

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال دهم، زمستان ۱۴۰۰، شماره ۳۴

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

فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال دهم، زمستان ۱۴۰۰، شماره ۳۴

صاحب امتیاز: پژوهشکده شورای نگهبان

مدیرمسئول: عباسعلی کدخدایی

سر دبیر: سیامک رهپیک

اعضای هیأت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا)

- فیروز اصلانی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- محمدجواد جاوید، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیدمحمد حسینی، دانشیار حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه تهران
- ولی رستمی، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه تهران
- سیامک رهپیک، استاد حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- محمدحسن صادقی مقدم، استاد حقوق خصوصی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان
- عباسعلی کدخدایی، استاد حقوق عمومی دانشگاه تهران و عضو پژوهشکده شورای نگهبان

ویراستار انگلیسی: مصطفی منصوریان

ویراستار: فاطمه جهانگیری

صفحه آرایی: حمید مزینانی

چاپخانه: تهرانی

مقالات این فصلنامه لزوماً بیان کننده‌ی دیدگاه شورای نگهبان و پژوهشکده نیست.
نقل مطالب تنها با ذکر کامل مأخذ مجاز است.

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

روبروی مسجد الرحمن، پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان

صندوق پستی: تهران ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵ فکس: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

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

ارسال مقاله و پیگیری روند داوری آن و همچنین کلیه مکاتبات با دفتر فصلنامه
صرفاً از طریق سامانه فصلنامه انجام می‌گیرد.

قیمت: ۳۰۰/۰۰۰ ریال

- این فصلنامه در سامانه مخصوص خود به نشانی mag.shora-gc.ir نمایه می‌گردد.

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

- تمامی مقالات این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

www.isc.gov.ir

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

www.ensani.ir

پرتال جامع علوم انسانی

www.magiran.com

بانک اطلاعات نشریات کشور

www.noormags.ir

پایگاه مجلات تخصصی نور

www.civilica.com

سیویلیکا

خط‌مشی فصلنامه دانش حقوق عمومی

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

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

راهنمای نگارش مقالات

از نویسندگان محترم، با رعایت نکات زیر مقالات خود را از طریق سامانه فصلنامه (mag.shora-gc.ir) ارسال نمایند. صرفاً مقالاتی در نوبت ارزیابی قرار می‌گیرند که موارد زیر در آنها مراعات شده باشد:

۱. نام و نام‌خانوادگی و مشخصات نویسنده / نویسندگان به‌طور کامل و به صورت زیر در ابتدای مقاله ذکر شود:
 - ۱-۱. در صورت تعدد نویسندگان، حتماً نویسنده مسئول مشخص گردد.
 - ۲-۱. رتبه دانشگاهی - گروه علمی - دانشکده - دانشگاه - شهر - کشور
 - ۳-۱. آدرس ایمیل نویسنده / نویسندگان نوشته شود.

۲. چکیده مقاله دارای ۲۰۰ واژه و در بردارنده موضوع مقاله، سؤال و روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از واژگان کلیدی (۵ تا ۸ کلیدواژه) باشد.
۳. مقدمه مقاله حاوی موضوع و مسئله‌ی پژوهش، سؤال تحقیق، دلایل ضرورت تحقیق، تبیین روش تحقیق، ارائه‌ی پیشینه‌ی موضوع و ادبیات تحقیق و مرور ساختار مقاله باشد.
۴. نتیجه مقاله حاوی پاسخ به سؤال تحقیق و ارزیابی آن باشد.
۵. ارجاع به منابع و مآخذ، در متن مقاله و در پایان نقل قول یا موضوع استفاده‌شده به شکل زیر آورده شود:
- ۱-۵. قرآن کریم: (نام سوره، شماره آیه). مثال: (حدید: ۲۵).
- ۲-۵. منابع فارسی: (نام خانوادگی مؤلف، سال نشر، جلد: صفحه - بدون درج مخفف ص): مثال: (حسینی، ۱۳۷۶، ج ۲: ۸۳).
- ۳-۵. منابع لاتین: (صفحه، جلد، سال نشر، نام خانوادگی مؤلف): مثال: (Plantinga, 1998, vol 2: 71).
۶. تکرار ارجاع یا اسناد مثل بار اول بیان شود و از کاربرد کلمات همان، پیشین و... (Ibid, op.cit) خودداری شود.
۷. چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر انتشار یافته باشد، با ذکر حروف الفبا (داخل قلاب) پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند. مثال: (حسینی، ۱۳۷۶ [الف]، ج ۲: ۸۵). در چنین مواردی، در فهرست منابع نیز حرف مذکور در داخل قلاب پس از سال انتشار ذکر می‌گردد.
۸. تمام توضیحات اضافی و همچنین معادل انگلیسی اسامی خاص یا اصطلاحات (در صورت لزوم) با عنوان «یادداشت‌ها»، در انتهای متن مقاله آورده شود (ارجاع و اسناد در یادداشت‌ها مثل متن مقاله، به روش درون‌متنی [بند ۵] خواهد بود).
۹. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین به صورت زیر ارائه شود:
- ۱-۹. ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین.
- ۲-۹. کتاب: نام خانوادگی، نام نویسنده (تاریخ چاپ)، نام کتاب، نام مترجم، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، جلد.
- ۳-۹. مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، نام نویسنده (سال انتشار)، «عنوان مقاله»، نام نشریه، دوره نشریه، شماره نشریه، صفحات مقاله.
- ۴-۹. مقاله مندرج در مجموعه مقالات یا دایره‌المعارف‌ها: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ): «عنوان مقاله»، نام کتاب، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، نوبت چاپ، شماره جلد، صفحات مقاله.
۱۰. ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها، نام و مشخصات نویسنده/نویسندگان، تماماً معادل فارسی آنها همراه مقاله ارسال گردد.
۱۱. مقاله در محیط Word2007، متن مقاله با قلم BLotus12 (لاتین TimesNewRoman11)، کتابنامه BLotus11 (لاتین TimesNewRoman10) و یادداشت‌ها BLotus10 (لاتین TimesNewRoman9) حروفچینی شود.
۱۲. 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، ... - تیتربندی فرعی با ۱-۱، ۲-۱، ۳-۱ و... - تیتربندی فرعی‌تر با ۱-۱-۱، ۲-۱-۱ و... - و پس از آن با حروف ابجد باشد).
۱۳. حجم مقاله، از ۴۵۰۰ کلمه کمتر و از ۷۵۰۰ کلمه بیشتر نباشد (از ابتدای مقاله تا پایان فهرست منابع).
۱۴. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ شده باشد.
۱۵. استناد به مقاله مرتبط که در «فصلنامه دانش حقوق عمومی» منتشر شده اند، موجب می‌گردد مقاله ارسالی در اولویت بررسی و داوری فصلنامه قرار گیرد و علاوه بر آن واجد امتیاز بالاتری در مرحله داوری گردد.
۱۶. مقاله ارسالی نباید همزمان به سایر مجلات فرستاده شده باشد.
۱۷. فصلنامه در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.

فهرست مطالب

- امکان‌سنجی الگوی مطلوب حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی.....۱
• آیت مولائی ، مسعود احمدی
- تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای
شورای نگهبان.....۲۹
• ابوالفضل درویشوند ، کمال کدخدامرادی ، علی فتاحی زعفرندی
- حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی.....۵۵
• زینب عصمتی ، حامد کرمی
- حقوق اساسی نانوشته؛ درسی فراموش شده.....۸۳
• سید ناصر سلطانی
- مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین.....۱۱۳
• علی صابری ، هادی طحان‌نظیف
- مطالعه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر ممنوعیت مداخله بیگانگان در انتخابات
(با نگاهی به ایران).....۱۳۳
• زهرا عامری ، سیداحمد حبیب‌نژاد

امکان‌سنجی الگوی مطلوب حوزه‌بندی انتخابات مجلس

شورای اسلامی

آیت مولائی^{۱*}، مسعود احمدی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.234

چکیده

در کشور ما حوزه‌بندی انتخاباتی به صورت شهرستانی است و در برخی حوزه‌ها چند شهرستان همجوار یک حوزه را تشکیل می‌دهند. در حوزه‌بندی شهرستانی، مشکلاتی همچون تأثیر زیاد تعصبات قومی و مذهبی وجود دارد. برای جلوگیری از این مشکلات، برخی، «حوزه‌بندی استانی» را پیشنهاد کرده‌اند. این راهکار اگرچه موجب کاهش تأثیر عوامل مذکور و راه‌یابی افراد باتجربه‌تر به مجلس می‌شود، ولی امکان شناخت مردم را از کاندیداها کمتر و ارتباط مردم را با نمایندگان مجلس کاهش می‌دهد. در این تحقیق با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، به این پرسش اصلی پاسخ داده شده است که راهکار مطلوب برای حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی چیست؟ یافته‌های تحقیق در پی ارائه روشی در این خصوص است. راهکاری نو و بدیع در حوزه‌بندی انتخابات مجلس با عنوان «حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای» ارائه شده است؛ به صورتی که با افزایش ۴۰ نفری تعداد نمایندگان کنونی مجلس، حوزه‌های انتخابیه منطقه‌ای که شامل چند استان همجوار است، اختصاص داده شود. کرسی‌های جدید نمایندگی به طور تقریباً مساوی بین ۸۰ میلیون جمعیت کشور تقسیم شود و چند استان همجوار با هم و به نسبت مجموع جمعیتشان از جمعیت کل کشور، علاوه بر نمایندگان شهرستانی فعلی، دارای تعدادی نماینده منطقه‌ای نیز شوند.

واژگان کلیدی: استانی شدن انتخابات، انتخابات، انتخابات مجلس شورای اسلامی، حوزه‌بندی انتخاباتی، حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای.

استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: amulaee@tabrizu.ac.ir

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران

** Email: masoud_yashilyaz@yahoo.com



مقدمه

علمای علم حقوق چهار رکن اساسی زیر برای دموکراسی تعریف کرده‌اند: ۱. قانون اساسی، ۲. نظام پارلمانی، ۳. احزاب سیاسی و ۴. رسانه آزاد (یوسفی، ۱۳۸۵: ۱). بدیهی است پارلمان قوی به‌علت قدرت قانونگذاری و نظارتی می‌تواند به‌عنوان یکی از ارکان دموکراسی، تقویت‌کننده ارکان دیگر هم باشد. پارلمان باید زبان گویای هرملتی باشد. به بیان دیگر، برآیند افکار و عقاید یک ملت باید در پارلمان آن ملت متجلی شود، چنین پارلمانی می‌تواند تضمین‌کننده حقوق آحاد ملت باشد. در واقع، اگر ملاک تشخیص نظرهای ملت را مواضع نمایندگان فرض کنیم و در مقایسه آرا و نظرهای نمایندگان و طرح‌های قانونی و نظرهای مطروحه توسط ایشان با برآیند نظرهای ملت تفاوت فاحشی مشاهده نکنیم، می‌توانیم آن پارلمان را به معنای واقعی کلمه، «خانه ملت» و رکن دموکراسی در آن جامعه بدانیم.

با این مقدمه، مشخص است که اولین قدم در تشکیل پارلمانی که صدای رسای ملت و محلی برای تصمیم‌گیری‌های ملی باشد، تدوین صحیح نحوه برگزاری انتخابات و حوزه‌بندی صحیح آن است. روش‌های مختلفی برای حوزه‌بندی انتخابات پارلمانی در کشورهای مختلف وجود دارد. در برخی کشورها به‌منظور حضور نمایندگان توانمندتر و طرح مسائل اساسی و ملی در جلسات پارلمان، انتخابات مجلسی به‌صورت حوزه‌بندی ایالتی (استانی) برگزار می‌شود (ارشدنژاد، ۱۳۸۰: ۳۸). در برخی کشورها، مثل اسلواکی، هم یک حوزه ملی وجود دارد که تمامی نمایندگان با کاندیداتوری از طریق حوزه ملی به مجلس راه می‌یابند (رستگار شریعت‌پناهی، ۱۳۹۶: ۱۸). در برخی کشورها، مثل کشور ما، به‌منظور سهل‌الوصول بودن دسترسی عموم مردم به مهم‌ترین جایگاه تصمیم‌گیری کشور و رساندن صدای ملت به گوش دولتمردان، حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌صورت شهرستانی انجام می‌گیرد.

با توجه به اینکه در کشورمان حوزه‌بندی شهرستانی از دیدگاه برخی صاحب‌نظران مشکلاتی را ایجاد کرده بود، از سال ۱۳۷۸ در مجلس پنجم، طرح استانی شدن انتخابات مطرح شد تا بدین‌وسیله تعصبات قومی و طایفه‌ای در انتخابات مجلس شورای اسلامی کاهش یابد و به‌جای آن‌ها، نقش احزاب سیاسی پررنگ‌تر شود. البته طراحان استانی شدن انتخابات مزایای دیگری را هم بیان کردند. این طرح به‌دفعات در دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی تصویب شد، ولی به‌دلیل وجود ایراداتی همچون ایجاد اختلاف بین آحاد ملت و کاهش مشارکت مردم و افزایش هزینه‌های انتخاباتی توسط شورای نگهبان، رد شد؛ بنابراین لازم است ضمن بررسی مباحث مطرح‌شده حول طرح استانی شدن انتخابات و ایرادات طرح‌شده توسط شورای نگهبان، راهکاری ارائه شود که بتواند مزایای هر دو روش حوزه‌بندی را تا حد ممکن

حفظ کند و هم نظر شورای نگهبان از حیث انطباق طرح با شرع و قانون اساسی را تأمین کند. نوشتار حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش است که راهکار مطلوب برای حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی چیست؟ در این زمینه سؤال پیرامونی نیز مطرح است: مزایا و معایب حوزه‌بندی استانی، نسبت به حوزه‌بندی شهرستانی در انتخابات مجلس شورای اسلامی چیست؟ نگاهی به سوابق تحقیق، گویای آن است که نوشته‌هایی در خصوص حوزه‌بندی انتخابات در ایران به رشته تحریر آمده است (برای نمونه ر.ک: تقی‌زاده، ۱۳۸۸؛ اکبری و همکاران، ۱۳۹۶؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲)؛ اما در هیچ نوشته‌ای راهکار مطلوبی از دیدگاهی که مدنظر نوشتار پیش روست، ارائه نشده است؛ از این حیث ضرورت انجام چنین تحقیقی همچنان باقی است؛ بنابراین برای پاسخگویی به پرسش بالا، با استفاده از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی، تلاش می‌شود نخست مفهوم انتخابات و حوزه‌بندی آن در ایران بررسی شود. در ادامه، طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی به بحث گذاشته خواهد شد و در نهایت، راهکار مطلوب در این خصوص ارائه می‌شود.

۱. مفهوم نمایندگی و نظام‌های انتخاباتی

انتخابات مجموعه عملیاتی است که به‌منظور 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. ابزاری است که به‌وسیله آن، می‌توان اراده شهروندان را در شکل‌گیری نهادهای سیاسی و تعیین متصدیان اعمال اقتدار سیاسی مداخله داد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۲: ۲۹۱). بر این اساس، هدف از انتخابات، اعمال اراده ملت در سطوح کلان حاکمیتی است. بدیهی است اعمال صحیح این اراده فقط با به‌کارگیری نظام صحیح انتخاباتی میسر است؛ در واقع، هنر نظام انتخاباتی، کشف اراده و خواست ملت به دقیق‌ترین شکل ممکن است. فرایند رأی‌گیری، سازوکاری اجتماعی برای گردآوری و تشخیص گزینه‌ها و ارجحیت‌های اجتماعی است. اساسی‌ترین عملکرد مشارکت رأی‌دهی، فرصت دادن برای جانشینی و انفعال مناصب و مسئولیت‌ها در جامعه است (Dowse, 1974: 284).

مفهوم نمایندگی می‌تواند اشکال چندی به خود بگیرد که در نوشته‌های مختلف بدان پرداخته شده است (رینولدز، ۱۳۸۶: ۸). در حال حاضر از حیث نوع، سه گونه نظام انتخاباتی (اکثریتی، تناسبی و مختلط) قابل ذکر است و به‌طور عموم این سه نوع از سیستم‌های انتخاباتی به اشکال دوازده‌گانه زیر قابل تقسیم است:

الف) سیستم اکثریتی شامل:

۱. نظام اکثریتی ساده؛

۲. نظام اکثریتی دسته‌جمعی^۲؛
 ۳. نظام دسته‌جمعی حزبی^۳؛
 ۴. نظام رأی بدیل^۴؛
 ۵. نظام دو مرحله‌ای^۵.
- ب) سیستم تناسبی دربرگیرنده:
۱. نظام تناسبی لیستی^۶؛
 ۲. نظام تناسبی قابل انتقال (نظام انتخاباتی تکراری قابل انتقال)^۷.
- ج) سیستم مختلط شامل:
۱. نظام تناسبی مبتنی بر اعضای مختلط^۸؛
 ۲. نظام موازی^۹.
- د) سایر نظام‌ها دربرگیرنده:
۱. نظام انتخاباتی مبتنی بر شمارش بوردا؛
 ۲. نظام تکراری غیرقابل انتقال؛
 ۳. نظام انتخاباتی رأی محدود (مولائی، ۱۳۹۸: ۴۸-۴۹).

برگزیدن نظام انتخاباتی خاص و به‌کار بستن آن ممکن است تأثیری مستقیم بر حقوق سیاسی ذی‌ربط داشته باشد. برای نمونه نظام‌های تناسبی می‌توانند مشوق تکثرگرایی احزاب باشند و رأی دادن بر مبنای فهرست حزبی را ضروری سازند (گودوین گیل، ۱۳۸۶: ۴۶).

۲. تعریف حوزه‌بندی انتخاباتی

یکی از اصول اولیه انتخابات، تحقق اصل «یک فرد، یک رأی» است که مفهوم برابری رأی هر فرد واجد رأی دادن فارغ از جایگاه اجتماعی، نژادی، جنسیتی و غیره را دارد. رسیدن به چنین هدفی تا حد زیادی به ترسیم دقیق حوزه‌های انتخاباتی بر روی سطح زمین با در نظر گرفتن عوامل مختلف جغرافیایی و عناصر اجتماعی آن مناطق برمی‌گردد (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۵). در واقع، وجود حوزه‌های انتخاباتی برای انعکاس تفاوت‌های جغرافیایی مناطق مختلف کشور و هرچه متناسب‌تر شدن نتیجه انتخابات نسبت به تفاوت‌های مناطق، لازم و ضروری می‌نماید (Katz, 1997: 110).

حوزه‌بندی انتخاباتی براساس تقسیم بخش‌های مختلف کشور به حوزه‌های انتخاباتی انجام می‌گیرد، به طوری که تا حد امکان نسبت جمعیت هر حوزه به تعداد کرسی‌های نمایندگی در آن حوزه با حوزه‌های دیگر برابر باشد. البته در خصوص حوزه‌بندی صحیح و عادلانه دیدگاه‌های

مختلفی وجود دارد. برخی صاحب‌نظران پدیده «جری ماندرینگ»^{۱۰} سیاسی را که براساس آن، طراحی عمدی خطوط مجلس قانونگذاری به نفع گروه‌های سیاسی یا دموکراتیک، ماورای تناسب و تقارن جمعیتی آن‌ها انجام می‌گیرد، مانعی در راه تحقق انتخابات عادلانه می‌دانند (احمدی‌پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۶).

برخی معتقدند وجود مرزهای ثابت در حوزه‌بندی‌های انتخاباتی در برخی مواقع، به ایجاد احساس بی‌عدالتی در میان افراد جامعه نسبت به نوع، تعداد و چیدمان کرسی‌های نمایندگی و سهم برخورداری از نمایندگانی از قوم خود منجر شده و گاهی اوقات بسترهایی را برای وقوع پدیده «جری ماندرینگ» فراهم آورده است (رضایی، ۱۳۹۴: ۱۵).

۳. الزامات قانون اساسی در مورد حوزه‌بندی و تعداد نمایندگان و وظایف ملی ایشان

قانون اساسی اشاره صریحی به نحوه حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی نکرده و فقط در اصل ۶۴ مقرر داشته است: «محدوده حوزه‌های انتخابیه را قانون معین می‌کند». در نتیجه، قانونگذار اساسی یک موضوع به ظاهر «فنی» را به قانونگذار عادی ارجاع داده است، این در حالی است که در مبحث نظام‌های انتخاباتی، «حوزه‌بندی انتخاباتی» از مقوله‌های مهم در تبیین نظام انتخاباتی است و متخصصان نظام‌های انتخاباتی بدان با جدیت می‌پردازند، چراکه چنین مفهومی اساساً از جنس موضوعات «سیاسی-حقوقی-حکمرانی» است. از این حیث قانونگذار اساسی، دست قانونگذار عادی را در تمسک به معیارها باز گذاشته است (مولائی، ۱۳۹۸: ۱۸). در اصل مذکور مشاهده می‌شود که به‌جز اقلیت‌های مذهبی هیچ محدودیتی در مورد نحوه حوزه‌بندی انتخابات و اختصاص تعداد مشخصی نماینده به یک حوزه وجود ندارد، پس می‌توان با توجه به شرایط مختلف حوزه‌بندی انتخابات را به‌صورت شهرستانی، استانی، منطقه‌ای و حتی ملی انجام داد. نقد وارد به این اصل از قانون اساسی این است که افزایش تعداد نمایندگان را در بازه‌های ده‌ساله مجاز کرده است که بهتر بود این بازه (با توجه به برگزاری انتخابات مجلس در هر چهار سال یک‌بار) مضربی از ۴، مثلاً ۸ یا ۱۲ سال بود. افزایش منظم تعداد نمایندگان با افزایش جمعیت می‌توانست به حوزه‌بندی بهتر کمک کند؛ چراکه حوزه‌بندی اولیه برای جمعیت ایران در سال ۱۳۵۸ تعیین شده بود. همچنین در اصل ۸۴ به مسئولیت هر نماینده در برابر تمام ملت بدون توجه به حوزه انتخابیه نماینده تصریح شده است؛ بنابراین قانون اساسی وظیفه بیشتری برای نماینده در برابر حوزه انتخابی خود نسبت به حوزه‌های انتخابیه دیگر قرار نداده، بلکه وی نماینده تمام ملت است.

۴. طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

با بررسی اصول قانون اساسی که در مورد وظایف نمایندگان مجلس است، می‌توان گفت که در قانون اساسی وظایف نمایندگان مجلس، «ملی» بوده و گستردگی آن در تمامی مسائل مملکتی هست که در این زمینه فرض استانی شدن انتخابات قابل طرح است.

۴-۱. سابقه طرح حوزه‌بندی استانی مجلس شورای اسلامی

در جریان بررسی پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ پیشنهاد تشکیل مجلس ایالات داده شد تا نمایندگانی از استان‌های مختلف در آن عضو باشند. هدف پیشنهاددهندگان آن بود که مجلس دوم (مجلس ایالتی) در مسائل مربوط به تقسیم اعتبارات یا سیاست‌های کلی مملکتی اظهارنظر کند تا به‌نوعی نمایندگی استان‌ها در حکومت مرکزی بیشتر از گذشته باشد. البته این پیشنهاد تصویب نشد و به‌جای آن تشکیل شورای عالی استان‌ها پیشنهاد شد که در تنظیم برنامه رشد عمومی کشور متناسب با نیاز استان‌ها مشارکت داشته باشد. در سال ۱۳۶۸ در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی، استانی شدن انتخابات مجلس مطرح شد که در نهایت تصمیم‌گیری در مورد آن را به مجلس شورای اسلامی واگذار کردند. به‌طوری‌که در ذیل اصل ۶۴ قانون اساسی درج شد محدوده حوزه‌های انتخابیه را قانون تعیین می‌کند (تقی‌زاده و همکاران، ۱۳۸۸: ۹). این طرح در مجالس پنجم، ششم، هفتم و دهم مطرح شد، در مجلس پنجم تصویب نشد، ولی در مجالس بعدی پس از تصویب در مجلس، توسط شورای نگهبان رد شد.

۴-۲. مزایای طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی

طراحان این طرح مزایای مختلفی را برای استانی شدن انتخابات اعلام کرده‌اند که مهم‌ترین آن‌ها عبارت است از:

۴-۲-۱. اختصاص وقت پارلمان به طرح مسائل اساسی کشور

در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی به موضوع استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی توجه و اظهار شده بود این نوع حوزه‌بندی، به انتخابات و پارلمان رویکردی ملی می‌بخشد و نوعی تعادل میان علایق ملی و محلی نمایندگان در برخورد با مسائل و موضوعات مطرح در جامعه ایجاد می‌کند. استانی شدن انتخابات می‌تواند به تقویت نمایندگی ملی منتخبان و کاهش وجهه محلی نمایندگان آن‌ها منجر شود و فرصت کافی را در اختیار نمایندگان به‌منظور قانونگذاری و نظارت قرار دهد. اکنون نمایندگان بیشترین وقت خود را صرف مسائل ریز و منطقه‌ای می‌کنند (تقی‌زاده و ضرغامی، ۱۳۸۸: ۹)؛ بدیهی است در این

شرایط تعامل دولت با مجلس هم می‌تواند بسیار بهتر شود، چراکه درخواست‌های جزئی نمایندگان از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به‌منظور حل مشکلات شهرستانی و شخصی افراد کاهش یافته و تعاملات بیشتر حول مباحث کلان خواهد بود.

۴-۲-۲. ورود نمایندگان توانمندتر و باتجربه‌تر به مجلس

از نظر موافقان طرح استانی شدن، انتخابات مجلس شورای اسلامی سبب می‌شود تا رقابت در سطح جمعیتی وسیع‌تری برگزار شود. در چنین حالتی با لحاظ محدودیت امکان انتخاب، صرفاً داوطلبانی به موفقیت دست خواهند یافت که در میان جمعیت مربوطه از سوابق و ویژگی‌های درخشان‌تری در مقایسه با سایرین برخوردارند؛ به این ترتیب، این احتمال که افراد دارای تحصیلات و توانایی‌های ویژه علمی و کاری، امکان موفقیت بیشتری داشته باشند، بیش از پیش میسر خواهد شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۱۸). بدیهی است از وزن مجلس که رکن اصلی قانونگذاری کشور است، با حضور نمایندگان قوی‌تر، تقویت می‌شود و همچنین پارلمان می‌تواند وظایف نظارتی خود را بر دیگر بخش‌های حاکمیتی بهتر اعمال کند.

۴-۲-۳. تقویت جایگاه احزاب

نوع نظام انتخاباتی مورد عمل در ایران به‌دلیل اینکه بدون حضور احزاب سیاسی منسجم، تأسیس شده با عقلانیت و نتیجه‌گرایی ایرانی مباینت دارد و اجزا و اضلاع تشکیل‌دهنده این نظام انتخاباتی، حائز ویژگی نامزدمحورند، نتوانسته‌اند مشارکت احزاب سیاسی در انتخابات را تضمین کنند (نژاد خلیلی، ۱۳۹۳: ۴). از منظر طراحان طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، افزایش وسعت حوزه‌های انتخابیه از سطح تقسیمات فعلی به سطح استانی، داوطلبان نمایندگی را وادار می‌کند تا به‌منظور ارتقای قدرت رقابت و کسب پیروزی در انتخابات، ناگزیر از عضویت در گروه‌های سیاسی و اجتماعی یا گرایش به سمت احزاب و نهادهای مدنی باشند. تضارب افکار و اندیشه‌های متفاوت و متنوع در قالب رقابت این احزاب، گروه‌ها و نهادهای مدنی، به‌تدریج سبب می‌شود تا رأی‌دهندگان نیز بیش از گرایش به ویژگی‌های شخصی داوطلبان نمایندگی، در پی شناسایی و ارزیابی اهداف و برنامه‌های جریان‌های فکری، سیاسی و اجتماعی حامی داوطلبان باشند. از این منظر استانی شدن حوزه‌های انتخابیه می‌تواند متضمن مشارکت متفکرانه همگانی در انتخابات شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۲۰).

استانی شدن انتخابات نوعی تمرین و تمهید برای گسترش فرهنگ حزبی، اندیشه تحزب و

مشارکت حزبی است. مردم در جریان انتخابات فراگیرتر نحوه رفتارهای جدید انتخاباتی و حزبی را می‌آموزند و این امر پایه‌ای برای ایجاد احزاب مختلف می‌گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱: ۱۳). اگر انتخابات مجلس شورای اسلامی به صورت استانی برگزار شود، طبیعی است که شناخت شخصی افراد از کاندیداها و عملکرد آنها به تنهایی نمی‌تواند تعیین‌کننده نتیجه انتخابات باشد، به همین دلیل، کاندیداها باید توسط احزاب مختلف حمایت شوند و افراد با شناختی که از تفکر و خط‌مشی احزاب دارند، کاندیداها را مورد نظر خود را انتخاب کنند. این فرایند موجب تقویت جایگاه احزاب شود و سبب می‌شود احزاب به‌عنوان نمایندگان تفکرات مختلف مردم در اجتماع به بررسی مسائل کشور و ارائه راهکارهای جدید بپردازند و به تدریج در انتخابات مختلف به‌جای شخص به افکار و برنامه‌ها رأی داده شود.

۴-۲-۴. کاهش درگیری‌های قومی و طایفه‌ای در حوزه‌های انتخابیه

ارتباطات قومی و قبیله‌ای و طایفه‌ای انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان از مهم‌ترین عوامل پیروزی در انتخابات مجلس شورای اسلامی است. این امر به‌صورت مجرد، امر نکوهیده‌ای نیست، بلکه هنگامی قابل سرزنش است که داوطلب اصلح به لحاظ بینش و تخصص وجود داشته باشد، اما به دلیل نداشتن تعلقات قومی و قبیله‌ای از انتخاب شدن باز ماند. بخش زیادی از انتخاب‌کنندگان، تخصص، بینش سیاسی و اجتماعی و تجربیات داوطلبان را بررسی نمی‌کنند و فقط تعلقات قومی و قبیله‌ای خویش را ملاک انتخاب قرار می‌دهند. با استانی شدن انتخابات می‌توان بر رفتار انتخاباتی و فرهنگ سیاسی مردم تأثیر گذاشت و با کاهش رفتارهای مبتنی بر عاطفه و هم‌خونی، زمینه انتخاب افراد شایسته، توانمند و فکور را به نمایندگی مجلس شورای اسلامی فراهم کرد (تقی‌زاده و ضرغامی، ۱۳۸۸: ۱۵).

۴-۲-۵. کاهش هزینه‌های انتخاباتی و کاهش تعداد کاندیداها

طراحان طرح استانی شدن انتخابات مجلس بر این باورند که کاهش حوزه‌های انتخاباتی که در اثر تبدیل حوزه‌های فعلی به حوزه‌های استانی انجام می‌گیرد، به‌همراه یک‌مرحله‌ای شدن برگزاری انتخابات به کاهش هزینه‌های انتخاباتی منجر می‌شود. همچنین کاهش تعداد حوزه‌های انتخاباتی خود به کاهش تعداد کاندیداها می‌انجامد. البته تحلیل اخیر در مورد کاهش تعداد نامزدها مورد نقد قرار گرفته و عنوان شده است از آنجایی که قانون هیچ محدودیتی برای تعداد نامزدها مشخص نکرده، کاهش تعداد حوزه‌ها لزوماً به کاهش تعداد نامزدها منجر نمی‌شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹: ۲۱).

۳-۴. معایب حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی

با وجود مزایای اشاره‌شده برای حوزه‌بندی استانی از دیدگاه برخی صاحب‌نظران، این طرح معایبی دارد که در اینجا به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود.

۳-۴-۱. افزایش شانس پیروزی افراد صاحب نفوذ در محافل سیاسی و اقتصادی به‌جای افراد اصلح

برخی از مخالفان طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی معتقدند با اجرای این طرح، افرادی پیروز انتخابات خواهند بود که علاوه بر سوابق علمی و کاری، از ارتباطات سیاسی و توان مالی لازم به‌منظور رقابت در انتخابات نیز برخوردار باشند. در این صورت، افزایش امکان پیروزی افرادی که از ثروت کافی برای تبلیغات وسیع برخوردارند، افزایش لابی‌های داوطلبان با مقامات و گروه‌های ذی‌نفوذ سیاسی در سطح استان و نیز افزایش وعده و وعیدهای بعضاً ناشایست و غیراخلاقی مالی و غیرمالی در جریان تبلیغات انتخاباتی از سوی برخی داوطلبان، تنها بخشی از توالی فاسد استانی شدن حوزه‌های انتخابیه خواهد بود و ورود افراد اصلح به مجلس نه با استانی شدن انتخابات، بلکه با تغییر شرایط نامزدی در انتخابات میسر است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲: ۲۱).

۳-۴-۲. بی‌پاسخ ماندن خواسته‌های مردم

مردم در روستاها و شهرهای مختلف بر این باورند که نمایندگان مجلس می‌توانند مشکلات آن‌ها را به دولت و سایر مسئولان کشوری اطلاع دهند و از حقوق آن‌ها دفاع کنند. موافقان استانی شدن انتخابات مجلس معتقدند شوراهای محلی جایگزین مناسبی برای ایفای نقش نمایندگان برای پیگیری و حل مشکلات مردم هستند. دفاع از چنین عقیده‌ای در شرایط فعلی درست نیست، زیرا هیچ‌گاه موقعیت اجتماعی اعضای شوراهای محلی را نمی‌توان با موقعیت نمایندگان مجلس مقایسه کرد. نمایندگان مجلس می‌توانند با اعمال نفوذ بر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی در مرکز، برای اخذ تسهیلات و رفع معضلات حوزه انتخابیه خویش اقدام کنند. شوراهای محلی چه از لحاظ حقوقی و چه عملی نمی‌توانند این نقش را به‌نحو مطلوب انجام دهند، زیرا فاقد اختیارات و نفوذ لازم هستند (تقی‌زاده و ضرغامی، ۱۳۸۸: ۱۸).

۳-۴-۳. بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی

پس از اینکه در مجلس ششم برای اولین بار طرح استانی شدن انتخابات تصویب شد، شورای نگهبان ایراداتی بر این طرح وارد کرد که بند اول این ایرادات به این شرح بود:

«برگزاری انتخابات استانی مطابق مفاد مصوبه چون موجب بروز و ازدیاد اختلافات قومی، قبیله‌ای و مذهبی می‌گردد و این اختلافات خلاف همبستگی و وحدت ملی است و عامل از بین رفتن توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم می‌شود. بنابراین خلاف موازین شرع و بند ۱۵ اصل ۳ قانون اساسی می‌باشد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۳: ۲۸۳). بدیهی است بروز اختلافات قومی و قبیله‌ای امری مذموم است، ولی شورای نگهبان دلایلی را که از دیدگاه این شورا برگزاری انتخابات استانی (مطابق مفاد مصوبه مذکور) به ازدیاد قومی، قبیله‌ای و مذهبی منجر می‌شود، ذکر نکرده است. نمایندگان مجلس هفتم به‌منظور تأمین نظر شورای نگهبان برخی مناطق کشور را که دارای تشنت قومیتی بودند (مثل استان سیستان و بلوچستان و شهرستان‌های قروه و بیجار استان کردستان که دارای جمعیت شایان توجه شیعه‌مذهب و ترک‌زبان هستند)، از برگزاری استانی انتخابات مستثنا کردند، ولی شورای محترم نگهبان بدون ارائه دلیل، اعلام کرد که اشکالات بندهای ۱ (بروز و ازدیاد اختلافات محلی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی)، ۲ و ۴ به قوت خود باقی است (مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۸۶: نظریه شماره ۱۴۲). شاید بتوان گفت کاهش امکان انتخاب شدن نامزدهای شهرستان‌های کم‌جمعیت استان در انتخابات استانی مجلس که می‌تواند زمینه بروز درگیری‌ها بین مناطق مختلف استان را فراهم آورد. همچنین از آنجا که جغرافیای سیاسی ایران در شمال، جنوب، شرق و غرب متأثر از عوامل قومی، زبانی و مذهبی است، به‌گونه‌ای که تحکیم وحدت ملی با برگزاری استانی انتخابات شاید دشوار باشد، پس می‌توان گفت برگزاری استانی انتخابات مجلس می‌تواند با تبدیل شدن به رقابت قومی، زبانی و مذهبی انسجام ملی را متزلزل کند (تقی‌زاده و ضرغامی، ۱۳۸۸: ۱۷).

۴-۳-۴. عدم انتخاب روش مناسب به‌منظور معرفی کاندیدای پیروز در انتخابات

ماده‌واحد استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی که در دوره ششم مجلس به تصویب رسیده بود، روش زیر را برای انتخاب نماینده از بین داوطلبان نمایندگی در سطح استان پیشنهاد کرد. طبق تبصره ۲ این ماده‌واحد، در هر شهرستان داوطلب یا داوطلبانی که بالاترین رأی را در کل استان به‌دست آورده‌اند، نماینده یا نمایندگان استان از آن شهرستان محسوب می‌شوند. این تبصره از طرف شورای نگهبان بدین شرح مورد ایراد قرار گرفت: برحسب تبصره ۲ ماده‌واحد در موردی که رأی داوطلبی در شهرستان پایین‌تر از سایر داوطلبان شهرستان بوده و در استان نیز رأی وی از بسیاری از افراد دیگر داوطلب در شهرستان‌های دیگر استان کمتر باشد، نماینده محسوب شده است. به‌عبارت دیگر، افرادی که

در شهرستان یا کل استان، رأی بیشتری دارند، حذف شده (درحالی‌که تعداد رأی‌دهنده برای کلیه داوطلبان یکسان است) و کسی که نه اکثریت آرا را در شهرستان کسب کرده و نه در کل استان اکثریت آرا را بین داوطلبان شهرستان‌های دیگر استان به‌دست آورده است، نماینده محسوب می‌شود، از این رو این تبصره از این حیث مغایر بند ۹ اصل ۳ و اصول ۶ و ۶۲ قانون اساسی شناخته شد (مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۸۶: نظریه شماره ۱۴۲). برای تشریح راحت‌تر طرح پیشنهادی مجلس و ایراد شورای نگهبان، فرض می‌کنیم استانی با دو نماینده وجود دارد که دارای دو شهرستان است که هر کدام یک کرسی نمایندگی دارد. با وضعیت تشریح‌شده در جدول ۱ کاندیدای الف از حوزه فرعی شماره یک که نفر سوم شهرستان و نفر سوم استان است، به مجلس راه پیدا می‌کند و کاندیداهای دیگری که دارای آرای بیشتری از این کاندیدا در شهرستان یا استان هستند، به مجلس راه پیدا نمی‌کنند.

چنین فرمول انتخاباتی برای محاسبه آرا علاوه بر مغایرت با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی که به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی اشاره دارد که در بررسی مصوبه مجلس ششم توسط شورای نگهبان اشاره شده بود، بدون تردید به ایجاد احساسی مبنی بر کم‌رنگ شدن نقش مردم در تعیین نماینده منجر خواهد شد و در نتیجه این امر به کاهش مشارکت مردم خواهد انجامید. از این رو شیوه محاسبه آرا موضوع این مصوبه و نحوه انتخاب نماینده، به دلیل کاهش مشارکت مردم مغایر بند ۸ اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر وظیفه دولت جمهوری اسلامی ایران در به‌کارگیری همه امکانات به‌منظور نیل به مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش می‌باشد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۳).

جدول ۱. توزیع احتمالی آرا و انتخاب کاندیداها با فرمول پیشنهادی نمایندگان مجلس

در طرح استانی شدن انتخابات

کاندیداهای فرضی و حوزه انتخابیه فرعی ایشان.	میزان رأی در حوزه فرعی شهرستانی	میزان رأی در حوزه اصلی استانی	رتبه از نظر میزان رأی و نتیجه انتخابات
کاندیدای «الف» از حوزه فرعی شماره ۱	٪۲۰	٪۱۵	نفر سوم شهرستان «الف» و نفر سوم استان: راه‌یافته به مجلس

کاندیدای «ب» از حوزه فرعی شماره ۱	%۴۵	%۱۰	نفر اول شهرستان «الف» و نفر چهارم استان: راه‌نیافته به مجلس
کاندیدای «ج» از حوزه فرعی شماره یک	%۲۵	%۴	نفر دوم شهرستان «الف» و نفر ششم استان: راه‌نیافته به مجلس
کاندیدای «د» از حوزه فرعی شماره ۲	%۳۰	%۳۵	نفر دوم شهرستان «ب» و نفر اول استان: راه‌نیافته به مجلس
کاندیدای «ه» از حوزه فرعی شماره ۲	%۴۵	%۲۵	نفر اول شهرستان «ب» و نفر دوم استان: راه‌نیافته به مجلس
کاندیدای «و» از حوزه فرعی شماره ۲	%۲۵	%۶	نفر سوم شهرستان «الف» و نفر پنجم استان: راه‌نیافته به مجلس

نمایندگان در ادوار دیگر مجلس هم سعی کردند به روشی بدون حذف کامل حوزه‌بندی انتخاباتی شهرستانی، طرح حوزه‌بندی استانی را تصویب کنند و این آمیختگی نتایج و طرح روش‌های خاص برای معرفی کاندیدای پیروز با مخالفت شورای نگهبان مواجه شد؛ به طوری که در مجلس دهم نمایندگان پیشنهاد کردند هریک از داوطلبان در یکی از حوزه‌های فرعی ثبت‌نام کنند و داوطلب یا داوطلبانی که بیشترین رأی را در استان به دست آورده‌اند، نماینده یا نمایندگان استان از آن شهرستان محسوب می‌شوند. البته باید در حوزه فرعی حداقل ۱۵ درصد آرا را کسب کرده باشد. ملاحظه می‌شود یکی از معایب و ایرادات این طرح عدم ارائه روش انتخابی مناسب و عادلانه است که بارها از طرف شورای نگهبان مورد ایراد قرار گرفته شده است.

۴-۳-۵. حذف حد نصاب یا عدد آستانه برای پیروزی در انتخابات

یکی از ایرادات شورای محترم نگهبان به طرح استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی،

افزایش هزینه‌های انتخاباتی بود؛ به این نحو که برگزاری انتخابات به صورت استانی - شهرستانی، مطابق مفاد مصوبه مجلس، با توجه به پیچیدگی‌ها و ابهاماتی که در مقام اجرای مصوبه خواهد داشت، نیازمند آموزش‌های مختلف به منظور برگزاری صحیح آن است که این امر، به افزایش هزینه‌های عمومی منجر می‌شود. موارد دیگری نیز وجود دارد که موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود، از این رو به دلیل عدم پیش‌بینی طریقه جبران آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام شد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۱۱). نمایندگان مجلس برای رفع این ایراد و پیش‌بینی طریقه جبران این افزایش هزینه، حد نصاب یا عدد آستانه برای پیروزی در انتخابات را حذف و انتخابات را تک‌مرحله‌ای کردند. حد نصاب پیروزی، در انتخابات مجلس شورای اسلامی در مجلس اول یک‌دوم بود که با تغییرات قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به یک‌سوم و سپس یک‌چهارم کاهش یافت و سرانجام مجلس دهم این حد نصاب مهم را به یک‌پنجم رساند (سایت اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰/۲/۱۴).

کاهش و در نهایت، حذف حد نصاب انتخاباتی که از مؤلفه‌های لازم برای حاکمیت رأی اکثریت مردم در انتخابات است، ممکن است به انتخاب نماینده اقلیت به جای نماینده اکثریت منجر شود، چراکه منتخب ممکن است برگزیده ۱۵ درصد مردم باشد و آرای ۸۵ درصد دیگر رأی‌دهندگان به دلیل کثرت کاندیداها که به پراکندگی منجر می‌شود و نبود حد نصاب پیروزی در انتخابات، بی‌اثر شود که با فلسفه انتخابات و حاکمیت رأی اکثریت مردم مغایرت دارد.

۵. در جست‌وجوی الگوی مطلوب؛ ارائه راهکار حوزه‌بندی تلفیقی: شهرستانی - منطقه‌ای به منظور استفاده از مزایای حوزه‌بندی‌های مختلف

با توجه به مزایا و معایب هردو روش حوزه‌بندی شهرستانی و استانی که در بندهای بالا بررسی شد، ارائه راهکاری که به مثابه الگویی بتواند از مزایای هر دو روش بهره‌مند شود و معایب آن‌ها را به حداقل برساند، بسیار لازم و ضروری به نظر می‌رسد و بهترین راهکار استفاده از روش حوزه‌بندی ترکیبی است؛ یعنی تعدادی از نمایندگان از حوزه شهرستانی انتخاب شده و تعداد دیگری از حوزه منطقه‌ای، تا مزایای هر دو روش حفظ شود. چنین الگویی می‌تواند الگوی مطلوب برای انتخابات مجلس به شمار آید. با توجه به اینکه تعداد کرسی‌های نمایندگی هر حوزه شهرستانی قبلاً مشخص شده است و انتخابات در طول دوره‌های گذشته با تغییرات جزئی در همان حوزه‌ها برگزار شده‌اند، ادامه برگزاری انتخابات در آن حوزه‌ها می‌تواند از معایب اشاره‌شده برای برگزاری انتخابات به شیوه استانی جلوگیری کند، ولی می‌توان از ظرفیت موجود در قانون اساسی برای افزایش تعداد نمایندگان و استفاده از مزایای حوزه‌بندی با محدوده وسیع‌تر از شهرستان استفاده کرد. منظور از حوزه‌بندی منطقه‌ای یا ایالتی حوزه‌هایی

هستند که با مطالعه روی استان‌های کشور و توزیع جمعیتی آن‌ها و تناسب فرهنگی، قومی و مذهبی پیشنهاد می‌شوند. هر حوزه منطقه‌ای شامل تعدادی استان (۱ تا ۴) هستند که در مجموع یک حوزه انتخابی منطقه‌ای را تشکیل می‌دهند؛ یعنی هر شخص در انتخابات دو برگه رأی را، که یکی مربوط به حوزه شهرستانی و یکی هم مربوط به حوزه منطقه‌ای است، تکمیل خواهد کرد. از توضیحات پیش گفته چنین برمی‌آید که در اثر نظام انتخاباتی پیشنهادی در بالا، نظام انتخاباتی ایران از ساختار مرسوم «نظام اکثریتی» فراتر خواهد رفت و در دسته «سیستم‌های مختلط» قرار خواهد گرفت، البته چنین نظام پیشنهادی با منطوق و مفهوم اصل ۶۴ قانون اساسی همسویی دارد، چراکه در آن، آشکارا به معیارهای «انسانی» و «جغرافیایی» پرداخته شده است (مولائی، ۱۳۹۸: ۱۷).

در ادامه، ابتدا طرح پیشنهادی حوزه‌بندی ترکیبی (شهرستانی و منطقه‌ای) شرح داده شده و سپس مزایای این طرح و اقدامات تکمیلی دیگر بیان می‌شود. برای شرح این طرح، ابتدا توزیع جمعیت ایران بررسی می‌شود. طبق اعلام مرکز آمار ایران، میزان جمعیت کشور در سرشماری سال ۱۳۹۵ در حدود ۸۰ میلیون نفر است که بین ۳۱ استان کشور به شرح جدول ۲ توزیع شده‌اند (سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵: ۳۴).

بر این اساس و با استفاده از ظرفیت موجود در اصل ۶۴ قانون اساسی مبنی بر افزایش تعداد ۲۰ نماینده در هر ۱۰ سال و با توجه به اینکه تعداد نمایندگان مجلس از سال ۱۳۷۸ ثابت مانده است، می‌توان با توجه به گذشت ۲۰ سال، تعداد ۴۰ نماینده به مجلس شورای اسلامی افزود. برای توزیع این نمایندگان بین کل کشور با تقسیم جمعیت ۸۰ میلیون نفری کشور (براساس آخرین سرشماری رسمی)، به ازای هر ۲ میلیون نفر، یک نماینده «منطقه‌ای» اضافه می‌شود. برای این کار با تقسیم کشور به مناطق مختلف و در نظر گرفتن تناسب‌های فرهنگی، مذهبی و قومی و همچنین نحوه توزیع جمعیت، حوزه‌بندی منطقه‌ای به شرح جدول ۳ به منظور انتخابات مجلس دوازدهم پیشنهاد می‌شود. ناگفته پیداست که چنین تغییری در تعداد نمایندگان در بازه‌های مقرر در اصل ۶۴ قانون اساسی قابل اصلاح و بازبینی است. شایان ذکر است که ملاک اصلی در کنار هم قرار گرفتن این استان‌ها، معیار «همجواری و نزدیکی جغرافیایی» است و با در نظر گرفتن معیار «مجموع کل جمعیت ساکن در هر منطقه فرضی»، برای حدود هر «دو میلیون نفر» ساکن در آن منطقه، «یک نماینده» در نظر گرفته شده است. گفتنی است که این شاخص‌ها با معیارهای «برابری» و «منصفانه» بودن همسو هستند؛ امری که امروزه در نظام‌های انتخاباتی آزاد و منصفانه بدان‌ها توجه دوچندانی شده و بر آن‌ها تأکید جدی می‌شود (مولائی، ۱۳۹۸: ۱۴).

جدول ۲. جمعیت کشور به تفکیک استان برحسب میلیون نفر^{۱۱}

ردیف	نام استان	جمعیت	ردیف	نام استان	جمعیت
۱	آذربایجان شرقی	۳/۹	۱۷	فارس	۴/۸۵
۲	آذربایجان غربی	۳/۳	۱۸	قزوین	۱/۲۷
۳	اردبیل	۱/۳	۱۹	قم	۱/۳
۴	اصفهان	۵/۱۲	۲۰	کردستان	۱/۶
۵	البرز	۲/۷	۲۱	کرمان	۳/۲
۶	ایلام	۰/۵۸	۲۲	کرمانشاه	۱/۹۵
۷	بوشهر	۱/۱۶	۲۳	کهگیلویه و بویراحمد	۰/۷۱
۸	تهران	۱۳/۲	۲۴	گلستان	۱/۸۷
۹	چهارمحال و بختیاری	۰/۹۵	۲۵	گیلان	۲/۵
۱۰	خراسان جنوبی	۰/۷۷	۲۶	لرستان	۱/۷۶
۱۱	خراسان رضوی	۶/۴	۲۷	مازندران	۳/۳
۱۲	خراسان شمالی	۰/۸۶	۲۸	مرکزی	۱/۴۳
۱۳	خوزستان	۴/۷	۲۹	هرمزگان	۱/۷۷
۱۴	زنجان	۱/۰۶	۳۰	همدان	۱/۷۴
۱۵	سمنان	۰/۷۰	۳۱	یزد	۱/۱۴
۱۶	سیستان و بلوچستان	۲/۸	-	-	-

جدول ۳. تقسیم‌بندی پیشنهادی حوزه‌بندی منطقه‌ای انتخابات مجلس شورای اسلامی

ردیف	نام استان	جمعیت (میلیون نفر)	تعداد نماینده
۱	آذربایجان غربی، آذربایجان شرقی و اردبیل	۸/۴	۴

۲	۴	قزوین، زنجان و همدان	۲
۴	۷/۶	گلستان، گیلان و مازندران	۳
۴	۷/۹	خراسان شمالی، رضوی و جنوبی	۴
۴	۷/۷	سیستان و بلوچستان، کرمان و هرمزگان	۵
۲	۴/۸	فارس	۶
۴	۷/۶	بوشهر، خوزستان و لرستان	۷
۴	۷/۹	اصفهان، چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد و یزد	۸
۲	۴/۱	کردستان، کرمانشاه و ایلام	۹
۲	۳/۸	البرز و مرکزی	۱۰
۸	۱۵	تهران، قم و سمنان	۱۱

می‌توان گفت حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای دارای مزایای توأمان حوزه‌بندی شهرستانی و حوزه‌بندی استانی است، چراکه هم مزیت اصلی حوزه‌بندی شهرستانی مبنی بر ارتباط نزدیک نمایندگان با مردم را دارد و هم اینکه امکان حضور نمایندگانی توانمندتر و سرشناس‌تر به مجلس را می‌دهد. علاوه بر این موضوع، مزایای دیگری دارد که به تشریح آن می‌پردازیم.

۶-۱. افزایش همبستگی منطقه‌ای و به تبع آن، همبستگی ملی و ارائه راهکار برای مشکلات بین‌استانی

برگزاری انتخابات در چند استان برای انتخاب تعداد محدودی نماینده سبب می‌شود کاندیداهای مختلف تمرکز اصلی خود را در شعارها و برنامه‌های انتخاباتی بر محور توسعه منطقه‌ای و رفع مشکلات مشترک زندگی مردم استان‌های همجوار قرار دهند و در نتیجه افکار عمومی منطقه با این موضوعات بیشتر آشنا شده و تبادل فکری بین اندیشمندان و آحاد مردم به‌منظور توسعه همه‌جانبه و دوشادوش استان‌های همجوار آغاز می‌شود. به‌علاوه، امکان طرح راهکار برای مسائل تنش‌زای بین‌استانی در این انتخابات مطرح می‌شود. برای مثال مسئله آب بین چند استان در بخش‌های مختلف کشور در سال‌های گذشته به بروز اختلاف‌هایی منجر شده بود که نمایندگان هر حوزه به بیان نیازهای شهرستان حوزه انتخاباتی خود در این خصوص پرداخته بودند و این تشتت آرا سبب شده بود تصمیم‌گیری و ارائه راه‌حل جامع برای حل مشکل ممکن نباشد. در این خصوص حتی انتخاب نمایندگان استانی نیز با توجه به ماهیت مشکل که بین‌استانی است، نمی‌تواند راهگشا باشد. ولی در صورتی که این چند استان نمایندگان منطقه‌ای مشترکی داشته باشند، می‌توانند به‌همراه استانداران پس از ایجاد بستر قانونی لازم توسط مجلس شورای اسلامی، کمیته‌ای به‌عنوان کمیته رفع اختلافات بین‌استانی ایجاد و این مسائل را که در مواردی به‌علت تعصبات بیش از حد، به‌صورت معضلی لاینحل درآمده‌اند، حل کنند. باید توجه داشت در کشورهایی با تنوع قومی، زبانی و غیره، توجه به نوع نظام انتخاباتی، می‌تواند در افزایش یا کاهش «هویت ملی» تأثیر مستقیم داشته باشد (مولائی، ۱۳۹۸: ۵۴).

۶-۲. افزایش وزن علمی و تجربی مجلس شورای اسلامی و زمینه‌سازی برای حضور افراد باتجربه و توانمند

در کشور ما مسئولانی در سطوح کلان مدیریتی فعالیت دارند و دارای تجارب و توانمندی‌های ارزشمندی هستند که استفاده از تجربیات این افراد می‌تواند برای توسعه کشور مفید باشد. چنین افرادی می‌توانند در انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نماینده منطقه‌ای شرکت کرده و به بالا بردن وزن فکری، علمی و تجربی مجلس شورای اسلامی،

کمک کنند. حتی رؤسای جمهور سابق نیز می‌توانند (در صورت موفقیت در انتخابات) به‌عنوان نماینده یکی از مناطق کشور در مجلس شورای اسلامی حاضر شوند و تجربیات و توانمندی‌های خود را در اختیار مجلس بگذارند. البته حضور این افراد در انتخابات در حوزه‌های انتخابیه شهرستانی هم مقدور است، ولی تجربه یازده دوره مجلس شورای اسلامی نشان داده است مسئولانی که در سطوح کلان مدیریتی فعالیت داشته‌اند، همچون رؤسای جمهور سابق یا رؤسای قوه قضاییه سابق یا فرماندهان نظامی بازنشسته، تمایل چندانی به شرکت در انتخابات مجلس شورای اسلامی از حوزه‌های انتخابیه شهرستانی ندارند. با اضافه شدن ۴۰ نماینده منطقه‌ای که با توجه به گستردگی حوزه انتخابیه، طبعاً باید دارای سوابق قوی‌تر و سبد رأی و مقبولیت بیشتری نسبت به بیشتر نمایندگان دیگر باشند، وزن علمی و تجربی مجلس شورای اسلامی افزایش می‌یابد و از تجربیات و توانمندی‌های افراد شاخص که قبلاً سوابق مدیریتی یا اجرایی و نمایندگی داشتند، در مذاکرات مجلس و تصویب لوایح و طرح‌ها استفاده می‌شود.

۳-۶. تقویت احزاب و امکان ارزیابی واقعی از میزان محبوبیت احزاب و

تشکل‌های سیاسی بین مردم

یکی از مزایای ذکر شده برای حوزه‌بندی استانی مجلس شورای اسلامی، تقویت احزاب و فعالیت‌های سیاسی حزبی است که این مهم می‌تواند در انتخابات مجلس شورای اسلامی با حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای محقق شود. در این زمینه می‌توان پس از سازماندهی مناسب احزاب سیاسی، انتخاب ۴۰ نماینده منطقه‌ای را به‌صورت تناسبی هم انجام داد. همچنین انتخابات مختلف علاوه بر نتایجی که به تشکیل دولت‌ها و مجالس منجر می‌شود، معیاری از میزان محبوبیت و مقبولیت جناح‌ها و احزاب مختلف است. با توجه به اینکه در انتخابات مجلس با حوزه‌بندی شهرستانی (به‌خصوص در شهرستان‌های کوچک)، عواملی غیر از تفکر سیاسی شخص یا حزب متبوع نماینده تأثیرگذارند، احزاب می‌توانند با برنامه‌ریزی برای شرکت در حوزه‌بندی منطقه‌ای انتخابات مجلس، میزان مقبولیت خود را بین مردم تحلیل کرده و برنامه‌ها و خط‌مشی خود را براساس خواسته‌های مردم تنظیم کنند.

۴-۶. آمادگی برای انتخابات ریاست جمهوری

در کشور ما به‌دلیل فاصله بسیار زیاد حوزه‌های محدود شهرستانی نمایندگی مجلس و حوزه بسیار گسترده و وسیع ملی انتخابات ریاست جمهوری از نظر گستردگی و تعداد افراد شرکت‌کننده و میزان رأی فرد منتخب، نمایندگان مجلس نمی‌توانند کاندیدای بالقوه انتخابات

ریاست جمهوری شوند؛ چراکه اولاً، تعداد آرای مأخوذه ایشان در مقایسه با رؤسای جمهور منتخب بسیار کم است، برای مثال حداکثر رأیی که نمایندگان مجلس توانسته‌اند تا به امروز در انتخابات کسب کنند، حدود ۱/۵ میلیون رأی بوده است (وزارت کشور، ۱۳۹۹: ۱)، درحالی‌که میانگین آرای رؤسای جمهور در چند انتخابات اخیر حدود ۱۹ میلیون رأی است (خبرگزاری خانه ملت، ۱۴۰۰: ۱)؛ ثانیاً، نمایندگان مجلس معمولاً فقط از یک حوزه انتخابیه کاندیدا شده‌اند و اطلاعی از میزان محبوبیت خود در شهرستان‌ها یا حوزه‌های دیگر ندارند. به همین دلیل کمتر نماینده مجلسی خود را در حد کاندیدای رئیس‌جمهوری می‌بیند و معمولاً کاندیداهای ریاست جمهوری در چند دوره مختلف تکراری هستند یا شاید به دلیل اینکه قبلاً در انتخاباتی شرکت نکرده‌اند و درک درستی از میزان مقبولیت خود در بین مردم ندارند، آرای بسیار پایینی را کسب می‌کنند. برای حل این مشکل، می‌توان با انتخاب ۴۰ نماینده که در بین مردم چند استان همجوار شناخته شده هستند و هر کدام آرای چندمیلیونی دارند، تعداد زیادی کاندیدای بالقوه ریاست جمهوری آماده کرد که در صورت داشتن توان و برنامه لازم در انتخابات ریاست جمهوری، به‌عنوان کاندیدایی که شانس پیروزی داشته باشند، شرکت کنند. البته تصدی پست ریاست جمهوری با توجه به ماهیت اجرایی آن تفاوت‌های ماهوی با نمایندگی مجلس دارد و بدیهی است نمایندگانی می‌توانند کاندیدای مناسب برای انتخابات ریاست جمهوری باشند که علاوه بر محبوبیت مردمی، دارای علم و تجربه در حوزه‌های اجرایی هم باشند. شایان ذکر است مزایای ذکرشده برای حوزه‌بندی شهرستانی و منطقه‌ای محدود به موارد مذکور نیست، چراکه در این روش حوزه‌بندی، با توجه به حفظ کرسی‌های نمایندگی در حوزه‌های شهرستانی، مزایای آن حوزه‌بندی، همچون افزایش مشارکت مردم در انتخابات (نسبت به حوزه‌بندی استانی)، ارتباط راحت‌تر مردم با نمایندگان و تلاش برای رفع مشکلات شهرستان‌ها و جلوگیری از تفرقه‌های قومی و مذهبی نیز وجود دارد.

۷. ارائه پیشنهادها تکمیلی پس از اجرایی شدن طرح حوزه‌بندی

انتخاباتی شهرستانی - منطقه‌ای

پس از اجرا شدن طرح حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای، می‌توان با انجام اقدامات تکمیلی دیگر، امور کشور را بهتر و مطلوب اداره کرد که به دو طرح مهم تکمیلی به شرح زیر اشاره می‌شود.

۷-۱. کاهش تمرکزگرایی در مدیریت کشور با تأسیس مراکز

تصمیم‌گیری منطقه‌ای (ایالتی)

یکی از مشکلاتی که در کشور ما پس از تقسیمات کشوری دوره پهلوی اول به وجود آمد،

تبدیل دولت گسترده به دولت متمرکز بوده است که سبب معضلات بسیاری شد. در شرایطی که قبل از آن دوره، علاوه بر دولت مرکزی که در تهران مستقر بود و تصمیمات اساسی کشور توسط آن اخذ می‌شد، دولت‌های محلی در بخش‌های مختلف کشور وجود داشتند که به امور داخلی آن منطقه یا ایالت (که آن زمان مملکت نامیده می‌شدند)، رسیدگی می‌کردند. با توجه به گستردگی کشور ما و تنوع قومیتی و فرهنگی، بسیاری از مسائل با توجه به شرایط منطقه‌ای حل و فصل می‌شد که متأسفانه با از بین رفتن آن سیستم و تمرکز کامل دولت در تهران، بسیاری از مسائل منطقه‌ای مورد کم‌توجهی قرار گرفت (نوحه‌خوان، ۱۳۹۳: ۷).

نمایندگان ایالتی به همراه استانداران استان‌های منتخب، می‌توانند کمیته یا شورای تصمیم‌گیری ایالتی را تشکیل دهند که با قانونگذاری مناسب و تفویض اختیار از دولت مرکزی به این کمیته، برخی از مسائل را حل و فصل کرده و تصمیماتی متناسب با نیازهای منطقه اخذ کنند، درحالی‌که عضویت نمایندگان حوزه‌های شهرستانی (به‌علت کثرت ایشان) در این شورا نمی‌تواند عملی باشد و عضویت نمایندگان مراکز استان‌ها هم سبب تضییع حقوق شهرستان‌های دیگر می‌شود؛ درحالی‌که نماینده‌ای که منتخب چند استان است، می‌تواند با حضور در شورای منطقه‌ای در فرایند تصمیم‌گیری مسائل آن منطقه دخالت کند.

۷-۲. امکان تبدیل حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای به حوزه‌بندی منطقه‌ای و ایجاد مجلس‌های منطقه‌ای.

پس از برگزاری موفقیت‌آمیز حداقل یک دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی با حوزه‌بندی شهرستانی - منطقه‌ای، می‌توان به‌منظور طرح بهتر مسائل منطقه‌ای و جلوگیری از اختصاص وقت مجلس شورای اسلامی به مباحث منطقه‌ای، مجلس منطقه‌ای هم با ایجاد بسترهای قانونی شکل گیرد و مصوباتی را در راستای حدود وظایف و اختیارات قانونی‌اش به تصویب برساند. چنین نهادی دربرگیرنده وضعیتی جدید با در نظر گرفتن واقعیات مربوط به تنوع اقلیمی، طبیعی، قومی و... خواهد بود؛ الگویی که در صورت تحقق، به تمرکززدایی گسترده در امر حکمرانی در ایران منجر خواهد شد و زمینه‌ساز نزدیکی بیش از پیش نهادهای قانونگذار با واقعیات اقلیمی، بومی، محلی و منطقه‌ای خواهد شد. در این صورت، مجلس شورای اسلامی به‌مثابه مجلس ملی، بیشتر به قانونگذاری در حوزه مسائل اساسی و بااهمیت ملی خواهد پرداخت و عموم مباحث منطقه‌ای در مجالس منطقه‌ای بررسی خواهد شد (مولائی، ۱۳۹۸: ۶۸).

نتیجه‌گیری

در این مقاله پس از بررسی و تحلیل مختصر از برخی موضوعات مرتبط با حوزه‌بندی انتخابات و بیان مزایا و معایب سیستم‌های محدود (شهرستانی) و گسترده (ملی)، به بررسی نگاه قانون اساسی به مجلس و وظایف نمایندگی پرداخته شد و ضمن بیان دغدغه‌های اصلی طراحان حوزه‌بندی استانی انتخابات مجلس شورای اسلامی، در نهایت با لحاظ کردن الزامات قانون اساسی، پیشنهاد اضافه شدن حوزه‌بندی منطقه‌ای به انتخابات مجلس شورای اسلامی با استفاده از اصل ۶۴ قانون اساسی ارائه شد که مزایا و امتیازات زیادی دارد که مهم‌ترین آن‌ها، کاهش تمرکزگرایی و توجه به نیازهای بومی هر منطقه از کشور، کمک به فعالیت‌های حزبی و افزایش وزن علمی و تجربی مجلس شورای اسلامی است و این وضعیت می‌تواند به گشایش در امر حکمرانی منجر شود.

شایان ذکر است با توجه به مجوز اصل ۶۴ قانون اساسی و عدم افزایش تعداد نمایندگان مجلس در بیست سال اخیر و توزیع جمعیت کشور در بین استان‌ها و همچنین جمعیت کل کشور، فضای قانونی برای افزایش ۴۰ سهم نمایندگی فراهم است و به راحتی و به صورت تقریباً عادلانه، بین استان‌ها قابل توزیع است که راهکار تسهیم و تقسیم‌بندی دقیق آن در این مقاله پیشنهاد شده است و از دیدگاه نگارندگان، بهترین زمان اعمال قانون پیشنهادی حوزه‌بندی انتخاباتی شهرستانی - منطقه‌ای، انتخابات بعدی مجلس شورای اسلامی است. در نهایت تأثیر انتخاب هر یک از سه حوزه‌بندی انتخاباتی شهرستانی، استانی و شهرستانی - منطقه‌ای را بر اهداف مهم انتخابات مجلس در جدول ۴ جمع‌بندی می‌کنیم. شایان ذکر است مستندات و دلایل مربوط به این جدول در متن مقاله به‌طور مشروح درج شده است. شدت تأثیرات مثبت و منفی اشاره‌شده در جدول مذکور می‌تواند موضوع کارهای تحقیقی دیگری باشد.

جدول ۴. بررسی تطبیقی تأثیر انتخاب حوزه بندی‌های مختلف بر اهداف انتخابات

مجلس شورای اسلامی

هدف انتخاباتی	حوزه بندی شهرستانی	حوزه بندی استانی	حوزه بندی شهرستانی - منطقه‌ای
اختصاص وقت مجلس به طرح مسائل اساسی	تأثیر منفی	تأثیر مثبت	تأثیر مثبت

تأثیر مثبت	تأثیر مثبت	تأثیر منفی	افزایش وزن علمی و تجربی مجلس
تأثیر مثبت	تأثیر مثبت	تأثیر منفی	کاهش اختلافات قبیله‌ای و طایفه‌ای
تأثیر مثبت	تأثیر منفی	تأثیر مثبت	هویت ملی و جلوگیری از تفرقه مذهبی و قومی
تأثیر مثبت	تأثیر منفی	تأثیر مثبت	افزایش مشارکت مردم در انتخابات
تأثیر مثبت	تأثیر مثبت	تأثیر منفی	رشد تحزب
تأثیر مثبت	تأثیر مثبت	تأثیر منفی	حل راحت‌تر مشکلات بین استانی
تأثیر مثبت	تأثیر منفی	تأثیر مثبت	ارتباط راحت‌تر مردم با نمایندگان و تلاش برای رفع مشکلات شهرستانی
تأثیر مثبت	تأثیر منفی	تأثیر مثبت	تعیین حد نصاب برای پیروزی در انتخابات به‌منظور حاکمیت نهایی نظر اکثریت مردم

منابع

الف) فارسی

۱. ارشدنژاد، شهرام (۱۳۸۰)، قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، تهران: گیل، چ اول.
۲. اکبری، قاسم؛ راستی، عمران؛ میکانیکی، جواد (۱۳۹۵)، «استانی شدن انتخابات؛ تمرکزگرایی و تمرکززدایی، با تأکید بر حوزه‌های انتخابیه استان خراسان جنوبی»، فصلنامه علمی ترویجی مطالعات فرهنگی-اجتماعی خراسان، سال یازدهم، ش ۱.

۳. احمدی پور، زهرا؛ حافظ‌نیا، محمدرضا؛ خوجم لی، عبدالوهاب (۱۳۹۰)، «تحلیل حوزه‌های انتخابی استان گلستان بعد از انقلاب اسلامی»، فصلنامه ژئوپلیتیک، سال هفتم، ش ۱.
۴. اداره کل امور انتخابات (۱۳۹۰)، مجموعه قوانین انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، تهران: انتشارات شورای نگهبان، چ اول.
۵. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۴)، اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص طرح استانی - شهرستانی شدن حوزه‌های انتخابیه مجلس شورای اسلامی، کد گزارش ۹۴۰۴۰۱۸، تیرماه ۱۳۹۴.
۶. تقی‌زاده، جواد؛ ضرغامی، شبیر (۱۳۸۸)، «استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی»، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال چهارم، ش ۴.
۷. رضایی، سوده (۱۳۹۴)، «ارائه مدل شناورسازی مرز حوزه‌های انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی بر مبنای افزایش سرمایه اجتماعی»، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، سال سوم، ش ۱۰.
۸. رستگار شریعت‌پناهی، شهرزاد (۱۳۹۶)، مطالعه تطبیقی نظام‌های انتخاباتی ۶ کشور اروپای شرقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۰۷.
۹. ریاست جمهوری، سازمان برنامه و بودجه، مرکز آمار ایران (۱۳۹۶)، گزیده نتایج عمومی سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۹۵، چ اول، تهران: انتشارات دفتر ریاست، روابط عمومی و همکاری‌های بین‌المللی مرکز آمار ایران.
۱۰. رینولدز اندره (۱۳۸۶)، «طراحی نظام‌های انتخاباتی»، ترجمه حسین نبی‌لو، اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید سال ششم، ش ۱۲.
۱۱. راجی، سید محمد مهدی (۱۳۸۹)، قانون انتخابات مجلس فرانسه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۱۲. زرافشان، محمدهادی؛ حسینی پور اردکانی، سید مجتبی (۱۳۹۶)، مجموعه قوانین و مقررات انتخابات، ویراست چهارم، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان، چ دوم.
۱۳. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۲)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ چهارم.

۱۴. گلشن‌پژوه، محمودرضا (۱۳۸۸)، *بررسی تطبیقی نظام‌های انتخاباتی*، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات ابرار معاصر تهران، چ اول.
۱۵. گودوین گیل، گای اس (۱۳۸۶)، *انتخابات آزاد و منصفانه در حقوق و رویه‌های بین‌المللی*، ترجمه سید جمال سیفی، سید قاسم زمانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چ دوم.
۱۶. محمدی، حسن (۱۳۹۶)، «آسیب‌شناسی حوزه‌بندی انتخابات مجلس شورای اسلامی»، *مطالعات سیاسی حقوق و فقه*، بهار ۹۶، دوره ۳، ش ۱/۱.
۱۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۲)، *مقدمه‌ای بر استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی*، کد مسلسل ۱۳۳۸۰.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۱)، *گزارش نشست تخصصی درباره طرح استانی شدن حوزه‌های انتخابیه*، شماره مسلسل ۶۵۸۳.
۱۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹)، *نگاهی به نظرات موافقان و مخالفان استانی شدن حوزه‌های انتخابیه در انتخابات مجلس شورای اسلامی*، شماره مسلسل ۱۰۶۳۲.
۲۰. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۳)، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی*، دوره ششم، سال سوم، چ اول، تهران: دادگستر.
۲۱. مولائی، آیت (۱۳۹۸)، *جزوه نظام‌های انتخاباتی*، کارشناسی ارشد رشته حقوق عمومی، دانشگاه بوعلی سینا.
۲۲. نژاد خلیلی، مهدی (۱۳۹۳)، *پیامدهای استانی شدن انتخابات مجلس بر تکوین احزاب سیاسی*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۶۷۶.
۲۳. نوحه‌خوان، حامد (۱۳۹۱)، «معیارهای تقسیمات کشوری در دوره پهلوی»، *فصلنامه علمی، تخصصی خردنامه*، پاییز، ش ۹.
۲۴. یوسفی، صفر (۱۳۸۵)، «دموکراسی چیست»، *روزنامه شرق*، ۱۲ تیر، ش ۷۹۸.

(ب) لاتین

25. Dowse, E.R, Hughes, A. j. (1974), **Political Sociology**, Vol. 7, No 2, London: Wiley.
26. Katz, Richard. S (1997), **Democracy and Elections**, New York and Oxford: Published to Oxford Scholarship Online.

ج) اسناد الکترونیک

۱. نتایج انتخابات مجلس شورای اسلامی، سایت وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران، <https://www.moi.ir>، آخرین مراجعه: ۱۳۹۹/۲/۶.
۲. یازده دوره انتخابات ریاست جمهوری در یک نگاه، سایت خانه ملت خبرگزاری مجلس شورای اسلامی، <https://www.icana.ir>، آخرین مراجعه: ۱۴۰۰/۲/۱۴.

References

1. Akbari, Qasim; Rasti, Imran; Mechaniki, Javad (2016), "Provincialization of Elections; Centralization and Decentralization, with Emphasis on the Constituencies of South Khorasan Province ", **Khorasan Journal of Cultural and Social Studies**, Vol. 11, No. 1.
2. Ahmadipour, Zahra; Hafiz Nia, Mohammad Reza; Khojam Lee, Abdolvahab (2011), "Analysis of the Constituencies of Golestan Province after the Islamic Revolution", **Geopolitical Quarterly**, Vol. 7, No. 1.
3. Arshadnejad, Shahram (2001), **The Constitution of the United States of America**, First Edition, Tehran: Gil Publications.
4. Dowse, E.R, Hughes, A, j. (1974), **Political Sociology**, Vol. 7, No. 2, London: Wiley.
5. "Eleven Presidential Elections at a Glance," the website of the House of Nation of Islamic Parliament of Iran, News Agency, Available at: <https://www.icana.ir>, Last Visited: 2021/5/4.
6. Ghazi, Shariat-panahi, Abolfazl (1993), **Constitutional Law and Political Institutions**, Fourth Edition, Tehran: University of Tehran Press.
7. General Directorate of Electoral Affairs (2011), **Collection of Electoral Laws of Islamic Parliament Iran**, First Edition, Tehran: Guardian Council Publications.
8. Golshan pajooh, Mahmoud Reza (2009), **A Comparative Study of Electoral Systems**, First Edition, Tehran: Cultural Institute of Studies and Research of Abrar-e-Moaser of Tehran.
9. Goodwin - Gill, Guy S. (2007), (Translator), **Seyed Jamal Seifi & Seyed Ghasem Zamani**, Free and Fair Elections: International Law and Practice, Second Edition, Tehran: Shahr-e-Danesh Institute for Legal Studies and Research Publications.
10. Guardian Council Research Center (2004), **Collection of Guardian Council Opinions on the Resolutions of Islamic**

- Parliament of Iran**, Vol. 6, Year 3, First Edition, Tehran: Dadgostar Publishing.
11. Guardian Council Research Institute (2015), **Statement of the Legal Advisory Council on the Provincial-Urbanization Plan of the Constituencies of Islamic Parliament Iran**, Report Code 9404018, October 2015.
 12. Katz, Richard, S., (1997), **Democracy and Elections**, New York and Oxford: Published to Oxford Scholarship Online.
 13. Mohammadi, Hassan (2017), "Pathology of the Constituency of Islamic Parliament of Iran Elections", **Political Studies of Law and Jurisprudence**, Spring, Vol. 3, No. 1/1.
 14. Mulaee, Ayat, (2019), **Booklet of Electoral Systems**, Master of Public Law, Bu Ali Sina University.
 15. Nejad Khalili, Mehdi (2014), **Consequences of Provincialization of Parliamentary Elections on the Formation of Political Parties**, Research Center of Islamic Parliament of Iran, Serial No. 13676.
 16. Noheh Khan, Hamed (2012), "Criteria of Country Divisions in the Pahlavi Period", Scientific, **Specialized Quarterly of Kherad-nameh**, Autumn 91, No. 9.
 17. Presidency, Program and Budget Organization, Statistics Center of Iran (2017), **Excerpts from the General Results of the 2016 Population and Housing Census**, First Edition, Tehran: Publications of the Office of the President, Public Relations and International Cooperation of the Statistics Center of Iran.
 18. Raji, Seyed Mohammad Mehdi (2010), **French Parliamentary Election Law**, First Edition, Tehran: Research Center of Islamic Parliament of Iran Publications.
 19. Rastegar Shariatpanahi, Shahrzad (2017), "Comparative Study of Electoral Systems in 6 Eastern European Countries", **Research Center of Islamic Parliament of Iran**, Serial Number 15407.
 20. Rezaei, Soodeh, (2013), "Presenting the Model of Floating the Border of Constituencies in the Elections of Islamic Parliament Iran Based on Increasing Social Capital", **Quarterly Journal of Strategic and Macro Policies**, Vol. 3, No. 10.
 21. "Results of Islamic Parliament of Iran Elections," website of the Ministry of Interior of the Islamic Republic of Iran, Available at: <https://www.moi.ir>, Last Visited: 2020/4/25.
 22. Research Center of Islamic Parliament of Iran (2010), **A look at the views of the proponents and opponents of the**

- provincialization of constituencies in Islamic Parliament of Iran Elections**, Serial No. 10632.
23. Research Center of Islamic Parliament of Iran (2002), **Report of the specialized meeting on the provincialization plan of constituencies**, serial No. 6583.
 24. Research Center of Islamic Parliament of Iran (2013), **Introduction to the provincialization of Islamic Parliament of Iran Elections**, Serial Code 13380.
 25. Reynolds Andrew; Translator: Hossein Nabi Lou (2007), "Design of Electoral Systems", **Legal Information**, New Vol. 6, No. 12.
 26. Taghizadeh, Javad; Zarghami, Shobeir (2009), "Provincialization of Islamic Parliament Iran Elections", **Journal of Political Science**, Vol. 4, No. 4.
 27. Yousefi, Safar (2006), "What is Democracy", **Shargh Newspaper**, July 3, No. 798.
 28. Zarafshan, Mohammad Hadi; Hosseinipour Ardakani, Seyed Mojtaba (2017), **Collection of Election Laws and Regulations**, Second Edition, Fourth Edition, Tehran: Guardian Council Research Institute Publications.

تضمینات حق دادخواهی در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان

ابوالفضل درویشوند^{۱*}، کمال کدخدامرادی^{۲**}، علی فتاحی زفرقندی^{۳***}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۲/۲۹

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.235

چکیده

تبيين و بررسی تضمینات مستخرج از رویه شورای نگهبان در زمینه صیانت از حق دادخواهی افراد علاوه بر ثمرات نظری، می‌تواند قانونگذار عادی را با رویکرد این شورا در زمینه محدودیت‌های مغایر با این حق آشنا کند. کاوش در رویه شورای نگهبان و استخراج مواردی که این شورا در مقام صیانت از حق دادخواهی افراد، آن‌ها را متضمن سلب یا محدودیت این حق تشخیص داده است، سؤال اصلی این پژوهش است. مبتنی بر بررسی‌های صورت گرفته به روش توصیفی-تحلیلی، این نتیجه به دست آمد که شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، با استناد به اصل ۳۴ این قانون، «قابل اعتراض دانستن آراء مراجع شبه قضایی»، «ناموجه دانستن انحصار رسیدگی در دیوان عدالت اداری به رسیدگی شکلی به آراء مراجع شبه قضایی»، «مخالفت با وضع تشریفات قانونی غیرموجه»، «مخالفت با مصونیت بخشی به افراد در رسیدگی قضایی»، «لزوم تصریح به امکان دادخواهی و مراجعه به مراجع قضایی» و «مغایرت الزام افراد به مراجعه به مراجع غیرقضایی برای حل و فصل خصومت یا تظلم خواهی» را به عنوان تضمینات حق دادخواهی افراد دانسته و عدم رعایت این موارد را محدودکننده یا سلب کننده این حق قلمداد کرده است.

واژگان کلیدی: حق دادخواهی، حق مسلم، دادگاه دادگستری، شهروندان، شورای نگهبان.

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

* Email: a.darvishvand@modares.ac.ir

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه السلام)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

** Email: Kadkhodamoradi@isu.ac.ir

دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

*** E-mail: a.fattahi.zafarghandi@gmail.com



مقدمه

حق دادخواهی و به رسمیت شناختن این حق برای هر فرد و هر یک از آحاد ملت، صرف نظر از هرگونه ویژگی نژادی، جنسی، قومی، قبیله‌ای و مذهبی که بتواند در صورت لزوم به دادگاه صالح رجوع کند، از جمله حقوقی است که در عین آنکه در زمره حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی افراد قلمداد کرد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۷۸). این حق از جمله حقوق اولیه همه افراد به‌شمار می‌رود تا در مواردی که حقوق و آزادی‌های آن‌ها به‌نحوی در معرض تجاوز قرار گرفت، برای احیای آن امکان مراجعه به مراجع صالح قضایی را داشته باشند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۹۴). با توجه به اهمیت حق دادخواهی، در جریان تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این حق مورد توجه تدوین‌کنندگان قانون اساسی قرار گرفته است. اصل ۳۴ قانون اساسی در این زمینه مقرر می‌دارد: «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به‌منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید». به موجب این اصل، قانونگذار اساسی، دادخواهی را به‌عنوان یکی از ارکان تحقق عدالت قضایی در جامعه، از جمله حقوق مسلم هر فرد دانسته تا به‌واسطه آن، تمام افرادی که حقوق آن‌ها مورد تعرض قرار می‌گیرد، بتوانند از طریق دادگاه صالح به احقاق حق بپردازند. البته گفتنی است که اعمال و اجرای حق دادخواهی، مستلزم دسترسی به دادگاه است تا اشخاص بتوانند به‌راحتی به آن‌جا مراجعه کنند. همچنان‌که قانونگذار اساسی، حق دسترسی به دادگاه را اساسی‌سازی کرده و در این زمینه مقرر کرده است «همه افراد ملت حق دارند این‌گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ‌کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد».

با وجود اهمیت زیاد حق دادخواهی در تضمین و حراست از سایر حقوق و آزادی‌های شهروندان، گاهی اوقات ممکن است خود این حق از جهات مختلفی در معرض تحدید و تضییق و سلب قرار گیرد و بدین ترتیب مسیر احقاق حقوق افراد خدشه‌دار شود. بنابراین، همچنان‌که این حق در حراست از حقوق و آزادی‌های افراد اهمیت وافری دارد، صیانت از خود این حق نیز دوچندان واجد اهمیت است. در همین زمینه، شورای نگهبان در مقام صیانت از موازین اسلامی و قانون اساسی در برابر مصوبات مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۹۴ قانون اساسی)، مصوبات متعددی از مجلس را مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داده و بدین ترتیب در مقام

احقاق حق دادخواهی مردم و صیانت از این حق مسلم برآمده است. بنابراین، بررسی این مطلب که چه موضوعاتی می‌تواند حق دادخواهی افراد را محدود یا سلب کند، از مسائل نیازمند تأمل و بررسی است که علاوه بر اهمیت نظری استخراج محدودیت‌های مغایر با حق دادخواهی، بیان رویه شورای نگهبان می‌تواند قانونگذار عادی را با تضمینات مدنظر شورای نگهبان در صیانت از حق دادخواهی افراد آشنا کند و از این طریق از وضع مصوبات مغایر با قانون اساسی که سبب اطاله روند قانونگذاری می‌شود، پیشگیری به عمل آورد.

این پژوهش در قالبی توصیفی-تحلیلی در پی پاسخگویی به این پرسش است که شورای نگهبان در مقام صیانت از حق دادخواهی افراد، چه موضوعاتی را سلب‌کننده یا محدوده این حق تشخیص داده است؟

در خصوص پیشینه این تحقیق شایان ذکر است که هرچند در کتاب‌های حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقالات مرتبط با موضوع دادرسی عادلانه کلیاتی مختصر در خصوص حق دادخواهی بیان شده است، اما هیچ‌یک از منابع به بررسی نظرهای شورای نگهبان در خصوص تضمینات حق دادخواهی و استخراج رویه شورای نگهبان در مقام صیانت از این حق که هدف پژوهش حاضر است، نپرداخته‌اند. از این حیث پژوهش حاضر واجد وصف نوآوری و بدیع بودن است.

برای پاسخ به پرسش اصلی این پژوهش، پس از بیان مختصر مفهوم حق دادخواهی و جایگاه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به استخراج تضمینات حاکم بر حق دادخواهی از رویه شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس پرداخته شده و حسب مورد، تحلیل و بررسی می‌شود.

۱. مفهوم حق دادخواهی و جایگاه آن در نظام جمهوری اسلامی ایران

دادخواهی در لغت به معنای عمل دادخواه، به حاکم یا قاضی شکایت بردن، تظلم، رفع غصه، شکایت مظلوم از ظالم، درخواست دفع ظلم و طرح دعوا در دادگاه برای احقاق حق به‌کار رفته است (معین، ۱۳۸۸، ج ۲: ۱۴۷۹؛ دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۱: ۱۲۱۹؛ انوری، ۱۳۸۱، ج ۴: ۲۹۴۷). در معنای اصطلاحی، این حق بیانگر آن است که در صورت تعرض به حقوق و آزادی‌های شهروندان، آن‌ها باید بتوانند برای تظلم‌خواهی و احقاق حق به دادگاه شایسته و بی‌طرف مراجعه کنند. در واقع وجود حق دادخواهی اقتضا می‌کند که هر فردی بتواند در هر

زمانی که حق قانونی وی تضییع شد، به مرجعی صالح دسترسی داشته باشد و تظلم خواهی کند (عباسی، ۱۳۹۵: ۲۵۰، طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۶۷). حق دادخواهی، از حقوقی است که در بین سایر حقوق قضایی مصرح در قانون اساسی، جایگاه والایی دارد؛ همچنانکه اصل ۳۴ قانون اساسی، این حق را به عنوان حقی «مسلم» برای هر فرد در نظر گرفته است. اهمیت این حق از آن روست که شرایطی را برای افراد فراهم می‌کند که در صورت نقض و سلب یا محدود کردن سایر حقوق آن‌ها، از طریق این حق، می‌توانند درصدد جبران آن برآیند. در واقع حق دادخواهی، حقی است که تضمینی برای نقض نشدن یا جبران نقض سایر حقوق به حساب می‌آید (امینی، ۱۳۹۸: ۴۹). اهمیت حق دادخواهی وقتی ملموس تر خواهد بود که به این نکته توجه شود که تعهد دولت در تأمین این حق، محدود به، به رسمیت شناختن و عدم تعرض خود و نیز جلوگیری از تعرض دیگران به این حق نیست، بلکه دولت مکلف است با اقدامات ایجابی، تمامی امکانات و تسهیلات لازم در اجرای این حق را فراهم کند، به نحوی که امکان دادخواهی و تظلم خواهی برای همه وجود داشته باشد (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲۲۴). بنابراین لازمه اجرایی شدن این حق، وجود دادگاه‌های صالح به منظور ایجاد امکان دسترسی و همچنین نبود مانعی در مراجعه به دادگاه برای همگان است.

با مشخص شدن اهمیت حق دادخواهی و اثر آن در زمینه تضمین سایر حقوق و آزادی‌های از یک سو و با توجه به تعهد دولت مبنی بر لزوم انجام اقدامات ایجابی به منظور فراهم‌سازی موجبات تأمین این حق از سوی دیگر، می‌توان گفت که علت تأکید تدوین‌کنندگان قانون اساسی بر اینکه دادخواهی یک «حق مسلم» است، به سبب اهمیت این حق نسبت به سایر حقوق مصرح در قانون اساسی بوده است تا از این طریق به صورت حداکثری از این حق و سایر حقوق اشخاص که مورد تعرض قرار می‌گیرد، حراست و صیانت شود. تضمین حداکثری از حق دادخواهی از یک طرف به حدود صلاحیت ضابطه‌گذاری قانونگذار و قلمرو ضوابط وضع شده در خصوص این حق و از طرف دیگر به حساسیت شورای نگهبان در صیانت از این حق برمی‌گردد، به گونه‌ای که با توجه به تأکید تدوین‌کنندگان قانون اساسی بر این حق و مسلم و انکارناپذیر بودن آن، تعیین هرگونه ضابطه‌ای که موجبات نادیده گرفته شدن یا حتی لطمه به این حق را فراهم کند، باید مغایر با اصل ۳۴ و سایر اصول قانون اساسی صیانت‌کننده از این حق دانسته شود. چه آنکه، مطالعه مفاد و اصول قانون اساسی گویای اهمیت ویژه تظلم خواهی و

رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد در برابر هرگونه تضییع حقوق و بی‌عدالتی در نظام جمهوری اسلامی ایران است. در این راستا، غیر از اصل ۳۴ که دادخواهی را از جمله حقوق انکارناپذیر و مسلم همه افراد دانسته، اصل ۱۵۶، ضمن معرفی قوه قضاییه به‌عنوان قوه‌ای مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی، رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات را از وظایف قوه قضاییه معرفی کرده است. اصل ۱۵۹ مرجع رسمی رسیدگی به تظلمات و شکایات را دادگستری دانسته و در نهایت اصل ۶۱ قانون اساسی صلاحیت تظلم‌خواهی افراد را بر عهده دادگاه‌های دادگستری قرار داده است. بر این مبنای، به‌منظور فراهم آمدن زمینه رسیدگی به همه تظلمات و شکایات، قانونگذار اساسی ضمن قرار دادن صلاحیت عام رسیدگی به شکایات در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری، رسیدگی به برخی دعاوی خاص یا دعاوی مربوط به افراد و اصناف خاصی را در صلاحیت محاکمی ویژه چون «دادگاه خانواده» موضوع اصل ۲۱، «محاکم نظامی» موضوع اصل ۱۷۲ و «دیوان عدالت اداری» موضوع اصل ۱۷۳ قرار داده است. بر این اساس به‌منظور تحقق هرچه کامل‌تر عدالت و ممانعت از هرگونه تضییع حقوق اعم از حقوق فردی و اجتماعی، نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به‌صورت عام و نظام حاکم بر قانون اساسی به‌صورت خاص، محاکم با صلاحیت عام را در کنار محاکم دارای صلاحیت خاص پیش‌بینی کرده است تا از رهگذر تشکیل این محاکم، به کلیه دعاوی در این محاکم رسیدگی شود به استثناء برخی دعاوی خاص که رسیدگی به آن‌ها در صلاحیت مرجع خاصی قرار داده شده است (آئینه نگینی، ۱۳۹۸: ۱۸۳).

۲. رویه شورای نگهبان در پاسداری از حق دادخواهی

هرچند حق دادخواهی از جمله حقوقی است که این امکان را مهیا می‌سازد که افراد بتوانند در صورت تعرض به حقوق و آزادی‌های خود، به دادگاه صلاحیت‌دار قضایی مراجعه کنند و از این طریق در مقام احیای حقوق تضییع‌شده خود برآیند، محتمل است که خود این حق نیز تضییع شود. از همین رو، جلوگیری از سلب، نقض یا محدود شدن این حق، نیازمند تضمیناتی است تا بتواند به تضمین و صیانت از سایر حقوق افراد بپردازد. در این زمینه، بررسی رویه شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی بیانگر آن است که این شورا آن دسته از مصوبات مجلس را که متضمن سلب یا محدودیتی برای این حق است، مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی دانسته و از این طریق در مقام احقاق حق دادخواهی

مردم برآمده است. با این مقدمه، در ادامه تلاش خواهد شد تا مبتنی بر نظرهای شورای نگهبان، ابعاد مختلف تضمینات حق دادخواهی بررسی شود.

۲-۱. قابل اعتراض دانستن آرای مراجع شبه قضایی

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به بخشی از دعاوی و شکایات افراد و حل و فصل آن‌ها بنا به دلایلی مانند «اصل تخصص»، «لزوم توجه به مقتضیات اداری و اجرایی و منافع عمومی»، «ضرورت رسیدگی سریع»، «محظورات قضایی» و «سیاست قضازدایی و کیفرزدایی» در صلاحیت مراجعی قرار گرفته است که از آن‌ها تحت عنوان «مراجع شبه قضایی» یا «مراجع اختصاصی اداری» یاد می‌شود (رستمی، آقای طوق و لطفی، ۱۳۸۸: ۴۶-۵۰). مراجع شبه قضایی، مراجعی‌اند با صلاحیت ترافعی اختصاصی که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و اغلب به‌عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط به ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری مانند دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به‌وجود می‌آید و مطرح می‌شود (هداوند و آقای طوق، ۱۳۸۹: ۳۱).

همان‌طور که از تعریف مذکور به‌دست می‌آید، این مراجع غالباً از نظر ساختاری نه در بدنه قوه قضاییه، بلکه در بدنه سایر نهادها و به‌صورت خاص قوه مجریه تشکیل شده‌اند و از نظر ماهوی نیز فعالیتشان ماهیت قضایی دارد و به عمل قضایی مبادرت می‌ورزند. این در حالی است که مستند به اصول متعدد قانون اساسی و به‌صورت خاص اصول ۳۴، ۶۱^۱ و اصل ۱۵۹ قانون اساسی^۲، شیوه و ساختار رسیدگی به شکایات و تظلمات در صلاحیت ارکان مختلف قوه قضاییه اعم از دادگاه‌های عمومی و اختصاصی و دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. از این‌رو مرجع رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد در نظام حقوقی ایران، قوه قضاییه و دادگاه‌های دادگستری است و بر همین اساس، حل و فصل دعاوی و تظلم‌خواهی از طریق مراجع شبه قضایی که در بعد ساختاری و سازمانی خارج از تشکیلات قوه قضاییه تشکیل می‌شوند، از یک سو و مسدود بودن مسیر اعتراض به این آرا در مراجع صالح قضایی از سوی دیگر، مغایر

حق دادخواهی افراد از طریق دادگاه‌های صالح دادگستری محسوب می‌شود. با بررسی نظرهای شورای نگهبان در این زمینه این مطلب به دست می‌آید که این شورا در مقام پاسداری از حق دادخواهی مردم از طریق دادگاه‌های دادگستری، مصوبات متعددی را که آرای مراجع شبه قضایی را قطعی و غیرقابل اعتراض در مراجع صالح قضایی قلمداد کرده‌اند، مغایر با اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی تشخیص داده است. به طور مثال، شورای نگهبان در نظر شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۷ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶ در خصوص تبصره ۲ ماده ۲۲ «لایحه جرائم رایانه‌ای» مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی که مقرر می‌داشت: «کارگروه (کمیته) موظف است به شکایات راجع به مصادیق پالایش (فیلتر) شده رسیدگی و نسبت به آن‌ها تصمیم‌گیری کند. رأی کارگروه (کمیته) قطعی است» را به دلیل قطعی بودن مصوبات کارگروه در تبصره ۲ و عدم امکان اعتراض به آن‌ها در محاکم دادگستری را مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخت و اعلام کرد: «در تبصره ۲ ماده ۲۲ چون شکایاتی که در کارگروه «کمیته» رسیدگی می‌شود قابل شکایت در دادگاه نیست، مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۷). مجلس در مقام اصلاح ایراد شورای نگهبان، عبارت «رأی کارگروه (کمیته) قطعی است» را از انتهای تبصره ۲ ماده ۲۲ حذف کرد و شورای نگهبان ایراد مذکور را برطرف شده تشخیص داد.^۳

از جمله مصوبه دیگر مجلس که با ایراد شورای نگهبان مواجه شده، تبصره ۲ ماده ۲۸ طرح نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی است. مجلس شورای اسلامی به موجب این تبصره، امکان شکایت کردن به کمیسیون نظارت را برای هر فرد صنفی که واحد کسب وی تعطیل می‌شود، تجویز کرده بود و نظر کمیسیون نظارت را هم قطعی و لازم‌الاجرا دانسته بود.^۴ شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۴، قطعی و لازم‌الاجرا دانستن نظر هیأت عالی نظارت را خلاف موازین شرع و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی شناخت و به منظور رفع این ایراد مقرر داشت: «با تصریح به حفظ حق مراجعه به مراجع ذیصلاح قضایی اشکال رفع می‌شود» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۶). متعاقب ایراد شورای نگهبان، مجلس، امکان شکایت از نظرهای کمیسیون نظارت به مراجع صالح قضایی را در انتهای تبصره پیش‌بینی کرد و شورای نگهبان، اصلاح مذکور را رافع ایراد خود تشخیص داد.^۵

شاهد مثال دیگر رویکرد صیانت‌گرایانه شورای نگهبان از حق دادخواهی، نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ شورای نگهبان، در خصوص ماده‌واحد «طرح غیرقابل تجدیدنظر بودن احکام صادره هیأت‌های هفت‌نفره و ستاد مرکزی آن» در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضایی و ملغی شدن احکام صادره مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی است. این ماده‌واحد مقرر می‌داشت: «آراء ستاد مرکزی و هیأت‌های هفت‌نفره زمین که طبق قانون خاص کشت موقت و تبصره‌های آن که به حکم ضرورت به تصویب مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است صادر شده است قطعی و لازم‌الاجرا محسوب و غیرقابل تجدیدنظر توسط محاکم قضایی می‌باشد و کلیه آرای صادره مربوط به قانون کشت موقت و آیین‌نامه اجرایی آن توسط مراجع مختلف قضایی از جمله دیوان عدالت اداری علیه آرای هیأت‌های هفت‌نفره واگذاری زمین و ستاد مرکزی آن در خصوص اجرای قانون مزبور بلااثر و کان لم یکن تلقی می‌شود.» شورای نگهبان قطعی و لازم‌الاجرا دانستن آرای هیأت‌های هفت‌نفره و ستاد مرکزی را مغایر اصول متعددی از قانون اساسی از جمله اصل ۳۴ قانون اساسی شناخت و اعلام نمود: «ماده‌واحد از این جهت که با بند ۱۴ از اصل سوم و اصول ۳۴ - ۵۷ - ۶۱ - ۱۵۶ - ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی مغایر می‌باشد به تأیید شورای نگهبان نرسید» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۷).

از دیگر مصوباتی که به دلیل قطعی بودن آرای مراجع شبه‌قضایی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، لایحه «مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور» مصوب ۱۳۶۴/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان به موجب نظر شماره ۵۱۶۲ مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۲ در خصوص مغایرت ماده ۴ این مصوبه^۶ با حق دادخواهی و تظلم‌خواهی افراد اعلام کرده است: «اگر در ماده ۱۳ هیأت‌های رسیدگی مکلف شده‌اند در مورد جرائمی که تحت عناوین مذکور در قوانین جزایی مندرج می‌باشد پرونده را به مراجع قضایی احاله نماید نظر به اینکه نسبت به مجازات‌های مذکور از بند ۳ تا بند ۱۱ قطعیت نظر هیئت‌ها حتی هیأت تجدیدنظر طبق حکم مراجع قضایی می‌باشد، لازم است در لایحه به صراحت ذکر شود که متهم در صورتی که نسبت به نظر هیأت‌ها در بندهای مرقوم معترض باشد حق تظلم به مراجع قضایی صالح را دارد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۵). همچنین شورای نگهبان، ماده ۴ این لایحه را که به قطعیت حکم اشاره کرده بود،

بدین صورت که محکوم را از حق تظلم خواهی به مقامات قضایی محروم کند، مغایر با موازین شرعی شناخته بود. مجلس شورای اسلامی در مقام اصلاح این ماده، تبصره‌ای به آن اضافه کرد: «رأی هیأت تجدیدنظر مانع از رجوع عضو هیأت علمی به مراجع قضایی نخواهد بود» و شورای نگهبان با توجه به این تبصره، مصوبه مزبور را مغایر موازین شرع و قانون اساسی اعلام نکرد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۵).

بر این اساس، بررسی نظرهای شورای نگهبان گویای آن است که از منظر شورا، هرگاه مجرای شکایت از آرای مراجع شبه قضایی در دادگاه‌های دادگستری مفتوح باشد، این موضوع سبب می‌شود تا همچنان اصول قانون اساسی در خصوص حق دادخواهی در دادگاه و صلاحیت قوه قضاییه در رسیدگی به دعاوی و شکایات افراد، مخدوش نشود (آئینه نگینی، ۱۳۹۹: ۳۲).

۲-۲. ناموجه دانستن انحصار رسیدگی در دیوان عدالت اداری به

رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی

از دیگر مواردی که شورای نگهبان، مصوبات مجلس شورای اسلامی را مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داده، مصوباتی است که به موجب آن‌ها، صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت به آرا و تصمیمات مراجع شبه قضایی، محدود به رسیدگی شکلی دانسته شده است. مقصود از رسیدگی شکلی آن است که دیوان عدالت در فرایند رسیدگی، به بررسی و تطبیق رأی صادره معترض عنه با قوانین و مقررات می‌پردازد و پس از احراز عدم رعایت مقررات قانونی، به مثابه مرجع رسیدگی فرجامی، نسبت به نقض یا ابرام رأی مورد اعتراض اقدام می‌کند و در این صورت از ورود در ماهیت دعوا خودداری می‌کند (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۶۴). این نوع رسیدگی دیوان عدالت به دلیل عدم ورود دیوان در ماهیت دعوا، رسیدگی شکلی نامیده می‌شود. از آنجا که این نوع رسیدگی با وجود قضایی بودن، ناقص است و ماهیت دعوا به عنوان بخشی از یک موضوع و بلکه مهم‌ترین قسمت آن از این رسیدگی خارج می‌شود، از این رو سبب محدودیت در ایفای حق دادخواهی برای افراد می‌شود. در این خصوص یکی از مواردی که شورای نگهبان، مصوبه مجلس را به دلیل انحصار رسیدگی دیوان عدالت اداری به رسیدگی شکلی از آرای مراجع شبه قضایی، مغایر حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داده است، طرح «تعیین ضوابط گزینش معلمان و مرجع آن» مصوب

۱۳۷۴/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی است. طبق تبصره ۳ ماده ۱۳ این طرح، به معترضان به آرای هیأت مرکزی و هسته‌های گزینش حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی فرصت داده شده بود که به دیوان عدالت اداری شکایت کنند و دیوان عدالت نیز نسبت به رسیدگی شکلی از آرای هیأت مرکزی و هسته‌ها اقدام کند.^۷ شورای نگهبان در نظر شماره ۱۵۰ مورخ ۱۳۷۴/۲/۶ این تبصره را به دلیل اینکه رسیدگی به شکایت از هیأت مرکزی و هسته گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش در دیوان عدالت را محدود به رسیدگی شکلی کرده و حق رسیدگی ماهوی در مرجع صالح را از افراد سلب کرده است، مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داد و مقرر داشت: «تبصره ۳ ماده ۱۳ از این نظر که دلالت بر سلب حق دادخواهی و شکایت ماهوی نسبت با آرای هیئت مرکزی و هسته‌ها از معترضین دارد مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۸).

از دیگر مصوباتی که رسیدگی دیوان عدالت اداری را محدود به رسیدگی شکلی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی دانسته و از همین رو با ایراد مغایرت با حق دادخواهی مردم مواجه شده است، تبصره ۲ ماده ۸۲ طرح «اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۱/۷/۱۷» مجلس است. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ تبصره ۲ ماده ۸۲ این طرح را که مقرر می‌داشت: «فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند. دیوان مذکور خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی آن قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود. این رسیدگی صرفاً به صورت شکلی خواهد بود»، به دلیل اینکه امکان اعتراض به هیأت‌های اداری صالح برای صدور آرا را محدود به دیوان عدالت اداری کرده بود و رسیدگی دیوان به این موضوعات را شکلی و صرفاً از حیث رعایت قوانین و مقررات دانسته بود، مغایر با اصل ۳۴ قانون اساسی شناخت و در این زمینه بیان داشت: «در تبصره ۲ ماده ۸۲ موضوع ماده ۶۱ مصوبه انحصار مراجعه به دیوان عدالت اداری و حصر در رسیدگی شکلی توسط این دیوان مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹، ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۴-۳۲۵).

همچنین شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳، تبصره ۲ ماده ۹۵ لایحه «مدیریت خدمات کشوری» مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۳ مجلس شورای اسلامی که مقرر

می‌داشت: «در صورت تکرار این تخلف به استناد گزارش‌هایی که به تأیید بازرس معتمد و مدیر مربوطه برسد پرونده فرد خاطی به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع و یکی از مجازات‌های بازخرید، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی اعمال خواهد شد. تصمیمات مربوط در این ماده از نظر ماهوی قابل رسیدگی در سایر مراجع قانونی نمی‌باشد» را به دلیل اینکه تصمیمات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از نظر ماهوی قابل اعتراض در سایر مراجع قانونی دانسته نشده بود، مغایر اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی تشخیص داد و مقرر داشت: «تبصره ۲ ماده ۹۵ مغایر اصول ۳۴ و ۱۷۳ قانون اساسی می‌باشد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۶).

البته گفتنی است که شورای نگهبان در مواردی از اتخاذ چنین موضعی عدول کرده است؛ با این توضیح که در برخی قوانین مصوب که به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند، رسیدگی به آرای مراجع شبه‌قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت قرار گرفته، اما این قوانین با ایراد شورای نگهبان مواجه نشده است. برای مثال، بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰^۸ و بند ۲ ماده ۱۳ این قانون مصوب ۱۳۸۵^۹، رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی مراجع شبه‌قضایی را به صورت شکلی محدود به بررسی و تطبیق آرای مورد اعتراض با قوانین و مقررات و نقض و ابرام آن‌ها دانسته بود (مولایی، ۱۳۹۳: ۷۵)، اما مواد مذکور توسط شورای نگهبان مغایر قانون اساسی تشخیص داده نشده بود. همچنین تبصره (۱) ماده (۲۱) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲^{۱۰} صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض نسبت به آراء هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را صرفاً شکلی اعلام نموده است ولی با ایراد شورای نگهبان مواجه نشده است. لازم به ذکر است که بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ نیز اعتراض از آرا و تصمیمات قطعی هیأت‌ها و کمیسیون‌ها را منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها قابل رسیدگی دانسته و این بند نیز مورد ایراد شورای نگهبان واقع نشده است که البته علت این مطلب را می‌توان حکم ماده ۶۳ این قانون دانست که رسیدگی ماهوی به آرای مراجع شبه‌قضایی را تحت شرایطی در صلاحیت شعب دیوان دانسته است (قطبی، ۱۳۹۶: ۱۲۰). مطابق ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، چنانچه شعبه دیوان عدالت رأی صادره از مرجع شبه‌قضایی را واجد ایراد

شکلی یا ماهوی مؤثر تشخیص دهد و رأی را نقض کند، موضوع را به منظور رسیدگی برای بار اول به هیأت یا کمیسیون (مرجع شبه قضایی) صادرکننده رأی مورد اعتراض اعاده می‌کند. چنانچه مرجع مربوط از رأی دیوان عدالت تبعیت نکند و مجدداً مبادرت به صدور رأی اصراری ورزد، در صورت اعتراض مجدد شاکی به رأی صادره، همان شعبه دیوان عدالت با نقض رأی صادره، نسبت به رسیدگی ماهوی با جلب نظر مشاور یا کارشناس اقدام کرده و خود مبادرت به رسیدگی ماهوی خواهد کرد. بنابراین دیوان عدالت علاوه بر صلاحیت رسیدگی شکلی که فقط اختیار نقض رأی مراجع شبه قضایی را داشته است، رسیدگی ماهوی نیز طبق ماده ۶۳ نسبت به آن دسته از آرای مراجع شبه قضایی را که یک بار در شعبه دیوان عدالت رسیدگی و نقض شده و برای بار دوم مرجع شبه قضایی رسیدگی کننده به نظر قبلی خود اصرار کرده و شاکی از رأی جدید اعتراض کرده است، پیش‌بینی شده است.

۲-۳. مخالفت با وضع تشریفات قانونی غیرموجه

هرچند بهره‌مندی از هر حقی نیازمند انجام تشریفات و اقدامات خاصی از سوی صاحب حق است، پیش‌بینی هرگونه تشریفات قانونی غیرموجه و الزامات حقوقی نامتعارف یا تشریفات شکلی پیچیده که عملاً به اطلاع دادرسی و تحدید حقوق افراد منجر شود و احقاق حق شهروندان را با موانعی مواجه سازد، مغایر اطلاق حق دادخواهی پیش‌بینی شده در اصل ۳۴ قانون اساسی است. در همین زمینه، شورای نگهبان آن دسته از مصوبات مجلس را که تشریفات و الزامات نامتعارفی را در مسیر احقاق حق برای افراد پیش‌بینی کرده بود و از این رهگذر حق دادخواهی افراد را محدود کرده بود، مغایر اصل ۳۴ شناخته است. از جمله این موارد، جزء ۱ بند «ب» ماده ۱ لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۹/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان در نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۲۴۳۱ مورخ ۱۳۹۰/۳/۴، اطلاق جزء ۱ بند «ب» ماده ۱ این لایحه را که شکایت افراد نسبت به رفتار مأموران دولت را محدود به تعیین دقیق نام و نام‌خانوادگی مأمور، سمت و نشانی دقیق محل کار وی در دادخواست کرده بود، در مواردی که مأمور دولت بدون ذکر موارد مذکور قابل شناسایی نباشد اما از طرق دیگر قابل شناسایی باشد، از آن‌جا که حق دادخواهی افراد را مورد خدشه قرار می‌دهد، مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی دانست و اعلام داشت: «اطلاق جزء ۱ بند «ب» ماده ۱ در مواردی که امکان معرفی به این نحو نباشد اما مأمور قابل شناسایی باشد،

خلاف موازین شرع و همچنین مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۷). در واقع از نظر شورای نگهبان، صرف تعیین مشتکی عنه به صورتی که کاملاً قابل شناسایی باشد، کفایت می‌کند و بر همین اساس، مکلف کردن شاکی به تعیین نام و سمت و عدم پذیرش شکایت در غیر این صورت، در صورتی که معرفی مشخصات مأمور دولت به این نحو ممکن نباشد، اما مأمور قابل شناسایی باشد، به سبب تحدید حقوق افراد مغایر با حق دادخواهی مصرح در اصل ۳۴ است. مجلس به منظور رفع ایراد شورای نگهبان، معرفی نام و نام خانوادگی، سمت و نشانی دقیق محل کار مأمور دولت را در صورت امکان پیش‌بینی کرد و بدین ترتیب، ایراد شورای نگهبان، نسبت به مصوبه برطرف شد.^{۱۱}

شاهد مثال دیگر این رویکرد، ایراد شورای نگهبان به ماده ۱۹۹ لایحه «برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ است. این ماده، رسیدگی به دعاوی و دادرسی‌های مربوط به حقوق مالکیت خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی را منحصراً در صلاحیت محاکم تخصصی دادگاه‌های عمومی با بهره‌گیری از کارشناسان رسمی و متخصصان مربوطه قرار داده و در تمامی مراحل رسیدگی نیز حضور وکیل را الزامی کرده بود.^{۱۲} در این زمینه گفتنی است که هرچند داشتن وکیل به واسطه آشنایی با دانش حقوقی، توان دفاعی طرفین دعوا را بالا می‌برد و از این طریق امکان دفاع مؤثر را فراهم می‌آورد، اما داشتن وکیل، حق است و نمی‌توان فرایند دادرسی را در تمامی حوزه‌ها منوط به حضور وکیل دانست. بر همین اساس، شورای نگهبان در نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۹/۳۰، الزام به حضور وکیل در تمامی مراحل رسیدگی را از این نظر که مانع اعمال حق دادخواهی می‌شود، خلاف شرع و اصل ۳۴ قانون اساسی شناخت و مقرر داشت: «ماده ۱۹۹ از این جهت که در کلیه مراحل رسیدگی حضور وکیل را الزامی می‌داند خلاف شرع و اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داده شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۹). بنابراین، از نظر شورای نگهبان، استفاده از وکیل حق مشروع و امتیاز قانونی برای طرفین دعواست و جنبه الزامی ندارد. همچنین شورای نگهبان در نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۱۰۳ مورخ ۱۳۸۰/۶/۱۱، ماده ۲۶ طرح «ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۱ مجلس شورای اسلامی را که مقرر می‌داشت: «دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران در هریک از شهرستان‌ها حداقل بیست و چهار ساعت قبل از احضار و جلب هریک از شاغلان پرستاری به دادگاه

به‌خاطر رسیدگی به اتهام بزه ناشی از حرفه، مراتب را به اطلاع هیأت بدوی انتظامی نظام پزشکی شهرستان مربوطه خواهند رساند»، به‌دلیل محدود کردن رسیدگی قضایی، مغایر با اصولی از جمله اصل ۳۴ قانون اساسی دانست و در این زمینه اعلام کرد: «ماده ۲۶ از این جهت که مستلزم محدود کردن اختیارات قاضی و رسیدگی قضایی است خلاف موازین شرع و مغایر بند ۱ اصل ۱۵۶ و بند ۹ اصل سوم و اصول ۳۲، ۳۴ و ۳۶ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۰). مجلس شورا در مقام اصلاح ایراد شورای نگهبان، الزام دادگاه به اطلاع‌رسانی به هیأت بدوی انتظامی نظام پزشکی در طول بیست‌و‌چهار ساعت پیش از احضار و جلب پرستاران در دعاوی در خصوص اتهامات حرفه‌ای وارده به آنان را حذف کرد و دادگاه را در این زمینه مختار به انجام این امر کرد^{۱۳} و بدین ترتیب شورای نگهبان ایراد مذکور را برطرف‌شده تشخیص داد.

از جمله موارد دیگری که شورای نگهبان، مصوبه مجلس را به‌دلیل پیش‌بینی تشریفات غیرموجه مغایر موازین شرع تشخیص داده است، تبصره ماده ۴۷ لایحه «مبارزه با قاچاق کالا و ارز»^{۱۴} مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی است. مجلس شورای اسلامی به موجب این تبصره، رونوشت و تصویر مُصدق اسناد و مدارک متهمانی را که به‌منظور رد اتهام قاچاق به آن‌ها استناد می‌کنند، قابل استناد در مراجع رسیدگی‌کننده ندانسته بود. شورای نگهبان در نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۵۹۴۴ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۸، تبصره مذکور را به‌دلیل اینکه در برخی موارد ممکن است متهمان به اصل اسناد و مدارک رد اتهام قاچاق دسترسی نداشته باشند اما امکان ارائه رونوشت و تصویر این اسناد برای آن‌ها فراهم باشد و از طرف دیگر عدم قابلیت استناد رونوشت و تصویر مُصدق اسناد و مدارک و عدم پذیرش آن‌ها، موجب سلب حقوق دفاعی متهمان مذکور می‌شود، لذا اطلاق این تبصره را مغایر موازین شرع تشخیص داد و اعلام کرد: «اطلاق تبصره ماده ۴۷ در مواردی که امکان دسترسی به اصل سند نیست و رونوشت یا تصویر مُصدق قابل خدشه نباشد، خلاف موازین شرع است» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/916km2).

۲-۴. مخالفت با مصونیت‌بخشی به افراد در رسیدگی قضایی

از دیگر ایرادات شورای نگهبان به مصوبات مجلس شورای اسلامی، ایراد به مصوباتی

است که مجلس در مقام اعطای مصونیت قضایی به افراد برآمده و از این رهگذر حق دادخواهی افراد را محدود کرده است. اعطای مصونیت قضایی مستلزم معاف بودن افراد از تعقیب و جلب و بازداشت و محاکمه در برابر اعمال ارتكابی مجرمانه یا متخلفانه آنهاست. این در حالی است که به رسمیت شناخته شدن حق دادخواهی ایجاب می‌کند که شهروندان بتوانند در برابر هرگونه تضییع حقوق و بی‌عدالتی و در برابر هر کسی که به این امر دامن می‌زند، تظلم‌خواهی کرده و به‌منظور احقاق حقوق خود به دادگاه‌های صالح مراجعه کنند. ریشه این امر به اصل برابری افراد در برابر قانون به‌ویژه در فرایند تعقیب و محاکمه و رسیدگی قضایی به‌عنوان یکی از اصول اساسی تضمین‌کننده عدالت قضایی برمی‌گردد؛ چه آنکه در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران، بر اجرای قانون نسبت به همه افراد مشمول آن بدون تبعیض و نیز تساوی همه در برابر دادگاه تصریح و تأکید شده است. در این زمینه بند ۱۴ اصل ۳، یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران را «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون» بیان می‌کند. بر همین اساس شورای نگهبان به استناد اصل ۳۴ و سایر اصول قانون اساسی، اعطای مصونیت قضایی به افراد را مغایر حق دادخواهی در برابر جرائم و تخلفات احتمالی دانسته است. برای مثال، شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۸۰/۲۱/۲۱۰۲ مورخ ۱۳۸۰/۶/۱۱، بند ۴ ماده ۴ لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و کمیته حقوقی مشورتی آسیایی - آفریقایی راجع به ایجاد مرکز منطقه‌ای داوری در تهران» مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۳ مجلس شورای اسلامی را که به کارمندان خارجی این مرکز مصونیت قضایی اعطا می‌کرد^{۱۵}، مغایر شرع و اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام کرده و در این زمینه مقرر داشته است: «بند ۴ ماده ۴ خلاف موازین شرع و مغایر اصولی از قانون اساسی من جمله بند «۹ اصل ۳ و بند ۱ اصل ۱۵۶ و اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۱).

مصوبه دیگری که شورای نگهبان، این ایراد را نسبت به آن وارد دانسته است، لایحه «رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۷۲/۸/۹ مجلس شورای اسلامی است. در تبصره ۲ ماده ۲۲ این لایحه آمده بود: «هیچ‌یک از اعضای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را نمی‌توان در رابطه با آرای صادره از سوی هیئت‌های مذکور تحت تعقیب قضایی قرار داد». در عین حال شورای نگهبان در نظر شماره ۵۴۹۹ مورخ ۱۳۷۲/۸/۱۹، اطلاق این را در موردی که

ثابت شود اعمال غرض شده است، مغایر موازین شرعی و اصل ۳۴ و بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخت (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۷-۳۱۸). متعاقباً مجلس شورای اسلامی در پی اصلاح ایراد شورای نگهبان، عبارت «مگر در صورت اثبات غرض مجرمانه» را به انتهای عبارت تبصره اضافه کرد^{۱۶} و در نتیجه شورای نگهبان در نظر شماره ۵۶۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۹/۱۷ ایراد مذکور را رفع شده تشخیص داد.

۲-۵. لزوم تصریح به امکان دادخواهی و مراجعه به مراجع قضایی

شورای نگهبان در اظهارنظرهای خود، عدم ذکر امکان مراجعه به مراجع قضایی را از دیگر موارد محدودکننده حق دادخواهی افراد قلمداد کرده و در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی، به امکان حق اعتراض و دادخواهی نسبت به یک موضوع و یا تصمیم تصریح نکرده است، مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام کرده است. در واقع شورای نگهبان، سکوت قانونگذار عادی در زمینه امکان دادخواهی را سلب حق دادخواهی افراد دانسته و از این رو مغایر با اصولی از جمله اصل ۳۴ قانون اساسی محسوب نموده است. از جمله این موارد، لایحه «قانون اصلاح ماده ۱۳ قانون مواد خوردنی و آشامیدنی و آرایشی و بهداشتی» مصوب ۱۳۷۹/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی است. در این ماده واحده، تخلف از مقررات بهداشت محیطی مربوط به مراکز تهیه و تولید، نگهداری، توزیع، فروش و حمل و نقل مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی و اماکن عمومی را مستوجب مجازات‌های بازدارنده از بیست و پنج هزار (۲۵۰۰۰) تا پانصد هزار (۵۰۰۰۰۰) ریال جریمه نقدی به ازای هر مورد نقض بهداشت محیطی دانسته بود. از طرف دیگر، مأمورانی را که از طرف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای نظارت بهداشت محیط اماکن و مراکز تعیین می‌شوند، مکلف کرده بود متخلفان از مقررات بهداشت محیطی را با ذکر تخلف با تنظیم گزارش به مسئول بهداشت محل معرفی کنند. همچنین تعیین تکلیف در خصوص شرایط بازگشایی و میزان مهلت مناسب برای رفع نواقص بهداشت محیطی اماکن و مراکز مذکور، تکالیف مدیر هر مرکز یا مکان یادشده برای رفع نواقص، نحوه تعطیل موقت محل‌های مورد اشاره با انجام مهر و موم یا لاک و مهر و دفعات تعطیلی و زمان آن‌ها، چگونگی معرفی متخلف به دادگاه و وظایف و مسئولیت‌های مسئول بهداشت محل و نیز مأموران نظارت در اجرای این موارد را به آیین‌نامه اجرایی این ماده محول کرده بود.

شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۸۷۴ مورخ ۱۳۷۹/۶/۲۹، این مصوبه را از این حیث که حق اعتراض به مراجع قضایی را نسبت به مجازات‌های مقرر و اقدامات مأموران وزارت بهداشت در نظارت بر مراکز تهیه و تولید، نگهداری، توزیع، فروش و حمل‌ونقل مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی و اماکن عمومی برای اشخاص ذکر نکرده بود، مغایر حق دادخواهی مردم و اصل ۳۴ تشخیص داد و در این زمینه مقرر داشت: «چون حق اعتراض به مراجع قضایی برای اشخاص ذکر نگردیده، از این جهت مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی شناخته شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۱۹-۳۲۰). مجلس شورای اسلامی در مقام اصلاح ایراد شورای نگهبان، تبصره‌ای را به این ماده‌واحد اضافه کرد و برای صاحبان مراکز تهیه و تولید، نگهداری، توزیع، فروش و حمل‌ونقل مواد خوردنی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی و اماکن عمومی، در صورتی که اقدامات انجام‌گرفته توسط مأموران وزارت بهداشت را خلاف قانون و مقررات مربوطه بدانند، امکان شکایت به مرجع قضایی صالح را پیش‌بینی کرد و مقرر داشت: «صاحبان مراکز مزبور در صورتی که اقدامات انجام‌شده را خلاف قانون و مقررات مربوطه بدانند می‌توانند به مرجع قضایی صالح شکایت نمایند.» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۰). مصوبه مذکور با اصلاح صورت گرفته رافع مغایرت اعلامی تشخیص داده شد.

همچنین در مورد دیگری، شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۲۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵، تبصره ماده ۸۰ «طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵» مصوب ۱۳۸۱/۷/۱۷ مجلس شورای اسلامی را که مقرر می‌داشت: «اعتراض به مصوبات شوراهای روستا و بخش توسط بخشدار یا شورای شهرستان، در مورد مصوبات شوراهای شهر و شهرستان توسط فرماندار یا شورای استان در مورد مصوبات شورای استان توسط استاندار، مسئولین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط یا شورای عالی استان‌ها و در مورد مصوبات شورای عالی استان‌ها توسط وزیر کشور یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط صورت می‌گیرد»، به دلیل عدم تصریح امکان مراجع به مراجع قضایی و سلب حق اعتراض از کسانی که مدعی تضییع حقوق هستند، مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی تشخیص داد و مقرر داشت: «چون مستفاد از تبصره ماده ۸۰ موضوع ماده ۵۹ مصوبه، سلب حق اعتراض و مراجعه به محاکم صالحه از کسی است که مدعی تضییع حشش باشد، لذا

تبصره مذکور مغایر اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی تشخیص داده شد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۲۴). متعاقب ایراد شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی اقدام به اصلاح این تبصره کرد و با تصریح به این مطلب که «رسیدگی به اعتراض موضوع این قانون مانع از رسیدگی به شکایات سایر اشخاص در محاکم صلاحیت‌دار نخواهد بود»، شورای نگهبان ایراد مذکور را رفع شده تشخیص داد و بدین ترتیب با تصریح شدن به امکان اعتراض به مراجع قضایی در مصوبه مجلس، حق دادخواهی افراد صیانت شد.

بر مبنای همین استدلال نیز شورای نگهبان در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۲، ماده ۴ طرح «نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۱ مجلس را که به موجب آن، وزارت اطلاعات مکلف کرده بود در خصوص بررسی شکایات ذی‌نفعان اقدامات لازم را به عمل آورد و ضمن اخذ دلایل، مستندات و توضیحات ذی‌نفع، نظر خود را به فرد یا مراجع قانونی درخواست‌کننده اعلام کند، به دلیل عدم تصریح به حق افراد در مراجعه به مرجع صالحه قضایی، مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی اعلام کرد و در این خصوص بیان داشت: «در ماده ۴، از آن‌جا که این ابهام وجود دارد که حق مراجعه به مرجع صالحه قضایی را از اشخاص سلب می‌نماید، اشکال دارد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/a39csb)

همچنین شورای نگهبان، ماده ۷ لایحه وصول مالیات مقطوع از بعضی کالا و خدمات مصوب ۱۳۶۶^۱ را مانع حق دادخواهی تشخیص داد و به موجب نظر شماره ۸۰۵۷ مورخ ۱۳۶۶/۲/۳ اعلام نمود: «ماده ۷ از لحاظ اینکه موجب محرومیت مؤدی مالیات از تظلم به مراجع قضایی می‌شود با موازین شرعی و قانون اساسی مغایرت دارد.» مجلس برای رفع ایراد فوق، تبصره‌ای به این مضمون به مصوبه الحاق کرد که موجب رفع ایراد شورا نسبت به مصوبه شد: «تبصره - حکم این ماده مانع از مراجعه مؤدی طبق مقررات به مراجع قضایی ذی‌ربط نخواهد بود.»

۲-۶. مغایرت الزام افراد به مراجعه به مراجع غیرقضایی برای حل

و فصل خصومت یا تظلم خواهی

از دیگر مواردی که حق دادخواهی افراد را محدود می‌کند، الزام مراجعه مردم به مراجع غیرقضایی پیش از رسیدگی قضایی است. با اینکه به موجب اصول ۳۴، ۶۱ و ۱۵۹ قانون

اساسی، دادگاه‌های دادگستری مرجع رسیدگی قضایی به تظلمات و شکایات هستند، اما روش‌های حل و فصل اختلافات اشخاص، منحصر در قضا نیست و روش‌هایی چون «میانجی‌گری»^{۱۸} و «صلح و سازش» و مانند آن از برجسته‌ترین روش‌های غیرقضایی حل اختلاف محسوب می‌شوند. موضوعی که در زمینه روش‌های غیرقضایی حل و فصل اختلاف حائز اهمیت است، آنکه مراجعه به این روش‌ها به‌عنوان روش‌های غیرقضایی سازشی باید با رضایت و اراده طرفین صورت گیرد و الزامی در مراجعه افراد به این روش‌ها وجود نداشته باشد؛ چه آنکه ملزم کردن افراد به مراجعه به این روش‌ها، حق دادخواهی آن‌ها را در مراجعه به محاکم صالح دادگستری محدود کرده و آن‌ها را وادار به رجوع به روش‌ها و مراجعی غیرقضایی پیش از رسیدگی قضایی می‌کند. برای مثال، شورای حل اختلاف از نهادهایی است که به منظور حل اختلاف و صلح و سازش بین اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی، تحت نظارت قوه قضاییه تشکیل شده است.^{۱۹} همان‌طور که بیان شد، مراجعه به این نهاد سازشی باید با رضایت و اراده طرفین صورت گیرد، این در حالی است که ماده ۱۱ «لایحه شوراهای حل اختلاف» مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱ مجلس شورای اسلامی، کلیه دعاوی مالی با مبلغ کمتر از ۵۰ میلیون تومان را برای صلح و سازش به‌صورت الزامی به این نهاد ارجاع داده است. این ماده مقرر می‌دارد: «کلیه دعاوی مالی راجع به اموال منقول تا نصاب پانصد میلیون (۵/۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال، جهت حصول صلح و سازش، ابتدا به شورای حل اختلاف ارجاع می‌شود». شورای نگهبان در مقام انطباق این مصوبه با قانون اساسی، در نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۷۸۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵، اطلاق الزام افراد به مراجعه به این شوراها را خلاف موازین شرع و خلاف حق دادخواهی مصر در اصل ۳۴ و اصول دیگری از قانون اساسی از جمله اصول ۶۱، ۱۵۹ و ۱۵۸ قانون اساسی تشخیص داد و در این زمینه اعلام کرد: «در ماده ۱۱، اطلاق الزام افراد به مراجعه به این شوراها، خلاف موازین شرع و مغایر اصول ۳۴، ۶۱، ۱۵۹ و ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/9gc8k5).

نتیجه‌گیری

شورای نگهبان به‌منزله مرجع نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی، در مقام صیانت از حق مسلم دادخواهی مصرح در اصل ۳۴

قانون اساسی، آن دسته از مصوبات مجلس را که زمینه‌های تحدید یا سلب این حق را فراهم آورده بودند، مغایر اصل ۳۴ اعلام کرده و از این رهگذر به تضمین این حق بنیادین مردم پرداخته است. شورای نگهبان، قطعی و غیرقابل اعتراض دانستن آرای مراجع شبه قضایی را از محدودیت‌های حق دادخواهی افراد قلمداد کرده و بر این اساس در نظرهای خود، امکان اعتراض از نظرها و آرای این مراجع در دادگاه‌های دادگستری را به‌عنوان یکی از تضمینات حق دادخواهی افراد به رسمیت شناخته است. تضمین دیگری حق دادخواهی افراد در نظرهای شورای نگهبان، ناموجه دانستن انحصار رسیدگی در دیوان عدالت اداری به رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی است. البته در مواردی شورای نگهبان برخی از مصوبات مجلس را که رسیدگی دیوان عدالت را صرفاً ناظر بر رسیدگی شکلی به آرای مراجع شبه قضایی از حیث بررسی عدم نقض آرای این مراجع با قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها دانسته، مغایر حق دادخواهی افراد اعلام نکرده است. تضمین دیگر حق دادخواهی ناظر بر صالح ندانستن مجلس شورای اسلامی در وضع تشریفات قانونی غیرموجه است، چه آنکه وضع تشریفات پیچیده، احقاق حق شهروندان را با موانعی مواجه می‌سازد و موجبات تحدید حقوق دادخواهی افراد را فراهم می‌آورد. مخالفت با مصونیت‌بخشی به افراد در رسیدگی قضایی، از دیگر تضمیناتی است که شورای نگهبان، مصوبات مجلس را از حیث معاف کردن افراد از تعقیب و جلب و بازداشت و محاکمه در برابر ارتکاب اعمال احتمالی مجرمانه یا متخلفانه، مغایر حق تظلم‌خواهی افراد دانسته است. حکم به لزوم تصریح امکان دادخواهی و مراجعه به مراجع قضایی از دیگر تضمیناتی است که شورای نگهبان رعایت آن را در مصوبات مجلس شورای اسلامی ضروری می‌داند. همچنین شورای نگهبان، الزام مراجعه افراد به مراجع غیرقضایی و بهره‌گیری از سازوکارهای سازشی پیش از رسیدگی قضایی را مغایر حق دادخواهی دانسته است، چه آنکه مراجعه به این روش‌ها باید با رضایت و اراده طرفین صورت پذیرد.

یادداشت‌ها:

۱. اصل ۶۱ قانون اساسی: «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعاوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد.»
۲. اصل ۱۵۹ قانون اساسی: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.»
۳. ر.ک: شناسنامه «لایحه جرائم رایانه‌ای» در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/gi27v8.
۴. تبصره ۲ ماده ۲۸ طرح نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی: «هر فرد صنفی که واحد کسب وی تعطیل می‌شود می‌تواند به کمیسیون نظارت شکایت کند. نظر کمیسیون نظارت که حداکثر ظرف دو هفته اعلام خواهد شد، قطعی و لازم‌الاجرا است.»
۵. ر.ک: شناسنامه طرح «نظام صنفی» در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/xvapj9.
۶. ماده ۱۳ لایحه «مقررات انتظامی هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی کشور» مصوب ۱۳۶۴/۹/۲۸ مجلس شورای اسلامی: «هرگاه تخلف هیأت علمی عنوان یکی از جرائم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد هیأت رسیدگی به تخلفات انتظامی مکلف است پرونده امر را به مرجع قضایی ارسال دارد. حکم مرجع قضایی از جهت ارتکاب جرم عمومی برای هیأت انتظامی لازم‌الاتباع است ولی رسیدگی در مراجع قضایی مانع رسیدگی انتظامی نخواهد بود لیکن تا صدور رأی مرجع قضایی آن را متوقف می‌سازد. تبصره - در صورتی که مجازات تعیین شده از طرف مراجع قضایی همان مجازات مقرر در این قانون باشد مجازات تکرار نخواهد شد و در غیر این صورت حکم مراجع قضایی مانع مجازات‌های انتظامی نخواهد بود.»
۷. ماده ۱۳ طرح «تعیین ضوابط گزینش معلمان و مرجع آن» مصوب ۲۰/۰۱/۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی: «افرادی که در مراحل گزینش واجد شرایط عمومی یا انتخاب اصلح تشخیص داده نشوند در صورت اعتراض می‌توانند تقاضای کتبی خود را حداکثر تا دو ماه در هر مرحله پس از دریافت حکم به مرجع تجدیدنظرکننده (اول، دوم) تحویل دهند و در صورت عدم اعتراض در مهلت مقرر رأی صادره قطعی و لازم‌الاجرا است. دستورالعمل این ماده توسط هیأت عالی گزینش تهیه و به تصویب می‌رسد.
- تبصره ۳- معترضین به آرای هیأت مرکزی و هسته‌ها حداکثر تا دو ماه از ابلاغ رأی می‌توانند به دیوان عدالت اداری شکایت نمایند و دیوان نسبت به رسیدگی شکلی اقدام می‌نماید.»
۸. بند ۲ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند گروه‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.»
۹. بند ۲ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵: «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند گروه‌های مالیاتی، شورای کارگاه،

هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.»

۱۰. ماده ۲۱ - در صورتی که متهم به آراء قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، میتواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری شکایت نماید در غیر اینصورت رأی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود.

تبصره ۱ - رسیدگی دیوان عدالت به آراء هیأت‌ها به صورت شکلی خواهد بود.»

۱۱. ر.ک: شناسنامه لایحه «تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/hdh3ic.

۱۲. ماده ۱۹۹ لایحه برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «دعای و دادرسی‌های مربوط به حقوق مالکیت خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی منحصرأ در محاکم تخصصی دادگاه‌های عمومی با بهره‌گیری از کارشناسان رسمی و متخصصان مربوطه مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت. در کلیه مراحل رسیدگی حضور وکیل الزامی است.»

۱۳. مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۶ - دادگاه‌های جمهوری اسلامی ایران مجازند در هریک از شهرستان‌ها حداقل بیست‌وچهار ساعت قبل از احضار و جلب هریک از شاغلین پرستاری به دادگاه به‌خاطر رسیدگی به اتهام ناشی از قصور حرفه‌ای، به‌غیر از مواردی که با تشخیص قاضی بیم تبانی یا فرار و یا امحاء آثار جرم می‌رود مراتب را به اطلاع هیأت بدوی انتظامی نظام پزشکی شهرستان مربوطه برسانند.» (شناسنامه طرح «ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۱ در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/ln4ao8).

۱۴. ماده ۴۷ لایحه «مبارزه با قاچاق کالا و ارز» مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی: «متهمینی که به‌منظور رد اتهام قاچاق به اسناد مثبت گمرکی استناد می‌کنند، مکلف‌اند ظرف ده روز از زمان طرح پرونده در مرجع رسیدگی‌کننده، اصل آن سند را ارائه نمایند. این مهلت با عذر موجه به تشخیص مرجع رسیدگی‌کننده حداکثر یک بار دیگر به مدت ده روز قابل تمدید است. به اسنادی که خارج از این مهلت‌ها ارائه شود ترتیب اثری داده نمی‌شود.»

تبصره - رونوشت و تصویر مصدق اسناد و مدارک مندرج در این ماده قابل استناد در مراجع رسیدگی‌کننده نیست.»

۱۵. بند ۴ ماده ۴ لایحه «موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و کمیته حقوقی مشورتی آسیایی - آفریقایی راجع به ایجاد مرکز منطقه‌ای داور در تهران» مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۳ مجلس شورای اسلامی: «مصونیت‌ها و امتیازهای مرکز و کارمندان

...

۴- کارمندان خارجی مرکز از پیگرد قانونی در خصوص گفتار یا نوشتار و کلیه اعمال انجام‌شده توسط در انجام وظایفشان مصون خواهند بود.»

۱۶. تبصره ۲ اصلاحی لایحه رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «هیچ‌یک از اعضای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را نمی‌توان در رابطه با آرای صادره از سوی هیأت‌های مذکور تحت تعقیب قضایی قرار داد مگر در صورت اثبات غرض مجرمانه» (شناسنامه لایحه «رسیدگی به تخلفات

اداری» مصوب ۱۳۷۲/۸/۹ مجلس شورای اسلامی در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: yun.ir/j1agqb.

۱۷. ماده ۷- نظارت، تشخیص، رسیدگی و حل اختلاف مربوط به کلیه مالیاتهای پیش‌بینی شده در این قانون، حسب مورد به عهده مأمورین تشخیص ذی‌ربط و ادارات ذی‌صلاح و هیأت‌های حل اختلاف موضوع ماده ۹ لایحه اصلاح پاره‌ای از مواد قانون مالیاتهای مستقیم مصوب ۵۹/۳/۳ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

۱۸. میانجیگری نیز شیوه‌ای داوطلبانه برای حل و فصل اختلافات به‌وسیله یک شخص بی‌طرف است که کمک می‌کند تا شاکی و متهم برای حل مشکل خود با یکدیگر گفت‌وگو کرده و در نهایت میان آن‌ها سازش ایجاد شود. در ماده ۸۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، این نهاد به رسمیت شناخته شده است که البته محدود به برخی جرائم بوده و توسط مقام قضایی نیز ارجاع داده می‌شود و همچنین منوط به توافق طرفین شده است.

۱۹. ماده ۱ قانون شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۹۴/۹/۱۶.

منابع

الف) فارسی

۱. امامی، محمد؛ موسوی، سید نصرالله (۱۳۸۳)، «مبانی نظری مراجع شبه قضایی و جایگاه آن‌ها در حقوق ایران»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، دوره ۲۱، ش ۲، صص ۹۳-۱۱۰.
۲. امینی، حسین (۱۳۹۸)، کلیدواژه حق، آشنایی با مفاهیم قانون اساسی؛ تحلیل برخی کلیدواژگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۳. انوری، حسن (۱۳۸۱)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: سخن، ج ۴.
۴. آئینه نگینی، حسین (۱۳۹۸)، آسیب‌شناسی نظام حقوقی ریاست قوه قضائیه و ارائه الگوی مطلوب آن، رساله دکتری دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۵. ----- (۱۳۹۹)، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی «تأملی بر یک رأی»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ش ۲۴.
۶. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۴)، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۵۹-۱۳۹۴) (اصول ۱ تا ۵۵ قانون اساسی)، ج اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ج ۱.
۷. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۸۵)، لغت‌نامه، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ج ۱.
۸. رستمی، ولی، آقای طوق، مسلم؛ لطفی، حسن (۱۳۸۸)، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۹. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: <http://nazarat.shora-rc.ir>
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰)، آزادی‌های عمومی و حقوق بشر، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. عباسی، بیژن (۱۳۹۵)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران: دادگستر.
۱۲. قطبی، میلاد (۱۳۹۹)، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظرات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ دوم.
۱۳. معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چ بیست و پنجم، ج ۲.

۱۴. مولابیگی، غلامرضا (۱۳۹۳)، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، تهران: جنگل.
۱۵. هاشمی، محمد (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی و آزادی‌های اساسی*، تهران: میزان.
۱۶. هداوند، مهدی؛ آقای طوق، مسلم (۱۳۸۹)، *دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)*، تهران: خرسندی، چ اول.

References

1. Emami, Mohammad and Seyed Nasrollah Mousavi (2004), "Theoretical foundations of quasi-judicial authorities and their place in Iranian law", *Journal of Social Sciences and Humanities*, Shiraz University, Volume 21, Number 2.
2. Amini, Hossein (2019), *Keywords right, familiarity with the concepts of the constitution; Analysis of some keywords of the Constitution of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Guardian Council Research Institute.
3. Anvari, Hassan (2002), *Farhang Bozorg Sokhan*, Tehran: Sokhan Volume 4.
4. Ayneh Negini, Hossein (2019), *Pathology of the Legal System of the Judiciary and Presenting Its Optimal Model*, PhD Thesis, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran.
5. Ayneh Negini, Hossein (2020), *The Jurisdiction of the Court of Administrative Justice in Considering the Objection of the Opinions of the Pseudo-Judicial Authorities "Reflection on a Vote"*, *Quarterly Journal of Administrative Law*, Year 8, No. 24.
6. Guardian Council Research Institute (2015), *Principles of the Constitution in the light of the views of the Guardian Council (2015-1980)*, Volume I (Principles 1 to 55 of the Constitution), Volume 1, Tehran: Guardian Council Research Institute.
7. Dekhoda, Ali Akbar (2006), *Dictionary*, Dekhoda Medium Culture, Tehran: Tehran University Publishing and Printing Institute, Volume 1.
8. Rostami, Vali, Aghaei Toogh, Muslim and Hassan Lotfi (2009), *انه Fair trial in specialized administrative authorities of Iran*, Tehran, Publications of the Faculty of Law and Political Science, University of Tehran.
9. *Comprehensive system of comments of the Guardian Council*, available at: <http://nazarat.shora-rc.ir>

10. Tabatabai Motameni, Manouchehr (2011), Public Freedoms and Human Rights, Tehran: University of Tehran Press.
11. Abbasi, Bijan (2016), Human Rights and Fundamental Freedoms, Tehran: Justice Publishing.
12. Ghotbi, Milad (2020), The position and powers of the Court of Administrative Justice in the legal system of the Islamic Republic of Iran with a look at the views of the Guardian Council, Tehran: Guardian Council Research Institute, Second Edition
13. Moein, Mohammad (2009), Persian Culture, Tehran: Amir Kabir Publishing Institute, Twenty-fifth Edition Volume.
14. Molabigi, Gholamreza (2014), Jurisdiction and Procedure of the Court of Administrative Justice, Tehran: Jangal Publications.
15. Hashemi, Mohammad (2005), Fundamental Rights and Fundamental Freedoms, Tehran: Mizan Publishing.
16. Hadavand, Mehdi and Moslem Aghaei Toogh (2010), Special Administrative Courts in the Light of the Principles and Procedures of Fair Trials (Iranian Law and Comparative Study), Tehran: Khorsandi Publications, First Edition.

حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی

زینب عصمتی^{۱*}، حامد کرمی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۰۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۵/۰۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.236

چکیده

با بررسی مقوله تأمین اجتماعی، نحوه اداره سازمان تأمین اجتماعی، تعیین تکلیف متولی اصلی و استقلال اداری و مالی آن نیز مطرح بوده است. تأمین اجتماعی به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی، وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به‌کلی از دولت منفک شود. هرچند در طراحی نظام‌های مدیریتی تأمین اجتماعی می‌توان و باید از مشارکت و نظارت کارفرمایان و بیمه‌شدگان بهره گرفت. هدف اصلی پژوهش حاضر، تبیین حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی با تأکید بر استقلال اداری و مالی آن است. مبتنی بر مطالعات توصیفی-تحلیلی، نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که شاکله اصلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی بر مبنای ساختار مشارکتی اداره تأمین اجتماعی تأکید داشته، اما در طول زمان، تغییراتی در نحوه انتخاب، تعداد و عملکرد این ارکان به‌وجود آمده است، ولی آنچه به‌خصوص پس از پیروزی انقلاب اسلامی کاملاً محسوس است، حضور بیشتر دولت در حوزه تأمین اجتماعی و پررنگ شدن نقش آن در حوزه‌های تأمین و رفاهی است. همچنین با وجود نص صریح قانون، به دلایلی استقلال اداری و مالی سازمان از سوی دولت مخدوش شده و گاهی نادیده انگاشته می‌شود که این مسئله ناشی از نقص در قوانین و مقررات مرتبط با استقلال اداری و مالی سازمان و همچنین وجود اشکال در اجرای برخی قوانین از سوی دولت است؛ ازاین‌رو سازمان در شرایطی قرار گرفته است که به احیای استقلال اداری و مالی نیاز دارد.

واژگان کلیدی: استقلال اداری، استقلال مالی، بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی، مداخله دولت.

استادیار حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: esmati_tehranbar@yahoo.com

استادیار حقوق عمومی، دانشگاه شاهد، تهران، ایران

** Email: H.karami@shahed.ac.ir



مقدمه

بیمه‌های اجتماعی در آغاز شکل‌گیری، بیشتر رابطه اقتصادی و مالی دوجانبه‌ای بین کارگر و کارفرما بود و دولت‌ها در این زمینه دخالتی نداشتند، لیکن به لحاظ اثربخشی آن، در کانون توجه دولت‌ها نیز قرار گرفت و دولت‌ها با ورود به تفاهمات دوجانبه «کارگر-کارفرما» آن را به تفاهم سه‌جانبه «کارگر-کارفرما-دولت» تبدیل و به‌عنوان «حقی عمومی» (که انجام آن تکلیف و وظیفه دولت است) بر عهده دولت‌ها نهاده شد (عصمتی، ۱۳۸۸: ۱۱). حمایت اجتماعی یا امنیت اجتماعی، حق انسانی است و به‌عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌ها و برنامه‌ها تعریف می‌شود که برای کاهش و جلوگیری از فقر و آسیب‌پذیری در طول چرخه زندگی طراحی شده است. حمایت اجتماعی شامل مزایای کودک و خانواده، حمایت از بارداری، حمایت از بیکاری و اشتغال است (International Labour Organization, 2019: 1).

با بررسی تأمین اجتماعی در ایران از شصت سال قبل تاکنون، نحوه اداره سازمان تأمین اجتماعی، تعیین تکلیف متولی اصلی و استقلال اداری و مالی آن نیز مطرح بوده است؛ سازمانی که بزرگ‌ترین صندوق بیمه اجتماعی و بزرگ‌ترین سازمان اقتصادی و اجتماعی کشور نیز محسوب می‌شود. در سال‌های اخیر سازمان تأمین اجتماعی با تعارضات بین قوا به‌سبب مسائل سیاسی، عدم رسمیت‌بخشی به شخصیت مستقل حقوقی سازمان، عدم تناسب بین اختیار و مسئولیت سلسله‌مراتب عالی سازمان تأمین اجتماعی (مدیر عامل، هیأت مدیره، هیأت امنا، هیأت نظارت) و نبود تشکلهای کارگری و کارفرمایی (فقدان سه‌جانبه‌گرایی واقعی) روبه‌رو بوده است، به‌ترتیبی که این عوامل از جمله عواملی است که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم سبب بروز خدشه در استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی شده است، به‌طوری‌که هم‌اینک سازمان در شرایطی قرار گرفته است که به احیای استقلال اداری و مالی نیاز دارد. از سوی دیگر، از دیرباز به‌واسطه حجم منابع کلانی که وارد این سازمان می‌شد، کمتر کسی به حجم تعهدات سازمان که بسیار بیشتر از حجم نقدینگی آن است، توجه کرده است. این موضوع سبب توجه و تمایل نهادهای مختلف به‌منظور تسلط بر این سازمان بوده است. این مسئله به انضمام تجارب جهانی مرتبط، تأکیدی بجا بر ضرورت استقلال اداری و مالی این سازمان از نهادهای دیگر و به‌خصوص نهادهای مرتبط با قدرت سیاسی است.

قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۰۶/۰۱ را معین کرده و به موجب ماده ۱۰، سازمان تأمین اجتماعی را از جمله نهادهای عمومی غیردولتی دانسته است. ماده ۵ قانون محاسبات، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را واحدهای سازمانی مشخصی

می‌داند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند، تشکیل شده یا می‌شوند. با تصویب قانون فهرست نهادها مصوب ۱۳۷۳، سازمان تأمین اجتماعی که تا قبل از آن مؤسسه دولتی به حساب می‌آمد، به مؤسسه عمومی غیردولتی تبدیل شد، بدون آنکه از بخش دولتی (به معنای اعم) اقتصاد جمهوری اسلامی ایران موضوع بند ۱ اصل ۴۴ قانون اساسی خارج شود و از این رو جزء «دولت به معنای عام» که تمامی اشخاص حقوقی عمومی را در برمی‌گیرد، محسوب می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی بنا به تصریح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، «عمومی» است و وجوه و اموال آن، مطابق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی جزء وجوه و اموال عمومی تلقی می‌شود. علاوه بر آن، بنابر بند «د» ماده ۷ قانون ساختار، وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق بیمه اجتماعی و درمانی در حکم اموال عمومی بوده و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه تحت پوشش دانسته شده است. از این رو شرط اول مذکور در اصل ۴۴ قانون اساسی، در خصوص سازمان تأمین اجتماعی ایران صادق است. در خصوص شرط دوم یعنی «در اختیار دولت قرار داشتن» نیز باید گفت که سازمان تأمین اجتماعی ایران با وجود داشتن شخصیت حقوقی مستقل زیر نظر وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و در واقع تحت نظر دولت قرار دارد (نعیمی و همکاران، ۱۳۸۹: ۲۱). شاکله اصلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، به خصوص از سال ۱۳۲۸، بر مبنای ساختار مشارکتی اداره تأمین اجتماعی تأکید داشته، اما در طول زمان، تغییراتی در نحوه انتخاب، تعداد و عملکردهای این ارکان به وجود آمده است، ولی آنچه به خصوص پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی کاملاً محسوس است، حضور بیشتر دولت در حوزه تأمین اجتماعی و پررنگ شدن نقش آن در حوزه‌های تأمین و رفاهی است. در عصر حاضر نقش دولت‌ها در رسیدن به تأمین اجتماعی مطلوب، بسیار حائز اهمیت و اساسی است و با توجه به این نقش، پرسش‌هایی نیز مطرح می‌شود. نقش دولت چگونه باید باشد؟ دولت چه کارهایی می‌تواند انجام دهد؟ و در چه کارهایی نباید دخالت کند؟ میزان و حدود نقش دولت با توجه به استقلال اداری و مالی سازمان چگونه است؟ فرضیه نویسنده بر این است که با وجود نص صریح قانون، به دلایلی استقلال اداری و مالی سازمان هم از سوی دولت و هم از سوی مجلس شورای اسلامی مخدوش شده و گاهی نادیده انگاشته می‌شود که این مسئله ناشی از وجود نقص در قوانین و مقررات مرتبط با استقلال اداری و مالی سازمان و همچنین وجود اشکال در اجرای برخی قوانین از سوی دولت است. با اینکه در سال‌های اخیر برخی پژوهشگران، آثاری در زمینه تأمین اجتماعی به رشته تحریر درآورده‌اند، لیکن این پژوهش به مطالعه نقش و حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازد که تنها در برخی کتاب‌ها و مقالات به صورت پراکنده و مختصر به این موضوع اشاره شده است. جدول ۱ مهم‌ترین پژوهش‌های انجام گرفته مرتبط با موضوع را نشان می‌دهد.

جدول ۱. پیشینه تحقیق

پژوهشگر/سال	نتیجه
نیکوپور، حسام، ۱۳۸۴	براساس نهادهای ارائه‌دهنده خدمات، نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی را می‌توان در چهار نوع نظام، طبقه‌بندی کرد: نظام‌های متکی بر دولت، بازار، مشارکت و عضویت افراد.
عنوان پژوهش	مقاله: طبقه‌بندی نهادی نظام‌های تأمین اجتماعی
پژوهشگر/سال	نتیجه
جمالزاده، مهدی، ۱۳۸۷	سازمان از یک سو عهده‌دار یک عمل حاکمیتی (بیمه‌های اجتماعی) و از سوی دیگر اعمال تصدی‌گری (سرمایه‌گذاری اقتصادی) است؛ بنابراین جایگاه حقوقی سازمان باید به نحوی باشد که علاوه بر برخورداری از یک قدرت عمومی برای ادای یک حق و امر عمومی، از آزادی عمل کافی برای انجام فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی نیز برخوردار باشد؛ در عین حالی که نظارت‌های قانونی قوای سه‌گانه بر این سازمان نیز لازم و مسلم است.
عنوان پژوهش	پایان‌نامه ارشد: مبانی، جایگاه و وظایف سازمان تأمین اجتماعی در حقوق اداری ایران
پژوهشگر/سال	نتیجه
نعیمی و همکاران، ۱۳۹۲	سازمان از شمول قوانین و مقرراتی که برای مراجع دولتی وضع می‌شود، خارج است و قوانین و مقررات دولت به معنای اخص آن در صورتی به سازمان تأمین اجتماعی تسری می‌یابد که در آن‌ها به شمول قانون نسبت به سازمان تصریح شده باشد.
عنوان پژوهش	کتاب: قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوق کنونی
پژوهشگر/سال	نتیجه
مشیری تبریزی و	چالش تمام سازمان‌های تأمین اجتماعی، فراهم ساختن خدمات مؤثر و

مطلوب به مشتریان خود است و هیچ‌گونه مدل خاص، ویژه یا طرح استاندارد در مورد ساختارهای اجرایی تأمین اجتماعی وجود ندارد.	ماهر، ۱۳۹۵
	عنوان پژوهش
	کتاب: اداره امور تأمین اجتماعی

در این پژوهش، ابتدا چارچوب نظری ارائه می‌شود، سپس انواع نظارت اداری و مالی دولت بر سازمان تأمین اجتماعی تبیین می‌شود و در ادامه به مصادیق نقش حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازیم. ویژگی خاص مطالعات حقوقی به‌ویژه در زمینه مطالعات تئوری حقوقی و انتقادی، موجب می‌شود تا مناسب‌ترین روش در مطالعات حقوقی روش تحلیلی، توصیفی باشد. در این پژوهش نیز از همین روش استفاده شده است. روش جمع‌آوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است، از این رو اطلاعات مورد نیاز این پژوهش از کتاب‌ها، مقالات و اسناد موجود در کتابخانه‌ها و سایت‌های معتبر، گردآوری شده و سپس اطلاعات به روش توصیفی-تحلیلی پردازش و تحلیل شده است.

۱. مبانی نظری

۱-۱. ماهیت نهادهای تأمین اجتماعی

نهادهای تأمین اجتماعی اغلب دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی‌اند و ممکن است به لحاظ ماهیت «دولتی» یا «خصوصی» باشند یا همانند سازمان تأمین اجتماعی ایران «نهاد عمومی غیردولتی» (نصیری، ۱۳۸۲: ۶۹). ماهیت نهادهای تأمین اجتماعی هرچه باشد، خدماتی که این‌گونه نهادها ارائه می‌کنند، جزء «خدمات عمومی اداری» است و این امر سبب می‌شود تا آثار و احکام خدمات مزبور بر نهادهای تأمین اجتماعی بار شود. بر این اساس نهادهای تأمین اجتماعی، انحصار قانونی انجام این خدمت عمومی را دارند و از قواعد حقوق رقابت تجاری خارج‌اند. در این زمینه دادگاه اتحادیه اروپا در یکی از آرای خود در سال ۱۹۹۳ اطلاق عنوان بنگاه به تشکیلات تأمین اجتماعی را در صورتی که برای اجرای نظام بیمه اجباری با هم رقابت کنند و خدمتی اجتماعی را که مبتنی بر همبستگی است انجام دهند، مردود دانسته است (Matt, 2001: 8).

معمولاً در رأس ساختار اداری نظام‌های مشارکتی تأمین اجتماعی یا صندوق‌های احتیاط، هیأت مدیره‌ای وجود دارد که در عمل به‌عنوان امین بیمه‌گذاران عمل می‌کند. هیأت مدیره

متشکل از نمایندگان مزدبگیران، نمایندگان کارفرمایان و مقاماتی از وزارتخانه‌ها و واحدهای دولتی مربوط است. نمایندگان کارگران و کارفرمایان توسط اتحادیه‌های کارگری و سازمان‌های کارفرمایی انتخاب یا مستقیماً توسط وزیر مربوط و پس از مشورت با ارگان‌های مذکور تعیین می‌شوند. چنین ترکیبی به «سه‌جانبه‌گرایی» موسوم است (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۲۰). مهم‌ترین ویژگی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را می‌توان در استقلال آن‌ها نسبت به قوای حاکمه و سایر مراجع قانونی دانست، به‌گونه‌ای که دارای انفکاک کلی با سازمان اصلی و مؤسسات وابسته به قوای سه‌گانه بوده و دارای سازمان کاملاً مستقل‌اند. البته این استقلال مطلق نبوده و در تمام این مؤسسات به یک شکل نیست، به‌گونه‌ای که درجه استقلال برخی از آن‌ها به اندازه‌ای است که شائبه داشتن یک شخصیت حقوق خصوصی را دارند و برخی دیگر نیز از وابستگی کامل نسبت به ارکان حاکمیت برخوردارند. به‌طور کلی شناخت شخصیت حقوقی سبب می‌شود که به مؤسسات عمومی استقلال اداری و مالی اعطا شود (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۴۲).

۱-۲. انواع نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت

امروزه در بیش از ۱۷۲ کشور جهان، تأمین اجتماعی متکی بر دولت است و این نوع اداره تأمین اجتماعی بر سایر الگوهای اداری غالب است. علل مداخله دولت‌ها در تأمین اجتماعی را می‌توان در سه دلیل کلی زیر خلاصه کرد (نیکوپور، ۱۳۸۴: ۹):

۱. عمومی بودن کالای تأمین؛ همان‌طور که می‌دانیم کالای عمومی کالایی غیررقابتی است که افراد را نمی‌توان از مصرف آن محروم کرد، از این رو معمولاً بخش خصوصی انگیزه‌ای به تولید و ارائه کالای عمومی نظیر دفاع ملی ندارد؛

۲. کمبودی که از بی‌اعتنایی یا عدم احساس مسئولیت فردی برخی افراد جامعه ناشی می‌شود که به موجب آن برخی افراد جامعه به دلایل مختلف اجتماعی و اقتصادی، ضرورت یا نیازی به تأمین فردی خود یا خانواده خود احساس نمی‌کنند؛

۳. در هر جامعه‌ای ممکن است اقشار و گروه‌های آسیب‌پذیری وجود داشته باشند که به دلیل ضعف اقتصادی، کمبود درآمد و سایر مشکلات اقتصادی و اجتماعی، قادر به تأمین معیشت خود و خانواده خود نبوده و بنابراین به حمایت‌های اجتماعی نیازمندند.

امروزه نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت به چهار دسته تقسیم می‌شوند: نظام بیسمارکی، نظام بورجی، نظام عمومی غیردولتی و نظام‌های مختلط. در ادامه هریک از چهار نظام پیش‌گفته به‌طور مشروح بررسی می‌شوند (نیکوپور، ۱۳۸۷: ۹).

۱-۲-۱. نظام بیسمارکی

نظام بیسمارکی، نوعی بیمه حرفه‌ای اجباری است که به نظام بیمه اجتماعی هم موسوم است. تأمین منابع مالی نظام بیسمارکی، از حق بیمه‌های مأخوذه برابر درصدی از دستمزد است. تحت پوشش قرار گرفتن فرد و خانواده تحت تکفل وی در این نظام، بر مبنای اشتغال فرد است. در سال ۱۸۸۱ میلادی در پاسخ گیرودار مجادلات اتحادیه‌های کارگری و سوسیالیست‌ها، صدر اعظم آلمان (بیسمارک) چنین گفت:

«وقتی مردم ببینند شاهزادگان به رفاه آن‌ها می‌اندیشند، دیگر آقایان دموکرات‌ها دشمنان را روی کولشان خواهند گذاشت». چندی بعد این سخن بیسمارک، به بنیان خط‌مشی‌گذاری‌های حوزه رفاه اجتماعی آلمان تبدیل شد. بدیهی است از الزامات اجرای این رویه، قبول دیدگاه «هگلی» در خصوص حدود و میزان دخالت دولت در تأمین اجتماعی بود. هگل، معتقد به افزایش عینی رفاه آحاد جامعه (شامل نیازمندان و فقرا) توسط مؤسسه‌هایی ویژه و از طریق کاربست تمام امکانات و ابزار موجود بود (International labour office, 1997: 8). فلسفه بیسمارکی تا پایان سده نوزدهم حکمفرما بود تا اینکه در اواخر این سده، قدرت اجرایی این طرح کاهش یافت. با این حال از آنجا که این طرح، مسئولیت را به‌طور مشارکتی به ذی‌نفعان واگذار می‌کند و موجب کاهش بوروکراسی دولتی می‌شود، امروزه، کشورهای بلوک شرق نیز به آن تمایل دارند (Tauran, 2000: 22).

۱-۲-۲. نظام بورجی

نظام بورجی موسوم به «نظام ملی» است. تأمین منابع مالی نظام بورجی از محل مالیات و بنیان این نظام بر همبستگی عامه استوار است. پیشنهاد بورج این بود که وزارتخانه‌ای به‌منظور انجام سیاست‌ها و اقدامات تأمین اجتماعی ایجاد شود تا تمامی ادارات تأمین اجتماعی با نظارت آن وزارتخانه فعالیت کنند (Ogus & Barendt, 2000: 87)؛ امری که در کشور ما با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ و تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محقق شد.

گزارش بورج بر مبنای این اندیشه ساده بنا نهاده شده است که به‌منظور تحقق آرامش در جامعه صنعتی، می‌بایست از تمامی عوامل تولید، از جمله کارگران استفاده شود و این کارگران هرگز نباید از معضلاتی همچون جهل، فقر، وابستگی، بیماری و بی‌خانمانی که در طول تاریخ آن‌ها را معذب کرده است، آزار ببینند. لرد بورج محقق شدن چنین اندیشه متعالی را منوط به وجود اعتقاد و انسجام ملی در جامعه می‌داند. گزارش بورج برگرفته از اندیشه‌های کینزی در حوزه میزان و حدود دخالت دولت در اقتصاد است (نیکوپور، ۱۳۸۴: ۱۱).

۱-۲-۳. نظام عمومی غیردولتی

نظام عمومی غیردولتی را می‌توان از جدیدترین انواع نظام‌های تأمین اجتماعی متکی بر دولت دانست که پدیده‌ای نوین در اداره بیمه‌های اجتماعی است. به‌عنوان یکی از واحدهای اداره‌کننده امور عمومی (مانند تأمین اجتماعی)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی وظیفه تأمین نیازها و ارائه خدمات عمومی را به آحاد مردم بر عهده دارند. بدیهی است که تحقق چنین هدف خطیری، فارغ از دخالت و نظارت مؤثر نهادهایی همچون دولت، امکان‌پذیر نیست. وفق اصول پذیرفته‌شده دموکراسی و اصل تفکیک قوا، تکالیف و نقش نهادها از یکدیگر مجزا شده، بنابراین از یک طرف با تفکیک وظایف و نهادهای اعمال‌کننده این وظایف از یکدیگر به‌منظور اجتناب از تجمع اختیارات در دست مرجعی واحد، مراکز مختلف سیاستگذاری بنیان نهاده شده است و از سویی سعی بر این است که نظارت دائم بر این نهادها اعمال شود و اصولاً کارکرد اصلی حقوق عمومی به‌عنوان شاخه‌ای از حقوق، نظارت و کنترل قدرت زمامداران و کارگزاران عمومی است (Ogus, A.I. & Barendt, E.M, 2000: 4).

نهادهای مجری و متولی مدیریت امور عمومی هم می‌بایست از هماهنگی لازم برخوردار باشند که نظارت از ابزارهای این هماهنگی محسوب می‌شود، زیرا همواره ممکن است مسئولان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی با این اندیشه که خدمات عمومی تحت مسئولیت ایشان در مقایسه با سایر امور و خدمات عمومی مهم‌تر است، دچار افراط و تفریط شوند. از سویی هم این امکان وجود دارد که با انجام ندادن پاره‌ای امور عمومی فرایند امور مذکور با مشکل مواجه شود (Foulkes, 1990: 44). امروزه به‌منظور اداره وظایف عمومی، مؤسساتی با شخصیت مستقل از سازمان‌های حکومت مرکزی شکل می‌گیرند. چنین مؤسساتی، برای دولت‌ها، سازوکارهای اثربخشی به‌منظور انجام نقش‌های اجرایی و عمومی تخصصی نیازمند استقلال که می‌بایست دور از هیاهوی مسائل سیاسی انجام گیرند، هستند. شایان ذکر است که الگوی همسانی در این خصوص مشاهده نشده است (Wade, 2004: 144).

۱-۲-۴. نظام مختلط

بدیهی است که امکان دارد در بعضی کشورها، نظام‌های بیسمارکی، بورجی و نظام عمومی غیردولتی به‌طور مطلق و خالص اجرا نشود و برخی دولت‌ها ترکیبی از این نظام‌ها را در ارائه خدمات بیمه‌ای خود برگزینند. در این نوع از نظام تأمین اجتماعی، در عین دریافت حق بیمه از افراد، سهمی از مالیات‌ها نیز از سوی دولت تأمین می‌شود و به آن تعلق می‌گیرد. جمهوری اسلامی ایران و برخی کشورهای اروپای مرکزی و شرقی از این نظام تبعیت می‌کنند،

بدین ترتیب که سازمان تأمین اجتماعی ایران از طریق روش مختلط، حق بیمه بیمه‌پردازان خود را جمع‌آوری می‌کند و برخی سرمایه‌گذاری‌ها را انجام می‌دهد و مستمری بازنشستگان را نیز می‌پردازد. در نظام‌های مختلط، ممکن است حساب‌های انفرادی در کنار برخی انواع طرح‌های عمومی وجود داشته باشد (همایون‌پور، ۱۳۸۶: ۸۲).

۱-۳. فلسفه استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی

از آنجا که مهم‌ترین علت ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی (نظیر سازمان تأمین اجتماعی) اداره بهتر امور عمومی است و تمامی ابزارها و لوازم موجود اعم از استقلال اداری و مالی نیز برای این منظور در خدمت این مؤسسات قرار داده شده است، از این‌رو چنانچه مفاهیمی همچون استقلال (اداری و مالی) و شخصیت حقوقی مستقل و ... به دنبال نام این مؤسسات قرار داده شده است، همه و همه برای اداره بهتر امور عمومی است (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۲۴). پس از بررسی ماهیت حقوقی سازمان تأمین اجتماعی ایران که به‌نوعی تقلیدی، تلفیقی از کشورهای غربی است، می‌توان دلایل تشکیل (فلسفه و ضرورت استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی) چنین سازمانی را در این قالب حقوقی به شرح زیر خلاصه کرد:

الف- از آنجا که وظیفه و هدف اصلی سازمان، ارائه و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی است و یکی از اصول حاکم بر بیمه‌های اجتماعی، اصل مشارکت است، از این‌رو قالب حقوقی سازمان مجری بیمه، باید به‌نحوی باشد که تمامی شرکا بتوانند در نظارت و هدایت این سازمان ایفای نقش کنند. با توجه به اینکه از شاخصه‌های مهم مؤسسات عمومی، استقلال اداری و مدیریت شورایی است، قانونگذار این قالب حقوقی را برای دستگاه اجرایی بیمه‌های اجتماعی برگزیده است.

ب- به دلیل اینکه فعالیت بیمه‌گری اجتماعی نوعی فعالیت تخصصی پیچیده، به‌منظور ایجاد تناسب و تعادل منابع مالی و تعهدات قانونی است، از این‌رو بهتر است دستگاه مجری، دارای استقلال اداری و مالی باشد تا بتواند فارغ از برخی مقررات و تشریفات خشک و دست‌وپاگیر دولتی، اقدام به تصمیم‌سازی تخصصی و استفاده از خلاقیت‌ها و ابتکارات به‌منظور دستیابی به نتایج مطلوب‌تر کند.

ج- از آنجا که ارائه خدمات بیمه‌های اجتماعی همگانی جزء وظایف و اعمال حاکمیتی دولت است و دولت در قبال آن مسئول و ضامن است، پس باید دستگاه اجرایی که این وظیفه را به نمایندگی از دولت انجام می‌دهد، از اشخاص حقوق عمومی باشد تا با استفاده از امتیازات قدرت عمومی بتواند این حق عمومی را اعاده کند و از این‌رو بهره‌مندی از امتیاز قدرت عمومی همراه با نظارت دولت از ویژگی‌های مؤسسات عمومی است.

د- در کنار وظیفه اصلی و حاکمیتی سازمان تأمین اجتماعی، وظیفه سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از ذخایر سازمان نیز بر عهده سازمان است که از جمله اعمال تصدی‌گری سازمان محسوب می‌شود. برای انجام سرمایه‌گذاری سودده و رقابت در عرصه اقتصادی باید دستگاه مجری، از استقلال اداری و مالی برخوردار بوده باشد تا بتواند با اتخاذ سیاست‌ها و راهکارهای مناسب به اهداف مورد نیاز دست یابد و به‌نوعی آینده و ثبات صندوق بیمه اجتماعی را تضمین کند.

ه- از جمله منابع مالی به‌منظور گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی، جذب کمک‌ها، اعانات، صدقات و نذورات مردم است که در این خصوص، مؤسسات عمومی با شخصیت حقوقی مستقل از دولت بهتر می‌توانند مردم را به این امر راغب کرده و این منابع را جمع‌آوری کنند، از این‌رو سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی در این امر موفق‌تر خواهد بود (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۵۸).

۱-۴. نحوه و چگونگی تأمین منابع مالی

افزایش انتظارات مردم از دولت رفاه و بالا رفتن هزینه‌های اداره تأمین اجتماعی به‌دلیل افزایش بیکاری، پیر شدن جمعیت و افزایش هزینه‌های نظام سلامت، چالش‌های جدیدی را برای نظام تأمین اجتماعی به‌وجود آورده است، به‌نحوی که امروزه بخش عظیمی از تولید ناخالص ملی کشورها صرف تأمین اجتماعی می‌شود (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۴۴). امروزه کشورهایی که اقتصاد پررونق و پیشرویی دارند و ۲۵ تا ۳۰ درصد از درآمد ناخالص ملی سالیانه خود را به تأمین اجتماعی اختصاص می‌دهند، در کشورهای نادر و کمتر توسعه‌یافته این میزان از مرز ۵ یا ۶ درصد فراتر نمی‌رود. باید بر این نکته نیز تأکید شود که تاکنون الگوی نمونه و ایده‌آلی در هیچ‌یک از کشورهای جهان برای تأمین اجتماعی به‌دست نیامده است، زیرا با رشد و تکامل جوامع، روش، اصول و راهبردهای آن نیز پیوسته در حال تغییر و تحول است (Eurostate, 1999: 47).

بسیاری از کشورهای جهان به‌منظور دستیابی به مدل مطلوب «تأمین اجتماعی» به لحاظ نقش و حدود دخالت دولت‌ها در تأمین اجتماعی پیوسته در فعالیت و تلاش‌اند. در این حوزه می‌توان از دو کشور فرانسه و استرالیا و همچنین کشورهای حوزه اسکاندیناوی نام برد که جزء کشورهایی هستند که گام‌های مهم و مؤثری برداشته‌اند. سازمان تأمین اجتماعی فرانسه متشکل از ارکان دوگانه اداری ستادی و اجرایی است. وظایف برنامه‌ریزی، نظارت و سرپرستی بر عهده بخش ستادی سازمان است. بخش اجرایی نیز مبادرت به ارائه خدمات تأمین اجتماعی و وصول حق بیمه‌های مصوب به‌صورت غیرمتمرکز در سطح منطقه‌ای و محلی می‌کند. کارگران

و کارفرمایان در فرانسه، به طور سنتی توسط مؤسسات بیمه‌های اجتماعی، مسئولیت خطیری در اداره طرح‌های تأمین اجتماعی دارند، این در حالی است که پارلمان نیز صرفاً می‌تواند برنامه‌های ذی‌ربط و هزینه‌های آن را بررسی کند، لیکن نمی‌تواند آن را کنترل کند؛ دولت نیز موافقت‌نامه چندساله‌ای را به منظور پوشش اهداف هزینه و تحقق استانداردهای خدمتی با صندوق‌های تأمین اجتماعی منعقد می‌کند که این موافقت‌نامه‌ها را باید کمیته نظارتی و مستقل کنترل کند (حاجی حسینی و همکاران، ۱۳۹۲: ۸۷). چون سازمان تأمین اجتماعی، خدمتی عمومی را اداره می‌کند، بنابراین به منظور صیانت از منافع عمومی و مراقبت از حسن استفاده از حق بیمه‌های اجتماعی، این سازمان باید توسط وزیر تأمین اجتماعی و ادارات تابعه (اداره مرکزی و مدیریت‌های منطقه‌ای امور بهسازی اماکن بهداشتی درمانی و خدمات اجتماعی)، تحت کنترل و نظارت اداری قرار گیرد. البته به دلیل خصوصی بودن نهاد تأمین اجتماعی در فرانسه که با وجود همکاری در عرصه خدمت عمومی از استقلال اداری و مالی برخوردار است، نقش و میزان دخالت دولت، محدود است (نیک‌گهر، ۱۳۹۳: ۳۴۹). نقش و مداخله دولت به دلیل خصوصی بودن نهاد تأمین اجتماعی در فرانسه که از پاره‌ای استقلال برخوردار است، با وجود همکاری در عرصه خدمات عمومی، محدود است و این دخالت توسط وزیر تأمین اجتماعی و ادارات تابعه اعمال می‌شود. برخی رژیم‌های بیمه‌ای به استثنای رژیم عمومی، ممکن است به حوزه اختیارات وزرای دیگر (صنعت، حمل‌ونقل، بازرگانی و پیشه‌وری و ...) نیز مربوط شود. وزیر اقتصاد و دارایی برحسب صلاحیتش در سرپرستی تعدادی از صندوق‌های تأمین اجتماعی نیز مشارکت می‌کند. «بازرسی کل امور اجتماعی» صندوق‌ها و خدمات را کنترل می‌کند. مدیران عامل صندوق‌های ملی رژیم عمومی با حکم وزارتی منصوب می‌شوند. برای نصب مدیر یا ذی‌حساب مالی صندوق‌های دیگر، اخذ موافقت وزیر تأمین اجتماعی الزامی است. وزیر می‌تواند در صورت مشاهده سوء مدیریت، کسری یا بی‌نظمی‌های فاحش، شوراها را منحل سازد. همچنین وزیر می‌تواند در صورتی که بی‌نظمی‌ها یا سوء مدیریت از ناحیه مدیران سازمان‌های تأمین اجتماعی باشد، آنان را عزل کند. ممکن است تصمیمات مغایر با قانون و تصمیماتی که احتمال می‌رود تراز مالی صندوق‌های بیمه‌ای را به مخاطره بیندازد، با اختیارات وزیر لغو شود. همچنین مصوبات شورای اداری صندوق‌های ملی صرفاً پس از تأیید وزیر اقتصاد و دارایی یا وزیر تأمین اجتماعی اجرایی است. در ضمن صندوق‌های تأمین اجتماعی تحت نظارت حسابرسی بازرسی کل دارایی و کنترل «دیوان محاسبات» و حساب‌رسان دولتی «خزانه‌داری» است. نظارت‌های کنونی بیشتر در جهت کنترل «پس از عملیات» است تا کنترل «پیش از عملیات» (نیک‌گهر، ۱۳۹۳: ۳۴۹).

وزارت همبستگی و بهداشت و وزارت اقتصاد و دارایی، اعمال نظارت کرده و آیین‌نامه‌های مورد نیاز را صادر می‌کند. اتحادیه ملی صندوق‌های بیمه بیماری با پزشکان در مورد توافق‌نامه مذاکره و کمک کرده و برنامه بازپرداخت هزینه‌های پزشکی را تنظیم می‌کند. آژانس مرکزی مؤسسات تأمین اجتماعی بر آژانس‌های جمع‌آوری مشترک نظارت کرده و حساب‌های مرکزی را برای انجام مشارکت اداره می‌کند (Issa, 2018: 123).

کشورهای حوزه اسکاندیناوی (سوئد، نروژ، فنلاند و دانمارک) نیز اغلب به دلیل سیاست‌های مطلوب تأمین اجتماعی شهرت دارند. این کشورها در بین ثروتمندترین کشورهای جهان هستند و در عین حال دولت، بخش چشمگیری از منابع اقتصادی خود را به صورت هدفمند در امور حمایت‌های اجتماعی مصرف می‌کند. این کشورها دارای بالاترین میزان مالیات بر درآمد به‌عنوان منبع اصلی تأمین هزینه‌های تأمین رفاه بوده‌اند. این میزان حدود دو برابر کشورهای دیگر بوده است. همچنین این کشورها دارای بیشترین هزینه‌های رفاهی‌اند (بشیریه، ۱۳۸۴: ۱۹۷).

در قاره اقیانوسیه نیز که کوچک‌ترین قاره دنیا (شامل کشورهای نظیر استرالیا و زلاندنو) محسوب می‌شود، طرح‌های تأمین اجتماعی با تنوع فراوانی از اشکال ساختاری نضج پیدا کرده است. در این کشورها، مسئولیت اداره طرح‌های تأمین اجتماعی را مستقیماً دولت بر عهده دارد. در سال ۱۹۰۸ قوانین اولیه تأمین اجتماعی شامل مستمری بازنشستگی و ازکارافتادگی استرالیا پدیدار شد و قانون جاری تأمین اجتماعی استرالیا که برنامه‌های آن شامل سیستم حمایت‌های اجتماعی و مستمری اجباری حرفه‌ای است، در سال ۱۹۹۱ مصوب شد. تأمین اجتماعی این کشور، مبلغی از آحاد جامعه دریافت نمی‌کند. کل هزینه‌های تأمین اجتماعی نیز از محل درآمدهای عمومی دولت تأمین می‌شود (Issa, 2018: 37). همچنین سیستم تأمین اجتماعی ایتالیا از طریق کمک‌هزینه‌های کارگران شاغل، کارفرمایان، کارگران مستقل و مالیات عمومی و خدمات بهداشت ملی نیز از طریق مالیات تأمین مالی می‌شود (European Commission, 2018: 7).

۲. انواع نظارت دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

۲-۱. نظارت‌های اداری دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

پس از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ۲۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۳، سازمان تأمین اجتماعی در زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی قرار گرفت (فیروزی‌مندی و احمدی، ۱۳۸۸: ۵۵). همچنین برابر «اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری»، سازمان تأمین اجتماعی زیرمجموعه «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» است و وزیر در

برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگوست و نصب و عزل مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی نیز با پیشنهاد هیأت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌گیرد. شایان ذکر است نظارت دولت (قوه مجریه) از طریق وزارت رفاه و تأمین اجتماعی بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و در اینجا سازمان تأمین اجتماعی به صورت نظارت قیمومیتی است و فقط در چارچوب قانون است. بر این اساس نظارت اداری دولت بر ساختار کلان سازمان به صورت ذیل بررسی می‌شود:

۲-۱-۱. تصویب اساسنامه

به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب دائمی اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت از اختیارات مجلس شورای اسلامی است و مجلس می‌تواند این اختیارات را حتی به صورت دائمی به دولت تفویض کند. براساس این اصل، قانونگذار در ماده ۱ قانون اصلاح تشکیل سازمان مصوب ۱۳۵۸ این وظیفه را به عهده هیأت وزیران گذاشته است. پس دولت این اختیار را دارد که چارچوب مراجع تصمیم‌گیری، اداری، مالی و نظارتی این سازمان را در قالب اساسنامه، تدوین یا اصلاح کند که خود نوعی نظارت است، البته باید توجه داشت که تدوین این اساسنامه نیز باید با توجه به ماهیت حقوقی سازمان و در چارچوب قوانین مرتبط موجود باشد.

۲-۱-۲. مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی

در بسیاری از موارد، اجرای قوانینی که در مورد تأمین اجتماعی و تعهدات سازمان به تصویب مجلس می‌رسد، مستلزم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی توسط هیأت دولت است که در خود قانون تصریح شده است و ارکان سازمان ملزم به پیروی از آنها هستند. در برخی موارد نیز قانون، سازمان را مکلف به تبعیت از مصوبات مرتبط هیأت وزیران کرده است. برای مثال در ماده ۹۶، سازمان مکلف شده است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یکبار کمتر نباشد، با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. از این رو ارکان سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود، در موارد یادشده، باید تابع مصوبات هیأت وزیران باشند یا از آنها کسب مجوز کنند. با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ به نظر می‌رسد مجلس اختیارات نظارتی وسیع‌تری را به دولت و وزارت رفاه و تأمین اجتماعی محول کرده است، از جمله ایجاد هماهنگی و انسجام بین بخش‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی و درمانی (بند «ب» ماده ۳)، نظارت بر عملکرد صندوق‌های بیمه‌ای (بند «ز»

ماده ۳)، هماهنگی حوزه‌های سه‌گانه تأمین اجتماعی با محوریت نظام بیمه‌ای (بند «ب» ماده ۶)، نظارت بر هر دو بخش دولتی و غیردولتی مرتبط با نظام جامع تأمین اجتماعی براساس معیارهای مندرج در اساسنامه آنها (بند «ح» ماده ۶)، بررسی و اصلاح اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای (بند «ح» ماده ۳ و ماده ۱۷).

۲-۱-۳. حضور نمایندگان دولت در ارکان سازمان

حضور تعدادی از وزرا یا نمایندگان دولت در شورای عالی تأمین اجتماعی نوعی نظارت اداری دولت تلقی می‌شود. علاوه بر اینکه ریاست این شورا نیز با وزیر رفاه و تأمین اجتماعی است. در حال حاضر براساس اساسنامه جاری عزل و نصب مدیر عامل نیز با تصویب هیأت وزیران است و این اختیار حاکی از نظارت یکجانبه دولت بر بالاترین مقام اجرایی سازمان است (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۱۲۴).

۲-۱-۴. تشخیص صلاحیت اعضای ارکان

براساس تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع، شرایط عضویت در تمامی سطوح ارکان، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از احراز شرایط سمت از سوی سازمان اداری و استخدامی کشور است.

۲-۲. نظارت‌های مالی دولت بر سازمان تأمین اجتماعی

استقلال مالی سازمان تأمین اجتماعی به صورت نسبی و محدود در چارچوب قوانین است، چراکه اولاً، سازمان، وکیل دولت در انجام یک امر حاکمیتی است؛ ثانیاً اموالی که در اختیار سازمان جزء اموال عمومی است و مصرف سرمایه‌گذاری آن دقت نظر و نظارت‌هایی را می‌طلبد. از این رو قانونگذار به دولت که متولی اصلی امر تأمین اجتماعی در کشور است، اختیاراتی داده است تا با نظارت و حمایت در امور مالی سازمان، این سازمان را در انجام وظیفه خود حمایت و پشتیبانی کند. از جمله این اختیارات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۲-۲-۱. نظارت بر بودجه و گزارش مالی و ترازنامه سازمان

مطابق ماده ۳۹ آیین‌نامه مالی سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ هیأت امنای سازمان) بودجه تفصیلی سازمان در هر سال مالی در مهلت مقرر قانونی براساس اهداف، برنامه‌ها و وظایف سازمان توسط معاونت اداری و مالی با رعایت دستورالعمل تهیه و تنظیم بودجه پیشنهادی، جمع‌آوری و تنظیم می‌شود و با پیشنهاد مدیر عامل و تأیید هیأت مدیره

به منظور تصویب تقدیم هیأت امنای می‌شود و مبرا از رسیدگی و نظارت مجلس و دیوان محاسبات است؛ اما دولت بر تنظیم این بودجه و ترازنامه مالی سازمان، نظارت دارد. به صورتی که براساس ماده ۱۷ قانون ساختار، نصف به اضافه یک اعضای هیأت امنای، نمایندگان دولت هستند. بنابراین نظر غالب در نظارت بودجه سازمان، نظر نمایندگان دولت است. از سوی دیگر، به موجب بند «ظ» ماده ۳ و قسمت ۳ بند «الف» ماده ۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، موظف به نظارت و ایجاد تعادل بین منافع و مصارف سازمان براساس علم محاسبات بیمه‌ای و نیز حفظ شخصیت حقوقی و استقلال منابع مالی است. این ماده بیانگر تعهد دولت در فراهم کردن سازوکارهای علمی مناسب و نیز جبران کاهش منابع مالی سازمان است. در راستای انجام همین وظیفه بند «ک» ماده ۱۶ این قانون وزارت رفاه را مکلف به بررسی و ارزیابی مستمر به منظور اطمینان از ثبات وضعیت مالی (منابع و مصارف) سازمان تأمین اجتماعی برای اجرای تعهدات جاری و آتی و ارائه گزارش‌های لازم به مراجع ذی‌ربط کرده است.

۲-۲-۲. نظارت بر سرمایه‌گذاری‌های سازمان

از دیگر نظارت‌های دولت بر اموال سازمان، نظارت بر سرمایه‌گذاری صورت‌گرفته توسط سازمان است. یکی از راه‌های این نظارت، تصویب پیشنهاد هیأت مدیره سازمان در خصوص سرمایه‌گذاری و به کار انداختن وجوه و ذخایر سازمان توسط شورای عالی است (که غالب اعضای آن را نمایندگان دولت تشکیل می‌دهند). دیگر نظارت دولت، مطابق بند «ه» ماده ۱۵ قانون ساختار نظام جامع به این صورت است که نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های سازمان توسط شورای عالی رفاه، پیشنهاد می‌شود و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید (جمالزاده، ۱۳۸۷: ۱۲۹). شایان ذکر است که این مهم در قالب مصوبه اخیر شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی با عنوان «آیین‌نامه نحوه مدیریت وجوه، ذخایر و سرمایه‌گذاری‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی فعال در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی و سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های اجتماعی و بازنشستگی کشور» مشتمل بر ۱۸ ماده و ۲۷ تبصره در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۴ به تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی رسید و در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۳۱ از سوی مقام محترم ریاست جمهوری تأیید و به منظور اجرا به صندوق‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ شد.

۲-۲-۳. نظارت بر کمک‌های مالی مردم به سازمان

به موجب بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع، کمک‌های داوطلبانه مردمی به منظور

تأمین منابع مالی دستگاه‌های فعال قلمروهای تأمین اجتماعی مجاز است، مشروط بر اینکه این امر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت گیرد و امکان نظارت نظام تأمین اجتماعی فراهم باشد. هنوز آیین‌نامه این بند از قانون تصویب نشده، اما به نظر می‌رسد منظور قانونگذار این بوده است که کمک‌های مردمی به وسیله سازوکار تعیین شده هیأت وزیران توسط خود دولت دریافت شود و با توجه به اهمیت فعالیت و نیاز دستگاه‌های فعال در قلمروهای تأمین اجتماعی (همچون سازمان تأمین اجتماعی) به آن‌ها تزریق شود.

۲-۲-۴. نظارت بر معاملات سازمان

افزون بر نظارت نمایندگان دولت در شورای عالی در مورد تصویب خرید و فروش اموال غیرمنقول سازمان، به موجب ماده ۳ اساسنامه این سازمان نیز، آیین‌نامه انجام امور مالی و معاملاتی سازمان با پیشنهاد هیأت مدیره و تأیید شورای عالی و در نهایت تصویب هیأت وزیران خواهد بود.

۲-۳. نظارت دولت بر بخش درمان سازمان

در حال حاضر می‌توان گفت علاوه بر قانون تأمین اجتماعی، قانون الزام سازمان به انجام تعهدات درمانی (مصوب ۱۳۶۸)، قانون بیمه همگانی خدمات درمانی (مصوب ۱۳۷۳) و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)، به طور مستقیم و غیرمستقیم تأثیرات تعیین‌کننده‌ای در تعهدات درمانی سازمان و نظارت دولت بر آن‌ها دارند که در ادامه به برخی نظارت‌های دولت بر اساس قوانین و آیین‌نامه اجرایی آن‌ها اشاره می‌شود:

۲-۳-۱. حضور نمایندگان دولت در ستاد نظارت

چنانکه گفتیم، مطابق ماده ۵ آیین‌نامه قانون الزام سازمان به انجام تعهدات درمانی (مصوب ۱۳۶۸) چهار نفر از اعضای ستاد نظارت بر درمان سازمان به نمایندگی از سوی دولت در این ستاد، کار نظارت و تصمیم‌گیری در مورد عملکرد بخش درمان سازمان را بر عهده دارند، این در حالی است که فقط یک نفر از نمایندگان دیگر شرکای تأمین اجتماعی در این ستاد حضور دارند؛ این مطلب حاکی از نظارت مطلق دولت در این بخش است. با توجه به تمایز مدیر عامل و رئیس هیأت مدیره در اساسنامه جدید لازم است اصلاحاتی در قانون الزام صورت گیرد، ضمن اینکه شایسته است در ارکان بخش درمان سازمان، حق نظارت، اظهارنظر و تصمیم‌گیری برای همه شرکای سازمان لحاظ شود.

۲-۳-۲. لازم‌الاجرا بودن مصوبات وزارت بهداشت و درمان در امور

بهداشتی و درمانی توسط سازمان

برابر تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع، خط‌مشی مصوب وزارت بهداشت و درمان در زمینه امور بهداشتی، درمانی، سطح‌بندی خدمات درمانی و سامانه ارجاع برای وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و قلمروهای آن لازم‌الاجراست. مطابق این تبصره، سازمان تأمین اجتماعی نیز که جزء حوزه بیمه‌ای وزارت رفاه است، باید از این مصوبات پیروی کند.

۲-۳-۳. اجرای مصوبات هیأت وزیران در مورد خدمات درمانی همگانی

براساس مواد ۸، ۹ و ۱۰ قانون بیمه همگانی خدمات درمانی مصوب ۱۳۷۳، سازمان تأمین اجتماعی موظف شده است از تصمیمات شورای عالی بیمه که به تصویب هیأت وزیران رسیده است، تبعیت کند.

۲-۳-۴. تأیید صلاحیت برخی مسئولان بخش درمان سازمان توسط

مقامات دولتی

طبق ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون الزام، رؤسای واحدهای درمانی و بیمارستان‌های سازمان به پیشنهاد معاون درمان سازمان و با تأیید و حکم مسئولان وزارت بهداشت و درمان خواهد بود. همین‌طور طبق بند «الف» تبصره ۱ قانون الزام سازمان، صاحب جمع اموال و مسئول امور مالی هر یک از واحدهای درمانی و بیمارستانی سازمان به پیشنهاد مدیر عامل و تأیید وزارت بهداشت و درمان خواهد بود. البته به نظر می‌رسد با توجه به تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون ساختار جامع از این پس این اختیارات به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی واگذار شده است.

۳. مصادیق حدود دخالت دولت در سازمان تأمین اجتماعی

عمده‌ترین مصادیق مستخرج از برخی قوانین و مقررات را که تأییدکننده حدود دخالت دولت در تأمین اجتماعی است، می‌توان در عناوین زیر خلاصه کرد:

۳-۱. تأمین اجتماعی به‌عنوان خدمتی عمومی

مطابق اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۳، ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۴۰ فلسفه وجودی دولت در حقوق اداری ایران، ارائه خدمات عمومی است. این اصول دلالت بر این موضوع دارند که مبنای حقوق اداری در قانون اساسی، نظریه خدمات عمومی است و این نظریه مهم‌ترین مبنای حقوق اداری محسوب می‌شود. در چارچوب این اصول، خدماتی چون تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی، درمانی، بیمه و... بیان شده‌اند (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۳).

مشروعیت دولت وابسته به میزان خدمات عمومی است که انجام می‌دهد. برخی اصول از جمله اصل برابری و رایگان بودن خدمات عمومی در قانون اساسی ایران به‌صراحت آمده است (محمدنژاد، ۱۳۹۵: ۱۰۴).

۲-۳. اعمال حاکمیت دولت

به موجب احکام مصرح در قانون اساسی و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مجلس و به‌ویژه دولت حق دخالت در منابع و مصارف سازمان تأمین اجتماعی را خارج از اصول و قواعد بیمه‌ای ندارند. اختیارات دولت در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشخص است و در همان قانون تصریح شده است که اگر تصمیمات دولت برای سازمان بار مالی داشته باشد یا هزینه‌ها و مصارفی را علاوه بر گذشته و مغایر با اصول و قواعد و محاسبات بیمه‌ای به سازمان تحمیل کند یا منابع آن را کاهش دهد، می‌بایست قبل از اجرا، بار مالی معادل آن توسط دولت، تأمین و به سازمان پرداخت شود. همچنین برابر «ماده ۷۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵» تصمیمات و مصوبات هیأت‌های امانا و مراجع و مقامات اجرایی و دستگاه‌های اجرایی به استثنای احکام قضایی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت است، در صورتی قابل اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی‌ربط تأمین شده باشد و ایجاد و تحمیل هرگونه بار مالی مازاد بر ارقام مندرج در قوانین بودجه سنواتی یا صندوق ذی‌ربط ممنوع است، در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت از سوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نیست. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یادشده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌ها غیرقابل پذیرش است. مسئولیت اجرای احکام این ماده بر عهده رؤسای دستگاه‌ها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.

مطابق اصل ۲۹ قانون اساسی در ایران نیز تأمین اجتماعی برای همه افراد جامعه یک حق و برای دولت یک تکلیف دانسته شده است و علاوه بر سند چشم‌انداز بیست‌ساله، در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی از جمله تبصره ۱ ماده ۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی جزء وظایف حاکمیتی دولت برشمرده شده است. بدیهی است که تأمین اجتماعی

به‌عنوان یک وظیفه حاکمیتی وظیفه خاص و غیرقابل انتزاع دولت است و مدیریت بر این بخش نمی‌تواند به‌کلی از دولت منفک شود. هرچند در طراحی ساختارهای کلان و نظام‌های مدیریتی تأمین اجتماعی می‌توان و باید از مشارکت و نظارت مؤثر کارفرمایان و بیمه‌شدگان بهره گرفت. البته درگذشته چنین سازوکاری از طریق شورای عالی تأمین اجتماعی وجود داشته و نظارت مثبت تشکلهای کارفرمایی و کارگری نسبت به آن ساختار مؤید اثربخشی آن است. درحالی‌که با تصویب ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و اصلاحیه بعدی آن (مصوب اسفند ۱۳۸۸) آن سازوکار به‌کلی لغو و نقش دولت در هیأت امنای تأمین اجتماعی پررنگ‌تر شده است.

۳-۳. تضمین تعهدات

بنابر «اصل تضمین»، دولت ضمانت تمامی تعهدات و تکالیف صندوقها، سازمانها و نهادهای تأمین اجتماعی را عهده‌دار است که در این موارد پرداخت حق بیمه سهم دولت یا کمک خاص دولت باید از محل درآمدهای عمومی و مالیات محقق شود و در بودجه سالانه اعتبار لازم برای آن کنار گذاشته شود (بادینی، ۱۳۸۶: ۱۴۷) و دولت باید در هر حال هزینه نظام تأمین اجتماعی را بپردازد. البته از طریق نظام بیمه‌ای، خود افراد نیز مشارکت می‌کنند، اما امکان مشارکت افراد به معنای سلب مسئولیت از دولت نیست. دولت باید بخشی از حق بیمه در نظام بیمه‌ای را بپردازد. همچنین در نظام حمایتی مستقیماً هزینه‌ها را تأمین می‌کند، همچنین ممکن است در نظام بیمه‌ای صندوقهای تأمین اجتماعی با بحران مواجه شوند و نتوانند به تعهداتشان عمل کنند.

چنانچه سازمان تأمین اجتماعی که مهم‌ترین سازمان ارائه‌دهنده بیمه‌های اجتماعی در ایران است، دچار بحران مالی شود و از عهده ارائه خدمات به بیمه‌شدگان برنیاید، دولت مسئولیت برقراری کمک‌های قانونی به بیمه‌شدگان مذکور را بر عهده خواهد داشت. براساس اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت مکلف است رأساً یا از طریق مشارکت با مردم در برقراری تأمین اجتماعی اقدام کند، ازاین‌رو بیمه‌های اجتماعی، نظامی است که در چارچوب آن، دولت (با مشارکت مردم، کارفرمایان و کارگزاران) به اجرای تعهدات و تکالیف قانونی خود در برقراری مزایای تأمین اجتماعی اقدام می‌کند. این معنا که به‌خوبی از اصل ۲۹ قانون اساسی استنباط می‌شود نیز در بند «د» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مجدداً به‌صراحت تأکید شده است. بند اخیرالذکر، مشارکت بخش غیردولتی - و از جمله مشارکت خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته - را از جمله اصول و سیاست‌های ساختار نظام جامع تلقی کرده است که در سطوح سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا و ارزشیابی جریان

خواهد داشت، ولی در ذیل بند «د» ماده ۶ قانون اخیرالذکر تبیین شده است که «این مشارکت به معنای رفع مسئولیت از دولت نیست و دولت در همه حال، مسئولیت تأمین اجتماعی را عهده‌دار است». همچنین بند ۳ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، نهادها، مؤسسات، سازمان‌ها و صندوق‌های اصلی هریک از قلمروهای «بیمه‌های اجتماعی» را از جمله ارکان نظام جامع تأمین اجتماعی تلقی کرده‌اند که تکلیف اداره منابع این نظام، اعم از یارانه‌های تخصیصی از سوی وزارتخانه و منابع عمومی و همچنین منابع حاصل از مشارکت شرکای خود یا تصدی وظایف اجرایی در قلمروهای مذکور را به نمایندگی از دولت عهده‌دار است. تصویب قوانین مختلف و متعددی که تکالیف خارج از ساختار نظام بیمه‌های اجتماعی و علم محاسبات بیمه‌ای و وظایف فوق‌العاده‌ای را بر عهده سازمان تأمین اجتماعی می‌نهد، لزوم توجه به اصل تضمین دولت را بیشتر می‌کند. با امعان نظر به این اصل، در شمول اصل ۷۵ قانون اساسی بر مصارف و منابع سازمان تأمین اجتماعی نیز تردید نمی‌توان کرد. براساس این اصل: «پیشنهادات، اصلاحات و طرح‌های قانونی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به افزایش هزینه عمومی یا کاهش درآمد عمومی منجر می‌گردد، در صورتی قابل طرح در مجلس شورای اسلامی است که در آن، طریق جبران این کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز تعیین گردد». از این رو سازمان تأمین اجتماعی با آنکه براساس ماده‌واحد فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۷۳) در جرگه مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شود، لیکن از نظام و ساختار اداری کشور خارج نیست و در زمره دستگاه‌های اجرایی به حساب می‌آید و پیشی گرفتن مصارف سازمان بر منابع آن در نتیجه متوجه دولت خواهد بود و تعهدات سازمان مذکور نیز، چنانکه گفته شد، در تضمین دولت است (عراقی، ۱۳۸۶: ۱۰۹).

۳-۴. تحقق مشارکت

اصل مشارکت به‌عنوان یکی از اصول حاکم بر نظام تأمین اجتماعی نیز به‌عنوان یکی دیگر از مصادیق میزان و نقش دولت در تأمین اجتماعی قابل طرح است. مشارکت که معمولاً با واژه «جمعی» یا «همگانی» به‌صورت ترکیب «مشارکت جمعی» یا «مشارکت همگانی» به‌کار می‌رود، بارزترین سازوکار دولت دموکراتیک به‌منظور تأمین دموکراسی در نظام‌های سیاسی است. اصل مشارکت که در بندهای «د» و «ه» ماده ۶ قانون ساختار جامع رفاه مورد توجه قرار گرفته است، حلقه اتصال آن در مفهوم عام آن به نظام حقوقی تأمین اجتماعی، درج حقوق تأمین اجتماعی در زمره حقوق عمومی است. از این منظر اصل مشارکت در مفهوم اختصاصی آن در نظام

حقوق تأمین اجتماعی مشارکت و نظارت حقیقی تمامی مشمولان تأمین اجتماعی در روند تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و مدیریت کلان و خرد نظام تأمین اجتماعی با توسل به سازوکارهای قانونی است (بادینی و پشت‌دار، ۱۳۸۸: ۳۰۸).

اصل مشارکت، خود مقدمه اصل «استقلال نظام تأمین اجتماعی» است؛ بدین صورت که اعمال قدرت عمومی در مجاری اجتماعی از طریق دو سامانه صورت می‌گیرد؛ سامانه متمرکز که جریان یکسویه، آمرانه و غیرمنعطف قدرت سیاسی و اداری در واحدهای انسانی است و سامانه غیرمتمرکز که تعدیل و توزیع قدرت از طریق سرشکن کردن آن در نهادهای غیرملی و غیردولتی است. به عبارت دیگر، تمرکززدایی، رویکردی کثرت‌گراست که با تأسیس شخصیت‌های حقوقی متنوع به اعمال قدرت عمومی می‌پردازد و بر آن نظارت می‌کند. منشأ تأسیس این شخصیت‌های حقوقی مستقل، قانونی است که حاکمیت عمومی از طریق مراجع ذیصلاح تصویب کرده است و این معنای اصل قانونی بودن در مرحله تأسیس است. پس از تأسیس، مرحله اعمال قدرت عمومی فرا می‌رسد. از دیدگاه حقوق عمومی، مرحله انتقال قدرت از کانون مرکزی اقتدار (اعم از مجالس، وزارتخانه‌ها، مقامات و غیره) به نهادهای حقوقی مستقل بسیار حائز اهمیت است. انتقال قدرت به لحاظ کارکردی بدین معناست که اعمال قدرت عمومی از مجرای شخصیت‌های حقوقی با انتقال بخشی از قدرت از کانون مرکزی اقتدار به این نهادها صورت می‌گیرد. لیکن آنچه به اعمال این قدرت حقانیت و مشروعیت می‌بخشد، تبدیل این قدرت از طریق سازوکارهای اداری به صلاحیت است. در واقع صلاحیت، اختیاری است که مقنن به نهادها و شخصیت‌های حقوقی مستقل در اعمال بخشی از قدرت عمومی اعطا می‌کند. سازوکارهای اصلی عدم تمرکز، سازمان‌ها و نهادهای مستقل از دولت است و از همین جا پیوند اصل استقلال نظام تأمین اجتماعی با اصل مشارکت روشن می‌شود. چه تأسیس این سازمان‌ها و نهادهای مستقل تنها با امکان مشارکت میسر می‌شود؛ سازمان‌ها و نهادهایی که دارای استقلال مالی و اداری‌اند (بادینی و پشت‌دار، ۱۳۸۸: ۳۱۰).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نتایج پژوهش نشان می‌دهد که در برخی کشورها، استقلال اداری، مالی و عدم تمرکز تأمین اجتماعی، اقبال یافته است و در برخی دیگر، تمایل بیشتری به کنترل مرکزی همه فعالیت‌ها در بخش دولتی وجود دارد. اگرچه شرایط کنونی جهان بیانگر آن است که در سراسر دنیا توافقی‌های نهادی بسیار گسترده‌ای به‌منظور ارائه چارچوبی یکسان برای اداره تأمین اجتماعی حاصل شده و این ترتیبات در بیشتر موارد به اثربخشی و کارآمدی در نظام‌های تأمین اجتماعی انجامیده است، لیکن باید گفت آنچه در یک کشور قابلیت اجرا دارد و اثربخش است، ضرورتاً

ممکن است در کشور دیگر آن‌طور که باید، عمل نکند. مدل و الگوی مخصوص، استاندارد، یکسان و مشترکی، برای ساختار سازمانی و تشکیلات اداری نظام تأمین اجتماعی همه کشورها وجود ندارد و بنا به شرایط اقتضایی کشورهای مختلف جهان، ساختارها و الگوهای متفاوتی برای موقعیت‌های خاصی کاربرد دارند و ساختار سازمانی بیشتر نظام‌های امروزی تأمین اجتماعی بیشتر برای برآورده ساختن مقتضیات و نیازهای خاصی در زمان خاصی براساس ملاحظات تاریخی، سیاسی و اجتماعی بنا شده است. همچنین با توجه به مفهوم اعمال حاکمیت و ویژگی‌های آن مانند تضمین نفع عمومی، رجحان بر منافع فردی و خارج بودن آن از چارچوب توافقات خصوصی و با امعان نظر به حقوق بیمه‌های اجتماعی از جمله اجباری بودن، طبق قانون و بنا به مصالح عمومی بودن آن، عدم پایه‌گذاری آن براساس سود مادی، استمرار، تداوم و غیرقابل تعطیل شدن آن و تضمین آن توسط دولت، می‌توان نتیجه گرفت که بیمه‌های اجتماعی جزء اعمال حاکمیت دولت است و فقط این دولت یا نمایندگان دولت هستند که می‌توانند به برقراری بیمه‌های اجتماعی اقدام کنند. بر این اساس در اغلب کشورهای جهان نیز، ایجاد این نهاد را دولت‌ها به‌عنوان جزئی از وظایف خود تقبل کرده‌اند. بدیهی است که اشخاص و مؤسسات حقوق خصوصی نیز بدون نظارت دقیق دولت و شرایط خاص، قادر به انجام این عمل حاکمیتی دولت نیستند. به‌عبارت دیگر، بیمه‌های اجتماعی از جمله اعمال حاکمیتی دولت است و اداره و اجرای آن باید توسط قدرت حاکمه، دولت یا تحت نظارت دقیق دولت انجام گیرد؛ از سوی دیگر، با توجه به تأمین منابع اولیه مالی بیمه‌های اجتماعی از طریق اصل مشارکت حداکثری مردم (کارفرما و کارگر) و الزامات فعالیت بیمه‌گری (برخی امور تخصصی و فعالیت‌ها در قالب حقوق خصوصی چون سرمایه‌گذاری)، اداره این امور می‌بایست با مشارکت گروه‌های ذی‌نفع در بیمه‌های اجتماعی و در برخی موارد فارغ از مقررات حقوق عمومی و اداری و در قالب حقوق خصوصی انجام پذیرد. بنابراین می‌بایست قانونگذار نهادی را مسئول اداره و اجرای این امور کند که قالب حقوقی آن بتواند جمع بین اقتضائات مذکور را ایجاد کند. از این‌رو سازمان تأمین اجتماعی با قالب حقوقی «مؤسسه عمومی غیردولتی» به نمایندگی از دولت متولی اداره امور بیمه‌های اجتماعی است. از خصوصیات این قالب حقوقی این است که از یک طرف این سازمان از جمله نهادهای حقوق عمومی و برخوردار از قدرت حاکمه دولت است و از سوی دیگر، دارای استقلال اداری و مالی از مقررات عمومی و شخصیت حقوقی مستقل از دولت است. مدیریت آن به‌صورت شورایی است و براساس استقلال اداری و مالی آن باید مقررات مربوط به چگونگی مدیریت و انجام تکالیف سازمان در چارچوب قانون در این شورا وضع شود.

با توجه به وظیفه اصلی تأمین اجتماعی که انجام یک امر عمومی و حاکمیتی را بر عهده دارد و در راستای انجام آن دارای اختیارات و قدرت حاکمیتی است، لازم است نظارت‌هایی از سوی دولت (قوای سه‌گانه) بر این نهاد صورت گیرد؛ این نظارت‌ها باید در چارچوب موازین قانونی انجام گیرد. به نظر می‌رسد با امعان نظر به هویت سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان یک «مؤسسه عمومی غیردولتی» و خصوصیتی که برای این‌گونه اشخاص برشمرده شد (از جمله استقلال اداری و مالی و فارغ بودن از مقررات عمومی دولت) و با حفظ جایگاه واقعی این سازمان و همیاری بخش خصوصی در پاره‌ای وظایف اجرایی آن، می‌توان انتظار انجام این وظیفه حاکمیتی دولت را با کمیت بیشتر و کیفیت بهتر در سطح عمومی جامعه برآورده کرد. در ادامه پیشنهادهای کاربردی به‌منظور تحقق استقلال اداری و مالی سازمان در قالب جدول ۲ ارائه می‌شود:

جدول ۲. پیشنهادهای کاربردی حقوقی

ردیف	عنوان پیشنهاد	توضیحات	ماده جایگزین / شرح پیشنهاد
۱	اصلاح موادی که هر یک به‌نوعی استقلال اداری و مالی سازمان تأمین اجتماعی را نقض کرده است	در ماده ۹۶، سازمان مکلف شده است میزان کلیه مستمری‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان را در فواصل زمانی که حداکثر از سالی یک بار کمتر نباشد با توجه به افزایش هزینه زندگی با تصویب هیأت وزیران به همان نسبت افزایش دهد. از این‌رو ارکان سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود، در موارد یادشده، باید تابع مصوبات هیأت وزیران باشند یا از آنها کسب مجوز کنند.	در ماده ۹۶، با تصویب هیأت امنای یا شورای عالی تأمین اجتماعی به همان نسبت از آنها کسب مجوز کنند.
		به‌نوعی بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع؛ کمک‌های داوطلبانه مردمی به‌منظور تأمین منابع مالی دستگاه‌های فعال قلمروهای تأمین اجتماعی مجاز است مشروط بر اینکه این امر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت گیرد و امکان نظارت نظام تأمین اجتماعی فراهم باشد. هنوز آیین‌نامه این بند از قانون تصویب نشده است، اما به نظر می‌رسد منظور قانونگذار این بوده است که کمک‌های مردمی به‌وسیله سازوکار تعیین‌شده هیأت	به‌نوعی بند «ه» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع؛ طبق تصمیمات هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی صورت گیرد و به آنها تزریق شود.

	وزیران توسط خود دولت دریافت و با توجه به اهمیت فعالیت و نیاز دستگاه‌های فعال در قلمروهای تأمین اجتماعی (همچون سازمان تأمین اجتماعی) به آنها تزریق شود.		
چنین ترتیبی معارض با اصل سه‌جانبه‌گرایی در بیمه‌های اجتماعی است و عملاً اداره صندوق‌ها را به اعضای پیشنهادی وزیر رفاه و تأمین اجتماعی محول می‌کند. پیشنهاد می‌شود نمایندگان دولت، کارگر و کارفرما، هر یک به‌طور مساوی، حق رأی داشته باشند.	بند «الف» ماده ۱۷ که ترکیب شورا، مجمع یا هیأت امنای نهادهای تأمین اجتماعی را تعیین کرده و انتخاب نصف به‌علاوه یک اعضای آنها را به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تصویب هیأت وزیران دانسته است.		
---	سازمان تأمین اجتماعی «مؤسسه عمومی غیردولتی» و به لحاظ ساختاری، دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال اداری و مالی است، از این رو می‌بایست با قواره و شاکله ساختار عدم تمرکز اداری منطبق باشد و از ویژگی‌ها و خصوصیات سیستم عدم تمرکز اداری نیز برخوردار شود.	طراحی مجدد ساختار سازمانی تأمین اجتماعی با رویکرد عدم تمرکز اداری	۲
---	برابر قانون، حکم مدیر سازمان می‌بایست توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تأیید شود، از این رو نمایندگان کارگر و کارفرما نقش چندانی در نصب مدیر عامل ندارند.	عزل و نصب مدیر عامل سازمان با رویکرد سه‌جانبه‌گرایی واقعی (عزل و نصب مدیر عامل توسط تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و نماینده دولت)	۳

منابع

الف) فارسی

۱. بادینی، حسن (۱۳۸۶)، «جایگاه حقوق تأمین اجتماعی در نظام حقوقی»، فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی، ش ۳۰، ص ۱۲۰
۲. بادینی، حسن؛ پشت‌دار، حسین (۱۳۹۲)، «نظام حقوقی تأمین اجتماعی؛ گذار از دولت رفاه به ایده حکمرانی مطلوب»، فصلنامه علمی پژوهشی تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ش ۶۱، ص ۳۰۸
۳. پیترز، دنی (۱۳۸۸)، «تأمین اجتماعی (مقدمه‌ای بر اصول اساسی)»، ترجمه فراز فیروزمندی و سمیره احمدی، تهران: شهر دانش.
۴. جمال‌زاده، مهدی (۱۳۸۷)، مبانی، جایگاه و وظایف سازمان تأمین اجتماعی در حقوق اداری ایران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۵. حسینی پوراردکانی، سید مجتبی (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران: جنگل، چ اول.
۶. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ کاظمی، داود (۱۳۹۱)، بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دوره ۳، ش ۵، ص ۲۳.
۷. عراقی، سید عزت‌اله و همکاران (۱۳۸۶)، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهشی سازمان تأمین اجتماعی، چ اول.
۸. عصمتی، زینب (۱۳۸۸)، بررسی اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۹. محمدنژاد، حیدر (۱۳۹۵)، «نظریه خدمت عمومی و اصول حاکم بر آن در قوانینی و رویه قضایی ایران»، دوفصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، سال سوم، ش ۱۰، ص ۱۰۴
۱۰. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: دادگستر.
۱۱. نعیمی، عمران؛ جوان جعفری، محمدرضا؛ فدایی‌جویباری، حمید؛ قاسمی، محسن؛ رضوانی منفرد، احمد؛ رشوند بوکانی، مهدی؛ جعفری، زهرا؛ طباطبایی حصار، نسرین (۱۳۸۹)، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، تهران: جنگل، چ دوم.
۱۲. نصیری، مرتضی (۱۳۸۲)، مبانی حقوق تأمین اجتماعی در ایران، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، چ اول.
۱۳. نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا (۱۳۹۴)، حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه

بیمه‌ای، تهران: سمت، چ دوم.

۱۴. نیکوپور، حسام (۱۳۸۴)، «طبقه‌بندی نهادی نظام‌های مختلف تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال ششم، ش ۲۲، ص ۹-۱۱.
۱۵. وصالی، سید سعید؛ صفری شالی، رضا؛ معیری، مجتبی (۱۳۹۴)، «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (بررسی مسائل موجود در تدوین، تصویب و اجرا و مشکلات)»، فصلنامه پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، سال اول، ش ۳.
۱۶. همایون‌پور، هرمز (۱۳۸۶)، تأمین اجتماعی در ایران و جهان، تهران: مؤسسه عالی پژوهشی تأمین اجتماعی، چاپ اول، چاپ دوم.

ب) لاتین

27. Eurostate, Basic (1992), **statistics of community**, 2 Th, Edition, Averating the old Adges crises. Apendix, Living conditions in Europe. European commission, Luxemburg.
28. European Commission (2018), **Directorate-General for Employment**, Social Affairs and Inclusion, Directorate C — Social Affairs, Unit C.2 — Modernisation of social protection systems Contact: Valdis Zagorskis, E-mail: Valdis.ZAGORSKIS@ec.europa.eu B-1049 Brussels, Your social security rights in Italy.
29. Foulkes, David Llewelin (1990), **Administrative Law**, London, Butterworth Press, Seven Ed.
30. **International Labour Office (1992)**, Social Security (A Workers' education guid), Geneva
31. **Issa (2018)**, Social Security Programs throughout the World, **Australia, Asia & Pacifis**.
- International Labour Organization (2019), **World Social Protection Report 2017–19**, Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals.
- 32-Matt, Jean-Luc (2001), **Social Security: Organization financement**, L.G.D.J.,
- 33.Ogus,A.I. & Barendt, E.M, (2000), **The Law of Social Security, Third edition**, Third Cumulative Supplement, Butterworths Low, London, pp.4-87.
- 34.Tauran, Thierry (2000), **Droit de la Securite Sociale**, Presses Universitaires de Grenoble.
35. Wade (H.W.R) Henry Wiliam rawson, (2004), **Administrative Law**, New York, Oxford University Press, ninth Ed.
- 36.Wikeley, N J & Ogus (2002), An I, **The Law of Social Security**, Fifth edition, Butterworths, London.

References

1. Hoseini poor Ardakani, Sayed Mojtaba (2010), **Legal System ruled on Non-governmental public intites**, Jungle pub.
2. Peters, Dany (2009), **Social Security**, translator Firouzmandi, Faraz, Ahmadi, Samireh, Shahredanesh pub.
3. Araghi, Sayed Ezatollah and others (2007), **Introduction in Social Security Law**, Social Security Organization Research Institute.
4. Musazade, Ebrahim (2012), **Administrative Law**, Dadgostar pub.
5. Naemi, Omran and Others (2010), **Social act in actual legal system**, Jungle pub.
6. Nasiri, Morteza (2003), **Bases of Social Security Law in Iran**, Social Security Organization Research Institute.
7. Naemi, Omran; Parto, Hamidreza (2015), **Social Security with emphasis on Insurance part**, Samt pub.
8. Homayonpoor, Hormoz (2007), **Social Security in World and Iran**, Social Security Organization Research Institute.
9. Badini, Hasan (2007), "the status of social security rights in the legal system", **Quarterly Journal of Social Security**, No. 30, p 120.
10. Badini, Hasan; Poshtdar, Hosein (2013), "Legal system of Social Security", **Quarterly Journal of Law Researches**, No. 61, p 308.
11. Rezaeezade, Mohamadjavad, Kazemi, Davoud (2012), "Recognition of the theory of "public services" and the principles governing it in the Constitution of the Islamic Republic of Iran", **Quarterly Journal of contemporary Legal researches**, No. 5, p 23.
12. Mohamadnejad, Heydar (2016), "Theory of Public Service and its Principles in Iranian Laws and Judicial Procedure", **Journal of Administrative Law**, Third Year, No. 10, p.104
13. Nikopour, Hesam (2005), "Institutional Classification of Different Social Security Systems", **Social Security Quarterly**, Year 6, No. 22, p.
14. Vesali, Seyed Saeed; Safari Shali, Reza; Moayeri, Mojtaba (2015), "The law of the structure of the comprehensive system of welfare and social security (review of existing issues in the formulation, approval and implementation and problems)", **Quarterly Journal of Social Work**, First Year, No. 3.
15. Jamalzadeh, Mehdi (2008), **Principles, position and duties of the Social Security Organization in Administrative Law of Iran**, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran.
16. Esmati, Zeinab (2009), **A Study of the Principles of Social Security Law**, M.Sc. Thesis, Faculty of Law, Farabi Campus, University of Tehran.

حقوق اساسی نانوشته؛ درسی فراموش شده

سید ناصر سلطانی^{*۱}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۶/۲۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.234

چکیده

ابوالفضل قاضی، استاد حقوق اساسی دانشگاه تهران، با تدوین رساله حقوق اساسی و نهادهای سیاسی و ترجمه دو اثر از مورس دوورژه با عنوان اصول علم سیاست و جامعه‌شناسی سیاسی، راه متمایزی را نسبت به استادان پیشین حقوق اساسی در ایران آغاز کرد؛ بدین ترتیب کوشش قاضی در گسست با آثار پیشینیان بود. در این راه نو رابطه میان حقوق اساسی و علوم سیاسی نمایان بود؛ به‌ویژه او روی بحث دشواری مانند حقوق اساسی نانوشته انگشت گذاشت و در جای‌جای اثر خود بر آن تأکید کرد. اگرچه راه قاضی تحت تأثیر مورس دوورژه بود، در مباحثی فاصله خود را با او حفظ کرد. روش‌شناسی دوورژه در حقوق اساسی و درهم آمیختن مرزهای آن با علوم اجتماعی، انتقادهای بسیاری را در محافل حقوق اساسی فرانسه در پی داشت. قاضی از این معایب رویکرد دوورژه غفلت کرده بود و از این‌رو راه مخاطره‌آمیزی پیش پای حقوق اساسی ایران گذاشت؛ هرچند کوشید مفهوم حقوق اساسی نانوشته را وارد نظریه حقوق اساسی ایران کند. امروز پس از سه دهه از تدوین رساله قاضی در حقوق اساسی تلاش او به بازبینی نیاز دارد تا نظریه حقوق اساسی بتواند با طرح دوباره موضع او در چنین بحثی را تجدید کند. حقوق اساسی ایران با نقد و بررسی آثار گذشتگان خواهد توانست تا چیزی بر سنت مشروطه‌خواهی بیفزاید.

واژگان کلیدی: ابوالفضل قاضی، جامعه‌شناسی سیاسی، حقوق اساسی نانوشته، علوم سیاسی، مورس دوورژه.



مقدمه

حقوق اساسی ایران در دهه‌های گذشته و حتی می‌توان گفت از آغاز نخستین درسنامه‌های آن، جایی برای قواعد نانوشته حقوق اساسی نشناخته است، اما در آثار و نوشته‌های برخی استادان حقوق اساسی و همچنین برخی اهل نظر، که به این حوزه علاقه نشان داده‌اند، تصریحات و اشاراتی آمده است. تدوین این دیدگاه‌ها می‌تواند تجدید مطلع چنین بحثی باشد و به‌عنوان سابقه و پیشینه چنین فکری، در ایران، معرفی شود. تدوین و معرفی دیدگاه‌های پیشینیان در این باره از یک سو نقطه عزیمتی برای تجدید چنین مباحثی است و از سوی دیگر، ما را از طرح مقدماتی که پیشتر مطرح شده است، بی‌نیاز می‌کند و بدین ترتیب نشان می‌دهد که چنین بحثی در میان استادان فن بی‌سابقه نبوده و این موضوع از منظر استادان پیش‌کسوت به دور نمانده است.

رویکرد غالب در حقوق اساسی ایران این است که خود را به متون قوانین نوشته و به‌ویژه متن قانون اساسی محدود کرده و به راهی رفته است که گویا می‌توان حقوق اساسی را تنها در اصول قانون اساسی و مواد قوانین نوشته یافت. دیدگاه ابوالفضل قاضی به‌وضوح در برابر چنین دریافتی از حقوق اساسی است؛ او می‌نویسد: «شناخت حقوق اساسی یک کشور اگر فقط بر مآخذ قوانین آن کشور صورت گیرد، پژوهنده را به بیراهه و انحراف از واقع می‌کشاند، درحالی‌که بررسی بُعد حقوق در روشنایی عمل و واقعیات، بُعد درست‌تر و اطمینان‌بخش‌تری به مطالعه می‌بخشد» (قاضی، ۱۳۷۳: ۱۳). شایسته است حقوق اساسی امروز ایران به چنین درسی که قاضی بیش از استادان دیگر حقوق اساسی بر آن تأکید می‌کرد، توجه بیشتری نشان دهد. این تشخیص قاضی، با رعایت ملاحظاتی، می‌تواند یکی از نارسایی‌های مهم نظریه حقوق اساسی در ایران را رفع کند. این بخش از درس‌های قاضی با توجه به راهی که حقوق اساسی ایران در پیش گرفته است، امروز، اهمیت بیشتری یافته تا محل توجه و تأمل باشد.

ابوالفضل قاضی در جای‌جای آثارش و در مخالفت با دیدگاهی که حقوق اساسی را دانشی می‌داند که «قواعد مندرج در قانون اساسی را بررسی می‌کند»، می‌نویسد: «منحصر کردن حقوق اساسی به قانون اساسی دارای اشکالات عمده‌ای است». او در بیان این اشکالات می‌نویسد: «حجم اصول و قواعد مندرج در قانون اساسی از جامعه‌ای به جامعه دیگر فرق می‌کند. قانون اساسی سال ۱۸۷۵ فرانسه فقط نه اصل داشت. در سال ۱۸۷۹ یک اصل از آن کاسته شد و در سال ۱۹۲۶ اصل جدیدی بر آن علاوه گردید. در صورتی‌که حقوقدانان فرانسه برای بررسی حقوق اساسی این کشور فقط به این اصول اکتفا می‌کردند

آیا می‌توانستند ابعاد رژیم سیاسی این کشور را به طریق همه‌جانبه‌ای مورد مطالعه قرار دهند؟ طبعاً پاسخ منفی است». ابوالفضل قاضی در ادامه این بحث معایب و نارسایی‌های محدود کردن حقوق اساسی به قانون اساسی را نقد می‌کند (قاضی، ۱۳۷۳: ۱۴).

بدین ترتیب می‌بینیم که قاضی دیدگاه فراخ‌تر و گسترده‌تری به حقوق اساسی داشته است: «هرگز نمی‌توان بدون عنایت به فلسفه حقوق، تاریخ، اقتصاد، مردم‌شناسی اجتماعی، روان‌شناسی اجتماعی، علم آمار، و نظایر آن تصویری دقیق از حقوق اساسی ارائه داد. ... شناخت کم و بیش دقیق حقوق اساسی، دیدی گسترده در علوم اجتماعی به‌ویژه علوم سیاسی می‌طلبد». او در میان دانش‌هایی که نقش مهمی در فهم حقوق اساسی دارند، جایی هم به تاریخ می‌دهد: «حقوقدان اساسی از رجوع به تاریخ به‌ویژه تاریخ سیاسی و تاریخ عقاید سیاسی ناگزیر است. زیرا برای شناخت قواعد حقوقی در زمان حال باید فرایند تکاملی آن‌ها را از زمان شکل‌گیری، تا تحول و استقرار دنبال کند. ریشه هر قاعده حقوقی در گذشته است، هرچند که محصول آن در زمان حال، موردنظر باشد. به گفته ساوینی «نسج حقوق دست‌بافت گذشته یک ملت است»؛ لذا حقوق اساسی نمی‌تواند بی‌توجه به مسیر شکل‌گیری قواعد اساسی «تاریخ قوانین اساسی» یا ریشه‌یابی نهادها «تاریخ نهادهای سیاسی» یا پشتوانه عقیدتی نظام‌ها «تاریخ عقاید سیاسی» مطالب موردنظر خود را به‌گونه‌ای مطلوب بررسی کند» (قاضی، ۱۳۷۳: ۱۲).

برای دیدگاه ابوالفضل قاضی در حقوق اساسی نانوشته می‌توان عناصری را شناسایی کرد و این عناصر را اجزای سازنده فکر او در حقوق اساسی نانوشته شناخت. هریک از این اجزا یکی از اضلاع فکر او در این باره است. این عناصر عبارت‌اند از ۱. رابطه حقوق اساسی با علوم سیاسی، ۲. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی و ۳. رابطه حقوق اساسی با جامعه‌شناسی سیاسی. در ادامه هریک از این اجزا در نسبت با حقوق اساسی نانوشته، در اندیشه ابوالفضل قاضی، بررسی می‌شود.

۱. رابطه حقوق اساسی با علوم سیاسی

قاضی در جای‌جای اثرش بر رابطه حقوق اساسی و سیاست تأکید می‌کند و حقوق اساسی را رشته‌ای «ذوجنبین» می‌داند (قاضی، ۱۳۶۸: ۲). او در «چشم‌انداز کلی» در توضیح روش نویسنده در تدوین و تألیف کتاب می‌نویسد: «هنگام بحث درباره نظام‌ها و رژیم‌ها و مطالب کوشیده‌ایم به ارزش درون ذاتی آنان تنها از زاویه دید علم حقوق و سیاست بنگریم». قاضی آشکارا اعلام می‌کند که منظر و موقف او به حقوق اساسی «از زاویه دید علم حقوق و سیاست» است. او همچنین می‌نویسد: «حقوق اساسی یکی از رشته‌های حقوقی است که

موضوعاً با مفاهیم سیاسی و لذا با علم سیاست هم‌پهلوی و هم‌دوش است و شناخت کامل در آن حاصل نتواند شد، مگر آنکه از شیوه شناخت علم سیاست مدد گرفته شود. این بدان معنی نیست که خصلت ویژه آنکه اساساً حقوقی است از مدنظر برود» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۳).

دیدگاهی که به حقوق اساسی نانوشته اهمیت می‌دهد و به رابطه حقوق و سیاست می‌اندیشد و حقوق اساسی را هم‌پهلوی و هم‌دوش علم سیاست می‌داند در موضوع خطیری مانند ضمانت اجرای قانون اساسی بحث را به ضمانت‌های سیاسی توسعه می‌دهد. از همین رو به ابزارهایی مانند «فشار سایر نهادها و یا قوای نظارت‌کننده»، «افکار عمومی» و «عرف و اخلاق و نظام‌های ارزشی موجود در جامعه» توجه نشان می‌دهد. در دیدگاه ابوالفضل قاضی به حقوق اساسی به این وجوه اجرای قانون اساسی توجه شده است: «اگر ضمانت اجرایی این‌گونه قواعد به‌وسیله قاضی یا مأمور انتظامی عملی نباشد یا نهادهایی نظیر دیوان عالی فدرال آمریکا که انطباق عملکرد قانونی را با مقررات قانون اساسی زیر نظارت دارند وجود نداشته باشند، دست‌کم بر مسائل دیگری که همانا عملکرد متقابل قوای عمومی بر یکدیگر و فشار افکار عمومی است استوار خواهد بود. و در این قلمرو، علاوه بر نقش قانون اساسی، اثر عرف و عادت و نحوه آرایش نیروهای سیاسی، نظیر احزاب، در ایجاد این تعادل اجرایی بسیار شدید خواهند بود» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۶). قاضی به‌درستی اذعان می‌کند که «البته در حقوق اساسی، این نقص در ضمانت اجرا وجود دارد». با وجود توجهی که او به این موضوع نشان داده است، اما نظرگاه او در این موضوع نیازمند ایضاح بیشتری است. او در ادامه جمله اخیر می‌نویسد: «ولی نباید از آن نتیجه گرفت که این قواعد کاملاً فاقد خصیصه الزامی هستند، چراکه اگر نهادها یا کارگزاری از اجرای مقررات و قواعد حقوق اساسی سر باز زنند، نخست زیر بار فشار سایر نهادها و یا قوای نظارت‌کننده مجبور به اطاعت خواهد شد...» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۶). تعبیر قاضی به اینکه «مجبور به اطاعت خواهد شد»، تلقی مهمی است که این اجبار از آرایش نیروهای سیاسی و توازن نیروها برمی‌خیزد و در غیاب چنین موازنه قوایی، در روابط نیروها و وزن سیاسی آنها، اساساً اجباری به تبعیت از قانون اساسی وجود نخواهد داشت و ناقض قانون اساسی تنها هنگامی که نیرویی واقعی در جامعه برای دفاع از قانون اساسی وجود داشته باشد «مجبور به اطاعت خواهد شد» و الا فلا.

موریس دوورژه، به‌عنوان نویسنده‌ای که الهام‌بخش ابوالفضل قاضی بود، در میان دو رشته دانشگاهی یعنی حقوق اساسی و علوم سیاسی بود و به‌زعم خود می‌کوشید میان این دو پیوند برقرار کند. این نکته نیز یکی دیگر از محورهایی بود که توجه ابوالفضل قاضی را درباره موضوع دوورژه ربود. همین پیوند برقرار کردن میان حقوق اساسی و علوم سیاسی بود که در چشم

حقوقدان ایرانی بسیار مهم دیده شد. به نظر می‌رسد که قاضی نیز مانند دوروزه به اهمیت و ضرورت چنین پیوندی باور پیدا کرده و مؤمن شده بود و در آن فوایدی می‌دید. اما با وجود تشخیص درستی که داده بود، در زوایا و خبایای روش و راهی که دوروزه برای نیل به این مقصود برگزیده بود، چندان تأمل و اندیشه نکرده بود تا از کاستی‌های راه او به دور باشد و در آگاهی به نواقص راه و روش او این رویکرد را پیش گیرد. بدین ترتیب نتوانست از یک سو راهی به سوی تحول حقوق اساسی باز کند و از سوی دیگر او نمونه و مثالی از اعمال روش دوروزه بر یکی از مصادیق حقوق اساسی ایران به دست نداد؛ یعنی او یکی از موضوعات حقوق اساسی ایران را ذیل این روش بررسی نکرد تا نشان دهد وقتی یک موضوع حقوق اساسی ایران در پیوند با علوم سیاسی دیده شود، چه ابعاد و زوایایی از آن آشکار می‌شود که پیشتر با تکیه صرف بر ابزارها و مفاهیم حقوق اساسی چنین زوایایی دیده نمی‌شد؛ از این حیث قاضی نتوانست محققان حقوق اساسی ایران را برای گام نهادن در این راه راهنمایی و دلالت کند و از این رو به نظر می‌رسد توجه او به حقوق اساسی نانوشته از بیان برخی مفاهیم و کلیات فراتر نرفت. در این مقاله کوشیده‌ایم تا با مناقشه در دیدگاه او و ترمیم و بازسازی وجوهی از فکر او، به‌عنوان حاشیه و شرحی بر فکر او، راهی به سوی حقوق اساسی نانوشته باز کنیم.

۲. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی

همان‌طور که دیدیم، قاضی درکی از حقوق اساسی به‌عنوان یک علم دارد که آن را محدود به بررسی احکام مندرج در قانون اساسی و دیگر هنجارهای مدون نمی‌داند و در توضیح روش خود در حقوق اساسی بار دیگر این رویکرد را به عبارات دیگری تبیین می‌کند: «با بررسی و پیگیری موضوع ... در خواهیم یافت که چگونه محتوای این رشته کم‌ و کیفاً توسعه می‌یابد و از محدوده تنگ قوانین اساسی درمی‌گذرد و روابط حقوق اساسی با قانون اساسی به شکل رابطه عموم و خصوص به در می‌آید. در دهه ۱۹۵۰-۱۹۶۰ میلادی به تدریج در دانشگاه‌های اروپا بر عنوان «حقوق اساسی» ترکیب «نهادهای سیاسی» نیز افزوده می‌شود». در ادامه این توضیحات قاضی «غرض از چنین تحول اصطلاحی» را توضیح می‌دهد که این تغییر در عنوان درس‌های حقوق اساسی چه معنایی در خود نهفته بود و چه پیامی داشت: «غرض از چنین تحول اصطلاحی این است که با این تمهید، محتوای آن به درستی ترسیم شود و دامنه گسترده مطالب متنوع و رو به رشد آن در عنوان درسی انعکاس یابد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۶). قاضی به تبعیت از همین دیدگاه بود که برخلاف «طلایه‌داران و استادان پیش‌کسوت رشته حقوق اساسی» در ایران (قاضی، ۱۳۶۸: ۱) که «آغازگر و طلایه‌دار آموزش این رشته به‌شمار می‌آیند

(قاضی، ۱۳۶۸: ۷) که عناوین دیگری برای درس‌های خود برگزیده بودند، نخستین کسی است که ترکیب «نهادهای سیاسی» را بر کتاب حقوق اساسی می‌افزاید و عنوان «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی» را در حقوق اساسی ایران عرضه می‌کند.

با اوج گرفتن جریان «نهادهای سیاسی» در فرانسه گرایش‌هایی پیدا شد که نخست، عنوان «نهادهای سیاسی» را پیش از «حقوق اساسی» می‌آوردند و سپس کار به جایی می‌رسد که برخی مؤلفان نامدار و استادان فن ترجیح دادند که به «نهادهای سیاسی» در نامگذاری آثار خود اکتفا کنند و درج اصطلاح «حقوق اساسی» را در عنوان کتاب لازم ندانند؛ یعنی اینان کلیت مفهوم «نهادهای سیاسی» را دربرگیرنده مفهوم حقوق اساسی نیز به‌شمار می‌آورند (قاضی، ۱۳۶۸: ۷). میل به استحاله حقوق اساسی در نهادهای سیاسی به‌وضوح یکی دیگر از آثار جریان‌یابی است که با دوورژه در فرانسه طرح شد و استادان برجسته‌ای در دانشکده‌های حقوق، مانند ژرژ بردو، در برابر چنین بیراهه‌ای قد برافراشتند و با بدبینی و بیم به مگاک و ورطه‌ای می‌نگریستند که برای حقوق اساسی می‌ساخت. اما نشانه‌های روشنی از مواضع مخالفان دوورژه در اثر قاضی بازتاب نیافته است تا خوانندگان بتوانند فاصله خود را با راه دوورژه بشناسند.

از آثار قاضی چنین به‌دست می‌آید که او در پی اهمیت و توسعه‌ای که به مطالعات نهادهای سیاسی داده می‌شد، این رویکرد را در حقوق اساسی بسیار مهم و مؤثر می‌دانست و تا آنجا به این راه باور می‌داشت که می‌گفت: «در پیرامون این اصطلاح چه مفاهیمی تنیده شده است که کم‌کم بر حقوق اساسی وارد شده و می‌رود تا این مفهوم اخیر را در پهنه خویش مستحیل سازد و آن را در خود فرا گیرد؟» (قاضی، ۱۳۶۸: ۸).

در این رویکرد چون یکی از عناصر سازنده و مهم نهادهای سیاسی «قواعد عرفی» هستند، بنابراین برای فهم و توضیح آن از بررسی این دسته از قواعد گریزی نیست و حقوقدان می‌بایست به این دسته از ارکان سازنده نهادهای سیاسی توجه کند: «نهاد عبارت است از مجموعه‌ای از قواعد و دستاوردهای حقوقی و سیاسی که در اثر ترکیب و تألیف قواعد عرفی و قانونی به‌وجود آمده‌اند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۰).

با تعریف نهادهای سیاسی به تأسیسات «مستقر و مداومی» که به زندگی سیاسی مربوط‌اند، «یعنی گونه‌ای از نهادها که به دولت یا به‌ندرت بستگی دارند»، قواعد حقوق اساسی را داخل در تعریف نهادهای سیاسی می‌داند و می‌نویسد: «اصول پایه‌ای حقوق اساسی که به شکل عرف یا قانون متجلی می‌شوند، همانند نهادها پس از وضع و تدوین و اجرا، به‌شرط انطباق با نظام‌های ارزشی جامعه «استقرار» می‌یابند و موجودیتی مستقل از واضعان خود کسب می‌کنند و باثبات و تداوم و همگنی به حیات خود ادامه می‌دهند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۶).

قاضی ذیل نخستین مقوله و در بحث از «پیدایش اصطلاح» حقوق اساسی و سپس نهادهای سیاسی روش و رویکرد خود به حقوق اساسی را، در ادامه توسعه و رواج چنین دیدگاهی، توضیح می‌دهد؛ او تفاوت دیدگاه کلاسیک و نهادهای سیاسی را این‌گونه بیان می‌کند: «اگر حقوق اساسی در معنای کلاسیک آن مطرح نظر باشد و تنها به بررسی متون یا عرف لازم‌الاجرا و خلاصه پدیده‌های سیاسی از نظرگاه حقوقی صرف بپردازد، نهادهای سیاسی، پدیده‌های سیاسی وسیع‌تر از قواعد مندرج و مدون قانونی و خارج از آن‌ها را نیز مطالعه می‌کند. یعنی اموری را شامل می‌شود که اگر در متن قانون نیامده باشند، در حیات سیاسی و اجتماعی به صورت عینی و محسوس وجود دارند». ویژگی‌هایی که پس از «نهادهای سیاسی» به‌عنوان وجه فارق «حقوق اساسی کلاسیک و نهادهای سیاسی» می‌آورد، شایسته توجه است؛ چراکه با دقت در این مفاهیم به‌وضوح معنای حقوق اساسی نانوشته آشکار می‌شود. در این دیدگاه پدیده‌های سیاسی که خارج از متون قانونی هستند نیز در زمره موضوعات حقوق اساسی قرار می‌گیرند و مطالعه می‌شوند؛ یعنی موضوعات حقوق اساسی «اموری را شامل می‌شود که در متن قانونی نیامده» و بدان تصریح نشده است، اما «در حیات سیاسی و اجتماعی به صورت عینی و محسوس وجود دارند». پس از این توضیحات قاضی دلیل برگزیدن چنین عنوانی را این‌گونه توضیح می‌دهد: «انتخاب عنوان «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی» رشته موردنظر ما را اولاً با واقعیات زندگی سیاسی نزدیک می‌سازد و ثانیاً رشته حقوق اساسی را به‌سوی علم سیاست و جامعه‌شناسی سیاسی رهبری می‌نماید» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۶). با توجه به این توضیح به‌روشنی معلوم می‌شود که او با نظاره در حقوق اساسی ایران به فراست دریافته بود که برخی احکام قانون اساسی الزاماً منطبق با رویه‌های جاری و به تعبیر او «با واقعیات زندگی سیاسی» نیست و ناگزیر در نظریه حقوق اساسی می‌بایست به سمت روشی میل کرد که این فاصله را «نزدیک» کند (سلطانی، ۱۳۹۹: ۴-۴۰).

قاضی در توضیح روش خود در حقوق اساسی می‌نویسد: «با علمی‌تر شدن حقوق اساسی و به‌ویژه مددگیری آن از روش‌های جامعه‌شناختی و علم سیاست، این رشته از حقوق درصدد بررسی عینی نهادهای سیاسی، به گونه آکادمیک و بی‌طرف برمی‌آید و همه رژیم‌ها و آیین‌ها را با وسعت نظر علمی، مورد بحث و کاوش قرار می‌دهد و خود را فقط در چارچوب تنگ حقوق اساسی کشورهای غربی ... محصور نمی‌کند. یعنی در کنار رژیم‌های دموکراتیک، نظام‌های دیکتاتوری، فاشیستی، اقتدارگرا و نظایر آن‌ها را نیز بررسی و مطالعه می‌کند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۲۷). این نکته که قاضی موضوع حقوق اساسی را حتی به مطالعه و بررسی «نظام‌های دیکتاتوری، فاشیستی، اقتدارگرا و نظایر آن‌ها» توسعه می‌دهد و آن را در «چارچوب تنگ حقوق اساسی»

مرسوم و معمول محدود نمی‌کند، از نتایجی است که او از روش برگزیده خود در حقوق اساسی به تبعیت از جریان «نهادهای سیاسی» در پیش گرفته است. در حالی که برخلاف این رویکرد دیدگاه‌های دیگر نظام‌های غیردموکراتیک را موضوع مطالعه حقوق اساسی نمی‌دانند. یکی از این نمونه‌ها آدامر اسمن استاد نامدار حقوق اساسی در اوایل سده بیستم در فرانسه است. او هنگام نوشتن رساله پرآوازه حقوق اساسی خود حتی عزم آن داشت تا حقوق اساسی نظام مشروطه نویای ایران را در کتابی که در سال ۱۹۰۸ نوشت بررسی کند، اما در پی به توپ بستن مجلس و تعطیلی مشروطیت در مقدمه کتاب خود نوشت: «دودلی و تردید ایرانیان در انتخاب نظام حکومتی مشروطه» مانع از مطالعه آن است (Esmein, Adhémar, 1908 ; xii)

قاضی در بحث از «سیمای امروزی حقوق اساسی» پس از توضیح مراحل تحول مفهوم قانون اساسی می‌نویسد: «تطورات تاریخی در قرن هجدهم، به این واژه، معنی دیگری می‌بخشد و اصطلاح کنستی توسیون، کم‌کم در مورد ساخت‌بندی سیاسی، نهادهای سیاسی و قواعد منظم و مرتبی به‌کار می‌رود که بنیان و استخوان‌بندی یک جامعه متشکل را می‌سازند. در هر گروه انسانی که پدیده اقتدار به‌وجود آمده است و قوانین و عرف و عادت، فعالیت آن گروه را در جهت هدفی مشترک، هماهنگ می‌سازند، قانون اساسی وجود دارد. پس جامعه متشکل، بی‌قانون اساسی متصور نمی‌تواند شد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۷-۳۸). با این تعریف از قانون اساسی و با وارد کردن عرف و عادت در حقوق اساسی امروز، قاضی راه را به سوی قواعد نانوشته حقوق اساسی و اصول نانوشته قانون اساسی باز می‌کند و در ادامه در حقوق اساسی که روایت خواهد کرد، بخشی را به این قواعد اختصاص خواهد داد.

با استقرار مفهوم جدید قانون اساسی در پی انقلاب آمریکا و فرانسه «واژه کنستیتوسیون معنی خاص و روشنی» پیدا کرد و به‌عنوان «متن مدون و نوشته‌شده‌ای» شناخته شد که «از مجموع قواعد و مقررات انتظام‌بخش روابط سیاسی دولت ترکیب شده است و بافت حقوقی و پایه‌ای اجتماعات را تشکیل می‌دهد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۸). پس از تبیین این موضوع قاضی از همه این مقدمات نتیجه‌ای می‌گیرد که دیدگاه او را در حقوق اساسی برملا می‌کند و نشان می‌دهد که چگونه به حقوق اساسی می‌نگرد: «در حال حاضر، حقوق اساسی، دیگر محدود به بررسی قوانین اساسی نمی‌شود. چراکه قانون اساسی منعکس‌کننده بخشی از واقعیات رژیم سیاسی یک کشور است و لاغیر. تمام آنچه به‌صورت واقعیات سیاسی در درون جامعه‌ای جریان دارد، قاعدتاً به‌صورت اصل و ماده در قانون اساسی نمی‌آید و یا اگر بیاید به‌گونه اشاراتی گذراست». این اشارات قاضی، درباره حقوق اساسی نانوشته، از نظر محقق حقوق اساسی به اندازه کافی گویا و روشن‌گر است و به‌خصوص در حقوق اساسی کنونی ایران

به وضوح نمونه‌ها و مثال‌های روشنی درباره آن وجود دارد، هرچند درباره این مصادیق و موارد مناقشات و بحث‌های بی‌پایانی وجود دارد.^۱ در ادامه این توضیح عبارتی را از مورس دوورژه نقل می‌کند که دلیل دیگری بر تأثیرپذیری‌اش از دیدگاه دوورژه است. می‌نویسد: «بدین سبب است که به گفته مورس دوورژه «حقوق اساسی کمتر از گذشته حقوق «قانون اساسی» و بیشتر از پیش به شکل حقوق «نهادهای سیاسی» است که ممکن است در متن قانون اساسی گنجانیده شده باشد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۸؛ Duverger, 1966: 3).

با توضیحات و استناداتی که تا اینجا درباره رویکرد ابوالفضل قاضی به حقوق اساسی نانوشته عرضه شد، تردیدی باقی نمی‌ماند که او از پیروان چنین درکی از حقوق اساسی بوده است. از این رویکرد به حقوق اساسی را در جای‌جای کتاب آورده و با تعابیر مختلف آن را تکرار کرده است. او با استفاده از تعبیر دیگری می‌نویسد: «قانون اساسی، صورت قانونی شده نهادهای سیاسی و پدیده‌های سیاسی موجود در جامعه است که کل آن ارزش «قانونی» و «قاعده‌ای» دارد. ولی، این بدان معنی نیست که همه صورت‌بندی‌ها و واقعیت‌های خفته در روابط سیاسی را در بطن خود گنجانیده باشد. اصولاً کمتر رژیم‌ها را می‌توان یافت که کلیه ویژگی‌ها و زیربوم‌های آن در گذرگاه عمل، برگردان قانون داشته باشد. متن چیزی است و عمل و واقع چیز دیگر» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۹). توضیحات نظری قاضی برای فهم بسیاری از مصادیق اصول نانوشته قانون اساسی در حقوق اساسی کنونی ایران صورت‌بندی اولیه‌ای به‌دست می‌دهد و ناظر مسائل و حوادث حقوق اساسی ایران به‌روشنی درمی‌یابد این تعبیر قاضی که «متن چیزی است و عمل و واقع چیز دیگر»، چه نکته مهمی در فهم حقوق اساسی، در میانه درک حاکم و رایج است که می‌توان برای آن در نظام حقوق اساسی ایران شواهد و مستندات بسیاری عرضه کرد. به هر حال کوشش قاضی در این راه معطوف به صورت‌بندی نظری چنین واقعیت‌هایی بوده، هرچند به نمونه‌ها و مصادیق آن نپرداخته است. قاضی به وجوه و سطوح مختلف این اختلاف و دوگانگی میان متن و واقع آگاه بود و به‌درستی یادآوری کرده بود که منشأ چنین وضعی چیست. او در توضیح علل چنین وضعی در هر کشوری می‌نویسد: «تفاوت میان قانون و واقع در کشورهایی که رژیم سیاسی جا افتاده و حکومت قانون استقرار یافته باشد جزئی است، ولی در کشورهایی که سنت قانون اساسی به‌درستی ریشه ندوانیده است البته این تفاوت بیشتر محسوس می‌باشد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۹).

در ادامه این توضیحات و به‌منظور بیان ضرورت و اهمیت توجه به دیگر منابع حقوق اساسی و منحصر نداشتن این منابع «به متن قانون اساسی» می‌نویسد: «اگر مطالعات حقوق اساسی به متن قانون منحصر می‌ماند و در درازمدت در جریان تحولات توسعه نمی‌یافت و

دامن نمی‌گسترده، نمی‌توانست به‌درستی کاشف و ضابط واقعیت‌های تمام زندگی سیاسی باشد؛ لذا، افزودن «نهادهای سیاسی» بر «حقوق اساسی» ما را به قلمرو حقیقی این رشته نزدیک و رنگ‌آمیزی سیاسی این رشته را بیشتر می‌کند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۳۹). هر نکته‌ای که قاضی در توضیح و تبیین بیشتر این دیدگاه آورده است، برای فهم بهتر موضع او اهمیت دارد. در بیان اخیر او به رابطه زنده میان «متن قانون اساسی» و «تحولات» اشاره می‌کند و وجود پیوند و روشی میان این دو را لازم می‌داند و در غیاب رابطه‌ای میان این دو، احکام قانونی جز پرده حجابی نخواهد بود و نمی‌تواند «به‌درستی کاشف و ضابط واقعیت‌های تمام زندگی سیاسی» باشد و ناگزیر در بخشی از واقعیات سیاسی احکام دیگری به‌تدریج، در رویه عملی، حکومت پدیدار خواهد شد و این دسته اخیر در صورتی که احکام حقوق اساسی را محدود و محصور در «متن قانون اساسی» بدانیم، از جرگه حقوق اساسی خارج خواهد ماند.

قاضی محدود کردن قلمرو سیاست به دولت را نادرست می‌داند و چنین رویکردی را به این معنا می‌شناسد که «تنها بخشی از آن را دیده‌ایم و به قسمت مهم دیگر آن که بیرون از چارچوب دولت به‌طور محسوس و ملموسی وجود دارد، عطف توجه نداشته‌ایم» (قاضی، ۱۳۶۸: ۴۶). از سوی دیگر، قاضی می‌داند که شناسایی چنین قلمرو گسترده‌ای و «تلقی حقوق اساسی به‌عنوان حقوق مربوط به قدرت نیز زیاد از اندازه توسعه‌طلبانه است و با وضع فعلی حقوق اساسی انطباق ندارد؛ لذا چاره‌ای نخواهیم داشت تا حدود مرز این علم را در چارچوب «برخی از پدیده‌های قدرت» قرار دهیم» (قاضی، ۱۳۶۸: ۴۷). چنین دیدگاهی به‌وضوح در راستای حقوق اساسی نانوخته است و نشان می‌دهد که سیاست الزاماً در مبادی آشکار و رسمی دولت جریان ندارد و می‌تواند در مجاری غیررسمی و خارج از مبادی که در متن قانون اساسی تصریح شده است، جریان داشته باشد.

همان‌طور که گفتیم، قاضی به‌کرات و در موارد متعددی تأکید کرده که او نیز در زمره حقوق‌دانان اساسی است که مطالعه نهادهای سیاسی را موضوع حقوق اساسی می‌داند و چنین راهی را در حقوق اساسی دنبال می‌کند. قاضی ذیل بحث از «نهادهای سیاسی موضوع مطالعه حقوق اساسی است»، دو روایت از این جریان را به تصویر می‌کشد و می‌نویسد: «در بین منادیان این نظریه مسلط، دو گرایش محسوس نیز ملاحظه می‌شود. نخستین آن، با آنکه نهادهای سیاسی را موضوع مطالعات حقوق اساسی می‌داند، مع‌ذک می‌کوشد تا این رشته را در ردیف علوم حقوقی محفوظ نگاه‌دارد و گرایش دوم بر آن است که حقوق اساسی را به‌سوی علم سیاست یا جامعه‌شناسی سوق دهد و آن را از مدار انضباط علمی حقوق خارج و روش جامعه‌شناسی سیاسی را بر آن بار نماید» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۰). توضیح اخیر قاضی از حیث

فاصله‌ای که او با رویکرد و روش موريس دوورژه وارد کرده است، بسیار حائز اهمیت است. این توضیحات نشان می‌دهد که قاضی از رویکرد دوورژه، که به‌خصوص در میانه سال‌های ترجمه اصول علم سیاست و جامعه‌شناسی سیاسی بسیار به آن دل‌بستگی و توجه نشان می‌داد، به تدریج فاصله می‌گیرد و چنان رویکردی را در «مدار انضباط علمی حقوق» نمی‌بیند و رویکردی می‌داند که می‌خواهد «حقوق را به‌سوی علم سیاست یا جامعه‌شناسی سوق دهد». او در برابر این دیدگاه گرایش گروه نخست را که «می‌کوشد تا این رشته را در ردیف علوم حقوقی محفوظ دارد»، با اهداف حقوق اساسی سازگار و منطبق می‌داند. این عبارات ابوالفضل قاضی به‌وضوح گویای فاصله‌ای است که او هنگام نوشتن کتاب حقوق اساسی و نهادهای سیاسی با روش دوورژه و حتی با دیدگاه خود هنگام ترجمه آن آثار گرفته است. اما ابوالفضل قاضی در چاپ دوم کتاب جامعه‌شناسی سیاسی در سال ۱۳۶۸ لازم ندیده است تا چنین اشاراتی را در مقدمه چاپ دوم بیاورد. با این همه، به‌طور مشخص، به‌وجه تفاوت این دو جریان اشاره نمی‌کند و بحث را در ابهام و اجمال رها می‌کند. در چنین فرازهایی از بحث قاضی درباره حقوق اساسی نانوشته می‌توان گفت که او به‌لوازم و آثار چنین بحثی پایبندی نشان نداده و بحث او در این باره مبهم است و شاید یکی از دلایلی که شاگردان یا همکاران بعدی او در دیدگاه او نیچیدند و راه او را ادامه ندادند، همین پوشیدگی سخن اوست. او بیش از اینکه در این باره بحثی علمی و با تکیه بر مفاهیم و تقسیم‌بندی روشن ارائه کرده باشد، بحثی بی‌روش و مجمل طرح کرده و مقدمات اولیه‌ای پیش پای محققان نگذاشته است تا بتوانند چنین بحث دشواری را پیگیری کنند. هرچند یکی دیگر از دلایلی که راه حقوق اساسی نانوشته گذرگاه کم‌رهوری است، به‌دلیل دشواری‌ها و پیچیدگی‌ها این موضوع است. از این‌رو اکتفا کردن به صرف گزاره‌های کلی در چنان بحث باریکی افق ترویج و توسعه آن را روشن نکرد و بحث در ایجاز و اختصار باقی ماند. از همین رو می‌توان گفت نوعی تردید و حیرت در ابوالفضل قاضی در مواجهه با رویکرد موريس دوورژه در حقوق اساسی دیده می‌شود. علت این سرگشتگی از یک سو دیدگاه آشفته دوورژه بود و اینکه او بی‌محابا بسیاری از موضوعات و مباحث را در هم می‌آمیخت و از سوی دیگر، شهرت و آوازه تردیدها را از خوانندگان می‌زدود. به‌نظر می‌رسد قاضی به‌تدریج با انتقاداتی که به شیوه و روش دوورژه وجود داشت و روزبه‌روز توسعه می‌یافت، آشنایی‌هایی پیدا کرده بود، اما نتوانسته بود به دیدگاهی قاطع در این زمینه برسد، به همین دلیل در کنار داوری‌هایی که از او نقل کردیم، مطالب دیگری هم در آثار او وجود دارد که چنین سرگردانی را نشان می‌دهد. در ادامه مطالب بالا می‌نویسد: «در میان متأخرین، موريس دوورژه، در جرگه هواداران مکتبی است که از

نزدیک کردن رشته حقوق اساسی و علم سیاست پشتیبانی می‌کند. ولی شاهین تفکر او به‌سوی انضمام این رشته از حقوق به جامعه‌شناسی سیاسی گرایش دارد، بی‌آنکه بخواهد موجودیت آن را کاملاً انکار نماید» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۲). قاضی در پیروی از راه دوورژه سخت‌گیر نبود و به صرف آنکه عناصری را در موضوع او درست می‌یافت، از روش او نمی‌پرسید، درحالی‌که ابهامات بسیاری در آن وجود داشت که می‌توانست حقوق اساسی را در مقام یک رشته علمی بیهوده کند. در همین عبارات اخیر مقصود او از «نزدیک کردن رشته حقوق اساسی و علم سیاست» چیست؟ و این نزدیک کردن به چه روش و از طریق چه مفاهیمی انجام خواهد شد؟ همچنین در توصیف قاضی از فکر دوورژه تعبیر مبهمی استفاده شده است که معنای روشنی ندارند. در عبارات مذکور «شاهین تفکر» یک نمونه است و عبارت «بی‌آنکه بخواهد موجودیت آن را انکار کند»، شاهد دیگری است. این عبارات کلی که فاقد معنا و محتوای محصلی‌اند، به‌وضوح برای گریختن از توضیحات دقیق و روشن نوشته شده‌اند. دوورژه می‌نویسد: «قرار دادن نهادها، در برابر قوانین اساسی، از این پس، به معنای تکیه بر سنت‌ها، علیه تحولات، یا گذشته‌ها، علیه اصلاحات نیست، بلکه تکیه بر سازمان واقعی و عینی جوامع در برابر آن‌گونه قواعد حقوقی است که ادعای تحقق آن در عالم خارج می‌شود، بی‌آنکه توفیق دستیابی به آن کاملاً فراهم آید. این همان تفاوت واقع و حقوق است». اشکالات مذکور درباره این عبارت نیز صادق است. «امروزه جوامع انسانی و نهادها، به‌منابه موضوع علم‌اند. روش‌های مشاهده علمی واقعیات اجتماعی، پنجاه سالی است که، به وسعت مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند؛ لذا، اگر پدیده‌های حقوقی محل مستحکمی را در میان واقعیات اجتماعی اشغال کرده‌اند، لکن به‌هیچ‌وجه، تنها پدیده نیستند... یک قانون، یک نظم حقوقی، یک قانون اساسی، خود به‌تنهایی مبین واقعیات‌ها نیستند، بلکه کوششی برای نظم و نسق بخشیدن به واقعیات به‌شمار می‌آیند. کوششی که هیچ‌گاه کاملاً به ثمر نمی‌رسد». دوورژه سپس از این بحث نتیجه می‌گیرد: «دیگر از این پس نباید به تحلیل حقوقی نهادهای سیاسی دل بست، بلکه باید آن را در تحلیلی کامل‌تر و گسترده‌تر با ماهیت جامعه‌شناختی (تحلیل علم سیاست) جای داد» (Duverger, 1966: 7؛ قاضی، ۱۳۶۸: ۵۲-۵۳). در هم آمیختن این مطالب برای دوورژه، «استاد-روزنامه‌نگار» در روزنامه لوموند، بسیار کارگشا بود، اما در حقوق اساسی، به‌عنوان یک رشته دانشگاهی، به‌بهای گزافی تمام شد (François, 2010; 23-38).

با توجه به عبارات بالا و توجهی که قاضی به اندیشه‌های دوورژه نشان داده است، نمی‌توان به‌وضوح چیزی درباره فاصله گرفتن قاضی از راه دوورژه گفت و در این باره داوری قطعی کرد. قاضی با اینکه با طرح این بحث‌ها به مبانی و مقدمات و لوازم حقوق اساسی نانوشت

پرداخته و زمینه آن را برای بحث مهیا کرده است، اما تا اینجا به نمونه و مثالی از حقوق اساسی نانوشته، خاصه درباره ایران و قانون اساسی آن، نپرداخته و مظاهر و مصادیق چنین دیدگاهی را نشان نداده است. اما داوری قاضی ذیل این عبارات و نقل قول‌ها از موریس دوورژه نشان می‌دهد که او روزبه‌روز از باور به راه دوورژه دور می‌شده است: «این همان گرایشی است که در تحلیل نهایی حقوق اساسی را در دایره علم سیاست یا جامعه‌شناسی سیاسی درخواهد غلتاند و آثار آن نیز در عنوان‌گذاری تألیفات و کتب این رشته به‌نیکی مشهود است»^۲. قاضی در ادامه این توضیح به نکته‌ای اشاره کرده است که نشان می‌دهد او خطری را در دیدگاه کسانی مانند موریس دوورژه تا حدودی دریافته بود، هرچند این آگاهی گویی در آثار او چندان مشهود نیست و نوعی حیرانی دیده می‌شود. او می‌نویسد: «هرچند که این مؤلف و یا سایرین در حال حاضر به شخصیت و واقعیت افتراقی پدیده‌های حقوقی، در کنار سایر پدیده‌های سیاسی و اجتماعی اذعان داشته و آن را کلاً ترک نکرده باشند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۵۳). این تعبیر قاضی بدین معناست که او چنین خطری را در دیدگاه «این مؤلف و یا سایرین» که چنین رویکردی داشتند، می‌دیده است. مقصود قاضی این است که با اینکه دوورژه و پیروان او به واقعیت افتراقی حقوق و سیاست قائل‌اند، با وجود این، برای نویسنده ایرانی، بیم آن وجود دارد که در ادامه چنین راهی حقوق اساسی در ورطه جامعه‌شناسی سیاسی فرو افتد.

عنوانی که قاضی برای کتاب خود در آن سال‌ها برگزید، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، گویای آن است که او راهی میانه و کلاسیک را در آن هنگام پیش گرفته و از این حیث دنباله‌رو موریس دوورژه نبوده است. منابع فرانسوی کتاب قاضی، نشان می‌دهد که موریس دوورژه در میان استادان حقوق اساسی فرانسه در آن زمان عنوان بدعت‌آمیزی و خلاف آمد سنت مرسوم و معمول، «نهادهای سیاسی و حقوق اساسی»، در چاپ‌های متعدد برای کتاب خود برگزیده بود، اما ابوالفضل قاضی در این راه از او پیروی نکرد.

توجه قاضی به حقوق اساسی به‌عنوان رشته‌ای در میانه حقوق و سیاست تا بدانجاست که این دیدگاه را در سراسر رویکرد او به حقوق اساسی می‌توان پی گرفت. او می‌نویسد: «رشته حقوق اساسی شاید تنها رشته‌ای باشد که تا به این حد به علوم سیاسی نزدیک است» (قاضی، ۱۳۶۸: ۷۶). درباره رابطه میان این دو رشته می‌نویسد: «پژوهنده حقوق اساسی، روش‌ها و قواعد حقوق را در مرکز دید خود قرار می‌دهد و نقطه آغازین بررسی خود را از حقوق آغاز می‌کند. ولی ناگزیر است که در سیر به‌سوی شناخت همه‌جانبه، از سایر علوم اجتماعی کمک بگیرد. هرگز نمی‌توان بدون عنایت به فلسفه حقوق، تاریخ، اقتصاد، مردم‌شناسی اجتماعی، روان‌شناسی اجتماعی، علم آمار و جمعیت‌شناسی، تصویری دقیق و واضح از حقوق اساسی

ارائه داد. هیچ‌گاه مقدور نیست که بی‌مدد روش‌های علم سیاست (جامعه‌شناسی سیاسی) یا تاریخ نهادهای سیاسی و واقعیات محسوس و ملموس موجود، خلق و خوی و آداب و عادات مردم هر جماعت، حقوق اساسی آن جامعه را به‌درستی تبیین کرد. شناخت کم و کیف حقوق اساسی، دیدی وسیع در علوم اجتماعی و به‌ویژه علوم سیاسی لازم دارد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۷۸). با وجود این توضیحات، اما قاضی در این باره توضیح بیشتری نمی‌دهد که اولاً این دو رشته چگونه و به چه ترتیبی و به چه کیفیتی به هم نزدیک‌اند و عناصر این نزدیکی چیست؛ ثانیاً توضیحات او در ادامه بحث همچنان در اجمال باقی مانده و نتوانسته است به روشنی درباره روش علوم اجتماعی در حقوق اساسی توضیح بدهد. بسط و تفصیل او درباره اینکه «پژوهنده حقوق اساسی، روش‌ها و قواعد حقوق را در مرکز دید خود قرار می‌دهد»، اما در ادامه راه ناگزیر است تا برای شناخت موضوع بحث «از سایر علوم اجتماعی کمک بگیرد»؛ به دلیل اینکه بحثی در روش نمی‌کند و این روش را بر مصداق و مورد معینی اعمال و اجرا نمی‌کند تا چنین ادعایی را نشان دهد که چگونه می‌توان روش‌ها و قواعد حقوق را در مرکز دید خود قرار داد و در ادامه راه از علوم اجتماعی کمک گرفت؟

۳. رابطه حقوق اساسی و جامعه‌شناسی سیاسی

ترجمه کتاب *جامعه‌شناسی سیاسی* در نسبت با دیدگاه قاضی به حقوق اساسی بود؛ همان‌گونه که برای نویسنده فرانسوی کتاب چنین بود. ابوالفضل قاضی به همین دلیل در مقدمه چاپ نخست کتاب در مهرماه ۱۳۵۸ نوشته بود: «برای آنانی که می‌خواهند حقوق اساسی و نهادهای سیاسی بخوانند یا در آن رشته تحقیق و تتبع کنند، خواندن عمقی کتاب جامعه‌شناسی سیاسی از واجبات است، زیرا دیگر امروزه نمی‌توان حقوق اساسی را بی شناخت عمیق و جداگانه رشته سیاست و جامعه‌شناسی سیاسی فراگرفت» (دوورژه، ۱۳۷۲: چهار).

از نظر قاضی حقوق اساسی و جامعه‌شناسی سیاسی پیوند وثیقی دارند: «در میان مباحث گسترده و رو به رشد جامعه‌شناسی، حقوق اساسی در نقطه جامعه‌شناسی سیاسی با این علم به حد اعلای تلاقی می‌رسد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۸۲). او درباره تأثیر جامعه‌شناسی و به‌خصوص جامعه‌شناسی سیاسی بر حقوق اساسی می‌نویسد: «حقوق اساسی با استفاده از اصول جامعه‌شناسی به معنای اعم و جامعه‌شناسی سیاسی به معنای اخص روابط بسیار نزدیکی با شناخت رو به رشد و گسترده این علم یافته ... حقوقدانان اساسی با برخورداری از روش‌های علمی جامعه‌شناسی و به‌کارگیری دستاوردهای جامعه‌شناسی سیاسی علاوه بر آنکه به‌کندوکاو متون قانونی می‌پردازند، می‌توانند دلایل اجتماعی و فرهنگی و اقتصادی شکل‌گیری قواعد را نیز به‌درستی دریابند و در واقع جنبه‌های شکلی حقوق را در چارچوب واقعیات اجتماعی

گذارند و بدان رنگ و بوی واقعی بیشتری دهند» (قاضی، ۱۳۷۳: ۱۲-۱۳) در تعبیر اخیری که قاضی در ارتباط میان حقوق اساسی و جامعه‌شناسی سیاسی ترسیم کرده است، به وضوح می‌توان رد پای فکر موریس دوورژه را دید. در این دیدگاه به صرف بیان احکام قانونی بسنده نمی‌شود؛ بلکه دلایل تکوین احکام قانونی مصوب از منظر جامعه‌شناسی حقوقی و سیاسی بررسی می‌شوند و بدین ترتیب کوشش می‌شود تا ریشه‌های اجتماعی و سیاسی احکام قانونی شناسانده شود.

قاضی با ترجمه دو کتاب درباره جامعه‌شناسی حقوق و جامعه‌شناسی سیاسی علاقه‌مندی خود را به این حوزه نشان می‌دهد. او به این رشته‌های دانشگاهی علاقه‌مند است و نقش آن‌ها را در فهم و آموزش دانشجویان دانشکده حقوق مؤثر می‌داند. در مقدمه‌ای که بر ترجمه کتاب جامعه‌شناسی حقوق نوشته، در توضیح ضرورت توجه به چنین موضوعاتی یادآوری کرده است: «عدم سازگاری بسیاری از قوانین با شرایط جدید و همچنین برای پیشگیری از خلق عجلانه قوانین، نقش جامعه‌شناسی حقوقی روزبه‌روز در کشور ما آشکارتر می‌گردد. ... ما به جامعه‌شناسان حقوقدان یا حقوقدانان جامعه‌شناس نیازمندیم و هرچه کوشش ما این باشد که ضمن پرورش حقوقدانان در دانشکده‌های حقوق آنان را با علوم اجتماعی آشنا کنیم بیشتر به نتیجه خواهیم رسید» (لوی برول، ۱۳۷۰: هشت).

مراجعه به علوم سیاسی برای موریس دوورژه در مقام حقوقدان حقوق اساسی همچون مراجعه نظریه‌پردازان برجسته حقوق اداری به جامعه‌شناسی بود، که امکان می‌داد تداوم و پیوند میان رویه سیاسی و صورت نظری مباحث را حفظ کنند و در این کار موریس دوورژه استادی چیره‌دست بود. این بخش از رویکرد دوورژه و ارتباطی که او میان رویه‌ها و مباحث نظری حقوق اساسی برقرار می‌کرد، نزد استاد حقوق اساسی ایران، ابوالفضل قاضی، چشمگیر بود و توجه او را به خود جلب کرده بود؛ به همین دلیل اخیر بود که قاضی کتاب جامعه‌شناسی سیاسی دوورژه را، به‌عنوان روش برقراری پیوند میان رویه سیاسی و صورت نظری مباحث حقوق اساسی، به فارسی ترجمه کرد و با ترجمه این اثر به فارسی قاضی در پی ارتباط و اتصال این دو حوزه بود. به همین دلیل بود که قاضی در مقدمه مترجم «خواندن عمقی کتاب جامعه‌شناسی سیاسی را از واجبات» شمرده بود. دوورژه و به تبع او قاضی می‌خواستند تا جامعه‌شناسی سیاسی در حقوق اساسی همان نقشی را بازی کند که جامعه‌شناسی در حقوق اداری داشت؛ تا بدین ترتیب حقوقدانان حقوق اساسی بتوانند به مدد ابزارهای جامعه‌شناسی سیاسی میان رویه سیاسی و مباحث نظری پیوند برقرار کنند و برای یک نارسایی عمده در حقوق اساسی چاره‌ای بیابند.

از این رو علاقه‌مندی ما به این وجه بحث به اشتراک نظری است که با ابوالفضل قاضی در این حوزه داریم. او با این دیدگاه به روشی برای پیوستگی و ارتباط میان این دو حوزه اندیشیده است که امروز مسئله ما در حقوق اساسی نانوشته است. هر چند چنانکه خواهیم گفت، دوروزه از حیث الزامات روش‌شناسانه یک بحث علمی نتوانست به‌درستی این راه را طی کند و ابوالفضل قاضی نیز تحولات بعدی این بحث و سرنوشت دوروزه را دنبال نکرد تا بتواند از انتقاداتی که در نظریه حقوق اساسی فرانسه بر راه دوروزه وارد بود، اطلاع یابد و در دیدگاه خود اصلاحاتی وارد کند. راه ابوالفضل قاضی از این رو برای نظریه حقوق اساسی نانوشته اهمیت دارد که او نتوانست راهی مطمئن و ایمن برای چنین بحثی از حقوق اساسی فراهم کند. پیروی از موریس دوروزه عامل اصلی چنین راه مخاطره‌آمیزی بوده است. نقد و بررسی دیدگاه ابوالفضل قاضی به‌منظور درس گرفتن از اشکالات اندیشه او برای نظریه حقوق اساسی نانوشته اهمیت دارد، زیرا مسیری که او در آن گام گذاشت، چنین وجه ممیزه‌ای در مقایسه با دیگر روایت‌های حقوق اساسی در ایران داشت.

۴. ضرورت حقوق اساسی نانوشته

جنبش قانون اساسی، در سده‌های هفدهم و هجدهم، واکنشی علیه نظام عرفی گذشته به‌شمار می‌رفت. انتقادهایی که بر رژیم عرفی گذشته وارد بود، اندیشه حقوق اساسی را به‌سوی متون مدون و مشخصی راهبری کرد. جنبش نوشتن قانون اساسی به‌دلیل کاستی‌ها و نواقصی بود که بر نظام عرفی وارد می‌شد. اهم این اشکالات به این شرح بود: ۱. قواعد عرفی اغلب نامشخص و ناقص بود، یعنی نه شمار آن‌ها معلوم و نه گستره عملکردشان به‌سهولت قابل احصا و اندازه‌گیری می‌توانست باشد؛ ۲. قواعد عرفی پیوسته در معرض تحرک و پویایی قرار داشت. سابقه جدیدتر، همانند انحرافی نسبت به آنچه در گذشته وجود داشت، تلقی می‌شد و در نتیجه نمی‌توانست فرمانروایان و تصمیم‌گیران را در قید قواعدی مستمر و مداوم نگه‌دارد (قاضی، ۱۳۶۸: ۹۲-۹۳). نتیجه بحث این بود که عرف به‌تنهایی برای مهار و تحدید حدود قدرت کفایت نمی‌کرد، درحالی‌که برعکس، متن نوشته‌شده وسیله‌ای قطعی‌تر، برای جلوگیری از خودکامگی‌ها تلقی می‌شد. متن نوشته به‌سبب وضوح و روشنی جلوی شک و شبهه و ابهام را می‌گرفت و بزرگ‌ترین امتیاز آن ثبات و تداوم بود. از سوی دیگر، می‌شد قاعده نوشته را به‌سهولت از دسترس قدرت‌های زمامدار خارج کرد و آن را در اختیار تصویب عام و اراده مردم قرار داد. پس خصیصه دموکراتیک قاعده قانونی، بسیار برجسته‌تر از موازین عرفی در نظرها جلوه می‌کرد. امتیاز متعدد قانون اساسی نوشته بر عرف موجب شد که بیشتر

کشورها به سوی تدوین قانون اساسی شکلی گام برداشتند (قاضی، ۱۳۶۸: ۹۳). به بیان دیگر، «قانون اساسی شکلی را حد و مرزهای روشنی بود که طبعاً اندازه‌گیری دامنه و برد نظری و اجرایی آن را تسهیل می‌نمود، درحالی‌که عرف و عادت با وجود رسوخ اجتماعی و طبیعی‌تر بودن از این کیفیات عاری می‌نمود. افزون‌بر آن حفظ نظام سلسله‌مراتب قواعد که عامل اصلی تأمین دوام و قوام شبکه حقوقی کشور است با متن نوشته مشخص و ممکن‌الحصول به‌نظر می‌رسید» (قاضی، ۱۳۷۱: ۴۳).

اما پس از آنکه نظام‌های حقوقی به‌سوی قوانین اساسی نوشته میل پیدا کردند، به‌تدریج اشکالات و نارسایی‌های این رویکرد نیز آشکار شد و کوشش شد تا معیارهای دقیق‌تر و فارق‌عرضه شود. «دانشمندان حقوق اساسی برای تشخیص و تمییز قانون اساسی از غیر آن به‌جای توسل به شکل و صورت به محتوای قواعد و جهت مادی هنجارها توجه یافته‌اند. به بیان دیگر اساسی بودن یا نبودن قانون منوط به ماده و ماهیت قانون است نه بسته به‌صورت ظاهر و شکل آن، یعنی به‌جای حاوی به محتوای نگریسته می‌شود و سنجش آن بر مأخذ ماهیت احکام و قواعد است تا صورت ظاهر و شکل آن» (قاضی، ۱۳۷۱: ۳۳). در ادامه چنین دیدگاهی و با توجه به ناکارآمدی و نواقص ناشی از تدوین قانون اساسی نوشته به‌تدریج دیدگاه‌های جدیدی پیدا شد تا بتواند برخی از موضوعات اساسی^۲ را که بیرون از دایره حقوق اساسی قرار می‌گرفتند، مطالعه کند. بدین ترتیب «در اثر مرور زمان و سیر تحولی حقوق اساسی و وسعت دایره عملکرد تحقیقاتی این رشته و به‌ویژه استمداد از روش‌های علمی جامعه‌شناسی، این شیوه ذهن‌گرا و یا انفسی به عینیت‌گرایی یا شیوه آفاقی تغییر جهت داده، حقوق اساسی رشته‌ای شد با هدف زیر: بررسی عینی نهادهای سیاسی یا بهتر بگوییم مطالعه پدیده‌های نهادی شده سیاسی از زاویه دیدگاه حقوق» (قاضی، ۱۳۶۸: ۶۱). رواج چنین رویکردی در حقوق اساسی در نظر قاضی علت «سیر تکاملی این رشته در سنوات اخیر» بوده و به‌دلیل «تلفیق این رشته‌ها» حقوق اساسی در آن سال‌ها رشد کرده و سیر تکاملی می‌پیموده است (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۷).

قاضی، از استادان حقوق اساسی است که به قواعد نانوشته حقوق اساسی اهمیت بسیار می‌داد و حقوق اساسی را بدون توجه به این دسته از قواعد نارسا می‌دانست. از همین روست که در آغاز کتاب لازم می‌داند از جمله به این نکته مهم تصریح و توجه خوانندگان را بدان جلب کند: «در بررسی‌های خود علاوه‌بر بهره‌گیری از حقوق مکتوب و مدون و رسمی به اجرای حقوق در عمل نیز نظر داشته‌ایم و در این راستا از روش‌های سایر علوم اجتماعی مانند

جامعه‌شناسی سیاسی، تاریخ و نظایر آن‌ها نیز سود جسته و «حقوق» را همدوش با «واقع» ارائه کرده‌ایم» (قاضی، ۱۳۶۸: ۲).

در ادامه بحث و در بیان علل و اهمیت برگزیدن معنایی موسع از حقوق اساسی که به «متن قانون اساسی» محدود نباشد، دلیل دیگری اقامه می‌کند که شایان توجه است. قاضی پس از آنکه «حالت مضیق قانون اساسی» را شرح می‌دهد و قانون اساسی سال ۱۸۷۵ فرانسه را به‌عنوان شاهد مثال می‌آورد که «تنها دارای نه اصل بود. در سال ۱۸۷۹ با تجدیدنظری که در آن به‌عمل آمد، یک اصل از آن کاسته شد و به هشت اصل رسید. شمار این اصول در سال ۱۹۲۶ نه بود»، سپس در ادامه بحث می‌نویسد: «اگر حقوقدانان فرانسه تنها به بررسی و تفسیر این اصول اکتفا می‌کردند، دامنه حقوق اساسی این کشور بسیار محدود می‌بود و طبعاً نمی‌توانست نمایانگر کلیه زیر و بم‌های رژیم سیاسی این کشور باشد». همچنین قوانین اساسی ایالات متحده آمریکا، سوئیس و انگلستان را به‌عنوان دو نمونه متفاوت و متمایز می‌آورد که در دسته نخست قواعدی «می‌توان یافت که برحسب تعریف علمی از مقوله خالص قوانین اساسی و بنیانی نیستند و به‌سهولت می‌توانند در رده قوانین عادی قرار گیرند» و در دسته دوم «متون نوشته نابی که بتوان بدان نام قوانین بنیادی داد، نسبت به سایر منابع حقوقی، از قبیل عرف و رسوم و عادات و رویه قضایی ناچیز است». پس از تمهید این مقدمات قاضی، از حیث توجه به لوازم بنیادگذاری رشته‌ای علمی چنین نتیجه‌گیری می‌کند: «بنیادگذاری رشته‌ای علمی به اهمیت و وسعت حقوق اساسی، که دست‌کم ادعای کلی بودن و عمومی بودن دارد، بر پایه متنی که در یک سرزمین مضیق و در مملکت دیگر موسع است، کاری سست و برخلاف استحکام و انسجام علمی است» (قاضی، ۱۳۶۸: ۴۲-۴۳). نکته اخیری که قاضی بدان توجه داده، شایسته تأمل است. او از این طریق در تعریف کسانی که حقوق اساسی را به متون قوانین اساسی نوشته فرو می‌کاهند و بدان محدود می‌کنند، مناقشه کرده و نشان داده است که چنین تعریفی نمی‌تواند با لوازم بنیادگذاری یک رشته علمی سازگار باشد و کسانی که به مسئله بنیادگذاری حقوق اساسی می‌اندیشند، می‌بایست بتوانند به چنین اشکالی پاسخ دهند. نظریه حقوق اساسی ایران باید بتواند با عزیمت از دیدگاه پیشینیان و اصلاح برخی نواقص آن بحث بنیادگذاری حقوق اساسی را تجدید کرده و جای قواعد نانوشته حقوق اساسی را در میان قواعد حقوق اساسی تبیین کند.

این دسته از ادله برای دفاع از مفهومی موسع از حقوق اساسی که محدود به متن قانون اساسی نباشد، در اندیشه ابوالفضل قاضی بسیار است. او در مقام ارائه براهین دیگری در دفاع از موضع مختارش می‌نویسد: «با مراجعه دادن حقوق اساسی به قانون اساسی محض،

شکل‌گیری و ساختمان‌بندی این رشته از حقوق نادیده گرفته می‌شود. امروز هر کتاب و اثر جدی را که باز کنیم ملاحظه خواهیم کرد که در ذکر منابع حقوق اساسی به متن قانون اساسی اکتفا نشده است ... ؛ لذا کنار گذاشتن آن‌ها به کلیت و جامعیت مطلب لطمه وارد می‌سازد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۴۳).

قاضی «ضمن پذیرش سیاسی بودن ماهیت» حقوق اساسی «صبغه حقوقی آن را» نشان می‌دهد و حقوق اساسی را چنین تعریف می‌کند: «حقوق اساسی، علم قواعد حقوق موضوعه در چارچوب حقوق عمومی یک کشور است. قواعدی است که «علی‌الاصول» در قانون اساسی بیان شده و ساختارها و صلاحیت‌ها و نحوه عملکرد اندام‌های تشکیلاتی و سیاسی موجود در آن دولت ملی را همدوش با آزادی‌ها و حقوق پایه‌ای افراد مشخص می‌کند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۶۵). او این تعریف را با نظر به دو نکته ارائه کرده است؛ از یک سو «حقوق اساسی ... همانا حقوق پدیده‌های نهادی‌شده سیاسی است» و از سوی دیگر «مبین وجهه حقوقی خاص این رشته از معارف بشری است». تعریفی که قاضی از حقوق اساسی ارائه داده و گفته است: «قواعدی است که «علی‌الاصول» در قانون اساسی بیان شده». تأکید و توجه او بر لفظ «علی‌الاصول» در متن تعریف بدین معناست که قواعد حقوق اساسی الزاماً در متن قانون اساسی نیامده است و بیرون از آن قرار دارد.

ابوالفضل قاضی ذیل بحث از «منابع و روش‌های شناخت» حقوق اساسی توضیحات مهمی داده که گویای رویکرد او به حقوق اساسی و نوع نگرشی است که به این علم دارد. او در توضیح این «روش» می‌نویسد:

«حقوق اساسی، به دلیل سرشت دوگانه حقوقی - سیاسی‌اش، دارای حوزه بررسی گسترده‌ای است. دستیابی به کلیه هنجارها و قواعد آن، جز با کاربرد منابع و روش‌های حقوقی و ابزارها و وسایل پژوهشی علوم اجتماعی، ممکن نخواهد بود. تلفیق این شیوه‌ها، در دوره‌ای که فقط به تفسیر لفظی متون اکتفا می‌شد، چندان محلی از اعراب نداشت. لکن امروزه، وضع به گونه دیگری است. آن دسته از محققانی که روش‌های عینی را بر روش‌های ذهنی مرجح می‌شمارند و از این رهگذر می‌خواهند به «بودن‌ها» برسند نه به «بایستن‌ها» ناگزیرند که واقع را در درجه نخست، از خلال زندگی اجتماعی جست‌وجو کنند، نه فقط از لابه‌لای اصول و مواد قانون. چراکه اگر به روش‌های بررسی حقوقی به اسلوب کلاسیک آن دل‌خوش دارند و از شیوه‌های پژوهنده علوم معین و همسایه بهره نگیرند، استنتاج‌هایشان از واقع و موجود فاصله می‌گیرد. قواعدی که منحصراً از چارچوب تنگ متون نوشته استخراج شوند، دست‌کم، این نقص را دارند که با واقعیات عینی عالم خارج کاملاً منطبق نیستند یا تصویر کاملی از آن‌ها

ارائه نمی‌دهند. ناچار، باید روش‌های گوناگون شناخت را آزمود، آن‌ها را با یکدیگر مواجهه داد و در کنار هم نهاد تا بتوان بالمآل به معرفتی کامل‌تر و درست‌تر دست یافت» (قاضی، ۱۳۶۸: ۸۹). این توضیح مفصل‌ترین تشریح قاضی درباره روش و رویکرد او به حقوق اساسی نانوخته است؛ اما با این همه او در اینجا هم از کلیاتی که پیش از این از او نقل کردیم، فراتر نرفته است، بنابراین تأکید او بر «کاربرد منابع و روش‌های حقوقی و ابزارها و وسایل پژوهش علوم اجتماعی» هیچ صورت روشن و معینی پیدا نمی‌کند. با اینکه از «تلفیق این شیوه‌ها» سخن گفته، اما نمونه‌ای از این تلفیق و روش چنین امتزاجی را ارائه نداده است، گویی چنین ترکیبی را به ذوق و سلیقه هر علاقه‌مندی وانهاده باشد و مقصود خود را از «روش‌های عینی» بیان نکرده است. برای خواننده روشن نیست که چگونه باید «واقع» را «از خلال زندگی اجتماعی» جست‌وجو کند و نسبت این جست‌وجو با روش‌های مطالعه در علم حقوق چیست؟ در این عبارات، درباره روش حقوق اساسی نانوخته، قاضی هیچ معیار و میزانی به‌دست نداده است تا خوانند بتواند روش او را بسنجد؛ به‌ویژه معلوم نیست که توصیه‌هایی مانند اینکه «باید روش‌های گوناگون شناخت را آزمود» در چه نسبتی با روش مطالعه در علم حقوق قرار دارد. ابهام و کلیت پیشنهادهای قاضی به‌حدی است که ادعای او را از اقلی از روشنی بی‌نصیب کرده و خواننده نمی‌تواند در ادامه راه با او همراه شود. شاید یکی از دلایلی که این درس‌های قاضی فراموش شد و توجهی را جلب نکرد، سیطره چنین ابهام و پوشیدگی در روش او بوده است. قاضی در ادامه این بحث حصول به مقصود بالا را «از طرق کاربردی زیر» ممکن می‌داند. او به‌طور کلی دو روش برای این مقصود برمی‌شمارد: ۱. رجوع به منابع و ۲. مددگیری از روش‌های سایر علوم اجتماعی. در ذیل دسته اول علاوه بر قانون اساسی و قانون عادی، آرای دستگاه‌های کنترل‌کننده و رویه‌ها، سایر اعمال قوه مقننه، اعمال قوه مجریه و سایر اسناد و مدارک را برشمرده است. از احصای این موارد به روشنی معلوم می‌شود که موارد اخیر غیر از هنجارهایی هستند که از طرق معین و مشخص در نظام حقوقی و قانون اساسی تولید شده‌اند و تصریح به مواردی مانند «اعمال» و «رویه‌ها» به‌وضوح تأکید بر قواعد نانوخته حقوق اساسی است که ممکن است از مبادی غیر از مبادی تعیین‌شده در قانون اساسی تولید شده باشد؛ مانند شناسایی صلاحیت عزل نخست‌وزیر برای پادشاه در فترت مجلس شورای ملی یا شناسایی صلاحیت قانونگذاری برای پادشاه در فترت مجلس که در دوره پهلوی دوم اجرا می‌شد. در این باره می‌توان مثال‌هایی نیز از حقوق اساسی جمهوری اسلامی، مانند نقش رهبر در تعیین تعدادی از وزرا، آورد. قاضی با اینکه درباره منابع غیررسمی حقوق اساسی بحث می‌کند و حقوق اساسی نانوخته را به‌عنوان بخشی از حقوق اساسی به رسمیت می‌شناسد (قاضی، ۱۳۶۸:

(۹۱)^۲، اما او روش‌شناسی مشخصی از چنین بحث‌هایی در حقوق اساسی عرضه نکرده و راه و طریقه روشنی پیش پای حقوق اساسی ایران نگذاشته است.

در روش مطالعه حقوق اساسی از منظر قاضی به بررسی رویه‌های حقوق اساسی در آرای دستگاه‌های کنترل‌کننده قانون اساسی توجه شده است. قاضی در توضیح این موضوع به‌عنوان یکی از راه‌های شناخت قواعد نانوشته حقوق اساسی می‌نویسد: «این دستگاه‌ها «خواه‌ناخواه به تجزیه و تحلیل و تفسیر قانون می‌پردازند و احکام مربوط را بر پایه سنجش مفاهیم قانون اساسی و قانون عادی و ملاحظه تطابق یا تباین آن دو با یکدیگر صادر می‌کنند. آرای صادره از این دستگاه‌ها (البته همراه با مذاکرات و صورت‌جلسات) از مهم‌ترین منابعی است که مراجعه بدان‌ها حقوق را از کم و کیف واقعیات حقوقی کشور، از یک سو، و خط‌مشی و نحوه تلقی این دستگاه‌ها از برد و دامنه قانون اساسی، از سوی دیگر، آگاه می‌کند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۴-۱۱۵). اما قاضی به این نکته توجه نکرده که دستگاه‌های کنترل‌کننده قانون اساسی، اعم از قضایی یا سیاسی، در متن قانون اساسی پیش‌بینی شده و صلاحیت کنترل و تفسیر و ... برای آنان، به موجب متن قانون اساسی نوشته، شناخته شده و از این حیث این رویه‌ها را نمی‌توان در زمره حقوق اساسی نانوشته شناخت، بلکه این موارد از فروع و نتایج اصول قانون اساسی و در زمره حقوق نوشته، و نه حقوق یا نانوشته، شمرده می‌شوند.

«سایر اعمال قوه مقننه» و «اعمال قوه مجریه» یکی دیگر از منابع الهام‌بخش حقوق اساسی در روایت ابوالفضل قاضی است: «اعضای مجالس قانونگذاری، افزون‌بر وضع قانون، به فعالیت‌های دیگر سیاسی نیز می‌پردازند. نطق‌های قبل از دستور، سؤال‌ها، استیضاح‌ها، مذاکرات در کمیسیون‌های تخصصی، مواجهه با مقامات اجرایی و سیاسی و هر کدام به نوبه خود منبع مهم حقوق اساسی به‌شمار می‌روند». او درباره «اعمال قوه مجریه» در این باره می‌نویسد: «پژوهشگر حقوق اساسی برای نحوه شکل‌گیری لوایح و رسم کردن نحوه اجرای قانون اساسی، می‌تواند مسیر آن‌ها را در وزارتخانه‌های مسئول پیگیری کند و دقایق علل آن‌ها را مکتشف سازد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۵-۱۱۶). قاضی با اینکه به این منبع برای شناسایی قواعد حقوق اساسی اشاره می‌کند، اما به‌طور معین و روشنی هیچ مصداق و نمونه‌ای از این موارد را ذکر نمی‌کند و به صرف بیان کلیات و بحث‌های اجمالی که نمی‌توانند بحثی را روشن کنند، بسنده می‌کند. بحث‌های قاضی از این حیث، اگرچه برخی مقدمات بحث را توضیح داده، اما نتوانسته است در موضوع دشواری مانند حقوق اساسی نانوشته، گامی رو به جلو بردارد و از این‌رو در مقدمات بحث باقی مانده است. از سوی دیگر، ایراد پیشین نیز بر این منبع حقوق اساسی که او ذکر می‌کند، وارد است؛ به این معنا که بسیاری از مواردی که او در این باره ذکر

کرده است، مانند سؤال‌ها، استیضاح‌ها و ... در زمره مواردی هستند که در قانون اساسی، به‌عنوان ابزارهای قانونی در روابط قوا، شناسایی شده‌اند و از این‌رو این موارد را نمی‌توان در عداد حقوق اساسی نانوشته برشمرد. در بررسی این موارد می‌توان به‌وضوح اشکال و ابهام موضع قاضی به بحث حقوق اساسی نانوشته را مشاهده کرد.

در ادامه «منابع فوق» که می‌بایست برای دست یافتن به درکی جامع از حقوق اساسی آن‌ها را شناخت، قاضی منابع دیگری را اضافه می‌کند. دقت در منابع جدیدی که او «بر منابع فوق» افزوده، نشان می‌دهد که درک او از حقوق اساسی نانوشته مجمل و مبهم است و او نتوانسته است به‌درستی و به‌روشنی بر اجزای چنین بحثی اشاره کند. او بر «منابع فوق» موارد زیر را هم اضافه کرده است: «کتاب و آثار علمای حقوق اساسی و جامعه‌شناسی سیاسی - اساسنامه‌ها و مرامنامه‌های احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ - اعلامیه‌ها و موضع‌گیری‌های سازمان‌های سیاسی - آثار رجال سیاسی اعم از مسئولان اجرایی و نمایندگان مقننه، شامل شرح حال‌ها، خاطرات و نظایر آن» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۷). اشکال اساسی بحث قاضی در این باره اینجاست که توضیح نمی‌دهد این منابع چه نسبتی با بحث‌های حقوق اساسی دارند. بدیهی است که هر محقق حقوق اساسی از موضع مختار خود می‌تواند میان این منابع و مباحث پیوندی بیابد؛ اما بحث از این منابع در یک کتاب درسی می‌بایست مبتنی بر شیوه و روشی بین‌الذلهانی باشد تا خوانندگان بتوانند با آن موافقت کنند. چنین الزامی در موضوع باریکی مانند حقوق اساسی نانوشته بیشتر است.

او پس از ذکر «طرق کاربردی» که پیشتر از آن‌ها بحث کردیم (قانون اساسی، قانون عادی، آراء دستگاه‌های کنترل‌کننده و رویه‌ها، سایر اعمال قوه مقننه، اعمال قوه مجریه، سایر اسناد و مدارک)، راه‌هایی که آن‌ها را برای حصول «معرفتی کامل‌تر و درست‌تر» از حقوق اساسی لازم می‌داند (قاضی، ۱۳۶۸: ۸۹)، به روش دوم برای «شناخت هرچه واقعی‌تر کارکرد نهادهای سیاسی» می‌رسد. او «مددگیری از روش‌های سایر علوم اجتماعی» را برای این مقصود ضروری می‌داند و می‌نویسد: «از آنجا که هدف تحقیق حقوق اساسی امروز، شناخت هرچه واقعی‌تر کارکرد نهادهای سیاسی است، لذا نمی‌توان تنها به چند سند نوشته قانونی یا پیرامونی بسنده کرد. بلکه، ناچار باید از روش‌های علمی سایر رشته‌ها، به‌منظور تکمیل شیوه‌های خاص حقوقی نیز مدد جست» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۷). همان‌طور که گفتیم، قاضی در اینجا هم تشریح روشی درباره «روش‌های علمی سایر رشته‌ها» که باید از آن‌ها برای شناخت واقعی‌تر کارکرد نهادهای سیاسی استفاده کرد، سخن نمی‌گوید و بحث را در ابهام و اجمال رها می‌کند. در ادامه این بحث، که دقت در آن می‌تواند پرتوی بر درک قاضی از حقوق اساسی نانوشته

بیندازد، یادآوری می‌کند که بررسی مشروح این مطلب از حوصله بحث خارج است. با این وجود این، «برای اثبات لزوم به‌کارگیری این روش‌ها» می‌نویسد: «عطف توجه به جامعه‌شناسی سیاسی و طبعاً روش‌های بررسی آن، ما را از دنیای تفسیر لفظی متون که بیشتر جنبه رسمی و قانونی دارد، خارج می‌کند و به سوی واقعیات به پیش می‌برد». برای تفهیم بیشتر این بحث و به‌منظور «مطالعه واقعی انتخابات» مثالی می‌آورد و می‌نویسد با این موضوع ممکن است دو گونه برخورد داشته باشیم: «یکی اکتفا به اصول مطروحه در قانون اساسی و سپس قانون انتخابات و پژوهش در حقوق انتخاباتی رأی‌دهندگان و شرایط انتخاب‌شوندگان و نظام انتخاباتی که به نوبه خود از موضوعات لازم حقوق اساسی است». اما او برای «مطالعه واقعی انتخابات» چنین رویکردی را کافی نمی‌داند و به همین منظور برای آشکار کردن «واقعیت پدیده انتخابات» در برابر روشی که به «اصول مطروحه در قانون اساسی» اکتفا می‌کند، پیشنهاد می‌کند: «لکن باید واقعیت پدیده انتخابات را از خلال مبارزات انتخاباتی و نحوه جریان یافتن آن‌ها در چندین دوره و رجوع به کم و کیف اجرای انتخابات، توسط دستگاه‌های اجرایی مسئول بیرون کشید تا معلوم شود که در فلان کشور معین و با توجه به درجه آگاهی و علاقه شرکت‌کنندگان و صمیمیت یا عدم صمیمیت فرمانروایان در اجرای این امر حیاتی، کارکرد این نهاد بسیار مهم در دنیای عمل و تجربه چگونه است». قاضی در ادامه چنین دریافتی از موضوعات حقوق اساسی صرف اقرار و اصرار قانون اساسی نوشته یک کشور بر اینکه «خود را دموکراتیک می‌نامد»، برای صحنه نهادن بر ادعای آن کافی نمی‌داند و معیاری بیرون از متن نوشته قانون اساسی برای این ادعا اقامه می‌کند که ادعاهای نوشته هر قانون اساسی می‌بایست به محک چنان واقعیاتی بخورند و به همین سبب می‌نویسد: «آیا در دنیای تجربه و پراتیک نیز این موضوع وجود خارجی دارد یا خیر؟». حتی از نظر او می‌بایست «درجه تحقق» این ادعاها را به کمک روش‌های علوم آماری، جمعیت‌شناسی و بررسی‌های جامعه‌شناختی بررسی کرد (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۷-۱۱۸). قاضی بیان می‌کند که «شناخت همه‌جانبه» نهادهایی مانند تفکیک قوا «خاصه در دنیای عمل» مستلزم مطالعه نیروهای سیاسی و اجتماعی موجود در هر جامعه، می‌بایست «با شیوه بررسی متون قانونی تلفیق شود تا واقعیات به‌گونه روشن‌تری نمایان گردند» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۸).

شاید بتوان گفت در چنین منظری به حقوق اساسی تجربه سیاسی قاضی و مناصبی که در سال‌های پایانی دوره پهلوی دوم تجربه کرد، بی‌تأثیر نبوده باشد.^۴ نکته دیگری که به نظر می‌رسد عامل ابهام و اجمال بحث‌های قاضی درباره بحث از حقوق اساسی نانوشته شده، فقدان تحقیقات در چنین مباحثی بوده است. نه پیش از قاضی و نه معاصر با او چنین

پژوهش‌هایی انجام نگرفته بود تا او بتواند به اتکای آن‌ها مدعای خود را اثبات کند و در تشریح آن‌ها به چنان تدقیق‌هایی استناد کند. برای نمونه اگرچه او در این باره انتخابات را مثال می‌زند، در غیاب چنین بررسی‌هایی از صرف عنوان انتخابات نمی‌تواند فراتر برود. درحالی‌که بر پایه چنان تحقیقاتی می‌توانست فاصله میان قوانین و رویه و پراتیک را نشان دهد و در پی آن به روشنی گفت که فاصله «دنیای عمل و تجربه» با دنیای نظر و متن قوانین نوشته چیست؟ وجود چنین مطالعاتی می‌توانست در خدمت تشیید و تحکیم رویکرد ابوالفضل قاضی به حقوق اساسی باشد.

از نظر قاضی «صرفاً نظر داشتن به قانونی که خود نتیجه یک سلسله حوادث و مسائل سیاسی و برخوردهای اندیشه و منافع است، دست‌کم در روشنگری واقعیات، یکسویه و ناقص است». برای رفع این نقیصه و رویکرد پیشنهاد می‌کند تا از «شیوه‌های مشاهده عینی مستقیم، گفتگو با دست‌اندرکاران و عاملان تهیه و تنظیم، مراجعه به آثار و کتب منتشره توسط رجال و دست‌اندرکاران سیاسی، فحص و تحقیق در روزنامه‌ها، نشریات ادواری و صورت مذاکرات و خلاصه کاربرد روش‌های زمان شناختی، تاریخی، روان‌شناسی اجتماعی و جامعه‌شناسی سیاسی، برای دریافت قاعده در متن اجتماعی» استفاده کنیم و معتقد است که این شیوه‌ها «مسئلاً در استنتاجات ما تأثیر خواهد گذارد» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۹).

این رویکرد به حقوق اساسی در دیدگاه ابوالفضل قاضی محصول نوع دریافت او از این رشته است که به نظر او «حقوق اساسی به سبب سرشت دوگانه حقوقی و سیاسی خود از تمسک به سایر علوم اجتماعی بی‌نیاز نیست» (قاضی، ۱۳۶۸: ۱۱۹). اما تأمل در پیشنهادها قاضی در سرشت دوگانه حقوقی و سیاسی حقوق اساسی به‌طور خاص و نسبت میان حقوق و سیاست به‌طور عام نشان می‌دهد که او نتوانسته است از بیان پیشنهادها کلی فراتر رود و از همین روست که می‌نویسد: «حقوقدان آگاه و آشنا به قلمرو کار خود، ضمن آنکه از این روش‌های کمکی نمی‌هراسد، باید کمال استفاده را از آن نیز بنماید. به شرط آنکه از حدود و ثغور عملکرد واقعی خود به دور نیفتد و به اصطلاح از رشته خود انحراف حاصل نکند. بلکه همه علوم دیگر را در جهت گسترش بخشیدن به کار خود یا تعمیق مفاهیم و موضوعات مربوط به حقوق اساسی در چارچوبه‌ای متعادل در خدمت بگیرد» (قاضی، ۱۳۶۸؛ ۱۱۹). دقت در عبارات اخیر بیش از پیش حیرانی قاضی را در این راه نشان می‌دهد که از ارائه روش محصل و معینی در نقش و سهم «روش‌های کمکی» عاجز است. او هیچ معیار و سنجه‌ای به‌دست نمی‌دهد که محقق حقوق اساسی چگونه باید این «روش‌های کمکی» را به‌کار بندد، اما در عین حال «از حدود و ثغور عملکرد واقعی خود به دور نیفتد». مناقشه در اندیشه قاضی، در

زمان حیات او، می‌توانست مقدماتی را برای ارائه «چارچوبه‌ای متعادل» از سوی نویسنده تمهید کند تا بتواند مقصود خویش را روشن‌تر عرضه کند؛ اما ضعف فرهنگ نقد و بررسی، خاصه در میان حقوقدانان، چنین فرصت‌هایی را از همه اطراف بحث دریغ کرده است. به تعبیر ابوالفضل دیگری، برخی کلمات که بر قلم ما رفت سخت دشوار بود، «لکن چه چاره است، در تاریخ محابا نیست» (بیهقی، ۱۳۸۷: ۵۲۴).

نتیجه‌گیری

در مقاله حاضر سعی شد با تدوین و انسجام بخشیدن به فقرات پراکنده‌ای از آرای ابوالفضل قاضی، درباره حقوق اساسی نانوشته این موضوع بررسی شود. قاضی این بحث را یکی از اجزا و ارکان حقوق اساسی می‌شناخت. بدین ترتیب این مقاله تجدید مطلع حقوق اساسی نانوشته است تا توجه به آن را، به‌عنوان یکی از اجزای فراموش‌شده نظریه حقوق اساسی در ایران، پیش چشم آورد. قاضی با اینکه کوشید تا با ترجمه جامعه‌شناسی سیاسی ابزارها و مفاهیم لازم را برای برقراری پیوند میان حقوق اساسی و رویه سیاسی فراهم کند؛ اما چنانکه از مقدمه مترجم برمی‌آید، او هیچ تصریح روشنی به چنین نقشی نکرده و از سوی دیگر هیچ مقاله یا متن در تبیین لوازم و آثار چنین دیدگاهی درباره حقوق اساسی ایران ننوشته است که در آن نمونه و مصداق معینی در حقوق اساسی ایران را بررسی کرده باشد و در چنین نوشته‌ای الگو و روشی از کاربرد و اعمال ابزارها و مفاهیم این دیدگاه به‌دست داده باشد. برای نمونه وقتی از ضمانت قانون اساسی بحث می‌کند و این بحث را بی‌ضمانت سیاسی توسعه می‌دهد، به‌طور مشخص، به هیچ موردی در تاریخ مشروطه‌خواهی ایران اشاره نمی‌کند تا به دیدگاه خود عینیت ببخشد و بدین ترتیب موضع و موقف خود را در این باره روشن‌تر کند. نکته اخیر در بحث‌های قاضی در این خصوص چنان چشمگیر و نمایان است که می‌بایست به‌عنوان ترجیح‌بند آورده شود. او در این مورد حتی از ذکر مثال‌هایی از حقوق اساسی تطبیقی نیز امساک کرده است. توجه به چنین شاهد مثال‌هایی می‌توانست، از حیث توسعه چنین بحثی، مهم باشد. از سوی دیگر، چنانکه یادآوری شد، بحث از حقوق اساسی نانوشته، موضوعی باریک و تاریک است، و شاید به‌دلیل همین دشواری و مناقشه‌برانگیز بودن بحث، قاضی به‌سوی ذکر مصداق نرفته است.

قاضی اگرچه مبانی و مقدمات اولیه این بحث را سه دهه پیش در حقوق اساسی ایران عرضه کرده، اما جای شگفتی است که چنین رویکردی در اثر او به‌روشنی درک نشده و حتی مقاله‌ای در مناقشه یا موافقت با دیدگاه او نوشته نشده است. درحالی‌که چندین کتاب در ادامه دیدگاه او و با تأثیر پذیرفتن از اثر او تدوین شده است. همه این نکات نشان می‌دهد که این

نکته ظریف از چشم نویسندگان حقوق اساسی به دور مانده است. در نتیجه بحث لازم است، بار دیگر، این نکته را یادآوری کنیم که چنین رویکردی در حقوق اساسی نانوشته در سطح توصیف و نه در سطح تجویز است و قصد دارد تا احکام جاری حقوق اساسی را «در روشنایی عمل و واقعیات» نشان دهد تا بدین ترتیب همه ابعاد حقوق اساسی جاری دیده شود؛ بنابراین طرح چنین موضعی به معنای تأیید و به رسمیت شناختن بسیاری از رویه‌هایی نیست که شائبه مخالفت با قانون اساسی دارند.

تصریحات قاضی به اینکه می‌بایست در حقوق اساسی از «روش‌های سایر علوم اجتماعی» و «روش علمی سایر رشته‌ها» برای شناخت هرچه واقعی‌تر کارکرد نهادهای سیاسی استفاده کرد، گویای تأثیر او از مورس دوورژه است؛ اما در هیچ جایی از اثر خود به‌وضوح این روش‌های علمی را شرح نداده است، درحالی‌که دوورژه کتاب *جامعه‌شناسی سیاسی* را به‌عنوان توضیح همین ادعا نوشته بود تا پیوند میان این روش‌های علمی را با حقوق اساسی نشان دهد. شگفت است که قاضی در هیچ‌یک از آثارش و نه در مقدمه مترجم بر *جامعه‌شناسی سیاسی* هیچ اشاره‌ای به رابطه این دو نکرده است. در سال‌هایی که شهرت مورس دوورژه گسترش می‌یافت و بحث‌های خود را توسعه می‌داد، جامعه‌دانشگاهی فرانسه با افول مباحث و گفت‌وگوهای نظری میان اهل نظر سیاست مواجه بود که به‌شدت بر جمهوری چهارم و ابتدای جمهوری پنجم تأثیر گذاشت. همین وضع زوال زمینه مستعدی برای توفیق دوورژیسم فراهم کرد (François, 2010: 38). به‌نظر می‌رسد نکته‌ای که در اینجا، برخی از اهل نظر اندیشه سیاسی در فرانسه، درباره علل رشد و پیدایش بیراهه دوورژه، بدان توجه داده‌اند، از منظر تاریخ اندیشه حقوق اساسی ایران نیز شایان توجه است. افول بحث و گفت‌وگوی علمی میان اندیشمندان سیاسی و حقوقدانان اساسی زمینه را برای پیدا شدن کسی مانند دوورژه فراهم کرد و به او میدان داد تا بتواند چنین مباحثی را طرح کند. نکته‌ای که از این بحث درباره مباحث نظری حقوق اساسی در ایران می‌توان استنباط کرد، این است که از نخستین رساله‌های حقوق اساسی تا کتاب‌هایی که تا به امروز در ایران نوشته شده است، در هیچ‌یک گفت‌وگویی میان اهل نظر اندیشه سیاسی و اهل نظر سیاست و حقوقدانان اساسی مطرح نبوده است. شاید از این منظر ابوالفضل قاضی به‌عنوان یکی از نویسندگان حقوق اساسی در موقعیت بهتری نسبت به هم‌تایان خود بوده و این نقص کمتر بر او وارد است. اما از سوی دیگر، نو بودن این راه و سابقه نداشتن آن مخاطرات آن را نیز، برای راهرو آن، بیشتر می‌کرد که در راه ناشناخته‌ای قدم می‌گذاشت و در چنین عرصه‌ای ایمن ماندن از لغزش و به سلامت عبور کردن کاری دشوار است.

یادداشت‌ها

- ۱- برای مطالعه بیشتر ر.ک: مجموعه همایش مقالات اصول نانوخته قانون اساسی، ۱۳۹۸؛ سلطانی، ۱۳۹۶: ۹۱-۱۱۰.
- ۲- مقصود قاضی از عنوان‌گذاری تألیفات و کتاب‌های این رشته عناوینی است که دوروزه برای کتاب‌های خود به‌خصوص در سال‌های ... انتخاب کرد و در عنوان مرسوم «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی» جابه‌جایی انجام داد و از عنوان «نهادهای سیاسی و حقوق اساسی» استفاده کرد و حتی در دوره‌ای اصطلاح «حقوق اساسی» را به‌طور کلی از عنوان کنار گذاشت و به «نهادهای سیاسی» بسنده کرد. دوروزه عنوان این کتاب را، که عنوان سرفصل مصوب درس حقوق اساسی سال اول دانشکده حقوق از سال ۱۹۵۴ بود، به شرح «نهادهای سیاسی و حقوق اساسی» (François, 2010 : 23-38) جابه‌جا کرد.
- ۳- «در همه جوامع تکامل‌یافته که مراحل آغازین تحول خود را پشت سر گذارده و به درجه بلوغ و انسجام کشوری رسیده باشند، قانون اساسی به مفهوم مادی آن وجود دارد. حال چه متن مصوبی، زیر عنوان قانون اساسی باشد، یا اینکه مقررات و قوانین پراکنده‌ای، به‌صورت عادی یا عرفی، مفهوم قانون اساسی را القا کند» (قاضی، همان: ۹۱). او در ادامه بحث و برای نمونه‌ای از این رویکرد به بریتانیا اشاره کرده است که با آنکه «هیچ‌گاه متن مصوب و مدونی که نمودار قانون اساسی این کشور باشد وجود نداشته است ولی مقررات و قواعد پراکنده‌ای که از حیث محتوایی و مادی استخوان‌بندی سیاسی کشور را ترسیم کند از لابه‌لای قوانین عادی و رسوم و عرف و عادات به چشم می‌خورد».
- ۴- احمد قریشی رئیس اسبق دانشگاه ملی ایران، در خاطراتش، در مورد انحلال سیستم چندحزبی و تشکیل حزب رستاخیز از جلسه‌ای سخن گفته که کسانی از جمله ابوالفضل قاضی در آن حضور داشته‌اند: «در یک جلسه‌ای ما را خواستند. یک هیأتی بود تشکیل شده بود بیشتر از همه دانشگاهی بودند. منوچهر گنج‌ای بود، غلامرضا افخمی بود، امیر عالی‌مرد بود، ابوالفضل قاضی بود، من بودم. ما رفتیم در دانشگاه تهران در دانشکده حقوق آنجا و گفتند مسئله‌ای که مطرح است می‌خواهند ببینند که چرا در ایران هیچ نوع مشارکتی در امور سیاسی بین مردم وجود ندارد و چرا یک نوع گفت‌و شنود یا دیالوگی بین حکومت و مردم نیست و شماها که اهل فن هستید و به اصطلاح در علوم اجتماعی و حقوق و سیاست و این‌ها درس خوانده‌اید این مسائل را رسیدگی کنید و یک پیشنهاداتی به دولت بدهید... ما چندین جلسه داشتیم. مسئله‌ای که اغلب به آن اشاره می‌کردند این است که خود دولت مسائلش را با مردم در میان نمی‌گذارد که مردم باخبر بشوند. مسائل ایران چه داخلی چه خارجی چه اجتماعی چه اقتصادی چی هست؟ این مسائل چیست که مردم نمی‌دانند. مردم فکر می‌کنند یک پول نفتی می‌آید و این پول نفت هم نصفش حیف و میل می‌شود و بقیه چیزی که باقی می‌ماند بین مردم تقسیم می‌کنیم و هیچ نوع فعالیت سیاسی تحت این شرایط وجود ندارد. دو تا حزب آن موقع وجود داشت. حزب ایران نوین و احزاب مردم که این هر دو حزب هم می‌گفتند که این دو حزب وابسته به دستگاه است و حزب اکثریت که حزب ایران نوین باشد و حزب اقلیت که حزب مردم باشد واقعاً روی هیچ اصلی با هم اختلاف ندارند... درواقع اصلاً یا باید سیستم حزبی ایران را دگرگون کرد اگر واقعاً دولت می‌خواهد یک آزادی بدهد. یک فضای سیاسی باید بدهد به این احزاب چون این مارکی که روی این دو تا حزب خورده که اینها وابسته به دولت و دستگاه هستند نقش یک حزب سیاسی کامل را نمی‌آورد. انتخابات هم در پیش بود و معلوم بود حزب ایران نوین با تشکیلات خیلی وسیعی که در سرتاسر مملکت داشت و اینکه خود رهبر حزب که رئیس دولت هم هست، یعنی هویدا، واضح

بود او انتخابات را خواهد برد. نظر این بود که یک‌جوری بشود که یک انتخابات طبیعی‌تر باشد، آزادتر باشد. ما می‌گفتیم اگر بخواهید این کار را بکنید که باید این سیستم حزبی از بین برود به این صورتی که هست. این احزاب از بین برود دو تا حزب دیگر بیایند با چهره‌های تازه ... بحث‌های خیلی مفصل شد راجع به این موضوع. تا اینکه گفتیم آقا ممالکی که اصلاً در سطح اقتصادی و سیاسی و اجتماعی ما هستند دو حزبی یا سه‌حزبی یا چندحزبی در هیچ‌کدام از این ممالک به جایی نرسیده است... این بود که بحث شد که چرا سیستم یک‌حزبی به‌وجود نمی‌آید در ایران مثل همان جور که در ممالک آفریقایی هست. روی این موضوع خیلی بحث شد و تا جایی که به‌خاطر دارم گزارشی تهیه شد آنجا غلامرضا افخمی نوشت و پیشنهادهای کردند راجع به اینکه در ایران اصلاً این سیستم دو حزبی، این دو حزب، از بین برود و یک حزب ملی فراگیر به‌وجود بیاید که در این حزب حق مخالفت و موافقت وجود داشته باشد و این گزارش را تهیه کردند. این تابستان بود. به نظر من سال ۷۴ بود. ... تنها حرفی که ما شنیدیم بعد از مدت‌ها این بود که گفتند که این را به عرض رساندند، اعلی‌حضرت فرموده بودند که مگر این‌ها قانون اساسی را نخوانده‌اند؟ مگر کتاب مرا نخوانده‌اند که در کتابم گفتم که در ایران باید سیستم چندحزبی وجود داشته باشد و یک‌حزبی برخلاف قانون است... هیچ نظر دیگری از ما نخواستند و ما هم مشغول کار خودمان تدریس بودیم. ... ما این گزارش را دادیم و تمام شد و گفتند مورد پسند واقع نشده و ما دیگر با این کارها کار نداشتیم تا یک روز در اسفند دیدیم رادیو و این‌ها همه اعلام می‌کنند که در فلان ساعت همه رادیو گوش بدهید و برنامه مخصوص است و اعلی‌حضرت نطق می‌کنند و بعد که رادیو را باز کردیم دیدیم بله اعلی‌حضرت فرمودند که سیستم احزاب که در ایران هست همه را منحل کردم و یک حزب در ایران خواهد بود به اسم حزب رستاخیز. (مصاحبه احمد قریشی با پروژه تاریخ شفاهی ایران در دانشگاه هاروارد، نوار اول).

منابع

الف) فارسی

۱. بروس آکرمن (۱۳۹۹)، تفکیک قوای جدید، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر، چ اول.
۲. بیهقی، ابوالفضل (۱۳۸۷)، تاریخ بیهقی، تهران: هرمس.
۳. دوورژه، موریس (۱۳۴۸)، «روانکاو و سیاست»، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران، نگین، اسفند، ش ۵۸، ص ۲.
۴. ----- (۱۳۴۹)، «دو چهره ژانوس: مفهوم سیاست»، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران، نگین، ۳۱ فروردین، ش ۵۹، صص ۷-۸.
۵. ----- (۱۳۵۲)، اصول علم سیاست، تهران: شرکت کتب‌های جیبی.
۶. دوورژه، موریس (۱۳۵۴)، رژیم‌های سیاسی، ترجمه ناصر صدرالحفاظی، تهران: شرکت سهامی چاپ و انتشارات کتب ایران.
۷. ----- (۱۳۷۲)، جامعه‌شناسی سیاسی، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ دوم.
۸. سلطانی سید ناصر (۱۳۹۶)، «اعتبارسنجی عرف و رویه قانون اساسی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی پژوهشکده شورای نگهبان، ششم (۱۸)، صص ۹۱-۱۱۰.
۹. ----- (۱۳۸۸)، «آغاز رویکرد غیرتاریخی به حقوق اساسی در ایران»، پژوهش‌های حقوقی، دوره ۸، ش ۱۵، بهار، صص ۱۲۹-۱۴۹.
۱۰. ----- (۱۳۹۹)، حقوق اساسی نانوشته، تهران: سهامی انتشار.
۱۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۶۸)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱ کلیات و مبانی، دانشگاه تهران.
۱۲. ----- (۱۳۷۱)، «قانون اساسی؛ سیر مفهوم و منطوق از دید تطبیقی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۲۸، صص ۳۰-۷۸.
۱۳. ----- (۱۳۷۳)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: یلدا، چ اول.
۱۴. ----- (۱۳۷۵)، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر، چ اول.
۱۵. لوی برول، هانری (۱۳۷۷)، جامعه‌شناسی حقوق، ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: دانشگاه تهران، چ دوم.
۱۶. مجموعه همایش مقالات اصول نانوشته قانون اساسی (۱۳۹۸)، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم: دارالعلم.

References

1. Bastien, François (2010), "Maurice Duverger, la gloire avant l'oubli (en France)", **Revue Internationale de Politique**, Vol. 17, No. 1, pp. 23-38.
2. Beyhghi, Abolfazl (2007), **History of Beyhaghi**, Tehran: Hermes.
3. Bruce, Ackerman (2020), **New seperation of power**, translate to Persian Hassan Vakilian, Negah-e Moaser, First Edition.
4. Esmein, Adhémar (1908), **éléments de droit constitutionnel français et comparé**, édition L. Larouse, Faral, Paris, xii 912. p.
5. Ghazi, Abolfazl (1984), **Droit constitutionnel et les institutions politiques**, University of Teheran.
6. Henri lévy Brule (1999), **Sociologie du droit**, traduit par Abolfazi Ghazi, University of Teheran.
7. Maurice Duverger (1959), **Méthodes de la science politique**, Paris, PUF.
8. ----- (1964), **Constitutions et documents politiques**, PUF, 3^e édition.
9. ----- (1966), **Sociologie la politique**, publié aux Presses universitaires de France dans la collection Thémis, dirigée par Maurice Duverger, réédité dans les années 1980 dans la même collection sous le titre *Sociologie de la politique*, Paris.
10. ----- (1976), **Les Regimes plitiques**, traduit par Naser Sadr Alhefazi, Publication co.
11. ----- (1993), **sociologies politiques**, traduit par Abolfazl Ghazi, University of Teheran.
12. Michel Troper, "La dimension historique du constitutionalisme", in revue **Histoire constitutionnelle**, No. 7.
13. Olivier Beaud (2003), "Constitution et droit constitutionnel", in Denis Alland/Stéphane Rials (dir.), **Dictionnaire de la culture juridique**, PUF, pp. 257-266.
14. Soltani, Naser (2010), "approche non ahistorique au droit constitutionnel en Iran", **Revue Les Recherche Juridique**, année 8, No. 15, pp. 129-149 .
15. ----- (2017), "les coutumes constitutionnel concernant le nomination des Ministres de renseingement", **Revue de la Science de droit public**, No. 18, pp. 91-110.
16. ----- (2020), **Droit constitutionnel non Ecrit**, Teheran, enteshar co

مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون

در مرحله تقنین

علی صابری^{۱*}، هادی طحان‌نظیف^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۳/۳۰

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.238

چکیده

امروزه ارزیابی تأثیرات قانون فرایند بسیار مهمی است که در روند قانونگذاری باید به آن توجه شود. به منظور تحقق این فرایند، نهادهای مختلفی باید ایفای نقش کنند. از مهم‌ترین نهادهایی که در کشورهای مختلف در این زمینه باید وظایفی را انجام دهند، مجالس قانونگذاری کشورها هستند. حال سؤال این است که در جمهوری اسلامی ایران مجلس شورای اسلامی با توجه به وظایف و اختیارات خود چه جایگاهی در تحقق فرایند ارزیابی تأثیرات قانون دارد؟ برای پاسخگویی به این پرسش با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی بیان خواهد شد که مجلس شورای اسلامی با توجه به وظیفه قانونگذاری و نظارت که بر عهده دارد و نیز ظرفیت ساختاری بخش‌های مختلف مجلس، می‌تواند مهم‌ترین نقش را در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون بر عهده داشته باشد. در این زمینه مجلس شورای اسلامی می‌تواند از نظرهای گروه‌های مدنی و کمک سایر نهادها نیز برای ارزیابی تأثیر قانون بهره ببرد.

واژگان کلیدی: ارزیابی تأثیرات قانون، قانون، قانونگذاری، مجلس، نظارت.

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: alisaberi1108@gmail.com

استادیار حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران

** Email: Tahan@isu.ac.ir



مقدمه

ارزیابی تأثیرات در گسترده‌ترین مفهوم، فرایند تشخیص تأثیرات واقعی یا مورد انتظار حاصل از توسعه بر عوامل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی است، زیرا توسعه خواسته یا ناخواسته بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد؛ این امر ممکن است پیش از اتخاذ تصمیم یا پس از اتخاذ و اجرای آن صورت پذیرد. ارزیابی تأثیرات پیش از اتخاذ تصمیم تأثیرات بالقوه تصمیمات را به‌عنوان بخشی از برنامه‌ریزی طراحی، تصویب و اجرا، پیش‌بینی می‌کند. ارزیابی تأثیرات پس از اجرای تصمیم، تأثیرات و پیامدهای واقعی اجرای تصمیم را تعیین می‌کند و در صورت نیاز برای تقویت عملکرد صحیح و تأمین اطلاعات لازم برای طراحی بهتر مداخلات و تصمیمات آتی به‌کار گرفته می‌شوند (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۱۲).

با توجه به تعریف بیان‌شده از ارزیابی تأثیرات، می‌توان وضع قوانین را نیز به‌عنوان اتخاذ تصمیمات مهمی در نظر گرفت که خواسته یا ناخواسته بر عوامل اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی تأثیر می‌گذارد و همان‌گونه که تصمیمات پیش و نیز پس از اتخاذ باید ارزیابی شوند، قوانین نیز در دو سطح باید ارزیابی شوند؛ پیش از تصویب و پس از تصویب. ارزیابی در سطح اول، ارزیابی معطوف به آینده است. در این ارزیابی پیش از اتخاذ تصمیم‌های تقنینی، آثار بالقوه و احتمالی قانون بررسی می‌شود. با این اقدام تصویر بهتری از آثار اراده‌شده توسط قانونگذار به‌دست می‌آید و این امکان فراهم می‌شود که راه‌حل مناسب‌تری برای رفع مشکلی که قانون در پی رفع آن است، توسط قانونگذار ارائه شود. ارزیابی سطح دوم، ارزیابی معطوف به گذشته است. این ارزیابی زمانی انجام می‌گیرد که قانون به اجرا گذاشته شده است. هدف از این ارزیابی این است که پس از اجرای قانون مشاهده شود در واقعیت اجتماع چه رخ داده و این قانون چه تأثیراتی را از خود برجا گذاشته است؛ به‌عبارت دیگر، با این ارزیابی اثر واقعی عمل تقنینی بررسی خواهد شد (مدر، ۱۳۹۰: ۳۱۲). بنابراین ارزیابی تأثیرات قانون فرایندی است که تأثیرات قانون را در حوزه‌های مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، محیط‌زیست و اقتصادی بررسی می‌کند.

با توجه به آنچه گفته شد، لازم و ضروری است که در ساختار هر کشوری ارزیابی تأثیرات قانون وجود داشته باشد. در ایران در خصوص ارزیابی تأثیرات قانون آنچه نگاشته شده، بیشتر به کلیات و مبانی ارزیابی تأثیرات قانون پرداخته شده است. برای نمونه می‌توان به مقاله «راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری: بررسی الگوی ارزیابی تأثیرات قانون» اشاره کرد. در این مقاله آنچه مورد توجه واقع شده است، تعریف و ضرورت ارزیابی تأثیرات قانون و سیر تحول فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در برخی کشورهاست. مورد دیگر که می‌توان برای نمونه

به آن اشاره کرد، کتاب *ارزیابی تأثیرات قانون (بزراری برای قانونگذاری بهتر)* است که در این نوشته نیز ضمن بیان تعریف و سابقه ارزیابی تأثیرات قانون، ابزارهای لازم و نهادهایی که باید در ارزیابی تأثیرات قانون نقش داشته باشند، ارائه و در انتها زمینه‌های لازم برای ورود به عرصه ارزیابی تأثیرات قانون بیان شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز گزارشی با عنوان «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون» تهیه کرده که در این گزارش نیز ضمن تبیین ارزیابی تأثیرات قانون، بخشی از این فرایند یعنی ارزیابی اجرای قانون مورد توجه قرار داده شده است و ضعف‌های این بخش، بررسی و راه‌حلهایی نیز برای آن بیان شده است. اما در این نوشته با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی سعی خواهد شد یکی از مهم‌ترین نهادهایی که در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون باید مشارکت داشته باشد، بررسی شود. بر این اساس این نوشته در پی پاسخگویی به این پرسش است که مجلس شورای اسلامی ایران با توجه به وظایف و اختیارات خود چه جایگاهی در ارزیابی تأثیرات قانون دارد؟ برای پاسخ به این پرسش ابتدا دو وظیفه مهم مجلس شورای اسلامی بررسی خواهد شد و اثبات می‌شود که مجلس با توجه به این دو ویژگی باید ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد و سپس ساختار و امکاناتی که مجلس شورای اسلامی برای تحقق این وظیفه دارد، بررسی می‌شود.

۱. وظایف مجلس

مهم‌ترین وظایف در نظر گرفته‌شده برای مجلس، وظیفه قانونگذاری و نظارت است (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۴: ۱۱۴). این وظایف علاوه بر اینکه بسیار مهم‌اند، گستره زیادی را نیز در برمی‌گیرند، بنابراین جنبه‌های مختلفی را شامل می‌شوند. اصل ۷۱ قانون اساسی که به وظیفه قانونگذاری مجلس اشاره دارد، بیان می‌کند: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»؛ بنابراین با توجه به این اصل و عبارت «عموم مسائل» به مجلس شورای اسلامی اجازه داده شده است که در حوزه‌های مختلف کشور قانون وضع کند و این بیانگر این مطلب است که وظیفه قانونگذاری مجلس بسیار گسترده است و با اندکی مسامحه می‌توان گفت مجلس می‌تواند در همه حوزه‌ها قانون وضع کند؛ از این رو وظیفه قانونگذاری مجلس بسیار پیچیده است و به دقت فراوان نیاز دارد. در کنار این وظیفه، برای مجلس وظیفه نظارت نیز در نظر گرفته شده است. با توجه به اصل ۷۶ قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد»؛ بنابراین از این اصل و برخی دیگر از اصول قانون اساسی نیز استفاده می‌شود که مجلس می‌تواند در همه حوزه‌های کشور ورود کند و بر آن حوزه‌ها نظارت داشته باشد. در این صورت این وظیفه مجلس نیز بسیار گسترده خواهد بود و پیچیدگی زیادی را نیز به‌همراه خواهد داشت. با توجه

به این وظایف، مجلس شورای اسلامی در تمام حوزه‌های مهم از جمله سیاست، اقتصاد، فرهنگ و زیست‌محیطی تأثیرگذار خواهد بود و این حوزه‌ها همان حوزه‌های ارزیابی تأثیرات هستند. با توجه به این مطلب در این بخش سعی خواهد شد این دو وظیفه مجلس شورای اسلامی با تأکید بر ارزیابی تأثیرات قانون تبیین شود.

۱-۱. قانونگذاری

امروزه اهمیت قانون و تأثیرات آن، بر کسی پوشیده نیست. قانون آنچنان مهم است که می‌توان آن را مهم‌ترین عنصر هر نظام حقوقی دانست. با توجه به این اهمیت، قانونگذاری از مهم‌ترین اختیاراتی است که هر حکومتی از آن بهره می‌برد و با استفاده از این صلاحیت، قوانین را در جهت اهداف تعیین‌شده برای خود وضع می‌کند و از آن‌ها به‌عنوان وسایلی برای رسیدن به اهداف خود استفاده می‌کند؛ بنابراین نهادی که این وظیفه حکومت یعنی قانونگذاری به آن سپرده شود، جایگاه بسیار مهمی در ساختار حکومت خواهد داشت. در نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی مهم‌ترین رکن تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در جهت اداره کشور است و وظیفه وضع قانون و اصلاح و نسخ برخی از قوانین را بر عهده دارد (رحیمی و ساجدی، ۱۳۹۹: ۱۲۳). بنابراین اصلی‌ترین و مهم‌ترین وظیفه مجلس، قانونگذاری است. با توجه به این مطلب نکته مهمی که باید به آن دقت شود، این است که هر آنچه در تعریف قانون و در قلمرو قانون جای می‌گیرد، در حیطه صلاحیت و وظایف مجلس قرار می‌گیرد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۲۱۳). حال اگر چرخه قانونگذاری را به‌طور خلاصه شامل چهار بخش زیر بدانیم: ۱. تهیه پیش‌نویس و ارائه پیشنهاد، ۲. مرحله شور و رایزنی و تصویب، ۳. مرحله اجرا و نظارت بر اجرا و ۴. مرحله اصلاح قانون (وکیلان و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۴۵)، در این صورت خیلی واضح خواهد بود که ارزیابی تأثیرات قانون نیز در حیطه صلاحیت‌ها و وظایف مجلس خواهد بود، زیرا ارزیابی تأثیرات قانون به بررسی رابطه محتوای قانون با تأثیرات آن در محیط واقعی اجتماع می‌پردازد. پس یکی از اموری که می‌تواند مجلس را در بخش قانونگذاری کمک کند، فرایند ارزیابی تأثیرات قانون است، چراکه با ارزیابی تأثیرات قوانین موجود که براساس داده‌های تجربی اثبات شده‌اند، می‌توان به قضاوت عینی در خصوص قوانین دست یافت و این بررسی تأثیرات و کارایی یک قانون موجود به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیر از عملکرد یک مجلس در نظر گرفته می‌شود (Bauer & Wittholz, 2002: 6). با در نظر گرفتن ویژگی بررسی تأثیرات قوانین در محیط اجتماع، برای تهیه قانون مراحل ذیل براساس روش‌شناسی تقنینی در نظر گرفته شده است: ۱. تعریف و تحلیل مسئله‌ای که

قانونگذاری راه‌حل آن است، ۲. تعیین اهداف قانون، ۳. بررسی ابزاری که می‌تواند مسئله را حل کند و انتخاب ابزار، ۴. پیش‌نویس محتوای قانون، ۵. تصویب رسمی، ۶. اجرا، ۷. ارزیابی معطوف به گذشته، و ۸. تصویب قانونی مبتنی بر ارزیابی معطوف به گذشته در صورت ضرورت (مدر، ۱۳۹۰: ۳۰۸). همه این فرایندها با پیش‌شرط ارزیابی تأثیرات قانون محقق می‌شود و تمامی این مراحل در تعریف قانون و در قلمرو قانون جای می‌گیرد، زیرا قانونگذاری اعم از وضع قانون جدید یا اصلاح یا تغییر قانون موجود است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۴: ۱۰۹). بنابراین ارزیابی تأثیرات قانون نیز در حیطه صلاحیت و وظیفه قانونگذاری مجلس قرار می‌گیرد.

با توجه به مراحل بیان‌شده برای تهیه قانون، مراحل تهیه قانون را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد و در هر دوره مراحل لازم برای ارزیابی تأثیرات قانون را در نظر گرفت. این سه دوره عبارت‌اند از:

۱. اقداماتی که پیش از تصویب قانون باید صورت بگیرد، شامل تعریف و تحلیل مسئله و تعیین هدف قانون به صورت روشن و واضح. اقدامات این دوره بسیار مهم است، زیرا با تعریف مسئله‌ای که قانونگذاری برای آن صورت خواهد گرفت و همچنین تعیین هدف قانون، در آینده معیار و ملاک برای ارزیابی تأثیرات قانون به دست خواهد داد. با کمک این معیارها می‌توان قانون را ارزیابی کرد که تأثیر مثبت داشته است یا خیر؛ بنابراین در ابتدا باید مشخص شود که با اجرای قانون مصوب مجلس، انتظار می‌رود چه اتفاق مثبتی بیفتد و چه مسئله‌ای حل شود. در این صورت نقشه راه تصویب قانون روشن‌تر شده و معیارهای ارزیابی و پایش آثار قوانین قابلیت بیشتری برای تبیین شدن خواهند داشت (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۵).
۲. اقداماتی که هنگام تصویب قانون باید صورت بگیرد. در این دوره باید ابزارهای مختلفی که می‌توانند این مسئله را حل کنند، بررسی و هزینه و فایده آن‌ها مورد توجه قرار گیرد و مناسب‌ترین ابزار برای حل مسئله انتخاب شود و پیش‌نویس قانونی آن تهیه شود و به تصویب رسمی برسد و پس از آن به اجرا دربیاید. برای مؤثرتر کردن ارزیابی تأثیرات قانون در این دوره باید از مشورت با کارشناسان متخصص و گروه‌های ذی‌نفع استفاده کرد. همچنین تحلیل هزینه‌ها و فایده‌ها باید به‌طور صحیح صورت گیرد (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۱۶).
۳. اقداماتی که پس از به اجرا درآمدن قانون باید صورت بگیرد و شامل ارزیابی معطوف به گذشته است، یعنی باید بررسی شود قانونی که به اجرا درآمده، چه آثاری را برجای

گذاشته است و در صورت نیاز، قانون جدیدی مبتنی بر این ارزیابی تصویب شود. در این دوره باید بررسی شود با توجه به هدفی که برای تصویب قانون بیان شده بود، آیا این هدف محقق شده است؟ همچنین تأثیرات اجرایی شدن این قانون بر حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی ارزیابی شود. پس از بررسی همه این موارد می‌توان در خصوص تأثیرات مثبت و منفی قانون موردنظر به درستی اظهارنظر کرد و در صورت نیاز، قانون را اصلاح یا قانون جدیدی مبتنی بر این بررسی‌ها وضع کرد.

بنابر توضیحات داده شده، مجلس شورای اسلامی با توجه به وظیفه قانونگذاری که بر عهده دارد، باید ارزیابی تأثیرات قانون را نیز بخشی از فرایند تهیه قانون بداند، در واقع ارزیابی تأثیرات قانون را موضوعی خارج از قانونگذاری نداند؛ هرچند برای اجرایی شدن آن به کمک گرفتن از سایر نهادها و استفاده از اختیارات آنان نیاز است، اما این موضوع منجر نمی‌شود که مجلس شورای اسلامی از زیر بار این وظیفه مهم شانه خالی کند و تدابیری برای عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در نظر نگیرد.

۲-۱. نظارت

وظیفه مهم دیگری که به مجلس شورای اسلامی سپرده شده است، نظارت است. مفهوم اصطلاحی نظارت در حوزه حقوق و قانون اساسی در عین تناسب با مفهوم لغوی، از آن فراتر است. در قانون اساسی بدون ذکر تعریفی از نظارت، در اصول متعدد به مصادیق آن اشاره شده است. همچنین فصلی از آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به‌عنوان «نظارت» اختصاص یافته است. با در نظر گرفتن همه موارد می‌توان نظارت مجلس را بدین صورت تعریف کرد: اختیار و صلاحیتی است که هدف از اعمال آن واریسی و کنترل اجرای صحیح قانون توسط همه ارکان، نهادها و مقام‌های دولتی و حکومتی است. همچنین اعمال نظر و صلاحدید سیاسی نمایندگان در مورد چگونگی شکل‌گیری و انتخاب هیأت وزیران و ساختار و سازمان تشکیلاتی دولت به‌منظور جلوگیری از هرگونه خودکامگی توسط نهادها و مقام‌های اجرایی و اداری و حفظ و حراست از حقوق مردم و حصول اطمینان از اداره صحیح و کارآمد کشور است (توازن‌زاده و همکاران، ۱۳۸۵: ۲). با توجه به تعریف مذکور از نظارت مجلس، می‌توان انواع مختلفی از نظارت را برای مجلس در نظر گرفت. انواع نظارت مجلس شورای اسلامی که از قوانین قابل استفاده‌اند عبارت‌اند از: ۱. نظارت سیاسی و پارلمانی، ۲. نظارت تأسیسی و تشکیلاتی، ۳. نظارت اطلاعاتی، ۴. نظارت مالی و بودجه‌ای و ۵. نظارت استصوابی (توازن‌زاده و همکاران، ۱۳۸۵: ۳).

چنانکه بیان شد، یکی از انواع نظارت‌های مجلس شورای اسلامی، نظارت اطلاعاتی است. با توجه به وظیفه نظارت اطلاعاتی که بر عهده مجلس شورای اسلامی است، این نهاد با استفاده از اطلاعات حاصل از این نظارت می‌تواند ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد، زیرا از سازوکارهای نظارت اطلاعاتی مجلس حضور نمایندگان ناظر در مجامع و شوراهای دولتی و عمومی است. از این طریق مجلس شورای اسلامی می‌تواند در جریان عملکرد امور اجرایی مهم و تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اقتصادی و اجتماعی کشور قرار گیرد تا در صورت لزوم و به تناسب امور دست به اقدامات لازم نظارتی و کنترلی بزند یا پس از انجام بررسی‌های لازم و کارشناسی‌های لازم به اصلاح قوانین مربوط اقدام کند یا در صورت فقدان راهکار قانونی به رفع خلأ قانونی مبادرت ورزد (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۷۹)؛ بنابراین مجلس تنها شأن تقنینی ندارد، بلکه شأن نظارتی نیز دارد و قانونگذاری کارآمد گاهی از مسیر نظارت عبور می‌کند (طحان نظیف، ۱۳۹۹). همواره باید این نکته را در نظر داشت که ممکن است قوانین مصوب، خالی از نقص و ایراد نباشند و در مسیر اجرا، با مشکلاتی مواجه شوند که قبل از تصویب در نظر گرفته نشده باشند و بعضاً مشکلاتی را برای مضمولان خود ایجاد کنند، به‌ویژه در مواردی که قوانینی وضع شود که این قوانین آثاری به‌همراه داشته باشند و این آثار، ارتباط روشنی با بُعد تخصصی و موضوع مستقیم خود نداشته باشند. برای مثال تصویب قانونی با موضوع اقتصادی ممکن است آثار فرهنگی بسیاری برای مردمان ساکن حوزه اجرای آن قانون ایجاد کند که از دید تصویب‌کنندگان مغفول مانده است (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۷: ۶۴)؛ بنابراین همواره این ضرورت وجود دارد که باید قوانین مصوب پایش و ارزیابی شوند تا کارآمدی و آثار آنها، ارزیابی شوند تا در صورت ناکارآمد بودن و به‌همراه داشتن آثار سوء که این آثار در تحلیل‌های قبل از تصویب پیش‌بینی نشده بودند، قوانین مصوب را در صورت نیاز تغییر داد. در نتیجه این امر زمانی اتفاق خواهد افتاد که مجلس شورای اسلامی وظیفه نظارت خود را به‌درستی انجام داده باشد، چراکه با نظارت مجلس شورای اسلامی این آثار سوء و ضعف‌های قانونی مشخص می‌شود.

علاوه‌بر این می‌توان نظارت مجلس را شامل نظارت بر خط‌مشی هم دانست و اگر تعریفی را که کرک پاتریک از مفهوم Regulation ارائه داده است، بپذیریم که منظور از این مفهوم را هر اقدام حکومتی در جهت تأثیر بر رفتار فردی و گروهی دانسته است (کرک پاتریک، ۱۳۹۱: ۲)، در این صورت می‌توان معنایی عام برای این واژه در نظر گرفت و معنای آن را، مقررات یا مقررات‌گذاری توسط هر یک از نهادهای حکومتی اعم از قوای سه‌گانه یا هر مرجع صالح مقررگزار حکومتی دانست. با توجه به این مطلب تمام مصوبات مجلس، شامل ارزیابی تأثیرات می‌شوند و روش‌های ارزیابی تأثیرات قانون در رابطه با آن قابل اعمال است

(مرکزالمیری، ۱۳۹۱: ۵). در خصوص خط‌مشی‌های مصوب مجلس نیز می‌توان روش‌های ارزیابی تأثیرات را اعمال کرد و چنانکه گفته شد، مجلس می‌تواند بر خط‌مشی‌های مصوب خود نظارت داشته باشد. منظور از خط‌مشی‌های مصوب مجلس شورای اسلامی، خط‌مشی‌های تقنینی است که توسط نمایندگان مجلس قانونگذاری از طریق ارائه طرح‌ها یا لوایح قانونی مطرح و تصویب می‌شوند، مانند قوانین موضوعه (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۸۵: ۲۶). بدین صورت، می‌توان هدف کلی نظارت را فراهم آوردن بازخوردی سودمند برای تصمیم‌گیری و ارائه به تصمیم‌گیران به منظور کمک به بهبود برنامه‌ها و ادامه یا توقف اجرای آن‌ها در جهت دسترسی به اهداف تعیین شده در نظر گرفت (حسین‌پور و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۷۶؛ به نقل از قلی‌پور، ۱۳۹۱). بدین صورت می‌توان نظارت را در همه مراحل تصمیم‌سازی مدنظر قرار داد و آن را در سه مرحله زمانی تقسیم کرد:

۱. نظارت آینده‌نگر یا پیش‌بینی؛ بدین صورت که در زمان تدوین خط‌مشی و تصمیم دلایل توجیهی خط‌مشی بررسی شود و روش کار و الگوی منطقی انجام فعالیت‌های خط‌مشی برای رسیدن به نتایج ترسیم شده و زمان و میزان تحقق نتایج برآورد شود؛
 ۲. نظارت حین اجرا؛ در این مرحله هنگام اجرای خط‌مشی این نظارت به صورت مستمر صورت خواهد گرفت؛
 ۳. نظارت پسینی؛ در این مرحله پس از اتمام اجرای خط‌مشی، خروجی‌ها، پیامدها و تأثیرات خط‌مشی بررسی می‌شود و در خصوص کارآمدی این خط‌مشی و تصمیم در تحقق اهداف خود قضاوت خواهد شد (حسین‌پور و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۷۷).
- براساس آنچه گفته شد درمی‌یابیم که وظیفه نظارت مجلس بخشی از فرایند ارزیابی تأثیرات قانون را پوشش می‌دهد؛ بنابراین مجلس شورای اسلامی زمانی وظیفه نظارت خود را کامل انجام داده است که ارزیابی تأثیرات قانون را مدنظر قرار داده باشد و سازوکار منظمی برای این بخش از وظیفه خود طراحی کرده باشد. پس ضروری به نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی باید طرح مشخص و جامعی را برای ارزیابی تأثیرات قانون داشته باشد؛ زیرا همان‌گونه که توضیح داده شد، ارزیابی تأثیرات قانون ذیل وظایف اختصاصی مجلس شورای اسلامی یعنی قانونگذاری و نظارت است، هرچند دیگر نهادها نیز به تناسب وظایف خود باید مجلس را در این حیطه کمک کنند.

۲. نهادهای ارزیابی‌کننده تأثیرات قانون ذیل مجلس

با بررسی قوانین می‌توان گفت که در ساختار مجلس شورای اسلامی نهادهایی وجود دارد که با توجه به وظایف و اختیارات خود نقش بسیار مهمی در ارزیابی تأثیرات قانون دارند.

چنانکه در بند ۷ ماده ۴۵ آیین‌نامه داخلی مجلس مشاهده می‌شود، از جمله وظایف کمیسیون‌های تخصصی مجلس: «تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به‌خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت» است. در این ماده از کمیسیون‌های تخصصی مجلس خواسته شده است که نکات مثبت و منفی قانون و همچنین پیشنهاد نحوه اصلاح قانون، هر ساله در گزارشی به مجلس ارائه شود. با در نظر گرفتن این ماده زمانی کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌توانند این وظیفه را انجام دهند که ارزیابی مناسبی از قانون و تأثیر آن داشته باشند، چراکه با ارزیابی تأثیرات قانون است که کمیسیون‌های تخصصی مجلس به نکات مثبت و منفی قوانین دست می‌یابند. قانون اساسی نیز برای اینکه مجلس بتواند این وظیفه را انجام دهد، ابزار قانونی لازم را در اختیار آن قرار داده است و بنابر اصل ۷۶ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد». پس مجلس شورای اسلامی و کمیسیون‌های تخصصی آن می‌توانند در حوزه‌های تأثیر قوانین، تحقیق و تفحص داشته باشند و تأثیرات آن‌ها را ارزیابی کنند. علاوه بر این باید این نکته را در نظر داشت که براساس قانون اساسی می‌توان گفت، وظیفه ارزیابی قانون توسط مجلس فقط منحصر به قوانین بودجه و برنامه توسعه نمی‌شود، بلکه مجلس در همه قوانین حق ارزیابی کردن تأثیر قانون را دارد، چراکه قانون اساسی اجازه تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را به مجلس داده است.

علاوه بر این باید این نکته را در نظر داشت که با گذر زمان و تغییر شرایط، همواره این امکان وجود دارد که قوانین موجود کارایی و اثربخشی خود را از دست بدهند و دیگر قادر به تحقق اهداف تعیین‌شده نباشند (Comptroller & Auditor General, 2001: 36)، چراکه ممکن است این قوانین بستر اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خود را از دست داده باشند. در این صورت ضرورت دارد که قوانین مصوب پس از مدتی دوباره بررسی و ارزیابی شوند تا اگر بستر اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی که قوانین در آن بستر ایجاد شده‌اند، تغییر یافت، قوانین نیز متناسب با شرایط جدید تغییر کنند و به‌روزرسانی شوند. در نتیجه کمیسیون‌های تخصصی مجلس با توجه به اطلاعاتی که به‌دست می‌آورند، توانایی انجام این کار را خواهند داشت.

یکی دیگر از ظرفیت‌هایی که در مجلس شورای اسلامی وجود دارد و می‌توان از آن به‌منظور ارزیابی تأثیرات قانون استفاده کرد، تصویب قوانین آزمایشی است. قوانین آزمایشی چنانکه از نامشان پیداست، مبین آزمون و خطا در امر قانونگذاری هستند (منصوریان و آگاه،

۱۳۹۰: ۳۶۶). این نوع قوانین در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون بسیار استفاده می‌شوند. این قوانین برای یک دوره محدود زمانی تصویب می‌شوند تا بررسی شود که آیا این قوانین می‌توانند اهداف تعیین شده توسط قانونگذار را تأمین کنند. این قوانین ویژگی‌هایی دارند که برای ارزیابی تأثیرات قانون بسیار مناسب‌اند. برخی از این ویژگی‌ها این است که این قوانین از نظر زمانی محدودند، اهداف آن‌ها به روشنی بیان می‌شود و معیارهای ارزیابی آن‌ها نیز بیان می‌شود (مدر، ۱۳۹۰: ۳۱۲-۳۱۳). در اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب قوانینی آزمایشی پیش‌بینی شده است و در این اصل بیان می‌شود: «مجلس در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود». علاوه بر این در ماده ۱۶۳ آیین‌نامه داخلی مجلس^۲ به کمیسیون‌های مجلس و دولت اجازه داده شده است که در مواردی می‌توانند قوانین آزمایشی تصویب کنند. این قوانین که باید در مدت معینی به اجرا گذاشته شوند، این امکان را فراهم می‌آورند که در زمان اجرای این قوانین، دولت و مجلس تأثیر قانون آزمایشی را ارزیابی کنند و در صورت نیاز، اصلاحاتی برای رفع نواقص و ضعف قانون مورد نظر پیشنهاد دهند و با رفع این نواقص قانون آزمایشی به قانون دائمی تبدیل شود؛ بنابراین کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند از این ظرفیت قانونی به منظور ارزیابی تأثیرات قانون استفاده کنند.

در مجلس شورای اسلامی، نهاد دیگری وجود دارد که با توجه به اختیارات و وظایفش، می‌توان از آن در جهت تحقق ارزیابی تأثیرات قانون استفاده کرد. این نهاد، دیوان محاسبات کشور است. این دیوان در محدوده صلاحیت خود، اختیار رسیدگی به اموری را دارد که به کیفیتی به نظارت مجلس شورای اسلامی مرتبط است (امیری، ۱۳۹۶: ۶۸) و براساس اصل ۵۴ قانون اساسی و ماده ۲۱۸ آیین‌نامه داخلی مجلس، مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است. در اصل ۵۵ قانون اساسی در خصوص وظیفه دیوان محاسبات کشور بیان می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». با

توجه به این اصل، دیوان محاسبات کشور وظیفه دارد هر ساله بر نحوه اجرای قانون بودجه کشور نظارت کند. در این نظارت علاوه بر اینکه بررسی می‌شود هزینه‌های خارج از اعتبار مصوب صرف نشده باشد، این امکان را نیز فراهم می‌آورد که دیوان محاسبات کشور به‌عنوان ارزیابی‌کننده قانون بودجه عمل کند و در گزارش خود ضمن نظرهایی که به مجلس ارائه می‌دهد، میزان موفقیت و تأثیر مثبت و منفی قانون بودجه را بیان کند. علاوه بر این در ماده ۵ قانون دیوان محاسبات عمومی کشور که وظایف و اختیارات این دیوان را بیان می‌کند، چنین آمده است: «بررسی جهت اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آن‌ها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی». با توجه به این ماده نیز دیوان محاسبات کشور این وظیفه و اختیار را دارد که بررسی کند آیا روش‌ها و دستورالعمل‌های مالی بیان‌شده در قانون مناسب و کارآمد بوده‌اند؟ و اگر این روش‌ها و دستورالعمل‌ها نقص و ضعف دارند، این دیوان در گزارش خود به مجلس به این موارد اشاره کند تا در صورت لزوم این روش‌ها اصلاح شوند. پس چنانکه مشاهده شد، دیوان محاسبات کشور این صلاحیت را دارد که در برخی امور نسبت به قوانین ارزیابی داشته باشد و نظرها و گزارش‌های خود را به مجلس تقدیم کند تا مجلس شورای اسلامی از این نظرها برای تدوین و تصویب قوانین بهتر استفاده کند.

با توجه به آنچه بیان شد، مجلس شورای اسلامی با استفاده از ساختار داخلی خود و نهادهایی که برای انجام وظایف خود داراست، می‌تواند فرایند ارزیابی تأثیرات قانون را مدیریت کند. برای این منظور مجلس شورای اسلامی می‌تواند هر حوزه از ارزیابی تأثیرات قانون را به کمیسیون خاص آن حوزه واگذار کند. در نتیجه می‌توان ادعا کرد که مجلس شورای اسلامی با وجود کمیسیون‌های تخصصی و ظرفیت‌های قانونی که برای آن‌ها بیان شد و ظرفیت استفاده از قوانین آزمایشی و همچنین وجود دیوان محاسبات کشور و استفاده از ظرفیت آن، از لحاظ تشکیلات ظرفیت بسیار بالایی برای تحقق ارزیابی تأثیرات قانون دارد.

۳. مجلس و مشورت با گروه‌های مدنی در ارزیابی تأثیرات قانون

مجلس نسبت به سایر نهادهای سیاسی، نخستین رکنی است که می‌تواند منعکس‌کننده اراده مردم در حکومت باشد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۰: ۲۲۵)، زیرا پارلمان‌ها از نمایندگانی تشکیل شده‌اند که به‌صورت مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند و این نمایندگان با مردم و تمام گروه‌هایی که به‌نحوی قوانین بر آنان اثرگذار است و گروه‌های ذی‌نفع قوانین هستند، ارتباط زیادی دارند. در جمهوری اسلامی ایران نیز اعضای مجلس، نمایندگان مردم هستند که با رأی مستقیم مردم به مجلس راه می‌یابند؛ بنابراین این افراد از آنجا که به‌عنوان نمایندگان مردم

شناخته می‌شوند، باید از نظرهای مردم استفاده کنند و به‌عنوان یک نهاد حکومتی رابط میان گروه‌های ذی‌نفع قوانین و حکومت باشند. در همین زمینه تعامل اجتماعی سیاسی نمایندگان مجلس با سازمان‌های مدنی و رسانه‌های گروهی نقش مهمی در بازتاب دیدگاه این گروه‌ها به نمایندگان و هیأت‌های پارلمانی دارد و همین مسئله در آرا نمایندگان تأثیرگذار خواهد بود (Kasemets, 2001: 91).

در مرحله بررسی طرح یا لایحه قانونی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس این امکان وجود دارد که از اشخاص حقیقی یا حقوقی خارج از مجلس دعوت کرد و با آن‌ها در خصوص قوانین موردنظر مشورت کرد. بدین‌صورت کمیسیون‌های مربوط با دعوت از اشخاص یا نمایندگان مؤسسات و نهادهای غیردولتی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نظرهای آن‌ها را جویا می‌شوند و رایزنی لازم با آن‌ها را انجام می‌دهند، ولیکن تصمیم نهایی به عهده کمیسیون‌های مجلس است (رستمی، ۱۳۸۷: ۱۸۹). بنابراین مجلس شورای اسلامی می‌تواند پیش از تصویب قانون، نظرهای گروه‌های مدنی را جویا شود و ملاحظات این گروه‌ها را در قوانین در نظر بگیرد؛ همچنین پس از اینکه قوانین تصویب شدند و به مرحله اجرا درآمدند، تأثیرات قانون را با استفاده از نظرهای گروه‌های مدنی ارزیابی کند. برای تأیید این مطلب می‌توان به ماده ۱۴۳ آیین‌نامه داخلی مجلس اشاره کرد که مطابق این ماده کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌توانند از نمایندگان بخش‌های خصوصی و ذی‌نفعان دعوت به‌عمل آورند و نظرهای آنان را جویا شوند و در گزارشی که برای مجلس آماده می‌کنند، از نظرهای آنان استفاده کنند؛ بنابراین بخش‌های خصوصی و گروه‌های مدنی با توجه به اینکه خود در مواقعی مجری اصلی قانون هستند یا اگر مجری اصلی قانون نباشند، اجرای قوانین تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر آنان خواهد داشت، از این‌رو می‌توانند مشاوران مناسبی برای نهادهای قانونگذار باشند. علاوه‌بر این ارزیابی آثار سیاست‌های کلان و نیز تأثیرات قوانین و محیط قانونی ابزاری برای حمایت از منافع جوامع مدنی و تقویت حرکت‌های ایشان برای مداخله در سیاستگذاری و تأثیر در سیاستگذاران خواهد بود (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۱۵۳)؛ بنابراین نهادهای حکومتی مانند مجلس و دولت، می‌توانند با استفاده از نظرهای گروه‌های مدنی میزان تأثیرات قانون را در حیطه عمل ارزیابی و منافع این گروه‌ها را تأمین کنند.

در همین زمینه با استناد به اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز می‌توان برای مشارکت دادن گروه‌های مدنی در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون اشاره کرد. در این اصل که وظایف دولت اسلامی برشمرده می‌شود، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف شده است تمام امکانات خود را برای انجام این وظایف به‌کار گیرد و یکی از وظایفی که دولت باید زمینه‌های

لازم برای اجرا شدن آن را فراهم آورد، وظیفه‌ای است که در بند ۸ اصل ۳ چنین بیان می‌شود: «مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش». با توجه به این بند دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است که عامه مردم را در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مشارکت دهد. یکی از موارد مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت، می‌تواند مشارکت دادن گروه‌های مدنی و مخاطبان و مشمولان قوانین در خصوص ارزیابی تأثیرات قانون باشد. به عبارت دیگر نظام جمهوری اسلامی ایران با مشورت گرفتن از این گروه‌ها می‌تواند عامه مردم را در ارزیابی تأثیرات قانون دخالت دهد و با این اقدام حکومت، عامه مردم در تعیین قوانینی که بر سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنان تأثیرگذار است، مشارکت داده می‌شوند.

با توجه به این ویژگی مجلس شورای اسلامی که اعضای آن، نمایندگان مستقیم مردم در بالاترین سطح حکومت هستند، این نهاد بهترین رابط نظام جمهوری اسلامی ایران میان گروه‌های مدنی و حکومت خواهد بود و با در نظر گرفتن همین ویژگی، شایسته است که مجلس شورای اسلامی در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون همواره نظرهای گروه‌های ذی‌نفع قوانین و سایر گروه‌های مدنی را در خصوص قوانین جویا شود.

۴. ضرورت تعیین وظایف نهادهای ارزیابی‌کننده تأثیرات قانون

برای ارزیابی تأثیرات قانون، نهادهای مختلف با توجه به وظایفی که بر عهده دارند، باید مشارکت کنند تا این فرایند پیچیده به سرانجام برسد. پرواضح است که یک نهاد به تنهایی نمی‌تواند همه جنبه‌ها و مراحل ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد و در کشورهای مختلف نیز که ارزیابی تأثیرات قانون را در ساختار قانونگذاری خود جای داده‌اند و از آن بهره می‌برند، نهادهای مختلف با یکدیگر همکاری می‌کنند تا تأثیرات قانون به صورت صحیح ارزیابی شود؛ بنابراین با در نظر گرفتن شرایط و وظایف نهادهای مختلف در ساختار کشورها می‌توان به این نتیجه رسید که سه نهاد بیشترین تأثیر را می‌توانند در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون داشته باشند و در کشورهایی که ارزیابی تأثیرات قانون را به صورت جدی دنبال می‌کنند، این سه نهاد مهم‌ترین نهادهای ارزیابی‌کننده تأثیرات قانون هستند. این سه نهاد عبارت‌اند از: پارلمان، دولت و نهادهای مدنی (زرشکن عابد، ۱۳۸۷: ۱۶۲).

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس اشاره شده است. شورای نگهبان وظیفه دارد مصوبات را با توجه به قانون اساسی و شرع مورد ارزیابی و نظارت قرار دهد و در صورت مغایرت با قانون اساسی و شرع، از تصویب آن به‌عنوان قانون جلوگیری کند. در همین زمینه در اصل ۷۲ قانون اساسی آمده است:

«مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

چنانکه مشاهده می‌شود، در این اصل آنچه در خصوص نظارت و ارزیابی قوانین مصوب جمهوری اسلامی ایران بر آن تأکید شده است، مخالفت نداشتن قوانین با شرع و قانون اساسی است و این ارزیابی با توجه به مرحله‌ای که برای ارزیابی تأثیرات قانون بیان می‌شود، مربوط به اقداماتی است که هنگام تصویب قانون باید صورت گیرد؛ اما یکی از نکات مهمی که در روند تصویب قوانین باید مورد توجه قرار بگیرد، در نظر گرفتن کارآمدی قوانین است و نباید ویژگی خاص اسلامی بودن و شرعی بودن قوانین در ایران که توسط شورای نگهبان همواره ارزیابی می‌شود، به غفلت قانونگذاران از ویژگی‌های دیگر قانونگذاری از جمله در نظر گرفتن کارآمدی قوانین منجر شود (وکیلان و مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۴۹). اگر در ساختار قانونگذاری ایران، شورای نگهبان وظیفه محک زدن مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد، باید نهادهایی که وظیفه محک زدن قوانین به‌منظور کارآمد بودن را بر عهده دارند، کاملاً مشخص شوند تا به‌درستی وظایف خود را بشناسند و انجام دهند؛ بنابراین قانونگذار از اهمیت داشتن بررسی تأثیر قوانین مصوب در محیط اجتماع نباید غفلت کند و به همین سبب باید در فرایند قانونگذاری برای محک زدن قوانین با توجه به کارآمدی آنان و تأثیراتی که بر حوزه‌های مختلف اجتماع دارند، جایگاه ویژه‌ای را در نظر بگیرد.

در ساختار جمهوری اسلامی ایران نیز سه نهادی که مهم‌ترین نهادهای ارزیابی‌کننده تأثیرات قانون هستند، باید در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون مشارکت داشته باشند. با توجه به این مطلب در ایران نیز دولت، مجلس شورای اسلامی و نهادهای مدنی وظیفه دارند ارزیابی تأثیرات قانون را با توجه به اختیارات و وظایف خود انجام دهند؛ اما نکته مهم این است که در قوانین ایران، قانون مصرحی وجود ندارد که به‌صورت کاملاً روشن و واضح نهادهایی که باید ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهند بیان کرده باشد؛ بنابراین به‌نظر ضروری می‌رسد باید قانونی وجود داشته باشد که در این قانون علاوه بر تعیین نهادهای ارزیابی‌کننده تأثیر قانون، وظیفه هر نهاد و اقداماتی را که باید به‌منظور ارزیابی تأثیرات قانون انجام دهد، مشخص کند. با وضع این قانون، نهادهایی که وظیفه ارزیابی تأثیرات قانون را با توجه به جایگاه و صلاحیت‌های خود باید انجام دهند، به‌درستی شناخته می‌شوند و اقدامات لازم را در این خصوص انجام خواهند داد.

نتیجه‌گیری

به‌منظور ارزیابی تأثیرات قانون، نهادهای مختلفی باید مشارکت داشته باشند که از مهم‌ترین آنان مجلس شورای اسلامی است. مهم‌ترین وظایف و صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری و نظارت است. این نوشته با تبیین درست این دو وظیفه مجلس شورای اسلامی به این نتیجه رسید که مجلس شورای اسلامی باید ارزیابی تأثیرات قانون را انجام دهد. علاوه‌بر این بیان شد مجلس شورای اسلامی به‌منظور ارزیابی تأثیرات قانون، از ظرفیت‌های بسیار مناسبی برخوردار است. تصویب قوانین آزمایشی و همچنین اختیاراتی که به کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در آیین‌نامه داخلی مجلس داده شده است و همچنین اختیارات دیوان محاسبات کشور همگی می‌توانند به‌منظور ارزیابی تأثیرات قانون توسط مجلس استفاده شوند. علاوه‌بر این با توجه به ارتباط وسیعی که مجلس شورای اسلامی با نهادهای مدنی و ذی‌نفعان دارد و جایگاه مهم این نهاد در قانونگذاری، می‌توان ادعا کرد که مجلس شورای اسلامی جایگاه مهمی در ارزیابی تأثیرات قانون دارد و نهادهای دیگر ارزیابی‌کننده تأثیرات قانون باید با مجلس در این زمینه همکاری داشته باشند.

یادداشت‌ها

1- <https://b2n.ir/006688>.

۲. ماده ۱۶۳: «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، طبق اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض می‌کند. تبصره ۱ - دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد. هیأت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد. طرح یا لایحه می‌تواند به صورت ماده‌واحد و بدون تغییرات یا با اصلاح موادی از قانون آزمایشی تنظیم شود.»

منابع

الف) فارسی

۱. الوانی، سید مهدی؛ شریف‌زاده، فتاح (۱۳۸۵)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چ چهارم.
۲. امیری، فرهاد (۱۳۹۶)، نقش دیوان محاسبات در عملکرد بودجه سالانه کشور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، صفادشت: دانشگاه آزاد اسلامی.
۳. توازنی‌زاده، عباس و همکاران (۱۳۸۵)، بررسی اجمالی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات حقوقی، شماره گزارش ۷۷۵۷.
۴. حسین‌پور، داوود و همکاران (۱۳۹۷)، «تدوین الگوی نظارت بر خط‌مشی‌های عمومی مصوب مجلس شورای اسلامی با تأکید بر حوزه امور اقتصادی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۹۴، صص ۳۶۹-۳۹۲.
۵. رحیمی، ساجدی؛ روح‌الله، احمد (۱۳۹۹)، «مطالعه تطبیقی مفهوم قانون و ارکان قانونگذاری در نظام حقوقی ایران و مالزی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، دوره ۱۳، ش ۴۸، صص ۱۱۵-۱۴۱.
۶. رستمی، ولی (۱۳۸۷)، «مشارکت مردم در قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، ش ۱، صص ۱۷۹-۲۰۴.
۷. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، «بخش مطالعات پارلمانی: جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۱۲، ش ۴۸، صص ۲۷۵-۲۸۶.
۸. زرشن‌عابد، لیلا (۱۳۸۷)، ارزیابی تأثیرات قانون: ابزاری برای قانونگذاری بهتر، ناظر علمی: بهزاد پورسید، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اساسی (کلیات حقوق سیاسی و رژیم‌های مهم سیاسی معاصر)، تهران: میزان، چ سوم.

۱۰. عبدالاحد، علی و همکاران (۱۳۹۷)، آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)، شماره گزارش ۱۶۰۸۰.
۱۱. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ چهارم.
۱۲. کرک پاتریک، کالین (۱۳۹۱)، اصول ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری و رهنمودهایی برای اجرای آن، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (گروه مطالعات کسب‌وکار)، شماره گزارش ۱۲۴۰۱.
۱۳. مدر، لوئیس (۱۳۹۰)، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، ترجمه و تألیف حسن وکیلپان، احمد مرکز‌المیری، تهران: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی، چ اول، صص ۳۰۶-۳۲۱.
۱۴. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۱)، آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون بررسی موردی ارزیابی‌های انجام‌شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم، مرکز پژوهش‌های مجلس (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره گزارش ۱۲۴۵۰.
۱۵. منصوریان، ناصرعلی؛ آگاه، وحید (۱۳۹۰)، جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، دوره چهاردهم، ش ۵۵، صص ۳۶۵-۴۳۴.
۱۶. وکیلپان، حسن؛ مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۵)، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره هجدهم، ش ۵۱، صص ۲۹-۵۴.

(ب) لاتین

1. Bauer, Stephanie; Wittholz, Karen (2002), **Regulatory Impact Analysis (RIA) Developments and current practices in the EU Member States, on the EU level and in selected third countries**, Luxembourg, European Parliament.
2. Comptroller and Auditor General (2001), **Better Regulation: Making Good Use of RIA**, London.
3. <https://b2n.ir/006688>.

4. Kasemets, Aare (2001), **Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study**, ECPRD Seminar.

References

1. Alwani, Seyed Mehdi; Sharifzadeh, Fattah (2006), **Public Calligraphy Process**, Tehran: Allameh Tabatabai University Press, Fourth Edition.
2. Amiri, Farhad (2017), **The Role of the Court of Accounts in the performance of the annual budget of the country**, (Master Thesis), Safadasht: Islamic Azad University.
3. Tavaznizadeh, Abbas et al. (2006), **Overview of the Supervisory Competence of the Islamic Consultative Assembly**, Tehran: Publications of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Office of Legal Studies, Report No. 7757.
4. Hosseinpour, Davood et al. (2018), "Development of a model for monitoring public policies approved by the Islamic Consultative Assembly with emphasis on the field of economic affairs, Quarterly **Journal of the Assembly and Strategy**, No. 94, pp. 392-369.
5. Rahimi, Ruhollah; Sajedi, Ahmad (2020), "Comparative study of the concept of law and the pillars of legislation in the legal system of Iran and Malaysia", **Quarterly Journal of Comparative Legal Research in Iran and the International**, Vol. 13, No. 48, pp. 141-115.
6. Rostami, but. (2008), "People's Participation in the Legislation of the Islamic Republic of Iran", Law Quarterly, **Journal of the Faculty of Law and Political Science**, Vol. 38, No. 1, pp. 204-179.
7. Zarei, Mohammad Hussein (2005), "Parliamentary Studies Section: Parliamentary Oversight Position and the Principles Governing It", **Quarterly Journal of Parliament and Strategy**, Vol. 12, No. 48, pp. 286-275.
8. Zarshkan Abed, Leila (2008), **Assessing the Impact of Law: A Tool for Better Legislation**, Scientific Supervisor: Behzad Poursaid, Tehran: Islamic Consultative Assembly Research Center Publications, First Edition.
9. Tabatabai Motameni, Manouchehr (2005), **Constitutional Law (Generalities of Political Law and Important Contemporary Political Regimes)**, Tehran: Mizan Publishing, Third Edition.
10. Abdul Ahad, Ali et al. (2018), **Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran**, Tehran: Publications of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Office of Legal Studies (Department of Public Law), Report No. 16080.

11. Judge Shariat Panahi, Seyed Abolfazl (2011), **Requirements of Constitutional Law**, Tehran: Mizan Publishing, 40th Edition.
12. Kirk Patrick, Colin (2012). "**Principles of Assessing the Impact of Regulations and Guidelines for Its Implementation**", translated by Massoud Faryadi, Research Center of the Islamic Council (Business Studies Group), Report No. 12401.
13. Dieder, Louis (2011), "**Impact Assessment: Towards Qualitative Improvement of Legislation**", Discourses in Law and Legislation, translated and written by Hassan Vakilian, Ahmad Markazmalmiri, Tehran: Islamic Council Research Center, First Edition, pp. 321-306.
14. Malmiri Center, Ahmad (2012), "**Pathology of Law Enforcement Evaluation: A Case Study of Assessments Made by the Research Center of the Islamic Consultative Assembly in the Eighth Period**", Research Center of the Assembly (Business Environment Studies Group), Report No. 12450.
15. Mansoorian, Nasser Ali; Agah, , Vahid (2011), "The Position of Experimental Laws in Iranian Public Law", **Journal of Legal Research**, Vol. 14, No. 55, pp. 434-365.
16. Vakilian, Hassan; Malmiri Center, Ahmad (2016), "Introduction to the Philosophy of Legislation: In an Effort to Improve the Quality of Law", **Public Law Research Quarterly**, Vol. 18, No. 51, pp. 54-29.

مطالعه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر ممنوعیت مداخله بیگانگان در انتخابات (با نگاهی به ایران)

زهرا عامری^{۱*}، سیداحمد حبیب‌نژاد^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۵/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2021.239

چکیده

در ایران ممنوع بودن مداخله خارجی‌ها در انتخابات اگرچه از منظر اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها همواره مورد تأکید بوده است، نبود مقرراتی جامع در این خصوص که تمامی ابعاد مداخله انتخاباتی را در برگیرد، واقعیتی انکارناپذیر است. پژوهش حاضر کوشیده است تا با روشی توصیفی-تحلیلی، ضمن بررسی چارچوب‌های قانونی ناظر بر ممنوعیت مداخله در انتخابات در سایر کشورها، نظام حقوقی ایران را در این عرصه بررسی کند، سپس با مقایسه نظام حقوقی ایران با این کشورها و با توجه به نقاط ضعف و قوت ایشان، به ارائه الگویی جامع در ممنوعیت مداخله بیگانگان در انتخابات ایران دست یابد. نتایج این بررسی نشان داد در قوانین عادی ایران در مقایسه با دیگر کشورها آنچه بیش از همه مورد تأکید است، ممنوعیت مداخلات و حمایت‌های مالی است و به مداخلات غیرمالی چندان توجهی نشده است. سیاست‌های کلی نظام در انتخابات هم به ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی اشاره کرده است، لیکن نبود سازوکار منطقی و معقول اجرای این سیاست‌ها مانع مهمی در اجرایی کردن آن‌هاست. ابتکارات تقنینی ناظر بر انتخابات در کشور ما نیز در این مسئله از جامعیت کافی برخوردار نیستند و معمولاً تنها ممنوعیت کمک‌ها و منابع نقدی و غیرنقدی را در برمی‌گیرد، از این رو پیشنهاد می‌شود در قانون جامع انتخابات به حوزه مداخله انتخاباتی اعم از مالی و غیرمالی، چنانکه روش‌های نوین مداخله را در برگیرد، توجه ویژه و شایسته‌ای شود.

واژگان کلیدی: انتخابات، بیگانگان، حزب، کاندیدا، کمک مالی و غیرمالی. مداخله.

استادیار حقوق دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران (نویسنده مسئول)

* Email: z.ameri@ub.ac.ir

دانشیار گروه حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران

** Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir



مقدمه

در دنیای به هم پیوسته امروزی، منافع اقتصادی و سیاسی ناگزیر از مرزهای ملی می‌گذرند. از آنجا که انتخاب خط‌مشی‌های سیاسی موجب ایجاد هزینه‌های اقتصادی و سیاسی بیرونی می‌شود، بازیگران دولتی و غیردولتی خارجی علاقه دارند تا به نفع خود بر اعمال سیاست در سایر کشورهای مستقل تأثیر بگذارند. این اثرگذاری، انتخاب راهبردی است که با هدف تحقق اهدافی صورت می‌گیرد و اشکال مختلفی دارد؛ مداخلات توافقی داوطلبانه، مداخلات سیاسی مبتنی بر نظام تشویق یا تنبیه و مداخلات نهادی. در نوع اول، قدرت خارجی می‌کوشد از طریق توافق بین‌المللی و مذاکره با کشور هدف و تعیین شرایط در متن یک موافقت‌نامه که مورد قبول طرف دیگر نیز است، بر انتخاب سیاست در آن کشور تأثیر بگذارد. برای مثال در انعقاد یک موافقت‌نامه تجاری یا موافقت‌نامه زیست‌محیطی با کشور موردنظر، شروط موردنظر خویش را که در راستای تأمین منافع تجاری یا زیست‌محیطی خویش باشد و در عین حال شرایط کشور طرف مقابل را نیز بدتر نسازد درج می‌کند و به تأیید طرف مقابل نیز می‌رساند. در نوع دوم مداخله، قدرت خارجی درصدد است از طریق پاداش‌ها یا مجازات‌ها یا ترکیبی از هر دو، سیاستگذاری در کشور دیگر را تغییر دهد، بدون اینکه بخواهد چارچوب ساختاری حاکم بر آن سیاستگذاری را تغییر دهد. مصادیق این نوع مداخله را می‌توان در اعمال حق شرط‌های یکجانبه بر توافقات‌های تجاری، اعطای وام‌ها و کمک‌های خارجی مشروط یا اعمال تحریم‌های اقتصادی دانست و در نوع سوم، قدرت خارجی درصدد است تا چارچوب ساختاری حاکم بر سیاستگذاری در کشور هدف را، تغییر دهد تا بتواند بر انتخاب‌های سیاسی آینده آن کشور تأثیر بگذارد (Aidt et al., 2019: 9) برخلاف دو نوع اول که قدرت خارجی مستقیماً از طریق توافق یا به شیوه‌ای غیرتوافقی از طریق پاداش یا تنبیه تلاش می‌کند سیاست کشور هدف را تغییر دهد، در نوع سوم این تلاش به سمت تغییر در نهادهای کشور موردنظر است تا از طریق آن‌ها و به شکلی غیرمستقیم اهداف خود را محقق سازد؛ از جمله از طریق دخالت در نهاد انتخابات به منظور اثرگذاری بر وضع قواعد توسط نهادهای منتخب (Bonfatti, 2017: 308). این نوع دخالت به واسطه ایجاد تغییر در قوانین بازی، دوام بیشتری نسبت به دو نوع دیگر دخالت دارد. مداخله انتخاباتی با هدف تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات به‌عنوان وضعیتی تعریف می‌شود که در آن یک یا چند قدرت خارجی به‌عمد اقدامات ویژه‌ای را برای تأثیرگذاری بر انتخابات آینده در یک کشور مستقل دیگر با روشی آشکار یا پنهانی انجام دهند. اقداماتی که به نفع یا ضرر یکی از طرفین درگیر در آن انتخابات است و وقتی که اتفاق می‌افتد، منافع و هزینه‌های چشمگیری برای مداخله‌کنندگان یا کشور هدف دارد (Levin, 2016: 192).

کشورها معمولاً بازیگران اصلی دخالت خارجی در انتخابات محسوب می‌شوند، اما بازیگران غیردولتی خارجی از جمله شرکت‌های ذی‌نفع، نهادهای بین‌دولتی و سازمان‌های جامعه مدنی نیز ممکن است به‌دنبال تأثیرگذاری بر انتخابات باشند. یک قدرت خارجی می‌تواند با اقداماتش بر تصویری که رأی‌دهندگان در کشور هدف از سیاستمداران خود دارند، تأثیر بگذارد و با تأثیرگذاری روی برنامه کار نامزدهای انتخاباتی، سیاستگذاری داخلی آن کشورها را به نفع خود پیش برد.

باید توجه داشت که تأثیر مداخلات خارجی در چنین فرایندهایی فراتر از صرف تأمین اهداف قدرت خارجی است. دخالت می‌تواند با هدف قرار دادن ویژگی‌ها و نمادهای اصلی نظام دموکراتیک، سعی در بی‌اعتبار کردن ارزش دموکراسی داشته باشد. در واقع، تأثیر مداخلات انتخاباتی فراتر از قلمرو سیاسی است. اقدامات مداخله‌گرایانه می‌تواند اعتبار روند دموکراتیک را تضعیف کند و سبب ایجاد حس بی‌اعتمادی و سرخوردگی عمومی، قطبی‌سازی اجتماع و تضعیف ثبات جامعه شود. در شرایط بدتر، تضعیف شدید انسجام داخلی و ثبات یک کشور می‌تواند بر اتحاد و انسجام در سطح بین‌المللی تأثیر منفی بگذارد و تأثیر منفی بالقوه‌ای بر سیاست خارجی و امنیتی داشته باشد (EPSC, 2018: 33). در این میان البته باید به این نکته نیز توجه داشت که برخی میان دخالت در انتخابات با نظارت‌های خارجی در حمایت از اصول مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر برای حمایت از حق مشارکت افراد در سرنوشت سیاسی خویش و با تلاش‌ها برای تقویت نهادهای دموکراتیک از جمله نهاد انتخابات تفاوت قائل می‌شوند (Mohan & Wall, 2019: 112). با توجه به این نکته عده‌ای این نظریه را مطرح می‌کنند که براساس انگیزه مداخله‌کنندگان، مداخلات را می‌توان به مداخله با انگیزه جهان‌شمول و با حسن نیت، جایی که قدرت خارجی به سبب پیشبرد منافع، ارتقا یا بهبود وضعیت مخاطبان بین‌المللی در انتخابات کشور دیگری مداخله می‌کند و مداخله با انگیزه شخصی و با سوء نیت، جایی که مداخله قدرت خارجی در انتخابات کشور دیگر برای پیشبرد منافع، بهبود یا رفاه خود است (Godinez, 2018: 8)، تقسیم کرد. عده‌ای دیگر از چنین تقسیم‌بندی با عنوان مداخله جانبدارانه و مداخله فرایندی نام برده‌اند که در اولی قدرت خارجی موضع حمایت از یک طرف (کاندیدا یا حزب معین شرکت‌کننده در انتخابات) اتخاذ می‌کند و در دومی قدرت خارجی به‌دنبال آن است از قواعد رقابت‌های دموکراتیک صرف‌نظر از اینکه چه کسی برنده شود، حمایت کند (Corstange & Marinov, 2012: 660) و بدین‌منظور از روش‌هایی چون ارائه مشاوره حقوقی و نظارت بر انتخابات استفاده می‌کند (Kelley, 2012: 215).

اگر اصل این نوع تقسیم‌بندی در مداخلات پذیرفته شود و اشکالات نظری و عملی آن را مدنظر قرار ندهیم، به‌عنوان یک فرض گفته می‌شود که ممنوعیت مداخله خارجی در انتخابات ناظر بر مداخله از نوع جانبدارانه و با انگیزه شخصی است و در چارچوب همین معنا باید بین مداخلات پیش از انتخابات (کمک به کارزارهای انتخاباتی، تهدید رأی‌دهندگان و...) و مداخلات پس از انتخابات (تغییر نتایج انتخابات، جعل نتایج و...) تمایز قائل شد. شواهد نشان می‌دهد بسیاری از مداخلات قبل از انتخابات و با هدف تأثیرگذاری بر نتایج آن اتفاق می‌افتد (Bubeck & Marinov, 2017: 537) و از این‌رو هدف از ممنوعیت آن تضمین یکپارچگی روند انتخابات با کاهش خطر دخالت اشخاص و نهادهای خارجی است که برای تأثیر ناشایست در نتایج انتخابات اقدام می‌کنند. پژوهش حاضر بر آن است تا با تمرکز بر مداخلات پیش از انتخابات، یعنی فعالیت‌های قبل از رأی‌گیری، شمارش آرا، جمع‌بندی و اعلام نتایج، به بررسی چارچوب حقوقی مقابله با دخالت خارجی‌ها در انتخابات در نظام حقوق تطبیقی بپردازد. سپس با مراجعه به نظام حقوقی ایران تدابیر قانونی اتخاذشده در مواجهه با این پدیده را در مقایسه با دیگر کشورها ارزیابی، نقد و تحلیل کند و راهکار پیشنهادی خود برای تدوین قانونی جامع در این خصوص را ارائه دهد.

۱. چارچوب قانونی

از نظر تاریخی نخستین بار تصریح به مقررهای به‌منظور مقابله با نفوذ خارجی‌ها در قانون اساسی ایالات متحده آشکار شد. مقدمه این تصمیم به سال ۱۷۸۵ برمی‌گشت، هنگامی که پادشاه فرانسه، لوئی شانزدهم، انفیه‌دانی چوبی را به بنجامین فرانکلین (از بنیانگذاران ایالات متحده آمریکا و سفیر ایالات متحده در فرانسه) تقدیم کرد که بر درب آن پرتی‌ای از پادشاه فرانسه در قاب الماس نمایان بود. این هدیه سبب نگرانی‌های زیادی در ایالات متحده در مورد نفوذ پادشاه فرانسه و وفاداری مقامات آمریکایی به او شد، به‌ویژه اینکه بسیاری از افراد به روابط نزدیک فرانکلین با فرانسه مشکوک بودند. هنگام تهیه پیش‌نویس قانون اساسی، تدوین‌کنندگان همچنان نگران تأثیر بازیگران خارجی بودند (Potter, 2018: 6). بنیانگذاران آمریکا هنگامی که در کنوانسیون قانون اساسی ۱۷۸۷ در فیلادلفیا همدیگر را ملاقات کردند، نماینده کنفدراسیونی از ایالت‌های آتلانتیک بودند که از حاکمیت انگلیس آزاد شده بودند. مؤسسان می‌دانستند که باید جمهوری جدید خود را از منافع ریشه‌دار و اتحادهای قدیمی اروپا جدا کنند. در خلال دوره‌ای از گفت‌وگوها و توافق‌ها، محافظت در برابر نفوذ خارجی به‌عنوان نیروی فاسد وارد قانون اساسی آمریکا شد. در نتیجه، آن‌ها در قانون اساسی بند مقرری خارجی را درج کردند. به موجب این بند هر کسی که در ایالات متحده دارای سمت رسمی

تعهدآور یا امانی باشد، نمی‌تواند بدون رضایت کنگره هیچ نوع هدیه، مقرری، سمت یا عنوانی را از هیچ شاه، شاهزاده یا کشور خارجی بپذیرد (Foster & Hickey, 2019: 1). اگرچه در این قانون هیچ اشاره‌ای به تأثیرگذاری این عمل بر انتخابات نشده بود، منطقی است که نتیجه‌گیری شود که ممنوعیت دخالت خارجی در این قالب چنانچه اثر آن متوجه انتخابات می‌شد، قابل پذیرش بود. پس از آن، آنچه در بیشتر قوانین مورد پذیرش و تصویب قرار گرفت، مقرر کلیه منع دخالت بیگانگان در امور داخلی کشور بود. نظام حقوق بین‌الملل هم در مورد عدم مداخله ملت‌ها در حاکمیت ملل دیگر روشن است. منشور سازمان ملل متحد به‌وضوح اظهار می‌دارد که به اعضا اجازه نمی‌دهد در موضوعاتی که اساساً در صلاحیت داخلی هر کشوری است، دخالت کنند^۱ (ماده ۲ منشور ملل متحد). همین ممنوعیت عدم مداخله بعدها در قوانین اساسی بسیاری از کشورها مورد توجه قرار گرفت. چنانکه در مکزیک به موجب اصل ۳۳ قانون اساسی، بیگانگان به‌هیچ‌وجه حق دخالت در امور سیاسی کشور را ندارند.^۲ ماده ۳۳ قانون اساسی گرجستان هم به دولت این اختیار را می‌دهد که فعالیت سیاسی اتباع خارجه را ممنوع یا محدود کند.^۳ ممنوعیت فعالیت انتخاباتی به‌عنوان عمل یا فعالیتی سیاسی را می‌توان از همین اصول استنباط کرد. در برخی قوانین اساسی به ممنوعیت دخالت خارجی‌ها در اموری چون فعالیت احزاب اشاره شده است که از شمول این ممنوعیت در ارتباط با فعالیت‌های انتخاباتی احزاب نیز می‌توان استفاده کرد؛ برزیل و ترکیه جزو این دسته‌اند. در قانون اساسی برزیل آمده است که وابستگی حزبی از شرایط مقام انتخابی است و ایجاد، ادغام و انحلال احزاب سیاسی با در نظر گرفتن حاکمیت ملی، رژیم دموکراتیک، تعدد احزاب سیاسی و حقوق اساسی بشر و با رعایت اصل ممنوعیت دریافت کمک مالی از اشخاص خارجی یا دولت‌ها یا تابعین آنها میسر است.^۴

قانون اساسی ترکیه هم به دادگاه قانون اساسی اجازه می‌دهد تا حساب‌های احزاب سیاسی را با همکاری دیوان حسابرسی بررسی کند و احزاب سیاسی را از مشارکت در فعالیت‌های تجاری با خارجی‌ها یا پذیرش کمک‌های اشخاص خارجی منع کند. احزاب سیاسی که کمک‌های کشورهای خارجی، مؤسسات بین‌المللی و اشخاص و نهادهای شرکتی با ملیت غیرترکی را می‌پذیرند، باید برای همیشه منحل شوند.^۵

دسته‌ای از کشورها نیز موضوع ممنوعیت مداخله خارجی‌ها در انتخابات را به‌طور خاص در چارچوب قوانین عادی به‌ویژه در قالب قوانین و مقررات انتخاباتی یا قوانین عادی ناظر بر فعالیت احزاب مورد توجه قرار داده‌اند. چنانکه کنگره آمریکا در سال ۱۹۶۶ اصلاحاتی را در قانون ثبت نمایندگان خارجی (فارا)^۶ صورت داد که ممنوعیت عمومی را بر مشارکت سیاسی

اتباع بیگانه در پی داشت. در سال ۱۹۷۴، ممنوعیت عمومی مشارکت سیاسی اتباع بیگانه در قانون مبارزات انتخاباتی فدرال^۷ نیز گنجانده شد (Sparks, 2014: 248).

۲. انواع مداخلات خارجی

ممنوعیت مداخلات خارجی در انتخابات خارج از کشور با انگیزه شخصی را می‌توان در دو دسته عمده جای داد: مداخلات مالی و غیرمالی.

۱-۲. مداخلات مالی خارجی

مراد از مداخلات مالی همان اعطای کمک‌های مالی انتخاباتی است. آنچه در بیشتر کشورها در خصوص کمک‌های مالی انتخاباتی آمده است، پذیرش کمک‌های دولتی و غیردولتی داخلی است. احزاب سیاسی، نامزدها و کمپین‌های انتخاباتی به‌طور بالقوه می‌توانند به بودجه عمومی و بودجه خصوصی تکیه کنند. این کمک‌ها مستقیم یا غیرمستقیم‌اند. اعطای بودجه عمومی مشتمل بر پرداخت یارانه‌های مستقیم مالی دولتی به نامزدها یا احزاب از بودجه‌های عمومی در سراسر جهان افزایش یافته است تا سطح بازی در بین شرکت‌کنندگان در انتخابات را همتراز کند. بودجه عمومی غیرمستقیم هم شامل مواردی چون در اختیار گذاشتن زمان پخش رایگان در رسانه‌های دولتی، در دسترس گذاشتن تسهیلات دولتی، استفاده از امکانات دولتی و کارکنان عمومی، کاهش مالیات، تخصیص اعتبارات مالیاتی یا کمک‌های بلاعوض است. اشکال اصلی بودجه خصوصی هم شامل مواردی چون کمک‌های مالی افراد به احزاب سیاسی یا نامزدها، تأمین بودجه توسط مؤسساتی مانند شرکت‌های بزرگ تجاری و اتحادیه‌های صنفی و کمک‌های مالی طرفداران است (IDEA, 2014: 92)، اما در برابر پذیرش دریافت این کمک‌ها در چارچوب‌های قانونی تعیین‌شده، ممنوعیت نامزدها و احزاب سیاسی و کمپین‌ها از دریافت کمک‌های خارجی نقدی و غیرنقدی هم مورد تأکید قرار گرفته است.

در آمریکا قانون مبارزات انتخاباتی فدرال، اتباع خارجی را مستقیم یا غیرمستقیم از مساعدت، هزینه‌کرد یا کمک مالی یا اهدای هر چیز ارزشمند دیگری در انتخابات فدرال، ایالتی یا محلی منع می‌کند. پاسخ متقابل نیز صادق است؛ نامزدها، کمیته‌ها یا نمایندگان آن‌ها از درخواست، پذیرش یا دریافت مساعدت - یعنی هر چیز باارزش - از یک تبعه خارجی ممنوع هستند (Petalas, 2018: 29). مساعدت شامل هر گونه هدیه، اعانه، وام، پیش‌پرداخت یا واریز پول یا هر چیز باارزش توسط هر شخص به‌منظور تأثیرگذاری بر انتخاب مقامات فدرال است. به موجب مقررات، اصطلاح هر چیز ارزشمند شامل تمامی مشارکت‌های غیرنقد است. کالاها یا خدماتی که به‌صورت رایگان یا کمتر از مبلغ معمول ارائه می‌شود، نوعی مشارکت غیرنقدی

است. همچنین وقتی شخص یا نهادهایی از طرف نامزد یا حزب هزینه خدمات را بپردازند، این پرداخت غیرنقدی حساب می‌شود (Shelly, 2019: 2).

در فرانسه اشخاص حقوقی به استثنای احزاب یا گروه‌های سیاسی، نمی‌توانند در تأمین بودجه مبارزات انتخاباتی کاندیدایی مشارکت یا به وی تحت هر عنوان، هدایایی اهدا کنند یا اموال، خدمات یا دیگر امتیازات مستقیم و یا غیرمستقیم را به قیمتی کمتر از آنچه قیمت متعارف آن‌هاست، برای او فراهم سازند و هیچ کاندیدایی نمی‌تواند برای هیچ هزینه‌ای، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم همکاری یا کمک مادی یک دولت خارجی یا یک شخص حقوقی خارجی را دریافت کند (احمدوند و صابرمهانی، ۱۳۹۴: ۱۴).

در ژاپن دریافت کمک‌های سیاسی از اشخاص و نهادهای خارجی ممنوع است. قانون کنترل هزینه‌های سیاسی^۸ تصریح می‌کند که هیچ‌کس نمی‌تواند برای فعالیت‌های سیاسی از (۱) اشخاص حقیقی خارجی، (۲) اشخاص حقوقی خارجی یا (۳) سازمان‌های دیگر که اکثریت اعضای آن اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی‌اند، به‌جز شرکت‌های داخلی که به مدت پنج سال یا بیشتر به‌طور متوالی در بورس ژاپن ثبت شده‌اند، کمک دریافت کند (Gaudner, 2011: 87).

در آلمان به موجب قانون احزاب سیاسی، احزاب سیاسی نمی‌توانند کمک‌های مالی از منابع خارج از آلمان را بپذیرند. استثنائات بر این ممنوعیت زمانی است که کمک‌کننده شهروند آلمانی یا شهروند کشور عضو اتحادیه اروپاست یا یک شرکت است که اداره مرکزی آن در اتحادیه اروپاست یا حداقل پنجاه درصد مالکیت آن متعلق به یک شهروند آلمانی یا شهروند اتحادیه اروپاست یا کمک‌کننده اقلیت ملی از کشوری است که با آلمان هم‌مرز است و آن کمک مالی به یک حزب سیاسی نماینده آن اقلیت داده می‌شود یا کمک مالی خارجی از هزار یورو تجاوز نمی‌کند.^۹ در یادداشت متمم قانون احزاب سیاسی آمده است که مستثنا کردن کمک‌های خارجی کمتر از هزار یورو به این دلیل است که احتمال نفوذ خارجی در این موارد به‌دلیل پایین بودن مبلغ کم است.

در انگلستان به موجب قانون احزاب سیاسی، انتخابات و همه‌پرسی، احزاب سیاسی می‌توانند کمک‌های بیش از پانصد دلار را از اهداکنندگان مجاز بگیرند. اهداکننده مجاز شامل افراد ثبت‌نام‌شده در انتخابات انگلستان، احزاب سیاسی ثبت‌شده در انگلیس، شرکت‌های ثبت‌شده انگلیسی، اتحادیه‌های تجاری ثبت‌شده در انگلستان، شرکت‌های با مسئولیت محدود انگلیسی و انجمن‌های غیرانتفاعی است، بنابراین کمک‌کنندگان خارجی اهداکننده مجاز محسوب نمی‌شوند و نمی‌توانند بیش از پانصد پوند به احزاب سیاسی اهدا کنند.^{۱۰}

در بنگلادش حزب سیاسی ثبت شده نمی تواند هدیه، کمک مالی یا پول از هر کشور دیگر، سازمان غیردولتی برخوردار از کمک خارجی یا از هر شخصی که اهل بنگلادش نیست یا سازمانی که توسط آن شخص تأسیس و نگهداری می شود، دریافت کند (Gowda & Sridharan, 2012: 231). (Gowda & Sridharan, 2012: 231).

علاوه بر احزاب و کاندیداها، بازیگرانی که نه حزب سیاسی اند و نه کاندیدا، ممکن است بخواهند برای تأثیرگذاری بر گفتمان سیاسی به طور کلی یا نتیجه انتخابات به طور ویژه، هزینه کنند. از این بازیگران تعبیر به اشخاص ثالث می شود که می توانند هر فرد یا نهادی از جمله انجمن های صنفی، گروه های ذی نفع و سازمان ها باشند (Geddis, 2007: 6-7). بر منبع تأمین اعتبار این اشخاص نیز محدودیت هایی وارد شده است.

در کانادا هیچ شخص ثالثی نمی تواند از بودجه یک نهاد خارجی برای فعالیت سیاسی استفاده کند. فعالیت هایی مانند (۱) برقراری تماس با انتخاب کنندگان یا سازماندهی راهپیمایی ها که توسط اشخاص ثالثی انجام می گیرد که یک فعال سیاسی مانند یک کاندیدا یا یک حزب را حمایت یا با او مخالفت می کنند؛ (۲) فعالیت های تبلیغاتی یعنی تبلیغاتی که در یک دوره انتخابات به منظور حمایت یا مخالفت با حزب سیاسی یا نامزد ثبت شده انجام می گیرد یا مربوط به موضوعات مطرح شده توسط هر یک از احزاب یا نامزدهاست، یا (۳) نظرسنجی انتخاباتی (بررسی دیدگاه ها درباره اینکه آیا افراد قصد دارند در یک انتخابات رأی دهند یا اینکه به چه کسانی می خواهند رأی دهند) (Feasby, 2010: 16-17).

بدیهی است وضع قواعد شفافیت مالی و گزارشگری مالی برای تعیین منبع کمک های مالی می تواند به تشخیص خارجی بودن این منابع کمک کند. تعریف و ماهیت دقیق منابع غیرمجاز و انواع مشارکت و کمک ها باید به طور واضح در قانون مشخص شود.

۲-۲. مداخلات غیرمالی

مداخلات غیرمالی آن دسته مداخلاتی است که نه با اعطای کمک های مالی مستقیم و غیرمستقیم به احزاب، نامزدها، اشخاص ثالث یا کمپین های تبلیغاتی، بلکه به شیوه ای غیرمالی صورت می گیرد تا انتخابات و مشارکت کنندگان در آن را تحت تأثیر قرار دهد. مهم ترین روش های غیرمالی برای دخالت در انتخابات را می توان مداخله رسانه ای و اطلاعاتی، فعالیت ها و تبلیغات انتخاباتی و اعمال نفوذ بر رأی دهندگان دانست.

۲-۲-۱. مداخله رسانه‌ای و اطلاعاتی

تلاش‌های ضداطلاعاتی و رسانه‌ای خارجی در شبکه‌های اجتماعی، وبسایت‌ها یا سایر منابع آنلاین برای تغییر، تعطیل کردن و هک کردن آن‌ها از طریق حملات سایبری یا ارائه محتوای جعلی که صداقت ادراک‌شده از روند انتخابات را هدف قرار می‌دهد، بر آراء، تصمیمات یا اقدامات رأی‌دهندگان یا مشارکتشان تأثیر می‌گذارد (Wardle & Derakhshan, 2017: 34).

۲-۲-۱-۱. حملات سایبری

اهداف اصلی حملات سایبری علیه فناوری‌های مرتبط با انتخابات شامل فناوری‌های ثبت‌نام رأی‌دهنده، رأی‌گیری، فناوری‌های شمارش آراء، فناوری انتقال و جمع‌آوری نتایج، وبسایت‌های انتشار نتیجه و سایر خدمات مرتبط با انتخابات آنلاین، حساب‌های ایمیل خصوصی و سازمانی و سیستم‌های ارتباطی و زیرساخت‌های ملی گسترده‌تر از جمله سیستم‌های دولت الکترونیکی، شبکه برق و لینک‌های ارتباطی می‌شود (Staaak & Wolf, 2019: 15). برای مثال در سال ۲۰۱۶، افسران اطلاعاتی روسیه موجی از حملات سایبری را علیه تعدادی از اهداف سیاسی در داخل ایالات متحده راه‌اندازی کردند. آن‌ها مقادیر عظیمی از داده‌ها را که می‌دانستند افراد درگیر در انتخابات را متأثر خواهد کرد، سرقت کرده و آن را از طریق ویکی‌لیکس و راه‌های دیگر منتشر کردند. در همین حال، دیگر حملات سایبری زیرساخت‌های انتخابات ایالتی را در سراسر ایالات متحده هدف قرار داد (Baezner & Robin, 2017: 5).

در مواجهه با گزینه‌های محدود برای پاسخ به مداخله سایبری در انتخابات، اندیشمندان حقوق بین‌الملل استدلال کرده‌اند که اگرچه غالب حملات سایبری صورت‌گرفته با در نظر گرفتن معیار مضیق مندرج در منشور ملل متحد به آستانه یک حمله مسلحانه نمی‌رسند و در نتیجه در چارچوب بند ۴ ماده ۲ منشور سازمان ملل متحد قرار نمی‌گیرند، اما می‌توان تحقق چنین حملاتی را در فضای سایبر علیه سایر کشورها نوعی اقدام متخلفانه غیر از توسل به زور و حمله مسلحانه تلقی کرد و در نتیجه با در نظر گرفتن حملات مذکور به‌عنوان اقدامی خلاف قواعد حقوق بین‌الملل، دولت قربانی قادر خواهد بود که علیه دولت خطاکار، تحت عنوان خودحمایتی به اقدامات متقابل متوسل شود (برادران و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۵۹). این متخصصان امکان استفاده از اقدامات متقابل را به‌واسطه نقض دو قاعده می‌دانند: نقض حق حاکمیت و هنجار عدم مداخله (Van De Velda, 2017: 6). اقدامات متقابل می‌تواند در قالب حملات سایبری صورت گیرد یا انواع اقدامات متقابل دیگر؛ از جمله اجبارهای اقتصادی و سیاسی که

شامل اقداماتی چون فشارها و تحریم‌های اقتصادی، قطع روابط دیپلماتیک، مسدود کردن دارایی‌ها و اموال دولت خاطمی می‌شود (برادران و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۶۱).

نمونه‌ای از اقدامات دیپلماتیک مورد استفاده، پاسخ دولت آمریکا در سال ۲۰۱۶ با اخراج ۳۵ دیپلمات روسی پس از حملات سایبری روسیه علیه سازمان‌های سیاسی و افشای اطلاعات سرقت‌شده یا استفاده از آن در کارزارهای رسانه‌های اجتماعی برای اثرگذاری در انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده است. دو مکان نیمه‌دیپلماتیک روسیه نیز بسته شدند و چند مجازات علیه سرویس‌های اطلاعاتی روسیه اعلام شد (der Meer, 2018: 4).

در آمریکا قانون دفاع از انتخابات در برابر تهدیدها^{۱۱} تحریم‌های فلج‌کننده‌ای را علیه کشورهایی که در انتخابات دخالت می‌کنند، وضع می‌کند و از مدیر اطلاعات ملی می‌خواهد گزارشی را در مورد دخالت دولت خارجی در انتخابات آمریکا در ظرف شصت روز پس از انتخابات فدرال به کنگره ارائه کند.^{۱۲}

۲-۲-۱-۲. پخش اخبار جعلی

در عرصه بین‌المللی کشورها از تولید عمدی اخبار دروغ به موجب کنوانسیون پخش و اصل عدم مداخله ممنوع هستند (Baade, 2018: 19). چنانچه اطلاعاتی به‌طور کذب برای تشویش اذهان عمومی منتشر شوند با مسئولیت بین‌المللی دولت و بنگاه سخن‌پراکنی روبه‌رو خواهند شد. منبع این تعهد، کنوانسیون بین‌المللی حق تصحیح است (ضیائی و طباحی مقدم، ۱۳۹۰: ۳۱۳). به‌نظر می‌رسد بتوان از این قاعده کلی در مورد انتخابات نیز برای مقابله با مواردی که خارجی بودن منبع پخش اخبار معین است، استفاده کرد. برای مثال هنگامی که فرد به رأی دادن به نامزد معینی فکر می‌کند، اطلاعات نادرست مبنی بر اینکه وی مرتکب جرم شدیدی شده است، می‌تواند تأثیر تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌گیری شخص داشته باشد.

در ژانویه ۲۰۱۷، معتبرترین مؤسسه سیاست خارجی سوئد مطالعه جامعی را منتشر کرد که نشان می‌داد سوئد هدف دامنه گسترده‌ای از اقدامات روسیه در استفاده از اخبار جعلی، اسناد دروغ و اطلاعات نادرست به‌عنوان بخشی از یک برنامه هماهنگ برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی و تصمیم‌گیری بوده است. دخالت‌های خارجی در انتخابات سوئد با هدف کاهش اعتماد عمومی به روند انتخابات و منشعب کردن سوئدی‌ها در موضوعات اجتماعی و سیاسی بود. کرملین علاوه بر آسیب رساندن به دموکراسی سوئد، در پی جلوگیری از احتمال عضویت سوئد در ناتو بوده است (kragh, 2017: 773-816).

بررسی برخی نظام‌های حقوقی بیانگر آن است که اگرچه در بسیاری از کشورها قوانینی برای مقابله با اخبار جعلی وجود دارد، تأکید بر خارجی بودن منبع این اخبار مورد توجه نبوده و ضمانت اجرایی برای مواردی که پخش اخبار جعلی از سوی خارجی‌ها صورت می‌گیرد، در نظر گرفته نشده است. در عین حال شماری از کشورها نیز خارجی بودن منبع را نیز مورد توجه قرار داده‌اند.

دولت فرانسه قانونی را تصویب کرده است تا به‌طور ویژه با انتشار گسترده اخبار جعلی از طریق اینترنت قبل از انتخابات مقابله کند. این قانون به سی‌اس‌آ (نهاد ملی پخش) این اختیار را می‌دهد که مجوز هر سازمان رسانه‌ای تحت تأثیر یک دولت خارجی را در طول فعالیت انتخاباتی ملی تعلیق کند، اگر آن‌ها به‌عمد اطلاعات دروغی را منتشر کنند که احتمالاً روی واقعی بودن رأی تأثیر می‌گذارد. قانون مقرر می‌کند که سیستم عامل‌های رسانه‌های اجتماعی باید هویت تبلیغ‌کننده‌هایی را که برای پخش محتوا هزینه پرداخت می‌کنند، به‌همراه مبلغی که می‌پردازند، در دسترس قرار دهند (Alaphilippe et al., 2019: 47).

چنانکه آشکار است برای ایجاد یک جرم خاص برای مقابله با ساخت و توزیع مطالب تبلیغاتی دروغی و جعلی علیه نامزدان یا احزاب از طریق وبسایت‌های دروغی یا سایر محتوای رسانه‌های آنلاین یا اجتماعی و با هدف گمراه کردن انتخاب‌کنندگان، لزوم وجود مقررات، اجتناب‌ناپذیر است. بایسته است این مقررات به‌صراحت اشخاص خارجی را از مشارکت در چنین فعالیت‌هایی منع کند.

۲-۲-۲. ممنوعیت اعمال نفوذ ناروا بر رأی‌دهندگان

آزادی انتخاب دو وجه دارد: نخست آزادی در اعمال تصمیم، به این معنا که هریک از رأی‌دهنده‌ها باید در انتخاب کاندیدایی که معتقد است به بهترین وجه برای نمایندگی حوزه انتخابیه مناسب است، نظر خود را اعمال کند و دوم آزادی رفتن به مراکز رأی‌گیری یا بهره‌مندی از سایر روش‌ها برای رأی دادن بدون ترس و ارعاب (Chand & Mathur, 1957: 221). نفوذ ناروا هنگامی رخ می‌دهد که فرد یا نهادی بتواند به‌دلیل موقعیت برترش نسبت به دیگری از این مزیت استفاده کند تا دیگری را مجبور به نوعی تصمیم‌گیری کند که موافق این آزادی دووجهی نیست. چارچوب حقوقی انتخابات باید به‌وضوح امنیت آرا را تضمین کند تا رأی‌دهندگان را از فشارهایی که ممکن است با آن‌ها مواجه شوند و به‌عنوان نفوذ ناروا بر انتخابشان شناخته می‌شود، محافظت کند (Council of Europe, 2016: 75). در کانادا به موجب قانون به‌روزرسانی انتخابات کانادا^{۱۴}، هیچ خارجی نمی‌تواند در انتخابات، نفوذ ناروایی بر انتخاب‌کننده داشته باشد تا از رأی دادن خودداری ورزد یا او را به رأی دادن وادار کند یا از

رأی دادن یا رأی ندادن به نامزد یا حزب سیاسی خاص در انتخابات خودداری کند. مراد از خارجی فردی است که تابعیت کانادا یا اقامت دائم در این کشور را ندارد یا شرکت یا مؤسسه‌ای در خارج از کانادا که در کانادا فعالیت تجاری نداشته باشد یا هدف اصلی آن در کانادا طی دوره انتخابات، تأسیس و تأثیرگذاری بر انتخاب‌کنندگان در آن دوره باشد، تا از رأی دادن یا رأی ندادن خودداری کنند یا یک حزب سیاسی خارجی یا یک دولت خارجی یا نماینده دولت خارجی باشد (IBP, 2016: 179). براساس این قانون، بیگانگانی که نفوذ ناروا بر رأی‌دهنده اعمال کنند، مرتکب جرم شده‌اند و مستحق مجازات‌اند. این قانون فعالیت‌های زیر را از شمول نفوذ ناروا مستثنا می‌کند: ابراز عقیده در مورد نتیجه یا نتیجه مطلوب انتخابات، تشویق رأی‌دهنده به رأی دادن به‌طور کلی یا ارسال سرمقاله، مناظره، سخنرانی، مصاحبه، نامه، اظهارنظر یا اخبار به رسانه‌ها از طریق پخش یا رسانه‌ها^{۱۵}. ممنوعیت کلی هرگونه نفوذ ناروا توسط خارجی‌ها صرف‌نظر از اینکه به چه شکلی اتفاق افتد، وجه مثبت این مقرر است.

۲-۲-۳. ممنوعیت فعالیت‌های انتخاباتی کلی یا جزئی

دایره فعالیت انتخاباتی در برخی کشورها بسیار وسیع است. قوانین انتخاباتی سنگاپور بیگانگان را از انجام هرگونه فعالیت انتخاباتی منع می‌کند. فعالیت انتخاباتی طبق قانون انتخابات پارلمان و قانون انتخابات ریاست جمهوری اغلب شامل فعالیت‌هایی است که به‌منظور پیشبرد انتخابات در هر بخش برای یک حزب سیاسی، کاندیدا یا گروهی از کاندیداها انجام می‌گیرد یا شامل فعالیت‌هایی که چشم‌انداز انتخاباتی دیگر احزاب سیاسی، کاندیداها یا گروهی از کاندیداها را در انتخابات به خطر می‌اندازد.^{۱۶}

در آمریکا مقررات کمیسیون انتخابات فدرال، اتباع خارجی را تنها از مدیریت، دیکته، کنترل یا مشارکت مستقیم یا غیرمستقیم در فرایند تصمیم‌گیری هر شخص حقیقی یا حقوقی مانند اتحادیه‌ها، شرکت‌ها یا کمیته‌های سیاسی مشارکت‌کننده در مبارزات انتخاباتی (برای مثال احزاب) منع می‌کند. در مجموع یک فرد (از جمله یک خارجی) می‌تواند خدمات شخصی داوطلبانه به نامزد فدرال یا کمیته سیاسی فدرال ارائه دهد، بدون آنکه کمک مالی کند. قانون این معافیت داوطلب را تا زمانی که خدماتی که فرد انجام می‌دهد، توسط کسی جبران نشود، می‌پذیرد. کمیسیون کاربرد این معافیت را در موقعیت‌های مختلف از جمله فعالیت داوطلبانه توسط یک تبعه خارجی، می‌پذیرد و اظهار می‌دارد که اتباع خارجی می‌توانند خدمات شخصی داوطلبانه به نامزد فدرال ارائه دهند، به نفع او صحبت کنند و تقاضای مشارکت در کمپین انتخاباتی او را کنند. با این حال، نمی‌توانند در هیچ‌یک از فرایندهای تصمیم‌گیری کمپین

تبلیغاتی‌اش شرکت یا آن را مدیریت کنند. از جمله نمی‌توانند تصمیمی در مورد نحوه مشارکت، کمک‌های مالی یا هزینه‌ها داشته باشند یا دریافت‌ها و پرداخت‌ها را مدیریت کنند (Karambelas, 2010: 7).

در همین چارچوب مقررات‌گذاری مربوط به تبلیغات انتخاباتی نیز به‌عنوان یکی از بارزترین وجوه فعالیت انتخاباتی شایان توجه است. تبلیغات انتخاباتی، دامنه گسترده‌ای از فعالیت‌های گرافیکی، مطبوعاتی و رسانه‌ای، سخنرانی در میتینگ‌ها و دیدار و گفت‌وگو با مردم برای تأثیرگذاری بر توده‌ها و برانگیختن آن‌ها برای شرکت در انتخابات و رأی دادن به کاندیدای مستقل یا کاندیدای یک حزب یا گروه سیاسی خاص را شامل می‌شود (مصطفی‌زاده، ۱۳۹۲: ۵). این تبلیغات لزوماً به تبلیغات احزاب یا نامزدها در زمان انتخابات محدود نیست و ممکن است تبلیغات خارج از یک دوره انتخاباتی و مرتبط با انتخابات باشد. در سنگاپور هر دو قانون انتخابات ریاست جمهوری و انتخابات پارلمانی به‌طور خاص خارجی‌ها را از انتشار یا نمایش آگهانه هرگونه تبلیغاتی در دوره زمانی انتخابات منع می‌کند. دوره انتخابات از روزی شروع می‌شود که دستور انتخابات صادر می‌شود و با شروع روز رأی‌گیری به پایان می‌رسد. تبلیغات انتخاباتی طبق قوانین انتخابات ممکن است به‌صورت پوستر، بنر، اعلامیه، بخشنامه، تصویرگری، مقاله یا سایر موارد باشد.^{۱۷}

در ترکیه مطابق قانون اجتماعات و تظاهرات عمومی^{۱۸}، اشخاص حقیقی یا حقوقی خارجی باید از وزارت امور داخلی برای سازماندهی جلسات عمومی یا راهپیمایی مجوز دریافت کنند. اشخاص خارجی که می‌خواهند در یک جلسه یا راهپیمایی اظهارنظر کنند یا در خلال آن مطالب تبلیغاتی مانند عکس، پلاکارد، آگهی و غیره را پخش کنند، باید چهل‌وهشت ساعت قبل به بالاترین مقام اداری در مورد محل برگزاری این رویداد اطلاع دهند.^{۱۹} نتیجه آنکه چنانچه یک شخص خارجی تصمیم به تبلیغات انتخاباتی برای فرد یا حزبی داشته باشد، باید آن را در چارچوب برگزاری یک جلسه یا راهپیمایی با اطلاع قبلی انجام دهد.

در همین زمینه، ممنوعیت فروش فضای تبلیغاتی به خارجی‌ها مورد تأکید است. قانون انتخابات کانادا^{۲۰} مشتمل بر ممنوعیتی است که نه خارجی‌ها، بلکه افرادی را که ابزار یک تبلیغ خارجی فراهم می‌کنند، در برمی‌گیرد. طبق این قانون، هیچ شخص یا نهادی مجاز نیست فضای تبلیغاتی را به یک بیگانه بفروشد، با این هدف که خارجی را به انتقال یک پیام تبلیغاتی انتخاباتی قادر سازد. تبلیغات انتخاباتی شامل هر دو پیام مربوط به نامزدها و احزاب است. فروشندگانی که آگهانه این تخلف را مرتکب شوند، در معرض جریمه و حبس یا هر دو قرار دارند.^{۲۱}

قانون به‌روزرسانی انتخابات کانادا همچنین ممنوعیتی در استفاده از ایستگاه‌های پخش در خارج از کانادا برای تأثیرگذاری بر انتخابات دارد. هیچ‌کس نباید با هدف تأثیرگذاری بر رأی دادن افراد یا خودداری ایشان از رأی دادن از یک ایستگاه پخش در خارج از کانادا استفاده کند یا از ایستگاه پخش در خارج از کانادا، در یک دوره انتخابات، برای پخش هرگونه موضوع مربوط به انتخابات استفاده کند. همچنین در طول دوره انتخابات، هیچ‌کس نباید در خارج از کانادا تبلیغات انتخاباتی را پخش کند.^{۲۲}

۳. مجازات دخالت انتخاباتی

چارچوب مقررات‌گذاری دخالت‌های انتخاباتی خارجی اغلب ترکیبی از انواع مجازات‌های مالی، جزایی، مدنی، انتخاباتی و اداری است. در انگلستان اگر کمک مالی از اهداکننده خارجی دریافت شود، حزب سیاسی باید کمک مالی را برگرداند یا در صورت عدم شناسایی اهداکننده، پول را به کمیسیون انتخابات برگرداند. اگر کمیسیون انتخابات معتقد باشد که حزب سیاسی از منبع غیرمجاز کمک مالی دریافت کرده است، می‌تواند معادل ارزش کمک مالی اهدایی در دادگاه تقاضای جریمه کند (Ministry of Justice, 2008: 21).

در ترکیه تمامی درآمد یا املاک و مستغلات که توسط یک حزب سیاسی به‌واسطه نقض قوانین مالی (از جمله مقررات مربوط به کمک‌های مالی خارجی) در حسابرسی از حزب به‌دست‌آمده توسط دادگاه قانون اساسی مصادره و به خزانه‌داری منتقل می‌شود. افراد اهداکننده یا مسئولان رسمی حزب که کمک‌ها را می‌پذیرند، ممکن است شش ماه تا یک سال محکوم به زندان شوند. نامزدهای حزب یا کاندیداهایی که کمک‌های مالی از کشورهای خارجی، مؤسسات بین‌المللی یا اشخاص حقیقی یا حقوقی که تابعیت ترکیه را نداشته باشند می‌پذیرند، یک تا سه سال حبس می‌شوند (Yüksel, 2017: 894).

در آلمان یک حزب سیاسی که از یک منبع خارجی ممنوعه کمک مالی دریافت می‌کند، باید این کمک مالی را بدون تأخیر برای رئیس بوندستاگ بفرستد یا حداقل اظهارنامه سالانه حساب‌های مربوط به سال موردنظر را ارسال کند. اگر حزب، کمک مالی غیرقانونی را بپذیرد و آن را برای رئیس بوندستاگ ارسال نکند، موظف است سه برابر مبلغ اهدای غیرقانونی را به‌عنوان جریمه بپردازد (Van Biezen, 2003: 28).

در سنگاپور، به موجب قانون کمک‌های سیاسی، عمل آگاهانه یا انجام هرگونه اقدام در جهت پیشبرد تمهیداتی که موجب می‌شود کمک‌های مالی به یک نامزد، نماینده انتخابات یا

انجمن سیاسی توسط هر شخص یا نهادی غیر از اهداکننده مجاز انجام گیرد، تخلف و مجازات آن جریمه یا حبس یا هر دو است.^{۲۳}

مشاهده می‌شود که بیشتر مجازات‌ها ناظر بر دریافت‌کنندگان کمک‌هاست و نه اعطاکنندگان. پیگرد قانونی در مورد جرائمی که توسط خارجی‌ها به‌ویژه در خارج از کشور ارتکاب یافته، چالشی اساسی است. اگر شخصی در یک کشور خارجی به‌طور غیرقانونی در انتخابات کشور دیگر نقش داشته باشد، بررسی و مسئول دانستن افراد برای این موضوع در پیشگاه عدالت، می‌تواند مشکلات بسیار مهمی را ایجاد کند. جایی که کشورها معاهدات استرداد دارند، پیگرد قانونی متهم برای هرگونه عمل مجرمانه (به‌واسطه نقض قوانین انتخاباتی و قوانین جزایی مرتبط) ممکن است، اما در صورت نبود چنین معاهداتی، انجام تحقیقات و اجرای قانون بسیار دشوار خواهد بود (The Standing Senate, 2017: 3).

اما در مورد مجازات دریافت‌کنندگان کمک‌ها نیز مسائل بحث‌برانگیز بسیاری وجود دارد. در بین مجازات‌ها، مجازات‌های مالی، مانند جریمه‌ها و استرداد کمک‌های غیرقانونی بیشتر مورد اجماع و کمتر نگران‌کننده و تقریباً متداول‌ترین مجازات‌هاست. اما، جریمه‌ها نمی‌توانند به‌طور جدی استانداردهای مقررات منع مداخله را به‌تنهایی به احزاب یا نامزدها تحمیل کنند؛ به‌ویژه زمانی که این جریمه‌ها اندک‌اند، امکان بازپرداخت آن‌ها توسط احزاب قدیمی و باسابقه آسان و کم‌هزینه است. اگر احزاب حاضر به پرداخت منظم جریمه به‌عنوان جبرانی برای مداخله در امور مالی خود باشند، افزایش این مجازات‌های مالی تأثیر چندانی در الزام آن‌ها به قانون نخواهد داشت (Ewing, 2001: 545).

پس گرفتن اعتبارات اعطایی و سایر مزایا هم وضعیتی مشابه جریمه‌های مالی دارد. اگر احزاب تصمیم به حفظ بیشتر منابع تأمین مالی خود بگیرند، اثر اصلاحی این مجازات‌ها، مشابه جریمه‌ها، باطل است (de Sousa, 2005: 29).

در کنار مجازات‌های مالی، مجازات‌های اداری به‌ندرت تصویب می‌شوند و برخلاف مجازات‌های جزایی، اغلب برای بازیگران جمعی، یعنی احزاب و شرکت‌ها (یا سایر مشارکت‌کنندگان جمعی) اعمال می‌شود. مواردی چون انحلال حزب به‌واسطه دریافت کمک‌های خارجی از جمله این مجازات‌هاست؛ چنانکه در ترکیه انحلال به حکم دادگاه قانون اساسی پیش‌بینی شده است. در تایلند هم کمیسیون انتخابات می‌تواند حزب سیاسی را منحل کند (IDEA, 2014: 107).

مجازات‌های کیفری هم اغلب ناظر بر مسئولیت فرد است و در عمل، معدود رهبران حزب به‌دلیل نقض مقررات تأمین مالی احزاب با مجازات‌های کیفری مواجه شده‌اند و تعداد بسیار

کمی از مجازات‌ها به احزاب به‌عنوان بازیگران سیاسی جمعی اعمال می‌شود. مجازات‌های انتخاباتی مانند محرومیت از نامزدی و کاندیداتوری نیز در برخی کشورها پیش‌بینی شده‌اند. محرومیت فرد معین از انتخاب شدن، بیشتر در مورد سوء رفتارهای فردی اعمال می‌شود و به‌گونه‌ای طراحی نشده‌اند که بازیگران سیاسی جمعی را در نظر بگیرد و بسیار بعید است که بتوان آن‌ها را به احزاب گسترش داد (De Sousa, 2004: 142). کشورهایی مثل یونان، ایتالیا و مالت مجازات‌هایی مانند از دست دادن یا تعلیق پست و مقام انتخابی ناقض قوانین را در نظر گرفته‌اند (Bertoa & Teruel, 2019: 19).

بررسی انواع ضمانت اجرا نشان می‌دهد غالب این مجازات‌ها ناظر بر کاندیدا یا حزب سیاسی است و مداخله‌کنندگان کمتر مورد عتاب قانون واقع شده‌اند. به‌دلیل ناتوانی ابزارهای قانونی داخلی در اعمال مجازات بر مداخله‌کنندگان در خارج از مرزهای قانونی، استفاده از راه‌های جایگزین که بازدارنده باشد، می‌تواند اثرگذار باشد. چنانکه توقیف دارایی اشخاص خارجی در کشوری که موضوع دخالت است، احضار نمایندگان کنسولی و سیاسی و قطع روابط دیپلماتیک با کشور مداخله‌گر و اعمال تحریم‌های اقتصادی، آنجا که این دخالت از سوی دولت یا ارگان‌های وابسته به آن صورت می‌پذیرد، محل تأمل است.

۴. مداخله خارجی‌ها در انتخابات در ایران

ممنوعیت مداخله بیگانگان در انتخابات اگرچه به‌صراحت در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی نیامده است، لزوم استقلال انتخاباتی را می‌توان از اصول گوناگون قانون اساسی استنباط کرد. موضوع استقلال از مهم‌ترین اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است که در اصل ۲ قانون اساسی به آن تصریح شده، همچنان‌که در اصل ۵۶ قانون اساسی نیز حق حاکمیت در طول اراده خداوند در اختیار ملت قرار داده شده است و ملت در چارچوب قانون اساسی این حق خداداد را اعمال می‌کند. بنابراین غیر از ملت کس دیگری حق اعمال این حق را ندارد. بر این استقلال در بند ۱۱ اصل ۳، اصول ۹، ۲۶، ۶۷، ۱۲۱ و ۱۴۳ تأکید شده است.

این استقلال سیاسی که از مهم‌ترین نمودهای آن منع مداخله خارجی‌ان در مهم‌ترین تجلی مشارکت شهروندان در سرنوشت خود یعنی انتخابات است، در اصل ۱۵۲ قانون اساسی به‌صراحت ذکر شده است: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران براساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحراب استوار است».

اما جز این تأکید بر لزوم حفظ استقلال در سیاست خارجی، هیچ اصلی در قانون اساسی به‌صراحت به ممنوعیت مداخله بیگانگان در امور سیاسی و انتخابات اشاره‌ای نکرده است. با توجه به اینکه به موجب اصل ۶ قانون اساسی «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها...» و انتخابات بارزترین نمود جمهوریت در نظام حقوق اساسی است، تصریح بر حفظ سلامت آن از طریق ممنوعیت هر نوع مداخله در متن قانون اساسی و اصلاح قانون می‌تواند بیانگر اهتمام نظام حقوقی به حفظ پایه بنیادین جمهوریت باشد.

در چارچوب قوانین عادی اما، همچون بسیاری از کشورها مانند برزیل، ترکیه، آلمان و انگلستان ممنوعیت‌ها و محدودیت‌هایی در زمینه بیگانگان پیش‌بینی شده است. چنانکه تبصره ۲ ماده ۱۳ قانون احزاب ممنوعیت ارتباط احزاب با خارجی‌ها را این‌گونه مورد تأکید قرار داده است: «تأسیس هرگونه دفتر و یا شعبه خارج از کشور ممنوع می‌باشد». در ماده ۱۸ این ارتباط را از مصادیق تخلفات احزاب هم دانسته است: «ب - اقدام علیه امنیت ملی و وحدت ملی از جمله هر نوع ارتباط، مبادله اطلاعات و تبانی با سفارتخانه‌ها، نمایندگی‌ها، ارگان‌های دولتی و احزاب کشورهای خارجی در هر سطح و به هر صورت که مخل آزادی، استقلال، تمامیت ارضی و وحدت ملی، منافع ملی و مصالح جمهوری اسلامی ایران و نظم عمومی باشد و نیز هرگونه اقدام به عملیات خرابکارانه و براندازانه و حمایت از گروه‌های تروریستی، دریافت هرگونه کمک مالی و تدارکاتی از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و دولت‌های بیگانه و سازمان‌های بین‌المللی ...» و در تبصره خود در کنار این تحذیر، تکلیفی را هم برای احزاب سیاسی مقرر نموده است: «احزاب مکلف‌اند ارتباطات خود با سفارتخانه‌ها، نمایندگی ارگان‌های دولتی و احزاب کشورهای خارجی را با اطلاع وزارت کشور و مجوز وزارت امور خارجه در چارچوب منافع ملی و امنیت ملی و مصالح نظام انجام دهند». اگرچه محدودیت دریافت کمک تنها در جنبه مالی و تدارکاتی به تصریح آمده است، از اطلاق ممنوعیت‌های ارتباطاتی و مبادله اطلاعاتی آنگاه که مخل استقلال و نظم عمومی باشد، می‌توان در ارتباط با مجموع فعالیت‌های انتخاباتی احزاب نیز استفاده کرد. این کلی‌گویی قوانین اگرچه امکان تفسیر موسع را فراهم می‌سازد، همزمان بر عدم شفافیت قانون می‌افزاید.

در چارچوب قوانین انتخاباتی و خلاف قوانین انتخاباتی کشورهایی چون آمریکا، سنگاپور و کانادا که به‌صراحت به ممنوعیت عدم مداخله در اشکال مختلف پرداخته‌اند، در قانون انتخابات ریاست جمهوری و آیین‌نامه اجرایی مربوطه و قانون انتخابات مجلس و آیین‌نامه

مربوط و قانون انتخابات شوراهای و دیگر قوانین انتخاباتی ایران اشاره‌ای به موضوع استقلال انتخاباتی و منع مداخله خارجیان در انتخابات نشده است. تنها قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی^{۲۴} به صراحت ممنوعیت مداخله خارجی‌ها را مدنظر قرار داده است. در ماده ۳ قانون امکانات و منابع قانونی تأمین مالی تبلیغات و فعالیت‌های انتخاباتی نامزدهای انتخابات از جمله شامل کمک‌های اشخاص حقیقی ایرانی است و منطبق با تبصره ۲ همین ماده نامزدها و احزاب و گروه‌های سیاسی حق ندارند هیچ‌گونه کمک مالی و غیرمالی از اشخاصی را که دارای تابعیت غیرایرانی باشند، اعم از مستقیم و غیرمستقیم دریافت دارند. تخلف از این مقررات نیز به موجب ماده ۱۱ همین قانون یکی از مجازات‌های تعزیری درجه شش به استثنای مجازات حبس را در پی دارد و در صورتی که نامزدهای انتخابات مرتکب این جرم شوند، علاوه بر مجازات مقرر، به محرومیت از نامزدی در هرگونه انتخابات عمومی و سراسری از یک تا دو دوره از سوی مراجع صالح قضایی محکوم می‌شوند. آنچه بیش از همه از عنوان و همچنین محتوای این قانون قابل برداشت است، ممنوعیت‌های ناظر بر تأمین مالی انتخابات است و دیگر فعالیت‌های قابل منع را که می‌تواند به دخالت در انتخابات منتهی شود، اما لزوماً تأمین‌کننده منابع مالی هزینه‌های انتخاباتی نباشد، شامل نمی‌شود. همچنین اینکه مفاد این قانون تنها ناظر بر انتخابات مجلس شورای اسلامی است، محل تأمل است. سؤال این است که چرا قانونگذار با توجه به فلسفه وضع قانون از تعمیم دادن آن به دیگر انتخابات اجتناب ورزیده است؟

لایحه جامع انتخابات^{۲۵} که در اسفندماه ۱۳۹۷ در دولت تصویب و با قید یک فوریت به مجلس فرستاده شد، اما هنوز تصویب نشده است. نیز مشتمل بر موادی است که بر پاره‌ای ممنوعیت‌ها دلالت دارد. ماده ۱۲۴ لایحه از جمله منابع نقدی و غیرنقدی مجاز برای هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا را کمک‌های اشخاص حقیقی ایرانی می‌داند. از این بند می‌توان ممنوعیت کمک‌های اشخاص حقیقی غیرایرانی را استنتاج کرد. موضوعی که در ماده ۱۲۵ لایحه چنین مورد تأکید قرار گرفته است: «تأمین منابع از سایر محل‌ها از جمله موارد زیر به صورت مستقیم یا غیرمستقیم ممنوع است: الف- هرگونه کمک بیگانگان اعم از دولت‌ها و اشخاص حقیقی و حقوقی...». این لایحه هنوز به نتیجه نرسیده است؛ اما در صورت تصویب هم صرفاً ناظر بر ممنوعیت استفاده از منابع نقدی و غیرنقدی بیگانگان است و دیگر اقدامات تأثیرگذار را در برنمی‌گیرد. در عین حال، شمول لایحه بر مجموع انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست

جمهوری، مجلس شورای اسلامی و شوراهای اسلامی شهر و روستا امر مثبتی است که در صورت تصویب، آن را در مقایسه با دیگر قوانین در جایگاه بالاتری قرار خواهد داد.

ممنوعیت دخالت در چارچوبی عام‌تر از قانون اساسی و قوانین عادی و در ذیل سیاست‌های کلی نظام در انتخابات با عبارت «ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد به‌موقع دستگاه‌های ذی‌ربط» مورد توجه واقع شده است. در بند ۶ این سیاست‌ها چند نکته مورد توجه قرار گرفته است:

۱. ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات مالی بیگانگان در انتخابات؛
۲. ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات تبلیغاتی بیگانگان در انتخابات؛
۳. تمثیلی بودن حمایت‌ها و امکانات به مالی و تبلیغاتی و شمول آن بر هر مصداق و عنوان دیگر مثل حمایت‌های اطلاعاتی؛
۴. ممنوعیت استفاده از این حمایت‌ها توسط احزاب و نامزدها؛
۵. لزوم برخورد دستگاه‌های مرتبط با این استفاده.

چنانکه روشن است، مفاد مندرج در سیاست‌های کلی نظام در انتخابات گستره بیشتری نسبت به دیگر مقررات مشابه داشته و به هر دو وجه مالی و تبلیغاتی مداخله توجه کرده است. همچنین استفاده از واژه «اعم» برای مشمول ممنوعیت قرار دادن دیگر حمایت‌ها و امکانات اگرچه امکان‌پذیر است، اما تصریح به دیگر انواع کمتر شناخته‌شده دخالت می‌تواند در تفسیر قانونی مفاد این سیاست‌ها مؤثرتر باشد. نکته شایان توجه دیگر آنکه با توجه به جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام و اینکه این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید و دادگاه‌ها نمی‌توانند به این سیاست‌ها در صدور حکم تمسک کنند، چون مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۳)، ضمانت اجرای عدم رعایتشان آشکار نیست.

در مقایسه با قوانین موجود در سایر کشورها در خصوص منع دخالت خارجی‌ها در انتخابات، قوانین ایران با کاستی‌ها و نواقص بسیاری همراه است. نخست اینکه در قوانین دیگر کشورها دایره شمول ممنوعیت‌ها بر نامزدها، احزاب و اشخاص ثالث تسری یافته است. اما در ایران این ممنوعیت تنها ناظر بر نامزدها و احزاب و گروه‌های سیاسی است. همچنین از نظر موضوع مداخله تفاوت میان نظام حقوقی ایران با دیگر نظام‌های حقوقی قابل ذکر است؛ چنانکه در بسیاری از کشورها ممنوعیت مداخله ابعاد مالی و غیرمالی دارد. در بعد غیرمالی نیز گستره این ممنوعیت متنوع و دربردارنده مفاهیمی فراتر از صرف تبلیغات است. پخش اخبار جعلی و اعمال نفوذ ناروا نیز می‌تواند در شمول ممنوعیت‌های غیرمالی قرار گیرد. در ایران اما

آنچه بیش از همه مورد توجه است، ممنوعیت دخالت مالی است و صرفاً در سیاست‌های کلی نظام در انتخابات به ممنوعیت دخالت در فعالیت‌های غیرمالی اشاره شده و دخالت تبلیغات به تصریح آمده است. همچنین استنباط ممنوعیت سایر دخالت‌ها از کلمه «اعم از» قابل استنباط است. اما کلیت این سیاست‌ها و عدم وضع مقرره‌ای برای لازم‌الاجرا ساختن آن اجرای این مهم را با خلأ قانونی روبه‌رو کرده است.

نتیجه این تطبیق بیانگر محدود بودن موضوع و شمول ممنوعیت‌ها در ایران و گسترده و جامع‌تر بودن آن در دیگر کشورهاست. در بحث مجازات‌ها نیز مجازات‌ها در ایران به همان نسبت محدود بودن قوانین مرتبط، محدود است؛ نه اثری از استرداد کمک‌های دریافتی دیده می‌شود و نه حتی مصادره مایملک احزاب و شخصیت‌های مسئول که از این طریق حاصل شده است. غالب مجازات‌ها ناظر بر خود کاندیداست و به‌طور ویژه مجازاتی حقوقی، کیفی یا اداری متوجه احزاب نشده است. ارائه چارچوبی قانونی برای این موضوع که هم از نظر جامعه تحت شمول و هم از حیث موضوعات ممنوعه گستره بیشتری داشته باشد، همچنین تعیین ضمانت اجرای قانونی دقیق‌تر و گسترده‌تر برای تخطی از آن در نظام حقوقی ایران ضروری است. به‌نظر می‌رسد حتی تصویب لایحه جامع انتخابات نیز نخواهد توانست این نواقص را پوشش دهد.

بر این اساس با توجه به وجود چنین خلأهای قانونی ضروری است تا قانونگذار اولاً به شناسایی قانونی ممنوعیت بهره‌گیری از حمایت و دخالت بیگانگان در انواع و ابعاد گوناگون خود بپردازد؛ ثانیاً ضمانت اجرای قانونی و مؤثری نیز با توجه به اهمیت و حساسیت چنین مقوله‌ای که راه نفوذ بیگانگان را بر کشور هموار می‌کند، مقرر کند. وضع قانونی ویژه در این خصوص که ناظر بر انواع انتخابات و تمامی مراحل هر انتخابات باشد و همچنین انواع روش‌های نوین و محتمل اثرگذاری را در برگیرد، ضروری است.

نتیجه‌گیری

اصل حاکمیت مرکز ثقل قواعد حقوق بین‌الملل مدرن و متضمن آن است که دولت در قلمرو خود دارای اقتدار عالی است. مداخله خارجی، آنجا که یک قدرت خارجی در پی تغییر سیاست به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در یک کشور مستقل دیگر باشد، اغلب ناقض این اصل است. با وجود توافق جهانی بر منشور سازمان ملل در مورد عدم مداخله در امور داخلی کشورهای عضو، کشورهای قدرتمند آشکارا و پنهانی دخالت در روند سیاسی سایر کشورها را راهی برای تأمین منافع راهبردی خود قرار داده‌اند. انگیزه کلیدی مداخله خارجی مسئله‌ای

بیرونی است: انتخاب سیاست در کشور هدف که به تفسیر گسترده‌ای شامل آثار اقتصادی و ژئوپلیتیکی است و پیامدهایی برای قدرت خارجی (و برعکس) دارد.

مداخلات خارجی به سه دسته عمده قابل تقسیم است: مداخلات توافقی، مداخلات سیاسی و مداخلات نهادی. مداخله در انتخابات نوعی مداخله نهادی است که با هدف تغییر ساختارهایی انجام می‌گیرد که سیاستگذاری در کشور هدف را به نفع قدرت خارجی مدیریت می‌کند.

در مواجهه با این شکل از مداخله نهادی، نظام حقوقی کشورها به اشکال متفاوتی عمل کرده است. برخی نظام‌های حقوقی چون مکزیک، برزیل و آمریکا با درج اصل کلی ممنوعیت مداخله خارجی در امور کشور در قانون اساسی انواع مختلف مداخله را مورد توجه قرار داده‌اند. در قوانین عادی به‌ویژه در قوانین انتخاباتی و قوانین ویژه احزاب سیاسی نیز بر موضوع ممنوعیت مداخله بیگانگان در امر انتخابات تأکید شده است؛ چنانکه در فرانسه، کانادا، ژاپن و آلمان چنین است. ممنوعیت مداخله خارجی هم ناظر بر مداخلات مالی و هم غیرمالی است و برای نقض قواعد مربوط به این ممنوعیت ضمانت اجراهای مختلف پیش‌بینی شده است. البته غالب این ضمانت اجراها ناظر بر افراد و نهادهای داخل کشور است و به‌ویژه امکان اعمال این قواعد در خصوص خارجی‌ها (اعم از دولت‌ها، سازمان‌ها و اتباع) دشوار و بلکه غیرممکن است. اصلاحاتی را می‌توان در مجازات‌ها در نظر گرفت که متوجه خارجی‌ها نیز شود. برای مثال وضع قوانینی که امکان توقیف دارایی اشخاص خارجی را که در انتخابات دخالت می‌کنند فراهم کند، از جمله روش‌هاست. همین قاعده در خصوص دارایی دولت‌ها و شرکت‌های خارجی موجود در کشور هدف نیز اعمال‌شدنی است. اعمال ضمانت اجرای سیاسی به‌ویژه زمانی که مداخله‌کننده دولت خارجی است، راه مقابله دیگر است. اخراج نمایندگان سیاسی کشور دخالت‌کننده و قطع روابط دیپلماتیک می‌تواند در این طبقه قرار گیرد.

در ایران علاوه بر اصول و ارزش‌هایی که ناظر بر استقلال و قاعده نفی سبیل و در نتیجه عدم جواز مداخله کشورها و نهادهای خارجی و بین‌المللی در انتخابات در قانون اساسی وجود دارد، اما به‌طور خاص آنچه در معدود قوانین و مقررات موجود در این خصوص قابل مشاهده است، ممنوعیت مداخلات مالی است و تنها در یک مقرر به ممنوعیت کمک‌ها اعم از مالی و تبلیغاتی نیز اشاره شده است. نبود قواعد قانونی منسجم و جامع که مشتمل بر انواع مداخلات و اشخاص موضوع آن مداخلات باشد، خلأیی قانونی است که شایسته است در تصویب نهایی لایحه جامع انتخابات موردنظر قرار گیرد.

یادداشت‌ها

- 1- https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/tehran_charter_persian.pdf
- 2- <http://www.cila.ir/Portal/home/?instruction/2206/2210/2520/>
- 3- constitution of Georgia, Art 33(2), available at: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/30346?publication=35>
- 4- Constitution of Brazil, Art 17, Available at: <http://www.majlis.ir/fa/law/show/133748>
- 5- Constitution of turkey, Art 69, Available at: https://www.constituteproject.org/constitution/Turkey_2017.pdf?lang=en
- 6- Foreign Agents Registration Act
- 7- Federal Election Campaign Act
- 8- Political Funds Control Act
- 9- Political Parties Act, Art 25, Available at: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235>
- 10- Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Arts 56-57, Available at: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>
- 11- Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act (Deter Act)
- 12- *ibid*, section 101(b)
- 13- CSA (Conseil Superieur de l'Audiovisuel)
- 14- Elections Modernization Act
- 15- *ibid*, s 282.4 (3), Available at: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annual_statutes/2018_31/FullText.html?wbdisable=true
- ۱۶- Parliamentary Elections Act, s 83(2), [https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954& Presidential Elections Act, s 65\(1\), available at: https://sso.agc.gov.sg/Act/PrEA1991](https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954&PresidentialElectionsAct,s65(1),availableat:https://sso.agc.gov.sg/Act/PrEA1991)
- ۱۷- Parliamentary Elections Act s 83(1), Available at: [https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954; Presidential Elections Act s 2\(1\) available at: https://sso.agc.gov.sg/Act/PrEA1991.](https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954;PresidentialElectionsAct,s2(1),availableat:https://sso.agc.gov.sg/Act/PrEA1991)
- ۱۸- Law on Public Meetings and Demonstration Marches
- ۱۹- *ibid*, art 3/2
- ۲۰- Canada Elections Act
- ۲۱- *ibid*, section 282.4(5), Available at: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-34.html#h-206023>
- ۲۲- Elections Modernization Act, section 330(1)-(2), Available at: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/page-40.html#h-206399>
- ۲۳- Political Donations Act, section 23(1), Available at: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDA2000>
- ۲۴- <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1439845>
- ۲۵- https://snn.ir/files/fa/news/1397/12/5/574657_411.pdf





منابع

الف) فارسی

۱. احمدوند، شجاع؛ صابرماهانی، فردوس (۱۳۹۴)، «درآمدی مقایسه‌ای بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی (مطالعه نظام‌های انتخاباتی ایران، فرانسه، روسیه و آمریکا)»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۹، صص ۹-۳۵.
۲. برادران، نازنین؛ حبیبی، همایون؛ زمانی، سید قاسم؛ هنجنی، سید علی (۱۳۹۶)، «کاربرد اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها در حملات سایبری»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، سال هشتم، ش ۳۳، صص ۲۴۱-۲۶۷.
۳. ضیائی، سید یاسر؛ طباحی ممقانی، جواد (۱۳۹۰)، «مداخله رسانه‌ای از منظر حقوق بین‌الملل»، ویژه‌نامه حقوق ارتباطات، سال سیزدهم، ش ۳۵، صص ۳۰۹-۳۳۸.
۴. مصطفی‌زاده، فهیم (۱۳۹۲)، «ضرورت‌های نظارت شورای نگهبان بر منابع مالی تبلیغات انتخاباتی و چگونگی هزینه‌کرد آن»، گزارش پژوهشی مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دفتر مطالعات حقوق ملت.
۵. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، سال پنجم، ش ۱۷، صص ۱۵۱-۱۷۸.

ب) لاتین

1. Aidt, Toke Skovsgaard; Albornoz, Facundo; Hauk, Esther (2019), **Foreign Influence and Domestic Policy: A Survey**, CESifo Working Paper No. 7567, Available at: <https://ssrn.com/abstract=3362020>
2. Alaphilippe, Alexandre, Gizikis, Alexis & Hanot, Clara, and Bontcheva, Kalina (2019), **Automated tackling of disinformation**, European Parliamentary Research Service, Brussels: European Parliament.
3. Baade, Björnstjern (2018), "Fake News and International Law", **European Journal of International Law**, Vol. 29, Issue 4, pp. 1357-1376.



4. Baezner, Marie; Robin, Patrice (2017), **Hotspot Analysis: Cyber and Information Warfare in elections in Europe**, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
5. Bonfatti, Roberto (2017), “An economic theory of foreign interventions and regime change”, **Canadian Journal of Economics**, Vol. 50, No. 1, pp. 306-339.
6. Bubeck, Johannes; Marinov, Nikolay (2017), “Process or Candidate: The International Community and the Demand for Electoral Integrity”, **American Political Science Review**, Vol. 111, Issue 3, pp. 535–554
7. Casal Bértoa, Fernando; Rodríguez Teruel, Juan (2019), Political Party Funding Regulation in Europe, East and West: A Comparative Analysis, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) publishing, available at: <https://www.osce.org/odihr/410201?download=true>
8. Chand, Nanak; Mathur, Gyan Chand (1957), **Law of Elections and Election Petitions in India**, Delhi : Metropolitan Book Company.
9. Corstange, Daniel; Marinov, Nikolay (2012), “Taking Sides in Other People's Elections: The Polarizing Effect of Foreign Intervention”, **American Journal of Political Science**, Vol. 56, No. 3, pp. 655–670.
10. Council of Europe (2016), **Using International election standards, Council of Europe hand book for civil society organizations**, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
11. DeSousa, Luis (2004), “The regulation of political financing in Portugal: a political and historical analysis”, **West European Politics**, Vol. 27, No. 1, pp. 124-145.
12. DeSousa, Luis (2005), **Challenges to political financing regulation: sound external monitoring/enforcement and sensible internal party accountability**, paper prepared for the international conference Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America, ISCTE, Lisbon
13. European Political Strategy Centre (2018), Election Interference in the Digital Age: Building Resilience to Cyber-Enabled Threats', A Collection of Think Pieces from 35 leading practitioners and experts, pp. 1-42. Available at: https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_election_interference_thinkpieces.pdf
14. Ewing, Keith. (2001), Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Public Law, No 3, pp. 542-570

15. Feasby, Colin (2010), "Contemporary Issues in Canadian Political Finance Regulation", **Policy Quarterly**, Vol. 6, No. 3, pp. 14–20.
16. FEC's Electronic Filing Office (2019), **Getting Started with FEC File User Manual**, Available at:
17. https://www.fec.gov/resources/cmscontent/documents/FECFile_GettingStartedManual_Candidates.pdf#page=18
18. Hickey, Kevin J. ; Foster, Michael A(2020), **The Emoluments Clauses of the U.S. Constitution**, Congressional Research Service (CRS), Available at:
19. Gaunder, Alisa (2011), "WIN WIN's Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY's List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy", **Japanese Journal of Political Science**, Vol. 12, No. 1, pp. 75–94.
20. Geddis, Andrew (2007), "Rethinking the Funding of New Zealand's Election Campaigns", **Policy Quarterly**, Vol. 3, No. 1, pp. 3–10.
21. Godinez, Jonathan J (2018), "The Vested Interest Theory: Novel Methodology Examining US-Foreign Electoral Intervention", **Journal of Strategic Security**, Vol. 11, No. 2, pp. 1–31
22. Gowda, Rajeev; Sridharan, E. (2012), "Reforming India's Party Financing and Election Expenditure Laws", **Election Law Journal**, Vol. 11, No. 2, pp. 226–240.
23. International Business Publication (2016), **Canada Electoral, Political Parties Laws and Regulations Handbook**, USA: International Business Publications.
24. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2014), **Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance**, Sweden: International IDEA publications.
25. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)(2014), **International Obligations for Elections: Guidelines for Legal Frameworks**, International IDEA PUB: Sweden
26. Karambelas, NicholasG. (2010), Participation of foreign nationals in U.S. election: prohibited, pp1-15. available at:
27. <http://www.ngklaw.com/files/76258223.pdf>
28. Kelley, Judith G. (2012), "International influences on elections in new multiparty states", **Annual Review of Political Science**, Vol. 15, pp. 203-220.
29. Kragh, Martin; Åsberg, Sebastian (2017), "Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: the Swedish case", **Journal of Strategic Studies**, Vol. 40, Issue 6, pp.773-816.

30. Levin, Dove. H.(2016), “When the great power gets a vote: The effects of great power electoral interventions on election results”, **International Studies Quarterly**, Vol. 60, No. 2, pp. 189-202.
31. Ministry of Justice (2008), **Party finance and expenditure in the United Kingdom**, Available at:
32. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/238761/7329.pdf
33. Mohan,Vasu; Wall, Allan (2019), “Foreign Electoral Interference: Past, Present, and Future”, **Georgetown Journal of International Affairs**, Vol. 20, pp. 110-116.
34. Petalas, Daniel A. (2018), “Foreign Interference in Federal Elections: Criminal Tools and Vulnerabilities”, In: *Examining Foreign Interference in U.S. Elections*, U.S: Campaign Legal Center.
35. Potter, Trevor (2018), “Foreign Interference in the 2016 Election: How Did We Get Here?”, In :*Examining Foreign Interference in U.S. Elections*, U.S: Campaign Legal Center
36. Shelly, Jacob D.(2019), “**Things of Value**” and the **Foreign Contribution Ban**, Congressional Research Service,Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/LSB10358.pdf>
37. sparks,Corey R. (2014), “Foreigners United: Foreign Influence in AmericanElections After Citizens United v. Federal ElectionCommission”, **Cleveland State Law Review**, Vol. 62, pp. 245-277.
38. Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs (2017), **Controlling Foreign Influence in canadain elections**, Canada: Senate
39. The International Republican Institute(IRI)(2008), **Bangladesh Parliamentary Elections**, available at:
40. https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_eo_report/bangladesh_2008_parliamentary_elections.pdf
41. Van Biezen, Ingrid (2003), **Financing political parties and election campaigns –guidelines**, Germany :Council of Europe Publishing
42. Van De Velde, Jacqueline (2017), *The Law of Cyber Interference in Elections*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3043828>
43. Van der Meer, Sico (2018), **State-level responses to massive cyber-attacks: a policy toolbox**, clingendael pub, Netherland
44. van der Staak,Sam & Wolf,Peter (2019), **Cyber security in Elections Models of Interagency Collaboration**, International IDEA, Sweden.
45. Yüksel, Cüneyt (2017), “political finance in turkey within the context of international law, regulation and practices”, **Public and Private International Law Bulletin**, Vol. 37, Issue: 2, pp. 874–910.

References

1. Ahmadvand, Shoja; Saber Mahani, Ferdows (2015), "Comparative Introduction on campaign finance (Study of electoral systems in Iran, France, Russia and the United States)", **Quarterly Journal of Public Law Research**, Vol. 17, No. 49, pp.9-35
2. Baradaran, Nazanin; Habibi, Homayoun; Zamani, Seyed Ghasem; Hanjani, Seyed Ali (2017), "Application of the principle of non-interference in the internal affairs of governments in cyber attacks", **Quarterly Journal of Political and International Research**, Vol. 8, No. 33, pp.241-267
3. Ziaei, Seyyed yasar; Tabakhi Mamghani, Javad (2011), "Media Intervention from the Perspective of International Law", **Special Issue on Communication Law**, Vol. 13, No. 35, pp. 309-338.
4. Mostafa Zadeh, Fahim (2013), "Necessities of Supervision of the Guardian Council on Financial Resources, Election Propaganda and How to Spend It", **Research Report of the Guardian Council Research Center**, Office of Nation Law Studies.
5. Musazadeh, Ebrahim (2008), "Reflection on the Concept, Nature and Legal Status of the General Policies of the System", **Jurisprudence and Law**, Vol. 5, No. 17, pp.151-178.

**درخواست اشتراک
فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی**

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

بهای اشتراک سالانه (چهار شماره): ۱۲۰۰/۰۰۰ ریال بعلاوه‌ی هزینه‌ی ارسال
علاقمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب
زیر نزد بانک صادرات ایران به نام «انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان» واریز و علاوه بر
تکمیل فرم مربوطه در سامانه فصلنامه به آدرس mag.shora-rc.ir، تصویر فیش را در
سامانه پیوست نمایند.

شماره حساب: ۰۱۰۸۱۲۹۰۹۳۰۰۹ شماره کارت: ۶۰۳۷۶۹۱۹۸۰۰۴۷۳۷۷

شماره شبا: ۰۹ ۰۹۳۰ ۸۱۲۹ ۰۰۱۰ ۰۰۰۰ ۰۱۹۰ ۰۱۸۷ IR

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

پلاک ۱۲، پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی

کدپستی: ۱۵۸۴۶۱۴۸۱۱

تلفن: ۰۲۱-۸۸۳۲۵۰۴۵ فکس: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

A Comparative Study Over the Legal System Governing the Prohibition of foreign interference in the Elections (Iranian Model Study)

Zahra Ameri^{1*} & Mohammad Reza Abbasi^{2}**

1-Assistant Professor of Law, University of Bojnord, Bojnord, Iran

2-Assistant Professor of Public Law & Int. Law, University of Tehran, Farabi
Campus, Qom, Iran

Abstract

Foreign interference in elections as a means of political influence in other countries. Some countries have laws that explicitly prohibit foreign interference in their elections. The ban covers financial and non-financial interference. In some countries, a general ban on political interference has been emphasized by lawmakers. In the Iranian legal system, the prohibition of foreign interference in elections is not explicitly enshrined in any of the principles of the constitution. Only “the Law on Transparency and Supervision of the Financing of Electoral Activities in the Elections of the Islamic Consultative Assembly”, explicitly prohibits the financial interference of foreigners in the parliamentary elections and does not pay attention to non-financial interference. However, in the sixth paragraph of “the General Policies of the System in the Elections”, the prohibition of the use of the support and facilities of foreigners, including financial and propaganda, by the candidates and parties is mentioned. Although the scope of these prohibitions in those policies, including financial and propaganda, the lack of instructions and regulations for carrying out these policies, remains an important obstacle in front of their implementation. The comprehensive election bill, which has not yet been approved, lacks the necessary comprehensiveness and only includes the ban on cash and non-cash resources aids. Therefore, it is suggested that in the Comprehensive Electoral Law, special attention be paid to the field of electoral intervention, both financial and non-financial, as it includes new methods of intervention.

Keywords:

Election, Foreigners, Intervention, Candidate, Party, Financial and non-financial Aid

* **Email:** z.ameri@ub.ac.ir

** **Email:** a.habibnezhad@ut.ac.ir

Corresponding Author

Islamic Consultative Assembly & the Necessity of Regulatory Impact Assessment in the Legislative Stage

Ali Saberi ^{1*} & Hadi Tahan nazif ^{2**}

1- Master of Public Law Student, Imam Sadegh University, Tehran, Iran

2- Assistant Professor of Public Law, Imam Sadegh University, Tehran, Iran

Abstract

Today, Regulatory Impact Assessment is a very important process that must be considered in the legislative process. In order to take place, various institutions must play a role. One of the most important institutions is the legislative body of each country. This is observed in many countries that have to perform their duties in this field. Now focusing on the Islamic Republic of Iran's legal system, the main question is: "what is the position of the Islamic Consultative Assembly in terms of its duties and powers in the implementation of the process of Regulatory Impact Assessment?" To answer this question, using a descriptive-analytical method, it will be stated that the Islamic Consultative Assembly, considering its legislative and oversight duties, as well as the structural capacity of different parts of the Assembly, can play the most important role in the process of Regulatory Impact Assessment. In this regard, the Islamic Consultative Assembly can use the views of civic groups and the help of other institutions to Regulatory Impact Assessment.

Keywords:

Parliament, Legislation, oversight, Regulatory Impact Assessment, Law.

* Email: alisaberi11008@gmail.com

** Email: Tahan@isu.ac.ir

Corresponding Author

Unwritten Constitution, A Forgotten Lesson of Abolfazl Qazi

Seyed Naser Soltani ^{1*}

1- Assistant Professor in Public Law, University of Tehran, Farabi College, Tehran,
Iran

Abstract

The late Abolfazl Qazi, a professor of constitutional law at Tehran University, started a different path compared to his former counterparts through compiling constitution and political institution treatises. He translated two major works of Maurice Duverger known as *Introduction à la politique* (1964) and *Sociologie de la politique* (1973). Hence, Qazi's works were discrete from the works of others. In his new path, the relationship between constitutional law and political sciences were clear. He especially accentuated the complicated issue of an unwritten constitution. While being influenced by Maurice Duverger, Qazi maintained a distance in some issues. Duverger's methodology in constitutional law and combining its territories with social studies provoked criticism in French constitutional circles. Neglecting the drawbacks of Duverger's approach, Qazi put a perilous way in Iranian constitutional law, while trying to initiate the concept of an unwritten constitution in Iranian constitutional law theory. After three decades of compiling Qazi's treatise in constitutional law, his efforts need to be reviewed so that constitutional law theory would be able to renew such an issue through reviewing his viewpoints. Through criticizing and reviewing previous works, Iranian constitutional law is able to add up to constitutionalism tradition.

Keywords

Unwritten Constitutional Law, Political Sciences, Political Sociology, Abolfazl Qazi, Maurice Duverger

* Email: naser.soltani@ut.ac.ir

Limits of Government's Involvement in Iran's Social Security Organization (SSO) Emphasising on SSO's Administrative & Financial Independence

Zainab Esmati^{1*} & Hamed Karami^{2}**

1-Assistant Professor of Law, Azad Islamic University (Karaj Branch), Iran

2-Assistant Professor of Law, Shahed University, Tehran, Iran

Abstract

By examining the category of social security, Challenges like how to manage SSO, or how to determine the duties of the main trustee, its administrative and financial independence have also been discussed. However, in designing social security management system, the participation and supervision of employers and the insured can and should be used. The main purpose of this study is to explain the extent of the government's intervention in the SSO, by emphasising its administrative and financial independence. Based on descriptive-analytical studies, the present results of the research show that the main structure of social security laws and regulations, has emphasized the participatory structure of the Social Security Administration, but over time, there have been changes in the selection, number and functions of these pillars. Meanwhile, what is quite noticeable, especially after the victory of the Islamic Revolution, is the government's presence in the field of social security and its increasing role in the field of security and welfare. Also for some reason, despite the explicit text of the law, the administrative and financial independence of the organization is violated by the government and is sometimes ignored. This issue is due to the existence of defects in the laws and regulations related to the administrative and financial independence of the organization, as well as the existence of problems and challenges in the implementation of some laws by the government. Therefore, the organization is in a situation that needs to restore administrative and financial independence.

Keywords

Social Security Organization, Government Intervention, Administrative Independence, Financial Independence, Social Insurance

* **Email:** esmati_tehranbar@yahoo.com

Corresponding Author

** **Email:** H.karami@shahed.ac.ir

Guarantees of the Right to Sue in the Islamic Republic of Iran's Legal System Focusing on the Guardian Council Views

Abolfazl Darvishvand ^{1*} & Kamal Kadkhodamoradi ^{2**} & Ali Fattahi Zafarghandi ^{3***}

1-Assistant Professor at Department Of Public Law, Faculty Of Law, Tarbiat Modarres Universit, Tehran, Iran

2-Ph.D. Student in Public Law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran

3-Ph.D. in Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran

Abstract

Explaining and reviewing the guarantees derived from the Guardian Council's practice of protecting individuals' right to sue, in addition to theoretical achievements, can familiarize the legislators with the council's approach to restrictions contrary to this right. Examining the Guardian Council's procedure and extracting the cases in which this council, in its position of protecting the right of individuals to sue, deems them to be deprived or restricted of this right, is the spot which the main question of this research emerges. Based on descriptive-analytical studies, It was concluded that the Guardian Council, in the position of implementing the resolutions of the Islamic Consultative Assembly with the Constitution, based on Article 34 of this law, has considered as guarantees for the right of individuals to sue and has considered non-observance of these cases as limiting or depriving this right. These phrases of the law are essential in this regard: "recognizes the opinions of quasi-judicial authorities as objectionable", "considers unjustified the monopoly of the Court of Administrative Justice "Judicial authorities", "Opposition to unjustified legal procedures", "Opposition to granting immunity to individuals in judicial proceedings", "The need to specify the possibility of litigation and referral to judicial authorities" and "Contradiction of the obligation of individuals to refer to non-judicial authorities for settlement Hostility or oppression"

Keywords

Right to Sue, Court of Justice, Citizens, Guardian Council, Inalienable Rights.

* **Email:** a.darvishvand@modares.ac.ir

** **Email:** Kadkhodamoradi@isu.ac.ir

*** **Email:** a.fattahi.zafarghandi@gmail.com

Corresponding Author

Feasibility of the Desired Pattern of Zoning the Parliament Elections of the Islamic Republic of Iran

Ayat Mulaee ^{1*} & Masoud Ahmadi ^{2}**

1- Assistant Professor, Law Department, Faculty of Law & Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran

2- Ph.D. Student in Public Law, University of Tabriz, Tabriz, Iran

Abstract

Speaking about Iran's Parliament elections, there are different election zones where in some, several neighbouring cities form a separate zone. In urban planning, there are problems such as the high impact of ethnic and religious prejudices. To avoid these problems, some lawyers have proposed a provincial zoning system. This may reduce the impact of those factors and will lead to having more experienced people as parliament members however, it makes it less possible for people to get to know the candidates and reduces people's contact with members of parliament. In this research using the descriptive-analytical method, the main question that will be answered is: what is the best solution for zoning the elections of the Islamic Parliament of Iran? The research findings seek to provide an innovative method in this regard. A new and innovative solution in the field of parliamentary elections has been presented with the title: "city-regional zoning". As the total number of current members of parliament increases by 40, constituencies to regions that include several neighbouring provinces are allocated to them. The new seats will be divided almost equally among the country's 80 million population, and several neighbouring provinces will have a number of regional representatives in addition to the current city representatives in proportion to their total population of the entire country.

Keywords

Islamic Republic of Iran Parliamentary Elections, Zoning the Elections Idea, Provincial elections, City-regional Zoning. Elections.

* **Email:** amulaee@tabrizu.ac.ir

** **Email:** masoud_yashilyaz@yahoo.com

Corresponding Author

Contents

■ Feasibility of the Desired Pattern of Zoning the Parliament Elections of the Islamic Republic of Iran.....	1
● Ayat Mulaee & Masoud Ahmadi	
■ Guarantees of the Right to Sue in the Islamic Republic of Iran’s Legal System Focusing on the Guardian Council Views	29
● Abolfazl Darvishvand & Kamal Kadkhodamoradi & Ali Fattahi Zafarghandi	
■ Limits of Government’s Involvement in Iran’s Social Security Organization (SSO) Emphasising on SSO’s Administrative & Financial Independence	55
● Zainab Esmati & Hamed Karami	
■ Unwritten Constitution, A Forgotten Lesson of Abolfazl Qazi.....	83
● Seyed Naser Soltani	
■ Islamic Consultative Assembly & the Necessity of Regulatory Impact Assessment in the Legislative Stage.....	113
● Ali Saberi & Hadi Tahan nazif	
■ A Comparative Study Over the Legal System Governing the Prohibition of foreign interference in the Elections (Iranian Model Study)	133
● Zahra Ameri & Seyyed Ahmad Habibnezhad	

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

Public Law Knowledge Quarterly

Vol. 10, Winter 2021, No. 34

Publisher: Guardian Council Research Institute

Responsible Editor: Abbas Ali Kadkhodaei

Chief Editor: Siyamak Rahpeyk

The Editorial Board:

- Firooz Aslani (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Mohammad Javad Javid (Professor of Public Law, Tehran University)
- Sayyed Mohammad Hosseini (Associate Professor of Criminal Law & Criminology, Tehran University)
- Vali Rostami (Associate Professor of Public Law, Tehran University)
- Siyamak Rahpeyk (Professor of Private Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services & Member of Guardian Council Research Institute)
- Mohamad hasan sadeghi moghaddam (Professor of Private Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)
- Abbas Ali Kadkhodaei (Professor of Public Law, Tehran University & Member of Guardian Council Research Institute)

English Text Editor: Mostafa Mansourian

Editor: Fateme Jahangiri

Page Designer: Hamid Mazinani

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

P.O.Box: 13145-1463

Tel: +98 21 88325045 Fax: +98 21 64014817

E-mail: mag@shora-rc.ir

mag.shora-gc.ir