

نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در حاکمیت قانون و اجرای صحیح آن

به قلم

دکتر رشید رکاییان

(عضویت علمی دانشگاه ایت الله بروجردی)

دکتر حمید رضا داودی

مهرداد علی‌زور



۱۳۹۸

سرشناسه	: رکایان، رشید، ۱۳۵۳ -
عنوان و نام پدیدآور	: نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی در حاکمیت قانون و اجرای صحیح آن / به قلم رشید رکایان، حمیدرضا داودی، مهرداد علمپور.
مشخصات نشر	: تهران: گنجور، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	: ۳۳۱ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۲۲-۹۶۶۴۶۱-۲
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: ایران. مجلس شورای اسلامی — اختیارات و وظایف
موضوع	: Iran. Males-e Shora-ye Eslami -- Powers and duties
موضوع	: حکومت قانون — ایران
موضوع	: Rule of law -- Iran
موضوع	: اجرای قانون — ایران
موضوع	: Law enforcement -- Iran
موضوع	: کنتررداری — ایران
موضوع	: State administration -- Iran
شناسه افزوده	: ی. سیدرضا، ۱۳۵۱ -
شناسه افزوده	: علمپور، مهرداد، ۱۳۷۱ -
رده بندی کنگره	: JQ۱۰۰۰
رده بندی دیویی	: ۵۰۹
شماره کتابشناسی ملی	: ۶۰۷۳۳۳۶

■ صفحه آرا: ابوالقاسم کریم تبار

■ ناشر: گنجور

■ طراح جلد: گنجور

■ سال و نوبت چاپ: ۱۳۹۸ - اول

■ شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

■ مرکز یخش: ۰۹۱۸۳۷۷۵۳۳۴ - ۰۹۹۰۱۹۱۰۲۰۸

۱-۲ - ۹۷۸-۶۲۲-۹۶۶۴۶۱-۲ شابک

ISBN: 978-622-96646-1-2

میدان انقلاب - ابتدای کارگر جنوبی - کوچه شهدای زاندارمری - پلاک ۱۲۷

تلفن: ۰۹۱۲۰۶۱۷۲۸۳ - ۰۲۱۶۶۴۹۱۰۵۶

سایت انتشارات: www.ganjoorpub.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱۹
مقدمه	۲۱
فصل اول: سیر نظری پژوهش (نظریه حکمرانی خوب)	۲۵
مقدمه	۲۵
۱. تبیین سیر تا، خیزش نظری حکمرانی خوب	۲۶
۲. تعاریف معطوف به نظریه حکمرانی خوب	۳۰
۳. شاخص‌های حکمرانی خوب	۳۶
۱-۳. شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه برنامه توسعه سازمان ملل	۳۷
الف) حاکمیت قانون	۳۷
ب) پاسخگویی	۳۷
پ) مشارکت	۳۸
ت) شفافیت	۳۹
ث) برابری طلبی و فراگیر بودن	۳۹
ج) کارایی و اثربخشی	۳۹
چ) اجماع‌سازی	۴۰
ح) بینش راهبردی	۴۰

- ۴۰ (خ) تمرکززدایی
- ۳-۲. شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه بانک جهانی ۴۱
- ۴۱ الف) حق اظهارنظر و پاسخگویی:
- ۴۱ ب) بی‌ثباتی سیاسی و خشونت:
- ۴۱ پ) اثربخشی دولت:
- ۴۱ ت) بار مالی مقررات (کیفیت نظم دهنده):
- ۴۱ ث) حاکمیت قانون:
- ۴۱ ج) کنترل فساد:
- ۳-۲. شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه کمیسیون اقتصادی اتحادیه اروپا ۴۱
- ۴۱ الف) مشارکت:
- ۴۱ ب) انطباق با قانون:
- ۴۱ پ) شفافیت:
- ۴۱ ت) پاسخگویی:
- ۴۲ ث) انصاف:
- ۴۲ ج) کارایی:
- ۳-۴. شاخص‌های حکمرانی خوب در سازمان‌ها، بخش و خدماتی ۴۲
- ۴۲ الف) نتیجه‌گرایی:
- ۴۲ ب) اثربخشی نقش‌ها و وظایف:
- ۴۲ پ) ارتقاء ارزش‌ها:
- ۴۲ ت) شفاف سازی:
- ۴۳ ث) ظرفیت‌سازی:
- ۴۳ ج) پاسخگویی:
- ۳-۵. شاخص‌های حکمرانی خوب از دیدگاه هاتر و شاه (۲۰۰۰) ۴۳

۴۴	۴. تئوری حکمرانی خوب و مقوله پاسخگویی
۴۶	۵. تئوری حکمرانی خوب و مقوله شفاف سازی
۴۷	۶. مدل مفهومی معماری حکمرانی خوب
۴۹	۷. مباحث بنیادین در بررسی حکومت داری خوب
۵۱	۸. مهم ترین کنشگران عرصه حکمرانی خوب
۵۲	شکل (۱) کنشگران عرصه حکمرانی خوب
۵۴	۹. مقوله حکمرانی خوب از منظر اسلام
۵۶	۹-۱. ابعاد حکمرانی خوب از منظر آموزه های اسلام
۵۶	الف) خدامحوری:
۵۶	ب) مزاحمت و روشنی در اهداف:
۵۷	پ) مدیریت، پذیری و پاسخگویی:
۵۷	ت) عدالت خواهی و عدالت گستری:
۵۸	ث) کنترل و نظارت و عملکرد زیر مجموعه:
۵۸	ج) کاهش فقر:
۵۹	چ) تأمین آزادی مشروع برای مردم:
۵۹	ح) ثبات سیاسی:
۶۰	خ) اثربخشی و کارایی دولت:
۶۰	د) حاکمیت قانون در اسلام:
۶۰	ذ) اهتمام به علم و پیشرفت علمی:
۶۱	ر) مشارکت:
۶۱	ز) مبارزه با فساد:
۶۱	ژ) شفافیت اطلاعاتی:
۶۲	س) شایسته سالاری:
۶۲	ش) دوام و پایداری:

۶۲..... جمع‌بندی فصل

فصل دوم: تبیین تاریخی جایگاه قوه مقننه در ایران و جهان

۶۵..... مقدمه

۶۷..... ۱. تاریخچه قانون‌گذاری و حاکمیت قانون در جهان

۷۳..... ۲. تاریخچه قانون‌گذاری و حاکمیت قانون در ایران

۷۴..... ۱-۲. انقلاب مشروطه؛ سرآغاز ایجاد مجلس در ایران

۸۳..... ۲-۲. مجلس شورای اسلامی عصر نوین قوه مقننه در ایران پس‌انقلاب

..... شکل (۲) احزاب و گروه‌های فعال در انتخابات دوره نخست مجلس

۸۶..... شورای اسلامی

۹۸..... جمع‌بندی فصل

فصل سوم: شاخص‌های حاکمیت قانون و اجرای صحیح آن در حکمرانی

..... مطلوب

۱۰۱..... مقدمه

..... ۱. محدودیت‌های قانون‌گذاری مجاز شورای اسلامی از منظر اصل حاکمیت

۱۰۲..... قانون

۱۰۲..... ۱-۱. محدودیت‌های ناشی از مبانی قانون‌گذاری

۱۰۳..... ۲-۱. محدودیت‌های ناشی از مبانی دینی در قانون‌گذاری

۱۰۵..... ۳-۱. محدودیت‌های ناشی از مبانی عقلی در قانون‌گذاری

۱۰۶..... ۴-۱. محدودیت‌های ناشی از مبانی اخلاقی در قانون‌گذاری

۱۰۷..... ۵-۱. محدودیت‌های ناشی از اصول عادلانه در قانون‌گذاری

۱۰۸..... ۶-۱. محدودیت‌های ناشی از اصول قانون‌گذاری

..... الف) عدم تجاوز از اختیارات در قانون‌گذاری

..... ب) عدم تفویض اختیار قانون‌گذاری به مرجع دیگر

..... پ) حفظ و تأمین منفعت عمومی

۷-۱. محدودیت‌های ناشی از قلمرو قانون‌گذاری.....	۱۱۳
الف) محدودیت‌های ناشی از قلمرو موضوعی قانون‌گذاری.....	۱۱۴
ب) محدودیت‌های ناشی از قلمرو مکانی قانون‌گذاری.....	۱۱۵
پ) محدودیت‌های ناشی از قلمرو زمانی قانون‌گذاری.....	۱۱۶
۲. شاخص‌های حاکمیت قانون در باب اجرای حکمرانی خوب در قالب	
مجلس شورای اسلامی.....	۱۱۸
الف) قانون‌گذاری شفاف و سازگار با کلیات نظام حقوقی.....	۱۲۱
ب) لزوم شفافیت قانون‌گذاری.....	۱۲۱
پ) لزوم عدم تعارض قانون‌گذاری.....	۱۲۲
ت) آبی بودن قانونگذاری.....	۱۲۴
۳. شاخص‌های حاکمیت قانون و حکمرانی خوب در جمهوری اسلامی و	
تمدن نوین استثنایی.....	۱۲۶
الف) مشارکت و آماج.....	۱۲۷
ب) حاکمیت قانون و عدالت و انصاف.....	۱۳۰
پ) شفافیت.....	۱۳۲
ت) کارآیی و اثربخشی.....	۱۳۳
ث) پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری.....	۱۳۴
جمع‌بندی فصل.....	۱۳۶
فصل چهارم: تبیین جایگاه مجلس شورای اسلامی در حاکمیت قانون و اجرای صحیح	

آن ۱۳۸

مقدمه.....	۱۳۸
۱. تبیین جایگاه حاکمیت قانون در جمهوری اسلامی ایران و منتخبی از	
کشورها.....	۱۴۰
۱-۱. امارات متحده عربی و مقوله حکمرانی خوب.....	۱۴۱

- ۱-۲. بحرین و مقوله حکمرانی خوب ۱۴۵
۲. تبیین جایگاه مجلس شورای اسلامی در حاکمیت قانون و اجرای صحیح آن ۱۵۰
- ۱-۲. ۱. فسادستیزی ۱۵۱
- الف) ریشه‌ها و عوامل به وجود آورنده فساد ۱۵۳
- ب) اقسام فساد ۱۵۸
۱. فساد سیاسی ۱۵۸
۱. فساد قانونی ۱۶۰
۲. بی‌عالتی در سازمان ۱۶۰
- ۲-۲. ۲. علل معمر مجلس شورای اسلامی در برخورد با پدیده فساد ۱۶۱
- الف) مدت زمان راقعی یک دوره مجلس ۱۶۱
- ب) لایحه بودجه ۱۶۲
- پ) منطقه‌گرایی ۱۶۲
- ت) مشکلات مربوط به حزب و فراکسیون‌ها ۱۶۳
- ث) سیاست‌زدگی ۱۶۴
- ۲-۳. گردش نخبگی (نخبه‌کشی) ۱۶۵
- ۲-۴. شایسته‌سالاری ۱۶۶
- ۲-۵. شفافیت و شفاف‌سازی؛ مهم‌ترین کار در بحث حکمرانی خوب ۱۶۷
- نمودار (۱) درصد پاسخگویی برخی سازمان‌ها و نهادهای عمومی به درخواست اطلاعات ۱۷۱
- نمودار (۲) مؤلفه‌های شفافیت در قوه مقننه (منبع: نگارندگان) ۱۷۴
- جمع‌بندی فصل ۱۷۴
- فصل پنجم: بازوهای تقنینی و نظارتی مهم‌ترین ابزارهای مجلس شورای اسلامی در**

اجرای حاکمیت قانون.....	۱۷۶
مقدمه.....	۱۷۶
۱. تبیین لغوی و اصطلاحی مفهوم نظارت.....	۱۷۷
الف) معنای لغوی.....	۱۷۸
ب) معنای اصطلاحی.....	۱۷۸
۲. ترتیب‌بندی انواع نظارت.....	۱۸۱
۲- ۱. نظارت درونی.....	۱۸۲
۲- ۲. نظارت بیرونی.....	۱۸۲
۲- ۳. نظارت استطلاعی یا اطلاعی.....	۱۸۴
۲- ۴. نظارت استصوابی.....	۱۸۴
۳. مبانی نظارت و بازرسی از دیدگاه اسلام.....	۱۸۵
۳- ۱. نظارت در حکومت نبوی.....	۱۸۷
۳- ۲. نظارت در حکومت اموی.....	۱۸۸
۴. مکانیسم‌های نظارتی در جمعی اسلامی ایران؛ با تأکید بر مجلس شورای اسلامی.....	۱۹۰
۴- ۱. ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی.....	۱۹۲
الف) تذکر.....	۱۹۳
ب) سؤال.....	۱۹۳
پ) استيضاح.....	۱۹۴
ت) تحقیق و تفحص.....	۱۹۵
ث) نظارت رئیس مجلس.....	۱۹۷
ج) نظارت بر بودجه از طریق دیوان محاسبات.....	۱۹۹
ج) نظارت از طریق کمیسیون اصل ۹۰.....	۲۰۱
۵. پیشنهاداتی در خصوص اعمال مؤثر نظارت از جانب مجلس شورای	

- اسلامی ۲۰۳
- ۵- ۱. بهره‌گیری لازم و جدی از کمیته‌های فرعی ۲۰۳
- ۵- ۲. الزام ارسال گزارش از سازمان بازرسی کل کشور، سازمان
حسابرسی و دیوان محاسبات به کمیسیون‌های تخصصی مجلس ۲۰۴
- ۵- ۳. لزوم ایجاد پایگاه متمرکز اطلاعات و داده ۲۰۴
- ۵- ۴. استفاده از توان مشورتی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های
مجلس ۲۰۵
۶. قانون‌گذاری در حکومت اسلامی ۲۰۵
- ۶- ۱. تبیین و تعریف احکام اولیه، ثانویه و حکومتی ۲۰۶
- الف) احکام اولیه و ثانویه ۲۰۶
- ب) حکم حکومتی و اختیارات حاکم در آراء اندیشمندان اسلامی ۲۰۷
- شکل (۳) اختیارات تقنینی حکومت اسلامی و متعلقات آن ۲۱۳
۷. کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی بر اساس آراء اسلامی ۲۱۳
۸. کالبدشکافی علل ضعف دستگاه‌های نظارتی و تقنینی مجلس شورای
اسلامی در راستای اجرای حاکمیت قانون ۲۱۹
- ۸- ۱. فساد ۲۲۰
- ۸- ۲. مشکلات تحزب و فراقسیون‌ها ۲۲۰
- ۸- ۳. سیاست‌زدگی ۲۲۱
- ۸- ۴. شفافیت ۲۲۲
- ۸- ۵. دیوان محاسبات و ضعف‌های مترتب بر آن ۲۲۳
- ۸- ۶. خلاءهای قانونی مرتبط با کمیسیون اصل ۹۰ ۲۲۴
۹. راه‌کارهای مؤثر در اجرای حاکمیت قانون در قالب مجلس شورای
اسلامی ۲۲۶
- ۹- ۱. پاسخگویی ۲۲۷

۲۲۸	۹-۲. شفافیت
۲۲۸	۹-۳. حاکمیت قانون
۲۲۹	۹-۴. آزادی بیان
۲۳۰	۹-۵. دسترسی آزاد به اطلاعات
۲۳۰	جمع‌بندی فصل
۲۳۶	تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش
۲۳۹	۱. فساد سیستماتیک و اثرات آن بر حاکمیت قانون
۲۴۴	۲. اصل شفافیت
۲۴۵	۱-۱. شفافیت فرآیند تصمیم‌گیری؛ همراه کردن گروه‌های ذینفع در فرآیند تصمیم‌گیری
۲۴۷	۲-۲. حمایت از گزارش‌گران فساد؛ اصل سوت‌زنی در مبارزه با فساد
۲۴۸	۲-۳. شفافیت در ترازوهای
۲۵۰	۲-۴. شفافیت جلسات شورای و کمیسیون
۲۵۱	۲-۵. شفافیت در اموال و دارایی نمایندگان
۲۵۲	۲-۶. شفافیت وعده‌ها و مواضع نمایندگان
۲۵۴	۳. توجه به امر گردش‌نخبگی و شایسته‌سالاری
۲۵۷	۳-۱. الزامات پیاده‌سازی نظام شایسته‌سالاری: نخبه‌گرایی در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب
۲۵۹	الف) شایسته‌طلبی
۲۶۰	ب) شایسته‌یابی
۲۶۱	پ) شایسته‌چینی
۲۶۲	ت) شایسته‌پروری
۲۶۶	سخن پایانی

پیشگفتار

«قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِنْ لِسَانِي يَفْقَهُوا قَوْلِي...»
 ورودگان سینه‌ام را فراخ گردان و کارم را برای من آسان‌ساز و از زبانم گره
 بگشاید [۱] بختم را بفهمند...» (سوره طه، آیات ۲۵ تا ۲۸).

اثر پیش‌رو از جمله اثار ارزشمند در زمینه اجرای صحیح مقوله حاکمیت قانون در قالب مجلس شورای اسلامی می‌باشد که کوشیده است با نگاهی واقع‌بینانه و عالمانه به تحلیل موضوع مورد مذاکره امت گمارد. آنچه که غنا و ارزش علمی اثر پیش‌رو را دوچندان می‌کند سیر مطالعاتی و جست‌وجوی نگارندگان، به‌خصوص سابقه اجرایی دکتر حمیدرضا داودی در قوه مقننه می‌باشد که به‌نوبه خود بر غنای اثر افزوده است. بر مبنای مطالعات انجام شده، اثر پیش‌رو تدوین شده است تا با رویکردی توصیفی — تحلیلی و با کاربریست ملاحظات کاربردی، به ارائه نتایجی واقع‌بینانه از ماهیت حاکمیت قانون در نهاد مجلس شورای اسلامی مبادرت ورزد. از این‌رو پرسشی که نگارندگان پژوهش حاضر درصدد پاسخ به چرایی آن برآمده‌اند چنین ترتیب‌بندی شده است که با توجه به نقش غیرقابل انکار مجلس شورای اسلامی در اجرای صحیح حاکمیت قانون و با عنایت به صلاحیت ذاتی این نهاد مبنی بر نظارت تمام‌عیار نسبت به سایر نهادهای حاکمیتی، جایگاه تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در امر اجرای صحیح حاکمیت قانون چگونه ارزیابی می‌گردد؟

به تحقیق می‌توان چنین اظهار داشت که نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با توجه به منحصر به فرد بودن آن در انواع مدل‌های حکومتی و عدم تطبیق کامل با نظریات رایج در مقوله توزیع قدرت، استعداد فراوانی برای انصراف، گریز و عدم تقید به بایسته‌های ذاتی مجلس به‌عنوان رکن رکن دموکراسی را احراز نموده است. بر همین اساس رصد نصوص قانونی مربوطه و رویه‌های حاکم، حاکی از آن است که از یک‌سو موازی‌کاری‌های عدیده تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین کارویژه‌های مجلس را به‌چالش کشیده و از سوی دیگر و فراتر از آن، بن‌بست‌های نظارتی پیش‌روی قوه مقننه، هزینه‌بر بودن آن، مصلحت‌اندیشی‌های حاکم بر هر دو قاعده قانون‌گذاری، خروج بسیاری از نهادهای عمومی از حوزه نظارتی آن، قرار گرفتن در نظام زیر سایه سنگین کارویژه قانون‌گذاری و بسیاری دیگر از عوامل، به‌نوبه خود موجب گردیده‌اند تا یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین ابزارهای شهروندان برای ورود به مقوا به‌عنوان حاکمیت به حاشیه رانده شود و در یک کلام مجلس در رأس امور قرار نگیرد. در پایان، لازم به ذکر است که با توجه به سرفصل‌های دانشگاهی، اثر پیش‌رو را می‌توان به‌عنوان منبع مکمل برای برخی از دروس مربوطه به دانشجویان معرفی کرد.

"و من الله التوفیق و علیه التکلان"