

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال هشتم، زمستان ۱۳۹۸، شماره ۲۶

به موجب نامه‌ی شماره ۳/۱۸/۶۳۷۳۱ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
عنوان فصلنامه‌ی «بررسی‌های حقوق عمومی» به «دانش حقوق عمومی» تغییر یافته و
اعتبار علمی به این فصلنامه اعطا شد. این اعتبار شامل شماره‌های ۱ تا ۴ فصلنامه‌ی
بررسی‌های حقوق عمومی نیز می‌شود.

فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال هشتم، زمستان ۱۳۹۸، شماره ۲۶

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان

مدیر مسئول: عباسعلی کدخدایی

سر دبیر: سیامک ره‌پیک

اعضای هیأت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا)

- فیروز اصلانی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- محمدجواد جاوید، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیدمحمد حسینی، دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران
- ولی رستمی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیامک ره‌پیک، استاد حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- محمدحسن صادقی مقدم، استاد حقوق خصوصی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- عباسعلی کدخدایی، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان

مقالات این فصلنامه لزوماً بیان‌کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

آدرس: تهران، خیابان شهید سیهید قرنی، کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)،

روبروی مسجد الرحمن، پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان

سندوق پستی: تهران ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵ تلفن: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۶ فکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۸۰

آدرس سامانه فصلنامه: mag.shora-gc.ir E-mail: mag@shora-rc.ir

ارسال مقاله و پیگیری روند داوری آن و همچنین کلیه‌ی مکاتبات با دفتر فصلنامه

صرفاً از طریق سامانه فصلنامه انجام می‌گیرد.

قیمت: ۱۸۰/۰۰۰ ریال

- این فصلنامه در سامانه مخصوص خود به نشانی mag.shora-gc.ir و پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (ISC) نمایه می‌گردد.

- کلیه حقوق مادی برای فصلنامه‌ی «دانش حقوق عمومی» محفوظ است و آن دسته از نویسندگان محترمی که در صدد انتشار مقاله‌ی منتشره‌ی خود در مجموعه مقالات، یا بخشی از یک کتاب هستند، لازم است با ارائه درخواست کتبی، موافقت دفتر فصلنامه را اخذ نمایند.

- تمامی مقالات این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

www.isc.gov.ir

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

www.ensani.ir

پرتال جامع علوم انسانی

www.magiran.com

بانک اطلاعات نشریات کشور

www.noormags.ir

پایگاه مجلات تخصصی نور

www.civilica.com

سیویلیکا

خط‌مشی فصلنامه دانش حقوق عمومی

خط‌مشی فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، انتشار مقالات علمی - پژوهشی در حوزه‌ی حقوق عمومی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. لازم است مقالات در جهت پیشرفت مطالعات مربوط به «حقوق عمومی» باشد. تحلیل نظرات و تجارب حقوقی مرتبط با حوزه‌ی حقوق عمومی با برخورداری از رویکرد نقد علمی از رؤس این خط‌مشی می‌باشد. محورهای این فصلنامه (اعم از مطالعات نظری و ناظر به یک یا چند کشور) عبارتند از:

- مطالعه‌ی نظام‌سازی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- مطالعه‌ی نقش و جایگاه کارویژه‌های شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بررسی نهادهای مشابه
- مطالعه‌ی مبانی، نظریات، ساختار و کارکرد دولت
- مطالعه‌ی ابزارهای کنترل حقوقی قدرت، بازنگری و ارتقاء آن
- مطالعه‌ی فقه حکومتی
- جایگاه مشارکت مردم در ایجاد مردم‌سالاری دینی
- مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت

راهنمای نگارش مقالات

از نویسندگان محترم، با رعایت نکات زیر مقالات خود را از طریق سامانه فصلنامه (mag.shora-gc.ir) ارسال نمایند.

صرفاً مقالاتی در نوبت ارزیابی قرار می‌گیرند که موارد زیر در آنها مراعات شده باشد:

۱. نام و نام‌خانوادگی و مشخصات نویسنده / نویسندگان به‌طور کامل و به‌صورت زیر در ابتدای مقاله ذکر شود:

۱-۱. در صورت تعدد نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.

۱-۲. رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه - شهر - کشور

- ۳-۱. آدرس ایمیل نویسنده / نویسندگان نوشته شود.
۲. چکیده مقاله دارای ۲۰۰ واژه و در بردارنده موضوع مقاله، سؤال و روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) باشد.
۳. مقدمه مقاله حاوی موضوع و مسئله پژوهش، سؤال تحقیق، دلایل ضرورت تحقیق، تبیین روش تحقیق، ارائه پیشینه‌ی موضوع و ادبیات تحقیق و مرور ساختار مقاله باشد.
۴. نتیجه مقاله حاوی پاسخ به سؤال تحقیق و ارزیابی آن باشد.
۵. ارجاع به منابع و مأخذ، در متن مقاله و در پایان نقل قول یا موضوع استفاده‌شده به شکل زیر آورده شود:
- ۱-۵. قرآن کریم؛ (نام سوره، شماره آیه). مثال: (حدید: ۲۵).
- ۲-۵. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر، جلد: صفحه - بدون درج مخفف ص)؛ مثال: (حسینی، ۱۳۷۶، ج ۲: ۸۳).
- ۳-۵. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف)؛ مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
۶. تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (Ibid, op.cit) خودداری شود.
۷. چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا (داخل قلاب) پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند. مثال: (حسینی، ۱۳۷۶|الف| ج ۲: ۸۵). در چنین مواردی، در فهرست منابع نیز حرف مذکور در داخل قلاب پس از سال انتشار ذکر می‌گردد.
۸. تمام توضیحات اضافی و همچنین معادل انگلیسی اسامی خاص یا اصطلاحات (در صورت لزوم) با عنوان «یادداشت‌ها» در انتهای متن مقاله آورده شود (ارجاع و اسناد در یادداشت‌ها مثل متن مقاله، به روش درون‌متنی [بند] خواهد بود).
۹. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین به صورت زیر ارائه شود:
- ۱-۹. ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین.
- ۲-۹. **کتاب:** نام خانوادگی، نام نویسنده (تاریخ چاپ)، **نام کتاب**، نام مترجم، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، جلد.
- ۳-۹. **مقاله مندرج در مجلات:** نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، **نام نشریه**، دوره نشریه، شماره نشریه، صفحات مقاله.
- ۴-۹. **مقاله مندرج در مجموعه مقالات یا دایره‌المعارف‌ها:** نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ): «عنوان مقاله»، **نام کتاب**، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، شماره جلد، صفحات مقاله.
۱۰. ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها، نام و مشخصات نویسنده/نویسندگان، تملماً معادل فارسی آنها همراه مقاله ارسال گردد.
۱۱. مقاله در محیط **Word2007**، متن مقاله با قلم **BLotus12** (لاتین **TimesNewRoman11**)، کتابنامه **BLotus11** (لاتین **TimesNewRoman10**) و یادداشت‌ها **BLotus10** (لاتین **TimesNewRoman9**) حروفچینی شود.
۱۲. عناوین (تیترها) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عنوانین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیتربندی اصلی با ۱، ۲ و... - تیتربندی فرعی با ۱-۱، ۲-۱ و... - تیتربندی فرعی‌تر با ۱-۱-۱، ۲-۱-۱ و... - و پس از آن با حروف ابجد باشد).
۱۳. حجم مقاله، از ۴۵۰۰ کلمه کمتر و از ۷۵۰۰ کلمه بیشتر نباشد (از ابتدای مقاله تا پایان فهرست منابع).
۱۴. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.
۱۵. استناد به مقاله مرتبط که در «فصلنامه دانش حقوق عمومی» منتشر شده اند، موجب می‌گردد مقاله ارسالی در اولویت بررسی و داوری فصلنامه قرار گیرد و علاوه بر آن واجد امتیاز بالاتری در مرحله داوری گردد.
۱۶. مقاله ارسالی نباید همزمان به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۱۷. فصلنامه در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.

فهرست مطالب

- گستره و اقتضائات نظارت استصوابی بر انتخابات در نظرات شورای نگهبان؛ با تأکید بر انتخابات مجلس شورای اسلامی..... ۱
 - حامد نیکونهاد ، زینب عساکره

- نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته..... ۲۵
 - احمد تقی زاده، احمد حبیب نژاد

- تحلیل ساختاری-کارکردی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دو‌مجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی..... ۴۷
 - حسن گروسی ، بابک باصری

- سیاست تقنینی حاکم بر نظام اداری ایران «با نگاهی به قانونگذاری در زمینه نهادهای عمومی غیردولتی»..... ۶۹
 - فردین مرادخانی ، حسین خورشیدی ، فرشید بنده علی

- تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین..... ۸۹
 - علی فتاحی زفرقندی ، فیروز اصلانی

- مطالعه تطبیقی مدیریت عالی قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا..... ۱۱۱
 - ولی الله حیدرنژاد ، خیرالله پروین

گستره و اقتضائات نظارت استصوابی بر انتخابات در نظرات شورای نگهبان؛ با تأکید بر انتخابات مجلس شورای اسلامی

حامد نیکونهاد^{۱*}، زینب عساکره^{۲**}

۱. استادیار گروه حقوق عمومی و بین الملل دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، تهران

۲. دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، قم، تهران

تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۱۶ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

چکیده

اهمیت نظارت بر انتخابات، ریشه در جایگاه ممتاز انتخابات در پهنه حقوق و سیاست دارد. انتخابات به مثابه فرایند مسالمت‌آمیز و قانونی انتقال قدرت، سازوکاری است برای اعمال حق تعیین سرنوشت به منظور نیل به نظامی کارآمد و شایسته‌سالار. نظارت شورای نگهبان بر فرایندها و مراحل و امور انتخابات به‌ویژه انتخابات مجلس همواره در کانون مباحث حقوق انتخابات ایران بوده است. تأثیر این نظارت بر نتیجه انتخابات بی‌نیاز از توضیح است و در مطالعات و نوشتارهای گوناگون بدان پرداخته شده است. بُعد مغفول در ادبیات کنونی، رویکرد پاسدار تقنینی قانون اساسی به گستره و اقتضائات نظارت بر انتخابات است. تحلیل اینکه شورای نگهبان در رویه تطبیقی خود در مقام بررسی مصوبات مجلس (موضوع اصل ۹۴)، چه قلمرو و الزاماتی را برای تحقق نظارت بر انتخابات (مقرر در اصل ۹۹) ترسیم کرده، موضوعی ابتکاری است که این مقاله با روش تحلیل رویه‌ای در پی بررسی آن بوده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد رویه تطبیقی شورای نگهبان با مدلول نظر تفسیری اصل ۹۹ و نیز با مفهوم، مدلول و غایت نظارت در حقوق عمومی همراستاست. اظهارنظرهای شورای نگهبان مستند به اصل ۹۹، «مؤثر بودن»، «اختصاصی بودن»، «عمومیت و فراگیری» و «انحصاری بودن» نظارت بر انتخابات را نمایش می‌دهد. **واژگان کلیدی:** نظارت استصوابی، اصل ۹۹ قانون اساسی، شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات، انتخابات، انتخابات مجلس شورای اسلامی.

* Email: h_nikoonahad@sbu.ac.ir

** Email: zeynabasakereh68@gmail.com

مقدمه

انتخابات، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مشارکت و رقابت سیاسی جامعه (منصوریان، ۱۳۹۶، ۳) و «ابزار اعمال دموکراسی و ایجاد گردش متناوب در دایره قدرت»، (غمامی، ۱۳۹۶، ۱۳۹)، موجه‌ترین ابزار وصول به قدرت و رایج‌ترین شیوه اعمال اراده عمومی در نظام‌های مردم‌سالار است که «شهروندان در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدارات عمومی (سیاسی) مشارکت می‌کنند» (احمدی، ۱۳۸۹، ۲۶؛ قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۳، ۵۷۷). انتخابات را روش اعمال حق حاکمیت مردم می‌دانند که گاه به‌صورت گزینش نمایندگان ظهور می‌یابد و گاه به شکل رفراندوم که ناظر بر رد یا قبول امری در عرصه عمومی است (قیصری و دیگران، ۱۳۹۴، ۱۳). انتخابات. از مهم‌ترین ابزارهای تحقق حاکمیت مردم بر سرنوشت سیاسی خویش است. انتخابات به‌عنوان یکی از مصادیق مراجعه به آرای عمومی، بازتاب‌دهنده اتکای اداره امور کشور به آرای عمومی است. طبق اصول ۶، ۷، ۵۸، ۶۲، ۱۰۰، ۱۰۷ و ۱۱۴ قانون اساسی، کارگزاران متعدد حکومت با انتخاب مستقیم مردم برگزیده می‌شوند. در منظومه قانون اساسی، آحاد مردم در شکل‌دهی ساختارهای اساسی و انتخاب زمامداران عالی‌رتبه نقش اساسی دارند. انتخابات فرایندی است که با صدور فرمان آغاز انتخابات از سوی مرجع صلاحیت‌دار (حسب مورد وزیر کشور یا رهبر) آغاز می‌شود و پس از طی شدن مراحل گوناگونی همچون تشکیل هیأت‌های اجرایی و هیأت‌های نظارت، ثبت‌نام از داوطلبان، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و شکایات احتمالی، اعلام نامزدهای نهایی، تبلیغات، رأی‌گیری و شمارش آراء، در نهایت با رسیدگی به شکایات انتخاباتی و سرانجام اعلام نهایی نتایج انتخابات و صدور اعتبارنامه‌های منتخب یا منتخبان پایان می‌پذیرد.

نظارت بر انتخابات به‌عنوان عنصر تضمین‌کننده درستی و قانونی بودن فرایند انتخابات و اصلی پذیرفته‌شده در نظام‌های مردم‌سالار، مقوله‌ای است که از دیرباز مورد توجه بیشتر نظام‌های سیاسی بوده و هر نظام سیاسی سعی داشته به‌تناسب اصول و ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی خود، شیوه اعمال نظارت بر انتخابات را تعیین کند. از این‌رو، کلیه نظام‌های حقوقی به‌منظور نظارت بر عملکرد مجریان انتخابات، از یک‌سو نهادها و مراجعی را تحت حاکمیت سیاسی کشور خود تعریف کرده‌اند و از سوی دیگر، صلاحیت و اختیارات ویژه‌ای برای نظارت بر فرایند انتخابات به آن نهادها اعطا کرده‌اند. این نهادها اغلب در قالب الگوهای چهارگانه «تقنینی»، «قضایی»، «مستقل» و «دادرسی اساسی» قرار می‌گیرند و نظام‌های سیاسی مختلف با توجه به نوع نظام سیاسی، تعداد انتخابات ملی و محلی و تعداد مراجع ناظر، یکی از الگوهای مذکور را به‌منظور نظارت بر انتخابات برگزیده‌اند (فتاحی، ۱۳۹۷، ۶۱-۶۲). در بیشتر نظام‌های

حقوقی این نظارت اغلب بر عهده نهادی خارج از قوه مجریه قرار می‌گیرد تا ضمن پیشگیری از نفوذ و مداخله مقامات اجرایی، حُسن اجرای انتخابات توسط نهاد ناظر بی‌طرف تضمین شود.^۱ در بین الگوهای مذکور، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۹۹، با پذیرش الگوی دادرسی اساسی همچون نظام حقوقی فرانسه، شورای نگهبان را به‌عنوان مرجع انحصاری نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی قرار داده است. بنابر این اصل، «شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». با توجه به اطلاق «نظارت» در این اصل و نامشخص بودن نوع آن از حیث ضمانت اجرا و نیز با توجه به شائبه‌های مختلفی که بین مجریان و ناظر انتخابات در نوع نظارت مذکور ایجاد شد، شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۱۲۳۴ مورخ ۱۳۷۰/۰۳/۰۱، در پاسخ به استفساریه رئیس هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات، نوع نظارت مذکور در این اصل را «استصوابی، و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها» دانست. برخی حقوقدانان بر این باورند که واژه نظارت استصوابی با تفسیر شورا از اصل ۹۹ از حقوق خصوصی وارد حقوق عمومی شد (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۶۴، بدین‌معنا که کلیه اقدامات مجری باید با تصویب ناظر انجام گیرد (ارشدی، ۱۳۸۵، ۲۸). به دیگر سخن، از آن‌جا که در نظارت استصوابی، اذن و موافقت ناظر شرط لازم در صحت عمل مجری است (اطاعت، ۱۳۸۳، ۳۱)، بنابراین تمام امور انتخاباتی زیر نظر ناظر (شورای نگهبان) اعتبار می‌یابد (هاشمی، ۱۳۸۲، ۱۸۶) و این امر با اقتضای استصوابی بودن نظارت ناظر همخوانی دارد. در واقع شورای نگهبان به‌منظور تحقق اهدافی که قانون اساسی برای نظارت بر انتخابات در نظر گرفته^۲، نظارت مذکور در اصل ۹۹ را استصوابی دانسته است؛ چراکه استطلاعی بودن نظارت نمی‌تواند به تحقق آن اهداف منجر شود. در این زمینه و به‌منظور تضمین حُسن اجرای انتخابات که منوط به تحقق نظارت کامل است، اولاً شورا باید از بودجه کافی برخوردار باشد (نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۵۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۹ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور، مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۵، نظر شماره ۸۱/۳۰/۵۲۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۷، نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۰۶ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور، مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۱۷ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۰) و ثانیاً ضمانت‌های اجرایی همچون تحدیدی نبودن نظارت استصوابی شورا به‌وسیله قانون عادی در نظر گرفته شود. به بیان دیگر، قانون عادی نباید مفاد مذکور در اصل ۹۹ را که در قانون عادی دیگری درج شده و به تأیید

شورا رسیده است، لغو کند (نظر شماره ۱۰۶۴۱ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ در خصوص لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۱۱/۱۸ و نظر شماره ۶۳۵۶ مورخ ۱۳۶۵/۰۴/۲۵ در خصوص لایحه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۴) یا نظارت شورا را به چارچوب قوانین عادی محدود کند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۰۲ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹). شایان ذکر است که مفهوم نظارت استصوابی با ارائه نظر تفسیری شورا وارد ادبیات حقوق عمومی نشد، بلکه با مطالعه قوانین و مقررات مربوط به انتخابات و همه‌پرسی می‌توان دریافت که اراده قانونگذار در قوانین پس از انقلاب بر آن بوده که نهاد ناظر دارای صلاحیت تأیید و رد اقدامات مجریان انتخاباتی باشد و شورا صلاحیت‌های نهاد ناظر بر انتخابات را صرفاً در قالب یک اصطلاح حقوقی بیان کرده است^۳ (فتاحی، ۱۳۹۷، ۲۸۶).

در این پژوهش، با تحلیل نظرهای شورای نگهبان در زمینه انتخابات، استصوابی بودن نظارت در هر یک از مراحل انتخابات به تفکیک بررسی می‌شود. بر این مبنا، سؤال اصلی این است که اظهارنظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس به استناد اصل ۹۹ قانون اساسی، چه قلمرو و اقتضائاتی از نظارت استصوابی را در هر یک از مراحل انتخابات تصویر می‌کند؟ پرداختن به نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات، در آثار مختلفی به چشم می‌خورد، اما تاکنون هیچ‌یک از آثار تألیفی به تحلیل نظرهای شورا در این زمینه نپرداخته‌اند. این مقاله درصدد است تا با روش «تحلیل رویه‌ای» به بررسی نظرهای شورای نگهبان در خصوص نظارت استصوابی بپردازد. نوآوری این پژوهش، تحلیل اقتضائات نظارت استصوابی در هر یک از مراحل انتخابات در نظرهای شورای نگهبان مستند به اصل ۹۹ قانون اساسی است. در واقع استنباط تلقی رویه‌ای شورای نگهبان به‌مثابه پاسدار تقنینی از قانون اساسی موضوع اصول ۹۱ و ۹۴ قانون اساسی (و نه به‌عنوان ناظر انتخابات) از مقوله نظارت بر انتخابات وجهه همت این نوشتار است.^۴ بدین‌منظور با تفکیک مراحل متعدد فرایند انتخابات، لوازم نظارت استصوابی در هر مرحله به‌صورت جداگانه تبیین و تحلیل می‌شود.

۱. تعیین زمان برگزاری انتخابات (رأی‌گیری)

تعیین زمان برگزاری رأی‌گیری به‌عنوان اولین گام از فرایند انتخابات اهمیت زیادی دارد. هدف

اصلی از تعیین زمان این است که نهاد ناظر بتواند در بازه زمانی تعیین شده برای برگزاری انتخابات، نظارت خود را بر کلیه فرایندهای انتخابات اعمال کند. در قانون اساسی، الزاماتی در خصوص تعیین زمان رأی‌گیری برای دو انتخابات مجلس شورای اسلامی (ن.ک: اصل ۶۳) و ریاست جمهوری (ن.ک: اصول ۱۱۷، ۱۱۸، ۱۱۹ و ۱۲۰) پیش‌بینی شده و در خصوص انتخابات مجلس خبرگان رهبری الزاماتی مقرر نشده است، اما این مسئله در قوانین عادی پیش‌بینی شده است. تعیین زمان آغاز رأی‌گیری با همکاری دو نهاد وزارت کشور و شورای نگهبان صورت می‌پذیرد. اقتضای وظایف و اختیارات این دو نهاد، نوعی اطلاع و هماهنگی پیشینی بین مجری و ناظر را ایجاد می‌کند و این مسئله در نظرهای شورا مشهود است. برای مثال مطابق قوانین و مقررات نظارت بر انتخابات (برای نمونه، ن.ک: ماده ۱۵ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۵/۰۹) وزارت کشور مکلف شده حداقل یک ماه قبل از صدور فرمان آغاز انتخابات در هر یک از حوزه‌های انتخابیه، مراتب را به «اطلاع و تأیید» شورای نگهبان برساند و نظر نهایی شورا را اخذ کند. اصولاً فرمان آغاز انتخابات زمانی صادر می‌شود که شورای نگهبان با زمان پیشنهادی وزارت کشور برای برگزاری مراحل اول و دوم انتخابات موافقت کند. در غیر این صورت، تجویز برگزاری انتخابات در مواردی که ممکن است زمینه نظارت برای ناظر فراهم نباشد، با اصل ۹۹ مغایرت دارد (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹). در مجموع، آنچه از استصوابی بودن نظارت شورا در گام نخست انتخابات منتج می‌شود، لزوم هماهنگ بودن وزارت کشور با شورای نگهبان از طریق اطلاع، هماهنگی و اخذ تأیید قبلی شورا در خصوص زمان برگزاری انتخابات پیش از صدور فرمان انتخابات است. از آنجا که نظارت شورا بر یکایک مراحل انتخابات به‌طور مؤثر اعمال می‌شود، در صورتی که هماهنگی‌های لازم در خصوص تعیین زمان رأی‌گیری بین مجریان و ناظر انتخابات صورت نگیرد، به دلیل عدم امکان نظارت توسط ناظر، امور مربوط به انتخابات مختل و غیرقابل اجرا خواهد شد و نظام حقوقی نیز به دلیل فقدان نظارت مؤثر و کارآمد مرجع نظارتی، با بحران مشروعیت منتخب یا منتخبان ملت مواجه خواهد شد.

۲. تشکیل هیأت‌های نظارت و نظارت بر هیأت‌های اجرایی

گام دوم نهاد ناظر تشکیل هیأت‌های نظارت است. این هیأت‌ها به‌مثابه بازوی اجرایی شورای نگهبان، شورا را در امر نظارت یاری می‌کنند و به موجب قانون وظایف و اختیاراتی دارند. اختیارات هیأت‌های نظارت که به هیأت مرکزی، استانی و شهرستانی تقسیم می‌شوند، ناشی از اختیارات نظارتی شورای نگهبان است. نحوه تشکیل و ترکیب اعضای هر کدام از هیأت‌ها در هر یک از انتخابات متفاوت است و قانونگذار ساختار، ترکیب اعضا و حدود وظایف و اختیار آن‌ها را تعیین کرده است. یکی از وظایف هیأت‌های نظارت، نظارت بر اقدامات هیأت‌های اجرایی است. هیأت‌های اجرایی زیر نظر وزارت کشور قرار دارند و شورای نگهبان به اقتضای نظارت عام و فراگیر، از طریق هیأت‌های نظارت زیرمجموعه خود، صلاحیت دارد بر فرایند تشکیل این هیأت‌ها، تعیین شرایط و تأیید صلاحیت معتمدین عضو هیأت‌های اجرایی و نیز انحلال این هیأت‌ها نظارت کند. برای مثال، شورای نگهبان در مرحله تشکیل هیأت‌های اجرایی، معتقد است که در انتخاب و تأیید صلاحیت معتمدان، هیأت‌های نظارت باید بر اجرای آن نظارت داشته باشند، در غیر این صورت نظارت شورا سلب می‌شود (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷ و نظر شماره ۲۵۱۷ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷). از آن‌جا که شورای نگهبان معتقد به عام و فراگیر بودن نظارت خود بر کلیه مراحل انتخابات است، این مرحله نیز همچون سایر مراحل باید زیر نظر مؤثر ناظر قرار گیرد. بنابراین در صورتی که در تشکیل هیأت‌های اجرایی و انتخاب و تأیید صلاحیت معتمدان عضو این هیأت‌ها نظارت شورا از طریق هیأت‌های نظارت انجام نگیرد، عمومیت نظارت این نهاد که از وجوهات نظارت استصوابی است مخدوش شده و به نفعی نظارت مزبور منجر می‌شود. مضاف بر آن، فراگیری و مؤثر بودن نظارت شورا بر کلیه مراحل انتخابات تا بدان‌جاست که این نهاد معتقد است تعیین شرایط و تأیید صلاحیت معتمدان نیز باید تحت نظارت مقام ناظر باشد. دلیل این امر را باید کارویژه‌های حساس و مهم معتمدان عضو هیأت‌های اجرایی همچون «تعیین اعضای انتخابی هیأت اجرایی انتخابات»، «تعیین صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، «تعیین اعضای اجرایی شعب اخذ رأی» و «رسیدگی و اعلام نظر نسبت به شکایات از انتخابات» دانست. از این‌رو شورا معتقد است که معتمدان باید دارای شرایط ایجابی همچون التزام عملی به اسلام و قانون اساسی، حسن شهرت و دارا بودن وثوق

و اعتماد به انجام صحیح وظایف خود باشند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). به همین منظور، هیأت نظارت به عنوان مرجع احراز و تأیید صلاحیت معتمدان (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴) و نیز مرجع تشخیص و تأیید تخلف آنان از وظایف قانونی تعیین شده است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). در واقع قانونگذار به منظور اطمینان از وجود شرایط و معیارهای تعیین شده در معتمدین، هیأت‌های نظارت را مأمور به تأیید یا رد صلاحیت آن‌ها کرده است (فتاحی، ۱۳۹۷، ۱۶۱). این در حالی است که مجلس، در ماده ۳۲ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴، با حذف عبارت «تأیید صلاحیت معتمدان توسط هیأت نظارت» در صدد نفی نظارت شورای نگهبان در این مرحله بود و در مصوبه اصلاحی خود، نحوه انتخاب معتمدان را به آیین‌نامه‌ای که توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسید، احاله کرد.^۵

با توجه به اصول کلی حاکم بر تشخیص صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی که «اصل عدم صلاحیت» از جمله آنان است، «صلاحیت به معنای داشتن شرایط قانونی لازم برای انتخاب شدن است، در واقع ناظر بر متصف بودن به صفاتی است که قانونگذار تعیین کرده است. لذا، چون اتصاف به شرایط پیش‌بینی شده در قانون امری ذاتی نیست که فرد به اعتبار انسان بودنش آن را دارا باشد، بلکه فرد این شرایط و اوصاف را به مرور زمان در خود ایجاد می‌کند و متصف به آن شده و دارای آن شناخته می‌شود، باید داشتن این شرایط احراز شود. در نتیجه، اصل بر عدم صلاحیت داشتن فرد داوطلب است مگر آنکه صلاحیت وی احراز شود» (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵، ۱۳۴). این اصل در خصوص انتخاب معتمدین عضو هیأت‌های اجرایی نیز جاری است، چراکه این افراد، نقش بسزایی در تعیین صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس ایفا می‌کنند. بنابراین در انتخاب معتمدین لزوماً باید اصل را بر عدم صلاحیت آنان گذاشت، مگر آنکه صلاحیت آنان احراز شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

در انحلال هیأت‌های اجرایی شورا بر این باور است که انحلال این هیأت‌ها نمی‌تواند به تشخیص و دستور وزیر کشور محدود باشد. به بیان دیگر، در صورتی که این امر، صرفاً محدود به تشخیص و دستور وزیر کشور (به‌عنوان یک مقام اجرایی) باشد، نقش نظارتی نهاد ناظر

منتفی شده و ناظر مکلف به تبعیت از تصمیم مقام مجری خواهد شد؛ امری که با استقلال ناظر در تعارض است (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۲ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴) ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن، مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷ و نظر شماره ۲۵۱۷ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۱۰ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۱/۱۰).

نیز، از الزامات نظارت استصوابی شورای نگهبان در خصوص نظارت بر هیأت‌های اجرایی آن است که مرجع صالح برای تشخیص بروز تعارض و تداخل میان تصمیمات هیأت اجرایی و وظایف نظارتی شورای نگهبان، شورای نگهبان است و این تشخیص قاطع و لازم‌الاجرای است. در غیر این صورت تصمیمات مذکور باطل و هر گونه اقدامی در این خصوص ممنوع است (نظر شماره ۴۸۹۹۹/۳۰/۹۱ مورخ ۱۰۱۳۹۱/۰۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶ مجلس شورای اسلامی).

۳. رسیدگی به صلاحیت داوطلبان

مبتنی بر نظر تفسیری شورا از اصل ۹۹، رسیدگی به صلاحیت داوطلبان یک امر اجرایی است، اما از آن‌جا که نظارت بر انتخابات، استصوابی و شامل کلیه مراحل انتخابات است، این مرحله نیز تحت شمول نظارت شورا قرار دارد. بنابراین نظارت شورا در این مرحله نه یک وظیفه اجرایی، بلکه نظارتی است؛ اگرچه خود مستلزم اقداماتی اجرایی است. بر این اساس، کارویژه شورا در این مرحله آن است که اقدامات و عملکرد مجریان انتخابات را با آنچه در قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است، ارزیابی کند. برای مثال در قانون انتخابات مجلس، شرایطی برای داوطلبان نمایندگی مجلس پیش‌بینی شده و هیأت‌های اجرایی زیر نظر وزارت کشور، مرجع رسیدگی و احراز این شرایط تعیین شده‌اند. شورا به‌عنوان نهاد ناظر از طریق سازوکارهای مقرر در قانون، بر اقدامات مجریان انتخابات نظارت می‌کند که آیا رسیدگی به صلاحیت داوطلبان مطابق ضوابط و تشریفات قانونی صورت گرفته یا خیر و به هیچ‌عنوان صلاحیت ورود به حیطه اجرایی را ندارد.^۶ نتیجه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان حسب مورد احراز صلاحیت، عدم احراز صلاحیت یا رد صلاحیت داوطلب خواهد بود.

مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود، عمده‌ترین رکن جمهوری اسلامی و بارزترین تجلی آرای عمومی است (عمیدزنجانی، ۱۳۹۱، ۴۱۵). اصل ۶۲ قانون اساسی، تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان را به قانون عادی احاله کرده است. از این‌رو، شرایط انتخاب‌شوندگان در ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس تعیین یافته است. علاوه بر آن، در

اصل ۶۷ قانون اساسی، اوصاف ایجابی همچون «امانت و عدالت» برای تصدی نمایندگی مجلس ذکر شده است. مبتنی بر قوانین و مقررات مربوط به انتخابات مجلس، مرجع اولیه رسیدگی به صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس «هیأت‌های اجرایی»، مراجع ثانویه «هیأت‌های نظارت زیر نظر شورای نگهبان» و مرجع نهایی، «شورای نگهبان» است. با توجه به اهمیت مسئله رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و اینکه قانونگذار عادی به دفعات در مقام تغییر و تحول در این مقوله مهم انتخاباتی برآمده است، شورای نگهبان مجال فراخی برای بیان اقتضائات گوناگون نظارت استصوابی در این مرحله داشته و موارد زیر، از جمله لوازم و اقتضائات نظارت شورا بر انتخابات دانسته شده است:

- «محدود نبودن شورا به استعلام از مراجع چهارگانه (وزارت اطلاعات، دادستانی کل، سازمان ثبت احوال و اداره تشخیص هویت و پلیس بین‌الملل) برای احراز برخی شرایط ایجابی و کیفی (مانند اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) مقرر در ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰) به دلیل امکان اثبات شرایط مذکور به وسیله طرق معتبر توسط شورا، در صورتی که مراجع چهارگانه فقدان آن شرایط در داوطلب را مستنداً اعلام کتبی نکرده باشند؛

- «کافی نبودن ابراز کتبی داوطلب برای احراز شرایط مقرر در بندهای سه‌گانه (۱، ۳ و ۵) ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس (اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) به دلیل اثباتی بودن این شرایط و امکان احراز فقدان شرایط در داوطلب از طرق دیگر، با توجه به ماهوی بودن شرایط مزبور؛

- «عدم صلاحیت مراجع چهارگانه نسبت به اعلام عدم وجود شرایط بندهای سه‌گانه (۱، ۳ و ۵) ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس (اعتقاد و التزام به اسلام و نظام جمهوری اسلامی و وفاداری به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه) در داوطلبان» به دلیل خروج از محدوده وظایف قانونی آن‌ها (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰) و «عدم امکان تضییق نظارت شورا از طریق انحصار به استناد نظر کارشناسی وزارت اطلاعات و در نتیجه نفی طرق معتبر شرعی» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص ماده ۳۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)؛

- «مفروض دانستن استفاده از طرق معتبر و یا مثبت شرعی (همچون بینه شرعی یا شیعاف مفید اطمینان) به منظور رسیدگی به شرایط داوطلب» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ شورای نگهبان در خصوص تبصره ماده ۳۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)؛
- «عدم جواز نفی نظارت عالی شورای نگهبان در خصوص صلاحیت نامزدها با استناد به تکافوی تأییدیه هیأت اجرایی یا هیئت نظارت، به دلیل لزوم اثبات احراز وثاقت آنان به عنوان شرط طریق معتبر عرفی» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ در خصوص طرح الحاق دو تبصره به ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷، مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ مجلس شورای اسلامی)؛
- «لزوم تفکیک صلاحیت‌های مجری و ناظر انتخابات در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و انحصار نظارت بر انتخابات در شورا» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰)؛
- «مشروعیت توسل به اصول عملیه همچون اصل استصحاب برای رسیدگی به صلاحیت داوطلبانی که در دوره‌های قبل تأیید صلاحیت شده‌اند، مگر در صورت کشف مدارک و دلایلی دال بر رد صلاحیت آنان» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۵ در خصوص طرح الحاق دو تبصره به ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷، مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۰۵)؛
- «لزوم پیش‌بینی بازه زمانی کافی به منظور اظهارنظر قطعی و نهایی شورای نگهبان در خصوص شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴ و نظر شماره ۳۰۸۲/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹) (اهمیت تعیین بازه زمانی متناسب با وظایف و اختیارات نهاد ناظر از آن جهت است که این نهاد بتواند در بازه زمانی منطقی و با توجه به نوع انتخابات و تعداد داوطلبان، به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده رسیدگی کند. لذا در صورت عدم پیش‌بینی بازه زمانی متناسب، اعمال نظارت دقیق و مؤثر از سوی شورا ناممکن می‌گردد)؛

- «لزوم بررسی مجدد صلاحیت داوطلبان تأیید صلاحیت‌شده‌ای که حوزه انتخابیه خود را تا پانزده روز قبل از روز اخذ رأی تغییر داده‌اند، توسط شورای نگهبان» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۳۰۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۸ در خصوص طرح تغییر حوزه انتخابیه داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۲/۰۹/۳۰)؛
- «ملاک بودن رأی اکثریت اعضای شورای نگهبان در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان» (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۸/۳۰ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰)؛
- «نهایی، قطعی و غیرقابل تجدیدنظر بودن نظرات شورا در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان انتخابات و عدم امکان شکایت از تصمیمات شورا در مراجع قضایی به دلیل نهایی بودن نظرات این نهاد» و در نتیجه «عدم امکان ورود مقام اجرا (هیأت‌های اجرایی) به حوزه نظارت، به دلیل نظارت بر مقام ناظر و ایجاد اختلال در امر نظارت» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص ماده (۵۲ مکرر) لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)؛
- «تکلیف فرمانداران و بخشداران به ارسال نظر هیأت اجرایی در خصوص داوطلبان رد صلاحیت‌شده با قید «سریع‌ترین وسیله ممکن» به هیأت نظارت استان، به منظور پیشگیری از اختلال در نظارت شورا» (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص ماده ۵۱ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)؛
- «اجرایی بودن اعلام نتیجه رد صلاحیت داوطلبان» و «خارج از حیطه نظارت بودن ذکر علل رد صلاحیت آنان به دلیل خروج از صلاحیت ذاتی مراجع نظارتی و پیشگیری از دخالت در امور اجرایی» (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۸ در خصوص طرح لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت‌شده در انتخابات مختلف، مصوب ۱۳۷۸/۰۵/۱۳).
- قطعی و نهایی بودن نظرات شورا و به تعبیری دیگر، فصل‌الخطاب بودن نظرات شورا در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان انتخابات مجلس و پیشگیری از دخالت نهادهای قضایی در این زمینه حائز اهمیت است. به نظر می‌رسد که باید مبنای این تلقی را در لزوم حفظ استقلال کارکردی و ساختاری ناظر انتخابات به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر انتخابات به‌منظور تضمین اصل بی‌طرفی جست‌وجو کرد، چراکه نهاد ناظر تنها در صورتی می‌تواند اعتماد آحاد مردم را جلب و به وظایف قانونی خود عمل کند که از وابستگی به هر حزب و گروه و فرد و جریان سیاسی مبرا باشد تا آن‌ها نتوانند در پرتو این وابستگی به اعمال نفوذ و اثرگذاری در نهاد ناظر

بپردازند (فتاحی، ۱۳۹۷، ۴۸).

۴. تبلیغات

تبلیغات اصولاً مؤثرترین راه برای آشنایی رأی‌دهندگان با داوطلبان تأیید صلاحیت شده و «وسیله‌ای برای پیوند میان مبلغان و مخاطبان» (حبیب‌نژاد و داودی، ۱۳۹۷: ۷۳) به‌شمار می‌رود. نظارت بر تبلیغات نیز به دو دسته کلی «نظارت بر فعالیت‌های تبلیغاتی» و «نظارت بر هزینه‌های تبلیغاتی» (درستی، ۱۳۹۳، ۹۶) تقسیم می‌شود. با توجه به اهمیت نظارت بر تبلیغات، قوانین انتخاباتی تدابیر خاصی را بدین‌منظور اتخاذ، و در بندهای ۳ تا ۶ سیاست‌های کلی انتخابات نیز در این زمینه الزاماتی مقرر شده است.

بررسی نظرات شورای نگهبان در این مرحله از انتخابات نشان می‌دهد که این نهاد در مواردی بدون استناد مستقیم به اصل ۹۹، موارد و قیودی را موجب محدود شدن نظارت و آزادی انتخابات می‌داند. برای مثال می‌توان به ماده ۲۳ لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران (مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳) اشاره کرد که در آن، مجلس صداوسیما را مکلف کرده بود برنامه‌های آموزش انتخاباتی و کلیه اعلامیه‌ها و اطلاعیه‌های مربوط به انتخابات را با «هماهنگی شورای سرپرستی صداوسیما» از شبکه سراسری یا محلی صداوسیما پخش کند. شورا عبارت «با هماهنگی شورای سرپرستی» را بدون استناد به اصلی از قانون اساسی مغایر با این قانون دانست و اعلام کرد که این عبارت سبب محدود شدن نظارت و آزادی انتخابات می‌شود (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳). در واقع، شورای نگهبان صلاحیت شورای سرپرستی صداوسیما را به‌نوعی محدودکننده صلاحیت نظارتی خود (فتاحی، ۱۳۹۷، ۴۶۳) و فراتر از آن، آزادی انتخابات (به‌واسطه تعلیق تکلیف صداوسیما در اطلاع‌رسانی انتخاباتی به اراده و هماهنگی شورای سرپرستی) می‌دانست. بنابراین، نتیجه لزوم هماهنگی شورای نگهبان با شورای سرپرستی صداوسیما، در مواردی که شورای نگهبان برنامه‌های آموزشی انتخاباتی یا اطلاع‌رسانی اعلامیه‌ها را ضروری می‌داند، تحدید ناروای نظارت استصوابی است. همچنین، شورای نگهبان با تأکید بر کارویژه نظارتی نهاد ناظر انتخابات و نفی صلاحیت آن در امور غیرنظارتی، «عضویت» یکی از اعضای خود در کمیسیون بررسی تبلیغات ریاست جمهوری، آن هم بنا بر الزام قانونی را مغایر وظیفه خود در امر نظارت بر انتخابات می‌داند (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳) علاوه بر آن، به‌نظر می‌رسد شورای نگهبان برای خود صلاحیت انحصاری در نظارت بر نحوه تبلیغات داوطلبان را نیز قائل است. این صلاحیت از نظری که شورا در خصوص اصلاح

ماده ۵۷ قانون انتخابات مجلس ارائه داده قابل استنتاج است. مطابق نظر شورا، موضوع این ماده مبنی بر تشکیل کمیسیون بازرسی تبلیغات انتخابات مجلس به منظور نظارت و کنترل نحوه تبلیغات نامزدها و هزینه‌های آن، مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۱۳۹۴/۰۹/۰۴ در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۱۰). دلیل و مبنای این نظر را می‌توان استقلال، بی‌طرفی و عدم وابستگی نهاد ناظر به قوای دولتی دانست.

۵. نظارت بر فرایند رأی‌گیری و شمارش آرا

با اتمام تبلیغات انتخاباتی مطابق زمان‌بندی‌های مقرر در قوانین و مقررات مربوط، رأی‌گیری و سپس شمارش آرا آغاز می‌شود. رأی‌گیری، نمود عینی و تجسم‌بخش خواست و اراده مردم است. از این رو در قوانین و مقررات انتخاباتی، سازوکارهایی به منظور حُسن اجرای رأی‌گیری و اقدامات مربوط به آن در روز اخذ رأی پیش‌بینی شده است.

مطابق قانون اساسی، تنها مرجع ناظر بر انتخابات، علی‌الإطلاق شورای نگهبان است و هیچ مقام و مرجعی به جز شورا صلاحیت نظارت بر هیچ‌یک از مراحل انتخابات را ندارد. بنابراین واگذاری صلاحیت نظارتی به نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی (ثابت و سیار) و اماکن استقرار دستگاه شمارشگر آرا مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۹۳ مورخ ۱۳۷۶/۲/۱۰ در خصوص طرح حضور نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی مصوب ۱۳۷۶/۰۱/۲۶). همچنین مجلس نمی‌تواند مقام ناظر را ملزم به انجام وظایف نظارتی خود در یک موضوع مشخص کند. چراکه ناظر انتخابات در مقام تشخیص تکلیف نیز هست و الزام ناظر به انجام اقدام نظارتی بر اساس تشخیص مرجع دیگر، از محتوا تهی کردن نظارت و نقض استقلال ناظر است. بنابراین الزام هیأت‌های نظارت به اعزام بازرس به منظور رسیدگی به تخلفات اعضای شعب اخذ رأی مغایر اصل ۹۹ است (نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۹۳ مورخ ۱۳۷۶/۲/۱۰ در خصوص تبصره ۶ ماده واحد طرح حضور نمایندگان نامزدهای ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی). با توجه به قلمرو اختصاصی نظارت بر انتخابات که صرفاً بر عهده شورای نگهبان است، نمی‌توان برای رئیس‌جمهور و وزارت کشور صلاحیت اعزام بازرس یا مأموران به منظور رسیدگی به حوزه‌های انتخابیه، شعب ثبت‌نام و اخذ رأی را در نظر گرفت، چراکه خارج از حیطه صلاحیتی آنان است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۱ در خصوص اصلاح ماده تبصره ۱ ماده ۲۵ به موجب لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی). در واقع از منظر دادرسی اساسی، از اصل ۹۹ چنین الزامی برای شورا و چنین صلاحیتی برای رئیس‌جمهور و وزارت کشور قابل برداشت نیست. شایان

توضیح است که مجلس در ماده ۱۱ لایحه همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۸/۰۳/۲۸) وزارت کشور را مأمور اجرای قانون همه‌پرسی و مسئول صحت جریان برگزاری آن دانست و بدین‌منظور صلاحیت اعزام مأمورانی به‌منظور بازرسی و کنترل جریان همه‌پرسی به شعب ثبت‌نام و اخذ رأی را به وزارت کشور داده بود. شورا اطلاق ماده اخیر را با تأکید بر اختصاصی دانستن وظیفه شورا در نظارت بر انتخابات، مغایر اصل ۹۹ تشخیص داد (نظر شماره ۳۴۱ مورخ ۱۳۶۸/۰۳/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۰۳/۲۸). بنابراین وزارت کشور به‌عنوان مجری انتخابات صلاحیتی در نظارت بر ناظران شورای نگهبان ندارد و نمی‌تواند با تشکیل هیأت نظارت و بازرسی بر ناظران شورا نظارت کند. در نتیجه صلاحیت مأموران و بازرسان وزارت کشور محدود به اجرای قانون بوده و هیچ صلاحیتی در نظارت بر انتخابات برای آنان قابل تصور نیست. نیز، ناظر انتخابات در نظارت بر فرایند رأی‌گیری علاوه بر آنکه محدودیتی در تعیین ناظران در شعب اخذ رأی ندارد و می‌تواند هر تعداد ناظر را که صلاح بداند به‌منظور اعمال نظارت خود، تعیین کند (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۹۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۸ در خصوص طرح دوفوریتی الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده ۲۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷)، می‌تواند از شاغلان غیرنظامی و انتظامی نیز در امر نظارت استفاده کند (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص تبصره ماده ۲۵ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). با توجه به اینکه نظارت شورا بر این فرایند به‌صورت حداکثری و مؤثر صورت می‌گیرد، در هیچ مرحله از فرایند اخذ رأی، امکان آغاز و ادامه رأی‌گیری بدون حضور ناظر وجود ندارد. به همین منظور، از یک‌سو نمی‌توان رأی‌گیری در شعب اخذ رأی را بدون حضور ناظر تجویز کرد، چراکه مانع اعمال کامل نظارت از سوی شورا می‌شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۲/۰۴/۲۹) و از سوی دیگر، نمی‌توان به مسئولان اجرایی، صلاحیت حضور در شعب اخذ رأی (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی) و به نمایندگان نامزدها صلاحیت نظارت بر حسن اجرای امور در مراحل انتقال صندوق و شمارش آرا را داد (نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸ در خصوص طرح ممنوعیت انتقال آراء صندوق‌های انتخاباتی قبل از شمارش در محل شعب و اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی). همچنین امکان بازشماری آرای صندوق‌های رأی توسط بازرسان

وزارت کشور به دستور رئیس‌جمهور وجود ندارد (مصوبه شماره ۱۵۱۳۶/ت/۱۵۶۹۵ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ هیأت وزیران)، چراکه مغایر نظارت عام شورای نگهبان است (تذکر شماره ۷۴/۲۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۷۴/۱۲/۱۷ شورای نگهبان به رئیس‌جمهور).

با ملاحظه نظرهای شورا در مرحله اخذ رأی این نتیجه حاصل می‌شود که شورای نگهبان، نظارت ناظر را در تک‌تک مراحل رأی‌گیری و شمارش آرا جاری دانسته و علاوه بر موارد مذکور، اتخاذ تدابیر به‌منظور نوین‌سازی شیوه‌های اخذ رأی و شمارش آرا، و استانداردسازی صندوق‌های اخذ رأی توسط وزارت کشور را منوط به تأیید خود می‌داند (نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۹۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۷ در خصوص الحاق تبصره به ماده ۹ طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

۶. رسیدگی به شکایات انتخاباتی

رسیدگی به شکایات انتخاباتی با توجه به زمان وقوع تخلف (قبل، حین و پس از رأی‌گیری) صورت می‌گیرد. شکایات انتخاباتی یا ناظر بر تخلفات و جرائم (از سوی داوطلبان یا شهروندان یا برگزارکنندگان) است یا ناظر بر نحوه برگزاری انتخابات. در هر دو صورت وقوع آن‌ها در هریک از فرایندها امری امکان‌پذیر است. از آنجا که ارتکاب تخلفات و جرائم در مواردی ممکن است در نتیجه انتخابات مؤثر باشد، تعیین مرجع صالح به‌منظور رسیدگی به تخلفات و شکایات انتخاباتی ضروری است. در قانون اساسی، برای رسیدگی به تخلفات و دعاوی انتخاباتی غیر از ناظر انتخابات مرجع جداگانه‌ای تعیین نشده است. در واقع، اصل ۹۹ صلاحیت عام قوه قضاییه (مقرر در اصل ۱۵۶) در دادرسی را نسبت به دعاوی انتخاباتی تخصیص زده است.^۷ قوانین و مقررات مربوط به انتخابات نیز شورای نگهبان را یگانه مرجع رسیدگی به شکایات انتخاباتی دانسته و در صورت احراز وقوع تخلف، ضمانت اجرای متعددی همچون ابطال آرای نامزد، ابطال آرای صندوق و ابطال انتخابات را برای ناظر و دادرسی دعاوی انتخاباتی در نظر گرفته‌اند. علاوه بر آن، نظرهای شورا در بررسی مصوبات مجلس حاکی از آن است که این نهاد، خود را مرجع رسیدگی به شکایات انتخاباتی می‌داند. از آنجا که شکایات مربوط به انتخابات امری کاملاً تخصصی و نیازمند آشنایی و اشراف کامل بر قوانین و مقررات مربوط به انتخابات است و نیز با توجه به پذیرش نهایی و قطعی بودن نظرهای این نهاد در خصوص نتیجه انتخابات، در صورتی که رسیدگی به شکایات انتخاباتی به نهادهای دیگر همچون قوه قضاییه واگذار شود، اصل استقلال شورا نقض می‌شود و این امر با فلسفه تعیین ناظر بی‌طرف در تعارض است. همچنین با توجه به اینکه اصل ۹۹ در مقام بیان، صرفاً شورای نگهبان را به‌عنوان ناظر بر انتخابات تعیین کرده، این نهاد علاوه بر شأن نظارتی

خود بر یکایک فرایندهای انتخاباتی از جمله رسیدگی به شکایات انتخابات، می‌تواند به‌عنوان مرجع نهایی صادرکننده رأی قطعی نیز به‌شمار آید، چراکه رأی و نظر شورای نگهبان در تعیین نتیجه انتخابات مؤثر است. شایان ذکر است که مهلت و شیوه رسیدگی به شکایات برای تعیین تکلیف نتیجه انتخابات با الزامات آیین دادرسی در دادگاه‌ها قابل جمع نیست و تشریفات مخصوص به خود را می‌طلبد. همچنین شورا صرفاً مرجع رسیدگی به شکایات مربوط به تخلفات انتخاباتی است. رسیدگی به جرائم انتخاباتی یا بُعد مجرمانه تخلفات انتخاباتی بر عهده نهادهای قضایی صالح بوده و از قلمرو صلاحیت نظارتی شورای نگهبان خارج است.

با وجود انحصار نظارت بر کلیه مراحل انتخابات در شورای نگهبان، مجلس در مواردی سعی در سلب حق نظارتی شورا در رسیدگی به شکایات انتخاباتی از طریق پیش‌بینی مراجع دیگر داشته است. برای مثال می‌توان به تبصره ۴ ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ اشاره کرد که در آن، هیأتی مرکب از رئیس مجمع تشخیص مصلحت، رئیس مجلس، دبیر شورای نگهبان و وزیر کشور را به‌منظور رفع اختلاف فی‌مابین وزارت کشور و شورا در موضوع کفایت اسناد و مدارک مربوط به رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس پیش‌بینی کرده بود. شورا در مقام انطباق این تبصره با قانون اساسی، با استناد به اصل ۵۷ که مبین استقلال قواست، تشکیل هیأت مزبور را مغایر اصولی همچون ۱۱۲، ۹۹، و ۶۰ دانست (نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۲۹ در خصوص طرح الحاق سه تبصره به ماده ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸، مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۳۰).

از جمله الزامات نظارت استصوابی شورا در این مرحله، لزوم تفکیک امر اجرا از نظارت است. اقتضای این امر آن است که اولاً مقام اجرا صلاحیت شرکت در جلسات شورای نگهبان (مقام ناظر) و اظهارنظر نسبت به رسیدگی به پرونده‌های انتخاباتی را به‌دلیل پیشگیری از نفوذ مقامات اجرایی به حوزه نظارتی نداشته باشد (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷) و ثانیاً برای مقام مجری صلاحیت نظارتی پیش‌بینی نشود؛ چراکه به تداخل در وظایف نظارتی شورا منجر می‌شود. از نظر شورا، تعلیق مقامات اجرایی متخلف، یک عمل نظارتی است و باید توسط مرجع نظارت (در مقام دادرسی انتخاباتی) صورت گیرد و مجری هیچ نقشی در این خصوص ندارد. بنابراین اعطای صلاحیت تعلیق فرماندار و بخشدار حوزه انتخابیه به وزیر کشور و بنا به درخواست شورای نگهبان (در صورت احراز تخلف آنان در رسیدگی به صلاحیت داوطلبان) مغایر قانون اساسی است (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۲۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۱۷ در خصوص تبصره ماده ۵۳ طرح

انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷). مضاف بر آن، شورا را نمی‌توان در رسیدگی به تخلفات اعضای هیأت نظارت محدود و محکوم به استفاده از سازوکارهای مشخصی همچون عزل اعضای مزبور در صورت احراز تخلف آنان کرد. بنابراین این نهاد در صورت احراز تخلف اعضای هیأت مذکور ملزم به عزل آنان و جایگزین کردن افراد دیگر نیست، چراکه اولاً نهاد ناظر را نمی‌توان الزام به امری در حوزه صلاحیت خود کرد، زیرا با مسئولیت‌پذیری این نهاد منافات دارد؛ ثانیاً ضمانت اجرای تخلف اعضای هیأت نظارت، لزوماً عزل نیست، چراکه ممکن است بدون عزل آن افراد مشکل حل شود (نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۴۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۱۷ در خصوص ماده ۵۴ طرح انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۷/۰۷)؛ ثالثاً ملزم کردن شورا نسبت به ارسال گزارش امر به دادستانی در خصوص تشخیص جرم بودن عمل متخلف و رسیدگی مقتضی محل اشکال است (نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۷ در خصوص طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران، مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶). این ماده با توجه به تصریحی که در عزل افراد متخلف داشت، اختیار شورا را در تصمیم‌گیری در خصوص تخلف آن‌ها محدود به عزل کرده بود. همچنین، در صورت تغییر هر یک از معتمدین متخلف در بررسی شرایط داوطلبان توسط فرماندار یا بخشدار، صرف اطلاع هیأت نظارت کافی نبوده، بلکه لازم است تأیید هیأت اخیر نیز در خصوص تغییر هر یک از معتمدین متخلف اخذ شود (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۵۳ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴)، چراکه عدم تأیید هیأت نظارت به معنای نفی نظارت شورا است.

۷. اعلام نتایج نهایی و تأیید نهایی فرایند انتخابات

شورای نگهبان موظف است پس از پایان مهلت رسیدگی به شکایات، نظر خود را نسبت به صحت یا ابطال انتخابات با توجه به زمان‌بندی‌های مقرر در قوانین و مقررات اعلام کند (تأیید، ابطال انتخابات یک یا چند حوزه انتخابیه).

یکی از مهم‌ترین نکات قابل استخراج از نظرهای شورا نسبت به این مرحله را باید نهایی و قطعی بودن نظرهای این نهاد نسبت به ابطال انتخابات دانست. در نتیجه اولاً امکان تجدیدنظر و رسیدگی مجدد نسبت به دلایل و مدارک معترضان در مورد توقف یا ابطال تمام یا قسمتی از انتخابات وجود ندارد (نظر شماره ۳۶۸۰ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۲۵ در خصوص لایحه نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۴)؛ ثانیاً نمی‌توان برای معترضان امکان اعتراض در نهادهایی همچون دیوان عالی کشور را قائل شد، چراکه این امر علاوه بر نهایی ندانستن نظرهای شورا، منافی استقلال و مخالف وظایف نظارتی

شوراست (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۷۲ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

رویکرد شورا در خصوص سازوکار توقف و ابطال انتخابات از جهات مختلفی قابل بررسی است. برای مثال شورا از جمله موانع اعمال نظارت را در این می‌داند که اولاً هیأت‌های نظارت نتوانند نظر خود مبنی بر توقف انتخابات را مستقیماً به شورای نگهبان ارسال کنند؛ ثانیاً حکم ابطال انتخابات نباید متوقف بر موافقت قبلی وزارت کشور باشد؛ ثالثاً اختیار دستور توقف انتخابات نباید منحصر در وزیر کشور باشد، چراکه نتیجه‌ای جز سلب حق اعلام ابطال انتخابات از سوی شورا ندارد. در توضیح مورد اخیر باید گفت از آن‌جا که در مواردی، ابطال انتخابات منوط به توقف انتخابات است، در صورتی که دستور توقف انتخابات منحصرأ در حیطه اختیار وزیر کشور قرار بگیرد، این امر موجب می‌شود که شورا نتواند حق اعلام ابطال انتخابات داشته باشد. از این‌رو مغایر اصل ۹۹ دانسته شد. همچنین حصر صلاحیت شورا به موارد مذکور نسبت به توقف انتخابات در یک یا چند حوزه انتخابیه به دلیل تحدید نظارت شورا مغایر این اصل است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص ماده ۷۰ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴). اختصاص زمان مناسب به منظور اعلام نظر نهایی شورا و تعیین نصاب لازم برای ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه یکی دیگر از وجوهای نظارت استصوابی است. بنابراین، شورا باید زمان کافی برای اعلام نظر در خصوص نتیجه انتخابات را داشته باشد (نظر شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۲۵ در خصوص لایحه انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۳/۱۳ و نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴) و در صورت نظر بر ابطال انتخابات در هر حوزه انتخابیه می‌بایست رأی اکثریت مطلق شورا مبنی بر ابطال حوزه انتخابیه حاصل شود (نظر شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۰۲ در خصوص طرح قانونی اصلاح مواد ۱۵، ۳۱، ۳۲، ۳۳، ۳۴، ۶۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و الحاق یک ماده به آن مصوب ۱۳۷۰/۱۰/۱۷). همچنین، تأیید نهایی صحت انتخابات ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان منوط به وصول گزارش هیأت اجرایی مرکزی در خصوص نتیجه شمارش آراست و هیأت اجرایی نقشی در این خصوص ندارد (نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۹۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۰۷ در خصوص تبصره ۸ ماده ۴ طرح اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ایران، مصوب ۱۳۹۱/۰۹/۲۶). نکته مهم دیگر این است که در مواردی ممکن است ابطال انتخابات یک حوزه انتخابیه به گونه‌ای باشد که به اساس انتخابات کل استان خلل وارد کند. در این صورت به علت ایجاد خلل به اساس انتخابات

کل استان، نمی‌توان انتخابات سایر حوزه‌های انتخابیه را صحیح دانست (نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۱ در خصوص طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۳۱).

۸. صدور اعتبارنامه منتخبان

با اعلام نتایج نهایی انتخابات توسط شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات به اتمام می‌رسد و اعتبارنامه‌های منتخبان به ترتیب مقرر در قوانین انتخاباتی برای منتخبان صادر می‌شود. اعتبارنامه، گذرنامه‌ای برای منتخبان به منظور ورود به مجلس (عمیدی و امانی، ۱۳۹۶، ۲۴۳) و به طور کلی سندی است که به موجب آن صلاحیت فرد منتخب مجدداً توسط اشخاص مقرر در قانون بررسی می‌شود تا از صحت انتخاب وی اطمینان حاصل شود. صلاحیت قانونی شورای نگهبان در نظارت بر فرایند انتخابات تا قبل از صدور اعتبارنامه‌های منتخبین است؛ از این رو این نهاد نقشی در تصویب اعتبارنامه‌ها ندارد.

تتبع در نظرات شورای نگهبان در زمینه اعتبارنامه منتخبان نشان از آن دارد که برخلاف صلاحیت شورا در رسیدگی به فرایند انتخابات که مطلق، انحصاری، کامل، عام و نهایی است، صلاحیت منتخبان مجلس در رسیدگی به اعتبارنامه یکدیگر مطلق نبوده و محدود به موارد مقرر در قانون است. به بیان دیگر، هرچند نظارت شورا تا پیش از صدور اعتبارنامه اعمال می‌شود، اما منتخبان مجلس (که هنوز عنوان «نماینده» بر آن‌ها صادق نیست) را در بررسی اعتبارنامه یکدیگر صرفاً صالح به رسیدگی در خصوص دو مورد خاص دانسته است. نخست، در صورت حصول مطلب جدید پس از رسیدگی شورا، و دوم، در صورت کشف سند جدید علیه شخص منتخب (نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۰۲/۰۸ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۰۱/۱۸ و نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۰۰۴ مورخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۴ در خصوص طرح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۴/۱۳). در غیر این دو صورت، منتخبان صلاحیت رسیدگی به اعتبارنامه یکدیگر را ندارند، چراکه این امر به نوعی ارزیابی عملکرد نهاد ناظر و نظارت بر ناظر است و به همین دلیل مغایر اصل ۹۹ است. همچنین، مقدمه صدور اعتبارنامه منتخبان، تأیید صحت انتخابات توسط شورای نگهبان است. تأیید مزبور منوط به این است که اولاً شورا را نمی‌توان محدود به بازه زمانی مشخص به منظور اعلام نظر درباره انتخابات کرد؛ ثانیاً صدور اعتبارنامه بدون اعلام نظر شورا توسط وزارت کشور مجاز نیست، چراکه به نفی نظارت شورا در این مرحله منجر می‌شود (نظر شماره ۱۰۶۴۱ مورخ ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ در خصوص لایحه انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲/۱۱/۱۸)؛ ثالثاً تکلیف هر یک از اعضای هیأت‌های اجرایی و

نظارت مبنی بر امضای اعتبارنامه‌ها منوط به اعلام صحت انتخابات از سوی شورای نگهبان است (نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۱ در خصوص تبصره ماده ۷۴ لایحه اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۱۴).

نتیجه گیری

نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات دارای اقتضائات و لوازمی است که در این نوشتار تلاش شد لوازم و اقتضائات مذکور در انتخابات ملی تبیین شده و به این پرسش پاسخ داده شود که اظهارنظرهای شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس به استناد اصل ۹۹، چه گستره و اقتضائاتی از نظارت استصوابی را در هر یک از مراحل انتخابات تصویر می‌کند؟ با بررسی نظرهای شورا در هر یک از مراحل انتخابات، این نتیجه حاصل شد که این نهاد به تناسب هر یک از مراحل، رویکرد منحصر به فردی از نظارت استصوابی را اتخاذ کرده و تلقی خود را از مفهوم اخیر به صورت مختلفی ابراز کرده است.

از نظر شورای نگهبان ضروری است وزارت کشور به عنوان مجری انتخابات، پیش از صدور فرمان آغاز فرایند انتخابات زمان و جدول برگزاری انتخابات را با هماهنگی و تأیید شورای نگهبان تعیین کند. تشکیل هیأت‌های اجرایی، تأیید صلاحیت معتمدان عضو هیأت‌های اجرایی و انحلال این هیأت‌ها منوط به نظارت کامل از سوی شورا بوده و مرجع صالح برای تشخیص بروز تعارض و تداخل میان وظایف نظارتی شورا و تصمیمات هیأت اجرایی، صرفاً شورای نگهبان است. غیرقابل تجدیدنظر بودن نظرهای شورا در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان انتخابات و اعلام نتایج نهایی انتخابات، قابل شکایت نبودن تصمیمات شورا در مراجع دیگر به خصوص در مراجع قضایی، لزوم تفکیک امر اجرا از امر نظارت (تفکیک صلاحیت مقامات اجرایی از مقامات نظارتی) از جمله مهم‌ترین اقتضائات این نظارت در نظرهای تطبیقی پاسدار تقنینی از قانون اساسی بوده است.

با توجه به موارد مذکور، نظارت استصوابی شورا بر انتخابات واجد اوصاف مؤثر بودن، اختصاصی بودن، عام بودن، فراگیری و انحصاری بودن است. از این رو، مجلس مکلف است در امر تقنین به اقتضائات قلمرو اخیر احترام بگذارد و این حدود مقرر را رعایت کند. به بیان دیگر، با توجه به اینکه مجلس در اصل ۷۱ مکلف به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی شده است، باید به هنگام وضع و جرح و تعدیل قوانین انتخاباتی حریم نظارت استصوابی را پاس بدارد. البته به نظر می‌رسد در قوانین انتخاباتی کنونی، اقتضائات نظارت مؤثر و فراگیر شورای نگهبان بر برخی از فرایندها و مراحل انتخابات مانند مرحله ثبت نام از داوطلبان و تبلیغات انتخاباتی به خوبی تضمین نشده است.

یادداشت ها

۱. در فرایند تصویب اصل ۹۹ در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به صراحت به این مسئله اشاره و پرداخته شده بود (ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۹۶۵).
۲. در فرازی از مقدمه قانون اساسی، ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام، «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه تشکیل جامعه است براساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره مملکت می‌گردند...» در واقع، نتیجه و هدف مدنظر قانون اساسی از تعبیه نهادی همچون شورای نگهبان برای نظارت بر انتخابات در نهایت این است که در حکومت مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت شوند و این امر جز از طریق نظارت مؤثر شورا بر کلیه فرایندهای انتخابات و خصوصاً رسیدگی به صلاحیت داوطلبان و سپس آرای مردم امکان‌پذیر نخواهد شد. تحقق چنین هدفی هم ایجاب می‌کند که نظارت لزوماً استصوابی باشد. در غیر این صورت، وصول به غایت مدنظر یا ممکن نیست یا به سختی امکان‌پذیر است.
۳. ن.ک: ماده ۲۰ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۰۳. نیز قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۵/۰۵/۰۹ در خصوص صلاحیت ابطال و توقف انتخابات؛ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴ در خصوص قطعی و لازم‌الاجرا بودن نظر شورای نگهبان و توقف و ابطال انتخابات؛ قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان مصوب فقهای شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۱/۰۷/۱۸ در خصوص عدم امکان تخطی از نظرهای شورای نگهبان در هیچ‌یک از فرایندهای انتخاباتی مجلس خبرگان رهبری، همگی بر لزوم تأیید و تصویب فرایندهای مختلف انتخاباتی توسط شورای نگهبان دلالت دارد.
۴. کلیه نظرهای شورا از سایت رسمی سامانه جامع نظرات شورای نگهبان (nazarat.shora-rc.ir) اخذ شده و در آن پایگاه قابل دسترسی است.
۵. شایان ذکر است که شورای نگهبان علاوه بر اینکه اصلاحات انجام‌گرفته را رافع ایرادات ندید، واگذاری نحوه انتخاب معتمدان به آیین‌نامه را مغایر اصل ۸۵ تشخیص داد. شورای نگهبان معتقد بود با توجه به ذیل اصل ۶۲ که تعیین کیفیت انتخابات را بر عهده قانون نهاد، نحوه انتخاب معتمدان نیز از اموری است که صرفاً باید از مجرای قانونگذاری تعیین شود و سپردن این امر به آیین‌نامه خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.
۶. با وجود این، قانون اساسی در بند ۹ اصل ۱۱۰، به‌طور استثنایی شورای نگهبان را به‌عنوان مرجع تشخیص صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در قانون اساسی آمده قرار داده است. در مورد انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز با توجه به مفاد اصل ۱۰۸ قانون اساسی مجلس خبرگان، مسئولیت تشخیص دارا بودن شرایط داوطلبان انتخابات مجلس خبرگان رهبری را به فقهای شورای نگهبان سپرده است.
۷. مصداق دیگر این تخصیص را در اصل ۱۳۴ در خصوص اختلافات میان دستگاه‌های اجرایی می‌توان مشاهده کرد.

منابع

الف: کتابها و مقالات

۱. احمدی، علی (۱۳۸۹)، انتخابات در ایران؛ بررسی حقوقی و قانونی، تهران: میزان، چ اول.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۳. ارشادی، علی‌یار (۱۳۸۵)، «نظارت شورای نگهبان بر انتخابات، استصوابی یا استطلاعی»، حقوق اساسی، دوره ۴، ش ۶ و ۷، ص ۲۷-۴۴.
۴. اطاعت، محمدجواد (۱۳۸۳)، «انتخابات و نظارت شورای نگهبان»، حقوق اساسی، سال دوم، ش ۲، ص ۲۷-۴۸.
۵. حبیب‌نژاد، سید احمد و زهرا داودی (۱۳۹۷)، «الگوی تبلیغات انتخاباتی ایران در پرتو مؤلفه‌های تبلیغات انتخاباتی شایسته»، دانش حقوق عمومی، ش ۲۰، ص ۷۱-۹۱.
۶. درستی، هاجر (۱۳۹۳)، «آسیب‌شناسی تبلیغات انتخاباتی مجلس شورای اسلامی در پرتو اصول حقوقی حاکم بر تبلیغات»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ویکم، ش ۸۰، ص ۸۹-۱۱۱.
۷. رضایی‌زاده، محمدجواد و محسن داوری (۱۳۹۵)، «مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۴، ص ۱۱۷-۱۴۲.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، حقوق اساسی (کلیات و رژیم‌های مهم سیاسی)، تهران: میزان، چ چهاردهم.
۹. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، چ چهارم، ج ۱.
۱۰. عمیدی، آیدا و محمد هامون امانی (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی جایگاه اعتبارنامه در نظام حقوقی ایران و انگلیس»، فصلنامه علمی-حقوقی قانون‌یار، دوره ۳، ص ۲۴۱-۲۵۶.
۱۱. غمامی و دیگران (۱۳۹۶)، دایره‌المعارف حقوق عمومی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، چ اول.
۱۲. فتاحی‌زفرقندی، علی (۱۳۹۷)، شورای نگهبان؛ نظارت بر انتخابات؛ تبیین و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر انتخابات و بررسی شبهات پیرامون آن، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.

۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان، چ سیزدهم.
۱۴. قیصری، نوراله، طاهری فدافن، دانیال و مهدی باقری فارسانی (۱۳۹۴)، «مدیریت انتخابات در ایران؛ کیفیت و ارزیابی اجرا»، *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، سال چهارم، ش ۱۳، (شماره پیاپی ۴۳) ص ۹-۳۴.
۱۵. منصوریان، مصطفی (۱۳۹۶)، *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.
۱۶. مهرپور، حسین (۱۳۸۹)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، چ دوم.
۱۷. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۲)، «نظارت شورای نگهبان «انضباطی» است، نه استصوابی و نه استطلاعی»، *مدرس علوم انسانی*، دوره ۷، ش ۳۱، ص ۱۷۹-۱۹۰.

ب: قوانین و مقررات

۱. آیین‌نامه نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۲۳ و ۱۳۸۵/۱/۳۱.
۲. سیاست‌های کلی انتخابات مصوب ۱۳۹۵/۰۷/۲۴.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات ۱۳۶۸.
۴. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۴/۰۵.
۵. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷.
۶. قانون انتخابات و آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۱۰.
۷. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۴/۰۴/۰۴.
۸. قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۰۳ و ۱۳۶۵/۰۵/۰۹.

نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته

سید احمد حبیب نژاد^{۱*}، احمد تقی زاده^{۲**}

۱. استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۳

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

چکیده

تقنین شایسته براساس نیازهای واقعی جامعه، از عناصر مؤثر در ارتقای کیفیت قانونگذاری و جلوگیری از هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی قانونگذاری بی‌کیفیت است. نیازسنجی تقنینی برآمده از حق شهروندان در تعیین سرنوشت و اعمال حاکمیت است. با این حال، پیمایش نظرهای تمامی شهروندان و نیازسنجی تقنینی از تمامی شهروندان از سویی در همه موضوعات امکان‌پذیر نیست و نیز باید در کنار توجه به لزوم اولویت‌گذاری‌های تقنینی شهروندان و دریافت اراده آنان در حوزه قانونگذاری، به جمع‌آوری نظرهای ذی‌نفعان از یک سو و نظرهای کارشناسان و متخصصان مربوط از سوی دیگر، توجه کرد. سؤال اصلی در این تحقیق آن است که در فرایند قانونگذاری، نیازسنجی تقنینی از چه مبانی توجیهی برخوردار است و در نظام قانونگذاری ایران، چگونه و با چه کیفیتی، به آن بها داده شده است؟ بر این اساس، در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی این نتیجه به دست آمد که اولاً نیازسنجی تقنینی مبانی توجیهی متعددی دارد؛ ثانیاً نظام قانونگذاری کشور در خصوص نیازسنجی تقنینی ادبیاتی ضعیف و تجربه‌ای نحیف دارد و این موضوع، در رویه‌های قانونگذاری نیز امری مغفول محسوب می‌شود؛ ثالثاً برای وضع قوانینی شایسته، کارآمد و پاسخگوی نیازهای جامعه، چاره‌ای جز تقویت بعد نیازسنجی در قانونگذاری و بها دادن به آن در عمل نیست؛ رابعاً میان نیازسنجی تقنینی و عوام‌گرایی در عرصه تقنین تفاوت وجود دارد و نمی‌توان به بهانه منفی بودن عوام‌گرایی، نیازسنجی تقنینی را کنار گذاشت.

واژگان کلیدی: نیازسنجی تقنینی، قانونگذاری، کیفیت قانونگذاری، عوام‌گرایی، مشاوره، ذی‌نفعان.

* Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

** Email: ah.taghizadeh@yahoo.com

مقدمه

اصول و روش‌های قانونگذاری نظامی بین‌رشته‌ای و محل تلاقی دانش‌ها و علوم و فنون گوناگون و یافته‌ها و معلومات هر یک از آنهاست. در این میان، علوم انسانی و از جمله حقوق، جامعه‌شناسی، اقتصاد و روان‌شناسی جایگاه ویژه‌ای دارند.

علم قانونگذاری به بررسی و ارائه روش‌ها و اصول شکلی و ماهوی ناظر به تقنین می‌پردازد و مجموعه‌ای از ابزارها و اصول روش‌شناختی مقتبس از علوم و دانش‌های گوناگون اعم از عقلی (منطقی)، تجربی و تاریخی را شامل می‌شود. همچنین از یافته‌های دانش‌های گوناگون اعم از توصیفی و هنجاری و دستوری (همانند اخلاق) بهره می‌گیرد.

این مجموعه و ترکیب التقاطی و پیچیده، حول محور ارتقای کیفی قانونگذاری قرار دارد و به واسطه موضوع واحد خود یعنی تقنین، وحدت و یکپارچگی می‌یابد. اصول و روش‌های قانونگذاری در واقع مجموعه‌ای از هنجارهای شکلی و ماهوی ناظر به تولید و وضع هنجارهای حقوقی‌اند (قاسمی، ۱۳۸۳، ۱۶۶-۱۶۷).

در غالب مجالس قانونگذاری پیشرو، قاعده‌ای موسوم به قاعده ۹۰ درصدی وجود دارد که براساس آن، دست‌کم ۹۰ درصد برنامه قانونگذاری را کابینه پیشنهاد می‌دهد و حداقل ۹۰ درصد از پیشنهادهای آن به تصویب می‌رسد (ام. اولسون، ۱۳۸۲، ۱۳۴).^۱ این حقیقت، وظیفه‌ای را بر دوش دولت می‌گذارد و آن اینکه مسئولیت اصلی و اولیه تنظیم صحیح لوایح، متوجه دولت است و دولت باید در مرحله آماده‌سازی و تهیه پیش‌نویس لوایح به‌درستی عمل کند (ام. اولسون، ۱۳۸۲، ۱۳۶). البته قاعده مذکور در ایران، معکوس بوده و شمار طرح‌های ارائه‌شده به مجلس، قابل مقایسه با شمار لوایح تهیه‌شده از سوی دولت نیست (مرکز مالگیری و عطار، ۱۳۹۷، ۲۲۳ و ۲۳۰)؛ از این رو، لازم است تا اولاً مجلس که سهم عمده‌ای در تهیه پیش‌نویس قوانین دارد و ثانیاً دولت، در هنگام تهیه طرح‌ها و لوایح، به نیازسنجی تقنینی بهای ویژه‌ای بدهند.

نیازسنجی تقنینی از سویی به وضع قوانین کارآمد و کارا کمک می‌رساند و از سوی دیگر، مانع از متروک ماندن قوانین به‌واسطه مطابقت نبودن با نیازهای واقعی شهروندان و برآورده نداشتن آنها می‌شود. سؤال تحقیق حاضر این است که نیازسنجی تقنینی به‌عنوان عنصری بایسته در قانونگذاری، از چه مبانی توجیهی برخوردار است، چگونه و با چه کیفیتی از سوی قانونگذار عادی مورد توجه قرار گرفته و اینکه آیا نیازسنجی تقنینی به معنای عوام‌گرایی است یا خیر؟ در زمینه پیشینه موضوع و ادبیات تحقیق می‌توان ادعا کرد تاکنون اثری به زبان فارسی که در آن به موضوع نیازسنجی تقنینی پرداخته شده باشد، منتشر نشده است. تنها اثری که ممکن

است تصور شود با موضوع این مقاله ارتباط دارد، کتاب راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری نوشته آقای رضا جلالی منتشرشده در سال ۱۳۸۷ است؛ اما این اثر نیز ارتباطی با موضوع این نوشتار ندارد، زیرا به مقوله نیازهای قوه مقننه مانند نیازهای فیزیکی، ساختاری و کارکردی پرداخته است. بنابراین، موضوعاتی که در این مقاله مورد توجه قرار گرفته‌اند، در کتاب مذکور بررسی و تحلیل نشده‌اند.

به‌منظور پاسخگویی به پرسش‌های بالا، ابتدا مفهوم نیازسنجی تقنینی تبیین و سپس ضرورت آن بیان شده است. در قسمت بعد، مبانی توجیه‌کننده ضرورت استفاده از عنصر نیازسنجی در تقنین، توضیح داده شده و در بند بعد، موضوع نیازسنجی تقنینی در نظام حقوقی ایران و میزان توجه قانون‌گذار عادی به آن مورد توجه قرار گرفته است. پس از آن، مقوله عوام‌گرایی مطالعه و تفاوت‌های موجود در آن با نیازسنجی بررسی شده و از این طریق، توهّم یکسان بودن آن دو با یکدیگر، نفی شده است. در واپسین قسمت نیز، به نمونه‌هایی از تأثیرپذیری قانونگذار عادی از احساسات و هیجانات شهروندان که مصادیقی از نیازهای کاذب شهروندان هستند، اشاره شده است.

۱. مفهوم نیازسنجی

نیازسنجی را می‌توان به فرایندی نظام‌مند برای تعیین اهداف، شناسایی فاصله بین وضع موجود و هدف‌ها و در نهایت تعیین اولویت‌ها برای عمل تعریف کرد (Burton & Merrill, 1977, 22). به تعبیر روشن‌تر، نیازسنجی به وجود چند عنصر نیازمند است: تعیین اهداف، شناسایی وضع موجود، پی بردن به فاصله میان این دو و سرانجام تعیین اولویت‌ها برای حرکت به سمت اهداف. لزوم تعیین اولویت‌ها از آن‌رو ضروری است که یا فرصت و وقت کافی برای حصول به تمامی اهداف وجود ندارد یا هزینه کافی برای دستیابی به تمامی اهداف موجود نیست یا اینکه برخی اهداف نسبت به برخی دیگر، به‌حدی اهمیت دارند که نمی‌توان تأمین آن‌ها را همراستا با تأمین اهداف دیگر قابل قبول دانست. در تعریفی دیگر، می‌توان گفت نیازسنجی به فرایند یا نظامی اشاره می‌کند که برای شناسایی نیازها تدوین می‌شود. به بیان دیگر، فرایندی است که مشخص می‌کند چه کسی به چه چیزی نیاز دارد (McCaslin & Lave, 1976, 24).

۲. مفهوم نیازسنجی تقنینی

در تبیین مفهوم نیازسنجی تقنینی لازم است به تفکیک دو برداشت از این عبارت توجه شود؛ در برداشت نخست، نیازسنجی تقنینی، گزارش جامعی از نیازهای قوه مقننه است که براساس آن، برنامه‌های پیشنهادی جایگزین برای کمک به عملکرد بهتر قوه مقننه در انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت، طراحی می‌شود. همچنین، ممکن است براساس این گزارش،

وظایفی برای جامعه مدنی و دیگر گروه‌هایی که درصدد ارتقای تعامل با قوه مقننه‌اند، طراحی و پیشنهاد شود (UNDP, 1999, 2). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در این معنا به نیازهای قوه مقننه و نه ضرورت‌ها و نیازهای قانونگذاری توجه شده است. برای توضیح بیشتر می‌توان گفت نیازسنجی تقنینی به این مفهوم، به دو صورت کلی (عمومی) و جزئی (اختصاصی) انجام می‌گیرد. نیازسنجی کلی، نیازهای عمومی قوه مقننه را بررسی می‌کند؛ درحالی‌که نیازسنجی جزئی، به موارد محدودتر و دقیق‌تری از جمله سیاست قوه مقننه، نقش نظارتی آن، توسعه مرکز تحقیقات و اطلاعات پارلمان، کمبودهای قوه مقننه مانند کارکنان، تجهیزات و ساختارهای فیزیکی توجه دارد و انجام فعالیت‌های خاصی را برای کمک به ارتقای قوه مقننه در هر یک از حوزه‌ها توصیه می‌کند (جلالی، ۱۳۸۷، ۳۸). نمونه توجه به این مفهوم از نیازسنجی تقنینی را می‌توان در گزارش‌های برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) در مورد برخی کشورهای در حال توسعه، مشاهده کرد.^۲ این در حالی است که در برداشت دوم از نیازسنجی تقنینی، به نیازهای جامعه و شهروندان و نه نیازهای قوه مقننه توجه شده و سعی می‌شود تا با تشخیص نیازهای واقعی ایشان، قوانینی متناسب با این نیازها وضع شود. بر این اساس می‌توان گفت نیازسنجی تقنینی، بررسی و سنجش نیازهای واقعی شهروندان و جامعه ذی‌نفعان در زمینه قانونگذاری به‌منظور تقنین شایسته است. با این توصیف، روشن می‌شود که دو مفهوم مذکور از نیازسنجی تقنینی، تفاوت زیادی با یکدیگر دارند و از این رو، باید به کاربرد آن‌ها توجه کرد. در این مقاله، مفهوم اخیر از نیازسنجی تقنینی، مدنظر نویسندگان است.

۳. ضرورت نیازسنجی تقنینی

به‌نظر می‌رسد همان‌گونه که به‌درستی گفته شده، یکی از مؤلفه‌های قانون، پاسخگویی به نیازهای جامعه است. بر این اساس، می‌توان گفت بهترین نظام قانونی، نظامی است که با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و انسانی یک کشور، سامان یافته باشد. بنابراین، بهترین قانون برای یک کشور، مناسب‌ترین قانون برای رفع نیازهای آن کشور است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ۱۶۰).

نیازسنجی تقنینی به لحاظ متعددی اهمیت دارد: ۱. اینکه تقنین براساس نیازهای واقعی تقنین صورت می‌گیرد؛ ۲. قوانین متروک نمی‌شوند، زیرا نتیجه طبیعی وضع قوانینی که مخالف با نیازهای شهروندان بوده یا حداقل مطابق با نیازهای ایشان نیست، متروک ماندن آن‌هاست؛ ۳. تورم تقنینی یا قانونگذاری افراطی کاهش می‌یابد؛ ۴. مجلس فرصت پیدا می‌کند تا به امر نظارت که وظیفه مهم دیگری است که بر عهده دارد، بپردازد؛ ۵. نیاز به اصلاح مکرر قوانین و همچنین نسخ آن‌ها نخواهد بود؛ ۶. در صورتی که نیازسنجی تقنینی صورت نگیرد، طبعاً در

حوزه‌هایی که نیاز به قانونگذاری است، قانونی وضع نمی‌شود و به این ترتیب، خلأ قانونی در برخی حوزه‌ها وجود خواهد داشت. البته می‌توان برای نیازسنجی تقنینی فواید دیگری را هم برشمرد که عبارت‌اند از: ۱. سنجش میزان اجرایی شدن قانون در صورت تصویب؛ ۲. پیش‌بینی بازخوردهای اجتماعی؛ ۳. دریافت راهکارهای عینی و عملیاتی برای تقویت پیش‌نویس قانون و رفع نقاط ضعف آن؛ ۴. واقعی شدن نگاه نمایندگان نسبت به معضل در دست بررسی؛ ۵. مشخص شدن اولویت‌های قانونگذاری (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۳۳ و ۳۶-۳۷)؛ ۶. مشخص شدن سطح و عمق نیازهای شهروندان؛ ۷. روشن شدن ضرورت وضع قانون -نه استفاده از راه‌های دیگر- برای پاسخگویی به این نیازها (جلالی، ۱۳۸۷، ۳).

توجه به نیازهای شهروندان در جریان وضع قوانین به‌حدی اهمیت دارد که به نظر روسو اگر قوانین با نیازها منطبق نشوند، ممکن است زیانبار باشند (روسو، ۱۳۹۲، ۲۴۰-۲۴۲). برخی نیز عقیده دارند قانون باید موافق طبع مردم باشد و قانونگذار عاقل از اخلاق عمومی و خواسته‌های مردم پیروی می‌کند و علیه آن‌ها قدم برنمی‌دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۱۵۲-۱۵۶) علاوه بر این، می‌توان گفت قانونی عقلانی است که نفع اکثریت و اقلیت هر دو را در نظر بگیرد (دورکین، ۱۳۸۱، ۱۳۳-۱۳۹). هابز نیز، قانون خوب را قانونی می‌داند که برای خیر و صلاح مردم ضروری باشد و دلایل و انگیزه‌های مربوط به وضع آن نیز بیان شده باشد (هابز، ۱۳۹۲، ۳۱۰). علاوه بر این، وی عقیده دارد: «اگر مردم بدون قانون سخاوتمندتر باشند، قانون همچون چیزی بی‌ثمر، خودبه‌خود از بین خواهد رفت» (Sacks & Hart, 1958: 166).

۴. مبانی توجیهی نیازسنجی تقنینی

۴-۱. نیازسنجی تقنینی به‌مثابه نمایانگر اراده ذی‌حق در قانونگذاری

انسان در وضع طبیعی آزاد است و چیزی نمی‌تواند این آزادی را محدود کند. لاک در توصیف وضع طبیعی عقیده دارد همه افراد بشر تا زمانی که با میل و رضایت، خود را به عضویت یک اجتماع سیاسی در نیاورند، همچنان در وضع طبیعی باقی خواهند ماند (لاک، ۱۳۹۲، ۱۸۴). می‌توان گفت قانون چیزی به‌جز بیانگر اراده ما نیست (روسو، ۱۳۹۲، ۲۰۶). پیش از لاک، هابز نیز به آزادی انسان در وضع طبیعی اشاره کرده بود. وی در این زمینه از «حق مطلق» انسان نسبت به همه چیز در وضع طبیعی یاد کرده است (هابز، ۱۳۹۲، ۱۶۱-۱۶۲)؛ اما سؤال این است که رضایت شهروندان به تحدید آزادی‌شان را از چه راهی می‌توان احراز کرد؟ پاسخ این است که نیازسنجی تقنینی راهی مطمئن برای کشف این رضایت است. برای توضیح می‌توان گفت ضرورت وجود قانون در جامعه، یک موضوع است و اینکه چه قانونی باید در جامعه

وجود داشته باشد، موضوعی دیگر. به بیان دیگر، صرف جواز قانونگذاری نمی‌تواند این صلاحیت را به قانونگذار اعطا کند تا در هر موضوعی، هر آنچه را تشخیص داد، در قالب مواد قانونی به وجود آورد. آنچه حق قانونگذاری را به یک نهاد به‌عنوان نهاد قانونگذار اعطا می‌کند، توجه به نیازهای تقنینی افرادی است که قرار است مخاطب قوانین تصویب‌شده توسط آن نهاد قرار گیرند.

با عنایت به اصل آزادی انسان و خلاف اصل بودن محدودیت‌های وارد بر این اصل، روشن می‌شود که قدرت قانونگذاری مقنن، به‌هیچ‌وجه نامحدود نیست. هارت نیز ضمن پذیرش محدودیت‌های قانونگذار در وضع قانون، اذعان می‌کند که نمی‌توان ادعا کرد که هیچ محدودیتی بر قدرت حاکم وجود ندارد؛ بلکه تنها می‌توان ادعا کرد که محدودیتی قانونی بر آن قدرت وجود ندارد. به این ترتیب، از نظر وی ممکن است قانونگذار در اعمال قدرت قانونگذاری به افکار عمومی احترام بگذارد؛ حال یا از ترس اینکه مبدا قانون مصوب را به سخره گیرند یا اینکه خود را اخلاقاً موظف به رعایت آن افکار می‌پندارد و روشن است که این محدودیت‌ها را نمی‌توان محدودیت‌هایی حقوقی دانست (هارت، ۱۳۹۰، ۱۲۱). علاوه بر این، می‌توان گفت قانونگذار نمی‌تواند به صرف وجود سابقه قانونگذاری یا اطاعت شهروندان از قوانین وضع‌شده، اقدام به قانونگذاری کند. برخی اندیشمندان نیز این موضوع را تأیید کرده‌اند، چنانکه به نظر ایشان «صرف عادت اطاعت از دستورهای صادرشده، از سوی یک قانونگذار، نمی‌تواند هیچ‌گونه حقی به قانونگذار جدید اعطا کند تا جایگزین قانونگذار سابق شود و در همان مقام به دیگران دستور دهد» (هارت، ۱۳۹۰، ۱۰۵).

با این توصیف، روشن می‌شود که قانونگذاری، مطلق نبوده و مقید به شرایطی است که یکی از آن‌ها نیازسنجی تقنینی است. بر این اساس، این الزام برای قانونگذار وجود دارد که با توجه به نیازی که باید از سوی شهروندان به‌عنوان کسانی که در قانونگذاری ذی‌حق هستند، تشخیص داده شود، به تقنین بپردازد.

۴-۲. نیازسنجی به‌مثابه عنصر کارآمدی قانون

هر قانون صرف‌نظر از محتوای آن، باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد تا بتوان عنوان قانون را بر آن گذارد. در این زمینه می‌توان به فهرستی که در سال ۱۹۹۱ در هلند و به‌منظور دستیابی به قانونی باکیفیت تنظیم شده و از آن سال مورد توجه قانونگذار این کشور قرار گرفته است، اشاره کرد. در این فهرست، اصول شش‌گانه‌ای به این شرح مشخص شده است: قانونی بودن به مفهوم انطباق با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی و اعمال اصول کلی حقوقی، کارآمدی و اثربخشی، متناسب بودن، قابلیت اجرا داشتن، هماهنگی، سادگی، وضوح و قابلیت دسترسی

(Florijn, 2008, 78).

با توجه به اصول مذکور، می‌توان نیازسنجی را تحقق‌بخش سه مورد از این اصول دانست. یکی از این اصول کارآمدی و اثربخشی است. بی‌گمان هنگامی می‌توان قانونی را کارآمد و اثربخش دانست که با توجه به نیازهای موجود تهیه شده باشد. از سوی دیگر، قانونی را می‌توان متناسب پنداشت که بتواند مخاطبان خود را به اهداف موردنظر قانونگذار از وضع آن رهنمون شود. همچنین، قابل اجرا بودن یک قانون، تا حد زیادی بستگی به این مؤلفه دارد که در تهیه و تصویب آن قانون، به نیازهای واقعی مخاطبان آن قانون توجه شده باشد.

لان فولر نیز هشت اصل زیر را در زمینه قانونگذاری ارائه می‌دهد: عام بودن قوانین، انتشار آن‌ها، به حداقل رسیدن وضع و اعمال قوانین معطوف به گذشته، قابل فهم بودن قوانین، متناقض نبودن قوانین، امکان‌پذیر بودن پیروی از قوانین، ثبات نسبی قوانین در طول زمان، همخوانی بین قوانین و اجرای آن‌ها (بیکس، ۱۳۸۹، ۲۶۳-۲۶۵).

در میان این دسته از اصول نیز، سه اصل انتهایی به موضوع نیازسنجی تقنینی ارتباط پیدا می‌کنند، چراکه زمانی پیروی از قوانین امکان‌پذیر خواهد بود که این قوانین مطابق با نیازهای مخاطبان آن‌ها وضع شده باشد. همچنین می‌توان گفت در صورتی که قوانین براساس نیازها و ضرورت‌ها وضع نشده باشند، پس از مدتی متروک می‌شود یا نیاز به نسخ یا اصلاح آن‌ها ضرورت پیدا می‌کند. علاوه بر این، همخوانی بین قوانین و اجرای آن‌ها زمانی محقق می‌شود که در تدوین قوانین به نیازهای واقعی مخاطبان توجه شود.

۴-۳. نیازسنجی تقنینی به مثابه لازمه مطلوبیت قانون

یکی دیگر از مبانی توجیهی نیازسنجی تقنینی را می‌توان با توجه به شرایط در نظر گرفته شده برای مطلوبیت قوانین اثبات کرد. به بیان روشن‌تر، وجود شرایطی برای ارتقای سطح کیفی یک قانون، لازم و ضروری است. از طرف دیگر، تحقق این شرایط منوط به نیازسنجی تقنینی است؛ به گونه‌ای که بدون انجام این امر، قانون تدوین شده را نمی‌توان قانونی مطلوب دانست. از جمله شرایط لازم برای مطلوبیت قوانین، تناسب است. قوانین موجود در هر کشور، متأثر از عوامل تاریخی، نژادی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی آن کشور و شهروندان آن است. روشن است که در صورتی می‌توان قوانین مذکور را متناسب با عوامل یادشده دانست که در تدوین قوانین، به این عوامل توجه شود. ثمره توجه به عوامل یادشده در تدوین قوانین نیز روشن و بدیهی است و آن اینکه شهروندان، خود را ملتزم به اجرا و رعایت قوانین دانسته و در نقطه مقابل، فرجام بی‌توجهی به این عوامل در روند قانونگذاری، عدم اجرای قوانین از

سوی شهروندان است (هاشمی، ۱۳۷۲، ۲۵۳).

یکی دیگر از شرایط مطلوبیت قوانین، مقبولیت آن‌ها نزد شهروندان است. یکی از آثار مقبولیت قوانین، که می‌توان آن را مهم‌ترین اثر دانست، ایجاد تفاهم و همدلی بین شهروندان و دولت است و در نقطه عکس، تحمیلی بودن قوانین، موجب از کار افتادن آن‌ها و به‌بوته فراموشی سپردن آن‌ها می‌شود. از این‌رو ضروری است که مفاد قوانین به‌گونه‌ای تنظیم شود که افراد در اجرای آن‌ها دچار عسر و حرج نشوند (هاشمی، ۱۳۷۲، ۲۵۳-۲۵۴). برای حصول این نتیجه، یکی از مؤثرترین ابزارها، نیازسنجی تقنینی است، زیرا با این ابزار، قوانینی که تصویب آن‌ها مورد نیاز شهروندان یک جامعه است، پای به حیات حقوقی می‌گذارد و این نیاز موجب می‌شود تا قوانین مصوب از مقبولیت برخوردار شوند.

۴-۴. نیازسنجی قوانین مقدمه تمکین از قانون

از طرف دیگر می‌توان گفت سنجش نظر افراد در مورد اولویت‌های تقنینی، سبب می‌شود تا مردم نسبت به قوانین تصویب‌شده، تمکین بیشتری داشته باشند و از این‌رو، هدف قانونگذار که پذیرش و احترام به قانون از سوی مخاطبان آن است، به‌راحتی تحقق پیدا کند، زیرا آن‌ها با سنجش عواقب نظرهای خود، موضوعی را نسبت به موضوعی دیگر دارای اهمیت بیشتری می‌دانند و قانونگذاری در مورد آن موضوع را ضروری تشخیص می‌دهند.

روشن است که یک جامعه همواره درگیر مسائل مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... است. حال برای شناخت دقیق این مسائل، تعیین اولویت در حل آن‌ها و یافتن راه‌حلی برای رفع آن‌ها، روی آوردن به نیازسنجی تقنینی ضروری می‌نماید. بنابراین، یکی از راهکارهای حل مسائل مذکور، انجام تحقیقات اساسی در زمینه شناسایی نیازهای تقنینی است.

۵. نیازسنجی تقنینی در نظام حقوقی ایران

۵-۱. وظیفه تدوین‌کنندگان طرح‌ها و لوایح در زمینه بیان دلایل لزوم تهیه

طرح‌ها و لوایح

برای بیان تاریخچه‌ای مختصر از ظهور نیازسنجی تقنینی در قوانین و مقررات و آگاهی در خصوص ظهور اولین رگه‌های توجه به عنصر مذکور، می‌توان گفت مطابق ماده ۱۷ نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۷، یکی از کمیسیون‌های داخلی این مجلس، کمیسیون مبتکرات بوده است. براساس مواد ۳۴ و ۳۵ این نظامنامه، ارسال طرح تهیه‌شده توسط نماینده یا نمایندگان مجلس شورای ملی به کمیسیون مبتکرات، الزامی نیست، بلکه رئیس مجلس از این اختیار برخوردار است تا طرح مذکور را به کمیسیون مزبور بفرستد.

مطابق ماده ۳۶ نظامنامه فوق، کمیسیون مبتکرات وظیفه داشته است تا پس از بحث و بررسی در خصوص قابل توجه بودن یا نبودن طرح ارائه شده به این کمیسیون، گزارش آن را به مجلس ارائه کند. البته نظر کمیسیون مزبور برای مجلس شورای ملی، جنبه مشورتی داشته و این مجلس مطابق ماده ۳۷ نظامنامه مذکور، پس از مذاکره در خصوص طرح مورد بحث، نسبت به قبول توجه یا بی توجهی به آن، رأی گیری می کرده است. با این همه نمی توان در قانون تشکیل سازمان تقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ مجلس شورای ملی و نیز آیین نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۱۸ هیأت وزیران، موردی از اشاره به نیازسنجی تقنینی را مشاهده کرد؛ با این حال، در قوانین و مقررات لاحق، به این موضوع پرداخته شده است. برای نمونه، مطابق ماده ۱۲۷ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح های تهیه شده از سوی نمایندگان مجلس باید به صورت واضح در مقدمه آن ها درج شود. ماده ۱۳۱ این قانون نیز الزام مشابهی را در خصوص لوایح تصویب شده توسط هیأت وزیران مقرر کرده است.

اما در مورد فرایند تهیه لوایح توسط دولت گفتنی است متأسفانه در آیین نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۰۹/۰۸ هیأت وزیران نیز مطلبی در خصوص نیازسنجی تقنینی بیان نشده است. برای مثال، در ماده ۱۹ این آیین نامه، به وظیفه تنظیم و تدوین پیش نویس لوایح اشاره شده و در این زمینه، مقرر شده است که دفتری به نام دفتر هیأت دولت، زیر نظر معاون اول رئیس جمهور تشکیل شود. همان طور که پیداست، وظیفه تنظیم و تدوین پیش نویس لوایح بر عهده دفتر مذکور گذارده شده، اما به موضوع نیازسنجی تقنینی هیچ اشاره ای نشده است.

علاوه بر این، در ماده ۶ آیین نامه مذکور، کمیسیون های دائمی هفت گانه ای پیش بینی شده که یکی از آن ها کمیسیون لوایح است؛ اما متأسفانه در آیین نامه یاد شده، اشاره ای به وظایف این کمیسیون و سایر کمیسیون ها نشده است. با این حال، با مراجعه به پایگاه اینترنتی دفتر هیأت دولت^۳ می توان به وظایفی یکسان در ۱۲ بند برای تمامی کمیسیون های مورد اشاره دست یافت که اولاً این موضوع با توجه به تفاوت ماهوی کمیسیون لوایح با سایر کمیسیون ها قابل انتقاد بوده و ثانیاً با توجه به عدم تصریح در خصوص نیازسنجی تقنینی، وظایف مذکور مبهم است و از این رو، نمی توان الزام کمیسیون مذکور یا سایر کمیسیون ها را به نیازسنجی تقنینی برداشت کرد. برای نمونه می توان به بند ۱ وظایف کمیسیون لوایح اشاره کرد که در آن آمده است: «تشکیل پرونده برای پیشنهادها و تکمیل اطلاعات و پاسخ استعلام ها [و] موضوعات ارجاعی به کمیسیون تا حصول نتیجه نهایی، گردآوری اطلاعات و پژوهش های موجود، سفارش و مدیریت پژوهش های لازم از طریق استفاده از ظرفیت علمی و تحقیقاتی دانشگاه ها و مراکز

پژوهشی، محققان و متخصصان و صاحب‌نظران در مورد موضوعات ارجاع شده ...» بند ۲ نیز مقرر داشته است: «برقراری ارتباط با دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط به منظور استعلام نظر و کسب اطلاعات مورد نیاز برای رسیدگی [به] پیشنهادها». بند ۸ نیز بیان کرده است: «تشکیل کارگروه‌ها و نشست‌ها جهت استفاده از نظرات کارشناسان، مشاوران، دانشگاهیان و مدیران دستگاه‌ها در روند تصمیم‌سازی کمیسیون». بند ۱۰ نیز مقرر کرده است: «برقراری امکان مشارکت نخبگان، کارشناسان برجسته مراکز علمی و پژوهشی و مدیران با سابقه در تصمیم‌سازی کمیسیون».

هرچند ممکن است بتوان با استناد به مطالب بالا، جواز یا حتی لزوم مشارکت نخبگان و کارشناسان را در تهیه لوایح تهیه‌شده از سوی دولت اثبات کرد، متأسفانه در مقدمه توجیهی لوایح ارسالی به مجلس شورای اسلامی، اشاره‌ای به مشارکت مذکور نشده است، بلکه با ارائه دلایلی کلی و مبهم سعی می‌شود تا لزوم تصویب لوایح مذکور، برای مجلس اثبات شود. آخرین اقدام صورت‌گرفته در راستای تبیین اهمیت نیازسنجی تقنینی را می‌توان در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مشاهده کرد. در این بند، یکی از اصول مربوط به قانونگذاری و قانون‌نویسی، معطوف بودن طرح‌ها و لوایح به نیازهای واقعی عنوان شده است.

۵-۲. وظیفه معاونت قوانین در نیازسنجی تقنینی

به منظور حصول اطمینان از بیان دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌ها و لوایح، قسمتی از نظر اداره کل تدوین قوانین که ضمیمه طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس می‌شود، به این موضوع اختصاص داده شده است. در قسمت مزبور، در خصوص بیان یا عدم بیان دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌ها و لوایح در مقدمه آن‌ها، اظهار نظر شده است. در قسمت مورد اشاره، با استناد به مواد ۱۲۷ و ۱۳۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، نسبت به رعایت این مواد در خصوص طرح‌ها و لوایح اشاره شده است. با این حال می‌توان گفت که هرچند در مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح به مواردی به عنوان دلایل لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح اشاره می‌شود، اولاً این دلایل کلی‌اند و ثانیاً این دلایل به هیچ‌وجه این مطلب را اثبات نمی‌کنند که در مورد لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح مذکور، نیازسنجی تقنینی انجام گرفته است. به بیان دیگر، از ارائه مستندات و استدلال‌هایی که لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده را اثبات کند، خودداری شده یا اینکه استدلال‌هایی ارائه شده است که مقصود را اثبات نمی‌کنند.

علاوه بر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بند ۳ ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ نیز به لزوم استعلام نمایندگان مجلس، دولت و شورای

عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس تصریح کرده است. این استعمال می‌بایست از معاونت قوانین مجلس و در خصوص «لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده» صورت گیرد. برای توضیح می‌توان گفت با اینکه در عنوان این قانون به واژه «تدوین» اشاره شده، اما متأسفانه هیچ اشاره صریحی به موضوع نیازسنجی تقنینی نشده است، بلکه صرفاً در بند مذکور به بررسی موضوع لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده اشاره شده است. علاوه بر این، در ماده مورد اشاره تصریح شده است که استعمال مذکور، مانع طی مراحل تصویب طرح یا لایحه نخواهد شد. به تعبیر دیگر، مشخص نیست که تشخیص معاونت قوانین مبنی بر عدم لزوم قانونگذاری در موضوعی خاص، چه سود و ثمره عملی خواهد داشت.

نکته شایان توجه در خصوص قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور این است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۵/۱۹، دستورالعملی اجرایی برای این قانون تهیه و تنظیم شده است؛ اما متأسفانه در این دستورالعمل نیز، به موضوع نیازسنجی تقنینی پرداخته نشده بلکه صرفاً در بند ب ماده ۶، به «تیین اصول و ضوابط تدوین و تنقیح قوانین و مقررات» به‌عنوان یکی از وظایف شورای راهبردی وابسته به تشکیلات تنقیح مجلس شورای اسلامی اشاره شده و در بند «ب» ماده ۱۰ نیز، به «تهیه پیش‌نویس ضوابط تدوین و تنقیح قوانین به‌منظور ارائه به شورای راهبردی برای تصویب» به‌عنوان یکی از وظایف اداره کل اسناد و تنقیح قوانین اشاره شده است؛ اما مشخص نیست که پیش‌نویس مذکور تهیه شده است یا خیر. به هر حال، همان‌گونه که برخی نویسندگان نیز بیان می‌کنند، امروزه با گذشت چند سال از زمان تصویب قانون مذکور و دستورالعمل اجرایی آن، چیزی به‌جز نتایج اندک و ناچیز از آن به‌دست نیامده است (سلطانی، ۱۳۹۳، ۱۳۲).

۵-۳. وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس در نیازسنجی تقنینی

هریک از قوانین ابعاد مختلفی دارند که لازم است به‌درستی بررسی و آثار گوناگون آن، اعم از آثار منفی و مثبت، به‌دقت مطالعه شود تا مجلس به این اطمینان برسد که تصویب قانون مدنظر دارای بیشترین منفعت و کمترین آسیب احتمالی است. در این خصوص می‌توان گفت چه‌بسا قانونی با هدف ساماندهی به برخی مشکلات به تصویب رسیده است، لکن به‌دلیل عدم بررسی دقیق و کارشناسانه، ابعاد مختلف آن، آسیب‌های جدی متوجه کشور کرده است. در راستای نیازسنجی باید نقش مرکز پژوهش‌های مجلس تقویت شود. این در حالی است که در حال حاضر این مرکز به نیازسنجی نمی‌پردازد و علاوه بر آن، نظر این مرکز برای مجلس، نظری صرفاً مشورتی است (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۱۱).

در راستای وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص نیازسنجی، ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی

مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرائی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه‌شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.»

وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آنچه در آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین شده، ختم نمی‌شود، بلکه در قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۰۹/۱۹ نیز مواردی بیان شده است. از جمله، ماده ۲ این قانون، دومین وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس را به شرح زیر بیان کرده است: «گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانونگذاری». در ماده ۶ نیز، هفتمین و آخرین وظیفه هیأت امنای مرکز پژوهش‌های مجلس به این شرح ذکر شده است: «تعیین اولویت‌ها و ضرورت‌های پژوهشی مورد نیاز قانونگذاری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی».

با اینکه در ماده ۲ قانون مذکور به صراحت و در سایر مواد و بندهای مورد اشاره به صورت ضمنی به صلاحیت مرکز پژوهش‌ها در نیازسنجی تقنینی پرداخته شده است، اما متأسفانه به نظر نمی‌رسد که این مرکز براساس گزارش‌های خود نیز اقدام خاصی و برنامه‌ریزی ویژه‌ای در این زمینه انجام داده باشد (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۳۳).

۶. عوام‌گرایی به‌مثابه چالشی برای نیازسنجی تقنینی

نیازسنجی تقنینی به معنای آگاهی از نیاز شهروندان نسبت به وضع قوانین است. روشن است که این نیاز، زمانی ارزشمند است که اولاً مطابق با واقع باشد و ثانیاً ناشی از واکنشی احساسی و گذرا نسبت به وقایع و حوادث مختلف نباشد. با این حال، گاهی ممکن است قانونگذار در تشخیص نیاز واقعی شهروندان، راه را به خطا بپیماید و قوانینی را وضع کند که ناشی از نیاز واقعی ایشان نباشد. از این موضوع، به‌طور عام با عنوان عوام‌گرایی و به‌طور خاص در حقوق کیفری، با عنوان عوام‌گرایی کیفری یاد می‌شود. در ادامه با محوریت عوام‌گرایی کیفری چالش عوام‌گرایی با نیازسنجی تقنینی بررسی می‌شود.

در مقام تعریف عوام‌گرایی کیفری می‌توان گفت: فرایندی است که به‌واسطه آن، گروه‌های طرفدار نظم و قانون و طرفداران حقوق بزه‌دیدگان و دیگر افرادی که مدعی نمایندگی از طرف مردم هستند، تأثیر فزاینده‌ای بر سیاست‌های دولت می‌گذارند، درحالی‌که عقاید دانشگاهیان، گروه‌های حقوق شهروندی، فعالان عدالت کیفری و ... کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد (Pratt, 2004, 35). در بیانی دیگر می‌توان گفت عوام‌گرایی کیفری شامل دنبال کردن مجموعه‌ای از سیاست‌های کیفری به‌جای توجه به کاهش نرخ جرم یا پیشبرد عدالت است (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۲).

می‌توان گفت «عوام‌گرایی کیفری در نقطه مقابل سیاست‌های کیفری‌ای قرار دارد که براساس اصول عدالت و با سرمایه‌گذاری بر پژوهش‌های مربوط به مجازات پایه‌گذاری شده است. ... بسیاری از جلوه‌های عوام‌گرایی کیفری مبتنی بر ارزیابی‌هایی از افکار عمومی است که در موارد بسیاری، بیش‌ازحد ساده‌انگارانه و ناقص هستند» (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۶). البته در نقطه مقابل می‌توان استدلال کرد که «توجه به دیدگاه‌های صحیح و آگاهانه عموم ضروری است؛ اما این توجه کردن مطمئناً چیزی بیش از بررسی سطحی و ساده دیدگاه‌های عمومی است. بنابراین، اهمیت دادن به افکار آگاهانه مردم یا گروه‌های آگاه مشکل‌زا نیست. برعکس، توجه ... به نظرات ارزنده نخبگان و متخصصان، بسیار ضروری است» (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۷). به‌طور کلی می‌توان گفت با وجود ابهام در چارچوب مفهومی عوام‌گرایی کیفری، سه وجه مهم را می‌توان برای آن برشمرد: اول اینکه در عوام‌گرایی کیفری تلاش می‌شود تا از عقاید نخبگان فاصله گرفته شود و نظرهای مردم در سیاستگذاری‌ها مورد توجه قرار گیرد؛ دوم، این امر با هدف جلب افکار عمومی صورت می‌گیرد؛ سوم، این رویکرد به کارآمدی برنامه‌ها بی‌اعتناست و به عامه‌پسندی سیاست‌ها توجه می‌کند (فرجیها و مقدسی، ۱۳۹۰، ۱۱۶). یکی از مؤلفه‌های عوام‌گرایی کیفری، بدبینی نسبت به مداخله مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری کیفری و حمایت از دخالت مستقیم مردم در این امر از طریق همه‌پرسی است.

به بیان دیگر، عقیده بر این است که چون نمایندگان مردم بزه‌دیدگی را تجربه نکرده‌اند، به‌طور طبیعی از پیامدهای زیانبار وقوع جرم نیز آگاهی ندارند و نمی‌توانند مشکلات و دغدغه‌های بزه‌دیدگان را درک کنند. این در حالی است که عموم مردم و به‌طور خاص بزه‌دیدگان، به این لحاظ که با آثار جرم دست‌وپنجه نرم می‌کنند، می‌توانند نقش فعال‌تری را در تدوین سیاست‌های مبارزه با جرم از طریق شرکت در همه‌پرسی داشته باشند. با وجود این نگرش، می‌توان گفت مداخله مردم در سیاستگذاری و تعیین کیفرها و روش مبارزه با جرائم، مطلوب نیست، زیرا مردم آگاهی چندانی در خصوص واقعیت‌های جرم و نظام عدالت کیفری ندارد و از سوی دیگر، آگاهی اندک ایشان نیز، تا حد زیادی تحت تأثیر رسانه‌ها یا اقوام و دوستان است. بنابراین، دخالت مردم در امر فوق، می‌تواند به اتخاذ سیاست‌های غیرمنطقی و ناکارآمد بینجامد. از این‌رو، مداخله مردم در سیاستگذاری کیفری و تعیین مجازات‌ها باید به حداقل ممکن کاهش یابد (مقدسی و فرجیها، ۱۳۹۲، ۱۳۹-۱۴۰). مشابه این استدلال در مورد لزوم محدود کردن دخالت تقنینی شهروندان در امور کیفری را می‌توان به سایر حوزه‌های تقنینی نیز سرایت داد و بر لزوم عدم دخالت حداکثری ایشان در امر قانونگذاری استدلال کرد. این نتیجه را می‌توان به مرحله قبل از تقنین یعنی نیازسنجی تقنینی نیز تعمیم داد و نتیجه گرفت که حتی در نیازسنجی تقنینی نیز نباید به‌گونه‌ای افراطی و بی‌ضابطه، به نظرها و پیشنهادها شهروندان مبنی بر لزوم قانونگذاری در موضوع یا موضوعات خاصی، بها داد، زیرا همان‌گونه‌که این امکان وجود دارد که قانونگذاری مستقیم شهروندان تحت تأثیر عواملی غیرواقعی یا هیجانی قرار گیرد، نیاز ابرازشده از سوی ایشان به تدوین یک قانون خاص نیز، ممکن است نیازی واقعی نبوده، بلکه برخاسته از احساسات و هیجانات زودگذر باشد.

۷. نمونه‌هایی از تأثیرپذیری قانونگذار ایرانی از احساسات و هیجانات

شهروندان

همان‌گونه‌که گفته شد، عوام‌گرایی در خصوص تقنین پسندیده نیست و از این‌رو، قانونگذار نباید تحت تأثیر تمایلات و هیجانات عده‌ای از شهروندان قرار گیرد و دست به تقنین بزند؛ بلکه باید با مشورت گرفتن از متخصصان و کارشناسان مربوط ضرورت یا عدم ضرورت قانونگذاری در موضوعی خاص را احراز کند. نمونه‌ای از تأثیرگذاری تمایلات و هیجانات مذکور بر قانونگذار را می‌توان در اقدام برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به تهیه و پیشنهاد طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرائم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی و ارائه آن به مجلس در ۱۳۸۵/۰۳/۳۱ مشاهده کرد. این اقدام پس از چاپ کاریکاتور اهانت‌آمیز نسبت به یکی از اقوام ایرانی در یکی از روزنامه‌ها و متعاقب آن،

برگزاری تجمعات اعتراض‌آمیز در مناطق غرب کشور صورت گرفت. در این زمینه، برخی نمایندگان مجلس به‌منظور فرو نشاندن خشم و نفرت عمومی و احساسات جریحه‌دار شده مردم آن منطقه، اقدام به تهیه شتاب‌زده طرحی در این زمینه کردند. این طرح در حالی تهیه شد که در نظریه کارشناسی مربوط به آن، خلأ قانونی در خصوص موضوع طرح شده در آن، نفی شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ۲). با این حال، پس از فرونشستن فضای احساسی و هیجانی که در نتیجه آن، طرح مزبور تهیه شده بود، مخالفت اصولی و منطقی برخی نمایندگان موجب شد تا یک فوریت این طرح سرانجام به تصویب نرسد (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۲۸ تیر ۱۳۸۵، دوره هفتم، اجلاس سوم، جلسه ۲۳۲، ۲۳-۲۶).

نکته جالب اینکه طرح دیگری با عنوانی مشابه با طرح بالا یعنی طرح الحاق موادی به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، در خصوص اهانت به ادیان و مذاهب قانونی و اقوام ایرانی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۸ اعلام وصول شد که تا به حال به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. نکته شایان توجه در طرح اخیر که نشان‌دهنده اثرپذیری طراحان آن از فضای احساسی و هیجانی جامعه است، مطالبی است که در مقدمه توجیهی آن بیان شده است. در این مقدمه آمده است: «در این طرح، جهت جرم‌انگاری توهین به ادیان و مذاهب قانونی و اقوام، احکامی در قالب الحاق یک فصل به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، پیش‌بینی شده است تا با توجه به مسائلی که اخیراً و در مناطقی از کشور به‌وجود آمده است و با توجه به نیاز فوری جامعه و اولویت آن نسبت به بسیاری از موضوعات مطروحه در مجلس و حتی ضرورت بازدارندگی و جلوگیری از وقوع خسارت‌های جبران‌ناپذیر، در اولین فرصت به انجام برسد».^۵

علاوه بر این دو طرح، می‌توان به قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌کنند، مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ اشاره کرد. نکته شایان توجه در خصوص این قانون، آن است که قانونی دقیقاً با همین عنوان در تاریخ ۱۳۷۲/۱۱/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود؛ اما آنچه سبب شد مجلس قانون دیگری را با همین عنوان در سال ۱۳۸۶ تصویب کند، پخش و انتشار عامدانه تصاویر خصوصی یکی از بازیگران زن در فضای مجازی بود. این موضوع در مقدمه توجیهی طرحی که به مجلس ارائه شده بود، چنین منعکس شده است: «سوءاستفاده از دانش و تکنولوژی ارتباطات توسط تعداد معدودی بزهدکار، عفت عمومی را جریحه‌دار نموده و آرامش خاطر بسیاری از خانواده‌ها را مخدوش کرده است و در صورت عدم اتخاذ تدابیر مناسب و بازدارنده، کیان بسیاری از خانواده‌ها در مخاطره و حرمت

دختران و بانوان زیادی در معرض هتک حرمت قرار خواهد گرفت.^۶ با این توصیف می‌توان تصویب قانون مذکور در سال ۱۳۸۶ را که هم به لحاظ تعداد مواد و هم به لحاظ کمیت مجازات، نسبت به قانون قبلی در مرتبه بالاتری قرار گرفته و از این رو، برخلاف رویه قضایی و سیاست جنایی حاکم بر کشور است (عزیزی حبیب‌آباد، ۱۳۸۸، ۴۱)، می‌توان در نتیجه بروز و غلبه احساسات و هیجانات بر فضای تقنینی مجلس دانست. این در حالی است که وضع قانون جدید که مستلزم افزایش مجازات‌ها برای برخی جرائم است، می‌بایست مستند به نیازسنجی تقنینی بوده و حاکی از نیاز واقعی و نه نیاز احساسی و غیرواقعی جامعه به وجود قوانینی کارآمدتر باشد. علاوه بر این، لازم است تا در قبال این‌گونه جرائم، رویکردی پیشگیرانه و کنشی (غیرکیفری) در پیش گرفته شود و نه رویکردی واکنشی (کیفری) و مبتنی بر تعیین و اعمال مجازات (صیقل و حسینی، ۱۳۸۹، ۸۱-۸۲).

به‌عنوان مصداقی دیگر از تأثیرپذیری نهاد قانونگذاری از وقایع و حوادثی که در جامعه رخ می‌دهند، می‌توان به طرح تشدید مجازات جرائم اخلال در امنیت روانی جامعه اشاره کرد که یک‌فوریت آن در تاریخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در مقدمه توجیهی این طرح، آمده است: «یکی از وظایف مهم حکومت، ایجاد امنیت روانی و اجتماعی در جامعه است؛ ولی متأسفانه برابر گزارش‌های واصله از مقامات ذی‌ربط، تعدادی اندک از مجرمین، این امنیت را از مردم سلب کرده‌اند».^۷ همان‌گونه که پیداست، انگیزه تهیه و تنظیم طرح مذکور، اتفاقاتی است که گزارش مربوط به آن‌ها به دست نمایندگان مجلس رسیده است، اما در این میان، هیچ استنادی به نظرهای نخبگان یا مراکز پژوهشی در مورد بررسی اثرگذاری تشدید مجازات‌ها بر کاهش جرائم مورد بحث در این طرح، نشده است.

به‌عنوان نمونه دیگری از تأثیرپذیری‌های نهاد قانونگذاری از التهابات و هیجانات به‌وجودآمده در کشور، می‌توان به تصویب یک‌فوریت طرح تشدید مبارزه با جرائم خشونت‌بار در تاریخ ۱۳۹۰/۰۵/۰۹ از سوی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. پیش‌زمینه تصویب فوریت طرح مذکور، وقوع چندین حادثه قتل در تیرماه ۱۳۹۰ از جمله قتل یکی از ورزشکاران معروف در کرج بود که بازتاب گسترده رسانه‌ای آن، موضوع ناامنی‌های ناشی از این‌گونه جرائم خشونت‌بار و ضرورت برخورد قاطع با آن را به یک مطالبه عمومی تبدیل کرد (روزنامه هفت صبح، ۲۹ تیر ۱۳۹۰، ش ۷۰: ۱-۳؛ روزنامه شرق، ۶ مرداد ۱۳۹۰، ش ۱۳۰۵: ۳۰). در واقع می‌توان گفت دغدغه انجام کارهای کارشناسی قبل از تهیه مفاد این طرح‌ها بسیار مهم است و نباید صرفاً در پی ارائه پاسخی مقطعی و فوری به افکار عمومی مبنی بر لزوم تقنین در این موارد بود و متأسفانه به آثار و پیامدهای درازمدت این‌گونه تقنین‌ها توجهی نمی‌کنند.

یکی از نمونه‌های اخیر تأثیرپذیری قانونگذار را می‌توان در تنظیم طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن که در تاریخ ۱۳۹۷/۰۱/۱۸ به مجلس ارائه شد و کلیات آن در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۳۰ به تصویب رسید، مشاهده کرد. مطابق مقدمه توجیهی این طرح، «یکی از جرائمی که اکنون در سال‌های اخیر در اخبار نمود بسیار پیدا کرده است، جرم اسیدپاشی می‌باشد. این جرم که به‌نظر می‌رسد نسبت به گذشته رو به افزایش بوده، عمیقاً افکار عمومی را تحت تأثیر قرار داده است».^۸ نکته جالب اینکه در اظهارنظر کارشناسی در خصوص این طرح، عنوان شده است که چون جرم اسیدپاشی یکی از جرائم علیه تمامیت جسمانی است، مواد بیان‌شده در قانون مجازات اسلامی جهت کیفر مجرم کافی است و خلأ قانونی در این زمینه احساس نمی‌شود (محبی و خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۷، ۵-۶). همچنین، در بررسی ماده ۱ این طرح که به جرم‌انگاری فعل اسیدپاشی و تعیین قصاص برای مرتکب آن پرداخته شده، بیان شده است که با توجه به مقررات موجود در کتاب قصاص قانون مجازات اسلامی، این ماده مفاد جدیدی را بیان نکرده و قانون مذکور، به تفصیل موارد مربوط به قصاص را بیان کرده است (محبی و خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۷، ۱۳). به‌نظر می‌رسد علاوه بر اینکه قانونگذار در تهیه طرح مذکور، تحت تأثیر وقایع جاری در جامعه قرار گرفته، سعی کرده تا صرفاً از طریق تشدید کیفر، ارتکاب جرم اسیدپاشی را کاهش دهد. این در حالی است که ضروری بود تا ابتدائاً به علل ناکارآمدی جرم‌انگاری و ترمیم کیفرهای قبلی در این زمینه پرداخته می‌شد و آنگاه در صورت ضرورت، اقدام به تشدید کیفر می‌شد.

با اینکه قانونگذار عادی در برخی موارد دچار عوام‌گرایی شده و دست به تصویب قوانینی زده است که ناشی از وقوع حوادث و وقایع بوده‌اند، اما در نقطه مقابل، نسبت به تصویب لوایح یا طرح‌هایی که وجود آن‌ها به شدت احساس می‌شود، مقاومت کرده و از تصویب این قوانین خودداری نموده است. به‌عنوان نمونه‌ای از این دست، می‌توان به لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان اشاره کرد که اولین بار در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد؛ اما متأسفانه به تصویب مجلس نرسید. نکته تأسف‌آور اینکه پس از این تاریخ، این لایحه سه مرتبه دیگر در تاریخ‌های ۱۳۸۷/۰۴/۱۵، ۱۳۹۱/۰۴/۰۷ و ۱۳۹۵/۰۴/۲۶ نیز به مجلس ارائه شد اما تاکنون به تصویب مجلس نرسیده است. نمونه دیگر در این زمینه، لایحه مجازات‌های اجتماعی جایگزین زندان است که تاکنون چهار مرتبه در تاریخ‌های ۱۳۸۴/۰۵/۱۶، ۱۳۸۷/۰۴/۱۰، ۱۳۹۱/۰۴/۰۶ و ۱۳۹۵/۰۴/۱۳ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، اما متأسفانه به تصویب نرسیده است.

نتیجه‌گیری

۱. آنچه در نیازسنجی اهمیت دارد، کشف نیاز واقعی شهروندان و نه نیاز برخاسته از احساسات و هیجانات ایشان است. از این رو، هم توجه به نیازهای شهروندان اهمیت دارد، چراکه مخاطب قوانین شهروندان هستند و ایشان باید قانون را اجرا کنند و هم توجه به نظرهای کارشناسان و متخصصان اهمیت دارد؛ زیرا برخی از ویژگی‌های قانون از جمله دوام نسبی و لزوم متروک نشدن قوانین، اقتضا دارد تا قانون با افقی وسیع‌تر نگریده شود.

۲. نیازسنجی تقنینی با مفهومی به نام ارزیابی تأثیرات قانون در ارتباطی انکارنشده قرار دارد. در توضیح آن می‌توان گفت برآورد و سنجش تأثیر قوانین، این موضوع را به‌خوبی روشن می‌سازد که آیا در جریان تهیه، تنظیم و تصویب قوانین، به نیازهای شهروندان توجهی شده است یا خیر، زیرا تأثیرات منفی یک قانون، نشان‌دهنده این حقیقت است که در جریان تهیه و تنظیم آن قانون، اساساً نیازسنجی صورت نگرفته یا اگر صورت گرفته، دقیق و کارشناسانه نبوده است. از این رو، می‌توان گفت یکی از راه‌های حصول اطمینان از انجام دقیق نیازسنجی تقنینی، مثبت بودن ارزیابی تأثیر آن قانون است، از این رو می‌توان گفت ارزیابی تأثیرات قانون، همانند نیازسنجی تقنینی، امری لازم و ضروری است.

۳. نقش رسانه‌ها در القای نیاز به تقنین، انکارنشده است، البته اگر این القا واقعی و برآمده از خواست واقعی شهروندان باشد؛ اما مشکل در القای صوری و غیرواقعی توسط رسانه‌هاست که قانونگذار نباید تحت تأثیر آن‌ها قرار گیرد و در آن فضای احساسی قانون وضع کند. بزرگ‌نمایی وقایع و حوادث، ارائه اطلاعات نادرست و غیرواقعی و تحمیل دیدگاه‌های خاص به‌عنوان دیدگاه اکثریت جامعه، سبب شده تا رسانه‌ها به ابزارهایی نه برای انعکاس افکار عمومی، بلکه برای شکل‌دهی به افکار عمومی تبدیل شوند. این در حالی است که در برخی مواقع، قانونگذار در برابر جوّ رسانه‌ای به‌وجودآمده پس از بروز اتفاقات و حوادث، مقاومت کرده و تحت تأثیر آن قرار نگرفته است.

۴. یکی از آسیب‌هایی که نظام قانونگذاری ایران با آن روبه‌روست، عدم تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی و علمی در زمینه قانونگذاری است. توضیح آنکه با مشخص شدن جایگاه نیازسنجی تقنینی در فرایند قانونگذاری و اهمیت این مقوله، نهادها و مراکز پژوهشی باید سهمی را در سنجش نیاز به تقنین بر عهده گیرند. بنابراین و در راستای ایفای این وظیفه، باید قبل از تهیه طرح‌ها و لوایح، ضرورت تهیه و تدوین آن‌ها از طریق نیازسنجی تقنینی توسط مراکز پژوهشی به‌خصوص توسط مراکز علمی وابسته به مجلس شورای اسلامی به اثبات برسد.

یادداشت ها

۱. برای نمونه، تقریباً ۹ پیشنهاد از ۱۰ پیشنهاد تقنینی تقدیم شده به پارلمان بلژیک، از سوی دولت و در قالب لایحه است. این در حالی است که از هر ۱۰ طرح تقدیمی، صرفاً یک طرح به قانون تبدیل می شود. در استرالیا نیز، از مجموع ۲۰۰ قانونی که هر ساله وضع می شود، پیشنهاد فقط حدود ۱۵ درصد از آن ها از سوی مجلس سنا صورت می گیرد. در کشور کرواسی نیز در فاصله سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰م، تقریباً ۱۰ درصد از موارد ابتکار قانونگذاری مربوط به طرح ها بوده است. در مقدونیه نیز، علاوه بر اینکه در سال های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ هیچ گونه طرحی به پارلمان ارائه نشده، در سال ۲۰۰۰ صرفاً ۴ طرح از سوی نمایندگان تهیه شده است و حال اینکه تعداد لوایح تقدیمی از سوی دولت در طول سه سال مذکور، به ترتیب، ۱۳۴، ۱۴۸ و ۱۰۶ مورد بوده است (مرکز مالیری و پارسا، ۱۳۹۲، ۱۴-۱۵).

۲. برای نمونه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

<https://b2n.ir/02308>

<https://b2n.ir/68904>

<https://b2n.ir/19209>

3. yon.ir/gfNqJ

4. <http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=5319>

5. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1093198?fk_legal_draft_oid=1093106

6. <https://b2n.ir/96082>

7. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736592?fk_legal_draft_oid=720492

8. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1048271

منابع

الف: فارسی:

۱. ام. اولسون، دیوید (۱۳۸۲)، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲. بیکنس، برایان (۱۳۸۹)، *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ اول.
۳. جلالی، رضا (۱۳۸۷)، *راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۴. دورکین، رونالد (۱۳۸۱)، «*نافرمانی مدنی*»، حق و مصلحت، محمد راسخ، تهران: طرح نو، چ اول، ص ۱۲۳-۱۴۹.
۵. روسو، ژان ژاک (۱۳۹۲)، *قرارداد اجتماعی (متن و در زمینه متن)*، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: نشر آگه، چ اول.
۶. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۳)، «*علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران*»، پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۵، ص ۱۳۱-۱۶۴.
۷. صیقل، یزدان و سید مهدی حسینی (۱۳۸۹)، «*پیشگیری کنشی از جرایم سمعی و بصری*»، *مطالعات پیشگیری از جرم*، ش ۱۶، ص ۶۳-۸۳.
۸. عبدالاحد، علی و دیگران، «*آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران*»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ۱۳۹۷/۰۷/۰۷، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1074747> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۹. عزیزی حبیب‌آباد، اردوان (۱۳۸۸)، «*نقدی بر قانون «نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند»*، پیام آموزش، ش ۳۷، ص ۳۵-۴۱.
۱۰. فرجیها، محمد و محمدباقر مقدسی (۱۳۹۰)، «*رویکرد عوام‌گرایی کیفری به جرائم جنسی (مطالعه تطبیقی)*»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، ش ۲، ص ۱۱۳-۱۳۲.
۱۱. قاسمی، محسن (۱۳۸۳)، «*علم قانونگذاری در سایه حقوق اساسی*»، *حقوق اساسی*، سال دوم، ش ۳، ص ۱۵۵-۱۶۸.

۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، *گامی به سوی عدالت*، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۱۳. لای، جان (۱۳۹۲)، *دو رساله حکومت*، ترجمه فرشاد شریعت، تهران: نگاه معاصر، چ اول.
۱۴. محبی، جلیل و سکینه خانعلی پور واجارگاه، «*طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن*»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۷۲، ۱۳/۰۵/۱۳۹۷، قابل دسترسی در نشانی زیر:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1068127?fk_legal_draft_oid=1048271 (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، *عمده‌ترین مسائل کشور؛ اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ دوم.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «*طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرایم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی*»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۰۷۸۵۲، ۱۳/۰۴/۱۳۸۵، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/730242> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۷. مرکز مالگیری، احمد و محمدباقر پارسا، «*اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری*»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲، ۱۳۰۳/۰۳/۱۳۹۲، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/846067> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۸. مرکز مالگیری، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷)، «*آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری*»، *مجلس و راهبرد*، ش ۹۶، ص ۲۱۳-۲۳۶.
۱۹. مقدسی، محمدباقر و محمد فرجیها (۱۳۹۲)، «*ویژگی‌های سیاست‌های کیفری عوام‌گرا؛ مطالعه تطبیقی*»، *مطالعات حقوق تطبیقی*، ش ۲، ص ۱۳۷-۱۵۵.
۲۰. وی. رابرتز، جولیان و جی. استالانز، لورتا و ایندرمار، دیوید و مایک هاف (۱۳۹۲)، *عوام‌گرایی کیفری و افکار عمومی: درس‌هایی از ۵ کشور*، ترجمه زینب باقری‌نژاد، سودابه رضوانی، مهدی کاظمی جویباری، هانیه هژبرالساداتی، تهران: میزان، چ اول.
۲۱. هابز، توماس (۱۳۹۲)، *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی، چ هشتم.

۲۲. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ دوم.
۲۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۲)، «تهذیب قوانین و راه‌هایی که باید پیمود»، مجلس و پژوهش، ش ۳، ص ۲۵۲-۲۶۲.

ب: لاتین:

1. Burton, J. K. & Merrill, P. F, (1977), "Needs assessment: Goals, needs and priorities", L. J. Briggs, **Introduction to Instructional Design**, Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
2. McCaslin NL, Lave J, (1976), **Needs assessment and career education: an approach for states**, Colubus, Ohio Center for Vocational Education, the Ohio State University.
3. Florijn, N. A, (2008) "Quality of Legislation: A Law and Development Project", **Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects**, J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), Amsterdam: Leiden University Press.
4. Pratt, John, (2004), **penal populism**. London. Routledge, 2004.
5. Sacks, Albert M. and Henry M. Hart (1958), **The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law**, Unpublished Manu Script Tenth.
6. UNDP, (1999), **How to Conduct A needs Assessment**.

ج: پایگاه‌های اینترنتی:

<http://www.rk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=5319>
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1093198?fk_legal_draft_oid=1093106
<https://b2n.ir/96082>
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736592?fk_legal_draft_oid=720492
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1048271
<https://b2n.ir/02308>
yon.ir/gfNqJ

تحلیل ساختاری-کارکردی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی

حسن گروسی^{۱*}، بابک باصری^{۲**}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد تهران جنوب، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد شیراز، شیراز، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

تاریخ دریافت: ۹۸/۶/۱۲

چکیده

نظام‌های تقنینی دومجلسی محصول تاریخی جوامع طبقاتی به‌ویژه نظام‌های فئودالی در قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی است. برخی کشورها نیز متأثر از کتاب روح‌القوانين اثر کلاسیک شارل دومنتسکیو که نظام پارلمانی بریتانیا را منشأ پیشرفت، توسعه و دموکراسی می‌دانست، متمایل به ساختار تقنینی دومجلسی شدند. اما تجربه تقنینی برخی کشورها مانند دانمارک، ایسلند و ایالت نبرسکا به وقوع تحولاتی در ساختار قانونگذاری آنان و تبدیل پارلمان دومجلسی به نظام تک‌مجلسی منجر شد. در این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی مقایسه می‌شود. این نظام‌های تقنینی با استانداردهای ثبات قانون، مسئولیت‌پذیری مقنن، اقتدار قوه مقننه، کیفیت تصمیم‌سازی، کارایی و اقتصادی بودن بررسی می‌شوند. بزرگ‌ترین محاسن نظام‌های دومجلسی برقراری نظارت و تعادل تقنینی، تکررگرایی و سهمیم کردن اقلیت‌ها در قانونگذاری است. اما اقتصادی بودن و کارآمدی تقنینی نظام‌های تک‌مجلسی در کنار تسریع جریان تصمیم‌سازی موجب تبدیل برخی نظام‌های دومجلسی به تک‌مجلسی شده است. واژگان کلیدی: نظام تقنینی دومجلسی، نظام تقنینی تک‌مجلسی، همه‌پرسی، پارلمان، نظارت و تعادل.

* Email: Garousi.h@gmail.com

** Email: baseribabak@gmail.com

مقدمه

پارلمان در دوران مدرن، نظریه حاکمیت را به اراده فردی گره زد؛ بدین ترتیب که هیچ‌کس برای تعیین سرنوشت اجتماعی اولی‌تر از دیگری نیست و انسان خودمختار است و خود قانونگذار. اما از سوی دیگر، بُعد اجتماعی بودن انسان ایجاب می‌کند که قواعد اجتماعی به‌طور جمعی وضع شود و پارلمان در مفهوم امروزی محصول این ایده بود؛ ایده خودمختاری و برابری انسان در وضع قوانین. «امروزه پارلمان در تضمین اراده ملت در عمل حکمرانی نقش کلیدی دارد و کلیه انتظاراتی که دموکراسی محققاً مسئول آن است و کلیه مسائل و نیازهایی که در زندگی روزمره وجود دارد، توسط پارلمان بایست برآورده و حل‌وفصل شود. پارلمان به‌عنوان یک نهاد انتخابی که طیف وسیعی از جامعه را نمایندگی می‌کند، مسئولیت منحصربه‌فردی در جهت مصالحه منافع و انتظارات گروه‌های مختلف و جوامع از طریق ابزارهای دموکراتیک گفت‌وگو و سازش دارد. همچنین به‌عنوان یک نهاد کلیدی قانونگذاری، پارلمان وظیفه تصویب قوانین اجتماعی را به تناسب و سرعت نیازهای متغیر و شرایط اجتماعی دارد و به‌عنوان نهاد ناظر حکومت، مسئول اطمینان یافتن از این است که حکومت‌ها متعهد و پاسخگو به مردم باشند» (Beetham, 2006, 2). «نقطه عزیمت نظام‌های پارلمانی در غیرشخصی کردن قدرت بود. تفکیک امر عمومی از امر خصوصی، زیربنای غیرشخصی کردن قدرت است که با تفکیک مقام پادشاهی از شخص پادشاه کلید خورد و در دوران مدرن به ثمر نشست» (باصری و فقیه‌حیبی، ۱۳۹۷: ۱۰۵).

شکل قانونگذاری اثر ژرفی بر ماهیت قوانین دارد، و این جاست که ترکیب و ساختار پارلمان در دموکراسی نمایندگی حائز اهمیت است. در این مقاله کارویژه‌های نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی، محاسن و معایب هریک از آنان بررسی خواهد شد. پس از مقدمه، پیدایش و دگرذیسی‌های نظام پارلمانی به‌مثابه مدخل بحث آمده است. در ادامه به ویژگی‌های نظام تک‌مجلسی و متعاقب آن نظام دومجلسی و جهات توجیهی هر یک به تفصیل پرداخته شده است. هر دو سیستم با اشاره به نظرهای مختلف اندیشمندان این حوزه رویکردی انتقادی به این مطالعه بخشیده است.

۱. تطورات ساختاری پارلمان

پیدایش نظام دومجلسی، دو خاستگاه تاریخی متفاوت دارد؛ نخست تغییر ساختار پارلمان انگلستان از نظام تقنینی-مشورتی به نظام دومجلسی^۱ و دومی تجربه ایالات متحده آمریکا. اما قدر مسلم هر دو رویداد بیشتر یک تجربه‌ای^۲ سیاسی بوده‌اند تا مطالعات فلسفی و نظری، به عبارتی شاید بتوان هر دو را رخدادی تصادفی تلقی کرد. «نظام‌های چنداتاقی^۳ نخست در

دولت های تک بافت^۴ به عنوان یک روش نمایندگی مبتنی بر زمین داری (فئودالی) شکل گرفت. در قرون وسطی، حاکمان با واسل ها^۵ (نمایندگان پادشاه در سرزمین های اعطایی) در زمینه پرداخت دستمزد سربازان و اخذ مالیات مشورت می کردند. توسعه قلمروهای پادشاهی و همچنین بروز مسائل پیچیده تر موجب شد تا تعداد مشاوران پادشاه و همچنین حوزه اختیارات آنان افزوده شود و مقامات و سلسله مراتب اجتماعی مختلفی ظهور کند. برای مثال، در سوئد چهار اتاق مختلف برای مشاوران وجود داشت که عبارت بودند از: اتاق نجبا، روحانیان، نمایندگان شهروندان و کشاورزان^۶. در این دوران با ظهور دولت های مطلقه، در بیشتر کشورها این مشاوران کنار گذاشته شدند اما اتاق ها اغلب حفظ شدند. (Drexhage, 2015, 7)، اما وضعیت در انگلستان از دو حیث متفاوت بود؛ نخست اینکه در قرن چهاردهم نظامی با دو اتاق ایجاد شد؛ یک اتاق که مناظرات گردهای فئودال (لردهای روحانی و موقت) در آنجا صورت می گرفت و اتاق دیگری که شهروندان (عوام)^۸ مناطق شهرستان ها و خودمختار به نمایندگی از مردم خود حضور داشتند. همچنین انگلستان موردی استثنایی در آن زمان بود، چراکه پارلمان قدرت و صلاحیت بیشتری نسبت به پادشاه داشت. از این طریق بود که نظام دومجلسی متشکل از دو اتاق مزبور در اثر توسعه صلاحیت هایشان و همچنین مشروعیت آنان تأسیس شد (Drexhage, 2015, 7). منتسکیو قدرت و صلاحیت نظام حقوق اساسی بریتانیا را ناشی از همین امر می داند. از نظر وی «تفکیک قوا بهترین ضمانت اجرایی آزادی سیاسی شهروندان در انگلستان است، چراکه قدرت سیاسی در آنجا میان قوه مجریه و دو مجلس قانونگذار که طبقات مختلف اجتماعی را نمایندگی می کنند، تقسیم شده است، به طوری که ندای اقلیت نیز شنیده می شود و این امر در نظام های تضمینی تک مجلسی^۹ وجود ندارد (Montesquieu, 1747, 155). از سوی دیگر تحول صلاحیت و اقتدار پارلمان در طی انقلاب گلوریایی (۱۶۸۸-۱۶۸۹) انگلستان یک کودتا نبود که پادشاهی را عزل کند و دیگری را به تخت سلطنت بنشانند، بلکه اصلاح ساختار حقوق اساسی آن کشور بود که قدرت را میان نهادها و مقامات تقسیم می کرد. این تقسیم قدرت موجب شد که پادشاه به عنوان رهبر ائتلاف حاکم قدرت اجرایی داشته باشد و پارلمان زمام امور تقنینی به ویژه وضع نرخ مالیات را در دست گیرد. انقلاب گلوریایی دوران اعاده نیز خوانده می شود، چراکه اگر پادشاه قوانین پارلمان را نادیده می گرفت، با خطر کودتا مواجه می شد. این توافق جدید تعهدات معتبری را ایجاد کرده بود که قوانین جدید (پارلمان) برای پادشاه نیز الزام آور بود (Weingast, 2008, 15).

۲. ساختار و ویژگی های نظام های تقنینی تک مجلسی

به طور کلی بیشتر کشورهای مدرن جهان حداقل از یک مجمع برای تصویب قوانین و مقررات

استفاده می‌کنند. در یک دسته‌بندی اجمالی، سازوکار تصویب قوانین را از منظر ساختار می‌توان به نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دو‌مجلسی تقسیم کرد. حدود ۸۰ کشور دنیا از نظام دو‌مجلسی و بقیه کشورها از تک‌مجلسی استفاده می‌کنند. اغلب نظام‌های دو‌مجلسی در کشورهای فدرال، وسیع و ریاستی رایج‌تر است و نظام‌های تک‌مجلسی در کشورهای تک‌بافت، کوچک و پارلمانی رواج بیشتری دارد. البته در هر دسته نمونه‌هایی یافت می‌شود که با نتایج مذکور همخوانی ندارد؛ به‌طور مثال، انگلستان که پارلمانی و دو‌مجلسی است یا آلمان. در هر حال به نظر می‌رسد که نمی‌توان الگویی نظری در این زمینه داشت، از این رو سعی ما تکیه بر پژوهش‌های تجربی^{۱۰} است تا از این طریق بتوانیم به جنبه‌های مجهول قضیه پاسخ دهیم.

ادعا می‌شود که نظام‌های تک‌مجلسی معمولاً در کشورهای تک‌بافت، کوچک و پارلمانی کارایی بیشتری دارند. ارزان بودن، سادگی و اثربخشی نظام قانونگذاری از مزایای نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی است. اما بزرگ‌ترین عیب این نظام‌ها، فقدان نظارت و تعادل^{۱۱} است. بیشترین نگرانی‌ها از فقدان نظارت و تعادل در خصوص اخذ تصمیمات عجولانه و ضعیف است. همچنین در نظام تک‌مجلسی ایجاد ائتلاف‌های ملی موجب شد تا دیدگاه‌های اقلیت به‌خوبی دیده و در نظر گرفته نشود. به این دلیل در بسیاری از کشورها مجلس دوم با ترکیب کارکرد و صلاحیت متفاوتی به‌منظور تکمیل و متوازن کردن مجلس اول شکل گرفت (Bulmer, 2014: 4). از سوی دیگر، انتقادهایی به پارلمان‌های دو‌مجلسی می‌شود که مؤید کارآمدی و کارایی نظام‌های تک‌مجلسی است و سعی می‌کنیم تا دیدگاه موافقان و مخالفان را در این‌جا بررسی کنیم.

۲-۱. جهات توجیهی نظام‌های تک‌مجلسی

جهت‌های موجه نظام‌های تک‌مجلسی را به‌طور کلی می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد. به‌عبارت دیگر، طرفداران نظام‌های تک‌مجلسی دلایل خویش را ذیل چهار عنوان هزینه، عدم ضرورت موازی‌کاری^{۱۲}، تأخیر در تصمیم‌گیری و عدم مسئولیت‌پذیری تبیین می‌کنند.

۲-۱-۲. هزینه ارزان‌تر

بدیهی است که وجود یک مجلس در کلیه هزینه‌های جاری از جمله دستمزد وکلای ملت، صرفه‌جویی در بوروکراسی و غیره، مقرون به‌صرفه‌تر است و از ائتلاف منابع انسانی، انرژی و غیره جلوگیری می‌کند. کاهش بوروکراسی اداری و پرهیز از موازی‌کاری نیز در کاهش هزینه‌ها مؤثر است. به‌عبارت دیگر، وجود مجلس دوم مترادف است با نمایندگان بیشتر، سفرهای بیشتر، کارمندان بیشتر و تأمین فضای فیزیکی که همگی هزینه‌های وضع قانون را حداقل دو برابر می‌کند.

۲-۱-۳. عدم ضرورت موازی کاری

بررسی لوایح یا طرح های قانون در دومجلسی علاوه بر هزینه ساز بودن، موجب دوباره کاری و اتلاف وقت می شود. از سوی دیگر، برخی معتقدند موازی کاری در این زمینه موجب تصویب قوانین پخته تر و کم نقض تر می شود. دیوان عالی آمریکا در قضیه رینولدز علیه سیمز^{۱۳} مقرر می کنند: «... فقط رأی دهندگان هستند که صلاحیت کاندیداها را مشخص می کنند و نتیجه بایست این باشد که «هر فرد یک حق رأی» ... در قسمتی از این رأی ذکر می شود که «... دلیل اصلی نظام دومجلسی، اطمینان یافتن از بلوغ و تأمل آگاهانه در فرایند بررسی طرح های پیشنهادی و جلوگیری از شتاب زدگی است» (Reynolds vs. Sims, 1964, 377 US)، اما به نظر می رسد، آنچه از نظر دادگاه مخفی مانده، این است که «بلوغ و ملاحظات متألمانه» بدون موازی کاری دو مجلس رسمی نمایندگی نیز امکان پذیر است. شورای شهر و روستا و هیأت مدیره مدارس چنین ملاحظاتی را بدون نیاز به مجمع دوم جهت متوازن کردن تصمیمات آنها در نظر دارند. همان گونه که دو دولت نمی تواند تصمیمات اجرایی منطقی اخذ کنند یا دو قاضی یا دو شهردار و غیره، دو مجلس نیز قادر به تصویب قوانین منطقی نخواهند بود (Robak, 1997, 807) از سوی دیگر، قوانین مصوب می تواند قبل از تصویب نهایی به قدر کافی به بحث گذاشته شود و بررسی لازم در خصوص آنها صورت پذیرد (Robak, 1997, 808).

۲-۱-۴. تأخیر در تصمیم گیری

وجود دو مجلس قانونگذاری با اختیارات مشابه به اختلافات حزبی و سیاسی دامن می زند و موجب کند و متوقف شدن روند قانونگذاری و در نهایت به بن بست می شود. اراده عمومی ممکن است توسط مجلس دوم به استیصال کشیده شود و از هرگونه اصلاح ضروری جلوگیری شود (Bulmer, 2014, 6). این تعارضات و اختلافات در نهایت می تواند به تأخیرات طولانی و حتی توقف روند تقنینی کشور بینجامد؛ درحالی که تحولات اجتماعی بسیار سریع و نیازهای مدنی مستلزم اقدام عاجل هستند. به عبارت دیگر، کارایی نظام تقنینی در گرو درک واقعیت های اجتماعی و پاسخ درخور، متناسب و به موقع به مطالبات اجتماعی است. قانونگذاری در خلأ و بدون واقعیت های بیرونی امکان پذیر نیست؛ به همین ترتیب، انفعال و تأخیر قانونگذار در برابر رخداد های اجتماعی نیز شایسته نیست. از این حیث، وجود پارلمان تک مجلسی می تواند به تسریع در روند قانونگذاری و واکنشی مناسب تر نسبت به تحولات اجتماعی منجر شود.

۲-۱-۵. فقدان مسئولیت پذیری

همان گونه که بیان شد، نظام دومجلسی موجب تشدید تعارضات سیاسی می شود. در این بین،

هرگونه علت تأخیر، توقف و بن‌بست در قانونگذاری از سوی احزاب و گروه‌ها به دیگری منتسب می‌شود و هیچ گروهی عواقب و مسئولیت این امر را بر عهده نمی‌گیرد و فهم حقیقت برای مردم جهت‌گزینه‌گری در انتخابات آتی نیز دشوار می‌شود. ضمن آنکه احتمال عوام‌فریبی (پوپولیسم) نیز از سوی برخی احزاب و گروه‌های سیاسی شدت می‌یابد.

از طرف دیگر، مسئولیت تصویب قوانین نامتناسب با واقعیات اجتماعی و ناکارایی آنان متوجه هیچ گروهی نخواهد شد. اگرچه در نظام‌های دموکراتیک «قانون لازم‌الاجراست، حتی اگر ناعادلانه باشد»^{۱۴} و هیچ مقامی به‌علت وضع قوانین، عادلانه موجب پیگرد و مسئولیت قانونی قرار نمی‌گیرد؛ اما این امر می‌تواند مورد قضاوت ارزشی مردم در انتخابات قرار گیرد و اشخاص و گروه‌هایی که در وضع قوانین نامتناسب نقش داشته‌اند، مجدداً انتخاب نشوند.

۲-۲. نگاه انتقادی

اگرچه محاسن نظام‌های تقنینی انکارناپذیر است، منتقدان پاشنه آشیل این نظام را «فقدان نظارت و تعادل» می‌دانند که نقش بسزایی در کارآمدی نظام حقوقی دارد. اما برخی دیگر این نقصان را با ابداع سازوکارهایی به نظر قابل رفع می‌دانند. در این بخش انتقادات مربوط به نقصان نظام تک‌مجلسی و در بخش بعد سازوکارهای پیشنهادی برای رفع این نواقص بررسی خواهد شد.

۲-۲-۱. فقدان نظارت و تعادل

نظارت و تعادل در نظام سیاسی معمول ایده تفکیک قواست که به‌منظور جلوگیری از استبداد و تجمیع قدرت در یک مجمع یا یک شخص در عصر روشنگری قرون هفدهم و هجدهم میلادی از سوی جان لاک، منتسکیو و غیره مطرح شد. تفکیک قوا بر ایده‌محوری استقلال قوا استوار بود. در نظام‌های دو‌مجلسی معمولاً مجلس اول وظیفه تهیه و تدوین طرح‌های قانونی را بر عهده دارد و مجلس دوم بیشتر بر اعمال حکومت (قوه مجریه) نظارت دارد. مصداق بارز این امر کنگره آمریکا است که مجلس سنا صلاحیت و اختیارات نظارتی گسترده‌تری نسبت به مجلس نمایندگان دارد. نبود مجلس دوم به تضعیف نظارت و برهم خوردن تعادل قوا منجر می‌شود. از سوی دیگر، نظریاتی وجود دارد که صرفاً با نظام دو‌مجلسی نمی‌توان نظارت و تعادل را به طرز مطلوبی ایجاد کرد، بلکه مستلزم طراحی خوب پارلمان است.

حکمرانی مطلوب^{۱۵} نیازمند فرهنگ سیاسی سرزنده و احترام به نهادهای دموکراتیک است. پارلمان‌های تک‌مجلسی که بد طراحی شده‌اند، حکومت (قوه مجریه) بدی را نیز ایجاد می‌کنند. طراحی پارلمان مستلزم اطمینان یافتن از ثبات، اعتبار و مشروعیت نظارت بر حکومت است. جایی که پارلمان از عهده نظارت مشروع، معتبر و پیوسته برنیاید، فرهنگ فساد و سوء

استفاده رشد می‌کند. برای مثال، کوینزلند مجلس دوم را به دلیل ناکارآمدی منحل کرد و اصلاحات اساسی برای بهبود کارایی پارلمان انجام داد و در سال ۱۹۸۰ به صخره فساد برخورد کرد که به دستگیری و به زندان افتادن چهار وزیر حزب ملی و یک کمیسر سابق پلیس به دلیل فساد و ارتکاب جرم منجر شد (De Scottish Office, 1998, 7).

جیمز مدیسون معتقد بود که نظام تقنینی دومجلسی نظارت مؤثرتری بر اکثریت پارلمانی دارد (Qvortrup, 2007, 15). مدیسون در مجموعه مقالات فدرالیست به نقش دو مجلس در برقراری توازن و تعادل قوا اشاره کرده است. از نظر وی به این دلیل که ایالات از حیث جمعیت و مساحت سرزمینی برابر نیستند، باید سهمی متناسب در حکومت داشته باشند. حکومت باید بر اصول مختلط نمایندگی برابر و تناسبی بنا شود ... رأی برابر به هر ایالت - که براساس قانون اساسی بخشی از حاکمیت رسمی ایالات منفرد به دولت فدرال واگذار شده - اجازه می‌دهد که قسمتی از حاکمیت خویش را حفظ کند. هیچ قانون یا اعلامیه‌ای نمی‌تواند بدون تصویب مجلس اول که نمایندگان اکثریت مردم هستند و سپس اکثریت مجلس دوم که نمایندگان ایالات هستند، وضع شود. باید تصدیق کرد که این نظارت پیچیده بر قانونگذاری در برخی موارد مضراتش به اندازه فوایدش است. این نظریه که این وضعیت بیشتر به نفع ایالات کوچک می‌شود، به نظر منطقی و قابل دفاع می‌رسد. اما اگر منافع مشترکی نیز برای آن‌ها وجود نداشته باشد، کشور در معرض خطر قرار می‌گیرد و از آن‌جا که ایالات بزرگ با قدرت خویش قادر به تأمین منابع هستند، اقدامات غیرمنطقی احتمالی ایالات کوچک را دفع می‌کنند (Madison, 1788, 417)؛ اگرچه به نظر می‌رسد این نظریه بیشتر ناظر بر ساخت دولت-ملت در کشور فدرال است و باید میان منافع آنان با دولت‌های بسیط یکپارچه تمایز قائل شد.

۲-۲-۲. عدم تکررگرای و حفظ حقوق اقلیت

انتقاد دوم در خصوص نظام تک‌مجلسی این است که صدای اقلیت در این مجلس شنیده نمی‌شود. نظام پارلمانی نمایندگی دومجلسی دموکراتیک‌تر از نظام نمایندگی تک‌مجلسی است حتی اگر از واژه دموکراتیک تفسیر مضیقی داشته باشیم. (Congleton, 2002, 2). در نظام‌های دومجلسی نظام‌های انتخاباتی اجازه حضور بیشتر و پررنگ‌تر اقلیت‌ها را در مجالس قانونگذاری می‌دهد. همچنین در برخی نظام‌های حقوقی، مجلس دوم انتصابی یا نیمه‌انتصابی - نیمه‌انتخابی است. برای مثال، پارلمان افغانستان از دو مجلس قانونگذاری ولسی‌جرگه و مشرانو جرگه تشکیل شده که ترکیب مجلس دوم عبارت است از: «۱. از جمله اعضای شورای هر ولایت [استان] یک نفر به انتخاب شورای مربوط به مدت چهار سال؛ ۲. از جمله اعضای شورای ولسوالی‌های [شهرستان] یک نفر به انتخاب شوراهای مربوط به مدت سه سال و ۳.

یک ثلث باقی مانده از جمله شخصیت‌های خبیر و باتجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولان و معیوبان و دو نفر از نمایندگان کوچی‌ها به تعیین رئیس‌جمهور برای مدت پنج سال. رئیس‌جمهور تعداد پنجاه درصد از این اشخاص را از بین زنان تعیین می‌نماید...^{۱۶}. با توجه به بافت مردم‌سالار و قومی-قبیله‌ای افغانستان، اصل مزبور تمهیدی مناسب برای راه‌یابی نمایندگان اقلیت‌هایی همچون زنان، معلولان و همچنین اقلیت‌های قومی است که وجود مجلس دوم (مشرانو جرگه) بستر آن را فراهم کرده است.

جیمز ویلسون از نظریه‌پردازان اولیه قانون اساسی، مستقیماً به جایگاه اقلیت در شناسایی منطق آگاهی‌بخش در مجالس متجانس نظام دوم مجلسی جمهوری اشاره می‌کند. در این بافت وجود اقلیت درون مجالس در تشکیل مجالس واگرا شرطی ضروری است. وی اثبات می‌کند در این شرایط هم اندیشمندان سنتی و هم مدرن موافق تشکیل ضعیف‌ترین نظام دوم مجلسی‌اند زمانی که هر دو مجلس متجانس و همگرا باشند (Rogers, 2009, 6-7).

۲-۳. بدیل مجلس دوم

دو استدلال عمده جهت ضرورت مجلس دوم در پارلمان وجود دارد که برخی معتقدند از معایب اساسی نظام‌های قانونگذاری تک‌مجلسی است؛ نخست فقدان نظارت و تعادل و دیگری عدم تضمین حقوق اقلیت. به نظر می‌رسد حتی با پذیرش این نواقص، سازوکارهای سریع‌تر، ارزان‌تر و کارآمدتری نسبت به ایجاد مجلس دوم برای رفع معایب نظام‌هایی تقنینی تک‌مجلسی وجود دارد. این سازوکارها عبارت‌اند از: ایجاد توازن با کمک قوه مجریه، رفراندوم (از طریق وتو اقلیت و ناسخ قانون)، مجامع شبه‌مجلس دوم و قاعده اکثریت متقارن که می‌توانند خلأ مجلس دوم را برطرف کنند. به عبارت دیگر، با ایجاد سازوکارهای مزبور می‌توان ارزان‌تر و سریع‌تر فقدان نظارت و تعادل و همچنین عدم تضمین حقوق اقلیت را برطرف کرد.

۲-۳-۱. برقراری نظارت تقنینی با کمک قوه مجریه (وتو رئیس‌جمهور)

دلیل عمده حفظ نظام دوم مجلسی این است که مجالس بر اعمال یکدیگر نظارت کنند و قدرت تقنینی متوازن و متعادل شود، به طوری که هیچ مجلسی نتواند بدون توافق مجلس دیگر قانونی وضع کند... اما به جای مجلس دوم رئیس‌جمهور هنگام توشیح قوانین می‌تواند آنان را وتو کند و در واقع وی به نمایندگی از کل ملت بایست از تأمین حقوق ملت از جمله اقلیت اطمینان یابد و اگر قانون مصوب مجلس چنین منافعی را در نظر نگرفته یا متناسب نیست یا با قوانین برتر در تضاد است، آن را وتو کند. بدین ترتیب رئیس‌جمهور نظارت و تعادل صحیح را به وجود می‌آورد و نیازی به مجلس دوم نیست (Robak, 1997, 815-816).

اگرچه این تدبیر، فنی مناسب برای برقراری نظارت و تعادل در قوه مقننه است، نظارت و تعادل قوای حکومتی را برقرار نمی‌سازد. نباید از یاد برد که کارکرد مجلس دوم تنها برقراری تعادل درون‌قوه‌ای نیست، بلکه بخش اعظمی از تعادل فراقوه‌ای توسط مجلس دوم صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، وتو رئیس‌جمهور فقدان نظارت و تعادل درون‌قوه‌ای را برطرف می‌سازد، اما کماکان مسئله توازن قدرت میان قوه مقننه و مجریه به قوت خود باقی است.

۲-۳-۲. رفراندوم

سازوکار بعدی می‌تواند فیلتر ارجاع به رفراندوم در نظام‌های تک‌مجلسی باشد. معمولاً درخواست رفراندوم از دو طریق «وتو اقلیت»^{۱۷} و «رفراندوم ناسخ قانون»^{۱۸} صورت می‌گیرد. در این روش نظام تقنینی دارای یک مجلس قانونگذاری است و بدیل مجلس دوم «ملت» است که از طریق برگزاری رفراندوم در مواردی که ممکن است استبداد اکثریتی رخ دهد، به‌مثابه مجلس دوم عمل کرده و بر اعمال مجلس قانونگذاری نظارت می‌کند. کارویژه نظارت دموکراتیک مجلس دوم می‌تواند با ابزار رفراندوم از طریق کشیدن ماشه^{۱۹} توسط اقلیت پارلمانی (مانند دانمارک) یا از طریق تعداد معینی از آرای واجدین شرایط (مانند لیتوانی) یا مستقیماً از سوی رئیس‌انتخابی (مانند ایسلند) صورت گیرد (Bulmer, 2014, 7).

اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکار برگزاری رفراندوم را پیش‌بینی کرده است، اما تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس کار را بسیار دشوار کرد و وتو اقلیت از این طریق ممکن نیست. ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ پیشنهاد همه‌پرسی را از طرف رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می‌داند. اما این سازوکار نمی‌تواند بدیلی برای مجلس دوم باشد، چراکه اولاً ارجاع قوانین مصوب پارلمان توسط رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس به همه‌پرسی را مشمول نمی‌شود و در واقع همه‌پرسی مدنظر اصل ۵۹ روش ابتکار قانون است و نه وتوی آن؛ ثانیاً اگر چنین بود، باز هم احتمال تصویب دوسوم نمایندگان مجلس جهت وتو قانونی که خود تصویب کرده‌اند، امری بعید به‌نظر می‌رسد. همچنین سازوکار برگزاری رفراندوم به‌طور بالقوه نظارت مردمی قدرتمندی است که می‌تواند مانعی بر سر راه اکثریت قوه مقننه وقت یا سایر قواعدی باشد که نخبگان وضع می‌کنند، اما مطابق با اراده عموم ملت نیست. برای مثال، در ایسلند رئیس‌جمهور از این روش برای برگزاری رفراندوم جهت مقابله با قانون مصوب پارلمان مبنی بر بازپرداخت وام استفاده کرد و مردم در رفراندوم با این مصوبه به‌شدت مخالفت کردند. از سوی دیگر، این روش مضراتی نیز دارد. برگزاری همه‌پرسی بسیار دشوار است و همچنین هزینه‌های زیادی نیز دارد و ممکن

است به نفاق و تفرقه منجر شود؛ بنابراین توسل به آن باید به مسائل بسیار مهم محدود شود (Blumer, 2014, 7).

در قضیه قانون سلامت زنان در ایتالیا که به تصویب پارلمان رسید، اعتراضات زیادی صورت گرفت و درخواست آنان حذف این قانون با برگزاری همه‌پرسی عمومی بود. اما حزب رادیکال پویس گسترده‌ای به منظور لغو کل قانون در همه‌پرسی برگزار کرد. دادگاه قانون اساسی فرمان داد: «آنان پذیرفته بودند کل قانون جدید تکه‌تکه شود، اما علی‌رغم این واقعیت که بیشتر امضاکنندگان خواستار لغو قانون بودند. در نهایت دادگاه از طریق مراجعه به همه‌پرسی، فرمان امکان حذف چهار ماده را که بیشترین مخالفت‌ها را داشت، صادر کرد (Altman, 2011, 22).

انواع همه‌پرسی را می‌توان به همه‌پرسی مشورتی^{۲۰} که پرسش کلی در خصوص موضوع مهم ملی، منطقه‌ای یا بومی است؛ همه‌پرسی ابتکار قانون از سوی شهروندان^{۲۱} که گروه‌های سیاسی از شهروندان لایحه‌ای (در سطح قانون اساسی، قانون موضوعه یا محلی) ارائه کرده و به همه‌پرسی گذاشته می‌شود و «فراخوان فرمان»^{۲۲} یک حق سیاسی است که شهروندان می‌توانند پایان یک فرمان یا اختیاری را که به فرمانروا یا حاکم تفویض کرده بودند، اعلام کنند (Bermendi et al., 2015, 13).

۲-۳-۳. مجمع‌های شبه‌مجلس دوم^{۲۳}

هدف از تشکیل مجامع شبیه به مجلس دوم قانونگذاری، برطرف کردن نواقص رویه‌ای و فقدان مجلس دوم پارلمان است که نقش مشورتی در فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری دارد. برای مثال، ممکن است چنین وظیفه‌ای از سوی نهادهایی همچون شوراهای اقتصادی-اجتماعی که در حوزه‌های کار، تجارت و حرفه‌های مختلف فعالیت دارند، سپرده شود. چنین شوراهایی در فرانسه، ایتالیا و لوکزامبورگ وجود دارند. در برخی کشورها، رهبران قبیله یا ایل به‌عنوان مجمع مشورتی خاص به‌شمار می‌روند؛ مانند مجلس سران بوتسوانا^{۲۴} یا شورای ملی سران در واناتو^{۲۵} (Blumer, 2014, 8).

۲-۳-۴. قاعده اکثریت متقارن^{۲۶}

این قاعده برای حفاظت از حقوق اقلیت‌های زبانی، قومی و اجتماعی است و به این اقلیت‌ها این صلاحیت را می‌دهد تا چنانکه مصوبه پارلمان تک‌مجلسی حقوق بنیادین آنان نقض شد، بتوانند آن مصوبه را وتو کنند. برای مثال، اصل ۸۱ قانون اساسی کوزوو مصوب ۲۰۰۸ چنین امری را پیش‌بینی کرده است. در این اصل ذکر شده است: «الف- قوانین ذیل برای تصویب، بازنگری و یا لغو هم به رأی اکثریت نمایندگان حاضر و هم

آرای کرسی های دارای حق شرط (رزرو) یا گارانتی نمایندگی جوامعی هستند که اقلیت محسوب می شوند، نیاز دارد:

۱. قوانین تغییردهنده حدود مرزی شهری، ایجاد یا لغو شهرداری ها، تعیین حدود اختیارات شهرداری ها و مشارکت آنان در روابط بین شهری؛
۲. قوانین سالب حقوق انجمن ها و اعضای آنان غیر از آنانی که در قانون اساسی ذکر شده است؛
۳. قوانین مربوط به استفاده از زبان؛
۴. قوانین مربوط به انتخابات محلی؛
۵. قوانین حفظ آثار و میراث فرهنگی؛
۶. قوانین مزبور به آزادی مذهب یا توافقات با جوامع مذهبی؛
۷. قوانین آموزش؛
۸. قوانین مربوط به استفاده از نمادها، شامل نمادهای جامعه و تعطیلات عمومی.

ب) هیچ یک از قوانین حاوی منافع حیاتی نبایست به همه پرسى عمومی گذاشته شود». در واقع اصل ۸۱ قانون اساسی کوزو سازوکاری برای تضمین حقوق اقلیت از طریق وتو رأی اکثریت توسط اقلیت صاحب کُرسی حق وتو در نظر گرفته است تا اکثریت اجازه نیابد حقوق بنیادین اقلیت را به نام دموکراسی و تصمیم سازی اکثریت پایمال کند. این موضوع که «قاعده اکثریت متقارن» نام دارد، بدین معناست که در زمینه بنیادین اقلیت در کنار رأی اکثریت نیازمند موافقت اقلیت ذی نفع هم باید بود.

۳. نظام های تقنینی دومجلسی

نظام های تقنینی دومجلسی مرکب از دو مجلس قانونگذاری است که سازوکار انتخاب نمایندگان مجلس اول معمولاً انتخابی و مجلس دوم بسته به شرایط سیاسی، جغرافیایی و تنوع فرهنگی متفاوت است. در برخی کشورها مجلس دوم کاملاً انتصابی (مانند مجلس لُردان (اعیان) در انگلستان)، یا نیمه انتصابی-نیمه انتخابی اند (مانند مشرانو جرگه در افغانستان) یا کاملاً انتخابی هستند (مانند مجالس سنای فرانسه و آمریکا). مجلس دوم سبب می شود که مشارکت سیاسی متناسب با پراکندگی جمعیت و تضمین منافع جوامع اقلیت صورت پذیرد، به طوری که نمایندگان منافع مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و اقلیت های مذهبی، قومی، زبانی و نژادی در فرایند قانونگذاری سهیم باشند. از طرف دیگر، وجود مجلس دوم به تقویت نظارت بر اعمال دولت منجر می شود. در کنار این موافقت ها، مجلس دوم انتقادات زیادی را نیز دارد که بدان هم پرداخته می شود.

۳-۱. جهات توجیهی

به حیث تاریخی، تمایل به نظام دومجلسی محصول انعکاس نهادی حقوق سیاسی بنیادین و شکاف طبقاتی است. نمونه بارز آن، در «حکومت مختلط»^{۲۷} بریتانیاست که یک مجلس به اشراف و نجبا اختصاص داشت و مجلس دیگر به عوام. به این دلیل که هر مجلسی به نمایندگی از طبقات مختلف اجتماعی بود، هر مجلسی اختیار و تو قوانینی را که برخلاف منافع طبقه خود بود، داشت (Rogers, 2012, 3). در واقع، نظام دومجلسی توازن منافع طبقاتی را در جامعه آن روز انگلستان مبتنی بر طبقات اجتماعی مختلف بود، حفظ و قدرت را متوازن می‌ساخت. از همین حیث، منتسکیو در روح‌القوانین این نظام دومجلسی را می‌ستاید، چراکه طبقه اشراف حق دارند بر هوا و هوس مردم نظارت کند اما مردم (عوام) نیز یک مجلسی دارند که با هرگونه تجاوز آریستوکرات‌ها به حقوق خویش مخالفت می‌کنند (Montesquieu, 1748, 155).

بنابراین به‌طور کلی، موجبات نظام دومجلسی در دو بخش نهادهای مستلزم توافق کامل^{۲۸} و سازوکار اطلاعات گستر^{۲۹} قابل مطالعه است. در بخش نخست، طبقه اشراف و عوام بر امور تقنینی یکدیگر از طریق مجالس اعیان و عوام نظارت دارند و از این طریق منافع طبقاتی تنظیم و متعادل می‌شود و در بخش دوم، دیدگاه‌های مدرنی وجود دارد که نظام دومجلسی، نهادی است که وضع موجود را ارتقا و بهبود می‌بخشد و هر دو از یک منبع نشأت می‌گیرند، اما بر وجوه متفاوتی از نهاد قانونگذاری تأکید دارند (Rogers, 2009, 3).

همچنین برخی موافقان نظام دومجلسی - به‌خصوص برآمده از حکومت مختلط - معتقدند تصمیم مردم به انتخاب دو گروه مختلف و برگزاری انتخابات جداگانه می‌تواند میزان اکثریت مردمی را که از قوانین مصوب حمایت می‌کنند، افزایش دهد. از دیدگاه آنان به‌جز مبنای نمایندگی، تفاوت‌های عمده‌ای میان هر دو مجلس وجود دارد و به‌نظر می‌رسد معذوریت اندکی برای وجود دو مجلس است (Buchanan & Tullock, 1962, 236). نظرهای مدرن مدافع نظام دومجلسی را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد؛ براساس دیدگاه نخست، نظام دومجلسی موجب می‌شود تا قوانین با اکثریت بالاتری تصویب و اجرایی شوند؛ دیدگاه دوم، گستره وسیع نظام دومجلسی به حل مسئله دور اکثریت^{۳۰} کمک می‌کند؛ و سومین دیدگاه قائل به این است که تبادل لوایح میان دومجلس به تأمین خیر عمومی و رویه‌های عمومی مؤثر منجر می‌شود (Congleton, 2002, 7).

۳-۲. مطالعه انتقادی

همان‌گونه که ادعا شد، نظام دومجلسی به تصویب قوانین با اکثریت بالاتری منجر می‌شود، از این‌رو مقبولیت بیشتری نیز می‌یابد. در نقد این ایده می‌توان ادعا کرد که اعتبار قاعده حقوقی

به محتوای آن گره نمی خورد، بلکه قاعده شناسایی^{۳۱} در هر نظام حقوقی اعتبار قواعد وارد شده در آن نظام حقوقی را مشخص می کنند، بنابراین صرف تصویب قانون در نهاد ذی صلاح مؤید اعتبار قانونی است. همچنین مقبولیت اجتماعی قوانین به دیدگاه درونی و بیرونی مقامات و تابعان بستگی دارد و اکثریت بالاتر پارلمان ضرورتاً نمی تواند بیانگر دیدگاه درونی و بیرونی قاعده حقوقی باشد. از طرفی ممکن است مجالس طوری طراحی نشده باشند که منافع مختلفی را نمایندگی کنند و این تمایز میان مجلسین ممکن است در اثر یک رخداد باشد (Congleton, 2002, 7). در این صورت، از نظام دومجلسی می توان به عنوان روشی برای شناسایی سیاست‌هایی با حمایت فوق اکثریتی دفاع کرد.

نقد دوم، مربوط به حل مسئله دور اکثریت در نظام‌های دومجلسی است. منتقدان مدعی اند که نه تنها پارلمان دومجلسی به مسئله دور خاتمه نمی دهد، بلکه به «بی تصمیمی»^{۳۲} منجر می شود؛ به طوری که وتو مجالس بیشتر ممکن است به رد قطعی لوایح بینجامد. بنابراین مجلس دوم نه تنها موجب ثبات تصمیم اکثریتی نمی شود، بلکه انفعال تقنینی را سبب می شود.

در نهایت، سومین نظریه مدافع دومجلسی مبنی بر شکل‌گیری سیاست‌های عمومی مؤثر در نتیجه تعامل مجلسین مورد انتقاد وینگاست^{۳۳} و شپسل^{۳۴} قرار می گیرد. آنان نشان می دهند که کمیسیون‌های مشترک مجلسین در ایالات متحده مایل به تفویض اختیار به کمیته‌های تقنینی در هر دو مجلس شده است (Weingast & Shepsle, 1987, 7). اما راجرز این نقد را رد می کند و مدعی است که در نظام تقنینی دومجلسی، مجلس مطلع‌تر مایل به ریشه‌یابی لوایح قانونی پیشنهادی است. در نتیجه این نظام تصمیمات آگاهانه‌تری را نسبت به نظام تک‌مجلسی اخذ می کند (Rogers, 1998, 1031).

۴. کارویژه‌های رویه‌ای نظام قانونگذاری دومجلسی و تک‌مجلسی

طبیعت‌گرایان منشأ قانون را اخلاق و عادات اجتماعی منطبق با قواعد طبیعی و پوزیترون‌ها اعتبار قانون را ناشی از قاعده شناسایی^{۳۵} یا به عبارتی رعایت تشریفات شکلی و رسمی قانونگذاری می دانند، به عبارتی قانون را نسبت به امر اخلاقی بی طرف می دانند. در این بخش براساس متدلوژی‌های مزبور به بررسی تطبیقی قالب قانونگذاری در نظام‌های دومجلسی و تک‌مجلسی پرداخته می شود. در این زمینه نظریه قاعده شناسایی اچ-ال هارت مطمح نظر می رسد. قاعده شناسایی از دسته قواعد ثانوی در نظریه هارت - قانون اتحاد قواعد اولی و ثانوی - که کارویژه آن جبران نقیصه «عدم قطعیت» است. به عبارت دیگر، هرگاه که بر اعتبار قاعده‌ای حقوقی تشکیک شد، به کمک قاعده شناسایی می توان شک را رفع کرد. به کارگیری معیارهای مندرج در قاعده شناسایی از سوی دادگاه متفاوت با به کارگیری آن‌ها از سوی

دیگران است، زیرا وقتی دادگاه بر اساس این دلیل که قاعده‌ای خاص به‌درستی به‌مثابه قانون شناسایی شده است، به تصمیمی می‌شود؛ این تصمیم جایگاه الزام‌آور و آمرانه خاصی دارد که قواعدی دیگر به آن بخشیده‌اند. از این نظر و بسیاری دلایل دیگر، قاعده شناسایی در نظام حقوقی شبیه به قاعده محاسبه و ثبت امتیاز در بازی است (هارت، ۱۳۹۰، ۱۶۳).

قاعده شناسایی اعتبار قواعد حقوقی را تعیین می‌کند، اما ناظر بر شکل و رویه قانون است و قاعده را ارزش‌گذاری ماهوی نمی‌کند و تنها تعیین می‌کند که معتبر است یا باطل. «اعتبار قانونی به اشتقاق قانون از یک قاعده شناسایی در یک نظام حقوقی برمی‌گردد؛ [بدین معنا که] قاعده‌ای که از یک منبع مناسب سرچشمه می‌گیرد از اعتبار قانونی برخوردار است، صرف‌نظر از اینکه عادلانه یا ناعادلانه باشد» (راسخ، ۱۳۸۷، ۴۳).

اگرچه دیدگاه مذکور از منظر پوزیتیویست حقوقی به رویه و شکل قانون می‌پردازد، از میان طبیعت‌گرایان، لان فولر دیدگاهی نزدیک به رویکرد فوق دارد. وی برخلاف سایر هم‌مسلمان خویش، بر اخلاقی بودن رویه و شکل قانون تأکید دارد. وی «با طرح ایده قابل تأمل و جذاب اخلاقی درونی قانونی تلاش در ایجاد پیوند میان اخلاق و قانون دارد. از نظر او، قانونی واجد شرایط هشت‌گانه ذیل نباشد، اساساً شایستگی اطلاق نام قانون را ندارد:

۱. عمومیت؛ ۲. انتشار رسمی؛ ۳. عطف به‌سابق نشدن؛ ۴. وضوح و شفافیت؛ ۵. غیرمتعارض بودن؛ ۶. امکان امتثال؛ ۷. استمرار نسبی و ۸. وجود انطباق بین قانون اعلامی و اجرای آن توسط کارگزاران و مجریان» (سیدفاطمی، ۱۳۹۰، ۱۲۸) «تفاوت اصلی فولر با سایر نظریه‌پردازان در این است که به‌جای تمرکز بر محتوای قاعده به شرایط شکل‌گیری، انتشار و اجرای قاعده توجه دارد. از همین رو است که دغدغه فولر پیش از آنکه محتوایی و ماهوی باشد، شکلی و رویه‌ای است» (سیدفاطمی، ۱۳۹۰، ۱۲۹).

در این نوشتار سعی شده رویه قانونگذاری در دو نظام تک‌مجلسی و دو‌مجلسی از منظر استانداردهایی همچون نمایندگی و پاسخگویی، ثبات قانون، مسئولیت‌پذیری قانونگذاران، اقتدار قوه مقننه، تمرکز بر صلاحیت مقنن و کیفیت تصمیم‌سازی بودن مقایسه شوند.

۴-۱. نمایندگی و پاسخگویی

دموکراسی در دوران معاصر مبتنی بر امر نمایندگی است. نمایندگی در حقوق عمومی موجب وحدت ساختاری نهادهای دموکراتیک و به اشتراک گذاشتن تصمیمات عمومی است. از این رو در پرتو اصل نمایندگی خودمختاری^{۳۶} انسان نیز تضمین و تثبیت می‌شود. اما نمایندگی مؤثر و واقعی از توده‌های مختلف اجتماعی و سیاسی دغدغه اصلی در این بخش است، به عبارت دیگر اوصاف هر دو نظام تقنینی به تناظر گذاشته می‌شوند.

از سویی ادعا می‌شود که نظام دومجلسی گستره وسیع‌تری از طبقات مختلف اجتماعی و سیاسی را می‌تواند نمایندگی کند. تاریخ نظام پارلمانی در بریتانیا نیز گواه عینی این ادعاست؛ جایی که مجلس عوام به نمایندگی از توده مردم در مقابل مجلس اعیان به نمایندگی طبقه اشراف و نجبا قرار می‌گیرد. یا در نظام‌های فدرال که ترکیب مجلس اول معمولاً براساس جمعیت دول عضو فدراسیون شکل می‌گیرد و نمایندگان مجلس بیشتر دغدغه‌های محلی دارند و از منافع ایالت متبوع خویش دفاع می‌کنند و مجلس دوم بر مبنای برابری ایالات و بیشتر حامی منافع ملی و دولت فدرال است.

از طرف دیگر، این ادعا با نقدی اجتماعی مواجه می‌شود. منتقدان معتقدند که پس از انقلاب صنعتی روند فروپاشی طبقات اجتماعی آهسته‌آهسته آغاز شده و با انقلاب‌های سوسیالیستی و کارگری از طرفی و جنبش‌های دموکراسی‌خواهی، حاکمیت قانون و برابری افراد نزد قانون امروز طبقات یکسان اجتماعی نمایندگی را در نظام‌های دومجلسی پیچیده کرده است و دیگر اختلافات عمیق طبقاتی مانند گذشته وجود ندارد و به همین سبب نظام دومجلسی نیز در زمینه نمایندگی اعتبار توجیهی خویش را از دست داده است. البته نکته‌ای که در این میان نباید مغفول شود، نمایندگی از اقلیت‌های مختلف زبانی، نژادی، مذهبی و ... است که در برابر اراده اکثریت نیازمند حمایت‌های حقوقی و قانونی‌اند.

در زمینه پاسخگویی این نقیصه متوجه نظام‌های تک‌مجلسی است که به دلیل پیروی از قاعده تصمیم‌گیری اکثریت در برقراری توازن و تعادل تقنینی و حمایت از اقلیت‌ها مستأصل است. اما نظام دومجلسی با داشتن دو نهاد قانونگذاری از تنوع ارزشمند قومی، نژادی و زبانی و ... برخوردار است و در سطح وسیع‌تری می‌تواند پاسخگویی مطالبات اجتماعی و همچنین تصمیمات خویش باشد. اما این نقد نیز بی‌پاسخ نمی‌ماند که سازوکارهای ارزان‌تر و کارآمدی همچون ایجاد بدیل برای مجلس دوم، برگزاری همه‌پرسی و قاعده اکثریت متقارن که در بخش قبل از آن صحبت شد، قابل رفع است.

۴-۲. ثبات قانون

ثبات و استمرار قانون مؤلفه حائز اهمیتی در نظام حقوقی است که در تبیین مفاهیمی همچون حق، تکلیف و انتظارات مشروع^{۳۷} تعیین‌کننده است. عدم ثبات تقنینی جامعه را با مشکلات حاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مواجه کرده و به مشروعیت سیاسی حکومت لطمه وارد می‌کند. در هر جامعه‌ای باید قواعد از پیش تعیین‌شده وجود داشته باشد تا براساس آن رفتارهای اجتماعی افراد تنظیم شود.

طرفداران نظام دومجلسی معتقدند که تعادل میان ارزش‌های رقیب در نظام دومجلسی بهتر

برقرار می‌شود و این نظام پاسخگویی بهتری به مردم و دارای ثبات تقنینی است، درحالی‌که نظام تک‌مجلسی بسیار متغیر و ترکیب آن پیوسته دچار دگرگونی می‌شود. اما در نظام دومجلسی دوره زمانی نمایندگی مجالس متفاوت است و در برابر تغییرات ناگهانی در حقوق و تکالیف از سوی یک مجلس با مقاومت مجلس دیگر مواجه می‌شود و بدین طریق توازن در پاسخگویی و ثبات در قانونگذاری ایجاد می‌شود؛ اگرچه طرفداران نظام تک‌مجلسی این دلایل را نامنظم و نامتقارن می‌دانند.

۴-۳. مسئولیت‌پذیری قانونگذاران

آنگاه که سخن از مسئولیت‌پذیری^{۳۸} حکومت می‌شود، توجهات بیشتر به سمت قوه مجریه و نهادهای اجرایی آن می‌رود. اما حکمرانی مطلوب معلول پاسخگویی تمامی نهادهای دموکراتیک و حتی نهادهای قضایی است که بیشتر انتصابی‌اند. در این زمینه نباید از مسئولیت‌پذیری قوه مقننه غافل بود. در این قسمت با این پرسش مواجهیم که کدام‌یک از نظام‌های تقنینی قادر به پذیرش مسئولیت در قبال اعمال تقنینی خود هستند؟ در بدو امر ممکن است این پرسش با پاسخی کلاسیک روبه‌رو شود که «ظلم بالسویه عدل است». به عبارتی اگر قانون مصوب پارلمان موجب ضرر و زیان به شهروندان شود، مسئولیت مدنی متوجه پارلمان و قانونگذاران نخواهد بود، چراکه براساس مصلحت عمومی تصمیمی اخذ و تبعات آن مشمول همگان می‌شود. از این رو قانونگذاران قابل تعقیب حقوقی و کیفری نیستند. اما فقدان مسئولیت در برابر دستگاه قضایی به معنای نفی آن نسبت به مردم نیست. امروزه مفهوم شهروندی با همبستگی حق و تکلیف اجتماعی، انسان مسئول را خلق کرده است، انسانی که از دیدگاه آگزیستانسیالیستی آزادی توأم با مسئولیت دارد و این نکته در اصل ۲ قانون اساسی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است. این انسان مسئول انتخاب می‌کند و از بابت انتخابش مسئول است، همان‌گونه که در برابر دیگران نیز مسئول است. منتخب (نماینده پارلمان) مسئول است چون مقامش محصول اراده آزاد و انتخاب مسئولانه است. بنابراین مسئولیت نمایندگان امری مسلم و مسئولیت پارلمانی ریشه در امر نمایندگی دارد. اصل ۸۴ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است...».

طرفداران نظام دومجلسی بر این باورند که وجود دومجلسی و رد و بدل شدن لوایح تقنینی میان آن موجب شفافیت بیشتر و در نهایت مسئولیت‌پذیری افزون‌تر می‌شود. در این سیستم سازوکار تقنینی به روی عموم مردم بازتر و عمومی‌تر از نظام تک‌مجلسی است. همچنین جلسات کمیته‌های مجالس نیز علنی برگزار می‌شود و مردم می‌توانند شاهد مناظرات در این کمیته‌ها باشند. همچنین عدم تمرکز نهادهای حکومتی - که هدف اصلی قانونگذاری در جوامع

دموکراتیک است - موجب پراکندگی مسئولیت و پاسخگویی نیز می شود. زمانی که گروهی از مردم در خصوص موضوعات پیچیده ای تصمیماتی اخذ می کنند که از طریق فرایند پارلمانی این امر صورت می گیرد، پاسخگویی هر یک از اعضای گروه معمولاً مبهم خواهد بود. به همین دلیل، فقدان مجلس دوم - که می تواند این تاکتیک را تغییر دهد- راهبرد مسئولیت را به پایان نمی رساند، چراکه قوه مقننه تک مجلسی این روند را تا جایی که دست بالا در چانه زنی ها پیدا کند و گروه مخالف را به تسلیم وادارد، ادامه پیدا می کند یا مسئولیت نتایج به دیگران مانند اعضای دیگر کمیته ها، رؤسای کمیته، احزاب سیاسی مخالف، رهبران فراکسیون ها و قوه مجریه نسبت داده می شود و در نتیجه هیچ کس حاضر به قبول مسئولیت نیست (Todd, 1999, 5).

از طرف دیگر، هواخواهان نظام تک مجلسی معتقدند ساختار دومجلسی به مسئولیت پذیری افراد قوه مقننه از طریق مه آلود کردن مسئولیت هایشان در تصمیمات آسیب می رسانند. قانونگذاران در یک مجلس می توانند تصمیمات مجلس دیگر را تخطئه کرده و در نهایت آن ها رد کنند. طراحی، ساختار دومجلسی آنان را مجبور می کند که به جای بررسی ماهوی، استحقاق و شایستگی تصمیمات در پی ترفندی برای ارتقای جایگاه بالاتری در مناظرات و چانه زنی ها با دیگر مجلس هستند. اعضای قوه مقننه تک مجلسی از مسئولیت تصمیمات اخذ شده رها شوند یا آن ها به دیگری نسبت دهند یا آن ها پنهان کنند. در نتیجه شهروندان قادر به پاسخگو کردن مجلس در خصوص تصمیماتش و پذیرش مسئولیت قوه مقننه برای اعمالش خواهند بود (Todd, 1999, 6).

۴-۴. اقتدار قوه مقننه

قوه مقننه به عنوان نهاد قانونگذار در برخی نظام های حقوقی از جایگاه و اقتدار نسبتاً بالاتری برخوردار است. مانند انگلستان که اصل برتری پارلمان^{۳۹} جایگاه خاصی به قوه مقننه بخشیده است. جان لاک قوه مقننه را قدرت عالی حکومت می داند. چون شکل دولت وابسته به جایگاه آن قدرت عالی است که همان قدرت قانونگذاری است. پس غیرممکن است که قدرتی فرودست بتواند به قدرت برتر و بزرگ تر یا هر چیز دیگری (در آن جامعه) فرمان دهد، مگر اینکه آن قدرت عالی {= قدرت قانونگذاری} در صورت وجود قانونی در این زمینه تعیین کرده باشد (جان لاک، ۱۳۸۸، ۱۷). از همین حیث برخی مدعی اند که نظام تک مجلسی تمرکز مدرن قوا در شعبات قضاییه و مجریه را اصلاح می کند. از نظر آنان ما در دورانی زندگی می کنیم که تحت سیطره قوه قضاییه، بوروکراسی و قوه مجریه هستیم و تنها با تمرکز و افزایش اقتدار قوه مجریه است که تعادل میان قوای حکومت برقرار می شود و ساختار تک مجلسی قادر به احیای این تعادل قواست (Todd, 1999, 7).

طرفداران نظام تک‌مجلسی می‌گویند حذف اصطکاک، ستیز و رقابت میان دو مجلس را موجب تقویت شخصیت حقوقی، استقلال و اقتدار قوه مقننه می‌دانند که کارایی و اثربخشی اعمال تقنینی را افزایش می‌دهد. اما طرفداران نظام دو‌مجلسی، آن را الگوی موفق می‌دانند که ذاتاً از ظرفیت و تخصص بیشتری برخوردار است، بنابراین مستقل‌تر و مقتدرتر از نظام تک‌مجلسی است. همچنین آنان نظام تک‌مجلسی را متمرکز بر اقتدار یک مجلس می‌دانند که نویسندگان لوایح، کمیته‌های تقنینی و رهبران فراکسیون‌ها از سوی مجلسی دیگر چک و نظارت نمی‌شوند و ممکن است قدرت و صلاحیت قانونگذاری عملاً به دست رهبران قدرتمند، کمیته‌ها یا گروه خاصی از قانونگذاران بیفتد.

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد مستقل از شرایط سیاسی، اجتماعی، جغرافیایی، نظام توزیع قدرت و نظام حقوقی یک کشور نمی‌توان ساختاری تقنینی تجویز کرد. به عبارت دیگر انطباق کارویژه‌های ماهوی و شکلی نظام‌های دو‌مجلسی یا تک‌مجلسی بر ساختار حقوقی-سیاسی یک کشور در رسیدن به الگویی تقنینی می‌تواند راهگشا باشد. به‌طور خاص باید گفت که کشورهایی با بافت متکثر و دارای اقلیت‌های مختلف زبانی، نژادی، قومی یا کشورهای که طبقات اجتماعی متفاوت با منافع متعارض دارند، بیشتر با شرایط نظام‌های تقنینی دو‌مجلسی انطباق دارند و کشورهای بسیط و یکپارچه با نظام‌های تک‌مجلسی هم‌نوازی بیشتری دارند. نظارت و تعادل و تضمین حقوق اقلیت از محاسن برجسته نظام‌های دو‌مجلسی است. از سوی دیگر، هزینه کم و تسریع در تصمیم‌سازی از مزایای نظام تک‌مجلسی است که آن را اقتصادی و کارآمدتر جلوه می‌دهد، اگرچه فقدان نظارت تقنینی و عدم مشارکت اقلیت‌ها در قانونگذاری نقد جدی به ساختار تک‌مجلسی است. اما از طریق سازوکارهایی همچون همه‌پرسی، وتو قوانین از سوی رئیس‌جمهور یا تشکیل مجامع بدیل مجلس دوم قابل رفع است. اگرچه در قرن معاصر به دلیل کاهش شکاف طبقات اجتماعی و صرفه‌جویی در مصارف و هزینه‌ها برخی کشورهای پیشرفته همچون دانمارک و ایسلند ساختار تقنینی از نظام دو‌مجلسی به نظام‌های تک‌مجلسی تغییر کرده است.

یادداشت‌ها

1. Bicameral.
2. Empirical.
3. Multi-chamber systems.
4. Unitary state.
5. Vassals.
6. Nobles.
7. Peasants .
8. Commoners.
9. Unicameral.
10. Empirical studies .
11. Check and balance .
12. Duplication.
13. Reynolds vs. Sims.
۱۴. برای درک بیشتر به نظرهای پوزیتیویست‌هایی همچون هارت که معتقدند قانون نسبت به اخلاقی بودن قواعد بی طرف است، مراجعه کنید. ن.ک: هارت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.
15. Good governance.
۱۶. اصل ۸۳ قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲.
17. Minority – veto referendums.
18. Abrogative referendums.
۱۹. مراد توقف مصوبه مجلس جهت ارجاع به نظر ملت از طریق برگزاری رفراندوم است.
20. Consultative referendum.
21. Agenda referendum.
22. Mandate recall.
23. Quasi-second chambers.
۲۴. Botswana: کشوری در جنوب غربی آفریقا.
۲۵. Vanuatu: کشوری در جنوب اقیانوس آرام که متشکل از ۸۰ جزیره است.
26. Concurrent majority rule.
۲۷. Mixed government: منظور از حکومت مختلط، شکلی از حکومت مرکب از مؤلفه‌های دموکراتیک، آریستوکراتیک و پادشاهی است، به طوری که از ظهور آنارشی، الیگارشی و تیرانی جلوگیری کند.
28. Bicameralism as a sort of unanimity – requiring institutions.
29. Bicameralism as an information promoting mechanism.
30. Cyclic – majority problem .
31. Rule of recognition.
32. Indecision.
33. Weingast.
34. Shepsle.
35. Rule of recognition .
36. Autonomy.
37. Legitimacy Expectation.
38. Accountability.
39. Supremacy of parliament.

منابع

الف: فارسی

۱. باصری، بابک و علی فقیه‌حیبی (۱۳۹۷)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چ دوم.
۲. راسخ، محمد (۱۳۸۷)، حق و مصلحت، تهران: نشر نو، چ سوم، ج ۱.
۳. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: شهر دانش، ج ۱.
۴. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ دوم.

ب: لاتین

1. Altman, David (2011), Direct democracy worldwide, Cambridge: University Press, 1st ed.
2. Beetham, David (2006), Parliament and democracy in the 21st century, Switzerland: Inter parliament Union.
3. Beramendi, Virginia (2008), Direct democracy, IDEA, Sweden.
4. Bulmer, Elliot (2014), Bicameralism, Sweden: international Institute for democracy and electoral assistance, First edition.
5. Buchanan, James M, Tullock, Gorbon (1962), The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press.
6. Charles de Montesquieu (1748), The spirit of laws, translated by Thomas Nugent, New York: Hafner Press.
7. Congleton, D. Roger (2002), On the merits of bicameral legislatures, Center for Study of Public Choice.
8. Madison, James (1788), "Bicameralism of second chambers in Republican Legislatures: an information theory", Department of Political Science, Texas A&M University.
9. Todd, Tom (1999), Unicameral or Bicameral State Legislatures, Minnesota House of Representatives.
10. Qvortrup, Mads, (2007), "Check and balance in a unicameral parliament: the case of the Danish minority referendum", Journal of Legislative Study, 16 Nov. 2007.

11. Robak, Kim (1997), "The Nebraska unicameral and its lasting benefits", Nebraska law review, Vol. 76, Issue 4.
12. Rogers, James R. (1998), "Bicameral sequence: theory and statute legislature evidence", American Journal of Political Science, 42, pp. 1025-1060.
13. Rogers, James R. (2015), "Informational Pathologies of Bicameralism", Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL. April 16-April 19, 2015.
14. Weingast, R. Shepsle (1987), "The institutional foundations of committee power", The American Political Science Review, Vol. 81, pp. 85-104.
15. Weingast, R. Shepsle (2008), Why Developing Countries Prove so Resistant to the Rule of Law, Stanford University.
16. Wang, Vibeke (2005) , the accountability function of parliament in new democracies, Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2005: 2).

سیاست تقنینی حاکم بر نظام اداری ایران «با نگاهی به قانونگذاری در زمینه نهادهای عمومی غیردولتی»

فردین مرادخانی^{*}، حسین خورشیدی^{**}، فرشید بنده علی^{***}

۱. استادیار گروه حقوق دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

۲. مربی گروه حقوق دانشگاه پیام نور مرکز بهشهر، مازندران، ایران

۳. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۲/۱۱ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

چکیده

در نظام‌های مبتنی بر دموکراسی پارلمان نقش برتری در کنترل روابط قوا با یکدیگر و همچنین با شهروندان دارد. در کشور ما برداشت از این برتری بر مبنای سنت مشروطه‌خواهی ایرانی به شکلی رقم خورده که مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری در عموم مسائل، به‌خصوص مسائل اداری را حق مجلس شورای اسلامی قرار داده است. اما این نقش‌آفرینی قوه مقننه در کنترل تصمیمات و اقدامات اداری قوه اجرایی، لزوماً به قانونمندی اداره و حفظ کارکردهای مطلوب آن منتهی نشده است. گستره فزاینده قوانین وضع‌شده همراه با مقررات‌گذاری متنوع دولت، ستادها و شوراهای تصمیم‌گیر در این عرصه، نه تنها توان نظام اداری کشور را در تأمین کارآمد و به‌روز خدمات عمومی جامعه با چالش مواجه کرده، بلکه در زمینه مسائل اداری از جمله صلاحیت کارکردی، نظام استخدام، مالی، اداری و غیره نیز ابهامات فراوانی را برای این نظام ایجاد کرده و در نهایت کنترل‌پذیری قدرت اداره ایرانی را با ناکارآمدی مواجه ساخته است. با این توصیف تحقیق فرارو سعی دارد ضمن بیان مختصری از علل این ناکارآمدی، تأثیرات آن را بر نظام اداری با بررسی نمونه‌ای مسائل مختلف حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی نشان داده و راهکارهایی را در این خصوص ارائه دهد.

واژگان کلیدی: نهاد عمومی غیردولتی، اداره، کنترل پارلمانی، مقررات‌گذاری دولتی، نظارت مالی.

* Email: moradkhani.fardin@yahoo.com

** Email: hosein.khorshidi@gmail.com

*** Email: sorena_2013@yahoo.com

مقدمه

قدرت، توانایی و امکان تحمیل امری به دیگری، برخلاف اراده اوست. ویژگی ذاتی این پدیده آن است که همواره تمایل به سوء استفاده دارد و باید آن را متوقف کرد (Robertson, 1998, 221)، اما علی‌رغم این ویژگی، قدرت در اندیشه سیاسی وجه دیگری نیز دارد. در این اندیشه آن‌جا که قدرت در اختیار دولت قرار می‌گیرد، شری لازم و اقتدار الزام‌آور خوانده می‌شود. بنابراین هنگامی که سخن از برخورد با قدرت حکومت به میان می‌آید، هدف توقف کامل چنین قدرتی نیست، چراکه اقتدار حاکمیت به وسیله آن به مرحله اجرا درمی‌آید. به همین دلیل در نظام‌های مختلف سیاسی همواره سعی شده است تا با اندیشیدن به ابزارهای مناسب قدرت دولت به نحو مطلوبی کنترل شود. در واقع مهار قدرت به وسیله قدرت به نیروی بازدارنده‌ای نیاز دارد؛ از یک سو با نفوذ در لایه‌های سیاسی قدرت موجب کنترل اقتدار آن شود و از این طریق حقوق و آزادی‌های شهروندان را در برابر دولت حفظ کند و از سوی دیگر، در نظامی از نظارت و تعادل مانع از غلبه هر یک از قوای حکومتی بر قوه دیگر شود.

ضرورت چنین طرحی از کنترل و مهار قدرت را به‌خوبی می‌توان در نظارت‌پذیری قوه اجرایی مشاهده کرد، چراکه این قوه بر مبنای هدف اصلی‌اش (ارائه خدمات و تأمین منافع عمومی جامعه)، نه تنها از لحاظ کمی بیشترین ارتباط را با شهروندان دارد، بلکه از لحاظ کیفی نیز لزوم انعطاف‌پذیری از قانون و برخورداری از امتیازات قدرت عمومی دو مشخصه بارز آن به‌شمار می‌رود. گستردگی وظایف اداری و اجرایی نیز عامل مؤثر دیگری است که موجب شده این ویژگی‌ها صرفاً در قوه مجریه متمرکز نباشد، بلکه تنسيق و اداره امور حکومت نقش بسیار فراتر از نظام اجرایی قوه مجریه را می‌طلبد، تا آن‌جا که تمام اشخاص حقوقی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را در برمی‌گیرد. وجود چنین ویژگی‌هایی است که ضرورت به‌کارگیری ابزاری مطلوب در کنترل قدرت قوه اجرایی جامعه و حفظ حقوق شهروندی در برابر آن را دوچندان می‌کند.

با این توصیف تحقیق حاضر سعی دارد با روشی توصیفی - تحلیلی ضمن بررسی نقش حاکمیت قانون در نظارت‌پذیری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به‌عنوان بخشی از قوه اجرایی کشور، ظرفیت‌های کنونی این اصل را به‌منزله ابزار اصلی کنترل قدرت اداره ایرانی، در قالب ارائه پاسخی به پرسش ذیل مورد تأمل قرار دهد:

- در حال حاضر نحوه اعمال نظارت پارلمان و دولت از منظر سیاست تقنینی بر نهادهای عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران چگونه است؟

۱. برابری یا برتری قوا در کنترل قدرت اداره

برای کنترل قدرت راهکارهایی اندیشیده شده که مهم‌ترین آن اندیشه تفکیک قواست. در حال حاضر نظام‌های حقوقی به‌خوبی دریافته‌اند که تفکیک وظایف و تقسیم قدرت عمومی میان قوای سه‌گانه، به‌تنهایی برای رسیدن به اهداف تفکیک قوا کافی نیست، بلکه لازم است تا هر یک از قوا به ابزارهایی برای نظارت بر یکدیگر مجهز شوند تا به این ترتیب ضمن حسن اجرای امور، حقوق شهروندان نیز رعایت شود. اما اینکه نقش این ابزار در مقابل یکدیگر چگونه است و چه رابطه‌ای میان آن‌ها برقرار است، پرسشی است که برای پاسخ به آن باید به آرا و نظرهای اندیشمندان عرصه تفکیک قوا رجوع کرد. ژان بَدن در تألیف مشهورش با عنوان شش کتاب در باب جمهوریت می‌نویسد: حاکمیت طبعاً تقسیم‌ناپذیر است و تقسیمات وظایف خود جلوه متنوع از حاکمیت‌اند، که از قوه مقننه نشأت می‌گیرند، بنابراین باید در این قوه جمع شوند (علوی و صادقیان، ۱۳۸۹، ۲۶۲).

جان لاک با طرح «تفکیک قوا» بین سه قوه مقننه، مجریه و فدراتیو، قوه مقننه را قوه‌ای می‌داند که حق دارد نیروی جمهور را به دلخواه در جهت حفظ و حراست جامعه به‌کار گیرد. بنابراین او قوه مقننه را عالی‌ترین قوه و آن را به‌تنهایی نخستین مظهر حاکمیت می‌داند و باور دارد که قوه مجریه باید پاسخگوی این قوه باشد (قاضی، ۱۳۹۲، ۱۶۳). روسو نیز در این باره می‌گوید: «اساس زندگی سیاسی بر پایه اقتدار هیأت حاکمه استوار است. قوه مقننه، قلب و قوه مجریه، مغز هیأت حاکمه است که فرمان حکومت را به همه اجزا می‌دهد». از دید او بقا و دوام دولت به‌سبب وجود قوه مقننه است (روسو، ۱۳۷۹، ۳۵۹). اندیشمند دیگری که در این خصوص سخن به میان آورده، شارل دو منتسکیو است. به نظر او «اگر یکی از قوا در دیگری ادغام شود، دیگر آزادی وجود نخواهد داشت و اگر یک فرد یا هیأتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است، این سه قوه را در عین حال با هم دارا باشد، یعنی هم قوانین را وضع کند و هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد و هم اختلافات بین افراد را حل‌وفصل کند، آن وقت همه چیز از بین می‌رود (منتسکیو، ۱۳۷۰، ۳۹۷). در کشور ما نیز روشنفکران عصر مشروطه برخلاف آنکه نکات مهمی را در نظریه تفکیک قوا و فلسفه وجودی آن نگفته‌اند، در خصوص روابط قوا با هم که بخشی از این نظریه و از آثار آن است، نکات مهمی را بیان کرده‌اند، که دقیق‌ترین آن را فروغی در نخستین رساله حقوق اساسی نگاشته است. او که طرفدار مشروطه پارلمانی بود، می‌نویسد: «دولت مشروطه چون به درجه کمال رسد دارای ترتیب پارلمانی می‌شود که اداره امور به دست چند نفر وزیر می‌افتد که مقبول پارلمان‌اند و در برابر آن مسئول‌اند».

در مجموع از آرا و نظریات مختلف در خصوص تفکیک قوا درمی‌یابیم که برتری نقش نظارتی

پارلمان بر اداره را نمایان می‌سازد. البته این برتری در همه نظام‌های حقوقی به اعمال شیوه‌ای یکسان در کنترل قدرت اداره منتهی نمی‌شود، زیرا بر مبنای سنت مشروطه‌خواهی این نظام‌ها برداشت‌های مفهومی از برتری حاکمیت قانون نیز متفاوت است. برای مثال نقش انقلاب‌های غربی و نظریات ملهم از آن در خصوص تفکیک قوا سبب شد در اندیشه غرب دو مدل به موازات یکدیگر برای کنترل اداره مدرن شکل گیرد؛ مدل آنگلو ساکسونی انگلستان که متأثر از «انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸» به تقویت پارلمان و توجه همسان به برابری و آزادی منجر شد و مدل فرانسوی یا اروپای قاره‌ای که در پی انقلاب کبیر فرانسه و با فرجامی کاملاً متفاوت از نظام انگلستان به تقویت قوه مجریه مطلقه، تمرکز و تقدم برابری بر آزادی انجامید (کاسیز، ۱۳۹۲، ۱۶ - ۵۹). به همین دلیل در انگلستان، سیطره نظام «کامن‌لو» اجازه قانونگذاری وسیع به پارلمان را در خصوص امور عمومی و به‌ویژه اداره نداده و کارویژه پارلمان بیش از آنکه قانونگذاری در خصوص بایدها و نبایدهای اداره باشد، به حفظ حقوق و آزادی‌های افراد جامعه در برابر حکومت و اداره معطوف است. در فرانسه نیز مطابق فهم روسویی از تفکیک قوا، از ابتدا با شناسایی اصالت اداره، مقررات‌گذاری در زمینه اداره سهم دولت و وظیفه پارلمان اعمال نظارت بر حکومت (دولت) و ترسیم حد و مرز فعالیت‌های آن قرار گرفت. از این رو مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی این کشور، قانون فقط یکی از صور تأثیرگذاری پارلمان بر اداره است و نه تمام صورت‌های آن.

در ایران وضعیت قانونگذاری و نظارت تقنینی مجلس بر اداره متفاوت از نظام‌های یادشده است. قانون‌گرایی در حالی با پیدایش نهضت مشروطه شکل گرفت که اساساً قانونمند بودن اداره و حفظ کارکردهای مطلوب آن و نیز حقوق شهروندی در برابر دوایر دولتی، مطرح نبود، بلکه دغدغه اصلی مشروطه‌خواهان و روشنفکران، جلوگیری از استبداد و خودسری شاه بود، تا آن‌جا که کلید رهایی از قرن‌ها خودکامگی و حل تمام مشکلات را منوط به تصویب قانون می‌دانستند. بنابراین مجلس شورای ملی که مظهر اراده ملت بود، از نظر ایشان صرفاً قانونگذار شناخته می‌شد (جعفری‌ندوشن و زارعی، ۱۳۸۲، ۶۶). برای مثال میرزا ملکم‌خان ناظم‌الدوله از جمله روشنفکران اندیشه مشروطه‌خواهی ایران در نخستین شماره روزنامه قانون در رجب ۱۳۰۷ق هدف از نشر این روزنامه را چنین بیان می‌کند: «ایران مملو از نعمات خداداد، چیزی که همه این نعمات را باطل گذاشته نبود قانون است، هیچ‌کس در ایران مالک هیچ چیز نیست زیرا که قانون نیست» (ملکم، ۱۳۵۵، ش ۱). در تفکر سیاسی طالبوف نیز قانون از جایگاه خاصی برخوردار است. او در خصوص اهمیت قانون می‌نویسد: «هر جا قانون نیست اساس منافع نیست و هر جا اساس منافع نیست تمدن نیست» (طالبوف، ۲۵۳۶، ۱۲۷).

بنابراین نظام سنتی، سیاسی و فرهنگی موجود، پیشگامان قانونخواه را ناگزیر کرد به دلایل و علل وجود و تداوم آن نظام هرچند اجمالی یا ناقص، بپردازند و اندیشه قانون را در مقابل نقایص و مشکلات موجود مطرح کنند (راسخ و بخشی‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۹). از این رو وضع قانون به‌عنوان کارویژه پارلمان ایران در حالی بود که در آن دوران به‌دلیل عدم فهم کاملی از مفهوم و کارکردهای قانون حتی در اجرای مصوبات پارلمان تضمینی وجود نداشت. طولانی شدن روند استبداد تا سالیان متمادی پس از مشروطه و عدم تمایل حاکمان وقت به پذیرش اراده عمومی در اداره کشور، موجب شد تا سنت مشروطه‌خواهی وضع قانون در مقابله با قدرت حاکم به‌عنوان کارویژه اصلی نهاد پارلمان باقی بماند، سنتی که حتی پس از انقلاب اسلامی تا آنجا تداوم یافت که مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». این برداشت سنتی از کارکرد قانونگذاری در امور عمومی و تمامی مسائل اداره لزوماً به معنای قانونمندی اداره و حفظ حقوق شهروندان در مقابل آن نبود، بلکه موجب ایجاد حجم انبوهی از قوانین و مقررات گوناگون و بعضاً مبهم و متعارض و حتی فاقد ضمانت اجرای کافی شد، تا آنجا که حتی وضع قانونی از همین جنس تحت عنوان «قانون تنقیح قوانین و مقررات» نیز تاکنون در شفاف‌سازی قوانین و مقررات اداری کشور مؤثر واقع نشده است.

با توجه به آنچه در خصوص مسئله تراکم قوانین ناکارآمد اداری کشور عنوان شد، این سؤال به ذهن می‌رسد که چرا قانونگذاری در این باره نمی‌تواند کارکردهای مطلوب قانون را در اداره نمایان سازد و حتی به پیچیده‌تر شدن فساد در ساختارهای حقوقی و اداری منجر می‌شود؟ در پاسخ باید بنا کردن ساختارهای حقوقی بر پایه نهادهای وارداتی را بدون در نظر گرفتن ریشه‌های فکری و تاریخی ایجادکننده این نهادها در کشور مبدأ و حتی عدم تلاش برای فهم کارکردی و یا نهادینه ساختن آن‌ها بر مبنای نیازهای داخلی را علت موضوع دانست. به‌طور خاص در مورد حقوق اداری می‌توان گفت که این حقوق حاصل تاریخ هر کشور و به‌شدت واجد صبغه ملی است، به‌نحوی که آنچه به‌عنوان حقوق اداری در یک کشور محسوب می‌شود، ممکن است در کشورهای دیگر این‌گونه قلمداد نشود. به همین دلیل از نگاه حقوقدانان فرانسوی حقوق انگلیسی که شاهد گسست کامل بین دنیای فئودالی و دنیای بورژوازی نبوده، واجد حقوق اداری نیز نشده است (کاسیز، ۱۳۹۲، ۱۴-۱۵). این مطلب را به‌نوعی می‌توان در مقایسه نظام تقنینی کشور ما با کشور فرانسه مشاهده کرد. قانونگذار ایرانی بر پایه سنت انقلاب مشروطه کارویژه اصلی و حاکمیت برتر خود بر اداره را از طریق قانونگذاری در تمام امور اداری و اجرایی اعمال می‌کند. درحالی‌که برخلاف این رویه

قانونگذار فرانسوی بر پایه فهم روسویی و سابقه انقلاب‌های تاریخی این کشور کارویژه اصلی خود را حفظ کارکرد اداره و نظارت بر آن با وضع قوانین صرفاً بنیادین قرار داده است. تأثیر این دو برداشت متفاوت میزان کارآمدی و اثربخشی قانونگذاری بر اداره را در هر کشور مشخص می‌سازد.

فهم فرانسوی از آن جهت قانونگذار را از پرداخت به امور اجرایی منع کرده و مقررات‌گذاری در این زمینه‌ها را بر عهده قوه مجریه قرار داده است، که این امور به تأسی از هدف نهایی خود (تأمین منافع و خدمات عمومی جامعه) اموری نسبتاً ناپایدار، جزئی و انعطاف‌پذیر جهت تطبیق با نیازهای جامعه بوده و در بسیاری از موارد از حیث ماهیت با ویژگی‌های قانون (کلی و عام بودن، الزامی بودن و انعطاف‌ناپذیری) سنخیت ندارند. بنابراین قانونگذاری به‌ویژه در تمامی این امور می‌تواند قانون را از محتوا تهی سازد و فساد تقنینی اداره را به‌همراه آورد. لذا هرچند قانون بیان اراده دولت‌هاست که قاعده حقوقی قابل اجرایی در میان مردم از آن ناشی می‌شود، اما باید افزود که هر بیان اراده‌ای قانون نیست (ساکت، ۱۳۸۷، ۳۶۵). بر این اساس وقتی با قوانین ضعیف و ناکارآمد اقدام به اصلاح امور اداری و حتی اقتصادی نیز شود، علاوه بر ناکامی در اصلاح، روند جدیدی که به‌وجود می‌آید، خود عامل بروز فساد است (ربیعی، ۱۳۸۳، ۱۵). نمونه‌ای از این ناکارآمدی در عرصه قانونگذاری را می‌توان به شرح ذیل، در خصوص جنبه‌های مختلف ماهیتی، اداری و مالی نهادهای عمومی غیردولتی مشاهده کرد.

۲. سیاست تقنینی پارلمان در ارتباط با نهادهای عمومی غیردولتی

۲-۱. از لحاظ ماهیت حقوقی

بسیاری از عناوین سازمانی و تشکیلاتی نهادها از جمله «سازمان، مرکز، صندوق، نهاد، بنیاد، نهضت، جمعیت، ستاد، کانون، هیأت، دبیرخانه، انجمن، واحد تابعه، واحد وابسته، شورا و ...» که در قوانین و مقررات مربوط آمده‌اند، فاقد هرگونه تعریف یا ضوابط مشخصاند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳، ۱۶۵). تعاریف ارائه‌شده از ماهیت این نهادها نیز خالی از ابهام نیست. برای مثال ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ در حالی شرط «تأمین مالی بیش از پنجاه درصد سرمایه از محل منابع غیردولتی» را در ارائه تعریفی مجدد از ماهیت حقوقی نهادهای مورد بحث قید کرده که برخی از آنها اساساً از بودجه عمومی دولت استفاده نمی‌کنند. به همین دلیل ماهیت حقوقی این نهادها کماکان مشمول تعریف سابق در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ است.^۱ جالب آنکه قانونگذار در برخی احکام قانونی مؤخر مانند ماده ۲ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آن‌ها در امر صادرات مصوب سال ۱۳۹۱،^۲ و بند «لف» ماده ۹ قانون

رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ با نگرشی متفاوت از شرط یادشده شمولیت این قوانین بر نهادهای عمومی غیردولتی را فارغ از نحوه تأمین منابع مالی آن‌ها لحاظ کرده است. بنابراین در حال حاضر علاوه بر غیرمؤثر بودن شرط مذکور به‌منظور شناسایی ماهیت حقوقی نهادها، نظام اداری کشور نیز با انشقاق دو تعریف از یک ماهیت حقوقی در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مواجه است.

۲-۲. از لحاظ ساختار تشکیلاتی، اداری و مالی

برداشت ناصحیح از لزوم استقلال حقوقی نهادها موجب شده تا از زمان پیدایش آن‌ها روند وضع قوانینی که نهادها را از شمول مقررات عمومی در خصوص مسائل مختلف استخدامی، اداری، مالی و غیره مستثنا می‌کند، افزایش یابد، به‌نحوی که در حال حاضر نیز مطابق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، آن دسته از نهادهایی که شکل حقوقی آن‌ها منطبق با ماده ۳ این قانون - که شرح آن گذشت - نباشد، از شمول این قانون که به‌عنوان آخرین اراده قانونگذار در مسائل یادشده مطرح است، مستثنا هستند. همچنین از لحاظ کارکردی برداشتی التقاطی از اهداف و کارکردهای ناهمگون مؤسسات و نهادها یادشده به تجمیع نام آن‌ها در فهرستی واحد منجر شده است^۳، تا آن‌جا که تفاوت شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی از نهادهای عمومی غیردولتی، خود از ابهامات مطرح در تهیه این فهرست به‌شمار می‌آید.

تعارضات و ابهامات مذکور در قوانین پراکنده وضع‌شده در این زمینه نیز اندک نیست. برای مثال بند «ن» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو را که متضمن بار مالی برای دولت و دستگاه‌های اجرائی باشد، در صورتی قابل تصویب و اجرا دانسته است که بار مالی آن در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرایی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اما متعاقباً بند «ث» ماده قانون برنامه ششم توسعه ضمن تکرار مجدد این حکم، تأمین قبلی بار مالی ناشی از مصوبات دستگاه‌های اجرایی مانند نهادها را صرفاً در موارد استفاده از در قانون بودجه کل کشور (و نه منابع داخلی دستگاه) ضروری دانسته است. همچنین مطابق بند «ب» ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ کلیه اشخاص موضوع مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به ثبت متن قراردادهای منعقدۀ موضوع قانون برگزاری مناقصات به‌همراه هرگونه اسناد، ضمیمه و «کلیه پرداخت‌های مالی» در پایگاه اطلاعات قراردادی ایجادشده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی^۴ هستند، درحالی‌که اساساً نهادهای مذکور برخلاف مطابق با بند «ب» ماده ۱ قانون

برگزاری مناقصات مصوب سال ۱۳۸۳، صرفاً در موارد استفاده از بودجه کل کشور مشمول این قانون هستند.

علاوه بر آن احکام قانونی مانند ماده ۶۰ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، که دریافت و پرداخت هرگونه وجهی را تحت هر عنوان توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً در چارچوب قوانین موضوعه کشور تجویز کرده یا ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه که نهادهای عمومی غیردولتی را مکلف به انعکاس کلیه پرداخت‌های انجام‌گرفته در قبال حقوق و مزایا به مقامات، رؤسا، مدیران خود - از هر محل از جمله اعتبارات خارج از شمول و منابع عمومی - در فیش‌های حقوقی مربوطه کرده، در شرایطی وضع شده که با نگاهی به سایر رویه‌ها و احکام قانونی دیگر مانند تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی و یا نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۵۵ قانون اساسی، - که شرح آن خواهد گذشت - نظارت نهادهای ذی‌صلاحی همچون دیوان محاسبات کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی بر منابع مالی نهادهای عمومی غیردولتی صرفاً محدود به اعتبارات منظور شده در قوانین بودجه کل کشور است و کلیت این منابع را شامل نمی‌شود.

۲-۳. دیوان محاسبات بازوی نظارت مالی پارلمان بر نهادها

اصل حاکمیت ملی به مردم و نمایندگان آنان این حق را می‌دهد که هزینه‌های عمومی را که تأمین‌کننده اصلی آن همانا مردم هستند، تأیید یا رد کنند (هاشمی، ۱۳۹۴، ۲۰۵). ابزار این نظارت، نهادهای نظارتی تابعه‌ای هستند که از آن‌ها به‌عنوان مرجع ملی حسابرسی یا دیوان محاسبات نام برده می‌شود (رنجبر و مرشدی‌زاد، ۱۳۸۴، ۷-۸). در کشور ما پس از انقلاب مشروطه با تأسیس قوه مقننه نظر به اهمیت نظارت مالی پارلمان بر امور اقتصادی، برای اولین بار دیوان محاسبات براساس اصول ۱۰۱ و ۱۰۳ قانون اساسی مشروطیت به‌عنوان نهادی زیر نظر وزارت مالیه تأسیس شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۵، ۶-۷). پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز براساس اصل ۵۴ قانون اساسی دیوان محاسبات به‌عنوان مؤسسه دولتی مستقل تحت اداره مستقیم مجلس شورای اسلامی موجودیت یافت. در خصوص صلاحیت ذاتی دیوان اصل ۵۵ قانون اساسی، بیان می‌کند: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد»^۵.

همچنین قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۶۱ هدف دیوان را اعمال کنترل و نظارت

مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی دستگاه‌های اجرایی برشمرده است. هدفی که دامنه نظارتی آن حساب‌ها و منابع مالی کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و به‌طور کلی هر واحد اجرایی را که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مرتب می‌شود، شامل می‌شود و از حیث پاسخگویی اشخاص نیز تمام مقامات و قوای سه‌گانه، سازمان‌ها و ادارات تابعه را که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند در برمی‌گیرد، ولو آنکه اشخاص حقوقی مذکور از شمول قانون محاسبات عمومی مستثنا باشند.^۶ بنابراین ظاهراً در نظارت مالی دیوان محاسبات بر تمامی دستگاه‌ها و واحدهای اجرایی حقوق عمومی از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ابهامی نمی‌توان تصور کرد، کما اینکه قوانینی مانند ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ نیز به‌صراحت کلیه نقدینگی مربوط به نهادها و مؤسسات مذکور را، صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن در زمره وجوه عمومی محسوب کرده و بدین‌لحاظ ضرورت نظارت یادشده بر تمامیت این منابع اجتناب‌ناپذیر است. اما در عمل این نظارت‌پذیری به‌گونه‌ای رقم می‌خورد. توجه ناکافی قانونگذار به کارکرد نهادی ناظر چون دیوان که می‌تواند به‌جای روند افزایشی قانونگذاری در نظام مالی کشور، در حفظ منابع مالی جامعه و جهت‌دهی به سیاستگذاری‌ها کلی این نظام نقش بسیار مهمی را ایفا کنند از یک‌سو، و قانونگذاری متعارض و مبهم در خصوص وضعیت اموال و منابع مالی نهادها که مقررات‌گذاری مستقل داخلی نیز بر آن وسعت بخشیده‌اند از سوی دیگر، موجب شد تا با وجود ظرفیت‌های قانونی یادشده، صلاحیت پاسداری از بیت‌المال توسط دیوان محاسبات در سال‌های پس از انقلاب اسلامی همواره محل مناقشه میان این بازوی نظارتی مجلس و مسئولان ذی‌ربط نهادها واقع شود. تا آنکه این امر در نهایت به صدور نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان از اصل ۵۵ قانون اساسی با محوریت شفاف‌سازی دامنه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات به شرح ذیل منجر شد.

«اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر بر اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است».

به این ترتیب تفسیر یادشده با محدود کردن اطلاق عبارت «اعتبارات مصوب» تصریح شده در اصل مذکور به بودجه کل کشور، محدودیتی اساسی را در زمینه نظارت مالی دیوان محاسبات بر آن بخش از منابع مالی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محلی غیر از بودجه مذکور تأمین می‌شود، ایجاد کرد و شأن صلاحیتی دیوان محاسبات کشور را از پاسداری بیت‌المال به بودجه کل کشور فرو کاست. البته این محدودیت اولین بار نیست که در ارتباط با

نظارت مالی دیوان محاسبات ایجاد می‌شود، بلکه این نظارت از زمان تأسیس دیوان پس از انقلاب مشروطه همواره محل مناقشه‌هایی از این حیث بوده است. مطابق ماده ۴۰ قانون دیوان محاسبات مصوب سال ۱۳۲۹ق نیز مقرر شده بود: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های بانک‌ها و کمپانی‌های داخله و خارجه و اشخاصی که دارای امتیاز بوده و باید به دولت حقی بدهند، رسیدگی و تفتیش می‌نماید». در صورتی که در قانون مصوب سال ۱۳۱۲ خورشیدی و اصلاحات بعدی آن اختیارات مذکور محدود و حقوقی از دیوان محاسبات سلب شد که مانع از انجام وظایفی شد که اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی مشروطیت به عهده دیوان مزبور گذارده بود (ن.ک: کیانی‌نژاد، ۱۳۴۲، ۷۸).

به این ترتیب صلاحیت و کارکرد این نهاد نظارتی که حدود یک قرن پیش با الگوبرداری از قوانین غربی به‌ویژه فرانسه و بلژیک تأسیس شد، علاوه بر آنکه پیش از انقلاب با تردیدهای جدی مواجه بود، پس از انقلاب نیز در ارتباط با سازمان‌های موجودیت‌یافته‌ای مانند مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و ساختارهای سازمانی مشابه با ابهام فراوان روبه‌روست. این ابهامات آن‌جا اهمیت دوچندان می‌یابند که در مقابل عدم اصلاح رویه‌های موجود، ظرفیت وضع قوانین مبهم و حتی مستثنی‌کننده نهادها از محاسبات عمومی کشور افزایش یافته است.^۷ البته این مطلب به معنای عدم کنترل تقنینی پارلمان بر اداره نیست، بلکه ضرورت کنترل قدرت و اختیار تصمیم‌گیری بوروکراسی در همه نظام‌های سیاسی آشکار است، به‌ویژه آنکه بین حکومت نمایندگی و نیاز اداری به حکومت کارآمد تضادهای احتمالی نیز وجود دارد. در چنین شرایطی آنچه در کشورهای پیشرفته مانع از بروز فساد اداری شده و بوروکراسی را به‌عنوان نیروی ثبات‌بخش مهم نظام سیاسی تبدیل کرده است، پرداختن قانونگذار به حوزه‌های مهمی همچون گسترش دامنه کارکردی نهادهای ناظر و تأثیرگذار بر اداره به‌جای پرداختن به بایدها و نبایدهای اجرایی در درون اداره است (ربال و پیترز، ۱۳۹۵، ۲۱۳-۲۷۳). بی‌شک در کشور ما نیز پیگیری و دستیابی به چنین سیاست‌ها و اهدافی است که می‌تواند کارکرد مطلوب اداره را نمایان سازد. هدفی که در وهله اول مستلزم تلاش به‌منظور شناخت مفاهیم و بنیان‌های حقوق عمومی و کارکرد نهادهای اجرایی و نیز ناظر اداره بر پایه نیازهای داخلی است. تلاشی همه‌جانبه که ابتدا باید از سوی پارلمان به‌عنوان نماینده اراده عمومی پیگیری شود.^۸

۳. نظارت قوه مجریه بر نهادها

۳-۱. واقعیت دولت به‌عنوان نهادی ناظر

مفهوم «دولت - قوه مجریه» به‌عنوان یکی از نهادهای فرمانروا، نظامی از «سیاست» و «اجرا» و اداره» را توأمان در خود جای داده و از بیشترین شباهت به حاکم یا پادشاه در نظام‌های سنتی

برخوردار است. در حقیقت قوه مجریه جانشین حاکم و باقیمانده نظام‌های پادشاهی و مرکز قدرت و مدیریت کشور و نماد اقتدار ملی است (کدخدایی و بهادری جهرمی، ۱۴۰، ۱۳۹۰)، بنابراین از پیچیده‌ترین مسائل حقوق اساسی، تحلیل نظام حقوقی حاکم بر قوه مجریه، جایگاه حدود اختیارات و نحوه ارتباط آن با قوای دیگر است (عمیدزنجانی، ۱۳۸۴، ۱۷۱). از سوی دیگر، قدرت فزاینده قوه اجرایی برای تدوین و اجرای سیاست‌های خاص، واقعیتی است که نقش آن را نمی‌توان نادیده گرفت. در بریتانیا اسناد قانونی این اجازه را به کابینه داده‌اند تا قواعد و مقرراتی را با استفاده از اختیارات گسترده خود و بدون نیاز به تصویب پارلمان وضع و اجرا کند. هرچند پارلمان از طریق کمیته تحقیق بر این مقررات نظارت دارد (ربال و پیترز، ۱۳۹۵، ۲۱۳-۲۵۹). در فرانسه نیز مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی اساساً قانونگذاری در مسائل اداره ذاتی اختیارات دولت است.

در کشور ما نیز هرچند اختیار قانونگذاری در امور اجرایی به دولت داده نشده، اما اصل ۱۳۸ قانون اساسی اجازه مقررات‌گذاری بر اعمال اداره را به قوه مجریه اعطا کرده است. مطابق این اصل «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرایی قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد، ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد». بر مبنای این تحلیل و در نظام نظارت و تعادل قانون اساسی، قوه مجریه نیز از ابزارهای لازم چه در سطح سیاسی و چه در سطح اجرایی به منظور اعمال کنترل بر سایر قوای حکومتی و حتی نهادها و ارگان‌هایی غیرحکومتی مانند نهادهای عمومی غیردولتی بهره‌مند است.

۳-۲. مقررات‌گذاری قوه مجریه در ارتباط با نهادها

وجود مقرراتی مانند آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۸۰، آیین‌نامه نحوه نظارت بر مصرف کمک‌های پرداختی به مؤسسات غیردولتی مصوب سال ۱۳۸۵ و آیین‌نامه چگونگی استفاده از خودروهای دولتی مصوب سال ۱۳۸۶ هیأت وزیران را که - ضمن احصاء نام مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۱ آن - ضوابط و مقررات استفاده از خودروهای دولتی توسط کارگزاران اداری تعیین کرده، باید به‌عنوان بخشی از مقررات‌گذاری مستقل قوه مجریه در مورد مسائل مختلف اداری - مالی نهادهای عمومی غیردولتی دانست. مقررات‌گذاری که خالی از چالش نیست، از جمله آنکه

۱. تعدد تصمیم‌گیر در درون قوه مجریه که حتی شمار آنان نیز به‌درستی مشخص نشده^۹، و

وسعت مقررات‌گذاری این مراجع، اغلب به ایجاد رویه‌های موازی و تشتت آرا در زمینه‌های مختلف اداری منجر شده است، به‌نحوی که امکان نظارت‌های اداری - مالی و یا عملیاتی دولت در ارتباط با نظارت شونده‌گانی مانند نهادها را با مشکل مواجه کرده است (محسنی و اصلانی، ۱۳۸۲، ۴۸).

۲- هرچند دامنه مقررات‌گذاری قوه مجریه دولت به‌عنوان ابزار کنترلی می‌تواند حوزه‌های مختلف سایر قوا و نهادهای حکومتی غیر قوه مجریه مانند نهادهای مورد بحث را در بر بگیرد، استفاده از این ابزار به معنای عدول از حدود قانونی نیست، بلکه شأن و جایگاه حقوقی مقررات وضع‌شده در مرتبه‌ای نازل‌تر از قوانین پارلمان قرار دارد. با وجود این و به‌دلیل برداشتی سنتی از نقش تقنینی پارلمان بر اداره، یافتن نقطه تعادل میان ابزارهای کنترلی دو قوه یا به‌عبارتی الزامات حقوقی و اقتضائات اداری، که از ضروریات نظام حقوق عمومی کنونی است، تاکنون میسر نشده است و به همین دلیل در غالب موارد مقررات دولتی با قوانین وضع‌شده پارلمان در ارتباط با دستگاه‌های اجرایی در تعارض‌اند. گستره وسیعی از مقررات دولتی ابطال‌شده توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌دلیل مغایرت با قانون خود مؤید این موضوع است. این مسئله در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی به‌نحو جدی‌تر مطرح است، زیرا چنانچه مقررات دولتی با قوانین وضع‌شده در خصوص نهادها در تعارض باشد، وجود نهاد ناظری که در صورت لزوم موجب تحدید حدود مقررات‌گذاری قوه مجریه شود، در حاله‌ای از ابهام است؟ زیرا ابهامات فراوان در ماهیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین اطلاق واژه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی سبب شده که اساساً شخصیت حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی، آن‌جا که مقررات‌گذاری دولتی با استقلال حقوقی، سیاست‌گذاری‌های کلان یا روح کلی قوانین این نهادها مغایر باشد، نتوانند در مقام شاکی نسبت به این مقررات در دیوان عدالت اداری شکایت کنند. از این‌رو به‌نظر می‌رسد سازوکار نظارتی باقی‌مانده، نظارت رئیس مجلس بر این مقررات در زمان تصویب آن‌هاست که البته این نظارت، نظارت شخص حقیقی و نه نهادی حقوقی است.

۳-۳. نظارت اداره بر اداره

ابزارهای کنترلی قوه مجریه صرفاً به مقررات‌گذاری دولتی محدود نمی‌شود، بلکه این قوه به‌عنوان یکی از ارکان حکومتی، از وجود دستگاه‌هایی بهره می‌برد که با اینکه ماهیت اجرایی دارند، اما نقش نظارتی آن‌ها در مورد دیگر نهادهای حکومتی و غیرحکومتی به‌حدی است که از جمله ابزارهای اصلی کنترل و حفظ توازن قوه اجرایی کشور در برابر سایر قوا محسوب می‌شوند. وزارت امور اقتصادی و دارایی یکی از این دستگاه است که در ادامه به نقش نظارتی

آن در ارتباط با نهادهای عمومی غیردولتی اشاره می‌شود.

۳-۳-۱. نظارت مالی وزارت امور اقتصادی و دارایی بر نهادها

مطابق ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی مهم‌ترین وظیفه این وزارتخانه اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج است. در خصوص نهادهای عمومی غیردولتی نیز ماده ۱۳۷ این قانون نهادها را مکلف کرده تا کلیه اطلاعات مالی مورد درخواست وزارت امور اقتصادی و دارایی را که برای انجام وظایف خود لازم بدانند، مستقیماً در اختیار وزارتخانه مذکور قرار دهند. همچنین تبصره ۵ ماده ۷۲ قانون مذکور در این زمینه بیان می‌دارد حساب و اسناد هزینه اعتبارات جاری و طرح‌های عمرانی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید قبل از تصویب مراجع قانونی ذی‌ربط توسط حساب‌برسان منتخب وزارت دارایی رسیدگی و حساب سالانه آن‌ها برای حسابرسی به دیوان محاسبات کشور تحویل شود. بنابراین نهادهای عمومی غیردولتی نیز مشمول نظارت مالی قبل از خرج وزارت امور و اقتصادی و دارایی‌اند، نظارتی که علاوه بر صدور بخشنامه‌های مالی و محاسباتی این وزارتخانه در جهت گزارشگری اطلاعات مالی دستگاه‌های مذکور، از طریق نهاد حقوقی خزانه‌داری کل کشور مستقر در این وزارتخانه و نیز ذی‌حسابان منصوب در دستگاه‌های اجرایی صورت می‌پذیرد.

اما اعمال این نظارت‌ها نیز با محدودیت‌های اساسی همراه است؛ از جمله اینکه نظارت مالی وزارت دارایی نیز همانند نظارت دیوان محاسبات، صرفاً بر آن بخش از منابع مالی نهادها قابل اعمال است که از محل اعتبارات منظور شده در قوانین بودجه کل کشور تأمین می‌شود. بنابراین بخش عمده‌ای از منابع و نقدینگی این نهادها که از محل منابع غیر از بودجه کل کشور تأمین می‌شود و حتی اموال تأمین شده از این محل از شمول این نظارت خارج است. گذشته از آن علی‌رغم تأکید اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم «تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل»، نهادهای عمومی غیردولتی به دلیل برداشتی اشتباه از لزوم استقلال حقوقی آن‌ها و عدم شفاف‌سازی موضوع از سوی قانونگذار، هیچ‌گونه تکلیفی به افتتاح حساب‌های بانکی مورد نیاز از طریق خزانه‌داری کل کشور در مورد منابع مالی داخلی خود، ندارند.^{۱۰}

در بخش منابع دولتی نیز وجود این چالش‌ها را می‌توان در اعمال نقش نظارتی واحدهای ذی‌حسابی بر اقدامات و عملکرد مالی نهادهای مذکور مشاهده کرد. مطابق تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، ذی‌حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در مورد وجوهی که از محل درآمدهای عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت

امور اقتصادی و دارایی و با موافقت آن دستگاه منصوب می‌شوند و زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام خواهند داد. با وجود این چنین صلاحیت نظارتی ذی‌حساب بر امور مالی نهادها از جهات ذیل قابل تأمل است.

- استقرار واحد ذی‌حسابی در محل اداره امور مالی نهادهای عمومی غیردولتی تابعی از میزان بهره‌مندی این نهادها از بودجه کل کشور بوده و اساساً ارتباطی به ماهیت حقوقی این نهادها که ارائه خدمات عمومی ماست و در این زمینه از وجوه عمومی جامعه [صرف‌نظر از منشأ تأمین آن] استفاده می‌کنند، ندارد.^{۱۱}

- اصلی‌ترین شرط اعمال نظارتی شفاف از سوی یک مرجع نظارتی استقلال همه‌جانبه مقام ناظر از مقام نظارت‌شونده است. اما در خصوص ذی‌حسابان وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان ناظرانی قبل از خرج^{۱۲}، وابستگی انتصابی و کارکردی آن‌ها به مقامات نهادهای عمومی نظارت‌شونده و همچنین وجود رویه‌های قانونی مانند ماده ۹۱ قانون محاسبات عمومی^{۱۳}، سبب شده تا نقش ذی‌حساب حداقل در مورد نهادها، از یک مقام ناظر تمام‌عیار قبل از خرج به مقام منفعل و صرفاً گزارشگر وقوع تخلفات مالی به مراجع ذی‌ربط تنزل یابد.

- تنزل استقلال شخصیت حقوقی مقام ذی‌حساب نهادها به همین جا ختم نمی‌شود. متن ماده ۳۱ طرح پیشنهادی قانون محاسبات عمومی سال ۶۶ در حالی انتصاب ذی‌حساب را از بین «کارکنان رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی» مجاز دانسته بود، که در جریان تصویب این ماده متن مذکور به انتصاب ذی‌حساب از بین «کارمندان رسمی دولت» تغییر یافت.^{۱۴} علت این موضوع نیز کمبود منابع انسانی لازم برای انتصاب به سمت ذی‌حساب در کلیه دستگاه‌های اجرایی بود.^{۱۵} کمبود نیروی انسانی متخصص که هم‌اینک نیز مانعی برای اجرای کامل وظایف نظارتی وزارت امور اقتصادی و دارایی است، به انضمام لزوم تعیین ذی‌حساب با موافقت بالاترین مقام نهادهای عمومی غیردولتی موجب شده تا عملاً مدیر مالی این واحدها که خود با حکم رئیس نهاد برای تصدی این پست سازمانی انتخاب می‌شود، مجدداً با تأیید وی و صدور حکم از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی به سمت ذی‌حسابی همان نهاد متبوع نیز منصوب شوند.

صرف‌نظر از وابستگی کامل استخدامی و حقوق و مزایای «مدیر مالی - ذی‌حساب» به نهاد اجرایی متبوع و لزوم تبعیت کامل از دستورهای مقامات مافوق به‌عنوان احدی از کارکنان اداره، نقش‌آفرینی این مقام در سمت نظارتی ذی‌حساب آن دسته از نهادهای عمومی غیردولتی که به‌طور همزمان از بودجه عمومی دولت و منابع مالی داخلی جبهه‌منظور اجرای اهداف و برنامه‌های تعیین‌شده استفاده می‌کنند، درخور تأمل است. در این قبیل نهادها مقام مذکور از

یک سو به‌عنوان مدیر مالی صرفاً مسئولیت پاسخگویی مصرف منابع داخلی را نزد مقام مافوق اداره دارد و از سوی دیگر، همین مسئولیت را به‌عنوان ذی‌حساب در قبال چگونگی مصرف اعتبارات دولتی توسط مقامات اداره متبوع در برابر سایر مراجع نظارتی مانند وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات بر عهده دارد. در فرضی نیز که نهادها اعتباراتی را به‌صورت تنخواه‌گردان حساب از خزانه یا کمک از سایر دستگاه‌های اجرایی دریافت کنند، مدیر مالی - ذی‌حساب نهاد به‌عنوان عامل ذی‌حسابی واگذارکننده کمک از مسئولیت پاسخگویی این قبیل منابع اعتباری نیز متناسب با عاملیت تعیین‌شده برخوردار است.^{۱۶} به این ترتیب نه‌تنها پس از گذشت صد سال از مشروطیت و جدال طولانی در خصوص پذیرش یک سیستم نظارت مالی مستقل و خارج از دستگاه اجرایی مصرف‌کننده اعتبار، که تا قبل از انقلاب ۱۰ سال آن توسط دیوان محاسبات و ۴۰ سال نیز به‌وسیله کمیسیون نظارت بر مخارج و اداره تطبیق اسناد و تعهدات وزارت امور اقتصادی و دارایی رقم خورد، عاقبت نظارت قبل از خرج نهادها بر عهده ذی‌حساب به‌عنوان عاملی با فقدان استقلال کافی برای انجام وظایف قانونی قرار گرفت، بلکه اجرای سی‌ساله اخیر این نظارت نیز نشان‌دهنده این واقعیت است که شرایط لازم برای اعمال نظارت قبل از خرج توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی فراهم نیست (باباجانی، ۱۳۸۲، ۱۱۶-۱۱۷). وضعیت نظارتی که صرفاً به وزارت امور اقتصادی و دارایی محدود نمی‌شود، بلکه در ارزیابی کلی به‌دلیل محدودیت‌های موجود، نظارت سایر دستگاه‌های نظارتی در درون قوه مجریه مانند سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور بر نهادهای عمومی غیردولتی را نیز شامل می‌شود.

نتیجه‌گیری

برداشت قانونگذار ایرانی از اصل حاکمیت قانون و برتری نقش پارلمان در کنترل قدرت اداره ایرانی از انقلاب مشروطه تاکنون صرفاً روند فزاینده قانونگذاری قوه مقننه در عموم مسائل اداره را به‌همراه داشته، به‌نحوی که سیر تاریخی این روند نتایج چندان مثبت و مؤثری را دست‌کم در خصوص مسائل اداری و مالی کشور از خود نشان نداده است. نمونه‌ای از این ناکارآمدی در خصوص مسائل حقوقی نهادهای عمومی غیردولتی نمایان است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد، در بسیاری موارد که رویه‌های قانونی تکالیفی را به‌منظور اداره امور مختلف نهادها مقرر کرده، موضوع متشتت و با ابهامات فراوان روبه‌روست. برای مثال با وجود برخی ظرفیت‌های قانونی مانند ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی، که این قبیل نهادها را در زمره دستگاه‌های اجرایی قلمداد کرده و تمامیت منابع مالی آن‌ها را وجوه عمومی می‌کنند. اما از بُعد نظارتی برخی قوانین تمامیت منابع و

عملکرد مالی نهادها را فارغ از منبع و نحوه تحصیل آن و پاره‌ای دیگر صرفاً اعتبارات و منابع دولتی مشمول حکم قرار می‌دهند. وجود چنین رویه‌ای نه تنها بعضاً موجب عدم شفافیت مالی یا مستثنا شدن نهادها از محاسبات عمومی کشور شده، بلکه کارکرد دستگاه‌های ناظری را که ابزارهای نظارتی قوای سه‌گانه در کنترل قدرت اداره هستند، تحت‌الشعاع خود قرار داده است. البته این ضعف کارکردی صرفاً مربوط به تعارضات قانونی مذکور نیست، بلکه بخشی از آن به علت بی‌توجهی به کارویژه نهادهای ناظری است که از زمان تأسیس‌شان در دوران مشروطه - آن هم بر پایه اندیشه‌های غربی - تاکنون اقدام چشمگیری در راستای افزایش کارایی و ارتقای عملکرد آن‌ها متناسب با نیازهای روز مسائل داخلی صورت نپذیرفته است.

مسائل و چالش‌های یادشده صرفاً معطوف به پارلمان نبوده و نقش قوه مجریه نیز در این خصوص شایان توجه است. این قوه با استفاده از اختیارات گسترده قواعد و مقرراتی را در عرصه اداری کشور وضع و اجرا می‌کند، که گسترش آن از عوامل مؤثر در ایجاد مسائل و چالش‌های مذکور است. از این‌رو اصلاح روند موازی مقررات‌گذاری دولتی و جریان‌های تصمیم‌گیر آن، حداقل نقش‌آفرینی این قوه در اصلاح امور اداری کشور محسوب می‌شود؛ نقشی که ضرورت آن دست‌کم از حیث مالی موجب شده تا ماده ۸ قانون برنامه ششم توسعه، دولت را موظف به ایجاد تحول اساسی در ساختارها و ارتقای نظام مدیریت مالی از طریق اصلاح نظام مالی و محاسباتی خزانه‌داری کل کشور و طراحی نظام نظارت مالی متناسب با شرایط کشور و بازطراحی شده بر مبنای بودجه‌ریزی عملکرد، کند.

با توجه به آنچه گفته شد، پیشنهادها و ذیل برای کاهش آثار نامطلوب سیاست تقنینی و فعلی حاکم بر نظام اداری کشور متصور است.

- لزوم بازنگری اساسی در قوانین دستگاه‌های نظارتی به منظور اعمال نظارتی عام و فراگیر [در حوزه تخصصی خود] بر کلیه مؤسسات، نهادها و دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی جامعه؛

- فراهم ساختن زمینه‌های قانونی در جهت تغییر نگرش دیوان عدالت اداری از تطبیق صرف مقررات دولتی با قانون، به سمت و سوی ایجاد رویه‌های مؤثر و کارآمد اداری به منظور پر کردن خلأهای قانونی موجود سازمان اداری کشور و جلوگیری از قانونگذاری مکرر درباره مسائل و چالش‌های روز این نظام؛

- توجه جدی به سیاست تنقیح قوانین و مقررات اداری با هدف شناسایی ساختارهای تصمیم‌گیر غیرضرور در پیکره دولت و حذف آن‌ها در راستای جلوگیری از گسترش نامناسب بوروکراسی اداری.

یادداشت ها

۱. این ماده مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را این‌گونه تعریف می‌کند: «واحدهای سازمانی مشخصی که با اجازه قانون و به‌منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شوند».
۲. مطابق این قانون «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، موظف‌اند همچون سایر دستگاه‌های اجرایی در تأمین کالاهای مصرفی و سرمایه‌ای، امور پیمانکاری، تأمین تجهیزات کلیه پروژه‌های کشور، اعم از اینکه از بودجه عمومی دولت و یا از درآمدهای خود و یا از اعتبارات و سایر امکانات دولتی استفاده نمایند، براساس احکام این قانون اقدام نمایند».
۳. این فهرست به‌عنوان قانون «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳» شناخته می‌شود.
۴. سازمان مذکور در حال حاضر به دو سازمان برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور تبدیل شده است.
۵. با توجه به این اصل نظارت دیوان محاسبات از نوع نظارت اساسی است. نظارت اساسی، قدرتی است که به نهاد یا نهادهای دولتی واگذار شده است تا اساسی بودن اقدامات دیگر نهادهای دولتی را بررسی و ارزیابی کند (Ginsburg, 2008,1).
۶. ر.ک: تبصره ذیل ماده ۲ و ماده ۴۲ قانون دیوان محاسبات.
۷. برای نمونه مطابق تبصره ۳ ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، مصرف اعتبارات هزینه‌ای منظور شده در بودجه کل کشور برای نهادها به‌جز در مواردی که در این قانون به‌صراحت برای آن تعیین تکلیف شده است، مطابق با مقررات مالی خاص نهادها صورت پذیرد.
۸. «بنده دو سه سال پیش که آن نامه را درباره مبارزه با فساد به مسئولان کشور نوشتم، به‌دنبال یک کار طولانی و یک بررسی و مطالعه وسیع و همه‌جانبه بودم. آن روزی که بنده مسئله مبارزه با فساد را مطرح کردم توقع این بود که مجلس شورای اسلامی سینه سپر کند و جلو بیاید و در این میدان حرکت کند تا ما دیگر احتیاج نداشته باشیم کار را دنبال کنیم، اما متأسفانه این‌طور نشد» (بخشی از بیانات رهبری در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۸۳/۳/۲۷).
۹. برای اطلاعات بیشتر در این باره ر.ک: بدایعی، فاطمه و همکاران (۱۳۸۹). حقوق شوراها، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۰. مطابق بند «ب» ماده ۱۷ قانون برنامه ششم توسعه: «به‌منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب درآمدی و هزینه‌ای دولت و امکان نظارت برخط بر حساب دستگاه‌های اجرایی، کلیه حساب‌های بانکی ارزی و ریالی وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، و اعتبارات دولتی نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح می‌شود».
۱۱. همان‌گونه که عنوان شد، ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی کلیه نقدینگی مربوط به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را صرف‌نظر از نحوه و منشأ تحصیل آن در زمره وجوه عمومی محسوب کرده و دخل و تصرف در آن را منحصرأً برای مصارف عمومی و به موجب قانون مجاز دانسته است.
۱۲. مطابق ماده ۵۳ قانون محاسبات عمومی، مسئولیت تأمین اعتبار و تطبیق پرداخت‌ها با قوانین و مقررات بر عهده ذی‌حساب است.
۱۳. مطابق این ماده چنانچه ذی‌حساب انجام خرجی را برخلاف قانون تشخیص دهد، مراتب را کتباً به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند و چنانچه این مقام پس از وصول گزارش ذی‌حساب مسئولیت قانونی دستور خود را کتباً بر عهده بگیرد، ذی‌حساب مکلف است وجه سند مربوط را پرداخت و مراتب را به وزارت

امور اقتصادی و دارایی گزارش کند و رونوشت آن را برای اطلاع به دیوان محاسبات گزارش دهد.

۱۴. ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶، ذی حساب را این گونه تعریف می کند: «مأموری که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای قوانین مالی و محاسباتی در وزارتخانه، مؤسسات و شرکت های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی منصوب می شود».

۱۵. کمبود تعداد ذی حسابان نسبت به دستگاه های اجرایی باعث شده برخی ذی حسابان عملاً بر چند دستگاه نظارت و رسیدگی داشته باشند که این مسئله نیز سبب کاهش میزان کنترل پذیری دستگاه های اجرایی شده است. برای مثال در سال ۱۳۷۷ تعداد ۸۱۲ ذی حساب وظیفه نظارتی در قبال ۱۱۶۹ واحد دولتی را بر عهده داشتند (دفتر بررسی های اقتصادی، ۱۳۷۹، ۱۷).

۱۶. مطابق ماده ۳۶ قانون محاسبات عمومی عامل ذی حساب مأموری است که با موافقت ذی حساب و به موجب حکم دستگاه اجرایی مربوطه از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به این سمت منصوب و انجام قسمتی از وظایف و مسئولیت های ذی حساب به وی محول می شود.

منابع

الف: فارسی

۱. باباجانی، جعفر (۱۳۸۴)، «تحلیلی نظری پیرامون سیستم نظارت مالی کشور از منظر پاسخگویی»، مجله بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، ش ۳۱.
۲. بدಾಗಿ، فاطمه و همکاران (۱۳۸۹)، حقوق شوراها، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۳. جعفری‌ندوشن، علی‌اکبر و حسین زارعی محمودآبادی (۱۳۸۲)، تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۴. جلالی، محمد و قاسم‌علی صداقت (۱۳۹۵)، «بررسی مبانی اعتبار دموکراتیک نظارت اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، ش ۱۵.
۵. درویشی، بابک و امیرعلی زینالی‌ا قدم (۱۳۹۳)، «ماهیت ضمانت اجرای اداری در نظام حقوقی ایران»، مجله تحقیقات حقوقی آزاد، ش ۳.
۶. دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۷۹)، «بررسی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی»، نشریه مجلس و پژوهش، ش ۳.
۷. دفتر مطالعات برنامه و بودجه (۱۳۹۳)، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ نهم.
۸. دو منتسکیو، شارل (۱۳۷۰)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: امیرکبیر، چ نهم، ج ۱.
۹. ر. بال، آلن، پیترز، ب. گای (۱۳۹۵)، سیاست و حکومت جدید، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: قومس، چ سوم.
۱۰. راسخ، محمد و فاطمه بخشی‌زاده (۱۳۹۳)، «مفهوم قانون در عصر مشروطه: نویسندگان متقدم»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۶۸.
۱۱. ربیعی، علی (۱۳۸۳)، زنده‌باد فساد «جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم»، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۲. رنجبر، احمد و علی مرشدی‌زاد (۱۳۸۴)، حسابرسی و نظارت مالی در بخش عمومی و نقش پارلمان‌ها، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۵۵۴.
۱۳. روسو، ژان ژاک (۱۳۷۹)، قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: آگاه، چ اول.

۱۴. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۷)، حقوق‌شناسی «دیباچه‌ای بر دانش حقوق»، تهران: نشر ثالث، چ اول.
۱۵. طالبوف، عبدالرحیم (۲۵۳۶)، کتاب احمد، به کوشش باقر مؤمنی، چ دوم.
۱۶. علوی، پرویز و نادعلی صادقیان (۱۳۸۹)، «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت دسته‌بندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا»، فصلنامه حقوق، ش ۲.
۱۷. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: میزان، چ اول.
۱۸. قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۲)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ چهل و هفتم.
۱۹. کاسیز، سایینو (۱۳۹۲)، شکل‌گیری حقوق اداری، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: شهرداد، چ اول.
۲۰. کدخدایی، عباسعلی و علی بهادری‌جهرمی (۱۳۹۰)، «مفهوم قوه مجریه»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، تابستان، ش ۲.
۲۱. کیانی‌نژاد، زین‌الدین (۱۳۴۲)، «دیوان محاسبات و قدرت قانونی آن»، نشریه کانون وکلا، ش ۸۸.
۲۲. گودرزی، غلامرضا (۱۳۸۶)، تجدد ناتمام روشنفکران ایران، تهران: اختران.
۲۳. محسنی، عباس و رشید اصلانی (۱۳۸۲)، مسئولیت‌های محاسباتی و نظارت‌های مالی و عملیاتی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۴. مرادخانی، فردین (۱۳۹۴)، «پیدایش مفهوم تفکیک قوا در انقلاب مشروطیت ایران»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۹۲.
۲۵. ملک‌خان، میرزا (۱۳۵۵) روزنامه قانون، به کوشش هما ناطق، تهران: آگاه.
۲۶. هاشمی، محمد (۱۳۹۴)، حقوق اساسی، تهران: میزان، چ بیست و ششم، ج ۲.

ب: لاتین

- Ginsburg, Tom (2008), **Comparative Constitutional Review**, University of Chicago Law School, July 30.
- Robertson, David (1998), **Dictionary of politics**, London, Penguin books.

تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین

علی فتاحی زفرقندی^{*۱}، فیروز اصلانی^{**۲}

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

تاریخ دریافت: ۹۸/۸/۲۲

چکیده

براساس بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن از جمله وظایف رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است. این در حالی است که در خصوص نهاد صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین و حدود صلاحیت‌های آن ابهامات و چالش‌هایی در جامعه حقوقی مطرح است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و در تحقیقی توصیفی-تحلیلی به بررسی این سؤال می‌پردازد که چه نهادی صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری را بر عهده دارد و سازوکار نظارتی این نهاد چگونه است؟ به نظر می‌رسد اولاً، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین توأمان به شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای نظارت سیاست‌ها (جمع منتخبی از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام) واگذار شده است؛ ثانیاً، در سیر تاریخی پس از اصلاح و بازنگری قانون اساسی در موارد متعددی ایراد مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام مطرح شده است و این مسئله موضوع بدیعی نیست؛ ثالثاً، شورای نگهبان در اظهار نظر هیأت عالی نظارت طریقت دارد و هیأت عالی نظارت در اظهارات خود محدود به چارچوب‌های قانونی طراحی شده برای شورای نگهبان از جمله محدوده زمانی نظارت است؛ رابعاً مستند به اصل عدم صلاحیت و فلسفه ابلاغ سیاست‌های کلی نظام امکان حقوقی و قانونی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام وجود ندارد.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلی نظام، هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فرایند تقنین، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

* Email: a.fattahi.zafarghandi@gmail.com

** Email: aslanif@ut.ac.ir

مقدمه

براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی افزوده شد، ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از وظایف رهبری است. براساس این وظیفه ولی فقیه در نظام جمهوری اسلامی ایران در مقام ایفای نقش هدایت و رهبری امت اسلامی، به‌عنوان تعیین‌کننده خط‌مشی‌های کلان و مسیر کلی حرکت نظام، سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌کند. اما از آن‌جا که صرف ابلاغ سیاست‌های کلی نظام تضمینی برای حرکت ساختارها و نهادهای حقوقی در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های ابلاغی نیست و حرکت نظام حقوقی در چارچوب سیاست‌ها نیازمند نظارت دائم بر نحوه اجرایی شدن آن‌ها توسط نهادهای مختلف حقوقی و در چارچوب صلاحیت‌های اعطایی به آن‌هاست، بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را نیز وظایف رهبری به‌شمار آورده است. در این زمینه یکی از فرایندهایی که باید منطبق با سیاست‌های کلی نظام طراحی شود، تعیین الزامات و بایدها و نبایدهای حقوقی از طریق قانونگذاری در چارچوب سیاست‌های ابلاغی است. به بیان دقیق‌تر، قوانین لازم‌الاجرا که تعیین‌کننده چارچوب‌های رفتاری در حوزه‌های گوناگون زندگی اجتماعی‌اند، باید در راستای سیاست‌ها و مسیر کلی تعیین‌شده توسط ولی فقیه تصویب شود. این در حالی است که با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی متعددی در حوزه‌های گوناگون، در خصوص مقام صالح نظارت و همچنین فرایند نظارتی بر سیاست‌های کلی نظام در سیر قانونگذاری ابهاماتی وجود دارد که تحلیل و بررسی حقوقی جوانب گوناگون این موضوع را ضروری می‌نماید.

در این زمینه پرسش اصلی این مقاله به تحلیل صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و بررسی نقاط ابهام فرایندهای مربوط به این موضوع در جریان قانونگذاری اختصاص یافته است و این مقاله در پی آن است که به این پرسش پاسخ دهد که چه نهادی صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری را بر عهده دارد و سازوکار نظارتی این نهاد چگونه است؟ در مقام پاسخگویی به پرسش مطرح‌شده باید به پرسش‌های فرعی همانند چیستی سیاست‌های کلی نظام و جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجاری نظام جمهوری اسلامی ایران، تاریخچه نظارت بر سیاست‌های کلی، مقام صالح نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و فرایندهای نظارتی این نهاد صالح پاسخ گفت.

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و در تحقیقی توصیفی-تحلیلی در مقام پاسخگویی به پرسش‌های مطرح‌شده است و به این منظور ابتدا به‌منظور بررسی چارچوب

مفهومی مقاله، مفهوم سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین می‌شود. پس از آن جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجاری مبتنی بر قانون اساسی و لزوم نظارت بر این سیاست‌ها مطالعه خواهد شد. سپس تاریخچه نظارت بر سیاست‌ها در فرایند قانونگذاری بررسی می‌شود و در پایان فرایند اعلام انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام با تأکید بر نقاط ابهام سازوکار طراحی شده تحلیل و بررسی حقوقی می‌شود.

این نکته حائز اهمیت است که با وجود نگارش آثار متعدد در خصوص سیاست‌های کلی نظام و ماهیت این سیاست‌ها^۱، در خصوص مقام صالح نظارت بر سیاست‌های کلی نظام با تأکید بر تحلیل حقوقی نحوه عملکرد این نهاد در فرایند نظارت بر آن در عرصه تقنین و تبیین نقاط ابهام این موضوع پژوهشی صورت نگرفته است.

۱. سیاست‌های کلی نظام

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و ... آمده است (دهخدا، ۱۳۷۳، سیاست؛ معین، ۱۳۷۳، سیاست) که به نظر تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیک‌ترین تعاریف به مفهوم موردنظر قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۳۳). در اصطلاح سیاست یا سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی برشمرده شده که متکی بر اصول برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است.^۲ براساس این تعریف سیاست‌های کلی یا خط‌مشی‌های عمومی، اصولی‌اند که توسط مقامات صالح به‌عنوان الگو و راهنمایی برای راهبری اقدامات و فعالیت‌ها وضع شده‌اند (الوانی، ۱۳۸۰، ۲۰). حقوقدانان نیز سیاستگذاری را تعیین، تدوین و ارائه ضوابطی می‌دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می‌شود، مصالح جمعی از طریق آن تأمین می‌شود و هدف از آن نیز در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است (هاشمی، ۱۳۸۰، ۳۶۸).

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبات خود سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در جهت دستیابی به اهداف را به سه حوزه سیاست کلی، سیاست اجرایی^۳ و برنامه^۴ تقسیم کرده است. از این منظر مراد از سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که «برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی

است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳).

بر مبنای تعاریف صورت‌گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است (انصاری، ۱۳۸۵، ۱۸۵). به بیان دیگر، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقنینی است، بر مبنای مصالح وضع می‌شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است، همانند قواعد کلی فقهی مانند لاضرر، نفی حرج و... که براساس آن‌ها فتاوی زیادی صادر شده است (ارسطا، ۱۳۸۰، ۳۷۷).

علاوه بر تعاریف مذکور که از حیث محتوایی به موضوع سیاست‌های کلی نظام توجه کرده بود، می‌توان از حیث شکلی و مرجع صالح صدور نیز سیاست‌های کلی نظام را تعریف کرد. براساس سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین می‌گردد (تبصره ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴/۶/۲۰).

در مقام جمع‌بندی مجموعه تعاریف مذکور از سیاست‌های کلی نظام می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام به آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی اطلاق می‌شود که در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌شود.

۲. ماهیت سیاست‌های کلی نظام؛ ارشادی یا هنجاری؟

پس از روشن شدن مقصود پژوهش از سیاست‌های کلی نظام، آنچه اهمیت دارد، تحلیل و بررسی این سؤال است که آیا اساساً سیاست‌های کلی ابلاغی مستند به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین خط‌مشی‌هایی ارشادی است یا جنبه هنجاری دارد؟ در تبیین این سؤال باید گفت که الزامی بودن سیاست‌ها امری پذیرفته‌شده در میان صاحب‌نظران حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است (حاجی علی‌خمسه، ۱۳۹۷، ۳۱)، اما برخی

با نگاهی به سیاست‌های کلی نظام آن را صرفاً را از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می‌کنند (راسخ، ۱۳۹۶، ۱۶۳-۱۶۴) و بر این باورند از آن‌جا که سیاستگذاری، از مقوله‌های مدیریتی به حساب می‌آید، ارزش حقوقی ندارد، از همین رو باید سیاست‌های کلی نظام را ارشادی برای نهادهای مخاطب آن‌ها دانست که ارزش حقوقی و هنجاری ندارد.^۵ در مقابل دیدگاهی است که به سیاست‌ها به‌عنوان مقوله مدیریتی صرف نمی‌نگرد و آن را دارای ضمانت اجراهای حقوقی می‌داند.

پیش از مقام بررسی این موضوع که آیا سیاست‌های کلی نظام ماهیت هنجاری دارد یا ماهیت سیاست‌ها ارشادی است، باید گفت که ریشه ارتباط پاسخ به پرسش هنجاری یا ارشادی بودن سیاست‌ها با سؤال اصلی این پژوهش در خصوص صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در آن است که چنانچه سیاست‌های ماهیت هنجاری داشته باشد، وارد سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی می‌شود و به تبع آن هنجارهای فرودین سیاست‌های کلی نظام ملزم به تبعیت و رعایت مفاد سیاست‌هاست و در پی آن نظارت بر نحوه اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از هنجارهای حقوقی ضرورت می‌یابد، اما چنانچه نتوان با ادله حقوقی هنجاری بودن سیاست‌ها را اثبات کرد، سیاست‌ها قابلیت ارشادی دارد و از نظر حقوقی الزام‌آور نیست و در نتیجه نیاز به نظارت بر آن نیز وجود ندارد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷، ۳۲). بر این مبنا در مقام اثبات هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان به مبانی زیر اشاره کرد:

۲-۱. فلسفه و هدف از اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی

با نگاهی به هدف و فلسفه اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درمی‌یابیم که هیچ فرضی غیر از فرض هنجاری بودن سیاست‌ها تأمین‌کننده فلسفه و اهداف موردنظر قانونگذار اساسی نیست (کدخدایی و طحان نظیف، ۱۳۹۶، ۲۵؛ غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲، ۶۴)؛ چراکه اساسی‌سازی موضوع سیاست‌ها در بازنگری قانون اساسی با هدف جبران خلأهای موجود در حوزه سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی‌های کلان کشور در دوره بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تا هنگام بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ صورت پذیرفت و این امر به‌عنوان یکی از وظایف رهبری تعیین شد. بر این مبنا چنانچه سیاست‌های کلی نظام امری ارشادی دانسته شود، خلأهای موجود در فرایندهای اجرایی، قضایی و تقنینی جبران نمی‌شود و همچنان این امکان وجود دارد که نهادهای حقوقی از خط‌مشی‌های گوناگونی تبعیت کرده و مطابق با خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مختلف عمل کنند (کدخدایی و طحان نظیف، ۱۳۹۶، ۲۷).

۲-۲. تأکید بر هنجاری بودن سیاست‌ها در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز بیانگر هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام در نگاه قانونگذاران اساسی است، چراکه هنگام بررسی در خصوص این موضوع به صلاحیت ولی فقیه و لزوم اجرای اوامر وی در نظام اسلامی اشاره می‌شود و واگذاری این صلاحیت به مقام ولایت فقیه ناشی از الزام به اجرای اوامر وی در نظام اسلامی بوده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۴۹؛ اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۹۱، ۸۹).

۲-۳. مبنای تدوین سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران

مبنای تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی توسط رهبری نیز یکی دیگر از مبانی هنجاری بودن سیاست‌ها در نظام حقوقی ایران است. به بیان دقیق‌تر، رهبری در حکومت اسلامی دارای دو شأن هدایت‌گری از یک سو و جلوگیری از انحرافات حکومت از مسیر طراحی شده است.^۷ در این رویکرد ولی فقیه در نظام مبتنی بر حاکمیت شریعت مکلف است اولاً مسیر دستیابی به سعادت را مبتنی بر موازین اسلامی ترسیم کند و از سوی دیگر، ضامن جلوگیری از انحرافات در مسیر حرکت حکومت باشد. این دو صلاحیت در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی متجلی شده است. به بیان دیگر، رهبری با تدوین سیاست‌های کلی نظام در مقام هدایت نظام اسلامی است. چنانچه ماهیت سیاست‌ها ارشادی باشد، در واقع تضمینی برای حرکت نظام اسلامی در مسیر هدایت ولی فقیه به‌عنوان مسئول هدایت نظام اسلامی وجود ندارد و صرفاً با هنجاری دانستن سیاست‌ها این مهم محقق می‌شود. براساس همین رویکرد سیاست‌های کلی نظام از نظر ماهیتی حکم حکومتی تلقی می‌شود. در تبیین این موضوع می‌توان گفت که براساس اندیشه فقهای شیعه حکم حکومتی امر یا اوامری است که از ناحیه امام مسلمین یا نایب ایشان و بر مبنای تشخیص آن‌ها از منافع و مصالح عموم مردم صادر می‌گردد (هاشمی شاهرودی، ۱۴۲۶ق، ج ۳: ۳۶۲؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۶۵۷) و قسمی از احکام اولیه شرعی‌اند که بر سایر احکام مقدم‌اند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰: ۴۵۱). بر مبنای تعریف ارائه‌شده از سیاست‌های کلی نظام نیز بیان شد که سیاست‌های کلی نظام تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی است که در راستای تحقق قانون اساسی توسط مقام رهبری ابلاغ می‌شود؛ در نتیجه می‌توان گفت سیاست‌های کلی از حیث شرعی قسمی از احکام حکومتی به حساب می‌آید. در حقیقت سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی یا قانون عادی نیست و فقط احکام شرعی‌اند که از باب احکام حکومتی صادر می‌شود (ارسطا، ۱۳۸۰، ۳۹۲) و روح بند ۱ اصل

۱۱۰ بیانگر همان احکامی است که بر مبنای مصالح و توسط فقیه واجد شرایط وضع خواهد شد. در نتیجه می توان گفت سیاست های کلی مورد تأیید رهبری از منظر شرعی حکم حکومتی است (امیر ارجمند، ۱۳۸۰، ۳۹۱) و در حکومت اسلامی حکم حکومتی به عنوان هنجار حقوقی تلقی می شود.

۲-۴. استناد به متن قانون اساسی

فارغ از مبانی نظام اسلامی نگاهی به اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بندهای ۱ و ۲ این اصل نیز مبنایی برای هنجاری بودن سیاست ها تلقی می شود و می تواند هنجاری بودن سیاست ها را اثبات کند، چراکه براساس بند ۱ این ابلاغ سیاست های کلی نظام از وظایف رهبری تعیین شده است، اما این اصل بلافاصله نظارت بر حسن اجرای سیاست ها را نیز بر عهده رهبری قرار داده است. بر این اساس چنانچه سیاست های کلی نظام دارای ماهیت ارشادی بود و در سلسله مراتب هنجارهای قرار نمی گرفت، دلیلی برای تعیین نهاد ناظر بر حسن اجرای سیاست ها وجود نداشت. از همین رو اقتضای در کنار هم قرار گرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هنجاری بودن سیاست های کلی نظام است (رضایی زاده و اکبری، ۳۷ و ۳۸؛ ویژه، ۱۳۸۸، ۲۷). شایان ذکر است که علاوه بر این دلیل می توان به ذکر موضوع سیاست های کلی نظام در قانون اساسی به عنوان دلیلی مستقل برای هنجاری بودن سیاست ها نیز اشاره کرد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷، ۴۴)، چراکه اساساً شأن قانون شأن بیان اصول الزام آور است و توصیه و ارشاد نیازمند قانون و قانونگذاری نیست (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ۵۵). بر این اساس اگر قانون اساسی در مقام بیان سیاست ها به عنوان امری ارشادی بود، باید بر ارشادی بودن آن تصریح می کرد (طحان نظیف، ۱۳۹۶، ۲۸). در نتیجه با جمع بندی ادله مذکور می توان گفت سیاست های کلی نظام هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می شود و اثر حقوقی هنجاری بودن سیاست های کلی نظام ورود سیاست ها به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است که هنجارهای فرودین باید از سیاست های کلی نظام به عنوان هنجار فرازین تبعیت نماید و هیچ مغایرتی با آن نداشته باشد.

مسئله بااهمیت این است که جایگاه سیاست های کلی نظام در هنجارهای حقوقی و به طور خاص رابطه سیاست های کلی نظام با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی چیست؟ آیا سیاست های کلی نظام هنجار فرازین نسبت به قوانین مصوب مجلس است یا مادون قوانین است؟ علت بررسی این موضوع آن است که چنانچه سیاست های کلی نظام مافوق قوانین عادی باشد، نظارت بر آن و انطباق قوانین با سیاست های کلی نظام امری ضروری است و باید

در پی نهاد ناظر و صلاحیت‌های آن بود و چنانچه مادون مصوبات مجلس باشد، موضوع نظارت بر انطباق سیاست‌ها با قوانین بی‌معناست.

در مقام بررسی این موضوع باید گفت در یک نظام حقوقی سلسله‌مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور است که از تأثیر، اعتبار و ضمانت اجراهای گوناگونی برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید جایگاه روشن و متناسبی داشته باشد و رابطه آن با هنجارهای فرازین و فرودین به‌وضوح تبیین شود (زارعی، ۱۳۸۳، ۳۲۷). سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنا نیست و باید جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن شود.

در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب حقوقی و در مقایسه با سایر هنجارها قانونی نیز نظرهای گوناگونی مطرح شده است. برخی بر این باورند که سیاست‌های کلی نظام در رأس سلسله‌مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است، چراکه در زمره اوامر ولایی قرار می‌گیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به قانون اساسی فراتر است و هیچ مقام سازمانی غیر از رهبری، حق تقیید، اصلاح و یا الغای آن را نخواهد داشت (خلیلی، ۱۳۸۳، ۷۴). به بیان دیگر، سیاست‌های کلی می‌تواند با مصالح قانون اساسی مغایر باشد و موقتاً اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی را تعطیل کند (خلیلی، ۱۳۸۳، ۸۲). در مقابل، گروه عمده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند سیاست‌های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت می‌توان گفت قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتریت و حاکمیت آن ایجاب می‌کند، که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۴۹). به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳، ۳۳۰). در نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می‌توان گفت که سیاست‌های کلی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین‌تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به‌دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است (انصاری، ۱۳۸۵، ۱۸۴).

۳. مرجع صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند

تقنین

اکنون که هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام اثبات و روشن شد که سیاست‌ها در سلسله‌مراتب هنجاری مافوق قوانین قرار می‌گیرد و بر همین اساس باید انطباق و عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام مورد نظارت قرار گیرد، این سؤال مطرح است که مرجع صالح برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین چه نهادی است؟ در این خصوص می‌توان گفت با استناد به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سه فرض در پاسخ به این پرسش مطرح است:

۱-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین وظیفه

شورای نگهبان

براساس فرض اول صلاحیت انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام در صلاحیت شورای نگهبان به‌عنوان مرجع انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی قرار می‌گیرد و این موضوع از قلمرو نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی خارج است (عمیدزنجانی، ۱۳۹۰، ۱۷). به بیان دقیق، از آن‌جا که اولاً براساس اصل ۹۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات، مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، تشکیل شده است و ثانیاً براساس اصل ۹۴ کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی بررسی کند و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند و از سوی دیگر موضوع سیاست‌های کلی نظام در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اساسی‌سازی شده است و به‌عنوان هنجارهای حقوقی تلقی می‌شود، شورای نگهبان مکلف است به‌عنوان نهاد دادرسی اساسی آن بخش از مصوبات مجلس شورای اسلامی را که مغایر مفاد سیاست‌های کلی نظام تشخیص می‌دهد، مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کند (مهرپور، ۱۳۸۰، ۳۹۵).

۲-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین از

وظایف رهبری

براساس فرض دوم، به استناد صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از وظایف رهبری است (هاشمی، ۱۳۸۰، ۴۰۰). علاوه بر این

از آنجا که ماهیت سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان قانون اساسی یا حتی در حکم قانون اساسی تلقی نمی‌شود و از طرف دیگر شورای نگهبان صرفاً مکلف به بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی است (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷، ۹۸)، موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از حیثه صلاحیت شورای نگهبان خارج بوده و صرفاً در چارچوب صلاحیت‌های رهبری است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ۱۷۱؛ حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۸، ۴۰).

۳-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین از

وظایف توأمان رهبری و شورای نگهبان

براساس فرض سوم، که فرض مختار این پژوهش نیز است، صلاحیت نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام توأمان از جمله وظایف رهبری و شورای نگهبان تلقی می‌شود. در تبیین این موضوع باید گفت که به استناد اصول مختلف قانون اساسی در خصوص صلاحیت شورای نگهبان به‌عنوان دادرس اساسی، این نهاد مکلف است که چنانچه در فرایند تقنین مصوبه‌ای از مصوبات مجلس را مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داد، به استناد مغایرت با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام مغایرت کند. ریشه این صلاحیت در وظیفه پاسداری شورای نگهبان از قانون اساسی در فرایند تقنین است. بر این اساس انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از جمله وظایف ذاتی شورای نگهبان است. از سوی دیگر، به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌صورت عام به رهبری سپرده شده و فرایند تقنین نیز از جمله این فرایندهایی است که ذیل صلاحیت عام رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاست قرار می‌گیرد و رهبری می‌تواند به استناد ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۱ این صلاحیت را شخصاً یا با تفویض به نهاد دیگری اعمال کند. از این‌رو از آنجا که هیچ مبنای قانونی برای محدود ساختن صلاحیت هریک از دو نهاد یادشده وجود ندارد، شورای نگهبان و رهبری توأمان دارای صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین هستند.

۴. بررسی سازوکار و سابقه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرایند

تقنین

پس از روشن شدن مقام صالح برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری، اولین سؤالی که به ذهن متبادر می‌شود، آن است که در گذر تاریخ، پس از اساسی‌سازی موضوع ابلاغ و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در اصلاح و بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، نظارت بر عدم مغایرت و انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام چه فرایندی

را طی کرده است؟ آیا این موضوع امر بدیع و جدیدی محسوب می‌شود یا دارای سابقه تاریخی است؟

در پاسخ به این پرسش باید گفت که در کنار صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرآیند تقنین، این صلاحیت به موجب مرقومه رهبری خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام مستند به ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی در سال ۱۳۷۷ به مجمع واگذار شد.^۹ پس از آن رهبری در ابلاغ سیاست‌های مختلف^{۱۰} به‌صراحت بر صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأکید کردند. پس از آن در سال ۱۳۸۴ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و توسط رهبری تصویب و ابلاغ شود. در سال ۱۳۹۲ نیز به‌منظور تقویت و اثربخشی این سیاست‌ها اصلاحاتی در مقررات مذکور صورت پذیرفت و به موجب آن کمیسیون نظارت در مجمع تشخیص مصلحت تشکیل شد. هرچند پس از آن نیز رهبری در پاسخ به مرقومه دبیر شورای نگهبان بر صلاحیت ذاتی این نهاد در امر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام تأکید کردند.^{۱۱} در نهایت رهبری به موجب بند ۱-۴ حکم پیوست انتصاب اعضای هشتمین دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر داشتند: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت بر جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است». به موجب این حکم در حال حاضر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان نهادی مستقل از مجمع تشخیص مصلحت نظام در کنار شورای نگهبان نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند قانونگذاری را بر عهده دارد.

شایان ذکر است که در فرآیند عملی نیز مصوبات متعددی از مجلس شورای اسلامی به استناد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته شده است که از جمله آن‌ها می‌توان «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور»^{۱۲}، «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»^{۱۳}، «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)»^{۱۴} اشاره کرد.

در نتیجه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین امر جدید و بدیعی محسوب نمی‌شود و نهاد‌های صالح بر این امر در طول دهه‌های گذشته هرچند به‌صورت موردی و جزئی این وظیفه قانون اساسی خود را عملیاتی کردند.

۵. تحلیل حقوقی ابهامات موجود در فرایند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرایند تقنین

مبتنی بر آنچه گفتیم، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین توأمان بر عهده شورای نگهبان به‌عنوان مرجع عام دادرسی اساسی و هیأت عالی نظارت به‌عنوان مرجعی که رهبری صلاحیت خود را به موجب ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی به این نهاد تفویض کرده است، قرار دارد. در خصوص صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی اصول مختلف قانون اساسی تعیین تکلیف کردند و فرایند نظارتی شورای نگهبان از جمله نحوه اعلام نظر، نصاب آراء^{۱۵}، مهلت زمان بررسی مصوبات^{۱۶}، سازوکار حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان در حوزه مصلحت^{۱۷} و مواردی از این دست روشن و مشخص شده، اما موضوعات مذکور در خصوص اعمال صلاحیت هیأت عالی نظارت محل تأمل است و قانون اساسی در خصوص آنها تعیین تکلیف نکرده است. بر این اساس در ادامه موضوع نحوه و مهلت اعلام نظر، سازوکار حل اختلاف در صورت اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام و همچنین سازوکار رفع تراحم میان نظرهای شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت در فرایند قانونگذاری بررسی و تحلیل حقوقی می‌شود.

۵-۱. مهلت زمانی و فرایند اظهار نظر هیأت عالی نظارت

در خصوص نحوه اظهار نظر هیأت عالی نظارت و همچنین مهلت اظهار نظر این نهاد باید در پی پاسخگویی به این پرسش بود که پس از تصویب مصوبه در مجلس شورای اسلامی و بررسی موضوع در جلسات هیأت عالی نظارت چگونه نظرهای این نهاد به مجلس شورای اسلامی منعکس می‌شود؟ همچنین هیأت عالی نظارت در فرایند بررسی خود محدود به مهلت زمانی مشخصی است یا خیر؟

در پاسخ به این پرسش یک فرض بیانگر آن است که هیأت عالی نظارت در مقام بررسی مصوبات مجلس و انطباق آن با سیاست‌های کلی نظام محدودیت زمانی ندارد و هر زمان این امکان را خواهد داشت که ایرادات خود را به مصوبه اعلام کند، چراکه قانون اساسی صرفاً برای شورای نگهبان مهلت تعیین کرده و صلاحیت رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را بدون محدودیت بیان کرده است. این فرض در نامه شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی در مقام ارسال ایرادات هیأت عالی نظارت در خصوص «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» بیان شده

این در حالی است که مطابق با فرآیند طراحی شده در قانون اساسی نمی توان اظهار نظر هیأت عالی نظارت را بدون محدودیت زمانی دانست. در این خصوص باید گفت که قانونگذار اساسی برای تصویب یک مصوبه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون لازم الاجرا فرآیند مشخصی را طراحی کرده است که مبتنی بر آن پس از تصویب طرح ها و لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی مطابق با ضوابط قانون آیین نامه داخلی مجلس، مبتنی بر اصل ۹۴ قانون اساسی، همه مصوبات مجلس جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می شود و پس از تأیید شورای نگهبان و ابلاغ مصوبه متن به قانون لازم الاجرا تبدیل می گردد و جز در مواردی که مغایرت قانون با موازین شرعی توسط فقهای شورای نگهبان احراز می شود که به استناد اصل ۴ قانون اساسی امکان ابطال قانون وجود دارد؛^۹ در سایر موارد نمی توان فرآیند قانونگذاری اساسی سازی شده در قانون اساسی را دچار تزلزل کرد و نظم حقوقی موجود در جامعه را تغییر داد. از همین رو باید در مقام تبیین صلاحیت های هیأت عالی نظارت صلاحیت این نهاد را در فرآیند اساسی سازی شده در قانون اساسی مطالعه و تبیین کرد.

در این زمینه از آن جا که مرجع بررسی و اعلام مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی شورای نگهبان است، می توان این نهاد را طریقه اعلام نظر هیأت عالی نظارت دانست. به بیان دقیق تر، هیأت عالی نظارت مکلف است نظرهای خود در خصوص مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست های کلی نظام را از طریق شورای نگهبان برای مجلس شورای اسلامی ارسال کند، شورا نیز مکلف است نظرهای ارسالی را برای مجلس ارسال نماید، چراکه شورای نگهبان به عنوان دادرس اساسی تنها مرجعی است که صلاحیت اعلام مغایرت مصوبه را دارد و پس از اعلام نظر این نهاد مصوبه به قانون تبدیل می شود. در نتیجه از آن جا که پس از اعلام نظر شورای نگهبان در محدوده قانونی مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی مصوبه به قانون تبدیل می شود، هیأت عالی نظارت مکلف است در ظرف زمانی اظهار نظر شورای نگهبان نیز اقدام به اعلام نظر کند. بر این اساس می توان گفت که شورای نگهبان در فرآیند اعلام نظر هیأت عالی نظارت طریقت دارد و آثار این طریقت آن است که اولاً اعلام نظر هیأت عالی نظارت باید توسط شورای نگهبان صورت گیرد و ثانیاً هیأت عالی نظارت محدود به چارچوب های تعیین شده برای شورای نگهبان در اعلام نظر در خصوص مصوبات مجلس است که از جمله این محدودیت ها محدوده زمانی تعیین شده است. ذیل ماده ۷ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام» نیز بر همین مفهوم دلالت می کند و مقرر می دارد: « ... نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق

اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید». علاوه بر این مرقومه رهبری در پاسخ به دبیر شورای نگهبان نیز به طریقت شورای نگهبان در این فرایند اشاره کرده است.^{۲۰}

در نتیجه هیأت عالی نظارت در اعمال صلاحیت‌های خود در انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام و محدود به چارچوب‌های تعیین‌شده برای شورای نگهبان است و از آنجا که شورای نگهبان در این فرایند طریقت دارد، پس از اعلام نظر شورا امکان اعلام مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت وجود ندارد و از سوی دیگر نیز که شورای نگهبان به‌عنوان طریقه اعلام نظرها مکلف است نظرهای هیأت عالی نظارت را عیناً برای مجلس ارسال کند.

۵-۲. امکان اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه مغایر با نظرهای هیأت عالی نظارت

یکی دیگر از موضوعات قابل تأمل در فرایند اعمال صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت، آن است که پس از اعلام نظر هیأت عالی نظارت و انعکاس آن در نظرهای شورای نگهبان آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند بر مصوبه خلاف سیاست‌های کلی نظام اصرار ورزد و در صورت امکان اصرار کدام نهاد در خصوص تصمیم‌گیری در این زمینه صالح است؟ در این خصوص برخی با این استدلال که مجرای تعیین‌شده برای مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شورای نگهبان و صلاحیت‌های خاص این نهاد است، بر این باورند که همه اقتضائات اعلام نظر شورای نگهبان از جمله امکان اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه دارای ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام در جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی در خصوص نظرهای هیأت عالی نظارت نیز حاکم است. از سوی دیگر، چون مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام در نهایت به‌عنوان مغایرت با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، مجرای تحقق اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز محقق شده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۸، ۶۹).

این در حالی است که مبتنی بر ادله حقوقی نمی‌توان موضوع اصرار بر مصوبه خلاف سیاست‌های کلی نظام به استناد نظر هیأت عالی نظارت را در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار داد، چراکه اولاً مبتنی بر آموزه‌های حقوق عمومی است بر عدم صلاحیت نهادهاست، مگر آنکه قانونگذار به‌صراحت بر صلاحیت آن اشاره کرده باشد (امامی و استواری سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲: ۶۸). در خصوص اصل ۱۱۲ قانون اساسی و صلاحیت مجمع تشخیص در تشخیص مصالح کشور در موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان و اصرار مجلس

باید گفت که این اصل صرفاً در مقام بیان سازوکار تشخیص مصلحت در حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان بوده، درحالی که اصرار مجلس بر موارد مغایرت با سیاست های کلی نظام ناشی از نظر هیأت عالی نظارت در خصوص ایراد شورای نگهبان نبوده و ناظر بر نظر هیأت عالی نظارت به عنوان مرجع حسن اجرای سیاست های کلی نظام مستند به بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و مطابق با آنچه بیان شد، شورای نگهبان در این خصوص صرفاً طریقت دارد و محل نزاع و اختلاف میان نظر هیأت عالی نظارت و تصمیم مجلس است. از همین رو از آنجا که اختلاف ایجاد شده ناشی از اصرار مجلس بر نظر مغایر با نظر شورای نگهبان نیست، نمی توان مستند به اصل ۱۱۲ قانون اساسی صلاحیت مجمع تشخیص در حل اختلاف میان مجلس و هیأت عالی نظارت را توجیه کرد؛ چراکه مستند به اصل عدم صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در این خصوص صلاحیت ندارد. از سوی دیگر، امکان اصرار بر تصویب مصوبات مغایر با سیاست های کلی نظام مغایر با فلسفه و اهداف ابلاغ این سیاست ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، چراکه مطابق با آنچه گفتیم، سیاست های کلی نظام در مقام تعیین خط مشی و جهت گیری های کلان کشور در حوزه های گوناگون بوده و ریشه الزام به اجرای آن در عرصه های تقنین، قضا، اجرا و سایر شئون حکومت نیز تضمین حرکت کشور در راستای خط مشی های طراحی توسط ولی فقیه است. با این توضیحات چنانچه قانونگذار این امکان را داشته باشد که در مقام تدوین الزامات حقوقی در جامعه از خط سیر کلان طراحی شده برای نظام حقوقی تخطی کند و مجریان را مکلف سازد که برخلاف سیاست های کلی ابلاغی عمل کنند، نقض غرض از هدف و فلسفه ابلاغ سیاست های کلی نظام صورت گرفته است. در نتیجه مستند به اصل عدم صلاحیت و با تأکید بر فلسفه تصویب و ابلاغ سیاست های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران اصرار بر مخالفت مجلس با نظر هیأت عالی نظارت امری فاقد وجاهت حقوقی به نظر می رسد.

۵-۳. راهکار حل تزاخم میان نظرهای شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت

آخرین موضوع محل پس در این پژوهش در خصوص اولویت و تقدم اظهار نظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست های کلی نظام است. در مقام تبیین این موضوع باید گفت مطابق مباحث پیش گفته شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت توأمان دارای صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در فرآیند تغییرند، اما در صورت تعارض نظارت این دو نهاد کدام نظر مقدم خواهد بود؟

در جایگاه بررسی و پاسخگویی به پرسش باید گفت از آنجا که صلاحیت اولیه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رهبری واگذار شده و

رهبری مستند به ذیل این اصل صلاحیت خود را به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تفویض کرده است، نظارت این نهاد مقدم بر نظر شورای نگهبان به‌عنوان نهادی است که ابتدئاً صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را ندارد و مستند به صلاحیت ذاتی خود در انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی اقدام به بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام می‌کند، این اولویت در مرقومه رهبری در پاسخ به دبیر شورای نگهبان در خصوص صلاحیت این شورا در رسیدگی به مصوبات مجلس در خصوص سیاست‌های کلی نظام محل مورد نظر قرار گرفته بود و ایشان مقرر داشتند: «... در مواردی که مجمع در این باره [مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام] اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد». در نتیجه به نظر اولویت اظهار نظر در موارد تراحم میان نظر شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت در خصوص انطباق یا عدم مغایرت یک مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، با نظر هیأت عالی نظارت است و چنانچه این هیأت در خصوص مصوبه اظهار نظر نکند، شورای نگهبان صلاحیت ورود و بررسی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

مبتنی بر آنچه در خصوص صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین بیان شد، می‌توان به نتایج زیر اشاره کرد:

۱. از نظر ماهوی سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است. از نظر شکلی سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین می‌شود.

۲. مستند به فلسفه و هدف از اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی، تأکید بر هنجاری بودن سیاست‌ها در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، مبنای تدوین سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران و در کنار هم قرار گرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سیاست‌های کلی نظام، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی هنجار حقوقی تلقی می‌شود و اثر آن ورود سیاست‌ها در سلسله‌مراتب و هرم هنجارهای حقوقی است.

۳. در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌ها کلان در سلسله‌مراتب هنجاری باید گفت که سیاست‌ها نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین‌تری قرار

دارد و بالاتر از مقررات عادی به دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است.

۴. صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در فرآیند تقنین توأمان بر عهده رهبری و شورای نگهبان است، چراکه از یک سو شورای نگهبان مکلف است به عنوان نهاد دادرسی اساسی آن بخش از مصوبات مجلس شورای اسلامی را که مغایر مفاد سیاست های کلی نظام تشخیص می دهد، مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کند و از سوی دیگر، به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام به صورت عام به رهبری سپرده شده و فرآیند تقنین نیز از جمله این فرایندهاست.

۵. در سیر تاریخی در کنار شورای نگهبان، از سال ۱۳۷۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به واگذاری صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام توسط رهبری به عنوان مرجع صالح اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اقدام به اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست های کلی نظام کرده است و اعمال این صلاحیت امر بدیع و جدیدی نیست. در حال حاضر نیز اعمال این صلاحیت به موجب بند ۱-۴ حکم پیوست انتصاب اعضای هشتمین دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده جمع برگزیده ای از اعضای مجمع قرار دارد که از آن ها به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام تعبیر می شود.

۶. شورای نگهبان در فرآیند اعلام نظر هیأت عالی نظارت طریقت دارد و هیأت عالی نظارت محدود به چارچوب های تعیین شده برای شورای نگهبان در اعلام نظر در خصوص مصوبات مجلس از جمله محدودیت ها محدودده زمانی تعیین شده است.

۷. مستند به اصل عدم صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و با تأکید بر فلسفه ابلاغ سیاست های کلی نظام، اصرار بر مخالفت مجلس با نظر هیأت عالی نظارت امری فاقد وجهت حقوقی به نظر می رسد.

یادداشت ها

۱. برای نمونه ر.ک: رضایی زاده و اکبری، ۱۳۹۶؛ طحان نظیف، ۱۳۹۶؛ موسی زاده و مهدوی راد، ۱۳۹۲ حاجی علی خمسه، مرتضی، ۱۳۹۷.
۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: اقتداری، ۱۳۶۶.
۳. سیاست اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.
۴. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.
۵. برای مطالعه دقیق‌تر این تفکر ر.ک: طحان نظیف، ۱۳۸۸.
۶. «از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور است. سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد، آن کسی که صلاحیت این را دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند، مقام ولایت فقیه است. برای اینکه اوست که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد. بنابراین می‌تواند سیاست‌های کلی را براساس اصول اسلامی او تعیین کند. کس دیگری شایستگی را که رهبر دارد ندارد، در عین حال که این حق برای رهبر تشخیص داده شد، برای محکم‌کاری یا مشورت مجمع تشخیص مصلحت، که حالا افراد مجمع تشخیص مصلحت قهراً افرادی هستند که می‌توانند برای اسلام و کشور اسلامی مصلحت‌اندیشی بکنند که حالا تعدادش را خود شورا تعیین می‌کند و اشخاص را خود شورا تعیین می‌کند. ولی کلی‌اش مشخص است که بالاخره اشخاصی هستند که به تصدیق شورا، صلاحیت اینکه جزو مصلحت‌اندیشان اسلام باشند، این صلاحیت را دارند و وقتی که این خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری از طرف رهبر تعیین شد نظارت بر حسن اجرا، ممکن است رهبر سیاست‌گذاری بکند اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاست‌گذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه مجلس، از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند می‌کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی‌اعتنا است که نمی‌تواند و اعتناء نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود» (مومن، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۵۰).
۷. مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «براساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به‌عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجاری الامور، بیدالعلماء بالله الامناء علی حلاله و حرامه) آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند».
۸. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «...»
- رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».
۹. «توصیه اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها

- و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد.»
۱۰. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به سیاست کلی برنامه پنج‌ساله سوم، سیاست کلی در بخش‌های امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی، بخش حمل‌ونقل و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد. برای نمونه در سیاست‌های کلی بخش‌های مختلف مقرر شده است: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»
۱۱. «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -ب‌الأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد» (حسینی‌پور اردکانی و ابریشم‌کش، ۱۳۹۴، ۳۲).
۱۲. نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۵۱۴۳ شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان: «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور مصوب جلسه مورخ بیست‌و‌هشتم بهمن‌ماه یک‌هزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نظر به اینکه مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام پیرو ابلاغیه مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۵ مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، برحسب نظارت تفویض‌شده از طرف معظم‌له، طی نامه شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ اعلام داشته، به لایحه مذکور رسیدگی کرده و مواردی را خلاف اصول سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده که قهراً مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، علی‌هذا نظریه مذکور جهت اقدام لازم به پیوست ارسال می‌گردد. نظر نهایی شورای نگهبان متعاقباً اعلام خواهد شد.»
۱۳. نظر شماره: ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ شورای نگهبان مورخ ۸۶/۸/۱۶ «... - ضمناً در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با سیاست‌های کلی ابلاغی، مغایرت و ابهاماتی را طی نامه شماره ۵۲۱۸۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱ به شورای نگهبان ارسال کرده که عیناً اعلام می‌گردد...»
۱۴. نظر شماره: ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶: «ضمناً در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (با سیاست‌های کلی ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۲ به این شورا ارسال کرده که عیناً بشرح زیر منعکس می‌گردد: اهم مواد و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آن‌ها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آن‌ها قرار دارد عبارتند از: ...»
۱۵. اصل ۹۶ قانون اساسی.
۱۶. اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی.
۱۷. اصل ۱۱۲ قانون اساسی.
۱۸. «آنچه در نامه ارسالی اعلام شده صرفاً نظرات هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است که مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این نظارت از وظایف و اختیارات رهبری می‌باشد و براساس ذیل اصل مذکور و همچنین طبق بند ۱-۴ پیوست حکم اعضای مجمع

تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری مد ظله العالی به آن هیأت انتقال یافته است. موضوع نامه مذکور داخل در رسیدگی شورای نگهبان نمی‌باشد که مقید به زمان‌های مندرج در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی باشد. بنابراین از آنجا که نظرات هیأت عالی نظارت از حیث ابلاغ یا ارسال مقید به زمان نشده نظرات هیأت مذکور در این موارد و سایر موارد لازم‌الرعايه است.»

۱۹. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس 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 فقهاء شورای نگهبان است.»

۲۰. «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -بالأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید.»

منابع

الف: فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی (۱۳۸۰)، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، تهران: .
۲. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۳. اسماعیلی، محسن و هادی طحان نظیف (۱۳۸۷)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۶۱، ص ۹۳-۱۲۷.
۴. ----- (۱۳۹۱)، «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۹۵، ص ۷۳-۹۴.
۵. امامی، محمد و کورش استواری سنگری (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۲.
۶. امیرارجمند (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۷. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری ایران»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۸. حاجی‌علی‌خمس، مرتضی (۱۳۹۷)، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رساله مقطع دکتری، دانشگاه تهران.
۹. ----- (۱۳۹۸)، جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی و محمدامین ابریشم‌کش (۱۳۹۴)، مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۱. خلیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، نشریه حقوق اساسی، ش ۳.
۱۲. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۱۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه دهخدا، تهران: دانشگاه تهران.
۱۴. راسخ، محمد (۱۳۹۶)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.
۱۵. رضایی‌زاده، محمدجواد و احسان اکبری (۱۳۹۶)، درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری، تهران: مجد.
۱۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، ش ۳۴، ص ۳۲۰ - ۳۳۳.

۱۷. طحان نظیف، هادی (۱۳۹۶)، شرح بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی زیر نظر عباسعلی کدخدایی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۸. ----- (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی.
۱۹. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰)، «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ش ۲۹۹-۳۰۰.
۲۰. ----- (۱۳۷۷)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر.
۲۱. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ش ۱، ص ۵۱-۷۲.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۳. کدخدایی، عباسعلی و هادی طحان نظیف (۱۳۹۶)، شرح قانون اساسی، فصل هشتم (رهبر)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۴. معین، محمد (۱۳۷۳)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر.
۲۵. مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۲۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: خرسندی.
۲۷. ----- (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ش ۱۷.
۲۸. موسی‌زاده، ابراهیم و نعمت مهدوی راد (۱۳۹۲)، سیاست‌های کلی نظام اداری، ماهیت و مبانی، تهران: انتشارات مرکز مدیریت دولتی.
۲۹. هاشمی شاهرودی، سید محمود و دیگران (۱۴۲۶ق)، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع)، ۳ جلد، قم: مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (ع).
۳۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۳۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: سمت، چ نهم.
۳۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، ش ۵۰، ص ۶-۳۸.

مطالعه تطبیقی مدیریت عالی قوه قضاییه در نظام

حقوقی ایران و اتحادیه اروپا

ولی الله حیدر نژاد^{*۱}، خیرالله پروین^{**۲}

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

۲. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۲۴ تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

چکیده

از منظر سازمانی مدیریت قضایی به معنای نهاد و ساختاری است که به موجب قوانین و در جهت برقراری عدالت ایجاد شده‌اند، که در معنای کلی‌تر کلیه نهادهایی را شامل می‌شوند که نه برای ایفای عدالت، بلکه به منظور مدیریت دستگاه قضایی ایجاد شده‌اند، مانند وزارتخانه‌ها و شوراهای قضایی. در کشورهای عضو اتحادیه اروپا سه مدل عمده متمرکز، نیمه‌متمرکز و خودمختار در اداره قوه قضاییه وجود دارد که مهم‌ترین مدل، اداره شورای و غیرمتمرکز قوه قضاییه است. ایده اولیه و اصلی ایجاد شوراهای قضایی در اتحادیه اروپا، جدا نگه‌داشتن قضاوت و فرایندهای قضایی از فشارهای سیاسی و بیرونی به‌ویژه قوه مجریه بوده است. شوراهای قضایی ابزاری برای حفظ و ارتقای استقلال قضایی از طریق گرفتن اختیار انتصاب قضات از قوه مجریه و سپردن آن به نهادی متشکل از قضات منتخب، نمایندگان سایر قوا و حقوقدان بوده است که امروزه گرایش روزافزونی در بین کشورهای اتحادیه اروپا در جهت اداره شورایی و غیرمتمرکز دستگاه قضایی دیده می‌شود.

در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، با توجه به ضروریات فقهی و شئون ولایت امر، ولایت بر قضا از جمله مناصب و شئون ولی فقیه قرار دارد، از این رو قوه قضاییه باید از طریق ولی فقیه و اذن وی اداره شود. در این بین باید گفت که اگر قبل از بازنگری قانون اساسی، تمهیدات مدیریت شورایی قوه قضاییه از نظر ترکیب، شرایط انتخاب‌شوندگان، ساختار و...، با شرایط بهتر و سنجیده‌ای در نظر گرفته شده بود، عملکرد مطلوب‌تری به‌جای می‌گذاشت. به هر روی تجربه ده‌ساله مدیریت شورایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، چندان موفق نبود و مدیریت متمرکز پس از بازنگری کاستی‌های مدیریت شورایی را تا حد زیادی جبران کرد.

واژگان کلیدی: قوه قضاییه، استقلال قضایی، شوراهای عالی قضایی، اتحادیه اروپا، وزارت دادگستری.

* Email: heidarnejad@isu.ac.ir

نویسنده مسئول

** Email: khparvin@yahoo.com

مقدمه

از دیرباز پیش‌بینی قوه قضاییه و نهاد دادرسی مورد توجه اندیشمندان بوده است، به نحوی که برخی بر این اعتقادند که ریشه‌های ایجاد قوه سوم به نام قوه قضاییه را باید در کتاب سیاست ارسطو یافت (قاضی، ۱۳۷۳، ۱۸۱-۱۸۲). ارسطو در این کتاب به لزوم وجود دادگاه‌ها اشاره دارد؛ اختلاف حاصله بین مردم را حل و فصل کرده و مرتکبان جرائم را محاکمه و مجازات می‌کنند (ارسطو، ۱۳۷۱، ۱۷۶). پیش‌بینی قوه قضاییه به شکل امروزی را باید در عصر روشنگری جست‌وجو کرد که منتسکیو در دسته‌بندی قوای حاکم، برای جلوگیری از سوء استفاده از قدرت، قوه قضاییه را پیشنهاد می‌دهد (ویژه، ۱۳۹۰، ۱۹۹). لزوم حفظ استقلال قضایی به لحاظ نهادی و ساختاری از ابتدا مورد توجه بوده و از همین رو منتسکیو تصریح کرده است که چنانچه قوه قضاییه به قوه مقننه بپیوندد، زندگی و آزادی فرد در معرض نظارت خودسرانه قرار خواهد گرفت، زیرا در این وضع قاضی خود قانونگذار نیز است. اگر قوه قضاییه به مجریه ملحق شود، ممکن است قاضی از خود شدت عمل نشان دهد و به حق افراد تجاوز کند (هاشمی، ۱۳۹۲، ۲۴۴). از این رو ساختار و تشکیلات قوه قضاییه، ارتباط با آن با سایر قوه، نحوه اداره کلان و مدیریت سطوح عالی قوه قضاییه، از جمله مؤلفه‌های اساسی در تضمین استقلال قوه قضاییه است.

با تشکیل قوه قضاییه، محاکم دادگستری اصلی‌ترین و مهم‌ترین رکن نظام قضایی هر کشوری به‌شمار می‌روند، اما این محاکم برای ارائه مناسب خدمات قضایی به پشتیبانی‌های اداری، مالی و بودجه‌ای و اجرایی نیازمندند. نهادی که در کشورهای مختلف این خدمات را در اختیار دادگاه‌ها قرار می‌دهد و وظیفه اداره قوه قضاییه را بر عهده دارد، متفاوت است. با توجه به تنوع روش‌ها و ساختارهای مدیریت عالی قضایی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، این پژوهش پس از بررسی مفهوم مدیریت قضایی با روش توصیفی تحلیلی به بررسی تطبیقی روش‌های مدیریت عالی قوه قضاییه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌پردازد تا ابعاد و شیوه‌های مختلف مدیریت عالی قوه قضاییه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا و رویه این اتحادیه در مواجهه با این الگوهای متفاوت مدیریتی تبیین شود. در بخش دوم نیز سیر تطور و تحول مدیریت دستگاه قضایی از مدیریت شورایی تا تمرکز مدیریت در قوه قضاییه تحلیل و بررسی شده است. ضمن اینکه که تاکنون مطالعه تطبیقی در خصوص مدل‌های مدیریت عالی قوه قضاییه در اتحادیه اروپا با رویکرد انتقادی و تشریح سیر تحولات مدیریت عالی و تغییرات ساختار قوه قضاییه در نظام حقوقی ایران انجام نگرفته است.

۱. مفهوم مدیریت قضایی

تعاریف مختلفی از مدیریت قضایی ارائه شده که شمول و گستردگی وظایف و کارکردهای مدیران قضایی در آن‌ها متفاوت است. برخی از تعاریف به عمل آمده بدین شرح است:

مدیریت قضایی متشکل از رویه‌ها و دفاتر و ادارات مربوط به مدیریت سازمانی دادگاه‌هاست. از مهم‌ترین مسائل و دغدغه‌ها در عرصه مدیریت سازمان و دستگاه قضایی و دادگاه‌ها، مسئله بودجه، تخصیص پرونده به قضات، ایجاد و تأسیس دادگاه جدید، تهیه تقویم و زمان‌بندی اجرایی فعالیت‌ها و نظارت بر کادر اداری و کارکنان غیرقضایی بوده است. (Judicial administration-Wex Legal Dictionar/ Encyclopedia, 2019)

بنابراین اداره و مدیریت قضایی اصطلاح گسترده‌ای است و حجم وسیعی از فعالیت اعم از مدیریت منابع مالی، زیرساخت‌ها، مدیریت و توسعه منابع انسانی و... را شامل می‌شود (Council of Europe, 1995). همچنین مدیریت قضایی به مجموعه اقداماتی که دستگاه قضایی برای نظارت، کنترل بر پرونده‌ها استفاده می‌کند، از لحظه ثبت دادخواست تا تکمیل کار دادگاه و در نهایت صدور، نیز تعریف شده است (David C. Steelman, 2008, 1). در حال حاضر افزایش و تورم پرونده‌ها در دادگاه به ضرورت و اهمیت برنامه‌ریزی و اصلاحات در مدیریت قضایی افزوده است (Wayne Stewart, 2014, 1). از همین رو اصول و شیوه‌های مختلف مدیریت دستگاه قضایی به کارآمد و مؤثرتر شدن نقش دستگاه‌ها در اجرای عدالت می‌پردازد (Council of Europe, 1995).

به تعبیر مختصر، مدیریت قضایی عبارت است از مدیریت منابع لازم، برای تأمین عملکرد مناسب و اداره قوه قضاییه (Paulita & Berthier, 2009, 8) که این منابع شامل منابع نیروی انسانی، بودجه، امکانات و زیرساخت و... می‌شود (Jackson & Vannoi, 2011, 2).

تعریف آخر اینکه، مدیریت قضایی به معنای ایجاد هماهنگی و تناسب بین فعالیت‌های کاری و منابع انسانی و همچنین بین منابع مادی و اهداف دستگاه قضایی به صورت بهینه است (رضایی‌زاده، ۱۳۸۳، ۲۱).

در ارائه تعریف نهایی می‌توان گفت مدیریت قضایی عبارت است از کلیه اقدامات، تشریفات، ادارات و چارچوب‌هایی که به اداره دستگاه قضایی و نظام دادگاه‌ها می‌پردازد. این فعالیت‌ها شامل همه حوزه‌های مرتبط مثل تخصیص بودجه و نظارت بر آن، انتصاب و آموزش قضات، تخصیص پرونده به قضات، تعیین تقویم کاری دادگاه‌ها، نظارت بر عملکرد کارکنان غیرقضایی و سایر وابستگان و... می‌شود. نوع اداره قوه قضاییه اعم از ساختار و ارکان مدیریتی و نحوه اعمال آن به نسبت تحولات و اقتضات تاریخی،

سیاسی، فرهنگی و... کشورها متفاوت است.

۲. انواع ساختارهای مدیریت عالی قوه قضاییه در اتحادیه اروپا

مسئله مهم در مدیریت قوه قضاییه، محافظت نهادی از استقلال قضایی است که به رشد چشمگیر شوراهای قضایی منجر شده است، از این رو هرگونه مطالعه و تعیین درجه استقلال قضایی ناگزیر از نگاهی دقیق به نقش‌های مختلف نهاد تنظیم‌گر عالی است که به شورای عالی قضایی موسوم است (Paulita & Berthier, 2009, 9)

در خصوص دسته‌بندی الگوهای مدیریت دادگاه در کشورهای عضو اتحادیه اروپا تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز ارائه شده است، از جمله پنج مدل مدیریتی کلان تحت عنوان الگوی وزارت دادگستری، الگوی شورای قضایی، الگوی خدمات دادگاه، الگوهای ترکیبی و الگو سوسیالیستی (Bobek & Kosar, 2013, 15) که براساس میزان نقشی که در مدیریت قضایی بر عهده دارند و تمرکز آن در اتحادیه اروپا به سه دسته قابل تقسیم‌اند: مدل واحد و متمرکز، غیر متمرکز مدل غیرمتمرکز یا رقابتی، مدل واقعی و مدل استقلال‌گرا که شکل و تمایز این مدل‌ها در دولت‌های مختلف، متفاوت است (Paulita & Berthier, 2009, 10). این دسته‌بندی براساس میزان تمرکز اختیارات مدیریتی دستگاه قضاییه و نحوه اعمال آن صورت گرفته است.

۲-۱. مدل متمرکز^۱

مدیریت قضایی منحصراً در صلاحیت وزارت دادگستری است و هیچ شورای قضایی به هر شکل و انواع آن وجود ندارد، هرچند در قانون اساسی یا در سایر قوانین و مقررات کشورهای تحت این مدل به استقلال قضایی به صورت رسمی تأکید شده است. تحت این مدل اداره دستگاه قضایی اعم از مدیریت قضایی، منابع انسانی و توزیع بودجه در انحصار دولت قرار دارد، اما استقلال قضایی به صورت کارکردگرایانه موجب تفکیک قوا و جداسازی قوا از یکدیگر شده است، اما به هر روی ایجاد عدالت قضایی، عملکرد دولتی تلقی می‌شود که دلیل آن رابطه تنگاتنگ با قوه مجریه است. شماری از کشورهای اروپایی مانند اتریش، بوسنی و هرزگوین، ایسلند، لوکزامبورگ و سوئیس در سطح فدرال از این مدل تبعیت می‌کنند (Paulita & Berthier, 2009, 10).

اداره قوه قضاییه در انگلستان تا زمان اصلاحات اساسی سال ۲۰۰۵ به نظام متمرکز شبیه است. در نظام قضایی انگلستان تا سال ۲۰۰۵ لرد چانسلر، به‌عنوان یکی از اعضای کابینه، مسئولیت‌های گسترده‌ای را بر عهده داشت. لرد چانسلر بیش از آنکه نماینده دولت در دستگاه قضایی به حساب آید، نماینده قضات در کابینه بود و نوع مدیریت دستگاه قضایی را به مدل تک‌بافت نزدیک می‌کرد (Hazell, 2004, 1) به نقل از وکیلان، ۱۳۹۵، ۱۷).

لرد چانسلر از اعضای هیأت مشاوران سلطنتی و عضو کابینه نیز بود و در سال ۲۰۰۳ اداره‌ای که

وی ریاست آن را بر عهده داشت، به شعبه امور اساسی موسوم بود و لرد چانسلر به عنوان وزیر دولت در این امور اساسی منصوب می شد. در سال ۲۰۰۷ این منصب به وزیر دادگستری دولت تغییر نام داد و این شعبه نیز به وزارت دادگستری^۲ تبدیل شد. شعبه‌ای که لرد چانسلر رهبری می کرد، مسئولیت‌های متعددی داشت، مثل مدیریت و اداره کردن دادگاه‌ها. علاوه بر این، لرد چانسلر در انتصاب خیلی از قضات دادگاه‌های انگلستان و ولز نقش داشت. قضات ارشد رسماً توسط پادشاه و با مشورت لرد چانسلر منصوب می شدند (Database for Institutional in Euro, 2013, 4). به این ترتیب مهرداد سلطنتی در رأس سازمان قضایی انگلستان قرار داشت و دیدگاه‌ها و توصیه‌های خود را درباره انتخاب سلسله قضات، از امنای صلح گرفته تا مقامات بالای نظام قضایی انگلستان، ارائه می کرد (رشوند بوکانی، ۱۳۸۸، ۱۲۶-۱۲۷).

۲-۲. مدل غیرمتمرکز^۳

در واقع این مدل به اشتراک گذاشتن مدیریت قضایی بین شورای عالی قضایی با وزارت دادگستری است، هرچند بیشترین وظایف و اختیارات در حیطه صلاحیت وزارت دادگستری قرار دارد، مع ذلک همیشه شورای عالی قضایی نیز وجود دارد. برخی نویسندگان در تقسیم‌بندی خود این مدل را تحت عنوان مدل اروپای جنوبی تعریف کرده‌اند که اغلب بر اساس طرح شوراهای قضایی در ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و پرتغال بنا شده و وظیفه اصلی شوراهای قضایی در این مدل، تضمین استقلال قضایی است (Voermans & Aleber, 2003, 10). به عنوان یک رویکرد غالب، از جمله چالش‌های این الگو این است که در تقسیم قدرت و اختیارات بین وزارتخانه و شورای قضایی معمولاً وزارت دادگستری از صلاحیت و اختیارات بیشتری برخوردار است که ممکن است به تمرکز قدرت در وزارتخانه منجر شود. با وجود این، وظایف مشخصی برای شورای قضایی وجود دارد، از این رو در اغلب موارد، تقسیم قدرت اجرایی بین وزارت دادگستری و شورای عالی به نفع شورای قضایی نیست، اما بدین معنا نیست که این شورا به صورت سنتی ضعیف و کم تأثیر است، چراکه برای تضمین استقلال قضایی اختیار نظارت، آموزش حرفه‌ای قضات در صلاحیت شورای قضایی قرار گرفته است، لکن وظایف اداری و مالی و به طور کلی آنچه به قدرت سیاسی مربوط است، به وزارت دادگستری تعلق دارد. از این رو برخی امتیازات خاص به نفع شوراها تقسیم شده است. برای مثال، در ارمنستان، شورای قضایی مجاز به ارائه توصیه‌های مربوط به برنامه‌های آموزشی برای قوه قضاییه است؛ همچنین می تواند نظر خود را در مورد مجازات اعدام توسط رئیس جمهور ارائه دهد. در بلژیک، شورای عالی عدلیه علاوه بر توانایی ارائه نظرها و پیشنهادهای در مورد عملکرد و سازمان دادگاه‌ها، مسئولیت حسابرسی و نظارت کلی دادگاه‌ها و مهم تر از همه، صلاحیت رسیدگی به شکایات

مربوط به عملکرد دادگاه‌ها را داراست (Paulita & Berthier, 2009, 11). همچنین در بلژیک گزینش و آموزش قضات در بدو خدمت بر عهده شورای عالی عدالت است و کلیه قضاتی که از سوی شورای عالی عدالت انتخاب می‌شوند، باید دوره کارآموزی را تحت نظر شورای یادشده طی کنند (<https://justitie.belgium.be/nl>). در برخی کشورهای اروپایی مانند بلژیک و فرانسه، مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد وضعیت‌های مختلف قضات از بدو استخدام تا ارتقای رتبه و بازنشستگی به صورت مشترک بر عهده شورای عالی قضایی (که اکثریت آن را معمولاً قضات عالی‌رتبه تشکیل می‌دهند) و وزارت دادگستری قرار دارد. در این نوع مدل مدیریتی کشورهای اروپایی مانند ایتالیا و اسپانیا نیز نقش اصلی در مدیریت منابع انسانی و پرسنلی قوه قضاییه از استخدام تا بازنشستگی، به صورت متمرکز بر عهده شورای عالی قضایی است که معمولاً از نمایندگان قضات، وکلا و اساتید دانشگاه تشکیل می‌شود (Esterling, 1999, 215). در ایتالیا سیستم اداره و تقسیم پرونده‌ها بر معیارهای رسمی و متعین که به تصویب شورای قضایی رسیده، مبتنی است و نقش رئیس دادگاه در این فرایند بسیار محدود است و هرگونه اصلاح و تغییر معیارهای مختلف مرتبط با تعیین تکلیف پرونده‌های قضایی پس از طی فرایندی طولانی منوط به اصلاح، تصویب و سپس نظارت شورای قضایی است که این فرایند پیچیده در جهت تضمین قواعد از پیش تعیین‌شده اختصاص پرونده به قضات، به منظور جلوگیری از اعمال نفوذ بر قضات و تضمین توزیع عادلانه پرونده بین قضات تأسیس و نهادینه شده است (UNODC, 2011, 42).

در مجموع می‌توان گفت در برخی از کشورهایی که مدل غیرمتمرکز را برگزیده‌اند، در به اشتراک گذاشتن قدرت اداره بین وزارتخانه و شورای قضایی مشخص به مرور زمان نقش شوراهای قضایی در حال تقویت شدن است (Paulita & Berthier, 2009, 12).

در انگلستان با اصلاحات سال ۲۰۰۵ نوع اداره قوه قضاییه به سمت سوی مدل غیرمتمرکز گرایش پیدا کرده است؛ بدین شرح که در اوایل قرن ۲۱ میلادی وظایف مختلط اجرایی، تقنینی و قضایی منصب لرد چانسلر به تدریج به جایگاه توجیه‌ناپذیر تبدیل شد، چراکه این جایگاه و نقش‌های مختلف آن، مخالف تفکیک قوا بود. همچنین این نکته مطرح شد که اختیارات وسیع لرد چانسلر احتمالاً با کنوانسیون حقوق بشر اروپا متناقض است. بدین ترتیب در آوریل ۲۰۰۶ قانون اصلاح قانون اساسی ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد. این قانون چهار موضوع اصلی را تغییر داد: استقلال قضایی، دفتر رییس دیوان عالی، ایجاد دیوان عالی، ایجاد کمیسیون انتصابات قضایی انگلستان و ولز (Database for Institutional in Euro, 2013, 4).

کمیسیون انتصاب قضات (JAC) به‌طور رسمی در ۳ آوریل ۲۰۰۶ تأسیس شد. این کمیسیون یک نهاد مستقل غیردپارتمانی^۴ است که به منظور انتخاب مقامات قضایی ایجاد شده است و

نامزدهای مناصب قضایی را بر مبنای شایستگی، مستقل از دولت از طریق رقابت آزاد و عادلانه انتخاب می‌کند. کمیسیون تعریفی از شایستگی ارائه داد که متقاضیان مناصب قضایی بر مبنای آن ارزیابی می‌شوند. عملکرد کمیسیون مستقل نشان داد که روندهای جدیدی به منظور انتخاب قضات آغاز شده است^۵ (Horne, 2009, 5). همچنین در ساختار جدید دستگاه قضایی، وزارت دادگستری علاوه بر اینکه پشتیبان مالی و تدارکاتی قوه قضاییه را بر عهده دارد، مسئول تدوین سیاست‌هایی در حوزه‌های کیفری، مدنی، خانوادگی و نظام قضایی اداری نیز است. در فرانسه برخی اختیارات شورای عالی قوه قضاییه (CSM) به انتصاب و انضباط قضات و دادستان عمومی مربوط است. این قوانین قوه قضاییه را از خطر نفوذ حزبی محافظت می‌کند. در فرانسه به رئیس‌جمهور که تحت قانون اساسی مأمور تضمین استقلال مقام قضایی است، کمک می‌کند. دو کرسی در شورا قاضی‌ها و دادستان عمومی‌اند، آن‌ها از ۱۶ عضو تشکیل شده‌اند. ۱۲ نفر قضات منتخب‌اند و ۴ نفر مشترکاً توسط رئیس‌جمهور، رئیس مجمع ملی، رئیس مجلس سنا و مجمع عمومی شورای دولت منصوب می‌شوند (E. Aguilera, 2012, 9).

در این قانون رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر عضو این شورا بودند. در اصلاحات قانون اساسی در سال ۲۰۰۸، رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر از ترکیب شورا حذف شدند و ترکیب شورای عالی قضایی به شرح زیر تعیین شد: مطابق ماده ۶۵ قانون اساسی فرانسه، شورای عالی قضایی از دو بخش تشکیل شده است؛ بخش نخست مربوط به قضات و بخش دوم مربوط به دادستان‌های عمومی است (French Constitution, art 65).

۲-۳. مدل مدیریتی مستقل (خودمختار)^۶

مدل شورای قضایی در کشورهای اروپای شمالی مبتنی بر تجربه برخی از کشورهای اسکاندیناوی مانند سوئد، دانمارک، هلند و ایرلند است که شوراهای قضایی از اختیارات گسترده‌ای در اداره قوه قضاییه در موضوعاتی مانند مدیریت دادگاه، آموزش قضات، امور مرتبط با بودجه و... برخوردارند (Voermans & Aleber, 2003, 11). الگوی شوراهای قضایی کشورهای اروپای شمالی در واقع بیانگر الگوی جداگانه و متفاوتی از شورای قضایی که به مدل خدمات دادگاه^۷ نیز موسوم است و صرفاً عنوانشان شورای قضایی است، لکن مدل شورای قضایی متمایز است، به نحوی که برخی از عناصر و شاخصه‌های اصلی مدل شوراهای قضایی مدنظر شورای اروپا را ندارد (Preshova, Damjanovski & Nechev, 2017, 16).

در این مدل شورای قضایی اختیارات وسیع‌تری در حوزه قضایی، سازمانی و عملکرد دادگاه‌ها دارند. نمونه این‌گونه کشورها عبارت‌اند از دانمارک، مجارستان، ایرلند، هلند و سوئد. در هلند شورای مدیریت قضایی مسئول اداره امور روزمره دادگاه‌هاست. این نهاد آماده‌سازی دادگاه

برای حصول اطمینان از کارآمدی آن‌ها را نیز بر عهده دارد تا جایی که می‌توان آن را نهاد تنظیم‌گر قضایی محسوب کرد. به‌طور کلی می‌توان گفت مدل اخیر در کشورهای اروپای شمالی متداول‌تر است. در این سیستم شوراهای عالی قضایی بیشتر بر روی اعمالی متمرکزند که به‌ویژه از رهگذر ارزیابی عملکرد دادگاه‌ها به افزایش کارآمدی نظام قضایی منتهی می‌شود. بنابراین هدف نهایی این مدل ضمن ارتقای سطح استقلال تک‌تک قضات و نیز افزایش استقلال دستگاه قضایی، افزایش کارآمدی دستگاه قضایی است (Berthier & Paulat, 2009, 12). برای مثال از سال ۲۰۰۲ میلادی بخشی از وظایف وزیر دادگستری در هلند به «شورای عالی قضایی» انتقال یافت که این شورا ماهیت اجرایی دارد و اختیارات گسترده‌ای همچون اختصاص بودجه، نظارت بر مدیریت مالی، سیاست‌های پرسنلی (جذب و آموزش نیرو)، مدیریت فناوری اطلاعات و تأمین ابنیه مورد را بر عهده دارد. شورای عالی قضایی نماینده و حافظ منافع محاکم و دستگاه‌های قضایی در نظام سیاسی هلند است. کار مهم دیگر این شورا، ارتقای کیفیت سازمانی دستگاه قضایی و ارائه پیشنهاد در مورد تصویب قوانین مرتبط با محاکم دادگستری است (افشار، ۱۳۹۵، ۲).

۳. رویکرد اتحادیه اروپا در مواجهه با الگوهای مدیریت عالی قوه قضاییه

سامانه رتبه‌بندی ارتقای عدالت اتحادیه اروپا به‌صورت سالانه گستره وسیعی از شاخص‌ها مثل استقلال قضایی، کیفیت و کارایی سیستم‌های قضایی و... کشورهای عضو اتحادیه اروپا را بررسی می‌کند و به این دلیل که این گزارش‌ها به‌صورت مقایسه‌ای وضعیت کشورهای عضو را بررسی می‌کند، از جهت تحلیلی قابل بهره‌برداری است. بخشی از این خدمات و پشتیبانی در قالب اصلاحات ساختاری در مدیریت عمومی سیستم قضایی در راستای مبارزه علیه فساد صورت می‌پذیرد تا مدیریت کلی قوه قضاییه کشورهای عضو و همچنین ظرفیت‌های مبارزه با فساد را تقویت کند (EUROPEAN COMMISSION, 2019, 5). در واقع اتحادیه اروپا الگوی شورای قضایی مدنظر خود را براساس تجربه موفق شورای قضایی ایتالیا پایه‌گذاری کرده است که مبتنی بر آن ارتقا و اصلاحات قضایی کشورهای عضو را پیگیری می‌کند که در نهایت به ایجاد الگویی برای شوراهای قضایی منجر شده است که قرار است در آینده در همه کشورهای عضو به‌کار رود (Preshova, Damjanovski & Nechev, 2017, 18). این رویکرد ترویجی سبب شده در دهه‌های اخیر تعداد شوراهای متمرکز قضایی در اروپا، آمریکای لاتین، آفریقا و خاورمیانه به‌صورت چشمگیری افزایش یابد که بیشتر آن‌ها با هدف اصلی ارتقا و حمایت از استقلال قضایی ایجاد شده‌اند که در برخی کشورها شوراهای قضایی نقش عمده‌ای در ارتقای استقلال قضایی داشته‌اند (UNODC, 2011, 14). ضمن اینکه دامنه اختیارات و تصمیم‌گیری،

ترکیب و شیوه انتخاب اعضای شورای عالی قاضی در کشورهای مختلف، متفاوت است. از این رو به طور کلی باید گفت نوعی گرایش به اداره شورایی و مشارکتی دستگاه قضایی حداقل در میان کشورهای اروپایی به چشم می خورد. این گرایش اداره شورایی دستگاه قضایی نه فقط به منظور تأمین استقلال قضایی، بلکه در جهت ارتقای سطح کارآمدی نیز بوده است (وکیلیان، ۱۳۹۲، ۳۱). شوراهای قضایی الگوی مدیریت قضایی است که مدیریت قوه قضاییه اغلب بر عهده خود دستگاه قضایی است که وظیفه حفظ و تضمین استقلال قضایی را بر عهده دارند و دارای اختیارات گسترده‌ای در زمینه انتصاب قضایی، ارتقا، ارزشیابی و نظارت انضباطی بر قضات هستند. بیشتر اعضای شوراهای قضایی باید از قوه قضاییه باشد که به طور مستقیم از طریق کادر قضایی قوه قضاییه انتخاب می شوند، هرچند ممکن است بعضی از اعضای شورا از سوی دیگر قوا و مجلس قانونگذاری معرفی شوند (Preshova, Damjanovski & Nechev, 2017, 16). لکن صرف وجود شورای قضایی در ساختار مدیریتی دستگاه قضایی تضمین کننده استقلال آن نیست، بلکه نوعی اجماع وجود دارد که اکثریت اعضای آن باید متشکل از قضات باشند. علاوه بر قضات در این شورا نمایندگان از دولت و جامعه مدنی نیز وجود داشته باشند (Berthier & Pauliat, 2009).

با وجود گسترش شورای قضایی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، برخی حقوقدان‌های اروپایی معتقدند که اصلاحات ساختاری و نهادی پیشنهادی به ویژه در کشورهای اروپای شرقی که در پی به سوق دادن این کشورها در راستای تبعیت از الگوی شورای قضایی و از بین بردن سوابق مدل‌های سابق مثل تشکیلات وزارت دادگستری بوده، موفقیت آمیز نبوده است. به نحوی که حتی در برخی از این کشورها اصلاحات صورت گرفته به بدتر شدن وضعیت دستگاه قضایی شده منجر است، از این رو پیشنهاد داده اند به جای طرح‌های اصلاحی اساسی و غیرقابل بازگشت، اصلاح رویه موجود از طریق نوسازی و اصلاح سیستم دادگاه‌ها در مقیاس کوچک انجام گیرد (Bobek & Kosar, 2013, 11). این نوع انتقادات از گسترش شوراهای قضایی به حدی بوده است که گفته شده است ترویج شوراهای قضایی به عنوان راه حل اصلاحات قضایی در اتحادیه اروپا و گسترش آن در مقیاس جهانی باید متوقف شود (Bobek & Kosar, 2013, 36).

اصلاحات پیشنهادی در مقیاس کوچک عبارت‌اند از اتخاذ شفاف‌سازی در کلیه شئون مدیریتی دستگاه قضایی از جمله انتصاب قضات، ارتقای قضات، اصلاح آموزش و تشکیلات قضات، آموزش زبان‌های خارجی و آشنایی با تجارب بین‌المللی، گسترش پرسنل کمکی قضایی در دادگاه، مدیریت حرفه‌ای پرونده، انتشار کلیه تصمیمات قضایی به صورت آنلاین، انتشار اطلاعات

در خصوص نحوه رسیدگی به پرونده‌ها، دسترسی آزاد و... (Bobek & Kosar, 2013, 37). بنابراین دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص تأثیر نهادها بر حمایت از استقلال قضایی و ایجاد تعادل میان استقلال قضایی و پاسخگویی وجود دارد، اما هیچ‌گونه دلیل و شاهی وجود ندارد که به‌منظور تحقق استقلال قضایی وجود شوراهای متمرکز قضایی ضروری است، از این رو به‌راحتی نمی‌توان گفت که کشورهای فاقد شورای قضایی در اداره قوه قضاییه، از کشورهای دارای شورای قضایی مثل بلژیک، بلغارستان، فرانسه، گرجستان، ایتالیا، هلند، رومانی، اسپانیا و... از استقلال کمتری برخوردارند. از طرف دیگر، نگرانی‌هایی در خصوص برخی کشورها مانند فرانسه، ایتالیا و اسپانیا ابراز شده است که شوراهای قضایی که اکثریت اعضای آن متشکل از قضاتی‌اند که توسط همکارانشان انتخاب می‌شوند، منافع مشترک صنفی و حمایت از دستگاه قضایی را در مقابل ارزش‌هایی مثل لزوم پاسخگویی قضایی ترجیح دهند (UNODC, 2011, 15). شکل‌گیری ساختار قدرتمند شورای قضایی و این نوع استقلال نهادی به عدم امکان کنترل مقامات ارشد قضایی منجر می‌شود و از استقلال و شجاعت فردی قضات می‌کاهد (Bobek & Kosar, 2013, 37).

۴. ساختار مدیریت عالی قوه قضاییه در ایران

به‌منظور شناخت ساختار فعلی مدیریت قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران، لازم است تا با تاریخچه مدیریت دستگاه قضایی قبل از انقلاب و به‌خصوص پس از تصویب قانون اساسی مشروطه آشنا شویم که در ادامه بدان پرداخته شده و سپس وضعیت آن پس از انقلاب اسلامی بررسی می‌شود.

۴-۱. پیشینه قبل از انقلاب اسلامی

به‌منظور روشن شدن سیر تطور تحولات تاریخی مدیریت دستگاه قضایی در نظام داخلی، لازم است به سابقه و ساختار تشکیلات وزارت دادگستری و عدلیه سابق در عصر پهلوی اول و دوم به اختصار پرداخته شود.

۴-۱-۱. تشکیلات جدید عدلیه و اصلاحات علی‌اکبر داور

پس از انقراض قاجاریه و کودتای سال ۱۲۹۹ و روی کار آمدن حکومت پهلوی، در سال ۱۳۰۵ عدلیه منحل شد و عدلیه جدید در اردیبهشت‌ماه ۱۳۰۶ در زمان وزارت علی‌اکبر داور افتتاح شد. از اقدامات این دوره می‌توان به اصلاحات سازمانی و استخدامی اشاره کرد که داور طی آن در همین زمینه در سال ۱۳۰۷ قانون تشکیلات را به تصویب رسانید (علمی، ۱۳۴۸، ۱۹۳). داور در روز ۲۰ بهمن‌ماه ۱۳۰۵ یعنی ۴۸ ساعت پس از قبول وزارت عدلیه، کلیه تشکیلات قضایی را در تهران منحل کرد و یک هفته بعد لایحه اختیارات خود را برای مدت چهار ماه از تصویب مجلس ملی گذراند. بالاخره در ۱۶ اسفندماه همین سال، عدلیه ایالات و

ولایات را نیز منحل کرد (عاقلی، ۱۳۶۹، ۱۰۶-۱۴۱).

در ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۰۵، داور در مورد تصویب لایحه اختیارات خود به‌عنوان وزیر عدلیه، اعلام داشت نظر به اینکه اصول تشکیلات و محاکمات و استخدام مأموران و صاحب‌منصبان مؤسسات قضایی و اداری عدلیه نیازمند اصلاحات اساسی و فوری است و تا در این زمینه و در خصوص انتخاب اشخاص اختیاراتی از طرف مجلس مقدس به وزیر مسئول داده نشود، هیچ اصلاحی مقدور نخواهد شد (عاقلی، ۱۳۶۹، ۱۰۷). با تصویب قانون اجازه اصلاح قوانین اصول تشکیلات و محاکمات و استخدام عدلیه به وزیر فعلی عدلیه در ۲۷ بهمن‌ماه ۱۳۰۵ و تغییر و تحولات ناشی از آن دادگستری و کلیه مسائل قضایی مرتبط به‌صورت متمرکز در اختیار وزیر عدلیه قرار گرفت.

۴-۱-۲. دوران پهلوی دوم و اصلاحات مصدق

در عصر پهلوی دوم در قانون متمم سازمان دادگستری و اصلاح قسمتی از لایحه قانونی اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات، مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۳۳ که در جلسه ۱۷ شهریورماه ۱۳۳۵ کمیسیون مشترک دادگستری مجلسین به تصویب رسیده، مقرر شده است که نصب و تغییر دادستان‌ها، بازپرس‌ها و دادیارها کماکان به اختیار وزیر دادگستری است، به استثنای دادستان کل که مطابق اصل ۸۳ متمم قانون اساسی عمل می‌شود. از طرف دیگر، در ماده دیگر همین قانون مقرر شده بود که نصب معاون اول دادستان کل و دادیاران دیوان کشور (مانند رؤسای شعب و مستشاران دیوان کشور) به انتخاب وزیر دادگستری و صدور فرمان همایونی مقرر شده است (علومی، ۱۳۴۸، ۲۲۴).

در دوره نخست‌وزیری دکتر مصدق، اقداماتی برای کسب استقلال و منزلت دستگاه قضایی در سازمان حکومت صورت گرفت. مهم‌ترین اقدام، تصویب لایحه ایجاد شورای عالی قضایی بود. پس از کودتای ۲۸ مرداد، با وجود تمام اقدامات صورت‌گرفته برای الغای اصلاحات مصدق، در لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۴ اسفندماه ۱۳۳۳، شورای عالی قضایی به قوت خود باقی ماند. این شورا مرکب بود از رئیس و دادستان دیوان کشور، چهار نفر از رؤسای شعب دیوان کشور که با رأی مخفی هیأت عمومی به مدت دو سال انتخاب می‌شدند، رئیس کل دادگاه استان مرکز و مدیر کل اداری وزارت دادگستری سمت دبیر هیأت را عهده‌دار بودند (ماده ۱۶ لایحه مزبور). از جمله وظایف شورا عبارت بود از پیشنهاد تبدیل شغل یا محل مأموریت قضایی محاکم یا تبدیل پایه اداری به قضایی، انتخاب قضات محاکم و کارمندان قضایی و قبول مستخدمان جدید قضایی، تغییر دادستان کل کشور پس از پیشنهاد وزیر دادگستری، رسیدگی به سوء شهرت یا رفتار و

اعمال منافعی حیثیت و شئون قضایی یا انحرافات سیاسی مضره و... (مواد ۱۷-۲۵). بدین ترتیب شورای عالی قضایی که مرکب از عالی‌ترین مقامات قضایی بود و با توجه به اختیارات و صلاحیت‌هایی که داشت، می‌توانست هویت و استقلال مطلوبی به دستگاه قضایی اعطا کند. شورای عالی مزبور به موجب قانون سازمان دادگستری مصوب ۱۷ شهریورماه ۱۳۳۵ حذف شد و وضعیت به حال سابق بازگشت. از این‌رو شورای عالی قضایی که عملاً نیز بیشتر از یک بار تشکیل نشده بود، منحل شد و وظایف و اختیارات آن به دادگاه انتظامی قضاات و وزیر دادگستری انتقال یافت و مجدداً وزیر دادگستری بر دستگاه قضایی مسلط شد (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۸۴-۱۸۸).

پس از دوره محمد مصدق نیز گاهی سخن از امنیت شغلی قضاات و تشکیل شورای عالی قضایی به‌منظور نظارت بر جذب مأموران قضایی، نظارت بر نقل و انتقالات و انتصابات قضایی مطرح بوده است، چنانکه باقر عاقلی وزیر دادگستری در سال ۱۳۴۲ تشکیل شورای عالی قضایی را پیشنهاد کرد. در قطعنامه پایانی کنفرانس عالی قضایی در سال ۱۳۵۱ وجود شورای عالی قضایی مفید دانسته شد. ولی هیچ‌یک از این توصیه‌ها و خبرها شکل و ترتیب قانونی نیافت (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۱۸۹-۱۹۰).

نتیجه اینکه، با وجود عدم اشاره قانون اساسی مشروطیت، به ریاست قوه قضاییه، ضرورت استقلال قضایی و ظواهر قانون اساسی اقتضا می‌کرد که اداره امور این قوه مستقل از قوای دیگر باشد. اما اولین گام معکوس در قانون اصول تشکیلات عدلیه مصوب ۱۳۲۹ق برداشته شد، که در آن مقرر شد قضاات عالی‌مقام (رؤسای محاکم و مستشاران دیوان تمییز، رؤسا و کارمندان محاکم استیناف و رؤسای محاکم ابتدایی) به تصویب وزیر عدلیه و با صدور فرمان پادشاه منصوب شوند و سایر قضاات به حکم وزارتی. بدین ترتیب «مقام وزارت دادگستری» به‌عنوان عضو قوه مجریه در صدر قوه قضاییه بنیانگذاری شد و قوانین بعدی (۱۳۰۷، ۱۳۱۵، ۱۳۲۳، ۱۳۳۵ و...) نیز هر کدام به‌نحوی وزیر دادگستری را دائرمدار قوه قضاییه مقرر داشتند، به‌ترتیبی که سازمان‌های اداری و قضایی، امور تشکیلاتی و... تحت اقتدار او قرار می‌گرفت. استقرار چنین نظامی، البته، مسئله استقلال قضایی و استقلال قضاات را خدشه‌دار ساخته بود (هاشمی، ۱۳۹۳، ج ۲: ۳۸۱).

۴-۲. تحولات ساختاری قوه قضاییه پس از انقلاب اسلامی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، انتظار می‌رفت مطابق با آرمان‌های انقلاب، دگرگونی بنیادین در همه امور و ساختن نظامی جدید به‌منصه ظهور برسد. یکی از عوامل عمده نارضایتی مردم از نظام شاهنشاهی ضعف تشکیلات قضایی و وابسته بودن آن به حاکمیت بود که صدور

احکام ناعادلانه و رواج فساد گسترده اداری را سبب شده بود. بسیاری از شهروندان از فساد اداری و توصیه‌پذیر بودن کارکنان قضایی ناراضی بودند و به‌طور کلی در لزوم ایجاد تغییرات گسترده در دستگاه قضایی تردیدی وجود نداشت. پس از انقلاب، نخستین مانع در تحولات قضایی را می‌توان تجربه ناکافی دانست؛ از این رو تا پیش از تصویب قانون اساسی روند اداره دستگاه قضایی با فراز و نشیب‌هایی روبه‌رو بود.

تا قبل از اسفندماه ۱۳۵۸ که رهبر انقلاب جهت اجرای اصل ۱۶۲، رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل کشور را منصوب کردند، اداره امور در دست دولت موقت بود و مدیریت دستگاه قضایی وضعیت خاصی داشت. وزارت دادگستری، به روال سابق به عزل و نصب مقامات دادگستری و تصفیه و پاکسازی دادگستری اقدام می‌کرد، اما تمام امور قضایی تحت کنترل وزارت دادگستری نبود. دادگاه انقلاب و دادسرا به دستور امام تشکیل شد و رئیس دادگاه که قاضی شرع نامیده می‌شد و دادستان آن به پیشنهاد امام و تصویب شورای انقلاب انتخاب می‌شد (زرنگ، ۱۳۸۱، ج ۲: ۲۴۸)، ضمن اینکه مدیریت دادگستری با شورای سرپرستی دادگستری انجام می‌گرفت که شورای دادگستری عبارت بود از رئیس دیوان عالی کشوری شهید بهشتی، دادستان کل کشور، آیت‌الله موسوی اردبیلی و یکی از قضات باسابقه دیوان عالی کشور. شورای سرپرستی براساس مصوبه شورای انقلاب شکل گرفته بود، اما شورای عالی قضایی هنوز دائر نشده بود (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۲۱).

مطابق اصل ۱۵۷ قانون اساسی ۱۳۵۸ به‌منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه شورایی به نام شورای عالی قضایی تشکیل شد که بالاترین مقام قوه قضاییه است. برابر اصل ۱۵۸ شورای عالی قضایی با ترکیبی مرکب از رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و سه قاضی مجتهد و عادل به انتخاب قضات کشور تشکیل می‌شد. اعضای این شورا به مدت مدت پنج سال و طبق قانون انتخاب می‌شوند و انتخاب مجددشان بلامانع است. شرایط انتخاب‌شونده و انتخاب‌کننده را قانون معین می‌کند. بنابراین شورای عالی قضایی، پنج عضو داشت که به دو گروه تقسیم می‌شدند: اعضای انتخابی و اعضای انتصابی. از این پنج عضو، دو نفر انتصابی بودند که از سوی مقام رهبری منصوب می‌شدند (مدنی، ۱۳۶۹، ج ۶: ۹۵-۹۶). در خصوص اعضای انتصابی برای اولین بار در ۴ اسفندماه ۱۳۵۸ امام خمینی (ره) طی احکام جداگانه‌ای سید محمد حسینی بهشتی را به سمت ریاست دیوان عالی کشور و آیت‌الله سید عبدالکریم موسوی اردبیلی را به سمت دادستان کل کشور منصوب فرمودند و بدین ترتیب دو عضو شورای عالی قضایی مشخص شدند (روابط عمومی دادگستری، بی‌تا، ۳۳).

به‌منظور انتخاب اعضای انتخابی، براساس تصمیم شورای انقلاب برای تشکیل شورای عالی

قضایی باید انتخاباتی برگزار می‌شد تا سه مجتهد که اجتهادشان به تأیید رهبری رسیده و سابقه کار قضایی داشتند، برای عضویت در شورای عالی قضایی انتخاب شوند. هیأتی سه نفر در قانون، به نام هیأت برگزارکننده انتخابات پیش‌بینی شده بود که شامل نماینده امام، نماینده هیأت عمومی دیوان عالی کشور و نماینده شورای سرپرستی دادگستری بود (مهرپور، ۱۳۸۹، ۱۲۲). نحوه برگزاری انتخابات به‌منظور تعیین سه عضو انتخابی شورای عالی قضایی به شیوه خاصی بود، اسامی کاندیداها در کارت‌های مخصوص رأی‌گیری نوشته شده و برای قضات دارای حق رأی ارسال می‌شد.

شرایطی که برای کاندیداها شورای عالی قضایی لازم بود، سابقه کار قضایی در دادگستری، اجتهاد، تعهد به جمهوری اسلامی و داشتن عدالت و تقوای دینی بود. برای تشکیل هیأت نظارت بر انتخابات نیز سه نفر که به‌ترتیب نمایندگان امام خمینی (ره)، شورای عالی قضایی و دیوان عالی کشور بودند، انتخاب شدند. نحوه انتخاب اعضای شورای عالی قضایی به‌گونه‌ای بود که رأی قضات اهمیت بسیاری می‌یافت. در انتخابات، که در ۲۱ تیرماه ۱۳۵۹ به‌عمل آمد، آیت‌الله علی قدوسی با ۵۵۵ رأی، آیت‌الله محمدمهدی ربانی املشی با ۴۷۶ رأی و آیت‌الله عبدالله جوادی آملی با ۴۷۵ رأی به عضویت شورای عالی قضایی درآمدند. بدین ترتیب شورای عالی قضایی تشکیل شد و وظایف قانونی خود را که موقتاً در اختیار شورای سه‌نفره سرپرستی قرار داشت، بر عهده گرفت (زرینی و هژبریان، ۱۳۸۸، ج ۲: ۱۹۱).

۴-۲-۱. تجربه مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی

مطابق با قانون اساسی سال ۱۳۵۸ شورای عالی قضایی، بالاترین مقام قوه قضاییه بود و وظایف و مسئولیت‌های قوه قضاییه از طریق این شورا به مورد اجرا درمی‌آمد. بنابراین اداره قوه قضاییه، طبق قانون اساسی، به‌صورت شورایی انجام می‌گرفت.

مستنبط از مشروح مذاکرات شورای بازنگری، اختلاف آرای اعضای شورای عالی قضایی در برخی موارد، پیشبرد امور و اتخاذ تصمیم سریع، قاطع و مناسب با مقتضیات جامعه در قوه قضاییه را با مشکل مواجه کرده بود؛ مسئله‌ای که می‌توانست انجام بخشی گسترده و در عین حال حساس از امور حاکمیتی جامعه را با کند و گاه با سکون مواجه کند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۱: ۳۲۰). دادستان کل کشور به‌عنوان یکی از اعضای شورای عالی قضایی به‌عنوان یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، علل عمده مشکلات مدیریت شورایی را چنین بیان می‌کند: تأخیر در انجام امور، اتلاف نیرو، لوث مسئولیت، اختلاف سلیقه و... (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۲۳۲-۲۳۵).

در مردادماه ۱۳۶۴ به منظور پیشبرد وظایف و مسئولیت‌های شورای عالی قضایی و ترتیب تصمیم‌گیری و اداره شورا آیین‌نامه تعیین مسئولیت‌های اعضای شورای عالی قضایی در ۳۹ ماده و ۴ تبصره به تصویب رسید. به موجب ماده ۱۲ این آیین‌نامه، چند کمیسیون به منظور بررسی و انجام وظایف شورای عالی قضایی تشکیل شد. علاوه بر این نحوه تصمیم‌گیری و اکثریت و نصاب لازم برای برخی تصمیمات نیز مشخص شد. در همین زمینه، طرح تعیین مسئولیت‌های اعضای شورای عالی قضایی در این شورا تهیه شد و به تصویب رسید. حضرت امام (ره) در ۲۳ بهمن‌ماه ۱۳۶۷ طی نامه‌ای از رئیس‌جمهور خواست تا در جلسه‌ای مرکب از سران سه قوه و اعضای شورای عالی قضایی موضوع تقسیم کار اعضای شورای عالی قضایی را بررسی کنند و طرح‌های خود را به ایشان ارائه دهند. این جلسه در ۲۴ بهمن‌ماه تشکیل شد و طرح تقسیم وظایف اعضا به تأیید پنج نفر از هفت نفر حاضر در جلسه رسید. به موجب این طرح وظایف و مسئولیت‌های مختلف قوه قضاییه بین اعضا تقسیم شد و اموری مانند تعیین حقوقدانان شورای نگهبان، نماینده قوه قضاییه در شورای سرپرستی صداوسیما و پیشنهاد وزیر دادگستری و برخی امور دیگر جزء وظایف شورا قرار گرفت. طرح مزبور در ۲۶ بهمن‌ماه به تأیید حضرت امام (ره) رسید. به هر روی این تمهیدات که با هدف عبور از مشکلات مدیریت شورایی تنظیم شد، مدیریت قوه قضاییه را سامان نبخشید و مشکلات همچنان باقی بود. ضعف تصمیم‌گیری در کنار موارد متعدد دیگر سبب شد که حضرت امام (ره) خواستار تقسیم کار و تعیین حوزه مسئولیت هریک از اعضای شورای عالی قضایی شود. کندی روند کار، و اشکالات دیگری که در شورای عالی قضایی وجود داشت، سبب شد تا حضرت امام در نامه‌ای بسیار شدیدالحن به عملکرد این شورا اعتراض کنند. نامه حضرت امام حاوی این نکات بود؛ اشتغال تمام وقت حتی در غیروقت اداری به امور قضایی، تقسیم کار و جلوگیری از تعطیلی احکام الهی (خمینی موسوی، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۲۴۹).

اما دیری نپایید که با طرح موضوع بازنگری در قانون اساسی موضوع تمرکز در مدیریت قوه قضاییه در بند ۳ نامه حضرت امام به رئیس‌جمهور در خصوص بازنگری در قانون اساسی به‌عنوان یکی از موارد بازنگری تعیین شد. در مجموع مدیریت شورایی، قوه قضاییه را از حیثه اقتدار فردی خارج کرده بود و از این لحاظ مطلوب به نظر می‌رسید. البته شورایی بودن عالی‌ترین مقام مسئول قوه قضاییه، در صورت آشنایی با فرهنگ شورا (نیل به هماهنگی، درک مفاهیم مشترک، گریز از تک‌روی، تمکین نسبت به رأی اکثریت و اتخاذ تصمیم واحد) می‌توانست مفید و کارساز باشد. اما مدیریت مذکور، طی ده سال تجربه، به هر دلیل نتوانست موفق باشد (هاشمی، ۱۳۹۲، ج ۱: ۵۳).

۴-۲-۲. بازنگری قانون اساسی و تمرکز در مدیریت قوه قضاییه

با توجه به تجربه اجرای قانون اساسی، بحث تمرکز در قوه قضاییه در شورای بازنگری قانون اساسی توسط حضرت امام (ره) مطرح شده که شورای عالی قضایی حذف و به جای مدیریت پراکنده، رئیس قوه قضاییه پیش‌بینی شود، چراکه ایجاد وحدت نظر بین پنج عضو شورای عالی قضایی با اتفاق آراء، به مصلحت جامعه نبود، از این رو مسئله تمرکز اختیارات قضایی در دست رئیس قوه قضاییه مطرح شد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۹۲۳). پس از حذف شورای عالی قضایی، مقام جدیدی با عنوان «رئیس قوه قضاییه» ایجاد شد که عنوان عالی‌ترین مقام قوه قضاییه را دارا بود. عزل و نصب رئیس قوه قضاییه بر عهده مقام رهبری قرار گرفت، زیرا قضاوت از شئون ولایت امر بوده و ولی امر است که می‌تواند تصدیق و مسئولیت‌های قضایی را بر عهده شخص دیگری بگذارد (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹، ۳۲۳).

با توجه به اینکه فقهای امامیه اعمال ولایت بر قضا را از شئون فقیه جامع‌الشرایط، بر شمرده‌اند، لازم است جریان امور قوه قضاییه با اذن ولی فقیه صورت گیرد و نصب بالاترین مقام قوه قضاییه جهت جریان ولایت بر قضا توسط مقام ولی فقیه صورت پذیرد. در همین زمینه مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ و قبل از بازنگری نصب عالی‌ترین مقام قضایی کشور از جمله وظایف و اختیارات رهبری بر شمرده شده بود.

حاکم اسلامی، عهده‌دار شأن قضای رسول اکرم (ص) و امامان معصوم (ع) نیز است؛ به این معنا که نخست با تلاش و کوشش متمادی و اجتهاد علمی، مبانی و احکام قضای اسلامی را از منابع اصیل آن به دست می‌آورد و سپس بر اساس همان علوم و احکام و بدون آنکه تصرفی از خود در آنها داشته باشد، به رفع تخاصمات و اجرای احکام قضایی و صدور فرامین لازم می‌پردازد. این وظیفه حاکم اسلامی، یعنی تنفیذ عملی احکام صادرشده، مربوط به عمل و در محدوده اجرای احکام اسلام است (جوادی آملی، ۱۳۸۹، ۲۴۴). ولایت بر قضا و حکم کردن بین مردم از مناصب فقیه است که وظیفه وی به شمار آمده و واجب کفایی و حتی گاهی واجب عینی است که مؤیدات عقلی و نقلی دارد. قضاوت از شئون حاکم است و نصب قضات از جانب رئیس حکومت و ولایت امر صورت می‌پذیرد، زیرا حاکم جامعه، متصدی ایجاد نظم است و حُسن نظام جز با نظام صحیح قضاوت بین مردم ایجاد نمی‌شود. بر این مسئله بین فقها اجماع وجود دارد و در ولایت بر قضا، اذن امام یا کسی که امام به وی امر ولایت را تفویض کرده است، لازم است (مکارم شیرازی، ۱۴۲۵ق، ۴۱-۴۱۱). نتیجه اینکه حکم کردن و قضاوت بین مردم در مراعات، منصبی است که برای فقیه جامع شرایط فتوا، ثابت است و هیچ نظر

خلافی در فتاوی و نصوص وجود ندارد (انصاری، ۱۴۱۵ق، ج ۳: ۵۴۵).
 آیت الله العظمی بروجردی در زمینه اختیارات حاکم معتقدند در جامعه اموری وجود دارد که از حدود و وظایف فردی اشخاص خارج است، بلکه از امور عمومی و اجتماعی است که حفظ نظم بر آن متوقف است، مانند قضا و دادرسی، سرپرستی و حفاظت از اموال و دیگر شئون غایبان و... که همه مربوط به اداره اجتماع است، از این نظر، تردیدی در نصب فقیه به عنوان صاحب منصب قضا وجود ندارد (بروجردی، ۱۳۶۲، ۵۲ و ۵۷).

نتیجه اینکه همان طور که از مشروح مذاکرات شورای بازنگری برداشت می شود، در جامعه اسلامی امر قضا و قضاوت از جمله شئون ولایت امر است، و بر ایشان است تا تصدی این امر در جامعه را بر عهده گیرد. بنابراین در جامعه مبتنی بر دین مبین اسلام، یا شخص ولی امر متصدی مقام قضاوت است یا آنکه این مقام را به فردی واجد صلاحیت و شایستگی های لازم مطابق شریعت اسلام تفویض می کند تا بر مبنای اسلام عهده دار این مسئولیت باشد (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۱: ۳۲۲؛ حسینی بهشتی، ۱۳۹۰، ۶۱). پس ضرورتاً اداره قوه قضاییه به نحوی باید از طریق ولی فقیه مشروعیت پیدا کند و شأن قضا که از اختصاصات ولی فقیه است، با نصب رئیس قوه قضاییه یا طریق دیگری اعمال شود.

در نهایت تمرکز در مدیریت قوه به صورت فردی در شورای بازنگری قانون اساسی تصویب شد و اصل ۱۵۷ قانون اساسی مقرر کرد: «به منظور انجام مسئولیت های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می نماید که عالی ترین مقام قوه قضاییه است». در رأس تشکیلات قوه قضاییه، رئیس این قوه قرار دارد که عالی ترین مقام این قوه محسوب می شود. بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عزل و نصب رئیس قوه قضاییه را از اختیارات مقام رهبری ذکر کرده است و به موجب اصل ۱۵۷، رئیس این قوه به مدت پنج سال تعیین می شود. این اصل سه شرط را برای این مهم معین کرده است؛ مجتهد عادل، آگاه به امور قضایی، مدیر و مدبر باشد.

اصول ۱۵۸، ۱۶۰، ۱۶۲، ۱۷۳، ۱۷۴ قانون اساسی به اهم وظایف رئیس قوه قضاییه به شرح ذیل اشاره کرده اند؛ ایجاد تشکیلات لازم دادگستری به تناسب مسئولیت های اصل ۱۵۶، تهیه لوایح قضایی، استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آنها، نصب رئیس دیوان عالی و دادستان کل کشور با مشورت قضات عالی کشور به مدت ۵ سال، پیشنهاد وزیر دادگستری به رئیس جمهور، تعیین ضوابط برای تشکیل دیوان عالی، امور مربوط به دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور.

مطابق با اصل ۱۶۰ قانون اساسی نیز وزیر دادگستری به عنوان رابط قوه قضاییه با هیأت دولت و قوه مقننه پیش‌بینی شده است که در جلسات هیأت دولت نیز شرکت می‌کند و در جلسات مسئولان عالی قضایی نیز بیگانه نبوده و به اقتضای وظیفه‌ای که قانون اساسی برای وی در نظر گرفته است، در جریان تصمیمات قوه قضاییه قرار دارد. در تعیین وزیر دادگستری رئیس قوه قضاییه باید چند نفر را به رئیس جمهور پیشنهاد کند و با انتخاب رئیس جمهور، برای اخذ رأی اعتماد، به مجلس معرفی می‌شود.

پس از تصویب قانون اساسی، با توجه به اختیارات گسترده وزیر دادگستری قبل از انقلاب، موضوع اختیارات و حوزه عمل این وزارتخانه موجب ایجاد اختلاف نظرهایی بین شورای عالی قضایی و قوه مجریه شد که شورای نگهبان بدین‌گونه به تشریح جزئیات وظایف و حدود وزارت دادگستری پرداخت: «در پاسخ نامه ۷۷۲۷ مورخ ۵۹/۹/۶ شورای عالی قضایی راجع به اداره کارگزینی، استخدام قضات عادل مذکور در بند ۳ اصل ۱۵۶، و عزل و نصب و تغییر محل مأموریت آن‌ها و مانند این امور اداری و حدود و اختیارات وزارت دادگستری شورای نگهبان در نظر تفسیری ۴۲۱ مورخ ۱۳۵۹/۹/۱۱ بیان نمود که وظیفه وزیر دادگستری برقرار رابطه بین قوه قضاییه با قوه مجریه و مقننه است و عهده‌دار مسئولیت این وظایف مشترک با هیأت وزیران است و در امور تشکیلاتی مانند اداره امور مالی، کارگزینی، خدمات و پزشکی قانونی وظیفه و مسئولیتی ندارد و این امور به عهده شورای عالی قضایی می‌باشد». همچنین شورای نگهبان در نظریه تفسیر شماره ۹۰۷۵ تاریخ ۱۳۶۲/۴/۱۶ تصریح کرده است که در خصوص سؤال نماینده مجلس شورای اسلامی از وزیر که در اصل ۸۸ قانون اساسی مطرح است، وزیر دادگستری نیز در حدود وظایفی که در اصل ۱۶۰ قانون اساسی برای او مقرر شده، مسئول است و علی‌هذا در خصوص مسئولیت‌های قوه قضاییه وزیر دادگستری مسئول نخواهد بود. در اصل ۱۶۰ نیز اشاره شده است که رئیس قوه قضاییه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند که در عمل هیچ‌گاه این اختیارات به وزیر دادگستری تفویض نشده است.

نتیجه‌گیری

با توجه به مطالعات تطبیقی صورت‌گرفته در اتحادیه اروپا مشخص می‌شود در اتحادیه اروپا شوراهای عالی قضایی در کنار وزرای دادگستری وظیفه اداره، سیاستگذاری و امور اجرایی دستگاه قضایی را بر عهده دارند. با توجه به اینکه هدف شوراهای قضایی، حفظ و ارتقای استقلال قضایی از طریق گرفتن اختیار انتصاب قضات از قوه مجریه و سپردن آن به نهادی متشکل از قضات و اعضای سایر قوای مملکتی و حقوقدانان بوده است، امروزه تقسیم کار

کارکردگرایانه میان شوراهای قضایی و وزارت دادگستری صورت گرفته است، به نحوی که وظایف جذب و آموزش قضات، نظارت بر دادگاه‌ها، پیشنهاد لوایح قضایی و... در زمره صلاحیت‌های شوراهای قضایی قرار گرفته و امور مربوط به مسائل اجرایی و بودجه‌ای در اختیار وزارت دادگستری است. در مجموع، امروزه در برخی از کشورهایی که مدل غیرمتمرکز را برگزیده‌اند، در به اشتراک گذاشتن قدرت اداره بین وزارتخانه و شورای قضایی، به مرور زمان نقش شوراهای قضایی در حال تقویت شدن است. از این رو در اروپا نوعی گرایش در جهت ایجاد نهادهای مستقل برای اداره و مدیریت دستگاه قضایی وجود دارد که شورا مهم‌ترین و متداول‌ترین آن‌هاست. با وجود ترویج مدل مدیریتی شورایی توسط اتحادیه اروپا، برخی حقوقدانان اروپایی ضمن انتقاد از این رویه با برشمردن آسیب‌های مدل مدیریتی شورای قضایی در کشورهای اروپایی، پیشنهاد داده‌اند به جای طرح‌های اصلاحات اساسی ساختاری و الزام به ایجاد شوراهای قضایی، اصلاح رویه‌های مدیریتی موجود از طریق نوسازی و اصلاح سیستم دادگاه‌ها در مقیاس کوچک انجام گیرد و صرف تجربه موفق برخی از کشورهای اروپایی مثل ایتالیا را نمی‌توان دلیلی برای ترویج مدل مدیریتی شورای قضایی در سایر کشورها دانست.

تحقیق و مطالعه در خصوص پیشینه و تحولات نظام قضایی ایران، حاکی از این موضوع است که مدیریت قوه قضاییه، از بدو پیدایش تحولات متعددی به خود دیده است. این تحولات از مدیریت فردی وزیر دادگستری قبل از انقلاب اسلامی و مدیریت شورایی شورای عالی قضایی تا مدیریت متمرکز رئیس قوه قضاییه را پس از پیروزی انقلاب اسلامی شامل می‌شود. هرچند تجربه مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ کارآمدی لازم را نشان نداد، مع‌ذک با مطالعه و تدقیق مشخص می‌شود ضعف‌های مدیریت شورایی سابق مثل جمله ترکیب شورا، شرایط انتخاب‌شوندگان و حیطه مسئولیت اعضا و... موجبات تغییر و بازنگری در مدیریت قوه قضاییه را فراهم آورد. به هر روی شورایی متشکل از پنج فقیه و مجتهد، که بعضی از آنان در مظان مرجعیت نیز قرار داشتند، در تصمیم‌گیری‌ها، اختلاف نظرهای فقهی و مدیریتی، تصمیم‌گیری‌ها با مشکلاتی مواجه است.

از آن جا که در نظام مبتنی بر ولایت فقیه با توجه به شئون و ولایت بر قضای ولی فقیه، مجاری امور قوه قضاییه می‌بایست از طریق ولی فقیه اداره یا تفویض شود، هرگونه طراحی ساختار قوه قضاییه باید به نحوی صورت گیرد که تصمیم‌گیری و تنفیذ نهایی مصوبات از طریق رهبری یا شخص منصوب ایشان صورت پذیرد. از این رو می‌توان تصور کرد اگر شورای عالی قضایی پیش از بازنگری قانون اساسی، با اقتباس از تجربیات مطالعات تطبیقی، ترکیبی متشکل از

نمایندگان منتخب کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به همراه نمایندگان دولت و از جمله وزیر دادگستری داشت، که اکثریت اعضا را قضات انتخاب شده توسط دارندگان پایه قضایی، و بخشی از اعضا و از جمله رئیس شورا با حکم ولی فقیه منصوب می شدند، اثرگذاری و عملکرد بهتری از خود به جای می گذاشت. در نهایت نیز تصمیمات شورا به تأیید نهایی رئیس منتخب ولی فقیه برسد تا الزامات فقهی مربوط به ولایت بر قضا در فقه امامیه نیز مراعات شود، مانند آنچه اصل ۱۷۶ قانون اساسی مبنی بر لزوم تأیید مصوبات شورای عالی امنیت ملی توسط مقام رهبری جهت لازم الاجرا شدن مصوبات مقرر داشته است. از طرف دیگر، نقش نامعلوم و غیرمؤثر وزیر دادگستری نیز محل تأمل است، مطابق قانون اساسی پس از بازنگری، وزیر دادگستری از میان پیشنهادهاى قوه قضائیه انتخاب می شود که به نوعی انتخاب از جانب قوه قضائیه تلقی می شود. وزیر دادگستری وضعیتی استثنایی در حوزه انتخاب و اختیارات محدود مورد عمل دارد. از این رو می توان گفت وزیر دادگستری را باید از ردیف دیگر وزرا، با معنای مصطلح آن متمایز دانست، به نحوی که از نظر حوزه اختیارات و وظایف با محدودیت مواجه است و در حیطه مسائل مربوط به قوه قضائیه طبق نظریه تفسیری شورای نگهبان مسئولیتی ندارد.

به هر روی تجربه ده ساله مدیریت شورایی قبل از بازنگری قانون اساسی به هر دلیل موفق نبود و عملکرد قابل قبول تری از خود به جای نگذاشت. تمرکز مدیریت در قوه قضائیه کاستی ها و نقایص مدیریت شورایی را در دستگاه قضایی تا حدی زیادی رفع کرده است، ضمن اینکه مطابق مطالعه تطبیقی ارائه شده، مدیریت قوه قضائیه در قالب شورای عالی قضایی الزاماً مزیتی با شیوه های مدیریت متمرکز ندارد، بلکه اصلاح ضعف های رویه های فعلی مدیریت دستگاه قضایی، باید با بازنگری در ساختارهای فعلی انجام گیرد و صرف انتخاب الگوی مدیریتی شورای عالی قضایی به معنای پاسخگویی و کارآمدی در اداره دستگاه قضایی نیست.

یادداشت‌ها

1. unitary
2. Ministry of Justice
3. Decentralized
4. Quango
5. <http://www.judicialappointments.gov.uk/select/qualities.htm> (last accessed on 1 April 2008)
6. autonomy-oriented / judicial self-governance
7. court service model

منابع

الف: فارسی و عربی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ دوم، ج ۱.
۳. ارسطو (۱۳۷۱)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، چ سوم.
۴. افشار، سجاد (۱۳۹۵)، آشنایی با نظام‌های قضایی در حقوق تطبیقی هلند، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه چ اول.
۵. انصاری، مرتضی بن محمد امین دزفولی (۱۴۱۵)، کتاب المکاسب المحرمه و البیع و الخیارات (ط-الحدیثه)، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری، چ اول، ج ۳.
۶. بروجردی (آیت الله العظمی)، حسین (۱۳۶۲)، البدر الزاهر، تحریر آیت الله منتظری، قم: مرکز انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی.
۷. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۹)، ولایت فقیه، ولایت فقاقت و عدالت، قم: اسراء، چ یازدهم.
۸. حسینی بهشتی، محمد (۱۳۹۰)، مبانی نظری قانون اساسی، تهران: بقعه.
۹. خمینی، سید روح الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ اول، ج ۲۱.
۱۰. رشوند بوکانی، مهدی (۱۳۸۸)، استقلال قاضی و قوه قضاییه در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۱. رضایی زاده، محمود (۱۳۸۳)، مدیریت قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چ اول.
۱۲. روابط عمومی دادگستری (بی تا)، نگاهی به فعالیت‌های قوه قضاییه، تهران: انتشارات روابط عمومی دادگستری.
۱۳. زرنگ، محمد (۱۳۸۱)، تحول نظام قضایی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ اول.
۱۴. زرینی، حسین و حسین هژبریان (۱۳۸۸)، تاریخ معاصر دستگاه قضایی ایران و تحولات آن، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چ اول، ج ۱.

۱۵. صدر، محسن (صدرالاشراف) (۱۳۶۴)، *خاطرات صدرالاشراف*، تهران: انتشارات وحید.
۱۶. عاقلی، باقر (۱۳۶۹)، *داور و عدلیه*، تهران: انتشارات علمی، چ اول.
۱۷. علومی، رضا (۱۳۴۸)، *کلیات حقوق*، تهران: مؤسسه عالی حسابداری.
۱۸. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ پنجاهم.
۱۹. ----- (۱۳۷۳)، *شان نزول تعادل قوا و نزول شأن آن - گفتارهایی در حقوق عمومی*، تهران: دادگستر.
۲۰. مدنی، جلال‌الدین (۱۳۶۹)، *حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: سروش، چ اول، ج ۶.
۲۱. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۵ق)، *أنوار الفقاهه کتاب البیع*، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب (ع)، چ اول.
۲۲. مهرپور، حسین (۱۳۸۹)، *تاریخ شفاهی قوه قضاییه سی سال پس از انقلاب اسلامی*، تدوین عباسعلی علیزاده، تهران: سپید، چ اول.
۲۳. وکیلان، حسن (۱۳۹۵)، *نظام حقوقی مدیریت دستگاه قضایی*، قم: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، چ اول.
۲۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، تهران: جنگل، چ اول.
۲۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، چ دوازدهم، ج ۱.
۲۶. ----- (۱۳۹۲)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، چ دوم، تهران: میزان.
۲۷. ----- (۱۳۹۳)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، چ بیست‌وپنجم، ج ۲.

ب: لاتین

1. 'JudicialAdministration' <www.law.cornell.edu/wex/judicial_administration> accessed 17 January 2019.
2. Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation (95)12 of 11 September 1995 on the management of criminal justice <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536554&SecMode=1&DocId=527282&Usage=2>> accessed 5 December 2016.
3. Database for Institutional in Euro, **Judge selection in highest courts**, 2013 - 2014 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.htm>

4. David C. Steelman, 'Improving Caseflow Management: A Brief Guide' (National Center for State Courts 2008) 1 <<http://cdm16501.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/ctadmin/id/1022>> accessed 17 January 2019
5. E. Aguilera, **The French legal system** Edited by Ministry of Justice/2012
6. French Constitution, https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en
7. Garoupa, N., Ginsburg, (2008), **judicial Councils and judicial independence**, Chicago, University of Chicago.
8. Horne, Alexander (2009), **Judicial appointment system in England and Wales**, Home Affairs Section
9. <https://justitie.belgium.be/nl>
10. Jackson, David A. and Vannoni Matia, 2011, Effective and Accountable Judicial Administration Published as part of the Effectus Newsletter, Issue 16
11. Pauliat, H. and Berthier, L., (2009), "Administration and Management of Judicial Systems in Europe", **CEPEJ**, 10.
12. Wayne Stewart Martin AC, 'Court Administrators and the Judiciary - Partners in the Delivery of Justice' 2014 International Journal for Court Administration, 1, 11 <www.iacajournal.org/articles/abstract/10.18352/ijca.158/> accessed 5 December 2016.
13. EUROPEAN COMMISSION (2019), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, Brussels, 3.4.2019 COM(2019) 163 final.
14. Bobek Michal & Kosař David, (2013), Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe , DEPARTMENT OF EUROPEAN LEGAL STUDIES Research Paper in Law.
15. Esterling K. M. (1999), "Judicial Accountability the Right Way: official performance evaluations help the electorate as well as the bench", in **Judicature**, Vol. 82, No. 5, pp. 2006-215.
16. UNODC, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Vienna (2011), Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity, United Nations New York, 2011, Publishing production: English, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna.
17. Denis Preshova, Ivan Damjanovski ,& Zoran Nechev (2017), THE EFFECTIVENESS OF THE 'EUROPEAN MODEL' OF JUDICIAL INDEPENDENCE IN THE WESTERN BALKANS: JUDICIAL COUNCILS AS A SOLUTION OR A NEW CAUSE OF CONCERN FOR JUDICIAL REFORMS, CENTRE FOR THE LAW OF EU EXTERNAL RELATIONS.
18. T.M.C. Asser Instituut inter-university research centre, CLEER PAPERS 2017/1
19. W. Voermans and P. Aleber, (2003) Councils for the Judiciary in EU Countries (Leiden/The Hague 2003), at 10, available at: <http://www.drb.de/fileadmin/docs/sv_councils_for_the_judiciary_voermans_albers_2003.pdf>.

**درخواست اشتراک
فصلنامه علمی - پژوهشی
دانش حقوق عمومی**

الف) اطلاعات فردی:	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه‌ی علمی (اختیاری):	آخرین مدرک تحصیلی (اختیاری):
ب) اطلاعات مربوط به مؤسسات و کتابخانه‌ها:	
نام مؤسسه / کتابخانه:	وابسته به:
ج) نشانی (برای ارسال مجله):	
آدرس:	
کدپستی:	تلفن:
تلفن همراه:	نمابر:
پست الکترونیک:	شماره‌ی اشتراک (در صورت داشتن اشتراک سابق):
اشتراک از شماره‌ی:	تا شماره‌ی:

بهای اشتراک سالانه (چهار شماره): ۷۲۰/۰۰۰ ریال به‌علاوه‌ی هزینه‌ی ارسال
علاقتمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب
زیر نزد بانک صادرات ایران به نام «انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان» واریز و علاوه بر
تکمیل فرم مربوطه در سامانه فصلنامه به آدرس mag.shora-rc.ir تصویر فیش را در
سامانه پیوست نمایند.

شماره حساب: ۰۱۰۸۱۲۹۰۹۳۰۰۹ شماره کارت: ۶۰۳۷۶۹۱۹۸۰۰۴۷۳۷۷

شماره شبدا: ۰۹ ۰۹۳۰ ۸۱۲۹ ۰۰۱۰ ۰۰۰۰ ۰۱۹۰ IR۸۷

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا (خسرو سابق)، روبروی مسجد الرحمن،

پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی

کدپستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۶ فکس: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۸۰

The Comparative Study of the High Management of the Judiciary in the Legal System of Iran and the European Union

Valiyollah Heidarneshad^{1*} & Kheirollah Parvin^{2}**

¹Ph.D. student of Public Law, Imam Sadiq University

²Professor, University of Tehran

Abstract

From an organizational perspective, judicial management means the institution and structure established by law to make justice which in the broader sense, include all entities created not for the sake of justice but for the management of the judiciary, such as ministries and judicial councils. In the EU member states there are three main models of centralization, semi-centralization and autonomy regarding the administration of the judiciary. The most important model is the diffused and council one. The main reason for the creation of judicial councils in the EU has been to keep judgments and judicial processes separate from political and external pressures, in particular the exercise of executive power. Judicial councils have led to upholding and promoting judicial independence by appointing judges with no intervention of the executive through a judge-made entity. Nowadays, there is a great tendency in the EU countries to manage the judiciary by means of such system. Judgment in the Islamic Republic of Iran Judicial System, based on the Islamic norms, is the authority of Vali-e-Faqhi (the Supreme Leader). Essential to mention that better arrangements for the administration of the judiciary in terms of composition, conditions of candidates and structure before the revision of the constitution could led to a better performance. By the way, the ten-year experience of council management in the legal system of the Islamic Republic of Iran was not so successful, and centralized management after the Constitutional revision has been a great remedy for the related deficiencies.

Keywords:

Judiciary, Judicial Independence, Supreme Judicial Councils, European Union, Ministry of Justice.

* **Email:** heidarneshad@isu.ac.ir

** **Email:** khparvin@yahoo.com

Corresponding Author

Analysis of the Ambiguity Points in Supervising the Implementation of General Policies of the System in the Legislative Process

Ali Fattahi Zafarqandi ^{1*} & Firouz Aslani ^{2}**

1.Ph.D. in Public Law, University of Tehran

2.Associate Professor, University of Tehran

Abstract

According to paragraphs (1) and (2) of the Article 110 of the Constitution, determining the general policies of the system and supervising their proper implementation are among the powers of the leadership. Nevertheless, the competent authority for supervising the proper implementation of the general policies has raised some challenges. This research, using a library method and in a descriptive-analytic research, examines the responsible entity and the manner for supervising the general policies in the legislative process. It seems that, firstly, the competence to supervise the proper implementation of the general policies of the system has been delegated to both the Guardian Council and the Supervisory Board for the Proper Implementation of the General Policies of the System (an elected body of members of the Expediency Council). Secondly, the Guardian Council in many cases has declared the enactments of the Islamic Consultative Assembly in contradiction with the general policies of the system. Thirdly the Supervisory Board for the proper implementation of the general policies is restricted to legal framework predicted for the Guardian Council including the timeframe. Fourth, based on the incompetence principle and the philosophy of the general policies' promulgation, there is no legal possibility for the Parliament to insist on enactments inconsistent with the general policies of the system.

Keywords:

General Policies of the System, Supervisory Board for the Proper Implementation of the General Policies of the System, Legislative Process, Paragraph (1) of Article 110 of the Constitution.

* **Email:** a.fattahi.zafarhandi@gmail.com

** **Email:** aslanif@ut.ac.ir

Corresponding Author

Legislative Policy Governing the Administrative System of Iran with a Glance at Legislation on Public Non-Governmental Organizations

Fardin moradkhani^{1*} & Hosein khorshidi^{2} Farshid bande ali^{3***}**

1-Assistant Professor, Bu-Ali Sina University

2-Instructor In Law Group, Payam- e- Noor University, Behshhr branch

3-L.L.M. in Public Law, Bu-Ali Sina University

Abstract

In democracy-based systems, parliament plays a leading role in controlling the relations of powers with each other as well as with citizens. In our country the notion of this supremacy is based on the Iranian Constitutional tradition that in accordance with Article 71 of the Constitution, legislation on all matters, especially in administrative issues, is the right of the Islamic Consultative Assembly. But this role of the parliament in controlling the decisions and actions of the executive power does not necessarily result in lawfulness of the administration and maintenance of its proper functions. The increasing range of laws, coupled with the varied regulation of government, staffs and decision-making councils in this area, not only challenges the ability of the country's administrative system to provide efficient and up-to-date public services, but also have created many ambiguities for this system regarding the administrative issues including functional competence and employment, financial and administrative system. Ultimately, the Iranian administration's control of power is confronted with ineffectiveness. This research, while attempting to give a brief explanation of the causes of this inefficiency, will indicate its effects on the administrative system by examining various legal issues of public non-governmental organizations and suggesting solutions.

Keywords

Public Non-Governmental Organization, Administration, Parliamentary Control, Government Regulation, Financial Review.

* **Email:** hosein.khorshidi@gmail.com

** **Email:** moradkhani.fardin@yahoo.com

*** **Email:** sorena_2013@yahoo.com

Corresponding Author

Structural and Functional Analysis of Unicameral and Bicameral Legislative Systems; Justificatory Grounds and Critical study

Hassan Garousi ^{1*} Babak Baseri ^{2}**

1-Ph.D. student of Public Law, Islamic Azad University, South Tehran branch

2-Assistant Professor, Islamic Azad University, Shiraz branch

Abstract

The bicameral legislative systems are the historical product of class societies, especially feudal systems in the 17th and 18th centuries. Other countries also created bicameral systems, influenced by the book of the Spirit of Law, the classical work of Charles de Montesquieu, who saw the British parliamentary system as the origin of progress, development and democracy. The legislative experience of some countries, such as Denmark, Iceland and the State of Nebraska, has led to changes in the structure of the legislature and the conversion of the bicameral parliament to a unicameral system. In this descriptive-analytic study, we compare unicameral and bicameral legislative systems. These systems have been examined by standards of law stability, legislative responsibility, legislative authority, decision-making quality, efficiency and economic viability. The greatest benefits of dual-parliamentary systems are legislative oversight and balance, pluralism and minority participation in the legislature. Nevertheless, the economics and legal efficiency of unicameral systems along with accelerating the decision-making process have led to change of some bicameral systems to unicameral ones.

Keywords

Bicameral Legislative System, Unicameral Legislative System, Referendum, Parliament, Check and Balance.

* **Email:** garousi.h@gmail.com

** **Email:** baseribabak@gmail.com

Corresponding Author

Legislative Needs Assessment; A Required Element in Competent Legislation

Seyyed Ahmad Habib Nezhad ^{1*} & Ahmad Taghi Zadeh ^{2**}

1-Assistant Professor, University of Tehran (farabi campus)

2-Ph.D. student of Public Law, University of Tehran (farabi campus)

Abstract

The competent legislation based on the real needs of the society is an effective element in improving the quality of legislation and preventing the social and economic costs arising from poor quality legislation. Legislative needs assessment is based on citizens' right to determine their fate and to exercise their sovereignty. However, it is not possible to scrutinize the views of all citizens and the legislative needs assessment of all citizens in all matters, and also, along with the necessity to legislative prioritization of citizens' and receiving their willing in the area of legislation, it is essential to collect stakeholders' views on the one hand and the opinions of experts and relevant specialists on the other hand. The main question in this research is that in Iran's legislative system, to what extent, legislative needs assessment is considered as an essential element in the competent legislation. Accordingly, in the form of a descriptive-analytic research, the result was that, firstly, the legislative system of the country regarding the legislative needs assessment has a weak literature and poor experience and is also neglected in legislative procedures, so that even, in practice, little value is given to those laws and regulations enacted based on the legislative needs assessment. Secondly, in order to lay down competent, efficient and responsive needs of the society, there is no choice but to strengthen the dimension of needs assessment in legislation. Thirdly, the legislative needs assessment is different from populism in the field of legislation, and on the pretext of populism, legislative needs assessment should not be put away.

Keywords

Legislative Needs Assessment, Legislation, Quality of Legislation, Populism, Consultation, Stakeholders.

* **Email:** a.habibnezhad@ut.ac.ir

** **Email:** ah.taghizadeh@yahoo.com

Corresponding Author

The Scope and Requirements of the Election Supervision in the Guardians Council's Decisions; with the Emphasis on the Parliamentary Elections

Hamed Nikounad ^{1*} & Zeynab asakereh ^{2}**

1-Assistant professor, Qom University

2-L.L.M. in Public Law, Qom University

Abstract

The importance of monitoring election is rooted in the distinguished position of the election in the context of law and politics. Election as a peaceful and legitimate process of transferring power is a mechanism for exercising self-determination right in order to achieve an effective and meritocratic system. Monitoring of the Guardian Council on the processes and stages of the election, in particular the parliamentary elections, has always been at the heart of Iran's election law discussions. The effect of this monitoring on the outcome of the election is beyond explanation and has been addressed in various studies and writings. The neglected dimension in the current literature is the approach of the Constitutional review entity regarding the scope and requirements of monitoring the election. This subject is explored through a procedural analysis approach. The findings of the research show that the approach of the Guardian Council conforms to the interpretative opinion of the Article 99 as well as with the concept and purpose of monitoring in public law. The opinions of the Guardian Council show "Effectiveness," "specialization" "comprehensiveness," and "Exclusivity" of the election monitoring.

Keywords

Election Supervision, Article 99 of the Constitution, Guardian Council, Election Monitoring, Islamic Consultative Assembly Elections.

*Email:h_nikoonahad@sbu.ac.ir

** Email: zeynabasakereh68@gmail.com

Corresponding Author

Contents

■ The Scope and Requirements of the Election Supervision in the Guardians Council's Decisions; with the Emphasis on the Parliamentary Elections	1
● Hamed nikoonaahad & Zeynab asakereh	
■ Legislative Needs Assessment: A Required Element in Competent Legislation	25
● Seyyed Ahmad Habib Nezhad & Ahmad Taghi Zadeh	
■ Structural and Functional Analysis of Unicameral and Bicameral Legislative Systems; Justificatory Grounds and Critical study	47
● Hassan Garousi & Babak Baseri	
■ Legislative Policy Governing the Administrative System of Iran with a Glance at Legislation on Public Non-Governmental Organizations	69
● Fardin moradkhani & Hosein khorshidi & Farshid bande ali	
■ Analysis of the Ambiguity Points in Supervising the Implementation of General Policies of the System in the Legislative Process	89
● Ali Fattahi Zafrqandi & Firouz Aslani	
■ The Comparative Study of the High Management of the Judiciary in the Legal System of Iran and the European Union	111
● Kheiroollah Parvin & Valiyollah Heidarnezhad	

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

Public Law Knowledge Quarterly

Vol. 8, Winter 2020, No. 26

Publisher: Guardian Council Research Institute

Responsible Editor: Abbas Ali Kadkhodaei

Chief Editor: Siyamak Rahpeyk

The Editorial Board:

- **Firooz Aslani** (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- **Mohammad Javad Javid** (Professor of Public Law, Tehran University)
- **Sayyed Mohammad Hosseini** (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- **Vali Rostami** (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- **Siyamak Rahpeyk** (Professor of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)
- **Mohamad hasan sadeghi moghaddam** (Professor of Private Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)
- **Abbas Ali Kadkhodaei** (Professor of Public Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)

**Address: Guardian Council Research Institute, No. 12, Dehghaninia Alley,
Sepahbod Gharani St, Tehran. Iran**

P.O.Box: 13145-1463

Tel: +98 21 88325046 Fax: +98 21 88325080

E-mail: mag@shora-rc.ir

mag.shora-gc.ir