

چالش توزیع قدرت در قانون اساسی مطالعه موردی؛ رابطه دولت و مجلس

حسین سیمایی صراف*

چکیده

به موجب اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قدرت در جمهوری اسلامی ایران از طریق قوای مقننه، مجریه و قضاییه اعمال می‌شود؛ این قوا مستقل از یکدیگرند. براساس اصل پنجاه و هفتم، اولاً، قدرت سیاسی را توزیع کرده و ثانیاً، آنها را مستقل از هم در نظر گرفته است. در عین حال از یک سو، استقلال مطلق ممکن نیست، بنابراین در اصول دیگر نحوه تعامل قوا با یکدیگر تنظیم و تبیین شده است. از سوی دیگر، خبرگان قانون اساسی با تجربه تلخ تاریخی که از سوء استفاده دولت از قدرت داشته‌اند در تنظیم رابطه میان قوه مجریه و قوه مقننه ناترازی آشکاری ایجاد کرده‌اند، به طوری که دولت مطلقاً در برابر پارلمان مسئول است، در حالی که پارلمان مطلقاً مسئولیتی در برابر دولت ندارد.

ما در نوشتار حاضر مدعی هستیم که این ناترازی - به هر انگیزه‌ای که صورت گرفته باشد - چالش‌ها و مشکلات بزرگی برای اداره بهینه کشور و حکمرانی مطلوب پدید آورده است. برای اثبات این ادعا، ضمن بیان روش‌های کنترل دولت توسط مجلس، مشکلات هریک از این روش‌ها توضیح داده شده است و سپس چند راهکار و پیشنهاد برای برون رفت از مشکلات موجود پیشنهاد می‌شود، گرچه راه حل نهایی را در اصلاح قانون اساسی می‌دانیم.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، توازن قدرت، دولت، مجلس.

مقدمه

توزیع قدرت و تفکیک قوا از مهم‌ترین دستاوردهای عصر مدرنیته برای پیشگیری از استبداد است. ایران از عصر مشروطه تاکنون، همواره بهترین راه پیشگیری از استبداد را ممانعت از تجمع قدرت و تمرکز آن در دست یک نهاد می‌داند. در دوره انقلاب اسلامی این ایده به کمال رسید و تفکیک قوا، بهترین روش پیشگیری تمایل قدرت به سمت استبداد تلقی شد، اما چون استقلال مطلق قوا از یکدیگر ناممکن است، راه‌هایی برای تعامل قوا نیز پیش‌بینی شد، ولی در تنظیم تعامل قوه مقننه و قوه مجریه با توجه به تجربه تلخ تاریخی که از سوءاستفاده دولت از قدرت در ذهن تدوین‌کنندگان قانون اساسی بود، در تنظیم رابطه این دو قوه توازن و تعادل کافی برقرار نشد، به طوری که هم‌اکنون مجلس دست‌کم با دوازده اهرم می‌تواند دولت را مهار کند، در حالی که دولت هیچ روشی برای تحدید قدرت مجلس و احیاناً پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت ندارد. این ناترازی چالش‌های بزرگی پدید آورده است که ما با استفاده از تجربه‌های خدمت در هر دو قوه و با استناد به قانون اساسی، این دشواری‌ها را به اختصار توضیح خواهیم داد.

قانون اساسی و چالش‌های آن

نخست، در اینجا ذکر این نکته لازم است که مقصود از قانون اساسی، تنها متنی نیست که بین الدفتین و آنچه که به اسم کتاب قانون اساسی خوانده می‌شود در اختیار ماست، بلکه منظور آن این است که «متن قانون، تفاسیر شورای نگهبان، رویه‌هایی که در طول چهل سال اجرای قانون اساسی در کشور ایجاد شده است و قوانین عادی که به حکم قانون اساسی وضع شده‌اند». در این بحث، منظور از قانون اساسی همهٔ این مجموعه است و در همهٔ این بخش‌ها بروز چالش ممکن و متصور است.

نکته دیگر آنکه، همه قوانین اساسی دنیا کارکردهای مشترکی دارند و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. در همه قوانین اساسی، بخشی به بیان آرمان‌ها و ارزش‌ها، بخشی به حقوق بنیادین و اساسی ملت، بخشی به ساختار قدرت و سازمان کلان حکومت و در نهایت، بخشی به بیان توزیع قدرت سیاسی اختصاص داده شده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز اصل‌های اول، دوم و سوم، ارزش‌ها و آرمان‌ها؛ فصل سوم، «حقوق ملت» و چند فصل دیگر ساختار قدرت و شیوه توزیع آن را در میان نهادهای مختلف تعیین کرده است.

در همه کارکردهای قانون اساسی که بیان شد، چالش‌هایی وجود دارد؛ چالش‌هایی مانند حدود آزادی‌های اجتماعی و سیاسی، حدود آزادی بیان، قلمرو آزادی‌های مذهبی و حقوق اقلیت‌های دینی و مذهبی، برابری‌های حقوقی و تساوی در برابر قانون، قلمرو حق تعیین سرنوشت، نسبت میان جمهوریت و اسلامیت، رابطه شریعت و قانون و بسیاری از موضوعات دیگر از چالش‌های قانون اساسی است.

در ادامه به توضیح چالش در ساختار قدرت و توزیع قدرت خواهیم پرداخت.

الف) چالش توزیع قدرت میان دولت و مجلس

چالش توزیع قدرت را به گونه‌های مختلف می‌توان بررسی کرد. یک نمونه آن است که رابطه هر قوه با قوای دیگر و دیگر نهادهای قدرت مقایسه و بررسی شود، مثل:

- رابطه دولت با مجلس؛
- رابطه دولت با شورای نگهبان؛
- رابطه دولت با قوه قضاییه؛
- رابطه دولت با مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

- رابطه دولت با نیروهای مسلح؛
- رابطه دولت با رسانه ملی؛
- رابطه دولت با نهاد رهبری.

در این نوشتار از میان همه انواع رابطه و نحوه توزیع قدرت که در بالا نمونه‌های آن را برشمردیم، تنها به رابطه دولت و مجلس می‌پردازیم. اهمیت پرداختن به این محور از آن روست که از زمان پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون، یکی از چالش‌های خسته‌کننده و پرهزینه، چالش میان دولت و مجلس بوده است.

عدم توزیع متوازن قدرت میان این دو نهاد، گاهی منجر به تضعیف اعتبار و اقتدار دولت در نزد افکار عمومی شده و گاهی نیرو و انرژی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی دولت صرف شده است تا قدرت از دست نرود و از همه مهم‌تر گاهی بر اثر قدرت زیاد یک‌سو و ضعف و ناتوانی سوی دیگر، سیاست‌های کلان و جهت‌گیری‌های اصلی کشور یا یک دستگاه اجرایی به انحراف کشیده شده است. مثال بسیار ساده و جدید آن، موضوع آمایش آموزش عالی است. متأسفانه در حالی که جمعیت کشور ما کمتر از یک‌هفدهم کشور چین است، برابر با آن کشور دانشگاه و مؤسسه آموزش عالی دارد (حدود ۳۶۰۰ واحد). در برهه‌ای از زمان، دولت تصمیم گرفت به این وضعیت که باعث آشفتگی و کاهش کیفیت آموزش عالی و تولید هزینه‌های اقتصادی غیرضرور شده است از طریق طرح آمایش آموزش عالی خاتمه دهد. به موجب این طرح، برخی از واحدهای آموزش عالی در واحدهای مادر و بزرگ ادغام، تجمیع و یا منحل می‌شدند. این طرح که از پشتوانه کارشناسی و مدیریتی چند هزار نفر ساعت برخوردار بود و حمایت رهبری و شورای عالی انقلاب فرهنگی را هم به دنبال داشت، بر اثر فشار نمایندگان مجلس ابتر ماند و به اجرا نرسید و نتیجه آن شد که دانشگاهی فقط با یک عضو هیئت علمی توانست در کنار دانشگاه تهران با چند هزار نفر عضو هیئت علمی، صدها آزمایشگاه و

کتابخانه، هزاران هکتار زمین و دیگر مؤلفه‌های کمی و کیفی به حیات خود ادامه دهد.

به نظر می‌رسد عدم توازن قدرت میان دولت و مجلس ناشی از این مسئله بسیار مهم است که دولت مطلقاً در برابر مجلس مسئول است و مجلس مطلقاً در برابر دولت مسئولیتی ندارد. مجلس با ابزارهایی که قانون اساسی در اختیار او گذاشته است و نیز با نیروی نمایندگان که وقتی در کنار هم قرار می‌گیرند و بسیج می‌شوند، می‌توانند دولت را از پیشبرد اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های خود عاجز و برنامه‌های او را خنثی، تغییر و یا به کلی منتفی کنند. از همین روست که دولت‌ها پس از یک دوره صبر و بردباری، در نهایت کاسه صبرشان لبریز می‌شود و به تقابل با مجلس روی می‌آورند که در نتیجه این تنش، روح جامعه خسته و فرسوده می‌شود.

با بررسی متن قانون اساسی، روشن می‌شود که مجلس دست‌کم با دوازده اهرم، دولت را کنترل می‌کند، ولی دولت هیچ ابزاری در مقابل مجلس ندارد. روشن است که هدف از ارائه فهرست این اهرم‌ها و نقد کارکرد آنها، تضعیف نهاد پارلمان یا حذف آن از قدرت نیست؛ زیرا نهاد پارلمان آرزوی دیرینه ملت ایران بوده که از دوره مشروطه تا پیروزی انقلاب اسلامی تعقیب شده است تا استبداد را از حیات سیاسی خود بیرون کند. پس هدف، درک ضرورت اصلاح و بازنگری ساختار به منظور افزایش کارایی نهادهای قدرت و کاهش تعارض‌هاست.

برخی از اهرم‌هایی که مجلس شورای اسلامی به وسیله آنها، تفوق خود را بر دولت نشان داده‌اند و دولت را به خضوع در برابر خود وا می‌دارد عبارت است از:

۱. رأی اعتماد به وزرا: براساس اصل هشتاد و هفتم قانون اساسی، وزرا با رأی اعتماد مجلس به سمت وزرات نائل می‌شوند. گرچه ظاهراً شایستگی‌های علمی و مدیریتی باید معیار انتخاب رئیس‌جمهور برای انتخاب و معرفی فرد به مجلس باشد، اما مطمئناً میزان رأی‌آوری او در مجلس نیز یک شاخص تعیین‌کننده است و

یکی از معیارهای نمایندگان برای رأی اعتماد، میزان وفاداری فرد معرفی شده به تقاضاها و مطالبات نمایندگان است؛ بنابراین، از همین نقطه آغاز، استقلال وزیر مخدوش و به سلايق و علايق نمایندگان وابسته می شود.

۲. تذکر: آیین نامه داخلی مجلس به نمایندگان اجازه می دهد که به رئیس جمهور و اعضای دولت تذکر دهند و این تذکر اهرم دیگری است که موجب تفوق مجلس بر دولت می شود. در پایان هر جلسه مجلس، فهرستی از تذکرات را می خوانند. به تازگی هم طرحی در مجلس است که هدف از آن ایجاد ضمانت های اجرایی برای تذکر نمایندگان است.

۳ و ۴. سؤال و استيضاح: اهرم سوم و چهارم، کنترل دولت از طريق سؤال و استيضاح براساس اصول ۸۸ و ۸۹ است. فارغ از آنچه در عمل در مجلس رخ می دهد، به لحاظ نظری، این دو اهرم بسیار مفید و مؤثر هستند. ظاهراً اتفاقی رخ داده و ابهامی به وجود آمده که نماینده ملت درصدد برطرف کردن این ابهام است. طبیعی است که وزیر نیز باید به مجلس بیاید و پاسخ بدهد؛ اگر پاسخ وزیر منطقی بود، نماینده مجلس می پذیرد، در غیر این صورت، از او توضیح می خواهد یا استيضاح می کند. استيضاح هم یا به حق است که رأی می آورد و یک وزیر نالایق از کار برکنار می شود، یا ناحق است که رأی نمی آورد، اما واقعیت این است که در عمل به همین سادگی و درستی نیست. «سؤال» در مجلس، ظاهری دارد و باطنی. ظاهر سؤال، ممکن است موجه باشد، اما گاهی هدف سؤال، چیزی غیر از ظاهر آن است و معمولاً وقت و انرژی دستگاه اجرایی برای پاسخ به این سؤال ها بسیار هدر می رود. از زمانی که سؤال طرح می شود تا زمانی که وزیر در مجلس حاضر می شود تا به آن پاسخ دهد، ده ها نفر ساعت وقت صرف می شود. نخست تلاش می شود تا نماینده سؤال کننده، سؤال را پس بگیرد تا وزیر اساساً در کمیسیون حاضر نشود؛ زیرا گاهی در کمیسیون، وزیر با وضعیت پرتنش و ناخوشایندی روبه رو می شود. گاهی

برای یک سؤال، ساعت‌ها وقت وزارتخانه گرفته می‌شود تا پاسخ آن را تهیه کنند و پس چنده نفر ساعت وقت صرف می‌شود تا وزیر در کمیسیون پاسخ سؤال را ارائه دهد. حال یا نماینده مجاب می‌شود و پرونده سؤال بسته می‌شود یا مجاب نمی‌شود که سؤال، پرونده می‌شود و به صحن می‌رود. اکنون نوبت صرف وقت برای همراه کردن دیگر نمایندگان با دستگاه و وزیر مربوطه است تا به سؤال نماینده سؤال‌کننده رأی مثبت ندهند.

هزینه استیضاح از سؤال هم بیشتر است. پرونده استیضاح با امضای ده نفر شکل می‌گیرد که به هیچ وجه برای مجلس کار دشواری نیست. کافی است نماینده‌ای از یک وزیر ناراضی باشد؛ او به راحتی می‌تواند از نمایندگان دیگر امضا بگیرد و حتی به صد امضا هم برساند. وزیر اگر کمی مقاومت کرده و درخواست نمایندگان را بی‌پاسخ گذاشته باشد، تعداد بسیاری از نمایندگان، استیضاح را امضا می‌کنند تا وزیری را که پیش از این می‌توانست با یک امضا یا یک تلفن و دستور، کاری را راه بیندازد و انجام نداده است، وارد فرایند زمانبر و آزاردهنده استیضاح شود. استیضاح، تشریفات سنگین و هزینه‌های روحی، روانی و اقتصادی فراوانی دارد. براساس قانون، زمان استیضاح حداکثر ده روز است، اما گاهی دو تا سه ماه زمان می‌برد و در این چندماه همه معاونت‌های وزارتخانه استیضاح شده درگیر می‌شوند. یکی از روش‌هایی که وزارتخانه به کار می‌گیرد تا در دسرهای ارتباط با مجلس را کم کند، تشکیل معاونت پارلمانی است. فلسفه وجودی معاونت پارلمانی، این است که «مجلس را آرام نگه دار تا من کارم را بکنم». این معاونت چند مدیر کل و چندین کارمند دارد که برای آرام کردن رابطه دولت و مجلس و کاهش تنش‌های موجود میان دو نهاد استخدام شده‌اند. به بیان دیگر، تعدادی کارمند حقوق می‌گیرند، لجستیک و امکانات دارند، بازنشسته می‌شوند و سال‌ها حقوق بازنشستگی می‌گیرند تا رابطه دولت و مجلس را متعادل نگه دارند.

۵. حق تحقیق و تفحص: اهرم دیگر برای کنترل دولت که در اصل ۷۶ قانون اساسی آمده، حق تحقیق و تفحص است. اصل مسئله بسیار لازم به نظر می‌رسد، ولی در عمل با کمال ناباوری مشاهده می‌کنیم که با گذشت فاصله زمانی کمتر از یک‌سال و نیم از عمر مجلس یازدهم، حدود ۱۸۰ طرح تحقیق و تفحص تصویب شده است؛ یعنی به‌ازای هر وزارتخانه، چند طرح تحقیق و تفحص در مجلس تصویب شده است. با وجود این وضعیت، وزیر انگیزه و روحیه‌ای برای ادامه کار ندارد.

۶. تربیون‌های آزاد: کنترل دیگری که مجلس بر دولت دارد، از طریق تربیون‌های آزاد مجلس است. براساس اصل ۸۶ قانون اساسی، نمایندگان مجلس در بیان عقاید خود آزادند. این اصل نیز در مقام نظر اصل بسیار خوبی است، اما نتیجه و کارکرد آن در عمل، چندان رضایت‌بخش نیست.

۷. اصل نودم: هفتمین ابزار مجلس برای کنترل دولت، اصل نود قانون اساسی است. ذیل اصل نود نیز قانونی تصویب شده است که به موجب آن، اگر وزیر به مجلس پاسخ ندهد، مجازات شلاق و زندان و انفصال از خدمت در پی دارد، ولی مسئله این است که گاهی دیده می‌شود فردی که خود گناهکار است و باید تحت پیگرد قضایی قرار گیرد، توانسته است با انواع روش‌ها، از دادگاه و دیوان عدالت اداری تبرئه شود و به‌گونه‌ای هم به کمیسیون اصل نود راه یابد و وزیر یا همه معاونان وزیر را به کمیسیون احضار کند و از آنها بخواهد به پرسش او پاسخ دهند؛ به بیان دیگر، کسی که خودش باید به جرم فساد محکوم می‌شد و هزینه می‌داد، گاهی سه معاون وزیر را مجبور می‌کند در مقابل او زانو زده و به او پاسخ دهند. مسئله با یک یا دو بار احضار و سؤال هم حل نمی‌شود و او آنها را نمی‌پذیرد. گاهی یک وزارتخانه، چندسال درگیر یک پرونده به نام اصل نود است. به کمیسیون هم اشکالی وارد نیست، چون این شخص توانسته است آنها را قانع کند که حق او پایمال و قانون

نقض شده است. اگر هم وزیر یا معاون وزیر از رفتن به کمیسیون برای پاسخگویی امتناع کند، شلاق و زندان و انفصال در انتظارش است. همه سازمان‌های اجرایی دارای موارد فراوانی در کمیسیون اصل نود هستند و در این شرایط مشخص است که فشار روانی بسیاری به وزیر یا معاون وزیر وارد می‌شود.

۸. کنترل از طریق ماده ۲۳۴: یکی از اهرم‌های جالب که اصلاً دیده نمی‌شود، کنترل از طریق ماده ۲۳۴ آیین‌نامه داخلی مجلس است. ماده ۲۳۴ می‌گوید: «اگر وزیر یا رئیس‌جمهور، اقدام خلاف شرع و استتکاف از اجرای قانون کنند، برای آن وزیر یا رئیس‌جمهور پرونده قضایی تشکیل می‌شود و به قوه قضاییه معرفی می‌شود». در این عبارت نهایت ابهام وجود دارد؛ چنان‌که اولاً مشخص نیست جمله «اقدام خلاف شرع» به چه معناست و ثانیاً روشن نیست عبارت «استتکاف از اجرای قانون» چرا قید شده است. قانون مجازات، برای استتکاف از قانون، مجازات تعیین کرده است و در این مجازات، تفاوتی میان وزیر و معاون وزیر و کارمند ساده نیست؛ بنابراین، به نظر می‌رسد این ماده اساساً خلاف قانون اساسی است؛ زیرا در اصل ۶۶ قانون اساسی آمده است که: «مجلس برای اداره و انتظام بخشی به نهاد مجلس، کمیسیون‌ها، نحوه انتخاب رئیس مجلس و اداره صحن، می‌تواند برای خودش آیین‌نامه بنویسد»، ولی ماده ۲۳۴ و برخی از ماده‌های دیگر، کار قانون اساسی را می‌کنند و روابط قوا را تنظیم می‌کنند یا به جای قانون مجازات، قلمروی قوه مجریه را کم می‌کنند. سپس می‌گوید: «اگر کار خلاف شرع انجام دهید، برای شما پرونده قضایی ایجاد می‌شود». یکی از نکته‌های جالب مجلس یازدهم که تنها یک‌سال و چند ماه از عمر آن می‌گذرد، این است که در همین مدت کوتاه، نود پرونده ماده ۲۳۴ برای دولت، اعم از رئیس‌جمهور و وزرا و دیگران ساخته است. رئیس‌جمهور و وزیری که هر روز علیه آنها پرونده‌ای تشکیل می‌شود، چه انگیزه‌ای

برای کار دارند؟ بنابراین، نه تنها در ساختار قانون اشکالاتی وجود دارد، بلکه بسیاری از مشکلات نیز به فهم و اجرای قانون برمی گردد.

۹. نمایندگان ناظر: مجلس افزون بر همه اهرم‌های کنترلی که پیشتر بیان شد، دارای اهرم نظارتی دیگری به نام نماینده ناظر است که در شوراها و کمیسیون‌های دولت حضور دارند؛ برای مثال، شورای عالی حقوق و دستمزد، دارای دو عضو ناظر از مجلس است. کمیته واگذاری اموال دولت به بخش خصوصی و همچنین دیگر شوراها و کمیسیون‌هایی که در دولت تشکیل می‌شود، ناظر دارند. در واقع مجلس از طریق این نمایندگان ناظر، دولت را کنترل می‌کند.

۱۰. کنترل تقنینی: یکی از ابزارهای مهم دولت‌ها برای تحقق برنامه‌ها، وعده‌ها و اداره کشور، قانون است. اصولاً بدنه کارشناسی دولت از مجلس بسیار قوی‌تر است، چون دولت اطلاعات فراوان و کارشناسان پرشماری دارد. حال دولت با دارا بودن همه ابزارها و اهرم‌های حل مسئله، گاهی نیاز به تصویب یک قانون دارد. پس از نیازسنجی، لایحه‌ای تدوین می‌کند. این لایحه که مسیر طولانی از کارشناسی و پژوهش را طی کرده تا به لایحه تبدیل شده است، به صحن مجلس که می‌رسد ممکن است چندان تغییر کند که در عمل، قلب ماهیت پیدا کرده و به ضد خود تبدیل شود؛ به بیان دیگر، سیاست دولت، به طور غیرمستقیم به وسیله خود دولت (به دست مجلس) خنثی می‌شود.

مصادق این ادعا به طور مثال در لوایح بودجه و برنامه‌های توسعه است که با نظر نمایندگان به چیزی غیر از مقصود و منظور دولت‌ها تبدیل می‌شود. براساس قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئول برنامه، بودجه و امور استخدامی کشور است. برای مثال، رئیس‌جمهور برنامه‌ای با ۲۰ ماده به مجلس ارائه می‌دهد، ولی در عمل به ۲۰۰ ماده بی‌ارتباط و متشتت تبدیل می‌شود که هرگز روح واحد و هدف منسجمی را دنبال نمی‌کند. حال مجلس دولت را مکلف می‌کند که برای تمام این برنامه‌ای که

خود آنها را نمی‌پذیرد، آیین‌نامه بنویسد؛ بنابراین، مجلس با ورود به حیطة دولت در تقنین، در عمل می‌تواند اقدام دولت‌ها و سیاست‌ها و شعارهای آنها را خنثی و اداره دولت را فشل کند.

۱۱. کنترل با طرح: به جز همه موارد گفته شده، گاه مجلس می‌تواند با طرح، ابتکار قانون‌گذاری را هم به دست بگیرد. این در حالی است که در قانون‌گذاری اصل با لایحه است و طرح، استثناست. چنان‌که گفته شد، دولت پشتوانه عظیمی برای کارشناسی و نیازسنجی در قوانین دارد و اگر جایی احساس نیاز کند که قانون لازم است، با استخدام توان کارشناسی و منابعی که در اختیار دارد می‌تواند لایحه پیشنهاد دهد. افزون بر این، ما در کشور با تورم قوانین روبه‌رو هستیم و تورم قانون، یعنی فساد و سردرگمی و ابهام؛ برای مثال، قوانین گمرکی ایران به‌گونه‌ای است که یک حقوق‌دان هم نمی‌تواند از آن آگاهی یابد، درحالی‌که کشوری مانند آلمان که طراز اقتصادی-تجاری آن چندصد برابر ایران است، یک‌صدم مقررات ایران، مقررات گمرکی دارد. با وجود این، تاکنون، در مجلس یازدهم، ۳۹۶ طرح اعلام وصول شده است. مجلس نخست در کل چهارسال، دارای ۲۷۹ لایحه و ۹۱ طرح بود. مجلس ششم نیز در چهارسال دارای ۳۰۸ لایحه و ۸۸ طرح بود؛ یعنی نسبت به پیشنهادهای دولت، حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد (کمتر از یک‌سوم پیشنهادهای دولت) طرح داشته است، اما در این مجلس، در مدت پانزده‌ماه که از عمر آن می‌گذرد، حدود ۴۰۰ طرح اعلام وصول شده است. اگر مجلس بخواهد با همین سرعت پیش برود، در پایان چهارسال، دارای ۱۲۰۰ طرح خواهد بود. نکته قابل‌تأمل این است که در اکثر این طرح‌ها، یا قانون دیگری وجود دارد و طرح، تکرار آن است یا با طرح، قانونی معارض قانون پیشین تصویب کرده‌اند. یکی از نکته‌های شگفت‌آور این طرح‌ها، عنوان‌ها و حوزه‌هایی است که به مجلس وارد شده است؛ برای مثال، «ایجاد منطقه آزاد» یا «طرح جامع آب». هر یک از این عنوان‌ها به پشتوانه عظیم

مطالعاتی نیاز دارد. اگر کسی حتی فارغ‌التحصیل رشته مناسب و مرتبط باشد و اطلاعات و کارشناسی محدود هم داشته باشد، نمی‌تواند طرح جامع آب را ارائه دهد. نکته دیگر اینکه مجلس با تمام این طرح‌ها، سعی می‌کند به دولت جهت بدهد و دولت را به دنبال خود بکشاند که مثلاً درباره جنگل‌ها و باغات و اراضی چگونه عمل کند؛ بنابراین، چنان‌که گفته شد مجلس با قدرتی که دارد، می‌تواند همه اقدامات دولت را خنثی کند.

دولت‌ها به تعامل و ارتباط معتقدند، ولی مجلس می‌خواهد مسیر رفتن و شیوه تعامل را نیز تعیین کند؛ درحالی‌که شیوه رفتن، امر اجرایی محض بوده و برعهده دولت است. می‌توان از کسی درخواست کرد که رأس ساعت فلان و در فلان میدان حاضر باشد، اما مسیر و شیوه رفتن را خود شخص انتخاب می‌کند. دولت با استفاده از کارشناسی، می‌گوید: اگر از این مسیر بروم از هدف دورتر می‌شوم، ولی مجلس قانون می‌گذارد که حتماً باید از این مسیر و با این وسیله بروید. دولت نیز که کارشناسی کرده است و می‌داند اگر از این مسیر برود، به هدف نمی‌رسد، ترجیح می‌دهد از آن چشم‌پوشی کند.

۱۲. کنترل از طریق اصل ۸۵: دولت به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی، اجازه دارد که برای تنظیم امور اداری و اجرایی کشور مقرراتی وضع کند. این مقررات می‌تواند آیین‌نامه اجرایی قانون باشد یا آیین‌نامه مستقل بدون اینکه قانونی وجود داشته باشد. حال دولت با این اختیار، آیین‌نامه یا دستورالعملی را از تصویب می‌گذراند و براساس اصل ۸۵ برای مجلس ارسال می‌کند. اصل ۸۵ قانون اساسی - که به نظر می‌رسد اقتباسی نادرست از قانون اساسی ۱۳۵۸ است - به رئیس مجلس اجازه می‌دهد که این مصوبه دولت را با قوانین عادی تطبیق دهد. در قانون اساسی ۱۳۵۸، نخست‌وزیر باید مصوبه را به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌کرد و رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت، حق داشت که اگر آن را خلاف قانون می‌دانست،

امضا و تأیید نکنند، اما وقتی نخست‌وزیری حذف شد، این حق به رئیس مجلس واگذار شد. مجلس نیز قانونی به نام قانون نحوه اجرای اصل ۸۵ تصویب کرد که به موجب این قانون، برای خود حق نظارت ماهوی ایجاد کرد؛ به این معنا که مجلس به دولت می‌گوید: ماده یا موادی از آیین‌نامه دولت مغایر قانون است، یا باید دولت این مواد از آیین‌نامه را لغو کند، یا اگر در مدت ده‌روز لغو نکرد، مجلس آن را ملغی‌الاثراً اعلام می‌کند. در قانون ذکر نشده است که دولت باید تا اعلام نظر مجلس صبر کند؛ بنابراین، گاه این اتفاق رخ می‌دهد که مصوبه دولت ابلاغ و اجرا شده است و یک‌ماه دیگر از مجلس خبر می‌آید که این بندها خلاف قانون بوده است.

افزون بر همه این مواردی که بیان شد، دولت از طریق شورای نگهبان نیز کنترل می‌شود که بحث و بررسی جداگانه‌ای را اقتضا می‌کند.

ب) چالش توزیع قدرت میان دولت و نهادهای دیگر

افزون بر مجلس و اهرم‌های کنترلی آن که دولت را کنترل می‌کند، نهادهای دیگر نیز براساس قانون، دولت را کنترل می‌کنند. این عدم توازن میان دولت و نهادهای مختلف، مشکلات جدی را در مسیر دولت ایجاد می‌کنند؛ برای مثال، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌تواند براساس شکایت یک نفر، مصوبه دولت را باطل و بی‌اعتبار کند و به این وسیله دولت را کنترل کند؛ یعنی مجلس، در آیین‌نامه اشکالی ندیده است و مجوز اجرای آن را صادر کرده است، ولی دو سال بعد در دیوان عدالت اداری آن را بی‌اعتبار می‌سازد. در واقع در یک موضوع، دو مرجع نظارت می‌کنند. اگر شورای نگهبان با شکایت فردی، آن ماده را خلاف شرع تشخیص دهد، به دیوان عدالت اداری اعلام می‌کند و دیوان هم خودش حق بررسی ندارد و ناچار است مصوبه را بی‌اثر اعلام کند.

پس از همه عوامل نظارت و کنترلی که بیان شد، نهاد نظارتی دیگری به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام تأسیس شده است. براساس تبصره ۲ از ماده اول آیین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام، مجمع می تواند بر مقررات (غیر از قانون) نظارت کند. براساس قانون اساسی، شورای نگهبان قوانین را از نظر انطباق با شرع کنترل می کند، ولی مجمع بر این باور است که او نه تنها باید قوانین را کنترل کند، بلکه کنترل مقررات و از آن بالاتر، نظارت بر مراحل اجرای آن را نیز برعهده دارد؛ به بیان دیگر، مجمع مدعی است که وقتی وزیر، دستور اجرای طرحی را صادر می کند، او باید نظارت کند که آیا این اجرا منطبق بر سیاست های کلی بوده است یا نه؟ حال اگر سیاست های کلی، شمار محدودی باشد، این کار شدنی است، ولی حدود چندصد سیاست کلی وجود دارد که در قالب لفظ و عبارت تنظیم شده اند و ذات لفظ و عبارت، تاب همه گونه تفسیر از تأیید تا ابطال را دارد؛ یعنی هم می توان مقرر دولت را منطبق بر سیاست دید و هم می توان آن را مخالف دید. محتوای ماده ۷ آیین نامه نظارت مجمع این است که رئیس مجلس باید همه طرح ها و لوایح را به مجمع تشخیص مصلحت ارسال کند. کمیسیون نظارت مجمع هم زمان طرح ها و لوایح، به ویژه قانون برنامه و بودجه را از نظر انطباق با سیاست های کلی، بررسی و به صحن مجمع گزارش می کند. مجلس باید ملاحظات مجمع را اعمال کند و اگر اعمال نکند، شورای نگهبان باید آن مصوبه را الغا کند.^۱ این در حالی است که قوه قانون گذاری در کشور، مجلس است. به این

۱. ماده ۷ آیین نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای سیاست های کلی نظام: «هم زمان با بررسی برنامه های پنج ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست های کلی مصوب بررسی می نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست های کلی می بیند، به شورای مجمع گزارش می نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون های ذی ربط دولت و مجلس مطرح می کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش، براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می نماید.»

ترتیب، مجلسی که به شیوه کارکرد و نظارتش بر دولت اشکال داریم، خود تحت نظارت مجمع قرار گرفته است. نمونه مشخص آن FATF و شیوه برخورد با آن است؛ چنان که مجلس پیشنهاد دولت را تصویب و شورای نگهبان هم آن را تأیید کرد، اما مجمع اعلام کرد که در جایی ابهام وجود دارد و دولت نیز باید آن را توضیح دهد. یک طیف معتقدند که زیان کشور، در نبود FATF است و طیف دیگر زیان کشور را در تأیید این مصوبه می بینند و به هر حال مصوبه تاکنون به سرانجام نرسیده است؛ بنابراین، یک مصوبه ساده دولت که کارشناسی‌ها و بررسی‌های گوناگون را طی کرده است، پس از تصویب دولت، هم در هیئت تطبیق مجلس یا توسط رئیس مجلس، هم در دیوان عدالت اداری، هم در شورای نگهبان و هم در مجمع تشخیص مصلحت نظام کنترل می شود. پس از همه این موارد، براساس قانون اساسی، محاکم عمومی و هر دادرسی در هر کجای کشور در صورتی که آیین‌نامه دولت را خلاف قانون اساسی ببیند، می تواند آن را اجرا نکند. بسیاری از نهادهای دیگر هم بر دولت کنترل دارند که بررسی عملکرد آنها بحث مستقلی می طلبد؛ نهادهایی مانند شورای نگهبان (به صورت مستقل)، سازمان بازرسی کل کشور، شوراهای عالی موازی با دولت^۱ و در نهایت رسانه ملی که می تواند افکارسازی کنند. براساس آنچه بیان شد، اگرچه حیطه اختیارات دولت از نظر کمی بسیار وسیع است و روزانه هزاران تصمیم اتخاذ می کند، ولی از نظر کیفی، هر تصمیم و رفتار سیاسی، اداری، تقنینی و مالی دولت، بارها کنترل می شود. این کنترل‌ها معمولاً به گونه استصوابی است و در عمل، دشواری‌های بسیاری برای دولت ایجاد می کند.

۱. حیطه عمل شوراهای موازی تا حدی است که مثلاً وزارت علوم نمی تواند رئیس دانشگاه منصوب کند، درحالی که به نظر می رسد از بدیهی ترین اختیارات وزیر آموزش کشور، انتخاب رئیس واحد آموزشی است.

ج) راهکارها

اگر قدرت به طور متوازن توزیع نشود، کارآمدی حکومت به شدت کاهش می‌یابد. یک دلیل مهم ناکارآمدی و کاهش بهره‌وری، فقدان توزیع متوازن قدرت است. اگر تعامل قوا به تقابل قوا تبدیل شود، دموکراسی، حکمرانی خوب، پیشرفت و توسعه هم به محاق می‌رود. در این وضعیت، به طور پیوسته اقدام‌ها و تصمیم‌ها خنثی می‌شوند و گاه چنان رندانه از قدرت سوءاستفاده می‌شود که با ذره‌بین هم نمی‌توان آن را پیدا کرد. برای برون‌رفت از این وضعیت چه باید کرد؟

۱. نخستین راه، اصلاح ساختار حکومت و توزیع متوازن قدرت است. قانون اساسی، به‌ویژه در بحث توزیع عادلانه قدرت در میان نهادهای مختلف، از جمله دولت و مجلس نیاز به بازنگری جدی دارد.

۲. راهکار دوم اعمال حقوق مقرر در قانون اساسی با در نظر گرفتن اصل «حسن نیت»^۱ است. به موجب این اصل، حق‌ها را به هر شکل و ترتیبی نمی‌توان استفاده کرد. در تفسیر و اجرای حقوق باید حسن نیت را در نظر گرفت. رسانه‌های آزاد، افکار عمومی و آزادی بیان، ابزار ارزیابی اعمال حق با رعایت حسن نیت هستند. افزایش آگاهی مردم از حقیقت سؤال و استیضاح یا رد یک مصوبه دولت، نهادها را وادار می‌کند که براساس حسن نیت عمل کنند. به همین دلیل یک شهروند یا یک روزنامه‌نگار باید بتواند درباره سؤال و استیضاح و دلایل آن کنکاش کند و به راحتی به افترا و اقدام علیه امنیت ملی متهم نشود.

۳. تفسیر دموکراتیک از قانون اساسی راهکار مهم دیگر برای برون‌رفت از این معضل است. در دنیای حقوق، گاهی قضات با تفسیرهای مدرن و غایت‌گرا یا تفسیر بر پایه مبانی و بنیادهای قانون، قانون کهنه و ناقص را به‌روز می‌کنند؛ چون قانون‌گذار همواره از تحولات اجتماعی بازمانده است و نمی‌تواند قانون را به سرعت

1. Good Face

تغییرات اجتماعی و اقتصادی به روز کند. یک کارکرد اجتهاد هم همین است، وگرنه متون ثابت است و هزار و چهارصد سال از تاریخ پیدایش آنها سپری شده است؛ بنابراین، اولاً باید کاستی‌ها و نبود توازن را با تفسیر جبران کرد و ثانیاً تفسیر حتماً باید مبتنی بر مبانی قانون اساسی مثل آزادی بیان، حق تعیین سرنوشت، حاکمیت ملی و منافع ملی باشد.

قانون اساسی را نمی‌توان به گونه‌ای معنا کرد که حق تعیین سرنوشت، حاکمیت ملی، حکمرانی خوب و حقوق ملت در آن رعایت نشود. بر مبنای حقوق طبیعی و مسلک عدلیه نمی‌توان هر چیزی را که از مجرا و معبر مجلس عبور کرد و تصویب شد و در حقیقت، قانون تلقی کرد. شیعه، اشعری مسلک نیست که معتقد باشد: «الحسن ما حسنه الشارع والقبیح ما قبیحه الشارع»، بلکه معتقد است «شارع بر مبنای عدل حکم می‌کند و قانون می‌گذراند». بنابراین، اگر قانونی تصویب شد که حقوق بنیادین بشری در آن رعایت نشده باشد، در واقع قانون نیست.

قانونی که بر مبنای حقوق بنیادین بشری باشد به «حاکمیت قانون»^۱ منجر می‌شود، در غیر این صورت به «حکومت به وسیله قانون»^۲ یا «قانونیت»^۳ تبدیل شده که لزوماً به برابری انسان‌ها و حکومت اخلاق و موازین اخلاقی منجر نمی‌شود.

مقصود از اینکه شورای نگهبان می‌تواند با تفسیر لفظی از قانون اساسی، این دوازده اهرم نام‌برده شده را تثبیت کند و در عمل باعث تشدید وضعیت عدم توازن شود و می‌تواند براساس بنیادها، ارزش‌ها و اصول شناخته عقلایی و بشری تفسیر کند و عملاً به توازن قوا کمک کند.

-
1. Rule of Law
 2. Rule by Law
 3. Legality

نتیجه‌گیری

تقسیم نامتوازن قدرت در قانون اساسی منجر به بروز چالش‌های بسیاری در روابط قوا با یکدیگر می‌شود. در این گفتار مناسبات قدرت میان دولت و مجلس مطالعه شد و مشاهده کردیم درحالی‌که مجلس با توسل به دوازده اهرم می‌تواند بر سر راه دولت قرار گیرد، دولت هیچ اهرمی برای رویارویی با مجلس ندارد. این تنظیمات عملاً به تنش و تقابل میان دولت و مجلس منتهی می‌شود و گاهی مجلس موجب تغییر جدی در سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات دولت‌ها شده و یا پیشرفت آنها را کند و آهسته می‌کند. اصلاح قانون اساسی با استفاده از تجربه‌های دنیا برای رعایت همزمان استقلال قوا، همکاری قوا و حفظ قدرت پارلمان به‌عنوان نهاد و نماد دموکراسی و قدرت دولت به‌عنوان مسئول اداره کشور امری ضروری است. تا پیش از آن اِعمال حقوق پارلمان با رعایت اصل حسن‌نیت، تفسیر دموکراتیک از قانون اساسی توسط شورای نگهبان، به رسمیت شناختن حقوق قوه مجریه، اعتبار بخشیدن به مقام ریاست‌جمهوری به‌عنوان شخص اول کشور پس از رهبری و به رسمیت شناختن حقوق رئیس‌جمهور، مانند مسئولیت او در ارائه برنامه کشور یا در تنظیمات اداری و استخدامی، می‌تواند رابطه دو قوه را تا حدودی تعدیل و تنظیم کند. توجه به پذیرش اصل تفکیک قوا و نیز تأکید بر استقلال قوا در کشور، به صورت طبیعی ناهماهنگی‌ها و تعارضاتی در انجام وظایف قوا و در ارتباط آنها با یکدیگر به وجود می‌آید که برای پیشگیری از تبعات منفی این اختلاف‌ها، راه‌حل‌هایی پیش‌بینی شده است و از مهم‌ترین این راهکارها، رعایت توازن قدرت در قانون است. چنان‌که گفته شد، توزیع نامتوازن قدرت و مسئولیت در میان نهادهای کشور، چالش‌های فراوانی را در روابط میان قوا ایجاد کرده است که هزینه بسیاری بر کشور تحمیل می‌کند. یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، چالش میان دولت و مجلس است. مجلس براساس قانون اساسی، دست‌کم دوازده اهرم نظارتی و کنترلی در

برابر دولت در اختیار دارد که می‌تواند در عمل، لوایح و قوانین دولت را بی‌اثر کند یا مسیر آن را تغییر بدهد. اگر این اختیارات و حقوق، با حسن‌نیت به کار گرفته نشوند، مشکلات فراوانی در کشور ایجاد خواهند کرد. به نظر می‌رسد برای برون‌رفت از این مشکل افزون بر اصلاح ساختار قانون اساسی و توزیع متوازن قدرت که بسیار ضروری است، رعایت حسن‌نیت در استفاده از حقوق، همچنین تفسیر دموکراتیک از قانون اساسی در شرایط فعلی بتواند راهگشا باشد. قانون اساسی را باید به‌گونه‌ای معنا کرد که حق تعیین سرنوشت، حاکمیت ملی، حکمرانی خوب و حقوق ملت در آن رعایت شده باشد.

فهرست منابع

۱. آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۲. آیین نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اجرای سیاست های کلی نظام.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۴. قانون نحوه اجرای اصل ۸۵.