



عنوان پژوهش

آسیب‌شناسی فرآیند قانون‌گذاری بر پایه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۱

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۶/۱۹



شناسنامه

عنوان:

مدرسه قانون و قانون گذاری
آسیب شناسی فرآیند قانون گذاری بر پایه
سیاست های کلی نظام قانون گذاری

ارائه:

دکتر عباسعلی کدخدایی

(عضو هیئت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

دکتر سیدحجت‌اله علم الهدی

تهیه و تنظیم:

محمدحسن باقری

شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۶/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

قانون در مقام تبیین الزامات و باید و نبایدهای رفتاری انسان در عرصه‌ی اجتماعی است و از آن‌جا که مستلزم ایجاد محدودیت‌هایی در نحوه‌ی فعالیت‌ها و تصمیمات شهروندان در جامعه است، باید از اصول و موازین پیشینی تبعیت نماید. از سوی دیگر ملاک و معیار تمایز اصول و موازین قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی تفاوت در مبانی آن‌ها است. به بیان دقیق‌تر مبانی نظام حقوقی اصول و قواعد و ساختارها و الزامات قانون‌گذاری را تعیین می‌نماید. قانون‌گذاری در نظام مبتنی بر مردم‌سالاری مدرن دارای اقتضائات متفاوتی از قانون‌گذاری در مدار شریعت است. از همین رو نمی‌توان برای همه نظام‌های حقوقی قواعد و ضوابط و حتی ساختارهای یکسانی در حوزه قانون‌گذاری طراحی نمود. مبتنی بر این گزاره از آن‌جا که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر شریعت اسلام قوام یافته است و مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است و نظام قانون‌گذاری را به‌عنوان ضابطه‌های مدیریت اجتماعی بر مدار قرآن و سنت، طراحی نموده است، مطالعه‌ی الزامات و بایسته‌های قانون‌گذاری از حیث شکل و محتوا با اتکاء به اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد.

از همین رو پژوهشکده شورای نگهبان با همکاری پژوهشگاه قوه قضاییه اقدام به برگزاری اولین دوره مدرسه قانون و قانون‌گذاری با حضور اساتید و صاحب‌نظران این حوزه نمود تا در راستای بازخوانی بایسته‌های قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران و حل مسائل مرتبط با آن گامی جدی برداشته شود.

این گزارش حاوی ارائه‌ی آقایان دکتر عباسعلی کدخدایی عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و آقای دکتر سیدحجت‌اله علم‌الهدی با موضوع آسیب‌شناسی فرآیند قانون‌گذاری بر پایه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری می‌باشد.

دکتر سیدحجت‌اله علم‌الهدی

بحثی که قرار است در خدمت شما باشیم، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری بر پایه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری است. سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری در مهرماه سال ۹۸ ابلاغ شد. این سیاست‌ها هفده بند دارد که ما در اینجا ترتیب مباحث را بر اساس این هفده بند، دنبال خواهیم کرد؛ به این شکل که سیاست‌ها را بند به بند می‌خوانیم و توضیحات کافی را خدمت شما عرض می‌کنیم. زمانی که این سیاست‌ها ابلاغ شد، حضرت آقا در حاشیه این سیاست‌ها به یک عبارتی هم اشاره کردند. ایشان در حاشیه این سیاست‌ها مرقوم داشتند که سیاست‌ها به قوای سه‌گانه ابلاغ شود و سه قوه موظف هستند ابلاغ را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش دهند. من یک مقدمه کوتاهی عرض کنم در خصوص این سؤال که خب اصلاً سیاست‌های کلی قانون‌گذاری چه لزومی دارد؟ یا به عبارت دیگر چرا نظام قانون‌گذاری ما برای اصلاح نظام قانون‌گذاری، نیاز به تصویب یک‌سری از سیاست‌ها دارد؟ همان‌گونه که می‌دانید نظام قانون‌گذاری ما از اشکالات متعددی رنج می‌برد؛ این اشکالات به قدری مشهود است که شما بسیاری از آن‌ها را با بررسی مذاکراتی که در جریان تصویب طرح‌ها و لوایح در مجلس صورت می‌گیرد، می‌توانید مشاهده کنید. بسیاری از این اشکالات را در خروجی قوانین مصوب مجلس می‌شود مشاهده کرد؛ در واقع ما شاهد ضعف‌هایی مشخص در قوانین و قانون‌گذاری هستیم. شاید این اشکالات برای دوستان و اساتیدی که ارتباطات بیشتری با مجلس دارند، بیشتر ملموس باشد؛ برخی از این اشکالات نیازمند اصلاح قانون اساسی است؛ برخی از آن‌ها نیازمند اصلاح قوانین عادی و برخی دیگر نیازمند اصلاح نظام قانون انتخاباتی کشور در خصوص قوانین مجلس شورای اسلامی است. خب ما نمی‌خواهیم به آن موارد بپردازیم؛ اما قطعاً یکی از سازکارها و ابزارهایی که می‌توان برای اصلاح در پیش گرفت، سیاست‌های کلی نظام است. قطعاً نمی‌توان اصلاح نظام قانون-گذاری را صرفاً با قانون‌گذاری انجام داد؛ چون قوانین در عرض همدیگر قرار می‌گیرند. در برخی از نظام‌های حقوقی که قوانین عادی و نیز قوانین مصوب پارلمان دارای سلسله مراتب هستند و به قوانین ارگانیک و قوانین عادی دسته‌بندی

می‌شوند، چنین مشکلی وجود ندارد. برخلاف نظام‌های حقوقی مذکور، چنین دسته‌بندی در نظام قانون‌گذاری ما وجود ندارد و همه قوانین مصوب مجلس در یک سطح قرار می‌گیرند؛ لذا اصلاح نظام قانون‌گذاری با قوانین، قدری دور از ذهن به نظر می‌رسد. بعضاً نصاب‌های مختلفی برای اصلاح قوانین پیش‌بینی شده است. ابزاری که به نظر می‌رسد می‌توان از آن برای اصلاح نظام قانون‌گذاری استفاده کرد، سیاست‌های کلی نظام است؛ سیاست‌های کلی نظام در هرم هنجارهای حقوقی کشور ما، مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی قرار می‌گیرند؛ بنابراین به دلیل قرار گرفتن این سیاست‌ها در رتبه‌ای بالاتر نسبت به قوانین عادی، می‌شود از این ابزار برای اصلاح نظام قانون‌گذاری و فرآیند قانون‌گذاری استفاده کرد. لذا به درستی از این ابزار برای اصلاح نظام قانون‌گذاری استفاده شده است که البته این منوط به اجرایی شدن این سیاست‌ها خواهد بود. پس از این مقدمه کوتاه، هر یک از بندهای سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را به اختصار توضیح خواهیم داد.

۱- توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی.

بند اول در خصوص ابتدای قوانین بر موازین شرعی است. براساس این بند، توجه به موازین شرع، اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی است. همان‌طور که می‌دانید در نظام دینی و در مکتب تشیع، ربوبیت تشریحی از آن خداوند متعال است؛ یعنی فقط خداوند متعال است که حق امر و نهی دارد. به عبارت دیگر خداوند متعال است که منحصراً حق وضع قوانین و مقررات را دارد؛ چون قوانین و مقررات به معنای امر و نهی است. در اندیشه اسلامی، هر گونه امر و نهی غیر از آن منبع مشروعیت، مساوی با شرک در نظر گرفته شده است. چون دوستان در کارگاه دیگری به این موضوع پرداخته‌اند، بنده در اینجا نمی‌خواهم به این بحث بپردازم. فقط در حد خلاصه عرض می‌کنم که در نظام دینی ما، تشریح و قانون‌گذاری مختص خداوند است؛ یعنی شارع مقدس که یک اصطلاح دینی و فقهی است، صرفاً خداوند هست. ائمه و معصومین هم صرفاً تبیین‌کننده و تشریح‌کننده قوانین الهی یا همان شرع هستند. البته فقهای جامع‌الشرایط با اجتهاد خود از این موازین شرعی استنباط می‌کنند. حضرت

امام(ره) هم در کتاب ولایت فقیه می‌فرمایند که آن معنایی که مجلس قانون‌گذاری در کشور ما دارد، قطعاً به لحاظ ماهوی با آن معنا و مفهومی که در سایر کشورها دارد، متفاوت است. در واقع درست است که ما هم قوه مقننه و مجلس قانون‌گذاری داریم، منتها توجه به این مبنا و منبع، ماهیت موضوع را متفاوت می‌کند. به عبارت دیگر، با توجه به تعبیر حضرت امام(ره) باید گفت که در واقع ما مجلس برنامه‌ریزی داریم؛ نه مجلس قانون‌گذاری.

مفهوم این موضوع که خدمت شما عرض کردم و در برخی از کتب حقوقی هم داریم این است که کار مجلس در اندیشه دینی عبارت است از اینکه احکام فقهی را در قالب مواد قانونی بیان کند. در واقع بیان مسائل این احکام و شیوه‌های اجرایی کردن آن‌ها در قالب قوانین صورت می‌گیرد. موارد رجوع از احکام اولیه به ثانویه و حکومتی، برنامه‌ریزی برای اهداف شریعت و اولویت بندی در موارد تزامم بین احکام، از جمله مواردی است که می‌تواند در قالب قانون‌گذاری صورت بگیرد. در مشروح مذاکرات قانون اساسی هم روی کلمه قوانین بحث می‌کنند. بعضاً این حساسیت وجود داشته و برخی از اعضا معتقد بودند که کلمه قوانین نباید در قانون اساسی بیاید؛ چون ناظر به احکام اسلامی است. اعتقاد این اعضا بر این بوده است که کلمه مقررات باید بیاید و البته توضیح داده شده که مقصود به این صورت است. شما وقتی به مقدمه قانون اساسی نگاه می‌کنید، می‌بینید که توجه به این مطلب صورت گرفته است؛ در آنجا وقتی می‌خواهد قانون اساسی را تعریف کند، می‌گوید: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد.» بنابراین با توجه به نگاهی که در نظام اسلامی نسبت به شارع مقدس و قانون‌گذاری وجود دارد، این ابتدای قوانین ما بر موازین شرعی، معنا و مفهوم پیدا می‌کند. ما در اصول قانون اساسی، شاهد یک پراکندگی در عبارات هستیم. در برخی از اصول قانون اساسی مثل اصل چهارم گفته قوانین باید براساس موازین اسلامی باشند؛^۱ اما در برخی دیگر از اصول

۱. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

قانون اساسی مثل ۹۶، ۷۲، ۹۱، ۹۴ صرفاً عدم مغایرت، مبنا و مورد اشاره قرار گرفته است. در واقع آن چیزی که الان در نظام قانون‌گذاری ما دارد صورت می‌گیرد، این است که ما صرفاً احکام اسلامی و موازین شرعی را به عنوان یک چارچوب و ناظر قرار داده و قوانینی را طبق این چارچوب تصویب می‌کنیم؛ حالا این قوانین ممکن است از هر منبعی گرفته شده باشد؛ به عنوان مثال، می‌تواند برگرفته از کشورهای مختلف یا از تجربیات درونی و بیرونی باشد. بنابراین در نظام قانون‌گذاری ما صرفاً اصولی تنظیم می‌شود که در چارچوب احکام شرع باشد. در آن مواردی که یک مصوبه خلاف شرع باشد، باید مغایرت آن برطرف شده و به اصطلاح، مصوبه شرعی شود. شرعی بودن یک موضوع با اینکه مبتنی بر موازین شرعی و منابع دینی باشد، کاملاً متفاوت است. برخی از بزرگان، اصطلاحی را استفاده کرده و می‌گویند ما سه نوع اجتهاد داریم. نوع اول، اجتهاد تبیینی است؛ یعنی همان کاری که مراجع تقلید انجام می‌دهند و احکام شرعی را در قالب رساله‌های عملیه فردی تبیین می‌کنند. نوع دوم، اجتهاد تطبیقی است که احکام شرعی را با مصادیق تطبیق می‌دهند؛ مثل کاری که الان شورای نگهبان انجام می‌دهد. در واقع شورای نگهبان اجتهاد جدیدی نمی‌کند، بلکه احکام شرعی را با مصادیقی که در قوانین می‌آید تطبیق می‌دهد. نوع سوم هم اجتهاد تنظیمی است. در واقع اجتهاد تنظیمی

۱. اصل ۹۶ قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

۲. اصل ۷۲ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

۳. اصل ۹۱ قانون اساسی: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.
- ۲- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.»

۴. 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.»

یعنی اینکه ما ببینیم مدیریت اسلامی برای اداره کردن یک جامعه مبتنی بر مبانی و موازین شرعی، چه استنباطی را مقتضی می‌داند. ما طبق بند اول این سیاست‌ها نیازمند آن هستیم که از اجتهاد تطبیقی که الان توسط شورای نگهبان و در قالب فقه نظارتی صورت می‌گیرد، به اجتهاد تنظیمی منتقل شویم؛ یعنی ببینیم دین ما در موضوعات اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی، چه دستورات، رهنمودها و رویکردهایی دارد تا بتوانیم قوانین خود را بر آن مبنا تنظیم بکنیم. خوب طبعاً این مستلزم این است که اولاً نمایندگان مجلس ما یک آشنایی حداقلی را با موازین شرعی داشته باشند که خوب الان چنین شرطی در نمایندگی مجلس ما وجود ندارد.^۱ ثانیاً مستلزم این است که در تنظیم پیش‌نویس‌های قوانین از مراکز پژوهشی فقهی، مجتهدین و حوزه‌های علمیه کمک و راهنمایی گرفته شود. همان‌طور که می‌دانید در سال ۹۰، یک مرکز با عنوان مرکز تحقیقات فقهی مجلس شورای اسلامی در قم تشکیل شد. این مرکز به موازات مرکز پژوهش‌های مجلس که در تهران وجود دارد، تشکیل شد. قرار بود یکی از کارویژه‌های این مرکز، استفاده از ظرفیت حوزه برای قانون‌گذاری و قوانین باشد؛ ولی متأسفانه چنین چیزی در عمل اتفاق نیفتاده است. شاید یکی از سازکارهایی که می‌تواند با اصلاح قانون اساسی در آینده، چنین مواردی را در قانون اساسی کشورمان نظام‌مند کند، ایجاد نظام دومجلسی به جای تک-مجلسی باشد؛ یعنی اینکه ما در کنار مجلس شورای اسلامی که نمایندگان عموم مردم هستند، یک مجلس از متخصصان داشته باشیم. در آن صورت، خیلی از موارد منشأ قانون‌گذاری و بررسی پیش‌نویس‌ها در مجلس متخصصان انجام می‌گیرد. البته قوانین

۱. ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات بعدی: «- انتخاب شوندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند:

- ۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام.
- ۲- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران
- ۳- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.
- ۴- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه.
- ۵- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن.
- ۶- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه.
- ۷- سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینائی، شنوائی و گویائی.
- ۸- حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام

تبصره-...

در نهایت باید با مشارکت هر دو مجلس به تصویب برسد. این مطالب در خصوص بند اول سیاست‌های کلی نظام بود.

۲- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازگار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.

موضوع بند دوم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، اصلاح قوانین و مقررات خلاف شرع و قانون اساسی است. در واقع این بند دو بخش دارد؛ بخش اول بر این بنا شده که کلیه قوانین و مقررات موجود در کشور باید بررسی و پالایش شوند؛ یعنی قوانین و مقررات جاری کشورمان بررسی شوند و نسبت به اصلاح آن مواردی که خلاف شرع و قانون اساسی است، اقدامی صورت بگیرد. بخش دوم بند، ناظر به آینده و ایجاد سازگار لازم برای تضمین اصل چهارم است؛ یعنی اینکه سازکاری در آینده پیش‌بینی شود که هیچ‌گونه خلاف شرعی نسبت به مقررات و مراجع قانون‌گذار صورت نگیرد. اول باید در مورد چالشی که مبنای تدوین این اصل بوده صحبت کنیم. وقتی یک نظام سیاسی شکل می‌گیرد، قانون اساسی آن کشور تدوین و تصویب می‌شود که یک نظم جدید یا یک نظام حقوقی جدیدی را ایجاد کند. فرقی نمی‌کند آن نظام سیاسی به چه نحوی شکل گرفته است؛ خواه با تغییرات اساسی صورت گرفته باشد یا با یک انقلاب. وقتی یک نظام حقوقی جدید ایجاد می‌شود، باید نسبت به نظام حقوقی که قبل از این نظام وجود داشته، تعیین تکلیف صورت بگیرد. نظام‌های سیاسی در اینجا معمولاً با یک چالشی مواجه هستند. ما هم در خصوص قانون اساسی و هم در خصوص موازین شرعی که در نظام حقوقی ما مطرح است، با این چالش مواجه هستیم. سایر کشورها این موضوع را نسبت به قانون اساسی خود مورد بحث قرار دادند. از طرفی اگر یک قانون اساسی بعد از آنکه تصویب شد بگوید که کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون اساسی به یک‌باره نسخ و ملغی می‌شود، آن نظام حقوقی با خلأ قانونی مواجه شده و معمولاً اداره امور کشور دچار هرج و مرج و تشتت خواهد شد؛ لذا بسیاری از نظام‌های حقوقی چنین سازکاری را در نظر نگرفته و لغو یک‌باره مقررات خلاف قانون اساسی را مورد حکم قرار نمی‌دهند. طبعاً در نظام‌های حقوقی مختلف، موارد متعددی از قوانین و مقررات قبلی، با قانون اساسی جدید مغایر خواهند بود. در کشور ما هم وقتی قانون

اساسی در سال ۵۸ به تصویب رسید، وضعیت به همین صورت بوده است؛ این چالش در مورد موازین شرعی هم وجود داشته است. علی القاعده قوانین و مقرراتی که قبل از انقلاب به تصویب رسیده بودند، مطابق قانون اساسی قبل از انقلاب بودند. در خصوص قانون اساسی قبل از انقلاب باید بگویم که ما به این صورت و به طور خاص، مرجعی برای تطبیق دادن قوانین عادی مجلس با قانون اساسی نداشتیم؛ یعنی در سیستم قبل از انقلاب، دادرسی اساسی ما با چالش مواجه بود. در خصوص موازین شرعی هم وضعیت به همین شکل بود. اگرچه ما اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه را داشتیم^۱ که به اصطلاح اصل طراز بود و قرار بود تعدادی از فقها توسط مراجع معرفی شده و مجلس به آن‌ها رأی بدهد تا آن‌ها هم عضو مجلس بشوند. در واقع بنا بود این فقها بر مطابقت مصوبات مجلس با احکام شرعی نظارت بکنند؛ اما این اصل طراز و این جمع فقهی، جز در یکی دو دوره و به صورت دست و پا شکسته تشکیل نشد و در نتیجه مطابقت قوانین با شرع صورت نگرفت؛ لذا خیلی از مخالفت‌هایی که بزرگان ما و به ویژه بزرگان حوزوی ما قبل از انقلاب با قوانین داشتند، ریشه در این داشت که چنین سازکاری عملیاتی نشده بود. در خصوص قانون اساسی هم باید عرض کنم که در واقع هم در سال ۵۸ که قانون اساسی جدید ما به تصویب رسید و هم در سال ۶۸ که بازنگری قانون اساسی صورت گرفت، این چالش در خصوص بسیاری از قوانین و مقررات قبل از سال ۶۸ که مغایر با قانون اساسی جدید بودند، وجود دارد. اگر شما دقت بفرمایید کشورهای

۱. اصل دوم متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۷/۱۵: «مجلس مقدس شورای ملی که به توجه و تأیید حضرت امام عصر عجل الله فرجه و بذل مرحمت اعلی حضرت شاهنشاه اسلام خلد الله سلطانه و مراقبت حجج اسلامیه کثر الله امثالهم و عامه ملت ایران تأسیس شده است باید در هیچ عصری از اعصار مواد قانونیه آن مخالفتی با قواعد مقدسه اسلام و قوانین موضوعه حضرت خیر الانام صلی الله علیه و آله و سلم نداشته باشد و معین است که تشخیص مخالفت قوانین موضوعه با قواعد اسلامیه بر عهده علمای اعلام ادام الله برکات وجودهم بوده و هست لهذا رسماً مقرر است در هر عصری از اعصار هیئتی که کم تر از پنج نفر نباشد از مجتهدین و فقهای متدینین که مطلع از مقتضیات زمان هم باشند به این طریق که علمای اعلام و حجج اسلام مرجع تقلید شیعه اسلام بیست نفر از علماء که دارای صفات مذکوره باشند معرفی به مجلس شورای ملی بنمایند پنج نفر از آن‌ها را یا بیش تر بمقتضای عصر اعضای مجلس شورای ملی بالاتفاق یا به حکم قرعه تعیین نموده بسمت عضویت بشناسند تا موادی که در مجلسین عنوان میشود بدقت مذاکره و غور رسی نموده هر یک از آن مواد معنونه که مخالفت با قواعد مقدسه اسلام داشته باشد طرح ورد نمایند که عنوان قانونیت پیدا نکند و رأی این هیأت علماء در این باب مطاع و متبع خواهد بود و این ماده با زمان ظهور حضرت حجت عصر عجل الله فرجه تغییر پذیر نخواهد بود.»

دیگر برای حل این چالش، مقرراتی را تحت عنوان دوران گذار، در قانون اساسی خود تعریف می‌کنند؛ در این دوران گذار، در مورد نحوه انتقال از وضعیت حقوقی موجود به وضعیت حقوقی جدید، تعیین تکلیف می‌گردد. در برخی قوانین اساسی، قوانین مغایر قانون اساسی به شکل کلی مورد حکم قرار گرفته است؛ مثلاً کشورهای اسپانیا، رومانی و لبنان، نمونه‌های کشورهایی هستند که قوانین و مقررات خلاف قانون اساسی خود را به یک‌باره ملغی کردند؛ البته در برخی از این کشورها برای اینکه مصادیق به صورت خاص مشخص باشد، مراجعی را تعیین کردند. در سوی دیگر، برخی از کشورها متفاوت عمل کردند و در قوانین اساسی جدید حکم دادند که کلیه قوانین و مقررات تا زمانی که قوانین و مقررات جدیدی نسخ یا اصلاح شود لازم‌الاجراست؛ یعنی نظام حقوقی قبلی را به صورت کامل به رسمیت شناختند. حالا ما باید ببینیم در نظام حقوقی کشورمان چه سازکاری برای این مسئله می‌توانیم در نظر بگیریم.

همان‌طور که می‌دانید در آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان، محدودیت ده روزه و بیست روزه‌ای که طبق اصل ۱۹۴ و ۲۹۵ برای اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص موازین شرعی قرار داده شده است، در ماده ۳۱۹ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان و در ماده ۱۹۹ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مستثنا شده است؛ یعنی در مواردی

۱. 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.»

۲. اصل ۹۵ قانون اساسی: «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود.»

۳. ماده ۱۹ آئین‌نامه داخلی شورای نگهبان: «اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آنها با شرع با توجه به اصل چهارم قانون اساسی، در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد و تابع مدتهای مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد. سؤالهای فقهی دیوان عدالت اداری و قضات درباره مغایرت قوانین و مقررات با شرع حسب مورد از طریق رئیس دیوان و رئیس قوه قضائیه به شورای نگهبان ارسال می‌شود.»

۴. ماده ۱۹۹ آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «مصوبات عادی و یک فوریتی مجلس که از طرف شورای نگهبان رد شده به کمیسیون مربوطه ارسال می‌شود و با اعلام وقت قبلی با حضور نماینده

که فقهای شورای نگهبان یک مصوبه‌ای را خلاف شرع بدانند، شورا می‌تواند حتی بعد از گذشتن مهلت ده روزه و بیست روزه، مستقیماً اظهار نظر کند که این در راستای این بحث می‌تواند راهگشا باشد. نمونه این موارد هم وجود داشته که شورای نگهبان به این ترتیب اظهار نظر کرده است؛ به عنوان مثال، طرح پیوند اعضای بیماران فوت شده، از

شورای نگهبان، موارد اعتراض برای اصلاح مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورت عدم حضور نماینده شورای نگهبان در موعد اعلام شده، کمیسیون با ملحوظ نمودن نظر شورای نگهبان کار خود را انجام می‌دهد. نمایندگانی که پیشنهاد اصلاحی داده‌اند، در این مرحله می‌توانند در کمیسیون شرکت نمایند. نظر کمیسیون همراه پیشنهاد های نمایندگان در مجلس مطرح می‌شود و طبق معمول شور دوم مورد بحث و رأی قرار می‌گیرد. چنانچه در مورد ماده‌ای، کمیسیون نیز همراه پیشنهاد های دیگر پیشنهاد داده باشد، اول پیشنهاد کمیسیون به رأی گذاشته می‌شود و در صورت عدم تصویب، پیشنهاد های دیگر مطرح می‌شود. در صورت عدم تصویب پیشنهاد کمیسیون و یا پیشنهاد های قبلی نمایندگان در مجلس، پیشنهاد های جدید پذیرفته می‌شود و درباره آنها بحث و رأی گیری به عمل می‌آید.

تبصره ۱- پس از ایراد شورای نگهبان، دولت حق پیشنهاد اصلاح لایحه را ندارد مگر در موارد ایراد شورای نگهبان.

تبصره ۲- شورای نگهبان نمی‌تواند پس از گذشت مهلت های مقرر و رفع ایراد در نوبت اول، مجدداً مغایرت موارد دیگری را که مربوط به اصلاحیه نمی‌باشد بعد از گذشت مدت قانونی به مجلس اعلام نماید مگر در رابطه با انطباق با موازین شرعی.

تبصره ۳- اگر با اصلاح ماده مورد ایراد شورای نگهبان، ماده به کلی خاصیتش را از دست بدهد، می‌توان آن را حذف کرد.»

۱. نامه شماره ۳۳۱- ق مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۰ رئیس وقت مجلس شورای اسلامی:

«بسمه تعالی

حضرت آیه الله جنتی

دبیر محترم شورای نگهبان

عطف به نامه شماره ۷۶۶ / ۲۱ / ۷۹ مورخ ۶ / ۶ / ۱۳۷۹ در خصوص قانون پیوند اعضای بیماران فوت شده یع بیمارانی که مرگ مغزی آنان مسلم است ، همچنان که استحضار دارند بر اساس اصل نود و چهارم 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 .

ماده (۱۸۴) آئین نامه داخلی مجلس همین حکم را مورد تاکید قرار داده و وظیفه مجلس رادر ابلاغ مصوبه مشخص نموده است . ماده (۱۸۵) آئین نامه داخلی نیز وظیفه شورای نگهبان را به صراحت اعلام نموده و تاکید دارد ... شورای نگهبان در صورت رد مصوبات مجلس ، موظف است علت رد را صریحاً به مجلس گزارش نماید تا بلافاصله تکثیر و توزیع شود» .

این موارد بود. ما در خصوص قوانین بعد از انقلاب، چالش خاصی نداریم؛ اما در خصوص مقررات، دچار چالش هستیم؛ چون اگرچه شورای نگهبان در خصوص نظارت بر قوانین متولی شده است، اما در خصوص نظارت بر مقررات، مرجعی در قانون اساسی مشخص نشده است. البته در خصوص نظارت شرعی بر مقررات، اصل چهارم قانون اساسی تکلیف را روشن کرده و فقهای شورای نگهبان را مکلف کرده است که کلیه قوانین و مقررات لازم الاجرا را از نظر شرعی مورد نظارت قرار بدهند؛ اما همان‌گونه

بنابراین طبق موازین قانونی تکلیف مصوبه مجلس باید ظرف ده روز با رعایت اصل (۹۵) قانون اساسی روشن شود یعنی یا علت رد جهت بررسی و اصلاح مجدد مصوبه توسط شورای نگهبان اعلام گردد و یا مصوبه جهت اجرا ابلاغ شود در هیچیک از اصول قانون اساسی و مواد آئین نامه داخلی این حق برای شورای نگهبان پیش بینی نگردیده که پس از گذشت ده روز (با احتساب مهلت استمهال) مصوبه رافعاً بگذارد و متعاقباً اعلام نظر نماید.

اصل چهارم قانون اساسی و تبصره (۲) ماده (۱۸۶) حکم دیگری را بیان می‌دارد و آن اینکه هرگاه شورای محترم نگهبان هریک از قوانین یا مقررات مصوب و حاکم را مغایر شرع بیاید نظر خود را به مراجع مربوط اعلام می‌نماید تا در جهت توقف اجرای قانون تصمیم لازم اتخاذ گردد.

اینک با توجه به مراتب مذکور و علیرغم اینکه ابلاغیه شماره ۰۰۶ - ق مورخ ۲۴ / ۳ / ۱۳۷۹ به ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران منطبق بر موازین قانونی بوده است، معضله مقتضی است چنانچه شورای محترم نگهبان قانون پیوند اعضای فوت شده یا بیماران که مرگ مغزی آنان مسلم است را مغایر شرع می‌داند نظر خود را با عنایت به ضوابط مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی و ماده (۱۸۵) آئین نامه داخلی با ذکر مورد یا موارد رد و علت رد اعلام نماید تا اقدام لازم صورت پذیرد. مهدی کربوبی رئیس مجلس شورای اسلامی»

نامه شماره ۷۹/۲۱/۷۶۶ مورخ ۱۳۷۹/۶/۶ شورای نگهبان: «

حجت الاسلام والمسلمین جناب آقای کربوبی

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

پیرو نامه شماره ۲۹۲/۲۱/۷۹ مورخ ۰۸/۰۲/۱۳۷۹ شورای نگهبان اشعار می‌دارد:

۱- همان طور که در نامه فوق الذکر تصریح شده است «طرح پیوند اعضای بیماران فوت شده یا بیمارانی که مرگ مغزی آنان مسلم است» در جلسه شورای نگهبان مطرح گردید و دارای اشکالات شرعی شناخته شد.

۲- علاوه بر آن به استناد اصل چهارم قانون اساسی فقهای شورای نگهبان می‌توانند در مورد قوانین و مقررات، هر زمان آنها را خلاف شرع بیابند اعلام نظر کنند و این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی حاکم است، در نامه فوق نیز با عبارت «به استناد اصل چهارم قانون اساسی» به این مطلب اشاره شده است. بنابراین نامه شماره ۰۰۶ - ق مورخ ۲۴/۰۳/۱۳۷۹ جناب عالی به رئیس جمهور محترم ظاهراً بدون توجه به این دو جهت تنظیم شده است، لذا لازم است نسبت به رفع اشتباه اقدام مقتضی صورت گیرد. دبیر شورای نگهبان احمد جنتی»

که عرض کردم این مسئله از منظر قانون اساسی دچار اشکال است. ما حتی در مورد مصوبات شورای انقلاب هم که بعد از انقلاب تشکیل شد و متون قانونی را در قالب لوایح قانونی به تصویب رساندند، با این چالش مواجه هستیم؛ چون مصوبات شورای انقلاب قبل از تصویب قانون اساسی صورت گرفته و حتماً باید از این لحاظ مورد بررسی قرار بگیرد. یکی از سازکارهایی که در این زمینه می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد، سازمان بازرسی کل کشور است. از آنجایی که وظیفه این سازمان، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین است،^۱ می‌توان تا حدی از سازکارهایی که در قوانین مربوط به این سازمان در نظر گرفته شده، برای نیل به این مقصود استفاده کرد. ابزار دیگری که برای این موضوع می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد، مسئولیت رئیس-جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی است؛^۲ در این اصل، رئیس‌جمهور مسئول اجرای قانون اساسی است و طبق اصل ۱۲۱ هم سوگند می‌خورد که پاسدار قانون اساسی باشد.^۳ اگر قوانین و مقرراتی خلاف قانون اساسی وجود داشته باشد که نیازمند تعیین تکلیف و تجدیدنظر باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند از باب وظیفه و مسئولیتی که دارد، آن‌ها را برای مرجع ذی‌ربطی که صلاحیت این کار را دارد ارسال کند تا بررسی و پالایش قوانین

۱. اصل ۱۷۴ قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۲. اصل ۱۱۳ قانون اساسی: «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.»

۳. اصل ۱۲۱ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور در مجلس شورای اسلامی در جلسه‌ای که با حضور رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان تشکیل می‌شود به ترتیب زیر سوگند یاد می‌کند و سوگندنامه را امضاء می‌نماید: «بسم الله الرحمن الرحیم. من به عنوان رئیس‌جمهور در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کنم که پاسدار مذهب رسمی و نظام جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشور باشم و همه استعداد و صلاحیت خویش را در راه ایفای مسئولیت‌هایی که بر عهده گرفته‌ام به کار گیرم و خود را وقف خدمت به مردم و اعتلای کشور، ترویج دین و اخلاق، پشتیبانی از حق و گسترش عدالت سازم و از هرگونه خودکامگی بپرهیزم و از آزادی و حرمت اشخاص و حقوقی که قانون اساسی برای ملت شناخته است حمایت کنم. در حراست از مرزها و استقلال سیاسی و اقتصادی و فرهنگی کشور از هیچ اقدامی دریغ نورزم و با استعانت از خداوند و پیروی از پیامبر اسلام و ائمه اطهار علیهم‌السلام قدرتی را که ملت به عنوان امانتی مقدس به من سپرده است همچون امینی پارسا و فداکار نگاهدار باشم و آن را به منتخب ملت پس از خود بسپارم.»

و مقررات مذکور صورت بگیرد. پس در بحث پالایش و نظارت قوانین و مقررات موجود می‌توان از این ابزارها استفاده کرد. البته ما در این زمینه خلأ نظارتی زیادی داریم. در نظام حقوقی کشورمان مصوبات بسیاری از نهادهای ضابطه‌گذار از نظر مطابقت با موازین شرعی و قانون اساسی، مورد نظارت شورای نگهبان قرار نمی‌گیرد؛ مجلس خبرگان رهبری، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، شوراهای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی یا برخی شوراهای عالی دیگر، آرای وحدت رویه، مصوبات سران قوای سه‌گانه و حتی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام از جمله مواردی هستند که با وجود اینکه در نظام حقوقی ما به نوعی الزام‌آور هستند، هیچ‌گونه نظارت شرعی و قانون اساسی به صورت نظام‌مند بر آنها صورت نمی‌گیرد؛ لذا این چالشی که در این بند از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مورد اشاره قرار گرفته است، می‌تواند ناظر به این موارد هم باشد.

در اینجا لازم است عرض کنم که در سابقه این موضوع مواردی وجود داشته که بین نهادهای مسئول، درخواست‌هایی برای انجام نظارت لازم رد و بدل شده است؛ مثلاً جامعه مدرسین در سال ۶۹ به شورای نگهبان نامه می‌نویسند و درخواست می‌کنند که این شورا بیاورد و قوانین خلاف شرع را مورد نظارت قرار بدهد؛ البته شورا هم در

۱. نامه شماره ۲۳۱/۹۰۸/ج مورخ ۱۳۶۹/۹/۱۷ جامعه مدرسین حوزه علمیه قم:

«بسمه تعالی»

حضرات فقهای محترم شورای نگهبان دامت تائیداتهم

پس از سلام و تحیت:

همه میدانیم که هدف اساسی انقلاب اسلامی مردم، استقرار نظام و حکومت الهی و پیاده شدن احکام اسلام عزیز است. و متأسفانه در بسیاری از موارد که قوانین نظام سابق ملاک عمل است، مواردی بر خلاف موازین شرع مقدس یافت می‌شود که اصل چهارم قانون اساسی تشخیص و تصمیم‌گیری در این موارد را به عهده فقهای شورای نگهبان گذاشته است. در جلسه‌ای که روز پنج‌شنبه ۸/۹/۶۹ با حضور حدود ۲۰ نفر از اعضای جامعه مدرسین در محضر مبارک مقام معظم رهبری دامت برکاته برگزار شد پس از طرح این مطلب معظم له فرمودند: "این وظیفه شورای نگهبان است و لازم است شورای نگهبان برای انجام این منظور کمیته‌ای تشکیل دهد تا به قوانین گذشته از این نظر رسیدگی کنند و من از این جهت حمایت می‌کنم." علی‌هذا جامعه مدرسین حوزه علمیه قم انتظار دارد هرچه زودتر این کمیته را تشکیل داده تا به این خواسته خدائی جامه عمل بپوشانند، جامعه مدرسین نیز از همکاری لازم در این زمینه دریغ نخواهد داشت. و السلام علیکم و رحمه الله و برکاته. دبیر جامعه مدرسین حوزه علمیه قم. محمد فاضل»

پاسخ می‌گوید اگر شما به مواردی برخورد کردید، برای ما ارسال کنید.^۱ در همان سال ۶۹، شورا نامه‌ای به رئیس قوه قضائیه تنظیم می‌کند و از آن‌ها می‌خواهد که اگر قضات به موارد یا قوانینی برخوردند که خلاف شرع است، برای این شورا ارسال بکنند.^۲ در سال‌های اخیر، فقهای شورای نگهبان برای اصلاح قوانین قبل از انقلاب و نظارت بر آن‌ها از نظر شرعی کار فشرده‌ای انجام دادند. بعد از آن و به توصیه اکید مقام معظم رهبری، بسیاری از قوانین را با موازین شرعی مطابقت دادند و اشکالات را درآوردند.

۱. نامه شماره ۱۲۰۱ مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۹ شورای نگهبان:

«بسم الله الرحمن الرحيم

جامعه محترم مدرسین حوزه علمیه قم

عطف به نامه شماره ۹۰۸/۲۳۱/ج مورخ ۱۷/۹/۶۹ اشعار می‌دارد:

نامه ارسالی آن جامعه محترم در جلسه رسمی شورای نگهبان مطرح و فقهاء این شورا آمادگی خود را برای عمل به این وظیفه شرعی و قانونی اعلام می‌دارند و انتظار دارند همانگونه که در نامه مرقوم شده است. آن جامعه محترم به هر نحوی مقتضی می‌داند مواردی را که در قوانین باقیمانده از نظام سابق خلاف موازین شرع است به دبیرخانه شورا اعلام فرمایند تا عمل به این وظیفه از سرعت مطلوب برخوردار باشد.

لازم به تذکر است که از قوه قضائیه نیز تقاضای همکاری شده است و تصویر نامه بعنوان ریاست محترم آن قوه به پیوست ارسال می‌شود.

دبیر شورای نگهبان

محمد محمدی گیلانی

رونوشت: مقام معظم رهبری دامت برکاته جهت استحضار.»

۲. نامه شماره ۱۳۳۰ مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۹ شورای نگهبان:

«بسم الله الرحمن الرحيم

ریاست محترم قوه قضائیه

حضرت آیت الله یزدی (دامت تائیداته)

در راستای انجام وظیفه شرعی و بمنظور عمل به فرمان مقام معظم رهبری دامت برکاته به پیوست تصویر نامه شماره ۹۰۸/۲۳۱/ج مورخ ۱۷/۹/۶۹ جامعه مدرسین حوزه علمیه قم ارسال و انتظار دارد دستور فرمائید تا مراجع ذیصلاح و مطلع قوه قضائیه موارد مشکوکی را که در میان مواد قانونی که از نظام سابق باقی مانده است از نظر انطباق با موازین شرع اطلاع دارند و یا به آن برخورد می‌نمایند به دبیرخانه شورای نگهبان تسلیم دارند تا در جلسات رسمی فقهاء شورای نگهبان بررسی و بااستناد اصل ۴ قانون اساسی اعلام نظر شرعی بشود. دبیر شورای نگهبان محمد محمدی گیلانی

رونوشت: ۱- مقام معظم رهبری دامت برکاته جهت استحضار ۲- دبیر محترم جامعه مدرسین حوزه علمیه قم جهت استحضار»

نکته اینجاست که یک چالش اجرایی در این زمینه وجود دارد و آن هم این است که اگر فقهای شورای نگهبان بخواهند به یک‌باره خیلی از این قوانین و مقررات را خلاف شرع اعلام بکنند، نظام حقوقی ما با خلأ بزرگی مواجه و قطعاً مشکلاتی ایجاد خواهد شد؛ لذا متأسفانه هنوز این سازکار، عملیاتی نشده است؛ ولی روند کار فعلاً به این شکل است که فقهای شورای نگهبان مواردی را که احصا می‌کنند، برای دولت و مجلس ارسال کرده تا دولت و مجلس از طریق طرح یا لایحه نسبت به اصلاح آن‌ها اقدام بکنند. در واقع مشابه آن چیزی که در اصل ۹۴ داریم. بر اساس اصل مذکور، وقتی مصوبات مجلس برای شورای نگهبان ارسال می‌شود، خود شورا آن‌ها را اصلاح نمی‌کند؛ بلکه فقط مغایرت‌ها را اعلام می‌کند و اصلاح را به خود مجلس واگذار می‌کند. چنین سازکاری در خصوص قوانین و مقررات قبل از انقلاب هم توسط فقهای شورای نگهبان مطرح شد؛ منتها این موضوع به دلیل عدم همراهی دولت و مجلس، اجرایی نشد. از جمله موضوعات دیگری که در رابطه با این بند وجود دارد، بحث نظارت شورای نگهبان بر مقررات است. مواردی بوده که شورای نگهبان مورد سؤال قرار گرفته و اظهارنظر کرده است؛ ولی مواردی هم داریم که شورا اصلاً ورود نکرده و اظهارنظری نداشته است. ما در خصوص نظارت شورای نگهبان بر قوانین قبل از انقلاب اسلامی از منظر قانون اساسی هم شاهد یک رویه دوگانه از سوی شورا هستیم؛ بعضاً مواردی را داریم که شورای نگهبان ورود کرده و یک قانون قبل از انقلاب را خلاف قانون اساسی اعلام کرده است؛ مواردی هم داریم که شورا صراحتاً از خودش سلب صلاحیت کرده و گفته است که شورای نگهبان نسبت به قوانین قبل از انقلاب که مغایر قانون اساسی باشند، صلاحیتی ندارد. به نظر می‌رسد که برای اجرایی شدن این بند، باید این رویه اظهارنظر شورا مورد تأمل و اصلاح قرار بگیرد. این بند، بحث زیادی دارد؛ منتها فرصتی بیش از این نیست.

۳- تعیین سازکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی.

به بند سوم سیاست‌ها می‌پردازیم. بند سوم سیاست‌ها «تعیین سازکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی» است. خب ما در خصوص عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی یک سازکار روشن و سفت و سخت به نام شورای نگهبان داریم که با نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس، عملاً راه تصویب قوانین مغایر قانون اساسی را بسته

است؛ اما در رابطه با مقررات چنین سازکاری مشخص نشده است. در قانون اساسی مرجعی برای نظارت بر مقررات از حیث قانون اساسی، صراحتاً مورد اشاره قرار نگرفته است. لازم است در تفسیر برخی از اصول وارد شویم و این موضوع را مورد بررسی قرار بدهیم. در برخی از کشورها، نهاد متولی دادرسی اساسی، وظیفه نظارت بر مقررات و تطبیق دادن آن‌ها با قانون اساسی را بر عهده دارد؛ نهاد متولی دادرسی اساسی یعنی نهادی که تضمین‌کننده برتری قانون اساسی در نظام حقوقی آن کشور است. این نهاد می‌تواند در قالب قانون اساسی یا شورای قانون اساسی یا دیوان عالی وظیفه خود را انجام دهد. در کشور ما چنین چیزی بر عهده شورای نگهبان قرار داده نشده است. در حال حاضر نهاد متولی تطبیق دادن مقررات با قانون اساسی در نظام حقوقی کشور ما، صرفاً دیوان عدالت اداری است. دعاوی اداری در کشور ما، در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد؛ از جمله این دعاوی که در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار می‌گیرد، شکایت‌هایی است که اشخاص از مصوبات و مقررات دولتی و همچنین آئین‌نامه‌ها دارند. حالا این موضوع که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند این مقررات و مصوبات دولتی را با قانون اساسی مورد انطباق قرار دهد یا خیر، محل بحث و اختلاف در میان حقوقدانان شده و در نظام حقوقی ما رفت و برگشت‌هایی را داشته است. باید بگوییم که نکته این بحث اینجاست که اگر ما قائل به این باشیم که دیوان عدالت اداری نمی‌تواند مقررات را با قانون اساسی تطبیق بدهد، در این زمینه دچار خلأ خواهیم شد؛ چون نهاد دیگری برای نظارت بر مقررات از حیث مطابقت با قانون اساسی وجود نخواهد داشت. در نظام حقوقی کشور ما برای نظارت بر مقررات، دو نهاد در نظر گرفته شده است؛ یکی رئیس مجلس و دیگری دیوان عدالت اداری. بنا به تصریح نظریه تفسیری شورای نگهبان، رئیس مجلس صلاحیت انطباق مصوبات دولتی با قانون اساسی را نداشته و نظارت ایشان صرفاً محدود به انطباق با مصوبات قانون عادی است. اما در خصوص دیوان عدالت اداری، چنین تفسیری را نداریم؛ لذا برای اینکه بتوانیم این تفسیر حقوقی را انجام بدهیم، راه باز است. در خصوص نظارت شرعی بر مقررات چنین ابهامی وجود ندارد. اصل چهار صراحتاً می‌گوید که فقها نه فقط بر قوانین، بلکه نظارت شرعی بر مقررات را هم می‌توانند انجام دهند؛ هر چند سازکار آن ابهام دارد؛ اما در خصوص انطباق مقررات با قانون اساسی چنین ابهامی را داریم. باید این موضوع را بررسی کرد

که آیا دیوان عدالت اداری در مستندات هیئت عمومی و شعب خود می‌تواند به قانون اساسی استناد بکند یا خیر؟ برخی حقوق‌دانان قائل به این هستند که این دیوان می‌تواند به قانون اساسی استناد بکند. برخی دیگر قائلند که این دیوان صرفاً می‌تواند به قوانین عادی استناد بکند و نه به قانون اساسی؛ در واقع این گروه از حقوق‌دانان معتقدند چون استناد به قانون اساسی مستلزم تفسیر قانون اساسی است، در صلاحیت شورای نگهبان قرار می‌گیرد. اما آن چیزی که در عمل جریان دارد و مورد تفسیر حقوقی در قوانین قرار گرفته، این است که این دیوان صلاحیت رسیدگی به مغایرت مصوبات دولتی با قانون اساسی را دارد. در ارتباط با این موضوع، ادله‌ای وجود دارد؛ یکی اصل ۱۷۰ قانون اساسی است که تصریح نموده: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.» دو عبارت در این اصل آمده است؛ یکی اینکه کلمه قوانین به شکل مطلق آمده است. هر چند قوانین تفسیربردار بوده و می‌تواند فقط ناظر به قوانین عادی باشد یا شامل قانون اساسی هم بشود، اما اطلاق این عبارت را در این اصل ناظر به قانون اساسی هم می‌دانند. مورد دیگر، عبارت خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است. خب این عبارت هم دارای اطلاقی است که شامل خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است که در قانون اساسی هم مورد تصریح قانون‌گذار قرار گرفته است؛ لذا یکی از مستنداتی که با در نظر گرفتن آن، استدلال می‌شود که دیوان عدالت اداری می‌تواند به قانون اساسی استناد کند، اصل ۱۷۰ قانون اساسی است. اصل دیگری که در این زمینه مورد استدلال و استناد قرار می‌گیرد، اصل ۱۶۶ قانون اساسی است که گفته «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.» برخی کلمه اصول را در این اصل ناظر به اصول حقوقی و برخی ناظر به اصول قانون اساسی می‌دانند. در مشروح مذاکرات این اصل هم، اشاره‌ای شده که این کلمه را معادل اصول قانون اساسی در نظر گرفتند. در واقع به عنوان استشهاد، به این اصل هم رجوع می‌شود. اگرچه ما در خود قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ هم این ابهام را داریم، ولی این ابهام در جای دیگری رفع شده است. ماده دوازده قانون دیوان عدالت اداری حدود اختیارات و نحوه عملکرد دیوان و

در واقع صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را مشخص کرده است؛ در آنجا هم از همین کلمه قوانین استفاده شده است.^۱ اگرچه اینجا هم کلمه قوانین ابهام دارد و قبل از این هم قوانین شامل قانون اساسی می‌شد؛ اما با ایراد شورای نگهبان، عبارت قانون اساسی حذف شد و قوانین به صورت مطلق آمد. اما ماده (۸۰) قانون دیوان عدالت اداری، یکی از مستنداتی است که دیوان عدالت اداری می‌تواند از آن استفاده کند؛ این ماده صراحتاً دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی بیان کرده است.^۲ می‌بینید که صراحتاً در این ماده کلمه قانون اساسی آمده و طبق قانون دیوان هم این صلاحیت برای دیوان وجود دارد. رویه دیوان عدالت اداری هم نشان می‌دهد که مواردی در آرای این دیوان، هم در هیئت عمومی و هم در شعب، وجود دارد

۱. ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱ - رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می شود.

۲ - صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.

۳ - صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.

تبصره - رسیدگی به تصمیمات قضایی فوه قضاییه و صرفاً آیین نامه ها، بخشنامه ها و تصمیمات رئیس فوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

۲. ماده (۸۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می گیرد. در درخواست مذکور، تصریح به موارد زیر ضروری است:

الف - مشخصات و اقامتگاه درخواست کننده

ب - مشخصات مصوبه مورد اعتراض

پ - حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده

ت - دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب کننده

ث - امضاء یا اثر انگشت درخواست کننده

تبصره - سایر مقررات مربوط به تنظیم، ارسال و ثبت دادخواست، به استثنای ذی نفع بودن درخواست کننده و پرداخت هزینه دادرسی، در درخواست ابطال مصوبه نیز جاری است. درخواست ها توسط رئیس دیوان، به دفتر هیأت عمومی ارجاع می شود.»

که نشان می‌دهد این دیوان به این سیاست‌ها استناد کرده و مقررات خلاف قانون اساسی را ابطال کرده است. البته ما در این زمینه با چالش‌هایی مواجه هستیم که باید آن‌ها را مورد اشاره قرار دهیم. یکی از این چالش‌ها این است که نظارت دیوان عدالت اداری، نظارت پسینی و ترافعی است؛ یعنی اولاً منوط به شکایت اشخاص است و ممکن است بسیاری از مقررات خلاف قانون اساسی وجود داشته باشد که مورد شکایت اشخاص قرار نگرفته و مورد اجرا قرار بگیرند؛ ثانیاً چون نظارت دیوان عدالت اداری یک نظارت پسینی است، حتی در مواردی که مورد شکایت اشخاص قرار می‌گیرند، ممکن است که این شکایت سال‌ها بعد از تصویب یک مقرر و آئین‌نامه یا یک مصوبه باشد. در واقع این مقرر خلاف قانون اساسی برای سالیان زیادی به اجرا درآمده است. پیشنهادی که برخی از حقوقدانان برای این موضوع دادند این است که یک نهاد دادستانی در دیوان عدالت اداری وجود داشته باشد و متولی این باشد که این موارد را بررسی و پالایش بکند؛ یعنی این نهاد دادستانی، رأساً مقررات خلاف قانون اساسی را به دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی ارسال بکند تا مورد بررسی و احیاناً اصلاح قرار بگیرد. ابزار دیگری که در این زمینه می‌تواند مورد استفاده قرار بگیرد، صلاحیت تفسیر قضات در رسیدگی‌های قضایی است. اگر قضات در رسیدگی‌های قضایی با مقرراتی مواجه شوند که بنا بر تفسیر قضایی که می‌توانند داشته باشند، آن‌ها را خلاف قانون اساسی تشخیص بدهند، می‌توانند از استناد به آن مقررات اجتناب بکنند؛ این موضوع از اصل ۱۷۰ قانون اساسی که در بحث دیوان عدالت اداری خدمت شما عرض کردم، قابل استنباط است. در صدر این اصل آمده که قضات دادگاه‌ها مکلف هستند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. ادامه اصل می‌گوید که قضات این موارد را برای ابطال به دیوان عدالت اداری ارسال کنند. البته قضات، صلاحیت ابطال ندارند؛ بلکه صلاحیت این را دارند که بنا بر تفسیر قضایی خود به یک آئین‌نامه استناد کنند و آن را برای دیوان عدالت اداری ارسال کنند تا در آنجا مورد رسیدگی قرار بگیرد. نکته دیگر در این خصوص این است که در حال حاضر ما مواردی را داریم که خود قضات دادگاه‌ها هم در رویه قضایی به اصول قانون اساسی استناد کرده و بر اساس آن حکم صادر می‌کنند. ابزار دیگری که در بند قبلی هم به آن اشاره کردم، سازمان بازرسی کل کشور است. در حال حاضر سازمان بازرسی کل کشور، یک

هیئت تطبیقی را تشکیل دادند؛ این هیئت، مشابه هیئتی است که در مجلس داریم. هیئت تطبیق، مقرراتی را که خلاف قوانین از جمله قانون اساسی به نظر می‌رسد، مورد بررسی قرار داده و به دیوان عدالت اداری ارسال می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور یکی از ظرفیت‌هاست. مسئولیت اجرای قانون اساسی رئیس‌جمهور هم که مورد اشاره قرار دادیم، یک ابزار و ظرفیت است. از آنجایی که مقررات در خود قوه مجریه و مجموعه دولت به تصویب می‌رسند، رئیس‌جمهور می‌تواند سازکاری را مشخص کرده و چنین نظارتی را مدنظر قرار بدهد؛ اگرچه این مسئولیت در خارج از قوه مجریه و آنجایی که متولی مشخصی دارد، دیگر قابل اجرا نیست.

ابزار دیگری که در این زمینه قابل بیان است، خود شورای نگهبان است. البته شورای نگهبان معمولاً نظارت بر مقررات را به هیچ عنوان در دستور کار خودش قرار نمی‌دهد؛ اما در بررسی نظرات شورای نگهبان به مواردی برمی‌خوریم که این شورا از جهت انطباق مقررات با قانون اساسی مورد سؤال قرار گرفته و نظر هم داده است. ما دوازده مورد داریم که رئیس مجلس بنا بر همان نظارتی که از باب قانون اساسی بر مصوبات دولت دارد، وقتی به این موارد برخورد کرده، حدس زده است که این موارد خلاف قانون اساسی باشند؛ لذا آن موارد را برای شورای نگهبان ارسال کرده و شورای نگهبان هم نسبت به آنها نظر داده است. پس این نظارت هم می‌تواند یکی از سازکارها باشد. درست است که رئیس مجلس طبق نظر تفسیری شورای نگهبان، نمی‌تواند نسبت به انطباق مصوبات دولت با قانون اساسی نظر بدهد و صرفاً می‌تواند بر قوانین عادی نظارت داشته باشد، اما این سازکار وجود دارد. اتفاقاً بعد از سال ۷۹ و بر اساس این نظر تفسیری، رئیس مجلس این موارد را به شورای نگهبان ارسال می‌کرد و می‌گوید چون من صلاحیت این کار را ندارم، شورای نگهبان این موارد را با قانون اساسی مطابقت بدهد؛ البته این موضوع دیگر ادامه پیدا نکرد. یکی دیگر از خلأهایی که ما در این زمینه داریم، مقرراتی است که توسط نهادهای متعدد و مختلف ضابطه‌گذاری تصویب می‌شود. شاید بتوان گفت که اصل وجود نهادهای مختلف ضابطه‌گذار، قابل پذیرش است؛ اما عدم تعیین حدود صلاحیت آنها و نیز عدم نظارت بر چارچوب و صلاحیت آنها می‌تواند این بند را نقض کرده و مشکلاتی ایجاد کند. از این بند سوم هم گذر می‌کنیم و به بند

چهارم سیاست‌ها می‌پردازیم که مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی نظام را مورد اشاره قرار داده است.

۴- نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام.

در این بند، نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام، مورد اشاره قرار گرفته است. این بند دو بخش دارد؛ در بخش اول، نظارت بر قوانین از جهت انطباق آنها با سیاست‌های کلی نظام آمده است؛ بخش دوم بند که یک رویکرد فعالانه است، تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام است. ما این چالش را در خصوص قانون اساسی هم داریم. در همه قوانین اساسی از جمله قانون اساسی کشورمان، موارد متعددی مورد اشاره قرار گرفته که باید به تصویب مجلس برسد؛ شاید در واقع بتوان آن را به نوعی یک قانون‌گذاری تکلیفی در نظر گرفت، اما این چالش در خصوص قوانین اساسی هم وجود دارد؛ این چالش به ویژه در مورد قوه مؤسس که معمولاً بعد از تصویب قانون اساسی کنار می‌رود وجود دارد. ما در مورد نهاد متولی نظارت بر قانون اساسی که یک رویکرد منفعلانه دارد هم با این چالش مواجه هستیم؛ لذا اجرای قانون اساسی در مواردی که منوط به تصویب قوانین مجلس می‌شود معمولاً با مشکلاتی مواجه خواهد شد. در نظام حقوقی ما، این چالش هم در حقوق اساسی و هم در خصوص سیاست‌های کلی نظام وجود دارد. در همه نظام‌های حقوقی، مجلس تصویب قوانین را تکلیف خودش نمی‌داند. اگر در قانون اساسی یا جای دیگری تکلیفی برای مجلس گذاشته شود، معمولاً ضمانت اجرای حقوقی برای آن در نظر گرفته نمی‌شود؛ لذا بسیاری از مواردی که مجلس باید آنها را قانون‌گذاری بکند، با مشکل مواجه می‌شود.

به همین جهت است که در برخی از کشورها، برای اینکه مفاد قانون اساسی‌شان با چنین چالشی مواجه نشود و معطل نماند، به اجرای مستقیم قانون اساسی خود تصریح می‌کنند و می‌گویند این قانون اساسی مستقیماً قابل اجرا است. در خیلی از قوانین اساسی

تصریح شده که بخش حقوق ملت و حقوق شهروندی مستقیماً قابل اجرا بوده و نیاز به قانون‌گذاری ندارد. بنده در اینجا می‌خواستم اصل این چالش را مورد اشاره قرار دهم. ما در خصوص سیاست‌ها این چالش را داریم. یکی از امتیازات سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ما این است که می‌تواند یک پل ارتباطی بین قانون اساسی و قوانین عادی ایجاد بکند. قانون‌گذار اساسی ما، یعنی مجلس خبرگان قانون اساسی، بعد از تصویب قانون اساسی کنار رفته است؛ ولی ما در خصوص سیاست‌های کلی نظام، مجمع تشخیص مصلحت نظام را داریم که با تفویض رهبری متولی نظارت بر سیاست‌هاست؛ در واقع این نهاد پابرجا و حی و حاضر است و می‌تواند این خلأ را جبران و یک رویکرد فعالانه در این زمینه ایفا بکند. اگر بخش‌هایی از قانون اساسی مغفول مانده یا به درستی اجرا نشده است، می‌توان از طریق سیاست‌های کلی نظام این خلأ را در قوانین عادی پر کرد. نظارت بر سیاست‌های کلی نظام طبق بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی در زمره وظایف رهبری است. طبق ذیل اصل ۱۱۰ رهبری می‌تواند برخی وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض بکند؛ ایشان بر اساس همین اصل، وظیفه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده است؛^۱

۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر:

- ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
- ۳- فرمان همه‌پرسی
- ۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح
- ۵- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها
- ۶- نصب و عزل و قبول استعفاء:
- الف- فقهای شورای نگهبان
- ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه
- ج- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
- د- رئیس ستاد مشترک
- ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی
- و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی
- ۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه
- ۸- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام
- ۹- امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت

همین راستا مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در سال ۸۴ به تصویب مجلس رسیده است.

سیاست‌های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی است. طبق تفسیری که از اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌شود داشت و نیز توضیحاتی که در خلال بحث دادم، می‌توان این جایگاه را مشخص کرد.

قطعاً سیاست‌های کلی نظام نمی‌تواند خلاف قانون اساسی باشد و جایگاه سیاست‌ها، جایگاه قانون اساسی نیست. قرار نیست ما بخواهیم اشکالات یا کاستی‌های قانون اساسی را با سیاست‌ها پر کنیم. در مواردی که یک اصل قانون اساسی ممکن است اشکال یا ایرادی داشته باشد، سازکار آن اصلاح قانون اساسی و بازنگری در قانون اساسی است؛ لذا اصلاح خطاهای احتمالی قانون اساسی، کارویژه سیاست‌ها نیست. اما همان‌گونه که عرض کردم قانون اساسی به دلیل ثبات و کلیتی که دارد، باید صرفاً در موارد خیلی ضروری مورد بازنگری قرار بگیرد؛ چون بنا بر این است که حتی‌الامکان دائمی بوده و ثبات داشته باشد؛ در واقع مفاد آن باید به گونه‌ای باشد که با گذر زمان و مواجهه با موضوعات مختلف روزمره نیازی به اصلاح نداشته باشد؛ لذا موضوع کلیت و ثبات قانون اساسی ممکن است نظام حقوقی را دچار مشکلاتی بکند. سیاست‌های کلی نظام چون آن ثبات و کلیت را ندارند، می‌توانند تفسیر بیشتری داشته باشند؛ بنابراین می‌توانند در طول زمان مورد اصلاح و بازنگری قرار بگیرند و بنا بر مقتضیات زمان به روز شوند. در واقع ویژگی کلیت و ثبات قانون اساسی است می‌تواند با ویژگی‌هایی که سیاست‌های کلی نظام دارند، تکمیل شود؛ به عبارت دقیقتر سیاست‌های کلی نظام می‌تواند به عنوان مکمل قانون اساسی مورد استفاده قرار بگیرد.

دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.

۱۰- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخطف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم

۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه.

رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.»

نمی دانم مقصودشان از قوانین پیشینی چیست؛ احتمالاً قوانین مسبوق به سیاست‌های کلی است، در بحث نظارت بر مقررات، ضوابط مختلفی را مشخص کرده است که البته غالب آن‌ها ناظر به جریان تصویب قوانین بعدی است؛ نه قوانین قبلی. اما سازکارهای نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام از باب گزارش‌هایی که در خصوص مغایرت‌های موجود با سیاست‌ها از دستگاه‌های مختلف می‌گیرد و یا گزارش‌هایی که خودش تنظیم می‌کند، می‌تواند مورد ملاحظه قرار بگیرد؛ این گزارش‌ها به دستگاه‌ها ابلاغ گردیده و توسط دستگاه‌ها دنبال شود. شاید در عمل نشود یک ضمانت اجرای حقوقی قرار داد که فرض کنیم این‌ها بتوانند قوانین سابق را ابطال بکنند. معمولاً این ضمانت اجراها در خصوص قوانین سابق است که باید اصلاح شوند. بنا به تصویب یک سیاست، ضمانت اجراهای اعلامی و اطلاعی وجود دارد. خود مجمع و نهادهای مشورتی و تحقیقاتی، گزارش‌هایی را تهیه کرده و مواردی را مشخص می‌کنند؛ البته معاونت تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، مکلف شده است موارد مغایرت قوانین با سیاست‌ها را استخراج کند؛ بعد هم آن‌ها را تعیین تکلیف کرده و در دستور کار قرار دهد؛ خود مجلس هم در این زمینه تکلیف دارد.

در پاسخ به صلاحیت داوطلبین ریاست جمهوری که موضوعی متفاوت است و در خصوص سایر موارد بود؛ قطعاً این موضوعی است که باید از طریق مجلس حل و فصل شود؛ اما سیاست‌های کلی نظام می‌تواند جهت‌گیری آن قانون مصوب مجلس را مشخص بکند و الزاماتی که قانون مجلس برای تعیین صلاحیت‌های داوطلبین داشته باشد را تعیین تکلیف بکند؛ کما اینکه در سیاست کلی انتخابات چنین رویکردی اتخاذ شده و قانون انتخابات باید بنا بر رویکردی که در سیاست‌ها مشخص شده مورد اصلاح قرار بگیرد.^۱

۱. سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغی ۱۳۹۵ مقام معظم رهبری (مدظله العالی): « ۱- تعیین حوزه‌های انتخاباتی مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی بر مبنای جمعیت و مقتضیات اجتناب‌ناپذیر به‌گونه‌ای که حداکثر عدالت انتخاباتی و همچنین شناخت مردم از نامزدها فراهم گردد.

۲- برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت دو مرحله‌ای در صورت عدم کسب نصاب قانونی در مرحله اول.

۳- بهره‌مندی داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی با تقسیم برابر متناسب با امکانات در هر انتخابات حسب مورد از صدا و سیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور.

برخی از مشکلاتی که ما در نظام قانون‌گذاری مان داریم، نیازمند بازنگری‌های اساسی است. شاید حتی نیازمند بازنگری در قانون اساسی ما باشد. نظام پارلمانی ما باید به طور جدی مورد ملاحظه و مطالعه قرار بگیرد. برای اصلاح نظام پارلمانی مان باید تأمل جدی انجام دهیم. برخی از این سازکارها شاید نیازمند اصلاح قانون اساسی باشد و برخی دیگر شاید با اصلاح نظام انتخاباتی و نیز با استفاده از سازکارهای لازم برای ارتقای مجلس، نمایندگان و قانون‌گذاری، قابل رفع باشد. یکی از این ابزارها هم سیاست‌های کلی نظام بوده که در سال ۹۸ تصویب شده است. در واقع اگر این سیاست‌ها اجرایی شود، بسیاری از چالش‌های نظام قانون‌گذاری ما می‌تواند حل و فصل شود و قطعاً منجر به ارتقای خروجی قوانین خواهد شد. سازکار اصلاح هر قانونی مشخص است؛ در مورد قوانین عادی که مصوب مجلس هستند، خود مجلس می‌تواند آنها را مورد اصلاح و بازنگری قرار دهد. قانون اساسی هم در مواردی که منجر به ایجاد یک چالش اساسی در کشور بشود، ساز و کار اصلاحش در خود قانون اساسی مشخص شده است. من این را تأیید می‌کنم که یکی از چالش‌های نظام قانون‌گذاری ما این است که سازکاری برای رصد قوانین و اصلاح آن‌ها در موارد مقتضی وجود ندارد. در خود همین سیاست‌ها اشاره شده که ما باید یک سازکاری برای ارزیابی اجرای قوانین داشته باشیم؛ اگر ما چنین سازکاری داشته باشیم، در مواردی که یک قانون در اجرا دچار مشکلاتی شده، می‌توانیم بلافاصله نسبت به اصلاح آن اقدام کنیم. خیلی از اوقات چون چنین سازکاری نیست، اصلاح قوانین به درازا می‌انجامد و زمان زیادی می‌خورد؛ نتیجه این می‌شود که قانونی که الان باید اصلاح شود، ده سال دیگر اصلاح می‌شود.

قطعاً یکی از چالش‌های نظام قانون‌گذاری ما این است که اکثر قوانینی که به تصویب مجلس می‌رسند مبتنی بر طرح‌های نمایندگان هستند و لویح سهم کمتری در قانون‌گذاری دارند. در سال‌های اخیر، درصد این موضوع را هشتاد به بیست یا هفتاد به سی

۴- تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی.

۵- ممنوعیت هرگونه تحریب، تهدید، تطمیع، فریب و وعده‌های خارج از اختیارات قانونی و هرگونه اقدام مغایر امنیت ملی نظیر تفرقه قومی و مذهبی در تبلیغات انتخاباتی.

می‌گفتند که این منطقی نیست. در واقع چون تیم کارشناسی دولت با اجرا درگیر است، بدنه قوی‌تری هم دارد؛ لذا منطقی است که باید اکثر قوانین مصوب مجلس ما، مبتنی بر لوایح باشد؛ ولی در عمل این اتفاق نیفتاده است. دولت‌ها معمولاً در خیلی از موارد تمایلی به دادن لایحه ندارند. از طرف دیگر رویکرد نمایندگان مجلس هم این است که بیشتر و به سرعت بتوانند قوانین را تصویب کنند. بنابراین صبر نمی‌کنند تا لایحه‌ای آن فرآیند طولانی را طی بکند و به دستشان برسد؛ لذا ما این چالش را در نظام قانونگذاری خود داریم.

بحث ما در مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی نظام بود؛ عرض کردیم که مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی نظام باید مورد نظارت قرار بگیرد که اولاً قوانین جدیدی که به تصویب می‌رسند مغایر سیاست‌ها نباشند. ثانیاً قوانین باید مورد پالایش قرار بگیرند که قوانینی که سابق بر این به تصویب رسیدند، مورد اصلاح و بازنگری قرار بگیرند. ثالثاً باید قوانین جدیدی در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام به تصویب برسد؛ اینها سه وظیفه‌ای است که مجلس شورای اسلامی بر عهده دارد. حالا نهادهای نظارتی مثل مجمع و شورای نگهبان هم در این زمینه کمک بکنند. شورای نگهبان طبق وظیفه نظارت قانون اساسی که دارد، در مواردی مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی نظام مورد مطابقت قرار داده است؛ اما رویکرد شورای نگهبان در این زمینه، رویکرد حداقلی و در واقع بیشتر رویکرد عدم مغایرت بوده است؛ شاید بتوان گفت که آن انطباق را کمتر مورد توجه قرار داده است. اما در خصوص مجمع تشخیص مصلحت نظام این‌گونه نیست؛ این مجمع صراحتاً می‌تواند با رویکرد فعالانه چنین نظارتی را در دستور کار خودش قرار دهد. یکی از کارهایی که در راستای اجرای سیاست‌ها باید انجام شود این است که ما برخی از سیاست‌ها را داریم که منقضی شدند و اینها باید از سیاست‌های معتبر تفکیک شوند؛ فهرست سیاست‌هایی که تا الان اجرایی نشده‌اند باید توسط مجمع احصا شود؛ اقدامات اجرایی باید استنباط شود؛ عدم اجرای سیاست‌ها علت‌یابی شود؛ شیوه تحقق اقدامات اجرایی و ضمانت اجرای آن‌ها باید مشخص و روشن شود؛ در واقع اینها از جمله مواردی است که با مد نظر قرار دادن آنها می‌توان انطباق و عدم مغایرت قوانین و سیاست‌ها را عملیاتی کرد. شاید بتوان گفت که در حال حاضر ما وضعیت مطلوبی در این خصوص نداریم.

۵- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی.

بند پنجم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود صلاحیت مراجع قانونگذار است. عبارت این است: «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی.» بحث سلسله مراتب هنجارهای حقوقی را فکر می‌کنم کارگاه دیگری داشتند. سنگ بنای هر نظام حقوقی، هنجارهای حقوقی است؛ در واقع مهمترین ویژگی یک نظام حقوقی، هنجارمندی آن نظام حقوقی است و این مستلزم داشتن سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در یک نظام حقوقی است. این اصطلاح سلسله مراتب هنجارهای حقوقی هم از سلسله مراتب اداری و حقوق اداری اتخاذ شد. این عبارت و این نظریه سلسله مراتب قواعد حقوقی هم در واقع نظریه‌ای است که منتسب به کرسنت حقوقدان اتریشی است که به آن نظریه دیگر اشاره نمی‌کنیم. اجمالاً عرض می‌کنم که این سلسله مراتب بناست یک ساختار هرمی را شکل بدهد که قانون اساسی در رأس آن قرار می‌گیرد و هنجارهای مختلف باید مثل یک زنجیر به هم متصل باشند؛ یعنی هنجارهای فرودین باید تابع هنجارهای فرازین باشند و سلسله مراتب بین هنجارها باید بر مبنای یک رابطه خطی وجود داشته باشد. لذا سلسله مراتب هنجارها را این‌طور تعریف کردند که باید ساماندهی هنجارهای حقوقی به گونه‌ای باشد که هر هنجار مبنای اعتبار خودش را از هنجار برتر و بالاتر کسب بکند. قانون اساسی در رأس سلسله مراتب هنجارهای

حقوقی است؛ بعد از آن قوانین عادی و بعد مقررات دولتی. در برخی از کشورها قوانین عادی هم به قوانین ارگانیک و سایر قوانین تقسیم می‌شوند که قوانین ارگانیک ارزش بالاتری در سلسله مراتب دارند. موافقت‌نامه‌ها و معاهدات بین‌المللی در برخی از کشورها بالاتر از قوانین عادی و در برخی کشورها هم‌تراز قوانین عادی هستند. در خود قوانین اساسی گاهی اوقات سلسله مراتبی وجود دارد بین اصولی که اصول فرادستوری هستند و سایر اصول قانون اساسی یا اصولی که غیرقابل اصلاح هستند. در نظام حقوقی ما با توجه به تعدد مراجع قانون گذاری و ابهاماتی که در اصول قانون اساسی و عبارات قانون اساسی وجود دارد، ما دچار قدری پریشانی و اشکال هستیم. مراجع قانون گذار و مقررگذار متعددی داریم که در جای دیگری باید به آن اشاره کرد؛ حیثه صلاحیت دولت، مجلس و نهادهای ضابطه گذار در خیلی از موارد به روشنی تبیین نشده است و به تبع آن نظارت بر این موارد هم به درستی صورت نمی‌گیرد؛ همین موضوع مشکلاتی را ایجاد کرده است. چالش مهمی که در خصوص قوانین آزمایشی که در این بند مورد اشاره قرار گرفته است وجود دارد، این است که قوانین آزمایشی از فلسفه خودشان جدا شدند؛ فلسفه قوانین آزمایشی این بوده که اولاً طبق قانون اساسی محدود به موارد ضرورت بشوند^۱ و ثانیاً به معنای واقعی کلمه آزمایشی باشند؛

اینکه یک قانونی به صورت آزمایشی و برای مدت طولانی به تصویب برسد، فلسفه آزمایشی بودن را زیر سؤال می‌برد. علی القاعده مدت زمان ده سال را نمی‌توان یک زمان آزمایشی در نظر گرفت. اینکه یک قانون آزمایشی به شکل مکرر مورد تمدید قرار بگیرد

۱. اصل ۸۵ قانون اساسی: «سَمَت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون گذاری 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 می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی 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 کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را 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.»

هم فلسفه آزمایشی بودن آن اصل قانون اساسی را مورد سؤال قرار می‌دهد. اینکه صرفاً یک قانون آزمایشی بدون ارزیابی نتایج و آثار اجرایی آن و حتی بدون اصلاح، به یک قانون دائمی تبدیل شود هم این فلسفه مذکور را مورد خدشه قرار می‌دهد. نظام حقوقی ما در این زمینه با چالش‌هایی مواجه است که خیلی از این اشکالات از طریق اصلاح آئین‌نامه داخلی می‌تواند مرتفع شود.

۶- تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه.

بند ششم سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، صلاحیت مجلس بر اصلاح لوایح دولتی است با این تعبیر: «تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه». خوب می‌دانید هر طرح و لایحه‌ای که به مجلس ارائه می‌شود، اهدافی را دنبال می‌کند؛ در واقع می‌خواهد یک چالشی را رفع بکند و مواد و تبصره‌هایش در راستای آن هدف تنظیم می‌شود. چالش و مسئله‌ای که در این زمینه وجود دارد این است که در آئین‌نامه داخلی مجلس در بخش مربوط به فرآیند بررسی و تصویب یک طرح یا لایحه، تقریباً هیچ محدودیتی برای چارچوب اصلاحات در نظر گرفته نشده است؛ لذا خیلی از اوقات به اندازه‌ای در یک طرح یا لایحه اصلاحات صورت می‌گیرد که آن را از روح خودش خارج می‌کند. می‌توان گفت اهدافی را که آن طرح یا لایحه دنبال می‌کرد دگرگون می‌کند. کلیت و چارچوب کلی یک طرح و لایحه به هم می‌خورد. این مسئله فقط محدود به لوایح هم نیست. ما در خصوص لوایح به صورت جدی‌تر با این چالش مواجه هستیم؛ چون مرجع پیشنهاد لوایح، دولت بوده و خارج از مجلس است. البته ما در خصوص طرح‌ها هم این چالش را داریم. نمایندگان مجلس در آئین‌نامه داخلی برای این اصلاحات دست بازی دارند و محدودیتی مشخص نشده است؛ چه در کمیسیون‌ها و چه در صحن مجلس این مسئله وجود دارد. به نظر می‌رسد یکی از مواردی که هیئت رئیسه مجلس و هیئت رئیسه کمیسیون‌ها باید در اداره جلسات مورد بررسی قرار بدهند، همین نکته‌ای است که در این بند مورد اشاره قرار گرفته است و می‌تواند در آئین‌نامه داخلی مجلس مورد اشاره قرار بگیرد. مواد ۱۴۰ تا ۱۶۲ آئین‌نامه داخلی مجلس در مورد نحوه رسیدگی به طرح‌ها و لوایح قانونی است؛ در آنجا صرفاً در خصوص لوایح که در این بند مورد اشاره قرار گرفته، به حضور نمایندگان دولت در کمیسیون‌ها و صحن

مجلس و استماع نظرات آن‌ها اشاره شده است. اما محدودیتی برای اصلاحات نمایندگان در کمیسیون و صحن در نظر گرفته نشده است.

در چند سال اخیر مواردی را در نظرات شورای نگهبان داشتیم که در جایی که مجلس با تغییراتی که در خصوص یک لایحه انجام داده، اهداف و روح آن لایحه را دگرگون کرده است، شورای نگهبان ایراد گرفته و آن را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی عنوان کرده است. البته در خصوص طرح این موضوع و ورود شورا را نداریم. دو ضابطه را از نظرات شورا می‌شود استنباط کرد؛ مورد اول مربوط به تعبیر شورا در ارتباط با لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی است؛ تعبیر شورا این است که علی‌رغم ابهامات و اشکالات متعددی که بر این مصوبه وارد است، از آنجا که مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف بین دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود و پیشنهاد و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آن صدق نمی‌کند و تغییرات معمول و اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد. در واقع محدود بودن اصلاحات مجلس به چارچوب پیشنهادی دولت را از این نظر شورا می‌شود استنباط کرد. شورای نگهبان در سال ۹۴ نظر دیگری را در خصوص لایحه دائمی شدن قانون اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پژوهشی دولتی ارائه کرده است که آنجا هم به این صورت گفته است که نظر به اینکه لایحه دولت به عنوان «لایحه تمدید قانون اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی» تقدیم مجلس گردیده و نه دائمی شدن آن؛ بعلاوه بر اساس مصوبه تعدادی از مواد قانون مذکور اصلاح و مواد دیگری هم به آن الحاق شده است و ظاهراً از طرف نمایندگان طرحی نیز در خصوص مورد تسلیم نگردیده است، لذا تصویب مصوبه بدین نحو، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.^۱ بنابراین از این نظر شورا هم می‌توانیم محدود بودن اصلاحات مجلس به موضوع لایحه دولت را استنباط بکنیم. به نظر می‌رسد

۱. لایحه دائمی شدن قانون اصلاح قانون تأسیس و اداره مدارس، مراکز آموزشی و مراکز پرورشی غیردولتی مصوب جلسه مورخ بیست و چهارم خرداد ماه یکهزار و سیصد و نود و چهار مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۳۲ مورخ ۹۴/۴/۱۶ ۱۳۹۴ منعکس گردید.

اگر ما بتوانیم در آئین‌نامه داخلی مجلس، محدودیتی را برای نمایندگان قرار دهیم که اصلاحاتی که در خصوص لوایح انجام می‌دهند خلاف چارچوب، اهداف و عنوان آن لایحه نباشد، این بند عملیاتی می‌شود. البته این امر مستلزم آن است که دولت قبل از تنظیم لایحه، از نظرات مجلس و کمیسیون‌های تخصصی در مراکز پژوهشی استفاده بکند و نظرات آن‌ها را هم لحاظ بکند. شورای نگهبان نظراتی که در این زمینه داده، نظرات تطبیقی است؛ نظر تفسیری نداده است. شاید اگر اظهارنظر تفسیری از طرف شورای نگهبان صورت بگیرد، ضابطه اصلاحات به شکل جدی‌تر مورد نظارت، پایش و ارزیابی قرار بگیرد.

۷- تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس.

بند هفتم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تعیین محدوده اختیار مجلس بر تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و غیره با تصویب قانون لازم و اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس است. همان‌طور که می‌بینید در خود این بند دو راهکار برای نظام‌مند کردن ورود مجلس در تصویب قانون بودجه پیش‌بینی شده است؛ یکی تصویب قانون لازم و دیگری اصلاح آئین‌نامه داخلی است. یعنی باید قانونی تصویب شود که چارچوب بودجه‌گذاری را مشخص بکند و خیلی از الزامات و نظراتی که مجلس شورای اسلامی در خصوص بودجه دارد در آن قانون مشخص شود. علی‌القاعده ورود مجلس باید ناظر بر کلیات و چارچوب کلی بودجه باشد و نباید ورود وسیع در لوایح بودجه مجلس داشته باشد. قانون بودجه تنها قانونی است که در قانون اساسی تصریح شده است. طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، قانون بودجه کل کشور حتماً باید از طریق لایحه صورت بگیرد.^۱ در کشورهای مختلف الگوهای متفاوتی برای ورود مجلس به عرصه تصویب بودجه وجود دارد. در برخی از کشورها، مجالس تأثیری در تصویب قانون بودجه ندارند و صفر تا صد تصویب قانون

۱. اصل ۵۲ قانون اساسی: «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 مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»

بودجه توسط دولت صورت می‌گیرد؛ این موضوع بیشتر ناظر بر نظام‌های ریاستی است. در برخی از کشورها مجالس در اصلاح قوانین بودجه کاملاً دستشان باز است و هیچ محدودیتی برای اصلاح در لوایح بودجه ندارند. در برخی از کشورها هم صفر تا صد بودجه‌ریزی توسط مجلس صورت می‌گیرد. در کشورهایی که مجالس در اصلاح لوایح بودجه تأثیرگذار هستند، چارچوب‌هایی برای این تأثیرگذاری مجلس تعیین شده است؛ یعنی اصلاح لوایح بودجه بدون چارچوب نیست؛ به عنوان مثال، ایجاد یا افزایش کسری بودجه یا افزایش هزینه‌های کل از سوی مجلس ممنوع است. در واقع تغییرات محدود به کاهش هزینه‌ها است و در چارچوب تعیین شده از طرف مجلس صورت می‌گیرد؛ این‌ها قیودی است که در چنین نظام‌هایی وجود دارد. ما در نظام حقوقی خودمان با نظرات تفسیری شورای نگهبان مواجه هستیم که بعضاً چارچوب ورود مجلس در این زمینه را به صورت کامل و دقیق، اما به صورت کلی مشخص کردند. نظر تفسیری شورای نگهبان در سال ۷۴ را داریم که صراحتاً اشاره کرده که بودجه سالانه کشور، متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط -در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه- می‌بایست به صورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.^۱ در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه گفتند که ما به نظر تفسیری نرسیدیم. البته مواردی را داشتیم که اصلاح قانون بودجه از طریق طرح صورت گرفته است و شورای نگهبان هم ایراد نگرفته است؛ شاید برداشت شورا این بوده که این اصلاح صرفاً تغییر در ارقام بودجه به حساب می‌آید. باز نظر تفسیری دیگری در سال ۷۸ داریم که گفتند با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی، تغییر در ارقام

۱. نظر تفسیری شماره ۲۸۷ مورخ ۷۴/۳/۱۷ شورای نگهبان:

« بسمه تعالی

ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۸۲۸-تق مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۸:

شورای نگهبان بمنظور رسیدگی و تهیه پاسخ لازم بسئوال مذکور در نامه تشکیل جلسه داد و نتیجه بشرح زیر اعلام می‌شود:

۱- نظر تفسیری شورای نگهبان نسبت به اصل ۵۲ قانون اساسی این است که:

بودجه سالانه کل کشور و متمم آن و اصلاحات بعدی مربوط -در غیر مورد تغییر در ارقام بودجه- می‌بایست بصورت لایحه و از سوی دولت تقدیم مجلس گردد.۲- در مورد امکان تغییر در ارقام بودجه از طریق طرحی که نمایندگان محترم تقدیم مجلس می‌کنند شورای نگهبان به رای نرسید. دبیر شورای نگهبان

احمد جنتی»

بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی امکان‌پذیر نیست. تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد. تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد، رأی تفسیری نیاورده است.^۱ نظریه تفسیری دیگری از شورای نگهبان در سال ۹۲ داریم که اشاره کرده تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان‌پذیر نیست و خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی است.^۲

۱. نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۵۱۴۶ مورخ ۱۳۷۸/۵/۲۴ شورای نگهبان:

«ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به شماره ۳۰۴۴-ق مورخ ۷۸/۲/۲۵ موضوع در جلسات شورای نگهبان مطرح و نظر شورا بدین شرح اعلام می‌گردد:

«نظر به اینکه عبارت «هرگونه اصلاحات در قانون بودجه» کلی است باید مصادیق آن مشخص گردد تا پاسخ روشن داده شود.

۱- تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر بگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان‌پذیر نیست.

۲- تصویب متمم و چند دوازدهم بودجه از طریق طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جایز نمی‌باشد.

۳- در خصوص تغییر در ارقام بودجه به وسیله طرح قانونی در صورتی که در بودجه کل کشور تأثیر نگذارد رأی تفسیری نیاورده است.

۴- الحاق و حذف نیز همانند تغییر در ارقام بودجه است.»

دبیر شورای نگهبان-احمد جنتی

۲. استفساریه: «بسمه تعالی

حضرت آیة‌الله خامنه‌ای مدظله العالی

رهبر معظم انقلاب اسلامی

با سلام و تحیت به استحضار می‌رساند رئیس جمهور محترم در نامه شماره ۱۵۷۱۶۰ مورخ ۱۰/۸/۱۳۹۱ به هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه اشکال‌ها و ابهام‌هایی را در خصوص قانون اصلاح جزء (۱) بند (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور مطرح کرده‌اند و خواستار حل مشکل شده‌اند. (تصویر پیوست)

نامه مزبور با توجه به فوریت موضوع و ارتباط آن با بودجه سال جاری، در جلسه مورخ ۱/۹/۱۳۹۱ هیأت عالی مورد بررسی قرار گرفت. اینک نظر هیأت عالی در این زمینه را به شرح زیر به استحضار می‌رساند: "با توجه به بند ۱ راهبردهای اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر استفاده حداقلی از راه کار این بند و تأکید بر راه‌هایی مانند تفسیر قانون اساسی، پیشنهاد می‌شود در صورت صلاحدید نظر شورای

۸- تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هر گونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان های اداری، از طریق تصویب قانون.

بند بعدی سیاست ها، صلاحیت دولت و مجلس در مورد تعداد و صلاحیت وزرا است. عبارت این است: «تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هر گونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان های اداری، از طریق تصویب قانون.» این بند سه بخش دارد. بخش اول در خصوص وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان است. بخش دوم در مورد وظایف قانونی رئیس جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی است. بخش سوم بند هم در خصوص سازمان های اداری و ادغام و الهام و التزام و ایجاد آنهاست که از طریق تصویب قانون باید صورت بگیرد. طبق اصل ۱۳۳ قانون اساسی وزرا توسط رئیس جمهور تعیین می شوند و برای

نگهبان راجع به اصل ۵۲ قانون اساسی در موارد زیر استفسار شود:

۱- آیا تغییر در ارقام بودجه به نحوی که در کل بودجه تأثیر نگذارد به وسیله طرح قانونی با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی امکان پذیر است یا خیر؟

۲- با توجه به ذیل اصل ۵۲ قانون اساسی آیا مجلس می تواند برخلاف مراتب مقرر در قانون حاکم بر نحوه تغییر ارقام بودجه، ارقام مزبور را تغییر دهد یا آنکه باید پیشاپیش تغییرات لازم در قانون مذکور ایجاد شود. گزارش دبیرخانه هیأت عالی در این زمینه به پیوست تقدیم می گردد. سید محمود هاشمی شاهرودی»
نظر تفسیری شماره ۹۲/۳۰/۵۰۰۰۲ مورخ ۱۳۹۲/۱/۳۱ شورای نگهبان:

«بسمه تعالی

جناب حجت الاسلام والمسلمین آقای محمدی گلیایگانی (دامت برکاته)

رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله العالی)

با سلام و تحیت

عطف به نامه شماره ۶۴۲۴-۱/م مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۵، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۰۲/۱۲/۱۳۹۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می گردد:

- در خصوص سؤال اول، تغییر در ارقام بودجه به نحوی که شاکله بودجه را تغییر دهد، امکان پذیر نیست و نتیجتاً خلاف اصل ۵۲ قانون اساسی می باشد، در مورد سؤال دوم این شورا به نظر تفسیری نرسید. احمد جنتی دبیر شورای نگهبان»

۱. اصل ۱۳۳ قانون اساسی: « وزراء توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزراء لازم نیست. تعداد وزیران و حدود

گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند. در انتهای اصل هم آمده است که تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند. می‌بینید که قانون اساسی با صراحت کامل هم تعداد و هم وظایف و اختیارات وزیران را در صلاحیت مجلس قرار داده است. در قانون مدیریت خدمات کشوری هم که وزارتخانه‌ها تعریف شده باز به همین موضوع تصریح شده است. تا الان هم به همین شیوه عمل شده است. البته مبنای این قانون می‌تواند طرح یا لایحه باشد و در این زمینه محدودیتی در قانون اساسی تعیین نشده است. به تصریح قانون اساسی و در قانون مدیریت خدمات کشوری هم تعداد وزرا و هم اختیارات آن‌ها باید توسط قانون مشخص شود؛^۱ اما اینکه مبدأ این قانون دولت باشد یا مجلس، تعیین تکلیف نشده است و مبدأ این قانون هم می‌تواند لایحه دولت باشد و هم می‌تواند طرح نمایندگان مجلس باشد. ما در زمینه طرح، صرفاً محدودیت اصل ۷۵ قانون اساسی را داریم.^۲ در بسیاری از موارد، یک وزارتخانه توسط طرح تشکیل شده است یا وظایف یک وزارتخانه از طریق طرح به وزارتخانه دیگر سپرده شده است و در این زمینه لزومی به وجود لایحه وجود نداشته است. در سال ۸۹ یک واقعه تاریخی را در این زمینه داشتیم؛ ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه گفته بود دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از ۲۱ وزارتخانه به ۱۷ وزارتخانه کاهش یابد.^۳ وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید به پیشنهاد دولت به تصویب مجلس می‌رسد. خب دولت آمد چند وزارتخانه را بدون مصوبه مجلس در هم ادغام کرد و البته همزمان هم لایحه وظایف و اختیاراتشان را برای مجلس ارسال کرد. مجلس

اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند.»

۱. ماده (۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی: «وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد.»

۲. اصل ۷۵ قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.»

۳. ماده (۵۳) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵: «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.»

واکنش نشان داد و اعلام کرد مقصود از این ماده این بوده که شما باید پیشنهاد ادغام را برای مجلس بفرستید؛ نه اینکه خودتان رأساً ادغام بکنید. در سال ۹۰ این موضوع از شورای نگهبان استفسار شد؛ شورای نگهبان اعلام کرد با توجه به وضوح قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۳۳، هر گونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و یا ادغام دو یا چند وزارتخانه با به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد؛ این نظر تفسیری شورای نگهبان در سال ۹۰ بود.^۱ بعد هم مجلس آمد مجدداً ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه که مبنای این ادغام بود را اصلاح کرد و تصریح کرد که از تاریخ تصویب این قانون، هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌های موجود متوقف می‌گردد. هر گونه انحلال، ادغام و تأسیس وزارتخانه منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. حالا یک بحث‌هایی قبل از این در خصوص صلاحیت‌های شورای عالی اداری داشتیم که ناظر به دستگاه‌های دیگر بود. الان ما نظر تفسیری شورای نگهبان را داریم و در واقع صراحتاً در این زمینه تعیین تکلیف شده و شاید ابهامی وجود نداشته باشد. مهلت آن قانون پنجم هم که دیگر منقضی شده و علی‌القاعده مبنای اختلاف نخواهد بود؛ دولت هم می‌تواند در این زمینه لایحه و پیشنهاد به مجلس بدهد و کار را از این طریق دنبال بکند. البته تا الان تأسیس، انحلال، ادغام و تفکیک وزارتخانه‌ها عمدتاً با لایحه تقدیمی دولت بوده، اما بعضاً از طریق طرح نمایندگان هم مواردی را داشتیم مثل سازمان ملی

۱. نظر تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان:

«جناب آقای دکتر لاریجانی

رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

سلام علیکم

عطف به نامه شماره ۹۶۸۷/۱۰/د مورخ ۱۳۹۰/۲/۱۹؛

در خصوص درخواست تفسیر اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی

در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱ شورای نگهبان موردبحث و بررسی قرار گرفت. نظر شورا به اتفاق آراء به شرح زیر اعلام می‌شود:

«با توجه به وضوح اصول قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۳۳، هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس، تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارتخانه‌های جدید یا ادغام‌شده، در هر صورت وزیر جدید محسوب‌شده و نیاز به اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارد.» احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

جوانان و سازمان تربیت بدنی که ادغام شدند و تبدیل به وزارت ورزش و جوانان شدند.^۱ تشکیل وزارت میراث فرهنگی هم به همین صورت بود.^۲ پس نکته‌ای که وجود دارد این است که محدودیتی در خصوص طرح یا لایحه بودن تأسیس، انحلال یا ادغام یک وزارتخانه وجود ندارد. همان‌گونه که عرض کردم در خصوص طرح، صرفاً اصل ۷۵ را داریم. بنده نکاتی را در مورد بخش دوم این بند که ناظر به وظایف قانونی رئیس‌جمهور است عرض می‌کنم. طبق اصل ۱۲۴^۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونینی داشته باشد. طبعاً باید چارچوب این وظایف قانونی مشخص شود؛ اینکه رئیس‌جمهور در چه مواردی می‌تواند وظایف قانونی خود را به یک مادون خودش تفویض کند؛ در واقع می‌خواهیم ببینیم رئیس‌جمهور برای چه مواردی می‌تواند معاون مشخص بکند. ما اصل ۱۲۲^۴ قانون اساسی را هم داریم که آنجا صراحتاً بیان شده که رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون

۱. نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۱۲۴۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۹ شورای نگهبان:

«ریاست محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۶۸۶۷۶/۳۳۷ مورخ ۱۴/۱۰/۱۳۸۹ و پیرو نامه شماره ۴۱۱۹۱/۳۰/۸۹ مورخ ۲۴/۱۰/۱۳۸۹؛

طرح تبدیل سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان مصوب جلسه مورخ دوازدهم دی ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و نه مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۲۹/۱۰/۱۳۸۹ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد. محمد رضا علیزاده قائم مقام دبیر شورای نگهبان»

۲. نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۴۶۲ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۵ شورای نگهبان:

«رئیس محترم مجلس شورای اسلامی عطف به نامه شماره ۲۶۱/۳۴۲۸۹ مورخ ۲۹/۰۴/۱۳۹۸ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۳۹۱ مورخ ۰۹/۰۵/۱۳۹۸؛

طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و چهارم تیر ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۰۹/۰۵/۱۳۹۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد. عباسعلی کدخدائی»

۳. اصل ۱۲۴ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به عهده خواهد داشت.»

۴. اصل ۱۲۲ قانون اساسی: «رئیس‌جمهور در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است.»

اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد، در مقابل رهبر، ملت و مجلس شورای اسلامی مسئول است. در واقع این اصل تصریح کرده است که وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور به موجب قانون اساسی یا به موجب قوانین عادی می‌تواند باشد؛ به این معنا که علاوه بر وظایفی که قانون اساسی برای رئیس‌جمهور مشخص کرده است، مجلس هم می‌تواند وظایفی را از طریق قوانین عادی و قانون‌گذاری بر عهده رئیس‌جمهور قرار دهد. یکی از اشکالاتی که ما در این زمینه داریم، این است که اولاً قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران که در سال ۶۵ تصویب شد، از طریق طرح تصویب شد؛^۱ یعنی لایحه دولت نبود. ثانیاً الان این قانون، مهم‌ترین قانونی است که ما در زمینه وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور داریم؛ البته در قوانین دیگر از جمله آئین‌نامه داخلی به صورت پراکنده وظایفی برای رئیس‌جمهور مشخص شده است؛ ولی در واقع قانون مادری که در این زمینه داریم این قانون است که این قانون هم در سال ۶۵ و قبل از بازنگری در قانون اساسی به تصویب رسیده است.

با وجود اینکه جایگاه رئیس‌جمهور در نظام حقوقی ما در آن زمان با جایگاه رئیس‌جمهور بعد از بازنگری قانون اساسی تفاوت داشته، این قانون همچنان در حالت اصلاح قرار نگرفته است. به نظر لازم است این قانون به روز رسانی شود و وظایف و اختیارات قانونی رئیس‌جمهور، صراحتاً در یک قانون جامع و مشخص توسط مجلس شورای اسلامی تعیین تکلیف شود؛ وظایفی که چه به موجب قانون اساسی داشته و نیاز به تبیین بیشتری دارد و چه به موجب قوانین عادی و صلاحدید مجلس قرار است اضافه شود.

بخش سوم این بند که تعیین وظایف دولت و مجلس در هر گونه ادغام، الحاق، انتزاع راجع به سازمان‌های اداری است. در واقع در ادبیات قانونی ما سازمان‌های اداری را می‌توان معادل دستگاه‌های اجرایی دانست که در قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف شده و شامل وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و موسسه عمومی

۱. نظر شماره ۷۱۹۹ مورخ ۱۳۶۵/۹/۴ شورای نگهبان:

« ریاست محترم مجلس شورای اسلامی عطف به نامه شماره ۲۴۹۳/ق مورخ ۱۳۶۵/۸/۲۸؛ « طرح تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران» که پس از ایراد شورای نگهبان در جلسه ۱۳۶۵/۸/۲۳ مجلس شورای اسلامی اصلاح و به تصویب رسیده است، در جلسه شورای نگهبان مطرح گردید و به نظر اکثریت اعضا مغایر با موازین شرعی و قانون اساسی شناخته نشد. لطف‌الله صافی دبیر شورای نگهبان»

غیردولتی دانسته شده است.^۱ بحث وزارتخانه که به شکل جداگانه مطرح شد. از اصل ۸۵ قانون اساسی می‌توان این را برداشت کرد که ایجاد یک دستگاه دولتی از اختیارات مجلس است؛ طبق این اصل، مجلس باید اساسنامه سازمان‌ها را تصویب کند؛ همچنین می‌تواند این کار را به دولت یا به کمیسیون‌های داخلی خودش واگذار کند. اساسنامه یک سازمان فرع بر تشکیل آن سازمان است. لذا تشکیل یک سازمان باید حتماً توسط مجلس شورای اسلامی صورت بگیرد. چالشی که ما در این زمینه داشتیم، ناظر به اختیاراتی بود که قانون به شورای عالی اداری داده بود. مجلس شورای اسلامی در قانون

۱. ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.

ماده ۳- مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هریک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است، همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به حکم قانون یا دادگاه صالح، ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند، شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

برنامه دوم توسعه^۱، برنامه سوم توسعه و همچنین برنامه چهارم، اختیاراتی را برای شورای عالی اداری به رسمیت شناخته بود که این مبنای اختلاف دولت و مجلس شد. در این قانون برنامه، صلاحیت اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور برای شورای عالی اداری به رسمیت شناخته بود. «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال، انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز»، عبارت صلاحیتی بود که مجلس به شورای عالی اداری واگذار کرده بود. خب این شورا در مواردی از این صلاحیتش استفاده کرد که مورد

۱. تبصره ۳۱ قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی: «به منظور اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات و سازماندهی، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت امور نیروی انسانی و مقررات، شورای عالی اداری کشور با ترکیب، صلاحیت‌ها و اختیارات ذیل تشکیل می‌گردد:

الف - اعضاء :

- رئیس جمهور (رئیس شورا) یا معاون وی.

- رئیس سازمان برنامه و بودجه در صورتی که فردی توسط رئیس جمهور به این سمت منصوب شده باشد.

- چهار نفر از وزراء (ترجیحاً از بخش‌های مختلف) به انتخاب هیأت وزیران .

- سه نفر صاحب نظر و متخصص امور اداری به انتخاب رئیس جمهور.

- وزیر ذریبط.

- دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور در صورتی که فردی توسط رئیس جمهور به

این سمت منصوب شده باشد (دبیر شورا و مسئول نظارت بر حسن اجرای مصوبات).

دو نفر از نمایندگان مجلس به عنوان ناظر به انتخاب مجلس شورای اسلامی حضور خواهند داشت.

مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهوری لازم‌الاجراء خواهد بود.

ب - وظایف :

- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز .

- واگذاری وظایف، امور و فعالیت‌های قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به بخش غیر دولتی.

- ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد

سازمانی....»

اعتراض مجلس قرار گرفت. مجلس در سال ۸۶ و در برنامه چهارم این را اصلاح کرد. ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم را اصلاح کرد و تصریح کرد هر گونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.^۱ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری هم در واقع صلاحیت شورای عالی اداری را تعیین کرد که در آنجا هم بحث انحلال دستگاه‌ها مورد اشاره قرار نگرفت.^۲

۱. ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱: «به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاههای اجرایی، اقدامهای ذیل انجام می‌گردد: الف - دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد سازمانها و نهادها، مؤسسات و شرکتهای و نظایر آن را به سایر بخشها و ادغام و انحلال دستگاههای غیر ضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. ب - ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاههایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثناء با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی. ج - ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکتهای دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و ... در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثناء با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد. تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود...»

قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳: «ماده ۱ - متن ذیل به عنوان تبصره به ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ الحاق می‌گردد. تبصره - هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. ماده ۲ - متن ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد: الف - عبارت «به استثناء جزء (۱) بند (ب)» پس از عبارت «مواد (۱)» اضافه می‌شود - متن قسمت اخیر جزء (۸) بند (الف) ماده (۱) تفیذی به عبارت «مصوبات این شورا با رعایت ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراء می‌باشد» تغییر می‌یابد قانون فوق مشتمل بر دو ماده در جلسه علنی روز سه شنبه مورخ بیست و دوم خردادماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۶ به تأیید شورای نگهبان رسید. رئیس مجلس شورای اسلامی - غلامعلی حدادعادل»

۲. ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۱۱۵ - وظایف و اختیارات شورای

یاد شده به شرح زیر می باشد:

- ۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه های اجرایی به استثنای دستگاه هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.
 - ۲- تجدید نظر در ساختار داخلی دستگاه های اجرایی به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.
 - ۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه های ستادی دستگاه های اجرایی و محدود نمودن فعالیت حوزه های ستادی به اعمال حاکمیت و امور مدیریتی و راهبردی، سیاستگذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی، شهرستانی و سایر سطوح جغرافیایی و اصلاح ساختار تشکیلاتی متناسب با تغییرات به عمل آمده.
 - ۴- تنظیم دستورالعمل در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه ها در یک واحد سازمانی .
 - ۵- بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست های مناسب برای کوچک سازی دولت در چارچوب سیاست های کلان و قوانین مربوطه.
 - ۶- بررسی و موافقت با ایجاد هر نوع دستگاه اجرایی قبل از ارائه به مراجع ذی ربط مذکور در این قانون.
 - ۷- بازنگری و اصلاح نظام تصمیم گیری شوراها و کمیته های کشور به نحوی که ضمن ارتقای کیفی و کوتاه نمودن مراحل آن مراجع و نهادهای تصمیم گیرنده موازی و غیرضرور حذف شوند.
 - ۸- تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون .
 - ۹- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیت های قابل واگذاری دستگاه های اجرایی به شهرداری ها و بخش غیردولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدی های غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر، شهرستان و استان.
 - ۱۰- اصلاح و مهندسی مجدد سیستم ها، روش ها و رویه های مورد عمل در دستگاه های اجرایی با گرایش ساده سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت ها.
 - ۱۱- تصویب طرح های لازم برای ارتقای بهره وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاه های اجرایی.
 - ۱۲- تصویب مقررات لازم درجهت بهینه سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی .
 - ۱۳- تصویب دستورالعمل های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه هایی که ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاه ها منتقل می شود.
 - ۱۴- تصویب دستورالعمل ناظر بر بهره برداری مطلوب از فضاها و تجهیزات و وسائط نقلیه اداری، جابه جایی و تأمین ساختمان های اداری.
 - ۱۵- پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه های تحول نظام اداری و طرح های مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.
- تبصره- ایجاد هر گونه دستگاه های اجرایی جدید براساس پیشنهاد دستگاه های ذی ربط موکول به تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم را هم داشتیم که مجدداً این موضوع با همین رویکرد مشخص شد که هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها، انتزاع یا جابجایی مؤسسات و سازمان‌ها و واحدهای زیرمجموعه وزارتخانه‌ها که به موجب قانون تأسیس شدند، متوقف می‌گردند. هر گونه انحلال، ادغام، تأسیس وزارتخانه‌ها، انحلال، انتزاع، ادغام و تأسیس سازمان‌ها و واحدهای مذکور منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است. در ماده ۲۸ قانون برنامه ششم هم یک چنین عبارتی را داشتیم.^۱ پس حالا چارچوب موضوع در قانون اساسی و در این قوانینی که اشاره کردم، مشخص شده است. به نظر می‌رسد که اگر مرز بین صلاحیت دولت و مجلس در خصوص ایجاد و انحلال و ادغام مؤسسات و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی در قوانین دائم صراحتاً تعیین شود، می‌تواند از بروز اختلاف مجدد در این زمینه جلوگیری بکند.

۹- رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی

بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی را بیان کرده است. بند نهم می‌گوید: رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر:

- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن.

- معطوف بودن به نیازهای واقعی.

۱. ماده ۲۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۶/۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی: «در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید، اقدامات زیر انجام می‌شود:

الف - کاهش حجم، اندازه و ساختار مجموع دستگاه‌های اجرائی به‌استثنای مدارس دولتی در طول اجرای قانون برنامه، حداقل به میزان پانزده درصد (۱۵٪) نسبت به وضع موجود (حداقل پنج درصد (۵٪) در پایان سال دوم) از طریق واگذاری واحدهای عملیاتی، خرید خدمات و مشارکت با بخش غیردولتی با اولویت تعاونی‌ها، حذف واحدهای غیرضرور، کاهش سطوح مدیریت، کاهش پستهای سازمانی، انحلال و ادغام سازمان‌ها و مؤسسات و واگذاری برخی از وظایف دستگاه‌های اجرائی به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با تصویب شورای عالی اداری

تبصره - انحلال، انتزاع و ادغام مؤسساتی که به موجب قانون تأسیس شده است، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر می‌باشد.

- شفافیت و عدم ابهام.
 - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.
 - بیان شناسه تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن.
 - ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون.
 - ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.
 - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی.
 - جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری.
 - عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی.
- قانون‌نویسی اساساً یک فن و تخصص است. یکی از چالش‌های نظام‌های پارلمانی این است که نمایندگان مجلس تا قبل از اینکه به عنوان نمایندگان مردم وارد مجلس بشوند، هر شغل و سواد و تخصصی که داشته باشند، هیچ اشرافی در حوزه قانون و قانون‌گذاری ندارند. طبعاً چنین افرادی با تخصص و فن قانون‌نویسی آشنا نیستند و همین نکته باعث می‌شود که نظام قانون‌گذاری و خروجی قوانین ما با چالش‌های متعددی مواجه شود. حالا در نظام‌های مختلف سازکارهایی در نظر می‌گیرند. در این بند به برخی از مهمترین نکات اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی اشاره شده است؛ ولی ذکر این نکته لازم است که تخصص قانون‌نویسی محدود به این موارد نیست و موارد دیگری را نیز می‌توان مورد اشاره قرار داد. الزامات شکلی، نکات نگارشی و ویرایشی، الزامات محتوایی، بحث‌هایی مثل شفافیت، صراحت، جامعیت و ثبات از جمله مواردی است که لازمه یک قانون و نظام قانون‌گذاری است که باید مورد توجه قرار بگیرد. علی‌القاعده باید در خود مجلس شورای اسلامی سازکاری برای قانون‌نویسی و قانون‌گذاری در نظر گرفته شود؛ در این بند هم صراحت دارد که تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با این اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی باید صورت بگیرد.

علی‌القاعده معاونت قوانین مجلس باید متولی چنین موردی باشد؛ در حال حاضر هم این معاونت در ارتباط با این موضوع کارهایی انجام می‌دهد؛ اما کافی به نظر نمی‌رسد. ضمن اینکه معمولاً سازکارهایی که به این صورت و در این زمینه پیش‌بینی می‌شود ضمانت اجرای کافی را ندارد؛ چون این سازکارها به شکل مشورتی و اختیاری است و الزام‌آور نیست؛ در واقع مجلس الزامی برای رعایت سازکاری در قانون‌نویسی ندارد. یک نماینده می‌تواند خودش به راحتی کاغذ و قلم را بردارد و یک ماده واحد بنویسد و پانزده امضا هم بگیرد و به جریان بیندازد.

پرسش و پاسخ:

۱- باید دید طبق نظر شورای نگهبان آیا ایجاد و خلق پول، خلاف قانون اساسی

است یا خیر؟

اما به هر حال لایحه‌ای که رئیس‌جمهور و دولت در خصوص بودجه می‌دهند، می‌تواند در مجلس مورد بازنگری و اصلاح قرار بگیرد. در نهایت آنچه که مجلس شورای اسلامی تصویب می‌کند عنوان قانون به خودش می‌گیرد که طبعاً آن مصوبه از حیث مطابقت با شرع و قانون اساسی مورد نظارت شورای نگهبان قرار می‌گیرد. مجمع تشخیص مصلحت نظام هم از باب نظارت بر انطباق آن مصوبه با سیاست‌های کلی نظام اقتصادی می‌تواند نظارت‌های لازم را داشته باشد.

یکی از موضوعاتی که در دیوان عدالت اداری محل اختلاف واقع می‌شود، همین نکته‌ای است که دوستان اشاره کردند؛ اینکه آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند مقررات دولتی را به استناد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ابطال بکند یا خیر؟ در خصوص انطباق مقررات با قانون اساسی عرض کردیم که اگرچه به لحاظ حقوقی اختلاف وجود دارد، اما در حال حاضر در قانون دیوان عدالت اداری امکان انطباق این مصوبات دولتی با قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در عمل و رویه هم هیئت عمومی دیوان مصوبات را به استناد قانون اساسی مورد ملاحظه قرار می‌دهد و اگر مغایرتی با قانون اساسی ببیند آن مصوبه را ابطال می‌کند؛ اما در خصوص سیاست‌ها ابهاماتی وجود دارد؛ ما اگر قائل به این بشویم که دیوان می‌تواند مستقیماً به سیاست‌ها استناد بکند، ممکن است در مواردی دچار چالش شویم؛ به ویژه اینکه وقتی یک سیاستی به تصویب می‌رسد، بسیاری

از قوانین موجود در نظام حقوقی ما باید بر مبنای آن سیاست اصلاح شوند؛ چون بلافاصله این اصلاح صورت نمی‌گیرد، طبعاً ما موارد زیادی در بین قوانین و مقررات سابق داریم که با یک سیاست مغایر هستند. علی‌القاعده مراجع قانون‌گذار و مقررگذار باید این موارد را از طریق قانونی خود اصلاح بکنند. در هر حال این موضوع در خصوص صلاحیت دیوان محل ابهام بوده و منابعی هم در این زمینه نوشته شده است. فکر می‌کنم در رویه دیوان هم این ابهام وجود دارد؛ مواردی را داریم که به سیاست‌ها استناد شده و البته موارد نادری است.

دکتر عباسعلی کدخدایی

فرمایشات دکتر علم‌الهدی پیرامون سیاست‌های قانون‌گذاری بود که از سوی مقام معظم رهبری و اصل ۱۱۰ ابلاغ شد و البته همچنان در مسیر اجرایی شدن در مجلس هست؛ اگرچه بخش‌هایی از آن اجرا شده است. ظاهراً این‌گونه برای این جلسه برنامه‌ریزی شده بود که ما مباحث کلان را خدمت دوستان مطرح بکنیم. دکتر علم‌الهدی هم ظاهراً ورود جزئی‌تری به خود متن سیاست‌ها داشتند که بنده هم بخشی را بهره‌مند شدم. به نظر من شاید بتوانیم با طرح چند سؤال، بحث پیرامون سیاست‌ها را شروع بکنیم. اصولاً همیشه یک علامت سؤال بزرگ در ذهن جستجوگر دانشجویان و محققین گرامی وجود دارد که چرا سیاست و چرا سیاست‌ها؟ به عبارت دیگر این سؤال وجود دارد که ما به آنچه که در اصل ۱۱۰ آمده و اینکه باید در این مسیر حرکت بکنیم، چه نیازی داشتیم؟ در بازنگری اصل ۱۱۰ یک اختیار دیگری را برای رهبری نظام در نظر گرفتند. آن اختیار، در مورد تصویب سیاست‌ها بود که بعد از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت باید انجام گیرد.^۱ سیاست‌های کلی در حوزه‌های مختلف هم ابلاغ شده است. برخی از آن‌ها اجرایی شده و برخی هنوز اجرایی نشده است. برخی از آن‌ها در مراحل تصویب مقدماتی در مجمع است که بعداً باید به استحضار مقام معظم رهبری برسد. در حوزه قانون و قانون‌گذاری، این سؤال همیشه وجود دارد که نواقص قانون‌گذاری ما کجا بوده است؟ دکتر علم‌الهدی ورود جزئی‌تری داشتند؛ بندهای این سیاست‌ها را مرور کردند و توضیحات خوبی هم مطرح کردند. من می‌خواهم به بخش قبل از تصویب سیاست‌ها برگردم. البته بحث‌هایی مثل اینکه اصولاً نواقص ما در امر قانون و قانون-گذاری کجا بوده و الان چه وضعیتی دارد و اینکه سیاست‌های کلی قانون‌گذاری چه مشکل و معضلی را برای ما می‌تواند حل بکند، هم هنوز باقی است. اگر ما معتقد باشیم که قانون‌گذاری به دنبال یک هدف یا اهداف معین بوده و این‌گونه نیست که وقت قانون‌گذاران و منابع کشور صرف وضع قوانین و مقرراتی شود که بعد مورد توجه قرار نگیرد، طبیعتاً این یک امر بیهوده و خلاف عقل خواهد بود که منابع جامعه و کشور را

۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر:

۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت

برای یک امر موهوم که نتیجه آن معلوم نیست صرف بکنیم. همه جوامع انسانی، حتی ابتدایی‌ترین جوامع که به هر حال با قوانین ابتدایی شروع کردند، اهدافی داشتند. در واقع ما اگر در ادیان الهی هم یک تحقیق و بررسی بکنیم، ملاحظه می‌کنیم که احکام الهی هم که از طریق ادیان مختلف و با ارسال پیامبران و انزال کتب انجام گرفته، به دنبال یک هدف متعالی در جامعه انسانی بوده است. هدف همه ادیان الهی به نوعی این بوده که بتوانند جامعه انسانی را به یک مسیر صحیح برای زندگی سوق دهند؛ هم برای زندگی در این دنیا و هم برای زندگی در آخرت. پس باید هر دو قانون و قانون‌گذاری هدفمند بوده و دنبال یک هدف روشنی باشند. اعضای مرجع و نهاد قانون‌گذاری ما نمی‌توانند بگویند که امروز تصمیم گرفتیم بدون اینکه جهات دیگر و هدف مشخصی را مدنظر قرار داده باشیم، یک قانون وضع بکنیم. در یک نگاه عمومی‌تر، همه جوامع چنین مسئله‌ای را دارند؛ یعنی در جوامع مختلف، تشکیل پارلمان به عنوان مرجع قانون‌گذاری با یک هدف مشخصی بوده است. در جوامع غربی معمولاً از ایجاد نظم، رعایت انصاف و جلوگیری از تداخل حقوق افراد به عنوان هدف ایجاد مرجع قانون‌گذاری صحبت می‌شود. به هر حال جامعه انسانی متشکل از انسان‌هایی با سلیقه‌های مختلف و تعارض منافع متعدد است و طبیعتاً در این جوامع برخوردهایی صورت می‌گیرد؛ لذا حدود و ثغور آزادی‌ها، اختیارات و تکالیف افراد باید روشن شود. پس اولین هدف ما در امر قانون‌گذاری ایجاد نظم است. قانون باید یک نظمی را در جامعه انسانی برای رسیدن به یک هدف مشخص ایجاد بکند و ما این را در قالب هدفمند بودن قانون‌گذاری مطرح می‌کنیم. درباره سیاست‌ها هم باید چنین اعتقادی داشته باشیم؛ یعنی سیاست‌های کلی در امر قانون‌گذاری یا در هر زمینه‌ی دیگری که مطرح هستند، نهایتاً برای هدف روشنی تصویب می‌شوند؛ مثل سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی که در مجمع تشخیص در حال بررسی است. نکته دوم بحث ایجاد رفاه و آسایش مردم آن جامعه است. معمولاً از امر قانون و قانون‌گذاری انتظار می‌رود که به دنبال فراهم کردن آسایش برای جامعه باشد. نکته‌ای که معمولاً کمتر در جوامع سکولار مطرح می‌شود، بحث تعالی کمال انسان است. قانون اساسی ما بر تعالی انسان‌ها و اینکه باید مسیر الهی برای رسیدن به این مطلوب برای جامعه و متن جامعه ترسیم گردد تأکید دارد. ما اگر این موارد را به عنوان اهداف قانون‌گذاری در نظر بگیریم، اهمیت این اهداف در حوزه سیاست‌ها بیشتر هم

می‌شود. اگر برگردیم به دوران قبل از انقلاب، یعنی از زمانی که ما قانون‌گذاری را در دوره مشروطه به شکل مرسوم امروزی پیدا کردیم، می‌بینیم هدف این بوده که ایجاد نظامی صورت بگیرد، اختیارات صاحب‌منصبان و دولتمردان روشن باشد و حقوق مردم تبیین شده باشد. در واقع هدف این بوده که این قوانین ایزاری باشند برای تسهیل روابط اجتماعی. متأسفانه در جامعه خودمان، به این اهداف نرسیدیم یا دیر رسیدیم؛ البته در جوامع دیگر هم تا حدودی همین وضعیت بود. شاید بتوان گفت که ما وقتی در سال ۵۸ قانون اساسی را تصویب کردیم و نیز در سال ۶۸ که آن را مورد بازنگری قرار دادیم، به دقت و به طور عمیق به این اهداف قانون‌گذاری توجهی نکردیم. اگر شما در هر دوره‌ای یا همین حالا از نمایندگان مجلس یا کسانی که با مسائل آشنا هستند پرسید که چرا به دنبال رفتن به مجلس هستید؟ می‌گویند که می‌خواهیم قوانین خوب وضع بکنیم. اغلب اوقات این هدف یعنی قوانین خوب وضع کردن، بدون توجه به این واقعیت است که ما قوانین دیگری را هم داریم. در واقع توجهی نمی‌شود که آیا تصویب قوانین ولو قوانین خوب، برای جامعه ما ضروری است و اینکه آیا ما نیازمند این هستیم که قوانین متعدد و متکثری در جامعه داشته باشیم؟ به نظر بنده این‌ها مسائلی بودند که مخصوصاً در دوره پسا اصلاح قانون اساسی یعنی از دوره ۱۳۶۸ به بعد، ما به درستی به آنها توجه نکردیم. عموم نمایندگان محترم مجلس در ادوار مختلف تلاش داشتند که مسائل و مشکلات جامعه را با تصویب قوانین حل بکنند؛ یعنی هر کسی که به آن‌ها مراجعه و مسئله‌ای را مطرح می‌کرد، اعلام می‌کردند ما قانون نداریم و چون نداریم باید برویم قانون خوب وضع بکنیم. این موضوع به یک نوع بی‌نظمی در قانون‌گذاری منجر شد. شاید بهتر است بگوییم به نوعی یک بی‌انضباطی در قانون‌گذاری صورت گرفت و باعث شد که ما الان قوانین متکثر و متعددی داشته باشیم. مثلاً شما می‌بینید ده عنوان قانونی برای یک موضوع وجود دارد. جالب است خیلی از این‌ها اصلاً اصلاح نشده و بعد از آن اجرا نشده و در دسته قوانین متروک و غیرلازم قرار گرفته است. وقتی بحث سیاست‌ها مطرح شد، یکی از موارد مهمی که ما گفتیم باید مورد توجه قرار بگیرد، همین مشکل تعدد عناوین قوانین بود. بالاخره باید در یک نهادی بررسی شود که ما چه قانونی نیاز داریم، آن قانون با چه محتوایی باشد، مراحل تصویب آن چگونه باشد، به چه شکلی اجرا شود و اینکه بعد در اجرا چه کسانی آن را پیگیری بکنند. همه این نکات مهم

هستند. من یک وقتی در روز پژوهش به دوستان در مجلس گفتم شما اگر در یک مقطعی یا در یک فصلی، مجلس را تعطیل بکنید و به جای اینکه هر روز جلسه داشته باشید، بروید در کمیسیون‌های کارشناسی جلسه تشکیل دهید، قوانین خوب آماده کنید و بعد در صحن مجلس قوانین خوب را تصویب بکنید، قطعاً به صلاح کشور است. ما الان باید این را باور کنیم که تعدد و تکثر قوانین الزاماً خوب نیست. تعدد قوانین نه تنها خوب نیست، بلکه می‌تواند مشکلاتی را برای ما به وجود بیاورد؛ کما اینکه الان به وجود آورده است. بعضی از این قوانین، ناسخ و منسوخ محتوایی هستند. هر کسی به یکی از این قوانین استناد می‌کند و مسیری را که دارد با آن قانون طی می‌کند. خب این خیلی دون شأن یک جامعه اسلامی است که ما بعد از بیش از چهل سال همچنان درگیر این‌گونه مسائل باشیم. پس تمرکز در عناوین قوانین و هدف‌مند بودن آن‌ها از جمله مسائل مهمی بود که مورد توجه سیاست‌ها قرار گرفت. در واقع این مسئله که ما از تصویب این قانون چه هدف مشخصی را دنبال می‌کنیم اهمیت پیدا کرد. یکی از روش‌هایی که در این زمینه وجود دارد، بحث تنقیح قوانین است. خود مجلس هم از سال ۸۷ پیگیر این موضوع شد و سال ۸۹ قانونی را وضع کرد. امروز دیگر شأن پارلمان این نیست که هر روز یک مصوبه تصویب بکند و این را به عنوان فعالیت بیشتر مجلس و پارلمان ارائه بکند؛ بلکه پارلمان باید قوانینی را به صورت جامع تدوین بکند که اولاً همه موضوعات را در بر بگیرد و ثانیاً در هنگام اجرا، تعارضی با دیگر قوانین نداشته یا تعارض کمتری داشته باشد. لذا قانون تنقیح قوانین تصویب شد که البته مجلس هم در یک مقطعی اجرای آن را شروع کرد. اختلافاتی در این زمینه بین دولت و مجلس بود. بعد در موضوع کارشناسی هم اختلاف داشتند که آن هم به نتیجه خیلی روشنی نرسید. اگرچه تلاش‌های زیادی هم در دولت و هم در مجلس صورت گرفت و بودجه‌هایی هم اختصاص داده شد، ولی ما ندیدیم که این کار به صورت جامع انجام بگیرد. تنها اثری که داشت، نسخ صریح برخی از قوانین بود که بعضی از آنها به طور ضمنی نسخ شده بود. در واقع یک نوع حذف از اعداد قوانین کشوری صورت گرفت. مسئله این است که ما در زمینه‌های مختلف مثلاً در حوزه مالیات یا مسکن، یک قانون واحد و جامع نداریم. این نکته‌ای بود که در سیاست‌ها خیلی مدنظر قرار گرفت و به نوعی هم در سیاست‌ها آمد که مجلس به این مسئله توجه داشته باشد. مجلس باید بتواند راهکاری

را برای این مسئله اتخاذ بکند و به نحوی از تعدد عناوین قوانین جلوگیری بکند. بحث دیگری هم که داریم و البته گاهی اوقات حواشی مختلفی هم پیدا می‌کند، بحث تفکیک قوا است. البته تفکیک قوا نه به آن مفهومی که برخی به نظرشان می‌رسد. به این مفهوم که ما باید بپذیریم که باید حوزه تقنین را از حوزه اجرا و قضا جدا بدانیم؛ باید این تصور را هم ایجاد بکنیم که تنها مرجع قانون‌گذاری ما مجلس است؛ یعنی قوه مقننه. اگر قوای دیگر به حسب ضرورت لازم است که در مواردی مقررات وضع بکنند، اولاً باید با اجازه مجلس باشد و ثانیاً این‌ها خیلی محدود و مختصر باشد و بیشتر ناظر به حوزه‌های اجرایی باشد؛ نه اینکه ما بیاییم آئین‌نامه و مقررات مادون قانون را بنویسیم و این‌ها هر کدام حکم قانون داشته باشد. الان تعداد مصوبات غیرمجلس که ما اصطلاحاً می‌گوییم مقررات یا آئین‌نامه و بخشنامه‌ها، آن قدر زیاد است که واقعاً هیچ حقوقدان، قاضی و مسئول اجرایی نمی‌تواند به درستی وظیفه‌اش را در این زمینه تشخیص دهد. این مسئله در قوانین مختلفی مطرح می‌شود؛ مثلاً یک جایی می‌گوییم به حسب ضرورت شورای عالی انقلاب فرهنگی ایجاد شده است؛ بنا بر حکم حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری مصوبات این شورا باید ترتیب اجرای آثار قانون داشته باشد؛ اما می‌بینیم شورا این قدر در امور جزئی مصوبه لازم‌الاجرا دارد که خب معلوم نمی‌شود شأن شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به مجلس، دولت یا نسبت به نهادهای دیگر چیست. نهادهای دیگری هم هستند که در قالب مقررہ‌گذاری، قوانین عامی را وضع می‌کنند؛ دامنه مقررہ باید محدود و بیشتر ناظر به حوزه اجرا باشد؛ مقررہ باید محدود به یک بخش اجرایی کشور باشد. نهادها نباید هر مصوبه‌ای را به صورت قانون یا با یک مفهوم معنوی قانون ولی در شکل و قالب یک مقررہ اجرایی تصویب بکنند؛ چون این کار، بعداً مشکلات زیادی را ایجاد می‌کند.

تعدد مراجع قانون‌گذاری از جمله مسائلی بود که به نظر من در سیاست‌ها هم به خوبی مدنظر قرار گرفت. قرار شد پیرامون این مسائل صحبت شود و بررسی صورت بگیرد. تا جایی که من از مجلس گزارش گرفتم، در مجلس قبل، برای اینکه راهکار اجرایی برای این سیاست‌ها پیدا بکنند، هیئتی از مجلس و دولت و شورای نگهبان تشکیل شد. در این مجلس هم یکی دو جلسه تشکیل شده است که من اطلاع جزئی‌تری ندارم؛ اما متأسفانه هنوز به جای روشنی نرسیده است. ما برخی مصوبات را داریم که لازم‌الاجرا

است؛ مثلاً نظرات فقهای معظم شورای نگهبان در جایی که سؤال شرعی از آنها می‌کنند. نهادهای مختلف سؤال داشته‌اند که خیلی از آنها را دوستان می‌توانند پیدا بکنند. مثال دیگر آراء وحدت رویه است. همه این‌ها مصوبه‌ای را وضع می‌کند و چون در اصطلاح عامیانه به همه آنها می‌گوییم قانون، پس همه به عنوان یک امر قانونی باید از آن تبعیت بکنند. گاهی این‌ها با قانون بالادستی تعارض دارد. گاهی هم در حوزه اجرا تعارض دارد و تکلیف این‌ها به خوبی روشن نیست. ما به جز دیوان عدالت اداری که یک نظارت پسینی بر شکایت‌ها دارد، در جای دیگری نمی‌توانیم مرجع ناظر بر این‌ها را پیدا بکنیم. مجلس یک مرجع ناظر دارد و آن هم شورای نگهبان است؛ حالا در برخی اوقات مجمع هم ورود می‌کند. ولی در مورد نظارت بر مصوبات هیئت دولت، رئیس مجلس ورود می‌کند؛ دیوان عدالت اداری ممکن است ابطال بکند. بحث نظارت پسینی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی روشن نیست. بحث نظارت شورای عالی امنیت ملی هم معلوم نیست چگونه باشد و قص علی هذا. ما مشکلات متعددی را در این زمینه می‌بینیم. یکی از اهدافی که سیاست‌ها داشت، این بود که ما یک نوع تمرکز در امر قانون‌گذاری پیدا بکنیم؛ مثلاً دو یا سه مرجعی که صلاحیت قانونگذاری دارند را مشخص بکنیم و این‌ها با رعایت تشریفات خاص خودش باشد؛ نه اینکه با اراده چند نفر و بلافاصله تکالیفی را در این زمینه برای مردم به وجود بیاوریم. مشکل دیگری که ما در حوزه قانون‌گذاری و سیاست‌ها داریم این است که علاوه بر اینکه در همان ابتدا و در نگاه کلان قانون‌گذاری، بحث موازین و احکام شرع را مطرح کرده است و در واقع آن نگاه کلان اسلام را به نوعی در اینجا ملاک و مبنا قرار داده است، در بسیاری از موارد و مسائل جزئی و شکلی هم این نگاه دیده شده است. مشکل دیگری که ما در جامعه داریم این است که همیشه از عدم اجرای قانون رنج می‌بریم؛ فرقی هم نمی‌کند که من عضو شورای نگهبان باشم، وزیر باشم، رئیس‌جمهور باشم، نماینده مجلس باشم یا هر کس دیگر. ما در هر حوزه‌ای که صلاحیت داریم، اختیارات و وظایفی هم داریم و باید قانون را اجرا کنیم. گاهی اوقات تفسیر می‌کنیم. درست است که گفته تفسیر مجری معتبر است؛ ولی این تفسیر نباید به گونه‌ای باشد که آن قانون را از هدف اولیه ساقط بکند.

ممکن است یک قاضی تفاسیر خیلی بعیدی از یک قانون داشته باشد یا یک مجری تفاسیر خیلی دور از ذهنی را از قانون مطرح بکند؛ همه این‌ها منجر می‌شود به اینکه قانون یا اجرا نمی‌شود و یا به درستی اجرا نمی‌شود. نکته دیگر این است که شاید ما خیلی برای نظارت بر اجرای قانون هزینه می‌کنیم. نهادهای نظارتی زیادی داریم؛ سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، نهادهای نظارتی در درون مجلس، در خود قوه مجریه و در جاهای دیگر. اما ما هیچ‌گاه به این فکر نمی‌کنیم که قانونی وضع بکنیم که بتواند در جامعه اجرا شود. اینکه نمایندگان احساس نیاز می‌کنند یا مردم حوزه انتخابیه یا حوزه‌های دیگر به آن‌ها فشار می‌آورند که قانونی را وضع بکنند، نمی‌تواند به عنوان یک ضرورت تام برای توجیه تصویب یک مصوبه محسوب گردد؛ چون این یک نگاه بخشی و در یک محدوده ثابت است. ما حتماً باید در امر قانونگذاری نگاهی جامع داشته باشیم تا آن قانون بتواند در هنگام اجرا هم به خوبی اجرا شود. ما متأسفانه با اینکه قوانین خوب زیادی را داریم که از جهت شکلی هم ایرادی ندارد، ولی به اجرا در نیامده است. گاهی اوقات من مجری بدسلیقه و کج‌سلیقه هستم و به خوبی اجرا نمی‌کنم. گاهی اوقات قانون اصلاً مورد نیاز نبوده است. گاهی اوقات ما اقتضائات عام جامعه را در نظر نمی‌گیریم. گاهی به صرف اینکه من و شما در یک جمع محدود پنجاه نفری نشستیم و چند پیامک برای ما می‌آید، مشکلی را مطرح می‌کنیم. ما باید بدانیم که در واقع ما یک قانون عام وضع می‌کنیم. برای نمونه عرض می‌کنم؛ یکی از همین قوانینی که در حال تصویب است، مشکل عمده اجرایی داشت. اگر این مشکل عمده اجرایی حل می‌شد، قطعاً نیازمند قانون نبودیم. اما به هر حال بعد از مدتی دوستان مجلس یک طرحی را تنظیم کردند و آوردند که حالا در حال رفت و آمد است. من به همه آن‌ها گفتم که اگر شما می‌رفتید دولت و از طریق دولت مصوبه را اصلاح می‌کردید، شاید به این همه مراحل قانون‌گذاری نیاز نبود. پس ما باید هنگام تصویب قانون، آن اقتضائات اجرایی را هم در نظر بگیریم. ضمن اینکه همه ما باید به قانون باور داشته باشیم. من این نکته را بارها عرض کردم که باید به قانونی که تصویب کرده و می‌خواهیم آن را اجرا بکنیم، باور داشته باشیم. اگرچه نمی‌خواهم عرض بکنم، ولی حالا شاید در یک نگاه کلان، بتوان گفت که آن حاکمیت قانون هم با این یکی است. در واقع ما باید فارغ از نگاه‌های شخصی، خودمان را به اجرای صحیح قانون ملتزم بدانیم و سعی کنیم در یک مسیر

رسمی برای اصلاح قانون قدم برداریم. اگر این باور و التزام به قانون عملی شود، این مشکل اجرایی شدن هم تا حدود زیادی حل می‌شود؛ مشروط بر اینکه آن اقتضائاتی که عرض کردم دیده شده باشد و قانون از عمومیت متناسبی برخوردار باشد. کشورهای دیگر برای اینکه قوانین متناسب با اقتضائات جامعه باشد، یک مرحله دیگر در قالب مرحله نظرخواهی از مردم در فرآیند قانون گذاری دارند.

رسانه‌ها یک پل ارتباطی خوب برای قانون‌گذاران و جامعه هستند؛ اگر به درستی نیازهای مردم را منتقل بکنند، خیلی مؤثر خواهند بود. اما نباید فقط به انتقال مطالب از طریق رسانه اکتفا کرد. مردم باید خودشان هم در قانون گذاری نقش داشته باشند. الان در برخی از جوامع، این پیشنهاد برای تصویب قانون مطرح شده که اگر یک میلیون نفر از مردم جامعه طرحی را پیشنهاد دادند، مجلس مکلف است آن را در دستور بررسی بگذارد. این یعنی شما در امر قانون گذاری، ارتباط مستقیم با مردم دارید. ارتباط مستقیم این نیست که شما بروید یک روز در یک جلسه بنشینید و برای دو هزار نفر سخنرانی بکنید یا دفتر مردمی شما نامه‌های مردم را یک به یک جواب دهد. استفاده از نظرات مردم به طور عام به این معناست که شما این امکان را فراهم کنید که مردم بتوانند در امر قانون گذاری حضور و مشارکت داشته باشند. نکته مهمی که مجدداً عرض می‌کنم این است که مسئولین باید باور به قانون داشته باشند. گاهی اوقات ملاحظه می‌کنید مسئولی، خیلی هم با دل و جرأت زیاد، می‌گوید من فلان قانون را اجرا نمی‌کنم. این بزرگترین آسیب برای جامعه ما است که مسئولی بگوید من قانونی را اجرا نمی‌کنم. حالا ممکن است حرفش در واقعیت صحیح باشد؛ ولی قانون باید اجرا شود. اگر لازم است قانون اصلاح شود، باید برویم از طریق دیگر آن را اصلاح بکنیم. نباید آن را به این مرحله برسانیم که بخواهیم بگوییم ما قانون را اجرا نمی‌کنیم. عموم این مباحث و مواردی که خدمت شما عرض کردم، آسیب‌هایی بود که باعث شد ما سال‌ها قبل که در کمیسیون‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام شرکت می‌کردیم، برای امر قانون گذاری و اصلاح نحوه قانون گذاری پیشنهادهای ارائه بکنیم. جناب دکتر علم‌الهدی هم جزئیات آن را مطرح کردند. اگر شما این سیاست‌ها را از ابتدا مرور بکنید، می‌بینید همه این نکات در آن دیده شده است. یعنی اول بحث محتوا مطرح می‌شود؛ اینکه قوانین ما با توجه به شرعی بودن، التزام به قانون اساسی و با توجه به پایه‌هایی که دیدیم، باید حتماً آن تعالی و کمال

انسان، آسایش، عدالت، نظم و انضباط اجتماعی را در نظر بگیرد و باید با مشارکت مردم باشد. این‌ها در سیاست کلی آمده است. شما اگر بعد از این جلسه سیاست‌ها را مرور نکنید، ملاحظه می‌کنید که این موارد در آن آمده است. نکته دیگر آنکه علاوه بر مشکل تعدد مراجع قانون‌گذاری، شیوه‌های قانون‌گذاری هم کارشناسی نیست. گاهی اوقات برخی مصوباتی که از مجلس می‌آید، از جهت شکلی اشکالات فاحش قانون‌گذاری دارد. فرقی هم نمی‌کند از کدام مجلس بیاید؛ چون همه مجالس علی‌السویه هستند. شورای نگهبان این‌ها را به طور مکرر تذکر می‌دهد.

من بارها این را پیشنهاد کردم که ما هم باید مانند برخی از مجامع، یک مرجع واسطی از کارشناسان خبره داشته باشیم که بین مجلس قانون‌گذار و نهادها واسطه هستند؛ این‌ها متون قانون را از لحاظ ادبیات، ویرایش و دیگر نکات بررسی می‌کنند و متن به صورت یکسان و بدون نقص شکلی به مرجع قانون‌گذاری ارائه می‌شود. بعد از آن هم اگر مرجع قانون‌گذاری خواست اصلاحات دیگری انجام دهد، باز موضوع را به همین کمیسیون یا کمیته ارجاع می‌دهد. متأسفانه ما این نهاد کارشناسی را در کشور نداریم. همه در مورد پارلمان این را قبول دارند؛ چون که یک مرحله نهایی قانون‌گذاری است و مراحل کارشناسی آن باید به دقت مورد بررسی قرار بگیرد. حالا ممکن است شما بگویید وقتی طرح است که در کمیسیون‌های مجلس بررسی می‌شود و وقتی لایحه است هم در کمیسیون‌های دولت بحث می‌شود. متأسفانه چون کمیسیون‌های مجلس متشکل از خود نمایندگان است، موضوع تفاوت چندانی نمی‌کند. ما حتماً باید یک نهاد کارشناسی را در مرحله قبل یا بعد از کمیسیون‌های مجلس داشته باشیم که این‌ها اولاً نباید مثل نمایندگان مجلس انتخابی باشند؛ بلکه باید کارشناسان مستخدم مجلس باشند. ثانیاً باید خبره باشند و فارغ از مسائل سیاسی و گروهی، باید از لحاظ نکات ادبی و ویرایشی یا حتی همین بحث‌های تعارض قوانین نسبت به متن دقت بکنند و متن ویرایش شده را به نمایندگان مجلس بدهند. بارها دیده شده است که برخی از این مواد، از جهت شکلی پراکنده است. جایجا نوشته شده یا تعداد آن کم و زیاد است. خیلی از این بی‌انضباطی‌ها در امر قانون‌گذاری وجود دارد. این‌ها هم در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری آمده است. یعنی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری در واقع یک سیاست جامعی بود که اگر نگوییم از جهت کیفیت نسبت به همه سیاست‌های کلی قانون‌گذاری بالاتر است، قطعاً یکی از

بهترین متون‌ها است؛ از این جهت که دقت زیادی نسبت به متن آن صورت گرفت. در واقع حاصل نظرات همه گروه‌ها، اشخاص و کسانی است که در این حوزه ورود داشتند. لذا شما وقتی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری را مرور می‌کنید، می‌بینید که یک نقشه راه و طرح جامعی برای قانون‌گذاری ما است. متأسفانه هنوز نهادهای ذی‌ربط نسبت به اجرایی شدن آن، گام‌های عمده‌ای برنداشتند؛ مخصوصاً مجلس شورای اسلامی که متولی این کار است، به نظر می‌رسد در اجرایی شدن این سیاست‌ها مقداری تأخیر دارد. ما امیدواریم در این دوره از مجلس این مسئله هم حل شود. در واقع باید آن مواردی از سیاست‌های کلی قانون‌گذاری که نیازمند قانون است، در قالب قوانین عادی به تصویب برسد و زودتر برای اجرایی شدن در دستور قرار بگیرد. اما فارغ از همه این بحث‌ها، باز هم باید این نکته را تأکید بکنیم که همه این‌ها نیازمند فهم صحیح از قوانین است و باور به اجرایی شدن آن‌ها و اینکه این قوانین و مقررات به دنبال محقق ساختن اهداف بلندتری هستند.

پرسی و پاسخ:

۱- آیا تعیین یک چارچوب برای قوانین جامع امکان‌پذیر است؟

این سختی را باید به جان بخریم و یک بار برای همیشه این سد را بشکنیم تا این کار انجام شود. شما الان امروز قانون مالیات وضع می‌کنید، ده‌ها حوزه دیگر اعم از کشاورزی و صنعت و فرهنگ و غیره هم در آن می‌آید. مسئولین و متولیان که می‌خواهند مسائل صنعت را اجرا بکنند، نمی‌دانند در قانون مالیات‌ها هم در ارتباط با حوزه صنعت مطالبی آمده است. شما می‌بینید در حوزه فرهنگ یک قانون وضع شده و یک نکته‌ای از مالیات‌ها هم در آن آمده است. الان غالب کشورها طرح قانون جامع را با کدگذاری‌های مشخص، پی‌ریزی کردند. این قانون جامع علاوه بر اینکه یک جامعیتی در محتوا دارد، مانع از این می‌شود که شما هر روز بخواهید این قانون را دستکاری بکنید. من همیشه مثالی که برای دوستان می‌زنم، یکی قانون بودجه است و یکی قانون برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور. شما ملاحظه کنید از زمانی که قوانین در این حوزه‌ها تصویب می‌شود تا زمانی که اجرا می‌شود، یعنی در طول یک یا پنج سال، چند عنوان قانون اصلاحی دیگر بر همین‌ها می‌آید. من یک آماری داشتم که حدود سی درصد از

این قوانین مثل قانون توسعه در طول مدت پنج سال اجرایی می‌شود؛ چنین مشکلاتی پیش می‌آید چون توجه نمی‌کنیم. بلافاصله قانون اصلاحی می‌آوریم یا یک قانون ناسخ آن می‌آوریم. نمایندگان هم توجهی به این موضوع ندارند. شورای نگهبان هم در قالب یک قانون عادی به آن نگاه می‌کند و عبور می‌کند. اگر ما بتوانیم چارچوب قوانین جامع را تبیین بکنیم و از آن عدول نکنیم؛ یعنی به گونه‌ای نباشد که مجلس بتواند از آن عدول کند یا حداقل عدول از آن به سختی ممکن باشد، قطعاً می‌تواند کمک بکند. بله خیلی کار دشواری است، اما می‌تواند آثار بسیار مبارکی هم داشته باشد.

۲- شورای نگهبان به چه میزان در جلوگیری از تعدد قوانین نقش دارد؟

تذکر ما خیلی نقش اندکی در جلوگیری از تکرار و تعدد قوانین دارد. متأسفانه شما امروز یک قانونی وضع می‌کنید، هفته دیگر یک قانون دیگری وضع می‌کنید که ناسخ این است. ما نمی‌توانیم به مجلس ایرادی بگیریم. بله، ممکن است تذکر کارشناسی بدهیم؛ ولی نمی‌توانیم به مجلس بگوییم چرا این قانون را وضع کردی؛ چون تشخیص مصلحت قانون‌گذاری بر عهده مجلس و نمایندگان مجلس است. حالا ممکن است گاهی اوقات اگر ما به چنین استنباطی برسیم که عبارت‌ها یا محتوای یک مصوبه نمی‌تواند آن نظر اولیه قانون‌گذار را تأمین کند، مسئله را با ایرادها یا تذکراتی که گرفته می‌شود حل کنیم؛ ولی این موضوع سیستماتیک نیست. در واقع اولاً این موضوع به صورت مستمر و منظم نیست و ثانیاً شورای نگهبان وظیفه‌ای در جهت اصلاح یا بهبود کیفیت قانون ندارد؛ فقط باید در قالب یک ایراد موضوع را مطرح بکند. بنابراین شورای نگهبان نقش بسیار اندکی در این زمینه دارد.

۳- در موضوع مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی، سؤالی که از حضرتعالی دارم این است که چه راهی برای حل تزاخم بین نظرات شورای نگهبان و هیئت عالی نظارت وجود دارد؟ و اینکه اساساً نظارت کدام یک از این نهادها بر دیگری مقدم است؟

این یک بحث قدیمی است و خیلی بحث‌های متعددی پیرامون آن صورت گرفته است؛ هم در شورای نگهبان، هم در مجمع تشخیص و هم در مجلس. به هر حال سیاست‌ها برای اجرایی شدن نیازمند یک ناظر هم بود. نظارت آن هم طبق اصل ۱۱۰ بر

عهده خود مقام معظم رهبری به عنوان رهبر نظام جمهوری اسلامی ایران است. یعنی خود رهبری معظم می‌توانند در این جهت ورود بکنند و بگویند که این سیاست اجرایی شده یا نشده است و تذکراتی بدهند. طبیعتاً چون یک امر کارشناسی بوده، مقام معظم رهبری این اختیار را به جمعی از مجمع تشخیص مصلحت تفویض کردند؛ این جمع در قالب هیئت عالی نظارت شکل گرفتند و خب نظر این هیئت در رابطه با سیاست‌ها اولی است. در زمانی که هنوز چنین تفویض اختیاری صورت نگرفته بود، مقام معظم رهبری این اختیار را به شورای نگهبان داده بودند که شورای نگهبان ورود بکنند. آن موقع شورای نگهبان هم در مسائل ورود می‌کرد؛ اما الان مرجعیت به صورت مشخص به آن هیئت عالی نظارت از مجمع تفویض شده است. ولی این موضوع مانع از این نیست که اگر شورای نگهبان در جایی دید که یک مصوبه با سیاست‌ها مغایرت دارد، به آن ایراد بگیرد. در واقع آن جایی که شورای نگهبان ایراد می‌گیرد، اگر مجمع هم ایراد نگرفته باشد، مجلس مکلف به رعایت آن بوده و نمی‌تواند بگوید چون این ایراد را مجمع یا هیئت عالی نگرفته، من آن را اجرا نمی‌کنم و مصوبه را اصلاح نمی‌کنم. مجمع نظراتش را به شکل مستقل برای مجلس می‌فرستد. در واقع در ارتباط با نظرات مجمع، خود مجمع باید به نوعی اعلام نظر بکند. اما در مورد ایرادهایی که شورای نگهبان از باب سیاست‌ها می‌گیرد، خود شورا باید نظر بدهد. پس الان هر دو مرجع، یعنی هم شورای نگهبان و هم هیئت عالی نظارت، ورود دارند؛ لکن مرجع رسمی که از ابتدا و حتی در خصوص عدم انطباق با سیاست‌ها ورود می‌کند، هیئت عالی نظارت است.

من نکته‌ای که در پایان عرایض داشتم ناظر به این مسئله است که مجالس در همه جا، چه سن بالاتری داشته باشند و چه پائین‌تر، چه یک مجلس باشد و چه دو مجلس، غالباً نظراتشان سیاسی و اجتماعی است. آن نهاد یا مرجعی که باید از نظر کارشناسی حقوقی نظر بدهد، همان نهادهای واسطی بود که عرض کردم. متأسفانه ما در داخل کشور این کار کارشناسی حقوقی را به کمیسیون‌های دولت و مجلس و نهایتاً معاونت حقوقی مجلس محول کردیم؛ ولی این‌ها نمی‌توانند همه این کار را برای بهبود روش قانون‌گذاری ما انجام دهند. باید حتماً مراجع دیگری به صورت مستقل تشکیل بشوند که آن‌ها بتوانند اعلام نظر بکنند. شما ترکیب مجلس را هر چقدر تغییر بدهید، یعنی تعداد مجالس را از تک مجلسی به دو مجلسی یا سه مجلسی برسانید، باز در یک جاهایی

همین مشکل را دارید؛ چون اصولاً نمایندگان مجلس بر اساس نظر تخصصی که وارد نمی‌شوند. نماینده مجلس می‌تواند یک پزشک، اقتصاددان، حقوقدان یا سیاستمدار باشد؛ همه این‌ها بر اساس تبلیغاتی که در دوران انتخابات می‌کنند، انتخاب می‌شوند. آن فرمایش حضرت‌عالی در زمانی می‌توانست صحیح باشد که ما مجالس تخصصی داشته باشیم؛ یعنی یک مجلسی داشته باشیم که جمع متخصصین اقتصاد، حقوق و سیاست باشد. خوب آنجا شاید بتوانیم بگوییم با این ترکیب، حل و فصل مسائل بهتر باشد. الان چون مجلس ما مرکب از اقشار مختلف مردم در همه حوزه‌ها و فنون و صنعت و مسائلی از این قبیل است، فقط و فقط راهکارش این است که یک مرجع تخصصی توانمند در کنار مجلس داشته باشیم که مجلس هم خود را ملزم به اجرای نظرات آن‌ها بداند.

۴- وقتی قرار است در مورد موضوعی که شرع به آن نپرداخته است قانونی تصویب شود، انطباق آن با موازین شرعی چگونه بررسی می‌شود؟

آنچه که در قانون اساسی ما تبیین شده این است که مبنای ما احکام و شرع مقدس باشد. در ابتدای سیاست‌های کلی هم بر این موضوع، تأکید شده است. در اصل چهارم قانون اساسی گفته کلیه قوانین و مقررات هم باید منطبق با موازین شرع مقدس باشد. پس این انطباق را داریم. اگر بخواهیم با این نگاه کلان موضوع را بررسی کنیم، می‌بینیم که اینجا قانون مکلف به رعایت موازین شرعی است؛ یعنی قانون‌گذار باید آن موازین شرعی را رعایت بکند؛ وقتی این‌گونه باشد، جدایی بین قانون و شرع پیدا نمی‌کنیم. در سطح موضوعات باید بگوییم که مثلاً موضوعی داریم که شرع به آن نپرداخته و از مسائل جدید است؛ ولی قانون به آن پرداخته است. در این مورد درست است که شرع به این موضوع نپرداخته ولی مبنا همان است؛ یعنی همان اهداف عالی که اسلام در نظر دارد مثل ایجاد تعالی و عدالت در جامعه، ایجاد نظم، تامین آزادی‌ها و سایر اهداف مورد توجه قرار می‌گیرد. در واقع همه این‌ها به شکلی در قانون لحاظ می‌شود. از جهت شکلی به همین صورتی است که عرض کردم.

۵- آیا بهتر نیست که شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا هم نظارت کند؟

در ارتباط با نظارت شورای نگهبان بر انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا باید

بیان کنم نسبت به این موضوع در قانون اساسی تکلیفی بر عهده شورای نگهبان گذاشته نشده است. البته تلاش‌هایی شده است که برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا و نظارت بر انتخابات آن بر عهده شورای نگهبان گذاشته شود. ولی شورای نگهبان نپذیرفت؛ به دلیل اینکه واقعاً نه امکان این کار وجود دارد و نه در قانون اساسی چنین تصریحی شده است.^۱ اما پیشنهاد ما این بوده که یک نهاد دائم برای انتخابات و برای نظارت بر شوراها تشکیل شود. من از مجلس هم پرسیدم و ظاهراً دارند این کار را انجام می‌دهند. این نهاد باید دائمی و به حکم قانون باشد. مغایرتی هم با قانون اساسی ندارد. بنده معتقدم که اگر این نهاد دائمی شکل بگیرد، هم انتخابات شوراها دقیق‌تر و روشن‌تر و بهتر برگزار خواهد شد و هم از تخلفات احتمالی آینده جلوگیری می‌کند؛ همچنین باعث می‌شود که شوراها یک نوع سازکار نظارتی در انجام وظایف خود داشته باشند و وظایف آن‌ها هم به دقت و بر اساس قانون در چارچوب قوانین روشن شود. الان اگر شما بپرسید شوراها چه کار می‌کنند؟ می‌گوییم همه کاری می‌کنند. شوراها در واقع یک دولت، یک قوه مقننه و یک قوه قضائیه کوچک‌تری هستند؛ اما بدون هیچگونه نظارتی. به نظرم این کار حتماً باید انجام بگیرد که از این وضعیت در بیاییم؛ چون این کار باعث می‌شود ضمن اینکه حریم شوراها حفظ می‌گردد، از تخلفات احتمالی هم جلوگیری می‌شود.

۱. اصل ۹۹ قانون اساسی: «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.»

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قمری،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir