

تفکیک مرزهای دو نهاد قانون گذار و اجرا، پیش شرط ضروری برای ارتقای نظام قانون گذاری

علی احمدی^{۷۱}

چکیده

با توجه به ایرادهایی که اولاً به «مفاد قوانین»^{۷۲} وارد است، ثانیاً به «سبک شکل گیری قوانین»^{۷۳} و ثالثاً ایراداتی که به «طیف کاربرد قانون»^{۷۴} مربوط است، پیش شرط ضروری و محور کلیدی برای بهبود و ارتقای «نظام قانون گذاری» تفکیک دو نهاد اجرا و قانون گذاری است.

مقدمه

قانون گذاری به شیوه نوین در ایران سابقه ای بیش از یکصد و ده سال دارد. در این فاصله زمانی تا پایان دوره نهم مجلس شورای اسلامی، براساس گزارش معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، ۹۹۷۳ قانون به تصویب رسیده است. از این میان ۵۵۸۵ فقره قانون مصوب مربوط به مجلسین سابق (شورا و سنا قبل از انقلاب) و ۱۵۲۵ فقره مصوب شورای انقلاب و ۲۸۶۳ فقره قانون در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. همچنین تعداد ۴۹۸۶۰ مصوب دولت و شوراها، عالی، تعداد ۲۰۱۴ رأی وحدت رویه در دیوان عالی کشور، دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری وجود دارد^{۷۵} (خرداد ۱۳۹۴، ۴). به عبارت دیگر، مردم و افراد دولتی با ۶۲۴۰۳ قانون، مقرر و مصوبه لازم الاجرا مواجه هستند.

مفاد قوانین و مقررات در مواردی مغایر، متعارض با هم و مبهم هستند، این ویژگی ها اعتبار و کارایی قانون را به شدت کاهش داده است. در بسیاری موارد، قوانین و مقررات غیر ضرور و بعضاً تکراری به تصویب رسیده است. این قوانین در برخی موارد آزادی افراد را مورد تعدی قرار می دهند. در برخی موارد، اجرای قانون خارج از توان افراد، شرکت ها و یا مقامات اجرایی است.

در شکل گیری قوانین، حجم عمده ای از قوانین و مقررات بدون رعایت اصول شیوه قانون نویسی و شیوه نگارش واحد در ارائه طرح ها و لوایح و همین طور ارزیابی پیش نویس آن ها به تصویب رسیده اند، در نتیجه ویژگی های یک قانون و یا مقرر کارآمد را ندارند. به سبب اصلاحات مکرر قانون توسط مجلس ناپایداری

۷۱- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۷۲- Content of Laws

۷۳- Mode of Origin

۷۴- Range of Application

قوانین افزایش یافته است. به گفته معاونت امور قوانین مجلس، ۸۰ درصد مصوبات مجلس اصلاحیه قانون بوده است؛^{۷۶} اصلاحیه‌های مکرر در ناکارآمدی و کاهش اعتبار قانون مؤثر بوده است.

از حیث کاربرد قوانین، کثرت قوانین و مقررات مقامات اجرایی و دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مردم را دچار سردرگمی کرده است. عدم دسترسی افراد، شرکت‌ها و مقامات اجرایی به همه قوانین و مقررات، سبب کاهش قاطعیت حقوقی قوانین و مقررات شده است. شفافیت و سادگی قانون و قانون‌گذاری رو به کاهش گذاشته است. پیچیدگی‌های روزافزون و نیاز به کنترل اجتماعی، بر تولید مکرر قانون و مشکلات ناشی از آن افزوده است. به گفته وکیلان و مالگیری «در ایران تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/قانون‌گذاری) به حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص به صرفه بودن و کارآمدی آن‌ها پدید آورده است». (۱۳۹۵، ۳۰) لذا کارآیی قانون به دلیل رشد مداوم قانون‌گذاری در اجرا و اعمال قانون رو به کاهش گذاشته است.

هر بخش از جهان که به مثابه یک کشور مستقل (مثلاً ایران) شناخته می‌شود، قوانین و مقررات آن نوعی نظام را تشکیل می‌دهند، هرچند نظام‌های حقوقی به رغم تفاوت‌های اساسی، از ساختار مشابهی برخوردارند. آن چه از معنای قانون و نظام حقوقی اراده می‌شود، به دست دادن نوعی معیار است. این نظام و معیار در نظام حقوقی و قانون‌گذاری ایران با توجه به کثرت و ناکارآمدی بسیاری از قوانین و مقررات و برخی عوامل دیگر، مبهم و غبار آلود شده است.

لون فولر، اصول کلی متناظر با کیفیت قانون را به این ترتیب صورت‌بندی کرده است: قانون عام باشد، قانون منتشر شده باشد و یا به اطلاع اشخاص ذی‌نفع رسیده باشد، قوانین نباید عطف به ماسبق شوند، قوانین باید واضح و روشن باشند، قوانین نباید متناقض باشند، قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند، قوانین نباید به طور مکرر تغییر کنند، عمل مقامات سیاسی باید با قانون انطباق داشته باشد (مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، ۱۵۸). این بررسی با توجه به اقدامات ابتکاری سایر کشورها و تجربه کشور ایران در امر قانون‌گذاری، صرف‌نظر از ایرادهای مربوط به مفاد، سبک شکل‌گیری و طیف کاربری قانون، در صدد پاسخ به این پرسش است که مرزهای مبهم و ناروشن بین دو نهاد قانون‌گذار و اجرا در نظام حقوقی ایران کدامند؟ فرضیه این مقاله این است که شفاف نمودن مرزهای این دو نهاد پیش‌شرط ضروری در ارتقای نظام قانون‌گذاری و کارآمدی قانون در نظام حقوقی ایران است.

منظور از قانون و مقررات

نظام قانون‌گذاری عام و موسع در نظر گرفته شده است. از یک طرف دربرگیرنده قانون و سایر مقررات لازم‌الاجرا - آئین‌نامه، اساس‌نامه، تصمیمات، تدابیر و ضوابط است و از طرف دیگر با توجه به مفهوم نظام، در برگیرنده انسجام در محدوده قوانین و مقررات از تهیه پیش‌نویس تا ابلاغ قانون و مقررات است. مهم‌تر از همه تفکیک دو نهاد اجرا و قانون‌گذار در عرصه قانون‌گذاری و مقررات است.

با این حال، تعبیر قانون معمولاً تنها برای مقرراتی که توسط مجلس وضع شده‌اند استفاده می‌شود و سایر مقررات دربرگیرنده آئین‌نامه، مصوبات هیئت دولت، مقررات وزارتی و مصوبات شوراهای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و... است. با این وصف نظام قانون‌گذاری دربرگیرنده هم کیفیت قانون‌گذاری و هم کیفیت مقررات‌گذاری است.

تفکیک قوا و الزامات آن

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی، «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه»، این قوا مستقل از یکدیگرند. براساس اصل «۵۸» قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل «۶۰» قانون اساسی، «اعمال قوه مجریه جز در مواردی که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است» و مطابق اصل «۶۱» قانون اساسی «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است».

تفکیک قوا نمادها و نمودهای گوناگونی دارد. تفکیک دو نهاد قانون‌گذاری و مجریه، بدون تفکیک کارکردهای اختصاصی آن‌ها سبب اختلاط کاری و چالش‌های کارکردی می‌شود. با وجود تفکیک قوا به‌ویژه در سال‌های اخیر، چالش‌های حقوقی - سیاسی مربوط به قلمروهای صلاحیتی و اختیارات دو نهاد اجرا و قانون‌گذاری، به‌ویژه در قلمرو اعمال قانون‌گذارانه و اجرا برجسته شده‌اند. با توجه به سابقه و تجربه نزدیک به چهار دهه در تفکیک نهاد اجرا از قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، چهار مرز مبهم و نا روشن و حدود صلاحیت‌های نامشخص، میان دو نهاد قانون‌گذاری و اجرا وجود دارد:

- ۱- تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه و سایر مقررات؛
- ۲- تفکیک حدود صلاحیت و اختیار در اصلاح لوایح قانونی؛
- ۳- تفکیک حدود صلاحیت و اختیار در تدوین و تصویب بودجه سالانه؛
- ۴- تفکیک قلمرو حدود اختیار در ایجاد، انتزاع و الحاق سازمان‌های اداری.

تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه و سایر مقررات

الف) تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه

یکی از چالش‌های مهم بین دو نهاد قانون‌گذاری و اجرا، جداسازی امر قانونی از امر آئین‌نامه‌ای و سایر مقررات است. براساس تفسیری که در حال حاضر در کشور اجرا می‌شود، به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». در عین حال قانون اساسی ایران تعریف ماهوی نه از قانون و نه از آئین‌نامه ارائه نداده است بلکه براساس تشریفات وضع قانون، آنچه را که مجلس شورای اسلامی تصویب کند، قانون است. از سوی دیگر، براساس اصل «۱۳۸» قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مامور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه پردازد». با توجه به آن چه بیان شد:

۱- هم قانون و هم آئین‌نامه مبانی خود را از قانون اساسی اخذ می‌کنند، «با این تفاوت که مطالعه چگونگی عمل قانون به حوزه حقوق اساسی مربوط می‌شود، اما مباحث مربوط به آئین‌نامه به حوزه حقوق اداری ارتباط دارد».^{۷۷}

۲- صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی براساس اصل «۷۱» قانون اساسی و فقدان تعریف ماهوی از قانون، تعریف قلمرو خاصی برای قانون را اگر نگوئیم غیرممکن، بسیار سخت کرده است. در چنین نظامی ترسیم صلاحیت‌های آئین‌نامه‌ای نیز اگر گفته نشود امکان‌پذیر نیست، بسیار سخت است؛ چرا که قانون مجاز است در قواعد بسیار ریز و جزئی اجرایی نیز وارد شود. بر همین اساس همواره چالش‌های مبنی بر این که مجلس شورای اسلامی گاهی به بهانه وضع قانون به امور اجرایی پرداخته است و یا هیئت دولت به بهانه تصویب آئین‌نامه به وضع قانون پرداخته و یا قوانین مصوب مجلس را معطل گذاشته است، از حیث حقوقی و سیاسی مطرح بوده است.

در بین نهادهای حکومتی، دو نهاد دارای صلاحیت وضع قواعد کلی هستند، قانون‌گذار و نیز برخی مقامات و نهادهای قوه مجریه. قانون منحصر در حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و آئین‌نامه نیز منحصراً توسط قوه مجریه وضع می‌شود.^{۷۸} بنابراین یکی از وجوه تمایز بین قانون‌گذاری و تصویب آئین‌نامه تمایز میان مقامات صلاحیت‌دار و واضع این قواعد است. اما به سبب عدم تفکیک ماهوی و محتوایی، حدود صلاحیت مراجع وضع آن‌ها مشخص نیست. تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه به دو شکل قابل تشخیص است. یکی تفکیک محتوایی و ماهوی قلمرو قانون از آئین‌نامه و دیگری شیوه‌های شکلی تفکیک بین این دو.

۷۷- تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه در نظام حقوقی فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی-ترجمه علی اکبر گرجی ازندریانی، ص ۳.

۷۸- این پرسش مطرح است که آیا قوه قضائیه می‌تواند به تصویب آئین‌نامه پردازد؟ قانون اساسی در این رابطه ساکت است. مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آئین‌نامه وضع نماید. اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آئین‌نامه تصویب کند. در این صورت آئین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاجراست.

قانون سازنده قواعد برتر است، همه قواعد دیگر باید از آن تبعیت کنند. قانون اساسی برتر از قانون عادی است. تنها شورای نگهبان صلاحیت ارزیابی قانون و انطباق آن با اسناد بالادستی را دارد. برعکس آئین‌نامه سایر مقررات برخاسته از یک مقام تبعی است و باید از قانون پیروی کند. در رویه قضایی نیز صلاحیت آئین‌نامه‌ای قوه مجریه به منزله صلاحیتی برای تعیین اجرای قانون تفسیر شده است. هرچند مطابق اصل «۱۳۸» هیئت وزیران جهت انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری می‌تواند به وضع آئین‌نامه‌های مستقل بپردازد. بنابراین آئین‌نامه و سایر مقررات نمی‌توانند بدون تکیه بر یک مبنای قانونی وضع شوند؛ چرا که هدف آئین‌نامه پیش‌بینی سازوکارهایی برای اجرای یک قانون است. مرجع ارزیابی و انطباق آئین‌نامه با قوانین عادی، رئیس مجلس شورای اسلامی و همین‌طور دیوان عدالت اداری است.

بنابراین آئین‌نامه نه توانایی تغییر قانون و نه توانایی مخالفت با آن را دارد. بر همین مبنا اصل «۱۷۰» قانون اساسی قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده است که از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

از طرف دیگر قلمروهایی در قانون اساسی وجود دارد که مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی نموده یا اعمال حکم را منوط به قانون نموده است، مواردی که انحصاراً به قانون‌گذار واگذار شده است. (حدود ۵۶ اصل قانون اساسی) این موارد خارج از صلاحیت قوه مجریه است، برای نمونه دولت نمی‌تواند به تعیین جرائم و مجازات‌ها، نظام حقوقی آزادی‌های عمومی یا تأسیس مالیات به مقررده‌گذاری بپردازد.

برخی معتقدند که مجلس در امر قانون‌گذاری دارای دو نوع صلاحیت است؛ یکی صلاحیت تکلیفی، مواردی که قانون اساسی مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی کرده است و یا اعمال حکم مذکور را منوط به تصویب قانون نموده است. دوم صلاحیت اختیاری، مواردی که قانون اساسی تصریحی به قانون‌گذاری مجلس در آن خصوص ندارد.^{۷۹} در این صورت مجلس می‌تواند بنا به درخواست نهادهای واجد صلاحیت، با ارائه لایحه و یا طرح قانونی پس از احراز ضرورت قانون‌گذاری در آن مورد به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی، در چهارچوب موازین اسلام و قانون اساسی نسبت به قانون‌گذاری اقدام نماید. در بخش‌های بعدی در این رابطه توضیح بیشتری داده خواهد شد.

۷۹- محمدجوهری تهرانی، شرح اصل هفتادویکم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

ب) تفکیک قلمرو قانون از سایر مقررات

مقررات لازم‌الاجرا در نظام حقوقی ایران منحصر به قانون و آئین‌نامه نیست. بر مبنای گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری، بیش از «۱۶۸» مرجع وضع مقرر در کشور وجود دارد که عرصه صلاحیت و حدود اختیار این مراجع بعضاً غیرشفاف و مبهم است و مهم‌تر این که جایگاه این مقررات در سلسله مراتب نظام حقوقی کشور مشخص نیست. مراجع وضع مقرر در کشور را می‌توان در سه دسته خلاصه نمود:

اول- برخی از این مراجع به صراحت در قانون اساسی آمده است از جمله:

۱) آئین‌نامه و تصویب‌نامه موضوع اصل «۱۳۸» قانون اساسی: مطابق این اصل، مصوبات دولت در چهار حوزه: ۱- مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرای قوانین می‌شود، ۲- وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه توسط هیئت وزیران برای انجام وظایف اداری، ۳- وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه توسط هیئت وزیران برای تنظیم سازمان‌های اداری و ۴- هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آئین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد. مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. بنابراین مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان در تصویب موارد چهارگانه مورد اشاره غیر از وزرا حق رأی ندارند و مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور برخلاف قانون اساسی و خارج از حدود اختیارات دولت و رسیدگی به آن‌ها هم خارج از حدود اختیارات رئیس مجلس است. ارجاع تصویب آئین‌نامه به کمیسیون و یا کمیسیون‌های مجلس، خلاف اصل «۱۳۸» قانون اساسی است.

۲) قانون آزمایشی و اساس‌نامه موضوع اصل «۸۵» قانون اساسی، مطابق این اصل: ۱- در موارد ضروری مجلس می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل «۷۲» 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 آن با مجلس خواهد بود. ۲- مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل «۷۲» 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 و همین‌طور نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. تشخیص مورد اول با شورای نگهبان و تشخیص مورد دوم با رئیس مجلس شورای اسلامی است.

۳) برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل «۱۳۴» قانون اساسی، مطابق این اصل: رئیس هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد.... و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

۴) آرای وحدت‌رویه و ضوابط، موضوع اصل «۱۶۱» قانون اساسی، مطابق این اصل: دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند، تشکیل می‌شود.

دوم- برخی دیگر مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی بنا به ضرورت و براساس حکم حکومتی ایجاد شده‌اند و به وضع مصوبات لازم‌الاجرا می‌پردازند.

سوم- برخی نیز براساس قانون عادی، صلاحیت وضع مقرره پیدا کرده‌اند مانند شوراهای عالی، مجامع، شوراهای اسلامی شهر و روستا و

با توجه به کثرت و تنوع مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا، مشخص نبودن حدود اختیار و صلاحیت هریک از مراجع وضع مقرره، مشخص نبودن جایگاه این مقررات در سلسله مراتب هرم قانون و مقرره‌گذاری، مشخص نبودن چگونگی انطباق این مقررات با اسناد بالادست در نظام حقوقی کشور، آشفتگی نظام حقوقی و ابهام در مرزهای قانون‌گذار و اجرا را دو چندان کرده است. برای نمونه گاهی میزان پولی که مثلاً با یک مصوبه شورای شهر جابه‌جا می‌شود، به نظر می‌رسد کشور را بی‌نیاز از این همه تشریفات نسبت به وضع قانون می‌نماید.

در برخی زمینه‌ها نسبت مراجع وضع مقرره، به‌ویژه شوراهای عالی و مجامع، با وظایف ذاتی هریک از قوا مشخص نیست. انطباق این مقررات با اسناد بالادست، موازین اسلامی، قانون اساسی، سیاست‌های کلی و مهم‌تر از همه قانون در هاله‌ای از ابهام است. قانون شیوه قانون‌نویسی که از یک طرف نسبت قانون را با نظام قانون‌گذاری و از طرف دیگر نسبت قانون را با نیاز مردم و ضرورت‌ها و همین‌طور قواعد مربوط به شیوه آئین‌نامه نویسی و مقرره‌گذاری تعیین می‌کند، از خلاءهای موجود در نظام قانون‌گذاری است.

حدود صلاحیت و اختیارات در تدوین، تصویب و اصلاح لوایح

در نظام قانون‌گذاری ایران، پیش‌نویس قوانین به سه شکل تهیه می‌شود: (۱) لوایح قانونی که توسط دولت ارائه می‌شود. (۲) طرح قانونی که به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، قابل طرح در مجلس شورای اسلامی است (اصل ۷۴ قانون اساسی). (۳) شورای عالی استان‌ها که حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. (اصل ۱۰۲ قانون اساسی)

لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. همه وزیران از صلاحیت ارائه پیش‌نویس لایحه در حوزه کاری خود برخوردارند. پس از ارائه لایحه به هیأت دولت، پیش‌نویس در کمیسیون‌های تخصصی هیأت وزیران بررسی و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. سپس لایحه مصوب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی فرستاده می‌شود.

پس از اعلام وصول لایحه در مجلس شورای اسلامی، به کمیسیون تخصصی جهت بررسی فرستاده می‌شود

و سپس در صحن علنی مجلس مورد بررسی نمایندگان قرار می‌گیرد.

نمایندگان در دو مرحله یکی در حین بررسی در کمیسیون تخصصی و دیگری در صحن علنی مجلس، می‌توانند پیشنهادات و اصلاحاتی را نسبت به رد یا قبول لایحه و همین‌طور مواد و تبصره‌های لوایح انجام دهند. چنین صلاحیتی را اصل «۷۵» قانون اساسی به نمایندگان داده است.

به موجب اصل «۷۵» قانون اساسی، نمایندگان پیشنهادها و یا اصلاحاتی را در خصوص لایحه ارائه می‌دهند. پرسش اصلی از همین‌جا نشأت می‌گیرد. حدود صلاحیت و اختیار نمایندگان در ارائه پیشنهاد و اصلاح لوایح به چه میزان است؟ در پاسخ به این پرسش برخی از این حدود در قانون اساسی به صراحت آمده است. علاوه بر این که پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان نباید مغایر با موازین شرع و قانون اساسی باشد، با توجه به اصل «۷۵» قانون اساسی، پیشنهاد و اصلاح نمایندگان نباید به تقلیل درآمد عمومی و یا افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد. اما همین دو محدودیت هم مطلق نیست بلکه در صورتی این اختیار از نمایندگان سلب می‌شود که طریق جبران کاهش درآمد و یا تأمین هزینه جدید معلوم نشود. به عبارت دیگر اگر طریق جبران کاهش درآمد و یا تأمین هزینه جدید در پیشنهادها مشخص شود، موجب سلب اختیار و صلاحیت از نمایندگان مجلس نمی‌شود.

از آن‌جا که گفته شد، اجرای قانون نباید خارج از توان افراد، شرکت‌ها و مقامات اجرایی باشد. اگر نمایندگان منابعی غیرواقعی یا مجهول در پیشنهاد ارائه دهند و برای آن هزینه تعریف کنند، مرجع تشخیص طرق غیرواقعی کیست؟ اگر نمایندگان در پیشنهادها و اصلاحیه‌های خود از عباراتی استفاده کنند که به صورت شکلی مناسب (زبان‌بند)، اما به صورت واقعی ایجاد مشکل کند، چه باید کرد؟

در بررسی انجام گرفته در موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده است (۱۶۵ مورد)، بیشترین فراوانی مغایرت با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان (۶۱ مورد) مربوط به اصل «۷۵» قانون اساسی است.

حال آن‌که اصل «۷۵» قانون اساسی با عبارت «در صورتی قابل طرح در مجلس است» که اولاً پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان را مقید نموده است. ثانیاً «بین انطباق مصوبه» با اسناد بالادست از جمله قانون اساسی و موازین شرع از یک طرف و «فرآیند تصویب» از طرف دیگر، تفاوت قائل شده است. به عبارت دیگر، در بررسی‌های مغایرت مصوبات با اصل «۷۵» قانون اساسی، ایراد شورای نگهبان ناظر بر معیوب بودن فرآیند تصویب است؛ چرا که چنین پیشنهادها و یا اصلاحاتی قابل طرح در مجلس نبوده است و لذا وجهی برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت وجود ندارد.

مهم تر این که در لایحه و یا لوایحی که هزینه های عمومی و یا جبران کاهش درآمد به صراحت ذکر نشده است، تشخیص موضوع چگونه خواهد بود؟ برای مثال، اگر نمایندگان در حین بررسی لوایح با پیشنهاد و اصلاحات خود، اهداف لایحه را تغییر دهند و لایحه از اهداف مورد نظر دولت فاصله بگیرد (دگرگونی اهداف لایحه) چه باید کرد؟ اگر نمایندگان با پیشنهادها و اصلاحات خود یا با تغییر یک ماده و یا یک بند از لایحه سازگاری و انسجام لایحه (عدم انسجام لایحه) را از بین ببرند، چه باید کرد؟ اگر دولت لایحه ای برای استخدام یک گروه خاص مثلاً پرستاران ارائه دهد، اما مجلس آن را به گروه دیگر «مثلاً معلمان حق التدریس» تبدیل نماید (تغییر ماهیت لایحه)، چه باید کرد؟ این گونه موارد نه خلاف موازین شرع و قانون اساسی و نه حتی اصل (۷۵) قانون اساسی است.^{۸۰} در صورت تغییر هر یک از موارد بالا، آن مصوبه دیگر لایحه دولت نخواهد بود. باز این پرسش دوباره مطرح می شود که حدود صلاحیت و اختیار نمایندگان مجلس در تغییر اهداف، انسجام و ماهیت لوایح دولت تا کجاست و چگونه باید اهداف، انسجام و ماهیت لوایح را حفظ کرد؟ تجربه کشورها نشان می دهد که برای تعامل مناسب تر بین دولت و پارلمان در خصوص حدود صلاحیت و اختیارات در تدوین و اصلاح لوایح، به شیوه های مختلفی عمل می کنند؛ از جمله در برخی کشورها رد یا تصویب لایحه دولت به صورت یکجا انجام و چانه زنی ها برای اصلاح لایحه در بیرون از مجموعه قانون گذاری صورت می گیرد. در برخی کشورها استرداد لایحه را برای دولت در هر مرحله ای از بررسی مجاز می دانند. (فرانسه)

در نظام قانون گذاری ایران: اولاً اصل «۷۵» قانون اساسی اختیار ارائه پیشنهاد و اصلاح لوایح را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی داده است. مطابق این اصل، محدودیت مجلس تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی است. لذا الزام مجلس به رد یا تأیید لایحه به صورت یک جا در مورد همه لوایح خلاف قانون اساسی است. ثانیاً در حال حاضر مطابق آئین نامه داخلی مجلس، استرداد لایحه تا قبل از تصویب کلیات لایحه در مجلس، توسط دولت و بعد از تصویب کلیات، با درخواست دولت و تصویب مجلس امکان پذیر است. با این وجود برخی استدلال می کنند که اگر دولت اختیار داشته باشد، در هر مرحله ای از رسیدگی در مجلس لایحه را استرداد کند، دو نگرانی وجود دارد؛ یکی این که هر وقت مجلس استقلالی از خود نشان دهد و حرف جدیدی داشته باشد، دولت لایحه را استرداد کند^{۸۱} و دوم این که یک لایحه ممکن است مواد زیادی داشته باشد و وقت زیادی در مجلس صرف آن شود. در صورتی که در مراحل آخر دولت درخواست استرداد لایحه را داشته باشد، در حقیقت به معنی به هدر رفتن وقت و منابع زیادی است.^{۸۲}

۸۰- موارد ذکر شده مواردی است که با تکرار در مجلس شورای اسلامی در دوره های مختلف اتفاق افتاده است.

۸۱- مشروح مذاکرات، کمیسیون حقوقی و قضایی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در بررسی سیاست های کلی قانون گذاری.

۸۲- همان.

پیشنهاد شده است علاوه بر محدودیت مصرح در اصل «۷۵» قانون اساسی، در انطباق مصوبات مجلس با اسناد بالادست، «حفظ اهداف و انسجام درونی لایحه» نیز ملاحظه شود،^{۸۳} در این صورت اهداف و انسجام درونی لایحه چگونه تشخیص داده می‌شود؟ در یک لایحه ممکن است هدف‌های متعددی وجود داشته باشد. مرجع تشخیص «اهداف» و «انسجام درونی» لایحه کیست؟

اگر مسئولیت تشخیص این مغایرت‌ها بر عهده شورای نگهبان گذاشته شود، به منزله توسعه موارد مصرح در اصل «۹۴» قانون اساسی، یعنی انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی است و به منزله توسعه اختیارات شورای نگهبان است. از آن‌جا که اختیارات شورای نگهبان در اصل «۹۴» منحصر به دو مورد یاد شده است، توسعه موارد و مصادیق آن خلاف قانون اساسی است. ضمن این که تشخیص این وضعیت برای شورای نگهبان بسیار مشکل است.

اگر مرجع تشخیص این مغایرت‌ها مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد، در این صورت لازم است مجمع تشخیص مصلحت نظام علاوه بر حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، به اختلاف مجلس و دولت هم پردازد که در این صورت خلاف اصل «۱۱۲» و همین‌طور اصل «۵۷» قانون اساسی در خصوص تنظیم روابط قوا است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت قانون‌گذاری را به مجلس شورای اسلامی داده است. مطابق اصل «۵۸»، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است^{۸۴}...: قانون‌گذاری به معنای اعمال اختیارات قانونی است که در ایجاد تکالیف قانونی مؤثر و نافذ است.

برخی معتقدند که مجلس در امر قانون‌گذاری داری دو نوع صلاحیت است؛ یکی صلاحیت تکلیفی، مواردی که قانون اساسی مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی کرده است و یا اعمال حکم مذکور را منوط به تصویب قانون نموده است. دوم صلاحیت اختیاری، مواردی که قانون اساسی تصریحی به قانون‌گذاری مجلس در آن خصوص ندارد. در این صورت مجلس می‌تواند پس از احراز ضرورت قانون‌گذاری در آن مورد به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی، در چهارچوب موازین اسلام و قانون اساسی نسبت به قانون‌گذاری اقدام نماید.^{۸۵}

شاید بتوان لویح قانونی را نیز به نسبت صلاحیت تکلیفی و صلاحیت اختیاری مجلس تفکیک کرد، بدین معنا که:

(۱) لویحی که در جهت اجرایی شدن اصل یا اصولی از قانون اساسی است که در حیطه صلاحیت تکلیفی مجلس است، الزام مجلس به رأی یک جا به لایحه و یا استرداد در هر مرحله‌ای از مراحل رسیدگی در مجلس خلاف قانون اساسی است.

۸۳- پیشنهاد کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام در بررسی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری.

۸۴- اصل «۶۰» اعمال قوه مجریه ... از طریق رئیس جمهور و وزراست و اصل «۶۱» اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است.

۸۵- محمدجوهری تهرانی، شرح اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

۲) لویحی که در جهت اجرایی شدن اصل یا اصولی از قانون اساسی است که در صلاحیت تکلیفی مجلس قرار ندارد و به استناد اصل «۷۱» مجلس می‌تواند پس از احراز ضرورت در آن مورد به قانون‌گذاری بپردازد، در این صورت هم درخواست رأی به لایحه به صورت یک‌جا از سوی دولت، و هم استرداد در هر مرحله از مراحل رسیدگی در مجلس برای حفظ انسجام درونی و اهداف مورد نظر لایحه توسط دولت، امکان‌پذیر باشد.

حدود صلاحیت و اختیارات در اصلاح بودجه سالانه

تعیین اختیارات مجلس در پیش‌بینی میزان درآمدها، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌های اجرایی سالانه در بودجه و چگونگی تخصیص منابع به اهداف مقرر در آن در سال‌های گذشته همواره یکی از چالش‌های بین دولت و مجلس شورای اسلامی بوده است. چالش مربوط به بودجه مستثنی از چالش لوایح دولت نیست بلکه به سبب اهمیت، واجد وصفی جداگانه تلقی می‌شود.

با عنایت به این که مطابق اصل «۱۲۶» مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور است، این پرسش مطرح می‌شود که در رسیدگی لایحه بودجه سالانه کشور، حدود اختیار نمایندگان در تغییر ارقام بودجه چقدر است؟ حدود اختیارات مجلس در کاهش و یا افزایش منابع درآمدی بودجه چقدر است؟ نمایندگان مجلس اذعان دارند که پیش‌بینی میزان درآمدها و منابع به عهده دولت است. اما استدلال می‌کنند که گاهی اوقات مثلاً دولت منابع اصلی و میزان درآمدها را بر پایه میزان فروش نفت و گاز تعریف می‌کند ولی سیاست کلی نظام، هدف را کاهش و یا قطع وابستگی به این منابع دانسته است. اگر در سهم منابع پیش‌بینی شده تعارض پیش آید، حدود اختیارات مجلس در اصلاح منابع و میزان درآمد چقدر است؟ در هدف‌گذاری‌ها و هزینه‌های بودجه سالانه، اصالت با برنامه و از طریق دولت است. اما اگر مثلاً دولت هدف‌گذاری سال بودجه را تجارت قرار دهد و مجلس آن هدف‌گذاری را زیرساخت تعریف کند؛ مجلس در اصلاح این هدف‌گذاری‌ها چقدر اختیار دارد؟ در اولویت‌های اجرایی، اگر دولت هدف‌گذاری اجرایی را در زیرساخت، مثلاً آزادراه و راه‌های اصلی تعریف کند و مجلس بر زیرساخت ریلی تاکید کند، مجلس چقدر می‌تواند این اولویت را اصلاح و یا تغییر دهد؟ اگر دولت به سبب الزامات بوروکراسی به ناچار هزینه‌های جاری را مقدم بدارد، مجلس تا چه مقدار در تعدیل این وضعیت و پرداختن به اولویت‌های توسعه‌ای اختیار دارد؟ اختلاف در پیش‌بینی میزان درآمد و منابع، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌ها، ارقام و چگونگی تخصیص ارقام را دست‌خوش دگرگونی می‌کند. مجلس چقدر در اصلاح این فرآیند اختیار دارد؟

آنچه مسلم است مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور است. در سنوات گذشته در کمتر لایحه بودجه‌ای بوده است که مجلس الزام‌جدیدی برای دولت ایجاد نکرده باشد. برای نمونه در بودجه سال ۱۳۹۵، مجلس ۲۶ هزار میلیارد برسقف بودجه افزود، این منابع از نظر دولت قابل تحقق نبود. در سال ۱۳۹۶، قانون برنامه ششم تنظیم و تصویب شد که با بی‌رغبتی دولت مواجه شد. از سوی دیگر، اولویت‌های توسعه‌ای کشور بسیار مهم هستند، اما تقریباً حدود ۹۰ درصد درآمدها صرف هزینه‌های جاری می‌شود.

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 می‌شود»، به قانون شیوه بودجه‌نویسی و مراحل تهیه و تصویب آن اشاره دارد. از این حیث قانون شیوه و فرآیند تهیه و تنظیم بودجه سالانه به عنوان سند بالادست بودجه نقش کلیدی دارد. بودجه سالانه کشور از حیث محتوا تابع برنامه و از حیث شکلی تابع قانون شیوه بودجه‌نویسی است. بنابراین بسته به مفاد چنین قانونی، تنظیم بودجه سالانه به صورت لایحه بسته و یا باز مغایرت و مخالفتی با روح و اصول قانون اساسی ندارد. اگر چه اصل «۵۲» از موارد تکلیفی مجلس شورای اسلامی است، ولی برای این مهم دولت می‌تواند لایحه اصلاحی در اجرای اصل «۵۲» مربوط به قانون شیوه نوشتن برنامه و بودجه و بر مبنای لایحه بسته بودجه که در موعد مقرر از سوی دولت تقدیم مجلس شود را تقدیم مجلس نماید. در لایحه بسته، مجلس بودجه سالانه را بررسی و در صورت موافقت تصویب و در صورت مخالفت، ایرادات و نقایص آن را مطرح و هرگونه اصلاح و تغییر در اهداف، اولویت‌ها، منابع و ارقام در دولت صورت می‌گیرد و مجدد جهت تصویب به مجلس تسلیم می‌شود.

تفکیک قلمرو حدود اختیار در ایجاد، انتزاع و الحاق سازمان‌های اداری

یکی از چالش‌های برجسته بین قانون‌گذار و اجرا در دوره‌های مختلف مجلس و ریاست جمهوری، چالش و منازعه بر سر ایجاد، انتزاع و الحاق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری بوده و هست.

مطابق اصل «۶۰» قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری است، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». به عبارت دیگر در قوه مجریه امور و سازمان اجرایی، به غیر از سه مورد قید شده وجود ندارد یا نباید داشته باشد. اموری که به عهده رهبری است، اموری که به عهده رئیس‌جمهور است و باید از طریق او انجام شود و اموری که به عهده وزرا است و باید از طریق آن‌ها انجام گیرد. اموری که برعهده رهبر است، موضوع این مقاله نیست و کمتر نیز مورد چالش دو نهاد سیاسی مقننه و مجریه است.

مطابق 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». به طور قطع اموری که با قوانین عادی به عهده رئیس‌جمهور گذاشته می‌شود، نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد.

وظایفی که در قانون اساسی برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است عبارتند از: الف) در اداره امور عالی کشور، ب) ریاست قوه مجریه.

الف- وظایف رئیس‌جمهور در اداره امور عالی کشور شامل: ۱) عالی‌ترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری، ۲) رئیس شورای عالی امنیت ملی، ۳) مسئولیت اجرای قانون اساسی است.

ب- مطابق اصل «۱۱۳» قانون اساسی «رئیس‌جمهور، ریاست قوه مجریه را برعهده دارد». مطابق اصل «۶۰» «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». به عبارت دیگر، رئیس‌جمهور در اعمال قوه مجریه اموری را مستقیماً برعهده دارند و در اموری به واسطه وزرا اعمال قوه مجریه را انجام می‌دهند:

۱- امور اجرایی که در قانون اساسی مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است، مطابق اصل «۱۲۶»، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه، امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد» و مطابق اصل «۱۲۴» قانون اساسی: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد». بر این مبنا مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در بنیاد شهید و امور ایثارگران، محیط زیست، سازمان انرژی اتمی، میراث فرهنگی و گردشگری و ایجاد سازمان اجرایی و داشتن معاونانی برای این امور از سوی رئیس‌جمهور، توسعه مصادیق مصرح در اصل «۱۲۶» و «۱۲۴» و مخالف قانون اساسی و در تضاد با اصل پاسخگویی است؛ هرچند این امور به موجب قانون عادی برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده باشد. اهمیت امور نمی‌تواند ناقض قانون اساسی باشد. واگذاری امور دیگری مثلاً امور جوانان به ریاست جمهوری، بر مبنای این رویه و به استناد قانون عادی نیز خلاف قانون اساسی است. اصولاً همه امور کشورداری مهم هستند و قانون اساسی برای این امور مهم، سازوکار تعریف کرده است.

۲- با استناد به اصل «۶۰» قانون اساسی و با توجه به اصل پاسخ‌گویی مصرح در اصل «۱۲۲»، اعمال قوه مجریه در سایر امور از طریق وزرا انجام می‌شود. مطابق ذیل اصل «۱۳۳» قانون اساسی، «تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند». پس از گذشت حدود چهار دهه از انقلاب اسلامی، تعداد وزیران و حدود اختیارات آن‌ها و به تبع آن سازمان اجرایی کشور تثبیت نشده است. این بی‌ثباتی منشاء بسیاری چالش‌ها بین قانون‌گذار و اجرا شده است.

نتیجه‌گیری

قوانین و مقررات نوعی نظام را تشکیل می‌دهند. آنچه از قانون و یک نظام حقوقی اراده می‌شود، نوعی معیار است. کارکرد قوانین به مثابه ابزار و معیار برای کنترل اجتماعی است، معیار در نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور مبهم و غبارآلود است. معیار دارای ویژگی دوام و استمرار است. به سبب آشفتگی در قانون، معیارها به هم ریخته و سبک زندگی مردم و ابزار کنترل اجتماعی دچار آشفتگی شده است.

تصویب قانون شیوه قانون‌نگاری و پیش‌بینی سازوکار تنظیم متن‌های پیش‌نویس با توجه به اصول ده‌گانه، کیفیت قانون‌گذاری با مشارکت گروه‌های ویژه قانون‌نویسی از جمله متخصصین منطق و اصول، ویراستاری، قانون‌نویسی و ادبیات فارسی یک ضرورت قلمداد می‌شود.

مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا در کشور زیاد هستند و مصوباتی دارند در حکم قانون. گاهی مصوبه‌ای از سوی هریک از این مراجع به ویژه شوراهای اسلامی شهر و روستا، مستلزم جابه‌جایی هزاران میلیارد است. این موارد سبب ولنگاری در قانون‌گذاری شده است. گاهی این نکته برجسته نمی‌شود که با توجه به مصوبات این مراجع و شوراهای نیازی به مجلس نیست. باید حدود و اختیارات این مراجع مشخص شود. تخلفات گسترده، جابه‌جایی و هدررفت منابع در پرتو این مصوبات زیاد است. نظم شهرها به هم خورده است. کشور نیازمند مرکز تطبیق مصوبات شوراهای عالی و سایر مراجع مقرر با قانون و اسناد بالادست است.