

Parliamentary Political Supervision of Ministers in the Mashrooteh (Constitutional) Era and the Islamic Republic Regime

Ali Mohammad Fallahzadeh · Associate Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. fallahzadeh@atu.ac.ir

Mazyar Khademi · PhD Student in Public law, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) mazyarkhademii@gmail.com

Abstract

In parliamentary regimes, principally parliament has the authority to remove political officials from office due to violation of laws or failure in execution of governmental duties. Mechanisms of political supervision of ministers include notification, questioning, and impeachment. This article employs a descriptive-analytical method, by using library sources, to examine the subject of formality for the political supervision of ministers under the legal system of Islamic Republic of Iran and the Mashrooteh (Constitutional) era. Comparative analysis and historical evolution of this topic pose the question of which system, either the Mashrooteh (Constitutional) or Islamic Republic, has had a more dignified approach to the formality of political supervision of ministers by taking into account the legal, cultural, and historical background of Iran?

The outcome of this research demonstrates that in the mechanisms of notification and questioning, the current political system, contrary to the Mashrooteh (Constitutional) one, has systematically and rationally provided rules governing the application of these parliamentary competencies. On the other hand, in impeachment mechanism, limiting the Members of Parliament to propose it in specific cases, and the effective and accurate examination by Commission had turned the impeachment process into a reasonable and efficient formality during the Mashrooteh (Constitutional) Era, while, in the Islamic Republic system, the quorum for proposing impeachment, the ease of the application of impeachment process, and the broad scope of impeachable subjects have posed notable challenges.

Keywords: Parliamentary Regime, Parliamentary Supervision of Ministers, notification, Question, Impeachment.



آیین نظارت سیاسی پارلمان بر وزرا در عصر مشروطه و نظام جمهوری اسلامی

علی محمد فلاح‌زاده • دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. fallahzadeh@atu.ac.ir
مازیار خادمی • دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران. mazyarkhademii@gmail.com (نویسنده مسئول)

چکیده

در نظام‌های پارلمانی، اصولاً پارلمان قادر است به دلیل نقض قوانین و یا کوتاهی در انجام وظایف حکومتی از سوی قوه مجریه، منصب سیاسی را از ایشان سلب نماید. مکانیسم‌های نظارت سیاسی بر وزرا عبارتند از تذکر، سؤال و استیضاح. در این مقاله، با روش توصیفی تحلیلی و با تکیه بر منابع کتابخانه‌ای به بررسی موضوع آیین نظارت سیاسی بر وزیران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نظام مشروطه خواهیم پرداخت. تحلیل تطبیقی و تطوّر تاریخی موضوع مذکور این سؤال را پیش روی ما قرار داده است که با توجه به وضعیت حقوقی، فرهنگی و تاریخی ایران، آیین نظارت سیاسی در کدام یک از دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی از روند شایسته‌تری برخوردار بوده است؟ رهیافت این نوشتار چنان حاصل شد که در مکانیسم‌های تذکر و سؤال، نظام جاری مملکتی بر خلاف نظام مشروطه به گونه‌ای معقول و ضابطه‌مند به تعیین مقررات حاکم بر اعمال این صلاحیت‌های پارلمانی پرداخته است. از سوی دیگر در استیضاح، محدود بودن نمایندگان برای طرح آن در موارد مشخص و بررسی مؤثر و دقیق کمیسیون، روند استیضاح را به فرایندی معقول و کارآمد در دوران مشروطه تبدیل کرده بود، در حالی که نظام جمهوری اسلامی، با چالش‌هایی نظیر حدّ نصاب پایین برای طرح استیضاح و سهولت فرآیند اعمال آن و موسّع بودن دامنه موضوعات مورد استیضاح روبه‌روست.

واژگان کلیدی: نظام پارلمانی، نظارت پارلمان بر وزرا، تذکر، سؤال، استیضاح.



مقدمه

نظارت را مجموعه عملیاتی دانسته‌اند که بر اساس آن، میزان انطباق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از تطابق نتایج با اهداف معین‌شده اطمینان حاصل شود (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱، ص. ۲۹) که در معنای حقوقی، کنترل اعمال مقام یا نهاد حکومتی از سوی مقام یا نهادی دیگر تعریف شده است (آیینه نگینی، ۱۳۹۵، ص. ۳). در نظام پارلمانی که ارتباط بیشتری میان دو قوه مقننه و مجریه وجود دارد، پاره‌ای از مقامات حکومتی در مقابل نمایندگان مردم مسئولیت سیاسی دارند. به این معنا که نمایندگان بر عملکرد آن‌ها نظارت مستمر دارند و قوه مجریه، به علت نقض قوانین یا به علت کوتاهی در وظایف حکومتی، از طرف نمایندگان مورد بازخواست قرار می‌گیرد و اگر پارلمان این عملکرد را ضعیف و ناکارآمد تشخیص دهد، مقام و منصب سیاسی را از ایشان سلب کند. از این‌رو جوهره نظارت سیاسی ایفای نقش در به دست آوردن یا از دست دادن مقام و قدرت عمومی (راسخ، ۱۳۹۰، ص. ۳۴) و سازوکار آن عبارت از تذکر، سؤال و استیضاح وزارت (زارعی، ۱۳۸۴، ص. ۲۷۷). نظارت سیاسی دارای معیارهایی است که آن را از ابزارهای نظارتی دیگر از جمله تحقیق و تفحص متمایز می‌سازد. نظارت سیاسی دارای معیارهای شخصی و فردی است. منظور از شخصی و فردی بودن نظارت سیاسی این نیست که در این نوع نظارت انگیزه‌ها شخصی و فردی‌اند؛ بلکه معیارها و شاخص‌هایی که مقیاس سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرند، شخصی هستند. بر اساس این شاخص‌ها، خواسته‌های فردی و گروهی و شاید هم ایده‌های تحقق‌نیافته ملاک نظارت و ارزیابی واقع می‌شوند (جوان آراسته، ۱۳۸۴، ص. ۶۳)، اما در تحقیق و تفحص، معیارهای عینی تحقق می‌یابد و معیارهای مشخص و نوعی معیار ارزیابی واقع می‌شوند. در نظارت سیاسی هدف تنها اجرای قانون نیست، بلکه نگاه ناظر بیشتر معطوف به این است که نتیجه حاصل از اجرای قانون چه بوده و آیا مقام یا نهاد مسئول توانسته است اهداف مورد نظر قانون‌گذار را محقق سازد یا خیر؟ بنابراین، این نوع نظارت فراتر از بررسی تخلفات قانونی است و ممکن است اقدامات، تصمیمات و دستورالعمل‌هایی که با وجود قانونی بودن با مصالح عمومی هماهنگ نیست، جامه عمل بپوشد. از این‌رو در نظارت سیاسی چهارچوب‌بندی نظارت با مفاهیم سیاسی نیز سروکار دارد و چه‌بسا در مواردی با منطق حقوقی و قانونی مطابقت نداشته باشد (عامری، ۱۳۹۴، صص. ۱۲۱-۱۲۲)، اما در تحقیق و تفحص یا نظارت کمیسیون اصل ۹۰، عمدتاً هدف بررسی معیارهای قانونی با عمل مقامات سیاسی است و ضمانت اجرای موجود بر

مبنای گریز از قانون صورت می‌پذیرد. از دیگر موارد مورد اشاره اینکه نظارت سیاسی دارای آیین‌نامه خاص یا رویه مشخص حقوقی نیست و به دلیل شخصی و گروهی بودن معیارهای ارزیابی، اختلاف نظر فراوان وجود دارد. این موضوع موجب سستی این نوع نظارت و در برخی موارد هم سبب لوٹ شدن نتایج آن می‌شود. این در حالی است که در برخی دیگر از انواع نظارت‌ها مانند تحقیق و تفحص و اصل ۹۰، به دلیل تکیه بر قوانین و مقررات، اختلاف نظر به حداقل کاهش می‌یابد (عامری، ۱۳۹۴، ص. ۱۲۲).

عقلانیت روشن فکر ایرانی در جست‌وجوی علل عقب‌ماندگی ایران و پیشرفت ممالک غربی در اواخر عهد قاجار به این نتیجه رسید که کلیدواژه پیشرفت یک کلمه و آن هم قانون است (طحان‌نظیف و احسانی، ۱۳۹۶، ص. ۵۸). با نگارش و امضای قانون اساسی مشروطه و متعاقباً تشکیل مجلس شورای ملی، حکومت ایران از سلطنتی به مشروطه تبدیل شد (منصوریان، ۱۳۹۰، ص. ۹۹). قانون اساسی ایران از روی قوانین اساسی فرانسه و بلژیک نوشته شده بود و با اوضاع و شرایط ایران هماهنگ نبود (هدایت، ۱۳۸۵، ص. ۴۵). برای همین، برخی از اصول قانون اساسی در تدوین متمم آن مورد جرح و تعدیل قرار گرفت که یکی از این اصلاحات، گنجاندن تفکیک قوا در متمم بود که در متن اولیه قانون اساسی نیامده بود. مشروطه‌خواهان دریافته بودند که برای کاستن اختیارات و اقتدارات سلطنت از حالت استبدادی مطلقه و برپایی دولت مشروطه و مقیده، نیازمند نهادی به نام قوه مقننه هستیم (فضلی و رستمی، ۱۳۹۰، ص. ۳۰). در قانون اساسی، پارلمان به دلیل جایگاهش که به‌عنوان قوه مؤسس شناخته می‌شد، این امتیاز را داشت تا از این فرصت برای افزایش اقتدار خود در برابر دولت به‌عنوان قوه مجریه استفاده کند. جایگاه مسلط مجلس به این واقعیت اشاره می‌کرد که با توجه به دیرپایی و ساخت استبدادی کشور، این مسئله یکی از دغدغه‌های مبارزان مشروطه ایران بود که در قانون اساسی و متمم آن نمود یافت تا از این طریق فزونی‌خواهی شاه و وابستگان دربار را کم کنند و مجلس را در موضعی قرار دهند تا بر قوه مجریه نظارت مستمر داشته باشد (ملایی توانی، ۱۳۸۱، ص. ۲۶)؛ زیرا به‌رغم اینکه طبق بند نخست اصل ۲۷ متمم، شاه جزئی از قوه مقننه بود، اما اعمال آن جز از طریق مشارکت با مجلس امکان‌پذیر نبود.

جنبش مشروطه‌خواهی باید در سطح عالی قدرت ایجاد می‌شد، اما مشروطه‌خواهان از این

نکته غافل بودند که ایجاد نهادهای نوین مانند مجلس شورای ملی به دلیل نبود پیشینه‌ای از آن به راحتی امکان‌پذیر است، اما ایجاد دولت قوی با توجه به همه کارشکنی‌ها در برابر آن و نیز وجود ساختاری کهنه که حتی اصلاحات عصر ناصری هم اثری مطلوب بر آن نگذاشته بود، چندان کار راحتی نیست و همان‌طور که پس از آن سیر وقایع نشان داد، تغییر پی‌درپی کابینه‌ها نشان از سستی امر دولت در مشروطیت و نظارت داشت (حسینی و همکاران، ۱۳۹۹، ص. ۱۴).

تجربه عدم اجرای دقیق قانون اساسی در رژیم سابق، خودکامگی شاه و دربار و هیئت دولت و تضعیف و بی‌اعتباری مجلس نمایندگان ملت سبب شد که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ به بحث نظارت مجلس بر دولت توجه کند، اما در طول ده سال تجربه، با ناهماهنگی سیاسی و حقوقی نظام، آن‌گونه که قانون اساسی سازمان‌دهی تشکیلات آن را پیش‌بینی کرده بود، دشواری‌های عمل به قانون اساسی ظهور و بروز یافت و در نتیجه، بازنگری قانون اساسی ضروری تشخیص داده شد و اصلاحات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، نشان‌دهنده تحولی است که در رابطه میان دو قوه مقننه و مجریه به وجود آمده است.

از آنجاکه در هر جامعه‌ای حوزه مباحث حقوق عمومی که به موضوعات کلان حکومتی، نهادها و ساختارها به لحاظ ماهیت و شکل و روابط آن‌ها می‌پردازد، از جمله اموری است که باید با دقت و به شکل کاملاً بومی، بررسی، نظردهی و اجرا شود، گام نخست، شناسایی مؤلفه‌های تأثیرگذار در این امور است (کوشکی و آجرلو، ۱۳۸۷، ص. ۱۹۳). تحقیق پیش رو با این نگاه به مسئله نظارت سیاسی بر وزرا پرداخته است. مقایسه نظارت سیاسی مجلس بر دولت و تطور تاریخی آن در دو نظام حقوقی متفاوت در مقاطع زمانی پیاپی - که یکی سلطنتی مشروطه و دیگری نیمه‌پارلمانی-نیمه‌ریاستی است - ما را به این پرسش روبه‌رو می‌سازد که آیین نظارت سیاسی در دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی به چه صورت بوده و کدام‌یک روند مناسب‌تری داشته است؛ زیرا نظارت پارلمان زمانی مؤثر و کارآمد است که متناسب و متعادل اعمال شود. از این رو تأکید و تمرکز بر نظارت بر نهاد یا مقام در صورتی که موجبات دخالت در وظایف و کارویژه‌های آن‌ها را فراهم کند و آن نهاد یا مقام را از ابزارهای متقابل نفوذ عاری کند، چیزی جز ناکارآمدی، نصیب نمی‌کند (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹، ص. ۹۷). تفاوت این دو نظام (پارلمانی سلطنتی و نیمه‌پارلمانی-نیمه‌ریاستی) خدشه‌ای بر امکان مقایسه آنان وارد نمی‌آورد؛ زیرا هر دو درباره نظارت بر وزیران از مبانی مشابه‌ای برخوردارند.

پیشینه پژوهش: گفتنی است مسئله نظارت سیاسی بر قوه مجریه تاکنون در کتاب‌های نویسندگان حقوق اساسی از جمله محمد هاشمی (۱۳۸۴)، جلال‌الدین مدنی (۱۳۷۷) و نجفی اسفاد و محسنی (۱۳۷۹) بحث و بررسی شده است. همچنین، مقالاتی در این باره منتشر شده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

منصوریان و آگاه (۱۳۹۰)، «مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان در حقوق ایران و فرانسه»؛ اشکبوس و اصلانی (۱۳۹۷)، «تحلیلی بر ابزار نظارتی استیضاح وزیران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ایرادهای حاکم بر آن»؛ فریادی (۱۳۸۷)، «بررسی جایگاه استیضاح وزرا در حقوق اساسی ایران» و پروین و همکاران (۱۳۹۹)، «بزارهای نظارت سیاسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر عدالت جغرافیایی در کشور».

وجه مشترک همه آثار، بیان قوانین و مقررات جاری و ارزیابی و تحلیل آن در زمینه پژوهش است و چنانچه اشاره‌ای به نظام مشروطه شده، به صورت گذرا و به عنوان پیش درآمد است در حالی که ما در این پژوهش با تأکید بر مطالعه تطبیقی دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی به ایرادات نظام جاری پرداخته و راهکارهایی ارائه داده‌ایم.

روش پژوهش: این پژوهش با روش استنباطی، تفسیری و استدلالی به صورت اسنادی و رجوع گسترده به متن و ارجاعات حقوق دانان و تقریر و نقد این نظریه‌ها صورت گرفته است. نوشتار حاضر در سه بخش تنظیم شده است. بدین صورت که ابتدا به بررسی تذکر، سپس به آیین سؤال و سرانجام به موضوع استیضاح پرداخته‌ایم.

۱. تذکر

در این قسمت، ابتدا به توضیح و تبیین صلاحیت تذکر می‌پردازیم و سپس اعمال آن را در نظام مشروطه و جمهوری اسلامی بررسی می‌کنیم و در نهایت، این گفتار را با ذکر مباحث تطبیقی دو نظام پیش گفته در این باره به پایان می‌بریم.

۱.۱. مفهوم

به موجب این صلاحیت، «اگر نماینده یا نمایندگان، خود یا ضمن تماس با مردم، متوجه نقایص و کمبودها یا شیوه‌های نادرست مدیریت شوند، می‌توانند در فرصت‌هایی موضوع را به رئیس هیئت وزیران (نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور) یا وزیر مربوطه، در جلسه مجلس تذکر دهند» (قاضی

شریعت‌پناهی، ۱۳۷۷، ص. ۵۳۳). پاسخ ارائه‌شده مقدمه‌ای برای نظارت بر سیاست‌های عمومی، برنامه‌های دولت و ارزیابی عملکرد مسئولان به شمار می‌آید (حبیبی، ۱۳۶۴، ص. ۳۵). فرض اساسی در تذکر این است که دولت از موضوع بی‌اطلاع است و به مجرد تذکر، اقدام لازم را به عمل می‌آورد (بوشهری، ۱۳۵۱، ص. ۱۹۴).

۲.۱. تذکر در مشروطه

بحث صلاحیت نظارتی پارلمان در میان نظریه‌پردازان مشروطه جایگاهی ویژه داشت. برای مثال، آخوند خراسانی مهم‌ترین وظیفه منتخبان ملت را نظارت می‌دانست (فضلی و رستمی، ۱۳۹۰، ص. ۳۴) که این مبانی به قانون اساسی نیز راه یافت. اصل ۲۷ قانون اساسی مصوب ۱۴ ذوالقعدة ۱۳۲۴، در مقام صلاحیت تذکر مجلس بیان می‌دارد

«مجلس هر جا نقضی در قوانین یا مسامحه در اجرای آن ملاحظه کند، به وزیر مسئول در آن کار اخطار خواهد کرد و وزیر مزبور باید توضیحات لازمه را بدهد».

چنان‌که ملاحظه می‌شود، این اصل ناظر به صلاحیت تذکر مجلس است، اما «تذکر» به صراحت در آن نیامده و به جای آن از کلمه «اخطار» استفاده شده است که آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی در صدد تبیین آن برآمد و ابهام را به شکل زیر برطرف کرد.

«هرگاه نماینده‌ای صلاح، اندیشه‌هایی داشته باشد یا در یکی از سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت یا مؤسساتی که با سرمایه یا به کمک مالی دولت اداره می‌شود، همچنین، هر نوع سازمان یا مؤسساتی که بعضی یا کل آن از وجوه عمومی اداره می‌شود، عملیاتی مخالف اصول یا برخلاف قانون یا مقررات قانونی مشاهده کند یا از سوءجریان اداره‌ای اطلاع پیدا کند، حق دارد راجع به آن موضوع به‌وسیله رئیس مجلس به وزیر مسئول یا نخست‌وزیر کتباً تذکر دهد و رئیس مجلس تذکر او را به دولت ابلاغ خواهد کرد» (ماده ۱۶۷ آیین‌نامه داخلی شورای ملی). این موضوع در صلاحیت مجلسین بود؛ زیرا در قانون، لفظ مطلق «مجلس» به کار رفته است.

۳.۱. تذکر در جمهوری اسلامی

متأسفانه قانون اساسی کنونی اشاره به مسئله تذکر نکرده است، اما شاید بتوان از اطلاق اصل ۸ قانون اساسی که درباره همگانی بودن امر به معروف و نهی از منکر است، این استفاده را کرد که این اصل هرچند تنها ناظر به صلاحیت نمایندگان نیست، نمایندگان هم می‌توانند جزئی از موضوع این

اصل قرار بگیرند. به این ترتیب که تذکر ماهیتاً جنبه امر به معروف و نهی از منکر دارد و از مصادیق این اصل به شمار می‌آید. اگر هم نتوان این اصل را مبنای تذکر نماینده شناخت، به خاطر اینکه قانون اساسی در این باره مورد نداشته است و دولت در برابر مجلس مسئولیت دارد (اصل ۱۲۲ قانون اساسی)، قوانین عادی می‌توانند مسئله تذکر را شکل دهند و برای آن حدود و شرایطی قائل شوند.

با تکیه بر مشروح مذاکرات قانون اساسی می‌توان مسئولیت و لزوم پاسخ‌گو بودن مقامات یادشده و امکان نظارت بر آنان از طریق نمایندگان منتخب مردم و سؤال از مقامات یادشده را به نوعی از لوازم مشارکت عمومی و اعمال حاکمیت مردم به طور غیرمستقیم دانست. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به پیروی از اندیشه دینی نصیحت ائمه مسلمین و امر به معروف و نهی از منکر، از همین منطبق پیروی کرده و در اصول گوناگون از جمله اصل ۸۸، زمینه نظارت بر زمامداران را فراهم آورده است (اشکبوس، ۱۳۹۴، ص. ۱۵). به عبارت دیگر، نظام حقوق اساسی ایران ضمن اهمیت فراوان به بحث نظارت، پایه‌ها و مبانی مشروعیت نظارت بر قدرت را ذیل مفاهیمی مانند امر به معروف و نهی از منکر، النصیحة لائمه المسلمین، امانت دانستن مناصب عمومی و حق تعیین سرنوشت پذیرفته است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۳، ص. ۷). نظارت به نوعی با مفهوم مشارکت در نظام اسلامی گره خورده است. مشارکت در مفهوم سهیم و شریک شدن افراد جامعه و پذیرش مسئولیت در فعالیت‌ها و وجوه گوناگون زندگی اجتماعی برای حرکت به سمت اهداف مقدس نظام اسلامی، در منابع دینی مبانی متعددی دارد (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۴، ص. ۱۴۱).

قوانین عادی می‌توانند مسئله تذکر را شکل دهند و برای آن حدود و شرایطی قائل شوند (مدنی، ۱۳۷۷، ص. ۲۰۲). برای همین، آیین‌نامه داخلی مجلس در ماده ۲۰۶، به این صلاحیت اشاره کرده است.

تذکر نمایندگان می‌تواند به صورت شفاهی یا کتبی باشد. در تذکر شفاهی، نمایندگان در قالب نطق پیش از دستور جلسه می‌توانند مطالب و تذکرها را خود را بیان کنند (هراتی، ۱۳۹۱، ص. ۱۶۳)، اما تذکر کتبی در ماده ۲۰۶ آیین‌نامه داخلی مجلس بدین صورت متجلی شده است «در کلیه مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس‌جمهور یا وزیر درباره یکی از وظایف آنان حق سؤال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع

مورد نظر به رئیس‌جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. هیئت رئیسه خلاصه تذکر را در جلسه علنی مجلس قرائت و متن کامل تذکر را به رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط ابلاغ می‌نماید».

۴.۱. بررسی تطبیقی دو نظام حقوقی در موضوع تذکر

الف. با توجه به نقش مهمی که تذکر در سامان‌دهی و بهتر شدن امور دارد، شایسته بود که این صلاحیت در قانون اساسی تصریح می‌شد تا به‌عنوان موضوعی اساسی، دارای رسمیت و اهمیت بیشتری باشد؛ زیرا ممکن است توسط قانون‌گذار عادی به رسمیت شناخته نشود و به عدم ورود صلاحیت یادشده به نظام حقوقی بینجامد؛ هرچند در مقابل نیز می‌توان این‌طور ارزیابی کرد که عدم تصریح لفظی دلالت بر عدم تذکر ندارد و این موضوع نمی‌تواند توسط قانون‌گذار نادیده انگاشته شود.

ب. موضوع تذکر در قانون اساسی مشروطه و آیین‌نامه داخلی، مقید به نقض قوانین و عدم حسن اجرای امور (در مقابل سوءجریان امور) تحت نظارت وزیر مربوط شده است، اما در قوانین پس از انقلاب، موضوع تذکر عام است و همه جنبه‌های کارکردی و صلاحیتی شخص وزیر را شامل می‌شود. با توجه به اینکه منشأ تذکر، نظام پارلمانی مشروطه بریتانیاست که در آن تذکر به‌صورت فراگیر در راستای گوشزد به مسئولان اجرایی برای توصیه و هشدار به نمایندگان و امور مملکتی استفاده می‌شود (Yamamoto, 2007, p. 56)، عام بودن موضوع تذکر در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، به‌گونه‌ای شایسته‌تر فلسفه وجودی این صلاحیت را تأمین کرده است.

ج. یکی از نقاط ضعفی که در هر دو نظام به چشم می‌خورد، عدم ضمانت اجرا برای پاسخ‌گویی وزیر به تذکر اعلام‌شده است. ماده ۱۴۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۶ که ماده ۲۰۶ کنونی جایگزین آن شده است، وزیر مسئول را مکلف به پاسخ مستقیم به نماینده کرده بود، اما در آیین‌نامه اصلاحی، این بخش حذف شده که در کمال شگفتی، این ابزار را به‌شدت تضعیف و به موضوعی بدون نتیجه و ضمانت اجرا تبدیل کرده است. شاید بتوان گفت که مسائلی که موجب اعمال تذکر به مسئولان اجرایی می‌شود، مسائل روزمره‌ای است که به‌صورت بی‌واسطه بر زندگی مردم تأثیرات ملموس و عینی دارند (مرادی،

۱۳۹۵، ص. ۶) و برخلاف سؤال، نماینده تنها در پی گوشزد و آگاهی وزیر و زمینه‌سازی دیگر نظارت‌ها به اعمال این صلاحیت می‌پردازد. حذف ضمانت اجرا در اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به ظاهر در راستای همین موضوع بوده است. ملاحظه آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی نیز در باب ذکر صلاحیت بدون ضمانت اجرا به تقویت این استدلال کمک می‌کند.

د. نمایندگان تذکردهنده باید با حساسیت به دنبال اخذ پاسخ از مقام مربوط باشند و در صورت عدم پاسخ از سوی آنان، مراتب را به اطلاع عموم نمایندگان مجلس برسانند تا از این طریق در جریان امور قرار گیرند و به تدریج زمینه سؤال و استیضاح را از آن مقام اجرایی فراهم آورند. نارسایی‌ای که در هر دو نظام به چشم می‌خورد، این است که ضمانت اجرای این صلاحیت در صلاحدید و اختیار کامل نمایندگان است که هر زمان اراده کنند، قابل اجراست. این موضوع راه را برای تطمیع نمایندگان توسط قوه مجریه و سوءاستفاده‌های شخصی و سیاسی باز خواهد کرد؛ به گونه‌ای که به‌طور میانگین در هر سال بین سه تا چهار هزار تذکر از سوی نمایندگان داده می‌شود، اما نتیجه حقوقی محسوسی ندارد (مرادی، ۱۳۹۵، صص. ۵-۶). شایسته است که آیین‌نامه داخلی مجلس فرایندی را پیش‌بینی کند تا هم نماینده تذکردهنده درصدد پیگیری موضوع تذکر شود و هم وزیر مسئول ملزم به ارائه پاسخ مناسب در این زمینه شود. در این راستا، می‌توان به تبدیل سازوکار تذکر در صورت تعدد آن به ابزاری شدیدتر مانند سؤال به‌عنوان یک راه‌حل اشاره کرد.

۲. سؤال

در این قسمت ابتدا مفهوم سؤال را تبیین و سپس آن را در نظام‌های مشروطیت و جمهوری اسلامی بررسی و سرانجام، نکات اساسی در تطبیق را بیان می‌کنیم.

۱.۲. مفهوم

هدف از طرح سؤالات پارلمانی به بیان ارسکین می، تحصیل اطلاعات یا اصرار برای عملیات است (زارعی، ۱۳۸۴، ص. ۱۶۵) و به‌موجب آن، نماینده هر موضوع یا مسئله یا مشکل مربوط به امور مملکتی را که نیازمند بحث است، با عنوان سؤال در مجلس مطرح می‌کند (انصاری، ۱۳۵۲، ص. ۱۸۸) که زمینه را برای برقراری گفت‌وگوی مؤثر و سازنده میان مجلس و قوه مجریه فراهم

می‌سازد (هاشمی، ۱۳۸۴، ص. ۵۰۴). بنابراین، مجلس از طریق سؤال بر قوه مجریه نظارت سیاسی دارد (راسخ، ۱۳۹۰، ص. ۷۵).

۲.۲. سؤال در مشروطه

در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی مشروطه و متمم آن به‌طور صریح سخن از سؤال نیامده است، اما می‌توان بعضی از اصول را به موضوع سؤال نمایندگان از وزرا مربوط دانست.

از جمله اصل ۶۰ متمم که این‌گونه بیان می‌دارد

«وزرا مسئول مجلسین هستند و در هر مورد که از طرف یکی از مجلسین احضار شوند، باید حاضر گردند و نسبت به اموری که محول به آن‌هاست، حدود مسئولیت خود را منظور دارند». با عنایت به اینکه از کلمه «مسئول» با توجه به معنای لفظی آن «پاسخ‌گو» اراده شده است، باید گفت این اصل درباره صلاحیت نمایندگان در سؤال کردن از وزراست. همچنین، می‌توان اصل ۴۲ قانون اساسی را که وزرا را مکلف به پاسخ به مجلس شورای ملی در مقابل توضیح خواستن از آن‌ها کرده است، بر ثبوت همین صلاحیت حمل کرد.

اصل ۶۵ متمم این قانون نیز بیان می‌دارد:

«مجلس شورای ملی یا سنا می‌توانند وزرا را تحت مؤاخذه و محاکمه درآورند». اگر ما سؤال نمایندگان و جواب وزرا را نوعی مؤاخذه تلقی کنیم و مصداقی از آن به شمار آوریم، این اصل نیز دلالت بر مطلب ما دارد، اما در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی در مواد ۱۶۸ تا ۱۷۰ و در مواد ۱۳۴، ۱۳۶ و ۱۳۷ آیین‌نامه داخلی مجلس سنا به سؤال اشاره شده که فرایند آن به‌اختصار به شرح زیر است.

«نماینده می‌تواند هر موضوع، مسئله یا مشکلی را که مربوط به امور مملکتی و محتاج تحقیق یا بررسی باشد، تحت عنوان سؤال در مجلس طرح کند. سؤال باید کتباً به‌وسیله رئیس مجلس برای وزیر مربوط فرستاده شده باشد و دولت مکلف است از تاریخ ابلاغ سؤال، ظرف یک هفته آمادگی خود را برای جواب سؤال اعلام کند والا بازخواست می‌شود مگر در مورد مطالبی که دولت استتار آن را لازم بداند. در این صورت دولت در جواب سؤال، لزوم استتار آن را در ظرف همین مدت اظهار می‌دارد و از پاسخ خودداری می‌کند، اما هرگاه نماینده سؤال‌کننده از پاسخ وزیر یا معاون وی قانع نشد، می‌تواند از آن‌ها سؤالات دیگر مطرح [کند] یا تقاضای رسیدگی در

موضوع سؤال به کمیسیون مخصوص رسیدگی به سؤالات ارجاع شود. هرگاه مجلس تقاضای مزبور را تصویب کند، سؤال در کمیسیون سؤالات مطرح خواهد شد. کمیسیون مکلف است از تاریخ ارجاع آن ظرف یک ماه برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح بداند اعم از خواستن سوابق امر یا اخذ توضیحات کتبی و شفاهی از شخص وزیر و هرگونه تحقیقات دیگری که لازم بداند، به موضوع رسیدگی کند. در صورتی که ضعف در اجرا یا نقض قوانین مشاهده کرد، گزارش خود را تنظیم [کند] و به مجلس تقدیم دارد. گزارش مزبور در مجلس مطرح می‌شود و پس از اظهارات سؤال‌کننده و وزیر یا معاون او و بیانات مخالف و یک موافق نسبت به گزارش کمیسیون، اخذ رأی به عمل می‌آید. هرگاه مجلس با تصویب گزارش مزبور عدم رضایت خود را از وزیر ابراز داشت وزیر منعزل خواهد شد» (ماده ۱۶۲ مکرر آیین‌نامه داخلی مجلس ملی).

۳.۲. سؤال در جمهوری اسلامی

در اصل ۸۸ قانون اساسی، موضوع سؤال از وزیر پیش‌بینی شده است. «در هر مورد... هریک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کند... وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد. این جواب نباید در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر بیفتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

در جلسه بررسی اصل مذکور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، برخی اعضا با ایراد پاره‌ای اشکالات، اساس اصل را زیر سؤال بردند و اشاره کردند که با وجود استیضاح، دیگر نیازی به وجود چنین اصلی نیست. ایشان برای مخالفت خود به برخی دلایل از جمله مبهم و نارسا بودن و همچنین، مطلق بودن آن اشاره کردند. در پاسخ به این اشکال بیان شد که اولاً، حق سؤال مرحله‌ای از بازخواست وزرا درباره حوزه فعالیت آنان و دفاع از حقوق مردم است و از این روست که در اصل بیان شده است که سؤال باید درباره یکی از وظایف وزیر باشد. ثانیاً، چنانچه طرح علنی سؤال یا پاسخ وزیر برخلاف مصلحت عمومی باشد، وزیر می‌تواند تقاضای جلسه غیرعلنی کند و پاسخ را در جلسه غیرعلنی بیان کند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص ۸۹۸).

مطابق مواد ۲۰۷ تا ۲۰۹ آیین‌نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۳۹۸/۱۰/۲، تشریفات سؤال

بدین صورت است.

«هر نماینده می‌تواند راجع به مسائل داخلی و خارجی کشور از وزیر درباره او سؤال کند. هیئت‌رئیس باید موضوع را به کمیسیون تخصصی ارجاع [دهد] و این کمیسیون موظف است ظرف پانزده روز جلسه‌ای با حضور وزیر و سؤال‌کننده تشکیل دهد و به موضوع رسیدگی کند. اگر پاسخ وزیر قانع‌کننده نباشد، کمیسیون با تعیین قلمرو ملی یا منطقه‌ای سؤال، بلافاصله نسبت به ارجاع سؤال ملی به هیئت‌رئیس جهت اعلام وصول در اولین جلسه علنی اقدام می‌کند. در مورد سؤال منطقه‌ای، کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته نسبت به ارائه راه‌حل و ارسال گزارش به هیئت‌رئیس مجلس و رئیس‌جمهور اقدام نماید. چنانچه پس از پانزده روز از ارجاع نامه کمیسیون، نماینده سؤال‌کننده همچنان موضوع را حل‌وفصل نشده بداند، از هیئت‌رئیس درخواست طرح سؤال منطقه‌ای در جلسه علنی را می‌کند. کمیسیون موظف است ظرف یک هفته گزارش نهایی را به هیئت‌رئیس ارائه نماید. طبق اصل هشتاد و هشتم قانون اساسی، وزیر مورد سؤال مکلف است حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال، در مجلس حضور یافته و به سؤال پاسخ دهد مگر آنکه وزیر به صورت رسمی و با عذر موجه تقاضای تأخیر حداکثر برای مدت ده روز داشته باشد. چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل هشتاد و نهم قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت.»

۴.۲. بررسی تطبیقی دو نظام حقوقی در موضوع سؤال

الف. در قانون اساسی مشروطه و آیین‌نامه داخلی مجلس تنها به سؤال از وزیر اشاره شده و در هیچ‌یک از این قوانین بحثی از سؤال از نخست‌وزیر به میان نیامده است (در بحث تذکر در قانون مجلس ذکر شد). گویا او نیز مانند شخص اول مملکت - پادشاه - از مسئولیت میراست که با توجه به پارلمانی و مشروطه بودن نظام و مسئولیت‌گرا نخست‌وزیر بی‌وجه است. در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ نیز مجلس نمی‌توانست نخست‌وزیر را مورد سؤال قرار دهد.

ب. ابهاماتی در قوانین مشروطه به چشم می‌خورد. برای مثال، طبق ماده ۱۶۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی، چه مطالبی در امور کشور وجود دارد که دولت استتار آن را لازم می‌داند و حق نمایندگان نیست که از آن اطلاع داشته باشند تا بدین‌گونه از پاسخ به سؤال شانه خالی کنند. این مقرر به تنهایی می‌تواند این اهرم نظارتی را به گوشه‌ای راند و تابع سیاست‌کاری‌های

قوه مجریه قرار دهد. موضوع دیگر این است که چرا باید گزارش کمیسیون درباره پاسخ وزیر یا معاون وی به رأی مجلس گذاشته شود و در واقع سؤال‌کننده در برابر رأی عده‌ای از نمایندگان که معلوم نیست چه تبانی‌ای با یکدیگر داشته‌اند، قرار گیرد؟ البته نباید از فلسفه مقرر شده برای مدیریت تعارض منافع نماینده پرسشگر غافل ماند. در این میان باید به امکان پاسخ‌گویی معاون وزیر در موارد سؤال در قوانین مشروطه اشاره داشت که با توجه به گستردگی اختیارات و وظایف وزیر، حضور معاون وی، او را از درگیر شدن در بازی‌های سیاسی احتمالی دور می‌سازد و از اینکه عمده وقت وی صرف حضور در مجلس و پاسخ‌گویی به نمایندگان شود، جلوگیری می‌کند. اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس بدین‌گونه که امکان حضور معاون وزیر نیز برای پاسخ‌گویی به سؤال نمایندگان باشد، پیشنهاد می‌شود.

ج. تفاوت میان تأخیر با عذر موجه و بدون عذر موجه، برای پاسخ وزرا یکی از نکات مثبت اصل ۸۸ است؛ زیرا ممکن است اوضاع و احوال خاصی پیش آید که وزیر واقعاً در این فاصله زمانی معذور باشد و تهیه پاسخ بنا بر دلایلی ممکن نشود. این مقرر در دوره مشروطه به چشم نمی‌خورد. به نظر می‌رسد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بهتر توانسته است اعمال سؤال را با شرایط و مقتضیات زمانی تطبیق دهد.

د. تفکیک میان سؤال منطقه‌ای و ملی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از نکات بدیعی است که در اصلاحات اخیر اعمال شده است، اما باید گفت گاه منظور از ملی یا منطقه‌ای مشخص نیست و تفکیک میان این دو به راحتی امکان‌پذیر نیست. برای مثال، باید موضوعی را که در یک استان بابت خشک شدن دریاچه اتفاق می‌افتد، ملی بدانیم یا منطقه‌ای؛ که مناسب بود در آیین‌نامه مرجعی برای تشخیص این موضوع مشخص می‌شد. در کشورهایی مانند آمریکا، انگلیس و آلمان، نمایندگان در طرح سؤالات خود به جای مطرح کردن دغدغه‌های ایالتی، مسائلی را به عنوان سؤال از دولت مطرح می‌کنند که گستره آن بیشتر در سطوح ملی است (Yamamoto, 2007, pp. 58-59). توصیه می‌شود مجلس شورای اسلامی نیز بیشتر در طرح سؤالاتی متمرکز شود که گستره جامعه هدف آن فراتر از حوزه‌های انتخابیه و مرتبط با مسائل کلان کشور باشد؛ زیرا تقسیم‌بندی سؤالات به منطقه‌ای و ملی نه تنها با هم‌سنجی‌های آن در نظام‌های پارلمانی تطابق ندارد، بلکه اشتیاق و انگیزه نمایندگان را در پیگیری امور کشور

سلب می‌کند و آن‌طور که باید، نمایندگان پیگیر سؤالات نخواهند بود. این موضوع مورد توجه رئیس وقت کمیسیون آیین‌نامه داخلی مجلس برای اصلاح قانون قرار گرفته است. شایسته بود قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تأسی از نظام مشروطه، در این زمینه تفاوتی قائل نمی‌شد؛ بدین‌گونه اصل حاکمیت ملی نه تنها تبلور روشنی می‌یافت، بلکه انگیزه‌های لازم را برای ایفای نمایندگی در سطح کلان کشور به‌عنوان یک کلیت به‌گونه مناسب‌تری تأمین می‌کرد.

هـ درباره تفاوت در ضمانت اجرای سؤال نمایندگان در این دو نظام باید گفت در عصر مشروطه اگر نماینده از پاسخ وزیر قانع نمی‌شد، با تصویب مجلس می‌توانست آن را در کمیسیون مخصوص سؤالات مطرح کند و سرانجام، بعد از گزارش کمیسیون و تصویب مجلس در صورت قانع نشدن، وزیر منعزل می‌شد؛ یعنی رأی‌گیری نسبت به گزارش انجام می‌شد نه شخص وزیر، اما در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ضمانت اجرای سؤال به این صورت آمده است «اگر بعد از ارجاع سؤال به کمیسیون تخصصی، نماینده قانع نشد، رئیس جلسه نظر مجلس را در این باره اخذ می‌کند. در صورتی که بیشتر نمایندگان حاضر نظر به وارد بودن سؤال نماینده یا نمایندگان بدهند، رئیس مجلس موظف است موضوع را به رئیس‌جمهور برای رسیدگی ارجاع نماید» که در اینجا منظور از رسیدگی و همچنین، ضمانت اجرای عدم رسیدگی مشخص نشده است. ضمانت اجرای دیگر که در این راستا وجود دارد، این است که چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد دانسته شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل ۸۹ قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت که به نظر می‌رسد وجود کمیسیون مخصوص سؤالات - آن‌گونه که در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی پیش‌بینی شده است - در حد فاصل بین طرح در کمیسیون تخصصی و قانع نشدن نمایندگان با طرح در صحن علنی مجلس، معقول‌تر باشد و نه تنها رسیدگی را تخصصی‌تر می‌کند، بلکه از شتاب‌زدگی ناشی از هیجانات سیاسی موجود در زمان رأی‌گیری، جلوگیری می‌کند؛ البته در این میان می‌توان به رویه شورای نگهبان نیز اشاره کرد که موجب این شده است که نتوان به‌صورت خودکار سؤال را تبدیل به عزل وزیر کرد. از جمله می‌توان به نظریه شماره ۲۹۳۱۸/۳۰/۸۷ شورای نگهبان در باره طرح اصلاحی از مواد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۷/۸/۲۲

اشاره کرد.

در ضمن، در قوانین مشروطه، فعال شدن ضمانت اجرای سؤال، مقید به «مسامحه در اجرا» یا «تخلف یا نقص قانون» شده است. این در حالی است که در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی این موضوع به صورت مطلق بیان شده است. به نظر می‌رسد باید میان مرحله طرح سؤال و ضمانت اجرا تفکیک قائل شد. همان‌گونه که در هر دو نظام مشاهده می‌شود، نبود هرگونه قیدی در طرح سؤال همسو با مبانی نظام‌های پارلمانی و ابزار نظارتی سؤال است در حالی که در مرحله امکان بهره‌گیری از ضمانت اجرا و اعمال آن، برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های حزبی و سیاسی و تزلزل در وظایف قوه مجریه، مقید کردن به دلایل پیشینی روند مطلوب‌تری به نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود این موضوع در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز پیش‌بینی شود تا دامنه وسیع دلایل اجرای ضمانت اجرا، اهرم سؤال را به ابزار ناکارآمد مبدل نسازد.

۳. استیضاح

در این گفتار، پس از تعریف و تبیین ماهیت استیضاح، این قسم از ابزار نظارت سیاسی وزرا را در دو نظام مشروطه و جمهوری اسلامی در بندهای جداگانه توضیح می‌دهیم و تشریح می‌کنیم و شالوده مقایسه اعمال این نوع ابزار نظارتی را بیان می‌داریم.

۱.۳. مفهوم

استیضاح مقامات قوه مجریه به‌طور فزاینده‌ای در نظام‌های سیاسی در سراسر جهان رایج است؛ به‌خصوص در نظام‌های پارلمانی؛ جایی که می‌توان از آن برای حذف مقامات استفاده کرد (Ohnesorge, 2019, p. 259). استیضاح در عالم حقوق به مفهوم عزل و برکنار ساختن وزیر یا تمام کابینه و دولت است (طباطبایی، ۱۳۸۵، ص. ۱۴۴) که در حقوق اساسی کشورها، نتیجه مستقیم مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان است (ابوالحمد، ۱۳۸۶، ص. ۱۹۲). نظر به اینکه استیضاح ضمانت اجرای بسیار قوی در پی دارد و از لحاظ افکار عمومی بسیار مهم است، همواره به‌عنوان عامل قدرتمندی در راستای کنترل دولت توسط مجلس عمل می‌کند (فریادی، ۱۳۸۷، ص. ۵۸).

۲.۳. استیضاح وزرا در مشروطه

استیضاح در ایران نخستین بار در قانون اساسی مشروطه مطرح شد. اگرچه در آن قانون به طور مستقیم از لفظ استیضاح استفاده نشده، اصول مختلف آن از جمله اصول ۲۷، ۲۹، ۴۱، ۴۲ و به ویژه دو اصل ۶۰ و ۶۱ متمم قانون اساسی مشروطه در بردارنده مفهوم استیضاح است (میرمحمدی میبیدی و جمالی، ۱۴۰۱، ص. ۵۴). همچنین، از اصل ۴۲ آن قانون که عبارت «توضیح خواستن مجلس از وزیر» را به کار برده است، مسئله استیضاح به روشنی مستفاد می‌شود. اصل ۶۷ قانون اساسی، اثر حقوقی استیضاح را در صورت عدم رضایت مجلس شورای ملی یا مجلس سنا از هیئت وزیران یا وزیر مربوط، عزل پیش‌بینی کرده بود. در هیچ‌کدام از دو اصل بالا، شرایط استیضاح و ضمانت اجرای آن مقرر نشده بود (قاسم‌زاده، ۱۳۲۸، ص. ۳۵). فقط اصل ۲۹ همان قانون پیش‌بینی می‌کرد که «چنان‌که وزیری مرتکب نقض قانون و تخلف از حقوق مقرر شده شود و از عهده جواب بر نیاید، مجلس تقاضای عزل او را از پادشاه خواهد کرد». سپس متمم قانون اساسی در اصل ۶۰، به صراحت مسئولیت سیاسی مستقیم وزرا را در برابر مجلسین مطرح کرد. به خصوص در اصول ۶۱، ۶۴ و ۶۵ اعلام داشت

«وزرا علاوه بر اینکه به تنهایی مسئول مشاغل مختص وزارت خود هستند، به هیئت اتفاق نیز در کلیات امور در مقابل مجلسین مسئول و ضامن اعمال یکدیگرند و نمی‌توانند احکام شفاهی و کتبی خود را مستمسک قرار داده و سلب مسئولیت از خودشان بنمایند. مجلس شورای ملی و سنا می‌توانند وزرا را تحت محاکمه و مؤاخذه درآورند». آن‌گاه به موجب اصل ۶۷ مقرر می‌دارد «در صورتی که مجلس شورای ملی یا مجلس سنا با اکثریت تامه، عدم رضایت خود را از وزیر یا هیئت وزیران اظهار نمایند، آن هیئت یا آن وزیر از مقام وزارت منعزل می‌شود».

در ماده ۱۷۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی بیان شده است «هر نماینده‌ای که نقض قانون یا مسامحه در اجرای آن مشاهده نماید، حق دارد بر طبق اصل ۲۷ و اصل ۴۲ قانون اساسی، وزیر یا هیئت دولت را مورد استیضاح قرار دهد. نیز ممکن است استیضاح در باب سوءاداره و سوءسیاست داخلی و خارجی دولت به عمل آید». نظر به اهمیت استیضاح و آثار عمده‌ای که بر آن مترتب است، به نمایندگان صلاحیت داده شده است فقط در موارد خاصه زیر وزیران را استیضاح کنند «نقض قانون، مسامحه در اجرای قانون، سوءجریان اداره امور مملکتی و سوءسیاست داخلی و خارجی».

«تقاضای استیضاح کتباً به رئیس مجلس داده و به وزیر مربوط یا دولت ابلاغ می‌شود. پس از ابلاغ، مجلس شورای ملی یا سنا در اولین جلسه خود پس از استماع نظر نخست‌وزیر یا وزیر مربوط، بدون مذاکره در موضوع استیضاح، روز رسیدگی را که نباید بیشتر از یک ماه در مورد مجلس شورای ملی و بیش از سه هفته در مورد مجلس سنا به تأخیر افتد، معین نماید. پس از آنکه وزیر مربوط یا نخست‌وزیر در مجلس حاضر شده و جواب استیضاح را دادند و مذاکره خاتمه یافت، نمایندگان می‌توانند نسبت به وزیر یا دولت تقاضای رأی مثبت یا منفی یا ساکت نمایند. رأی مثبت آن است که مجلس توضیحات وزیر یا نخست‌وزیر را تصدیق و نسبت به آنها اظهار نماید. رأی منفی در صورتی داده می‌شود که مجلس توضیحات دولت را تصدیق ننماید و رأی ساکت در صورتی است که مجلس درباره تصدیق یا عدم تصدیق موضوع استیضاح سکوت اختیار کند» (مواد ۱۷۶ تا ۱۸۰ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی و مواد ۱۳۸ تا ۱۴۶ آیین‌نامه داخلی مجلس).

۳.۳. استیضاح وزرا در جمهوری اسلامی

اصل مسئولیت فردی و جمعی مقام‌های قوه مجریه مطابق اصل‌های ۱۳۳ و ۱۳۷ قانون اساسی، صلاحیت استیضاح را به وسیله مجلس ایجاب می‌کند. اصل ۸۹ قانون اساسی در مقام بیان آن، به نمایندگان مجلس شورای اسلامی این صلاحیت را اعطا کرده است تا در مواردی که لازم می‌دانند، وزیران را استیضاح کنند (اشکیبوس و اصلانی، ۱۳۹۷، ص. ۵۸).

اصل ۸۹ قانون اساسی در این باره بیان می‌دارد

«استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیئت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند، اعلام رأی عدم اعتماد خواهند کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد، هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیئت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود، عضویت پیدا کنند.»
در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز این موضوع غافل‌نمانده و در مقام رفع اجمال

از اصل ۸۹ برآمده و از مواد ۲۲۰ تا ۲۲۸ آیین‌نامه داخلی خود به توضیح و تشریح چگونگی استیضاح وزیران پرداخته است که به اختصار بیان می‌کنیم.

«در استیضاح باید موضوع به صورت صریح و با ذکر مورد یا موارد به صورت کتبی به هیئت‌رئیس تقدیم و هیئت‌رئیس آن را برای وزیر یا وزیران مورد استیضاح ارسال می‌دارد. پس از طرح استیضاح در جلسه علنی، فقط در صورتی استیضاح از دستور کار مجلس خارج می‌شود که تعداد متقاضیان استیضاح به کمتر از ده نفر کاهش یابد. چنانچه استیضاح نمایندگان مرتبط به حوزه فعالیت نهادهای انقلابی باشد که از بودجه دولت استفاده می‌نمایند و قانوناً وابسته به قوه مجریه می‌باشند، آن استیضاح خطاب به رئیس‌جمهور یا وزیری که نهاد مورد بحث در حوزه مسئولیت او قرار گرفته است، خواهد بود. وزیر یا هیئت وزیران موظفاند ظرف ده روز پس از طرح استیضاح در مجلس حاضر شوند. همچنین، وزیر یا وزیران مورد استیضاح نیز می‌توانند به دفاع از خود بپردازند. پس از انجام استیضاح، رئیس جلسه عدم اعتماد وزیر یا وزیران را به رأی می‌گذارد. در صورتی که وزیر یا هیئت وزیران مورد استیضاح در مجلس حاضر نشوند، استیضاح‌کنندگان مطالب خود را بیان می‌کنند و رئیس جلسه اعلام اخذ رأی عدم اعتماد می‌کند...».

۴.۳. بررسی تطبیقی دو نظام در موضوع استیضاح

الف. عبارت «در مواردی که لازم می‌دانند» یادشده در اصل ۸۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خالی از اشکال نیست؛ زیرا در این اصل هیچ محدودیتی از لحاظ موضوع استیضاح بیان نشده است که این راه را برای سوءاستفاده‌های احتمالی و متزلزل کردن قوه مجریه باز می‌گذارد. شایسته بود که قانون اساسی به موارد استیضاح اشاره می‌کرد. این خلأ در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به چشم می‌خورد؛ البته در ماده ۲۲۳ به «معین بودن موضوع» در خواست استیضاح اشاره می‌کند که تنها به معنای بیان دلیل استیضاح است، اما مانند قانون اساسی، موضوع می‌تواند طیف وسیعی از مسائل را شامل شود درحالی‌که آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی و سنا به تأسی از قانون اساسی مشروطه، موارد استیضاح را محصور و محدود کرده است و تنها در موارد مصرح در آن مواد می‌توان وزیران را استیضاح کرد. ذکر موارد مفصل در طرح استیضاح با توجه به فنی بودن مسائل و محدود بودن وقت وزیر برای پاسخ‌گویی باعث می‌شود وی نتواند به همه سؤالات پاسخ دهد. از طرف دیگر،

اذهان عمومی نتوانند پاسخ سؤال را دریابند. قانون اساسی جمهوری اسلامی در این اصل دارای قیدی مجمل و کش‌دار است. بنابراین، شایسته است آیین‌نامه داخلی مجلس موضوعات استیضاح را مانند قوانین مشروطه محدود و معین سازد. به نظر این موضوع با قانون اساسی نیز در تعارض نیست؛ زیرا آیین‌نامه داخلی در مقام تنظیم‌بخشی و چهارچوب‌بندی اجرای اصل مندرج در قانون اساسی و در راستای فلسفه این نوع نظارت است.

ب. شایسته بود آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی همان‌گونه که در رابطه با سؤال از وزرا مقرر کرده است، تکلیف حضور وزیر یا هیئت وزیران را به صحن مجلس پس از «ابلاغ طرح استیضاح» قرار می‌داد نه پس از «طرح استیضاح» (ماده ۲۲۳ آیین‌نامه داخلی)؛ چنان‌که آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی پس از «ابلاغ ورقه استیضاح»، وزرا را مکلف به حضور کرده است (ماده ۱۷۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی). به همین صورت، این سؤال مطرح می‌شود که مهلت ده‌روزه برای حضور وزیر «پس از طرح استیضاح» آغاز می‌شود یا «پس از ابلاغ آن به وزیر»؟ با توجه به ماده ۲۲۱ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تقاضای استیضاح در همان جلسه‌ای که از سوی نمایندگان مطرح می‌شود یا در جلسه بعد قرائت می‌شود و بدون مباحثه و فوری برای وزیر یا هیئت وزیران ارسال می‌شود. پس می‌توان نتیجه گرفت طرح استیضاح در همان جلسه اعلام وصول در مجلس و ابلاغ فوری آن به وزیر رسمیت می‌یابد نه از تاریخی که به وزیر ابلاغ می‌شود. گفتنی است چنانچه روند استیضاح را نوعی دادرسی (از نوع سیاسی آن) بدانیم، به نظر می‌رسد این مقرر خلاف اصول دادرسی عادلانه باشد؛ زیرا همان‌گونه که در قوانین مربوط به آیین دادرسی می‌شود، مهلت اجرای وظایف یا حقوق قانونی افراد از زمان ابلاغ محاسبه می‌شود نه از زمان تصمیم‌گیری مقام صلاحیت‌دار. از این رو همان‌طور که در قوانین مشروطه پیش‌بینی شده است، اصلاح آیین‌نامه داخلی در زمینه آغاز مهلت حضور وزیر پیشنهاد می‌شود.

ج. مهلت ده‌روزه‌ای که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای حضور وزیر در صحن علنی مجلس داده شده، برای وزیر کوتاه است که این ناکافی بودن مدت، در مواردی که چند وزیر یا تمام هیئت وزیران مورد استیضاح مجلس قرار گرفته‌اند، بیشتر جلوه می‌کند؛ زیرا اهمیت استیضاح چند وزیر اقتضا می‌کند که فرصت بیشتری در راستای آمادگی برای

پاسخ‌گویی داده شود. بنابراین، سهولت در این احضار و تکرار آن موجبات سستی در امور اجرایی و اختلال در مسئولیت‌های کلان کشور را فراهم می‌سازد و از آنجاکه استیضاح هیئت وزیران موجب سقوط کل کابینه می‌شود، میان استیضاح یک وزیر و استیضاح هیئت وزیران تفاوت فاحش سیاسی و عملی وجود دارد. از این رو بهتر بود که قانون میان این دو نیز از حیث تعداد حداقل نماینده قائل به تفکیک می‌شد (نجفی اسفاد، ۱۳۷۹، ص. ۲۱۸). نکته مهم این است که مجلس شورای ملی در ماده ۱۷۲ آیین‌نامه داخلی به این موضوع اشاره می‌کند که «تعیین روز حضور وزیر برای استیضاح بعد از استماع نظر وزیران توسط خود مجلس تعیین می‌شود»؛ البته تنها قید آن این است که درباره مجلس شورای ملی بیشتر از یک ماه و درباره مجلس سنا نباید بیشتر از سه هفته به تأخیر بیفتند که به نظر می‌رسد این موضوع، اقتضایات حوادث جاری کشور را در تصمیم‌گیری پارلمان ملحوظ داشته است. اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تأسی از قوانین مشروطه در زمینه اعطای مهلت شناور با تعیین حداکثر مدت قانونی، به کارآمدی هرچه بهتر ابزار استیضاح می‌انجامد؛ زیرا از سویی مقتضیات اداری و سیاسی را ملحوظ می‌دارد و از سوی دیگر، به اعتلای صلاح‌دید مجلس در امور کشور یاری می‌رساند.

د. مطابق اصل ۸۹، تعداد لازم برای درخواست استیضاح ده نفر از نمایندگان است. قانون اساسی مشروطه مشخص نکرده که چه تعداد از نمایندگان می‌توانند وزرا را استیضاح کنند و آن را به قانون عادی محول کرده است. در ماده ۱۵۶ آیین‌نامه مصوب کمیسیون منتخبه مورخ ۱۳۴۳/۱۲/۱۶، اختیار استیضاح را «به هر نماینده» یعنی حتی یک نماینده واگذار کرده است. برای همین، در مجالس قانون‌گذاری عصر مشروطه، بارها در چهارچوب مقررات مزبور، استیضاح دولت در برابر مجلس‌های شورای ملی و سنا مطرح شد (منصوریان، ۱۳۹۰، ص. ۱۰۲). بر همین اساس، آیت‌الله مدرس ورقه استیضاح دولت مستوفی‌الممالک را تقدیم رئیس مجلس کرد. همچنین، از جمع ۱۸۰۴ تن نمایندگان مجالس قانون‌گذاری عصر مشروطه، ۱۱۱ تن اقدام به طرح ۸۲ استیضاح از ۱۶ هیئت دولت در طول نظام سلطنت مشروطه کردند (شجیعی، ۱۳۷۵، ص. ۳۷۳). به نظر می‌رسد قانون اساسی بعد انقلاب روند معقول‌تری را در این زمینه بنیان نهاده است؛ زیرا از تزلزل‌پی‌درپی وزارتخانه‌ها یا دولت جلوگیری می‌کند. وقتی تعداد بیشتری استیضاح را مطرح کرده باشند، آن‌ها با همفکری یکدیگر، امکان اجرای

استیضاح مستدل و قاطع را فراهم می‌کنند. در نتیجه، شخص یا اشخاص مورد استیضاح نیز برای پاسخ جدیت بیشتری از خود نشان خواهند داد. نکته جالب اینکه، برخی خبرگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز بر این تفکر بودند که هر نماینده بتواند استیضاح را مطرح کند و در غیر این صورت تجاوز به اصل حاکمیت ملی است و به بی‌اعتنایی وزا به نمایندگان مجلس منجر می‌شود.

فاتحی - از وکلای مجلس وقت - بیان می‌دارد استیضاح به گونه‌ای است که به حق اساسی نماینده مجلس تجاوز شده است؛ زیرا «همان‌طور که در اصل ۶۹ (۸۸) برای هر نماینده حق سؤال شناخته شده است و در آن آمده که در هر مورد که نماینده‌ای از وزیر مسئول درباره موضوعی از وظایف او سؤال کند، آن وزیر موظف به جواب است و نباید بیش از ده روز تأخیر بشود. حال اگر جواب به تأخیر افتاد، آیا این نماینده می‌تواند دولت را چون که وزیر مسئول جواب نداده است، استیضاح کند یا خیر (نایب‌رئیس: نه نمی‌تواند). پس اگر نماینده استیضاح کند با اصل ۷۰ (۸۹) که می‌گوید با امضای ده نفر نماینده باید باشد، منافات دارد و اگر نمی‌تواند استیضاح کند و فقط حق سؤال دارد ولو اینکه سؤالش بی‌جواب بماند، چون این قید تجاوز است... به حق حاکمیت ملی... آزادی وکلای ملت را محدود می‌کند، پس پیشنهاد می‌شود نماینده هر شهرستان بتواند از این حق استفاده کند. در پاسخ، نایب‌رئیس بیان داشت نمی‌توان دولت را هر روز در معرض خواست یک نماینده قرار داد و اگر نماینده از جواب سؤال قانع نشد، باید ده نفر را برای استیضاح با خود همراه سازد. اگر نماینده کم‌هوادار و از افراد دارای افکار شخصی شاذ است، نمی‌شود دولت را در معرض سؤال پیچ و استیضاح افرادی که دارای شذوذ هستند، قرار دهیم» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص. ۹۱۹).

همه سازوکار قانونی برای الزام وزیر مورد استیضاح و نمایندگان درخواست‌کننده استیضاح برای پیگیری موارد مربوط به استیضاح و اعلام نتایج آن به مردم نه تنها در قوانین رژیم گذشته، بلکه در نظام کنونی نیز پیش‌بینی نشده است که خود خلأ بسیار مهم و عمده‌ای است و استیضاح را تا حد زیادی بی‌اثر می‌کند. شایسته است آیین‌نامه داخلی مجلس، اصلاح و برای این بخش ضمانت اجرای مؤثری در نظر گرفته شود.

و. در اصل ۱۳۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است «در مدتی که اختیارات و

مسئولیت‌های رئیس‌جمهور بر عهده معاون اول یا فرد دیگری است، وزرا را نمی‌توان استیضاح نمود.» قانون‌گذار اساسی با جامع‌نگری، حالات و مواقع خاص بحرانی کشور را نیز از نظر دور نداشته و برای آن تعیین تکلیف کرده است. این ممنوعیت هم ناظر به طرح استیضاح جدید و هم ناظر به رأی به عدم اعتماد به وزیر یا وزیرانی است که استیضاح آن‌ها به اجرا درآمده است. قانون اساسی مشروطه و همچنین آیین‌نامه داخلی آن، به قواعد مربوط به استیضاح در شرایط استثنایی اشاره‌ای نداشته که حکایت از این است که روند استیضاح در همه شرایط یکسان بوده و در هر برهه زمانی امکان استیضاح وزیران وجود داشته است.

ز. درباره امکان استرداد طرح استیضاح باید گفت در مقررات کنونی به صراحت به آن اشاره‌ای نشده است، اما از آنجاکه در ماده ۲۲۱ آیین‌نامه داخلی مجلس از امکان خارج شدن استیضاح از دستور مجلس تنها با کمتر شدن امضاکنندگان به ده نفر بعد از جلسه علنی بحث شده است، می‌توان گفت امکان استرداد امضا وجود دارد. امکان انصراف از استیضاح توسط نمایندگان طراح آن در مواقعی که تا هنگام جلسه استیضاح به اطلاعات دست می‌یابند یا به هر دلیل دیگری ضرورتی به استیضاح نمی‌دانند، از این منظر مفید است که هزینه ناشی از فرایند استیضاح چه در بعد سیاسی و چه در بعد حقوقی کاهش می‌یابد، اما از طرفی از وجاهت ابلاغ استیضاح می‌کاهد و راه را برای تطمیع نمایندگان توسط قوه مجریه باز می‌گذارد که چنین مقرراتی در قوانین اساسی و عادی عصر مشروطه به چشم نمی‌خورد و چون قانون‌گذار در مقام بیان بوده است، سکوت قانون نشان‌دهنده عدم امکان استرداد درخواست استیضاح است. به نظر می‌رسد عدم امکان استرداد طرح استیضاح با فلسفه وجودی این صلاحیت هماهنگی بیشتری داشته باشد؛ نظام مشروطه با توجه به مبانی این حق، به درستی این موضوع را در نظر گرفته است؛ زیرا فرایند استیضاح با توجه به ضمانت اجرا و پیچیدگی مراحل آن نیازمند آگاهی کامل و تسلط وافق بر موضوع مورد استیضاح نمایندگان طرح‌کننده است که طرح آن بیان‌کننده این موضوع است که نیاز حتمی به به‌کارگیری آن به‌عنوان آخرین اقدام است که تنها با پاسخ وزیر می‌توان به اقتناع رسید. به‌عبارت‌دیگر، با توجه به هزینه‌بر بودن این ابزار و تأثیر آن بر مشروعیت دولت نزد افکار عمومی و نیز تأثیر بر کارکرد شخص وزیر به‌عنوان شخص اول وزارتخانه تحت تصدی، باید با قطعیت طرح شود. پیشنهاد می‌شود این موضوع در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ملحوظ شود.

ح. با توجه به اینکه عزل وزیر تصمیم مهمی است و به آرای موافق زیادی نیاز دارد، حد نصاب بالا برای صدور رأی اعتماد و برکناری وزیر لازم است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره‌ای به آن نشده است، اما با توجه به ماده ۱۱۷ آیین‌نامه داخلی که بیان می‌دارد «مصوبات مجلس با رأی موافق اکثریت مطلق حاضرین معتبر است مگر در مواردی که در قانون اساسی یا آیین‌نامه نصاب دیگری معین شده باشد»، حد نصاب لازم برای صدور رأی اعتماد عبارت است از رأی موافق اکثریت مطلق حاضران در جلسه مبنی بر رأی عدم اعتماد به وزیر. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲ بیان داشت «رأی اکثریت نمایندگان حاضر صاحب رأی در مجلس مبنی بر عدم اعتمادشان به وزرای مزبور ملاک می‌باشد». در دوره مشروطه، اصل ۶۷ متمم قانون اساسی، عدم رضایت «اکثریت تامه» نمایندگان یکی از مجالس را برای استیضاح مقرر کرده است که همان اکثریت مطلق است (بوشهری، ۱۳۵۱، ص. ۲۲۲).

ط. آخرین نکته‌ای که می‌توان در باب استیضاح مورد تحلیل قرار داد، بحث ضمانت اجرای استیضاح است. در قانون اساسی رژیم سابق نقض قانون از حدود مقرر توسط وزرا و همچنین، عدم رضایت اکثریت تامه مجلسین شورای ملی یا سنا از آنها سبب برکناری می‌شد. با این تفاوت که عزل وزرا در مورد نخست منوط به موافقت پادشاه بود درحالی‌که عدم رضایت اکثریت تامه یکی از مجلسین به خودی‌خود سبب انعزال آنان می‌شد (منصوریان، ۱۳۹۰، ص. ۱۰۱). وقتی استیضاح به عمل آمد و مذاکرات مجلس خاتمه یافت، رأی‌گیری کتبی انجام می‌شد و هرکدام از نمایندگان می‌توانست رأی مثبت یا منفی یا ساکت دهد. نتیجه نهایی رأی مثبت و ساکت ادامه خدمت وزیر یا هیئت وزیران مورد استیضاح بود. بنابراین، تنها در صورتی نتیجه رأی‌گیری متعاقب استیضاح، به زیان وزیر یا هیئت وزیران بود و او را منعزل می‌ساخت که اکثریت مجلس رأی منفی می‌داد؛ البته طبق ماده ۱۷۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی، یک نماینده می‌تواند پیش از درخواست رأی مثبت و منفی، تقاضای رأی ساکت کند که به کمیسیون شش نفری ارجاع می‌شود که در صورتی که تقاضا در کمیسیون تصویب نشود، رأی مثبت یا منفی گرفته می‌شود.

ی. نتیجه رأی ساکت و مثبت یکی بود، اما تفاوتش در این بود که رأی مثبت سیاست دولت را

تأیید می‌کرد، اما رأی ساکت اخطاری بود بر اینکه سیاست دولت مورد تأیید نیست، اما سقوط دولت را نیز مصلحت نمی‌داند، اما در مقررات پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در نهایت، شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲ مسئله را روشن ساخت. با توجه به مطالب بالا به نظر می‌رسد قانون اساسی مشروطه درباره ضمانت اجرای این ابزار به گونه‌ای سنجیده و ضابطه‌مند عمل کرده است؛ به طوری که از سویی با پیش‌بینی رأی ساکت، تصمیم‌گیری ناشی از هیجانانگیز و زودگذر سیاسی را تنزل داده و از سوی دیگر، با پیش‌بینی تصویب آن در کمیسیون مخصوص، به‌عنوان سدی در مقابل سیاست‌کاری‌ها و نفوذ قوه اجرایی مبنی بر جلوگیری از استیضاح وزیر مورد نظر عمل کرده است. بهره‌گیری از این روش در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌تواند مزایای پیش‌گفته را به همراه داشته باشد و از معایب عدم به‌کارگیری آن - به‌گونه‌ای که بیان شد - جلوگیری کند.

نتیجه‌گیری

بررسی دو نظام نشان داد که تذکر در قوانین اساسی هیچ‌کدام آن‌ها به‌صراحت نیامده است، اما در آیین‌نامه داخلی مجالس آن‌ها به این صلاحیت پرداخته شده است که عدم امکان اعمال آن بر نخست‌وزیر در مشروطه، از نواقص اعمال آن بود. شایسته است برای اجرای دقیق‌تر این حق در قانون اساسی و قوانین کنونی، محدوده آن مشخص و با توجه به لزوم پیگیری تذکرات از سوی نمایندگان، به ابزاری کارآمد تبدیل شود.

پس از انقلاب اسلامی حق سؤال به‌گونه معقول‌تر نسبت به مشروطه، به نگارش قانونی درآمد؛ به طوری که تفاوت قائل شده میان سؤالات ملی و منطقه‌ای، تأخیر با عذر موجه و غیر آن در پاسخ‌گویی به سؤالات و مهلت آن درباره وزرا از ویژگی‌های آن نسبت به نظام گذشته است. با این حال، مبهم بودن مرز میان سؤالات ملی و منطقه‌ای مشکل‌آفرین است که باید به‌گونه‌ای در قوانین مربوط روشن شود تا تشریفات آن به‌طور دقیق اعمال شود.

در خصوص استیضاح که در عصر مشروطه با توجه به پارلمانی بودن نظام به‌کرات استفاده شده است، به علت حد نصاب پایین لازم برای طرح آن (یک نماینده)، دولت‌ها را دچار بی‌ثباتی می‌کرد و بدین ترتیب امور کشور مختل می‌شد، اما محدود بودن نمایندگان برای طرح استیضاح به مواردی که در قانون به‌عنوان موضوع استیضاح مطرح شده، روند استیضاح را به فرایندی معقول

تبدیل کرده و بررسی مؤثر و پیچیده کمیسیون به این روند کمک شایانی کرده است. در نظام جمهوری اسلامی استیضاح با چالش‌هایی روبه‌روست که حد نصاب پایین برای طرح استیضاح و آسان بودن بیش از حد فرایند اعمال آن و دخالت در امور قوه مجریه به دلیل موسع بودن موضوعات مورد استیضاح از جمله چالش‌های آن است که باید با اصلاح قوانین و الگو گرفتن از نظام گذشته، موضوعات مورد استیضاح مشخص شود تا مورد سوءاستفاده پارلمان قرار نگیرد.

منابع

۱. آیینہ نگینی، حسین (۱۳۹۵). واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی مدخل نظارت (گزارش پژوهشی). دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۱۳.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۶). مبانی سیاست. چاپ ۶، تهران: توس.
۳. اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱). نظارت در نظام اسلامی. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. چاپ ۱، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۵. اشکبوس، حمزه و اصلانی، فیروز (۱۳۹۷). تحلیلی بر ابزار نظارتی استیضاح وزیران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ایرادهای حاکم بر آن. حقوق اسلامی، ۱۵ (۵۶)، صص. ۷۶-۵۷.
۶. انصاری، مسعود (۱۳۵۲). مصونیت‌های قانونی. تهران: اشراقی.
۷. بوشهری، جعفر (۱۳۵۱). حقوق اساسی. تهران: دانشگاه تهران.
۸. جوان آراسته، حسین (۱۳۸۴). حقوق اجتماعی-سیاسی در اسلام. قم: دفتر نشر معارف.
۹. حبیب‌نژاد، سیداحمد و سعید، زهرا (۱۳۹۹). چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه. دانش حقوق عمومی، ۹ (۲۸)، صص. ۹۳-۱۱۴.
۱۰. حبیب‌نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا (۱۳۹۳). مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. علوم سیاسی، ۵۶ (۱۷)، صص. ۷-۳۲.
۱۱. حبیبی، حسن (۱۳۶۴). رابطه سیاسی مجلس و قوه مجریه. نشریه تحقیقات حقوقی، (۱)، صص. ۲۳-۶۳.
۱۲. حسینی، سیدمجتبی، اکبرزاده، فریدون، عامری گلستانی، حامد و شهابی، روح‌الله (۱۳۹۹). پژوهش‌نامه تاریخ، ۱۵ (۵۹)، صص. ۴۱-۶۶.
۱۳. راسخ، محمد (۱۳۹۰). نظارت و تعادل در حقوق اساسی. چاپ ۲، تهران: دراک.
۱۴. رستمی، ولی و فضل‌الله، عزیزالله (۱۳۹۰). تقنین، عرف و مصلحت در اندیشه علمای مشروطه. پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۱، پیاپی ۳۳، صص. ۲۷-۶۴.
۱۵. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴ الف). جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن. مجلس و راهبرد، ش ۴۸، صص. ۲۷۵-۲۸۶.
۱۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴ ب). مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۷. زمانی، سمیه و توپچیان، محمد (۱۳۹۲). نظارت پارلمان بر قوه مجریه (۲)؛ مطالعه موردی: انگلیس، آمریکا، فرانسه، ایتالیا، آلمان و جمهوری اسلامی ایران. تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۸. شجعی، زهرا (۱۳۷۵). نقش نمایندگان در مجالس قانون‌گذاری مشروطیت (جلد ۱). تهران: سخن.
۱۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اساسی. تهران: میزان.
۲۰. طحان‌نظیف، هادی و احسانی، رضا (۱۳۹۶). خوانشی نو از دیدگاه‌های تحلیلی نسبت به مفهوم قانون در عصر مشروطه. پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۱، پیاپی ۴۵، صص. ۵۷-۸۰.
۲۱. عامری، زهرا (۱۳۹۴). نظارت سیاسی بر قدرت و کاربست آن از طریق مردم در نظام حقوقی ایران. سپهر سیاست، ۲ (۳)، صص. ۱۱۵-۱۳۸.
۲۲. فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴). مردم و حکومت اسلامی با نگاهی به جایگاه مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۳. فریادی، مسعود (۱۳۸۷). بررسی جایگاه استیضاح وزرا در حقوق اساسی ایران. اطلاع‌رسانی حقوقی، ۱۳ (۱)، صص. ۴۹-۷۲.
۲۴. قاسم‌زاده، قاسم (۱۳۲۸). سخنرانی راجع به قانون اساسی. شماره ۲، وزارت امور خارجه.
۲۵. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۷). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: میزان.
۲۶. کوشکی، محمدصادق و آجرلو، اسماعیل (۱۳۸۷). وظایف مجلس و شرایط و قلمرو قانون‌گذاری از منظر مرحوم آخوند خراسانی (رحمت‌الله علیه). پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۱، پیاپی ۲۷، صص. ۱۹۳-۲۳۱.
۲۷. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۷). حقوق اساسی و نهادهای جمهوری اسلامی. تهران: پایدار.
۲۸. مرادی، سجاد (۱۳۹۵). نظارت پارلمانی؛ مطالعه تطبیقی کارنامه نظارتی ادوار هشتم و نهم مجلس شورای اسلامی، بررسی موردی: تذکر، سؤال، استیضاح و تحقیق و تفحص. معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی، دفتر مطالعات سیاسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۲۹. ملایی توانی، علیرضا (۱۳۸۱). مجلس شورای ملی و تحکیم دیکتاتوری رضاشاه. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۳۰. منصوریان، ناصرعلی (۱۳۹۰). مسئولیت سیاسی دولت در برابر پارلمان در حقوق ایران و فرانسه. سالنامه ایرانی حقوق بین‌الملل و تطبیقی، شماره ۲، صص. ۷۶-۹۵.
۳۱. میرمحمدی میبیدی، سیدمصطفی و جمالی، حوریه (۱۴۰۱). الزامات و آثار استیضاح‌و عزل رئیس‌جمهور در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. دانش حقوق عمومی، ۱۵ (۵۳)، صص. ۵۱-۷۲.

۳۲. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۷۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: الهدی.
۳۳. هاشمی، محمد (۱۳۸۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.
۳۴. هدایت، مهدی‌قلی (مخبرالسلطنه) (۱۳۸۵). خاطرات و خطرات (توشه‌ای از تاریخ شش پادشاه و گوشه‌ای از دوره زندگی من). چاپ ۳، تهران: زوار.
۳۵. هراتی، محمدجواد (۱۳۹۱). حقوق اساسی و ساختار حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران. دانشگاه بوعلی سینا.

36. Ohnesorge, John K.M (2019). Comparing Impeachment Regimes, University of Wisconsin, Legal Studies Research Paper 15(1468), pp. 259-299.
37. Yamamoto, Hironori (2007). A comparative study of 88 national parliaments, Switzerland: InterParliamentary Union.

References:

1. Abolhamd, Abdulhamid (1386 SH). Foundations of Politics. 6th Edition, Tehran: Toos.
2. A'ine-Negini, Hossein (1395 SH). Exploration of the Key Concepts of Multifaceted Oversight in Constitutional Law (Research Report). Office of Law and Legislation Studies, Guardian Council Research Center, Serial Number: 13950013.
3. Akhavan Kazemi, Bahram (1391 SH). Oversight in the Islamic System. Tehran: Islamic Culture and Thought Research Institute.
4. Ameri, Zahra (1394 SH). Political Oversight over Power and Its Application through the People in the Legal System of Iran. *Sepehr-e-Siasi*, 2 (3), pp. 115-138.
5. Ansari, Masoud (1352 SH). Legal Immunities. Tehran: Eshraghi.
6. Ashkboos, Hamzeh & Aslani, Firouz (1397 SH). An Analysis of the Interrogative Oversight Tools of Ministers in the Legal System of the Islamic Republic of Iran and the Dominant Issues. *Islamic Law*, 15 (56), pp. 57-76.
7. Boushehri, Jafar (1351 SH). Fundamental Rights. Tehran: University of Tehran.
8. Faryadi, Masoud (1387 SH). Examining the Position of Ministers' Interrogation in the Fundamental Law of Iran. *Legal Information*, (13), pp. 49-72.
9. Fattahi Zafarqandi, Ali (1394 SH). The People and the Islamic Government with a Look at the Position of the People in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Guardian Council Research Center.
10. General Office of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly (1364 SH). Detailed Report on the Parliament's Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran. 1st Edition, Tehran: General Office of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly.
11. Habibi, Hassan (1364 SH). The Political Relationship between the Parliament and the Executive Branch. *Legal Research Journal*, (1), pp. 23-63.
12. Habibnejad, Seyed Ahmad & Amiri, Zahra (1393 SH). Foundations of Oversight in the System of the Fundamental Law of the Islamic Republic of Iran. *Political Science*, 56 (17), pp. 7-32.
13. Habibnejad, Seyed Ahmad & Saeed, Zahra (1399 SH). Oversight Challenges of the Islamic Consultative Assembly on Development Plans. *Public Law Knowledge*, 9 (28), pp. 93-114.
14. Hashemi, Mohammad (1384 SH). Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran. Tehran: Dadgostar.
15. Hedayat, Mehdi Gholi (Mokhber al-Saltaneh) (1385 SH). Memories and Dangers (A Beacon from the History of Six Kings and a Corner of My Life). 3rd Edition, Tehran: Zovvar.
16. Herati, Mohammad Javad (1391 SH). Fundamental Rights and Governance Structure in the Islamic Republic of Iran. Bu-Ali Sina University.
17. Hosseini, Seyed Mojtaba, Akbarzadeh, Fereidoun, Ameri Golestan, Hamed & Shahabi, Rouhollah (1399 SH). *Research Journal of History*, 15 (59), pp. 41-66.
18. Javan Arasteh, Hossein (1384 SH). Socio-political Rights in Islam. Qom: Nashr-e-Ma'arif Office.
19. Koushki, Mohammad Sadegh & Ajjorlou, Ismail (1387 SH). The Duties of the Parliament and the Conditions and Scope of Legislation from the Perspective of the Late Akhound Khorasani (May God's Mercy Be Upon Him). *Islamic Law*

- Research Journal, No. 1, Issue 27, pp. 193-231.
20. Mansourian, Naser Ali (1390 SH). Political Responsibility of the Government vis-a-vis Parliament in Iranian and French Law. *Iranian Yearbook of International and Comparative Law*, No. 2, pp. 76-95.
 21. Mirmohammadi Meibodi, Seyed Mostafa & Jamali, Hoorieh (1401 SH). The Obligations and Effects of Impeachment and Removal of the President in the Fundamental Law of the Islamic Republic of Iran. *Public Law Knowledge*, 15 (53), pp. 51-72.
 22. Moden, Jalal al-Din (1377 SH). *Fundamental Rights and Institutions of the Islamic Republic*. Tehran: Paydari.
 23. Molaii Tavani, Alireza (1381 SH). *The National Consultative Assembly and the Consolidation of Reza Shah's Dictatorship*. Tehran: Center for the Islamic Revolution Documents.
 24. Moradi, Sajjad (1395 SH). *Parliamentary Oversight; A Comparative Study of the Oversight Performance of the Eighth and Ninth Terms of the Islamic Consultative Assembly, Case Study: Warning, Questioning, Interrogation, and Investigation and Inspection*. Office of Political-Legal Studies, Political-Legal Research Center, Tehran: Parliament Research Center.
 25. Najafi Esfahad, Morteza & Mohseni, Farid (1379 SH). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Elham.
 26. Ohnesorge, John K.M (2019). *Comparing Impeachment Regimes*, University of Wisconsin, *Legal Studies Research Paper* 15(1468), pp. 259-299.
 27. Qasemzadeh, Qasem (1328 SH). *Speech on the Constitution*. No. 2, Ministry of Foreign Affairs.
 28. Qazi Shariat-Panahi, Abolfazl (1377 SH). *Fundamental Rights and Political Institutions*. Tehran: Mizan.
 29. Rasekh, Mohammad (1390 SH). *Oversight and Balance in Fundamental Rights*. 2nd Edition, Tehran: Drak.
 30. Rostami, Vali & Fazeli, Azizollah (1390 SH). *Legislation, Custom, and Expediency in the Thought of Constitutional Scholars*. *Islamic Law Research Journal*, No. 1, Issue 33, pp. 27-64.
 31. Shojai, Zahra (1375 SH). *The Role of Representatives in Constitutional Legislative Assemblies (Volume 1)*. Tehran: Sokhan.
 32. Tabatabaei Mohtamami, Manouchehr (1385 SH). *Fundamental Rights*. Tehran: Mizan.
 33. Tahannazif, Hadi & Ehsani, Reza (1396 SH). *A New Reading of Analytical Views on the Concept of Law in the Constitutional Era*. *Islamic Law Research Journal*, No. 1, Issue 45, pp. 57-80.
 34. Yamamoto, Hironori (2007). *A comparative study of 88 national parliaments, Switzerland: InterParliamentary Union*.
 35. Zamani, Samia & Toupchian, Mohammad (1392 SH). *Parliament's Oversight over the Executive Branch (2); Case Study: England, America, France, Italy, Germany, and the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Office of Political Studies, Research Center of the Parliament.
 36. Zarei, Mohammad Hossein (1384 SH a). *The Oversight Position of the Parliament and the Governing Principles*. *Parliament and Strategy*, 48, pp. 275-286.
 37. Zarei, Mohammad Hossein (1384 SH b). *Comparative Study of Legislative Assemblies*. Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly.