

تحلیل حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از قوه قضائیه

محمد رضا ویژه (وکیل پایه یک دادگستری)

۱_ طرح بحث

حق تحقیق و تفحص از جمله حقوقی است که در نظامهای نوین حقوقی برای پارلمان در نظر گرفته شده است تا نمایندگان از سوی موکلین خویش بر اجرای قوانین مصوب نظارت داشته باشند و به عنوان اهرمی علیه خاطیان و متمردين از قوانین به کار گیرند. از این رو، در زمان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذار مؤسس اصل هفتادوششم این قانون را بدان اختصاص داد تا مجلس شورای اسلامی در نظارت بر اجرای قوانین دارای جایگاهی رفیع و چشمگیر باشد.

مدتهای مدیدی است که حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی مطرح شده در اصل هفتادوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مناقشه بسیار برانگیخته است. فارغ از مناقشه‌های سیاسی، به نظر می‌رسد که این گونه مباحث باید با اتکا بر اصول حقوقی و البته در معیت دغدغه حفظ حقوق شهروندان مطرح شوند تا به سرانجامی نامیمون نیانجامد. از این رو، در این باب ایضاحی خالی از فایده نخواهد بود. پس ابتدا اندکی به جایگاه این حق در نظام حقوقی و بررسی کشورهای گوناگون خواهیم پرداخت و سپس در باب اجرای اصل هفتادوششم قانون اساسی و ارائه تفسیری مناسب از آن سخن خواهیم راند.

۲_ کلیات حق تحقیق پارلمانی

امروزه اصل نظارت پارلمان بر حسن اجرای قوانین و عدم تجاوز مأمورین عمومی از حدود صلاحیت های خویش امری پذیرفته شده است. مبنای این حق ایجاد اهرم فشار برای قوه مقننه و نمایندگان مردم بوده است تا قوای دیگر از اعمال خلاف قانون بازدارند. در تمامی نظامهای نوین حقوق اساسی، قوه مقننه علاوه بر قانونگذاری، وظیفه نظارت را نیز برعهده دارد و این نظارت سیاسی است؛ زیرا ضمانت اجرای حقوقی در پی ندارد، ولی گاه در فرآیند تحقیق ماهیتی قضایی نیز به خود می‌گیرد. برای مثال، کمیسیون تحقیق پارلمانی گاه شهود و کارشناسان را به گواهی و ارایه توضیح می‌طلبد و در واقع به نوعی در موضوع ارجاع شده قضاوت می‌کند. حتی در

برخی از کشورها به دنبال انتشار گزارش این تحقیق، دستگاه قضایی می‌تواند موضوع را مورد پیگیری قضایی قرار دهد.

در کشورهای آنگلو ساکسون، پارلمان این حق را بسیار قوی اعمال می‌کند و این شاید تا حد بسیاری ناشی از سنت پارلمانتاریسم بریتانیایی باشد. برای مثال، در ایالات متحده، این کمیسیون گاه در سنا تشکیل می‌شود و قدرت بسیار دارد. کمیسیون‌های ویژه تحقیق، اختیارات فوق العاده‌ای دارند و می‌توانند از کلیه کسانی که کسب اطلاعات آنها لازم است، دعوت به عمل آورند. اگر این اشخاص از حضور در کمیسیون سرباز زنند، مجازات شده و کمیسیون می‌تواند آنان را مجبور به حضور کند و حتی دستور جلب آنان را صادر نماید.^(۱) کمیسیون اروین^(۲) که ۷ فوریه ۱۹۷۳ م، تشکیل شد، نقش بسیار مهمی در قضیه واترگیت ایفا نمود.^(۳)

در فرانسه، این حق در جمهوری سوم و چهارم فرانسه وجود داشت که گاه به تجاوز این کمیسیون‌ها از حدود اختیارات خویش می‌انجامید. در جمهوری پنجم این کشور به موجب ماده (۶) دستورالعمل شماره ۱۱۰۰ - ۵۸ مصوب ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ م، ایجاد شد. در این کشور هر نماینده می‌توانست در هر مورد تقاضای تشکیل کمیسیون تحقیق^(۴) و در مورد نحوه مدیریت اداری، مالی، فنی و خدمات عمومی و نیز شرکت‌های دولتی تقاضای تشکیل کمیسیون نظارت^(۵) نماید.^(۶) سرانجام به موجب قانون ۲۰ ژوئیه ۱۹۹۱ م، این تفکیک بین کمیسیون‌ها از بین رفت. کمیسیون تحقیق با تصویب مجلس تشکیل می‌شود و حداکثر دارای سی نماینده یا بیست سناتور است. قانون ۱۹ ژوئیه ۱۹۷۷ م، ظرف زمانی شش ماه را برای این کمیسیون پیش‌بینی نموده است. در این کشور کمیسیون تحقیق صلاحیت ندارد تا در مورد رسیدگی‌های قضایی تحقیق نماید. شایان ذکر است که این کمیسیون‌ها موقتی هستند ولی کمیسیون‌های دائم نیز در شرایطی خاص می‌توانند تأسیس شوند.^(۷) کمیسیون تحقیق برای انجام تحقیقات در محل نیز می‌تواند حضور یابد، ولی در برخی از موارد به دلیل حفظ اسرار دولتی (برای مثال اسرار دفاعی) در کار کمیسیون اخلاص ایجاد می‌شود.^(۸)

در بلژیک، حق تحقیق پارلمانی در سطح فدرال و پایین‌تر وجود دارد. جلسات کمیسیون تحقیق عمومی است و اساس کار آن را استماع شهادت شهود و نظر

کارشناسان تشکیل می‌دهد. حضور قضات نیز در کمیسیون‌های تحقیق همواره محل مناقشه بوده است. حتی ماده (۱۰) قانون ۳ مه ۱۸۸۰ م، مقرر داشته است: «هرگاه در زمان تحقیق، کمیسیون با جرمی مواجه شد باید به دادستان عمومی اطلاع دهد و این نشان می‌دهد که کمیسیون دارای صلاحیت قضایی برای پیگیری افراد نیست.» همچنین قانونگذار پیش‌بینی نموده است که در صورت نیاز، کمیسیون می‌تواند کپی پرونده‌های قضایی را از مراجع قضایی درخواست نماید. مراجع قضایی می‌توانند به دلایل گوناگون از ارایه کپی پرونده خودداری نمایند، ولی در صورت وجود دلایل موجه، کمیسیون به درخواست پارلمان رسیدگی می‌کند.^(۹)

در مراکش، این کمیسیون‌ها به خواست اکثریت پارلمان و دستور پادشاه تشکیل می‌شوند. آنها در مورد وقایع مهم تحقیق می‌کنند، ولی نباید در پیگیری قضایی مربوطه اخلاص نمایند.^(۱۰)

در مجموع ملاحظه می‌شود که در نظام‌های حقوقی مکتوب، حق تحقیق و تفحص پارلمانی در عین اهمیت از جایگاه موجود در نظام‌های آنگلو ساکسون برخوردار نیست، که البته دلیل این امر به ریشه‌های تاریخی و نقش پارلمان در این کشورها و نیز ساختار نظام‌های فوق بازمی‌گردد. افزون بر آن، در همه نظام‌های حقوقی مرز تحقیق پارلمانی و صلاحیت قضایی به دقت ترسیم شده است و بر عدم ایجاد اخلاص در تحقیقات و رسیدگی قضایی تأکید شده است.

۳_ تفسیر اصل هفتادوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل هفتادوششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر داشته است: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد»

این اصل تا به حال از منظرهای گوناگون مورد بررسی قرار گرفته است. برای مثال، شورای نگهبان در چندین مورد این حق را متعلق به مجلس، و نه نمایندگان مجلس، دانسته است.^(۱۱)

اما در این مقال بر آن هستیم شمول اصل هفتادوششم را مورد بررسی قرار دهیم. به دیگر سخن، "امور کشور" مذکور در اصل فوق چه اموری را شامل می‌شود؟ بدیهی است که این ابهام، حقوقدانان را به سوی ارائه تفسیری مناسب از اصل هفتادوششم رهنمون می‌سازد.

از لحاظ ادبی عبارت "تمام امور کشور" مفید عموم است؛ بدین معنا که کلیه امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و قضایی را در برمی گیرد. چرا چنین اختیاری برای مجلس شورای اسلامی در نظر گرفته شده است؟ زیرا نمایندگان مردم بتوانند بر حسن اجرای قوانین نظارت داشته باشند. در واقع، قانونگذار مؤسس در کنار نظارت سیاسی نمایندگان (سؤال و استیضاح رئیس جمهور و وزیران) سازوکارهای نظارتی دیگری نیز مانند اصول هفتادوششم و نود قانون اساسی را در نظر گرفته است. بدین ترتیب نظارت علاوه بر مدیران سیاسی در سطوح پایین تر و مدیران اجرایی نیز جریان می یابد. در این رابطه باید خاطر نشان ساخت که وظایف نظارتی مجلس شورای اسلامی برای اطمینان از حسن اجرای قوانین در کنار وظیفه دیگر این قوه، یعنی قانونگذاری صورت می گیرد. اما در تفسیر این اصل تنها به تفسیر ادبی و تمسک به قواعد لفظی نباید اکتفا نمود. باید خاطر نشان ساخت که مفسر در تفسیر هنجارهای حقوق عمومی گرچه در برخی موارد از قواعد دیگر شاخه های حقوق عاریه می گیرد، ولی هرگز بدان قواعد اکتفا نکرده و قواعد خاصی نیز برای تفسیر قانون اساسی وجود دارد، که بی اعتنائی بدانها سبب کاهش ارزش تفسیر و عنایت بدانها تفسیر را غنی خواهد نمود.

در مرحله بعد می توان به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مراجعه نمود تا قراینی برای تفسیر شمول اصل هفتادوششم بیابیم. متأسفانه در مورد بحث، از این مذاکرات چیزی به دست نمی آید.^(۱۲) افزون بر این، در تفسیر این اصل عنایت به روح حاکم بر قانون اساسی در این زمینه نیز رواست. روح حاکم بر قانون اساسی در تفکیک قوای سه گانه از یکدیگر به گونه ایی است که در عین وجود روابط بین قوای سه گانه (بودجه، رأی اعتماد به وزیران) استقلال هر یک نیز حفظ شود. این تأکید قانون اساسی در مورد قوه قضاییه و قضات بیشتر به چشم می خورد. علاوه بر اصل پنجاه و هفتم، اصل یک صد و پنجاه و ششم نیز بار دیگر بر استقلال این قوه تأکید نموده است. نخست به اجمال باید بر این مهم تأکید نماییم که در تفکیک قوا، استقلال قاضی است که اهمیت می یابد. به همین جهت اصل یک صد و شصت و چهارم قانون اساسی بر این موضوع تأکید نموده است. (البته اگر از ذیل اصل که استثنایی مبهم بر صدر آن است چشم پوشیم). بدیهی

است که تحقیق و تفحص در بخش های اداری قوه قضائیه تعارضی با استقلال قضات نخواهد داشت و مورد بحث ما نیست.

باید توجه داشت که سرشت قانون اساسی مانند قوانین عادی نیست که در آن قراین ادبی یا اصولی صرف را بکاویم و یا به دنبال نسخ و تخصیص اصول آن باشیم. برای مثال، ایجاد سلسله مراتب بین اصول قانون اساسی روا نیست و تمام اصول از ارزشی برابر برخوردارند. پرسش اینجاست که در تعارض ظاهری اصل هفتادوششم و اصول دیگر قانون اساسی ناشی از اصل بنیادین تفکیک قوا و استقلال قوه قضائیه و قاضی، چه راه حلی را برای سازگاری باید برگزید؟

باامعان نظر در مطالب فوق، درمی یابیم که تحقیق و تفحص در رسیدگی به پرونده های قضایی می تواند در کار قاضی اخلال ایجاد کند و این در حالی است که به موجب قانون حتی رئیس حوزه قضایی نیز نمی تواند در رسیدگی قاضی مداخله نماید. این در حالی است که به مدد سازوکارهای دیگر قانون اساسی (مانند مداخله وکیل در رسیدگی دادگاه ها و نظارت نهادهای نظارتی شکلی و ماهوی قوه قضائیه) نیازی به تحقیق و تفحص از مراجع قضایی وجود ندارد.

به علاوه، در تفسیر هر اصل قانون اساسی باید به آثار این تفسیر نیز توجه داشت. بنا بر اصل "اثر مفید" در گزینش تفسیر مناسب برای اصلی از قانون اساسی باید تفسیری را برگزید که آثار مفید بیشتر و توالی فاسد کمتری در پی داشته باشد. تحقیق و تفحص در امور قضایی شاید گسترش قدرت مجلس شورای اسلامی را به دنبال داشته باشد، ولی بی گمان ناقض اصل استقلال قوه قضائیه و قاضی است. بنابراین، شایسته است تا برای جلوگیری از خدشه در اصل تفکیک قوا، از تفسیر مبتنی بر گسترش قلمرو تحقیق و تفحص در امور قضایی چشم پوشیم.

نکته قابل توجه آنکه در تفسیر قانون اساسی علاوه بر تمامیت قانون اساسی، ارتباط اصول این قانون با نظام حقوقی نیز اهمیتی وافر می یابد. بی گمان اصل تفکیک قوا یکی از اصول (اصل در مفهوم کلی) راهنمای قانون اساسی و تمامی نظام حقوقی است که هیچ هنجاری از این قانون نمی تواند بر خلاف آن تفسیر شود، چه در غیر این صورت انسجام درونی قانون اساسی و نظام حقوقی گسسته خواهد شد. بر استقلال قاضی در رسیدگی قضایی نیز در موارد گوناگون در قانون اساسی و قوانین عادی

تأکید شده است، به گونه‌ای که این اصل، اصلی راهنما برای نظام حقوقی است و تمام گزاره‌های دیگر حقوقی در راستای آن قرار می‌گیرند.

نتیجه:

در نهایت، ثمره سخن این است که مطابق اصل هفتاد و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی در همه امور کشور مجاز است؛ ولی در عین حال این اصل نباید در تعارض با اصول راهنما و مبانی این قانون و نظام حقوقی در تعارض قرار گیرد. اصل تفکیک قوا یکی از آن مبانی است که اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید بر مبنای آن تفسیر شود. همان‌گونه که ذکر شد، در تمامی نظام‌های حقوقی نیز بر این محدودیت برای حق تحقیق پارلمانی تأکید شده است. کوتاه سخن آنکه، استقلال قوه قضاییه و قاضی میراث گرانبهایی است که در پاسداری از حقوق شهروندان جایگاهی رفیع دارد. پس در تفسیر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باید راهنمای مفسر قرار گیرد و بی‌گمان تفسیر این اصول بدون عنایت به این مهم، ناروا و دور از نظر قانونگذار مؤسس و فلسفه حمایت از حقوق شهروندان خواهد بود.

پی‌نوشت‌ها:

- ۱_ قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، ج ۱، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۲، ص ۵۳۸.
- ۲_ Ervin
- ۳_ LAVENUE (J.J.), *Dictionnaire de la vie politique et du droit constitutionnel américains*, Paris, L'Harmattan, ۱۹۹۵, p. ۱۱۵.
- ۴_ Commission d'enquête
- ۵_ Commission de contrôle
- ۶_ DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, P.U.F., ۱۹۹۲, p. ۱۷۵.
- ۷_ ARDANT (Ph.), *Institutions politiques & Droit constitutionnel*, ۱^o éd., Paris, L.G.D.J., ۲۰۰۳, pp. ۵۸۷-۵۸۸.
- ۸_ CAMBY (J.P.) et SERVENT (P.), *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, ۴^e éd., Paris, Montchrestien, p. ۱۲۴.
- ۹_ UYTENDAELE (M.), *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, ۲۰۰۱, p. ۳۲۱.
- ۱۰_ BOUDAHRAN (A.), *Eléments de droit public marocain*, Paris, L'Harmattan, ۱۹۹۴, p. ۱۱۷.
- ۱۱_ نظریه شماره ۲۸۱۳ شورای نگهبان به تاریخ ۱۳۶۰/۴/۳.
- ۱۲_ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴ع، ص ۸۴۷.