ماهیت نظارت مجلس شورای اسلامی در پیشبرد منافع ملی

صائب شعبانی[۱]
علی فرزعلیان[۲]

چکیده:

یکی از مهمترین موضوعات در سیاست نوین جهانی نظارت است. موضوعی که از ابعاد مختلف حقوقی، نهادی، کارکردی و رسانه‌ای از اهمیت خاصی برخوردار است. ماهیت و جایگاه نظارت در عصر اطلاعات بسیار افزایش یافته است، چرا که رسانه‌های نوین همه مسایل کشور را در اختیار افکار عمومی قرار می‌دهند. بدین لحاظ تامین منافع ملی نشات گرفته از تحقق نظارت‌های همه جانبه بخصوص نظارت حقوقی و رسانه‌ای است. بدیهی است که نظارت بر قوه مجریه بدلیل در اختیار داشتن بیشترین قدرت، قدرت مالی و بودجه، ارتباط با مردم و.... از اهمیت بیشتر برخوردار است. این نظارت‌ها اعم از نظارت حقوقی، سیاسی، رسانه‌ای، مالی، کارکردی و... در راستای پیشبرد منافع همه جانبه کشور و کاهش زمینه‌های فساد، ناکارآمدی و قانون‌گرایی است.

واژگان کلیدی: رئیس‌جمهور، قوه مجریه، نظارت، مجلس شورای اسلامی، ایران

---

[۱]- دانشجوی دکتری، اندیشه سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران: نویسنده مسئول

Saeb.shaabani@yahoo.com

[۲]- دانشجوی کارشناسی ارشد، علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران

تاریخ دریافت:۱۳۹۷/۸/۱۷- تاریخ پذیرش:۱۳۹۷/۹/۲۰

مقدمه

اگر چه قدمت نظارت، به اندازهٔ زندگی اجتماعی بشر، و از زمان شکل‌گیری نظام‌های سادهٔ سیاسی اجتماعی است، اما پیچیدگی نظام‌های سیاسی قرن بیستم، محدودیت منابع و فرصت‌ها، و ضرورت تخصیص عادلانهٔ این منابع و فرصت‌ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می‌سازد. ضمن اینکه کارآمدی و پویایی نظام‌های سیاسی- اجتماعی، رابطهٔ مستقیمی با نوع و نحوهٔ نظارت دارد. اما در خصوص سابقهٔ اجمالی بحث در اندیشهٔ سیاسی اسلام، باید گفت که مفهوم نظارت و مشتقات آن ۱۲۹ بار در قرآن آمده است (عبدالباقی، بی‌تا، ۶-۷۰۵) که بسیاری از آنها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهمترین اهداف نظارت جلوگیری از فساد امور است و به فرمودهٔ رسول اکرم (ص) در صورت آشکار شدن فساد در امور، همهٔ مردم مستحق مجازات خواهند بود. (رضا، ۱۴۱۲ق: ۶۳۸) نظارت در حکومت حضرت علی (ع) از جایگاه مهمی برخوردار بود. (علیخانی،۱۳۷۷: ۳۶-۴۸) وقتی آن حضرت، عبدالله بن عباس را به عنوان حاکم بر بصره گمارد از مردم خواست که فقط تا هنگامی که این حاکم بر اساس قرآن و سنت (قانون آن زمان) عمل می‌کند از او اطاعت کنند و در صورت تخلف او را عزل خواهد کرد، و این اولین بنیان یک نظارت مردمی بود که در حکومت امام علی (ع) با روشنی و شدت بیشتری تداوم پیدا کرد. (شهیدی،۳۴۵:۱۳۷۱) ضمن اینکه امام مأمورانی آشکار یا پنهان، بر نظارت بر والیان و کارگزاران دولت اعزام می‌کرد، (احمد بن یعقوب، بی‌تا، ۲۱۴) و از والیان خود می‌خواست که به نوبهٔ خود ناظرانی آشکار و پنهان برای ارزیابی عملکرد کارکنان حکومت بگمارند. (شهیدی،۳۳۳:۱۳۷۱)

طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را بر عهده دارد (اصل ۷۶) تا تخلف از مقررات صورت نگیرد. در راستای این حق «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». (اصل ۸۴) در اجرای این اصل به نمایندگان مجلس در انجام وظایف قانونی‌شان مصونیت داده شده است. بنابراین اگر در اثر انجام وظایف نمایندگی و یا سخنرانی و ... به اشخاص حقیقی و حقوقی زیانی وارد شود نماینده، مسئول و پاسخگو نخواهد بود و مسئولیتی متوجه قوه مقننه نمی‌باشد. منطق مسئول نبودن نمایندهٔ مجلس و قوهٔ مقننه از اینجا ریشه می‌گیرد که اگر نماینده‌ای برحسب وظیفه از شخص یا وضعی انتقاد کند فرض بر این است که این انتقاد با حسن نیت بوده و با هدف پاسداری از منافع کشور صورت گرفته است.

(ابوالحمد، بی‌تا: ۵۸۶-۵۸۷) باید توجه داشت که اساساً فعالیت و اعتبار مجلس شورای اسلامی تا حد زیادی به اعمال نظارت در اجرای قوانین بستگی دارد. زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد. (فیضی،۱۳۷۰:۱۹۹)

همچنین بر طبق موانع اجرایی موجود در مجلس شورای اسلامی نتایج مطالعات و تحقیقات انجام شده نشان داده که فساد در شکل‌های مختلف در دستگاه‌های اداری وجود دارد و سازمان‌های نظارتی به‌رغم تمامی تلاش‌های انجام شده، قادر به مقابله و برخورد با آن نبوده‌اند. هر چند ارزیابی وضعیت نظارت در کشور منوط به اطلاعات و آمار عملکرد سازمان‌های نظارتی و تحلیل کیفیت اثربخشی فعالیت‌ها و اقدامات آنها در سطح کشور می‌باشد، اما در یک دیدگاه کلی به نظر می‌رسد مجموعه اقداماتی که تحت عنوان نظارت و بازرسی در کشور انجام می‌شود به لحاظ موانع، محدودیت‌ها و مشکلات از کفایت و کارایی لازم برخوردار نبوده و نتوانسته در برخورد با پدیده‌های مختلف فساد نقش سالم‌سازی را ایفاء نماید و همه زوایا و عرصه‌ها را تحت پوشش قرار دهد. نظارت و ارزشیابی به عنوان یکی از اصول مدیریت باید از کارآیی و اثربخشی برخوردار باشد و متناسب با شرایط محیطی و هدف در اشکال گوناگون انجام شود. نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های مختلف کشور یک ضرورت است. (نهج‌البلاغه) و باید برای این مهم تدابیر ویژه‌ای اتخاذ گردد. مقاومت و کارشکنی دستگاه‌های اداری و عدم پذیرش نظارت که اخیراً شکل تبلیغاتی به خود گرفته است و تحت عناوین مختلف سعی در خارج شدن از حیطه سازمان‌های نظارتی دارند از یک طرف و نبود قدرت و امکانات کافی در دستگاه‌های نظارتی از سوی دیگر، وضعیتی غیر قابل قبول را فراهم آورده. هر سیستم سازمانی در چرخه فعالیت خود نیازمند شناسایی مستمر نقاط آسیب‌پذیر و موانع تحول و تکامل خود می‌باشد. حصول به نتایج و اهداف سازمان‌ها درگرو شناخت صحیح موانع و مشکلات، سپس تلاش و پیگیری جدی برای رفع آنها می‌باشد.

چارچوب نظری

منتسکیو و تفکیک قوا

اصل تفکیک قوای مورد اجماع حقوق دانان، دست آورد (منتسکیو) فیلسوف و متفکر قرن هجدهم فرانسه است. منتسکیو با هدف حفظ و حراست از آزادی و امنیت فردی بر توازن و تعادل قوا تأکید دارد. او نظریه تفکیک قوا را به نحو زیر با آزادی پیوند می‌زند: (بررسی در موضوع آزادی سیاسی و روابطی که با سازمان دولت دارد کافی نیست. باید آن را در روابطی که با مردم

دارد نیز مطالعه کرد. آزادی در مورد اول به وسیله تقسیم قوای سه گانه به عمل می‌آید و اما در مورد دوم... عبارت است از امنیت یا اعتقادی که انسان به امنیت خویش دارد. از نظر منتسکیو ملت انگلیس الگوی آزادی سیاسی‌اند، زیرا در سازمان این دولت (سه قوه وجود دارد که هر یک کار خود را می‌کنند و از هم تفکیک شده‌اند، اول قوه مقننه که به وسیله آن پادشاه یا قانون گذاران برای یک مدت معین یا برای همیشه قوانینی وضع می‌کنند و قوانین موجود را اصلاح و یا ابقا می نمایند؛ دوم، قوه اجرا کننده اموری که مربوط به حقوق بین‌المللی است و به وسیله دولت امنیت خارجی کشور را برقرار می‌سازد، از تهاجم و حمله اجانب جلوگیری می‌کند، جنگ می-نماید، صلح می‌کند، سفیر می‌فرستد و سفرای سایر کشورها را می‌پذیرد؛ سوم، قوه مجریه اموری که مربوط به حقوق مدنی است و به وسیله آن در اختلافات بین افراد قضاوت می‌کنند، دعاوی را حل و فصل می‌نمایند و جرایم را کیفر می‌دهند که آن را قوه قضاییه می‌نامند.(عالم،۱۳۸۰:۲۶۰) اصل تفکیک قوا به شیوه امروزی، دستاورد نظریات منتسکیو، متفکر و فیلسوف قرن ۱۸ فرانسه است. وی در کتاب **روح القوانین** نظریه جدایی سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه را به گونه‌ای تبیین کرد که این نظریه‌ها، اثرات انکارناپذیری بر مشی فکری و اضعان قانون اساسی و نهایتا در شکل دادن به رژیم‌های سیاسی غربی بر جای گذارده است. اساس نظریه منتسکیو، «آزادی سیاسی» است. به عبارت دیگر، منظور وی از طرح نظریه تفکیک قوا، ارائه راه‌حل‌هایی به منظور عدم امکان سوءاستفاده از قدرت، چگونگی محدودیت قدرت و ارائه بهترین روش‌ها و ساختار مناسب و نحوه تلفیق و تعامل آنها به منظور دستیابی به «آزادی» است.

منتسکیو حکومت‌های میانه‌رو را ضامن آزادی سیاسی مردم می‌داند، اما تاکید می‌کند که هر انسان صاحب قدرتی گرایش به سوءاستفاده از قدرت را دارد و تعیین حد و مرز قدرت می‌تواند از استفاده نامناسب از آن جلوگیری کند. تعیین محدوده برای کنترل امیال انسان از نظر منتسکیو آن چنان است که وی فضیلت را نیز نیازمند حدود می‌داند. وی برای ایجاد حدود و چارچوب قدرت، موضوع تفکیک قوا را مطرح کرده است؛ هر چند ادبیات به کار رفته توسط منتسکیو بیش از آنکه مبتنی بر تفکیک قوا باشد، بشتر بر توازن و تعادل قوا تاکید دارد. شارحان قوانین اساسی بعدها با مبنا قرار دادن اندیشه‌های منتسکیو، ضمن تدارک ساختارهای مناسب برای قوای سه‌گانه (مثلا پارلمان برای مقننه، هیات دولت و سازمان اداری برای قوه مجریه و دادگستری برای قضائیه) اصطلاح تفکیک قوا را به وی منتسب نمودند. همانطور که گفته شد، دغدغه منتسکیو

برای آزادی مردم، وی را به نظریه‌پردازی پیرامون تفکیک قوا به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت واداشت. (کاپلستون، ۳۴۷:۱۳۷۰)

در میان سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، منتسکیو برای قوه قضائیه نقش حکومتی و سیاسی قائل نبود و به روشنی، اهمیت قوه قانونگذاری و اجرایی و رابطه این دو را در تحقق حکومت کمال مطلوب موثر می‌دانست. نظریه تفکیک قوا به شیوه منتسکیو تاثیر فراوانی در نخستین قوانین اساسی شکلی قرن ۱۸ برجای گذاشت. قانونگذاران آمریکایی برای تدوین قانون اساسی فدرال، از نظریه منتسکیو درباره تفکیک قوا، تفکیک کامل و مطلق را برداشت کرده و بر این مبنا رژیم ریاستی را در کشور خود پی‌ریزی کردند. رژیم ریاستی که ثمره تفکیک کامل و افقی قواست، اکنون نیز به عنوان میراث فکری منتسکیو در این کشور حاکم است. انقلابیون فرانسوی نیز با برداشت‌های فلسفی از دیدگاه‌های منتسکیو، در مبحث حاکمیت و سرچشمه‌های آن نتیجه گرفتند که ملت حاکم هنگام تعیین نمایندگان خود بخشی از حاکمیت را به قوه مقننه، بهره‌ای را به قوه مجریه و سهمی را به قوه قضائیه واگذار می‌کند و باید دیواره‌ها و موانعی، بدنه هر کدام از قوا را طوری از هم جدا کنند که امکان مداخله هیچ‌کدام در کار یکدیگر نباشد.

به زعم آنها، قدرت سیاسی موجود در جامعه، تجلی تمام‌عیار حاکمیت است و هر کدام از سه قوه شکلی از اشکال این مفهوم کلی است. اما هواداران تفکیک نسبی قوا تحت تاثیر اندیشه‌های روسو، با این استدلال که قوای سه‌گانه تجلیات مختلف قدرت سیاسی هستند که کلیتی است موجود در جامعه. بنابراین قوه مجریه یا دستگاه حکومتی باید «عامل اجرایی» قوه مقننه باشد و تصمیماتی که می‌گیرد در جهت اجرای اصول کلی مصوب قوه مقننه در چارچوب اعمال ویژه است. از نظر وی، هر چند دو قوه مجریه و مقننه باید از هم تفکیک یابند، ولی این تفکیک جنبه افقی (آن چنان که منتسکیو می‌گفت) ندارد، بلکه به صورت عمودی است. وابستگی نسبی عملکردی قوه مجریه به قوه مقننه که در اندیشه روسو متجلی شد، تدبیری برای مهار زیاده‌روی‌ها و اقتدارطلبی قوه مجریه بود. شیوه‌های گوناگون مهار و سرشکن کردن قوه مجریه بعدها براساس این رهنمود کلی روسو، الگوی رفتاری بسیاری از قوانین اساسی کشورهای اروپایی شد. در دیدگاه روسو، قانونگذار باید علاوه بر نظارت و کنترل قوه مجریه، بر قوه قضائیه نیز اعمال نظارت کند تا قضات نیز از محدوده‌های ترسیم شده فراتر نروند.

ضابطه منتسکیو برای تفکیک قوا قانون است. به زبان ساده‌تر، قانون را در مرکز و ید خود قرار می‌دهد و وظایف اندامها و دستگاه‌های مملکتی را در قبال آن می‌سنجد و پردازش می‌کند؛ یعنی

سه وظیفه مشخص و متمایز در قبال قانون: یکی وظیفه وضع آن، دیگری اجرای آن و سومی قضاوت بر اساس آن است. منتسکیو برای تنظیم و تعدیل در قوای مجریه و مقننه، مجلس سنا را ذی صلاحیت دانسته و در فلسفه شکل‌گیری مجلس سنا توجیه خنکی دارد که با شعار اولیه-اش که آزادی‌خواهی است چندان سازگار نمی‌افتد، زیرا با یک برداشت طبقاتی و آریستوکرات مآبانه می‌نویسد: (در هر کشوری همیشه اشخاصی وجود دارند که از لحاظ ثروت و نسب و افتخارات مشخص می‌باشند. آزادی مشترک برای آنها به منزله بردگی خواهد بود... پس به تناسب متولیانی که در کشور دارند، سهم آنها در قوه تقنینیه مشخص و معین گردد. این موضوع وقتی عملی می‌شود که آنها هم هیئتی تشکیل بدهند که حق داشته باشد از عملیات اشراف جلوگیری نماید. منتسکیو نیز در روح القوانین هشدار می‌دهد که در صورت فقدان تفکیک قوا، چه بلایی بر سر ملت و جامعه می‌آید. وی می‌گوید: وقتی قوه مقننه و قوه مجریه با همدیگر ادغام شدند و در اختیار شخص واحد یا هیأتی که زمامدار هستند قرار گرفتند دیگر آزادی وجود نخواهد داشت؛ زیرا باید از این ترسید که آن شخص یا هیأت، قوانین جابرانه وضع کند و جابرانه هم به موقع اجرا بگذارد و همچنین اگر قوه قضاییه از قوه مقننه و قوه مجریه مجزا نباشد باز هم آزادی وجود نخواهد داشت، چه آنکه اختیار در مورد زندگی و آزادی افراد خودسرانه خواهد بود و وقتی قاضی خود مقنّن بود و خودش هم اجرا کرد، اقتدارات او جابرانه خواهد بود. اگر یک فرد یا هیأتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است، این سه قوه را در عین حال با هم دارا باشد، یعنی هم قوانین را وضع کند و هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد و هم اختلافات بین افراد را حل و فصل کند و هم جنایات را کیفر دهد، آن وقت همه چیز از بین می‌رود.(عالم،۱۳۷۶:۳۲۱)

آزادی و برابری از جمله مفروضات اساسی نظریه قرارداد اجتماعی است. گر چه هر یک از اندیشمندان قرارداد اجتماعی بر نکته‌ای توجه و تأکید دارد؛ هابز بر امنیت و آرامش تأکید دارد و روسو به آزادی می‌اندیشد و آن را به پای امنیت فدا نمی‌کند. اما در هر صورت با ظهور نظریه قرارداد اجتماعی، حفظ و پاسداشت آزادی و برابری شهروندان طرح می‌شود و تفکیک قوا به معنای نهادینه کردن آزادی و برابری شهروندان است. گر چه به طور کلی انتقاداتی بر دیدگاه‌های مطرح شده وارد است، اما نمی‌توان از این نکته غفلت کرد که بحث‌هایی نظیر نظریه تفکیک قوا، بستر مناسبی را برای حفاظت از حقوق شهروندان و آزادی‌های آنان به ارمغان آورد و به حکومت‌های خودکامه و استبدادی که در غرب به صورت خشن و عریان از قدرت سوء استفاده می‌کردند، پایان داد.

انواع تفکیک قوا: مطلق (رژیم ریاستی) و نسبی (رژیم پارلمانی)

بعد از منتسکیو دو برخورد متفاوت با نظریات وی انجام گرفت که هر کدام از آنها موجد رژیم ویژه مربوط به خود گردید. عده‌ای، از جمله نویسندگان قانون اساسی ۱۷۸۷ امریکا و واضعان قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه، در تقسیم متساوی حاکمیت در قوای سه گانه، به سوی تفکیک مطلق قوا روی آوردند (عدم مداخله هیچ یک از سه قوه در حوزه دیگری) تا آزادی و امنیت شهروندی تأمین شود. به زبان دیگر، باید تعادل قوا را در قالب تفکیک قوا از یکدیگر جستجو کرد. دسته دیگر را گمان بر این بود که تفکیک مطلق قوا، نه عملی است و نه به مصلحت، زیرا تعیین حد و مرز دقیق و روشن، بین اعمال اجرایی و تقنینی امکانپذیر نیست و چون هر سه قوه از یک واقعیت یگانه که همانا اعمال حاکمیت ملی است حکایت دارند، لذا هر یک از ارگان‌های ویژه سه گانه جز در مسیر تکمیل کار آن دیگری نمی‌تواند گام بردارد و مصلحت نیز ایجاب نمی‌کند که رشته‌های طبیعی ارتباط را از میان نهادها قطع کنیم. پس به طرف نوعی همکاری قوا یا به تعبیر دیگر (تفکیک نسبی) آن گام برداشتند.

رژیم ریاستی

این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قواست. قوه مجریه را به رئیس جمهوری می‌سپارند که خود برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده می‌شود. از سوی دیگر اعضای قوه مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه، به وسیله مردم و برای مدت مشخصی تعیین می شوند. به زبان دیگر، حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی می‌کند: یکی برای انتخاب متصدی اصلی قوه مجریه و دیگری برای انتخاب نمایندگان قوه مقننه. نظارت دو قوه در یک سطح قرار دارد و دارای پشتوانه‌ای مساوی هستند.

از سوی دیگر هیچ کدام از دو قوه نمی‌تواند دوره کارکرد قوه مقابل را از راه انحلال یا سقوط کوتاه کند. نه حکومت قادر است پارلمان را منحل کند و نه نمایندگان توانایی آن را دارند که رئیس جمهور و وزرای او را از کار برکنار نمایند. به گفته (موریس دو ورژه) در رژیم ریاستی: وظایف هر کدام از دستگاه‌ها تخصصی است و هیچ کدام از دستگاه‌ها یارای دخالت در کار دیگری را ندارند؛ دستگاه‌ها نوعا کلیه وظایف خود را به تنهایی انجام می‌دهند. قانون، تنها به وسیله مجلس مقننه وضع می‌شود و قوه مجریه یا به اجرای قانون می‌پردازد و یا اینکه در فراهم آوردن زمینه‌های اجرایی، دست به وضع مقرراتی دارای محتوایی اختصاصی‌تر (تصویب نامه، آیین نامه،

بخش نامه و نظایر آن) می‌زند؛ اندام‌ها و دستگاه‌های دولتی کاملا از یکدیگر مستقل‌اند هیچکدام از آنها منبعث از آن دیگری نیست و در نتیجه از آن تبعیت نمی‌کند، قوا در کار هم مداخله‌ای ندارند، و هیچ کدام را بر دیگری برتری نیست.

عنوان (ریاستی) از این حیث رایج شده است که در نظام تفکیک انعطاف ناپذیر قوا در (آمریکا)، رئیس جمهور به مناسبت داشتن نقش دوگانه (رئیس مملکت «رئیس الوزرا») مهمترین کلید کاربردی نظام آمریکاست و در راه بردن سیاست و فرمان روایی بر کشور نقش درجه اول را بر عهده دارد.

رژیم پارلمانی

در کنار اصطلاح (تفکیک نسبی قوا) اصطلاحات (همکاری قوا) و (ارتباط بین قوا (نیز در کتاب‌های حقوق اساسی به چشم می‌خورد، زیرا منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه گانه، باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی به هم پیوند داده شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را نمودار سازند. در این شیوه، در پی آن نبوده‌اند تا (دستگاه‌ها) و (وظایف) از یکدیگر به طور کلی منفصل باشند و به هر کدام سهمی از حاکمیت ملی را ببخشند تا بی توجه به سایر ارگان‌ها و وظایف، به انجام وظیفه بپردازند. در نظام تفکیک نسبی قوا، اراده عموم یک باره ولی به درجات ظاهر می‌شود و از دستگاه منتخب نخستین، به دستگاه یا اشخاص دیگر انتقال می‌یابد و در نهادها مستقر می‌گردد. برای انجام اینگونه تفکیک، سه شرط اساسی زیر لازم است:

۱) برقراری تمایز میان وظایف موجود در دولت - کشور و واگذاری هر دسته از این وظایف که دارای ماهیتی همگون هستند، به دستگاهی متمایز؛۲) دستگاه‌های متمایز، به خلاف آنچه که در مورد تفکیک مطلق گفته شد، تخصصی نیستند؛ یعنی دوایر عملکرد آنان در محل‌هایی یکدیگر را قطع می‌کنند و قلمروهای مشترکی را به وجود می‌آورند؛۳) اندام‌های هر یک از قوا، دارای وسایل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگر است. این معنا را (موریس دو ورژه) چنین جمع بندی نموده، (تمایز قوا، همکاری در وظایف و وابستگی اندامی)، که از یک سو، با اختلاط و تمرکز قوا و از سوی دیگر با تفکیک مطلق قوا تفاوت دارد.

قوه مجریه، دو رکنی است: یعنی در رأس آن، یک رئیس مملکت (پادشاه یا رئیس جمهور) قرار دارد که قاعدتا غیر مسئول است و یک رئیس حکومت (نخست وزیر یا رئیس الوزرا) که همراه با کابینه وزرا کلیه مسئولیت‌های سیاسی را بر عهده دارد؛ مجلس یا مجلسین از سوی مردم انتخاب می‌شوند و حق دارند کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر بگیرند و از راه

سؤال و استیضاح، قوه مجریه را کنترل کنند؛ پارلمان حق دارد با صدور رأی عدم اعتماد، حکومت را واژگون نماید و هیئت وزرای جدیدی را موافق با تمایل اکثریت نمایندگان بر مسند قدرت بنشاند؛ در مقابل، حکومت نیز وسایل گونه گونی برای تأثیر بر قوه مقننه، در اختیار دارد. لوایح قانونی را تنظیم می‌کند و به پارلمان پیشنهاد می‌نماید. وزرا می‌توانند در مجالس شرکت کنند و از لوایح و نظریات و سیاست‌های خود دفاع نمایند. وزرا می‌توانند از طریق تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های اجرایی و ثانوی در قانونگذاری مشارکت کنند. اساس تعادل در رژیم پارلمانی، به دو وسیله متقارن استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزار در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه با رأی عدم اعتماد نمایندگان و دیگری حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه. چرا که رئیس حکومت (دولت) به وسیله پادشاه یا رئیس جمهور تعیین می‌گردد و پس از توافق یا تمایل اکثریت نمایندگان پارلمان، به این سمت منصوب می‌شود. نخست وزیر، وزرای خود را انتخاب کرده به پارلمان معرفی می‌نماید و ضمناً اصول برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را برای نمایندگان تشریح می‌کند. اگر اکثریت نمایندگان به کابینه وزرا رأی اعتماد دادند، حکومت مستقر شده و به فعالیت می‌پردازد. لکن، پارلمان حق دارد، در صورتی که مشی سیاسی دولت را موافق میل خود نیافت، با صدور رأی عدم اعتماد آن را واژگون کند. امروزه تفکیک قوا به معنای تفکیک قدرت حکومت است، بین سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه. طبق نظریه تفکیک قوا، هیچ‌یک از این سه قوه نمی‌توانند در کار دیگری دخالت کنند و وظایف دیگری را انجام دهند.

نظارت در جمهوری اسلامی ایران

اگر چه قدمت نظارت، به اندازه زندگی اجتماعی بشر، و از زمان شکل‌گیری نظام‌های ساده سیاسی اجتماعی است، اما پیچیدگی نظام‌های سیاسی قرن بیستم، محدودیت منابع و فرصت‌ها، و ضرورت تخصصی عادلانه این منابع و فرصت‌ها، اهمیت و ضرورت نظارت را بیش از پیش آشکار می‌سازد. ضمن اینکه کارآمدی و پویایی نظام‌های سیاسی اجتماعی، رابطه مستقیمی با نوع و نحوه نظارت دارد.

در عصر حاضر به دلیل پیشرفت و گسترش جوامع در جنبه‌های مختلف، اهمیت مسئله نظارت به خوبی آشکار است و در نظام‌های سیاسی پیچیده امروز، نظارت امری ضروری و گریز ناپذیر است. نظارت از طریق مبنای نظم اجتماعی است، البته نوع نظارت و نظام آن در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است، نظارت بایستی با در نظر گرفتن نظام سیاسی حاکم، فرهنگ و شرایط اجتماعی جامعه باشد و اگر این اصول رعایت نشود، نتیجه مطلوب نخواهد بود. (غفاری،

۳:۱۳۹۲) وایلز و باندی اظهار داشتند «نظارت، مرحله‌ای از مدیریت اداری مدرسه است که هدف عمده آن حصول انتظارات آموزشی متناسب با سیستم آموزش و پرورش است». کوگان معتقد است «نظارت دربردارنده فعالیت‌هایی چون برنامه‌نویسی، بازنگری برنامه‌های تحصیلی، آماده‌سازی مطالب آموزشی، استفاده از ابزارها، تهیه گزارش به والدین و توجه وسیع به ارزشیابی کلی برنامه‌ها است». (بهرنگی،۱۳۸۲)

- **ارکان نظارت**

با توجه به تعریف برگزیده و جامع که صورت گرفته است، هر نظارتی از ۳ مرحله عملیاتی به هم پیوسته ذیل تشکیل می‌شود که در یک فرایند زنجیره‌ای، زمینه را برای تصمیم‌ساز فراهم می‌آورد. (عمید زنجانی، ۱۳۸۹)

- **انواع نظارت**

انواع نظارت به ترتیب اهمیت عبارت‌اند از:

۱. **نظارت قضایی:** نظارتی که از سوی مراجع قضایی بر اعمال، فرامین و تصمیم‌های کار-گزاران حکومت صورت می‌گیرد. نظارت قضایی برجسته‌ترین، صریح‌ترین و کامل‌ترین نوع نظارت است؛ زیرا همه مراحل نظارت (جمع‌آوری اطلاعات، تجزیه و تحلیل بر مبنای قوانین، نتیجه‌گیری و صدور حکم کیفری) را در بر می‌گیرد.

۲. **نظارت حقوقی:** بررسی انطباق عملکرد دولتمردان و نهادهای حکومتی با قوانین و مقررات کشور، توسط مقام ناظر انجام می‌شود که هدف از آن، ایجاد نظم حقوقی و تحقق حاکمیت قانون است. تفاوت نظارت حقوقی با قضایی در این است که به رغم داشتن همه مراحل نظارت، صدور حکم کیفری ندارد.

۳. **نظارت سیاسی:** عبارت است از مطالعه، بازرسی و رسیدگی که از سوی نهادها، سازمان‌ها و یا مقام‌های سیاسی بر مراجع و نهادهای حکومتی و مستخدمان و اموال آنها صورت می‌گیرد. نظارت سیاسی همواره با نقد همراه بوده و حالت گذر از وضع مطلوب را شامل می‌شود.

۴. **نظارت اداری:** نظارت و مراقبتی که بر مجموعه اداره و اعمال آن توسط مقامات یا هیأت-های ویژه اداری به منظور حسن جریان امور انجام می‌شود. ملاک در نظارت اداری، جلوگیری از تخلفات اداری در درون ادارات و نهادهای اداری است.

۵. **نظارت مالی:** نظارت بر بودجه و مالیات کشور را در اصطلاح نظارت مالی می‌نامند.

- **نظریات پیرامون نظارت‌ها**:

- حقوقی:

بررسی انطباق اعمال دولتمردان و نهادها با قوانین و مقررات توسط مرجع و مقام ناظر، با هدف نظم حقوقی و قانونمند بودن همه امور حکومت. (عمیدزنجانی و همکاران،۱۱۷:۱۳۸۹) البته باید توجه داشت همه انواع نظارت را می‌توان نوعی نظارت حقوقی یا قانونی قلمداد نمود، اما در این قسم از نظارت مقصود تطبیق اقدامات یا مصوبات نهادهای حقوقی با قوانین جاری است به نحوی که اعمال یکی از انواع نظارت‌های دیگر قلمداد نگردد.

- اجتماعی:

نظارت اجتماعی به ابزارها و روش‌هایی اطلاق می‌شود که برای وادار کردن فرد به انطباق او با انتظارات گروه معین یا کل جامعه به کار می‌رود. جولیوس گولد و همکارانش، نظارت را اینگونه تعریف کردند: کنترل اجتماعی مشروط و محدود شدن رفتار و اعمال فرد یا افراد مورد کنترل، به اهداف و هنجار جامعه می‌باشد. گولد معتقد است که اگر این کنترل با نهادینه شدن هنجارها در فرد صورت پذیر، جزء کنترل درونی محسوب می‌گردد ولی اگر صرفاً از طریق افراد جامعه بر کسی اعمال گردد، آن را کنترل بیرونی می‌نامند. (گولد،۱۳۷۶: ۷۰۶-۷۰۵) مهمترین اهداف اجتماعی در نظارت، نفوذ در مخاطبین و کسانی است که مورد نظارت قرار می‌گیرند. (زاهدی و همکاران، ۱۳۷۶)

- فلسفی:

فلسفه وجودی نظارت، اصلاح و بهبود اوضاع است. در نظارت مشکلات به طور دقیق شناسایی و کشف و ریشه‌یابی می‌گردد. سپس راه‌حلی صحیح ارائه می‌گردد. نظارت باید به دنبال کمال بخشی به فرد و سازمان و در نهایت جامعه و اصلاح وضعیت موجود باشد. در نظارت نباید فقط به دنبال نکات منفی بود. بلکه نقاط قوت و مثبت نیز باید مدنظر قرار گیرد. اساساً نظارت سالم و صحیح، نظارتی خواهد بود که همه چیز در کنار هم ارزیابی شود و هدف از این نظارت همگانی، چرایی، چگونگی۱۰ نظارت، بهبود کل سیستم باشد نه یک جزء خاص. اصولاً هدف از نظارت باید بهینه‌سازی کل سیستم سازمانی و حکومتی باشد و طی آن جامعه به سامان گردد. نظارت به معنای حفظ و اصلاح موازین، معیارها و ویژگی‌هایی است که مظهر اقدامات و عملیات مطلوب

است. نوربت واینر آن را ارسال پیام‌هایی می‌داند که به طور مؤثر، رفتار ۱ گیرنده پیام‌ها را تغییر دهد. (صادق‌پور،۱۷:۱۳۸۷)

نظارت مجلس شورای اسلامی

طبق قانون اساس جمهوری اسلامی، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وضع قوانین، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را بر عهده دارد (اصل ۷۶) تا تخلف از مقررات صورت نگیرد. در راستای این حق «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». (اصل ۸۴) در اجرای این اصل به نمایندگان مجلس در انجام وظایف قانونی خود مصونیت داده شده است. بنابراین اصل، اگر در اثر انجام وظایف نمایندگی و یا سخنرانی و ... به اشخاص حقیقی و حقوقی زیانی وارد شود نماینده، مسئول نبودن نماینده مجلس و قوه مقننه از اینجا ریشه می‌گیرد که اگر نماینده‌ای برحسب وظیفه از شخص یا وضعی انتقاد کند فرض بر این است که این انتقاد با حسن نیت بوده است. (ابوالحمد، بی‌تا: ۵۸۶-۵۸۷) در یک نظام مردم‌سالار اصلی‌ترین وظیفه قوه مقننه، تعیین و تصویب قوانین و خط‌مشی‌های عمومی است. این موضوع اهمیت کارکرد قوه مقننه را بیش از پیش نمایان می‌کند. در این باب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تدابیری دور اندیشانه و حکیمانه به پیش‌بینی و احصای انواع صلاحیت‌های نظارتی برای مجلس شورای اسلامی نسبت به دولت، در یک نظام سیاسی نیمه ریاستی- نیمه پارلمانی پرداخته است که در نوع خود ضمن رعایت مقوله استقلال و توازن قوا در کلیه نظام‌های حکومتی بی‌نظیر می‌باشد. (فرکیش،۲۰۷:۱۳۸۹)

باید توجه داشت که اساساً فعالیت و اعتبار مجلس شورای اسلامی تا حد زیادی به اعمال نظارت در اجرای قوانین بستگی دارد. زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد. (فیضی،۱۹۹:۱۳۷۷)

- **ارگان‌های نظارتی وابسته به قوه مقننه**

مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه‌ای که اکثر قریب به اتفاق قوانین مملکت را تصویب و وضع می‌نماید و در عموم مسائل کشور در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع نماید، در بحث نظارت نیز دارای توانایی و اختیارات و صلاحیت‌هایی می‌باشد که آنها را از طریق ارگان‌ها و دستگاه‌های ذیل به انجام می‌رساند:

الف) دیوان محاسبات کشور:

دیوان محاسبات طبق اصول «۵۴» و «۵۵» قانون اساسی تشکیل و مأموریت رسیدگی به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد به عهده داشته و مراقبت می‌نمایند که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. ضمناً دیوان محاسبات مأمور تهیه تنظیم گزارش تفریغ بودجه و تسلیم آن به مجلس به همراه اظهار نظر خود می‌باشد. همچنین دیوان بر اساس قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۴/۱۹به عنوان پاسدار بیت‌المال مأمور کنترل و نظارت مستمر مالی دستگاه‌های مشمول و بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه گردیده است. (منتی‌نژاد،۴۸:۱۳۸۹)

دیوان محاسبات از برخی جهات یک ارگان نظارتی ویژه و منحصر به فرد می‌باشد زیرا اولاً ۳ رکن اصلی تشکیل دهنده دیوان یعنی ریاست کل دیوان، دادستان دیوان و مستشاران دیوان توسط مجلس شورای اسلامی و یا کمیسیون بودجه و محاسبات مجلس معرفی می‌گردند و از یک نوع استقلال نسبی و ویژه برخوردار می‌باشند ثانیاً برخلاف سایر دستگاه‌ها نظیر قوه قضاییه، هیئت‌های تخلفات اداری و... در دیوان محاسبات امر رسیدگی، تشکیل پرونده، تعقیب، تحقیق، صدور حکم و تجدیدنظر در داخل تشکیلات دیوان صورت پذیرفته و هیچ نهاد یا دستگاهی خارج از دیوان بر فعالیت‌ها، گزارشات و احکام و آراء دیوان حق نظارت یا تجدیدنظر و رسیدگی مجدد ندارد. ثالثاً طبق بند «ز» ماده «۲۳» قانون دیوان محاسبات، ایجاد هرگونه موانع و محضورات غیرقابل توجیه از ناحیه مسئولین دستگاه‌ها در قبال ممیزین، حسابرسان و کارشناسان دیوان موجب طرح پرونده در دادسرای دیوان می‌گردد. رابعاً همان‌گونه که مجلس شورای اسلامی طبق اصل «۷۶» حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد، دیوان محاسبات طبق ماده «۴۲» قانون دیوان حق تحقیق و تفحص در تمام «امور مالی» کشور را دارا می‌باشد و دیوان می‌تواند در موارد مستقیماً مکاتبه نموده و تمام مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای ۳گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه سازمان‌ها و اشخاصی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، مکلف به پاسخگویی مستقیم به دیوان می‌باشند، حتی در مواردی که از قانون محاسبات عمومی مستثنی شده باشند. خامساً طبق ماده «۲۶» قانون دیوان محاسبات، در صورت بلا اجرا ماندن آراء دیوان، دادستان مراتب را به مجلس شورای اسلامی جهت اتخاذ تصمیم اعلام می‌نمایند و نهایت اینکه تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به عنوان گزارشی که حاصل و نتیجه

فرایند طولانی و مستمر نظارت دیوان محاسبات می‌باشد و ارائه آن به مجلس یکی از مهمترین ابزارهای کار دیوان محاسبات می‌باشد که طی آن دستگاه‌هایی که در راستای سیاست‌های بودجه-ای و خارج از سیاست‌های بودجه‌ای فعالیت نموده‌اند تا حدودی مشخص می‌گردند.

در پایان ذکر این نکته را در مورد دیوان ضروری می‌داند و آن این است که یکی از محدودیت‌های نظارت دیوان محاسبات آن است که دیوان محاسبات صرفاً به دستگاه‌های استفاده کننده از بودجه رسیدگی می‌نماید و در صورتیکه وجهی از بیت‌المال توسط دستگاهی که از بودجه استفاده نمی‌نماید، تضییع گردد، دیوان محاسبات نمی‌تواند وارد رسیدگی شود. از طرفی در خصوص رسیدگی دیوان محاسبات و صدور رأی راجع به کارکنانی که به نحوی با دستگاه‌های اجرایی رابطه استخدامی خود را قطع نموده‌اند، دیوان با محدودیت‌هایی مواجه می‌باشد. (منتی نژاد،۱۳۸۹:۵۰)

ب)کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی:

بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. همانگونه که از متن اصل ۹۰ بر می‌آید وظیفه اصلی کمیسیون اصل۹۰ رسیدگی به شکایات اشخاص از «طرز کار» قوای ۳ گانه می‌باشد. در اصل مذکور مجلس به عنوان عصاره ملت موظف گردیده به نمایندگی از ملت به شکایات آنان در سطح کلان و در خصوص طرز کار و فعالیت قوای ۳گانه رسیدگی و پاسخ کافی را به اشخاص و ملت بدهد. بررسی جایگاه قانونی کمیسیون اصل ۹۰ بیانگر موارد با اهمیت ذیل می‌باشد: ۱- سطح فعالیت و رسیدگی کمیسیون که منبعث از قانون اساسی بوده سطح بسیار بالا و مربوط به نحوه و طرز کار قوای سه گانه بوده و متفاوت از رسیدگی به شکایات مطروحه اشخاص در سطوح خرُد و پایین می‌باشد.

اما با وجود نکات و نقاط قوت قانونی صدرالذکر، از آنجایی که طرف رسیدگی کمیسیون اشخاص عادی نبوده بلکه قوای ۳ گانه و مسئولین آن می‌باشند رسیدگی‌های کمیسیون اصل ۹۰ ضمانت اجرای کافی ندارد. همچنین در مواردی که شکایت مربوط به قوه قضاییه باشد. از آنجایی‌که در صورت عدم پاسخگویی قوه مذکور و عدم همکاری آن، تخلف عدم همکاری می‌بایست توسط قوه

قضاییه رسیدگی شود، کمیسیون اصل ۹۰ نمی‌تواند استقلال کامل خود را حفظ نموده و در اینگونه موارد عدم ضمانت اجرای کمیسیون کاملاً مشهود می‌باشد. (منتی نژاد،۵۲:۱۳۸۲)

ج) هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی:

هیأت مذکور بر اساس ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی و طبق قانون نحوه اجرا اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی تشکیل و در سال ۱۳۷۸ طبق قانون الحاق ۵ تبصره به قانون مذکور قانون فوق تکمیل گردیده است. همانگونه که می‌دانیم بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران و وزرا اجازه یافته‌اند در حدود قوانین و مقررات و در حدود صلاحیت و وظایف خود اقدام به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه و بخشنامه نمایند. اما از آنجایی‌که وظیفه اصلی وضع قوانین با مجلس شورای اسلامی بوده و دولت ممکن است در چارچوب وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه و بخشنامه این حق را از مجلس سلب و یا در مواردی آن را مخدوش نماید، قانونگذار علاوه بر ساز و کار اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در ذیل اصل ۱۳۸ یک ارگان و نهاد نظارتی تحت ریاست رئیس مجلس شورای اسلامی (نه خود مجلس شورای اسلامی) ایجاد و مقرر داشته، تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸ ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا درصورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد «با ذکر دلیل» برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.

طبق ماده واحده نحوه اجرای اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.... تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸ و نیز مصوبات موضوع اصل ۸۵ به اطلاع ریاست مجلس شورای اسلامی رسیده و در صورتیکه رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص دهد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند، حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس، نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید. طبق تبصره یک ماده واحده، هیأت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ مکلف‌اند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رئیس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیأت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند.

همانگونه که در بالا ذکر شد، در حال حاضر طبق قانون الحاقی مصوب سال ۷۸ وظیفه رئیس مجلس را هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی انجام می‌دهد و هیأت مذکور سومین دستگاهی است که به عنوان هیأت نگهبان قوانین عادی بر امر عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین مذکور نظارت می‌نمایند.

انواع نظارت در مجلس شورای اسلامی

- نظارت کلان بر هیأت دولت

نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه نظارتی کلآن همه‌جانبه و فراگیر است (موثق، ۱۳۸۲: ۱۱۰-۱۱۵) و به طرق گوناگون انجام می‌شود. رئیس‌جمهور پس از انتخاب باید برنامه دولت خود را تسلیم نمایندگان کند و برای وزیران و هیئت دولت رأی اعتماد مجلس را کسب کند. پس از آن «وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند و یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند».

- نظارت بر اجرای قانون و مصوبات دولت

یکی از راهبردهای مهم قوه مجریه (دولت) تصویب قوانین عادی برای سازمان‌های اجرایی است. مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۳۸) بر کار مصوبان دولت نظارت نیز می‌کند. این نظارت توسط یک هیأت ۹ نفره که زیر نظر ریاست مجلس است، انجام می‌گیرد. (میر محمدی، ۲۶۹ :۱۳۷۷)

- نظارت از طریق تحقیق و تفحص

حق تحقیق و تفحص یکی از حقوقی است که به مجلس شورای اسلامی جهت کسب اطلاع از روند عملکرد دستگاه‌های اداری و عمومی در تمام امور کشور داده شده است. (اصل ۷۶) قانون اساسی در این مورد تصریح دارد که: «مجلس شورا اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور دارد».

- نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات

مجلس شورای اسلامی علاوه بر تصویب سالانه‌ی قانون بودجه کل کشور، نظارت بر اجرای آن را نیز بر عهده دارد. این نظارت از طریق دیوان محاسبات کشور انجام می‌گیرد. این نظارت جهت اطمینان از اجرای دقیق و صحیح مصوبات بودجه می‌باشد. به موجب (اصل ۵۴) قانون اساسی «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی» قرار دارد.

- نظارت بر موارد خاص

با وجود تفکیک قوا و جدا بودن وظایف قوه مقننه و مجریه، برخی از اعمال دولت به لحاظ حساسیت امر برای رعایت احتیاط در جهت منافع جامعه تحت نظارت مجلس قرار می‌گیرد، بدین معنا که اعمال مورد نظر فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل‌اجرا است. (هاشمی، ج.۲، ۲۷۵)

در نظام‌های حاصل از اجرای اصل تفکیک قوا، قوه مجریه به جهت نقش‌آفرینی و ابتکار عملی که در اداره امور کشور عهده‌دار می‌باشد اصولاً می‌بایست به عنوان امین و معتمد مردم، در استقرار نظم عمومی (امر حکومتی) و تضمین آزادی‌ها و تأمین امنیت و عدالت اجتماعی (انتظار عمومی) بر اساس اصل حاکمیت قانون عمل نماید. هر چند در پاره‌ای از موارد این انتظار محقق نگردیده و متأسفانه قوه مجریه از اهداف خود منحرف شده و موجبات عسر و هرج جامعه را فراهم می‌کند که در این باب تحقق امر نظارت قوه مقننه بر اعمال قوه مجریه از اهمیت زیادی برخوردار است. (فرکیش، ۲۰۷:۱۳۸۹)

موضوع نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

در ادامه به بررسی این موضوع می‌پردازیم که نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی موضوع اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی شامل کدام یک از مصوبات دولت می‌گردد. بر اساس اصول (۸۵) و(۱۳۸) قانون اساسی رئیس مجلس شورای اسلامی مسئولیت نظارت بر مصوبات دولتی زیر را از جهت مغایرت و یا عدم مغایرت با قانون اساسی بر عهده دارد:

– اساس‌نامه‌های مصوب دولت: بر اساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند اجازه تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت واگذار نماید. این مصوبات نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و باید به منظور بررسی و اعلام مغایرت و یا عدم مغایرت آنها با قوانین، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

این مورد از مصوبات شامل اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت می‌گردد. اساسنامه را اینگونه تعریف نموده‌اند: «مقررات یا قراردادی که برای طرز کار یک جمعیت (در حقوق عمومی یا خصوصی) مقرر و معین می‌شود». (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۲۹۶)

تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر. با توجه به اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، صلاحیت مجلس در زمینه وضع قوانین، عام و مطلق است، اما باید توجه داشت که تعیین تمام جزئیات مربوط به اجرای قوانین و تنظیم امور اداری، مجلس را از انجام

وظایف مهم‌تر خود (نظارت) باز می‌دارد و به همین جهت در غالب قوانین، تنظیم آئین‌نامه اجرائی به قوه مجریه واگذار می‌شود. این نکته نیز قابل‌توجه است که وضع مقررات در صلاحیت ذاتی قوه مجریه نیست و تفویض تصویب مقررات به قوه مجریه از اثرات تفکیک نسبی قوا محسوب می‌گردد. (طباطبائی موتمنی،۱۳۸۳: ۲۸۸) با توجه به اینکه تمامی مصوبات دولتی در حوزه صلاحیت نظارتی رئیس مجلس قرار ندارد باید مصوبات مشمول این نظارت را تبیین نمود. بر همین اساس در ادامه به بررسی اجمالی انواع مصوبات دولتی موضوع صلاحیت نظارتی رئیس مجلس می‌پردازیم. تصویب‌نامه مشتمل بر تصمیمات و دستوراتی است که هیأت دولت رأساً و یا بر اساس طرح‌ها و پیشنهادات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در مسائل خاص و در امور مختلف سیاسی اقتصادی فرهنگی و اجتماعی اتخاذ می‌نماید. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۲۷)

صلاحیت قوه مجریه در وضع آیین‌نامه محدود به مواردی نیست که در قوانین مقرر شده است، بلکه اختیارات و تکالیف این قوه در اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌ها ایجاب می‌کند که بتواند برای حسن انجام وظایف خود مقرراتی وضع کند. (کاتوزیان،۱۲۸:۱۳۸۴) تأمین اجرای قانون و اداره جامعه خود نیازمند اصولی است که اختیار وضع آنها از امور اداری و در صلاحیت قوه اجرائی است. البته این قوه نمی‌تواند با استفاده از این اختیار نهاد یا سازمان جدیدی ایجاد نماید. برخی از حقوقدانان بر این عقیده‌اند که هیچ تفاوت ماهوی میان قانون و آیین‌نامه وجود ندارد و تنها تفاوت این دو نوع مقرره، مرجع وضع آنهاست. بر اساس این نظر در مواردی که قانون وجود ندارد دولت می‌تواند به وضع آیین‌نامه و تصویب‌نامه بپردازد. همچنین گفته شده است در رابطه با اموری که حق و تکلیف ایجاد می‌نماید نمی‌توان بدون تصویب مجلس و بدون وجود قانون و با تصویب آیین‌نامه اقدام به وضع قاعده نمود. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۳: ۲۸۷)

آیین‌نامه‌های مستقل که متکی به مقتضیات اداری و اجرایی می‌باشند، تدبیری برای اجرای صحیح امور محسوب می‌شوند. این نوع آیین‌نامه‌ها در راستای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری تصویب می‌گردند و الزاماً نباید مغایر با قانون باشند و نمی‌توانند دایره شمول قوانین موجود را توسعه داده و یا تضییع نمایند. (هاشمی، ۱۳۸۳، ج ۲: ۳۱۹-۳۱۸) لذا در مواردی که دولت بر این اعتقاد باشد که شمول قوانین موجود باید محدود شده یا توسعه یابد، در این رابطه باید الزاماً از طریق ارائه لایحه به مجلس استفاده نماید و نمی‌تواند رأساً در این رابطه مصوبه‌ای داشته باشد.

همان‌گونه که بیان گردید، قانون اساسی و قوانین عادی شأنی بالاتر از مقررات دولتی دارند. بر این اساس، شرط اعتبار مقررات دولتی این است که این مقررات مغایر با قوانین عادی و اساسی نباشد.

با توجه به اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. لازم به ذکر است که برخلاف نظر برخی از حقوقدانان (الهام، ۱۳۸۹: ۸-۹) که قائل به این هستند که می‌توان بر اساس قانون اساسی تعریفی ماهوی از قانون به دست داد و بر این اساس معتقدند که مجلس صلاحیت قانون‌گذاری در برخی از امور را که دارای ویژگی‌های ماهوی قانون نیستند را ندارد، به نظر می‌رسد که قانون اساسی تنها معیار شناسایی قانون را معیار شکلی قرار داده است و بر این اساس اگر مجلس شورای اسلامی در امری قانون‌گذاری نماید این امر پس از تأیید شورای نگهبان، ارزش و اعتبار قانون را خواهد داشت. با توجه به مطالبی که بیان گردید و با توجه به صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی، این مرجع می‌تواند آیین‌نامه، تصویب‌نامه و اساسنامه وضع کند یا مصوبات دولت در این امور را تغییر دهد و یا اینکه آنها را لغو نماید. (ابوالحمد، ۲۳:۱۳۶۰) بر این اساس با توجه به اینکه شأن و اعتبار مقررات مصوب قوه مجریه فروتر از قوانین مصوب مجلس است، مجلس می‌تواند با تصویب قانون، مقررات مصوب قوه مجریه را به صورت ضمنی لغو نموده و یا آنها را اصلاح نماید.

محدوده نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد که مصوبات قوه مجریه نباید مغایر با متن و روح قوانین باشد. بر اساس این اصل مرجع تشخیص مغایرت مصوبات دولتی با قوانین، رئیس مجلس شورای اسلامی است. با توجه به اینکه دولت در راستای انجام وظایف خود اقدامات گوناگونی انجام می‌دهد که تمام این اعمال مشمول نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی نمی‌گردد بلکه صلاحیت رئیس مجلس بر اساس اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم صرفاً شامل برخی از مصوبات دولت می‌گردد در این رابطه چند موضوع قابل بحث است که در ادامه به بررسی آنها می‌پردازیم:

- **نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی**

در پاسخ به این سؤال باید متن اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد. بر اساس اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مجلس می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت بدهد. بر اساس ذیل این اصل، مرجع

تشخیص عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین، رئیس مجلس شورای اسلامی است. با توجه به مطالب بیان شده یکی از موضوعات داخل در صلاحیت رئیس مجلس، نظارت بر اساس‌نامه‌های مصوب دولت است.

به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، وزیر یا هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه اجرایی را دارند، همچنین بر اساس این اصل، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد و می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. بر اساس قسمت دیگری از این اصل، هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران، حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد. بر اساس ذیل اصل یکصد و سی و هشتم از میان مقررات فوق، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی صرفاً شامل تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های هیأت وزیران و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر می‌شود و رئیس مجلس صلاحیتی در رابطه با نظارت بر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های وزرا را ندارد.

لازم به ذکر است که این صلاحیت مختص نظارت بر مقررات مصوب هیأت وزیران است و شامل تصمیمات اجرایی نمی‌شود. ممکن است این سؤال مطرح شود که آیا صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی شامل تصمیمات نمایندگان ویژه موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی نیز می‌شود؟ در پاسخ به این سؤال باید دو موضوع را مورد توجه قرارداد: یک اینکه به موجب اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی تعیین نمایندگان ویژه نیازمند مصوبه هیأت وزیران است که این مصوبه تحت شمول نظارت رئیس مجلس قرار می‌گیرد.

موضوع دومی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که با توجه به اینکه اختیارات نمایندگان ویژه موضوع این اصل مربوط به امور صرفاً اجرایی است، تصمیمات اتخاذ شده توسط نمایندگان ویژه در محدوده صلاحیت نظارتی رئیس مجلس قرار نمی‌گیرد. مرجع تشخیص اینکه آیا تصمیم نماینده ویژه مقررات گذاری بوده و مشمول نظارت رئیس مجلس است یا نه با خود رئیس مجلس شورای اسلامی است و وی درصورتی‌که اقدام نماینده ویژه را مصداق حوزه صلاحیت نظارتی خود تشخیص دهد می‌تواند نسبت به موضوع ورود پیدا کرده و مصوبه را برای تجدیدنظر به دولت عودت دهد. البته در رابطه با موضوع شمول و یا عدم شمول صلاحیت رئیس مجلس بر مصوبات نمایندگان ویژه موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی این نکته را باید مورد توجه قرار داد که اگر نمایندگان ویژه موضوع اصل یکصد و بیست و هفتم تعدادی از وزرا باشند، رئیس مجلس صلاحیت

بررسی موضوع را دارد و می‌تواند تصمیمات متخذه توسط آنها را مشمول قسمت اخیر اصل یکصد و سی و هشتم تشخیص داده و نظر خود را نسبت به آن اعلام نماید.

- **نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر ضمانت اجرایی**

در اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی پیش از بازنگری که وظیفه نظارت بر مصوبات دولت بر عهده رئیس‌جمهور نهاده شده بود، مصوبات دولت پیش از اعلام نظر رئیس‌جمهور فاقد اعتبار بود. (مجموعه نظریات شورای نگهبان،۱۳۸۱: ۱۴۲) اگر چه در بازنگری سال ۱۳۶۸ با هدف عدم اخلال در امور اجرایی کشور مقرر گردید مصوبات دولت برای تضمین عدم مغایرت با قوانین، ضمن ابلاغ برای اجرا نزد رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال گردد (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج۲: ۹۹۷- ۹۹۴) ولی ماهیت عمل فوق تغییری نداشته است. لذا با توجه به اینکه اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، رئیس مجلس شورای اسلامی را مرجع نظارت بر مصوبات قوه مجریه قرار داده است و با توجه به سیاق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی (که مشابه اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ است) و مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۲۷۲-۱۲۷۷) و شورای بازنگری قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۰۱۳-۹۹۰) با اعلام نظر رئیس مجلس قانون شورای اسلامی در رابطه با مغایرت مصوبات دولتی با قانون، دولت مکلف به تبعیت از نظر رئیس مجلس می‌باشد و در صورت اصرار دولت بر مصوبه خود، مصوبه مذکور به دلیل مغایرت با قانون بی‌اعتبار می‌گردد.

- **نقش نظارت بر اهداف**

همان‌طور که ذکر شد سرآغاز کار تعلیم و تربیت «هدف» است. هدف ما از ایجاد تغییرات در رفتار، نگرش‌ها، علایق، توانایی‌ها، مهارت‌ها، و اعتقادات افراد چیست؟ هدف‌های نظام آموزشی باید با توجه به نیازهای برآمده از محیط و شرایط فرهنگی، سیاسی و اجتماعی تدوین شود. اما قابل ذکر است که نیازها و شرایط به مرور زمان تغییر می‌کند و به تبع آن اهداف آموزش و پرورش نیز باید تغییر کند. برای این منظور باید در فواصل زمانی نیازها و شرایط جامعه را ارزیابی کرد و در هدف‌های نظام آموزشی تجدیدنظر کرد. (بازرگان،۱۳۸۰)

- **نقش نظارت بر برنامه‌ها**

دستیابی به وضع مطلوب در هر نظام آموزشی، اعم از خرد یا کلان، مستلزم آن است که تحقیق و ارزیابی آموزشی درباره زمینه‌های مربوط انجام پذیرد و برنامه‌ریزی توسعه آموزشی به عمل آید و مدیریت آموزشی اعمال شود. مدیریت آموزشی چهار کارکرد دارد که در ارتباط با یکدیگر عمل می‌کنند.

ارزیابی که یکی از کارکردهای مدیریت آموزشی است که می‌تواند در نقش‌های تشخیصی، تکوینی و پایانی ظاهر شود. (همان) هر سازمان یا نظام آموزشی برای برآوردن نیازهای ویژه ایجاد می‌شود. در انجام این امر باید نخست نیازها را قبل از انجام درست هر اقدامی مشخص کرد. بنابراین در ابتدای فعالیت‌های آموزشی باید به قضاوت درباره نیازها پرداخت، این عمل را سنجش نیازها یا ارزشیابی تشخیصی می‌نامند. پس از اینکه بر اساس نیازها به طراحی و برنامه‌ریزی نظام پرداخته شد، باید آن را سازماندهی و سپس فرایند اجرای امور را ارزیابی کرد. نقش این نوع ارزیابی، نظارت بر چگونگی انجام فعالیت‌های آموزشی، و در صورت لزوم تغییر جهت آنهاست. این نقش را ارزیابی تکوینی بازی می‌کند. نقش سوم ارزیابی در تعیین بازده فعالیت‌های آموزشی است که طراحی یا تدوین آنها پایان یافته است و مراحل اجرایی آنها نیز به آخر رسیده است. این نقش را ارزیابی پایانی بر عهده دارد. (بازرگان، ۱۳۸۰)

- **نقش نظارت بر ابزار و روش اجرای برنامه**

یکی دیگر از عناصر یک نظام آموزشی روش و ابزار اجرای برنامه است. سنجش و اندازه‌گیری در تعلیم و تربیت، اطلاعاتی را برای مربی و برنامه ریزان فراهم می‌سازد تا بر اساس آن تصمیم مناسبی در مورد روش‌های تدریس و ابزارهایی که برای تدریس به کار می‌روند، بگیرند. مثلاً معلم تصمیم می‌گیرد کودک را در چه کلاسی قرار دهد؟ و یا چه نوع آموزشی را با استفاده از چه ابزار و وسیله و روشی برای او تدارک ببیند؟ مشکل او را در درس معینی تشخیص دهد، علت و موجبات او را پیدا کند و سرانجام راهی مناسب برای رفع آن پیشنهاد نماید. (نوذری، ۱۳۷۴)

نتیجه گیری

مجلس بیانگر حاکمیت مردم، قانونگذاری، مظهر قدرت و حکومت مردم، مردمسالاری، جمهوریت، تحقق عینی یکی از بزرگترین آموزه‌های دینی اسلام یعنی "و امرهم شوری بینهم" مظهر خرد جمعی، کنترل قدرت، نماد دموکراسی در یک کشور، گردش نخبگان، انفکاک اجرا از تصمیم یگری، تبلور اراده ملت، و ... می‌باشد. در واقع پارلمان بیانگر تحقق عینی گفتمان احترام به آراء و عقاید مردم، گذار از استبداد به دموکراسی، حاکمیت تفکیک قوا، ورود مردم به عرصه

تصمیم گیری، بالا رفتن شعور سیاسی مردم و ... می‌باشد. در یک نگرش دینی مقوله مجلس و مشورت در آموزه‌های الهی اسلام مورد توجه قرار گرفته است. اما نهاد مجلس به صورت کنونی و نهاد قانونگذار بیشتر در اندیشه سیاسی غرب و از تحولات سیاسی مغرب زمین به وجود آمد. تاریخ مجلس به دولت- شهرهای یونان باستان باز می‌گردد. گر چه کارکرد و عملکرد کنونی را نداشت اما از سده‌های شانزدهم به بعد، با توجه به اندیشه‌های تفکیک قوا و دموکراسی، مجالس کنونی ایجاد شد.

در جهان امروز، نهاد مجلس و قانونگذاری یک امر لازم برای همه مردم و جوامع شناخته می-شود. مقوله‌ای که در چند سده پیش کمتر مورد توجه قرار می‌گرفت. از زمانی که مسئله جلوگیری از استبداد و ایجاد حکومت‌های مردمی و به طور کلی حاکمیت مردم، توجه به خرد جمعی، اداره کشور بر مبنای قانون، جدایی مجریان از قانونگذاران و ... مورد توجه جامعه متفکران قرار گرفت، لزوم ایجاد مجلس نیز پدیدار گشت. در واقع نهاد مجلس بیانگر انتقال از استبداد به دموکراسی، از خردگرایی به جمع‌گرایی، از یکپارچگی اداره کشور به انفکاک در مدیریت کشور، از بی‌قانون به قانونگرایی، از بی‌مسئولیتی به مسئولیت پذیری حاکمان و ... می‌باشد. نمایندگان مجلس مظهر اراده عمومی و حاکمیت مردم و رکن اصلی قوه مقننه به شمار می‌روند. بدیهی است که انتخابات مجلس بخصوص انتخابات ملی از اهمیت خاصی برخوردار باشد. پارلمان در شرایط کنونی بیانگر نقش اعضای قانونگذاری در مراحل بعدی نظارت بر عملکرد دولت می‌باشد. شکل‌گیری مجلس در ایران به انقلاب مشروطه باز می‌گردد. در واقع مجلس در ایران سابقه‌ای بیش از یک سده دارد ولی در بسیاری از دوران‌ها از جمله نظام پهلوی تنها کالبدی از مجلس وجود داشت. به عبارت دیگر استبداد به شکل و صورت دیگری پدیدار گشت. با وقوع انقلاب اسلامی تلاش مضاعفی جهت بهینه و افزایش کارکرد مجلس انجام شد. در مجموع مجلس در جمهوری اسلامی ایران از جایگاه و اهمیت بسیار خاصی برخوردار می‌باشد.

کارکردها و فایده‌مندی‌های مختلفی برای مجالس امروز بیان می‌شود که برخی از آنها با توجه به وظایف تعریف شده همچون قانونگذاری و نظارت بر امور می‌باشد، ولی برخی دیگر با توجه به ماهیت مجلس شکل می‌گیرد. ضروری است که آگاهی مردم از انتخابات مجلس، ماهیت و کارکردهای متعدد آن افزایش یابد. با توجه به چنین افزایش آگاهی و شناخت است که از یکسو مشارکت مردم در انتخابات مجلس افزایش می‌یابد و از سویی دیگر، انتخاب مردم با توجه به معیارها و ملاک‌های علمی و منطقی و مبتنی بر مصالح ملی شکل می‌گیرد.

لازم به ذکر است که چالش‌های پارلمان در ایران بیشتر نشأت گرفته از چالش‌های دموکراسی در ایران می‌باشد، ولی در اینجا به نکاتی خاص اشاره می‌شود:

- عدم نهادینگی فرهنگ دموکراسی در ایران با توجه به دموکراسی به عنوان یک رفتار، فرهنگ و ارزش و نه صرفاً در عرصه انتخابات
- کندی سیر انطباق قوانین با مقتضیات روز همچون مقوله تجارت الکترونیکی یا قوانین مرتبط با مالکیت معنوی.
- درصد کم ورود نیروها و افراد با تخصص و صلاحیت‌های حرفه‌ای و شایستگان در برخی مجالس دوره‌های گذشته.
- عدم شکل‌گیری احزاب و نهادهای مدنی در ایران با توجه به کارکرد مهم این نیروها یعنی پرورش نخبه سیاسی و تبدیل شدن مجلس به تنها عرصه بروز و شناسایی نخبگان جدید. (تا قبل از ایجاد شوراها).
- پیوند اندک میان عنصر نمایندگی و وکالت شهروندان در برخی مناطق، همچنان که در شرایط کنونی سی نماینده تهران، نماینده چه کسانی هستند و چه نقشی در تهران ایفا می‌کنند.
- شکل‌گیری انتظارات غیرواقعی از مجلس، مجلس به عنوان نهاد قانونگذاری و نه نهادی برای حل مشکلات جزیی عمران و آبادانی شهرها و روستاها.
- دم قدرتمندی بخش خصوصی در کشور با توجه مسائل:

عدم نیاز دولت به مردم و طبقه قدرتمند جامعه در دوره پهلوی- دولت برترین نهاد در عرصه اقتصادی کشور- فقدان احترام به مالکیت و سرمایه یکی از عوامل اصلی عدم حاکمیت قانون و دموکراسی در کشور- عدم توجه به وجوه مالی، امکانات و مکانیسم‌های اقتصادی اجرای قوانین در ایران

رابطه قوا در طول تاریخ یک از موضوعات چالش برانگیز بوده است. به همین دلیل فلاسفه سیاسی و همچنین حقوقدانان به رابطه قوا اشاره کرده‌اند. بخصوص این موضوع در دوران جدید و شکل‌گیری نظام‌های دموکراتیک اهمیت بیشتری یافت چرا که یکی از مهمترین بنیادهای دموکراسی و کاهش قدرت مطلق در نظام سیاسی تفکیک قوا بوده است. تاکنون نظریه‌های متفاوتی نسبت به رابطه قوا با یکدیگر در طول چند سده گشته مطرح شده است. اما اکثر فلاسفه سیاسی و حقوقدانان دو رویکرد کلان را در تبیین ماهیت و محدوده صلاحیت قوه مجریه در

پیش گرفته‌اند. رویکرد اول با اصل قرار دادن آزادی‌های عمومی و تأکید بر لزوم کنترل قدرت به منظور ممانعت از فسادآوری آن قائل به تفسیر حداقلی از قوه مجریه و تعریف آن به عنوان مجری صرف قانون شده‌اند. در مقابل رویکرد نوین با تأکید بر لزوم حفظ کارایی قوه مجریه و تأمین لوازم مورد نیاز جهت اداره جامعه و ارائه خدمات عمومی معنایی وسیع‌تر برای این قوه قائل است و حوزه صلاحیتی متناسب با میزان مسئولیت آن برای این قوه در نظر می‌گیرد. در نهایت با توجه به آنچه مقصود از عنوان قوه مجریه بوده و کارکردها و اهدافی که برای آن متصور است. به نظر می‌رسد آنچه امروزه تحت عنوان قوه مجریه از آن یاد می‌شود معنایی وسیع‌تر از صرف "قدرت اجرا کننده قوانین" دارد و صلاحیت‌های وسیعی در جهت تهیه و تدارک تصمیمات و شیوه اجرای آنها دخالت در حوزه‌های تقنین و قضا و را نیز شامل می‌شود. ویژگی بعدی چرخش اصحاب قدرت در مردم سالاری دینی است. در مردم سالاری دینی، به شکل برجسته‌تری شاهد آن هستیم. باید تن به جمهوریت خواهی و دموکراسی خواهی بدهیم. چرا که نمی‌شود عنوانی را بکار گرفت اما به ملزومات آن بی‌توجه بود. نباید فراموش کنیم که مردم سالاری دینی، یک فرصت و قیدی را برای هر دو واژه ایجاد می‌کند. به این ترتیب، آنها که «حقانیت» دارند، نمی-توانند بدون جلب «مقبولیت عامه» کودتا و ترور کنند و مردم هم حق ندارند دور هرکسی با هر ویژگی‌ای حلقه بزنند.(افروغ، خبرآنلاین، ۱۳۹۰/۷/۲۹) به همین دلیل نباید نوع نگرش به قانون اساسی و کارکرد نظام سیاسی در ایران را با سایر نظام‌های سیاسی از جمله نظام‌های غیر دینی یکسان در نظر گرفت. چرا که تفاوت‌های بنیادین و جوهری بین نظام‌های دینی با سایر نظام‌های غیر دینی وجود دارد.

به طور کلی چالش‌های نظام شبه ریاستی و شبه پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران را می-توان بدین‌گونه مطرح کرد؛ در سطح مفهومی می‌توان به چالش‌هایی همانند فقدان تعریف از نظارت رئیس جمهور بر سایر قوا، تصور بالای رئیس جمهور از قانون اساسی و اختیارات آن، فقدان فرهنگ سیاسی دموکراتیک برای نظام ریاستی با توجه به تداوم فرهنگ استبدادی در جامعه ایران اشاره کرد. در سطح حقوقی می‌توان به موضوعاتی همانند ابهام در نوع نظارت رئیس جمهور بر سایر قوا، حاکمیت دو گانه، ضمانت اجرای مسئولیت رئیس جمهور پرداخت و در سطح سیاسی می‌توان به چالش‌هایی همانند فقدان نگرش ملی نمایندگان مجلس بخصوص در نظام پارلمانی،کاهش مشارکت سیاسی در نظام پارلمانی، فقدان ائتلاف در جامعه و سیاست ایران، لزوم اصلاح پیکره اجرایی قانون اساسی، فقدان نظارت موثر مجلس بر قوه مجریه، فقدان لوازم نظام

ریاستی در ایران، فقدان تحزب ذر ایران بخصوص در نظام پارلمانی و رئیس الورزا بودن رئیس جمهور اشاره کرد. اما درباره موفقیت‌های نظام شبه ریاستی- شبه پارلمانی در ایران را می‌توان به استقرار نظم سیاسی، هماهنگی بیشتر قوا در کشور، رئیس جمهور ضامن دموکراسی و جمهوریت، نظام رئیس جمهور بیانگر حاکمیت مردم در اجرا و مدیریت کشور، نظارت بهتر قوا بر یکدیگر، عدم دخالت قوه مجریه در کار قوه قضاییه وافزایش پاسخگویی رئیس جمهور و وزرا به جامعه و بخصوص مجلس اشاره کرد.

منابع فارسی

کتب

- ابوالحمد، عبدالحمید(۱۳۷۰)، **حقوق اداری ایران**، جلد۲، تهران، توسل
- قاضی، سیدابوالفضل(۱۳۸۷)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، چاپ۳۰، تهران، نشریه میزان
- .....(۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، چاپ ۱۲، تهران، نشر میزان
- طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۳)، **حقوق اداری**، تهران، سمت، چاپ نهم
- منتی نژاد، صادق(۱۳۸۹)، **بررسی جایگاه قانونی و نقش و اهمیت دستگاه‌های نظارتی قوای سه گانه در جمهوری اسلامی ایران**، بی‌جا
- موسی زاده،رضا(۱۳۸۸)، **حقوق اداری** (۱-۲) کلیات، ایران، چاپ۸، تهران، نشر میزان
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۶۶)، **حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران**، جلد ۴، تهران، نشر سروش
- هاشمی، سیدمحمد(۱۳۸۳)، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، چاپ نهم، جلد دوم

مقالات

- ابوالحمد، عبدالحمید(۱۳۶۰)، **مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران**، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی(دانشگاه تهران)، شماره ۲۲
- زارعی محمد حسین(۱۳۸۴)، **جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن**، سخنرانی ارائه شده در همایش (مجلس و نظارت)
- سیدمحمد هاشمی، اعظم عدالت‌جو(۱۳۹۰)، **مطالعه تطبیقی بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان**، تحقیقات حقوقی آزاد، شماره ۱۱

- فرکیش، هانه (۱۳۸۹)، **راهکارهای قوه مقننه جهت نظارت بر قوه مجریه**، مجله تحقیقات حقوقی آزاد، شماره ۸