

رابطه سیاسی مجلس و قوه مجریه (نظارت و ارزیابی)

کلیات

مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سه قوه مقننه و مجریه و قضائیه مستقل از یکدیگرند. هدایت آنها و نظارت بر کارهایشان با ولایت امر و امامت امت است و رئیس جمهور نیز ارتباط میان آنها را برقرار می کند. استقلال قوه قضائیه از دو قوه دیگر بیشتر است؛ دو قوه اخیر با هم ارتباط نزدیکتری دارند. قانون اساسی در فصول مربوط به قوه مقننه و قوه مجریه درباره ساخت این دو قوه و نیز وظایف آنها سخن می گوید.

مجلس شورای اسلامی دو وظیفه عمده دارد: اول قانونگذاری، دوم نظارت بر کار دولت و ارزیابی امور.

۱. قانونگذاری

مطابق اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس «در عموم مسائل در

حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند». از لحاظ آثار، این وظیفه به دو بخش تقسیم می شود: بخشی از آن جنبه عمومی و کلی دارد و از نظر سیاسی و اداره امور مستقیماً با دولت ارتباط نمی یابد و موقعیت سیاسی آن را مورد سؤال قرار نمی دهد. در واقع، هنگامی که هیأت دولت یا جمعی از نمایندگان مجلس، به منظور انتظام و حسن جریان امور و کارائی بیشتر، وضع قانونی را به مصلحت کشور می بینند، آن را به صورت لایحه یا طرح به مجلس پیشنهاد می کنند. به باور پیشنهاد دهندگان، تصویب قانون مورد نظر، گره از کارهای فرو بسته کشور می گشاید؛ اما در شرائط عادی، عدم تصویبش بحثی پردامنه بر نمی انگیزد و چنانچه بطور فرعی و جنبی با مسائل اجتماعی و سیاسی دیگر درنیامیزد و از آنها رنگ تعلق نپذیرد، نگرانی پدید نمی آورد. در این حال تصویب قانون، اجازه انجام کاری است که باید به دولت داده می شد؛ اما چون مجلس چنین اجازه ای را به مصلحت قوم نمی بیند، مسأله پایان می پذیرد.

بخشی دیگر از مسائل که موضوع قانونگذاری واقع می شود، از لحاظ ماهیت ارتباط مجلس و دولت از اهمیت بیشتری برخوردار است و بنابراین وجهه سیاسی اش افزون تر است. قانون بودجه، عهدنامه ها، موافقت نامه ها، و... از این قبیل اند.

۲. نظارت و ارزیابی

مجلس باید از جریان امور کشور به اندازه کافی آگاه باشد تا بتواند:

- در عموم مسائل قانون وضع کند.
- به شکایات مردم از طرز کار قوای سه گانه رسیدگی نماید.
- حق خود را در خصوص تحقیق و تفحص راجع به کلیه امور کشور اعمال کند.

— درباره همه مسائل داخلی و خارجی کشور به اظهار نظر بپردازد.

— بهنگام تشکیل دولت، به آن رأی اعتماد بدهد.

— هنگامی که لازم باشد، عدم اعتماد خود را به دولت ابراز نماید.

— و

آگاهی مجلس از زیر و بم کارها، مقدمه لازم برای ارزیابی امور و قضاوت درباره اقدامات دولت است. همین ارزیابی است که مجلس را درباره ادامه اعتماد و یا اظهار عدم اعتماد به دولت مصمم می سازد و نیز خط مشی مجلس را در خصوص تصویب قوانینی معین می کند که بطور مستقیم با اداره امور و در نتیجه موقعیت دولت مربوط می شود.

وظیفه نظارت و ارزیابی که موضوع بحث ماست، تعیین کننده و گزارشگر رابطه سیاسی مجلس و قوه مجریه است و یکی از دو وظیفه عمده مجلس می باشد. نه تنها اهمیت این وظیفه فروتر از وظیفه قانونگذاری نیست، بلکه از جهات سیاسی و اجتماعی حساسیت و اهمیتی افزون تر دارد؛ زیرا:

۱. علاوه بر آنکه قانونگذاری، نیاز به آگاهی و ارزیابی اوضاع و احوال جاری دارد، همان سان که گفته شد، بخشی از آن در قلمرو این ارتباط جای می گیرد.

۲. نمایندگی مردم در این زمینه، بیشتر جلوه گری می نماید و به لحاظ جامعه شناسی وظیفه مذکور پایه و اساس خود را بی واسطه در نمایندگی می یابد.

۳. آثار اجتماعی و سیاسی این وظیفه نظر گیر است و نتایج آن سریع تر رخ می نماید.

۴. روشهای اجرایی این وظیفه تنوع و پیچیدگی بیشتری دارد.

وظیفه نظارت و ارزیابی، میان دو امر مقدم و مؤخر قرار می گیرد: مجلس به منظور ارزیابی، باید بر مسائل مورد نظر احاطه یابد و از جریان امور و وجوه مختلف زندگی مردم مطلع گردد. کم و کیف اطلاعات لازم

یعنی گستردگی، ژرفا، پیوستگی و ناپیوستگی آنها و نیز طرق گوناگون وصول به این اطلاعات، از جمله عوامل تعیین کننده میزان صحت و عمق ارزیابی و تقویم امور و مسائل اند.

دامنه و ژرفای ارزیابی، خود مقدمه ای است برای تصمیم مجلس درخصوص رابطه اش با دولت. این رابطه ممکن است همان سان که هست باقی بماند و یا مورد تجدید نظر قرار گیرد. این تصمیم بطور مؤخر، حاکی از اهمیت و ارزش آن مقدمات است و نشان می دهد که اطلاعات به دست آمده و ارزیابیها مؤثرند و یا جنبه صوری، اسمی و مصنوعی دارند.

بخش اول: گردآوری اطلاعات

مقدمه

اداره بقاعده کشور، مستلزم همکاری میان مجلس و دولت است. برای استقرار این همکاری بایسته است که طرفین آگاهیهای خود را با یکدیگر مبادله کنند. علاوه بر اطلاعاتی که قوه مجریه در اختیار مجلس می گذارد، قوه مقننه می تواند درباره مسائل گوناگون کشور از دولت کسب اطلاع نماید. مردم نیز می توانند اطلاعات خود را در اختیار مجلس بگذارند.

در عصر ما، کارهای اداری و مالی و فنی سخت پیچیده اند و اگر نمایندگان مجلس بواقع آشنای به امور و فعال نباشند و نتوانند اطلاعات کافی از چگونگی کارها به دست آورند، ناگزیر تنها دولت است که با استفاده از مجموعه اطلاعات خود، قادر است مجلس را از زیر و بم و نشیب و فراز امور بیاگاهاند؛ مضافاً اینکه اطلاعات مربوط به مسائل مالی و اداری و

فنی مستلزم بررسیهای متعدد و احاطه بر گزارشهای گوناگون و طولانی و وقت گیر است. نمایندگان مجلس، در صورتیکه وسائل کافی در اختیار نداشته باشند، فقط می توانند بر امور اجتماعی و سیاسی و فرهنگی احاطه یابند و بر مسائل فنی و اداری و مالی نسبتاً ساده منطقه خود مسلط گردند. نتیجه آنکه اگر مجلس بخواهد بطور مستقل بر امور داخلی کشور و روابط بین المللی آن تسلط یابد، باید به وسائل و ابراز پیشرفته بررسی و تحقیق مجهز گردد و با بهره جویی از اطلاعاتی که رأساً گردآوری می کند، به نتیجه گیری پردازد، و به نظر ما این امر ضرورت دارد. در هر حال صرف نظر از اطلاعاتی که هریک از نمایندگان مجلس به عنوان شهروند، شخصاً یا از طریق تماس با موکلان خود به دست می آورند، آگاهیهای نمایندگان و بطور کلی مجلس با استفاده از محتوای شکایات مردم، تحقیقات نظام یافته نمایندگان، دستگاه تحقیقاتی مجلس و اطلاعاتی که دولت در اختیار مجلس می گذارد، گردآوری می شود.

مبحث اول:

شکایات

قانون اساسی «به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم، نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین نامه های دولتی و احقاق حقوق آنها» تأسیس «دیوانی به نام دیوان عدالت اداری» را زیر نظر شورای عالی قضائی پیش بینی کرده است. بدین ترتیب اصل یکصد و هفتاد و سوم، از لحاظ قضائی راه شکایت مردم از مأموران قوه مجریه را هموار ساخته است. با اینهمه اصل نودم قانون اساسی، مجلس را هم مرجعی برای رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار قوای سه گانه شناخته و آن را موظف ساخته است که پس از رسیدگی «جواب کافی» بدهد. در این مقام، نخست باید مبنا و اساس و دامنه این امر را بررسی کرد و سپس به چگونگی اجرای اصل نودم و نتایج حاصل از آن پرداخت.

الف. مبنا و اساس رسیدگی به شکایات و حد و مرز آن

در رسیدگی به شکایات توسط مجلس باید به جستجوی وظیفه‌ای جز آن پرداخت که برعهده حاکم صالح، و در مورد رسیدگی به شکایات مردم از مأموران — که موضوع بحث ماست — برعهده دیوان عدالت اداری می‌باشد. در مجلس خبرگان نیز همین مطلب عنوان شده است که: با وجود اصل مربوط به دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات، چه نیازی به اصل نودم است؟ زیرا مرجع رسیدگی، اصولاً دادگاه صالح است و تمامی این شکایتها باید در برابر چنین دادگاهی عنوان گردد.^۱

پاسخ مناسب به این پرسش با توجه به دو نکته به دست می‌آید که یکی مربوط به ساخت مجلس و دیگری ناظر به وجهه وظیفی آن است.

۱. از لحاظ ساخت، مجلس عنوان نمایندگی از مردم را دارد و «وکیل از جانب ملت»^۲ و «عصاره فضائل ملت»^۳ است و «ملت است که متبلور شده است و تحقق پیدا کرده در یک جای محدود»^۴. این طرز تلقی امتیاز یا اختیار بیان اراده عمومی را در حدود قانون اساسی به مجلس می‌دهد و در واقع این اعتبار، شرط وجود چنین امتیاز و اختیاری است. این عنوان به مجلس اجازه می‌دهد به نمایندگی از طرف مردم سخن بگوید و شکایات آنها را دریافت کند و پس از رسیدگی به جای ایشان دنبال کار را بگیرد.

۲. از لحاظ وظیفی، نظارت و ارزیابی، یکی از دو وظیفه عمده مجلس است و این وظیفه است که مجلس را در پی جوئی از شکایات محق و مکلف می‌سازد.

در مجلس خبرگان این دو نکته، یعنی ساخت و وظیفه مجلس صریحاً مطرح گردیده و با توجه به آنها، به پرسش بالا پاسخ داده شده است.

۱. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۳۰ و ۷۳۱.

۲ و ۳. تعبیرات امام مدظله، خطاب به نمایندگان در روز یکشنبه ۴ خردادماه ۵۹.

۴. تعبیر امام مدظله، خطاب به نمایندگان در روز دوشنبه ۴ بهمن ماه ۶۱.

اولاً - «مراجعة مردم به نمایندگانشان یک امر طبیعی خواهد بود و برای همین امر طبیعی که خود بخود پیش می آید» طرح اصل نودم در نظر گرفته شده است. زیرا «در واقع برای احقاق حقوق از دوراه می توان وارد شد: یک وقت است که از کسی شکایتی هست و به دادگاه مراجعه می شود تا آنها رسیدگی کنند و یک وقت از طریق باخبر کردن مردم و نمایندگان مجلس و منعکس شدن در مجلس جوی به وجود می آید که فرد را به حقش می رساند. یعنی در واقع یک نوع ضمانت اجرای معنوی برای رسیدن به حقوق فراهم می آید و این راه مانع از طرح شکایت در مراجع صلاحیت دارد دیگر نیست. در حقیقت مضمون همان مطلب است که: لَا يُحِبُّ اللَّهُ الْجَهْرَ بِالسُّوءِ مِنَ الْقَوْلِ إِلَّا مَنْ ظَلَمَ وَكَانَ اللَّهُ سَمِيعاً عَلِيماً (سوره نساء آیه ۱۴۸) ظلمی شده است که هم می توان به محکمه صالحه شکایت کرد و هم می توان از طریق نمایندگان مجلس به حق خود رسید. این دوراه به هیچ وجه با هم منافات ندارد. در اسلام هم اگر به من ظلمی شود، می توانم در مسجد برخیزم و داد بزنم...»^۵

البته با توجه به روشی که کمیسیون مأمور این امر در مجلس در پیش گرفته است، شاکیان نخست باید از طرق قانونی حق خود را بخواهند و چنانچه همه راههای مربوط را پیمودند و نتیجه نگرفتند، از طرز کار قوا به مجلس شکایت برند. بدین سان تمامی استدلال بالا به قوت خود باقی است، به شرط آنکه مراجعه به بقیه مقامات را مقدم بر مراجعه به مجلس بدانیم.

ثانیاً - بر اثر این شکایات «نمایندگان از اوضاع و احوال حوزه انتخابیه خود باخبر می شوند»^۶ و این شکایات معمولاً می تواند مقدمه سؤال نمایندگان از دولت قرار گیرد و در واقع از طریق خبر کردن نمایندگان و منعکس شدن مطلب در مجلس، جو مساعد در مورد یک امر یا امور معین پیش می آید و کار را به سامان می رساند؛ مضافاً

۵. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۲۹ و ۷۳۱.

۶. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۲۹.

اینکه شکایت از نحوه کار قوای کشور است» که ممکن است در این نحوه کار انحرافی نهفته باشد... و ملت احتمال انحراف بدهد و شکایت کند».^۷ در این حالت به اصطلاح شکایت را عموم مردم از عموم می‌کند.^۸

۳. از لحاظ دامنه کار، باید دانست که مطابق قانون اساسی، اشخاص می‌توانند از قوای سه گانه نزد مجلس شکایت کنند. حق نظارت با این وسعت به هیچ‌یک از دستگاهها داده نشده است. در واقع مردم، هم می‌توانند از نحوه کار مجلس به خود مجلس شکایت کنند و مجلس با رسیدگی به آن شکایتها، از خود انتقاد کند، و هم می‌توانند از طرز کار قوای مجریه و قضائیه به مجلس شکایت نمایند. و مقصود از قوه مجریه و قوه قضائیه کلیه سازمانهایی است که به نحوی از انحاء زیر نظارت این قوا هستند. قانون «اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰» مصوب ۵۹/۱۱/۱ و ماده ۴۴ آئین نامه داخلی مجلس در این مورد صراحت دارد که «کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند با قوای سه گانه 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، مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید». در مورد قوه مجریه یادآوری این نکته بجاست که در متن مربوط به اصل ۹۰ ابتدا اصطلاح «دولت» به جای قوه مجریه آمده بود. در مجلس خبرگان، بهنگام تصویب اصل مذکور، این سؤال مطرح گردید که آیا اصطلاح «دولت» شامل رئیس‌جمهور هم می‌شود یا نه؟ و برای رفع اشکال، اصطلاح «قوه مجریه» جایگزین شد؛ زیرا مطابق اصل دیگر قانون اساسی «رئیس‌جمهور، رئیس قوه مجریه» است.^۹

۷. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۳۰.

۸. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۳۱.

۹. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۳۰ و ۷۳۱.

باری، رسیدگی به شکایت مردم از طرز کار یکی از قوا، موجب آگاهی مجلس از چگونگی کار آنها می شود؛ بدین معنی که وظیفه رسیدگی مذکور در این اصل، همعنان با تکلیف پاسخگوئی به شاکی و مطلع ساختن عامه است. در نتیجه رسیدگی باید به معنی واقعی صورت گیرد و بدین گونه است که نحوه رسیدگی و چگونگی اجرای اصل نودم قانون اساسی اهمیت دارد.

ب. چگونگی اجرای اصل نودم

اجرای اصل نودم قانون اساسی، از طرف مجلس شورای اسلامی، به عهده یکی از کمیسیونهای دائمی مجلس به نام «کمیسیون اصل نودم» نهاده شده است. مطابق ماده ۴۴ آئین نامه داخلی مجلس، «کمیسیون برای تحقق بخشیدن به اهداف مذکور در اصل ۹۰ تشکیل می گردد» و به ترتیب زیر عمل می کند:

۱. کمیسیون اصل ۹۰ اجازه دارد که با مراکز و مؤسسات مکاتبه و یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایاتی که از طرف مسئولان مربوط بدون جواب مانده و یا جواب قانع کننده بدانها داده نشده است، و نیز به منظور رفع مشکلات، توضیح بخواهد. مراکز مذکور موظفند در اسرع وقت جواب کافی بدهند.

۲. شکایات از دو طریق به کمیسیون اصل ۹۰ می رسد: یک دسته که قسمت اعظم شکایات را تشکیل می دهد، از طرف مردم و یا نمایندگان مستقیماً به کمیسیون اصل ۹۰ می رسد، و دسته دیگر را مردم برای ریاست مجلس می فرستند.

۳. برای آنکه کمیسیون به شکایات رسیدگی کند، این شکایتها باید واجد دو شرط باشند:

□ شکایات باید دارای امضاء و نشانی کامل و مدارک لازم دال بر صحت محتوای نامه باشد. شکایاتی که دارای امضاء و نشانی

نباشد، بایگانی می شود و کمیسیون از فرستندگان شکایات ناقص می خواهد که شکایت خود را از نظر مدارک کامل کنند.

□ شاکی باید کلیه مراحل قانونی را طی کرده باشد؛ یعنی به مسئولان اجرائی مراجعه کرده و جواب نگرفته و یا جواب قانع کننده دریافت ننموده باشد. کمیسیون به شاکیانی که مراحل قانونی را طی نکرده باشند، نقص کارشان را توضیح می دهد و آنها را راهنمایی می کند تا به مسئولان مربوط رجوع نمایند.

۴. کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، با تقسیم کارها و سازمانی کردن شکایات، بخشی از شکایات را با کمیسیونهای مربوط در مجلس نیز در میان می گذارد، تا آن قسمت از شکایات که مربوط به نارسائیهای قانونی و مقررات پیچیده و دست و پا گیر است، از قسمت دیگر تفکیک گردد و برای آنها راه حل مناسب قانونی اندیشیده شود.

۵. شکایاتی که همه مراحل قانونی را گذرانده و بی نتیجه مانده باشند پس از وصول به کمیسیون مورد رسیدگی قرار می گیرند. با دستگاههای مربوط مکاتبه می شود و یا به آنها مراجعه می گردد و درخصوص آنها و رفع مشکلات توضیح خواسته می شود و پس از دریافت پاسخ کافی برای شکایات، این پاسخ به شاکی عرضه می گردد و مسائل مربوط به عامه نیز از طریق گزارش عملکرد کمیسیون اصل ۹۰ به مجلس و روزنامه ها و رادیو و تلویزیون داده می شود.

در طی مدتی که کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی فعالیت داشته است، با نتیجه گیری از محتوای شکایات،

اولاً - براساس طرحی که به مجلس تقدیم کرد، در تاریخ ۵۹/۱۱/۱ اجازه مکاتبه و مراجعه مستقیم به سازمانهای مختلف را از مجلس شورای اسلامی گرفت.

ثانیاً - درمورد تهیه و تدوین برخی از قوانین تذکراتی داده است که مورد توجه قرار گرفته و به نتیجه رسیده است.

ثالثاً- در ضمن تشکیل جلسات با مسئولان امر و نیز اعزام هیأت‌های مختلف، یک بخش از مسائلی را که مبنای شکایات است، مورد بررسی قرار داده است.

براساس گزارش عملکرد سال ۱۳۶۰ کمیسیون اصل ۹۰ که در تاریخ ۶۱/۱۲/۱۵ (جلسه ۳۰۵) به مجلس عرضه شد، از تعداد نزدیک به ۷۱۰۰۰ شکایت که در سال ۱۳۶۰ به کمیسیون اصل ۹۰ رسیده است تنها ۱۱۳۸ شکایت مطابق ضوابط کمیسیون، قابل بررسی بوده است. بقیه شکایات یا مراحل اجرائی لازم را قبلاً طی نکرده و یا تکراری (در حدود ۲۰۰۰۰) بوده‌اند. بررسی این شکایات از لحاظ جامعه‌شناسی حقوقی هم مفید است؛ همچنین راهنمای باارزشی است برای اداره امور و نیز انجام وظایفی که برعهده مجلس است. مجلس از طریق کلیه این شکایات در جریان کارها قرار می‌گیرد و از طرز کار قوای سه‌گانه، از جمله قوه مجریه مطلع می‌شود، و براساس این اطلاعات، نظارت و بررسی و ارزیابی کار آنها را سامان می‌بخشد و با توجه به سؤالاتی که از دستگاه‌ها می‌کند و یا مراجعاتی که می‌نماید و توضیحاتی که دریافت می‌کند، شیوه رفتار خود را در قبال قوه مجریه معین می‌سازد.

مبحث دوم:

کسب اطلاع توسط نمایندگان و مجلس

مجلس می‌تواند در امر کسب اطلاعات پیشقدم شود و مطالب لازم را به منظور نظارت و ارزیابی کار دولت فراهم آورد. وسائل کسب اطلاعات مذکور به دو گروه تقسیم می‌شود: یک گروه از این وسائل در اختیار فرد نمایندگان، و گروه دیگر از این وسائل در اختیار مجلس است. تفسیر شورای نگهبان در خصوص مواد قانون اساسی مربوط به این

بحث بدین گونه است که حدود فعالیت نمایندگان در مورد کسب اطلاع محدود به موارد خاص است. در نتیجه شورای نگهبان سؤال نماینده را از نخست وزیر و یا تحقیق و تفحص فرد فرد نمایندگان را مستقیماً یا با واسطه خاص و بدون نظر مجلس، مغایر قانون اساسی می شناسد و این دو مورد را حق مجلس می داند.

الف. وسائلی که در اختیار فرد فرد نمایندگان است

وسائلی که برای کسب اطلاع در اختیار هریک از نمایندگان قرار دارند و با استفاده از آنها یک نماینده یا چند تن از آنها با هم می توانند مستقلاً و بدون کسب موافقت مجلس، اطلاعات مورد نظر را به دست آورند، عبارتند از تذکر و سؤال.

۱. تذکر

تذکر، با توجه به ساختی که دارد، و شیوه ای که برای نتیجه گیری از آن بکار می رود، می تواند به صورت یکی از وسایل کسب اطلاع نماینده درآید و در واقع به جای سؤال کتبی بنشیند.

طبق ماده ۱۴۴ آئین نامه داخلی مجلس «در صورتیکه نماینده ای صلاح اندیشیهائی داشته باشد و یا در یکی از سازمانهای دولتی یا وابسته به دولت و یا مؤسساتی که با سرمایه یا کمک مالی دولت اداره می شود، یا هر نوع سازمان و مؤسسه که بعضاً و یا کلاً از وجوه عمومی اداره می شود، عملیات مخالف اصول یا برخلاف قانون و مقررات قانونی مشاهده نماید و یا از سوء جریان اداره ای اطلاع پیدا کند، حق دارد راجع به آن موضوع توسط رئیس هرچه زودتر به وزیر مسئول و یا نخست وزیر کتباً تذکر دهد. رئیس در اولین فرصت مجلس تذکر او را به دولت یا مسئول مربوط ابلاغ و خلاصه آن را در مجلس عنوان می نماید. وزیر مسئول و یا نخست وزیر باید

وظایف خود به تبیین و توضیح بپردازد و رفع ابهام کند و اطلاعات لازم را به وی بدهد. بدین ترتیب سؤال یکی از طرق کسب اطلاع و نظارت است، و اعضای دولت ناگزیر خواهند بود که به دنبال طرح آن، کارهای خود را توجیه کنند. سؤال کننده می تواند مطلب را به گرفتن اطلاعات محدود نماید و یا کار را به بازخواست و پرس و جوی نکته بینانه بکشانند. سؤالی که محدود به کسب اطلاع باشد، از یکسو با تذکر قابل مقایسه است و از سوی دیگر نیز ممکن است اصولاً در مجلس مطرح نشود؛ یعنی نماینده از وزیر مربوط کتباً یا شفاهاً منتهی بطور غیررسمی اطلاعات لازم را کسب نماید. معذلتک طرح این گونه پرسشها در مجلس با قانون اساسی مطابقت دارد. طرح سؤالات و برقراری مباحثه میان دولت و مجلس، گزارشگر اهمیت مجلس در نظام سیاسی و رشد و توسعه مفهوم نمایندگی مردم در قوه مقننه و مجلس است؛ اما در عین حال طرح سؤال نباید به معنی تحت فشار قرار دادن وزیر یا دولت باشد. چنانچه طرفین — یعنی مجلس و دولت — با طیب خاطر در گردونه سؤال و جواب قرار گیرند و اطلاعات را مبادله کنند و دولت توضیحات و تبیینات کافی را عرضه نماید، مسائل حل و فصل می شود و کار منجر به استیضاح نمی شود؛ اما اگر پاسخ و توضیح کافی نباشد؛ در حقیقت سؤال خود مقدمه ای بر استیضاح می گردد.^{۱۰}

(۱) سؤال باید کتباً تنظیم شود و صریح و مختصر باشد و در جلسه رسمی به رئیس مجلس داده شود و در همان جلسه نیز عنوان آن توسط رئیس قرائت گردد و فوراً برای وزیر مربوط ارسال شود و علاوه بر آن در ظرف ۴۸ ساعت نیز تکثیر گردد و در اختیار نمایندگان قرار گیرد.

(۲) سؤال باید در حدود وظایف هریک از وزراء باشد و اعم از مسائل داخلی و خارجی کشور است. نکته مهمی که باید بدان اشاره کرد این است که مجلس نمی تواند نخست وزیر را مورد سؤال قرار دهد. بهنگام تنظیم آئین نامه داخلی مجلس، مواد مربوط به سؤال طوری تنظیم شده بود

۱۰. مذاکرات خبرگان: ج ۲، ص ۷۰۲ تا ۷۰۷.

که نخست وزیر را هم شامل می شد؛ اما مطابق نظر شورای نگهبان آن قسمت از این متن مغایر قانون اساسی است که اجازه می دهد «هریک از نمایندگان نخست وزیر را مورد سؤال قرار دهد؛ زیرا در اصل ۸۸ تصریح شده است که نماینده از وزیر مسئول می تواند سؤال کند و سؤال به مفهوم مذکور در قانون اساسی از نخست وزیر پیش بینی نشده است». بنابراین مواد مربوط به سؤال به گونه ای اصلاح شد که تنها وزیر مورد سؤال قرار گیرد.

(۳) برطبق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی هر یک از وزیران که مورد سؤال قرار گیرد، مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال در مجلس حضور یابد و پاسخ دهد. در صورتیکه تأخیر شود، از طرف رئیس مجلس بازخواست می شود و در صورتیکه وزیر به مناسبتی تأخیر در پاسخ را لازم ببیند باید رسماً تقاضای تأخیر نماید. در عین حال تقاضا در مجلس مطرح می شود و مطابق ماده ۱۴۶ آئین نامه داخلی مجلس، مخالف و موافق هر کدام پنج دقیقه صحبت می کنند و در مورد این تقاضا رأی گیری می شود.

(۴) پس از آنکه وزیر در مجلس حاضر شد، سؤال از طرف نماینده سؤال کننده و یا چنانچه سؤال به امضای چند تن از نمایندگان باشد، توسط نماینده منتخب سؤال کنندگان مطرح می شود. سؤال کننده پنج دقیقه در باره سؤال خود توضیح می دهد و پس از اتمام پاسخ وزیر و یا قسمتی از آن، ده دقیقه دیگر صحبت می کند. وزیر جمعی می تواند پانزده دقیقه در پاسخ سخن بگوید و ممکن است استفاده از یک قسمت از وقت خود را به بعد از صحبت نهائی سؤال کننده موکول نماید.

(۵) در صورتیکه سؤال کننده از پاسخ وزیر قانع شود، پرونده سؤال بسته می شود؛ اما اگر نماینده قانع نشود از رئیس مجلس تقاضا می کند که سؤال را به کمیسیون بفرستد. کمیسیون سؤالات مکلف است از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت ظرف ۱۵ روز برای روشن شدن مطلب بهر طریق که صلاح می داند به موضوع رسیدگی کند؛ یعنی می تواند سوابق امر را بخواهد و یا از شخص وزیر توضیح کتبی یا شفاهی اخذ کند و یا بهر

گونه تحقیق دیگری که لازم بداند، دست یازد. پس از انجام رسیدگی، کمیسیون گزارش خود را تنظیم می کند و به مجلس تقدیم می نماید. این گزارش در دستور هفته بعد مجلس قرار خواهد گرفت؛ اما بدون بحث در مجلس قرائت خواهد شد. (ماده ۱۴۷ آئین نامه داخلی مجلس). بدین سان، طرح سؤال در مجلس و پاسخ وزیر و نیز بررسی در کمیسیون — در صورتیکه نماینده قانع نشود و تحقیق و تفحص بیشتر را لازم ببیند — و سرانجام طرح و گزارش کمیسیون در مجلس، موجب گردآوری اطلاعات قابل استفاده برای مجلس و اطلاع مجلس از این اطلاعات و در نتیجه نظارت و تا حدودی ارزیابی کاریک یا چند دستگاه اجرایی می گردد.^{۱۱}

ب. وسائل کسب اطلاع که در اختیار مجلس است

مجلس حق دارد به تحقیق و تفحص بپردازد، و از طریق کمیسیونهای دائمی خود، در جریان کارهای قوه مجریه قرار گیرد و یا با دعوت وزراء، نخست وزیر و رئیس جمهور به مجلس، توضیحات ایشان را استماع کند.

۱. تحقیق و تفحص

برطبق اصل ۷۶ قانون اساسی «مجلس حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». بحثی که در این باب هست، این است که آیا مطابق این اصل، هریک از نمایندگان نیز می تواند در امور کشور به تحقیق و

۱۱. در خصوص سؤال از وزیر دادگستری و احتمالاً سؤال از وزیر دفاع (راجع به مسائلی که در حیطه وظایف و اختیارات شورای عالی دفاع است)، با دقت بیشتری باید به بحث و بررسی دست یازید و ماهیت حقوقی سؤال از ایشان — خصوصاً وزیر دادگستری — را تعیین کرد. بحث در مورد حدود مسئولیت وزیر دادگستری در قبال مجلس چند بار بطور ضمنی مطرح گردیده و دوبار نیز توسط وزیر دادگستری صراحتاً در جلسات علنی مجلس (جلسه ۴۸۴-۷/۴ و ۶۲/۴ و جلسه ۵۳۱-۲۶/۸/۶۲) عنوان شده است که در فرصتی دیگر باید بدان پرداخت.

تفحص بپردازد و از مسئولان اجرائی در باره موضوعات تحت قلمرو مسئولیت آنها توضیح بخواهد و با بازرسی و مشاهده اسناد و ادله مربوط، اطلاعات لازم را گردآوری کند؟ مجلس شورای اسلامی در هنگام تصویب آئین نامه داخلی خود، دریافتش از اصل ۷۶ به ترتیب فوق بوده است؛ لکن این طرز تلقی مورد قبول شورای نگهبان واقع نگردید با این استدلال که: «طبق اصل ۷۶ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی حق تفحص و تحقیق دارد، نه هر نماینده، و اصل ۸۸ نیز حق اظهارنظر را در مسائل بهر نماینده داده است، نه تحقیق و تفحص». در نتیجه به نظر شورای نگهبان تحقیق و تفحص یک امر جمعی است و مربوط به مجلس با حیثیت و عنوان مجلس است، نه یک نماینده؛ حال آنکه سؤال و اظهارنظر در امور، جزء اختیارات و حقوق نماینده است و این دو امر از یک سنخ نیستند. براساس این استدلال مجلس برای اجرای اصل ۷۶ قانون اساسی و تحقق تفحص و تحقیق، ایجاد کمیسیونی را به نام کمیسیون اصل ۷۶ تصویب کرد تا در مواردی که نمایندگان در مورد مسائل کشوری خواهند از قوای سه گانه تحقیق و تفحص کنند، تقاضایشان به این کمیسیون داده شود و این کمیسیون قائم مقام مجلس باشد و از طریق آن، از مسئولان تحقیق لازم بعمل آید و مسئولان نیز مکلف به دادن اطلاعات و اسناد مورد تقاضای کمیسیون اصل ۷۶ باشند.^{۱۲} این راه حل نیز از طرف شورای نگهبان مورد قبول قرار نگرفت، با این استدلال که: «حق تحقیق و تفحص مذکور در اصل ۷۶ قانون اساسی برای مجلس شوراست و نه هر نماینده، و در اصلاح مجلس، باز هم این حق برای نماینده شناخته شده است و بنابراین مغایر با قانون اساسی است».

باری، به نظر شورای نگهبان باید ترتیبی اتخاذ شود که این تحقیق و تفحص توسط خود مجلس بعمل آید و نه هریک از نمایندگان. نکته ای که در این زمینه جلب نظر می کند این است که درخصوص کسب

۱۲. مذاکرات مجلس: جلسه ۳۲۱، ص ۳۲.

اطلاعات، اصولاً شورای نگهبان معتقد است که جز در موارد محدود و معین، فرد فرد نمایندگان نمی‌توانند به این امر اقدام کنند. به همین دلیل نیز سؤال نماینده از نخست‌وزیر مغایر قانون اساسی شناخته شده است.

۲. فعالیت کمیسیونها

کمیسیونهای دائمی مجلس، علاوه بر آنکه محل بررسی و بحث درباره‌ی لوایح و طرحهای قانونی هستند، محل بحث و گفتگوراجع به برنامه‌های وزارتخانه‌ها و کسب اطلاعات و توضیحات لازم از مسئولان اجرائی نیز می‌باشند. نظربه اینکه محیط کمیسیون از لحاظ تشریفات کار آزادتر است و مقررات مربوط به مذاکرات جلسات علنی مجلس، در آن حکمفرما نیست و در ضمن تعداد افراد شرکت کننده در کمیسیون کم است و نیز به دلیل آشنائی با مسائل تخصصی، کمیسیون از زیر و بم کارهای دستگاههای اجرائی مورد نظر آگاه‌تر است؛ در نتیجه طرح مسائل آسان‌تر صورت می‌گیرد و موقعیت مناسب برای بررسی و تحقیق نسبتاً طولانی و خصوصاً سؤال و جواب با مسئولان اجرائی زودتر و بهتر فراهم می‌شود. بدین ترتیب نمایندگان در قلمرو مسائل تخصصی کمیسیونها، در جریان امور و چگونگی انجام کار در دستگاههای اجرائی قرار می‌گیرند. شیوه کار نشان می‌دهد که پس از رسیدگی مسائل در کمیسیونهای دائم و قانع نشدن نماینده، سؤالهای تخصصی از طرف وی مطرح می‌شود و چنانچه پاسخ، نماینده یا نمایندگان را قانع نکند، استیضاح پیش می‌آید.

۳. دعوت به مجلس

بر طبق اصل ۷۰ قانون اساسی «... در صورتیکه نمایندگان لازم بدانند، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزراء مکلف به حضور» در مجلس‌اند؛ «لکن دعوت رئیس‌جمهور به مجلس باید به تصویب اکثریت برسد».

رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای قانون اساسی و تنظیم کننده روابط قوای سه گانه و رئیس قوه مجریه - جز در مواردی که مستقیماً به رهبری مربوط می شود - در برخی از مواقع لازم می بیند که مسائل کلی و عمومی کشور را با مجلس شورای اسلامی در میان بگذارد و یا نظر خود را به صورت جمع بندی از این مسائل به اطلاع مجلس برساند.

مقصود نخست وزیر و وزراء نیز از این تقاضا آن است که درباره اهم مسائل مربوط به وظایفشان توضیح دهند و خصوصاً راجع به سؤالات عمده مقدر و یا سؤالاتی که صریحاً لکن بطور متفرق از طرف نمایندگان شده است، با استفاده از وقت کافی پاسخ گویند. چون همان طور که گفته شد، وزراء بهنگام طرح سؤال نمی توانند بیش از ۱۵ دقیقه سخن بگویند؛ حال آنکه وقتی تقاضا می کنند مطالبشان استماع شود، وقت موسع تری در اختیار دارند. همچنین از این فرصت برای گزارش کارهای انجام یافته استفاده می شود و بدین ترتیب اطلاعات لازم در اختیار مجلس قرار می گیرد.

بخش دوم: ارزیابی

مقدمه

پس از آنکه مجلس از طرق سه گانه رسیدگی به شکایات، کسب اطلاع با ابتکار و تصدی خود و دریافت اطلاعاتی که از سوی دولت عرضه می شود، آگاهیهای لازم را به دست آورد، به ارزیابی می پردازد. در واقع با اختیاراتی که قانون اساسی به مجلس داده است، وظیفه نظارت مجلس، ضمانت اجرا هم می یابد؛ بنابراین نظارت و ارزیابی بی ثمر نیست. قانون

بدانها اشارت می کند.

بنگاهان از قوانین دارای اهمیت سیاسی هستند و قانون اساسی نیز جداگانه این تفسیرات - به معنی اعلام تأییدیه مجلس از طرف کار دولت است. این اساسی در آن، بدون موافقت دولت - و یا در عین مخالفت دولت با آن بر عیان می رود، و بنابراین رد از این قیاس وارد کردن تغییرات برخی از مواضع پیشنهادی دولت است که با موضوع گیری در قبال دولت عیان بر عیان می شود یا عدم تصویب یا تصویب متوجه تصویر می باشد. برعکس قسمتی دیگر از این وظیفه، متوجه تصویر می باشد.

در واقع اختلاف و آشفتگی مورد بحث، نتیجه تبعی تصمیم مجلس است و بعنوان اصلی و اولی منظور نظر آن نمی باشد.

دولت نمی باشد. عناایت دارد و غرض از ایجاد این تصمیم، مخالفت سیاسی با مصالح به مصالح کلی کشور - مصالح اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی این چنین آثار است؛ یک هدف سیاسی به معنی این نیست؛ بلکه با این نظری موسع تر است؛ بدین بیان که هدف مجلس از تصمیمی که دارای اختلاف ایجاد کند؛ لکن این آشفتگی و اختلاف در کار دولت، مبتنی بر می شود. قسمتی از این وظیفه، ممکن است در کار دولت آشفتگی و تأثیراتی که بر جریان امور و اداره آن می گذارد، به دو قسمت تقسیم خود شده گفته شد که وظیفه تقنین مجلس، از لحاظ نتایج سیاسی است؛ بیشتر

تصویب یا رد برخی از قوانین

مبحث اول:

۰۲. بحث در باره مسئولیت سیاسی قوه مجریه

۰۱. تصویب یا رد برخی از قوانین

است: برای اظهار و بیان این ارزشها را پیش بینی کرده است:

الف. بودجه

تصویب دخل و خرج کشور با مجلس است. نیز هیچ نوع مالیاتی را نمی‌توان بدون اجازه قانون وضع و اخذ کرد. معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی هم به موجب قانون عملی می‌شود؛ بنابراین مجلس با اظهار نظر درباره سیاست مالیاتی دولت، نحوه کار دولت و سیاست مالی آن را ارزیابی می‌کند. روشن است که عدم تصویب قانونی که دولت در زمینه مالیاتی پیشنهاد می‌کند و یا تصویب قانونی که برخلاف نظر و خط دولت در خصوص مالیات است، منجر به تغییرات اساسی در امکانات مالی دولت و در نتیجه دگرگونی ریشه‌ای در سیاستهای اقتصادی و مالی آن می‌شود. همچنین بر طبق اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور، به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود، از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس تسلیم می‌شود و علاوه بر آن هرگونه تغییر و دخل و تصرف در ارقام بودجه نیز تابع قانون خواهد بود.

بررسی قوانین مالی و بودجه نیز روشی خاص خود دارد. این روش در واقع یکی از آثار ناشی از ماهیت این قوانین است، که ارتباط آن با وظایف اجرائی و اداری دولت بیشتر و با قانون به معنی اخص کمتر است. تنظیم بودجه و اجرای آن یکی از کارهای اساسی و بنیادی دولت است^{۱۳} و به صورت عینی، گزارشگر جهت گیریها و ویژگیهای برنامه سیاسی و اجتماعی آن است؛ از این رو تصویب یا رد بودجه پیشنهادی، یکی از وسائل مهم نظارت و ارزیابی دولت و سیاستهای قوه مجریه بشمار می‌رود. در عین حال، دو مسأله اساسی این نظارت و ارزیابی را محدود می‌سازد: نخست آنکه تنظیم بودجه، در عصر ما جنبه دقیق و پیچیده‌ای یافته است و

۱۳. به این نکته بسیار اساسی باید عنایت داشت که نه تنها تدوین بودجه کار دولت است، بلکه نماینده مجلس نمی‌تواند پیشنهاد خرج بدهد مگر اینکه ممر درآمد را هم معین کند (اصل ۷۵ قانون اساسی)؛ در نتیجه بواقع، دولت است که دخل و خرج را تنظیم می‌کند و مجلس تصویب یا رد می‌نماید.

نظر به اینکه بودجه یک کل هماهنگ و همساز است و تصمیماتی که درباره هر قسمت از آن اتخاذ می شود، در قسمتهای دیگر اثرات فراوان بجای می گذارد، در صورتیکه بنای مجلس بر ساقط کردن و یا در تنگنا گذاشتن شدید دولت نباشد، ایجاد تغییرات عمده در آن عملی نیست؛ دو دیگر آنکه اگر مجلس بخواهد کشور دارای بودجه سر و سامان یافته باشد و این بودجه در موعد مقرر تصویب شود، مهلت زیادی برای بررسی آن نخواهد داشت. تصویب بودجه با تأخیر سبب می شود که تا هنگام تصویب آن دخل و خرج کشور به شیوه سال قبل جریان یابد و این خود نقض غرض خواهد بود؛ زیرا برای فرار از تصویب بودجه ای که کاملاً مورد قبول نیست، مجلس روشهایی را می پذیرد که احتمالاً ایراد بیشتری به آنها دارد. بهرحال این دواشکال که مربوط به رسیدگی زیر و بم بودجه است امکان دخالت مجلس را محدود می سازد. علاوه بر این، دولتها گهگاه کوشش می کنند تا برخی از عملیات مالی خود را از حیطه مقررات مربوط به قانون محاسبات خارج کنند و در مواردی که در اعمال این روش توفیق یابند، عملاً ارزیابی قبلی مجلس را نسبت به ریز ارقام منتفی ساخته اند.

هنگام تسلیم لایحه بودجه به مجلس، دولت در مقام تبیین و توضیح و توجیه جهت گیریهای فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و... خود که بودجه گزارشگر آن است برمی آید و برای این کار کوشش می کند که اوضاع و احوال اقتصادی کشور را روشن سازد و آثار و نتایج اعمال بودجه سال گذشته را در این قلمرو بنمایاند؛ از موفقیتها و مشکلات سخن بگوید و راه بحث درباره سیاستها و جهت گیریهای پیشنهادی و دفاع از آنها را هموار نماید. با توجه به گزارش وضع موجود است که دولت سیاستها و خط مشی های خود را اعلام می کند و برای نیل به سیاستهای خود اولویتهای کلی بودجه تنظیمی را بیان می دارد. در واقع دولت با تقدیم لایحه بودجه، ناگزیر سیاستهای اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی خود را تشریح و توجیه می کند. عرضه بودجه به این صورت سبب می شود که بحث و بررسی آن شکل خاصی به شرح زیر پیدا کند:

۱. لایحه بودجه کل و چند دوازدهم و متمم آن، یک شوری است؛ یعنی پس از آنکه لایحه در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفت و گزارش کمیسیون در مجلس طرح گردید، تنها یک نوبت در باره آن شور بعمل می آید و تمامی نمایندگان نظرات خود را در جلسات علنی بیان می کنند و کلیه مسائل در شور مجلس علنی حل و فصل می شود.

۲. هنگامی که گزارش کمیسیون در مجلس مطرح شد، ابتدا درباره کلیات بودجه صحبت می شود و نظربه اینکه اساس و مبنای بودجه کل کشور سیاستها و جهت گیریهای دولت و خط مشی های اجرایی آن است، بحث درباره کلیات بودجه، خودبخود به بحث درباره این سیاستها می انجامد و سیاستها و خط مشی های گذشته دولت نیز مورد ارزیابی، انتقاد، تحسین یا ایراد قرار می گیرد، و سیاستهای آینده و اولویتهای پیشنهادی تأیید می شود یا فایده آنها مورد تردید واقع می گردد و یا خطرناک خوانده می شود. برای مذاکره در کلیات بودجه سالانه کشور ۱۰ ساعت وقت، و برای هر ناطق نیم ساعت اختصاص می یابد. بدین ترتیب، نمایندگان با دیدگاههای گوناگون درباره بودجه پیشنهادی، امکان اظهارنظر پیدا می کنند. در مورد متمم بودجه و یک دوازدهم و... که از اهمیت کمتری برخوردار است، ۵ ساعت و برای هر ناطق نیم ساعت وقت در نظر گرفته شده است.^{۱۴}

۳. هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات بلا انقطاع در کلیه ایام هفته، به استثنای جمعه و ایام تعطیل رسمی، و حداقل روزی چهار ساعت منعقد می شود، و تا زمانی که شور و مذاکرات پایان نیافته و رأی گرفته نشده است، لایحه مذکور از دستور خارج نمی شود و هیچ لایحه و طرح دیگری، جز لایحه یک یا چند دوازدهم بودجه - آنها هم در صورت ضرورت - نمی تواند مطرح گردد. البته چنانچه مطالب فوتی و فوری پیش آید که مجلس تأخیر درباره آن را موجب زیان جبران ناپذیر تشخیص دهد،

۱۴. آئین نامه داخلی مجلس: بند ج، ماده ۷۶.

برای طرح و تصویب آن زمانی معین می شود.^{۱۵}

اظهار نظر مجلس درباره بودجه و بحثهایی که هنگام طرح لایحه در مجلس عنوان می شود، بویژه بحث درباره کلیات و رأی نهائی مجلس، اهمیت اساسی دارد. خصوصاً وقتی بودجه، بودجه برنامه ای و دارای جهت گیری باشد، نظریه اینکه این چنین بودجه ای در جهت گیری اقتصادی و سیاسی و فرهنگی مؤثر است، تصویب آن به معنی قبول این جهت گیریها، و رد آن به معنی رد جهت گیریها و سیاستهای دولت است و در هر دو صورت قوه مجریه باید آن را در ارزیابی موقعیت و ثبات سیاسی خود به حساب بیاورد.

ب. عهدنامه ها، مقاوله نامه ها، قراردادها و موافقت نامه های بین المللی

مطابق اصل یکصد و بیست و پنجم، امضای عهدنامه ها، مقاوله نامه ها و موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با دیگر دولتها و همچنین امضای پیمانهای مربوط به اتحادیه های بین المللی، پس از تصویب مجلس، با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است و مطابق اصل هفتاد و هفتم، عهدنامه ها و... باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اظهار رأی مجلس در این موارد عنوان قانون دارد؛ ولی چون اصلاً عهدنامه و... دو طرف دارد، در واقع مجلس با تصویب لایحه دولت به آن اجازه می دهد که این عهدنامه یا... را به شکلی که پیش نویس آن با طرف قرارداد امضاء شده است، قطعی تلقی کند و اسناد مربوط به آن را پس از امضای رئیس جمهور مبادله نماید و در صورتیکه مجلس لایحه دولت را رد کند، معنایش اعلام این مطلب به دولت است که باید از امضای چنین قراردادی منصرف گردد و آن را کان لم یکن بداند. پس قبول یا رد مجلس به معنی ارزیابی کار دولت است. با اینهمه می توان پیش بینی کرد که

۱۵. آئین نامه داخلی مجلس: ماده ۱۰۷ و تبصره.

طرف قرارداد حاضر باشد در متن قرارداد یا عهدنامه و یا... تجدید نظر کند. برای استفاده از این موقعیت، مجلس نظرات و مصوبات خود را به دولت ابلاغ می‌کند و تکلیف این نظارت و مصوبات پس از مذاکره با طرف متعاقد به شرحی که ذیلاً می‌آید، معلوم می‌شود:

۱. لوایح مهم و عادی: عهدنامه یا مقاوله نامه یا موافقت نامه و یا... که همراه با لایحه قانونی به مجلس داده می‌شوند به دو دسته مهم و عادی تقسیم می‌گردند. دلیل این تقسیم‌بندی آن است که: مطابق قانون اساسی عهدنامه‌ها و... باید به تصویب مجلس برسند؛ اما اگر کلیه عهدنامه‌ها و قراردادهای... یکسان شمرده شوند و برای رسیدگی به همه آنها روشی سخت برگزیده و شیوه بحث و بررسی طولانی تعیین شود، هم وقت فراوانی می‌طلبد که با وجود کار زیاد مجلس، چنین وقتی وجود ندارد و هم گهگاه چون دولت باید کارهای بین‌المللی اش را به سرعت انجام دهد، نمی‌تواند برای تصویب عهدنامه‌ها و... مدتی طولانی منتظر بماند. برای حل این مشکل، لوایح به دو دسته مهم و عادی تقسیم شده‌اند. عهدنامه‌هایی مهم هستند که دولت برای آنها قید مهم را قائل شده باشد و یا کمیسیون مربوط تا یک هفته پس از ارجاع، چنین قیدی را پیشنهاد کند. پس از رسیدگی به این قید در مجلس، چنانچه قید تصویب شود، عهدنامه و... مهم تلقی می‌شود و چنانچه قید وجود نداشته باشد و یا قید به تصویب مجلس نرسد، عهدنامه و... عادی شناخته می‌شود. مهم بودن یا عادی شناخته شدن عهدنامه، در طرز رسیدگی و تصویب آن به شرح زیر مؤثر است:

۲. رسیدگی به عهدنامه و... عادی: در صورتیکه عهدنامه عادی شناخته شود، لایحه تقدیمی یک شوری خواهد بود؛ یعنی پس از آنکه گزارش کمیسیون در مجلس مطرح شد، دو موافق و دو مخالف در کلیات و جزئیات، هریک حداکثر به مدت ۱۵ دقیقه صحبت می‌کنند و لایحه به رأی گذاشته و تصویب یا رد می‌شود. در عین حال چه لایحه تصویب و چه رد شود، نظرات نمایندگان از طریق کمیسیون برای دولت فرستاده می‌شود. اگر لایحه رد شده باشد، در واقع مجلس سیاست دولت را در زمینه عقد

قرارداد یا... نپذیرفته است. اما اگر لایحه تصویب شود، آنچه می تواند به امضاء برسد همان عهدنامه پیشنهادی دولت است؛ لکن نظرات نمایندگان بعنوان نظر مشورتی و ارائه طریق در اختیار دولت قرار می گیرد تا اگر امکان داشت نظرات مذکور یا برخی از آنها را نیز در قرارداد اضافه کند که در این صورت مجدداً باید لایحه را به مجلس بیاورد تا با آن اضافات و تغییرات مجدداً به تصویب برسد.

۳. رسیدگی به عهدنامه و... مهم: چنانچه عهدنامه مهم تشخیص داده شود مطابق لوایح دیگر، لایحه مربوط به آن نیز دو شوری خواهد بود؛ یعنی پس از آنکه گزارش کمیسیون به مجلس آمد، در شور اول راجع به کلیات لایحه، با توجه به مواد آن بررسی می شود و اعتراضات به بعضی از شرایط و مواد قرارداد یا... به صورت پیشنهاد کتبی به کمیسیون ارجاع می شود. در شور دوم، کمیسیون موارد اعتراض و پیشنهاد نمایندگان و نظر خود را درباره این موارد و اصلاحات و نیز تصویب یا رد لایحه دولت، در مجلس عنوان می کند؛ اما این تغییرات را در لایحه وارد نمی نماید. پس آنچه در مجلس راجع به اعتراضات مطرح می شود قبول یا عدم قبول اعتراض است. هنگامی که مجلس رأی به قبول اعتراضی می دهد، معنایش آن است که این اعتراض را وارد می داند. در صورت تصویب لایحه، اعتراضاتی که در مجلس وارد تشخیص داده می شود، همراه لایحه به دولت منتقل می گردد، و دولت موظف می شود که درباره آنها با طرف متعاقد مجدداً وارد مذاکره شود تا مواد مورد اعتراض را تصحیح یا اصلاح کند. پس از مذاکره و اصلاح مواد مطابق نظر مجلس، بار دیگر قرارداد به مجلس آورده می شود و چنانچه مجلس در باره برخی مواد اعتراض داشت، مجدداً به همین ترتیب عمل می شود تا هنگامی که دولت بتواند تمامی نظرات مجلس را تأمین کند. بدین ترتیب لایحه مطابق ماده ۱۱۴ آئین نامه داخلی مجلس تا پایان مذاکرات در دستور مجلس می ماند. در صورتیکه اعتراضات رد شود، مجلس رأی قطعی خود را نسبت به لایحه پیشنهادی دولت خواهد داد. بدین ترتیب، هم در گیرودار اعتراضاتی که به مواد می شود و هم در مورد تصویب نهائی

یا رد نهائی عهدنامه و... وظیفه نظارت و ارزیابی مجلس بطور کامل اعمال می شود، و شیوه ای که مجلس در پیش می گیرد، گزارشگر موافقت یا عدم موافقتش با سیاست خارجی و روابط بین المللی دولت است.

ج. حالت اضطرار

از جمله مواردی که سیاست داخلی دولت مورد قبول یا رد مجلس قرار می گیرد و تصمیم مجلس به صورت ارزیابی کار و پیشنهاد دولت جلوه می کند، قبول یا عدم قبول پیشنهاد دولت در مورد برقراری محدودیتهای ضروری است. مطابق قانون اساسی، در نظام جمهوری اسلامی، استقرار حکومت نظامی ممنوع است. این موضع قانون اساسی و امر صریح آن، گزارشگر مخالفت شدید نظام با ایجاد محدودیت است، و در نتیجه مجلس باید با هر گونه کوشش برای استقرار محدودیتهای غیرضروری مقابله کند؛ اما در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، خودبخود مسئله استقرار برخی از محدودیتها پیش می آید و این دولت است که نیاز به برقراری محدودیت را احساس می کند و می تواند از مجلس شورای اسلامی برای برقراری موقت چنین محدودیتی اجازه بگیرد. قبول یا عدم قبول پیشنهاد دولت با توجه به اهمیت مسئله، به معنی تأیید یا عدم تأیید ارزیابیهای دولت است و در موقعیت و مقام دولت از لحاظ سیاست داخلی تأثیر فراوان دارد. نکته ای که اهمیت دارد این است که حتی اجازه استقرار این محدودیتها، از لحاظ زمانی نیز بی قید و شرط نیست؛ یعنی مدت آن نمی تواند از سی روز تجاوز کند و در صورتیکه ضرورت همچنان باقی باشد، دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند و یک بار دیگر سیاست خود را در معرض ارزیابی مجلس قرار دهد.

صرف نظر از این موارد، موارد مربوط به اصلاحات جزئی در خطوط مرزی (که باید به تصویب ۴/۵ نمایندگان مجلس برسد) و گرفتن وام و استخدام کارشناسان خارجی نیز، بیش و کم با مسائل اجرایی و اداری مهم

و مورد نظر خاص دولت مربوط می شود و می تواند در دایره ارزیابی — به معنایی که در این بحث مراد است — قرار گیرد، و تصویب و عدم تصویب پیشنهادهای دولت در این زمینه ها، در موقعیت آن مؤثر افتد.

مبحث دوم:

بحث درباره مسئولیت سیاسی قوه مجریه

مقدمه

یکی از اصول بنیادین نظام جمهوری اسلامی ایران، مسئولیت دولت در برابر مجلس است. نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است. همچنین هریک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر مجلس است و در اموری هم که به تصویب هیئت وزیران می رسد، مسئول اعمال دیگران نیز می باشد. برای آنکه مجلس این حق خود را اعمال کند، ابتدا باید حدود و ثغور کار دولت را معین کند تا براساس آن بتواند بر امور نظارت نماید و پس از سنجش عملکرد و ارزیابی نسبت به این عملکرد، نظر نهائی خود را ابراز کند؛ بنابراین بحث درباره مسئولیت سیاسی دولت دو قسمت دارد: یکی تعیین دولت و اظهارنظر درباره برنامه آن که در واقع تعیین حدود و ثغور کار دولت است، و دیگر اظهارنظر درباره کارهای دولت از طریق استیضاح و رأیی که مجلس پس از انجام استیضاح می دهد. مطلب سومی که در این مبحث باید بررسی کرد، مسئله رسیدگی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی است.

الف. تعیین دولت

۱. رأی تمایل: برای تشکیل دولت ابتدا باید نخست وزیر معین شود. برطبق اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی، رئیس جمهور ابتکار

عمل را در دست دارد. وی باید فردی را برای نخست‌وزیری نامزد کند؛ این فرد باید از مجلس شورای اسلامی رأی تمایل بگیرد و پس از این رأی تمایل است که حکم نخست‌وزیری وی توسط رئیس‌جمهور صادر می‌شود. اولین مرحله‌ای که مجلس درخصوص تعیین دولت اظهارنظر می‌کند همین رأی تمایل است. رئیس‌جمهور می‌تواند قبل از اظهار تمایل مجلس، معرفی خود را پس بگیرد و یا تقاضای مسکوت ماندن آن را بنماید. همچنین ممکن است که مجلس به فردی که رئیس‌جمهور نامزد کرده است رأی ندهد. در مورد رأی تمایل، شیوه کار بدین گونه است که با توجه به اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی و ماده ۱۴۴ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور ظرف دو هفته پس از استعفا یا سقوط دولت، شخصی را نامزد نخست‌وزیری می‌کند. معرفی نامزد مذکور به مجلس باید کتباً از طریق رئیس مجلس باشد، یا آنکه رئیس‌جمهور حضوراً وی را معرفی نماید. نامه معرفی بدون آنکه درباره آن بحثی شود قرائت می‌گردد و اخذ رأی تمایل در جلسه بعد بدون بحث و به صورت مخفی صورت می‌گیرد. برای ابراز رأی تمایل آرای اکثریت مطلق حاضران ملاک است؛ بنابراین نمایندگان ممتنع عملاً رأیشان جزء مخالفان به حساب می‌آید. مطابق آئین‌نامه در فاصله دو جلسه نمایندگان می‌توانند جلسات شور و تبادل نظر غیررسمی و غیرعلنی داشته باشند.

چنانچه نامزد نخست‌وزیری اکثریت لازم را به دست نیاورد، رئیس‌جمهور باید ظرف یک هفته شخص دیگری را معرفی نماید.

در صورتیکه شورای موقت ریاست جمهوری مطابق اصل یکصد و سی‌ام وظایف ریاست جمهوری را انجام دهد، بطور معمول مسئله تعیین نخست‌وزیر جدید مطرح نمی‌شود؛ زیرا مطابق اصل یکصد و سی و دوم قانون اساسی، دولت را نمی‌توان استیضاح کرد و به آن رأی عدم اعتماد داد و با توجه به اینکه نخست‌وزیر عضو شورای موقت ریاست جمهوری است و مدت تصدی شورا نیز اصولاً کوتاه است، قاعدتاً نخست‌وزیر نباید به استعفا بیندیشد؛ بنابراین تنها در صورت فوت یا شهادت نخست‌وزیر، احتمال

معرفی نخست وزیر از طرف شورای موقت ریاست جمهوری پیش می آید.

۲. انتخاب وزراء و رأی اعتماد: پس از صدور حکم نخست وزیر از طرف رئیس جمهور، نخست وزیر، ظرف ۱۵ روز وزراء را به رئیس جمهور پیشنهاد می کند و پس از تصویب وی برای گرفتن رأی اعتماد آنها را به مجلس معرفی می نماید. گرفتن رأی اعتماد، اولین اقدام هیئت وزیران است. همراه با معرفی وزراء، نخست وزیر خط مشی و اصول کلی برنامه دولت را نیز کتباً تسلیم مجلس می کند.

این برنامه حداکثر در دو جلسه علنی ۵ ساعته در دو روز متوالی به بحث و بررسی گذاشته می شود و در پایان جلسه دوم، رأی اعتماد اخذ می گردد. حداکثر ۱۰ نفر به عنوان مخالف و موافق صحبت خواهند کرد و مجموع مدت صحبت نخست وزیر و وزیران پیشنهادی برای ادای توضیحات و جواب سؤالات و دفاعهای لازم، حداکثر سه ساعت خواهد بود. سؤالات نمایندگان در طول مدتی که برنامه دولت مطرح است، از طریق هیئت رئیسه کتباً به نخست وزیر تسلیم می شود. نخست وزیر در آغاز، توضیحاتی را که لازم بداند به مجلس عرضه می کند و در پایان هر جلسه نیز خود وی یا وزیران پیشنهادی به سؤالات و ایرادها جواب می دهند و به دفاع می پردازند. ابراز رأی اعتماد ممکن است به هیئت وزیران و یا یک یک وزراء باشد. یکی از این دو ترتیب با تقاضای نمایندگان و تصویب مجلس برگزیده می شود.^{۱۶} در این ابراز اعتماد یا عدم اعتماد، کلیات برنامه و نیز شخصیت و سوابق و کارائی وزراء مورد توجه قرار می گیرد.

۳. عزل و نصب وزراء: در دوره تصدی دولت، عزل و نصب هریک از وزراء با پیشنهاد نخست وزیر و تصویب رئیس جمهور صورت می گیرد؛ لکن در مورد نصب برای وزیر جدید باید از مجلس شورای اسلامی رأی اعتماد گرفت.

۱۶. یادآوری می شود که هر دو شیوه در مجلس شورای اسلامی مورد عمل قرار گرفته است.

۴. رأی اعتماد در دوره تصدی: هیئت وزیران در دوران تصدی خود راجع به مسائل مهم و نیز در خصوص مسائل مورد اختلاف می تواند از مجلس تقاضای رأی اعتماد نماید. چنانچه نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر کنند، دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد نماید. در کلیه این موارد نقش فعال مجلس ملاحظه می شود. تعیین نخست وزیر بدون نظر موافق مجلس امکان پذیر نیست. صلاحیت یک یک وزراء ممکن است مورد تردید قرار گیرد و برخی از آنها نتوانند رأی اعتماد بگیرند. این طرز کار که می توان به یک یک وزراء رأی اعتماد داد، قدرت مجلس را در مورد ارزیابی کارها بیشتر می کند، و در دنباله همین نحوه کار است که چون وزیر جدیدی، پس از عزل وزیر سابق یا استعفای وی معین می شود، باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد. هیئت وزیران نیز وقتی که نیمی از اعضایش تغییر کنند، به نظر قانون اساسی، همان هیئت وزیرانی نیست که مجلس قبلاً به آن رأی اعتماد داده است؛ بنابراین باید از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند. بحث در باره برنامه دولت و متعهد ساختن یک یک وزراء نیز در جریان ارزیابی بعدی مجلس اهمیت اساسی دارد.

ب. استیضاح

پس از تصویب برنامه دولت و در طی دوران تصدی آن، مجلس با استفاده از ساز و کارهای گوناگونی که در صفحات قبل شرح داده شد، اطلاعات لازم را گردآوری می کند و وظیفه نظارت خود را به انجام می رساند. هنگامی که برخی از لوایح مهم از قبیل لایحه بودجه و یا عهدنامه ها و... در مجلس مطرح می شود، مجلس می تواند با مخالفت کردن، نظر نامساعد خود را نسبت به دولت ابراز نماید. در موارد اختلاف یا مسائل مهم هم می تواند با سؤالات مکرر و طرح مسئله، وجوه اختلاف را روشن سازد و اهمیت مباحث را مدلل نماید، تا در نتیجه دولت تقاضای رأی اعتماد کند، که در این حال ممکن است مجلس ابراز عدم اعتماد

نماید.

علاوه بر اینها نمایندگان می‌توانند هیئت وزیران یا هریک از وزراء را استیضاح کنند. استیضاح از اهمیت خاصی برخوردار است و احتمالاً به سقوط دولت می‌انجامد. از این جهت برای اقدام به آن شرایط و ضوابط دقیقی پیش‌بینی شده است.

۱. حضور رئیس‌جمهور: در دوره‌ای که رئیس‌جمهور بر سر کار نیست و شورای موقت ریاست جمهوری عهده‌دار وظایف او است، مجلس نمی‌تواند دولت را استیضاح کند و یا به آن رأی عدم اعتماد بدهد. آیا می‌توان یکی از وزیران را استیضاح کرد؟ تفسیر این امر با شورای نگهبان است. قانون اساسی در اصل یکصد و سی و دوم از «دولت» نام می‌برد؛ ولی با توجه به اینکه در مذاکرات مجلس خبرگان، در این قبیل موارد «دولت» به معنی هیئت وزیران بکار رفته است که در رأس این هیئت، نخست‌وزیر قرار دارد، و با عنایت به روش شورای نگهبان که در تفسیر خود معمولاً به الفاظ قانون اساسی توجه دارد، قاعدتاً استیضاح هریک از وزراء نباید اشکالی داشته باشد. لکن اگر این تفسیر پذیرفته شود، وزرائی که در این دوره استیضاح می‌شوند باید کمتر از نصف تعداد وزراء باشند؛ زیرا چنانچه بیش از نیمی از وزراء عوض شوند، باید به کل دولت مجدداً رأی اعتماد داد و دادن رأی اعتماد در این دوره موافق قانون اساسی نیست.

۲. شیوه کار: برای آنکه هیئت وزیران یا هریک از وزراء مورد استیضاح قرار گیرند، باید استیضاح با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. این استیضاح باید کتبی باشد و رئیس مجلس آن را در جلسه علنی دریافت کند، تا پس از قرائت تقاضا، در همان جلسه یا جلسه بعد بدون مباحثه پذیرفته شود و برای وزیر یا هیئت وزیران ارسال گردد. موضوع استیضاح باید صریح باشد و مورد یا موارد دقیقاً ذکر شود. در غیر این صورت تا هنگامی که از موارد مندرج در استیضاح رفع ابهام نشود،

استيضاح از طرف رئیس مجلس قبول نمی شود. این امر برای آن است که بهنگام طرح استيضاح، استيضاح کنندگان نباید در ضمن استدلالها و توضیحات خود، موضوعهای دیگر را که به موارد استيضاح مربوط نمی شود، وارد بحث نمایند.

۳. جلسه استيضاح: وزیر یا هیئت وزیران موظفند ظرف ده روز پس از آنکه استيضاح برای آنها فرستاده شد، در مجلس حضور یابند و توضیحات لازم را بدهند. برای تعیین وقت استيضاح در ظرف این ده روز، وزیر یا هیئت وزیران، پیشنهاد خود را به مجلس می دهند و این پیشنهاد پس از تصویب در هیئت رئیسه مجلس، در دستور هفتگی مجلس قرار می گیرد. تعیین وقت در مدت مقررده روزه جنبه امری دارد. در مصوبه ابتدائی مجلس، پیش بینی شده بود که تأخیر از مدت مقرر ممکن نخواهد بود، مگر با موافقت استيضاح کنندگان و دولت. لکن شورای نگهبان این قید را مغایر اصل هشتاد و نهم قانون اساسی دانست؛ زیرا این اصل مدت را منحصرأ ده روز تعیین کرده است و این مدت موضوعیت دارد و رعایتش حتمی است. پس از شروع استيضاح، بیانات طرفین باید در یک یا چند جلسه متوالی ایراد شود و معمولاً هنگامی که استيضاح در دستور است، مجلس نباید دستور دیگری داشته باشد و تغییر دستور به هیچ وجه جایز نیست، مگر در مورد لوایح سه فوریتی.

۴. مدت استيضاح: مدت استيضاح برای یک وزیر سه ساعت و برای استيضاح وزیران، نخست وزیر و یا بیش از یک وزیر، پنج ساعت است. استيضاح کنندگان می توانند از بین خود یک یا چند نفر را برای بحث در موضوع استيضاح معرفی کنند؛ ولی مجموع سخنان آنها نباید از وقت مقرر تجاوز کنند. در پاسخ استيضاح، وزیر سه ساعت وقت دارد که می تواند حداکثر یک ساعت از آن را به یک یا دو نفر از نمایندگان بدهد که مایلند از وی دفاع کنند. پس از پایان دفاعیات وزیر، حداکثر دو نفر از استيضاح

کنندگان حق دارند به مدت نیم ساعت توضیحات تکمیلی بدهند؛ به شرط آنکه توضیحات مختصر باشد و صحبت هر کدام از یک ربع تجاوز نکند. نخست وزیر یا وزیر مورد استیضاح نیز می تواند حداکثر نیم ساعت مجدداً به عنوان دفاع صحبت نماید.

۵. تقاضای رأی اعتماد: پس از پایان استیضاح و ختم مذاکرات، استیضاح شونده باید تقاضای رأی اعتماد کند. پس از اعلام رأی، اخذ رأی بعمل می آید و نتیجه اعلام می شود. برای ابقای وزیر یا هیئت وزیران، اکثریت مطلق آراء مناط اعتبار است؛ بنابراین رأی ممتنع را نیز باید جزء آرای منفی به حساب آورد و عملاً به معنی مخالف گرفت. در نتیجه کسانی که مایل نیستند وزیر یا هیئت وزیران برکنار شوند، باید رأی مفید بدهند؛ یعنی در دادن رأی ممتنع دقت بیشتری به خرج دهند و چنانچه تعداد آرای موافق زیاد نباشد و در مرز باشد، رأی موافق بدهند تا موقعیت وزیر یا دولت به خطر نیفتد.

□ چنانچه استیضاح شونده از تقاضای رأی اعتماد استنکاف کند، در صورتیکه مجلس مقتضی بداند، رئیس اعلام رأی عدم اعتماد می کند.

□ در صورتی هم که استیضاح شونده در مجلس حاضر نشود، استیضاح کنندگان مطالب خود را در غیاب وی بیان می کنند و در این حالت نیز چنانچه مجلس مقتضی بداند، رئیس اعلام رأی عدم اعتماد می کند.

۶. آثار و نتایج رأی عدم اعتماد: رأی عدم اعتماد به معنی ارزیابی منفی کار وزیر یا سیاست هیئت وزیران است و موجب عزل وزیر یا هیئت وزیران می شود. وزیر یا وزیران و نیز نخست وزیر معزول نمی توانند در هیئت دولتی که بلافاصله تشکیل می شود عضویت داشته باشند. در واقع عزل افرادی که رأی اعتماد نگرفته اند، تضمین اجرایی مسئولیت سیاسی آنان در زمان تصدی دولتی است که عضویت آن را داشته اند. همچنین به

نظر قانون اساسی افرادی که مسئولیت سیاسی شان تا این حد مورد بحث واقع شده است و صلاحیتشان مقبول نمایندگان نیست، حداقل باید در هیئت دولتی که بلافاصله تشکیل می شود، حضور نیابند. در حقیقت آثار و نتایج این رأی عدم اعتماد و اعلام عدم صلاحیت، برای هیئت دولت بعد نیز اعتبار دارد.

ج. عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور

طبق اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی، رئیس جمهور در حدود اختیارات خویش، در برابر ملت مسئول است و نحوه رسیدگی به تخلف از این مسئولیت را قانون معین می کند. تخلف از مسئولیت برای رئیس جمهور دو وجهه دارد: یکی تخلف وی از وظایف قانونی که دارای جنبه های حقوقی و قضائی می باشد، و دیگر عدم کفایت سیاسی. رسیدگی به تخلف از وظایف قانونی رئیس جمهور، که مستلزم حکم است با محکمه صالح است و برطبق بند ۵ اصل یکصد و دهم قانون اساسی با دیوان عالی کشور می باشد. اعلام عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور نیز مطابق همین بند با مجلس شورای اسلامی و برحسب رأی آن است در بحث ما وجهه دوم، یعنی عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور بررسی می شود.

۱. شیوه رسیدگی: مطابق آئین نامه ای که در تاریخ ۲۷ خردادماه ۱۳۶۱ تحت عنوان «چگونگی بحث درباره عدم کفایت سیاسی رئیس جمهوری» تصویب گردید و سپس در آئین نامه داخلی مجلس ذیل مواد ۱۵۹ تا ۱۶۲ گنجانده شد، چگونگی بحث درباره عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور به شرح زیر است:

(۱) قانون اساسی در بند ۵ اصل یکصد و دهم از «رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور» سخن می گوید. در مذاکرات مجلس خبرگان روشن شده است که نحوه کار را قوانین عادی تعیین خواهد کرد. مطابق آئین نامه مصوب مجلس، برای آنکه مسئله رأی به عدم کفایت

سیاسی رئیس جمهور قابل طرح باشد و در دستور قرار گیرد، باید حداقل ۱/۳ نمایندگان منتخب «تقاضای رأی» را امضاء کرده باشند. علت این نصاب آن است که ابراز تردید در باره کفایت سیاسی رئیس جمهور و در نتیجه تقاضای اظهار نظر از مجلس، مسئله ای حساس و مهم است و نباید ابراز تردید و طرح آن با ساز و کاری نسبتاً آسان عملی باشد. مقام و موقعیت رئیس جمهور از لحاظ داخلی و بین المللی اقتضا می کند که مسائل مربوط به او که در واقع مربوط به کشور است، با دقت و احتیاط بیشتری بررسی شود. با توجه به اینکه دعوت رئیس جمهور به مجلس با رأی اکثریت، با این استدلال همراه است که چون اکثریت مردم به وی رأی داده اند، بنابراین اکثریت مجلس هم باید وی را به مجلس دعوت کند، و این استدلال در مجلس خبرگان مورد توجه قرار گرفته است، در نتیجه بهنگام ابراز تردید در باره کفایت سیاسی وی نیز باید ترتیبی اتخاذ کرد که هتک حرمت مقام ریاست قوه مجریه نشود و نصاب به گونه ای باشد که اغراض نتواند در آن مؤثر افتد.

(۲) تقاضای مذکور باید در جلسه علنی به رئیس مجلس داده شود و در اولین جلسه قرائت گردد و از رسانه های گروهی به اطلاع عموم برسد. رسیدگی به عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور، امری است مربوط به مجلس و بنابراین با اعلان رسیدگی، هم مردم از آن آگاه می شوند و هم رئیس جمهور مانند دیگر افراد از طرح چنین تقاضائی در مجلس مطلع می گردد و می تواند در صورت تمایل، خود را برای شرکت در جلسه بحث و مذاکره مجلس آماده نماید.

(۳) هنگامی که طرح در دستور مذاکرات مجلس قرار گرفت، مدت مذاکرات برای هریک از دو طرف موافق و مخالف حداکثر ۵ ساعت است. یعنی جمعاً ۱۰ ساعت به این کار اختصاص می یابد. هریک از موافقان و مخالفان می تواند حداکثر نیم ساعت سخن بگوید. در این سخن گفتن تناوب رعایت می شود. البته این نیم ساعت با رأی مجلس تا یک ساعت نیز قابل تمدید است. چنانچه رئیس جمهور در مجلس حاضر شود ۵

ساعت وقتی که به وی و موافقان وی — یعنی مخالفان طرح عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور — تعلق دارد، هرطور که مایل باشند میان ایشان یعنی رئیس‌جمهور و موافقانش تقسیم می‌شود. در این صورت وقتی که به موافقان رئیس‌جمهور تعلق می‌گیرد، تابع تبصره ماده ۱۶۱ آئین نامه خواهد بود؛ یعنی نمی‌تواند از نیم ساعت تجاوز کند. اما اگر رئیس‌جمهور در مجلس حاضر نشد، موافقان و مخالفان طرح در برابر یکدیگر قرار دارند و هر کدام حق دارند نیم ساعت صحبت کنند.

(۴) پس از پایان مذاکرات، رأی‌گیری به طرح عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور بعمل می‌آید. این رأی‌گیری علنی و با ورقه است و نظربه اینکه جزء تصمیمات مهم مجلس است، با رأی دوسوم از نمایندگان حاضر صاحب رأی در جلسه به تصویب می‌رسد.

۲. عزل رئیس‌جمهور: رأی مجلس به عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور به اطلاع مقام رهبری می‌رسد. عزل رئیس‌جمهور براساس بند ۵ اصل یکصد و دهم قانون اساسی از اختیارات ایشان است. در واقع عزل نظیر نصب رئیس‌جمهور از امور مهم است و در اختیار ولی امر قرار دارد.

۳. محتوی و ماهیت بحث درباره عدم کفایت سیاسی رئیس‌جمهور: مجلس شورای اسلامی، بعنوان دادگاه با رئیس‌جمهور برخورد نمی‌کند و تخلفات او را بررسی نمی‌نماید؛ آنچه مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد و براساس آن مجلس درباره ادامه کار رئیس‌جمهور تصمیم مثبت یا منفی اتخاذ می‌کند، وجوه سیاسی اعمال و شیوه‌های رفتار او است. حتی تخلفات قانونی وی نیز از این دیدگاه بررسی می‌شود؛ یعنی به آثار و تبعات سیاسی تخلفات نظر می‌شود، نه اصل تخلفات. در واقع می‌توان احتمال داد که برخی از تخلفات قانونی، از لحاظ قضائی، اهمیت زیادی نداشته باشد و درعین حال آثار سیاسی آن به گونه‌ای باشد که کفایت سیاسی رئیس‌جمهور را خدشه دار سازد؛ همچنین ممکن است بعضی از این

تخلفات از روی سوء نیت نباشد، ولی بر بی کفایتی سیاسی رئیس جمهور دلالت کند.

مطابق قانون اساسی، قسمتی از وظایف و اختیارات رئیس جمهور، در زمینه مسائل سیاسی به معنای عام — که مسائل اداری مهم را هم در بر می گیرد — به شرح زیر است. این موارد یا مستقیماً به اعمال و شیوه رفتار سیاسی و سلوک اخلاقی رئیس جمهور مرتبط می شود و یا بطور غیرمستقیم تخلف از اجرای دقیق آنها دارای پیآمدهای سیاسی است:

- اجرای قانون اساسی و تنظیم روابط قوای سه گانه با یکدیگر.
- ریاست قوه مجریه (جز در مواردی که مربوط به رهبر است) به گونه ای که قوه مجریه را انسجام و هماهنگی ببخشد.
- امضای قوانین مصوب مجلس، یا همه پرسی و ابلاغ آنها.
- نامزد کردن فردی برای نخست وزیری، معرفی وی به مجلس برای کسب رأی تمایل و صدور حکم برای شخصی که مجلس به وی رأی تمایل داده است.
- امضای عهدنامه ها و قراردادها و... پس از تصویب مجلس.
- ملاحظه تصویب نامه ها و آئین نامه های دولت و بررسی انطباق آنها با قوانین موضوعه.
- اجرای تعهداتی که در سوگندنامه ریاست جمهوری آمده است از جمله: پاسداری از مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور، خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت و پرهیز از خود کامگی.
- و....

عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور باید با توجه به این وظایف و تکالیف و نظایر آنها بررسی شود و روشن گردد که بی توجهی و بی اعتنائی به کدامیک از این وظایف بطور مستقیم کفایت سیاسی وی را خدشه دار ساخته و به انجام نرساندن کدامیک از این تکالیف بطور غیرمستقیم در ظهور

بی کفایتی سیاسی رئیس جمهور مؤثر بوده است. بی کفایتی به گونه ای که موجب اختلال نظام جمهوری اسلامی شود و یا در کارهای اساسی اداری آشفتگی به وجود آورد، مدیریت و تدبیر رئیس جمهوری را در بوته شک و تردید می برد و اعتراضها و ایرادهائی به شرح زیر، به ارزیابی منفی از کفایت سیاسی وی می انجامد:

(۱) عدم انطباق اعمال رئیس جمهور با موازین اسلامی؛ در این عنوان، شیوه رفتار و سلوک وی، اخلاق و رفتار و تقوای او نیز وارد می شود.
(۲) عدم اجرای صحیح قوانین، از جمله قانون اساسی، در مواردی که اجرای قانون به عهده رئیس جمهور است.

(۳) برقرار نداشتن ارتباط منظم بین قوای سه گانه، یا عدم موفقیت در ایجاد این ارتباط.

(۴) تضعیف نظام جمهوری اسلامی از طریق بی اعتبار ساختن یا موهون نمودن قوای مذکور در قانون اساسی.

(۵) به خطر افکندن حیثیت بین المللی جمهوری اسلامی ایران، از جهات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و...

(۶) مخالفت با جهت گیریهای بنیادین نظام جمهوری اسلامی ایران و یا بی توجهی به این جهت گیریها.

و....

با توجه به این نکات و نکاتی که از لحاظ ماهیت و محتوی از این سنخ باشد، نمایندگان مجلس درباره کفایت یا عدم کفایت سیاسی رئیس جمهور، بحث می کنند و اظهار رأی می نمایند.

بدینسان مسئولیت سیاسی قوه مجریه در زمینه ای گسترده تر قرار می گیرد که همان رابطه سیاسی مجلس و قوه مجریه باشد. مراحل و مدارج این رابطه با کسب اطلاع از طرق گوناگون، شکایت مردم، تذکر و سؤال

آغاز می شود و به نظارت و ارزیابی عملکرد مسئولان در محدوده وظایفشان می انجامد. نقطه اوج این نظارت و ارزیابی، بحث درباره مسئولیت سیاسی رئیس جمهور در مقام رئیس قوه مجریه است که قانون اساسی نیز بدان عنوان «کفایت سیاسی رئیس جمهور» می دهد.

والسلام