمانی خاص هفته، دقایقی را به قرائت تذکرها اختصاص می‌دهد و نسخه مکتوب و مفصل آن به مقام وزارتی یا رئیس‌جمهور ارسال می‌گردد. ثالثاً، این نوع از کنترل، منطقی‌تر از آغازین در فرآینده پیچیده

نظارت بر قوه مجریه است و منطقیاً انتظار می‌رود آنجا که صلاح‌اندیشی در خصوص مسائل امور عمومی مطرح است نمایندگان از طریق این سازکار، فرآیند کنترل را آغاز کنند.

در خصوص تذکر، ماده ۲۰۸ مقرر نموده است: «در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس جمهور و وزیر مسؤول کتباً تذکر دهند. هیأت رئیسه خلاصه تذکر را در جلسه علنی مجلس قرائت و متن کامل تذکر را به رئیس جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ می‌نماید.» ملاحظه می‌گردد که در این ماده همانند خیلی از مواد قانونی، به غلط مصطلح، واژه «حق» بکار رفته است که شایسته و بایسته بود از واژه «صلاحیت» استفاده می‌شد. همچنین شایسته و بایسته بود دایره تذکر به مقامات بیشتری در اشکال عمودی (مثلاً به مدیران کل) و افقی (مثلاً روسای سازمانهای دولتی ملی) تسری یابد و این موضع البته با فلسفه وجودی پارلمان سازگاری بیشتری دارد.

سوال از وزراء

سازکار دوم نظارت انفرادی را باید به مقوله سوال از وزراء اختصاص داد. مطابق اصل ۸۸ و ماده ۲۰۹، فرآیند و شیوه سوال از وزراء به این شرح است: «۱- هر نماینده می‌تواند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسؤول درباره وظایف او سؤال نماید. سؤال باید کتبی و صریح بوده و در فرم مخصوص که هیأت رئیسه تهیه می‌نماید توسط نماینده تنظیم و به هیأت رئیسه تسلیم شود. هیأت رئیسه موظف است سؤال را فوری به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط ارسال نماید. ۲- کمیسیون موظف است حداکثر ظرف پانزده روز پس از وصول سؤال، جلسه‌ای با حضور وزیر و سؤال‌کننده تشکیل دهد و با استماع نظرات سؤال‌کننده و وزیر و بررسی‌های لازم، به موضوع رسیدگی کند. ۳- چنانچه سؤال‌کننده، توضیحات وزیر را قانع‌کننده نداند، کمیسیون با تعیین قلمرو «ملی» یا «منطق‌های» سؤال، بلافاصله نسبت به ارجاع سؤال ملی به هیأت رئیسه جهت اعلام وصول در اولین جلسه علنی اقدام می‌نماید. ۴- در رابطه با سؤال منطق‌های، کمیسیون موظف است حداکثر ظرف ده روز نسبت به ارائه راه‌حل و ارسال گزارش به هیأت رئیسه مجلس و رئیس جمهور (توسط رئیس مجلس) اقدام نماید. هیأت رئیسه مساعی لازم نسبت به حل موضوع سؤال منطق‌های را به عمل می‌آورد. چنانچه پس از پانزده روز از ارجاع نامه کمیسیون، نماینده سؤال‌کننده همچنان موضوع را حل و فصل نشده بداند، از هیأت رئیسه درخواست طرح سؤال منطق‌های در جلسه علنی را می‌نماید. هیأت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی، سؤال منطق‌های را اعلام وصول و فوری به وزیر ابلاغ و به کمیسیون ذی‌ربط ارسال نماید. کمیسیون موظف است ظرف یک هفته گزارش نهایی را به هیأت رئیسه ارائه نماید. ۵- طبق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یافته و به سؤال پاسخ دهد مگر آنکه وزیر به صورت رسمی و با عذر موجه تقاضای تأخیر حداکثر برای مدت ده روز داشته باشد.»

تبصره یک ماده مقرر نموده است در صورت درخواست نماینده یا نمایندگان سؤال‌کننده، کمیسیون می‌تواند بررسی سؤال را حداکثر به مدت یک ماه به تعویق بیندازد. در چارچوب تبصره دوم، هیأت رئیسه مکلف است هر گاه تعداد سؤالات قابل طرح در صحن علنی ایجاب نماید یک جلسه علنی در هفته را به پاسخگویی به سؤالات اختصاص دهد. در تبصره سوم مقرر گردیده است: هیأت رئیسه می‌تواند کلیه سؤالات یک نماینده از یک وزیر را که آماده طرح در جلسه علنی باشد در یک جلسه در دستور قرار دهد. در این صورت

حداکثر زمان اختصاص داده شده نباید از یک ساعت بیشتر شود که به همان ترتیب و تناسب طرح سؤال از وزیر در جلسه علنی، به نماینده و وزیر اختصاص خواهد یافت.

مطابق ماده ۲۱۰، «در جلسه علنی ابتدا گزارش کمیسیون متضمن طرح سؤال و بررسی‌های انجام شده توسط سخنگوی کمیسیون به مدت حداکثر پنج دقیقه مطرح می‌شود سپس وزیر و نماینده سؤال کننده به ترتیب و هر کدام حداکثر به مدت پانزده دقیقه توضیحات خود را ارائه می‌دهند و در صورت قانع نشدن نماینده، رئیس جلسه نظر مجلس را در این مورد أخذ می‌کند. در صورتی که اکثر نمایندگان حاضر، نظر به وارد بودن سؤال نماینده یا نمایندگان بدهند رئیس مجلس موظف است موضوع را به رئیس جمهور جهت رسیدگی ارجاع نماید.» در تبصره یک ماده مقرر شده است: عدم حضور وزیر در مجلس و کمیسیون به منزله وارد بودن سؤال است. اگر سؤال توسط چند نماینده تنظیم گردد، نماینده منتخب سؤال کنندگان جهت توضیح سؤال در کمیسیون و صحن علنی باید در فرم مربوط به سؤال مشخص گردد در صورت عدم توافق سؤال کنندگان، نماینده آنها توسط یکی از اعضای هیأت رئیسه به قید قرعه انتخاب خواهد شد. (تبصره ۴) در صورتی در فاصله زمانی تقدیم سوال به هیأت رئیسه و قبل از طرح سوال، وزیر تغییر کند سؤالاتی که به تشخیص کمیسیون تخصصی مربوط به عملکرد فردی وزیر است از دستور کار خارج می‌شود و گزارش آن به هیأت رئیسه ارائه می‌شود. (تبصره ۶)

با این حال باید توجه داشت که چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل هشتاد و نهم (۸۹) قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت. (ماده ۲۱۱).

ب: نظارت جمعی:

به شیوه نظارتی گفته می‌شود که از طریق آن، عده‌ای از نمایندگان (با نصاب خاص و معین) می‌توانند دست به عملی بزنند. لذا می‌توان گفت در اینجا عمل صرفاً منتسب به شخص حقوقی (یعنی مجلس) است و شخصیت حقوقی مجلس اجازه انجام چنین عملی را به نمایندگان می‌دهد. در این خصوص چند اصل از قانون اساسی (اصول ۷۶ و ۸۸ و ۹۰) و آیین‌نامه داخلی مجلس موضوع بحث ماست که در ادامه به توضیح این دو شیوه می‌پردازیم.

- نظارت از طریق کمیسیون اصل ۹۰

در خصوص این اصل، ماده ۴۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مقرر کرده است: «به منظور سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان، خصوصاً نسبت به طرز کار قوای مجریه و قضاییه و مجلس مبتنی بر اصول متعدد قانون اساسی بالاخص اصل نودم (۹۰)، کمیسینی به نام اصل نودم (۹۰) قانون اساسی تشکیل می‌گردد تا طبق قوانین مصوب مربوط به خود اداره و انجام وظیفه نماید. اعضای این کمیسیون به شرح ذیل است:

۱- از هر کمیسیون تخصصی یک نفر با معرفی کمیسیون مربوطه

۲- هشت نفر از نمایندگان که توسط رؤسای شعب و هیأت رئیسه به عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند.»

در تبصره یک مقرر گردیده است رئیس کمیسیون با پیشنهاد هیأت رئیسه مجلس از بین اعضای ثابت کمیسیون و با رأی مجلس برای مدت یک سال انتخاب می‌گردد و در تبصره دوم نیز آمده است: «اعضای ثابت کمیسیون نباید عضو کمیسیون‌های تخصصی مجلس باشند.» دلیل چنین پیش‌بینی را باید بخاطر حجم سنگین امور کمیسیون ذکر کرد.

در ارتباط با اصل ۹۰ و ماده مذکور، چند نکته وجود دارد. نکته نخست، بحث شاکی است. اینکه چه کسانی میتوانند شکایت کنند؟ در صدر اصل، واژه «هر کس» آمده است. پس اگر نگاه لغوی به عبارت داشته باشیم معنایش این است که مطلق اشخاص حقیقی می‌توانند موضوع اصل ۹۰ واقع شوند. در عمل نیز گزارش همه اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی (حقوق عمومی و حقوق خصوصی) پذیرفته می‌شود. اما به نظر می‌رسد اشخاص حقوق عمومی از چنین صلاحیتی برخوردار نباشند.

نکته دوم، چه اشخاصی مشمول شکایت قرار می‌گیرند؟ در پاسخ به اینکه متشاکی چه کسی است؟ آن چیزی که در اصل وجود دارد این است که مطابق اصل ۹۰ افراد میتوانند از دو قوه ی مجریه و قضائیه به انضمام بخشی از قوه مقننه شکایت خود را داشته باشند. در این صورت در چارچوب اصل ۹۰ تمامی ارکان حکومت، متشاکی در چارچوب اصل ۹۰ قرار نمی‌گیرند بلکه فقط بخشی از ارکان حکومت متشاکی قرار می‌گیرند. لذا موارد سلبی در زبان ساده شامل: نهاد رهبری، نهادهای خاص که این نهادهای خاص در واقع به نوعی مستقیم یا غیر مستقیم در کنترل مقام رهبری‌اند. رکن دیگری که میشود مطرح کرد، سایر بخش‌های قوه ی مقننه است که مشخصاً اینجا شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشند. نکته ای که در ارتباط با نهاد رهبری وجود دارد این است که آیا نهاد رهبری قابل تقسیم به عام و خاص است یا خیر؟ معنای خاص آن مشخصاً بیت رهبری یا نهاد رهبری است. معنای عام آن هم دستگاه‌هایی است که زیر نظر مقام رهبری هستند. آنچه در اصل ۹۰ وجود دارد این است که در اصل ۹۰ یک عبارت به کار برده شده است که اشاره کرده: «هر کس شکایتی از قوه ی مجریه داشته باشد...» سوال این است که آیا مقام رهبری در چارچوب قوه ی مجریه قرار می‌گیرد؟ به استناد اصل ۱۱۳ رهبری نیز جزء قوه ی مجریه است. نتیجه اینکه رهبری هم در این چارچوب قرار می‌گیرد. لذا به نظر می‌رسد که فرض دوم درست تر باشد. چون معنا ندارد که ما رکنی از ارکان حکومت را از شمول اصل مستثنی بدانیم. زمانی که منطوق اصل گویاست چرا باید به تفسیر پردازیم؟ و به اجتهاد در برابر نص متوسل شویم؟ اگر بر این مبنا پیش برویم حوزه ی سلبی اصل کجاست؟ اگر این تفسیر را بپذیریم که ظاهراً این تفسیر درست تر هم به نظر میرسد، نتیجه این خواهد بود که حوزه ی سلبی اصل ۹۰ فقط شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام خواهد بود هر چند که آنجا که مجمع عملش در چارچوب منطق قوه مجریه باشد بنظر می‌رسد مشمول حکم اصل ۹۰ باشد. به نظر میرسد که این فرض قابل دفاع باشد زیرا همانگونه که اشاره شد هر کس که شکایتی از قوه ی مجریه داشته باشد و مطابق اصل ۱۱۳ به صراحت رهبری در این چارچوب قرار گرفته است. در هیچ کجای آموزه های اسلامی هم بحث عدم امکان شکایت از کارگزاران امام و نهادهای آن مطرح نشده است و اتفاقاً سنت امامیه گویای امکان شکایت از چنین اعمالی است. در اصل ۱۱۳ یک نکته مشخص است و آن اینکه مقام رهبری بخشی از قوه ی مجریه است در نتیجه به این اعتبار می‌توان موضوع شکایت را در چارچوب اصل ۹۰ مطرح کرد.

لذا می‌توان گفت حوزه سلبی اصل ۹۰ قطعاً شامل شورای نگهبان است اما در ارتباط با مجمع تشخیص مصلحت نظام مطلقاً به نظر می‌رسد که مجمع تشخیص مصلحت نظام از شمول کنترل با شمول شکایت اصل ۹۰ خارج نشده است دست کم مجمع در ارتباط با آن دسته از وظایفی که قانون‌گذار اساسی و یا مقام رهبری برای این مرجع تعیین کرده است از این حیث قابلیت شکایت در مجلس را دارد

هر چند که به نظر می‌رسد که مجلس ابزار قدرتمندی برای کنترل مجمع ندارد. آیا قوا در ایران صرفاً این‌ها هستند؟ آیا ما نهادهای خاص نداریم آنچنان که در کتاب دسته بندی شان آورده؟ به نظر می‌آید که با در نظر گرفتن اصل ۵۷ پاسخ این سؤال‌ها منفی است و در نتیجه مطلق قوای حاکم در ایران ذیل این سه قوه قرار می‌گیرند و در نتیجه نمی‌توانیم هیچ رکن یا ارکان‌های حکومت را از شمول حق شکایت مردم مستثنی کنیم واژه ای که اینجا مطرح شد واژه «مجلس موظف است» واژه‌ی موظف از نقطه نظر حقوق اداری گویای صلاحیت تکلیفی مجلی شورای اسلامی دال بر پذیرش همه‌ی شکایات می‌باشد و از این نظر مجلس از صلاحیت تکلیفی برخوردار است و تکلیف است شکایات همه شهروندان را بپذیرد اما در ارتباط با واژه‌ی هر کس در صدد اصل ۹۰ آیا این هر کس فقط ایرانیان را در بر می‌گیرد یا نه؟ به نظر می‌رسد که واژه‌ی هر کس در نگاه نخست ظهور در شهروندان ایرانی دارد. اما آیا شهروندان غیر ایرانی نیز می‌توانند شکایت بکنند یا خیر؟ پاسخ صریحی را برای این سؤال وجود ندارد و برای این سؤال می‌توان تفسیر نمود.

تفسیر مضیق و موسعی را می‌توانیم ارائه بدهیم بگوییم بر مبنای تفسیر مضیق فقط شهروندان ایرانی از این حق برخوردارند اما در راستای تفسیر موسع و در راستای رویکرد‌های حقوق بشری می‌توانیم بگوییم نه. عبارت هر کس در واقع ظهور در همان هر کس دارد هر کس اعم از اینکه شهروند ایرانی باشد یا نباشد میتواند از قوا این شکایت را داشته باشد البته اگر برداشت موسع را بپذیریم یک مقدار در واقع نظام ما ممکن است به لحاظ کنترل پذیری در معرض چالش‌های امنیتی قرار بگیرد و از این حیث شاید دفاع از تفسیر موسع با چالش‌هایی مواجه بشود

نکته سوم: جنس رسیدگی در مجلس است که در عبارت «مجلس موظف است به این شکایت رسیدگی کند» آمده است. سؤالی که مطرح می‌شود این است که جنس این رسیدگی چیست؟ پاسخ این است که اولاً قانون‌گذار مشخص نکرده و اما بی‌تردید از منظر سلبی، به استناد اصل تفکیک قوا، جنس این رسیدگی، رسیدگی قضایی نیست. در واقع مجلس نمی‌تواند در قامت دادگاه ظاهر بشود هر چند می‌تواند از عناصر قضایی استفاده کند اما نمی‌تواند در شأن دادگاه ظاهر شود لذا اعضا نمی‌تواند همانند قاضی حکم صادر کند چون از یک سو، اعضای مجلس، قاضی نیستند نماینده‌اند و در نتیجه اینها یک رجل سیاسی‌اند نه یک رجل قضایی و از سوی دیگر، نمایندگان مجلس عموماً و اساساً پیگیر منفعت حزبی، جناحی، صنفی یا منطقه‌ای و... هستند لذا به احتمال زیاد، گرایش‌های استانی و محلی، حزبی و... در تصمیم‌گیری‌شان تأثیرگذار باشد و این فرض قابل پذیرش است و اینکه به هر حال از نقطه نظر سیاسی مفروض این است که نمایندگان به جناح‌ها، احزاب وابسته‌اند و طبیعتاً در چارچوب انضباط حزبی این‌ها منافع حزب را لحاظ می‌کنند و همین لحاظ نمودن منفعت حزب می‌تواند این‌ها را از شأن قاضی بودن خارج کند. ثانیاً، اگر برای اینها شأن قضایی مطرح کنیم آن موقع این سؤال مطرح می‌شود که مجلس جزء قوه‌ی مقننه است چگونه کارکرد قضایی را انجام می‌دهد؟ اگر چنین کارکردی داشته باشد ناقض اصل ۵۷ است. فلسفه‌ی وجودی قوا را زیر سؤال می‌برد و باعث می‌شود که قوا در همدیگر متداخل شوند و باعث شوند که قوه‌ی مقننه در قامت قاضی ظاهر شود و دست به تسویه حساب‌های سیاسی بزند و این قضیه خیلی خطرناک است. این اصل یک ابزار و پتک می‌شود و در دست یک نهاد سیاسی برای مرعوب کردن سایر رقبای سیاسی. آن چیزی که از سیاق عبارت اصل ۹۰ استنباط می‌شود این است که قانونگذار اساسی برای مجلس، شأن قضایی در نظر نگرفته است چرا که نتیجه این رسیدگی را به عبارت: «پاسخ کافی بدهد... یا پاسخ کافی از آنها {یعنی از قوای مجریه و قضاییه} بخواهد» ختم کرده است و اگر بنا بر این بوده است که مجلس حکم لازم‌الاجرا صادر کند باید عبارت: «حکم لازم‌الاجرا صادر می‌کند» را بکار می‌برد. ثالثاً، کلمه: «رسیدگی» یک اصطلاح حقوقی نیست و بنظر می‌رسد باید به این واژه یک نگاه مدیریتی داشت. و آن اینکه تا آنجا که ممکن است کمیسیون اصل ۹۰ تسهیلاتی را برای احقاق حق

شاکی فراهم کند. نه این که الزاماً حکم لازم الاجرا صادر کرده و این حق را بگیرد و به شاکی تحویل دهد بلکه باید تسهیلاتی را فراهم کند و این تسهیلات یک واژه انعطاف پذیر است. مثلاً از طریق نامه دادن، اعزام مأمور برای تحقیق در خصوص صحت قضیه؛ که همه اینها می‌تواند تسهیل کننده در جهت ادعای شاکی باشد تا شاکی را کمک کند به آن اهداف مشروعی که مد نظرش است برسد. این عبارت در نگاه نخست گویای آن است که مجلس به مطلق شکایات از مطلق دستگاه‌ها رسیدگی خواهد کرد و پاسخ کافی به آن‌ها خواهد داد. اما واقع مطلب این است که این عبارت و این برداشت درست نیست چون در ادامه می‌گوید: «... و در مواردی که شکایات به قوه مجریه یا قوه قضائیه مربوط است. رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد...» به این معنی که در ارتباط با قوای دیگر، قانونگذار اساسی، به مجلس شورای اسلامی اجازه رسیدگی و پاسخ کافی دادن نداده است بلکه در ارتباط با این دو کلمه مجلس موظف است قوای مجریه و قضائیه بخواهد که اولاً رسیدگی کنند، ثانیاً پاسخ کافی بدهند. پس در واقع، این عبارت، حافظ اصل تفکیک قواست و همچنین حافظ اصل ۵۷ قانون اساسی است. در نتیجه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند آنجا که شکایت مربوط به این دو قواست، رأساً رسیدگی کند و خود پاسخ کافی به افراد بدهد بلکه در این خصوص فقط می‌تواند موضوع را از طریق قوای مجریه و قضائیه پیگیری کند و از آنها بخواهد به این موضوع رسیدگی بکنند و پاسخ کافی بدهند. خوب اگر ما این عبارت را بپذیریم در این صورت، اصل فلسفه‌ی وجودی تفکیک قوا پاس داشته شده است. و در ادامه می‌گوید: «... و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند» در واقع معنای این عبارت این است که مجلس به عنوان حلقه‌ی رابط بین مردم و حکومت قرار می‌گیرد چرا که حقیقتاً مجلس باید «بازنمایاننده» صدای ملت در حکومت باشد و آنجا که شکایت مربوط به خود مجلس است، خود رسیدگی می‌کند خود پاسخ کافی می‌دهد اما آنجا که شکایت مربوط به قوای دیگر است، در این صورت از آن‌ها می‌خواهد که به خواسته‌ی این شاکی رسیدگی کند و پاسخ کافی به آن‌ها بدهد. حال این سؤال مطرح می‌شود که از چه طریق؟ از طریق «کمیسیون اصل ۹۰» یعنی وقتی رسیدگی کردند و پاسخ کافی دادند مکلفند گزارش کار را به کمیسیون ارسال بکنند و کمیسیون به ذی‌نفعان اعلام بدارد که پاسخ مثلاً قوه‌ی قضائیه یا مجریه در خصوص درخواست شما از این قرار است. حال اگر ذی‌نفع اینجا عموم مردم باشد، در اینصورت کمیسیون مکلف است از طریق رسانه‌های جمعی موضوع را رسانه‌ای کند و به اطلاع عامه‌ی مردم برساند. در راستای این اصل در گذشته یک قانون تصویب شده در راستای همین موضوع «قانون نحوه‌ی اجرای اصل نودم قانون اساسی» مصوب سال ۱۳۶۵ که در چارچوب این قانون چگونگی عملیاتی شدن و اجرایی شدن اصل ۹۰ مطرح شده، در آن قانون پیش بینی شده و در چارچوب آن قانون، یک کمیسیونی تشکیل شده، اعضای کمیسیون باید به هر شیوه ممکن قانونی و مشروع در راستای احقاق حق و وظایف قانونی خودشان را در چارچوب اصل ۹۰ انجام بدهند.

نکته چهارم: دایره صلاحیت کمیسیون؛ در چارچوب توضیحات بالا مشخص شد که دایره اصل ۹۰ تا کجاست. اما با نگاهی به ماده ۴۸ قانون، ملاحظه می‌شود صلاحیت کمیسیون فراتر از اصل ۹۰ است چرا که صدر ماده قبل از عبارت «اصل ۹۰»، عبارت: «به منظور سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان» را ذکر کرده که گویای آن است گستره صلاحیتی کمیسیون فراتر از اصل ۹۰ قانون اساسی است. بر این مبنا، حکم این ماده غایت‌نگر بوده و حکم اصل ۹۰ تا آنجا که به غایت مربوط به کارآمدی و بسامانی صلاحیت‌های مجلس و نمایندگان مربوط می‌شود نیز حکمفرما خواهد بود. در این راستا چند ماده قانونی می‌تواند راهگشای مفاد بالا باشد:

۱- مطابق ماده واحده «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نودم (۹۰) با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱»، این کمیسیون «می‌تواند با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادها و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به نحوی از انحاء به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند، مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی کتبی که از طرف مسؤولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع‌کننده بدانها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواند و آنها مکلفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند.» در چارچوب تبصره این ماده واحده آمده است: «مسؤولین و مأمورین مذکور در ماده واحده مصوبه ۱۳۵۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی مکلفند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اصل نود اعلام دارند، تخلف از این قانون جرم محسوب و متخلف به مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال محکوم خواهد شد و موضوع تخلف در مراجع صالحه قضایی با درخواست کمیسیون قابل رسیدگی است و مراجع مذکور موظفند به آن گونه جرائم به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.»

۲- ماده (۲) قانون نحوه اجرای اصل نودم در خصوص صلاحیت این کمیسیون مقرر نموده است: کمیسیون می‌تواند جهت کسب اطلاعات کافی از مسؤولین مذکور در ماده واحده مذکور «دعوت یا مستقیماً با آنها مکاتبه نمایند و آنها مکلف به اجابت هستند و در صورت تخلف و ثبوت جرم عدم پاسخگویی توسط کمیسیون اعلام آن، دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت رسیدگی و در صورت ثبوت جرم مقدار کیفر مذکور در تبصره ماده واحده را مشخص و نتیجه را به کمیسیون اعلام نماید و در این پرونده دادگاه رسیدگی‌کننده به جرم عدم پاسخگویی حق رسیدگی به اصل شکایتی را که در کمیسیون مطرح است ندارد.» در این خصوص تبصره یک این ماده مقرر کرده است: «هر بخش می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی‌عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن چگونگی موضع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی‌عنه تخلف محسوب و لیکن مجازات مذکور در ماده (۲) این قانون را نخواهد داشت.»

نکته پنجم: ترکیب اعضای کمیسیون مطابق ماده یک قانون نحوه اجرای اصل نودم، شامل نمایندگان مجلس و غیرنمایندگان است. بر این مبنا مقرر گردیده: تشکیلات کمیسیون اصل نود، دارای دو واحد می‌باشد: «الف- واحد رسیدگی به شکایات که اعضای آن کلاً از نمایندگان خواهد بود و طبق آیین‌نامه داخلی انجام وظیفه می‌نمایند. ب- واحد دفتر که افراد آن از طرف هیأت رئیسه مجلس معین می‌شوند. حدود وظایف و اختیارات کارکنان واحد به وسیله هیأت رئیسه کمیسیون تعیین می‌شود و زیر نظر رئیس کمیسیون انجام وظیفه می‌نمایند.» در تبصره همین ماده مقرر گردیده است: «هیأت رئیسه کمیسیون اصل نود می‌تواند برای هر یک از واحدهای فوق به تعداد موردنیاز بخش‌هایی را تشکیل دهد.»

- تحقیق و تفحص؛

در ارتباط با منطوق اصل ۷۶، چند نکته مطرح است. نخست اینکه از نقطه نظر حقوقی، تحقیق و تفحص یک اصطلاح حقوقی نیست فلذا همان معنای لغوی که در ارتباط با واژه تحقیق و تفحص مطرح است همان معنای لغوی‌اش هم در حوزه حقوق عمومی نیز اعمال می‌گردد. در واقع تحقیق تفحص برای رسیدن به یک حقیقت یا رسیدن به یک واقعیت یا کشف واقع یا زدودن غبار و ابهام از یک موضوع است. دوم اینکه شیوه تحقیق و تفحص است. آنچه که از تحقیق تفحص بر می‌آید این است که قانون‌گذار اساسی به مجلس اجازه داده

است برای رسیدن به یک غایت خاص از ابزارهای مختلف استفاده کند و به نظر می‌رسد که قانون‌گذار اساسی راه مجلس را در ارتباط با ادله‌ی اثبات حقیقت یا رسیدن به واقعیت نایل گردد و ابزارهایی که مجلس برای تحقیق و تفحص دارد ابزارهای انعطاف‌پذیری هستند و از این حیث مجلس مکلف به یک ابزار یا یک سازو کار و یا چند سازو کار نیست از منطبق ابزارهای مشروع و قانونی می‌تواند برای طی این فرایند قانونی استفاده کند. سوم اینکه عبارت «تمام امور کشور» در نگه نخست ناظر بر همه امور کشور است فلذا محدودیتی بر صلاحیت مجلس در چارچوب اصل نیست. آنچه که در این عبارت وجود دارد این است که آیا بر مبنای این عبارت، مجلس می‌تواند در مطلق امور تحقیق و تفحص کند؟ آنچه از اصل بر می‌آید، پاسخ مثبت است. وقتی قانون‌گذار اساسی عبارت تمام امور کشور را مطرح می‌کند یک نتیجه دارد؛ آن اینکه تمام مقامات کشور و تمام اعمال و امور کشور هم هست چون امور یک کشور را مقامات می‌چرخانند برای هر امری مقامی است. مجلس می‌تواند از تمامی مقامات کشور تحقیق و تفحص کند. اما قانون آیین‌نامه داخلی مجلس خلاف این روح و منطوق عمل کرده است. در چارچوب آیین‌نامه داخلی مجلس که مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، بعضی از دستگاه‌ها از شمول اصل مستثنا شده‌اند. دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان از شمول حکم اصل مستثنا شده‌اند که با منطوق و روح حاکم بر اصل ۷۶ موافقت ندارد. در چارچوب اصل ۷۶ و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، رئوس فرآیند تحقیق و تفحص از این قرار است:

بند نخست؛ درخواست نماینده: مطابق ماده ۲۱۴، «هر گاه نماینده‌ای، تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند تقاضای خود را به صورت کتبی به هیأت رئیسه مجلس تسلیم نموده و هیأت رئیسه ظرف چهار و هشت ساعت آن را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌نماید.»

بند دوم: پاسخ کمیسیون تخصصی؛ کمیسیون مربوطه «موظف است حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ وصول، اطلاعاتی را که در این زمینه کسب نموده در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد.» (ماده ۲۱۴)

بند سوم: واکنش نماینده متقاضی، کمیسیون و مجلس؛ «در صورتی که متقاضی یا متقاضیان، اطلاعات کمیسیون را کافی تشخیص ندهند، کمیسیون موظف است ظرف یک هفته از متقاضی یا متقاضیان و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط دعوت به عمل آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص و نظرات مقام فوق‌الذکر را استماع نماید و تا مدت ده روز گزارش خود را مبنی بر تصویب یا رد تقاضای تحقیق و تفحص به هیأت رئیسه مجلس ارائه دهد. این گزارش خارج از نوبت در دستور هفته بعد مجلس قرار می‌گیرد و پس از توضیح سخنگوی کمیسیون و صحبت نماینده متقاضی تحقیق و تفحص هر کدام حداکثر به مدت ده دقیقه، گزارش کمیسیون بدون بحث به رأی گذاشته خواهد شد. در صورت تصویب انجام تحقیق و تفحص، موضوع به همان کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌گردد. کمیسیون موظف است در مدت بیست روز اعضای هیأت تحقیق و تفحص را که حداقل یازده و حداکثر پانزده نفر خواهند بود از بین نمایندگان تعیین و به رئیس مجلس جهت صدور ابلاغ معرفی نماید. چنانچه متقاضیان تحقیق و تفحص کمتر از پنج نفر باشند کلیه آنان عضو هیأت خواهند بود، در غیر این صورت حداقل پنج نفر از اعضای هیأت از میان متقاضیان تحقیق و تفحص انتخاب خواهند شد. اعضای هیأت از میان خود یک رئیس، دو نائب رئیس و یک دبیر انتخاب می‌کنند. هیأت حداکثر در مدت یک ماه پس از پایان مهلت تحقیق و تفحص، گزارش خود را به کمیسیون تسلیم می‌نماید. کمیسیون موظف است ظرف یک ماه گزارش هیأت را در جلسه مشترک اعضای کمیسیون و هیأت مطرح و گزارش نهایی را جهت قرائت در مجلس برای مدت نیم ساعت

تنظیم و پس از تصویب به هیأت رئیسه ارسال نماید. قبل از رأی گیری در رابطه با گزارش نهایی، وزیر یا مقام مسؤول از عملکرد خود دفاع خواهد نمود. هیأت رئیسه موظف است گزارش کمیسیون را در دستور هفته بعد کاری مجلس قرار دهد تا توسط سخنگوی کمیسیون قرائت گردد. تبصره ۱- موضوع تحقیق و تفحص با تشخیص هیأت رئیسه باید صریح و قابل رسیدگی باشد. تبصره ۲- هیأت تحقیق و تفحص می تواند از کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیأت رئیسه مجلس استفاده نماید. هیأت رئیسه موظف است تنخواه مورد درخواست هیأت را در اختیار رئیس هیأت قرار دهد تا براساس تصمیمات هیأت هزینه و با تأیید هیأت رئیسه به هزینه قطعی منظور شود. تبصره ۳- چنانچه وزیر یا بالاترین مقام دستگاه مورد تحقیق و تفحص تغییر کرده باشد و تحقیق و تفحص مربوط به عملکرد دوران مسؤولیت آنان باشد باید امکان دسترسی آنها به اسناد و مدارک جهت پاسخگویی فراهم گردد. تبصره ۴- کلیه مکاتبات هیأت با امضای رئیس هیأت و در غیاب او نائب رئیس معتبر خواهد بود. تبصره ۵- کمیسیون موظف است همزمان با ارائه گزارش نهایی به هیأت رئیسه، کلیه اسناد، مدارک و پرونده های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جهت اقدام قانونی و نیز حفظ و بایگانی اسناد ارسال نماید. تبصره ۶- ارائه و انتشار هر گونه اطلاعات مربوط به تحقیق و تفحص به هر شکل و عنوان از طرف اشخاص حقیقی و حقوقی و اعضای هیأت تحقیق و تفحص تا زمان چاپ گزارش جهت قرائت در صحن علنی ممنوع می باشد. تبصره ۷- تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی نمی شود و در مورد دستگاه هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم آله امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد. تبصره ۸- مهلت انجام تحقیق و تفحص شش ماه از تاریخ صدور ابلاغ اعضای هیأت توسط رئیس مجلس می باشد. در صورت ضرورت با درخواست هیأت و تصویب هیأت رئیسه مجلس تا شش ماه دیگر قابل تمدید می باشد.» (ماده ۲۱۴)

بند چهارم: تکالیف دستگاه های تحت تحقیق و تفحص؛ مطابق ماده ۲۱۷، «مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیأت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیأت می باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی ربط متخلف و مجرم محسوب می گردند و با شکایت هیأت تحقیق و تفحص، مورد تعقیب قضایی قرار خواهند گرفت.»

بند پنجم: نتیجه تحقیق و تفحص؛ مطابق ماده ۲۱۵، «در صورتی که جلسه مشترک هیأت تحقیق و تفحص و کمیسیون تخصصی تخلفات موضوع تحقیق را مهم و مسؤول دستگاه یا سازمان را مقصر تشخیص دهد، طرح استیضاح وزیر مربوطه در صورت رعایت مفاد اصل هشتم و نهم (۸۹) قانون اساسی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.» و مطابق ماده ۲۱۶، «در صورتی که در گزارش کمیسیون، تخلف احراز و درخواست تعقیب شود، متخلف توسط هیأت رئیسه مجلس حسب مورد به قوه قضاییه یا مرجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می شود تا خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را به کمیسیون اعلام نماید.»

مشاهده می گردد هر یک از نمایندگان مجلس می توانند آغاز کننده فرآیند تحقیق و تفحص در خصوص امور کشور باشد اما شرط ادامه و به نتیجه رسیدن چنین فرآیندی، مستلزم مشارکت جمعی یا نظر اکثریت نهاد مجلس شورای اسلامی است و بدون نظر اکثریت عددی نمایندگان، امکان انجام چنین مهمی امکان پذیر نیست. این برداشت البته با واژه «مجلس» در صدر اصل ۷۶ همسو است که نشانگر تعلق این صلاحیت به مجلس شورای اسلامی است.

پس می بینیم که تحقیق و تفحص فی نفسه فاقد ضمانت اجرا است اما از این حیث که یک مجموعه اطلاعات را در دست نمایندگان مجلس قرار داده همین اطلاعات می تواند زمینه را برای انجام بهتر وظایف قانونی دیگر و استفاده از سایر ابزارهای نظارتی فراهم کند.

- سوال از رئیس جمهور

این شیوه از نظارت را باید ناظر بر عمل جمعی نمایندگان مجلس دانست.

- سوال نمایندگان؛ در این چارچوب در ماده ۲۱۲ قانون آیین نامه داخلی مجلس مقرر گردیده است: «براساس اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، در صورتی که حداقل یک چهارم کل نمایندگان بخواهند درباره یک یا چند وظیفه رئیس جمهور سؤال کنند، باید سؤال یا سؤالات خود را به طور صریح و روشن و مختصر همگی امضا و به رئیس مجلس تسلیم نمایند. رئیس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون های تخصصی مربوط، ارجاع می نماید. هر کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده معرفی شده رئیس جمهور به آن کمیسیون و نماینده منتخب سؤال کنندگان تشکیل جلسه دهد. در این جلسه نماینده رئیس جمهور پاسخ مقتضی را از طرف رئیس جمهور ارائه خواهد نمود تا به نمایندگان سؤال کننده گزارش شود. پس از یک هفته از طرح سؤال در کمیسیون یا کمیسیون ها چنانچه هنوز حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس از سؤال خود منصرف نشده باشند رئیس مجلس موظف است در اولین جلسه سؤال یا سؤالات آنان را قرائت و فوراً برای رئیس جمهور ارسال کند. این سؤال یا سؤالات ظرف چهل و هشت ساعت تکثیر و در دسترس نمایندگان قرار می گیرد.» مزید بر ضوابط بالا جهت طرح سوال، الزامات حاکم بر ضوابط مربوط به طرح سوال از این قرار است: تعداد سؤالات نباید از پنج سؤال بیشتر باشد. (تبصره یک). پس از ارسال سؤال یا سؤالات برای رئیس جمهور، کاهش امضاءها سبب خروج سؤال یا سؤالات از دستور نمی گردد. (تبصره دوم).

- پاسخ رئیس جمهور؛ در خصوص عکس العمل رئیس جمهور به سوال نمایندگان باید گفت که در چارچوب اصل ۸۸، ماده ۲۱۳ مقرر کرده است: «رئیس جمهور موظف است ظرف یک ماه از تاریخ دریافت سؤال یا سؤالات، در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به سؤال یا سؤالات مطروحه نمایندگان پاسخ گوید مگر با عذر موجه با تشخیص مجلس شورای اسلامی. مدت طرح سؤال یا سؤالات از طرف نمایندگان منتخب سؤال کنندگان حداکثر سی دقیقه و مدت پاسخ رئیس جمهور حداکثر یک ساعت است که طرفین می توانند وقت خود را به دو بخش تقسیم نمایند. در این صورت همه سؤالات و پاسخ ها در بخش اول وقت هر یک از دو طرف بیان می شود و در بخش دوم ابهامات سؤال کنندگان و پاسخ های رئیس جمهور مطرح می گردد.»

بر مبنای تبصره این ماده، پس از این مرحله، درباره پاسخ رئیس جمهور به هر یک از سؤالات از نظر قانع کننده بودن به صورت جداگانه رأی گیری می شود. چنانچه اکثریت نمایندگان حاضر در جلسه از پاسخ رئیس جمهور به سوال مربوطه قانع نشده باشند و موضوع مورد سوال، نقض قانون و یا استنکاف از قانون محسوب شود، آن سؤال به قوه قضاییه ارسال می شود تا دیوان عالی کشور در چارچوب صلاحیت قانونی اش به تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی اش رسیدگی کند.

ملاحظه می کنیم که مکانیزم های نظارت اطلاعاتی، سازکاری برای رسیدن به یک هدف اصلی است و هدف اصلی شان برطرف کردن جهل یا نقصان در اطلاعات نمایندگان در خصوص موضوعات کشور و افزایش اطلاعات و اشراف نمایندگان به امور کلی و جزئی کشور است. اگر غیر از این باشد نمایندگان نمی توانند امور کشوری را انجام دهد و وظایف نمایندگی خود را به درستی انجام بدهند.

ت) نظارت استصوابی

«استصواب» واژه‌ای عربی بوده که با کلمه «صواب» هم ماده است. «صواب» به معنای درست در مقابل خطا و «استصواب» به معنای صائب دانستن و درست شمردن است. این نوع نظارت را در لغت می‌توان به معنای نگرستن و مراقبت توأم با صواب‌دید دانست و عموماً در برابر نظارت اطلاعاتی یا استطلاعی بکار برده می‌شود. در نظارت استصوابی، ناظر نه تنها کسب اطلاع می‌کند بلکه خود در فرآیند تصمیم‌گیری حضور فعال و محوری داشته و صواب‌دید هم می‌کند؛ یعنی وی با صلاح‌دید خودش می‌تواند حکم و دستور هم صادر نماید و امر او نیز مطاع و نافذ است. در این صورت، عملیات حقوقی زیر نظر مستقیم و با تصویب و صلاح‌دید ناظر انجام می‌شود. بنابراین نظارت استصوابی نظارت همراه با حق دخالت و تصمیم‌گیری است. لذا در این گونه نظارت، کنترل فعال صورت می‌گیرد.

مقوله نظارت استصوابی یک اصطلاح حقوق عمومی نیست بلکه اصطلاحی فقهی بوده که عموماً در حوزه وقف و وصیت بکار رفته است. اخیراً از قلمروی حقوق خصوصی (نظیر ماده ۱۲۴۲ قانون مدنی) وارد ادبیات حقوق عمومی (مثل اصل ۸۲ قانون اساسی) شده است بدون این که فضای معرفتی لازم در این خصوص اندیشیده شده باشد.

سنت تاریخی دوری فقه امامیه از مدار حکومت، موجب نحیف شدن وجه «فقه سیاسی» گردیده و در نتیجه شیوه اجتهاد و تفقه در مقام اثبات در قلمروی سیاست یا توسط اکثر فقها نفی گردیده یا بصورت بخشی‌نگر بدان نگرسته یا اینکه اخیراً به عنوان یک موضوع فقهی تقویت گردیده است. همین وضعیت باعث می‌گردد نتوان نظارت استصوابی را بعنوان یک اصطلاح حقوق عمومی واجد تاریخ معین و مشخص شناخت. حقوقدانان حقوق عمومی هم تأمل جدی راجع به عبارت مذکور به مثابه یک اصطلاح نداشته هر چند که آن را به کرات به کار برده‌اند. بنظر می‌رسد مفاهیم و واژگان واجد تاریخ بوده و یک بیان تاریخی دارد و اگر به بیان تاریخی واژه توجه نکنیم ممکن است ما را دچار درک ناقص یا غلط کند. از جمله واژگانی که سردرگم‌کننده است همین واژه استصوابی است ما در حقوق عمومی این اصطلاح را نداشتیم. فقهای شورای نگهبان در تفسیری که در اصل ۹۹ داشته‌اند این اصطلاح را در ادبیات حقوق عمومی ایجاد کرده‌اند اما بنظر می‌رسد مفسر در مقام تفسیر مجاز نیست هر واژه یا عبارتی را که واجد تارخی خاصی است از یک حوزه تاریخی خاص به حوزه دیگر منتقل کند مگر این که از حیث نظری، بسترهای نظری عبارت را آماده نموده و فضای فکری لازم را برای برداشت اجماعی در خصوص اسکلت اصلی واژه فراهم نماید و بنظر می‌رسد که از حیث نظری، این عبارت به مثابه یک اصطلاح حقوق عمومی تثبیت نشده و واجد معنای مفهومی و مصداقی اجماعی نیست. در این صورت، بحث دقیق در خصوص این عبارت به عنوان یک اصطلاح حقوق عمومی امکانپذیر نیست. اما بنظر می‌رسد این عبارت در حد یک مفهوم شکلی واجد این معنا که: «نفوذ حقوقی اعمال مجری منوط به تصویب ناظر است»، قابلیت برداشت اکثریتی داشته باشد. در نتیجه اراده مجری در اینجا مستقیماً به اراده ناظر پیوند می‌خورد و به این اعتبار می‌توانیم بگوییم که اراده مجری از حیث حقوقی کاملاً وابسته به اراده ناظر است. یعنی آن اراده ای را مجری می‌تواند ادعا کند که درست انجام داده است حقوقی انجام داده است که ناظر آن را تأیید کند و از این حیث، یک وابستگی حقوقی صد درصدی بین مجری و ناظر در اینجا ایجاد می‌شود در نتیجه نفوذ اعمال حقوقی مجری وابستگی تام و تمامی با اراده ناظر پیدا می‌کند. حتی با تساهل می‌توانیم بگوییم که اینجا این اراده ی حقوقی مجری نیست که عمل می‌کند بلکه اراده ی حقوقی ناظر است که عمل می‌کند و بلکه اراده ی حقوقی ناظر است که در مجری متبلور می‌شود.

با توضیحات بالا راجع به معنای لغوی نظارت استصوابی ملاحظه می کنیم که بعضی از اعمال قوه ی مجریه از منطبق نظارت استصوابی تبعیت می کند . یعنی همان منطقی را که در نظارت استصوابی در حوزه ی حقوق عمومی می توانیم بکار ببریم در ارتباط با بعضی از اعمال قوه ی مجریه نیز این منطق قابل اعمال است . موارد کدام ها هستند ؟ موارد شامل توضیحاتی است که در اصول ۷۷ تا ۸۳ قانون اساسی آمده است.

نظارت استصوابی در اصول مختلف قانون اساسی در چارچوب اصول ۷۷ تا ۸۲ ذکر شده است که شامل: نظارت بر معاهدات بین المللی، نظارت بر تغییر خطوط مرزی، نظارت بر حالت فوق العاده، نظارت بر صلح دعاوی، نظارت بر قرض و استقراض و کمک بلاعوض، نظارت بر استخدام کارشناس خارجی، نظارت بر فروش بناها و اموال دولتی و نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکتها و موسسات به خارجی ها است.

ت) نظارت مالی

این نوع نظارت شامل: نظارت از طریق مجلس بر بودجه سالیانه است. در اینجا مجلس هم در قانونیت بودجه و هم اجرای بودجه نظارت دارد.

ث) نظارت سیاسی

رئوس این نوع نظارت شامل: استیضاح وزرا و رئیس جمهور است.