

## مبانی نظری نظارت مجلس شورای اسلامی در مردم سالاری دینی

خیرالله پروین<sup>۱</sup>، غلامرضا بیات شاه پرست<sup>۲</sup>



تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۷/۰۴

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۰۹

### چکیده:

یکی از اساسی‌ترین نهادهای مردم‌سالاری کنونی پارلمان (مجلس) است. در کشورهایی که مردم در آن‌ها حق حاکمیت دارند، پارلمان می‌تواند به دو صورت دو مجلسی یا تک مجلسی باشد. اعضای این پارلمان می‌توانند با رای مردم انتخاب شوند یا توسط افراد یا نهادهای دیگر منصوب شوند. در نظام حقوق اساسی ایران، مجلس شورای اسلامی نهاد نمایندگی محسوب می‌گردد و وظایف خود را به دو شیوه اصلی قانون‌گذاری و نظارت ایفا می‌کند. در این راستا این سال مطرح می‌شود که از مجلس شورای اسلامی در مردم‌سالاری دینی چه جایگاه نظارتی دارد؟ در پاسخ به این پرسش و در قالب یافته‌ها بیان می‌شود که در مردم‌سالاری دینی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران، مجلس دارای پنج بعد نظارتی است. این ابعاد شامل نظارت تأسیسی، نظارت اطلاعی، نظارت سیاسی، نظارت مالی و نظارت استصوابی است. این پژوهش با استفاده از روش توصیفی تحلیلی انجام شده است. در این روش، اطلاعات و داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی مانند کتاب‌ها، مقالات، و اسناد جمع‌آوری و سپس به طور دقیق و روشکافانه مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند.

**واژگان اصلی:** مجلس، نظارت، مردم‌سالاری دینی، شفافیت، پاسخ‌گویی

<sup>۱</sup>. استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. (نویسنده مسئول) khparvin@ut.ac.ir

<sup>۲</sup>. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

## مقدمه

اساس حکومت عادلانه در دنیای معاصر، مردم‌سالاری است و اساس مردم‌سالاری ایجاد آزادی برای مردم در راستای شکل‌دهی به آینده سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که این نگرش متأثر از اعتقاد به آزادی و استقلال انسان‌هاست. افزایش جمعیت و چالش‌هایی که از این موضوع حاصل گردید؛ از جمله آنکه مشارکت دادن آحاد مردم جامعه در یکایک تصمیم‌گیری‌ها موجب پیدایش راهکارهای مشارکت‌گرایانه و عمل‌گرا همچون مفهوم نمایندگی گردید (مؤمنی راد و بهداد فر، ۱۳۹۶: ۱۵۶). هر یک از کشورها با توجه به میزان جمعیت و عناصری دیگر همچون وجود تنوع‌های نژادی اقدام به تقسیم‌بندی در کشور خود نموده و هر قشر از ایشان اشخاصی را تحت عنوان نماینده جهت تصمیم‌گیری و دفاع از حقوق اجتماعی و سیاسی ایشان انتخاب می‌نمایند. نام نهاد قانون‌گذار در کشورهای مختلف متفاوت است. به عنوان مثال، در ایالات متحده آمریکا کنگره، در فرانسه شورای ملی، در بریتانیا و سنگاپور پارلمان و در جمهوری اسلامی ایران مجلس شورای اسلامی نامیده می‌شود.

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد نمایندگی در نظام حقوق اداری ایران عموماً در دو بعد قانون‌گذاری و نظارت متمرکز شده است. در این میان نقش مجلس در نظارت به‌عنوان بازتابی از یک نیاز در نظام‌های مردم‌سالار از اهمیت بیشتری برخوردار است (رضایی، ۱۳۹۴: ۳۳۸). در حقیقت، اختیارات وسیع قوه مجریه این خطر را ایجاد می‌کند که در فرض عدم نظارت قدرت به فساد تبدیل گردد؛ لذا ایجاد ظرفیت‌هایی چون اختیار سؤال، استیضاح، تذکر، بازرسی از عملکرد کارگزاران اجرایی و چگونگی صرف بودجه کشور برای نهاد نمایندگی از ضروریات این نهاد سیاسی تلقی می‌گردد.

## ۱- دموکراسی

در راستای تبیین جایگاه نظارتی مجلس بر مردم‌سالاری دینی ابتدا باید دید مردم‌سالاری دینی به چه معناست و آیا مصداقی از دموکراسی غربی محسوب می‌گردد یا نگرشی به‌کلی متفاوت از آن است. هویت تحلیل هر مفهومی در واقعیت به مختصات دیدگاه نظری حاکم بر آن مربوط می‌شود. دیدگاه‌های نظری نیز از پیش‌فرض‌های خود که در چارچوب سیاسی - اجتماعی خاصی طراحی شده‌اند، عدول نمی‌کند؛ لذا برای درک عمیق نظری هر مفهومی، لازم است آن را بر اساس الگویی که به آن تعلق دارد، تحلیل کرد. یکی از مفاهیم اساسی در تحلیل ساختارهای سیاسی جوامع، مفهوم دموکراسی است که در نظام اجتماعی ایران (پس از انقلاب)، این مفهوم در چالش با برداشت‌های دینی قرار گرفته بود؛ لذا انجام یک بررسی از جایگاه دموکراسی که اساساً در جوامع

غربی مورد نظریه‌پردازی قرار گرفته و مردم‌سالاری دینی که مورد بحث اندیشمندان دینی است، ضروری به نظر می‌رسد.

دموکراسی از جمله مفاهیمی است که از زمان پریکلس تا به امروز در مجامع نظریه‌پردازان، تحکیم و گسترش آن، کارویژه‌ی اصلی و تخصصی دولت بوده است. مباحثات متعدد مخالفان و موافقان این مفهوم از ابتدا تاکنون درباره‌ی نقاط قوت و ضعف این شیوه‌ی حکومت و اداره‌ی عمومی منجر به شکل‌گیری رساله‌ها و کتب فراوانی شده است. در یک تقسیم‌بندی کلی مجموعه تعاریف ارائه شده در رابطه با مفهوم دموکراسی را می‌توان در دو پارادایم دسته‌بندی کرد؛ در پارادایم نخست، دموکراسی صرفاً شیوه‌ای برای حکمرانی به حساب می‌آید و دموکراسی به مجموعه‌ای از روش‌ها و قوانین برای اداره جامعه اطلاق می‌شود. در مقابل، پارادایم دوم، دموکراسی را شیوه‌ای برای زندگی نیز تلقی شود و دموکراسی فراتر از یک نظام سیاسی و آن را به عنوان مجموعه‌ای از ارزش‌ها، هنجارها و کردارهای اجتماعی در نظر گرفته می‌شود که بر پایه مشارکت، برابری و آزادی بنا شده است.

طیف وسیعی از نظریات دموکراسی در پاسخ به این سؤال مطرح شده‌اند که آیا دموکراسی تنها یک نظام سیاسی است یا فراتر از آن نوعی شیوه زندگی به مثابه یک ارزش و هدف در حوزه اجتماعی است. به نظر می‌رسد که این بحث، بحثی نسبتاً جدید است که به لحاظ تاریخی در قرن بیستم مطرح شده است. با بررسی دیدگاه‌های متفکرانی که درباره دموکراسی نظریه‌پردازی نموده‌اند، می‌توان گفت که غالب آن‌ها از دموکراسی به مثابه یک نظام سیاسی سخن گفته‌اند، نه یک ارزش غایی و لذا عمده نظریات دموکراسی ناظر به نوعی از نظام سیاسی و شیوه‌ای از حکومت است و به نوعی نظام آرمانی در مفهوم حداکثری آن؛ تا دوران متأخر و با گسترش ارزش‌های دموکراتیک در جوامع مختلف، بحث از دموکراسی به عنوان یک ارزش مطلق در زندگی فردی و اجتماعی مطرح نشده بود (بشیریه، ۱۳۸۷: ۱۲).

در پارادایم روش‌شناسانه دموکراسی، بارزترین خصوصیت وجود مجموعه‌ای از نهادها و از آن مهم‌تر وجود نوعی قاعده بازی سیاسی است. هدف این نوع دموکراسی اگرچه مهم است؛ اما محدود به حفظ افراد و جامعه در مقابل مخاطرات خودکامگی و استبداد است. به عقیده «گی ارمه» این نوع دموکراسی از انقلاب امریکا الهام گرفته است که می‌خواهد دو اصل نسبتاً متناقض اراده اکثریت و آزادی هر شخص را باهم آشتی دهد (ارمه، ۱۳۷۶: ۴۰). «ژوزف شوپیتز» با تفکیک دو مفهوم از دموکراسی، آن را به عنوان یک روش، و نه به عنوان یک هدف یا آرمان، تعریف می‌کند. این روش

در واقع نوعی «رقابت برای کسب قدرت سیاسی» است که در آن افراد با به دست آوردن آرای اکثریت، حق حاکمیت را برای دوره ای مشخص به دست می‌آورند. در واقع، دموکراسی در اندیشه شومپتر به مثابه روش سیاسی تلقی می‌شود؛ روش سیاسی که به مثابه نظام نهادی در راستای ورود به ساحت تصمیم‌گیری در عرصه سیاست عمل می‌کند. در این روش، قدرت تصمیم‌گیری در کلیه امور به افراد معینی که با کسب آرای مردم، مشروعیت لازم را به دست آورده‌اند، واگذار می‌شود. تعریف شومپتر از دموکراسی بر دو رکن اصلی استوار است: رقابت و مشارکت. به نظر او، دموکراسی صرفاً به معنای حق انتخاب مردم برای پذیرش یا رد حاکمان خود است، نه به معنای حاکمیت مستقیم مردم (محسنی و سیاحت اسفندیاری، ۱۳۹۶: ۱۰۷-۱۰۹). در واقع، دموکراسی در نگاه شومپتر به مثابه حکومت سیاستمداران است. او طرفدار دموکراسی مبتنی بر رهبری یا نخبه‌گرایی رقابتی است و به طور آشکار، پایه‌های دموکراسی کلاسیک، از جمله خیر عمومی و اراده عمومی، را رد می‌کند.

کارل پوپر، فیلسوف برجسته، دیدگاه متفاوتی به دموکراسی ارائه می‌دهد. او دموکراسی را نه یک فلسفه سیاسی مطلق و عقلانی، بلکه یک مدل قابل تجربه و بهبودپذیر می‌داند. پوپر با اتکا به ایده «مهندسی اجتماعی جزء به جزء» بر این باور است که باید جامعه را باز نگه داشت و با تلاش گام به گام، نهادهای سیاسی و اجتماعی را ارتقا داد. این روش، به زعم او، مسیر توسعه، پیشرفت و دموکراسی واقعی را هموار می‌کند. پوپر به آینده دموکراسی خوش‌بین است و امید دارد که با تحلیل و مهندسی اجتماعی، اشکال آینده دموکراسی کارآمدتر، مقبول‌تر و از اشکال فعلی آن پیشرفته‌تر باشند. او در ترسیم مدل مطلوب خود از نظام سیاسی، بر این نکته تأکید می‌کند که دموکراسی را نباید در قید و بند الفاظ و اصطلاحات محدود کرد. از نظر پوپر، دموکراسی حکومتی است که بدون خونریزی و خشونت، امکان تغییر و برکناری آن وجود دارد. در مقابل، دیکتاتوری رژیم‌محور است که جز از طریق انقلاب و ناآرامی، راهی برای رهایی از آن نیست (پوپر، ۱۳۹۶: ۳۰۱).

ساموئل هانتینگتون در کتاب «موج سوم دموکراسی» به سه برداشت رایج از دموکراسی در اواسط قرن بیستم اشاره می‌کند. به نظر او، دموکراسی را می‌توان از نظر شکل حکومت، منابع قدرت، اهداف و مقاصد و شیوه و روال تشکیل آن تعریف کرد. در تعریف دموکراسی بر اساس منابع قدرت حکومت و یا مقاصد که حکومت در پیش دارد، با دشواری‌ها و ابهامات جدی روبرو می‌شویم. هانتینگتون معتقد است که بهترین تعریف از دموکراسی، تعریف شومپتر بر اساس روال کار است. از

نظر او، پس از جنگ جهانی دوم، بحثی میان صاحب‌نظران در مورد تعریف دموکراسی شکل گرفت. دو دیدگاه اصلی در این بحث وجود داشت؛ دیدگاه نخست یا تعریف دموکراسی بر اساس منبع قدرت حکومت که در این دیدگاه، دموکراسی به عنوان نظامی تعریف می‌شود که در آن قدرت از مردم سرچشمه می‌گیرد. دیدگاه دوم یا تعریف دموکراسی بر اساس مقاصد حکومت که منطبق با این دیدگاه، دموکراسی به عنوان نظامی تعریف می‌شود که به دنبال تحقق اهدافی مانند آزادی، برابری و عدالت است. در کنار دو دیدگاه رایج در مورد تعریف دموکراسی، عده زیادی از صاحب‌نظران معتقد بودند که دموکراسی را باید بر اساس شیوه و روال کار تعریف کرد، دیدگاهی که شومپتر نیز بر آن تأکید داشت (هانتینگتون، ۱۳۹۴: ۸-۹). در برداشت یا دیدگاه سوم دموکراسی با شاخصه‌هایی از قبیل عقلانیت بازیگران و گروه‌های ساسی، حاکمیت قانون و انتخابات آزاد و آزادی بیان و رسانه‌ها و مطبوعات شناخته می‌شود.

## ۲- مردم‌سالاری دینی

مقالات و کتاب‌های متعددی را درباره مردم‌سالاری دینی می‌توان دید که در مورد خصوصیات و ویژگی‌های مردم‌سالاری دینی بحث کرده‌اند؛ ولی تعریفی دقیق از مردم‌سالاری دینی ارائه نکرده‌اند. لیکن ذیلاً به برخی از تعاریف ارائه شده اشاره خواهیم نمود.

واعظی معتقد است که دموکراسی دینی «فقه محور» است، به این معنا که قلمرو گسترده‌ای برای دخالت دین در حیات اجتماعی قائل است و بر آن است که روابط و مناسبات اقتصادی، فرهنگی و سیاسی جامعه اسلامی باتوجه به آموزه‌های دینی به طور عام و قوانین و اصول شریعت به طور خاص سامان یابد (واعظی، ۱۳۸۵: ۲۱). در این تعریف گرچه دین در نظریه مردم‌سالاری دینی به طور مشخص‌تری معین شده و تقلیل مفهومی نیز صورت نگرفته، اما وجه دموکراتیک آن مغفول واقع گردیده است. به عبارت دیگر در این تعریف، معیار دموکراتیک بودن آن مشخص نشده و احتمالاً مفروض انگاشته شده است. از نگاهی دیگر مردم‌سالاری دینی عبارت است از نگرش و دیدگاه دینی و شریعت الهی به مردم و جایگاه آن در اداره اجتماع و حکومت (لاریجانی، ۱۳۸۵: ۳۲). این تعریف به‌رغم مختصر بودن توانسته است مقصود از پسوند دینی در مردم‌سالاری دینی را روشن نماید، اما همانند برخی دیگر از تعاریف مردم‌سالاری، برداشتی حداقلی ارائه نموده است. از نظر خرمشاد، یک نظام سیاسی که در آن مردم و انتخابات تعیین‌کننده حاکمان، قوانین، تصمیم‌گیری‌ها، نظارت و حسابرسی است، به شرط آنکه افراد منتخب از همان آغاز از صالحان باشند و از چارچوب دین اسلام

عدول نشود (خرمشاد، ۱۳۸۵: ۸۶). این تعریف هرچند در مقایسه با تعاریف پیشین، از جامعیت بهتری برخوردار است، اما همان‌گونه که آشکار است تنها به مؤلفه «مشارکت مردمی» از دموکراسی توجه دارد و به سرشت قدرت معطوف اشاره‌ای نکرده است. در ضمن همان‌گونه که نویسنده خود تصریح می‌کند، مبتنی بر تعریفی حداقل گرایانه از دموکراسی است. یوسفی اشکوری معتقد است مردم‌سالاری دینی عبارت است از تدبیر امور جامعه بر مبنای بینش و منش منتخبان در چارچوب اختیارات تعریف‌شده قانونی با بهره‌مندی از روش‌های مردم‌سالارانه (یوسفی اشکوری، ۱۳۸۱: ۲۹).

اگرچه این تعریف ناظر بر مردم‌سالاری دینی ارائه می‌شود، اما آشکار است تنها به مردم‌سالاری معطوف است و در آن جایگاه و نقش دین مشخص نگردیده است. از نظر میراحمدی مردم‌سالاری دینی برداشتی است که در آن مرجعیت دین اسلام برای توجیه، تحلیل و تبیین حدود «قدرت / اقتدار جمعی» و «مشارکت مردمی» به‌عنوان مؤلفه‌های مفهومی مردم‌سالاری به رسمیت شناخته می‌شود (میراحمدی، ۱۳۸۸). پورفرد اعتقاد دارد مردم‌سالاری دینی به معنای روش و شیوه زندگی سیاسی مردمی است که نظام دینی را پذیرفته‌اند و آن نظام حداقل تضمین‌کننده آزادی، استقلال، رضایت‌مندی، مشارکت سیاسی و اجرای عدالت اجتماعی - سیاسی مردم و درنهایت احساس حاکمیت روح شریعت در زندگی سیاسی مردم باشد (پورفرد، ۱۳۸۸: ۵۳). در این تعریف اولاً دموکراسی و مردم‌سالاری به‌عنوان یک روش، پذیرفته‌شده و ثالثاً به پذیرش دین از سوی مردم تأکید شده و ثالثاً از تحقق دین در حد احساس حاکمیت روح شریعت در زندگی سیاسی مردم کاسته شده است؛ بنابراین هم در دموکراسی و هم در دین نوعی تقلیل صورت گرفته است.

از این بعد مردم‌سالاری دینی دارای مؤلفه‌هایی مختص به خود است. توحید، اولین و اساسی‌ترین رکن جامعه و حکومت مردم‌سالار دینی است. آنچه به‌عنوان رکن و پایه مردم‌سالاری دینی مطرح است تأثیر نگاه توحیدی در حیات اجتماعی و سیاسی مردم می‌باشد. به فرموده مقام رهبری خط: «اگر چنانچه کسی که معتقد به خداست، روز یکشنبه رفت به کلیسا... اما تأثیرش در زندگی او چیست؟ در روابط او با مردم؟ در کیفیت ثروت‌اندوزی؟... [اگر تأثیری نگذارد این توحید با شرک تفاوت چندانی ندارد. این جور نیست که بگویی خدا یک است و دو نیست و تمام بشود قضیه، خدا یک است و دو نیست، معنایش این است که در تمام منطقه وجود خودت شخصاً و جامعه‌ات عموماً، جز خدا کسی حق فرمانروایی ندارد» (خامنه‌ای، ۱۳۹۹: ۲۱۲ - ۲۱۳).

عدالت مؤلفه دیگر موجود در مردم‌سالاری دینی است. عدالت، بهترین و کارآمدترین روش در جهت

تمرکززدایی از منبع و منشأ قدرت (نامشروع که یکی از ارکان مردم‌سالاری به‌مثابه شیوه زیست می‌باشد)، است. شرط دیگر تحقق حکومت مردم‌سالار دینی رضایت و مقبولیت حکومت در نظر عموم مردم جامعه است. هدف از تحقق حکومت دینی چیزی جز برقراری توحید و هدایت مردم به سمت آبادانی دنیا و آخرت نیست و این، جز در سایه رضایت آنان محقق نخواهد شد. همچنین یکی از ارکان اصلی مردم‌سالاری دینی که شیوه زیست اجتماعی مردم‌سالارانه را می‌نماید، مشارکت سیاسی فراگیر مسلمانان در سرنوشت اجتماعی خویش است (عیوضی، ۱۳۸۹: ۳۰۱). علاوه بر این رعایت حقوق مردم از سوی مسئولان، تعلیم و تربیت، آزادی، خدمت‌رسانی و قانون‌گرایی را می‌توان از سایر اصول و مؤلفه‌ها در مردم‌سالاری دینی دانست.

### ۳- جایگاه و تبیین نقش نظارتی مجلس در حقوق اساسی ایران

مجلس شورای اسلامی به عنوان رکن اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران، وظایف خطیر قانون‌گذاری و نظارت را بر عهده دارد و نمایندگان آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند و تعداد آنها ۲۹۰ نفر است. مدت نمایندگی نمایندگان مجلس شورای اسلامی چهار سال است و نمایندگانی که از طریق انتخابات میان‌دوره‌ای انتخاب می‌شوند، تنها تا پایان دوره مجلس نمایندگی خواهند داشت.

تفاوت‌هایی که در فرهنگ‌های سیاسی، انواع دولت و نهادهای عمومی وجود دارد، موجب تفاوت در نهادهای نمایندگی می‌گردد. همین تفاوت‌ها می‌تواند زمینه تفاوت‌های جزئی‌تر از جمله فرآیند قانون‌گذاری، میزان و دامنه نظارت، حضور یا عدم حضور نهادهای موازی و شاخص‌های انتخاب اعضا را فراهم سازد. علاوه بر این موارد مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای کارکردی خاص است که موجب تمایز آن را فراهم ساخته است. نخستین کارکرد مجلس در نظام مردم‌سالاری جمهوری اسلامی کارکرد حاکمیتی است. کارکرد حاکمیتی در حقیقت نقش مجلس در تصمیم‌گیری‌های کلان است. به‌عنوان مثال مطابق با اصل ۱۵۷ قانون اساسی، در شورای نظارت بر سازمان صداوسیما دو نفر نماینده عضویت دارند (داودی و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۷-۵۲). دومین کارکرد مجلس کارکرد نمایندگی است. مطابق با اصل ۸۴ قانون اساسی، هر نماینده در مقابل تمام مردم مسئول است و حق اظهارنظر در تمامی مسائل داخلی و خارجی را داراست. همین ویژگی در اصل ۸۶ نیز آمده و نماینده را در ایفای وظایف خود مصون دانسته است (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۷-۹). کارکرد سوم نهاد مجلس شورای اسلامی کارکرد تقنینی است. مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند به وضع

قانون بپردازد. وضع قانون یا مطابق با اصل ۷۴ قانون اساسی بر اساس طرح پیشنهادی نمایندگان است یا بر اساس لوایح ارسالی دولت و یا ارائه طرح توسط شورای عالی استان‌ها است. چهارمین کارکرد مجلس شأن نظارتی آن است که در اصول ۷۶، ۸۷، الی ۹۰ می‌توان به آن دست‌یافت. اصل ۷۶ به مجلس امکان تحقیق و تفحص در تمام امور را می‌دهد. اصول ۸۷ تا ۸۹ به موضوع «رأی اعتماد» اشاره می‌کند که به‌عنوان ابزار پیشینی است و همچنین موضوعاتی چون سؤال و استیضاح به‌عنوان ابزارهای پسینی نظارت در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. همین ابزارها و اختیارات که در بالاترین سطح آن به مجلس امکان عزل بالاترین مقام اجرایی کشور را می‌دهد نهاد نمایندگی را در ایران متفاوت کرده است.

### ۳-۱- تعریف نظارت

اصطلاح «نظارت» از جمله پیچیده‌ترین و مهم‌ترین مسائل در هر سازمان یا نهاد یا به‌صورت کلی در هر نظام سیاسی و اجتماعی است. صاحب‌نظران و اندیشمندان از دیرباز به فراخور موضوع به تعریف آن پرداخته‌اند و تعاریف متعددی برای آن ارائه کرده‌اند. به‌صورت کلی در راستای بررسی مفهوم نظارت می‌بایست معنای لغوی، اصطلاحی آن را روشن کنیم. «نظارت» در لغت به معنای نگاه دقیق و همراه با تأمل است. این لغت از ماده «نظر» به معنای نگاهی که توأم با تأمل و اعتبار باشد، اخذ شده است. نظارت، به طور رایج، به فرآیندی اطلاق می‌شود که طی آن، ناظر با بررسی و تأمل دقیق در موضوع یا عمل مورد نظر، به تبیین و ارائه نظر و رأی خود می‌پردازد (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۷: ۱۴). علاوه بر این، لفظ «نظارت» در معنای چشم انداختن، حکومت کردن میان مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، نگرستن در چیزی با تأمل مدد رساندن و یاری‌دادن و نیز به معنای رویه، دقت، تأمل، فکر، دیده، بصر، چشم، تدبیر، خیال هم آورده شده است (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۳۳). «نظارت» فعالیت است که توسط ناظر انجام می‌شود. ناظر در اصطلاح به فردی اطلاق می‌شود که بر کار دیگری نظارت و مُشرفیت دارد تا از انجام صحیح آن کار اطمینان حاصل کند (جعفری لنگرودی، ۱۴۰۲: ۳۶۵۰).

نظارت در معنای اصطلاحی نیز اینگونه تعریف می‌شود که نظارت به معنای مجموعه‌ای از اقدامات است که برای سنجش انطباق عملکرد افراد با قوانین و مقررات انجام می‌شود. هدف از نظارت، اطمینان از انطباق نتایج عملکرد با اهداف مورد نظر است (اخوان، کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱). در علم حقوق اساسی، نظارت به فرآیندی نظام‌مند اطلاق می‌شود که طی آن، اقدامات انجام‌شده یا در حال انجام، به

طور دقیق بررسی، ممیزی و ارزشیابی می‌شوند. هدف از نظارت، اطمینان از انطباق این اقدامات با تصمیمات اتخاذشده، قوانین و مقررات و جلوگیری از انحراف افراد از مسیر صحیح است (قاضی، ۱۴۰۲: ۳۵۲). در نظریات متعدد در باب نظارت همگی بر این نکته تأکید دارند که نظارت نوعی آگاهی و اطلاع از وضعیت موجود و روند در حال انجام یک موضوع یا عمل است. به بیان دیگر، نظارت فرایندی پویا برای مقایسه وضعیت موجود با وضعیت مطلوب و انجام اقداماتی جهت رسیدن به هدف نهایی است (ابزیدی ۱۳۹۰: ۶). نظارت می‌تواند در موضوعات مختلف و به شیوه‌های گوناگون انجام شود. این شیوه‌ها می‌توانند شامل نظارت پنهان یا آشکار، پیشینی یا پسینی، مستقیم یا غیرمستقیم و استصوابی یا استطلاعی باشد.

هر یک از دستگاه‌های حکومتی با پاسخگویی به مجلس به اقداماتشان مشروعیت می‌بخشند. این در کنار مشروعیتی است که دولت در زمان اخذ رأی از مردم به‌صورت مستقیم مشروعیت خود را از مردم اخذ می‌نماید. مشروعیت نظام سیاسی و توزیع قدرت بین قوا موضوعاتی مرتبط و درهم‌تنیده هستند. هرگاه قوای حکومتی و نهادها مشروعیتشان را مستقیماً از مردم به دست آورند، با یکدیگر روابط سیاسی عرضی دارند؛ این قوا و نهادها چنانچه مشروعیتشان را از رهگذر انتخاب و تعیین مجلس اخذ کنند، با همدیگر روابط طولی دارند (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۳: ۸). از این رو، شناخت منشأ مشروعیت قوا، نقشی محوری در تعیین محدودیت‌ها و ملاحظات حاکم بر روابط آنها ایفا می‌کند

چگونگی روابط و تعامل قوه مقننه و قوه مجریه، بنیاد الگوهای حکومتی است. هرچه میزان پاسخگویی دولت به پارلمان بیشتر باشد، شباهت آن نوع حکومت به نظام پارلمانی افزایش می‌یابد و با کاهش سطح مسئولیت دولت در قبال پارلمان، مدل حکومت به سمت نظام ریاستی متمایل می‌شود. از این رو، میزان مسئولیت سیاسی دولت در قبال قوه مقننه، به عنوان مهم‌ترین شاخص در تعیین مدل حکومت‌ها عمل می‌کند. اگرچه نظام جمهوری اسلامی ایران از برخی ویژگی‌های مدل‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی مانند انتخاب مستقیم ریاست جمهوری از سوی مردم یا اختیارات رئیس‌جمهور در عزل و نصب وزرا بهره می‌برد، اما در مجموع به الگوی پارلمانی شباهت بیشتری دارد.

### ۳-۲- مبانی نظارت مجلس

مبانی نظارت به دو دسته تقسیم می‌شود؛ مبانی فقهی و حقوقی. نظارت از دیدگاه فقهی یا اسلامی برای تحقق پنج هدف انجام می‌شود. نخستین هدف را می‌توان تحقق توحید و اجرای شریعت دانست؛ چراکه مبنای نزول پیامبران و تأسیس حکومت اسلامی، تحقق توحید و اجرای شریعت

توحیدی اسلام است (اخوان، کاظمی، ۱۳۹۲: ۹۳). برای تحقق این هدف، هم حکومت و هم مردم باید همکاری کنند. این همکاری نیاز به وجود تضمینی وثیق دارد که نظارت این تضمین وثیق به حساب می‌آید. دومین هدف نظارت از منظر فقهی را می‌توان حفظ جان و مال مردم از تعرض دانست. تعرض از موضوعات مسلم عقلی است که شرع نیز بر آن صحه گذاشته است و در کتب فقهی ذیل عنوان «قاعده تسلیط» مطرح می‌شود. مطابق این اصل، انسان، مالک جان و مال خود است و کسی حق تعرض به این موارد را ندارد (محرمی، ۱۳۷۵: ۱۲۳). سومین مبانی نظارت فقهی را می‌توان اینگونه بیان کرد که پیامبران الهی، عدالت را هدف اصلی رسالت خود می‌دانستند و برای رسیدن به این هدف، احیای حق، عدالت‌خواهی، و قیام علیه باطل و ظلم را ضروری می‌دانستند. عدالت، به دلیل اهمیت فراوان خود، نیازمند نظارتی مستمر و مؤمنانه است تا در راستای حق و عدالت‌خواهی و مبارزه با باطل و ظلم تحقق یابد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۲: ۹۷). از نظر فقهی، امور مهمی چون دماء و نفوس نیازمند احتیاط هستند و این امر، هدف چهارم مبانی فقهی نظارت، یعنی لزوم احتیاط در امور مهمه، را نشان می‌دهد. در هیچ‌یک از کتب فقهی، بخش مستقلی با عنوان لزوم احتیاط در امور مهمه وجود ندارد، اما در مباحثی که به این امور می‌پردازند، بر احتیاط در برخورد با آنها تأکید شده است. حکومت‌کردن، از نظر فقهی، جزء امور مهمه است. این امر، به دلیل اهمیت حفظ حرمت انسانی است که شارع برای آن تا این اندازه احترام و احتیاط قائل شده است. انحراف و خطا در کشورداری، جان و مال بسیاری از انسان‌ها را به مخاطره می‌اندازد. هدف پنجم نظارت فقهی را می‌توان تحقق معروف و جلوگیری از منکر دانست. امر به معروف و نهی از منکر، فرضیه‌ای است که بقای دین، تداوم رسالت الهی، و حفظ کیان و نظام مسلمانان بر آن مبتنی است. نظارت و امر به معروف و نهی از منکر، دو روی یک سکه هستند و به یکدیگر وابسته‌اند.

مبانی حقوقی نظارت، بر چند اصل مبتنی است. نخستین مبانی حقوق نظارت، احتمال بروز خطا و اصل عدم عصمت دانست. به استثنای معصومین علیهم‌السلام، رهبران و زمامداران جامعه و نمایندگان آنها معصوم نیستند و امکان خطا از سوی آنها دور از انتظار نیست. از این رو، نظارت بر کار زمامداران، به مصلحت و اقتضای جامعه است (هاشمی، ۱۳۹۸: ۲۵۵). دومین مبانی حقوقی نظارت را می‌توان فساد ستیزی و اصلاح‌گری دانست و مهم‌ترین کارکرد نظارت طرح و امحای فساد و تحقق اصلاح است. یکی از مهم‌ترین وظایف حکومت، اصلاح امور عمومی مردم است. نظامات حکومتی، مبارزه با فساد را شعار خود قرار داده‌اند و نظارت، راه ساده‌ای برای تحقق این

شعار است. افزایش مشارکت سیاسی شهروندان، سومین مبنای حقوقی نظارت است. در نظام مردم‌سالاری، مشارکت و نظارت مردم در حکومت و تصمیم‌گیری‌های خرد و کلان، از اهمیت ویژه‌ای دارد. به این ترتیب، به هر میزان حضور سیاسی مردم بیشتر شود، نقش نظارتیشان بیشتر می‌شود و اصولاً مشارکت مردم نیز گسترش می‌یابد. افزایش کارآمدی چهارمین مبنای حقوقی نظارت است. به بیان دیگر، تحقق کارویژه‌ها و اهداف سازمانی، از اهداف اصلی هر نظام و سازمان مدیریتی است و بنیاد اساسی نظارت نیز افزایش کارآمدی و بهره‌وری می‌باشد. از این رو وجود یک نظارت مؤثر در بدنه سازمان دولت، زمینه‌ساز تحقق کارویژه‌های حکومت و افزایش کارآمدی آن می‌شود. هدف پنجم یا نهایی نظارت حقوقی نیز شامل مهار و کنترل قدرت سیاسی می‌شود؛ چراکه وجه نظارت‌پذیری و پاسخگو بودن مسئولان در قبال مردم، اساسی‌ترین ویژگی نظام‌های مردم‌سالار در مقایسه با نظام‌های غیر مردم‌سالار است. در نظام‌های مردم‌سالار، نظارت‌پذیری و پاسخگویی مسئولان به مطالبات و نیازهای مردم و مصالح عمومی، باعث می‌شود قدرت دولت محدود شود و رضایت مردم جلب شود (اخوان کاظمی، ۱۳۹۲: ۳۰).

### ۳-۴- ابعاد نظارت مجلس در مردم‌سالاری دینی

مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظر حقوق‌دانان، اختیارات نظارتی مختلفی دارد که می‌توان آن‌ها را به چند دسته تقسیم کرد. حقوق‌دانان نظارت مجلس را به نظارت تأسیسی، نظارت اطلاعی، نظارت سیاسی، نظارت مالی و نظارت استصوابی تقسیم کرده‌اند. در ادامه به شرح این نظارت‌ها توضیح داده خواهد شد.

#### ۴-۱- نظارت تأسیسی

نظارت تأسیسی همانا نظارت مجلس در روند تأسیس و تشکیل دولت است. نظارت تأسیسی شامل مواردی چون تسلیم برنامه دولت به مجلس، رأی اعتماد به وزیران، رأی اعتماد به هیئت وزیران، رأی اعتماد به تغییر وزرا می‌شود. آنجا که نظارت تأسیسی ارائه برنامه دولت به مجلس است، این حق را نیز می‌توان برای مجلس محفوظ دانست که نسبت به برنامه‌های دولت جهت کنترل و مدیریت جامعه آگاه باشد. با وجود عدم الزام قانونی در قانون اساسی، آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه برنامه دولت توسط رئیس‌جمهور را در زمان معرفی وزیران به مجلس، تکلیف کرده است. رئیس‌جمهور وظیفه دارد در نخستین جلسه علنی مجلس، پس از معرفی وزیران، توضیحاتش را درباره برنامه دولت را تشریح کند. با وجود استقلال برنامه دولت، آگاهی نمایندگان مجلس از آن می‌تواند به

نظارت بهتر مجلس کمک کند.

نمود دیگری از نظارت تأسیسی دولت رأی اعتماد مجلس به وزیران است. مطابق با اصل ۳۳۳ قانون اساسی وزرا توسط رئیس‌جمهور تعیین شده و جهت اخذ رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌گردند. همین اصل موجب ایجاد رابطه بهتر قوه مجریه و مقننه گردیده و نقش تأسیسی مجلس را افزایش می‌دهد. رئیس‌جمهور در این ساختار سعی می‌کند فردی را به‌عنوان وزیر انتخاب نماید که صلاحیت همکاری در راستای پیشبرد برنامه‌های دولت را داشته باشد؛ نمایندگان نیز غالباً در انتخابشان شاخص‌هایی مانند صلاحیت عملی و تجربی، صلاحیت علمی و مدیریتی، صلاحیت اخلاقی و وجوه تمایز شخصی را مدنظر قرار می‌دهند.

اصل ۸۷ قانون اساسی، جلوه‌ای دیگر از نظارت تأسیسی را به نمایش می‌گذارد. بر اساس این اصل، رئیس‌جمهور موظف است پس از تشکیل هیئت‌وزیران و پیش از هر اقدام دیگری، از مجلس رأی اعتماد بگیرد. رأی اعتماد به هیئت‌وزیران به این دلیل مطرح می‌شود که انتخاب وزرا با هماهنگی و انسجام آن‌ها در کابینه، دو مقوله مجزا هستند و در این امر، مجلس به سنجش میزان هماهنگی و انسجام اعضای دولت می‌پردازد تا اختلاف در کابینه، مانع همکاری وزرا و توقف امور کشور نشود (هاشمی، ۱۳۹۸: ۱۶۳). مجلس در بررسی صلاحیت وزرا، به دو مؤلفه فردی و جمعی یا صلاحیت فردی هر وزیر و انسجام و هماهنگی مجموعه هیئت‌وزیران توجه می‌کند.

رأی اعتماد مجلس به تغییر، آخرین بعد نظارت تأسیسی است. هرگونه تغییر در ترکیب وزرا، چه استیضاح توسط مجلس، چه به دلیل استعفای وزیر و چه عزل او توسط دولت به اخذ رأی اعتماد مجدد برای وزیر جدید نیاز دارد. در صورتی که بیش از نیمی از اعضای هیئت‌وزیران تغییر پیدا کنند، اخذ رأی اعتماد مجدد از مجلس برای کل کابینه ضروری است.

#### ۴-۲- نظارت اطلاعاتی

نظارت اطلاعاتی ارائه مستمر اطلاعات به مجلس است. مجلس از این طریق امکان نظارت را به دست می‌آورد. مجلس در راستای این‌که بتواند نظارتی دقیق بر اعمال قوه مجریه داشته باشد و بر میزان پیشرفت این برنامه‌ها آگاهی یابد مسیری را جهت نیل به اطلاعات لازم طی می‌نماید. اولین گام از اطلاعات، شکایات مردمی است. اصولاً، قوه قضائیه وظیفه‌ی رسیدگی به شکایات مردمی و دریافت آن‌ها بر عهده‌ی دارد؛ با این وجود، در قانون اساسی بسیاری از کشورها، از قبیل قانون اساسی مشروطه ایران، علاوه بر قوه قضائیه، راه جایگزینی برای دریافت و رسیدگی به شکایات مردمی در

نظر گرفته شده است. این راه جایگزین، تشکیل کمیته یا گروهی است که وظیفه‌ی پیگیری شکایات مردمی و دریافت آن را بر عهده دارد. رسیدگی به شکایات مردمی توسط نهاد مجلس را می‌توان به دو شیوه توجیه نمود. اولاً این که نمایندگان مجلس وکلای مردم هستند و وکیل در قبال موکل خود وظایفی از جمله دادخواهی را بر عهده دارد (سلیمانی، ۱۳۹۱: ۱۱)؛ از سوی دیگر اختیارات نمایندگان در طرح سؤال و استیضاح می‌تواند زمینه‌های لازم را جهت انجام بهتر امور ذاتی قوه قضائیه در آن نهاد فراهم آورد. نودمین اصل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران زمینه‌های لازم را در جهت دریافت شکایات مردمی و رسیدگی به آن‌ها فراهم ساخته است. همین رسیدگی به شکایات در اصل نود و تحویل و بررسی اطلاعات دستگاه‌های متفاوت زمینه‌های ایفای هرچه بهتر وظایف نظارتی مجلس را نیز فراهم می‌سازد.

موضوع دوم از نظارت استطلاعی سؤال است. سؤال به‌عنوان یک ابزار نظارتی زمینه را برای ارتباط مؤثر میان قوای مجریه و مقننه فراهم می‌سازد. به‌موجب اصل ۸۸ قانون اساسی اگر هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، وی موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید بیش از ده روز به مگر با عذر موجه به تأخیر بیفتد. برای طرح سوال از رئیس‌جمهور، حداقل یک‌چهارم از نمایندگان کل مجلس باید با این موضوع موافقت کنند. پس از موافقت نمایندگان، رئیس‌جمهور موظف است حداکثر تا یک ماه به سوال پاسخ دهد. سوالات نمایندگان از وزرا به دو دسته ملی و منطقه‌ای تقسیم می‌شوند؛ سوالات ملی، در اولین جلسه علنی مجلس اعلام وصول و به طور مستقیم به وزیر مربوطه ابلاغ می‌شوند. سوالات منطقه‌ای در ابتدا به هیئت رئیسه مجلس ارائه، در صورت عدم حل مشکل با همکاری هیئت رئیسه، در جلسه علنی اعلام وصول و به وزیر مربوطه ابلاغ می‌شوند. در نهایت، کمیسیون تخصصی مربوطه موظف است تا به تهیه گزارش نهایی در خصوص سوال بپردازد. سومین بخش از نظارت استطلاعی مجلس تذکر است. در تذکر نماینده بر اساس اطلاعاتی که دارد اقدام به تذکر می‌کند و مخاطب می‌بایست همراه با مستندات لازم اقدام به پاسخگویی نماید. در قانون اساسی اشاره‌ای به ابزار نظارتی تذکر نشده است، اما در ماده دویست و ششم آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در کلیه‌ی مواردی که نماینده حق سؤال از رئیس‌جمهور وزرا را دارد حق تذکر کتبی نیز برای وی محفوظ مانده است.

#### ۴-۳- نظارت سیاسی

آنجا که قوه مقننه حق و امکان نظارت بر رفتار و عملکرد اشخاص فعال در حوزه قوه مجریه را به دستمی آورد را نظارت سیاسی مجلس بر قوه مجریه می‌گویند. نظارت سیاسی نیز مانند سایر مراتب نظارتی مجلس دارای ابعادی است که ذیلاً به آن‌ها خواهیم پرداخت.

اولین بعد مسئولیت سیاسی اجرای وظایف قوه مجریه است. هر مسئول در مقام ایفای وظایف سه مسئولیت دارد؛ مسئولیت کیفری، مدنی و سیاسی. در مسئولیت کیفری شخص به لحاظ انجام جرمی مشمول قوانین کیفری می‌گردد. در مسئولیت مدنی به لحاظ وجود عنصر تقصیر در مدیر خسارتی مادی یا معنوی بر شهروندان وارد گردیده است. مسئولیت سیاسی زمانی به وجود می‌آید که در مورد یک سیاست خاص، اتفاق نظر و اجماع وجود نداشته باشد؛ در این شرایط، هیچ‌کس به طور کامل مسئول نتایج آن سیاست نیست. مسئولیت سیاسی، برخلاف مسئولیت حقوقی، به مجازات و محاکمه منجر نمی‌شود. اما این نوع مسئولیت در قالب پاسخگویی کابینه به دو شکل نمود پیدا می‌کند؛ در نظام‌های پارلمانی، کابینه به پارلمان پاسخگو است. در نظام‌های ریاستی، کابینه به رئیس‌جمهور پاسخگو است (خسروی، ۱۳۹۵: ۱۰۲-۱۰۵). بر اساس اصل ۱۳۷ قانون اساسی، هر وزیر در قبال وظایف خاص خود، هم به رئیس‌جمهور و هم به مجلس پاسخگو است. علاوه بر این، در مورد مصوبات هیئت وزیران، هر وزیر مسئول اعمال سایر وزرا نیز خواهد بود. علاوه بر این، به موجب اصل ۱۲۲ قانون اساسی رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.

استیضاح بعد دوم نظارت سیاسی مجلس است. نمایندگان مجلس هرگاه تخلفی را از جانب هر یک از وزرا یا رئیس‌جمهور مشاهده کنند می‌توانند از اختیار استیضاح استفاده کنند. پس از ارائه توضیحات لازم از جانب شخص مسئول در صورتی که نمایندگان توضیحات را قانع‌کننده نیابند به وی رأی عدم اعتماد می‌دهند و شخص معزول می‌گردد. مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی حق دارند در صورت لزوم، هیئت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند. طرح موضوع استیضاح در صورتی در مجلس قابل بررسی است که به امضای حداقل ده نفر از نمایندگان رسیده باشد. اگر حداقل یک‌سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، رئیس‌جمهور را در انجام وظایف خود در زمینه مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور استیضاح کنند، رئیس‌جمهور موظف است ظرف یک ماه پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شده و توضیحات لازم را ارائه

دهد. این در حالی است که هیئت‌وزیران یا وزیر بایستی ظرف مدت ده روز از استیضاح در مجلس حاضر شده و رأی اعتماد بگیرد. در نهایت این رأی نمایندگان است که سرنوشت وزیر را مشخص خواهد ساخت. در امر استیضاح، نکته‌ای حائز اهمیت وجود دارد که آن، تفاوت رأی عدم اعتماد به رئیس‌جمهور با رأی عدم اعتماد به وزرا است. برخلاف وزرا که با رأی عدم اعتماد مجلس، از سمت خود عزل می‌شوند، عزل رئیس‌جمهور به این سادگی امکان‌پذیر نیست؛ چراکه برای عزل نهایی رئیس‌جمهور، علاوه بر رأی عدم اعتماد مجلس، نیاز به تأیید رهبری نیز می‌باشد. (میرمحمدی و جمالی، ۱۴۰۱: ۵۷-۵۹).

#### ۴-۴- نظارت مالی

مطابق با اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالانه کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. اهمیت بودجه به لحاظ نقشی که منابع مالی در قبض و بسط دولت و از حیث اختیارات و صلاحیت‌ها دارند بسیار حائز اهمیت است. بودجه دارای دو مرحله تنظیم و تصویب است. مانند لوایحی که دولت به مجلس ارائه می‌دهد، تهیه و تنظیم بودجه نیز بر عهده دولت است. پس از آن، مجلس بودجه تنظیمی دولت را بررسی و در صورت تأیید، تصویب می‌کند. دولت بودجه را تنظیم و به مجلس ارائه می‌دهد و مجلس پس از بررسی، آن را تصویب می‌کند. مجلس، به‌عنوان نهادی که از سوی مردم انتخاب شده است، وظیفه دارد تا بر امور مالی کشور، که از اهمیت بالایی برخوردار است، نظارت کند. همچنین مجلس با ابزار اجرایی خود تحت عنوان دیوان محاسبات که در اصل ۵۴ قانون اساسی نیز به آن اشاره شده است تلاش می‌کند که پس از تصویب نیز در مرحله اجرا و جهی از محل قانونی خود خارج نگردد. ماده ۱ قانون دیوان محاسبات در بیان وظیفه نظارتی دیوان بیان داشته که هدف اصلی دیوان محاسبات پاسداری از بیت‌المال است که از طریق نظارت بر عملیات و فعالیت‌های کلیه دستگاه‌های بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و تهیه گزارش تفریغ بودجه و تقدیم آن به مجلس صورت می‌گیرد (رشیدی و رنجبر، ۱۳۹۵: ۱۲). مطابق ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور دیوان برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد به‌طور مستقیم مکاتبه کند بر اساس ماده ۲۲۶ آیین‌نامه داخلی مجلس، تخلف از قوانین و مقررات بودجه‌ای و مالی از سوی دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن‌ها، با ضمانت‌های اجرایی کیفری، مدنی، اداری و انضباطی همراه خواهد بود. این ضمانت‌ها توسط مراجع قضایی و قانونی ذی‌ربط

اعمال می‌شوند و از نظر سیاسی نیز، موجبات مسئولیت مقامات عالی قوه مجریه را فراهم می‌کنند.

#### ۴-۵- نظارت استصوابی

مطابق با اصل کلی تفکیک قوا، هر یک از قوا وظایف خاص و ذاتی خاص خود را داشته و ملزم به عدم دخالت در امور یکدیگر هستند. باین وجود قوه مقننه وظایف خطیری را بر عهده دارد که اهم آن‌ها قانون‌گذاری و نظارت است؛ بدین لحاظ اقتضا می‌کند اختیاراتی ویژه‌تر و منحصر به فرد به آن داده شود که گاهی ممکن است مغایر با حکمت کلی مندرج در قاعده تفکیک قوا باشد. در این روش، برخی از اقدامات اجرایی دولت قبل از تصمیم‌گیری و اجراء، به تصویب مجلس شورای اسلامی نیاز دارند. به عبارت دیگر، دولت موظف است پیش از انجام این اقدامات، مجوز مجلس را کسب کند (هاشمی و عدالت‌جو، ۱۳۹۰: ۲۰۴). نظارت استصوابی در حقیقت به معنای آن است که برخی از امور پیش از تصویب مجلس صورت نگیرد. از جمله این موارد در قانون اساسی نیز دیده می‌شود. برخی از مصادیق ایجاد اختیار نظارت استصوابی برای مجلس توسط قانون‌گذار در اصول ۷۷، ۷۸، ۸۰، ۸۳ و ۱۳۹ قانون اساسی مشاهده کرد (فلاح زاده و حسن‌زاده، ۱۳۹۹: ۱۹۵).

#### ۴-نتیجه‌گیری

در نظام حقوق اساسی ایران مجلس شورای اسلامی نهاد نمایندگی محسوب می‌گردد و وظایف خود را به دو شیوه اصلی قانون‌گذاری و نظارت ایفا می‌کند. مجلس شورای اسلامی مطابق با اختیارات و تکالیف مفوضه به موجب اصول قانون اساسی دارای اختیارات و وجوهای متمایز خاصی نسبت به نهادهای مشابه خود در سطح جهانی است. کارکرد حاکمیتی مجلس شورای اسلامی و نقش‌آفرینی در تصمیم‌گیری‌های کلان مملکتی، کارکرد نمایندگی و تعهد هر نماینده در مقابل آحاد مردم کشور، کارکرد تقنینی و وضع قانون بر اساس طرح‌ها و لوایح موجود و کارکرد نظارتی و امکان تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور از جمله ویژگی‌هایی است که در صورت دیده شدن بالاتفاق، شخصیت و ماهیت مجلس شورای اسلامی را به‌عنوان نهاد نماینده یکایک مردم ایران بازگو می‌نماید.

نظارت به‌عنوان یکی از وظایف اصلی مجلس شورای اسلامی نمایانگر دموکراسی اداری است. دولت در معنای خاص که همانا قوه اجرایی است یک‌بار مشروعیت خود را به‌واسطه انتخاب آرای مردم اخذ می‌نماید و پس از آن مستمراً با پاسخگویی به مجلس که همانا نهاد تجمیع‌کننده نمایندگان مردم است به‌صورت تدریجی به اعمال خود مشروعیت می‌بخشد. اگر مطابق با دسته‌بندی سنتی ساختار حاکمیت‌ها را به دودسته کلی پارلمانی و ریاستی تقسیم نماییم، به هر میزان که فرهنگ پاسخگویی

مسئولین به نمایندگان مردم پررنگ‌تر و مألوف‌تر باشد به همان میزان تمایل به نظام پارلمانی بیشتر است. مجلس به شیوه‌های متفاوتی حق یا وظیفه نظارت را عملیاتی می‌سازد. گرچه عموم این شیوه‌ها به‌موجب اختیاراتی است که اصول قانون اساسی آن‌ها را پیش‌بینی نموده‌اند اما گاهی سایر قوانین و بالخصوص قوانین و مقررات مرتبط با تشکیلات مجلس شورای اسلامی نیز در این خصوص قابل مذاقه است. به‌صورت کلی می‌توان ۵ شیوه نظارتی تأسیسی، اطلاعی، سیاسی، مالی و استصوابی را به‌عنوان بارزترین شیوه‌های نظارتی مجلس قلمداد نمود.

در فرآیند نظارت تأسیسی مجلس در روند تاسیس و تشکیل دولت نقش ایفا می‌کند. تکلیف رئیس‌جمهور در ارائه برنامه خود به مجلس، بررسی هر یک از وزیران انتخابی رئیس‌جمهور و تشریفات صدور رأی اعتماد یا عدم اعتماد به آنان و پس‌از آن بررسی ترکیب کلی هیئت‌وزیران به‌عنوان یک شخصیت حقوقی واحد و گروه به‌هم‌پیوسته از حیث هماهنگی و همگون بودن و رأی اعتماد به وزیر جدید جایگزین و الزام اخذ رأی اعتماد به هیئت در فرض تغییر نیمی از هیئت‌وزیران از جمله نموده‌ای نظارت تأسیسی نهاد قانون‌گذاری است. اخذ اطلاعات با شیوه‌های متفاوت به مجلس کمک می‌کند تا عملیات نظارت را به نحو بهتری انجام دهد؛ بدین لحاظ نظارت اطلاعی را شیوه دیگری از اجرای وظیفه کلی نظارت تلقی می‌کنند. مجلس با ابزارهایی که در اختیار دارد اطلاعات لازم را کسب می‌کند تا بتواند نظارتی دقیق‌تر بر ایفا یا عدم ایفای تعهدات داشته باشد. شکایات مطروحه در کمیسیون تحت عنوان کمیسیون اصل نود مجلس، طرح سؤال از هر یک از وزرا و رئیس‌جمهور با رعایت تشریفات مربوط به هر یک و طرح تذکر به‌عنوان ابزاری که از قوانین غیر از قانون اساسی استتاج می‌گردد ابزارهای کسب اطلاعات در ساختار نظارت اطلاعی هستند. اشخاص موضوع قوه مجریه علاوه بر مسئولیت کیفری و مدنی دارای مسئولیتی تحت عنوان مسئولیت سیاسی نیز هستند. از این بعد مجلس حق نظارت سیاسی بر ایشان را داشته و وزرا و هیئت‌وزیران در این موارد مکلف به پاسخگویی به نهاد متصدی نمایندگی مردم می‌باشند. ابزار اجرایی این نظارت استیضاح است. حق استیضاح برای نمایندگان مجلس علاوه بر اینکه نسبت به نمایندگان قابل اعمال است در مواقعی که مجلس احساس کند رئیس‌جمهور در اعمال وظایف مدیریتی خود ناتوان است در خصوص وی نیز اعمال می‌گردد. بعد دیگر نظارت مجلس نظارت مالی است. موضوعات مالی که در نظام حقوق اداری خود را در بودجه نمایان می‌سازد به لحاظ شرایط که برای هر یک از دستگاه‌ها از حیث قبض و بسط اقتصادی ایجاد می‌نماید بسیار حائز

اهمیت است. بودجه نیز مانند سایر قوانین دارای دو مرحله تنظیم و تصویب است که پس از تنظیم آن توسط قوه اجرایی جهت انجام عملیات تصویب به مجلس واگذارده می‌شود. مجلس شورای اسلامی علاوه بر این که در تصویب بودجه دقت و اهتمام دارد، پس از آن در خصوص مراحل هزینه کرد نیز نظارت ویژه‌ای را از طریق دستگاهی به نام دیوان محاسبات اعمال می‌نماید. قانون‌گذار به دی به این موضوع اهمیت داده است که دیوان محاسبات را از حیث مالی و اداری مستقل از مجلس دانسته و امکان مکاتبه مستقیم با هر نهادی را به آن اعطا نموده است.

بعد از نظارت مجلس نظارت استصوابی است. اگرچه اصل تفکیک قوا هر یک از دستگاه‌ها را دارای وظایف و اختیارات ویژه خود دانسته و دخالت آن‌ها را در امور یکدیگر ممنوع می‌داند لیکن قوه مقننه به لحاظ شرایط و وظایف که دارد و خصوصاً به لحاظ این که به نمایندگی از آحاد مردم تشکیل یافته است مستلزم داشتن اختیاراتی ویژه از جمله دخالت در انجام امور استصوابی است. نظارت استصوابی در حقیقت لزوم هماهنگی با مجلس در تصویب برخی موضوعات است. در قانون اساسی نیز دیده می‌شود. مجلس اختیار نظارت استصوابی بر اموری استخدام کارشناسان خارجی و صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آن‌ها به داوری، اخذ وام و استقراض خارجی، تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، تعیین خطوط مرزی و برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت، را دارد.

## منابع

- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۲). نظارت در نظام اسلامی، چاپ اول، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- اسماعیلی، محسن، منصوریان، مصطفی (۱۳۹۱). «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱(۲)، ۲۲-۱.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۷). گذار به دموکراسی، چاپ سوم، تهران: نگاه معاصر
- پوپر، کارل (۱۳۹۶). جامعه باز و دشمنان آن، ترجمه عزت‌الله فولادوند، چاپ پنجم، تهران: نشر خوارزمی.
- پورفرد، مسعود (۱۳۸۸). مردم سالاری دینی، چاپ سوم، تهران: پژوهشکده ی علوم و فرهنگ اسلامی.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۴۰۲). ترمینولوژی حقوق، چاپ ۳۷، تهران: گنج دانش.
- حیب نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا (۱۳۹۳). «مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، علوم سیاسی، سال هفدهم، ش ۶۵.
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۹). طرح کلی اندیشه اسلامی در قرآن، چاپ ۲۴، تهران: مؤسسه جهادی.
- خرمشاد، محمدباقر (۱۳۹۱). دموکراسی دینی، چاپ دوم، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی
- خسروی، حسن. (۱۳۹۵). «تحلیل سازوکار نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه»، فصلنامه علمی پژوهشی علوم سیاسی، ۱۸ (شماره ۷۲- زمستان ۹۴)، ۹۷-۱۲۰.
- داودی، حمیدرضا، بخشایش، احمد، عربیان، اصغر (۱۳۹۹). «نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در حکمرانی خوب»، فصلنامه مطالعات سیاسی، ۱۲ (۴۸)، ۴۳-۵۹.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۳۹). لغت‌نامه دهخدا، ج ۴۰، چاپ سوم، تهران: دانشگاه تهران.
- رشیدی، فرود و رنجبر، احمد. (۱۳۹۵). «بررسی نحوه نظارت بر بودجه در ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق، دوره اول، ش ۲، ۱۱-۲۴.
- رضایی، آزاد. (۱۳۹۴). «نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)»، مجلس و راهبرد، دوره بیست و دوم، ش ۸۴، ۳۳۷-۳۷۰.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۴). «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، ش ۴۸، ۲۷۵-۲۸۶.
- سلیمانی، سجاد. (۱۳۹۱). بررسی مفهوم نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان

- کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه مازندران.
- عمید زنجانی، عباسعلی، موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۷). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ دوم، تهران: دانشگاه تهران.
- عیوضی، محمدرحیم (۱۳۸۹). «مقایسه مردم‌سالاری دینی و لیبرال دموکراسی»، راهبرد توسعه، شماره ۲۱، ۲۹۱-۳۱۱.
- فلاح زاده، علی محمد، حسن‌زاده، محمدتقی. (۱۳۹۹). «بررسی تطبیقی جایگاه نظارتی مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان»، رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۴ (۵۲)، ۱۸۳-۲۰۴.
- قاضی، سید ابوالفضل (۱۴۰۲). بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان.
- لاریجانی، علی (۱۳۸۵). مردم‌سالاری دینی، مجموعه مقالات مردم‌سالاری دینی.
- محرمی، سعید (۱۳۷۵). نظارت بر قدرت سیاسی در اسلام شیعه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم سیاسی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
- محسنی، علی؛ سیاحت اسفندیاری، عباس (۱۳۹۶). «حقوق بشر در نظام سیاسی مبتنی بر دموکراسی اسلامی»، مطالعات تطبیقی حقوق بشر، شماره ۳، ۱۰۵-۱۲۲.
- میر محمدی میدی، سید مصطفی؛ جمالی، حوریه (۱۴۰۱). الزامات و آثار استیضاح و عزل رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۱۱ (۳۵)، ۵۱-۷۲.
- میراحمدی، منصور (۱۳۸۸). نظریه مردم‌سالاری دینی: مفهوم، مبانی و الگوی نظام سیاسی، چاپ اول، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- هاشمی، سید محمد و عدالت‌جو، اعظم (۱۳۹۵). «مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان» تحقیقات حقوقی آزاد، دوره اول، ش ۱۱، ۱-۲۵.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۹۴). موج سوم دموکراسی در پایان سده بیستم، ترجمه احمد شهسا، چاپ پنجم، تهران: نشر روزنه.