



معاونت پژوهش‌های
بنیادین

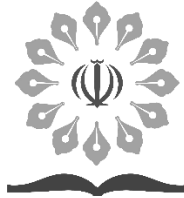
مجله حقوق

نشست علمی

آسیب‌شناسی حقوق برنامه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

■ شماره مسلسل: ۱۴۰۱۰۰۹

■ تاریخ: ۱۴۰۲/۰۷/۳۰



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

آسیب‌شناسی حقوق برنامه در نظام حقوقی
جمهوری اسلامی ایران
(گزارش نشست علمی مدرسه حقوق برنامه)

جناب آقای سید صمد موسوی خوشدل

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۷/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان



پیشگفتار

مطالعه موضوعات گوناگون حوزه حقوق عمومی و ارائه تحلیل نسبت به موضوعات چالشی حوزه حقوق اساسی و ارائه تحلیل‌ها و راهکارهای حقوقی جهت حل مسائل کشور، موضوعی ضروری می‌نماید. در این راستا، پژوهشکده شورای نگهبان به‌عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه بر ارائه نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، به مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌پردازد. این پژوهشکده - که از سال ۱۳۷۶ با عنوان «مرکز تحقیقات شورای نگهبان» تأسیس شد- در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه علمی و موضوعات مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان و همچنین نیازهای پژوهشی شورای نگهبان را شناسایی کرده و به‌ترتیب اولویت در دستور کار قرار داد که ثمرات آن در قالب مقالات علمی- پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی،^۱ گزارش‌های کارشناسی^۲ و کتاب‌های مختلف به جامعه علمی و شورای نگهبان تقدیم شده است.

در همین راستا و با توجه به ضرورت هم‌اندیشی، بحث و تبادل نظر درباره موضوعات حقوق عمومی و حقوق اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان اقدام به طراحی مجموعه نشست‌های علمی نموده است. نشست حاضر با موضوع «آسیب‌شناسی حقوق برنامه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» حاصل سخنرانی جناب آقای سید صمد موسوی خوشدل عضو هیئت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه است که در اولین مدرسه تخصصی حقوق برنامه بیان شده است. لازم به ذکر است مطالب مطرح‌شده در این نشست‌ها، نظرات حاضران در نشست بوده و لزوماً بیان‌کننده دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

۱. جهت دسترسی به گزارش‌های پژوهشی منتشرشده توسط پژوهشکده شورای نگهبان به نشانی زیر

مراجعه نمایید: shora-rc.ir

۲. جهت دسترسی به گزارش‌های کارشناسی شورای نگهبان به بخش نظرات مجامع مشورتی در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان مراجعه نمایید.

فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۶
مقدمه.....	۶
۱. مبانی قانونی برنامه‌های توسعه کشور.....	۷
۱-۱. قانون اساسی.....	۷
۲-۱. فرمان‌های مقام معظم رهبری.....	۱۰
۲. ویژگی‌های قوانین برنامه توسعه کشور.....	۱۲
۱-۲. ماهیت قوانین برنامه توسعه کشور.....	۱۲
۱-۱-۲. چالش‌های نظری.....	۱۲
۲-۱-۲. چالش‌های عملی.....	۱۷
۲-۲. گستره قوانین برنامه توسعه کشور.....	۱۸
۱-۲-۲. مفهوم توسعه.....	۱۸
۲-۲-۲. ابعاد برنامه.....	۲۰
۳-۲-۲. دستگاه‌های مشمول برنامه.....	۲۱
۳-۲. جایگاه قانون برنامه.....	۲۲
۴-۲. مرجع تهیه و تصویب برنامه پنج‌ساله.....	۲۴
۱-۴-۲. چالش‌های مقام تهیه برنامه.....	۲۴
۲-۴-۲. چالش‌های مقام تصویب برنامه.....	۲۵
۳. نظارت بر تصویب برنامه با توجه به اسناد و موازین بالادستی.....	۳۱
۱-۳. موازین شرعی.....	۳۱
۲-۳. اصول قانون اساسی.....	۳۲
۳-۳. درخصوص نظارت بر تصویب قانون برنامه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، قدری تفصیلی صحبت می‌کنیم. برخی چالش‌ها و مسائل این حوزه عبارتند از:.....	۳۲
۴. نظارت بر اجرای برنامه.....	۳۵

مقدمه

با توجه به عنوان کلی این نشست، یعنی مدرسه تخصصی حقوق برنامه با رویکرد بررسی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه و با عنایت به عنوان مشترکی که دوستان برای استاد و همکار گرامی جناب آقای دکتر کدخدایی و اینجانب اختصاص دادند، یعنی آسیب‌شناسی حقوق برنامه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نیز با توجه به تأکید دوستان پژوهشکده مبنی بر اینکه اینجانب به طور ویژه‌ای به سیاست‌های کلی برنامه هفتم پردازم، بنده مطالبی را تقدیم عزیزان و استادان بزرگوار می‌کنم.

در تنظیم و ارائه مطالب مورد نظر چند ملاحظه را در نظر داریم. اولاً با توجه به قید آسیب‌شناسی، سعی می‌کنیم مطالب حول محور آسیب و هر آنچه که در قوه آسیب است یا به عبارتی چالش‌های حقوق برنامه، ارائه شود. ثانیاً بررسی‌ها و آسیب‌شناسی‌ها و آنچه که در عناوین اصلی و فرعی آمده است، لزوماً صبغه حقوقی خواهد داشت. آسیب‌های مهمی در خصوص برنامه وجود دارد که در حوزه غیرحقوقی است ولی علی‌رغم اهمیتی که این آسیب‌ها دارند، مورد بحث ما نیستند و در جلسات دیگر مورد بحث خواهند بود. ثالثاً حسب آنچه که مورد نظر دوستان پژوهشکده بود، سیاست‌های کلی برنامه و به ویژه برنامه هفتم در میان مباحث مورد تأکید بیشتر است. نکته چهارم اینکه مطالب در این حوزه بسیار زیاد است و در این فرصت یک ساعت و ربعی که دوستان در نظر گرفتند، نمی‌توان تمام مطالب را بیان کرد. ما سعی می‌کنیم عناوین و رؤس مطالب را تا اندازه‌ای که فرصت اجازه می‌دهد بیان بکنیم. ان شاء الله مباحث تفصیلی باید در قالب جدا و فرصت‌های دیگری انجام بشود. آخرین مطلب در مقدمه هم این است که من اهم آسیب‌هایی که مورد نظر است را ذیل چهار عنوان یا چهار فصل بیان می‌کنم.

در فصل نخست مبانی قانونی برنامه مطرح می‌شود. فصل دوم در مورد ویژگی‌های برنامه و شامل ماهیت برنامه، گستره برنامه، جایگاه برنامه و مرجع تهیه و تصویب برنامه

است. در فصل سوم، نظارت بر تصویب برنامه با توجه به اسناد و موازین بالادستی و نهایتاً در فصل آخر نظارت بر اجرای برنامه بیان خواهد شد.

۱. مبانی قانونی برنامه‌های توسعه کشور

فصل نخست که در مورد مبانی قانونی برنامه است، ما دو مبنا را مورد بحث قرار می‌دهیم. اولاً قانون اساسی، ثانیاً فرمان‌ها و دستورهای مقام معظم رهبری؛ با جلب عنایت دوستان به این بحث که در کشورهای مختلف برخی از فرامین رهبران و رؤسا با ویژگی‌هایی که دارند، جزء منابع حقوق اساسی محسوب می‌شوند و این در جمهوری اسلامی به واسطه ویژگی‌های نظام و اصل ولایت فقیه^۱، طبیعتاً مطلوبیت، مقبولیت و کارایی بیشتری دارد.

۱-۱. قانون اساسی

آیا در قانون اساسی، جایگاهی برای برنامه‌های توسعه وجود دارد؟ و ذکری از این تأسیس شده است یا خیر؟ بنده چهار مطلب در این زمینه خدمت عزیزان عرض می‌کنم.

۱. اصل ۵ قانون اساسی:

«در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.»

اصل ۱۰۷ قانون اساسی:

«پس از مرجع عالی‌قدر تقلید و رهبر کبیر انقلاب جهانی اسلام و بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی «قدس سره الشریف» که از طرف اکثریت قاطع مردم به مرجعیت و رهبری شناخته و پذیرفته شدند، تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است. خبرگان رهبری درباره همه فقهای واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم بررسی و مشورت می‌کنند. هرگاه یکی از آنان را اعلم به احکام و موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص در یکی از صفات مذکور در اصل یکصد و نهم تشخیص دهند او را به رهبری انتخاب می‌کنند و در غیر این صورت یکی از آنان را به عنوان رهبر انتخاب و معرفی می‌نمایند. رهبر منتخب خبرگان، ولایت امر و همه مسئولیت‌های ناشی از آن را بر عهده خواهد داشت. رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است.»

مطلب نخست اینکه در قانون اساسی، لفظی که دلالت مطابقی بر برنامه، به این معنی و مفهوم معهود و خاص یعنی برنامه‌های پنج‌ساله‌ای که در دهه‌های اخیر تصویب شدند، داشته باشد نداریم اما اگر برنامه و برنامه‌ریزی را به معنای عام آن که امروزه از لوازم ضروری و حتمی اعمال مدیریت در سطوح کلان محسوب می‌شود، در نظر بگیریم، باید بگوییم قانون اساسی در کلیه اصولی که به اهداف و وظایف حاکمیت اشاره می‌کند، دلالت التزامی بر برنامه و برنامه‌ریزی و ضرورت این امر دارد. در حقیقت اگر «برنامه» را در معنای عام آن در نظر بگیریم، در قانون اساسی وجود دارد.

مطلب سوم این است که نسبت برنامه که در اصل ۱۳۴ قانون اساسی، قبل و بعد از بازنگری^۲ به کار رفته است، با برنامه مورد نظر ما، از نسبت‌های اربعه، نسبت تباین است؛ یعنی آن برنامه یک مقوله است و این برنامه مدنظر ما یک مقوله دیگری است. برنامه‌ای که در این نشست مورد نظر ماست، بحث برنامه‌های توسعه پنج‌ساله است که در این سال‌ها تصویب شده و هفتمین آنها در دست تصویب است. در واقع اینجا به نوعی اشتراک لفظی وجود دارد. مفاهیم مختلف با لفظ مشترک و واحد به کار رفته است؛ به عبارت دیگر می‌توانیم بگوییم آنچه که در اصل ۱۳۴ مطرح شده است، برنامه‌ای در طول

۱. اصل ۱۳۴ قبل از بازنگری:

ریاست هیئت وزیران با نخست‌وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. نخست‌وزیر در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

۲. اصل ۱۳۴ بعد از بازنگری:

ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجراء است.

رئیس جمهور در برابر مجلس، مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

برنامه‌های پنج‌ساله مصوب مجلس و مورد نظر در این جلسه است. و ممکن است برخی مضامین برنامه مصوب مجلس را تکرار و نه انشاء کند.

در برخی مواقع، بعضی از رؤسای قوا به استناد همین اصل ۱۳۴، برنامه مصوب مجلس را نفی می‌کردند و برنامه را آن چیزی می‌دانستند که در راستای اجرای اصل ۱۳۴ باید به تصویب دولت برسد. به هر حال در طول دوره‌های مختلفی که ما برنامه‌های پنج‌ساله مصوب مجلس را داشتیم، اهتمام رؤسای قوه مجریه بیشتر به برنامه‌های مصوب خودشان بود؛ از جمله این برنامه‌ها می‌توان به طرح تعدیل ساختاری، طرح ساماندهی اقتصادی و طرح تحول اقتصادی اشاره کرد. در حقیقت این موضوع به نوعی موجب کاهش اهتمام رؤسای جمهور به برنامه‌های پنج‌ساله بود که این از جمله آسیب‌های مهم این بحث است.

آخرین مطلب در این بخش این است که در اصول متعدد قانون اساسی، از تعبیر قانون برای بخشی از مصوبات مجلس استفاده شده است. لذا اگر برنامه‌های پنج ساله را دارای ماهیت قانون بدانیم، همچنان که در عنوان آن از واژه قانون استفاده می‌شود، آنگاه می‌توانیم بگوییم همه اصولی از قانون اساسی که تعبیر قانون را برای مصوبه مجلس به کار می‌برند،^۱ به دلالت ضمنی، دلالت بر قانون برنامه توسعه هم دارند؛ به این ترتیب در چارچوب بیان یک اصطلاح کلی، به نوعی اشاره به برنامه‌های توسعه هم در قانون اساسی وجود دارد.

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی:

«مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»
اصل ۷۲:

«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.»

۲-۱. فرمان‌های مقام معظم رهبری

منبع قانونی دوم به عنوان پایگاه و مبنای قوانین برنامه، فرمان‌های مقام معظم رهبری است. مقام معظم رهبری از سال‌های ابتدایی رهبری‌شان، سیاست‌های کلی برنامه‌های مختلف را اعلام کرده‌اند؛ که شامل برنامه دوم تا برنامه هفتم که امسال سیاست‌های کلی آن ابلاغ شد می‌شود.^۱ این موضوع دلالت بر به رسمیت شناختن قانون برنامه توسعه از منظر ایشان دارد. علاوه بر این، در سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴^۲

۱. به عنوان مثال می‌توان به ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱، ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ و ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اولویت پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۲۱ اشاره کرد. در بخشی از سیاست‌های کلی برنامه هفتم آمده است: «از اعضای محترم بویژه رئیس مکرّم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز دبیرخانه‌ی آن که با فعالیت فشرده و کوشش فراوان در جلسات صحن مجمع و کمیسیون ذی‌ربط، پیش‌نویس سیاست‌های کلی برنامه هفتم را مورد بررسی قرار دادند و نظرات خود را در این زمینه به اینجانب ارائه کردند، تقدیر و تشکر می‌کنم. مشارکت فعال و مؤثر دولت و مجلس و قوه قضائیه و سایر ارکان نظام نیز شایسته‌ی تقدیر است. تهیه و تصویب قانون برنامه هفتم بر پایه این سیاست‌ها و اجرای دقیق و مسئولانه‌ی آن، گامی دیگر در تحقق اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران خواهد بود همچنان که نظارت فعال هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت، به حسن اجرای سیاست‌های کلی برنامه، کمک خواهد کرد. شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهاد‌های مجمع است و در مجموعه‌ی سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسع و امکانات دولت در تهیه‌ی لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد... اقتصادی: ۱- هدف کلی و اولویت اصلی برنامه هفتم با رعایت سیاست‌های کلی مصوب، پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت با نرخ رشد اقتصادی متوسط ۸ درصد در طول برنامه تعیین می‌شود با تأکید بر افزایش بهره‌وری کل عوامل تولید (منابع انسانی، سرمایه، فناوری و مدیریت). ۲- ایجاد ثبات در سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز و تک‌رقمی کردن تورم طی پنج‌سال و جهت‌دهی به نقدینگی و اعتبارات بانکی به سمت فعالیت‌های مولد و جذابیت‌زدایی از فعالیت‌های غیرمولد. ۳- اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق: - احصاء و شفاف سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها. - واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر بودجه. - تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیردولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی. - شفاف سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه...»

۲. سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ابلاغی ۱۳۸۲/۸/۱۲ مقام معظم رهبری:

«با اتکال به قدرت لایزال الهی و در پرتو ایمان و عزم ملی و کوشش برنامه‌ریزی شده و مدبرانه‌ی جمعی

ابلاغی سال ۱۳۸۲ یک ملاحظه ذکر شد و در آنجا هم نظر ایشان بر لزوم تصویب برنامه‌های پنج‌ساله، مورد تأکید قرار گرفته است. ایشان می‌فرمایند؛ در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله‌ی درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد

و در مسیر تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی، در چشم‌انداز بیست‌ساله، ایران کشوری است توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه با هویت اسلامی و انقلابی، الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و موثر در روابط بین‌الملل. جامعه‌ی ایرانی در افق این چشم‌انداز چنین ویژگی‌هایی خواهد داشت:

توسعه یافته، متناسب با مقتضیات فرهنگی، جغرافیایی و تاریخی خود، متکی بر اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی، با تأکید بر مردم‌سالاری دینی، عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع، حفظ کرامت و حقوق انسان‌ها و بهره‌مندی از امنیت اجتماعی و قضایی.

برخوردار از دانش پیشرفته، توانا در تولید علم و فناوری، متکی بر سهم برتر منابع انسانی و سرمایه‌ی اجتماعی در تولید ملی.

امن، مستقل و مقتدر با سامان دفاعی مبتنی بر بازدارندگی همه‌جانبه و پیوستگی مردم و حکومت.

برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب.

فعال، مسئولیت‌پذیر، اشرارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه‌ی تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظام اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن.

دست یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه‌ی آسیای جنوب غربی (شامل آسیای میانه، قفقاز، خاورمیانه و کشورهای همسایه) با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی، ارتقاء نسبی سطح درآمد سرانه و رسیدن به اشتغال کامل.

الهام‌بخش، فعال و موثر در جهان اسلام با تحکیم الگوی مردم‌سالاری دینی، توسعه‌ی کارآمد، جامعه‌ی اخلاقی، نواندیشی و پویایی فکری و اجتماعی، تأثیرگذار بر همگرایی اسلامی و منطقه‌ای بر اساس تعالیم اسلامی و اندیشه‌های امام خمینی(ره).

دارای تعامل سازنده و موثر با جهان بر اساس اصول عزت، حکمت و مصلحت.

ملاحظه: در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه، این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله‌ی درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.»

فرهنگ و آموزش و پژوهش و توانایی‌های دفاعی و امنیتی، باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز، تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود.

مستند ما همین سطر نخست است که می‌فرماید در تهیه، تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه این اتفاق بیفتد. سند چشم‌انداز برای چهار برنامه توسعه طراحی شده بود و برنامه هفتم، آخرین حلقه از آن چهار برنامه محسوب می‌شود. آخرین اشاره‌ای که می‌توانیم به عنوان نمونه‌ای از فرمان‌های ایشان در این زمینه نقل بکنیم، این است که در مقطعی که در مورد اختیار مجلس برای تصویب برنامه‌ها اختلاف پیش آمده بود، ایشان نظر خودشان را مبنی بر اینکه قانون برنامه باید توسط مجلس تصویب شود، اظهار کردند.

۲. ویژگی‌های قوانین برنامه توسعه کشور

در بخش دوم، ویژگی‌های برنامه‌های توسعه را بیان خواهیم کرد. نخستین نکته در این زمینه چستی برنامه است. اگر بخواهیم عنوان جایگزین برای این بخش در نظر بگیریم، عبارت برنامه به عنوان یک قانون را مطرح می‌کنیم. در ادامه، موضوعات گستره برنامه، جایگاه برنامه و مرجع تهیه و تصویب برنامه را هم در همین فصل بحث می‌کنیم.

۲-۱. ماهیت قوانین برنامه توسعه کشور

۲-۱-۱. چالش‌های نظری

در مورد ماهیت قوانین برنامه توسعه کشور هم چالش‌های نظری داریم و هم چالش‌های عملی. در چالش‌های نظری نخستین مورد این است که بخش‌های مهمی از برنامه، شامل یک سلسله پیش‌بینی‌ها از جمله پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌هاست؛ بدون اینکه در این بخش‌ها حکم الزام‌آور و حق و تکلیفی برای کسی تعیین شود. در برخی تعاریف قانون،

این معنی ذکر می‌شود که قانون چیزی است که حق و تکلیفی را برای مخاطبان پیش‌بینی و احکام الزام‌آوری برای آن‌ها بیان می‌کند. این اولین چالشی است که در صدق عنوان قانون برنامه و لزوم تصویب قانون برنامه توسط مجلس وجود دارد. این معنا در مورد بودجه سالانه کشور هم وجود دارد. در بودجه سالانه هم خیلی از مفاد بودجه، حق و تکلیفی نیست و الزامی برای کسی ایجاد نمی‌کند؛ بلکه صرفاً یک‌سری پیش‌بینی‌ها در ناحیه درآمدها و هزینه‌هاست.

دومین چالش نظری این است که مطابق «برخی» تعاریف قانون، کلمه برخی را داخل گیومه قرار می‌دهیم که تأکید خاص روی آن داشته باشیم، قانون آن چیزی است که حکم کلی را بیان می‌کند و آن حکم، با یک بار اجرا منتفی نمی‌شود؛ بلکه ممکن است آن حکم دفعات متعددی اجرا شود، همچنان در اجرا باشد و اعتبار خودش را حفظ بکند. عنایت دارید آنچه که در برنامه و نیز در بودجه تصویب می‌شود، این چنین نیست؛ خیلی از احکام برنامه و بودجه، با یک بار اجرا تمام و منتفی می‌شود. شاید بتوان گفت اینکه قانون اساسی تعبیر قانون را برای بودجه به کار نبرده است،^۱ ناظر به همین جهت بوده است؛ البته علی‌رغم این موضوع، مجلس کلمه قانون را در عنوان بودجه به کار می‌برد و شورای نگهبان هم اشکال نمی‌گیرد.

چالش نظری سوم در این زمینه این است که قانون برنامه (و نیز بودجه سالانه کشور)، برخلاف قوانین عادی دیگر و بدون اینکه از مصادیق قانون آزمایشی موضوع اصل ۸۵^۲

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.»

۲. اصل ۸۵ قانون اساسی:

«سِمَت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار

قانون اساسی باشد، برای اعتبار در دوره زمانی خاصی تصویب می‌شود. ما بحث تصویب قانون عادی به صورت زمان‌دار را در اصل ۸۵ قانون اساسی داریم ولی اصل ۸۵ به لحاظ ویژگی‌هایی که دارد، از جمله اینکه قانون آزمایشی توسط کمیسیون تصویب می‌شود، شامل برنامه توسعه (و بودجه سالانه) نیست. بنابراین سؤال این است که ما برای اینکه یک قانون عادی غیرآزمایشی را به صورت موقت و زمان‌دار تصویب بکنیم، چه مستندی در قانون اساسی داریم؟

اگرچه ما در مورد سیاست‌های کلی بحث نمی‌کنیم، لکن ما در قانون اساسی مستندی برای اینکه سیاست‌های کلی می‌تواند زمان‌دار باشد نداریم؛ (در پاسخ به یکی از حضار که برای تصویب قانون زمانی را برنامه‌ها به پنج ساله بودن سیاست‌های کلی برنامه استناد می‌کرد). یعنی تصریحی به زمان‌دار بودن سیاست‌های کلی نداریم^۱ و طبعاً در مورد قانون برنامه هم نمی‌توانیم به این معنی استناد کنیم؛ این استناد غیرمستقیم است و استناد

قانون‌گذاری را به شخص یا هیئت 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 اسانامه 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.»

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- ...»

مستقیمی نسبت به قانون عادی وجود ندارد. ممکن است شما بگویید سیاست می‌تواند موقت باشد و به تبع آن و به شکل غیرمستقیم قانون هم می‌تواند موقت باشد. سؤال ما این نیست؛ سؤال ما این است که آیا چنین روایتی در قانون اساسی تصریح شده است یا خیر؟ من مراجعه جدید نداشتم؛ ولی ذهنیت قدیمی من این است که چنین چیزی وجود ندارد. برادرمان اشاره کردند که مخالفتی هم با این معنی در قانون اساسی نشده است. بنابراین می‌توانیم به اطلاق اصولی که اشاره به قانونگذاری کرده‌اند استناد کنیم^۱ و بگوییم اطلاق این‌ها شامل قانونگذاری موقت و قانونگذاری دائم می‌شود و الا دلالت صریحی در این زمینه وجود ندارد.

همان‌طور که عرض کردم قانون بودنِ بودجه هم مستندی در قانون اساسی ندارد. اگر قانون بودنِ بودجه مسلم بود، می‌شد یک مصداق برای قانون موقت در قانون اساسی پیدا کرد؛ البته در آن صورت هم می‌شد به همان بودجه اکتفا می‌شد و دلیلی برای سرایت آن به قانون برنامه وجود نداشت. بنده مجدداً تأکید می‌کنم قانونگذار در قانون اساسی در ارتباط با بودجه از عبارت «قانون بودجه»^۲ استفاده نکرده است. و تعبیر قانون بودجه در قانون اساسی نداریم.

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی:

«مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.»

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.»

۲. 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.»

آیا اصل ۸۵ قانون اساسی که امکان تصویب قانون موقت را فراهم می‌کند، قابلیت تسری به قانون بودجه سالانه کشور را دارد یا خیر؟ در واقع آیا اصل ۸۵ امکان تفویض تصویب قانون بودجه را به کمیسیون می‌دهد؟ با توجه به اینکه در قانون اساسی، تعبیر قانون در مورد بودجه نیامده و به لحاظ نظری هم حرف‌های قابل توجهی در مورد ماهیت آن وجود دارد، آیا می‌شود در راستای اجرای اصل ۸۵ بررسی و تصویب بودجه را هم به کمیسیون ارجاع کرد؟ تردیدهای جدی در این زمینه وجود دارد.

نکته آخر اینکه در میان چالش‌های نظری، یک چالش نظری مهم دیگر نیز وجود دارد؛ آن چالش مهم این است که با توجه به ماهیت غیربرنامه‌ای برخی از بندهایی که در قانون برنامه گنجانده می‌شود و برخی مسائل دیگر، دوام و اعتبار برخی از احکام برنامه یا برخی اقدامات انجام شده مبتنی بر احکام برنامه چه می‌شود؟ در حقیقت، احکامی در قوانین برنامه وجود دارد که مشخص نیست با پایان یافتن زمان قانون برنامه، اعتبار آن احکام ادامه می‌یابد یا خیر؛ مثال معروف و شناخته شده این دسته از احکام، همان داستان مشاوران حقوقی قوه قضائیه^۱ است. سؤال اینجاست که بعد از اتمام دوره اعتبار آن قانونی که این حکم را مقرر کرده بود، بالاخره داستان آن چه می‌شود؟

۱. ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷:

«به منظور اعمال حمایت‌های لازم حقوقی و تسهیل دستیابی مردم به خدمات قضایی و حفظ حقوق عامه، به قوه قضائیه اجازه داده می‌شود تا نسبت به تأیید صلاحیت فارغ‌التحصیلان رشته حقوق جهت صدور مجوز تأسیس مؤسسات مشاوره حقوقی برای آنان اقدام نماید. حضور مشاوران مذکور در محاکم دادگستری و ادارات و سازمانهای دولتی و غیردولتی برای انجام امور وکالت متقاضیان مجاز خواهد بود. تأیید صلاحیت کارشناسان رسمی دادگستری نیز به طریق فوق امکان‌پذیر است. آیین‌نامه اجرایی این ماده و تعیین تعرفه کارشناسی افراد مذکور به تصویب رئیس قوه قضائیه خواهد رسید.»

۲-۱-۲. چالش‌های عملی

چالش‌های عملی هم در این حوزه وجود دارد؛ یکی از چالش‌ها این است که اگر قرار بر «قانون» بودن برنامه است، پس آنچه که در برنامه ذکر می‌شود باید ماهیت قانون داشته باشد و تعدی به حوزه صلاحیت دیگران نشود. ما در عمل می‌بینیم که قوانین برنامه به حوزه اسناد بالادستی تعدی می‌کنند و برخی مصوبات آن‌ها در حد سیاست‌های کلی است و احیاناً به حوزه اسناد پایین دستی هم تعدی می‌کنند؛ و برخی از احکام قانون برنامه، در حد آیین‌نامه اجرایی است.

چالش دوم در این زمینه این است که مرور قوانین برنامه پنج‌ساله نشان می‌دهد برخی از این اموری که به عنوان محل اشکال و تأمل و چالش ذکر می‌کنیم، از جمله موادی هستند که در برنامه‌های مختلف تکرار می‌شوند. در واقع آنچه که از «برنامه» متبادر به ذهن می‌شود، این است که مفادی را برای یک مقطع پنج‌ساله داشته باشد. لذا تکرار برخی امور در برنامه‌های مختلف، تناسبی با وصف پنج‌ساله بودن برنامه ندارد؛ البته برای این مشکل، به طور نسبی یک راه چاره در نظر گرفتند. من به برخی از موادی که نمی‌توانند پنج‌ساله باشند اشاره می‌کنم: موادی که به اصلاح شرح وظایف دستگاه‌ها می‌پردازند، موادی که ساختارهای موجود را تغییر می‌دهند یا ساختار جدیدی ایجاد می‌کنند و موادی که امتیازها و پرداخت‌هایی را برای دوره پنج‌ساله مقرر می‌کنند، لکن در عمل قطع آن امتیازها و پرداخت‌ها در پایان دوره میسر نیست و قانون‌گذار هم علم به این معنی دارد، موادی که مفاد مقررات موجود در مورد اقدامات جاری دستگاه‌ها را تکرار می‌کنند، موادی که کلیات غیرمؤثری را بیان می‌کنند، موادی که به جای ایجاد تکلیف قانونی، صرفاً مجاز بودن انجام اقداماتی را اعلام می‌کنند و انشاء نمی‌کنند. اگر این مواد جواز را انشاء بکنند، عیبی ندارد و می‌تواند جزء قانون باشد؛ اما اعلام و اخبار

از جواز برخی امور، نمی‌تواند محتوای قانون برنامه باشد؛ همه این مواردی که عرض کردم، محل ایراد و اشکال است.

۲-۲. گستره قوانین برنامه توسعه کشور

من در بخش دوم می‌خواهم نکاتی راجع به گستره برنامه بیان کنم. گستره قانون برنامه تا کجاست؟ پاسخ به این سؤال را در چند قسمت بیان می‌کنم.

۲-۲-۱. مفهوم توسعه

با توجه به قید «توسعه» در عنوان قانون برنامه، نخستین بحث در گستره برنامه، مفهوم توسعه است. سؤال را عنایت بکنید؛ قید توسعه در عنوان قانون برنامه، قید تحدیری است یا قید توضیحی؟ یعنی وقتی می‌گوییم برنامه توسعه، می‌خواهیم امور غیرتوسعه‌ای را خارج کنیم؟ در این صورت، لابد آن امور غیرتوسعه‌ای هم به نوبه خودش یک برنامه‌ای برای اجرا می‌خواهد.

(سؤال: منظور شما امور توسعه‌ناپذیر است؟)

توسعه یک معنی دارد. حالا وقتی می‌گوییم قانون برنامه توسعه، یعنی اینکه یک امور غیرتوسعه‌ای وجود دارد که جای آنها در قانون برنامه توسعه نیست؛ در واقع ما در اینجا به امور غیرتوسعه‌ای نمی‌پردازیم و در جای دیگری به آنها خواهیم پرداخت و شاید برای آن امور هم برنامه دیگری لازم باشد؛ اما اگر قید توضیحی باشد، دیگر چنین تفکیکی ایجاد نمی‌شود یعنی ما می‌گوییم که «قانون برنامه توسعه»، در واقع این، قانون برنامه است و بالاخره خود برنامه، موجب توسعه می‌شود. در حقیقت، ما یک توضیح اضافه می‌دهیم و چیزی را به این وسیله از دایره شمول قانون برنامه خارج نمی‌کنیم. اگر این قید، قید تحدیری باشد، آن وقت نوبت فرمایش شما می‌رسد که اصلاً توسعه چیست که به موجب این ملاک می‌خواهیم امور غیرتوسعه‌ای را خارج کنیم و امورتوسعه‌ای را داخل بکنیم؟ بنابراین در نظر گرفتن قید تحدیری، چالش‌برانگیز است.

(سؤال: توسعه در چه زمینه‌هایی وظیفه دولت است؟)

این بحث هم چالش دیگری در این زمینه است که آن را عرض می‌کنم.

(سؤال: فرمودید اخبار برخی از امور در قانون برنامه نمی‌تواند جنبه الزام‌آور داشته باشد و احکام برنامه باید انشایی باشد. در ارتباط با این موضوع، یک مثال مطرح می‌فرمایید؟)

دکتر موسوی خوشدل: گاهی مجلس، چه در قانون برنامه و چه در قوانین دیگر، یک مقامی را ملزم به انجام فلان کار می‌کند؛ به عنوان مثال، دولت را ملزم می‌کند که در فلان موضوع لایحه بدهد. اینجا شورای نگهبان ایراد می‌گیرد و می‌گوید شما نمی‌توانید دولت را الزام بکنید که لایحه بدهد.^۱ آن وقت مجلس به جای آنکه از این حکم خودش صرف‌نظر بکند، می‌گوید دولت مجاز است و می‌تواند در این زمینه لایحه بدهد. چرا شما می‌گویید دولت مجاز است لایحه بدهد؟ این شما نیستید که این صلاحیت را برای دولت ایجاد می‌کنید؛ شما چه این موضوع را بگویید و چه نگویند، در جای خودش انشاء شده است که دولت به دادن لایحه مجاز است.^۲ شما اینجا فقط اخبار می‌کنید؛ البته یک اخبار بی‌حاصل، بی‌فایده و نامتناسب با قانون‌گذاری. قانون‌گذاری مقام اخبار نیست، مقام انشاء است. در این موضوع انشاء به عهده شما نیست. قانون اساسی انشاء را بیشتر

۱. به عنوان نمونه می‌توان به نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ شورای نگهبان در ارتباط با لایحه برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد: «۱-... ۱۳- ردیف ۲ در بند ب تبصره ۲۵ در خصوص الزام دولت به تقدیم لایحه مغایر اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد»

۱۶- الزام دولت به تقدیم لایحه در تبصره ۳۲ مغایر اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۱۹- الزام دولت به تقدیم لایحه در بند ب تبصره ۳۹ مغایر اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۲۰- عموم تبصره ۴۲ مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی شناخته شد.

۲۱- «...» قابل دسترس در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>

۲. اصل ۷۴ قانون اساسی:

«لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

انجام داده است و نیاز نیست شما مجدداً آن را بیان کنید. این فقط یک نمونه از نمونه‌های موجود است که من بیان کردم.

(سؤال: در خصوص چالش آخر در مورد ماهیت مواد برنامه، شورای نگهبان می‌تواند آن مواد را خلاف قانون اساسی بداند؟)

به نظرم از حیث اینکه اموری آمده است که قانون نیست، می‌شود این را ملاکی برای مغایرت با قانون اساسی دانست. در قانون‌گذاری باید قانون وضع کرد و نمی‌توان اخبار کرد؛ مثل همین مثالی که برای دوستان زدیم. بنابراین اگر اخبار در قالب قانون‌گذاری صورت بگیرد، بی‌وجه نیست که این را مغایر قانون اساسی بدانیم.

این بحث که قید توسعه چه نقشی دارد، ممکن است بگوییم تصویب و اجرای برنامه‌های توسعه، به منظور گذار از مرحله توسعه‌نیافتگی به مرحله توسعه‌یافتگی است و اگر توسعه‌یافتگی حاصل شد، دیگر ما از برنامه‌های توسعه مستغنی می‌شویم؛ همچنان که در برخی از کشورهای توسعه‌یافته این چنین است. اگر این معنا باشد، از این باب که برنامه‌های توسعه امری ماندگار و همیشگی نیست، یک وجهی برای عدم اشاره قانون اساسی به برنامه‌های توسعه پیدا می‌شود. توجه کنید که اگر این گونه باشد، لازم نیست دستگاه‌های مختلف همه تلاش خود را به کار بگیرند که به هر قیمتی نام دستگاه متبوع را در قانون برنامه بگنجانند و قانون برنامه را دچار یک رشد سرطانی بکنند که موجب ناکارآمدی و عدم امکان اجرای آن شود؛ یعنی اگر برنامه توسعه را شامل همه امور کشور ندانیم و فقط شامل اموری بدانیم که آن‌ها را توسعه‌ای محسوب می‌کنیم، آن وقت لازم نیست برای همه دستگاه‌ها در قانون برنامه تکلیف تعیین کنیم.

۲-۲-۲. ابعاد برنامه

مطلب دوم در خصوص گستره قوانین برنامه، ابعاد برنامه است. این معنی در عناوین قوانین برنامه کم و بیش تکرار شده است که قانون برنامه، مربوط به توسعه فرهنگی،

اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است؛ اینجا هم این سؤال مطرح می‌شود که منظور از این مفاهیم چیست؟ بنابراین چالش دوم در این زمینه، درج قید اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در عنوان قوانین برنامه و در فصول این قانون است. این موضوع همچنین مربوط است به سؤال از زمینه‌های توسعه. با توجه به درج این قید، حالا سؤال این است که آیا برنامه‌های توسعه فقط همین ابعاد ذکر شده را در بر می‌گیرند یا همه ابعاد توسعه اعم از اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، دفاعی، سیاسی، امنیتی، حقوقی و قضایی و غیره را هم شامل می‌شود؟ به عبارت دیگر آیا قانون برنامه، بعضی از حوزه‌هایی که در عنوان برنامه نمی‌آید را هم شامل می‌شود یا خیر؟ در اینجا هم اگر اثری برای این قید قائل بودیم، آن وقت بحث و چالش بعدی این است که ملاک تقسیم امور بین این‌ها و غیر این‌ها چیست؟

۲-۲-۳. دستگاه‌های مشمول برنامه

مطلب سومی که در بحث گستره ابعاد قانون برنامه مطرح می‌شود، جایگاه نهادهای حاکمیتی غیرمذکور در قانون اساسی، مثل بنیاد مستضعفان، سازمان تعزیرات حکومتی و برخی سازمان‌های دیگر است؛ جایگاه این نهادها در برنامه چیست؟ الزام‌آوری برنامه نسبت به این نهادها به چه میزانی است؟ گاهی قوانین برنامه، تعبیر غلط دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری ذکر می‌شود. دستگاه‌های زیر نظر مستقیم رهبری طبق اصل ۵۷ قانون اساسی^۱ شامل سه قوه می‌شود ولی معنی مورد نظر در قانون برنامه شامل سه قوه نمی‌شود. با توجه به اهمیت ویژه نهادهایی مثل بنیاد مستضعفان و سازمان تبلیغات در تحقق اهداف برنامه‌ها، نسبت برنامه توسعه با اینها چیست؟

۱. اصل ۵۷ قانون اساسی:

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲-۳. جایگاه قانون برنامه

سومین بحث در موضوع ویژگی‌های قانون برنامه، جایگاه قانون برنامه است. سؤال این است که آیا ما در نظام حقوقی جمهوری اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌توانیم از حیث اعتبار، مراحل مختلفی برای قوانین عادی قائل باشیم؟ به عبارت دیگر، آیا در هرم مقررات نظام حقوقی ما، جایگاه بسیطی برای قانون عادی در نظر گرفته شده است یا طبقات و مراتب مختلف در درون آن جایگاه وجود دارد؟ آیا بعضی از قوانین عادی قانون‌ترند یا همه قوانین عادی یک درجه دارند؟ در واقع ما از پاسخ به این سؤالات، می‌خواهیم به این بحث برسیم که آیا قانون برنامه، یک رتبه بالاتری در میان قوانین عادی دارد یا خیر؟ اگر بخواهیم از عبارات منطبق برای بیان این مطلب وام بگیریم، می‌توانیم بگوییم کلی قانون، کلی متواپی است یا کلی مشکک؟^۱ کلی مشکک به این معناست که مفهوم ما دارای مراتب مختلف است؛ مثل اینکه بعضی از سفیدها، سفیدترند. در مقابل مفاهیم مشکک، مفاهیم متواپی هستند که مراتب مختلف ندارند. آیا قانون برنامه رتبه بالاتری دارد؟ آیا مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان گفت قوانین عادی مراتب دارند یا خیر؟ مثلاً گاهی در عرف حقوقدانان این‌گونه است

۱. کلی متواپی، یکی از اصطلاحات به‌کار رفته در علم منطق بوده و به‌معنای مفهوم کلی منطبق بر مصادیق خود به نحو یکسان و متساوی است. و کلی مشکک مفهومی است که بر افراد و مصادیق خود به نحو متفاوت حمل می‌شود؛ مثل مفاهیم کلی "سفیدی"، "عدد" و "وجود". این تفاوت ممکن است در شدت و ضعف یا زیادت و نقصان یا اولویت و یا تقدم و تاخر و امثال آن باشد. مثلاً سفیدی گچ از سفیدی کاغذ شدیدتر است در حالی که هر دو سفیداند؛ و عدد هزار از عدد صد بیش‌تر است، در حالی که هر دو عدد است. افراد مفهوم کلی مشکک، در اصل معنا متوافق هستند و به وجهی از وجوه مذکور، متفاوت هستند و کسی که به آن نظر می‌کند وقتی مفهوم کلی را از جهت توافق افراد در صدق کلی بر آنها لحاظ می‌کند گمان می‌کند که متواپی است، و وقتی آن را از جهت تفاوت افراد در صدق کلی بر آنها به اعتبار شدت و ضعف و زیادت و نقصان و مانند آن لحاظ می‌کند گمان می‌کند که مشترک لفظی بین معانی متعدد و مختلف است، و از این رو به شک می‌افتد که آیا مفهومی متواپی است یا مشترک؟ به همین جهت آن را کلی مشکک (به‌شک‌انداخته) می‌گویند. کلی مشکک را "مقول به تشکیک" هم می‌گویند

که برای برخی از قوانین عادی، تعبیر و اصطلاح «قانون مادر» را به کار می‌برند؛ این موضوع، در حقوق کشورهای دیگر هم به نحوی وجود دارد. آقایان حقوق عمومی هم در این جلسه هستند. در سایر کشورها، برخی قوانین عادی وجود دارند که در میان قوانین عادی دیگر، رتبه خاصی برای آنها قائل هستند. آیا قانون برنامه می‌تواند چنین جایگاهی داشته باشد؟ آیا قانون برنامه به واسطه اینکه در خود قانون عادی مقرر شده است که اصلاح قانون برنامه یا تصویب قوانینی که نسخ احکام برنامه باشد، نیاز به نصاب بالایی دارد و دو سوم نمایندگان باید رأی بدهند،^۱ می‌تواند یک چنین جایگاهی داشته باشد؟ آیا چنین چیزی قانون برنامه را در رتبه برتری قرار می‌دهد؟ آیا اصلاً چنین اقدامی از سوی مجلس موجه است یا نیست؟ آیا اکثریت مطلق مجلس می‌تواند آن حکمی را که مجلس قبلاً در مورد نصاب بالا برای نسخ قانون برنامه تصویب کرده است، ابطال بکنند یا نمی‌توانند؟ این‌ها چالش‌های مهمی است که در این حوزه مطرح است.

(سؤال: این اولویت در ارجح بودن یک قانون نسبت به قانون دیگر، کجا برای ما اهمیت پیدا می‌کند؟ آیا جایی که این دو قانون یک تقاطعی با هم ایجاد کنند، این موضوع مهم می‌شود؟ یعنی وقتی به یک جایی برسیم که این دو قانون مغایر هم باشند، باید مشخص باشد کدام قانون برای اجرا باید در اولویت قرار بگیرد؟ سؤال من این است که اصلاً چرا باید چنین حکمی در قانون توسعه باشد؟ چرا باید یک بند و محتوایی که مغایر با یکی از قوانین است، در قانون توسعه تصویب شده باشد؟)

۱. ماده ۱۸۱ قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اصلاحی ۱۳۹۸/۱۰/۲:

«اصلاح قانون دائمی و قانون برنامه توسعه در حین بررسی لایحه بودجه سالانه و اصلاح برنامه توسعه در زمان بررسی دیگر طرح‌ها و لوایح به دوسوم رأی نمایندگان حاضر نیاز دارد.»

نکته شما درست است. ما در بحث محتوای قانون بودجه و قانون برنامه عرض کردیم که قوانین برنامه به غلط، متضمن برخی مواد و احکام هستند که بعضی از قوانین را نسخ می‌کنند. به اعتقاد من، نسخ یک قانون عادی باید با تصویب یک قانون عادی دیگر باشد. در واقع این از شئون برنامه نیست که قانون عادی را نسخ کند. نهایتاً برنامه باید ضرورت چنین اقدامی را اعلام بکند و بگوید برنامه ما این است که در طول این پنج سال چنین کاری را باید انجام دهیم؛ مثلاً بگوید این قوانین را در یک مقطع پنج‌ساله از اعتبار خارج کنیم اما اگر قانون برنامه خودش اعتبار سایر قوانین را مخدوش کند، این خارج از محتوای برنامه است. به نظر من نسخ یک قانون باید توسط مصوبه دیگری در مجلس انجام شود. شبیه این مسئله، در مورد قانون بودجه هم وجود دارد؛ یعنی بودجه نباید دست به اصلاح قوانین بزند.

البته در بخشی که داشتیم، موضوع، اصلاح قانون برنامه در ضمن قوانین دیگر بود نه اصلاح قوانین دیگر در ضمن.

۲-۴. مرجع تهیه و تصویب برنامه پنج‌ساله

۲-۴-۱. چالش‌های مقام تهیه برنامه

در بحث ویژگی‌های قانون برنامه، آخرین بحث ما مرجع تهیه و تصویب برنامه پنج‌ساله است. مطابق برخی احکام قوانین عادی، دولت مرجع تهیه برنامه است که مناسب و درست هم به نظر می‌رسد. منتها این مطلب چالش‌هایی را هم ایجاد می‌کند. نخستین چالش اینکه ممکن است دولت از ارائه لایحه برنامه استنکاف بکند که سابقه دارد. همچنین ممکن است وقتی با استنکاف دولت برخورد می‌شود، دولت یک مسمایی از ارائه لایحه را تحقق ببخشد که در واقع به واسطه محتوای آنچه که ارائه کرده است، کلاً آن چیزی که ارائه کرده است برنامه نباشد؛ یعنی در حکم ارائه نکردن باشد. چالش دوم اینکه دولت می‌تواند در ارائه لایحه تأخیر بکند و در واقع فرصت را برای بررسی تفصیلی

از مجلس بگیرد. چالش سوم که اختصاص به بحث برنامه هم ندارد، میزان اختیار مجلس برای تغییر لایحه دولت از جمله لایحه برنامه در مقام تصویب قانون است؛ این چالش سوم، بحث خیلی مهمی است که بحث‌های مفصلی دارد.

۲-۴-۲. چالش‌های مقام تصویب برنامه

وقتی می‌گوییم لایحه برنامه به عنوان قانون تصویب می‌شود، جایی که به عنوان مرجع تصویب به ذهن متبادر می‌شود، مجلس است؛ اگرچه این به عنوان اصل درست است، لکن چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد. نکته نخست اینکه مطابق اصل ۵۹ قانون اساسی^۱، در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، می‌شود اعمال قوه مقننه را از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء عمومی انجام داد. البته این راه در مورد برنامه مناسب نیست و مستبعد است که بخواهیم یک متن شصت هفتاد صفحه‌ای را به همه‌پرسی عمومی بگذاریم؛ ولی حالا غیرممکن هم نیست. ممکن است در قالب بله یا خیر، نسبت به مجموع این مصوبه نظرخواهی شود. نمی‌گوییم نسبت به بند بند این مصوبه همه‌پرسی برگزار شود؛ ولی استفاده از ظرفیت اصل ۵۹ قانون اساسی نسبت به کلیات آن متصور است. در حقیقت اینکه بخشی از برنامه را به همه‌پرسی بگذاریم باید امکان‌سنجی شود؛ یعنی پیش از اینکه مجلس به تصویب برنامه بپردازد، یک چیز کلی در همه‌پرسی تصویب شده باشد. در واقع پیشاپیش احکامی برای برنامه مقرر شده باشد و بخشی از آنچه که برنامه می‌خواهد تعیین تکلیف کند، قبلاً در آن همه‌پرسی، ولو خارج از چارچوب برنامه، تعیین تکلیف شده باشد. بنابراین مرجع تصویب

۱. اصل ۵۹ قانون اساسی:

«در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.»

غیرمجلس هم می‌تواند وجود داشته باشد. نکته دوم این است که اگر ما چنین مصوبه‌ای در همه‌پرسی داشتیم، آیا مجلس می‌تواند مصوبه همه‌پرسی را که در قالب قانون برنامه به تأیید مردم رسیده است نسخ کند یا خیر؟ آیا مجلس صلاحیت دارد مفادی مغایر مفاد همه‌پرسی را تصویب بکند یا خیر؟ این یک سؤال جدی و مهم است و دلایل مختلفی هم به نفع هر دو طرف وجود دارد. اگر قدری از برنامه فراتر برویم، سؤال این است که اصولاً راه تجدیدنظر در مصوبات همه‌پرسی چیست؟ صاحب نظران حقوق عمومی مورد توجه قرار بدهند.

سؤال: در خصوص اینکه یک موضوعی به فرماندوم گذاشته شود، آیا وقتی مجلس تصمیم بگیرد این موضوع به فرماندوم گذاشته شود، باید برای بررسی مغایرت آن با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان برود یا خیر؟ آیا همین که مجلس تصمیم گرفت یکی از موضوعات فرهنگی، سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی را به فرماندوم بگذارد کفایت می‌کند و دیگر نیازی به تأیید شورای نگهبان نیست؟

بله؛ لازم است که به شورای نگهبان برود.^۱

۱. نظریه تفسیری شماره ۸۱/۳۰/۴۱۰۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ شورای نگهبان در پاسخ به استفسار دبیر شورای نگهبان نسبت به شمول اصل ۹۴ قانون اساسی به همه‌پرسی مصوب مجلس:

شماره: ۸۱/د/۱۱۰ - تاریخ: ۱۳۸۱/۱۲/۱۹

شورای محترم نگهبان «دامت تأییداتهم»

با سلام

نظر به برخی شبهات و تشکیکات ایرادشده درباره شمول اصل نود و چهارم قانون اساسی نسبت به مصوبه درخواست مراجعه به آراء عمومی - موضوع اصل پنجاه و نهم قانون اساسی - لطفاً نظر تفسیری آن شورای محترم را در این زمینه اعلام فرمایید که اصل ۹۴ قانون اساسی شامل همه‌پرسی مصوب مجلس شورای اسلامی می‌شود یا خیر؟ با تشکر.

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

چالش دوم، نسبت مصوبات شورای عالی امنیت ملی با قوانین برنامه است که در اینجا هم زمینه‌های بحث‌های مهمی وجود دارد. شورای عالی امنیت ملی با توجه به بند یک اصل ۱۷۶ قانون اساسی^۱، برخی از وظایف مجلس را تراشیده و به حوزه خودش برده است؛ یعنی قانون‌گذاری در حوزه امنیت ملی دست کم برخی موارد، به عهده این شورا قرار گرفته است. الان از طرفی، قانون برنامه بخش دفاعی و امنیتی دارد و از طرف دیگر،

دبیر محترم شورای نگهبان

نامه شماره ۸۱/د/۱۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۹ مبنی بر تقاضای اظهار نظر تفسیری درباره شمول اصل ۹۴ قانون اساسی نسبت به مصوبه درخواست مراجعه به آراء عمومی - موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی - در جلسات شورای نگهبان مطرح شد و نظر تفسیری شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود.»

سید رضا زواره‌ئی - قائم مقام دبیر شورای نگهبان

۱. اصل ۱۷۶ قانون اساسی:

«به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری

۲- هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی

دفاعی - امنیتی

۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه گانه

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح

- مسئول امور برنامه و بودجه

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری

- وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات

- حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.»

شورای عالی امنیت ملی هم متصور است که در زمینه امور امنیت ملی مصوباتی را داشته باشد. چالش مهمی که در این زمینه وجود دارد این است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی ممکن است با قانون برنامه تداخل داشته باشد. چالش دیگر آنکه اصلاً شورای عالی امنیت ملی ممکن است مستقلاً یک چیزی شبیه برنامه پنج‌ساله در حوزه امنیت ملی تصویب کند.

چالش سوم، نسبت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با قوانین برنامه توسعه است. شورای عالی انقلاب فرهنگی که به مناسبت ضرورت‌ها و مصلحت‌ها تشکیل شده و وظایفی را در امور فرهنگی از مجلس، قوه مجریه و حتی از قوه قضائیه سائیده و به سمت خودش برده است، چه جایگاهی در قوانین برنامه دارد؟ نسبت مصوبات این شورا با قانون برنامه چیست؟ تا زمانی که آن ضرورت‌ها و مصلحت‌ها برطرف شود و دوران اعتبار این شورا تمام شود، همچنان این مسئله وجود خواهد داشت که نسبت مصوبات مجلس در فصل فرهنگی^۱ و بلکه در ابعاد فرهنگی فصل‌های دیگر قانون برنامه،

۱. به عنوان مثال می‌توان به بخش ۱۷ از قانون برنامه ششم توسعه اشاره کرد: «ماده ۹۲- به منظور ارتقاء، تعالی، مقاوم‌سازی فرهنگی، بسترسازی فرهنگی و دستیابی به سیاست ابلاغی برنامه و اهداف سند چشم‌انداز نظام و اجرای سند مهندسی فرهنگی مبنی بر تحقق توسعه متناسب با مقتضیات فرهنگی و متکی بر حفظ و ارتقای ارزشهای اسلامی، انقلابی و ملی و مردم‌سالاری دینی، اصول و فضائل اخلاقی و کرامت و حقوق انسانی، هویت و انسجام ملی و ایفای نقش کارآمد، اثربخش و متعالی نهادهای و تشکلهای مردمی در این عرصه و همچنین حمایت از تولیدات و محصولات فرهنگی، مذهبی و هنری فاخر، صنایع دستی و میراث فرهنگی ملموس و ناملموس و تقویت ظرفیت آن در تعاملات بین‌المللی و نیز ارتقای جایگاه و منزلت سرمایه انسانی در عرصه‌های فرهنگی اجتماعی و اصحاب فرهنگ، نخبگان و پیشکسوتان فرهنگ و هنر کشور و «نیروهای مؤمن به انقلاب اسلامی» و احیای موقوفات و پاسداشت منزلت امامزادگان و تقویت و توسعه نهادهای فرهنگی - مذهبی در طول سالهای اجرای برنامه:

الف - دولت مکلف است با همکاری قوه قضائیه تمهیدات قانونی لازم مربوط به تسهیل فرآیند صدور مجوز و بازنگری و کاهش ضوابط و مقررات محدودکننده تولید و نشر آثار فرهنگی و هنری و ایجاد امنیت لازم برای تولید و نشر آثار و اجرای برنامه‌های فرهنگی و هنری دارای مجوز را تا پایان سال اول

اجرای قانون برنامه پیش‌بینی نماید.

ب - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان صدا و سیما و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط مکلفند با رعایت سیاست‌های کلی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی فهرست مجوزها و تصدی‌گری فرهنگی و هنری با رعایت موازین شرعی قابل واگذاری به بخش خصوصی و تعاونی و سازمان‌های مردم‌نهاد را که تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه تعیین می‌شود در طول سال‌های اجرای قانون برنامه واگذار نمایند.

تبصره - آیین‌نامه این بند شامل شیوه تعیین فهرست مذکور و نحوه واگذاری و فروش با پیشنهاد سازمان، سازمان اداری و استخدامی کشور و همکاری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

پ - دولت مکلف است تا پایان سال اول اجرای برنامه با مشارکت سازمان صدا و سیما و وزارت ورزش و جوانان، تمهیدات قانونی لازم در خصوص نحوه تقسیم درآمدهای تبلیغاتی ناشی از پخش مسابقات ورزشی را پیش‌بینی نماید.

ت - سازمان اوقاف و امور خیریه مکلف است با همکاری سازمان، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به صدور و اخذ اسناد موقوفات و تبدیل بقاع متبرکه با رعایت ضوابط وقفی به قطب‌های فرهنگی اقدام نماید.

ث - دولت مکلف است تمهیدات لازم را نسبت به توسعه فرهنگ کتابخوانی با اولویت کتابخانه‌های روستایی در مناطق کمتر توسعه‌یافته، بر اساس طرح آمایش سرزمین و نیازهای منطقه‌ای با رویکرد تشویق و جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و تعاونی در تولید کتاب و محصولات فرهنگی و سایر کالاهای فرهنگی و هنری فراهم کند و تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با نرخ رشد سالانه پنج درصد (۵٪) مطابق قانون بودجه سنواتی نسبت به وضعیت موجود در طول اجرای قانون برنامه اقدام نماید.

ج - دولت و شهرداری‌ها و سازمان آب و فاضلاب مکلفند با ارائه تعرفه فرهنگی و یا پروانه ساختمان در زمینه آب و برق و گاز، حمل و نقل و پست، با استفاده از کاربری فرهنگی در فضاهای مسکونی از کتابفروشان، ناشران و مطبوعات که دارای مجوزهای قانونی لازم هستند حمایت کنند.

تبصره - آیین‌نامه اجرائی موضوع این بند توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، نیرو، کشور و نفت، تدوین و به تصویب هیأت‌وزیران می‌رسد.

چ - دولت مکلف است به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و مطبوعات و قلم، صدا و سیما و رسانه، بسترسازی برای حضور بین‌المللی در عرصه‌های فرهنگی، هنری و تنظیم مناسبات و روابط میان اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با امور فرهنگی و هنری اقدام‌های ذیل را به‌عمل آورد:

۱- تمهیدات قانونی لازم جهت امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و مطبوعات و قلم، صدا و سیما و رسانه و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ

۲- بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه‌ها و تبلیغات جهت طی مراحل قانونی

ح - اصحاب فرهنگ و هنر و رسانه و صدا و سیما که شغل خود را از دست می‌دهند تحت پوشش بیمه

با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی چیست؟ نکته دیگر این است که شورای عالی انقلاب فرهنگی با وجود نقشی که به عنوان ستاد فرهنگی کشور برای آن تعریف شده است، در تدوین برنامه توسعه و ازجمله بخش فرهنگی آن، به عنوان یک اتفاق مهم برای دوره پنج‌ساله، هیچ دخالت و اثری ندارد.

چالش چهارم، نسبت مصوبات مجلس خبرگان رهبری با قوانین برنامه توسعه است. به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، قانون وضع کند. یکی از محدودیت‌هایی که در قانون اساسی برای مجلس مقرر شده است، قانون‌گذاری در ارتباط با مجلس خبرگان رهبری است. در اصل ۱۰۸ قانون اساسی^۱ گفته است قانون راجع به خبرگان را خودشان تصویب می‌کنند. البته مجلس خبرگان رهبری نمی‌خواهد قانون برنامه یا بخشی از آن را تصویب کند؛ لکن در طرف دیگر معادله، مجلس نمی‌تواند در قانون برنامه چیزی را تصویب کند که در صلاحیت مجلس خبرگان رهبری است. مجلس نمی‌تواند چیزی را که اطلاق و عموم آن به حوزه صلاحیت مجلس خبرگان رهبری مربوط می‌شود تصویب کند؛ این هم یک زمینه برای محدودیت قوانین برنامه توسعه است.

بیکاری قرار می‌گیرند. دولت در چهارچوب لوایح بودجه سنواتی کمک‌های اعتباری را به این منظور در اختیار صندوق بیمه بیکاری قرار می‌دهد.

تبصره - آیین‌نامه اجرائی این بند ظرف مدت شش‌ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون به پیشنهاد مشترک وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده ۹۳-....»

۱. اصل ۱۰۸ قانون اساسی:

«قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.»

۳. نظارت بر تصویب برنامه با توجه به اسناد و موازین بالادستی

در بحث نظارت بر تصویب برنامه، سه دسته از اسناد و موازین بالادستی را مورد توجه قرار می‌دهیم: موازین شرعی، اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.

۳-۱. موازین شرعی

از جمله چالش‌های موجود در بحث نظارت بر تصویب قانون برنامه از حیث رعایت موازین شرعی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

محدودیت زمانی فقهای شورای نگهبان^۱ بررسی ارزیابی قانون پرحجم برنامه از منظر موازین شرعی. البته تدابیری برای حل این مشکل اتخاذ شده است ولی همچنان به نظر می‌رسد اظهار نظر فقهای شورا در این زمینه متأثر از محدودیت زمانی است.

ارجاع مواردی از برنامه که با ایراد فقهای شورای نگهبان مواجه می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام بدون رعایت بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶^۲ قابل توجه است که مجلس تاکنون زمینه اجرای این بند را فراهم نکرده است.

مباحث مربوط در مورد چگونگی رعایت دقیق ذیل ماده ۱۹ آئین‌نامه داخلی مجمع که در آن بر ضرورت «بین، حائز اهمیت و ملزم بودن مصلحت مورد نظر» تأکید شده است و نیز مشکل امکان تصویب مصلحت با رأی چهار نهم اعضای مجمع یعنی در حالتی که بیش از نصف اعضای مجمع قانع و قائل به وجود مصلحت نیستند.^۳

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 ...»

اصل ۹۵ قانون اساسی:

«در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را ...»

۲. بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری:

«ضابطه‌مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان».

۳. شایان ذکر است که در آئین‌نامه داخلی جدید مجمع، این نصاب به سه پنجم اعضای مجمع ارتقاء یافته است.

۲-۲. اصول قانون اساسی

در مورد نظارت بر تصویب قانون برنامه از حیث رعایت اصول قانون اساسی نیز چالش‌هایی کم و بیش مشابه آنچه در مورد رعایت موازین شرعی گفته شد، وجود دارد.

۳-۳. در خصوص نظارت بر تصویب قانون برنامه از حیث رعایت سیاست‌های کلی نظام، قدری تفصیلی صحبت می‌کنیم. برخی چالش‌ها و مسائل این حوزه عبارتند از:

این دیدگاه در نزد برخی مسئولان و کارگزاران وجود داشته است که سیاست‌های کلی نظام عنوان واحدی است که ذیل آن سیاست‌های بسیار محدودی مثلاً در حد یک صفحه قرار می‌گیرد. در این دیدگاه، سیاست‌های کلی موضوع^۱ از اساس نفی می‌شوند چه رسد به سیاست‌های کلی برنامه. البته برداشت رسمی و مورد عمل در این زمینه موافق چنین تصدیقی نیست. در عین حال در بین صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران در خصوص مفهوم سیاست‌های کلی و جایگاه و گستره آن ابهاماتی وجود دارد.

برنامه یکم پنج ساله در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ در حالی به تصویب مجلس رسید که برای آن سیاست‌های کلی در قالب بند ۱ اصل ۱۱۰ تصویب نشده بود، ولی در متن برنامه مجلس یازده بند به عنوان سیاست‌های کلی برنامه درج شد. البته پیش از آن، سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ از سوی حضرت امام (ره) ابلاغ شده بود.

تاقبل از تشکیل دوره چهارم جمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۵، نقش مشورتی مجمع در تعیین سیاست‌های کلی نظام ایفا نمی‌شد، از جمله در مورد سیاست‌های کلی برنامه دوم ابلاغی ۱۳۷۲/۸/۱۸.

الزام به مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعیین سیاست‌های کلی از جمله سیاست‌های کلی برنامه و میزان ملازمه مشورت با قبول نظرات مشورتی، موضوع

۱. مثلاً سیاست‌های کلی انتخابات، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و ...

بحث‌ها و چالش‌های قابل توجهی است. در عمل بعضاً فاصله قابل توجهی بین نظرات مشورتی مجمع و سیاست‌های کلی ابلاغی وجود دارد که محل تأمل است. بخشی از تفاوت‌ها ناشی از دیدگاه مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در مورد محدودیت مفهوم سیاست‌های کلی است و برخی از سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع از آنجا که در نظر معظم‌له خارج از مفهوم سیاست‌های کلی شناخته می‌شوند، مورد تأیید قرار نمی‌گیرند.

معظم‌له در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه هفتم با اشاره به چنین پیشنهادهایی می‌نویسد: «شایسته است برخی از راه‌های تحقق سیاست‌ها و الزامات مالی و شاخص‌های کمی که در پیشنهادها جمع است و در مجموعه سیاست‌های ابلاغی مذکور نیست، در حد وسیع و امکانات دولت در تهیه لایحه مورد توجه و عمل قرار گیرد».

نسبت سیاست‌های کلی برنامه با سیاست‌های کلی موضوع چیست؟ آیا همه سیاست‌های کلی موضوعی تعیین شده، در قانون برنامه لازم‌الرعایه است یا فقط سیاست‌های کلی اشاره شده در سیاست‌های کلی برنامه؟ تکلیف اجرای سیاست‌های کلی موضوعی که پس از تصویب قانون برنامه تعیین می‌شوند چیست و آیا باید قانون برنامه به این مناسبت مورد تجدیدنظر قرار گیرد؟ در موارد اختلاف حکم سیاست‌های کلی برنامه با سیاست‌های کلی موضوعی (سابق و لاحق) تکلیف چیست؟

از جمله مسائل قابل توجه در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در تصویب برنامه پنج‌ساله، تعدد مراجع نظارتی است:

اولاً مرجع اصلی نارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مقام معظم رهبری 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

واگذاری نظارت بر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به معنای سلب وظیفه و اختیار از مقام تفویض کننده نیست، ضمن اینکه همه اختیارات و وظایف نظارت، به هیأت عالی واگذار نشده است و علاوه بر این، نظارت بر نظارت واگذار نیز وجود دارد.

ثانیاً هیأت عالی نظارت در چارچوب آئین‌نامه نظارت، دارای وظایف و اختیاراتی در این زمینه است.

ثالثاً شورای نگهبان نیز خود را صالح می‌داند که در موارد تشخیص مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام این مصوبه را مغایر شرع یا مغایر قانون اساسی اعلام کند.

رابعاً دیگر دستگاه‌های نظارتی نیز ممکن است در چهارچوب وظایف خود به نوعی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی داشته باشند.

نقش هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در تصویب برنامه، اگر در چارچوب مهلت اظهارنظر شورای نگهبان از طریق این شورا انجام گیرد^۱، نقش نهایی و در غیر این صورت نقش مشورتی است.

با توجه به اینکه قانون برنامه پنج ساله با مأموریت تحقق سیاست‌های کلی برنامه تصویب می‌شود، «انطباق» آن با سیاست‌های مزبور لازم است و صرف «عدم مغایرت» کافی نیست.

اصل در برنامه مصوب مجلس از حیث مغایرت و عدم انطباق با سیاست‌های کلی چیست؟ به عبارت دیگر رأی‌گیری در مرجع نظارت باید در مورد «انطباق» و «عدم

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

۳-

۱. ماده ۷ مقررات نظارت

مغایرت» برنامه مصوب مجلس با سیاست‌های کلی انجام شود و در نتیجه آراء ممتنع به ضرر مصوبه مجلس محسوب شود و یا رأی‌گیری در مورد «عدم انطباق» و «مغایرت» انجام شود تا در نتیجه آراء ممتنع به نفع مصوبه مجلس به شمار آید؟

در مواردی که برنامه مصوب مجلس از سوی مراجع نظارتی، مغایرت سیاست‌های کلی یا غیر منطبق با آن‌ها شناخته می‌شود، آیا مصوبه مجلس همانند موارد مغایر شرع یا قانون اساسی، از باب حفظ مصلحت نظام قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام است یا خیر؟

استدلال‌های مختلفی در این زمینه وجود دارد و اظهارنظر در این مورد نیازمند بحث تفصیلی است.

۴. نظارت بر اجرای برنامه

برخی از چالش‌های نظارت بر اجرای برنامه عبارتند از:

تعدد مراجع نظارتی و ناهماهنگی آن‌ها که بعضاً موجب افراط و تفریط در نظارت می‌گردد

فقدان جدیت کافی مجریان و ناظران با توجه به اینکه در بسیاری از موارد به علت گستردگی احکام برنامه و درج بی‌دریغ احکام آرمانی بدون توجه به محدودیت منابع و امکانات، عملاً اجرای برنامه میسر نیست.

بخش‌های مهمی از برنامه، شامل تعیین اهداف و پیش‌بینی نتایجی است که تحقق آن‌ها علاوه بر اقدامات ارادی مجریان - که می‌تواند موضوع احکام الزام‌آور و تبعاً موضوع نظارت باشد- تابع امور غیرارادی یا تابع اراده دیگران است. به عنوان مثال تحقق رشد اقتصادی هشت درصدی یا خودکفایی در تولید محصولات راهبردی کشاورزی، علاوه بر فعالیت‌های ارادی مجریان، تابع برخی امور خارج از اختیار مجریان مانند قیمت نفت،

تحریم‌ها، نزولات جوی، آفات نباتی، حوادث غیرمترقبه و ... است. این امر از سویی موجب بهانه‌یابی مجریان و از سوی دیگر خرده‌گیری نابه‌جای ناظران است.

تاخیر و تعلل در اعمال نظارت به علل مختلف از جمله با توجه به عدم همزمانی دوره‌های چهار ساله مجلس و دولت و نیز عدم تطابق دوره‌های پنج ساله برنامه با دوره‌های مجلس و دولت.

عدم گزارش‌دهی منظم و به موقع مجریان علی‌رغم تکالیف قانونی، با توجه به ضعف نظارت و از سوی دیگر امکان ارائه گزارش‌های پررنگ و لعاب از توفیقات در اجرای برنامه با توجه به کلی بودن برخی از احکام و ...

خاتمه

در پایان به برخی از مباحث مربوط در حد ذکر عنوان اشاره می‌شود:

- ✓ رابطه سیاست‌های کلی برنامه با سند چشم‌انداز
- ✓ رابطه سیاست‌های کلی با الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت به عنوان سند بالادستی
- ✓ ارزیابی کارآمدی سیاست‌های کلی و قانون برنامه و بازنگری آنها
- ضرورت بازنگری فرایند برنامه‌ریزی و مقررات مربوط



امام خمینے (ره)

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت وظایف اسلامی و ملی خود را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.



تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان