

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی

سال دوم، شماره ۲ - تابستان ۱۳۹۲

فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی

سال دوم، شماره ۲ – تابستان ۱۳۹۲

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان

مدیر مسئول: عباسعلی کدخدایی

سر دبیر: سیامک ره‌پیک

دستیار سر دبیر: ابوالفضل درویشوند

مدیر اجرایی: سیدمهدی سیدی

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 جرم‌شناسی دانشگاه تهران
- محمدجواد جاوید، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیدمحمد حسینی، دانشیار حقوق جزا و جرم‌شناسی 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 جرم‌شناسی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان

مقالات این فصلنامه لزوماً بیان‌کننده دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.

نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

آدرس: تهران، خیابان سپهد قرن، کوچه خسرو، روبروی مسجد الرحمن، پلاک ۱۲، پژوهشکده

شورای نگهبان، صندوق پستی: تهران ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵ - ۰۲۱

E-mail: mag@shora-rc.ir

آدرس وبگاه مجله: mag.shora-gc.ir

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

خط‌مشی فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی

خط‌مشی فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، انتشار مقالات علمی - پژوهشی در حوزه 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 حوزه حقوق عمومی با برخورداری از رویکرد نقد علمی از رؤس این خط‌مشی می‌باشد. محورهای این فصلنامه (اعم از مطالعات نظری و ناظر به یک یا چند کشور) عبارتند از:

- مطالعه نظام‌سازی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- مطالعه نقش و جایگاه کاروبژه‌های شورای نگهبان در نظام حقوق جمهوری اسلامی ایران و بررسی نهادهای مشابه

- مطالعه مبانی، نظریات، ساختار و کارکرد دولت
- مطالعه ابزارهای کنترل حقوقی قدرت، بازنگری و ارتقاء آن
- مطالعه فقه حکومتی
- جایگاه مشارکت مردم در ایجاد مردم‌سالاری دینی
- مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت

راهنمای نگارش مقالات

از نویسندگان محترم، تقاضا می‌شود از ارسال مقالاتی که مطابق شیوه‌نامه نیست، خودداری فرمایند؛ صرفاً مقالاتی در نوبت ارزیابی قرار می‌گیرند که مطابق شیوه‌نامه نگاشته شوند.

۱. ارجاع منابع و مأخذ، در متن مقاله در پایان نقل قول یا موضوع استفاده‌شده داخل پرانتز به شکل زیر آورده شود:

۱-۱. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر، جلد: صفحه - بدون درج مخفف ص): مثال: (حسینی، ۱۳۷۶، ج ۲: ۸۳).

۱-۲. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف): مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
- تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (Ibid, op.cit) خودداری شود.

- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.

۲. 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، روش درون‌متنی [بند ۱] خواهد بود).

۳. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود:
- ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین

- کتاب: نام خانوادگی، نام نویسنده (تاریخ چاپ)، نام کتاب، نام مترجم، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، جلد.

- مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، نام نشریه، دوره نشریه، شماره نشریه، صفحات مقاله.

- 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.

۴. چکیده‌ای دارای ۲۰۰ واژه و در بردارنده عنوان و موضوع مقاله، سؤال، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) باشد.

۵. ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها، اسم نویسنده / نویسندگان همراه مقاله ارسال گردد.
۶. 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.

۷. عناوین (تیترها) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عناوین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیتربندی اصلی با ۱، ۲ و... - تیتربندی فرعی با ۱-۱، ۲-۱ و... - تیتربندی فرعی تر با ۱-۱-۱، ۲-۱-۱ و... - تیتربندی فرعی از آن با حروف ابجد باشد).

۸. حجم مقاله، از ۴۵۰۰ کلمه کمتر و از ۷۵۰۰ کلمه بیشتر نباشد (از ابتدای مقاله تا پایان کتابنامه).

۹. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.

۱۰. مقاله ارسالی نباید همزمان به سایر مجلات فرستاده شده باشد.

۱۱. «بررسی‌های حقوق عمومی» در اصلاح و ویرایش مقاله آزاد است.

۱۲. نام و نام خانوادگی نویسنده / نویسندگان به طور کامل در ابتدای مقاله ذکر شود.

۱۳. در صورت تعدد نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.

۱۴. معرفی نویسنده / نویسندگان مقاله به صورت زیر باشد:

رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه - شهر - کشور

۱۵. آدرس ایمیل نویسنده / نویسندگان نوشته شود.

این نشریه در سامانه جامع علوم انسانی به نشانی www.ensani.ir و بانک اطلاعات نشریات کشور به نشانی www.magiran.com نمایه می‌گردد.

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

لطفاً میزان تحصیلات، رتبه و پایه علمی، محل کار دانشگاهی، شماره تلفن منزل، تلفن همراه، نشانی، صندوق پستی و پست الکترونیک خود را به صورت مجزا، همراه مقاله ارسال نمایید.

فهرست مطالب

- وظایف و کارویژه‌های دیوان قانون اساسی جمهوری اتریش.....۱
• اسماعیل آجرلو، جعفر صادق‌منش

- «تکالیف شهروندی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....۲۵
• محمدجواد جاوید، محمود ابراهیمی

- صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرائی.....۴۷
• اکبر طلائی، یحیی مزروعی ایبانه

- وظایف و کار ویژه‌های دادگاه قانون اساسی جمهوری ایتالیا.....۷۳
• مصطفی منصوریان، مسعود اخوان فرد

- معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان.....۹۹
• سیدمحمدهادی راجی، محمد برومند

- ابعاد حقوقی اعمال حق رأی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران.....۱۲۵
• قاسم محمدی، محمد سلیمانی درچه

وظایف و کارویژه‌های دیوان قانون اساسی جمهوری اتریش

اسماعیل آجرلو^{۱*}، جعفر صادق منش^۲

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی و رئیس دفتر آموزش و پژوهش سازمان قضایی نیروهای مسلح، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۶/۲۹

دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۲۲

چکیده

قانون اساسی در بافت رژیم سیاسی و ساخت حقوقی هر دولت کشوری رکن اصلی محسوب می‌شود. ایجاد و تأسیس نهادهای عالی جهت تضمین رعایت اصول قانون اساسی، نوآوری و ابتکار نظام‌های حقوقی معاصر به شمار می‌آید. امروزه هیچ نظامی را نمی‌توان مشاهده کرد که برای دادرسی اساسی جایگاهی در نظر نگرفته باشد. دلیل این امر را باید در اصل «برتری قانون اساسی» جستجو کرد. نتیجه منطقی اصل برتری قانون اساسی این است که باید مرجعی تعیین گردد تا صلاحیت بررسی قوانین عادی را در این زمینه داشته باشد. این نوشتار در پی بررسی فرآیند دادرسی اساسی در کشور اتریش بوده و از همین رهگذر به مبانی نظری این موضوع نیز می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: دادرسی اساسی، دیوان قانون اساسی اتریش، حقوق بنیادین، الگوهای دادرسی اساسی، دموکراسی.

مقدمه

- آشنایی با نظام حقوق اساسی اتریش

کشور اتریش از سال ۱۹۱۸ کشوری پادشاهی بوده است و در حال حاضر دارای دموکراسی پارلمانی با قانون اساسی مبتنی بر قواعد و اصول جمهوری، دموکراسی است. رئیس جمهور بالاترین مقام و نماینده دولتی است که مستقیماً توسط مردم برای یک دوره ۶ ساله انتخاب می‌شود. مجالس فدرال و ملی قوه مقننه را تشکیل می‌دهند که در این میان مجلس ملی از اهمیت بسزایی برخوردار است. اعضاء مجلس فدرال از پارلمان‌های ایالت‌ها انتخاب و برگزیده می‌شوند. دولت از صدراعظم، معاون اول او و وزراء تشکیل یافته است (Hausmaninger, 2003: 139).

اولین قانونی که می‌توان آن را در اتریش مقدمه‌ای بر قانون اساسی کنونی این کشور برشمرد قانون اساسی سال ۱۸۶۷ می‌باشد که پایه تشکیل امپراتوری اتریش - مجارستان را بنا نهاد. قانون اساسی جدید پس از تشکیل حکومت جمهوری در اتریش (۱۹۱۸م) در سال ۱۹۲۰ میلادی به تصویب رسید. در تدوین این قانون هانس کلسن متخصص برجسته حقوق بین‌الملل نقشی مؤثر و مهم ایفاء نمود. در جمهوری دوم که پس از جنگ جهانی دوم در اتریش به وجود آمد (۱۹۴۶م) دوباره قانون اساسی سال ۱۹۲۰ میلادی مورد احترام و عمل قرار گرفت و این کشور را یک جمهوری دموکراتیک، فدرال و مبتنی بر تفکیک قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه اعلام نمود. از همان زمان بود که اتریش جزء کشورهای امضاکننده حقوق بشر سازمان ملل قرار گرفت (کارگزاری، ۱۳۸۳: ۲۷۶). گرچه تضمین عرفی این حقوق سابقه‌ای نسبتاً طولانی در اتریش دارد، با این حال، اصول قراردادهای حمایت حقوق انسانی و آزادی‌های بنیادین که در قانون اساسی مورد استفاده قرار گرفته و ضمیمه آن شده است تأمین‌کننده و حافظ این حقوق در اتریش است. در قانون اساسی اتریش حقوق ملت و اینکه تمام آن‌ها در مقابل قانون یکسان هستند و هیچ فردی به لحاظ رنگ پوست، نژاد و زبان به افراد دیگر برتری ندارد و همچنین حقوق مربوط به آزادی، شغل، مسکن، مسافرت و مهاجرت برای شهروندان این کشور مورد تأکید قرار گرفته است. بر این اساس حق همه افراد اتریش است که در صورت احساس ظلم و ستم به دستگاه قضایی مراجعه کرده و دیوان عالی قضایی باید به دعاوی رسیدگی کند.

قوه مقننه از دو مجلس یکی مجلس فدرال با ۵۸ عضو (برای مدت ۶ سال) و دیگری مجلس ملی با ۱۸۳ عضو (برای مدت ۴ سال) تشکیل یافته است. نهاد قانونگذاری ایالت‌ها مجلس ایالتی می‌باشد. ایالت‌ها به تناسب نرخ جمعیتی ساکنان از تعداد متفاوتی نماینده برخوردار می‌باشند. در جهت قانونگذاری مشترک توسط مجلس شورا و مجلس فدرال، قانون اساسی چهار راه حل را پیش رو گذارده که در زمینه‌های مختلف از آن‌ها استفاده می‌شود: الف) قانونگذاری بر اساس لوایح دولتی، ب) ارائه طرح‌های قانونی، ج) اقدامات مجلس‌های ایالتی در قانونگذاری و د) همه‌پرسی (Hausmaninger, 2003: 139).

رئیس‌جمهور، صدراعظم، وزرا و معاونان وزارتخانه‌ها را می‌توان از جمله بالاترین مقامات اجرایی کشور اتریش دانست. بر اساس اصول فدرالیستی، نهاد امور اداری در سطح ملی، نهاد امور اداری ایالتی و نهاد خودمختار اداری در سطح نواحی و شهرها فعالیت دارند. ساختار اداری سه مرحله‌ای در اتریش شاخص و بارز است. تصمیمات یک اداره می‌تواند مورد مخالفت مرجع بعدی قرار گیرد. برای مخالفت با تصمیمات بالاترین مراجع اداری، راه برای مراجعه به دادگاه‌های مستقل عمومی (دادگاه قانون اساسی و دیوان اداری) وجود دارد.

– دیوان قانون اساسی اتریش و نظریات هانس کلسن

می‌توان گفت که دیوان قانون اساسی اتریش قدیمی‌ترین دادگاه قانون اساسی است که براساس نظرات هانس کلسن شکل گرفته و الگویی برای دیگر دادگاه‌های قانون اساسی در سراسر جهان به ویژه اروپا بوده است. «در واقع اصل وجود محکمه‌ای برای دعاوی اساسی از الگوی اتریشی اقتباس شد» (fromont, 2003: 90).

الگوی اروپایی دادگاه قانون اساسی بدون کلسن به وجود نمی‌آمد. کلسن با نوشته‌ها و طرح خود برای قانون اساسی ۱۹۲۰ اتریش به تدوین یک الگوی جدید دادرسی اساسی پرداخت. از این سامانه به الگوی اروپایی دادرسی اساسی یاد می‌شود. ساختار نظری هانس کلسن به خوبی نشان داده است که تأسیس دادگاه قانون اساسی کاملاً با نظریه تفکیک قوا سازگار است. براساس نظر کلسن، باید برای قانون اساسی به عنوان هنجار بنیادین بیش‌ترین ثبات ممکن را از طریق دشوار ساختن بازنگری آن فراهم آورد. اصولاً تضمین قانون اساسی با فراهم ساختن امکان ابطال اعمال خلاف آن میسر می‌شود اما در هیچ حالتی نباید امکان ابطال اعمال غیرقانونی را به نهادی سپرد که خود، مرتکب این اعمال شده است زیرا در

واقع، نهاد قانونگذار همانند خالق مختار حقوق در نظر گرفته می‌شود. نه چونان مجری حقوق که مقید به چارچوب‌های قانون اساسی است. بنابراین نباید مسأله نظارت بر تبعیت مجلس از قانون اساسی را به خود او واگذار کرد. مسئولیت ابطال اعمال خلاف قانون اساسی را باید به نهادی مستقل و غیر از مجلس یعنی دادگاه قانون اساسی سپرد. کلسن معتقد است همچنان که اداره (قوه مجریه) و دادگستری (قوه قضاییه) از قانون تبعیت می‌کنند، قانونگذار هم باید مطلقاً از قانون اساسی تبعیت کند (تروپه، ۱۳۸۳: ۲۶۳).

او در پاسخ به ایراد مخالفت این ایده با تفکیک قوا، نظریه مشهور خود یعنی قانونگذاری منفی را مطرح می‌کند. براساس آن، ابطال یک قانون به معنای وضع یک قاعده (هنجار) کلی است. اما تفاوت اساسی قانونگذاری با ابطال ساده قوانین در این است که قانونگذار سلبی از آزادی آفرینش قانونگذار وضعی برخوردار نیست و چارچوب تمام فعالیت‌های وی دقیقاً توسط قانون اساسی تعیین شده است. الگوی کلسنی جایگاهی خارج از سه قوا برای دادگاه قانون اساسی تعیین کرده است. دادگاه قانون اساسی باید برای تضمین نظارت فعال بر دولت وارد صحنه شود. چون در نظام‌های پارلمانی و نیمه پارلمانی تحول پارلمان به سوی «نظام اکثریتی»، در عمل منجر به اعطای مصونیت قضایی به کارکردهای دولت می‌شود زیرا دولت مقررات مورد نظر خود را به صورت لوایح قانونی به تصویب پارلمانی می‌رساند که اکثریت آن گوش به فرمان او هستند (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۴). نظرگاه کلسن تا حدودی کاربردی، عملیاتی و برگرفته از تجربیات تاریخی است. از این روی او در کتاب نظریه محض حقوق چنین می‌گوید: «هر هنجار، اعتبار خود را از هنجار فرازین می‌گیرد و اعتبار قوانین ناشی از انطباق آنها با قانون اساسی است. این انطباق می‌تواند با روشی پویا یعنی مطابقت تصویب آن با تشریفات مقرر شده در قانون اساسی حاصل شود یا با روش ایستا یعنی مطابقت با مفاد مقرر شده در قانون اساسی.» (تروپه، ۱۳۸۳: ۲۷۱) در پایان، کلسن مرجع صیانت را تجویزی دانسته و لزوماً برای اعمال قانون اساسی ضروری نمی‌داند. در نتیجه از دیدگاه انتقادی، این نظر که صیانت از قانون اساسی وسیله‌ای برای تحقق برتری قانون اساسی است خطا خواهد بود (Troper, 1974: 133)؛ لذا دلیل نظری برتری قانون اساسی و لزوم ایجاد دادرسی اساسی را باید در مبانی دیگری جست‌وجو کرد که در بخش قبل توضیح مختصری درباره آن آورده شد.

۱. دادرسی اساسی؛ چرایی و چگونگی

دیوان قانون اساسی نهاد عالی قضایی جهت تضمین رعایت قانون اساسی و قدرت انحصاری نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی است. در این قسمت و قبل از ورود به بخش ویژه آشنایی با نظام دادرسی اساسی در کشور اتریش لازم است مختصری درباره دادرسی اساسی، توجیهات حقوقی و فلسفی آن و همچنین الگوهای موجود در نظام‌های حقوقی - سیاسی مختلف جهان توضیح داده شود.

۱-۱. تعریف دادگاه‌های قانون اساسی

در تعریف این نهاد بیان‌های متعددی وارد شده است. می‌توان قدر مشترک تعریف‌های موجود را این‌گونه بیان کرد: «دادگاه قانون اساسی، دادگاهی است که برای رسیدگی انحصاری و اختصاصی به ترافعات حقوق اساسی تشکیل می‌شود» (فاورو، ۱۳۸۴: ۳۳۹). این دادگاه در خارج از دستگاه قضایی قرار داشته و نسبت به تمام قوای عمومی (تقنینی، قضایی و اجرایی) از استقلال برخوردار است. «دیوان عالی» یا «دادگاه عالی» یا حتی «شعبه مربوط به قانون اساسی» یک دیوان عالی می‌تواند یک نهاد قضایی - اساسی باشند، اما دادگاه قانون اساسی نیستند. برعکس، اگر دادگاه قانون اساسی در چارچوب تعریف ارائه شده قرار گیرد، دیگر این نکته که دادگاه قانون اساسی رسماً عنوان «شورا» یا «دادگاه» یا حتی «دیوان عالی» را داشته باشد، چندان مهم نیست. دادگاه قانون اساسی، قدرت منحصر به فرد تشخیص و تمییز تطابق قوانین با قانون اساسی است.

دادگاه قانون اساسی نهادی قضایی است که خارج از نظام دادگاه‌های عادی قرار می‌گیرد و از دیگر نهادهای دولتی کاملاً مستقل است. این دادگاه، دادگاه استیناف یا دادگاه عالی ناظر بر دادگاه‌های دیگر نیست. این دادگاه صلاحیت بررسی قانون عادی را دارد و اگر آن را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، بطلان آن را اعلام می‌کند. ناگفته پیداست، با توجه به تصریح حقوق بنیادین افراد در قوانین اساسی، نظارت و حمایت از این حقوق از صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی است. بنابراین ویژگی‌های استقلال از دیگر قوا، رسیدگی به ترافعات اساسی خارج از دادگاه‌های عادی، قدرت ابطال قوانین مغایر با قانون اساسی و حمایت از حقوق بنیادین افراد، شاخصه‌های «دادگاه قانون اساسی» است. همچنین با توجه به لزوم حضور قضات در بین اعضای دادگاه، می‌توان آن را نهادی قضایی دانست. اما این دادگاه مرجع فرجام‌خواهی دادگاه‌های عادی نیست (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۳).

- وظایف و کارکردهای مختلف دادرسی اساسی را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:
- نظارت بر انطباق مصوبات پارلمان با قانون اساسی
 - تفسیر قانون اساسی
 - نظارت بر صحت انتخابات و رأی‌گیری‌های سیاسی (انتخابات پارلمانی یا ریاست جمهوری و همه‌پرسی)
 - تضمین کارکرد صحیح قوای عمومی:
 - الف - تنظیم قوای عمومی (مثلاً در موارد تعارض صلاحیت بین مجریه و مقننه) یا بین دولت و واحدهای محلی به ویژه در نظام‌های فدرال یا نیمه فدرال؛
 - ب - کارکرد سیاسی (مانند اعمال دادرسی سیاسی، نظارت بر اعمال اختیارات استثنایی، مشارکت در اعمال قدرت سیاسی و...).
 - پشتیبانی از حقوق و آزادی‌های بنیادین (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۶۱)

۲-۱. نظریه‌های موجود برای توجیه نهاد دادرسی اساسی

برای تبیین فلسفه حاکم بر صیانت از قانون اساسی باید به فلسفه حاکم بر این قانون اشاره کرد که این مهم نیز منوط به آشنایی با تاریخ جنبش قانون اساسی است (ویژه، ۱۳۸۵: ۱۴۷). قانون اساسی به معنای عام کلمه «به تمامی قواعد و مقرراتی گفته می‌شود که مربوط به قدرت، انتقال و اجرای آن است. قانون اساسی از یکسو حدود آزادی فرد را در برابر عملکرد قدرت و از سوی دیگر حد و مرز اعمال تشکیلات حاکم را در برخورد با حوزه حقوق فردی رسم می‌کند» (قاضی، ۱۳۸۲: ۹۰). اهمیت قانون اساسی به دلیل رعایت نظمی است که برای بقای جامعه ضروری بوده و سرپیچی از آن سبب بی‌ثباتی روند زندگی شهروندان و اختلال در روابط آنها با یکدیگر و دولت‌مردان می‌شود (کدخدایی، ۱۳۸۲: ۲۲۵). با همین تعریف مختصر آشکار است که قانون اساسی در بافت رژیم سیاسی و ساخت حقوقی هر دولت - کشوری رکن اصلی محسوب می‌شود. «از طرفی باید توجه داشت که نظام حقوقی هر کشور متشکل از نهادها و هنجارهایی است که در درون این نظام با یکدیگر در تعامل هستند و همگی در راستای غایت آن قرار دارند. نظارت نهادهای این نظام بر هنجارها نیز از همین تعامل نشأت می‌گیرد. حال در جایی که نظارت به تقویت سلسله‌مراتب هنجارها و حمایت از حقوق بنیادین بیانجامد، کارکرد نهاد ناظر اهمیتی فزون‌تر می‌یابد. لذا نقش نهاد صیانت از قانون اساسی بسیار قابل تأمل است»

(تروپه، ۱۳۸۳: ۲۶۲). در واقع، دادرسی اساسی و نهادهای اعمال کننده آن، سازوکارهای لازم را برای تضمین اصول مندرج در قانون اساسی فراهم می‌سازند و به عبارت دیگر بدون نهاد پاسدار و تضمین‌گر، نیل به اهداف فلسفی، حقوقی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی قانون اساسی امکان‌پذیر نخواهد بود و قانون اساسی بدون نهاد صیانت‌کننده، به متنی ایدئولوژیک، آرمانی و دست‌نیافتنی مبدل خواهد شد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۸۹: مقدمه). این مهم وقتی تأمین خواهد شد که قانونگذار عادی نتواند قانونی خلاف آن وضع کند و در صورت وضع، مرجعی وجود داشته باشد که آن را لغو و ابطال کند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰: ۱۸۵).

در این راستا ضمانت‌های احترام به قانون اساسی موضوعات ذیل را در بر می‌گیرد: اول، وجود سلسله‌مراتب قواعد حقوقی (قواعد فروتر باید به لحاظ شکلی و محتوایی انطباق با قواعد برتر را رعایت کنند و قانون اساسی در رأس این سلسله است)، دوم، برتری قانون اساسی (به سبب قدرت نخستین واضع آن یعنی قوه مؤسس و دیگری شیوه تجدیدنظر خاص آن) و سوم، کنترل قوانین به وسیله قانون اساسی (که نتیجه منطقی موارد قبل است) (قاضی، ۱۳۸۲: ۱۰۵-۱۰۱).

قاعدتاً اینکه در اسناد حکومتی یا عملکرد قوه مؤسس، وجود نهاد صیانت از قانون اساسی در نظر گرفته شده باشد و حتی در متن قانون اساسی نیز آمده باشد به هیچ وجه توجیه‌کننده ضرورت وجود چنین فرآیندی نبوده و لازم است این توجیه فلسفی - حقوقی به شکل پیشینی ارائه شود زیرا «ارجاع یک قاعده مثبت قانون اساسی به خودی خود توجیه کافی را در این خصوص فراهم نمی‌آورد» (Habermas, 1995)؛ یک توجیه ماهوی باقی است و باید به دنبال دلایل مشروعیت این تصمیمات بود؛ یعنی ارزش‌هایی که مقتضای این تصمیمات هستند. مشروعیت صیانت از قانون اساسی بستگی به سازگاری با ساختار آن نظام حقوقی دارد که از طریق عدم ورود مرجع صیانت به مفاد و ماهیت قوانین و از طرفی نوع سازوکارهای مورد استفاده آن حاصل می‌شود (Nikolic, 1999: 310). در اینجا توجهات بیرونی در ارتباط با اصول فراحقوقی یا سیاسی - اخلاقی یا سیاسی - حقوقی مراد ما هستند (wroblewski, 1971: 53-54). در نهایت تمام نظرات توجیه‌کننده باید بر اساس دو اصل مهم برتری قانون اساسی موضوعه و مبانی دموکراسی باشد که در زیر به آن‌ها پرداخته شده است:

۱-۲-۱. توجیه با توسل به برتری قانون اساسی

این بحث به دو صورت مطرح می‌شود: نخست، توجیه قوی؛ برتری قانون اساسی متضمن نظارت است و دوم توجیه ضعیف؛ قانون اساسی همیشه برتر نیست و اگر بخواهیم همواره آن را برتر بدانیم تنها وسیله دستیابی به آن نظارت است (Eisenmann, 1928). این توجیه با ایرادات زیادی مواجه شده است و باید توجیحات مستدل‌تری را در این باره در نظر گرفت.

۱-۲-۲. دموکراسی

این دیدگاه مبتنی بر دو اصل است: نخست قانون اساسی حقوق بنیادین و ارزش‌های اساسی را اعلام می‌کند به طوری که برتری قانون اساسی متضمن برتری این ارزش‌هاست و دوم اینکه قانون اساسی تجلی اراده مردم حاکم است به طوری که در این صورت نظارت به صورت تضمینی برای دموکراسی جلوه می‌کند که این اصل بیشتر قابل دفاع است (تروپه، ۱۳۸۳: ۲۷۵).

بنابراین در مجموع، مشاهده می‌شود که منطق حاکم بر صیانت از قانون اساسی با عنایت به سلسله‌مراتب هنجارها، متن قانون اساسی، قدرت تمیز قاضی و نظریه نمایندگی و دموکراسی کارا بوده و به تعبیری در نظام‌های مختلف حقوقی، دادگاه‌های قانون اساسی در فرآیند قانونگذاری موثر هستند.

۱-۳. روش‌های حل تعارض و الگوها

در راستای اصل «برتری قانون اساسی»، امروزه شاهد ایجاد نهاد صیانت از قانون اساسی در تمامی کشورها و نظام‌های حقوقی هستیم. شیوه نظارت در اغلب کشورها به لحاظ تقلید و اقتباس از یکدیگر دارای وجوه تشابه فراوانی است که به طور کلی به دو دسته کنترل به وسیله دستگاه قضایی و کنترل به وسیله نهاد سیاسی تقسیم می‌شوند. تفاوت مهم این دو روش آن است که در نظام غیرقضایی (اروپایی - سیاسی) دعاوی مربوط به صیانت از قانون اساسی از دعاوی عادی جداست (Rousseau, 1998: 13-14)؛ ولی در این بخش و با عنایت به همین تقسیم‌بندی کلی و به شکل کاربردی می‌توان به چهار الگوی عملیاتی دست یافت که عبارت‌اند از:

۱-۳-۱. مدل آمریکایی

عناوین دیگر این مدل «غیر متمرکز»، «پسینی» و «قضایی» است. در این مدل نهاد ناظر وابسته به دستگاه و قوه قضاییه است. شیوه و آیین دادرسی آن نیز کاملاً مبتنی بر روش‌های قضایی بوده و رسیدگی‌ها بر اساس درخواست شهروندان و طرفین دعوا صورت می‌گیرد. چنین اختیاری در قانون اساسی آمریکا تصریح نشده و صرفاً براساس حکم یک پرونده قضایی توسط قاضی مارشال ایجاد شد با این استدلال که: قانون اساسی در بالاترین جایگاه سلسله‌مراتب قواعد حقوقی است و قوه قضاییه هم پاسدار قانون اساسی است (Mason, Beany, 1964: 13-16)؛ این روش دادرسی اساسی تأثیر زیادی هم در بافت حکومت دارد. نظامی که در آن دادگاه‌ها می‌توانند در فضای دموکراتیک آن با قدرت بستیزند باید نظامی مختلط [نظامی که در آن مراکز مختلف قدرت و اثرگذار هم‌عرض قابل تصور است] تلقی شود (pasquino, 1998: 38)؛ یعنی با توجه به روش دادرسی اساسی می‌توان نوع بافت نهاد دادرسی اساسی را در نظام حکومتی تحلیل کرد.

۱-۳-۲. مدل اروپایی

اصطلاح دیگر این مدل «کلسنی و متمرکز» است. در این روش، نهاد ناظر مستقل بوده و به هیچ یک از قوای سه‌گانه وابسته نیست. هر چند این نهاد، مستقل است اما شیوه و آیین رسیدگی آن مبتنی بر آیین دادرسی قضایی است و بر اساس اصول قضایی رسیدگی می‌کند، ولی شهروندان و طرفین دعوا حق درخواست رسیدگی نداشته و فقط برخی مراجع حکومتی و دولتی حق این درخواست را دارند. برای نمونه می‌توان به دادگاه قانون اساسی آلمان فدرال، دادگاه قانون اساسی ترکیه و دیوان عالی قانون اساسی سوریه اشاره داشت (کارگزاری، ۱۳۸۳: ۲۷۸).

۱-۳-۳. مدل مختلط (شیوه آمریکایی - اروپایی)

در این شیوه نهاد ناظر مستقل از قوای سه‌گانه است اما برخی از اعضا لزوماً از میان قضات انتخاب می‌شوند، هم‌چنین رسیدگی در این دادگاه کاملاً مبتنی بر شیوه قضایی بوده و علاوه بر این، طرفین دعوا یا سایر شهروندان نیز حق درخواست رسیدگی دارند. تنها تفاوت این مدل با مدل آمریکایی در استقلال آن از قوه قضاییه و تنها تشابه آن با مدل اروپایی در استقلال آن

است. برای نمونه می‌توان به دادگاه عالی قانون اساسی مصر و دادگاه قانون اساسی کره جنوبی استناد کرد. (زکریا یعقوبی diplomatist.blogfa.com).

۱-۳-۴. مدل شورایی (فرانسوی)

حقوقدانان فرانسوی همواره به این امر پایبند بوده‌اند که هیچ نهاد قضایی نباید اختیار و قدرت نظارت بر انطباق قوانین با قانون اساسی را داشته باشد زیرا قانونگذار به عنوان صدای ملت بهترین حافظ حقوق بنیادین است (Capeletti, 1970: 17-18) در این مدل، نهاد ناظر علاوه بر این که مرجعی مستقل است، نوع رسیدگی و ترکیب اعضا هويت و ماهیتی سیاسی به آن بخشیده است. علاوه بر این، در این شیوه قوانین نه بر اساس درخواست، بلکه به صورت خودکار برای اظهارنظر به این نهاد ارسال می‌شوند. شورای قانون اساسی فرانسه و شورای نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان از مصادیق این مدل برشمرد.

۲. وظایف و کارویژه‌های دیوان قانون اساسی اتریش

دیوان قانون اساسی اتریش (les cours constitutionnelles) قدیمی‌ترین دادگاه قانون اساسی است که براساس نظرات هانس کلسن شکل گرفته و الگویی برای دیگر دادگاه‌های قانون اساسی در سراسر جهان به ویژه اروپا بوده است (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۱). دیوان قانون اساسی، عالی‌ترین دادگاه اتریش برای پاسداری از حقوق اساسی است. گاهی قضات این دیوان تصمیماتی اتخاذ می‌کنند که نتایج سیاسی گسترده‌ای را در پی دارد. دیوان به عنوان یک دادگاه نمی‌تواند در ابتدا به یک دعوا رسیدگی کند اما در صورت ارجاع یک دادخواست قابل پذیرش، باید تصمیمی درباره آن اتخاذ کند. در گذشته دیوان این اختیار را داشت که در مورد قوانین مخالف با قانون اساسی رأساً اعلام مخالفت کند. البته امروزه نیز نوعی نظارت بر قانونگذاری امکان‌پذیر است و آن در صورتی است که دیوان نسبت به مغایرت یک قانون با قانون اساسی تردید داشته باشد. الگوی اروپایی دادگاه قانون اساسی بدون کلسن به وجود نمی‌آمد. کلسن با نوشته‌ها و طرح خود برای قانون اساسی ۱۹۲۰ اتریش به تدوین یک الگوی جدید دادرسی اساسی پرداخت. از این سامانه به «الگوی اروپایی دادرسی اساسی» یاد می‌شود (faber, 2008: 50). در این نظام، ترافعات اساسی از ترافعات عادی جدا شده و در صلاحیت یک دادگاه اختصاصی قرار می‌گیرد.

این دادگاه حتی بدون وجود یک دعوا به معنای خاص کلمه و صرفاً با ارجاع مقامات سیاسی یا قضایی و یا افراد عادی به صدور حکم می‌پردازد و نظرات آن نیز دارای «اعتبار مطلق امر قضاوت شده» است (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۱).

پس از بیان تعاریف و مبانی نظری مرتبط با دادرسی اساسی برای آشنایی بیشتر با دیوان در بخش بعد تاریخچه، ارکان، صلاحیت و کارکرد دیوان قانون اساسی اتریش را بررسی می‌کنیم.

۱-۲. تاریخچه دیوان قانون اساسی اتریش

از زمان لاک و مونتسکیو این تفکر شکل گرفته که تنها ضمانت برای آزادی‌های عمومی تفکیک قواست. با این وجود وقتی وظایف اصلی دولت کشور تفکیک می‌شود مسأله دیگری مطرح می‌شود که مسأله دستورگرایی است و به تبع آن مسأله عملکرد ضمانت‌ها در برابر هریک از قوا (گواستینی، ۱۳۸۷: ۱۹۳) برجسته‌ترین واقعه نیمه دوم قرن بیستم توسعه دادرسی اساسی در عرصه حقوق اساسی اروپایی است. اکثر دادگاه‌های قانون اساسی در اروپای غربی تشکیل شده است. با این وجود شکل جدید دادرسی اساسی در آمریکای لاتین، آسیا و آفریقا نیز ظاهر شده است.

تاریخ دادگاه‌های قانون اساسی چندان دراز نیست. در واقع از سال ۱۹۲۰ میلادی با ایجاد دادگاه قانون اساسی اسلواکی (قانون اساسی ۲۹ فوریه ۱۹۲۰) و دیوان عالی قانون اساسی اتریش (قانون اساسی اول اکتبر ۱۹۲۰) این روند آغاز می‌شود. اندیشه یک دادگاه شاهنشاهی دارای صلاحیت‌های یک دادگاه قانون اساسی، حداقل درباره ترافعات فدرال از سال ۱۸۴۸ در اتریش و آلمان مطرح شد. در اتریش این ایده در سال ۱۸۶۸ محقق شد. اولین رگه‌های دادرسی اساسی در اتریش به قانون اساسی ۱۸۶۷ برمی‌گردد. براساس آن، دادگاه امپراتوری به عنوان مرجع رسیدگی به موارد نقض حقوق اساسی افراد به حساب می‌آمد. در زمان سقوط امپراتوری، مجلس ملی در ۱۹۱۹ قانونی تصویب کرد که در آن دیوان عالی قانون اساسی را جایگزین دادگاه امپراتوری کرد. قانون اساسی ۱۹۱۹ نیز صلاحیت نظارت پیشینی بر قوانین مصوب مجلس را بدان اعطا کرد. این قانون اساسی ۱۹۲۰ بود که شکل نهایی دیوان قانون اساسی را به صورت امروزی مشخص ساخت. البته دیوان در ۱۹۲۵ و ۱۹۲۹ تغییراتی یافت و حتی در اثر کودتای ۱۹۳۳ حذف شد. اما با اراده قانونگذار اساسی در ۱۹۳۴ تحت عنوان «دیوان فدرال» احیا شد. در اثر اشغال اتریش

توسط آلمان بار دیگر دیوان در سال ۱۹۳۸ منحل شد و سپس با الحاق اصل ۴۸ به قانون اساسی در ۱۹۴۵ به طور مجدد تشکیل شد (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۱).

۲-۲. ساختار دیوان قانون اساسی اتریش

نهاد تصمیم‌گیری در دیوان قانون اساسی هیأت عمومی است. هیأت عمومی معمولاً برای رسیدگی محتوایی، هر سه ماه یک بار جلسه دارد. قضاتی که به عنوان «مخبر دائمی» انتخاب می‌شوند باید گزارش خود را در مورد پرونده‌ها به گونه‌ای تهیه کنند که بتوان آن‌ها را در هیأت عمومی مورد بررسی قرار داد و احتمالاً قطعی کرد. در نهایت بیش از ۸۰ نفر در دیوان قانون اساسی مشغول به کارند. در دفتر ریاست، «مدیر دفتر» (یا مدیر دبیرخانه دیوان) روند صحیح کارهای جاری را تضمین می‌کند. بخش مدیریت اجرایی، تمامی پرونده‌ها را ثبت و آرای دیوان را ارسال می‌کند. بخش ثبت، مرکز جمع‌آوری اسناد دیوان است. دیوان قانون اساسی به طور متوسط در هر سال به ۳ هزار پرونده جدید رسیدگی می‌کند. آرای صادر شده از دیوان نیز در حدود همین تعداد است. در هر اجلاس، قضات حدود ۷۰۰ پرونده را رسیدگی می‌کنند (faber, 2008: 49). در دیوان ۱۴ عضو اصلی و ۶ عضو علی‌البدل (در صورت بیماری یا ذی‌نفع بودن یکی از اعضای اصلی در دیوان شرکت می‌کنند) که باید حداقل تحصیلات حقوقی و تجربه حرفه‌ای گسترده داشته باشند پیش‌بینی شده است. قضات از حرفه‌های مختلف، (استاد دانشگاه، کارمند دولتی، وکیل) ایالات متعدد و از حوزه‌های مختلف سیاسی - اجتماعی هستند که ترکیب متکثر دیوان را تضمین می‌کند (بند ۳ اصل ۱۴۷ قانون اساسی فدرال B-VG). انتخاب اعضای دیوان متأثر از قواعد سیاسی حاکم است زیرا هر یک از مجالس ملی و فدرال سه عضو را تعیین می‌کنند و در مقابل، دولت فدرال به تنهایی هشت عضو از جمله: رئیس و نایب رئیس را تعیین می‌کند. به این دلیل اکثریت حاکم می‌تواند ترکیب دیوان را مهندسی کند. البته این واقعیت وجود دارد که قضات دیوان پس از انتخاب تا هفتاد سالگی در این سمت باقی هستند. عضویت در دیوان قانون اساسی با عضویت در دولت فدرال یا دولت محلی، مجلس ملی، شورای فدرال یا هر نهاد دیگری که دارای ویژگی نمایندگی عمومی است قابل جمع نیست. نامزدهای کسب پست ریاست دیوان یا جانشین او نباید در ۴ سال گذشته در یکی از این نهادها عضو بوده باشند (بند ۴ و ۵ اصل ۱۴۷ قانون اساسی فدرال B-VG). دیگر مشاغل خصوصی با عضویت در دیوان قابل جمع است.

۲-۳. محدوده صلاحیت دیوان در ورود به رسیدگی

دیوان قانون اساسی باید در چارچوب موارد درخواستی خواهان به رسیدگی پرداخته و صلاحیت بررسی فراتر از این موارد را ندارد. البته رعایت این مسأله برای دیوان بسیار مشکل است. مخصوصاً هنگامی که ابطال جزئی یک قانون باعث تغییر در کارکرد و معنای آن قانون می‌شود. در این مورد دیوان مهلتی را به قانونگذار برای بازنویسی قانون اعطا می‌کند. اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۹۷۵ به دیوان اجازه داد در دو مورد فراتر از موارد درخواست شکایت، حکم صادر کند: ۱- در موردی که مصوبه توسط نهاد تقنینی فاقد صلاحیت به تصویب رسیده باشد، ۲- مصوبه به صورت غیرقانونی منتشر شده باشد. اصل بر عطف به ماسبق نشدن احکام ابطال جزئی و کلی قوانین توسط دیوان است (بند ۳ اصل ۱۳۹ قانون اساسی فدرال B-VG). اثر رأی از زمان انتشار رأی دیوان در بولتن قوانین فدرال آغاز می‌شود بنابراین قانون ابطال شده آثار قبلی خود را بر جای خواهد داشت. دیوان می‌تواند زمان آغاز اثر رأی خود را به تأخیر بیاندازد اما این مهلت نمی‌تواند از یک سال بیشتر شود. ابطال قانون توسط دیوان همان عمل تقنینی است که کلسن از آن به قانونگذاری سلبی یاد کرده است.

۲-۴. صلاحیت‌های دیوان در تطبیق قوانین

صلاحیت نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۲-۴-۱. نظارت پیشگیرانه

«هرگاه یک عمل قانونگذاری یا یک عمل اداری به حوزه صلاحیت‌های دولت مرکزی یا یک دولت ایالتی تجاوز کند، دیوان قانون اساسی با درخواست دولت مرکزی یا دولت ایالتی به تعیین حدود صلاحیت می‌پردازد» (بند ۲ اصل ۱۳۸ قانون اساسی فدرال B-VG). این صلاحیت دیوان درباره «مصوبات» حین تصویب آنها توسط مجالس و آیین‌نامه‌ها یا دیگر اعمال اداری اعمال می‌شود. تصمیم دیوان در این خصوص در «بولتن قوانین فدرال» منتشر می‌شود و دارای قدرت الزام‌آور و ارزش قانون اساسی است (faber, 2008: 50).

۲-۴-۲. نظارت پسینی

۲-۴-۲-۱. شکایت دولت‌های ایالتی و فدرال

دولت‌های ایالتی می‌توانند علیه قوانین فدرال به خاطر تجاوز به قانون اساسی شکایت

کنند. دولت فدرال هم می‌تواند دعوای مشابهی را علیه دولت‌های ایالتی مطرح کند. (اصل ۱۳۹ قانون اساسی فدرال B-VG). این شیوه تضمینی برای رعایت قواعد ماهوی مربوط به تقسیم صلاحیت‌ها بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی است (faber, 2008: 52).

۲-۲-۴-۲. ارجاع توسط دادگاه‌ها

در اتریش دیوان عالی اداری، دیوان عالی کشور و دادگاه‌های تجدیدنظر اجازه دارند تا ایرادات مربوط به مغایرت قوانین با قانون اساسی که در حین اجرا و استناد آن قانون در دادگاه آشکار می‌شود را به دیوان ارجاع دهند (Constitutional court act, art. 11).

۲-۲-۴-۳. ارجاع توسط نمایندگان

از سال ۱۹۷۵ این امکان برای یک سوم اعضای مجلس ملی یا مجلس فدرال و نیز شورای ایالتی به وجود آمده است که به دیوان قانون اساسی رجوع و تقاضای مداخله کنند. قوانین اساسی ایالت‌ها نیز می‌تواند اختیار مشابهی را به یک سوم نمایندگان مجالس ایالتی اعطا کند. (بند ۱ اصل ۱۴۰ قانون اساسی فدرال B-VG). در عمل چون احزاب بزرگ می‌توانند حداقل یک سوم پارلمان را بدست بیاورند این روش تضمین مناسبی برای اقلیت پارلمان است تا بتواند قوانین مصوب اکثریت را به معرض دادرسی اساسی قرار دهد. کلسن در سال ۱۹۲۸ میلادی حمایت از اقلیت پارلمانی را یکی از کارکردهای دادرسی اساسی تلقی می‌کرد: «دربارۀ طرح شکایت علیه قوانین، این نکته بسیار مهم است که به اقلیت پارلمانی نیز حق شکایت داده شود. اهمیت این مسئله چندان زیاد است که در دموکراسی‌های پارلمانی، دادرسی اساسی باید ضرورتاً به حمایت از اقلیت پردازد» (kelsen, 1928: 247).

۲-۲-۴-۴. ارجاع توسط خود دیوان

دیوان قانون اساسی دارای صلاحیت بررسی خودکار قانون عادی با قانون اساسی است؛ مشروط به اینکه قانون موردنظر مبنای موضوع در حال رسیدگی دیوان باشد و نیز دیوان درباره انطباق این قانون با قانون اساسی تردید داشته باشد. یک قانون می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم مبنایی برای تصمیم دیوان قانون اساسی جهت ورود باشد. زمانی که این قانون درباره پرونده مطروحه نزد دیوان اعمال می‌شود، خود مبنای مستقیم تصمیم‌گیری دیوان است. مبنای قرار گرفتن غیرمستقیم در مواردی است که یک عمل اداری

یا هنجار کلی مبتنی بر یک هنجار برتر باشد. مثلاً هنگامی که فردی از یک عمل اداری که مغایر با حقوق تضمین شده او توسط قانون اساسی است، شکایت می‌کند، با این استدلال برخورد می‌کند که این عمل اداری مبتنی بر یک قانون مغایر با قانون اساسی است. البته این خود دیوان است که از میان پرونده‌های مختومه مواردی را انتخاب می‌کند تا مورد ارزیابی قرار دهد. این روش اصلی‌ترین شیوه نظارت دیوان بر انطباق قوانین عادی با قانون اساسی است (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۷۷).

۲-۴-۵. شکایت افراد

از سال ۱۹۷۵ افراد نیز می‌توانند مسأله مطابقت قانون با قانون اساسی را مورد اعتراض قرار دهند مشروط بر آنکه حقوق آن‌ها توسط قانون مذکور مورد تجاوز قرار گرفته شده باشد و این قانون بدون نیاز به تصمیم قضایی یا اداری قابل اجرا باشد. (بند ۱ اصل ۱۴۴ قانون اساسی فدرال B-VG)

۲-۵. صلاحیت‌های دیوان - غیر از تطبیق قوانین

این‌گونه صلاحیت‌های دیوان را می‌توان به موارد زیر خلاصه کرد:

۲-۵-۱. صلاحیت ویژه دادرسی اداری

دیوان قانون اساسی در مواردی می‌توانست به دعاوی مربوط به اعمال اداری در کنار دیوان عالی اداری به عنوان مرجع ترافعات اداری رسیدگی کند (ماده ۱۴۴ قانون اساسی فدرال B-VG). دیوان قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه آیین‌نامه‌های مصوب مقامات اداری را دارا بود. برای انجام این رسیدگی باید مشخص می‌کرد که حقوق تضمین شده قانون اساسی در مورد اشخاص، مورد تعرض واقع شده یا اینکه اجرای خود آن قانون غیرقانونی بوده است. این چنین شکایتی می‌توانست در دیوان قانون اساسی مطرح شود البته به شرطی که دیگر مراحل رسیدگی به اتمام رسیده باشد. یعنی در مقابل دیوان عالی اداری که وظیفه رسیدگی به تجاوز علیه حقوق به رسمیت شناخته شده در قانون عادی را دارد، دیوان قانون اساسی صلاحیت رسیدگی به موارد تعرض به حقوق تضمین شده توسط قانون اساسی را داشت. از سال ۱۹۹۱ نظارت بر اعمال الزام‌آور مقام‌های اداری به دادگاه‌های اداری محلی واگذار شده است و دیوان به عنوان مرجع تجدیدنظر به آن‌ها رسیدگی می‌کند. در اصل، دیوان قانون اساسی کارکرد کنترلی خود را به صورت پسینی اعمال می‌کند. در شرایط مناسب دیوان می‌تواند «تعلیق موقت» را در مورد

یک قانون مورد استناد به اجرا درآورد. اگر دیوان قانون اساسی با این تعلیق موافقت کند اجرای آن تا هنگامی که قضات دیوان تصمیم نهایی را اتخاذ کنند موقتاً معلق خواهد شد. شکایات علیه آیین‌نامه‌ها نیز بخش اعظم رسیدگی دیوان قانون اساسی را تشکیل می‌دهد (faber, 2008: 50).

۲-۵-۲. حل تعارض صلاحیت‌ها

در دعاوی و اختلافات حقوقی، دیوان قانون اساسی مشخص می‌کند که یک مسأله باید توسط فدراسیون یا یکی از ایالت‌ها رسیدگی شود. دیوان عهده‌دار حل تعارض صلاحیت نهادهاست و می‌تواند به تعارض‌های در صلاحیت چه تعارض مثبت و چه تعارض منفی بین دادگاه‌ها و مقامات اداری و دادگاه‌ها از جمله خود دیوان، بین دادگاه‌های عادی، بین مقامات فدرال با مقامات اداری محلی و اختلاف در صلاحیت بین دیوان محاسبات با دولت‌ها رسیدگی کند (ماده ۱۳۸ و ۱۳۶ قانون اساسی فدرال B-VG).

۲-۵-۳. صلاحیت بررسی درخواست‌های مالی علیه فدراسیون، ایالات یا یک منطقه دیوان قانون اساسی درخواست‌ها و دعاوی مالی علیه فدراسیون، ایالت‌های فدرال، شهرداری‌ها و مؤسسات شهرداری را که از طریق عادی حقوقی یا مراجع اداری قابل حل نیستند، بررسی می‌کند. این اختیار به ویژه در مورد بررسی مطالبات سازمان‌های اداری منطقه‌ای در چارچوب تقسیم مالی اهمیت دارد (ماده ۱۳۷ قانون اساسی فدرال B-VG).

۲-۵-۴. نظارت بر انتخابات

در یک حکومت دموکراتیک باید امکان بررسی قانونی بودن انتخابات‌ها وجود داشته باشد. دیوان، دادرس دعاوی انتخابات‌های مهم سیاسی، اداری و حرفه‌ای است. به عبارت دیگر، دیوان یک دادگاه عالی انتخاباتی است. در نتیجه تمامی انتخابات‌ها و همه‌پرسی‌ها می‌تواند در دیوان قانون اساسی مورد اعتراض قرار گیرد. عمل غیرقانونی در روند انتخابات می‌تواند ابطال و برگزاری مجدد کلی انتخابات یا بخشی از آن را به دنبال داشته باشد (بند ۲ ماده ۱۴۱ قانون اساسی فدرال B-VG). با این وجود ابطال در زمانی است که این اعمال در نتیجه انتخابات تأثیر داشته باشند. همچنین دعاوی مربوط به انتخابات نهادهای حرفه‌ای در دیوان رسیدگی می‌شود (faber, 2008: 50).

۵-۵-۲. صلاحیت رسیدگی به اتهامات علیه مقامات عالی دولتی

دیوان قانون اساسی دارای صلاحیت رسیدگی و اعلام نظر در خصوص اتهام نقض قوانین توسط مقامات عالی اعم از مقامات فدرال و ایالتی به جهت اقدامات رسمی و بنا به سمت شغلی آنها است (ماده ۱۴۳ و ۱۴۲ قانون اساسی فدرال B-VG). طرح اتهام علیه مقامات عالی با ابتکار مجالس (مجلس فدرال در خصوص مقامات فدرال و مجلس ایالتی در خصوص مقامات ایالتی) صورت می‌گیرد که در صورت اعلام محکومیت توسط دیوان می‌تواند منجر به عزل یا محکومیت کیفری آنها شود (Haller, 1992: 195).

۶-۵-۲. نظارت بر حفظ تعادل فدرال

دیوان قانون اساسی همچنین نقش دیوان فدرال در نظارت بر حفظ تعادل فدرال را ایفا می‌کند؛ لذا دیوان می‌تواند به دعاوی مربوط به تعارض‌های ایجاد شده بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی یا بین دولت‌های محلی رسیدگی کند. همچنین دیوان دارای یک نوع صلاحیت داوری در سطح فدرال شده است (اصل ۱۲۶ بند الف و ۱۳۸ بند ۲ قانون اساسی فدرال B-VG). این صلاحیت در قوانین فقط از جهت مراعات قواعد مربوط به تقسیم صلاحیت‌های تقنینی بین دولت مرکزی و دولت محلی است (Haller, 1992: 195).

۶-۲. تضمین حقوق بنیادین

اصولاً دادگاه‌های قانون اساسی نقش مهمی در حمایت از حقوق بشر و شهروندی به ویژه در برابر تمامیت‌خواهی حکومت‌ها ایفا می‌کنند (Vitrouk, 1995: 288). حمایت از حقوق بنیادین در برابر قوانین فدرال یا ایالتی و اعمال اداری در حقوق اساسی اتریش تضمین شده است. در حقوق اساسی اتریش بیشتر درباره «حقوق ضمانت شده توسط قانون اساسی» سخن گفته می‌شود و کمتر از عنوان «حقوق بنیادین» استفاده می‌شود. (بند ۱ اصل ۱۴۴ قانون اساسی فدرال B-VG). بر این اساس این حقوق مسأله‌ای جدای از حقوق بشر و شهروندی است چرا که فقط شامل مواردی است که در قانون اساسی ذکر شده و تنها می‌توانند به این حقوق استناد کنند. اشخاص حقوقی - خصوصی نیز می‌توانند از این طریق بهره‌مند شوند. اما در مورد اشخاص حقوقی - عمومی اختلاف نظر وجود دارد. به عبارت دیگر دادگاه‌ها براساس قوانین مدنی یا کیفری که مطابقت آنها با قانون اساسی تأیید شده است تصمیم‌گیری می‌کنند (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۸۲).

۳. فرایند رسیدگی در دیوان و اثر آراء

از آن جهت که بررسی آیین رسیدگی پرونده‌ها در دیوان از اهمیت بسزایی در آشنایی با فعالیت‌های دیوان دارد در این قسمت به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۳-۱. شیوه رسیدگی در دیوان

در ابتدا برای بهره بردن از خدمات دیوان باید به دفتر دیوان قانون اساسی مراجعه کرد. اغلب، درخواست‌ها توسط پست به دیوان داده می‌شود و گاهی افراد درخواست‌هایشان را توسط وکیل مطرح می‌کنند. مدیر دفتر اطلاعات پرونده را وارد دفتر رئیس دیوان قانون اساسی کرده و معمولاً توصیه‌هایی را نیز در مورد پرونده ارائه می‌دهد (constitutional court act, art. 13). در صورت پذیرش، وی مسئول پیگیری روند اجرایی پرونده است بنابراین نام خود را روی پرونده قضایی جدید که باید روی آن کار کند می‌نویسد. مسئول پرونده که توسط رییس دیوان تعیین می‌شود و از قضات دیوان است در اظهارنظر در مورد پرونده آزادی کامل دارد. مسئول تهیه گزارش از پرونده، ابتدا شرایط شکلی پذیرش پرونده را بررسی می‌کند. به ویژه این که باید مشخص شود دیوان قانون اساسی صلاحیت پرداختن به پرونده را دارد یا نه؟ آیا دادخواست دارای وجاهت و مطالبه‌ای قانونی است یا نه؟ سپس مسئول گزارش بر همان مبنایی که اصل پرونده باید حل و فصل شود آغاز به کار می‌کند (constitutional court act, art. 16). اگر نمایان شود که پرونده دورنمای مناسبی از موفقیت ندارد، به عنوان مثال روال گذشته دیوان نشان از وجود مانع برای کسب یک رأی مثبت است، تصمیمی مبنی بر رد دادخواست گرفته می‌شود. با این وجود اگر پرونده مورد بررسی قرار گیرد؛ دیوان به آماده‌سازی پرونده می‌پردازد. بنابراین طرف دعوا یا خواننده مانند مقامی که آیین‌نامه مورد مناقشه را صادر کرده است می‌تواند در پاسخ، اظهارنامه ارائه دهد. اگر پرونده آماده صدور رأی باشد از نظر قضایی، جلسه دادرسی مقدماتی برگزار می‌شود و یک صورت مذاکرات آماده شده و برای دیگر قضات فرستاده می‌شود. همچنین به همراه آن پرونده‌ای شامل درخواست، شکایت، اظهارنامه‌های پرونده‌های مهم، گزارش پژوهش‌های مرتبط با موضوع پرونده و تصمیمات معتبر اتخاذ شده فرستاده می‌شود (constitutional court act, art. 8). پرونده براساس مبنایی که تشکیل شده است طی جلسات رسیدگی بررسی می‌شود. ۱۴ قاضی دیوان ۴ مرتبه در سال برای بحث راجع به لوایح، رأی دادن به لوایح و نیز صدور رأی، جلسه تشکیل می‌دهند که البته جلسات

اضطراری نیز به آن افزوده می‌شود (فاورو، ۱۳۸۸: ۱۹۶). در مواردی که به لحاظ قضایی حل کردن آن بسیار ساده است، موضوع در جلسات ویژه‌ای مطرح می‌شود. در این شرایط حضور ۴ قاضی به علاوه حضور مسئول پرونده کافی است. بقیه موارد در جلساتی با حضور تمام اعضا مطرح می‌شود زیرا دیوان به شعب مختلف تقسیم نشده است. مذاکرات دیوان قانون اساسی همانند آیین رسیدگی دیگر مراجع قضایی برای عموم آزاد نیست. در آغاز، قضات لوایح آماده شده را ارائه می‌دهند و علل تصمیم اتخاذ شده را بیان می‌کنند. سپس رئیس دیوان موضوع را جهت بحث و گفت‌وگو مطرح می‌کند. اغلب ضروری است که در مورد موضوعات مختلف قضایی مشورت و رأی‌گیری صورت پذیرد. در انتهای گفت‌وگوها قضات در مورد لایحه رأی‌گیری می‌کنند (7. constitutional court act). نتایج تمامی گفت‌وگوها که توسط اکثریت در رأی‌گیری کسب شده است در رأی‌مقدماتی که طی مباحثات تغییرات و اصلاحاتی یافته است، باید درج شود. اگر رأی‌مقدماتی نظر اکثریت را کسب نکند، باید یک رأی دیگر البته بر مبنای مذاکرات صورت گرفته آماده شود. ممکن است یک عضو دیگر از دیوان آماده کردن رأی‌مقدماتی را برعهده بگیرد. فقط هنگامی که یک لایحه شایستگی کسب تأیید اکثریت را داشته باشد دیوان قانون اساسی در مورد آن، رأی قطعی صادر می‌کند. هنگامی که موضوع پیچیده و دشوار باشد جلسات رسیدگی ممکن است متعدد باشد. اگر رسیدگی مقدماتی قادر به پاسخگویی به تمام موضوعات نبوده است یا پرونده دارای یک اهمیت سیاسی یا قضایی است، دیوان قانون اساسی می‌تواند جلسات دادرسی خود را به صورت عمومی برگزار کند (26. constitutional court act). در این جلسات طرفین مورد رسیدگی شفاهی قضات قرار می‌گیرند. با این وجود در آغاز، هر شخص پرونده مربوطه خود را در جلسه مطرح می‌کند. جلسه دادرسی بار دیگر توسط رئیس دیوان قانون اساسی هدایت می‌شود (7. constitutional court act). مذاکرات همواره مستقیماً به یک حکم قطعی در یک پرونده منجر نمی‌شود. در مذاکرات اگر آشکار شود که در پرونده به قانونی استناد شده است که خود آن قانون مخالف با قانون اساسی به نظر می‌رسد، دیوان قانون اساسی رسیدگی را متوقف می‌کند و در مورد قانون مورد بحث به گفت‌وگو می‌نشیند. قضات مسئول بازنگری هنجارهای قضایی با هدف تعیین صحت یا عدم صحت ایرادات وارده به متن قضایی آن را مورد بررسی قرار می‌دهند (8. constitutional court act): در

جریان بازنگری مطابقت با قانون اساسی، قطعاً پرونده با دیگر پرونده‌هایی که در طولانی شدن رسیدگی تأثیر می‌گذارد بررسی نخواهد شد. این وقفه در رسیدگی به دلیل بازنگری مطابقت با قانون اساسی اغلب باعث اطاله دادرسی می‌شود. اگر دیوان قانون اساسی می‌بایست ابتدا منتظر رأی دیوان اروپایی دادگستری در مورد یک مسأله که در روند رسیدگی مؤثر است باشد، میانگین زمانی رسیدگی بسیار بیشتر خواهد شد. هنگامی که یک لایحه به صورت نهایی و با اتفاق آرا پذیرفته شد؛ پرونده پایان یافته محسوب می‌شود. مقام قضایی که دیدگاه اکثریت را نوشته بود سپس نسخه نهایی را می‌نویسد که شامل راه‌حل‌های متفاوت پذیرفته شده در جلسات با حضور تمام اعضا است. رئیس دیوان قانون اساسی سپس با دقت نسخه‌های نهایی را مطالعه می‌کند. اگر ضروری باشد برای روشن شدن بیشتر جزئیات ممکن است نسخه‌ها نگه داشته شوند که این مسأله با هماهنگی و موافقت گزارشگر خواهد بود. او در موارد خاص اگر ضروری تشخیص دهد می‌تواند با تمام اعضا مجدداً مشورت کند. سپس رئیس امضای تمام اعضا را اخذ می‌کند. امری که نشان‌دهنده آزادی تصمیم‌گیری است. منشی‌ها تحت عنوان کنترل شکلی موارد مندرج و فرایند دادرسی به صورت دقیق متون را می‌خوانند. پس از آن تصمیمات دیوان قانون اساسی چاپ و به طرفین پرونده توسط اداره اجرائیات ارسال می‌شود (constitutional court act, art. 12-14).

۲-۳. آرای دیوان و آثار آن

آرای دیوان همچون هر دادگاه اساسی و حتی دادگاه عالی قضایی دارای آثار و تبعاتی در نظام حقوقی و اداره کشور اتریش می‌باشد.

۱-۲-۳. آثار آرای دیوان بر نظم حقوقی

بدون تردید قواعد قانون اساسی برای قانونگذار فدرال و محلی و مقامات اداری لازم‌الاجراست و از آن رو که آرای دیوان می‌تواند به نحو انکارناپذیری بر وضع و اصلاح قوانین مختلفی که در دادگاه‌ها مورد استناد قرار می‌گیرند موثر باشد، خود ابزاری است که نظم حقوقی را به نحوی ایجاد یا اصلاح می‌کند. البته باید توجه داشت دیوان امکان نظارت بر پاسداشت حقوق بنیادین توسط دادگاه‌های عادی را ندارد چرا که آرای دادگاه‌ها در این زمینه قابل ارجاع به این دیوان نیست. بنابراین در این بخش مسئولیت نظارت بر پاسداشت قانون اساسی برعهده خود دادگاه‌هاست (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۸۳).

۳-۲-۲. تأثیر آرا و عملکرد دیوان بر نظم سیاسی

نفوذ دیوان بر نظم سیاسی از زمان‌های دور به رسمیت شناخته شده است. اگرچه در آغاز به کار دیوان در دهه ۱۹۲۰ دادرسی اساسی به خاطر وجود گرایش‌های مربوط به حاکمیت پارلمانی با چالش‌هایی مواجه بود، اما امروزه چنین چالش‌هایی وجود ندارد و در سال ۱۹۷۵ با بازنگری قانون اساسی صلاحیت‌های دیوان گسترش یافته است. امروزه دیوان دارای سه کارکرد است: نخست اینکه با اجبار اکثریت به رعایت اصول قانون اساسی و جبران نابرابری قدرت بین اقلیت و اکثریت به حمایت از حقوق اقلیت پارلمانی می‌پردازد. این امر دستیابی دوباره به قدرت توسط اقلیت را تسهیل می‌کند. دوم آنکه دیوان به حمایت از اقلیت‌های اجتماعی و سیاسی می‌پردازد که در حوزه قدرت کلاً یا به اندازه کافی نمایندگی نمی‌شوند. این کارکرد دیوان به نحوی از استیلا و انحصار حوزه سیاست توسط احزاب و تشکیلات قدرتمند پیشگیری می‌کند. سوم آنکه، دیوان با نظارت بر دقیق و عینی بودن قوانین به عقلانی کردن فرآیند قانونگذاری می‌پردازد تا خطاهای ناشی از تسلط احزاب بزرگ بر امر تصمیم‌گیری سیاسی را تصحیح کند (فاورو، ۱۳۸۶: ۳۸۳).

نتیجه‌گیری

قانون اساسی در بافت رژیم سیاسی و ساخت حقوقی هر دولت کشوری رکن اصلی محسوب می‌شود. ایجاد و تأسیس نهادهای عالی جهت تضمین رعایت اصول قانون اساسی، نوآوری و ابتکار نظام‌های حقوقی معاصر به شمار می‌آید. امروزه هیچ نظامی را نمی‌توان مشاهده کرد که برای دادرسی اساسی جایگاهی در نظر نگرفته باشد. دلیل این امر را باید در اصل «برتری قانون اساسی» جست‌وجو کرد. دیوان قانون اساسی نهاد عالی قضایی یا غیر قضایی جهت تضمین رعایت قانون اساسی و قدرت انحصاری نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی است. دیوان قانون اساسی اتریش قدیمی‌ترین دیوان قانون اساسی است که براساس نظرات هانس کلسن شکل گرفته و الگویی برای دیگر دادگاه‌های قانون اساسی در سراسر جهان به ویژه اروپا بوده است. از این رو مطالعه تطبیقی و ملاحظه این تجربیات و بررسی روش‌ها و رویه‌ها موجود می‌تواند در تحلیل و آسیب‌شناسی هرچه بهتر فرآیند دادرسی اساسی در کشور ما که با نهاد شورای نگهبان تعریف می‌شود مؤثر باشد.

شورای نگهبان در فرآیند دادرسی اساسی جزو الگوی اروپایی و متمرکز محسوب

می‌شود. طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان مرجع تخصصی است متشکل از فقها و حقوقدانان که در خصوص قانونگذاری، تعیین موارد مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلامی و نیز قانون اساسی را برعهده دارد (اصل ۹۱ قانون اساسی). به تعبیری شورای نگهبان را می‌توان ترکیبی دانست از یک دستگاه کنترل‌کننده و یک مجلس عالی دوم که جزء لاینفک قوه مقننه به شمار می‌آید (قاضی، ۱۳۸۲: ۱۱۳-۱۱۲). درحالی‌که دیوان قانون اساسی اتریش نیز طبق الگوی اروپایی دادرسی اساسی شکل گرفته اما به نوعی دارای کارکرد دادگاه است که حتی به لحاظ امور اداری به دادگستری فدرال مرتبط است. از طرفی هرچند عمل تطبیق قانون عادی با قانون اساسی در هر دو نظام صورت می‌پذیرد اما عمده فعالیت دیوان به شکل پسینی و پس از درخواست اشخاص یا مراجع صلاحیت‌دار تعریف شده است ولی در نظام جمهوری اسلامی اصولاً قبل از اعلام نظر شورای نگهبان قانون به شکل کامل به وجود نیامده و صرفاً مصوبه مجلس نامیده می‌شود. (اصول ۷۲ و ۹۴ قانون اساسی).

همچنین وجود صلاحیت بررسی انتخابات در این دو نهاد نیز متفاوت است چرا که دیوان در امور انتخابات به عنوان دادگاه صلاحیت رسیدگی به اعتراضات و تخلفات را دارد درحالی‌که شورای نگهبان ناظر برگزاری انتخابات بوده و نهاد تأییدکننده‌ای است که به اعتراضات نیز رسیدگی می‌کند ولی شأن دادگاه را ندارد مگر در انتخابات مجلس که رسیدگی نهایی به دعاوی مربوط به صلاحیت‌ها و نیز فرآیند کلی انتخابات را بر عهده دارد. البته، تفاوت برخی صلاحیت‌های دیوان قانون اساسی اتریش با وظایف شورای نگهبان به دلیل تفاوت ساختاری و به ویژه نظام فدراسیون اتریش، قابل تحلیل است. در نهایت باید گفت که هرچند نهادهای اساسی و کارکرد آن‌ها در هر نظام حقوقی-سیاسی از جمله فرآیند دادرسی اساسی بنا به اقتضانات خاص آن‌ها متفاوت است اما رویکرد تطبیقی و استفاده از تجربیات نهادهای مشابه در کشورهای الگویی چون اتریش می‌تواند در بهبود ساختار و کارکرد دادرسی اساسی در ایران مؤثر باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- تروپه، میشل (۱۳۸۳)، «منطق حاکم بر صیانت از قانون اساسی»، ترجمه عباسعلی کدخدایی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۶، صص ۲۹۱-۱۶۱.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، «حقوق اساسی - کلیات و رژیم‌های مهم سیاسی» تهران: نشر میزان.
- فاورو، لویی (۱۳۸۶)، «دیوان قانون اساسی اتریش»، ترجمه علی‌اکبر گرجی، نشریه حقوق اساسی، سال چهارم، شماره ۸، صص ۳۸۴-۳۷۱.
- فاورو، لویی (۱۳۸۴)، «دادگاه‌های قانون اساسی»، ترجمه علی‌اکبر گرجی، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره ۵، صص ۳۸۰-۳۶۹.
- فاورو، لویی (۱۳۸۸)، «دادگاه‌های قانون اساسی»، ترجمه علی‌اکبر گرجی، تهران: نشر میزان.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۲)، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ هشتم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷) «فلسفه حقوق»، تهران: شرکت سهامی انتشار، ج ۲.
- کارگزاری، جواد (۱۳۸۳)، «دادگاه قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۳، صص ۲۸۸-۲۷۳.
- کدخدایی، عباسعلی (۱۳۸۲)، «ضرورت پاسداری از قانون اساسی و حقوق شهروندان»، کتاب نقد، سال هفتم، شماره ۲۸، صص ۲۳۶-۲۲۲.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، صص ۱۹۰-۱۴۹.
- گواستینی، ریکاردو (۱۳۸۷)، «تأملی پیرامون ضمانت‌های حقوق اساسی و نظریه تفسیر»، ترجمه اردشیر امیرارجمند، نشریه حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، صص ۱۹۸-۱۹۱.
- موسی‌زاده و همکاران، ابراهیم (۱۳۸۹)، «دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان) (۱۳۸۹-۱۳۵۹)»، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۵) «نگرشی تحلیلی بر عملکرد شورای قانون اساسی فرانسه»، مجله حقوقی عدالت آراء، شماره ۴-۵، صص ۱۷۰-۱۴۶.

ب) لاتین

- Capeletti (m.), (1970) **The Judicial process in perspective**, chapt. 3, Publish in 58 cal. I, Rev. 1017 pp17-18.
- Eisenmann (ch.), (1986) **La justice constitutionnelle et la haute cour constitutionnelle d'Autriche**, Paris, Nouvelle edition, Economica.
- Faber, (2008) The Austrian constitutional court-On Overview, **Icl-Jurnal**, pp 40-53.
- Felix Ermacora.(1981) Cour constitutionnelle autrichienne, **Revue Internationale de droit comparé**, Volume 33, Numéro 2, pp. 417-430.
- Fromont (m.), (2003) La cour constitutionnelle federale d, Allernage, **Les cahiers du conseil constitutionnel**, n15, pp 90-109.
- Habermas (j.), (1995) **Between facts and norms: contribution to a discourse theory of law and democracy**, Cambridge: mass, MIT press.
- Haller (h), (1992) **the control of administrative authority**, public administration, p195.
- Hausmaninger (h), (2003) **The Austrian legal system**, 3. Ed, p139.
- Mason, Beaney, (1964) American Constitutional Law, **Prentice-Hall Inc**, 3rd, Ed, new jersey, pp 13-16.
- Nikolic (p.), (1999), Legitimite de la justice constitutionnelle et la democratie, Droit constitutionnelle, **Melanges patric Glard**, Paris, montchrestien.
- Pasquino (p.), (1998) constitutional adjudication and democracy. Comparative perspective, Etats-unis, **France, Italy, in ration juris**, vol 11, no 1
- Rousseau (d.), (1998) **La gjustice constitutionnelle en Europe**, Paris: montchrestienm, 3 Ed.
- Troper (m.), (1974) **Le probleme de L'interpretation et la theoriede la supralegalite constitutionnelle**, Melanges Eisenmann, Paris: cujas.
- Vitrouk (n.), (1995) **The Constitutional court of the Russian federation**, Brioni, Croatia, council.
- Werblewski (j.), (1971) **Legal decision and its justification**, Logique et analyse.

ج. پایگاه‌های اینترنتی

قانون اساسی اتریش، سایت رسمی دیوان قانون اساسی اتریش:

<http://www.vfgh.gv.at/12\10\2009>

قانون دیوان قانون اساسی اتریش، سایت رسمی دیوان قانون اساسی اتریش:

<http://www.vfgh.gv.at>

زکریا یعقوبی اشرفی، «بررسی تطبیقی شورای نگهبان با نهادهای ناظر قانون اساسی در

<http://diplomatist.blogfa.com>

برخی کشورها»:

«تکالیف شهروندی» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

محمدجواد جاوید^۱، محمود ابراهیمی^{۲*}

۱- دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

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

پذیرش: ۱۳۹۲/۶/۱۸

دریافت: ۱۳۹۲/۰۱/۳۰

چکیده

شهروندی، مفهومی حقوقی است که در مباحث حقوق عمومی و حقوق بشر مطرح می‌شود. وجه مشترک تعاریف حقوقی درباره شهروندی، رابطه‌ای است که بین فرد و حکومت وجود دارد. این رابطه، رابطه‌ای دوسویه است که دربرگیرنده طیف وسیعی از حقوق و تکالیف است؛ یعنی شهروندی در مقابل حقوقی که در برابر دولت دارد، هم‌زمان تکالیف و مسئولیت‌هایی نیز بر عهده دارد که موظف به انجام آن‌هاست.

در یک حکومت مردم‌سالار، قانون اساسی، به عنوان یک میثاق ملی و سند حقوقی، زمامداری را سامان می‌بخشد و حکومت و مردم در روابط متقابل خود مکلف به رعایت آن هستند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز فصلی تحت عنوان حقوق ملت وجود دارد که به تشریح حقوق شهروندان و متقابلاً وظایف دولت می‌پردازد. اما در اصول دیگری از قانون اساسی، تعدادی از وظایفی که شهروندان در برابر حکومت بر عهده دارند، مورد اشاره قرار گرفته که از آن به تکالیف شهروندی یاد می‌کنیم.

در این مقاله در پی تشریح تکالیفی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بر عهده شهروندان این دولت است هستیم.

کلیدواژه‌ها: شهروندی، حقوق شهروندی، تکالیف شهروندی، قانون اساسی، جمهوری اسلامی ایران.

مقدمه

شهروند و شهروندی، مفهومی است که به رابطه دوسویه فرد و حکومت از دیدگاه حقوقی اشاره می‌کند. این رابطه شامل حقوق و تکالیف متقابل دولت و شهروندان می‌باشد. یعنی شهروند در مقابل حقوقی که در برابر دولت دارد؛ همزمان موظف است تکالیف و مسئولیت‌هایی را نیز انجام دهد. زیرا بر اساس قرآن اعتقاد ما بر این است که هیچ حقی بدون تکلیف وجود ندارد مگر برای خداوند باری تعالی جل جلاله و عظم شأنه.^(۱) شهروندی مفهومی است که درباره آن اتفاق نظر وجود ندارد و ملاک‌های مختلفی برای آن ذکر شده و از جنبه‌های گوناگونی تقسیم‌بندی شده است و متناسب با هر کدام آثار متفاوتی دارد. آنچه هدف ماست آن است که با بهره‌گیری از روش توصیفی و در مواقعی که نیاز به استدلال دارد با استفاده از تحلیل اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سؤال اصلی: «تکالیف شهروندی مورد نظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چیست؟» پاسخ دهیم. بنابراین ابتدائاً به صورت مختصر به تعریف شهروند و کلیاتی درباره تکالیف وی می‌پردازیم. سپس به امکان‌سنجی تکالیف شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت؛ پس از آن با ارائه دسته‌بندی، به همراه توضیح مختصر تکالیف شهروندی مورد نظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را برمی‌شماریم.

۱. مفهوم شهروند و تکالیف شهروندی

۱-۱. مفهوم شهروند

در گذشته شهروند^(۲) به کسی اطلاق می‌شد که ساکن شهر بود و مفهوم آن در برابر روستایی یا عشایر قرار می‌گرفت اما امروزه این مفهوم دگرگون شده است و معنای متفاوتی یافته است. شهروند در لغت به معنای «اهل یک شهر یا یک کشور» (انوری، ۱۳۸۱، ج ۵: ۴۶۲۲) است. «کسی که جزو یک شهر یا ناحیه یا کشور به حساب بیاید و تابع مقررات آن باشد و از حقوق آن برخوردار شود» (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۱۸۵۹). در یک تعریف ساده و ابتدایی شاید بتوان گفت شهروند به تک‌تک افرادی که در یک جامعه یا کشور زندگی می‌کنند گفته می‌شود. یعنی ساکن شهر (یا کشور) که از حقوق و مزایای متساوی بهره‌ور می‌شوند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۲۳۱۷). برخی از صاحب‌نظران برای شهروند دو معنای کلی بیان کرده‌اند؛ نخست شهروند به معنای بشر و نوع انسان که

مصادیق آن شامل تمامی انسان‌ها از هر جنس و نژاد و رنگ و کشور و دین و مذهب و... است و دیگر شهروند به معنای اتباع یک کشور که در سرزمین آن کشور و تحت قدرت آن هستند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۴: ۵۹). البته از منظر حقوقی، شهروند به مفهوم ساکن شهر نیست؛ بلکه فردی است در رابطه با یک دولت (آشوری، ۱۳۸۷: ۲۲۱) و در این زمان مترادف تبعه (جعفری لنگرودی، ج ۳، ۱۳۸۶: ۲۳۱۸) به شمار می‌رود. با این وجود برخی استدلال کرده‌اند که شهروندی باید صرفاً بر مبنای اقامت بنا شود و نباید آن‌طور که شهروندی ملی بیان می‌داشت به وحدت فرهنگی یا سلسله نیاکان گره بخورد. اما همین دسته نیز افراد مقیم غیر تابع را، نه به عنوان شهروند بلکه شبه شهروند می‌دانند. تفاوت شهروند با شبه شهروند، در عدم بهره‌مندی شبه شهروند از حقوق سیاسی و عدم بهره‌مندی کامل در حقوق اجتماعی است. بدیهی است که به سبب این محرومیت، شهروندان غیرتبعه موظف به انجام خدمت نظام وظیفه در کشور محل سکونت و یا اقامت نیستند (کاستلر و دیویدسون، ۱۳۸۲: ۱۹۷ - ۱۸۹)؛ لذا شهروندی^(۳) را با اقامت دایمی و شهروند را با مقیم نباید اشتباه کرد. کسی چه بسا مقیم کشوری باشد بی‌آنکه شهروند آن باشد. همچنین اگرچه ملیت را اغلب به معنای شهروندی به کار می‌برند، ولی ملیت معنایی وسیع‌تر از شهروندی دارد. مفهوم ملیت در حقوق بین‌الملل دربردارنده همه افرادی است که یک دولت می‌باید از آن‌ها حمایت کند. ملیت همچنین به معنای رابطه اشخاص حقوقی (شرکت‌ها) و برخی دارایی‌ها (کشتی‌ها و هواپیماها) با یک دولت است. این‌ها نیز ملیت دارند اما شهروند نیستند. لذا شهروندی خاص افراد انسانی است (آشوری، ۱۳۸۷: ۲۲۲). یعنی شهروندی این تفاوت را با تبعه دارد که شهروندی، خاص اشخاص حقیقی است و برای اشخاص حقوقی چنین مفهوم و حقی متصور نیست (رزاق‌پور، ۱۳۹۰: ۸۹-۹۰). حقوق شهروندی، مجموعه‌ای از حقوق و اختیاراتی است که با به رسمیت شناختن اصول اساسی زندگی اجتماعی انسانی، به اعتبار موقعیت شهروندی افراد، امکان حضور و دخالت جدی آنان در امور اجتماعی و سیاسی جامعه خویش را فراهم می‌کند و موجب برخورداری آن‌ها از شرایط و امکانات اجتماعی می‌شود. نظریه‌پردازان حقوق شهروندی، مهم‌ترین مؤلفه شهروندی را بهره‌مندی از سه دسته از حق‌های مدنی، حق‌های سیاسی و حق‌های اجتماعی می‌دانند (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۳۸۱ و قاضی، ۱۳۸۴: ۱۶۰-۱۴۴). از دیدگاه آنان، شهروند کسی است که از حقوق بنیادین مدنی برخوردار باشد. هرچند نامیده شدن

شهروندی به حق داشتن حقوق، نشان‌دهنده این است که شهروندی اغلب با حقوق شناخته می‌شود اما این حقوق مستلزم وجود تکالیف و مسئولیت‌هایی برای شهروندان در قبال دولت و سایر شهروندان: است (bellemey, 2008: 24-25 به نقل از مردانی، ۱۳۹۱: ۳۲).

۱-۲. تکالیف شهروندی

مفهوم شهروندی حاوی یک تضاد است، بدان معنا که شهروند به خاطر وجود رابطه دوطرفه‌اش با دولت علاوه بر حقوق، دارای تکالیف و تعهدات نیز هست. یعنی شهروند در قبال حقوق شهروندی، می‌بایست تعهداتی را نیز تقبل کند زیرا حق، امری طرفینی است و حقوق و تکالیف چنان آمیخته به یکدیگرند که لاجرم هر حقی با تکلیفی به وجود می‌آید؛ تا جایی که امیرالمؤمنین، علی علیه‌السلام در خطبه ۲۱۶ نهج‌البلاغه می‌فرماید: «کسی را حقی نیست جز آن که بر او نیز حقی است و بر کسی حقی نیست، جز آن که او را نیز حقی است. اگر بتوان کسی را یافت که حق دارد و تکلیف ندارد، آن کس تنها خدای متعال است و نه مخلوقات او» (نهج‌البلاغه صبحی صالح، خطبه ۲۱۶). به عقیده بسیاری از صاحب‌نظران تمام سخن فلسفه حقوق اسلامی در حوزه حقوق شهروندی در همین کلام امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام نهفته است. توضیح آنکه در این تعامل حقوق جمعی، کسی نیست که تنها تکلیف داشته باشد و کسی هم یافت نمی‌شود که تنها حق داشته باشد (جاوید، ۱۳۸۹: ۷۰). لذا به دنبال بحث «حق» و «حقوق» با مفهوم «تکلیف» و «تکالیف» نیز مواجه می‌شویم. با روشن شدن مفهوم «حق» و در پرتو آن، مفهوم «تکلیف» نیز مشخص خواهد شد (جاوید، ۱۳۸۹: ۶۶).

علاوه بر حفظ حقوق، دلایل دیگری برای رشد مسئولیت‌ها و تکالیف شهروندی وجود دارد و آن این است که تکالیف لازمه زندگی اجتماعی و مقتضای مشارکت سیاسی شهروندان در تعیین سرنوشت و اداره امور جمعی هستند. برای تحقق شهروندی کارآمد و تأثیرگذار، حق‌ها و تکالیف باید با هم ترکیب شوند (bellemey, 2008: 24-25 به نقل از مردانی، ۱۳۹۱: ۳۲). بنابراین مفهوم کلاسیک شهروندی در دهه‌های پایانی قرن بیستم به تدریج مورد انتقاد قرار گرفت و به نوعی از مفهوم شهروند ذی‌حق صرف به مفهوم شهروند مسئول تغییر کرد که در واقع مکمل و نه جایگزین آن بود (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۶: ۳۴). ویژگی کلیدی معرف شهروندی که آن را از تابعیت صرف متمایز می‌کند، مشارکت است. در واقع شهروندی موقعیتی فعالانه است که به کمک حقوق، وظایف و

تعهدات قادر است با مشارکت همه شهروندان در مسائل کشور، انگیزه سیاسی انسان‌ها را ارضا نماید (لطفی، دولتخواه، ۱۳۸۸: ۹۹-۸۵). در کل شهروندی را می‌توان رابطه بین فرد و دولت دانست که در آن، طرف‌های مزبور به وسیله حقوق و تکالیف متقابل به هم وابسته می‌شوند. دیوید هلد نیز معتقد است شهروندی عبارت است از وضعیتی که به افراد به طور برابر حقوق و تکالیف، آزادی، محدودیت، قدرت و مسئولیت در درون جامعه سیاسی را ارزانی می‌دارد (شیانی، ۱۳۸۲: ۲۱-۲۰).

می‌توان تکالیف شهروندان را به تکالیف و مسئولیت‌های فردی و تکالیف و مسئولیت‌های اجتماعی تقسیم کرد. مسئولیت‌های اجتماعی شامل مشارکت در امور مدنی و اجتماعی است که انجام آن لزوماً برعهده تعدادی افراد قرار دارد و به صورت فردی انجام‌پذیر نیستند. همانند حضور و عضویت در سازمان‌ها و کمیته‌های محلی گوناگون؛ اما مسئولیت‌های فردی، به صورت انفرادی نیز قابل اعمال است و لزوماً نیازی به حضور تعداد افراد ندارد؛ مانند انجام خدمت سربازی، احترام به قانون و حقوق دیگران، پرداخت مالیات و غیره. دسته‌بندی دیگر تقسیم بر اساس مخاطبان است: اول تکالیفی که مخاطب آن عموم شهروندان است مانند احترام به قوانین و مقررات و یا حفظ محیط زیست؛ دوم تکالیفی که مخاطب خاص دارند مانند انجام خدمت وظیفه برای مردان. همچنین می‌توان گفت که وظایف شهروندی در یک دسته‌بندی دیگر قابل تقسیم به دو دسته هستند: نخست، وظایف نسبتاً حقوقی‌تر شده و دارای ضمانت‌اجرا مانند خدمت نظام وظیفه، پرداخت مالیات و مشارکت در مخارج عمومی و وظیفه اطاعت از قوانین کشوری که توسط حاکمیت برای اجرای نظم و عدالت وضع می‌شود و نیز خدمت‌هایی که فرد باید به کشور ارائه دهد؛ دوم، وظایفی که هنوز در بسیاری از کشورها جنبه اخلاقی دارد و جنبه حقوقی به خودش نگرفته است، مثل اینکه فرد به صورت سازنده‌ای نقش انتقادگر را نسبت به مشکلات جامعه داشته باشد و با تلاش برای ارتقای شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی کشور، جامعه را گامی به پیش برد و یا احترام به حقوق سایر شهروندان، حفظ منابع طبیعی و محیط‌زیست و مانند آن (قاری سیدفاطمی، ۱۳۸۶: ۳۴). تقسیم‌بندی دیگر، تقسیم به تکالیفی است که در اکثر کشورها پذیرفته شده و به نوعی عمومیت دارد و دسته دوم تکالیفی که مختص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است و نظیر آن در قانون اساسی سایر کشورها وجود ندارد. در این مقاله این تقسیم‌بندی مبنای عمل ما قرار گرفته است.

۲. تکالیف شهروندی در قوانین اساسی

در هر نظام سیاسی، زمامداری بر اساس یک میثاق ملی و یک سند حقوقی به نام قانون اساسی سامان می‌یابد که حکومت و مردم در روابط متقابل خود مکلف به رعایت آن هستند. قانون اساسی، انتظام‌بخش کلیه امور و شئون هر کشور و تعیین‌کننده روابط متعادل زمامداران و فرمان‌برداران یک جامعه سیاسی است. التزام عملی بر اجرای این مهم، ابواب و منافذ استبداد را مسدود، آزادی و حرمت افراد را تضمین و موجبات تلاش برای نیل به عدالت سیاسی و اجتماعی را فراهم می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۱۸۲). جامعه بشری به عنوان متکامل‌ترین جامعه، بدون مجموعه‌ای از قواعد حقوقی که ناظر بر تکلیف و وظیفه افراد است، دوام نخواهد آورد. مهم‌ترین آن‌ها که در رأس هرم قواعد حقوقی در هر کشور قرار دارد، قانون اساسی است (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). در قانون اساسی اکثر کشورها تعدادی از تکالیف برای شهروندان مقرر شده است که تقریباً جنبه عام‌الشمولی یافته‌اند و مورد پذیرش همه نظام‌های حقوقی است. این موارد عبارت‌اند از: ۱- احترام و رعایت قانون و رعایت حقوق دیگران؛ ۲- حفظ امنیت و عدم اخلال در نظم عمومی جامعه؛ ۳- عدم اضرار به منافع فردی یا عمومی؛ ۴- نظارت ملی؛ ۵- مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی؛ ۶- انجام خدمت وظیفه (سربازی) برای مردان؛ ۷- پرداخت مالیات و سایر عوارض قانونی؛ ۸- حفاظت از محیط‌زیست و میراث فرهنگی (پورهاشمی، ۱۳۸۹: ۶۶-۵۵).

در ادامه بررسی خواهیم کرد که آیا این موارد دقیقاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به همین شکل آورده شده و رابطه آن‌ها با هم چگونه است، یا تفاوت‌هایی بین آن وجود دارد و نیز آیا تکالیفی وجود دارد که در قانون اساسی ایران از آن‌ها یاد شده باشد اما در دسته‌بندی فوق نباشد. اما پیش از آن به امکان‌سنجی وجود تکالیف شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم.

۲-۱. امکان‌سنجی تکالیف شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

باید این نکته را در نظر داشت که در هر کشوری با توجه به نوع حکومت و سایر ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، با توجه به مقتضای شرایطشان حجم قانون اساسی متفاوت است (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۰۷) و به صورت متفاوت، تعدادی از امور به عنوان تکالیف شهروندی پذیرفته شده است و طبیعتاً حقوق و تکالیف منحصر به فردی وجود دارد که ممکن است با موارد مشابه در سایر کشورها متفاوت باشد. همچنین موارد

مشترک در عنوان هم ممکن است از نظر مفهوم با هم تفاوت داشته باشند و به مفهومی با ریشه و آثار متفاوت برگردد. در جمهوری اسلامی ایران نیز با توجه به ویژگی‌های خاص یک نظام مبتنی بر هویت اسلامی و ایرانی، طبیعی است که تکالیف شهروندی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متفاوت از سایر کشورها باشد، تا جایی که حتی موارد مشترک لفظی، از نظر مفهومی تفاوت داشته باشند. همچنین علاوه بر تکالیف متعارف، یک‌سری تکالیفی مقرر شود که در دین مبین اسلام مورد تأکید قرار گرفته است. البته همه تکالیف شرعی و عرفی قابلیت نام‌گذاری به تکالیف شهروندی را ندارند و تکالیفی که از جنبه اخلاقی فراتر رفته و از ویژگی قواعد حقوقی لازم‌الاجرا یعنی ضمانت‌اجرا برخوردار باشند و در قانون اساسی از آن‌ها ذکر شده باشد؛ مورد نظر هستند. اکثر این موارد نیز به تکالیف فرد در برابر سایر مردم یا جامعه دلالت دارند که بنا به تعریف تکالیف شهروندی، از حیطه تکالیف شهروندی خارج هستند. به طور مثال بند ۶ اصل سوم قانون اساسی محو هرگونه انحصارطلبی را مقرر می‌کند یا بند ۱۵ همان اصل امر به «توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم» می‌کند که هر دو یک تکلیفی را برای مردم نسبت به یکدیگر مقرر می‌کنند، اما در عمل جنبه الزام‌آوری ندارند. همچنین تکالیف مسلمانان نسبت به رفتار انسانی با غیرمسلمان، نیز از سایر وظایف اجتماعی است که بر اساس اصول ۱۳ و ۱۴ مقرر شده است. اصول بیست و دوم، بیست و سوم و بیست و پنجم نیز بر مصونیت اشخاص از تعرض، منع تفتیش عقاید و هرگونه تجسس مگر به حکم قانون تأکید دارد اما هیچ یک واجد تکلیفی در برابر دولت نیستند و از دایره بحث خارج‌اند زیرا تکالیفی که به واسطه رابطه شهروندی و مستقیماً بر عهده شهروندان است مورد نظر قرار گرفته و از تکالیفی که می‌توان آن‌ها را غیرمستقیم برای شهروندان در نظر گرفت اجتناب شده است؛ زیرا در آن صورت می‌توان بخشی از هر یک از تکالیف دولت و یا حقوق ملت را مرتبط با تکلیفی جزئی برای برخی شهروندان دانست. البته برخی از این تکالیف در عین حال جزو حقوق شهروندی نیز محسوب می‌شوند؛ مثلاً شرکت در تعیین سرنوشت سیاسی. همچنین باید در نظر داشت که رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در برخی از عناوین مورد پذیرش سایر کشورها متفاوت است؛ مثلاً آنچه در سایر کشورها به نظارت عمومی تعبیر می‌شود در قانون اساسی ایران وجود ندارد اما چنین موضوعی با تفاوت مفهوم، تحت عنوان امر به معروف و نهی از منکر بیان شده است یا آنچه تحت عنوان

حفظ امنیت و عدم اخلال در نظم عمومی جامعه از آن یاد می‌شود. مقارن آن در قانون اساسی ما حفظ آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی است. همچنین علی‌رغم ذکر تکالیف شهروندان در لزوم حفاظت از محیط‌زیست در قانون اساسی به چنین تکلیفی جهت حفظ میراث فرهنگی اشاره‌ای نشده و نیز الزام به انجام خدمت وظیفه (سربازی) برای مردان صراحتاً در قانون اساسی ذکر نشده اما می‌توان به صورت غیرمستقیم آن را از اصولی از قانون اساسی استنباط کرد. اما در کل نکته‌ای که نباید از نظر دور داشت این است که تمام تکالیف شهروندی منبث از پذیرش حاکمیت و نظام حکومتی است و مهم‌ترین اثر آن، احترام به قوانین و مقررات است که به نوعی عام‌الشمول و دربرگیرنده سایر موارد است؛ زیرا سایر تکالیف شهروندی ریشه در یکی از همین قوانین یا مقررات دارند و مصداق بارز این قوانین نیز، قانون اساسی است که در این مقاله در پی تشریح آن هستیم.

۲-۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تکالیف شهروندی

در زیر صرفاً به بررسی کلی تکالیف شهروندی که به نظر می‌رسد در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مدنظر باشند، می‌پردازیم و از توضیح مفهومی در خصوص هر یک از آنها خودداری می‌کنیم زیرا هر کدام از این موارد خود می‌توانند موضوع مقاله‌ای جداگانه باشند.

۲-۲-۱. پذیرش حکومت اسلامی

در هر کشوری لاجرم باید حکومتی وجود داشته باشد. حضرت امیرالمؤمنین (ع) این امر را بدیهی می‌دانند (نهج‌البلاغه صبحی صالح، خطبه ۴۰). پس از تشکیل حکومت به یکی از شیوه‌های پذیرفته‌شده حقوقی، اطاعت از حاکمیت دولت یکی از تکالیف شهروندان در تمام کشورهاست. البته ابتدائاً و تا زمانی که عدم پذیرش حکومت ابراز نشود، این تکالیف ضمانت اجرای حقوقی نخواهد داشت اما ثمره بحث در بروز و اظهار بیرونی عدم پذیرش حکومت است. اگر شهروندان با عدم پذیرش حکومت دست به نافرمانی و شورش بزنند، امنیت از بین می‌رود و اساس حکومت زیر سؤال می‌رود. در اسلام نیز جرم بغی (قیام علیه امام عادل) پیش‌بینی شده و اشد مجازات برای آن مقرر شده است. به موجب اصل اول قانون اساسی، حکومتی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است، جمهوری اسلامی است. یعنی حکومت مبتنی بر اسلام که به خواست اکثریت مردم تأسیس شده است. لذا شهروندان باید به حکومتی که مورد تأیید

اکثریت بوده، مخصوصاً با توجه به اظهارنظر اکثریت به وسیله فراندوم، تن دهند. همچنین بر اساس تعالیم اسلام نظام موجود در حکومت در اسلام امت - امامت است (شریعتی، ۱۳۹۱: ۴). حکومت در جمهوری اسلامی نیز طبق اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی زیر نظر ولی امر قرار دارد. لذا باید شهروندان مطیع حکومت و نظم موجود در آن باشند و بر آن‌ها لازم است از حکومت و ولی فقیه، اطاعت کنند. یکی از مصادیق این امر، اطاعت از قوانین و مقررات حکومت است که به صورت جداگانه به توضیح آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲-۲. احترام به قوانین و مقررات

قانون به قاعده‌ای اطلاق می‌شود که توسط مقام صلاحیت‌دار، وضع و ابلاغ شود و مبتنی بر مصلحت همه افراد جامعه باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷). وجود قواعد و مقررات که حدود وظایف، تکالیف و حقوق افراد را معین کند، برای تأمین سعادت انسان‌ها و تعدیل تمایلات آنان و تعیین راه و رسم زندگی در اجتماع ضروری است. یک قانون مطلوب باید این ویژگی‌ها را داشته باشد: الف - عمومیت و فراگیری؛ ب - الزام‌آور بودن و ج - داشتن ضمانت اجرا. ضمانت اجرا نتیجه الزام‌آور بودن قانون است. تضمین اجرای قانون، بر عهده دولت است (مدنی، ۱۳۷۰: ۳۹-۳۰). قانون زمانی ارزش و جایگاه واقعی خود را در جامعه خواهد یافت که تمامی افراد جامعه خود را ملتزم به رعایت آن بدانند و پایبند به آن باشند. بنابراین با توجه به الزام‌آور بودن قانون و ضمانت اجرایی که دولت ملزم به اعمال آن است، همچنین به دلیل این که شرط قانون، حمایت یکسان از همگان است، در غیر مواردی که قانون گروه مخاطب خاص دارد، باید همه اقشار جامعه به یکسان زیر چتر حقوق و تکالیف ناشی از آن قرار داشته و مکلف به اجرای آن باشند. بدیهی است سرپیچی و تخلف از اجرای آن‌ها موجب برهم خوردن نظام جامعه و بروز هرج و مرج می‌شود. لذا یکی از تکالیف شهروندان در جامعه احترام به قانون و مقررات و اطاعت از فرامین آن‌ها می‌باشد. این وظیفه طیف وسیعی از تکالیف شامل لزوم اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی تا به مسائل کلان و مهم‌تر، مثلاً پرداخت مالیات‌ها یا گردن نهادن در برابر احکام قضایی را دربرمی‌گیرد. بر همین اساس اصل حاکمیت قانون در غرب مورد قبول واقع شد که در آن احترام به قانون هم توسط حاکمان و هم توسط مردم مورد تأکید است. در عمل، حاکمیت قانون بدان معنا است که هیچ فردی، چه رئیس‌جمهور و چه یک فرد عادی از قانون بالاتر نیست و ملزم به رعایت قوانین مقررات می‌باشد

(زارعی، ۱۳۸۰: ۵۵). مهم‌ترین قانون نیز، قانون اساسی است. در واقع می‌توان این‌گونه بیان کرد که همه موارد مصرح در بندهای زیر به عنوان انشعاباتی از این قسم تکلیف به شمار می‌روند؛ زیرا در همه موارد تبیین شده تکلیفی به موجب قانون اساسی بر شهروندان بار شده است. در مواردی نیز فارغ از قانون اساسی در قوانین و مقررات و یا احکام قضایی تکالیفی برای شهروندان تعیین می‌شود که آن‌ها هم در چارچوب صلاحیت‌های مشخص شده لازم‌الاطاعه هستند، زیرا مرجع وضع آن‌ها مشروعیت وضع آن‌ها را از قانون اساسی اخذ کرده است.

۳-۲-۲. حفظ آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی

آزادی یکی از اساسی‌ترین نیازهای فطری بشر است. اما برای نظم اجتماع بر آن محدودیت‌هایی بار شده است. یکی از این محدودیت‌ها حفظ استقلال است. «در فرهنگ اسلامی آزادی و استقلال هر دو فرزند یک مادر و دو روی یک سکه‌اند» (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۲۳۴). حفظ آزادی شهروندان علاوه بر این که یکی از مهم‌ترین وظایف حاکمیت است، بدون همکاری شهروندان محقق نخواهد شد. یعنی این تنها دولت نیست که ممکن است با سوءاستفاده از قدرت آزادی‌های اساسی شهروندان را تهدید کند؛ بلکه خود شهروندان نیز می‌توانند عاملی برای از بین بردن آزادی یکدیگر باشند؛ لذا به حکم اصل نهم کسی حق سلب آن‌ها را نخواهد داشت. همچنین استقلال یکی از مقدس‌ترین امور برای یک کشور محسوب می‌شود. استقلال به عنوان پیش‌شرطی برای تحقق بسیاری از ملزومات زندگی اجتماعی مانند امنیت، آزادی، اشتغال و رونق اقتصادی و غیره مطرح است. لذا هیچ شهروندی حق ندارد به استقلال کشور حتی به بهانه بهره‌مندی از آزادی خدشه وارد کند. این امر در ذیل اصل نهم قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است. همین‌طور وحدت و تمامیت ارضی از مهم‌ترین امور حاکمیت می‌باشند و شهروندان نیز در یک بستر قانونی در حکومت مشروع موظف به حفظ و دفاع از این ارزش‌ها هستند. از آنجایی که در هر حکومت اسلامی، نقش اصلی و کلیدی را مردم آن حکومت ایفاء خواهند کرد. لذا قانون اساسی نیز حراست و حفاظت از اصول ملی را از وظایف اصلی و مهم آحاد ملت برشمرده است و به نقش اساسی و کلیدی ملت در کنار دولت اسلامی پرداخته است (شعبانی، ۱۳۸۸: ۹۱). متقابلاً تعرض به این امور جرم محسوب شده و مستوجب مجازات است. اما آنچه در سایر کشورها مورد تأکید است تکلیف شهروندان به

حفظ نظم و امنیت است که دقیقاً متناظر به عناوین این اصل نیست اما حفظ نظم و امنیت نیز بر اساس سایر قوانین علی‌الخصوص قوانین جزایی مقرر شده است.

۲-۲-۴. منع تجاوز به منافع عمومی و اضرار به حقوق دیگران

هر شهروندی در جامعه از حقوقی برخوردار است. اما در مقام عمل ممکن است بین حقوق افراد با یکدیگر تراحم ایجاد شود. لذا انسان‌ها نمی‌توانند آزادی مطلق داشته باشند؛ زیرا آزادی بی حد و مرز یک فرد به پایداری شدن آزادی افراد دیگر اجتماع می‌انجامد و اعمال حق فردی منجر به ضرر به دیگری خواهد شد و بنای اجتماع برهم خورده و امنیت زیر سؤال می‌رود. بر همین اساس در تعریف آزادی به مفهوم غربی عده‌ای (از جمله جان استوارت میل) عقیده دارند، محدوده آزادی هر فرد آزادی دیگران است و هر کس تا آنجا آزاد است که به افراد دیگر و جامعه صدمه نزند (وایرتون، ۱۳۸۲: ۱۵۴). ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز بر همین امر اشاره دارد. در اسلام نیز قاعده فقهی‌ای تحت عنوان «لاضرر» وجود دارد که این مفهوم را بیان می‌کند. یعنی کسی نمی‌تواند با اعمال حق خود ضرر و زیانی به دیگران و یا منافع عمومی وارد کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل چهارم این موضوع را مورد توجه قرار داده است. طبق این اصل: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». همچنین بند ۵ اصل ۴۳ منع اضرار به غیر را به عنوان یکی از پایه‌های اقتصاد کشور می‌داند. لذا «شخص نمی‌تواند در اموال خود تصرفی نماید یا حقوق خویش را به نحوی اعمال نماید که موجب اضرار به غیر یا منافع عمومی جامعه گردد» (نویسن، ۱۳۸۶: ۲۴۵).

۲-۲-۵. حفظ محیط‌زیست

مجموعه‌ای از عوامل فیزیکی خارجی و موجودات زنده که با هم در کنش هستند محیط‌زیست را تشکیل می‌دهند (دانشنامه اینترنتی رشد در تارنمای <http://daneshnameh.roshd.ir>). محیط‌زیست به فضایی گفته می‌شود که انسان‌ها و همچنین سایر جانداران از نباتات و حیوانات در آن زندگی می‌کنند. امروزه این تعریف غالباً به انسان و فعالیت‌های او مرتبط می‌شود. «برخورداری از محیط زیست سالم به عنوان یکی از حقوق اساسی شهروندان شناخته می‌شود. در واقع حق حیات که اساسی‌ترین حق شهروندی است بدون محیط زیست سالم محقق نمی‌شود» (مردانی، ۱۳۹۱: ۴۹). محیط‌زیست به عنوان یک سرمایه ملی و ذخیره چندهزارساله در اختیار انسان‌ها قرار

می‌گیرد لذا همه شهروندان باید نسبت به طبیعت و محیط‌زیست احساس مسئولیت داشته باشند و با رعایت و احترام به قوانین و مقررات مرتبط با محیط‌زیست، در جهت حفظ و نگهداری هر چه بهتر آن مشارکت کنند. توجه خاص به حفاظت از محیط‌زیست و جلوگیری از تخریب و آلودگی آن، یکی از ویژگی‌های توسعه پایدار است (فراهانی‌فرد، ۱۳۸۴: ۱۰۲ و دیرباز و دادگر، ۱۳۸۶: ۲۹). شهروندان موظف‌اند اول از طریق عدم تخریب محیط‌زیست و دوم از طریق همکاری با دولت و برنامه‌های حفاظتی آن به انجام این امر مهم کمک کنند. در ایران این وظیفه جدی‌تر و پراهمیت‌تر به نظر می‌رسد، چرا که هم در آموزه‌های دین مبین اسلام و هم در قانون اساسی کشور، بر حفاظت از محیط‌زیست توصیه و تأکید شده است. در اصل پنجاهم قانون اساسی بر اهمیت محیط‌زیست و لزوم حفظ آن تأکید شده است و فعالیت‌های مخرب و مضر به محیط‌زیست را هم برای دولت و هم برای شهروندان ممنوع اعلام کرده است و حفاظت از محیط‌زیست را به عنوان حمایت از بستر حیات اجتماعی و رشد و تکامل جامعه یک وظیفه عمومی تلقی می‌کند. بنابراین شناخت اصول زیست محیطی و پرهیز از تخریب آن و سعی برای عدم آلوده سازی آن از بارزترین تکالیف شهروندی به شمار می‌آید (پورهاشمی، ۱۳۸۹: ۶۸-۶۶).

۲-۲-۶. پرداخت مالیات و عوارض و سایر تکالیف مالی

یکی از مهم‌ترین درآمدها در جوامع پیشرفته، درآمدهای مالیاتی است. مالیات، مهم‌ترین، بحث‌برانگیزترین و قدیمی‌ترین درآمد عمومی و منبع مالی دولت‌ها به شمار می‌رود و برای هر دو طرف آن یعنی دولت و مردم از اهمیت بسزایی برخوردار است. زیرا از یک سو بخش عمده‌ای از درآمد دولت را تشکیل می‌دهد و از سوی دیگر مالیات برداشت بخشی از درآمد و دارایی مردم است و طبعاً مردم درباره کم و کیف دریافت و نحوه خرج آن حساس و دقیق هستند (رستمی، ۱۳۹۰: ۷۸). تعریف قانونی از مالیات وجود ندارد. اما با توجه به دکترین، «مالیات مبلغی است که دولت به موجب قانون به اجبار و بلاعوض از اشخاص حقیقی و حقوقی برحسب توانایی پرداخت آن‌ها به منظور تأمین هزینه‌های عمومی و اجرای سیاست‌های مالی دریافت می‌کند» (برزگر خسروی، ۱۳۸۹: ۴۵). مالیات به مثابه یک نوع هزینه اجتماعی در واقع بار مالی است که بر شهروندان بار شده و هر شهروندی مکلف است در برابر عنوان شهروندی، آن را پرداخت نماید. علاوه بر مالیات، عوارض مبلغی است که دولت به اجبار در قبال انجام خدمتی

عمومی و بدون تناسب با قیمت آن از استفاده‌کنندگان آن دریافت می‌کند مانند عوارض عبور از بزرگراه‌ها. لذا پرداخت عوارض در برابر استفاده از خدمت عمومی بر هر شهروند لازم است. البته عوارض مفهومی غیر از قیمت خدمات است (برزگر خسروی، ۱۳۸۹: ۴۵). علاوه بر این دو، عناوین دیگری نیز مانند حق ورودی یا حق تمبر و... وجود دارد که شخص همانند مالیات و عوارض ملزم به پرداخت آنان است. پس آنچه به عنوان یک تکلیف شهروندی بر عهده شهروندان است نه فقط پرداخت مالیات به مفهوم اصطلاحی آن بلکه پرداخت هرگونه وجهی است که شهروند تحت هر عنوان موظف به پرداخت آن به دولت است. طبیعتاً این امر باید به موجب قانون باشد زیرا تحدیدی بر اموال شهروندان محسوب می‌شود. اصل ۵۱ قانون اساسی^(۴) نیز هم بر موضوع توجه به انواع وجوه دریافتی از شهروندان و هم بر لزوم قانونی بودن وضع، معافیت، بخشودگی و تخفیف آن تصریح دارد.

۲-۲-۷. انجام خدمت وظیفه برای مردان

در برخی کشورها جوانان ذکور در سن خاصی موظف به طی دوره خدمت ضرورت یا همان سربازی هستند که در آن پس از آموزش یافتن در امور نظامی در بخش‌هایی از امور نیروهای مسلح یا سایر بخش‌های مورد نیاز کشور مانند دستگاه‌های اداری یا مراکز علمی، به انجام خدمت وظیفه می‌پردازد. البته این در همه جا یکسان نیست. «در برخی از کشورها، مردانی که به سن خاصی مثلاً هجده سال می‌رسند به خدمت سربازی اعزام می‌شوند اما در برخی دیگر از کشورها مانند کوبا زنان نیز به خدمت سربازی فراخوانده می‌شوند و این دوره وظیفه برای همه اجباری است. در تعدادی از کشورهای جهان مانند آرژانتین خدمت سربازی به صورت اجباری نیست بنابراین جزء وظایف اصلی شهروندان آن کشور نمی‌باشد» (پورهاشمی، ۱۳۸۹: ۶۲). یکی از مهم‌ترین نیازهای کشور برای لزوم انجام خدمت وظیفه حفظ تمامیت ارضی و امنیت کشور است. «استقلال خارجی و امنیت داخلی از مهم‌ترین اهداف و حقوق اساسی یک جامعه سیاسی به شمار می‌رود که برای حفظ و تأمین آن، علاوه بر ابتکار سیاسی، تدابیر و اقدامات مادی لازم و ضروری است. نیروهای مسلح مجموعه تأمین‌کننده این تدابیر و اقدامات می‌باشد» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۳۴۱). سربازان وظیفه نیز بخشی از نیروهای مسلح هستند اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در اصول ۱۴۳ الی ۱۵۱ به طراحی و تنظیم نیروهای مسلح پرداخته، چیزی از اجبار به طی این دوره ذکر نشده است. البته بند ۱۱ اصل سوم «تقویت کامل بنیه دفاع ملی

از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور» را مقرر داشته است و اصل ۱۵۱ دولت را موظف به اجرای این امر کرده است و یکی از مهم‌ترین روش‌های اجرای این اصل علاوه بر بسیج عمومی نیروهای مردمی، اجبار به طی دوره ضرورت سربازی برای همه مردان است که در یکی از نیروهای مسلح آموزش نظامی ببینند. اما این وافی به مقصود نیست و نمی‌توان از آن لزوم انجام خدمت سربازی را استنباط کرد. اما اصل نهم حفظ استقلال و تمامیت اراضی کشور را وظیفه دولت و آحاد ملت می‌داند. شاید بتوان از این حکم، اجباری بودن خدمت نظام وظیفه را نتیجه گرفت. زیرا حفظ استقلال و تمامیت ارضی مستلزم کسب آموزش نظامی و نیز بودن در خدمت دولت است و اگر کسی از شهروندان مایل به انجام این تکلیف نباشد، چنین امر مهمی انجام نمی‌شود و این خلاف حکم اصل نهم است. اما ایراد اینجاست که ممکن است از تمام این سربازها در نیروهای مسلح استفاده نشود و از برخی از آنها متناسب با تخصص و کارایی‌شان در سایر دستگاه‌های دولتی استفاده شود. و در خدمت اجباری مهم این است که هر یک از شهروندان ذکور به میزان مشخص شده قانونی، به صورت اجباری در خدمت کشور قرار داشته باشند. لذا می‌توان نتیجه گرفت چنین تکلیفی در قانون اساسی ما وجود ندارد و می‌توان با لغو قوانین عادی مرتبط این تکلیف را از دایره تکالیف شهروندی در کشورمان خارج کرد.

۲-۲-۸. شرکت در تعیین سرنوشت

یکی از حقوق ملت، حق مشارکت در امور سیاسی و عمومی کشور و اداره برخی از امور عمومی است که شهروندان باید از این حق خود بهره ببرند. نمود بارز اعمال چنین حقی در انتخابات و رأی‌گیری تبلور پیدا می‌کند. حق رأی در عین حالی که، از نظر بسیاری، از جمله حقوق مسلم هر شهروند محسوب می‌گردد، در عداد مسئولیت‌های شهروندی نیز به حساب می‌آید. «در این باب در قرن هجدهم دو نظام اندیشه‌ای متفاوت در برابر هم قرار گرفتند. دسته‌ای رأی دادن را حق افراد می‌دانستند و دسته‌ای دیگر آن را یک تکلیف از سوی شهروندان تعبیر می‌کردند» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۵۸۲). لذا برخی از کشورها، شرکت در انتخابات و رأی دادن را علاوه بر حق، تکلیفی برای شهروندان در نظر گرفتند و عدم اجرای آن را مستحق مجازات دانستند. به عنوان نمونه می‌توان به کشور بلژیک اشاره کرد که در اصل شصت و دوم قانون اساسی رأی دان را

امری اجباری معرفی کرده است.^(۵) اما قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با به رسمیت شناختن حق رأی برای شهروندان، «در عین حال که نظام حکومتی را مبتنی بر مبانی دینی بیان کرده؛ بر نقش مردم در ایجاد و ادامه حکومت و اثرگذاری رأی و خواست آنها در اداره امور مملکت نیز تأکید کرده است و در اصول مختلفی به این مهم پرداخته است» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۶-۳۵). از جمله این اصول عبارت‌اند از: اصول ۶، ۷، ۵۶، ۵۸، ۵۹، ۶۲، ۶۳، ۱۰۰، ۱۱۴ و ۱۷۷ که بر اساس آنها، اعمال حق رأی و مشارکت سیاسی مردم تأمین می‌شود. اما بند هشتم اصل سوم قانون اساسی بر «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» تأکید دارد و به نوعی آن را از تکالیف شهروندان قرار داده تا امور کشور بر اساس خواست مردم اداره شود. زیرا می‌توان فرضی را متصور شد که هیچ یک از شهروندان به این اصل عمل نکنند آنگاه اجرای این بند متوقف خواهد شد و این خلاف منظور قانون اساسی است. لذا تلقی تکلیف از این امر به‌منظور و هدف مقنن نزدیک‌تر خواهد بود.

۹-۲-۲. امر به معروف و نهی از منکر

یکی از مواردی که در اسلام برای همه مردم تکلیف دانسته شده، امر به معروف و نهی از منکر است. «در نظام اسلامی، نیرومندترین اهرم کنترل قدرت و حفظ نظام، نظارت عمومی است که برعهده عموم مردم نهاده شده است» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۲۸). این فریضه هم در ارتباط بین افراد جامعه با یکدیگر و هم در رابطه میان مردم و دولت لازم دانسته شده است تا جایی که امیرالمؤمنین علی علیه‌السلام با این که به عقیده شیعه در مقام رفیع عصمت جای دارند و از خطا و عصیان مصون‌اند، فرمودند: «از حق گویی یا مشورت عادلانه و گوشزد کردن عدالت [به من] باز نایستید» (نهج‌البلاغه، خطبه ۲۱۶). لذا امر به معروف و وظیفه مهمی است که موجب هوشیاری مردم و مسئولین و در نهایت منجر به حسن جریان امور و پیشگیری یا مقابله با مفسدات اجتماعی می‌شود. مردم مکلف‌اند که با دعوت یکدیگر و حکام به خیر راه را برای ارتقای جامعه هموار سازند. «اصل هشتم قانون اساسی در جمهوری اسلامی، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر را وظیفه‌ای همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته و آن را از جمله حقوق و وظایف عمومی معرفی کرده است» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۲۸). «اهمیت و نقش نظارت عمومی و مسئولیت همگانی زمانی روشن می‌شود که

به ضعف کنترل قدرت و حکومت‌ها از طریق انتخابات و مراجعه به آراء عمومی پی ببریم. زیرا اگر چه عده‌ای به عنوان نمایندگان مردم در مراجع و مراکز تصمیم‌گیری و تقنین قرار می‌گیرند اما هر آن ممکن است از خواسته و آرمان‌های مردم منحرف شده و چه بسا در دوران نمایندگی، در خلاف جهت خواسته‌های مردم حرکت نماید، بنابراین دموکراسی به معنای مراجعه به آراء عمومی به تنهایی ضامن بقاء و ثبات یک نظام و مانع از فساد و انحراف دولتمردان و نمایندگان ملت نخواهد بود. بلکه این ملت و مردم هستند که باید همواره در برابر نظرات قوای مقننه و مجریه با ایفای نقش خود از انحراف و لغزش آنها جلوگیری به عمل بیاورند» (شعبانی، ۱۳۸۸: ۱۵۴). یکی از راهکارهای اعمال این اصل می‌تواند استفاده از ظرفیت اصل ۹۰ قانون اساسی و اطلاع یا شکایت به مجلس شورای اسلامی باشد.

۱۰-۲-۲. استفاده از زبان فارسی در مکاتبات رسمی و آموزش زبان عربی

زبان یکی از مؤلفه‌های مهم فرهنگی هر کشور و از عوامل وحدت ملی یا محلی می‌باشد. در هر کشوری معمولاً یک یا چند زبان را به عنوان زبان رسمی مشخص می‌کنند تا مکاتبات اداری و رسمی دستگاه‌های دولتی و مردم به وسیله آن‌ها انجام شود. به عنوان نمونه از کشورهای دو زبانی می‌توان به کانادا با دو زبان رسمی انگلیسی و فرانسوی (برای برخی ایالات) اشاره کرد و بلژیک را می‌توان کشوری با چند زبان رسمی یعنی فرانسوی، هلندی و بلژیکی دانست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴: ۸۵). در جمهوری اسلامی ایران نیز با توجه به اینکه زبان اکثر مردم ایران فارسی است، بر اساس اصل پانزدهم قانون اساسی زبان فارسی به عنوان زبان رسمی معرفی شده است. البته در کنار آن زبان‌های محلی نیز مورد عنایت قانون اساسی قرار گرفته است اما ذیل این اصل اشعار می‌دارد: «اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط (فارسی) باشد». لذا همه شهروندان در مکاتبات رسمی‌شان مانند دادخواست حقوقی باید از زبان فارسی استفاده کنند. این موضوع در قوانین آیین دادرسی نیز تصریح شده است.^(۶) همچنین «زبان عربی به عنوان کلید فهم قرآن... ارتباط مستقیمی با فرهنگ جمهوری اسلامی را پیدا کرده است که براساس آن لزوم تدریس زبان عربی در کنار زبان فارسی اجتناب‌پذیر است» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۵۲). لذا زبان عربی به عنوان زبان دین رسمی جمهوری اسلامی ایران یعنی دین اسلام و کتاب آسمانی آن، قرآن مورد توجه قانونگذار اساسی بوده است. با توجه به اینکه اکثریت مردم ایران مسلمانان هستند نیاز به فراگیری

این زبان احساس می‌شود؛ لذا اصل ۱۶ تصریح می‌کند: «این زبان باید پس از دوره ابتدایی تا پایان دوره متوسطه در همه کلاس‌ها و در همه رشته‌ها تدریس شود». و این تکلیف شهروندان به فراگیری آن در دوره تحصیلشان تلقی می‌شود. گرچه تحصیل خود تکلیفی شهروندی نیست اما اقدام به آن ملازم با آموزش زبان عربی خواهد بود.

۱۱-۲-۲. منع تصدی بیش از یک شغل دولتی

دولت برای انجام امور خود به استفاده از خدمات عده‌ای از افراد نیاز دارد تا بتواند وظایف و تکالیفی را که در زمینه‌های مختلف برعهده دارد، اجراء کند. استفاده از افراد و خدمات آن‌ها می‌تواند در مجموعه قواعد حقوق کار یا حقوق استخدامی مطرح شود. بر آن دسته از خدمات افرادی که در چارچوب امور دولتی قرار دارد، حقوق اداری و قوانین و مقررات استخدامی حاکم است و به آن‌ها کارمند اطلاق می‌شود.^(۷) تنها اتباع و شهروندان یک دولت هستند که می‌توانند در مشاغل دولتی مشغول به کار شوند. زیرا بسیاری از مشاغل مربوط به امور حاکمیتی است که بیگانگان نباید نسبت به آن‌ها آگاهی یا اشراف داشته باشند. بند ب ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری بر این امر تصریح دارد و شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرائی را عبارت از «داشتن تابعیت ایران» اعلام می‌کند. در حقوق اداری برای به‌کارگیری هر فردی یک شغل یا پست سازمانی در نظر می‌گیرند. حال اگر یک فرد چندین پست یا شغل را برعهده داشته باشد هم ممکن است نتواند وظایف مربوط به هر کدام را به درستی انجام دهد و هم اینکه این امکان اشتغال را از دیگر شهروندان سلب می‌کند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در اصل یکصد و چهل و یکم به این امر اشاره شده است و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ نیز به تفصیل آن پرداخته است. لذا شهروندانی که به عنوان کارکنان بخش دولتی مشغول خدمت هستند موظف‌اند مفاد این اصل و قانون مذکور را اجراء کنند. البته این تکلیف مختص کارمندان دولت است نه شهروندان به مفهوم عام آن، اما چون کارمندان بخشی از شهروندان هستند که به عنوان استفاده از بخشی از حقوق شهروندی‌شان به استخدام دولت درآمده‌اند؛ لذا می‌توان آن را از تکالیف شهروندی دانست. اما ذیل اصل سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی را از این حکم مستثنی کرده است. این استثناء بدین دلیل قابل توجیه است که دولت باید بتواند از علم نیروهای متخصص خود هم در مراکز علمی و هم در دستگاه‌های اجرایی و بالعکس از تجربه اجرایی کارکنان خود در مراکز علمی استفاده کند.

نتیجه‌گیری

شهروندی به عنوان یک رابطه دوسویه بین شهروند و دولت مستلزم یک سری حقوق و تکالیف برای طرفین و عرصه تقابل آنهاست. تفاوتی ندارد تحت عنوان آن تکلیف یا مسئولیت یا وظیفه باشد؛ مهم این است که در عمل اجرای آن برعهده شهروندان قرار گرفته است. لذا شهروند در مقابل حقوق که معمولاً به وسیله منشورهای بین‌المللی و قوانین اساسی حراست می‌شود، تکالیفی را نیز برعهده دارد که ممکن است در قانون اساسی نیز بر آن تصریح شود. این تکالیف از درجه اهمیت یکسانی برخوردار نیستند و متقابلاً ضمانت‌اجرای یکسانی نیز ندارند اما آنچه مهم است و در جوهره آن موجود است، الزام شهروندان به انجام آنهاست. ما به بررسی مواردی از این تکالیف که به نظر می‌رسید در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وجود دارند، پرداختیم. برخی از آنها در اکثر جوامع پذیرفته شده است اما برخی دیگر مختص جامعه‌ای خاص با شرایط ویژه آن است که در قانون اساسی آن کشور تصریح می‌شود. در این مقاله علاوه بر تکالیف شهروندی موارد مورد قبول اکثر کشورها، تکالیف مختص قانون اساسی ایران نیز بررسی شد و نتیجه گرفته شد که مواردی مانند پذیرش حکومت اسلامی و استفاده از زبان فارسی در مکاتبات رسمی به عنوان تکالیف شهروندی خاص قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد تأکید هستند. البته شکی نیست که به تمام تکالیف شهروندی در قانون اساسی اشاره نمی‌شود و بسیاری از موارد نیز به موجب قوانین عادی بر شهروندان بار می‌شود اما در برخی موارد مانند انجام خدمت وظیفه می‌توان پل ارتباطی بین قانون اساسی و قوانین عادی در نظر داشت. در کل ممکن است تمام اندیشمندان تعدادی از تکالیف فوق‌الذکر را به عنوان تکالیف شهروندی نپذیرند، اما بررسی و نمود آن به جامعه حقوقی، مفیدتر از عدم بیان و تفصیل آنهاست و از طرفی بررسی و برشماری آنها، با اهداف شهروندی که تلازم و تقابل حقوق و تکالیف است هماهنگی بیشتری دارد.

یادداشت‌ها

۱- سوره انبیاء آیه ۲۳: «لَا يُسْأَلُ عَمَّا يَفْعَلُ وَهُمْ يُسْأَلُونَ»

2- citizen

3- citizenship

۴- اصل ۵۱ قانون اساسی: «هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون. موارد مالیاتی به موجب قانون مشخص می‌شود».

۵- اصل شصت و دوم: «... رأی دادن اجباری و به صورت مخفی می‌باشد...»

۶- ر.ک: ماده ۱۵ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۸: «دادخواست باید به زبان فارسی در روی برگ‌های چاپی مخصوص نوشته شده و...»

۷- ر.ک: ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری: «کارمند دستگاه اجرائی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرائی به خدمت پذیرفته می‌شود».

منابع و مأخذ

الف) فارسی

نهج البلاغه.

آشوری، داریوش (۱۳۸۷)، *دانشنامه سیاسی*، تهران: انتشارات مروارید، چاپ شانزدهم.

انوری، حسن (۱۳۸۱)، *فرهنگ بزرگ سخن*، تهران: نشر سخن، جلد ۵.

برزگر خسروی، محمد (۱۳۸۹)، *مالیه عمومی*، تهران: نشر نخبگان.

پورهاشمی، عباس و همکاران (۱۳۸۹)، *آشنایی با حقوق و تکالیف شهروندی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

جاوید، محمدجواد (۱۳۸۹)، «مفهوم شناسی «حق» و «تکلیف» انسانی در عصر قدیم و جدید غربی»، *فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره چهارم، شماره ۲.

جاوید محمدجواد (۱۳۸۷)، *نظریه نسبیّت در حقوق شهروندی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ نوزدهم.

جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران: کتابخانه گنج دانش، چاپ سوم، ج ۳.

دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، *لغت‌نامه دهخدا، فرهنگ متوسط دهخدا*، تهران: مؤسسه لغت‌نامه دهخدا، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، جلد ۲.

دیرباز، عسگر و دادگر، حسن (۱۳۸۶)، *نگاهی به اسلام و توسعه پایدار*، تهران: کانون اندیشه جوان.

رزاق‌پور، یوسف (۱۳۹۰)، *نگاهی به حقوق شهروندی، ماهنامه کانون*، شماره ۱۲۳.

رستمی، ولی (۱۳۹۰)، *مالیه عمومی*، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «حاکمیت قانون در اندیشه‌های سیاسی و حقوقی»، نامه مفید، شماره بیست و ششم.
- شریعتی، علی (۱۳۹۱)، «امت و امامت»، به نقل از «امت و امامت، نظام سیاسی اسلام، ولایت فقیه و رابطه امام و امت در اندیشه دکتر علی شریعتی»، تهران: تریبون مستضعفین.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۸)، **حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران**، تهران: انتشارات اطلاعات، چاپ ۳۷.
- شیانی، ملیحه (۱۳۸۲)، **وضعیت شهروندی و موانع تحقق آن در ایران**، پایان‌نامه دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، **حقوق اساسی ایران**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فراهانی‌فرد، سعید (۱۳۸۴)، درآمدی بر توسعه پایدار در عصر ظهور، فصلنامه علمی پژوهشی **اقتصاد اسلامی**، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، سال پنجم، ش ۲۰.
- قاری سیدفاطمی، محمد (۱۳۸۶)، «چیستی و چرایی حقوق شهروندی»، **مجله حقوقی و قضائی دادگستری**، شماره ۵۸.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان، چاپ نوزدهم.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران: نشر میزان، چاپ یازدهم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، **مبانی حقوق عمومی**، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
- کاستلر، استفان؛ و دیویدسون، الیستر (۱۳۸۲)، **مهاجرت شهروندی**، ترجمه فرامرز تقی‌لو، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- لطفی، حیدر و دولتخواه، فرهاد (۱۳۸۸)، «مدیریت شهری و جایگاه آن در ارتقاء حقوق شهروندان»، **فصلنامه جغرافیای انسانی**، سال دوم، شماره اول.
- مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۰)، **مبانی و کلیات علم حقوق**، تهران: نشر همراه.

مردانی، راحله (۱۳۹۱)، «نقش شهرداری‌های ایران در آموزش حقوق و تکالیف شهروندی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی (ره).

مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر دادگستر.

نویس، پرویز (۱۳۸۶)، *انعقاد و انحلال قراردادها*، تهران: انتشارات تدریس.

وابرتون، نایجل (۱۳۸۲)، *آثار کلاسیک فلسفه*، ترجمه مسعود علیا، تهران: انتشارات ققنوس، چاپ اول.

هاشمی، محمد (۱۳۸۴)، *حقوق بشر و آزادی‌های اساسی*، تهران: نشر میزان.

هاشمی، محمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان، چاپ ۱۴، جلد دوم.

ب) لاتین

ritzer, George, (2001) encyclopedia of social theory, **sage publication**: London, volume 1-2, pp 93

bellemey, Richard, (2008) **citizenship**, oxford university press.

ج) پایگاه های اینترنتی

<http://www.imamalinet.net/per/nahj-al/nama/index.htm>

<http://daneshnameh.roshd.ir>

صلاحیت شورای عالی اداری در تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرائی

اکبر طلاچی طرفی^۱، یحیی مزروعی ابیانه^{۲*}

۱- دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۴/۰۹

دریافت: ۱۳۹۱/۱۰/۰۵

چکیده

شورای عالی اداری بر اساس قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه و ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از سوی مقنن دارای صلاحیت‌هایی شد که از جمله آن‌ها اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی از طریق ادغام و انحلال بود. در این راستا، شورای مذکور مصوباتی داشته است که برخلاف اصول و موازین حقوقی، احکام مقنن، نظرهای شورای نگهبان و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وضع و تصویب شده‌اند. عدم توجه و دقت مجلس در وضع احکام گوناگون و ظاهراً متعارض و برداشت و تفسیر موسع از این احکام سبب شد که قوانین مصوب مجلس دست‌خوش اصلاح شوند که به‌منظور رفع این ایراد در سال ۱۳۸۶ مقنن به‌صراحت ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی را جزء صلاحیت تقنینی خود برشمرد و مرز تفکیک بین صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه را تعیین کرد. با این حال شورای مذکور مجدداً در مصوبات خود به تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های مذکور ادامه داد تا این‌که مقنن در قانون اصلاح ماده (۵۳) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۹۱ به صلاحیت تقنینی مجلس در این خصوص تصریح نمود.

کلیدواژه‌ها: شورای عالی اداری، قانون، مجلس شورای اسلامی، صلاحیت، ادغام و انحلال.

مقدمه

شورای عالی اداری ابتدا به استناد بند ۴-۳ بخش ۳۱ (نظام اداری و اجرایی) پیوست قانون برنامه اول توسعه مصوب ۱۳۶۸ به منظور ادغام دستگاه‌های دارای وظایف مشابه یا متداخل و نیز انحلال سازمان‌های اقماری که حجم عملیات آن‌ها نازل و محدود است، تشکیل شد (اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۹: ۹۷). پس از آن «با توجه به ضرورت تداوم اصلاحات در نظام اداری، ادامه فعالیت شورا به ترتیب در تبصره ۳۱ قانون برنامه دوم توسعه، ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه و ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه نیز مورد تصریح مقنن قرار گرفت» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰: ۱). نظر به اینکه جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) از جمله اختیارات و وظایف شورای عالی اداری را، اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام و انحلال مقرر داشته و از طرفی به موجب بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت موظف شده بود پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل بیست درصد از سازمان‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیر ضرور را به منظور تصویب به مجلس تقدیم کند، از این رو این ابهام و تردید ایجاد شد که آیا با توجه به مفاد بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون یاد شده، شورای مذکور هم‌چنان اختیار انحلال و ادغام دستگاه‌های اجرایی را دارد یا خیر و به عبارت دیگر، آیا قانونگذار صلاحیت‌های خود را در خصوص ادغام و انحلال دستگاه‌های یاد شده به شورای عالی اداری تفویض کرده است؟ آیا اصولاً این موضوع قابل تفویض است یا خیر و آیا شورای یاد شده به‌عنوان یکی از نهادهای وابسته به قوه مجریه حق ورود در حوزه ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی را که ظاهراً از ماهیت تقنینی برخوردار است، دارد یا خیر؟

۱- طرح بحث و بیان موضوع اختلاف

با عنایت به اختیارات مندرج در جزء (۱) بند «ب» ماده ۱ یک قانون برنامه سوم توسعه، شورای عالی اداری مصوباتی در خصوص ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی صادر کرد که از جمله آن‌ها ادغام سازمان صنایع دستی ایران در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و ادغام سازمان صنایع کوچک ایران در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و ادغام

صندوق‌های حمایتی در یکدیگر (از جمله صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و تشکیل صندوق مهر امام رضا^(۴)) بود. این مصوبات از سوی مجلس مورد چالش و انتقاد قرار گرفت، بر این مبنا که تشکیل این نهادها و دستگاه‌ها به موجب مصوبات قانونی مجلس صورت گرفته بود و اگر قوانین مجلس به راحتی به استناد اختیارات شورای عالی اداری اصلاح شود، دیگر نیازی به قوه مقننه نیست، به همین دلیل طرح استفساریه بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه به مجلس ارائه شد. طراحان معتقد بودند احکام قانون برنامه چهارم توسعه را نمی‌توان منفک از یکدیگر تحلیل و ارزیابی و بر اساس آن اقدام به ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی کرد، زیرا همان قانون، موضوع ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی را جزء صلاحیت‌های مجلس قلمداد کرده و گفته است اگر دولت می‌خواهد اقدام به چنین کاری کند، باید صرفاً لایحه مربوط را به مجلس ارائه کند و مجلس تصمیم‌گیر نهایی در این مورد است نه مرجع دیگری مثل هیأت وزیران و شورای عالی اداری. از جمله مستندات مربوط می‌توان به بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۱۳۹ و بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون یادشده اشاره کرد،^(۱) از این رو این اختلاف نظر پیش آمد که آیا در این خصوص قوه مجریه صلاحیت ادغام و انحلال دستگاه‌های مذکور را دارد یا اینکه این صلاحیت متعلق به مجلس است و در صورت ضرورت می‌تواند آن را به قوه مجریه تفویض کند یا اینکه این صلاحیت بالذات متعلق به مجلس است و حتی در صورت تمایل نیز مجلس نمی‌تواند آن را به قوه مجریه تفویض کند، زیرا جزء اختصاصات و صلاحیت‌های تقنینی مقنن است.

در این خصوص ممکن است دیدگاه‌های مختلفی وجود داشته باشد:

اول اینکه اختیار شورای عالی اداری مطلق و عام نیست. قانونگذار در جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه با قید «به استثنای وزارتخانه‌ها»، منظور خود را بیان کرده است، یعنی شورای عالی اداری در زمینه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها فاقد صلاحیت است، ولی در خصوص دیگر دستگاه‌های اجرایی و سطوح سازمانی واجد صلاحیت ادغام و انحلال است. بدیهی است اگر به دنبال دولتی کوچک، منعطف، کارا و غیرمتمرکز هستیم، به سازوکارهایی نیاز داریم تا به سرعت این هدف تأمین شود. رسیدن به این هدف و مطلوب جز با داشتن اختیارات لازم امکان‌پذیر نیست. بی‌گمان ارائه لایحه یا طرح قانونی

به مجلس و طولانی بودن فرآیند تصمیم‌گیری در آن، ما را در رسیدن به هدف مورد نظر یاری نمی‌رساند، از این رو قانونگذار با علم به این موضوع با تفکیک دستگاه‌های اجرایی، ساماندهی وزارتخانه‌ها را همچنان جزء صلاحیت‌های خاص خود قرار داده است و در مورد بقیه دستگاه‌ها مثل مؤسسات و شرکت‌های دولتی، این اختیار را به قوه مجریه داده است تا با استفاده از اهرم سرعت، هدف مورد نظر را تأمین کند. علاوه بر آن قانونگذار در ماده ۷ قانون برنامه چهارم توسعه، موضوع ادغام و انحلال شرکت‌های دولتی را به دولت واگذار کرده و دولت را واجد صلاحیت دانسته است. بنابراین ماده مذکور در راستای جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) وضع شده است و مؤید یکدیگرند.

این نظر قابل خدشه است و بر اساس موازین حقوقی و مستندات قانونی به شرح زیر تأسیس و انحلال سازمان‌های عمومی ماهیت تقنینی دارد:

۱- یکی از اصول مهم حقوق عمومی، اصل حاکمیت قانون است. بر مبنای این اصل، تنظیم روابط و مناسبات میان قدرت عمومی و مردم باید بر اساس قانون و راهکارهای قانونی صورت گیرد.

قدرت عمومی برای اعمال حاکمیت به نمایندگی از ملت و تدبیر امور عمومی و اداره جامعه مجبور است سازمان‌هایی را تأسیس کند. تأسیس این سازمان‌ها که مجرای مدیریت عمومی و اعمال حاکمیت از جانب قدرت عمومی است، بنا بر اصل حاکمیت قانون باید به موجب و مستند به قانون صورت گیرد. به عبارت دیگر «اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که امور عمومی یا تأسیس مؤسسات عمومی به موجب قانون باشد، به این ترتیب، ایجاد مؤسسات عمومی و دولتی با تصویب مجلس امکان‌پذیر است» (هاشمی، ۱۳۸۶، ج ۲: ۱۳۵).

۲- مراجعه به قوانین و مقررات حکایت از آن دارد که تأسیس سازمان‌های عمومی جزء موضوعات تقنینی است و بر اساس اصول ۷۱ و ۸۵ قانون اساسی، قابل تفویض به مرجع دیگری نیست. در این باره می‌توان به نمونه‌های زیر اشاره کرد:

۲-۱- بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی، تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند. از مفاد این اصل استنباط می‌شود که تأسیس هر وزارتخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن باید به موجب قانون صورت گیرد.

با توجه به اینکه در سطح‌بندی ساختار و تشکیلات نظام اداری ایران، علاوه بر

وزارتخانه‌ها، وجود سازمان‌های دیگری مثل مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی ضروری به نظر می‌رسد، از این‌رو همان‌گونه که تأسیس هر وزارتخانه و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن به موجب قانون ساماندهی و تعیین تکلیف می‌شود، با استفاده از وحدت ملاک می‌توان نتیجه گرفت که تأسیس سازمان‌های مذکور و تعیین حدود وظایف و اختیارات آن‌ها نیز باید به موجب قانون ساماندهی شود نه مصوبات مرجع قانونی دیگر. رویه دیگر کشورها نیز به همین شکل است. برای مثال بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، از جمله اموری که قانون، مقررات مربوط را تعیین می‌کند، تأسیس انواع سازمان‌های عمومی است (بوشهری، ۱۳۸۴: ۳۸-۳۷). رویه قانونگذاری قبل از انقلاب اسلامی و بعد از آن نیز مؤید این امر است. همچنین در ساختار نظام اداری کشور، علاوه بر سازمان‌های یاد شده که واجد شخصیت حقوقی‌اند، تشکیلات دیگری به نام استان نیز وجود دارد که فاقد شخصیت حقوقی مستقل است، ولی به دلیل اهمیت و نقش آن در نظام اداری و اجرایی کشور، قانونگذار تأسیس، ادغام و انحلال آن را به دولت تفویض نکرده و چه قبل از انقلاب^(۲) و چه بعد از انقلاب در این زمینه خود رأساً اقدام به قانونگذاری کرده است که می‌توان به تأسیس استان‌های اردبیل، قم، قزوین، خراسان جنوبی، خراسان رضوی، خراسان شمالی، گلستان و البرز اشاره کرد. همچنین بر اساس ماده ۱۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲، هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری به جز استان بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران خواهد بود، بنابراین حتی در خصوص تقسیمات کشوری نیز قانونگذار قائل به سطح‌بندی شده و بین واحدهای تقسیمات کشوری (استان با شهرستان، بخش، شهر، روستا و دهستان) تفکیک و تمایز قائل شده است. همچنین هرگونه تغییر وضعیت حقوقی استان‌ها را غیرقابل تفویض به دولت دانسته است.

۲-۲- اطلاق و عموم مفاد اصل ۷۱ قانون اساسی دلالت بر آن دارد که مجلس صلاحیت قانونگذاری در همه زمینه‌ها از جمله تأسیس و انحلال و هرگونه تغییر وضعیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی را در حدود مقرر در قانون اساسی دارا می‌باشد. طرز نگارش اصل مذکور و استفاده از عبارت «عموم مسائل» حکایت از آن دارد که مقنن اساسی به طور عام و مطلق صلاحیت وضع ضابطه و قاعده در خصوص

موضوعات مرتبط با حوزه امور عمومی و خصوصی را در درجه اول به مجلس واگذار نموده است و صلاحیت هیات وزیران مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی فرع بر این صلاحیت و استثنائی بر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲-۳- اصل ۵۷ قانون اساسی موضوع تفکیک و استقلال قوا را به رسمیت شناخته و در اصل ۵۸ اعمال قوه مقننه را منحصر به مجلس نموده است، بنابراین قانونگذاری از جمله تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های دولتی به دلالت اصل ۷۱ منحصر به مجلس است.

۲-۴- براساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، لذا به قرینه و دلالت مفاد اصول ۵۸ و ۷۱، مجلس قادر به تفویض اختیار در باب تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های عمومی به شورای عالی اداری نیست و در موارد شک و تردید باید به اصل یعنی صلاحیت مجلس رجوع کرد. تنها استثنائی که وجود دارد تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی است که نمی‌توان آنرا به سایر مراجع تسری داد. همچنین به موجب ذیل اصل ۸۵ تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی جزء صلاحیت‌های ذاتی مجلس است، یعنی تصویب اصل تشکیل سازمان‌های مذکور نیز جزء اختصاصات مقنن است که در مرحله بعدی مجلس می‌تواند اساسنامه آن سازمان را نیز تصویب کند؛ لذا هرگونه تغییر وضعیت حقوقی به تبع تأسیس آن از اختیارات مجلس است.

۲-۵- به موجب تبصره ۳۲ قانون برنامه دوم توسعه، دولت مکلف است اقدامات لازم در رابطه با تعیین تشکیلات کلان دولت معمول دارد و در صورت نیاز در راستای انجام کامل وظایف مشروحه مذکور لوایح مربوط را به مجلس تقدیم کند. بدیهی است منظور از تشکیلات کلان دولت، سطوح سازمانی مانند وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی است، نه معاونت، اداره کل، دایره و غیره، زیرا این موضوعات به ساختار داخلی دستگاه‌های اجرایی مربوط است و خود دولت می‌تواند اقدام لازم را در چارچوب ضوابط قانونی انجام دهد.

۲-۶- بر اساس ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه، دولت موظف است اصلاحات ساختاری لازم را با رعایت موارد زیر در تشکیلات کلان دولت به عمل آورد. دولت موظف است به منظور تحقق این ماده، عناوین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را همراه با حدود مأموریت‌ها و اختیارات هر یک از آنها و تبیین اعمال حاکمیت و اعمال تصدی

در حیطه فعالیت هر دستگاه و نحوه تحقق آنها همراه با پیش‌بینی زمان‌بندی مناسب برای تحقق آن در طول سال اول برنامه سوم تنظیم و ظرف یک ماه اقدامات قانونی لازم معمول شود».

بدیهی است وقتی عنوان سازمان‌های مستقل در کنار عنوان وزارتخانه توسط مقنن ذکر و دولت مکلف می‌شود اقدام قانونی لازم را انجام دهد، به قرینه اصل ۱۳۳ قانون اساسی متوجه می‌شویم این اقدام باید از طریق ارائه لایحه و تصویب آن در مجلس صورت گیرد. ۲-۷- مطابق بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرایی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها طراحی و لایحه ذی‌ربط را به مجلس تقدیم کند. برای یافتن معنا و مصادیق دستگاه‌های اجرایی مذکور در این بند باید به ماده ۱۶۰ همین قانون مراجعه کرد که کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی را مشمول مقررات این قانون دانسته است.

۲-۸- مطابق ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف - دولت موظف است پیشنهاد حذف یا واگذاری حداقل بیست درصد از تعداد سازمان‌ها و نهادها و مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به دیگر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس تقدیم کند. بنابراین ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی باید به تصویب مجلس برسد نه مرجع قانونی دیگری مثل شورای عالی اداری.

۲-۹- بر اساس ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

ب - ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه مگر در موارد استثنا با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس. در اینجا نیز مقنن، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی را در کنار سطح سازمانی وزارتخانه قرار داده و تأسیس آن را جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس ذکر کرده است. بدیهی است همان‌گونه که تأسیس (حیات) هر سازمان دولتی منوط به

مجوز مقنن است، دیگر وضعیت‌های حقوقی مثل انحلال یا ادغام (مما) نیز تابع همین اصل است و مقنن باید مجوز لازم را صادر کند نه مرجع قانونی دیگر، از این رو انحلال یا ادغام آن‌ها نیازمند مجوز مقنن است.

۲-۱۰- بر اساس تبصره ماده یک قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۶، هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی است.

در اینجا نیز مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی هم‌تراز وزارتخانه‌ها محسوب شده و تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها بعد از تأسیس، تابع شرایط قانونی و تصویب مجلس است.

ممکن است ایراد شود که در حکم مذکور عبارت «به موجب قانون» استفاده شده است و از این حکم معلوم می‌شود که ممکن است این‌گونه مؤسسات بر اساس حکمی غیر از قانون و توسط مراجع دیگری مثل دولت نیز بتوانند ایجاد شوند که این استدلال قابل پذیرش نیست، زیرا نمی‌توان پذیرفت که فرضاً یک مؤسسه دولتی به موجب حکم مقنن عادی تأسیس شود و به موجب حکم مرجع دیگری غیر از مجلس مثل شورای عالی اداری یا هیأت وزیران منحل یا در دستگاه دیگری ادغام شود. این امر موجب تداخل وظایف قانونی و نوعی هرج و مرج در نظام حقوقی کشور می‌شود که غیرقابل کنترل است، زیرا نمی‌توان پذیرفت که در این زمینه دو مرجع در عرض یکدیگر اقدام به وضع مصوبه کنند، بلکه باید به اصل رجوع کرد و صلاحیت مجلس را پذیرفت، زیرا این صلاحیت غیر قابل خدشه است و شک و تردیدی در آن نیست، از این رو اگر در خصوص صلاحیت شورای عالی اداری شک و تردید ایجاد شود، باید اصل را بر عدم صلاحیت گذاشت.

به منظور تبیین بیشتر موضوع به سوابق تاریخی نگاهی می‌اندازیم. مجلس بر اساس تبصره ۳۶ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور به دولت اجازه داد هر نوع حذف، ادغام و تبدیل شکل حقوقی و تغییر در مفاد اساسنامه دستگاه‌های اجرایی اعم از مرکزی و محلی را به عمل آورد. این حکم بعدها به موجب مقررات قانونی دیگر اصلاح شد که نمونه بارز آن قانون تعیین مرجع تصویب یا اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه

وزارتخانه‌ها مصوب ۱۳۶۶ است که مطابق آن، تصویب یا انجام هرگونه اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها، با کسب مجوز از مجلس در هر مورد بر عهده هیأت وزیران است. این حکم به معنای آن است که دولت برای تصویب اساسنامه هر سازمان دولتی باید مجوز لازم را از مجلس اخذ کند. در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸، موضوع مرجع صالح برای تصویب اساسنامه مطرح شد و این صلاحیت به شکل ذاتی و اصلی در اختیار مجلس قرار گرفت. در عین حال به مجلس اجازه داده شد در صورت صلاحدید این صلاحیت را به دولت تفویض اختیار کند. بدیهی است این موضوع استثنایی بر صدر اصل ۸۵ قانون اساسی محسوب می‌شد و در زمینه تغییر وضعیت حقوقی دستگاه‌های اجرایی (مثل انحلال و ادغام)، باید به صدر اصل ۸۵ مراجعه شود که مستند به اصول ۷۱ و ۵۸ قانون اساسی، همچنان این صلاحیت متعلق به مجلس است و قابل تفویض به مرجع دیگری نیست. تنها استثنایی که در زمینه سازمان‌های دولتی وجود دارد، موضوع اساسنامه آنهاست که تصویب آن قابل تفویض به دولت است، ولی درخصوص موضوعات دیگر مثل تأسیس، ادغام و انحلال، مقررات صدر اصل ۸۵ حاکم است.

اگر سازمان دولتی به موجب حکم قانونگذار عادی تأسیس شد، هرگونه تغییر وضعیت حقوقی دیگر در آن (ادغام و انحلال) نیز باید به موجب قانون عادی صورت گیرد. این وضعیت در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نیز صادق است، به این صورت که مجمع عمومی (یکی از ارکان مهم شرکت تجاری) به‌عنوان قوه مقننه شرکت، اقدام به انحلال شرکت می‌کند.

- ۲-۱۱- مطابق مواد ۲، ۳ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی به موجب قانون ایجاد می‌شوند.
- ۲-۱۲- به موجب مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶،^(۳) وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی به موجب و اجازه قانون ایجاد و تشکیل می‌شوند.
- ۲-۱۳- مطابق بندهای «ت» و «ث» ماده یک قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، وزارتخانه و مؤسسه دولتی به موجب قانون ایجاد و اداره می‌شوند.
- ۲-۱۴- بر اساس تبصره ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی^(۴) جدید بر اساس پیشنهاد دستگاه‌های ذی‌ربط موکول به

تأیید شورای عالی اداری و تصویب هیأت وزیران و با تصویب مجلس خواهد بود.

۳- وقتی قرار است به دلایل فنی و تخصصی یک مؤسسه مستقل دولتی از درون یک وزارتخانه یا قوه‌ای جدا شود (با حفظ نظارت‌های لازم از سوی بالاترین مقام آن دستگاه) و دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی شود، این امر چون ماهیت تقنینی دارد، باید به تصویب مجلس برسد، زیرا اعطای شخصیت حقوقی (ایجاد و تأسیس) و سلب آن (انحلال یا ادغام) از اختصاصات مقنن است و هیچ مرجع دیگری چنین صلاحیتی ندارد. بعد از حکم به تأسیس این گونه سازمان‌های دولتی، وضع و تصویب اساسنامه به‌عنوان قانون آن سازمان نیز جزء صلاحیت‌های تقنینی مجلس است که این امر از ذیل اصل ۸۵ و واژه «می‌تواند» که مفید اختیار است، قابل برداشت است. بنابراین اگر مجلس نخواهد موضوع تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را به دولت تفویض کند، اختیار لازم را دارد، زیرا این صلاحیت بالذات متعلق به قوه مقننه است. از این رو مشاهده می‌کنیم که در تمامی مراحل مختلف حیات یک سازمان دولتی، مقنن از صلاحیت لازم و ذاتی مربوط برخوردار است که شامل تمامی وضعیت‌های حقوقی سازمان‌های مذکور (تأسیس و اعطای شخصیت حقوقی، تصویب اساسنامه و تعیین وظایف و اختیارات و انحلال و ادغام آن) می‌شود. پس مرجع دیگری مانند شورای عالی اداری حق دخل و تصرف در وضعیت‌های مذکور را ندارد و تنها استثنا این است که بر اساس ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس می‌تواند در صورت صلاحدید، اختیار تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را به دولت تفویض کند و آنچه از واژه «دولت» به ذهن متبادر می‌شود، بر اساس مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (اداره کل قوانین، ۱۳۶۹؛ ۱۱۱۰، ۱۱۱۸، ۱۱۲۱، ۱۱۲۳، ۱۱۲۹، ۱۱۳۰) هیأت وزیران است نه مراجع دیگر در قوه مجریه مثل رئیس‌جمهور یا شوراهای عالی وابسته به قوه مجریه یا هر یک از وزیران. اگر شک و تردیدی در زمینه صلاحیت شورای عالی اداری یا رئیس‌جمهور در خصوص این‌گونه موضوعات رخ دهد، باید به اصل رجوع و به قدر متیقن اکتفا و از توسعه موارد استثنایی دوری کرد.

۴- نظرات شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی نیز دلالت بر آن دارد که موضوع تعیین وضعیت حقوقی سازمان‌های عمومی امری تقنینی و غیر قابل تفویض است. بدین لحاظ به نظرات شورای نگهبان در زمینه لایحه مصوب برنامه چهارم توسعه (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۵۶۳-۵۶۲) نگاهی می‌افکنیم.

۱-۴- متن مصوب اولیه مجلس در خصوص موضوع بند «الف» ماده ۱۳۹ به شرح زیر بود:

ماده ۱۴۲- به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است تا پایان برنامه چهارم حداقل بیست درصد از تعداد سازمان‌ها، نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را از طریق حذف و یا واگذاری آن به دیگر بخش‌ها و تجدید ساختار و انحلال دستگاه‌های غیرضرور با تأیید شورای عالی اداری کشور کاهش دهد.

نظر شورای نگهبان در خصوص بند «الف» ماده ۱۴۲^(۵) به شرح زیر بود: «موارد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی از این جهت که امور مذکور از شئون و وظایف قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) است و نمی‌توان این امور را به نهاد دیگری واگذار کرد:

۳۱- بندهای «الف» و «ج» ماده ۱۴۲.

مجلس متعاقب این ایراد، مصوبه خود را به شرح مندرج در بند «الف» ماده ۱۳۹ اصلاح و بر صلاحیت مجلس تصریح کرد.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، شورای نگهبان به درستی مرز حوزه تقنین از اجرا را به‌طور دقیق روشن کرده و بر این دیدگاه صحه گذاشته است که تأسیس، ادغام و انحلال دستگاه‌های اجرایی، از جمله صلاحیت‌های تقنینی مجلس است و شورای عالی اداری حق ورود و دخالت در این حوزه را ندارد، حتی اگر متن مصوب قانون به دلیل بی‌دقتی مقنن به شکلی باشد که شائبه صلاحیت و اختیار شورای عالی اداری را متبادر کند.

۲-۴- متن مصوب اولیه مجلس در زمینه موضوع بند «ج» ماده ۱۳۹ به شرح زیر بود: «ماده ۱۴۲^(۶) - به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

ج - ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش در یک واحد سازمانی، به‌طوری‌که واحدهای مربوط در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آن‌ها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثنا با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد».

نظر شورای نگهبان در خصوص بند «ج» ماده مذکور به شرح زیر بود:
 «موارد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی از این جهت که امور مذکور از شئون و وظایف قانونگذار (مجلس شورای اسلامی) است و نمی‌توان این امور را به نهاد دیگری واگذار کرد:

۳۱- بندهای «الف» و «ج» ماده ۱۴۲).

مجلس متعاقب این ایراد در انتهای مصوبه خود عبارت «تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود» را اضافه کرد. از جمله این واحدهای استانی، سازمان‌های برنامه و بودجه استان‌ها بود که به موجب ماده واحده لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان برنامه و بودجه استان‌ها مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۵ شورای انقلاب تأسیس شدند.

این ایراد شورای نگهبان نیز بیانگر آن است که شورای عالی اداری حق ورود به قلمرو صلاحیت‌های تقنینی مجلس را ندارد و اگر مجلس قبلاً در این زمینه قانونگذاری کرده است، مرجع صالح برای اصلاح قانون، خود مجلس است نه نهاد دیگری مثل شورای عالی اداری (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مهر ۱۳۸۶).

۵- هیات عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آرای خود به ماهیت تقنینی ادغام سازمان‌های عمومی تصریح کرده است. به موجب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹، سازمان صنایع کوچک ایران تشکیل و اساسنامه آن به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. شورای عالی اداری در مصوبه شماره ۱۹۰۱/۷۴۰۳۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲ وظایف و فعالیت‌های اجرایی - حمایتی سازمان مذکور را به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران منتقل کرد و نام شرکت مذکور را به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی (شرکت دولتی) تغییر داد و وظایف مربوط به سیاستگذاری و تنظیم مقررات مربوط به حمایت‌های لازم از صنایع کوچک را از سازمان صنایع کوچک ایران منتزع و به وزارت صنایع و معادن منتقل ساخت. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، قانونگذار سازمانی را به صورت مؤسسه دولتی با داشتن شخصیت حقوقی مستقل تشکیل داد، سپس بر اساس مصوبه شورای عالی اداری این مؤسسه در یک شرکت دولتی دیگر ادغام شد و بخشی از وظایف آن را به وزارت صنایع و معادن منتقل کرد. این امر با اصل ۱۳۳ قانون اساسی که بر اساس آن حدود وظایف و اختیارات هر وزارتخانه را قانون تعیین می‌کند، مغایرت داشت، زیرا در اینجا وظایف جدیدی به وظایف

وزارت صنایع و معادن افزوده می‌شود که موردنظر مقنن نبوده است. در لایحه تمرکز امور صنعت و معدن که در سال ۱۳۷۹ توسط دولت به مجلس ارائه شد، پیشنهادی دال بر ضرورت ایجاد سازمان صنایع کوچک وجود نداشت و وزیران وقت صنایع و معادن و فلزات در جریان تصویب قانون تمرکز امور صنعت و معدن به‌عنوان نمایندگان دولت عدم موافقت خود را در صحن علنی مجلس اعلام داشتند. پس از تصویب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مبنی بر تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران، به دلیل اینکه این ماده موجب گسترش تشکیلات دولت و افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود، از سوی شورای نگهبان مورد ایراد واقع شد.^(۷) پس از رد این بخش از مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان (مؤذنیان، ۱۳۸۰: ۱۳۲)، نمایندگان مجلس عبارت «با استفاده از امکانات موجود وزارتخانه مذکور» را به‌منظور تأمین نظر شورای نگهبان به مصوبه قبلی اضافه کردند. تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران زیرنظر وزارت صنایع و معادن به تصویب مقنن رسیده بود، با وجود این، شورای عالی اداری این سازمان را که به موجب ماده یک اساسنامه آن به‌عنوان مؤسسه دولتی تلقی شده بود، در شرکت شهرک‌های صنعتی ایران ادغام کرد. این مصوبه در دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گرفت و هیأت عمومی دیوان طی دادنامه شماره ۳۰۲ و ۳۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۸/۱۸، آن را به شرح زیر ابطال کرد:

«صرف‌نظر از اهداف مندرج در مصوبه مورد شکایت از حیث لزوم انتزاع وظایف سیاستگذاری از سازمان صنایع کوچک ایران و انتقال آن به وزارت صنایع و معادن، همچنین انتقال وظایف و فعالیت‌های اجرایی - حمایتی سازمان مذکور به شرکت شهرک‌های صنعتی ایران و اداره آن به‌صورت شرکت دولتی باشد یا عنوان مشابه آن و نیز ضرورت تدوین و تصویب استراتژی کلان صنعتی کشور و نیز حمایت از توسعه صنایع در مناطق کمتر توسعه‌یافته و با توجه به ضرورت‌های مربوط به آمایش سرزمین و استفاده بهینه از ظرفیت‌ها و رعایت سیاست‌های کلان اقتصادی، تولیدی، صنعتی و خدماتی در مناطق گوناگون کشور، اصولاً نظر به اینکه سازمان صنایع کوچک ایران به موجب ماده ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ و بند «ب» ماده ۵ قانون مذکور و به‌منظور حصول به اهداف خاص از جمله افزایش اشتغال صنعتی و حمایت از واحدهای کوچک بخش غیردولتی در جهت توسعه مناطق کمتر

توسعه‌یافته تشکیل گردیده و تصریحاً سیاستگذاری و تنظیم حمایت‌های لازم از صنایع کوچک بعهدہ آن سازمان محول شده است و باتوجہ بہ اینکہ قانون مذکور در جہت اصلاح ساختارهای صنعتی و اداری و اجرایی کشور و منطبق با اہداف برنامه سوم توسعہ و در عرض قانون برنامه و در جہت تحقق آن تصویب شدہ است و باتوجہ بہ اینکہ از بند «ب» مادہ یک قانون برنامه سوم توسعہ کہ وظایف دوازده گانہ شورای عالی اداری را بیان نمودہ، استفادہ و استنباط نمی‌شود کہ شورای مذکور مجاز بہ انحلال سازمان‌هایی باشد کہ اولاً قانون خاص دارند و ثانیاً قانون خاص آنها در ظرف زمانی برنامه، وضع و تقریر یافتہ و ثالثاً وظایف حکومتی و تعیین سیاست‌ها بہ آنها واگذار شدہ باشد و رابعاً عنصر مقوم سازمان مذکور سیاستگذاری و تعیین و تنظیم سیاست‌های مربوط بہ صنایع کوچک اعم از سخت‌افزاری و نرم‌افزاری می‌باشد و با حذف این وظیفہ و انتقال آن بہ وزارتخانہ عملاً در جہت انحلال سازمان یادشدہ اقدام شدہ و اضافہ کردن این عنوان بہ شرکت شہرک‌های صنعتی با ملاحظہ اینکہ صرفاً وظیفہ تصدی‌گری بہ شرکت شہرک‌ها منتقل می‌شود، خود نوعی دوگانگی در وظایف مربوط بہ حاکمیت و تصدی ایجاد می‌کند، با توجہ بہ جہات یادشدہ و جہات دیگر مصوبہ شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۲ مخالف قانون و مغایر اختیارات شورای مذکور تشخیص و بہ استناد قسمت اخیر مادہ ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

ہمان‌گونہ کہ ملاحظہ می‌شود، وقتی قوہ مجریہ نتوانست از تصویب مادہ ۸ قانون تمرکز امور صنعت و معدن و تشکیل وزارت صنایع و معادن مبنی بر تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران جلوگیری کند، بہ استناد اختیارات شورای عالی اداری، سازمان مذکور را در شرکت دولتی دیگری ادغام کرد و در واقع شخصیت حقوقی آن را از بین برد و برخلاف نظر و ہدف مقنن، مسیر دیگری را برای ساماندہی صنایع کوچک طراحی کرد، درحالی‌کہ اگر دولت در پی اصلاح این تصمیم مجلس بود، باید از مسیر قانونی آن یعنی ارائہ لایحہ بہ مجلس یا از طریق راهکارهای مندرج در بندہای ۷ و ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مشکل را حل می‌کرد، نہ اینکہ با تجاوز بہ قلمرو صلاحیت‌های اختصاصی مجلس، اقدام بہ قانونگذاری کند و موجب تداخل در وظایف قانونی قوای دیگر شود. بہ منظور رفع مشکل، روش دیگری انتخاب شد، بہ این مضمون کہ برای رفع ایراد ہیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ہنگام بررسی لایحہ بودجہ سال ۱۳۸۳ کل کشور در مجلس، نام

شرکت شهرک‌های صنعتی ایران به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران تغییر یافت و ردیف بودجه آن نیز با همین عنوان در قانون مذکور ابلاغ شد. این عنوان جدید بعدها در قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی مصوب ۱۳۸۴، قانون اصلاح جداول شماره ۴ و ۸ قانون برنامه چهارم توسعه و متمم قانون بودجه سال ۱۳۸۵ کل کشور مصوب ۱۳۸۵، قانون نحوه واگذاری مالکیت و اداره امور شهرک‌های صنعتی مصوب ۱۳۸۷ و قانون اصلاح ماده واحده و ردیف‌های قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور مصوب ۱۳۸۸ نیز تکرار شد و به نوعی قانونگذار مصوبه شورای عالی اداری را تنفیذ کرد که بر این نحوه قانونگذاری نیز ایرادات جدی وارد است.

۲- تحلیل، نقد و ارزیابی مسئله

۲-۱- اعطای شخصیت حقوقی و بازپس‌گیری آن (تأسیس و انحلال)

همان‌گونه که ذکر شد، بر اساس اصول حقوقی، اعطای شخصیت حقوقی از اختصاصات مقنن است. به موجب ماده ۵۸۳ قانون تجارت مصوب ۱۳۱۱، کلیه شرکت‌های تجاری مذکور در این قانون شخصیت حقوقی دارند. بر اساس ماده ۵۸۴ قانون مذکور تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند، از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد، شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند. در مورد اشخاص حقوقی حقوق خصوصی، به دلیل کثرت و تعدد آنها قانونگذار در قانون تجارت با تعیین چهارچوب‌ها، ضوابط، ترتیبات و قواعد کلی، مجوز لازم را در خصوص نحوه تأسیس و انحلال صادر کرده است و بر این اساس مؤسسان هر شرکت تجاری یا موسسه غیرتجارتی در چهارچوب این ضوابط می‌توانند اقدام به تأسیس و ثبت نمایند و تغییر وضعیت حقوقی آنها (ادغام و انحلال) نیز تابع تشریفات مقرر در اساسنامه (از طریق مجمع عمومی) است و نیازی به اذن موردی مقنن ندارد زیرا با توجه به تعداد بسیار زیاد اینگونه اشخاص حقوقی اذن موردی مقنن غیرممکن و از توان و ظرفیت مقنن خارج است. در مورد اشخاص حقوقی حقوق عمومی، ماده ۵۸۶ قانون تجارت مقرر می‌کند مؤسسات و تشکیلات دولتی و بلدی به محض ایجاد و بدون احتیاج به ثبت، شخصیت حقوقی می‌یابند. در خصوص اینگونه اشخاص به دلیل محدودیت و تعداد کم آنها در مقایسه با اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نحوه قانونگذاری فرق

می‌کند بدین نحو که مقنن به صورت موردی هم در خصوص تأسیس و هم در مورد تغییر وضعیت حقوقی آن‌ها (ادغام و انحلال) و هم درباره تدوین اساسنامه تعیین تکلیف می‌کند و صلاحیت خود را به نهاد دیگری تفویض نمی‌کند. تنها استثنایی که در این زمینه وجود دارد مربوط به تفویض اختیار مجلس به دولت یا کمیسیون‌های داخلی خود برای تصویب اساسنامه است که این حکم استثنا محسوب می‌شود و صرفاً در مورد تصویب اساسنامه قابل اعمال است و نمی‌توان آن را به سایر موارد (تأسیس، ادغام و انحلال) تسری داد، لذا تأسیس شخص حقوقی حقوق عمومی و به تبع آن ادغام و انحلال بی‌شک نیازمند مجوز مقنن است. این امر در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹، قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تصریح شده است، یعنی سطوح تشکیلات کلان دولت (وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی) برای ایجاد، نیازمند حکم قانونگذارند و نمی‌توان بدون اذن مقنن، آنها را ایجاد کرد، زیرا داشتن شخصیت حقوقی و دارا شدن حق و تکلیف را قانون معین می‌کند. اعطای شخصیت حقوقی به این معناست که یک عدمی به اذن مقنن پا به عرصه وجود و حیات می‌گذارد و دارای حق و تکلیف می‌شود و سلب این شخصیت حقوقی نیز توسط همان مقنن صورت می‌گیرد. بنابراین همان گونه که اصل وجودی یک سازمان دولتی به حکم مقنن وابسته است و حیات حقوقی آن از حکم قانونگذار نشأت می‌گیرد، سلب این حیات نیز قاعدتاً باید به موجب حکم مقنن صورت گیرد، لذا تأسیس، ادغام و انحلال اشخاص حقوقی حقوق عمومی ماهیت تقنینی دارد.

۲-۲- عدم تفویض قانونگذاری و اصل عدم صلاحیت

پرسش این است که آیا این امر قابل تفویض به قوه مجریه است یا خیر؟ بر اساس صدر اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند و تنها موارد استثنا نیز در صدر و ذیل اصل مذکور مشخص شده است که یکی کمیسیون‌های داخلی مجلس در خصوص تمامی قوانین و دیگری کمیسیون‌های داخلی و هیأت وزیران در زمینه اساسنامه سازمان‌های عمومی است. بنابراین حتی مجلس نیز نمی‌تواند این اختیار خود را به مرجع دیگری مثل شورای عالی اداری تفویض کند. مؤید این امر نظرهای شورای نگهبان است که در قسمت‌های قبل به آن اشاره شد. همچنین اصل عدم صلاحیت مقامات و نهادهای حکومتی مبین این امر است که اگر درباره صلاحیت

شورای عالی اداری نسبت به موضوع ادغام و انحلال شک و تردیدی ایجاد شود، باید به اصل رجوع کرد و قایل به عدم صلاحیت شد.

۲-۳- صلاحیت ارکان شخص حقوقی حقوق خصوصی در زمینه انحلال

شرکت‌های تجارتي موضوع قانون تجارت همانند شرکت‌های دولتي دارای ارکان سه‌گانه‌اند. رکن اول، قوه مقننه شرکت (مجمع عمومي) است که در شرکت‌های دولتي چون صاحب سهم دولت است، عده‌ای از وزیران به نمایندگی از دولت عهده‌دار این مسئولیت هستند و در شرکت‌های تجارتي، صاحبان سهم عضو مجمع عمومي (عادی یا فوق‌العاده) هستند که از جمله صلاحیت‌های مجمع عمومي انحلال شرکت است. رکن دوم که به‌عنوان قوه مجریه شرکت عمل می‌کند، اعضای هیأت مدیره شرکت هستند که در شرکت‌های دولتي نیز از همین عنوان و نام استفاده می‌شود. همان‌گونه که تأسیس شرکت با اراده و قصد اعضای مجمع عمومي مؤسس صورت می‌گیرد که بالاترین رکن شرکت است، انحلال آن نیز باید با اراده صاحبان سهم به‌عنوان مالکان واقعی شرکت محقق شود و نمی‌توان این امر را به رکن دیگر شرکت یعنی هیأت مدیره (قوه مجریه) واگذار کرد، از این‌رو قانونگذار در ماده ۸۳ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۹ صلاحیت انحلال شرکت را به اعضای مجمع عمومي فوق‌العاده واگذار کرده است.^(۸)

۲-۴- تعارض بین جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) با بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۳۹ و بند «الف» ماده ۱۳۷ قانون برنامه چهارم توسعه

حال به پرسش اصلی و کلیدی این نوشتار می‌پردازیم و آن تعارض ظاهري بین جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه (تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه) با بند «الف» ماده ۱۳۷ و بند «الف» و «ب» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه است که چگونه قانونگذار در قانون واحد، دو حکم ظاهراً متعارض با یکدیگر وضع کرده است و چگونه می‌توان آن را تحلیل، ارزیابی و جمع کرد.

قبل از پاسخ به این پرسش باید به پیشینه تاریخی موضوع مذکور اشاره شود.

در تیرماه ۱۳۸۵ تعدادی از نمایندگان مجلس طرح استفساریه بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه توسعه را به مجلس

ارائه دادند. در مقدمه توجیهی طرح مذکور ذکر شده بود با عنایت به اینکه قانون مصوب مجلس از طریق وضع قوانین بعدی توسط مجلس قابل اصلاح است و اخیراً شورای عالی اداری با تفسیری جدید و گسترده از اختیارات خود در عمل مصوبات مجلس را بلااثر ساخته و با توجه به اینکه قانونگذاری بر اساس قانون اساسی، خاص مجلس است و تفسیر مذکور اختلال، موازی کاری، نهادسازی جدید و عدم ثبات در قانونگذاری را به دنبال دارد و در عمل حق قانونگذاری مجلس را مخدوش می‌سازد، از این رو طرح مذکور تقدیم شده است. در تفسیر ارائه‌شده، بند «الف» ماده ۱۳۹ قانون یادشده ناسخ جزء (۱) بند «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه قلمداد شده بود.

ایراد این تفسیر این بود که در قانونی که مواد آن در یک زمان تصویب شده‌اند، پذیرفته نیست که ماده‌ای به وسیله ماده دیگر نسخ شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

درباره موضوع مذکور دو نظر وجود دارد. اول اینکه اختیار شورای عالی اداری ناظر به مطلق دستگاه‌های اجرایی نیست، بلکه محدود به مؤسسات و شرکت‌های دولتی است و اصل، عدم تعارض مواد یک قانون با یکدیگر است، از این رو با توجه به قاعده الجمع مهما ممکن اولی من الطرح باید گفت که قسمت اخیر ماده ۱۳۹ در مورد انحلال و ادغام دستگاه‌های غیرضروری، ناظر به انحلال و ادغام وزارتخانه‌ها خواهد بود که بر اساس اصل ۱۳۳ نیاز به حکم قانون دارد، ولی در مورد مؤسسات و شرکت‌های دولتی این اختیار متعلق به شورای عالی است.

دوم آنکه رجوع به اصل در مواقع تردید یا تعارض، خود یک اصل مسلم است و در این مقوله به استناد مجموع اصول قانون اساسی در خصوص صلاحیت‌های مجلس، اصل بر صلاحیت ذاتی مجلس در قانونگذاری است، از این رو حتی مجلس نیز نمی‌توانسته این اختیار را به قوه مجریه واگذار کند، زیرا بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی، صلاحیت قانونگذاری قابل تفویض به مرجع دیگری نیست.

«اگرچه ممکن است بند(الف) ماده ۱۳۹ قانون مذکور با مفاد ذیل بند(الف) ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه (مبنی بر اینکه مصوبات شورای عالی اداری پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا خواهد بود) متعارض به نظر برسد، ولی این تعارض ظاهری و غیرمستقر (غیرواقعی) است و با اندک تأملی زایل می‌شود، چه آنکه بند(الف) ماده ۱۳۹ به تعبیر

دانشمندان اصول، حاکم بر بند(الف) ماده یک و مفسر آن است، یعنی حکم بند(الف) ماده یک قانون برنامه سوم را به غیر مورد ادغام و انحلال دستگاه‌های غیر ضرور محدود و معین کرده است و بدین ترتیب تصمیمات خود را در این خصوص باید در قالب پیش‌نویس لایحه مدون نماید تا از طریق هیأت وزیران به صورت لایحه قانونی به مجلس تقدیم گردد» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵).

۳- رویه‌ها (نقد و ارزیابی)

اینک به برخی از مصوبات شورای عالی اداری که مربوط به حوزه تقنین و دخالت در امر قانونگذاری است، اشاره می‌شود:

۱-۳- ادغام سازمان صنایع دستی ایران و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری

۱-۳-۱- به موجب قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳، سازمان مذکور به صورت مؤسسه دولتی وابسته به وزارت صنایع و معادن تشکیل می‌شود.
۱-۳-۲- بر اساس ماده (۱) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری مصوب ۱۳۸۲، سازمان‌های میراث فرهنگی کشور و ایرانگردی و جهانگردی از وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتزع و از ادغام آنها سازمان میراث فرهنگی و گردشگری با کلیه اختیارات و وظایفی که سازمان‌های مذکور به موجب قوانین و مقررات مختلف دارا بوده‌اند و تمامی امکانات، اموال و نیروی انسانی زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود.

۱-۳-۳- شورای عالی اداری طی مصوبه شماره ۱۹۰۱/۷۳۹۲ مورخ ۱۳۸۵/۱/۲۱ به استناد بند(۱) جزء «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه، سازمان صنایع دستی ایران را از وزارت صنایع و معادن منتزع و در سازمان میراث فرهنگی و گردشگری ادغام کرد و نام سازمان جدید را به نام سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تغییر داد.

۱-۳-۴- همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، دو مؤسسه دولتی که به موجب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تأسیس شده بودند، شخصیت حقوقی خود را از دست دادند و شورای عالی اداری با ایجاد یک شخصیت حقوقی جدید، سازمان جدیدی با عنوان سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری تشکیل داد.

این مصوبه با اصل ۱۳۳ قانون اساسی مغایر است، زیرا به موجب این اصل تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان (و به تبع آن تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات و وظایف هر وزارتخانه) به موجب قانون تعیین می‌شود، درحالی‌که مقنن در قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران مصوب ۱۳۸۳، سازمان صنایع دستی ایران را وابسته به وزارت صنایع و معادن ذکر کرده بود. این سازمان زیرمجموعه و تحت نظارت قیومتی وزارت صنایع و معادن بود، ولی شورای عالی اداری با ورود در حوزه تقنین و دخالت در قلمرو صلاحیت مجلس، موجب تحدید حدود اختیارات وزارت صنایع و معادن و خارج کردن سازمان صنایع دستی از حوزه نظارت وزارت مذکور شد. کاهش یا افزایش حدود وظایف و اختیارات هر وزارتخانه با مجلس است نه شورای عالی اداری و این شورا نمی‌بایست با تفسیر موسع و نادرست از بند (۱) جزء «ب» ماده یک قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه این مصوبه را صادر می‌کرد.

۳-۲- مصوبات جدید شورای عالی اداری پس از تصویب قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه

قبل از ورود به این بحث، به این نکته اشاره می‌شود که ممکن است این شبهه وجود داشته باشد که بند (۱) ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری در زمینه وظایف و اختیارات شورای عالی اداری (اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی به استثنای دستگاه‌هایی که احکام آن‌ها در قانون اساسی آمده یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است) ناسخ حکم مقرر در قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۶ باشد ولی این شبهه با مراجعه به زمان تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی که ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ است^(۹) و زمان تصویب قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه که ۱۳۸۶/۳/۲۲ است، برطرف می‌شود. ازاین‌رو مصوبات شورای عالی اداری باید با رعایت قانون اخیر تنظیم شود، ولی این شورا در مصوباتی که داشته است، بار دیگر به حوزه تقنین ورود پیدا کرده است که می‌توان به ادغام سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای در دانشگاه جامع علمی کاربردی و آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای وزارت آموزش و پرورش و تشکیل سازمان ملی مهارت اشاره کرد.

نتیجه‌گیری

شورای عالی اداری توسط مقنن در سال ۱۳۶۸ تأسیس شد و در قوانین برنامه اول، دوم، سوم و چهارم توسعه احکام آن تکرار شد، با وجود این تردیدها و شبهاتی در زمینه قلمرو اختیارات و وظایف و تداخل آن با صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی در خصوص موضوع تأسیس سازمان‌های دولتی و ادغام و انحلال آن‌ها ایجاد شد که سرانجام قانونگذار به منظور رفع این شبهات در قانون اصلاح مواد ۱۳۹ و ۱۵۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۶ مقرر نمود هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود، صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود. با این حال شورای عالی اداری در مصوبات جدید خود به استناد ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بار دیگر به حوزه و قلمرو تقنینی مجلس شورای اسلامی ورود پیدا کرده که می‌توان به تشکیل سازمان ملی مهارت و سازمان غذا و دارو اشاره کرد. صدور این مصوبات باعث شد که نمایندگان مجلس در سال ۱۳۹۰ طرح الحاق یک تبصره به ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را ارائه کنند با این استدلال که اختیار شورامنحصربه اقدام در محدوده قوانین است در حالی که به دلیل اطلاق ماده مذکور این توهم ایجاد شده که این ماده حاکم بر کلیه قوانین است و می‌توان با استناد به آن تصمیمی مغایر با قانون نیز اتخاذ کرد. در نهایت مجلس در سال ۱۳۹۱ با اصلاح ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه بر صلاحیت تقنینی مجلس در این خصوص تصریح نمود. این قانون بر اساس ماده ۲۳۵ آن تا پایان ۱۳۹۴ معتبر است، لذا پیشنهاد می‌شود مجلس در یک قانون دائمی این صلاحیت را تصویب کند.

یادداشت‌ها

۱- ماده ۱۳۷- الف- دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاه‌های اجرائی و وزارتخانه‌ها را متناسب با سیاست‌ها و احکام این برنامه و تجربه سایر کشورها، جهت برطرف کردن اثربخشی ناقص، تعارض‌های دستگاهی و غیرکارآمدی و عدم جامعیت، عدم کفایت، تمرکز امور، موازی‌کاری‌ها و همچنین بهره‌گیری همه‌جانبه از فناوری‌های نوین و روش‌های کارآمد، با هدف نوسازی، متناسب‌سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک منظومه منسجم، کارآمد، فراگیر و باکفایت، اثربخش و غیرمتمرکز طراحی نماید و لایحه ذی‌ربط را شش ماه پس از تصویب این قانون به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند، به طوری که امکان اجرای آن از ابتدای سال دوم برنامه چهارم میسر باشد. ...

- ماده ۱۳۹- به منظور اصلاح ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرائی، اقدام‌های ذیل انجام می‌گردد:

الف- دولت موظف است تا پایان سال اول برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد حذف و یا واگذاری حداقل بیست درصد (۲۰٪) از تعداد سازمان‌ها و نهادها، مؤسسات و شرکت‌ها و نظایر آن را به سایر بخش‌ها و ادغام و انحلال دستگاه‌های غیرضرور را جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

ب- ممنوعیت ایجاد وزارتخانه، مؤسسه دولتی، نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی و دستگاه‌هایی با عناوین مشابه، مگر در موارد استثناء با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی.

ج- ادغام کلیه واحدهای سازمانی هر وزارتخانه (به استثنای شرکت‌های دولتی) در سطح استان، شهرستان، بخش و... در یک واحد سازمانی، به طوری که واحدهای مربوطه در مرکز عهده‌دار راهبری و انجام امور ستادی آنها باشند. سطح سازمانی واحدهای موضوع این بند و موارد استثناء با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب شورای عالی اداری می‌رسد.

تغییر یا ادغام واحدهای استانی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۲- براساس قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶، کشور ایران به شش استان تقسیم شده بود، سپس به موجب قانون اصلاح قانون تقسیمات کشور و اصلاح قانون راجع به محصلین کلاس اختصاصی وزارت داخله مصوب ۱۳۱۶، کشور ایران به ده استان تقسیم شد که اسامی هر استان در قوانین ذکر شده احصا شده بود.

- ۳- در مواد ۲، ۳ و ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۴۹ نیز وزارتخانه، مؤسسه دولتی و شرکت دولتی به موجب قانون ایجاد می‌شدند.
- ۴- دستگاه اجرایی بر اساس ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، می‌شود.
- ۵- همان بند «الف» ماده ۱۳۹ که پس از اصلاحات در مصوبه نهایی به بند «الف» ماده ۱۳۹ تغییر یافت.
- ۶- همان ماده ۱۳۹ است که پس از اصلاحات در مصوبه نهایی به ماده ۱۳۹ تغییر یافت.
- ۷- نظر به اینکه تشکیل سازمان صنایع کوچک ایران در ماده ۸ در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود و این امر به افزایش هزینه عمومی منجر می‌شود و طریق جبران آن نیز مشخص نشده است، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۸- البته قانونگذار در شرایطی اختیار انحلال شرکت تجاری را به دلیل ماهیت خاص و تفاوت ماهوی آن با شرکت دولتی به دادگاه صلاحیت‌دار نیز داده است (مواد ۱۴۱ و ۲۰۱ قانون مذکور).
- ۹- رجوع کنید به نامه شماره ۳۸۵/۱۰۹۷۴۰ مورخ ۱۳۸۶/۷/۲۴ مندرج در مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۸۶ منتشر شده در روزنامه رسمی، ص ۵۰۸.

منابع و مأخذ

- اداره کل قوانین (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد دوم.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۷۹)، مجموعه سازمان‌های دولتی، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، چاپ اول، جلد سوم.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (۱۳۸۹)، مجموعه مصوبات شورای عالی اداری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول، جلد دوم.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۷)، مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۸۶، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، جلد اول.
- روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۶)، شماره ۱۹۰۸۶، مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۸، شماره ویژه قوانین و مقررات ۲۸۶.
- مذاکرات جلسات علنی مجلس شورای اسلامی، جلسات ۲۳۳، ۲۴۸، ۲۶۱، ۲۸۳، ۳۱۴ و ۳۳۲ دوره ششم، روزنامه رسمی شماره‌های ۱۷۸۸۴، ۱۷۹۱۷، ۱۷۹۶۳، ۱۸۰۲۹، ۱۸۱۲۳، ۱۸۱۶۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۸)، درباره مصوبه شورای عالی اداری مبنی بر انتزاع سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، شماره مسلسل ۹۶۲۶.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۳، ملاحظات حقوقی تکمیلی، شماره مسلسل ۸۵۸۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی ادغام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در نهاد ریاست جمهوری (مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری)، شماره مسلسل ۸۴۶۵.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، اظهارنظر کارشناسی درباره طرح استفساریه بند (الف) ماده (۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و

- فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و جزء (۱) بند (ب) ماده (۱) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شماره مسلسل ۷۸۶۶ ۱۹۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، اظهار نظر کارشناسی درباره طرح اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، شماره مسلسل ۱۹۰۸۲۴۰.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)، بررسی تصمیم شورای عالی اداری در ادغام ۲۸ شورای عالی ۱- ابعاد حقوقی، شماره مسلسل ۸۵۱۴.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال چهارم، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
- مؤذنیان، محمدرضا (۱۳۸۰)، مجموعه نظریات شورای نگهبان درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، سال اول، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر میزان، چاپ بیستم، جلد دوم.

وظایف و کار ویژه‌های دادگاه قانون اساسی جمهوری ایتالیا

مصطفی منصوریان^{۱*}، مسعود اخوان فرد^۲

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

۲- دکتری حقوق بین‌الملل و رئیس دانشگاه آزاد واحد تهران شمال

پذیرش: ۱۳۹۲/۶/۱۴

دریافت: ۱۳۹۲/۰۳/۰۱

چکیده

صیانت از قانون اساسی به عنوان میثاق ملی و سند حقوقی سیاسی کشور نخست به لحاظ برتری قانون اساسی بر سایر قوانین و مقررات عادی که توسط پارلمان‌ها به تصویب می‌رسد، دوم به جهت تضمین لازم برای مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی و سوم از نقطه نظر پاسداری از نقض قانون اساسی توسط قوای حاکم امری کاملاً مهم و ضروری به حساب می‌آید که در همه نظام‌های حقوقی تدابیری برای آن اندیشیده شده است. نظام حقوقی جمهوری ایتالیا نیز به‌مثابه یکی از این کشورهاست که دادگاه قانون اساسی را برای نیل به این اهداف تأسیس نموده و از حدود نیم قرن تجربه آن برخوردار می‌باشد که این نوشتار به بررسی صلاحیت‌ها و کارویژه‌های نهاد مزبور می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: دادرسی اساسی، دادگاه قانون اساسی، مطابقت قوانین با قانون اساسی، تصمیمات دادگاه قانون اساسی.

مقدمه

نظام حقوقی هر کشور متشکل از نهادها و هنجارهایی است که در درون آن نظام با یکدیگر در تعامل بوده و همگی در راستای تحقق به اهداف مندرج در قانون اساسی قرار دارند. در واقع، قانون اساسی مبین اصول و ارزش‌های بنیادین یک نظام حقوقی است و همین امر، ضرورت پاسداشت مقررات آن را هویدا می‌سازد. بدین‌سان در این نوشتار، صیانت از قانون اساسی در ایتالیا را مورد بحث و بررسی قرار داده و به تبیین وظایف و کارویژه‌های دادگاه قانون اساسی این کشور، که چنین وظیفه مهمی را بر عهده دارد می‌پردازیم و در همین راستا نیز دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران به‌طور تطبیقی مورد توجه قرار می‌گیرد. درعین‌حال، برای درک بهتر و مقرون به صواب جایگاه دادگاه قانون اساسی ایتالیا، آشنایی با نظام حقوقی جمهوری ایتالیا مناسب و ضروری به‌نظر می‌رسد که ذیلاً به‌طور مختصر به آن می‌پردازیم:

تدوین نظام حقوقی ایتالیا بر اساس حقوق رم و قوانین ناپلئونی^(۱) فرانسه می‌باشد که در قرن نوزدهم و در دوره سلطنت ویکتور امانوئل^(۲) به دنبال آنکه ایتالیا به سرزمینی متحد^(۳) بدل گشت، قوانین سرزمین پادشاهی ساردینیا^(۴) سراسر این کشور را تحت تأثیر خود قرار داد. با روی کار آمدن موسولینی^(۵) در سال ۱۹۲۲ میلادی، رژیم فاشیستی ایتالیا^(۶) تأسیس شد و تا سال ۱۹۴۵ میلادی بر این کشور حاکم بود که با اعدام موسولینی در سال ۱۹۴۳ میلادی، مقدمات فروپاشی آن رژیم نیز فراهم گشت و در نهایت در هجدهم ژوئن سال ۱۹۴۶ میلادی در پی شرکت مردم ایتالیا در یک همه‌پرسی، نظام جمهوری پارلمانی^(۷) جایگزین رژیم دیکتاتوری شد (McGaw Smyth, 1948: 205-222).

شایان‌ذکر است که قانون اساسی ایتالیا در فاصله بین بیست و پنجم ماه ژوئن سال ۱۹۴۶ میلادی لغایت سی و یکم ماه ژوئیه سال ۱۹۴۷ میلادی به وسیله مجلس مؤسسان^(۸) این کشور تنظیم و سپس به تصویب رسید و از بیست و هفتم دسامبر سال ۱۹۴۷ میلادی نیز به اجرا درآمد (Einaudi, 1948:661-676; Adams and Barile, 1953,: 61).

قانون اساسی ایتالیا متشکل از ۱۳۹ ماده می‌باشد و به سه بخش اصلی قابل تقسیم است: اصول اساسی^(۹) (مواد ۱-۱۲)، حقوق و وظایف شهروندان^(۱۰) (مواد ۱۳-۵۴) و سازمان و تشکیلات جمهوری^(۱۱) (مواد ۵۵-۱۳۹).

در این رابطه، حکومت ایتالیا بر اساس اصل تفکیک قوا و حاکمیت قانون بنا گشته و

مشارکت سیاسی نیز در آن عمدتاً به‌طور غیرمستقیم و دموکراسی نمایندگی صورت می‌پذیرد^(۱۲) (Robbers, 2007: 445). طبق ماده ۵۵ قانون اساسی ایتالیا، قوه مقننه از دو رکن تشکیل شده است: الف - مجلس نمایندگان^(۱۳) که از ۶۳۰ نماینده برای یک دوره ۵ ساله تشکیل می‌شود؛^(۱۴) ب - مجلس سنا^(۱۵) که متشکل از ۳۱۵ سناتور منتخب مردم برای یک دوره ۵ ساله می‌باشد.^(۱۶) در خصوص وضع قانون نیز لازم به ذکر است که قوانین در صورتی مورد تأیید تلقی می‌گردند که یک لایحه یکسان توسط هر دو مجلس به تصویب برسد.^(۱۷) قوانین تصویب‌شده، پس از تصویب ظرف مدت یک ماه توسط رئیس‌جمهور توشیح می‌شوند.^(۱۸)

مسئله قابل توجه دیگر، انتخابات پارلمانی ایتالیا می‌باشد که رویه‌های حاکم بر آن به قوانین عادی واگذار کرده است. سابقاً^(۱۹) نظام رأی‌گیری تناسبی^(۲۰) به پراکندگی آراء و در نتیجه بی‌ثباتی نظام حاکم منجر می‌شد^(۲۱) و در نتیجه برای مقابله با این مسئله، در سال ۲۰۰۵ اصلاحاتی در قانون انتخابات ایتالیا به‌عمل آمد و مطابق با قانون اصلاح شده مذکور،^(۲۲) هر حزبی که بتواند بیش‌ترین آراء (اکثریت نسبی) یک حوزه را بدست آورد، دارای ۵۵ درصد کرسی‌های آن ناحیه نیز خواهد شد.

رئیس‌جمهور ایتالیا نیز رئیس حکومت و مظهر وحدت ملی است^(۲۳) و با رأی مخفی و اکثریت دو سوم اعضای شرکت‌کننده در اجلاس مشترک مجلسین و یا پس از دور سوم رأی‌گیری با اکثریت مطلق آراء اعضاء مزبور برای یک دوره هفت ساله انتخاب می‌گردد.^(۲۴) نکته شایان توجه در خصوص اعمال دادرسی اساسی در ایتالیا اینکه چنین امری توسط «دادگاه قانون اساسی» به‌عنوان یک نهاد خاص قضایی انجام می‌پذیرد و وظیفه اصلی این نهاد بررسی انطباق قوانین عادی با قانون اساسی است، درعین حال که کارویژه‌های مهم دیگری را نیز بر عهده دارد.^(۲۵)

۱. پیشینه دادگاه قانون اساسی ایتالیا

دادگاه قانون اساسی نهاد نسبتاً جدیدی است که مشابه آن قبل از قانون اساسی ۱۹۴۷ میلادی ایتالیا وجود ندارد. این نوع نظارت قانونی برای اولین بار در دهه ۱۹۲۰ میلادی بر اساس نظریه‌های حقوقدان مشهور اتریشی، هانس کلسن^(۲۶) شکل گرفته است و بدین ترتیب نیز بعد از جنگ جهانی دوم، آشکال متفاوت دادگاه قانون اساسی در قوانین

اساسی کشورهای اروپای شرقی و شوروی سابق به گونه‌ای در نظر گرفته شد.^(۲۷) قانون اساسی جدید ایتالیا در سال ۱۹۴۷ میلادی، دادگاه قانون اساسی را مورد پیش‌بینی قرار داد که البته این نهاد به دلیل مشکلات سیاسی^(۲۸) در انتخاب قضات در سال ۱۹۵۶ تأسیس یافت و بدین ترتیب ایتالیا در طی این دوره (۱۹۴۷-۱۹۵۶) سیستم غیرمتمرکز دادرسی اساسی را تجربه نمود که در آن دادگاه‌های عادی از اعمال قوانینی که آن‌ها را خلاف قانون اساسی تشخیص می‌دادند، خودداری می‌نمودند و این تجربه نیز به‌خاطر عدم تمایل قضات دادگاه‌های عادی و اداری به اجرای اصول قانون اساسی جدید به‌طور قابل توجهی مورد انتقاد قرار گرفت (Gianluca, 2008: 3).

۲. ساختار شکلی دادگاه قانون اساسی ایتالیا

مواد ۱۳۴ تا ۱۳۷ قانون اساسی ایتالیا چارچوب کلی دادگاه قانون اساسی را مشخص می‌کند و قوانین بنیادین ۱۱ مارس ۱۹۵۳ (شماره ۱) و ۹ فوریه ۱۹۴۸ (شماره ۱) و قانون موضوعه ۱۱ مارس ۱۹۵۳ (شماره ۸۷) به تبیین وضعیت حقوقی و چگونگی کارکرد دادگاه قانون اساسی می‌پردازند.^(۲۹) علاوه بر این نیز، دادگاه قانون اساسی ایتالیا در سال ۱۹۵۶ رویه‌های رسیدگی خود را قبل از پذیرش پرونده‌ها اعلام نموده است. (A. Alito, 1972: 13)

دادگاه قانون اساسی ایتالیا به‌عنوان دادگاهی خاص و فارغ از گرایش‌های سیاسی، خارج از ساختار سلسله‌مراتبی دادگاه‌های عادی در پاسخ به نظریه «تمرکز در نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی» تشکیل شده است^(۳۰) (Farrelly and H. Chan, 1957: 324).

طبق ماده ۱۳۵ قانون اساسی ایتالیا، دادگاه قانون اساسی متشکل از ۱۵ قاضی می‌باشد که مشتمل بر قضات یا قضات بازنشسته بالاترین سطوح قضایی (دیوان عالی کشور، دیوان محاسبات و شورای دولتی)، اساتید حقوق و وکلای با حداقل بیست سال تجربه کاری می‌باشد.^(۳۱) ۵ قاضی توسط رأی اکثریت سه دادگاه عالی ایتالیا انتخاب می‌شوند: دیوان عالی کشور^(۳۲) به‌عنوان عالی‌ترین دادگاه عادی سه قاضی را انتخاب می‌نماید. دیوان محاسبات^(۳۳) به‌عنوان نهاد مستقل اداری و مالی که اعمال قوه مجریه در این خصوص را کنترل می‌نماید، یک قاضی را انتخاب کرده و شورای دولتی^(۳۴) نیز به‌عنوان نهاد مستقلی که بر پیش‌نویس صورت حساب‌ها و مصوبات نظارت می‌کند، یک قاضی را انتخاب می‌نماید. ۵ قاضی توسط رئیس‌جمهور معرفی می‌گردند و ۵ قاضی آخر نیز با رأی

اکثریت اعضای مجلسین که در این رابطه جلسه مشترکی را ترتیب می‌دهند، تعیین می‌شوند. نصاب اکثریت لازم در رابطه با رأی پارلمان، در سه رأی‌گیری اول دو سوم و سپس سه پنجم می‌باشد که این مسئله برای اقلیت پارلمان به‌نوعی قدرت و تو ایجاد می‌نماید. این مسئله به‌وضوح در دوره نخست‌وزیری سیلیویو برلوسکونی^(۳۵) مشاهده شده است، بدین ترتیب که دولت برلوسکونی یکی از وزرای سابق که از دولت دینی^(۳۶) عزل شده بود را به دادگاه قانون اساسی معرفی می‌نمود و جبهه چپ میانه نیز از رأی دادن به وی خودداری می‌کرد و نهایتاً پس از ماه‌ها وقفه، برلوسکونی مجبور به معرفی شخص دیگری شد (Ferrari, 2008: 194).

قضات دادگاه برای یک دوره نه ساله که قابل تمدید نمی‌باشد منصوب شده و پس از آن یا بازنشسته گشته و یا به حرفه سابق خود باز می‌گردند. ریاست دادگاه قانون اساسی نیز با رأی اکثریت مطلق اعضا برای مدت سه سال انتخاب گشته که البته قابل تمدید می‌باشد (A. Alito, 1972: 13-15). لازم به ذکر است که برای تصمیمات قضایی حضور حداقل ۱۱ قاضی الزامی است و در خصوص تصمیمات غیر قضایی حضور ۹ قاضی مورد نیاز می‌باشد^(۳۷) (Ferrari, 2008: 194). علاوه بر این، طبق بند ۳ ماده ۱۶ قانون شماره ۸۷ سال ۱۹۵۳ میلادی، تصمیمات دادگاه قانون اساسی باید توسط قضاتی صادر شود که در تمامی جلسات موضوع مربوط شرکت داشته‌اند.

ترتیبات متعددی نیز برای صیانت از استقلال قضات دادگاه قانون اساسی پیش‌بینی شده است: حقوق قضات باید به میزان و یا بالاتر از حقوق قضات عالی‌ترین سطح دادگاه‌های عمومی باشد؛ دادگاه قانون اساسی، خود در خصوص تمامی مسائل مرتبط با انتخاب یا انتصاب اعضای دادگاه تصمیم می‌گیرد؛ هیچ یک از قضات قابل عزل نمی‌باشند مگر با رأی دو سوم آراء دادگاه و تنها دلیل برای وقوع چنین امری نیز صرفاً ناتوانایی‌های جسمی یا ناکارآمدی قابل توجه در کار می‌باشد^(۳۸)؛ قضات دادگاه قانون اساسی را نمی‌توان دستگیر نمود مگر با مجوز دادگاه که البته در خصوص جرائم بسیار خطرناک خاص در این زمینه استثنائاتی وجود دارد. علاوه بر این، قضات تا زمانی که در دادگاه اشتغال دارند از شغل یا موقعیت دیگری که مستلزم دریافت حقوق باشد ممنوع می‌باشند. همچنین جمع بین قضاوت در دادگاه و ریاست دانشگاه، فعالیت سیاسی و خدمت در هیئت‌هایی که در چارچوب دادگاه‌ها تشکیل می‌شوند، امکان‌پذیر نمی‌باشد^(۳۹) (A. Alito, 1972: 14).

در واقع، پیش‌بینی چنین ترتیباتی بدین‌منظور بوده که از یک‌سو قضات دادگاه قانون اساسی فراتر از احزاب سیاسی قرار گیرند و از فشارها و دخالت‌های سیاسی مصون بمانند و از سوی دیگر نیز قضات امکان اظهار آزادانه نظرات خود را بدون نیاز به توجیه آن در خارج از دادگاه داشته باشند که البته اصل ممنوعیت افشای نظرات فردی قضات به دلیل اینکه موجب عدم شفافیت می‌گردد با انتقاد مواجه شده است (Tania, 2010: 2-3).

لازم به ذکر است که دادگاه مزبور دارای مقرّ رسمی و بودجه مستقل^(۴۰) می‌باشد و به‌طور مستقل در خصوص هزینه‌های خود تصمیم می‌گیرد^(۴۱) (Quaranta, 2012: 27).

۳. صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی ایتالیا

طبق ماده ۱۳۴ قانون اساسی ایتالیا، دادگاه قانون اساسی از اختیارات ذیل برخوردار می‌باشد:^(۴۲)

۱-۳. بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی

اولین و مهم‌ترین وظیفه دادگاه قانون اساسی «بررسی انطباق قوانین و مقررات قانونی با قانون اساسی» می‌باشد. طبق اظهارنظر دادگاه قانون اساسی، «قانون» مشتمل بر قوانین مصوب پارلمان، مصوبات تقنینی دولت که با تفویض اختیار از سوی پارلمان صورت پذیرفته^(۴۳) و قوانین موضوعه ایالات می‌باشد.^(۴۴) بر همین اساس مصوبات فرعی مانند مقررات اداری توسط دادگاه قانون اساسی مورد رسیدگی قرار نمی‌گیرند و دادگاه‌های عادی به این امر می‌پردازند (Quaranta, 2012: 27). علاوه بر این، رسیدگی به قوانینی که حتی قبل از قانون اساسی سال ۱۹۴۷ میلادی لازم‌الاجراء گشته‌اند نیز مندرج در صلاحیت این دادگاه می‌باشد^(۴۵) (Ferrari, 2008: 195).

قانون بنیادین شماره ۱ سال ۱۹۴۸ و نیز مجلس مؤسسان قانون اساسی ایتالیا در مورد شروع رسیدگی توسط دادگاه قانون اساسی بدین‌صورت اظهارنظر کرده‌اند که این دادگاه نمی‌تواند مستقلاً به رسیدگی مبادرت ورزد و هرگونه رسیدگی باید به درخواست یکی از قضات عادی که در صدد اعمال قانونی که در جریان رسیدگی به دعوی به آن استناد نموده است، صورت پذیرد و در این رابطه صرف «تردید» قاضی در مطابقت قانون مطرح با قانون اساسی برای ارجاع موضوع به دادگاه قانون اساسی کفایت می‌کند؛ به‌دیگر عبارت، قاضی برای ارجاع موضوع به دادگاه قانون اساسی نیازی به متقاعد شدن در خصوص

وجود عدم مطابقت ندارد. این نوع از دادرسی اساسی به‌عنوان دادرسی ضمنی یا اتفاقی^(۴۶) شناخته می‌شود که در آن مسئله مورد نظر به سهولت و به‌طور مستقیم در دادگاه قانون اساسی مطرح نمی‌شود، بلکه دعوایی باید در جریان باشد که در آن دعوی نیز قاضی دادگاه در صدد اعمال قانونی است و نسبت به عدم مطابقت آن قانون با قانون اساسی در تردید می‌باشد.^(۴۷)

حال، چنین درخواستی باید موارد چهارگانه ذیل را تبیین نماید:

الف- ماده مندرج در قانون اساسی که به نظر نقض شده است؛

ب- قانون موضوعه‌ای که ادعا شده با قانون اساسی مطابقت ندارد؛

ج- دلایلی که طرح این مسئله را وارد دانسته است؛

د- دلایلی که تبیین می‌کند مسئله مطرح شده به وضوح بی‌اساس^(۴۸) نبوده و در دعوی

مطروحه تاثیرگذار می‌باشد (Ferrari, 2008: 198).

از سویی، فرآیند مندرج در ماده ۱۲۷ قانون اساسی ایتالیا^(۴۹) برای ایالات نیز قابل استفاده می‌باشد و به‌واسطه آن هر کدام می‌تواند ادعای خود مبنی بر عدم مطابقت قانون ایالت دیگر با قانون اساسی را به دادگاه قانون اساسی مطرح کند. حال در صورتی که دادگاه قانون اساسی قانونی را مغایر قانون اساسی اعلام نماید، پس از انتشار تصمیم دادگاه قانون اساسی، اثر اجرایی قانون مزبور از بین می‌رود و این مسئله نه تنها در خصوص موضوع و پرونده مطرح شده بلکه به‌طور کلی در همه موضوعات مشابه (فاورو، ۱۳۸۷: ۱۱۸) اثرگذار بوده و قطعی تلقی می‌گردد.

لازم به ذکر است که درخواست رسیدگی به ادعای عدم مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی از سوی طرفین دعوا (یا نمایندگان ایشان) نیز قابل طرح می‌باشد. البته در چنین فرضی قاضی پرونده ملزم است در وهله اول وارد بودن طرح مسئله مزبور را بررسی کرده و در وهله بعد نیز، تاثیرگذاری رسیدگی به عدم مطابقت قانون با قانون اساسی را تعیین نماید (Quaranta, 2012: 27).

۲-۳. حل و فصل تعارضات اختیارات بین دولت و ایالات و ایالات با یکدیگر و نیز بین دستگاه‌های دولتی

با توجه به اینکه در جمهوری ایتالیا منطقه‌گرایی به صراحت مورد پذیرش قرار گرفته است، حل و فصل تعارضات اختیارات بین مناطق مزبور در زمره وظایف و اختیارات

دادگاه قانون اساسی ایتالیا قرار گرفته است.

در این رابطه شایان ذکر است که اولین تجربه منطقه‌گرایی در ایتالیا به سال ۱۹۴۶ میلادی و ایالت سیسیلی^(۵۰) مربوط می‌شود که قانون مصوب دولت به شماره ۴۵۵ در سال ۱۹۴۶ میلادی،^(۵۱) قدرت قابل ملاحظه‌ای از قبیل اختیارات قانونگذاری، استقلال مالی و... را به ایالت مزبور اعطا نمود (Panjo, 2009: 627). در قانون اساسی سال ۱۹۴۷ میلادی منطقه‌گرایی برای ۱۵ ایالت عادی مورد پذیرش قرار گرفته است.^(۵۲)

۳-۲-۱. حل و فصل تعارضات اختیارات بین دولت و ایالات و ایالات با یکدیگر
دولت می‌تواند به‌طور مستقیم علیه قانون یک ایالت درخواست بررسی عدم مطابقت با قانون اساسی دهد و در مقابل نیز یک ایالت می‌تواند علیه قانون ملی و یا قانون به تصویب رسیده ایالت دیگر چنین درخواستی را اقامه کند. در این نوع دعاوی قواعد حاکم بر رسیدگی، رویه‌ها، تصمیمات و آثار آنها به همان ترتیبی است که در خصوص دیگر درخواست‌ها وجود دارد.

درخواست بررسی تجاوز از حدود اختیارات دولت مرکزی یا هر یک از ایالات نیز در خصوص اعمال اداری، اعمال قضایی و... به دادگاه قانون اساسی ارجاع می‌گردند. در واقع ایالتی که ادعا می‌کند دولت یا ایالت دیگر از حدود اختیارات قانونی خود تجاوز نموده، می‌تواند درخواست رسیدگی به این مسئله را از دادگاه قانون اساسی بخواهد و دولت مرکزی نیز، به‌نوبه خود از چنین اختیاری برخوردار می‌باشد. در چنین مواردی، دادگاه قانون اساسی تصمیم خود را این‌گونه اعلام می‌دارد که قانون مزبور چگونه بدون ورود به حوزه صلاحیت قسمت دیگر باید اعمال گردد و نهایتاً نیز ممکن است عمل غیرقانونی مزبور را ملغی اعلام نماید (Quaranta, 2012: 37).

۳-۲-۲. حل و فصل تعارضات اختیارات بین دستگاه‌های دولتی
اگر یکی از دستگاه‌های دولتی ادعا نماید که اختیار قانونی آن توسط دستگاه دیگری نقض شده است، مسئله به دادگاه قانون اساسی ایتالیا ارجاع می‌گردد. در ابتدا این نوع از دعاوی به بدنه قضایی حکومت محول نمی‌گشت و راه‌حل‌های سیاسی برای آن اندیشیده می‌شد، اما از آنجا که دادگاه قانون اساسی برای تضمین اعمال منصفانه قواعد حاکم بر تفکیک اختیارات طراحی شده است، چنین مواردی نیز به دادگاه قانون اساسی واگذار می‌گردند. لازم به ذکر است که اختلاف مزبور ممکن است بین یک دستگاه قضایی و یکی از مجلسین،

بین یکی از وزراء و یکی از مجلسین، بین دولت و دادستان عمومی و... به وجود آید. حتی ممکن است در این رابطه بین دادگاه قانون اساسی و دستگاه دیگر اختلافی پدید آید که در چنین مواردی، از آنجا که نهاد سوم دیگری برای داوری وجود ندارد، دادگاه به‌طور همزمان به‌عنوان داور و نیز یکی از طرفین دعوی عمل می‌نماید (Quaranta, 2012: 38).

۳-۳. رسیدگی به اتهامات وارده به رئیس‌جمهور

طبق ماده ۹۰ قانون اساسی ایتالیا^(۵۳) رئیس‌جمهور مسئولیتی در مقابل اجرای وظایف خود ندارد مگر آنکه مرتکب خیانت به میهن یا تعدی به قانون اساسی گردد. «اعلام جرم رئیس‌جمهور» باید از پارلمان نشئت گیرد و در نشست مشترک مجلسین رأی اکثریت اعضا را به خود اختصاص دهد که در صورت رأی به وارد بودن اتهام به رئیس‌جمهور، این مسئله طی دو روز به همراه مدارک و شواهد موجود به دادگاه قانون اساسی ارجاع می‌شود. طی دو روز دیگر، ریاست دادگاه به بررسی اتهام یا اتهامات وارده و شواهد پیوستی آن اقدام کرده و پس از خاتمه بررسی، ریاست دادگاه قانون اساسی بیست روز برای تعیین زمان دادرسی مهلت دارد.

در تاریخ تعیین شده جهت دادرسی، به‌موجب ماده ۱۳۵ قانون اساسی ایتالیا^(۵۴) علاوه بر قضات دیوان قانون اساسی، ۱۶ نفر نیز به حکم قرعه از اعضای مندرج در فهرست شهروندان واجد شرایط سناتوری که پارلمان هر نه سال یک‌بار با همان ترتیب و شرایط ویژه انتخاب قضات عادی گردآوری می‌کند، در جلسات دادگاه قانون اساسی شرکت می‌نمایند و بدین ترتیب نیز حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه دادرسی حضور ۲۱ نفر از اعضا می‌باشد که اکثریت آن باید با اعضا اضافه شده مربوطه باشد و اگر قضات در یکی از جلسات حاضر نباشند، از حضور در جلسه نهایی تصمیم‌گیری محروم خواهند شد. در نهایت نیز اگر اکثریت مزبور به اتهام وارد آمده رأی دهد، اتهام مزبور اثبات می‌گردد. رأی دادگاه قانون اساسی در این خصوص قطعی و غیر قابل فسخ می‌باشد و در عین حال اگر حقایق و مدارک جدیدی برای اثبات بی‌گناهی به دست آید، در رأی صادره تجدید نظر صورت می‌پذیرد^(۵۵) و^(۵۶) (Farrelly and H.Chan, 1957: 324-325).

۳-۴. رسیدگی به درخواست همه‌پرسی

ماده ۷۵ قانون اساسی ایتالیا در خصوص شرایط اعلام همه‌پرسی تعیین تکلیف نموده است و یکی از شروط آن را درخواست پانصد هزار نفر از شهروندان یا پنج شورای ایالتی

در رابطه با برگزاری همه‌پرسی برای لغو کلی یا جزئی یک قانون، مطرح نموده است که در ذیل این ماده نحوه اجرای همه‌پرسی به قانون عادی واگذار شده است. بر همین اساس ماده ۲ قانون شماره ۱ مارس ۱۹۵۳ میلادی، دادگاه قانون اساسی را مرجع ذی‌صلاح برای اظهارنظر در خصوص امکان‌پذیر بودن برگزاری همه‌پرسی عنوان کرده است.^(۵۷)

در ابتدا این تصور وجود داشت که نقش دادگاه قانون اساسی صرفاً به چهار مورد مذکور در ماده ۷۵ قانون اساسی^(۵۸) (قوانین مالیاتی، قوانین بودجه، عفو و بخشودگی و تخفیف مجازات و تصویب معاهدات بین‌المللی) محدود است و دادگاه قانون اساسی فقط بررسی می‌نماید که در این موارد مراجعه به همه‌پرسی صورت نپذیرد. اما دادگاه قانون اساسی در رأی شماره ۱۶ سال ۱۹۷۸ میلادی اعلام داشت که علاوه بر موارد مندرج در ماده ۷۵ قانون اساسی، ممکن است موارد دیگری از اصول مربوط به قانون اساسی و ماهیت همه‌پرسی مورد استنباط قرار گیرند که امکان مراجعه به همه‌پرسی در آن‌ها نیز وجود نداشته باشد (Quaranta, 2012: 38).

۳-۵. تفسیر قانون اساسی

یکی دیگر از وظایف دادگاه قانون اساسی ایتالیا تفسیر قانون اساسی می‌باشد که البته به‌طور تبعی و در جریان رسیدگی به درخواست قضات در خصوص عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی صورت می‌پذیرد^(۵۹) و دادگاه قانون اساسی به هنگام مواجهه با درخواست‌های رسیدگی به مطابقت قوانین با قانون اساسی با توجه به مقتضیات حاکم، برداشت خود را از اصول قانون اساسی ابراز می‌نماید. به‌عنوان مثال، دادگاه قانون اساسی در سال ۱۹۶۱ میلادی درخواست بررسی عدم مطابقت قانونی که ارتکاب زنای محصنه توسط زنان^(۶۰) را به‌عنوان جرم جنائی معرفی نمود و برای آن به تعیین مجازات پرداخت، با تصمیم شماره ۶۴/۶۱ دادگاه قانون اساسی رد کرد (مغایر با قانون اساسی شناخته نشد). درعین حال، درخواست بررسی قانون مزبور در سال ۱۹۶۸ در دادگاه قانون اساسی قبول شده و طبق رأی شماره ۶۸/۱۲۶ با این استدلال که اخلاق و تساوی حقوقی میان همسران را نقض می‌کند، مغایر مواد ۳ و ۲۹ قانون اساسی شناخته شد. البته لازم به ذکر است که قضات دادگاه‌های عادی نیز تفسیر خود از قانون اساسی را اعمال می‌کنند و چنانچه موضوع به دادگاه قانون اساسی ارجاع داده شود، تفسیر دادگاه قانون اساسی از قانون اساسی معتبر و لازم‌الاتباع خواهد بود (Quaranta, 2012: 35).

۴. محدودیت‌های وارده بر صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی

در رابطه با مهم‌ترین صلاحیت دادگاه قانون اساسی یعنی رسیدگی بر مطابقت قوانین و مقررات با قانون اساسی، محدودیت‌هایی در خصوص مواد ۱۳۴ تا ۱۳۷ قانون اساسی، قانون بنیادین شماره ۱ مصوب سال ۱۹۴۸ میلادی و قانون شماره ۸۷ سال ۱۹۵۳ میلادی به شرح ذیل وجود دارد:

۴-۱. محدودیت در شیوه ارجاع

نظام حقوقی ایتالیا صرفاً «دادرسی غیر مستقیم»^(۶۱) را پیش‌بینی نموده است که به‌طور عمده از دادرسی قضایی جداگانه‌ای ناشی می‌شود. در واقع، نخستین وهله در دادرسی اساسی به قضاات عادی مربوط است که لزوم ارجاع موضوع به دادگاه قانون اساسی را تشخیص می‌دهند. فرآیند رسیدگی در دادگاه با صدور «درخواست گواهی» از سوی قاضی آغاز می‌شود که به‌موجب آن، قاضی تمام اقدامات خود را تعلیق نموده و مسئله مربوطه را به دادگاه قانون اساسی ارجاع می‌دهد و در این درخواست باید ارتباط و نیز معقول بودن ادعای مزبور را در خصوص نقض قانون اساسی، مطرح نماید (Groppi, 2010: 103) و بدین ترتیب، این دادرسی صرفاً از طریق ارجاع قضاات دادگاه‌های عادی و در جریان یک دعوی قابل طرح می‌باشد.

همچنین در خصوص «دادرسی مستقیم» بر طبق ماده ۱۲۷ قانون اساسی ایتالیا^(۶۲) طریقی در نظر گرفته شده که این روش نیز تا حدی محدود است. در این رابطه، دادرسی مستقیم صرفاً ابزاری جهت تضمین تفکیک اختیارات میان دولت و ایالات می‌باشد (Groppi, 2010: 103). در واقع، دولت می‌تواند با رعایت شرایط ذیل قوانین ایالتی را پیش از انتشار آنها، به دادگاه قانون اساسی ارجاع دهد: اگر نماینده دولت تشخیص دهد که یک قانون ایالت از «حدود صلاحیت‌های ایالت تجاوز نموده» یا «مخالف با منافع ملی یا منافع دیگر ایالت‌ها» می‌باشد، می‌تواند آن را به شورای ایالت تصویب‌کننده عودت دهد. در صورتی که شورای ایالت با اکثریت مطلق آرا بر نظر پیشین خود اصرار ورزد، نخست‌وزیر می‌تواند تا ۱۵ روز پس از اطلاع از اصرار شورای ایالت بر رأی پیشین خود، به دادگاه قانون اساسی شکایت کند. این شکایت، تعلیقی است و دادگاه نیز مهلتی برای صدور حکم ندارد. دادگاه می‌تواند شکایت مطرح شده را رد کرده یا پس از یک بحث توافقی (با حضور دولت و ایالت مورد بحث) به ابطال قانون مورد شکایت مبادرت ورزد.

(فاورو، ۱۳۸۷: ۱۱۵) و بدین صورت تنها نهادی که امکان ارجاع موضوع به دادگاه را دارد، نماینده دولت است و دادرسی دادگاه از این جهت با محدودیت مواجه می‌باشد.

۲-۴. محدودیت در صلاحیت بررسی

دادرسی اساسی در ایتالیا منحصرأً به «قوانین»^(۶۳) اختصاص یافته و به‌عنوان نمونه شامل مقررات اداری نمی‌گردد و این‌گونه مقررات توسط دادگاه‌های عادی مورد نظارت قرار می‌گیرند (Groppi, 2010: 103). علاوه بر این، طبق ماده ۲۷ قانون شماره ۸۷ مصوب سال ۱۹۵۳ میلادی، صلاحیت اظهارنظر دادگاه قانون اساسی محدود به موارد مطرح شده در شکوائیه یا قرار احاله می‌باشد و دادگاه نمی‌تواند فراتر از موضوع مورد درخواست دادرسی نماید. درعین حال، در ماده مزبور بر این محدودیت، استثنائی وارد گشته است که مطابق آن دادگاه می‌تواند دایره ابطال را به مقرراتی تسری دهد که «در نتیجه رأی دادگاه، مشروعیت اساسی خود را از دست می‌دهند».^(۶۴) البته لازم به ذکر است که دادگاه قاعده مطرح شده را مورد تقلیل و تصحیح قرار داده و در همین راستا با نوعی تفسیر موسع نسبت به شکوائیه یا قرار احاله برخورد می‌نماید، یعنی به‌صورت کاملاً دقیق خود را مقید به مقررات و قواعد مورد استناد طرفین یا استدلال‌های مطروحه در شکوائیه یا قرار احاله نمی‌کند (فاورو، ۱۳۸۷: ۱۱۹-۱۱۸).

۳-۴. محدودیت در آثار

در دادگاه قانون اساسی ایتالیا، آراء به دو صورت صادر می‌شوند: آراء پذیرش (ابطال)^(۶۵) و آراء رد.^(۶۶) مطابق ماده ۱۳۶ قانون اساسی ایتالیا^(۶۷) صرفاً آراء پذیرش (ابطال) دارای اعتبار امر مختومه می‌باشند و بدین ترتیب مقرراتی که مغایر قانون اساسی اعلام شوند، از فردای انتشار رأی دادگاه فاقد اثر حقوقی تلقی می‌شوند. درعین حال آراء رد، فاقد اعتبار امر قضاوت شده می‌باشند و فقط بین طرفین دعوی دارای اثر می‌باشد. در نتیجه پس از رأی رد یک موضوع توسط دادگاه قانون اساسی، قاضی اصلی یا مقام صلاحیت‌دار دیگر مجدداً می‌تواند همان موضوع را به‌همان دلیل یا دلیل دیگر مطرح نماید (Groppi, 2010: 103).

۵. انواع تصمیمات دادگاه قانون اساسی

تصمیمات دادگاه در دو دسته عمده قابل تقسیم بندی می‌باشند: آراء و دستورات.^(۶۸) «رأی» تصمیم نهایی و غیرقابل تجدید نظر دادگاه است که به فرآیند دادرسی دادگاه

خاتمه می‌دهد و به دو دسته آراء پذیرش (ابطال) و آراء رد تقسیم می‌شود؛ درعین حال، «دستور» فاقد چنین خصیصه‌هایی می‌باشد. علاوه بر موارد مذکور، طبقه‌بندی‌های دیگری نیز از تصمیمات دادگاه وجود دارد که به شرح ذیل می‌باشند:

۱-۵. رأی به عدم پذیرش^(۶۹)

این تصمیم زمانی صادر می‌شود که دادگاه شرایط پیش‌بینی شده برای تصمیم‌گیری در خصوص ارجاع موضوع پرونده به دادگاه قانون اساسی را رعایت ننموده است (Ferrari, 201: 2008). به عبارت دیگر، دادگاه در صورتی رأی عدم‌پذیرش را صادر می‌نماید که:

الف. ادعای مغایرت با قانون اساسی از سوی مرجع ذی‌صلاح طرح نشده باشد.

ب. شرایط شکلی طرح ادعای مغایرت از سوی دادگاه رعایت نشده باشد.

ج. موضوع مورد نظر، قابل تجدیدنظر توسط دادگاه نباشد. به عنوان مثال، قانون مزبور با قانون اتحادیه اروپا در تضاد باشد که در این حالت قاضی موظف است از اجرای قانون داخلی جلوگیری نماید.

د. دادگاه ادعای مغایرت با قانون اساسی را به وضوح بی‌اساس تلقی نماید.

۲-۵. قبول و رد

همان‌طور که بیان گشت، این تصمیمات آرائی هستند که دادگاه مسئله مغایرت با قانون اساسی را در خصوص آن‌ها پذیرفته و ماده مورد بررسی را مغایر قانون اساسی اعلام می‌نماید و یا اینکه ادعای مزبور را رد کرده و به عدم مغایرت قانون با قانون اساسی حکم می‌نماید. در این رابطه آنچه حائز اهمیت است اینکه آراء رد صرفاً در همان موضوع مطروحه اثرگذار خواهد بود، درحالی‌که وقتی دادگاه قانون اساسی قانونی را مغایر قانون اساسی اعلام می‌نماید، رأی مزبور اثری عام الشمول خواهد داشت. علاوه بر این، اصل قابل توجه در رأی صادره دادگاه اینکه طبق تصریح ماده ۲۷ قانون شماره ۸۷ سال ۱۹۵۳ میلادی، رأی دادگاه الزاماً باید حاوی تطابق کاملی با مسئله مطرح شده در دادگاه باشد (Ferrari, 202: 2008). درعین حال، ماده مزبور استثنائی را نیز بدین صورت وارد نموده که دادگاه می‌تواند در نتیجه اعلام مغایرت با قانون اساسی، مواد دیگر قانونی که قاضی به دادگاه ارجاع ننموده است نیز مغایر قانون اساسی اعلام نماید. علت آنکه با رأی دادگاه

که به صراحت قانونی را مغایر قانون اساسی عنوان نموده، مواد دیگر مربوط نیز به طور ضمنی ملغی‌الاثراً تلقی می‌گردند.

۳-۵. آراء تفسیری^(۷۰)

این نوع از آراء بر مبنای تفاوت میان منطوق ماده و مفهوم آن شکل گرفته است. منطوق، متن مدون قانون‌گذاری شده است و مفهوم، معنایی است که قضات از ماده قانونی در مقام صدور حکم استنباط می‌کنند. بر همین اساس، دادگاه قانون اساسی آراء تفسیری قبول و رد^(۷۱) صادر می‌نماید.

در صورتی که دادگاه رأی تفسیری قبول صادر نماید، مغایرت ماده مطرح شده با قانون اساسی را بر مبنای فرآیند استدلالی خاص اعلام می‌نماید و در واقع بیان می‌دارد که دادگاه نسبت به اینکه یکی از مفاهیم متصور از ماده مغایر قانون اساسی نباشد، متقاعد گشته اما آنچه در عمل واقع شده این است که توسعه معنایی اعطا شده به ماده خلاف قانون اساسی است و دادگاه نیز در نتیجه قانون را مغایر قانون اساسی اعلام می‌نماید و در خصوص آراء تفسیری رد برعکس مطالب فوق‌الذکر صادق خواهد بود (Ferrari, 2008: 203). به عبارت دیگر، معنایی که از سوی قاضی به ماده اعطا گشته است موجب چنین آرای می‌گردد؛ در واقع در رأی تفسیری قبول، دادگاه معنایی را که به ماده اعطا شده منطبق بر قانون اساسی می‌داند، اما آنچه قضات در عمل به آن استناد می‌کنند قانون اساسی را نقض می‌نماید.

۴-۵. آراء ساختگی^(۷۲)

بر خلاف آراء تفسیری، این آراء صرفاً در خصوص آراء قبول صادر می‌شوند. وجه تسمیه این آراء این است که دادگاه قانون اساسی صرفاً به اعلام عدم مغایرت ماده مورد بحث نمی‌پردازد و بلکه به‌طریقی در صدد اصلاح یا ادغام ماده مزبور بر می‌آید (Ferrari, 2008: 203). به‌عنوان مثال در دعوی مربوط به انحصار عمومی در رادیو و تلویزیون، دادگاه تأیید انحصار توسط قانونگذار را مغایر با قانون اساسی اعلام نمود و به‌صورت دقیق پیشنهاد کرد که چگونه و با چه محتوایی قانون جدیدی در خصوص انحصار تصویب شود تا مغایر قانون اساسی اعلام نگردد. دولت و قوه مقننه نیز ارشادات دادگاه قانون اساسی را برای تدوین قانون جدید مورد توجه و عمل قرار دادند (فاورو، ۱۳۸۷: ۱۲۰).

۶. دادگاه قانون اساسی ایتالیا و حمایت از حق‌ها و آزادی‌های بنیادین

حقوق گوناگونی از قبیل حقوق اقتصادی- اجتماعی مورد حمایت دادگاه قرار گرفته است و این حمایت به دو طریق صورت می‌پذیرد: در طریق نخست، دادگاه حقوق مزبور را به‌عنوان شاخصه‌هایی برای تفسیر به‌کار می‌برد و در طریق دیگر نیز حقوق مزبور را به‌عنوان حقوق واقعی و مستقل در نظر می‌گیرد.^(۷۳) دادگاه قانون اساسی ایتالیا با پذیرش نظارت بر قوانین مصوب در برهه پیش از تصویب قانون اساسی ۱۹۴۷ میلادی نقش بسیار حساسی را در زمینه پشتیبانی از حقوق بنیادین ایفا نموده است و در این راستا به تصفیه قوانین دوره فاشیسم و زدودن آثار شوم آن‌ها پرداخت که بدین ترتیب ۸۰ درصد ابطال‌های اعلام شده در سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۹ میلادی مربوط به نقض آزادی‌های کلاسیک و حقوق دفاعی توسط قوانین مصوب در برهه مزبور می‌باشد (فاورو، ۱۳۸۷: ۱۲۲).

دادگاه قانون اساسی ایتالیا در زمینه‌های مرتبط با صلاحیت خود نیز به حفظ ارتباط با دادگاه‌های بین‌المللی پرداخته است. یکی از این دادگاه‌ها «دادگاه اروپایی حقوق بشر»^(۷۴) است که دعوی فردی نقض حقوق بشر را مورد رسیدگی قرار می‌دهد^(۷۵) و این نوع رسیدگی با آنچه دادگاه قانون اساسی ایتالیا تضمین می‌نماید، تفاوت عمده‌ای ندارد. تفاوت اصلی اینکه دادگاه قانون اساسی ایتالیا صرفاً «قوانین» را بررسی نموده و در خصوص عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی تصمیم‌گیری می‌نماید و حال آنکه دادگاه اروپایی حقوق بشر رسیدگی به نقض حقوق بشر را فارغ از وجود یک قانون، اجرای نادرست قانون و... بر عهده دارد (Quaranta, 2012: 53).

مطابق تصمیمات شماره ۳۴۸ و ۳۴۹ دادگاه قانون اساسی ایتالیا، از سال ۲۰۰۷ میلادی قوانینی که در تضاد با دادگاه اروپایی حقوق بشر بوده‌اند، مغایر با قانون اساسی تلقی گردیده‌اند و بر همین اساس نیز ماده ۱۱۷ قانون اساسی ایتالیا توسط قانون بنیادین شماره یک در سال ۲۰۱۲ میلادی اصلاح شده است.^(۷۶)

مثالی که می‌توان در این خصوص بیان داشت، موضوع «نحوه جبران خسارت در سلب مالکیت خصوصی به‌منظور رعایت منافع عمومی» می‌باشد. ماده ۴۲ قانون اساسی ایتالیا در این خصوص بیان می‌دارد: «... سلب مالکیت خصوصی به‌منظور رعایت منافع عمومی صرفاً و در مواردی که قانون پیش‌بینی می‌نماید و به‌شرط جبران خسارت امکان‌پذیر

است...» و ماده ۳۷ مصوبه شماره ۳۲۷ دولت در سال ۲۰۰۱ میلادی^(۷۷) نیز نحوه جبران خسارت را بدین ترتیب مشخص نموده است: «... نیمی از جبران خسارت بر اساس ارزش تجاری زمین مزبور و نیم دیگر بر اساس ارزش مالیاتی آن صورت می‌پذیرد.» که ارزش مالیاتی بسیار پایین‌تر از ارزش تجاری است و بدین ترتیب میزان جبران خسارت تا ۴۰٪ کاهش می‌یابد. از طرفی، دادگاه قانون اساسی مصوبه مذکور را مغایر قانون اساسی تشخیص نداده است.

اما دادگاه اروپایی حقوق بشر در جریان رسیدگی به موضوعی در خصوص سلب مالکیت^(۷۸) به وجود نارسایی در رابطه با جبران خسارت در چارچوب نظام حقوقی ایتالیا اشاره می‌نماید و بدین ترتیب برای دادگاه عالی ایتالیا امکان تجدید نظرخواهی از این مسئله در دادگاه قانون اساسی فراهم می‌شود و متعاقب آن تصمیمات شماره ۳۴۸ و ۳۴۹ دادگاه صادر می‌گردد که موضع کاملاً متفاوتی را در رابطه با قانون مزبور اخذ می‌نمایند (Ferrari and Gambaro, 2008: 6-8).

۷. مقایسه دادگاه قانون اساسی ایتالیا و شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران

نظارت شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران بر خلاف دادگاه قانون اساسی ایتالیا علی‌الاصول جنبه پیشینی^(۷۹) داشته و فراتر از آن اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی در مقام قانون‌گذاری بدون تأیید این شورا اعتبار قانونی نمی‌یابند.^(۸۰)

از جمله وظایف و اختیارات دادگاه قانون اساسی ایتالیا تفسیر قانون اساسی و نیز رسیدگی به درخواست همه‌پرسی برای لغو کلی یا جزئی یک قانون می‌باشد که مشابه این دو وظیفه برای شورای نگهبان نیز تعریف گشته است. در عین حال، صدور نظریات تفسیری توسط شورای نگهبان بر خلاف دادگاه قانون اساسی به‌عنوان یک وظیفه اصلی به حساب آمده و صرفاً ضمن رسیدگی به درخواست بررسی عدم مطابقت قانون با قانون اساسی صادر نمی‌گردد. علاوه بر این، تأیید برگزاری همه‌پرسی توسط شورای نگهبان مطلق بوده و فقط به لغو کلی یا جزئی یک قانون محدود نمی‌گردد.

در نهایت نیز از وجوه کاملاً متمایز کننده دادگاه قانون اساسی و شورای نگهبان،

رسیدگی به اتهامات وارده به رئیس جمهور و حل و فصل تعارضات اختیارات بین دولت و ایالات و ایالات با یکدیگر و نیز بین دستگاه‌های دولتی است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به علت وجود ساختار متفاوت، شورای نگهبان دارای چنین وظایف و اختیاراتی نمی‌باشد. در جدول ذیل به تفاوت‌های بین دو نهاد مزبور اشاره شده است:

جدول مقایسه نهاد شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران و دادگاه قانون اساسی جمهوری ایتالیا

عنوان قیاس	ایتالیا	ایران
تعداد اعضاء	۱۵ قاضی	۶ حقوقدان و ۶ فقیه
نحوه انتخاب اعضاء	۵ قاضی با رأی اکثریت سه دادگاه عالی ایتالیا ۵ قاضی با انتخاب رئیس جمهور ۵ قاضی با رأی اکثریت اعضاء مجلسین	۶ فقیه با انتخاب مقام رهبری ۶ حقوقدان با معرفی رئیس قوه قضائیه و انتخاب مجلس شورای اسلامی
مدت عضویت اعضاء	۹ سال و غیر قابل تمدید	۶ سال و امکان عضویت مجدد
امکان عزل	با رأی دو سوم اعضاء دادگاه و صرفاً در موارد خاص ناتوانایی‌های جسمی	فقها توسط رهبری قابل عزل اند قانون در خصوص حقوقدانان ساکت است
صلاحیت‌ها (موارد اصلی)	بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی حل و فصل تعارضات اختیارات بین دستگاه‌های دولتی، بین دولت و مناطق، و میان مناطق رسیدگی به اتهامات وارده به رئیس جمهور رسیدگی به درخواست رفراندوم	تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی نظارت بر انتخابات تفسیر قانون اساسی
شیوه دادرسی اساسی	روش کنترل قضایی	روش کنترل سیاسی
نحوه رسیدگی به مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی	پسینی (در جریان رسیدگی به دعوی قضایی و با درخواست قاضی دادگاه)	نظارت قانون اساسی: پیشینی (قبل از اعتبار قانونی یافتن مصوبات) نظارت شرعی: هم پیشینی و هم پسینی
نحوه شروع به تفسیر قانون اساسی	به طور تبعی و صرفاً در جریان رسیدگی به درخواست مطابقت قانون با قانون اساسی	به طور رسمی و با ارجاع مقام رهبری و یا درخواست رئیس جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضائیه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان
اعتبار تصمیمات	در صورت رد عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی فقط در همان موضوع در صورت تأیید عدم مطابقت قوانین با قانون اساسی و دیگر صلاحیت‌ها عام الشمول و قطعی می‌باشد.	عام الشمول، قطعی و لازم الاجراء

مأخذ: یافته‌های تحقیق

نتیجه‌گیری

ایجاد و تأسیس نهادهای عالی جهت تضمین رعایت اصول قانون اساسی و حقوق بنیادین اشخاص، نوآوری و ابتکار نظام‌های حقوقی معاصر به‌شمار می‌آید. در واقع، نتیجه منطقی اصل برتری قانون اساسی این است که باید مرجعی تعیین گردد تا صلاحیت بررسی قوانین عادی را داشته باشد و بتواند با تطبیق آن با قانون اساسی، نسبت به سازگاری این دو با هم، حکم صادر نماید و در صورتی که آن را خلاف قانون اساسی تشخیص داد بطلان آن را اعلام کند و یا از تصویب آن جلوگیری به‌عمل آورد.

قانون اساسی سال ۱۹۴۷ میلادی ایتالیا، نهاد دادگاه قانون اساسی را به‌عنوان دادگاهی خاص و فارغ از گرایش‌های سیاسی، خارج از ساختار سلسله مراتبی دادگاه‌های عادی و در پاسخ به نظریه «تمرکز در نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی» ایجاد نموده که هدف اصلی آن صیانت از قانون اساسی و اعمال کنترل بر پارلمان می‌باشد.

رسیدگی دادگاه قانون اساسی ایتالیا به‌صورت غیرمستقیم و تبعی و آن هم به‌واسطه ارسال درخواست رسیدگی توسط قاضی دادگاه عادی ضمن بررسی دعوی دیگری صورت می‌پذیرد که اگر دادگاه رأی به عدم مطابقت قانون با قانون اساسی دهد، قانون مزبور باطل اعلام شده و این بطلان نیز کلی و همیشگی است و نسبت به همه مصادیق آن مجری خواهد بود.

یادداشت‌ها

1- Napoleonic rule and Roman law

۲- Victor Emmanuel: ویکتور امانوئل از سال ۱۸۴۹ لغایت ۱۷ مارس سال ۱۸۶۱ میلادی پادشاهی ایتالیا را بر عهده داشته است.

۳- Italian unification (Italian: il Risorgimento): جنبشی سیاسی - اجتماعی در قرن ۱۹ است که در آن کشورهای مختلف شبه جزیره ایتالیا به دولت واحد ایتالیا تغییر یافتند.

۴- king of Sardinia: پادشاهی ساردینیا از اوایل قرن ۱۴ تا اواسط قرن ۱۹ عنوان دولتی در اروپا بوده است که امروزه به نام ایتالیا شناخته می‌شود.

5- Benito Amilcare Andrea Mussolini

6- Fascist regime of Italia

7- Parliamentary Republic System

8- The Italian Constituent Assembly (Italian: Assemblea Costituente della Repubblica Italiana)

9- The Fundamental Principles (Italian: Principi Fondamentali)

10- Rights and Duties of Citizens (Italian: Ordinamento della Repubblica)

11- Organisation of the Republic (Italian: Ordinamento della Repubblica)

۱۲- دموکراسی مستقیم در خصوص رفتارندوم برای لغو قوانین موجود و رد یا قبول اصلاحات قانون اساسی و نیز قوانین بنیادین پذیرفته شده است. دموکراسی مستقیم اغلب در سطوح محلی و ایالات ممکن می‌باشد.

13- Senate of the Republic

۱۴- مواد ۵۶ و ۶۰ قانون اساسی ایتالیا

15- Chamber of Deputies

۱۶- مواد ۵۷، ۵۸، ۵۹ و ۶۰ قانون اساسی ایتالیا

۱۷- ماده ۷۰ قانون اساسی ایتالیا

۱۸- ماده ۷۳ قانون اساسی ایتالیا

19- Laws 276 and 277 of 1993 (so-called Mattarellum)

20- proportional voting system

۲۱- به‌عنوان مثال، به‌دنبال استعفای سیلیویو برلوسکونی نخست وزیر ایتالیا، به خاطر عدم توانایی در کنترل بحران بدهی ایتالیا در سال ۲۰۱۱، آقای ماریو مونتی جایگزین وی شد. در دسامبر ۲۰۱۲، برلوسکونی قصد خود را در خصوص نیل به مقام نخست وزیری برای چهارمین بار اعلام نمود و متعاقب آن حزب وی، حمایت سیاسی خود را از کابینه مونتی باز پس گرفت و مونتی مجبور به اعلام استعفا گردید که طبق قانون، انتخابات پارلمانی ظرف ۷۰ روز پس از انحلال

پارلمان باید صورت پذیرد و این مسئله در ۲۴ و ۲۵ فوریه ۲۰۱۳ میلادی تحقق یافت.

22- Legge 21 dicembre 2005, n.270: Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

۲۳- ماده ۸۷ قانون اساسی ایتالیا

۲۴- ماده ۸۳ قانون اساسی ایتالیا

۲۵- در خصوص اعمال دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران باید اظهار داشت که این مهم توسط شورای نگهبان به‌عنوان یک نهاد خاص خارج از دستگاه قضایی انجام می‌پذیرد.

26- Hans Kelsen

27- West Germany (1949), Portugal (1974), Spain (1978) and... .

۲۸- تعیین قضات دادگاه به ویژه در خصوص انتخاب ۵ عضو توسط پارلمان، محصول توافق یا سازش سیاسی می‌باشد و این توافق تا ۳۰ نوامبر ۱۹۵۵ حاصل نشد (فاورو، ۱۳۸۷: ۱۱۲).

۲۹- هرچند دادگاه قانون اساسی به‌طور مستقیم توسط قانون اساسی ایتالیا تأسیس گشته است، این دادگاه پس از تصویب قوانین اجرایی لازم در سال‌های ۱۹۴۸ و ۱۹۵۳ قابلیت اجرا پیدا نمود.

۳۰- اصل ۹۱ قانون اساسی ایران نیز علت اصلی تشکیل شورای نگهبان را تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت ذکر نموده است.

۳۱- ذیل اصل ۹۱ قانون اساسی ترکیب شورای نگهبان را مشخص می‌نماید: «... ۱- شش نفر از فقهای ... با انتخاب مقام رهبری. ۲- شش نفر حقوقدان با معرفی رئیس قوه قضائیه و انتخاب مجلس».

32- Corte di cassazione

33- Corte dei conti

34- Consiglio di Stato

35- Silvio Berlusconi

36- Dini government

۳۷- طبق ماده ۱۳ و ۱۴ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، جلسات شورای نگهبان و نیز جلسات فقهاء به‌ترتیب با حضور ۷ نفر و ۴ نفر از اعضاء رسمی است؛ که البته اخذ آراء جز در موارد ضروری و یا حصول رأی لازم با حضور حداقل ۹ نفر و ۵ نفر خواهد بود.

۳۸- قانون اساسی ایران در بند ۳ اصل ۱۱۰، مسئله عزل و استعفاءی فقهای شورای نگهبان را مطرح نموده است و در خصوص حقوقدانان سکوت کرده است. ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورا نیز ترتیبات استعفاءی اعضاء شورا را مطرح نموده است.

۳۹- در نظام حقوقی ایران، قانون‌الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ (مصوب ۱۳۸۸/۴/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) مقرر داشته است: «عضویت

همزمان کلیه اشخاص شاغل در هریک از قوای سه گانه و مؤسسات و سازمانهای تابعه آنها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و به هر مقدار از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند، در شورای نگهبان به جز مشاغل آموزشی موضوع تبصره ۱ و افراد موضوع تبصره ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ به عنوان حقوقدان ممنوع است...».

۴۰- بودجه دادگاه قانون اساسی ایتالیا در سال ۲۰۱۲ میلادی در حدود ۵۲٫۷ میلیون یورو بوده است.

۴۱- طبق ماده ۳ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، شورا دارای سازمانی اداری می‌باشد که وظائف و اختیارات و نمودار تشکیلاتی آن با پیشنهاد دبیر شورا، به تصویب شورای نگهبان می‌رسد.

۴۲- مطابق اصول ۴، ۷۲ و ۹۱ تا ۹۸ قانون اساسی ایران، شورای نگهبان کارکردهای تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و تفسیر قانون اساسی بر عهده دارد.

43- delegated legislative decrees (Italian: decreti legislativi delegati).

۴۴- در نظام حقوقی ایران علاوه بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، تشخیص عدم مغایرت اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت با قانون اساسی و شرع که توسط دولت مورد تصویب قرار گرفته‌اند نیز طبق اصل ۸۵ بر عهده شورای نگهبان می‌باشد.

۴۵- اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز از این جهت دارای اطلاق است و بنابراین قوانینی که قبل از تأسیس شورای نگهبان به تصویب رسیده‌اند، توسط شورا قابل رسیدگی می‌باشند (در نظریه تفسیری شورای نگهبان شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸). ماده ۴۱ دیوان عدالت اداری است نیز مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود...».

46- The “incidental” system of constitutional review

۴۷- طبق اصل ۹۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود.

48- Clearly Unfounded

۴۹- ماده ۱۲۷ قانون اساسی ایتالیا: هر قانونی که به تصویب شورای ایالت رسیده باشد، باید به اطلاع نماینده دولت برسد و وی قانون مزبور را باید در صورت عدم ایراد از سوی دولت، ظرف مدت ۳۰ روز پس از اطلاع، مورد تأیید قرار دهد ...

50- Sicilia

51- Regio decreto legislativo n. 455, 1946

۵۲- شایان ذکر است که پارلمان ایتالیا در پایان دوره مجلس قانونگذاری سیزدهم قانون بنیادین شماره ۳ سال ۲۰۰۱ میلادی (Legge costituzionale n. 3/2001) را به تصویب رساند و بخش‌هایی از قانون اساسی که به روابط دولت و ایالات مربوط بود را اصلاح نمود.

۵۳- ماده ۹۰ قانون اساسی ایتالیا: رئیس جمهور در مورد نتایج انجام وظایف خویش مسئول نخواهد بود، مگر اینکه مرتکب خیانت به میهن گردد و در اجرای قانون اساسی تعدی کند ...

۵۴- این ماده به موجب قانون بنیادین شماره ۲ مصوب ۲۲ نوامبر ۱۹۶۷ و نیز قانون بنیادین شماره یک مصوب ۱۶ ژانویه ۱۹۹۸ میلادی اصلاح شده است.

۵۵- تجربه دادگاه قانون اساسی ایتالیا در رسیدگی به اتهامات دو تن از وزراء (۱۹۷۸-۱۹۷۹) و تعطیلی دیگر فعالیت‌های دادگاه برای یک دوره زمانی موجب شد قانون بنیادین شماره ۱ سال ۱۹۸۹ اعلام داشت که صلاحیت خاص جنایی دادگاه صرفاً در خصوص رئیس جمهور اعمال می‌گردد و رسیدگی به اتهامات وزراء در صلاحیت دادگاه‌های کیفری عادی می‌باشد.

۵۶- اصل ۱۴۰ قانون اساسی ایران مقرر می‌دارد: «رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در مورد جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عمومی انجام می‌شود.» همچنین طبق بند ۱۰ اصل ۱۱۰، «عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم» در زمره وظایف مقام رهبری قرار گرفته است.

۵۷- شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۴۱۰۴ / ۳۰ / ۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۵ اعلام نموده است که درخواست مراجعه به آراء عمومی موضوع اصل ۵۹ قانون اساسی از مصادیق مصوبات مجلس شورای اسلامی است و باید طبق اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شود.

۵۸- ماده ۷۵ قانون اساسی ایتالیا: ... مراجعه به آرای عمومی در مورد قوانین مالیاتی و بودجه و همچنین عفو و بخشودگی و تخفیف مجازات و تصویب معاهدات بین‌المللی مجاز نمی‌باشد ...

۵۹- برخلاف دادگاه قانون اساسی ایتالیا، یکی از وظایف مهم شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران ارائه مطابق با اصل ۹۸ قانون اساسی، ارائه تفسیر رسمی از اصول قانون اساسی می‌باشد.

60- Adultery by a wife

61- Indirect review (Italian: a posteriori)

۶۲- چنانچه دولت تشخیص دهد که قانون مصوب شورای ایالت خارج از صلاحیت شورای مذکور بوده و با منافع ملی یا منافع دیگر ایالات مغایرت دارد، قانون مذکور را در فرصتی که برای تأیید تعیین گردیده است، به شورای ایالت عودت می‌دهد ...

۶۳- طبق اظهار نظر دادگاه قانون اساسی، «قانون» مشتمل بر قوانین موضوعه دولت و ایالات، مقررات دولتی (و نه ایالات) و قوانین بنیادین می‌باشد (Ferrari, 2008: 195).

64- consequential unconstitutionality**65- sentenze di accoglimento****66- sentenze di rigetto**

۶۷- ماده ۱۲۶ قانون اساسی ایتالیا: در صورت اعلام مغایرت یک قانون یا سند قانونی با قانون اساسی، قانون یا سند فوق‌الذکر از روز پس از اعلام دادگاه از درجه اعتبار ساقط می‌گردد.

68- Judgments and Orders (Italian: Sentenze & ordinanze)**69- Inadmissible decision (Italian: sentenze inaccettabile)****70- Interpretative decisions (Italian: sentenze interpretative)**

71- interpretative decisions on conformity (Italian: sentenze interpretative di rigetto) interpretative decisions on non-conformity (Italian: sentenze interpretative diaccoglimento)

72- Manipulative decisions (Italian: sentenze manipolative)

۷۳- شورای نگهبان جمهوری اسلامی ایران نیز نظریات تفسیری متعددی را ذیل اصول فصل حقوق ملت قانون اساسی صادر نموده است.

74- European Court of Human Rights

۷۵- کنوانسیون اروپایی سال ۱۹۵۰ جلوگیری از نقض حقوق بشر را در خصوص اشخاص حقوقی کشورهای عضو اتحادیه اروپا به رسمیت شناخته است. در همین رابطه، دادگاه اروپایی حقوق بشر نمی‌تواند جایگزین نهادهای ملی باشد و صرفاً قادر است که از دولت مزبور بخواهد نقض صورت پذیرفته را در صورت ممکن جبران کرده و یا خسارات وارده را پرداخت نماید.

۷۶- ماده ۱۱۷ قانون اساسی ایتالیا، اصلاحی سال ۲۰۱۲ میلادی: «اختیارات قانونگذاری با رعایت مطابقت با قانون اساسی و نیز محدودیت‌های حاصله از قانونگذاری اتحادیه اروپا و الزامات بین‌المللی به دولت مرکزی و ایالات اعطا می‌گردد...».

77- Art. 37, Presidential Decree no. 327/2001**78- Case Scordino v. Italia 2006**

۷۹- لازم به ذکر است که «پیشینی» بودن نظارت شورای نگهبان به نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی مربوط می‌گردد و در خصوص نظارت شرعی شورای نگهبان می‌توان به «پسینی» بودن آن اشاره نمود. ر.ک به: یادداشت شماره ۴۵.

۸۰- اصل ۹۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در این زمینه مقرر می‌دارد: مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضاء شورای نگهبان.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

فاورو، لویی (۱۳۸۷)، «دیوان قانون اساسی ایتالیا»، برگردان علی اکبر گرجی، نشریه حقوق اساسی، سال پنجم، شماره ۹، صص ۱۱۱-۱۲۴.

ب) لاتین

- A. Alito, Samuel (1972), **An Introduction to the Italia Constitutional Court**, Woodrow Wilson School Scholar Project, professor F.Morphy
- Adams, John Clarke; Barile, Paolo (1953), "The American Political Science Review: The Implementation of the Italian Constitution", **American Political Science Association**, Vol. 47, No. 1, 61-83
- "**Constitution of The Italian Republic**", The Parliamentary Information Archives and Publications Office of the Senate, Service for Official Reports and Communication
- Einaudi, Mario (1948), "The American Political Science Review: The Constitution of the Italian Republic", **USA, American Political Science Association**, No. 4, Vol. 42, 661-676
- Farrelly, David G; H. Chan, Stanley (1957), Italy's Constitutional Court: Procedural Aspects, **The American Journal of Comparative Law**, Vol.6, No.2/3, pp. 314-327
- Ferrari, Giuseppe Franco (2008), **Introduction to Italian Public Law**, Giuffrè Editore
- Ferrari, Giuseppe Franco; Gambaro, Antonio (2008), "The Italian Constitutional Court and Comparative Law-A Premise", **comparative law review**, vol 1, 1-22
- Gentili, Gianluca (2008), **Individual Constitutional Complaint in Italy: Projects of Introduction and an Assessment of the Real Advantages for the Protection of Fundamental Rights**, University of Trento, 3rd Edition
- Gentili, Gianluca (2008), **Concrete Control of Constitutionality in Italy**, University of Trento, 3rd Edition
- Groppi, Tania (2010), The Italian constitutional court: Towards a multilevel system of constitutional review, **Indian Journal of Constitutional Law**, Vol 4, 100-117
- McGaw Smyth, Howard (1948), "The Western Political Quarterly, Italy: From Fascism to the Republic (1943-1946)", **University of Utah**, Vol. 1, No. 3, 205-222
- Panjo, Simone (2009), Regionalism in the Italian constitutional System, **Diritto and questioni pubbliche**, 625-642

Quaranta, Alfonso (2012), "**The Italian Constitutional Court**", translation of Clare Tame, Servizi Tipografici Carlo Colombo s.r.l, Rome, Italy

Robbers, Gerhard (2007), **Encyclopedia of World Constitutions**, Facts On File Inc, United States of America

S.Dengler, Daniel (2001), "**The Italian Constitutional Court**": **Safeguard of the Constitution**, USA, Dickinson School of Law, Carlisle, PA

ج - پایگاه‌های‌های اینترنتی

<http://www.cortecostituzionale.it>

معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان

سیدمحمدهادی راجی^۱، محمد برومند^{۲*}

۱- دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۵/۱۳

دریافت: ۱۳۹۲/۲/۱۴

چکیده

موضوع تمایز تقنین از اجرا و لزوم وجود نهادهای مشخص برای انجام هر کدام از آنها همواره مورد توجه حکومت‌ها بوده است. در جمهوری اسلامی ایران نیز برداشتهای متفاوت از اصول قانون اساسی در خصوص تقنین و اجرا، ضرورت تبیین معیارهای تشخیص این دو حیطة از یکدیگر را پیش از پیش مشخص می‌نماید. در این بین پی‌بردن به معیارهای مد نظر شورای نگهبان در تفکیک تقنین از اجرا به عنوان مرجع صالح تفسیر قانون اساسی راهگشا به نظر می‌رسد. بنابراین طبق رویه اظهارنظر شورای نگهبان از مجلس اول تا انتهای مجلس هشتم مواردی مانند تضییق و یا توسعه موضوع حکم، تعیین ضوابط و حدود قانون، تعیین میزان معافیت و استثناء قوانین، تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و آزادی‌های شهروندان، تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات، تعیین میزان جرایم و مجازات‌ها و ... را می‌توان به عنوان معیارهای امور تقنینی شناخت و مواردی نظیر نصب و عزل مقامات اجرایی، تخصیص و مصرف بودجه، تهیه آیین‌نامه اجرایی، تقدیم لایحه به مجلس، برگزاری انتخابات، تعیین جزئیات امور اجرایی و ... را می‌توان به عنوان معیارهای امور اجرایی استنباط کرد. البته در این میان مواردی که شورا بر خلاف رویه خود نظر داده باشد نیز قابل مشاهده است.

کلیدواژه‌ها: تقنین، اجرا، صلاحیت، شورای نگهبان، قانون اساسی.

مقدمه

تفکیک تقنین از اجرا یکی از موضوعات بحث بر انگیز حوزه فعالیت‌های قوای سه‌گانه به ویژه قوه مقننه و قوه مجریه می‌باشد؛ عقیده‌ای که از نظریه تفکیک قوا نشأت می‌گیرد. هر چند که متفکرین حقوق اساسی عمدتاً پیام اصلی تفکیک قوا را جلوگیری از فساد قدرت دانسته‌اند، اما از نقش توازنی آن به نحوی که قوه مقننه در تدوین قوانین و سیاست‌ها و قوه مجریه در اجرای آنها وظایف اختصاصی خود را مستقل از یکدیگر انجام دهند، نیز غفلت نورزیده‌اند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۴۵) و همواره از تمایز قوای جامعه و بیان خصایص و نقش هر کدام و مشخص ساختن بهترین دستگاه‌ها و افرادی که واجد واگذار کردن وظایف حکومتی باشند، به عنوان مهمترین مقاصد این نظریه یاد کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۹۳). از این منظر این نظریه در جمهوری اسلامی ایران بنا بر اصل (۵۷) قانون اساسی و به نحو استقلال قوا از یکدیگر البته زیر نظر رهبری پذیرفته شد و بعد از آن تلاش گردید که حیطه‌های فعالیت هر یک از قوا در اصول بعد مشخص گردد. اما حوزه‌های کارکردی مشترک و تجربه فعالیت بین قوا به مرور زمان اختلافاتی را در برداشت از این اصول و فهم مراد مقنن اساسی به وجود آورد. هر چند که قانون اساسی به صورت کلی در برابر چنین احتمالاتی، با اصل (۹۸) خود دفع دخل مقدر کرده و شورای نگهبان را مسئول تفسیر قانون اساسی قرار داده است، اما به علت صلاحیت اختیاری شورا در تفسیر اصول قانون اساسی و عدم صلاحدید آن مقام در صدور تفاسیر کافی، این ابزار تا کنون در این مورد به اندازه کافی کارگر نیفتاده است. اما شاید بتوان به نحو دیگری به نظر این نهاد صالح در برخورد با این موضوع پی برد و آن هم زمانی است که یک مصوبه مجلس مرزهای تقنین از اجرا را رعایت نکرده و شورای نگهبان مغایرت آن با قانون اساسی را اعلام می‌کند. در این هنگام هر چند شورا به صورت صریح اصلی را تفسیر نکرده است، لیکن به صورت غیر مستقیم برداشت خود را از اصول مربوط اعلام می‌نماید. بنابراین نگاه مجموعی به همین نظرات نیز در فهم رویکرد و معیارهای مقام مذکور در خصوص تقنین و اجرا راه‌گشاست. به همین جهت این نوشتار در پی آن است تا با بررسی تفصیلی تمام نظرات شورای نگهبان و استخراج تمام ایراداتی که به نحوی به این موضوع ارتباط پیدا می‌کنند، به فهم صحیحی از برداشت شورای نگهبان از تقنین و اجرا دست یافته و به این سؤال پاسخ دهد که معیارهای تمییز تقنین از اجرا از نظر آن شورا چیست و سپس به تحلیل این برداشت پردازد.

مطالعه نظرات شورای نگهبان در خصوص تمییز امر اجرایی از امر تقنینی مستلزم مطالعه کامل نظرات شورای نگهبان است. در این راستا و در موضوع تقنین و اجرا، اصول متعددی در قانون اساسی وجود دارد که می‌توان آنها را در دو دسته جای داد: اول گروهی از اصول که به تعریف عمل اجرایی یا شرح وظایف مقامات اجرایی می‌پردازند مانند اصول (۷۴) و (۱۲۴) قانون اساسی، دوم گروهی که به ماهیت تقنینی برخی امور اشاره کرده و آنها را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌دانند مانند اصول (۵۱) و (۷۷) قانون اساسی. البته گروهی از اصول نیز وجود دارند که به لزوم تفکیک تقنین از اجرا و صلاحیت استقلالی هر یک از قوا در انجام وظایف محوله می‌پردازند که در واقع می‌توانند ذیل یک یا هر دوی گروه مذکور مورد بررسی قرار گیرند. از این میان می‌توان به اصول (۵۷) و (۶۰) و (۸۵) قانون اساسی اشاره کرد. آنچه که مهم می‌نماید آن است که شورای نگهبان در اظهار نظرهای خود متعرض همه اصول مذکور که به نحوی در یکی از گروه‌های مذکور جای دارند، نشده و به فراخور تنها به تعدادی از آنها اشاره کرده است. از این رو تمام نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی از ابتدای تشکیل تا پایان مجلس هشتم مطالعه گردیده و به تفکیک موارد تقنینی و اجرایی به ترتیب اصول قانون اساسی مورد استناد مطرح خواهند شد.

۱. معیارها و حدود امر تقنینی

قانون‌گذاری یا تقنین یکی از صلاحیت‌های ذاتی قوه مقننه به شمار می‌رود و شورای نگهبان در بسیاری از اظهارنظرهای خود در خصوص طرح‌ها و لوایح با استناد به اصول متعددی از قانون اساسی بر این امر تأکید کرده است که با بررسی آنها می‌توان به معیارهای تشخیص امر تقنینی از نظر شورای نگهبان پی برد. به همین منظور اصول مورد استناد شورای نگهبان به ترتیب شماره مطرح می‌گردند:

۱-۱. اصل (۵۷) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتنا به اصل (۵۷)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است:

۱-۱-۱. مجلس نمی‌تواند به وسیله وضع قانون و تعیین ناظر دائم (فارغ از بحث حق رأی) در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در امر اجرا دخالت کند. چنانکه شورای نگهبان در

نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲^(۱) بر این امر تأکید می‌کند.

۱-۲. شرکت در جلسات مجلس وظیفه‌ای منحصر در نمایندگان مجلس شورای اسلامی است و از این منظر به حوزه تقنین مربوط می‌شود، بنابراین وضع قانون جهت تکلیف به حضور مقامات اجرایی در مجلس، غیر از موارد سؤال و استیضاح از وزرا و رئیس جمهور خلاف قانون اساسی است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۳۸۲۵ مورخ ۱۳۷۱/۸/۱۳^(۲) به این امر اشاره می‌کند.

۱-۳. تقنین در حوزه فرهنگ تا جایی در صلاحیت مجلس است که قبل از آن شورای عالی انقلاب فرهنگی ورودی نداشته باشد. مانند نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۸۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ شورای نگهبان^(۳).

۱-۴. تقنین تا جایی در صلاحیت مجلس است که وارد حیطه صلاحیت‌های انحصاری رهبری مستفاد از اصل (۱۱۰) و نهادهای ذی‌ربط و سایر شئون ولایتی وی نگردد و ایشان در مورد مصوبه‌ای اظهار نظر صریح نکرده باشد، مانند نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۲۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای نگهبان^(۴).

۱-۵. قوه مقننه نمی‌تواند با وضع قانون، رئیس جمهور و وزرا را ملزم به جواب دادن به تذکرات نمایندگان کند، مانند نظر شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸^(۵) شورای نگهبان.

۲-۱. اصل (۶۰) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۶۰)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است؛
- اعمال قوه مجریه که مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده است، قابل قانونگذاری توسط قوه مقننه نیست. مانند نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲^(۶) شورای نگهبان.

۳-۱. اصل (۷۱) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۷۱)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است؛
- مجلس شورای اسلامی تا حدی می‌تواند قانون وضع کند که وارد صلاحیت‌های انحصاری رهبری مستفاد از اصل (۱۱۰) قانون اساسی نگردد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲^(۷) بر این امر تأکید می‌کند.

۴-۱. اصل (۸۵) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۸۵)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است:

۱-۴-۱. تضییق و یا توسعه موضوع حکم و یا محدوده ماده نیز نوعی قانون‌گذاری است و نمی‌توان آن را به غیر از قوه مقننه واگذار کرد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۴۷۴۳ مورخ ۱۳۶۱/۴/۳^(۸) خود بر این امر اشاره می‌کند.

۲-۴-۱. تعیین ضوابط و حدود قانون، امری است تقنینی و واگذاری آن به غیر از قوه مقننه خلاف قانون اساسی است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۵۴۵۳ مورخ ۱۳۶۱/۶/۳^(۹) بر این امر تأکید می‌کند.

۳-۴-۱. تعیین میزان معافیت و استثناء، امری است تقنینی و سپردن آن به قوه مجریه خلاف قانون اساسی است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱۰۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶^(۱۰) بر این امر اشاره دارد.

۴-۴-۱. امر قانون‌گذاری در صلاحیت کل مجلس شورای اسلامی است و وضع قانون جهت واگذاری امر تقنین به بخشی از نمایندگان نظیر کمیسیون‌ها یا هیأت دولت خارج از حدود مذکور در اصل (۸۵)، ممنوع می‌باشد. در همین راستا شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵۱۲ مورخ ۱۳۶۲/۲/۱۵^(۱۱) بر این امر تأکید می‌کند.

۵-۴-۱. تصمیم‌گیری در خصوص حقوق و آزادی‌های شهروندان امری است تقنینی و نمی‌توان آن را به قوای دیگر واگذار کرد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲^(۱۲) بر این امر تأکید می‌کند.

۶-۴-۱. تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات امری است تقنینی و واگذاردن آن به قوه مجریه و آیین‌نامه ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹^(۱۳) بر این امر اشاره می‌کند.

۷-۴-۱. تعیین ملاک‌های صلاحیت و وظایف و اختیارات برای انجام یک کار و تعیین شرایط عضویت در یک نهاد و همچنین وضع امور اداری و استخدامی، امری است تقنینی و دخالت غیر از قوه مقننه در آن ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۱۰۰۳۰ مورخ ۱۳۶۶/۱۰/۱۵^(۱۴) بر این امر اشاره می‌کند.

۸-۴-۱. تعیین میزان جرایم و تخلفات و مجازات‌ها امری است تقنینی و واگذار کردن

آن به قوه مجریه و آیین‌نامه ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۵۷۸۸ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۶^(۱۵) به این موضوع اشاره دارد.

۹-۴-۱. تعیین خط مشی و اهداف و سیاست‌های کلی برای یک نهاد، امری است تقنینی و نمی‌توان آن را به قوه مجریه و آیین‌نامه صادره از هیأت وزیران واگذار کرد. مانند نظر شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰^(۱۶) شورای نگهبان.

۱۰-۴-۱. اصلاح قوانین نیز امری است تقنینی و نمی‌توان آن را به غیر تفویض کرد. مانند نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۴ مورخ ۱۳۸۱/۲/۵^(۱۷) شورای نگهبان.

۱۱-۴-۱. وضع تکالیف مالی برای شهروندان از جمله مالیات و عوارض امری است تقنینی و واگذار کردن آن به قوه مجریه ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۱۹۰ مورخ ۱۳۸۱/۳/۱۲^(۱۸) بر این امر تأکید می‌کند.

۱۲-۴-۱. تدوین مقررات برای نحوه حل اختلاف غیر قضایی نیز امری است تقنینی و نمی‌توان آن را به قوه مجریه و آیین‌نامه هیأت وزیران واگذار کرد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴^(۱۹) بر این امر تأکید می‌کند.

۱۳-۴-۱. تفکیک امور تصدی و حاکمیتی، امری است تقنینی و نمی‌توان آن را به قوه مجریه و آیین‌نامه هیأت وزیران سپرد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۲۰ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۸^(۲۰) بر این امر اشاره می‌کند.

۱۴-۴-۱. تأیید بودجه امری است تقنینی و نمی‌توان این امر را به غیر از مجلس قانونگذاری واگذار کرد. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸^(۲۱) بر این امر تأکید می‌کند.

۵-۱. موارد متناقض

همانطور که مشاهده می‌شود از برآیند نظرات شورا پیرامون هر اصل مشخص است که شورا بر روش یکسانی به اظهار نظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی پرداخته است و بر فهم یکسان خود از اصول در ادوار متفاوت اصرار ورزیده است چنانکه موارد متعدد ارجاع در یک مورد مؤید این مطلب است.

اما کاوش دقیق‌تر نشان می‌دهد که مواردی نیز وجود دارد که شورا در دوره‌هایی برخلاف رویه خود عمل کرده است و برداشت متفاوتی از اصول مورد بحث در خصوص نحوه تشخیص و محدوده امر تقنینی داشته است؛

۱-۵-۱. همان‌گونه که در مورد ۱-۴-۶ مشاهده می‌شود؛ تهیه، تدوین و تعریف اصطلاحات در رویه شورای نگهبان امری تقنینی انگاشته شده است. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که شورا نظر مخالف هم داشته است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴^(۲۲) خود تصویب تعاریف و اصطلاحات و استانداردهای موضوع ماده (۱۶) لایحه اصلاح ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی را خلاف اصل (۸۵) قانون اساسی ندانسته، بلکه با ایراد اصل (۱۳۸) قانون اساسی، این امور را در صلاحیت هیأت وزیران دانسته و لذا اصل تفویض آن به دولت را مورد پذیرش قرار داده است.

۱-۵-۲. همچنین چنانکه در مورد ۱-۴-۹ مشاهده می‌شود بر اساس رویه شورای نگهبان، تعیین خط مشی و اهداف و سیاست‌های کلی برای یک نهاد، امری تقنینی قلمداد شده، اما مواردی هم وجود دارد که بر خلاف رویه موجود عمل شده است. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۲^(۲۳) خود، تعیین خط مشی در مورد همکاری‌های بین‌المللی توسط شورای عالی فضایی را خلاف اصل (۸۵) قانون اساسی ندانسته، بلکه با ایراد اصول (۶۰) و (۱۳۸) قانون اساسی این امور را اجرایی دانسته است و همچنین در قبال سیاست‌گذاری کلان برای استفاده از فناوری‌های فضایی توسط شورای مذکور سکوت کرده و ایراد اصل (۸۵) را متذکر نگردیده است. همچنین در نظر شماره ۴۸۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۴/۷^(۲۴) خود در قبال تشکیل شورای عالی مناطق آزاد تجارتي و صنعتی، به عنوان نهاد عالی سیاست‌گذاری در این مناطق، فقط ایرادات اصول (۶۰) و (۱۳۸) را روا دانسته است و بر اجرایی بودن این امور صحنه گذارده است. و همچنین است نظر شماره ۵۷۶۷ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۲۹ شورای نگهبان^(۲۵) در مورد شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور و نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ شورا^(۲۶) در مورد شورای عالی آموزش و پرورش که فقط در مورد تصویب مقررات آموزش و پرورش متذکر ایراد اصل (۸۵) می‌شود و در مورد عبارت «مرجع سیاست‌گذاری» در همان ماده سکوت می‌کند و اشاره‌ای به ایراد اصل (۸۵) نمی‌گردد.

۱-۵-۳. همانطور که در مورد ۱-۴-۲ ذکر گردید؛ تعیین ضوابط و حدود قانون در رویه شورای نگهبان امری تقنینی دانسته شده است، لیکن شورا در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴^(۲۷) خود در مورد سپردن تعیین ضوابط به شورای عالی

رفاه و تأمین اجتماعی فقط ایراد اصل (۱۳۸) را وارد دانسته است و بدین ترتیب تعیین ضوابط را به هیأت وزیران سپرده است. و دیگر آنکه حتی در برخی موارد شورا ماهیت امر تعیین ضوابط را اعم از تقنینی و اجرایی دانسته و به عبارتی تشخیص آنها را موکول به نظر مجلس کرده است. مانند نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۴۸۷۴ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۶^(۲۸) که ما را با سه رویکرد متفاوت از شورا در این زمینه روبرو می‌سازد.

۴-۵-۱. چنانکه در مورد ۳-۴-۱ ملاحظه می‌شود تعیین موارد استثناء از حکم قانون امری تقنینی است و واگذاری آن به قوه مجریه خلاف قانون اساسی اعلام گردیده است، در حالی که می‌توان مواردی را یافت که شورای نگهبان در خصوص این واگذاری اعلام موضع مخالف نکرده و قوه مجریه به عنوان مرجع تعیین موارد استثناء از حکم قانون مقرر گردیده است؛ چنانکه این امر در ماده (۳۰) «قانون مدیریت خدمات کشوری»^(۲۹) و تبصره (۴) الحاقی به ماده (۱۴) «قانون تقسیمات کشوری»^(۳۰) مشهود است.

۵-۵-۱. چنانکه در مورد ۵-۴-۱ مشاهده می‌شود تصمیم‌گیری در مورد حقوق و آزادی‌های شهروندان در رویه شورای نگهبان امری تقنینی تلقی می‌گردد. این در حالی است که شورا در نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱^(۳۱) خود در مورد شورایعالی آموزش و پرورش، وظایف و اختیارات این شورای عالی را از این جهت که به حقوق مردم مربوط است از مصادیق آیین‌نامه موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی دانسته و اعلام مغایرت با اصل مذکور می‌نماید و بر این اساس این مورد امری اجرایی انگاشته می‌گردد.

۶-۵-۱. چنانکه در شماره ۸-۴-۱ مشاهده می‌شود در رویه شورای نگهبان تعیین میزان جرایم و تخلفات امری است تقنینی ولی برخی موارد نیز وجود دارد که شورای نگهبان در قبال واگذاری حق تعیین مجازات به هیأت وزیران واکنش نشان نداده و به عبارت دیگر بر آن صحنه گذاشته است مانند نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۲۷۳۸ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۷ که در مورد قانون دسترسی آزاد به شبکه حمل و نقل ریلی^(۳۲) ارائه گردید ولی در مورد واگذاری حق تعیین تخلفات و مجازات‌ها به آیین‌نامه هیأت وزیران سکوت کرده و ایراد اصل (۸۵) را وارد ندانسته است.

۶-۱. بر آیند

چنانکه ذکر گردید شورای نگهبان در مورد معیارها و حدود امر تقنینی، تا کنون به اصول (۵۷)، (۶۰)، (۷۱) و (۸۵) قانون اساسی استناد کرده است. اصل (۵۷) که مهمترین

منبع تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود، یکی از مستندات شورای نگهبان جهت جلوگیری از تصویب قوانینی است که منجر به اختلاط امور تقنینی و اجرایی می‌شوند (مانند مورد ۱-۱-۱). همچنین در خصوص تبیین محدوده امر تقنینی، شورای نگهبان با استناد به این اصل و اینکه همه قوا زیر نظر ولایت فقیه اداره می‌گردند برخی از شئون قانون‌گذاری را از صلاحیت مجلس شورای اسلامی خارج دانسته است مانند موارد (۱-۱-۳ و ۱-۱-۴). همچنین این شورا با ذکر اصل (۶۰) قانون اساسی، مواردی را که مستقیماً مربوط به رهبری می‌شود را قابل قانون‌گذاری برای مجلس نمی‌داند (مورد ۱-۲) و این امر را خارج از صلاحیت تقنینی مجلس مبعث از اصل (۷۱) قانون اساسی اعلام می‌کند (مورد ۱-۳-۱). همچنین اصل (۸۵) قانون اساسی یکی از پر استنادترین اصول برای شورای نگهبان در بحث تمیز تقنین از اجرا بوده و در تشخیص ماهیت تقنینی امور بسیار کاربرد دارد، در حالی که این اصل به خودی خود فقط بر غیر قابل تفویض بودن اختیار تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی اشاره می‌کند و اینکه چه امری تقنینی است و چه امری تقنینی نیست، از این اصل استنباط نمی‌شود. اما هر جا شورا خواسته است اعلام نماید که موردی ماهیت تقنینی دارد و نیازمند قانون‌گذاری مجلس است از ایراد اصل (۸۵) استفاده کرده است که در اکثر این موارد یک پایه استدلال که مربوط به ماهیت تقنینی آن موضوع است ذکر نمی‌گردد (مانند مورد ۱-۴-۸ که اصل ۳۶ که ماهیت تقنینی جرم و مجازات را تأکید کرده است ذکر نشده و فقط به اصل ۸۵ اشاره شده است). البته لازم به ذکر است که عدم ذکر پایه دیگر استدلال در برخی از موارد ناشی از غفلت شورا از ذکر اصول دیگر قانون اساسی نیست، چراکه اصل مصرحی در آن زمینه وجود ندارد و با تذکر ایراد اصل (۸۵) در حقیقت تشخیص و استنباط مستقل شورای نگهبان از ماهیت تقنینی یک امر بر اساس کلیت قانون اساسی مشخص می‌گردد (مانند مورد شماره ۱-۴-۱۳ که با استناد به اصل ۸۵، تشخیص امور تصدیگری و حاکمیتی، به عنوان امری تقنینی تبیین شده است). البته از ایراداتی که شورا مستند به این اصل گرفته است، حدود صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی در امر قانون‌گذاری نیز قابل فهم است (مورد ۱-۴-۴).

۲. معیارها و حدود امر اجرایی

از آنجایی که تعریف روشنی از امور اجرایی در قانون اساسی وجود ندارد، بررسی آراء شورای نگهبان قانون اساسی می‌تواند تا حدودی از این ابهام مفهومی بکاهد و به

تمییز تقنین از اجرا کمک کند. به همین منظور اصول مورد استناد شورای نگهبان در اظهارنظرهای این نهاد، مطرح می‌گردد.

۱-۲. اصل ۵۷ قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۵۷)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است:

۱-۱-۲. نصب و عزل مقامات اجرایی (غیر از وزراء) عملی است اجرایی و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد مگر حق سؤال و استیضاح از رئیس جمهور و وزرا. مانند نظر شماره م/۲۳۲۸ مورخ ۱۳۶۰/۳/۵ شورای نگهبان^(۳۳).

۲-۱-۲. تصویب بودجه امری تقنینی است ولی تخصیص و مصرف آن امری اجرایی می‌باشد و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد. مانند نظر شماره ۸۱۰۳ مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۲۶ شورای نگهبان^(۳۴).

۳-۱-۲. هر هیتی که در قوه مجریه تشکیل شود و وظایف اجرایی داشته باشد قوه مقننه حق دخالت در تصمیم‌گیری‌ها و تشکیل جلسات آن را ندارد، هر چند که حق نظارت مجلس مبتنی بر اصل (۷۶) قانون اساسی در خصوص تحقیق و تفحص پا برجاست. مانند نظر شماره ۸۲۹۳ مورخ ۱۳۶۲/۱/۳۱ شورای نگهبان^(۳۵).

۴-۱-۲. تهیه آیین‌نامه اجرایی و اجرای آن امری اجرایی است و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد. مانند نظر شماره ۱۳۷۱ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸ شورای نگهبان^(۳۶).

۵-۱-۲. تقدیم لایحه به مجلس امری اجرایی است و قوه مقننه نمی‌تواند دولت را به این امر مکلف نماید. مانند نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ شورای نگهبان^(۳۷).

۶-۱-۲. برگزاری انتخابات امری است اجرایی و سایر قوا حق دخالت در آن را ندارند. مانند نظر شماره ۲۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۲/۱۹ شورای نگهبان^(۳۸).

۷-۱-۲. تعیین جزئیات امور اجرایی مانند تعیین ساعات کار مراکز دولتی، امری اجرایی است و قوه مقننه نمی‌تواند با دخالت در آن، استقلال قوه مجریه را مختل کند بلکه باید این امور را به آیین‌نامه واگذار کرد، چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۷^(۳۹) بر این امر تأکید می‌کند.

۸-۱-۲. قوه مجریه حق تدوین آیین‌نامه برای قوانینی که مربوط به نهادهای غیر از قوه مجریه است را ندارد. مانند نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۷۲۸۸ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۲ شورای نگهبان^(۴۰).

۲-۲. اصل ۶۰ قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۶۰)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است؛

۱-۲-۲. دولت عهده‌دار وظایف اجرایی است و امور اجرایی باید مستقیماً توسط دولت انجام گیرد، بنابراین مجلس نمی‌تواند نهادهای دیگر را در امور اجرایی بدون نظر دولت مشارکت دهد. مانند نظریه شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴ شورای نگهبان^(۴۱).

۲-۲-۲. وظایف شورای امنیت کشور از زمره امور اجرایی است و سایر قوا حق دخالت در آن را ندارند. مانند نظر شماره ۸۹۳۱ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۳ شورای نگهبان^(۴۲).

۳-۲-۲. تشکیل شورای عالی بخش‌های مختلف اجرایی کشور نیز امری اجرایی است و غیر از وزیر (به ویژه نمایندگان مجلس) حق عضویت همراه با حق رأی در آن را ندارند. مانند نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ شورای نگهبان^(۴۳).

۴-۲-۲. تعلیق کارکنان عملی است اجرایی و مجلس نمی‌تواند با مصوبه خود این عمل اجرایی را به خارج از قوه مجریه واگذار کند. مانند نظر شماره ۷۵/۲۱/۰۴۴۴۹ مورخ ۱۳۷۵/۲/۲۶ شورای نگهبان^(۴۴).

۵-۲-۲. قوای مقننه و قضائیه حق دخالت در تصمیم‌گیری‌ها و تشکیل جلسات شوراهایی که در قوه مجریه تشکیل شده و وظایف اجرایی و نظارتی داشته باشند را ندارند مگر آنکه پس از دخالت، مصوبات شورا به تأیید وزیر مربوطه یا رئیس جمهور برسد. مانند نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۲۶۵۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۵ شورای نگهبان^(۴۵).

۶-۲-۲. تعیین ساعات کار مراکز دولتی، امری است اجرایی و قوه مقننه نمی‌تواند به صورت جزئی در این امور دخالت کند، چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۷ بر این امر تأکید می‌کند.^(۴۶)

۷-۲-۲. محول کردن هر اختیاری که ماهیت اجرایی نداشته باشد به شورایی در قوه مجریه ممنوع است. مانند نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۷۲۴۲ مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۳ شورای نگهبان^(۴۷).

۳-۲. اصل (۷۱) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۷۱)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است؛

- رئیس جمهور نمی‌تواند نسبت به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیار

قانون‌گذاری مجلس اظهار نظر و یا اعمال قدرت کند. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷^(۴۸) بر این امر تأکید می‌کند.

۲-۴. اصل (۱۱۳) قانون اساسی

بررسی نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا در مواردی مانند نظر مربوط به «لایحه اصلاح قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیتهای ریاست جمهوری اسلامی ایران» مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷ ایراد اصل (۱۱۳) را وارد دانسته است اما از آنجایی که شورای نگهبان در این مورد، اصل (۱۱۳) قانون اساسی را تفسیر نیز کرده است و تمام نظرات خود را در تفاسیر تکرار کرده است در این قسمت تفاسیر نیز ذکر می‌شود. از موارد مذکور مفهوم امر «اجرای قانون اساسی» و محدوده آن قابل برداشت است؛

۲-۴-۱. مسئولیت اجرای اصل (۱۱۳) قانون اساسی مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی اجراء نشده باشد یا متوقف شده باشد چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۷۵/۲۱/۱۴۵۹ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲^(۴۹) خود بر این امر تأکید کرده است.

۲-۴-۲. مستنبط از اصل (۱۱۳) قانون اساسی آن نیست که رئیس جمهور بتواند در مصادیق و جزئیات وظایف و اختیارات مسئولین مختلف نظام دخالت کند (مانند نظر شماره ۷۷/۲۱/۳۸۸۲ مورخ ۱۳۷۷/۹/۱۱)^(۵۰) یا در این مورد هیأتی را تشکیل دهد چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷^(۵۱) خود بر این امر تأکید دارد.

۲-۴-۳. مسئولیت اجرا در اصل (۱۱۳) قانون اساسی امری غیر از «نظارت بر اجرای قانون اساسی» است. چنانکه شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲^(۵۲) خود بر این امر اشاره دارد.

۲-۴-۴. مسئولیت اجرای رئیس جمهور در اصل (۱۱۳) قانون اساسی شامل مواردی نیست که قانون اساسی تشخیص، برداشت نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری گذاشته است. چنانکه شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۱۲^(۵۳) خود بر این امر تصریح می‌کند.

۲-۵. اصل (۱۲۴) قانون اساسی

بررسی نظرات شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا در مواردی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی ایراد اصل (۱۲۴) گرفته است که از ایرادات مذکور مورد زیر

درباره مفهوم امر اجرایی و محدوده آن قابل برداشت است؛

- قوه مقننه نمی‌تواند برای رئیس جمهور معاون تعیین کند بلکه انتخاب معاون از اختیارات اجرایی رئیس جمهور است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۳۶۸۴ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲^(۵۴) بر این امر تأکید می‌کند.

۲-۷. اصل (۱۳۸) قانون اساسی

با بررسی نظرات شورای نگهبان در آن مواردی که با ابتننا به اصل (۱۳۸)، ایراد مغایرت با قانون اساسی گرفته است موارد زیر قابل برداشت است؛

۲-۷-۱. اتخاذ تصمیماتی موردی که دارای ماهیت تصویب‌نامه‌ای هستند نظیر ایجاد مراکزی در دستگاه‌های اجرایی، امری است اجرایی و نیازمند تصویب‌نامه هیأت وزیران و نمی‌توان آن را به غیر واگذار کرد. همانگونه که شورای نگهبان در نظر شماره ۶۲۰۶ مورخ ۱۳۶۱/۸/۲۳^(۵۵) بر این امر اشاره دارد.

۲-۷-۲. تصویب آیین‌نامه و دستورالعمل، امری اجرایی است و حقی مختص هیأت وزیران و یا جمعی و یا فردی از آنان است و سپردن آن به غیر ایشان و همچنین دخالت قوه مقننه در این امر ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۱۳۷۱ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸^(۵۶) خود، موکول کردن تصویب آیین‌نامه به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی را خلاف اصل (۱۳۸) قانون اساسی دانسته است. و در نظر تفسیری شماره ۷۸/۲۱/۴۵۱۲^(۵۷) مورخ ۱۳۷۸/۱/۲۵ ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون با کمیسیون‌های مجلس را خلاف اصل (۱۳۸) قانون اساسی می‌داند.

۲-۷-۳. مدیریت سازمان‌های اداری عملی است اجرایی و در صلاحیت هیأت وزیران و یا جمعی و یا فردی از آنان است و دخالت غیر ایشان در این امر ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۴۸۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۴/۷^(۵۸) به این امر اشاره دارد.

۲-۷-۴. تشکیلات شورای عالی بخش‌های مختلف اجرایی کشور نیز امری اجرایی است و غیر از وزیر (به ویژه نمایندگان مجلس) حق عضویت با حق رأی در آن را ندارند. مانند نظر شماره ۷۱۴۵ مورخ ۱۳۷۳/۹/۲ شورای نگهبان^(۵۹).

۲-۷-۵. تشخیص نیاز به آیین‌نامه اجرایی برای یک قانون امری است تقنینی و واگذاری آن به غیر از قوه مقننه ممنوع است. چنانکه شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۴۳۹ مورخ ۱۳۸۱/۵/۱۷^(۶۰) بر این امر تأکید می‌کند.

۲-۷. موارد متناقض

چنانکه پیش از این گفته شد، شورای نگهبان سعی نموده است که بر ارائه نظر بر اساس یک برداشت از اصول قانون اساسی استوار بماند ولی همانگونه که دیده شد در برخی موارد این شورا در تشخیص امور تقنینی به رویه خویش عمل نکرده است. در تشخیص امور اجرایی مواردی از این دست کمتر مشاهده می‌گردد و اگر نقدی هم وارد است بر نحوه ایرادات آن نهاد و عدم نیل به مقصود قانون اساسی است:

- همانگونه که در مورد ۲-۵ مشاهده می‌گردد، طبق اصل (۱۲۴) قانون اساسی، اختیار داشتن معاون با رئیس جمهور است و مجلس نمی‌تواند با تشکیل سازمانی عنوان معاونت بر آن نهاد و شورای نگهبان با همین استدلال، نظر مذکور را اعلام می‌دارد، ولی مجلس شورای اسلامی در مقام اصلاح، فقط لفظ معاون را حذف کرده و منصوب بودن رئیس سازمان محیط زیست توسط رئیس جمهور را تکرار می‌کند و مصوبه این بار مورد ایراد شورا قرار نمی‌گیرد. این در حالی است که تشکیل سازمان به ریاست فردی منصوب رئیس جمهور به معنای تشکیل معاونت برای رئیس جمهور است. کما اینکه در عمل مسئولین سازمان‌های محیط زیست و میراث فرهنگی که برآمده از قانون منصوب مجلسند، به عنوان معاونان رئیس جمهور شناخته می‌شوند و این امر مغایر اصل (۱۲۴) قانون اساسی است.

۲-۸. برآیند

چنانکه گفته شد پس از بررسی تمام نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس اول تا هشتم، معیارهای امر اجرایی و محدوده آن مستند به اصول (۵۷)، (۶۰)، (۷۱)، (۱۱۳)، (۱۲۴) و (۱۳۸) قانون اساسی قابل برداشت است. نکته حائز اهمیت در خصوص اصل (۵۷) قانون اساسی آن است که از آنجایی که این اصل به طور کلی استقلال کارکردی قوا را بیان می‌کند، بنابراین شورای نگهبان می‌توانسته در هر موردی که تشخیص ممزوج شدن حدود تقنین و اجرا را داده است، علاوه بر استناد به سایر اصولی که مستقیماً مورد نظرش بوده، به اصل (۵۷) قانون اساسی هم استناد کند (چنانکه در مورد ۲-۱-۴ شورا علاوه بر استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، به اصل ۵۷ نیز اشاره کرده است) و حتی در برخی موارد از ذکر ایراد مستقیم چشم می‌پوشد (مانند مورد ۲-۱-۲ که از استناد به اصل ۵۲ قانون اساسی خودداری کرده و رأساً اصل ۵۷ قانون اساسی را مستند ایراد خود قرار داده است) و یا اینکه تشخیص مستقل خود را از ماهیت اجرایی یک امر

ذیل ایراد این اصل بیان کند. (مانند مورد ۲-۱-۶ در مورد برگزاری انتخابات). همچنین اصل (۶۰) قانون اساسی یکی دیگر از مستندات شورای نگهبان در اعمال تفکیک قوا می‌باشد و بر اعمال قوه مجریه توسط رهبر، رئیس‌جمهور و وزراء تأکید دارد. بنابراین هر جا شورای نگهبان برای ایراد به مصوبات مجلس به اصل (۶۰) قانون اساسی استناد کرده است، در حقیقت در مقام تمییز امور اجرایی از غیر آن بوده و از انجام آن توسط قوه مقننه جلوگیری کرده است (مانند مورد ۲-۲-۶ در مورد تعیین ساعت کار بانک‌ها). دیگر آنکه شورای نگهبان با استفاده از اطلاق اصل (۷۱) قانون اساسی، ورود مقامات اجرایی در تشخیص و برداشت نوع و کیفیت امر قانون گذاری را ممنوع دانسته و از این جهت آن را به عنوان محدودیت‌های امر اجرایی یاد می‌کند. در مورد اصل (۱۱۳) قانون اساسی نیز باید اشاره کرد که این اصل از آنجا که رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی اعلام می‌کند، به بحث تفکیک تقنینی از اجرا مرتبط می‌شود. مفهوم این اصل تا به حال بارها از شورای نگهبان مورد سؤال واقع شده است و شورا نیز بارها تأکید کرده که مسئولیت اجرای قانون اساسی مذکور در اصل (۱۱۳) قانون اساسی باید به گونه‌ای تفسیر گردد که موجب از بین رفتن مرزهای استقلال قوا نشود. بنابراین مسئولیت اجرای قانون اساسی توسط رئیس‌جمهور تا آن جاست که قانون اساسی لوازم اجرای آن را برای قوه اجرایی کشور دیده باشد و یا اینکه اصلی وجود داشته باشد که مسئول مستقیمی نداشته باشد و بر آن اساس رئیس‌جمهور به استناد اطلاق اصل (۱۱۳) قانون اساسی مسئول اجرای آن گردد. مانند اصل (۸) قانون اساسی در مورد امر به معروف و نهی از منکر که لوازم اجرایی آن برای مقام خاصی در قانون اساسی دیده نشده است. در غیر از این موارد یعنی در جایی که اصلی از اصول قانون اساسی دارای مسئولی خارج از قوه مجریه می‌باشد اصل (۱۱۳) قانون اساسی کاربردی ندارد. از این منظر و متناسب با بحث ما در این نوشتار، در تقابل تقنین و اجرا، اصل (۱۱۳) قانون اساسی مطابق نظرات شورای نگهبان هیچ گونه تفرقی را برای رئیس‌جمهور در اصول مربوط به تقنین بر مجلس شورای اسلامی ایجاد نخواهد کرد. اصل (۱۲۴) قانون اساسی نیز یکی دیگر از اصول مورد استناد شورای نگهبان در خصوص تفکیک تقنین از اجراست که در مورد اختیار رئیس‌جمهور در نصب معاون سخن می‌گوید. در مواردی که ضمن معرفی اعضای یک تشکیلات، از رئیس یک سازمان به عنوان معاونت رئیس‌جمهور یاد می‌شود شورای نگهبان ایراد این اصل را

متذکر شده است چراکه تصمیم‌گیری در خصوص داشتن معاونت طبق این اصل جزء عملیات اجرایی است و قوه مقننه حق دخالت در آن را ندارد. اما در خصوص اصل (۱۳۸) قانون اساسی باید اشاره کرد که شورای نگهبان در ایرادات خود به مصوبات مجلس از دو منظر به آیین‌نامه‌ها پرداخته است: نخست آنکه در صورتی که سخن از آیین‌نامه اجرایی در یک مصوبه آمده باشد حتماً باید توسط مقام ذیربط یعنی هیأت وزیران و وزیر مربوطه صادر شود و صدور آنها با هر گونه دخالت دیگران و عدم تأیید نهایی وزیر یا رئیس جمهور، خلاف اصل (۱۳۸) قانون اساسی اعلام می‌شود (مانند مورد ۲-۷-۲) و دیگر آنکه صدور آیین‌نامه‌های مستقل در حوزه‌های انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری تا جایی که خلاف قوانین عادی نباشد را امر اجرایی و در صلاحیت هیأت وزیران و وزیر مرتبط می‌داند (مانند نظر شماره ۲-۷-۳). اما نکته حائز اهمیت آن است که شورای نگهبان علی‌رغم تأکید بر ماهیت قانونی «ضوابط اجرایی»، در برخی موارد این مفهوم را اعم از اجرایی و تقنینی دانسته و تشخیص ماهیت آیین‌نامه اجرایی داشتن یک ضابطه و به تبع آن نیازمند تصویب مقامات اجرایی بودن یا قانون بودن آن ضابطه و نیازمند تصویب مجلس بودن آن را منوط به تشخیص خود نمایندگان و تلقی آنها از آن ضابطه می‌داند و مانند نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۴۸۷۴ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۶^(۶۱) اظهار می‌کند که اگر منظور از ضوابط مذکور موازین قانونی است خلاف اصل (۸۵) است چرا که به غیر نمایندگان سپرده شده است و اگر منظور از آن ضابطه موارد آیین‌نامه‌ای است سپردن آن به گروهی که عضو غیر وزیر هم دارد خلاف اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

نتیجه‌گیری

برای تمییز تقنین از اجرا و محدوده هر یک از آنها در نظرات شورای نگهبان و پس از فقدان نظرات تفسیری کافی در این خصوص لاجرم نظرات شورای نگهبان در مقام اظهار نظر در خصوص مصوبات مجلس مورد بررسی قرار گرفت و پس از جمع‌بندی و استخراج مناط، معیارهای شورا مبنی بر تشخیص و حدود امر تقنینی و اجرایی مرتبط با هر اصل قانون اساسی ذیل دو بخش امور تقنینی و امور اجرایی، مطرح گردید. در پایان هر بخش موارد خلاف رویه شورا و متناقض با معیارهای مستخرج ذکر گردید.

آنچه که اکنون به عنوان جمع‌بندی باید ارائه گردد در حقیقت پیش از این به صورت خُردتر در پایان بررسی هر یک از بخش‌های امور تقنینی و اجرایی به عنوان برآیند ارائه شده است، اما آنچه که باید اضافه نمود آن است که طبق این تحقیق، شورای نگهبان در خصوص برشمردن مصادیق تقنینی و اجرایی سعی بر آن داشته است که حتی الامکان از یک الگوی واحد پیروی کند و تا حدود زیادی نیز در این مهم موفق بوده است، چنانکه این نوشتار به ذکر این الگوها و تعداد زیاد نظراتی که وجود یک الگو را در برداشت از هر اصل ثابت می‌کرد، پرداخت. لیکن همانگونه که در موارد متناقض ذکر شد، موارد متعارضی نیز وجود دارد که از استحکام این ادعا که از نظرات شورای نگهبان می‌توان یک الگوی جامع و مانع جهت تمییز تقنین از اجرا استخراج کرد را می‌کاهد. اما نباید چند نکته را از نظر دور داشت:

نخست آن‌که: موارد تناقض برشمرده شده نسبت به موارد متکی بر یک سیر واحد و منطقی دارای فراوانی بسیار کم‌تری است، بنابراین از ارزش کار علمی انجام شده نمی‌کاهد. دیگر آن‌که: بررسی انجام شده در مورد نظرات شورای نگهبان در یک بازه زمانی حدوداً ۳۲ ساله صورت گرفته است و در این مدت نه چندان اندک، موارد زیادی می‌تواند بر تغییر نظرات شورای نگهبان مؤثر افتاده باشد که از آن جمله می‌توان به تغییر اعضای شورای نگهبان به مرور زمان و حتی تکامل و تغییر فهم اعضای شورا از اصول قانون اساسی، اشاره کرد.

سوم آن‌که: پویایی یک نظام حقوقی به انعطاف و همراهی موازین آن نظام با شرایط اجتماعی نیز بستگی دارد تا اینکه در برداشت نظر از اصولی که تاب تفاسیر و برداشت‌های متفاوتی دارند به عنوان پلی جهت عبور کم هزینه از دوران گذار به کار آیند. و آخر آن‌که: موارد پیش گفته علی‌رغم داشتن سهمی از واقعیت نباید مانع از طرح لزوم امعان دقت نظر بیشتر شورای نگهبان بر پیروی از یک سبک واحد در برداشت از اصول قانون اساسی به ویژه در حیطة تمییز تقنین از اجرا گردد.

یادداشت‌ها

- ۱- «... ماده ۴ نیز مغایر با قانون اساسی است زیرا تعیین ناظر دائمی در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی از طرف مجلس شورای اسلامی نوعی دخالت قوه مقننه در قوه مجریه است و این احراز مصادیق اصل (۷۶) نمی‌باشد».
- ۲- «موظف نمودن وزیر به شرکت در کمیسیون تخصصی در بند ۲ ماده واحده مغایر اصول ۵۷، ۷۰ و ۸۸ بوده فلذا مغایر قانون اساسی شناخته شد».
- ۳- «۴- در بندهای ۱، ۳، ۵، ۶، ۹، ۱۱ و ۱۷ ماده ۶ چون وظایف بندهای ۱، ۶، ۲۴ و ۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی را به شورای عالی آموزش و پرورش داده است، لذا مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل ۵۷ قانون اساسی و نیز مغایر با موازین شرع شناخته شد...»
- ۹- اطلاق ماده ۱۶ چون شامل مصوبات شورای انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌شود لذا مغایر اصل ۵۷ و ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ و ۱۳۸۰/۱۰/۲-۱۸۳۷- ق مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۸ و ...
- ۴- «۵- اطلاع عدم معافیت مالیاتی مستفاد از مواد (۱ و ۶۴) و تبصره‌های آنها نسبت به مواردی که حضرت امام(ره) یا مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) نظر به معافیت داده‌اند، نظیر آستان قدس رضوی، خلاف شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است» همچنین است نظریات شماره ۸۰/۲۱/۲۸۷۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲ و شماره ۱۸۳۷- ق مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۸ و ...
- ۵- «در ماده ۱۹۲ الزام وزیر و رئیس جمهور به جواب دادن به تذکر نمایندگان، خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است».
- ۶- «۱- نظر به اینکه به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، (مجلس شورای اسلامی در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع نماید) و طبق اصل ۶۰ (اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر و وزرا است) قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در رابطه با نماینده مقام رهبری در وزارت اطلاعات، خارج از حدود مصرح در قانون اساسی است بنابراین ماده ۲ با اصول ۶۰ و ۷۱ قانون اساسی مغایر است».
- ۷- ر.ک به شماره ۸
- ۸- «... این اصطلاحات و عناوین اگر احتیاج به تعریف دارد چنانکه در طرح فرض شده است باید قبلاً مانند مصوبه معادن در طرح، مذکور و کل طرح با توجه به آن تعاریف به تصویب برسد و اگر احتیاج به تعریف ندارد پس واگذاری آن به آیین‌نامه مفهومی و واگذاری کوتاه کردن یا گسترش دادن موضوع حکم و مفهوم مشخص این اطلاعات و عناوین به هیأت وزیران است و چون مآلاً قانون‌گذاری است، با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد...». همچنین است نظریات

- شماره ۷۶/۲۱/۲۰۵۸ مورخ ۱۳۷۶/۹/۳۰ و شماره ۸۰/۲۱/۲۸۶۵ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ و ...
- ۹- «۵- ماده ۱۳ که تعیین ضوابط اجازه تأسیس و توسعه و انتقال مؤسسات پزشکی را در تمام کشور به عهده آیین‌نامه می‌گذارد، به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۸۸۸۶ مورخ ۱۳۶۲/۳/۲۳ و شماره ۱۰۸۶۷ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ و ...
- ۱۰- «۳- بند ۲ تبصره ۷۸ که اختیاراتی [نظیر معافیت از پرداخت تمام یا قسمتی از بهای گذرنامه] را به هیأت‌دولت واگذار نموده است که قانون‌گذاری است و در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌باشد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۱۳۷۱ مورخ ۱۳۷۰/۳/۲۸ و شماره ۷۶۸۴ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۵ و ...
- ۱۱- [بند ب ماده واحده] که اصلاح و تغییرات لازم در تشکیلات و حقوق کادر و ... با موافقت کمیسیون دیوان محاسبات مجلس می‌داند] با اصل ۸۵ قانون اساسی که قانون‌گذاری را از آن مجلس شورای اسلامی می‌داند مغایرت دارد». همچنین است نظریات شماره ۳۳۰۲ مورخ ۱۳۷۱/۳/۱۰ و شماره ۳۳۲۴ مورخ ۱۳۷۱/۳/۱۳ و ...
- ۱۲- «۴- چون مواردی که در ماده ۵ و تبصره ۳ مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ موقوف به اذن حاکم شرع شده است مواردی است که با حقوق افراد و حرمت حیثیات آنها ارتباط دارد و این موارد بطور تفصیل در قانون معلوم نشده است و احاطه آن به مقامات قضایی و اجرایی نوعی قانون‌گذاری است با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد». همچنین است نظریات شماره ۱۷۹۳- ق مورخ ۱۳۶۴/۹/۲۷ و شماره ۸۴/۳۰/۱۱۷۴۵ مورخ ۱۳۸۴/۲/۱۴ و ...
- ۱۳- «۱۹- ماده ۳۲ خلاف موازین شرع است و تبصره آن نیز [که تعیین برخی موارد از جمله کار افتادگی و ... بر عهده دستورالعمل‌های شورای عالی کار گذاشته است] چون نوعی قانون‌گذاری است خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۷۷/۲۱/۲۶۲۸ مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ و شماره ۷۸/۲۱/۵۸۷۴ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ و ...
- ۱۴- «۱- نظر به اینکه در تبصره ماده ۷ حدود صلاحیت علمی و اخلاقی ذکر نشده است مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۵/۵/۱۳ و شماره ۸۰/۲۱/۲۰۰۵ مورخ ۱۳۸۰/۵/۲۹ و ...
- ۱۵- «۲- ذیل تبصره ۲ که تعیین میزان جریمه را منوط به تصویب هیأت‌وزیران نموده مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۸۶۰ مورخ ۱۳۷۴/۶/۲۹ و شماره ۷۶/۲۱/۲۰۵۸ مورخ ۱۳۷۶/۹/۳۰ و ...
- ۱۶- «۱- بخشی از هدف و وظایف مذکور در در موارد ۱، ۳ و ۴ طرح تشکیل شورایعالی اشتغال از مقوله تقنین است که مربوط به مجلس شورای اسلامی است، بخشی دیگر از آنها نیز یا

- از وظایف و اختیارات هیأت‌وزیران و یا از جمله وظایف و اختیارات وزیر و وزارت کار و امور اجتماعی است، از این رو تفویض تعیین اهداف و اجرای وظایفی که بر عهده قوه مقننه و هیأت‌وزیران و یا وزیر کار و امور کار و امور اجتماعی است به شورایی مرکب از تعدادی از وزیران و مسئولان غیر وزیر مغایر اصل ۵۸، ۶۰، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ و شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ و
- ۱۷- «با توجه به اینکه آیین‌نامه ایمنی انبارهای کالا مصوب ۱۳۵۲ به تصویب کمیسیون‌های مجلسین سنا و شورای ملی سابق رسیده است و قانون محسوب می‌شود؛ تفویض اختیار اصلاح آن به دولت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۸۴/۳۰/۱۲۸۰۷ مورخ ۱۳۸۴/۵/۵ و شماره ۸۷/۳۰/۲۹۳۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۶ و
- ۱۸- ۲- وضع عوارض موضوع بند ۴ ماده ۴ از آن‌جا که از امور تقنینی است و باید توسط مجلس وضع گردد و در این جا توسط کارگروه ... تعیین می‌شود خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.
- ۳... برقراری عوارض توسط شوراهای اسلامی خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریه شماره ۸۱/۱۰/۱۸۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵.
- ۱۹- «۱۱- تبصره ۲ ماده (۷۲) که تصویب نحوه رسیدگی و صدور رأی و تهیه آیین‌نامه اجرایی و مالی را بر عهده آیین‌نامه قرار داده است از این جهت مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۸۴/۳۰/۱۲۸۱۱ مورخ ۱۳۸۴/۵/۵ و شماره ۸۵/۳۰/۱۶۲۳۴ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۵ و
- ۲۰- «۱- تبصره (۱) ماده واحده از این جهت که تفکیک امور تصدی و حاکمیتی را به هیأت‌وزیران محول نموده و این امر از شئون قانون‌گذاری است لذا مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است».
- ۲۱- «۲- اطلاق بند ۲ ماده ۴ [که در مورد تأیید بودجه توسط شورای عالی است]، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».
- ۲۲- «۳- تعیین ضوابط کلی به نحو مذکور در بند ه ماده ۱۵ و همچنین تصویب تعاریف و اصطلاحات استانداردهای موضوع بند س ماده ۱۶ بر عهده شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی گذاشته شده است و واگذاری این امور به غیر هیأت‌وزیران مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد».
- ۲۳- «۸- بند ز ماده ۸ چون تعیین خط مشی بر عهده آن گروه است خلاف اصل ۶۰ و ۱۳۸ و موارد دیگری که شورا مستقل عمل می‌کند خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی است».
- ۲۴- «۲- تشکیل شورای عالی با کیفیت مذکور در ماده ۵ و وظایف مذکور در ماده ۶ که

متشکل از عضو غیر وزیر است و وظیفه تهیه آیین نامه را بر عهده دارد خلاف اصل ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است».

۲۵- «الف) ماده ۱ با توجه به شرح وظایفی که برای شورای عالی تعیین شده است [از جمله تهیه خط مشی] خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است».

۲۶- «۱- اطلاق عبارت تصویب مقررات آموزش و پرورش در صدر ماده (۱) و عبارت سایر امور در ذیل این ماده در مواردی که قانونی وجود نداشته باشد به نحوی تقنین است. لذا مغایر اصل ۸۵ قانون شناخته شد».

۲۷- ر.ک به شماره ۲۶.

۲۸- «۲- تبصره (۱) ماده (۲) مقصود از ضوابط مذکور در این ماده چنانچه قانون گذاری باشد مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است و اگر آیین نامه باشد مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است».

۲۹- «وزارتخانه ها و سازمانهای مستقل که تحت نظر معاون رئیس جمهور اداره می شوند، در صورت ضرورت با تأیید سازمان و تصویب هیأت وزیران می توانند حسب وظایف قانونی خود در برخی از سطوح تقسیمات کشوری واحد سازمانی داشته باشند. در این صورت کلیه واحدهای وابسته به یک وزارتخانه و مؤسسات مستقل وابسته به رئیس جمهور در هر یک از سطوح تقسیمات کشوری در یک واحد سازمانی ادغام و تحت مدیریت واحد قرار می گیرند. موارد استثناء از حکم اخیر این ماده با تأیید سازمان به تصویب هیأت وزیران می رسد».

۳۰- «تبصره (۴) الحاقی به ماده (۱۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به شرح زیر اصلاح می شود: تبصره ۴- سایر موارد مستثنی از شمول این ماده بنا به پیشنهاد مشترک دستگاه ذیربط و وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران مجاز خواهد بود».

۳۱- «۲- تعیین وظیفه دبیرخانه شورا، پشتیبانی علمی، پژوهشی و خدماتی متناسب با وظایف و مسئولیت های شورا، نظارت بر حسن اجرای مصوبات و توسعه ارتباطات با مجریان و مردم و سایر امور ذیل ماده (۱) به آیین نامه داخلی واگذار شده است این موارد شامل اموری می گردد که به حقوق مردم مربوط است، از مصادیق آیین نامه موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی می باشد. لذا تصویب آیین نامه مذکور توسط شورای عالی آموزش و پرورش مغایر این اصل شناخته شد».

۳۲- «ماده ۲، تبصره ۱: آئین نامه تعیین انواع تخلفات و جرایم مربوط به سیر و حرکت ناوگان در شبکه حمل و نقل ریلی و نحوه رسیدگی به آنها توسط هیأت مدیره راه آهن تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید»

۳۳- «۱- آن قسمت از بند یک ماده واحده که تعیین رئیس کل بانک مرکزی و قائم مقام او را مقید به تأیید صلاحیت آنها به وسیله مجلس شورای اسلامی می نماید، چون نوعی دخالت قوه مقننه در قوه مجریه می باشد، با اصل ۵۷ قانون اساسی مغایر است». همچنین است نظریات شماره

- ۴۰۴۸ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۱۴ و شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ و ...
- ۳۴- «۱- بند ب تبصره ۹ و نیز تبصره ۲۳ که مصرف اعتبار مصوب را با نظارت نمایندگان حوزه انتخابیه مربوطه قرار داده و نیز قسمت اخیر تبصره ۶۳ مغایر با قسمت اخیر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد».
- ۳۵- «اگرچه مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد ولی از لحاظ اینکه هیأت مذکور در بند ۲ وظایف اجرایی دارد و به موجب این بند جلسات هیأت بدون حضور ناظر مجلس شورای اسلامی رسمیت ندارد، با استقلال قوه مجریه که مطرح در اصل ۵۷ قانون اساسی است مغایرت دارد». همچنین است نظریات شماره ۴۱۹۳ مورخ ۱۳۷۱/۱۱/۱۲ و شماره ۶۰۰۷ مورخ ۱۳۷۲/۱۲/۱۹ و ...
- ۳۶- «۱- در تبصره یک ماده ۱ اصلاحی و تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی و تبصره ۶ ماده ۱۹ الحاقی که تهیه و تأیید آیین‌نامه موکول به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی شده مغایر با اصل ۵۷ و اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد».
- ۳۷- «۱۳- ردیف ۲ در بند ب تبصره ۲۵ در خصوص الزام دولت به تقدیم لایحه مغایر اصول ۵۷ و ۷۴ قانون اساسی است». همچنین است نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۸۷۴ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ شورای نگهبان.
- ۳۸- «۶- ماده ۷۰ [که نظر هیأت مرکزی نظارت مجلس بر انتخابات شوراها را در مورد ابطال یا توقیف انتخابات قطعی و لازم‌الاجرا دانسته است] مغایر اصول ۵۷ و ۷۵ قانون اساسی است». همچنین است نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۸/۲۹.
- ۳۹- «نظر به اینکه تعیین این‌گونه موارد از امور اجرایی است و با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی که مبین استقلال قوا است، مغایر این اصل و در این خصوص نیز مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی تشخیص داده شد».
- ۴۰- «۸- تفویض تدوین آیین‌نامه مندرج در تبصره ماده (۱۹) در خصوص دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری و همچنین قوای مقننه و قضائیه، مغایر اصول مربوط به این دستگاه‌ها و نیز اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد».
- ۴۱- «۲- ماده ۱۰ چون مربوط به وظایف اجرایی است که دولت عهده‌دار آن است و باید مستقیماً به وسیله دولت انجام بگیرد، از این جهت مشارکت سپاه را در امور مذکوره به درخواست دولت و مسئولین مربوطه قرار نداده است با اصل ۶۰ و ۱۵۰ نیز مغایر می‌باشد».
- ۴۲- «...همچنین بند ۳ و ۱۱ ماده مذکور (عضویت دادستان کل کشور و دادستان انقلاب) و بند ۵ و ۹ ماده ۶ (عضویت دادستان انقلاب اسلامی استان و دادستان استان) و بند ۵ و ۶ ماده ۷ (عضویت دادستان انقلاب اسلامی شهرستان و دادستان عمومی شهرستان) و بند ۴ ماده ۸

- (عضویت دادستان دادگاه بخش) با اصل ۶۰ قانون اساسی مغایرت دارد»
- ۴۳- «۶- تشکیل شورای عالی مصرف در تبصره ۱۸ که دو عضو از نمایندگان مجلس دارد مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ و شماره ۷۸/۲۱/۵۸۷۴ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰ و ...
- ۴۴- «۵- در ماده ۹ الزام وزیر یا رئیس دستگاه به تعلیق و نیز (در غیر این صورت رئیس سازمان شخصاً نسبت به تعلیق اقدام می‌نماید) مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۵۱۰۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۴.
- ۴۵- «۲- ماده (۵) با توجه به تبصره (۱) آن از این نظر که تصمیم‌گیری در امور اجرایی را به شورایی محول نموده که غیر از قوه مجریه در آن عضویت دارند، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۸۴/۳۰/۱۳۷۴۳ مورخ ۱۳۸۴/۸/۱۹ و شماره ۸۵/۳۰/۱۸۲۲۸ مورخ ۱۳۸۵/۸/۷ و ...
- ۴۶- رک به شماره ۴۴.
- ۴۷- «۶- در ماده ۱۹ اطلاق سیاست‌گذاری مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد. علاوه بر این اختیارات محوله در این ماده به شورای مذکور [از جمله حل اختلاف و ایجاد وحدت رویه و ارشاد و...] خلاف اصل ۶۰ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶ و شماره ۹۰/۳۰/۴۵۱۹۵ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۱.
- ۴۸- «د: شمول دستگاه‌های حکومتی، در مورد خبرگان رهبری و شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای داده است نسبت به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال این اختیار و مسئولیت خلاف اصول مربوط قانون اساسی من جمله ۷۱، ۷۳، ۸۵، ۹۴، ۹۶، ۹۸، ۹۹، ۱۰۷، ۱۰۸، ۱۰۹، ۱۱۲، ۱۵۶ شناخته شد...»
- ۴۹- «... ضمناً اصل ۱۱۳ نیز مربوط به جایی است که اصلی از اصول قانون اساسی یا به کلی اجراء نشده باشد یا متوقف شده باشد در اینجا وظیفه ریاست جمهور است که از مقامات مسئول بخواهد آن اصل را اعمال کنند و آن هم به مسائلی از قبیل انتخابات مربوط نمی‌باشد»
- ۵۰- «علاوه بر اینکه مستفاد از اصل ۱۱۳ قانون اساسی این نیست که رئیس محترم جمهوری بتواند در مصادیق و جزئیات وظایف و اختیارات مسئولین مختلف نظام دخالت کند و...».
- ۵۱- «۱-۳- چون ظاهر ماده ۱، استقلال هیأت مذکور در مقام عمل است، لذا اصل تشکیل چنین هیأتی خلاف اصل ۱۱۳ شناخته شد».
- ۵۲- «۱- مستفاد از اصول متعدد قانون اساسی آن است که مقصود از مسئولیت اجراء در اصل ۱۱۳ قانون اساسی، امری غیر از نظارت بر اجرای قانون اساسی است».

- ۵۳- «مسئولیت رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ شامل مواردی نمی‌شود که قانون اساسی تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال اختیارات و وظایفی را به عهده مجلس خبرگان رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آنها اختیار یا وظیفه‌ای محول نموده است».
- ۵۴- «بند ۲ در رابطه با اصلاح ماده ۵ از این جهت که رئیس سازمان را الزاماً معاون رئیس‌جمهور دانسته است خلاف اصل ۱۲۴ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریه شماره ۰۱۶۱.
- ۵۵- «در ماده ۲ چون مفهوم بند ۳ و ۵، تصویب‌نامه است و به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب آن در مثل این مورد با هیأت وزیران است مغایر با قانون اساسی شناخته شد».
- ۵۶- «در تبصره یک ماده ۱ اصلاحی و تبصره ۳ ماده ۱۰ الحاقی و تبصره ۶ ماده ۱۹ الحاقی که تهیه و تأیید آیین‌نامه موکول به همکاری کمیسیون بهداری و بهزیستی مجلس شورای اسلامی شده مغایر با اصل ۵۷ و اصل ۱۳۸ قانون اساسی است». همچنین است نظریات شماره ۹۸۵۵ مورخ ۱۳۶۶/۹/۱۹ و شماره ۱۹۶ مورخ ۱۳۶۸/۲/۱۳ و ...
- ۵۷- «ارجاع تصویب آیین‌نامه به کمیسیون یا کمیسیونهای مجلس خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است».
- ۵۸- «۳- محدود کردن رئیس‌جمهور به انتخاب مدیرعامل از میان اعضای هیأت‌مدیره در ماده ۸ خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است». همچنین است نظریه شماره ۷۵/۲۱/۰۲۸۵ مورخ ۱۳۷۵/۱/۲۸.
- ۵۹- «تشکیل شورای عالی مصرف در تبصره ۱۸ [که دو عضو از نمایندگان مجلس دارد] مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد». همچنین است نظریات شماره ۵۳۰۳ مورخ ۱۳۷۲/۷/۷ و شماره ۷۶۸۴ مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۲۵ و ...
- ۶۰- «۴- تعلیق تشخیص نیاز به آیین‌نامه اجرایی به غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است».
- ۶۱- ر.ک به شماره ۳۲.

منابع و مأخذ

- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره دوم (خرداد ۱۳۶۳ تا خرداد ۱۳۶۷)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران: نشر دادگستر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم (خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵)، تهران: نشر دادگستر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم (خرداد ۱۳۷۵ تا خرداد ۱۳۷۹)، تهران: نشر دادگستر.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره ششم (خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هفتم (خرداد ۱۳۸۳ تا خرداد ۱۳۸۷)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (زیرچاپ)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره هشتم (خرداد ۱۳۸۷ تا خرداد ۱۳۹۱)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری، مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات) (۱۳۵۹-۱۳۸۸)، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: نشر میزان.
- مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: نشر دادگستر، دوره اول، جلد اول.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: نشر میزان.

ابعاد حقوقی اعمال حق رأی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

قاسم محمدی^۱، محمد سلیمانی درجه^{۲*}

۱- استادیار دانشگاه شهید بهشتی (ره)، تهران، ایران

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۵/۱۷

دریافت: ۱۳۹۲/۲/۲۱

چکیده

شرکت در انتخابات و رأی دادن در نظام حقوقی ایران دارای وضعیتی متفاوت با نظام‌های حقوقی دیگر است. در نظام حقوقی ایران که بر مبنای فقه امامیه ترسیم شده است، اعمال حق رأی با مسئولیت افراد در تعیین سرنوشت خویش، مسئولیت افراد در برابر حقوق سایر اشخاص در اجتماع و نیز اقتدار و استواری حکومت اسلامی پیوند خورده است و با توجه به اصل تلازم حق و تکلیف نمی‌توان اعمال حق رأی را امری کاملاً شخصی و حق فردی ارزیابی کرد. هدف از انجام این پژوهش بررسی ابعاد حقوقی اعمال حق رأی و نسبت سنجی آن با مسئولیت افراد در قبال سایر اعضای جامعه و نیز حکومت اسلامی از طریق پژوهش به روش کتابخانه‌ای است که منجر به کشف ماهیت حقوقی حق رأی بشود.

کلیدواژه‌ها: انتخابات، حق رأی، حق، تکلیف، حکومت اسلامی، حق تعیین سرنوشت.

مقدمه

انتخابات، مجموعه عملیاتی است که در جهت گزینش فرمانروایان یا تعیین ناظرانی برای مهار کردن قدرت، تدبیر شده است. از این دیدگاه، انتخابات به معنی فنون گزینش و شیوه‌های مختلف تعیین نمایندگان است. به عبارت دیگر، ابزاری است که به وسیله آن می‌توان اراده شهروندان را در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدار سیاسی مداخله داد (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۱).

در سیره حکومتی امیرالمؤمنین (ع) ایشان با اهتمام جدی به آرای عمومی برای بدست گرفتن حکومت^(۱) و نیز نقش مؤثر مردم در تعیین سرنوشت خویش و اداره جامعه نشان دادند که در واقع مردم به لحاظ تکوینی مختارند^(۲) تا با اراده خویش و با تشخیص مصالح و مفاسد خود حاکمان جامعه را تعیین کنند و اموراتشان را در سایه حکومت اسلامی اداره نمایند.^(۳) این امر در صدر اسلام و در زمان ائمه معصومین (علیهم‌السلام) نیز در بیعت مردم با خلفا متجلی می‌شد (رسولی محلاتی، ۱۳۷۶: ۲۳۲ و سبحانی، ۱۳۷۹: ۳۰۱).

همزمان با پیروزی انقلاب اسلامی ایران به رهبری یک عالم دینی و با به رأی عمومی گذاشتن مدل حکومتی نظام، این اراده مردمی به شکل جدیدی و در قالب فرماندوم متبلور گشت و از ابتدای پیروزی انقلاب اسلامی به بعد به طور متوسط هر ساله یک انتخابات برای تعیین رئیس جمهور، نمایندگان مجلس خبرگان رهبری، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا و... برگزار گردیده است.

بدین ترتیب قانون اساسی ما برای اکثریت آراء، ارزش زیادی قائل شده و مبنای اتخاذ تصمیم در مسایل عمومی و حکومتی را در هر مورد که به صورت شورایی می‌باشد، رأی اکثریت دانسته است (ارسطا، ۱۳۸۹: ۳۷۳).

اما سؤال اصلی اینجاست: ماهیت رأی چیست؟ رأی دادن و شرکت در انتخابات حق مردم است یا تکلیف آنان؟

طبیعتاً اگر رأی دادن و شرکت در انتخابات حق مردم باشد، فرد می‌تواند از این حق خویش صرف‌نظر کند و رأی ندهد و در مقابل اگر رأی دادن تکلیف باشد، همه واجدین شرایط مکلف و موظف به دادن رأی می‌باشند و نتیجتاً نمی‌توانند از آن سرپیچی کنند چرا که در مفهوم حق، «اختیار» و در مفهوم تکلیف «الزام و اجبار» نهفته است.

برای یافتن پاسخ این پرسش با بررسی مفاهیم «تکلیف»، «حق»، «رأی» و اقسام آن،

حق یا تکلیف بودن رأی بررسی شده و دیدگاه‌های مختلف در خصوص انتخابات و حق رأی طرح شده و نهایتاً جمع بندی مباحث صورت گرفته است.

۱. تکلیف، حق و رأی و اقسام آن

۱-۱. معنای حق و تکلیف

«تکلیف» در لغت به معنای «چیزی از کسی درخواستن که در آن رنج باشد» و «حق و فرض کاری که باید بجای آورده شود و واجب بود» (دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۴: ۶۰۵۶) معنا شده است و در اصطلاح حقوقی معادل لغت «duty» در انگلیسی و به معنای «تعهد، وظیفه، اوامر و نواهی» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ج ۲: ۱۴۰۳) گرفته شده است.

«حق» نیز در لغت به معنای «ثابت که انکار آن روا نباشد» و «آنچه ادای آن واجب باشد، حال واقع، حکم مطابق با واقع» (علی‌اکبر دهخدا، ۱۳۷۳، ج ۶: ۸۰۲۸). و در اصطلاح حقوقی معادل «Right» در انگلیسی و «droite» در فرانسه گرفته شده و در معنای حقوقی نیز حق «عبارت است از توانایی که شخص بر چیزی یا بر کسی داشته باشد...» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ج ۳: ۱۶۶۹).

برخی نیز گفته‌اند حق به معنای وجود مطلق و غیر مقیدی که به هیچ قیدی تقیید نشده باشد، یعنی ذات اقدس باری تعالی آمده است (تهانوی، ۱۹۹۶، ج اول: ۶۸۳). در اصطلاح عام حکم مطابق با واقع را گویند که بر اقوال و عقاید و مذاهب و ادیان اطلاق می‌شود (الطویخی، ۱۳۶۲: ۵۴۵؛ المقدمی، ۱۹۸۷: ۱۴۳).

۲-۱. حق و انواع آن

حق از واژه‌های سهل و ممتنع است. هرکسی آن را به کار می‌برد و اجمالاً معنای آن را نیز در می‌یابد اما تعریف آن دشوار و موارد استعمال آن در متون فلسفی، کلامی، اخلاقی، فقهی و حقوقی متفاوت است.

حق به لحاظ منشأ پیدایش به سه قسم حق قانونی، حق دینی یا شرعی و حق اخلاقی تقسیم می‌شود (نبویان، ۱۳۸۷: ۱۳۱) که در زیر مختصراً به آن اشاره می‌کنیم:

۱-۲-۱. حق قانونی

برخی در تعریف حق قانونی گفته‌اند: «حقوقی هستند که قانون آنها را ایجاد می‌کند» (Campbell, 2006:87). بنام، یکی از اندیشمندان غربی نیز حق را صرفاً برآمده از قانون

می‌داند و معتقد است که حق برای من فرزند قانون است و حق طبیعی پسری است که هرگز پدر ندارد (Waldron, 1984:4).^(۴) طبق این دیدگاه چون ماهیت حق همان سود است، نمی‌توان از حق مجازات شدن سخن به میان آورد مگر اینکه مجازات شدن را به سود شخص جانی بدانیم (نبویان، ۱۳۸۷: ۱۱۰).

اما فقهای اسلامی تعریف دیگری از حق قانونی دارند. آن‌ها حق قانونی را یکی از اقسام حق می‌دانند و معتقدند گاهی حقوق به نظام حاکم بر رفتار اجتماعی شهروندان یک جامعه اطلاق می‌گردد، یعنی مجموعه باید‌ها و نباید‌هایی که اعضای یک جامعه ملزم به رعایت آن‌ها هستند. در این اصطلاح دیگر حقوق جمع حق نیست، بلکه به معنای مفرد به کار رفته و تقریباً مترادف با قانون است (مصباح یزدی، ۱۳۸۸: ۱۶) و منشأ آن اراده اجتماعی مردمان جوامع است که توسط حاکمیت جنبه الزام‌آور پیدا می‌کند.

به عبارت دیگر مقصود از حق قانونی حقی است که حفظ و عدم تعدی از آن‌ها لازم و ترک آن موجب هرج و مرج و گسستن نظم عمومی است و برای اهمیت آن نیاز به تدوین قانون در جامعه دارد و عدم پشتوانه قانونی، امنیت اجتماعی را در معرض مخاطره قرار می‌دهد (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۲۴۱).

۱-۲-۲. حق اخلاقی

«حق اخلاقی» حقی است که درست، مبنادار، و مورد تأیید نظام‌های اخلاقی و دینی خاص و محدوده این دسته از حق‌ها وسیع‌تر از حق‌های قانونی است (نبویان، ۱۳۸۷: ۱۳۶). حق اخلاقی صرفاً حقی مطابق با اصول و نظام‌های اخلاقی است و این اصول ممکن است برآمده از عادات و آداب و رسوم و باورهای سنتی جوامع باشد نه از متن دین و اعتقادات مذهبی آن‌ها (نبویان، ۱۳۸۷: ۱۴۱).

دسته‌ای معتقدند که حق اخلاقی، بر خلاف حق قانونی، ضمانت اجرای بیرونی ندارد. بنابراین در صورت رعایت نشدن آن، دولت و سایر مجریان قانون، کسی را ملزم به رعایت آن نخواهند کرد؛ در واقع انسان به حکم عقل و وجدان خود به رعایت این دسته از حقوق اقدام می‌کند. به علاوه گستره حقوق اخلاقی، بر خلاف حقوق قانونی (که فقط به روابط میان انسان‌ها اختصاص دارد)، هم روابط انسان با انسان و هم روابط انسان با حیوان، گیاه و جماد را شامل می‌شود (نبویان، ۱۳۸۷: ۱۳۹). کسی که مرکبی دارد، از نظر اسلام واجب است غذا و آب و علوفه او را تأمین کند و اگر مریض شد او را تیمار کند. این حقی است

که حیوان بر صاحبش دارد (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۹۳). بر خلاف حقوق قانونی که ترک آن موجب گسست نظم عمومی و زوال امنیت اجتماعی می‌شود (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۲۴۱).

۱-۲-۳. حق دینی یا شرعی

منشأ پیدایش حق منحصر به قانون و اخلاق نیست؛ «دین» نیز یکی دیگر از مهم‌ترین منشأهای حق شمرده می‌شود. کلمه حقوق در این اصطلاح جمع حق و عبارت از مجموعه حق‌هایی است که از سوی خدا برای انسان وضع و تضمین شده است. البته بر اساس برخی از نظریاتی که درباره حقوق اخلاقی بیان شده، حقوق برآمده از دین در زمره همان حقوق برآمده از اخلاق قرار می‌گیرند، اما بنا بر بعضی از دیدگاه‌ها، حق اخلاقی صرفاً حقی مطابق با اصول و نظام‌های اخلاقی است (نیویان، ۱۳۸۷: ۱۴۲).

در حقیقت، از آنجا که به کمال رساندن انسان پشتوانه جعل حقوق برای او است و او به تنهایی قادر به فهم دقیق ابعاد وجودی و کمالات خود و سایر موجودات نیست و نمی‌تواند افعال متناسب با آن کمالات و نیز تأثیرگذاری افعال موجودات بر یکدیگر را به طور کامل درک کند؛ لذا خداوند حقوقی را برای انسان و سایر موجودات اعتبار، و از طریق وحی (به پیامبران الهی) در مجموعه‌ای به نام «دین» به انسان ابلاغ کرده است (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۱۷۲-۱۶۷). در نتیجه، فقط دین توحیدی این توانایی را دارد که دقیق‌ترین و کامل‌ترین حقوق را بیان کند (نیویان، ۱۳۸۷: ۱۴۲).

برخی دیگر نیز این حق را در اصطلاح دینی معادل حق‌الله و حق‌الناس گرفته‌اند^(۵) و اصطلاحی فقهی در ابواب قضا، شهادت و حدود دانسته‌اند. از این زاویه دعاوی و مرافعات بر دو قسم است: مرافعاتی که شاکی خصوصی دارد، که از آن به «حق‌الناس» تعبیر می‌شود و مرافعاتی که شاکی خصوصی ندارد و به «حق‌الله» تعبیر می‌شود. در برخی مرافعات نیز هر دو حیثیت می‌تواند موجود باشد از قبیل حد قذف و حد سرقت (کدیور، ۱۳۸۷: ۷۵).

۱-۳. تعریف رأی

علمای حقوق «رأی» را به عملی تشریفاتی و حقوقی که شهروندان با انجام آن طبق ضوابط و شرایط قانونی به گزینش نماینده یا نمایندگان می‌پردازند، تعریف کرده‌اند (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۵). در تعریفی دیگری هم اینگونه آمده که: «عملی که توسط آن رأی دهنده در تعیین نمایندگان شرکت می‌نماید یا درباره یک متن مشخص نظرش را ابراز می‌کند» (di Villiers, 1999:225 به نقل از تقی زاده، ۱۳۹۱: ۹۱).

از نظر روسو نیز حق رأی، حقی نیست که خود به خود به افراد بشر داده شده باشد یا حقی طبیعی نیست به این معنا که به صورت طبیعی به بشر اختصاص داشته باشد. می‌بایست که انسان‌ها مبارزه کنند تا حق ابراز عقاید و افکارشان را به وسیله برگه رأی تسخیر نمایند (دومینیک روسو، ۱۳۸۳: ۱۶۷).

اما بنا بر آراء رهبران جمهوری اسلامی، رأی در حکومت اسلامی، از یک سو به مثابه حقی قانونی است که توسط قانونگذار و با اراده اکثریت اعضای جامعه برای آحاد افراد صلاحیتدار به رسمیت شناخته شده است و از سوی دیگر حق شرعی قلمداد می‌شود که ابزاری برای تعیین سرنوشت مردم بدست خویش است و توسط خداوند متعال به مردم واگذار شده است. به نظر می‌رسد اعمال این حق شرعی از آن جهت که با حفظ و استحکام نظام اسلامی و اقتدار و استواری آن پیوند خورده است، تکلیفی الهی شناخته می‌شود که عدم بهره‌گیری از آن مستوجب عقوبت و مجازات الهی است، هرچند که در قانون غیر الزام آور بوده و ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشده باشد. این معنا در ادامه بیشتر تبیین می‌شود.

۲. رأی؛ حق یا تکلیف

۲-۱. مسئولیت افراد در تعیین سرنوشت خویش

بر اساس یک اصل اولیه اعتقادی در شریعت اسلام، خداوند انسان را آزاد آفریده است و تنها کسی که بر انسان ولایت دارد، خالق و پرورش‌دهنده او یعنی ذات اقدس اله است و البته ولایت خداوند بر انسان، به معنای جبر و تحمیل دین بر او نیست،^(۶) لذا اسارت و بردگی انسان برای انسان‌های دیگر، مایه ذلت و پستی و کمال‌ناپذیری او گشته و چنین ذلتی، مورد نهی خداوند و رسول اوست (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۱۴۷).^(۷)

در نتیجه، اصل اولی درباره سطره و ولایت هر انسانی بر انسان دیگر، «عدم» است و هیچ انسانی حق ولایت بر جامعه بشری ندارد مگر آنکه از سوی خالق و آفریدگار انسان باشد. آنچه در اینجا توجه به آن لازم است، این است که پیام محوری اصل مزبور، این می‌باشد که هیچ‌کس، حق دخالت درشان و امر دیگری و سرپرستی او را ندارد؛ چرا که مدار این اصل، همانا امر مردم و شان و کار مربوط به آنان است (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۱۴۸) و اینگونه اسلام، افراد را در تعیین سرنوشت خویش آزاد گذارده و انتخاب مسیر و

مقصد را به طور مسئولانه به خودشان واگذار کرده است.

حق تعیین سرنوشت در ادبیات حقوق بشری معاصر و اسناد بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. این حق در ابعاد مختلف خود در اسناد بین‌المللی مورد اشاره واقع شده و کشورها را ملزم به رعایت آن‌ها کرده است. حق انتخاب که جلوه‌های گوناگونی در عرصه حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی دارد یکی از نمودهای به رسمیت شناخته شدن حق تعیین سرنوشت برای انسان‌هاست. آزادی فکر،^(۸) آزادی عقیده،^(۹) آزادی تردد،^(۱۰) آزادی انتخاب شغل،^(۱۱) آزادی پیوستن به احزاب و جوامع مدنی،^(۱۲) آزادی تعلیم و تربیت^(۱۳) و... از جلوه‌های این حق بنیادین است.

حق تعیین سرنوشت در اعلامیه جهانی حقوق بشر و دو میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی به خوبی منعکس شده است. بند ۱ و ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر ضمن ذکر حق ایفای نقش و مشارکت در امر کشورداری و حکومت از طریق انتخاب کردن و انتخاب شدن، تصریح می‌کند که اراده و خواست مردم مبنای اساس صلاحیت حکومت است که البته این اراده از طریق انتخابات حقیقی و دوره‌ای و در فرایند رأی‌گیری آزادانه اظهار خواهد شد.

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی به صراحت به جزئیات بیشتری از این حق پرداخته است. اولین بند از اولین ماده میثاق مستقیماً به مسأله حق تعیین سرنوشت می‌پردازد: «همه مردمان حق تعیین سرنوشت دارند و از طریق این حق، آنان آزادانه وضعیت سیاسی خود را تعیین کرده، آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش را پی می‌گیرند».

در مقدمه اعلامیه اسلامی حقوق بشر با اشاره به «آزادی مسئولانه بشریت» به «حق کامل بشریت به آزادی و حق تعیین سرنوشت» تصریح شده است. در ماده یازده همین اعلامیه جهانی به روشنی به حق تعیین سرنوشت افراد به دست خویش اشاره شده و آمده است که «استعمار به انواع گوناگونش و به اعتبار این که بدترین نوع بردگی است، شدیداً تحریم می‌شود و ملت‌هایی که از آن رنج می‌کشند حق دارند از آن رهائی یافته و سرنوشت خویش را تعیین کنند».

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای فقه امامیه تدوین شده است، قانونگذار با اشاره به ابعاد مختلف حق تعیین سرنوشت، آزادی‌های بنیادین را برای همه

مردم ایران به رسمیت شناخته است^(۱۴) و حق بر مشارکت سیاسی را به عنوان بارزترین تجلی حق تعیین سرنوشت مورد توجه قرار داده است.

۲-۲. تکلیف و مسئولیت افراد در برابر اجتماع

بر اساس دیدگاه غربی انسان مالک همه چیز شناخته می‌شود و رأی همچون مالی فرض گرفته می‌شود که متعلق به کسی است و می‌تواند هرگونه که مایل است از آن استفاده کند. در صورتی که چنین نیست و هرکسی تکلیف واجب شرعی دارد که در انتخابات شرکت کرده و فرد اصلح را شناسایی کرده و به او رأی دهد. منشاء این تصور غلط، مغالطه «حق» و «تکلیف» است و باید دانست که حق، ناشی از تکلیف است نه در برابر تکلیف.^(۱۵)

بنابر دیدگاه اسلامی، حق و تکلیف دو مفهوم متلازم و دو روی یک سکه‌اند. این دیدگاه توسط برخی از حقوقدانان نیز اینگونه تبیین شده که: «آدمی هم موضوع حقوق است و هم موضوع تکالیف، حق و تکلیف دو روی یک ورق‌اند» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ج ۲: ۱۴۰۳). وقتی می‌گوییم «مردم یا حکومت چه تکالیفی دارند؟» این، بدان معنی است که طرف مقابل (حکومت یا مردم) چه حقوقی بر عهده طرف دیگر دارد. پس صرف اثبات حق برای یک طرف، مستلزم اثبات تکلیف برای طرف مقابل است. این، یکی از معانی متضایف^(۱۶) بودن حق و تکلیف است (مصباح یزدی، ۱۳۸۲: ۱۰).

در مقابل این دیدگاه، دیدگاه دیگری توسط اندیشمندان غربی مطرح شده که طبق آن حق و تکلیف تلازمی با هم نداشته و هرجا که حق وجود دارد لزوماً در برابر آن تکلیفی مطرح نیست. در دیدگاه هوفلد تقسیمی میان انواع حق صورت گرفته که در این تقسیم بندی تنها در یک صورت حق در برابر تکلیف قرار می‌گیرد و آن وقتی است که حق به صورت ادعا مطرح شود (طالبی، ۱۳۸۸: ۱۶۱).^(۱۷)

اما ما در مکتب تشیع معتقدیم میان حقوق و تکالیف اجتماعی همواره تلازم وجود دارد و به تعبیر امیرالمؤمنین علی (ع) تنها در مورد خداوند متعال است که حق متقابل معنا ندارد (سید رضی، ۱۳۷۹، خطبه ۲۰۷: ۶۸۳)^(۱۸) چرا که حقی که دیگران دارند معنایش این است که می‌توانند انتفاعی ببرند اما حقی که خداوند دارد معنایش انتفاع بردن او نیست؛ معنایش فقط این است که دیگران در مقابل خدا تکلیف و مسئولیت دارند و هیچ کس بر خدا حق پیدا نمی‌کند، چون بندگان در مقابل خدا از خویشتن چیزی ندارند و هر آنچه دارند از اوست (مطهری، ۱۳۸۳، ج ۲۱: ۲۱۲).

این مسئله حتی در خصوص لزوم رعایت حقوق افراد توسط همدیگر هم مطرح است. در حقیقت نمی‌توان ملتزم شد که در جامعه همه دارای حقوق باشند؛ اما افراد حاضر در آن ملزم به رعایت حقوق یکدیگر نباشند. چرا که اثبات هرگونه حقی برای فرد در جامعه برای دیگران تکلیفی ایجاد می‌کند (جوادی آملی، ۱۳۸۵: ۲۵۹-۲۵۸). از این رو می‌توان گفت، میان حق و تکلیف تلازم خارجی موجود است، و هرگاه حقی برای یک صاحب حق ثابت گردد، دیگری - یا دیگران - مکلف‌اند که به حق او تعرض نکنند و مانع استیفای حق او نگردند (نبویان، ۱۳۸۸: ۵۶).

حضرت علی (ع) در تبیین این حق چنین می‌فرماید:

«آن‌گاه خداوند از حقوق خود حقوقی را بر بعض مردم نسبت به بعض دیگر واجب گرداند، و آن حقوق را در جهات و حالات مختلف با هم برابر قرار داد و بعضی را در برابر بعضی دیگر واجب نمود، و آن حقوق واجب نگردد مگر به انجام حقی که در برابر آن است.»^(۱۹) (سید رضی، ۱۳۷۹، خطبه ۲۰۷: ۶۸۳) همچنین ایشان در خطبه ۲۰۷ نهج البلاغه می‌فرمایند: «حق به نفع هیچ کس جریان پیدا نمی‌کند مگر اینکه علیه او هم جریان پیدا می‌کند»^(۲۰) (سید رضی، ۱۳۷۹: ۶۸۳).

در مسئله حق رأی از آنجا که عدم اعمال آن توسط برخی افراد موجب بر جای گذاشتن تأثیرات منفی بر کل اجتماع خواهد شد لذا می‌توان گفت این حق فردی در قلمرو حیات اجتماعی جنبه تکلیفی پیدا کرده و با سرنوشت دیگران پیوند خورده است. از این رو کیفیت اعمال آن نیز مهم بوده و افراد حتی نمی‌توانند رأیی به صندوق بیاندازند که منافع کل اجتماع را به مخاطره بیاندازد. در نتیجه عدم اعمال حق رأی موجب آسیب رسیدن به منافع کل اجتماع خواهد شد.

۲-۳. تأثیر انتخابات پر شور در استمرار و استحکام نظام اسلامی

تشکیل حکومت همواره یکی از ضروریات زندگی بشری بوده است و در هیچ دوره ای حتی در عصر حجر، حیات انسانی از نظم اجتماعی شبیه به مفهوم دولت خالی نبوده است (منتظری، ۱۴۰۹: ۱۰۱)، چرا که انسان موجودی اجتماعی است و زندگی اجتماعی لازمه حیات اوست و زندگی فردی و دور از جوامع انسانی شاید در موارد معدودی امکان پذیر بوده اما با زندگی مسئولانه انسان همسانی ندارد (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۲۴). لذا یکی از حیاتی‌ترین لوازم زندگی بشری، دستگاهی جهت تکفل نظم اجتماعی می‌باشد تا از

هرج و مرج و اختلال در نظام زندگی اجتماعی جلوگیری نماید. در نتیجه تشکیل حکومت برای مقابله با هرج و مرج و حفظ نظم اجتماعی ضروری است.^(۲۱)

در این میان تشکیل حکومت اسلامی که مقدمه ای برای اجرای احکام الهی و اجتماعی است ضرورتی دو چندان دارد که هدف اصیل دین مبین اسلام یعنی سعادت بشر، در گرو تحقق آن است.^(۲۲) از سوی دیگر عدم تشکیل حکومت اسلامی منجر به استمرار وجود حکومت‌های غیر اسلامی و ظالمانه ای خواهد بود که اطاعت از آن‌ها حرام بوده و در نتیجه عدم تشکیل حکومت اسلامی در حقیقت به معنای ایجاد شرایط ارتکاب عمل حرام خواهد بود (امام خمینی، ۱۴۳۲: ۹۲). برای این مسئله دلایل فراوان دیگری در آراء فقها ذکر شده است^(۲۳) ولی در این مجال فرصت پرداختن به آن نیست.^(۲۴)

عدم مشارکت مسئولانه مردم در مرحله ایجاد و استمرار حکومت اسلامی، ایجاد و تشکیل و ادامه آن را عملاً غیر ممکن می‌سازد و در صورتی که مردم خواهان حکومت اسلامی نباشند، حکومتی شکل نخواهد گرفت و احکام الهی اجرا نخواهد شد. اما از آنجا که احکام الهی جهت اجرا به وسیله مردم و در جهت سعادت آن‌ها وضع شده‌اند و اجازه تعطیلی این احکام در هیچ دوره‌ای صادر نشده است، بر همه مسلمانان در هر دوره‌ای واجب - خواهد بود تا مقدمه تحقق احکام اجتماعی اسلام را که تشکیل حکومت اسلامی می‌باشد، محقق نمایند (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۲: ۱۵) و بر اساس اصل امر به معروف و نهی از منکر، تعاون، اصلاح امور جامعه، سبقت در خیر و نیکوکاری، تبلیغ دین، قطع ماده فساد و... در این تکلیف مداخله و مشارکت داشته (حبیب نژاد، ۱۳۸۵: ۴۹) و در استمرار و تقویت آن از هیچ کوششی دریغ نورزند.

امروزه در نظام‌های مردم سالار، مردم از طریق شرکت در رأی‌گیری - چه در قالب همه پرسی و رفراندوم تشکیل حکومت و چه در قالب انتخابات و تعیین نمایندگان خود - نوع و مدل حکومت خود و نیز مسئولان نظام خود را تعیین می‌نمایند. لذا حضور مردم در انتخابات و کیفیت شرکت در رأی‌گیری اهمیتی معادل تعیین سرنوشت جامعه خویش را دارد. در نظام جمهوری اسلامی نیز که از ابتدای آن، حق رأی به رسمیت شناخته شده است،^(۲۵) مردم با شرکت در رفراندوم تعیین مدل حکومت «جمهوری اسلامی» را برگزیدند و موجب تشکیل حکومت اسلامی شدند، در انتخابات‌های بعدی نیز باید برای استمرار حاکمیت الهی و تعیین نمایندگان و مسئولان خویش برای انجام امور اداری و سیاسی نظام

اسلامی به پای صندوق‌های رأی رفته و در انتخابات شرکت کنند. بدیهی است عدم مشارکت آگاهانه مردم در انتخابات جنبه جمهورییت نظام مردم سالار را مخدوش کرده و به مرور موجب فروپاشی درونی آن نظام می‌شود و این در حالی است که همانطور که پیش‌تر اشاره رفت، مردم در تشکیل و استمرار حکومت اسلامی از باب قاعده مقدمه واجب، مسئولیتی الهی و تکلیفی شرعی دارند.^(۲۶) از همین رو رأی دادن از یک جهت حقی قانونی و شرعی است و از جهت دیگر تکلیف می‌باشد.

۳. دیدگاه‌های مختلف در خصوص انتخابات و حق رأی

در هر نظامی میزان اراده و نقش مردم در تعیین سرنوشت خویش و اختیار انتخاب حکمرانان بنا بر میزان حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت متفاوت است. به نظر می‌رسد این تفاوت که غالباً از نوع جهان بینی مادی یا الهی حاکم بر حکومت‌ها و اختلاف مبنا در فلسفه سیاست (مصباح یزدی، ۱۳۸۲: ۲۸) نشأت می‌گیرد، موجب بروز اختلاف دیدگاه نسبت به حق یا تکلیف بودن حضور در انتخابات و شرکت در رأی گیری می‌شود. در این باب در قرن هجدهم دو نظام اندیشه‌ای متفاوت در غرب در برابر همدیگر جبهه گرفتند. دسته‌ای رأی دادن را حق افراد می‌دانستند و دسته‌ای دیگر آن را یک عمل اجتماعی و یا تکلیف از سوی شهروندان تعبیر می‌کردند. لذا از همان آغاز پیشرفت دموکراسی از این دو نظام فکری، دو نظریه به منصفه ظهور رسید: نظریه حق رأی و نظریه کار ویژه‌ای رأی (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۶). این دو همراه با نظر اسلام در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۳-۱. نظریه حق رأی یا حاکمیت مردم (حق مداری)

این نظریه مبتنی بر نظریه حاکمیت تقسیم شده بود که روسو^(۲۷) و شاگردان و همفکرانش مدافع آن بودند. طبق این نظریه، اگر حاکمیت مردم ماحصل جمع سهام حاکمیت هر شهروند باشد، پس صاحب سهم حاکمیت یعنی فرد شهروند حق دارد که در سازماندهی حکومت و صورت بندی اقتدار عالی سیاسی همکاری و مشارکت کند. اگر این همکاری و این مشارکت از راه انتخابات تحقق یابد، پس هر شهروند حق دارد رأی بدهد (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۶).

لذا این حق اصالتاً متعلق به هر شهروندی است که صاحب سهم حاکمیت بشمار می‌آید و لذا هیچ کس و هیچ مقامی نباید بتواند این حق را از او بگیرد.

از سوی دیگر رأی دادن حقی است متعلق به فرد، لذا وی مخیر است از آن استفاده کند یا خیر. به کارگیری این حق یا امتناع از آن خود گونه‌ای حق مشروع هر شهروند بشمار می‌آید و استفاده یا عدم استفاده از آن منوط به اراده شهروند خواهد بود (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۶).

۲-۳. نظریه کار ویژه‌ای رأی یا حاکمیت ملی (تکلیف مداری)

بر اساس منطق حاکمیت ملی، صاحب حاکمیت ملت است، یعنی یک شخص انتزاعی. در نتیجه ملت اختیار گزینش افرادی را داراست که مسئولیت انتخاب سخنگویان او را دارند. در این منطق ملت می‌تواند از بین افراد فقط کسانی را انتخاب نماید که فکر می‌کند شایسته نمایندگی او هستند: رأی حق نیست بلکه وظیفه (کار ویژه) ایست که ملت به برخی از افراد واگذار می‌کند (دومینیک روسو، ۱۳۸۳: ۱۶۸).

این نظریه^(۲۸) به خلاف نظریه پیشین ناشی از اندیشه حاکمیت ملی است. ملت کلیتی است و حاکمیت متعلق به این کلیت - یعنی ملت - است، نه شهروندانی که جزو عوامل سازنده آن‌اند. اگر قدرت انتخاب کردن نمایندگان به یکایک شهروندان سپرده شده باشد، نه از باب این است که خود اساساً صاحب حق‌اند، بلکه با انجام یک عمل یا یک کار ویژه عمومی در گزینش نمایندگان یا زمامداران شرکت می‌جویند.

نتایج این طرز تلقی و آثاری که به بار می‌آورد با آن دیگری کاملاً متفاوت است. نتیجه نظریه حاکمیت مردم آن است که شهروند به عنوان فرد، اصالتاً حق رأی داشته و آحاد ملت می‌توانند از آن استفاده کنند ولی در نظریه حاکمیت ملی که حق رأی اصالتاً با ملت است، ولی ملت می‌تواند قدرت انجام این عمل حقوقی را به هرکس که مایل باشد اعطا کند. مثلاً به شایسته‌ترین و بهترین افراد نه به همه شهروندان. (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۹۶).

بر اساس همین نظریه در برخی از ایالات دولت فدرال اتریش، در چند کانتون سوئیس و لوکزامبورگ رأی دادن اجباری است و جالب آنکه در یونان چون شهروندان باید در محل تولد خود رأی دهند دولت ۳۰ درصد هزینه بلیط رفت و برگشت مردم را تأمین می‌کند^(۲۹) (حبیب نژاد، ۱۳۸۵: ۴۷).

۳-۳. نظریه حاکمیت الهی (حق و تکلیف)

بر مبنای جهان بینی الهی دیدگاه سومی نیز مطرح شده که از آن به نظریه حاکمیت الهی (حق و تکلیف) تعبیر می‌شود.^(۳۰)

در این دیدگاه حق حاکمیت مخصوص خداوند سبحان است و جز او کسی حق حاکمیت

ندارد، مگر به اذن و اجازه او، این حق مختص او است که کسی را در جامعه بشری به عنوان حاکم تعیین کند تا به امور جامعه رسیدگی کرده و در میان آنان حکومت نماید (سبحانی، ۱۳۷۰: ۱۰۳).

به نظر می‌رسد این دیدگاه که دارای خاستگاهی فلسفی بوده و ریشه در عمق اعتقادات مکتب تشیع دارد، از تبیین دقیق نسبت حقوق و تکالیف اجتماعی سرچشمه می‌گیرد و بر پایه تلازم حق و تکلیفی رأی استوار است. یعنی رأی دادن و شرکت در انتخابات از جنبه اختیار مردم در تعیین سرنوشت خویش، حق آن‌ها محسوب شده و از جنبه تشکیل، حفظ و استمرار حاکمیت الهی تکلیف آن‌ها قلمداد می‌شود.

۴. حق یا تکلیف بودن انتخابات در دیدگاه رهبران جمهوری اسلامی

اهمیت مراجعه به آراء رهبران جمهوری اسلامی از این جهت است که، این موضوع در ایران با توجه به مفهوم ولایت فقیه و رهبری دارای ویژگی خاص خود است. در نظام حقوقی ما، ولایت فقیه علاوه بر جایگاه سیاسی و اداری خود مبنایی برای مشروعیت نظام است و قوای حاکم در ایران شامل قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه زیر نظر ولایت مطلقه او اعمال می‌گردند^(۳۱) و یکی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات او تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نظارت بر حسن اجرای^(۳۲) آن‌هاست.

مهم‌ترین ابتکار امام خمینی(ره) در زمینه حکومت اسلامی، توجه به «حق رأی مردم» بوده است. با مروری در اندیشه‌های امام خمینی(ره) می‌توان دریافت که مردم در زمینه رأی دادن هم مکلف هستند و هم محق. ایشان تعیین سرنوشت و تعیین شکل و نوع حکومت را از حقوق اولیه هر ملتی می‌دانستند (امام خمینی(ره)، ج ۴: ۳۶۷) و معتقد بودند «ما تابع آرای ملت هستیم. ملت ما هر طوری رأی داد، ما هم از آنها تبعیت می‌کنیم. ما حق نداریم، خدای تبارک و تعالی به ما حق نداده است، پیغمبر اسلام به ما حق نداده است که ما به مسلمانان یک چیزی را تحمیل بکنیم» (امام خمینی(ره)، ج ۱۱: ۳۴).

ایشان شرکت در انتخابات را نه فقط یک وظیفه اجتماعی و ملی دانسته، بلکه یک وظیفه شرعی می‌خواندند که شکست در آن، شکست جمهوری اسلامی است که حفظ آن بر جمیع مردم از بزرگ‌ترین واجبات و فرایض به شمار می‌آید (امام خمینی، ج ۱۵: ۲۵۱). لذا از آن رو

که سرنوشت آحاد ملت در انتخابات تعیین می‌شود، وظیفه آحاد ملت است که در آن دخالت کنند (امام خمینی، ج ۱۸: ۳۶۹) و چنانچه از انجام این تکلیف شرعی و الهی (امام خمینی، ج ۲۱: ۱۰) احتراز کنند، خلاف مصالح اسلام عمل کرده‌اند (امام خمینی، ج ۱۸: ۲۸۶). رهبر حکیم انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی) نیز همچون بنیانگذار انقلاب اسلامی بر ارتباط و تلازم حق و تکلیف شرکت در انتخابات تأکید ورزیده (۱۳۷۴/۱۱/۲۰: leader.ir) و اهمیت آن را از دو جهت ذکر کرده‌اند:

جهت اول: نا امید شدن دشمنان از طراحی‌ها و خنثی شدن توطئه‌های آنان (۱۳۸۶/۱۲/۲۲: leader.ir) که در نتیجه حفظ و تقویت نظام اسلامی و سرفرازی حاکمیت اسلام در دنیا را بدنبال خواهد داشت و از این جهت اعمال این حق یک تکلیف تلقی شده و می‌تواند دفاع از اسلام و کشور و انقلاب محسوب شود.

جهت دوم: مردم با انتخاب صحیح و آزادانه، قانون‌گذارانشان را در قوه مقننه معین کنند و مجریان خودشان را با ترتیبی که در قانون معین شده است، معین کنند (۱۳۷۸/۱۱/۲۶: leader.ir) و لذا از این جهت، یک تکلیف وجدانی و ملی به حساب می‌آید. (۱۳۷۸/۱۰/۱۸: leader.ir)

در مجموع به نظر می‌رسد در دیدگاه رهبران جمهوری اسلامی ایران، اگرچه به لحاظ قانونی شرکت در انتخابات یک اختیار فردی و شخصی است اما به لحاظ دینی، شرعی، اخلاقی و اجتماعی یک تکلیف است و عدم استیفای آن بدون توجیه منطقی و عقلانی مستوجب عقاب و مجازات اخروی است.

نتیجه‌گیری

در مکتب تشیع و نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، هرچند انسان از لحاظ تکوینی در انتخاب توحید و شرک یا خیر و شر آزاد آفریده شده ولی به لحاظ تشریحی این گونه وضعیتی ندارد. انسان نمی‌تواند در برابر قانون‌گذاری و تشریح الهی به آزادی تکوینی خویش استناد کند، بلکه مکلف بودن وی بر انجام فرایض و قوانین دینی ریشه در حق انسانی او دارد.

به عبارت دیگر، میان حقوق و تکالیف اجتماعی همواره تلازم وجود دارد چراکه لازمه حفظ کرامت انسانی، رعایت حقوق افراد در اجتماع بشری و تعهد سپاری در عدم تخطی

از آن است.

بنابراین نمی‌توان ملتزم شد که در جامعه همه دارای حقوق باشند؛ اما افراد حاضر در آن ملزم به رعایت حقوق یکدیگر نباشند. اثبات هرگونه حقی برای فرد در جامعه برای دیگران تکلیفی ایجاد می‌کند.

بر همین مبنا ضمن تأکید بر حق افراد برای شرکت در انتخابات باید گفت که اگرچه رأی دادن برای تک تک افراد به عنوان حقی شمرده می‌شود، اما با در نظر گرفتن جایگاه افراد در نظام اسلامی، حضور در انتخابات به لحاظ ارتباط این حق با حقوق دیگران و نیز از جهت حفظ نظام اسلامی از خطرات و تهدیدات، یک تکلیف و وظیفه نیز قلمداد می‌شود.

همچنین باید گفت که رأی در حکومت اسلامی، از یک سو به مثابه حقی قانونی است که توسط قانونگذار و با اراده اکثریت اعضای جامعه برای احاد افراد صلاحیتدار به رسمیت شناخته شده است و از سوی دیگر حقی شرعی قلمداد می‌شود که ابزاری برای تعیین سرنوشت مردم بدست خویش است و توسط خداوند متعال به مردم واگذار شده است. اعمال این حق شرعی از آن جهت نیز که با حفظ و استحکام نظام اسلامی و اقتدار و استواری آن پیوند خورده است، تکلیفی الهی شناخته می‌شود که عدم بهره‌گیری از آن هرچند که در قانون غیر الزام آور بوده و ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته نشده است اما مستوجب عقوبت و مجازات الهی است.

با این حال به نظر می‌رسد با وجود وجوب شرعی شرکت در انتخابات و اعمال حق رأی، منعی برای عینیت قانونی بخشیدن به آن توسط قانونگذار وجود ندارد.

یادداشت‌ها

۱- لولا حضور الحاضر و قیام الحجه بوجود الناصر وما اخذ الله علی العلماء ان لا یقاروا علی کظه ظالم ولا سغب مظلوم، لالقیته حبلیها علی غاریها ولسقیته آخرها بکأس أولها. (نهج البلاغه، خطبه ۳): اگر حضور حاضران نبود و وجود یاوران، حجت را تمام نمی‌کرد و خداوند از علم، پیمان نگرفته بود که بر شکمبارگی ظالمان و گرسنگی مظلومان سکوت نکنند، هرآینه زمام آن را بر پشتش می‌افکندم و پایانش را چون آغازش می‌انگاشتم.

۲- «تشریح یعنی قانون، یعنی آنجا که تکلیف و وظیفه انسان [مطرح] است. امر تشریحی یعنی کار از آن جهت که خدا می‌خواهد انسان با اختیار و آزادی آن را انجام دهد. اینکه فلان امر تشریحی مورد رضای خداست، معنایش این است که در یک امری که مربوط به حوزه عمل انسانهاست و انسانها باید از روی اختیار انجام بدهند، رضایت خدا این است که این‌طور انجام بدهند نه آن‌طور؛ یعنی خدا به این نحوه از عمل امر کرده است و از آن نحوه دیگر نهی کرده است. مسأله نظام تکوین ربطی به مسأله تکلیف و قوانین و شرایعی که به انسانها تعلق دارد، ندارد» (مطهری، ۱۳۸۳، ج ۲۷: ۳۷۵).

۳- برای مطالعه بیشتر ر.ک به «اهتمام به آرای عمومی و دید مردم در نگاه علی(ع)»، محمدجواد ارسطو، فصلنامه حکومت اسلامی، سال پنجم، شماره هفدهم، ص ۱۲۸-۱۱۰

۴- برای مطالعه بیشتر ر.ک به مقاله: «کالبد شکافی معنای حق نزد اندیشمندان غربی»، سید محمود نبویان، فصلنامه حکومت اسلامی، سال سیزدهم، شماره اول، بهار ۸۷

۵- اگرچه در کتاب‌های فقهی تعریف دقیقی برای آن دو بیان نگردیده است، اما در اینجا به برخی تفاوت‌های آنها اشاره می‌شود: ۱- حق الله - مانند حد سرقت و زنا - با توبه ساقط می‌شود، ولی حق الناس با توبه ساقط نمی‌شود (ابن علی العاملی، الروضه البهیة فی شرح اللمعه اللمشقیه، ج ۹، ص ۱۰۰)؛ ۲- شهادت شاهد متبرع پیش از استنطاق حاکم در حق الله - مانند نماز، زکات و صوم - مسموع است، چون خداوند امر به اقامه آن کرده است؛ بر خلاف حق الناس (همان، ج ۳، ص ۱۳۴)؛ ۳- شهادت بر شهادت در حق الناس - مانند قصاص، طلاق، عتق، قرض، عقود المعوضات، وکالت، وصیت - ثابت می‌شود، اما در حق الله، چه حق الله محض - مانند زنا، لواط و سحر - و چه حق الله مشترک با حق الناس - مانند سرقت و قذف - ثابت نمی‌شود (همان، ج ۳، ص ۱۴۹)

برای مطالعه بیشتر ر.ک به کتاب «حق و چهار پرسش بنیادین»، سید محمود نبویان، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، چاپ اول، قم، ۱۳۸۸؛ و مقاله «حق الله و حق الناس»، رضا استادی، نشریه نور علم، ۱۳۶۷، ش ۲۸-۲۷.

۶- «لا اکراه فی الدین» (بقره: ۲۵۶)

۷- در همین موضوع آیات و احادیث زیر قابل توجه است:

یا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ اتِّقَاكُمْ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ: ای مردم، ما شما را از مرد و زنی آفریدیم، و شما را ملت ملت و قبیله قبیله گردانیدیم تا با یکدیگر شناسایی متقابل حاصل کنید. در حقیقت ارجمندترین شما نزد خدا پرهیزگارترین شماست. بی تردید، خداوند دانای آگاه است (حجرات: ۱۳).

قال النبی (ص): «أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّ رَبَّكُمْ وَاحِدٌ وَإِنَّ آبَاءَكُمْ وَاحِدٌ لَّا فَضْلَ لِعَرَبِيٍّ عَلَىٰ عَجَبِيٍّ وَلَا لِعَجَبِيٍّ عَلَىٰ عَرَبِيٍّ وَلَا لَأَحْمَرَ عَلَىٰ أَسْوَدَ وَلَا لَأَسْوَدَ عَلَىٰ أَحْمَرَ إِلَّا بِالْتَّقْوَىٰ: ای مردم خدای شما یکی و پدر شما یکی است همه فرزند آدمید و آدم از خاک است هر کس از شما پرهیزکارتر است پیش خدا بزرگوارتر است عربی بر عجمی جز پرهیزکاری امتیاز ندارد (حرانی، ۱۳۶۳: ۳۴).

قال النبی (ص): «من اقر بالذل طائعا فليس منا اهل البيت»: یعنی کسی که ذلت خود را با میل و رغبت بپذیرد، از خاندان ما نیست (حرانی، ۱۳۶۳: ۵۸).

قال علی (ع): «لَا تَكُنْ عَبْدَ غَيْرِكَ وَ قَدْ جَعَلَكَ اللَّهُ حُرًّا»: بنده کسی نباش که خداوند تو را آزاد آفریده است (حرانی، ۱۳۶۳: ۷۷).

قال سیدالشهدا (ع): «الا و ان الدعی ابن الدعی قد رکز بین اثنتین بین السله و الذله و هیهات منا الذله یابی الله ذلک لنا و رسوله و المؤمنون و حجور طابت و طهرت»: آگاه باشید که دعی پسر دعی (ابن زیاد) مرا میان انتخاب دو چیز قرار داده است؛ میان مرگ و بیعت ذلیلانه؛ ولی دور است از ما خاندان رسول خدا ذلت و خواری؛ و نه خداوند می پذیرد این ذلت را بر ما و نه رسولش و نه مؤمنان و نه دامن‌هایی که طیب و طاهرند (حرانی، ۱۳۶۳: ۵۸).

۸- ماده (۱۸) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۹- ماده (۱۹) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۱۰- قسمت الف ماده (۱۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۱۱- قسمت الف ماده (۲۳) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۱۲- قسمت الف ماده (۲۰) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۱۳- قسمت الف ماده (۲۶) اعلامیه جهانی حقوق بشر.

۱۴- رک به فصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۱۵- بیانات حضرت آیت‌الله محمد تقی مصباح یزدی در جمع خواهران میهمان دفتر

پژوهش‌های فرهنگی ۱۳۸۴/۰۱/۲۲: http://mesbahyazdi.ir/node/322#_4

۱۶- مقصود از تضایف حق و تکلیف این است که هر جا برای کسی بر عهده دیگری حقی

ثابت شود، آن دیگری در قبال آن حق تکلیف دارد که وظیفه ای را نسبت به این صاحب حق

انجام دهد (مصباح یزدی، ۱۳۸۲: ۱۰).

۱۷- برای مطالعه بیشتر این دیدگاه و نقد آن ر.ک به: مقاله «تبیین حق از نگاه هوفلد(۱)»، محمد حسین طالبی و سید مصطفی حسینی نسب، حکومت اسلامی، سال چهاردهم، شماره اول، بهار ۸۸ و کتاب «حق و چهار پرسش بنیادین»، سید محمود نبویان، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی(ره)، چاپ اول، قم، ۱۳۸۸.

۱۸- «وَلَوْ كَانَ لِأَخِي أَنْ يَجْرِيَ لَهُ وَلَا يَجْرِيَ عَلَيْهِ لَكَانَ ذَلِكَ خَالِصًا لِلَّهِ سُبْحَانَهُ»

۱۹- «ثُمَّ جَعَلَ سُبْحَانَهُ مِنْ حَقُّوهِ حَقُّوْقًا أَفْتَرَضَهَا لِبَعْضِ النَّاسِ عَلَى بَعْضٍ فَجَعَلَهَا تَتَكَافَأُ فِي وُجُوْهِهَا وَ يُوجِبُ بَعْضُهَا بَعْضًا وَلَا يُسْتَوْجَبُ بَعْضُهَا إِلَّا بِبَعْضٍ»

۲۰- «لَا يَجْرِي لِأَخِي إِلَّا جَرَى عَلَيْهِ وَلَا يَجْرِي عَلَيْهِ إِلَّا جَرَى لَهُ»

۲۱- برای مطالعه بیشتر ر.ک:

- ارسطو، سیاست، ترجمه: حمید عنایت، انتشارات علمی و فرهنگی، ص ۱۲۶.

- افلاطون، جمهور، ترجمه: فواد روحانی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۱، ص ۲۶.

- عبدالرحمن خلدون، مقدمه ابن خلدون، محمد پروین گنابادی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۸۸، ص ۴۱.

- طباطبایی سیدمحمد حسین، روابط اجتماعی در اسلام، دفتر تنظیم و نشر آثار علامه طباطبایی، ۱۳۸۴، ص ۲۰.

- منتظری نجف‌آبادی، حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ۸ جلد، ج ۱، مترجم صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، مؤسسه کیهان، اول، قم، ۱۴۰۹ ه.ق. ص ۲۹۰ به بعد.

۲۲- در خصوص ملاک مشروعیت حکومت نظرات مختلفی ابراز شده است که می‌توان برای مطالعه بیشتر به کتاب پرسش‌ها و پاسخ‌ها، جلد یک، اثر آیت الله مصباح یزدی مراجعه کرد.

۲۳- برای مطالعه بیشتر ر.ک به:

- امام موسوی خمینی، سید روح الله؛ ولایت فقیه (امام خمینی)، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (قدس سره)، ۱۴۲۳ ه.ق، ص ۲۵ به بعد.

- منتظری نجف‌آبادی، حسین علی؛ مبانی فقهی حکومت اسلامی جلد ۱ اسلامی، ج ۱، مترجم صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ ه.ق، ص ۲۷۹ به بعد.

- عمید زنجانی، عباسعلی، فقه سیاسی، جلد ۲، سیاسی، ج ۲، انتشارات امیر کبیر، ۱۴۲۱ ه.ق، ص ۱۵۵ به بعد.

۲۴- برای مطالعه بیشتر ر.ک به گزارش پژوهشی «نقش مردم در تشکیل، اداره و حفظ حکومت

اسلامی»، علی فتاحی زفرقندی، دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی مرکز تحقیقات شورای نگهبان

۲۵- برای مطالعه بیشتر ر.ک به: درآمدی بر مبانی مشروعیت حق رأی، غلام حسن مقیمی،

- فصلنامه علوم سیاسی، دانشگاه باقرالعلوم (ع)، زمستان ۸۷، شماره ۷.
- ۲۶- برای مطالعه بیشتر ر.ک به گزارش پژوهشی «نقش مردم در تشکیل، اداره و حفظ حکومت اسلامی»، علی فتاحی زفرقندی، دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی مرکز تحقیقات شورای نگهبان
- ۲۷- زان زاک روسو: نویسنده و فیلسوف، شهروند نروژ، (۱۷۷۸-۱۷۱۲). کتاب قرارداد اجتماعی او معروف است.
- ۲۸- سبیز، انقلابی فرانسوی (۱۸۳۶-۱۷۴۸)
- ۲۹- برای مطالعه بیشتر ر.ک به گودوین گیل، انتخابات آزاد و منصفانه، ص ۶۷.
- ۳۰- برای مطالعه بیشتر ر.ک به:
- درخشه، جلال (۱۳۸۳): ابعاد حاکمیت مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام، شماره ۲۳، پاییز ۱۳۸۳.
- کریمی والا، محمد رضا (۱۳۹۰): جوهره حاکمیت الهی در اندیشه سیاسی اسلام، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۶۰، تابستان ۱۳۹۰
- آل نجف، عبدالکریم (۱۳۷۷): دولت اسلامی، دولت جهانی، ترجمه فضاییلی، مصطفی، فصلنامه حکومت اسلامی شماره ۷، بهار ۱۳۷۷.
- سبحانی، جعفر (۱۳۷۰): مبانی حکومت اسلامی، ترجمه داوود الهامی، مؤسسه علمی فرهنگی سیدالشهداء، ص ۱۰۳.
- ۳۱- اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی
- ۳۲- اصل یکصد و دهم قانون اساسی

منابع و مأخذ

الف) فارسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

آل نجف، عبدالکریم (۱۳۷۷)، دولت اسلامی، دولت جهانی، ترجمه مصطفی فضایی، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۷.

ارسطو (۱۳۸۱)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

ارسطو، محمدجواد (۱۳۷۹)، «اهتمام به آرای عمومی و دید مردم در نگاه علی(ع)»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال پنجم، شماره هفدهم، صص ۱۲۸-۱۱۰

ارسطو، محمدجواد (۱۳۸۹)، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: مؤسسه بوستان کتاب، چاپ اول.

استادی، رضا (۱۳۶۷)، «حق الله و حق الناس»، نشریه نور علم، شماره ۲۸ و ۲۷.

افلاطون (۱۳۸۱)، جمهور، ترجمه فؤاد روحانی، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

تقی‌زاده، جواد (۱۳۹۱)، «ویژگی‌های رأی در حقوق انتخابات سیاسی ایران و فرانسه»، نشریه حقوق تطبیقی، شماره ۱، ج ۸.

تهانوی، محمد علی (۱۹۹۶)، کشف اصطلاحات علوم و الفنون، بیروت: مکتبه لبنان ناشرون، چاپ اول.

جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: کتابخانه گنج دانش.

جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۵)، حق و تکلیف در اسلام، قم: مرکز نشر اسراء، چاپ دوم.

جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۱)، جامعه در قرآن، قم: مرکز نشر اسراء.

جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۱)، ولایت فقیه، ولایت فقاها و عدالت، قم: مرکز نشر اسراء، چاپ چهاردهم.

حیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۵)، انتخابات نمایندگی مجلس، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، چاپ اول.

- حسینی خامنه‌ای (امام)، سید علی، آرشیو بیانات، پایگاه اطلاع رسانی دفتر حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای، Leader.ir.
- درخشه، جلال (۱۳۸۳)، «ابعاد حاکمیت مردم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهشی دانشگاه امام صادق علیه السلام، شماره ۲۳.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه دهخدا، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- دومینیک روسو (۱۳۸۳)، «آزادی سیاسی و حق رأی در فرانسه»، نشریه حقوق اساسی، ترجمه جواد تقی‌زاده، شماره ۲.
- رسولی محلاتی، سید هاشم (۱۳۷۶)، تاریخ اسلام، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ هشتم.
- سبحانی، جعفر (۱۳۷۹)، فروغ ولایت، تهران: انتشارات صحیفه، چاپ هفتم.
- سبحانی، جعفر (۱۳۷۰)، مبانی حکومت اسلامی، ترجمه داوود الهامی، قم: موسسه علمی فرهنگی سیدالشهداء.
- سید رضی، محمد بن حسین بن موسی (بی‌تا)، نهج البلاغه، تحقیق صبحی صالح، قم: مؤسسه دارالهجره.
- طالبی، محمد حسین و حسینی نسب، سید مصطفی (۱۳۸۸)، «تبیین حق از نگاه هوفلد(۱)»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال چهاردهم، شماره اول.
- طباطبایی، سیدمحمد حسین (۱۳۸۴)، روابط اجتماعی در اسلام، قم: بوستان کتاب قم، چاپ اول.
- عبدالرحمن ابن خلدون (۱۳۸۸)، مقدمه ابن خلدون، ترجمه محمد پروین گنابادی، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱ ق)، فقه سیاسی، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ چهارم، جلد ۲.
- فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۲)، «نقش مردم در تشکیل، اداره و حفظ حکومت اسلامی»، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، گزارش پژوهشی شماره ۱۳۹۲۰۰۲۲.
- قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۸۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ ۲۷.

- کدیور، محسن (۱۳۸۷)، *حق الناس*، تهران: انتشارات کویر، چاپ اول.
- کریمی والا، محمد رضا (۱۳۸۶)، «نظریه حاکمیت در دیدگاه اسلام»، *فصلنامه معرفت*، شماره ۱۱۵.
- کریمی والا، محمد رضا (۱۳۹۰)، «جوهره حاکمیت الهی در اندیشه سیاسی اسلام»، *فصلنامه حکومت اسلامی*، شماره ۶۰.
- گودوین گیل (۱۳۷۹)، *انتخابات آزاد و منصفانه*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول.
- مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۸۶)، *نظریه حقوقی اسلام*، نگارش محمد مهدی نادری قمی و محمد مهدی کریمی‌نیا، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چاپ اول، جلد اول.
- مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۸۸)، *نگاهی گذرا به حقوق بشر از دیدگاه اسلام*، نگارش عبدالکریم سلیمی، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
- مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۹۱)، *پرسش‌ها و پاسخ‌ها (۱-۵)*، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چاپ هشتم، جلد اول.
- مصباح یزدی، محمد تقی (۱۳۸۲)، *کاوش‌ها و چالش‌ها*، نگارش محمد مهدی نادری و سید ابراهیم حسینی، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چاپ دوم، جلد دوم.
- مطهری، مرتضی (۱۳۸۳)، *مجموعه آثار*، تهران: انتشارات صدرا، چاپ اول.
- مقیم، غلام حسن (۱۳۷۸)، «درآمدی بر مبانی مشروعیت "حق رأی"»، *فصلنامه علوم سیاسی*، دانشگاه باقرالعلوم (ع)، شماره ۷.
- منتظری نجف‌آبادی، حسین علی (۱۴۰۹ ق)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، مترجم محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، تهران: مؤسسه کیهان.
- موسوی خمینی (امام)، سید روح‌الله (بی تا)؛ *صحیفه امام*، نرم افزار مجموعه آثار امام خمینی (ره)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۲۲ جلد.
- موسوی خمینی (امام)، سید روح‌الله (۱۴۲۳ق)، *ولایت فقیه*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

نبویان، سید محمود (۱۳۸۷)، «کالبد شکافی معنای حق نزد اندیشمندان غربی»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال سیزدهم، شماره اول.

نبویان، سید محمود (۱۳۸۷)، «جستاری در انواع حق»، فصلنامه معرفت فلسفی، سال پنجم، شماره چهارم.

نبویان، سید محمود (۱۳۸۸)، حق و چهار پرسش بنیادین، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، چاپ اول.

نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی، تهران: انتشارات بین المللی الهدی، چاپ چهارم.

ب) عربی

ابن شعبه حرانی، حسن بن علی (۱۳۶۳)، تحف العقول، علی اکبر غفاری، قم: انتشارات جامعه مدرسین، چاپ دوم.

طریحی، فخرالدین (۱۳۶۲)، مجمع البحرين، مرتضوی، تهران: بی جا، جلد ۱.

جبل العاملی، زین الدین (بی تا)، الروضه البهیة فی شرح اللمعه الدمشقیه، بیروت: موسسه الاعلامی للمطبوعات، بی جا، جلد ۳ و ۹.

الفیومی المقدمی، احمد بن محمد بن اعلی (۱۹۸۷)، المصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر، بیروت: مکتبه لبنان.

ج) لاتین

Campbell, Tom, (2006) **Rights: A Critical Introduction**, London, Routledge.

De Villiers, Michel, (1999), **Dictionnaire de droit constitutionnel**, Paris, Armand Colin, 2e e'dition.

Waldron, Jeremy, (1984), **Theories of Rights**, New Yourk, Oxford.

Universal Islamic Declaration of Human Rights.

Universal Declaration of Human Rights.

Charter of the United Nations.

International Covenant on Civil and Political Rights.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

**درخواست اشتراک
فصلنامه علمی - تخصصی
بررسی های حقوق عمومی**

الف) اطلاعات فردی:	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه علمی (اختیاری):	محل فعالیت:
نام مؤسسه / کتابخانه:	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:	شماره اشتراک (در صورت داشتن اشتراک سابق):
اشتراک از شماره:	تا شماره:

بهای اشتراک سالانه (چهار شماره):

افراد: ۲۰۰/۰۰۰ ریال مؤسسات: ۲۴۰/۰۰۰ ریال

* اساتید و دانشجویان از تخفیف ۳۰٪ برخوردارند.

علاقمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب

۲۱۷۰۴۴۸۰۰۴۰۰۲ به نام پژوهشکده شورای نگهبان نزد بانک ملی، شعبه سپند (کد ۶۰۱)

واریز و اصل فیش را به همراه برگ درخواست اشتراک به نشانی زیر ارسال کنند.

(لطفاً روی فیش، عنوان فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی ذکر شود.)

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو (شرقی)، روبروی مسجد الرحمن، پلاک ۱۲،

پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی

کدپستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵

تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

Legal aspects of the voting right in the legal system of the Islamic Republic of Iran

Ghasem Mohammadi¹ & Mohammad Soleimani Dorche^{2*}

1- Assistant Professor, Shahid Beheshti university.

2- Graduate student at public law, Imam Sadeq university

Abstract

Participating in elections and voting in the Iranian legal system has a status different from other legal systems. In Iran's legal system which is based on the Shiite jurisprudence, the right to vote has been blended with the responsibility of the people in self-determination, the responsibility of the people versus the rights of others in the community and also sovereignty and stability of the Islamic state and according to the correlation principle of right and duty, the voting right can't be assessed an absolutely individual matter and a personal right.

The purpose of this article is the examination of the legal aspects of the voting right and its responsibility towards the rest of the society and also Islamic state through researching by the library method, so as to result in understanding the legal nature of voting right.

Key words

Elections, voting right, right, duty, Islamic state, right of self-determination.

* E-mail: Soleiman3@gmail.com

The Criteria of Diagnosis and the Scope of Legislative and Executive Affairs in views of Guardian Council

Sayyed Mohammad Hadi Raji¹ & Mohammad Boroomand^{2*}

1- Member of Guardian Council Research Institute & Doctorate in law, Shahid Beheshti university.

2- Member of Guardian Council Research Institute & Ph.D. student of public law, Imam Sadeq University

Abstract

The Discussion about diagnosis between Legislation and Execution and necessity of exist of certain body for these actions have been always in attention to the states. Also In Islamic Republic of Iran, different conceptions from the principles of the Constitution about Legislation and execution specify more than before, the necessity of clarification of these criteria and in this regard, it seems useful to discover these criteria in the viewpoint of the Guardian Council as the legal reference of the Constitution's interpretation. Therefore according to procedures of comments of Guardian Council since the first period up to the end of 8th one, the cases like the reduction or development of rules, the determination of criteria and limits for law, the determination of exemptions and exceptions for law, the decisions regarding the rights and freedoms of citizens, the preparation, formulation and definition of terms, the determination of amount of fines and penalties and etc are defined as Legislation actions and the cases like the appointment and dismissal of executives, the allocation and consumption of funds, the preparation of ordinance, the Submit of bill to Parliament, the holding of elections, the determination of administrative details and etc are defined as execution actions. Of course comments are observable that not obey those procedures.

Key words

Legislation, Execution, Competence, the Guardian Council, Constitution

* E-mail: javan_broomand@yahoo.com

Verification of the duties and functions of the constitutional court of the republic of Italy

Mostafa Mansourian^{1*} & Masoud Akhavan Fard²

1- Member of Guardian Council Research Institute & Ph.D. student of Public Law, Imam Sadeq university.

2- Doctorate in International Law and chairman of the Azad University, Branch of North.

Abstract

Safeguarding the Constitution as the national covenant and legal document of the state, firstly because of supremacy of the constitution on the other laws and regulations, secondly having enough guarantee in monitoring the constitutionality of the laws and thirdly due to preventing the constitution to get violated is absolutely an important and essential issue in which all the legal systems have considered some policies to obtain the above goals.

Legal system of the republic of Italy has also established the constitutional court with the mentioned aims and own nearly half a century of experience in which this article is to verify the competency and functions of this institution.

Key words

Constitutional review, constitutional court, constitutionality of the laws, decisions of the constitutional court.

* E-mail: Mansourian@isu.ac.ir

The Supreme Administrative Council's competence on instituting, merging and break-up of executive institutions

Akbar Talabaki¹ & Yahia Mazrouei Abyaneh^{2*}

1- Member of Guardian Council Research Institute & Doctorate in law, Tehran university.

2- Member of Guardian Council Research Institute & Public law master, Tehran university.

Abstract

In accordance with the laws regulating the Islamic Republic of Iran's 1st-4th Development Programs along with 115th article under civil service management Act, the Legislator had partially authorized the Supreme Administrative Council to undertake certain decisions on its behalf. These included amendments to the formation of civil service organizations, encompassing mergers and dissolutions.

However, the Council chose to enact laws which were in direct contradiction to the rules and regulations of the Guardian Council and the General Board of the Administrative Justice Court.

This situation was made possible, partly due to ambiguous formulations of certain enacted laws, paving way for conflicting and wide ranging interpretations. Hence, the Legislator deemed it necessary to introduce amendments to these laws and in 2007, it undertook correcting actions, thereby reclaiming the authority to decide on merging and dissolving executive offices. In this manner, the division of power between the legislator and the executive bodies of the government were clearly delineated.

Nevertheless, the Supreme Administrative Council continued to disregard these amendments, making decisions on mergers and dissolutions. Consequently, the Legislator amended article 53 to clearly state that strictly Parliament itself has the authority to decide on mergers, dissolutions, separations and formations of civil service organizations. It also clears the Supreme Administrative Council of any authority to make amendments outside and beyond this article.

Key words

Supreme Administrative Council, Law, Legislator, Eligibility, Mergers and dissolutions.

* E-mail: 1828ali@gmail.com

"Citizenship Duties" in the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Mohammad Javad Javid¹ & Mahmood Ebrahimi^{2*}

1- Associate Professor, Tehran University

2- Member of Guardian Council Research Institute & Ph.D. student of Public Law, Tehran University.

Abstract

The Citizen is a legal concept addressed in public law and human rights issues. Common aspect of legal definitions about the citizen is the relationship between the individual and the state. This is a two-way relationship that involves a wide range of rights and duties, namely the citizen while possessing the rights, is obliged to perform simultaneously the duties and responsibilities.

In a democratic state, the constitution organizes the government and public administration as a national covenant and a legal document in which the state and the people are obliged to follow in their mutual relations. There is also a chapter in the Constitution of the Islamic Republic of Iran entitled the rights of people which explains the rights of citizens and mutually the duties of the state. Nevertheless, a number of citizen's duties have been mentioned in other principles of the constitution known as the citizenship duties. In this article, we are to explain the duties of the citizens in the constitution of Islamic republic of Iran.

Key words

Citizen, citizenship rights, citizenship duties, Constitution, Islamic Republic of Iran.

* E-mail: mahmoodebrahimi66@gmail.com

The competence and Functions of the Austrian constitutional court

Esmacil Ajorlu^{1*} & Ja'far Sadeq Manesh²

1- Member of Guardian Council Research Institute & Ph.D. student of Public Law, Tehran University.

2- Doctorate in Criminal Law and chairman of the education and research office in Judicial Organization of the Armed Forces.

Abstract

Any country's constitution is the main column of its government's political regime and juridical construction. Establishment of supreme institutions to ensure constitution conformity is an innovation of the contemporary civil systems. Today, no system can be found lacking fundamental trial. The reason must be sought in the "Constitution Superiority" principle. The rational consequence of this principle is designation of a reference competent to investigate related laws. This article investigates the fundamental trial process in Austria with studying its theoretical basics.

Key words

Fundamental trial, Austria constitution court, Common rights, Fundamental trial models, Democracy

* E-mail: Ajorloo81@gmail.com

Contents

■ The Duties and Functions of the Austrian Constitutional Court	1
● Esmaeil Ajorlu & Jafar Sadeq Manesh	
■ "Citizenship Duties" in the Constitution of the Islamic Republic of Iran	25
● Mohammad Javad Javid & Mahmood Ebrahimi	
■ The Supreme Administrative Council's Competence on Instituting, Mergering and Break-Up of Executive Institutions	47
● Akbar Talabaki & Yahia Mazrouei Abyaneh	
■ The Duties and Functions of the Constitutional Court of the Republic of Italy	73
● Mostafa Mansourian & Masoud Akhavan Fard	
■ The Criteria of Diagnosis and the Scope of Legislative and Executive Affairs in Views of Guardian Council	99
● Sayyed Mohammad Hadi Raji & Mohammad Boroomand	
■ Legal Dimension of the voting right in the Legal System of Islamic Republic of Iran	125
● Ghasem Mohammadi & Mohammad Soleimani Dorche	

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

Public Law Researches

Quarterly

Vol. 2, No. 2 - Summer 2013

Publisher: Guardian Council Research Institute

Responsible Editor: Abbas Ali Kadkhodaei

Chief Editor: Siyamak Rahpeyk

Assistant Chief Editor: Abolfazl Darvishvrad

Executive Manager: Sayyed Mahdi Sayyedi

The Editorial Board:

- 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)
- 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)
- Mohsen Esmaceli (Associate Professor of Private Law, Tehran University)
- Sayyed Mohammad Hosseini (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- Siyamak Rahpeyk (Professor of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)
- Vali Rostami (Associate Professor of Public Law, Tehran University)

Address: Guardian Council Research Institute, No. 12, Khosro Alley (East), Sepahbod Gharani St, Tehran. Iran

P.O.Box: 13145-1463

Tel & Fax: +98 21 88325045

E-mail: mag@shora-rc.ir

mag.shora-gc.ir