

نشریه علمی- پژوهشی فقه و حقوق اسلامی، سال هفتم، شماره دوازدهم، بهار- تابستان ۹۵، صفحات ۱۹۳-۲۲۱

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۳۹۵/۴/۱۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۶/۲۷

واکاوی فرایند پرسشگری از مقامات عالی قوه مجریه (مطالعه تطبیقی در مجلس شورای اسلامی و مجلس عوام انگلستان)

سید حسین ملکوتی هشجین^۱

یوسف رضائی^۲

چکیده

سؤال یکی از ابزارهای نظارت اطلاعاتی نهاد قانون گذاری است که زمینه آگاهی نمایندگان مردم را از عملکرد قوه مجریه فراهم می‌سازد. در نظام‌های پارلمانی و نیمه ریاستی طرح سؤال نمایندگان از مقامات عالی قوه مجریه در مقایسه با دیگر ابزارهای نظارتی نمود بارزتری دارد. در انگلستان به‌عنوان خاستگاه نظام پارلمانی، مجلس عوام انگلستان کارکرد مهمی را در فرایند طرح سؤالات مختلف از وزیران و نیز نخست‌وزیر ایفا می‌کند. در مجلس شورای اسلامی ایران نیز امکان طرح سؤال نمایندگان از هر یک از وزیران و یا رئیس‌جمهور هم در قانون اساسی و هم در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. فرایند طرح سؤال و آثار آن در دو نظام حقوقی متفاوت است. درحالی که در مجلس عوام انگلستان به لحاظ کمیت طرح سؤال از سوی نمایندگان و پاسخگویی مقامات ذی‌ربط جلوه قابل توجهی دارد، در ایران ضمانت اجرای شدیدتری مقرر شده است؛ به‌نحوی که در خصوص رئیس‌جمهور درنهایت به ارجاع امر به قوه قضائیه و در خصوص وزراء به طرح استیضاح منجر می‌شود. نگارندگان این نوشتار با رویکردی مقایسه‌ای و با روش توصیفی-تحلیلی ابعاد مختلف پرسشگری از مقامات عالی قوه مجریه در مجلس شورای اسلامی و مجلس عوام انگلستان را واکاوی خواهند کرد.

واژگان کلیدی: رئیس‌جمهور، سؤال، مجلس شورای اسلامی، مجلس عوام، نخست‌وزیر، وزرا.

مقدمه

در نظام‌های سیاسی امروز، یکی از اصول تأمین و تضمین‌کننده حقوق و آزادی‌های شهروندان، تفکیک قوا و نظارت قوا بر یکدیگر است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۰، ص ۱۸۷-۱۸۶). هرچند گونه‌ها و فرایندهای نظارت و حتی ابزارهای نظارت در کشورهای مختلف متفاوت است، هدف از اصل نظارت در قوانین اساسی کشورها مشترک بوده، برای سالم‌سازی جریان قدرت مستقر شده است. نبود نظارت باعث اجرا نشدن صحیح قوانین، بی‌اعتمادی مردم و سوءاستفاده از قدرت عمومی خواهد شد. درمقابل، نظارت قوی، سالم و سازنده مانع بروز خودمحموری‌ها، سوءاستفاده‌ها، دشمنی‌ها، تضادها و اعمال سلیقه‌های شخصی و گروهی می‌شود. نظارت، عامل برقراری روابط حسنه دوسویه مردم با حکومت خواهد بود (دری نجف‌آبادی، ۱۳۷۲، ص ۶۷)

در مدل‌های تفکیک قوا موازنه قدرت میان قوای سه‌گانه مد نظر است؛ با وجود این، قدرت و اختیار اجرایی کشور در قوه مجریه متمرکز بوده، امکان بروز دیکتاتوری، استبداد و انحراف محتمل است (علیخانی، ۱۳۸۴، ص ۵۲)؛ از این رو، بایستی ابزارهایی برای کنترل اعمال و تصمیمات قوه مجریه در ساختار سیاسی - قضایی پیش‌بینی شود. در این خصوص، قوه مقننه شایستگی ویژه‌ای دارد، زیرا اعضای قوه مقننه به نمایندگی از سوی منتخبان خویش می‌توانند این امر مهم را به‌انجام برسانند.

یکی از شیوه‌های نظارت بر قوه مجریه از سوی قوه مقننه، نظارت اطلاعاتی است. این نوع نظارت می‌تواند پایه و اساس انواع دیگر نظارت‌ها تلقی شود. نظارت اطلاعاتی سوبه‌های مختلفی دارد.

در این نوشتار طرح سؤال به‌عنوان مهم‌ترین نمود پرسشگری پارلمانی در مجلس عوام انگلستان و مجلس شورای اسلامی واکاوی شده است. انتخاب مجلس عوام انگلستان با توجه به قدمت تاریخی نظام پارلمانی در آن کشور و نیز شباهت کارکردی آن با مجلس شورای اسلامی بوده است؛ افزون بر آنکه نمایندگان هر دو نهاد یادشده به‌طور مستقیم از سوی مردم انتخاب می‌شوند. نظارت اطلاعاتی از سوی مجلس شورای اسلامی به شیوه‌های

گوناگونی چون گزارش‌های مردمی، ابتکار نمایندگان در طرح تذکر و نیز طرح سؤال آنان از مقامات عالی قوه مجریه انجام می‌پذیرد. در مجلس عوام انگلستان نیز نظارت یادشده از طریق کمیسیون‌ها، کمیسیون‌های پارلمانی و نیز طرح سؤال محقق می‌شود.

در این نوشتار، چیستی، فرایند، قلمرو و آثار پرسشگری پارلمانی با رویکردی مقایسه‌ای در دو نهاد قانون‌گذاری پیش‌گفته به صورت مقایسه‌ای تحلیل و ارزیابی خواهد شد.

۱- چیستی و کارکرد طرح سؤال

پرسشگری پارلمانی در نصوص قانونی تعریف نشده است. از دیدگاه دکترین حقوقی، طرح سؤال از دولت از جمله ابزارهایی می‌باشد که برای کنترل و نظارت بر دولت در اختیار مجلس قرار داده شده است؛ به عبارتی، سؤال ابزار سیاسی مناسبی است که زمینه را برای برقراری یک گفتگوی مؤثر و سازنده بین مجلس و قوه مجریه برقرار می‌کند. هر یک از نمایندگان امکان طرح سؤال از مقامات عالی قوه مجریه را دارد، اما تشریفات قانونی آن نشانگر این است که سؤال مطرح‌شده آثار سیاسی و جمعی به‌جای می‌گذارد و ارتباطی فعال میان قوه مجریه و مجلس برقرار می‌سازد. نتیجه سؤال پس از ارائه پاسخ و توجیه مقام پاسخ‌دهنده، چنانچه قانع‌کننده باشد، سبب استحکام اعتماد مجلس به دولت و اعضای آن خواهد شد؛ برعکس در صورت اقناع نشدن مجلس از پاسخ یا عدم پاسخ، زمینه را برای برخورد شدیدتر و حتی استیضاح فراهم می‌آورد (هاشمی، ۱۳۸۹، ص ۱۷۳).

در دولت مردم‌سالار شفافیت یکی از اصول حکمرانی خوب بوده، اقتضا دارد که مقام ناظر بتواند اطلاعات لازم را از اعمال و رفتار حکومت با طرح سؤال از مقامات اجرایی داشته باشد؛ از این رو، طرح سؤال می‌تواند اقدامات مقام اجرایی را برای نمایندگان ملت شفاف و روشن سازد (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۲). وانگهی نمایندگان مردم به اعتبار مرجع وضع قوانین امکان اطمینان از اجرای قانون را می‌یابند. به عبارت دیگر، یکی از عمده‌ترین راهکارهای نظارتی پارلمان، این است که از مقامات عالی قوه مجریه سؤال می‌شود. نمایندگان مجلس با طرح سؤالات گوناگون در زمینه‌های مختلف از وزراء، افکار عمومی را متوجه نابسامانی‌ها و سوءاستفاده‌های صورت‌گرفته از توان ملی می‌نمایند (عالی‌خانی، ۱۳۷۳، ص ۳۲۰؛ Martin،

2, p. 2011). از نظر «کمیسیون رویه مجلس عوام»^۱ «حق اعضای مجلس عوام برای پرسیدن سؤال از وزرا، به منظور گردآوری اطلاعات و اصرار برای انجام عملی، بخش اصلی فرایندی است که پارلمان به وسیله آن، اقتدارش را اعمال می نماید و دولت را پاسخگو نگه می دارد» (Turpin and Tomkins, 2007, p. 608).

در این راستا طرح سؤال ابزاری برای نمایندگان برای بیان نارضایتی مردم حوزه‌های انتخابیه خود، فرصتی برای مجلس برای بررسی اقدامات جزء به جزء قوه مجریه، ابزاری برای روشن ساختن تفاوت سیاست‌های اتخاذی احزاب سیاسی متعدد در خصوص مسائل مهم، یا وسیله‌ای برای قضاوت درباره عملکرد پارلمان و نیز آگاهی دولت از اقدامات خود و انتشار اطلاعات شمرده می‌شود (Ibid, p. 610-612).

۲- پیشینه طرح سؤال از مقامات عالی قوه مجریه

در قانون اساسی مشروطیت مصوب ۱۲۸۵ش، همانند آنچه در انگلستان وجود دارد، پادشاه از مسئولیت سیاسی مبرا بوده، نمایندگان نمی‌توانستند به طریق اولی از وی سؤال کنند و سؤال فقط از وزرا پرسیده می‌شد. اصل ۴۲ قانون اساسی یادشده مقرر می‌داشت: «در هر امری که مجلس شورای ملی از وزیر مسئولی توضیح بخواهد آن وزیر ناگزیر از جواب است و این جواب نباید بدون عذر موجه و بیرون از اندازه اقتضاء به عهده تأخیر بیافتد مگر مطالب محرمانه که مستور بودن آن در مدت معینی صلاح دولت و ملت باشد ولی بعد از انقضای مدت معین وزیر مسئول مکلف است که همان مطلب را در مجلس ابراز نماید».

پس از انقلاب اسلامی و تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طرح سؤال از مقامات عالی قوه مجریه در اصل ۶۹ پیش‌نویس قانون اساسی درج شده بود. بر اساس اصل یادشده: «در هر مورد که نماینده‌ای از وزیر مسئول درباره موضوعی از وظایف او سؤال کند آن وزیر موظف به جواب است و جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر بیفتد، مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای ملی». در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با بحث و بررسی و با ارائه پیشنهادهایی، اصل یادشده این چنین دوباره مطرح گردید: «در هر مورد

۱. Procedure Committee of the House of Commons

که نماینده ای از وزیر مسئول درباره موضوعی از وظایف او سؤال کند آن وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب بدهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تأخیر بیفتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای ملی^۱ (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸، ص ۱۶۸).

در اصل ۶۹ قانون اساسی ۱۳۵۸، موضوع سؤال در قانون اساسی یادشده صرفاً متوجه وزرا بود. اما پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، پست نخست‌وزیری حذف شد و رئیس‌جمهور ریاست قوه مجریه را برعهده گرفت^۲ و تمام حقوق و تکالیف نخست‌وزیر به رئیس‌جمهور منتقل شد. در قانون اساسی ۱۳۵۸، مجلس نمی‌توانست از نخست‌وزیر سؤال کند و فقط وزرا مشمول سؤال نمایندگان بودند. ولی با بازنگری قانون اساسی در اصل ۸۸ قانون اساسی آمده است: «در هر مورد که حداقل یک چهارم از کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظائف آنان سؤال کنند موظفند در مجلس حاضر شوند و به سؤال جواب دهند و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

در انگلستان اولین سؤال پارلمانی در سال ۱۷۲۱م، از سوی مجلس اعیان مطرح شد و پیشینه نخستین سؤال مطرح‌شده در مجلس عوام به سال ۱۸۳۵م بر می‌گردد (House of Commons Information Office, 2010, p.2). در آغاز سؤالات به شکل شفاهی طرح می‌شدند، ولی با افزایش سؤالات شفاهی و عدم توان پاسخگویی به این سؤالات در مجلس عوام، سؤالات کتبی شکل گرفتند.

(Guide to Parliamentary Work, p. 33 available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6120564)

۱. این اصل با شصت رأی موافق، یک رأی مخالف و دو رأی ممتنع از مجموع شصت و سه رأی تصویب شد.
۲. اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی.

۳- سؤال از وزرا

وزیر یکی از مقامات عالی قوه مجریه است؛ از این رو، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این صلاحیت را برای نمایندگان مقرر نموده است که از وزرا سؤال کنند. اصل ۸۸ قانون اساسی بیان می‌دارد: «در هر مورد که... هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف (وی) سؤال کنند... وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید... بیش از ۱۰ روز به تأخیر افتد؛ مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی».

سؤال نمایندگان مجلس شورای اسلامی گونه‌های مختلفی ندارد و این در حالی است که در مجلس عوام انگلستان سؤالات به صورت شفاهی و کتبی مطرح می‌شوند (Rozenberg, 2011, p. 396). مهم‌ترین، معمول‌ترین و مؤثرترین ابزار نظارتی مجلس عوام، طرح سؤالات شفاهی است که در خصوص مسائل متنوع بوده، پاسخ‌های گوناگونی را می‌طلبد. سؤالات شفاهی ابزار بسیار مؤثر نظارتی است، چون در حد وسیعی مورد استفاده قرار گرفته، هیئت دولت را مدام به دفاع از اقدامات خود وا می‌دارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۵۴).

در نظام انگلستان، سؤالات شفاهی وزرا را ناگزیر می‌کند تا سیاست‌ها و اقدامات وزارتخانه مربوط به خود را توضیح دهند و از آنها دفاع کنند. این نوع از سؤالات اگرچه موجب بررسی جدی و دقیق فعالیت وزرا و وزارتخانه‌های مربوطه می‌شود، نمایندگان عضو احزاب مخالف از این وسیله برای به چالش کشیدن حزبی که قدرت را در دست دارد، استفاده می‌کنند (Cane, 2004, p. 357). در ابتدا برای این نوع از سؤالات هیچ محدودیتی زمانی و عددی وجود نداشت، ولی با گذشت زمان از سال ۱۹۰۲م، محدودیت‌هایی برای این نوع از سؤالات اعمال شد. در ۱۹۰۹م تعداد سؤالات شفاهی که هر نماینده می‌توانست مطرح کند، ۸ سؤال بود که در سال ۱۹۲۰م به ۳ سؤال (Morrison, 1959, p. 216) محدود شد. امروزه نیز تعداد این نوع سؤالات به ۲ سؤال رسیده است (House of Commons Information Office, 2010, p. 4). کاهش تعداد این سؤالات در گذر زمان به سبب کمبود زمان برای پاسخگویی به این سؤالات بوده است؛ به طوری که امروزه اگرچه تعداد

این سؤالات بسیار کاهش یافته است، هنوز به همه این سؤالات به صورت شفاهی در مجلس پاسخ داده نمی‌شود و بعداً پاسخ کتبی ارائه می‌گردد. سؤالات کتبی نیز وسیله مؤثرتری برای کسب اطلاع از وزارتخانه‌ها است. پاسخ این سؤالات در بایگانی رسمی پارلمان منتشر شده، این انتشار موجب شهرت بیشتر این سؤالات گردیده است

(Weir and Beetham, 1999, p. 217).

۱.۳. قلمرو سؤال نمایندگان از وزیران

بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان می‌توانند در هر مورد از وزرا «... درباره یکی از وظایف (وی) سؤال کنند...»، و این مشخص می‌نماید که تنها سؤالاتی را می‌توان از وزرا مطرح کرد که در حیطه وظایفشان باشد. در این راستا بند ۱ ماده ۱۹۳ اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، محدوده سؤال را مشخص نموده، مقرر می‌دارد: «... هر نماینده می‌تواند راجع به مسایل داخلی و خارجی کشور از وزیر مسئول سؤال طرح نماید». بنابراین، وزرا می‌توانند در هر مورد از وظایف خود در مسائل داخلی و خارجی مورد پرسش نمایندگان قرار گیرند^۱.

اگر سؤال نماینده از وزیر مربوطه خارج از حیطه وظایف وزیر مورد نظر باشد، مثلاً سؤالی که مرتبط به وظایف وزیر امور خارجه است از وزیر جهاد کشاورزی پرسیده شود، بر اساس مفهوم مخالف اصل ۸۸ قانون اساسی وزیر ملزم نیست در مجلس برای پاسخگویی حاضر شود. در صورت تردید در ارتباط سؤال به حیطه وظایف وزیر مربوطه، به نظر می‌رسد وی باید مراتب عدم ارتباط موضوعی سؤال را به مجلس به صورت کتبی اعلام دارد و در صورت اقناع مجلس نیازی به حضور وی در مجلس نخواهد بود. در غیر این صورت باید در مجلس حاضر شده، به سؤال پاسخ دهد.

در مجلس عوام انگلستان پرسش از وزیران باید مرتبط با موضوعاتی باشد که آنها به طور رسمی مسئول پاسخگویی به آن موضوعات هستند (House of Commons)

۱. اداره وزارتخانه‌ها، عضویت در هیئت وزیران، قیمومیت بر سازمان‌های وابسته و عضویت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی از مهم‌ترین وظایف هر یک از وزیران است.

(Information Office, 2010, p.13). وزرا ممکن است به دلیل بیان سیاست‌ها یا اهداف اقدامات اداری^۱ یا شبه تقنینی مورد سؤال قرار گیرند (Turpin and Tomkins, op. cit., p. 608).

سؤالات مرتبط با فعالیت‌های مقامات محلی، کمیسیون اروپایی، صنایع خصوصی شده، شرکت‌های سهامی عام، مقامات دولتی خارج از وزارتخانه، مخالف مقررات می‌باشد؛ با وجود این، وزرا به دلیل به کار بستن اقتدار و اختیاری که نسبت به این نهادها دارند، از قبیل تعیین مقامات، تصویب هزینه‌ها و غیره، ممکن است مورد پرسش قرار گیرند (Ibid, p. 608).

۲,۳. حد نصاب طرح سؤال از وزرا

در مجلس شورای اسلامی برای طرح سؤال از وزرا نصاب خاصی در نظر گرفته نشده است؛ بنابراین هر کدام از نمایندگان می‌تواند سؤالات خود را از هر یک از وزرا مطرح نموده، وی را برای پاسخگویی به مجلس احضار نماید. این امر می‌تواند به‌عنوان یکی از نکات مثبت اصل ۸۸ قانون اساسی قلمداد شود؛ چراکه هر قدر امکان طرح سؤال از جانب نمایندگان افزایش یابد، موجب افزایش پاسخگویی دولت در برابر قوه مقننه خواهد شد. با وجود این، نصاب بالای تعداد سؤال، می‌تواند موجب حضور فراوان وزرا در مجلس گردیده، آنان را از ایفای وظایف قانونی خویش باز دارد.

در مجلس عوام انگلستان هر وزیر می‌تواند دو سؤال شفاهی مطرح نماید و در خصوص سؤالات کتبی نیز هر نماینده تنها می‌تواند پنج سؤال برای دریافت پاسخ در روز معین مطرح کند؛ درحالی که هیچ محدودیتی از نظر تعداد سؤالات کتبی وجود ندارد و هر نماینده می‌تواند هر تعداد سؤالی را مطرح نماید (Weir and Beetham, 1999, p. 217; House of Commons Information Office, 2010, p.4).

۳,۳. الزام وزرا برای پاسخ به سؤالات نمایندگان

طرح سؤال از جانب هر یک از نمایندگان ملت موجب الزام وزیر مربوطه برای حضور در مجلس برای دادن پاسخ به سؤال است. اصل ۸۸ قانون اساسی بیان می‌دارد که وزرا «موظف» به حضور در مجلس و پاسخ به سؤال نمایندگان می‌باشند؛ با این حال، در قانون اساسی و حتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ضمانت اجرایی برای حضور نیافتن وزرا پیش‌بینی نشده است. به نظر می‌رسد چنانچه وزیر به سؤال نماینده یا نمایندگان بی‌اعتنا باشد و یا حتی در مجلس حاضر شود، ولی پاسخ نمایندگان را ندهد، این امر می‌تواند مقدمه استیضاح وزیر مربوطه را فراهم سازد.

در مجلس عوام انگلستان، برای الزام وزرا و نخست‌وزیر به پاسخگویی و ارائه اطلاعات صحیح، پیش‌نویس پاسخ به سؤالات از سوی مقامات رسمی^۱ تهیه و در اختیار وزرا قرار داده می‌شود. «دستورالعمل دولت به مقامات رسمی در پاسخ به سؤالات پارلمانی»^۲ یادآور می‌شود که ارائه اطلاعات دقیق و صحیح به پارلمان اهمیت زیادی دارد و تاجایی که امکان دارد مقامات باید با پارلمان و مردم صریح و صادق باشند و خودداری از ارائه اطلاعات تنها زمانی ممکن خواهد بود که افشای اطلاعات به نفع عموم نباشد. اگرچه وزرا می‌خواهند جلوه مثبتی از سیاست‌ها و اقداماتشان ارائه دهند، ولی از آنها انتظار می‌رود پاسخ‌های ارائه‌شده مطابق واقعیت باشد. همچنین به مقامات رسمی تذکر داده می‌شود اطلاعات درخواستی نباید حذف شود (Ibid, p. 608-609). «کمیته اداره عمومی»^۳ بر عملکرد وزارتخانه‌های دولتی در پاسخ به سؤالات نظارت می‌کند و در گزارش سالانه خود به پارلمان ممکن است نبود شفافیت و دقت در پاسخ‌ها را بیان نماید (Ibid, p. 610).

همچنین وزیران را نمی‌توان مجبور به پاسخ دادن به هر سؤالی کرد، ولی آنها بر اساس قانون ۱۹ مارس ۱۹۹۷ در برابر پارلمان ملزم به پاسخگویی هستند. همان‌طور که در «کد

۱. Officials

۲. Government's Guidance to Officials on Drafting Answers to Parliamentary Questions

۳. Public Administration Committee

وزارتی^۱ آمده است: «وزرا باید تا حد ممکن با پارلمان و مردم صادق باشند و خودداری از ارائه اطلاعات تنها زمانی می‌تواند صورت گیرد که افشای اطلاعات به نفع مردم نباشد»^۲ که در این خصوص باید مطابق قوانین مربوطه و قانون آزادی اطلاعات^۳ مصوب ۲۰۰۰م تصمیم‌گیری شود (Ibid, p. 608-609).

۴.۳. مهلت پاسخ به سؤالات مطرح شده از جانب نمایندگان

برابر اصل ۸۸ قانون اساسی، مدت زمان پاسخ از طرف وزیر مورد سؤال ده روز است. در صورت عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی مهلت مربوطه می‌تواند تمدید شود. اگرچه مقررات مربوط به این بخش روشن و صریح به نظر می‌رسد، ولی خالی از ابهام نیست. آیا لزوم ادای پاسخ در ظرف ده روز مختص وزیر است یا مجلس هم مکلف است که در ظرف همین مدت بررسی آن را در دستور کار خود قرار دهد؟ در پاسخ به پرسش مطرح شده، نظریه مشورتی ۱۰۲۴۰ به تاریخ ۲ دی ۱۳۶۲ شورای نگهبان مقرر می‌دارد: «مستفاد از اصل ۸۸ قانون اساسی این است که وزیر، جواب سؤال نماینده را باید در ظرف ده روز بدهد و با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی تأخیر جواب از ده روز امکان دارد و نسبت به اختیار مجلس در تأخیر از ده روز در تعیین وقت برای جواب اگرچه قانون اساسی ساکت است، ولی با توجه به اینکه مقصود این است که نمایندگان بتوانند همیشه مسائل جاری کشور را تحت سؤال قرار دهند و ظرف مدت کوتاهی جواب بگیرند و با توجه به اینکه تأخیر وزیر در جواب با عذر موجه جایز است تأخیر مجلس در تعیین وقت جواب نیز با عذر موجه اشکال ندارد. بدیهی است موارد عذر موجه موکول به نظر مجلس شورای اسلامی است» (امور تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱، ص ۱۳۶).

در خصوص عبارت پایانی اصل ۸۸ قانون اساسی که بیان می‌دارد: «... این جواب نباید... در مورد وزراء بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه با تشخیص مجلس شورای

۱. کتابی است که از سوی دولت تنظیم شده و حاوی رهنمودهایی برای وزیران است که پیشنهاد می‌کند وزیران چگونه رفتار نمایند. نام دیگر آن، A Code of Conduct and Guidance on Procedure for Ministers است.

۲. Ministerial Code (2005), Para 1.5d

۳. Freedom of Information Act

اسلامی»، به نظر می‌رسد، وزیر مربوطه نیز باید پیش از پایان یافتن مهلت ده روزه عذر موجه خود را به مجلس اطلاع داده، تقاضای تمدید مهلت نماید. مجلس محدودیتی برای تمدید مکرر مهلت مقرر ندارد و می‌تواند به وزیر مربوطه در صورت عذر موجه، مهلت پاسخ دهد.

درباره چگونگی احراز عذر موجه از سوی مجلس شورای اسلامی، قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مسکوت بوده، لزوم رأی‌گیری درباره بررسی عذر موجه وزیر مربوطه روشن نیست. اما طبق رویه‌ای که در مجلس وجود دارد، ادعای وزیر مبنی بر عذر موجه، منوط به رأی مثبت مجلس خواهد بود (هاشمی، همان، ص ۱۷۰).

در نظام پارلمانی انگلستان، وزیران از میان نمایندگان مجلس عوام انتخاب شده، در مجلس نیز حضور دارند. از این رو، برای پرسش‌های نیازمند پاسخ شفاهی در روزهای دوشنبه، سه‌شنبه، چهارشنبه و پنج‌شنبه ۵۵ دقیقه وقت به آنان اختصاص داده می‌شود (Turpin & Tomkins, op. cit, 608).

هنگام طرح «سؤالات کتبی مطروحه در روز معین» زمان پاسخ نیز مشخص می‌شود و وزیر موظف به ارائه پاسخ در روز معین است. در خصوص سؤالات کتبی عادی مهلت خاصی در متون قانونی در نظر گرفته نشده است، با وجود این، وزیران در اسرع وقت به این سؤالات پاسخ می‌دهند، زیرا با پاسخ ندادن ممکن است سؤال به صورت شفاهی در مجلس عوام طرح شده، توجه افکار عمومی را به سؤال مطروحه جلب نماید (Ibid, p. 610).

۵.۳. تشریفات قانونی طرح سؤال

بند ۱ ماده ۱۹۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «... سؤال باید کتبی و صریح بوده و در فرم مخصوص که هیأت رئیسه تهیه می‌نماید توسط نماینده تنظیم و به هیأت رئیسه تسلیم شود». با توجه به عبارت «باید» در این بند می‌توان گفت که احراز نشدن هر کدام از شروط یادشده موجب عدم پیگیری سؤال از جانب هیأت رئیسه خواهد شد.

در مجلس عوام انگلستان «سؤالات نباید مبهم، طعنه‌آمیز، قابل تفسیر یا فاقد پایه و

اساس باشند. این قواعد توسط اداره برنامه‌ریزی- که به دستور سخنگو^۱ عمل می‌کند- کنترل می‌شود» (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۱۴۰). همچنین سؤالات نباید تکراری بوده، باید مرتبط با موضوعاتی باشد که وزیر مربوطه به‌طور رسمی مسئول پاسخگویی به آن است (Fenwick & Phillipson, 2003, p.299). از این رو، نمایندگان برای طرح سؤال در مجلس عوام باید به دفتری به نام «لیست زمان‌بندی»^۲ مراجعه کنند. این دفتر، سؤالات مطرح‌شده از سوی نمایندگان را ثبت و ضبط می‌کند و به اطلاع وزرا می‌رساند. دفتر یادشده مسئول بررسی سؤالاتی است که از سوی نمایندگان مطرح می‌شود. اگر سؤال ویژگی‌های مقرر در قانون را نداشته باشد، در این حالت لیست زمان‌بندی از ثبت آن سؤال خودداری می‌کند. بنابراین کارکرد اصلی این دفتر جلوگیری از دوباره‌کاری یا حذف کارهای زائد است. برای نمونه اگر سؤالی دو بار تکرار شود- و شش ماه از زمان طرح آن سؤال نگذشته باشد- این دفتر آن را نخواهد پذیرفت (House of Commons Information Office, 2010, p.2).

۱,۵,۳. طرح سؤال از سوی نمایندگان و تقدیم آن به هیئت رئیسه

پیش‌تر اشاره شد با توجه به اصل ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر یک از نمایندگان می‌توانند از وزرا با توجه به حیطه وظایفشان سؤالات نامحدودی را مطرح نمایند. سؤالات مطرح‌شده به هیئت رئیسه مجلس تقدیم می‌شود. هیئت رئیسه پس از احراز شرایط مندرج در بند ۱ ماده ۱۹۳ آیین‌نامه داخلی مجلس، مکلف است سؤال را فوری به کمیسیون تخصصی- که سؤال مرتبط با آن کمیسیون است- ارسال نماید.

۲,۵,۳. بررسی سؤال در کمیسیون تخصصی

پس از احراز شرایط قانونی سؤال و ارسال به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط، این کمیسیون پس از وصول سؤال باید حداکثر تا ۱۰ روز جلسه‌ای با حضور وزیر و سؤال‌کننده تشکیل دهد. ^۱ تشریح فرآیند رسیدگی به سؤالات نمایندگان مجلس شورای اسلامی، و ^۲ وزیر و بررسی‌های لازم، به موضوع رسیدگی

۱. Speaker

۲. Table Office.

کند (بند ۲ ماده ۱۹۶ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) و نماینده سؤال کننده یا نماینده سؤال کنندگان از جانب کمیسیون برای ادای توضیح در زمینه سؤال دعوت می شوند. نماینده سؤال کننده یا نماینده سؤال کنندگان موظف به حضور در کمیسیون بوده، عدم حضور بدون عذر موجه در کمیسیون به منزله انصراف از سؤال مورد نظر خواهد بود (ماده ۵۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). بر اساس تبصره ۱ ماده ۱۹۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، حضور نیافتن وزیر در این کمیسیون ها به منزله وارد بودن سؤال مورد نظر است. زمانی که سؤالی وارد تشخیص داده شود، سؤال مطرح شده از طریق رئیس مجلس به رئیس جمهور برای رسیدگی ارجاع می شود. پس از برگزاری جلسه از سوی کمیسیون تخصصی، در صورت حضور نیافتن وزیر یا اقناع نشدن سؤال کننده از توضیحات وزیر مربوطه، کمیسیون به تفکیک سؤال مطروحه می پردازد. سؤال از دو حالت خارج نیست؛ یا ملی است یا منطقه ای، که هر یک از این دو برای طرح در جلسه علنی مجلس فرایند متفاوتی را طی می کند. سؤال ملی اختصاص به منطقه و استان خاص ندارد و مربوط به کل کشور است. اگر سؤال نماینده یا نمایندگان از این نوع باشد، به دلیل اهمیت امر، کمیسیون این سؤال را باید به هیئت رئیسه برای اعلام وصول در اولین جلسه علنی ارسال نماید. سؤال منطقه ای به منطقه خاص یا استان خاصی مربوط است. این نوع از سؤال به دلیل اهمیت کمتری که نسبت به سؤال ملی دارد برای طرح در جلسه علنی مجلس نیازمند فرایند دیگری است. در این باره «کمیسیون موظف است حداکثر ظرف مدت ده روز نسبت به ارائه راه حل و ارسال گزارش به هیئت رئیسه مجلس و رئیس جمهور (توسط رئیس مجلس) اقدام نماید. هیئت رئیسه مساعی لازم نسبت به حل موضوع سؤال منطقه ای را به عمل می آورد. چنانچه پس از پانزده روز از ارجاع نامه کمیسیون، نماینده سؤال کننده همچنان موضوع را حل و فصل نشده بداند، از هیئت رئیسه درخواست طرح سؤال منطقه ای در جلسه علنی را می نماید. هیئت رئیسه موظف است در اولین جلسه علنی، سؤال منطقه ای را اعلام وصول و فوری به وزیر ابلاغ و به کمیسیون ذی ربط ارسال نماید. کمیسیون موظف است ظرف یک هفته گزارش نهایی را به هیئت رئیسه ارائه نماید» (ماده ۱۹۳ اصلاحی آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۲۶ آذر ۱۳۷۸). کمیسیون تخصصی ذی ربطی که سؤال به آن کمیسیون ارجاع شده است و همچنین هیئت رئیسه مجلس سعی می کنند سؤال مطروحه

را پیش از طرح در مجلس حل و فصل نمایند که در غیر این صورت سؤال مورد نظر در مجلس مطرح خواهد شد.

در مجلس عوام سؤال هر یک از نمایندگان به دفتر این مجلس ارائه می‌شود و اگر واجد شرایط باشد، مطابق لیست زمان‌بندی در صحن علنی مجلس عوام از وزرا پرسیده می‌شود و نیازی به بررسی سؤال در کمیسیون تخصصی مجلس با حضور نمایندگان سؤال‌کننده و وزیر مربوطه نیست (Fenwick & Phillipson, 2003, p.299).

۳،۵،۳. ابلاغ سؤال به وزیر

سؤال مطرح‌شده پس از طی تشریفات مقرر در قانون باید به اطلاع وزیر مربوطه برسد؛ زیرا چه‌بسا برخی از وزیران به دلیل مشغله کاری یا هر علت دیگری ممکن است از سؤال طرح‌شده بی‌اطلاع باشند و طبیعتاً طرح سؤال در مجلس به منزله ابلاغ نبوده، سؤال مورد نظر باید ابلاغ شود. در خصوص مسئول ابلاغ به وزیر مربوطه نیز می‌توان به بند ۴ ماده ۱۹۳ اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی استناد کرد. در پایان این بند مقرر شده است که سؤال منطقه‌ای از سوی هیئت رئیسه در اولین جلسه علنی اعلام وصول شده، به صورت فوری به وزیر مربوطه ابلاغ می‌شود. اگرچه در این بند صرفاً به مسئول ابلاغ سؤال منطقه‌ای اشاره شده، با توجه به اینکه در ماده یادشده نهاد خاصی برای ابلاغ سؤال ملی به وزیر پیش‌بینی نشده است؛ در نتیجه، هیئت رئیسه سؤال ملی را نیز به طریق اولی به وزیر مربوطه ابلاغ می‌نماید.

در مجلس عوام انگلستان در جلسه‌ای که سؤال در دستور کار آن جلسه درج شده است، سخنگو از نماینده طراح سؤال دعوت می‌کند. نامبرده سر جای خود می‌ایستد و پس از مشخص کردن شماره سؤال و نیز وزیری که مورد سؤال قرار گرفته است، دوباره سر جای خود می‌نشیند. وزیر مورد نظر سر جای خود ایستاده، به شکل کوتاه و معمولاً به صورت بلی یا خیر جواب می‌دهد. نماینده طراح سؤال حق دارد، جواب‌های وزیر را به چالش بکشد (هریسی‌نژاد، همان، ص ۵۴) یا حتی سؤالات دیگری در خصوص موضوع سؤال بپرسد که به آن «سؤالات تکمیلی» گفته می‌شود؛ این‌گونه سؤالات نیازی به اعلام قبلی ندارند (House

2. (of Commons, 2013, p. 2). اعضای دیگر تنها در صورتی می‌توانند سؤالات تکمیلی بپرسند که نظر سخنگو را جلب کنند.

در دوره اجلاسیه ۴-۲۰۰۳، ۳۶۸۷ سؤال شفاهی برای پاسخگویی وزرا مطرح شد که به ۲۰۶۰ مورد از این سؤالات پاسخ شفاهی و به باقی سؤالات، پاسخ کتبی داده شد. افزون بر آن، ۵۴۸۷۵ سؤال کتبی نیز ثبت شده بود (Turpin and Tomkins, 2007, p. 611).

سؤالات شفاهی باید سه روز قبل به اطلاع وزرا برسد، تا آنها زمان کافی برای گردآوری اطلاعات و ارائه پاسخ مناسب به سؤالات داشته باشند. البته سؤالاتی که از سوی رهبر حزب مخالف از نخست وزیر پرسیده می‌شود، نیازی به اعلام قبلی ندارد. سؤالات شفاهی مکتوب بوده، اما پاسخ ارائه شده به صورت شفاهی است. سؤالات تکمیلی که به تبع این نوع سؤالات مطرح می‌شوند نیز به شکل شفاهی است (Allen and Thompson, 2005, p. 314).

سؤالات کتبی دوگونه‌اند: سؤالات کتبی عادی و سؤالات مطرح شده برای دریافت پاسخ در روز معین. مزیت سؤالات مطرح شده برای پاسخ در روز معین نسبت به سؤالات کتبی عادی در این است که نمایندگان مجلس می‌توانند مطمئن باشند در روزی که تعیین کرده‌اند به سؤال آنها پاسخ داده خواهد شد و می‌توان روز پاسخگویی را چهل و هشت ساعت بعد از طرح سؤال تعیین کرد. در دوره ۱۹۹۴-۱۹۹۶، ۴۲ درصد از سؤالات از نوع سؤالاتی بودند که روز معینی برای پاسخ آنها تعیین شده بود (زارعی، همان، ص ۱۴۲). در خصوص مزیت سؤالات کتبی عادی هم می‌توان گفت هیچ محدودیتی از نظر تعداد این نوع از سؤالات وجود ندارد؛ این درحالی است که هر نماینده تنها می‌تواند ۵ سؤال برای دریافت پاسخ در روز معین مطرح نماید (House of Commons, op.cit, p. 5).

نمایندگان دائماً از این سؤالات برای کسب اطلاعات و حمایت از اقدامات سیاسی، پی بردن به جزئیات سیاست دولت یا روشن ساختن موضوعات مربوط به حوزه‌های انتخابیه استفاده می‌کنند (Beetham, op.cit, p. 217-218 & Weir).

وزرای مورد سؤال می‌توانند از پاسخگویی به سؤالات نمایندگان امتناع نمایند. این به آن معناست که ممکن است وزرا از ارائه اطلاعات درخواستی - بر این اساس که در دسترس

نیستند یا تنها از طریق «هزینه نامتناسب»^۱ قابل تحصیل هستند- خودداری کنند. وزارتخانه‌ها قانون کلی را در خصوص ارائه اطلاعات اعمال می‌نمایند؛ به این صورت که اگر هزینه تحصیل اطلاعات درخواستی از مقدار معینی (۶۰۰ یورو در سال ۲۰۰۶م) تجاوز نماید، از ارائه اطلاعات خودداری می‌کنند که این امر به نوعی توجیه‌کننده ارائه نکردن اطلاعات می‌باشد که همه این موارد مربوط به رویه وزارتی^۲ است، نه عرف پارلمانی (Ibid, p. 609). در دستورالعمل دولت به مقامات رسمی در پاسخ به سؤالات پارلمانی آمده است: اگر وزرا به این نتیجه برسند که اطلاعات مهم نباید بیان گردد و امکان ارائه پاسخ کامل به سؤالات پارلمانی وجود نداشته باشد، علت باید در پیش‌نویس جواب ذکر و توضیح داده شود؛ برای مثال بیان شود که انتشار این اطلاعات به منافع تجاری آسیب می‌زند (Ibid).

سؤالات مرتبط با عملیات روزانه نمایندگان هیئت اجرایی^۳ از سوی وزیر برای پاسخ به رئیس هیئت اجرایی فرستاده می‌شود. اما اگر نماینده با پاسخ ارائه شده اذعان نکرده، ممکن است دوباره موضوع را با وزیر مطرح نماید (Ibid).

البته حوزه‌های خاصی وجود دارند که در آن حوزه‌ها نمی‌توان وزرا را ملزم به پاسخ دادن نمود؛ مانند سؤالات مرتبط با پلیس در موارد عملیاتی، سؤالات مربوط به مواردی که در دادگاه‌ها رسیدگی می‌شوند، و سؤالات مرتبط با امنیت ملی (Leyland and Anthony, op.cit, p. 117). افزون بر موارد یادشده، مبادلات محرمانه دولت با دولت‌های خارجی، خلاصه مذاکرات کابینه و کمیسیون‌های وزارتی، اسرار تجاری و اطلاعات محرمانه درباره اشخاص و شرکت‌ها نیز جزء مستثنیات پاسخگویی هستند (Turpin and Tomkins, op.cit, p. 608-609).

قوانین ایران در خصوص حق امتناع وزرا از پاسخگویی به سؤال نمایندگان، ساکت است. اما بر اساس مفهوم مخالف تبصره ۲ ماده ۱۹۴ آیین‌نامه داخلی مجلس که مقرر می‌دارد:

۱. disproportionate cost.

۲. ministerial practice

۳. executive agency

«هیأت رئیسه مکلف است هرگاه تعداد سؤالات قابل طرح در صحن علنی ایجاب نماید یک جلسه علنی در هفته را به پاسخگویی به سؤالات اختصاص دهد»، در مواردی که سؤالی در صحن علنی مجلس قابل طرح نیست، هیأت رئیسه راساً یا به درخواست هر یک از وزرا و یا رئیس‌جمهور مکلف است مطابق اصل شصت و نهم قانون اساسی سؤال را در جلسه غیرعلنی مطرح نماید.

۴,۵,۳. طرح سؤال در جلسه علنی مجلس و ضمانت اجرای عدم اقناع نمایندگان

پیش از طرح سؤال در صحن علنی مجلس، گزارش کمیسیون باید چاپ و بین نمایندگان توزیع شود (تبصره ۳ ماده ۱۹۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). در جلسه علنی ابتدا گزارش کمیسیون شامل طرح سؤال و بررسی‌های انجام شده از سوی سخنگوی کمیسیون به مدت حداکثر پنج دقیقه مطرح می‌شود، سپس وزیر و نماینده سؤال‌کننده به ترتیب و هر کدام به مدت حداکثر پانزده دقیقه توضیحات خود را ارائه می‌دهند (ماده ۱۹۴ همان آیین‌نامه). سؤال‌کننده یا وزیر می‌تواند از وقت خود در جلسه علنی طی دو نوبت استفاده کند (تبصره ۲ همان ماده). اگر نماینده طراح سؤال با پاسخ‌های وزیر مربوطه اقناع شود، سؤال مطرح شده مختومه می‌گردد.

در صورت اقناع نشدن سؤال‌کننده و حتی حضور نیافتن وزیر مربوطه، رئیس جلسه نظر مجلس را در این خصوص اخذ می‌نماید. در صورتی که اکثریت نمایندگان حاضر سؤال نماینده را وارد بدانند، در این حالت رئیس مجلس موظف است، موضوع را به رئیس‌جمهور برای رسیدگی ارجاع نماید. افزون بر ارجاع موضوع سؤال مطرح شده به رئیس‌جمهور، راهکار دیگری نیز در ماده ۱۹۵ اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی شده است: «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 ۸۹ قانون اساسی و آئین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت».

ظاهر ماده قانونی یادشده حاکی از آن است که قانون‌گذار ضمانت اجرای خاصی برای عدم اقناع نمایندگان از پاسخ ارائه شده از سوی وزیر مربوطه در نظر گرفته است، ولی ارجاع

انتهای این ماده به اصل ۸۹ قانون اساسی^۱ نشان می‌دهد عدم اقناع نماینده یا نمایندگان موجب ایجاد اثر مستقیمی نمی‌شود و تنها زمینه را برای طرح استیضاح فراهم می‌آورد (هاشمی، همان، ص ۱۷۵).

۴. سؤال از رئیس‌جمهور

اصل ۸۸ قانون اساسی اصلاحی مقرر می‌دارد: «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور... درباره یکی از وظایف (وی) سؤال کنند رئیس‌جمهور... موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید... بیش از یک ماه به تأخیر افتد؛ مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی». در مجلس عوام انگلستان نیز افزون بر وزرا که مورد پرسش‌های مکرر نمایندگان قرار می‌گیرند، نمایندگان می‌توانند از نخست‌وزیر هم به‌عنوان رئیس دولت سؤال کنند.

۴.۱. محدوده سؤال نمایندگان از رئیس‌جمهور

بر اساس اصل ۸۸ قانون اساسی، محدوده سؤالات مرتبط با وظایف رئیس‌جمهور می‌باشد. به سخن دیگر، تنها سؤالاتی می‌تواند از رئیس‌جمهور پرسیده شود که در حیطه وظایف رئیس‌جمهور باشد. در نظام حقوقی انگلستان، نخست‌وزیر عالی‌ترین مقام قوه مجریه است؛ از این رو، وی مسئولیت پاسخ به محدوده وسیعی از فعالیت‌های دولتی را برعهده دارد. «سؤالاتی که نمایندگان مجلس از نخست‌وزیر می‌پرسند می‌تواند هر موضوعی را دربر بگیرد. معمولاً نخست‌وزیر این سؤالات را به نهادهای مربوطه ارجاع می‌دهد؛ ولی از زمان «مارگارت تاچر»^۲، آنها خود به این سؤالات پاسخ می‌دهند. در ژوئن سال ۱۹۹۷، هشتاد سؤال شفاهی از نخست‌وزیر به عمل آمد که تمامی آنها به غیر از نه مورد، راجع به اشتغالات رسمی و اداری روزانه وی بود و از آن نه سؤال، سه مورد راجع به بازدیدهای رسمی و اداری بود» (زارعی، همان، ص ۱۴۱).

۱. «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیأت 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 رای اعتماد بخواهد...».

۲. Margaret Thatcher

۲.۴. حد نصاب طرح سؤال از رئیس جمهور

برابر اصل ۸۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای طرح سؤال از رئیس جمهور حداقل باید یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن را امضا نمایند. این امر در ماده ۱۹۶ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز اشاره شده است.

با توجه به اینکه رئیس جمهور منتخب مستقیم مردم^۱ و مظهر حاکمیت ملی^۲ است و از طرف دیگر، وظیفه خطیر و سنگینی چون ریاست قوه مجریه و ریاست دولت^۳، ریاست شورای عالی امنیت ملی^۴، عضویت در مجمع تشخیص مصلحت نظام^۵ و دیگر سمت‌ها را برعهده دارد، شأن او نیز باید به نحو متناسب حفظ شود. نصاب بالای تعداد سؤال کنندگان، این حسن را دارد که از یک طرف طرح سؤال تعداد کمی از نمایندگان موجب حضور فراوان رئیس جمهور به مجلس نگردد تا خللی در ایفای وظایف قانونی وی رخ ندهد. از سوی دیگر، طرح سؤال از سوی تعداد قابل توجهی از نمایندگان ملت، می‌تواند قرینه درستی مبنی بر بیان برخی از حقایق و اطلاعات سیاسی برای نمایندگان باشد (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸، ص ۱۵۵).

در انگلستان، هر یک از نمایندگان مجلس عوام می‌توانند از نخست‌وزیر سؤالات خود را بپرسند. چون نخست‌وزیر در انگلستان رهبر حزب خویش و عضو مجلس عوام است، دسترسی به نخست‌وزیر آسان بوده، وی هر چهارشنبه به مدت حدود ۳۰ دقیقه به سؤالات نمایندگان پاسخ می‌دهد (House of Commons, op.cit, p. 5; House of Commons (Information Office, 2010, p.9).

۱. اصل یکصد و چهاردهم قانون اساسی.

۲. اصل ششم قانون اساسی.

۳. اصول یکصد و سیزدهم تا یکصد و چهل و دوم.

۴. اصل یکصد و هفتاد و هفتم قانون اساسی.

۵. اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی.

۳،۴. الزام رئیس‌جمهور به پاسخگویی

مطابق اصل ۸۸ قانون اساسی، با طرح سؤال از جانب نمایندگان، رئیس‌جمهور موظف به حضور در مجلس برای ادای پاسخ است. حال اگر رئیس‌جمهور از حضور در مجلس برای پاسخگویی امتناع نماید، چه ضمانت اجرایی برای این امتناع پیش‌بینی شده است؟ اگرچه اصل یادشده رئیس‌جمهور را موظف به حضور دانسته، هیچ ضمانت اجرایی نه در قانون اساسی و نه در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس برای آن در نظر گرفته نشده است. به نظر می‌رسد، این عدم حضور می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح وی مطابق اصل ۸۹ قانون اساسی باشد و یا استتکاف و تخلف از اجرای قانون قلمداد شده، زمینه را برای محاکمه وی در دیوان عالی کشور^۱ فراهم سازد.

نخست‌وزیر در انگلستان برای پاسخگویی به سؤالات نمایندگان مکلف است هر هفته در مجلس عوام حاضر شود و در صورت حضور نیافتن ضمانت اجرای خاصی در نظر گرفته نشده است و عملاً اگر نمایندگان بخواهند می‌توانند وی را طبق فرایند خاصی استیضاح نمایند. (Ibid).

۴،۴. فرایند طرح سؤال از جانب نمایندگان

برابر ماده ۱۹۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، سؤالات نمایندگان از رئیس‌جمهور باید صریح، روشن و مختصر بوده، در بردارنده امضای حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان باشد در غیر این صورت هیئت رئیسه مجلس به سؤالات ترتیب اثر نخواهد داد. این سؤالات برای طرح شدن باید به رئیس مجلس تسلیم شود. بر اساس تبصره ۱ ماده ۲۱۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، تعداد سؤالات نباید از پنج عدد بیشتر شود؛ یعنی در هر نوبت فقط پنج سؤال از رئیس‌جمهور قابلیت طرح دارد، زیرا از یک سو این محدودیت موجب می‌شود که نمایندگان اقدام به طرح سؤالات اساسی و مهم نموده، از طرح سؤالات غیرمهم و غیرضروری پرهیز نمایند تا وقت مجلس و رئیس‌جمهور گرفته نشود؛ از سوی دیگر با توجه به محدودیت زمان پاسخگویی رئیس‌جمهور، طرح سؤالات بیشتر موجب

۱. بند دهم اصل یکصد و دهم قانون اساسی.

می‌شود رئیس‌جمهور نتواند به همه سؤالات در ظرف مدت مقرر پاسخ دهد^۱ و نمایندگان سؤال‌کننده پاسخ خود را به‌خوبی دریافت نکرده، قانع نشوند.

در هر حال پس از احراز شرایط سؤالات از سوی هیئت رئیسه مجلس، رئیس مجلس موضوع را در اسرع وقت به کمیسیون تخصصی ارجاع می‌دهد. کمیسیون موظف است حداکثر ظرف یک هفته با حضور نماینده معرفی‌شده رئیس‌جمهور و نماینده منتخب سؤال‌کنندگان تشکیل جلسه دهد. در این جلسه، نماینده رئیس‌جمهور پاسخ مقتضی را از طرف رئیس‌جمهور ارائه خواهد نمود تا به نمایندگان سؤال‌کننده گزارش شود.

پس از یک هفته چنانچه هنوز حداقل یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس که سؤال را امضا کرده‌اند، از سؤال خود منصرف نشده باشند، رئیس مجلس موظف است در اولین جلسه سؤال آنان را قرائت و فوراً برای رئیس‌جمهور ارسال کند. این سؤال ظرف چهل و هشت ساعت تکثیر و در دسترس نمایندگان قرار می‌گیرد. بر اساس تبصره ۲ ماده ۱۹۶ آیین‌نامه پیش‌گفته، پس از ارسال سؤال یا سؤالات برای رئیس‌جمهور، امکان کاهش یا افزایش امضاها وجود ندارد.

در انگلستان نمایندگان مجلس عوام به همان ترتیبی که برای وزرا گفته شد، برای طرح سؤال از نخست‌وزیر، باید به دفتری به نام «لیست زمان‌بندی» مراجعه نمایند. پس از اینکه سؤالات مطرح‌شده از سوی نمایندگان در این دفتر ثبت و ضبط گردید، بدون بررسی در کمیسیون خاصی به اطلاع نخست‌وزیر می‌رسد و وی ملزم است در صحن مجلس عوام به سؤالات نمایندگان سؤال‌کننده پاسخ دهد (Guide to Parliamentary Work, p. 33. Available at: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/111111)

۴.۵. مهلت پاسخ به سؤالات مطرح‌شده از سوی نمایندگان

بر اساس ماده ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «رئیس‌جمهور موظف است ظرف یک ماه از تاریخ دریافت سؤال یا سؤالات در جلسه علنی مجلس حضور یابد و به

۱. بر اساس ماده ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مدت مقرر برای پاسخگویی رئیس‌جمهور یک ساعت است.

سؤال یا سؤالات مطروحه نمایندگان پاسخ گوید، مگر با عذر موجه و با تشخیص مجلس شورای اسلامی. مدت طرح سؤال یا سؤالات از طرف نماینده منتخب سؤال کنندگان حداکثر ۳۰ دقیقه و مدت پاسخ رئیس جمهور حداکثر یک ساعت است که طرفین می توانند وقت خود را به دو بخش تقسیم کنند. در این صورت همه سؤالات و پاسخ ها در بخش اول وقت هر یک از دو طرفین بیان می شود و در بخش دوم ابهامات سؤال کنندگان و پاسخ های رئیس جمهور مطرح می شود».

مدت یادشده نسبت به مدت زمانی که برای ادای پاسخ از طرف وزیران در نظر گرفته شده، بیشتر است. این امر بیشتر به دلیل اقتضای شغلی مقام رئیس جمهور و مشغله کاری وی می باشد. همچنین این مدت می تواند همانند مدت پاسخ وزرا در مواقعی که عذر موجهی وجود دارد و این عذر به تشخیص مجلس شورای اسلامی موجه باشد، تمدید شود؛ حتی می توان این مدت را چندین نوبت تمدید کرد.

در مجلس عوام انگلستان همان زمان تعیین شده برای وزرا در خصوص نخست وزیر هم مجری است، اما عمده ترین تفاوت بین پاسخگویی نخست وزیر و وزرا در این است که نخست وزیر فقط در روزهای چهارشنبه هر هفته مکلف به حضور و پاسخ است (Turpin & Tomkins, op. cit, 608).

۵.۵. ضمانت اجرای عدم اقناع نمایندگان

ممکن است رئیس جمهور در پاسخگویی به نمایندگان مجلس بی اعتنا بوده، جدیتی در این کار نداشته باشد. اصل ۸۸ قانون اساسی در خصوص ضمانت اجرا یا نتیجه عملی «سؤال» سکوت کرده و مستفاد از این سکوت، عدم تمهید ضمانت اجرای عملی در خصوص سؤال است. با مطالعه مشروح مذاکرات جلسه سی و چهارم مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می توان بر این ادعا تأکید کرد که مراد از اصل ۸۸، تنها تمهید فرایندی بوده است تا از طریق آن نمایندگان مجلس بتوانند سؤالات خود را درباره عملکرد دولت مطرح کنند و دغدغه اصلی آنها بحث ضمانت اجرا نبوده است. چنان که در همین جلسه بارها بر این نکته تأکید شده که ضمانت اجرای این اصل، اخلاقی و اجتماعی است و در نهایت اگر

نمایندگان قانع نشدند، می‌توانند طرح استیضاح را ارائه کنند (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ص ۱۶۴-۱۶۵).

اینکه سؤال فاقد هر گونه بار حقوقی مشخصی است، ریشه در تاریخ حقوق اساسی دارد. در انگلستان و هم در فرانسه که اولین تجربه‌های طرح سؤال را در این دو کشور می‌توان دید، از همان آغاز تاکنون سؤال فاقد ضمانت اجرای مشخص حقوقی است. بر همین اساس، حقوق دانان حقوق اساسی ایران نیز معتقدند که سؤال تنها می‌تواند مقدمه‌ای برای استیضاح آن هم بر مبنای اصول مربوطه باشد و نه بیشتر. استیضاح نیز فرایند خاصی دارد که در قانون اساسی مشخص شده است و غیر از آن نمی‌توان آیین دیگری برای آن ایجاد کرد (معاونت حقوقی رئیس جمهور، <http://nahad.govir.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Objec>).

باین حال، طرح دوفوریتی اصلاح مواد ۱۹۶ و ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در راستای تعیین ضمانت اجرای حقوقی برای اصل ۸۸ قانون اساسی به مجلس پیشنهاد شد و در تاریخ ۳۰ فروردین ۱۳۹۱ با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان ملت رسید. در این راستا تبصره ۱ ماده ۱۹۷ اصلاحی آیین‌نامه پیش‌گفته اعلام می‌دارد «پس از این مرحله، درباره پاسخ رئیس‌جمهور به هر یک از سؤالات از نظر قانع‌کننده بودن یا نبودن به صورت جداگانه رأی‌گیری می‌شود؛ چنان‌چه نمایندگان حاضر در جلسه از پاسخ رئیس‌جمهور به سؤالی قانع نشده باشند و... آن سؤال به قوه قضائیه ارسال می‌شود».

به نظر می‌رسد، این تبصره- که در راستای شناسایی بار حقوقی برای سؤال مطرح شده است- مغایر با سنت حقوق اساسی و حقوق پارلمانی در ایران و سایر کشورها باشد، زیرا مفهوم سؤال در قوانین اساسی کشورهای مختلف صرفاً به این معناست که یک یا چند نماینده می‌تواند در خصوص وظایف هر یک از وزرا یا هیئت وزیران و یا نخست‌وزیر سؤالاتی را مطرح کنند. اشخاص یادشده موظف هستند به این سؤالات پاسخ دهند (همان). بی‌تردید مجلس در مواردی که لازم بداند می‌تواند گزارش‌های تهیه‌شده از سوی کمیسیون‌های داخلی خود را پیرامون تخلفات قانونی دولت به قوه قضائیه ارسال کند و نیازی نیست در این خصوص از سؤال استفاده شود. با وجود این، تبصره ۱ ماده ۱۹۷ آیین‌نامه داخلی مجلس به‌نوعی ارسال «مصوبه عدم اقتناع نمایندگان از پاسخ رئیس‌جمهور»

به قوه قضائیه را توجیه نموده، چراکه مقرر داشته است: «اگر... جواب رئیس‌جمهور ناقض قانون یا استنکاف از اجرای قانون باشد... آن سؤال به قوه قضائیه ارسال می‌شود»؛ یعنی اگر در پاسخ رئیس‌جمهور به سؤالی، ارتکاب جرم یا تخلفی احراز شود، آنگاه گزارش آن به قوه قضائیه موضوعیت می‌یابد. بنابراین، ارسال هر سؤال و پاسخی - که قانع‌کننده نباشد- به قوه قضائیه، فاقد توجیه منطقی است (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۴).

تبصره ماده قانونی یادشده مقرر می‌دارد که نمایندگان می‌توانند در هر مرحله پنج سؤال از رئیس‌جمهور بپرسند و همچنین اگر تعداد سؤالات ارسال شده به قوه قضائیه به شش عدد برسد، استیضاح رئیس‌جمهور رقم می‌خورد. به نظر می‌رسد، تعیین نصاب، مجلس را با محدودیت مواجه می‌کند؛ حتی اگر نمایندگان از یک سؤال هم قانع نشوند، رئیس‌جمهور باید نسبت به آن پاسخگو باشد. ممکن است حتی یک سؤال ارزش تعقیب و استیضاح رئیس‌جمهور را داشته باشد که تصمیم‌گیری در مورد این مسئله باید به خود نمایندگان سپرده شود (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۴).

در هر حال، چنانچه پاسخ رئیس‌جمهور قانع‌کننده باشد، موجب افزایش اعتماد مجلس به دولت و اعضای آن خواهد شد و برعکس اگر پاسخ ارائه شده قانع‌کننده نباشد، این امر می‌تواند موجب بازخوردهای شدید یعنی طرح «استیضاح» علیه رئیس‌جمهور شود.

این در حالی است که در مجلس عوام انگلستان، نماینده‌ای که از جواب وزیران یا نخست‌وزیر قانع نشده باشد، ممکن است موضوع را در جلسه بحث کوتاهی که در پایان روال کاری مجلس تشکیل می‌شود، مطرح کند یا پس از یک فاصله سه‌ماهه سؤال را دوباره مطرح کند؛ مگر اینکه اوضاع و احوال تغییر نماید. راه دیگر برای نماینده‌ای که به سؤالش پاسخ داده نشده و یا با پاسخ آن اکتفا نکرده است، مکاتبه با وزارتخانه و درخواست اطلاعات می‌باشد که این امر موضوع را وارد حوزه قانون آزادی اطلاعات نموده، ممکن است نماینده را برای کسب اطلاعات یاری رساند (Turpin & Tomkins, op. cit., p.)

۱. «Adjournment debate» جلسه بحث کوتاهی است که در پایان روال کاری مجلس عوام تشکیل می‌شود که حدود سی دقیقه است و هر نماینده حدود سه دقیقه در این جلسه می‌تواند از وزیر مربوطه توضیح بخواهد.

609.

نتیجه

در مجلس شورای اسلامی ایران و مجلس عوام انگلستان پرسشگری نمایندگان از مقامات عالی قوه مجریه مهم‌ترین ابزار نظارت اطلاعاتی است. طرح سؤال نمایندگان کارکردهای گوناگونی دارد و سبب انتقال دیدگاه‌های نمایندگان مردم به مقامات عالی قوه مجریه شده، موجبات دقت آنان را در ایفای وظایف خود فراهم می‌سازد.

باوجود شناسایی صلاحیت پرسشگری در دو مجلس یادشده، فرایند و آثار حقوقی مترتب بر آن متفاوت است. در مجلس شورای اسلامی طرح سؤال نمایندگان به دلیل تشریفات قانونی نمود بارزی ندارد، اما در مجلس عوام انگلستان سالانه صدها سؤال به صورت شفاهی و کتبی از مقامات عالی قوه مجریه پرسیده می‌شود.

در مجلس شورای اسلامی انضباط زمانی برای طرح سؤال وجود ندارد، اما در مجلس عوام انگلستان در مواعد خاصی امکان طرح سؤال مقرر شده است. وانگهی برای پاسخ به سؤال نمایندگان مجلس عوام انگلستان مهلت مشخصی برای پاسخ مقامات قوه مجریه پیش‌بینی نشده است؛ درحالی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مهلت ده روز برای پاسخگویی وزیر و یک ماه برای رئیس‌جمهور مقرر شده است که البته قابلیت تمدید هم دارد. در نظام حقوقی ایران نصاب یک‌چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای طرح سؤال از رئیس‌جمهور مقرر شده است، اما در مجلس عوام انگلستان هر نماینده مجلس عوام می‌تواند سؤالات خود را از نخست‌وزیر بپرسد. در مجلس عوام انگلستان در موضوعات مرتبط با امنیت ملی یا اطلاعات محرمانه، وزیران و یا نخست‌وزیر می‌توانند از پاسخ به سؤالات نمایندگان خودداری ورزند؛ اما در حقوق موضوعه ایران درباره مستثنیات پرسشگری نمایندگان، حکم صریحی وجود ندارد.

در مجلس شورای اسلامی با سه بار اقناع نشدن نمایندگان مجلس از پاسخ وزیر یا وزیران با تصویب اکثریت نمایندگان، زمینه استیضاح وزیر یا وزیران فراهم می‌شود. همچنین در خصوص اقناعی بودن پاسخ رئیس‌جمهور، در خصوص هر یک از سؤالات، جداگانه رأی‌گیری می‌شود. چنانچه اکثریت نمایندگان حاضر در جلسه از پاسخ وی به سؤالی

قانع نشده باشند و موضوع مورد سؤال، نقض قانون و یا استنکاف از قانون شمرده شود، آن سؤال به قوه قضائیه ارسال می‌شود. اما در مجلس عوام انگلستان چنانچه نمایندگان مجلس عوام از پاسخ نخست‌وزیر اقناع نشده باشند، می‌توانند پس از گذشت سه ماه، سؤال را دوباره مطرح نموده، یا اینکه با وزارتخانه مکاتبه و درخواست اطلاعات نمایند.

پرسشگری پارلمانی در حقوق موضوعه ایران از فرایند دقیقی پیروی می‌کند، اما در مقایسه با مجلس عوام انگلستان جایگاه مطلوبی ندارد. کاستن تشریفات قانونی زاید و ساده‌سازی فرایند پرسشگری و نیز افزایش کمی سؤالات می‌تواند نظام حقوقی پاسخگویی مقامات عالی قوه مجریه را ارتقا بخشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۸)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ اول، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۲. امور تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱)، *مجموعه اساسی*، چ دوم، تهران: انتشارات معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۳. دری نجف آبادی، قربان‌علی، «نظارت و مجلس شورای اسلامی»، نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۱، پاییز ۱۳۷۲.
۴. زارعی، محمد حسین (۱۳۸۴)، *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، چ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۰)، *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*، چ پنجم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۶. عالی‌خانی، محمد (۱۳۷۳)، *حقوق اساسی*، چ اول، تهران: انتشارات دستان.
۷. علیخانی، علی‌اکبر (۱۳۸۴)، «پاسخگویی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله دین و ارتباطات، ش ۲۶.
۸. قانون اساسی مصوب (۱۳۵۸)، (بازنگری شده ۱۳۶۸).
۹. قانون آیین‌نامه داخل مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۲۰ با اصلاحات لاحق.
۱۰. معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، «بررسی طرح دوفوریتی اصلاح مواد ۱۹۶ و ۱۹۷ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»، مندرج در:
<http://nahad.govir.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Objec>
تاریخ مراجعه ۱۳۹۳/۸/۱۲.
۱۱. وکیل، امیر ساعد و عسکری، پوریا (۱۳۸۷)، *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چ دوم، تهران: انتشارات مجد.
۱۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری ایران*، چ دوم، چاپ بیست و یکم،

تهران: انتشارات میزان.

۱۳. _____ (۱۳۹۱)، «نظارت مجلس بر دولت یک نظارت جامع است»،

مجله هفته نامه آسمان، ش ۲۳.

۱۴. هریسی نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی تطبیقی*، چ دوم، تبریز: انتشارات آیدین.

ب) انگلیسی

15. Leyland Peter and Anthony Gordon, *Text book on Administrative Law*, 5th ed., (UK: Oxford University Press, 2005)
16. Cane Peter, *Administrative Law*, 4th ed. (UK: Oxford University Press, 2004)
17. Guide to Parliamentary Work, p. 33 ..available.at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61205/guide_to_parliamentary_work.pdf, p. ۱۳. (Accessed date 6 October 2014).
18. House of Commons Information Office, «*Parliamentary Questions*», August 2010. available at: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-..office/p01.pdf>. (Accessed date 10 November 2013).
19. House of Commons, «*Parliamentary Questions*», March 2013, p. 2, available at: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/Brief-..Guides/Parliamentary-. Questions.pdf>. (Accessed date 14 December 2013).
20. Morrison Herbert, *Government and Parliament*, 2nd ed., (UK: Oxford University Press, 1959).
21. Turpin Colin and Tomkins Adam, *British Government and the Constitution*, 6th ed., (UK: Cambridge University Press, 2007).

22. Michael Allen and Brian Thompson, *Cases and Material on Constitutional and ...Administrative Law*, 8th ed. (UK: Oxford University Press, 2005).
23. Weir Stuart and Beetham David, *Political Power and Democratic Control in Britain*, 1st ed. (USA: Routledge Publication, 1999).
24. Helen Fenwick and Gavin Phillipson, *Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights*, 2nd ed. (UK: Cavendish Publication, 2003).
25. Julian Knight, *British Politics for Dummies*, 1st ed. (UK: Wiley Publication, 2010).
26. Shane Martin, *Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction* The Journal of Legislative Studies, (Vol. 17, No.3, September 2011).
27. Olivier Rozenberg & Shane Martin, *Questioning Parliamentary Questions*, The Journal of Legislative Studies, (Vol. 17, No.3, September 2011).