



The Article 90 Commission of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and its Comparison with Similar Supervisory Institutions in the United States

✉ Seyedeh Sedigheh Sajjadi  / PhD Candidate in Public Law, University of Tehran s.sajjadi@ut.ac.ir

Nader Mirzadeh Koohshahi / Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran mirzadeh@ut.ac.ir

Received: 2025/06/22 - Accepted: 2025/12/17

Abstract

The Article 90 Commission is one of the commissions of the Islamic Consultative Assembly (Iranian Parliament) which, pursuant to Article 90 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, holds a supervisory function over the performance of the three branches of government. This commission is tasked with investigating complaints submitted to it concerning the workings of the Parliament, the Executive Branch, or the Judicial Branch, and announcing the outcome to the complainant or the general public. This article, aiming to answer the question of "whether an institution similar to this commission exists in the US legal system," examines the US legal system through a library research method and compares its jurisdiction and working methods with those of the Article 90 Commission. Based on this, it concludes that the committees of the US Congress exercise supervision over federal institutions and government officials regarding the proper implementation of laws, similar to the oversight conducted by the Article 90 Commission.

Keywords: US Congress, oversight committees, Article 90 Commission, political supervision

نوع مقاله: پژوهشی

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با نهادهای نظارتی مشابه در امریکا

s.sajjadi@ut.ac.ir

mirzadeh@ut.ac.ir

سیده صدیقه سجادی  دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

نادر میرزاده کوهشاهی / دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۲۶

چکیده

کمیسیون اصل ۹۰، یکی از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی است که بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای وظیفه نظارتی نسبت به عملکرد قوای سه‌گانه است. این کمیسیون موظف است به شکایاتی که از طرز کار مجلس، قوه مجریه یا قوه قضائیه به این کمیسیون عرضه می‌شود، رسیدگی و نتیجه آن را به شاکی یا عموم مردم اعلام کند. این مقاله برای پاسخ به این پرسش که «آیا نهادی مشابه این کمیسیون در نظام حقوقی امریکا وجود دارد یا خیر؟» به بررسی نظام حقوقی امریکا به روش کتابخانه‌ای و مقایسه صلاحیت و شیوه کار آن با کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی پرداخت و بر اساس آن به این نتیجه رسید که کمیته‌های کنگره امریکا نسبت به نهادهای فدرال و مأموران دولت در زمینه اجرای صحیح قوانین، نظارتی مشابه نظارت کمیسیون دارند.

کلیدواژه‌ها: کنگره امریکا، کمیته‌های نظارتی، کمیسیون اصل ۹۰، نظارت سیاسی.

مقدمه

بنای نظام‌های مردم‌سالار بر این است که قوای عمومی برخاسته از رأی و اراده مردم بوده و نظارت بر عملکرد قوای عمومی و انطباق آن با قانون برآمده از اراده مردم، یکی از حقوق و بلکه تکالیف مردم و نهادهای عمومی می‌باشد. شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی از ضروریات حکمرانی خوب بوده و نظارت مؤثر می‌تواند از فساد، سوءاستفاده از قدرت و نقض حقوق شهروندان جلوگیری کند. در نظام‌های سیاسی مختلف سازوکارهایی برای نظارت بر قوای حکومتی در نظر گرفته شده است.

در کشور ما مجلس شورای اسلامی از طرق مختلفی بر دولت و نهادهای عمومی نظارت دارد. حق اظهارنظر نمایندگان در کلیه امور، تذکر، تحقیق و تفحص، سؤال و استیضاح و نظارت استصوابی مذکور در اصول ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی، از جمله سازوکارهای نظارتی مجلس است که به جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، فساد و تخلفات قانونی کمک می‌کند و از حقوق و آزادی‌های شهروندان حفاظت می‌نماید. یکی دیگر از سازوکارهای نظارتی مجلس در اصل ۹۰ قانون اساسی پیش‌بینی شده که بیان می‌دارد:

هرکس 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 قوه قضائیه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

در راستای اجرای این اصل طبق آیین‌نامه داخلی مجلس کمیسیونی به نام کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ایجاد شده است. بر اساس آیین‌نامه، صلاحیت این کمیسیون، رسیدگی به شکایات افراد از طرز کار قوای سه‌گانه در مواردی است که شکایت آنها در مراجع ذی‌صلاح به نتیجه نرسیده است. نظارت این کمیسیون با ارائه گزارش نتیجه رسیدگی‌ها، پاسخ نهادهای ذی‌ربط و تخلفات احتمالی به شاکی و قرائت در صحن مجلس و در صورت لزوم انتشار به صورت عمومی و نیز ضرورت رسیدگی مراجع قضایی خارج از نوبت، تأثیرات مهمی در کاهش تخلفات مراجع عمومی، افزایش شفافیت و همچنین دلگرمی افراد از وجود مرجعی که به نظلمات آنها در برابر قوای عمومی رسیدگی کند، دارد.

در این مقاله به دنبال نهادی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در نظام حقوقی امریکا هستیم؛ لذا قاعدتاً باید به بررسی وظایف نهاد پارلمانی در این کشور بپردازیم. در ایالات متحده امریکا علی‌رغم تفکیک مطلق قوا، نظام تقنینی یا کنگره دارای نقش نظارتی نیز است. بنابراین برای یافتن پاسخ این پرسش که «آیا در نظام حقوقی ایالات متحده نهادی مشابه کمیسیون برگرفته از اصل ۹۰ در مجلس شورای اسلامی وجود دارد یا خیر؟» به بررسی کنگره امریکا و کمیته‌های نظارتی آن خواهیم پرداخت.

نگاهی به مقالات و پایان‌نامه‌های منتشرشده با موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، بیانگر آن است که تا کنون بررسی تطبیقی با موضوع مشابه این مقاله انجام نشده است. در این مقاله از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است که باید گفت به دلیل فقر منابع فارسی و انگلیسی، انجام پژوهش با دشواری روبه‌رو بود. برای رسیدن به نتیجه، در ابتدا به «کمیسیون اصل ۹۰ و شیوه نظارت آن» می‌پردازیم؛ سپس «نهادهای نظارتی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ در امریکا» بررسی می‌شود که به دو مبحث «کمیته‌های کنگره که بر امور عمومی نظارت دارند» و «رسیدگی کنگره به دعوای مدنی مردم علیه مأموران دولت فدرال» تقسیم می‌شود؛ در ادامه بخش آخر به «مقایسه صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران و سازوکارهای نظارتی مشابه در کنگره» اختصاص خواهد یافت که در پنج مبحث تطبیقی از حیث «ابتکار شروع نظارت»، «نظارت بر نهادهای عمومی»، «نوع نظارت»، «میزان اختیار در برخورد با عدم پاسخگویی» و «خصوصی یا عمومی بودن دعوی» بررسی صورت گرفته و نهایتاً به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌پردازیم.

۱. کمیسیون اصل ۹۰ و شیوه نظارت آن

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات مردمی در مجلس شورای اسلامی وظیفه پیگیری اعتراضات شهروندان نسبت به دستگاه‌های دولتی و سه قوه را بر عهده دارد. عملکرد این کمیسیون مستلزم وجود چارچوب‌های حقوقی مشخصی است که حدود اختیارات و مسئولیت‌های آن را تعریف کند. مهم‌ترین قوانین مصوب مجلس برای به اجرا درآمدن اصل ۹۰ قانون اساسی در ادامه خواهد آمد؛ پس از آن به بررسی شیوه نظارت در کمیسیون اصل ۹۰ می‌پردازیم.

۱-۱. قوانین مرتبط با کمیسیون اصل ۹۰

اصل ۹۰ قانون اساسی اذعان می‌دارد:

هرکس 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 قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

بنابراین در اصل ۹۰ قانون اساسی نوعی از نظارت بر کار قوای سه‌گانه مطرح شده است که با ارائه شکایت کتبی به مجلس شورای اسلامی آغاز می‌شود و مجلس خود شکایت‌کننده یا ناظر اصلی نیست بلکه موظف است به این شکایات رسیدگی کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۰).

ماده ۴۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشکیل «کمیسیون» اصل ۹۰ قانون اساسی را با هدف

سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان، خصوصاً نسبت به طرز کار قوای سه‌گانه مبتنی بر اصول متعدد قانون اساسی و بالاخص اصل ۹۰، ضروری دانست. بر اساس این ماده وظیفه تعیین شده در اصل ۹۰ قانون اساسی برای مجلس به کمیسیون مذکور در این ماده سپرده شد. اینکه آیا می‌توان صلاحیتی که بر اساس قانون اساسی به مجلس واگذار شده است را به یک کمیسیون واگذار کرد در جای خود قابل بحث است.

اعضای کمیسیون اصل ۹۰ عبارت‌اند از: یک عضو از هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس با معرفی کمیسیون مربوطه و همچنین هشت نفر از نمایندگان که توسط رؤسای شعب و هیئت رئیسه به‌عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند (آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده ۴۴).

در سال ۱۳۵۹ قانونی با عنوان «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم» تصویب شد. در ماده واحده این قانون آمده است که کمیسیون مذکور می‌تواند به قوای سه‌گانه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلف‌اند در اسرع وقت جواب کافی بدهند. در سال ۱۳۶۴ قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۰۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق این تبصره الحاقی، مسئولین و مأمورین مذکور در ماده واحده مصوب ۱۳۵۹ مکلف‌اند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول، کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ اعلام دارند. تخلف از این قانون، جرم‌انگاری شده و مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال برای متخلف در نظر گرفته شده است. همچنین موضوع تخلف با درخواست کمیسیون در مراجع صالح قضایی قابل رسیدگی است. این مراجع موظف‌اند به این‌گونه جرائم به‌صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی کنند و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم، اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.

در سال ۱۳۸۵ «قانون نحوه اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید. در این قانون تشکیلات و همچنین صلاحیت و اختیارات این کمیسیون در دو فصل بیان شده است. بر اساس ماده ۵ این قانون، کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضائیه باشد رسیدگی می‌نماید و پس از بررسی لازم و احراز تخلف، از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی خارج از نوبت را می‌نماید. دادگاه مکلف است پس از صدور حکم، نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد. کمیسیون اصل ۹۰ دارای دو واحد رسیدگی به شکایات و دفتر است. اعضای واحد رسیدگی به شکایات از نمایندگان هستند و طبق آیین‌نامه داخلی انجام

وظیفه می‌کنند. اعضای واحد دفتر از طرف هیئت رئیسه مجلس تعیین می‌شوند و اختیاراتشان توسط هیئت رئیسه کمیسیون تعیین می‌شود. در این قانون ضمن اشاره به اختیارات مصرحه در ماده واحده مصوب ۱۳۵۹ و تبصره الحاقی آن مصوب ۱۳۶۴، بیان شده است که کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند از مسئولین مذکور در ماده واحده مصوب سال ۱۳۵۹ دعوت به عمل آورد یا با آنها مستقیماً مکاتبه کند و آنها مکلف به اجابت هستند و اگر از این امر تخلف کنند و جرم عدم پاسخگویی به دعوت یا نامه کتبی کمیسیون اصل ۹۰ ثابت و اعلام شود، دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت رسیدگی و در صورت ثبوت جرم، مقدار کیفر مذکور در تبصره الحاقی را مشخص و نتیجه را به کمیسیون اعلام کند. در این پرونده دادگاه رسیدگی کننده به جرم عدم پاسخگویی، حق رسیدگی به اصل شکایتی را که در کمیسیون مطرح است ندارد (ماده ۲). هر بخش می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی عنه تخلف محسوب می‌شود (تبصره ۱ ماده ۲). اگر شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد کمیسیون می‌تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب رئیس کمیسیون اعزام نماید (ماده ۳).

طبق تبصره ۵ ماده ۲۱۲ آیین نامه داخلی مجلس کمیسیونی که تحقیق و تفحص در مورد هریک از امور کشور را در پی درخواست هر نماینده بر عهده می‌گیرد، موظف است کلیه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جهت اقدام قانونی و همچنین حفظ و بایگانی اسناد ارسال نماید.

۲-۱. شیوه نظارت در کمیسیون اصل ۹۰

برای تبیین دقیق ماهیت نظارت کمیسیون اصل ۹۰ لازم است در ابتدا معنای نظارت و اقسام آن روشن گردد. نظارت فعالیتی است که هست‌ها را با باید‌ها مقایسه می‌کند و همچنین به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن میزان تطابق عملکردها با مقررات و قوانین در راستای رسیدن به اهداف سنجیده می‌شود (ایزدهی، ۱۳۸۸، ص ۲۴۶-۲۴۷). در نظام حقوقی چند نوع نظارت تعریف شده است؛ از جمله نظارت عمومی (از طریق احزاب مطبوعات و گاهی اوقات مجلس شورای اسلامی)، نظارت سیاسی (نظارت نمایندگان مردم بر مقامات سیاسی)، نظارت تقنینی (نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و رئیس مجلس بر مصوبات دولت)، نظارت مالی (نظارت بر هزینه‌های ارگان‌های حکومتی) و همچنین نظارت قضایی (جواهری طهرانی و زارع، ۱۴۰۴، ص ۱۲-۱۳). گرچه در مورد تعریف نظارت قضایی بین حقوق دانان ایرانی اختلاف نظر وجود دارد، اما می‌توان از مجموع تعاریف ارائه شده، دو تعریف شکلی (نظارت دادگاه‌ها یا نهادهای زیر نظر قوه قضائیه) و تعریف ماهوی (نظارت دستگاهی مستقل و جدا از قدرت

سیاسی و اجرایی، دارای ویژگی‌هایی چون بی‌طرفی مرجع ناظر، عدم تأثیرپذیری از گرایش‌های سیاسی و برخورداری از ضمانت اجراهای قوی) را برگزید (جوهری طهرانی و زارع، ۱۴۰۴ق، ص ۱۲-۱۳). به نظر می‌رسد مهم‌ترین تفاوت بین نظارت سیاسی و قضایی آن است که نظارت سیاسی راجع به تخلف نظارت‌شونده از یک ماده قانونی نبوده، بلکه بیشتر کارآمدی وی مد نظر است. لذا با توجه به تعاریف ارائه‌شده نظارت کمیسیون اصل ۹۰ چون نه ذیل قوه قضائیه قرار دارد و نه دارای ضمانت اجرای قوی است، نظارت قضایی نبوده و با توجه به اینکه کمیسیون اصل ۹۰ نظارت بر طرز کار قوای سه‌گانه دارد، نظارت آن سیاسی یا عمومی محسوب می‌شود.

به صورت خلاصه می‌توان ویژگی‌های نظارت کمیسیون اصل ۹۰ را این‌گونه بیان کرد:

- نظارت در کمیسیون اصل ۹۰، نظارت سیاسی و یا عمومی است.

- نظارت کمیسیون با شکایت افراد آغاز می‌شود.

- کمیسیون در مرحله بررسی و تحقیق می‌تواند با قوای سه‌گانه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها مکاتبه یا به آنها مراجعه کند و آنها مکلف به پاسخگویی هستند.

- کمیسیون می‌تواند در صورت لزوم شاکی و مشتکی‌عنه را برای ارائه توضیحات دعوت کند و مشتکی‌عنه مکلف به اجابت است و در صورت عدم پاسخگویی مجازات می‌شود.

- نتیجه نظارت به دو صورت ارائه گزارش به شاکی و مجلس و در صورت مقتضی به عموم و همچنین ارجاع موارد تخلف به مراجع صالح قضایی است.

۲. نهادهای نظارتی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ در امریکا

با توجه به اینکه کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ذیل مجلس شورای اسلامی قرار دارد، برای یافتن نهاد مشابه آن، سازوکارهای نظارتی قوه مقننه امریکا، یعنی کنگره را بررسی می‌نماییم. نظام سیاسی ایالات متحده امریکا نظام ریاستی است که مولود اندیشه تفکیک مطلق قواست (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۶، ص ۱۲۹). در این نوع نظام سیاسی، قوا برآمده و مبتنی بر هم نیستند و هر کدام به‌صورت جداگانه به‌وسیله مردم انتخاب می‌شوند. البته تفکیک مطلق در عرصه عمل ممکن نیست و وجود پاره‌ای روابط بین قوا گریزناپذیر است. لذا در ایالات متحده امریکا نیز در مواردی رئیس‌جمهور بر کنگره نفوذ و اقتدار و در مواردی نیز کنگره بر رئیس‌جمهور و دولت نفوذ دارد (هاشمی، ۱۳۹۰، ص ۲۵۳-۲۵۴) که به سیستم «کنترل و تعادل» موسوم است. همچنین علی‌رغم استقلال قوه مقننه و مجریه، قانون‌گذاری تنها با تشریک مساعی بین این دو قوه امکان‌پذیر است (زارعی، ۱۳۸۹، ص ۳۲).

از آنجا که نظام جمهوری اسلامی ایران به لحاظ تفکیک قوا شبیه به نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی است (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۰۶)، شیوه نظارت بر قوای حکومتی در این دو کشور تفاوت‌های قابل توجهی دارد، اما با در نظر

گرفتن سیستم «کنترل و تعادل» که در ایالات متحده آمریکا برقرار است، می‌توان گفت علی‌رغم وجود تفکیک مطلق قوا، کنگره به‌عنوان یکی از قوای حکومت دارای قدرت نظارت بر دولت و عملکرد آن است. بنابراین می‌توان بین کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی با سازوکارهای نظارتی کنگره در مورد نظارت بر دولت موارد مشابهی را پیدا کرد.

۲-۱. کمیته‌های کنگره ناظر بر امور عمومی

اصل اول قانون اساسی آمریکا دربارهٔ کنگره و اختیارات و اعضا و نحوهٔ انتخاب آنها سخن می‌گوید؛ از جمله اختیارات کنگره صلاحیت تصویب قانون، افزایش درآمد، تأمین دفاع مشترک و رفاه عمومی کشور است. یکی از قدرت‌های کلیدی کنگره که به‌صراحت در قانون اساسی ذکر نشده، اما از همان ابتدا به‌عنوان عنصر اساسی عملکرد کنگره شناخته شده است، قدرت انجام تحقیقات نظارتی است. نظارت در عملکرد قانون‌گذاری کنگره تأثیر بسزایی دارد. برای ارزیابی قوانین موضوعه و تأیید ضرورت تصویب قوانین جدید باید کارکرد نظام قوانین موجود بررسی شود. کنگره برای اتخاذ تصمیمات آگاهانه، باید حقایق موجود را بررسی و مسائل مربوطه را شناسایی و تحلیل کند و لذا نیاز به نظارت دارد.

از روزهای ابتدایی تشکیل کنگره، تحقیق و نظارت وجود داشت، اما به رسمیت شناخته شدن آن، به پروندهٔ مهم مک‌گرین علیه داگرتی (McGrain v. Daugherty) برمی‌گردد. در این پرونده دادگاه اعلام کرد که اختیارات کنگره برای تحقیق، ریشه در قانون اساسی دارد (Levin & Bean, 2018, p. 2). توضیح آنکه فساد مربوط به قرارداد تپیات دوم (Teapot Dome) که در آن وزیر کشور بدون برگزاری مناقصهٔ رقابتی ذخیرهٔ نفت نیروی دریایی را به یک شرکت خصوصی اجاره داده بود، باعث شکل‌گیری عملیات نظارت در یکی از کمیته‌های سنا با نام کمیتهٔ اراضی عمومی و نقشه‌برداری (Committee on Public Lands and Surveys) شد. پس از آن سنا کمیته‌ای ویژه تشکیل داد تا دربارهٔ عدم موفقیت دادستان کل، هری داگرتی، در پیگرد قانونی این تخلف تحقیق کند. کمیته به‌عنوان بخشی از تحقیقات، برادر دادستان کل را برای ارائهٔ شهادت به کنگره فراخواند. امتناع وی از حضور، منجر به دستگیری او شد. او به دادگاه شکایت کرد و از دادگاه خواست که تحقیقات و احضاریه‌های مربوط را باطل کند. اما دیوان عالی در رأیی با اکثریت قاطع از حق کنگره، نه‌تنها برای انجام تحقیقات، بلکه برای احضار افراد جهت دریافت اطلاعات و ضرورت تبعیت آنان از احضار کنگره حمایت کرد. بنابراین موفقیت کمیتهٔ اراضی عمومی و نقشه‌برداری در افشای فساد اتفاق‌افتاده و موفقیت‌های بعدی کمیتهٔ ویژه، باعث شد دیوان عالی در سال ۱۹۲۷ در پروندهٔ مک‌گرین علیه داگرتی به‌صراحت اختیار وادار کردن شهود به دادن شهادت در برابر کمیته‌های کنگره را بپذیرد. در پرونده‌های بعدی، دیوان عالی صلاحیت کنگره برای انجام تحقیقات گستردهٔ مرتبط با عملکرد قانون‌گذاری را تقویت و اعلام کرد:

قدرت تحقیق - همراه با فرآیندهای اجرایی برای اعمال آن - یک ابزار ضروری و مناسب برای عملکرد قانون گذاری است... یک نهاد قانون گذار در صورتی که اطلاعات لازم در مورد شرایطی که قانون گذاری قرار است بر آنها تأثیر بگذارد یا آنها را تغییر دهد، در اختیار نداشته باشد، نمی تواند به طور عاقلانه یا مؤثر قانون گذاری کند، و زمانی که این نهاد قانون گذار خود اطلاعات کافی ندارد - که اغلب چنین است - باید به افرادی که آن اطلاعات را دارند مراجعه کند. تجربه نشان داده است که درخواست های صرف برای چنین اطلاعاتی اغلب ناکام می ماند و همچنین اطلاعاتی که به طور داوطلبانه ارائه می شود همیشه دقیق یا کامل نیست؛ بنابراین برخی ابزارهای اجبار ضروری هستند تا اطلاعات مورد نیاز به دست آید (McGrain v. Daugherty, 1927, 273 U.S. 135).

البته این صلاحیت بدون حد و مرز نیست و با صلاحیت قوه مجریه برای پیگیری و تعقیب پرونده ها و همچنین صلاحیت دادگاه ها برای حل و فصل دعاوی متمایز است (Levin, 2018, p. 4). در سال ۱۹۴۶ کنگره قانونی را تصویب کرد که برای اولین بار هریک از کمیته های دائمی را به نظارت مستمر بر قوانین و وزارتخانه های فدرال در محدوده صلاحیت خود موظف کرد. در این قانون به کمیته های دائمی اختیار برگزاری جلسات و صدور احضاریه به منظور دریافت مستندات و شهادت شفاهی داده شد (Levin, 2018, p. 7).

امروزه کنگره امریکا دارای کمیته های مختلف دائمی و منتخب است که هریک مسئول نظارت بر جنبه های مختلف دولت و سیاست های عمومی هستند. این کمیته ها می توانند جلسات استماع برگزار کنند، مدارک و اسناد را بررسی کنند و افراد مختلف را برای ارائه شهادت فراخوانند. هر کمیته این نظارت را در محدوده حوزه صلاحیت خود انجام می دهد. در هر مجلس یک کمیته دائمی دارای صلاحیت گسترده و ویژه نظارت نیز وجود دارد. این کمیته در مجلس نمایندگان با عنوان کمیته نظارت و پاسخگویی (oversight and accountability) و در سنا با نام کمیته امنیت ملی و امور دولتی (homeland security and governmental affairs) شناخته می شود که به صورت خاص به نظارت بر اعمال دولت و وزارتخانه ها می پردازند. کمیته امنیت ملی و امور دولتی سنا در درجه اول کمیته نظارتی سناست که دارای صلاحیت گسترده ای برای نظارت بر اعمال دولت است؛ و در درجه دوم به صورت خاص بر وزارت امنیت ملی نظارت می کند. کمیته نظارت و پاسخگویی نیز بر کارایی و اثربخشی و پاسخگویی دولت فدرال و وزارتخانه ها نظارت می کند.

کنگره همچنین دارای کمیته های مشترک بین مجلس نمایندگان و سنا و کمیته های فرعی است. یکی از این کمیته های فرعی که دارای صلاحیت نظارتی است کمیته فرعی دائمی تحقیقات (Permanent Subcommittee on Investigations) است که یکی از زیرمجموعه های کمیته امنیت ملی و امور دولتی سناست.

در حالی که کمیته های دائمی، ویژه و مشترک کنگره و کمیته های فرعی آنها، بخش عمده ای از فعالیت های نظارتی

کنگره را در دهه‌های اخیر بر عهده داشته‌اند، در برخی موارد کنگره به ایجاد کمیته‌های موقتی برای انجام تحقیقات مهم اقدام کرده است. به‌عنوان مثال می‌توان به کمیته ویژه فعالیت‌های کمپین ریاست جمهوری در سال ۱۹۷۳ که به نام کمیته واترگیت (Select Committee on Presidential Campaign Activities, The Watergate Committee) شناخته می‌شود، اشاره کرد.

موارد دیگر از کمیته‌های موقت عبارت‌اند از: کمیته ویژه سنا در سال ۱۹۷۵ برای مطالعه عملکرد دولت در رابطه با فعالیت‌های اطلاعاتی که با نام کمیته کلیسا شناخته می‌شود، کمیته‌های ویژه مجلس نمایندگان و سنا در سال ۱۹۸۷ برای بررسی موضوع ایران - کنترا، و کمیته تحقیق مشترک درباره فعالیت‌های امنیتی قبل و بعد از حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ که به‌عنوان کمیته تحقیقات مشترک یازده سپتامبر شناخته می‌شود. این چهار کمیته ویژه، تحقیقات فراحزبی و قابل توجهی را انجام دادند که توجه جهانی را به خود جلب کرد.

تحقیقات نظارتی کنگره به‌طور معمول فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی را دربر می‌گیرد. دامنه و شدت نظارت کنگره نیز به مجموعه‌ای از عوامل از جمله اهمیت مشکل، میزان علاقه کمیته و رئیس آن، متضمن تخلف بودن و میزان توجه رسانه‌ها بستگی دارد. بسیاری از تلاش‌های نظارتی از نظر دامنه محدود هستند و شامل تعدادی تماس تلفنی، جلسات توجیهی یا ارسال نامه در راستای کشف حقایق و شناسایی اثرات یا نتایج احتمالی یک سیاست یا کمک به تحقق و بهبود پیامدهای سیاست مورد نظر می‌شود. برخی نظارت‌ها عمیق‌تر هستند و ممکن است شامل مراحلی مانند درخواست از فردی که موضوع تحقیق است برای انجام بررسی‌های داخلی، پاسخ به سؤالات دقیق، ارائه اسناد یا حضور در جلسه استماع باشد. تحقیقات کامل کنگره توسط یک کمیته دائمی یا کمیته ویژه یا مشترک، یا یک کمیته خاص که برای این منظور تشکیل می‌شود، ممکن است یک سال یا بیشتر طول بکشد و شامل احضاریه، جمع‌آوری و بررسی تعداد قابل توجهی از اسناد، انجام صدها مصاحبه و یک یا چند جلسه استماع و گزارش کنگره باشد. ابزارهایی که کنگره برای نظارت خود بر قوای عمومی به‌کار می‌گیرد عبارت‌اند از: صلاحیت صدور احضاریه و اخذ شهادت شاهدان، صلاحیت الزام به ارائه اسناد و مدارک و همچنین صلاحیت اعمال مجازات در صورت نادیده گرفتن احضار کنگره. کنگره برای مقابله با عدم تبعیت از احضاریه‌های خود توسط افراد از دو رویکرد استفاده می‌کند: اولین رویکرد، اتکا به اختیارات ذاتی خود برای بازداشت یا زندانی کردن فرد تا زمانی است که دستور کنگره را اجرا کند (inherent contempt power)؛ رویکرد دوم، ارجاع پرونده به دادگاه و پیگرد کیفری فردی است که از دستور کنگره سرپیچی کرده است (criminal contempt power)، حتی اگر فرد پس از محکومیت به احضاریه عمل کند، همچنان از مسئولیت کیفری معاف نخواهد شد (Garvey, 2017, p. 2-5؛ زارعی، ۱۳۸۴، ص ۵۹۵-۵۹۹).

نظارت کنگره بر قوای عمومی با سه هدف صورت می‌گیرد: یکی از اهداف نظارت کنگره کمک به قانون‌گذاری است. نظارت با این هدف، از صلاحیت قانون‌گذاری کنگره نشئت می‌گیرد و کم‌چالش‌ترین هدف از نظارت است؛ دومین هدف از تحقیقات کنگره نظارت بر اداره است که مهم‌ترین هدف از تحقیقات کنگره است؛ سومین هدفی که می‌توان برای تحقیقات کنگره در نظر گرفت، افزایش آگاهی عمومی است. کنگره در تحقیقات خود هم بر افکار عمومی تأثیر می‌گذارد و هم از آن تأثیر می‌پذیرد (Galloway, 1927, p. 47-48).

۲-۲. رسیدگی کنگره به دعوای مدنی مردم علیه مأموران دولت فدرال

لویچی که در کنگره امریکا تصویب و به قانون تبدیل می‌شود دو نوع هستند: لویج عمومی و لویج خصوصی. لایحه عمومی لایحه‌ای است که بر عموم مردم تأثیر می‌گذارد، اما لایحه خصوصی پیشنهاد برای تصویب قانونی است که فقط بر یک فرد، گروه یا منطقه تأثیر می‌گذارد و در مواردی مانند مهاجرت و تابعیت و همچنین دعوای علیه دولت ایالات متحده استفاده می‌شود. در توضیح مورد اخیر باید گفت در نظام حقوقی ایالات متحده امریکا از گذشته تا کنون مشروط به اینکه دادگاه رسیدگی به موضوع را در صلاحیت خود نداند، شخص می‌تواند شکایت علیه دولت و مأموران دولتی را در قالب لایحه خصوصی به کنگره ارائه و الزام دولت به پرداخت خسارت را از کنگره بخواهد.

برای توضیح بیشتر لازم است به تاریخچه این مطلب در ایالات متحده امریکا اشاره کنیم. در صورتی که به فردی خسارتی وارد شود، به‌طور معمول این امکان برای خسارت‌دیده وجود دارد که طلب خسارت کند و در دادگاه دعوای مسئولیت مدنی به جریان بیندازد، اما تا اواسط قرن بیستم در ایالات متحده دکترین «مصونیت حاکمیتی» (sovereign immunity) مردم را از طرح دعوا علیه ایالات متحده به خاطر عمل نادرست یک مأمور دولتی یا کارمند فدرال منع می‌کرد. مصونیت حاکمیتی، دکترینی حقوقی است که شهروندان را از شکایت علیه دولت بدون رضایت دولت منع می‌کند؛ بنابراین در بخش قابل توجهی از تاریخ امریکا، افرادی که در اثر جرائم انجام‌شده توسط مأموران دولتی آسیب می‌دیدند، نمی‌توانستند از طریق سیستم قضایی خسارت مالی دریافت کنند (Pugh, 1953, p. 14-15). در این دوره تنها راه دریافت خسارت از دولت، ارائه لایحه خصوصی به کنگره بود. صلاحیت کنگره در تعیین مصارف برای منابع مالی دولت، این اجازه را به کنگره می‌داد که در صورت قبول لایحه خصوصی فرد خسارت‌دیده و تبدیل آن به قانون، دولت را ملزم به پرداخت خسارت به او بنماید. روند تصویب لایحه خصوصی به این صورت است که اگر کمیسیون قضایی مجلس نمایندگان با لایحه موافقت کند آن را به سنا فرستاده و در صورت تأیید کمیته قضایی سنا، در کنگره به رأی گذاشته شده و پس از تصویب، با امضای رئیس‌جمهور به قانون تبدیل می‌شود. البته روند دریافت این خسارت که در اکثر موارد به

نتیجه نمی‌رسید، بسیار طولانی و سخت بود. مدعی باید برای لایحه خود مانند هر لایحه دیگری یک حامی از نمایندگان یا سناتورها معرفی می‌کرد، خودش برای ارائه توضیحات شفاهی امکان مراجعه به کمیسیون قضایی مجلس نمایندگان را نداشت و باید یک سند پشتیبان ارائه می‌داد که نشان دهد دعوی او اگر علیه یک شخص حقیقی بود و در دادگاه مطرح می‌شد، به نتیجه می‌رسید. در نهایت مانند لوایح عمومی قبل از اقدام کمیته برای تصویب یک لایحه خصوصی، مشاوره با نهادهای اداری انجام می‌شد و تا حد زیادی نتیجه مشورت نهادهای اداری مورد اعتماد کمیته قضایی قرار می‌گرفت. در لوایح هشتادمین کنگره از بین ۱۳۶۶ دعوی خصوصی، تنها ۲۷۲ لایحه خصوصی در دو سال فعالیت این کنگره به صورت نتیجه بخشی بررسی شدند (Gellhorn & Lauer, 1955, p. 1-36). بنابراین بسیاری از افرادی که از سوی مأموران فدرال آسیب می‌دیدند، نمی‌توانستند خسارت مالی دریافت کنند. در نهایت در سال ۱۹۴۶ کنگره قانون دعوی مدنی فدرال (Federal Tort Claims Act) یا به صورت اختصاری (FTCA) را تصویب کرد. این قانون به شاکیان اجازه می‌دهد که برخی از دعوی مدنی را علیه ایالات متحده در دادگاه فدرال مطرح کنند و از احتمال دریافت خسارت مالی از سوی دولت بهره‌مند شوند. با این حال، هنوز محدودیت‌هایی برای طرح مسئولیت مدنی دولت در دادگاه‌های فدرال وجود دارد؛ از جمله مصونیت ایالات متحده از هر ادعایی که ناشی از فعالیت‌های نظامی نیروهای نظامی یا دریایی، یا گارد ساحلی باشد. این استثنا از قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) در متن این قانون آمده است. دیوان عالی نیز استثنای دیگری با نام دکترین فرس (Feres Doctrine) - نام این دکترین از پرونده فرس علیه ایالات متحده اخذ شده است - برای قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) ایجاد کرده است که بر اساس آن ایالات متحده از مسئولیت مدنی برای تقریباً تمام جراحاتی که پرسنل نظامی متحمل می‌شوند، معاف می‌شود. مصونیت حاکمیتی ایالات متحده در برابر هر ادعایی که در یک کشور خارجی به وجود می‌آید نیز، از جمله این استثنائات است.

علاوه بر پیشنهادهاتی که برای تغییر در قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) وجود دارد، برای گریز از این استثنائات که به موارد مذکور محدود نمی‌شوند، کنگره همچنان این اختیار را دارد که لوایح خصوصی را برای جبران خسارت وارده به کسانی که ادعای وارد شدن خسارت از طرف مأموران دولت فدرال را دارند، تصویب کند. به همین منظور کنگره در برخی موارد برای شاکیان که دادگاه آنها را مشمول قانون دعوی مدنی فدرال به‌شمار نیاورده، غرامت در نظر گرفته است (Contino & Kuersten, 2023, p. 12).

۳. مقایسه صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران با سازوکارهای نظارتی مشابه در کنگره

پس از بررسی صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران و کمیته‌های نظارتی کنگره و

همچنین طرح دعاوی مدنی علیه دولت فدرال از طریق ارائه لایحه خصوصی در ایالات متحده امریکا، نوبت به مقایسه و بررسی نقاط اشتراک و تمایز آنها می‌رسد.

۳-۱. از حیث ابتکار شروع نظارت

در کمیسیون اصل ۹۰، ابتکار آغاز نظارت با افراد است و فرآیند نظارت با شکایت کتبی افراد کلید زده می‌شود. از این حیث، کمیسیون اصل ۹۰ مشابه کمیته قضایی کنگره در دریافت لایحه خصوصی است، لکن با کمیته‌های ناظر بر امور عمومی که نیاز به طرح دعوی از سوی مردم ندارند، متفاوت است.

۳-۲. از حیث نظارت بر نهادهای عمومی

نظارت کمیسیون اصل ۹۰ بر طرز کار قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر امور عمومی تلقی می‌شود و از این حیث مشابه نظارت کمیته‌های کنگره امریکاست، لکن نظارت کمیته‌های کنگره علاوه بر امور عمومی شامل نظارت بر بخش خصوصی نیز می‌شود و از این منظر صلاحیت گسترده‌تری نسبت به کمیسیون اصل ۹۰ دارد و مشابه صلاحیت کمیته‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی است.

۳-۳. از حیث نوع نظارت

با توجه به اینکه نظارت سیاسی راجع به تخلف نظارت‌شونده از یک ماده قانونی نیست و بیشتر کارآمدی وی مد نظر است، و نظارت کمیسیون اصل ۹۰ نیز از همین نوع است، نظارت آن سیاسی یا عمومی محسوب می‌شود که از این جهت با نظارت کنگره امریکا بر امور عمومی مشابه است، اما با توجه به اینکه تصویب لایحه خصوصی منجر به پرداخت خسارت به شخص خصوصی، نیازمند موافقت کمیته قضایی کنگره امریکا در مرحله اول رسیدگی است، لذا می‌توان نظارت کمیته قضایی را نظارتی قضایی تلقی نمود که با کمیسیون اصل ۹۰ تفاوت دارد.

۳-۴. از حیث میزان اختیار در برخورد با عدم پاسخگویی

در صورت عدم پاسخگویی قوای سه‌گانه به مطالبات کمیسیون اصل ۹۰، این کمیسیون اختیار برخورد مستقیم با ترک فعل مقامات مسئول را نداشته و باید این تخلف را جهت رسیدگی به قوه قضائیه ارجاع دهد، اما کنگره امریکا مستقیماً امکان مجازات افراد خارج از کنگره را به علت بی‌توجهی به احضاریه صادرشده دارد.

۳-۵. از حیث خصوصی یا عمومی بودن دعوی

منطوق و مفهوم اصل ۹۰ که بیان می‌دارد: «مجلس موظف است... در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند»، گویای آن است که موضوع شکایت به کمیسیون می‌تواند یک موضوع شخصی ناظر بر منافع یک شهروند باشد، یا موضوعی مربوط به عموم مردم باشد. در مورد نظارت کمیته قضایی کنگره که منجر به تصویب لایحه خصوصی می‌شود، موضوع تفویت منفعت فردی است

و لذا از این جهت با کمیسیون اصل ۹۰ مشابَهت دارد. نظارت کمیته‌های کنگره نیز چه بر بخش عمومی و چه بر بخش خصوصی، ناظر بر جلوگیری از تفویت منافع عموم شهروندان است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی تطبیقی صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با دو نهاد ذیل کنگره امریکا، یعنی کمیته‌های دارای صلاحیت نظارت بر امور عمومی و سازوکار تصویب لایحه خصوصی برای دریافت غرامت از دولت، می‌توان چنین نتیجه گرفت که گرچه در کنگره امریکا نهادی که کاملاً مشابه با کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باشد وجود ندارد، لکن برخی از صلاحیت‌ها و کارکردهای این کمیسیون در سازوکارهای نظارتی کنگره قابل مشاهده است. به عبارت دیگر، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نهادی نظارتی است که نظارت آن اولاً بر قوای حکومتی اعمال می‌شود؛ ثانیاً نظارتی سیاسی است و نه قضایی؛ ثالثاً اعمال آن منوط به شکایت افراد بوده؛ و رابعاً موضوع آن منافع عمومی یا خصوصی شهروندان است. این چهار خصوصیت را می‌توان به صورت پراکنده در سازوکارهای نظارتی کنگره امریکا مشاهده نمود. نظارت کنگره بر قوای عمومی اعمال می‌شود؛ گرچه به نظارت بر بخش خصوصی نیز تسری می‌یابد. این نظارت بسته به مورد سیاسی یا قضایی است. نظارت قضایی منوط به ارائه لایحه خصوصی از سوی شهروندان بوده و موضوع آن منافع اشخاص خصوصی است.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۵).
- ایزدهی، سجاد (۱۳۸۸). نظارت بر قدرت در فقه سیاسی. فقه، ۱۶(۱)، ۲۴۴-۲۸۳.
- جواهری طهرانی، محمد و زارع، محمد (۱۴۰۴). نظارت سازمان بازرسی کل کشور: قضایی یا غیرقضایی؟ پژوهش‌های سلامت اداری، ۱(۱)، ۵-۳۰.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹). نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: دانشگاه تهران.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰). حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی. تهران: میزان.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۶). حقوق اساسی تطبیقی. تبریز: آیدین.
- Contino, Michael D., Kuersten, Andreas (2023). The Federal Tort Claims Act (FTCA): A Legal Overview. Congressional Research Service. April 17. Website: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45732>.
- Galloway, George B. (1927). The Investigative Function of Congress. *The American Political Science Review*, 21, 47-70.
- Garvey, Todd (2017, April 10). Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure. Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL34097/RL34097.23.pdf.
- Gellhorn, Walter , Lauer, Louis (1955). Congressional Settlement of Tort Claims against the United States. *Columbia Law Review*, 55(1), 136-. website: <https://www.jstor.org/stable/1119594>.
- Levin, Carl J. & Bean, Elise (2018, June 24). Defining Congressional Oversight and Measuring Its Effectiveness. *WAYNE Law Review*. 64(1).
- Pugh, George W. (1953). Historical Approach to the Doctrine of Sovereign Immunity. *Louisiana Law Review*, 13(3).

<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/senate-investigates-the-teapot-dome-scandal>.

<https://www.senate.gov/about/powersprocedures/investigations/watergate.html>.

<https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/how-our-laws-are-made>.

McGrain v. Daugherty (1927). 273 U.S. 135, U.S. Supreme Court.