


نسبت قوانین برنامه‌ای با قانون اساسی

آیت مولایی^{۱*}، 

۱. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

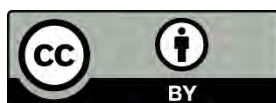
تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۴ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۰۶

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1879.1702](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1879.1702)

چکیده

از دهه‌های پیشین، در سلسله مراتب هنجار در نظام حقوقی ایران، در مقام عمل، قوانینی تصویب شده‌اند که با عناوینی همچون «قوانین برنامه‌ای» معروف‌اند. بنیاد موجه‌ساز این قوانین را باید در آن نگرشی جست‌وجو کرد که با ویژگی‌هایی همچون «مداخله‌گرایی» یا «ارشادی» عجین شده است و یکی از پیامدهای دولت مداخله‌گر در قرن بیستم بوده است. وجود چنین اسنادی ضرورت پرداختن به جایگاه آن‌ها را در نظام حقوقی ایران دوجندان می‌سازد. بر این اساس، بررسی آن‌ها و نسبت‌سنجی این قوانین با قانون اساسی از موضوعات محوری دانش حقوق عمومی است که در نوشتار حاضر بدان پرداخته شده است و به این سؤال پاسخ داده شده است: نسبت قوانین برنامه‌ای با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟ در پاسخ به این سؤال، با تکیه بر روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای کوشیده شده است بدان پاسخ داده شود. مهم‌ترین نتایجی که از این تحقیق گرفته شده از این قرار است: نخست، نظر به عدم صراحت در خصوص جایگاه این قوانین در سلسله مراتب اسناد در ایران ناگزیر از ارائه قرائت‌های مختلف از این وضعیت هستیم؛ دوم، با هر قرائتی، این قوانین نمی‌توانند تخصیص‌زننده قانون اساسی باشند، چون نسبت آن‌ها با قانون اساسی از نوع «رابطه طولی» است که لاجرم آن‌ها را در جایگاه فرودین نسبت به قانون اساسی قرار می‌دهد؛ سوم، قانون اساسی در خصوص ترسیم هنجار حقوقی شاخص نهایی است. از این دیدگاه، نمی‌توان فضایی را تصور کرد که در آن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان منبع نهایی تفسیر قوانین برنامه‌ای به محاق رود. **کلیدواژگان:** برنامه‌های توسعه، سلسله مراتب هنجار حقوقی، شورای نگهبان قانون اساسی، قانون اساسی، قوانین برنامه‌ای.





The Relationship between Program Laws and the Constitution

Ayat Mulaee ^{1*} 

1- Associate Prof, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1879.1702](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1879.1702)

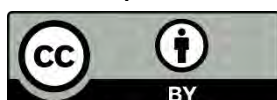
Abstract

In the existing hierarchy in the Iranian legal system, for many decades, laws have emerged that are known as: "program laws". The basis of these laws must be sought in an attitude that is imbued with characteristics such as "interventionism" or "guidance". The existence of such instruments, doubles the need to address their place in the Iranian legal system. Based on this, reviewing them and comparing these laws with the constitution is one of the central issues of public law knowledge that has been addressed in this paper and this question has been answered: what is the relationship between the program laws and the constitution of the Islamic Republic of Iran? To answer this question, a descriptive-analytical method and library resources were used. The most important results obtained from this research are as follows: first; due to the lack of clarity about the place of these laws in the hierarchy of documents in Iran, we are forced to provide different readings of this situation. Second; by any reading, these laws, cannot constitute a constitutional restriction, because their relationship with the constitution is of the "longitudinal relationship" type, which inevitably puts them in a lower position than the constitution. Third; the constitution is the final indicator of the legal norm. From this point of view, one can not imagine an atmosphere in which the Constitution of the Islamic Republic of Iran as the ultimate source of interpretation of programmatic laws is realized.

Keywords

Program Laws, Constitution, Legal Norm Hierarchy, Constitutional Guardian Council, Development Plans.

* Email: amulaee@tabrizu.ac.ir (Corresponding Author)



مقدمه

«قانون» در جهان مدرن به مثابه مسیر سازنده حیات تمدنی بشر ظاهر شده است و امروزه اهمیت قانون در زندگی اجتماعی بیش از پیش ضرورت پیدا می‌کند؛ به نحوی که فرض جامعه بدون قانون با امتناع مواجه است. چنین وضعیتی البته نه تنها در سنت‌های حقوقی پوزیتیویستی مورد اجماع و غیر قابل چالش بوده است، در سنت حقوقی مبتنی بر حقوق طبیعی نیز در عمل و نظر نفی نشده است؛ به نحوی که قوانین نوشته در این گونه کشورها برای اداره و هدایت امر عمومی به شکل فزاینده‌ای مورد توجه قرار گرفته است.

با پذیرش فرض ضرورت وجود قوانین نوشته برای اداره امر عمومی، یکی از موضوعاتی که در سطوح مختلف مطرح می‌شود پرداختن به جایگاه قوانین نوشته در میانه منظومه قوانین و مقررات کشور است؛ به نحوی که شأن هر نوع قانونی در ساختار قدرت حقوقی تعیین و ترسیم و مشخص شود. چنین پرداختنی از زوایای گوناگون شایسته توجه و اهمیت است.

در نظام حقوقی ایران از دهه‌های پیشین «قوانین برنامه‌ای» به تصویب رسیده‌اند که به آن‌ها نه در قانون اساسی مشروطه و متمم آن و نه در قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره نشده است. اما، در مقام عمل، قانون‌گذار عادی به صلاحدید خود قوانینی را موجب شده است که با عناوینی همچون «قوانین پنج‌ساله یا هفت‌ساله» یا «قانون برنامه‌ای» یا «برنامه‌های توسعه» یا «قوانین برنامه توسعه» شناخته شده است. ایران تا پیش از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ در یک بازه زمانی سی ساله (یعنی از سال ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۷) پنج برنامه توسعه با مدت‌های گوناگون را پشت سر گذاشته است. با انقلاب ۱۳۵۷ و تشکیل حکومت جمهوری اسلامی و بعد از توقف حدوداً یک‌دهه‌ای دولت دوباره به مدار تصویب قوانین برنامه‌ای روی آورده است و در سال ۱۳۶۸ نخستین قانون برنامه‌ای را در دوران حکومت جمهوری اسلامی به تصویب رسانده است؛ به نحوی که تا امروز در طول دوران حکومت فعلی شش برنامه توسعه به تصویب رسیده و اجرایی شده است. در وضعیت فعلی نیز در آستانه تصویب و ورود به قانون برنامه هفتم توسعه هستیم. به‌رغم سابقه طولانی ایران در خصوص قانون‌گذاری راجع به برنامه‌های توسعه‌ای، که مجموعاً یازده دوره را سپری کرده است و از این حیث تجربه کافی در این خصوص اندوخته شده که پرداختن به چنین تجربه‌ای از زوایای مختلف دانشی ضرورت دارد، یکی از موضوعاتی که بدان به صورت جدی پرداخته نشده و به نظر می‌رسد از دیدگاه حقوق

عمومی شایسته پرداختن مستقل را دارد تعیین جایگاه این قوانین در هرم قوانین ایران است. البته در برخی نوشته‌ها به این موضوع از دیدگاهی پرداخته شده است. مثلاً در مقاله‌ای با عنوان «تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران» (ویژه، ۱۳۸۸) تلاش شده است به صورت کلی سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران به بحث گذاشته شود و فقط اشاره‌ای مختصر به قوانین برنامه‌ای شده است. در نوشته دیگری تحت نام «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران» (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷) نویسندگان تلاش کرده‌اند ماهیت قوانین برنامه‌ای را به بحث بگذارند. در مقاله‌ای با عنوان «جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضاییه» (دبیرنیا، ۱۳۹۸) از زاویه جایگاه این قوانین در چارچوب قانون اساسی و نقش آن‌ها در خصوص وظایف قوه قضاییه و آثاری که قوانین برنامه‌ای بر وظایف ذاتی این قوه دارد به بحث و بررسی گذاشته شده است. همچنین در مقاله دیگری با عنوان «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی» (رستمی و ابراهیمی، ۱۳۹۷) تلاش شده از مفهوم «برنامه» و واژگان نزدیک به آن در قانون اساسی رمزگشایی حقوقی شود. به‌علاوه در مقاله «نگاهی انتقادی به محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در جمهوری اسلامی ایران» (ابریشمی‌راد و کدخدامرادی، ۱۴۰۱) محتوای این‌گونه قوانین به بحث انتقادی گذاشته شده است. اما نوشته‌ای یافت نشد که مشخصاً و مستقلاً به سؤال نوشتار پیش‌رو پرداخته باشد یا بر اساس دیدگاه این نوشتار به رابطه این قوانین با قانون اساسی پرداخته باشد. بر این اساس ضرورت انجام دادن تحقیق باقی است.

اهمیت پرداختن به این موضوع در ایضاح شئون قوانین و آشکارگی هرم آن‌ها در ایران و شفافیت صلاحیت کارگزاران نظام مفید خواهد بود. در این زمینه سؤال اصلی این است: قوانین برنامه‌ای با قانون اساسی چه نسبتی دارند؟ در پاسخ به این سؤال تلاش می‌شود از حیث روش اجرای تحقیق در چارچوب روش توصیفی-تحلیلی و از حیث هدف تحقیق در چارچوب تحقیقات توسعه‌ای و از حیث روش جمع‌آوری تحقیق با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای به سؤال مطرح‌شده پاسخ داده شود.

۱. کلیات

در هر تحقیق علمی، مقدمات مفهوم‌شناختی برای ورود بهتر به اصل متن لازم و ضروری

است. بر این مبنا، تبیین اهمیت تعریف جایگاه قانون در هرم ساختمان حقوق هر کشوری ضرورت دارد. همچنین توضیح مقدماتی راجع به اهمیت پرداختن به ترسیم جایگاه قوانین برنامه‌ای از چنان اهمیتی برخوردار است که در ادامه در حد ضرورت به آن‌ها پرداخته می‌شود تا دروازه ورود به بحث وضوح بیشتری پیدا کند.

۱-۱. اهمیت تعریف جایگاه قانون در سلسله مراتب هنجار حقوقی

یکی از پیامدهای مهم جهان مدرن محوریت «قانون نوشته» در حیات اجتماعی بشر بوده است که در دانش فلسفه حقوق از آن به «پوزیتویسم»^۱ یاد می‌شود و در زبان فارسی ترجمه‌های گوناگونی از آن ارائه شده است؛ همچون: اثبات‌گرایی، موضوعه‌گرایی، یافت‌باوری، و تحقیقی. یکی از پیامدهای چنین وضعیتی در حقوق تولد انواع ضوابط قانونی در قالب قوانین و مقررات نوشته بوده است؛ به نحوی که اگر در گام نخست پوزیتویسم حقوقی «قانون نوشته» به عنوان مسئله آغازین بروز و ظهور پیدا می‌کند، در گام دوم آن، ضرورت تعیین تکلیف جایگاه چنین قانونی پیش روی جامعه حقوقی قرار می‌گیرد. چون اثبات‌گرایی حقوقی موجب تولد قوانین مختلف در انواع و اشکال گوناگون می‌شود و تعیین تکلیف جایگاه آن‌ها قدم اساسی در انتظام قوانین موجود به حساب می‌آید. مهم‌ترین متفکری که به صورت نظام‌مند در این جهت گام برداشت هانس کلسن^۲ اتریشی است که در سال ۱۹۳۴ در کتاب معروف نظریه ناب (محض) حقوقی^۳ بدان پرداخته است. هرچند موضوع محوری کلسن در این اثر «تفکیک ضروری علم حقوق از سیاست» (کلسن، ۱۳۹۱: ۳۲) است تا بدین وسیله «یک علم حقوق مستقل و آزاد» (کلسن، ۱۳۹۱: ۳۳) را پایه‌گذاری کند، یکی از عناصر چنین بحثی در دستگاه فلسفی وی سخن گفتن راجع به ضرورت وجود ساختار حقوقی معین است. اجمال سخن کلسن در خصوص ضرورت وجود سلسله مراتب هنجار حقوقی این است که لاجرم برای هر نظام حقوقی نوشته هر می وجود دارد که از آن با عنوان سلسله مراتب هنجار حقوقی می‌توان یاد کرد. در چنین ساختاری، همه قوانین در ساختاری از پیش تعریف شده قرار می‌گیرند. حسن وجود چنین هر می نه تنها به شکل‌گیری انتظام قوانین و نظم ارتباطی قوانین منتهی می‌شود، بلکه ارزش و وزن هر قانون در برابر سایر قوانین مختلف و چه بسا رقیب مشخص می‌شود و بدین وسیله ساختاری از قوانین سلسله مراتبی شکل می‌گیرد که در مجموع سامانه حقوقی کشور را موجب می‌شود. پیشگیری از سردرگمی کارگزاران و شهروندان پیامد نخستین وجود

این ساختمان حقوقی است. از این دیدگاه، سامانه سلسله مراتبی به مثابه ساختاری فرض می‌شود که ارکان و عناصر مختلف در ساختار کلان با همدیگر زیست همبسته دارند. به موجب نظریه سلسله مراتب هنجارها، گفته می‌شود نظم حقوقی تنها شامل انبانی از هنجارها نیست، بلکه این نظم بر پایه روابطی ارگانیک طراحی شده است که نظم حقوقی را سازمان می‌بخشد (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۰).

۱-۲. اهمیت ترسیم جایگاه قوانین برنامه‌ای

در یک نظام حقوقی توسعه‌یافته، دست‌کم از حیث شکلی، سلسله مراتب و جایگاه قوانین مشخص است. مثلاً در اصول ۳۴، ۳۷، ۳۸، ۴۶، ۶۱ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه انواع قوانین و تا حدودی شأن آن‌ها ترسیم شده است. این وضعیت در قانون اساسی سایر نظام‌های دیگر همچون امریکا و آلمان پیش‌بینی شده است (← عمیدزنجانی، ۱۳۹۶: ۱۴۱-۱۴۳). تعیین جایگاه قوانین، از جمله قانون برنامه هفتم توسعه، در نظام حقوقی ایران نیز طبیعتاً ضروری است. در این زمینه، ترسیم جایگاه قوانین برنامه‌ای در منظومه هرم قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران، در عین حالی که موجب مرور ساختمان حقوق در ایران می‌شود، فضا را برای تبیین شأن این‌گونه قوانین در میان سایر اسناد قانونی فراهم می‌کند. بنابراین اهمیت این ترسیم بیانگر تعیین فضایی است که به تبیین اعتبار حقوقی این دسته از قوانین می‌پردازد؛ به نحوی که در اثر آن حقوق و تکالیف ذی‌نفعان آن بیش از پیش روشن خواهد شد.

آنچه در اینجا شایسته توجه جدی است این است که اگرچه برخی از نویسندگان قوانین برنامه‌ای را تعریف کرده‌اند (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۱۸)، قانون‌گذار اساسی ایران در مورد قوانین برنامه‌ای ساکت است و از آن‌ها سخنی به میان نیاورده است و اگر هم در اصولی (همچون ۱۰، ۴۳، ۴۴، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۲۶) به این واژه یا واژگان مشابه اشاره کرده اساساً در معنای لغوی کلمه بوده است که در معنای اصطلاحی و حقوقی آن. بنابراین قوانین برنامه‌ای در این سند تعریف نشده است (آقایی‌طوق و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۲۶). با این حال در بند ۸ از ماده ۱ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ این نوع قوانین مشتمل بر اهداف و سیاست‌های حکومت تعریف شده است. در ادامه خواهیم دید که در عمل حکومت از این تعریف فرا رفته است. عدم پرداختن به این نوع از قوانین در نظام قانون اساسی ایران یکی از نکات حقوقی مهم است که در حقوق عمومی باید بدان پرداخته شود. در نتیجه، در اثر سکوت

قانون اساسی، متقح‌سازی شأن قوانین برنامه‌ای می‌تواند در شفافیت برنامه‌های توسعه‌ای دولت که به صورت مرتب از دهه‌های گذشته پیش روی کارگزاران نظام بوده است بسیار مفید باشد. چنین ترسیم کردنی نه تنها از وقوع مفاسد احتمالی پیشگیری خواهد کرد، زیرا موجب مسدود شدن منافذ فساد خواهد شد، بلکه می‌تواند در کارایی و کارآمدی سیستم حقوقی بسیار تأثیرگذار باشد. گفتنی است اگر قوانین با گذر زمان و تغییر شرایط کارآیی و اثربخشی خود را در شرایط متحول جامعه، با در نظر گرفتن تحولات سریع و گسترده حیات متنوع زندگی انسان‌ها، از دست بدهند به اهداف تعیین‌شده قانون‌گذار نایل نخواهند شد (Bourn, 2001: 36). از این نظر، قوانین برنامه‌ای، به لحاظ زمانمند بودن، ظرفیت خوبی برای مطابقت با تحولات زمانی دارند و می‌توانند ظرفیت‌هایی از قانون اساسی را همراه مسائل مستحدثه و زمانمند به منصفه ظهور برسانند.

۲. فروض مختلف

در نبود قانونی که بیانگر جایگاه دقیق قوانین برنامه‌ای در درخت‌واره حقوق ایران باشد بی‌تردید طرح فروض مختلف یکی از دروازه‌های اساسی ورود به موضوع است و می‌تواند در ایضاح جایگاه این‌گونه قوانین مفید باشد که در نوشتار حاضر بدان پرداخته می‌شود. بر این اساس، در ادامه تلاش می‌شود شایع‌ترین فروض محتمل در این خصوص به بحث گذاشته شود.

۲-۱. فرض پیروی قوانین برنامه‌ای از قانون اساسی

در این چارچوب، فرض آن است که قوانین برنامه‌ای با هر خوانشی لاجرم در محدوده قانون اساسی قرار دارند و محاط در چنین فضایی هستند. زیرا سند اخیر به بیان لاگین سندی پایه است و فعالیت حکومت را تأسیس و تنظیم می‌کند (لاگین، ۱۳۸۶: ۱۵۵). در این صورت، مجالی برای شکل‌گیری فضایی که در آن این قوانین منطقه‌الفراغ قانون اساسی فرض شوند یا به هر شکلی ورای قلمرو قانون اساسی قرار گیرند پذیرفته نیست. زیرا در این وضعیت فضا برای تشکیل دولت غیر حقوقی فراهم خواهد شد. در نتیجه، همانند همه قوانین اساسی، قانون اساسی در رأس هنجارهای حقوقی قرار دارد (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۴). در چارچوب این فرض، باید گفت این قوانین حلقه بعدی قانون اساسی را تشکیل می‌دهند که به نوعی در دسته قوانین ارگانیک فرض می‌شود با این تفاوت که واجد ویژگی‌های موقتی بودن، برنامه‌ای بودن، و در جهت نیل به اهداف و سیاست‌های توسعه فرهنگی و اقتصادی و اجتماعی بودن هستند

(ابریشمی‌راد و کدخدامرادی، ۱۴۰۱: ۳۵۳-۳۵۶).

به استناد این فرض، از آنجا که در هر وضعیتی قوانین برنامه‌ای در طول قانون اساسی قرار می‌گیرند، با هر برداشتی از این قوانین، نمی‌توان فرض رهایی این قوانین از سلسله مراتب هنجاری قانون اساسی را پذیرفت. مثلاً، در فرضی که احتمال مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی مطرح شود، اما با قانون برنامه‌ای هم‌سو و مطابق فرض شود، شایسته و بایسته حقوقی خواهد بود که چنین مصوبه‌ای به سبب مغایرت با قانون اساسی مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگیرد. زیرا فرض بنیادین آن است که هیچ سندی در هیچ لایه‌ای نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. در غیر این صورت، انسجام نظام حقوقی و به تبع آن هنجار بنیادین به چالش کشیده خواهد شد.

۲-۲. فرض منطقه‌الفراغ قانون اساسی

وجه تسمیه این فرض که الهام‌گرفته از عبارت منطقه‌الفراغ شهید صدر در کتاب *اقتصادنا* (← صدر، ۱۳۲۴ ق) است در پی پایه‌گذاری قلمرو خاموش قانون اساسی در برابر ساخت تصریحی آن است. بر اساس این فرض، قوانین برنامه‌ای را باید در محدوده‌ای غیر از آنچه قانون‌گذار اساسی بدان‌ها تصریحاً پرداخته است فرض کرد. از این چشم‌انداز، تمرکز قوانین برنامه‌ای به قلمرو یا حوزه‌هایی معطوف است که به هر دلیلی قانون‌گذار اساسی بدان‌ها نپرداخته یا از مسائل مستحدثه است. طبق این نظریه، قانون اساسی به حاکم اسلامی اجازه داده است در برخی مسائل اجتماعی، با در نظر گرفتن ضوابطی و با توجه به نیازهای هر زمان، حکم و قانون وضع کند؛ به صورتی که مسیر کلان نظام را پیش روی قانون‌گذاران مشخص سازد. در چارچوب این فرض، تحولات اقتصادی و اجتماعی در زمان‌های مختلف و حدوث وضعیت‌های مستحدثه لاجرم دولت را در وضعیتی قرار می‌دهد که ناگزیر از پرداختن به آن‌هاست بدون اینکه از پیش حکمی از طرف قانون‌گذار اساسی وجود داشته باشد. در این صورت، حکومت باید قوانینی را به تصویب برساند که از طریق آن بر مبنای اهداف کلان قانون‌گذار اساسی به پیگیری و اداره امر عمومی بپردازد. چون عقلاً قبیح است گفته شود قانون‌گذار اساسی برای موضوع خاصی فاقد راه‌حل بوده است و البته پذیرش چنین فرضی زمینه‌ساز اضمحلال نظام یا به محاق رفتن دولت حقوقی است. برای پیشگیری از حدوث چنین وضعیتی، فرض منطقه‌الفراغ قانون اساسی از طریق قوانین برنامه‌ای ترسیم و تبیین و

راه‌حل‌های متناسب با وضعیت سیال جامعه ارائه می‌شود؛ به نحوی که قانون‌گذار عادی به اختیار و صلاح‌دید خود دست به تصویب قوانین برنامه‌ای می‌زند تا از این رهگذر نیاز زمانی جامعه برآورده شود.

در چارچوب این فرض، با در نظر گرفتن بازیگران حاضر در فرآیند قانون‌گذاری، کیفیت و کمیت قانون مشخص می‌شود. مثلاً دلونی در نوشته‌ای به نقش قوه مجریه در این خصوص پرداخته و نشان داده که تا چه اندازه قانون در مقدمات تهیه و تدوین تحت تأثیر اغراض و منافع قرار دارد (دلونی، ۱۳۹۰: ۳۲۴). در نتیجه، بسته به اینکه در زمان تصویب یک قانون برنامه‌ای کدام‌یک از بازیگران سیاست در مرکز ثقل قدرت قرار گرفته باشند فضای بازی منطقه‌الفراغ قانون اساسی را پر خواهند کرد. طبیعی است که این برداشت بر انگاره‌های رئالیستی از قانون‌گذاری استوار است که در آن فضای توصیف‌شده‌ی قانون بر فضای هنجاری ماهوی قانون برتری دارد.

یکی از پیامدهای مهم پذیرش این فرض آن است که قانون اساسی مفروضاً بر فرضی استوار می‌شود که بر مبنای آن قلمرو احکامش عام، شامل، و تام نیست. در نتیجه این فرض، قانون اساسی ذاتاً با رویکرد تقلیل‌گرا مؤانست بیشتری دارد.

۲-۳. فرض شمولیت قانون اساسی

از این دیدگاه، قوانین برنامه‌ای را باید ادامه قانون اساسی در فضاهایی دانست که نظر به ضرورت گزیده‌گویی قانون اساسی این سند بنیادین امکان ورود به آن‌ها را نداشته است. در این صورت، برنامه‌های توسعه‌ای دولت لاجرم با استعانت از قانون اساسی و در ادامه آن به زوایایی از قانون می‌پردازد که این منشور اساسی ملت نتوانسته بود بدان‌ها بپردازد. با تکیه بر منطق این دیدگاه است که می‌توان گفت شورای نگهبان قانون اساسی، در مقام مطابقت مصوبات مجلس با اسناد بالادستی نظام، به ضرورت عدم مغایرت این دسته مصوبات با قوانین برنامه‌ای توجه می‌کند. تبصره ۱ از ماده ۲۱۶ و بند ۵ از ماده ۱۲۰ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با ادعای یادشده همخوانی بیشتری دارد.

در واقع فرض اخیر به نوعی با برداشت فرانسوی از قوانینی با عنوان «قوانین ارگانیک» ارتباط کارکردی پیدا می‌کند؛ هرچند با آن تفاوت‌های اساسی دارد. چون در فرانسه کنترل شورای قانون اساسی بر قوانین ارگانیک اجباری است. اما در مورد قوانین عادی چنین کنترلی

اختیاری است (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۵: ۲۱۱). این وضعیت می‌تواند گویای گسترش قانون اساسی به فضاهایی باشد که قوانین برنامه‌ای آن‌ها را در بر می‌گیرند.

نکته قابل توجه در چارچوب این فرض این است که در واقع در اینجا بسط قانون اساسی به حوزه‌های خاموش و نانوشتۀ قانون اساسی از طریق قوانین برنامه‌ای ناشی ضرورت «زمانمند» است. بنابراین منطقاً، در هر قانون برنامه پنج‌ساله، موضوعاتی به عنوان ماده قانونی بروز و ظهور خواهند یافت که در مدت پنج‌ساله آتی ضرورت پرداختن به آن‌ها وجود دارد. بعد از انقضای این بازه زمانی، در صورتی که به زعم قانون‌گذاران مجلس و پاسداران قانون اساسی چنین ضرورتی راجع به ماده یا موادی همچنان باقی بود، آن ماده یا مواد مربوطه در قانون برنامه پنج‌ساله بعدی تمدید می‌شود.

در چارچوب این فرض، برداشت قابل دفاع از قوانین برنامه‌ای این است که می‌توان آن‌ها را در دسته اسنادی فرض کرد که مسیر قانون اساسی را برای بازه زمانی مشخص (یعنی پنج‌ساله) به صورت مفصل و عملیاتی اعلان می‌دارد تا از این طریق مسیر کارگزاران نظام برای این دوره زمانی مشخص شود. به این اعتبار این سند چراغ راه کوتاه‌مدت نظام است. طبیعی است که این خوانش از قوانین برنامه‌ای فضایی بسیار «سیال و انعطاف‌پذیر و گسترده» را برای قانون اساسی تعریف و ترسیم می‌کند که پرداختن مبسوط بدان مجال مستقلمی می‌طلبد. اما جماًلاً می‌توان گفت پذیرش این فرض می‌تواند پیامدهای خطرناکی برای محدوده قانون اساسی داشته باشد و در عین حالی که با نص اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیز مغایرت دارد قوانین برنامه‌ای را تا سرحد قانون اساسی ترفیع می‌بخشد و متقابلاً قانون اساسی را تا حد قوانین برنامه تنزل می‌دهد.

۲-۴. فرض ظهور احکام ثانویه در برابر احکام اولیه نظام

در چارچوب این فرض، قوانین برنامه‌ای در قامت قوانینی ظاهر می‌شوند که با در نظر گرفتن وضعیت سیال امر عمومی و احتیاجات جامعه و آرمان‌ها و اهداف کلان نظام، لاجرم، قانون‌گذار را در مسیری قرار می‌دهد که ممکن است مسیری غیر از مسیر ترسیمی نخستین توسط قانون‌گذار اساسی باشد. چون بنیان جهان سخت در حال تغییر و تحول است و مدیریت این وضعیت متحول به قوانینی با عمر کوتاه زمانی (مثل پنج‌ساله) نیاز دارد. در این صورت، برای پیشگیری از تعارض اهداف کلان ترسیمی قانون‌گذار اساسی، ناگزیر از عدول احکام

اولیه (یعنی اصول قانون اساسی) و گام گذاشتن در مسیر احکام ثانویه (یعنی قوانین برنامه‌ای) هستیم؛ به نحوی که هرچند در گام نخست فرض بر تبعیت قوانین عادی از قانون اساسی است، در شرایط متحول جامعه، آنجا که ضرورت و مصلحت نظام ایجاب کند، در گام دوم، از طریق قوانین برنامه‌ای مسیر اساسی نظام دچار تعدیل، ولو برای پنج سال، خواهیم شد. در چنین وضعیتی، فرض می‌شود از آنجا که شش فقیه عضو شورای نگهبان بر شرعیت این گونه مصوبات نظارت دارند و در مقام اختلاف نظر با مجلس، در نهایت، در چارچوب اصل ۱۱۲، توسط اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، نزاع برداشتی این دو نهاد برطرف می‌شود. در واقع، تأیید دیدگاه مجلس در برابر نگاه شورای نگهبان در مجمع نمودی بارز از غلبه مصلحت یا همان حکم ثانویه بر حکم اولیه است.

پیامد نخستین این فرض گام گذاشتن در مسیری است که ذاتاً اهداف قوانین برنامه‌ای، از جمله اهداف قانون در حال تصویب برنامه هفتم توسعه، را در برابر غایات قانون‌گذار اساسی قرار می‌دهد. چنین برداشت و ترسیمی از نسبت برنامه‌های توسعه دولت با قانون اساسی، لاجرم چالش حقوقی را در سطح سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری نظام نهادینه خواهد ساخت و شورای نگهبان را در وضعیت و مخمصة اهداف و اصول اولیه و اهداف و اصول ثانویه قرار خواهد داد. این در حالی است که شورای نگهبان پیوسته در مقام ارزیابی مصوبات مجلس در ارتباط با قوانین برنامه توسعه اول تا ششم در تلاش بوده است احکام اولیه را فدای احکام ثانویه نکند و در هیچ موضع رسمی قوانین برنامه‌ای ظهور در غلبه احکام ثانویه در برابر احکام اولیه نداشته است و ورود مجمع به اختلافات مجلس و شورای نگهبان نه به عنوان قاعده بلکه به عنوان استثنا است و اگر برای مجمع در این خصوص تفسیری غیر از این داشته باشیم ساختار و هرم قانون‌گذاری ایران از هدف اولیه قوه مؤسس منحرف خواهد شد.

۲-۵. فرض برتری قوانین برنامه‌ای به قوانین عادی

این فرض در برخی نوشته‌ها مورد تصریح قرار گرفته است (نیکونهاد و موسوی، ۱۳۹۷: ۳۰). به استناد این چشم‌انداز، قوانین برنامه‌ای در جایگاهی فرادست نسبت به قوانین عادی قرار می‌گیرد. در واقع در اینجا قوانین برنامه‌ای، هم به لحاظ شکلی هم از نظر ماهوی، ویژگی‌های قانون را دارد (رستمی و برزگر خسروی، ۱۳۹۳: ۸۲ - ۸۷). در این صورت، این گونه قوانین را باید در دسته مصوبات «خاص» مجلس شورای اسلامی فرض کرد که در

برابر مصوبات «عادی» مجلس قرار می‌گیرند و همین خاص بودن نمودی از نمادهای برتری قوانین برنامه‌ای در برابر قوانین عادی به شمار می‌آید. این فرض زمانی قوت بیشتری پیدا می‌کند که در نظر داشته باشیم در رویه عملی نیز شورای نگهبان به عنوان پاسدار اصلی تقنینی نظام، در مقام بررسی مصوبات مجلس، آن‌ها را با قوانین برنامه‌ای نیز مطابقت می‌دهد.

پیامد این فرض ترسیم آن هرم حقوقی است که در اثر آن ساختاری با برتری قوانین برنامه‌ای در برابر قوانین عادی ظهور پیدا می‌کند. چون ماهیت این دو متفاوت نیست (مرکزالمیری، ۱۳۹۰: ۲۱۷ - ۲۲۰)؛ هر می که در قانون اساسی نه تصریحاً، نه مفهوماً، نه مضموناً بدان پرداخته نشده است. طبیعی است که پذیرش این هرم، ناگزیر، بخشی از استدلال ما را از فضای محاذی قانون‌گذار اساسی فراتر می‌برد و نوعی از فضا را موجب می‌شود که در اثر آن فلسفه وجودی قانون اساسی نفی خواهد شد. پذیرش چنین استدلالی سنگ‌بنای آیینی را می‌گذارد که دیر یا زود قانون اساسی را در خواهد نوردید و این سند بنیادین نظام را به محاق خواهد برد. چون، در چارچوب این فرض، خوانش‌پذیری اصول قانون اساسی، لاجرم، از دریچه این قوانین نگریسته خواهد شد و این نکته را نمی‌توان در حاشیه توجه قرار داد.

۲-۶. فرض برابری «ماهوی» قوانین برنامه‌ای با قوانین عادی

در چشم‌انداز ترسیمی این فرض، قوانین برنامه‌ای سندی همانند قوانین دیگر پارلمان به شمار می‌آید. بنابراین، این‌گونه قوانین همانند سایر قوانین مجلس است (مرکزالمیری، ۱۳۹۰: ۲۳). از این دیدگاه، سرنوشت لوایحی که در قالب لایحه برنامه توسعه دولت، نظیر قانون برنامه، در آستانه تصویب هفتم توسعه به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود از سه حالت خارج نیست: یا رد می‌شود یا تصویب می‌شود یا با اصلاحاتی تصویب می‌شود. این وضعیت در مورد سایر لوایح نیز صادق است. در نتیجه از حیث شأن در درجه‌ای هم‌تراز با قوانین دیگر مجلس شورای اسلامی فرض خواهد شد و عنوان کاربردی «قوانین برنامه‌ای» خصوصیتی ندارد و صرفاً مکانیسمی برای اداره شایسته امور در حوزه «قانون‌گذار» است. بنابراین، نمی‌توان برای این‌گونه قوانین امتیازی در برابر قوانین عادی در نظر داشت. به این اعتبار، برنامه‌های توسعه‌ای دولتی نمی‌توانند عاملی برای ظهور قوانین فرادستی جدید در برابر قوانین عادی مجلس شورای اسلامی به شمار آیند، به صورتی که مصوبات مجلس در برابر آن‌ها به عنوان قانونی فرودست ظاهر شود. دلیل اصلی چنین ادعایی را باید در این گزاره جست‌وجو کرد که

قانون‌گذار اساسی، به مثابه مرجع فرادستی نظام، در هیچ جا به صراحت یا به صورت ضمنی به قوانین برنامه‌ای اشاره‌ای نداشته است (← دبیرنیا، ۱۳۹۸: ۷۳) و قوانین برنامه‌ای اراده‌ای از اراده‌های متنوع نمایندگان ملت در مجلس شورای اسلامی است. به این اعتبار، قوانین مجلس واجد دو شأن تاکتیکی و راهبردی است. قوانین برنامه‌ای دنبال‌کننده اهداف تاکتیکی و کوتاه‌مدت و موقتی نظام است. اما قوانین عادی دنبال‌کننده اهداف استراتژیک و دائمی نظام است و این دو هدف از اساس با همدیگر هم‌سو فرض می‌شوند. بر این مبنا اگر از برتری قوانین برنامه‌ای نیز سخن به میان می‌آید این برتری بر ایده «خودمحدودسازی» پارلمان استوار است که تنها در وجه «صوری» قضیه بروز و ظهور پیدا می‌کند و از اساس در جنبه «ماهوی» این دو سند هم‌تراز هستند.

پیامد مهم این فرض، در درجه نخست، تأیید هرم حقوقی ترسیم‌شده در منطوق قانون اساسی راجع به سلسله مراتب هنجار قوانین در جمهوری اسلامی ایران است؛ به صورتی که قوانین مجلس در جایگاه دوم و بعد از قانون اساسی فرض خواهد شد. در درجه دوم، قوانین برنامه‌ای در درون و در دسته قوانین عادی قرار خواهند گرفت که به غایت واحد می‌اندیشند.

۲-۷. فرض ظهور قوانین برنامه‌ای در میانه سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی مجلس

برخی از نویسندگان بر آن‌اند که قوانین برنامه‌ای فاقد ویژگی قانون ارگانیک هستند. «اما معیارهایی وجود دارد که نشان‌دهنده نوعی برتری این قانون نسبت به قوانین عادی است.» (نیکونهاد و موسوی، ۱۳۹۷: ۳۰). به نظر می‌رسد نتوان از شأن قانون ارگانیک قوانین برنامه‌ای دفاع کرد. چون قوانین ارگانیک به دلایل گوناگون نمی‌توانند در چارچوب قانون اساسی ما قابل دفاع باشند. در این زمینه می‌توان گفت قوانین برنامه‌ای، دست‌کم بعد از انقلاب ۱۳۵۷، در میانه «سیاست» و «قانون» قرار می‌گیرد. از این منظر، هرچند قانون و سیاست از سرچشمه یکسانی سیراب می‌شوند تفاوت‌هایی با همدیگر دارند (Cerar, 2009: 19-20) که مهم‌ترین نکته مرتبط با این نوشتار تقدم فضل و فضل تقدم سیاست بر قانون است که در تلاش است اراده‌ها و آرمان‌ها و اهداف سیال و زمانمند سیاست را در فضای حقوق ساری و جاری سازد. برخی از نویسندگان در چارچوب این فرض به نوع دیگری به این موضوع توجه کرده‌اند و برای این قوانین ماهیت بینابینی در نظر گرفته‌اند که از یک سو بسیاری از ویژگی‌های قانون

را دارند و از سوی دیگر واجد اوصاف سیاستگذاری‌اند. در واقع این قوانین دارای ویژگی‌های منحصر به فردی نیز هستند که مهم‌ترین آن‌ها موقتی بودن، برنامه‌ای بودن، و هدفمند بودن است. بنابراین، دارای «ماهیت برنامه‌ای» هستند. «اقتضای ماهیت برنامه‌ای این قوانین برنامه‌ریزی در راستای اسناد بالادستی و اجتناب از تقنین و مداخله در قوانین دائمی دیگر است.» (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۱). با این حال، در چارچوب این فرض، بدون توجه به ماهیت قوانین برنامه‌ای، باید گفت این قوانین حلقه واسط به شمار می‌آیند که نقش اساسی و محوری آن را در یک دولت مداخله‌گر نشان می‌دهد که در تلاش است امور کوتاه‌مدت (پنج‌ساله) نهاد قانون‌گذاری را ترسیم کند.

در چارچوب این فرض، قوانین برنامه‌ای سیاست‌های کلی نظام، موضوع بندهای ۱ و ۲ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی، را در لباس «قانون» درمی‌آورد و آن‌ها را از زبان «سیاست» به زبان «حقوق» وارد می‌سازد و بدین وسیله گزاره‌های سیاسی را به گزاره‌های حقوقی تبدیل می‌کند تا «قانون» متولد شود. بنابراین قوانین برنامه‌ای فرآیند فرمولایزه کردن «سیاست» به «حقوق» و «قانون» را انجام می‌دهد. از آنجا که ماهیت سیاست مقتضی سیالیت و انعطاف‌پذیری است، این‌گونه قوانین برخلاف قوانین عادی، که واجد خصلت دائمی هستند، ویژگی موقتی بودن پنج‌ساله بودن را یدک می‌کشند تا از این طریق هم‌زمان با سیاست‌ها این قوانین نیز اصلاح شوند. در غیر این صورت به نهادی غیرکارآمد تبدیل خواهند شد.

با تصویب قوانین برنامه‌ای، که در واقع ادامه سیاست‌های کلی نظام در زبان دیگر و شکل دیگر است، قوانین عادی هم‌سو با اهداف ترسیمی قوانین برنامه‌ای به تصویب می‌رسند تا بدین وسیله هارمونی سیاست و حقوق ایجاد شود و حلقه‌های زنجیر قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوانین برنامه‌ای، و قوانین عادی به همدیگر پیوند خورند. طبیعی است که قوانین برنامه و عادی، نظر به سرچشمه واحد، شأن واحدی دارند. اما سیاست‌های کلی در بطن «سیاست» قرار دارد (← مولائی، ۱۴۰۲) که به شکل پیچیده و گاه گمراه‌کننده‌ای در میانه حلقه‌های حقوقی قرار گرفته است تا از این طریق قانون‌گذار اساسی را با قانون‌گذار عادی پیوند زند. به این اعتبار، قوانین برنامه‌ای از طریق قوانین عادی در مسیر عملیاتی شدن حرکت می‌کنند و از آنجا که هر دو قانون اخیر را مجلس به تصویب می‌رساند ابتکار عمل قانون‌گذاری در نهایت تحت اراده نمایندگان مجلس است.

۲-۸. فرض یکسانی قوانین برنامه‌ای با قوانین خاص و سازمان‌دهنده

برخی از حقوقدانان بر آن‌اند که در هرم سلسله مراتب هنجار قانونی قوانینی در کشور وجود دارند که قوانین خاص و سازمان‌دهنده نامیده شده‌اند. این قوانین به دلیل اهمیتشان در ردیف مسائل اساسی و بنیادی جامعه قرار دارند و قانون‌گذار اساسی در مورد آن‌ها صرفاً جهات کلی را مطرح کرده است. اما، با بیان کلیات، تفصیل مطلب یا سازماندهی آن را بر عهده مجلس گذاشته است؛ نظیر مطبوعات که اصل ۲۷ قانون اساسی بدان اختصاص یافته است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۱۳۱ - ۱۳۲).

از این دیدگاه، قوانین برنامه‌ای، بر اساس رسالتی که قانون‌گذار اساسی دارد و ضرورت ایجازگویی که متن قانون اساسی لاجرم از آن تبعیت می‌کند، مجلس را مکلف به تفصیل موضوع از طریق قوانین پارلمانی می‌سازد.

به نظر می‌رسد پذیرش این فرض با موانع زیادی مواجه باشد. چون فلسفه وجودی قوانین سازمان‌دهنده در قوانین برنامه‌ای منطقاً قابل تجمع نیست؛ یعنی قوانین برنامه‌ای از اساس فاقد چنین ظرفیتی هستند. دلیل مهم آن در «موقتی» بودن قوانین برنامه‌ای نهفته است.

۳. شاخص قابل دفاع

شاخص‌ترین فروض قابل تصور در چارچوب یک نوشته کوتاه به اختصار بیان شد. حال نکته اینجاست که از دیدگاه حقوق عمومی کدام یک از این فروض قابلیت دفاع دارد یا آسیب کمتری متوجه آن است؟ در پاسخ می‌توان گفت در میان فروض یادشده فرض نخست و فروض ششم و هفتم قابلیت دفاع بیشتری دارند. چون دارای منطق حقوق عمومی قدرتمندی هستند؛ به صورتی که حقوقدان حقوق عمومی را وادار به پذیرش می‌کنند. در نتیجه، این فروض دو روی یک سکه‌اند که در نهایت در فرض «ضرورت مطابقت دقیق قوانین برنامه‌ای با قانون اساسی» با همدیگر تلاقی پیدا می‌کنند. در عین حال با بند ۸ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه، مصوب ۱۳۵۱، نیز بیشترین هم‌سویی را دارند. زیرا در این بند این نوع قوانین مشتمل بر اهداف و سیاست‌های حکومت تعریف شده است. بر این اساس، قوانین برنامه‌ای برای اهداف سیاسی روز حکومت لباس «حقوق» بر تن می‌کنند. در نتیجه، قوانین برنامه‌ای، از جمله قانون در حال تصویب برنامه هفتم توسعه، نمی‌توانند خارج از محدوده قانون اساسی فرض شوند. بر مبنای این دیدگاه، نخست، «قوانین برنامه‌ای» و «قوانین عادی» از حیث «جنس»،

«ماهیت»، «مرجع تصویب»، «چگونگی ایجاد»، و «چگونگی پایش» یکسان هستند. دوم، در اثر این یکسانی از حیث «ارزش» و «جایگاه» ماهوی حقوقی برابرند. بنابراین، یکی را بر دیگری ترجیحی نیست. تنها ترجیح قوانین برنامه‌ای در برابر قوانین عادی ناشی از «اراده تخصیصی نمایندگان در یک دوره پنج‌ساله است و از آنجا که «خالق» این اراده تخصیصی خود نمایندگان‌اند، این دو سند «ذاتاً» با همدیگر هم‌شأن هستند. چون در هر لحظه می‌توانند از اراده تخصیصی‌شان عدول کنند. هر چند مکانیسم «خودتخصیصی» و «خودمحدودیتی» رهن هستند، ذهن حقوقدانان نباید منحرف شود. سوم، با پذیرش چنین شأن برابری میان این دو، به یک اعتبار، قوانین برنامه‌ای و قوانین عادی از حیث نسبت، رابطه: مصداق در برابر مفهوم را دارند. در نتیجه، قوانین برنامه‌ای را باید مصداقی از مفهوم قوانین عادی در نظر گرفت که قهراً به غایت یکسان رهنمون می‌شوند؛ اما در سطحی متفاوت. چهارم، با پذیرش چنین شأنی برای قوانین برنامه‌ای منطقاً این‌گونه قوانین نه تنها نمی‌توانند از فضای محاذی قانون‌گذار اساسی فراتر روند بلکه لاجرم در تطابق کامل با اصول قانون اساسی فرض خواهند شد. چون سند اخیر در جایگاه فرازین سلسله مراتب قوانین کشور قرار دارد (← لوی برول، ۱۳۸۴: ۷۰ - ۷۲). در غیر این صورت، برنامه‌های توسعه‌ای دولت به ابزاری برای برون‌رفت نظام از دولت حقوقی به دولت غیر حقوقی تبدیل خواهند شد. پنجم، فرض تقدم قوانین برنامه‌ای نسبت به قوانین عادی را صرفاً باید در درون منطق «آینده‌نگری در نظم» دانست و فراتر از این کارکردی ندارد. اهمیت این قوانین در این است که برای بازه زمانی خاص پنج‌ساله مسیر قانون‌گذاری عادی را مشخص می‌سازند و بیش از این معنایی ندارند و اتفاقاً اهمیت بیش از پیش قوانین برنامه‌ای از همین نکته برمی‌خیزد. چون در زمان حیات قانون برنامه‌ای خاص، مثل قانون در حال تصویب برنامه هفتم توسعه، قوانین مصوب مجلس با معیار قوانین برنامه‌ای نیز مورد ارزیابی قرار می‌گیرد تا بدین وسیله آینده‌نگری در نظام و برنامه‌ها و تاکتیک‌های ملی پنج‌ساله نظام در سطح کلان پاس داشته شود.

۴. آسیب‌شناسی نسبت‌سنجی قوانین برنامه‌ای با قانون اساسی

با گذشت حدود هشت دهه از قانون‌گذاری برنامه‌ای در ایران و شکل‌گیری سنت هشت دهه‌ای در این خصوص در ایران، به نظر می‌رسد زمان مناسبی برای آسیب‌شناسی این نوع از قانون‌نویسی باشد. چون بخشی از موضوع نسبت‌سنجی قوانین برنامه‌ای، لاجرم، به

آسیب‌شناسی موضوع منتهی می‌شود. در چارچوب نوشتار حاضر، مهم‌ترین چالش‌هایی که در این خصوص پیش روی نظام قانون‌نویسی قرار دارد از این قرار است:

۱. اگرچه در ادبیات انگلیسی نوشته‌ها درباره «قوانین برنامه‌ای» یا «قوانین برنامه‌ریزی» زیاد است، این‌گونه ادبیات اساساً در خدمت تولید ادبیات علمی بر محور نگرش‌های مدیریتی و اقتصادی است و اساساً توجه مرکزی آن‌ها از جنبه حقوقی یا سیاسی در درجات اهمیت پایین‌تری قرار دارد یا تابعی از دیدگاه‌های مدیریتی و اقتصادی است. مثلاً در نوشته‌ای در فصول سوم و پنجم نگرش مدیریتی و اقتصادی در تعریف هویدا است (Bowes, 2019: Chap. 3 & 5). از این دیدگاه باید گفت نوشتار پیش رو بر برداشت سیاسی و حقوقی متمرکز است که لاجرم با نوع دولت هم‌نشین می‌شود و آن همانا پیوند گسست‌ناپذیر قوانین برنامه‌ای با دولت‌های چپ‌گرا است که امروزه عمدتاً در دولت رفاه بروز و ظهور قدرتمند دارد. به این اعتبار، در جهان، قوانین برنامه‌ای از دهه ۱۹۹۰ رنگ باخته است؛ هرچند، در ایران از ۱۳۲۷ تا امروز حضور قدرتمند داشته است. چنین تداومی را نمی‌توان با تداوم نگرش چپ‌گرا، هرچند با ادبیات گوناگون، در ایران بی‌ارتباط دانست.

۲. اگر قوانین برنامه‌ای در سلسله مراتب هنجار حقوقی ایران قانونی فرادست نسبت به قوانین دیگر مجلس به شمار نمی‌آید، چرا شورای نگهبان در مقام بررسی مصوبات مجلس گاهی مصوبات این نهاد را به دلیل مغایرت با قوانین برنامه‌ای رد می‌کند؟ مثلاً در نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۰۳/۰۳ شورای نگهبان به نوعی بر ضرورت مطابقت مصوبات مربوط به قوانین بودجه سالیانه با قانون برنامه چهارم توسعه پرداخته شده است (ابریشمی‌راد و کدخدامرادی، ۱۳۹۸: ۳۵۱ - ۳۵۲). به یک اعتبار، پاسخ حقوقی به این تعریض در نکته‌ای نهفته است که اصطلاحاً در سنت حقوقی آلمانی‌ها با عنوان «خودمحدودسازی» معروف است. می‌توان با وام گرفتن از این مفهوم آلمانی گفت دلیل مطابقت مصوبات مجلس با قوانین برنامه‌ای توسط شورای نگهبان اذن پیشینی است که پیش‌تر نمایندگان مجلس در چارچوب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس به این نهاد مأموریت مطابقت مصوبات مجلس با قوانین برنامه‌ای را داده‌اند. به این اعتبار، اقتضای نظم و انضباط قانون‌گذاری تبعیت از عهدی است که خود نمایندگان در چارچوبی زمانمند، به نام قانون برنامه‌ای، اعمال قانون‌گذاری خود را در قالب زمانی خاص تعریف کرده‌اند. با تکیه بر چنین منطقی می‌توان گفت قوانین برنامه‌ای

نه تنها شأنی فراتر از سایر مصوبات پارلمانی ندارند، بلکه با آنها هم‌عرض‌اند. تنها نکته مهم در خصوص قوانین برنامه‌ای، آن‌سان که در عنوانشان نهفته است، این است که این قوانین برای بازه زمانی پنج‌ساله مسیر نظام قانون‌گذاری را ترسیم کردند؛ مسیری که هادی راه قانون‌گذار عادی است. این فرآیند به اراده خود مجلس شورای اسلامی ایجاد شد و نمایندگان مجلس، بر اساس آینده‌نگری در نظم خودخواسته، خود را در محدودیت قرار دادند تا از این طریق به هدف اولی‌تر و استراتژیک، که همانا اهداف کلان نظام سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در بازه زمانی خاص است، دست یابند.

۳. چالش سوم این است که آیا این خودمحدودیتی خودخواسته با اصول بنیادین دموکراسی سازگار است یا نه؟ در عالم نظر پاسخ اجمالی به سؤال مثبت است. در این دیدگاه، نمایندگان حلقه واسط میان گروه‌های ذی‌نفع و حکومت فرض می‌شوند. بنابراین نقش مهمی در بازتاب دیدگاه آن‌ها در قوانین دارند و این وضعیت بر رأی آن‌ها در تصویب قوانین تأثیرگذار است (Kasemets, 2001: 91) و آن‌ها را به پیروی از چنین فضایی ملزم می‌سازد. به بیان دیگر، آن‌سان که تبیین شد قوانین برنامه‌ای به اقتضای قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در حال هدایت امر عمومی برای بازه زمانی خاص است و این موضوع (نصاب خاص برای تصویب برخی مصوبات، از جمله در مورد قوانین برنامه‌ای و اصلاح یا تعدیل یا نسخ آن‌ها) در همه قوانین مربوط به آیین‌نامه داخلی پارلمان در عموم کشورها پیش‌بینی شده است؛ چنان که در برخی مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نصاب خاصی برای برخی مصوبات نمایندگان مجلس پیش‌بینی شده است. بر این اساس، طرح سؤال یادشده در نگاه نخست از اساس موضوعاً منتفی می‌شود. اما به نظر می‌رسد با تعمق در سؤال می‌توان موضوع را در شکل دیگری دید و آن اینکه در فرضی که نمایندگان مجلس در سال آخر دوره نمایندگی‌شان اقدام به تصویب قانون برنامه توسعه کنند و در دوره بعدی مجلس اکثریت نمایندگان از طیف دیگر انتخاب شوند، به صورت اتوماتیک، این قانون برنامه‌ای نمایندگان دور بعدی مجلس را ناگزیر از عمل در فضای ترسیمی مجلس قبلی خواهد کرد. این وضعیت به‌ویژه در فرضی که اکثریت مجلس شکننده باشد در عمل چنین اکثریتی را شکننده‌تر خواهد کرد. بدیهی است، از این نظر، قوانین برنامه‌ای را نمی‌توان با اصول دموکراسی اکثریتی موافق فرض کرد. چون یکی از اصول بنیادین دموکراسی فرض حکومت

اکثریت است. در فضایی که قوانین برنامه‌ای دست اکثریت شکننده را ببندد، قوانین برنامه‌ای در تضاد با آموزه‌های دموکراسی فرض خواهند شد.

۴. نکته چهارم مربوط به فلسفه وجودی قوانین برنامه‌ای و نسبت آن‌ها با دولت خاص، به نام دولت رفاه، است. بر این اساس، در دیدگاه نخست قوانین برنامه‌ای از جنس برنامه‌ریزی هستند که به قصد دستیابی به هدفی به تصویب می‌رسند و برای این منظور اقدام‌های لازم با نظم و ترتیبی خاص به دنبال هم چیده می‌شوند (Hall, 2002: 1)؛ که در اینجا از آن با عنوان قانون برنامه‌ای یاد می‌شود. اما در برابر نگاه اخیر، دیدگاه دیگری قابل طرح است که آن همان نگاه اصطلاح‌نگر است و البته در این نوشته، همین نگاه مرکز توجه جدی بوده است. در برداشت اخیر، باید توجه داشت که شکل‌گیری این نوع از قانون‌نویسی ریشه در تفکرات چپ‌گرا از یک سو و نگرش دولت رفاه از سوی دیگر در بحبوحه جنگ جهانی دوم دارد. حال سؤال این است: اینک که از آن تاریخ حدود هشت دهه گذشته است و طرفداران این نوع از دولت به تاریخ پیوسته‌اند و این سبک از قانون‌نویسی دیگر از سکه افتاده است چه لزومی به تداوم چنین سستی، که شاید در زمان خاص خودش قابل دفاع بوده است، وجود دارد؟ آیا نظام قانون‌نویسی ما در فضای دولت رفاه قرار دارد؟ به نظر می‌رسد که ایران هیچ زمانی ظرفیت قرارگیری در فضای دولت رفاه را نداشته است و از دلایل مهم چنین ادعایی نبود بنیادهای دولت رفاه در ایران است. با تساهل و بدون در نظر داشت بنیاد دولت رفاه در ایران، اگر بتوان ادعا کرد در زمان حکومت پهلوی امکان دفاع از آن وجود داشت، در فضای کنونی به‌ویژه از زمان تصویب «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۶، که در سال ۱۳۸۹ به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» تغییر نام داد، نمی‌توان موجهاتی برای دولت رفاه در سامانه حقوقی ایران پیدا کرد. در این صورت، فلسفه وجودی این سبک از قانون‌نویسی نیز موضوعیت خود را از دست می‌دهد.

۵. چالش دیگر اینکه با در نظر گرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، که در عمل موجب شکل‌گیری عرف اساسی در ایران شده است، به نحوی که مقام معظم رهبری که بعد از اصلاحات سال ۱۳۶۸ به عنوان مقام صلاحیت‌دار تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران معین شده است (← هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۷ - ۷۰)، در مقام ابلاغ این سیاست‌ها

خطاب به رؤسای قوای سه‌گانه آن‌ها را ملزم به تبعیت از سیاست‌های یادشده کرده است، جای این سؤال باقی است که آیا همچنان نیازی به قوانین برنامه‌ای وجود دارد؟ از جمله دلایل طرح این سؤال این است که با وجود سیاست‌های کلی نظام در کنار سایر اسناد، مثل سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، فضا برای پیچیدگی بیش از پیش درخت‌واره قوانین و مقررات ایران بیشتر شده است. بدیهی است در این فضای پیچیده نه‌تنها زمینه برای سردرگمی نمایندگان مجلس بیش از پیش فراهم خواهد شد، بلکه به شکل فزاینده‌ای فلسفه وجودی نهاد نمایندگی، به مثابه محوری‌ترین مکانیسم پاس‌دارنده «دموکراسی نمایندگی» (← شوالیه، ۱۳۹۶: ۲۲۰)، در جهان کنونی به چالش کشانده می‌شود. از جمله پاسخ‌هایی که می‌توان داد این است که این دو سند (یعنی سیاست‌های کلی نظام و قوانین برنامه‌ای) دربرگیرنده دو سطح نامتقارن با مراجع تصویبی مجزا هستند، به صورتی که دو مرجع در چارچوب شأن قانونی‌شان اقدام به تصویب سند قانونی می‌کنند؛ هرچند ممکن است نتیجه چنین عملی به پیچیدگی بیش از پیش منظومه قانون‌گذاری در نظام بینجامد.

در سطح دیگر، سؤال این است که نسبت قوانین برنامه‌ای با سیاست‌های کلی چیست؟ در پاسخ باید گفت نظر اجماعی در میان حقوقدانان وجود ندارد. چون بعضی از حقوقدانان این سیاست‌ها را در دسته اسناد «ارشادی» در نظر گرفته‌اند (← هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۹) و برخی دیگر در دسته اسناد الزام‌آور تلقی کرده‌اند (← اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۹۳ - ۱۲۷). بعضی از حقوقدانان بر آن‌اند که در کشورهای دیگر قوانین برنامه‌ای همانند قوانین بودجه ماهیت هنجاری ندارند، بلکه برنامه‌های راهنما یا ناظر هستند. با این حال، در عمل، در این گونه قوانین موادی دیده می‌شود که دارای ماهیت هنجاری و مشمول نظارت شورای نگهبان است (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۵).

به نظر می‌رسد، با در نظر گرفتن موضع برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ (← صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ۶۴۹) و با در نظر گرفتن عرف شکل‌گرفته اساسی در حقوق عمومی ایران در طول دهه‌های گذشته، کفه ترازو به نفع الزام‌آور بودن این سیاست‌ها سنگینی می‌کند؛ هرچند همچنان یک سؤال اساسی راجع به جنس و ماهیت این سیاست‌ها باقی است. بر این اساس در عمل برای قوانین برنامه‌ای مجالی برای مغایرت با سیاست‌های

کلی متصور نیست.

۶. یکی از چالش‌های تفسیر تأویل عناصر یک کلان‌ساختار به مثابه عناصر ناهمگون و متهاافت است. در این صورت با وضعیت غامضی مواجه هستیم که در آن جایگاه و نسبت شفاف‌ی میان قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قوانین برنامه‌ای، و قوانین عادی وجود ندارد. برای برون‌رفت از این وضعیت، می‌توان عکس رویکرد یادشده را نیز داشت. در نتیجه، می‌توان رویکرد تفسیری همدلانه با کلان‌ساختار را انتخاب کرد و گفت در واقع در رأس سلسله مراتب قدرت در ایران قانون اساسی قرار دارد. بعد از آن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی قرار دارند. مجلس، بنا به صلاحدید خود، قوانینی را با هدف اجرای بهینه صلاحیت تقنینی‌اش به تصویب می‌رساند. در نتیجه مجلس قوانینی همچون قوانین خاص و سازمان‌ده و قوانین عادی را به تصویب می‌رساند. در میانه این نوع صلاحیت‌ها، یکی از آن‌ها قوانین برنامه‌ای است که به اقتضای زمان در منظومه قانون‌گذاری ایران پدیده آمده و به مثابه عرفی اساسی در ایران تثبیت شده است. از این دیدگاه، قوانین برنامه‌ای را می‌توان قوانین «ریل‌گذار» در فرآیند سیاست‌گذاری رئیس حکومت فرض کرد که قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی برای مقام رهبری چنین صلاحیتی را قائل شده است. از آنجا که به تصریح قانون اساسی مقام رهبری قانون‌گذار نیست، اقتضای اصل تناسب وظایف و اختیارات آن است که مقام رهبری بر مبنای وظایف کلان خود سیاست‌های کلی نظام را با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب برساند تا بدین وسیله مسیر سیاست‌های نظام مشخص شود و از آنجا که سیاست‌های کلی نظام نه از نوع «قانون» بلکه از جنس «سیاست» هستند (برای دیدن نظر موافق ← اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۴ - ۱۷) مجلس، با در نظر گرفتن این سیاست‌های مقید به مدت زمان خاص، قوانین برنامه‌ای مدت‌دار را به تصویب می‌رساند تا بدین وسیله میان نهاد قانون‌گذاری و نهاد رهبری ارتباط هارمونیک شکل گیرد و عناصر ساختار کلان نظام با همدیگر هماهنگ شوند.

۷. یکی از ضعف‌های نظام قانون‌گذاری ایران نبود مکانیسم ارزیابی قوانین است. امروزه روش‌های مختلفی برای ارزیابی تأثیر قوانین وجود دارد. یکی از آن‌ها روش «ارزیابی پیامد مقررات»^۴ است. این روش که اساساً یک روش تجربه‌محور است تأثیرات بالقوه ناشی از اقدامات دولت به صورت نظام‌مند و دائمی را ارزیابی می‌کند و اطلاعات حاصل از این

ارزیابی‌ها به تصمیم‌سازان منتقل می‌شود تا آنان از این اطلاعات در روند اصلاح قانون پیشنهادی استفاده کنند (Kirkpatrick, 2001: 8). بدیهی است در سنت قانون‌گذاری ایران این روش فاقد سابقه است. در نتیجه یکی از بحران‌های نظام قانون‌گذاری ایران نبود سازکار پایش قوانین برنامه‌ای در درخت‌واره قانون در ایران است. درباره این قوانین تا چه حد به اهداف ترسیمی نایل شده‌اند آمار اعلامی مقامات رسمی بسیار ناامیدکننده است. مثلاً مرکز پژوهش‌های مجلس اعلام کرده فقط ۹ درصد از اهداف قانون برنامه ششم توسعه تحقق یافته است و ظهور چنین آماری گویای آن است که این برنامه به صورت کلی با شکست مواجه شده است.

نتیجه‌گیری

این نوشتار در پی پرداختن به یک موضوع به‌ظاهر ساده اما بسیار مهم بود تا از این طریق یکی از گلوگاه‌های ابهام‌آلود حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را نشان دهد و بگوید که چگونه با خلط ترمینولوژیک در نسبت مفاهیم «قوانین برنامه‌ای» و «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» فضای شکل‌گیری نظام سلسله مراتب هنجار حقوق اساسی در ایران چالش‌زا به نظر می‌آید. در مقام جمع‌بندی موضوع، می‌توان رئوس نتایج را چنین شرح داد:

۱. قانون اساسی در هر نظامی به‌حق مهم‌ترین منبع در خصوص ترسیم درخت‌واره قوانین و مقررات کشور است؛ به نحوی که در مقام طرح هر گونه سؤالی باید این سند فصل‌الخطاب قرار گیرد. از این دیدگاه، نمی‌توان فضایی را تصور کرد که در آن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان منبع نهایی نگاه به قوانین برنامه‌ای و تفسیر آن‌ها به محاق رود.

۲. نقطه عزیمت یادشده دروازه اصلی ورود به موضوع نسبت‌سنجی برنامه‌های توسعه دولت با قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران است. هرچند ممکن است در خصوص روش‌های تفسیر میان حقوقدانان اجماع نظری وجود نداشته باشد، همین نقطه عزیمت ستون خیمه پیشگیری از افتادن در دام تفاسیر اقتدارگرایانه از قوانین برنامه پنج‌ساله است که شایسته توجه دوچندان است. در نتیجه تفاسیر دیگر، غیر از آنچه در اینجا مطرح است، باید دلایل و استدلال‌های بیشتری برای دفاع از ادعاهای خود داشته باشند.

۳. اشارات آمده، راجع به آسیب‌های مربوط به قوانین برنامه‌ای، نشانه‌ای بارز از انباشت چالش‌های حقوقی و سیاسی و فلسفی راجع به این‌گونه سندنویسی در سنت قانون‌گذاری

ایران است. بنابراین اقتضای عقلانیت قانون‌گذاری برطرف کردن این آسیب‌ها یا پاسخ شایسته به آن‌ها است؛ در غیر این صورت، نظام قانون‌گذاری در آتیه بیش از این‌ها در دام ناکارآمدی گرفتار خواهد شد.

۴. در فضایی که نظام‌های قانون‌گذاری پیشرفته از سبک قانون‌نویسی متناظر با برنامه‌های توسعه‌ای دولت‌ها فاصله گرفته و این سبک از قانون‌گذاری را کنار نهاده‌اند، می‌توان با رویکرد تطبیقی و با در نظر گرفتن تجارب سایر ملل این سؤال را طرح کرد که آیا زمان گذار از این گونه قانون‌نویسی در نظام قانون‌گذاری ایران نرسیده است؟ پاسخ سؤال با نگاهی به تجارب نظام‌هایی که پایه‌گذار چنین سیستمی بوده‌اند مشخص است.

۵. اگر بخواهیم با حفظ وضع موجود به دنبال راهکاری برای برون‌رفت از چالش‌های قوانین برنامه‌ای در سلسله مراتب هنجار حقوقی ایران باشیم، ناگزیریم بگوییم «سیاست‌های کلی نظام» و «قوانین برنامه‌ای» هرچند از حیث جنس با هم تفاوت دارند از حیث کارکرد واجد اهداف هارمونیک هستند و آن‌ها ناظر بر «برنامه» بودن این دو است.

یادداشت‌ها

1. positivism (in english), positivisme (in french)
2. Hans Kelsen
3. Pure Theory of Law
4. regulatory impact assessment

منابع و مآخذ

کتب

- آقایی طوق، م.، شمس، ع.، فریادی، م.، و مشهدی، ع. (۱۳۸۹). *مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- دلونی، پ. (۱۳۹۰). نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین. نقل از: وکیلان، ح. *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*. تهران: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی.
- شوالیه، ژ. (۱۳۹۶). *دولت پسامدرن*. مترجم: سید مجتبی واعظی. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.

کلسن، ه. (۱۳۹۱). *نظریه حقوقی ناب؛ مدخلی به مسائل نظریه حقوقی*. مترجم: اسماعیل نعمت‌اللهی. تهران: سمت.

عمیدزنجانی، ع. (۱۳۹۱). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: بنیاد حقوقی میزان.

صدر، س.م. (۱۴۲۴ ق). *اقتصادنا*. قم: بوستان کتاب.

صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰). تهران: مجلس شورای اسلامی. ج ۲.

لوی برول، ه. (۱۳۸۴). *جامعه‌شناسی حقوق*. مترجم: ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی. تهران: میزان.

هریسی‌نژاد، ک. (۱۳۹۵). *حقوق اساسی تطبیقی*. تبریز: آیدین.

هاشمی، س.م. (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: دادگستر. ج ۲.

مقالات

ابریشمی‌راد، م. ا. و کدخدامرادی، ک. (۱۴۰۱). *نگاهی انتقادی به محتوای قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه در جمهوری اسلامی ایران*. تحقیقات حقوقی، ۲۵ (۹۸)، ۳۴۷ - ۳۷۲.

اشتریان، ک. (۱۳۸۹). *ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران*. سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، ۴۰ (۱)، ۱ - ۲۲.

اسماعیلی، م. و طحان‌نظیف، ه. (۱۳۸۷). *تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۹ (۲)، ۹۳ - ۱۲۷.

دبیرنیا، ع. (۱۳۹۸). *جایگاه قوانین برنامه توسعه در قانون اساسی ایران؛ برنامه‌ریزی در راستای وظایف قوه قضاییه*. حقوقی دادگستری، ۱۳ (۱۰۶)، ۶۹ - ۸۶.

رستمی، و. و برزگرخسروی، م. (۱۳۹۳). *ماهیت حقوقی بودجه (سند یا قانون)*. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۵ (۲)، ۷۷ - ۱۰۰.

رستمی، و. و ابراهیمی، م. (۱۳۹۷). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام برنامه‌ریزی*. دانش حقوق عمومی، ۷ (۱۹)، ۴۹ - ۷۲.

طحان‌نظیف، ه. و هادی‌زاده، ع. (۱۳۹۷). *ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران*. دانش حقوق عمومی، ۸ (۲۱)، ۱۰۱ - ۱۲۴.

- لاگلین، م. (۱۳۸۶). نظریه مشروطه؛ درآمدی بر مبانی حقوق عمومی. مترجم: محمد راسخ. مجلس و راهبرد، ۱۴ (۵۶)، ۱۴۵ - ۱۸۶.
- مرکزالمیری، ا. (۱۳۹۰). تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی). مجلس و راهبرد، ۱۸ (۶۷)، ۲۱۳ - ۲۵۲.
- مولائی، آ. (۱۴۰۲). خوانش «سیاستگذاری عمومی» از دیدگاه حقوق عمومی. مطالعات حقوق عمومی، انتشار آنلاین: ۱۱ دی ۱۴۰۲.
- نیکونهاد، ح.، و موسوی، ن. (۱۳۹۷). فرآیند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه (مطالعه موردی: لایحه برنامه ششم). دانش حقوق عمومی، ۷ (۲۲)، ۲۳ - ۴۶.
- ویژه، م. (۱۳۸۸). تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. راهبرد، ۱۸ (۵۰)، ۶ - ۳۸.

References

Books

- Aghaei Touq, M., Shams, A., Faradi, M. and Mashhadi, A. (2011). *The Boundaries of Legislation and Implementation in the Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Presidential Legal Office. (in Persian)
- Amid Zanjani, A. (2011). *Comparative Constitution*. Tehran: Mizan Legal Foundation. (in Persian)
- Annotated Report of the Deliberations of the Constitutional Revision Council of the Islamic Republic of Iran*. (2002). The Second Volume. Tehran: Islamic Consultative Assembly. (in Persian)
- Bourn, J. (2001). *Better Regulation: Making Good Use of RIA*, London: The Stationery Office.
- Bourn, J. (2001). *Better Regulation: Making Good Use of RIA*, London: The Stationery Office.
- Bowes, A. (2019). *Planning Law; A Practical Approach*, Oxford: Oxford University Press.
- Bowes, A. (2019). *Planning Law; A Practical Approach*, Oxford: Oxford University Press.
- Chevalier, J. (2016). *Postmodern Government*. Translation: Seyyed Mojtaba Vaezi. Tehran: Majd Scientific and Cultural Assembly. (in Persian)
- Deloney, P. (2012). The Role of Law Drafters in Determining the Content of Laws. Quoted from: Vakilian, H. *Speeches in Law and Legislation*. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*, 4th ed., London: Routledge
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning*, 4th ed., London: Routledge

- Harisi-Najad, K. (2015). *Comparative Constitution*. Tabriz: Aydin Publications. (in Persian)
- Hashemi, S.M. (2002). *The Constitution of the Islamic Republic of Iran*. The second volume. Tehran: Dadgostar Publishing. (in Persian)
- Kasemets, A. (2001). *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study*. ECPRD Seminar. Tallinn.
- Kasemets, A. (2001). *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study*. ECPRD Seminar. Tallinn.
- Kelsen, H. (2011). *Pure Legal Theory; An Introduction to Legal Theory Issues*. Translation: Ismail Nematollahi. Tehran: SAMT. (in Persian)
- Kirkpatrick, C. (2001). *Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issue*. Manchester: University of Manchester.
- Kirkpatrick, C. (2001). *Regulatory Impact Assessment in Developing Countries: Research Issue*. Manchester: University of Manchester.
- Levi Brule, H. (2006). *Sociology of Law*. Translated by Abulfazl Qazi Shariat Panahi. Tehran: Mizan Publishing. (in Persian)
- Sadr, S.M. (2003). *My Economy*. Qom: Bostan Kitab. (in Persian)

Articles

- Abrishmi-Rad, M. A. and Kodkhodamoradi, K. (2022). A Critical Look at the Content of the Five-Year Development Plan Law in the Islamic Republic of Iran. *Legal Research Quarterly*, 25(98), 347-372.
- Ashtarian, K. (2011). Considerations about the General Policies of the System and Policy Recommendations for the Policy Making System in the Islamic Republic of Iran. *Politics Quarterly*. Journal of Faculty of Law and Political Science, 40 (1), 1-22. (in Persian)
- Cerar, M. (2009). The Relationship Between Law and Politics. *Annual Survey of International & Comparative Law*, 15 (1), 19-41.
- Cerar, M. (2009). The Relationship Between Law and Politics. *Annual Survey of International & Comparative Law*, 15 (1), 19-41.
- Dabirnia, A. (2018). The status of development program rules in the Iranian constitution "Capacity of the program rules in the judiciary operation". *The Judiciary Law Journal*, 83 (106), 69-86. (in Persian)
- Esmaili, M., and Tahan Nazif, H. (2009). Analyzing the Nature of the Institution of the General Policies of the System in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Two Quarterly Journal of Islamic Law Research*, 9 (2), 93-127. (in Persian)
- Laughlin, M. (2008). *Constitutional Theory; an Income Based on Public Law*. Translated by Mohammad Rasakh. *Majlis & Rahbord*, 14 (56), 145-186. (in Persian)
- Malmiri Markaz, A. (2012). A Reflection on the Boundaries of Policymaking and Legislation - a Case Study: the Provisions of the Law of

the Fifth Development Program in the Cultural Field. *Majlis & Rahbord*, 18 (67), 213-252. (in Persian)

Mulaee, A. (2024). Reading "public Policy" from the Perspective of Public Law. *Public Law Studies Quartely*. Accepted Manuscript Available Online from 01 January 2024.

Nikonhad, H., Mousavi, N. (2017). Process and Legal Requirements of the Preparation and Approval of the Development plan Laws; Case Study of the Sixth Plan Bill. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 7 (22), 23-46.

Rostami, V., Barzegar Khosravi, M. (2013). The Legal Nature of the Budget (Document or Law). *Research Journal of Islamic Law*, 15 (2), 77-100. (in Persian)

Rostami, V., Ebrahimi, M. (2017). The Constitution of the Islamic Republic of Iran and the Planning System. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 7 (19), 49-72.

Tahan Nazif, H., Hadizadeh, A. (2017). The Nature of the Development Plan Laws in the Legal System of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 8 (21), 101-124.

Vizheh, M. (2010). A Reflection on the Hierarchy of Norms in the Legal System of the Islamic Republic of Iran. *Rahbord Quarterly*, 18 (50), 38-6. (in Persian)