

سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛ بازنگری غیررسمی قانون اساسی یا استفاده از ظرفیت اصل ۴۴

هادی طحان نظیف^{۱*}، مصطفی منصوریان^{۲**}

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

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۹/۲۶

دریافت: ۱۳۹۵/۵/۱۳

چکیده

تغییر غیررسمی قانون اساسی فرایندی است که در آن مفهوم و محتوا، بدون تغییر متن قانون، دستخوش تغییر می‌شود. این فرایند که ممکن است آگاهانه یا غیرآگاهانه و در نتیجه‌ی رفتارهای مقامات و نهادهای حکومتی واقع شود، قانون اساسی را بدون طی شدن فرایند رسمی بازنگری تغییر می‌دهد و در واقع، به نقض آن منجر می‌شود.

یکی از مواردی که شائبه‌ی تغییر قانون اساسی را خارج از فرایند مقرر در اصل ۱۷۷ پدید آورده، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی مقام رهبری است؛ چه اینکه در نتیجه‌ی ابلاغ این سیاست‌ها تغییرات مهمی در نحوه‌ی سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت موارد صدر اصل ۴۴ پدید آمده است.

این نوشتار درصدد است با رویکردی تحلیلی نسبت میان سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را با مفاد اصل ۴۴ بررسی کند و به این پرسش پاسخ دهد که آیا قانون اساسی از طریق این سیاست‌ها دچار تغییر و بازنگری شده است یا خیر.

توجه توأم به مفاد صدر و ذیل اصل ۴۴، توجه به محتوای سیاست‌های کلی، تحول‌پذیری اصل ۴۴ از منظر قانونگذار اساسی، امکان‌پذیر بودن واگذاری موارد صدر اصل به بخش غیردولتی حتی پیش از ابلاغ سیاست‌ها و دیگر شواهد و قراین، همگی اثبات می‌کنند که سیاست‌های مزبور مطابق با قانون اساسی و در راستای ذیل اصل ۴۴ بوده‌اند.

کلیدواژه‌ها: اصل ۴۴، اقتصاد دولتی، بازنگری غیررسمی قانون اساسی، خصوصی‌سازی، مالکیت عمومی.

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

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

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

قانون اساسی مهم‌ترین سند سیاسی - حقوقی و والاترین میثاق ملی جامعه است که به دلیل اهمیتی که دارد، باید از کلیت، عمومیت و استحکام کافی برخوردار باشد تا به آسانی از سوی زمامداران تغییرپذیر نباشد. این قانون، مهم‌ترین منبع حقوق اساسی و شاخص‌ترین سند لازم‌الاجرا برای کلیه کنشگران اجتماعی (اعم از دولتی و غیردولتی) است که نسبت به تمامی قوانین کشور برتری دارد و در رأس سلسله‌مراتب قواعد مندرج در نظام حقوقی داخلی یک کشور است.

اهمیت ویژه‌ی قانون اساسی و برجسته بودن آن در میان سایر قوانین به دلیل ارتباط این قانون با ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور است؛ از همین روی، احترام به قانون اساسی به معنای تضمین ثبات و تداوم و استحکام چارچوب‌های دولت - کشور و نظام سیاسی مستقر در هر جامعه است (قاضی، ۱۳۸۴: ۴۶). از جمله ملزومات برتری قانون اساسی نیز آن است که نتوان آن را به راحتی تغییر داد؛ چه اینکه سهولت در بازنگری و تغییر قانون اساسی، از آنجا که موجب بروز و ظهور تزلزل در نهادهای سیاسی کشور و چه بسا حقوق اساسی شهروندان می‌شود، نگران‌کننده است و قانونی را که همواره مستعد تغییر و بازنگری باشد، نمی‌توان قانون اساسی و بنیادی دانست. بر همین اساس نیز قوانین اساسی از یک سو با توجه به واقعیات بیرونی مجال بازنگری را فراهم کرده و از سوی دیگر، فرایند بازنگری را با احتیاط و دوراندیشی دشوار می‌کنند.

یکی از موضوعات مهم در این زمینه آن است که قوانین اساسی و از جمله قانون اساسی ایران ممکن است به شیوه‌ای غیر از آنچه در آن‌ها تصریح شده است، دچار تغییر شده و در نتیجه نقض شوند؛ یعنی هرچند اصل ۱۷۷ قانون اساسی ایران به ترسیم فرایند تغییر قانون اساسی و ضوابط حاکم بر آن پرداخته^(۱)، کاملاً محتمل است که این قانون، در عمل، به طریق دیگری غیر از سازوکار مندرج در این اصل تغییر کند. این مسئله ممکن است به‌طور آگاهانه یا ناآگاهانه و در نتیجه‌ی رفتارها و اعمال مقامات و نهادهای حکومتی اعم از قانونگذار عادی، مفسر رسمی قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها و مجریان قانون صورت پذیرد که در نتیجه، به نسخ عملی قانون اساسی منجر می‌شود و برتری و حاکمیت آن را مخدوش می‌کند.^(۲)

از جمله مسائل چالش‌برانگیز در این خصوص که شائبه‌ی تغییر قانون اساسی را خارج از چارچوب اصل ۱۷۷ به وجود آورده، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ابلاغی مقام رهبری است؛ یعنی هرچند اصل ۱۷۷ ترتیب و شرایط بازنگری در اصول قانون اساسی را بیان کرده، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ خارج از ترتیبات مذکور در اصل ۱۷۷ و در عوض، مطابق با بند ۱ اصل ۱۱۰ تصویب و ابلاغ شده و تغییرات مهمی را در اجرای اصل ۴۴ پدید آورده است. توضیح آنکه، صدر اصل ۴۴ تمامی صنایع بزرگ و مادر و مهم‌ترین فعالیت‌های اقتصادی را به‌طور مطلق در انحصار دولت دانسته و حتی با آوردن قید «مانند این‌ها»، نظایر این صنایع و فعالیت‌ها را نیز داخل در این بخش دانسته است. افزون بر این، بخش

خصوصی در حاشیه‌ی بخش‌های دولتی و تعاونی و به‌منزله‌ی مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی قلمداد شده است. این در حالی است که در سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اجرای تدریجی مراحل آزادسازی و خصوصی‌سازی و انتقال مالکیت عمومی به خصوصی در دستور کار نظام حقوقی قرار گرفته و دولت موظف شده است با توجه به ابلاغ این سیاست‌ها و تغییر وظایف حاکمیتی، نقش جدید خود در سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت بر اقتصاد ملی را تدوین و اجرا کند.

بر همین اساس نیز برخی حقوقدانان با تکیه بر ظاهر صدر اصل ۴۴ به ناسازگاری آشکار این سیاست‌ها با قانون اساسی نظر داده‌اند و بر این باورند که سیاست‌های یادشده بدون آنکه فرایند مندرج در اصل ۱۷۷ قانون اساسی را طی کند، اصل ۴۴ را تغییر داده و در نتیجه قانون اساسی نقض شده است (قاسمی و ذکریایی، ۱۳۹۲: ۳۸-۳۹؛ اسماعیلی و غمامی، ۱۳۸۹: ۱۸۱).^(۳) چه اینکه پذیرش تعارض سیاست‌های کلی با اصل ۴۴ به معنای نسخ عملی قانون اساسی، و مستلزم عدم مشروعیت و بی‌اعتباری قوانین و مقرراتی است که بر مبنای این سیاست‌ها به تصویب رسیده‌اند. در عین حال برخی نیز چنین عقیده‌ای نداشته و تصویب و ابلاغ سیاست‌ها را موافق قانون اساسی قلمداد کرده‌اند (مهرپور، ۱۳۹۱: ۹۸؛ کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۵۲). البته باید خاطر نشان کرد که به‌طور کلی در خصوص نسبت میان سیاست‌های کلی ابلاغی و اصل ۴۴ - چه مغایرت و چه عدم مغایرت - پژوهش مستقل و مفصلی انجام نگرفته است و حقوقدانان - همان‌گونه که اشاره شد - یا صرفاً ضمن تبیین انواع بخش‌های اقتصادی به‌طور اجمالی به این مسئله اشاره کرده‌اند یا اساساً در آثار خود متعرض چنین بحثی نشده‌اند.^(۴)

با توجه به اینکه تاکنون این موضوع به‌طور تفصیلی و مستدل ارزیابی نشده است، مسئله‌ی اساسی این نوشتار آن است که با رویکردی تحلیلی به نسبت‌سنجی این سیاست‌ها و اصل ۴۴ بپردازد و در نهایت، به این پرسش پاسخ دهد که آیا قانون اساسی از طریق این سیاست‌ها دچار تغییر و بازنگری شده است یا خیر. بدین منظور در راستای پاسخ به این پرسش، در گام نخست به‌اجمال به تبیین مفهوم بازنگری غیررسمی و چگونگی تحقق آن می‌پردازیم^(۵) (۱). سپس، استدلال‌ها و مؤیدات رویکردی را که قائل است قانون اساسی توسط سیاست‌ها تغییر یافته و در نتیجه نقض شده است، بررسی کرده و با توجه به آنکه فرضیه‌ی این نوشتار آن است که قانون اساسی دستخوش تغییر نشده و ابلاغ سیاست‌های کلی مغایر قانون اساسی نبوده است، به پاسخ و رد این دلایل خواهیم پرداخت (۲). در گام بعد نیز این مدعا را اثبات خواهیم کرد که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با قانون اساسی همسویی داشته و آن را تغییر نداده است (۳).

۱. بازنگری غیررسمی قانون اساسی

پیشرفت زمان و تحولات گوناگون اجتماعی، اقتصادی و سیاسی، روابط و موضوعات جدیدی را مطرح می‌کند که مستلزم اصلاح، نسخ و تغییر قوانین سابق است و عدم امکان اصلاح و تغییر قانون اساسی و الزام تمامی نسل‌ها به پذیرش آن در همه‌ی شرایط نیز ناکارآمدی و اختلال در امور حکومت را موجب می‌شود. در واقع تجربه‌ی گذشته در اجرای قانون اساسی و اشکالات ناشی از آن، جامعه‌ی سیاسی را متقاعد می‌کند تا از طریق بازنگری معقولانه و منطقی، اصلاحات لازم را در قوانین به‌عمل آورد و از همین روی، پیش‌بینی امکان اصلاح قانون اساسی امری خردمندانه و مبتنی بر توجه به واقعیات است و اساساً تصور یک قانون اساسی ابدی و جاودانه، از کوتاه‌بینی سیاسی و بی‌توجهی به تحولات اجتناب‌ناپذیر زمان ناشی می‌شود (هاشمی، ۱۳۶۹: ۱۶۱-۱۶۲).

بازنگری غیررسمی قانون اساسی بدین ترتیب محقق می‌شود که معنا و مفهوم قانون اساسی تغییر یابد، بدون آنکه متن قانون اساسی دستخوش تغییر شود (Albert, 2014 [a]: 642). بسیاری از تغییرات قانون اساسی نیز از طرق غیررسمی مانند تفسیر قانون اساسی یا عرف‌های سیاسی - و نه اصلاح رسمی متن قانون اساسی - پدید آمده‌اند. در واقع، طرق رسمی بازنگری قانون اساسی به‌طور مشخص و صریح در متن قانون اساسی ریشه دارند، حال آنکه طرق غیررسمی چنین نیستند و مواردی مانند تفسیر قانون اساسی، تفسیر قضایی، قانونگذاری، اعمال قوه‌ی مجریه و عرف‌های سیاسی را شامل می‌شوند (Albert, 2014 [b]: 1062).

معیار و شاخص اصلی در این تقسیم‌بندی، استفاده از فرایند خاص و مشخصی با قصد اعلام‌شده مبنی بر تغییر قانون اساسی است. در بازنگری رسمی، چنین قصدی به‌صورت عام یا علنی اعلام می‌شود و بدین ترتیب سازوکار خاصی برای تغییر قانون اساسی مانند همه‌پرسی، اصلاح از طریق نهادی خاص مانند قوه‌ی مقننه یا نهاد ویژه‌ی بازنگری یا ترکیبی از این‌ها به‌کار می‌رود؛ چنانکه در اصل ۱۷۷ قانون اساسی نیز فرایند خاصی در این خصوص پیش‌بینی شده است. اما در بازنگری غیررسمی بدون آنکه فرایند رسمی و آشکار مربوط به بازنگری طی شود، تغییر قانون اساسی واقع می‌شود. به بیان دیگر در فرایند رسمی، تغییر قانون اساسی به‌طور مشخص از طریق نهادهای صالح حکومتی برای بازنگری مطرح می‌شود و سازوکارهای مقرر در قانون اساسی به‌منظور تغییر وضعیت موجود در آن به فعلیت درمی‌آیند. در عین حال در فرایند غیررسمی، اعلام رسمی تغییر قانون اساسی، توسط به‌نهادهای سازوکارهای مقرر در قانون اساسی برای بازنگری و احتمالاً به مشارکت طلبیدن مردم برای حضور در همه‌پرسی

تغییر قانون اساسی وجود ندارد، بلکه در نتیجه‌ی عملکرد نهادهای سیاسی - اجتماعی، وضعیت مفاد قانون اساسی با گذر از آنچه هست یا قبلاً بوده، تغییر می‌یابد (تیلا، ۱۳۸۴: ۵۸). به هر ترتیب، هرچند تنها طریق مشروع و موجه در تغییر قانون اساسی، فرایند رسمی مندرج در متن قانون اساسی است و هر گونه تغییر قانون اساسی خارج از این فرایند، غیرمشروع و غیرقانونی قلمداد می‌شود، اما به‌مزه‌ی یک واقعیت بیرونی، این امکان وجود دارد که قانون اساسی خارج از فرایند رسمی مصرح در آن دستخوش تغییر و تحول شود. در واقع، ضرورت‌ها و بن‌بست‌های عینی موجود در نظام حقوقی و عدم امکان حل و فصل آن‌ها از طریق فرایند رسمی تغییر قانون اساسی موجب می‌شود که مقامات حکومتی (اعم از اجرایی، تقنینی و قضایی) به اعمال این فرایند رسمی اهتمام نداشته و به‌طور اجتناب‌ناپذیر و به‌عنوان یک ضرورت عملی درصدد توسل به اعمال طرق غیررسمی تغییر قانون اساسی برآیند و بدین ترتیب، قانون اساسی را اصلاح کنند. طولانی بودن فرایند رسمی، پیچیدگی بیش‌ازحد آن و لزوم مواجهه‌ی سریع با معضل و بن‌بست به‌وجودآمده، از جمله‌ی این دلایل‌اند. البته در بسیاری از موارد مقامات حکومتی عامدانه و آگاهانه درصدد تغییر قانون اساسی نیستند. در واقع، بسیار محتمل است قانون اساسی به‌صورت ناخودآگاه و متعاقب اعمال وظیفه‌ی قانونی مقامات مزبور به‌گونه‌ی نادرست دستخوش تغییر شود؛ یعنی مثلاً نهاد مفسر قانون اساسی درصدد اعمال وظیفه‌ی خود در تفسیر قانون اساسی برمی‌آید، اما در عمل - به هر دلیلی مانند عدم التزام به بایسته‌های تفسیری - قانون اساسی را تغییر می‌دهد و آن را نقض می‌کند.

یکی از مواردی که شائبه‌ی تغییر قانون اساسی را خارج از اصل ۱۷۷ پدید آورده، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است که بر مبنای بند ۱ اصل ۱۱۰ تصویب و ابلاغ شده‌اند. این سیاست‌ها در قالب پنج بند (بندهای «الف»، «ب»، «د» و «ه») در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ و بند «ج» آن در تاریخ ۱۳۸۵/۴/۱۰ توسط مقام رهبری و برای تحقق اهدافی مشخص ابلاغ شد و تغییرات مهمی را - که در ادامه اشاره خواهد شد - در زمینه‌ی اصل ۴۴ و بخش‌های اقتصادی کشور پدید آورده است. بنابراین، چنانچه قائل شویم سیاست‌های مزبور، قانون اساسی را خارج از چارچوب اصل ۱۷۷ اصلاح کرده است، به‌طور قطع قانون اساسی نقض می‌شود و نه‌تنها مشروعیت ابلاغ این سیاست‌ها، بلکه مشروعیت قوانین و مقرراتی که بر مبنای آن‌ها به تصویب رسیده‌اند نیز - مانند قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - دچار خدشه می‌شود. در ادامه، به ادله‌ای که قائل به تعارض سیاست‌های کلی با اصل ۴۴ است، می‌پردازیم و در مقام پاسخگویی به آن‌ها برمی‌آییم؛

۲. دیدگاه نخست: تغییر و نقض قانون اساسی با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴

در این قسمت به تبیین ادله‌ی رویکردی که فائل است قانون اساسی از طریق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ دچار تغییر و بازنگری شده است، می‌پردازیم. البته از آنجا که به باور نگارندگان، این دلایل و مؤیدات کامل نبوده و واجد اشکال هستند، پس از طرح هر یک از این استدلال‌ها به ارائه‌ی پاسخ و رد آن‌ها می‌پردازیم.

۲-۱. تمسک به منطوق اصل ۴۴

مهم‌ترین استدلالی که مؤید تغییر قانون اساسی از طریق سیاست‌هاست، توجه به ظاهر اصل ۴۴ و سیاست‌های ابلاغی مربوط به آن است. صدر اصل ۴۴ قانون اساسی کلیه‌ی صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آب‌رسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها را در اختیار دولت و به‌عنوان بخش دولتی قلمداد کرده است؛ این در حالی است که به‌منظور توسعه‌ی بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، دولت براساس بند «الف» سیاست‌ها حق فعالیت اقتصادی جدیدی خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و از ابتدای برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی چهارم توسعه نیز دولت موظف است سالانه ۲۰ درصد از این فعالیت‌ها را واگذار کند. همچنین در این بند، ترتیب سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در موارد صدر اصل ۴۴ توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی بیان شده است. بند «ج» سیاست‌ها نیز سیاست‌های کلی توسعه‌ی بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی را بیان داشته و ترتیب واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی، شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی را ذکر کرده است. همچنین در بند «د» بر سیاست‌های کلی واگذاری تأکید شده و الزامات واگذاری و نحوه‌ی مصارف درآمدهای حاصل از آن‌ها بیان شده است.

در این دیدگاه هرچند ذیل اصل ۴۴ مقرر داشته که «تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند»، این گزاره بدین معنا نیست که قانون می‌تواند تعیین کند که موارد صدر اصل تا چه حد در اختیار بخش دولتی و تا چه حد در اختیار سایر بخش‌ها باشند. به بیان دیگر، قانونگذار اساسی تعیین ضوابط و شرایط بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی را صرفاً در محدوده‌ی همان بخش‌ها به قانون عادی واگذار کرده است؛ یعنی تعیین اینکه مثلاً صنایع

بزرگ و مادر چه صنایعی‌اند، سد چيست، معادن بزرگ چه معادنی را شامل می‌شوند و مانند این‌ها به قانونگذار عادی سپرده شده است. بر این اساس، قانونگذار عادی تنها می‌تواند منظور و مراد از موارد صدر اصل را مشخص کند، نه اینکه میزان مالکیت عمومی در آن‌ها را تغییر دهد؛ چراکه این موارد براساس تصریح صدر اصل ۴۴ جزء بخش دولتی به‌شمار رفته‌اند. افزون‌بر این مسئله، هرچند در اصل ۴۴ تنها به سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی تصریح شده است، به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای این سیاست‌ها، بخش دیگری نیز با عنوان «بخش عمومی غیردولتی» قسیم بخش‌های سه‌گانه‌ی مزبور قرار گرفته است. برای مثال در جزء نخست بند «الف» سیاست‌ها تصریح شده است که دولت باید فعالیت‌هایی را که مشمول عناوین صدر اصل نباشد، به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. در ماده‌ی ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز به همین ترتیب تصریح شده است.

برخی اظهار نظرهای شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی نیز مؤید این مسئله است. برای نمونه، شورای نگهبان در نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۹/۷/۱۰ در خصوص رادیو و تلویزیون مقرر داشته است: «مطابق نصّ صریح اصل ۴۴ در نظام جمهوری اسلامی ایران رادیو و تلویزیون دولتی است و تأسیس و راه‌اندازی شبکه‌های خصوصی رادیویی و تلویزیونی به هر نحو مغایر این اصل است. بدین جهت، انتشار و پخش برنامه‌های صوتی و تصویری از طریق سیستم‌های فنی قابل انتشار فراگیر (همانند ماهواره، فرستنده، فیبر نوری و غیره) برای مردم در قالب امواج رادیویی و کابلی غیر از سازمان صداوسیما ایران خلاف اصل مذکور است» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۱۵). نمونه‌ی دیگر، نظر مشورتی شورا مورخ ۱۳۷۲/۱/۲۱ در خصوص شمول اصل ۴۴ بر مؤسسات اعتباری غیربانکی است که براساس آن، مؤسسات مزبور چنانچه فعالیت خود را به عملیات بانکی توسعه ندهند، در انحصار بخش دولتی قلمداد نمی‌شوند (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۲۸۳-۲۸۴). توجه به چنین اظهار نظرهایی نشان می‌دهد که شورای نگهبان نیز اموال و فعالیت‌های بخش دولتی را منحصرأ در اختیار دولت دانسته و از عبارت ذیل اصل، مسئله‌ای غیر از تعیین حدود دخالت دولت در بخش‌های سه‌گانه -یعنی صرفاً تعریف و تبیین این موارد- را برداشت کرده است.

به‌نظر می‌رسد که تصریح ذیل اصل، ظهور در این مسئله دارد که صرف تعریف موارد صدر اصل به قانونگذار عادی واگذار نشده، بلکه قانونگذار اساسی درصدد بوده تا انواع فعالیت اشاره‌شده در اصل به زیان جامعه و عدم رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور منجر نشود. در واقع، مقتضای عبارت ذیل اصل آن است که قانونگذار با در نظر گرفتن اوضاع و احوال و تجربیات به‌عمل آمده و جلب نظر صاحب‌نظران و کارشناسان با وضع قانون، تصمیم مقتضی را اتخاذ کند و

محدوده را مشخص سازد و در صورت لزوم نیز تغییرات لازم را با معیارهای ذکر شده در ذیل اصل بدهد و طبعاً شورای نگهبان نیز با توجه به همین ملاحظات در مورد مغایر نبودن مصوبه‌ی مجلس با قانون اساسی اظهار نظر کند (مهرپور، ۱۳۹۱: ۹۸). به بیان دیگر، اصل ۴۴ با درایت قانونگذار اساسی به‌ترتیبی منعطف تنظیم شده است که مجال تغییر مالکیت در حوزه‌های گوناگون اقتصادی را با تشخیص قانونگذار عادی بر مبنای شرایط ذیل اصل وجود داشته باشد.

در خصوص «بخش عمومی غیردولتی» که در سیاست‌ها تأکید شده است نیز باید توجه داشت که دولت در اصل ۴۴ به معنای اعم یعنی حکومت است، بنابراین، بخش اقتصادی حکومت مشتمل بر بخش دولتی به معنای اخص و بخش عمومی است (نجفی‌اسفاد و محسنی، ۱۳۸۸: ۴۲۰). به بیان دیگر، پیش از ابلاغ سیاست‌ها نیز چنین بخشی البته ذیل بخش دولتی وجود داشته است، در نتیجه، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بخش جدیدی را پدید نیاورده و صرفاً در خصوص واگذاری‌های مربوط به این بخش احکامی را مقرر کرده است.

از تحلیل مجموعه اظهار نظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات ناظر بر موارد صدر اصل ۴۴^(۶)، می‌توان گفت که این شورا در موارد متعدد بر تفسیر منطقی اصل ۴۴ قانون اساسی نظر داشته و صدر و ذیل اصل را در کنار یکدیگر و به‌عنوان یک کل منسجم مدنظر قرار داده است. از همین رو نیز تصدی دولتی را تا حدی مورد احترام و حمایت دانسته است که موجب رشد و شکوفایی اقتصادی کشور باشد و مایه‌ی زیان جامعه نباشد.

پیرو همین رویکرد قانونگذار در برنامه‌های پنج‌ساله‌ی اول تا چهارم توسعه و نیز دیگر قوانین و مقررات - که به برخی از آن‌ها اشاره شد - به‌تدریج چنین امکانی را فراهم آورده و در همین زمینه برخی از فعالیت‌های صدر اصل ۴۴ عرصه‌ی فعالیت بخش خصوصی شده و شورای نگهبان نیز مغایرتی را اعلام نکرده است. البته شورای نگهبان در این خصوص رویکردی سخت‌گیرانه داشته و پذیرش این مهم را صرفاً با تصریح بر مالکیت دولت و به استناد ذیل اصل ۴۴ و همچنین تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط مربوط به آن تأیید کرده است. برای نمونه، شورای نگهبان در اظهار نظر در خصوص برخی مفاد لایحه‌ی برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی دوم توسعه مصوب ۱۳۷۳/۸/۲۴ که به واگذاری برخی فعالیت‌های بخش دولتی به بخش‌های خصوصی و تعاونی اشاره می‌داشت، به مغایرت با اصل ۴۴ استناد کرده بود که این ایراد با اضافه کردن قید «با رعایت اصل ۴۴» از سوی مجلس، با تأیید شورای نگهبان مواجه شد (پژوهشکده‌ی شورای نگهبان: ۱۳۹۴: ۴۰۷-۴۰۸). نمونه‌ی دیگر، اظهار نظر شورا در خصوص لایحه‌ی برنامه‌ی سوم توسعه مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ است که به‌وضوح به این مهم اشاره کرده و تغییر مالکیت و مدیریت هر یک از اموال و فعالیت‌ها در بخش‌های سه‌گانه را مشروط به رشد و توسعه‌ی اقتصادی مجاز دانسته

است: «موادی از این قانون که با توجه به ذیل اصل ۴۴، سرمایه‌گذاری یا بهره‌برداری و نظایر این‌ها را برای بخش خصوصی (اعم از حقیقی و حقوقی) و یا تعاونی مجاز دانسته است، مطلق است و شامل بخش خصوصی (حقیقی و حقوقی) خارجی نیز می‌شود. با توجه به اینکه ذیل اصل ۴۴ خروج از اصل را مقید به تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط کرده است، مجلس باید در هر یک از موارد مذکور در مواد برنامه صریحاً معین کند که واگذاری این موارد را به شخص حقیقی و حقوقی خارجی مفید یا مضر می‌داند» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵ [ب]: ۵۹۴). البته در تحلیل عملکرد شورای نگهبان در خصوص موارد صدر اصل - مندرج در شمول بخش دولتی - باید قائل به تفصیل شد؛ بدین ترتیب که امکان واگذاری برخی از موارد صدر به بخش غیردولتی به سبب اهمیت و نقش محوری آن‌ها در اقتصاد کشور اساساً هیچ‌گاه پذیرفته نشده است؛ یعنی واگذاری این موارد همواره به گونه‌ای تلقی شده است که با ذیل اصل تطبیق نداشته و برای مثال، مایه‌ی زیان جامعه یا مانع رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور به‌شمار رفته‌اند. چنانکه حتی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز چنین بوده و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌هایی مانند شبکه‌های مادر مخابراتی، معادن نفت و گاز، بانک مرکزی، بیمه‌ی مرکزی، شبکه‌های اصلی انتقال برق، سازمان هواپیمایی، سازمان بنادر و کشتیرانی، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی و رادیو و تلویزیون منحصراً در اختیار دولت قلمداد شده است (مواد ۲ و ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴). به‌عبارت دیگر، شورای نگهبان در خصوص تحقق مفاد ذیل اصل در برخی موارد همچون رادیو و تلویزیون به ارزیابی پرداخته و تشخیص خود را معتبر دانسته است. در واقع، شورای نگهبان ارزیابی تشخیص مجلس را از نظر رعایت قیود چهارگانه‌ی ذیل اصل در صلاحیت خود می‌داند؛ یعنی ممکن است تغییر حوزه‌ی فعالیت‌های بخش‌های سه‌گانه به تشخیص شورا موجب زیان جامعه شود یا موجب توسعه‌ی کشور نشود و به این سبب، مصوبه‌ی مجلس را مغایر ذیل اصل ۴۴ اعلام کند. البته این در حالی است که شورای نگهبان در بسیاری موارد دیگر همچون بانکداری و بیمه، صرف عنایت مجلس به ذیل اصل و تصریح به اینکه مصوبه‌ی مدنظر شرایط ذیل اصل را محقق می‌کند، کافی به مقصود دانسته و به ارزیابی تشخیص اینکه آیا در عمل شرایط ذیل اصل محقق می‌شود یا خیر، نپرداخته است. به هر ترتیب، تحلیل عملکرد شورای نگهبان - چه در خصوص مصوباتی که تشخیص خود را معتبر دانسته و چه در مواردی که صرف توجه به شرایط ذیل اصل را کافی تلقی کرده - مؤید آن است که این شورا نیز صدر و ذیل اصل را در کنار یکدیگر لحاظ کرده و مصوباتی را که به تغییر مفاد صدر اصل ۴۴ منجر بوده‌اند، با عنایت به شرایط ذیل اصل غیرمغایر با قانون اساسی قلمداد کرده است.

۲-۲. دولتی بودن اقتصاد و تغییر یافتن آن

تنظیم اصل ۴۴ به‌ترتیبی که بسیاری از اموال و فعالیت‌های عمده و مهم اقتصادی به‌صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار گرفته و بخش خصوصی نیز مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی به‌حساب آمده، نمایانگر آن است که نظام اقتصادی کشور دولتی و مشابه نظام‌های اقتصادی سوسیالیستی است. بر همین اساس، پاره‌ای از حقوقدانان بر این باورند که بخش خصوصی باید فعالیت‌های خود را به‌گونه‌ای گسترش و توسعه دهد که علاوه بر محدودیت‌های مذکور در اصل ۴۴، صرفاً به‌عنوان مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی باشد، نه آنکه خود به‌طور مستقل و در عرض فعالیت‌های دولتی به هر میزان که مایل باشد به فعالیت بپردازد (شعبانی، ۱۳۸۶: ۲۳۶). همچنین، برخی این مسئله را به‌مثابه‌ی مالکیت خصوصی در کشورهای سوسیالیستی عنوان کرده‌اند که در این کشورها سعی می‌شود تا حد ممکن از گسترش مالکیت خصوصی حداکثر جلوگیری به‌عمل آید (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۷۶). به‌عبارت دیگر، اساسی‌سازی اصل ۴۴ به‌ترتیبی که عمده‌ی فعالیت‌های اقتصادی داخل در مالکیت عمومی و بخش دولتی دانسته شده، بیانگر آن است که قانونگذار اساسی درصدد ایجاد اقتصاد دولتی بوده است. این در حالی است که مطابق سیاست‌های کلی ابلاغی، برخلاف اصل ۴۴، بخش دولتی مکمل بخش خصوصی به‌شمار رفته است؛ چراکه سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت معدودی از فعالیت‌ها و بنگاه‌های صدر اصل صرفاً در انحصار دولت قرار گرفته و در بقیه‌ی موارد مزبور، دولت مکلف است ۸۰ درصد از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت (به‌استثنای راه و راه‌آهن) را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار کند. تغییر اقتصاد دولتی نیز هرچند در حال حاضر امری مطلوب به‌شمار می‌رود، به هر ترتیب نیازمند به‌کارگیری فرایند مربوط به بازنگری در اصل ۱۷۷ است. در پاسخ به این ادعا باید توجه داشت که قانونگذار اساسی اساساً درصدد ایجاد اقتصاد دولتی نبوده و بنابر دلایل و محظورات ذیل، اصل ۴۴ را بدین شکل تنظیم کرده است:

اولاً قانون اساسی در فضای حمایت از محرومان و مستضعفان و ضدیت با امپریالیسم و مبارزه با حاکمیت سرمایه‌داری و همه‌ی مظاهر تجمل و ثروت‌اندوزی و دنیاپرستی به تصویب رسید. اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز از یک سو به‌منظور طرد نظام سوسیالیستی و کاپیتالیستی رایج در اوایل انقلاب اسلامی ایران به‌صراحت موضع گرفته و از سوی دیگر، درصدد ارائه‌ی چارچوب نظام اقتصاد اسلامی برآمده و با چنین رویکردی به بحث و تبادل نظر پرداخته‌اند. برای نمونه در مجلس بررسی نهایی، فلسفه‌ی تنظیم اصل ۴۴ بدین صورت طرح می‌شود که اقتصاد اسلامی، نه سرمایه‌داری غربی است و نه سوسیالیسم

شرقی و نه تلفیقی از آن دو، به طوری که اگر زیربنای اقتصاد اسلامی در این اصل معین نشود، ممکن است اقتصاد کشور از مسیر اسلامی آن منحرف شود (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵ و ۱۵۴۷). برخی نمایندگان نیز بر این مسئله تأکید می‌ورزیدند که نظام اقتصادی جدیدی باید در این اصل بنیان نهاده شود تا مشخص شود که اقتصاد جمهوری اسلامی به معنای ابطال نظام سرمایه‌داری گذشته و بنای نظام جدیدی است و از همین رو معتقد بودند تفاوت‌های نظام اقتصادی جدید با نظام اقتصادی زمان طاغوت باید در این اصل گنجانده شود (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵). همچنین از جمله پیشنهادهایی که در زمینه‌ی نحوه‌ی تدوین اصل ۴۴ مطرح شد، تبدیل اصل ۴۴ به دو اصل مجزا بود؛ بدین ترتیب که در یک اصل، ابتدای نظام اقتصادی جمهوری اسلامی بر پایه‌ی پذیرش عدالت اجتماعی و آزادی‌های فردی اعلام شود و در اصل دیگر نظام سرمایه‌داری و فئودالی محکوم و مردود اعلام شود (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۵). البته این پیشنهاد با موافقت اکثریت دوسوم نمایندگان که برای تصویب اصول قانون اساسی مورد نیاز بود، مواجه نشد و رد شد.

ثانیاً شرایط نخستین پس از پیروزی انقلاب نیز در موسع در نظر گرفتن قلمرو اختیارات دولت کاملاً مؤثر بوده است؛ چه اینکه از یک سو واگذاری واحدهای مهم اقتصادی به بخش غیردولتی به دلیل شرایط ملتهب ناشی از انقلاب و آماده نبودن نظام اقتصادی در آزادسازی واحدهای اقتصادی اساساً امکان‌پذیر نبود (کنعانی، ۱۳۹۲: ۲۳۸). از سوی دیگر، در زمان تدوین اصل ۴۴ بدبینی و وحشت بسیاری از تسلط بخش خصوصی بر اقتصاد و حرکت به سمت انحصار و احتکار وجود داشت (مهرپور، ۱۳۹۱: ۹۵). از همین رو قانونگذار اساسی تلاش کرد تا از واحدهای صدر اصل ۴۴ صیانت کرده و از نابودی آن‌ها ممانعت کند.

ثالثاً با نگاهی ساختاری و منطقی به قانون اساسی می‌توان دریافت که نه تنها اقتصاد دولتی به هیچ عنوان مطلوب فرض نشده، بلکه در اصل ۴۳ بر اینکه دولت نباید به کارفرمای مطلق تبدیل شود نیز تصریح شده است. این امر در حالی است که در اصول ۴۶ و ۴۷ نیز به صراحت اصل مالکیت شخصی محترم شمرده شده است. افزون بر اینکه ذیل اصل ۴۴ نیز محدوده‌ی مالکیت در هر سه بخش نظام اقتصادی را مقید و محدود به تطابق با دیگر اصول فصل چهارم قانون اساسی، عدم خروج از دایره‌ی قوانین اسلام، عدم جلوگیری از رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور و عدم ورود زیان به کشور دانسته است. جدای از این موارد که نشان می‌دهد اقتصاد دولتی مقصود قانونگذار اساسی نبوده، در خصوص اینکه بخش خصوصی مکمل بخش دولتی و تعاونی عنوان

شده است نیز می‌توان برداشت دیگری ارائه داد. در واقع، مکمل بودن بخش خصوصی به معنای طفیلی بودن و در حاشیه بودن یا در درجه‌ی دوم بودن بخش خصوصی نیست، بلکه مقصود از قید «مکمل» مفهوم آن است، یعنی بخش خصوصی در فعالیت‌های خود تا جایی آزاد است که بخش دولتی یا تعاونی را مختل نکند و بنابراین اگر یک صنعت، دآمداری یا خدمت رابطه‌ی تکمیلی با فعالیت‌های دولتی و تعاونی و نیز رابطه‌ی تخریبی نداشته باشد، بی‌شک آزاد است و نمی‌توان از آن جلوگیری کرد. این مسئله با کلیات اسلام مخالفتی نداشته و قانونگذار اساسی نیز صرفاً چنین ترتیبی را سالم‌تر تلقی کرده است (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۷۱ و ۳۷۳).

۲-۳. نفس تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴

امعان‌نظر به لزوم تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز مؤید آن است که قانون اساسی بدین ترتیب تغییر یافته است. در واقع، چنانچه بدون ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی این امکان وجود داشت که موارد صدر اصل به بخش غیردولتی واگذار شود، چه نیازی به تدوین و ابلاغ این سیاست‌ها بوده است؟ در تأیید این مسئله می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز اشاره داشت که در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ و پس از ابلاغ سیاست‌ها به تصویب قانونگذار عادی رسیده است. این قانون به تفصیل محدوده‌ی فعالیت هر یک از بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و ضوابط و واگذاری بخش دولتی را بیان داشته است. این در حالی است که پیش از ابلاغ سیاست‌ها اساساً چنین امکانی وجود نداشت و در نهایت برخی واگذاری‌ها یا مشارکت بخش غیردولتی به‌طور جزئی و موردی مجاز قلمداد شده بود. در واقع، ناتوانی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی در رقابت با بخش دولتی به دلیل استیلای دولت بر موارد صدر اصل ۴۴، فربه شدن دولت، کاهش بهره‌وری، رد بسیاری از لوایح و طرح‌های مصوب مجلس شورای اسلامی توسط شورای نگهبان به استناد مغایرت با اصل ۴۴، تداعی و استنباط اقتصاد دولتی از متن اصل ۴۴ توسط سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و البته دیگر موانع رشد و توسعه‌ی اقتصادی (نظری علی‌آباد و عطایی، ۱۳۸۶: ۳۵) موجب شد تا سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌منظور شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و کاهش بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی ابلاغ شود. بنابراین، نفس ابلاغ چنین سیاست‌هایی بیانگر آن است که از اصل ۴۴ چنین برداشت و تفسیری امکان‌پذیر نبوده و این سیاست‌ها به تغییر اصل منجر شده است.

اما این مسئله که پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴، واگذاری موارد صدر اصل به

بخش‌های غیردولتی ممکن نبوده است، ادعایی بیش نبوده و مطابق با واقع نیست. در واقع، ضرورت حضور فعال‌تر بخش خصوصی در اقتصاد ملی و نیز تسهیل یا فراهم کردن زمینه‌ی واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی کوچک و متناسب‌سازی اندازه‌ی دولت موجب شد تا پس از خاتمه‌ی جنگ تحمیلی قوانین و مقرراتی در همین زمینه به تصویب برسند. برای مثال در قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، برنامه‌ی خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی با عنوان «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» مدنظر قرار گرفت.^(۷) در قانون برنامه‌ی چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) نیز با ۱۳ ماده‌ی مرتبط با خصوصی‌سازی (به‌علاوه‌ی تنفیذ فصل سوم قانون برنامه‌ی سوم توسعه)، انجام واگذاری‌های هدفمند پیش‌بینی شد. همچنین، قانون اجازه‌ی تأسیس بانک‌های غیردولتی مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱، ماده‌ی واحده‌ی قانون تأسیس مؤسسات بیمه‌ی غیردولتی در تاریخ ۱۳۸۰/۶/۶ و قانون تشویق سرمایه‌گذاری در طرح‌های آب کشور در تاریخ ۱۳۸۱/۳/۵ نیز از جمله قوانینی‌اند که پیش از ابلاغ سیاست‌ها به تصویب رسیده و در عین حال، مغایر اصل ۴۴ قانون اساسی نیز تشخیص داده نشده‌اند. به بیان دیگر، عنایت به قوانین مختلف این ادعا را کاملاً تأیید می‌کند که امکان واگذاری‌های مزبور پیش از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز وجود داشته است و صرف ابلاغ سیاست‌ها نمی‌تواند به معنای تغییر قانون اساسی باشد. نهایت آن است که بگوییم به موجب ابلاغ این سیاست‌ها این روند تسهیل شده و با سخت‌گیری کمتری مواجه شده است.

۴-۲. عدم امکان تغییر صریح نص قانون اساسی خارج از فرایند رسمی بازنگری

یکی از دیگر مؤیدات دال بر تغییر قانون اساسی از طریق سیاست‌های کلی اصل ۴۴، آن است که نص قانون اساسی به‌طور مشخص به بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی و فعالیت‌های داخل در هر یک تصریح کرده است، بنابراین هر گونه تغییری در این نص مستلزم آن است که فرایند رسمی بازنگری به‌کار گرفته شود. در واقع، معقول و منطقی نیست که متن رسمی قانون اساسی در یک موضوع به‌طور مشخص و صریح موضع‌گیری کرده باشد و در عین حال، قطع‌نظر از آن موضع‌گیری و صراحت که در نص قانون اساسی مشخص است، ترتیبات دیگری مجری و معتبر قلمداد شوند. به بیان دیگر، چنانچه مقصود آن باشد که یکی از موارد مذکور در عبارت صدر اصل از اختیار دولت خارج شود و داخل در بخش دولتی نباشد، ضروری است که این متن و این عبارت‌پردازی تغییر کند. اصل ۴۴ قانون اساسی در مقام بیان بوده و محدوده‌ی فعالیت هر یک از بخش‌های سه‌گانه را مشخص کرده است. بنابراین

نمی‌توان بدون بازنگری در قانون اساسی از این مسئله دست کشید و محدوده‌ی فعالیت هر یک از بخش‌های مزبور را متحول ساخت. در رد این ادعا باید به ظرفیت تحول‌پذیری نص قانون اساسی خارج از اصل ۱۷۷ توجه داشت، یعنی افزون‌بر مواردی که از طریق فرایند بازنگری تغییر می‌کنند، مواردی نیز ممکن است وجود داشته باشند که تغییر آن‌ها در قانون اساسی مجاز دانسته شده است. بدین ترتیب، با اینکه نص قانون اساسی در خصوص یک موضوع ترتیب خاصی را پیش‌بینی کرده، این مسئله کاملاً محتمل است که به موجب همان مقرر، ترتیب دیگری مقرر شود و برخلاف متن قانون اساسی از اعتبار قانونی برخوردار گردد. یک نمونه که می‌تواند این مسئله را اثبات کند، اصل ۶۴ قانون اساسی است. این اصل، تعداد نمایندگان مجلس را ۲۷۰ نفر عنوان کرده و پس از هر ۱۰ سال نیز - مشروط به تحقق عواملی - امکان اضافه شدن حداکثر ۲۰ نفر را به این تعداد مجاز دانسته است. در حال حاضر نیز براساس این اصل و به موجب قانون اصلاح جدول حوزه‌های انتخابیه‌ی مجلس شورای اسلامی و تعداد نمایندگان آن‌ها مصوب ۱۳۷۸/۸/۱۲، تعداد نمایندگان مجلس به ۲۹۰ نفر افزایش یافته است. یعنی هرچند تعداد ۲۷۰ نفر در قانون اساسی قید شده، در متنی دیگر و البته به موجب همین اصل تعداد دیگری دارای اعتبار است. بر این اساس نیز پذیرفتنی است که نص قانون اساسی خارج از اصل ۱۷۷ و بر مبنای ذیل اصل ۴۴ به‌طور مشروع و قانونی دچار تغییر و اصلاح شود. به عبارت دیگر، اینکه تغییر مفاد صدر اصل ۴۴ به موجب همین اصل بوده، مغایر با قانون اساسی نیست، در واقع، ذیل اصل ۴۴ جواز تغییر مالکیت در بخش‌های سه‌گانه را تحت شرایطی صادر کرده است.

۳. همخوانی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با قانون اساسی

در قسمت پیشین استدلال‌ها و مؤیداتی که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را موجب بازنگری در قانون اساسی می‌دانست، بیان شد، البته تلاش شد تا به هر یک از ادعاهای مزبور پاسخ داده شده و بطلان آن‌ها اثبات شود (پاسخ نقضی). در این قسمت مقصود آن است تا به صورت ایجابی همسویی و عدم مغایرت سیاست‌ها با قانون اساسی اثبات شود (پاسخ حلی). توجه به مفهوم فقهی مالکیت عمومی و در اختیار دولت بودن، توجه به مفهوم سیاست‌های کلی نظام و تحول‌پذیری و سیال بودن اصل ۴۴، از جمله استدلال‌هایی هستند که در ادامه اشاره خواهند شد:

۳-۱. انعطاف‌پذیری اصل ۴۴ از منظر قانونگذار اساسی

توجه به دیدگاه قانونگذار اساسی برای کشف مراد ایشان از اصل ۴۴ قانون اساسی

راهگشاست. بررسی مذاکرات نمایندگان مجلس بررسی نهایی مربوط به اصل ۴۴ نشان می‌دهد که این اصل به شکلی تصویب شده است که از امکان تغییر حدود و قلمرو مالکیت بخش‌های سه‌گانه برخوردار باشد.

عنایت به دغدغه‌های نمایندگان مجلس بررسی نهایی به منظور صیانت از مصالح نظام و حفظ اهداف اقتصادی مندرج در قانون اساسی مانند تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت و مانند این‌ها، مؤید این ادعاست؛ چنانکه یکی از نمایندگان مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ در این زمینه پیشنهاد می‌کند که چون در بعضی موارد ضرورت اقتضا می‌کند که مقام رهبری در حدود ولایت فقیه و برحسب مصالح مسلمین تصرفاتی در هر یک از این سه بخش بنماید، در انتهای اصل اضافه شود: «مقام رهبری، در حدود ولایت فقیه برحسب ضرورت و مصالح مسلمین در هر یک از سه بخش حق اظهار نظر و تصرف دارد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۰)، در عین حال در جواب به این پیشنهاد، پاسخ داده می‌شود که ذیل اصل قیودی آمده است که مطابق با آن تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش توسط قانون معین می‌شود و تصویب قانون نیز از طریق مجلس و با نظارت شورای نگهبان امکان‌پذیر است (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۴۶)، از همین رو پیشنهاد مزبور با استقبال مواجه نمی‌شود؛ یعنی از نظر ایشان، ذیل اصل از سازوکاری منعطف برخوردار بوده است که می‌تواند در دوره‌های مختلف متناسب با اقتضائات و شرایط اقتصادی متفاوت و در راستای مصالح و منافع مردم اصل را تغییر دهد. البته شاید گفته شود که این بیانات قابل استناد به همه‌ی نمایندگان مجلس بررسی نهایی نیست و در نهایت اینکه چنین برداشتی تنها به تعداد محدودی از ایشان قابل استناد باشد. در پاسخ به این شبهه باید توجه داشت که پیشنهاد مزبور با ابتنا بر استدلالی که طرح شد، با پذیرش دیگران مواجه نشد. پایه‌ی استدلال نیز بر آن بود که ذیل اصل برای دغدغه‌ی مذکور راهکاری را در زمینه‌ی توجه به مصلحت کشور پیش‌بینی کرده و از این نظر، تصویب چنین پیشنهادی ضروری به نظر نرسیده است. بنابراین، می‌توان گفت که این مسئله تنها محدود به نظر یک نماینده نبوده است. برای تقویت این نظر می‌توان از دیگر پیشنهادها‌ی اصلاحی مربوط به این اصل نیز استمداد جست: در متن پیشنهادی اولیه، قیود ذیل اصل ۴۴ صرفاً در مورد بخش خصوصی طرح شده بودند که برخی نمایندگان نیز تحدید بخش خصوصی با قیود مزبور را «جان‌مطلب» دانسته و از آن دفاع می‌کردند و حتی به‌عنوان مدافعان وجود قیود و شروط ذیل اصل ۴۴ و لزوم محدودیت آن‌ها به فعالیت بخش خصوصی، خواستار افزودن قید چهارمی بر

فعالیت بخش خصوصی به این شرح شدند که «به نظام عدل اسلامی زیان وارد نیاورد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۲ و ۱۵۵۹) یا «استقلال کشور را به خطر نیندازد» (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۹). در عین حال برخی دیگر از نمایندگان، قیود و شروط ذیل اصل را نه تنها بر بخش خصوصی بلکه به هر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی وارد دانستند؛ ایشان در این راستا مبنای محدودیت بخش خصوصی را اصل «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»^(۸) عنوان کرده و با توجه به اینکه دولت نیز می‌تواند موجب «اضرار جامعه» باشد، فعالیت آن را نیز مشروط به این قیود اعلام کردند و از همین روی، حمایت قانون از فعالیت هر سه بخش، و نه فقط بخش خصوصی، را مقید به شروط سه‌گانه بیان داشتند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۵۳۴).

بنابراین، تعمیم محدودیت‌های ذیل اصل به هر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی که بر مبنای قاعده‌ی «لا ضرر» صورت پذیرفت، نشان می‌دهد که همه یا اکثریت حاضر در مجلس بررسی نهایی اصل ۴۴ به میزانی بر فعالیت بخش‌های سه‌گانه مهر تأیید زده‌اند که به ورود ضرر به جامعه منجر نشود. به بیان دیگر، قانونگذار اساسی سیال بودن این اصل را مدنظر داشته و با علم به اینکه ممکن است تغییر این بخش‌ها ضرورت پیدا کند، به تصویب رسیده است.

۳-۲. عنایت به مفهوم مالکیت عمومی

در اصل ۴۴ بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور «به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت» قرار گرفته است. این عبارت مستلزم مداخله‌ی مستقیم دولت در همه‌ی اموال و فعالیت‌های مندرج در صدر اصل نیست، بلکه بدین معناست که اموال مزبور، ملک دولت نیست و دولت موظف است آن‌ها را صرفاً در جهت مصالح عمومی به کار گیرد (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۶۹). زیرا موارد صدر اصل در زمره‌ی اموال عمومی قرار دارند و این اموال، متعلق حق عموم مردم هستند. دولت نیز به عنوان نماینده‌ی مردم و به منظور حفظ نظم و عدالت و جلوگیری از هرج و مرج و تضییع حقوق مردم، مدیریت و اداره‌ی این اموال را بر عهده دارد (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۷: ۳۲۶-۳۲۷). بنابراین، در بسیاری موارد لزومی به مباشرت مستقیم دولت وجود ندارد و حتی در برخی موارد، صرف نظارت دولت و عدم تصدی آن است که می‌تواند موجب تحقق شرایط ذیل اصل و از جمله، رشد و توسعه‌ی نظام اقتصادی شود. به بیان دیگر، چنانچه اثبات شود که دخالت مستقیم دولت موجب تضییع مصالح و منافع عمومی می‌شود و نظارت به گونه‌ی مطلوب‌تری می‌تواند مصالح عمومی را تأمین کند، نباید به

مداخله‌ی مستقیم دولت نظر داشت. این در حالی است که دولت می‌تواند بدون مباشرت مستقیم و با سیاستگذاری، قانونگذاری و مقررگذاری، مدیریت و اداره‌ی مطلوب این اموال را در صورت واگذاری به بخش خصوصی نیز در اختیار داشته باشد. بر این اساس، اینکه - مثلاً - بانکداری یکی از موارد صدر اصل است، ملازمه‌ای با آن ندارد که حوزه‌ی بانکداری به‌طور مطلق در تصدی دولت باشد یا بانک‌های خصوصی امکان فعالیت نداشته باشند یا امکان واگذاری برخی بانک‌های دولتی به بخش غیردولتی وجود نداشته باشد. از این رو برخی حقوقدانان بر این باورند که اصولاً انتقال مالکیت عمومی به خصوصی به موجب قانون امکان‌پذیر است، البته مشروط بر آنکه جوهر مالکیت دولت در حوزه‌ی مربوط همچنان باقی بماند و واگذاری اموال و فعالیت‌ها به بخش خصوصی به‌گونه‌ای نباشد که موجب استحاله‌ی مالکیت عمومی و تبدیل کامل همه‌ی حوزه‌های صدر اصل ۴۴ به مالکیت خصوصی شود. به بیان دیگر، مالکیت خصوصی دولت و مالکیت خصوصی بخش خصوصی در جزئیات و بخش‌های فرعی عرصه‌های صدر اصل امری بدیهی و اجتناب‌ناپذیر است، اما مالکیت دولت در خصوص تأسیسات زیربنایی عرصه‌های اقتصادی و عمومی همچنان باید صیانت شود (کنعانی، ۱۳۹۲: ۲۴۱)؛ یعنی بر این اساس، هرچند می‌توان - مثلاً - به واگذاری بانک‌ها نظر داشت، این مسئله به معنای جواز واگذاری همه‌ی بانک‌ها و حتی بانک مرکزی به بخش غیردولتی نیست.

بنابراین، اموال و فعالیت‌های صدر اصل در انحصار مطلق دولت قرار ندارد و در صورتی که رشد و توسعه‌ی نظام اقتصادی و جلوگیری از ورود زیان در عدم تصدی دولت باشد، دولت موظف است به‌منظور حفظ مصالح عمومی آن‌ها را واگذار کند. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز چنین منطقی را رعایت کرده است؛ یعنی ابلاغ این سیاست‌ها کاشف از آن است که حکومت به این تشخیص رسید که مصلحت نظام اقتصادی اقتضای دیگری دارد و این مسئله با مفهوم مالکیت عمومی تعارضی ندارد. در عین حال چنانچه بر این عقیده باشیم که واگذاری‌ها نباید موجب استحاله‌ی اصل ۴۴ و مثلاً تبدیل کامل حوزه‌های بخش دولتی به خصوصی باشد، باید گفت که این منطق در سیاست‌های کلی رعایت شده است و همچنان پایه‌های بنیادین اموال و فعالیت‌های اقتصادی در اختیار بخش دولتی قرار دارد. چه اینکه، مطابق سیاست‌های مزبور مواردی مانند شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز، بانک مرکزی، بیمه‌ی مرکزی، سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی، شبکه‌های اصلی انتقال برق و شبکه‌های مادر مخابراتی همچنان در اختیار بخش دولتی قرار دارند.

۳-۳. توجه به مفاد سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام و از جمله سیاست‌های کلی اصل ۴۴ متضمن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط‌مشی مربوط به آن است و ملاک و معیاری مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی به‌شمار می‌روند. در واقع سیاست‌های کلی نظام - جدا از این موضوع که الزام‌آور تلقی شوند یا ارشادی^(۹) - مشتمل بر مجموعه‌ای از اهداف، آرمان‌ها و خط‌مشی‌ها هستند که به‌منظور تسریع در پیشبرد اهداف و آرمان‌ها و ایجاد شفافیت در آن‌ها و نیز از بین بردن ابهام‌های موجود تنظیم می‌شوند و بستری مناسب برای رفتارهای بعدی نهادهای حکومتی از جمله نهادهای قانونگذار قلمداد می‌شوند. این اهداف، آرمان‌ها و خط‌مشی‌ها ممکن است جزء مواردی باشند که:

- به‌طور مشخص مدنظر و مراد قانونگذار اساسی بوده، اما در اصول مختلفی تبلور یافته‌اند؛

- به‌طور صریح در متن قانون اساسی به رشته‌ی تحریر در نیامده، اما منطبق بر روح و غایت قانون اساسی‌اند؛

- از تحلیل و ارزیابی مفاد اصول مختلف قانون اساسی قابل استنباط‌اند.

بدین ترتیب، سیاست‌های کلی از استنباط و استخراج اهداف و خط‌مشی‌های مزبور که منقح و مدون شده‌اند، حاصل می‌شوند، البته باید توجه داشت که این سیاست‌ها نمی‌توانند و نباید برخلاف قانون اساسی صادر شوند؛ چه اینکه به تصریح مقام رهبری نیز «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل، ۱۳۷۹/۱۱/۳).

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ نیز بر همین مبنا تنظیم شده‌اند؛ یعنی سیاست‌های مزبور با توجه به اهداف اقتصادی قانون اساسی که در جای‌جای مختلف آن از جمله، مقدمه و فصل اقتصاد و امور مالی (فصل ۴ قانون اساسی) بر آن‌ها تصریح شده و البته براساس تجزیه‌وتحلیل منطقی و صحیح اصل ۴۴ ابلاغ شده‌اند. در واقع تأمین عدالت اجتماعی، جلوگیری از کارفرمای مطلق شدن دولت (مندرج در بند ۲ اصل ۴۳)، تحقق رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور و عدم ورود زیان به جامعه (ذیل اصل ۴۴)، دستیابی به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند (مندرج در بند ۲ اصل ۴۳) و مواردی از این دست، از جمله اهداف و آرمان‌هایی بوده‌اند که چارچوب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را شکل داده‌اند.

کارویژه‌ی اصلی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ آن بوده است که مبتنی بر اهداف و آرمان‌های

پیش‌گفته و براساس برداشت درست و منطقی از اصل ۴۴ خط‌مشی‌هایی را مشخص کرده تا هر گونه ابهام و اجمالی در این خصوص برداشته شود و سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت بخش غیردولتی در موارد صدر اصل با مانعی روبه‌رو نباشد. بنابراین باید گفت که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در مقام بازنگری در قانون اساسی نبوده و بلکه با توجه به اهداف و چارچوب‌های حاکم بر اقتصاد کشور در قانون اساسی به‌ویژه براساس ذیل اصل ۴۴، خط‌مشی و بستر مطلوب قانونگذاری را در این حوزه ابلاغ کرده است. این مسئله به بعد از ابلاغ سیاست‌ها اختصاص نداشته و پیش از این نیز - البته با سخت‌گیری‌هایی - امکان‌پذیر بوده است؛ چنانکه اشاره شد، برخی قوانین نیز پیش از ابلاغ سیاست‌ها با استناد به ذیل اصل به تصویب رسیدند و زمینه‌ی واگذاری موارد صدر اصل به بخش غیردولتی یا سرمایه‌گذاری این بخش در این حوزه را تمهید کردند.

نتیجه‌گیری

اصل ۴۴ قانون اساسی در مقام بیان بخش‌های اقتصادی، ساختار اقتصادی کشور را ترسیم و اقسام مالکیت در بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی را پیش‌بینی کرده است. تنظیم اصل بدین ترتیب که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت قرار گرفته و بخش خصوصی نیز به منزله‌ی مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی به حساب آمده است، در نگاه نخست این شائبه را به ذهن متبادر می‌کند که نظام اقتصادی کشور، دولتی و مشابه با نظام‌های اقتصادی سوسیالیستی است و امکان واگذاری موارد صدر اصل به بخش‌های غیردولتی وجود ندارد.

توجه به مفاد ذیل اصل مبنی بر تحدید مالکیت در سه بخش مزبور با توجه به رشد و توسعه‌ی اقتصادی کشور، زیان رساندن به جامعه، خارج نشدن از محدوده‌ی اسلام و نیز عدم مغایرت با دیگر اصول فصل چهارم قانون اساسی مبین آن است که چنین برداشتی روا نباشد و اساسی‌سازی اصل بدین ترتیب، به دلیل برخی ملاحظات و محظورات پس از پیروزی انقلاب اسلامی بوده است؛ چه اینکه امعان نظر به تأکید اصل ۴۳ بر «کارفرمای بزرگ مطلق نشدن دولت» و «رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور» به عنوان ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی ایران نیز پذیرش این امر را تقویت می‌کند.

بر همین اساس، ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مغایر و ناقض قانون اساسی نیست و بلکه، در راستا و همسو با منطوق و مفهوم اصل ۴۴ ارزیابی می‌شود. امعان نظر به مراد قانونگذار اساسی که دغدغه‌ی صیانت از مصالح نظام و حفظ اهداف اقتصادی مندرج در قانون اساسی را داشته است، توجه به مفهوم مالکیت عمومی که ملازمه‌ای با انحصار اموال و فعالیت‌های صدر اصل در بخش دولتی ندارد، همچنین عنایت به مفاد سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که مبتنی بر اهداف و چارچوب قانون اساسی ابلاغ شده‌اند، این مدعا را اثبات می‌کنند و تحول‌پذیری این اصل را طبق ضوابطی نشان می‌دهند؛ یعنی اصل ۴۴ اصلی منعطف است که قابلیت تطبیق با شرایط متحول اجتماعی بر اثر گذشت زمان را دارد. افزون بر این موارد، بررسی قوانین و مقررات و همچنین اظهار نظرهای شورای نگهبان نیز نشان می‌دهد که همواره تفسیر منطقی مبنی بر توجه توأمان به صدر و ذیل اصل به عنوان یک کل منسجم مدنظر بوده است. بنابراین، ذکر مصادیق متعدد در اصل ۴۴ برای بخش دولتی نه به معنای منع ورود سایر بخش‌ها در این حوزه بوده و نه به معنای حضور همیشگی بخش دولتی در این حوزه‌ها؛ بلکه به معنای آن بوده است که اولویت تصرف در این اموال و خدمات با دولت است، مشروط بر

اینکه قیود چهارگانه‌ی ذیل اصل رعایت شده باشد. البته مسئله‌ای که در این خصوص نیازمند مذاقه بیشتر و پژوهش مستقل دیگری می‌باشد، آن است که آیا اساسی‌سازی اصل بدین ترتیب مطلوب است یا خیر؛ اینکه بتوان بدون نیاز به طی تشریفات رسمی بازنگری به استخراج یک حکم کلی انتزاعی دست یافت و در نتیجه، وضعیت حقوقی تمامی مصادیق خارجی مندرج در یک اصل را تغییر داد.

یادداشت‌ها

۱. براساس اصل ۱۷۷، بازنگری در قانون اساسی صرفاً در موارد ضروری و با دستور مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد. رهبر موارد اصلاح و متمیم را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می‌دهد. مصوبات شورای مذکور نیز پس از تأیید و امضای رهبری باید به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد.
۲. اصل این مدعا نیازمند اثبات است که مجال این پژوهش نیست. پیش‌فرض این نوشتار آن است که تغییر قانون اساسی از طریقی غیر از اصل ۱۷۷ قانون اساسی امکان‌پذیر است. برای توضیحات بیشتر ن.ک: منصوریان، مصطفی (۱۳۹۴)، «اصلاح قانون اساسی»، گزارش پژوهشی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۱۳۲/۱۳۹۴، صص ۵-۱۶.
۳. پاره‌ای از حقوقدانان نیز بدون آنکه در آثار خود به این موضوع پرداخته باشند (هاشمی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۳۵۲-۳۷۸)، در برخی مصاحبه‌ها به‌طور کاملاً اجمالی به مغایرت سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با قانون اساسی نظر داده‌اند. ن.ک: هاشمی، محمد (۱۳۹۲)، مصاحبه با خبرگزاری دانشجویان ایران «ایسنا»، کد خبر 92091006671، قابل‌دسترسی در:
<http://isna.ir/fa/news/92091006671/> (آخرین بازیابی: ۱۳۹۵/۱/۱۵)
۴. برای مشاهده‌ی برخی آثار که به تبیین بخش‌های اقتصادی و انواع مالکیت پرداخته ولی اساساً به این موضوع اشاره‌ای نکرده‌اند، ن.ک: شعبانی، ۱۳۹۲: ۲۳۱-۲۴۲؛ محسنی و نجفی، ۱۳۸۸: ۴۱۳-۴۲۳.
۵. البته باید توجه داشت که مقصود از طرح بحث این موضوع، اثبات آن نبوده و مراد آن است که صرفاً امکان‌پذیری این مسئله طرح شود؛ چه اینکه بررسی تفصیلی و اثبات این موضوع نیازمند پژوهش مستقل دیگری است.
۶. برای مشاهده‌ی تفصیلی تحلیل نظرهای شورای نگهبان در خصوص این دسته از مصوبات، ن.ک: منصوریان، ۱۳۹۴: ۳۲-۵۶؛ همچنین برای مشاهده‌ی مجموعه‌ی کامل اظهار نظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوباتی که در آن‌ها به اصل ۴۴ استناد شده است، ن.ک: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۹۹-۴۶۹.
۷. فصول سوم و چهارم این قانون به‌طور خاص، «واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی» و «تنظیم انحصارات و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی» را در مواد ۹-۳۵ بیان کرده است.
۸. معنای قاعده‌ی مزبور آن است که در حقوق و به‌طور عموم در فقه اسلامی، حکم ضرری وضع نشده و هر حکم که اصل وجود یا توسعه و استمرار آن مستلزم ضرر و ضرار بوده باشد، در اسلام منتفی است. همچنین، اینکه ضرری جبران نشود، در اسلام تجویز نشده است. برای توضیحات بیشتر ن.ک: محقق داماد یزدی، ۱۴۰۶ ق، ج ۱: ۱۳۱-۱۶۲.
۹. برای توضیحات بیشتر ن.ک: اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۹۳-۱۲۷.

منابع و مآخذ

الف) فارسی

- اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج اول، ج ۳.
- اسماعیلی، محسن و سید محمد مهدی غمامی (۱۳۸۹)، «مطالعه‌ی تطبیقی نظام حقوقی رقابت در ایران و فرانسه»، پژوهشنامه‌ی حقوق اسلامی، سال یازدهم، ش ۲، صص ۱۵۳-۱۸۸.
- اسماعیلی، محسن و هادی طحان‌نظیف (۱۳۸۷)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دوفصلنامه‌ی معارف اسلامی و حقوق، دوره‌ی ۹، ش ۲۸، صص ۹۳-۱۲۷.
- پژوهشکده‌ی شورای نگهبان (۱۳۹۴)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)؛ اصول ۱ تا ۵۵ قانون اساسی، تحقیق و تدوین محمد فتاحی و کاظم کوهی اصفهانی، تهران: پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، ج ۱.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۴)، «تحلیل چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی»، مجله‌ی حقوق اساسی، ش ۵، صص ۵۳-۸۰.
- شعبانی، قاسم (۱۳۸۶)، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: اطلاعات، چ بیست‌ونهم.
- عطایی، امید (۱۳۸۹)، مروری بر روند تهیه و تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
- قاسمی، داود و راویه ذکریایی (۱۳۹۲)، خرید و فروش اموال دولتی و عمومی، تهران: میزان، چ اول.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۴)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ بیست‌وچهارم.
- کنعانی، محمد طاهر (۱۳۸۷)، تملک اموال عمومی و مباحات، تهران: میزان، چ اول.
- محقق داماد یزدی، سید مصطفی (۱۴۰۶ق)، قواعد فقه، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، چ دوازدهم، ج ۱.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۵)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره‌ی چهارم) خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵، تهران: دادگستر، چ اول.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظرات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان

- «در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات» ۱۳۵۹-۱۳۸۸، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چ دوم، ویرایش اول.
- منتظری نجف‌آبادی، حسین‌علی (۱۴۰۹ق)، *مبانی فقهی حکومت اسلامی*، ترجمه‌ی محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، قم: مؤسسه‌ی کیهان، چ اول، ج ۷.
- منصوریان، مصطفی (۱۳۹۴)، «اصلاح قانون اساسی»، گزارش پژوهشی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۱۳۲، ۱۳۹۴.
- منصوریان، مصطفی (۱۳۹۴)، «شرح مبسوط اصل ۴۴ قانون اساسی»، گزارش پژوهشی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان، شماره‌ی مسلسل ۰۶۴، ۱۳۹۴.
- مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، چ سوم.
- نجفی‌اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی، چ هشتم.
- نظری‌آباد، مریم و امید عطایی (۱۳۸۶)، «تحلیلی بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و مقایسه‌ی لایحه‌ی قانونی اجرای این سیاست‌ها با مصوبات کمیسیون ویژه‌ی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی»، گزارش پژوهشی دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره‌ی مسلسل ۸۵۰۶.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۶۹)، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله‌ی تحقیقات حقوقی*، ش ۸، صص ۱۵۱-۲۲۸.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، چ نهم، ج ۱.
- یزدی، محمد (۱۳۷۵)، *قانون اساسی برای همه*، تهران: امیرکبیر، چ اول.

(ب) لاتین

- Albert, Richard (2014) [a], "Constitutional Amendment by Constitutional Desuetude", *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, pp. 641-686.
- Albert, Richard (2014) [b] "Constitutional Disuse or Desuetude: The Case of Article V." *Boston University Law Review*, vol. 94, pp. 1029-1081.