



10.48315/QGL.2026.528904.1242

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال هفتم، شماره اول (پیاپی ۲۳)، بهار ۱۴۰۵، صص. ۱۶۶-۱۴۵

نقدی بر دلایل و توجیهات تفسیری شورای نگهبان ناظر بر استثنائات وارده بر حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

فردین مرادخانی*

ابر اهیم صباغی ولاشانی**

مائده محمد شارونی***

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

مجلس شورای اسلامی دارای دو وظیفه مهم قانون گذاری و نظارت است. در بعد تقنین، قانون گذار اساسی در اصل ۱۷۱ با درج عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی»، صلاحیت عام قانون گذاری مجلس شورای اسلامی را تخصیص زده است. در مقابل، بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی که یکی از مصادیق آن حق «تحقیق و تفحص» است و در اصل هفتاد و ششم قانون اساسی بدان اشاره شده، دارای قید و محدودیتی نبوده و مطابق قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با صرف درخواست نمایندگان قابل طرح است. شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی و انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی از سال ۱۳۶۷ تاکنون با صادر کردن دو نظریه تفسیری و دو نظریه درباره عدم انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی، برخی موارد از قبیل مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده های در جریان مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی را - با استناد به توجیهات قابل نقد - از شمول این صلاحیت عام نظارتی مجلس شورای اسلامی خارج کرد. این پژوهش با شیوه توصیفی - تحلیلی به دنبال بررسی دلایل و توجیهات قابل تصور شورای نگهبان است که امکان پذیری حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی نسبت به موارد مذکور در نظریات شورای نگهبان را سلب می کند. یافته پژوهش حاضر آن است که تفاسیر مذکور و نظریات یاد شده، علاوه بر مغایرت با اصول دیگر قانون اساسی، با منطق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی نیز در تضاد است.

واژگان کلیدی

مجلس شورای اسلامی، تحقیق و تفحص، نظارت، نظریات شورای نگهبان.

* دانشیار، حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان. ایران (نویسنده مسئول).

f.mordkhani@basu.ac.ir

** کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

ebs45436@gmail.com

*** کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران.

maedeh.sh.n@gmail.com

مقدمه

در دانش حقوق اساسی همواره بر لزوم و اهمیت نظارت پارلمان و انواع آن بحث شده است (9: Yamamoto, 2007). مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد نمایندگی در نظام حقوق اساسی ایران به صورت کلی دارای دو وظیفه قانون گذاری و نظارت است. این دو وظیفه در دیگر کشورها نیز وجود دارد که البته در نحوه اجرا با هم تفاوت هایی دارند (Braendle, 2010: 3-4). بعد نظارتی پارلمان روزبه روز اهمیت بیشتری پیدا می کند؛ به گونه ای که حتی برخی مدعی شده اند برای دستیابی به حکمرانی خوب اهمیت آن حتی از ترویج دموکراسی نیز بیشتر است (460-461: Burnell, 2009). یکی از اهداف این نظارت جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و حراست از آزادی های ملت است (قربانی پاجی و عبدالحسین زاده، ۱۴۰۲: ۱۰). این نظارت که در جمهوری اسلامی ایران دارای مبانی فقهی و حقوقی است (پروین و بیات شاه پرست، ۱۴۰۳: ۱۷۳)، براساس قانون اساسی به چهار گونه تقسیم می شود: ۱. نظارت اطلاعاتی، ۲. نظارت استصوابی، ۳. نظارت مالی، ۴. نظارت سیاسی (رضائی جوزانی، عبدالحمید و عبدالحسین زاده، ۱۴۰۳: ۱۱۷).

یکی از شقوق نظارت اطلاعاتی پارلمان جمهوری اسلامی ایران، تحقیق و تفحص است. در اصل هفتاد و ششم قانون اساسی ایران^۱ با لفظ عامی صلاحیت مطلق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است. این اصل که برگرفته از اصل سی و سوم متمم قانون اساسی مشروطه^۲ است، در زمره ابزارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی قرار دارد (طاهری، ۱۳۹۵: ۱۳۶). با توجه به این که قانون اساسی مشروطه از قانون اساسی کشورهای اروپایی الگوبرداری شده است، می توان ریشه تاریخی این اصل را در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی کشور بلژیک^۳ یافت. اگر بخواهیم قلمروی صلاحیت مجلس شورای اسلامی را در امر تحقیق و تفحص مشخص کنیم، باید بگوییم که تحقیق و تفحص در تمام امور کشور شامل همه اموری است که به گونه ای می تواند در زندگی و حیات اجتماعی مردم نقش مؤثری داشته باشد (مرکز

۱. اصل هفتاد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد».

۲. اصل سی و سوم متمم قانون اساسی مشروطه مقرر می دارد: «هر یک از مجلسین، حق تحقیق و تفحص در هر امری از امور مملکتی دارند».

۳. اصل پنجاه و ششم قانون اساسی بلژیک مقرر می دارد: «هر یک از مجلسین از حق تحقیق و تفحص در امور برخوردار است».

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳: ۵). این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه‌ای باشد برای استفاده از اهرم‌های پاسخگویی که در ادامه می‌تواند منجر به استفاده از سایر ابزارهای نظارت مانند تذکر، سوال و استیضاح گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴: ۶). حق تحقیق و تفحص در حقوق مدرن یکی از حقوقی است که برای پارلمان در نظر گرفته شده و ابزاری برای نظارت مجلس است (ویژه، ۱۳۸۴: ۶۳).

شورای نگهبان از سال ۱۳۶۷ با صدور چهار نظریه این صلاحیت مطلق مجلس شورای اسلامی را محدود کرد. این نظریات عبارت‌اند از:

۱. نظریه تفسیری شماره ۳۳۰۸ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۳ شورای نگهبان اعلام می‌دارد: «براساس نظر تفسیری شورای نگهبان اصل ۷۶ شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان نمی‌شود» (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۶: ۲۶۳).

۲. نظریه تفسیری شماره ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ شورای نگهبان مقرر می‌دارد: «اصل ۷۶ قانون اساسی شامل مواردی از قبیل مقام معظم رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان که مافوق مجلس شورای اسلامی می‌باشند نمی‌شود» (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۶: ۲۶۳).

۳. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲۴ شورای نگهبان اعلام می‌دارد: «با توجه به نظریه تفسیری شورا در خصوص اصل ۷۶ قانون اساسی ایراد به عمل آمده در نامه قبلی شورا در مورد ماده ۱۹۸ مبنی بر تحقیق و تفحص از دستگاههایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و خبرگان رهبری و شورای نگهبان رفع نشده و اشکال مذکور همچنان به قوت خود باقی است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵: ۹۴۶).

۴. نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ شورای نگهبان بیان می‌دارد: «عموم امور مذکور در ماده (۲۵) موضوع ماده (۱۹۸)، چون شامل دستگاههایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند و یا خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز می‌شود و با توجه به تفسیر شورای نگهبان، مغایر اصل ۷۶ قانون اساسی است. علاوه بر این تحقیق و تفحص در امر قضا، مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۲: ۲۰۳).

با کسوف و قوس فراوان این نظریات بدین شکل در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی جای گرفت که تبصره هفت ماده دویست و دوازدهم^۱ قانون

۱. ماده دویست و دوازدهم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته: «هرگاه نماینده‌ای، تحقیق و تفحص در هر یک از امور کشور را لازم بداند تقاضای خود را به صورت کتبی به هیات رئیسه مجلس تسلیم نموده و

آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در این رابطه بیان می‌دارد: «تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد».

پرسش اصلی در این پژوهش که با روش توصیفی-تحلیلی نگاشته شده، آن است که آیا حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی مندرج در اصل هفتاد و ششم قانون اساسی شامل مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی می‌شود؟ در رابطه با موضوع این پژوهش تاکنون چهار مورد تحقیق انجام شده است که عبارت‌اند از:

۱. ولی رستمی، میلاد قطبی و مصطفی حضوری در مقاله‌ای تحت عنوان «نظارت بر نهادهای

هیات رئیسه ظرف چهل و هشت ساعت آن را به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌نماید. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ وصول، اطلاعاتی را که در این زمینه کسب نموده در اختیار متقاضی یا متقاضیان قرار دهد. در صورتی که متقاضی یا متقاضیان، اطلاعات کمیسیون را کافی تشخیص ندهند، کمیسیون موظف است ظرف یک هفته از متقاضی یا متقاضیان و بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط دعوت به عمل آورد و دلایل ضرورت تحقیق و تفحص و نظرات مقام فوق‌الذکر را استماع نماید و تا مدت ده روز گزارش خود را مبنی بر تصویب یا رد تقاضای تحقیق و تفحص به هیات رئیسه مجلس ارائه دهد. این گزارش خارج از نوبت در دستور هفته بعد مجلس قرار می‌گیرد و پس از توضیح سخنگو کمیسیون و صحبت نماینده متقاضی تحقیق و تفحص هر کدام حداکثر به مدت ده دقیقه، گزارش کمیسیون بدون بحث به رأی گذاشته خواهد شد. در صورت تصویب انجام تحقیق و تفحص، موضوع به همان کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت رسیدگی ارجاع می‌گردد. کمیسیون موظف است در مدت بیست روز اعضای هیات تحقیق و تفحص را که حداقل یازده و حداکثر پانزده نفر خواهند بود از بین نمایندگان تعیین و به رئیس مجلس جهت صدور ابلاغ معرفی نماید. چنانچه متقاضیان تحقیق و تفحص کمتر از پنج نفر باشند کلیه آنان عضو هیات خواهند بود، در غیر این صورت حداکثر پنج نفر از اعضای هیات از میان متقاضیان تحقیق و تفحص انتخاب خواهند شد. اعضای هیات از میان خود یک رئیس، دو نایب رئیس و یک منشی انتخاب می‌کنند. هیات حداکثر در مدت یک ماه پس از پایان مهلت تحقیق و تفحص، گزارش خود را به کمیسیون تسلیم می‌نماید. کمیسیون موظف است ظرف یک ماه گزارش هیات را در جلسه مشترک اعضای کمیسیون و هیات مطرح و گزارش نهایی را جهت قرائت در مجلس برای مدت نیم ساعت تنظیم و پس از تصویب به هیات رئیسه ارسال نماید. قبل از رأی‌گیری در رابطه با گزارش نهایی، وزیر یا مقام مسؤول از عملکرد خود دفاع خواهد نمود. هیات رئیسه موظف است گزارش کمیسیون را در دستور هفته بعد کاری مجلس قرار دهد تا توسط سخنگو کمیسیون قرائت گردد».

زیر نظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» (رستمی و همکاران، ۱۳۹۷)؛ پس از ارائه تعریف از نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری صرفاً به بررسی نهادهای ناظر بر نهادهای زیر نظر رهبری پرداخته و آن‌ها را برشمرده و لذا در این پژوهش هیچ گونه نقد و بررسی در مورد حق تحقیق و تفحص مجلس صورت نگرفته و صرفاً به این نکته بسنده نموده که طبق تبصره هفت ماده دویست و دوازدهم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، تحقیق از این دستگاه‌ها با اذن ایشان امکان‌پذیر خواهد بود.

۲. طاهر خانزادی در پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد خود تحت عنوان «محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در تحقیق و تفحص» به بررسی تمامی مقامات و نهادهای مستثنی شده از تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی پرداخته و خواهان لغو این محدودیت‌ها شده است. البته دیدگاه‌های مندرج در این پژوهش با دیدگاه‌های بیان شده در مقاله حاضر هم از نظر شکلی و هم ماهوی متفاوت است.

۳. محمدرضا ویژه در مقاله‌ای تحت عنوان «تحلیل حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضاییه» (ویژه، ۱۳۸۴) اعتقاد به عدم حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضاییه دارد و آن را خلاف اصل تفکیک قوا و استقلال قوه قضاییه می‌داند. ۴. در تحقیق دیگری نویسندگان ضمن دفاع از حق تحقیق و تفحص مجلس از قوه قضاییه به این نکته اشاره کرده‌اند که در شرایط کنونی سیاسی ایران عملاً امکان این نوع تحقیق و تفحص وجود ندارد (نعمتی، حبیب‌زاده و موسوی، ۱۴۰۰: ۳۴۱).

هدف مقاله حاضر نقد و بررسی نظرات شورای نگهبان در مورد استثنائات وارده بر حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی است. حقیقت آن است که در همه کشورها نظارت پارلمان بر نهادهای دیگر با مشکلاتی اساسی مواجه است، اما در همه نظام‌ها بر لزوم آن تأکید می‌شود (Halstead, 2005: 1-6). از آنجایی که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نظارت مردمی به صورت غیرمستقیم اعمال می‌شود و لازمه انجام این نظارت نیز آگاهی مردم از عملکرد ارکان حکومت است و این موضوع در زمره مصادیق حکمرانی خوب قرار دارد، انجام صحیح این وظیفه (تحقیق و تفحص) مجلس شورای اسلامی به آگاهی‌بخشی مردم کمک شایانی می‌کند (جوان-آراسته، ۱۴۰۱: ۵۴). باید خاطر نشان کرد که به دلیل هم‌پوشانی پاسخ برخی از دلایل مخالفان، این پاسخ‌ها با یکدیگر بیان خواهند شد. در این مقاله به صورت جداگانه به بررسی امکان‌پذیری حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی می‌پردازیم.

۱. دلایل و توجیهات استثنا شدن مقام معظم رهبری از حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

پیرامون امکان‌ناپذیری حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان دو دلیل و توجیه قابل تصور است:

دلیل اول: با توجه به این که براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی،^۱ کلیه قوای سه‌گانه زیر نظر رهبری قرار دارند و مشروعیت خود را از مقام رهبری کسب می‌کنند (عمید زنجانی و موسی-زاده، ۱۳۸۹: ۳۶۶)، بنابراین رهبری مافوق مجلس شورای اسلامی بوده و بر این نهاد تفوق و برتری دارد. در مورد نهادهای زیر نظر مقام رهبری نیز باید گفت که با توجه به برتری رهبری بر مجلس شورای اسلامی، نهادهای زیر نظر ایشان نیز به نوعی مافوق مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شوند و از این منظر نظریات شورای نگهبان درست به نظر می‌رسد.

دلیل دوم: با توجه به اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی،^۲ مجلس خبرگان رهبری می‌تواند بر مقام رهبری و نهادهای‌های زیر نظر ایشان نظارت کند و با توجه به این امر، از آنجایی که رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان دارای ناظر دائمی بوده، نظارت مجلس شورای اسلامی بر مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان لغو و بیهوده است. البته مجلس شورای اسلامی می‌تواند همان‌طور که در تبصره هفت ماده دویست و دوازدهم قانون آیین‌نامه داخلی این نهاد آمده، با اذن مقام

۱. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اذعان می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۲. اصل یکصد و یازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اذعان می‌دارد: «هر گاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم است. در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه وظایف رهبری را به‌طور موقت به عهده می‌گیرد و چنانچه در این مدت یکی از آنان به هر دلیل نتواند انجام وظیفه نماید، فرد دیگری به انتخاب مجمع، با حفظ اکثریت فقهاء، در شورا به جای وی منصوب می‌گردد. این شورا در خصوص وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ و قسمت‌های (د) و (ه) و (و) بند ۶ اصل یکصد و دهم، پس از تصویب سه چهارم اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می‌کند. هر گاه رهبر بر اثر بیماری یا حادثه دیگری موقتاً از انجام وظایف رهبری ناتوان شود، در این مدت شورای مذکور در این اصل وظایف او را عهده‌دار خواهد بود».

رهبری چنین نظارتی را انجام دهد.

در مقابل دلایل اول و دوم باید گفت: اولاً درست است که مقام رهبری بنابر تصریح اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مافوق کلیه قوا از جمله مجلس شورای اسلامی است و مشروعیت همه نهادها از مقام رهبری کسب می‌شود، ولی این نکته را نیز باید در نظر گرفت که مجلس شورای اسلامی نیز برخی اقتدارات بر مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان را دارد و این امر از خواص نظام تفکیک قوا است که نهادها بر یکدیگر تأثیر و تأثر متقابل داشته و به‌طور کلی می‌توان گفت هیچ نهادی بر نهاد دیگر برتری کاملی ندارد. از جمله این اقتدار مجلس شورای اسلامی بر مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان را باید بحث بودجه دانست؛ زیرا به‌موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی^۱، بودجه کل کشور به پیشنهاد دولت (لایحه) و توسط مجلس شورای اسلامی تصویب می‌گردد و عبارت «بودجه کل کشور» کلی بوده و شامل بودجه کلیه نهادها، مقامات، سازمان‌ها و مؤسسات از جمله مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان نیز می‌گردد. بنابراین با وجود این که مقام رهبری مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مافوق مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود، ولی با توجه به این که مجلس شورای اسلامی بودجه کلیه نهادها و مقامات را تصویب می‌کند، پس صلاحیت تحقیق و تفحص از آن‌چه که مورد تصویب قرار گرفته است را دارد. همان‌طور که دیوان محاسبات کشور که وفق اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی^۲ زیر نظر مجلس شورای اسلامی فعالیت می‌کند، براساس اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی^۳ صلاحیت رسیدگی و حسابرسی از کلیه دستگاه‌هایی که به طرق مختلف از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند را دارد که این صلاحیت بالتبع شامل مقام رهبری و

۱. اصل پنجاه و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اذعان می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود».

۲. اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین خواهد شد».

۳. اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود».

نهادهای زیر نظر ایشان نیز می‌شود.

ثانیاً نظارت مجلس شورای اسلامی در قالب تحقیق و تفحص نافذ نظارت مجلس خبرگان رهبری نبوده بلکه هر کدام از این مجالس در حدود وظایف خود و اقتداری که بر مقام رهبری و بالتبع نهادهای زیر نظر ایشان دارند، به تحقیق و تفحص از مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان می‌پردازند.

ثالثاً لزوم استیذان از مقام رهبری در مورد تحقیق و تفحص از نهادهای زیر نظر ایشان به اعتقاد برخی، معنایی به‌جز برتری داشتن و مافوق بودن این دستگاه‌ها بر مجلس شورای اسلامی نخواهد داشت، زیرا اگر نهادهای زیر نظر مقام رهبری پایین‌تر از مجلس شورای اسلامی قرار داشتند، پس چرا برای تحقیق و تفحص از این نهادها کسب اذن از مقام رهبری لازم است؟ (تقی‌زاده، ۱۳۹۶: ۳۳). ضمناً باید خاطر نشان کرد که شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود (۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷) صرفاً مقام رهبری را به دلیل مافوق بودن بر مجلس از شمول حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی خارج نموده است؛ ولی شورای نگهبان برخلاف نظریه تفسیری خود برتری مقام رهبری نسبت به مجلس شورای اسلامی را به کلیه نهادهای زیر نظر ایشان تسری داده که این مسئله با ایراد مواجه است و مغایر با اصل تفکیک قوا مندرج در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد. لازم به توضیح است که عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» در هیچ‌یک از قوانین جاری تعریف نشده و از این رو دارای ابهام است. بعضی از نویسندگان معتقدند که مقصود از این عبارت نهادهایی هستند که نامی از آنها در قانون اساسی برده نشده و علاوه بر این، جزو نهادهای کلان و اساسی کشور نیز نباشند (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۸۱). برخی دیگر بر این باورند که این نهادها علی‌رغم ابهام در تعریف و مصادیق دارای نوع خاصی از نظارت هستند (رستمی، قطبی و حضوری، ۱۳۹۷: ۸۰-۸۱). برخی محققان نیز بر این باورند که مستثنا کردن بعضی نهادها از قوانین به‌عنوان مزبور با این استدلال که مشروعیت نظام ناشی از ولایت فقیه است، سازگار با ملاک قانون اساسی به‌نظر نمی‌رسد؛ زیرا خود قانون اساسی تساوی رهبری مانند سایر افراد ملت را در مقابل قانون مقرر کرده که استثنای مزبور را غیرقابل توجیه می‌کند (آقای طوق، صدری ارحامی و مختاری، ۱۴۰۰: ۱۰۹-۱۰۸). غرض این که عبارت نهادهای زیر نظر رهبری مفهومی مورد اختلاف در حقوق ایران است و حقوقدانان بر سر تعریف، مصادیق، ماهیت و نظارت بر آنها اختلاف نظر دارند.

۲. دلایل و توجیهات استثنا شدن مجلس خبرگان رهبری از حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

در مورد امکان ناپذیری حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از مجلس خبرگان رهبری دو دلیل و توجیه قابل تصور است که در این قسمت ذکر گردیده و توضیح داده می‌شوند:

دلیل اول: مجلس خبرگان رهبری که به موجب اصل یکصد و هشتم قانون اساسی^۱ تأسیس شده است، وظیفه اختصاصی انتخاب و نظارت بر مقام رهبری و نهادهای زیر نظر ایشان را بر عهده داشته و دارای کارکردی متفاوت با مجلس شورای اسلامی بوده، از این منظر مافوق مجلس شورای اسلامی محسوب شده و مجلس شورای اسلامی صلاحیت تحقیق و تفحص از این نهاد را نخواهد داشت (خانزادی، ۱۳۹۷: ۵۱).

دلیل دوم: از آنجایی که مطابق اصل یکصد و هفتم قانون اساسی^۲ اعضای مجلس خبرگان رهبری منتخب مردم هستند و از طرف مردم نمایندگی برای انجام وظایف خطیر خود دارند، از این رو جواز نظارت مجلس شورای اسلامی بر مجلس خبرگان رهبری به معنای جواز نظارت نمایندگان ملت بر نمایندگان ملت خواهد بود که این مسئله امری بی‌معنا است و از این رو نظریات شورای نگهبان فاقد اشکال بوده و به درستی صادر شده است.

در پاسخ به دلیل اول می‌توان گفت: درست است که مجلس خبرگان رهبری دارای کارکردی متفاوت با مجلس شورای اسلامی است، ولی این امر نشان‌دهنده مافوق بودن مجلس خبرگان رهبری بر مجلس شورای اسلامی نیست، زیرا مجلس شورای اسلامی در بعضی از امور بر مجلس خبرگان رهبری

۱. اصل یکصد و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

۲. اصل یکصد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «پس از مرجع عالیقدر تقلید و رهبر کبیر انقلاب جهانی اسلام و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی «قدس سره الشریف» که از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شدند، تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است. خبرگان رهبری درباره همه فقهای واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می‌کنند هر گاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند او را به رهبری انتخاب می‌کنند و در غیر این صورت یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند. رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه مسؤولیت‌های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت. رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است».

اقتدار و برتری دارد یکی از این امور را می‌توان بحث بودجه دانست؛ همان‌طور که در قسمت ۱ توضیح داده شد بودجه تمامی نهادها، مقامات، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی توسط مجلس شورای اسلامی رسیدگی و تصویب می‌شود و مجلس خبرگان رهبری نیز از این امر مستثنی نبوده، بودجه این نهاد به‌طور کلی توسط مجلس شورای اسلامی رسیدگی و تصویب می‌شود و خود مجلس خبرگان رهبری در بحث بودجه صرفاً نقش پیشنهادی دارد. (لازم به ذکر است که بنا به تصریح ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی، مجلس خبرگان رهبری در حکم مؤسسه دولتی محسوب می‌شود.) در مقابل می‌توان رسیدگی و حسابرسی دیوان محاسبات کشور را نیز که زیر نظر مجلس شورای اسلامی فعالیت می‌کند، در مقابل حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی قرار داد و از این منظر نظریات شورای نگهبان را می‌توان قابل‌خداشه دانست.

در مقابل دلیل دوم نیز می‌توان گفت: درست است که نمایندگان مجلس خبرگان رهبری همانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی از طرف مردم برگزیده شده و منتخب ملت محسوب می‌گردند، اما مقامات و نهادهای دیگری نیز وجود دارند که به‌طور مستقیم از طرف مردم برگزیده شده، ولی مجلس شورای اسلامی قادر به تحقیق و تفحص از آنها است. از زمره این مقامات و نهادها می‌توان به مقام ریاست جمهوری و نهاد شوراهای اسلامی کشور (موضوع اصول یکصدم^۲ و یکصد و یکم^۳ و یکصد و چهاردهم^۴ قانون اساسی) اشاره کرد. این مقام و

۱. ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی است را انجام می‌دهد. کلیه سازمانهایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند».

۲. اصل یکصدم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند».

۳. اصل یکصد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استانها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استانها مرکب از نمایندگان شوراهای استانها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند».

۴. اصل یکصد و چهاردهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «رییس جمهور برای مدت چهار سال با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلامانع است».

نهادهای نیز مانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری به طور مستقیم از طرف مردم برگزیده شده و در حیطه صلاحیت خود از طرف مردم نمایندگی دارند، ولی با توجه به اطلاق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی و عدم ممنوعیت در نظریات شورای نگهبان و مطابق اطلاق ماده دویست و دوازدهم قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی امکان تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از مقام ریاست جمهوری و نهاد فراقوه‌ای شوراهای وجود دارد. پس این دلیل نیز برای نفی صلاحیت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی بر مجلس خبرگان رهبری نادرست است.

۳. دلایل و توجیهات استثنا شدن شورای نگهبان از حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

پیرامون امکان نداشتن حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از شورای نگهبان سه دلیل و توجیه قابل تصور است:

دلیل اول: از آنجایی که مجلس شورای اسلامی در نتیجه انتخاباتی شکل گرفته است که مطابق با اصل نود و نهم قانون اساسی^۱ و نظریه تفسیری شورای نگهبان پیرامون این اصل، که بیان می‌دارد: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود». (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۶: ۳۷۷)؛ از این رو نظارت مرجعی بر مرجع دیگر که آن مرجع نیز وظیفه نظارت را بر عهده دارد، به معنای جواز نظارت بر نظارت و دارا بودن اختیار ابطال تصمیمات ناظر اول توسط ناظر دوم خواهد بود که امری بی‌معنا است. با این توضیح از آنجا که اختیار مجلس در الزام شورای نگهبان به پاسخ‌گویی در خصوص وظیفه نظارت بر انتخابات، با فصل الخطاب بودن نظر شورای نگهبان در خصوص انتخابات برگزار شده، منافات داشته و منجر به بروز بن‌بستی در نظام حقوقی و سیاسی کشور می‌شود، تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی نسبت به شورای نگهبان بی‌وجه خواهد بود.

دلیل دوم: از آنجایی که شورای نگهبان براساس اصول هفتاد و دوم^۲، نود و یکم^۳ و نود و

۱. اصل نود و نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد».

۲. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است».

۳. اصل نود و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود...».

چهارم^۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه‌ی انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین اسلامی و اصول قانون اساسی را بر عهده دارد و این وظیفه به‌طور اخص به شورای نگهبان سپرده شده است، از این رو این نهاد بر مصوبات مجلس شورای اسلامی سلطه دارد و امکان تحقیق و تفحص درباره وظایف تخصصی شورای نگهبان مانند نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی وجود ندارد.

دلیل سوم: مجلس شورای اسلامی به‌نوعی مشروعیت خود را وام‌دار شورای نگهبان است، زیرا به‌موجب اصل نود و سوم قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد...». در نتیجه مجلس شورای اسلامی بدون تشکیل شورای نگهبان فاقد اعتبار قانونی لازم برای انجام صلاحیت‌های خود است.

در پاسخ به دلایل مخالف اول و دوم می‌توان گفت: با این که قانون اساسی وظایف مخصوصی را برای شورای نگهبان در نظر گرفته است، مانند نظارت بر انتخابات (اصل نود و نهم) و نظارت بر مصوبات مجلس (اصول هفتاد و دوم، نود و یکم و نود و چهارم) ولی صرف وجود یک وظیفه تخصصی بر عهده یک نهاد و فصل‌الخطاب بودن نظراتش پیرامون آن مسائل، دلیلی بر عدم صلاحیت تحقیق و تفحص مجلس نسبت به آن نیست؛ زیرا صلاحیت تحقیق و تفحص مجلس برگرفته از خود قانون اساسی است. همچنین نظارت مجلس شورای اسلامی در قالب تحقیق و تفحص نظارتی اطلاعی است، نه استصوابی. به عبارت روشن‌تر، مجلس در نظارت خود که یکی از شاخه‌های آن تحقیق و تفحص است، صرفاً در خصوص نتیجه به‌دست آمده، اطلاع‌رسانی می‌کند، اما از ترتیب اثر دادن به نتیجه حاصله ناتوان است. امر تحقیق و تفحص از سوی مجلس فاقد هرگونه اثر حقوقی فوری است و تنها جنبه اطلاعی برای نمایندگان و عموم داشته و در موارد لزوم ممکن است منجر به پاره‌ای اقدامات قضایی یا شبه‌قضایی شود (ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۴: ۳۶۴). در واقع با توجه به ماده دویست و دوازدهم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی گزارش تحقیق و تفحص صرفاً توسط سخنگوی کمیسیون مربوطه در صحن علنی مجلس قرائت می‌گردد و تنها ضمانت اجرایی که برای تخلفات و جرایم صورت گرفته در دستگاه‌های مورد تحقیق و تفحص در نظر گرفته، این است که مطابق با تبصره پنج همین ماده: «کمیسیون موظف است همزمان با ارائه گزارش

۱. اصل نود و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «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 بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

نهایی به هیأت رئیسه، کلیه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل نود قانون اساسی جهت اقدام قانونی و نیز حفظ و بایگانی اسناد ارسال نماید». علاوه بر این استیضاح وزیر مربوطه براساس ماده دویست و سیزدهم^۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شامل شورای نگهبان نمی‌گردد و همچنین براساس ماده دویست و چهاردهم آیین‌نامه مذکور «در صورتی که در گزارش کمیسیون، تخلف احراز و درخواست تعقیب شود متخلف توسط هیأت رئیسه مجلس حسب مورد به قوه قضاییه یا مراجع رسیدگی به تخلفات اداری معرفی می‌شود تا خارج از نوبت تقاضای کمیسیون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه آن را به کمیسیون اعلام نماید».

در پاسخ به دلیل سوم نیز باید گفت: قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام تک‌مجلسی است. انتخاب این نظام بدین صورت قابل توجیه است که در کشور ما، همه ملت، صرف نظر از هرگونه تمایز طبقاتی، قبیله‌ای و نژادی مورد نظر قانون اساسی است. پس قبول قوه مقننه تک‌مجلسی را باید ناشی از یکپارچگی ملت و حقوق مساوی مردم بدانیم. علی‌رغم این مراتب، قوه مقننه کشور ما چندان هم بسیط و ساده نیست؛ زیرا بنا بر ملاحظات شرعی و اساسی، این قوه از دو رکن کاملاً متمایز: مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تشکیل می‌گردد و بدون موجودیت آن‌ها اعمال قوه مقننه امکان‌پذیر نیست. مؤید این مطلب اصل نود و سوم قانون اساسی است که بیان می‌کند: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان». بدین ترتیب، قوه مقننه ایران نظامی تک‌مجلسی، اما دو رکنی است که هریک از ارکان با وظیفه خاص خود اقدام می‌نمایند (هاشمی، ۱۳۹۳: ۸۹-۸۸). قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران، مرکب از دو نهاد: مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. در واقع با وجود شورای نگهبان نیازی به مجلس دوم برای بررسی مجدد مصوبات مجلس اول نیست (خسروی، ۱۳۹۵: ۲۰۱). فصل دهم پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به شورای نگهبان اختصاص یافته بود ولی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

۱. ماده دویست و سیزدهم قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اعلام می‌دارد: «در صورتی که جلسه مشترک هیأت تحقیق و تفحص و کمیسیون تخصصی تخلفات موضوع تحقیق را مهم و مسؤول دستگاه یا سازمان را مقصر تشخیص دهد، طرح استیضاح وزیر مربوطه در صورت رعایت مفاد اصل هشتاد و نهم (۸۹) قانون اساسی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت. هیأت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی موضوع استیضاح را اعلام وصول و حداکثر تا مدت ده روز در دستور جلسه علنی قرار دهد در این صورت سخنگو کمیسیون حداکثر به مدت نیم ساعت گزارش می‌دهد و سپس طبق مواد مربوط به استیضاح عمل خواهد شد».

در سال ۱۳۵۸ این فصل حذف شد و شورای نگهبان با تغییر در ترکیب آن، به فصل ششم قانون اساسی در قوه مقننه انتقال یافت. در این فصل اصول نود و یکم تا نود و نهم به تشکیل، وظایف و صلاحیت‌های شورای نگهبان اختصاص دارد. از این مسئله می‌توان این گونه نتیجه گرفت که شورای نگهبان رکن موازی مجلس شورای اسلامی است و جزئی از ارکان قوه مقننه به شمار می‌رود و نه مافوق آن.

۴. دلایل و توجیهات استثنا شدن مجمع تشخیص مصلحت نظام از تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

در مورد امکان نداشتن تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از مجمع تشخیص مصلحت نظام دو دلیل و توجیه قابل تصور است که در این بند ذکر شده و توضیح داده می‌شوند:

دلیل اول: با توجه به این که مطابق اصل صد و دوازدهم قانون اساسی^۱ اعضای حقیقی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام از طرف مقام رهبری تعیین می‌شوند و به طور کلی بنابر تصریح اصل مذکور، این نهاد (مجمع تشخیص مصلحت نظام) به دستور مقام رهبری تشکیل می‌گردد، بنابراین مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمره نهادهای زیر نظر مقام رهبری است و مطابق نظریه تفسیری ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ شورای نگهبان این نهاد به دلیل مافوق بودن بر مجلس، امکان تحقیق و تفحص مجلس از آن وجود ندارد.

دلیل دوم: از طرف دیگر همان‌طور که در نظریه تفسیری ۳۳۴۴ مورخ ۱۳۶۷/۱۰/۷ شورای نگهبان آمده، علت استثنا شدن برخی از نهادها از حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی، مافوق بودن نهادهای مذکور بر مجلس است و از این جهت که مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بر مصوبات مجلس احاطه و تسلط دارد و از طرف دیگر برخی از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام مانند مصوباتی که در راستای بند هشت اصل یکصد و دهم قانون اساسی^۲ به تصویب می‌رسند، در سلسله مراتب حقوقی

۱. اصل صد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید».

۲. بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام».

بر مصوبات مجلس شورای اسلامی حاکم بوده و از آن‌ها بالاتر است. پس این نهاد مافوق مجلس شورای اسلامی بوده، مشمول نظریه تفسیری ۳۳۴۴ شورای نگهبان شده و از شمول حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی خارج است. وجود عبارت «از قبیل» در نظریه تفسیری مذکور باعث اعتبار بخشیدن به این دلیل است.

در پاسخ به دلیل اول مخالفان باید گفت: صرف تشکیل یک نهاد به دستور مقام رهبری و انتصاب اعضای این نهاد از طرف مقام رهبری را نمی‌توان دلیلی بر این دانست که این نهاد زیر نظر مقام رهبری قرار دارد؛ زیرا بعضی از نهادهای کشوری و حتی بعضی از قوای سه‌گانه به نوعی به دستور مقام رهبری و با انتصاب مقام رهبری تشکیل یافته‌اند، مانند قوه قضائیه^۱ و شورای نگهبان^۲ (انتصاب اعضای فقیه این شورا)؛ در حالی که نمی‌توان این نهادها را در زمره نهادهای زیر نظر مقام رهبری دانست. از طرف دیگر شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۱۳۷۸/۴/۲۴ خود، دستگاه‌هایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان را در زمره نهادهای زیر نظر مقام رهبری نمی‌داند؛ بنابراین با توجه به دلایل گفته شده نمی‌توان مجمع تشخیص مصلحت نظام را در زمره نهادهای زیر نظر مقام رهبری دانست.

در پاسخ به دلیل دوم مخالفان باید گفت: اولاً تسلط داشتن مجمع تشخیص مصلحت نظام بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در راستای اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی و این که برخی از مصوبات این مجمع بر مصوبات مجلس شورای اسلامی حاکم بوده و از آن‌ها بالاتر است نشان‌دهنده مافوق بودن این نهاد بر مجلس شورای اسلامی نیست؛ زیرا اگر به تاریخچه تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام برگردیم، مشاهده می‌کنیم این مجمع همان‌طور که در فرمان تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی مورخ ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی (ره) به رئیس

۱. اصل یکصد و پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «به منظور انجام مسوولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالترین مقام قوه قضائیه است».

۲. اصل نود و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود.

۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.

۲- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند».

جمهور وقت آمده است،^۱ با هدف حل معضلات نظام و مشاوره با رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد، تشکیل شده است. پس مجمع تشخیص مصلحت نظام با وجود این که بر مصوبات مجلس شورای اسلامی تسلط داشته و حتی برخی از مصوبات آن (بند هشت اصل یکصد و دهم قانون اساسی) بر مصوبات مجلس شورای اسلامی حاکم است، ولی نباید چنین فرض کرد که این نهاد قدرتی مساوی با قوای سه گانه دیگر دارد و مافوق مجلس شورای اسلامی است.

۶. دلایل و توجیهات استثنا شدن پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتی قضایی از حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی

در مورد امکان پذیر نبودن تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتاً قضایی یک دلیل و توجیه قابل تصور است که در این قسمت ذکر شده و پاسخ داده می‌شود:

اصل استقلال قضایی ایجاب می‌کند که هیچ مقامی نتواند در کار قضات دخالتی بکند و قضات هم باید استقلال سازمانی داشته باشند و هم استقلال فردی (Debeljak, 1999: 35). در قانون اساسی ایران نیز با توجه به صدر اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی،^۲ قوه قضاییه قوه‌ای مستقل است و از این رو تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتاً قضایی که در صلاحیت تخصصی قوه قضاییه قرار دارد، مغایر با استقلال قوه قضاییه بوده و منجر به اخلاف در روند رسیدگی به پرونده‌های قضایی و همچنین موجب نفوذ سیاسی و اجرایی در رسیدگی به پرونده‌ها می‌شود (ستایش پور و آسیان، ۱۴۰۱: ۳۸۵)؛ از این جهت نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۸/۹ شورای نگهبان

۱. «مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد» (خمینی، ۱۳۸۹: ۳۶۳).

۲. اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌دارد: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.

۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.

۴- کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام.

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

صحیح به نظر می‌رسد.

در پاسخ به این دلیل باید گفت: اولاً مستقل بودن قوه قضائیه مندرج در اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، دلیل درستی برای رد حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتاً قضایی نیست؛ زیرا قانون‌گذار اساسی در اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی همه قوا را مستقل از یک‌دیگر شناخته است. بنابراین می‌توان گفت اگر عدم حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از پرونده‌های جریانی مراجع قضایی و امور ماهیتاً قضایی درست باشد، اصولاً نباید حق تحقیق و تفحص از هیچ قوه‌ای را پذیرفت؛ زیرا وفق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی همه قوا مستقل از یک‌دیگر هستند. ثانیاً همان‌طور که قبلاً گفته شد، هدف مجلس شورای اسلامی از تحقیق و تفحص، صرفاً کسب اطلاع و برخورد سیاسی با بعضی از متخلفان و ارجاع تخلفات قضایی به قوه قضائیه یا سایر مراجع رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری است، نه دخالت در امور دیگر مقامات و نهادها و یا ایجاد اختلال در روند انجام صلاحیت‌های تخصصی آنها. ثالثاً قانون‌گذار اساسی در اصل نود،^۱ مرجع رسیدگی به شکایات از طرز کار قوه قضائیه را مجلس شورای اسلامی قرار داده و این امر نشان‌دهنده آن است که همان‌طور که مجلس شورای اسلامی به شکایات مردم درباره طرز کار قوه قضائیه رسیدگی می‌نماید و در این باره به فرد یا عموم مردم اطلاع‌رسانی می‌کند، می‌تواند از همه مسائل مربوط به قوه قضائیه نیز تحقیق و تفحص نماید. رابعاً شورای نگهبان در نظریه تفسیری راجع به اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی در تاریخ ۱۳۶۲/۴/۱۶ در نامه شماره ۹۰۷۵^۲ در پاسخ به سوال رییس وقت

۱. اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر می‌دارد: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه 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 قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند».

۲. متن نامه شماره ۹۰۷۵ شورای نگهبان در مورخه ۱۳۶۲/۴/۱۶ در پاسخ به سوال رییس مجلس شورای اسلامی بدین شرح است:

«ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۵۳۶ - ق مورخ ۶۲/۴/۹، موضوع سوال در جلسه شورای نگهبان مطرح و مورد بحث و بررسی قرار گرفت و بدین شرح اعلام نظر شد:

در رابطه با سوال نماینده مجلس شورای اسلامی از وزیر که در اصل ۸۸ قانون اساسی مصرح است وزیر دادگستری نیز در حدود وظایفی که در اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای او مقرر شده است مسئول می‌باشد و علی‌هذا در رابطه با

مجلس شورای اسلامی به صراحت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضاییه را پذیرفته و به آن اذعان کرده است.

نتیجه گیری

با توجه به مطالب پیش گفته، می توان چنین نتیجه گرفت که طبق قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی دارای دو کارکرد مهم قانون گذاری و نظارت است که اولین مورد آن در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته و محدود به «حدود مقرر در قانون اساسی...» شده است. بنابراین کارکرد قانون گذاری مجلس شورای اسلامی دارای محدودیت های قانونی و مصرح است، اما کارکرد مهم نظارتی مجلس شورای اسلامی که یکی از مصادیق آن حق تحقیق و تفحص بوده و در اصل هفتاد و ششم قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته که وفق صراحت این اصل هیچ گونه استثنایی بر این صلاحیت مجلس شورای اسلامی وارد نشده است. علت این مسئله را شاید بتوان این دانست که از دیدگاه واضعان قانون اساسی ایران، صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی دارای هیچ گونه محدودیتی نیست و ایجاد هرگونه محدودیتی در اجرای این اصل مغایر با هدف مقنن اساسی می باشد. شورای نگهبان به عنوان نهاد دادرس اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۶۷ تاکنون بنابر دلایل و توجیهات قابل ایراد و با استفاده از ابزار تفسیر مندرج در اصل ۹۸ قانون اساسی ایران و برخلاف بند یک نظریه تفسیری ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ خود که بیان می دارد: مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی شود؛ به عمومیت و اطلاق این اصل قانونی لطمه زده و توانسته صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی را محدود نماید. این امر در صورتی است که اصل هفتاد و ششم قانون اساسی دارای هیچ گونه ابهامی نیست و کاملاً واضح و روشن می باشد. تفسیر قانون، وسیله ای است برای رفع ابهام از حکم قانونی؛ نه ایجاد محدودیت در

مسئولیت های قوه قضاییه، وزیر دادگستری مسئول نخواهد بود، ولی در رابطه با شکایات از طرز کار قوه قضاییه به موجب اصل ۹۰ قانون اساسی عمل خواهد شد و نیز در رابطه با مواردی که مجلس شورای اسلامی تحقیق و تفحص را لازم بداند، طبق اصل ۷۶ قانون اساسی می تواند تحقیق و تفحص نماید. بدیهی است در رابطه با این دو اصل و کیفیت تحقیق و تفحص و اقدامی که مجلس شورای اسلامی در صورتی که پاسخ را قانع کننده ندانست باید بنماید، می تواند قانون لازم را تصویب نماید.

علاوه بر این چون طبق اصل ۸۴ قانون اساسی هر نماینده می تواند در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید، در امور قضایی نیز می تواند هرگونه نظری را لازم بداند در مجلس شورای اسلامی اظهار نماید. (فتحی و کوهی اصفهانی، ۱۳۹۶: ۳۲۵).

حدود مصرح قانون.

از سوی دیگر از آنجایی که یکی از وجوه حکمرانی خوب، نظارت مردم بر تمامی ارکان حکومت است و این مسئله از ملزومات اجرای اصل هشتم قانون اساسی (دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر) می‌باشد، با توجه به این که در شرایط فعلی نظارت مردم به صورت غیرمستقیم و از طریق نمایندگان مجلس شورای اسلامی انجام می‌پذیرد و ماحصل تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی قرائت گزارش در صحن علنی و در صورت لزوم ارسال آن به مراجع رسیدگی‌کننده قانونی ذیصلاح است، می‌توان گفت تحقیق و تفحص یکی از مهم‌ترین ابزارهایی است که مردم به وسیله آن می‌توانند نسبت به عملکرد ارکان حکومت آشنا شده و بتوانند درخصوص اشکالات و نواقص وظیفه همگانی امر به معروف و نهی از منکر خود را نسبت به مسئول مربوطه انجام دهند و وارد کردن هرگونه استثنایی بر اصل تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی منجر به خدشه به وظیفه همگانی مردم در اصل هشتم قانون اساسی و مانع از اجرای این اصل مترقی در قانون اساسی ایران می‌شود.

یکی از اشکال‌های شکلی که به نظریات تفسیری شورای نگهبان (۳۳۰۸ و ۳۳۴۴) پیرامون اصل هفتاد و ششم قانون اساسی وارد است، وجود عبارت «از قبیل» در این نظریات است. زیرا وجود این عبارت نشان‌دهنده این امر است که قلمروی این نظریات تفسیری محدود نبوده و شامل نهادها، مقامات، سازمان‌ها و مؤسسات دیگری که در این نظریات ذکر نشده‌اند نیز می‌شوند و موارد مذکور می‌توانند به بهانه مافوق بودن بر مجلس شورای اسلامی از شمول حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی خارج شوند. جالب توجه آن که در این نظریات تفسیری مرجع و ملاک تشخیص مافوق بودن بر مجلس شورای اسلامی مشخص نشده است.

با توجه به مطالبی که در این مقاله به آن‌ها اشاره شد، به نظر می‌رسد لازم است جهت صیانت از موقعیت مجلس در نظام حقوقی کشور، توجه به نقش مردم در حاکمیت جمهوری اسلامی ایران و نمایندگان آن‌ها و نیز احترام به اصولی مانند برابری و لزوم پاسخگویی همه مقامات و نهادها در نظام حقوقی ایران، حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی به صراحت ذکر شده قانون اساسی «در تمام امور کشور» به رسمیت شناخته شود و از اجتهاد در برابر این نص صریح اجتناب گردد.

کتابنامه

- خمینی، سید روح‌اله (۱۳۸۹). مجموعه آثار امام خمینی (ره) (جلد ۲۱)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- آقای طوق، مسلم، صدری ارحامی؛ محمد؛ مختاری، ایمان (۱۴۰۰). بررسی مفهوم نهادهای زیرمجموعه رهبری و کیفیت نظارت بر آنها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۲۶ (۹۶).
- پروین، خیرالله؛ بیات شاه‌پرست، غلامرضا (۱۴۰۳). مبانی نظری نظارت مجلس شورای اسلامی در مردم‌سالاری دینی. فصلنامه علمی پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۳ (۳).
- پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۲). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم. ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- تقی‌زاده، احمد (۱۳۹۶). سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۱۳۵۸، بررسی اصل هفتاد و ششم. پژوهشکده شورای نگهبان، ش مسلسل: ۱۳۹۶۰۰۱۴.
- جوان‌آراسته، حسین (۱۴۰۱). بایسته‌های الگوی مطلوب نظارت عمومی بر حکومت و حکمرانی، مبتنی بر اصل هشتم قانون اساسی. نشریه علمی مطالعات انقلاب اسلامی، ۷۰.
- خانزادی، طاهر (۱۳۹۷). محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در تحقیق و تفحص. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
- خسروی، حسن (۱۳۹۵). حقوق اساسی رشته مدیریت. ایران، تهران: انتشارات خرسندی.
- رستمی، ولی؛ قطبی، میلاد (۱۳۹۳). تحلیلی بر مفهوم نهاد های زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۳ (۹).
- رستمی، ولی؛ قطبی، میلاد؛ حضوری، مصطفی (۱۳۹۷). نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. حکومت اسلامی، ۲۲ (۲).
- رضائی جوزانی، محمد؛ عبدالحمید، مهدی؛ عبدالحسین‌زاده، محمد (۱۴۰۳). شناسایی و تحلیل موانع مشارکت شهروندان در نظارت پارلمانی و ارائه راهکارهای اصلاحی. فصلنامه حقوق داری، ۱۲ (۴۱).
- ساعد وکیل، امیر؛ عسکری، پوریا (۱۳۹۴). قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی. ایران، تهران: انتشارات مجد.

ستایش پور، محمد؛ آيسان، فاطمه زهرا (۱۴۰۱). استقلال قضات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در پرتو آموزه‌های دین مبین اسلام. تمدن حقوقی، ۵ (۱۲).

طاهری، محسن (۱۳۹۵). محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ایران، تهران: انتشارات جنگل جاودانه.

عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۷). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. ایران، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

فتحی، کاظم؛ کوهی اصفهانی، محمد (۱۳۹۶). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری، مشورتی و... شورای نگهبان ۱۳۵۹-۱۳۹۶. ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

قربانی پاجی، عقیل؛ عبدالحسین‌زاده، محمد (۱۴۰۲). نظارت پارلمانی بر دستگاه‌های اجرایی؛ ابزارها و رویه‌ها. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش مسلسل: ۱۸۹۶۶.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳). «محدوده قانونی برای تحقیق و تفحص مجلس از نهادهای بخش عمومی غیردولتی به‌ویژه آستان قدس رضوی، دانشگاه آزاد اسلامی و بنیاد مستضعفان. ش مسلسل: ۷۱۲۲.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴). جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، ش مسلسل: ۷۵۳۳.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵). مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم. ایران، تهران: انتشارات دادگستر.

نعمتی، مژگان؛ حبیب‌زاده، محمدجعفر؛ موسوی‌مجاب، سید درید (۱۴۰۰). پاسخگویی پارلمانی قوه قضاییه به‌مثابه چالش استقلال قضایی. مجله حقوقی دادگستری، ۸۵ (۱۱۵).

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۴). تحلیل حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضاییه. ماهنامه دادرسی، ۴۹.

هاشمی، سید محمد (۱۳۹۳). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (ج ۲). ایران، تهران: نشر میزان.

Braendle, T, & Stutzer, A. (2010). Political selection of public servants and parliamentary oversight. *Economics of Governance*, 14 (1).

Burnell, Peter (2009). Legislative Strengthening Meets Party Support in International Assistance. A Closer Relationship?. In *The Journal of Legislative Studies*, 15 (4).

- Debeljak, Julie (1999). Judicial Independence in the Modern Democratic State. *Australian Reform*, 74.
- Halstead, T.J. (2005). *an Overview of the Impeachment Process*. CRS Report for Congress.
- Yamamoto, Hironori (2007). *Tools for parliamentary oversight*, Geneva, Inter-parliamentary Union.