

نظارت مردم بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی

اکبر آقابابائیان
رمان‌نویس و پژوهشگر ادبی



۱۳۹۸

سرشناسه	: آقا بابائیان، اکبر/۱۳۶۵
عنوان و نام پدیدآور	: نظارت مردم بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی / اکبر آقابابائیان، رعنا شهبازپور آسیابی
مشخصات نشر	: تهران: فانوس دنیا، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	: ۱۲۸ ص. ۲۵۰.۰۰۰ ریال
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۶۰۹۷-۴۸-۲
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
موضوع	: مجالس مقننه -- ایران -- مصونیت‌ها و امتیازهای حقوقی
رده بندی دیویی	: ۳۲۸/۳۴۸
شماره کتابشناسی ملی	: ۵۸۱۰۸۵۲



www.fanoos.donya.ir
Fanoos.donya@yahoo.com

نظارت مردم بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی
 مؤلفان: اکبر آقابابائیان، رعنا شهبازپور آسیابی

انتشارات: فانوس دنیا

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۸

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۶۰۹۷-۴۸-۲

شمارگان: ۱۰۰۰

قیمت: ۲۵۰.۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

۱.....	دوره
۱۱.....	بخش اول: کلیات
۱۱.....	فصل اول: تبیین مفاهیم و شناخت اصطلاحات
۵۷.....	بخش دوم: امر به معروف و نهی از منکر
۵۷.....	فصل اول: وجوب و حوده دلالت امر به معروف و نهی از منکر
۷۳.....	فصل دوم: قلمرو و چراغ امر به معروف و نهی از منکر و آثار آن
۹۲.....	بخش سوم: تحلیل نظام حقوقی نظارت بر نمایندگان مجلس
۹۲.....	فصل اول: نظام حقوقی کارآمد نظارت بر نمایندگان در پرتو امر به معروف و نهی از منکر
۱۱۰.....	چگونگی نظارت مردم بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۱۱۰.....	فصل اول: نظارت شورای نگهبان
۱۲۰.....	فصل دوم: ارزیابی مطالب و ارائه پیشنهادات
۱۲۶.....	فهرست منابع و مآخذ
۱۲۶.....	الف: کتب
۱۲۹.....	ب: قوانین
۱۲۹.....	ج: تارنماها

مقدمه

در تعلیم و تربیت اسلامی، چگونگی رابطه متقابل «فرد» و «جامعه» و این واقعیت که صلاح و فساد هر یک، صلاح و فساد دیگری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، حساسیت فوق‌العاده‌ای مورد توجه قرار گرفته است. مکاتبی که بر «اصلاح خود» یا «اصلاح دیگران» را در دستور کار قرار می‌دهند، جای در اندیشه اسلامی ندارند؛ زیرا در اسلام به دلیل پیوند ناگسستنی میان «فرد» و «جامعه»، اصلاح خود و دیگران به صورت توأمان از مومنان مطالبه شده است.

اگرچه 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 تخصیص 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. اما در خصوص سابقه اجمالی بحث در اندیشه سیاسی

اسلام، باید گفت که مفهوم نظارت و مشتقات آن، ۱۲۹ بار در قرآن آمده است؛^۱ که بسیاری از آن‌ها کاربرد سیاسی یا اجتماعی دارند. یکی از مهم‌ترین اهداف نظارت، جلوگیری از فساد امور است و به فرموده رسول اکرم (ص) در صورت آشکار شدن فساد در امور، همه مردم مستحق مجازات خواهند بود.^۲

نظارت در حکومت حضرت علی (ع) از جایگاه مهمی برخوردار بود،^۳ زمانیکه آن حضرت عبدالله بن عباس را به‌عنوان حاکم بر بصره گمارد، از مردم خواست فقط تا هنگامی که این حاکم انتصابی بر اساس قرآن و سنت پیامبر (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. در ضمن امام مأمورانی آشکار یا پنهان بر نظارت بر والیان و کارگذاران دولت اعزام می‌کرد،^۴ و از والیان خود می‌خواست که به نوبه خود ناظران آشکار و پنهان برای ارزیابی عملکرد کارکنان حکومت بگمارند.^۵

^۱ (عبدالباقی، محمد فواد، المعجم المفهرس لالفاظ القرآن الکریم بی تا، صص ۶-۷۰۵)

^۲ (رشید رضا، محمد، تفسیر المنار، ۱۴۱۲، ص ۶۳۸)

^۳ (علیخانی، علی اکبر، توسعه سیاسی از دیدگاه امام علی (ع)، ۱۳۷۷، صص ۴۸-۳۶)

^۴ (شهیدی، ۱۳۷۱، ص ۳۴۵)

^۵ (احمدبن ابی یعقوب، تاریخ یعقوبی، بی تا، ص ۲۱۴)

^۶ (شهیدی، ۱۳۷۱، ص ۳۳۳)

نظام جمهوری اسلامی ایران نیز با بهره‌مندی از فقه شیعه و نظرات اسلامی، امر مهم نظارت را در عرف و قانون موضوعه خود جانمایی کرده و رهبر انقلاب نیز به کرات در دیدار مسئولان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر این مهم تأکید داشته‌اند. در سال ۱۳۸۹، تم حقوقی ایران جایگاه نظارت بالاخص نظارت مردم بر کارکنان خود پررنگ بوده و در بخش‌های مختلف سیستم حکومتی، آگاهی‌بخشی و نظارتی کشور مشاهده می‌گردد.

جایگاه برجسته و اساس مجلس شورای اسلامی در حقوق اساسی و ساختار کلی نظام جمهوری اسلامی جایگاه ویژه‌ای را برای نمایندگان مجلس شورای اسلامی رقم زده است.

نمایندگان از آن جهت که نمایندگان ملت در امور سیاسی و تقنینی هستند، مسئولیت سنگینی برعهده دارند. انتظارات مردم و منافع جامعه در معرض کردار و رفتار نمایندگان قرار می‌گیرد. کمترین ناتوانی، مسامحه، عدم دقت و توجه و نادیده گرفتن ارزش‌های اخلاقی، عقیدتی، حقوق و آزادی‌ها و انتظارات جامعه، ممکن است خسارات جبران‌ناپذیری را وارد سازد. بدین جهت، نظارت و اعمال و رفتار نمایندگان امری منطقی به نظر می‌رسد.

پس از دیدار سال ۱۳۸۹ نمایندگان مجلس شورای اسلامی با رهبر معظم انقلاب که در آن دیدار بر وجود نظارتی بر مجلس تأکید

کردند، مبحث نظارت بر نمایندگان به صورت جدی‌تری پیگیری شد. در همین زمان طرحی با عنوان «نظارت بر نمایندگان تدوین»، که این طرح برای بررسی و کارشناسی دقیق‌تر به کمیسیون اصل ۹۰ مجلس رفت، هیئت رئیسه مجلس برای بررسی دقیق‌تر طرح مذکور تصمیم به تشکیل کمیسیون مشترک از اعضای کمیسیون‌های اصل ۹۰، آیین‌نامه داخلی و حقوقی و قضایی گرفت و طرح نظارت بر مجلس را به این کمیسیون ارسال کرد.

پس از تشکیل کمیته‌ای ویژه در کمیسیون مذکور برای بررسی کارشناسی طرح نظارت بر نمایندگان، نهایتاً طرح ۳۳ ماده‌ای نظارت مجلس بر امور نمایندگان با سه محور "نظارت مجلس بر مجلس"، "نظارت مجلس بر نمایندگان"، "کمیسیون‌های تخصصی" و "نظارت مردم بر نمایندگان و مجلس" تهیه و در مجمع اعضای ثابت و غیرثابت کمیسیون تصویب شد.

سرانجام در مورخ ششم مهر ماه ۱۳۸۰ این طرح مشتمل بر دوازده ماده مورد تصویب مجلس واقع شد و به شورای نگهبان ارسال گردید. اما شورای نگهبان، ایراداتی اساسی را بر این طرح وارد دانست و از تصویب آن امتناع نمود.

براساس قانون اساسی، مجلس وظیفه تقنین و نظارت بر عملکرد دولت را به عهده دارد. کارآمدی مجلس در انجام این مهم، نیازمند

این است که مجلس سازوکاری را بیاندیشد و به این وسیله عملکرد خود را نیز کنترل کرده و به بهبود آن کمک کند. برخی سازوکارها در قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس در این خصوص اندیشیده شده ولی عملاً ناکافی بودن آن‌ها به اثبات رسیده است.

نظارت بر نمایندگان و انتخابات و تعیین صحت و سقم آن از اهمیت خاصی برخوردار بوده و سازوکار نظارتی پیوسته محل بحث و مناقش بوده است. رسیدگی به اعتبارنامه نمایندگان مجلس توسط خود مجلس به عنوان یکی از سازوکارهای نظارتی و نظارت شورای نگهبان هر دو در قانون اساسی به صراحت آمده است.

طرح نظارت بر نمایندگان یکی از پر بحث ترین مصوبات ادوار مجلس است که پس از مدت ها مکرر و بحث و بررسی به تصویب رسید. در نظام های سیاسی پیچیده امر، نظارت امری ضروری و گریزناپذیر است. منتها نوع نظارت و نظام آن، در کشورهای مختلف بسیار متفاوت است.

اصل بر این است که درباره برخی از نهادهای سیاسی باید احزم و دوراندیشی بیشتر برخورد کرد. این حزم و دوراندیشی نه به معنای نادیده انگاشتن نظارت یا سپردن اختیار مطلق در دست مدیران است، بلکه به معنای این است که سازوکارها باید اندکی متفاوت باشد. نظارت بر برخی از مشاغل مانند نمایندگان مجلس دارای

ظرافت‌ها، حساسیت‌ها و آسیب‌هایی است که بی‌توجهی به آن می‌تواند صدمه‌های جبران‌ناپذیری را بر نظام سیاسی و مدیریتی تحمیل نماید. از منظر حقوق اساسی، نمی‌توان منکر ضرورت نظارت بر این اқشار شد. اما سخن این است که اعمال نظارت سلسله مراتبی یا قیومیتی بر این دسته از مشاغل فاجعه‌بار خواهد شد. به عنوان مثال تردیدی در نظارت بر رفتار و قانونگذاری نمایندگان مجلس نیست، اما دغدغه این است که از منظر حقوقی نمی‌توان بر قانون و قانونگذاری نظارت پادگمی اعمال کرد، زیرا چنین نظارتی جز ایجاد خلل در کار قانونی نمایندگان، بی‌فایده و بی‌ثمر خواهد بود.

یکی از مفاهیمی که هم‌چون غالب مفاهیم اجتماعی و انسانی، دچار دشواری تعریف است، و همواره از آن تعریف‌های متعدد و غیرمتفق علیه داده شده، وازه قدرت است. برخی قدرت را پدید آوردن آثار مطلوب تعریف کرده‌اند، و برخی دیگر امکان تحمیل اراده خود بر رفتار دیگران؛ عده‌ای نیز توانایی یک سبقه اجتماعی برای تحقق منافع خاص عینی خود را قدرت می‌دانند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به طرز همه‌سایه‌ای به مسئله قدرت پرداخته و تقسیم آن بین قوای سه‌گانه، سازوکارهای متناسبی را برای کنترل قدرت در نظر گرفته است؛ به عنوان مثال اصل ۹۰ قانون اساسی حق شکایت از تمامی قوا را حق مسلم تمامی

افراد جامعه دانسته است و عنوان داشته است که: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می تواند 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 در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». همچنین براساس اصل ۹۴ قانون اساسی، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق با موازین اسلام و اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجراء است. علاوه بر موارد فوق، نظارت مردم بر اعمال یکدیگر و نیز بر اعمال دولت از جمله هشتم قانون اساسی) که تحت عنوان اصل "امر به معروف و نهی از منکر" معروف گردیده نیز اقتضا می کند که حداقل دو گزینه نظارت مردم بر مردم و مردم بر دولت را نظارت اطلاعی به شمار آورد.

موارد فوق اصولی از قانون اساسی بود که علی رغم مطرح نشدن عنوان نظارت در آن اصول، اما ماهیت عمل مقام مربوطه، ماهیت

نظارتی است. در اصول ۹۹، ۱۱۰، ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۴ و ۱۷۵ نیز لفظ نظارت به صورت صریح مورد استفاده قرار گرفته است و در هر کدام به نوعی از نظارت اطلاعاتی یا استصوابی اشاره شده است.

مطابق اصل ۹۳ مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان قانونی نخواهد بود و براساس اصل ۹۴ قانون اساسی، نخستین وظیفه شورای نگهبان، نظارت بر تدوین قوانین در مجلس شورای اسلامی است. این شورا وظیفه دارد که هر قانون تصویب شده در مجلس را با قانون اساسی و قوانین شرعی اسلام مطابقت دهد که در صورت عدم مطابقت، لایحه یا طرح مجلس را تأیید می‌کند. در صورت عدم مطابقت، آن لایحه یا طرح به مجلس برگردانده می‌شود تا مجلس اصلاحات موردنظر شورای نگهبان را بررسی کند. در صورت پاس کردن مجلس بر نظر خود، طرح یا لایحه موردنظر به مجمع تشخیص مصلحت نظام فرستاده می‌شود.

از راه‌های توصیه شده و واجب برای اصلاح مردم و جامعه فریضه امر به معروف و نهی از منکر است. نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی با توجه برعهده داشتن امر خطیر قانون‌گذاری نیازمند توصیه و نظارت همیشگی هستند. مردم هم در کنار ناظران مصرحه در قانون وظیفه دارند تا بر نمایندگان خود نظارت کرده و خطاها و کج‌روی‌ها را به آنان متذکر شوند. این امر که از طرق

مختلف قانونی همچون مطبوعات و رسانه‌ها، تجمعات و گردهمایی‌ها، کمیسیون اصل ۹۰ و دیوان عدالت اداری امکان‌پذیر است. در این کتاب نگارندگان تلاش نموده‌اند تا جایگاه نظارت مردم بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی را واکاوی و راه‌های اجرای آن را، رسی نمایند.