

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه دانش حقوق عمومی

علمی - پژوهشی

سال سوم، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۱۰

به موجب نامه‌ی شماره ۶۳۷۳۱/۳/۱۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۵ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
عنوان فصلنامه‌ی «بررسی‌های حقوق عمومی» به «دانش حقوق عمومی» تغییر یافته و
درجه‌ی علمی - پژوهشی به این فصلنامه اعطا شد. این درجه شامل شماره‌های ۱ تا ۴
فصلنامه‌ی بررسی‌های حقوق عمومی نیز می‌شود.

فصلنامه دانش حقوق عمومی

علمی - پژوهشی

سال سوم، زمستان ۱۳۹۳، شماره ۱۰

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان

مدیر مسئول: عباسعلی کدخدایی

سر دبیر: سیامک رهپیک

اعضای هیأت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا)

- محسن اسماعیلی، دانشیار حقوق خصوصی دانشگاه تهران
- فیروز اصلانی، استادیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- غلامحسین الهام، دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران
- محمدجواد جاوید، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیدمحمد حسینی، دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران
- ولی رستمی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیامک رهپیک، استاد حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- عباسعلی کدخدایی، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- فرید محسنی، استادیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان

مقالات این فصلنامه لزوماً بیان کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)،

روبروی مسجد الرحمن، پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان

صندوق پستی: تهران ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفن: ۸۸۳۲۵۰۴۵ - ۰۲۱ فکس: ۸۸۳۲۵۰۸۰ - ۰۲۱

آدرس سامانه فصلنامه: mag.shora-gc.ir E-mail: mag@shora-rc.ir

ارسال مقاله و پیگیری روند داوری آن و همچنین کلیه مکاتبات با دفتر فصلنامه

صرفاً از طریق سامانه فصلنامه انجام می‌گیرد.

قیمت: ۷۰/۰۰۰ ریال

- این فصلنامه در سامانه مخصوص خود به نشانی mag.shora-gc.ir و پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (ISC) نمایه می‌گردد.

- کلیه حقوق مادی برای فصلنامه‌ی «دانش حقوق عمومی» محفوظ است و آن دسته از نویسندگان محترمی که در صدد انتشار مقاله‌ی منتشره‌ی خود در مجموعه مقالات، یا بخشی از یک کتاب هستند، لازم است با ارائه درخواست کتبی، موافقت دفتر فصلنامه را اخذ نمایند.

خط‌مشی فصلنامه دانش حقوق عمومی

خط‌مشی فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، انتشار مقالات علمی - پژوهشی در حوزه‌ی حقوق عمومی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. لازم است مقالات در جهت پیشرفت مطالعات مربوط به «حقوق عمومی» باشد. تحلیل نظرات و تجارب حقوقی مرتبط با حوزه‌ی حقوق عمومی با برخورداری از رویکرد نقد علمی از رئوس این خط‌مشی می‌باشد. محورهای این فصلنامه (اعم از مطالعات نظری و ناظر به یک یا چند کشور) عبارتند از:

- مطالعه‌ی نظام‌سازی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- مطالعه‌ی نقش و جایگاه کارویژه‌های شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بررسی نهادهای مشابه
- مطالعه‌ی مبانی، نظریات، ساختار و کارکرد دولت
- مطالعه‌ی ابزارهای کنترل حقوقی قدرت، بازنگری و ارتقاء آن
- مطالعه‌ی فقه حکومتی
- جایگاه مشارکت مردم در ایجاد مردم‌سالاری دینی
- مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت

راهنمای نگارش مقالات

- از نویسندگان محترم، با رعایت نکات زیر مقالات خود را از طریق سامانه فصلنامه (mag.shora-gc.ir) ارسال نمایند. صرفاً مقالاتی در نوبت ارزیابی قرار می‌گیرند که موارد زیر در آنها مراعات شده باشد:
۱. نام و نام‌خانوادگی و مشخصات نویسنده / نویسندگان به‌طور کامل و به صورت زیر در ابتدای مقاله ذکر شود:
 - ۱-۱. در صورت تعدد نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.
 - ۲-۱. رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه - شهر - کشور
 - ۳-۱. آدرس ایمیل نویسنده / نویسندگان نوشته شود.
 ۲. چکیده مقاله دارای ۲۰۰ واژه و در بردارنده موضوع مقاله، سؤال و روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) باشد.
 ۳. مقدمه مقاله حاوی موضوع و مسئله‌ی پژوهش، سؤال تحقیق، دلایل ضرورت تحقیق، تبیین روش تحقیق، ارائه‌ی پیشینه‌ی موضوع و ادبیات تحقیق و مرور ساختار مقاله باشد.
 ۴. نتیجه مقاله حاوی پاسخ به سؤال تحقیق و ارزیابی آن باشد.

۵. ارجاع به منابع و مآخذ، در متن مقاله و در پایان نقل قول یا موضوع استفاده شده به شکل زیر آورده شود:
 ۱-۵. قرآن کریم: (نام سوره، شماره آیه). مثال: (حدید: ۲۵).
- ۲-۵. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر، جلد: صفحه - بدون درج مخفف ص); مثال: (حسینی، ۱۳۷۶، ج ۲: ۸۳).
- ۳-۵. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف); مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
۶. تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (Ibid, op.cit) خودداری شود.
۷. چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا (داخل قلاب) پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند. مثال: (حسینی، ۱۳۷۶ [الف]، ج ۲: ۸۵). در چنین مواردی، در فهرست منابع نیز حرف مذکور در داخل قلاب پس از سال انتشار ذکر می‌گردد.
۸. تمام توضیحات اضافی و همچنین معادل انگلیسی اسامی خاص یا اصطلاحات (در صورت لزوم) با عنوان «یادداشت‌ها»، در انتهای متن مقاله آورده شود (ارجاع و اسناد در یادداشت‌ها مثل متن مقاله، به روش درون‌متنی [بند ۵] خواهد بود).
۹. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین به صورت زیر ارائه شود:
 ۱-۹. ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین.
- ۲-۹. کتاب: نام خانوادگی، نام نویسنده (تاریخ چاپ)، نام کتاب، نام مترجم، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، جلد.
- ۳-۹. مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، نام نشریه، دوره نشریه، شماره نشریه، صفحات مقاله.
- ۴-۹. مقاله مندرج در مجموعه مقالات یا دایره‌المعارف‌ها: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ): «عنوان مقاله»، نام کتاب، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، شماره جلد، صفحات مقاله.
۱۰. ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها، نام و مشخصات نویسنده/نویسندگان، تماماً معادل فارسی آنها همراه مقاله ارسال گردد.
۱۱. مقاله در محیط Word ۲۰۰۷، متن مقاله با قلم Lotus 12 (لاتین TimesNewRoman 11)، کتابنامه Lotus 11 (لاتین TimesNewRoman 10) و یادداشت‌ها Lotus 10 (لاتین TimesNewRoman 9) حروفچینی شود.
۱۲. عناوین (تیترها) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عناوین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیترهای اصلی با ۱، ۲ و... - تیترهای فرعی با ۱-۱، ۱-۲ و... - تیترهای فرعی‌تر با ۱-۱-۱، ۱-۱-۲ و... - و پس از آن با حروف ایجاد باشد).
۱۳. حجم مقاله، از 4500 کلمه کمتر و از 7500 کلمه بیشتر نباشد (از ابتدای مقاله تا پایان فهرست منابع).
۱۴. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.
۱۵. مقاله ارسالی نباید همزمان به سایر مجلات فرستاده شده باشد.

فهرست مطالب

- نقش مقدمه‌ی قانون اساسی در تفسیر اصول و شناخت اهداف و رسالت‌های
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران..... ۱
- عباس کعبی، محمدرضا اصغری شورشانی، امیرحسین اصل‌زعی

- جایگاه نصیحت امام مسلمین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران..... ۲۱
- اکبر طلائی، فیروز اصلانی، ولی‌الله حیدرئزاد

- تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی از منظر عاملیت و ساختار..... ۴۵
- عباسعلی کدخدایی، هادی طحان‌نظیف

- نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد
مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره‌ی هشتم)..... ۶۹
- محمد جلالی، محمدقاسم تنگستانی

- اصل الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره‌ی خوب: مطالعه‌ی
تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه‌ی اروپا..... ۹۱
- محمدجواد رضایی‌زاده، فرامرز عطریان

- نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال آمریکا در تفسیر قانون اساسی
در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی..... ۱۱۳
- توکل حبیب‌زاده

نقش مقدمه‌ی قانون اساسی در تفسیر اصول و شناخت اهداف و رسالت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

عباس کعبی^۱، محمدرضا اصغری شورشانی^{۲*}، امیرحسین اصل‌زعیم^{۳**}

۱. استادیار مؤسسه‌ی آموزشی - پژوهشی امام خمینی (ره)، قم، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران
۳. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۵

دریافت: ۱۳۹۳/۵/۲۸

چکیده

در اسناد قانونی، مقدمه، متکفل معرفی موضوع، زمینه‌های شکل‌گیری، رسالت و هدف آن سند است. مقدمه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز با آنکه به این موارد اشاره کرده، عمده‌ی نگاه‌ها به این متن، ناظر بر ارزش تاریخی آن بوده است و کمتر به ارزش حقوقی آن و تأثیر بسزای آن در تفسیر مقرون به صواب از اصول قانون اساسی، توجه می‌شود. مدعای این مقاله آن است که از جمله ملزومات ارائه‌ی تفسیر صحیح از یک سند قانونی، توجه به مقدمه‌ی آن است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده کلی مستثنا نبوده و برای ارائه‌ی تفسیر صحیح از آن ضروری است به مقدمه‌ی آن، که بیانگر اصول حاکم بر مفاد مندرج در متن قانون اساسی و به‌مثابه‌ی ارکان و پایه‌های آن است، توجه شود.

کلیدواژه‌ها: اسناد حقوقی، تفسیر، شورای نگهبان، ضابطه‌ی تفسیر، مقدمه‌ی قانون اساسی.

* E-mail: m.asghary@isu.ac.ir

E-mail: Amirhossein.zaeim@gmail.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

فهم و درک صحیح گفتار و رفتار دیگران در علوم انسانی و عرصه‌ی اجتماعی، مقوله‌ای است که هر روز انسان با آن سروکار داشته و به آن نیاز دارد. این مقوله در خصوص قانون که متکفل نظم بخشیدن به امور اجتماع است، اهمیت بیشتری می‌یابد؛ چراکه با تفسیر ناصحیح قانون، ممکن است اشخاص از دستیابی به حقوق حقه‌ی خود محروم شوند؛ همچنان‌که با تفسیر صحیح - که مرتبه‌ی اعلا‌ی فهم از قانون است - می‌توان به تحقق عدالت در جامعه امیدوار شد. در طول تاریخ، حقوقدانان و نویسندگان تلاش کرده‌اند با پایه‌گذاری مکاتب و روش‌های مختلف، تفسیر قانون را روشن‌تر کنند؛ اما مسئله‌ی مهم، تعیین ضوابط و قواعد تفسیر است (Ducat, 2009: 776). از آن‌جا که مفسر قانون همواره یک انسان بوده و در ارائه‌ی تفسیر علاوه بر متن قانون از مسائلی مانند اقتضائات سیاسی، اجتماعی و... نیز متأثر است و از این‌رو نمی‌توان او را به یک روش خاص تفسیری محدود کرد.

در این میان تفسیر قانون اساسی به سبب ماهیت بالادستی آن اهمیت مضاعفی دارد، چراکه کلیه‌ی قوانین داخلی، به متن و تفسیر قانون اساسی متکی‌اند و کوچک‌ترین تحول در منطوق و مفهوم قانون اساسی تأثیری شگرف بر آن‌ها خواهد داشت. از جمله ملحق‌ات اسناد قانونی، مقدمه‌ای است که بر آن‌ها نگاشته می‌شود. پرسش این مقاله آن است که در مورد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقدمه از چه درجه‌ای از اعتبار برخوردار است؟ و چه مفاهیمی را در فهم مقصود قانونگذار در اختیار خواننده قرار می‌دهد که در تفسیر قانون اساسی راهگشا باشد؟ برای پاسخگویی به این پرسش روند تصویب و الحاق مقدمه به متن قانون اساسی و نیز جایگاه این متن در منظر حقوقدانان و نیز اسناد بین‌المللی بررسی می‌شود. سپس به تحلیل مندرجات این متن می‌پردازیم و مهم‌ترین اصولی که از این متن به دست می‌آید، توضیح داده شده و چگونگی اثرگذاری این اصول بر تفسیر قانون اساسی بررسی و تحلیل می‌شود.

۱. اعتبار حقوقی مقدمه‌ی قانون اساسی

برای فهم اعتبار حقوقی مقدمه‌ی قانون اساسی علاوه بر مباحث تفصیلی انجام‌گرفته در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و نیز دکترین حقوقی، می‌توان از اعتبار مقدمه در اسناد بین‌المللی و تجربه‌ی سایر کشورها نیز استفاده کرد که در ادامه هر یک جداگانه بررسی می‌شود.

۱-۱. تدوین مقدمه‌ی قانون اساسی در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی

مقدمه‌ی قانون اساسی در آخرین جلسه‌ی مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، قرائت شد و نمایندگان حاضر متن قانون اساسی را به همراه آن امضا کردند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۸۳). این مقدمه پیش از قرائت در صحن علنی، در کمیسیونی متشکل از گروه‌های بررسی اصول قانون اساسی مدت زمان طولانی مورد بحث و بررسی قرار گرفت (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۸۲) و عمده‌ی نمایندگان مجلس در مورد محتویات آن نظر مثبت داشتند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۷۷)؛ هرچند برخی اصرار داشتند که این متن از قانون اساسی جدا تلقی شود و اعتبار قانون اساسی را نداشته باشد (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۸۴۲ و ۱۸۷۶)، اما همین که به عنوان مقدمه‌ی قانون اساسی در کنار آن قرار داده شد و مورد تأیید نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرار گرفت، می‌تواند به فهم مراد مقنن کمک شایانی کند؛ چراکه مدخلی است برای ورود به مباحث مطرح شده در قانون اساسی و حتی می‌توان گفت مطالب مندرج در آن در واقع چکیده‌ی اصول قانون اساسی است که در اصول مندرج در فصول دوازده‌گانه^(۱) تفصیل داده شده است. البته از آن‌جا که در مورد این متن، روشی که در مورد اصلاح و سپس رأی‌گیری اصول قانون اساسی در جلسات به عمل می‌آمده، صورت نگرفته است، به تبع اعتبار مساوی با اصول قانون اساسی نمی‌توان برای آن قائل بود، اما از آن‌جا که همه‌ی نمایندگان این متن را در کنار متن قانون اساسی امضا کرده‌اند، از اعتبار بیشتری نسبت به اظهار نظرهای تک‌تک افراد در جلسات بررسی اصول در فهم منظور و مقصود تدوین‌کنندگان قانون اساسی برخوردار است و اگر قرار باشد با رویکردی قصدگرا،^(۲) قانون اساسی تفسیر و تحلیل شود، آنچه در این متن درج شده است، از استناد به مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی معتبرتر خواهد بود.

۱-۲. دیدگاه حقوقدانان

در خصوص ارزش و جایگاه مقدمه‌ی قانون اساسی در بین معدود حقوقدانانی که به این مبحث پرداخته‌اند، اختلاف نظر وجود دارد. برخی برای مقدمه‌ی قانون اساسی ارزش حقوقی قائل نیستند (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۶۸؛ ملک‌زاده، ۱۳۹۰: ۵۷) و به علت فقدان وجه الزام‌آور بودن و ضمانت اجرایی، آن را خارج از قلمرو قاعده‌های حقوقی می‌دانند و آن را صرفاً سند مبین فلسفه‌ی سیاسی و ایدئولوژی حکومت تلقی می‌کنند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۱۹؛

ایمانی و قطمیری، ۱۳۸۸: ۱۹)، اما منکر اهمیت و نقش آن در زمینه‌سازی اصول قانون اساسی هم نیستند (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۶۸) و آن را وسیله‌ای برای درست دیدن و صحیح سنجیدن اصول قانون اساسی می‌دانند (مدنی، ۱۳۸۹: ۳۵؛ ملک‌زاده، ۱۳۹۰: ۵۷). عده‌ای از حقوقدانان استفاده از این متن را برای تفسیر اصول قانون اساسی لازم دانسته و معتقدند «مقدمه‌ی قانون اساسی ادبیات نیست [بلکه] از اصولی است که باید در تفسیر به آن توجه کرد» (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۰۷). این مطلب به‌نحو ضمنی بیانگر پذیرش اعتبار حقوقی مقدمه است. این دسته از حقوقدانان دلایلی را بدین شرح در دارا بودن ارزش حقوقی مقدمه بیان کرده‌اند: ابتدا اینکه مقدمه مسیر تصویب را مانند سایر اصول قانون اساسی در قوه‌ی مؤسس طی کرده است؛ ثانیاً در موارد سکوت، اصل این‌گونه است که مقدمه هم مانند سایر اصول دارای اعتبار باشد، مگر اینکه در ضمن خود قانون یا توسط مرجع مفسر به عدم ارزش حقوقی و سیاسی آن حکم شده باشد؛ ثالثاً بسیاری از اصول مذکور در مقدمه ارزش فراقانونی دارند (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۹؛ ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۳۹). علاوه‌بر این برخی استادان با استناد به مندرجات مقدمه، از حدود اختیارات رهبر در قانون اساسی سخن گفته‌اند (مهرپور، ۱۳۸۷: ۱۳۶). برخی حقوقدانان هم با اتخاذ رویه‌ای بینابین ملاک‌هایی را برای وجود اعتبار حقوقی مقدمه و عدم اعتبار آن در صورت نبود هر یک بدین قرار در پیش گرفته‌اند: یکسانی در سپری کردن جریان قانونگذاری همانند سایر اصول، اعتباربخشی بدان توسط مراجع صالح تفسیر و رویه‌ی عملی دادگاه‌ها و وجود ضمانت‌های اجرایی صریح و روشن (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹: ۹؛ ساعدوکیل و عسکری، ۱۳۹۱: ۳۹). با عنایت به دیدگاه‌های مطرح‌شده و توجه به این نکته که حقوقدانان با وجود اختلاف نظرهایی در خصوص میزان اعتبار حقوقی مقدمه، در مجموع منکر نقش و جایگاه آن در تفسیر صحیح و دقیق از اصول قانون اساسی نیستند، می‌توان گفت که این متن با بیان شاخصه‌های بنیادین نظام سیاسی نوین و ارائه‌ی گفتمانی نو از مفاهیم متعدد سیاسی، ترسیم‌کننده‌ی نمای کلی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی است که در اصول قانون اساسی بازتاب یافته است. از این‌رو منبع شایسته‌ای برای شناسایی اهداف مدنظر قانونگذار اساسی است و می‌تواند به مفسر قانون اساسی در نیل به برداشت مطلوب از اصول قانون اساسی کمک کند (نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۲۰۹).

۳-۱. جایگاه مقدمه در اسناد بین‌المللی

در عرف بین‌المللی نیز توجه به مقدمه‌ی متون معاهدات از لوازم اصلی تفسیر متن معاهدات دانسته شده است و استادان حقوق بین‌الملل این موضوع را جزء اصول و قاعده‌های عام تفسیر

معاهدات می‌دانند (بیگزاده، ۱۳۹۱: ۱۰۲؛ مدنی، ۱۳۸۸: ۳۲۹). بارزترین مصداق بیانگر این مدعا عهدنامه‌ی ۱۹۸۶ وین^(۳) است که در خصوص حقوق معاهدات بین‌المللی در ماده‌ی ۳۱ به قاعده‌ی کلی تفسیر پرداخته^(۴) و در بند ۱ ضمن تصریح به این موضوع که معاهدات باید با توجه به سیاق عبارات تفسیر شود، در بند ۲، منظور از سیاق را مقدمه، ضmann معاهده و موارد دیگری مانند «هر گونه توافق مربوط به معاهده که بین کلیه‌ی طرف‌های معاهده در ارتباط با انعقاد آن حاصل شده است» و نیز «هر نوع سندی که توسط یک یا چند طرف در ارتباط با انعقاد معاهده تنظیم شده و توسط طرف‌های دیگر به‌عنوان سندی مربوط به معاهده پذیرفته شده است» دانسته است. بنابراین ماده‌ی مذکور به‌عنوان بخشی از یک معاهده‌ی بنیادین در حقوق بین‌الملل، خاستگاه قاعده‌ای کلی در تفسیر اسناد و متون بین‌المللی است (حبیبی، ۱۳۸۲: ۴۱۸). بدین طریق که نقش مقدمه و پیشگفتار به‌عنوان ابزار عینی تفسیر در کشف مراد طرفین یا اطراف معاهدات از متن معاهده حائز آن درجه‌ای از ارزش و اهمیت است که ضمن تبیین سیاق، به روشنگری عبارات، مقاصد و اهداف متن کمک شایانی می‌کند و از لوازم تفسیر صحیح و با حسن‌نیت^(۵) به‌شمار می‌رود (میرعباسی، ۱۳۷۶: ۱۱۵؛ حبیبی، ۱۳۸۲: ۴۱۸-۴۱۹).

۲. اصول حاکم بر تفسیر قانون اساسی با توجه به مقدمه

پس از اثبات این نکته که مقدمه‌ی قانون اساسی دارای اعتبار حقوقی بوده و لازم است در تفسیر قانون اساسی مورد توجه قرار گیرد، اینک به اهم اصول حاکم بر این متن که بعد از بیان تاریخچه‌ای از مبارزات مستمر ملت ایران علیه استبداد و استکبار بدان اشاره شده است و نیز تأثیر این اصول در تفسیر قانون اساسی، می‌پردازیم.

۲-۱. اصل حاکمیت ضوابط اسلامی بر کلیه‌ی نهادها و مناسبات حکومتی

اولین مشخصه‌ی قانون اساسی این است که «مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه‌ی ایران براساس اصول و ضوابط اسلامی است». به بیان دیگر، قانون اساسی در پی تشکیل جامعه‌ای است که با بهره گرفتن از هدایت اسلام، نهادهایی را متناسب با نیازها و سنت‌های جامعه‌ی ایرانی تدوین کند. براساس این بخش از مقدمه کلیه‌ی نهادهای موجود در حکومت باید براساس آموزه‌های دین سامان داده شود. از این‌رو بر خلاف رویکردهای حداقلی به دین - که دین را تنها متکفل تنظیم امور اخروی و معنوی انسان می‌داند (سروش، ۱۳۷۴: ۱۲؛ بازرگان، ۱۳۷۴: ۴۸) - مقدمه‌ی قانون اساسی، دین را حاکم بر کلیه‌ی نهادهای دانسته و در مضمونی بیان کرده است که تمامی نهادهای اجتماعی اعم از نهاد تعلیم و تربیت، نهاد اقتصادی و... باید براساس آموزه‌های دین تنظیم شوند.

از جمله آثار این رویکرد، حاکمیت موازین اسلام بر کلیه قوانین و به تعبیر دیگر نفی سکولاریسم در حوزه قانونگذاری است که در اصل ۴ به صراحت بیان شده و به این معناست که هر قانون لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی ایران باید با لحاظ موازین اسلام باشد. با این وصف استناد به اصل رعایت تشریفات در حقوق عمومی و به تبع تحدید صلاحیت شورای نگهبان برای اظهار نظر در مورد قوانین لازم‌الاجرا در کشور به سازکار پیش‌بینی شده در قوانین که برخی حقوقدانان (کاتوزیان، ۱۳۸۳: ۳۰۸) مطرح کرده‌اند، با نظر به مفاد اصل حاکمیت ضوابط اسلامی بر کلیه نهادها و مناسبات حکومتی، قابل نقد به نظر می‌رسد. به موجب این دیدگاه، شورای نگهبان در عمل به مفاد اصل ۴ قانون اساسی و اظهار نظر در مورد جنبه‌ی شرعی قوانین لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی ایران موظف به رعایت تشریفات مقرر در اصول ۹۴^(۶) و ۹۶^(۷) قانون اساسی خواهد بود. این مطلب به روشنی با مقصود قانونگذار اساسی، متفاوت است. علاوه بر این در مقدمه‌ی قانون اساسی سخن از «قانونگذاری بر مدار قرآن و سنت» آمده است که به معنای حضور فعالانه‌ی آگاهان به این دو منبع در امر قانونگذاری است و این امر نشان‌دهنده‌ی مقصودی فراتر از سازکار پیش‌بینی شده در اصول یادشده است. شورای نگهبان نیز در یکی از آرای تفسیری همین مبنا را پذیرفته است، که به موجب آن فقهای شورای نگهبان از لحاظ مغایرت قوانین با موازین شرع صالح برای اظهار نظر در مورد قوانین مصوب قبل از انقلاب هستند.^(۸)

غایت اصل حاکمیت ضوابط اسلامی بر نهادها به وجود آوردن شرایطی است که در آن «انسان با ارزش‌های والا و جهان‌شمول اسلامی پرورش یابد». نگاهی به مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی به این موضوع با اهتمام ویژه‌ای می‌نگریستند و رشد مطلوب انسان را رشدی توأمان هم در بعد مادی و هم در بعد معنوی می‌دانستند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۲۶۵-۲۶۶). از این رو در مبحث اول اصل ۳ یکی از وظایف دولت اسلامی^(۹) «ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه‌ی مظاهر فساد و تباهی» ذکر شده است.

۲-۲. اصل تحکیم پایه‌های طرح نوین حکومت اسلامی

دومین گزاره‌ی قابل استنباط از مقدمه این است که قانون اساسی راهگشای تحکیم پایه‌های حکومت اسلامی می‌باشد. در تبیین پایه‌ها و ارکان حکومت اسلامی به اجمال می‌توان مبانی مذکور در اصل ۲ قانون اساسی را بیان کرد که عبارت‌اند از ابتدای نظام جمهوری اسلامی بر

پایه‌ی ایمان به خداوند یکتا و اختصاص حاکمیت و تشریع به او، وحی الهی و نقش بنیادین آن در بیان قوانین، معاد و تأثیر آن در سیر تکاملی انسان، عدالت الهی در خلقت و تشریع، امامت و رهبری مستمر و کرامت و آزادی توأم با مسئولیت انسان در برابر خداوند. همچنین اصول تغییرناپذیری که ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی بدان اشاره شده است، یعنی «محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتنای کلیه‌ی قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره‌ی امور کشور با اتکا به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی» را می‌توان به‌عنوان پایه‌ها و ارکان جدانشدنی حکومت اسلامی مبتنی بر مردم‌سالاری دینی نام برد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران همچنین «ارائه‌دهنده‌ی طرح نوین نظام حکومتی بر ویرانه‌های نظام طاغوتی» است. از این‌رو نظام جمهوری اسلامی خصلت ترمیمی، تکمیلی و حتی تتمیمی نسبت به نظام سلطنتی و حتی مشروطه ندارد و نباید آن را تعلیقه‌ای بر قانون مشروطیت دانست. البته این سخن به معنای نفی توجه به زمینه‌های شکل‌گیری انقلاب اسلامی - که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به وقایع مربوط به انقلاب مشروطیت اشاره کرد - و به‌تبع نگارش قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیست؛ اما باید توجه داشت که از منظر تحولات فقهی و حقوقی، این مقطع، مقطعی نو و جدید است و به تعبیر شهید صدر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اولین بار در عصر جدید تاریخ اسلام ظهور کرده و به رشته‌ی تحریر درآمده است.^(۱۰)

۲-۳. اصل تحقق بخشیدن به زمینه‌های اعتقادی نهضت

قانون اساسی باید «زمینه‌های اعتقادی نهضت را عینیت بخشد و شرایطی را به‌وجود آورد که در آن انسان با ارزش‌های والا و جهان‌شمول اسلامی پرورش یابد». از جمله بارزترین اصول قانون اساسی در زمینه‌ی تبیین زمینه‌های اعتقادی نهضت، می‌توان به اصل ۲ اشاره کرد. قانون اساسی با تصریح به این موارد، آن‌ها را از یک اعتقاد صرف بیرون آورده و دارای آثار حقوقی کرده است. هرچند برخی از اعضای مجلس خبرگان با این استدلال که قانون اساسی کتاب اصول عقاید نیست، ذکر این اصول را در قانون اساسی لازم نمی‌دانستند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۲۳۹)، عدم پذیرش این دیدگاه و درج آن‌ها به‌عنوان ارکان و پایه‌های نظام جمهوری اسلامی نشان‌دهنده‌ی آن است که قانونگذار در پی توجه به آثار حقوقی مترتب بر این اصول بوده است که باید در شیوه‌ی حکمرانی مدنظر قرار گیرد.

۲-۴. اصل لزوم زمینه‌سازی تداوم انقلاب اسلامی و تشکیل امت واحده

یکی دیگر از رسالت‌های قانون اساسی که در مقدمه به آن اشاره شده، فراهم کردن «زمینه‌ی تداوم این انقلاب» در داخل و خارج از کشور است. آینده‌نگری قانون اساسی و تصریح به لزوم تداوم انقلاب در داخل و خارج از کشور از اصولی است که موجب حفظ پویایی قانون اساسی خواهد بود. اما باید توجه داشت که استمرار انقلاب در داخل به معنای از بین بردن نهادها و ساختارها نیست، بلکه منظور آن است که بعد از مرحله‌ی انقلاب کردن براساس اسلام و فقه، باید به حفظ انقلاب و تثبیت و تعمیق آن پرداخت و پس از تثبیت نیز باید برای پیشرفت و تعالی آن تلاش کرد؛ چنانکه از بیانات اعضای مجلس بررسی نهایی به‌دست می‌آید (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۴۹ و ۷۴). منظور از فراهم کردن زمینه‌ی تداوم انقلاب در بعد خارجی آن است که قانون اساسی باید در گسترش روابط بین‌المللی با دیگر جنبش‌های اسلامی و مردمی زمینه‌های لازم را فراهم آورد. ازاین‌رو از اصولی که در راستای عملیاتی کردن این آرمان تدوین شده‌اند، بند ۱۶ اصل ۱۱۳^(۱) و اصول ۱۵۲^(۲) و ۱۵۴^(۳) قانون اساسی است. با توجه به آنچه بیان شد، اصول یادشده باید به‌گونه‌ای تفسیر شود که دولت اسلامی بتواند از این ظرفیت برای تحقق وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام همان‌گونه‌که اصل ۱۱ مقرر کرده است، بهره گیرد.

از جمله لوازم تداوم انقلاب، زایش فکری بر پایه‌ی اسلام است. ازاین‌رو در اصول متعدد قانون اساسی عناصر متعددی برای تضمین این زایش و پویایی پیش‌بینی شده است. «امامت و رهبری مستمر در تداوم انقلاب اسلام»^(۴) از جمله پایه‌های جمهوری اسلامی بیان شده است و در تصدی مقام «ولایت امر و امامت امت»^(۵) «صلاحیت علمی لازم برای افتا در ابواب مختلف فقه» ضروری دانسته شده است. «اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط براساس کتاب و سنت معصومین (ع)»^(۶) به‌عنوان اولین راه از راه‌های سه‌گانه تحقق اهداف جمهوری اسلامی بیان شده و برای تضمین آن آگاهی به «مقتضیات زمان و مسائل روز»^(۷) از جمله شروط لازم برای قرار گرفتن در زمره‌ی فقهای شورای نگهبان که کلیه‌ی قوانین لازم‌الاجرا در جمهوری اسلامی باید با تأمین نظر ایشان باشد، دانسته شده است.

۲-۵. اصل نفی استبداد فکری و اجتماعی

از دیگر اصول قابل استنباط از مقدمه‌ی قانون اساسی اصل نفی «استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی» است. استبداد به معنای خودکامگی است (طریحی، ۱۳۷۵، ج ۳: ۱۱) که در فکر انسان ریشه داشته و اغلب در رأی و نظر وی تبلور می‌یابد. چنانکه امیرالمؤمنین علی (ع)

استبداد در رأی را مایه‌ی هلاکت انسان بیان کردند.^(۱۸) قانون اساسی همچنین در پی از بین بردن استبداد اجتماعی است و به‌عنوان ضمانت اجرا آن را در اصل ۱۲۱ از جمله مفاد سوگند رئیس‌جمهور ذکر کرده است.^(۱۹)

نفی استبداد فکری مقدمه‌ی نفی استبداد اجتماعی است و آن مقدمه‌ای برای نفی سیستم استبدادی خواهد بود. پس از طی این مراحل می‌توان سرنوشت مردم را به‌دست خودشان سپرد و اصل ۵۶ قانون اساسی را که از حاکمیت انسان بر سرنوشت خود سخن گفته است،^(۲۰) محقق ساخت. در غیر این صورت و با عدم طی این مراحل زمینه‌ی اجرای اصول قانون اساسی و از جمله‌ی آن‌ها اصل ۵۶ فراهم نخواهد شد. قرآن کریم از جمله رسالت‌های پیامبر اکرم (ص) را نفی اعتقادات ناسالمی ذکر کرده که همچون زنجیر پای مردم را در بند کرده است و به آن‌ها امکان تحرک و شکوفایی نمی‌دهد.^(۲۱) از جمله‌ی این اعتقادات ناسالم استبداد فکری و اجتماعی است که مجال آزاداندیشی را از آحاد جامعه سلب می‌کند.

۲-۶. اصل توجه به جایگاه اقتصاد در اداره‌ی کشور

از جمله اصول مهمی که مقدمه‌ی قانون اساسی به آن توجه ویژه‌ای داشته، تعیین چارچوب برای مسئله‌ی اقتصاد و جایگاه آن در اداره‌ی کشور است. مقدمه‌ی قانون اساسی در کنار نفی استبداد فکری و اجتماعی از لزوم نفی انحصار اقتصادی نیز یاد کرده است. در خصوص نفی انحصار اقتصادی می‌توان به بند ۵ اصل ۴۳ اشاره کرد که یکی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام بیان کرده است. این موضوع از دغدغه‌های مهم تدوین‌کنندگان قانون اساسی بوده است، چراکه با فسادهای بی‌شماری که ناشی از اختصاصی کردن ثروت‌های ملی در دوره‌ی حاکمان قبل از انقلاب مشاهده کرده بودند، اصرار بسیار زیادی بر مسئله‌ی دولتی کردن بسیاری از صنایع و خدمات وجود داشت. این دغدغه البته در فضای ذهنی زمان تدوین قانون اساسی قابل درک و احترام است، از سوی دیگر باید توجه داشت که اصول قانون اساسی نباید به‌گونه‌ای تفسیر شود که انحصار اقتصادی در دست دولت قرار گیرد. بلکه ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی که مقرر کرده است «مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده‌ی قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور گردد و مایه‌ی زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است»، باید در تفسیر اصول اقتصادی مورد توجه باشد. همچنین بند ۲ اصل ۴۳ که مبدل شدن دولت به کارفرمای مطلق را منع کرده، ظرفیت مناسبی را برای حرکت پویا در بستر قانون اساسی فراهم کرده است.

قانون اساسی نوع نگاه به مقوله‌ی اقتصاد را نگاهی ابزاری دانسته و نه هدف‌محور، و تأکید کرده است که این وسیله باید از انحصار گروه خاص به درآمد تا همه‌ی مردم بتوانند به‌نحو شایسته در امور اقتصادی مشارکت داشته باشند و در نهایت آنکه مالکیت در بخش‌های مختلف اقتصادی (خصوصی، تعاونی و دولتی) باید با لحاظ موازین اسلامی، تأمین رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور و عدم اضرار به جامعه سامان داده شود. بنابراین در تفسیر اصول اقتصادی قانون اساسی باید به این سه مؤلفه توجه داشت.

۲-۷. اصل صالح‌سالاری در حکومت مکتبی

نکته‌ی دیگری که مقدمه‌ی قانون اساسی بر آن تأکید کرده، مسئله‌ی متصدیان حکومت است و براساس آموزه‌های قرآنی حق حاکمیت را از آن «صالحان» می‌داند^(۲۲) و تصریح می‌کند «در ایجاد نهادها و بنیادهای سیاسی که خود پایه‌ی تشکیل جامعه است براساس تلقی مکتبی، صالحان عهده‌دار حکومت و اداره‌ی مملکت می‌گردند».

از جمله آثار توجه به این شاخص، فهم صحیح از شروط لازم برای تصدی مناصب حکومتی توسط اشخاص در نظام اسلامی است. با توجه به این مطلب می‌توان تفسیری معقول و متناسب با ساختار نظام اسلامی از قیود مندرج در اصل ۱۱۵ قانون اساسی برای رئیس‌جمهور ارائه داد. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان‌دهنده‌ی اهمیت نقش رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران است تا جایی که در اوایل تدوین قانون اساسی رئیس‌جمهور نظام را امام خمینی (ره) دانسته و به‌دنبال ضابطه‌مند کردن شرایط لازم برای تصدی پست ریاست جمهوری بعد از ایشان بودند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴: ۷۹).

تصدی منصب در نظام مبتنی بر آموزه‌های اسلام اهمیت خاصی دارد. برای نمونه پیامبر اکرم (ص) در پاسخ به درخواست یکی از یارانشان مبنی بر گماردن وی بر یکی از پست‌های مهم فرمودند: «تو ضعیف هستی و این پست‌ها امانت است و امانت الهی سنگین است و روز قیامت مایه رسوایی و پشیمانی می‌گردد، مگر کسی که آن را به حق بگیرد و وظیفه خود را درباره آن ادا کند» (مسلم، بی‌تا، ج ۶: ۶). با توجه به این معیار و شاخص باید گفت شایسته‌سالاری به معنای واقعی آن در نظام اسلامی ضرورت دارد.

۲-۸. مشارکت گسترده‌ی همه‌ی عناصر اجتماع در روند تحول و رهبری جامعه

نکته‌ی دیگر که در مقدمه‌ی قانون اساسی بر آن تأکید شده، زمینه‌سازی برای مشارکت گسترده و فعال تمامی عناصر اجتماع در روند تحول جامعه است. این موضوع از مهم‌ترین

موضوعات حقوق عمومی است که آیا حضور در عرصه‌ی اجتماعی و تعیین سرنوشت بر مردم لازم است یا نه. به نظر می‌رسد در نظام اسلامی، مردم هرچند تکویناً آزادند که در اداره‌ی نظام اسلامی مشارکت داشته باشند یا نسبت به آن بی‌تفاوت باشند و شاید از باب همین اختیار است که در جمهوری اسلامی مانند برخی از کشورها رأی دادن به لحاظ حقوقی یک حق است و نه یک تکلیف؛ اما تشریعاً خداوند مردم را مکلف به مشارکت در عرصه‌ی اداره‌ی جامعه و به تعبیر مقدمه‌ی قانون اساسی «روند تحول جامعه» کرده است.

در آیات ۶۲ و ۶۴ سوره‌ی مبارکه‌ی انفال^(۲۳) مؤمنان مایه‌ی تأیید پیامبر (ص) بیان شده‌اند که از آن وجوب یاری رساندن به حاکم و زمامدار اسلامی و اعلام همبستگی با وی استنباط می‌شود. در آیه‌ی ۱۴ سوره‌ی مبارکه‌ی صف^(۲۴) مؤمنان امر به یاری خداوند شده‌اند که از مظاهر آن یاری کردن رسول الله (ص) و حاکم اسلامی در اقامه‌ی دین است. ذیل آیات ۴۴، ۴۵ و ۴۷ سوره‌ی مبارکه‌ی مائده نیز بیان شده است کسانی که بر مبنای تعالیم الهی حکم نکنند، کافر و ظالم و فاسق‌اند و از آن‌جا که مورد، مخصص نیست،^(۲۵) پس مخاطب این آیات مردم نیز خواهند بود که مکلف‌اند با رأی دادن و پذیرش نظام اسلامی بستر لازم را برای اجرای شریعت در عرصه‌ی اجتماعی فراهم کنند. در بیانات سایر ائمه‌ی معصومین (ع) نیز نمونه‌هایی از این مسئله قابل مشاهده است (برای نمونه ر.ک: ابن‌حیون، ۱۳۸۵، ج ۲: ۵۲۷).

کوتاه سخن آنکه در نظام اسلامی از یک سو حاکم برای آنکه بتواند در عمل اعمال حاکمیت کند به پشتوانه‌ی مردم و تمکین ایشان نیاز دارد و همان‌طور که بیان شد مردم نیز هرچند تکویناً در پذیرش یا عدم پذیرش آزادند، از آن‌جا که خداوند ایمان و اسلام را برای انسان‌ها خواسته^(۲۶) و کفر و ناسپاسی را برایشان ناپسند داشته است،^(۲۷) تشریعاً موظف‌اند در عرصه‌ی اجتماعی دین را ملاک عمل قرار دهند و از این‌رو انتخاب شریعت در زندگی اجتماعی - سیاسی یک تکلیف است.

از این‌رو در مقدمه‌ی قانون اساسی از زمینه‌سازی مشارکت در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز توسط همه‌ی افراد اجتماع سخن گفته شده و با عنوان حکومت صالحان از آن یاد شده است. این نگاه برای تحلیل اصل ۶ قانون اساسی و جایگاهی که مردم در اداره‌ی امور عمومی کشور دارند و نیز ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی که از جمله موارد تغییرناپذیر در قانون اساسی را «اداره‌ی امور کشور با اتکا به آرای عمومی» دانسته است، ضروری است و بدون توجه به بستری که در مقدمه‌ی قانون اساسی تبیین شده است، تحلیل صحیحی از جایگاه مردم در نظام جمهوری اسلامی به‌دست نخواهد آمد.

۲-۹. اصل زمینه‌سازی تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایط

یکی دیگر از رسالت‌های قانون اساسی، زمینه‌سازی برای «تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی» است که «ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود» است. با این وصف اصول قانون اساسی باید به گونه‌ای تحلیل و تفسیر شود که بسترسازی مناسبی برای اعمال ولایت توسط ولی فقیه باشد، چراکه برای ضمانت عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی باید اختیارات ولی فقیه به گونه‌ای باشد که هر جا از لحاظ محتوا و شکل، آسیب و ضعفی را مشاهده کند، قدرت دخالت برای تصحیح بر پایه‌ی ضوابط اسلامی را داشته باشد.

۲-۱۰. اصل توجه به خانواده و جایگاه زن به عنوان ارکان اصلی رشد و تعالی انسان

در منظومه‌ی معارف اسلامی توجه به خانواده به عنوان اولین سلول بنیادین جامعه بسیار مورد اهتمام بوده، چراکه خانواده اولین و تأثیرگذارترین نهادی است که انسان در طول زندگی خود با آن روبه‌روست و هیچ نهاد دیگری به این اندازه در زندگی فردی و اجتماعی انسان مؤثر نیست. قانون اساسی در کنار توجه به مسئله‌ی خانواده و اختصاص اصل جداگانه به آن^(۲۸) به جایگاه بی‌بدیل زن در نظام اسلامی نیز توجه ویژه‌ای داشته و معتقد است زن در نظام اسلامی «از حالت «شیء بودن» یا «ابزار کار بودن» در خدمت اشاعه‌ی مصرف‌زدگی و استثمار، خارج شده و ضمن بازیافتن وظیفه‌ی خطیر و پرارج مادری در پرورش انسان‌های مکتبی پیش‌آهنگ، خود هم‌رمز مردان در میدان‌های فعال حیات می‌باشد و در نتیجه پذیرای مسئولیتی خطیرتر و در دیدگاه اسلامی برخوردار از ارزش و کرامتی والاتر خواهد بود.» از این رو شورای نگهبان چه در تفسیر اصول قانون اساسی و چه در انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی، باید به جایگاه مهم خانواده و رکن مهم آن یعنی زن توجه داشته باشد و از قانونی شدن مصوبات مغایر با اهداف مذکور در اصل ۱۰ - مانند تأمین استحکام خانواده و جایگاه زن- جلوگیری کند.

۲-۱۱. اصل تحقق ساختار مطلوب اداری

در مقدمه‌ی قانون اساسی علاوه بر صالح بودن مردمی که حکومت را به دست می‌گیرند، سخن از تشکیل حکومت براساس ساختاری صحیح و به دور از پیچیدگی‌های غیرضرور است که هم جریان رسیدگی به امور مردم را با مشکل مواجه خواهد کرد و هم نظارت را سخت خواهد کرد و در نتیجه به بروز فسادهای متعدد منجر خواهد شد. امام خمینی (ره) علت پیچیدگی‌های غیرضروری در نظام اداری و برای مثال نظام قضایی زمان طاغوت را تحمیل

قوانین سایر کشورها بر کشور ایران دانسته و معتقد بودند اگر ساختار اداری کشور براساس آموزه‌های ناب اسلامی تدوین شود، بسیاری از امور به‌سادگی قابل حل و فصل خواهد بود (موسوی خمینی، ۱۴۲۳ق: ۱۵).

بنابراین از موضوعاتی که در مقدمه‌ی قانون اساسی به‌عنوان رسالت آن تعیین شده، نفی و طرد نظام بروکراسی است، زیرا نظام بروکراسی را زاییده‌ی حاکمیت‌های طاغوتی دانسته و با طرد آن به دنبال تحقق نظام اجرایی‌ای است که «با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری» گام بردارد. به همین سبب در بند ۱۰ اصل ۳ از جمله وظایف دولت جمهوری اسلامی را «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور» عنوان کرده است. نتیجه‌ی این نگاه تأکید قانونگذار اساسی بر زمینه‌سازی به‌منظور از بین بردن نظام بروکراسی است. این موضوع هرچند در مقدمه ذیل عنوان «قوه‌ی مجریه در نظام اسلامی» ذکر شده است، با توجه به نوع جمله‌بندی‌ها و مطالب مطرح‌شده می‌توان فهمید که قوه‌ی مجریه موضوعیت نداشته و تنها از باب اینکه بیشتر از سایر قوا در بدنه‌ی اجرایی کشور حضور دارد، ذکر شده است. از این رو در تفسیر اصول قانون اساسی به‌خصوص اصولی که به بعد اجرایی مربوط است - و ممکن است که در ضمن اصول مربوط به قوه‌ی مجریه باشد یا در ضمن اصول مربوط به دیگر قوا - باید به مسئله‌ی ضابطه‌مند کردن نظام اداری و در عین حال برجیدن تشریفات غیرلازم توجه بیشتری شود.

نتیجه‌گیری

نتیجه آنکه مقدمه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تنها یک متن حاوی تاریخچه‌ی مبارزات ملت ایران و تدوین قانون اساسی نیست و نباید به ارزش تاریخی آن بسنده کرد، بلکه اعتبار حقوقی دارد، به این معنا که می‌توان برای کشف مراد مقنن به این متن استناد کرد، چراکه هم مورد امضای نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی قرار گرفته است و هم از منظر حقوقدانان دارای چنین درجه‌ای از اعتبار است و هم اینکه در اسناد حقوقی بین‌الملل از جمله معاهدات بین‌المللی از جمله لوازم ضروری تفسیر بهره‌گیری از مقدمه‌ی هر معاهده است. علاوه بر این، مقدمه‌ی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مبانی و ارکانی پرداخته است که پایه‌های قانون اساسی را تشکیل می‌دهد و از آن‌جا که برخی از صراحت‌های مورد اشاره در مقدمه در متن قانون اساسی و طی اصول آن نیامده است، اکتفا به متن قانون اساسی به‌صورت شایسته و بایسته نیل به مراد مقنن را در پی نخواهد داشت. برای مثال در مقدمه‌ی قانون اساسی از محوریت دین برای ساماندهی کلیه نهادها و مناسبات اجتماعی و نیز

قانونگذاری بر مدار قرآن و سنت سخن گفته شده است، درحالی که در اصل ۴ اولاً تنها قانونگذاری براساس موازین اسلام لازم و ضروری دانسته شده است، ثانیاً مرجع تشخیص عمل به این اصل نیز فقهای شورای نگهبان معین شده است که برخی از استادان- همان گونه که در متن مقاله اشاره شد- آن را منحصر به سازکار مندرج در اصول ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی دانسته اند. باید توجه داشت که مقدمه‌ی قانون اساسی اولاً به حضور حداکثری دین در عرصه‌ی زندگی اجتماعی تصریح کرده و آن را به قانونگذاری منحصر نکرده است؛ ثانیاً قانونگذاری را نیز بر محور و مدار قرآن و سنت لازم و ضروری دانسته و روشن است که این بیان مقصودی فراتر از سازکار پیش‌بینی شده در اصول ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی را مدنظر داشته است.

یادداشت‌ها

۱. پس از بازنگری فصول به چهارده فصل افزایش یافت. یکی از رویکردهای تفسیری قانون، تفسیر براساس مراد مقنن است که به رویکرد تفسیری قصدگرا معروف است. در این رویکرد، قانون بر مبنای مراد مقنن تفسیر می‌شود و مفسر می‌کوشد تا ابتدا مراد مقنن را به دست آورد و سپس قانون را براساس آن تفسیر کند. بالطبع ممکن است در این مسیر از متن قانون نیز کمک بگیرد، اما از آنجا که هدف از تفسیر را کشف مراد مقنن می‌داند، در مقام تراحم میان افاده‌ی معنای الفاظ و مراد مقنن، مراد مقنن را اولویت خواهد داد.
۲. یکی از رویکردهای تفسیری قانون، تفسیر براساس مراد مقنن است که به رویکرد تفسیری قصدگرا معروف است. در این رویکرد، قانون بر مبنای مراد مقنن تفسیر می‌شود و مفسر می‌کوشد تا ابتدا مراد مقنن را به دست آورد و سپس قانون را براساس آن تفسیر کند. بالطبع ممکن است در این مسیر از متن قانون نیز کمک بگیرد، اما از آنجا که هدف از تفسیر را کشف مراد مقنن می‌داند، در مقام تراحم میان افاده‌ی معنای الفاظ و مراد مقنن، مراد مقنن را اولویت خواهد داد.
۳. متن فارسی این معاهده را در آدرس <http://diplomasy.persianblog.ir/post/158> ملاحظه نمایید.
۴. این عهدنامه در مواد ۳۲ و ۳۳ هم به بیان قواعد تکمیلی تفسیر معاهدات پرداخته است.
۵. جهت اطلاع بیشتر درباره اصول تفسیر معاهدات بین‌المللی ر.ک به: <http://law88tehran.blogspot.com/13>
۶. اصل نود و چهارم قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»
۷. اصل نود و ششم قانون اساسی: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»
۸. رأی تفسیری شماره ۱۹۸۳ که در پی استفساریه شورای عالی قضائی در خصوص اعتبار قوانین مصوب قبل از انقلاب که برخلاف موازین اسلام است، صادر شده و مقرر کرده است: «مستفاد از اصل ۴ قانون اساسی این است که به طور اطلاق کلیه قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است.» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۴۴)
۹. نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی معتقد بود دولت اسلامی در این اصل شامل مردم نیز می‌شود. (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ۲۹۲)

۱۰. ایشان در رساله‌ای که پیرامون قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پاسخ به سؤال جمعی از شاگردانشان نوشتند، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را اولین تجربه در تاریخ اسلام بیان کرده و با تعبیر «فیصنع لأول مرة فی تاریخ الإسلام الحديث دستور الجمهورية الإسلامية» از آن یاد نموده است. (صدر، ۱۴۲۱ق، ۱۶).

۱۱. تنظیم سیاست خارجی کشور براساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان

۱۲. سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران براساس نفی هر گونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است.

۱۳. جمهوری اسلامی ایران سعادت انسان در کل جامعه بشری را آرمان خود می‌داند و استقلال و آزادی و حکومت حق و عدل را حق همه مردم جهان می‌شناسد. بنابراین در عین خودداری کامل از هر گونه دخالت در امور داخلی ملت‌های دیگر، از مبارزه حق‌طلبانه مستضعفین در برابر مستکبرین در هر نقطه از جهان حمایت می‌کند.

۱۴. بند پنجم اصل دوم قانون اساسی

۱۵. اصل پنجم قانون اساسی

۱۶. بند الف اصل دوم قانون اساسی

۱۷. بند اول اصل ۹۱ قانون اساسی

۱۸. مَنِ اسْتَبَدَّ بِرَأْيِهِ هَلَكَ وَمَنْ شَاوَرَ الرِّجَالَ شَارَكَهَا فِي عُقُولِهَا. (نهج البلاغه، حکمت ۱۶۳)

۱۹. اصل ۱۲۱ قانون اساسی یکی از سوگندهای رئیس‌جمهور را سوگند به «پرهیز از خودکامگی» بیان کرده است.

۲۰. حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقي که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند.

۲۱. الَّذِينَ يَتَّبِعُونَ الرَّسُولَ النَّبِيَّ الْأُمِّيَّ الَّذِي يَجِدُونَهُ مَكْتُوبًا عِنْدَهُمْ فِي التَّوْرَةِ وَالْإِنْجِيلِ يَأْمُرُهُمْ بِالْمَعْرُوفِ وَ يَنْهَاهُمْ عَنِ الْمُنْكَرِ وَ يُحِلُّ لَهُمُ الطَّيِّبَاتِ وَ يَحَرِّمُ عَلَيْهِمُ الْخَبَائِثَ وَ يَضَعُ عَنْهُمْ إِصْرَهُمْ وَ الْأَغْلَالَ الَّتِي كَانَتْ عَلَيْهِمْ فَالَّذِينَ آمَنُوا بِهِ وَ عَزَرُوهُ وَ نَصَرُوهُ وَ اتَّبَعُوا النُّورَ الَّذِي أُنْزِلَ مَعَهُ أُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ. همان کسانی که از این رسول و پیامبر «ناخوانده درس» که او را نزد خود [با همه نشانه‌ها و اوصافش] در تورات و انجیل نگاشته می‌یابند، پیروی می‌کنند پیامبری که آنان را به کارهای شایسته فرمان می‌دهد، و از اعمال زشت باز می‌دارد، و پاکیزه‌ها را بر آنان حلال می‌نماید، و ناپاک‌ها را بر آنان حرام می‌کند،

- و بارهای تکالیف سنگین و زنجیره‌ها [ی جهل، بی‌خبری و بدعت را] که بر دوش عقل و جان آنان است برمی‌دارد پس کسانی که به او ایمان آوردند و او را [در برابر دشمنان] حمایت کردند و یاریش دادند و از نوری که بر او نازل شده پیروی نمودند، اینان همان رستگارانند. (اعراف/ ۱۵۷)
۲۲. وَلَقَدْ كَتَبْنَا فِي الزَّبُورِ مِنْ بَعْدِ الذِّكْرِ أَنَّ الْأَرْضَ يَرِثُهَا عِبَادِيَ الصَّالِحُونَ (انبیاء/ ۱۰۵) و همانا ما پس از تورات در زبور نوشتیم که: زمین را بندگان شایسته ما به میراث می‌برند.
۲۳. وَإِنْ يُرِيدُوا أَنْ يَخْلَعُوكَ فَإِنْ حَسِبَكَ اللَّهُ هُوَ الَّذِي يُدْكِرُ بَصَرَهُ وَ بِالْمُؤْمِنِينَ... يَا أَيُّهَا النَّبِيُّ حَسْبُكَ اللَّهُ وَ مَنْ اتَّبَعَكَ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ. و اگر بخواهند تو را بفریبند، [یاری] خدا برای تو بس است. همو بود که تو را با یاری خود و مؤمنان نیرومند گردانید... ای پیامبر، خدا و کسانی از مؤمنان که پیرو تو را بس است.
۲۴. يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا كُونُوا أَنْصَارَ اللَّهِ كَمَا قَالَ عِيسَى ابْنُ مَرْيَمَ لِلْحَوَارِيِّينَ مَنْ أَنْصَارِي إِلَى اللَّهِ قَالَ الْحَوَارِيُّونَ نَحْنُ أَنْصَارُ اللَّهِ فَأَمَّتْ طَائِفَةٌ مِّنْ بَنِي إِسْرَءِيلَ وَ كَفَرَتْ طَائِفَةٌ فَأَيَّدْنَا الَّذِينَ ءَامَنُوا عَلَىٰ عَدُوِّهِمْ فَأَصْبَحُوا ظَاهِرِينَ. ای کسانی که ایمان آورده‌اید، یاران خدا باشید، همان گونه که عیسی بن مریم به حواریون گفت: «یاران من در راه خدا چه کسانی‌اند؟» حواریون گفتند: «ما یارانِ خداییم.» پس طایفه‌ای از بنی‌اسرائیل ایمان آوردند و طایفه‌ای کفر ورزیدند، و کسانی را که گرویده بودند، بر دشمنانشان یاری کردیم تا چیره شدند.
۲۵. این یک قاعده اصولی است و به این معناست که اگر آیه یا روایتی در خصوص مورد خاصی بیان شده و شأن نزول یا شأن صدور خاصی دارد قابل استفاده و تعمیم در موارد مشابه نیز می‌باشد. (سبحانی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۳۴۹)
۲۶. حجرات: ۷،
۲۷. زمر: ۷.
۲۸. اصل دهم: «از آنجا که خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.»

منابع و مآخذ

الف) فارسی و عربی

- قرآن کریم.
- نهج البلاغه نسخه‌ی صبحی صالح.
- ابن حیون، نعمان بن محمد (۱۳۸۵ق)، *دعائم الاسلام*، تحقیق آصف فیضی، قم: مؤسسه آل‌البیت (ع)، چ دوم.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی*، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- ایمانی، عباس و قطمیری، امیررضا (۱۳۸۸)، *قانون اساسی در نظام حقوقی ایران*، تهران: نامه‌ی هستی.
- بازرگان، مهدی (۱۳۷۴)، «آخرت و خدا؛ هدف بعثت انبیا»، *مجله‌ی کیان*، ش ۲۸، صص ۴۶-۶۱.
- بیگزاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *حقوق سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: مجد، چ دوم.
- خمینی، سید روح‌الله (۱۴۲۱ق)، *البیع*، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- خمینی، سید روح‌الله (۱۴۲۳ق)، *ولایت فقیه*، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ دوازدهم.
- ساعدوکیل، امیر و عسکری، پوریا (۱۳۹۱)، *قانون اساسی در نظم حقوق کنونی*، تهران: مجد.
- سبحانی، جعفر (۱۳۷۵)، *رسائل و مقالات*، قم: الجامعة الاسلامیة.
- سروش، عبدالکریم (۱۳۷۴)، «خدمات و حسنات دین»، *مجله‌ی کیان*، ش ۲۷، صص ۲-۱۶.
- صدر، سید محمدباقر (۱۴۲۱ق)، *الاسلام یقود الحیاة (موسوعة الشهيد الصدر)*، قم: مرکز الأبحاث و الدراسات التخصصیة للشهید الصدر، ج ۵.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت.
- طباطبایی، سید محمدحسین (۱۳۷۴)، *المیزان فی تفسیر القرآن*، ترجمه‌ی محمدباقر موسوی همدانی، قم: دفتر انتشارات اسلامی، چ پنجم.
- طریحی، فخرالدین (۱۳۷۵)، *مجمع‌البحرین*، تحقیق سید احمد حسینی، تهران: مرتضوی، چ سوم.
- فیض کاشانی، ملامحسن (۱۴۰۶ق)، *الوافی*، اصفهان: کتابخانه‌ی امام امیرالمؤمنین علی (ع).
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۳)، «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، *نشریه‌ی حقوق اساسی*، سال ۲، ش ۳، صص ۳۰۸-۳۰۲.

- کک دین، نگوین؛ دیبه، پاتریک و پله، آلن (۱۳۸۲)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، ترجمه‌ی حسن حبیبی، تهران: اطلاعات، ج ۱.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۸)، *حقوق بین‌الملل عمومی و اصول روابط بین‌الملل*، تهران: پایدار، ج ۲.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی)*، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چ دوم.
- مسلم نیشابوری (بی‌تا)، *صحیح مسلم*، بیروت: دارالفکر.
- ملاصدرا، صدرالدین محمد بن ابراهیم شیرازی (۱۳۸۳)، *شرح اصول کافی*، تصحیح محمد خواجه‌ی، تهران: مؤسسه‌ی مطالعات و تحقیقات فرهنگی.
- ملک‌زاده، محمد (۱۳۹۰)، *مبانی دینی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر.
- میرحامد، حسین (۱۳۶۶)، *عبارات الانوار فی امامة ائمة الاطهار*، اصفهان: کتابخانه‌ی عمومی امام امیرالمؤمنین علی (ع)، چ دوم.
- میرعباسی، سید باقر (۱۳۷۶)، *حقوق بین‌الملل عمومی*، تهران: دادگستر، ج ۱.
- نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲)، «جایگاه و صلاحیت قوه‌ی مجریه در نظام حقوق اساسی ایران در پرتو اندیشه‌ی قانونگذار اساسی»، *مجموعه مقالات اولین همایش ملی قوه‌ی مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، صص ۱۹۶-۲۱۹.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، ج ۱.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری*، تهران: خرسندی.

ب) لاتین

Ducat, Craing.R(2009), *Constitutional Interpretation*, Volume II, Right of the Individual, ninth edition, Michael Rosenberg.

ج) پایگاه‌های اینترنتی

<http://diplomasy.persianblog.ir>.
<http://www.legifrance.gouv.fr>.

جایگاه نصیحت امام مسلمین در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اکبر طلائی^{۱*}، فیروز اصلانی^{۲**}، ولی الله حیدر نژاد^{۳***}

۱. استادیار مرکز مطالعات عالی انقلاب اسلامی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

پدیش: ۱۳۹۳/۱۲/۷

دریافت: ۱۳۹۳/۷/۱۱

چکیده

در کتاب‌های روایی شیعه، به موضوع نصیحت حاکم اسلامی از سوی مردم به عنوان یک حق -تکلیف اشاره شده و در ادبیات فقهی - حقوقی کشور نیز رایج گردیده است. اما عدم تصریح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مسئله «النصیحة لائمة المسلمین»، ابعاد و چگونگی اعمال آن موجب شده است تا در مورد امکان استفاده از ظرفیت‌های این مهم در تفسیر اصول این قانون از جمله مسئله امکان یا شیوهی نظارت مجلس خبرگان بر رهبری اختلاف نظر وجود داشته باشد. این مقاله به این پرسش پاسخ می‌گوید که آیا می‌توان برای «النصیحة لائمة المسلمین» مبنایی در قانون اساسی یافت و در این صورت ابعاد، گستره‌ی شمول و سازوکار اعمال آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه در مورد امام مسلمین چگونه خواهد بود. بدین منظور این مقاله با بررسی‌های روایی - فقهی و تطبیق اصول قانون اساسی با آن، نیز بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و بازنگری قانون اساسی و بازخوانی پژوهش‌های پیشین، اصل ۸ قانون اساسی (دعوت به خیر) را به‌منزله‌ی مبنای این موضوع در نظام حقوقی کشور معرفی کرده و مدعی است که اعمال آن در مورد رهبری از طریق مجلس خبرگان ممکن و توجیه‌پذیر است.

کلیدواژه‌ها: اصل ۸، اصل ۱۱۱، امر به معروف و نهی از منکر، دعوت به خیر، نصیحت امام مسلمین.

E-mail: Tala@ut.ac.ir

* نویسنده‌ی مسئول

**E-mail: aslanif@ut.ac.ir

*** E-mail: v.heidamezhad@yahoo.com

مقدمه

یکی از وظایفی که امیرالمؤمنین (ع) برای مردم در حکومت اسلامی قائل شده‌اند، نصیحت حاکم است. این وظیفه با عناوینی چون «النصيحة لائمة المسلمين»، در روایات دیگری که بدان اشاره خواهد شد، انعکاس یافته که بیانگر اهمیت موضوع است. از این رو بعید است که چنین موضوع خطیری از دید خبرگان تدوین و بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران - که بخش مهمی از آن تعیین‌کننده‌ی حقوق و وظایف متقابل حاکم و مردم است - پنهان مانده باشد. لکن در هیچ کجای قانون اساسی تصریحی در مورد امکان یا نحوه‌ی نصیحت حاکم از سوی مردم وجود ندارد. از سوی دیگر، اصولی در قانون اساسی وجود دارد که با وجود اشاره‌ی مستقیم یا غیرمستقیم به وظیفه‌ی مردم نسبت به حکومت یا رهبری (شخص حاکم)، هنوز در مورد تعیین حدود و نحوه‌ی اعمال آن‌ها گفت‌وگو و بحث وجود دارد که چه بسا یافتن ارتباط آن‌ها با نصیحت حاکم بتواند به حل این مشکل کمک زیادی کند. یکی از این اصول، اصل ۸ قانون اساسی^(۱) است که یکی از وظایف مردم نسبت به دولت (حکومت) را دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر می‌داند، لکن تعیین حدود، شرایط و کیفیت آن را به قانون واگذار کرده و به دلیل عدم تصویب قانون خاص در این زمینه، مشخص نیست که تکلیف مردم نسبت به رهبری چیست. اصل ۱۱۱ نیز به وظیفه‌ی تعیین رهبر و اعلام انعزال رهبری فاقد شرایط از سوی نمایندگان مردم در مجلس خبرگان رهبری اشاره کرده اما تعیین لوازم و نحوه‌ی انجام آن را به خود خبرگان واگذار نموده است. ارتباط بین این دو اصل که یکی جزو اصول کلی است و دیگری در فصل رهبری قرار دارد نیز خود محل سؤال است که این سؤالات را می‌توان بدین ترتیب طرح کرد: «آیا مردم وظیفه‌ی دعوت به خیر یا امر به معروف و نهی از منکر رهبری را دارند؟ پاسخ منفی یا مثبت به این پرسش مبتنی بر کدام مبنای شرعی است و چه ارتباطی با وظیفه‌ی نصیحت حاکم دارد؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، این کار باید مستقیم (فردی-علنی) یا غیرمستقیم (نماینده‌گی-مخفیانه) انجام گیرد؟ در صورت پذیرش شیوه‌ی غیرمستقیم، آیا می‌توان مستند به قانون اساسی خبرگان رهبری را متولی این امر دانست یا خیر؟ سازوکار آن چگونه خواهد بود؟» برای رسیدن به پاسخ این پرسش‌ها، به نظر می‌رسد ابتدا باید مفهوم نصیحت حاکم و ارتباط آن با اصل ۸ قانون اساسی (دیدگاه قانون اساسی به مسئله‌ی نصیحت حاکم) روشن شود. سپس به بررسی وظایف خبرگان رهبری مندرج در اصل ۱۱۱ قانون اساسی و تفاسیر ارائه‌شده در مورد آن‌ها در قالب مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی و بازنگری قانون اساسی، دیدگاه اعضای مجلس خبرگان، مقالات مرتبط و ... پرداخت.

۱. انواع نصیحت و مفهوم آن

در کتاب‌های حدیثی شیعی، احادیث متعددی در مورد وجوب «نصیحت» وارد شده (کلینی، ۱۴۰۷ق: ۲۰۸) و به تبع آن بابتی تحت این عنوان و نیز حرمت ترک آن وجود دارد (حرعاملی، ۱۴۰۹ق: ۳۸۱). از آنجا که گاه از این واجب^(۲) در کنار دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر نام برده شده است (سروی مازندرانی، ۱۳۸۲: ۳۶۰) و گاه «نصح» و نصیحت را مترادف امر به معروف و نهی از منکر و ارشاد معنا کرده (محمود عبدالرحمان، بی‌تا: ۴۲۱) یا آن را همان دعوت به خیر دانسته‌اند (ارسطا، ۱۳۸۹-۱۳۹۰)^(۳) که محل تأمل است و با توجه به اهمیت موضوع نصیحت حاکمان و لزوم شناسایی ارتباط آن با اصل ۸، بررسی بیشتر در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد. با توجه به تعابیر موجود در روایات، می‌توان نصیحت را در بعد اجتماعی^(۴) به سه نوع تقسیم کرد:

۱-۱. نصیحت برادر مسلمان (مردم نسبت به مردم)

این نوع نصیحت را که در روایات نصیحت مؤمن و نصیحت خلق (کلینی، ۱۴۰۷ق: ۲۰۸)^(۵) هم تعبیر شده است، به «ارشاد فرد به مصالح دینی و دنیوی، تعلیم جاهل، تنبیه غافل و...»^(۶) (مجلسی دوم، ۱۴۰۴ق: ۲۳۰) معنی کرده‌اند.

۲-۱. نصیحت عامه‌ی مسلمین (حکومت نسبت به مردم)

امیرالمؤمنین (ع) در خطبه‌ی ۳۴ نهج‌البلاغه، یکی از حقوق مردم را که بر عهده‌ی حاکم است نصیحت آنان اعلام کردند^(۷) (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۴۴). در مورد معنای نصیحت در این مقام، در منابع فقهی بحث خاصی دیده نشد، اما به نظر می‌رسد که این‌جا نیز همان خیرخواهی در قالب ارشاد فرد به مصالح دینی و دنیوی، تعلیم جاهل، تنبیه غافل و... مدنظر باشد.

۳-۱. نصیحت ائمه‌ی مسلمین (مردم نسبت به حاکمان)

در چند حدیث به این عنوان تصریح شده است؛ از جمله حدیثی از پیامبر اکرم (ص) که می‌فرمایند: دین نصیحت است و بعد توضیح می‌دهند که آن، نصیحت نسبت به خدا و رسولش و کتابش و «ائمه‌ی مسلمین» و نسبت به تمام مسلمانان است و در روایتی دیگر می‌فرماید: سه چیز است که هیچ مسلمانی به آن خیانت نمی‌ورزد که یکی از آن‌ها نصیحت ائمه‌ی مسلمین است (مجلسی دوم، ۱۴۰۴ق: ۲۳۰). اما در مورد معنای این واژه دیدگاه‌های متفاوتی وجود دارد که به آن‌ها اشاره می‌کنیم:

۱-۳-۱. اطاعت از حاکم

در کتاب‌های روایی، به تبعیت از متن احادیث یادشده که نصیحت برای «خداوند و پیامبر

(ص) را در کنار نصیحت برای ائمه‌ی مسلمین قرار داده‌اند، عمدتاً آن را «اطاعت» معنا کرده‌اند؛ چه زمانی که به‌طور خاص نصیحت امامان معصوم (ع) را مدنظر داشته و از آن به «تصدیق امامت و وصایت و خلافت ائمه‌ی حق از جانب خداوند و اطاعت از امر و نهی آنان» (کلینی، ۱۴۲۹ق: ۴۱۸) تعبیر کردند و چه جایی که به‌طور عام در مقام تبیین مفهوم نصیحت پیشوایان، آن را «شناخت حقوق ائمه‌ی مسلمین، همکاری با آنان در حق و تألیف قلوب مردم برای اطاعت از ایشان» (سروی مازندرانی، ۱۳۸۲: ۳۶۰) یا «اطاعت آنان در حق» (مجلسی دوم، ۱۴۰۴ق: ۲۳۰) تفسیر کردند. جالب آنکه حتی در جایی که این موضوع را ذیل بحث کلی نصیحت آورده و به نصیحت برادر مؤمن ملحق می‌کنند، باز هم آن را نه به معنای ارشاد بلکه به معنای «اقرار به نبوت و امامت ایشان، تبعیت از اوامر و نواهی و حفظ احکام ایشان در امت» (مجلسی دوم، ۱۴۰۴ق: ۲۳۰) تلقی کرده‌اند.

۱-۳-۲. تذکر و نقد خیرخواهانه

در کتاب‌های متقدم فقهی شیعه، به موضوع نصیحت حاکمان نیز همانند مسئله‌ی امر به معروف و نهی از منکر آنان، کمتر پرداخته شده، لکن این موضوع به‌ویژه پس از تشکیل حکومت جمهوری اسلامی در ایران مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است، از جمله اینکه از برخی محدثان شیعه به‌دلیل آنکه تفسیری فراتر از معنی لغوی نصیحت ارائه داده و آن را به اطاعت معنا کرده‌اند، چنین انتقاد شده است: آنان (فیض کاشانی و علامه مجلسی) در واکنش به تفسیر ناصواب اندیشمندان سنی از نصیحت- اطاعت از خلیفه‌ی «ظالم» و منع خروج بر وی- واژه‌ی «ائمه» را در این احادیث، به «ائمه‌ی معصومین» منحصر و محدود کرده و چون آنان را منزله از خطا و لغزش می‌دانسته‌اند، وظیفه‌ی مردم را در زمینه‌ی نصیحت، به «تبعیت و اطاعت» منحصر کرده‌اند (سروش محلاتی، ۱۳۷۵: ۱۴۰-۱۴۳). همچنین دلایلی برای اثبات تفاوت نصیحت ائمه‌ی مسلمین با اطاعت از آنان و هم‌معنی بودن آن با ارشاد و نقد خیرخواهانه اقامه شده است (سروش محلاتی، ۱۳۷۵: ۱۴۰-۱۴۳)، از جمله: اول. استناد به خطبه‌ی امیرالمؤمنین (ع) که در مقام بیان حقوق حاکم اسلامی بر مردم، به دو وظیفه‌ی مردم یعنی نصیحت و اطاعت به‌گونه‌ی مجزا اشاره کرده‌اند^(۸) (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۴۴)، و نامه‌ای از ایشان که بین اطاعت‌کنندگان از خویش و ناصحان تفاوت قائل شده‌اند (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۳۳۴).^(۹) دوم. استناد به نقد دلسوزانه‌ی اصحاب پیامبر (ص) نسبت به خلفا که از برداشت آنان از نصیحت نشأت می‌گرفت (سروش محلاتی، ۱۳۷۵: ۱۴۰-۱۴۳). علاوه بر این دلایل، به‌نظر می‌رسد که از سایر مواردی که امیرالمؤمنین (ع) از واژه‌ی نصیحت استفاده

کرده‌اند، چه در وصیت به امام حسن (ع) که ایشان را به نصیحت برادر مؤمن، خواه نیکو و خواه قبیح (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۳۴۵)^(۱۱) نزد نصیحت‌شونده (طریحی، ۱۴۱۶ق: ۴۱۸).^(۱۱) توصیه می‌کنند و چه در توصیه به مردم برای پذیرش نصیحت از کسی که آن را به ایشان «اهد» می‌کند (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۱۴۰)،^(۱۲) می‌توان مفهوم نقد دلسوزانه را برداشت کرد و با قرآینی آن را به نصیحت حاکمان تعمیم داد؛ از جمله آن‌ها ایشان در خطبه‌ای دیگر، پس از تشریح اهمیت حقوق متقابل والی و رعیت و نتایج سودمند ایفای این حقوق، توصیه‌ی مردم به «تناصح» در این امر و نیز اشاره به اینکه نصیحت کردن در حد توان یکی از حقوق واجب خداوند بر بندگان است، در پاسخ به حمد و ثنای طولانی و ابراز فرمان‌برداری و اطاعت یکی از یاران، مردم را به ارائه‌ی سخن حق و مشورت عادلانه به شخص خودشان دعوت می‌کنند، چراکه خود را جز با یاری خداوند از خطا مصون نمی‌دانند (سید رضی، ۱۴۱۴ق: ۳۴۵).^(۱۳) با توجه به این تفسیر از نصیحت حاکمان، بعضی اندیشمندان کلام امیرالمؤمنین (ع) را چنین معنی کرده‌اند: «نصیحت یعنی تذکر معایب و نواقص و ارائه‌ی راهکار برای اصلاح آن‌ها، «نصیحت در مشهد» یعنی حق تذکر و انتقاد رودرو و در حضور حاکم یا حاکمان و «نصیحت در مغیب» یعنی دفاع در برابر تهاجمات بی‌جا و بی‌اساس بر حاکمیت و همچنین تذکر در غیاب حاکم؛ نظیر آنچه متداول است که در روزنامه‌ها یا مجالس سخنرانی و یا تظاهرات آرام، نظریات و خواسته‌ها و نقص‌ها و راه اصلاح امور بیان می‌شود» (منتظری نجف‌آبادی، بی‌تا، ج ۲: ۴۳۶). البته تفسیر «نصیحت در مغیب» به تذکر در غیاب حاکم از طریق درج انتقاد در روزنامه یا اعلام آن در قالب راهپیمایی و... محل تأمل است. آیا می‌توان نصیحت «برادر مؤمن» در مغیب را که در روایات آمده است (کلینی، ۱۴۲۹ق، ج ۲: ۲۰۸)،^(۱۴) به معنی اعلام ضعف‌های وی در مجالس عمومی یا خصوصی یا جرأید محلی دانست؟ اگر پاسخ منفی باشد در مورد نصیحت «حاکم» عادل نیز با توجه به تبعات گسترده‌ی اجتماعی آن به طریق اولی منتفی خواهد بود. شاید مسئله‌ی اساسی‌تر این باشد که بدانیم آیا اصولاً نصیحت حاکم در مشهد، به معنای نصیحت وی در حضور دیگران است یا به معنای نصیحت رودروی وی در خلوت و در غیاب دیگران؟ به نظر می‌رسد که یکی از آداب نصیحت و موعظه (از جمله در مشهد) آن است که علنی نباشد و در خفا صورت گیرد: «مَنْ وَعَظَ أَخَاهُ سِرًّا فَقَدْ زَانَهُ وَمَنْ وَعَظَهُ عَلَانِيَةً فَقَدْ شَانَهُ».^(۱۵) بنابراین، نصیحت در مشهد به معنای تذکر به حاکم (برادر مؤمن) در محضر وی و در غیاب دیگران است نه نصیحت در حضور دیگران که براساس روایات موجب خرد شدن شخصیت اوست^(۱۶) و نصیحت در مغیب به معنای دفاع از حاکم (برادر مؤمن) در غیاب او و در مجلس خصوصی یا عمومی است. بر همین اساس، چنانچه در باب نصیحت مؤمن در

مغیب آمده است، شاید بتوان یکی از مصادیق نصیحت حاکم در این حالت را علاوه بر حفظ آبرو و منع از غیبت و دفاع از وی در مقابل تعدی کننده، به مواردی چون نامه نگاری (سروی مازندرانی، ۱۳۸۲، ج ۹: ۹۵)^(۱۷) مخفیانه با وی نسبت داد و لذا نوشتن نامه‌ی سرگشاده و علنی کردن موضوع در رسانه‌ها نصیحت محسوب نمی‌شود. این مسئله به‌ویژه در مورد مسئولان نظام اسلامی اهمیت بیشتری دارد؛ چنانکه امام خمینی (ره) از وعاظ می‌خواهد که برای حفظ حیثیت نظام، اشتباهات مسئولان را در منابر علنی نکرده و مخفیانه تذکر دهند و تفاهم کنند و در صورت عدم پذیرش به مصادر امور مراجعه کنند (امام خمینی، بی‌تا، ج ۱۶: ۳۴۹).

۳-۳-۱. تذکر در عین اطاعت

به نظر می‌رسد در مقام نصیحت حاکم عادل، بتوان بین تذکر دلسوزانه و اطاعت از وی جمع کرد، چنانکه بعضی بدان تصریح کرده‌اند: «نصیحت به معنی دلسوزی و خیرخواهی و تلاش برای اصلاح و تصحیح امور آمده است و اگر نقدی هم صورت بگیرد، از روی دلسوزی و خیرخواهی و اطاعت است نه نقد به‌عنوان مقابله. ناصح می‌خواهد کار را پیش ببرد نه اینکه کار را خراب کند لذا خودش هم به‌گونه‌ای برای اصلاح تلاش می‌کند» (کعبی، ۱۳۹۱: ۱۵) و نیز «باید النصیحة لائمة المسلمین را درست معنا کرد. نصیحت در اینجا خیرخواهی است؛ یعنی هر شهروندی و هر کسی که تحت ولایت ولی امر است، باید خیرخواه باشد و در حضور و غیاب و در هر موقعیتی از ولی امر دفاع کند، و اگر احیاناً شبهه‌ای در ذهن‌ها است، آن را برطرف کند. اگر پرسشی هست پاسخ دهد و اگر احیاناً خودش هم سؤال دارد، مطرح کند و جواب بگیرد» (جتی، ۱۳۸۵: ۵۳-۵۴). این تعریف هم جامع معانی قبل است و هم مانع خلط بین نصیحت با اعمالی مانند «بغی» خواهد شد. به‌طور مثال گفته شده «اگر گروهی در دولت اسلامی و در برابر امام شکل بگیرد و نسبت به خط‌مشی‌های دولت و یا عملکرد کارگزاران و ترکیب دولت، دست به مخالفت بزنند و بدون ایجاد شورش و قیام علیه امام نقطه نظرهای اصلاحی خود را مطرح و خواستار تغییراتی در خط‌مشی‌ها، عملکردها و یا ترکیب دولت اسلامی شوند، باغی شمرده نمی‌شوند و دولت اسلامی باید در برابر این گروه که با صداقت عمل می‌کنند و در حقیقت به‌خاطر انجام وظیفه «النصیحة لائمة المسلمین» قیام نموده‌اند با بردباری نقطه نظرها و پیشنهادها را استماع کند و از مشاوره با آنان دریغ نرزد و با منطق و دلیل اشتباهات آنان را متذکر گردد، و مادام که راهی منطقی برای حل مشکل مخالفت آنان وجود دارد از هر نوع خشونت اجتناب ورزد» (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۳: ۳۳۳). البته نصیحت به معنای نقد را می‌توان در مورد حاکم عادل پذیرفت، اما در مورد امام معصوم (ع)

که تصور خطا و اشتباه از وی نمی‌رود، به نظر می‌رسد حق با علمایی است که نصیحت را اطاعت معنا کرده‌اند. بنابراین دعوت امیرالمؤمنین از مردم برای نصیحت خود را باید به حساب شخصیت والای آنان گذاشت که هیچ‌گاه خود را از خطا مصون نمی‌دیدند. از این رو اگرچه ایشان وظیفه‌ی خود می‌دانند که مردم را به نقد عملکرد خویش تشویق کنند، مردم اگر اعتقاد به عصمت ایشان داشته باشند، نباید به خود حق اعتراض و انتقاد بدهند. باید دقت داشت که - علی‌رغم برداشت بعضی نویسندگان (سروش محلاتی، ۱۳۷۵: ۱۴۰-۱۴۳) - برخورد بزرگوارانه‌ی معصومین با افراد منتقد را نمی‌توان به معنای جواز عمل معترضان دانست، بلکه امام وظیفه‌ای دارد و مردم وظیفه‌ای. او موظف است باب نقد را مسدود نکند و در مقابل مردم با بصیرت نیز باید بداند که معصومین جز اجرای فرمان الهی کاری انجام نمی‌دهند. کما اینکه در قضیه‌ی قضاوت شریح قاضی بین یهودی و امیرالمؤمنین (ع)، اگرچه امام خود را مانند سایر افراد امت موظف به حضور در محکمه برای طرح دعوا می‌داند، درخواست قاضی برای معرفی شاهد را اجرا می‌کند و در نهایت خود را تابع رأی قاضی می‌داند، اما پس از ختم دادرسی و صدور حکم و در مقام آموزش وی و از جایگاه قاضی القضاة به او اعتراض می‌کند.^(۱۸) البته شاید انتقاد یاران ائمه را نتوان در تمامی موارد گناه تلقی کرد، چراکه گاه منظور از استیضاح امام یافتن حکمت و دلیل عمل ایشان بوده است، درحالی‌که سؤال‌کننده هدفی جز یاری و اطاعت امام نداشته است.

۲. مبنای نصیحت حاکم

چنانکه در مقدمه بیان شد، با بررسی اصول قانون اساسی می‌توان در بدو امر به شباهت دو فریضه‌ی دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر با نصیحت حاکم پی برد. از این رو برای یافتن رابطه‌ی نصیحت حاکم با این اصل کلی و مبنایی قانون اساسی، باید به بررسی ارتباط آن با اجزای اصل پرداخت.

۲-۱. رابطه‌ی نصیحت حاکم با امر به معروف و نهی از منکر

تفاوت‌ها یا شباهت‌های بین نصیحت به‌طور عام و نصیحت حاکم به‌طور خاص را می‌توان با امر به معروف و نهی از منکر از خلال مباحث موجود در کتاب‌های فقهی به شرح زیر استنباط کرد.

۲-۱-۱. ماهیت

گفته شده که از حیث ماهیت می‌توان بین این دو تمایز قائل شد، به این معنا که «در ماهیت

امر به معروف و نهی از منکر، نوعی ولایت برای عموم افراد جامعه‌ی اسلامی نسبت به یکدیگر نهفته است و براساس این ولایت است که آنان می‌توانند در امور یکدیگر مداخله ... نمایند ... اگر بپذیریم که در ماهیت نصیحت به ائمه‌ی مسلمین، این نوع ولایت نهفته نباشد و حالت آمرانه و ناهایانه به خود نگیرد، این فریضه از فریضه‌ی امر به معروف و نهی از منکر به کلی متمایز می‌گردد» (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۸: ۳۰۹-۳۱۰). در این مورد باید گفت اگرچه استعلایی بودن امر به معروف و نهی از منکر امری قابل قبول است، لزوماً به این معنا نیست که در نصیحت هیچ‌گونه ولایتی نهفته نباشد. چراکه نصیحت نیز نوعی مداخله و تصرف در امور دیگران است که نیازمند نوعی ولایت است و بر همین اساس است که در یکی از کتاب‌های فقهی از تعبیر «ولایت التواصی» برای توصیه به حق و صبر استفاده شده است، با این استدلال که حتی تواصی نیز اگرچه مجری آن مردم باشند، شعبه‌ای از قدرت و ولایت عدول مؤمنان است (بحرانی، ۱۴۲۶ق: ۴۵).^(۱۹) البته «ولایت مقول به تشکیک و دارای مراتب» (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۸: ۳۱۰) و شدت و ضعف (بحرانی، ۱۴۲۶ق: ۴۵)^(۲۰) است، از این رو می‌توان گفت ولایتی که در نصیحت وجود دارد، به اندازه‌ی ولایت امر به معروف و نهی از منکر نیست و لذا ماهیت آن به صورت آمرانه نخواهد بود.

۲-۱-۲. مراتب اجرا و عمل

از این منظر، نصیحت نسبت به امر به معروف و نهی از منکر اخص است. چون اولی از مرحله‌ی گفتار فراتر نمی‌رود، اما دومی در برخی موارد به مرحله‌ی رفتار و اقدام عملی نیز می‌رسد. بر همین اساس «نصیحت ائمه‌ی مسلمین وظیفه‌ی عموم مسلمانان در جامعه‌ی اسلامی است؛ اما امر به معروف و نهی از منکر در برخی مراتب اعلا‌ی آن وظیفه‌ی حکومت اسلامی بوده یا منوط به اذن حاکم جامع‌الشرایط است» (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۸: ۳۰۹).

۲-۱-۳. شیوه‌ی اجرا

چنانکه اشاره شد، نصیحت باید مخفیانه باشد. البته امر به معروف و نهی از منکر نیز به‌طور طبیعی باید در مرحله‌ی اول مخفیانه انجام گیرد، اما در صورت احتمال تأثیر، می‌تواند علنی هم باشد (مصباح یزدی، ۱۳۸۹: ۸۷).^(۲۱) از نظر مقام معظم رهبری، اگر نهی از منکر مسئولان متضمن افشای نقاط منفی ایشان باشد، به لحاظ حفظ مصالح صحیح نیست و باید در خفا انجام گیرد (خامنه‌ای، ۱۳۹۰/۵/۱۶). بر همین اساس شاید بتوان گفت که رسانه‌ها، ابزارهای امر به معروف و نهی از منکر و آن هم در مرحله‌ای هستند که نصایح اثر نداشته و «قصور» به «تقصیر» «علنی» تبدیل شده، اطلاع عموم شرط تأثیر بوده و خلاف مصالح نباشد.

۲-۱-۴. انگیزه

بعضی تفاوت این دو مفهوم را در مسئله‌ی «نیت و انگیزه‌ی خیرخواهانه» دانسته‌اند: «قوام نصیحت به انگیزه‌های خیرخواهانه آن است... در واژه‌های انتقاد و حتی امر به معروف و نهی از منکر، انگیزه‌ها و نیت‌ها چندان دخالتی ندارند به این معنا که انتقاد ممکن است با انگیزه مثبت همراه باشد و یا با انگیزه منفی...» (سروش محلاتی، ۱۳۷۵: ۱۴۰). اما به نظر می‌رسد در مورد انگیزه‌ی خیرخواهی، بین نصیحت و امر به معروف و نهی از منکر تفاوتی نباشد، چراکه آنچه در «وجوب» امر به معروف و نهی از منکر شرط نیست، داشتن قصد قربت و انگیزه‌ی الهی است (موسوی خمینی، ۱۴۲۵ق: ۲۹۱).^(۲۲) چنانکه نصیحت نیز می‌تواند دارای انگیزه‌ی الهی نباشد، اما «سزاوار است که آمر به معروف و ناهی از منکر، مانند پزشک معالج مهربان و پدر با شفقت که مراعات مصلحت مرتکب را می‌نماید، باشد» (موسوی خمینی، ۱۴۲۵ق: ۳۲۱).

۲-۲. رابطه‌ی نصیحت حاکم با دعوت به خیر

از بعضی عبارات فقهی چنین استنباط می‌شود که دعوت به خیر معنای خاص و متفاوت از امر به معروف و نهی از منکر دارد چنانکه آن را به معنای «ارشاد و تعلیم احکام» (موسوی قزوینی، ۱۴۲۷ق: ۵۴۸)^(۲۳) دانسته یا از مصادیق «تحدیر» یعنی ترسانیدن مؤمن از وقوع در ضرر دینی و دنیوی (موسوی قزوینی، ۱۴۲۴ق، ج ۲: ۲۶۹) برشمرده‌اند. در مورد تفاوت ارشاد جاهل با امر به معروف و نهی از منکر گفته شده: «ارشاد در جایی است که شخص، نسبت به حکم یا موضوع و یا هر دو جاهل باشد، بر خلاف امر به معروف و نهی از منکر که فرد، عالم به حکم و موضوع است» (جمعی از پژوهشگران، ۱۴۲۶ق، ج ۱: ۳۵۷). به عبارت دیگر، زمانی که فردی «عمداً» عمل خلاف شرع انجام می‌دهد، عمل او معصیت و منکر خواهد بود که نیازمند امر به معروف و نهی از منکر است (مصطفوی، ۱۴۲۱ق: ۳۶).^(۲۴) از این رو می‌توان نتیجه گرفت که دعوت به خیر، مقدمه‌ی امر به معروف و نهی از منکر است: «طبیعت امر به معروف و نهی از منکر با معنی تعلیم و ارشاد و نصیحت، متفاوت و به گونه‌ای است که متلازم با عمل و تحقق معروف و ریشه‌کن شدن منکر است و به همین دلیل این مرحله پس از انجام مراحل سه‌گانه‌ی تعلیم و ارشاد و نصیحت انجام می‌گیرد و قبل از اتمام این مراحل توسل به امر به معروف و نهی از منکر نادرست است و با موازین اسلام وفق نمی‌دهد» (عمید زنجانی، ۱۴۲۱ق، ج ۱: ۲۳۰). پس مواردی مانند تعلیم جاهل را که در بعضی از کتاب‌های تحت عنوان مراتب امر به معروف و نهی از منکر آورده شده است (مصباح یزدی، ۱۳۸۹: ۹۴)، صرفاً به عنوان یکی از مراحل مقدماتی آن و در قالب دعوت به خیر می‌توان پذیرفت.^(۲۵) با توجه به

آنچه در مورد ویژگی‌های نصیحت و تفاوت آن با امر به معروف و نهی از منکر گفته شد، به نظر می‌رسد نصیحت یکی از انواع دعوت به خیر است و از این منظر اصل ۸ قانون اساسی مبنایی برای نصیحت مردم از سوی حاکمان (دلسوزی در قالب تنبیه غافل و ارشاد جاهل) و حاکمان از سوی مردم (دلسوزی در قالب اطاعت، دفاع و تذکر خیرخواهانه) است.

۳. نحوه‌ی اعمال نصیحت حاکم

تدوین‌کنندگان اصل ۸، چگونگی تحقق (تعیین شرایط، حدود و کیفیت) آن را در قسمت پایانی اصل به قانون واگذار کرده‌اند که براساس مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، منظور آنان از قانون هم قانون اساسی و هم قوانین عادی است. (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۴۰۹-۴۱۰).^(۲۶) با توجه به اینکه تاکنون قانون عادی در مورد کیفیت انجام دعوت به خیر و نصیحت حاکم تصویب نشده است (در قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، اگرچه از حق مردم برای نصیحت و دعوت به خیر نام برده شده است، این مفاهیم نه تعریف شده و نه حدود و شرایط و کیفیت آن تبیین شده است)،^(۲۷) از این‌رو ابتدا باید به بررسی فقهی موضوع پرداخت و سپس در اصول دیگر قانون اساسی به دنبال راهکارهای اعمال آن بود. شایان ذکر است که نصیحت ائمه‌ی مسلمین می‌تواند شامل تمامی مسئولان نظام باشد، لیکن در این مقاله صرفاً به نصیحت امام مسلمین اشاره می‌شود.

۳-۱. بررسی راهکارهای اعمال نصیحت حاکم

همان‌طور که بیان شد، نصیحت مخصوص زمانی است که مردم احساس کنند حاکم اسلامی بدون تعمد مرتکب خطایی شده است. از این‌رو گفته شده: «خطاهای حاکمی که از ابتدا حکومت او براساس ضوابط شرعی منعقد گردیده اگر جزئی و شخصی باشد و به کرامت اسلام و مسلمانان لطمه‌ای وارد نیاورد، حکم به عزل یا جواز خروج علیه وی از این جهت مشکل است و حتی می‌توان گفت با ارتکاب چنین خطاهایی از عدالت نیز بیرون نمی‌رود- البته در صورتی که ما عدالت را عبارت از ملکه بدانیم- و اگر قبول کردیم که با وقوع این خطاها از عدالت خارج می‌شود وظیفه در چنین شرایطی نصیحت و ارشاد است و بعید است که در این‌گونه موارد، نوبت به قیام و مبارزه‌ی مسلحانه برسد» (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۲: ۴۲۰). بدون ورود به این بحث که خروج حاکم از عدالت، قاعدتاً موجب انزال وی می‌شود یا خیر، لزوم نصیحت در صورت خطای حاکم قابل قبول است، اما پرسش این است که چگونه باید این نصیحت از سوی مردم انجام گیرد؟ پیشتر اشاره شد که نصیحت باید

مخفیانه باشد؛ یعنی اگر دسترسی به حاکم باشد باید در خفا او را نصیحت کرد و الا با ارسال نامه و... بدون اطلاع دیگران.^(۲۸) اما با توجه به عدم دسترسی مردم به رهبری چه باید کرد؟ راهکار نهادهای که می‌توان از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای نصیحت حاکم استنباط کرد، مجلس خبرگان رهبری است. اعضای این مجلس که با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، علاوه بر وظیفه‌ی شناسایی و کشف رهبری نظام در صورت فوت یا از دست دادن شرایط رهبر قبلی، می‌توانند برای پیشگیری از مشکلات بعدی به نمایندگی از مردم او را نصیحت و ارشاد کنند. البته این امر به تصریح در قانون اساسی بیان نشده^(۲۹) و مخالفانی دارد که در ادامه بدان اشاره خواهد شد، لکن می‌توان از منطوق و مفهوم کلام برخی اعضای سابق و فعلی مجلس خبرگان رهبری، کارویژه‌ی این مجلس را به‌عنوان نماینده‌ی مردم در دعوت به خیر رهبر استنباط کرد. به‌طور مثال آیت‌الله جوادی آملی در پاسخ بدین سؤال که آیا چنین مجلسی در سایر کشورها هم پیش‌بینی شده است؟ چنین پاسخ می‌دهد: «می‌طلبد که کارشناسان فقهات و عدالت، در دو مرحله (حدوث) و (بقاء) محققانه سنت و سیرت رهبری نظام را مراقب باشند، چنانکه آحاد مردم نیز برابر اصل هشتم قانون اساسی عهده‌دار دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر متقابل بین دولت و ملت‌اند» (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۲۵). سپس به این نکته اشاره می‌کند که اگر مردم خود بتوانند مستقیماً رهبر را شناسایی کنند، نیازی به مجلس خبرگان رهبری نخواهد بود، مگر به لحاظ بقای شرایط و اوصاف که جهت مراقبت مستمر شاید وجود آن لازم باشد. البته آن هم منوط به آن است که حضور مستمر و پیگیری مردم ممتنع یا ممنوع یا دشوار و پیچیده باشد وگرنه حضور دائمی خود ملت کافی است (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۲۸). از سوی دیگر، با وجود آنچه در مورد عدم امکان امر به معروف و نهی از منکر حاکم عادل بیان شد، شاید بتوان یک کارویژه‌ی دیگر برای مجلس خبرگان در این چارچوب تصور کرد و آن وقتی است که مردم احتمال دهند که حاکم قصد ارتکاب گناه دارد یا به گمان خروج حاکم از عدالت بخواهند وی را امر به معروف و نهی از منکر زبانی کنند. در این حالت با توجه به فتوای امام خمینی (ره) مبنی بر اینکه «مجرد کشف خلاف چیزی که امام جمعه گفته، دلیل بر دروغگویی او نیست، زیرا ممکن است گفته‌ی او از روی اشتباه یا خطا و یا توریه باشد، و سزاوار نیست انسان به مجرد توهّم خروج امام جمعه از عدالت، خود را از برکات نماز جمعه محروم نماید» (موسوی خمینی، ۱۴۲۵ق: ۸۷۷). باید سازوکاری برای احراز خروج امام از عدالت وجود داشته باشد، چراکه تا برای مکلف احراز نشود که عمل «امام {جماعت}» که او آن را ظلم می‌شمارد، با علم و اختیار و بدون مجوز شرعی بوده، مجاز نیست که حکم به فسق او نماید» (حسینی خامنه‌ای، ۱۴۲۴ق: ۱۱۳). شاید

بهترین سازوکار برای این امر نیز مجلس خبرگان رهبری باشد که ارتباط آن با مردم، هم از وقوع چنین اتفاقاتی که براساس ظن و گمان حادث می‌شود جلوگیری می‌کند و هم جلوی سوء استفاده‌ی دشمنان را خواهد گرفت. آیت‌الله جنتی این دو کارویژه را چنین جمع کرده است: «اگر زمانی مردم دیدند کسی که به‌عنوان رهبر انتخاب شده، یکی از شرایط، همچون عدالت را ندارد یا اقداماتی می‌کند که با تدبیر نمی‌سازد و یا مضراً است، در این صورت از طریق خبرگان که نمایندگان آنها هستند و این مسئولیت را از سوی آنها بر عهده گرفته‌اند، اقدام می‌کنند و نظریات خود را به آنان منتقل می‌کنند تا تحقیق کنند که اگر درست است، اقدام کنند و اگر واقعیت ندارد، به مردم توضیح دهند» (جنتی، ۱۳۸۵: ۵۹). با این حال به‌نظر می‌رسد هنوز اعضای مجلس خبرگان رهبری به لحاظ ذهنی و عملی زمینه‌ی لازم را برای ارتباط با مردم فراهم نکرده‌اند، چنانکه یکی از اعضای مؤثر این مجلس در پاسخ به این پرسش که آیا «مجلس خبرگان راهکاری اندیشیده‌اند که مجرای وجود داشته باشد که اگر مردم بخواهند نصیحت یا امر به معروف و نهی از منکر بکنند از آن طریق با رهبری ارتباط برقرار کنند؟» اگرچه به امکان مراجعه‌ی مردم به نمایندگانشان (در مجلس خبرگان) اشاره می‌کند (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۵۲)، در جای دیگر تصریح می‌کند که «چون آقایان حقوق یا مقرری ندارند حتی مثلاً در حوزه انتخابیه‌شان هم با هزینه نظام دفتری ندارند که مردم با آنها تماس بگیرند و اگر خودشان امکاناتی داشته باشند محلی را برای این کار تهیه می‌کنند». و نیز راه دیگر نصیحت رهبری را اعلام نظرهای مردم از طریق مطبوعات می‌داند و به این نکته که «انتقاد نسبت به رهبری محذورات خاص خودش را دارد که در جراید و مطبوعات نمی‌تواند به‌صورت صریح و آشکار - مثل دیگر مسئولان نظام - مطرح شود» پاسخ نمی‌دهد (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۵۳). مانع دیگر این ارتباط محرمانه بودن فعالیت‌های مجلس خبرگان به استناد برخی مصالح است، درحالی‌که به اعتراف برخی اعضای این مجلس «اگر مصلحت ایجاب می‌کرد و مجلس خبرگان موارد نظارت خویش را در سطح جامعه منتشر می‌کرد، بیشتر موجب اعتماد مردم و استحکام نظام می‌شد» (استادی، ۱۳۸۵: ۷۰).

۳-۱. اعمال نصیحت حاکم و اصل ۱۱۱

در بند قبل مجلس خبرگان رهبری برای اعمال نصیحت حاکم مطلوب دانسته شد، اما در این بند به دنبال آنیم که آیا از قانون اساسی نیز چنین کارویژه‌ای قابل برداشت است؟ برای پاسخ به این پرسش لازم است تا اصل ۱۱۱ قانون اساسی بررسی شود. براساس این اصل، تشخیص اینکه رهبر از «انجام وظایف قانونی خود ناتوان شده یا فاقد یکی از شرایط ...

گردیده، یا اینکه از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است» با مجلس خبرگان است. اگرچه تشخیص فقدان شرایط در رهبری، به‌طور منطقی لزوم نظارت بر صفات وی را در پی دارد، خود مسئله‌ی نظارت مورد اختلاف است و طبیعتاً اینکه مجلس خبرگان رهبری وظیفه‌ی نصیحت رهبر را نیز بر عهده داشته باشد، نیازمند تأمل بیشتری است. توضیح آنکه در مجلس بازنگری قانون اساسی، پیشنهاد اضافه کردن عبارت «نظارت بر حسن انجام وظایف رهبری» به وظایف خبرگان رأی لازم را نیاورد. دلایل مخالفانی چون آقایان موسوی خوئینی‌ها و عبدالله نوری آن بود که نظارت بر رهبری از سوی خبرگان، ایجاد رهبری مخفی (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۲)، پایین آوردن شأن مقام رهبری در مقابل سایر قوا (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۳-۱۲۶۴) و تضعیف ایشان (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۹) است. مرحوم امید زنجانی با نظارت موافق بودند، اما تدابیر دیگری را لازم می‌دانستند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۷). در مقابل آقایان امینی، طاهری خرم‌آبادی، آذری قمی و مؤمن معتقد بودند که لازمه‌ی اصل ۱۱۱ نوعی نظارت یا مراقبت بر رهبری است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۴) و براساس همین اصل، در مجلس خبرگان هیأت تحقیق تشکیل شد که مورد استقبال امام قرار گرفت (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۸) و نیز اعتقاد داشتند که وجود این نظارت نه تضعیف رهبری بلکه تحکیم ایشان است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۷۳). اگرچه برخی علت مخالفت با این پیشنهاد را «نداشتن تئوری مشخص و شفاف در فقه حکومتی، در بیانات برخی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی» (محرمی، ۱۳۸۵: ۱۰۹) دانسته‌اند، چه بسا بتوان دلیل بعضی از این مخالفت‌ها را که تاکنون استمرار یافته- علاوه بر استناد به عدم تصویب درج این واژه در اصل ۱۱۱- در دو نکته یافت: اول: خلط اصل نظارت با نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری و دوم: اعتقاد به اینکه برای تشخیص فقدان شرایط رهبری، نظارتی کلی کافی است و نباید به بهانه‌ی آن، بر تک تک اقدامات رهبری نظارت کرد.^(۳۰) در هر حال، به‌نظر می‌رسد که اعضای مجلس خبرگان با استناد به صلاحیت مندرج در اصل ۱۰۸ قانون اساسی،^(۳۱) هم در مقام نظر^(۳۲) و هم در مقام عمل، نظارت گسترده‌ای در قالب کمیسیون تحقیق خبرگان برای خود قائل شده است^(۳۳) و شخص مقام معظم رهبری نیز در عین اینکه عملکرد نهادهای موسوم به زیر نظر رهبری را عملکرد رهبری نمی‌دانند، معتقدند که نه تنها خبرگان می‌توانند با بررسی نصب و عزل‌های رهبری در

این دستگاه‌ها به عدالت، تدبیر و مدیریت رهبری نظارت کنند، بلکه معتقدند اگر در دستگاه‌ها تخلفی صورت گرفت و به رهبری گزارش دادند و او هم با احراز خلاف، سکوت کرد و اقدامی انجام نداد، این به شرایط رهبری ارتباط پیدا می‌کند (جنتی، ۱۳۸۵: ۵۷). اما موضوع مورد بحث ما گامی فراتر از این مسئله است و آن مبتنی بر تفسیری است از اصل ۱۱۱ که براساس آن خبرگان موظف به جلوگیری از بروز اختلال در فعالیت رهبری نیز هستند، چنانکه آیت‌الله مصباح یزدی معتقد است: «وظیفه فرعی دیگر خبرگان، نظارت بر کارهای رهبری است تا خدای ناکرده کار به عزل کشیده نشود. مجلس خبرگان با تعیین یک (هیئت تحقیق) کار کنترل و نظارت را انجام می‌دهد. چون ممکن است جریانی تدریجی الوقوع باشد، لذا می‌توان از نقطه‌ای که شروع شده آن را پیش‌گیری کرد یا گاهی اوقات کار از نقطه‌ای شروع شده که احتمال وقوع خطا در آن هست و می‌توان همان نقطه خطا را بست. لذا هیئت تحقیق از باب قاعده «هرچه بعد از وقوع رفع‌اش واجب است، قبل از وقوع دفع‌اش واجب است» از بروز اختلال در دستگاه رهبری جلوگیری می‌کند» (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۴۲). به این نظر ایرادهایی وارد شده است: ۱- در این برداشت غایت نظارت، معزول نشدن رهبر تلقی شده است که خبرگان باید با نظارت خود مانع از عزل شود. این تلقی نیز شاهی از قانون به‌همراه ندارد. از نظر قانون اساسی و نیز برطبق آیین‌نامه‌ای که برای هیأت تحقیق به تصویب خبرگان رسیده است، حفظ رهبری از وظایف خبرگان شمرده نمی‌شود. خبرگان مرجع تشخیص از دست دادن شرایط است و برای این کار می‌تواند به تحقیق و بررسی بپردازد. خبرگان به استناد کدام قانون مجاز به اقداماتی است که به تشخیص خود راه خطا را در کار رهبری می‌بندد؟ ۲- از آن‌جا که رفع اختلال و ناهنجاری بعد از وقوع در حیطه وظایف خبرگان نیست، لذا موردی برای تمسک به قاعده مزبور وجود ندارد. ۳- مجلس خبرگان و هیأت تحقیق آن موظفند براساس قانون مربوطه اقدام کنند و با توجه به اینکه محدوده اختیارات و وظایف آنها به تفصیل روشن شده است، جایی برای استناد به یک قاعده بیرونی - هرچه رفع‌ش واجب است، دفع‌ش نیز لازم است - وجود ندارد. جلوگیری از بروز اختلال در کار رهبری براساس این قاعده یک (تکلیف عام) است و برای نهاد خبرگان تکلیف خاصی ایجاب نمی‌کند» (سروش محلاتی، ۱۳۷۸: ۱۳۷). اما در پاسخ به این سه ایراد باید گفت: اولاً، نه تنها غایت نظارت خبرگان معزول نشدن رهبری نیست، بلکه غایت آن اعلام انعزال وی است، کما اینکه آیت‌الله مصباح در مباحث دیگر خود پس از تبیین شرط پرهیز از توهین و رعایت شئون طرف مقابل در زمان امر به معروف و نهی از منکر، به لزوم توجه به این مسئله در بحث امر و نهی حاکم جامعه‌ی اسلامی اشاره کرده و تصریح می‌کند: «در ساختار جمهوری اسلامی، یک دستگاه قانونی به نام

کمیسیون هیأت تحقیق در مجلس خبرگان برای نظارت بر عملکرد رهبری قرار داده شده تا با کمترین ضرر، اشتباه محتمل رهبری کانون توجه قرار گیرد و بررسی شود. اگر ثابت شود که این مطلب صحت دارد و رهبری دچار انحراف از مسیر اصلی انقلاب گردیده است، خودبه-خود از مقامش کنار می‌رود و این مطلب را مجلس خبرگان به اطلاع مردم می‌رساند» (مصباح یزدی، ۱۳۸۹: ۷۵). ثانیاً، قاعده‌ی مزبور قاعده‌ای عقلی است که نیازی به تصریح آن در قانون وجود ندارد، یعنی همان‌طور که ایرادکننده، خود، از اصل ۱۱۱ قانون اساسی به ضرورت نظارت ولو بر صفات رهبری (سروش محلاتی، ۱۳۷۸: ۱۳۷) رسیده است، به نظر می‌رسد این امری عقلانی باشد که خبرگان قانون اساسی قبل از اینکه «اشتباه و خطای رهبری در شرایطی به «گناه عمدی» یا انحراف جبران‌ناپذیری منجر شود، وی را از این امر برحذر دارند. این نکته مورد توجه بعضی اعضای مجلس بازننگری قانون اساسی مانند آیت‌الله طاهری خرم‌آبادی نیز بوده است: «در مسئله نظارت این‌طور نیست که معنایش این باشد که خدای نخواسته خود رهبر یک نقص و عیبی دارد و بر کار او از جهت خودش نظارت می‌شود. خیلی مسائل هست در رابطه با اطرافیانش، در رابطه با بیتش، در رابطه با نفوذهایی که ممکن است از اطراف بشود و خودش هم توجه نداشته باشد. بنابراین یک نظارتی از بیرون بر بیت رهبر، بر روابط رهبر، عملکرد او بشود این چیزی نیست که واقعاً عیب داشته باشد ... این جور نیست که حالا مثلاً خبرگان مأمورینی در اطراف رهبر بگذارند و از همه طرف او را کنترل کنند! ... یعنی اگر فرض کنید خبرگان دیدند که در بیت رهبر، در اطرافیانش اشکالی هست این حق را دارند برونند به او تذکر بدهند» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۶). اشاره‌ی برخی اعضای مجلس خبرگان پس از بازننگری، به وظیفه‌ی این مجلس در پیشگیری از حوادث و نیز ارائه‌ی مشورت به رهبری، نشان‌دهنده‌ی تأیید این دیدگاه است (امینی، ۱۳۷۷: ۱۰۸-۱۰۹). علاوه بر این استدلال عقلی، به نظر می‌رسد که یک استدلال فقهی مهم که کمتر بدان استناد شده است وجود دارد که در این مقاله از آن به نصیحت حاکم اسلامی تعبیر شد و خبرگان رهبری نهاد متولی آن معرفی گردید. براساس این استدلال، اعضای مجلس خبرگان رهبری با توجه به اشرافی که بر عملکرد رهبری دارند، مستند به اصل ۸ قانون اساسی و به نمایندگی از مردم «وظیفه» دارند از باب وجوب نصیحت و خیرخواهی برای رهبر جامعه‌ی اسلامی، هر جا وی را در معرض خطا و اشتباهی دیدند، به او تذکر دهند تا جمع این خطاها به از دست دادن شرایط در وی منجر نشود. از این رو با توجه به اینکه اصل ۸، قانون را تعیین‌کننده‌ی کیفیت اجرای دعوت به خیر می‌داند، خبرگان می‌توانند با استناد به اصل ۱۰۸ قانون اساسی-که به آنان اجازه‌ی تعیین صلاحیت برای خود می‌دهد- علاوه بر اثبات امکان نظارت بر رهبری، وظیفه‌ی

نصیحت را نیز برای خود پیش‌بینی کنند. این استدلال می‌تواند با این پاسخ روبه‌رو شود که: «الف) نظارت، مبتنی بر مراقبت بر رفتار و تحقیق و بررسی عملکردهاست. درحالی‌که ادله امر به معروف و نهی از منکر، اجازه مراقبت از اشخاص و یا پیگیری از نحوه‌ی عملکرد آن‌ها را نمی‌دهد. مسلمانان هرچند موظف به امر به معروف و نهی از منکرند ولی احدی تحت این عنوان مجاز به (تفحص) از رفتار دیگری نیست. ب) اگر نظارت، به‌عنوان اهرمی برای (لزوم پاسخگو بودن شخص مسؤول) تلقی شود و او را مکلف به ارائه توضیح در برابر نهاد نظارتی بگرداند، قهراً ادله امر به معروف و نهی از منکر از این جهت نیز قاصر است و توان اثبات (لزوم پاسخگو بودن رئیس) در برابر دیگران را ندارد. ج) خطای در تطبیق، مشمول نهی از منکر نیست. ازاین‌رو نهی از منکر نسبت به کسی که قصد گناه ندارد و در تشخیص مصداق دچار اشتباه شده است، واجب نیست. بر این اساس، چنانچه نظارت مقید به نهی از منکر و مبتنی بر آن باشد. بسیار محدوده تنگ و مضیقی خواهد داشت و عملاً به رکود نظارت و تعطیل آن خواهد انجامید زیرا چگونه می‌توان اثبات کرد که رهبری در مورد خاصی با شناخت کامل از موضوع و درک صحیح از واقعیت، بر خلاف وظیفه اقدام نموده است؟» (سروش محلاتی، ۱۳۷۸: ۱۱۵-۱۱۶). چنانکه ایشان با استناد به این دلایل به این نتیجه می‌رسد که روایات النصیحة لائمة المسلمین نیز نمی‌تواند نظارت به مفهوم حقوقی آن را تثبیت کند^(۳۴) و ابعاد گوناگون نظارت را مستند و موجه سازد (سروش محلاتی، ۱۳۷۸: ۱۱۶). اگرچه تبیین رابطه‌ی امر به معروف و نهی از منکر و دعوت به خیر با نظارت فرصت دیگری می‌طلبد، به‌اجمال باید گفت اولاً، امر به معروف و نهی از منکر نه تنها با نظارت و تفحص تعارض نداشته بلکه مبنای نظارت و ایجاد نهادهای نظارتی است.^(۳۵) این ادعا را دیدگاه‌های فقهی^(۳۶) و سیره‌ی پیامبر (ص)، امیرالمؤمنین (ع) و مسلمین در نظارت بر بازار و... اثبات می‌کند. ثانیاً، امر به معروف و نهی از منکر معنایی جز لزوم پاسخگویی مرتکب ندارد، خواه پاسخ عملی وی که به شکل ترک گناه متجلی می‌شود یا استدلالی که وی برای توجیه عمل خویش ارائه می‌دهد. ثالثاً، درست است که خطای در تطبیق مشمول نهی از منکر نیست اما اگر عمل انجام‌گرفته جزو اموری باشد که شارع راضی به انجام آن نیست حتی اگر ناشی از جهل به موضوع باشد و نه جهل به حکم، مشمول ارشاد جاهل (دعوت به خیر) خواهد شد که قبلاً رابطه‌ی آن با نصیحت معلوم شد. این امر بی‌شک در مورد اعمال غیرشخصی رهبری که آثار مهمی در جامعه خواهد داشت نیز صادق است.

نتیجه‌گیری

با توجه به نکات و استدلال‌های بیان‌شده مبنی بر اینکه: یک؛ انواع نصیحت از جمله نصیحت امام مسلمین زیرمجموعه‌ی دعوت به خیر است، دوم؛ اصل ۸ قانون اساسی تعیین شرایط، حدود و کیفیت انجام دعوت به خیر را بر عهده‌ی قانون‌گذار است، سوم؛ نصیحت امام مسلمین از سوی مردم در قالب تذکر به وی، به‌دلیل حساسیت‌ها و لزوم داشتن ابزار لازم برای سنجش خطای احتمالی او نیازمند خبرگانی منتخب مردم است، چهارم؛ وقتی مجلس خبرگان رهبری ابزار لازم برای بررسی و اعلام انعزال رهبر مسلمین را در اختیار دارد عقلاً باید از این ابزار برای جلوگیری از بروز چنین وضعیتی استفاده کند، پنجم؛ برداشت و فهم برخی اعضای صاحب‌نظر خبرگان نیز بر لزوم ارائه‌ی مشورت به رهبری و حراست از او به نمایندگی از مردم است، ششم؛ براساس اصل ۱۰۸ تغییر و تصویب قانون خبرگان با خود آنان است، می‌توان نتیجه گرفت که هرچند واژه‌ی «النصيحة لائمة المسلمين» در قانون اساسی تصریح نشده، جایگاه آن از جمله مبنا و چارچوب لازم برای اعمال آن در این قانون فراهم است و بر همین اساس مجلس خبرگان می‌تواند به استناد اصول ۸ و ۱۰۸ قانون اساسی شرایط، حدود و کیفیت نصیحت امام مسلمین را تعیین کند و به تصویب برساند. ازاین‌رو پیشنهاد می‌شود یک، موضوع النصيحة لائمة المسلمين مستند به اصل ۸ قانون اساسی به‌عنوان وظیفه در آیین‌نامه‌ی مجلس خبرگان رهبری درج شود؛ دوم؛ آیین‌نامه از محرمانه بودن خارج شده، مردم با وظایف و اقدام‌های کمیسیون تحقیق بیشتر آشنا شوند؛ سوم، زمینه‌ی ارتباط راحت‌تر مردم برای انتقال نظرها، گزارش‌ها و پیشنهادهایشان به نمایندگان خود در این مجلس فراهم شود و بودجه‌ی لازم برای این امر-ایجاد دفتر و ...- در اختیار اعضای مجلس خبرگان قرار گیرد.

یادداشت‌ها

۱. «در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یأمرون بالمعروف و ینهون عن المنکر».
۲. امام خمینی (ره)، بعضی از این احادیث را ضعیف دانسته و معتقد است که این‌گونه عبارات بر وجوب شرعی دلالت نمی‌کند تنها حقوق مؤمنان بر یکدیگر را می‌رساند (موسوی خمینی، ۱۴۱۵ق، ج ۱: ۴۳۹).
۳. ظاهراً اشتراک لفظی خیرخواهی (ترجمه‌ی فارسی نصیحت) با دعوت به خیر موجب شده که بعضی نصیحت را و تمامی روایاتی را که در آن‌ها از نصیحت سخن گفته شده، تعبیر به دعوت به خیر کنند. این نظر قابل تأمل به نظر می‌رسد، چراکه «خیر» در دعوت به خیر، لفظی کلی و دارای مصادیق متعدد است ناظر به عملی که فرد به انجام آن دعوت می‌شود، اما «طلب خیر» در نصیحت، ناظر به انگیزه‌ی فرد ناصح است و از این‌رو مساوی دانستن این دو نیازمند دلیل است، چراکه اصل بر این است که هر لفظی واجد معنای خاصی است و شارع در استفاده از آن مقصود خاصی را دنبال می‌کند.
۴. در روایات به لزوم نصیحت (خیرخواهی) مردم نسبت به خداوند نیز اشاره شده که بعضی فقها آن را طرفینی می‌دانند: «نصیحة الله لخلقه بدعائه الى ما هو خير لهم في الدنيا والآخرة أو نصيحتهم لانفسهم بالتزام مرضات الله تعالى و نصيحتهم لله و هي راجعة الى نصيحتهم لانفسهم و هي الايمان بالله و نفی الشريك و ترك الالحاد ... و القيام بطاعته و الاجتناب عن معصيته و الحب له و البغض فيه و موالات من أطاعه و معادات من عصاه...» (سروی مازندرانی، ۱۳۸۲، ج ۱۲: ۳۶۲).
۵. «عن أبي عبد الله (ع) قال: يجب للمؤمن على المؤمن النصيحة له في المشهد والمغيب و قال رسول الله (ص): إن أعظم الناس منزلةً عند الله يوم القيامة أمشاهم في أرضه بالنصيحة لخلقه».
۶. المراد بنصيحة المؤمن للمؤمن إرشاده إلى مصالح دينه و دنياه، و تعليمه إذا كان جاهلاً و تنبيهه إذا كان غافلاً و الذب عنه و عن إعراضه إذا كان ضعيفاً، و توقيفه في صغره و كبره، و ترك حسده و غشه و دفع الضرر عنه، و جلب النفع إليه.
۷. «أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّ لِي عَلَيْكُمْ حَقًّا و لَكُمْ عَلَيَّ حَقٌّ فَأَمَّا حَقُّكُمْ عَلَيَّ فَالنَّصِيحَةُ لَكُمْ و تَوْفِيرُ فَيْئِكُمْ عَلَيْكُمْ و تَعْلِيمُكُمْ كَيْلَا تَجْهَلُوا و تَأْدِيبُكُمْ كَيْمَا تَعْلَمُوا».
۸. «وَأَمَّا حَقِّي عَلَيْكُمْ فَالْوَفَاءُ بِالْبَيْعَةِ و النَّصِيحَةُ فِي الْمَشْهَدِ و الْمَغِيبِ و الْإِجَابَةُ حِينَ أَدْعُوكُمْ و الطَّاعَةُ حِينَ أَمُرُكُمْ».
۹. «انی عارف لذي الطاعة منكم فضله و لذي النصيحة حقه».

۱۰. «و امحض أخاك النصيحة حسنة كانت أو قبيحة».
۱۱. «و النصيحة لا تكون قبيحة و لكن ربما يستقبحها السامع لصعوبتها».
۱۲. «و اقبلوا النصيحة ممن أهداها إليكم و اعقلوها على أنفسكم».
۱۳. «فلا تكلّموني بما تكلّم به الجبابة ... و لا تظنّوا بي استتقلا في حق... فلا تكفّوا عن مقالة بحقّ أو مشورة بعدل فإنّي لست في نفسي بفوق أن أخطئ».
۱۴. «عن أبي عبد الله (ع) قال: يجب للمؤمن على المؤمن النصيحة له في المشهد و المغيب».
۱۵. هر کس برادر (دینی) خود را پنهانی نصیحت کند، او را آراسته و اگر آشکارا نصیحتش نماید ارزش او را کاسته است (امام حسن عسکری (ع)، تحف العقول: ۴۸۹).
۱۶. النصيحُ بينَ الملأِ تفرّيعُ (ابن ابی الحديد، بی تا، ج ۲۰: ۳۴۱).
۱۷. «... و فی غیبتة بالاعلام بالكتابة أو الرسالة أو بحفظ عرضه و الزجر عن غیبتة و دفع العادی عنه و طلب المصالح له».
۱۸. دقت در روایت مربوطه -که معمولاً ناقص بیان می‌شود- خالی از لطف نیست: «... فقال أمير المؤمنين (ع): ويلك يا شريح، أخطأت من وجوه: أمّا واحدة فأنا إمامك تدين الله بطاعتي و تعلم أنّي لا أقول باطلا، فرددت قولي و أبطلت دعواي، ثمّ سألتني البيّنة فشهد عبد، و أحد سيدي شباب أهل الجنة فرددت شهادتهما، ثمّ ادّعت عليهما أنّهما يجرّان إلي أنفسهما. أما إنّني لا أرى عقوبتك إلّا أن تقضى بين اليهود ثلاثة أيام، أخرجوه. فأخرجه إلى قبا، فقضى بين اليهود ثلاثا ثمّ انصرف ...» (بحار الأنوار ۴۱/ ۵۶؛ تاريخ أمير المؤمنين (ع)، الباب ۱۰۵، الحديث ۶).
۱۹. «إنّ هذا التواصي إذا أخذ في الانتشار كظاهرة اجتماعية يأخذ نمطاً من القدرة السياسيّة العامّة و حكومة الأمّة و المجتمع على نفسه و إن كان مجرى هذه القدرة العامّة يختلف عن مجرى قنّة الحكومة و الدولة. و لعلّه إلّذلك يشير تعبیر الفقهاء بولاية عدول المؤمنين و إن كان ظاهر مرادهم تخصيصه بالحسبيات».
۲۰. «و الولاية و السلطنة و القدرة كصفة في الموجودات التكوينية ترجع إلى کمالات الوجود و هي بطبيعتها تشتدّ شدّة و ضعفاً بدرجات كالوجود و بالتالي فتتباين حدود الماهيات بحسب ذلك».
۲۱. «امر و نهی باید به گونه‌ای باشد که در خلوت صورت پذیرد تا کسی دیگر متوجه این تذکرات نگردد [مگر جایی که] هیچ راهی جز گفتن در حضور دیگران برای بازداشتن او وجود ندارد».
۲۲. در امر کردن و نهی نمودن، قصد قربت و اخلاص معتبر نیست، بلکه این‌ها دو واجب توصلی می‌باشند برای ریشه‌کن کردن فساد و به‌پا داشتن واجبات. البته اگر قصد قربت داشته باشد، در مقابل امر به معروف و نهی از منکر مأجور می‌باشد.
۲۳. «... من وجوب الإرشاد و تعلیم الأحكام الثابت بعمومات الكتاب و السنّة، فمن الكتاب قوله عزّ من قائل: و لتكن منكم أمة يدعون إلى الخير».

۲۴. موضوع الإرشاد هو الجهل بالحكم و به يمتاز عن باب الأمر بالمعروف و النهي من المنكر، فالموضوع في هذا الباب هو العمل الواقع على خلاف الشرع عمدا حتى يكون العمل معصية و منكرا.
۲۵. البته در کتاب مورد اشاره به این نکته تصریح شده که برخی فقها معتقدند تعلیم جاهل به دعوت به خیر بازمی‌گردد نه امر به معروف و نهی از منکر چون «اگر کسی از تکلیفی بی‌خبر باشد و بدین دلیل آن را انجام ندهد، آموزش این تکلیف به او امر به معروف نیست بلکه امر به معروف یادآوری تکلیفی است که کسی آن را می‌داند ولی انجام نمی‌دهد» (مصباح یزدی، ۱۳۸۹: ۱۱۰).
۲۶. رشیدیان - «قانون معین می‌کند» را، مشخص بفرمایید که کدام قانون معین خواهد کرد و بهتر است بنویسیم «این قانون و قوانین دیگر». نایب رئیس - بهتر است قرار بگذاریم که وقتی می‌گوییم قانون معین می‌کند یعنی قانون این کشور یعنی قانون اساسی معین می‌کند یعنی این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند.
۲۷. برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک: طلائی، اکبر، لزوم اصلاح «طرح حمایت از آمرین به معروف و ناهیان از منکر»، مصاحبه با خبرگزاری فارس، ۹۳/۰۷/۲۹ به آدرس:
<http://www.farsnews.com/printable.php?nn=13930729000440>
۲۸. باید توجه داشت که همیشه موضوع نصیحت، خطاهای شخصی حاکم نیست، بلکه می‌تواند نسبت به سیاست‌های کلی نظام یا نحوه‌ی اجرای آن باشد.
۲۹. اصل ۱۱۱: «هر گاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنج و یکصدونهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود بر کنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد. در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند، در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند...»
۳۰. «سروش محلاتی: ... قهراً این نظارت به اندازه‌ای ملازمه دارد که حدود اندازه‌اش بیش از اینکه شرایط کلی، استمرار پیدا می‌کند، نخواهد بود لذا ما نمی‌توانیم به چنین اطلاقی تمسک کنیم و در نتیجه بتوانیم بر سازمان‌هایی که زیر نظر رهبری هستند (البته به صورت خُرد) وارد شویم» (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۲۶ - ۵۳).
۳۱. اصل ۱۰۸: «... هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.»
۳۲. اشکال‌کننده در مصاحبه با حجت‌الاسلام والمسلمین رفسنجانی تصریح می‌کند که به لحاظ دینی «النصيحة لائمة المسلمين» وظیفه‌ی همگانی است و خبرگان هم می‌توانند چنین کاری انجام بدهند، لذا اشکال ایشان آن است که از اصل ۱۱۱ و النصيحة لائمة المسلمين چنین نظارتی برداشت نمی‌شود (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۲۶ - ۵۳).
۳۳. بعضی اعضای خبرگان حتی برای کمیسیون تحقیق نوعی استقلال قائل شده‌اند، چنانکه معتقدند

- کمیسیون اشکالات را «قبل از خبرگان باید با رهبری در میان بگذارند، ممکن است رهبری دلیلی داشته باشد یا سندی ارائه کند که قانع کننده باشد» (یزدی، ۱۳۸۵: ۸۰).
۳۴. حضرات آیات استادی، جنتی، یزدی، رفسنجانی جوادی آملی و امینی به مسئله‌ی لزوم نظارت تصریح دارند (حکومت اسلامی، ش ۸، ۴۰ و ۴۱).
۳۵. ر.ک: طلائی، ۱۳۹۱: ۱۱۲-۱۱۷.
۳۶. گشت‌زنی و نظارت در اماکن عمومی، به‌عنوان مبارزه و برخورد با مفسد اجتماعی برای بسیجیان یا غیر آن‌ها با هدف ردع از منکرات و با وجود شرایط مانعی ندارد (بهجت فومنی، ۱۴۲۸ق، ج ۳: ۱۴۳).

منابع و مآخذ

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: چ اول، ج ۱.
- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران: چ دوم.
- ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت، تقریرات دوره‌ی دکتری حقوق عمومی، پردیس قم دانشگاه تهران.
- استادی، رضا (۱۳۸۵)، «مجلس خبرگان و مشروعیت نظام (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۴۱، صص ۳۷-۶۲.
- امینی، ابراهیم (۱۳۷۷)، «مقررات و عملکرد مجلس خبرگان (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۴۰، صص ۶۶-۸۰.
- بحرانی، محمد سند (۱۴۲۶ق)، أسس النظام السیاسی عند الآمامیة، قم: مکتبة فذک، چ اول.
- جمعی از پژوهشگران (زیرنظر هاشمی‌شاهرودی، سید محمود) (۱۴۲۶ق)، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع)، قم: مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (ع)، چ اول، ج ۱.
- جتی، احمد (۱۳۸۵)، «شرایط، وظایف و اختیارات خبرگان ملت (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۴۱، صص ۳۷-۶۲.
- جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۷)، «جایگاه فقهی - حقوقی مجلس خبرگان (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۸، صص ۱۰-۴۰.
- حرّ عاملی، محمدبن حسن (۱۴۰۹ق)، وسائل الشیعة، مؤسسه‌ی آل البیت (ع)، قم: چ اول، ج ۱۶.
- حسینی خامنه‌ای، سید علی بن جواد (۱۴۲۴ق)، أجوبة الاستفتاءات (فارسی)، قم: دفتر مقام معظم رهبری، چ اول.
- سروش محلاتی، محمد (۱۳۷۵)، «نصیحت ائمه‌ی مسلمین»، حکومت اسلامی، سال ۱، ش ۱، صص ۱۳۵-۱۸۹.
- سروش محلاتی، محمد (۱۳۷۸)، «خبرگان و نظارت؛ بررسی فقهی - حقوقی درباره‌ی نقش مجلس خبرگان در نظارت بر رهبری»، حکومت اسلامی، ش ۱۴، صص ۱۱۲-۱۳۹.

سروری مازندرانی، محمد صالح بن احمد بن شمس (۱۳۸۲ق)، شرح الکافی، تهران: المكتبة الإسلامية، چ اول، ج ۱۲.

سید رضی، محمد (۱۴۱۴ق)، نهج البلاغه، قم: مؤسسه‌ی نهج البلاغه، چ اول.
طریحی، فخرالدین (۱۴۱۶ق)، مجمع‌البحرین، تهران: کتابفروشی مرتضوی، چ سوم، ج ۳.
طالبکی، اکبر (۱۳۹۱)، بررسی تحلیلی نحوه‌ی تحقق اصل هشتم قانون اساسی با نگاهی به نهاد ملی حقوق بشر و نهاد حسبه، رساله‌ی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران.
طالبکی، اکبر، لزوم اصلاح «طرح حمایت از آمرین به معروف و ناهیان از منکر»، مصاحبه با خبرگزاری فارس، ۹۳/۰۷/۲۹ به آدرس:

<http://www.farsnews.com/printable.php?nn=13930729000440>

عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ق)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر، چ چهارم، ج ۱.
کعبی، عباس (۱۳۹۱)، «امر به معروف و نهی از منکر تابع مصالح و مفاسد واقعی است (مصاحبه)»، کیهان فرهنگی، سال بیست‌ونهم، ش ۳۱۰-۳۱۲، مهر-آذر.
کلینی، ابو جعفر محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ق)، الکافی (ط-الاسلامیة)، تهران: دارالکتب الإسلامية، چ چهارم، ج ۲.

مجلسی دوم، محمد باقر بن محمد تقی (۱۴۰۴ق)، مرآة العقول فی شرح أخبار آل الرسول، تهران: دارالکتب الإسلامية، چ دوم، ج ۹.

محرمی، توحید (۱۳۸۵)، «نظارت خبرگان رهبری»، حکومت اسلامی، ش ۴۱، صص ۸۷-۱۱۰.

محمود عبدالرحمان (بی‌تا)، معجم المصطلحات و الالفاظ الفقهیة، ج ۳.

مرعشی شوشتری، سید محمدحسن (۱۴۲۷ق)، دیدگاه‌های نو در حقوق، تهران: میزان، چ دوم، ج ۱.
مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۷۷)، «جایگاه فقهی- حقوقی مجلس خبرگان (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۸، صص ۴۱-۵۶.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۹)، بزرگ‌ترین فريضه، قم: مؤسسه‌ی آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چ اول.

مصطفوی، سید محمدکاظم (۱۴۲۱ق)، مائة قاعدة فقهیة، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه‌ی مدرسین حوزه‌ی علمیه‌ی قم، چ چهارم.

منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (۱۴۰۹ق)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه‌ی محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، تهران: مؤسسه‌ی کیهان، چ اول، ج ۸.

منتظری نجف‌آبادی، حسینعلی (بی‌تا)، رساله‌ی استفتاءات (منتظری)، قم: چ اول، ج ۲.

موسوی خمینی، روح الله (۱۴۲۵ق)، ترجمه‌ی تحریر الوسیله، ترجمه‌ی علی اسلامی، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه‌ی مدرسین حوزه‌ی علمیه‌ی قم، ج ۲.

موسوی خمینی، سید روح الله (۱۴۱۵ق)، المكاسب المحرمة (للامام الخميني)، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ اول، ج ۱.

موسوی قزوینی، سید علی (۱۴۲۴ق)، ینایع الاحکام فی معرفة الحلال و المحرام، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه‌ی مدرسین حوزه‌ی علمیه‌ی قم، چ اول، ج ۲.

موسوی قزوینی، سید علی (۱۴۲۷ق)، الاجتهاد و التقليد (التعليقة على معالم الاصول)، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه‌ی مدرسین حوزه‌ی علمیه‌ی قم، چ اول.

هاشمی رفسنجانی، علی اکبر (۱۳۸۵)، «ضرورت و جایگاه: مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی (مصاحبه‌ی ۱)»، حکومت اسلامی، ش ۴۰، صص ۲۶ - ۵۳.

یزدی، محمد (۱۳۸۵)، «مجلس خبرگان و چگونگی نظارت بر رهبری (مصاحبه)»، حکومت اسلامی، ش ۴۱، صص ۷۷-۸۶.

تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی از منظر عاملیت و ساختار

عباسعلی کدخدایی^{۱*}، هادی طحان نظیف^{۲**}

۱. استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۳/۹/۱

دریافت: ۱۳۹۳/۶/۱۸

چکیده

دوگانه‌ی عاملیت و ساختار یکی از مباحث پرچالش و بحث‌برانگیز در حوزه‌ی علوم اجتماعی است. از سویی بحث تقابل ساختار و ماهیت حکومت و تأثیرات متقابل این دو نیز موضوعی بسیار مهم و پیچیده در حقوق اساسی است که این نوشتار در پی بررسی یکی از وجوه آن یعنی تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی است. البته این دعواهای دوگانه در علوم دیگر نیز چندان بی‌سابقه نیست و شاید بتوان ادعا کرد که اساساً مبنای تمام این مباحث در حوزه‌های مذکور یکی بوده و این از تبعات و ثمرات آن است که در حوزه‌های مختلف تجلی می‌یابد. این نوشتار در پی بررسی تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی از منظر عاملیت و ساختار است تا نشان دهد که چرا هر ماهیت، محتوا و غایتی، ظرف و ساختار متناسب با خود را طلب می‌کند و چرا ساختارهای حقوقی در نظام‌های حکومتی به ظرف‌هایی بی‌طرف و بی‌اثر نمی‌مانند و باید متناسب با محتوا و ماهیت خود شکل بگیرند و از رهگذر واکاوی این موضوع، برخی از اقتضائات و الزامات ساختاری مطلوب در نظام جمهوری اسلامی ایران را تحلیل و بررسی کند.

کلیدواژه‌ها: ساختار، ساختارگرایی، حکومت، عاملیت، عاملیت‌گرایی، ماهیت، نظام سیاسی.

* E-mail: aliyary1385@gmail.com

E-mail: h.tahan@ut.ac.ir

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

یکی از مباحث اساسی در حوزه‌ی حقوق عمومی، رابطه‌ی ساختار و ماهیت حکومت و تأثیر و تأثرات آن‌ها بر یکدیگر است که این نوشتار در پی بررسی یکی از وجوه آن یعنی تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی است. از طرفی شاید بتوان گفت موضوع متناظر با این موضوع، در حوزه‌ی علوم اجتماعی به‌عنوان یکی از حوزه‌های مادر در علوم انسانی، بحث «عاملیت و ساختار»^(۱) باشد. البته این امر به معنای برقراری رابطه‌ی این‌همانی بین دو موضوع مذکور نیست. دوگانه‌ی عاملیت و ساختار از مباحث مهم و بحث‌برانگیز در حوزه‌ی علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی است که علمای این رشته در مورد آن بسیار سخن رانده‌اند و راقم این سطور با ادبیات فربه‌ی در این خصوص مواجه است و برای اینکه از موضوع اصلی نوشتار دور نیفتد، باید به اختصار و به اندازه‌ی نیاز و کفایت از این ادبیات وسیع، تحفه برگیرد و پیش رود تا مدعای خویش را ثابت کند. آن‌جا که این نوشتار در پی بررسی رابطه‌ی ساختار و ماهیت و تأثیر و تأثرات متقابل میان آن‌هاست، از رهگذر طرح این مبانی، به دنبال اثبات مدعای خود یعنی تأثیرگذاری ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی است که در این زمینه تأثیرگذاری ساختار بر ماهیت با رویکردی تحلیلی از بررسی نقش عامل و ساختار در دعوای اساسی و پیچیده‌ی دوگانه‌ی ساختار- عامل قابل استخراج است. از نظر نگارندگان، از آن‌جا که این ادبیات در علوم اجتماعی با موضوع این نوشتار متناسب است، سعی شده تا از این تناسب به‌نحو محدود برای اثبات مدعای مورد نظر این نوشتار استفاده شود، زیرا دعوای مذکور، دعوای ساختار- عامل است، درحالی‌که دعوای این نوشتار، دعوای ساختار- ماهیت است. همچنین دعوای مذکور در علوم اجتماعی، جنبه‌ی توصیفی دارد، درحالی‌که در دعوای این نوشتار، غایت و هدف از اهمیت برخوردار است.

به‌طور کلی در مباحث مربوط به عوامل شکل‌دهنده‌ی تحولات اجتماعی و سیاسی، رویکردهای مختلفی از جمله عاملیت‌گرایی، ساختارگرایی و همچنین رویکردهای تلفیقی به نقش عامل و ساختار و نیز میزان تأثیرگذاری هر یک از آن‌ها می‌پردازند. با عنایت به این مسئله و همچنین تأثیرگذاری‌های گسترده‌ی این رویکردها، بررسی رابطه‌ی ساختار و ماهیت و همچنین تأثیرات متقابل بین ماهیت و ساختار از منظر عاملیت و ساختار و به‌طور خاص چرایی تأثیرگذاری ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی، مهم‌ترین مسئله و دغدغه‌ی مورد نظر این نوشتار است. البته در خصوص تأثیر ماهیت بر ساختار باید به این نکته توجه داشت که از آن‌جا که با عنایت به تمایز و اهمیت اصل از فرع در مفاهیم، این سنخ از تأثیر (تأثیر ماهیت بر ساختار) از نظر نگارندگان مفروغ عنه است، ضمن اشاره به آن در حد کفایت،

طبعاً عمده تمرکز این نوشتار بر تأثیر ساختار بر ماهیت خواهد گذشت. همچنین با اینکه در خصوص دعوی دوگانه‌ی عاملیت و ساختار، قلم‌فرسایی‌های فراوانی صورت گرفته، رویکرد غالب آن‌ها عموماً ناظر بر حوزه‌ی علوم اجتماعی و جامعه‌شناسی بوده است و با رویکرد حقوق عمومی به‌طور عام و در موضوع مورد نظر این نوشتار یعنی تأثیر ساختارهای حکومتی بر ماهیت نظام سیاسی به‌طور خاص، تحقیق مستقلی انجام نگرفته است.

در این نوشتار، ابتدا مفهوم‌شناسی ساختار و ماهیت مورد توجه قرار می‌گیرد و پس از زدودن غبار ابهام از مفاهیم مذکور و روشن شدن معنای کلیدواژه‌های اصلی، به تبیین رویکردهای سه‌گانه‌ی عاملیت‌گرایی، ساختارگرایی و تلفیقی متناسب با موضوع این نوشتار پرداخته می‌شود و در نهایت نیز تأثیر ساختارها در نظام سیاسی ایران با ارائه‌ی نمونه‌هایی بررسی و تحلیل می‌شود.

۱. مفهوم‌شناسی ساختار و ماهیت

در تمام حوزه‌های معرفتی و به‌ویژه در علوم انسانی، پیش از هر امری برای جلوگیری از بروز خطاهای معرفتی، باید مفاهیم و اصطلاحات مورد نظر به‌دقت تبیین شوند. اهمیت این مفهوم‌شناسی وقتی بیشتر می‌شود که موضوع مورد بررسی، مفهومی باشد که در حوزه‌های نظری و عملی با معانی متعددی همراه باشد و چنانچه مفاهیم مورد نظر به‌درستی تبیین نشوند، برداشت‌های گوناگونی را در عمل در پی خواهد داشت. از این‌رو برای جلوگیری از بروز چنین آفتی در این نوشتار، ابتدا به مفهوم‌شناسی واژه‌ی «ساختار» و سپس به مفهوم‌شناسی واژه‌ی «ماهیت» پرداخته می‌شود.

۱-۱. مفهوم ساختار

واژه‌ی ساختار^(۲) از ریشه‌ی لاتین Structura و فعل Struere به معنای بنا کردن و ساختن اخذ شده است (Miriam Glucksmann, 1979: 1). این واژه، از قرن پانزدهم به زبان انگلیسی وارد شده و در لغت به معنای چگونگی ساختمان یک چیز و همچنین ترتیب اجزا و بخش‌های یک جسم (معین، ۱۳۶۳: ج ۲، ۱۷۸۵-۱۷۸۶)، شیوه‌ی چینش اجزای مختلف یک چیز در کنار هم به‌گونه‌ای مرتبط، منظم و سازمان‌یافته براساس یک طرح دقیق به‌کار رفته است (Oxford, 2005: 1523) که باید یک کلیت را نیز تشکیل داده باشند (Longman, 2008: 1649). همچنین به عوامل سازنده‌ی یک چیز مانند ساختار دولت اطلاق شده است (Le Robert, 1988: 1219). بنابراین واژه‌ی ساختار به معنای قالب، فرم، شکل، ساختمان، اسکلت و همچنین بنا و بنیاد است. البته این واژه، تا قبل از قرن هفدهم صرفاً در معماری به‌کار رفته است؛ اما پس از آن، در علم کالبدشناسی

به این صورت که اجزای تن آدمی نوعی ساختمان تلقی شد و همچنین در علم دستور زبان به این نحو که ترکیب و ترتیب کلمات دارای ساخت تصور شد، نیز استعمال شده است. در قرن نوزدهم هربرت اسپنسر این واژه را از زیست‌شناسی وام گرفت و آن را در علوم انسانی به کار برد (توسلی، ۱۳۷۰: ۱۲۴-۱۲۵).

ساخت و ساختار در معنای اصطلاحی نیز در رشته‌های مختلف در حوزه‌ی علوم انسانی کاربرد زیادی دارد که با توجه به معانی مطروحه، آثار متعددی بر هر یک از آن‌ها مترتب است. از جمله اینکه در علوم اجتماعی، جامعه‌شناسان کلاسیک ایده‌ی ساخت اجتماعی را در این چارچوب نظری مطرح کرده‌اند (لوپز و جان، ۱۳۸۵: ۲۰-۲۳). از این رو ساختار همواره همراه با واژگانی مانند الگو، نظام، مجموعه، نهاد و سازمان به کار می‌رود که وجه مشترک همه‌ی این واژگان، برخورداری از نظم، عقلانیت، قانون، هدفمندی و کارکرد است (فکوهی، ۱۳۷۶: ۱۷۴). در یکی از رایج‌ترین تعاریف ساختار گفته‌اند که هر گاه بین عناصر و اجزای یک مجموعه که کلیت آن مورد نظر است، رابطه‌ای نسبتاً ثابت و پایدار برقرار باشد، مفهوم ساختار تحقق یافته است که براساس این تعریف، ساخت دارای دو وجه است که یک وجه آن متشکل از عناصر تشکیل‌دهنده‌ی آن است و وجه دیگر روابط ثابتی را که عناصر ساختی را به یکدیگر مرتبط می‌سازد، در بر می‌گیرد (Miriam Glucksmann, 1979: 20-15). در تعریف دیگری، راد کلیف براون، ساخت را در شبکه‌ی روابط اجتماعی خلاصه کرده است، البته با این توضیح که منظور او از ساخت جامعه، شبکه‌ی ارتباطات اجتماعی موجود است که وحدت آن‌ها در شبکه‌ی مستمری که پایگاه‌ها و نقش‌ها محور اصلی آن را تشکیل می‌دهند، خلاصه می‌شود (Radcliffe-Brown, 1952: 190-192). ماکس وبر نیز در تعریف ساخت اجتماعی، آن را طرح منطقی روابط انتزاعی که شالوده‌ی یک واقعیت را تشکیل می‌دهند، تعریف کرده است (مندراس و گوروچ، ۱۳۵۴: ۱۹۵). از نظر لوی اشتراوس، از بنیانگذاران معتبر ساختارگرایی، منظور از ساختار، ترکیب خاص همبستگی اجزای یک مجموعه با هدف معین است؛ برای مثال بدن انسان که اجزای آن با هم همکاری می‌کنند، یک ساختار است. به نظر اشتراوس، ساختار شیء، محسوس و واقع در جهان نیست، بلکه صرفاً جنبه‌ی اعتباری و ذهنی دارد (توسلی، ۱۳۷۰: ۱۴۰).

در فرهنگ‌های علوم اجتماعی نیز واژه‌ی ساخت، به معنای الگویی است که در میان اجزا و عناصر یک پدیده وجود دارد و ساخت اجتماعی به معنای الگوی اجزای جامعه است (لوپز و جان، ۱۳۸۵: ۱۵). همچنین ساخت اجتماعی گاهی به معنای محدودیت‌هایی به کار می‌رود که کنش فردی با آن مواجه می‌شود. همچنین اگر نظام^(۳) به معنای مجموعه عناصر وابسته به هم

فرض شود، مفهوم ساخت را می‌توان مرتبط با مفهوم نظام در نظر گرفت و برای توصیف سازمان زندگی اجتماعی به‌کار برد (بودون، ۱۳۷۶: ۵۸). به نظر هانری مندراس برای پی بردن به مفهوم نظام، باید معنای کل و مجموعه را توضیح داد و اساساً کل یا مجموعه با حاصل جمع افراد یعنی عناصر و اجزای آن متفاوت است (مندراس و گوریچ، ۱۳۵۴: ۱۹۳). اگرچه ممکن است این اصطلاح در علوم اجتماعی ابعاد گوناگونی داشته باشد، این ابعاد در قالب سه معنا قابل تبیین هستند: ساخت نهادی که الگوهای فرهنگی معیار را که انتظارات عاملان از رفتار دیگران را تعیین و تنظیم می‌کند و مناسبات پایداری را میان آنان سامان می‌دهد؛ ساخت رابطه‌ای که دربرگیرنده‌ی روابط و مناسبات اجتماعی است و برای توصیف الگوی روابط متقابل، وابستگی متقابل میان عاملان و کنش‌های آن‌ها و نیز جایگاه آن‌ها در جامعه از این اصطلاح استفاده می‌شود؛ ساخت تجسیدی که به معنای بعد حک‌شده‌ی ساخت نهادی و رابطه‌ای در جسم، اندیشه، احساس و رفتار انسان است (لوپز و جان، ۱۳۸۵: ۱۳-۱۴ و ۱۴۵).

مفهوم‌پردازی در خصوص ساختار به این‌جا ختم نشد و از مفهوم ساختار و توسعه‌ی مبانی نظری آن، مکتب اصالت ساختار یا ساختارگرایی^(۴) به‌وجود آمد. این مفهوم به‌سرعت توسعه یافت و برخی نویسندگان به آن منزلت آیین دادند (کرایب، ۱۳۷۸: ۱۶۵). این توسعه‌ی مفهومی به‌نحوی است که امروزه ساختارگرایی یکی از نظریه‌های مرسوم و رایج در علوم اجتماعی به‌شمار می‌رود. بر پایه‌ی این تفکر، ساختارهای باطنی و ناملموس، چارچوب‌های اصلی پدیده‌های اجتماع را تشکیل می‌دهند. اندیشه‌های فردیناند دوسوسور را می‌توان آغازگاه این مکتب دانست، هرچند پس از وی ساختارگرایی تنها به زبان‌شناسی محدود نشده و در حوزه‌های گوناگون به‌کار گرفته شد. ساختارگرایی ابتدا با مطالعه‌ی ساختار زبان آغاز شد، اما بعدها توسعه پیدا کرد و با دربرگرفتن موضوعات انسان‌شناختی، رشد و گسترش یافت. عالمان ساختارگرا همواره تلاش کرده‌اند که اصول حاکم بر زبان‌شناسی را در حوزه‌ی علوم اجتماعی مورد علاقه‌ی خود به‌کار گیرند. ساختارگرایان به این نتیجه دست یافتند که زبان یک ساختار اجتماعی است و هر فرهنگ، برای رسیدن به ساختارهای معنایی، روایت‌ها یا متن‌ها را وسیع و متحول می‌کند. ساختارگرایی در جست‌وجوی ساختارهای پنهان و ناآگاهی است که وجوه مختلف زندگی، بازتولید آن به‌شمار می‌روند و امروزه در حوزه‌های مختلف دانش به‌ویژه زبان‌شناسی، انسان‌شناسی، فلسفه، تاریخ، روان‌شناسی و مطالعات ادبی و فرهنگی نفوذ یافته است (ازکیا و مختارپور، ۱۳۹۱: ۸). به هر حال امروزه ساختارگرایی و پساساختارگرایی رویکردهای مختلفی در جامعه‌شناسی به‌شمار می‌آیند.

در جامعه‌شناسی سیاسی نیز به‌منزله‌ی یکی از شاخه‌های علوم اجتماعی، چنانکه تأثیرات

آن بر علوم دیگر مانند حقوق و علوم سیاسی در ادامه خواهد آمد، ساختار به معنای نحوه‌ی چینش قدرت و کیفیت اعمال قدرت حکومتی بر جامعه به کار می‌رود. از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، معیارهای جامعه‌شناختی تقسیم‌بندی رژیم‌های سیاسی به رابطه‌ی میان دولت و جامعه نظر دارد که از این لحاظ دو معیار قابل تشخیص است: یکی نحوه‌ی اعمال قدرت حکومتی که ساخت (ساختار) قدرت سیاسی را تشکیل می‌دهد و دیگری میزان اعمال قدرت حکومتی یا تلاش برای ایجاد دگرگونی‌های اجتماعی و اقتصادی (بشپریه، ۱۳۷۷: ۲۹۸). توجه به این نکته نیز ضروری است که همان‌گونه که علمای علوم اجتماعی با صراحت گفته‌اند، در زمان‌های گذشته اندیشمندان میان جامعه و دولت تفکیکی قائل نبوده‌اند و مسائل اجتماعی در لابه‌لای مسائل سیاسی و حکومتی مطرح شده‌اند که این مسئله در مورد اندیشه‌ی افرادی مانند فارابی صادق است (رجبی و دیگران، ۱۳۸۱: ۴۱-۴۵).

به هر حال امروزه با اهمیت یافتن مفهوم واژه‌ی «ساختار» در علوم اجتماعی، تأثیرات و همچنین آثار کاربرد این واژه را در سایر حوزه‌های علوم اجتماعی از جمله حقوق عمومی و علوم سیاسی نیز می‌توان به نظاره نشست. البته کاربرد واژه‌ی ساختار در آثار علمای کلاسیک حقوق سابقه‌ی چندانی ندارد و علمای حقوق عمومی آن را از علوم سیاسی به عاریه گرفته‌اند که بی‌شک این امر نیز متأثر و محصول طبیعی محیط اجتماعی است، زیرا دولت‌ها حتی با هدف تضمین امنیت افراد و تأمین نیازهای اساسی آن‌ها نمی‌توانند نسبت به ساختارهای اجتماعی بی‌تفاوت باشند. در این زمینه ژرژ سل بر این اعتقاد است که محظورات اجتماعی که حقوق آن‌ها را می‌آفریند، اساساً زیست‌شناختی است (کربونیه و ماتیو، ۱۳۸۱: ۱۸۹) و اصولاً حقوق موضوعات مخصوص خود را در بر می‌گیرد و این مسئله آن را از سایر علوم که ساختارها را مطالعه می‌کنند، متمایز می‌سازد؛ به هر حال نویسندگان حقوق عمومی بر خلاف سنت سلف خود از اصطلاح ساختار بهره جسته و رایج‌ترین کاربردهای واژه‌ی ساختار در حوزه‌ی حقوق عمومی در توصیف اشکال دولت و نیز تشکیلات اداری است. برای نمونه امروزه تعارض میان دولت‌های بسیط یا تک‌بافت و دولت‌های مرکب یا چندپارچه، عموماً تعارضی ساختاری دانسته شده است (کربونیه و ماتیو، ۱۳۸۱: ۱۹۱-۱۹۲).

متخصصان حقوق عمومی، ساختار را از علوم سیاسی به عاریه گرفته‌اند و این اصطلاح، متأثر از جامعه‌شناسی سیاسی به‌طور خاص و علوم اجتماعی به‌طور عام به علوم سیاسی راه یافته است. همچنین از آن‌جا که جامعه‌شناسی سیاسی با بررسی محیط اجتماعی سیاست، می‌کوشد رابطه‌ی میان قدرت دولتی و قدرت اجتماعی را دریابد (بشپریه، ۱۳۷۷: ۱۸-۱۹)، در این رشته، ساختار نیز بیانگر نحوه‌ی اعمال قدرت سیاسی یا به عبارت دیگر نحوه‌ی ترتیب‌بندی

و سازمان‌دهی نهادهای سیاسی در یک قالب کلان به نام حکومت است که گاهی این مفهوم مرداف با شکل دولت در نظر گرفته شده است (یوسفی، ۱۳۸۹: ۲۵)؛ اما واقعیت آن است که نمی‌توان مفهوم ساختار را صرفاً در شکل حکومت محدود کرد. بنابراین در علم سیاست، واژه‌ی ساختار، اغلب با مفهومی جامعه‌شناختی به کار رفته است که در نتیجه مقصود از آن، ترکیب عناصر نفوذ، پیوندها یا تعارض‌های موجود بین قدرت‌های عمومی و قدرت اقتصادی یا اجتماعی و نیز صلاحیت‌های واقعی عمل سیاسی است. با این مفهوم، اصطلاح ساختار گاه در خصوص مطالعه‌ی ساختار احزاب به معنای مطالعه‌ی تشکیلات درونی احزاب و همچنین نظام‌های حزبی (دوورژه، ۱۳۷۲: ۴۲۴-۵۹۰) گاهی در مورد ساختار حقوقی دولت‌ها مانند بررسی ساختار دولت‌های فدرال و همچنین در خصوص روابط ساختاری میان دولت‌ها استفاده شده است (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۷۷).

پس ساختار در علوم سیاسی بیانگر کیفیت و تنظیم نظام‌مند نهادها و مقامات عالی حکومت برای جریان افتادن قدرت و اداره‌ی امور کلان یک اجتماع به نام دولت شامل جمعیت، سرزمین و حاکمیت است. براساس این تلقی، معنای واژه‌ی ساختار به مفهوم شکل حکومت و همچنین اجزای رژیم سیاسی نزدیک می‌شود؛ چراکه رژیم سیاسی را نیز قالب‌بندی حقوقی نهادهای سیاسی معرفی کرده‌اند که این تعریف، با افزودن دو عامل زمانی و مکانی تکمیل می‌شود؛ با این اوصاف می‌توان رژیم سیاسی را مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی تلفیق‌یافته و همگن‌شده در محدوده‌ی دولت-کشور و در زمان معین تعریف کرد که البته رژیم‌های سیاسی را نیز معلول تنظیم و تلفیق نهادها و شیوه‌هایی دانسته‌اند که براساس آن‌ها باید قدرت سیاسی اعمال شود (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۸۵-۲۸۶). البته مرحوم قاضی، واژه‌ی حکومت را در کل، دارای رنگ و بوی حقوقی بیشتری نسبت به رژیم سیاسی دانسته و به‌صراحت، حکومت را به معنای ساختار آن می‌داند (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۸۳). ایشان از آن‌جا که دولت^(۵) را نهادِ نهادها معرفی می‌کند و آن را جامعه‌ی سیاسی سازمان‌یافته و نهادبندی‌شده‌ای می‌داند که از سایر جوامع متمایز است و شخصیت مشخص و متمایزی از عناصر خود دارد که سایر نهادهای سیاسی از آن ناشی شده‌اند، از قواعد حقوقی، نهادهای مختلف به‌ویژه نهادهای سیاسی و همچنین رژیم‌ها (حکومت‌ها) به‌عنوان عناصر ساختاری این جامعه‌ی سیاسی یاد می‌کند (قاضی، ۱۳۸۹: ۵۴). بنابراین به‌نظر می‌رسد در حوزه‌ی حقوق عمومی، کیفیت تنظیم و نحوه‌ی چارچوب‌بندی نهادها اعم از رهبری و قوای سه‌گانه و همچنین رابطه‌ی بین آن‌ها، ساختار یک حکومت را رقم می‌زند که قاعداً ظهور و انعکاس آن را می‌توان تا حد زیادی در قانون اساسی به نظاره نشست. بر این اساس می‌توان ادعا کرد که تدقیق در ساختار ارائه‌شده در

قانون اساسی هر کشور، به ایجاد و دریافت درکی درست و منطقی در زمینه‌ی ساختارهای هر حکومت می‌انجامد. از این رو کلیه‌ی ابزارهایی که به صورت شکلی و در یک رابطه تعریف شده و یک نظام سیاسی را مدیریت می‌کند، حوزه‌ی بحث ساختار در این نوشتار محسوب می‌شود. در این نوشتار منظور از ساختار، ساختار به معنای اخیر است.

۲-۱. مفهوم ماهیت

ماهیت واژه‌ای است عربی،^(۶) مرکب از «ما» (حرف استفهام عربی)،^(۷) «هی» (ضمیر منفصل مؤنث غایب) و «یت» (پسوند مصدر جعلی) (عمید، ۱۳۸۹: ۱۶۰۸) که به معنای حقیقت، طبیعت، نهاد، ذات و جوهر، قیمت و ارزش، فضیلت و معنویت و نیز چگونگی و کیفیت است (نفیسی، بی تا: ۳۰۲۷). سخن از ماهیت را سخن از چیستی دانسته‌اند، به این معنا که منظور از ماهیت چیزی، یعنی حقیقت آن چیز (دهخدا، ج ۱۲، ۱۳۷۳: ۱۷۷۰۶)؛ بر این اساس گفته‌اند ماهیت، چیزی است که در جواب «ما»ی حقیقه (چیست) می‌آید و پرسش از گوهر (جوهر) اشیاست. از این رو ماهیت، بر حقیقت شیء و آنچه شیئیت شیء به آن است، اطلاق می‌گردد (معین، ۱۳۶۳: ج ۳: ۳۷۴۳). به هر حال در لغت، امور ماهوی به امور مربوط به اساس، ریشه و ذات هر چیز و هر کار اطلاق می‌شود؛ بنابراین ماهیت به اصل هر چیز بر می‌گردد نه فروع آن (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲: ۶۰۴). اما شاید اولین تبادر ذهنی در خصوص معنای اصطلاحی واژه‌ی ماهیت، مفهوم این واژه در فلسفه باشد که به معنای آنچه دائمی است و از بین نمی‌رود (Le Robert, 1988: 1222). در نتیجه ماهیت عبارت است از محمول بلاواسطه بر چیزی که تمام‌نمای آن باشد، چنانکه گفته‌اند: «ماهیه الشی تمام ما یحمل علی الشی حمل مواطاه من غیر ان یکون تابعا لمحمول آخر»؛ یعنی گوهر یک نوع؛ همچنین مجموع مختصات و مشخصاتی است که او را متمایز از نوع دیگر می‌کند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲: ۶۰۵). ماهیت در حقوق نیز کاربردهای متعددی دارد^(۸) و در مقام تبیین مفهومی این اصطلاح، نباید این مسئله را از نظر دور داشت که در این استعمالات، همواره بر عناصر ذاتی و اساسی تأکید شده است.

مسئله‌ی مهم و اساسی اینکه واژه‌ی ماهیت در فلسفه، به مفهوم حقیقی و در حقوق مانند بسیاری از حوزه‌های علوم انسانی و به طور خاص در این نوشتار، به مفهوم اعتباری خود به کار رفته و به هیچ وجه مراد از این واژه، کاربرد آن به مفهوم حقیقی نبوده است؛ زیرا ماهیت در فلسفه، ناظر بر نوع طبیعی است، یعنی از یک طرف ناظر بر موجوداتی است که در ادبیات منطق و فلسفه، در نظام جنسی و فصلی تعریف شده باشند؛ از طرف دیگر جوهر باشند (اعراض نباشند) و نیز در استعمال، به نحو اعتباری به کار نرفته باشند؛ از این رو در فلسفه،

استعمال واژه‌ی ماهیت برای امور اعتباری شاید چندان صحیح و دقیق نباشد. برای نمونه از این منظر، استفاده از عباراتی مانند «ماهیت جامعه» به معنای چیستی جامعه مطلوب نیست، چون اساساً جامعه جزو امور اعتباری است. به هر حال، براساس رویه‌ی مرسوم که ناشی از معنای اعتباری این واژه است، ماهیت به اعتبار پرسش از چیستی هر چیز در علوم مختلف به کار می‌رود. از این رو بر خلاف کاربرد این اصطلاح در فلسفه که صرفاً در خصوص امور حقیقی و واقعی استفاده می‌شود، کاربرد این واژه امروزه در بسیاری از علوم و نیز کاربرد آن در اصطلاح مورد نظر این نوشتار، اعتباری است. پس در این مقاله منظور از واژه‌ی ماهیت یعنی محتوای نظام در مقابل شکل و ساختار آن، چنانکه کاملاً مرسوم و مصطلح است که در ادبیات، واژه‌های «ماهوی» و «شکلی» را در مقابل یکدیگر می‌نهند. بنابراین در این نوشتار منظور از بررسی رابطه‌ی ساختار و ماهیت در نظام حکومتی، بررسی تأثیرات متقابل این دو بر یکدیگر به معنای بررسی تأثیر ساختارها بر اساس و غایات نظام اسلامی و در یک کلام ماهیت آن یعنی آنچه اساساً نظام جمهوری اسلامی ایران برای اقامه و اجرای آن ایجاد شده، است و بر عکس تأثیر غایات نظام اسلامی بر ساختارهای سیاسی و حکومتی است که نگارندگان این موضوعات را از منظر عاملیت و ساختار بررسی می‌کنند. برای مثال به نظر می‌رسد از آنجا که در نظام جمهوری اسلامی، مشروعیت همه‌ی ارکان، نهادها و ساختارها به ولایت فقیه است (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۹۱: ۲۶۷-۲۶۹)، ولایت فقیه از بعد مشروعیت‌زایی جزو امور ذاتی و ماهیت نظام محسوب می‌شود، اما چگونگی اعمال ولایت با توجه به شرایط زمان و مکان متفاوت خواهد بود. از این رو این نحوه‌ی اعمال ماهیت لزوماً منوط و منحصر به ساختار حکومتی خاصی نیست و هر زمان ممکن است به گونه‌ای و در یک ساختار اجرایی باشد؛ در نتیجه ولایت انسان کامل در همه‌ی زمان‌ها و ولایت فقیه در زمان غیبت، ثابت و تغییرناپذیر ولی نحوه‌ی اعمال و اجرای آن تغییرپذیر است که اصولاً در مباحث مربوط به ساختار مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲. چرایی تأثیر از منظر عاملیت و ساختار

اصطلاح «عاملیت»^(۹) به رویدادهایی مربوط می‌شود که فرد انسانی مسبب آن‌هاست، به این معنا که وی در هر مرحله از انجام کار می‌توانست به نحو دیگری عمل کند (گیدنز، ۱۳۸۴: ۶۴). در خصوص معنای ساختار نیز در مباحث گذشته اشاره شد که این اصطلاح در علوم اجتماعی معانی مختلف و متفاوتی دارد. از جمله اینکه ساخت اجتماعی گاهی به معنای محدودیت‌هایی به کار می‌رود که کنش فردی با آن مواجه می‌شود. در مورد نسبت عامل و ساختار و همچنین

تأثیرات هر یک مباحث عمده‌ای از سوی اندیشمندان مطرح شده است. نظر به تنوع آرای موجود در این خصوص، مجموع دیدگاه‌های مذکور در سه دسته قابل ذکرند:

۲-۱. رویکرد اول: عاملیت‌گرایی

عاملیت با اموری سروکار دارد که یک فرد انجام می‌دهد و هر آنچه اتفاق می‌افتد، بیانگر آن است که فرد انجام آن را خواسته و در تحقق آن دخالت داشته است، زیرا اگر او نمی‌خواست اتفاق نمی‌افتاد (ریترز، ۱۳۷۹: ۶۰۲). در این رویکرد که فردگرایی، ذره‌گرایی، اراده‌گرایی و قصدگرایی نیز خوانده می‌شود، اساساً جامعه چیزی جز توده‌ای از افراد نیست و ساختارهای اجتماعی از رهگذر تعاملات خرد یا کنش متقابل افراد ساخته می‌شوند (بانگ، ۱۳۸۰ [الف]: ۱۰۶). براساس این دیدگاه، پدیده‌های اجتماعی، محصول افعال اعضای جامعه و کنشگران تلقی می‌شوند و کنشگران، خود عاملانی هستند که باورها، ارزش‌ها، اهداف، معانی، اوامر و نواهی و احتیاط و تردید بر افعالشان حکومت می‌کند (لیتل، ۱۳۷۳: ۶۳). افرادی مانند واتکینز بر این اعتقادند که هستی‌شناختی اساس فردگرایی بر این امر استوار است که جامعه حقیقتاً از مردم و فقط از مردم تشکیل شده و حتی می‌توان گفت که اشیای اجتماعی ساخته‌ی افعال و امیال افراد است (سروش، ۱۳۸۸: ۳۵۸). هومنز نیز واقعیت فرافردی یعنی اجتماع را انکار می‌کند. از نظر پوپر هم از آن‌جا که کل‌های اجتماعی وجود ندارند، علوم اجتماعی صرفاً وضعیت افراد را مطالعه می‌کند. وینچ هم به تبع ویتگنشتاین معتقد است که علوم اجتماعی تنها رفتار ارادی معطوف به قاعده را مطالعه می‌کند، نه گروه‌های اجتماعی را (بانگ، ۱۳۸۰ [الف]: ۱۰۴-۱۱۱). از منظر دوناگن، تنها طریق برای تبیین افعال انسانی، رجوع به افکار آن‌هاست، زیرا درک انسان‌ها از موقعیت‌ها تبیین‌کننده‌ی رفتارشان است، نه خود موقعیت‌ها. وی اجمالاً می‌پذیرد که برای برآورد کامیابی یا ناکامی آدمیان در تبدیل نیت به عمل، رجوع به موقعیت‌ها در مواقعی ضروری است (سروش، ۱۳۸۸: ۳۶۱). ولی همچنان اصالت را به فرد می‌دهد و بر آگاهانه بودن کنش‌های انسانی اصرار می‌ورزد. بدیهی است که با این فرض، آنچه اصالت دارد ذهنیت خواهد بود نه عینیت. براساس این تلقی، پدیده‌های اجتماعی محصول و نتیجه‌ی افعال هدفدار و قصد عاملان اجتماعی‌اند (لیتل، ۱۳۷۳: ۶۹). با توجه به دیدگاه‌های مزبور، برخی از اصول هستی‌شناختی حاکم بر این رویکرد عبارت‌اند از:

۱. جامعه، مجموعه‌ای از افراد است. کل‌های فرافردی خیالی‌اند و نهادهای اجتماعی چیزی جز قرار داده‌های حاکم بر رفتارهای فردی نیستند؛
۲. کل‌های اجتماعی انتزاعی‌اند، از این‌رو نمی‌توانند به‌منزله‌ی یک واحد عمل کنند یا

اعراض نوپدید و کلی داشته باشند؛ هریک از اعراض اجتماعی، مجموعه‌ای از اعراض فردی است؛

۳. کل‌های اجتماعی به دلیل تخیلی بودن، نمی‌توانند کنش متقابل داشته باشند و بر اعضای خود تأثیر بگذارند و تحول یابند. هم‌کنشی دو جامعه، چیزی جز مجموعه هم‌کنشی‌های میان اعضای فردی آن‌ها نیست. فشار گروه، برآیند فشارهایی است که توسط هر یک از اعضای گروه بر دیگر اعضا وارد می‌آید. تغییر اجتماعی، حاصل جمع تغییراتی است که در اعضای تشکیل‌دهنده‌ی جامعه پدید آمده‌اند (بانگ، ۱۳۸۰ [الف]: ۱۰۴-۱۱۱).

۲-۲. رویکرد دوم: ساختارگرایی

براساس این رویکرد که در مقابل رویکرد اول قرار دارد، واقعیت‌های اجتماعی در سطح خرد در چارچوب جامعه‌ی کلان و تحت الزامات ساختاری آن تعیین می‌یابند و تنها در حالتی می‌توان به کنش متقابل و سازوکارهای تحقق آن پی برد که نیروهای ساختی کلانی که کنش‌ها و تعاملات افراد در چارچوب آن شکل می‌گیرند، شناسایی شوند. از این دیدگاه، ساختارهای اجتماعی، نظام‌هایی بادوام و سامان‌بخش هستند که با تعیین چارچوب‌ها، هدایت‌گر و محدودکننده یا الهام‌بخش کنش‌های انسان‌ها خواهند بود (بانگ، ۱۳۸۰ [الف]: ۱۰۴-۱۱۱).

ساختارگرایی با مفاهیم دیگری همچون کل‌گرایی و با رویکردهای مختلفی تفسیر شده است. ابن‌خلدون، هگل، کانت، مارکس، دورکیم، تونیس، مالینوفسکی، پارسونز، سوسور و لویی اشتراوس، همگی به‌رغم اختلاف نظرهای جدی، کل‌گرا هستند؛ به عبارت دیگر، همه‌ی این افراد جامعه را بر فرد مقدم می‌دانند و بر این اعتقادند که ساختارهای اجتماعی، احساس، اندیشه و عمل انسان را شکل می‌دهند (بانگ، ۱۳۸۰ [ب]: ۱۰۴-۱۱۱). البته ساختارگرایان در نوع ساختارهای مورد نظر خود اختلاف نظرهای فراوانی دارند؛ برای نمونه، برخی مانند لاکان و فروید بر ساختارهای عمیق ذهن تأکید دارند، درحالی‌که برخی، ساختارهای گسترده و نامرئی جامعه را در هدایت کنش‌ها مهم و اساسی می‌دانند؛ در این زمینه دورکیم، از وجدان جمعی به‌مثابه‌ی دستگاه معینی از مجموعه اعتقادات و احساس مشترک (دورکیم، ۱۳۸۱: ۷۷)، امری نامرئی که موجب محدودیت فرد (کرایب، ۱۳۸۲: ۱۵۴، ۲۰۴ و ۲۴۷) و موجد نوعی تحمیل و فشار است، سخن به میان آورده است (دورکیم، ۱۳۶۲: ۲۵). برخی همچون سوسور، به ساختارها به‌مثابه‌ی الگوهایی برای جهان اجتماعی نگریسته‌اند و برخی مانند لوی اشتراوس از بنیانگذاران معتبر ساختارگرایی به رابطه‌ی دیالکتیکی میان ساختارهای ذهن و ساختارهای جامعه توجه کرده‌اند و معتقدند که ساخت نه امری محسوس و واقع در جهان خارج که صرفاً

امری اعتباری و ذهنی است. چنین ساختی از دیدگاه وی دارای خصایصی منظومه‌وار یا نظامی است که دگرگونی هر جزء آن موجب دگرگونی دیگر اجزا می‌شود؛ علاوه بر این، از خاصیت پیش‌بینی‌پذیری برخوردار است؛ یعنی براساس آن می‌توان پیش‌بینی کرد که اگر در یک یا چند عنصر از عناصر ساخت تغییراتی پدید آید، در کل ساخت چه تغییری روی خواهد داد (توسلی، ۱۳۷۰: ۱۴۱). به هر حال همان‌گونه که اشاره شد، این ساختارها از منظر اندیشمندان مختلف، متفاوت‌اند، چنانکه این کل (ساختار) از منظر متسکیو ممکن است وراثت، از منظر فروید جنسیت، از منظر دورکیم واقعیت‌های اجتماعی و از منظر پارسونز تقسیم‌بندی‌های اجتماعی مانند سیاست و اقتصاد که مخلوق خود انسان است، باشد. صرف نظر از تنوع دیدگاه‌ها، برخی از اصول هستی‌شناختی حاکم بر این رویکرد نیز عبارت‌اند از:

۱. جامعه، یک کل است و فراتر از اجزای تشکیل‌دهنده‌ی خود جای دارد؛
۲. جامعه دارای صفات کلی متمایز از صفات افراد است. این صفات قابل تحویل به هیچ‌یک از صفات اجزای آن نیست؛
۳. تأثیر جامعه بر اعضا بسیار شدیدتر از تأثیر اعضا بر جامعه است. همچنین تغییر اجتماعی، امری فرافردی است، هرچند بر اعضای جامعه نیز تأثیر می‌گذارد (بانگ، ۱۳۸۰: [ب]: ۱۰۹-۱۱۵).

متفکرانی مانند دورکیم، پارسونز و مرتون بر این اعتقادند که اساساً انسان‌ها در درون ساختار تعریف می‌شوند.^(۱۰) از این‌رو انسان‌ها جزو یک کل شده و به عبارت بهتر در آن محو می‌شوند. نتیجه‌ی این دیدگاه این خواهد بود که برای نمونه چنانچه شخصی در ساختاری مثل دانشگاه تهران قرار می‌گیرد، این ساختار او را تغییر خواهد داد و حاصل اینکه او دیگر خودش نیست و به نحوی که ساختار مورد نظر خواسته بود، تغییر می‌یابد و به عبارت بهتر شکل می‌گیرد. ریتزر کسانی را که از چشم‌انداز ساختارگرایی پشتیبانی می‌کنند، به چند دسته تقسیم می‌کند، به این نحو که برخی از ساختارگرایان بر آنچه خود ساختارهای ژرف‌ذهن می‌خوانند، تأکید دارند؛ به نظر آن‌ها، این ساختارهای ناخودآگاه مردم را به تفکر و عمل وا می‌دارند؛ نظریات روان‌شناسانی مانند زیگموند فروید را می‌توان در این زمینه تحلیل کرد. دسته‌ی دیگری، بر ساختارهای گسترده‌تر و نامرئی جامعه تأکید کرده و این ساختارها را تعیین‌کننده‌ی اعمال انسان‌ها و نیز کل جامعه تلقی می‌کنند؛ برخی مارکس را از جمله کسانی می‌دانند که بر این اساس عمل کرده است، زیرا وی بر ساختار اقتصاد نامرئی جامعه‌ی سرمایه‌داری تأکید دارد. گروه دیگری ساختارها را به مثابه‌ی الگوهایی برای جهان اجتماعی در نظر می‌گیرند و در

نهایت، شماری دیگر به رابطهای دیالکتیکی میان افراد و ساختارهای اجتماعی می‌پردازند و بین ساختارهای ذهن و ساختارهای جامعه، پیوند برقرار می‌کنند (ریتزر، ۱۳۷۹: ۱۰۴). به هر حال از منظر ساختارگرایان، نتیجه‌ی این تغییرات آن است که ساختارها انسان‌ها را به هم شبیه می‌کند. مارکس به‌عنوان یک متفکر ساختارگرا در اظهار نظری افراطی که بیانگر این مهم است که دیدگاه ساختارگرایی وی به نگاه جبرگرایانه منجر شده، معتقد است: «انسان‌ها تاریخشان را می‌سازند، ولی نه آنچنان که خودشان دوست دارند، آن‌ها تاریخ را تحت شرایط دلخواهشان نمی‌سازند، بلکه تحت شرایطی این کار را انجام می‌دهند که مستقیماً در برابر آن‌ها وجود داشته و از گذشته به آن‌ها انتقال یافته است» (ریتزر، ۱۳۷۹: ۶۰۰).

در مقابل، اندیشمندان عاملیت‌گرایی مانند وبر معتقدند که در اثر ساختارها، انسان‌ها شبیه به هم نمی‌شوند، زیرا در عمل نیز انسان‌ها در نهایت کاملاً متفاوت از یکدیگرند و این تفاوت‌ها نتیجه‌ی تجارب متفرق و غیرشبیه انسان‌ها نسبت به یکدیگر است؛ زیرا در پس هر انسان، یک تاریخ وجود دارد و آن تاریخ، چیزی به نام تفسیر را رقم خواهد زد. توضیح اینکه هر انسان از آن ساختار، تفسیر خود را ارائه می‌کند. از این‌رو ممکن است فقر از منظر ساختارگرایان، چه بسا موجب انحراف افراد شود، درحالی‌که با دیدگاه وبری که در بالا به آن اشاره شد، ممکن است کسی آن را تقدیر الهی دانسته و موجب صعود و تقرب به ذات باری تعالی بداند. به هر حال ساختارگرایی در نگاه افراطی خود به حذف عاملیت و در نگاه عادی به پذیرش غلبه‌ی ساختارها نسبت به عامل (فاعل شناسا) گراییده است. براساس این دیدگاه، دوالیسم دکارت که سوژه را از ابژه جدا می‌کند، امکان‌پذیر نیست؛^(۱۱) زیرا هر انسان، خود یکی از اجزای این ساختار است. بنابراین با قید تفسیرگرایی که وبر اضافه می‌کند، هر انسانی دارای یک سری تجارب شخصی است که تفسیر وی را از ساختارها تغییر می‌دهد. در نتیجه این امر سبب می‌شود همه‌ی انسان‌ها شبیه یکدیگر نشوند و در مثال مذکور تمامی دانشجویان دانشگاه تهران، شبیه یکدیگر نشوند.

از دید ساختارگرایان و افرادی مانند مرتون، ساختارهای اجتماعی لزوماً کارکردها و پیامدهای مثبت ندارند و ممکن است پیامدهای منفی نیز در پی داشته باشند. حتی ممکن است هر ساختاری، همزمان پیامدهای مثبت و منفی برای گروه‌های گوناگون داشته باشد. از این‌رو در تحلیل یک ساختار باید بین سطوح گوناگون جامعه تفاوت قائل شد، زیرا یک ساختار ممکن است برای بخشی از جامعه، کارکرد مثبت و برای بخشی دیگر، کارکرد منفی داشته باشد (ریتزر، ۱۳۷۹: ۱۸۴-۱۸۵).

۲-۳. رویکرد سوم: تلفیقی

در برابر دو دیدگاه افراطی مذکور، دیدگاه‌های معتدلی نیز وجود دارند که معتقدند سطوح ساختار و عاملیت مانعة‌الجمع نیستند. از منظر این دیدگاه‌ها که رهیافت‌های مکملی را در زمینه‌ی فهم واقعیت اجتماعی مطرح می‌کنند، ساختارهای اجتماعی با اینکه محدودیت‌هایی را بر عمل و کنش عامل تحمیل می‌کنند، استقلال وجودی و تحقق فراقردی ندارند. بر این اساس عینیت ساختارهای اجتماعی به هر اندازه نیز فراگیر و نافذ باشد، چیزی جز محصول و نتیجه‌ی کنش‌های انسانی نیست. از این‌رو ساختارها به‌رغم نقش هدایتی در کنش‌های انسانی، تعیین فرصت‌ها و تحمیل محدودیت‌ها، اراده و اختیار کنشگران را سلب نمی‌کنند و به جبر در اعمال انسانی نمی‌انجامند. اندیشمندان زیادی به این رهیافت جدید یعنی دیدگاه تلفیقی علاقه نشان داده‌اند که در این خصوص می‌توان برای نمونه به پیوند ساختار و عامل در نظریه‌ی عاملیت و فرهنگ آرچر، نظریه‌ی ساختمان ذهنی و زمینه‌ی بوردیو، نظریه‌ی تلفیق جهان حیاتی و نظام هابرماس، نظریه‌ی ساختاربندی لوکز، نظریه‌ی تولید نفس جامعه‌ی تورن و مهم‌تر از همه، نظریه‌ی ساختاربندی گیدنز اشاره کرد (ریتزر، ۱۳۷۹: ۶۹۸-۶۹۹).

آنتونی گیدنز در نظریه‌ی خود برای توضیح نوع رابطه‌ی میان کنش و ساختار، از مفهوم دوگانگی ساختار بهره می‌جوید. این مفهوم، بدان معناست که افراد حقیقتاً سازنده‌ی جامعه‌اند، اما جامعه نیز آن‌ها را محدود و مقید می‌کند (جلایی‌پور و محمدی، ۱۳۸۷: ۳۷۲). به بیان دیگر، با وجود تلقی تضادگونه در مورد کنش و ساختار، این دو در واقع دو روی یک سکه‌اند و نمی‌توان آن‌ها را جدا از هم تحلیل کرد، زیرا از نظر وی عاملیت و ساختار یک پدیده‌ی دوگانه‌اند. هر کنش اجتماعی، دربرگیرنده‌ی یک ساختار و هر ساختار نیز نیازمند کنش اجتماعی است. از این‌رو این دو به‌نحو جدایی‌ناپذیری در هم تنیده‌اند (ریتزر، ۱۳۷۹: ۷۰۲). پس در جهان الزام‌هایی وجود دارد، ولی این به آن معنا نیست که کنشگران هیچ‌گونه قدرتی ندارند. در این زمینه او با نظریه‌های دوگانه‌انگارانه‌ای که یا گرایش به نسبت دادن قدرت به کنشگر دارند مانند نظریه‌ی کنش متقابل نمادین یا قدرت را به ساختار نسبت می‌دهند، مانند کارکردگرایی ساختاری، مخالف است (ریتزر، ۱۳۷۹: ۶۰۲). از نظر گیدنز بی‌تردید ساختارها الزام‌آور و محدودکننده‌اند، اما به اعتقاد وی ساختارها می‌توانند از طریق خلق قواعدی که زمینه‌ساز کنش‌های جدیدند، یاریگر کنش و کنشگران نیز باشند. برای نمونه، قواعد نحوی زبان اگرچه حذف بخشی از ترکیبات واژگانی را به‌دنبال دارند، می‌توانند به خلق جملات معنادار جدید نیز کمک کنند. به هر حال از منظر وی، ساختارها با تمام سختی و پایداری، قابلیت تغییر دارند (جلایی‌پور و محمدی، ۱۳۸۷: ۳۷۴). گیدنز با دوری گزیدن از نوعی برداشت دورکیمی از ساختار به‌عنوان یک عامل الزام‌آور، بر این

نکته تأکید دارد که ساختارها همیشه هم وادارنده و هم تواناکننده هستند. بنابراین همان گونه که اشاره شد، او با رویکرد تلفیقی خود، بر این اعتقاد است که عوامل و ساختارها، دو رشته‌ی جدا از هم نیستند که در دو قطب متفاوت قرار داشته باشند، بلکه هر دو خصلت ذاتاً دوگانه‌ای را نشان می‌دهند. از این رو در نهایت این گونه جمع‌بندی می‌کند که ساختار در بیرون کنشگر جای ندارد، بلکه هم در سطح کلان (نظام‌های اجتماعی) و هم در سطح خرد وجود دارد (ریتزر، ۱۳۷۹: ۶۰۳). البته به موازات رشد ساختارگرایی در جامعه‌شناسی، جنبشی به نام مابعد ساختارگرایی نیز خارج از این رشته تحول یافته است که از مفروضات اولیه‌ی ساختارگرایی فراتر می‌رود. میشل فوکو از نظریه‌پردازان عمده‌ی این جنبش محسوب می‌شود^(۱۲) (ریتزر، ۱۳۷۹: ۱۰۴) و از گفتمان به‌جای ساختار سخن به میان می‌آورد.

با صرف نظر از تفصیل بیشتر در مورد دیدگاه‌های مذکور و تأکید بر اینکه خصوصاً در فضای پست‌مدرن برخی بر این اعتقادند طرح این دعوا و پررنگ کردن نقش ساختارها و ساختارگرایی در نهایت به سود ساختارگرایان و در نتیجه به کم‌رنگ و کم‌جلوه شدن عامل می‌انجامد و نیز با قطع نظر از اینکه در کشورهایمانند ایران که با در نظر گرفتن شرایط، اوضاع و احوال انسانی و نیز سابقه‌ی تاریخی و مذهبی همواره نقش عامل نسبت به ساختار مهم‌تر و تعیین‌کننده‌تر بوده است،^(۱۳) همان گونه که به اجمال گفته شد، در ادبیات کلاسیک علوم اجتماعی، عده‌ای طرفدار عاملیت و برخی نیز طرفدار ساختار هستند. اما نکته‌ی بسیار مهم و اساسی از نظر نگارندگان آن است که نباید این مسئله را از نظر دور داشت که در میان این دعاوها بحث بر سر اولویت هر یک از این دو مؤلفه است و نه اساس تأثیر آن‌ها؛ چراکه آرای طرفداران هر دو گروه البته به‌جز برخی از افراطیون معدود در هر گروه، حاکی از این مهم است که هر دو آن‌ها بر تأثیر ساختار بر ماهیت صحنه می‌گذارند و آن را به‌عنوان فرض اول می‌پذیرند. پس هر دو دسته، در مجموع تأثیر ساختار را قبول دارند و بحث بر سر میزان تأثیرگذاری بیشتر هر یک از آن‌هاست و نه رد اثر دیگری. بنابراین به‌نظر می‌رسد مفروض ذهنی عالمان حوزه‌ی علوم اجتماعی، تأثیر و تأثر این دو است و بحث صرفاً بر سر اولویت هر یک از آن‌هاست. به هر حال حاصل بررسی‌های نگارندگان در این خصوص آن است که اساساً دعوای ساختار و عامل مربوط به حوزه‌ی تأثیر هر یک از این دو مؤلفه است و اینکه کدام یک اثربخش‌تر است؛ این در حالی است که این مسئله مبتنی بر یک پیش‌فرض مقبول میان طرفین این دعواست که اجمالاً ساختارها تأثیرگذارند و از این رو تنها بحث بر سر اولویت‌ها و اثرگذاری بیشتر است. چنانکه ساختارگرایان معتقد به اثرگذاری بیشتر ساختار هستند و قائلان به عاملیت، اصرار بر اثرگذاری بیشتر عاملان و کنشگران دارند. البته همان گونه که در تبیین رویکرد سوم اشاره شد، امروزه

عالم‌ان این حوزه با گذر از اصرار و تأکید صرف بر یکی از مؤلفه‌های مذکور، علاقه و تمایل بیشتری به رویکرد اخیر (رویکرد تلفیقی) نشان می‌دهند که به نحو روشن‌تری، فرض مورد نظر این نوشتار (تأثیر ساختارها) را البته در کنار کنشگران (عاملان) تأیید می‌کند. از این رو اگر زمانی دو رویکرد افراطی پیش‌گفته مطرح بوده‌اند، اکنون دیگر نگاه‌ها بیشتر معطوف به رویکردهای تلفیقی است که قائل به تأثیر هر دو عامل هستند و دیگر نگاه و تأکید صرف بر یکی از دیدگاه‌های مذکور در میان متفکران این حوزه رنگ باخته است. به هر حال چه با رویکردهای کلاسیک و چه با رویکردهای اخیر در حوزه‌ی علوم اجتماعی به این مقوله نگرسته شود، مدعای این نوشتار در مورد تأثیر و تأثر ساختارها ثابت است.

۳. تأثیر ساختارها در نظام سیاسی ایران

حال که براساس هر سه رویکرد عاملیت‌گرایی، ساختارگرایی و تلفیقی روشن شد ساختارها بر ماهیت نظام سیاسی تأثیرگذارند، این انتظار از اسلام به‌عنوان دین و شریعت کامل و بدون نقصان وجود دارد که در امر حکومتداری علاوه بر ماهیت و محتوا، ساختار نیز ارائه دهد. امام خمینی (ره) به‌عنوان یک اسلام‌شناس که خود نیز در عمل به تأسیس حکومت دست زده است، می‌فرماید: «... اسلام از هنگام ظهورش متعرض نظام‌های حاکم در جامعه بوده و خود دارای سیستم و نظام خاص اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی بوده است که برای تمامی ابعاد و شؤون زندگی فردی و اجتماعی قوانین خاصی وضع کرده است و جز آن را برای سعادت جامعه نمی‌پذیرد» (موسوی خمینی، ۱۳۷۹: ج ۵، ۳۸۹). از این رو ادعا می‌شود که اسلام همان‌گونه که از محتوای بی‌بدیل برخوردار است، از ساختار نیز غفلت نکرده است و امکان ارائه‌ی ساختار در آن متناسب با هر زمان و مکان و همچنین در همه‌ی عصرها و نسل‌ها وجود دارد. مسئله‌ی مهم و اساسی در خصوص گرایش به ساختارهای تأسیس و تولیدی آن است که بهره‌گیری از ساختار نظام‌های دیگر ممکن است چارچوبی را ایجاد کند که این چارچوب، محتوای درونی اسلام، شریعت و فقه را به‌عنوان ماهیت نظام اسلامی تحت تأثیر قرار دهد و به‌تدریج روند عرفی شدن به‌سبب این شکل ساختار در نظام اسلامی طی شود (کعبی، ۱۳۹۲: ۶۲-۶۳). این رویکرد حتی در حوزه‌های دیگر علوم انسانی نیز همواره مورد سؤال و تأمل است که آیا با ساختارهای سکولار می‌توان محتوای دین را پیاده و اقامه کرد؟^(۱۴) زیرا بر خلاف آنچه به‌عنوان یک گزاره‌ی رایج گفته می‌شود که محتوا اسلامی ولی شکل به شیوه‌ی متعارف امروزی است، شکل در محتوا و ماهیت تأثیرگذار است و محتوا از شکل و ساختار تأثیر می‌پذیرد. البته این امر، نافی تأثیر ماهیت بر ساختار نیست و از این رو در این نوشتار نیز

به عنوان پیش فرضی بدیهی بدان نگریسته می شود. به هر حال برخی بر این اعتقادند که حکومت در اسلام، ساختار دارد که این ساختار باید اجتهاد و کشف شود و اگر این ساختار تولید نشود، اسلام به عنوان یک نظام و یک سیستم کامل و دارای اجزای مرتبط و بهم پیوسته، ناقص خواهد بود، زیرا طبعاً یکی از احتیاجات دین، ساختار است. پس باید از طریق اجتهاد، نظام های اسلامی را کشف و در نظام سازی به کار گرفت که در این میان یکی از پایه های بنیادین تحول در ساختار و نقطه ی آغاز در تحول ساختاری، نگاه به اهداف، وظایف و مأموریت های نظام اسلامی و بازخوانی آن ها در منابعی مانند کتاب و سنت است. از این رو در تحول در ساختار یا تولید آن باید در جست و جوی ساختاری بود که راه را برای تحقق اهداف، وظایف و مأموریت ها هموار کند (کعبی، ۱۳۹۲: ۶۶-۶۶). از آن جا که حکومت اسلامی وسیله ای برای تحقق بخشیدن به اهداف عالی است (موسوی خمینی، ۱۳۷۷: ۴۴)، هر زمان باید به دنبال ساختاری باشد تا هرچه بهتر او را به غایات مورد نظر خود نزدیک کند. با مقدمات مذکور پذیرش تأثیر ساختار بر ماهیت به معنای پذیرش رویکردی با تأثیر حداکثری و ماهوی است، زیرا ساختارهای حکومتی ممکن است ماهیت نظام سیاسی را اعم از بنیان ها، اهداف و غایات خود دور کنند. همچنین این بدان معناست که در بحث نظام سازی اسلامی، نمی توان ساختار را امری خنثی و بی طرف دانست و بر این مبنا هر ساختاری را برای اداره ی حکومت پذیرفت، چراکه ممکن است ساختار مذکور با ماهیت نظام سیاسی در تعارض و تنافی باشد.

در اسلام، متناظر با ثوابت، قوانین ثابت و متناظر با متغیرات، قوانین متغیر پیش بینی و وضع شده اند که مبنای این مسئله را می توان در بحث ثابت و متغیر^(۱۵) جست و جو کرد^(۱۶) و پرداختن به آن در این مقال نمی گنجد و مستلزم نوشتار دیگری است. اما نظامات اجتماعی به طور عام و نظامات سیاسی مورد نظر این نوشتار به طور خاص، در هر دو بعد زندگی انسان یعنی نیازهای ثابت و نیازهای متغیر او باید به نحوی سامان یابند که در ثوابت که در طول تاریخ دستخوش تغییر نبوده اند، همچنان عنصر ثبات را لحاظ کنند و در متغیرات نسبت به عنصر تغییر بی توجه نباشند، چراکه در این خصوص نیز نمی توان نسبت به تغیر، تجدد و تطور نیازهای انسان، پاسخ یکسانی را ارائه کرد (صدر، ۱۴۲۴ق: ۳۷۱). پس همان گونه که اشاره شد، نیازهای اولی ثابت اند، اما در خصوص نیازهای ثانوی باید به این مسئله توجه داشت که پاره ای از آن ها ثابت و برخی دیگر متغیرند. از این رو از آن جا که ساختارها ابزارهایی برای تأمین نیازها در جهت غایات هستند، وضعیت مذکور قابل تسری و تعمیم به نظامات سیاسی از حیث ماهیت و ساختارهای حکومتی است، به این نحو که اولاً ماهیت و غایت هر نظام سیاسی امری ثابت است؛ ثانیاً برخی از ساختارها که ارتباطی تنگاتنگ با ماهیت دارند و به نوعی ثبات در ماهیت به آن ها نیز تسری

می‌یابد، ثابت و برخی دیگر از ساختارها که از چنین ویژگی‌ای برخوردار نیستند، متناسب با شرایط و اوضاع و احوال، تغیر و تطور می‌یابند. برای نمونه در این‌جا می‌توان از «ولایت» به‌عنوان یک ساختار ثابت سخن به میان آورد که بخشی از ساختارهای متغیر با استناد به استفاده از علوم، فنون و تجارب پیشرفته‌ی بشری^(۱۷) به‌منزله‌ی تجارب وارداتی ترمیم و تعدیل شده به‌صورت اصلاح ساختار ذیل آن قابل پذیرش‌اند. توضیح بیشتر اینکه براساس آموزه‌های اسلامی در یک نظام دینی، مسئولیت هدایت مردم و جامعه بر عهده‌ی انسان کامل نهاده شده است^(۱۸) و انسان‌ها که بالقوه خلیفه‌الله هستند، به مدد او باید این قوه را به فعلیت می‌رسانند تا به مقام خلیفه‌اللهی دست یابند. از این‌رو در نظام اسلامی، راهبری و هدایت با انسان کامل و ائمه‌ی معصومین (ع) است و مشروعیت سایر نهادها از مقام ولایت ناشی می‌شود؛ در نتیجه اقتضای این امر آن است که ولایت در این ساختار در رأس قرار گیرد و جایگاه آن در ساختار این نظام، ثابت باشد و این مسئولیت خطیر در زمان غیبت معصوم نیز تداوم داشته و در امر حکومتداری بر عهده‌ی ولی فقیه به‌عنوان جانشین و شبیه‌ترین فرد به معصوم از حیث اوصاف و شرایط است؛ این مسئله از منظر اسلام‌شناسانی مانند امام خمینی (ره) به‌حدی بدیهی و ضروری است که تصور در این مورد را موجب تصدیق آن دانسته‌اند (موسوی خمینی، ۱۳۷۷: ۳). بر این اساس در نظام جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه بر پایه‌ی سیاست‌هایی که در اختیار دارد، برخی از ساختارها مانند قوای سه‌گانه را به‌عنوان سیاست شرعی قبول کرده است که در نتیجه این قوا ذیل ساختار ولایت و از باب عناوینی مانند تقسیم کار و نه توزیع قدرت با اقتضائات آن قرار می‌گیرند.^(۱۹) این امر کاملاً متفاوت از تفکیک قوا با قرائت و روایت مرسوم است.^(۲۰) از این‌رو پذیرش ساختارهای مذکور از جهت توزیع قدرت فسادانگیز نیست و با تصرف در این ساختارها در عمل به‌نحوی قلب ماهیت در ساختار آن‌ها رخ داده است که این امر به‌خودی‌خود مغایرتی با شرع مقدس ندارد. البته ممکن است در تطابق کامل آن با شریعت نیز تردید وجود داشته باشد. به هر حال، ولایت به‌عنوان یک ساختار ثابت هم در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ و هم در اصلاحیه‌ی قانون اساسی مصوب سال ۱۳۶۸، تغییر بنیادین نکرده و اصولاً در اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیز در زمره امور ذکر شده که قابل بازنگری نیستند، زیرا مشروعیت سایر ارکان، نهادها و ساختارها در نظام اسلامی منوط به آن است (حسینی خامنه‌ای، ۱۳۹۱: ۲۶۷-۲۶۹). بنابراین ولایت از حیث مشروعیت بخشی به سایر ساختارها و نهادها، بخشی از ماهیت نظام اسلامی و از نظر جایگاه که با دلایل ذکرشده باید همواره در رأس این نظام باشد، ساختار ثابت محسوب می‌شود. در نهایت در خصوص کیفیت اعمال ولایت مثل اینکه انتخاب حاکمان به‌نحو مستقیم از سوی او صورت پذیرد یا از سوی مردم با تنفیذ وی باشد، تعصبی در

شکل و صورت امر وجود ندارد. حاصل آنکه، روشن است که در اسلام حداقل بخشی از ساختارها تأسیسی و تولیدی است و در نظام اسلامی نه تنها برای تولید ساختار منعی وجود ندارد که مطلوب نیز است. تذکر این نکته نیز خالی از فایده نیست که وضعیت فعلی ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران حاکی از ساختاری ترمیمی است، اما ساختار تولیدی مذکور، توصیف وضعیت مطلوب از منظر نظام‌سازی اسلامی بوده و مطلوبیت آن از حیث تناسب ساختار و ماهیت برای دستیابی به غایات مورد نظر این نظام سیاسی قطعی است.

نتیجه‌گیری

از منظر این پژوهش، کیفیت تنظیم و نحوه‌ی چارچوب‌بندی نهادها و رابطه‌ی میان آنها، ساختار یک حکومت را رقم می‌زند؛ ماهیت نیز محتوای نظام در مقابل شکل و ساختار مذکور است که این نوشتار در پی بررسی تأثیر ساختارهای سیاسی و حکومتی بر اساس و غایات نظام بوده است. در خصوص چرایی تأثیرات میان این دو عنصر، از ابعاد و جنبه‌های مختلف می‌توان به این امر پرداخت و فرضیه‌ی این پژوهش (تأثیرگذاری) را اثبات کرد. یکی از این ابعاد، دعوای ساختار و عامل در حوزه‌ی علوم اجتماعی است و با وجود اختلافات فراوان و جدی در آرا و رویکردهای عاملیت‌گرایان، ساختارگرایان و تلفیقی که مباحث آنها حول اولویت هر یک از مؤلفه‌های مورد نظر است، به نظر می‌رسد که اصل و اساس تأثیرگذاری، مفروض هر یک از این رویکردهاست. از این‌رو بحث بر سر میزان تأثیرگذاری بیشتر هر یک از عوامل است و نه رد کامل اثر دیگری. بنابراین چه با رویکردهای کلاسیک و چه با رویکردهای اخیر در حوزه‌ی علوم اجتماعی به این مقوله نگریسته شود، مدعای این پژوهش در مورد تأثیر و تأثر ساختارها ثابت است و نمی‌توان ساختار را امری خنثی، بی‌اثر و بی‌طرف دانست و در نتیجه هر ساختاری را برای اداره‌ی حکومت پذیرفت، زیرا چه بسا برخی ساختارها با ماهیت نظام سیاسی در تعارض و تنافی باشد. با این مبنا اولاً اساس، ماهیت و غایت هر نظام سیاسی امری ثابت است؛ ثانیاً برخی ساختارها که ارتباطی تنگاتنگ با ماهیت دارند و به نوعی ثبات در ماهیت به آنها نیز تسری می‌یابد، ثابت و برخی دیگر از ساختارها که از چنین ویژگی‌ای برخوردار نیستند، متناسب با شرایط و اوضاع و احوال، تغیر و تطور می‌یابند. توضیح اینکه براساس آموزه‌های اسلامی در نظام اسلامی، راهبری و هدایت با انسان کامل و ائمه‌ی معصومین (ع) است و مشروعیت سایر نهادها از مقام ولایت ناشی می‌شود. در نتیجه اقتضای این امر آن است که ولایت در این ساختار در رأس قرار گیرد و جایگاه آن در ساختار این نظام، ثابت باشد.

یادداشت‌ها

۱. البته در خصوص عامل، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند کنش، کنشگر، فرد، فاعل، کارگزار، شخص، سوژه و ذهن و در مورد ساختار، دانش‌واژه‌های مرتبط دیگری مانند جمع، جامعه، نظام، ابژه، عین به کار رفته‌اند (توحیدفام و حسینیان امیری، ۱۳۸۸: ۱۱).
2. Structure.
3. System.
۴. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص نظریات ساختارگرایی ر.ک. ریتزر، ۱۳۷۹.
۵. در اینجا منظور از دولت، مفهوم دولت-کشور است.
۶. در خصوص ریشه‌ی واژه‌ی ماهیت، برخی معتقدند که ماهیت در اصل ماهویت بوده است؛ «یاء» آن «یاء» نسبت و «تاء» آن «تاء» مصدریه است. «واو» قلب به یاء و «یاء» در «یاء» ادغام شده و هاء آن مکسور شده است و بعضی نیز ماهیت آن را مشتق از «ماهو» می‌دانند، به این نحو که این واژه، مرکب از «ما» استفهامیه و «یاء» نسبت و «تاء» مصدریه است و همزه‌ی زائد بعد از الف به هاء تبدیل شده است و گاه به جای ماهیت «مائیت» گفته شده است (سجادی، ۱۳۶۱: ۵۱۳).
۷. برخی این ما را ماء موصوله دانسته‌اند (دهخدا، ج ۱۲، ۱۳۷۳: ۱۷۷۰۶).
۸. برای مشاهده‌ی کاربرد این واژه در حقوق ر.ک. جعفری لنگرودی، ۱۳۷۲: ۶۰۵-۶۰۷.
9. Agency.
۱۰. برای مطالعه در کارکردگرایی ساختاری از منظر هر یک از متفکران مذکور ر.ک. ریتزر، ۱۳۷۹: ۱۲۱-۱۸۱.
۱۱. برخی نویسندگان، «مرگ سوژه» را دارای پیوند تنگاتنگی با ساختارگرایی و از نتایج آن دانسته‌اند (کرایب، ۱۳۷۸: ۱۷۰).
۱۲. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص مابعدساختارگرایی ر.ک. ریتزر، ۱۳۷۹: ۵۵۵-۵۶۶.
۱۳. نحوه‌ی برخورد و تعامل ایرانیان با ساختارهای نوین از دوران مشروطه تا امروز شاهد روشنی بر این مدعاست.
۱۴. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص رویکردهای مختلف در این مورد ر.ک. پورحسن، ۱۳۹۱: ۱۶-۳۲.
۱۵. بحث ثابت و متغیر در پاسخ به پرسش‌هایی مانند چگونگی جمع کردن میان احکام شریعت با موضوع تغییر زمان طرح شده است (حیدری، ۱۴۲۹: ۲۳).
۱۶. برای مطالعه‌ی بیشتر در خصوص بحث ثابت و متغیر ر.ک. مطهری، ۱۳۶۹: ۶۰؛ صدر، ۱۴۲۴: ۴۴۳.

۱۷. اصل ۲ قانون اساسی.

۱۸. البته این نگاه اندکی متفاوت با نگاه شهید صدر است؛ از نظر ایشان مسئولیت اساسی در پیمودن طریق مذکور متوجه خود انسان است و انسان کامل در این میان نقشی شهادت‌گونه به معنای ناظر دارد. برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک. صدر، ۱۴۰۳: ۹۱-۱۱۵.

۱۹. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند»

۲۰. از منظر برخی در نظام جمهوری اسلامی ایران، تفکیک قوا با مبانی، اقتضائات و الزامات مرسوم وجود ندارد که بر این اساس حتی در بروز عملی و وجود خارجی آن نیز خدشه کرده‌اند. ر.ک. کدخدایی و جواهری طهرانی، ۱۳۹۱: ۹۹-۱۲۲.

منابع و مآخذ

الف) فارسی و عربی

- ازکیا، مصطفی و مختارپور، مهدی (۱۳۹۱)، «نقش مکتب ساختارگرایی در شکل‌گیری تئوری‌های توسعه»، *مطالعات توسعه‌ی اجتماعی ایران*، سال ۴، ش ۳، صص ۷-۲۸.
- بانگ، ماریو (۱۳۸۰ [الف])، «کل‌گرایی و فردگرایی (۱)»، *معرفت*، ترجمه‌ی محمدعزیز بختیاری، ش ۴۶، صص ۱۰۴-۱۱۱.
- بانگ، ماریو (۱۳۸۰ [ب])، «کل‌گرایی و فردگرایی (۲)»، *معرفت*، ترجمه‌ی محمدعزیز بختیاری، ش ۴۷، صص ۱۰۹-۱۱۵.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۷)، *جامعه‌شناسی سیاسی (نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی)*، تهران: نی، چ چهارم.
- بودون، ریمون (۱۳۷۶)، «ساخت و ساخت‌گرایی»، *معرفت*، ترجمه‌ی محمدعزیز بختیاری، ش ۲۱.
- پورحسن، قاسم (۱۳۹۱)، «پژوهشی انتقادی در نسبت دین و رسانه»، *رسانه‌ی دینی*، سال ۱، ش ۱.
- توحیدفام، محمد و حسینیان امیری، مرضیه (۱۳۸۸)، *فراسوی کنش و ساختار: تلفیق کنش و ساختار در اندیشه‌ی آنتونی گیدنز*، پیر بوردیو و یورگن هابرماس، تهران: گام نو.
- توسلی، غلام‌عباس (۱۳۷۰)، *نظریه‌های جامعه‌شناسی*، تهران: سمت، چ دوم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، چ ششم.
- جلایی‌پور، حمیدرضا و محمدی، جمال (۱۳۸۷)، *نظریه‌های متأخر جامعه‌شناسی*، تهران: نی.
- حسینی خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۱)، *ولایت و حکومت: بیانات مقام معظم رهبری درباره‌ی حکومت و ولایت*، گردآوری و تنظیم مرکز صهبا، تهران: مؤسسه‌ی جهادی ایمان، چ دوم.
- حیدری، کمال (۱۴۲۹ق)، *معالم التجدید الفقهی معالجه اشکالیه الثابت و المتغیر فی الفقه الاسلامی*، قم: دارالفراقد للطباعة و النشر.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: روزنه، چ اول، دوره‌ی جدید، ج ۱۲.
- دورکیم، امیل (۱۳۶۲)، *قواعد روش جامعه‌شناسی*، ترجمه‌ی علی‌محمد کاردان، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- دورکیم، امیل (۱۳۸۱)، *درباره‌ی تقسیم کار اجتماعی*، ترجمه‌ی باقر پرهام، تهران: نشر مرکز.
- دوورژه، موریس (۱۳۷۲)، *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه‌ی سید ابوالفضل قاضی (شریعت پناهی)، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

- رجبی، محمود و همکاران (۱۳۸۱)، تاریخ تفکر اجتماعی در اسلام، تهران: سمت، چ سوم.
- ریتزر، جورج (۱۳۷۹)، نظریه‌های جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه‌ی محسن ثلاثی، تهران: علمی، چ چهارم.
- سجادی، سید جعفر (۱۳۶۱)، فرهنگ علوم عقلی، تهران: انجمن اسلامی حکمت و فلسفه‌ی ایران.
- سروش، عبدالکریم (۱۳۸۸)، علم‌شناسی فلسفی، تهران: مؤسسه‌ی فرهنگی صراط.
- صدر، سید محمدباقر (۱۴۲۴ق)، اقتصادنا، قم: مرکز الیحات و الدراسات التخصصیه للشهید الصدر.
- صدر، سیدمحمدباقر (۱۴۰۳ق)، الاسلام یقود الحیاه، الطبعة الثانية، طهران: وزارة الارشاد الاسلامی.
- عمید، حسن (۱۳۸۹)، فرهنگ فارسی عمید، تهران: اشجع، ج ۲.
- فکوهی، ناصر (۱۳۷۶)، تاریخ اندیشه و نظریه‌های انسانی‌شناسی، تهران: نی.
- قاضی (شریعت‌پناهی)، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چ دوازدهم.
- قاضی (شریعت‌پناهی)، سید ابوالفضل (۱۳۸۹)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ سی‌وهشتم.
- کدخدایی، عباسعلی و جواهری طهرانی، محمد (۱۳۹۱)، «تفکیک قوا؛ رؤیای تقدیس شده»، حکومت اسلامی، سال ۱۷، ش ۱، پیاپی ۶۳، صص ۹۹-۱۲۲.
- کرایب، یان (۱۳۷۸)، نظریه‌ی اجتماعی مدرن از پارسونز تا هابرماس، ترجمه‌ی عباس مخبر، تهران: آگاه.
- کرایب، یان (۱۳۸۲)، نظریه‌ی اجتماعی کلاسیک، ترجمه‌ی شهناز مسماپرست، تهران: آگه.
- کربونیه، ژان و ماتیو، آندره (۱۳۸۱)، «مفهوم ساختار در حقوق خصوصی و عمومی»، ترجمه و تحقیق ناصرعلی منصوریان، الهیات و حقوق (آموزه‌های حقوقی)، سال ۲، ش ۲، پیاپی ۶، صص ۱۸۳-۱۹۴.
- کعبی، عباس (۱۳۹۲)، «محور نظام‌سازی و رابطه‌ی آن با حقوق عمومی»، مجموعه درس‌گفتارهای نظام‌سازی انقلاب اسلامی از منظر حقوق عمومی، به اهتمام گروه حقوق مرکز تحقیقات بسیج، تهران: سازمان بسیج حقوقدانان.
- گیدنز، آنتونی (۱۳۸۴)، مسائل محوری در نظریه‌ی اجتماعی، کنش ساختار و تناقض در تحلیل اجتماعی، ترجمه‌ی محمد رضایی، تهران: سعادت.
- لوپز، خوزه و جان، اسکات (۱۳۸۵)، ساخت اجتماعی، ترجمه‌ی حسین قاضیان، تهران: نی.

لیتل، دانیل (۱۳۷۳)، تبیین در علوم اجتماعی؛ درآمدی به فلسفه علم الاجتماع، ترجمه‌ی عبدالکریم سروش، تهران: مؤسسه‌ی فرهنگی صراط.

مطهری، مرتضی (۱۳۶۹)، ختم نبوت، تهران: صدرا، چ پنجم.

معین، محمد (۱۳۶۳)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ ششم، ج ۲ و ۳.

مندراس، هانری و گوروپچ، ژرژ (۱۳۵۴)، مبانی جامعه‌شناسی، ترجمه‌ی باقر پرهام، تهران: سیمرغ، چ سوم.

موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۷)، ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ هفتم.

موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۹)، صحیفه‌ی امام، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چ سوم، ج ۱۵.

نفیسی (ناظم الاطباء)، علی‌اکبر (بی‌تا)، فرهنگ نفیسی، تهران: کتاب‌فروشی خیام، ج ۵.

یوسفی، حیات‌الله (۱۳۸۹)، ساختار حکومت در اسلام، تهران: کانون اندیشه‌ی جوان.

ب) لاتین

- Glucksmann, Miriam (1979), *Structuralist analysis in contemporary social thought*, Boston, and Henley.
- Le Robert Micro Poche, *Dictionnaire de la langue Française* (1988), 2th edition, Montreal: Dicorobert Inc.
- Longman Dictionary of Contemporary English (2008), 12th edition, Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.
- Oxford Advance Learner's Dictionary of Current English (2005), 7th edition, Oxford University press.
- Radcliffe-Brown, Alfred (1952). *Structure and function in primitive society*, Cohen & West.

نگاهی به اصل ۷۵ قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره ی هشتم)

محمد جلالی^{۱*}، محمد قاسم تنگستانی^{۲**}

۱. استادیار دانشکده ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۱/۲۸

دریافت: ۱۳۹۳/۷/۹

چکیده

یکی از محدودیت‌های ابتکار قانونگذاری توسط نمایندگان مجلس در ایران، مربوط به پیشنهاد طرح‌هایی است که به افزایش هزینه‌ی عمومی یا کاهش درآمد عمومی منجر می‌شود. اصل ۷۵، از پراستندترین اصول در بررسی مصوبات مجلس با قانون اساسی توسط شورای نگهبان است. با توجه به اینکه اجرای اغلب قوانین بار مالی دارد، تفسیر شورای نگهبان از طرح‌ها و لوایح مشمول این اصل، مفهوم تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی و طریق جبران آن، قابل بررسی می‌نماید. شورای نگهبان علاوه بر اعلام مغایرت طرح‌ها و پیشنهادهای قانونی نمایندگان که به افزایش هزینه‌ی عمومی یا کاهش درآمد عمومی بدون پیش‌بینی محل تأمین آن‌ها منجر شده باشد، مواردی که طریق پیش‌بینی شده «کفایت» افزایش هزینه‌ها یا کسری درآمدها را نمی‌کند نیز مورد ایراد قرار داده است. با عنایت به تجربه‌ی عدم اجرای برخی از قوانین به سبب عدم تأمین منابع مالی مربوط، شورای مزبور با اعلام مغایرت طرق مرسوم که در برخی پیشنهادهای مطرح می‌شد (مانند از محل صرفه‌جویی و...) و جنبه‌ی واقعی نداشت، سعی در انطباق هرچه بیشتر فرایند قانونگذاری با اصول مربوط قانون اساسی و پشتوانه‌های نظری آن داشته است.

این نوشتار به روش توصیفی-تحلیلی، به بررسی نظرهای تفسیری و مشورتی و آرای شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی تا دوره ی هشتم قانونگذاری می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: اختیارات تقنینی، درآمد عمومی، طرح قانونی، لایحه‌ی قانونی، هزینه‌ی عمومی.

* E-mail: mdjalali@gmail.com

E-mail: m.tangestani@yahoo.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

اصل ۷۱ قانون اساسی بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری تأکید دارد. با وجود این، براساس اصل ۷۵ قانون اساسی «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد». اصل اخیر ناظر بر محدودیت‌های نمایندگان در ابتکار قانونگذاری از طریق ارائه‌ی طرح قانونی یا پیشنهاد اصلاح لایحه‌ی قانونی است و صلاحیت عام مجلس در قانونگذاری را آن‌گونه که برخی نویسندگان بیان کرده‌اند (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۴۱)، تخصیص نمی‌زند. منطق حاکم بر این اصل، مبتنی بر واقع‌نگری و توجه به ظرفیت‌ها و منابع و محدودیت‌های مالی دولت است. همان‌طور که نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در جریان بررسی اصل ۶۵ پیشنهادی (۷۵ فعلی) بیان داشته است: «آن کسی که به صورت روزانه و مستمر با مسایل درآمد و هزینه سروکار دارد [قوه مجریه است] بنابراین اگر قوه مقننه می‌خواهد به قوه مجریه پیشنهادی بدهد که مستلزم این است که باید هزینه‌ها را بالا ببرد یا درآمدی را کم بکند، باید به او بگوید که جای خالی را از کجا پر کند و نمی‌تواند بگوید ما تصویب کردیم، حالا خودت جایش را پیدا کن، این قابل عمل نیست» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۲: ۸۴۷). اصل ۷۵ در اصلاحات سال ۱۳۶۸ قانون اساسی بدون تغییر ماند و تاکنون مستند بسیاری از نظرهای شورای نگهبان در بررسی مصوبات مجلس بوده است.

در خصوص موضوع این مقاله، پرسش‌های زیر قابل طرح است:

- آیا محدودیت ناشی از اصل ۷۵، شامل کلیه‌ی قوانین می‌شود یا صرفاً ناظر بر قوانین مالی است؟
- آیا خارج کردن لوایح بودجه از مصوبات مشمول اصل ۷۵، منطبق با قانون اساسی است؟
- آیا اصل مزبور شامل بودجه‌ی نهادهایی غیر از قوه‌ی مجریه، مانند مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مؤسسات عمومی غیردولتی (مانند شهرداری‌ها) نیز می‌شود؟ آیا محدودیت ناشی از اصل مزبور مؤسسات و نهادهایی را که بودجه‌ی آن‌ها از محلی غیر از بودجه‌ی کل کشور تأمین می‌شود، نیز در بر می‌گیرد؟
- آیا می‌توان بین پیشنهادهایی که در اجرای اصول قانون اساسی تهیه شده و غیر آن، تفکیک قائل شد؟ مواردی مانند تعیین تعداد کمیسیون‌های مجلس به موجب [قانون] آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (اصل ۶۶)، تعیین سازمان و نحوه‌ی اداره‌ی امور دیوان محاسبات کشور در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون (اصل ۵۴)، و سایر امور: تعیین

تعداد وزیران (اصل ۱۳۳)، وضع مالیات، مشخص کردن موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی (اصل ۵۱).

- در صورتی که قوه مجریه (هیأت وزیران) به نحوی از انحاء رضایت خود را در خصوص طرح مورد نظر نمایندگان یا اصلاحات آنان بر لوایح، مطرح کند، آیا محدودیت موضوع اصل ۷۵ در خصوص این مصوبات پابرجاست؟

تاکنون تحقیق مستقلی در زمینه‌ی موضوع مذکور با تأکید بر بررسی نظرهای شورای نگهبان انجام نگرفته است. مقاله‌ی «اصل ۷۵ قانون اساسی و اختیارات قوه مجریه» در بودجه‌ریزی» (حسینی و دیگران، ۱۳۹۱) مرتبط‌ترین نوشتار به موضوع تحقیق است، اما از منظر بررسی نظرهای شورای نگهبان به بررسی موضوع نپرداخته است. روش جمع‌آوری اطلاعات تحقیق حاضر، کتابخانه‌ای و روش تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. در این نوشتار ابتدا مبانی نظری اصل ۷۵ تبیین می‌شود، سپس تفاسیر و برداشت‌های شورای نگهبان از اجزای تشکیل‌دهنده‌ی این اصل یعنی طرح‌ها و لوایح مشمول این اصل، مفهوم تقلیل درآمد عمومی یا کاهش هزینه‌ی عمومی و طرق جبران آن بررسی می‌شود.

۱. مبانی نظری

مبانی نظری اصل ۷۵ قانون اساسی، تا حدودی مشابه دلایل تقدم ارائه‌ی لوایح قانونی نسبت به طرح‌های قانونی است. مسئولیت قوه مجریه در اداره‌ی امور کشور، آشنایی با مسائل و مشکلات اجرایی و آگاهی از محدودیت‌ها و ظرفیت‌های موجود، از مهم‌ترین موارد قابل ذکرند (قاضی، ۱۳۸۴: ۲۱۷).

همچنین می‌توان به مقوله‌ی امکان اجرای قانون به‌عنوان یکی از دغدغه‌های قانونگذار اساسی تأکید کرد. قانونگذاری منطقاً با توجه به مشکلات و مسائل پیش‌رو، با در نظر گرفتن منابع و ظرفیت‌های موجود و در نهایت، اولویت‌بندی رفع نیازها انجام می‌گیرد. تصویب قوانین آرمان‌گرایانه بدون توجه به محدودیت‌های دولت در اجرای آن، زمینه‌ی شکست قانونگذاری را فراهم می‌کند. تصور برخی نمایندگان مجلس در خصوص عدم مسئولیت قوه مجریه در فرض عدم اجرای قانون و مسئول دانستن قوه مجریه که وظیفه‌ی اصلی اداره‌ی امور کشور را بر عهده دارد، موجب شده تا بدون توجه به امکان یا عدم امکان اجرای قانون مورد نظر و بعضاً براساس برخی ملاحظات، اقدام به تهیه‌ی طرح‌های قانونی کنند که اگرچه متضمن مواد مطلوب و آرمان‌گرایانه است، به‌علت محدودیت‌های دولت (از حیث منابع مالی، انسانی و ...)، امکان اجرای کامل و مؤثر آن وجود ندارد.

مبنای دیگر، منطق سیاستگذاری هماهنگ در قوهی مجریه است. حجم عظیمی از سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اداره‌ی امور کشور در مجموعه‌ی قوهی مجریه به‌عنوان رکن مسئول در اداره‌ی کشور تنظیم می‌شود. قوهی مزبور به‌مثابه‌ی کانون هماهنگ‌کننده‌ی سیاست‌های کشوری در عرصه‌های مختلف، موظف است در چارچوب اسناد قانونی بالادستی مربوط، به تنظیم سیاست‌های منسجمی به‌منظور اداره‌ی امور کشور پردازد و حسب مورد، مراتب را برای تأیید به قوهی مقننه ارسال کند (سیاستگذاری تقنینی). لزوم وجود هماهنگی در میان سیاست‌های در حال اجرای دولت ایجاب می‌کند قوهی مجریه صلاحیت ابتکار پیشنهاد سیاست‌های تقنینی را داشته باشد. به‌منظور تأمین هماهنگی در اتخاذ و اجرای سیاست‌ها، کلیه‌ی لوایح و تصویب‌نامه‌های قوهی مجریه که دارای بار مالی است، باید برای انجام پیش‌بینی‌ها و هماهنگی‌های لازم در لوایح برنامه و بودجه‌ی آتی و حسب مورد پیشنهاد انجام اصلاحات لازم، به امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی برسد (ماده‌ی ۱۲۷ قانون محاسبات عمومی کشور، تبصره‌ی ۲ ماده‌ی ۲۳ آیین‌نامه‌ی داخلی هیأت دولت).

قوهی مجریه مرکز اصلی تعیین و هدایت سیاست اجرایی کشور است و بیشترین مسئولیت‌ها را در زمینه‌های مختلف و در یک شبکه‌ی وسیع و گسترده بر عهده دارد. بر همین اساس، تهیه‌ی لایحه‌ی بودجه بر عهده‌ی این قوه است. در نظام حقوقی ایران، امور برنامه و بودجه مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور بوده و مقام مزبور هماهنگ‌کننده‌ی برنامه و بودجه‌ی دولت و سایر دستگاه‌های قدرت عمومی است (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۲۰۳).

۲. طرح‌ها و لوایح قانونی مشمول اصل ۷۵

در اجرای حکم این اصل، تفاوتی بین لوایح مالی و غیرمالی وجود ندارد. اگرچه مخاطب اصلی آن، قوانین مالی است، نباید از نظر دور داشت که حجم زیادی از قوانین غیرمالی، بار مالی شایان توجهی برای دولت دارند. بنابراین فارغ از عنوان و موضوع قانون، کلیه‌ی پیشنهاد‌های قانونی که مستلزم افزایش یا ایجاد هزینه‌های عمومی یا کاهش درآمد عمومی شود، مشمول اصل ۷۵ است. ظاهراً این اصل، از ماده‌ی ۴۰ قانون اساسی فرانسه (جمهوری پنجم، مصوب ۱۹۵۸) اقتباس شده است. به موجب ماده‌ی مزبور «پیشنهادهای و اصلاحیه‌هایی که از طرف اعضای پارلمان ارایه می‌شود، چنانچه تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی و ایجاد و یا افزایش هزینه‌ای عمومی گردد، قابل پذیرش نمی‌باشد». گفتنی است در این نظام نیز اعضای پارلمان و دولت هر دو حق ابتکار قانونگذاری دارند.^(۱) همان‌طور که از قانون اساسی فرانسه نیز استنباط می‌شود، در این نظام محدودیت مزبور بر کلیه‌ی طرح‌های قانونی یا پیشنهاد

اصلاحی بر لوایح دولت، اعم از مالی و غیرمالی، بودجه‌ای و غیر آن وارد شده است. البته برخی نظام‌ها محدودیت یادشده را صرفاً ناظر بر لوایح بودجه و اغلب در راستای حفظ توازن هزینه‌ها و درآمدهای عمومی دانسته‌اند. اصل ۸۱ قانون اساسی ایتالیا در این زمینه مقرر می‌دارد: «مجالس هر سال بودجه و صورتحساب‌های مالی را که از طرف دولت ارایه می‌گردد، تصویب می‌کند. ... قانون تصویب‌کننده بودجه نمی‌تواند مالیات‌های جدیدی را وضع یا هزینه‌های جدیدی را ایجاد نماید. هرگاه قانونی که باعث هزینه‌های جدید یا افزایش هزینه گردد، باید طرق مقابله [جبران] با آنها را نیز تصریح نماید».^(۲)

اصل ۷۵ در ماده‌ی ۱۴۴ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹ با اصلاحات بعدی) نمود داشته است. براساس این ماده «رئیس مجلس مکلف است وصول کلیه طرح‌ها و لوایح عادی را که به مجلس تقدیم می‌شود، با رعایت اصل ۷۵ قانون اساسی در همان جلسه و یا حداکثر دو جلسه بعد مجلس اعلام نموده و همزمان موضوع را به کمیسیون مربوط ارجاع کند».

با وجود اطلاق اصل ۷۵، شورای نگهبان در نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۵۵۹۹ مورخ ۱۳۶۴/۱۲/۷ بیان داشته: «اصل ۷۵ قانون اساسی ناظر به پیشنهادهای نمایندگان در لایحه بودجه نمی‌باشد» (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۱۷). این نظر ظاهراً بر خلاف اطلاق اصل مزبور است، زیرا لایحه‌ی بودجه نیز به‌عنوان یکی از لوایح قانونی داخل در حکم این اصل است. در اینجا لازم است به محدودیت مقرر در تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۱۸۶ قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در مورد تصویب بودجه در مجلس اشعار می‌دارد: «در جلسه علنی، تنها پیشنهادهایی که توسط نمایندگان و کمیسیون‌ها در زمان مقرر دریافت و به چاپ رسیده، مشروط به عدم مغایرت با قانون برنامه، قابل طرح می‌باشد. پیشنهادهایی که منبع درآمد مشخصی نداشته باشد، قابل طرح نخواهد بود و پیشنهادهایی که مازاد بر سرجمع نباشد، زمانی قابل طرح است که ردیف مشخص جایگزین را معین نماید. تشخیص موارد مذکور با رئیس جلسه خواهد بود». بدین ترتیب، در سطح قوانین عادی محدودیت‌هایی بر پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان بر لایحه‌ی بودجه قرار داده شده است. البته قوه‌ی مجریه بعضاً نسبت به تغییرات واردشده بر لوایح بودجه معترض بوده و آن را از علل عدم اجرای کامل قوانین مزبور دانسته است. در آخرین مورد، رئیس‌جمهور (وقت) در ابلاغ قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور به معاونت (وقت) برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در نامه‌ی شماره‌ی ۶۷۱۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۶ می‌نویسد: «... [با توجه به] تغییرات وسیعی که از سوی مجلس شورای اسلامی در لایحه بودجه تقدیمی دولت به‌عمل

آمده ... عملاً شاکله لایحه مذکور دچار تغییر و تحولات اساسی شده است ...» و در ادامه به برخی از موارد مغایر قانون اساسی در بررسی و تصویب لایحه بودجه اشاره می‌کند: «ایجاد ۱۹۲۰۰۰ میلیارد ریال منابع مشکوک‌الوصول و در نظر گرفتن مصارف قطعی در مقابل آن - کاهش حداقل ۴۰۰۰۰ میلیارد ریال درآمد حاصل از هدفمندسازی و ...». در انتهای این نامه، بر لزوم اتخاذ تدابیر کافی در اجرای قانون بودجه‌ی مزبور به منظور جلوگیری از بروز مشکلات و آسیب به اقتصاد کشور و مردم تأکید شده است.^(۳) به علت تغییرات انجام گرفته در این لایحه، رئیس‌جمهور به صورت ضمنی به عدم اجرای کامل قانون بودجه اشاره کرده است.

آیا حکم اصل ۷۵ شامل طرح‌های شورای عالی استان‌ها نیز می‌شود؟ نظریه‌ی تفسیری شماره‌ی ۱۵۸۸۱/۳۰/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱ شورای نگهبان حکم اصل ۷۵ را شامل این گونه طرح‌ها نیز می‌داند.^(۴) در صورت ارائه‌ی پیشنهاد قانونی توسط شورای مزبور به قوه‌ی مجریه، مراتب در نهایت پس از بررسی و تصویب در هیأت وزیران در قالب لایحه‌ی قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود. این امر (ارائه‌ی پیشنهاد مزبور به قوه‌ی مجریه) به دلیل هماهنگ‌سازی پیشنهاد مربوط در قوه‌ی مجریه و تدارک تمهیدات لازم برای اجرای آن، پس از تصویب در مجلس است. البته چنانچه طرح‌های مزبور برای شهرداری‌ها و سایر نهادهای عمومی یا خصوصی ایجاد هزینه کند، شمول اصل ۷۵ بر آن چنانکه در ادامه خواهیم دید، محل ایراد به نظر می‌رسد.

در خصوص مواردی که در قانون اساسی، جزیی از حقوق ملت دانسته شده (مثل اصول مندرج در فصل سوم) و همچنین مواردی که به موجب قانون اساسی، تصویب «قانون» یا اخذ مصوبه‌ی مجلس لازم دانسته شده و دارای بار مالی است، مثل اصول ۷ (تشکیل و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی)، ۵۱ (موارد معافیت، بخشودگی و تخفیف مالیاتی) و ۸۰ (دادن وام یا کمک‌های بلاعوض داخلی یا خارجی از طرف دولت)، اصل ۷۵ بر آن‌ها حاکم است. در این موارد صرفاً تصویب قانون یا به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیدن، مورد نظر قانونگذار اساسی بوده است و این امر تلازمی با ارائه‌ی ابتکار تصویب این موارد با طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس ندارد. برای مثال، در پیشنهاد نمایندگان بر تبصره‌ی ۱ ماده‌ی ۷۲ لایحه‌ی تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مقرر شده بود مالیات بر فروش خودروهای سواری از ابتدای سال ۱۳۸۱ حذف شود. با اینکه تصمیم‌گیری در مورد وضع، لغو یا تخفیف مالیاتی براساس اصل ۵۱ قانون اساسی به موجب قانون انجام می‌گیرد، شورای نگهبان پیشنهاد یادشده نمایندگان مجلس را مغایر اصل ۷۵ اعلام کرد (نظریه‌ی شماره‌ی ۸۰/۲۱/۳۲۰۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۶، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی

دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۴۵).^(۵)

مواردی که طبق قانون اساسی مرتبط با انجام فعالیت‌های اساسی قوه‌ی مقننه بوده و انجام آن مستلزم تصویب قانون است، مانند تشکیل و اداره‌ی دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵) یا تصویب قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس و نحوه‌ی ساماندهی امور تقنینی، بعید است که قوه‌ی مجریه لایحه‌ای در این موارد تهیه کند. در هر حال، در داشتن بار مالی برخی از این موارد تردیدی نیست. از سویی، اجرای قانون اساسی در این موارد مستلزم ارائه‌ی طرح قانونی است. به نظر می‌رسد برای تأمین حکم مندرج در اصل ۷۵، لازم است نمایندگان در پیشنهاد خود محل تأمین هزینه‌های ناشی از اجرای آن را پیش‌بینی کنند و از این نظر، تفاوتی با سایر طرح‌های قانونی ندارد.

شورای نگهبان، هزینه‌های مربوط به فعالیت‌های دیوان محاسبات را مشمول اصل ۷۵ اعلام کرده است. در طرح الحاق یک ماده به قانون دیوان محاسبات کشور، مقرر شده بود دیوان می‌تواند از خدمات حسابرسان بخش خصوصی استفاده کند. این مورد مغایر اصل ۷۵ اعلام شد و در نهایت مصوبه‌ی مجلس بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: دیوان محاسبات کشور در حدود اعتبارات مصوب می‌تواند از خدمات حسابرسان بخش خصوصی استفاده کند (ن.ش). ۸۱/۳۰/۲۰۰ م. ۱۳۸۱/۲/۲، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۶۷-۲۶۸).

در طرح اصلاح موادی (اصلاح ماده‌ی ۶۳) از قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، مقرر شده بود برای ایفای بهتر وظایف نمایندگی و ارتباط نمایندگان با موکلان خود، دستگاه‌های اجرایی و رسمی باید فضا و امکانات لازم را در اختیار نمایندگان قرار دهند. همچنین هیأت رئیسه مکلف شده بود تشکیلات مناسب را برای تدوین، نگارش و ویرایش ادبی و حقوقی طرح‌ها و لوایح ایجاد کند. شورای نگهبان بر این مصوبه ایراد اصل ۷۵ وارد کرد (ن.ش). ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ م. ۱۳۸۷/۸/۹، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۲۰۲). مصوبه‌ی مجلس بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: «هیأت رئیسه می‌تواند نسبت به موارد مزبور اقدام کند». البته در هر حال اعتبارات مورد نیاز باید در پیشنهاد بودجه‌ی سالیانه‌ی مجلس پیش‌بینی شود.

ارائه‌ی طرح تمدید قانون نیز به مانند تصویب خود قانون، در صورت داشتن بار مالی باید متضمن طریق جبران هزینه‌های مورد نیاز آن باشد. طرح تمدید قانون استفاده از تسهیلات حساب ذخیره‌ی ارزی برای حمل‌ونقل ریلی و عمومی شهرها با ایراد مزبور از سوی شورای نگهبان مواجه شد (ن.ش). ۸۹/۳۰/۴۱۴۶۵ م. ۱۳۸۹/۱۲/۸، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۹۵۳).

طرح تفسیر قانون نیز اگر متضمن قانونگذاری باشد، مشمول اصل ۷۵ است. اگر بیان مراد مقنن، هزینه‌ی جدیدی را ایجاد کند، در شمول محدودیت یادشده تردیدی نیست. شورای نگهبان بر

طرح دوفوریتی استفساریه‌ی قانون اصلاح مواد ۹ و ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده‌ی ۱۱۳ قانون برنامه‌ی سوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ایرادی مطرح کرد مبنی بر اینکه این طرح نوعی قانونگذاری است و نه تفسیر. از نظر شورا طرح مزبور موجب افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ تشخیص داده شد (ن.ش. ۸۶/۳۰/۲۴۷۴۱ م. ۱۳۸۶/۱۰/۲۰، دوره‌ی هفتم، ۱۰۶۳).

۳. مفهوم و گستره‌ی درآمد و هزینه‌ی عمومی

اصل ۷۵ صرفاً ناظر بر پیشنهادهایی است که موجب کاهش درآمد عمومی یا افزایش عمومی شود. بی‌تردید پیشنهادی که موجب افزایش درآمد عمومی یا کاهش هزینه‌ی عمومی شود، مشمول حکم این اصل نیست. در فرضی که پیشنهادی به‌صورت همزمان موجب افزایش درآمد عمومی و کاهش هزینه‌ی عمومی شود، به‌نظر می‌رسد در صورت برابری (نسبی) هزینه و درآمد ایجادشده، مشمول محدودیت مندرج در این اصل نیست. شورای نگهبان حسب وظیفه‌ی پاسداری از قانون اساسی و مشخصاً در اینجا اصل ۷۵ قانون یادشده، می‌تواند در خصوص عدم مغایرت مصوبه‌ی مربوط با قانون اساسی، برابری (نسبی) ایجاد هزینه‌ها با درآمدها را بررسی کند.

مورد بعدی قابل بررسی در خصوص مفهوم الفاظ به‌کاررفته در اصل یادشده، این است که منظور از «عمومی» در هزینه‌ی عمومی و درآمد عمومی چیست؟ آیا شامل هزینه و درآمد کلیه‌ی نهادهای عمومی (اعم از دولتی و غیردولتی) می‌شود؟ به‌نظر می‌رسد درآمد و هزینه‌ی عمومی پیوند ناگسستنی با قانون بودجه و اصل توازن بودجه داشته باشد. به‌طور کلی، هزینه‌ی عمومی ناظر بر بهای کالا و خدماتی است که دولت برای انجام وظایف و فعالیت‌های قانونی خود پرداخت می‌کند (رستمی، ۱۳۹۰: ۳۴). در هر حال، بدیهی است درآمد عمومی مندرج در اصل ۷۵ قانون اساسی، موسع‌تر از درآمد عمومی مصطلح در حقوق مالیه‌ی عمومی و تعریف شده در ماده‌ی ۱۰ قانون محاسبات عمومی کشور است و شامل درآمد اختصاصی دستگاه دولتی و به‌طور کلی کلیه‌ی طرق و منابع تأمین هزینه‌های عمومی می‌شود. شورای نگهبان در رویه‌ی خود عملاً تفسیر موسعی از هزینه و درآمد عمومی ارائه کرده است و آن را حتی شامل از بین رفتن فرصت‌های درآمدزایی دستگاه‌های عمومی نیز می‌داند. آیا هر کاهش یا افزایش درآمد و هزینه‌ای، مشمول اصل ۷۵ است؟ شایان ذکر است اجرای بسیاری از قوانین و مقررات ولو غیرمالی بدون انجام هزینه امکان‌پذیر نیست. به‌نظر می‌رسد کاهش یا افزایش صرفاً ناظر بر مواردی است که دولت به‌رغم استفاده از منابع و امکانات موجود خود نتواند بدون اختصاص

هزینه‌ی جدید از عهده‌ی آن برآید.

به موجب طرح اصلاح قانون اداره‌ی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران (ماده‌ی ۳۰) سازمان صدا و سیما مکلف شده بود در موارد لازم به درخواست ذی‌نفع، توضیحات و پاسخ آنان را حداکثر تا دو برابر مدت زمان مطلب اصلی به‌صورت مجانی پخش کند. این مقرر از دید شورای نگهبان مستلزم هزینه‌ی عمومی تلقی و خلاف اصل ۷۵ بیان شد (ن.ش). ۸۱/۳۰/۱۴۰۱ م. ۱۳۸۱/۶/۳، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۳۶۷. این تلقی در صورتی درست می‌نمود که تمامی زمان پخش صدا و سیما به پخش آگهی‌های بازرگانی و در نتیجه، ایجاد مستمر درآمد عمومی اختصاص یافته باشد.

همچنین واگذاری زمین بلاعوض به نیروهای مسلح در ازای تملک اراضی در اختیار آن‌ها، موجب ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی شده است. به موجب ماده‌ی ۵ لایحه‌ی فروش و انتقال پادگان‌ها و سایر اماکن نیروهای مسلح به خارج از حریم شهرها، وزارت جهاد کشاورزی باید زمین مناسب جایگزین را به میزان دو برابر محل اولیه به‌صورت بلاعوض و بیش از قیمت کارشناسی، در اختیار پادگان‌ها قرار دهد. شورا در ایراد خود بر این ماده، واگذاری بلاعوض زمین به نیروهای مسلح را موجب کاهش درآمد عمومی دانسته است (ن.ش). ۸۸/۳۰/۳۳۶۳۵ م. ۱۳۸۸/۴/۱۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۱۲۸. این در حالی است که نیروهای مسلح نیز بخشی از نهادهای عمومی‌اند که بودجه‌ی آن‌ها نیز در قانون بودجه‌ی کل کشور درج می‌شود. افزون‌بر این، واگذاری زمین به نیروهای مسلح در مقابل تملک زمین آن‌ها بوده است.

یکی از مصادیق ایجاد هزینه‌ی جدید از منظر شورای نگهبان، تابع قانون عام استخدامی کردن روابط استخدامی بخشی از کارکنان دولت است. لایحه‌ی امور گمرکی، کارکنان گمرک را مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری کرده بود (بند پ ماده‌ی ۴). این مقرر به‌دلیل افزایش هزینه‌های سازمان گمرک در خصوص پرداخت حقوق پرسنلی، موجب افزایش هزینه‌ی عمومی تلقی شد و مورد ایراد شورا قرار گرفت. در نهایت مقرر شد بار مالی ناشی از اجرای قانون مزبور از محل درآمدهای حاصل از آن قانون تأمین شود (ن.ش). ۹۰/۳۰/۴۳۹۶۲ م. ۱۳۹۰/۷/۶، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۶۲۳. این در حالی است که مشخص نیست قانون مزبور چه منابع مشخص مالی را برای دولت به‌همراه دارد.

شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص طرح دیپلم فنی شناختن مدرک تحصیلی فارغ‌التحصیلان آموزشگاه بهدار روستایی، بیان داشته است معادل دیپلم فنی تلقی کردن و برخوردار دانستن فارغ‌التحصیلان مزبور از مزایای دیپلم (مانند امکان ادامه‌ی تحصیل در دانشگاه) موجب افزایش هزینه‌ی عمومی می‌شود (ن.ش). ۱۸۹۰ م. ۱۳۷۰/۷/۱۶، دوره‌ی سوم،

۱۳۸۵: ۴۱۱). منظور از «مزایا» در این طرح، امکان ادامه‌ی تحصیل و از جهت دارا بودن مدرک تحصیلی دیپلم است. در نتیجه به‌نظر نمی‌رسد موجب افزایش هزینه‌ی عمومی شود؛ مگر در صورتی که فارغ‌التحصیلان یادشده مستخدم دولت باشند و ارائه‌ی مدرک دیپلم موجب افزایش حقوق آن‌ها شود.

ایجاد شورای اداری و دبیرخانه موجب ایجاد یا افزایش هزینه‌ی عمومی دانسته شده است. در طرح تعیین وضعیت، ادغام و اصلاح شوراهای عالی، شورای نگهبان، تشکیل شوراهای مذکور در طرح مزبور را دارای بار مالی اعلام کرد و آن را خلاف اصل ۷۵ بیان داشت (ن.ش. ۸۶/۳۰/۲۴۹۲۱ م. ۱۳۸۶/۱۱/۱۱، دوره‌ی هفتم، ۱۰۵۹). البته در این موارد باید میان ایجاد و اجازه‌ی تشکیل تمایز قائل شد. مورد نخست مشمول اصل ۷۵ به‌نظر می‌رسد، درحالی‌که اجازه‌ی ایجاد لزوماً به ایجاد نمی‌انجامد. همچنین شورا در بررسی طرح سه‌فوریتی الحاق یک تبصره به ماده‌ی ۵۲ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، تشکیل دبیرخانه‌ای در مجمع تشخیص مصلحت نظام را مغایر اصول ۷۵ و ۱۱۲ اعلام کرد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ م. ۱۳۸۸/۸/۲۹، دوره‌ی ششم، ۱۳۸۲: ۴۸۵-۴۸۶). در این مورد شایان ذکر است با عنایت به درج بودجه‌ی مجمع و همچنین شورای نگهبان در لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور، پیشنهادهای قانونی که متضمن افزایش هزینه‌ها یا کاهش درآمدهای آن‌ها شود، مشمول اصل ۷۵ است. براساس ماده‌ی ۱ قانون مقررات مالی شورای نگهبان (مصوب ۱۳۶۲/۰۷/۱۰) بودجه‌ی شورای نگهبان به تفکیک برنامه و مواد هزینه به‌وسیله‌ی امور مالی شورای مذکور تهیه و پس از تأیید شورا به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود تا عیناً در لایحه‌ی بودجه‌ی کل کشور منظور شود. همچنین براساس ماده‌ی ۲ قانون شمول ماده‌ی ۶۶ قانون محاسبات عمومی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مقررات مالی آن (مصوب ۱۳۷۶/۱۲/۵)، بودجه‌ی مجمع به تفکیک برنامه و مواد، هزینه امور مالی مجمع تهیه و پس از تأیید مجمع به سازمان برنامه و بودجه پیشنهاد می‌شود. اگرچه در عمل، قوانین مزبور بعضاً به‌نحو کامل اجرایی نشده است.

در خصوص نهادهای عمومی که بودجه‌ی آن‌ها در قانون بودجه‌ی کل کشور قید نمی‌شود و به‌طور کلی، مجلس نقشی در بررسی و تصویب دخل و خرج آن‌ها ندارد، مسئله متفاوت به‌نظر می‌رسد. از جمله‌ی این نهادها می‌توان به شهرداری‌ها و نهادهای حرفه‌ای اشاره کرد. با توجه به عدم درج حساب دخل و خرج آن‌ها در قانون بودجه‌ی کل کشور، به‌نظر می‌رسد حکم اصل ۷۵ شامل این‌گونه نهادها نمی‌شود. در برخی نظریات شورا، ایجاد دبیرخانه در شهرداری، ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی نشده است. در خصوص تهیه و تصویب طرح تفصیلی شهری به موجب

طرح اصلاح ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیش‌بینی شده بود که آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که بار مالی مستقیم برای شهرداری دارد، پس از تصویب شورای اسلامی آن شهر امکان‌پذیر است. همچنین مقرر شده بود دبیرخانه‌ی کمیسیون مربوط در سازمان مسکن و شهرسازی تشکیل شود. کل ماده‌ی مذکور از نظر اصل ۷۵ مورد ایراد شورا قرار گرفت (ن.ش. ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۶ م. ۱۳۸۷/۱۲/۱۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۱۴). جمله‌ی اول در اصلاحات حذف شد و محل دبیرخانه‌ی کمیسیون به شهرداری تهران انتقال یافت. پس از اعمال این اصلاحات، مصوبه‌ی مزبور مورد تأیید شورا قرار گرفت. اگر بار مالی ناشی از تصویب نقشه‌های تفصیلی برای شهرداری، بدون تعیین طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ است، در مقابل چرا تأسیس دبیرخانه در شهرداری تهران، ایجاد هزینه‌ی عمومی محسوب نمی‌شود؟

شورای نگهبان در برخی دیگر از نظرهای خود، تشکیل دبیرخانه در شهرداری را موجب ایجاد هزینه‌ی عمومی تلقی کرده است. در طرح تشکیل هیأت منصفه، پیشنهاد نمایندگان مبنی بر اینکه دبیرخانه‌ی هیأت منصفه با بودجه و امکانات شورای شهر مرکز استان تشکیل شود، مغایر اصل ۷۵ اعلام شد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۳۰۳۰ م. ۱۳۸۰/۱۰/۱۸، دوره‌ی ششم، ۱۳۸۲: ۳۳۵). مصوبه‌ی مزبور اصلاح و مقرر شد بودجه‌ی آن از محل کمک‌های اهدایی تأمین شود. این در حالی است که در تأمین منابع مورد نیاز برای تشکیل دبیرخانه‌ی مزبور از محل کمک‌های مردمی، تردید جدی وجود دارد. همچنین ماده‌ی ۱۱ طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی مقرر کرده بود کلیه‌ی شهرداری‌ها مکلف‌اند مکان‌های مناسبی را برای عرضه‌ی محصولات صاحبان مشاغل تأمین کنند. شوراهای اسلامی شهر نیز مکلف شده بودند پیش‌بینی لازم را در بودجه‌ی آن‌ها انجام دهند. تکلیف شورای شهر به پیش‌بینی این امر در بودجه‌ی شهرداری، خلاف اصل ۷۵ تشخیص داده شد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۵ م. ۱۳۸۹/۲/۴، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۷۲). با حذف این قید، مصوبه‌ی مزبور تأیید شد، اما معلوم نشد اگر امر یادشده برای شهرداری ایجاد هزینه می‌کند، هزینه‌ی مزبور چگونه باید جبران شود؟ براساس بند ۱۲ ماده‌ی ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (مصوب ۱۳۷۵/۳/۱)، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ سالانه‌ی شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه‌ی مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی شورای شهر بر عهده‌ی شوراهای اسلامی شهر است. بر این اساس، هزینه‌های شوراها و شهرداری‌ها در نظامی مستقل از لایحه‌ی بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور تهیه می‌شود و به تصویب می‌رسد.

۴. طریق و نحوه‌ی جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ی عمومی

در این قسمت باید بین مصوباتی که بار مالی دفعی و مستمر دارند، تمایز قائل شد. چنانچه پیشنهاد قانونی اثر مالی دفعی داشته باشد که با یک یا چند بار (محدود) پرداخت، حکم قانون اجرا شود، بحث خاصی در مورد نحوه‌ی جبران هزینه‌های آن مطرح نمی‌شود. چنانچه پیشنهاد مطرح شده دارای بار مالی مداوم باشد، به نحوی که در سال‌های آتی نیز باید محل تأمین هزینه‌های آن در نظر گرفته شود، مسئله قابل تأمل به نظر می‌رسد. برای تعیین طریق مناسبی برای جبران هزینه‌های قوانین مزبور، با توجه به اینکه مطابق اصل ۵۲، ابتکار تهیه‌ی لوایح بودجه‌ی کل کشور با قوه‌ی مجریه است، آیا می‌توان این قوه را به پیش‌بینی هزینه‌ی اجرای قانون مورد نظر در لوایح بودجه‌های سال‌های آتی ملزم کرد؟ پاسخ شورای نگهبان به این پرسش، منفی است. شورا در بررسی پیشنهادهای تقنینی نمایندگان مجلس، پیش‌بینی الزام مذکور را بر خلاف صلاحیت قوه‌ی مجریه در تهیه‌ی لایحه و در نتیجه، خلاف قانون اساسی دانسته است؛ اگرچه شورا در این زمینه رویه‌ی واحدی نداشته است. در توضیح این مسئله باید توجه داشت که این الزام، نوعی الزام قوه‌ی مجریه به ارائه‌ی لایحه است. فارغ از تحلیل حقوقی نظر شورا، پیامدهای منفی ناشی از عدم پذیرش الزام قوه‌ی مجریه به این امر، قابل بررسی است. مجلس شورای اسلامی در اکثریت قریب به اتفاق مواردی که جبران هزینه‌های ناشی از اجرای طرح پیشنهادی نوعاً بیشتر از یک سال به طول می‌انجامد، جبران آن در سال‌های آتی را در ابتدا با الزام قوه‌ی مجریه به پیش‌بینی آن در لوایح بودجه‌ی سالیانه مرتفع کرده است. اما این موارد با ایراد شورای نگهبان مواجه شده و در برخی موارد با اصرار مجلس بر نظر خود به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و مصوبه‌ی مجلس عیناً به تصویب رسیده است. در سایر موارد نمایندگان با اصلاح مصوبه‌ی خود سعی در تأمین نظر شورا داشته‌اند. تغییرات انجام گرفته در مصوبات مجلس برای تأمین نظر شورای نگهبان بعضاً به نحوی است که حسب مورد، مغایر شأن مجلس در نظام سیاسی و جایگاه قانون عادی در نظام حقوقی ایران تلقی می‌شود. در زیر به دو نمونه از این اصلاحات قابل تأمل اشاره می‌شود.

در نمونه‌ی نخست / اعتبار قانون به تصویب رسیده، در سال‌های آتی منوط به پیش‌بینی بودجه‌ی مورد نیاز در لوایح بودجه‌ی سنواتی توسط قوه‌ی مجریه شده است. در طرح اصلاح موادی از قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری، برخی موارد مانند تبدیل به شهر شدن روستاهای دارای ۳۵۰۰ نفر جمعیت، تعیین محدوده‌ی بخش و الحاق روستاهای واقع در حریم شهر به شهر مربوط و ... پیش‌بینی شده بود. شورا همه‌ی موارد مذکور را موجب افزایش هزینه‌ی عمومی دانست (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۷۵۷۵ م. ۱۳۸۸/۱۲/۱۲، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۵۵).

در نهایت مصوبه‌ی مجلس به این ترتیب اصلاح و تأیید شد: دولت می‌تواند در صورت تصویب هر مورد نسبت به تأمین بار مالی آن در بودجه‌ی سنواتی اقدام کند. بدین ترتیب، تصویب قطعی و لازم‌الاجرای حکم مقرر در این قانون منوط به تأیید مراتب توسط قوه‌ی مجریه شد.

در طرح حمایت از افرادی که توسط گروهک‌های ضد انقلاب و منحرفان اعتقادی، اسیر، کشته یا معلول می‌شوند، پیش‌بینی شده بود اشخاص مذکور مشمول قوانین حمایتی آزادگان و جانبازان و شهدا می‌شوند و دولت موظف شده بود که بار مالی ناشی از اجرای این طرح را در لوایح بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی کند. این مصوبه با ایراد شورای نگهبان مواجه شد (ن.ش). ۸۹/۳۰/۴۱۵۵۳ م. ۱۳۸۹/۱۱/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۷۳۸) و در نهایت به این ترتیب تأیید شد: «مشروط بر اینکه مراتب در بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی شود». همچنین به موجب طرح بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان صنایع دستی شناسه‌دار، مقرر شده بود که ۲۰ درصد هزینه‌ی بیمه‌ی اشخاص مذکور برعهده‌ی دولت باشد. شورا بر این قسمت از مصوبه‌ی مجلس، ایراد اصل ۷۵ وارد کرد. پس از اصلاح و تأیید نهایی مقرر شد: «هزینه اجرای قانون مزبور برای سال جاری (۱۳۸۸) از بند ۳۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۸ تأمین شود. مصوبه مزبور در صورت تأمین اعتبار در سال بعد قابل اجرا است» (ن.ش). ۸۷/۳۰/۳۱۸۰۲ م. ۱۳۸۷/۱۲/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۲۷).

طرح اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه‌ی عمومی مصوب ۱۳۶۳ در خصوص پرداخت هزینه‌های آموزش نیروها مورد ایراد شورا قرار گرفت، زیرا مقرر شده بود که قوه‌ی مجریه موظف است هزینه‌ی اجرای این قانون را در سال‌های بعد در لوایح بودجه‌ی سنواتی پیش‌بینی کند. در نهایت این مصوبه با این اصلاح به تأیید رسید: «اجرای احکام این قانون در سال‌های آتی منوط به تأمین بار مالی مورد نیاز در بودجه‌ی سنواتی است» (ن.ش). ۸۸/۳۰/۳۶۳۷۵ م. ۱۳۸۸/۸/۱۱، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۳۴۸).

در مورد هر دو راهکار ارائه‌شده، پرسش این است که در صورت پیش‌بینی اعتبار لازم در لوایح بودجه‌ی سنواتی قوه‌ی مجریه، چنانچه مجلس در بررسی لایحه‌ی بودجه، آن را تصویب نکرد، تکلیف اجرای قانون چه می‌شود؟

شورای نگهبان پیش‌بینی تأمین هزینه‌ی اجرای طرح قانونی در لوایح بودجه‌ی سنواتی سال‌های آتی را مغایر اصل ۷۵ اعلام کرده است. در طرح اصلاح قانون اداره‌ی صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، مقرر شده بود بودجه‌ی شورای سیاستگذاری در سال‌های آتی در لوایح بودجه منظور می‌شود. این مصوبه با ایراد اصل ۷۵ مواجه شد (ن.ش). ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ م.

۱۳۸۱/۱۰/۲۷، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۲۶۳). همچنین در طرح تسهیل برقی کردن چاه-های کشاورزی، پیش‌بینی شده بود منابع مورد نیاز این طرح در سال‌های آتی در لوایح بودجه پیش‌بینی شود. شورا در بررسی این مصوبه اعلام کرد قید اخیر از این نظر که موجب افزایش هزینه‌ی عمومی است، خلاف اصل ۷۵ است (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۳۵۸ م. ۱۳۸۰/۷/۱۹، دوره‌ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۱۱۸). در اصلاحات صورت‌گرفته، عبارت مزبور حذف شد و مصوبه مغایر قانون اساسی (اصل ۷۵) شناخته نشد. اما طریق جبران هزینه‌های ناشی از اجرای این قانون بلا تکلیف باقی ماند.

در مورد امکان الزام قوه‌ی مجریه به ارائه‌ی لایحه، اصل ۷۴ قانون اساسی در مقام بیان نحوه‌ی ارائه‌ی پیشنهادهای قانونی است. شورای نگهبان در رد این الزام در برخی موارد به اصول ۵۷ و ۷۵ اشاره دارد. به نظر می‌رسد الزام قوه‌ی مجریه یا قوه‌ی قضاییه به ارائه‌ی لایحه، مغایرتی با استقلال این دو قوه نداشته باشد.^(۶) الزام در اصل ارائه‌ی لایحه است که مستلزم بررسی و مطالعات اولیه، تهیه‌ی پیش‌نویس مواد قانونی مربوط و ... است، و آلا قوه‌ی مقننه در نحوه‌ی تنظیم لایحه و محتوای این پیشنهاد قانونی ورود نمی‌کند؛ چه بسا که الزام این دو قوه به ارائه‌ی لایحه، ناشی از اجرای وظایف مقرر در قانون اساسی باشد. قوه‌ی مقننه با الزام این دو قوه به ارائه‌ی لایحه، به نوعی بر ظرفیت، توان و تخصص آن‌ها در ارائه‌ی پیشنهاد قانونی مورد نظر تأکید دارد. البته این استدلال بر خلاف بسیاری از نظرهای شورای نگهبان است که الزام دولت به تهیه‌ی لایحه‌ی معافیت از مالیات را مغایر اصول ۷۴ و ۷۵ می‌داند (بند ۸۹ نظریه‌ی شورای نگهبان در مورد لایحه‌ی بودجه‌ی سال ۱۳۷۳ کل کشور، دوره‌ی چهارم، ۱۳۸۵: ۳۸۱-۳۸۳). در لایحه‌ی اصلاح ماده‌ی ۲۲ قانون مطبوعات مقرر شده بود که ضوابط خروج و ورود مطبوعات به کشور براساس قانون اساسی و احکام شرع، به موجب لایحه‌ای تنظیم می‌شود که وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تهیه می‌کند و به تصویب کمیسیون مربوط مجلس می‌رسد. قسمت اخیر مغایر اصل ۷۵ تلقی و رد شد (ن.ش. ۷۷۶ م. ۱۳۶۹/۷/۲، دوره‌ی چهارم، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

در برخی موارد برای گریز از ایراد اصل ۷۵ مقرر شده که پس از تصویب مجلس، دولت می‌تواند در آن خصوص تصمیم بگیرد. مصوبه‌ی مجلس در این موارد، نوعی اذن به دولت در انجام اقدام مربوط است تا ایجاد قاعده‌ی لازم‌الاجرا. تغییرات سازمانی از اداره‌ی کل به شرکت دولتی، به دلیل ایجاد یک نهاد دولتی باید با تصویب مجلس شورای اسلامی و به موجب قانون باشد. با وجود این، تبصره‌ی ۱ ماده‌ی واحده‌ی لایحه‌ی تبدیل اداره‌ی کل امور آب استان‌ها به شرکت آب منطقه‌ای استان، مقرر کرد وزارت نیرو می‌تواند در استان‌های جدیدالتأسیس،

شرکت آب و فاضلاب روستایی تشکیل و راهاندازی کند. شورا با این ایراد که این قسمت در لایحه‌ی دولت نبوده، آن را خلاف اصل ۷۵ اعلام کرد (ن.ش. ۸۳/۳۰/۹۵۹۱ م. ۱۳۸/۱۱/۲۱، دوره‌ی هفتم، بی‌تا: ۶۸). در اصلاحات انجام‌گرفته این قسمت حذف شد. در این مورد اگرچه مجلس از لفظ «می‌تواند» استفاده کرد تا قوه‌ی مجریه پس از بررسی و در صورت صلاحدید حکم قانون مزبور را اجرا کند، شورای نگهبان آن را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص داد. چنانچه هیأت وزیران با طرح قانونی یا پیشنهاد نمایندگان با لایحه‌ی قوه‌ی مجریه موافقت کند، آیا شورای نگهبان می‌تواند آن پیشنهاد را مشمول حکم اصل ۷۵ قرار ندهد؟ حکم اصل ۷۵ قانون اساسی، صریح و روشن است. اصل یادشده فرض را بر ممنوعیت ارائه‌ی طرح‌های قانونی یا پیشنهادهاى وارد بر لوایح قانونی دانسته که دارای بار مالی است؛ مگر در مواردی که طریق جبران افزایش هزینه‌ها یا تأمین کاهش درآمدها پیش‌بینی شود. موافقت یا عدم موافقت قوه‌ی مجریه در این مورد، تأثیرگذار دانسته نشده است. اگرچه این امر حاکی از همدلی قوای مجریه و مقننه در تصویب قانون مربوط است. شورای نگهبان در پاسخ به این پرسش که در مواردی که دولت یا نخست‌وزیر در نامه‌ی جداگانه موافقت خود را با پیشنهاد نمایندگان اعلام کند، تکلیف مورد کدام است؟ بیان داشته است: «تعیین طریق جبران کاهش و یا تأمین هزینه برای قابلیت یافتن طرح در مجلس شورای اسلامی لازم است»^(۷) بر همین اساس، در طرح اصلاح ماده‌ی واحده‌ی قانون برقراری حقوق وظیفه یا مستمری بازماندگان آن دسته از مهاجران...، شورای نگهبان در بررسی طریق جبران هزینه‌ی طرح مزبور در سال‌های بعد، بیان داشت (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۲۰۸۰ م. ۱۳۸۸/۱/۲۶، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۳۳۲): «موضوع با در نظر گرفتن مصوبه هیأت وزیران در مجلس، مورد بررسی مجلس قرار گیرد و در صورت تصویب، برای شورای نگهبان ارسال شود. مجلس نیز مصوب کرد با عنایت به موافقت هیأت وزیران با تأمین بار مالی مصوبه فوق، موضوع عیناً تصویب می‌شود».

با وجود این، از نظر شورای نگهبان موافقت هیأت وزیران در برخی موارد مرتفع‌کننده‌ی ممنوعیت مندرج در اصل ۷۵ تلقی نشده است. در خصوص پیشنهاد نمایندگان بر لایحه‌ی ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، شورای نگهبان اعلام کرد: «نامه‌ی معاون اول رئیس‌جمهور به این شورا، رافع اشکال مغایرت با اصل ۷۵ شناخته نشد» (ن.ش. ۸۷/۳۰/۳۱۸۰۱ م. ۱۳۸۷/۱۲/۲۷، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۲۶۴). البته دلیل اینکه نامه‌ی یادشده رافع ایراد دانسته نشد، ماهوی نبوده است؛ بلکه از نظر شورای نگهبان، موضوع باید به تصویب هیأت وزیران برسد و مراتب به مجلس اعلام شود و نه اینکه معاون اول رئیس‌جمهور مستقیماً با شورای نگهبان نامه‌نگاری کند و بار مالی پیشنهاد مربوط را بپذیرد (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۱۵۳).

راه حل قابل طرح در این گونه موارد، آن است که قوهی مجریه با هماهنگی قوهی مقننه، پیشنهاد مربوط را در قالب لایحهی قانونی به مجلس ارائه کند یا در بیان نحوهی جبران هزینه های طرح پیشنهادی، ملاحظات و پیشنهادهای خود را به نمایندگان مجلس منعکس کند.

شورای نگهبان در برخی موارد، در بررسی طریق جبران پیش بینی شده، وارد بررسی و تحلیل آثار و تبعات احتمالی ناشی از طریق پیش بینی شده توسط مجلس شده است. در طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی توسط صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون های ورزشی، سازمان مزبور موظف به پرداخت مبلغی به فدراسیون های مربوط از محل افزایش آگهی های بازرگانی شده بود. شورا در نظر خود بیان داشت با توجه به تولید و پخش برنامه که از وظایف اصلی این سازمان است، افزایش تعداد آگهی های بازرگانی متناسب با مسابقات ورزشی امکان پذیر نیست و افزایش قیمت پخش آگهی های بازرگانی نیز با مشکلات تقاضا و تقلیل درآمد مواجه می شود. بنابراین تأمین درآمد از محل مذکور غیرممکن است. از این رو طرح مزبور را رد کرد (ن.ش. ۸۰/۲۱/۲۴۲۵ م. ۸۰/۷/۲۸، دوره ی ششم، سال دوم، ۱۳۸۲: ۴۸۵-۴۸۸).

در خصوص طریق جبران ناشی از ایجاد یا افزایش هزینه های عمومی، مجلس در برخی موارد به منظور رفع ایراد اصل ۷۵ از سوی شورای نگهبان، دولت را به بهره گیری حداکثری از امکانات موجود ملزم کرده است تا اساساً از ایجاد هزینه ی جدید جلوگیری شود. در طرح ایمنی زیستی جمهوری اسلامی ایران پیش بینی شده بود دبیرخانه ی شورای ملی ایمنی زیستی در سازمان حفاظت محیط زیست مستقر شود. شورا با بیان اینکه فراهم کردن تمهیدات لازم برای ایجاد شورای ملی زیستی، دارای بار مالی است، این قسمت از طرح مزبور را رد کرد (ن.ش. ۸۸/۳۰/۳۳۰۰ م. ۱۳۸۸/۳/۲۴، دوره ی هشتم، ۱۳۹۲: ۴۳۲). مصوبه ی مجلس با این اصلاح، تأیید شد: دبیرخانه ی این شورا بدون توسعه ی سازمانی و با شرایط موجود در سازمان حفاظت محیط زیست مستقر است. بدین ترتیب، قوهی مجریه موظف شد بدون ایجاد هزینه ی عمومی جدید و از طریق امکانات موجود، دبیرخانه ی مربوط را تشکیل دهد. باید در نظر داشت که بدون اطلاع از وضعیت ساختار و تشکیلات موجود سازمان حفاظت محیط زیست، امکان الزام به تشکیل دبیرخانه بدون توسعه ی سازمانی وجود ندارد.

در خصوص موضوع مذکور (طریق جبران ناشی از ایجاد یا افزایش هزینه های عمومی)، در برخی مصوبات مجلس محل جبران هزینه های طرح، نامشخص است. در این موارد، مجلس در صدد بوده به نحوی اقدام کند که مورد ایراد شورا قرار نگیرد، فارغ از اینکه آیا طریق جبران هزینه ها واقعاً جبران هزینه های اجرای قانون را می کند یا خیر. در طرح تعیین تکلیف چاه های

فاقد پروانه‌ی بهره‌برداری وزارت نیرو موظف شد ظرف مدت پنج سال از تصویب این قانون، از محل منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها، به برقی کردن کلیه‌ی چاه‌های آب کشاورزی اقدام کند. شورای نگهبان بر این مصوبه ایراد اصل ۷۵ وارد کرد (ن.ش. ۸۹/۳۰/۳۸۰۳۶ م. ۱۳۸۹/۲/۴، دوره‌ی هشتم، ۱۳۹۲: ۶۵۳). این مصوبه بدین ترتیب اصلاح و تأیید شد: «منابع اجرای این قانون از محل صرفه‌جویی حاصل از کاهش مصرف سوخت‌های فسیلی ناشی از اجرای این قانون تأمین می‌شود». به نظر می‌رسد «از محل صرفه‌جویی ...»، به دلیل نامشخص بودن محل دقیق تأمین هزینه‌ها، تعیین طریق جبران هزینه‌های عمومی تلقی نمی‌شود.

در صورت عدم تأمین نظر شورای نگهبان در خصوص حکم مقرر در اصل ۷۵ توسط مجلس، مراتب به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود. در این مورد برخی نویسندگان برآنند مصوباتی که به سبب مغایرت با اصل ۷۵ از سوی شورای نگهبان رد می‌شود، قابل ارسال به مجمع نیست (جمعی از نویسندگان، ۱۳۸۹: ۷۹). براساس این دیدگاه، نمایندگان اساساً صلاحیت ابراز پیشنهادها و طرح‌های بر خلاف اصل ۷۵ را ندارند. به عبارت دیگر، پیشنهادهایی که طریق جبران کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌ها را مشخص نکرده باشد، قابلیت طرح در مجلس را ندارد. در صورت تصویب طرح مزبور، عنوان مصوبه بر آن بار نمی‌شود. در مقابل دیدگاه دیگر بر آن است که اصل ۱۱۲ از جمله شامل اصل ۷۵ نیز می‌شود و مصوبات مردود به سبب اصل ۷۵، براساس منطوق اصل ۱۱۲ چنانچه مجلس بر نظر خود اصرار کند، به مجمع ارسال می‌شود (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۱۱). شورای نگهبان طی نظریه‌ی شماره‌ی ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ بیان داشته است: «در مورد ... «معلوم نشدن طریق کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید»، با توجه به اینکه اصل طرح یا پیشنهاد به صراحت اصل ۷۵ قانون اساسی قابل طرح در مجلس نبوده، بنابراین قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشد». در خصوص دیدگاه نخست گفتنی است حتی چنانچه عنوان مصوبه بر طرح‌هایی که طریق جبران مالی آن مشخص نشده باشد، بار نشود، در هر حال به تصویب مجلس می‌رسد و با عنوان مصوبه به شورای نگهبان ارسال می‌شود و در فرضی که رئیس مجلس آن طرح را خلاف اصل ۷۵ نداند، هیچ سازوکار مشخصی برای جلوگیری از طرح و تصویب آن وجود ندارد. اگر شورای نگهبان نیز آن را «مصوبه» نداند، چاره‌ای جز رد آن به دلیل مبتنی بر اصول قانون اساسی ندارد. در این فرض، مجلس می‌تواند بر اقدام خود اصرار کرده و مراتب را برای مجمع ارسال کند. به نظر می‌رسد ارسال مصوبه‌ی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام اغلب در مواردی قابل تصور باشد که شورای نگهبان و مجلس بر طریق جبران پیش‌بینی شده و کفایت آن اختلاف نظر داشته باشند. اگرچه از اطلاق

اصل ۱۱۲ چنین برداشت می‌شود که تمامی موارد اختلافی میان مجلس و شورا، قابل ارسال به مجمع است. شایان ذکر است حسب نظر شورای نگهبان، موارد مزبور قابل ارسال به مجمع نیست.

نتیجه‌گیری

مجلس در تمامی مواردی که به موجب قانون اساسی دارای صلاحیت قانونگذاری است، نمی‌تواند بدون توجه به حکم مقرر در اصل ۷۵ و در اجرای صلاحیت‌های مبتنی بر قانون اساسی خود، اقدام به قانونگذاری کند. محدودیت مندرج در اصل مزبور، کلیه اصول قانون اساسی را که وظایف و اختیاراتی را بر عهده‌ی مجلس گذاشته یا تصویب آن را به موجب قانون دانسته است، دربرمی‌گیرد.

اصل ۷۵، کلیه‌ی طرح‌ها و پیشنهادهای وارد بر لوایح را بالاطلاق دربرمی‌گیرد. اجرای اغلب قوانین مصوب مجلس ولو قوانین غیرمالی، بدون اختصاص بخشی از منابع مالی کشور امکان‌پذیر نیست. بدین سبب، شورای نگهبان از تأیید طرح‌ها و پیشنهادهای وارد بر لوایحی که محل جبران آن تعیین نشده، خودداری کرده است. این رویه، ابتکار قانونگذاری از طریق ارائه‌ی لایحه را که نوعاً محصول کار کارشناسی قوی و دقیق‌تر، توجه به ابعاد مختلف موضوع، هماهنگی با سایر سیاست‌های مربوط و به‌خصوص عنایت به ظرفیت‌ها، منابع، امکانات و محدودیت‌های مالی و غیرمالی موجود است، تقویت می‌کند. اصرار بر ارائه‌ی طرح قانونی و تلاش برای اخذ تأیید شورای نگهبان، حسب مورد موجب تصویب قوانینی شده که مغایر شأن مجلس شورای اسلامی در نظام سیاسی و قانون عادی در نظام حقوقی ایران است. در این خصوص می‌توان به مواردی اشاره کرد که اعتبار قانون به تصویب‌رسیده را در سال‌های آتی^(۸) منوط به پیش‌بینی بودجه‌ی مورد نیاز در لوایح بودجه‌ی سنواتی آتی توسط قوه‌ی مجریه می‌کند؛ یا در موردی که تغییر مبنای تقسیمات کشوری پس از تصویب مجلس، منوط به تأیید قوه‌ی مجریه شده است.

اصل ۷۵ با رویکرد تقدم ارائه‌ی متون پیش‌نویس قانون از طرف رکن مسئول اداری امور عمومی و کانون هماهنگ‌کننده‌ی سیاست‌های اجرایی کشور (قوه‌ی مجریه) به وسیله‌ی تهیه و ارائه‌ی لوایح قانونی، تنظیم شده است. اصل مزبور مبتنی بر منطق مالی انکارناپذیری است که بی‌توجهی به آن، موجب شکست پروژه‌ی قانونگذاری می‌شود. تأیید مصوبات مجلس در مجمع تشخیص مصلحت نظام در مواردی که طریق جبران آن حداقل به‌نحو کامل پیش‌بینی نشده است، اگرچه ظاهراً مانع ورود مصوبه‌ی مربوط به نظام حقوقی را مرتفع می‌کند، اما در عمل با مشکل اجرا مواجه خواهد شد. تصویب قانون بدون توجه به محدودیت‌های مالی دولت

در اجرای آن و فارغ از سیاست‌های اجرایی دولت در اداره‌ی امور کشور به تولید قوانین ناهماهنگ با سیاست‌های در حال اجرا و عدم اجرای قانون، حداقل به‌نحو کامل و مؤثر منجر شده و در بلندمدت بر حجم قوانین افزوده می‌شود و به تورم قانونی، می‌انجامد.

با بررسی آرا و نظرهای شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با اصل ۷۵ قانون اساسی، چنین استنباط می‌شود که یکی از مسائل اصلی در این خصوص، بررسی کفایت طرق پیش‌بینی‌شده برای جبران کاهش درآمدها یا افزایش هزینه‌هاست؛ امری که مستلزم بررسی آثار و پیامدهای اقتصادی مصوبات و طرق مزبور، توسط شورای نگهبان است که به‌تبع باید با بهره‌گیری از کارشناسان مربوط انجام گیرد. همچنین به‌منظور حصول اطمینان از پیش‌بینی منابع مالی مناسب و مکفی به‌منظور اجرای قوانین، ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام در این زمینه باید به‌صورت محدود انجام گیرد و برای مثال، صرفاً به مواردی محدود شود که میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در خصوص کفایت طرق پیش‌بینی‌شده برای جبران آثار مالی مصوبات اختلاف ایجاد شود؛ چه آنکه اجرای کامل و مؤثر قانون، که از جمله مستلزم توجه به تأمین منابع مالی اجرای آن است، مصلحت انکارناپذیری است که همواره باید مورد توجه قرار گیرد.

یادداشت‌ها

۱. ماده‌ی ۳۹ قانون اساسی این کشور مقرر می‌دارد: «نخست‌وزیر و اعضای پارلمان قوانین را توأمان پیشنهاد می‌کنند. لوایح قانونی پس از اخذ نظر شورای دولتی، در شورای وزیران به بحث و بررسی گذاشته می‌شود و سپس به دفتر یکی از دو مجلس ارائه می‌شود. لوایح قانونی مالی بودجه ابتدا به مجلس ملی ارائه می‌شود...». ترجمه‌ی مواد یادشده از قانون اساسی فرانسه، از منبع زیر اخذ شده است: قانون اساسی فرانسه، ۱۳۷۶.
۲. ترجمه‌ی اصل یادشده از منبع زیر اخذ شده است: قانون اساسی ایتالیا، ۱۳۷۹.
۳. متن نامه‌ی مزبور از این کتاب نقل شده است: مجموعه‌ی قانون بودجه‌ی سال ۱۳۹۲ کل کشور، ۱۳۹۲: ۱۱-۱۲.
۴. «اصل هفتادوپنج قانون اساسی شامل هر طرحی که طبق قانون به مجلس ارایه گردد و بار مالی داشته باشد، می‌شود».
۵. در این نوشتار به منظور اختصار، از این پس به جای عبارت «نظریه‌ی شماره» از «ن.ش.» و به جای واژه‌ی «مورخ» از حرف «م.» استفاده شده و عبارت «مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی» در ارجاعات حذف شده و صرفاً به شماره‌ی دوره‌ی مجلس اشاره می‌شود.
۶. کما اینکه این امر در برخی قوانین مثل قوانین برنامه‌ی توسعه، کاملاً مشهود و رایج است.
۷. نظریه‌ی مشورتی شماره‌ی ۱۴۳۳ م. ۱۳۶۷/۷/۵.
۸. شایان ذکر است اجرای قانون در همان سال معمولاً از محل اعتبارات مصوب در قانون بودجه‌ی کل کشور همان سال پیش‌بینی می‌شود.

منابع و مآخذ

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چ اول، ج ۲.
- اداره‌ی کل توافقی‌های بین‌المللی نهاد ریاست جمهوری (۱۳۷۶)، قانون اساسی فرانسه، تهران: ریاست جمهوری.
- اداره‌ی کل توافقی‌های بین‌المللی نهاد ریاست جمهوری (۱۳۷۹)، قانون اساسی ایتالیا، تهران: ریاست جمهوری.
- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۲)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی هشتم، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، چ اول.
- جمعی از نویسندگان (۱۳۸۹)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- حسینی، سید محمدرضا؛ فاتحی‌زاده، محسن و تهرانی، ایمان (۱۳۹۱)، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه‌ی مقننه در بودجه‌ریزی»، مجلس و راهبرد، ش ۷۰، صص ۱۳۳-۱۶۲.
- رستمی، ولی (۱۳۹۰)، مالیه‌ی عمومی، تهران: میزان، چ اول.
- فلاح‌زاده، علی‌محمد (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ بیست‌ویکم.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۲)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی ششم - سال دوم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی سوم، تهران: نشر دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره‌ی چهارم، تهران: دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مبانی نظرات و آرای شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ اول.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان (بی‌تا)، مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ی هفتم، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ اول.

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱)، مجموعه ی قانون اساسی، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ دوم.

معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۲)، مجموعه ی قانون بودجه ی سال ۱۳۹۲ کل کشور، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ اول.

هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چ دوازدهم، ج ۲.

اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره‌ی خوب: مطالعه‌ی تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه‌ی اروپا

محمدجواد رضایی زاده^{۱*}، فرامرز عطریان^{۲**}

۱. عضو هیأت علمی مدعو گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۲۰

دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۴

چکیده

اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری، یکی از اصول مدرن حقوق اداری است که در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا به رسمیت شناخته شده است. در این مقاله به تبیین محدوده و مبانی این اصل و سپس تطبیق و مقایسه‌ی جایگاه آن در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا و ایران به منظور استفاده از تجربیات این سازمان منطقه‌ای در راستای اشراف بر ضعف‌ها و قوت‌های قوانین، مقررات و رویه‌ی قضایی ایران در این زمینه پرداخته می‌شود. نتیجه‌ی بررسی‌های صورت گرفته در این دو نظام حقوقی چنین می‌نماید که اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در اتحادیه‌ی اروپا یکی از شاخصه‌های اداره‌ی خوب بوده و مقامات اداری مکلف به بیان ادله و مبانی تصمیمات خود هستند. در نظام حقوقی ایران نیز این اصل، در برخی قوانین و مقررات و همچنین آرای قضایی دیوان عدالت اداری مطرح شده و به صورت موردی مقامات اداری به بیان دلایل تصمیمات خویش مکلف شده‌اند. اما لازم است این موضوع بر کلیه اقدامات و تصمیمات اداری تعمیم یابد.

کلیدواژه‌ها: تصمیمات اداری، اداره‌ی خوب، اتحادیه‌ی اروپا، جمهوری اسلامی ایران.

E-mail: mj.rezaiezadeh@gmail.com

* نویسنده‌ی مسئول

** E-mail: atrian.f.1001@gmail.com

مقدمه

اداره‌ی خوب^(۱) یکی از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا، به‌منزله‌ی یکی از حق‌های اساسی شهروندان مطرح شده است.^(۲) این مفهوم، متضمن برجسته‌ترین و پیشرفته‌ترین حقوق و اصول حاکم در نظام‌های حقوق اداری کشورهای عضو است که در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا منعکس شده است و اجرای آن‌ها در ادارات دولتی نقش بسزایی در تأمین حقوق شهروندی دارد. اصل اداره‌ی خوب، بین مفاهیم حاکمیت قانون و صلاحیت اختیاری مقامات دولتی آشتی برقرار کرده است؛ به‌گونه‌ای که این مقامات، در عین برخورداری از اختیارات اداری کافی، تحت نظارت و کنترل مراجع قضایی نیز باشند و بدین طریق تعاملی منطقی و قانونی بین نظارت قضایی و اختیارات اداری برقرار می‌شود. بر این اساس اصول و حقوق مندرج در آن اقتضای تأمل و تعمق در مباحث علمی و به‌کارگیری آن‌ها در قوانین و آرای قضایی را خواهد داشت. در این زمینه یکی از اصول اساسی اداره‌ی خوب، اصل تکلیف مقامات اداری به ارائه‌ی دلایل تصمیم است که در منابع مربوط به اداره‌ی خوب، از ارکان اصلی آن تلقی شده است. پرسشی که در این مقاله بدان پاسخ داده می‌شود آن است که مفهوم و مبانی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری چیست و چه جایگاهی در نظام حقوقی ایران و اتحادیه‌ی اروپا دارد؟ در این زمینه نخست به مفهوم و مبانی این اصل و سپس در دو قسمت مجزا، به جایگاه آن در اتحادیه‌ی اروپا و ایران پرداخته می‌شود.

۱. محدوده و مبانی ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری

در این قسمت ابتدا محدوده و استثنائات اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم تبیین شده و سپس مبانی آن تحلیل و بررسی می‌شود.

۱-۱. قلمرو ارائه‌ی دلایل تصمیم و استثنائات آن

مفهوم اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری^(۳) یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم^(۴) آن است که مقامات اداری باید مبنا و دلایل تصمیمات خویش را به‌روشنی بیان کنند؛ به‌گونه‌ای که به‌وضوح، مشخص شود تصمیم متخذه با چه توجیهی و براساس چه قوانینی اتخاذ شده است. مطابق این اصل، هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۳). برای مثال اگر درخواست شهروند، مبنی بر اخذ یک مجوز اداری توسط مقام دولتی رد می‌شود، صرف گفتن «نه» یا «رد درخواست» کفایت نمی‌کند، بلکه باید مبنای قانونی این امتناع از صدور مجوز نیز بیان شود (Wiener, 1969: 781).

این اصل به‌حدی اهمیت دارد که به‌صورت گسترده در نظام‌های حقوقی مطرح دنیا و از جمله کشورهای عضو اتحادیه‌ی اروپا بر آن تأکید شده و بر تصمیمات و اقدامات مقامات اداری حاکم است (Millet, 2002: 311). با این حال، در طریقه‌ی اجرا و استثنائاتِ وارده بر آن، تفاوت‌هایی بین این کشورها به چشم می‌خورد (Statskontoret, 2005: 44). در مجموعه‌ی این نظام‌های حقوقی در فروضی، ارائه‌ی دلایل تصمیم ضروری است و در مواردی نیز این اصل، مشمول استثنا می‌شود؛ هرچند بسته به قوانین و مقررات جاری در هر کشور، ممکن است این موارد متفاوت باشد. بدین ترتیب، لزوم بیان دلیل توسط اداره، در چند موقعیت زیر اهمیت فوق‌العاده دارد:

به‌طور کلی هنگامی که تصمیم اداری، حقوق و منافع شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، بیان دلیل، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر دارد. همچنین در صلاحیت‌های اختیاری، به‌دلیل صعوبت تطابق اقدام اداری با متن قانون، ارائه‌ی دلایل ضرورتی دوچندان خواهد داشت، چراکه در غیر این صورت امکان نظارت قضایی بر اقدام معموله یا تصمیم متخذه غیرممکن خواهد بود. به‌علاوه دلایل و مبانی آن دسته از تصمیماتی که بر خلاف رویه‌ی معمول و سابق^(۵) اداری اتخاذ شده‌اند یا آن قسم از اقداماتی که از حد ضرورت خارج شوند و نیز در مواردی که شهروند از مقام دولتی تقاضا کند باید بیان شود (هداوند، ۱۳۹۱: ۲۰۶). از طرف دیگر، استثنائاتی نیز بر این اصل وارد است؛ اولین استثنا مربوط به موردی است که تصمیم اداری، مطلوب شهروند و مطابق با درخواست وی باشد و با درخواست شهروندان دیگر نیز در تناقض نباشد. استثنای دیگر، تصمیمات در زمینه‌ی امور داخلی اداره است و به‌هیچ‌وجه ارتباطی به حقوق و منافع مراجعه‌کننده یا ذی‌نفع در رسیدگی ندارد. همچنین در تصمیماتی که دلیل آن، روشن و واضح است، ذکر مبانی لازم و ضروری نیست. به‌علاوه در مواردی که امنیت ملی یا حمایت از منافع عمومی اقتضای عدم ارائه‌ی دلیل، داشته باشد یا به‌سبب فوریت موضوع، فرصت بیان مبانی نباشد نیز اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، مشمول استثنا می‌شود (Statskontoret, 2005: 44).

در خصوص استانداردهای لازم‌الرعايه در ادله‌ی بیان‌شده توسط مقام اداری، آنچه مسلم است باید دلایل ابرازی از لحاظ کمی و کیفی، کافی بوده و به‌روشنی مبین زوایای مختلف تصمیم متخذه باشد. از این‌رو اصل تکلیف به ارائه‌ی دلایل تصمیم، صرفاً با عدم ارائه‌ی این دلایل، نقض نمی‌شود؛ بلکه در صورتی که مبانی بیان‌شده ناکافی و غیرگویا باشد نیز این تخلف، صورت گرفته است (Milecka, 2011: 54). بدین علت برخی نویسندگان، گزارش‌های مربوط به تصمیمات اداری را به جعبه‌ی سیاه هواپیما تشبیه کرده‌اند که باید گویای تمامی جوانب امر

و زوایای موضوع باشد (Ponce, 2005: 574). همچنین مقام اداری باید از کلی‌گویی و ابراز دلایل کلیشه‌ای بپرهیزد (<http://b2n.ir/www.law.edu.ru>). با ابراز این‌گونه دلایل، به‌جز در موارد خاص، تکلیف خود مبنی بر ارائه‌ی مبانی تصمیم را انجام نداده است. به عبارت دیگر، به دلیل تفاوت‌های موضوعی پرونده‌های مختلف اداری، دلایل کلی و کلیشه‌ای بیانگر زوایا و جوانب مختلف تصمیم متخذه نیست، زیرا هر پرونده مبانی و دلایل خاص خود را دارد که باید توسط آن‌ها، عمل اداری به‌خوبی توجیه شود. البته این بدان معنا نیست که مقام اداری در بیان دلایل، باید تمام جزئیات فرایند اتخاذ تصمیم را ذکر کند (Mashaw, 2007: 114)، چراکه این، نه ممکن است و نه منطقی؛ آنچه مهم است آنکه فاکتورها و قوانین مبنایی تصمیم اداری توسط مقام تصمیم‌گیرنده به‌گونه‌ای ارائه شود که مرجع قضایی بتواند قانونیت یا عدم قانونیت تصمیم متخذه را ارزیابی کند. برخی صاحب‌نظران در این زمینه از اصطلاح دلایل مؤثر^(۶) استفاده کرده‌اند؛ به این معنا که ذکر تمام ادله و مبانی مؤثر در نتیجه‌ی تصمیم، توسط مقام اداری لازم است، ولی بیان جزئیات دیگر که تأثیر مهمی بر نتیجه‌ی تصمیم نداشته، ضروری نیست (Mashaw, 2007: 114). به نظر می‌رسد این مسئله می‌تواند معیار مناسبی برای موضوع مورد بحث باشد.

۲-۱. مبانی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری

اصل لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم بر مبانی زیر استوار است:

۱-۲-۱. اصل قانونیت

ریشه‌ی اصل ارائه‌ی دلایل را باید در اصل حاکمیت قانون^(۷) جست‌وجو کرد (<http://b2n.ir/www.law.edu.ru>). مطابق اصل اخیر، تمام اقدامات مقامات دولتی باید در چارچوب قوانین بوده و از هر گونه خودسری و اعمال سلیقه‌ی شخصی مبرا باشد. بدین لحاظ مقام اداری باید اعمال و تصمیمات خویش را مدلل و مستند به قانون کند تا مشخص شود آیا اقدامات معموله یا تصمیمات متخذه توسط وی در محدوده‌ی صلاحیت‌های قانونی بوده است یا خیر. به نظر می‌رسد این امر از دو نظر اهمیت دارد؛ یکی آنکه مشخص شود اقدام اداری در چارچوب قانون بوده و دیگر آنکه اطمینان حاصل شود که در راستای منافع عمومی صورت پذیرفته باشد. اهمیت اصل لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم در حیطه‌ی صلاحیت‌تخییری^(۸) مقامات دولتی دوچندان می‌نماید،^(۹) چراکه در آن حوزه، نوعاً تصمیم دولتی، با متن قانون سازگار است، اما ممکن است با روح و هدف آن،^(۱۰) که همانا تأمین منافع عمومی است، مغایرت داشته باشد و تنها راه بررسی آن، سنجش استدلال‌های مطروحه در تصمیم است. اساساً

می‌توان گفت در این حیطه، در صورت عدم ارائه‌ی دلایل تصمیم، نظارت قضایی توسط قاضی امکان‌پذیر نیست (Mashaw, 2004: 113). چراکه مقام قضایی با بررسی استنادات و استدلال‌های تصمیم‌گیرنده می‌تواند اقدام اداری را بررسی کند (Garrido and Delgado, 2007: 33) و الا با توجه به فنی و تخصصی بودن امور اداری در بسیاری از موارد، امکان بازنگری قضایی مؤثر وجود نخواهد داشت و اگر چنین نظارتی بر عمل اداری غیرمدلل صورت گیرد، یا مؤثر نیست یا ممکن است به خلط حوزه‌ی صلاحیت‌های قضایی و اداری در یکدیگر و نقض تفکیک قوا منجر شود. ولی با بررسی مبانی و استدلال‌های مطرح‌شده در تصمیم، قاضی مسئول بازنگری می‌تواند بدون ورود به حیطه‌ی مسائل اداری و اجرایی، اقدام معموله را ارزیابی کند. از این رو ارائه‌ی دلایل تصمیم، زمینه‌ی نظارت قضایی مؤثر و ارزیابی عملکرد اداره توسط مقام قضایی را با حفظ محدوده‌های قضایی و اداری فراهم می‌کند (Mashaw, 2004: 115).

۱-۲-۲. حق دفاع

دومین مبانی که اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم بر آن بنا شده، حق دفاع^(۱۱) است. حق دفاع که ریشه در مفهوم «عدالت طبیعی»^(۱۲) دارد، ابتدا بر دادگاه‌ها و قضات حاکم بود، اما با توسعه‌ی حقوق اداری، محاکم تلاش کردند تا اصول مزبور را بر سازمان‌های اداری که در واقع آن‌ها نیز همانند قضات و شاید بیش از آن‌ها در حال تصمیم‌گیری و تأثیرگذاری بر حقوق و منافع افراد هستند، اعمال کنند. امروزه حق دفاع، یکی از مبانی و ارکان اصلی مفهوم اداره‌ی خوب می‌باشد و بدین معناست که قبل از قطعیت تصمیم اداری باید نظریات ذی‌نفع یا مخاطب تصمیم شنیده شود تا وی بتواند از حقوق و منافع خویش دفاع کند. در این زمینه از لوازم حق دفاع، بیان دلایل تصمیم است (Milecka, 2011: 53)؛ چراکه اصولاً ذی‌نفع با بررسی دلایل تصمیم، می‌تواند موضوع را ارزیابی کرده و در صورت لزوم با تحدیش این دلایل، از حق خود دفاع کند، و الا صرفاً با ملاحظه‌ی تصمیم اداری، نمی‌توان در مورد آن، اظهار نظر کرد. بنابراین بیان دلایل تصمیم اداری برای اقناع مخاطب به قانونیت و منصفانه بودن آن و در غیر این صورت، تسلیم اعتراض به مراجع قضایی لازم است (Milecka, 2011: 53).

۱-۲-۳. شفافیت

شفافیت^(۱۳) که امروزه از اصول حکمرانی مطلوب محسوب شده (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۲۳) و در برخی منابع حقوق اداری نیز از لوازم تحقق اداره‌ی خوب تلقی می‌شود (ماده‌ی ۱۰ دستورالعمل شورای وزیران در خصوص اداره‌ی خوب)،^(۱۴) به‌طور چشمگیری فراگیر شده و در ضرورت اجرای آن، تردیدی به‌نظر نمی‌رسد. اما تحقق این اصل بنیادین، لوازمی دارد که

بدون آن‌ها نمی‌توان انتظار تحقق کامل و مؤثر آن را داشت. از جمله‌ی این موارد، که در راستای تحقق شفافیت باید رعایت شود، ارائه‌ی دلایل و مستندات تصمیمات اداری است؛ به‌طوری‌که این ادله و مبانی مبین و گویای زوایای مختلف عمل اداری باشد. به شکلی که به‌خوبی ضعف‌ها، غفلت‌ها و اشتباهات مقام تصمیم‌گیرنده هویدا شود (Mashaw, 2004: 114). بر این اساس بیان دلایل تصمیم به شفاف‌سازی تصمیمات اداری کمک کرده و از این راه امکان پاسخگویی و نظارت‌های مردمی و مقامات قضایی و اداری مافوق را فراهم می‌کند. نکته‌ی شایان توجهی که در این‌جا وجود دارد، آن است که مبنای شفافیت موجب توسیع محدوده‌ی اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم می‌شود. با این توضیح که بر مبنای حق دفاع، صرفاً تصمیمات نامطلوب مخاطب یا متقاضی تصمیم باید مدلل و مستند شود، چراکه در این‌گونه تصمیمات، دفاع از حقوق و منافع شخصی فرد مطرح است. اما شفافیت اقتضا می‌کند کلیه‌ی تصمیمات اداری به‌خصوص آن‌هایی که مبتنی بر صلاحیت اختیاری هستند، مستند و مستدل باشد تا شفافیت مورد نظر و نتایج حاصل از آن محقق شود (Ponce, 2005: 574).

۲. اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم در اتحادیه‌ی اروپا

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا جایگاه ویژه‌ای دارد. در این زمینه ماده‌ی ۲۵۳ معاهده‌ی استقرار جامعه‌ی اروپایی^(۱۵) شایان توجه است: «دلایل و مبانی آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات تصویب‌شده توسط پارلمان و شورای اروپا و همچنین اقدامات معموله توسط شورا و کمیسیون که مبنای تصویب و اعمال آن‌ها بوده است، باید بیان گردد...»^(۱۶). در این ماده‌ی قانونی با وسعت شایان توجهی، مقرر شده است که تمامی مصوبات و اقدامات کمیسیون، پارلمان و شورای اروپا باید مدلل و مستند باشد. اما در پرتو اداری خوب نیز اصل مزبور، براساس منابع زیر، به‌عنوان یکی از ارکان این مفهوم مطرح است.

۲-۱. ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا

تکلیف به بیان دلایل در منشور حقوق بنیادین اتحادیه‌ی اروپا^(۱۷) منعکس شده و در بند ۲ ماده‌ی ۴۱ این منشور، تکلیف اداره به ارائه‌ی دلایل تصمیمات، جزء ارکان اداری خوب برشمرده شده است. در بند مزبور، در این زمینه آمده است: «حق بر اداری خوب شامل: حق بر شنیده شدن قبل از هر اقدام فردی که ممکن است بر او تأثیر زیانبار داشته باشد، حق دسترسی به پرونده خود با رعایت منافع محرمانه شغلی و اسرار حرفه‌ای و الزام اداره به ارائه‌ی دلایل تصمیماتش می‌باشد»^(۱۸). همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، براساس مفاد ماده‌ی ۴۱ منشور، ارائه‌ی مبانی و دلایل تصمیم اداری یکی از الزاماتی است که نهادها و مقامات اتحادیه موظف به رعایت

آن‌اند و از ویژگی‌های اداره‌ی خوب محسوب می‌شود. با توجه به شأن حقوقی این منشور، که از مهم‌ترین مصوبات لازم‌الاجرا در اتحادیه‌ی اروپا به حساب می‌آید (Milecka, 2011: 44)، اندراج اصل مزبور در آن، نشانه‌ی جایگاه بسزای این اصل، در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپاست و بر این اساس، این تکلیف اداری به یک حق اساسی و بنیادین شهروندی مبدل شده که شهروندان اروپایی حق دارند از آن منتفع شوند.

۲-۲. قانون اروپایی رفتار خوب اداری

دومین منبع اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم، در چارچوب مفهوم اداره‌ی خوب، قانون اروپایی رفتار خوب اداری^(۱۹) مصوب پارلمان اروپا^(۲۰) است.^(۲۱) این قانون، به‌طور مفصل‌تر و با جزییات بیشتر به این اصل پرداخته و در حقیقت مبین ارائه‌ی دلایل تصمیم مندرج در ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین است (Mendes, 2009: 1). بند ۱ ماده‌ی ۱۸ قانون مزبور، اشعار داشته است: «تصمیمات هر نهادی که ممکن است، تأثیر منفی بر حقوق یا منافع یک شخص خصوصی داشته باشد، باید مبانی آن با بیان روشن فاکتورهای مرتبط و استنادات قانونی تصمیم مشخص شود».^(۲۲) همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این بند، بیان دلایل تصمیم یکی از الزامات نهادهای عمومی و ویژگی‌های اداره‌ی خوب ذکر شده است. از مفاد بند مزبور به‌خوبی برمی‌آید که در این‌جا ارائه‌ی دلایل تصمیم منحصر در تصمیمات مضر به حقوق شخصی و نامطلوب شهروندان است. از این‌رو در صورتی که یک تصمیم اداری در راستای اجابت خواسته‌ی یک شهروند بوده و مطلوب وی باشد، به دلالت این ماده‌ی قانونی، نیاز به ارائه‌ی دلایل تصمیم نخواهد بود.

در ماده‌ی ۱۸ قانون رفتار خوب اداری پس از به رسمیت شمردن اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اداره‌ی خوب، استانداردهایی برای اجرای این اصل بیان شده است؛ چنانکه در بند ۲، اشعار می‌دارد: «کارمند باید از اتخاذ تصمیم، مبتنی بر مبانی مبهم یا خلاصه یا بدون دلایل فردی اجتناب ورزد».^(۲۳) اولین استاندارد مذکور در بند ۲ ماده‌ی ۱۸ آن است که دلایل تصمیم باید واضح و روشن بوده و مبهم^(۲۴) نباشد، چراکه در صورت ابهام مبانی تصمیم، مخاطب آن نمی‌تواند از حق خود دفاع کند و مقام قضایی ناظر نیز توانایی ارزیابی تصمیم متخذه و تطابق آن با قوانین را نخواهد داشت. معیار دوم، آن است که ادله‌ی ارائه‌شده نباید خلاصه^(۲۵) باشد؛ یعنی مبانی و دلایل بیان‌شده باید به‌گونه‌ای باشد که مخاطب تصمیم یا مرجع قضایی ناظر بتواند بر موضوع، به‌خوبی اشراف پیدا کرده و از مبانی قانونی و عوامل و فاکتورهای مرتبط با تصمیم اطلاع یابد. بی‌شک نمی‌توان انتظار داشت تمام جزییات

فرایند تصمیم ذکر شود، از طرفی نباید به گونه‌ای مختصر باشد که جوانب موضوع مشخص نشود. استاندارد سوم، که در بند ۲ ماده‌ی ۱۸، مذکور افتاده است، دلایل فردی تصمیم^(۲۶) است. این عنوان، برای جلوگیری از ذکر دلایل کلیشه‌ای است که به صورت تیپ ممکن است توسط مقام اداری بیان شود. بنابراین اساساً در ذکر دلایل هر پرونده، باید مستندات و ادله‌ی مربوط به موضوع همان مورد ذکر شود و بیان دلایل کلیشه‌ای و تکراری کفایت نمی‌کند. البته بند ۳ ماده‌ی ۱۸ قانون رفتار خوب اداری حالتی را پیش‌بینی کرده است که تصمیمات مشابه، برای افراد زیادی اتخاذ می‌شود و مبانی و ادله‌ی این اعمال حقوقی نیز شباهت فراوانی با یکدیگر دارند. در این صورت، استثنائاً به مقام اداری اجازه‌ی تنظیم پاسخ‌های مشابه و تیپ را داده است. این بند اشعار می‌دارد: «اگر بدلیل تعداد زیاد اشخاص ذی‌نفع در تصمیمات مشابه، اطلاع‌رسانی جزییات مبانی تصمیم، امکان‌پذیر نباشد و از این رو پاسخ‌های مشابه آماده شده باشد، کارمند باید مراقبت کند که متعاقباً برای شهروند متقاضی دلایل فردی را تهیه کند».^(۲۷) در این بند، ارائه‌ی ادله‌ی تیپ و یکسان برای مخاطبان تصمیمات مشابه در صورت زیاد بودن آن‌ها داده شده اما نکته‌ی شایان توجه آن است که حتی در این صورت نیز، اگر شهروندی تقاضا کند، مقام اداری مکلف است به صورت ویژه و فردی، دلایل و مستندات تصمیم اتخاذشده را همراه با جزییات آن، برای وی بیان کند.

۲-۳. مصوبات شورای اروپا

در مصوبات کمیته‌ی وزیران شورای اروپا نیز، بر اصل تکلیف ارائه‌ی دلایل تصمیم تأکید شده و در دو مصوبه‌ی مهم این شورا بیان شده است. چنانکه در دستورالعمل شماره‌ی ۷۷/۳۱ در خصوص حمایت از فرد در رابطه با اقدامات مقامات اداری^(۲۸) که اهمیت خاصی در بین مصوبات شورای مزبور دارد، ماده‌ای به این موضوع اختصاص یافته و در راستای حمایت از شهروندان یکی از الزامات ادارات دولتی را بیان دلایل تصمیم بر شمرده است. ماده‌ی ۴ این دستورالعمل اشعار می‌دارد: «هنگامی که یک اقدام اداری، تأثیر زیانبار بر حقوق، آزادی‌ها و منافع شخصی داشته باشد باید شخص ذی‌نفع از دلایل و مبانی آن اقدام، مطلع گردد. این کار یا با ذکر دلیل در اقدام اداری یا به درخواست وی با ابلاغ کتبی به او و در مهلت معقول صورت می‌پذیرد».^(۲۹) یکی از اصولی که در این مصوبه، به منظور حمایت از شهروندان مقرر شده و می‌تواند در راستای جلوگیری از خودسری‌ها و اعمال سلايق شخصی مقامات عمومی بسیار اثرگذار باشد، اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است. چنانکه گذشت، ماده‌ی ۴ دستورالعمل مورد بحث، در خصوص اقدامات اداری مضر به حقوق و منافع اشخاص، ذکر مبانی اقدام اداری

را لازم و ضروری دانسته است. براساس این ماده، باید دلایل و مبانی تصمیم در خود آن ذکر شود یا در صورت درخواست ذی‌نفع، کتباً به وی ابلاغ می‌شود. مصوبه‌ی دیگری که توسط کمیته‌ی وزیران شورای اروپا به تصویب رسیده و اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم نیز در آن تأکید شده است، دستورالعمل آن شورا در خصوص اعمال صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری^(۳۰) است. در این دستورالعمل، یکی از اهرم‌های تحدید و کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی، اصل الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیم دانسته شده است. بند ۸ این مصوبه بیان می‌کند: «در صورتی که اعمال صلاحیت اختیاری مقام اداری بر حقوق، آزادی‌ها یا منافع فرد تأثیر زیانبار داشته باشد، باید دلایل تصمیم به وی اطلاع داده شود. این اطلاع‌رسانی با بیان دلایل در آن اقدام یا به درخواست وی، با ابلاغ کتبی به او در مهلت معقول صورت می‌پذیرد».^(۳۱)

۲-۴. رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اروپایی

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، در رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اتحادیه‌ی اروپا نیز جایگاه بسزایی دارد. چنانکه قبل از اندراج این اصل در مصوبات و مقررات اتحادیه، مراجع قضایی آن را به رسمیت شمرده‌اند و بر رعایت آن، به‌منظور تحقق حق دفاع و همچنین لزوم آن برای نظارت‌های قضایی تأکید کرده‌اند. برای مثال در پرونده‌ای، دیوان دادگستری اروپا چنین اظهار نظر کرد: «از آن‌جا که در نظارت قضایی مؤثر، دادگاه باید قادر باشد، قانونیت تصمیم مورد اعتراض را بررسی کند، ممکن است مقام اداری صالح را ملزم به ارائه‌ی دلایل تصمیمش نماید. اما در جایی که، همچون این پرونده، موضوع، تأمین حمایت مؤثر از یک حق بنیادین است (حق بر جنبش‌های آزاد)^(۳۲) باید بتوان از این حق، تحت بهترین شرایط دفاع نمود و برای دادگاه نیز با اطلاع از فاکتورها و عوامل مرتبط، امکان تصمیم‌گیری وجود داشته باشد. در نتیجه در چنین شرایطی، مقام اداری مکلف به اطلاع‌رسانی در مورد دلایل و مبانی تصمیم می‌باشد».^(۳۳) همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در این رأی، دیوان دادگستری اروپا، کارکرد اصلی ارائه‌ی دلایل تصمیم را تأثیر و لزوم آن در نظارت‌های قضایی دانسته است. به این ترتیب که مقام قضایی برای ارزیابی قانونیت تصمیم اداری ناگزیر از بررسی ادله و مبانی عمل اداری معترض‌عنه خواهد بود و در غیر این صورت، نمی‌توان انتظار نظارت قضایی مؤثر را داشت. اما کارکرد دومی که در این رأی، برای ارائه‌ی دلایل تصمیم بیان شده، حق دفاع است، چراکه مخاطب تصمیم اداری با اطلاع از دلایل تصمیم و احیاناً تخدیش آن‌ها می‌تواند از منافع خود دفاع کند.

بنابراین از دیدگاه رویه‌ی قضایی اروپایی، بیان دلایل تصمیم برای حق دفاع و بازنگری قضایی لازم و ضروری است.

در این زمینه در برخی از دادنامه‌های صادره از مراجع قضایی اروپایی تأکید شده است که اگر یک تصمیم اداری، موجب تکلیفی بر فرد باشد ولی دلایل و مبانی آن مشخص نشود، اصل ارائه‌ی دلایل به‌طور آشکارا نقض می‌شود. برای مثال در یکی از آراء، دادگاه به‌صراحت عنوان کرد که «دلایل تصمیم باید ذکر گردد تا افراد ذی‌نفع و دادگاه قادر باشند، عوامل و فاکتورهای مؤثر در تصمیم را بررسی نمایند».^(۳۴) همچنین در پرونده‌ای دیگر، مرجع قضایی اعلام کرد که مخاطب تصمیم باید در موقعیتی باشد تا بتواند دلایل واقعی تصمیم را بداند و آن‌ها را بررسی کند.^(۳۵) به‌علاوه این محاکم قضایی معتقدند باید دلایل تصمیم به‌گونه‌ای به مخاطب ابلاغ شود تا وی بتواند احتمال موفقیت خود در اعتراض به تصمیم اداری را بسنجد.^(۳۶)

غیر از نفس ارائه‌ی دلایل تصمیم، که در آرای قضایی به رسمیت شناخته شده است، دادگاه‌های اروپایی به کیفیت این دلایل نیز توجه کرده و استانداردهایی را برای آن برشمرده‌اند. در این زمینه براساس این رویه‌ی قضایی، دلایل عنوان‌شده باید برای ارزیابی تصمیم، کافی باشد تا امکان نظارت قضایی فراهم شود.^(۳۷) همچنین در دادنامه‌ای، دیوان دادگستری اروپا، به‌صراحت لزوم صریح و روشن بودن دلایل را مطرح کرده است: «دلایل بیان‌شده باید روشن، صریح و بی‌ابهام باشد تا اشخاص ذی‌نفع بتوانند از حق دفاع کرده و دادگاه نیز قادر به اعمال نظارت قضایی باشد».^(۳۸) بنابراین در رویه‌ی قضایی اتحادیه‌ی اروپا به کیفیت و نوع ادله‌ی ارائه‌شده نیز توجه شده و صرف بیان دلیل نمی‌تواند رافع مسئولیت شود، بلکه باید دلایل به‌گونه‌ای اقامه شود تا امکان ارزیابی تصمیم و تطابق آن با قوانین وجود داشته باشد. نکته‌ی بسیار مهمی که در برخی از آرای قضایی مطرح شده آن است که وسعت صلاحیت واگذارشده به مقامات اداری به‌هیچ‌وجه نافی اجرای اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم نیست و حتی در جایی که اختیارات وسیعی به مقام دولتی تفویض شده باید اتخاذ تصمیم، مبتنی و همراه با ارائه‌ی دلایل آن باشد و الا ممکن است به ابطال تصمیم متخذه منجر شود.^(۳۹)

۳. اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران، این اصل به‌طور کلی و حاکم بر کلیه‌ی تصمیمات اداری مطرح نشده اما به‌طور پراکنده در برخی قوانین و مقررات، مقامات اداری ملزم به ارائه‌ی ادله و مبانی تصمیم خویش شده‌اند. دیوان عدالت اداری نیز در برخی آرای صادره، این اصل را مورد عنایت قرار داده است.

۳-۱. قوانین و مقررات

از جمله قوانینی که این اصل را به رسمیت شناخته، قانون مطبوعات است. در این قانون، متقاضیان انتشار نشریه باید از هیأت نظارت موضوع ماده‌ی ۱۰، مجوز دریافت کنند و براساس ماده‌ی ۱۱، این هیأت واجد صلاحیت اختیاری در تشخیص و صدور پروانه‌ی متقاضیان است.^(۴۰) از این رو تصمیم این هیأت، تأثیر مستقیم بر حقوق و منافع متقاضیان خواهد داشت. بدین سبب، قانونگذار در ماده‌ی ۱۳ مقرر داشته است: «هیأت نظارت مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ دریافت تقاضا جهت امتیاز به یک نشریه درباره صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول با رعایت شرایط مقرر در این قانون رسیدگی‌های لازم را انجام داده و مراتب رد یا قبول تقاضا را با ذکر دلایل و شواهد جهت اجراء به وزیر ارشاد گزارش نماید و وزارت ارشاد اسلامی موظف است حداکثر ظرف دو ماه از تاریخ موافقت هیأت نظارت برای متقاضی پروانه انتشار صادر کند». تصمیم هیأت نظارت مبنی بر رد یا قبول تقاضای دریافت مجوز باید با «ذکر دلایل و شواهد» باشد. هرچند در این ماده‌ی قانونی ارائه‌ی ادله و مبانی تصمیم هیأت نظارت بر مطبوعات، به متقاضی پیش‌بینی نشده و استدلال‌های مطروحه به وزیر ارشاد گزارش داده می‌شود، به هر حال نفس این موضوع که در این ماده‌ی قانونی، ذکر ادله و مبانی تصمیم متخذه الزامی دانسته شده شایان توجه است؛ به خصوص اینکه تصمیم هیأت نظارت در این جا نوعی صلاحیت اختیاری است که قانونگذار به آن واگذار کرده و اگر مبتنی بر استنادات قانونی و استدلال‌های منطقی نباشد، ممکن است به تضییع حقوق اشخاص یا اعمال سلايق شخصی یا حتی سوء استفاده منجر شود. در این زمینه اگر در قانون، پیش‌بینی می‌شد که قبل از اتخاذ تصمیم مبنی بر رد تقاضا، از متقاضی دعوت شود و پس از ارائه‌ی ادله‌ی رد درخواست به او، سخنان وی استماع شود، برای تحقق حق دفاع به مراتب مفیدتر و مؤثرتر بود.

شاهد دیگر از اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم اداری در قوانین جمهوری اسلامی ایران، قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و ماده‌ی واحده‌ی «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبین رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف» است. از آن جا که در قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، رد یا تأیید صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس بر عهده‌ی هیأت‌های اجرایی قرار داده شده، در تبصره‌ی ماده‌ی ۵۰ این قانون، ارائه‌ی ادله و مدارک معتبر برای رد صلاحیت این داوطلبان الزامی دانسته شده است. این تبصره اشعار می‌دارد: «رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس شورای اسلامی باید مستند به قانون و براساس مدارک و اسناد معتبر باشد». در ماده‌ی واحده‌ی «قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف» نیز پیش‌بینی شده که کلیه‌ی مراجع رسیدگی کننده به صلاحیت داوطلبان در انتخابات

مختلف موظف‌اند مستندات و ادله‌ی مربوط به رد صلاحیت داوطلب را به صورت کتبی به وی ابلاغ کنند.^(۴۱) در این زمینه ماده‌ی ۵۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران و تبصره‌ی آن^(۴۲) نیز شایان توجه است. براساس این ماده‌ی قانونی «در انتخابات شوراهای اسلامی شهر، توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود». در تبصره‌ی ماده‌ی ۵۸ قانون مزبور تصریح شده است که «ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد». بنابراین در این جا نیز الزام به ارائه‌ی دلایل تصمیم توسط مقنن به صراحت پیش‌بینی شده است.

در این زمینه ماده‌ی ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور نیز قابل بیان است: «در مواردی که بازرس یا هیئت‌های بازرسی به منظور حسن جریان امور تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحدی را که مورد بازرسی قرار گرفته‌اند ضروری تشخیص دهند باید مراتب را فوراً و مستدل به وزیر یا رئیس دستگاه مربوط اطلاع داده و تعلیق کارمند یا کارمندان مورد نظر را تقاضا نمایند. وزیر یا رئیس دستگاه مربوط مکلف به اجرای تقاضای هیئت بازرسی است و در غیر این صورت شخصاً مسئول عواقب امر خواهد بود و سازمان مراتب را جهت اتخاذ تصمیم لازم به قوه قضائیه گزارش خواهد نمود». نکته‌ی شایان توجه اینکه در ماده‌ی مزبور، تأکید شده است که این تصمیم بازرسان باید «مستدل» باشد، چراکه تصمیم تعلیق کارمند در حقوق وی تأثیر بسزایی دارد. البته در ماده‌ی قانونی مزبور، اعلام این ادله به کارمند، پیش‌بینی نشده است، بلکه به رئیس وی اعلام می‌شود و این می‌تواند نوعی نقصان در اجرای این اصل محسوب شود، اما به هر ترتیب، لزوم مستدل کردن تصمیم به خودی خود شایان توجه است.

یکی دیگر از تصمیماتی که اصل ارائه‌ی دلیل، توسط مقنن بر آن حاکم شده، تصمیم به اخذ مالیات از مؤدی است. در قانون مالیات‌های مستقیم تصریح شده است که برگ تشخیص مالیات باید مستند و مستدل بوده و لزوماً به مودی ابلاغ شود. ماده‌ی ۲۳۷ قانون مزبور اشعار می‌دارد: «برگ تشخیص مالیات باید براساس مأخذ صحیح و متکی به دلایل و اطلاعات کافی و به نحوی تنظیم گردد که کلیه فعالیت‌های مربوط و درآمدهای حاصل از آن به طور صریح در آن قید و برای مؤدی روشن باشد. امضاءکنندگان برگ تشخیص مالیات باید نام کامل و سمت خود را در برگ تشخیص به طور خوانا قید نمایند و مسئول مندرجات برگ تشخیص و نظریه خود از هر حیث خواهند بود و در صورت استعلام مؤدی از نحوه تشخیص مالیات مکلفند جزئیات گزارشی را که مبنای صدور برگ تشخیص قرار گرفته است به مؤدی اعلام نمایند و هر گونه توضیحی را در این خصوص بخواهد به او بدهند». همان گونه که ملاحظه می‌شود در

این‌جا قانونگذار، مقام اداری را مکلف کرده است که تصمیم خود مبنی بر اخذ مالیات را با ذکر ادله و مبنای مربوطه به مؤدی ابلاغ کند. بدیهی است که مؤدی با اطلاع از این تصمیم و آگاهی از ادله‌ی آن، می‌تواند به‌خوبی از حقوق خود دفاع کرده و پس از قطعیت نیز با تخدیش این دلایل و مبنای، به مرجع قضایی مراجعه کند.

در کنار قوانین مذکور که در نظام حقوقی ایران، اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم را مورد تأکید قرار داده‌اند، برخی مقررات دولتی نیز همین اصل را شناسایی کرده‌اند. ماده‌ی ۴۷ آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی ... مصوب ۱۳۷۸ هیأت وزیران از آن جمله است: «پیشنهاد تغییر در طرح تفصیلی باید دارای توجیه کافی باشد و همراه با گزارش کارشناسی دبیرخانه کمیسیون که حاوی مشکلات موجود در اجرای طرح اصلی و راه‌حل جایگزین خواهد بود، توسط دبیر کمیسیون و پس از طرح در کمیته کار جهت بررسی و تصویب به کمیسیون ارایه شود». در این ماده که مربوط به پیشنهاد تغییر طرح‌های تفصیلی است، پیش‌بینی شده که این پیشنهادها باید با «توجیه کافی» همراه شود. عبارت «توجیه کافی» در این ماده، ناظر بر اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است.

از موارد دیگری که اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم، در حقوق ایران مورد توجه قرار گرفته، در خصوص تصمیمات مراجع شبه‌قضایی است. آراء و تصمیمات این مراجع، که نوعاً زیرمجموعه‌ی قوه‌ی مجریه محسوب می‌شوند، در حقوق و منافع مردم تأثیر بسزایی خواهد داشت. بر این اساس در مقررات مختلف و آرای قضایی متعدد پیش‌بینی شده است که تصمیمات متخذه از سوی آن‌ها باید مستند به قوانین جاری و مستدل به اصول عدالت و انصاف باشد. برای مثال در ماده‌ی ۱۰۱ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱، پیش‌بینی شده است که آرای صادره از هیأت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما باید مستند به قوانین مربوط و مستدل به استدلال‌های حقوقی باشد. همچنین در ماده‌ی ۲۴۸ قانون مالیات‌های مستقیم^(۴۳) تصریح شده است که آرای هیأت حل اختلاف مالیاتی باید متضمن «اظهار نظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مؤدی» باشد.

۲-۳. رویه‌ی قضایی دیوان عدالت اداری

چندین رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صادر شده که در آن‌ها بر لزوم مستند و مستدل بودن آراء و تصمیمات دادگاه‌های اداری تأکید شده است. از آن جمله، رأی شماره‌ی ۱۰۱ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ قابل ذکر است که در آن، توجه به دلایل و مستندات و رعایت ارزش و اعتبار آن‌ها در تصمیمات و آرای صادره از مراجع قضایی و اداری ضروری شمرده شده و حتی از اصول اولیه‌ی بدیهی دادرسی و رسیدگی اداری به‌حساب آمده است.^(۴۴) همچنین این

مرجع قضایی در دادنامه‌های دیگری بر لزوم ارائه دلایل تصمیم اداری صحه گذارده است. یکی از این آراء، که در این زمینه بسیار شایان توجه است، رأی شماره‌ی ۱۸۷-۱۸۶ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۷ است: «طبق ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ حدود وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ قانون مزبور مشتمل بر بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها و سایر امور مربوط تعیین و احصا شده است. بنابراین تغییر کاربری قسمتی از ملکی که کلاً دارای کاربری فضای سبز بوده و تبدیل آن به ۷۰ درصد فضای سبز و ۳۰ درصد با کاربری مسکونی و خدماتی بدون تبیین علل و جهات قانونی این تغییر که موجب زمینه تصور الزام مالکین به واگذاری ۷۰ درصد ملک خود به شهرداری بطور رایگان و قابلیت استفاده از ۳۰ درصد بقیه ملک اشخاص با توجه به مساحت آن است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات کمیسیون مزبور تشخیص داده می‌شود و ... ابطال می‌گردد». در این دادنامه، هیأت عمومی دیوان مزبور بر لزوم توجه و مدلل بودن تغییرات طرح تفصیلی توسط کمیسیون ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصریح کرده است. رأی اخیر اهمیت بسزایی در رابطه با اصل ارائه دلایل تصمیم دارد، چراکه در خصوص یک صلاحیت اختیاری و لزوم مدلل بودن آن صادر شده است. توضیح آنکه تصویب و تغییر طرح‌های تفصیلی در اختیار کمیسیون ماده‌ی ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری قرار داده شده است و البته این تغییرات می‌تواند تأثیر بسزایی در حقوق و منافع مردم از جمله افزایش یا کاهش قیمت املاک و اراضی واقع در شهرها داشته باشد. از رأی مذکور صادره از هیأت عمومی، چنین استنباط می‌شود که با وجود صلاحیت تخیری کمیسیون مزبور در تغییر و تصویب این طرح‌ها، اما این به‌منزله‌ی اعمال هر نوع تغییر بلا دلیل و ناموجه نیست، بلکه باید این عمل حقوقی با «تبیین علل و جهات قانونی» باشد. عبارت «تبیین علل و جهات قانونی» که در این رأی ذکر شده متناظر تکلیف به ارائه دلایل تصمیم است که در نظام حقوقی اتحادیه‌ی اروپا بیان شده است.

برخی از دادنامه‌های صادره از شعب دیوان عدالت اداری نیز در خصوص اصل ارائه دلایل تصمیم شایان توجه است. در یک مورد، شعبه‌ی ۱۸ آن دیوان، در رسیدگی به شکایت مربوط به ابطال تصمیم هیأت اجرایی مشاوران حقوقی و وکالت مبنی بر رد صلاحیت و صدور پروانه‌ی مشاوره‌ی حقوقی و وکالت، بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیم مقام عمومی تأکید کرده است.^(۴۵) این رأی از آن جهت که به اختیارات اداره‌ی مشتکی‌عنه در خصوص صدور پروانه اکتفا نکرده و از آن درخواست ارائه دلایل جهت رد درخواست شاکی کرده و سپس بر مبنای عدم بیان دلایل تصمیم، حکم به ورود شکایت شاکی صادر کرده است، شایان

توجه است. آرای دیگری نیز در این زمینه از شعب دیوان عدالت اداری اصدار شده که طی آن، عدم ارائه دلایل توسط مقام دولتی مبنایی برای ورود شکایت شده است. برای نمونه رأی شعبه‌ی ۱۴ آن دیوان در خصوص شکایت از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی استان اصفهان و به خواسته‌ی الزام به پرداخت فوق‌العاده‌ی مخصوص مستخدمان پیمانی قابل ذکر است: «شکایت آقای... به طرفیت دانشگاه علوم پزشکی اصفهان به خواسته فوق‌الذکر با توجه به مفاد بخشنامه مورد ادعای شاکی و ملاحظه محتویات پرونده، نظر به اینکه نامبرده واجد بهره‌مندی از مزایای بخشنامه بوده است و طرف شکایت دلیلی که موجب محروم شدن وی از مزایای موضوع بخشنامه فوق‌الذکر باشد، ارائه نکرده است و صرفاً به اختیار دستگاه متبوع در پرداخت آن اشاره کرده است، وارد تشخیص می‌شود. لذا این شعبه به پذیرش شکایت، حکم صادر و اعلام می‌نماید».^(۴۶) اهمیت رأی اخیر از آن جهت است که اداره‌ی مشتکی‌عنه با استناد به قوانین و مقررات، خود را واجد صلاحیت اختیاری در خصوص تشخیص پرداخت یا عدم پرداخت فوق‌العاده‌ی حقوق دانسته و این اختیار را کافی برای رد شکایت تلقی کرده است؛ درحالی‌که شعبه‌ی رسیدگی‌کننده، به‌درستی اعلام کرده که اعمال اختیارات اداره باید مستدل باشد و چون دلایل تصمیم بیان نشده، اداره‌ی مشتکی‌عنه محکوم شده است. در این‌جا مرجع قضایی بدون اینکه خود وارد حیطه‌ی امور اجرایی و اداری شود، از مقام عمومی طرف شکایت، تقاضای ارائه‌ی دلایل کرده و سپس با توجه به عدم توجیه کافی از طرف وی، شکایت را وارد تشخیص داده است. این فرایند درستی است که بدون لطمه به صلاحیت‌های اختیاری مقامات دولتی و عدم خلط قلمرو امور قضایی و اجرایی، به اعمال نظارت قضایی مؤثر و حمایت از حقوق شهروندی نیز منتهی خواهد شد و این از امتیازهای مفهوم اداره‌ی خوب و ارکان آن از جمله اصل ارائه‌ی دلایل تصمیم است.

هرچند آرای قضایی مزبور صادره از شعبه یا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در نوع خود شایان توجه و ستایش بوده و باید در تمام رسیدگی‌های قضایی استفاده شود تا وجود اختیار و صلاحیت در امور اداری به معنای اعمال سلیقه و تصمیم‌گیری بدون دلیل و توجیه تلقی نشود، نکته‌ی شایان توجه آن است که در این‌گونه آرا، لزوم ارائه‌ی دلایل تصمیم به مرجع قضایی پیش‌بینی و تأکید شده و در هیچ‌کدام، از بیان ادله و توجیهات قانونی تصمیم اداری به مخاطب یا ذی‌نفع سخنی به میان نیامده است. بدین لحاظ با توجه به کارکرد دوگانه‌ی بیان دلایل در تحقق حق دفاع و رسیدگی‌های قضایی، این رویه‌ی قضایی در حدی که این اصل را به رسمیت شناخته است، در رسیدگی‌های قضایی مؤثر خواهد بود، اما باید به‌گونه‌ای در قوانین پیش‌بینی شود که در جهت حق دفاع شهروندان نیز مفید باشد.

نتیجه‌گیری

اصل ارائه‌ی دلایل تصمیمات اداری که بر مبنای حاکمیت قانون، شفافیت و حق دفاع استوار شده، یکی از ارکان اداره‌ی خوب است که در اتحادیه‌ی اروپا جایگاه بسزایی دارد. چنانکه این اصل، مطابق با ماده‌ی ۴۱ منشور حقوق بنیادین، ماده‌ی ۱۸ قانون رفتار خوب اداری، رویه‌ی قضایی دادگاه‌های اروپایی و تعدادی از مصوبات کمیته‌ی وزیران شورای اروپا از حقوق اساسی شهروندان اروپایی محسوب شده و مقامات اداری در تصمیمات مؤثر بر حقوق و منافع اشخاص، مکلف به رعایت آن خواهند بود. در نظام حقوقی ایران نیز به‌صورت موردی در تعدادی از قوانین و مقررات، این اصل به رسمیت شمرده شده و مقامات اداری مکلف به رعایت آن شده‌اند. در برخی از آرای قضایی صادره از دیوان عدالت اداری نیز بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیمات اداری تأکید شده و عدم ارائه‌ی مبنای و دلایل تصمیم، به ابطال آن یا ورود شکایت شاکی منجر شده است. با این حال در نظام حقوقی ایران، اصل مزبور به‌صورت کلی و حاکم بر تمام تصمیمات اداری، چنانکه در اتحادیه‌ی اروپا به چشم می‌خورد، وجود ندارد؛ از این رو تصویب قانونی مستقل در زمینه‌ی آن یا انعکاس آن در قوانین مرتبط در جهت تحقق حقوق شهروندی و به تبع افزایش رضایت‌مندی مردم و بهبود روابط آن‌ها با نهادهای عمومی ضروری به‌نظر می‌رسد.

یادداشت‌ها

1. Good administration (Bonne administration)
2. Article 41 of The Charter of fundamental rights of the European Union
3. Principle of motivation reasoning
4. Obligation to state reasons
5. Previous proceedings
6. Instrumental grounds
7. Rule of law
8. Pouvoir Discretionnaire (Discretionary Power)
۹. برای ملاحظه‌ی تعریف و مطالعه‌ی بیشتر در خصوص صلاحیت اختیاری مقامات دولتی، ر.ک: مشهدی، ۱۳۹۱، صلاحیت تخییری، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
10. Esprit de la loi
11. The right of defence
12. Natural justice
13. Transparency
14. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration
15. The Treaty Establishing the European Community (EC Treaty)
16. "Regulations, directives and decisions adopted jointly by the European Parliament and the Council, and such acts adopted by the Council or the Commission, shall state the reasons on which they are based..."
17. The Charter of fundamental rights of the European Union
18. Article 41 of The Charter of fundamental rights of the European Union
19. The European Code of Good Administrative Behaviour
20. the European Parliament
۲۱. برای ملاحظه‌ی ارکان مختلف اتحادیه‌ی اروپا و آشنایی با ارزش حقوقی مصوبات نهادهای مختلف این اتحادیه ر.ک: کدخدایی، ۱۳۸۰، ساختار و حقوق اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: میزان؛ خالوزاده، سعید (۱۳۹۰)، اتحادیه‌ی اروپایی، تهران: سمت، چ چهارم..
22. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
23. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
24. vague
25. brief
26. individual reasoning
27. Article 18 of The European Code of Good Administrative Behaviour
28. RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
29. article 4 of RESOLUTION (77) 31 ON THE PROTECTION OF THE INDIVIDUAL IN RELATION TO THE ACTS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES.
30. RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES
31. Article 8 of RECOMMENDATION No. R (80) 2 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS CONCERNING THE EXERCISE OF DISCRETIONARY POWERS BY ADMINISTRATIVE AUTHORITIES
32. The right of free movement
33. Case 222/86, Union Nationale des Entraîneurs et Cadres Techniques Professionnels du Football (UNECTEF) v. Heylens, 1987 E.C.R. 4097.

34. Case 36-40/59 Präsident Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft and others v ECSC High Authority [1960] ECR 423.
 35. Case T-186/00 Conserve Italia V Commission [2003] ECR, para 93.
 36. Case 69/83 Lux V Court of Auditors [1984] ECR 2447.
 37. Case C-269/90 Technische Universität München V Hauptzollamt München Mitte [1991] ECR I-5469.
 38. Case C-269/90 Technische Universität München V Hauptzollamt München Mitte [1991] ECR I-5469, paras 14, 26.
 39. Case 144/82 Detti V Court of Justice [1983] ECR 2421, para 27.

۴۰. رسیدگی به درخواست صدور پروانه و تشخیص صلاحیت متقاضی و مدیر مسئول به عهده هیأت نظارت بر مطبوعات است.

۴۱. قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده در انتخابات مختلف: ماده واحده - به موجب این قانون کلیه مراجع رسیدگی کننده صلاحیت داوطلبان در انتخابات مختلف (به استثنای انتخابات خبرگان رهبری که مطابق اصل یکصد و هشتم (۱۰۸) قانون اساسی خواهد بود) موظفند صرفاً براساس مواد قانونی و براساس دلایل و مدارک معتبر که توسط مراکز مسئول قانونی به مراجع اجرائی و نظارتی ارسال شده است، به بررسی صلاحیت داوطلبان بپردازند و چنانچه صلاحیت داوطلبی را رد کردند باید علت رد صلاحیت را به شرح زیر با ذکر مواد قانونی مورد استناد و دلایل مربوط به داوطلب ابلاغ نمایند....

۴۲. ماده ۵۸ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (اصلاحی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶): در انتخابات شوراهای اسلامی شهر توقف یا ابطال انتخابات یک یا چند شعبه اخذ رأی که در سرنوشت انتخابات مؤثر باشد به پیشنهاد هیأت نظارت استان و تأیید هیأت مرکزی نظارت خواهد بود.

تبصره (الحاقی ۱۳۸۲/۰۷/۰۶): ابطال آراء باید مستند به قانون و همراه با اسناد و مدارک معتبر باشد. در غیر این صورت ابطال آراء جرم تلقی شده و مرتکب یا مرتکبین و نیز کسانی که گزارش یا شهادت کذب داده باشند طبق قانون مجازات می شوند.

۴۳. رأی هیأت حل اختلاف مالیاتی باید متضمن اظهار نظر موجه و مدلل نسبت به اعتراض مؤدی باشد و در صورت اتخاذ تصمیم به تعدیل درآمد مشمول مالیات، جهات و دلایل آن توسط هیأت در متن رأی قید شود.

۴۴. همچنین، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در رأی ۵۷۷ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ بر لزوم ابتدای آرای کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بر استدلال های قانونی جهت صدور رأی تخریب، تأکید شده است. به علاوه آن دیوان در آرای شماره ۱۱۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۴ و ۸۳ مورخ ۱۳۷۸/۳/۲۹ بر لزوم مستند و مستدل بودن تصمیمات هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری تأکید ورزیده است (برای ملاحظه این آرا رک: <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=aho>)

۴۵. «... در مورد شکایت شاکی نظر به اینکه اولاً حسب آگهی منتشره در روزنامه اطلاعات، شاکی

پذیرفته‌شده آزمون مشاوره حقوقی موضوع ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه بوده و بازنشسته دادگستری بوده، ثانیاً حسب مدارک تقدیمی سابقه سوء کیفری نداشته و نتیجه آزمایشات تست اعتیاد وی منفی بوده و ثالثاً حسب دانشنامه پایان تحصیلات دوره کارشناسی دارای مدرک تحصیلی کارشناسی در رشته حقوق قضایی بوده، رابعاً حسب گواهی امور اداری دادگستری استان اردبیل از نحوه خدمت وی اعلام رضایت گردیده، خامساً حسب گواهی‌های قضات محاکم عمومی اردبیل نیز از نحوه عملکرد شاکی اعلام رضایت گردیده، سادساً شاکی دارای کلیه شرایط مندرج در ماده ۳ آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم بوده و بازنشسته دادگستری بوده است، سابعاً دستگاه طرف شکایت هیچ‌گونه استدلالی در مورد عدم صلاحیت شاکی جهت اخذ پروانه ننموده و ادله‌ای اعلام نکرده است، علیهذا حکم به ورود شکایت و الزام مرکز امور مشاوران طرف شکایت به صدور پروانه مشاوره حقوقی و وکالت پایه ۲ برای شاکی صادر و اعلام می‌گردد.» (هداوند و مشهدی، ۱۳۹۱: ۲۰۶).

۴۶. این رأی در مقدمه‌ی رأی هیأت عمومی آن دیوان به شماره‌ی ۵۳۲-۱۳/۸/۱۳۹۲ قابل ملاحظه است.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- خالوزاده، سعید (۱۳۹۰)، *اتحادیه‌ی اروپایی*، تهران: سمت، چ چهارم.
- کدخدایی، عباس (۱۳۸۰)، *ساختار و حقوق اتحادیه‌ی اروپایی*، تهران: میزان.
- مشهدی، علی (۱۳۹۱)، *صلاحیت تخییری*، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
- نقیبی مفرد، حسام (۱۳۸۹)، *حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر*، تهران: شهردانش.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی (۱۳۹۱)، *اصول حقوق اداری*، تهران: خرسندی، چ دوم.

ب) لاتین

- C.H. Hofmann , Herwig and C. Rowe , Gerard and H. Türk, Alexander(2012), **Administrative Law and Policy of the European Union**, Oxford University Press.
- Garrido, Eva Nieto and Delgado, Isaac Martín(2007), **European Administrative Law in the Constitutional Treaty**, oxford, Hart Publishing.
- L.Mashaw, Jerry(2007), **"Reasoned Administration: The European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance"**, The George Washington Law Review, Vol. 76, pp. 99-124.
- Mendes, Joana,(2009), **"Good administration in EU Law and the European Code of Good administration Behaviour"**, European University Institute Working Papers,law, no.9.
- Millet, Lord, (2002), **"The Right to Good Administration in European Union Law"**, 47 PUB.
- Milecka, Kamila(2011), **"The Right to Good Administration in the Light of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union"**, Contemporary Legal and Economic Issues, Vol.3, pp. 43-60.
- Ponce ,Juli(2005) **"Good Administration and Administrative Procedures"**, Global Legal Studies, 12 IND , pp. 551-588.
- Perekotiy ,E. V, **"Principles of proper administration"**, available at: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1250698>.
- Statskontoret, 2005, **"Principles of Good Administration In the Member States of the European Union"** available at: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.
- Wiener, Céline(1969), **"la motivation des décisions administrative en droit comparé"**, *Revue internationale de droit comparé*, vol.21, pp. 779-795.

ج) قوانین و مقررات ایران

قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴.

قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸.

قانون لزوم رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان ردصلاحیت شده در انتخابات مختلف مصوب ۱۳۷۸.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵.

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰.

قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶.

آیین‌نامه‌ی نحوه‌ی بررسی و تصویب طرح‌های توسعه و عمران محلی، ناحیه‌ای، منطقه‌ای و ملی و مقررات شهرسازی و معماری کشور مصوب ۱۳۷۸.

آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱.

د) مصوبات اتحادیه‌ی اروپا

The European Charter of Fundamental Rights, 7 December 2000, available at: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.

The Treaty Establishing the European Community (EC Treaty), 25 March 1957, available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html>.

The European Code of Good Administrative Behaviour, 2001, available at: http://www.google.com/url?q=http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_EN_code2005_en.pdf&sa=U&ei=wA0xVJnMdLtaoWugJgH&ved=0CBQQFjAA&sig2=F-jd7VIz3yCgjVLohM-ZDA&usg=AFQjCNGPgmIQbkBWtCFHYtkwPCN6z0PnCw.

Resolution (77) 31 on the Protection Of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, available at: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Resolution_%2877%2931.pdf.

Recommendation No. R (80) 2 Of the Committee of Ministers Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities, Adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980, available at: http://www.dhv-speyer.de/stelkens/Materialien/Recommendation_No_R%2880%292.pdf.

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007, available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>.

نظارت قضایی و رویکردهای دیوان عالی فدرال آمریکا در تفسیر قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی

توکل حبیب‌زاده*

استادیار دانشکده‌ی معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۳/۱۰/۲۳

دریافت: ۱۳۹۳/۸/۱۵

چکیده

نوشته‌ی حاضر با بررسی یکی از موضوعات مهم حقوق اساسی آمریکا به این مسئله می‌پردازد که چگونه مرجع دادرسی اساسی می‌تواند با ارائه‌ی تفسیرهای مترقی از قانون اساسی در پویایی و ارتقای ظرفیت آن برای پاسخگویی به تحولات سیاسی و اجتماعی ایفای نقش کند؛ همچنان‌که دیوان عالی با تفسیرهای خود تغییراتی را در نظام سیاسی آمریکا ایجاد کرده و شاید در سایه‌ی همین امر قانون اساسی این کشور نیازمند بازنگری جدی و ساختاری نبوده است. بدین ترتیب، نوشته‌ی حاضر ضمن اشاره‌ی اجمالی به چیستی و قلمرو نظارت قضایی و صلاحیت دادرسی اساسی در حقوق اساسی آمریکا [۱]، اصول مورد استناد و رویکردهای تفسیری دیوان عالی فدرال آمریکا را مرور کرده [۲] و بر مبنای این رویکردها چگونگی تفسیر قانون اساسی توسط دیوان عالی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی را تحلیل می‌کند [۳]. این پژوهش، تحقیقی توسعه‌ای-کاربردی است که در عین توجه به تبیین یکی از موضوعات حقوق اساسی تطبیقی، می‌تواند در مطالعات حقوق اساسی به‌ویژه تفسیر قانون اساسی مؤثر واقع شود.

کلیدواژه‌ها: تفسیر قانون اساسی، دیوان عالی فدرال، رویکردهای تفسیری، قانون اساسی آمریکا، نظارت قضایی.

* E-mail: Thabibzadeh@gmail.com

مقدمه

قانون اساسی در همه‌ی نظام‌های سیاسی، منشور حکومتی و دربردارنده‌ی قواعد و مقررات بنیادی در زمینه‌ی انتقال و اجرای قدرت و نیز تنظیم روابط حکومت با شهروندان محسوب می‌شود که نظام تقنینی، اجرایی و قضایی و ساختارهای مربوط بر مبنای آن پایه‌ریزی می‌شوند و شکل می‌گیرند. به همین دلیل به‌منظور مصون داشتن آن از هیجانات و تغییرات زودگذر سیاسی، بازنگری در قانون اساسی، تابع شیوه‌ی خاص و تشریفات پیچیده‌ای است و یکی از دلایل برتری آن بر قوانین عادی و سایر اعمال هنجاری نیز همین مسئله است. اغلب قوانین اساسی نوشته‌شده از نظر بازنگری انعطاف‌ناپذیرند (قاضی، ۱۳۸۴: ۴۴). این در حالی است که نظام‌های سیاسی در مواجهه با بحران‌های سیاسی و اجتماعی باید بتوانند به راه‌حل‌های مقتضی مبتنی بر اصول قانون اساسی دست یابند.

قانون اساسی آمریکا نیز از این امر مستثنا نبوده و به‌سختی قابل بازنگری است؛ زیرا الزامات ماده‌ی ۷ آن (تصویب اصلاحیه‌ی قانون اساسی از سوی سه‌چهارم مجالس ایالتی) به‌آسانی تحقق نمی‌پذیرد و به همین دلیل قانون اساسی مزبور از سال ۱۷۸۷ تاکنون تنها بیست‌وهفت بار و در بیشتر موارد به‌صورت جزئی بازنگری شده است، ضمن آنکه ده اصلاحیه‌ی اول آن مربوط به حقوق و آزادی‌های فردی، موسوم به «منشور حقوق (بشر)»^(۱) در سال ۱۷۹۱ به‌صورت متمم به قانون اساسی اضافه شده است و در واقع بخشی از متن اصلی محسوب می‌شوند.

سازوکار «نظارت قضایی»^(۲) ضمن تضمین صیانت از قانون اساسی، از آن‌جا که عملاً با تفسیر اصول آن همراه است، موجب سازگاری و انطباق آن با تحولات سیاسی و اجتماعی می‌شود. قانون اساسی قدیمی و مجمل آمریکا به یمن همین سازوکار و تفسیرهای مترقی و متناسب با نیازها و تحولات سیاسی و اجتماعی از سوی دیوان عالی فدرال آمریکا (دیوان عالی)، همچنان از ظرفیت‌های لازم برای تنظیم روابط درون‌سازمانی نهادهای حکومتی و روابط برون‌سازمانی این نهادها با مردم در یک جامعه‌ی سیاسی فدرال در سطوح مختلف ایالتی و فدرالی برخوردار شده است. دیوان عالی با ارائه‌ی تفسیرهای پویا از قانون اساسی، تغییراتی را در چارچوب ساختارهای موجود، در نظام سیاسی آمریکا ایجاد کرده است، به‌گونه‌ای که نیروهای رقیب نیز منافع و دیدگاه‌های خود را در همین چارچوب، در نتیجه‌ی نقش دیوان عالی در تفسیر قانون اساسی، تعقیب می‌کنند (Rogoff, 2011: 9).

دیوان عالی طی بیش از دو قرن گذشته در مواجهه با رویدادهای مختلف سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در جامعه‌ی رو به توسعه‌ی آمریکا با رویکردهای مختلفی متناسب با دغدغه‌های

کلان نظام سیاسی به تفسیر قانون اساسی مبادرت کرده است. در طول سده‌ی اول شکل‌گیری نظام سیاسی نویناد آمریکا ضرورت امر ایجاب می‌کرد که نهادهای فدرال تقویت شود و در عین حال به‌منظور اطمینان‌بخشی به ایالت‌ها در تأمین منافع آن‌ها، آداب و رسوم ایالتی از طریق قانونگذاری در کنگره مورد تعرض قرار نگیرد، حتی اگر در مواردی مانند برده‌داری، این امر به بهای نقض حقوق و آزادی‌های عمومی تمام می‌شد (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۴). اما در دوره‌های بعد دیوان عالی به قهرمان حمایت از حقوق و آزادی‌های عمومی تبدیل می‌شود و ضمن تأیید سیاست تبعیض مثبت دولت، سعی می‌کند در از بین بردن زمینه‌های تبعیض در جامعه‌ی آمریکا گام‌های مثبتی بردارد (لازار، ۲۰۰۵).

این پژوهش، تحقیقی توسعه‌ای-کاربردی است که در عین توجه به تبیین یکی از موضوعات حقوق اساسی تطبیقی، می‌تواند در مطالعات حقوق اساسی به‌ویژه تفسیر قانون اساسی مؤثر واقع شود. درباره‌ی پیشینه‌ی تحقیق نیز باید گفت که در برخی نوشته‌ها مانند کتاب‌های حقوق اساسی که جنبه‌ی آموزشی صرف دارند، به بیان کلیات مربوط به حقوق اساسی ایالات متحده از جمله دادرسی اساسی پرداخته شده و در مقالات علمی چاپ‌شده نیز بیشتر روش‌های تفسیری دیوان عالی به‌صورت نظری و شیوه‌های درخواست بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی و نحوه‌ی رسیدگی دیوان بررسی شده است. اما نوشته‌ی حاضر به این مسئله می‌پردازد که چگونه مرجع دادرسی اساسی می‌تواند از طریق ارائه‌ی تفسیرهای مترقی از قانون اساسی در پویایی و ارتقای ظرفیت آن برای پاسخگویی به تحولات سیاسی و اجتماعی ایفای نقش کند، همچنان‌که دیوان عالی با تفسیرهای خود تغییراتی را در نظام سیاسی آمریکا ایجاد کرده و شاید در سایه‌ی همین تفسیرهای مترقی و پویاست که قانون اساسی این کشور نیازمند بازنگری جدی و ساختاری نبوده است. بدین ترتیب، نوشته‌ی حاضر ضمن اشاره‌ی اجمالی به چیستی، صلاحیت و قلمرو نظارت قضایی در حقوق اساسی آمریکا [۱]، اصول مورد استناد و رویکردهای تفسیری دیوان عالی را مرور کرده [۲] و بر مبنای این رویکردها چگونگی تفسیر قانون اساسی توسط دیوان عالی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی را تحلیل می‌کند [۳].

۱. چیستی، صلاحیت و قلمرو «نظارت قضایی»

۱-۱. چیستی نظارت قضایی

قانون اساسی هم به لحاظ شکلی و هم به لحاظ ماهوی برترین هنجار در نظام‌های حقوقی است که نهادها و ترتیبات ساختاری نظام‌های سیاسی را تدارک می‌بیند. اصولاً تدوین و تصویب قانون اساسی «عمل تأسیسی» است تا تقنینی، و نهاد واضع آن به «قوه‌ی مؤسس»

موسوم است. اعمال «تأسیسی» همانند اعمال «تقنینی» ماهیت هنجاری دارند و هر دو برآمده از حاکمیت‌اند، ولی قواعد قانون اساسی قاعداً به دنبال حوادث بسیار مهم سیاسی مانند ایجاد کشور جدید پدیدار می‌شوند و «لذا این‌گونه اعمال هنجاری در برترین سطح ظهور اعمال حاکمیت‌اند، درحالی‌که اعمال قانونگذاری، امری روزمره و دائمی و همچون واکنشی در جهت پاسخگویی به نیازهای مستمر و متحول جامعه است» (قاضی، ۱۳۷۱: ۴۵). بنابراین، اصل سلسله‌مراتب قوانین و برتری قانون اساسی بر کلیه اعمال هنجاری از جمله قوانین مصوب قوه مقننه ایجاب می‌کند که قواعد مندرج در قانون اساسی بر سایر قواعد برتری داشته باشد، در غیر این صورت نظام حقوقی انسجام خود را از دست خواهد داد. قوه مقننه اصولاً در محدوده‌ی تعیین‌شده توسط قوه مؤسس در قانون اساسی می‌تواند قانونگذاری کند و این امر منافاتی با اصل حاکمیت مردم ندارد.

اصل و ضرورت نظارت بر قوانین در بیشتر نظام‌های حقوقی امری پذیرفته‌شده است. اما مشکل اصلی در ارگانی است که برای اعمال نظارت بر قوانین به وجود می‌آید، زیرا ممکن است با قضاوت درباره‌ی اعمال حکومتی، زمام امور را به دست گیرد و به اصطلاح «حکومت قضات» تحقق یابد (قاضی، ۱۳۷۱: ۶۲-۶۳). مقامی که از صلاحیت نظارت بر قوانین برخوردار است، اصولاً باید بتواند کلیه قوانین مغایر با قانون اساسی را ملغی کند. با وجود این، در بسیاری از نظام‌های سیاسی سازوکار ویژه و متناسبی برای نظارت و تضمین مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی تعبیه شده است.

۱-۲. صلاحیت نظارتی دیوان عالی فدرال

تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایالات متحده در طراحی نظام سیاسی-حکومتی فدرال تا حدودی تحت تأثیر اندیشه‌های متفکران اروپایی به‌ویژه منتسکیو و تجربیات حکومتی انگلیسی‌ها بودند، اما در مورد نظارت بر قوانین مصوب کنگره الگوی مشخصی نداشتند. بنابراین، اعطای صلاحیت نظارت بر قوانین کنگره به دادگاه‌ها انتخاب اجتناب‌ناپذیری نبود و چه بسا ممکن بود این وظیفه بر عهده‌ی خود کنگره نهاده شود (Fallon, 2004: 9). بدین ترتیب، استقلال ساختاری قوه قضاییه و نقش آن در اداره‌ی امور کشور، می‌تواند یک ابتکار و «نوآوری» حداقل در دوره‌ی زمانی تدوین قانون اساسی آمریکا تعبیر شود، زیرا متفکران سیاسی آمریکا در قرن هجدهم با ساختار و مسائل دو قوه دیگر آشنا بودند؛ اما حتی منتسکیو با اینکه قوه قضاییه را قوه مستقلی می‌دانست، از نقش عملی آن در اداره‌ی جامعه تصور چندان دقیقی نداشت (Chayes, 1988: 1026).

با وجود این، پیش از سال ۱۷۸۹ دادگاه‌های ایالتی مطابقت قوانین ایالتی را با قانون اساسی ایالتی کنترل می‌کردند. از این‌رو بیشتر نویسندگان قانون اساسی فدرال انتظار داشتند که دیوان عالی فدرال این نقش را در خصوص قانون اساسی فدرال ایفا کند. برای مثال همیلتون و مدیسون در مقالات خود موسوم به «نامه‌های فدرالیست» اهمیت نظارت قضایی را خاطر نشان ساخته بودند. همیلتون در یکی از نوشته‌های خود با اطلاق عنوان «قانون بنیادین» به قانون اساسی و تأکید بر نقش دادگاه‌ها در بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی، تصریح می‌کند که دیوان عالی از طریق نظارت قضایی تضمین می‌کند که اراده‌ی مردم همان‌گونه که در قانون اساسی ابراز شده است، بر اراده‌ی یک مجلس قانونگذاری که قوانین آن منعکس‌کننده‌ی اراده‌ی نمایندگان مردم در دوره‌ی زمانی خاص است، اولویت و غلبه داشته باشد و نتیجه می‌گیرد دیوان عالی باید بتواند تمام قوانین مخالف صریح قانون اساسی را لغو کند (Hamilton, 1988: 648-649).

در ایالات متحده نظارت قضایی بر قوانین به‌وسیله‌ی دادگاه‌های عادی اعمال می‌شود و نه توسط دادگاهی ویژه مانند دادگاه‌های قانون اساسی در برخی کشورهای اروپایی. در ایالت‌ها نیز چنین نظارتی از سوی دادگاه‌های عادی ایالتی حتی بر قوانین عادی فدرال به شرط پژوهش‌خواهی نزد دادگاه‌های فدرال و در نهایت دیوان عالی فدرال اعمال می‌شود. از سوی دیگر، با توجه به وحدت نظام قضایی در آمریکا، دادگاه اداری به‌مانند کشور فرانسه وجود ندارد و دادگاه‌ها در مورد مطابقت همه‌ی قوانین، اعمال اداری و نیز تصمیمات قضایی دادگاه‌های تالی اظهار نظر می‌کنند (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۱۸).

نظارت قضایی از سوی دیوان عالی فدرال در قانون اساسی آمریکا به‌صراحت مقرر نشده است، بلکه خود دیوان عالی در رأی معروف به ماربری علیه مدیسون در سال ۱۸۰۳ این صلاحیت را برای خود قائل شد. در این رأی رئیس دیوان، قاضی مارشال، عنوان کرد که مسئولیت دیوان عالی در لغو قوانین مغایر با قانون اساسی نتیجه‌ی ضروری وظیفه‌ی آن در حمایت از قانون اساسی است که به‌صورت دیگری تحقق نمی‌یابد «و به‌طور مؤکد این امر در صلاحیت قوه‌ی قضاییه است که بگوید قانون چیست؟» (Marbury v. Madison, 1803: 177-178).

از نظر بیشتر نویسندگان آمریکایی، «قانون اساسی آن چیزی است که دیوان عالی می‌گوید» (Powell, 1986: 925). البته برخی نویسندگان نیز ضمن پذیرش ضرورت وجود چنین نهادی در یک نظام فدرال، آن را از لحاظ اصول دموکراسی بحث‌برانگیز می‌دانند، زیرا به موجب آن تصمیم و تفسیر چند قاضی غیرمنتخب بر نظرهای نمایندگان منتخب مردم اولویت می‌یابد (Vile, 2006: 92).

با این حال، قانون اساسی آمریکا در ماده‌ی ۳ در مورد قوه‌ی قضاییه به‌صورت تلویحی به

صلاحیت دادگاه‌های فدرال در اعمال نظارت قضایی بر قوانین اشاره می‌کند و مقرر می‌دارد که قوه قضاییه در مورد تمامی دعاوی «ناشی از این قانون اساسی، قوانین ایالات متحده و معاهدات منعقدۀ توسط آن‌ها»، صلاحیت رسیدگی دارد. ماده‌ی ۶ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد که قانون اساسی فدرال، قانون برتر آمریکاست و قضات ایالتی ملزم به رعایت آن‌اند، بنابراین قانون اساسی و قوانین ایالتی نمی‌توانند مغایر با آن باشند. این عبارات نیز دلالت دارد بر اینکه قضات ایالتی باید اعتبار و مطابقت قوانین ایالتی را با قانون اساسی ارزیابی کنند. بنابراین، اگر قضات ایالتی از صلاحیت نظارت قضایی بر قوانین برخوردار باشند، به طریق اولی باید دیوان عالی فدرال نیز از این صلاحیت برخوردار باشد، زیرا قانون اساسی رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آرای دادگاه‌های ایالتی را به دیوان عالی تفویض کرده است (Fallon, 2004: 10).

اصل نظارت قضایی چه مشروع باشد و چه غصبی، پس از دو قرن تجربه و اجرا، امروزه مورد اعتراض نبوده و تثبیت شده است، به گونه‌ای که دیوان عالی فدرال سالانه از حدود هفت هزار دادخواست تجدید نظر، با کمتر از یکصد مورد موافقت می‌کند (Chief Justice's Year-End Reports on the Federal Judiciary, 2013: 12-13; Fallon, 2004: 194).

۳-۱. محدودیت نظارت قضایی دیوان عالی در موضوعات سیاسی

دیوان عالی فدرال به منظور حل و فصل مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه‌ی آمریکا، قانون اساسی را به صورت انعطاف‌پذیر تفسیر می‌کند تا حقوق اساسی پاسخگوی وضعیت‌های جدید سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باشد. از مهم‌ترین تصمیمات و تفسیرهای دیوان عالی می‌توان به مشروعیت‌بخشی به دولت فدرال در مدیریت و حل و فصل موضوعات با ویژگی ملی مانند حقوق مدنی، تنظیم روابط اقتصادی، دفاع ملی و روابط بین‌المللی اشاره کرد. در طی زمان، دیوان عالی با اجتناب از ارائه‌ی تفسیرهای یکنواخت و روشن از قانون اساسی درباره‌ی اختیارات تفویض‌شده به دولت فدرال، قانون اساسی را به تدریج با وضعیت‌های سیاسی در حال تغییر و چالش‌های مختلف جامعه‌ی آمریکا تطبیق داده است (Rogoff, 2011: 10). با این حال، دیوان عالی با وجود جایگاه عالی خود در نظام قضایی آمریکا، در برابر اقدامات رئیس‌جمهور سر فرود آورده است. در پرونده‌ی معروف ماربری علیه مدیسون در سال ۱۸۰۳، قاضی مارشال اظهار داشت (Marbury v. Madison, 1803: 137, 170):

«نقش دیوان عالی فدرال تنها اعلام نظر درباره‌ی حقوق فردی است... موضوعاتی که ماهیتاً سیاسی‌اند، یا قانون اساسی و قوانین عادی آن‌ها را ذیل اختیارات قوه‌ی مجریه قرار داده است، هرگز نمی‌تواند در برابر این دیوان مورد بحث قرار بگیرد».

از مصادیق این گونه موضوعات، می‌توان به «موضوعات حقوق سیاسی»^(۳) اشاره کرد که در قرن نوزدهم غنایم جنگی، استرداد و اکتساب سرزمین (خرید لوئیزیانا) را شامل می‌شد، و امروزه به‌طور کلی مسائل نظامی و دیپلماسی را در بر دارد (Zoller, 2011: 9). دیوان نه تنها نسبت به نظارت بر مطابقت تصمیمات و اقدامات رئیس‌جمهور با قانون اساسی در خارج از محدوده‌ی تعیین‌شده در پرونده‌ی ماربری مردد است، بلکه در پرونده‌ی می‌سی‌سی‌پی علیه جانسون (۱۸۶۶) دو محدودیت دیگر برای خود قائل می‌شود: ناتوانی دیوان در جلوگیری از تخطی رئیس‌جمهور از اختیارات تفویض‌شده و الزام وی به انجام وظایف محوله به موجب قانون اساسی (Mississippi v. Johnson, 1866: 498-499).

به‌طور کلی در موضوعات سیاسی به‌غیر از مواردی که آزادی‌های فردی نقض شده باشد، مانند پرونده‌های مربوط به گوانتانامو، دیوان عالی فدرال در برابر قوه‌ی مجریه محتاطانه عمل کرده است، به‌ویژه در دوره‌هایی که رئیس‌جمهور از حمایت کنگره برخوردار بوده است، مانند موقعیت جورج دبلیو بوش در مبارزه علیه تروریسم بعد از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ (Zoller, 2011: 11-12). در سال ۱۹۷۹ هنگامی که سناتور گلدواتر^(۴) مغایرت تصمیم جیمی کارتر رئیس‌جمهور وقت آمریکا در فسخ معاهده‌ی دوجانبه‌ی دفاعی با تایوان بدون مجوز مجلس سنا را با قانون اساسی نزد دیوان عالی فدرال ادعا کرد، درحالی‌که قانون اساسی آمریکا درباره‌ی رضایت سنا راجع به فسخ معاهدات ساکت است، نظر دیوان این بود که ادعای سناتور گلدواتر برای رسیدگی قضایی مناسب نیست، زیرا موضوع سیاسی است (Supreme Court, Role of U.S., 2005). شاید پرونده‌ی ایالات متحده علیه نیکسون در سال ۱۹۷۴ در قضیه‌ی معروف واترگیت، نقطه‌ی عطفی در این خصوص محسوب شود، زیرا در جریان این پرونده دیوان عالی فدرال رئیس‌جمهور وقت را به ارائه‌ی نوارهای ضبط‌شده‌ی ماجرای واترگیت ملزم کرد. اما باید توجه داشت که در این مورد دلیل حکم دیوان ضرورت دسترسی آن به مدارک مورد نظر برای کشف حقیقت در یک رسیدگی قضایی بود و در واقع این پرونده با نهاد حقوقی ضرورت تفهیم اتهام^(۵) مرتبط بود (Zoller, 2011: 10).

حقوقدانان آمریکایی معتقدند که در موضوعات سیاسی، کنگره و رئیس‌جمهور به‌دلیل آنکه اقدامات آن‌ها اراده‌ی مردم را بهتر منعکس می‌کند، باید به‌جای دیوان عالی تصمیم بگیرند، با این حال، درباره‌ی اینکه دیوان عالی چگونه سیاسی بودن موضوعی را تشخیص می‌دهد و اینکه آیا دیوان ملزم یا مجاز به خودداری از رسیدگی قضایی به این گونه موضوعات است، اختلاف نظر دارند (Supreme Court, Role of U.S., 2005).

۲. اصول مورد استناد و رویکردهای تفسیری دیوان عالی در اعمال نظارت قضایی

قضات دیوان عالی فدرال آمریکا در مقام نظارت قضایی بر قوانین مصوب کنگره و نیز قوانین ایالتی، پرونده‌های مورد نظر را در پرتو آنچه از نظر آن‌ها اهداف قانون اساسی محسوب می‌شود و نیز براساس ارزش‌هایی که قانون اساسی به صورت صریح یا ضمنی در بردارد، رسیدگی می‌کنند (Fallon, 2004: 17). قاضی مارشال شانزده سال پس از پرونده‌ی معروف ماربری، در پرونده‌ی مک کلوش^(۶) اظهار می‌دارد (Fallon, 2004: 17):

«هرگز نباید فراموش کرد آنچه در حال تفسیرش هستیم یک قانون اساسی است و یک قانون اساسی بخش زائد و بیهوده‌ی یک مجموعه قوانین و مقررات نیست و (بلکه) باید قابل تطبیق با بحران‌های مختلف (روابط) انسانی تفسیر گردد».

۲-۱. اصول مورد استناد دیوان عالی فدرال در تفسیر قانون اساسی

دیوان عالی فدرال در مقام تفسیر قانون اساسی با رویکردهای مختلف به طور معمول اصول زیر را مدنظر قرار می‌دهد: ۱. تشریفات صحیح قانونی؛^(۷) ۲. عقلایی بودن قانون؛^(۸) ۳. شرط حمایت برابر؛^(۹) و ۴. شرط قراردادها.^(۱۰)

۲-۱-۱. شرط تشریفات صحیح قانونی

شرط «تشریفات صحیح قانونی» که منشأ آن به اصلاحیه‌های پنجم و چهاردهم قانون اساسی آمریکا برمی‌گردد، یک اصل حقوقی است که به موجب آن حکومت ملزم است در اقدامات خود از قانون تبعیت کرده و به شیوه‌ی معقول رفتار کند و هیچ شخصی نباید از «زندگی، مالکیت و آزادی بدون تشریفات صحیح قانونی محروم گردد» (اصلاحیه‌ی پنجم قانون اساسی آمریکا).^(۱۱) این اصل از ایده‌ای که در منشور کبیر بریتانیا با عنوان «قانون سرزمین»^(۱۲) درج شده بود، نشأت گرفته و مدت‌ها به همین مفهوم از سوی دیوان عالی تفسیر می‌شد (Howe, 1930: 584).

از آن‌جا که قانون اساسی فدرال و ده اصلاحیه‌ی اول آن موسوم به منشور حقوق (بشر)^(۱۳) از جمله اصلاحیه‌ی پنجم تنها در مورد دولت فدرال اجرا می‌شد، اصلاحیه‌ی چهاردهم^(۱۴) در سال ۱۸۶۸ و به‌ویژه تفسیر دیوان عالی از آن حمایت‌ها و تضمینات مندرج در منشور حقوق (بشر) از جمله تشریفات صحیح قانونی را نسبت به اقدامات و رفتارهای دولت‌های ایالتی گسترش داد (Fallon, 2004: 93).

قانون اساسی آمریکا دو اصل مهم را در حمایت از شهروندان در بردارد که به موجب آن‌ها

هیچ شهروندی نباید بدون تفهیم اتهام و نیز برخورداری از حق بر استماع محکوم و زندانی شود. این دو اصل اساس تشریفات صحیح قانونی را تشکیل می‌دهند (Grant, 2006). البته با توجه به مبهم و تفسیربردار بودن شرط «تشریفات صحیح»، مفهوم آن در اثر تصمیمات و تفسیرهای قضایی در مورد اعتبار اقدامات دولتی تحول یافته است. به عبارت دیگر، دیوان عالی این شرط را به دو مفهوم شکلی و ماهوی تفسیر کرده و معتقد است که هم در شیوهی اعمال قانون باید محدودیت‌های قانونی اعمال گردد و هم در مورد آنچه قانون تجویز یا منع می‌کند، باید به برخی محدودیت‌ها توجه شود. بنابراین، به موجب تشریفات صحیح رویه‌ای افراد حق دارند از هر گونه اتهام وارده به‌طور مقتضی مطلع شوند و از حق استماع و دفاع از خود در محاکمات برخوردار باشند (Grant, 2006).

از سوی دیگر، شرط تشریفات صحیح در مفهوم ماهوی به یکی از اصول مورد استناد دیوان عالی در سنجش مطابقت قوانین با قانون اساسی تبدیل شد که به موجب آن قوانین مصوب کنگره باید با برخی حقوق اساسی و بنیادین حتی اگر بیان نشده باشد، مانند حق حیات، حق مالکیت، حق بر رأی و حق بر حریم خصوصی منطبق باشد. برای مثال در سال ۱۹۰۵، دیوان عالی قانون ایالت نیویورک ساعت کار نانوایان را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد، زیرا معتقد بود که منفعت عمومی مترتب بر قانون، محرومیت نانوایان از حق بر کار مطابق با میل و اراده‌ی آن‌ها را توجیه نمی‌کند. به مدت سی سال قضات محافظه‌کار با این نوع استدلال قوانین متعدد کنگره درباره‌ی برنامه‌های اجتماعی و اقتصادی را بی‌اعتبار اعلام کردند و در نهایت در اواخر دهه‌ی ۳۰ میلادی رویکرد مبتنی بر تشریفات صحیح ماهوی را کنار گذاشتند، اگرچه ظاهراً هنوز این شرط به‌مثابه‌ی مانعی در برابر قانونگذار در محدود کردن آزادی‌های فردی عمل می‌کند (Strauss, "Due Process"). در قضیه‌ی (Calder v. Bull) قاضی چیس^(۱۵) اظهار می‌دارد: «مردم ایالات متحده قوانین اساسی و تشکیل حکومت خود را برای برقراری عدالت، رفاه عمومی، تضمین آزادی و حمایت از اشخاص و اموال در برابر خشونت تدوین و تنظیم کردند. اهداف مردم در ورود به اجتماع، ماهیت و حدود قرارداد اجتماعی را تعیین می‌کند؛ این‌ها مبنای اختیارات قوه‌ی مقننه است...» (Howe, 1930: 589).

شرط تشریفات صحیح نه تنها در مورد اعمال قوه‌ی مقننه و سازمان‌های اداری، بلکه درباره‌ی تصمیمات قضایی دادگاه‌ها نیز جاری است. دیوان عالی در مورد احکام صادره «متعاقب رویه‌ای که به نظر (آن) با انتظارات مورد نظر در زمینه‌ی حقوق و آزادی‌های عمومی مخالف بوده یا احکامی که مجازات خیلی بالاتری از جرم ارتكابی برقرار کردند (عدم رعایت اصل تناسب بین جرم و مجازات)» (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۳)، این شرط را اعمال کرده است.

۲-۱-۲. شرط عقلانی بودن قانون

شرط عقلایی بودن قانون توسط دادگاه‌ها به وجود آمده است و براساس آن باید رابطه‌ی منصفانه‌ای بین ایثارگری‌های افراد و امتیازهای اجتماعی آنان در جامعه برقرار شود. به بیان دیگر، «تعادلی میان سود عموم و احترام به حقوق فردی به وجود آید. ضابطه‌ی این تعادل، بسیار مبهم است. اگر این معیار موجب بررسی سازگاری قانون عادی با قانون اساسی واقع می‌شود، ممکن است به یکنواختی شیوه‌ی قانونگذاری لطمه وارد آورد و موجب مستثنائاتی مبتنی بر کیفیات مقطعی گردد» (قاضی، ۱۳۷۱: ۶۶). به عبارت دیگر، چنانچه لزوم تعادل بین منفعت جمعی و حقوق و آزادی‌های فردی ملاک عقلانی بودن قانون قرار گیرد، و این معیار در بررسی سازگاری قانون با قانون اساسی مبنای عمل واقع شود، چه بسا موجب وضع قوانینی مقطعی ناظر بر وضعیت‌های خاص اجتماعی شود.

۳-۱-۲. شروط حمایت برابر و آزادی قراردادی

شرط حمایت برابر مبین آن است که هیچ ایالتی نباید حمایت قانون خود را از اشخاص تابع حوزه‌ی قضایی مربوط دریغ کرده و تبعیض‌آمیز رفتار کند. در اصلحیه‌ی چهاردهم قانون اساسی آمریکا مقرر شده است که «هیچ ایالتی نمی‌تواند از هیچ کسی حمایت مساوی در برابر قوانین را در حوزه‌ی قضایی خود با از بین بردن امکان دسترسی او به محاکم دادگستری دریغ کند». این اصلحیه که بعد از جنگ‌های داخلی آمریکا به تصویب رسید، به منظور جلوگیری ایالت‌های جنوبی از «برقرار مجدد برده‌داری با استفاده از شیوه‌های انحرافی» انجام گرفت (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۳-۱۲۴).

به موجب شرط آزادی قراردادی که ریشه در بخش دهم ماده‌ی اول قانون اساسی فدرال دارد، ایالت‌ها ملزم‌اند به قراردادهای افراد احترام بگذارند و نمی‌توانند با اعمال صلاحیت قانونگذاری، اعتبار قراردادهای را از بین ببرند. این شرط در حمایت از آزادی قراردادی افراد و شرکت‌ها به وجود آمده است (قاضی، ۱۳۷۱: ۶۶). البته در آغاز هدف از این شرط تضمین حقوق مالکان بزرگ اراضی کشاورزی در برابر هر گونه اقدام تقنینی قوه‌ی قانونگذاری ایالتی در سبک کردن تعهدات بدهکاران آنها یعنی کشاورزان بود، اما در ادامه در جهت مبارزه با اقدامات حمایتی و مداخله‌جویانه‌ی دولت در امور تجاری و اقتصادی مورد استناد قرار گرفت که امروزه اهمیت چندانی به آن داده نمی‌شود (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۳).

۲-۲. رویکردهای تفسیری دیوان عالی فدرال

دیوان عالی فدرال آمریکا قدیمی‌ترین قانون اساسی جهان را در دوره‌های مختلف با رویکردهای متفاوت و با استفاده از ابزارها یا منابع مختلف تفسیر کرده است. ابزارها یا منابعی

که در تفسیر قانون اساسی آمریکا مورد استناد قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از: متن و ساختار قانون اساسی، قصد و اراده‌ی کسانی که قانون اساسی را تهیه، پیشنهاد و تصویب کرده‌اند، رویه‌های سابق قضایی، نتایج اجتماعی، سیاسی و اقتصادی تفسیرهای مختلف و حقوق طبیعی (Exploring Constitutional Conflicts, 2014). البته در مورد وزن و اهمیت هر یک از این منابع و ابزارها اختلاف نظر وجود دارد. کسانی که به دو منبع اول یعنی متن قانون اساسی و قصد مدونان آن تأکید بیشتری دارند، به منشأگرایان^(۱۶) معروف‌اند که خود به دو دسته‌ی متن‌گرایان^(۱۷) و قصدگرایان^(۱۸) تقسیم می‌شوند. کسانی که به سه منبع بعدی اهمیت زیادی قائل‌اند، غیرمنشأگرایان^(۱۹) نامیده می‌شوند که رویکرد تفسیری آن‌ها توجه به مصالح و نیازهای جامعه در زمان تفسیر در پرتو تحولات اجتماعی و سیاسی است. از نظر غیرمنشأگرایان هدف از تفسیر تأمین منفعت و مصلحت عمومی با جمع بین متن قانون و قصد مقنن و لحاظ کردن نتایج عملی حاصل از تفسیر است. از این رو در حقوق اساسی آمریکا مهم‌ترین رویکردهای تفسیری عبارت‌اند از: متن‌گرایی، قصدگرایی، و عمل یا مصلحت‌گرایی.^(۲۰)

۲-۲-۱. رویکرد تفسیری متن‌گرا

در رویکرد متن‌گرا متن و ساختار قانون اساسی از اهمیت و وزن خاصی برخوردار است. در اوایل شکل‌گیری نظام سیاسی آمریکا، دیوان عالی قانون اساسی را با رویکرد متن‌گرایی تفسیر می‌کرد. برای مثال همیلتون در پاسخ به این پرسش که چگونه می‌توان انطباق مصوبه‌ی کنگره (در زمینه‌ی تأسیس یک بانک) با قانون اساسی را تشخیص داد، می‌نویسد: «(ملاک)، قصد و اراده‌ی تنظیم‌کنندگان قانون اساسی است. این قصد را مطابق با قواعد مقرر تفسیر،^(۲۱) باید در خود سند جست‌وجو کرد» (Edwin Meese, 1986: 186). در این روش مفسر براساس متن قانون اساسی و واژگان و عبارات به‌کاررفته در آن بدون در نظر گرفتن عوامل خارج از متن به‌ویژه قصد و اراده‌ی قوه‌ی مؤسس، تفسیری عینی از آن ارائه می‌دهد. از سوی دیگر، معنای مستنبط از عبارات و اصطلاحات قانون اساسی معنایی است که در زمان تدوین و تصویب آن مدنظر طراحان و مدونان بوده است (Kay, 2009: 703). برای مثال قاضی اسکالیا که از طرفداران تفسیر متن‌گراست، در تفسیر اصل ۸ قانون اساسی آمریکا که مجازات خشن و نامتعارف را منع کرده، معتقد است که این اصل مجازات اعدام را شامل نمی‌شود، زیرا در زمان تهیه و تصویب آن، اعدام مجازات خشن و نامتعارف تلقی نمی‌شد (Brest, 1980: 208).

در این روش دیوان عالی اغلب در استنتاج معنای واقعی عبارات قانون به اصول پذیرفته‌شده‌ی تفسیر تکیه می‌کند، از جمله اینکه بین اصطلاحات تخصصی و واژگان و

عباراتی که معمولاً معنای عادی دارند، تفکیک قائل می‌شود و اغلب «قاعده‌ی معنای آشکار»^(۲۲) را اعمال می‌کند. به عبارت دیگر، چنانچه معنای عبارت روشن باشد، نیازی به مراجعه به عوامل خارج از متن قانون مانند تاریخ قانونگذاری نیست (Kim, 2008: 2).^(۲۳) برای مثال در سال ۱۹۱۷ در پرونده‌ی کامیتی علیه ایالات متحده،^(۲۴) دیوان با اعمال همین «قاعده‌ی معنای آشکار» اعلام کرد که قانون «تجارت زنان»^(۲۵) که انتقال زنان از مرزهای ایالتی با هدف روسپی‌گری، هرزگی یا دیگر اهداف غیراخلاقی را ممنوع می‌کرد، در مورد فسادهای غیرتجاری اجرا می‌شود. این در حالی است که تاریخ قانونگذاری این قانون نشان می‌دهد که هدف از تصویب آن ممنوع کردن تجارت زنان با اهداف تجاری بوده است (Kim, 2008: 39). در مواردی که یک ماده‌ی قانونی به تنهایی مبهم باشد، قاضی اسکالیا معتقد است که می‌توان با توجه به سایر مواد قانون مزبور معنای آن را روشن کرد، زیرا همان عبارات و واژگان در جایی دیگر در متون مرتبط با آن (context) به کار رفته و به تبیین معنای آن کمک می‌کنند (Kim, 2008: 2). بدین ترتیب متن‌گرایان معتقدند که مفهوم قانون اساسی نوشته اصولاً این است که حدود اختیارات ارکان حکومتی را تعیین و ترسیم کند و دولت به عنوان مخلوق قانون اساسی نمی‌تواند آنچه را که قانون اساسی اجازه نمی‌دهد انجام دهد. در شرایط جدید و تغییر یافته نیز خود سند مقرراتی را برای بازنگری در آن پیش‌بینی کرده است که تنها شیوه‌ی تغییر و اصلاح آن محسوب می‌شود (Berger, 1981: 3-4).

اما به دلیل مجمل بودن قانون اساسی آمریکا و به کارگیری اصطلاحات و عبارات کلی و مبهم از سوی پدران قانون اساسی آمریکا مانند تجارت بین ایالت‌ها، الزام به اجرای قراردادها، تشریفات قانونی و غیره...، رویکرد متن‌گرایانه نمی‌توانست در مواجهه‌ی مستمر با تحولات سیاسی و اجتماعی جامعه‌ی آمریکا پاسخگوی نیازها و موضوعات جدید و پیچیده باشد (Scalia, 1997: 24)، اگرچه هنوز طرفدارانی مانند قاضی اسکالیا دارد.

۲-۲-۲. رویکرد تفسیری قصدگرا

در رویکرد تفسیری قصدگرا قصد و اراده‌ی تهیه‌کنندگان پیش‌نویس، رکن یا ارکان پیشنهاددهنده و نیز تصویب‌کننده‌ی قانون اساسی اهمیت می‌یابد. در گذشته، این رویکرد که قانون باید با توجه به قصد واقعی مقنن تفسیر شود، کاملاً طبیعی و در دادگاه‌های کامن‌لا معمول بود و در نظام حقوقی آمریکا نیز در مورد تفسیر قانون اساسی مورد توجه دیوان عالی فدرال قرار گرفت، به گونه‌ای که در طول تاریخ نظارت قضایی دیوان، توجه به قصد مدونان قانون اساسی در آرای آن امری معمول محسوب می‌شود (Kay, 2009: 704-705). برای مثال در

سال ۱۹۹۰ در پرونده‌ی روس علیه ارنست یانگ،^(۲۶) دیوان از روش قصدگرایی بهره برد، آن‌جا که حکم می‌کند: «عبارت «هیچ سندی» که در بخش تعریفی قانون مبادله‌ی اوراق بهادار مصوب ۱۹۳۴ آمده است، را نباید در معنای ادبی آن در نظر گرفت، بلکه این عبارت برحسب هدف کنگره از تصویب این قانون باید فهمیده شود» (Blakey et al., 1996: 78).

رویکرد قصدگرایی با ایراداتی از سوی برخی نویسندگان حقوق اساسی آمریکا مواجه بوده است. برخی استدلال کرده‌اند آنچه در سال ۱۷۸۷ و نیز هنگام بازنگری‌های قانون اساسی پیشنهاد و به تصویب رسیده است، متن قانون اساسی و اصلاحیه‌های آن بوده است و نه قصد مدونان. طرفداران روش قصدگرایی در پاسخ اظهار می‌دارند که این موضوع به معنای آن نیست که قصد قانونگذار اهمیتی ندارد، بلکه استدلال مذکور ما را به قصد دیگر یعنی قصد تصویب‌کنندگان هدایت می‌کند (Kay, 2009: 706). ایراد دیگر بر روش قصدگرایی عملی نبودن تحقیق در مورد قصد قانونگذار اساسی است، ضمن آنکه قصد یک حالت روحی و روانی فردی است و نه «جمعی» متعلق به یک مجموعه با اعضای متعدد. اما طرفداران روش قصدگرایی معتقدند که قصد مشترک در بسیاری از امور تحقق می‌یابد و اصولاً همه‌ی تصمیمات جمعی بر یک قصد مشترک استوارند. از نظر قصدگرایان تصویب عمل آگاهانه‌ای است که بدون آن نمی‌توان فهمید چه چیزی مستقل از آنچه مدونان قانون مدنظر داشتند، به‌وجود آمده و ازاین‌رو قصد و اراده‌ی آن‌ها در فهم معنای قانون تعیین‌کننده است و معنای معمول و عام عبارات قانون اساسی جدای از فرایند تصویب آن، به‌سختی تمایلات و احساسات تصویب‌کنندگان آن را منعکس می‌کند (Kay, 2009: 706-707). قانون اساسی بیانگر خواست و اراده‌ی مردمی است و مفسر نمی‌تواند توجهی به آن نداشته باشد (Brest, 1980: 204). رابرت بورک یکی از قضات دیوان عالی فدرال و طرفدار جدی قصدگرایی معتقد است که اگر قانون اساسی قانون است، معنای آن مانند سایر قوانین آن چیزی است که قانونگذار قصد کرده است و معنایی که قانونگذار قصد کرده باشد، به همان میزان برای قضات الزام‌آور است که برای قوای مقننه و مجریه (Quoted in Exploring Constitutional Conflicts, 2014).

۲-۲-۳. رویکرد تفسیری عمل‌گرا

ضعف‌های رویکردهای متن‌گرا و قصدگرا در تفسیر قانون اساسی، اغلب به‌دلیل ابتدای آن‌ها بر متن کهن منبعث از دیدگاه‌های قرن هجدهمی مدونان آن، موجب شد دیوان عالی در نتیجه‌ی تحولات عمیق اجتماعی و سیاسی جامعه‌ی آمریکا و به‌ویژه دیدگاه‌های قاضی هلمز، برای پاسخگویی به نیازهای امروزی جامعه‌ی آمریکا به رویکرد عمل‌گرایانه یا مصلحت‌گرایانه

در تفسیر خود از قانون اساسی تمایل پیدا کند. براساس این رویکرد قانون اساسی متن متصلب و دارای معنای ثابتی نیست و بلکه با لحاظ شرایط سیاسی و اجتماعی جامعه، باید تفسیری واقع‌گرایانه از آن ارائه کرد. حقوق‌دانان اساسی آمریکایی طرفدار رویکرد عمل‌گرایانه معتقدند که در مقام تفسیر قانون اساسی رویه‌های سابق و قوانین مصوب گذشته به‌مثابه منابع اطلاعاتی ارزشمند باید تنها به‌عنوان وسیله و تا جایی مورد استناد قرار گیرند که بهترین نتیجه را برای پاسخگویی به وضعیت کنونی و نیازهای حال و آینده ارائه کنند (Posner, 1996: 4-5). بعضی نویسندگان عمل‌گرای آمریکایی مانند پل برست^(۲۷) حتی تا جایی پیش رفته‌اند که خود را ملزم به قانون اساسی ندانسته و معتقدند که اعتبار قانون اساسی از رضایت تصویب‌کنندگان آن ناشی می‌شود و این رضایت برای نسل‌های آینده الزام‌آور نیست (Berger, 1981: 2). پوزنر ادعا می‌کند قانون اساسی که یک قانون عادی اهانت‌آمیز، ناراحت‌کننده و احتمالاً غیردموکراتیک، مانند قانون ایالت کانکتیکات^(۲۸) در مورد ممنوعیت استفاده یا توزیع وسایل جلوگیری از حاملگی، را بی‌اعتبار اعلام نکند، باید دارای خلأهای مهمی باشد. آیا کسی واقعاً می‌پذیرد که قانون اساسی بر پایه‌ی متن آن به‌گونه‌ای تفسیر شود که هر قانون قابل تصویری را به صرف اینکه ماده‌ی مشخصی از قانون اساسی را نقض نمی‌کند، مجاز تلقی کند؟ (Quoted in Exploring Constitutional Conflicts, 2014). از نظر عمل‌گرایان رسالت مفسر قانون اساسی ارائه‌ی معنای صرفاً مستنبط از متن یا قصد مقنن جدای از مسائل سیاسی و اجتماعی پیش‌آمده نیست، بلکه وی باید بتواند با جمع بین متن و قصد مقنن و لحاظ کردن نتایج عملی تفسیری به‌عمل آورد که منفعت و مصلحت عمومی را تأمین کند (Posner, 1996: 1-5). پوزنر اظهار می‌دارد که یک قاضی عمل‌گرا نقش تفسیری خود را در تفسیر قانون اساسی فراموش نمی‌کند و نیز با هدف برقراری عدالت بین طرف‌های دعوا، قانون اساسی و سوگند خود را نقض نمی‌کند، بلکه اعتقاد دارد که تفسیر قانون اساسی در واقع انعکاس فکر و استعداد قاضی در روح ابتکاری مقنن (قوه‌ی مؤسس) است تا اطاعت محض از هر گونه عبارات و نشانه‌هایی که در متن قانون اساسی به‌کار رفته است (Quoted in Exploring Constitutional Conflicts, 2014).

در جمع‌بندی مطالب باید گفت که هیچ‌یک از رویکردهای مذکور در تمامی موارد رویکرد مختار دیوان عالی فدرال آمریکا نبوده است، بلکه رویکرد دیوان متأثر از منافع و مصالح عمومی و البته دیدگاه‌های سیاسی اکثریت اعضای خود در مسائل سیاسی و اجتماعی مرتبط با پرونده‌های مطروحه نزد آن بوده است. بنابراین، دیوان عالی قانون اساسی آمریکا را در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی بدون ضابطه‌ی حقوقی مشخص و یکسان و با رویکردهای مختلف اعم از متن‌گرایی تا عمل‌گرایی تفسیر کرده است.

۳. تفسیر دیوان عالی از قانون اساسی در پرتو تحولات سیاسی و اجتماعی

دیوان عالی فدرال هنگام تفسیر قانون اساسی آمریکا و سنجش مطابقت قوانین با آن به‌طور غیرمستقیم درباره‌ی موضوعات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی موضع‌گیری کرده و قانون اساسی را با استناد به اصول مذکور حاکم بر تفسیر و مطابق با واقعیات اجتماعی و با عنایت به مطالبات جامعه و افکار عمومی تفسیر می‌کند. یکی از قضات دیوان عالی، قاضی جکسون، در سال ۱۹۴۱، دیوان را به یک کنوانسیون دائمی قانون اساسی تشبیه کرده است که می‌تواند بدون ارائه‌ی پیشنهادها یا خود برای تصویب، قانون بنیادین را تغییر دهد (Gicquel, 1991: 332). نقش دیوان عالی در تحولات سیاسی آمریکا از رهگذر تفسیر قانون اساسی فراز و نشیب‌هایی داشته است، به‌طوری‌که می‌توان رویه‌ی قضایی دیوان عالی را با توجه به تغییر رویکرد آن نسبت به مسائل سیاسی و اجتماعی به چند دوره تقسیم کرد.^(۲۹)

۳-۱. دوره‌ی اول تا سال ۱۸۸۰: تقویت نهادهای فدرال

در این دوره دیوان عالی به ریاست قاضی مارشال، با تشویق و تحریک وی و به‌منظور جلوگیری از فروپاشی فدراسیون آمریکا و تقویت اقتدار نهادهای فدرال، برای خود صلاحیت تفسیر قانون اساسی و به‌تبع آن تعیین حدود اختیارات متقابل دولت فدرال و ایالت‌ها، و نیز کنترل مطابقت قوانین با قانون اساسی را قائل شد و برخی از قوانین ایالتی و مصوبات قوه‌ی مجریه را مغایر با قانون اساسی اعلام کرد. بدین ترتیب، دیوان عالی به قوه‌ی تنظیم‌کننده‌ی روابط مبتنی بر قانون اساسی تبدیل شد.

دیوان عالی اصول قانون اساسی مربوط به صلاحیت‌های تفویض‌شده به کنگره و ریاست جمهوری را به‌طور موسع تفسیر کرد؛ مانند اعطای صلاحیت تأسیس بانک ملی به دولت فدرال. در سال ۱۸۱۹ هنگامی که همیلتون به‌منظور تصویب برنامه‌ی مالی خود در کنگره نظریه‌ی «اختیارات ضمنی» را مطرح کرد. در پرونده‌ی مک کلوش^(۳۰) این سؤال مطرح شد که آیا کنگره به موجب قانون اساسی مجوز تأسیس «بانک ایالات متحده» به‌عنوان صندوق ذخیره‌ی فدرال و وسیله‌ای برای ایجاد شبکه‌ی اعتباری تجاری را دارد؟ درحالی‌که همه بر این نظر بودند که قانون اساسی چنین اختیاری به کنگره نداده و ماده‌ی اول قانون اساسی نیز به آن تصریح نکرده است، دیوان عالی به ریاست قاضی مارشال از توسعه‌ی اختیارات دولت فدرال حمایت کرده و این نظریه را تأیید کرد که دولت فدرال علاوه بر اختیارات مصرح در قانون اساسی از اختیاراتی که برای انجام وظایف محوله و اعمال اختیارات مصرح قانونی «ضروری و مناسب» باشد، برخوردار است (تنک، ۱۳۷۴: ۲۱؛ Williams, 2002). قاضی مارشال استدلال

می‌کرد که قانون اساسی اختیارات مهمی به کنگره تفویض کرده است، از جمله «وضع و اخذ مالیات...، اخذ وام...، تنظیم تجارت...، اعلان جنگ، و ایجاد و پشتیبانی ارتش». از نظر ایشان چنانچه قانون اساسی به گونه‌ای تفسیر شود که به کارگیری ابزارهایی را که کنگره برای اعمال آن اختیارات ضروری و مناسب تشخیص می‌دهد - در این پرونده بانک ملی - متنفی کند، تمامی آن اختیارات بی‌معنا خواهد بود (Fallon, 2004: 17). بدین ترتیب، با تفسیر موسع از قانون اساسی، دیوان عالی به دولت فدرال اجازه داد که بانک ملی تأسیس کند.

از سوی دیگر، دیوان عالی در این دوره رویه‌ها و آداب و رسوم ایالت‌ها را در تفسیرهای خود از قانون اساسی لحاظ می‌کرد (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۴)، به گونه‌ای که حتی اعمال غیرانسانی همچون برده‌داری را که در ایالت‌های جنوبی به منظور بهره‌کشی از نیروی کار آن‌ها در مزارع کشاورزی امری معمول بود، براساس احترام به حق مالکیت تأیید کرد. در دوره‌ی استعمار کهن، بردگان سیاه‌پوست زیادی از آفریقا به آمریکا منتقل شده و در مزارع کشاورزی ایالت‌های جنوبی به کار گرفته شدند. مردم ایالت‌های شمال که به دلیل اشتغال به تجارت و صنعت چندان به نیروی کار بردگان نیاز نداشتند، با بردگی مخالف بودند. به تدریج اختلافات بین شمال و جنوب در این موضوع بالا گرفت و به هنگام تقاضای پذیرش ایالت‌ها در اتحادیه در مورد مجاز یا ممنوع بودن بردگی در آن ایالت‌ها سؤال می‌شد. فرار بردگان از ایالت‌های جنوبی به شمال و انتشار آثار و نوشته‌های متعدد در ایالت‌های شمالی علیه بردگی موجب تیرگی روابط شمال و جنوب شد. در چنین اوضاع و احوالی دیوان عالی می‌توانست با بی‌طرفی قضایی در این زمینه اظهار نظر کند. اما زمانی‌که در سال ۱۸۵۷ پرونده‌ی یک برده (درت اسکات علیه استنفورد) در دیوان مطرح شد، دیوان عالی تحت تأثیر قضات جنوب رأی تأسف‌آوری صادر کرد که برخی نویسندگان آن را علت اصلی آغاز جنگ داخلی آمریکا تلقی می‌کنند (تنک، ۱۳۷۴: ۲۳). در این رأی دیوان عالی از زیر سؤال بردن آداب و رسوم ایالت‌های جنوبی (برده‌داری) و اعطای شهروندی سیاسی و حق تعقیب قضایی به سیاهان خودداری کرده و آن را براساس احترام به حق مالکیت سفیدپوستان بر بردگان توجیه کرد و اعلام داشت که ایالت‌های شمالی نمی‌توانند برده‌داری را در تمام کشور ممنوع کنند (لازار، نوامبر ۲۰۰۵).

۲-۲. دوره‌ی دوم از سال ۱۸۸۰ تا ۱۹۳۷: حمایت از قلمرو محفوظ ایالت‌ها

در دوره‌ی دوم، دیوان عالی در برابر تمایلات مداخله‌گرایانه‌ی دولت فدرال برای مقابله با بحران اقتصادی موضع‌گیری کرده و بسیاری از قوانین اصلاحی کنگره مانند قوانین مربوط به تغییر قیمت خدمات راه‌آهن و قانون ضد تراس‌ت را به دلیل عدم رعایت و نقض قلمرو محفوظ

ایالت‌ها مغایر با قانون اساسی و باطل اعلام کرد. دیوان عالی بیشتر با پوشش تفسیر قانون اساسی بر مبنای آزادی قراردادها (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۵) و «رویه‌ی صحیح قانونی» هر گونه دخالت دولت در بازار آزاد را رد کرد (Vile, 2006: 93) و برخی از ابتکارات مقامات منتخب فدرال در امور اجتماعی و اقتصادی را عقیم گذاشت و حتی بر خلاف خواست افکار عمومی با برنامه‌های اصلاحات اقتصادی موسوم به «سیاست جدید»^(۳۱) رئیس‌جمهور وقت - آقای فرانکلین روزولت - به مخالفت برخاست.

با وجود این، هنگامی که آقای روزولت پس از انتخاب مجدد به ریاست جمهوری در سال ۱۹۳۷، طرحی را به کنگره ارائه داد و در صدد تغییر ترکیب دیوان به نفع خود و همسو با برنامه‌ی اصلاحات اقتصادی و اجتماعی برآمد، شکست سیاسی را تجربه کرد، گو اینکه همین شکست وی موجب پیروزی ایشان شد، زیرا دیوان عالی از همان زمان سیاست‌ها و موضع‌گیری‌های خود را تعدیل کرد (لازار، نوامبر ۲۰۰۵).

۳-۳. دوره‌ی سوم از سال ۱۹۳۷ تا ۱۹۸۰: «تفسیر موسع و پویا»^(۳۲) در پرتو رویکرد عمل‌گرا

در دوره‌ی سوم، دیوان عالی با مسائل سیاسی و اجتماعی جامعه‌ی آمریکا فعالانه برخورد می‌کند و رویه‌ی قضایی دیوان جهت‌گیری متفاوتی می‌یابد که از آن به رویه‌ی «تفسیر موسع و پویا» تعبیر شده است. دیوان عالی مداخله‌ی دولت در امور اقتصادی را تأیید و با تفسیرهای حقوقی موسع و نوگرایانه ایالت‌ها را به مداخله در امور اجتماعی وادار می‌کند. برای مثال، ایالت‌ها ملزم می‌شوند که با اتخاذ اقدامات مثبت^(۳۳) برابری شهروندان را تحقق بخشند. در سال ۱۹۵۴ در پرونده‌ی براون، ایالت‌ها را به اجرای سیاست «اختلاط نژادی در محیط‌های آموزشی» (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۶) وادار می‌کند که به موجب آن تحصیل دانش‌آموزان سفیدپوست و سیاه‌پوست در مؤسسات آموزشی جداگانه ممنوع و موجب تقویت برابری عملی بین آن‌ها اعلام می‌شود (لازار، نوامبر ۲۰۰۵).

دیوان با تفسیرهای مترقی و عمل‌گرایانه‌ی خود دولت را به تغییر در ساختار نظام انتخاباتی برای اعمال مؤثر اصل برابری در نمایندگی سیاسی وادار کرد (هامون و وانیر، ۱۳۸۳: ۱۲۶). تقسیم سرزمین و جمعیت کشورها به حوزه‌های انتخاباتی علاوه بر تسهیل برگزاری انتخابات، یکی از تدابیر لازم برای ایجاد تناسب بین تعداد نمایندگان مجالس قانونگذاری و جمعیت کشور است. بنابراین حوزه‌بندی انتخاباتی کشورها متناسب با تراکم جمعیت در هر منطقه و تعداد کرسی‌های مجلس صورت می‌گیرد و معمولاً نسبت کرسی‌های مجلس با تراکم جمعیت

و تعداد رأی‌دهندگان در قوانین اساسی پیش‌بینی می‌شود (قاضی، ۱۳۷۰: ۷۰۹). اما حوزه‌بندی‌های انتخاباتی ثابت نیست و باید پس از هر سرشماری، با توجه به میزان رشد جمعیت در هر یک از مناطق، در حوزه‌بندی انتخاباتی نیز تجدید نظر به‌عمل آید تا از بروز بی‌عدالتی در بهره‌مندی از حقوق انتخاباتی، ناشی از افزایش جمعیت برخی حوزه‌های انتخاباتی جلوگیری شود.

در آمریکا نیز به موجب بند ۳ بخش دوم اصل ۱ قانون اساسی،^(۳۴) پس از هر سرشماری جمعیتی در هر دوره‌ی ده‌ساله، براساس قوانین مصوب کنگره‌ی اصلاحاتی در حوزه‌بندی انتخاباتی به‌عمل می‌آید. دیوان عالی فدرال مدت‌ها از ورود به عرصه‌ی سیاسی انتخابات و درخواست بازنگری در حوزه‌بندی انتخاباتی خودداری می‌کرد. با وجود این در سال ۱۹۶۲، در پی بروز اعتراضاتی نسبت به ترکیب مجلس نمایندگان ایالت تنسی که از سال ۱۹۰۱ حوزه‌بندی انتخاباتی آن بازنگری نشده بود، دیوان با درخواست مداخله در این زمینه مواجه شد (وایل، ۱۳۸۴: ۳۰۵-۳۰۶). در پرونده‌ی بیکر علیه کار^(۳۵) در سال ۱۹۶۲، دیوان عالی براساس بخش اول اصلاحیه‌ی چهاردهم قانون اساسی آمریکا در مورد تضمین حمایت برابر قانونی از افراد،^(۳۶) قوانین انتخاباتی ایالتی درباره‌ی حوزه‌های انتخاباتی و تخصیص عادلانه‌ی کرسی‌های پارلمانی به هر یک از حوزه‌ها را مغایر با قانون اساسی اعلام و ایالت تنسی را به بازنگری در قوانین مربوط وادار کرد. اگرچه در این پرونده معنای تقسیم عادلانه‌ی کرسی‌های پارلمانی مشخص نشده است، این پرونده موجب شد دعاوی متعددی در اعتراض به مغایرت قوانین انتخاباتی ایالتی با قانون اساسی در دستگاه قضایی اقامه شود. در این پرونده‌ها، دادگاه‌ها عنوان کردند که قاعده‌ی «یک فرد- یک رأی» باید در تمامی مراحل انتخابات مجالس قانونگذاری و مقامات اجرایی رعایت شود. برای مثال در سال ۱۹۶۴، دیوان عالی فدرال قانون ایالت فلوریدا در مورد حوزه‌بندی انتخاباتی را مغایر با قانون اساسی اعلام داشت و در سال ۱۹۶۹ در دو پرونده‌ی دیگر- دعاوی ولز علیه راکفلر و کرک پاتریک علیه پرسلییر- تأکید کرد که قوانین انتخاباتی باید به‌طور دقیق تخصیص کرسی‌ها را رعایت و تضمین کنند (وایل، ۱۳۸۴: ۳۰۶-۳۰۷).

۳-۴. دوره‌ی چهارم از سال‌های ۱۹۹۰ تا کنون: تفسیر محافظه‌کارانه

در این دوره با به قدرت رسیدن جمهوری‌خواهان ترکیب دیوان تغییر می‌یابد. آقای ریگان با انتصاب چند قاضی محافظه‌کار موجب می‌شود که دیوان سیاست‌های محافظه‌کارانه‌ای را در پیش بگیرد. برای مثال دیوان عالی در مورد سیاست اقدام مثبت در امور آموزشی برخورد محتاطانه‌ای می‌کند. در سال ۲۰۰۳ میلادی، دیوان با اتخاذ یک تصمیم مبنایی در مورد نظام آموزشی دانشگاه میشیگان، ضمن تأیید کلیت سیاست «اقدام مثبت»، اعلام می‌کند که این سیاست

باید با توجه به هدف مورد نظر یعنی ایجاد تنوع نژادی در دانشگاه‌ها، به صورت موردی در خصوص افراد به اجرا گذاشته شود (Grutter v. Bollinger et al., 2003; Joondeph, April 2004).

نتیجه‌گیری

دیوان عالی فدرال به عنوان عالی‌ترین رکن قضایی ایالات متحده‌ی آمریکا نقش مهمی در حیات سیاسی و اداری امور عمومی این کشور ایفا می‌کند. این دیوان در مقام یک نهاد قضایی درباره‌ی هر موضوع حقوق عمومی یعنی روابط دولت با ملت، روابط ملت با بیگانگان و روابط ایالت‌ها با یکدیگر با هر منشأیی (اعم از قانون اساسی، معاهدات یا قوانین ایالات متحده) قضاوت می‌کند.

قانون اساسی آمریکا، از نظر بازنگری از جمله قوانین اساسی سخت و انعطاف‌ناپذیر محسوب می‌شود، اما دیوان عالی با ارائه‌ی تفسیرهای پویا، مرقی و متناسب با تحولات سیاسی اجتماعی، آن را به یک سند زنده تبدیل کرده و به تدریج با وضعیت‌های سیاسی در حال تغییر و چالش‌های مختلف جامعه‌ی آمریکا تطبیق داده و از این طریق تغییراتی را در چارچوب ساختارهای موجود، در نظام سیاسی آمریکا ایجاد کرده است، به گونه‌ای که قانون اساسی قدیمی آمریکا برای پاسخگویی به نیازهای مستمر و پیچیده‌ی یک جامعه‌ی توسعه‌یافته نیازمند بازنگری جدی و اساسی ساختاری نبوده است. با وجود این، عملکرد دیوان عالی در تضمین اجرای منشور حقوق بشر در دوره‌های مختلف متناقض بوده است؛ اگر دیوان عالی از اواسط قرن بیستم با رویکرد عمل‌گرایی به نهاد ضامن اجرای حقوق بشر تبدیل شده است، اما نمی‌توان فراموش کرد که همین دیوان در اواسط قرن نوزدهم با تأیید برده‌داری بر مبنای احترام به حق مالکیت زمینه‌ساز جنگ داخلی در آمریکا شد و حدود یک قرن مانع تحقق حق رأی زنان شد.

دیوان عالی در مقام تفسیر قانون اساسی به یک کنوانسیون دائمی قانون اساسی شباهت دارد که بدون ارائه‌ی پیشنهادهایی برای بازنگری و تصویب، آن را تغییر می‌دهد. دیوان با توجه به واقعیات اجتماعی، مطالبات جامعه و افکار عمومی و البته دیدگاه‌ها و ارزش‌های مورد قبول اکثریت قضات در مسائل سیاسی و اجتماعی مرتبط با پرونده‌های مطروحه نزد آن، با رویکردهای مختلف اعم از متن‌گرایی تا عمل‌گرایی قانون اساسی را تفسیر کرده است. اگر در دوره‌ای (تا سال ۱۸۸۰) در صدد تقویت نهادهای فدرال برآمده و صلاحیت‌های تفویض‌شده به آن‌ها را به طور موسع تفسیر کرده، در دوره‌ی دیگر (۱۸۸۰-۱۹۳۷) از قلمرو محفوظ ایالت‌ها حمایت کرده است. اگر در دوره‌ای (۱۹۳۷-۱۹۹۰) با مسائل سیاسی و اجتماعی فعالانه برخورد کرده و با رویکرد عمل‌گرایی تفسیرهای موسع از حقوق و آزادی‌های فردی به عمل

آورده و حتی از سیاست تبعیض مثبت در جهت ایجاد تنوع نژادی در مؤسسات آموزشی حمایت کرده، در دوره‌ی دیگر (۱۹۹۰ به بعد) رویکرد محافظه‌کارانه در پیش گرفته است. تجربه‌ی نظارت قضایی در رویه‌ی دیوان عالی آمریکا نشان می‌دهد که ضمن آنکه ثبات و قوام قانون اساسی به‌عنوان منشور حکومتی باید تضمین شود و تحت تأثیر هیجانات زودگذر سیاسی قرار نگیرد، اما مراجع دادرسی اساسی باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و به‌منظور پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و سیاسی تفسیرهای منطقی مبتنی بر اصول و قاعد حاکم بر تفسیر متون حقوقی ارائه کرده و قانون بنیادین را به سندی زنده و پویا تبدیل کنند. این موضوع که مرجع دادرسی اساسی در کشور ما، یعنی شورای نگهبان، چگونه و با چه رویکردهایی قانون اساسی را تفسیر کرده و آیا از روش و رویکرد تفسیری یکسانی تبعیت کرده است یا خیر، نوشته‌ی مستقلی را می‌طلبد.

یادداشت‌ها

1. Bill of Rights
2. Judicial Review
3. Question of political law
4. Goldwater
5. Habeas Corpus
6. McCulloch v. Maryland (1819)
7. Due process of law clause
8. Reasonableness
9. Equal Protection clause
10. Contracts clause
۱۱. اصلاحیه‌ی پنجم [۱۷۹۱]: «هیچ شخصی به سبب ارتکاب جرم سنگین یا جرم نامعین مسئول شناخته نخواهد شد، مگر براساس «کیفرخواست یا اعلام جرم» هیأت عالی منصفه، مگر در موارد مربوط به نیروهای زمینی، دریایی یا نیروهای شبه نظامی مردمی که عملاً در حال خدمت در زمان جنگ یا خطر عمومی باشند. هیچ کس برای یک جرم دو بار به حبس یا اعدام محکوم نخواهد شد. هیچ کس در هیچ موردی کیفری به ادای شهادت علیه خود مجبور و یا از زندگی، آزاد و دارایی خویش بدون طی مراحل قانونی لازم محروم نخواهد شد. اموال خصوصی بدون پرداخت غرامت عادلانه مورد استفاده‌ی عمومی قرار نخواهد گرفت.»
12. Law of the land
13. Bill of Rights
۱۴. اصلاحیه‌ی چهاردهم [۱۸۶۸]: «... هیچ ایالتی کسی را بدون طی مراحل قانونی مقتضی از زندگی، آزادی، یا حق مالکیت و نیز از حمایت مساوی قانون در حوزه قضایی خود محروم نمی‌سازد.»
15. Chase
16. Originalists
17. Textualism
18. Intentionalism
19. Non-Originalists
20. Pragmatism
21. Established Rules of Construction
22. Plain meaning rule
۲۳. این قاعده مشابه قاعده‌ای است که در بند ۱ ماده‌ی ۳۰ عهدنامه‌ی وین در مورد حقوق معاهدات ۱۹۶۹ آمده است که مقرر می‌دارد: «معاهده باید با حسن نیت و مطابق با معنای عادی و متداولی که به اصطلاحات معاهده در سیاق (context) آن‌ها داده می‌شود و در پرتو موضوع و هدف معاهده تفسیر شود.»
24. Caminetti v. United States, 242, U.S. 470, (1917)
25. White Slave Trade
26. Reves v. Ernst Young
27. Paul Brest
28. Connecticut

۲۹. این تقسیم‌بندی از نظر دوره‌های زمانی مختلف از منبع زیر اقتباس شده است:

O. Camy, Cours de Droit Constitutionnel Général, URL: www.droitconstitutionnel.net (accessed , 20 March 2014)

30. McCulloch v. Maryland

31. New Deal

32. Judicial Activism

33. Affirmative action

۳۴. بند ۳ بخش دوم ماده‌ی اول: «تعداد نمایندگان و میزان مالیات‌های مستقیم ایالت‌هایی که به اتحادیه ملحق می‌شوند بر حسب تعداد جمعیت آن‌ها تعیین می‌شود. تعداد جمعیت با افزودن سه‌پنجم سایر افراد به کل افراد آزاد معین می‌شود (...). سرشماری اصلی ظرف سه سال پس از نخستین اجلاس کنگره‌ی ایالات متحده و در هر دوره‌ی ده‌ساله‌ی بعدی به طریقی انجام خواهد شد که کنگره از طریق قانون تعیین می‌کند...»

35. Baker v. Car

۳۶. بخش اول اصلاحیه‌ی چهاردهم قانون اساسی آمریکا: «... هیچ ایالتی قانونی را وضع یا اعمال نخواهد کرد که امتیازات یا مصونیت‌های اتباع ایالات متحده را کاهش دهد، و هیچ ایالتی کسی را بدون طی مراحل قانونی مقتضی از زندگی، آزادی، یا حق مالکیت، و نیز از حمایت مساوی قانون در حوزه‌ی قضایی خود محروم نمی‌سازد.»

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- تنک، آندره (۱۳۷۴)، *حقوق ایالات متحدهی آمریکا*، ترجمه‌ی سیدحسین صفایی، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، *حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ دوم.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۱)، «قانون اساسی، سیر مفهوم و منطق از دید تطبیقی»، *مجله‌ی دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی*، دانشگاه تهران، ش ۲۸، صص ۲۹-۷۸.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، کلیات و مبانی، تهران: مؤسسه‌ی انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ج ۱.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، چ بیست و چهارم.
- لازار دانیل (۲۰۰۵)، «ایالات متحدهی آمریکا و دادگاه "پیش‌ازحد عالی" قضایی‌اش»، ترجمه‌ی آسیا تهرانی، لوموند دیپلماتیک، در سایت: [URL: www.ir.mondediplo.com](http://www.ir.mondediplo.com)
- هامون، فرانسیس و وانیر، سلین (۱۳۸۳)، «صیانت از قانون اساسی در فرانسه و ایالات متحدهی آمریکا»، ترجمه‌ی محمد جلالی، *نشریه‌ی حقوق اساسی*، سال ۲، ش ۲، صص ۷۹-۱۲۸.
- وایل ام.جی.سی. (۱۳۸۴)، *سیاست در ایالات متحده آمریکا*، ترجمه‌ی ابوزر گوهری مقدم، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

ب) لاتین

- Chief Justice's Year-End Reports on the Federal Judiciary, (2013) Year-End report on the Federal Judiciary, available at: <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/2013year-endreport.pdf> (accessed 25 Dec. 2014).
- Blakey, G., Robert & Roddy, Kevin P., (1996), "Reflections on Reves v. Ernst Young", *American Criminal Law Review*.
- Bray, Samuel L., (2014), *The Myth of the Mild Declaratory Judgment* (January 15, 2014). *Duke Law Journal*, Vol. 63, Forthcoming; UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper 13-19, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2330050> (accessed 20 March 2014).
- Brest Paul, (1980), "The Misconceived Quest for the Original Understanding", *Boston University Law Review*, vol. 60.
- Brest Raoul, (1981), "Paul Brest's Brief for an Imperial Judiciary", *Maryland Law Review*, vol. 40:1, pp. 1-38, available at: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mlr/vol40/iss1/4>.

- Camy O., Cours de Droit Constitutionnel Général, URL: www.droitconstitutionnel.net (accessed 20 March 2014).
- Chayes A., March (1988), "How Does the Constitution Establish Justice?", Harvard Law Review, vol. 101, No 5, pp. 1026-1042, available online at: <http://www.jstor.org/stable/1341427>, accessed on 24/07/2013.
- Daniel R. Williams (2002), "United States Supreme Court", Encyclopedia of Crime and Punishment, SAGE Publications. 15 Sep. 2009. http://sage-ereference.com/crimepunishment/Article_n438.html.
- Declaratory Judgment Act, 1934, 28 U.S.C. §§ 2201-2202, URL: <http://federalpracticemanual.org/node/53> (accessed 01 April 2014).
- Edwin Meese, Federalist Society for Law & Public Policy Studies (U.S.) (1986), The Great debate: interpreting our written Constitution: speeches, Issue 2 of Occasional paper, Washington D.C.: Federalist Society.
- Exploring Constitutional Conflicts (2014), "Theories of Constitutional Interpretation", available at: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/conlaw/interp.html>
- Fallon R. H., (2004), The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law, Cambridge University Press.
- Gicquel Jean (1991), Droit constitutionnel et institutions politiques, 11^e édition, Paris : Montchrestien.
- Hamilton (1988), "Le Fédéraliste", N° 78, in A. Hamilton, J. Jay et J. Madison, Le Fédéraliste, traduction de Gaston Jèze, Economica.
- Howe Lowell J. (1930), "The Meaning of Due Process of Law Prior to the Adoption of the fourteenth Amendment", California Law Review, vol 18:6, available at: <http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol18/iss6/1>
- Kay Richard S. (2009), "Original Intention and Public Meaning in Constitutional Interpretation", Northwestern University Law Review, vol. 103, No 2.
- Kim Yule (2008), Statutory Interpretation General Principles and Recent Trends, Congressional Research Service Report for Congress, Updated August 31.
- Marbury v. Madison (1803), 5 U.S. (1Cranch) 137, 170.
- Mississippi v. Johnson (1866), 71 U.S. 475, 498-499.
- Posner Richard A., 1996, "Pragmatic Adjudication", Cardozo Law review, vol. 18:1, pp. 1-20, available at: http://chicagounbound.uchicago.edu/journal_articles
- Powell H. Jefferson, 1986, "Constitutional Law as though the Constitution Mattered", book review, Duke Law Journal, vol. 1986, pp. 915-927, URL: <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2963&context=dlj>
- Rogoff, Martin A., (January 1, 2011), "Fifty Years of Constitutional Evolution in France: The 2008 Amendments and Beyond", The Financial Crisis of 2008: French and American Responses-Proceedings of the 2010 Franco-American Legal Seminar, Martin A. Rogoff, Michael Dixon, Eric Bither, et al., eds., 2011. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1793210> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1793210>

- Scalia, A., 1997, *A Matter of Interpretation: Federal Courts & the Law*, New Jersey: Princeton University Press.
- Strauss Peter, "Due Process", Legal Information Institute at the Cornell University Law School, available at: http://www.law.cornell.edu/wex/due_process (accessed 5 January 2015).
- Supreme Court, Role of U.S., 2005, in Samuels Richard J. (Ed.), *Encyclopedia of United States National Security*, pp. 697-699, SAGE Publications, 15 Sep. 2009. http://sage-ereference.com/nationalsecurity/Article_n609.html (accessed 20 March 2014)
- Vile John R., 2006, *A Companion to the United States Constitution and Its Amendments*, 4th edition, Praeger Publishers.
- Williams Daniel R., 2002, "United States Supreme Court." *Encyclopedia of Crime and Punishment*, SAGE Publications. 15 Sep. 2009. http://sage-ereference.com/crimepunishment/Article_n438.html.
- Zoller Elisabeth, 2011, «Considérations sur les causes de la puissance de la Cour Suprême des États-Unis et de sa retenue», *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 4 (N° 33), pp. 231-251, Available at: www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2011-4-page-231.htm

**درخواست اشتراک
فصلنامه‌ی علمی - پژوهشی
دانش حقوق عمومی**

الف) اطلاعات فردی:	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه‌ی علمی (اختیاری):	آخرین مدرک تحصیلی (اختیاری):
ب) اطلاعات مربوط به مؤسسات و کتابخانه‌ها:	
نام مؤسسه / کتابخانه:	وابسته به:
ج) نشانی (برای ارسال مجله):	
آدرس:	
کدپستی:	تلفن:
تلفن همراه:	نمابر:
پست الکترونیک:	شماره‌ی اشتراک (در صورت داشتن اشتراک سابق):
اشتراک از شماره‌ی:	تا شماره‌ی:

بهای اشتراک سالانه (چهار شماره): ۲۳۰/۰۰۰ ریال

* اساتید و دانشجویان از تخفیف ۳۰٪ برخوردارند.

علاقتمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب زیر نزد بانک صادرات ایران به نام «انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان» واریز و علاوه بر تکمیل فرم مربوطه در سامانه فصلنامه به آدرس mag.shora-rc.ir، تصویر فیش را در سامانه پیوست نمایند.

شماره حساب: ۰۱۰۸۱۲۹۰۹۳۰۰۹ شماره کارت: ۶۰۳۷۶۹۱۹۸۰۰۰۱۳۷۴

شماره شبا: ۰۹ ۰۹۳۰ ۸۱۲۹ ۰۰۱۰ ۰۰۰۰ ۰۱۹۰ IR۸۷

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه شهید دهقانی‌نیا (خسرو سابق)، روبروی مسجد الرحمن،

پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی

کدپستی: ۱۳۱۴۵-۱۴۶۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵ فکس: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۸۰

Judicial review and American Supreme Court's approaches to interpretation of the Constitution in the light of the political and social evolutions

Tavakol Habibzadeh*

Assistant Professor, Imam Sadiq University

Abstract

Studying an important subject of the American constitutional law, this article attempts to answer the question that how the judicial review body can contribute by means of forward-looking interpretation, to enhancement of the capacity and the dynamism of the Constitution in order to satisfy the political and social evolutions; such as the role played by the Supreme court on alteration in the American political system and it is perhaps because of this fact that the Constitution of this country has not been necessitous of the structural and serious revision.

In this article, therefore, the nature of judicial review, its domain and also the competence of judicial review body in American constitutional law will be briefly presented (1). The principles invoked and the interpretative approaches of the American Supreme Court will be studied (2) and finally on the base of these approaches, it will be analyzed that how the Supreme Court interprets the Constitution in the light of the political and social evolutions (3). This research will be done with a practical and theoretical approach and can be useful in constitutional law studies, in particular, the interpretation of the Constitution; in the meantime it attempts to describe one of the comparative constitutional subjects.

Key words

American constitution, judicial review, interpretation of the constitution, federal Supreme Court, interpretative approaches.

* E-mail: Thabibzadeh@gmail.com

The principle of obligation to state reasons of the Administrative decisions in the light of the principle of good administration: comparative study of the legal system of Iran and European Union

Mohammad Javad Rezaeizadeh^{1*} & Faramarz Atriyani²

1- Associate Professor, Tehran University

2- Ph.D. student of Public Law, Islamic Azad University

Abstract

The principle of obligation to state reasons of the Administrative decisions is one of the modern principles of administrative law that is recognized in the important legal systems. The object of this paper is to determine the scope and Foundations of the Principle and Then, to compare its place in Europe and Iran's legal system in order to use the experiences of the international organization and to understand the strengths and weaknesses of laws, regulations and precedent of Iran.

Result of investigations carried out on the two legal systems shows that principle of Obligation to state reasons of the Administrative decisions is one of the characteristics of good administration and Government officials are obliged to state the reasons for their decisions. This principle have been mentioned in some of the laws and regulations and precedent of the legal system of Iran and some of the administrative officials are obliged to state their decisions' reasons in some specific cases, But it should be extended to all administrative decisions.

Key words

The principle of Obligation to state reasons of the Administrative decisions, good administration, European Union, The Islamic Republic of Iran.

* E-mail: Mj.rezaeizadeh@gmail.com

A glance at Principle (75) of the Constitution with Concentrating on Decisions and opinions of Guardian Council

(about statutes of Islamic Parliament of Iran until Eighth period)

Mohammad Jalali¹ & Mohammad Ghasem Tangestani^{2*}

1- Assistant Professor, Shahid Beheshti University
2- Ph.D. student of Public Law, Shahid Beheshti University

Abstract

One of the limitations of the Parliament in initiating laws in legal system of Iran is the limitation mentioned in principle (75) of the Constitution about prohibition of proposing bills leading to increase in public expense or reduction in public income. That principle is one of the most important principles which Guardian Council has invoked it regularly in reviewing the legislations of the parliament.

According to principle (75) of the constitution of Iran, that limitation imposes on the all of legislations, budgetary one or others. We know executing many of laws is dependent to financial resources. In this essay, we are going to analyzing decisions of Guardian Council about notion of public income, public expense, and ways of countervailing it. This essay has investigated the decisions of Guardian Council in several periods of the Iranian parliament.

Declaration of inconsistency of representative's propositions which leads to increase in public expenses or reduction in public incomes; are not only about that cases, but also that inconsistency has been announced about propositions that haven't had sufficient remedial ways for their financial effects. With attention to this reality some statutes didn't implement perfectly, because in the time of passing them, their financial effects were not prepared. Guardian Council with declaring inconsistency of some of remedial ways which were not sufficient financial means in some proposals and were not real ways, has tried To maintain consistency of legislative processes with relative principles of constitution of Islamic Republic of Iran and its theoretical bases.

This essay, with descriptive-analytical method, investigates opinions (interpretative and consultative) of Guardian Council about statutes which were related to principle (75) of constitution until eighth period of Islamic Majlis (parliament) of Iran.

Key words

Legislative powers, Public Income, Legal Proposition, Legal Bill, Public Expense.

* E-mail: m.tangestani@yahoo.com

The impact of government structures on the substance of the political system; from the perspective of functionality and structure

Abbas Ali Kadkhodaei¹ & Hadi TahanNazif^{2*}

1-Professor, Tehran University

2- Ph.D. student of Public Law, Tehran University

Abstract

The dichotomy of agency and structure is one of the most challenging and controversial topics in the field of social sciences. The Contrast and the interaction between the structure and substance of government are critical and complex issues in constitutional law. This article seeks to examine one aspect of the effect of government's structure on the nature of the political system from the perspective of agency and structure. However, this dichotomy is not unprecedented in other sciences, it may be argued that the basis of all these discussions have a common root source but the consequences are evident in various areas.

The main purpose of this paper is to investigate that why any substance, content and goal needs its own suit structure and also, why legal structures and governmental systems are not resembling neutral and ineffective containers and must be formed appropriately to their content. Through analysis of this major issue, some of the demands and requirements of the desired governmental structure of the Islamic Republic of Iran will be examined.

Key words

structure, structuralism, government, functionality, functionalism, nature, political system.

* E-mail: haditahan@gmail.com

The place of admonishing Islamic Ruler (Nasihat ul *Imam ul Muslemin*)” in the constitution of Islamic Republic of Iran

Akbar Talabaki^{1*} & Firouz Aslani² & Vali Allah Heidarnejad³

1- Assistant Professor, Center Of High Studies on Islamic Revolution, Tehran University

2- Assistant Professor, Tehran University

3- MA student of Public Law, Imam Sadiq University

Abstract

In the hadith books, the issue of Nasihat(admonition) for Islamic Ruler by the people is referred to as a right-duty and also has been common in the legal-jurisprudential literature of our country. But non-specification of the principle "*al-nasiha le aemate-l moslemin*" and its dimensions and its exercising method in the constitution of Islamic Republic of Iran causes disagreements on possibility of using its capacities in interpretation of principles of constitution inter alia possibility or method of supervising the leader by the Assembly of Experts.

This article answers the question that whether it is possible to find a basis in the constitution for "*al-nasiha le aemate-l moslemin*"? And in this case, how would be the dimensions, scope and mechanisms for its application in the legal system of the Islamic Republic of Iran, especially regarding the *Imam ul Muslemin*? This article, for this purpose, through religious-jurisprudential investigations and comparing the principles of the constitution with them, and studying the proceedings of the House of final review and revision of the constitution and reviewing previous research, introduces principle 8 of the constitution (invitation to the good) as the basis for this issue in legal system of our country and claims that applying it regarding the Leader by the Assembly of Experts is possible and justifiable

Key words

principle 8, principle 111, commanding right and forbidding wrong (*Amr e be mároof and Nahy az Munkar*), invitation to the good, Assembly of Experts, *al-nasiha le aemate-l moslemin* (admonishing Islamic Ruler), supervision.

* E-mail: tala@ut.ac.ir

The Role of preamble of the constitution in the interpretation of principles & comprehension the goals and missions of the constitution of Islamic Republic of Iran

Abbas Kabi¹ & MohammadReza Asghari Shourestani² & AmirHossein AsleZaeim^{3*}

1- Assistant Professor, Imam Khomeini Education & Research Institute

2- Ph.D. student of Public Law, Imam Sadiq University

3- Public Law Master, Imam Sadiq University

Abstract

In the legal documents, Introduction is responsible for introducing the subject, formation context, mission and purpose of the document. Although these components are mentioned in the preamble of the constitution of the Islamic Republic of Iran, Most approaches to this preamble, are Focused on its historical value and less attention is paid to its legal worth and tremendous impact on the proper interpretation of the constitution principles.

The claim of this article is that one of the requirements of correct interpretation of a legal document is attention to its preamble. The Constitution of the Islamic Republic of Iran is not an exception and in order to interpret it correctly it is essential to pay attention to its preamble which contains the principles governing the provisions of the constitution and is as a pillar and foundation of constitution.

Key words

Legal documents, interpretation, the Guardian Council, interpretation criterion, constitution's preamble.

* E-mail: Amirhossein.zaeim@gmail.com

Contents

■ The Role of preamble of the constitution in the interpretation of principles & comprehension the goals and missions of the constitution of Islamic Republic of Iran	1
● Abbas Kabi & MohammadReza Asghari Shourestani & AmirHossein AsleZaeim	
■ The place of admonishing Islamic Ruler (Nasihat ul <i>Imam ul Muslemin</i>)” in the constitution of Islamic Republic of Iran.....	21
● Akbar Talabaki & Firouz Aslani & Vali Allah Heidarnejad	
■ The impact of government structures on the substance of the political system; from the perspective of functionality and structure	45
● Abbas Ali Kadkhodaei & Hadi TahanNazif	
■ A glance at Principle (75) of the Constitution with Concentrating on Decisions and opinions of Guardian Council (about statutes of Islamic Parliament of Iran until Eighth period).....	69
● Mohammad Jalali & Mohammad Ghasem Tangestani	
■ The principle of obligation to state reasons of the Administrative decisions in the light of the principle of good administration: comparative study of the legal system of Iran and European Union	91
● Mohammad Javad Rezaeizadeh & Faramarz Atriyan	
■ Judicial review and American Supreme Court’s approaches to interpretation of the Constitution in the light of the political and social evolutions.....	113
● Tavakol Habibzadeh	

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

Public Law Knowledge Quarterly

Vol. 3, Winter 2015, No. 10

Publisher: Guardian Council Research Institute

Responsible Editor: Abbas Ali Kadkhodaei

Chief Editor: Siyamak Rahpeyk

The Editorial Board:

- Mohsen Esmaeili (Associate Professor of Private Law, Tehran University)
- Firooz Aslani (Assistant Professor of Public Law, Tehran University)
- Gholam Hossein Elham (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- Mohammad Javad Javid (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Sayyed Mohammad Hosseini (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- Vali Rostami (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Siyamak Rahpeyk (Professor of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)
- Abbas Ali Kadkhodaei (Professor of Public Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)
- Farid Mohseni (Assistant Professor of Criminal Law & Criminology, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)

**Address: Guardian Council Research Institute, No. 12, Dehghaninia Alley,
Sepahbod Gharani St, Tehran. Iran**

P.O.Box: 13145-1463

Tel: +98 21 88325045 Fax: +98 21 88325080

E-mail: mag@shora-rc.ir

mag.shora-gc.ir