

# مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رهپایان

سال چهاردهم، شماره ۵۲، پاییز ۱۳۹۹  
صفحه ۱۸۳ تا ۲۰۴

## بررسی تطبیقی جایگاه نظارتی مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان

علی محمد فلاح زاده / استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه

علامه طباطبائی، تهران، ایران amfallahzadeh@atu.ac.ir

محمد تقی حسن زاده قره آغاجی / دانشجوی دکتری حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و

علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران tagi\_poldasht@yahoo.com

### چکیده

سؤال اصلی مقاله این است که، جایگاه نظارتی مجلس در قانون اساسی ج.ا.ایران و جمهوری آذربایجان چگونه قابل تبیین است و هدف از این نظارت چیست؟ فرضیه اصلی مقاله این است در قانون اساسی هر دو کشور، سازکارهای مختلفی در راستای تحقق نظارت مجلس پیش بینی شده است که هدف از آن، اصولاً تحدید و کنترل اختیارات قوه قضاییه و مجریه است. مجلس به عنوان نهاد مردم سالار، از وظایف متعددی برخوردار است. برابر قانون اساسی ج.ا.ایران، مجلس کارکردهای مهم قانونگذاری و نظارت را بر عهده دارد که قوای مجریه و قضاییه را تحت تاثیر قرار داده است. در جمهوری آذربایجان، به دلیل چالش‌های انتخاباتی و تفکیک قوی، مجلس نتوانسته است، وجهه‌ای مردمی و جهانی در حد استانداردهای مطلوب برای خود ایجاد کند. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که، ساختار تشکیل مجلس در آذربایجان، از حمایت‌های فکری و معنوی کمی در جامعه برخوردار است و در مقایسه با نظارت در قوه مقننه ج.ا.ایران، به دلیل ضعف حمایت مردم، نمایندگان تمایل کمتری برای جوابگویی به مردم داشته و نتیجتاً قدرت نمایندگان بیشتر در راستای منافع خود بوده و نظارت بر ارکان دولت، پشتوانه مردمی ضعیفی دارند. پژوهش حاضر با روش توصیفی تحلیلی و با استفاده از کتابخانه‌ای و اسنادی و بهره‌گیری از قانون اساسی به عنوان منابع اصلی انجام شده است.

**کلیدواژه:** نظارت مجلس، قانون اساسی، قوه قضائیه، جمهوری آذربایجان، جمهوری اسلامی ایران.

تاریخ تأیید ۱۳۹۹/۰۴/۱۷

تاریخ دریافت ۱۳۹۸/۰۲/۲۱

این مقاله برگرفته از رساله دکتری آقای محمدتقی حسن زاده قره آغاجی می باشد.

### مقدمه

در جهان امروز، دموکراسی به عنوان اصلی برای داشتن حکومت شایسته، پذیرفته شده است. یکی از اصول بنیادی و اساسی دموکراسی، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شان به صورت مستقیم یا بالواسطه است. در نظامی که انسان از استقلال، آزادی و حمایت قانون برخوردار است، باید خود سرنوشت را تعیین نماید. این نقش باید به صورت مستقیم تجلی یابد، ولی به دلیل کثرت جمعیت و نبود امکان مشارکت مستقیم آحاد جامعه در تصمیم گیری های سیاسی، اجتماعی و ... اصل نمایندگی یا مشارکت بالواسطه به عنوان مناسب ترین راه مشارکت در تصمیم گیری های ملی پذیرفته شده است (مؤمنی راد و بهدادفر، ۱۳۹۶: ۱۵۶).

به این معنی که هر کشوری به حوزه های متعدد با توجه به نفوس تقسیم می گردد و مردم با انتخاب نماینده ای برای مجلس، حق مشارکت خویش را از طریق نماینده منتخب خود در تصمیم گیری های سیاسی اداء می نمایند. بر همین اساس، در کشورهای دموکراتیک پارلمان دو مجلسی یا تک مجلسی منتخب یا انتصابی وجود دارد و اصل نمایندگی از مردم و حاکمیت ملی را به نحوی از انحا به نمایش می گذارد. این نهاد در کشورهای مختلف نام های متنوع به خود گرفته است. کانگرس<sup>۲</sup> در ایالات متحده امریکا، شورای ملی<sup>۳</sup> در فرانسه، پارلمان<sup>۴</sup> در بریتانیا و سنگاپور، مجلس شورای اسلامی در ج.ا.ایران (Silk, 1998:1).

در جمهوری اسلامی ایران، وظایف پارلمانی در مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون در دو بعد به صورت مشخص تصریح شده است؛ قانونگذاری و نظارت. از میان این دو وظیفه، نظارت دارای نقشی کلیدی است به نحوی که میزان توفیق مجالس در پاسخگو کردن دستگاه های اجرایی، از طریق نظارت بر دولت بررسی می شود و این امر به یکی از مهم ترین مطالبات از نظام های مردم سالار تبدیل شده است (رضایی، ۱۳۹۴: ۳۳۸).

بر این اساس، بحث نظارت مجلس یکی از مباحث اساسی مطرح در حقوق عمومی است. قوه مجریه با در اختیار داشتن اختیارات زیاد در اجرا به شکل جدی تهدید کننده حقوق و آزادی های اشخاص بوده، به نحوی که افراد همیشه در هراس از اختیارات بی شمار این قوه هستند. بنابراین به راستای تأمین حقوق افراد و جلوگیری از زیاده خواهی قوه

1- Democratic

2- Congress

3- National Assembly

4- Parliament

مجریه ضروری است تا نمایندگان منتخب مردم به عنوان حاکمیت ملی تحت عنوان مجلس، علاوه برشان قانونگذاری، نظارت وسیع و همه جانبه‌ای از جمله سؤال، استیضاح، تذکر، بازرسی از عملکرد کارگزاران اجرایی و چگونگی صرف بودجه کشور را داشته باشد.

ساختار حکومتی جمهوری آذربایجان، تقریباً شبیه سایر جمهوری‌های مشترک المنافع است و دارای قوای سه گانه می‌باشد. ولی از آن سه قوه، رئیس جمهور بعنوان رئیس قوه مجریه که مستقیماً از سوی مردم انتخاب می‌شود؛ دارای بیشترین اختیارات است؛ بطوریکه مسئول عزل و نصب نخست وزیر، وزرای کابینه و نیز مقامات قضایی از جمله دادستان کل کشور بعنوان رئیس قوه قضائیه می‌باشد؛ در عین حال ریاست شورای عالی امنیت ملی را بعهده دارد که رئیس نهاد ریاست جمهوری، دبیر این شورا است؛ مصوبات مجلس پس از امضاء و تایید رئیس جمهور لازم الاجرا است (واحدی، ۱۳۸۲: ۱۰).

جمهوری پارلمانی در آذربایجان، شامل یک رئیس جمهور، یک نخست وزیر و کابینه، یک مجلس قانونگذار و یک دستگاه قضایی شامل یک دادگاه قانون اساسی است. البته قانون اساسی این کشور در سال‌های ۱۹۲۴، ۱۹۳۶، ۱۹۷۸، ۱۹۹۱، و ۱۹۹۵، تغییر نمود؛ اولین انتخابات مجلس ملی جمهوری آذربایجان پس از استقلال در سال ۱۹۹۵، برگزار و رسول قلی‌اف، به عنوان اولین رییس آن انتخابات شد. در خصوص موضوع تحقیق، کارهای بسیار محدودی در کشور، انجام شده که به صورت کلی، آدمی (۱۳۸۴)، تحت عنوان تحلیلی بر انتخابات پارلمانی آذربایجان و گلی (۱۳۹۷)، با عنوان بررسی چشم انداز حقوقی قانون اساسی آذربایجان؛ نگاشته شده است که در خصوص موضوع مقاله، اطلاعاتی ارائه نموده اند و تنها به کلیت قانون اساسی و سیستم نظارتی در این کشور، پرداخته شده است.

ضرورت تحقیق ناشی از آنست که اقتدار کشورهای همسایه ایران، مثل جمهوری آذربایجان و ثبات آنها، کمک فراوانی به ثبات کشورمان می‌کند که در این مقاله با بررسی ابعاد مختلف قدرت نظارتی پارلمان به میزان مسوولیت پذیری دولت در قبال مردم، اشاره می‌گردد که پارامتر مهمی در ثبات واقعی در این کشور است. در این پژوهش در تلاش هستیم تا ضمن آشنایی با نحوه این نوع از نظارت آن را با سیستم حقوقی جمهوری آذربایجان مورد بررسی و ارزیابی قرار دهیم.

### ۱- مبانی نظری نظارت مجلس و ضرورت آن

تحلیل ماهیت و اهمیت نظارت مجلس بستگی به جایگاه مجلس در میان قوای حکومتی و قانون اساسی دارد. مشروعیت اعمال دولت و نهادهای دولتی بسته به میزان پاسخگویی آنها

به مجلس شورای اسلامی است. از سوی دیگر، دولت مشروعیت مردمی خود را از طریق انتخابات ریاست جمهوری به طور مستقیم دریافت می‌کند. منشأ مشروعیت نظام سیاسی و چگونگی توزیع قدرت سیاسی بین قوا موضوعاتی مرتبط می‌باشند. نهادها و قوای حکومتی که مشروعیت خود را به طور موازی از مردم اخذ می‌کنند، روابط افقی سیاسی با یکدیگر دارند و حال آنکه نهادها یا قوایی که مشروعیت خود را صرفاً از انتخاب و تعیین پارلمان می‌گیرند روابط عمودی سیاسی با هم دارند. بر این اساس، نظارت مجلس نوع نظام سیاسی هر کشوری را مشخص می‌کند.

### ۱-۱- مفهوم نظارت

نظارت را عمل ناظر و ناظر را در اصطلاح به معنای کسی که بر کار دیگری نظارت می‌کند تا عمل او به صورت صحیح صورت گیرد معنا کرده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۴: ۳۶۵۰). در تعریف اصطلاحی، نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا از این طریق، به مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان به دست آید (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۳۱). نظارت در حقوق اساسی نیز بررسی و ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین، قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است (قاضی، ۱۳۸۹: ۳۵۲).

در علوم سیاست، نظارت به معنی کنترل قدرت سیاسی برتر جامعه است. چون در جامعه حاکمان قدرت سیاسی و مالی و اعتباری کشور را در اختیار دارند، به خاطر همین در علم سیاست کنترل این قدرت برتر سیاسی و.... بسیار مهم است و مردم را از شر خودکامگی حکام در امان می‌دارد. در علوم سیاسی و حقوق اساسی نیز راهکارهایی برای مهار و کنترل قدرت پیش بینی شده است (عمیدزنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۵۳).

به طور خلاصه نظارت در مفهوم اصطلاحی عبارت است از بازرسی و سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان و ناظر کسی است که به منظور چنین بازرسی و ارزیابی و سنجشی تعیین می‌شود. در مفهوم عام نظارت یعنی بررسی اجرای صحیح قانون در بستر مناسب آن که این قانون هم قوانین بشری و هم قوانین تکوینی و الهی می‌تواند باشد. مفهوم خاص نظارت که با توجه به آنچه که می‌بایست مورد نظارت قرار گیرد تعیین می‌شود که عبارت است از مجموعه اقداماتی که مربوط می‌شود به نظارت در راستای تصویب قوانین مناسب، اجرای قوانین در جای خود و در جهت نیل به اهداف عالی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی

و غیره و نیز نظارت بر گزینش کارگزارانی مناسب در جهت پیشبرد اهداف مورد تصویب و درنهایت نظارت بر عملکرد کارگزاران و تطبیق عملکرد آنها با سیاست‌های تقنینی (مرتضایی، ۱۳۹۰: ۴۴).

بر این اساس نظارت در مفهوم خاص خود و در جریان یک برنامه عملیاتی با مشاهده و بررسی چگونگی پیشرفت برنامه مزبور (تصویب و اجرای قانون) آغاز می‌گردد و سپس با تطبیق آن موضوع با یک وضعیت مناسب و قابل قبول و بایسته ادامه می‌یابد (رضائیان، ۱۳۹۱: ۲۴۱) و درنهایت بر مدار صحیح واقع شدن آن برنامه عملیاتی و ممانعت از انحراف و در صورت انحراف، اصلاح آن در جهت اهداف تعیین شده به نتیجه می‌رسد. این تعریف از نظارت، هم پیشگیری در معنای پیشین یعنی نظارت بر تصویب قوانین مناسب و نظارت بر گزینش اصلح و قبل از واگذاری منصب به کارگزار حکومت و هم نظارت در معنای پسین آن که نظارت بر نحوه عملکرد کارگزار است را در بر می‌گیرد. به نظر می‌رسد چنانچه این اقدامات پیشین به نحوی صحیح انجام پذیرد، محدوده اجرایی نظارت پسین به حداقل میرسد (کونتز و دیگران، ۱۳۸۵: ۳۸۸).

ملاحظه می‌شود نظارت در معنای خاص، از دو بخش تشکیل شده است. بخش نخست که نظارت نامیده می‌شود و شامل مشاهده و بررسی و مقایسه جریان امور و تعیین پیشرفت کارها و تطبیق آن با وضعیت مطلوب است و بخش دوم که کنترل بدان اطلاق می‌شود، یک فرآیند عملیاتی و اجرایی محسوب می‌گردد و به معنای مانع شدن از ایجاد انحراف و کژی در یک برنامه عملیاتی و بازگرداندن آن بر مدار صحیح و اصولی از طریق تدابیر اصلاح کننده است. هر دوی این تدابیر بوسیله بازرسی مداوم مقام مسئول از عملکرد زیر مجموعه خود قابل اعمال است. فلسفه وجودی کنترل و نظارت، اصلاح و بهبود امور است.

## ۲-۱- اهمیت و ضرورت نظارت مجلس

در هیاهوهای سیاسی و اجتماعی که در جامعه کنونی ما بر سر نظارت آمده اینگونه مطرح است که گویی اصل نظارت بی ثمر و بی فایده شده است و فقط نیروی بازدارنده قوه قضائیه است. اصل ضرورت نظارت در تمام کشورها، دولت‌ها، سازمان‌ها و ادارات مسلم است و تنها مشکلی که بر سر راه نظارت صحیح وجود دارد اعمال نظرهای شخصی است. امام خمینی، مسامحه در نظارت امور به وسیله علما و معتمدین و پشتیبانی ملت، موجب ضررهای جبران ناپذیر است (خمینی، ۱۳۷۴، ج ۴: ۲۸۵). در نظر امام نظارت به قدری اهمیت دارد که علما را ناظر بر همه قوانینی و مسئولین می‌داند و بیش از دهها بار این

وظیفه مهم و حق انکار نشدنی اشاره می‌کند و به مردم و دستگاهها، نظارت بر امور را توصیه می‌کند.

### ۳-۱- سیر تاریخی شکل‌گیری نظارت مجلس

دوران طولانی حکومت ایران در اختیار شاهان و اداره مملکت به روش دیکتاتوری بود. پانزده سال قبل از مشروطیت (۱۳۰۹ قمری) ملت ایران به رهبری روحانیت، نهضتی را با عنوان نهضت تنباکو پدید آورد عقب نشینی استعمار و استبداد در آن قیام عمومی مردم چنان بود که مقدمه‌ای شد بر مشروطیت و بالاخره به دنبال بیداری مردم، استحکام روابط اسلامی، پیدایش اجتماعات سیاسی، گرفتن اطلاعات و متأثر شدن گروه‌هایی از غرب انقلاب مشروطیت به پیروزی رسید. در آن زمان پیروزی در قالب قانون اساسی بود. نخستین بار بود که کشور صاحب قانون اساسی می‌شد. قانون اساسی در سال ۱۲۸۵ شمسی، شش ماه پس از شکست استبداد، تدوین شد اما سلطنت شاهان نفی نگردید. بلکه تثبیت شد، ولی مشروط به رعایت قوانین اساسی و محدود به آن گردید. به همین جهت آن را سلطنت مشروطه نامیدند. طول عمر رژیم مشروطه سلطنتی، بیش از هفتاد و پنج سال نبود و با انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ به پایان رسید (شهرام نیا، ۱۳۷۹: ۱۷).

پس از صدور فرمان مشروطیت توسط مظفرالدین شاه، اولین مجلس شورای ملی ایران در سال ۱۲۸۵ شمسی افتتاح شد که به موجب نظامنامه و آیین‌نامه انتخاباتی آن تمام طبقات مردم و اصناف بازار، نمایندگانی انتخاب و به مجلس شورای ملی می‌فرستادند ولی اکثر اعضاء و وکلا از نمایندگان بازرگانان و اصناف بودند. متن اولیه قانون اساسی ایران که دارای پنجاه و یک اصل می‌باشد به وسیله صدر اعظم وقت و چند نفر از رجال آن عصر که طرفدار اقتدار و سلطه بی حد و حصر مقام سلطنت بودند و چند نفر از نمایندگان دوره اول مجلس شورای ملی که جانبداری از حکومت ملی و حقوق ملت می‌نمودند و چند نفر مترجمین زبان‌های خارجی و مشورت با جمعی که از طرف دولت معین شده بود و بیشتر تحصیل کرده‌های فرهنگ محسوب می‌شدند تهیه و تدوین گردید. به دلیل بافت ترکیبی خاص کمیته‌ای که تنظیم قانون اساسی به عهده آنها گذاشته شده بود، برای تنظیم قانون اساسی به منابع اروپایی روی آوردند. متن مورد قبول قانون اساسی در همان سال به امضای مظفرالدین شاه رسید. اما این متن ناقص بود و بسیاری از مسائل در آن پیش‌بینی نشده بود. لذا درصدد تهیه متن دومی به عنوان متمم قانون اساسی برآمدند که باز هم جنبه تقلیدی

داشت. در سال ۱۲۸۶ شمسی به امضاء محمد علی شاه رسید و به اجراء گذاشته شد (عراقی، ۱۳۳۱: ۵۲).

پس قانون اساسی ایران ناشی از اراده و تصویب مجلس مؤسسان برگزیده ملت نبود و مجلس مقننه عادی آن را تصویب نمود و این در حالی بود که بسیاری از نمایندگان دور اول از وظایف خود آگاه نبودند و حتی از اصول پارلمانی اطلاعی نداشتند.

پس از پیروزی انقلاب اولین نظرخواهی از طریق همه پرسی از ملت انجام گرفت. در همه پرسی دوازدهم آذر ۱۳۵۸، قانون اساسی تدوین شده از سوی مجلس خبرگان مورد تأیید نهایی ملت قرار گرفت. قانون اساسی جمهوری اسلامی بر اصول مقدس دین اسلام پایه گذاری شده و بارزترین قانون اساسی دموکراسی متکی به مذهب است.

یکی از مهمترین مسائل قوانین اساسی، شکل حکومت است و به تبع آن قوانین اساسی ملل مختلف می باید اساسی ترین اصول را، اختصاص به میزان نقش ملت خود در صورت بندی قدرت و تحقق خواسته های آنان باشد. با توجه به این مطلب که اسلام مبنای عقیدتی اکثریت قاطع مردم ایران است و در همه پرسی نیز به حکومت جمهوری اسلامی رأی مثبت داده و محتوای حکومت خود را منطبق با اسلام و موازین اسلامی معین کردند، لذا اسلام مبانی اصلی رژیم جمهوری شناخته شد و قانونگذاران قانون اساسی بنیادی ترین و مهم ترین اصول خود را بر اساس اعتقادات اسلامی مردم تدوین کردند (هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۲۷).

اما در جمهوری آذربایجان، هنگامی که کمونیست ها در روسیه بر سر قدرت آمدند، جمهوری کوتاه مدت فدرال بین قفقازی در ۲۲ آوریل ۱۹۱۸ توسط آذربایجان، ارمنستان و گرجستان شکل گرفت. پس از فروپاشی این جمهوری در ۲۸ می ۱۹۱۸ جمهوری دموکراتیک آذربایجان شکل گرفت (Brubaker, 1995: 29).

ساختار حکومتی جمهوری آذربایجان، تقریباً شبیه سایر جمهوری های مشترک المنافع است و دارای قوای سه گانه می باشد. ولی از آن سه قوه، رئیس جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه که مستقیماً از سوی مردم انتخاب می شود؛ دارای بیشترین اختیارات است؛ به طوری که مسئول عزل و نصب نخست وزیر، وزیر کابینه و نیز مقامات قضایی از جمله دادستان کل کشور به عنوان رئیس قوه قضائیه می باشد؛ در عین حال ریاست شورای عالی امنیت ملی را به عهده دارد که رئیس نهاد ریاست جمهوری، دبیر این شورا است؛ مصوبات مجلس پس از امضاء و تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. جمهوری پارلمانی در آذربایجان؛ شامل یک رئیس جمهور، یک نخست وزیر و کابینه، یک مجلس قانونگذار و یک دستگاه قضایی

شامل یک دادگاه قانون اساسی است؛ البته قانون اساسی این کشور در سال‌های ۱۹۲۴، ۱۹۳۶، ۱۹۷۸، ۱۹۹۱، و ۱۹۹۵، تغییر نمود؛ اولین انتخابات مجلس ملی جمهوری آذربایجان پس از استقلال در سال ۱۹۹۵، برگزار و رسول قلی‌اف، به عنوان اولین رییس آن انتخابات شد (واحدی، ۱۳۸۲: ۱۰).

بنابراین با توجه به نو ظهور بودن جمهوریت در آذربایجان، بایستی به بررسی ابعاد جمهوریت در راستای جوابگویی و مسئولیت‌پذیری آنها در مقابل پارلمان بود که باعث استقرار نظامی منسجم و مردمی می‌گردد.

#### ۴-۱- ماهیت نظارت مجلس

در گذشته حاکمان در برابر مردم، پاسخگو نبودند و نسبت به حقوق و آزادی‌های مردم توجه نمی‌کرد؛ تمام قدرت و منابع قدرت در دست حکومت بود و حکومت هر کاری می‌توانست انجام دهد. لذا اندیشمندان و نظریه پردازان درصدد رفع این مشکلات برآمدند؛ این اندیشمندان با این پیش فرض برای محدود کردن قدرت وارد شدند و بیان نمودند که قدرت مطلق، اساساً فساد آور است؛ و باید قدرت باید محدود شود؛ اما در راه حل و چگونگی محدود کردن قدرت، شکستادن قدرت حاکمیت را مطرح نمودند؛ یعنی ابتدا قدرت مطلق باید تجزیه شود و میان نهادها تقسیم شود و در آن صورت، همدیگر را کنترل و محدود می‌نمایند و به این ترتیب، قدرت محدود و مسئله تفکیک قوا مطرح شد (واحدی، ۱۳۸۲: ۳).

در نظام‌های حقوقی معاصر، قوای مقننه نظارت‌های فراوانی بر قوه مجریه اعمال می‌نمایند؛ این نظارت‌ها که در راستای دستیابی به تعادل در نظام حقوق اساسی می‌باشد.

در رژیم‌های پارلمانی و ریاستی، ماهیت‌های متفاوتی به خود می‌بینند؛ نشأت گرفتن قوه مجریه از قوه مقننه در رژیم‌های پارلمانی و داشتن نوعی عاملیت برای این قوه، باعث می‌شود که قوه مقننه بتواند نظارت موثری که ماهیت کنترلی دارد؛ بر این قوه اعمال نماید، البته عواملی چون نظام حزبی از متغیرات مؤثر در این عرصه هستند؛ در رژیم‌های ریاستی نیز با تفکیک انعطاف‌ناپذیر میان قوا، نظارت اعمالی، جنبه محدودیت به خود می‌گیرد که البته سازوکارهای نظارتی قوی چون کمیته‌های تحقیق به کار گرفته می‌شوند که روند نظارت‌ها را تعدیل می‌نماید (سهرابلو، ۱۳۹۷: ۲).

مصونیت پارلمانی از دو جنبه قابلیت بررسی را داراست؛ عدم مسئولیت و مصونیت از تعقیب؛ به عبارت ساده‌تر، نمایندگان در برخی مواقع نسبت به قول و فعل خود که قانوناً باید در راستای انجام وظایف نمایندگی باشد، مسئولیتی ندارند و بر این اساس چه در دوره

نمایندگی و چه پس از اتمام دوره، نباید نسبت به این اظهارات یا افعال تحت تعقیب قضایی قرار گیرند (دادفر، ۱۳۴۳: ۲۰۷).

در جمهوری اسلامی ایران، ماهیت و سرشت نظارتی مجلس از نوع سیاسی است که در مقابل نظارت‌های اجرایی-اداری و قضایی قرار دارد. نظارت اجرایی-اداری ماهیتی سلسله مراتبی و مدیریتی دارد که با ضمانت اجراهای اداری، انضباطی و مهمتر از همه جایگزینی یا اصلاح تصمیم اداری مقام تصمیم گیرنده با تصمیم مقام مافوق و در نهایت با اعلام تخلف اداری مقام یا کارمند متخلف همراه است.

مقامات قوه مجریه دارای مسئولیت سیاسی در مقابل قوه مقننه هستند که با ضمانت اجرای تذکر، سؤال، استیضاح و در نهایت با رأی عدم اعتماد و کناره‌گیری وزرا یا رئیس جمهور همراه است. لذا نباید انتظار داشت که مقامات اجرایی دولت و یا حتی قضات همانند کارمندان و یا مدیران زیر دست نمایندگان عمل نمایند. روابط قوا و توزیع قدرت سیاسی به صورت افقی (و نه عمودی)، شکل گرفته و لذا تعامل قوا از طریق سازوکارهای نظارتی و تأثیر و تأثر متقابل باید صورت گیرد (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۰).

نظارت سیاسی ماهیتی پسینی دارد نه پیشینی. به عبارت دیگر، نظارت سیاسی مجلس ماهیتاً ناظر به آینده و اصلاح امور در آینده است. لازمه اصل استقلال قوا اقدام به نقش ابتدایی تصمیم‌گیری و اجرایی دولت است. به سخن دیگر، دولت دارای حق ابتدایی تصمیم‌گیری و اجرایی در حوزه وظایف و صلاحیتهای خود می‌باشد و مجلس دارای حق نظارت و اخذ پاسخگویی است. جلوگیری در تصمیم‌گیری دولت یا اقدامات اجرایی آن و ایجاد محدودیت در روند و فرایند تصمیم‌گیری و عملیات و اقدامات اجرایی، خود نوعی دخالت در قلمرو صلاحیتی دولت است (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۲). باید گفت، در جو سیاسی که در جامعه کنونی ما بر سر نظارت آمده اینگونه مطرح است که گویی اصل نظارت بی‌ثمر و بی‌فایده شده است و فقط نیروی بازدارنده قوه قضائیه است.

## ۲- ساختار مجلس در جمهوری اسلامی ایران و جمهوری آذربایجان

مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران، مهم‌ترین و اصلی‌ترین رکن قانونگذاری و نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران است که نمایندگانش به صورت مستقیم و با رأی مخفی مردم انتخاب می‌شوند که دارای ۲۹۰ کرسی نمایندگی است. دوره نمایندگی مجلس شورای اسلامی چهارسال و دوره نمایندگی نمایندگان نیز همزمان با دوره مجلس شورای

اسلامی است. پس اگر نماینده‌ای از طریق انتخابات میان دوره‌ای به نمایندگی انتخاب شود، مدت نمایندگی او محدود به پایان دوره مجلس خواهد بود.

مجلس ملی جمهوری آذربایجان، ۱۲۵ کرسی دارد که در پنجمین دوره در سال ۱۳۹۴، حزب حاکم ینی آذربایجان، - یاپ - با کسب ۷۰ کرسی، بیشترین کرسی‌های مجلس را به خود اختصاص داد. ۵۵ کرسی باقیمانده نیز به احزاب و سیاستمداران وابسته به حزب حاکم، اختصاص یافت. مانند سایر جمهوری‌های مستقل مشترک المنافع همسو، نمایندگان مجلس ملی جمهوری آذربایجان از دو طریق می‌توانند کرسی‌های مجلس را در اختیار بگیرند؛ نخست از طریق حزبی و دوم از طریق مشارکت مستقل نامزدها امکان راه یافتن به مجلس ملی جمهوری آذربایجان وجود دارد (گلی، ۱۳۹۷: ۶).

ساختار اعضای مجلس آذربایجان، عموماً متأثر از حزب وابسته به ریاست جمهوری است و عدم حضور احزاب ائتلافی مخالف حزب حاکم در انتخابات سال ۱۳۹۴، عملاً شرایط را برای هم سوئی این مجلس و عدم نظارت قانونمند و مستقل از ارکان ریاست جمهوری، مهیا می‌کند و در واقع نوعی ضعف عمده در قدرت مجلس، ایجاد شده است که قدرت نظارتی مجلس را به شدت تضعیف نموده است (Amnesty International Report 2007, 90).

بنابراین ساختار اقتدارگرایی در نظام اجرایی آذربایجان، کمک شایان توجهی به انزوای حق نظارتی مجلس، نموده است و مخالفت احزاب در این خصوص، نتوانسته است به برگزاری انتخابات منصفانه منجر شود که بازخورد آن، ضعف پارلمان در این کشور و سستی پایه‌های نظارتی است (زرگر، ۱۳۸۸: ۴).

### ۳- نظارت مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تحلیل ماهیت و اهمیت نظارت مجلس شورای اسلامی بستگی به جایگاه مجلس در میان قوای حکومتی و قانون اساسی دارد. مشروعیت اعمال دولت و نهادهای دولتی بسته به میزان پاسخگویی آنها به مجلس شورای اسلامی است. از سوی دیگر، دولت مشروعیت مردمی خود را از طریق انتخابات ریاست جمهوری به طور مستقیم دریافت می‌کند. لذا دولت مشروعیت خود را از دو منشأ می‌گیرد:

الف) به طور مستقیم از طریق انتخابات ریاست جمهوری،

ب) به طور غیرمستقیم از طریق اخذ رأی اعتماد و پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی

به عنوان یک نهاد تقنینی منتخب مردم.

منشأ مشروعیت نظام سیاسی و چگونگی توزیع قدرت سیاسی بین قوا موضوعاتی مرتبط می‌باشند. نهادها و قوای حکومتی که مشروعیت خود را به طور موازی از مردم اخذ می‌کنند، روابط افقی سیاسی با یکدیگر دارند و حال آنکه نهادها یا قوایی که مشروعیت خود را صرفاً از انتخاب و تعیین پارلمان می‌گیرد روابط عمودی سیاسی با هم دارند. بدین لحاظ آگاهی از منشأ مشروعیت قوا در تنظیم محدودیتها و ملاحظات حاکم بر روابط قوا تأثیرگذار است (حیب نژاد و عامری، ۱۳۹۳: ۸).

ملاک دسته بندی الگوهای حکومتی فوق چگونگی روابط و تعامل قوه مقننه و قوه مجریه است. به عبارت بهتر، هر اندازه که یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیشتری داده باشد و میزان پاسخگویی و نظارت دولت به پارلمان افزونتر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی آن نزدیکتر است و هرچه میزان مسئولیت دولت به پارلمان کمتر باشد مدل حکومت به ریاستی نزدیکتر است. بنابراین مهمترین شاخصه در تعیین مدل حکومتها، میزان مسئولیت سیاسی دولت به قوه مقننه است. نوع نظام حکومتی در ایران مورد بحث و گفتگوی حقوقدانان است، لکن در مجموع نظام حکومتی به الگوی پارلمانی تمایل بیشتری دارد و وجوه تشابه آن با مدل‌های ریاستی و نیمه‌ریاستی کمتر است، هر چند شباهتهایی با آنها یافت می‌شود مانند انتخاب مستقیم ریاست جمهوری از سوی مردم، اختیارات رئیس جمهور در عزل و نصب وزرا، یک رکنی بودن قوه مجریه و مهمتر از همه فقدان مکانیسم‌های قوی کنترل بر قوه مقننه از قبیل حق انحلال مجلس یا صدور احکام در حکم قانون.

نظارت‌های مجلس شورای اسلامی و مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به نظر حقوقدانان اساسی به اقسام مختلفی تقسیم می‌گردد.

### ۱-۳- نظارت سیاسی و پارلمانی

نظارت مستمر بر اجرای قوانین از وظایف مجلس شورای اسلامی می‌باشد وظیفه مجلس است که جلوی تبعیض و سوء استفاده را بگیرد به نحویکه جریان قانون در همه به نحو مطلوب باشد. لذا علاوه بر اینکه حق تصویب قانون را مردم به نمایندگان مجلس یا بهتر گفته شود به نمایندگان خود در مجلس واگذار کرده‌اند این اجازه را نیز قانون اساسی به مجلس داده است تا از طریق ساز و کار خاصی، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را اعمال کند. به همراه حق نظارت ضمانت اجرایی را نیز تعیین نموده تا مجلس بتواند به نحو احسن این وظیفه را انجام دهد.

در نظارت سیاسی و پارلمانی، وزرا جهت احراز مقام سیاسی و اجرایی خود نیازمند اخذ رأی اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی هستند (اصل ۱۳۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). هر یک از وزرا مسئول وظایف خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست. رئیس جمهور نیز در حدود اختیارات و وظایفی که برعهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است (اصل ۱۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران).

مکانیسم‌های مسئولیت سیاسی وزرا و رئیس جمهور در مقابل مجلس عبارتند از: تذکر، سؤال استیضاح و صدور رأی عدم اعتماد به وزرا و هیأت وزیران و رأی عدم کفایت سیاسی در مورد رئیس جمهور که در نهایت به عزل آنان منجر می‌گردد. یادآوری می‌نماید بر مبنای ماده (۱۹۲) آیین نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند در چارچوب اصل ۸۸ قانون اساسی، در صورت اطلاع از عملیات مخالف اصول و قوانین کشور در دستگاه‌های اجرایی و... به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. ریاست مجلس تذکر را به رئیس جمهور یا وزیر مربوط اطلاع و خلاصه آن را در اولین جلسه آتی مجلس عنوان می‌نماید.

### ۲-۳- نظارت مالی و بودجه‌ای

با عنایت به اهمیت نقش بودجه و منابع مالی در قبض و بسط اختیارات و صلاحیتهای دولت و نهادهای دولتی، مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت پس از تهیه بودجه سالانه کشور، لایحه بودجه را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. قانون اساسی در اصل ۵۴ مقرر داشته که بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مقررات مقرر در قانون خواهد بود. بودجه یک مرحله تنظیم و تهیه و یک مرحله تصویب را طی می‌کند همانند لوایحی که از طرف دولت به مجلس ارائه می‌شود تنظیم و تهیه بودجه بعهد دولت بوده و مجلس نیز بودجه تنظیمی دولت را پس از بررسی تصویب می‌کند. نظارت مالی مردم و مجلس به مخارج و عواید دولت ایجاب می‌کند که مجلس یعنی وکلای مردم نسبت به امور مالی دولت نظارت و کنترل داشته باشند. بنابراین مجلس وظیفه دارد که تکلیف قوه مجریه را در تمام مسائل مالی و مربوط به بودجه روشن سازد و در جریان اجرا هم مراقبت نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکند و هر وجهی در محل خود به مصرف برسد (هاشمی، ۱۳۹۴، ۷۹).

در این راستا، اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی در ارتباط با دیوان محاسبات کشور معطوف به نظارت مجلس بر اجرای بودجه سالانه است. برطبق ماده ۲۲۶ آیین نامه داخلی مجلس تخلف از قوانین و مقررات بودجه‌ای و مالی توسط دستگاههای اجرایی و کارکنان آن حسب مورد دارای ضمانت اجرای کیفری، مدنی، اداری و انضباطی است که از طرف مراجع قضایی و قانونی ذیربط اعمال می‌شود و از لحاظ سیاسی نیز موجبات مسئولیت سیاسی مقامات عالی قوه مجریه را فراهم می‌نماید.

پس از تصویب بودجه توسط مجلس شورای اسلامی، نظارت بر اجرای بودجه وظیفه دیگری است که مجلس شورای اسلامی توسط دیوان محاسبات انجام می‌دهد. دیوان محاسبات مستقیم زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد. دیوان محاسبات هم با توجه به وظیفه اصلی که به وی محول گردیده، کنترل و نظارت مستمر مال را به منظور پاسداری از بیت المال انجام می‌دهد. ماده یک دیوان محاسبات در بیان وظیفه نظارتی دیوان می‌گوید، هدف اصلی دیوان محاسبات پاسداری از بیت المال می‌باشد که از طریق نظارت بر عملیات و فعالیت‌های کلیه دستگاه‌های بررسی و حسابرسی و جوه مصرف شده و تهیه گزارش تفریغ بودجه و تقدیم آن به مجلس صورت می‌گیرد (رشیدی و رنجبر، ۱۳۹۵: ۱۲).

مطابق ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات کشور دیوان برای انجام وظایف خود می‌تواند در تمامی امور کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد به طور مستقیم مکاتبه کند و لذا کلیه مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلف به پاسخگویی می‌باشند.

### ۳-۳- نظارت استصوابی

با توجه به اصل تفکیک قوا، وظیفه هر یک از قوای حاکم (مقننه، قضائیه، مجریه) تفکیک گردیده و قوا از دخالت در امور یکدیگر نهی گردیده‌اند. لیکن قوه مقننه به خاطر وظیفه خطیری که بر عهده دارد که همان قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌باشد، می‌طلبد که در بعضی از امور که حساسیت خاصی را برای کشور مصالح عمومی مردم ایجاب می‌کند از حق ویژه‌ای استفاده نماید این حق ویژه که به اعمال حاکمیت تعبیر می‌گردد. بدین شکل که تعدادی از اعمال اجرایی دولت را قبل از تصمیم‌گیری و اجراء منوط به تصمیم خود می‌داند. به عبارتی دولت موظف است، قبلا اجازه مجلس را کسب کرده باشد (هاشمی و عدالت جو، ۱۳۹۰: ۲۰۴).

نظارت استصوابی مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است مانند تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷ قانون اساسی)، برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت (اصل ۷۹ قانون اساسی)، تعیین خطوط مرزی (اصل ۷۸ قانون اساسی)، اخذ وام و استقراض خارجی (اصل ۸۰ قانون اساسی)، استخدام کارشناسان خارجی (اصل ۸۳ قانون اساسی) صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آنها به داوری (اصل ۱۳۹ قانون اساسی).

#### ۴-۳- نظارت تامینی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل‌گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است مانند شکل‌گیری هیأت وزیران از طریق رأی اعتماد مجلس (اصول ۸۷ و ۱۳۶ قانون اساسی)، همچنین تعداد وزیران و وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنان (اصل ۱۳۳ قانون اساسی)، و نیز اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس برسد (اصل ۸۵ قانون اساسی).

بدیهی است برابر اصول ۳۶ و ۱۶۳ قانون اساسی، انحلال وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی با مجلس شورای اسلامی است. در ارتباط با قوه قضاییه، تشکیل دادگاههای صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیتهای قضات به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

#### ۴-۳-۵- نظارت اطلاعاتی مجلس

این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه‌ای برای به کارگیری اهرم‌های تضمینی و پاسخگویی مؤثرتر باشد و در نتیجه منجر به استفاده از مکانیسم‌های تذکر، سؤال، استیضاح و رأی عدم اعتماد گردد. مصادیق این نوع نظارت، اصول ۹۰ و ۷۶ قانون اساسی در رابطه با رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه (کمیسیون اصل ۹۰) و حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی می‌باشند. پذیرش اصل حاکمیت قانونی مقتضی جریان یافتن امور سیاسی یا اداری و اجرای اعمال دولت بر طبق قوانین و مقررات موجودی است که برای همگان ایجاد حق و تکلیف می‌کند. کمیسیون اصل ۹۰ جهت ادای مطلوب و وظیفه مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی تشکیل گردیده تا شکایات از واحدها و دستگاه‌های مختلف حکومتی به کمیسیون مزبور ارجاع گردد. مجلس شورای اسلامی یک واحد قضایی نیست تا بتواند به شکایات مردم رسیدگی کند، بلکه اختیاری که به استناد اصل ۹۰ به آن واگذار

شده در واقع در راستای وظیفه نظارتی است که مجلس می‌تواند در تمام شئون مملکت اعمال کند (سنجایی، ۱۳۸۵: ۲۵۹).

اصل ۹۰ قانون اساسی می‌گوید: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند، مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی بدهد و در مواردیکه شکایت به قوه قضاییه یا مجریه مربوطه است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت مناسب نتیجه را اعلام نماید و در مواردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». قلمرویی را که اصل ۹۰ برای مجلس ترسیم نموده بسیار وسیع و گسترده است و قوای سه گانه و سازمان‌هایی را که به نحوی با آنها در ارتباط هستند را مشمول این اصل قرار می‌دهد. در راستای اصل ۹۰، به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰، دستگاه‌های دولتی، مسئولان و مأموران مذکور در ماده واحده موظفند پاسخ کافی و مستند خود را ظرف یکماه به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم بوده و بنا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰، مراجع قضایی موظفند به این گونه جرائم به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و به صدور حکم مبادرت ورزند. در رابطه با حق تحقیق و تفحص مجلس، مطابق تبصره «۱» ماده ۱۹۸ آیین نامه داخلی نهاد مورد نظارت و تفحص باید کلیه مدارک و اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون مربوطه قرار دهد و براساس ماده ۲۰۰ آیین نامه داخلی در صورت تخلف دستگاه یا مسئولان مربوطه، متخلف یا مجرم شناخته شده و با شکایت هیأت تحقیق و تفحص تحت پیگرد قضایی قرار خواهند گرفت.

رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری، مسئولیت اجرای قانون اساسی را برعهده دارد (اصل ۱۱۳ قانون اساسی)، و پاسدار مذهب رسمی کشور و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور است (اصل ۱۲۱ قانون اساسی) و لازمه چنین مسئولیتهایی، برخورداری از اختیارات و صلاحیت‌های کافی و مؤثر می‌باشد. همچنین، مطابق قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیتهای رئیس جمهور مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ رئیس جمهور، حق تذکر و اخطار به قوا و مقامات و نهادهای حکومتی را دارد. مجلس شورای اسلامی در راستای اجرای مصوبات خود نیازمند تکیه بر اقدامات اجرایی دولت در قالب وضع آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مقررات و تصمیمات دولتی است (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).

نتیجه اینکه مجلس شورای اسلامی از جایگاه و مقام خاص ویژه‌ای در میان قوا برخوردار است و به عنوان یک نظام حکومتی شبه پارلمانی، بیشترین مکانیسم‌ها و وسایل تأثیرگذاری و سیاستگذاری در مقایسه با سایر قوا و به ویژه دولت را در اختیار دارد و البته لازمه چنین جایگاهی ضرورت بهره‌مندی از سازوکارها و ابزارهای مؤثر و کارآمد نظارتی در چارچوب اصول قانون اساسی است. با توجه به آنچه بیان شد به نظر می‌رسد سازوکارهای نظارتی موجود از نظر اصولی مناسب و کافی است هر چند برای اجرا نیاز به تضمینات و راهکارهای سازمان یافته‌ای می‌باشد. از سوی دیگر باید توجه داشت که سیطره سیاسی و نظارتی مجلس شورای اسلامی یکطرفه و مطلق نیست. قانون اساسی نوعی توازن و کنترل متقابل محدود را پیش بینی کرده است؛ از جمله نظارت رئیس جمهور بر سایر ارکان حکومت در قبال صیانت از قانون اساسی (اصل ۱۱۳ قانون اساسی) و همین طور مسئولیت مدنی و کیفری نمایندگان مجلس در مقابل محاکم دادگستری در خصوص اعمالی که از حدود وظایف نمایندگی آنها خارج است (اصل ۸۶ قانون اساسی).

سازوکارهای کنترلی فوق مرتبط با نظارت بیرونی مجلس در مورد سایر قوا به شمار می‌آیند لکن تحقق نظارتهای مذکور به طور اثربخش مستلزم توانمندی مجلس در بعد نظارت درونی یا خود کنترلی است. به طور کلی، نظارت و کنترل درونی در جهت تحقق کارایی و اثربخشی یک نهاد یا سازمان مورد استفاده قرار می‌گیرد. به منظور تحقق اهداف و رسالت‌های تعریف شده یک سازمان، در کنار عوامل مدیریت سازمانی، برنامه ریزی، استفاده از نیروی انسانی کارآمد و منابع مالی لازم باید از عامل نظارت و کنترل درونی نیز بهره‌برداری کرد. نظارت و کنترل درونی عامل تضمین کارکردها و مسئولیتها و صلاحیتهای هر سازمان اجرایی و نهاد اجتماعی است و لذا مجلس به عنوان یک نهاد عالی سیاسی مستثنا از این اصل نیست. هر اندازه سازماندهی و مکانیسم‌های حوزه نظارتی مجلس مؤثرتر و مناسبتر باشد، بالتبع کارکردهای نظارت بیرونی آن به طور مؤثرتری تحقق خواهد یافت.

#### ۴- نظارت مجلس در قانون اساسی جمهوری آذربایجان

مطابق قانون اساسی کشور آذربایجان، نظام حکومتی این کشور، جمهوری ریاستی<sup>۱</sup> بوده که بر تفکیک قوا استوار است. موضوع تفکیک قوا در اصل ۷ قانون اساسی جمهوری

<sup>۱</sup> - Presidential Republic

آذربایجان بیان شده و طبق این اصل، نظیر غالب کشورهای جهان، قدرت دولت آذربایجان از طریق سه قوه‌ی مقننه، اجرائیه و قضائیه اعمال می‌شود.

ماده ۸۱ قانون اساسی جمهوری آذربایجان اعلام می‌کند: «قدرت قانونگذاری توسط پارلمان جمهوری آذربایجان (مجلس ملی) محقق می‌شود». مجلس ملی متشکل از ۱۲۵ نماینده مجلس است که بر اساس رای اکثریت و انتخابات مستقیم، برابر و همگانی به روش رای گیری محرمانه، فردی و آزاد « برای یک دوره ۵ ساله انتخاب میشوند. هر شهروند آذربایجانی که حداقل ۲۵ ساله باشد واجد شرایط است، اما افرادی با حقوق شهروندی دوگانه، کسانی که برای یکی از دو قوه‌های دولتی کار می‌کنند، کسانی که « در فعالیتهای سودآور شرکت می‌کنند بجز فعالیت‌های علمی، آموزشی و سازنده و مردان مذهبی» بر اساس ماده ۸۵ واجد شرایط کاندیدا شدن نیستند. نمایندگان مجلس دارای مصونیت‌های خاصی هستند، شامل مصونیت برای فعالیت در پارلمان و مصونیت از فعالیتهای غیر قانونی به جز مواردی که «فرد در هنگام ارتکاب به جرم دستگیر شود» ممکن است نماینده مجلس با رها کردن حقوق شهروندی خود، متهم شدن به یک بزه، یا استعفای اختیاری و همچنین فسخ حزب سیاسی شان مصونیت خود را از دست دهند (کافارو، ۲۰۰۱: ۱۶).

اصل اول قانون اساسی جمهوری آذربایجان، تنها منبع حاکمیت دولت جمهوری آذربایجان را ملت معرفی نموده و در بند ۱ اصل ۷ چنین تصریح می‌کند که «دولت آذربایجان، دموکراتیک، حقوقی، دنیوی و یونیتار است» و نیز در بند اول ماده ۱۸ به جدایی دین و دولت اشاره نموده و چنین آورده است که «در آذربایجان دین و دولت از هم جداست و تمام عقاید دینی در برابر قانون، یکی است» (گلی، ۱۳۹۷: ۳).

همانگونه که ملاحظه می‌گردد؛ واضعان قانون اساسی جمهوری آذربایجان، این قانون را بر دو مبنای لائیسزم (دنیوی بودن) و سکولاریسم (جدایی دین از سیاست)، تدوین نموده‌اند و کوچکترین توجهی به دین، مذهب و سابقه فرهنگی و تاریخی این ملت، نداشته‌اند؛ پدید آورندگان قانون اساسی جمهوری آذربایجان با توجه به آموزه‌های کمونیستی و نیز با تکیه بر تجربه‌ها و آموزه‌های پرخطر بشری و به تبعیت از غرب، یگانه منبع حاکمیت را ملت معرفی کرده و برای خدا در این خصوص، نقشی قائل نشده‌اند و در حقیقت هیچ گونه توجهی به مبدأ اصلی قدرت نداشته و زندگی اجتماعی بدون خدا را برای مردمی که بیش از ۹۵ درصد آنان را مسلمانان تشکیل می‌دهند؛ تجویز نموده‌اند که اصولاً باعث کاهش نظارت لایه‌های مذهبی بر قوه مجریه می‌گردد (لانداو، ۱۳۸۲: ۱۶).

اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری آذربایجان، به نوعی دیگر در صدد محدود کردن دین و فعالیتهای دینی برآمده و برای شرکت روحانیون و یا به تعبیر رایج در جمهوری آذربایجان خادمان دین، در انتخابات به عنوان نامزد مانع ایجاد کرده است؛ بند ۳ این اصل تصریح می‌کند: «حق نامزدی خادمان دین و ... در انتخابات طبق قانون می‌تواند محدود شود». بنابراین به دلیل عدم امکان کاندیداتوری اقشار مختلف مردم در انتخابات، طبیعتاً امکان حضور کلیه اقشار در بدنه مجلس برای نظارت بر دولت مهیا نمی‌باشد؛ بند ۲ اصل ۸۵ که می‌توان گفت تکرار بند ۳ ماده ۵۶ می‌باشد آورده است: «خادمان دین و ... نمی‌توانند برای نمایندگی مجلس ملی، آذربایجان برگزیده شوند».

بند ۱ اصل ۸۹ نیز همین نکته را با بیانی دیگر آورده و تصریح می‌کند: «نماینده مجلس ملی جمهوری آذربایجان، تحت شرایط زیر از نمایندگی محروم می‌شود: در صورتی که خادم دین باشد و ...» شاید یکی از نکات جالب توجه و در عین حال تعجب‌برانگیز قانون اساسی جمهوری آذربایجان این باشد که محرومیت و ممنوعیت خادمان دین در ورود به نامزدی در انتخابات را در ۳ ماده بصورت مؤکد و صریح آورده است؛ این امر از یک طرف ترس رهبران و دولت‌مردان این کشور، از ورود دین و فعالان دینی به عرصه‌های مختلف فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی حکایت می‌کند و از سوی دیگر وفاداری آنان به اصول سکولاریسم را نشان می‌دهد تا جایی که یک مطلب را آن هم در قانون اساسی که معمولاً از تکرار و جزئی‌نگری پرهیز می‌کند و به یک ماده و به یک بار بیان منحصر نکرده و در سه ماده جداگانه آورده‌اند که در نهایت از امکان نظارت قشر مذهبی در مجلس، ممانعت به عمل آورده و عملاً شرایط را برای ضعف نظارتی در کلیت جامعه مهیا نموده است؛ چرا که سایر گروه‌های سیاسی اقلیت نیز، عملاً امکان ائتلاف و تجمیع را نداشته و راه برای کاهش ورود نمایندگان اقشار مختلف به مجلس و در نهایت اقتدار گرایی بیشتر گروه حاکم، و ضعف نظارتی مجلس، مهیا می‌کند (ظهوری، ۱۳۹۰: ۱۴۳).

طبق ماده ۱۵۷، اصلاحیه‌های قانون اساسی می‌تواند؛ توسط رئیس جمهور یا حداقل ۶۳ نماینده مجلس پیشنهاد شود، اما طبق ماده ۱۵۸ نمی‌تواند «هیچ گونه اصلاحیه‌ای در مورد مفاد مرتبط با بخش اول (با عنوان «عمومی، فصل ۱: قدرت مردم و فصل ۲: اساس کشور) از قانون اساسی کنونی»، پیشنهاد شود؛ این سند متذکر می‌شود که تغییرات در متن قانون اساسی، ممکن است تنها بوسیله رفراندوم انجام شود و می‌افزاید که «دادگاه قانون اساسی در مورد تغییرات انجام شده توسط رفراندوم، تصمیم‌گیری نخواهد کرد»؛ به هر حال، طبق ماده ۱۵۵،

تغییرات در مورد مواد ۱، ۲، ۶، ۷، ۸، ۱۲ «تابع رفراندوم نمی‌باشد». یک پیشنهاد برای اصلاحیه می‌بایست در یک فاصله شش ماهه با اکثریت ۹۵ رأی، دو بار، توسط پارلمان تصویب شود و پس از هر رأی گیری، توسط رئیس جمهور امضا شود (کافارو، ۲۰۰۱: ۴۰۱).

رئیس جمهور برای اعمال قدرت اجرایی، اقدام به تشکیل کابینه می‌نماید که بالاترین هیأت اجرایی قوه مجریه محسوب می‌شود (بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۴ قانون اساسی). کابینه وزیرای جمهوری آذربایجان، تابع رئیس جمهور آن بوده و موظف به ارائه گزارشات به وی می‌باشد. به طور کلی رویه تصمیم گیری و عمل کابینه، بوسیله رئیس جمهور تعریف و تعیین می‌گردد. این کابینه شامل نخست وزیر و معاونین وی، وزراء و رؤسای ارگان‌های اجرایی مرکزی دولت می‌شود. نخست وزیر که با نظر رئیس جمهور و تأیید مجلس ملی آذربایجان انتخاب می‌شود، ریاست جلسات کابینه وزراء را بر عهده دارد (ظهیری، ۱۳۹۰: ۱۳۴).

وظایف کابینه وزرای ریاست جمهوری عبارتند از: آماده کردن لایحه‌ی بودجه‌ی دولت جمهوری آذربایجان و ارائه آن به رئیس جمهور، پیش‌بینی نحوه اجرای بودجه دولت جمهوری آذربایجان و نیز نحوه اجرای سیاست مالی - اعتباری و پولی دولت و برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی دولت، اعمال کنترل بر وزراء و دیگر ارگان‌های اجرایی مرکزی دولت و عملکرد سالانه‌ی آنها و حل و فصل سایر مسائلی که از سوی رئیس جمهور آذربایجان به این نهاد تفویض شده است. لازم به ذکر است که کابینه وزرای جمهوری آذربایجان در حیطه وظایف خویش می‌تواند احکام و دستوراتی را صادر کند که این تصمیمات نیز جزئی از نظام قانونی جمهوری آذربایجان به شمار می‌روند و از تاریخ انتشار معتبر خواهند بود. بنابراین با توجه به قدرت کنترل بالای رییس جمهوری روی اکثریت مؤثر اعضای پارلمان و نقش اجرایی قدرتمندش در تصویب نهایی نظر پارلمان در تغییرات قانون اساسی، عملاً امکان تصویب رفراندوم مواد قانون اساسی، وابسته به ریاست جمهوری و ارکان آن است.

### نتیجه گیری

از اصول بنیادی و اساسی دموکراسی در جمهوری اسلامی ایران، مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شان به صورت مستقیم یا بالواسطه است. در جمهوری اسلامی ایران، اصل نمایندگی پذیرفته شده است و مردم با شرکت در انتخابات و انتخاب نماینده منتخب خویش در تصمیم گیری‌های سیاسی نقش مهمی دارند.

همانطور که گفته شد نظارت مستمر بر اجرای قوانین از وظایف مجلس شورای اسلامی می‌باشد و وظیفه مجلس است که جلوی تبعیض و سوءاستفاده را بگیرد به نحوی که جریان

قانون در همه به نحو مطلوب باشد. لذا علاوه بر اینکه حق تصویب قانون را مردم به نمایندگان مجلس یا بهتر گفته شود به نمایندگان خود در مجلس واگذار کرده‌اند این اجازه را نیز قانون اساسی به مجلس داده است تا از طریق سازوکار خاصی، حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را اعمال کند. به همراه حق نظارت ضمانت اجرایی را نیز تعیین نموده تا مجلس بتواند به نحو احسن این وظیفه را انجام دهد. نظارت پیش بینی شده در قانون اساسی از طریق راههای زیر قابل اعمال می‌باشد: تذکر به رئیس جمهور و وزراء (ماده ۱۹۲ آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی) سؤال از رئیس جمهور یا وزیر یا وزیر مسئول (اصل ۸۸ قانون اساسی)، استیضاح هیات وزیران یا هر یک از وزرا (اصل ۸۹ قانون اساسی).

در جمهوری آذربایجان، با همه پرسش‌های قانون اساسی ۲۰۱۶، عملاً با افزایش مدت زمان ریاست جمهوری، از یکطرف و هماهنگی اکثریت مجلس با حزب آذربایجان نو، که وابسته به ریاست جمهوری است در کنار عدم توازن قدرت نظارتی پارلمان با قدرت روبه فزونی قوه مجریه و نیز امکان انحلال مجلس تحت شرایط خاص، عملاً مجلس به ضعیف‌ترین شرایط نظارتی نزدیک شده است. به دلیل عدم امکان کاندیداتوری اقلیت مختلف مردم در انتخابات، طبیعتاً امکان حضور کلیه اقلیت در بدنه مجلس برای نظارت بر دولت مهیا نمی‌باشد. ساختار اعضای مجلس آذربایجان، عموماً متأثر از حزب وابسته به ریاست جمهوری است و عدم حضور احزاب ائتلافی مخالف حزب حاکم در انتخابات سال ۱۳۹۴، عملاً شرایط را برای هم سوئی این مجلس و عدم نظارت قانونمند و مستقل از ارکان ریاست جمهوری، مهیا می‌کند و در واقع نوعی ضعف عمده در قدرت مجلس ایجاد شده است که قدرت نظارتی مجلس را به شدت تضعیف نموده است. در صورتی که ریاست جمهوری، قانونی را که توسط مجلس تأیید شده است، جهت اجرا تصویب نکند؛ با عودت آن به مجلس، به راحتی می‌تواند آن را معلق نماید و هر بار با عدم امضای آن، این کار را ادامه دهد و در این خصوص استقلال ضعیف مجلس، مانع از تصویب و اجرای آن از طریق روزنامه رسمی گردد؛ بنابراین این مساله در کنار کنترل بالای اعضای مجلس توسط دولت (به دلیل هم حزب بودن با ریاست جمهوری)، مانع مهمی در نظارت بر قوه مجریه نیز می‌باشد. در کنار سیستم قانون گذاری در مجلس، وجود قوانینی که از ناحیه کابینه و ریاست جمهوری صادر می‌گردد؛ می‌تواند نقش نظارتی و نیز توازن قوا را در آذربایجان متأثر نماید، مخصوصاً که این قوانین نیز به عنوان منابع قانونی، مورد تأیید باشند. به دلیل معرفی قضات قانون اساسی، توسط ریاست جمهوری که مجلس در نهایت آنها را منصوب می‌کند؛ شائبه عدم استقلال این

قضات در جمیع اختیارات آن امری بدیهی است. چرا که مثلاً اگر در خصوص حیطه نظارتی مجلس بر دستگاههای اجرایی، شائبه‌ای پیش بیاید؛ قضات نمی‌توانند به راحتی در راستای نقش خود، اثر بخش باشند و به دلیل هماهنگی با قوه مجریه، عموماً نمی‌توانند به قوه نظارت مجلس کمک موثری نمایند. وقتی قسمتی از حق وضع قانون، به سایر نهادهایی مثل رئیس جمهوری آذربایجان، دیوان عالی آذربایجان و دادستانی آذربایجان داده شود؛ به دلیل عدم توسعه حق نظارتی مجلس، عملاً باعث ضعف این قوه و حتی ایجاد قوانین متناقض گردد که ضمانت اجرایی لازمی جهت حفظ حقوق عامه از مجلس گرفته می‌شود. چون قضات دادگاه قانون اساسی، منصوب رئیس جمهور هستند؛ در عمل نظارت چندانی بر اقدامات رئیس جمهور و نحوه اجرای قانون اساسی، صورت نمی‌گیرد و به دلیل آنکه قضات فوق، با ریاست جمهوری هماهنگ هستند؛ هر گونه مصوبه مجلی را که مطابق با قدرت ریاست جمهوری نباشد؛ تأیید نمی‌نمایند و در نهایت برای ریاست جمهوری این فرصت مهیا می‌گردد، تا بدون نگرانی از نظارت مجلس، اقتدار خود را افزایش دهد و توازن قوا به شدت تخریب می‌گردد.

## منابع و مآخذ:

- اخوان کاظمی، بهرام. (۱۳۹۱). **نظارت در نظام اسلامی**، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. (۱۳۹۴). **ترمیمولوژی حقوق**، تهران: گنج دانش.
- حبیب نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا. (۱۳۹۳). مبانی نظارت در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، **علوم سیاسی**، سال هفدهم، ش ۶۵.
- خمینی، روح الله. (۱۳۷۴). **صحیفه نور**، جلد چهارم، تهران: اسماعیلیان.
- دادفر، حبیب. (۱۳۴۳). **پارلمان**، تهران: اطلاعات.
- رشیدی، فرود و رنجبر، احمد. (۱۳۹۵). بررسی نحوه نظارت بر بودجه در ایران، **فصلنامه مطالعات حقوق**، دوره اول، ش ۲.
- رضایی، آزاد. (۱۳۹۴). نظارت حرفه‌ای پارلمانی: مرجع و ضمانت اجرا (مطالعه موردی: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان)، **مجلس و راهبرد**، دوره بیست و دوم، ش ۸۴.
- رضائیان، علی. (۱۳۹۱). **اصول مدیریت**، تهران: انتشارات سمت.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۴). جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، **مجلس و پژوهش**، سال دوازدهم، ش ۴۸.
- زرگر، افشین. (۱۳۸۸). روند دولت-ملت سازی در جمهوری آذربایجان، **فصلنامه سیاست خارجی**، سال بیست و سوم، ش ۴.
- سنجابی، کریم. (۱۳۸۵). **حقوق اداری**، تهران: نشر زهره.
- سهرابلو، علی. (۱۳۹۷). «ماهیت نظارت اعمالی قوه مقننه بر قوه مجریه؛ کنترل یا محدودیت». **مقاله ارائه شده در اولین کنفرانس بین المللی فقه و حقوق**.
- شهرام نیا، امیرمسعود. (۱۳۷۹). **پارلمان‌تاریسم در ایران**، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ظهیری، بهزاد. (۱۳۹۰). بررسی صلاحیت‌ها و اختیارات رئیس جمهوری نسبت به مصوبه‌های قانونی قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، **جمهوری آذربایجان و فدراسیون روسیه**. فرآیند مدیریت و توسعه، دوره بیست و چهارم، شماره ۲.
- عراقی، احمد. (۱۳۳۱). **قانون اساسی ایران**، تهران: اقبال.
- قاضی، سید ابوالفضل. (۱۳۸۹). **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: انتشارات میزان.
- کونتز، هرولد؛ وریچ، اچ و اودانل، سیریل. (۱۳۸۵). **اصول مدیریت**، ترجمه سید امین الله علوی؛ اکبر مهدویان و محمد علی
- طوسی، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهشی مدیریت و برنامه‌ریزی.
- گلی، حسن. (۱۳۹۷). بررسی چشم انداز حقوقی قانون اساسی آذربایجان. **فصلنامه تحقیقی مطالعاتی آران**، سال پنجم، ش ۷.
- لاندر، جیکوب (۱۳۸۲). **پان ترکیسم، یک قرن در تکاپوی الحاق گری**، ترجمه حمید احمدی، تهران، نی.
- مرتضایی، سید احمد. (۱۳۹۰). **نظارت استصوابی یا استعلامی: بررسی فقهی، حقوقی نظارت شورای نگهبان بر انتخابات**. قم: موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- مومنی راد، احمد و بهدادفر، میثم. (۱۳۹۶). بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران، **فصلنامه حکومت اسلامی**، سال بیست و دوم، ش ۲.
- هاشمی، سید محمد و عدالت‌جو، اعظم. (۱۳۹۵). مطالعه تطبیقی نظارت بر انتخابات پارلمان در ایران و انگلستان. **تحقیقات حقوقی آزاد**، دوره اول، ش ۱۱.
- هاشمی، سیدمحمد. (۱۳۹۴). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: دادگستر.
- واحدی، الیاس. (۱۳۸۲). **برآورد استراتژی یک آذر با بجان**، تهران: انتشارات ابرار.
- Amnesty International Report 2007, (Accessed 24/2/2008) the state of the world's human rights: Republic of Azerbaijan, <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Azerbaijan>.
- Brubaker, Rogers. (1995) "National Minorities, nationalizing states, and external homelands in the New Europe", *Daedalus*, Vol. 124, No. 2.
- Brubaker, Rogers. (1996a) *Nationalism Reframed: Nationhood and the national Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cafarov, I. M. (2001). *Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının sarh. Bakı. Huquq dabiyyati*.
- Silk, P. and Walters R. *How Parliament Works*, (1998), 4th edition, Longman, London.