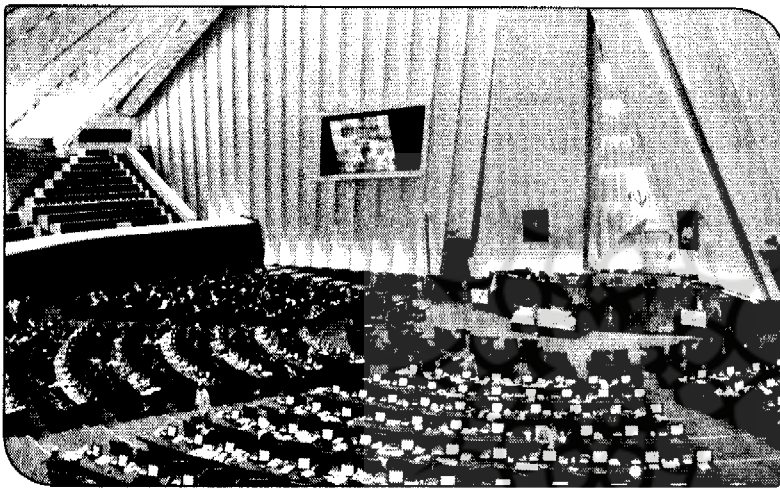


جای خالی قانون!

فائزه حسینی



که اعضای آن کار گروه پیش از این از علنی شدنش پرهیز کرده بودند. این حلقه کارشناسی متشکل از ۴ نماینده مجلس: ابوترابی فرد، توکلی، دهقان و باهنر؛ ۴ نفر نماینده دولت: عزیزی معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی، الهام، میر تاج الدینی معاون پارلمانی و بداعی معاون حقوقی؛ سه نفر از اساتید دانشگاه: مهرپور، مدنی و افتخار جهرمی و از شورای نگهبان: علیزاده قائم مقام دبیر شورای نگهبان، کدخدایی و آیت الله جنتی می باشد.

آن طور که نمایندگان عضو کار گروه روایت کرده اند، جلسات در فضای بسیار صمیمی و حقوقی برگزار شده و به ذهن آنان خطور نمی کرد که آقای کدخدایی به عنوان سخنگوی کار گروه مطالبی را بیان کند که

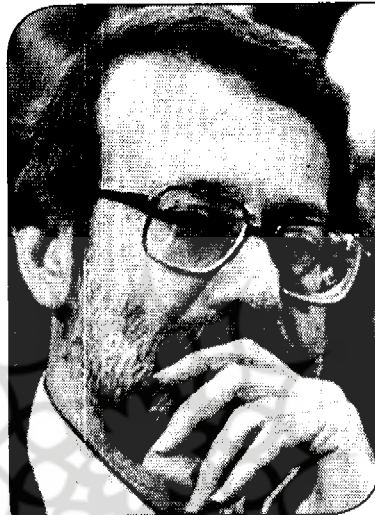
و علنی کردن موضوعی و رسانه ای شدن آن می شد، بنابراین قرار شد که نمایندگان هر دو قوه صرفاً به عنوان کارشناس به گروه کاری دعوت شوند. اما مصاحبه کدخدایی سخنگوی شورای نگهبان باعث رسانه ای شدن موضوعی شد

منظور از موارد اعمال قوه مجریه توسط رئیس جمهور، در اصل صرفاً اداره امور است که مستلزم هیچ گونه سیاستگذاری و تقنین نیست و صرفاً باید در چارچوب قوانین انجام پذیرد و با متن و روح قوانین مخالف نباشد

رئیس مجلس از رئیس قوه مجریه گلایه کرد که چرا برخی از مصوبات مجلس را ابلاغ نکرده و در دفتر کار خود نگه داشته است. از آن سو رئیس جمهور مدعی شد که مسئولیت اجرای قانون اساسی به او سپرده شده و تذکر خود را برای شورای نگهبان ارسال کرد که شاید گمان نمی کرد این تذکر با واکنش دبیر شورای نگهبان روبه رو شود. در ادامه این گفت و گوها بود که احمدی نژاد با یادآوری اختیارات قانونی رئیس جمهور و بالاترین مقام اجرایی کشور، جایگاه مجلس شورای اسلامی را از رأس امور بودن تنزل داده و صلاحیت های نظارتی مجلس را مخل روند اجرا دانست و سرانجام انتقادهای رئیس جمهور درباره همکاری نکردن مجلس با دولت به تشکیل کارگروه مشترکی از کارشناسان دولت و مجلس و شورای نگهبان و حقوقدانی خارج از این سه ارگان انجامید. این کارگروه طی ۱۸ جلسه دور هم نشستند تا سروسامانی به رابطه دولت و مجلس داده و سازوکاری بیندیشند که این رابطه به کدورت و اختلاف نینجامد و مصوبات مجلس، از مجرای قانونی خود عبور کند و به اجرا دربیاید. چهار نفر نماینده مجلس از موضع نمایندگی وارد این کارگروه نشدند چه در آن صورت نیاز به رأی گیری

نه تنها جمع‌بندی جلسات نبوده، بلکه حتی نظر دولت هم نبوده و به گفته محمدرضا باهنر جمع‌بندی خود او بوده است. به گفته باهنر نامه آیت‌الله جنتی به مقام رهبری نیز نظر شخص آقای جنتی بوده است و نه جمع‌بندی از پیشنهادات و نظرات کارگروه. پس از مصاحبه کدخدایی، علی لاریجانی به دفاع از جایگاه مجلس برخاست، اما او که معمولاً از برخورد های بحران‌زا پرهیز دارد، به دیدار رهبری رفت و در رابطه با صحبت‌ها و جلسات کارگروه توضیحاتی ارائه داد و مقرر شد که نمایندگان عضو مجلس یک‌بار دیگر نامه تخلفات دولت را برای دبیر شورای نگهبان بفرستند تا ضمن یادآوری این که نامه ارسالی او موافق نظر نمایندگان مجلس نیست، رسماً اعلام نمایند که بحث‌های آقای کدخدایی تنها نظرات شخصی اوست. کدخدایی در مصاحبه‌اش گفت پیشنهادهایی از سوی اعضای کارگروه تهیه شده، اما تا زمانی که این پیشنهادهای محضر مقام رهبری تقدیم شود و ایشان نظر ندهند، تنها در حد پیشنهاد باقی می‌ماند. وی یکی از پیشنهادهای آماده یک قانون مدنی مبنی بر ابلاغ مصوبات توسط رئیس‌جمهور و افزایش مدت آن از ۵ روز به ۱۵ روز اعلام کرد. کدخدایی همچنین پیشنهادهای زیر را از جمله پیشنهادهای مطرح‌شده در جلسات کارگروه عنوان کرد؛ اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس، حق قانونی رئیس‌جمهور پرسش از دیگر قوا در رابطه با نقض اصول قانون اساسی، پیگیری و تذکر در رابطه با سؤال از وزیران براساس اصل ۸۸ قانون اساسی به شیوه‌ای که پرسش از حوزه وظایف وزیر باشد نه حوزه اختیارات. پیشنهاد دیگر مطرح‌شده در نامه در مورد ارجاع مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده به گونه‌ای که در مصوبات ارسالی، مجلس برای ارجاع

آنچه محل بحث و مناقشه دولت و مجلس است، تفاسیر گشاده‌دستانه‌ای است که دولت از اصل ۶۰ قانون اساسی به دست می‌دهد و از این رهگذر می‌کوشد صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در تقنین را محدود کند



مصوبات اعاده شده از سوی شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت لازم است برای تشخیص ضرورت با توجه به خلاف شرع یا قانون اساسی بودن مصوبه، رأی‌گیری انجام پذیرد و این نکته هنگام رأی‌گیری بیان شود. کدخدایی در نشست خبری خود در این رابطه چنین گفت: در مواردی که تخصصاً از صلاحیت مجلس خارج است مانند اصل ۱۰۸ و ۱۱۲، مجلس حق ورود ندارد و در صورت رد شورای نگهبان، مجلس حق ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت را ندارد و در صورت ارجاع، مجمع حق بررسی و اظهار نظر ندارد. این موارد شامل نظرات استصوابی شورای نگهبان، مشمول اختیارات مقام رهبری، اختیارات مجلس خبرگان، وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام و مواردی است که بار مالی

آن تعیین نشده است. بنا به گفته وی همچنین مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام باید مقید به زمان باشد که در این صورت نیازمند دستور مقام رهبری است تا اصلاح آیین‌نامه صورت پذیرد. مورد دیگر این بود که دولت پس از تصویب لوایح در مجلس امکان استرداد لایحه خود را داشته باشد.

پس از سخنان کدخدایی بود که در جلسه علنی مجلس هیئت‌رئیس مورد هجوم پرسش‌های بسیاری از نمایندگان قرار گرفت و کوهکن از رئیس مجلس خواست که از حقوق نمایندگان دفاع کند.

لاریجانی هم تخلفات دولت از قانون را از دغدغه‌های اصلی دانست که موجب نگرانی مجلس در کارگروه حل اختلاف شده است. وی سابقه این اختلاف‌ها را در برداشت‌هایی مطرح کرد که قوه مجریه در برخی از اصول قانون اساسی دارد، به نحوی که نظر مجلس به عنوان قوه مقننه با این برداشت‌ها متفاوت است. لاریجانی از توکلی به عنوان عضو کارگروه خواست که توضیحاتی برای نمایندگان ارائه کند.

به گفته توکلی به‌ندرت در جلسات پیش می‌آمد که انتقادی به طرز کار مجلس وارد شود. او گفت که انتقادهایی مطرح شد که از سوی نمایندگان هم پذیرفته شد مثلاً این که اگر وزیری مورد سؤال واقع می‌شود آخرین نفری که دفاع می‌کند وزیر باشد نه نماینده سؤال‌کننده، اما انتقادهایی مانند حق رئیس‌جمهور برای تذکر دادن به مجلس بنا به استدلالات حقوقی قابل پذیرش نبوده است. توکلی افزود گاهی که آقای جنتی صحبت می‌کردند و عنوان می‌کردند این جمع‌بندی است، ما اعتراض می‌کردیم که این صحبت‌ها جمع‌بندی نیست، چرا که اگر قرار بود جمع‌بندی شود در اکثر قریب به اتفاق جلسات، نظر مجلس تأیید می‌شد. به گفته احمد توکلی درباره این که رئیس‌جمهور

مصوبات هیئت دولت را به مجلس نمی‌فرستد و اصل ۱۲۸ را نقض می‌کند و نام مصوبات را مصممات می‌گذارد، بحث شد و برای غلط بودن آن توافق شد و آقای کدخدایی نیز این مسئله را تأیید کرد. وی افزود آیت‌الله جنتی خود خواستار این بود که گروه نمایندگان نظراتشان را مکتوب کنند، همچنین دولت هم رسماً نظرات خود را مکتوب نماید و شورای نگهبان نیز نظرات خود را تهیه و مجموع آنها خدمت مقام رهبری تقدیم شود تا ایشان طبق موقعیت شرعی و قانونی که به موجب اصل ۵۷ دارند هر دستوری دادند اجرا شود.

در این جلسه علنی مجلس، تذکرات بسیاری در این رابطه مطرح شد. روح‌الله حسینیان گفت صحبت‌های نمایندگان این شبهه را به وجود آورد که برخی از نمایندگان در صدد فضا سازی و زمینه سازی و به اصطلاح در مقام فشار هستند، در حالی که مجلس تابع نظرات رهبری است. لاریجانی در پاسخ گفت که تنظیم قوا از شئونات رهبری است و در جلسات هم جمع بندی صورت نگرفته و صرفاً نمایندگان نظرات خود را ارائه داده‌اند. رئیس مجلس در ادامه گفت اشکال از آنجا پیش آمد که سخنگوی شورای نگهبان نظر این شورا را به عنوان پیشنهاد های کار گروه مطرح کرد، در حالی که آقای جنتی و شورای می‌توانند نظر خود را به مقام رهبری بدهند و مقام رهبری واجب‌الاطاعه هستند.

از سوی دیگر پایگاه اینترنتی شورای نگهبان با انتشار خبری با این عنوان که چرا نامه آیت‌الله جنتی به مقام رهبری درباره کار گروه حل اختلاف، یک ماه روی میز شورای نگهبان معطل ماند، به بررسی ابعاد نتیجه کار گروه پرداخته و واکنش شتابزده مجلس و رئیس آن را عجیب توصیف کرده و افزوده است غافل از این که

فلسفه تشکیل کار گروه بررسی کارشناسی و اخذ پیشنهادها و نظرات و ارسال برای مقام رهبری جهت دستور ایشان بوده نه جمع بندی و توافق اعضای کار گروه. راهبرد نیوز در این رابطه نوشت آیت‌الله جنتی حتی یک ماه نامه را به خاطر اخذ نظرات رسمی دولت و مجلس روی میز خود نگه داشتند، اما خبری از هیچ یک نشده است. ثانیاً محتوای نامه ایشان صرفاً حاصل پیشنهاد های گروه از مجلس و دولت بوده است نه جمع بندی نظرات. پس از تقدیم نامه به رهبری، دهقان طی تماس با شورای نگهبان اظهار می‌کند که بهتر بود صبر می‌کردید تا نامه مجلس هم می‌رسید، در حالی که نامه مجلس پس از تأخیر چهل روزه به شورا ارسال شده و دولت هم فقط به نظرات شفاهی اکتفا کرده است. گفتنی است که پیش از این هم در دوران ریاست جمهوری خاتمی تذکر قانون اساسی در قالب لایحه افزایش اختیارات ریاست جمهوری مطرح شد، ولی در آن دوران تفسیر شورای نگهبان این بود که تذکر قانون اساسی از سوی رئیس جمهور به دیگر قوانین اساسی است. حال باید منتظر بود که آیا این بار هم به همان شیوه عمل می‌شود و یا با سیاست جدیدی، نقض می‌گردد.

در رابطه با سفرهای استانی و مصوبات هیئت دولت، بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۸۴ درصد از این مصوبات بار مالی دارد و دولت سعی کرده از راه های گوناگون مانند اختصاص بخشی از اعتبارات متفرقه و متمرکز یا اعتبارات دیگر دستگاه‌های اجرایی بار مالی آنها را تأمین کند

یک هفته بعد محمدرضا باهنر در گفت‌وگویی مطبوعاتی خود ناگفته‌هایی را پیرامون کار گروه بیان کرد و چنین گفت که حدود دی ماه سال ۱۳۸۸ رئیس جمهور نامه‌ای حدود ۱۶ بند تقدیم مقام رهبری کرده و در آن به اشکالات ساختاری اشاره کرده و این که رابطه دولت و مجلس تنظیم شده نیست و از مقام رهبری خواسته است که با توجه به اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ در مورد تنظیم قوا بخشی از این اشکالات را بر طرف کنند. به روایت باهنر هر چه به ذهن ریاست جمهور رسیده بود، در آن نامه مطرح شده بود تا از اشکالات پیشگیری شود، مانند این که مجلس در محدوده اختیارات خود کار کند و دولت هم تحت اختیارات خود.

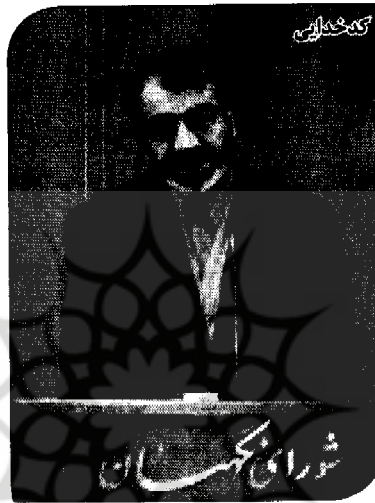
به گفته محمدرضا باهنر در اوایل مرداد ماه مقام رهبری این نامه را به آقای جنتی ارجاع دادند و از ایشان خواستند با دعوت از کارشناسان مجلس و دولت و شورای نگهبان و کارشناسان حقوقی بیرون این دو مجموعه موارد را بررسی کنند و پس از آن مجموعه پیشنهادات از سوی آقای جنتی جمع بندی و برای مقام رهبری ارسال شود تا ایشان جمع بندی خود را برای اجرا ابلاغ کنند. باهنر تأکید کرد که ۴ نفر نماینده از سوی مجلس به عنوان کارشناس دعوت شده بودند نه به عنوان نماینده قوه مقننه، زیرا در این صورت کار قدری پیچیده می‌شد. باهنر افزود نامه رئیس جمهور ۱۶ بند داشت و یک مورد هم از سوی نمایندگان به آن افزوده شد و آن تخلفات قانونی بود که دولت بعضاً یا به دلیل فشار کار زیاد و یا سنگینی کار نمی‌تواند انجام دهد و یا به ندرت در برخی از موارد دولت صراحتاً می‌گوید نمی‌خواهد مصوبه را اجرایی کند. باهنر گفت در جلسات، هر فرد نظر حقوقی خود را مطرح می‌کرده و اصلاً قرار جلسه بر این که جمع بندی یارای گیری شود نبوده،

بلکه پس از جلسات بنا به درخواست آیت الله جنتی، دولت و مجلس نظرات مکتوب خود را به شورا ارسال نموده و آیت الله جنتی نامه‌ای راضیمه این دو نامه کرده و تقدیم مقام رهبری نماید، اما پس از حدود ۱۰ یا ۱۲ روز از تقدیم نامه، آقای کدخدایی به عنوان سخنگوی کارگروه مصاحبه‌ای کرده و همین شروع بحث‌های بیرونی قرار گرفت.

باهر گفت که کارگروه سخنگو نداشت و آقای کدخدایی سخنگوی شورای نگهبان است و افزود صحبت‌هایی که آقای جنتی هم خدمت آقا تقدیم کردند جمع‌بندی کارگروه نبود، بلکه برداشت‌های شخصی آقای جنتی بود، یعنی نه نظر مجلس بود و نه نظر دولت و نه شورای نگهبان، بلکه نظر شخصی آقای جنتی بود که از مجموعه بحث‌ها به پیشنهادهایی رسیده بودند. باهر در ادامه می‌افزاید زمانی که کدخدایی مطرح کرد این پیشنهادها جمع‌بندی کارگروه است، موجب اعتراض شد، زیرا در جلسات کارگروه استدلال‌های دیگری مطرح بود و به همین دلیل نمایندگان مجلس، نامه حقوقی خود را منتشر کردند. باهر یک نکته جدید را هم عنوان کرد و گفت بعد از این مسئله آقای لاریجانی خدمت مقام معظم رهبری رسیدند و در رابطه با جلسات و حرف‌ها، توضیحاتی را ارائه کردند و پس از آن قرار شد چهار نفر (نمایندگان مجلس) یک‌بار دیگر نامه را تهیه کرده و برای آقای جنتی بفرستند. باهر گفت سرانجام این مباحث این است که با توجه به اصل ۱۱۰، تبعیت از آنچه رهبری مصلحت بدانند و ابلاغ فرمایند برای مجلس لازم الاجراست.

باهر در مورد محتوای پیشنهادها هم گفت: برخی پیشنهادهای آقای جنتی درباره اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس مورد پذیرش است که البته باید فرایند خاص

مقتضای کلان‌نگری در مورد اختلاف‌های کنونی دولت و مجلس این است که تنها قانون اساسی و تفاسیر معمول از آن مبنای حل اختلاف باشد و در این راستا به تفاسیر شاذ تمسک نشود و خیالات فراقانونی لباس قانون نپوشد



خود را در مجلس طی کند. وی برخی از پیشنهادها را از آقای جنتی راجع به تفسیری از قانون دانست که روی آنها حرف و حدیث بوده، مانند تخصیص اصل ۱۱۲ مبنی بر این که هر مصوبه‌ای را مجلس می‌تواند به مجمع بفرستد یا خیر. وی در پاسخ چنین توضیح داد که در این رابطه دو دسته مصوبه وجود دارد؛ برخی اختیارات اصولاً و ذاتاً در اختیار مجلس نیست مانند اختیارات مجلس خبرگان، شورای امنیت ملی یا شورای نگهبان و به اصطلاح حقوقی تخصصاً از اختیارات مجلس خارج است، اما برخی بحث‌ها تخصیصاً خارج است. مثلاً مجلس نمی‌تواند خلاف اصول قانون اساسی مصوبه‌ای داشته باشد، ولی اگر اصرار بر این داشت می‌تواند به مجمع بفرستد تا در آنجا تصمیم‌گیری شود. باهر به بخش

مورد بحث نمایندگان در مورد افزایش اختیارات رئیس جمهوری هم اشاره‌ای کرد و گفت که در مورد اصل ۱۱۳ قانون اساسی که رئیس جمهور را مسئول اجرای قانون می‌داند بحث مفصلی انجام شده و این که آیا رئیس جمهور می‌تواند در رابطه با اختیارات دیگر قوا به آنها تذکر دهد، در این رابطه مجلس مدعی است که طبق اصول مصرح متعدد قانون اساسی فقط مجلس است که می‌تواند تذکر بدهد و سؤال کند و بعضاً می‌تواند در حوزه اختیارات اجرایی دستگاه‌ها نیز دخالت کند.

دهقان، عضو دیگر کارگروه نیز در این رابطه تأکید کرده که در بحث اختیار رئیس جمهور برای بیان تذکره به قوای دیگر، کارشناسان دیگر جلسه، و برخی از اعضای شورای نگهبان هم این نظر را نپذیرفتند. دهقان در مورد این پیشنهاد که اگر بار مالی طرح معین نباشد، مجلس حق ورود به قانون‌گذاری ندارد گفت اگر مجلس طرحی داشته باشد و بار مالی در نظر گرفته شده برای آن مورد تأیید شورای نگهبان واقع نشود مجلس می‌تواند اصرار کند و مصوبه را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دهد. این نماینده مجلس در بخش دیگری از سخنان خود یادآور شد که برخی مواردی که به نظر می‌رسد ذکر آنها ضروری است توسط کدخدایی مطرح نشد، یکی از آن موارد این بود که اعضای کارگروه اتفاق نظر داشتند که همه مصوبات دولت طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی باید به مجلس فرستاده شود و تغییر نام مصوبات با هر عنوان دیگری مجوزی برای دولت به‌شمار نمی‌آید تا از فرستادن مصوبات خود به مجلس خودداری کند. بحث تخلفات قانونی توسط دولت از مواردی بود که مورد بحث قرار گرفته و انتظار کارگروه این بود که شورای نگهبان به نوعی رفع اختلاف کند و تدبیری در این

زمینه اندیشیده شود. به گفته دهقان طرح این مطالب به این منظور بوده است تا اختیارات مجلس مورد خدشه قرار نگیرد.

بار دیگر و با یک تأخیر ۴۳ روزه، نشست خبری سخنگوی شورای نگهبان انجام شد و کدخدایی مجدداً اعلام کرد که سخنانش در مورد نتایج کار گروه حل اختلاف، شخصی نبوده و خود را از اظهار نظر مبرا کرد و تأکید کرد که در نشست قبلی تنها نامه آیت الله جنتی را که بعد از جمع بندی خدمت مقام معظم رهبری تقدیم شده ارائه داده و برخی موارد آن را بیان کرده است. وی در ادامه گفت که منتظر نظر مقام رهبری بوده و افزود هر کسی می تواند اظهار نظر کند. کدخدایی که اظهار نظر دولت و مجلس را بدون اشکال توصیف می کرد، اما اظهار نظر مجلسیان را عجولانه دانست و گفت آنان می توانستند نظرات خود را زودتر به شورای ارسال کنند، چرا که به گفته او نامه شورای نگهبان ۲۰ آبان ماه خدمت رهبری ارسال شد، اما چند روز بعد از این تاریخ، نامه نمایندگان مجلس به دست شورای رسیده است. سخنگوی شورای نگهبان گفت که اصل قضیه باید در شورا و در روند تفسیر اصول مورد اختلاف بررسی شود و افزود باید منتظر ماند و دید که به عنوان تفسیر اصول اختلاف، چه نظری استخراج خواهد شد.

متن و روح قانون اساسی مبنای حل

اختلافات

نمایندگان عضو کار گروه با رئیس خود جلسه ای تشکیل دادند، پس از آن رئیس مجلس شورای اسلامی نامه ای به دبیر شورای نگهبان فرستاد که به نامه تخلفات دولت مشهور شد. واقع امر این بود که پس از جلساتی که با حضور نمایندگان شورای نگهبان، دولت و مجلس و اساتید دانشگاهی در مورد دیدگاه های خاص دولت درباره حدود صلاحیت مجلس

مجلس با نصب العین قرار دادن او امر مکرر مقام رهبری مبنی بر تعامل بین دولت و مجلس از تعقیب ضمانت اجرایی سنگینی چون سؤال و استیضاح صرف نظر کرده و کوشیده تا گره ای که با دست گشوده می شود با دندان نگشاید و هزینه های بی جهت سیاسی بر نظام تحمیل نکند

شورای اسلامی بر گزار شد، مقرر گردید دو طرف نظرات خود را درباره امور مورد اختلاف به صورت مکتوب ارائه کنند. نظرات مجلس طی یک مقدمه و چند بند می باشد که در آن به صلاحیت های تقنینی و نظارتی مجلس پرداخته است. در این نامه ضمن تأکید به عمل بر محوریت قانون اساسی یاد آور می شود که تنها تفاسیری قابل اتکا هستند که نه تنها با متن قانون که با روح قوانین سازگار باشد و از تفاسیر شاذ و خیالات فرافقانونی بالباس قانون پرهیز شود. در بررسی موارد اختلاف بین دولت و مجلس به موارد مختلفی اشاره شده که خلاصه ای از آن به شرح زیر است:

- اصرار بی وجه بر عدم امکان تغییر مفاد لوایح در مجلس باعث می شود که در صورت مخالفت یا بخشی از لایحه به مخالفت با کل لایحه و رد آن سوق پیدا کند که این امر اداره کشور را با اختلال روبه رومی کند.

- در مورد بار مالی مصوبات، بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی در صورتی که روش تأمین بار مالی طرح ها و لوایح در مصوبه مشخص نشده باشد منعی برای بررسی وجود ندارد.

- رئیس جمهور فقط مسئولیت و مدیریت امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد،

ایجاد سازمان در این زمینه ها و همچنین مقررات گذاری و تصویب آیین نامه هایی در این مورد به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی در صلاحیت رئیس جمهور نیست.

- صلاحیت مقررات گذاری به وسیله دولت به موجب اصل تفکیک قوا پذیرفته نشده است.

منظور از موارد اعمال قوه معجزه توسط رئیس جمهور، در اصل صرفاً اداره امور است که مستلزم هیچ گونه سیاست گذاری و تقنین نیست و صرفاً باید در چارچوب قوانین انجام پذیرد و با متن و روح قوانین مخالف نباشد و نیز در تعیین برنامه و خط مشی دولت که در صلاحیت رئیس جمهور است، قانون اجازه تخطی وی از قوانین را اعطا نکرده است و خط مشی گذاری دولت در راستای خط مشی گذاری مجلس معنا پیدا می کند نه مغایر با آن، چنانچه تقنین و تعیین ضوابط امور به وسیله مجلس در راستای سیاست های کلی نظام مورد تأیید رهبری، معتبر است. به همین جهت مراجع صالح برای وضع آیین نامه طبق اصل ۱۳۸، حق قاعده گذاری مخالف با متن و حتی روح قوانین را ندارند. در نامه رئیس مجلس آمده که آنچه محل بحث و مناقشه دولت و مجلس است، تفاسیر گشاده دستانه ای است که دولت از اصل ۶۰ قانون اساسی به دست می دهد و از این رهگذر می گوشت صلاحیت های مجلس شورای اسلامی در تقنین را محدود کند و به صوابدید خویش بر جای قوه مقننه تکیه زند.

- در بخش تخلفات رئیس جمهور و هیئت وزیران از انجام وظایف قانونی به وظایف نظارتی مجلس بر اقدامات دولت در حوزه اجرا اشاره شده و این که مجلس در سال های اخیر با ملاحظه شرایط خاص سیاسی از اختیارات نظارتی خود از قبیل سؤال، استیضاح و تحقیق و تفحص به طور کامل استفاده نکرده و از اعمال مکانیسم های

نظارتی از طریق دیوان محاسبات و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی چشم پوشیده که این امر سبب نقض مکرر قوانین از سوی قوه مجریه شده است. پاره‌ای از تخلفات به تکلیف رئیس جمهوری به امضا، مصوبات مجلس که از ۳۱ مصوبه در چهار ماهه اول سال ۱۳۸۹ هشت مورد آن ابلاغ نشده و ۲۳ مورد خارج از مهلت پنج روزه صورت گرفته است.

هشت وزیران حدوداً از ماه پایانی سال گذشته تا خرداد ماه سال جاری از ارسال مصوبات خود به رئیس مجلس خودداری کرده و نمونه آن اساسنامه سازمان خصوصی سازی و برخی از آیین نامه‌های قانون مدیریت خدمات کشوری است و دولت برخی از تصمیمات شوراها را متشکل از وزرا که آیین نامه وضع کرده‌اند را با تغییر نام مصوبات به تصمیمات ارسال نکرده است و با فعال شدن ستاد تدابیر ویژه هیچ یک از مصوبات آن ارسال نشده است.

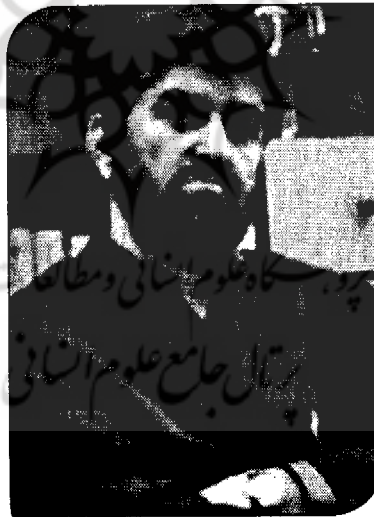
ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۹ برخلاف روال قانونی جزو مصوبات هیئت وزیران قرار نگرفته و برای نخستین بار با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی به وسیله رئیس جمهوری تهیه و ابلاغ شده است، از این رو از دید مجلس شورای اسلامی فاقد وجهت اجرایی تشخیص داده شده و همین مصوبه هم به رئیس مجلس ارسال نشده است. - تقدیم دیر هنگام لوایح بودجه مجلس و از بین بردن زمینه بررسی دقیق بودجه.

ایجاد تغییر در ردیف‌های بودجه از سال ۱۳۸۷ و اخلال در تخصیص دقیق بودجه و کاهش ردیف‌های بودجه از ۲۶۲ به ۳۹ مورد که در سال ۱۳۸۷ هنگام تصویب در مجلس اصلاح شد، اما دولت همان ۳۹ دستگاه را مبنای اجرای بودجه قرار داد و در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ نیز به همان شیوه غیر قانونی بودجه تنظیم و به مجلس تقدیم شده است.

- دولت از سال ۱۳۸۶ دست به واردات غیر قانونی فراورده‌های نفتی برخلاف مصوبات مجلس زده است.

- در رابطه با سفرهای استانی و مصوبات هیئت دولت، بررسی‌ها نشان می‌دهد که حدود ۸۴ درصد از این مصوبات بار مالی دارد و دولت سعی کرده از راه‌های گوناگون مانند اختصاص بخشی از اعتبارات متفرقه و متمرکز یا اعتبارات دیگر دستگاه‌های اجرایی بار مالی آنها را تأمین کند. نکته قابل تأمل این است که میزان بار مالی حدود ۵۳ درصد از این تصمیم‌ها و محل تأمین بار مالی حدود ۴۰ درصد از آنها نامعلوم است.

- تصویب آیین نامه‌های اجرایی مورد نیاز قوانین توسط هیئت وزیران، در دوره زمانی مرداد ۱۳۸۷ تا پایان دی ماه ۱۳۸۸ تنها در ده مورد انجام پذیرفته و دولت برای ۲۶ مورد اقدامات لازم جهت تصویب نامه‌های



حجم زیاد تخلفات و روشن نشدن تکلیف آنها به ساختار نظام لطمه می‌زند که هم فضای سوء تفاهم و بدبینی را ایجاد می‌کند و هم می‌تواند رویه‌ای برای آیندگان باشد که این امر خطرناکی است

مورد نیاز قوانین را انجام نداده است.

- دولت همچنین در اعلام تعطیلات رسمی و افزودن بر آن و تعیین ساعت کار در ماه رمضان مغایر با قانون عمل کرده است.

- در رابطه با توسعه حمل و نقل عمومی و به منظور هدفمند کردن یارانه‌ها، دولت مکلف شده مبلغ یک میلیارد دلار برای تأمین تجهیزات و احداث خطوط راه آهن شهری تهران و حومه و هفتصد میلیون دلار برای دیگر کلان‌شهرها و مبلغ سیصد میلیون دلار برای اجرایی کردن طرح‌های جامع حمل و نقل دیگر شهرها تا پایان سال ۱۳۸۹ از محل حساب ذخیره ارزی، اختصاص داده و در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد.

این تسهیلات بخشی از سهم ۵۰ درصدی دولت تلقی شده و تضمین بازپرداخت صد درصد آن بر عهده دولت است. این قانون توسط مجلس تصویب و پس از ایراد شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه خود به مجمع تشخیص مصلحت ارسال شد و در اسفند ماه سال ۱۳۸۸ توسط مجمع به تصویب رسید، ولی از سوی رئیس جمهور برای اجرا ابلاغ نشد، که با توجه به فرجه زمانی آن تا پایان سال ۱۳۸۹ امکان اجرا دارد، اظهارات مقامات دولت هم نشان می‌دهد که ظاهر این قانون اجرا نخواهد شد.

- اساسنامه شرکت‌های ملی نفت، گاز و پتروشیمی با وجود آن که دویساره در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ دولت مکلف شده است که نسبت به اساسنامه شرکت‌های مذکور تا پایان خرداد ماه ۱۳۸۴ اقدام کرده و آن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند تا اکنون اقدامی در این زمینه صورت نگرفته است. - انتزاع آموزش‌شکده‌های فنی و حرفه‌ای از آموزش و پرورش مغایر با مصوبات قانونی بود و سازمان ملی مهارت، غیر قانونی تشکیل شده است.

- گزارش حسابرسان دیوان محاسبات

کشور، موارد دیگری از تخلف رانشان می‌دهد:

• عدم واریز سهمیه ۲ درصد صندوق توسعه ملی صادرات گاز سال ۱۳۸۹ به مبلغ ۲۴۵ میلیون دلار.

• معاوضه نفت خام به ارزش ۴/۹۷۵ میلیون دلار به منظور واردات بنزین و گازوییل در سال ۱۳۸۸.

در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ بیش از سقف مقرر در بودجه و در سال ۱۳۸۹ اقدام به معاوضه نفت خام با فراورده‌های نفتی کرده است و این در حالی است که مبلغ ۵۰ میلیون دلار سهم وزارت جهاد کشاورزی طبق قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور توسط شرکت ملی نفت ایران پرداخت نشده است.

منابع حاصل از ارزش نفت خام در قانون بودجه سال ۱۳۸۸ به مبلغ ۱۵۳/۱۸۷/۵۰۰ میلیون ریال به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است و بانک مرکزی مکلف شده تا سقف ریالی ارقام مصوب، نسبت به فروش ارز حاصل از صادرات نفت خام به نرخ روز اقدام کند و درآمدهای مربوطه را به حساب ردیف درآمدی مربوطه واریز کند، در حالی که بانک مرکزی برخلاف حکم قانونی و صرفاً بر اساس مصوبه هیئت وزیران اقدام به برداشت بیش از ۵۹۰ میلیون دلار مازاد بر ردیف اعتباری مربوطه از حساب تمرکز درآمد ارزی (سهم حساب ذخیره ارزی) کرده است. در پایان نوشتار تأکید شده که حدود صلاحیت قوای سه‌گانه در قانون اساسی به روشنی معین شده و رویه عملی دولت‌ها و مجالس پیشین را مؤید این ادعای داند.

و می‌افزاید خدشه و ایجاد شبهه در تفاسیری که مبنای عملی دولت‌ها و مجالس بوده وجهی ندارد و در فضای سیاسی کنونی نمی‌تواند در بردارنده پیام مناسبی تلقی شود. در بخشی از نتیجه‌گیری نامه آمده

است که مقتضای کلان‌نگری در مورد اختلاف‌های کنونی دولت و مجلس این است که تنها قانون اساسی و تفاسیر معمول از آن مبنای حل اختلاف باشد و در این راستا به تفاسیر شاذ تمسک نشود و خیالات فراقانونی لباس قانون نباشد و در ادامه ضمن هشدار بر این که اقدام عجولانه و مقطعی بدون توجه به مصالح نظام می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری بر جای نهاد آمده است تهدید بی‌وجه صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی نمایندگان را به سوی استفاده افراطی از صلاحیت نظارتی سوق می‌دهد و امر اجرا را مختل می‌کند و تحدید صلاحیت نظارتی سبب تورم قوانین و پرواز اختلال در کار دیگر نهادهای نظارتی می‌شود و تحدید هر دو به منزله هدم جمهوریت نظام و اتکای اداره امور کشور بر آرای عمومی است. بنابراین هر اقدام عجولانه و مقطعی و بدون عنایت به مصالح نظام می‌تواند آثار جبران‌ناپذیری بر جای نهاد. پس بهتر است همه قوا به نظم حقوقی مورد نظر قانون اساسی که در اسلام عزیز ریشه دارد و به آرای عمومی متکی است گردن نهند.

این نامه در پایان ضمن یادآوری این که وظیفه نمایندگان مقابله با هر گونه قانون‌شکنی و قانون‌گریزی در قوای سه‌گانه است می‌افزاید متأسفانه دولت در سال‌های گذشته با تخلف از مفاد قوانین و در برخی موارد امتناع از انجام وظایف قانونی زمینه نامناسبی در روابط میان خود و مجلس ایجاد کرده است، در این میان مجلس با نصب‌العین قرار دادن اوامر مکرر مقام رهبری مبنی بر تعامل بین دولت و مجلس از تعقیب ضمانت‌اجرائی سنگینی چون سؤال و استیضاح صرف‌نظر کرده و کوشیده تا گره‌ای که با دست گشوده می‌شود با دندان نگشاید و هزینه‌های بی‌جهت سیاسی بر نظام تحمیل نکند.

همچنین اشاره شده که در برخی موارد ممکن است به خروج از مفاد قوانین حاجت افتد مانند برداشت اضطراری از خزانه که سیر آن در قانون معین شده و حل معضلات لاینحل نظام بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به تشخیص مقام رهبری موکول شده است. با طی این سیر قانونی از بروز ناهماهنگی پیشگیری شده و اختلال ایجاد نمی‌شود. از سوی دیگر حجم زیاد تخلفات و روشن نشدن تکلیف آنها به ساختار نظام لطمه می‌زند که هم فضای سوء تفاهم و بدبینی را ایجاد می‌کند و هم می‌تواند رویه‌ای برای آیندگان باشد که این امر خطرناکی است و می‌تواند حقوق مردم در برخی موارد نادیده گرفته شود، از این رو باید سازوکاری برای حل و فصل تخلفات در نظر گرفت تا کمتر به قوه قضاییه یا جراحی مدیریتی نظیر سؤال و استیضاح در مجلس بینجامد.

نامه نمایندگان در پایان دوره حل برای رسیدگی این تخلفات پیشنهاد داده است، یک راه بر حسب اصل ۱۱۰ قانون اساسی تدارک سازوکاری در سازمان رهبری برای رسیدگی به این تخلفات و راه دیگر ورود قوه قضاییه در شعبه‌ای خاص به موضوع تخلفات به شرط سرعت و رسیدگی و اعلام نظر و رفع مشکلات. به‌طور مثال گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۸۷ که به تازگی بررسی آن در صحن علنی مطرح است، در بخش پابندی دولت به قانون بودجه نشان می‌دهد که بیش از ۷۲ درصد بندها در اجرای قانون بودجه دارای تخلف بوده و احکام قانون بودجه رعایت نشده است. گزارش دیوان محاسبات در مجموع ۶۳۱ مورد تخلف را نشان می‌دهد که عمده آن در بخش نفت و گاز و واردات بیش از حد بنزین است. بدین ترتیب مجدداً نامه تخلفات دولت پس از مشورت با رهبری توسط علی لاریجانی

و نمایندگان مجلس تهیه و به دست آیت الله جنتی سپرده شد. اکنون باید منتظر گام بعدی کار گروه ماند.

توس از امضا

با نگاهی به نامه تخلفات دولت، می توان پیش بینی کرد که طرح سؤال از رئیس جمهور به هیئت رئیسه تقدیم شود و تابوی این امر شکسته شود و به قول علی مطهری، مردم با واقعیات روبه رو شوند، هر چند که زمانی برای این کار اعلام نشده است و مطهری پیش از این گفته بود که براساس برخی توصیه ها تا زمانی که هدمند کردن یارانه ها اجرایی نشود و قیمت حامل های انرژی هم مشخص نشود طرح را به صحن نخواهد برد، البته او گفت که سؤال از رئیس جمهور باید به راحتی انجام شود و واهمه ای از ایجاد تنش نباشد و این امری طبیعی است به طوری که حتی در زمان جنگ هم بتوان از رئیس جمهور سؤال کرد. به گفته این نماینده مجلس ۵۰ امضا پای طرح سؤال از رئیس جمهور وجود دارد که باید به حداقل یک چهارم نمایندگان یعنی ۷۰ امضا برسد. مطهری گفت که امضاها به حد نصاب رسیده و غیر از خودش هیچ کس از اسامی مطلع نیست. وی افزود حامیان افراطی دولت مقداری عجله می کنند. مابقی نکات مثبت را گفته ایم، حال می خواهیم سؤال کنیم و این باید خیلی عادی باشد. البته این نماینده مجلس در رابطه با جمع آوری امضا برای سؤال از رئیس جمهور، برخی اظهار نظرهای نمایندگان موافق را هم بیان کرده است مثل این که بسیاری از نمایندگان می گویند ما این کار را قبول داریم، اما امضای نمی کنیم، چون ما را از زندگی ساقط می کنند. مطهری گفت یک بار باید ایستادگی کنند تا مجلس اقتدار خود را به دست آورد و افزود اگر استاندار یا فرماندار بخواهد نماینده ای را به خاطر امضای طرح سؤال از رئیس جمهور

تحت فشار قرار دهد وزیر کشور را استیضاح خواهند کرد. وی مشکل اصلی مجلس هشتم را نداشتن روحیه و داشتن ترس دانست، به طوری که اگر نماینده ای در راستای وظیفه قانونی خود دست به برخورد جدی با دولت بزند از سوی استاندار یا فرماندار حوزه انتخابیه خود تحت فشار قرار می گیرد و گاهی بودجه پروژه های عمرانی که او به مردم حوزه خود قول داده است قطع می شود و یا گاهی دفاتر کار آنها در حوزه انتخابیه مورد حمله قرار می گیرد. مطهری در این رابطه گفت برخی هم فتنه اخیر را بهانه ای برای اعمال این فشارها قرار داده اند. او گفت برخی هم حمایت رهبری از دولت یا دعوت ایشان را به وحدت، بهانه ای قرار می دهند تا از زیر بار مسئولیت نمایندگی فرار کنند، در حالی که ایشان وحدت با حفظ اصول را مطرح کرده اند. وی خاطر نشان کرد که طرح سؤال از رئیس جمهور را پیگیری خواهد کرد.

طرح سؤال از رئیس جمهور موضوعی شد که در نشست خبری با رئیس مجلس هم در میان گذاشته شود. لاریجانی در پاسخ گفت که این حق نمایندگان است و رئیس مجلس نمی تواند آنها را از حقتشان منصرف کند و افزود کسانی که پیگیر این موضوع هستند به شرایط امروز توجه دارند و زمان را برای طرح آن مناسب نمی دانند.

رأی مردم در انتخاب شهردار

نامه تماماً مستند به قانون اساسی که توسط علی لاریجانی به دبیر شورای نگهبان نوشته شد، گامی در جهت تقویت و تشدید وظایف قانونی مجلس تلقی شده و باعث شد که مجلسیان طرح دولتی شدن انتخاب شهرداران را با استناد به اصول قانون اساسی از دستور کار خارج کنند. ۱۱۶ نماینده مجلس این طرح را مغایر با قانون اساسی دانستند، زیرا اعمال شوراهار از عرصه تصمیم گیری

خارج کرده و برخلاف مردم سالاری اختیار شوراهار را کاهش می داد. به موجب این طرح انتخاب شهرداران از سوی وزارت کشور و استانداری ها و معرفی آنان به شورای شهر انجام می گرفت. پیش از این اعلام شد که قرار است طرح انتخاب شهرداران با رأی مستقیم مردم بررسی شود، اما کمیسیون شوراهای مجلس به ریاست روح الله حسینیان ناگهان اعلام کرد که طرح انتخاب شهرداران توسط وزارت کشور در دست بررسی است. پس از آن ۴۸ نفر از امضا کنندگان طرح که از تغییر محتوای آن باخبر شدند امضای خود را پس گرفتند و در نهایت تنها با ۲۱ امضا در دستور کار مجلس قرار گرفت. طرح مورد نظر مقرر می کرد شهردار تهران به پیشنهاد وزیر کشور و شهرداران مراکز استان ها به پیشنهاد استاندار و رأی اعتماد شورای شهر مربوطه انتخاب شوند و شیوه پایان یافتن خدمت شهردار نیز منوط به تشخیص وزارت کشور بود. موافقان طرح به برخی اختلافات بین اعضای شورای شهر و شهرداران اشاره کردند به طوری که امور را فشل کرده است. نماینده خمینی شهر در این رابطه گفت ما قانون شوراهار را تصویب نکرده ایم که مردم در انتخابات آن شرکت کنند و بعد قوز بالای قوز برای کشور درست کنیم، وی سپس به شکایت نمایندگان از شوراهای شهر و شهرداری ها اشاره کرد. نمایندگان مخالف دائماً اخطارهایی براساس اصول ۱۰۰-۱۰۱-۱۰۲-۱۰۳-۱۰۴-۱۰۵-۱۰۶ مطرح می کردند، ولی از سوی ابوترابی فرد که ریاست جلسه را به عهده داشت وارد دانسته نمی شد. با وجود این در رأی گیری نهایی تنها ۸۴ نفر از نمایندگان به آن رأی مثبت دادند و ۱۱۶ رأی مخالف باعث شد که طرح یک فوریتی «دولتی شدن انتخاب شهرداران» از دستور کار خارج شود.