دکتر جلیل محبی
مدیر دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

شأنیت تام مجلس

طرح سؤال از رییس جمهوری ماهیتا با ماده ۲۳۳ متفاوت است

نظارت مجلس شورای اسلامی بر رییس‌جمهوری ماهیتا نظارتی سیاسی است. در این راستا، قانون اساسی با طراحی برخی ابزارهای نظارتی امکان نظارت مجلس را بر اعضای هیأت وزیران و رییس‌جمهوری فراهم کرده است. این ابزارها عبارت‌اند از:

امکان سؤال از رییس‌جمهوری: بر مبنای صدر اصل ۸۸ قانون اساسی، هرگاه حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رییس‌جمهوری درباره یکی از وظایف او سؤال کنند، رییس‌جمهوری موظف است ظرف یکماه در مجلس حاضر شده و به سؤال جواب دهد.

امکان استیضاح رییس‌جمهوری: بر اساس بند ۲ اصل ۸۹ قانون اساسی، در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رییس‌جمهوری را درباره اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رییس‌جمهوری باید ظرف مدت یکماه پس از طرح آن، در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از صحبت‌های نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رییس‌جمهوری، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رییس‌جمهوری رأی دادند، مراتب جهت اجرای بند ۱۰ اصل یکصد و دهم[1] به اطلاع مقام معظم رهبری می‌رسد.

تذکر: این ابزار صراحتا در قانون اساسی ذکر نشده است؛ اما قانون آیین نامه داخلی مجلس در ماده ۱۹۲، امکان تذکر به رییس‌جمهوری را در تمامی مواردی که نماینده یا نمایندگان، مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی، حق سؤال از رییس‌جمهوری دارند پذیرفته و به رسمیت شناخته است.

این‌ها عمده ابزارهای نظارت سیاسی مجلس بر رییس‌جمهوری، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. البته برخی دیگر از ابزارهای نظارتی همچون تحقیق و تفحص، رأی اعتماد به وزرا و امکان استیضاح وزرا و هیأت وزیران و نیز نظارت بر بودجه و مفاد اصل ۹۰ قانون اساسی نسبت به قوه مجریه نیز می‌توانند بیان‌کننده مصادیقی باشد که بر دارنده نوعی نظارت غیر مستقیم بر رییس‌جمهوری، از طریق نظارت بر زیرمجموعه تحت مدیریت وی است.

جایگاه قانونی نظارت مجلس بر قوه مجریه، ریشه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد که در عین به رسمیت شناختن استقلال قوا در اصل ۵۷، کارویژه اصلی مجلس را ترسیم خط مشی تقنینی نظام قرار داده و در این راستا و در جهت تضمین کارکرد صحیح دستگاه‌ها و سایر قوا در راستای قوانین، امکان و اقتدار نظارت بر عملکرد قوه مجریه را در قالب ابزارهای فوق برای قوه مقننه فراهم کرده است.

ابعاد حقوقی سؤال از رییس‌جمهوری

سؤال از رییس‌جمهوری از نظر حقوقی، ناشی از حق نظارت مجلس بر عملکرد قوه مجریه است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بخشی از نظارت بر عملکرد قوه مجریه و شخص رییس‌جمهوری را به مجلس سپرده و بدیهی است که اجرای صحیح وظیفه نظارتی مجلس، نیازمند داشتن اطلاعات کافی و دقیق و متقن از روند امور است. در همین راستا برخی از ابزارهای نظارتی مجلس، در واقع، ابزارهای کسب اطلاع هستند که می‌توان آن‌ها را ابزارهای نظارت اطلاعی دانست. سؤال از رییس‌جمهوری و نیز تحقیق و تفحص و مفاد اصل ۹۰ قانون اساسی در این راستا ارزیابی می‌شوند.

مراحلی که طرح سؤال از رییس‌جمهوری باید طی کند، در مواد ۱۹۶ و ۱۹۷ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مشخص شده است. بر مبنای این مواد، براساس اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، در صورتی که حداقل یک چهارم کل نمایندگان بخواهند درباره یکی از وظایف رییس‌جمهوری سؤال کنند، باید سؤال خود را به‌طور صریح و روشن و مختصر امضاء کرده و به رییس مجلس تسلیم نمایند. رییس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌دهد. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته، با حضور نماینده معرفی شده رییس‌جمهوری و نماینده منتخب سؤال‌کنندگان تشکیل جلسه دهد. در این جلسه، نماینده رییس‌جمهوری پاسخ مقتضی را از طرف رییس‌جمهوری خواهد داد تا به نمایندگان سؤال‌کننده گزارش شود.

پس از یک هفته، چنان‌چه هنوز حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس (که سؤال را امضا کرده‌اند) از سؤال خود منصرف نشده باشند، رییس‌مجلس موظف است در اولین جلسه سؤال آنان را قرائت و فورا برای رییس‌جمهوری ارسال کند. این سؤال ظرف ۴۸ ساعت تکثیر می‌شود و در دسترس نمایندگان قرار می‌گیرد.

رییس‌جمهوری موظف است ظرف مدت یک ماه از تاریخ دریافت سؤال، در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به سؤال نمایندگان پاسخ گوید؛ مگر با عذر موجه با تشخیص مجلس شورای اسلامی. مدت طرح سؤال از طرف نماینده منتخب سؤال‌کنندگان حداکثر پانزده‌دقیقه و مدت پاسخ رییس‌جمهوری حداکثر یک ساعت خواهد بود.

بعضی ایرادهای وارد شده به شیوه طرح سؤال از رییس‌جمهوری

منوط کردن طرح سؤال از رییس‌جمهوری به این‌که رییس مجلس موضوع را به کمیسیون تخصصی ارجاع دهد و در آن‌جا یک نماینده از سوی رییس‌جمهوری و یک نماینده از سوی سؤال‌کنندگان و اعضای کمیسیون مربوط، تشکیل جلسه دهند و پس از یک هفته، هنوز یک چهارم نمایندگان مجلس از سؤال منصرف نشده باشند، محل تأمل و ایراد است.

قانون اساسی در اصل ۸۸ به صراحت بیان کرده اگر یک چهارم نمایندگان از رییس‌جمهوری سؤال داشتند، او موظف است ظرف یک ماه در مجلس حاضر شده و به سؤال پاسخ دهد و این امر را منوط به چیز دیگری نکرده است. بنابراین باید گفت تعیین روال سؤال از رییس‌جمهوری در شأن قانون اساسی است و قانون‌گذار عادی صلاحیت تغییر و کم و زیاد کردن روند مذکور در قانون اساسی را ندارد. بنابراین هرگاه یک چهارم نمایندگان از رییس‌جمهوری سؤال داشتند، وی ظرف یک ماه از حصول درخواست یک چهارم نمایندگان، موظف به حضور در مجلس و پاسخ به سؤال است.

اصولا از نام سؤال پیداست که ماهیت پرسش گرانه و کسب اطلاع دارد و پذیرفته نیست که با بستن قید و بندهای متعدد، همانند آن‌چه در ماده ۱۹۶ قانون آیین نامه داخلی مجلس بیان شده، پرسش نمایندگان از رییس‌جمهوری را پیچیده کنیم؛ چراکه به تبع آن، این موضوع که در بسیاری نظام‌های حقوقی موضوعی عادی است و حتی در برخی کشورها رییس دولت و وزرا به‌صورت دائمی و مستمر، مثلا یک روز در هفته، در پارلمان حضور پیدا می‌کنند و به سؤالات نمایندگان پاسخ می‌دهند، به موضوعی پیچیده و خاص تبدیل می‌شود که هربار طرح آن، تبعات سیاسی و اجتماعی چشمگیری را بر روند امور تحمیل می‌کند. بنابراین، به‌نظر می‌رسد باید با این امکان، به شیوه عادی و همان‌طور که در قانون اساسی آمده مواجه شویم؛ یعنی هرگاه تعدادی از نمایندگان که به حد نصاب مذکور در قانون اساسی رسیده‌اند، از رییس‌جمهوری سؤالی داشتند، وی در مجلس حاضر شده و سؤال نمایندگان را پاسخ دهد تا امکان تعامل دقیق‌تر نمایندگان با قوه مجریه و شخص رییس‌جمهوری، چه در بعد نظارتی و چه در بعد تقنینی، بیشتر و بهتر مهیا شود.

تلاشی برای اصلاح این آیین‌نامه صورت نگرفته است!

> قانون اساسی در اصل ۸۸ به صراحت بیان کرده اگر یک چهارم نمایندگان از رییس‌جمهوری سؤال داشتند، او موظف است ظرف یک ماه در مجلس حاضر شده و به سؤال پاسخ دهد و این امر را منوط به چیز دیگری نکرده است

مفاد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون، بیش از ۳۰ بار دستخوش اصلاحات جزئی و کلی قرار گرفته است؛ اما از سال ۱۳۶۸ به بعد که امکان سؤال از رییس‌جمهوری در بازنگری قانون اساسی پیش‌بینی شد، تغییر خاصی در شیوه سؤال از رییس‌جمهوری در این قانون صورت نگرفته و روال طرح سؤال از رییس‌جمهوری از سال ۱۳۷۹ تاکنون ثابت و بدون تغییر باقی مانده است. اصلاحات و تغییراتی که در طی سال‌های اخیر در آیین نامه داخلی مجلس صورت گرفته، ناظر به کیفیت طرح سؤال از رییس‌جمهوری نبوده است.

راهکارهای جایگزین سؤال از رییس‌جمهوری

همان‌طور که ذکر شد، ابزارهای نظارتی مجلس بر قوه مجریه، به منظور نظارت سیاسی بر این قوه در جهت تضمین کارکرد صحیح آن در چهارچوب قوانین و خط مشی تقنینی کشور است. در این راستا، استفاده از ابزارهایی همچون تذکر، سؤال و استیضاح، هر یک می‌تواند تاحدی تأمین‌کننده این هدف بوده و نظارت نمایندگان را بر عملکرد قوه مجریه و شخص رییس‌جمهوری، تأمین کند. با این توضیح، ابزارهای نظارتی مجلس درقبال رییس‌جمهوری و قوه مجریه نقص یا اشکالی ندارد که لازم باشد جایگزینی برای آن پیدا کرد. اگر اشکالی در روند نظارت مجلس بر رییس‌جمهوری و قوه مجریه موجود است، به عملکرد مجلس و عدم استفاده صحیح از این ظرفیت‌های قانونی بر می‌گردد، نه به ابزارهای مندرج در قانون اساسی، از جمله بحث سؤال از رییس‌جمهوری. به‌نظر می‌رسد یکی از راهکارهای بسیار مهم در رفع ضعف مجلس در بعد نظارت بر دولت، اصلاح سیستم انتخاباتی، از طریق تغییر کلی در قانون انتخابات مجلس باشد.

ماجرای ماده ۲۳۳ چیست؟

بر اساس ماده ۲۳۳ قانون آیین نامه داخلی مجلس، هرگاه حداقل دمنفر از نمایندگان یا هریک از کمیسیون‌ها، عدم رعایت شؤونات و نقض قانون یا استنکاف از اجرای آن یا اجرای ناقص آن را توسط رییس‌جمهوری یا وزیر یا مسئولین دستگاه‌های زیرمجموعه آنان اعلام کنند، موضوع بلافاصله، از طریق هیأت رییسه برای رسیدگی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌گردد.

کمیسیون حداکثر ظرف مدت ده‌روز، موضوع را رسیدگی می‌کند و درصورت وارد بودن، گزارش خود را با اظهار نظر صریح، از طریق هیأت‌رییسه به مجلس ارائه می‌دهد.

بر اساس تبصره یک این ماده، چنان‌چه مجلس گزارش را تأیید کند، موضوع جهت رسیدگی به قوه قضاییه و سایر مراجع ذی‌صلاح ارسال می‌شود تا آن را خارج از نوبت و بدون تشریفات دادرسی رسیدگی کنند.

تبصره دو این ماده نیز بیان می‌کند درصورتی که مجلس درباره رییس‌جمهوری یا هریک از وزیران، سه نوبت به وارد بودن گزارش رأی بدهد و طرح استیضاح نیز با مفاد اصل هشتاد و نهم (۸۹) قانون اساسی مطابق باشد، در دستورکار مجلس قرار خواهد گرفت.

بدین ترتیب، مفاد این ماده ماهیتا متفاوت از موضوع طرح سؤال از رییس‌جمهوری است. در بحث سؤال از رییس‌جمهوری، مجلس شأنیت تام داشته و تشخیص سؤال و یا عدم سؤال از رییس‌جمهوری، صرفا با مجلس است؛ اما موضوع ماده ۲۳۳، در نهایت، می‌تواند ارجاع تخلفات ادعایی به قوه قضاییه باشد که در این صورت، اولا موضوع از دایره اختیار مجلس خارج بوده و مجلس در این‌جا فقط نقش اعلام‌کننده و شروع‌کننده طرح پرونده را بر عهده دارد و ثانیا ماهیت این موضوع، ماهیت رسیدگی قضایی به موضوع است؛ در حالی‌که ماهیت سؤال از رییس‌جمهوری، بیان‌کننده نظارت سیاسی بر دولت و رییس‌جمهوری است. البته مفاد تبصره دو ماده ۲۳۳، به بحث استیضاح اشاره می‌کند که موضوعی مجزا از سؤال و نظارت قضایی است □

پی‌نوشت:
۱- بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی: عزل رییس‌جمهوری با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی، بر اساس اصل هشتاد و نهم.

محمدتقی رهبر
نماینده مردم اصفهان و رییس فراکسیون روحانیون مجلس

سهل‌انگاری از روی عمد

درباره کوتاهی دولت در قانون عفاف و حجاب

یکی از بحث‌های چالش‌برانگیزی که در مواجهه با دولت نهم و دهم شاهد بودیم، بحث فرهنگی دولت است. از همان ابتدای دولت ایشان گاهی اعتراض‌هایی به وضعیت فرهنگی می‌شد اما نقطه اوج این اتفاقات از سال ۸۹ رقم خورد؛ جایی که دولت نشان داد نسبت به مسأله حجاب و عفاف توجه لازم را ندارد. نمونه‌های این بی‌توجهی را در مسائل مختلفی همچون موضع‌گیری‌ها و مصاحبه تلویزیونی شخص رییس‌جمهوری، بعضی رفتارهای افراد مورد اعتماد رییس‌جمهوری و همچنین برخورد با نیروی انتظامی در مورد طرح امنیت اخلاقی شاهد بودیم. دیگر مسأله مهمی که در میان بوده این است که رییس‌جمهوری به مطالبات رهبری معظم درباره مسائل فرهنگی به‌خصوص بحث عفاف و حجاب، مطالبات مراجع عظام در حوزه علمیه قم و مطالبات مردم در راهپیمایی‌های بزرگ‌شان در این رابطه اعتنایی نکرد و روز به روز ما شاهد گسترش فساد از جمله فساد آشکار بدحجابی در کشور هستیم که البته بنده ماجرای این موضوع را در یک کتاب ۳۰۰ صفحه‌ای منتشر کردمام. این‌گونه شد که در جریان طرح سؤال از رییس‌جمهوری که در حال شکل‌گیری بود این مسأله نیز گنجانده شد با این مضمون که: «چرا جناب‌عالی با علم به این‌که انتقاد از برخی مجریان قانون عفاف و حجاب در رسانه ملی، موجب کاهش اقتدار نظام در این حوزه و بدتر شدن وضع پوشش اسلامی در جامعه خواهد شد، در برنامه زنده تلویزیونی ضمن متهم کردن برخی مجریان این قانون، بر خلاف اجماع فقها بر وظایف دولت اسلامی در آن مرتبه از امر به معروف و نهی از منکر که نیازمند اعمال قانون است، با اعلام این مطلب که راه‌حل این مسأله منحصر به‌کار فرهنگی است، از دولت سلب مسئولیت نمودید و پس از مخالفت گسترده مراجع تقلید، ائمه جمعه، علمای بلاد و نمایندگان مجلس با سخنان شما، در مصاحبه زنده تلویزیونی بعدی اعلام کردید که سخن من همان است که گفتم. این رفتار شما چگونه توجیه می‌شود؟» رییس‌جمهوری به‌عنوان مسئول اجرایی کشور این‌ها را باید پاسخ بدهد و شفاف‌سازی کند که چرا در برابر فسق آشکار و ناهنجاری‌هایی که در جامعه اتفاق می‌افتد سهل‌انگاری می‌کند؟ چرا در حالی‌که مرحله عملی نهی از منکر به اقتدار حاکمیت وابسته است؛ دولت به‌عنوان مجری قانون، قانون مصوب حجاب و عفاف را اجرا نکرده است و از خود سلب مسئولیت می‌کند؟ □

نورالله حیدری دستنائی
نماینده مردم اردبل، فارسان و کوهرنگ

رفتار غیرمتعارف رییس جمهوری

درباره عدم ابلاغ تشکیل وزارت ورزش و جوانان

از مجموع سؤالاتی که قرار است رییس‌جمهوری پاسخگوی آنان باشد، سؤالی که توسط بنده پرسیده می‌شود مربوط به رفتار رییس‌جمهوری درباره قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان است که بدین شرح است: «وزیر ورزش و جوانان پس از ۵ ماه از ابلاغ قانون تشکیل وزارت ورزش و جوانان با نامه‌ای غیرمعمول به مجلس معرفی شد، آیا این امر نوعی تلاش برای گریز از اجرای قانون نیست؟»

در باب چرایی طرح این سؤال و گنجاندن آن در طرح سؤال از رییس‌جمهوری چند نکته اساسی وجود دارد.

اولین نکته‌ای که باید گفت این است که برخلاف منش اصول‌گرایی که یکی از شاخصه‌های اصلی آن پایبندی به قانون است؛ رییس‌جمهوری نشان داده روحیه قانون‌گریزی دارد. ایشان باید در حضور افکار عمومی جواب بدهد که چرا قانونی را که توسط نمایندگان مردم تصویب شده، باید با تأخیری غیرموجه و پس از پیگیری‌های بسیار زیاد مجلس ابلاغ کرده و آن را این‌گونه اجرایی کند؟

نکته دوم این است که در جریان معرفی آقای سجادی به‌عنوان وزیر پیشنهادی ورزش و جوانان؛ رییس‌جمهوری نامه‌ای غیرمتعارف نوشت؛ آن نامه اشکالات حقوقی و قانونی زیادی داشت که این ابهام باید از طرف ایشان پاسخ داده شود.

نکته‌ای که باید درباره طرح سؤال از رییس‌جمهوری مطرح شود، بحث شرایط حساس زمانی‌ای است که بعضی منتقدان ما و طرح سؤال از رییس‌جمهوری مطرح می‌کنند. پاسخ ما به این دوستان این است که با توجه به شرایط خاصی که نظام جمهوری اسلامی دارد، بالأخره هر زمانی برای کشور ما حساس و مهم بوده است. اگر ابتدای دوره ریاست‌جمهوری باشد، می‌گویند تازه شروع کرده؛ اگر وسط دوره چهار ساله دولت باشد، می‌گویند صبر کنید شاید جبران کنند و در پایان دوره هم می‌گویند دیگر فایده‌ای ندارد که بخواهیم این کار را بکنیم؛ اما ما معتقدیم که این اقدام ما به پاسخگو کردن رییس‌جمهوری کمک می‌کند.

خوشبختانه سؤال از رییس‌جمهوری به مرحله خوبی رسیده و اکنون در کمیسیون‌ها درحال بحث و بررسی است؛ سؤال فوق نیز در کمیسیون فرهنگی مطرح شده و منتظریم تا روند خود را برای مطرح شدن در صحن علنی مجلس طی کند □