

به نام خداوند جان و خرد

و هم در خبر است که روز قیامت هر کسی را که بر کسی فرمان بوده باشد در این جهان، بر خلق یا بر مقیمان سرای و بر زیردستان خود، او را از آن سؤال می کنند و شبانی که گوسفندان نگاه داشته جواب از او بخواهند.

(سیاستنامه خواجه نظام الملک، ص ۷)



عنوان و نام پدیدآور : نظارت پارلمانی؛ اصول و آسیب‌شناسی و بایسته‌ها/سیداحمد حبیب‌نژادو همکاران؛
ویراستار مژگان مدیری.
مشخصات نشر : تهران؛ مجلس شورای اسلامی. کتابخانه، موزه و مرکز اسناد، ۱۴۰۱.
مشخصات ظاهری : م، ۵۲۶ ص.
شابک : ۹۷۸-۶۰۰-۲۲۰-۳۵۹-۵ : ۱۰۷۰۰۰۰ ریال
وضعیت فهرست : فیپا

نویسی :
یادداشت :
موضوع : کتابنامه: ص. [۵۱۱]-۵۱۵.
موضوع : ایران. مجلس شورای اسلامی
موضوع : Iran. Majles-e Shora-ye Eslami
موضوع : نظارت مجلس — ایران
Legislative oversight — Iran

نظارت مجلس
Legislative oversight
شناسه افزوده : حبیب‌نژاد، سیداحمد، ۱۳۵۶ -
شناسه افزوده : ایران. مجلس شورای اسلامی. کتابخانه، موزه و مرکز اسناد
رده بندی کنگره : ۹/JQ۱۷۸۷
رده بندی دیویی : ۵۵۰۹/۳۲۸
شماره کتابشناسی : ۹۰۶۰۸۲۳

ملی
اطلاعات رکورد : فیپا
کتابشناسی

تصویر روی جلد

طرح روی جلد، تصویر سقف پارلمان مجلس سنا و مجلس شورای اسلامی سابق است. در مرکز سقف، چشم عقاب و در دو طرف آن بال عقاب طراحی شده است. پرواز رفیع عقاب در بلندترین نقطه پارلمان، در رأس بودن قانون و چشم تیزبین عقاب که در حقیقت چشم ملت است مفهوم نظارت را تداعی می‌کند.

تطارت پارلمانی اصول، آسیب‌شناسی و بایسته‌ها

نویسنده

سید احمد حبیب‌نژاد دانشیار دانشگاه تهران

و

همکاران

کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی

تهران - ۱۴۰۱

همکاران به ترتیب الفبایی نام خانوادگی^۱:

ردیف	نام و نام خانوادگی	رشته	مقطع تحصیلی	دانشگاه	وضعیت تحصیلی
۱	امین پژمان	حقوق عمومی	دکتری	دانشگاه تهران	دانشجو
۲	محمود پوررضائی فشخامی	حقوق عمومی	دکتری	علامه طباطبائی	دانشجو
۳	احمد تقی زاده	حقوق عمومی	دکتری	دانشگاه تهران	دانش آموخته
۴	سید یوسف حسینی یزدی	حقوق	کارشناسی	شهید بهشتی	دانشجو
۵	محمد خنیاگر	حقوق عمومی	کارشناسی ارشد	دانشگاه تهران	دانشجو
۶	فاطمه سادات دهناد	حقوق عمومی	کارشناسی ارشد	دانشگاه تهران	دانشجو
۷	معصومه سرادقی توپکانلو	حقوق عمومی	کارشناسی ارشد	دانشگاه تهران	دانشجو
۸	محسن شاکری منفرد	حقوق خصوصی	کارشناسی ارشد	دانشگاه تهران	دانشجو
۹	فاطمه شهبازی	حقوق	کارشناسی	دانشگاه تهران	دانشجو
۱۰	حامد عالی	حقوق عمومی	کارشناسی ارشد	دانشگاه تهران	دانشجو
۱۱	فهیمه قربانی امید	مهندسی مالی	دکتری	دانشگاه تهران	دانشجو
۱۲	حمید نظریان	حقوق عمومی	دکتری	دانشگاه تهران	دانشجو

۱. مقاطع تحصیلی اعضای هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی در جدول حاضر، بر اساس وضعیت تحصیلی در دوره پژوهشی و زمان فعالیت در هسته علمی اعلام شده است.

برنام صورت آرای معانی

شکوه و شکوفایی علمی و فرهنگی در پرتو کوشش‌های فکری و معنوی فرهیختگان و دانشوران به حصول می‌پیوندد، آنان که سپیدی اوراق را به قدمِ قلم پیمودند و صحیفهٔ گرانمایهٔ دانش و اندیشهٔ بشری را که ارزشمندترین میراث انسانی است به دست آیندگان سپردند.

از مهم‌ترین اهداف و وظایف ذاتی کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی خدمت به نهاد قانون‌گذاری و پارلمان و تقویت نظام تقنین کشور است. لذا با توجه به فرموده امام راحل که مجلس در رأس امور است و با عنایت به مفاد سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغیه از سوی مقام معظم رهبری، کتابخانه مجلس تلاش دارد از طریق تألیف، ترجمه، چاپ و انتشار آثاری وزین در حوزه مطالعات پارلمانی، موجبات غنی‌تر شدن آراء، تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها و درنهایت تصویب قوانین کارآمد را فراهم سازد.

متأسفانه تاکنون منابع اندکی در حوزه مطالعات پارلمانی در کشور تألیف یا ترجمه شده است که یکی از علل آن کمبود نویسندگان و مترجمین در این حوزه است. برای رفع این نقیصه کتابخانه مجلس آمادگی دارد با در اختیار گذاشتن مشروح مذاکرات، اسناد، تصاویر و سایر منابع و حمایت از پایان‌نامه‌های مرتبط، کمبود منابع در این حوزه را در حد توان مرتفع سازد. لذا از همه نویسندگان، مترجمین و پژوهشگران فرهیخته‌ای که با خلق و ترجمه آثاری ارزشمند در حوزه مطالعات پارلمانی

ح نظارت پارلمانی؛ اصول، آسیب‌شناسی و بایسته‌ها

و یا نقد و معرفی این آثار، کتابخانه مجلس را در مسیر اهداف والای خود یعنی تولید و اشاعه دانش، تقویت نظام تقنین کشور و توسعه دموکراسی و مردم‌سالاری یاری می‌رسانند، تقدیر و تشکر به عمل می‌آید.

غلامرضا قاسمیان
رئیس کتابخانه، موزه و مرکز اسناد
مجلس شورای اسلامی

فهرست

۱	مقدمه
۶	شیوه کار در دوره پژوهش
۷	دستاوردهای پژوهشی
۸	مراحل آماده‌سازی کتاب
۹	قدردانی و سپاس
۱۱	اصول حاکم بر نظارت پارلمانی
۱۴	۱- اصل نظارت و تعادل (اصل بنیادین)
۱۵	۲- اصل حاکمیت قانون
۱۶	۳- اصل اشراف اطلاعاتی بر عمل مجری
۱۷	۴- اصل تناسب مسئولیت مجری با صلاحیت‌های اعطایی
۱۸	۵- اصل اولویت نظارت پیشینی و حین اجرا بر نظارت پسینی
۱۹	۶- اصل پرهیز از مداخله در امور اجرایی (تفکیک اجرا از نظارت)
۲۰	۷- اصل تقدم نظارت جمعی بر نظارت فردی
۲۱	۸- اصل عدم تقویض صلاحیت نظارتی (عدم تفکیک نظارت پارلمانی از سمت نمایندگی)
۲۲	۹- اصل لزوم برخورداری نظارت از ضمانت اجرا
۲۳	۱۰- اصل تضمین حق دفاع مجری
۲۴	۱۱- اصل رعایت تناسب در به‌کارگیری ابزارهای نظارتی
۲۵	۱۲- اصل تعیین اولویت در اعمال نظارت
۲۶	۱۳- اصل عدم سوءاستفاده از صلاحیت نظارتی
۲۶	۱۴- اصل شفافیت
۲۷	۱۵- اصل تقدم منفعت عمومی
۲۸	۱۶- اصل لحاظ قواعد شرعی و اخلاقی
۲۹	۱۷- اصل تفسیر حقوقی قوانین نظارت پارلمانی
۳۰	۱۸- اصل رعایت اصول قانون‌نویسی در وضع قواعد نظارت پارلمانی

۲۰	اصول قانون‌نویسی مورد استفاده در وضع قواعد نظارت پارلمانی؛
۲۳	آسیب‌شناسی وضع موجود ابزارهای نظارت پارلمانی
۲۶	۱- تذکر
۲۶	تحلیل حقوقی ماده ۲۰۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۲۴	۲- سؤال
۲۴	تحلیل حقوقی ماده ۲۰۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۵۶	تحلیل حقوقی ماده ۲۰۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۶۳	تحلیل حقوقی ماده ۲۰۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۶۵	تحلیل حقوقی ماده ۲۱۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۷۲	تحلیل حقوقی ماده ۲۱۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۷۶	۳- استیضاح
۷۶	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۷۷	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۸۳	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۸۴	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۸۶	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۸۹	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۱	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۲	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۳	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۴	تحلیل حقوقی ماده ۲۲۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۵	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۹۹	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۰۱	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۰۳	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۰۵	۴- ارسال گزارش به قوه قضائیه
۱۰۵	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۱۱	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۴ مکرر قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۱۵	۵- تهیه گزارش تخلفات و سوء مدیریت
۱۱۵	تحلیل حقوقی تبصره ۱ ماده ۴۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۲۰	۶- گزارش‌گیری از دولت
۱۲۰	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۲۲	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۲۵	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۱۲۷	تحلیل حقوقی ماده ۲۳۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

- ۷- تحقیق و تفحص
 ۱۲۹ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۲۹ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۳ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۳۳ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۴۶ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۵ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۴۹
 ۱۵۱ ۸- حضور در مجامع
 ۱۵۱ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۵۹ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 تحلیل حقوقی ماده ۳ قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها،
 ۱۶۱ مجامع و سایر هیأت‌ها
 تحلیل حقوقی ماده ۴ قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها،
 ۱۶۲ مجامع و سایر هیأت‌ها
 تحلیل حقوقی ماده ۵ قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها،
 ۱۶۴ مجامع و سایر هیأت‌ها
 تحلیل حقوقی ماده ۶ قانون عضویت و لغو عضویت نمایندگان مجلس شورای اسلامی در برخی از شوراهای عالی، شوراها،
 ۱۶۵ مجامع و سایر هیأت‌ها
 ۱۶۶ ۹- بررسی گزارش تفریح بودجه
 ۱۶۶ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۶۷ تحلیل حقوقی ماده ۲۱۹ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۱۷۴ ۱۰- تطبیق مصوبات دولت با قوانین
 تحلیل حقوقی ماده واحده قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی
 ۱۷۴ ایران در رابطه با مسؤولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی
 ۱۸۴ ۱۱- کمیسیون اصل نودم قانون اساسی
 تحلیل حقوقی ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل (۹۰) با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی
 ۱۸۴ به شکایات مردم
 ۱۸۹ تحلیل حقوقی ماده ۱ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۹۱ تحلیل حقوقی ماده ۲ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۹۵ تحلیل حقوقی ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۹۷ تحلیل حقوقی ماده ۴ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۹۸ تحلیل حقوقی ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۱۹۹ تحلیل حقوقی ماده ۶ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۲۰۰ تحلیل حقوقی ماده ۷ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۲۰۱ تحلیل حقوقی ماده ۸ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۲۰۳ تحلیل حقوقی ماده ۹ قانون نحوه اجرای اصل نودم (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
 ۲۰۴ تحلیل حقوقی تبصره ۲ ماده ۴۵ مرتبط با نظارت پارلمانی در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
 ۲۰۶ تحلیل حقوقی ماده ۴۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

ل نظارت پارلمانی؛ اصول، آسیب شناسی و بایسته‌ها

۲۰۸	تحلیل حقوقی ماده ۱۰۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس
۲۰۹	۱۲- نظارت بر رفتار نمایندگان
۲۰۹	تحلیل حقوقی ماده ۱ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۱۵	تحلیل حقوقی ماده ۲ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۱۹	تحلیل حقوقی ماده ۳ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۰	تحلیل حقوقی ماده ۴ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۱	تحلیل حقوقی ماده ۵ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۳	تحلیل حقوقی ماده ۶ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۶	تحلیل حقوقی ماده ۷ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۷	تحلیل حقوقی ماده ۸ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۲۸	تحلیل حقوقی ماده ۹ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۳۰	تحلیل حقوقی ماده ۱۰ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۳۱	تحلیل حقوقی ماده ۱۱ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۳۲	تحلیل حقوقی ماده ۱۲ قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان
۲۳۳	تحلیل حقوقی ماده ۲۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس

۲۳۹	نظارت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها
۲۴۵	۱. آفریقای جنوبی
۲۴۸	۲. آلمان
۲۵۵	۳. اتریش
۲۶۴	۴. اسپانیا
۲۶۸	۵. استرالیا
۲۷۳	۶. افغانستان
۲۷۵	۷. الجزایر
۲۸۰	۸. اندونزی
۲۸۳	۹. ایالات متحده امریکا
۲۸۵	۱۰. ایتالیا
۲۸۸	۱۱. برزیل
۳۰۲	۱۳. پاکستان
۳۱۳	۱۴. ترکیه
۳۱۹	۱۵. تونس
۳۲۶	۱۶. دانمارک
۳۲۹	۱۷. روسیه
۳۳۳	۱۸. ژاپن
۳۳۷	۲۰. سوئد
۳۳۲	۲۱. سوئیس
۳۳۳	۲۲. شیلی

۲۵۲	۲۳. عراق
۳۶۱	۲۵. فنلاند
۳۷۳	۲۶. کانادا
۳۸۲	۲۷. کره جنوبی
۳۹۱	۲۸. کویت
۳۹۷	۲۹. لبنان
۴۰۴	۳۱. مصر
۴۱۲	۳۲. نروژ
۴۱۹	۳۳. هلند
۴۲۴	۳۴. هند

۴۲۷	پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی
۴۳۲	ماده ۱: تعاریف
۴۳۶	ماده ۲: نشست نظارتی
۴۳۷	ماده ۳: معاونت نظارت
۴۳۹	ماده ۴: تطبیق مقررات با قوانین
۴۴۱	ماده ۵: نظارت بر مصوبات شوراهای اداری
۴۴۴	ماده ۶: گزارش ارزیابی دستگاه‌های اجرایی و نهادهای انقلابی
۴۴۶	ماده ۷: گزارش بررسی نهایی بودجه
۴۴۷	ماده ۸: تقاضای تحقیق و تفحص
۴۵۰	ماده ۹: انجام تحقیق و تفحص
۴۵۴	ماده ۱۰: تذکر
۴۵۷	ماده ۱۱: سؤال از وزیر
۴۶۱	ماده ۱۲: سؤال از رئیس‌جمهوری
۴۶۵	ماده ۱۳: استیضاح وزیر
۴۶۸	ماده ۱۴: استیضاح هیأت وزیران
۴۷۲	ماده ۱۵: استیضاح رئیس‌جمهوری
۴۷۶	ماده ۱۶: گزارش نظارتی کمیسیون تخصصی
۴۷۹	ماده ۱۷: ساختار و تشکیلات کمیسیون اصل نودم قانون اساسی
۴۸۰	ماده ۱۸: آیین رسیدگی به شکایات موضوع اصل نودم قانون اساسی
۴۸۵	ماده ۱۹: آیین رسیدگی به شکایات نمایندگان از طرز کار مجلس
۴۸۸	ماده ۲۰: ساختار و تشکیلات هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان
۴۸۹	ماده ۲۱: صلاحیت هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان
۴۹۳	ماده ۲۲: آیین رسیدگی در هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان
۴۹۷	ماده ۲۳: مجازات انتظامی رفتار خلاف شئون نمایندگی ملت
۴۹۹	ماده ۲۴: آیین تجدید نظر در آرای هیأت نظارت بر رفتار نمایندگان
۵۰۲	ماده ۲۵: اعلام جرم به قوه قضائیه

ماده ۲۶: مجازات ممانعت از انجام وظایف نظارتی مجلس
ماده ۲۷: قوانین مغایر

منابع

فهرست قوانین

منابعی برای مطالعه بیشتر

نمایه

۵۰۳

۵۰۷

۵۰۹

۵۱۱

۵۱۶

۵۲۰

اگر نظارت قوا و نهادهای حاکم بر یکدیگر را جزئی اصیل و مهم از حکمرانی تلقی کنیم، متأسفانه باید گفت نظارت ناکارآمد، به یکی از مهمترین چالش‌های حکمرانی در کشور ما تبدیل شده است. البته این نقیصه در تمام نهادهای برخوردار از قدرت عمومی در نظام حقوق اساسی ایران، قابل لمس و درک است و از این رو، نظارت مؤثر و کارآمد به مطالبه‌ای عمومی و نخبگانی تبدیل شده است.

این در حالی است که نظام جمهوری اسلامی ایران که سند تأسیس آن در قالب قانون اساسی متبلور شده، اهتمام زیادی به موضوع نظارت داشته است؛ به گونه‌ای که قانون اساسی به عنوان والامرتبه‌ترین منبع حقوقی - سیاسی کشور، مشحون از ساختارها و فرآیندهای نظارتی است. برای نمونه، عالی‌ترین مقام نظام سیاسی، یعنی رهبری، با وجود اینکه لازم است از اوصاف و شرایطی بسیار والا مانند عدالت و تقوا برخوردار باشد، از نظارت بر قدرت عمومی مستثنی نشده و مورد نظارت مجلس خبرگان قرار گرفته است.

نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوای عمومی، مخصوصاً قوه مجریه، از طریق ساختارهایی همانند دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، هیأت‌های تحقیق و تفحص و فرآیندهایی مانند تذکر، سؤال و استیضاح، جلوه‌ای دیگر از مقوله نظارت است که قانون اساسی به آن تصریح کرده است.

پارلمان، از دیرباز، بیشتر مظهر تقنین بود و با عنوان «قوه مقننه» شناخته می‌شد اکنون نیز این برتری گفتمانی در قیاس با وظیفه دیگر این نهاد، یعنی نظارت، آشکار است؛ ولی امروزه، برخی خردمندان حوزه حکمرانی از اولویت نظارت پارلمانی بر تقنین سخن می‌گویند. معضلاتی که تورم قانون در کشور ما ایجاد کرده و ناشی از تبدیل مجلس به کارخانه قاعده‌سازی است و از سوی دیگر، روی کاغذ ماندن انبوهی از قوانین و اجرایی نشدن آنها، توجهات را به مقوله نظارت، بیش از پیش معطوف کرده است.

با این همه، سؤال اصلی این است که اولاً؛ به چه دلیل ابزارهای نظارتی در اختیار مجلس تاکنون نتوانسته‌اند نظارتی مؤثر و کارآمد را رقم بزنند و ثانیاً؛ برای رفع این نقیصه و آسیب، چه باید کرد و از چه الگویی بهره برد؟ بررسی چرایی و چگونگی ناکارآمدی و ضعف نظارت پارلمانی، مستلزم دقت در ابعاد گوناگون نظری و عملی در سه ساحت هنجاری، ساختاری و رویه‌ای است. مراد از نظارت کارآمد و مؤثر، حداکثر کردن منفعت عمومی ناشی از نظارت و حداقل سازی هزینه‌های مربوط به آن با هدف کسب رضایت شهروندان و جلب منافع عمومی است.

شهروندان، انتظار نظارتی مؤثر و کارآمد دارند؛ انتظاری که این روزها به یاری فضای مجازی که عرصه‌ای برای کنشگری فعال فراهم آورده، سطح آن بالاتر هم رفته است. ناگفته پیداست که هزینه‌های سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی نظارت ناکارآمد، موجب می‌شود سرمایه اجتماعی و اعتماد شهروندان به نظام کمتر شود و در صورت تداوم ناکارآمدی، حتی می‌تواند ابعادی امنیتی نیز به خود بگیرد.

مهم‌ترین نکته قابل توجه درباره مقوله کارآمدسازی نظارت پارلمان، ارائه الگویی بومی است که البته از تجربیات بشری و مطالعات تطبیقی نیز بهره ببرد؛ چرا که نظارت پارلمانی، خود متأثر از مؤلفه‌هایی از بنیان‌های اصلی نظام و بنیادهای مقرر در قانون اساسی، همچنین ساختار و چینش قوا و نهادهای عمومی در هر کشور است؛ بنابراین نمی‌توان خارج از این مؤلفه‌ها و به صورت مستقل، آن را مد نظر قرار داد.

افزون بر این، مبتنی شدن هنجارهای نظارتی بر اصول حاکم بر نظارت پارلمانی، پرهیز از مخدوش شدن نظام نظارت و تعادل، رعایت استقلال قوا، تناسب ابزارهای نظارتی با اهداف مد نظر، تعیین ضمانت اجرای مؤثر و متناسب، جلوگیری از ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع، توجه به اهمیت ضمانت اجرای افکار عمومی در خروجی‌های نظارتی، اصلاح برخی ساختارها و هنجارهای نظارتی و توجه به انسجام درونی، منطق واحد و تنقیح قوانین مرتبط با نظارت پارلمانی، از مؤلفه‌های مهم دیگری است که باید مد نظر قرار گیرد.

به لحاظ پیشینه بحث، متأسفانه تاکنون کتابی جامع که نظارت پارلمانی را موضوع اصلی و قانونی خود قرار داده باشد، به زبان فارسی منتشر نشده است، بلکه نظارت مجلس بیشتر، در بخشی از کتاب‌هایی که در حوزه حقوق اساسی و مطالعات پارلمانی به رشته تحریر درآمده، ذکر شده است؛ مانند: کتاب «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» اثر دکتر سیدمحمد هاشمی و کتاب «حقوق اساسی و

نهادهای سیاسی» اثر مرحوم دکتر ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، همچنین دکتر محمدحسین زارعی در کتاب‌های «مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری» و «نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی» به ابعادی تطبیقی از نظارت پرداخته است، در مقاله «پارلمان در یک نگاه» از کتاب «گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری»، اثر فیلیپ نورتون نیز که با ترجمه دکتر حسن وکیلان منتشر شده، موضوع نظارت پارلمانی مورد بررسی قرار گرفته است، علاوه بر این، در قسمتی از کتاب «نظارت و تعادل» اثر دکتر محمد راسخ نیز، به موضوع نظارت قوه مقننه پرداخته شده است.

در حوزه نظارت پارلمانی، مقالاتی نیز به رشته تحریر درآمده است که هر یک از آنها، یک یا چند ابزار نظارتی مجلس از قبیل استیضاح و تحقیق و تفحص را مورد بررسی قرار داده‌اند. با ادای احترام به بسیاری از این کوشش‌های علمی، به نظر می‌رسد مهم‌ترین مشکل در این باره، فقدان شناخت کامل از واقعیت‌های پارلمانی و عرف‌های نانوشته پارلمانی و مهم‌تر از آن، ارائه نشدن الگویی پیشنهادی برای یک نظارت کارآمد پارلمانی در آثار نگاشته‌شده در این حوزه است. به بیان دیگر، حتی اگر در حوزه نظارت مجلس، آسیب‌شناسی نیز صورت گرفته است، به صرف آسیب‌شناسی اکتفا شده و از ارائه پیشنهادهایی کاربردی و عملیاتی برای رفع آسیب‌های شناسایی‌شده، خودداری شده است.

نکته دیگر درباره کتب و مقالاتی که در آنها به صورت مختصر به مقوله نظارت مجلس پرداخته شده، آن است که ادبیات موجود، بیشتر مبتنی بر مفروضات و اصول و قواعد نظارت در کشورهایی مانند انگلستان، فرانسه و آمریکا است و از این رو، ناآشنایی نگارندگان با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و فرایندهای واقعی مربوط به نظارت مجلس بر قوای عمومی، مطالب را برای پژوهشگری که در فضای حقوق اساسی ایران به پژوهش می‌پردازد، به مباحثی انتزاعی تبدیل کرده است. این در حالی است که پروژه‌های تحقیقاتی، بدون در نظر گرفتن واقعیات خارجی و بدون ارائه سازوکاری برای حل مسائل مربوط به آنها، نمی‌توانند موجب کارآمدی نظارت مجلس در فضای کنونی شوند.

با توجه به اینکه وضع کنونی نظارت مجلس شورای اسلامی بر قوای دیگر (نظارت بیرونی)، همچنین نظارت بر طرز کار مجلس و رفتار نمایندگان (نظارت درونی)، با چالش ناکارآمدی و آسیب‌های جانبی آن روبه‌رو است، هسته پژوهشی «کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی» در قالب پنجمین دوره طرح شهید احمدی روشن، وابسته به بنیاد ملی نخبگان شکل گرفت.

هدف‌گذاری‌های این هسته پژوهشی به این شرح بود: آسیب‌شناسی وضع موجود نظارت پارلمانی، مطالعه تطبیقی نظارت پارلمانی در نظم حقوق اساسی کشورها، استخراج اصول حاکم بر نظارت

پارلمانی و ارائه الگوی مطلوب نظارت پارلمانی در قالب تدوین پیش‌نویس اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.

آنچه در این کتاب تقدیم خوانندگان شده است، نتیجه نه ماه فعالیت پژوهشی «هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی» از اول آذر ۱۳۹۹ تا پایان مرداد ۱۴۰۰ است. نگارش و ویرایش دستاوردهای پژوهشی هسته و آماده‌سازی آن برای انتشار در قالب کتاب حاضر نیز چهار ماه دیگر زمان برد و در نهایت هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی در پایان آذر ۱۴۰۰ به کار خود پایان داد.

شیوه کار در دوره پژوهش

هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی، در ابتدای کار، به چهار کارگروه با عناوین و اعضای زیر تقسیم شد:

۱- کارگروه مرحوم دکتر ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، متشکل از: محمود پوررضایی فشمایی، حامد عالی و محسن شاکری منفرد؛

۲- گروه شهید سیدمحمد بهشتی، متشکل از: احمد تقی‌زاده، فهیمه قربانی امید و معصومه سراقی توپکانلو؛

۳- کارگروه شهید سیدمحمدباقر صدر، متشکل از: حمید نظریان، محمد خنیاگر و فاطمه شهبازی؛

۴- کارگروه شهید محسن فخری‌زاده، متشکل از: امین پژمان، فاطمه‌سادات دهناد و سیدیوسف حسینی یزدی.

در هر یک از کارگروه‌های چهارگانه مذکور، یکی از دانشجویان یا دانش‌آموختگان دکتری حقوق عمومی، به عنوان سرگروه انتخاب شد. به طور کلی، در تشکیل کارگروه‌ها تأکید بر این بود که حتی‌المقدور در آنها از هر سه مقطع کارشناسی، کارشناسی ارشد و دکتری، پژوهشگری حضور داشته باشد تا افزون بر پیشبرد امور محول، دانشجویان مقاطع کارشناسی و کارشناسی ارشد با روش پژوهش‌های علمی و کاربردی و همچنین شیوه کار پژوهشی گروهی آشنا شوند و از سوی دیگر، دانشجویان مقطع دکتری، توانمندی خود را در راهبری یک فعالیت علمی گروهی ارتقا دهند.

کارگروه‌های چهارگانه، فعالیت‌های پژوهشی طرح را، از نظر زمانی، به ترتیب زیر پیش بردند:

۱- آسیب‌شناسی وضع موجود ابزارهای نظارت پارلمانی، در سه‌ماهه نخست اجرای طرح (فعالیت مشترک کارگروه‌ها)؛

۲- مطالعه تطبیقی ابزارهای نظارت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها، در سه‌ماهه دوم اجرای طرح (تقسیم کشورهای مورد مطالعه میان کارگروه‌ها)؛

۳- استخراج اصول حاکم بر نظارت پارلمانی، در ماه هفتم اجرای طرح (فعالیت مشترک کارگروه‌ها)؛

۴- تدوین پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی در ماه‌های هشتم و نهم اجرای طرح (تقسیم سرفصل‌ها میان کارگروه‌ها)؛

در این راستا، کارگروه‌های چهارگانه، در طول نه ماه پژوهش خود، هر هفته، جلسه یا جلساتی را برگزار می‌کردند و غالباً در پایان هر هفته نیز، جلسه‌ای عمومی با حضور استاد خبره و در برخی موارد دعوت از اعضای هیأت علمی دانشگاه، نمایندگان ادوار و کارکنان باسابقه مجلس در حوزه‌های نظارتی، به منظور آشنایی همزمان اعضای هسته با مباحث علمی، عملی و عرف‌های پارلمانی برگزار می‌شد.

دستاوردهای پژوهشی

به طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین دستاوردهای هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی را در چهار عنوان زیر دسته‌بندی کرد:

۱- استخراج و استنباط هجده اصل حاکم بر نظارت پارلمانی و تبیین آثار حقوقی هر اصل؛

۲- آسیب‌شناسی کلیه قوانین مرتبط با نظارت مجلس شورای اسلامی از حیث دلالت‌ها، ایرادات و ابهامات؛

۳- شناسایی ابزارهای نظارت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها و بررسی تطبیقی موارد مشابه با ابزارهای نظارتی به رسمیت شناخته‌شده برای مجلس شورای اسلامی؛

۴- ارائه الگوی مطلوب نظارت مجلس شورای اسلامی در قالب تدوین پیش‌نویس طرح «اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس و سایر قوانین مرتبط با نظارت مجلس».

با توجه به هدف اصلی طرح شهید احمدی‌روشن که انجام پژوهش کاربردی و تولید محصول یا ایده مورد نیاز کشور است، می‌توان تلفیق توصیف و تجویز را در فعالیت هسته کارآمدسازی نظارت

مجلس شورای اسلامی، وجه تمایز آن از معدود پژوهش‌های حوزه نظارت پارلمانی دانست. به عبارت دیگر، در این فعالیت علمی، هم وضع موجود به طور کامل و جامع توصیف و هم چشم‌اندازی از وضع مطلوب ترسیم شده است.

افزون بر این، در بخش مطالعات تطبیقی، بسنده نکردن به چند کشور که معمولاً مورد مطالعه قرار می‌گیرند مشتمل بر آمریکا، انگلیس، فرانسه و آلمان، از تفاوت‌های این پژوهش با فعالیت‌های مشابه است. همچنین به منظور جامع شدن مطالعات تطبیقی، هنگام انتخاب فهرست کشورهای مورد مطالعه، هم تنوع شکل حکومت‌ها و هم پراکندگی جغرافیایی کشورها مد نظر قرار گرفته است و از سوی دیگر، توجه ویژه به شباهت‌های سیاسی و فرهنگی کشورها با ایران، همچون برخورداری از نظام نیمه‌ریاستی، قرار داشتن در خاورمیانه و مسلمان بودن، نادیده گرفته نشده است.

مراحل آماده‌سازی کتاب

کتابی که پیش روی خواننده گرامی است به شیوه مألوف در تدوین کتاب، نهایی نشده است، بلکه فرآوری تأملات، تفکر، اندیشه‌ورزی، نقد و بررسی موضوع نظارت پارلمانی در عرصه‌ای عملی و عینی و در چهارچوب قانون اساسی موجود، و نه قانون اساسی مطلوب، با تکیه بر شیوه بارش فکری اعضای هسته کارآمدسازی نظارت مجلس بوده است و بر این اساس تفاوت‌هایی به لحاظ شکلی با کتاب‌های مرسوم حقوقی، از جمله در نحوه ارجاع یا در ساختار دارد.

این شیوه در تدوین این اثر باعث می‌شود تا محتوای کتاب از مباحث صرف کتابخانه‌ای و گزارشی از آثار موجود فراتر برود و تحلیل، بررسی، گفت‌وگو و چالش، محور نگارش مطالب این پژوهش باشد. این شیوه می‌تواند و باید در حوزه حقوق عمومی و حقوق اساسی بیشتر مورد توجه قرار گیرد همچنان که آزاداندیشی و درک واقعیت‌های اجتماعی و خارجی - که مؤثر در کنش‌ها و واکنش‌های بازیگران عرصه حقوق عمومی است - می‌تواند به نحو گسترده‌تری در این شیوه تولید محتوا جریان داشته باشد. به تعبیر دیگر، در حالی که گفت‌وگو عنصر گم‌شده‌ای در جامعه ما - حتی در جوامع علمی - است، این پژوهش دقیقاً مبتنی بر گفتگوهای حکیمانه، آزادانه، منضبط و دارای چهارچوب‌هایی علمی در حوزه نظارت پارلمانی است.

هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی، پس از پایان دوره پژوهش که حدود یک سال طول کشید، مراحل زیر را برای آماده‌سازی کتاب پیش رو طی کرد:

۱- فعالیت‌هایی که به عنوان دستور کار مشترک در کارگروه‌های چهارگانه پیگیری شده

بود، مشتمل بر «اصول حاکم بر نظارت پارلمانی» و «آسیب‌شناسی وضع موجود ابزارهای نظارت پارلمانی» (فصل‌های اول و دوم کتاب حاضر)، در یک متن تجمیع شد و در ادامه با حذف موارد تکراری، تعیین تکلیف در خصوص موارد متناقض و متعارض، متنی منقح به دست آمد.

۲- دستور کارهای تقسیم‌شده میان کارگروه‌ها، مشتمل بر «نظارت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها» و «پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی» (فصل‌های سوم و چهارم کتاب حاضر)، در یک متن تجمیع و تا حد امکان از نظر شیوه ارائه یکسان‌سازی شد.

۳- فصل «پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی» به منظور دستیابی به پیش‌نویسی که از انسجام درونی و منطق یکسان برخوردار باشد، دوباره در جلسات عمومی هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی مطرح شد و پیش‌نویس نهایی تدوین شد.

۴- نگارش مقدمه و ویرایش متن از لحاظ آیین نگارش و رسم‌الخط، واپسین اقدام‌های هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی برای تدوین کتاب حاضر بود.

قدردانی و سپاس

هسته پژوهشی کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی مراتب قدردانی خود را از جناب دکتر محسن اسماعیلی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران و ریاست هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت) در اعتماد علمی به این مجموعه و حمایت از نشر این اثر و نیز از حجت‌الاسلام دکتر محمدجواد ارسطا (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران) برای تشریح مبانی نظارت در سنت اسلامی و از جناب دکتر محمدتقی دشتی (رئیس مرکز پژوهشی مینا) جهت برگزاری کارگاه روش تحقیق مسأله‌محور برای اعضای هسته ابراز می‌دارد.

این هسته همچنین از دکتر محمدجواد فتحی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران و عضو کمیسیون قضائی و حقوقی دوره دهم مجلس)، حسنعلی شجاعیان (مدیرکل دفتر هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین)، مریم کردی (رئیس اداره تذکر، سؤال و استيضاح معاونت نظارت مجلس)، مسعود اخوان (دبیر کمیسیون اقتصادی مجلس)، حسن امجدیان (دبیر کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها) و محمد فتحی (کارشناس ارشد تحقیق و تفحص معاونت نظارت مجلس) تقدیر و تشکر می‌نماید که با حضور در جمع اعضای هسته و با آسیب‌شناسی وضع موجود نظارت پارلمانی و تبیین واقعیت‌های زمینی نظارت مجلس بر دولت، چشم‌اندازی واقع‌گرایانه در مسیر این پژوهش قرار دادند. پیگیری‌های

بود، مشتمل بر «اصول حاکم بر نظارت پارلمانی» و «آسیب‌شناسی وضع موجود ابزارهای نظارت پارلمانی» (فصل‌های اول و دوم کتاب حاضر)، در یک متن تجمیع شد و در ادامه با حذف موارد تکراری، تعیین تکلیف در خصوص موارد متناقض و متعارض، متنی منقح به دست آمد.

۲- دستور کارهای تقسیم‌شده میان کارگروه‌ها، مشتمل بر «نظارت پارلمانی در قوانین اساسی کشورها» و «پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی» (فصل‌های سوم و چهارم کتاب حاضر)، در یک متن تجمیع و تا حد امکان از نظر شیوه ارائه یکسان‌سازی شد.

۳- فصل «پیش‌نویس الگوی مطلوب نظارت پارلمانی» به منظور دستیابی به پیش‌نویسی که از انسجام درونی و منطق یکسان برخوردار باشد، دوباره در جلسات عمومی هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی مطرح شد و پیش‌نویس نهایی تدوین شد.

۴- نگارش مقدمه و ویرایش متن از لحاظ آیین نگارش و رسم‌الخط، واپسین اقدام‌های هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی برای تدوین کتاب حاضر بود.

قدردانی و سپاس

هسته پژوهشی کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی مراتب قدردانی خود را از جناب دکتر محسن اسماعیلی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران و ریاست هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت) در اعتماد علمی به این مجموعه و حمایت از نشر این اثر و نیز از حجت‌الاسلام دکتر محمدجواد ارسطا (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران) برای تشریح مبانی نظارت در سنت اسلامی و از جناب دکتر محمدتقی دشتی (رئیس مرکز پژوهشی مبنا) جهت برگزاری کارگاه روش تحقیق مسأله‌محور برای اعضای هسته ابراز می‌دارد.

این هسته همچنین از دکتر محمدجواد فتحی (عضو هیأت علمی دانشگاه تهران و عضو کمیسیون قضائی و حقوقی دوره دهم مجلس)، حسنعلی شجاعیان (مدیرکل دفتر هیأت تطبیق مصوبات دولت با قوانین)، مریم کردی (رئیس اداره تذکر، سؤال و استيضاح معاونت نظارت مجلس)، مسعود اخوان (دبیر کمیسیون اقتصادی مجلس)، حسن امجدیان (دبیر کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها) و محمد فتحی (کارشناس ارشد تحقیق و تفحص معاونت نظارت مجلس) تقدیر و تشکر می‌نماید که با حضور در جمع اعضای هسته و با آسیب‌شناسی وضع موجود نظارت پارلمانی و تبیین واقعیت‌های زمینی نظارت مجلس بر دولت، چشم‌اندازی واقع‌گرایانه در مسیر این پژوهش قرار دادند. پیگیری‌های

جناب آقای محمدی آذر مدیرکل آموزش مجلس شورای اسلامی برای نشر اثر نیز جای تشکر دارد. همچنین ضمن قدردانی از بنیاد محترم نخبگان که زمینه را برای تشکیل و فعالیت هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی فراهم کردند، مجدد از همه اعضای محترم هسته که در یک فعالیت تیمی پژوهشی با دقت و حوصله ضمن تشکیل جلسات متعدد، در تدوین این اثر نقش آفرینی کرده‌اند، قدردانی و تشکر می‌شود. شایسته است از جناب آقایان دکتر احمد تقی‌زاده، محمود پوررضائی فشخامی، امین پژمان و خانم‌ها معصومه سرادقی توپکانلو و فاطمه‌سادات دهناد به طور ویژه سپاسگزاری شود که حتی بعد از اتمام زمان رسمی فعالیت هسته علمی در مرداد ۱۴۰۰، به طور ویژه با دلسوزی، برای نهایی‌سازی اثر تا ماه‌ها بعد تلاش و همراهی کردند. در نهایت ضمن تشکر از مدیران کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی در انتشار این اثر، امیدواریم این اثر گامی باشد برای کارآمدسازی نظارت پارلمانی که مسأله مهمی در حکمرانی تلقی می‌شود و بدون شک توسعه و تعمیق این ادبیات، نیازمند گفت‌وگوهای بیشتر و شنیدن دیدگاه‌های ارزشمند بزرگوارانی است که به طور نظری یا عملی در این حوزه صاحب نظر و تجربه‌اند.^۱ الحمد لله رب العالمین

سید احمد حبیب‌نژاد

دانشیار دانشگاه تهران

و استاد خبره بنیاد ملی نخبگان در هسته کارآمدسازی نظارت مجلس شورای اسلامی

قم، پانزدهم اسفند هزار و چهارصد (سوم شعبان هزار و چهارصد و چهل و سه)