

نقد نظر شورای نگهبان در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس

غلامحسین الهام*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۰۹/۰۲

محمدامین ابریشم‌کش**

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۱۳

چکیده

ابتکار قانون به‌عنوان مرحله مقدماتی طرح پیشنهادات در مجالس قانون‌گذاری با توجه به نوع رژیم سیاسی کشورها (ریاستی یا مجلسی) به طرق مختلفی اعمال می‌شود. چنین صلاحیتی در قانون اساسی ایران به‌موجب اصول «۷۴» و «۱۰۲» برای هیئت وزیران و نمایندگان مجلس و شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی شده است؛ اما در مورد لوایح قضایی مقرر در بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی که تهیه آن‌ها در صلاحیت رئیس قوه قضائیه می‌باشد، همواره این سؤال وجود داشته است که آیا این دسته از لوایح به‌عنوان یک طریق مستقل ابتکار قانون در برابر لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی می‌باشند، یا اینکه لوایح قانونی به‌عنوان مقسم لوایح قضایی بوده و لزوماً به تصویب هیئت وزیران نیازمند است.

نظر شورای نگهبان مبنی بر عدم مغایرت مصوبه الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه با قانون اساسی سبب شد که رئیس قوه قضائیه بتواند با گذشت مواعد مقرر قانونی، لایحه قضایی را مستقیماً به مجلس ارسال کند که اعطای چنین صلاحیتی به این مقام، علاوه بر اینکه مغایر با اطلاق اصل «۷۴» قانون اساسی و اصل «۹۸» قانون اساسی مبنی بر لزوم بهره‌گیری از تفسیر قانون اساسی در جهت رفع ابهام موجود می‌باشد، موجب از بین رفتن تمرکز امور بودجه‌ای کشور و احیاناً تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی بوده و از سوی دیگر هماهنگی لوایح قضایی با امور اجرایی کشور را از بین می‌برد.

واژگان کلیدی

شورای نگهبان، ابتکار قانون، لوایح قضایی، لوایح قانونی، رئیس قوه قضائیه

Dr.elham@ut.ac.ir

* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

** کارشناس ارشد رشته حقوق عمومی از دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)

Abrishami.amin@yahoo.com

مقدمه

ابتکار قانون به عنوان مرحله مقدماتی طرح پیشنهادات در مجالس قانون گذاری به شمار می رود که وابسته به نوع رژیم سیاسی کشور (ریاستی یا مجلسی) معمولاً از دو طریق طرح و لایحه انجام می شود. طرح های قانونی به پیشنهادات نمایندگان مجالس گفته می شود که یا به صورت انفرادی و یا از طریق تعداد مشخصی از آنان مطرح می شود. لوایح قانونی نیز به پیشنهادات صادره از سوی دولت ها گفته می شود که به اقتضای تخصص آن ها در امور مختلف و به منظور بهره برداری هرچه بهتر از امکانات و آشنایی آن ها در مورد مسائل مطرح می شود تا بتواند از این طریق امکان طرح و بررسی در مجلس را پیدا کند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتکار قانون در دو اصل «۷۴» و «۱۰۲» قانون اساسی از دو طریق طرح قانونی و لایحه قانونی پیش بینی شده است. طرح های قانونی به موجب اصل «۷۴» قانون اساسی توسط ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس تهیه می شوند و لوایح قانونی نیز به موجب همان اصل با تصویب هیئت وزیران به مجلس ارسال می شوند. علاوه بر این موارد، به موجب اصل «۱۰۲» قانون اساسی، شورای عالی استان ها نیز صلاحیت یافته است تا در حدود وظایف خود از طریق دولت و یا به صورت مستقیم طرح پیشنهادی به مجلس ارسال دارد.

به موجب بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه با توجه به صلاحیت تهیه لوایح قضایی در وضعیت خاصی در زمینه ابتکار قانون قرار گرفته است؛ و سکوت قانون اساسی در خصوص نحوه ارسال این دسته از لوایح به مجلس، صلاحیت او در ارسال مستقیم این دسته از لوایح را با ابهام مواجه کرده است؛ به گونه ای که در خصوص امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس این شبهه ایجاد شده است که آیا رئیس قوه قضائیه با توجه به عدم تصریح به صلاحیت او در زمینه ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس، مستقلاً دارای حق ابتکار قانون می باشد و می تواند لایحه تنظیمی خود را مستقیماً به مجلس ارسال کند و یا اینکه وظیفه او تنها در حد تهیه پیش نویسی جهت تصویب در هیئت وزیران می باشد و صلاحیت ارسال این قبیل لوایح تنها بر عهده هیئت وزیران است.

قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه که در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۳۰ به تصویب مجلس رسید، مقرر می‌دارد: «در صورتی که دولت در مدت مذکور (سه ماه) نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند.» بدین ترتیب رئیس قوه قضائیه رسماً امکان پیدا کرد تا پس از طی زمان‌های مقرر قانونی لوایح قضایی را به صورت مستقیم به مجلس ارسال کند.

بررسی منظور قانون‌گذار اساسی از عنوان لوایح قضایی و شمول یا عدم شمول این قبیل لوایح تحت عنوان لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی، می‌تواند مقدمه‌ای باشد جهت بررسی این نکته که آیا نظر شورای نگهبان در اعلام عدم مغایرت قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، منطبق با قانون اساسی بوده است یا خیر؟ و اینکه فراهم کردن امکان ارسال مستقیم این دسته از لوایح توسط رئیس قوه قضائیه، با چه موانع و آثاری مواجه خواهد بود؟

فرضیه این پژوهش بدین شرح است که با توجه به تصریح قانون اساسی، مراجع صالح جهت ارائه طرح یا لایحه به مجلس مشخص می‌باشند و نمی‌توان رئیس قوه قضائیه که تنها صلاحیت تهیه لوایح قضایی را بر عهده دارد، جهت ارسال آن به مجلس صالح دانست؛ بنابراین، مصوبه مجلس و تأیید آن توسط شورای نگهبان به عنوان مرجع صیانت از قانون اساسی به اشتباه صورت گرفته است و این اقدام در عمل منجر به عدم رعایت قانون اساسی شده است.

در این پژوهش بنا داریم با بهره‌گیری از روش تحلیلی، ضمن پاسخ به سؤالات ذکر شده، درستی یا نادرستی اقدام مجلس و نظر شورای نگهبان را بر اساس اصول حقوقی و قانون اساسی بررسی کنیم و در نهایت بتوانیم به تبیین جایگاه لوایح قضایی در نظام حقوقی کشور نائل شویم.

۱. تاریخچه

به موجب بند «۲» اصل «۱۵۷» قانون اساسی (مصوب ۱۳۵۸) تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی ایران، به عنوان یکی از وظایف شورای عالی قضایی در نظر گرفته

شد؛ و در جریان اصلاحات سال ۱۳۶۸ و با حذف شورای عالی قضایی، این وظیفه به موجب بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی بر عهده رئیس قوه قضائیه قرار گرفت.

علی‌رغم سکوت قانون اساسی در خصوص نحوه ارسال این قبیل لوایح به مجلس، با توجه به اطلاق اصل «۷۴» و وجود وزیر دادگستری به‌عنوان رابط قوه قضائیه با قوه مجریه، همواره تصور بر این بود که لوایح قضایی باید با تصویب هیئت وزیران و از طریق دولت به مجلس ارسال شوند و امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس برای رئیس قوه قضائیه وجود ندارد.

قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه (مصوب ۱۳۷۸) را می‌توان به‌عنوان اولین قانونی به حساب آورد که در ماده «۳» خود، تلاش کرد با تعیین مدت حداکثر سه ماه جهت ارسال لوایح قضایی، دولت را موظف کند تا از ارسال با تأخیر لوایح قضایی خودداری کند؛ هرچند که عدم تعیین ضمانت اجرای مفید قانونی، اجرای آن را به‌نحوی کأن‌لم‌یکن ساخت.

در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۱۷، رئیس وقت قوه قضائیه طی سؤالی «۷»‌بندی، از شورای نگهبان تقاضای صدور نظر تفسیری در خصوص لوایح قضایی می‌کند که بند «۲» و «۶» آن اشاره مستقیم به بررسی امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس داشت. هرچند که با توجه به نامه مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۶ ایشان به شورای نگهبان و بیان عدم نیاز به نظر تفسیری در مورد بندهای مورد اشاره، شورا از صدور پاسخ در این موارد خودداری کرد.

در سال‌های اخیر، با توجه به اختلافات دولت و قوه قضائیه در زمینه ارسال لوایح قضایی، این مسئله که آیا امکان ارسال مستقیم این دسته از لوایح توسط رئیس قوه قضائیه وجود دارد یا خیر بار دیگر مورد بحث و بررسی جدی محافل سیاسی و حقوقی قرار گرفت.

در نهایت مجلس با تصویب قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۳۰ و اعلام عدم مغایرت آن توسط شورای نگهبان^۱، تکلیف این امر را مشخص ساخت و امکان ارسال مستقیم این لوایح توسط رئیس قوه قضائیه (به‌شرط سپری شدن مدت‌های مقرر قانونی) فراهم شد.

۲. مبانی حقوقی ابتکار قانون

گام اول در جهت نقد و بررسی نظر شورای نگهبان و به‌طور کلی تحلیل امکان یا عدم امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس، بررسی ماهیت لوایح قضایی و جایگاه آن در میان روش‌های ابتکار قانون می‌باشد؛ تا از این طریق بتوان تحلیل صحیحی نسبت به این موضوع ارائه داد؛ بنابراین، در این قسمت ضمن بررسی روش‌های ابتکار قانون، تلاش می‌شود تا نسبت لوایح قضایی با لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی مشخص شود و ماهیت و ضرورت این دسته از لوایح تبیین شود.

۲-۱. روش‌های ابتکار قانون

ابتکار قانون به معنی حق ابداع و پیشنهاد متنی در جهت وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود می‌باشد (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۳۱). این مرحله از قانون‌گذاری را باید به‌عنوان اولین مرحله و نقطه آغاز روند قانون‌گذاری به حساب آورد. این مرحله معمولاً با توجه به نوع رژیم سیاسی متفاوت می‌باشد و ریاستی یا مجلسی بودن نظام حقوقی تأثیر مستقیمی در چگونگی اعمال آن دارد.

در رژیم‌های مجلسی اصولاً ابتکار قانون به‌طور مساوی متعلق به نمایندگان مجلس و هیئت وزراء می‌باشد؛ که به ترتیب، تحت عنوان طرح و لایحه مشخص می‌شوند؛ اما در رژیم ریاستی این حق منحصراً در صلاحیت نمایندگان مجلس قرار دارد و رئیس‌جمهور از چنین حقی محروم می‌باشد. هرچند که در رژیم‌هایی همچون ایالات متحده آمریکا رئیس‌جمهور به‌طور غیرمستقیم و به‌وسیله نمایندگان حزب خود لوایح مورد نیاز را به کنگره تسلیم می‌کند و یا از طریق پیام سالانه خود به کنگره، لزوم تصویب برخی از قوانین را متذکر می‌شود و یا در مورد بودجه ابتکار قانون را بر عهده دارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۷، صص ۱۴۵-۱۴۶)؛ بنابراین، به‌طور کلی ابتکار قانون، امتیازی است که می‌تواند متعلق به نمایندگان مجلس و یا هر دوی نمایندگان مجلس و وزراء باشد. هرچند که در موارد خاصی می‌توان مشاهده کرد که قانون اساسی این امتیاز را به مقامات دیگری غیر از موارد ذکر شده و یا ملت نیز سپرده است (طباطبایی، ۱۳۸۶، ص ۱۱۰). برای نمونه بر اساس اصول متعدد قانون اساسی کشور ایتالیا همچون اصول

«۵۰» و «۸۷» و ... پیشنهاد قانون از طرف هر یک از اعضای مجلس، بعضی نهادهای تعیین شده دیگر و همچنین از طرف حداقل پنجاه هزار نفر از رأی‌دهندگان ممکن است (ال مدکس، ۱۳۸۵، ص ۱۲۰). به موجب اصول «۹۳»، «۱۰۲» و «۱۲۲» قانون اساسی کشور سوئیس نیز «هرکس در انتخابات عمومی حق رأی دارد، می‌تواند طرح و لایحه پیشنهاد کند. علاوه بر این، گروه‌های ذی‌نفوذ، «ایالات»، نمایندگان «مجلس»، «دستگاه اداری فدرال»، «دولت فدرال» و هرکس که در یابد قانونی تازه مورد نیاز است، حق دارد طرح و لایحه پیشنهاد نماید.» (بوشهری، ۱۳۸۴- الف، ص ۹۵)؛ در برخی کانون‌های این کشور تعداد معینی از شهروندان می‌توانند طرح قانونی تهیه و تقدیم مجلس مقننه فدرال کنند که پس از تصویب مجلس به صورت قانون در می‌آید (طباطبایی، ۱۳۸۶، ص ۱۱۰).

معمولاً دولت‌ها با توجه به اینکه بودجه کافی برای مطالعه و جمع‌آوری اطلاعات و کارشناسان ورزیده برای تهیه لوایح و جوابگویی به ایرادها و اعتراض‌های وارده بر آن در اختیار دارند، احتمال اینکه لوایح تهیه شده توسط آنان بتواند مراحل قانون‌گذاری را طی کند و به قانون تبدیل شود از طرح نمایندگان بیشتر است (بوشهری، ۱۳۸۴- ب، ص ۲۵۰)؛ به همین دلیل است که معمولاً تعداد لوایح مطروحه در مجالس قانون‌گذاری بیشتر از طرح‌های نمایندگان می‌باشد و این قبیل لوایح اساساً از کیفیت بالاتری نسبت به طرح نمایندگان برخوردار هستند، به گونه‌ای که نسخ آن‌ها در مدت طولانی‌تری از زمان تصویب آن‌ها نسبت به طرح‌های مصوب صورت می‌پذیرد و احتمال تصویب آن‌ها توسط مجلس بیشتر است (مرکز مالگیری، پارسا، ۱۳۹۲، صص ۳-۵).

در قانون اساسی ایران، ابتکار قانون در اصول «۷۴» و «۱۰۲» از طریق لوایح قانونی مصوب هیئت وزیران و طرح نمایندگان مجلس که به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر باشد و یا طرح شورای عالی استان‌ها پیش‌بینی شده است که باید این موارد را به عنوان طرق قانونی و انحصاری ابتکار قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران معرفی کرد. نکته قابل توجه در این دو اصل این است که در هر دوی آن‌ها قانون‌گذار اساسی با عباراتی همچون «به مجلس تقدیم می‌شود» یا «در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است»

مقرر در اصل «۷۴» و یا «مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند» مقرر در اصل «۱۰۲» به امکان ارسال آن‌ها به مجلس تأکید کرده است.

در حال حاضر لوایح قانونی که در دولت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به‌عنوان مهم‌ترین و متداول‌ترین طریق طرح موضوع در مجلس به حساب می‌آید (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۲۰۱)؛ البته در سال‌های اخیر، با تشکیل شورای عالی استان‌ها، مواردی از ابتکار قانون‌گذاری مبتنی بر طرح‌های ارسال از سوی این شورا نیز مشاهده شده است.^۲

در خصوص ابتکار قانون توسط شورای عالی استان‌ها قانون‌گذار اساسی دو طریق برای ارسال این قبیل طرح‌ها مشخص کرده است. یکی اینکه این شورا مستقیماً طرح خود را به مجلس ارسال کند و دیگر اینکه این طرح‌ها از طریق دولت به مجلس ارسال شود که در حالت دوم برخی معتقدند با توجه به اعمال نظرات دولت در این طرح‌ها، در عمل این لایحه دولت است که به مجلس ارسال می‌شود (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۱۸۷).

۲-۲. نسبت لوایح قضایی و لوایح قانونی

به‌موجب بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» به‌عنوان یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه مطرح شده است که این وظیفه از طریق معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه پیگیری می‌شود و معمولاً در جلسه مسئولان عالی قضایی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. تهیه این قبیل لوایح را می‌توان به‌عنوان بخشی از وظایف مدیریتی رئیس قوه قضائیه به حساب آورد که در کنار سایر وظایف قضایی و غیرقضایی ایشان قرار دارد (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۳۴۶).

برخی علت اینکه قانون‌گذار اساسی تهیه این دسته از لوایح را در صلاحیت رئیس قوه قضائیه قرار داده، این مطلب دانسته‌اند که اساساً امور قضایی و قوانین مربوط به قضاء به تخصص و توانایی خاص خود نیاز دارند و این تخصص در توان هیچ مرجعی به غیر از خود قوه قضائیه نیست (شعبانی، ۱۳۸۸، ص ۲۲۱). البته این استدلال به نظر قابل‌خنده بوده و با فرض چنین مبنایی، تصویب این لوایح توسط مجلس محل تردید می‌نماید؛ چراکه نهایتاً این قبیل لوایح باید به تصویب مجلس برسند و حال آنکه در

مسیر تصویب آن‌ها ممکن است اصلاحات جزئی یا کلی از سوی نمایندگان مجلس که آن‌ها نیز همانند دولت از تخصص مورد نظر برخوردار نیستند، لازم دانسته شود. همچنین برخی پیش‌بینی تهیه لوایح قضایی توسط رئیس قوه قضائیه را بدین جهت لازم دانسته‌اند که اجرای کامل وظایف و مسئولیت‌های قوه قضائیه محتاج قوانین مورد نیاز این قوه است که باید توسط کسانی که با مسائل آن آشنایی و تماس دارند، تهیه شود (مدنی، ۱۳۸۹، ص ۳۶۱). دلیل دیگری که بیان شده این است که نواقص قانون و یا ضرورت وجود قوانین جدید معمولاً در محاکم و دادگاه‌ها مشخص می‌شود که پیش‌بینی چنین بندی را در ذیل وظایف رئیس قوه قضائیه اقتضا داشته و دارد (نظرپور، ۱۳۹۰، ص ۱۸۷). اما نکته‌ای که به نظر می‌رسد بر این موارد می‌توان افزود و در استدلال‌های ارائه‌شده به نظر می‌رسد مغفول واقع شده است، توجه به روند تاریخی تصویب این بند است؛ توضیح آنکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با توجه به پذیرش تفکیک قوه مجریه و قضائیه و حذف عموم اختیارات وزیر دادگستری در مقایسه با قبل از تصویب قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، تهیه و ابتکار لوایح قضایی بدون متولی ماند، به‌گونه‌ای که دیگر هیچ‌یک از اعضای دولت مسئولیت قضایی نداشته و به تبع آن نمی‌توانند نیازهای جاری قضایی را دریابند، از نتایج اجرای قوانین مطلع شوند، به ارزیابی قوانین بپردازند و یا خلاءهای موجود را مورد شناسایی قرار دهند. همه این عوامل قانون‌گذار اساسی را بر آن داشت تا برای تهیه لوایح قضایی همچون سایر اقسام لوایح نهاد و مرجعی را مشخص کند تا این دسته از لوایح در مرحله ابتکار قانون بدون متولی نماند.

با این مقدمه در خصوص ماهیت لوایح قضایی می‌توان دو رویکرد عمده را مد نظر قرار داد. در رویکرد اول لوایح قضایی را باید به‌عنوان قسیم لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی معرفی کرد و بر این اساس این‌گونه نتیجه گرفت که به‌موجب قانون اساسی دو نوع لایحه پیش‌بینی شده است، یکی لوایح قانونی که در اصل «۷۴» قانون اساسی طریق قانونی ارسال آن به مجلس مشخص شده است و قسم دیگر از لوایح، لوایح قضایی هستند که قانون‌گذار اساسی تنها به تهیه آن‌ها توسط رئیس قوه قضائیه اشاره دارد و در مورد نحوه ارسال و امکان ارسال آن به مجلس سکوت کرده

است. بنا بر این نظر می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که با توجه به سکوت قانون‌گذار اساسی، قانون‌گذار عادی می‌تواند در خصوص نحوه ارسال این لوایح تعیین تکلیف کند و حتی ارسال مستقیم آن به مجلس را به رئیس قوه قضائیه بسپارد.^۳ اما در مقابل این نظر رویکردی است که لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی را به‌عنوان مقسم لوایح قضایی به حساب می‌آورد و لوایح قضایی را قسم لوایح اجرایی به شمار آورده است (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴، ص ۳۸). بر طبق این نظر این‌گونه نتیجه گرفته می‌شود که قانون‌گذار اساسی تعمداً ارسال مستقیم این دسته از لوایح را به مجلس پیش‌بینی نکرده است. در حقیقت آنچه مورد نظر قانون‌گذار اساسی بوده است ارسال این دسته از لوایح همانند سایر لوایح قانونی از طریق دولت و با تصویب هیئت وزیران به مجلس بوده است. همچنان که در هر دو نوع این لوایح، مصوبه مجلس به‌موجب اصل «۱۲۳» قانون اساسی جهت اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شوند تا از طریق او به مسئولین ذی‌ربط ارجاع شود که این موضوع می‌تواند بیانگر لزوم یکپارچگی مسائل کشوری باشد.

بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان را می‌توان به‌عنوان مهم‌ترین منبع و سند قانونی دانست که فرق لوایح قضایی و غیرقضایی را مشخص کرده است. به‌موجب این نظر معیار قضایی و غیرقضایی بودن یک لایحه را باید تنها مربوط به محتوای آن دانست و محتوای لوایح قضایی را موارد مذکور در فصل یازدهم قانون اساسی به‌ویژه اصول «۱۵۶» و «۱۵۷» و «۱۵۸» و موضوعات مربوط به آن‌ها در اصول دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی به حساب آورد که شامل دو حوزه وظایف و تشکیلات این قوه می‌شود. با توجه به این نظریه می‌توان به روشنی دریافت که در نظریه تفسیری شورای نگهبان لوایح به‌عنوان قالب واحدی به حساب آمده‌اند که می‌توان از آن تعبیر به لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی کرد. لوایح قضایی و غیرقضایی نیز تنها به‌عنوان مشتقات لوایح قانونی به حساب می‌آیند که نتیجتاً هر دوی آن‌ها باید با تصویب هیئت وزیران به مجلس ارسال شوند و نمی‌توان ابتکار قانون در مورد لوایح قضایی را به‌عنوان یکی از اقسام ابتکار قانون، به‌صورت مستقل برای رئیس قوه قضائیه در نظر گرفت.

۳. نقد نظر شورای نگهبان

بررسی نظر شورای نگهبان در اعلام عدم مغایرت قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه می‌تواند بیانگر انطباق یا عدم انطباق آن با قانون اساسی و موانع فنی باشد؛ بنابراین، در این قسمت ابتدا به تطبیق این نظر با قانون اساسی خواهیم پرداخت و در ادامه موانع عملی و فنی این مصوبه را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱. موانع قانونی

تطبیق نظر اخیر شورای نگهبان با اطلاق اصل «۷۴» و همچنین اصل «۹۸» قانون اساسی را می‌توان به‌عنوان دو فرض قابل بررسی در راستای اثبات درستی یا نادرستی این نظر دانست. از این‌روی در این قسمت به بررسی انطباق یا عدم انطباق این نظر با این اصول خواهیم پرداخت.

۳-۱-۱. مغایرت با اطلاق اصل «۷۴» قانون اساسی

پذیرش اصل تفکیک و استقلال قوا در نظام‌های حقوقی سبب تقسیم وظایف و اختیارات قوای عمومی کشور بین سه قوه مجریه، قضائیه و مقننه گردید. این امر اقتضا دارد که هر نهاد و سازمان و قوه‌ای تنها به ایفای وظایف قانونی خود بپردازد و از حدود اختیارات خود خارج نشود و از سویی به حوزه صلاحیت قوای دیگر تعدی نکند (موسی‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۱۵۲). با گسترش مکتب دستورگرایی و ایجاد قوانین اساسی مکتوب، قوانین اساسی به‌عنوان مهم‌ترین اسنادی به حساب آمدند که به تحدید صلاحیت‌ها پرداختند و در مورد تنظیم ساختار دولت، حدود اختیارات نهادهای سیاسی و نحوه اعمال حاکمیت به وضع قاعده پرداختند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۵۸). با ظهور چنین وضعیتی و پذیرش حاکمیت قانون در روابط قوا، «اصل صلاحیت» ظهور پیدا کرد که به معنی «اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۴۰۷) می‌باشد؛ بنابراین، قانون به‌عنوان منبع اعطای

صلاحیت به حساب آمد و بدیهی است که با توجه به اصل «عدم صلاحیت»، هر جا در وجود آن تردیدی ایجاد شود، باید اصل را بر عدم وجود صلاحیت گذاشت.

در موضوع مورد بحث ما، با عطف توجه به اصل عدم صلاحیت در حوزه حقوق عمومی و با ملاحظه اصول قانون اساسی به نظر می‌رسد که قانون‌گذار اساسی تمام مواردی که قصد داشته اجازه ابتکار قانون به مرجعی بدهد را احصاء نموده است و نمی‌توان بدون صراحت قانونی و به بهانه سکوت قانون‌گذار، مقام یا مرجع دیگری را بر آن‌ها افزود. همچنین، چنانکه گفته شد در اصول «۷۴» و «۱۰۲» قانون اساسی، قانون‌گذار با عبارات صریحی بر چنین صلاحیتی تأکید می‌کند؛ بنابراین، در بند «۲» اصل «۱۵۸» با توجه به تصریح قانون‌گذار اساسی به تهیه لوایح قضایی و عدم ذکر نحوه ارسال آنها، مسلماً قصد ارسال مستقیم آن از طریق رئیس قوه قضائیه وجود نداشته و نمی‌توان سکوت قانون‌گذار را حمل بر امکان تجویز چنین عملی به حساب آورد.

اما برخلاف این مطالب، به نظر می‌رسد که از نظر اکثریت نمایندگان مجلس و شورای نگهبان، قانون اساسی با ارسال مستقیم لوایح قضایی توسط شخص رئیس قوه قضائیه مخالفت نکرده است بلکه در این مورد با سکوت قانون‌گذار اساسی مواجه هستیم. نتیجه‌ای که معتقدان به این نظر از این موضوع می‌گیرند این است که مجلس می‌تواند در این خصوص اقدام به قانون‌گذاری نموده و راه‌حلی، مخصوصاً در مواردی که دولت از ارسال آن ظرف مدت مقرر قانونی خودداری می‌کند، برای آن پیش‌بینی کند.

در اینجا لازم است به این موضوع پرداخته شود که برخلاف تصور رایج، نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به هیچ‌وجه نسبت به این موضوع غافل نبوده‌اند بلکه تعمداً چنین فرضی را در موارد مذکور در اصل «۷۴» قانون اساسی پیش‌بینی نکرده‌اند. توضیح آنکه به موجب مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی شهید بهشتی صراحتاً تصریح می‌کنند: «آنچه در مجلس طرح می‌شود یا باید لایحه قانونی باشد که از طرف دولت پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس بیاید ... یا باید حداقل پانزده نفر از نمایندگان طرحی را پیشنهاد کنند» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۸۴۱)؛ بنابراین، روشن است که

قانون‌گذار اساسی صراحتاً به این امر توجه داشته که طرق انحصاری ابتکار قانون همین موارد خاص می‌باشند و لا غیر؛ مگر اینکه این‌چنین امکانی در سایر اصول قانون اساسی مورد تصریح قرار بگیرد.

نکته مهم اینکه در ادامه بررسی همین اصل، یکی از نمایندگان بیان می‌دارد: «در گروه شش راجع به قوه قضائیه اینطور تصویب شد که ما وزیر دادگستری نداشته باشیم و نماینده قوه قضائیه مستقلاً لوایحی را که تنظیم می‌کند تقدیم مجلس کند؛ بنابراین، اگر اینطور تصویب شود برای آن مسئله در اینجا پیش‌بینی نشده است» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۸۴۱) و درخواست دارد که در این اصل به ارسال لوایح قضائیه توسط نماینده قوه قضائیه نیز تأکید شود؛ اما شهید بهشتی پاسخ می‌دهند: «[پس از تصویب اصول مربوط به قوه قضائیه] اگر چیزی کم بود (پیش‌بینی امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی از سوی نماینده قوه قضائیه به مجلس) بعداً می‌توان اضافه کرد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۸۴۱).

بنابراین، می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که عدم اضافه شدن این دسته از لوایح به اصل «۷۴» تعمداً صورت گرفته است و با ایجاد پست وزارت دادگستری در اصل «۱۶۰» قانون اساسی، فرض قانون‌گذار اساسی ارسال این لوایح از طریق دولت بوده است و به همین دلیل این مورد را به‌صورت مستقلی به اصل «۷۴» قانون اساسی اضافه نکرده است.

همچنین لازم به ذکر است که عدم تصریح به ارسال مستقیم لوایح قضایی نه تنها مسامحتاً مغفول نمانده است بلکه برخی از اساتید حقوق عمومی، لزوم ارسال لوایح قضایی به هیئت وزیران جهت تصویب و ارسال به مجلس را به‌عنوان یکی از موارد نادر نفوذ و اقتدار قوه مجریه بر قوه قضائیه دانسته‌اند و آن را به‌عنوان نوعی از لوازم ایجاد تعادل در تفکیک قوا به حساب آورده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۷، جلد دوم، ص ۱۴).

۳-۱-۲. مغایرت با اصل «۹۸» قانون اساسی

با توجه به اینکه اختصار در بیان و اکتفا به کلیات از مشخصات قوانین اساسی می‌باشد، وجود ابهام و اجمال در اصول آن امری اجتناب‌ناپذیر است و نظام‌های حقوقی ناچار به تفسیر قوانین اساسی خود می‌باشند. به‌طور کلی بهترین مفسر قانون اساسی را می‌توان خود قوه مؤسس و قانون‌گذار اساسی دانست؛ اما با توجه به اینکه چنین مرجعی اساساً جنبه موقتی دارد و پس از تدوین قانون اساسی منحل می‌شود، در همه کشورها تلاش شده تا مرجع خاصی مسئول انجام تفسیر شود. اصل «۹۸» قانون اساسی نیز با همین هدف تفسیر قانون اساسی را در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده است که با تصویب سه چهارم اعضای این شورا صورت می‌گیرد.

تفسیر قانون اساسی به‌عنوان بیان مراد قانون‌گذار اساسی، دارای شأن و مرتبه‌ای هم‌ردیف با قانون اساسی می‌باشد؛ به‌گونه‌ای که همانند اصول قانون اساسی در صدر سلسله مراتب هنجارها قرار می‌گیرد و بقیه هنجارها را ملزم به مطابقت با خود می‌کند. این صلاحیت شورای نگهبان امری کاملاً متفاوت از صلاحیت شورا در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی می‌باشد که در آن شورا نظر خود را با در نظر گرفتن برآیند خود از مجموع اصول یا یک اصل قانون اساسی ابراز می‌کند و مبتنی بر آن اصول مصوبه‌ای را مغایر یا عدم مغایر با قانون اساسی اعلام می‌کند.

لازم به ذکر است در انجام عمل تطبیق مصوبات، هرچند شورای نگهبان و اعضای آن ناگزیر هستند که تفسیر ضمنی خود از موضوع و اصول قانون اساسی را مدنظر داشته باشد، اما باید توجه داشت که دامنه این نوع از تفسیر آن‌قدر زیاد نیست تا به مقام مطابقت‌دهنده این اجازه را بدهد که در ضمن عمل تطبیق مصوبات، از سکوت قانون‌گذار استفاده کرده و ایجاد یک وضعیت حقوقی جدید در نظام حقوقی کشور کند و بتواند برای یکی از قوا برخلاف نص قانون اساسی حقی نسبت به سایر قوا ایجاد کند. توضیح آنکه اگر در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی، صلاحیت اعضای شورای نگهبان را منحصر در اعلام مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی بدانیم، نباید به شورای نگهبان اجازه داد که بتواند بدون توجه به اصل «عدم صلاحیت» در حقوق عمومی آن مصوبه را با سکوت قانون اساسی تطبیق دهد و در ضمن اعلام

مغایرت یا عدم مغایرت، اقدام به تفسیر سکوت قانون‌گذار اساسی کند. در مورد بحث ما قانون اساسی در مورد امکان یا عدم امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس کاملاً ساکت است و هیچ تفسیر قانونی نیز که با اکثریت سه چهارم اعضای شورای نگهبان حاصل می‌شود چنین حقی را برای او در نظر نگرفته است؛ بنابراین، در این صورت هیچ قانون موجد چنین صلاحیتی برای رئیس قوه قضائیه، جهت تطبیق مصوبه با آن وجود ندارد و نمی‌توان پذیرفت که شورای نگهبان بتواند با نظر اکثریت نصف به علاوه یک خود، در حقیقت به تفسیر قانون اساسی بپردازد. شاید ایراد اصلی در این زمینه به قانون‌گذار اساسی وارد باشد که در خصوص تفاوت تشخیص و تفسیر قانون اساسی و تبیین حدود آنها، مرزبندی دقیقی ارائه نداده است، هرچند که بیانات برخی از نمایندگان بیان‌گر تفاوت کارکرد شورا در مقام تشخیص و تفسیر شورای نگهبان می‌باشد که می‌تواند راهگشای ما در این موضوع باشد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳، ص ۱۷۲۵).

بنابراین، همان‌طور که بیان شد، با پذیرش اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، شورای نگهبان نمی‌تواند در ایفای وظیفه تطبیق مصوبات، سکوت قانون‌گذار اساسی را حمل بر امکان ایجاد یک صلاحیت برای یکی از قوا، نسبت به سایر قوا کند بلکه همواره باید اصل را بر عدم وجود چنین صلاحیتی قرار دهد و بر فرض وجود اماره در جهت اثبات آن صلاحیت، اعلام آن را از طریق تفسیر رسمی قانون اساسی انجام دهد. روشن است که علت تأکید ما بر انجام این‌گونه موارد از طریق تفسیر، تنها به دلیل اهمیت تفسیر قانون اساسی است که همین اهمیت سبب شده تا قانون‌گذار اساسی ایفای این وظیفه را با اکثریت سه چهارم اعضای شورای نگهبان امکان‌پذیر بداند تا از این طریق امکان خطا و اشتباه در تفسیر ارائه‌شده کاهش پیدا کند.

در جهت تأیید این مطلب باید به این نکته توجه داشت که رئیس وقت قوه قضائیه، در استعلام شماره ۱/۷۹/۱۰۴۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۷ از شورای نگهبان درخواست کرده بود تا به چند سؤال مطروحه در استفساریه ایشان، در قالب نظریه تفسیری پاسخ داده شود که همه آن سؤالات در جهت رفع ابهام از بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی بودند.

شورای نگهبان نیز به تبع این استفساریه، در قالب نظریه تفسیری به بیشتر این سؤالات پاسخ داد؛ اما قبل از اعلام نظر شورای نگهبان، با توجه به نامه شماره ۱/۵۰۴۸ مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۶ رئیس قوه قضائیه خطاب به دبیر شورای نگهبان، رئیس قوه تقاضا کرد تا به سؤالات مربوط به بحث ما که آیا امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس وجود دارد یا خیر، شورا پاسخ ندهد و شورا نیز از پاسخ به این سؤالات خودداری نمود و نظری در این خصوص صادر نکرد. این در حالی است که با یک تحلیل کاملاً ساده می‌توان دریافت که علت پس گرفته شدن سؤالات مرتبط با موضوع بحث ما، نظر منفی شورای نگهبان در خصوص امکان ایجاد چنین روندی در قالب نظر تفسیری بوده است؛ اما با اعلام عدم معایرت شورای نگهبان در مورد مصوبه اخیر مجلس، عملاً شورای نگهبان هم به آن سؤال پاسخ داده است و هم ایجاد یک حق برای رئیس قوه قضائیه کرده است که به نظر کاملاً مغایر با روح قانون اساسی می‌باشد. در غیر این صورت چه دلیلی داشت که رئیس قوه قضائیه سؤال خود را پس بگیرد و این موضوع نهایتاً در قالب یک مصوبه حل شود. توضیح بیشتر آنکه در صورت ارائه تفسیر شورای نگهبان در این موضوع، نتیجه حاصله وجود یا عدم وجود چنین صلاحیتی برای رئیس قوه قضائیه می‌بود و حال آنکه شورا این وجود و یا عدم وجود صلاحیت را از طریق عمل تطبیق مصوبه مجلس با سکوت قانون اساسی و با اکثریت نصف به علاوه یک اعضا انجام داده است که به نوعی دور زدن قانون اساسی می‌باشد.

همچنین لازم به ذکر است، با توجه به فراهم شدن چنین امکانی از طریق قانون‌گذاری عادی، در خصوص اینکه آیا نظر تفسیری شورای نگهبان می‌تواند مستقیماً جلوی اعمال چنین سازوکاری را بگیرد یا اینکه تا زمان اصلاح آن توسط مجلس و اظهار نظر مجدد شورا مبتنی بر نظر تفسیری جدید امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس متوقف نمی‌شود، ابهام جدی وجود دارد که احتمال دوم قوی‌تر می‌نماید.

خلاصه اینکه هرچند تفسیر ضمنی اعضای شورای نگهبان از موضوع و اصل یا اصول قانون اساسی ضمن تطبیق مصوبات مجلس امری اجتناب‌ناپذیر است؛ اما دامنه این تفسیر را باید تنها در حد تشخیص موضوع و نص قانون اساسی دانست و نباید

تفسیر ضمنی را شامل تفسیر سکوت قانون اساسی در جهت ایجاد یک قاعده و روال جدید غیرمصرح در قانون اساسی دانست.

۲-۳. موانع عملی

علاوه بر مواردی که در مقام اعلام عدم مطابقت نظر شورای نگهبان با قانون اساسی بیان شد، قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه دارای موانع عملی و فنی قابل توجهی نیز می‌باشد که اجرای آن را با اشکالات و اختلالاتی در روال اجرایی امور، در نظام حقوقی کشور مواجه خواهد کرد. از جمله مهم‌ترین این موارد می‌توان به از بین رفتن وحدت و تمرکز مسائل بودجه‌ای و از بین رفتن هماهنگی لوایح قضایی با مسائل اجرایی کشور اشاره کرد که در این قسمت به تشریح آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۲-۳. مسئله وحدت و تمرکز در مسائل بودجه‌ای

در بیشتر کشورهای جهان با توجه به وجود تخصص و امکانات حسابداری و حسابرسی و مرکزیت مدیریت مالی دولت (به معنای عام آن) و نیز ابتکار تهیه و تنظیم بودجه، قوه مجریه به‌عنوان مرکز مالی نظام حقوقی به حساب می‌آید. احاطه و تسلط این قوه نسبت به اقتضائات مالی و مسئول بودن آن در مورد عملکرد مالی حکومت نزد افکار عمومی جامعه نیز بر اهمیت آن می‌افزاید (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱، ص ۱۴۲). بر همین اساس معمولاً در قوانین اساسی به‌گونه‌ای پیش‌بینی می‌شود که این تمرکز حفظ و تضمین شود و به وحدت مالی کشور لطمه‌ای وارد نشود. برای نمونه به‌موجب اصل «۴۰» قانون اساسی فرانسه (مصوب ۱۹۵۸) «طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی که به‌وسیله اعضاء پارلمان تقدیم می‌شود، چنانچه تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی و ایجاد یا افزایش هزینه‌های عمومی گردد، قابل پذیرش نمی‌باشد.» چنانکه مشاهده می‌شود به‌موجب قانون اساسی فرانسه حتی با پیش‌بینی طریق جبران بار مالی طرح و پیشنهاد نیز، اجازه تعلی به این تمرکز مالی دولت داده نمی‌شود. علت چنین تأکیدی را می‌توان در این مطلب مشاهده کرد که اساساً «بودجه مهم‌ترین و برترین ابزار اجرای

سیاست توزیع درآمدهای ملی و انعکاس رقی فعالیت‌های دولت است و لذا بر قوه مجریه است که فعالیت‌های مالی را رهبری کند. به‌ویژه اگر کشور دارای برنامه‌ریزی اقتصادی میان مدت و بلندمدت باشد.» (رستمی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۸).

مشروح مذاکرات قانون اساسی نیز بیانگر این مطلب است که قانون‌گذار اساسی به این مسئله توجه و اهتمام داشته است و تلاش کرده از طریق اصل «۷۵» قانون اساسی این وضعیت را تضمین کند. در مشروح مذاکرات ذیل اصل «۷۵» می‌توان مشاهده کرد که یکی از نمایندگان با بیان این مطلب که: «کسی که به‌صورت روزانه و مستمر با مسائل درآمد و هزینه سروکار دارد، قوه مجریه است؛ بنابراین، اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند و نمی‌تواند بگویند ما تصویب کردیم حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۸۴۷)؛ در حقیقت به این مطلب اشاره دارد که نمی‌توان و نباید دولت را تنها به‌عنوان اجراکننده تکالیف مصوب به حساب آورد و باید شرایط و مقتضیات او را نیز رعایت کرد و از تحمیل تکلیف طاقت‌ناپذیر بر او خودداری کرد؛ همچنین چنانکه گفته شد پیش‌بینی و اولویت‌بندی هزینه‌ها باید بر اساس پیشنهاد دولت صورت بگیرد.

یکی از نتایج پذیرش ارسال مستقیم لوایح قضایی به قوه مقننه این است که اگر آن لایحه واجد بار مالی باشد، نه دولت بر تحمیل هزینه‌های آن رضایت داده است و نه شورای نگهبان می‌تواند به‌موجب اصل «۷۵» قانون اساسی از تحمیل چنین هزینه‌های ناروایی بر دولت جلوگیری کند؛ چراکه صراحت صدر اصل مذکور بیانگر شمول آن، تنها نسبت به طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان مجلس می‌باشد و لوایح قضایی را شامل نمی‌شود.

علاوه بر این، اصل «۷۵» قانون اساسی تنها به‌عنوان یکی از اصولی به حساب می‌آید که تضمین‌کننده عدم تحمیل بار مالی بر دولت بوده است. مورد دیگری که بر این موضوع تأکید دارد را باید اصل «۷۴» قانون اساسی دانست که جمع آن با بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی که تنها تهیه این دسته از لوایح را برای رئیس قوه قضائیه در

نظر گرفته است مشخص می‌کند که قانون‌گذار اساسی به این نکته توجه داشته که اساساً هر لایحه‌ای که به تصویب می‌رسد مستلزم هزینه‌هایی است؛ و برآورد این هزینه‌ها و تأمین منابع درآمدی برای آن نیز بر عهده دولت است؛ بنابراین، رسیدگی دولت بر این دسته از لوایح نیز به دلیل لزوم پیش‌بینی هزینه‌های آن توسط دولت است و نه از جهت قضایی آن (مدنی، ۱۳۶۹، ج ۶، ص ۱۰۹). ماده «۱۲۷» قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) نیز با بیان اینکه: «کلیه لوایح که جنبه مالی دارد باید علاوه بر امضای نخست‌وزیر و وزیر مسئول، امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی را نیز داشته باشد»،^۲ در مقام ایجاد همین تعادل و هماهنگی می‌باشد.

به نظر می‌رسد بند «۳» نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان که مقرر می‌دارد دولت نمی‌تواند مستقلاً «تغییر مربوط به امور قضایی» در این گونه لوایح ایجاد کند و تنها با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه این امکان برای دولت وجود دارد، در حقیقت بیانگر این مطلب است که در امور غیرقضایی این قبیل لوایح، دولت صلاحیت رسیدگی و اعمال نظر دارد که مصداق بارز آن امور مالی و هزینه‌ای می‌باشد. نکته مهم دیگر که از این مطالب می‌توان فهمید این است که عدم ارسال این قبیل لوایح به مجلس می‌تواند به‌عنوان حربه دولت جهت کنترل بار مالی ناشی از این لوایح به دولت به حساب آید و حال آنکه با پیش‌بینی امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس، دیگر دولت هیچ امکانی برای کنترل بار مالی لوایح قضایی ندارد.

۲-۲-۲. لزوم هماهنگی لوایح قضایی با مسائل اجرایی

یک نظام حقوقی و سیاسی برای اینکه بتواند به‌نحو کارآمد به هدف خود برسد، نیازمند سازگاری و هماهنگی هنجاری و قانونی می‌باشد تا بتواند منابع را به‌نحو کارآمد به کار گیرد و از به وجود آمدن اختلال و تزاخم جلوگیری کند (راسخ، ۱۳۸۴، صص ۱۵۴-۱۵۵)؛ بنابراین، نمی‌توان پذیرفت که ارکان اصلی تصمیم‌گیرنده به‌صورت ناهمگون و انفرادی اقدام به برنامه‌ریزی و اجرا کنند و حال آنکه در بسیاری از موارد تصمیم‌گیرنده و اجراکننده دو رکن مجزا می‌باشند که نیازمند هماهنگی بسیار نزدیک می‌باشند. شاید علت اینکه قوانین اساسی بیشتر کشورها ابتکار قانون را محدود به موارد و مصادیق

معین و محدود می‌کنند، توجه به همین مطلب باشد که طرح مباحث و موضوعات جهت قانون‌گذاری از مجاری محدودی تأمین شود که از این طریق انسجام و همسویی آن‌ها تأمین شود.

چنین اقدامی جهت ایجاد انسجام و یکپارچگی در مرحله ابتکار قانون را می‌توان در تهیه لوایح قانونی غیرقضایی که اصولاً توسط وزارتخانه‌ها تهیه می‌شود نیز مشاهده کرد. چنانکه این قبیل لوایح بدین دلیل نیازمند تصویب هیئت وزیران می‌باشند که ضرورت هماهنگی امور، چنین اقتضایی را دارد؛ بنابراین، به همین دلیل است که «وزرای دولت پیش‌نویس لوایح را تهیه و به هیئت وزیران می‌فرستند تا پس از بررسی موارد اشتراک یا تعارض و رفع اشکالات اساسی، آن را تصویب و تقدیم مجلس نماید» (هاشمی، ۱۳۸۷، ج ۲، ص ۳۱۵).

در مورد لوایح قضایی این نکته لازم به توجه است که اساساً این قبیل لوایح با سایر لوایح غیرقضایی و همچنین اقتضانات اجرایی مرتبط می‌باشند و به عبارتی «در بسیاری از موارد، لوایح قضایی آمیخته با مسایل اجرایی و لوایح اجرایی آمیخته با مسایل قضایی است و تداخل دارند، لازم و ملزومند و قابل تفکیک کامل نمی‌باشند.» (هاشم‌زاده هریسی، ۱۳۸۴، صص ۳۸-۳۹)؛ بنابراین، اگر انسجام و هماهنگی آن‌ها که در نتیجه تمرکز در تصمیم‌گیری به وجود می‌آید تأمین نشود، نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور دچار اشکال می‌شود و نمی‌تواند به‌درستی وظایف خود را انجام دهد. این هماهنگی نه تنها در مرحله ابتکار قانون و پیش از قانون‌گذاری می‌باشد بلکه همان‌طوری که مشخص است بعد از تصویب قوانین نیز همه قوانین برای رئیس‌جمهور ارسال می‌شود و از طریق ایشان به سایر قوا و نهادها از جمله رئیس قوه قضائیه ابلاغ می‌شود تا در ضمن ابلاغ، مقدمات اجرای آن‌ها فراهم شود.

جمع‌بندی

با توجه به ماهیت رژیم سیاسی جمهوری اسلامی ایران، اصل «۷۴» قانون اساسی طرق ابتکار قانون را طرح قانونی نمایندگان مجلس و لوایح قانونی که توسط دولت تهیه می‌شوند معرفی می‌کند. شورای عالی استان‌ها نیز تنها مرجعی است که علاوه بر این

موارد در اصل «۱۰۲» قانون اساسی بر صلاحیتش نسبت به تهیه و ارسال مستقیم یا با واسطه طرح به مجلس تصریح شده است.

عدم تصریح قانون‌گذار اساسی به امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس و توجه به اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی و نیز تأکید بر مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در ذیل اصل «۷۴» قانون اساسی، همگی بیان‌گر این مطلب‌اند که لوایح قضایی مقرر در بند «۲» اصل «۱۵۸» قانون اساسی نه تنها به‌عنوان نوع خاصی از لوایح به حساب نمی‌آیند و قانون‌گذار اساسی در مورد آن‌ها ساکت نیست بلکه در حقیقت این دسته از لوایح به‌عنوان قسمی از لوایح قانونی مقرر در اصل «۷۴» قانون اساسی به حساب می‌آیند که قسیم آن لوایح اجرایی می‌باشند؛ بنابراین، قانون‌گذار اساسی تعمداً امکان ارسال مستقیم این لوایح به مجلس را پیش‌بینی نکرده است و سکوت او بدین معناست که این لوایح جهت تصویب و ارسال به مجلس باید به هیئت وزیران ارسال شوند.

از سوی دیگر، تطبیق این مصوبه با سکوت قانون اساسی را که منجر به تفسیر قانون اساسی با اکثریت نسبی و در ضمن عمل تطبیق مصوبه با قانون اساسی شده است، می‌توان به‌عنوان ایراد دیگر نظر شورای نگهبان به حساب آورد که به‌نوعی اختلاط در صلاحیت تشخیصی و صلاحیت تفسیری شورای نگهبان اشاره دارد و از این جهت مغایر با اصل «۹۸» قانون اساسی می‌باشد.

بنابراین نظر شورای نگهبان در خصوص قانون الحاق یک تبصره به ماده «۳» قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه که امکان ارسال مستقیم لوایح قضایی به مجلس را فراهم کرد، باید مغایر با اصول «۷۴» و «۹۸» قانون اساسی دانست که به تفصیل به آن پرداخته شد.

همچنین، در خصوص موانع فنی و عملی این مصوبه می‌توان بیان داشت که از بین رفتن تمرکز امور بودجه‌ای در دولت و اینکه با توجه به اصل «۷۵» قانون اساسی تنها طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان مجلس باید طریق جبران بار مالی را تأمین کنند و چنین حکمی در خصوص لوایح قضایی مطروحه در مجلس لازم نیست، امکان نظارت مالی بر این قبیل لوایح را مختل می‌کند و این لوایح می‌توانند بار مالی جبران‌ناپذیری بر

دولت تحمیل کنند. از سوی دیگر، خارج کردن لوایح قضایی از نظارت دولت، در حقیقت هماهنگی لوایح قضایی و امور اجرایی را مختل کرده و نظام حقوقی کشور را مواجه با ناهمگونی و تعارض خواهد کرد.

بنابراین قانون یادشده، علاوه بر اینکه مغایر با اصول قانون اساسی می‌باشد، آثار و تبعات منفی متعددی برای نظام حقوقی و اجرایی کشور به بار می‌آورد که توجه به آن‌ها لازم و ضروری است.

راهکار عملی و ساده‌تر، جهت رفع مشکلاتی که به واسطه عدم ارسال لوایح قضایی به مجلس توسط دولت ایجاد می‌شود این است که قوه قضائیه لایحه مورد نظر خود را از طریق ۱۵ نفر از نمایندگان مجلس، در قالب طرح قانونی در مجلس به جریان بیندازد که البته در این صورت باید طریق جبران بار مالی آن را نیز مشخص کند. همچنین، در صورتی که عدم ارسال لایحه به مجلس سبب بروز معضل در نظام حقوقی کشور شود، مقام معظم رهبری می‌توانند به موجب بند «۸» اصل «۱۱۰» قانون اساسی از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام در آن مورد خاص تصمیم‌گیری کند و یا با عطف توجه به آثار و تبعات منفی چنین اقداماتی، به موجب صلاحیت خود در حل اختلاف و تنظیم روابط قوا مقرر در بند «۷» اصل «۱۱۰» قانون اساسی از طریق ایجاد قاعده به رفع این مشکل بپردازد.

یادداشت‌ها

۱. نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ شورای نگهبان به رئیس مجلس شورای اسلامی.

۲. جهت مشاهده مصادیقی از این مورد می‌توان به آدرس اینترنتی زیر مراجعه نمود:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft?page=2&keyword=%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%DB%8C+%D8%B9%D8%A7%D9%84%DB%8C+%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%A7%D9%86%D9%87%D8%A7&lu

۳. به نظر می‌رسد که مبنای تصویب مصوبه مجلس و تأیید آن توسط شورای نگهبان همین رویکرد بوده است.

۴. با توجه به حذف پست نخست‌وزیری و ماده ۱۳۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ تقدیم لوایح با امضای رئیس جمهور می‌باشد.

کتابنامه

اسناد و قوانین

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ -
۳. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه - مصوب ۱۳۷۸ -
۴. قانون الحاق یک تبصره به ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه - مصوب ۱۳۹۲ -
۵. نظر شورای نگهبان به شماره ۹۲/۳۰/۵۲۲۱۹ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ در خصوص مصوبه الحاق یک تبصره به ماده «۳»، قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه.
۶. نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰.
۷. استعلام رئیس قوه قضائیه از شورای نگهبان به شماره ۱/۷۹/۱۰۴۷۰ مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۷.
۸. نامه رئیس قوه قضائیه به شورای نگهبان به شماره ۱/۵۰۴۸ مورخ ۱۳۷۹/۷/۲۶.

کتاب و مقالات

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ج ۲-۳.
- المدکس، رابرت (۱۳۸۵)، قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سید مقداد ترابی، تهران: انتشارات شهر دانش، چ ۱.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی اصول و قواعد، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۱.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی مسائل، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۱.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چ ۱۰.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱.

- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چ ۱.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۸)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اطلاعات، چ ۳۷.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چ ۱۱.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مجد، چ ۱.
- فلاح زاده، علی محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجراء؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ ۱.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان، چاپ دوازدهم.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۶۹)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات سروش، چاپ اول، چ ۶.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۹)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پایدار، چ ۱۵.
- مرکز مالگیری، احمد؛ پارسا، محمدباقر (۱۳۹۲)، «گزارش پژوهشی: اولویت قانون‌گذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانون‌گذاری»، شماره مسلسل: ۱۳۰۰۲.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر، چ ۱.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر، چ ۱.
- نظرپور، مهدی (۱۳۹۰)، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: دفتر نشر معارف، چ ۱۳.
- هاشم‌زاده هریسی، هاشم (۱۳۸۴)، حقوق اساسی کاربردی، تهران: نشر میزان، چ ۱.
- هاشمی، محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چ ۲۰، چ ۲.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۷)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات آیدین، چ ۱.

Archive of SID