



جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه ریزی در راستای وظایف قوه قضائیه

علیرضا دبیرنیا*

چکیده

وجود قوانین برنامه توسعه از نقاط قوت و ارزشمند نظام حقوقی ایران است و آثار درخور توجهی در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد کرده است؛ اما عدم تبیین جایگاه قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران ممکن است این فرض را به ذهن متبادر کند که برخی از مصوبات مجلس در جایگاه برتری نسبت به سایر قوانین قرار دارد. این فرض وقتی بیشتر قوت می‌گیرد که عملاً در برخی از رویه‌ها، جایگاه برتری برای قوانین برنامه توسعه در نظر گرفته شده است. در این وضعیت، یک مسئله حقوقی مطرح می‌شود: با وجود اینکه قانون اساسی شأن ممتازی برای قوانین برنامه در نظر نگرفته است؛ اما عملاً سلسله مراتب قوانین با یک تغییر اساسی مواجه است. اصل بر این است که مجموعه قوانین عادی از شأنی واحد در نظام حقوقی ایران برخوردار است؛ اما آثار حقوقی مترتب بر قوانین برنامه توسعه با سایر قوانین متفاوت است. در زمان تنظیم قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، شایسته است به وظایف و صلاحیت‌های ذاتی قوا و نهادهای حکومتی در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات توجه شود؛ به نحوی که وظایفی که مستلزم قانون‌گذاری جدید نیست و در قوانین و مقررات مختلف به آن تصریح شده است، مجدداً در قوانین برنامه تکرار نشود. تدوین قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه برای قوا به‌عنوان امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است؛ اما مهم‌ترین وظایف قانونی قوا و نهادهای حکومتی از نظر ترتیب و اولویت اجرایی، نباید تحت تأثیر قوانین برنامه توسعه قرار گیرد؛ به نحوی که برخی از وظایف ذاتی قوا و نهادهای حکومتی عملاً از اولویت اجرا خارج شود. بررسی عملکرد قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در مورد قوه قضائیه از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ زیرا وظایف خطیری مانند پشتیبانی از حقوق فردی، اجتماعی و عدالت در جامعه را بر عهده دارد.

واژگان کلیدی: قانون برنامه، قانون اساسی، پارلمان، قضائیه، نظام حقوقی

dabirnia.alireza@gmail.com

* استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۱/۰۹ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۹/۲۳

مقدمه

در خصوص وظایف قوا در قانون اساسی و صلاحیت‌های عام مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری و ابتکار عمل مجلس در تعیین شکل و چهارچوب قوانین، این مسئله قابل طرح است که آیا قالب قوانین برنامه، ظرف مناسبی برای تحقق وظایف قوا، نهادها، سازمان‌ها و... محسوب می‌شود؟ در صورت بروز مواردی مانند «تحقق شرایط خاص و عدم امکان پیش‌بینی آن در قانون برنامه»، «طولانی‌بودن فرآیند اصلاح و عدم اختیار مجلس در اصلاح قوانین برنامه» و «عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی در بازه زمانی پنج‌ساله» ممکن است قوانین برنامه، خود به‌عنوان مانعی در راستای انجام وظایف قانونی دستگاه‌ها تبدیل شود. در این فرض امکان وقوع نتایج زیر محتمل است: نخست، با تعیین برنامه‌های اولویت‌دار برای دستگاه‌ها در یک دوره پنج‌ساله، این امکان وجود دارد که صلاحیت‌های ذاتی دستگاه‌ها عملاً و قانوناً محدود به موارد احصاء‌شده در قوانین برنامه توسعه گردد؛ دوم، ممکن است این ابهام مطرح شود که دستگاه‌ها تکلیف صریحی در مورد سایر وظایف ذاتی خود به دلیل عدم درج در قوانین برنامه توسعه ندارند؛ سوم، به دلیل عدم امکان اجرای توأمان تکالیف مندرج در قوانین برنامه با سایر وظایف ذاتی دستگاه‌ها در طول یک دوره پنج‌ساله، ممکن است این ابهام مطرح شود که اجرای قوانین برنامه بر سایر تکالیف ذاتی قوا ترجیح دارد. با توجه به رویه موجود و پیش‌بینی جایگاهی خاص برای قوانین برنامه نسبت به سایر قوانین، ممکن است به‌طور اجتناب‌ناپذیری اجرای قوانین برنامه نسبت به سایر تکالیف در اولویت قرار گیرد. تصویب قوانین برنامه توسعه ممکن است با هدف تخصیص منابع مالی و اولویت اجرای یک برنامه از سوی قانون‌گذار تلقی گردد و قطعاً این هدف را دنبال نمی‌کند که به توقف سایر وظایف ذاتی قوا و نهادها منتهی گردد؛ اما تخصیص بودجه و تکلیف دستگاه‌ها به اجرای برنامه توسعه، سایر وظایف دستگاه‌ها را به‌طور اجتناب‌ناپذیری در اولویت بعدی قرار می‌دهد و اصولاً بدون تخصیص بودجه، امکان اجرای بخش قابل‌توجهی از وظایف ذاتی دستگاه‌ها وجود ندارد.

از سوی دیگر در نظام حقوقی ایران هیچ سلسله‌مراتبی در مورد جایگاه قوانین عادی و برنامه‌ای وجود ندارد و چگونگی تبعیت قوانین مذکور از یکدیگر و روش احراز عدم مغایرت یا انطباق قوانین عادی با قوانین برنامه از مسائل نظام حقوقی کشور است. با توجه به اینکه قوانین برنامه باید در طول یک برنامه پنج‌ساله به مرحله اجرا درآید، بنابراین معلوم نیست با کدام معیار می‌توان برخی از مصوبات مجلس را دقیقاً در مغایرت با قانون برنامه‌ای دانست که قرار است در یک بازه پنج‌ساله محقق گردد؟ در این نوشتار ضمن بررسی کیفیت اجرای قوانین برنامه توسعه در کشور و مسائل آن، نحوه راهبری قوه قضائیه در چهارچوب قوانین برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد و به سؤال‌های زیر پاسخ خواهیم داد:

- تعیین قانون برنامه توسعه به‌عنوان یک قانون برتر در مقابل قوانین عادی، از کدام پشتوانه قانونی برخوردار است؟

- راهبری دستگاه‌ها در چهارچوب قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه با کدام مسائل حقوقی مواجه است؟

۱. جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی و تأثیر آن بر اختیارات قوه مجریه

در این بند، مباحث قوانین برنامه با توجه به اصول قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد تا جایگاه آن در قانون اساسی و نحوه تعامل آن با سایر منابع حقوقی معین شود.

در هر کشوری حقوق، ناشی از مقام و قدرتی است که حق وضع قواعد و تحمیل رعایت آن را دارد و همین مقام است که منبع حقوق نامیده می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۱۱۹). امروزه عموماً این اصل مورد پذیرش قرار گرفته است که قانون اساسی، چهارچوب رسمی قوانین پایه است و فعالیت حکومت را تأسیس و تنظیم می‌کند (لاگین، ۱۳۸۶: ۱۵۵). در کشورهایی که بر اساس دموکراسی اداره می‌شوند، قانون همان محصول اراده مجموع شهروندان است و در یک نظام پارلمانی که به وسیله نمایندگان ملت و برای این منظور انتخاب شده‌اند، تصویب می‌شود. بدیهی است همه قوانین دارای ارزشی برابر نیستند؛ لذا قوانین اساسی ماهیتی ویژه دارند و در مرتبه بالای سلسله مراتب قوانین حضور دارند که موضوع اساسی آن‌ها تعیین نقش قوای عمومی است (لوی برول، ۱۳۸۴: ۷۲-۷۰). بر همین اساس قوانین اساسی، مانند هر قانون، پاسخگوی نیازها و شرایط سیاسی و اجتماعی معینی است؛ لذا وقتی این نیازها و شرایط تغییر یابد، قوانین باید مورد تجدیدنظر قرار گیرد و با نیازهای تازه جامعه تطبیق داده شود (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۸۱). همچنین اهمیت ویژه قانون اساسی در میان سایر قوانین به خاطر ارتباطی است که این قانون با ساختار کلی حقوقی سیاسی هر کشور دارد و احترام به آن برای استحکام رژیم سیاسی است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۷۵: ۴۳).

طبق اصل ۴۳ قانون اساسی «تنظیم برنامه اقتصادی کشور» به عنوان یکی از ضوابط تأمین استقلال اقتصادی جامعه اعلام شده است. در اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت «امور برنامه و بودجه» و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و با همکاری وزرا، «برنامه و خط‌مشی دولت» را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. قانون اساسی به دنبال طرح یک روش خاص برنامه‌ریزی نبوده است تا دولت مکلف به ارائه لایحه‌ای در قالب قانون برنامه شود. بنابراین تکلیف قوه مجریه به ارائه یک برنامه میان مدت در قالب قوانین برنامه پنج‌ساله از هیچ‌یک از اصول قانون اساسی استنباط نمی‌شود و این روش صرفاً الگویی انتخابی است که به صورت رویه درآمده است. در قانون اساسی، هیئت دولت مکلف است تا هدایت و کنترل قوه مجریه را برعهده گیرد که قاعداً مستلزم تفکر و برنامه‌ریزی است. هیئت دولت می‌تواند در بخش اجرایی و به تناسب شرایط و اوضاع و احوال کشور از برنامه‌ریزی‌های مختلف بهره‌مند شود.

با توجه به اینکه رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه در بخش اجرایی کشور و نیز بودجه کل کشور را مستقیماً برعهده دارد، این مسئولیت ایجاب می‌کند تا اختیار رئیس‌جمهور و هیئت دولت در ارائه طرح و برنامه مدنظر، مفروض قلمداد شود؛ مگر در مواردی که در قوانین به چهارچوب خاصی تصریح شده باشد. بنابراین در مواردی که نحوه اجرای صلاحیت‌های قوه مجریه به مقننه محول نشده باشد، به نظر می‌رسد ابتکار عمل برنامه‌ریزی باید در اختیار هیئت دولت قرار گیرد. بر همین اساس قوانین برنامه توسعه فاقد ماهیت ویژه

در قانون اساسی است و در مواردی هم که عناوین برنامه و مانند آن قید شده است، ماهیت ویژه‌ای برای برنامه‌ریزی از سوی قانون‌گذار پیش‌بینی نشده است. برنامه‌ریزی مدنظر در قانون اساسی به صورت کلی مطرح گردیده است و می‌تواند در قالب قوانین و مقررات و با چهارچوب مختلف تدوین و به مرحله اجرا درآید و از این جهت با سایر قوانین تفاوتی ندارد.

قدر متیقن این است که در هیچ یک از اصول قانون اساسی قید نشده است که هیئت دولت مکلف به تنظیم لوایح برنامه باشد. در مورد تنظیم برنامه در قالب قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله نیز هیچ تکلیف قانونی برای هیئت وزیران در نظر گرفته نشده است. بنابراین جایگاه خاصی در مورد قوانین برنامه، اعم از توسعه و موارد مشابه در قانون اساسی وجود ندارد. در فرضی که هیئت دولت مکلف به تنظیم قوانین برنامه برای برخی از امور باشد، تعیین جایگاهی ویژه برای قوانین برنامه، با قانون اساسی مطابقت ندارد. مثال بارز این استدلال در لایحه بودجه سالیانه کشور به چشم می‌خورد و با وجود تکلیف قانونی برای تنظیم بودجه در قالب قوانین یک‌ساله، این دسته از قوانین، از جایگاه برتری نسبت به سایر قوانین برخوردار نیستند. از اصول ۴، ۱۳، ۴۴، ۶۶، ۷۲، ۷۳، ۷۷، ۸۵، ۹۱، ۹۸، ۱۰۵، ۱۱۰، ۱۲۵، ۱۳۸، ۱۵۶، ۱۶۳، ۱۶۷ و ۱۷۷ قانون اساسی نیز استنباط می‌شود که قانون‌گذار اساسی منحصراً در راستای تبیین عناوین و قالب‌های خاصی از مجموعه قوانین و مقررات گام برداشته است که منحصراً در عناوین زیر محصور است:

«قوانین و مقررات»، «مقررات محلی»، «قوانین اسلام»، «موازین اسلامی»، «آیین‌نامه داخلی»، «قانون اساسی»، «اصول و احکام مذهب»، «تفسیر قوانین عادی»، «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی»، «اساسنامه، مصوبات دولت و قوانین و مقررات عمومی»، «احکام اسلام»، «تفسیر قانون اساسی»، «تصمیمات شوراها»، «سیاست‌های کلی نظام»، «پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی»، «آیین‌نامه اجرایی قوانین، تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه»، «حدود و مقررات مدون جزایی اسلام»، «موازین فقهی»، «منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر»، «آیین‌نامه‌های دولتی»، «مصوبات شورای عالی امنیت ملی» و «مصوبات شورای بازنگری قانون اساسی». بنابراین عناوین مندرج در قانون اساسی از مواردی است که جزء منابع حقوقی احصاء گردیده و در اصول متعددی از آن نام برده شده است.

نکته حائز اهمیت این است که قالبی تحت عنوان «قوانین برنامه» در هیچ یک از اصول قانون اساسی و به تبع آن در سلسله‌مراتب منابع حقوقی مشاهده نمی‌شود. قدر متیقن این است که قوانین برنامه صرفاً می‌تواند تحت عنوان قانون عادی تلقی شود و هیچ برتری بر سایر قوانین عادی نخواهد داشت. تقسیم‌بندی قوانین و انتخاب عنوان «قانون برنامه» برای برخی از مصوبات قوه مقننه نمی‌تواند شأن ویژه‌ای را برای قوانین توسعه به ارمغان آورد.

با توجه به اصل ۱۲۶ قانون اساسی، رئیس‌جمهور اختیار دارد تا امور برنامه و بودجه کشور را راهبری کند. با استنباط از این اصل، رئیس‌جمهور می‌تواند در چهارچوب اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات، برنامه‌های لازم را تدوین کند. بدیهی است چنانچه مطابق قانون اساسی یا سایر قوانین، ترتیبی در

مورد برنامه‌ریزی تعیین شده باشد، رئیس‌جمهور مکلف به تبعیت از آن روش خواهد بود. بنابراین تنظیم قانون برنامه در قالب برنامه‌های سنواتی، یکی از راهکارهای برنامه‌ریزی کشور توسط رئیس‌جمهور است.

۲. اختیارات پارلمان در پذیرش یا رد لایحه قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه

قوه مقننه از نقشی تعیین‌کننده در تصویب، تغییر و اصلاح لوایح پیشنهادی دولت از جمله لایحه قانون برنامه برخوردار است؛ زیرا اراده مردم که با وضع قانون و با پی‌ریزی استراتژی سیاسی و خط‌مشی کشوری همراه است، از پارلمان ظهور می‌کند و نیازمند تصحیح و تغییر به وسیله نهاد دیگری نیست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۰۲)؛ اما به نظر می‌رسد اختیارات قوه مقننه در قانون‌گذاری تحت تأثیر جایگاه ویژه قوانین برنامه توسعه قرار دارد؛ به نحوی که تطبیق مصوبات مجلس با قانون برنامه توسعه عملاً به تعیین جایگاه برتر قوانین برنامه نسبت به قوانین عادی منتهی می‌گردد. مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است و به نظر می‌رسد اختیار قوه مقننه در پذیرش، رد و اصلاح لایحه قانون برنامه توسعه، ذاتی و مطلق است و پارلمان تکلیفی ندارد تا تحت قالب و الگوی خاصی به قانون‌گذاری بپردازد. بنابراین قوه مقننه از صلاحیت لازم جهت پذیرش، رد و اصلاح چهارچوب شکلی و محتوایی قوانین برنامه برخوردار است و هیچ تکلیف خاصی در تبعیت از یک روش خاص برای قوه مقننه پیش‌بینی نشده است.

حوزه اختیارات قوه مقننه و نحوه تعامل آن با قانون برنامه در سه وضعیت متفاوت (پذیرش یا رد)، (اصلاح، تغییر و حذف) و (تدوین قوانین معارض با قانون برنامه) می‌تواند مورد کنکاش قرار گیرد. با توجه به اینکه در هیچ یک از اصول قانون اساسی در مورد قوانین برنامه، تعریفی صورت نگرفته است و مجلس نیز واجد چنان صلاحیتی است که قادر است لوایح دولت را مورد بررسی قرار دهد و در نهایت از تصویب آن عدول نماید. بنابراین پارلمان تکلیفی در پذیرش لوایح دولت ندارد و به همین جهت، تعیین چهارچوب برنامه و الزام مجلس به تبعیت از آن، منتفی است. به عبارت بهتر، تکلیف مجلس در مورد پذیرش لایحه دولت محدود به لایحه بودجه سالیانه است و این تکلیف نیز مستند به اصل ۵۲ قانون اساسی است.

همچنین در اصل ۵۹ قانون اساسی تأکید شده است که در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی، ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. بنابراین اختیار مجلس به انتخاب شیوه‌های مختلف قانون‌گذاری مورد تصریح قرار گرفته است و در مواردی که نص صریحی وجود ندارد، مجلس مرجع تصمیم‌گیری در مورد چگونگی تعیین چهارچوب قوانین است. عبارت‌پردازی در این اصل به نحوی است که اختیار مجلس در تصویب قوانین مهم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مورد تصریح قرار داده است و اثری از لزوم تبعیت از الگویی خاص مشاهده نمی‌شود. از اصول مندرج در فصول پنجم و ششم قانون اساسی نیز استنباط می‌شود که مجلس از اختیار لازم در عدم پذیرش قانون برنامه در شکل فعلی آن برخوردار است. بر همین اساس پس از تصویب و پذیرش چهارچوب لایحه برنامه توسعه توسط مجلس و انتشار و ابلاغ قانون برنامه، این حق و امکان برای مجلس وجود خواهد

داشت که نسبت به اصلاح و تغییر برخی از اصول آن اقدام کرده یا در مواردی به منظور حذف برخی از مواد آن قانون‌گذاری کند. بدیهی است قوه مقننه غیر از محدودیت‌های مندرج در قانون اساسی، از ابتکار عمل لازم در قانون‌گذاری برخوردار است و این موضوع با صلاحیت ذاتی قوه مقننه در قانون اساسی منطبق است. جایگاه قوه مقننه در ساختار قانون اساسی ایجاب می‌کند تا مجلس قادر به وضع قوانینی معارض با قوانین برنامه هم باشد. تصویب قوانین معارض با قانون برنامه به این معنا است که ابتدا تعیین و تشخیص برنامه‌ای بودن قوانین در حیطه اختیار مجلس است. بنابراین با تدوین قانون بعدی، مجلس به حیات قانون قبلی خاتمه می‌دهد و این تصمیم‌گیری از ابتدایی‌ترین اختیارات ذاتی قوه مقننه محسوب می‌شود. اصول قانون اساسی و اصول مندرج در فصول پنجم و ششم، این اصل را مورد تصریح قرار می‌دهد که مجلس شورای اسلامی به‌طور ذاتی حق تجدیدنظر، اعم از جزئی و کلی در قوانین مصوب خود را دارد و از هیچ‌یک از اصول قانون اساسی استنباط نمی‌شود که مجلس شورای اسلامی مکلف به رعایت مواردی غیر از معیارهای مندرج در اصل چهارم قانون اساسی در وضع قوانین باشد. بنابراین اختیار مجلس شورای اسلامی در هر گونه تغییر، اصلاح یا حذف قوانین برنامه، از صلاحیت‌های ذاتی مجلس محسوب می‌شود.

۳. امکان‌سنجی نظارت بر قوانین عادی با معیارهای قانون اساسی، احکام اسلام و قوانین برنامه

درخصوص نظارت بر تطبیق قوانین با قانون اساسی و احکام اسلامی، دو اصل ضروری باید مورد توجه قرار گیرد؛ ابتدا مطابق قانون اساسی و نظر حضرت امام خمینی (ره) قدرت مقننه و اختیار تشریح در اسلام به خداوند متعال اختصاص یافته است و شارع مقدس اسلام، یگانه قدرت مقننه است و هیچ‌کس حق قانون‌گذاری ندارد و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به مورد اجرا گذاشت (شعبانی، ۱۳۸۴: ۲۷) و در مرحله بعد برای نظارت بر نحوه اجرای قانون اساسی علاوه بر مصونیت شغلی و استقلال عمل دستگاه نظارتی، لازم است ناظر قانون اساسی از حیثیت، احترام و اعتبار زیادی در جامعه بهره‌مند باشد و در غیر این صورت هر زمان ممکن است اختلاف نظر میان جایگاه ناظر و مجلس مقننه به بحران نظام سیاسی منتهی شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۲: ۱۶۶).

مطابق اصول ۴، ۷۲، ۸۵، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن به عهده فقهای شورای نگهبان است. همچنین مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. بر همین اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند با اصول قانون اساسی و احکام اسلامی مغایرت داشته باشد و تشخیص آن بر عهده شورای نگهبان است. قدر متیقن این است که مجلس شورای اسلامی مجاز است با هر شکل و محتوا قانون‌گذاری کند و صرفاً باید به تطبیق مصوبات خود با قانون اساسی و احکام اسلامی پایبند باشد و هیچ تعهد و تکلیف دیگری از اصول قانون اساسی برای محدودکردن اختیارات قوه مقننه پیش‌بینی نشده است. از سایر اصول قانون اساسی مندرج در فصل ششم نیز احراز می‌شود که مرجع تشخیص

چگونگی و کیفیت وضع قوانین کشور صرفاً در اختیار قوه مقننه است. مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند ارزش برخی از مصوبات خود را فراتر از سایر قوانین اعلام کند؛ حتی اگر عناوینی تحت عنوان «قوانین برنامه» برای آن تعیین کند. در سلسله مراتب منابع حقوقی نیز، قانون اساسی به‌عنوان رأس این منابع تعیین شده است و پس از آن، قوانین و آیین‌نامه به ترتیب در سلسله مراتب پایین‌تری قرار گرفته است. قانون برنامه تنها می‌تواند در قالب یک قانون عادی مصوب مجلس شورای اسلامی تنظیم و اعمال شود و پذیرش شأنی بیش از آن، با اصول قانون اساسی سازگاری ندارد و اصولاً قالب دیگری غیر از «قانون عادی» برای آن متصور نیست.

با توجه به موارد مطرح‌شده، از یک سو هیچ نشانه‌ای مبنی بر شناسایی جایگاه قوانین برنامه توسعه در سلسله مراتبی بالاتر از قوانین عادی در قانون اساسی وجود ندارد. بنابراین قوانین برنامه از نظر ماهیت و سلسله مراتب همانند قوانین عادی است و ظاهراً نمی‌توان قوانین مجلس را با معیاری بیش از قانون اساسی و شرع مقدس تطبیق داد. بدیهی است اختیار تعیین اولویت اجرا برای برخی از مصوبات، مانند قوانین برنامه در مقایسه با قوانین دیگر، منحصرراً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و این موضوع برای مجلس می‌تواند تحت عنوان سیاست‌گذاری در تدوین قوانین تعبیر شود. بدیهی است مقام صلاحیت‌دار در تدوین قوانین، همان مقام صالح در تغییر یا اصلاح قوانین است و بر همین مبنا این امکان وجود ندارد تا بخشی از صلاحیت‌های وضع قوانین از مجلس سلب شود.

۴. سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه

در تعیین چگونگی سیاست‌های کلی نظام، سخنی از برنامه‌ریزی در قانون اساسی به میان نیامده است و قوانین برنامه از شقوق سیاست‌های کلی نظام محسوب نمی‌شود و اصولاً بین این دو مفهوم، تفاوت ماهوی وجود دارد ضمن اینکه با عناوین بعدی یعنی بندهای هفتم و هشتم اصل یکصد و دهم نیز ارتباطی ندارد. با توجه به اینکه قانون برنامه می‌تواند ابزار قابل‌توجهی برای اجرای سیاست‌های کلی نظام به شمار آید، شاید بتوان از این نظر ارتباط میان آن دو را توجیه کرد. با وجود عدم معرفی مفهوم سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی، به نظر می‌رسد ناسازگاری‌های دیگری نیز با سایر اصول قانون اساسی ایجاد شده است. بدین ترتیب، سیاست‌های کلی نظام تحت هیچ‌یک از طبقه‌بندی قوانین و مقررات تعریف نشده است و قانون اساسی، وضعیت و مفاهیمی را مطرح ساخته است که تعریف شفافی از جایگاه و نحوه تعامل آن‌ها با سایر منابع حقوقی به عمل نیامده است (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۱).

یکی از مراجع سیاست‌گذاری درخصوص سیاست‌های کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که با ترسیم سیاست‌های کلی نظام در فرآیند برنامه‌های توسعه تأثیر به‌سزایی دارد. از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تصویب موارد متعددی از سیاست‌های کلی نظام کرده است که می‌توان به تصویب «سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های اقتصادی، انرژی، معدن، حمل و نقل، مسکن، ارتباطات، سرمایه‌گذاری، اصل ۴۴، کشاورزی، صنعت و بندج اصل ۴۴» اشاره کرد.

مقام رهبری مطابق رویه‌های موجود، رهنمودهای کلی خود را در قالب چند بند ارائه می‌کند تا مطابق آن، قوانین برنامه توسعه تنظیم شود. به نظر می‌رسد این رهنمودهای کلی از جنس همان سیاست‌های کلی نظام باشد که دولت و مجلس از نظر سیاسی و حقوقی ملتزم به رعایت آن می‌باشند. صرف نظر از اینکه تا به حال تعریف حقوقی از جایگاه رهنمودهای کلی قوانین برنامه به عمل نیامده است اما از نظر التزام سیاسی حقوقی، قوای حکومتی مکلفند تا معیارهای مورد نظر رهبری را در تنظیم قوانین، از جمله قوانین برنامه توسعه، مورد توجه قرار دهند.

در فرضی که دولت یا مجلس از ارائه قوانین برنامه پنج‌ساله عدول کنند، به نظر می‌رسد مقام رهبری مطابق اختیارات مندرج در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به ارائه سیاست‌های کلی نظام اکتفا خواهند کرد؛ اما ضرورت دارد سیاست‌های مدنظر رهبری در کلیه قوانین به‌عنوان یک التزام سیاسی حقوقی مورد توجه قرار گیرد. بنابراین دولت و مجلس در هر قالبی که به تنظیم قانون برنامه توسعه بپردازند، اعم از اینکه قالب دیگری غیر از قانون برنامه اختیار کنند یا از ارائه برنامه مدون صرف‌نظر نمایند، ضرورت دارد از سیاست‌های کلی نظام و رهنمودهای رهبری مطابق اصل یکصد و دهم قانون اساسی تبعیت کنند. برنامه‌ریزی در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک تکلیف قانونی محسوب می‌شود؛ اما تکلیفی جهت برنامه‌ریزی در قالب قانون برنامه توسعه در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است بلکه ارائه قانون برنامه توسط دولت به یک رویه و سنت در نظام حقوقی ایران تبدیل شده است. بر همین اساس به نظر می‌رسد اصلاح یا حذف برخی از مواد قوانین برنامه نمی‌تواند تأثیر قابل توجهی بر روند اجرای سیاست‌های کلی نظام داشته باشد. به عبارت دیگر، هر نوع تغییر، حذف یا اصلاحی موجب انحراف در مسیر سیاست‌های کلی نظام محسوب نمی‌شود بلکه اصلاح قوانین برنامه نباید به گونه‌ای صورت گیرد که از چهارچوب سیاست‌های کلی نظام خارج شود. با توجه به اینکه معیار روشنی جهت اندازه‌گیری میزان یا مصادیق انحراف از سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی نشده است، ضرورت دارد اصول و چهارچوب قانون اساسی به‌عنوان معیار در نظر گرفته شود. بر همین اساس، سیاست‌های کلی نباید موجب ایجاد محدودیت در صلاحیت‌های ذاتی قوای مجریه و مقننه گردد. صرف نظر از اینکه از نظر جایگاه قانونی، سیاست‌های کلی نظام را نمی‌توان در کنار قوانین برنامه توسعه قرار داد، این ابهام وجود دارد که با کدام معیار و به استناد کدام یک از اصول قانون اساسی، امکان شناسایی قوانین معارض با قوانین برنامه یا سیاست‌های کلی نظام وجود دارد. قدر متیقن این است که به استناد قوانینی مانند قانون برنامه و بودجه و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قانون برنامه پنج‌ساله در جایگاه متفاوتی نسبت به سایر قوانین قرار دارد؛ اما این جایگاه دارای ابهام بوده و در قانون اساسی از آن ذکری به میان نیامده است. با توجه به اینکه بررسی مستندات قوانین برنامه توسعه، موضوع این مقاله را تشکیل نمی‌دهد بنابراین از پرداختن به این موضوع اجتناب می‌شود.

۵. کیفیت اجرای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه

تعدادی از برنامه‌ها و مواد قوانین برنامه پنج‌ساله به دلیل اجرانشدن در زمان برنامه، مجدداً و عیناً در برنامه بعدی تکرار می‌شود و هیچ آثار و مسئولیتی برای دولت نداشته است. گاهی یک طرح و برنامه در دو قانون پنج‌ساله مورد تصویب قرار گرفته است؛ اما در طول دو برنامه، یعنی مدت ده سال به مرحله اجرا درنیامده است که می‌توان برای مثال به ماده ۴۳ قانون برنامه سوم توسعه در مورد طرح جامع رسیدگی به ایثارگران اشاره کرد. این برنامه در طول قانون برنامه سوم توسعه اجرا نشد و عیناً در قانون برنامه چهارم توسعه و در ماده ۹۹ مورد تصویب قرار گرفت و تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم نیز متوقف شد؛ زیرا ظاهراً ضمانت اجرای مؤثری برای اجرای آن وجود نداشت. ایراد عدم وجود ضمانت اجرای مؤثر قوانین، محدود به قوانین برنامه نیست بلکه در سایر قوانین نیز وجود دارد؛ لذا برنامه‌ای بودن قوانین هم نمی‌تواند موجب تضمین اجرای آن گردد. بنابراین از این نظر نیز با سایر قوانین اختلافی ندارد بلکه قوانین برنامه در عمل نتوانسته است ویژگی خاصی را از خود به نمایش درآورد. با توجه به اینکه تعدادی از برنامه‌های مصوب در طول دوره قانون برنامه پنج‌ساله به مرحله اجرا در نمی‌آیند، عملاً نظارت بر اجرای آن‌ها نیز منتفی خواهد بود و مقام ناظر ناگزیر است نظارت شکلی و غیر مؤثر خود را اعمال کند. مصوبات مربوط به بخش حقوقی و قضایی همانند سایر بخش‌ها در قوانین برنامه توسعه، با مسائل و مشکلاتی مواجه هستند. نکته درخور توجه در این نوشتار این است که برخی از پژوهش‌های انجام شده در خصوص چگونگی اجرای قوانین برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد تا با توصیف، تحلیل و نقد آن بتوان از تکرار برخی از مسائل در برنامه‌های آینده جلوگیری کرد. بنابراین هر گونه تحلیل و نقد در حوزه قوانین برنامه توسعه، مطلقاً به منزله انکار یا ناکارآمدی قوانین برنامه توسعه تلقی نمی‌شود بلکه تنظیم قانون برنامه توسعه از نظر مؤلف یک اصل ضروری است.

یکی از مسائل مهم برنامه‌های توسعه، فقدان منابع مالی کافی برای اجرای برنامه‌ها است. تجربه برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در ایران نشان می‌دهد که تأمین مالی برنامه‌ها در زمان اجرا به درستی انجام نمی‌شود و برخی از منابع موجود نیز به خوبی صرف اجرای برنامه‌های مصوب نمی‌شود. بنابراین ضرورت دارد تا نسبت به تعیین اولویت‌ها در اجرای برنامه‌های توسعه توجه شود تا به جای تخصیص منابع مالی ناکافی به تمامی حوزه‌ها، منابع به ترتیب اولویت تخصیص داده شوند (عطاری، ۱۳۹۵: ۲۷). تجربه چندین ساله کشور در برنامه‌ریزی توسعه مؤید این است که مواد احکام برنامه‌ها در مرحله اجرا با مشکلات فراوان مواجه شده و در بسیاری از موارد با شکست روبه‌رو می‌شوند (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸: ۱۳) به نحوی که از یک سو بسیاری از موادی که در برنامه چهارم توسعه آمده است، جزء اختیارات دولت بوده و نیازی به تصویب مجلس ندارد. از سوی دیگر عدم اجرای قوانین برنامه در طول دوران، خود به حدی است که حدود شصت حکم از برنامه سوم عیناً در برنامه چهارم توسعه تنفیذ شده است. باز هم به طور مثال می‌توان ادعا کرد که در مجموع مواد قانونی برنامه چهارم توسعه، تنظیم ۱۱۲ سند بر عهده قوای مجریه و قضائیه قرار

داده شده است که تهیه آن‌ها مقدور نبوده و به همین دلیل بسیاری از اسناد مطلقاً مورد توجه قرار نگرفته است (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸: ۲۹-۲۷).

بررسی‌های به‌عمل‌آمده مؤید این است که برنامه‌های توسعه به دلیل فقدان وجود نظام برنامه‌ریزی مطلوب، هماهنگ و بهینه و عدم ارتباط منسجم و نهادینه بین برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و بودجه‌ریزی، صرفاً مجموعه‌ای از احکام کلی، اهدافی آرمانی و وجود موضوعات متنوع است و به عدم موفقیت در بسیاری از اهداف برنامه‌های توسعه منتهی شده است (پوست‌فروش تهرانی و ورمزدار، ۱۳۸۹: ۳۲). از سوی دیگر دولت‌های منتخب در شروع کار با این مسئله جدی روبه‌رو هستند که با برنامه‌های میان‌مدتی که در دولت قبلی به تصویب رسیده است، چگونه برخورد کنند و تجربه دولت‌ها نشان می‌دهد که به یکی از این دو گزینه عمل می‌کنند: «عدم اصلاح قانون برنامه توسعه اما کنار گذاشتن ضمنی آن» یا «اصلاح برنامه در راستای تطابق با تغییر شرایط» (عزیزخانی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۵). همچنین این ابهام جدی وجود دارد که نظام برنامه‌ریزی بر اساس قوانین برنامه توسعه، اثربخشی چندانی در اهداف مندرج در قانون اساسی نداشته است. ضمن اینکه بسیاری از مواد قانونی برنامه‌های توسعه، فاقد متولی مشخص هستند یا شاخص خاصی برای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی صریح از طرف دولت ندارند (تهرانی، ۱۳۹۳: ۳۸).

به‌طور نمونه، برنامه اول توسعه در بخش قوه قضائیه، حاوی برنامه جامعی نبوده و اهداف کیفی مرتبط با قوه قضائیه را تأمین نکرده است؛ ضمن اینکه توجه به امور کمی در این برنامه نمی‌تواند به‌نحو مطلوب به توسعه امنیت قضایی در جامعه منجر شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۳: ۱۳). یکی از دلایل عدم موفقیت برنامه‌های اول و دوم توسعه، فقدان رابطه‌های علت و معلولی میان خواسته‌ها و مسیرهای برگزیده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۸: ۱).

برنامه پنجم توسعه دارای ساختاری ناقص‌تر از برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه است؛ به‌طور مثال عدم ارائه دیدگاه برنامه پنجم نسبت به توسعه ملی، نامشخص بودن انسجام درونی مستندات به‌خصوص رابطه آن‌ها با اسناد بالادستی و عدم ارائه سیاست‌های استراتژیک، از نارسایی‌های مستندات برنامه پنجم توسعه به نظر می‌رسد (عزیزخانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۶).

بر همین اساس به نظر می‌رسد برخی از مواد برنامه‌های توسعه به‌نحو تداوم شده‌اند که گو یا به‌دنبال بیان مجدد وظایف سازمان‌ها و دستگاه‌ها هستند؛ در حالی که بسیاری از مواد، تکرار وظایف ذاتی دستگاه‌ها بوده و نیازی به تصویب قانون مجدد ندارد. در مواردی نیز مفاد برنامه با قوانین موجود و شرح وظایف دستگاه‌ها در تعارض است و برای حل این مسئله قانون‌گذار ناگزیر می‌شود در انتهای متن قوانین توسعه با افزودن بندی مانند «کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون در طول اجرای برنامه توسعه ملغی اثر می‌باشد» تعارض‌های قانونی را مرتفع سازد (شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران، ۱۳۸۸: ۱۹).

حجم وسیع احکام برنامه علاوه بر اِشغال غیربهبینه توان کارشناسی کشور، در عمل نیز ممکن است به مانعی برای توسعه تبدیل شود؛ زیرا احکام برنامه که غالباً از قابلیت تفسیر مختلف برخوردار است موجب

می‌گردد تا ضمن به‌تحلیل‌رفتن تمرکز نیروهای اجرایی به‌واسطه پیچیده‌شدن فرآیند گزارش‌گیری از دستگاه‌های اجرایی، حوزه نظارتی نیز دچار صدمه شود. بر همین اساس برنامه‌های جامع توسعه عملاً می‌تواند مانعی برای بروز انعطاف و خلاقیت متولیان در حل مشکلات توسعه‌نیافتگی ایجاد کند و موجب کاهش بازدهی برنامه گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۳).

حال این سؤال مطرح می‌شود که چرا با فراهم‌بودن شرایط توسعه و سابقه طولانی در امر برنامه‌ریزی و صرف منابع ملی در تدوین قوانین برنامه‌های توسعه، معمولاً با مسئله‌ای تحت عنوان عدم اجرای کامل برنامه‌ها یا اثربخش‌نبودن تعدادی از مواد برنامه‌های توسعه مواجه بوده‌ایم؟ بسیاری از مواد قانونی برنامه‌های توسعه فاقد متولی معین هستند یا معیار مشخصی برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و پاسخگویی آن‌ها وجود ندارد. در این میان نکته قابل‌توجه این است که بسیاری از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه از نظر زمانی در قالب مواد و احکام قوانین برنامه، قابلیت اجرا ندارند (تهرانی، ۱۳۹۳: ۳ و ۳۸).

با توجه به اینکه مهم‌ترین مباحث مربوط به قوانین برنامه توسعه از ماهیت اقتصادی برخوردار است یا به‌نحوی با حوزه اقتصادی مرتبط می‌گردد، در همین راستا چند نمونه از مسائل قوانین برنامه توسعه سایر کشورها به‌عنوان مثال ذکر می‌گردد؛ به‌طور مثال برنامه‌ریزی در کشور چین تنها به تعیین راهبردها، رهنمودهای کلی و هدف‌های ارشادی محدود شده است. تا سال ۱۹۷۰ ماهیت برنامه‌ها دستوری بوده و با گذشت زمان به سمت ارشادی‌شدن گرایش یافته است و از اواسط سال ۱۹۹۰ ارشادی‌تر شده است (صفرزاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱). کشور هندوستان نیز تجربه جالبی در تدوین قوانین برنامه دارد؛ به‌نحوی که در چهارچوب شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، فضای سیاسی و اجتماعی حاکم بر جامعه بر برنامه‌های توسعه اثر برجسته‌ای دارد؛ به‌طوری که می‌توان گفت برنامه‌های توسعه در هندوستان حتی در ابعاد فیزیکی و مالی نیز دارای رنگ اجتماعی هستند. در هندوستان فضایی وجود دارد که اجازه و امکان مشارکت و نظارت نهادهای مردمی را در سطوح مختلف برای مردم فراهم می‌کند و نقش شهروندان در این موضوع کاملاً تعیین‌کننده است (عظیمی و ورزیار، ۱۳۹۱: ۳۳-۳۲). نمونه دیگر کشور مالزی است: این کشور برای رسیدن به رشد پایدار و توسعه سریع از تجربیات ارزنده‌ای برخوردار است؛ به‌نحوی که ابتدا بنیادها به‌درستی طراحی شده‌اند و بر مبنای آن برنامه‌ریزی و طراحی برای تدوین سیاست‌های توسعه، اداره اقتصادی مطلوب، افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی و توسعه منابع انسانی صورت گرفته است؛ زیرا بنیادها به‌درستی طراحی شده‌اند (شعبانی، ۱۳۸۸: ۳۰). مخارج مشترک برنامه‌نویسی توسعه در کشورهایی که در پنج‌دهه اخیر توسعه یافته‌اند، مانند ژاپن، کره جنوبی، هند و چین، جملگی مؤید آن است که برنامه‌های توسعه در این کشورها عمدتاً از ویژگی کمی برخوردار است و در نتیجه قابل ارزیابی خواهد بود. بر همین اساس در این کشورها برنامه‌های توسعه با اهداف کمی، معین و همراه با جداول مورد نظر تنظیم می‌شوند تا امکان نظارت پارلمان و نهادهای نظارتی نیز فراهم شود و به این سؤال مهم پاسخ داده می‌شود که برنامه‌های توسعه تا چه میزان و با چه کیفیتی به مرحله اجرا درآمده است؟ (عطار، ۱۳۹۵: ۲۶)

۶. قوه قضائیه در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

تجربه تاریخی نشان داده است که دادگاه‌ها به طور خاص و قوه قضائیه به طور عام می‌توانند قوی‌ترین و کارآمدترین نهاد برای حفظ و تضمین حقوق و آزادی‌های شهروندان باشند که به عنوان مأمون آنان خواهد بود. مهم‌ترین و کارآمدترین ابزار قانونی برای اجرای مقررات پشتیبان آزادی‌های شهروندان، نظام قضایی یک جامعه سیاسی است (راسخ، ۱۳۸۱: ۲۹۷). قانون اساسی ایران این اختیار و ابتکار عمل را به قوه قضائیه اعطا کرده است تا با نیازسنجی و برنامه‌ریزی در حوزه قضایی خود، لویح مورد نیاز را جهت تصویب از طریق قوه مجریه به منظور سیر مراحل تصویب به قوه مقننه تقدیم کند. این ابتکار عمل در حد خود قابل توجه به نظر می‌رسد و معمولاً به جهت تخصصی بودن موضوع، کمتر مورد اصلاح و تغییر قوه مقننه قرار می‌گیرد. بنابراین قوه قضائیه با استفاده از اختیارات قانونی مدنظر می‌تواند بر فرآیند تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در حوزه قضایی تأثیرگذار باشد. بررسی پنج دوره از قوانین برنامه در حوزه قوه قضائیه می‌تواند این موضوع را مورد کنکاش قرار دهد که برنامه‌های تعیین شده در چه سطحی از وظایف قوه قضائیه قرار دارد و آیا می‌توان وظایف بنیادینی را از قانون اساسی استخراج کرد که در قوانین برنامه مغفول واقع شده است؟

در قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، در تبصره‌های ۶ و ۱۷ به برخی از صلاحیت‌های قوه قضائیه مانند «تساوی عموم در برابر قانون و اجرای عدالت و حمایت از آزادی‌های مشروع فردی و اجتماعی» و «پیشگیری از وقوع جرائم و انجام مراقبت بعد از خروج زندانیان از زندان و خانواده‌های آنان» پرداخته است. در قانون برنامه دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی نیز به مواردی مانند «حاکمیت قانون و حفظ امنیت همه‌جانبه آحاد مردم و ترویج فرهنگ احترام به قانون، نظم اجتماعی و وجدان کاری»، «توسعه امنیت قضایی» و «بهبود روش‌های فنی مقابله با مجرمین و کشف جرائم» توجه شده است. در قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸ مجلس شورای اسلامی در مواد ۱۸۷، ۱۸۸، ۱۸۹، ۱۹۰ و ۱۹۱ به مواردی مانند «تأسیس شوراهای حل اختلاف و رسیدگی به اموری که فاقد ماهیت قضایی هستند» و «اصلاح وضعیت زندان‌ها و ایجاد محیط مناسب بازپروری و اصلاح و تربیت زندانیان در بازگشت آنان به زندگی سالم» تأکید شده است.

در مواد ۹۶، ۹۷، ۱۳۰، ۱۳۱، ۱۳۲، ۱۳۳ و ۱۳۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی نیز به اموری مانند «بهبود وضعیت زندان‌ها و زندانیان» و «ایفاء و تمدید جایگاه شوراهای حل اختلاف» توجه شده است. همچنین در مواد ۲۱۱ و ۲۱۲ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹ مجلس شورای اسلامی به مسائلی از قبیل کاهش عناوین مجرمانه و دعاوی، استانداردسازی ضمانت اجرای کیفری، ایجاد پلیس قضایی و جایگزین کردن ضمانت اجرای غیرکیفری مؤثر اشاره شده است.

۷. ضرورت برنامه‌ریزی در راستای اهداف و وظایف قوه قضائیه

با توجه به اهداف و وظایف قوه قضائیه در قانون اساسی، ضرورت دارد مجلس شورای اسلامی به عنوان قانون‌گذار، قوانین مورد نیاز قوه قضائیه را تدوین و به تصویب برساند. بنابراین در اصل برنامه‌ریزی برای اداره

قوه قضائیه از سوی مجلس شورای اسلامی تردیدی وجود ندارد بلکه یک امر بدیهی است؛ اما مسئله مدنظر این است که قوانین برنامه توسعه در حوزه قضایی که در پنج دوره گذشته به مرحله تدوین و اجرا درآمده است، تا چه میزان با صلاحیت‌ها و تکالیف مندرج در قانون اساسی تناسب دارد؟ آیا تکالیف مندرج در قوانین برنامه توسعه از طریق صلاحیت‌های تصریح شده در قانون اساسی، قوانین و مقررات موجود یا وضع قوانین عادی، قابل تحقق است؟

ظاهر در این است که از نظر قوه مقننه، تکالیف دستگاه قضایی در پیشگیری از جرائم، چندان به مرحله اجرا درنیامده است و به همین دلیل قانون‌گذار در قانون بنیادین دیگری، یعنی برنامه پنجم توسعه، آن را مورد تأکید قرار داده است (نیازپور، ۱۳۹۱: ۲۱۸)؛ اما این نظر هنوز مورد بررسی کارشناسی قرار نگرفته است و به همین دلیل نمی‌تواند به‌عنوان یک معیار در نظر گرفته شود. از سوی دیگر بخش‌های از برنامه‌های موجود در قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه معمولاً در برنامه‌های بعدی عیناً تکرار شده است و اگر عناوین برنامه‌های مذکور در طول بیست سال تدوین و اجرای آن مورد تأمل قرار گیرد، اشکالات اساسی در حوزه‌های کمی و کیفی برنامه‌ریزی هویدا خواهد شد. موارد احصاء شده در قالب قوانین برنامه عمده در اصول قانون اساسی، قوانین موضوعه و شرح وظایف قوه قضائیه مورد تصریح قرار گرفته است و بر تکرار آن در قالب قوانین برنامه، اثر قابل توجهی مترتب نیست؛ ضمن اینکه انتخاب عنوان «برنامه» بر بخش‌های از موارد احصاء شده در قوانین برنامه بیست‌ساله، جای تأمل دارد. تعدادی از مصادیق قوانین برنامه در مورد قوه قضائیه صرفاً در چهارچوب شرح وظایف عادی و مستمر جای می‌گیرد و با مفهوم برنامه سازگاری ندارد. بخش دیگر قوانین برنامه در ارتباط با حوزه تشکیلاتی قوه قضائیه است که حداکثر با وضع قوانین عادی نیز قابل انجام و پیگیری است. همچنین قسمت دیگری از قوانین برنامه اصولاً جزء اهداف و وظایف ذاتی قوه قضائیه است و حتی بدون درج آن در قوانین برنامه نیز لازم‌الاجرا است. اگر قوه قضائیه در یک برنامه پنج‌ساله موفق به اجرای برنامه‌ای نبوده، لازم است به بررسی علل آن پرداخته شود و به این سؤال پاسخ داده شود که آیا اصولاً قانون برنامه ظرف مناسبی برای اجرا و راهبرد تمامی اهداف قوه قضائیه است؟ همچنین لازم است علت عدم اجرای برنامه یا علل عدم حصول نتیجه مطلوب از اجرای قوانین برنامه مورد بررسی کارشناسی قرار گیرد تا با نیازسنجی‌ها و انطباق آن با واقعیت‌ها و ضرورت‌های اجتماعی، طرحی مناسب با شرایط اجتماعی و حقوقی کشور تدوین شود.

بخشی از برنامه‌های مندرج در قوانین پنج‌ساله توسعه تحت عنوان «پرورش روحیه احترام به قانون و نظم‌پذیری»، «حاکمیت کامل قانون و حفظ امنیت» و «کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی» قید شده است و ارتباطی به یک قوه خاص ندارد بلکه برای تمامی قوا و دستگاه‌ها لازم‌الاجرا است. اجرای تکالیف مذکور مستلزم فرهنگ‌سازی، تأمین رفاه اجتماعی و حمایت صحیح از اقشار نیازمند است که نمی‌تواند به‌عنوان مسئولیت خاص یک قوه تلقی شود. یکی از مهم‌ترین وظایف قوه قضائیه در قانون اساسی «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» است که کمتر مورد توجه برنامه‌ریزان قرار گرفته است و در این

خصوص این قوه می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد که با ضمانت اجرای مؤثر قانونی نیز همراه است. بدیهی است احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع به مفهوم نظارت قوه قضائیه بر تحقق تمامی حقوق ملت است که در بخش‌های مختلف قانون اساسی به آن تصریح شده است و لزوماً نیازی به تنظیم قانون برنامه در قالب پیشنهادی دولت ندارد.

قدر متیقن این است که بخش قابل توجهی از قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله مرتبط با قوه قضائیه به مرحله اجرا درآمده است و آثار مثبتی هم داشته است؛ اما موضوع این مقاله، آسیب‌شناسی درخصوص مسائل و موانعی است که می‌تواند در کیفیت برنامه‌ریزی مؤثر باشد. این مقاله درصدد آن است که بخشی از مسائل مربوط به موانع و ایرادهای اجرایی قوانین برنامه توسعه را مورد بررسی قرار دهد تا مقنن و قوه قضائیه در برنامه‌های آتی خود به دنبال اصلاح و ارتقاء برنامه‌ها باشد. بنابراین بررسی انتقادی در این مقاله نسبت به مسائل و موانع اجرای قوانین برنامه توسعه مطلقاً به منزله رد آن‌ها تلقی نمی‌گردد.

بدیهی است تصویب قوانین برنامه توسعه مرتبط با حوزه قضایی توسط مجلس شورای اسلامی از صلاحیت‌های ذاتی مجلس است. بنابراین اقدام مجلس در وضع قوانین برنامه توسعه هیچ مغایرتی با استقلال قوه قضائیه ندارد بلکه ضرورت دارد نظر قوه قضائیه به این نکته جلب شود که می‌توان بسیاری از وظایف و اهداف تصریح شده در قانون اساسی و سایر قوانین را بدون نیاز به طرح در قوانین برنامه توسعه، به مرحله اجرا درآورد.

۸. ظرفیت‌های قانون اساسی در حوزه صلاحیت‌های قوه قضائیه

با توجه به مباحث مطرح‌شده، به بررسی تأثیر قوانین برنامه‌های توسعه در عملکرد نظام قضایی کشور می‌پردازیم. از یک سو یکی از ویژگی‌های قوه مقننه نسبت به قوه قضائیه، رسیدگی به شکایاتی است که مردم از این قوه به مجلس می‌کنند. این شکایت می‌تواند در حوزه‌های مختلف از جمله عدم اجرای قوانین برنامه توسط قوه قضائیه باشد. در این فرض مجلس حق دارد از قوه قضائیه پاسخ کافی بخواهد و پس از رسیدگی، نتیجه را اعلام کند؛ اما نظر نهایی مجلس از ضمانت اجرای لازم برخوردار نیست و بیشتر جنبه اخلاقی و سیاسی دارد (هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۱). در کنار نظارت مجلس بر نحوه اجرای قوانین برنامه توسعه، افکار عمومی و رسانه‌ها نیز می‌توانند در فرآیند نظارت بر اجرای قوانین برنامه مشارکت کنند. از سوی دیگر مطابق اصل هشتم قانون اساسی، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای همگانی و متقابل میان مردم و دولت است و این اصل می‌تواند به‌عنوان یکی از ابزارهای نظارتی مردم بر دولت و از جمله بر نحوه اجرای قوانین برنامه توسعه مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

قوه قضائیه با توجه به مندرجات اصل ۱۵۸ قانون اساسی موظف است تا نسبت به تهیه لوایح قضایی اقدام کند. مطابق نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان، هیئت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم کرده و آن را به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب نهایی ارسال کند. بنابراین لوایح قضایی که توسط قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، باید به مجلس ارسال شود و

هر گونه تغییر مربوط به امور قضایی در این گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز است. نکته شایان توجه این است که محدود کردن قوه قضائیه به ارائه لوایح محدود قضایی برای تنظیم نظام حقوقی و قضایی کشور در قالب یک برنامه توسعه پنج‌ساله نمی‌تواند برای اداره یک قوه مناسب و کافی باشد. رویه‌های موجود و همچنین شکل‌گیری سنت برنامه‌ریزی در قالب قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله موجب شده است تا قوه قضائیه در چهارچوب یک برنامه مصوب به فعالیت خود ادامه دهد. با توجه به تغییر شرایط اجتماعی و تحولات جهانی، هیچ‌یک از برنامه‌های میان‌مدت یا بلندمدت نمی‌توانند به تنهایی پاسخگوی نیازمندی‌های قوه قضائیه در عرصه حقوقی و قضایی باشد. بنابراین لازم است این قوه از بیشترین ابتکار و ظرفیت در حوزه برنامه‌ریزی قضایی برخوردار باشد و به ارائه یک لایحه قضایی اکتفا نکند. مطابق اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴ قانون اساسی، قوه قضائیه می‌تواند صرف‌نظر از چهارچوب قوانین برنامه توسعه، به برنامه‌ریزی در درون قوه بپردازد. «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع»، «نظارت بر حسن اجرای قوانین»، «کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین»، «پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین»، «استخدام قضات عادل و شایسته»، «رسیدگی به تظلمات و شکایات»، «ایجاد وحدت رویه قضائی»، «مستدل و مستند بودن احکام دادگاه‌ها»، «خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌های مخالف با قوانین»، «رسیدگی به شکایات مردم از مأمورین، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی» و «نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» از وظایف اصلی قوه قضائیه است. قوه قضائیه از این صلاحیت برخوردار است که نسبت به وظایف مندرج در قانون اساسی، برنامه‌ریزی کند و با توجه به سیاست‌های کلان قوه قضائیه در قانون اساسی، بسیاری از این وظایف با تدوین قوانین عادی و در مواردی با تنظیم دستورالعمل نیز قابل تحقق است.

مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است و شورای نگهبان در نظریه شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ در خصوص حدود و نحوه نظارت قوه قضائیه تصریح کرده است؛ قوه قضائیه می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظف‌اند به اخطار قوه قضائیه توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف کرده‌اند. موضوع عدم اجرای قوانین در اصل ۱۷۴ به صورت روشن بیان نشده است؛ اما شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود از این اصل و اصل ۱۵۶ تصریح کرده است: «بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قوه قضائیه نظارت بر حسن اجرای قوانین را بر عهده دارد؛ بنابراین می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارهای قوه قضائیه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند.»

بنابراین صرف‌نظر از اینکه اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی به موضوع نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن اجرای قوانین مربوط می‌شود، با نظر تفسیری شورای نگهبان، قوه قضائیه قادر است تا بر موضوع عدم اجرای قوانین نیز نظارت کند؛ زیرا نظر تفسیری شورای نگهبان از ارزشی همانند اصول قانون اساسی

برخوردار است. بر همین اساس قوه قضائیه می‌تواند بیشترین بهره را از این تفسیر قانونی کسب کند؛ اما ظاهر در این است که تا به حال، شیوه‌های اجرایی آن مورد بررسی قرار نگرفته است. با توجه به اینکه اکثر قوانین برنامه توسعه به‌نحوی تدوین شده است که برای اجرا به تنظیم آیین‌نامه اجرایی یا تهیه سند راهبردی توسط دولت نیاز دارد و بدون تنظیم و تصویب فرآیندهای اجرایی توسط هیئت وزیران، اصولاً قوانین برنامه قابلیت اجرایی را کسب نمی‌کنند؛ بنابراین بخشی از قوانین برنامه توسعه به‌واسطه عدم تنظیم آیین‌نامه توسط دولت، متوقف می‌گردد. این دسته از قوانین برنامه، به سختی ممکن است مشمول نظارت سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرد یا حداقل با شبهه تجویز نظارت روبرو است. بنابراین عملاً بخشی از قوانین برنامه توسعه به دلیل عدم تنظیم آیین‌نامه اجرایی، قابلیت اجرایی را کسب نمی‌کنند.

نتیجه

تجربه اجرای قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور، مؤید این است که قوانین برنامه توسعه نمی‌تواند ظرف کامل، دقیق و مناسبی برای پیشبرد تمامی برنامه‌های کشور از جمله قوه قضائیه باشد. ابهام در تعریف قوانین برنامه و عدم شفافیت در نحوه تعامل آن با سایر سیاست‌ها و قوانین، مشکل را دوچندان کرده است. از یک سو لازم است تنظیم قوانین برنامه توسعه برای قوا و دستگاه‌ها با توجه به مهم‌ترین وظایف آنان در قانون اساسی صورت گیرد. از سوی دیگر این ضرورت وجود دارد تا قوانین برنامه توسعه نیز همانند قوانین عادی در ردیف قوانین مادون قانون اساسی تلقی گردند. بر همین اساس و به دلایلی از قبیل «اولویت‌بندی برخی از وظایف قوه قضائیه در قوانین برنامه توسعه»، «امکان غفلت از تحقق سایر وظایف مندرج در قانون اساسی»، «وجود ظرفیت‌های مختلف در چهارچوب وظایف مندرج در قانون اساسی، قوانین و مقررات موجود و صلاحیت‌های ذاتی قوه قضائیه»، «عدم ضرورت راهبری قوه قضائیه در قالب قوانین برنامه توسعه در مواردی که در قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات، تکالیف صریحی برای قوه قضائیه پیش‌بینی شده است»، «پیچیدگی فرآیند اصلاح یا حذف قوانین برنامه در موارد ضروری»، «ایجاد محدودیت در ابتکار عمل قوه قضائیه»، «غیرقابل پیش‌بینی بودن تمامی تحولات اقتصادی، اجتماعی و... در قوانین برنامه توسعه»، «تردید در محدود بودن پاسخگویی دستگاه‌ها به تکالیف مندرج در قوانین برنامه توسعه»، «اجرای تکالیف مندرج در قوانین برنامه توسعه عملاً از اهمیت بیشتری نسبت به سایر وظایف دستگاه‌ها تلقی می‌گردد»، «عدم امکان اجرای توأمان وظایف مندرج در قوانین برنامه توسعه و سایر صلاحیت‌های ذاتی دستگاه‌ها در طول یک برنامه پنج‌ساله» و «تقلیل احتمالی وظایف دستگاه‌ها به چهارچوب قوانین برنامه» عملاً در مواردی که عدم اجرای برخی از صلاحیت‌های قانونی دستگاه‌ها منتهی می‌شود. بنابراین مجلس ضمن اینکه مکلف نیست لزوماً از قالب قوانین برنامه توسعه برای سیاست‌گذاری تقنینی استفاده کند، تعیین قانون برنامه توسعه به‌عنوان یک سند برتر، با اصول قانون اساسی هماهنگ به نظر نمی‌رسد و نمی‌توان آن را در ردیفی فراتر از قانون عادی قرار داد.

با تأکید بر وجود نقاط مثبت در تدوین و اجرای قوانین برنامه توسعه، همچنان این ابهام وجود دارد که تعیین وظایف دستگاه‌ها در چهارچوب قوانین برنامه توسعه، سایر صلاحیت‌های ذاتی دستگاه‌ها را در درجه بعدی قرار دهد؛ در صورتی که قانون اساسی چنین ترتیبی را تجویز نکرده است. بنابراین برنامه‌ریزی در چهارچوب قوانین برنامه توسعه نباید به نحوی تنظیم شود که سایر وظایف دستگاه‌ها را در اولویت‌های بعدی قرار دهد.

برای نمونه اجرای بخش عمده‌ای از مندرجات قانون اساسی در مورد حقوق ملت و تضمین و تأمین حاکمیت قانون که از اهداف و وظایف قوه قضائیه است، لزوماً نمی‌تواند و نباید در چهارچوب قانون برنامه توسعه محقق گردد. تأمین حقوق و آزادی‌های مردم و حفاظت از آن‌ها در برابر هر گونه تجاوز لزوماً نیازمند تنظیم قانون برنامه توسعه نیست بلکه در مواردی، تعیین اولویت برای وظایف ذاتی قوه قضائیه ممکن است به غفلت از سایر وظایف قانونی دستگاه مربوطه منتهی شود و این موضوعی است که در زمان تدوین قوانین برنامه توسعه باید مورد توجه قرار گیرد.

منابع

- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۳)، ارزیابی عملکرد قوه قضائیه در برنامه پنجساله اول، کد گزارش: ۲۷۰۰۲۸۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۸)، ریشه‌های عدم توفیق در برنامه‌های اول و دوم، کد گزارش: ۲۴۰۳۸۵۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳)، نکاتی درباره محتوا و روش برنامه ششم توسعه، شماره مسلسل: ۲۲۰۱۳۷۷.
- پوست‌فروش تهرانی، ایمان و ورمزیار، حسن (۱۳۸۹)، «ارزیابی کلی برنامه‌های توسعه بعد از انقلاب»، گزارش دفتر مطالعات و برنامه ریزی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- تهرانی، ایمان (۱۳۹۳)، گزارش درباره برنامه ششم توسعه؛ ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۳۸۰۵.
- تهرانی، ایمان (۱۳۹۳)، «درباره ضرورت برنامه ششم توسعه- ضرورت تغییر نگرش به برنامه‌های توسعه»، گزارش دفتر مطالعات اقتصادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- راسخ، محمد (۱۳۸۱)، حق و مصلحت، تهران: طرح نو.
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، راهبرد، شماره ۳۴.
- شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (۱۳۸۸)، «ارائه مدل ارزیابی احکام برنامه پنجساله توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۹۹۳۲.
- شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (۱۳۸۸)، «درباره برنامه پنجم توسعه؛ آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران (۱)»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۹۷۰۷.
- شبکه تحلیلگران تکنولوژی ایران (۱۳۸۸)، «درباره برنامه پنجم توسعه- آسیب شناسی برنامه‌های توسعه در ایران (۲)»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۹۹۳۲.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۴)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: اطلاعات.
- شعبانی، مهسا (۱۳۸۸)، «درباره قانون برنامه توسعه مالزی (۲)»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۹۶۷۲.

- صفرزاده، اسماعیل و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، «برنامه ریزی توسعه در کشور چین»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۲۵۸۸.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: دانشگاه تهران.
- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، تهران: میزان.
- عزیزخانی، فاطمه، زمانی، رضا (۱۳۹۲)، «برنامه پنجم توسعه - ادامه یا اصلاح»، گزارش دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- عزیزخانی، فاطمه، زمانی، رضا، ورمزیار، حسن (۱۳۹۱)، «ارزیابی و مقایسه تطبیقی مستندات برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۲۸۲۴.
- عطار، سعید (۱۳۹۵)، «بایسته‌های برنامه ریزی توسعه با توجه به کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین و هند - بررسی موردی ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه»، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۵۳۲۷.
- عظیمی، میکانیل و ورمزیار، حسن (۱۳۹۱)، برنامه ریزی توسعه در هندوستان، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل: ۱۲۵۸۷.
- قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۷۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: دادگستر.
- قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، مقدمه علم حقوق، تهران: میزان.
- لاگلین، مارتین (۱۳۸۶)، «نظریه مشروطه؛ درآمدی بر مبانی حقوق عمومی»، ترجمه محمد راسخ، مجله مجلس و پژوهش، ش ۵۶.
- لوی برول، هانری (۱۳۸۴)، جامعه شناسی حقوق، ترجمه ابوالفضل شریعت پناهی، تهران: میزان.
- نیازپور، امیرحسن (۱۳۹۱)، «تکالیف جرم‌شناسانه دستگاه قضایی در پرتو قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۰.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: دادگستر.