

نظارت مراجع برون‌سازمانی بر هنجارگذاری مقامات قضایی

کرامت بلاغی* دکتر غلامحسین مسعود** دکتر محمدکاظم عمادزاده***

چکیده

مسئله هنجارگذاری و وضع مقررات لازم‌الاجرا یکی از مهم‌ترین وظایف قوه مقننه است؛ اما قوه مقننه به تنهایی نمی‌تواند پاسخگو باشد و مقام‌های قضایی، تشویق یا مجبور به هنجارگذاری در اعمال قوه قضاییه شده‌اند. این پژوهش با هدف مطالعه ضرورت و نحوه نظارت برون‌سازمانی بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی، در پی آن است تا دریابد در نظام حقوقی ایران، ورود مقام‌های قضایی به حوزه تقنین و مشارکت آن‌ها در امر هنجارگذاری تا چه حد می‌تواند موجه به نظر آید؟ و در صورت توجیه، راهکارهای نظارت برون‌سازمانی بر این مهم چگونه باید باشد؟ روش تحقیق، کاربردی است و از نظر ماهیت و نحوه گردآوری مطالب و داده‌ها تابع روش کتابخانه‌ای است. بر اساس یافته‌های تحقیق، مشخص شد مشارکت مقام‌های قضایی در امر هنجارگذاری در ایران، پدیده‌ای رایج است که با رعایت قوانین و ایجاد امکان نظارت برون‌سازمانی بر آن، توسط نهادهای مردمی یا حکومتی می‌توان به مشروعیت و ضرورت آن در راستای جلوگیری از خودکامگی با استفاده از ابزار قدرت و حفظ و تقویت حقوق مصرح افراد ملت در قانون اساسی امیدوار بود.

واژگان کلیدی: مجلس شورای اسلامی، مسئولیت گسترده، مسئولیت محدود، مقام‌های قضایی، هنجارگذاری.

* گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران kbalaghi49@yahoo.com

** گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران (نویسنده مسئول مقاله)

Masoud@iaun.ac.ir

*** گروه حقوق، واحد نجف آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، نجف آباد، ایران Emad17@Yahoo.Com

مقدمه

نظارت مراجع برون‌سازمانی بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی، مسئله‌ای مهم در ارزیابی مشروعیت هنجارها و مقررات وضع شده از جانب مقام‌های قضایی در راستای ایفای وظایف قضایی-اداری آن‌ها است. طبق قانون اساسی و اصل تفکیک قوا، امر قانون‌گذاری در صلاحیت قوه مقننه است که از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود. لذا سایر قوا و مراجع، ممنوع از وضع مقررات لازم‌الاجرا و موجد حق و تکلیف هستند مگر آن‌که در قانون برای آن مجوزی صادر شده باشد. نگاهی به قانون اساسی و اصل نسبت در تفکیک قوا، بیان‌گر تجویز هنجارگذاری توسط قوای مجریه و قضاییه در موارد محدود است. لکن این امر چون جنبه استثنایی دارد باید اولاً به صورت محدود و فقط در چارچوب تجویز قانون محقق شود. ثانیاً از طریق سایر مراجع برون‌سازمانی قابلیت نظارت و ابطال داشته باشد (غمامی و کدخدا مرادی، ۱۳۹۷: ۲۸۴). حال سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود از این قرار است که در نظام حقوقی ایران، ورود مقام‌های قضایی به حوزه تقنین و مشارکت آن‌ها در امر هنجارگذاری تا چه حد می‌تواند موجه به نظر آید؟ و راهکارهای نظارت برون‌سازمانی چگونه باید باشد؟ با کمی تأمل می‌توان دریافت که اگر در روزگار قدیم، زندگی اجتماعی با دستورات حاکم اداره می‌شد، اکنون نمی‌توان به نهاد قانون‌گذاری محدود اکتفا کرد (Wade & Forsyth, 2004:85). کلی و عمومی بودن قوانین و لزوم تصمیم‌گیری سریع و به موقع، زمینه ایجاد هنجارگذاری را از سوی مقام‌های قضایی در حیطه اختیارات تخصصی خود فراهم می‌کند؛ اما این به معنی نفی حاکمیت قانون نبوده و گریزناپذیر بودن این امر خود دلیل محکمی بر لزوم نظارت است.

در نظام قضایی کشور ما، نهادهای نظارتی درون‌سازمانی پیش‌بینی شده‌اند که بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی اعمال نظارت می‌کنند؛ اما این نظارت‌های درونی به تنهایی برای اعمال نظارت و کنترل هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی کافی نبوده و اعمال نظارت از طریق مراجع برون‌سازمانی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر به شمار

می‌رود. هدف کلی و مطلوب از این‌گونه نظارت‌ها، پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی افراد در جامعه و جلوگیری از خودکامگی با استفاده از ابزار قدرت و حفظ و تقویت حقوق مصرح افراد ملت در قانون اساسی است؛ بنابراین ضرورت ایجاد می‌کند که پس از بررسی مفهوم نظارت و هنجارگذاری، به بررسی نهادهای برون‌سازمانی نظارتی بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی در شرایط کنونی پردازیم و در پی تبیین وضعیت موجود و ارائه راهکار جدید برای تقویت و تحقق نظارت مراجع برون‌سازمانی بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی باشیم. روش تحقیق، بر اساس هدف، همانا کاربردی محسوب می‌شود و از نظر ماهیت و نحوه گردآوری مطالب و داده‌ها تابع روش کتابخانه‌ای است.

۱. مفهوم و مبانی نظارت

نظارت در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی آمده است. در مفهوم حقوقی نظارت 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 (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹: ۱۵).

نظارت یک ضرورت سازمانی است که با ساختارهای گوناگون، عملکرد حاکمان را در منظر و چشم‌انداز مردم قرار می‌دهد تا به یکی از دو حالت رضایت و ناخوشنودی دست یابند و دولت‌ها با احراز ناخشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی کرده و مشروعیت سیاسی خود را تضمین کنند. بی‌گمان مشروعیت دولت‌ها در آغاز با آراء عمومی دست‌یافتنی است. لکن دولت‌ها در ادامه حیات خود به مشروعیت پایدار نیاز دارند و ممکن است به رغم داشتن پشتوانه آرای مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یا فساد، در معرض ناخشنودی و یا خشم ملت قرار گیرند و تداوم مشروعیت آنان دچار خدشه و چالش شود. نظارت مداوم بر اعمال حکومت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت‌ها با توجه به کاستی‌ها، خود را برای جلب رضایت عمومی آماده کنند و از این طریق به مشروعیت خود تداوم بخشند (عمید زنجانی و موسی زاده،

۱۳۹۸:۴). پیشگیری از تجاوز به آزادی‌ها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدارات دولت به طوری که موازنه بین آزادی‌ها و حقوق ملت از یک‌سو و اختیارات و اقتدار دولت از سوی دیگر برقرار باشد و حقوق ملت در روند اعمال اقتدار دولت مورد تجاوز قرار نگیرد.

۲. مفهوم، آثار و ویژگی‌های هنجارگذاری

بدواً به تعریف «هنجار» و سپس به آثار و ویژگی‌های هنجارگذاری، تحلیل ضرورت و نهادهای ذی‌مدخل هنجارگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

۱-۲. مفهوم هنجارگذاری

هنجار در لغت به معنای راه، روش، قاعده و قانون است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۶۵۴). هنجارگذاری از منظر حقوقی به مجموعه قوانین، قواعد، مقررات و دستورالعمل‌هایی اطلاق می‌شود که نسبت به افراد تحت‌الشمول خود دارای ضمانت اجرا و آثار حقوقی است.

۲-۲. آثار هنجارگذاری

شاید بارزترین اثر هنجارگذاری، هنجارگذاری سطح دوم، یعنی داشتن اثر بیرونی حقوقی مستقیم^۱ باشد؛ اما «عمل اداری لاجرم بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع اشخاص، اعم از حقیقی و حقوقی تأثیر می‌گذارد (نبی‌لو و کارگزاری، ۱۳۸۷: ۱۰)». به این ترتیب چون وضع مقرره عمل اداری است، مقرره باید واجد اثر بیرونی حقوقی مستقیم باشد. داشتن اثر، بیرونی بودن اثر و حقوقی بودن آن، سه مؤلفه مهم‌اند» (راسخ، کوششکار، عامری، ۱۳۹۴: ۵۰). بنابراین هنجارگذاری‌های صورت گرفته توسط مقام‌های قضایی، چنانچه صرفاً در

^۱. Direct External Legal Effect

حد یک تصمیم درون‌سازمانی و فاقد اثر بیرونی حقوقی مستقیم باشد، ولی چنانچه اثر مستقیم بر حقوق افراد جامعه داشته باشد، می‌تواند مورد بحث واقع شود. از نظر شرع انور، اصلاح ذات‌البین و حل و فصل اختلافات و دعاوی مردم از وظایف ذاتی حکومت است و خدمات قضایی در حکومت اسلامی باید به صورت رایگان ارائه شود، لیکن در کشور ما برخلاف دیگر خدمات عمومی مانند آموزش و پرورش، مرزبانی و برقراری امنیت که رایگان بوده و هزینه مستقیمی بر شهروندان تحمیل نمی‌کند، دادخواهی و احقاق حق مستلزم پرداخت هزینه دادرسی است. به طور مثال با توجه به صدور بخشنامه شماره ۱۰۰/۱۲۳۹۷/۹۰۰۰ با موضوع یکنواخت‌سازی هزینه‌های دادرسی مصوب ۴ خرداد ۱۳۹۵ از سوی رئیس قوه قضاییه، علی‌رغم تجویز قانون و اعطای این اختیار به ایشان از سوی قانون‌گذار در قانون «نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین»، مع الوصف مقام مزبور در مقام اعمال این حق قانونی و با ایجاد هنجارگذاری تکلیف پرداخت هزینه‌های مورد اشاره در بخشنامه یادشده را بر عهده شهروندان گذاشته و از آنجا که اغلب شهروندان توان و تمکن مالی لازم را برای پرداخت این هزینه‌ها ندارند، تعرفه‌های جدید هزینه دادرسی با وجود اینکه در راستای اجرای قانون است قابل انتقاد است، زیرا اصل ۳۴ قانون اساسی، دادخواهی را از حقوق مسلم افراد دانسته و مقرر داشته که همه افراد ملت حق دارند دادگاه‌های صالح را در دسترس داشته باشند؛ بنابراین دولت مکلف است در ازای دریافت مالیات، تسهیلات لازم را برای احقاق حق شهروندان فراهم کند. در حالی که افزایش هزینه‌های دادرسی مانع از اعمال حق مسلم شهروندان برای احقاق حق شده و دسترسی به دادگاه‌های صالح را برای ایشان متعذر خواهد کرد. این افزایش تعرفه‌ها علی‌رغم ایجاد حق از طریق هنجارگذاری، تناسبی با تورم موجود در کشور ندارد و به حق دادخواهی شهروندان لطمه وارد می‌کند.

۲-۳. ویژگی‌های هنجارگذاری

گاه هنجارگذاری ویژگی‌هایی دارد که با قانون‌گذاری یا دیگر اعمال اداری هم‌پوشانی دارند. این امر به این دلیل است که وضع هنجار دو وجه دارد: وجه قاعده‌گذارانه و وجه عمل‌اداری. بر این اساس، می‌توان به سه دسته ویژگی برای هنجارگذاری قائل بود که عبارت‌اند از ویژگی‌های «ماهوی»، «موضوعی» و «نهادی». هنجارهای نامعتبر یا بی‌ثبات به لحاظ کارکردهای قانونی، اخلاقی و اجتماعی نمی‌توانند کارآمد باشند و با وصف معتبر بودن هنجارها، بهتر است ویژگی‌های ماهوی ذیل را برای هنجارگذاری برشمرد:

۲-۳-۱. ویژگی ماهوی هنجارگذاری

مسئله حائز اهمیت این است که هنجار نباید جایگزین قانون شود بلکه باید موقتی باشد و صرفاً در جهت تناسب با شرایط و مقتضای اوضاع دگرگون‌شده باشد در غیر این صورت ما شاهد حکومت فرع بر اصل خواهیم شد (رستمی و سلیمی، ۱۳۹۷: ۷۳۸). همچنین الزامی بودن و داشتن ضمانت اجرا در این امر جزء انفکاک‌ناپذیر تلقی می‌شود. لذا یک‌جانبه و الزامی بودن هنجار به خودی خود بیانگر ضرورت وجود ضمانت اجرا برای آن است که البته نباید ضمانت اجرای هنجار را با ضمانت اجرای قانون یکی پنداشت.

۲-۳-۲. ویژگی موضوعی هنجارگذاری

مطالعه قانون اساسی کشور ما در قانون‌گذاری (هنجارهای ردیف اول) حکایت از صلاحیت مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی دارد (اصل ۷۱)؛ اما در خصوص هنجارگذاری‌های سطح دوم (مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها) به نظر می‌رسد محدودیت‌های ایجابی و سلبی در خصوص موضوعات وجود داشته باشد.

۲-۳-۳. ویژگی نهادی هنجارگذاری

مخالفین نیز استدلال می‌کنند وضع آیین‌نامه توسط رئیس قوه قضاییه با اصل عدم صلاحیت و اصل ۱۳۸ قانون اساسی تعارض دارد. اصل ۱۶۰ نیز ناظر بر اختیارات مالی و اداری و استخدامی متعارف مقام‌های اداری است که این امر باصلاحیت خاص وضع آیین‌نامه که نیاز به تصریح دارد متفاوت است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۵: ۷۳).

۳. مقام‌های قضایی و نظارت‌پذیری

در قانون تعریفی از مقام‌های قضایی ارائه نشده و صرفاً عنوان «مقامات قضایی» در قوانین مختلف از جمله قانون مجازات اسلامی، مواد ۱۷۴، ۳۰۸، ۳۱۱، ۳۱۶، ۳۴۰ آیین دادرسی کیفری مواد ۱، ۴، ۷، ۲۷، ۳۲، ۳۴، ۳۵، ۴۱، ۵۰، ۵۴ به کار گرفته شده است. به نظر نگارنده، با در نظر گرفتن استفاده قانون‌گذار از این عبارت باید گفت که مقام‌های قضایی به شخص (به اعتبار سمت قضایی) یا مراجع (به اعتبار جایگاه جمعی قضایی) گفته می‌شود که توسط افراد ذیصلاح قانونی با رعایت سلسله‌مراتب و ضوابط مشخص شده طبق قانون اساسی و سایر قوانین جهت تصدی سمت‌های قضایی در مدت معین با وظایف مشخص و قابل نظارت تعیین می‌شوند. این مقام‌ها به دو دسته قابل تقسیم هستند: یکی به اعتبار سمت و جایگاه آن‌ها مانند رئیس قوه قضاییه، رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور، روسای کل دادگستری‌ها و دیگری به اعتبار جایگاه جمعی قضایی آن‌ها مانند هیئت عمومی دیوان عالی کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری (امامی و دهقان، ۱۳۹۲: ۴).

۴. ضرورت نظارت بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی

با فرض نقص و یا ابهام در قوانین مصوب قوه قانون‌گذاری زمینه برای هنجارگذاری از سوی متصدیان امور اداری و قضایی فراهم می‌شود. از آنجایی که کثرت امور قضایی مستلزم قانونمندی و تخصصی بودن آن‌ها و ضرورت اعطای

تصمیم‌گیری پیرامون برخی از امور قضایی به قوه قضائیه است، کم اهمیت بودن برخی امور قضایی لزوم انعطاف‌پذیری مقررات حاکم، اصل اقتضا و درنهایت وقوع موارد اضطراری و دارای فوریت را می‌توان از دلایل توجیهی صلاحیت هنجارگذاری ذکر کرد. دلیل لزوم پیش‌بینی این نوع صلاحیت که اقدام شبه‌قانون‌گذاری است مقتضای عملی، کارکردی و اجرایی است که تعدیل ضروریات منطقی اصل تفکیک قوا را به دنبال داشته، زیرا قوای سه‌گانه در محدوده قانون اساسی و وظایفی که برای آن‌ها ترسیم شده است به اعمال قدرت می‌پردازند و امور کشور را سامان می‌دهند (لک زایی، ۱۳۸۳: ۲۴) و تفکیک قوا به معنی انفصال و پراکندگی یا حفظ تساوی و تقارن مطلق قوا نیست (عمید زنجانی، ۱۳۹۱: ۱۱۳). در واقع، در صورت وجود سلسله‌مراتب میان هنجارهای حقوقی، وجود سازوکارهایی برای تضمین رعایت این سلسله‌مراتب نیز ضروری است (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۳). از آنجایی که تصمیم‌های غیر قضایی قوه قضائیه مورد نظارت دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرند و دیوان عالی کشور مرجع فرجامی و وظیفه نظارت بر مراجع قضایی را بر عهده دارد، با وجود چنین مرجعی دخالت دیوان عدالت اداری بدون مبنا است (امامی و واعظی، ۱۳۹۱: ۲۲۳). با این وجود، به نظر می‌رسد که نظارت مراجع برون‌سازمانی قوه قضائیه بر تصمیم‌های قضایی این قوه می‌بایستی به شکل منطقی‌تری ترسیم شوند.

۵. مراجع درون‌سازمانی

کنترل اعمال و تصمیم‌های اداری و رسیدگی به دعاوی اداری به سه صورت ممکن است انجام شود: یک صورت آن است که این کار توسط خود دستگاه اداری؛ یعنی قوه مجریه انجام شود که از آن به «کنترل اداری» یاد می‌شود. روش دوم «کنترل پارلمانی» است؛ یعنی رسیدگی به دعاوی اداری توسط قوه مقننه صورت بگیرد و روش سوم «کنترل قضایی» است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۴۱۹) که از محدوده این مبحث خارج است.

۶. مراجع برون‌سازمانی

همان‌گونه که سابق بر این گفته شد، می‌توان مراجع برون‌سازمانی نظارت بر مقام‌های قضایی را به مقام‌ها و مراجعی از جمله رئیس‌جمهور، مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام تقسیم‌بندی کرد.

۶-۱. رئیس‌جمهور

اصل ۱۱۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «پس از مقام رهبری رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». در نتیجه، با توجه به اختیار حاصله از این، رئیس‌جمهور چنانچه هنجارگذاری مقام‌های قضایی را در تعارض با اجرای قانون اساسی بیابد با فرض پذیرش نظارت‌پذیری هنجارگذاری مقام‌های قضایی با رعایت اصل تفکیک قوا می‌تواند در چارچوب قانون این اختیار خود را اعمال کند (تقی زاده و علی‌کرمی، ۱۳۹۱: ۷).

۶-۱-۱. نظریه مسئولیت گسترده

مطابق نظریه مسئولیت گسترده، مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی عام و شامل مراقبت بر اجرای قانون اساسی در تمام دستگاه‌های حکومتی است و توسط اموری نیز که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود تخصیص نخورده است. در نظریه هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی در خصوص نظریات شورای نگهبان درباره مغایرت مفاد لایحه اصلاح قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری با قانون اساسی می‌توان دلیل اصلی این نظریه را دریافت. به نظر هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی مغایر دانستن عموم عبارت «کلیه دستگاه‌های حکومتی» با اصل ۱۱۳ قانون اساسی ظاهراً مبتنی بر این برداشت است که قید «جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود» در ذیل

اصل ۱۱۳ هم به عنوان ریاست قوه مجریه و هم به مسئولیت اجرای قانون اساسی اشاره دارد، در حالی که از قواعد پذیرفته شده در علم اصول این است که «استثنای متعاقب به جمله آخر باز می‌شود نه به جمله‌های دیگر، مگر در صورت وجود قرینه خلاف که در اینجا نه تنها قرینه‌ای خلاف آن نیست، بلکه تغییر اصل ۶۰ قانون اساسی و بی‌معنی بودن ارجاع این قید به جمله اول اصل یعنی عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری، قرینه‌ای بر لزوم ارجاع قید مزبور به جمله اخیر یعنی ریاست مجریه است (مهرپور، ۱۳۷۱: ۳۲۷). لذا تصمیم‌هایی که از ناحیه مقام‌های عالی‌کشیور مانند نهاد رهبری، مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مراجع عالی قضایی نظیر دیوان عالی کشور اتخاذ می‌شوند نیز مشمول مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور هستند (مهرپور، ۱۳۷۱: ۳۲۸).

۶-۱-۲. نظریه مسئولیت محدود

پذیرش نظریه مسئولیت محدود رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی با این ایراد مواجه است که عنوان رئیس‌جمهور در قانون اساسی را عنوانی لغو و بی‌فایده می‌کند، زیرا مطابق این نظریه متصدی مقام ریاست جمهوری دارای شانی بالاتر از ریاست قوه مجریه نیست و مقامی هم‌تراز با ریاست قوه مقننه و ریاست قوه قضائیه است. مطابق این دیدگاه شناسایی عالی‌ترین مقام رسمی پس از رهبری برای رئیس‌جمهور فاقد نتیجه عملی می‌شود و سوگند وی در پاسداری از قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی بی‌معنی می‌شود. به‌علاوه، با توجه به این‌که وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در اصول متعددی از قانون اساسی ذکر شده‌اند، (تقی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۴) تکرار مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی کاری بی‌هوده است و حال آنکه قانون‌گذار خردمند کار بی‌هوده نمی‌کند. در صورت صحت این نظریه، قانون‌گذار اساسی می‌بایست بر مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط سایر مقام‌ها و نهادهای اساسی مانند رهبری، رئیس قوه قضائیه، رئیس قوه مقننه، مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز تصریح کند، زیرا این مقام‌ها و نهادها نیز مسئول

اجرای قانون اساسی در حوزه وظایف و اختیارات خویش هستند. حتی مردم عادی نیز مسئول اجرای قانون اساسی هستند (غمامی و کدخدا مرادی، ۱۳۹۷: ۲۹۸). دلیلی ندارد که قانون‌گذار اساسی فقط به یک مقام که عالی‌ترین مقام رسمی کشور نیز نیست مسئولیت اجرای قانون اساسی را تذکر دهد. واقعیت این است مطابق اصل ۱۱۳ قانون اساسی رئیس‌جمهور دارای شأنی پایین‌تر از مقام رهبری و بالاتر از مقام‌های دیگر است که این جایگاه پیش‌بینی مسئولیت اجرای قانون اساسی برای رئیس‌جمهور را توجیه می‌کند. مطابق نظریه تفسیری شماره ۴۲۱۴ شورای نگهبان، رئیس‌جمهور می‌تواند از مسئولان اجرایی، قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و این مقام‌ها باید توضیحات لازم را در اختیار رئیس‌جمهور در مقام مسئول اجرای قانون اساسی بگذارند. اگر قانون‌گذار اساسی مخالف نظارت رئیس‌جمهور یا هر نهاد نظارتی دیگر مانند مجلس شورای اسلامی بر نهادهای زیر نظر رهبری می‌بود، نباید بر سازمان صداوسیما چنین شیوه نظارتی را مقرر کند یا نظارت مجلس شورای اسلامی در قالب اصل ۹۰ قانون اساسی را بر قوه قضاییه شناسایی کند (تقی زاده و علی‌کرمی، ۱۳۹۱: ۵)، اما رئیس‌جمهور می‌تواند به همه نهادهایی که تحت نظارت مستقیم یا غیرمستقیم رهبری قرار دارند مانند قوه قضاییه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان صداوسیما و نیروهای نظامی و انتظامی نظارت قانون اساسی داشته باشد و مسئولیت اجرای قانون اساسی را اعمال کند. این نظریه با اصل تفکیک قوا مغایرت ندارد، زیرا نظارت و مسئولیت رئیس‌جمهور را می‌توان در قالب منطبق تعادل قوا و مهار قدرت توسط قدرت ارزیابی کرد. مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند به تقویت انسجام و همکاری قوا به منظور حرکت در مسیر مطلوب قانون‌گذار اساسی نیز منجر شود. با توجه به نظریات یادشده، رئیس‌جمهور به عنوان یکی از مراجع برون‌سازمانی نظارت بر هنجارگذاری‌های مراجع و مقام‌های قضایی، می‌بایست از دو طریق اعمال نظارت کند؛ یکی از طریق حق اخطار و تذکر به موجب نظریه مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان در راستای اجرای اصل ۱۱۳ قانون اساسی و دیگری از طریق اخذ توضیحات رسمی برابر نظریه مورخ

۱۳۶۰/۱۱/۰۱ شورای نگهبان که عنوان داشته در رابطه با این وظایف و مسئولیت‌ها (رئیس‌جمهور) می‌تواند از مقام‌های مسئول اجرایی و قضایی و نظامی توضیحات رسمی بخواهد و مقام‌های مذکور موظف‌اند توضیحات لازم را در اختیار ریاست جمهوری بگذارند (مهرپور، ۱۳۷۱: ۲۱).

۶-۲. مجلس شورای اسلامی

چینش نهادهای سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تا حدی منحصر به فرد است. در تدوین و صورت‌بندی نهایی این منشور ملی، ضمن بهره‌گیری از تجربه‌های کشورهای دیگر، ویژگی‌های نظام سیاسی برآمده از انقلاب اسلامی هم مورد توجه قرار گرفته است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کنار نظارت، قانون‌گذاری از وظایف ذاتی مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شده است، ولی در عمل محدود به این نهاد نمی‌شود و نهادهای دیگری هم به این مهم اهتمام دارند (کاشانی، ۱۳۹۵: ۱۰)، از جمله هیئت‌وزیران و رئیس قوه قضائیه. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفکیک قوا به نوعی تجلی یافته و قوای حاکم مجریه، مقننه و قضائیه مستقل از یکدیگرند. اگرچه استقلال قوه قضائیه از ویژگی خاصی برخوردار است و قوای دیگر از جمله قوه مقننه بر روی آن نفوذ و اقتدار چندانی ندارد و هیچ‌گونه راهی برای سؤال، استیضاح و عزل مسئولین قوه قضائیه مشاهده نمی‌شود، با وجود این، بعضی از اختیارات و وظایف قوه مقننه می‌تواند بر روی قوه قضائیه تأثیرگذار باشد و بر یک نوع اقتدار نسبی دلالت داشته باشد. پاسخگویی دستگاه قضایی در برابر مجلس بر اساس اصول ۷۶ و ۹۰ قانون اساسی در زمینه مسئولیت پشتیبانی و احقاق حقوق عامه و پاسداری و گسترش امنیت و آزادی‌های مشروع می‌تواند یکی از مظاهر چنین اقتداری تلقی شود. با هدف ماندگاری و اقتدار نظام مردم‌سالاری دینی، قوه قضائیه باید در راستای تبیین، استحکام و نهادینه کردن عدالت قضایی در برابر مجلس و مردم پاسخگو باشد. به بیان دیگر تفکیک قوا، نقطه وصل روابط قوا به

استقلال قوا است که باید به نحوی تفسیر شود که این دو اصل را یکجا به همراه داشته باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۹۴). از این رو در خصوص نظارت بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی، مجلس شورای اسلامی از دو اهرم تصویب قوانین و کمیسیون اصل نود قانون اساسی برخوردار است. هرچند که این اهرم‌ها در قانون صراحتاً جهت نظارت بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی پیش‌بینی نشده است، مع‌الوصف گستره اختیارات و نتیجه عملی آن به صورت مستقیم و غیرمستقیم شامل نظارت بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی می‌شود.

۶-۲-۱. تصویب قوانین

در نظام جمهوری اسلامی ایران مرجع قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی است و اصل ۵۸ قانون اساسی تصریح می‌کند: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می‌شود». همچنین اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر داشته است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». استثنائاً در قانون اساسی پیش‌بینی شده است که در برخی موارد مرجع دیگری به غیر از مجلس شورای اسلامی می‌تواند مبادرت به تصویب قانون کند. این مرجع همه‌پرسی یا مراجعه مستقیم به آراء عمومی است (مبارکی، ۱۳۸۸: ۹۷). اصل ۸۵ قانون اساسی نیز عنوان می‌دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند. ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهائی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها،

مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

درنهایت با توجه به سازوکار قانون گذاری مجلس، اهرم نظارتی بر هنجارگذاری مقام های قوه قضاییه در اختیار مجلس وجود دارد. البته، قابل ذکر است که به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است». در صورتی اهرم نظارتی مجلس نسبت به هنجارگذاری مقام های قضایی کارآیی دارد که قوانین مصوب با تأیید شورای نگهبان اعتبار قانونی پیدا کند.

۶-۲-۲. کمیسیون اصل نود

اصل نود قانون اساسی و سازوکار ناشی از آن را می توان نوعی نظارت عمومی بر قوای سه گانه تلقی کرد که به واسطه مردم اعمال می شود (راسخ، ۱۳۸۷: ۸۷). کمیسیون اصل نود، به عنوان واحد داخلی مجلس، اجراکننده وظیفه ای است که اصل نود قانون اساسی بر عهده مجلس گذاشته است. کمیسیون اصل نود، یکی از ابزارهای نظارتی قوی در مجلس شورای اسلامی محسوب می شود. این نهاد مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور، قانون اساسی، دریافت می کند و بنابراین مجلس می تواند برای اعمال نظارت بر قوای سه گانه از آن استفاده کند. کمیسیون می تواند به نظارت

اشخاص علیه سوء مدیریت یا سوء عملکرد در طرز کار قوای سه‌گانه رسیدگی کند و نهادها و سازمان‌های تحت صلاحیت خود را مجبور به پاسخگویی کند. با رسیدگی به شکایات، اطلاعات بسیار مفیدی در اختیار مجلس قرار می‌گیرد که می‌توان از آن‌ها در جهت اعمال نظارت سیاسی خود در قالب سؤال و استیضاح مقام‌های قوه مجریه اقدام کرد و یا با شناسایی خلأهای موجود در زمینه‌های مختلف، نقطه شروعی برای وضع قوانین مناسب و مساعد در پارلمان شود.

در نظام حقوقی کشورمان علاوه بر نظارت قضایی بر اعمال و اقدام‌های دستگاه‌های اداری، نظارت غیر قضایی نیز پیش‌بینی شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸: ۱۸۲). اصل نود قانون اساسی را می‌توان به عنوان یکی از شاهکارهای قانون‌گذار اساسی در زمینه حقوق ملت و شهروندان دانست (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۱۵۹). یکی از نکات حائز اهمیت در دایره صلاحیت اصل نود، پیش‌بینی شکایات از طرز کار قوه قضاییه است که اصل نود با ظرافت خاصی آن را پیش‌بینی کرده است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۱). نکات مهمی که از اصل ۹۰ قانون اساسی در باب نظارت می‌توان استنباط کرد این است که موضوع شکایت در خصوص طرز کار هر یک از قواست یعنی شخص شاکی قبلاً به مراجع ذی‌ربط مراجعه کرده ولی به دلایل مختلف نتوانسته به نتیجه‌ای برسد. از این رو، شاکی ابتدا به ساکن مستقیماً حق اعلام شکایت به کمیسیون مزبور را ندارد و از حیث موضوعی نیز شکایت از لحاظ موضوع نباید شخصی و جزئی باشد بلکه باید مربوط به یک قوه باشد. در همین زمینه، قابل ذکر است که هرچند تبصره ذیل ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و تصمیم‌های رئیس قوه قضائیه را از شمول نظارت خارج دانسته است با فرض اعلام شکایت شاکی و اعلام عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری پیرامون رسیدگی به آن، این عدم صلاحیت خود می‌تواند ایجاد صلاحیتی برای کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی برای رسیدگی به شکایت شاکی باشد (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۶۷۰). لذا، این امر می‌تواند اهرم نظارتی کارآمدی بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی نیز تلقی شود. هرچند رسیدگی به شکایت به طور کلی دارای ماهیت حقوقی است ولی رسیدگی به آن به معنی صدور حکم قضایی نبوده

و از این جهت دخالت در امور قضایی محسوب نمی‌شود. شاید بتوان گفت از طریق این اصل مردم می‌توانند به نحوی امر به معروف و نهی از منکر کنند و زمینه قانونی اجرای اصل هشتم قانون اساسی نیز به نوعی فراهم شود و مردم می‌توانند به طور قانونمند شکایت خود را به اطلاع مراجع مقتدر نظام حکومتی برسانند و با توجه به پشتوانه اعتقادی موضوع آثار مهمی بر آن مترتب خواهد بود (نجفی و محسنی، ۱۳۸۸: ۲۲۵-۲۲۶). یکی از موضوعاتی که در این میان حائز اهمیت است مسئله هنجارگذاری مقام قضایی به صورت تهیه لوایح قضایی و تداخل نظارت بر آن توسط قوه مجریه و مجلس شورای اسلامی است؛ تهیه لوایح قضایی از جمله اختیاراتی است که با قطع وابستگی اداری و اجرایی قوه قضائیه به قوه مجریه و واگذاری مدیریت آن به خود این نهاد برای رئیس قوه قضائیه در نظر گرفته شده است (کاشانی، ۱۳۹۵: ۲۴). در همین راستا، قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۹ در ماده ۳ بیان می‌دارد:

«دولت موظف است لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و تحویل دولت می‌دهد، حداکثر ظرف مدت سه ماه تقدیم مجلس شورای اسلامی کند». «الحاقی ۱۳۹۲/۷/۳۰ تبصره- در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام کند و ۳ ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند».

بنابراین تصمیم‌گیرنده و تصویب‌کننده نهایی همه لوایح، با هر محتوایی، مجلس است و با فرض تغییر مفاد لایحه، توسط دولت، به لحاظ آن‌که در کمیسیون امور قضایی مجلس، از کارشناسان مطلع، استفاده می‌شود، بنابراین نظارت قوه قضائیه نیز منعکس شده و با تعامل نظرات، مناسب‌ترین آن به تصویب مجلس می‌رسد (مرادی برلیان، ۱۳۹۴: ۳۰) و تأیید دولت جنبه تشریفاتی و اطلاعی دارد، در غیر این صورت اقدامات رئیس قوه قضائیه عملاً در تهیه لوایح قضایی بی‌تأثیر خواهد ماند و قانون‌گذار نباید از عبارت لوایح قضایی استفاده کند (نجفی و محسنی، ۱۳۸۸: ۱۸۰)؛ اما نباید از این نکته غافل شد که دخالت مجلس شورای اسلامی به عنوان تصمیم‌گیرنده نهایی نمی-

تواند توجیه کننده این امر باشد، زیرا لوایحی که توسط قوه قضائیه تهیه می‌شود معمولاً بسیار فنی و پیچیده است و دخل و تصرف در آن اشکالاتی را به وجود می‌آورد. این لوایح، به هنگام تصویب در مجلس، کمتر مورد تغییر قرار می‌گیرد و اکثراً، بدون تغییر به تصویب می‌رسد و نمایندگان، به علت تخصصی بودن موضوع، اصولاً در آن دخالت چشمگیری نمی‌کند. به این ترتیب است که منویات قوه قضائیه، قوه مقننه را وادار می‌سازد که با تصویب لوایح، به اقدامات قوه قضائیه اعتبار و قانونیت ببخشد و از سوی دیگر قوه مقننه قادر نیست تمام مسائل و جزئیات را پیش‌بینی کند و قوانین در بعضی موارد مجمل و نارساست (هاشمی، ج دوم، ۱۳۸۹: ۱۲).

۶-۲-۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام

با تصویب آیین‌نامه جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعطای حق نظارت بر قوای سه‌گانه، این نهاد با دارا شدن این حق عملاً در صدر قوای دیگر قرار می‌گیرد و این موضوع زمانی برجسته می‌شود که یادآوری شود تمام دستگاه‌های نظام بایستی بر اساس برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز حرکت کنند و چون مجمع این سند و برنامه‌ها را مصوب کرده است پس خود باید حسن اجرای آن را تضمین و تأمین کند. به این ترتیب عملاً مجمع تشخیص در رأس قوای دیگر قرار می‌گیرد. در حالی که اساساً هدف از تأسیس مجمع این نبوده بلکه بر عدم آن هم تأکید شده است، اما در صورت ارجاع جهت حل اختلاف و قانون‌گذاری، مجمع می‌تواند به گونه‌ای اقدام کند که قانون مصوب، مغایر و ناقض هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی باشد. از این رو پس از تصویب، هنجارهای مغایر با آن نقض می‌شوند. بررسی آراء دیوان عدالت اداری حاکی از این است که نظریه عدم صلاحیت نسبت به هر نوع تصمیم ولو تصمیمات اداری مجمع، پیش از قانون جدید نیز وجود داشته و در پرونده‌هایی مطرح شده در دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی به هیچ‌یک رسیدگی نکرده است. دادنامه ۱۷ به تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ و دادنامه ۵۳۰ به تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۱۳ از مصادیق بارز این گفته

به حساب می‌آیند (امامی و واعظی، ۱۳۹۱: ۲۲۳). بنابراین، نظارت مجمع بر هنجارگذاری مقام‌های قضایی در صورتی قابل توجیه است که خود آن هنجارها نیز تحت نظارت سایر نظارت‌های قانونی باشند.

نکته‌ای که حائز اهمیت است این است که نباید نظارت بیرونی را تنها از آن مراجع حکومتی دانست بلکه بخشی از این نظارت متعلق به آحاد مردمی است، زیرا حکومت اصل و هدف نیست یا نباید باشد، بلکه باید ابزاری باشد در خدمت تأمین سعادت و رفاه و آرامش افراد و جامعه؛ بنابراین لازم است این امر به صورت پیش اصل، در سازمان‌گذاری سیاسی و حقوقی جامعه مدنظر باشد. همان‌طور که در اصل هشتم قانون اساسی امر به معروف و نهی از منکر به عنوان یک اصل مهم مورد شناسایی قرار گرفته است کما این که برداشت یا نگرش کلی شهروندان از اهداف نظارت همگانی در کار آبی آن تأثیرگذار است، یعنی اگر شهروندان، هدف نظارت همگانی را آن‌گونه که ذات آن است و همچنین سلامت و کار آبی سازمان نظارت شونده را باور کنند، مشارکت آنان در این امر فعالانه‌تر و مؤثرتر خواهد بود (Kavanagah, 2009: 233) ولی اگر نگرش آنان به نظارت همگانی به مثابه یک بازی سازمانی برای ساکت کردن مردم باشد، طبیعتاً باعث کاهش شدید مشارکت آنان در نظارت همگانی خواهد شد.

در بسیاری از موارد، نظارت افراد بر دستگاه‌ها با مقاومت و عدم پذیرش روبرو می‌شود. در حالی که نقش مردم و مشارکت آنان در حل مشکلات کشور بسیار حائز اهمیت است و نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. امر نظارت همگانی که نظارت بر مقام‌های قضایی یکی از آن است نیازمند همکاری و همراهی مردم است و در جایی که هنجارگذاری توسط این مقام‌های قضایی اثر مستقیم بر حقوق افراد جامعه داشته باشد می‌تواند ورود افراد در امر نظارت را موجه و عقلانی جلوه دهد و نظارتی پویا و فعال را در پیش رو داشته باشد؛ بنابراین نباید مردم را از صحنه خارج کنیم، بلکه باید آن‌ها را تحت آموزش فرآیند نظارت قرارداد و با روش‌های نظارتی موجود آشنایی به عمل آورد تا بتوانند به درستی انحرافات را تشخیص دهند و نقاط آسیب‌پذیر را شناسایی کنند؛ اما متأسفانه بستر این فرآیند آن‌طور که باید فراهم نشده و این امر را در عرصه

عمل دچار مشکلاتی کرده است که این مشکلات از قرار ذیل است:

- **فقدان تعریف ثابت از مفهوم نظارت:** به دلیل نبود تعریف جامع و مشخص از مفهوم نظارت، فعالیت‌های نظارتی فاقد استاندارد است و ممکن است تشخیص ناظر مورد تردید قرار گیرد و از آنجایی که هیچ انسانی خالی از سلیقه نیست باید هر آن خطر اعمال سلايق متفاوت را احساس کنیم، زیرا فقدان تعریف جامع و قطعی از این مفهوم باعث نسبی شدن تعریف نظارت می‌شود و امکان ایجاد شبهات زیادی را فراهم می‌کند.

- **فقدان آموزش همگانی در امر نظارت:** مردم به دلیل عدم آگاهی و بصیرت کافی از دستگاه‌های اداری و حکومتی نتوانسته‌اند نظارت مؤثری را ایفا کنند. در نگاه اول، شاید نهادینه کردن این فرآیند تصویری دور از ذهن باشد اما بدون ارائه برنامه‌های آموزش نظارت، نظارت همگانی هم به پدیده‌ای ذهن‌گرا و آرمانی تبدیل می‌شود.

- **موانع حاصل از مقوله قانون:** حجم قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین مقوله‌ای است غیر قابل انکار و نمی‌توان تصور کرد که به صرف وجود قانون، می‌توان انتظار نظام سیاسی عادلانه و تأمین‌کننده منافع عمومی را در پی داشت (رستمی و سلیمی، ۱۳۹۷: ۷۳۷). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل هشتم، نظارت را وظیفه‌ای همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته است اما در اجرای این اصل هیچ نوع تدابیر و قانونی پیش‌بینی نشده است و بیشتر در حد یک نوشته باقی مانده است. نبود قانون جامع در اجرای این اصل باعث عدم ترقی این اصل قانونی و شرعی شده است و این اصل به‌تنهایی نتوانسته رضایت شهروندان را تأمین کند.

یکی دیگر از نارسائی‌های قانونی اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که بیان می‌دارد هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت

به قوه مجریه و یا قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت مناسب نتیجه را اعلام کند و در مواردی که مربوط به عموم است به اطلاع عامه برساند. تدوین این اصل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیانگر پررنگ نشان دادن و اهمیت فراوان قائل شدن امر نظارت توسط مردم بر دستگاه‌های حکومتی است (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۶۷۱)؛ اما بهتر بود این اصل در راستای اجرای این فرآیند جزئیاتش را مشخص می‌کرد زیرا تدوین این اصل بدون راه‌های اجرایی آن باعث فلج شدن این اصل شده است، زیرا قانون باید شفاف و جامع و کامل باشد، چون در غیر این صورت به ضد نظم تبدیل خواهد شد و طبعاً آثار سوئی را در پی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

از آنجایی که کثرت امور قضایی و تخصصی بودن آن‌ها مستلزم قانونمندی و ضرورت اعطای تصمیم‌گیری پیرامون برخی از امور قضایی به قوه قضائیه است، هنجارگذاری مقام‌های قضایی امری اجتناب‌ناپذیر به شمار می‌رود؛ اما این ضرورت نباید امکان نظارت بر هنجارگذاری‌ها را از بین ببرد، زیرا مجلس نیز در وضع قوانین مورد نظارت شورای نگهبان قرار دارد و از آنجایی که قشر وسیعی از افراد جامعه با امور قضایی سروکار دارند نباید این هنجارگذاری‌ها نادیده انگاشته شود و از دایره نظارت خارج شوند. از نمونه مراجع برون سازمانی قوه قضائیه که امکان نظارت بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی را دارا است همان‌طور که در مقاله حاضر به آن‌ها اشاره شد می‌توان به رئیس‌جمهور، در راستای اصل ۱۱۳ قانون اساسی و مسئولیت وی در اجرای قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی از طریق تصویب قوانینی که نتیجه آن نظارت و کنترل هنجارگذاری مقام‌های قضایی و بعضاً از بین بردن هنجارها با تصویب قوانین معارض با آن‌ها است و به تبع آن سازوکار رسیدگی به شکایات از طریق کمیسیون اصل نود قانون اساسی و مجمع تشخیص مصلحت نظام (به صورت غیرمستقیم) اشاره کرد. این نظارت‌ها بنا به شرایط و وضعیت فعلی و مستنبت از قانون است و عملاً کافی و وافی به مقصود نیستند و به لحاظ تشکیک در قلمروی آن‌ها، فاقد

ضمانت اجرایی مشخص و مسئولانه تلقی می‌شوند و این خلاء با توجه به عدم صراحت قانون در این زمینه وجود دارد.

در تلاش برای حل این مشکل می‌توان به راهکارهای زیر اشاره کرد:

۱. پیشنهاد می‌شود شورای نظارت بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی، توسط مقام رهبری از باب ولایت تقنینی و نظارتی بر کلیه امور کشور، تأسیس شود تا در وهله نخست نظارت استصوابی یا استطلاعی بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی داشته باشد و در مرحله دوم قابلیت شکایت و ابطال نسبت به این‌گونه هنجارگذاری‌ها را ایجاد کند؛

۲. پیشنهاد پذیرش نظارت فعال و غیر منفعل رئیس مجلس بر مصوبات رئیس قوه قضاییه با وحدت ملاک از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی؛

۳. تدوین قانون جامع حقوق اداری که ضمن آن تکلیف مقام‌های صالح اداری و در بطن آن مقام‌های قضایی را برای هنجارگذاری مشخص کند؛

۴. تشکیل یا تقویت نهادهای متخصص مردمی و آموزش آن‌ها؛ مانند سازمان‌های مردم‌نهاد (که متشکل از افراد کاردان و نخبه و با تجربه از میان مردم باشد و مانند دکترین در امر نظارت عمل کنند)، کانون وکلای دادگستری جهت نظارت بر هنجارگذاری‌های مربوط به حقوق عامه و اعطای اختیار مداخله، پیگیری و مشارکت در امر نظارت بر هنجارگذاری‌های مقام‌های قضایی به استناد فریضه امر به معروف و نهی از منکر، اصل ۸ قانون اساسی و مشابه ایجاد حق مداخله سازمان‌های مردم‌نهاد در اجرای عدالت و حفظ حقوق شهروندان موضوع ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲؛

۵. اعطای اختیار اعتراض به هنجارگذاری‌های خلاف قانون، برای قضات محاکم و حق اجرا نکردن آن‌ها مستند به نص قوانین معتبر و لازم‌الاجرا در مقام رفع تعارض یا تراحم میان هنجارگذاری‌ها و قوانین منطبق با شرع و قانون اساسی.

منابع

الف. فارسی

آقای طوق، مسلم (۱۳۹۸) «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۳، صص ۶۷۴-۶۵۴.

امامی، محمد و دهقان، فرشته (۱۳۹۲) «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره پنجم، شماره اول، صص ۲۳-۱.

امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۵) حقوق اداری، جلد دوم، تهران: نشر میزان.

امامی، محمد و واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۵) ضوابط دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر میزان.

تقی زاده، جواد و علی‌کرمی، مظفر (۱۳۹۱) «مفهوم مسئولیت اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره چهارم، شماره اول، صص ۳۰-۱.

تقی زاده، جواد و دیگران (۱۳۹۵) «صیانت از قانون اساسی توسط قضات محاکم با تأکید بر اصل یک‌صد و هفتادم قانون اساسی»، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هشتم، شماره اول، صص ۲۷-۱.

دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷) فرهنگ لغات، جلد ۱۱، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
راسخ، محمد (۱۳۸۷) نظارت و تعادل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر.

راسخ، محمد، کوششکار ریحانه و عامری، فائزه (۱۳۹۴) وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ اول، تهران: انتشارات دراک.

رستمی، ولی و سلیمی، حمیدرضا (۱۳۹۷) «اصل تناسب در نظارت قضایی بر اعمال

- صلاحیت‌های اختیاری در حقوق اداری انگلستان»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴، صص ۷۴۶-۷۳۵.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۸) **حقوق اداری**، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹) **نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری**، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۱) **فقه سیاسی: حقوق اساسی و مبانی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جداول، چاپ پنجم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴) **حقوق اساسی تطبیقی - حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی**، تهران: نشر میزان.
- غمامی، سید محمدمهدی و کدخدا مرادی، کمال (۱۳۹۷) «اعمال نظارت ناپذیر در نظام حقوقی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۲، صص ۲۹۸-۲۸۴.
- کاشانی، جواد (۱۳۹۵) «مفهوم لایحه قضایی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۳، صص ۲۴-۱۰.
- لک زایی، شریف (۱۳۸۳) «مفهوم تفکیک قوا در ایران»، نشریه علوم سیاسی، شماره ۲۷، صص ۴۸-۲۳.
- مبارکی، مصطفی (۱۳۸۸) **آسیب‌شناسی تعدد نهادهای قانون‌گذاری در ایران**، مشهد: انتشارات آهنگ قلم.
- مرادی برلیان، مهدی (۱۳۹۴) «گزارش پژوهشی مفهوم لایحه قضایی و آثار حقوقی آن»، تهران: پژوهشکده حقوق عمومی و بین‌الملل پژوهشگاه قوه قضائیه.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱) «بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان (نهاد بازرسی و نظارت)»، مجله دیدگاه‌های حقوقی بهار، شماره ۵۷، صص ۱۷۹-۱۵۷.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۱): **مجموعه نظریات شورای نگهبان**، جلد سوم، تهران: انتشارات کیهان.

نبی لو، حسین و کارگزاری، جواد (۱۳۸۷) «اجرای صلاحیت اختیاری توسط مقامات اداری»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوق، شماره ۱۳، صص ۲۱-۷.

نجفی، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۸) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ هفتم، تهران: انتشارات دادفر.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران: انتشارات میزان.

هداوند، مهدی (۱۳۸۷) «نظارت قضایی، تحلیل مفهومی، تحولات اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۹، صص ۵۶-۷.

قوانین

قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین. مصوب ۱۳۷۳/۰۳/۲۸.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۶۸.

قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸/۰۶/۲۷

قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱

ب. انگلیسی

Wade, William, Forsyth, Christopher (2004) **Administrative Law**, 9th ed, Oxford: Oxford University Press.

Kavanagh, Aileen (2009) **Constitutional Review under the UK Human Right act**, Cambridge University Press.