

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## فصلنامه دانش حقوق عمومی

سال سیزدهم، شماره ۱ (بهار ۱۴۰۳)، شماره پیاپی ۴۳

به موجب نامه‌ی شماره ۱۳۹۳/۴/۱۵ مورخ ۳/۱۸/۶۳۷۳۱ 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 سیزدهم، شماره ۱ (بهار ۱۴۰۳)، شماره پیاپی ۴۳

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
- 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
- حسینعلی سعدی، استاد فقه و اصول دانشگاه امام صادق علیه السلام
- 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
- محمدرضا ویژه، دانشیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

ویراستار: اکرم دژهوست

صفحه آرایی: حمید مزینانی

چاپخانه: تهرانی

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

آدرس: تهران، خیابان شهید مطهری<sup>(ه)</sup>، خیابان شهید سرافراز، کوچه پنجم پلاک ۱۱ پژوهشکده شورای نگهبان

کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳    تلفن: ۸۸۵۳۳۴۳۷ - ۰۲۱    فکس: ۶۴۰۱۴۸۱۷ - ۰۲۱

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

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

قیمت: ۱۲۰/۰۰۰ تومان

- این فصلنامه در سامانه مخصوص خود به نشانی [mag.shora-gc.ir](http://mag.shora-gc.ir) نمایه می‌گردد.

- کلبه 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:

<a href="http://www.isc.gov.ir">www.isc.gov.ir</a>	پایگاه استنادی علوم جهان اسلام
<a href="http://www.ensani.ir">www.ensani.ir</a>	پرتال جامع علوم انسانی
<a href="http://www.magiran.com">www.magiran.com</a>	بانک اطلاعات نشریات کشور
<a href="http://www.noormags.ir">www.noormags.ir</a>	پایگاه مجلات تخصصی نور
<a href="http://www.civilica.com">www.civilica.com</a>	سیویلیکا
<a href="https://scholar.google.com">https://scholar.google.com</a>	گوگل اسکولار
<a href="https://search.ricest.ac.ir">https://search.ricest.ac.ir</a>	مرکز منطقه‌ای اطلاع‌رسانی علوم و فناوری
<a href="https://www.sid.ir">https://www.sid.ir</a>	پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

### خط‌مشی فصلنامه دانش حقوق عمومی

خط‌مشی فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی، انتشار مقالات علمی - پژوهشی در حوزه‌ی حقوق عمومی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. لازم است مقالات در جهت پیشرفت مطالعات مربوط به «حقوق عمومی» باشد. تحلیل نظرات و تجارب حقوقی مرتبط با حوزه‌ی حقوق عمومی با برخورداری از رویکرد نقد علمی از رئوس این خط‌مشی می‌باشد.

محورهای این فصلنامه (اعم از مطالعات نظری و ناظر به یک یا چند کشور) عبارتند از:

- مطالعه‌ی نظام‌سازی مبتنی بر موازین اسلامی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران  
- مطالعه‌ی نقش و جایگاه کارویژه‌های شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و بررسی نهادهای مشابه

- مطالعه‌ی مبانی، نظریات، ساختار و کارکرد دولت

- مطالعه‌ی ابزارهای کنترل حقوقی قدرت، بازنگری و ارتقاء آن

- مطالعه‌ی فقه حکومتی

- جایگاه مشارکت مردم در ایجاد مردم‌سالاری دینی

- مقررات‌گذاری و نظارت بر عملکرد دولت

### راهنمای نگارش مقالات

از نویسندگان محترم، با رعایت نکات زیر مقالات خود را از طریق سامانه فصلنامه ([mag.shora-gc.ir](http://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: 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]: 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 [بند۵] 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، ابتدای نام نویسنده. (تاریخ چاپ). **نام کتاب**. نام مترجم. محل انتشار: نام ناشر.
- ۳-۹. مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی، ابتدای 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، ابتدای نام نویسنده. (تاریخ چاپ). «عنوان مقاله».
- نام کتاب**، نام ویراستار، محل انتشار: نام ناشر، 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 (تیترا) با روش شماره‌گذاری عددی باشد. ترتیب اعداد در عناوین فرعی مثل حروف از راست به چپ تنظیم شود (تیتراهای اصلی با ۱، ۲ و... - تیتراهای فرعی با ۱-۱، ۲-۱ و... - تیتراهای فرعی‌تر با ۱-۱-۱، ۲-۱-۱ و... و پس از آن با حروف ایجاد 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

- الزامات تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات... ۱  
• محمدهادی زرافشان، قدرت‌الله رحمانی
- شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام..... ۲۷  
• هادی طحان‌نظیف، مهدی بهرامی حسن‌آبادی
- امکان‌سنجی مطالبه خسارت تأخیر تأدیه از دیون نهادها و مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیر دولتی..... ۵۳  
• محمد سهرابی، محمدجواد حسینی
- رهیافتی بر تحلیل حقوقی شفافیت فرایندهای قضایی - اداری در قوه قضاییه، با تأکید بر بازدارندگی فساد..... ۷۳  
• احمد علی‌نژاد، احمد رفیعی، سید حجت‌الله علم‌الهدی
- نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر ترک فعل اداری (شرح و تحلیل ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری)..... ۱۰۱  
• حسین محمدی احمد‌آبادی، سید محمد مهدی غمامی، غلام‌رضا مولاییگی
- الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام..... ۱۲۳  
• ولی رستمی، مصطفی حضوری، رضا طجرلو، محمد ساردوئی‌نسب
- ابعاد فقهی و حقوقی «رأی ممتنع» در مجلس شورای اسلامی..... ۱۵۳  
• سیدمحسن قائمی خرق، داور درخشان
- نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی..... ۱۸۵  
• الله‌مراد جهانگیری، احمد حبیب‌نژاد، مهدی هداوند



## الزامات تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در پرتو سیاست‌های کلی انتخابات

محمد‌هادی زرافشان<sup>۱\*</sup> (ID)، قدرت‌الله رحمانی<sup>۲</sup> (ID)

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی،

تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۱۶ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۲۲

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qiplk.2023.1842.1673](https://doi.org/10.22034/qiplk.2023.1842.1673)

### چکیده

تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، که به کلیه منابع مالی به‌دست‌آمده و هزینه‌های صورت‌گرفته به طور قانونی، اعم از نقدی و غیر نقدی، در ارتباط با یک رقابت انتخاباتی، چه توسط خود نامزد چه توسط دیگران، در جهت مقاصد انتخاباتی اشاره دارد، یکی از ابعاد مهم نظام حقوقی انتخابات در دنیاست که علاوه بر تأمین مالی خصوصی از طریق تأمین مالی «عمومی» نیز قابل تحقق است. «سیاست‌های کلی انتخابات» ابلاغی ۱۳۹۵ نیز، ضمن آسیب‌شناسی نظام انتخابات ایران، در چند بند به الزامات تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی اشاره کرده است. پژوهشگران در این پژوهش در پی پاسخ به این پرسش بودند که این سیاست‌ها در خصوص تأمین مالی «عمومی» رقابت‌های انتخاباتی چه الزاماتی را مد نظر دارد. نتایج بررسی‌های صورت‌گرفته با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی نشان می‌دهد از منظر «سیاست‌های کلی انتخابات» نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در ایران باید از نوع «غیر مستقیم» و به صورت «رایگان» و مبتنی بر «برابری» بوده، الزاماً مختص بازه زمانی خاصی (دوره تبلیغات انتخاباتی) است و باید در همه انتخابات- ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجلس خبرگان رهبری - میزانی از آن به تناسب امکانات موجود و شرایط هر انتخابات وجود داشته باشد یا ایجاد شود. در نتیجه، ظرفیت تنوع در روش‌ها را نیز در چارچوب یادشده دارد.

**کلیدواژگان:** تأمین مالی عمومی، تأمین مالی مستقیم و غیر مستقیم، رقابت انتخاباتی، سیاست‌های کلی انتخابات، هزینه‌های انتخابات.

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: hadi.zar@gmail.com



## مقدمه

امروزه پول و به طور کلی منابع مالی یکی از ملزومات رقابت‌های انتخاباتی است<sup>۱</sup> که ظرفیت بالقوه‌ای برای نقش‌آفرینی دوگانه و البته متضاد در این رقابت‌ها دارد؛ از یک طرف با هدف کمک به رأی‌دهندگان در انتخاب و از طرف دیگر جهت تحریف یا بی‌ثمرسازی این انتخاب. بر همین اساس و با توجه به محوریت انتخاب مردم در انتخابات و اعمال حق رأی (محمدی و سلیمانی‌درچه، ۱۳۹۲: ۱۲۶ و ۱۲۹)، تنظیم حقوقی این موضوع از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و تا کنون تلاش‌های مختلفی در سراسر جهان جهت تنظیم حقوقی تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی با قدمت متفاوت و با درجات مختلف موفقیت انجام شده است. بر همین اساس، در حال حاضر اغلب کشورها حداقل مقرراتی در این زمینه دارند. هدف این مقررات جلوگیری از انواع مشخصی از رفتار در عین ایجاد شفافیت در چگونگی به دست آوردن و مصرف منابع مالی است. همچنین وجود این مقررات برای تأمین اجرای مؤثر قواعد و برای مجازات کسانی که آن را نقض می‌کنند لازم است (Falguera et al., 2014: 2-3).<sup>۲</sup> با وجود این، نهاد انتخابات در ایران، که در عمر بیش از یک‌صدساله خود، به دلایل متعدد، همواره دچار کاستی‌های مفرط بوده است، در این زمینه نیز ضعفی مضاعف دارد. زیرا برخلاف غالب کاستی‌های دیگر این نظام حقوقی در اجرا و نظارت و...، که حداقل اصل قواعد حقوقی مربوط سالیانی است بنیان نهاده شده و با ضعف‌های کلی و جزئی اجرا می‌شود، در خصوص قواعد حقوقی تأمین مالی انتخابات تا پنج شش سال پیش تقریباً هیچ نظام قواعدی وجود نداشت و صرفاً دو سه قاعده به اقتضای شرایط در برخی قوانین و مقررات پیش‌بینی شده بود؛<sup>۳</sup> تا اینکه با ابلاغ «سیاست‌های کلی انتخابات» در ۲۴ مهر ۱۳۹۵ که در واقع نوعی آسیب‌شناسی نظام انتخابات ایران با شناسایی عمده‌ترین نواقص آن و ارائه جهت‌گیری کلی رفع آن‌هاست و در چند بند نیز به الزامات تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی اشاره می‌کند نقطه عطفی در رفع این نقص عمده انتخابات ایران به وجود آمد تا نهادهای تقنینی و اجرایی و نظارتی انتخابات به چاره‌اندیشی هدفمند برای آن رهنمون و رهسپار شوند. با توجه به جایگاه سیاست‌های کلی نظام، که در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر لازم‌الاجرا بودن این سیاست‌ها و لزوم اقدام همه نهادهای حکومتی جهت اجرای آن تأکید شده است<sup>۴</sup> (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۱/ ۶۵۰ و ۳/ ۱۳۲۳ - ۱۳۲۴؛ مهرپور، ۱۳۸۰:



۳۹۵ - ۴۰۵ (سخنان حجت‌الاسلام ارسطا)؛ عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۱؛ اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۴ - ۷؛ غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۵؛ فتاحی زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸: ۹۲ - ۹۶)، همچنین ظرفیت مهمی که سیاست‌های کلی نظام در زمینه اصلاح و ارتقای قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی دارد (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۱۳)، به نظر می‌رسد این سیاست‌ها می‌تواند مبنای مناسبی برای تحلیل و بررسی در خصوص نظام حقوقی تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی ایران باشد و پژوهش جهت تحلیل آن می‌تواند مقدمه‌ای برای فهم بهتر این سیاست‌ها و آماده کردن مسیر اجرای صحیح آن در بستر نظام حقوقی کشور باشد. اهمیت موضوع وقتی دوچندان می‌شود که نگاهی به سابقه پژوهشی مرتبط نشان‌دهنده این نکته است که علاوه بر فقر کلی پیشینه حقوقی داخلی در خصوص تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی نسبت به سایر موضوعات مطرح در حقوق انتخابات و همچنین در مقایسه با تحقیقات به‌شدت غنی خارجی اندک آثاری نیز که در چند سال اخیر در این زمینه منتشر شده غالباً ترجمه صرف تحقیقات پیش‌گفته بوده و تجویزات کاملاً مشابهی بدون التفات به شرایط بومی به طور کلی کرده‌اند و به‌ویژه به «سیاست‌های کلی انتخابات» به طور خاص عنایت چندانی در تحلیل مسائل نشده است یا اساساً به علت نگارش برخی از آن‌ها پیش از ابلاغ این سیاست‌ها امکان توجه به آن‌ها وجود نداشته است. در همین زمینه، پژوهشگران در این پژوهش با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ به این سؤال بودند که الزامات حقوقی مدنظر «سیاست‌های کلی انتخابات» در خصوص تأمین مالی «عمومی» رقابت‌های انتخاباتی چیست و بدین منظور ابتدا مفاهیم اصلی مرتبط با تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی و به‌ویژه تأمین مالی «عمومی» و سازکارهای عمده آن در نظام‌های حقوقی دنیا مختصراً مطرح و سپس احکام «سیاست‌های کلی انتخابات» در این زمینه تحلیل و تدقیق می‌شود تا نهایتاً حاصل بررسی‌ها در نتیجه‌گیری ارائه شود.

## ۱. مفهوم‌شناسی

در مفهومی کلی، «تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی»<sup>۵</sup> به هر گونه منابع مالی به‌دست‌آمده و مصرف‌شده در رقابت‌های انتخاباتی<sup>۶</sup> اشاره دارد (Open Society Institute, 2005: 172) که می‌تواند جنبه قانونی یا غیر قانونی (غیر رسمی) داشته باشد (Ohman, 2013: 185). البته جنبه غیر رسمی که خارج از محدوده قانون رخ می‌دهد و از خرید رأی گرفته تا حمایت

غیر نقدی بی حساب از سوی شرکت‌های خصوصی و دولتی و سوءاستفاده از منابع عمومی را شامل می‌شود (Öhman & Zainulbhai, 2009: 110) نمی‌تواند از نظر قانونی به رسمیت شناخته شود. بنابراین در این مفهوم به طور خاص منابع مالی و هزینه‌های قانونی مربوط به یک رقابت انتخاباتی مد نظر است که می‌تواند نقدی یا غیر نقدی (کالاها و خدمات دارای مالیت) باشد (Falguera et al., 2014: 392-394)؛ چه خود نامزد آن را متحمل شود و چه دیگران اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی کمک‌ها و هزینه‌هایی را در جهت مقاصد انتخاباتی برای وی اختصاص دهند. این کمک‌ها و هزینه‌ها تأمین مالی مستقیم یا غیر مستقیم رقابت‌های انتخاباتی توسط دولت را نیز دربرمی‌گیرد (OSCE/ODIHR, 2015: 68).

منابع مالی رقابت انتخاباتی در معنای عام خود به هر گونه منابع درآمدی که برای تأمین مالی یک رقابت انتخاباتی استفاده می‌شود، به‌ویژه کمک‌های مالی مستقیم، وام‌ها، کمک‌های شخص ثالث، غیر نقدی و همچنین استفاده از منابع دولتی اطلاق می‌شود (Open Society Institute, 2005: 172) و اعطای هر چیز باارزشی (مانند فضای تبلیغات) و هر گونه هدیه یا تعهد پرداخت<sup>۷</sup> یا پیش‌پرداخت پول توسط یک فرد یا سازمان به رقابت انتخاباتی یک نامزد را شامل می‌شود (New York City Campaign Finance Board, 2022: 116). این منابع می‌تواند توسط خود نامزد تأمین شده باشد یا توسط دیگران به نفع وی (Öhman & Zainulbhai, 2009: 110). همچنین مشارکت در منابع مالی ممکن است غیر نقدی باشد؛ به این معنا که کالا یا خدمتی به صورت رایگان یا با قیمتی کمتر از قیمت معمول یا با تخفیفی که در دسترس عموم نیست به رقابت انتخاباتی نامزد اهدا شود (Open Society Institute, 2005: 173) یا مزایای ویژه‌ای مانند اعطای معافیت‌های مالیاتی یا اختصاص زمان پخش رایگان در وسایل ارتباط جمعی توسط دولت به نامزدها ارائه شود (Pfeiffer & Speck, 2008: 2).

اما عده‌ای تعریف خاصی از منابع مالی رقابت انتخاباتی ارائه کرده‌اند و آن را هر گونه کمک‌های نقدی، هدایای دارای ارزش مالی، و کمک‌های غیر نقدی دانسته‌اند که توسط یک شخص حقیقی یا حقوقی، «با آگاهی و رضایت یک نامزد»، برای اهداف انتخاباتی اعطا می‌شود (OSCE/ODIHR, 2015: 68) و متقابلاً مخارج رقابت‌های انتخاباتی را که مستقل از یک نامزد، با هدف تبلیغ او یا حتی مخالفت با وی، به طور مستقیم یا غیر مستقیم انجام می‌شود،

تحت عنوان «تأمین مالی توسط شخص ثالث» صورت‌بندی کرده‌اند (OSCE/ODIHR, 2015: 69) و دیگرانی به آن عنوان «هزینه مستقل» داده‌اند که توسط یک شخص مجزا و غیر مرتبط با یک نامزد و بدون همکاری، تأیید، یا مشارکت وی صورت می‌گیرد و صریحاً از انتخاب یا شکست یک نامزد حمایت می‌کند؛ ولیکن در ارتباط یا هماهنگی با هیچ‌یک از نامزدها یا ستاد انتخاباتی آن‌ها نیست (New York City Campaign Finance Board, 2022: 117 & Öhman & Zainulbhai, 2009: 110-112). البته این اصطلاح بیشتر در کشورهای آنگلوساکسون، به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، به کار می‌رود (Austin & Tjernström, 2003: xiv).

صرف‌نظر از مطلب اخیر، با توجه به تعاریف ارائه‌شده از تأمین مالی رقابت انتخاباتی و منابع مالی آن، مفهوم هزینه‌های رقابت انتخاباتی نیز به تناسب آن‌ها مشخص می‌شود و می‌توان آن را هر گونه مخارج نقدی یا غیر نقدی توسط یا از طرف یک نامزد در طول رقابت‌های انتخاباتی برای اهداف انتخاباتی دانست (OSCE/ODIHR, 2015: 68). البته عده‌ای اهداف انتخاباتی را، علاوه بر تبلیغ یک نامزد، آسیب رساندن به جایگاه نامزد دیگر نیز قلمداد کرده‌اند که می‌تواند حتی خارج از طول یک دوره انتخابات و در ارتباط با انتخابات آینده صورت گیرد (Ohman, 2013: 183). این هزینه‌ها تعهداتی را نیز که به پیشبرد نامزدی یک نامزد یا انتخاب وی برای تصدی یک منصب کمک می‌کند دربرمی‌گیرد و البته بدیهی است چنین هزینه‌هایی باید طبق قانون برای یک رقابت انتخاباتی مجاز شمرده شده باشد (New York City Campaign Finance Board, 2022: 115-116).

به طور کلی، تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی از دو طریق خصوصی و عمومی (دولتی) صورت می‌گیرد؛ «تأمین مالی خصوصی»<sup>۸</sup> شامل هر گونه تأمین مالی، اعم از منابع و هزینه‌ها و نقدی و غیر نقدی، است که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی برای یک رقابت انتخاباتی انجام می‌شود (OSCE/ODIHR, 2015: 68). اما این نوشتار به «تأمین مالی عمومی»<sup>۹</sup> رقابت‌های انتخاباتی اختصاص دارد که در ادامه تبیین خواهد شد.

## ۲. مبانی و ابعاد تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی

تأمین مالی عمومی ابزاری است که بیشتر برای کمک به ایجاد زمینه رقابت برابر بین نامزدها استفاده می‌شود و می‌تواند تأثیر قابل توجهی بر بهبود عملکرد نامزدهای غیر وابسته به

ثروتمندان داشته باشد (Austin & Tjernström, 2003: 170). این امر می‌تواند نقش مهمی در کاهش و تعادل تأثیر کمک‌کنندگان خصوصی بزرگ بازی کند؛ به شرطی که درجه‌بندی شده و هدفمند باشد. به‌ویژه در مردم‌سالاری‌های نوپا، سطوح مشابه یارانه‌ها می‌تواند به تعادل رقابت سیاسی و تقویت سلامت مقامات کمک کند (International IDEA/Open, 2019: 2-3). در این نگاه، تأمین مالی عمومی نامزدها تلاشی برای تنوع بخشیدن به منابع پول سیاسی و کاهش نفوذ پلوتوکراتیک در سیاست بوده است. توضیح اینکه به طور متوسط کشورهای بدون تأمین مالی عمومی رتبه بسیار بدتری در شاخص «خرید آرای تقنینی» دارند؛ به این معنی که برخی داده‌ها نشان می‌دهند میان نبود تأمین مالی عمومی با ایجاد فرصت برای شرکت‌ها و افراد ثروتمند جهت «تسخیر» ظرفیت سیاست‌گذاری کشورها نوعی ارتباط و همبستگی وجود دارد. اگرچه این مشکل اخیراً بیشتر به منزله مشکلی مرتبط با «فساد» برجسته شده است، اساساً جنبه مهم‌تر این مشکل موضوع استقلال نهادهای مردم‌سالار و نقص نمایندگی مردم‌سالارانه است. به عبارت دیگر، این روند منجر به تخریب مردم‌سالاری و تبدیل آن به حکومت الیگارشیک می‌شود.<sup>۱۰</sup> البته بدیهی است که تأمین مالی عمومی نمی‌تواند به‌تنهایی به مثابه راه‌حلی جامع در برابر «تسخیر» دولت در نظر گرفته شود.<sup>۱۱</sup> اما می‌توان استدلال کرد که وجود تأمین مالی دولتی معتدله، با افزایش استقلال سیاستمداران منتخب در مقابل منافع تجاری، احتمال «تسخیر» دولت را کاهش می‌دهد (Ikstens et al., 2002: 34 & 35). بر همین اساس، ناکافی بودن درآمد حاصل از تلاش‌های نامزدها برای جمع‌آوری کمک‌های مالی و تمایل به دستیابی به فرصت‌های برابر بیشتر در رقابت سیاسی منجر به در دسترس قرار دادن منابع عمومی برای نامزدها در بسیاری از مردم‌سالاری‌ها شده است. البته قواعد ارائه این وجوه باید به صورتی باشد که نه حامیان فردی را از کمک داوطلبانه و نه نامزدها را از جست‌وجوی منابع خصوصی منصرف کند؛ وگرنه ممکن است استقلال نامزدها، که اصولاً باید متکی به رأی‌دهندگان به منزله محور اصلی انتخابات و طرف پاسخگویی آن‌ها باشند، با اتکای مالی به بودجه عمومی و وابستگی به دولت تضعیف شود. بنابراین تأمین مالی عمومی می‌تواند به شکل مشوق‌هایی برای برانگیختن مشارکت مالی مردمی درآید؛ مثلاً، با پیش‌بینی اعتبار یا معافیت یا تخفیف مالیاتی برای کمک‌کنندگان یا با اعطای کمک عمومی به نامزد به اندازه کمک خصوصی جذب‌شده. همچنین تأمین مالی عمومی

ممکن است به همان اندازه به مثابه ابزاری برای ترویج عملکرد مناسب به کار رود؛ مثلاً می‌توان نامزدها را، برای تعلق آن، به استانداردهای خاصی از شفافیت ملزم کرد (Austin & Tjernström, 2003: 8, 170 & 171). در بسیاری از کشورها، تعلیق یارانه‌های عمومی به دلیل عدم رعایت قوانین تأمین مالی سیاسی به مثابه ابزاری مؤثر برای اجرای مقررات به اثبات رسیده است (International IDEA/Open Government Partnership, 2019: 8). در همین زمینه عده‌ای اختصاص یارانه‌های دولتی را یکی از دو طریق متفاوت تأثیرگذاری دولت‌ها بر تأمین مالی سیاسی دانسته‌اند و به آن عنوان اقدامات یا سیاست‌های «توزیعی»<sup>۱۲</sup> داده‌اند (Pinto-Duschinsky, 2001: 7).

از جهت مفهومی، تأمین مالی عمومی عبارت است از تدارک منابع حکومتی برای تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی (Urizar et al., 2012: 59) که می‌تواند به دو گونه «نقدی» یا «غیر نقدی» تحقق یابد؛ کمک نقدی (مستقیم) شامل یارانه‌های پولی است که دولت به نامزدها اختصاص می‌دهد<sup>۱۳</sup> و کمک غیر نقدی (غیر مستقیم) به این معنی است که دسترسی به برخی خدمات یا کالاها به صورت رایگان یا با نرخ کمتر به نامزدها اعطا می‌شود (OSCE/ODIHR, 2015: 69)؛ مانند دسترسی رایگان به رسانه‌های عمومی به‌خصوص تلویزیون که یکی از مصادیق مهم کمک‌های غیر مستقیم است (نجابت‌خواه، ۱۳۸۹: ۱۸) و در همهٔ مردم‌سالاری‌های قدیمی، جز ایالات متحدهٔ آمریکا، ارائه می‌شود<sup>۱۴</sup> و نیز استفاده از اماکن دولتی برای برنامه‌های انتخاباتی، چاپ اقلام تبلیغاتی، و خدمات پستی یارانه‌ای که رواج و اهمیت کمتری دارند. علاوه بر این، ایجاد انگیزه برای کمک‌کنندگان خصوصی روشی برای تأمین مالی عمومی غیر مستقیم است؛ به این معنی که مشوق‌های مالیاتی برای مشارکت‌های سیاسی در نظر گرفته می‌شود و حدی از کمک‌های افراد به عنوان کسورات مالیاتی محسوب می‌شود یا معادل بخشی یا درصدی از این کمک‌ها به عنوان اعتبار مالیاتی محاسبه می‌شود که این دو مصادیق دیگری از کمک‌های غیر مستقیم هستند (Petak, 2001: 26). مثلاً در استونی کمک‌های مالی افراد تا معادل ۵ درصد درآمد مشمول مالیات آن‌ها پس از کسر کسورات مشمول معافیت مالیاتی می‌شود (Ikstens et al., 2002: 27).

تأمین مالی عمومی ممکن است به صورت مختلف پیش‌بینی شود؛ مثلاً مانند آنچه در انتخابات مجلس مؤسسان تونس در سال ۲۰۱۱ م. به اجرا درآمد که نامزدهایی که از تأمین

مالی عمومی بهره‌مند می‌شوند حق استفاده از تأمین مالی خصوصی (جز منابع شخصی خودشان) را در رقابت‌های انتخاباتی نداشته باشند<sup>۱۵</sup> (Falguera et al., 2014: 49) یا مشابه بسیاری از کشورهای منطقه امریکای لاتین دریافت وجوه عمومی مستلزم گزارش‌دهی نحوه مصرف این وجوه باشد<sup>۱۶</sup> (Fontana, 2007: 3). گاهی، تأمین مالی عمومی فقط به انتخابات خاصی (مثلاً در ایالات متحده آمریکا، انتخابات ریاست‌جمهوری) اختصاص دارد. همچنین تأمین مالی عمومی می‌تواند به صورت بازپرداخت هزینه‌های انتخاباتی توسط دولت باشد که مثلاً در کانادا به نحو سخاوتمندانه‌ای وجود دارد (Austin & Tjernström, 2003: 9 & 173). لهستان در قانون انتخابات ۱۹۹۳ م. خود این روش را پیش‌بینی کرد و نقش بازپرداخت‌های دولتی برای هزینه‌های رقابت‌های انتخاباتی در جمهوری چک نیز به‌وضوح مشهود است (Ikstens et al., 2002: 31).

در هر حال، اصل اساسی در پیش‌بینی هر نوع نظام تأمین مالی عمومی این است که باید غیرجانبدارانه و منصفانه باشد و قواعد دقیقی برای آن به‌ویژه در خصوص معیارهای شمول و تخصیص و نیز چگونگی مصرف آن تنظیم شود. البته اگرچه برخی کشورها تخصیص «برابر» منابع و امکانات دولتی به نامزدها را پیش‌بینی کرده‌اند. مثلاً در جمهوری چک به موجب ماده ۳۵ «قانون انتخابات ریاست‌جمهوری»<sup>۱۷</sup> مصوب ۲۰۱۲ م. رادیو و تلویزیون ملی این کشور مکلف شده‌اند در دوران تبلیغات انتخاباتی هر یک پنج ساعت زمان پخش رایگان به هر یک از نامزدها اختصاص دهند و بر توزیع برابر زمان پخش بین نامزدها تأکید شده است. باید توجه داشت که رعایت انصاف لزوماً به معنای اختصاص برابر منابع و امکانات نیست و مهم این است که قواعد حاکم بر مصادیق مشابه و یکسان برابر باشد. مثلاً این امر می‌تواند متناسب با عملکرد قبلی نامزدها (مثلاً میزان رأی هر نامزد در انتخابات پیشین) یا با حمایت بیشتر از نامزدهای جدید نسبت به نامزدهای قدیمی صورت گیرد. همچنین، ترکیبی از اعمال قواعد تناسبی و اختصاص یارانه‌های یکسان به همه نامزدها نیز، همچنان که در بیانیه مارس ۲۰۰۳ شورای رؤسای جمهور و نخست‌وزیران قاره آمریکا<sup>۱۸</sup> توصیه شده است (Austin & Tjernström, 2003: 175)، می‌تواند در نظر گرفته شود.

استفاده از تأمین مالی عمومی به طور روزافزونی در جهان در حال گسترش است؛ مثلاً بررسی کشورهای امریکای لاتین اتکای فزاینده بر تأمین مالی عمومی را نشان می‌دهد

(Falguera et al., 2014: 8-9) و در این کشورها روندی فراملی به نفع یارانه‌های دولتی وجود دارد، زیرا منابع مالی خصوصی اغلب با رسوایی مرتبط بوده‌اند (Austin & Tjernström, 2003: 9). در اروپای شمالی و غربی و جنوبی نیز اتکا بر تأمین مالی عمومی روند فزاینده‌ای دارد و در حال حاضر، به طور متوسط، دوسوم تأمین مالی سیاسی از تأمین مالی عمومی به دست می‌آید (Falguera et al., 2014: 8-9) و در غرب اروپای قاره‌ای آلمان دارای جامع‌ترین نظام سخاوتمندانه تأمین مالی عمومی است (Austin & Tjernström, 2003: 173). البته بدیهی است وضعیت در همه مناطق دنیا یکسان نیست؛ مثلاً اگرچه در بیش از دوسوم کشورهای افریقایی از تأمین مالی عمومی استفاده می‌شود، رقابت‌های انتخاباتی در این قاره تا حد زیادی از طریق خود نامزدها تأمین مالی می‌شود. همچنین در آسیا، با وجود تفاوت وسیع بین کشورها در خصوص چگونگی عملکرد پول در انتخابات، عموماً اتکا به تأمین مالی عمومی کم است؛ هرچند این امر در بخش‌هایی از آسیا در حال افزایش است (Falguera et al., 2014: 8-9).

گسترش جهانی اختصاص یارانه‌های نقدی و تأمین مالی دولتی مستقیم به نامزدها امری نسبتاً جدیدتر است (Austin & Tjernström, 2003: 9). با وجود این، در تقریباً همه کشورهای عضو «او.ای.سی.دی»<sup>۱۹</sup> (۹۷ درصد) لاقلاً نوعی از تأمین مالی عمومی مستقیم نامزدها وجود دارد (Pinto-Duschinsky & Baena Olabe, 2013: 49). همچنین به عنوان نمونه‌ای از مردم‌سالاری‌های نوپا در تقریباً سه‌چهارم کشورهای اروپای شرقی و مرکزی<sup>۲۰</sup> نظام تأمین مالی عمومی مستقیم وجود دارد و اختصاص یارانه‌های غیر نقدی به‌ویژه پخش رادیویی یا تلویزیونی رایگان در بیش از ۹۰ درصد این کشورها پیش‌بینی شده است (Ikstens et al., 2002: 24). با وجود این، محققان بارها در خصوص عدم محبوبیت ارائه یارانه‌های عمومی به نامزدها اظهارنظر کرده‌اند؛<sup>۲۱</sup> از جمله یافته‌های برخی تحقیقات در خصوص نه کشور این منطقه<sup>۲۲</sup> نشان می‌دهد پذیرش عمومی در خصوص تأمین مالی دولتی نسبتاً کم است (Roper & Ikstens, 2008: 7) و در برخی کشورهای عضو او.ای.سی.دی از جمله اتریش، فنلاند، آلمان، لهستان هم نظرسنجی‌ها نشان‌دهنده مخالفت با تأمین مالی عمومی بوده است، برخلاف آمریکا که این امر نسبتاً محبوبیت عمومی بیشتری داشته است (Walecki, 2005: 253-59). علاوه بر مطلب پیش‌گفته، عدم پیش‌بینی تأمین مالی عمومی می‌تواند دلایل مختلفی داشته باشد

که لزوماً حقوقی هم نیستند؛ مثلاً یک دلیل محتمل کمبود منابع دولتی است که منجر به دخالت کمتر دولت می‌شود و دلیل احتمالی دیگر می‌تواند وجود یک یا دو حزب بزرگ باشد که به منابع مالی غنی شرکت‌ها دسترسی دارند و سعی می‌کنند رقابت سیاسی را در طریق خاصی شکل دهند. در این موارد، انتخاب یک مدل بدون تأمین مالی عمومی قابل توجه ناشی از تمایلات احزاب حاکم یا سیاستمداران در قدرت برای حفظ مزیت‌های رقابتی خود است و در خدمت محروم کردن رقبای مخالفان از منابع مالی عمل می‌کند. منطق مشابهی را می‌توان در بلغارستان مشاهده کرد؛ احزاب حاکم در این کشور به تدریج مقدار تأمین مالی عمومی را کاهش دادند. زیرا متوجه شدند با حضور در قدرت نسبت به مخالفان خود در وضعیت بسیار مطلوب‌تری از نظر جمع‌آوری منابع مالی خصوصی قرار دارند (Ikstens et al., 2002: 26, 27, 35).

توجه به این مطلب نیز حائز اهمیت است که صرف پیش‌بینی تأمین مالی عمومی در قوانین و مقررات لزوماً به معنای اعمال و نقش‌آفرینی آن در تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی نیست؛ مثلاً اگرچه در کشوری مثل مکزیک منابع عمومی در عمل هم بیش از ۸۰ درصد هزینه‌های انتخاباتی را پوشش می‌دهد (International IDEA/Open Government Partnership, 2019: 3)، در برخی کشورهایی که قواعد تأمین مالی عمومی هم وجود دارد ممکن است مقدار آن ناچیز یا حتی نمادین باشد. این موضوع در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی صادق است. مثلاً در انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۹۹۶ روسیه مقدار یارانه‌های عمومی مستقیمی که به رقابت‌های انتخاباتی اختصاص یافت کمتر از ۵ درصد کل منابع مالی رقابت‌کنندگان را تشکیل می‌داد و در انتخابات ۱۹۹۹ دومای دولتی روسیه نیز یارانه‌های مستقیم دولتی اختصاص‌یافته به هر نامزد صرفاً به میزان ۰/۰۶ درصد هزینه‌های صرف‌شده آن‌ها بود (Ikstens et al., 2002: 27, 30, 34). بنابراین نکته درخور توجه دیگر در تأمین مالی عمومی این است که بودجه یا امکانات در نظر گرفته‌شده باید کافی باشد و به موقع تأمین و ارائه شود تا نامزدها بتوانند به نحو مؤثری از آن برای رقابت انتخاباتی خود استفاده کنند. البته نباید در این امر افراط شود؛ چون ممکن است همانند مورد استونی افزایش سطح کمک‌های دولتی به طور ناخواسته به افزایش کلی هزینه‌های رقابت سیاسی منجر شود (Pinto & Duschinsky & Baena Olabe, 2013: 13) و خود به عاملی جهت نقض هر چه بیشتر اصل منع اسراف در هزینه‌های تبلیغاتی به منزله یکی از اصول اخلاقی حاکم بر رقابت‌های



انتخاباتی تبدیل شود (حبیب‌نژاد و داودی، ۱۳۹۷: ۸۳).

### ۳. احکام سیاست‌های کلی انتخابات در خصوص تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی

از میان هجده بند «سیاست‌های کلی انتخابات»، سه بند ۳ و ۴ و ۲۳۶ به طور ویژه به مباحث تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی اختصاص یافته است<sup>۲۴</sup> که نشان‌دهنده اهمیت این موضوع در نظر سیاست‌گذار است. از میان این سه بند، حکم درج‌شده در بند ۳ این سیاست‌ها مبنی بر لزوم «بهره‌مندی داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی با تقسیم برابر متناسب با امکانات در هر انتخابات حسب مورد از صداوسیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور» کاملاً با تأمین مالی عمومی این رقابت‌ها مرتبط است. این حکم مشتمل بر حکمی اصلی و احکامی فرعی است که در بررسی و تحلیل این بند باید تفکیک و تدقیق شوند.

#### ۳-۱. دلالت‌های اصلی

حکم اصلی «سیاست‌های کلی انتخابات» در خصوص تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی «لزوم بهره‌مندی داوطلبان از رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور» است. این حکم معانی و الزامات خاصی دارد که در ادامه بیان می‌شود.

#### ۳-۱-۱. تأسیس نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی

اولین دلالتی که از حکم پیش‌گفته قابل برداشت است لزوم به رسمیت شناختن و ایجاد نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی و تکلیف به دستگاه‌های ذی‌ربط در خصوص اقدام در این زمینه است که تا پیش از ابلاغ این سیاست‌ها سابقه‌ای در نظام حقوقی ایران نداشته است و از این جهت اهمیت دارد که همان‌طور که پیش‌تر بیان شد بهره‌مندی رقبای انتخاباتی از تأمین مالی عمومی لزوماً در همه نظام‌های حقوقی دنیا پیش‌بینی نشده است و نمی‌توان حتی از جهت مطالعه تطبیقی تجویز یکسانی در این زمینه ارائه کرد. ولی سیاست‌ها در اینجا تکلیف نظام انتخاباتی ایران را از این حیث مشخص کرده و این نظام را در زمره نظام‌هایی قرار داده است که رقابت‌های انتخاباتی آن الزاماً از حدی از تأمین مالی عمومی برخوردار است. پس نکته اول اینکه از نظر «سیاست‌های کلی انتخابات» اصل تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی باید در نظام حقوقی ایران بنیان نهاده شود.

### ۳-۱-۲. غیر مستقیم بودن تأمین مالی عمومی

اشاره به بهره‌مندی داوطلبان از «رسانه‌ها و امکانات» دولتی و عمومی کشور در حکم یادشده «سیاست‌های کلی انتخابات» تعیین‌کننده نوع نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در ایران است. چنین عبارتی، به‌ویژه با توجه به اینکه قبل از آن هم از «صداوسیما» و «فضای مجازی» به مثابه مصادیق این امکانات نام برده شده است، تمایل سیاست‌گذار به گزینش نظام تأمین مالی عمومی «غیر مستقیم» را نشان می‌دهد. توضیح آنکه همان‌طور که قبلاً اشاره شد تأمین مالی عمومی از یک جهت به دو نوع «مستقیم» (نقدی) و «غیر مستقیم» (غیر نقدی) تقسیم می‌شود که در روش «مستقیم» بر اعطای مستقیم پول و بودجه دولتی به نامزدها جهت تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی ایشان تمرکز می‌شود و در روش «غیر مستقیم» تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی نامزدها با ارائه امکانات دولتی و عمومی به ایشان صورت می‌گیرد که یکی از امکانات مهم و رایج در این روش استفاده از رسانه‌ها و رادیو و تلویزیون است. البته مصادیق دیگر، همچون در اختیار گذاشتن اماکن دولتی، را نیز شامل می‌شود (عامری و حبیب‌نژاد، ۱۴۰۱: ۱۳۸). اشاره «سیاست‌های کلی انتخابات» به بهره‌مندی داوطلبان از صداوسیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور نیز در همین زمینه است؛ و‌گرنه همانند بند ۴ این سیاست‌ها از واژه اعم «منابع» به جای «امکانات» استفاده می‌شد. این برداشت در امکان ایجاد نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در ایران آثار و پیامدهای مهمی دارد؛ به‌ویژه با توجه به اینکه همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد یکی از علل رایج عدم پیش‌بینی تأمین مالی عمومی در برخی کشورها کمبود بودجه و منابع دولتی است که در تأمین مالی عمومی مستقیم بروز و نمود بیشتری دارد. ولی انتخاب روش غیر مستقیم و در اختیار قرار دادن امکانات موجود هزینه‌های کمتری بر دولت تحمیل می‌کند و سهل‌الوصول‌تر است. تأکید سیاست‌ها بر اینکه بهره‌مندی داوطلبان باید «متناسب با امکانات» باشد نیز می‌تواند در همین زمینه ارزیابی شود تا تکلیف مالایطاقی بر دولت بار نشود. زیرا قابلیت اجرایی داشتن یکی از ویژگی‌های اصلی قانون باکیفیت و کارآمد است (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۳۰) و «عدم تناسب قانون با اقتضائات اجرایی» از موانع مهم اجرایی شدن قوانین در نظام حقوقی ایران دانسته شده است (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۳۳).

### ۳-۱-۳. لزوم ارائه رایگان تأمین مالی عمومی

دلالت دیگری که حکم اصلی بند ۳ «سیاست‌های کلی انتخابات» دارد به استفاده از واژه «بهره‌مندی» در این بند برمی‌گردد. توضیح آنکه همان‌طور که بیان شد تأمین مالی عمومی غیر مستقیم رقابت‌های انتخاباتی از یک جهت به دو صورت رایگان و یارانه‌ای قابل تصور است؛ یعنی دولت یا امکانات را به صورت رایگان به نامزدها اختصاص می‌دهد که وضعیت حمایتی بهتری را برای نامزدها فراهم می‌کند یا به صورت یارانه‌ای و با قیمتی کمتر از قیمت معمول که طبیعتاً حمایت از نامزدها را با تزییقاتی مواجه می‌کند. حال در خصوص این بند از «سیاست‌های کلی انتخابات» این سؤال می‌تواند مطرح شود که مقصود از «بهره‌مندی» چه بوده است؟ رایگان یا یارانه‌ای؟ در پاسخ باید گفت این واژه فی‌نفسه بر لزوم بهره‌مند شدن نامزدها از رسانه‌ها و امکانات دولتی و تحقق این امر در عالم خارج دلالت دارد؛ یعنی دولت این امکانات را در اختیار نامزدها قرار دهد و هر یک از نامزدها در صورت تمایل عملاً بتواند در رقابت‌های انتخاباتی از این امکانات بهره‌مند شود. اطلاق واژه «بهره‌مندی» نیز بر «رایگان» بودن آن ظهور دارد و نافی اعمال هر گونه قید و مانع و تزییقی از جهت هزینه بر بهره‌مندی نامزد است و خدشه جزئی یا کلی بر آن نیازمند دلیل است. فلسفه پیش‌بینی چنین حکمی در «سیاست‌های کلی انتخابات» به صورت یک بند مستقل و فحوای حمایتی حداکثری عبارات این بند هم مؤید همین برداشت است.<sup>۲۵</sup> قید «متناسب با امکانات» نیز که در ادامه عبارات این بند آمده است ناظر بر نحوه توزیع امکانات متناسب با مقتضیات مادی و شرایط هر انتخابات است و دلالتی بر اخذ هزینه در قبال ارائه امکانات ندارد که توضیح آن در فراز قبلی بیان شد. بنابراین به نظر می‌رسد منظور از بهره‌مندی نامزدها از رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور استفاده رایگان از این امکانات بوده است. برداشت رایگان بودن تأمین مالی عمومی از این حکم سیاست‌ها حمایت بیشتری را برای نامزدها فراهم می‌کند. زیرا در ارائه یارانه‌ای تأمین مالی عمومی طبیعتاً حمایت از نامزدها با تزییقاتی مواجه می‌شود که بعضاً وقوع نقض غرض را محتمل می‌کند و برخی نامزدهای مستقل ضعیف یا مستضعف در تأمین مالی، که به حمایت بیشتری در رقابت‌های انتخاباتی خود نیاز دارند و در نتیجه هدف متیقن تأمین مالی عمومی در نظر گرفته می‌شوند، باید جهت بهره‌مندی از آن منابع مالی خاصی را فراهم کنند که نوعی دور تسلسل را به ذهن متبادر می‌کند. البته به نظر می‌رسد در تحلیل‌گزیش این روش توسط

سیاست‌گذار باید سایر احکام سیاست‌ها را هم در نظر گرفت؛ از جمله آنجا که در بند ۱۰ این سیاست‌ها بر لزوم «ارتقای شایسته‌گزینی» و «تعیین دقیق معیارها و شاخص‌ها و شرایط عمومی و اختصاصی داوطلبان» و «شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام» تأکید می‌شود تا همان‌طور که هدف ارائه یارانه عمومی اقتضا می‌کند، که بدون حمایت از نامزدهای حاشیه‌ای بسیاری که در فرایند انتخابات حضور دارند به رقابت‌کنندگان جدی کمک شود تا اجازه ایجاد چالش برای رقبای صاحب‌منصب را پیدا کنند (Alexander, 2000: 80)، افرادی به عرصه رقابت انتخاباتی راه یابند که شایسته بهره‌مندی رایگان از امکانات دولتی و عمومی هستند و اتخاذ این روش موجب هدررفت منابع کشور نشود.

### ۲-۳. دلالت‌های فرعی

«لزوم بهره‌مندی داوطلبان از رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور» به منزله حکم اصلی بند ۳ «سیاست‌های کلی انتخابات» در خصوص تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی چند حکم فرعی (در مفهوم فرع بر اصل و نه لزوماً به معنای کم‌اهمیت) نیز در کنار خود دارد؛ بدین صورت که این بهره‌مندی باید «در تبلیغات انتخاباتی»، «با تقسیم برابر»، «متناسب با امکانات»، و «در هر انتخابات» باشد. هر یک از این احکام لوازم خاص خود را دارند که کم‌وبیش تأثیر مهمی بر نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی می‌گذارد؛ مثلاً در خصوص الزامات قید «متناسب با امکانات» در فرازهای قبل اشاراتی صورت گرفت و در ادامه هم به اقتضا اشاره می‌شود. درباره سایر قیود یادشده نیز نکاتی وجود دارد که در ادامه مطرح می‌شود.

### ۱-۲-۳. رعایت انصاف در قالب «برابری» تأمین مالی عمومی

شاید بتوان گفت مهم‌ترین حکم فرعی «سیاست‌های کلی انتخابات» در زمینه تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی، با ذکر قید «با تقسیم برابر»، در بند ۳ این سیاست‌ها بیان شده است. زیرا همان‌طور که بیان شد اگرچه یکی از اصول اساسی هر نوع نظام تأمین مالی عمومی این است که باید منصفانه باشد، نظام‌های حقوقی با این اصل به طور یکسان برخورد نکرده‌اند و برخی آن را به معنای اختصاص «برابر» منابع و امکانات عمومی به نامزدها دانسته‌اند و برخی دیگر بر «تناسب» به معنای رفتار یکسان با مصادیق مشابه که ممکن است مستلزم در نظر گرفتن تفاوت‌هایی بین نامزدها باشد تأکید کرده‌اند و گروهی هم ترکیبی از این دو را

برگزیده‌اند. بدیهی است انتخاب هر یک از این سه مبنا تأثیر بسزایی در طراحی نظام تأمین مالی عمومی دارد. حال، سیاست‌گذار از این میان روش توزیع «برابر» امکانات دولتی و عمومی را مد نظر قرار داده است که در تقسیم این امکانات به اموری چون قدیمی یا جدید بودن نامزدها یا عملکرد گذشته نامزدهای قدیمی در ادوار پیشین انتخابات و ... اهمیتی نمی‌دهد و هر که را به عنوان نامزد واجد شرایط گزینش به مرحله تبلیغات انتخاباتی راه یافته است شایسته بهره‌مندی یکسان از امکانات دولتی و عمومی کشور جهت رقابت‌های انتخاباتی خود می‌داند. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه نظام تأمین مالی عمومی الزامی مد نظر سیاست‌ها غیر مستقیم (غیر نقدی) است، که لزوماً به تزریق منابع نقدی به رقابت‌های انتخاباتی نامزدها منجر نمی‌شود، توزیع برابر امکانات عمومی بین نامزدها جهت حصول اطمینان از تدارک حداقل امکانات ضروری این رقابت‌ها برای همه نامزدها در نظر گرفته شده است.

### ۳-۲-۲. محدودیت زمانی تأمین مالی عمومی

از موضوعات حائز اهمیت در تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، که عبارت «در تبلیغات انتخاباتی» در حکم «سیاست‌های کلی انتخابات» نشان‌دهنده توجه سیاست‌ها به آن است، بازه زمانی اختصاص تأمین مالی عمومی به نامزدهاست که عدم تقیید آن می‌تواند آثار سوئی در این رقابت‌ها داشته باشد؛ از جمله از جهت ایجاد نابرابری در بهره‌مندی نامزدها از تأمین مالی عمومی، زمینه‌سازی برای سوءاستفاده از منابع عمومی، تضعیف امکان نظارت و اعمال مقررات. زیرا تعیین این بازه زمانی به نحوی که دارای نقطه شروع و پایان مشخصی باشد، که در خصوص همه نامزدها به طور یکسان اعمال شود و به اندازه‌ای کافی باشد که به آن‌ها اجازه دهد راهبردهای رقابتی خود را اجرا کنند و رأی‌دهندگان را به طور مؤثر در خصوص ایده‌ها و برنامه‌های خود آگاه کنند، به تضمین فرصت برابر برای همه رقبا جهت برگزاری رقابت انتخاباتی خود و عرضه آزادانه دیدگاه‌هایشان بدون محدودیت‌های ناروا کمک می‌کند (OSCE/ODIHR, 2021: 58). بنابراین، اختصاص رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور به نامزدها پیش یا پس از دوره تبلیغات انتخاباتی که حسب مورد در هر یک از قوانین انتخاباتی تعریف شده است مجاز نیست. البته این موضوع نمی‌تواند و نباید نافی پی‌گیری امور مقدماتی مربوط- از جمله شناسایی امکانات قابل تخصیص، برنامه‌ریزی و اقدام جهت آماده‌سازی این امکانات برای تخصیص به نامزدها، حتی تعیین سهمیه هر یک از نامزدها جهت

استفاده از امکانات یادشده- باشد. چون مدت زمان مجاز تبلیغات انتخاباتی محدود است و همان‌طور که اشاره شد در تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی منابع و امکانات عمومی باید به‌موقع تأمین و ارائه شود تا نامزدها بتوانند به نحو مؤثر از آن برای رقابت انتخاباتی خود استفاده کنند.

### ۳-۲-۳. عمومیت و امکان تنوع تأمین مالی عمومی

استفاده از عبارت «هر انتخابات» در بند ۳ «سیاست‌های کلی انتخابات» نیز از اهمیت خاص خود برخوردار است. زیرا بیانگر این مطلب است که در هر یک از انتخابات‌های چهارگانه ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، و مجلس خبرگان رهبری الزاماً باید نوعی و میزانی از تأمین مالی عمومی غیر مستقیم ایجاد شود و هیچ انتخاباتی از این موضوع مستثنی نیست. البته این امر باید «متناسب با امکانات» باشد؛ امری که امکان تنوع تأمین مالی عمومی در چارچوب‌های کلی این نظام تأمین مالی را فراهم می‌کند و می‌تواند زمینه‌ساز تفاوت‌هایی بین هر یک از این انتخابات‌ها در این زمینه باشد.

### نتیجه‌گیری

در تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی، منابع مالی و هزینه‌های قانونی مربوط به یک رقابت انتخاباتی- اعم از کمک‌های مالی مستقیم، وام‌ها، کمک‌های شخص ثالث، هر گونه هدیه، تعهد پرداخت یا پیش‌پرداخت پول، و همچنین استفاده از منابع دولتی- مد نظر است که می‌تواند نقدی یا غیر نقدی باشد و کالاها و خدمات دارای مالیت به صورت رایگان یا با قیمتی کمتر از قیمت معمول یا با تخفیفی که در دسترس عموم نیست در اختیار هر یک از نامزدها قرار گیرد؛ چه تأمین این منابع و پرداخت این هزینه‌ها را خود نامزد متحمل شود چه دیگران، اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی، کمک‌ها و هزینه‌هایی را جهت مقاصد انتخاباتی وی اختصاص دهند.

علاوه بر تأمین مالی خصوصی، تأمین مالی عمومی (دولتی) نیز یکی از دو طریق کلی قابل طرح برای تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی است که می‌تواند تحقق اهدافی همچون کمک به ایجاد زمینه رقابت برابر بین نامزدها، تنوع بخشیدن به منابع مالی نامزدها و کاهش و تعادل تأثیر کمک‌کنندگان خصوصی بزرگ، تقویت سلامت مقامات منتخب و حفظ استقلال نهادهای مردم‌سالار، برانگیختن مشارکت مالی مردمی و ترویج عملکرد مناسب در رقابت انتخاباتی، و

تأمین غیر مستقیم اجرای مقررات را دنبال کند. این روش تأمین مالی که عبارت است از تدارک منابع حکومتی برای تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی می‌تواند علاوه بر گونه مستقیم و اختصاص یارانه‌های پولی از سوی دولت به نامزدها به صورت غیر مستقیم و در مفهوم اعطای برخی خدمات یا کالاها به صورت رایگان یا با نرخ کمتر به نامزدها هم تحقق یابد؛ از جمله با ایجاد دسترسی رایگان به رسانه‌های عمومی، در اختیار قرار دادن اماکن دولتی، پیش‌بینی اعتبار یا معافیت یا تخفیف مالیاتی برای کمک‌کنندگان خصوصی. در هر صورت، اختصاص این منابع و امکانات که می‌تواند مستلزم تعهداتی باشد، مثل گزارش‌دهی نحوه مصرف این وجوه یا محدودیت‌هایی در تأمین مالی خصوصی نیز برای نامزدهای استفاده‌کننده، باید به صورت منصفانه صورت گیرد که البته لزوماً به معنای تخصیص «برابر» به نامزدها نیست و می‌تواند به مفهوم رفتار یکسان با مصادیق مشابه و در عین حال اعمال تفاوت بر اساس معیارهایی همچون عملکرد گذشته نامزدهای قدیمی یا لزوم حمایت بیشتر از نامزدهای جدید نسبت به نامزدهای قدیمی باشد. همچنین، بودجه یا امکانات در نظر گرفته شده باید کافی باشد و به موقع تأمین و ارائه شود تا نامزدها بتوانند به نحو مؤثر از آن برای رقابت انتخاباتی خود استفاده کنند. البته از افراط در این زمینه هم خودداری شود.

در «سیاست‌های کلی انتخابات» ابلاغی ۱۳۹۵، که نوعی آسیب‌شناسی نظام انتخابات ایران با ارائه جهت‌گیری کلی رفع این آسیب‌ها بوده و در چند بند به الزامات تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی اشاره شده، حکم بند ۳ مبنی بر لزوم «بهره‌مندی داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی با تقسیم برابر متناسب با امکانات در هر انتخابات حسب مورد از صداوسیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور»، به طور ویژه، به تأمین مالی عمومی این رقابت‌ها اختصاص یافته است. این حکم الزامات حقوقی خاصی را در زمینه نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در ایران در پی دارد: ۱. اصل تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی باید در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته شود و به وجود آید؛ ۲. نظام تأمین مالی عمومی رقابت‌های انتخاباتی در ایران باید از نوع «غیر مستقیم» (غیر نقدی) باشد و از طریق بهره‌مندی نامزدها از رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور تحقق یابد؛ ۳. طراحی این نظام باید بر مبنای استفاده «رایگان» نامزدها از امکانات دولتی و عمومی برای تبلیغات انتخاباتی صورت گیرد؛ ۴. این نظام الزاماً نوعی از نظام تأمین مالی عمومی مبتنی بر «برابری»

نامزدها در بهره‌مندی از امکانات دولتی و عمومی است؛ ۵. در ایجاد این نظام باید به امکانات موجود توجه شود و اختصاص امکانات متناسب با این امر و شرایط هر انتخابات صورت گیرد تا هم تکلیف مالایطافی بر دولت تحمیل نشود هم پی‌ریزی این نظام با سهولت بیشتری صورت گیرد؛ ۶. در طراحی این نظام باید بازه زمانی خاصی برای اختصاص تأمین مالی عمومی به نامزدها که همان دوره تبلیغات انتخاباتی است مد نظر قرار گیرد؛ ۷. در همه انتخابات‌های ریاست‌جمهوری، مجلس شورای اسلامی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجلس خبرگان رهبری الزاماً باید نوعی و میزانی از تأمین مالی عمومی غیر مستقیم ایجاد شود؛ ۸. امکان تنوع تأمین مالی عمومی در چارچوب‌های کلی این نظام تأمین مالی و تفاوت‌هایی بین هر یک از این انتخابات‌ها در این زمینه وجود دارد.

## یادداشت‌ها

۱. تا جایی که توصیف پول به مثابه «شیر مادر برای سیاست» به نقل‌قولی معروف و پرتکرار تبدیل شده است (Nesbitt Larking, 2005: 58-59).
۲. البته گفتنی است اگرچه این مقررات توانسته‌اند تا حدی از تأثیر عوامل و قدرت‌های اقتصادی بر نتایج انتخابات بکاهند و راهی قانونی و مشخص جهت بررسی عملکرد مالی نامزدها در انتخابات به وجود آورند، نباید از رابطه قدرت‌های اقتصادی و سیاسی غافل بود که با وجود این ضوابط نقش کلیدی خود را همچنان دارند.
۳. نمونه‌ای مرتبط با موضوع این مقاله حکم ماده ۶۵ «قانون انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۴ و ماده ۲۲ «آیین‌نامه اجرایی قانون انتخابات مجلس خبرگان» مصوب ۱۳۶۱ شورای نگهبان است مبنی بر «حق نامزدهای ریاست‌جمهوری و نمایندگی مجلس خبرگان رهبری در استفاده مساوی از صداوسیما جمهوری اسلامی ایران برای معرفی و ارائه برنامه‌های خود». البته این حکم، به باور برخی، تصریحی به رایگان بودن استفاده ندارد (منصوریان، ۱۴۰۱: ۲۵۷) که بحث از آن مجال دیگری می‌طلبد.
۴. تا جایی که همه قوانین و مقررات به‌ویژه در فرض وجود سیاست‌های کلی مصوب در خصوص موضوعی نه‌تنها نباید مغایر با آن سیاست‌ها باشند، بلکه باید در «انطباق» با آن تنظیم شوند (موسی‌زاده و حاج‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۸۲-۸۳).

### 5. Campaign Finance/ Financing of campaigns (finance)

گفتنی است عده‌ای این مفهوم را مشخصاً امریکایی دانسته‌اند؛ به این معنی که رقابت سیاسی در ایالات متحده نسبت به سایر کشورها، به‌ویژه در اروپای غربی که تأمین مالی سیاسی با زمان بین انتخابات‌ها نیز مرتبط است، بر نامزد و رقابت انتخاباتی متمرکز است (Nesbitt Larking, 2005: 58-59).

### 6. The election campaign (campaign)

۷. بدهی‌هایی که بسیاری از نامزدها در طول رقابت‌های انتخاباتی متحمل می‌شوند می‌تواند آن‌ها را در معرض وسوسه‌های فساد پس از انتخاب به مناصب دولتی قرار دهد (Falguera et al., 2014: 63).

### 8. Private Financing/Funding





## 9. Public/Government or State Financing/Funding

۱۰. این امر نه تنها ساختار مردم‌سالاری و روابط شهروند- نماینده را فرسوده می‌کند، اثری دومینویی دارد که اقتصاد را به خطر می‌اندازد و مانع رشد می‌شود و ارائه مؤثر خدمات عمومی را تضعیف می‌کند (OECD, 2017, 9-10).

۱۱. داده‌های مربوط فرضیه وجود همبستگی «کامل» بین نبود تأمین مالی عمومی و «تسخیر» دولت را تأیید نمی‌کنند. مثلاً، کشورهایی مانند اسلواکی و کرواسی که تأمین مالی عمومی قابل توجهی دارند نیز آشکالی از «تسخیر» دولت را تجربه کرده‌اند (Ikstens et al., 2002: 34 & 35).

## 12. Distributive Policies/Measures

۱۳. در این مفهوم، پولی که دولت در ازای برنامه یا کار خاصی به هر نامزد اختصاص می‌دهد نیز در دسته کمک «مستقیم» قرار می‌گیرد.

۱۴. در این میان، ایالات متحده آمریکا تنها کشور مردم‌سالاری است که بر لزوم دسترسی عادلانه همه رقبا به پخش رادیویی و تلویزیونی تصریح می‌کند، اما نه زمان پخش رایگان را در این خصوص به نامزدها ارائه می‌دهد نه حتی زمان پخش یارانه‌ای را (Falguera et al., 2014: 283).

۱۵. دیوان عالی ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۷۶ در رسیدگی به پرونده «Buckley v. Valeo»، علاوه بر تأیید امکان محدودیت هزینه‌های رقابت انتخاباتی نامزد در صورت بهره‌مندی اختیاری وی از تأمین مالی عمومی، حتی ایجاد محدودیت در هزینه‌کرد نامزد از وجوه شخصی خودش را نیز در چنین صورتی مغایر قانون اساسی این کشور ندانست (← <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/buckley-v-valeo>).

۱۶. گفتنی است هرچند به باور برخی چون پول مالیات‌دهندگان در تأمین مالی عمومی دخیل است و نامزدها مانند سایر دریافت‌کنندگان منابع عمومی موظف‌اند از این منابع به طور مسئولانه و طبق قانون استفاده کنند الزام به گزارش‌دهی نحوه استفاده از وجوه عمومی نیاز به توجیه خاصی ندارد (Transparency International, 2007: 21)، در بسیاری از کشورها بخش عمده‌ای از پول عمومی عملاً بدون هیچ‌گونه تعهدی برای گیرنده تأمین می‌شود (Austin & Tjernström, 2003: 9).

17. Article 35 (5) of Act of the Czech Republic on the Election of the President of the Republic, 2012, available at: [https://legislationline.org/sites/default/files/documents/bd/Czech\\_Republic\\_Presidential\\_Elections\\_Act\\_2012\\_en.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/bd/Czech_Republic_Presidential_Elections_Act_2012_en.pdf).

۱۸. در این بیانیه، فراهم کردن دسترسی عادلانه به رسانه‌ها، از جمله پخش رایگان رسانه‌ای برای نامزدها در ساعات پربیننده و ترویج تأمین مالی عمومی، از اهداف و اقدامات تعیین شده برای کشورهای عضو بود و بر لزوم پیش‌بینی تأمین مالی عمومی به منزله جایگزین یا مکمل کمک‌های خصوصی تأکید شده بود (Austin & Tjernström, 2003: 174-175). البته برخی بر آن‌اند که تأمین مالی عمومی باید تا جایی پیش برود که منابع دولتی به جای مکمل حتی جایگزین منابع مالی دیگر شوند (International IDEA/Open Government Partnership, 2019: 8).

## 19. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

۲۰. مقصود این کشورهاست: آلبانی، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کرواسی، جمهوری چک، استونی، مجارستان، لتونی، لیتوانی، مقدونیه، مولداوی، لهستان، رومانی، روسیه، اسلواکی، اوکراین.

۲۱. وقتی اعتماد به سیاستمداران کم است و بودجه برای نیازهای ضروری کافی نیست، پیش‌بینی تأمین مالی عمومی ممکن است مورد انتقاد شدید قرار گیرد (International IDEA/Open Government Partnership, 2019: 8).

۲۲. روسیه، لیتوانی، لتونی، استونی، جمهوری چک، مولداوی، بلغارستان، مجارستان، رومانی.

۲۳. ... ۴. تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیر مجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و تشکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذی‌صلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی ... ۶. ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد به موقع دستگاه‌های ذی‌ربط.

۲۴. گفتنی است اگرچه این سه بند به طور خاص و کامل به موضوعات مربوط به تأمین مالی رقابت‌های انتخاباتی اشاره دارد، در بندهای دیگری از «سیاست‌های کلی انتخابات» نیز احکامی کلی بیان شده است که می‌تواند در خصوص تأمین مالی انتخابات و به‌ویژه مبانی آن نیز مصداق داشته باشد؛ از جمله بند ۵ (ممنوعیت هر گونه تخریب، تهدید، تطمیع، فریب، و وعده‌های خارج از اختیارات قانونی و هر گونه اقدام مغایر امنیت ملی نظیر تفرقه قومی و مذهبی در تبلیغات انتخاباتی)، بند ۷ (پیشگیری از جرایم و تخلفات انتخاباتی و هر گونه اقدام مغایر قانون، منافع ملی، وحدت ملی، و امنیت ملی و رسیدگی سریع و خارج از نوبت حسب مورد به آن‌ها به‌ویژه جرایم امنیتی، مالی، و تبلیغاتی و اقدامات تخریبی ضد داوطلبان)، بند ۸ (ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی و ترویج هنجارهای انتخاباتی و نهادینه کردن آن در فرهنگ عمومی و تعیین قواعد و ضوابط رقابت سیاسی سالم به منظور افزایش مشارکت و حضور آگاهانه و با نشاط مردم و کمک به انتخاب اصلاح)، بند ۹ (تعیین چارچوب‌ها و قواعد لازم برای فعالیت قانونمند و مسئولانه احزاب و تشکل‌های سیاسی و اشخاص حقیقی در عرصه انتخابات مبتنی بر اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران به نحوی که رقابت‌های انتخاباتی منجر به افزایش مشارکت آگاهانه، اعتماد، ثبات، و اقتدار نظام شود)، بند ۱۸ (ممنوعیت ورود نیروهای مسلح، قوای سه‌گانه اعم از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تابعه آن‌ها، دستگاه‌های اطلاعاتی و امنیتی، سازمان‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی، و نهادهای عمومی در دسته‌بندی‌های سیاسی و جناحی انتخاباتی و جانبداری از داوطلبان).

۲۵. گفتنی است از یک منظر خود انتخابات را، که ابزاری برای تحقق مردم‌سالاری است، می‌توان «کالایی عمومی» تلقی کرد. بنابراین اگر وجود و شرکت نامزدهای متعدد و با سلیق گوناگون در انتخابات برای «منفعت عمومی» مفید باشد، کمک مالی به رقابت‌های انتخاباتی آنان می‌تواند ارزشی اجتماعی تلقی شود که دولت را به تأمین آن به منزله کالایی عمومی مکلف می‌کند.

## منابع

- ابریشمی‌راد، م. ا. و اسدی‌اوجاق، ن. (۱۴۰۱). «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران». *دانش حقوق عمومی*، (۳۵)، ۱۱۹ - ۱۴۴.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۹). *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: اداره تبلیغات و انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- اسماعیلی، م. و منصوریان، م. (۱۳۹۱). «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام». *دانش حقوق عمومی*، ۱ (۲)، ۱ - ۲۲.
- حبیب‌نژاد، س. ا. و تقی‌زاده، ا. (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *دانش حقوق عمومی*، (۲۶)، ۲۵ - ۴۶.
- حبیب‌نژاد، س. ا. و داودی، ح. (۱۳۹۷). «الگوی تبلیغات انتخاباتی ایران در پرتو مؤلفه‌های تبلیغات انتخاباتی شایسته». *دانش حقوق عمومی*، (۲۰)، ۷۱ - ۹۱.
- عامری، ز. و حبیب‌نژاد س. ا. (۱۴۰۱). «مطالعه تطبیقی نظام حقوقی حاکم بر ممنوعیت مداخله بیگانگان در انتخابات (با نگاهی به ایران)». *دانش حقوق عمومی*، (۳۴)، ۱۳۳ - ۱۶۰.
- عمیدزنجانی، ع. (۱۳۸۵). *حقوق اساسی ایران*. تهران: دانشگاه تهران.
- غلامی، ع. و بهادری جهرمی، ع. (۱۳۹۲). «مفهوم، ماهیت، و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام». *دانش حقوق عمومی*، ۲ (۱)، ۵۱ - ۷۲.
- فتاحی زفرقندی، ع. و اصلانی، ف. (۱۳۹۸). «تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین». *دانش حقوق عمومی*، (۲۶)، ۸۹ - ۱۱۰.
- کعبی، ع. و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران». *دانش حقوق عمومی*، (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.
- محمدی، ق. و سلیمانی‌درچه، م. (۱۳۹۲). «ابعاد حقوقی اعمال حق رأی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران». *دانش حقوق عمومی*، ۲ (۲)، ۱۲۵ - ۱۴۷.
- منصوریان، م. (۱۴۰۱). *نظام حقوقی حاکم بر انتخابات*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- موسی‌زاده، ا. (۱۳۸۷). «تأملی در مفهوم، ماهیت، و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». *فقه و حقوق*، (۱۷)، ۱۵۱ - ۱۷۸.
- موسی‌زاده، ا. و حاج‌علی‌خمسه، م. (۱۳۹۷). «تأملی بر لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین با

سیاست‌های کلی نظام». دانش حقوق عمومی، (۱۹)، ۷۳ - ۸۶.  
 مهرپور، ح. (۱۳۸۰). «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». راهبرد، (۲۰)،  
 ۳۷۵ - ۴۰۵.  
 نجابت‌خواه، م. (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی تأمین مالی احزاب و انتخابات (گزارش). مرکز  
 پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۰۱۹۸).

## References

### A) Books

- Amid Zanjani, A. (2006). *Hoquq Asasi Iran* (Persian). Tehran: University of Tehran.
- Austin, R., Tjernström, M. (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Falguera, E., Jones, S. & Ohman, M. (2014). *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Mansourian, M. (2022). *The Legal System Governing Elections*. Tehran: Guardian Council Research Institute.
- New York City Campaign Finance Board. (2022). *The Campaign Finance Handbook: 2023 and 2025 Election Cycle*. New York: New York City Campaign Finance Board.
- OECD. (2017). *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Ohman, M. (2013). *Training in Detection and Enforcement (TIDE) Political Finance Oversight Handbook*. Washington: International Foundation for Electoral Systems (IFES).
- Ohman, M., Zainulbhai, H. (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: The International Foundation for Electoral Systems (IFES).
- Open Society Institute. (2005). *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs (Open Society Justice Initiative)*. New York: Open Society Institute.
- OSCE/ODIHR. (2015). *Handbook for the Observation of Campaign Finance*. Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR).
- OSCE/ODIHR. (2021). *Handbook for the Observation of Election*

*Campaigns and Political Environments*. Warsaw: Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR).

Pinto-Duschinsky, M. (2001). *Political Financing in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat.

Pinto-Duschinsky, M., Baena Olabe, P. (2013). *Facts, Sceptical, Thoughts and Policy Ideas*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Roper, S. D., & Ikstens, J. (2008). *Public Finance and Post-Communist Party Development*. UK, Hampshire: Ashgate.

The General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council. (1990). *The Annotated Report of the Deliberations of the Constitutional Revision Council of the Islamic Republic of Iran* (Persian). Tehran: Advertising and Publications Department of the General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council.

Transparency International. (2007). *The Crinis Project: Money in Politics - Everyone's Concern*. Berlin: Transparency International.

Urizar, A., Omaña Peñaloza, R., & Muñoz-Pogossian, B. (2012). *Observing Political-Electoral Financing Systems: A Manual for OAS Electoral Observation Missions*, Washington: General Secretariat of the Organization of American States (GS/OAS).

Walecki, M. (2005). *Money and Politics in Poland*, Warsaw: Institute of Public Affairs.

## **B) Articles**

Abrishami Rad, M. A., Asadi Oojagh, N. (2022). The most important reasons for the non-enforcement of laws in the Iranain legal system (Persian). *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, (35), 119-144.

Alexander, H. E. (2000). Election Finance. *International Encyclopedia of Elections*, Ed: Rose, R., London: Macmillan reference, 77-81.

Ameri, Z., & Habib Nezhad, S. A. (2021). A Comparative Study Over the Legal System Governing the Prohibition of foreign interference in the Elections (Iranian Model Study) (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (34), 133-160.

Esmaeili, M., Mansourian, M. (2013). An Introduction to the role of Iran's Islamic Parliament in the proper execution of the general policies (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, 1 (2), 1-22.

Fattahi Zafarqandi, A., Aslani, F. (2020). Analysis of the Ambiguity Points in Supervising the Implementation of General Policies of the System in the Legislative Process (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (26), 89-110.



- Fontana, A. (2007). Money in Politics: Transparency in Action. *Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief)*.
- Gholami, A., Bahadori Jahromi, A. (2013). Meaning, Nature and Supervision of the Implementation of General Policies of Government (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, 2 (3), 51-72.
- Habib Nezhad, S. A., Davoudi, H. (2018). The Iran Electoral Advertising Model in light of the Good Electoral Advertising Requirements (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (20), 71-91.
- Habib Nezhad, S. A., Taghi Zadeh, A. (2020). Legislative Needs Assessment; A Required Element in Competent Legislation (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (26), 25-46.
- Ikstens, J., Pinto-Duschinsky, M., Smilov, D., & Walecki, M. (2002). Political Finance in Central Eastern Europe: an Interim Report. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (Austrian Journal of Political Science)*, 31 (1), 21-39.
- Kabi, A., Fattahi Zafarqandi, A. (2016). General Policies of the System; The Strategy of Promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (15), 99-122.
- Mohammadi, Gh., Soleimani Dorche, M. (2013). Legal aspects of the voting right in the legal system of the Islamic Republic of Iran (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, 2 (4), 125-147.
- Mehrpour, H. (2001). Kandokavi dar Jaygahe Hoquqi Siyasat'haye Kolli Nezam (Persian). *Quarterly Journal of Strategy*, (20), 375-405.
- Mousazade, E. (2008). Ta'amoli dar Mafhoom, Mahiat va Jaygahe Hoquqi Siyasatheye Kolli Nezam (Persian). *Jurisprudence and law Quarterly*, (17), 151-178.
- Mousazade, E., Haj Ali Khamse, M. (2018). A Reflection on the Necessity of "Compliance" or "Non-Contradiction" of the Statutes with the General Policies of the System (Persian). *Quarterly of Public Law Knowledge*, (19), 73-86.
- Nejabatkhah, M. (2010). Barresi Tatbighi Tamine Mali Ahzab va Entekhabat (Report) (Persian). *The Research Center of Islamic Parliament of the Islamic Republic of Iran*, (10198).
- Nesbitt Larking, P. (2005). Campaign Finance. *Encyclopedia of Politics: The Left and The Right*, Ed: Carlisle, R. P., California: SAGE, 58-59.
- Petak, Z. (2001). A Comparative Analysis of Financing Parties and Elections in Croatia and in Other Countries. *Politička Misao: Časopis za Politologiju (Political Thought: a Journal of Political Science)*, 38 (5), 18-33.
- Pfeiffer, S., Speck, B. W. (2008). Accountability and transparency in political finance: Why, how and what for?. *Transparency International, Working Paper #1*.

---

**C) Site**

Act of the Czech Republic on the Election of the President of the Republic (2012). available at:

[https://legislationline.org/sites/default/files/documents/bd/Czech\\_Republic\\_Presidential\\_Elections\\_Act\\_2012\\_en.pdf](https://legislationline.org/sites/default/files/documents/bd/Czech_Republic_Presidential_Elections_Act_2012_en.pdf).

Buckley v. Valeo (1976). available at:

<https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/buckley-v-valeo>.

International IDEA/Open Government Partnership (2019). Policy Brief: Political Finance Transparency, available at:

<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-transparency.pdf>.





## شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام



هادی طحان‌نظیف<sup>۱</sup> (ID)، مهدی بهرامی حسن‌آبادی<sup>۲</sup> (ID)

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، ایران.

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۵/۲۲

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2023.1752.1600](https://doi.org/10.22034/qjplk.2023.1752.1600)

### چکیده

هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، کارویژه ارزیابی مصوبات مجلس در چارچوب مغایرت و عدم انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام را در دستور کار خود دارد. با توجه به فقدان شاخص‌های مشخص برای ارزیابی مصوبات مجلس از حیث انطباق با سیاست‌های کلی و همچنین نقش این شاخص‌ها در کارآمدسازی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، پژوهش در زمینه ارائه این شاخص‌ها مسئله‌ای مهم است. به همین دلیل، در این مقاله، با استفاده از روشی توصیفی-تحلیلی و با اتخاذ رویکردی حقوقی، به این سؤال پاسخ داده شده است که چه شاخص‌هایی در احراز انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی وجود دارد؟ در این زمینه نیز از دکترین حقوقی، تحلیل علمی، و همچنین نظرات هیئت عالی نظارت برای دستیابی به این شاخص‌ها استفاده شده است. در این مقاله، پس از تدقیق در مبانی مورد نظر پژوهش و مفهوم‌شناسی انطباق، شاخص‌های یادشده در دو دسته شاخص‌های اصلی و شاخص‌های فرعی تفکیک شده است و مواردی چون «احراز جامعیت و شمول»، «تفصیل کافی احکام»، «تناسب با اولویت‌ها» در بخش شاخص‌های اصلی و «احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها»، «استناد هنجارها به احکام سیاستی»، «عدم تعارض در آثار هنجارها»، «کارایی و اثربخشی سازکارهای اجرا»، «ضمانت اجرای لازم و متناسب» در بخش شاخص‌های فرعی مطرح شده است.

**کلیدواژگان:** سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های احراز انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، هیئت عالی نظارت



## ۱. مقدمه

سیاست‌های کلی نظام هنجاری حقوقی است که بر اساس سازکار درج‌شده در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شکل می‌گیرد و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) در بخش‌های گوناگون است. این سیاست‌ها، بر اساس مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور، مجموعه راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی را شکل می‌دهد (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۵). با توجه به این تعریف، سیاست‌های کلی نظام زیرمجموعه قانون اساسی تعریف می‌شود؛ ولی نسبت به قوانین عادی تفوق دارد. به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی را نقض نمی‌کند؛ ولی می‌تواند با قوانین عادی در تعارض باشد که در این حالت بر قوانین عادی مقدم است (عمید زنجانی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۰: ۱۴).

جایگاه کلیدی سیاست‌های کلی نظام و تفوق آن موجب شده است موضوع نظارت بر حسن اجرای آن نیز در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف مقام رهبری مورد تأکید قرار گیرد. در این زمینه، رهبری در انجام دادن مسئولیت واگذارشده در بند ۲ از اصل یادشده، مستند به ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، می‌تواند موضوع این نظارت یا بخشی از آن را به شخص یا نهادی دیگر تفویض کند. به موجب تفویض اختیار صورت‌گرفته توسط مقام رهبری<sup>۱</sup>، هم‌اکنون کارویژه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است و به منزله رکنی مستقل از مجمع در این حوزه اعمال صلاحیت می‌کند.

هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هم‌اکنون بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲ مقام رهبری، اعمال صلاحیت می‌کند. در این مقررات، نظارت بر قوانین و مقررات و مراحل اجرایی به رسمیت شناخته شده است. همچنین، وفق ماده ۶ آیین‌نامه نظارت<sup>۲</sup>، ارزیابی مصوبات مجلس، در چارچوب بررسی موارد مغایرت و عدم انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار می‌گیرد. در حقیقت، صلاحیت ارزیابی این هیئت، صرفاً، شناسایی موارد تعارض و تناقض مصوبات با سیاست‌های کلی نیست؛ بلکه الزاماً مصوبه مجلس شورای اسلامی باید به گونه‌ای طراحی شود که منطبق با سیاست‌های کلی نظام باشد. البته نه فقط مجلس، بلکه همه

قوا و دستگاه‌های اجرایی موظف به عمل در چارچوب سیاست‌های کلی نظام هستند؛ به گونه‌ای که «حسن اجرای» آن‌ها محقق شود<sup>۳</sup> (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۰۹).

به نظر می‌رسد، از آنجا که اجرای کامل و صحیح سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و ابزار نظارتی نیز برای تحقق آن قید شده، در آیین‌نامه نظارت، صرفاً، موضوع عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید نیست، بلکه انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نیز مورد توجه قرار دارد. شاهدی بر ادعای بیان‌شده این است که در پیش‌نویس مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۴، رسید، در موضوع ارزیابی نظارت بر مصوبات صرفاً بر لزوم عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی تصریح شده است؛ در حالی که بر اساس نظر مقام رهبری، که در تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۲ با لحاظ آن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲ به تصویب رسید، عبارت عدم انطباق نیز برای نحوه ارزیابی و نظارت بر مصوبات افزوده شد.<sup>۴</sup>

در این میان، به دلیل جایگاه و اهمیت مصوبات مجلس شورای اسلامی در تنظیم روابط و شکل‌دهی به هنجارهای نظام حقوقی کشور، بررسی این مصوبات توسط هیئت عالی نظارت از دریچه انطباق با سیاست‌های کلی اهمیت دوچندان می‌یابد. در حقیقت، از آنجا که بسیاری از آیین‌نامه‌ها به‌خصوص آیین‌نامه‌های اجرایی به منظور اجرای قوانین نگاشته می‌شوند و از طرفی به طور کلی مصوبات دولت نباید با قوانین مغایر باشد، نظارت بر انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌ها می‌تواند سایر اجزا و ابعاد نظام حقوقی را نیز متأثر کند. از سوی دیگر، ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲، به‌صراحت در این خصوص اظهارنظر کرده و موضوع انطباق را در کنار عدم مغایرت با سیاست‌های کلی برای مصوبات مجلس شورای اسلامی ضروری دانسته است. به علاوه، با این فرض که سیاست‌های کلی نظام با ملاحظات مربوط به اجتهاد تنظیمی و جهت تحقق اهداف اسلامی تدوین می‌شود، در صورت انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام، نظام قانون‌گذاری نیز حرکتی روبه‌جلو در جهت تحقق قانون‌گذاری اسلامی خواهد داشت (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۱۶).

گفتنی است زمانی ارزیابی انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی به‌درستی و هم‌سو با اهداف نظارتی مبتنی بر آن محقق می‌شود که ارزیابی بر اساس اصول و قواعد و معیارهای حقوقی صحیح شکل پیدا کند. در نتیجه، وجود شاخص‌های حقوقی برای احراز انطباق یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌تواند کیفیت ارزیابی را ارتقا بخشد و موجب تقویت حاکمیت هنجارهای حقوقی شود و از خروج مقام نظارتی از صلاحیت تعیین‌شده برای آن نیز جلوگیری کند. از طرف دیگر، تأکید بر لزوم تدوین شاخص‌های ارزیابی در بند ۱ ماده ۸ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۹۲، نشان می‌دهد وجود چنین شاخص‌هایی برای احراز انطباق با سیاست‌های کلی نه تنها مفید و سودمند بلکه ضروری است.

به‌رغم این اهمیت و تأکید، چنین شاخص‌هایی نه تنها به موضع تصویب نرسیده، بلکه اساساً در دکترین حقوقی نیز عناوین و مطالب به‌خصوصی در این موضوع مشاهده نمی‌شود. بنابراین، کشف و دستیابی به شاخصه‌هایی که کیفیت احراز انطباق را به‌سهولت میسر کند دستاوردی مناسب برای ارتقای سطح ارزیابی و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خواهد بود. در این میان، برای کشف مؤلفه‌های یادشده ضروری است به ارزیابی آنچه در برخی مباحث نگارندگان و اندیشمندان حقوقی (هرچند به صورت غیر منسجم وجود دارد) مراجعه کرد و از آن برای کشف برخی از شاخصه‌ها بهره برد.

همچنین، برخی دیگر از این شاخصه‌ها را می‌توان با توجه به نظرات و رویه هیئت عالی نظارت درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی در زمینه احراز مصادیق انطباق یا عدم انطباق کشف و شناسایی کرد. هرچند این نظرات تا حد زیادی اندک به نظر می‌رسد و در عمده نظرات هیئت عالی نظارت صرفاً در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت اظهار نظر کرده است، از همین موارد محدود نیز می‌توان در کشف و تبیین شاخصه‌های یادشده استفاده کرد.

از طرف دیگر، استفاده از نوآوری در جهت شاخص‌سازی مبتنی بر فهم و تحلیل و استدلال حقوقی نیز برای کشف شاخص‌های احراز انطباق سودمند خواهد بود. بنابراین، دکترین رویه‌های نظارتی و تحلیل حقوقی می‌تواند در کنار یک‌دیگر سبب احصای این شاخص‌ها به صورت نسبتاً جامع شوند و خلأ ضعف و عدم پوشش منابع در این حوزه را تا

حدودی جبران کنند. اساساً یکی از وجوه ممیزه این پژوهش بهره‌گیری از این منابع و نوآوری به وسیله تحلیل‌ها و استدلال‌های حقوقی است.

با توجه به آنچه آمد، در این مقاله به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که چه شاخص‌هایی برای احراز انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام قابل احصا است؟ برای پاسخ به این پرسش با روشی توصیفی-تحلیلی به منابع مندرج در دکتترین حقوقی، تحلیل و استدلال حقوقی، و به‌خصوص نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی رجوع شده است. فرضیه این پژوهش این است که به صورت کلی دو نوع شاخص‌های اصلی و فرعی در خصوص انطباق یا عدم انطباق وجود دارد. شاخص‌های اصلی بیانگر مؤلفه‌های مربوط به احراز انطباق هنجاری در مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌هاست و شاخص‌های فرعی نیز مربوط به احراز ویژگی‌هایی در هنجارهای منطبق با سیاست‌های کلی است که ضامن حفظ اثر انطباق در هنجارهای یادشده است.

باید توجه داشت که برخی از شاخص‌هایی که از طریق دکتترین و استنباط حقوقی به دست می‌آید در رویه نظارتی چندان ملموس و قابل رؤیت نیست و فقدان توجه به این مؤلفه‌ها امکانی را فراهم خواهد کرد که به نقد عملکرد نظارتی هیئت عالی نظارت نیز پرداخته شود. در حقیقت، بررسی نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند موضوعی برای نقد و تحلیل این نهاد نظارتی به جهت عدم توجه به برخی شاخص‌های مطلوب در احراز انطباق نیز باشد که در این پژوهش، ضمن بررسی نظرات هیئت عالی نظارت، به این آسیب‌ها نیز به طور مضاعف اشاره خواهد شد. در این مقاله ابتدا مفاهیم و مبانی پژوهش و سپس شاخص‌های احراز انطباق به تفصیل بیان خواهند شد.

## ۲. مفاهیم و مبانی پژوهش

در این بخش، برخی مفاهیم و مبانی و موضوعات نظری و پیشینه مربوط به موضوع پژوهش تبیین می‌شود. ابتدا وضعیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و همچنین رویه موجود در خصوص بررسی موارد عدم انطباق توسط هیئت عالی نظارت مورد توجه قرار خواهد گرفت. سپس مفاهیم و موضوعات و مبانی نظری بیان می‌شود. گفتنی است هرچند مفاهیم و مبانی بسیاری در این زمینه وجود دارد، برخی مفاهیم و مبانی به موضوع پژوهش ارتباط بیشتری پیدا می‌کند. مثلاً، تبیین مفاهیمی نظیر سیاست‌های کلی نظام و مبانی‌ای نظیر

الزام‌آوری یا هنجار حقوقی بودن این سیاست‌ها، هرچند با بحث کنونی مرتبط است، تا حدی بنیادی‌تر محسوب می‌شود.<sup>۶</sup> به علاوه، نیاز به اثبات آن‌ها به منزله اصول بنیادی‌تر در این مقاله چندان ضروری به نظر نمی‌رسد و تا حدی نیز از بحث شاخص‌های انطباق فراتر خواهد بود. به همین دلیل، صرفاً چند مفهوم «مغایرت و عدم مغایرت» و «انطباق و عدم انطباق» مورد بررسی قرار خواهند گرفت و به دو موضوع «مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی» و «امکان‌پذیری وجود هنجارهای غیر منطبق در مصوبات» پرداخته خواهد شد.

## ۱-۲. فرایند و رویه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، نظارت بر انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی مبتنی بر ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲، مورد تصریح قرار گرفته و فرایند آن بیان شده است. مطابق با این ماده، در این فرایند، ابتدا رئیس مجلس شورای اسلامی موظف به ارسال نسخه‌ای از طرح‌ها و لوایح پس از تصویب در مجلس (هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان) به رئیس هیئت عالی نظارت شده است. پس از این، رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه یادشده را از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا از منظر مغایرت یا عدم انطباق آن را بررسی کنند. هیئت عالی نظارت چنانچه مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌ها تشخیص داد موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا بر اساس نظر یادشده اقدام شود.

هیئت عالی نظارت از زمان شکل‌گیری، به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۷، تا کنون در خصوص بسیاری از مصوبات مجلس شورای اسلامی اظهارنظر و آن را به شورای نگهبان ارائه کرده است. بنابراین، با رجوع به موارد اظهارنظر اشاره‌شده می‌توان رویه نظارت بر انطباق را شناسایی و تبیین کرد.

یکی از نکاتی که در خصوص نظرات هیئت عالی می‌توان مطرح ساخت این است که در خصوص طرح‌ها و لوایح، به‌خصوص برنامه توسعه و بودجه، ایراد عدم انطباق به ندرت مطرح شده است. مثلاً، در لوایح بودجه سال‌های پس از تشکیل هیئت عالی نظارت صرفاً یک سال به بیان ایرادهای عدم انطباق مبادرت شد که مربوط به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بود. در نامه مربوط به ایرادهای لایحه بودجه ۱۳۹۷، در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲، به شماره ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱، چند

مورد عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به چشم می‌خورد که به عدم ذکر برخی از احکام سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ مقام رهبری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی اختصاص دارد. حدود چهار بند از سیاست‌های برنامه ششم توسعه مورد استناد قرار گرفته است که در لایحه بودجه درباره اجرای آن حکم مشخصی نیامده است. فارغ از بودجه، در خصوص لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹ - ۱۴۰۰)<sup>۸</sup> مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ نیز در نامه مورخه ۱۳۹۵/۱۱/۳۰ به شماره ۹۴۱۲۸/۰۱۰۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام به شورای نگهبان صرفاً یک مورد عدم انطباق مشاهده می‌شود که در خصوص عدم انطباق لایحه یادشده با یکی از بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.

## ۲-۲. مفهوم مغایرت و عدم مغایرت

عدم مغایرت یک مفهوم سلبی است (هادی‌پور، ۱۳۹۸: ۱۹۴). این مفهوم در قانون اساسی مانند اصل ۹۱ به کار رفته است. عدم مغایرت در این حکم به معنای آن است که نیاز نیست اعضای شورای نگهبان برای قانونی شدن آنچه در مجلس شورای اسلامی تصویب شده به نص خاص یا عامی در شرع اشاره کنند و به همین مقدار که قوانین مصوب مخالفتی با شرع یا قانون اساسی نداشته باشند برای عدم مغایرت آن کفایت می‌کند (هادی‌پور، ۱۳۹۸: ۱۹۴). بر این اساس، به نظر می‌رسد مقصود از مغایرت و عدم مغایرت صرفاً معنای سلبی است و مخالفت و تضاد و تعارض دو حکم با یکدیگر را بیان می‌کند.

## ۳-۲. مفهوم انطباق و عدم انطباق

انطباق به معنای این است که قانون مد نظر باید لزوماً مأخوذ و برگرفته از سیاست‌ها باشد و حکم قانونی مستند و مربوط به یکی از احکام کلی مندرج در سیاست‌ها صادر شود. این یعنی قانون‌گذار با هدف اجرای سیاست قانون وضع کرده است. اما در خصوص عدم مغایرت صرفاً عدم تعارض حکم قانونی با سیاست‌ها مطرح است و ممکن است این عدم تعارض به معنای این نباشد که حکم قانونی بر مبنای اجرای سیاست و به موجب حکم کلی سیاست ایجاد شده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۷ - ۷۸). به صورت کلی می‌توان وجوه ذیل را برای این تفاوت قائل شد:

الف) رابطه متابعت در مفهوم انطباق: در مغایرت یا عدم مغایرت ممکن است دو حکم هم‌عرض با یکدیگر مغایر فرض شوند، در حالی که در عدم انطباق معمولاً رابطه مافوق و مادون وجود دارد و یک حکم از حکم دیگر تبعیت می‌کند. رابطه مافوق و مادون نیز در اینجا صرفاً از نظر جایگاه حکمی دو هنجار نیست به نحوی که صرفاً در مواقعی که حکم مادون تعارضی با حکم مافوق داشت هنجار مادون دچار اشکال شود، بلکه، علاوه بر عدم تعارض، حکم مادون باید تبعیت نیز داشته باشد و مأخوذ از حکم مافوق باشد.

ب) ایجاد استناد، لوازم، و مقدمات اجرای حکم در انطباق: در عدم مغایرت، همین قدر که دو حکم تعارضی در موضوع و متعلق و قیود حاکم بر یکدیگر نداشته باشند کافی است؛ در حالی که در انطباق، علاوه بر این، باید برای تحقق حکم مافوق حکم مادون از مفاد حکم مافوق تبعیت کند و حتی استناد و لوازم و مقدمات لازم در حکم مادون برای اجرای حکم مافوق لحاظ شود.

ج) رابطه عموم و خصوص مطلق میان انطباق و عدم مغایرت: در خصوص عدم انطباق و عدم مغایرت و تفاوت این دو نظری وجود دارد مبنی بر اینکه تقابل میان انطباق و مغایرت همچون تقابل میان سلب و ایجاب است که نبود یکی ملازم با وجود دیگری خواهد بود. بنابراین، مقصود از تطابق همان عدم مغایرت است و رابطه تساوی میان آن‌ها برقرار خواهد بود (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۳). با وجود این، فرض اخیر چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. زیرا هرچند انطباق هنجار فرودست با هنجار فرادست بدون شک به معنای عدم مغایرت با آن است و مغایرت هنجار فرودین با هنجار فرازین قطعاً به معنای عدم انطباق با آن است، از آنجا که عدم مغایرت اعم از انطباق است و نسبت میان آن‌ها عموم و خصوص مطلق است، حالتی را می‌توان متصور شد که در آن هنجار فرودین منطبق بر هنجار فوقانی نیست، اما لزوماً مغایرتی نیز با آن ندارد. در نتیجه، نمی‌توان نسبت میان انطباق و عدم مغایرت را همانند تقابل میان سلب و ایجاب دانست (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۷ - ۷۸).

## ۲-۴. امکان‌پذیری وضع هنجارهای غیر منطبق در مصوبات مجلس

از آنجا که هر یک از قوا و نهادهای حاکمیتی مسئول در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر این قانون، دارای اختیارات مشخصی هستند و می‌توانند با توجه به مصلحت جامعه و در چارچوب قانون اساسی عمل کنند، الزاماً همه اقداماتی که توسط آن‌ها صورت



می‌گیرد هم‌سو با اجرای سیاست‌های کلی نظام نیست؛ بلکه می‌توانند برای دستیابی به نتایج و اهدافی غیر از سیاست‌های کلی نیز از ابزارهای مشخص شده در قانون اساسی بهره‌گیرند. به علاوه، در سیاست‌های کلی نظام نیز ناظر به همه موضوعات سیاست‌گذاری و هنجارگذاری صورت نگرفته است تا الزامی به انطباق همه اقدامات با سیاست‌های کلی وجود داشته باشد. در حقیقت، هم‌سویی با سیاست‌های کلی در موضوعاتی که این سیاست‌ها به آن پرداخته است بی‌معناست. در نتیجه، در این گونه موارد، صرف اینکه قوانین یا نتایج مترتب بر آن با قواعد درج‌شده در سیاست‌های کلی مغایرت نداشته باشد کفایت می‌کند (حاجی‌علی‌خمسسه، ۱۳۹۷: ۸۱).

## ۲-۵. مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی

به نظر می‌رسد همه هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی یا مجموعه‌ای از آن‌ها که در قالب قانون شکل می‌گیرد را نمی‌توان نوعی برنامه برای تحقق سیاست دانست؛ بلکه باید میان موضوع قانون یا هنجار تولیدشده با موضوع و قلمرو حکم سیاستی مورد نظر وحدت وجود داشته باشد. موارد ذیل را می‌توان حالت‌هایی دانست که در آن انطباق مصوبه با سیاست‌های کلی نظام لازم است:

۱. برنامه تحقق مجموعه‌ای مشخص از سیاست‌های کلی؛ مانند قانون نحوه پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵ مجلس شورای اسلامی یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲. برنامه تحقق اجرای بند یا حکمی از سیاست‌های کلی؛ مثلاً، مصوبه‌ای با این عنوان: «قانون اجرای بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری».
۳. مصوبات دارای عنوان مشترک با سیاست‌های کلی؛ مثلاً، قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲ مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران» ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۴. مصوبات مرتبط با اجرای حکمی از سیاست‌های کلی؛ مثلاً، لایحه اهداف، وظایف، و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۷ در خصوص موضوعات

مربوط به تکالیف دولت در حوزه جوانان است که با آن دسته از احکام مربوط به سیاست‌های کلی جمعیت که مربوط به حمایت از جوانان است ارتباط دارد. در خصوص مصوبات مورد چهارم، که صراحتی در ارتباط موضوعی میان آن‌ها و سیاست‌های کلی وجود ندارد، باید گفت تشخیص لازم‌الانطباق بودن یا لازم‌الانطباق نبودن مواد قانونی و بندهای آن به درک ارتباط موضوع حکم یک ماده قانونی از آن با حکمی از سیاست کلی بستگی دارد. مثلاً، قانون مالیات بر ارزش افزوده جزء مورد چهارم محسوب می‌شود و ارتباط آن با سیاست‌های کلی می‌تواند از جهت رابطه با آن دسته از احکام سیاستی باشد که مربوط به نحوه سامان‌دهی مالیات است.

### ۳. شاخص‌های احراز انطباق

در این قسمت، ابتدا شاخص‌های اصلی و سپس شاخص‌های فرعی تبیین و تحلیل و سپس نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق با آن‌ها، بررسی می‌شود. وجه تفکیک شاخص‌های احراز انطباق به شاخص‌های اصلی و فرعی این است که طبق تعریف ارائه شده از انطباق، در این حالت، یکی از هنجارها از هنجار دیگر تبعیت می‌کند و مأخوذ از آن محسوب می‌شود. بنابراین، عنصر اصلی انطباق تبعیت یک هنجار از هنجار دیگر است، به نحوی که هم‌سو با آن وضع شده باشد و اثر این تبعیت به عنوان عنصر فرعی این است که هنجار مافوق را به مرحله اجرا نزدیک‌تر سازد و موانع عدم اجرا را کاهش دهد. بنابراین، بخشی از انطباق مربوط به رابطه هنجاری و وضعی دو حکم خواهد بود که تناسب و تبعیت از دیگری را نشان می‌دهد و بخشی دیگر مربوط به اثر تبعیت و حداکثرسازی ضریب اجرای دو حکم منطبق بر یک‌دیگر خواهد بود. شاخص‌های مربوط به حالت اول شاخص‌های اصلی و شاخص‌های مربوط به وضعیت دوم شاخص‌های فرعی نام‌گذاری شده است.

#### ۳-۱. شاخص‌های اصلی

مقصود از شاخص‌های اصلی مؤلفه‌هایی است که با تأمین و ایجاد آن‌ها در برنامه یا سند تحقق سیاست کلی نظام هنجارهای تعیین شده در این اسناد مطابق و هماهنگ و هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام تلقی می‌شود. و می‌توان میان برنامه یا سند تحقق مورد نظر با سیاست‌های کلی نظام رابطه تبعیت و هم‌سویی و تطابق را مشاهده کرد. شاخص‌های یادشده بیش از هر چیز از حیث کشف رابطه منطقی و نظری و ماهوی هنجارهای وضع شده با

سیاست‌های کلی نظام کاربرد دارد. مواردی نظیر جامعیت و شمول، تفصیل دادن احکام، و تناسب با اولویت‌ها از جمله این شاخص‌هاست.

### ۳-۱-۱. احراز جامعیت و شمول

برنامه‌ها و اسناد تحقق سیاست‌های کلی نظام باید نسبت به اجرای مفاد احکام مندرج در سیاست‌های کلی دارای حد قابل قبولی از جامعیت باشند؛ به این معنا که ناظر به همه موضوعات و بخش‌های مطرح و احکام مندرج در سیاست‌ها و دارای برنامه عملیاتی و حکم مشخص باشند. جامعیت می‌تواند ملاک و مبنایی برای ارزیابی برنامه‌های یادشده در نظر گرفته شود. جامعیت مورد اشاره بسته به ارتباطی که مصوبه مجلس با سیاست کلی پیدا می‌کند قابل ارزیابی خواهد بود. چنانچه موضوع مصوبه همه یا بخشی از موضوعات یا احکام مندرج در سیاست‌های کلی را شامل شود، باید نسبت به قلمرو تحت شمول جامعیت لازم را داشته باشد. در نتیجه، اگر مصوبه لازم‌الانطباق فقط از جهت ارتباط چند بند آن با سیاست کلی مورد توجه قرار گیرد صرفاً باید نسبت به بخش مرتبط با سیاست کلی جامعیت داشته باشد و چنانچه برنامه تحقق به کل یک مجموعه سیاستی مربوط شود باید نسبت به همه مجموعه سیاستی مورد نظر خود جامع باشد.

حد جامعیت برنامه و سند تحقق نسبت به سیاست کلی به این شکل است که نباید مصوبه مجلس شورای اسلامی نسبت به حکم سیاستی متناظر با موضوع خود دارای عدم رویکرد و عدم تقنین باشد و چنانچه حکم سیاستی وجود داشته باشد که ارتباط موضوعی آن با مصوبه مجلس شورای اسلامی مستقیم نباشد یا در وجود رابطه میان آن دو تردید وجود داشته باشد لزومی به ذکر هنجارهایی متناظر با آن حکم سیاستی وجود ندارد. در اینکه تشخیص این مرز و ارتباط چگونه است نیز باید گفت نسبت به مواردی که صراحتاً در مصوبه، عنوان یا بخشی از سیاست کلی، مورد استناد قرار گرفته است، فرض بر رابطه موضوعی مصوبه و سیاست است و در موارد دیگر به نظر می‌رسد تشخیص آن با هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خواهد بود.

همچنین، در برخی موارد، عدم جامعیت سند یا برنامه تحقق سیاست کلی با وجود ارتباط آن با مفاد سیاست‌های کلی دارای توجیه خاصی است و لزوماً عدم جامعیت در این موارد به معنای عدم انطباق مصوبات یادشده با سیاست‌های کلی نظام نیست؛ بلکه گاهی، به دلیل بیان

برخی از موضوعات متناظر با سیاست‌ها در قوانین پیشین، مقام قانون‌گذار از تکرار آن در برنامه یا سند تحقق اجرای سیاست مربوطه خودداری می‌کند. به نظر می‌رسد، در این فرض، باید قانون پیشین با شاخص‌هایی که نشان‌دهنده انطباق آن‌ها با سیاست کلی است ارزیابی شود و چنانچه منطبق بود نیاز به ذکر مجدد آن‌ها نیست. مثلاً، در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه یکی از موضوعات و ارکان اصلی آن به موضوع قضایی اختصاص یافته و احکامی در این خصوص قید شده است. در نتیجه، باید در برنامه هفتم توسعه نیز یکی از کلان‌موضوعات به موضوع قضایی اختصاص پیدا کند و احکامی متناظر با مفاد سیاست مربوطه وجود داشته باشد. با وجود این، در تدوین برنامه هفتم توسعه، چنانچه این نکته ملاحظه شود که احکامی که باید برای تحقق سیاست‌های مربوط به بخش قضایی در مرحله قانون‌گذاری وضع شود در قوانین دیگر آمده است و هنجارهای آن تأمین‌کننده و اجراکننده سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به طور کامل است، دیگر لزومی به آوردن بخشی تحت عنوان بخش قضایی و احکامی متناظر با مفاد سیاست مربوطه نخواهد بود.

با این حال، عدم بیان موضوعات و بخش‌های متناسب و متناظر با احکام سیاستی مربوطه در مصوبه مجلس شورای اسلامی به دلیل موکول کردن وضع آن‌ها به زمانی دیگر صحیح نیست. زیرا برنامه یا سند تحقق در صورتی به سرانجام خواهد رسید که برای اجرای سیاست مورد نظر هنجارهایی منسجم و هماهنگ داشته باشد و اساساً عدم جامعیت موجبات عدم انطباق را فراهم خواهد آورد. در نتیجه، نمی‌توان در برنامه هفتم توسعه بخش قضایی را بیان نکرد و وضع آن را به قانونی که در آینده مصوب می‌شود سپرد. در خصوص، آوردن چند طرح و لایحه هم‌زمان که یک سیاست را اجرایی می‌سازد نیز می‌توان این نکته را مطرح کرد که چنانچه هر مصوبه مربوط به بخشی از یک مجموعه سیاستی باشد جدا بودن آن‌ها از یک‌دیگر مانعی ندارد. اما چنانچه موضوعاً در ارتباط با کل یک مجموعه سیاستی باشد باید در یک مصوبه جای گیرد؛ در غیر این صورت جامعیت لازم را نخواهد داشت. مثلاً می‌توان چند لایحه برنامه جدا از هم، تحت عنوان لایحه برنامه توسعه قضایی، لایحه برنامه توسعه اجتماعی، و لایحه برنامه توسعه اقتصادی ارائه داد که هر یک مربوط به بخشی از سیاست کلی برنامه توسعه بشوند؛ اما اینکه چهار مصوبه با چهار عنوان برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی بیان شود، به نظر می‌رسد، صحیح نباشد.

شاخص احراز جامعیت در نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قابل مشاهده است و اساساً مهم‌ترین مبنای عدم انطباق را از منظر این هیئت می‌توان عدم جامعیت اسناد یا برنامه‌های تحقق در زمینه اجرای موضوعات و اهداف مندرج در سیاست‌ها دانست. در همین زمینه، در نامهٔ مربوط به ایرادهای لایحهٔ بودجهٔ ۱۳۹۷ در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ به شمارهٔ ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱ چند مورد عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به چشم می‌خورد که به عدم تبیین و تفصیل برخی از احکام سیاست‌های برنامهٔ ششم توسعه در لایحهٔ بودجه اختصاص دارد. حدود چهار بند از سیاست‌های برنامهٔ ششم توسعه مورد استناد قرار گرفته است که در لایحهٔ بودجهٔ یادشده دربارهٔ اجرای آن حکم مشخصی نیامده است. این مطلب نشان می‌دهد در لایحهٔ بودجهٔ یادشده دربارهٔ همهٔ مفادی که باید برای آن‌ها مابه‌ازای مشخصی در نظر گرفته شود هنجارگذاری صورت نگرفته است و در نتیجه لایحه فاقد وصف جامعیت است.

همچنین مطابق با اظهارنظر هیئت عالی نظارت به شمارهٔ ۹۸۶۱۱/۰۱۰۱ در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ می‌توان عدم جامعیت یکی از هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی را مشاهده کرد. در این نظر، هیئت عالی، مادهٔ ۴ لایحهٔ اهداف و وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان را با بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت منطبق ندانسته است. طبق مادهٔ ۴ لایحهٔ یادشده، وظایفی در هشت بند و اختیاراتی در چهار بند برای وزارت ورزش و جوانان ذکر شده که هیچ‌گونه حکمی در ارتباط با تسهیل و رفع موانع ازدواج و فرزندآوری (موضوع بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت) در آن نیامده است. این در حالی است که بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت بر تسهیل و رفع موانع ازدواج و افزایش فرزند و نیز حمایت از زوج‌های جوان تصریح دارد که با توجه به مأموریت وزارت ورزش و جوانان در حوزهٔ جوانان عدم درج چنین موضوعی به عنوان یکی از وظایف وزارت ورزش و جوانان جامعیت آن را در اجرای سیاست‌های کلی مورد مناقشه قرار می‌دهد که به نظر می‌رسد اظهارنظر هیئت عالی نظارت از این جهت بوده است.

### ۳-۱-۲. احراز بسط و توسعهٔ کافی احکام

صرف درج حکم سیاستی مورد نظر در برنامه یا سند تحقق یا ذکر هنجارهایی که حکم سیاستی مورد نظر را لازم‌الاجرا می‌کند برای انطباق مصوبه با سیاست کلی کافی نیست. چون اجرای سیاست به معنای ارائهٔ مدل و الگو و راهکاری مشخص برای تحقق احکام آن است و

صرف بیان حکم سیاست در قالب هنجار مادون فاصله میان سیاست و اجرای آن را کاهش نمی‌دهد و بستر مناسبی برای اجرای آن فراهم نمی‌کند. به علاوه، ارائه هنجارهای جزئی و محدود برای تحقق حکم سیاستی و عدم تفصیل و توسعه این حکم در برنامه یا سند تحقق مصوب مجلس عملاً موجب عدم تحقق سیاست کلی خواهد شد. بنابراین، باید هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی برای اجرای هر حکم سیاست تفصیلی و مشخص باشند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۹؛ زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۶ - ۳۹۷).

در برخی موارد، قانون‌گذار در مقام اجرای حکم سیاست کلی عیناً مفاد آن را در قانون تکرار کرده است، بدون اینکه برای تفصیل آن چاره‌اندیشی شود. این موضوع می‌تواند از جهت عدم انطباق مورد ایراد هیئت عالی نظارت قرار گیرد. مثلاً، بند ۸ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به موضوع «جذب سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم» اختصاص یافته است. همین موضوع و حکم با مقداری اختلاف در بند «ث» ماده ۱۰۵ قانون برنامه ششم<sup>۱</sup> توسعه نیز تکرار شده است. در حقیقت، برای اجرای حکم سیاستی در خصوص جذب سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور تفصیل مشخصی در قانون ارائه نشده است که این مطلب می‌توانست مورد ایراد مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قرار گیرد که چنین چیزی مشاهده نمی‌شود.

معیار تفصیلی بودن یک شاخصه کمی و کاملاً اندازه‌پذیر نیست. در خصوص سیاست کلی نیز همین مقدار که تشخیص داده شود سیاست مورد نظر از طریق سازکارهای تعریف شده عینیت یافته است کافی است. هرچند، میزان تفصیل به درجه اهمیت حکم سیاستی نیز بستگی دارد و ممکن است برخی سیاست‌ها برای تحقق کامل خود نیازمند تفصیل بیشتری باشند یا خطاب خاص برای تبدیل به قانون در خصوص آن‌ها وجود داشته باشد که تشخیص تفصیل بیشتر آن نیز با مقام ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

برخی اقدامات می‌تواند موجب تفصیل و توسعه احکام مندرج در سیاست‌های کلی شود

از جمله:

۱. تعیین راهکارها و سازکارهای اجرا: اصلی‌ترین بخش توسعه و بسط احکام

سیاستی مربوط به در نظر گرفتن سازکارهایی معین برای دستیابی به مفاد سیاست‌های کلی است. گاهی سلسله‌ای از اقدامات برای دستگاه اجرایی در نظر گرفته می‌شود که

به طور مستقیم منجر به تحقق هدف مندرج در سیاست‌های کلی می‌شود. موارد مختلفی را می‌توان در زمینه تفصیل از طریق تعیین راهکارها و سازکارهای اجرا مطرح کرد. مثلاً یکی از اقداماتی که به وسیله آن می‌توان حکم مندرج در سیاست را به اجرا نزدیک کرد کمی کردن معیارهای تحقق هدف و حکم مندرج در سیاست است. مثلاً، در بند ۴۵ سیاست کلی برنامه ششم توسعه «فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت» مورد تصریح قرار گرفته است و در بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت نیز موضوع کاهش سن ازدواج مطرح شده است. به همین دلیل، قانون‌گذار در بند «الف» ماده ۱۰۲ قانون برنامه ششم توسعه، برای کاهش سن ازدواج، معیار کمی در نظر گرفته است. در این بند، هنجار «زمینه‌سازی مناسب جهت کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه در طول اجرای قانون برنامه» به جهت تحقق اهداف یادشده آمده است که مؤید کمی‌سازی برای تفصیل حکم مندرج در سیاست است.

همچنین می‌توان از طریق ایجاد «شاخص کیفی» برای اجرای یک حکم سیاستی کلی در مصوبه مجلس شورای اسلامی بهره برد. مثلاً، در بند ۶۵ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه امر «بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها» یکی از وظایف حاکمیت تلقی شده است. برای اجرای این حکم نیز می‌توان شاخص کیفی تعیین کرد. مثلاً، در برنامه می‌توان مطرح کرد که اموری از قبیل بهبود کیفیت غذای زندانیان، ایجاد اشتغال، و ... به عنوان شاخص کیفی حکم سیاست کلی یادشده شناخته شوند.

۲. تنظیم صلاحیت‌ها و تکالیف متناسب با حکم: در مقام تفصیل حکم سیاستی از آنجا که معمولاً حکم مندرج در سیاست‌های کلی ناظر به کلیت حاکمیت سیاسی کشور است و می‌تواند شامل طیف وسیعی از مقامات مسئول باشد، می‌توان در مقام تفصیل حکم سیاستی، صلاحیت‌های مشخصی برای هر یک از نهادها یا اشخاص برای اجرای صحیح حکم سیاستی و هنجار منطبق بر آن در نظر گرفت.

در بند ۵۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، تکلیف «حمایت از صنایع دستی و صیانت از میراث فرهنگی کشور» برای دولت در نظر گرفته شده است. قانون‌گذار نیز در مقام اجرای این حکم، بر اساس بند «ب» ماده ۹۸ قانون برنامه ششم توسعه، سازمان میراث فرهنگی را مکلف به

اقدامات لازم جهت حفاظت از میراث فرهنگی دانسته است و در این زمینه همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط را نیز برای این سازمان الزام‌آور دانسته است. این در حالی است که دستگاه‌های ذی‌ربط و همکار با سازمان یادشده اساساً مشخص نشده است و همین موضوع می‌تواند ایجاد ابهام کند و به نوعی عدم تفصیل مناسب حکم مندرج در سیاست کلی به حساب آید. چون تفصیل حکم سیاست منوط به تعیین متولی برای موضوع میراث فرهنگی و نقش و صلاحیت هر یک از دستگاه‌های ذی‌ربط است؛ در حالی که به نظر می‌رسد به درستی صلاحیت‌های مربوط به این موضوع توسط قانون‌گذار تعیین نشده است و مقام نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز در این زمان ایراد عدم انطباق را مطرح نکرده است که عملکرد هیئت عالی نظارت، با توجه به این شاخصه، قابل نقد خواهد بود.

### ۳-۱-۳. احراز تناسب با اولویت‌ها

در صورتی که اولویت‌های مطرح در هنجارهای برنامه یا سند جامع تحقق با اولویت‌های مطرح در سیاست‌ها متناسب نباشد، نمی‌توان برنامه و سند تحقق یادشده را منطبق با سیاست‌ها دانست. چون، حتی در صورتی که هنجارها برای اجرای حکم سیاست کلی طراحی شود، اگر اولویت اجرای آن‌ها نسبت به برخی هنجارهای مندرج در برنامه یا سند تحقق که منطبق با سیاست کلی نیستند کمتر باشد یا با توجه به اولویت برخی احکام سیاستی نسبت به برخی دیگر هنجارگذاری صورت نگیرد، در این صورت، اهداف حاکم بر سیاست‌ها به درستی محقق نخواهد شد. مثلاً چنانچه در احکام سیاست‌ها برای تحول در حوزه حمل‌ونقل حکم خاصی آمده باشد، اما حمل‌ونقل ریلی در این احکام اولویت بیشتری پیدا کرده باشد و هنجار مشخصی نیز در مقام قانون‌گذاری متناظر با تحول در حوزه حمل‌ونقل وضع شود، اما عملاً هنجارهای دیگری در این مصوبه وجود داشته باشد که بر حوزه احداث آزادراه و حمل‌ونقل جاده‌ای تأکید ویژه‌تری کرده باشد به نظر می‌رسد اولویت مطرح در سیاست که همان حمل‌ونقل ریلی است محقق نشده است. بنابراین، در ارزیابی برنامه یا سند تحقق سیاست بهتر است موضوع اولویت‌ها به شکل جدی مورد توجه واقع شود.

در خصوص حمل‌ونقل و اولویت در آن به مثالی عینی‌تر می‌توان استناد کرد. طبق بند ۲۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در توسعه حمل‌ونقل لازم است بخش ریلی در اولویت قرار گیرد و برای آن مزیت رقابتی ایجاد شود. اما مطابق جزء ۳ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه



ششم توسعه هر یک از شرکت‌های دولتی و خصوصی هواپیمایی و ریلی و دریایی در سفرهای داخلی و عتبات عالیات در پرداخت سی درصد (۳۰٪) از هزینه خود معافیت مالیاتی خواهند داشت. بر این اساس، ظاهراً یکسان بودن میزان معافیت یادشده برای حمل و نقل ریلی همانند سایر حمل و نقل‌ها با اولویت ذکرشده در سیاست‌های کلی انطباق ندارد. اما این مطلب مورد ایراد مقام نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قرار نگرفته است که از این حیث نیز قابل تأمل خواهد بود.

### ۲-۳. شاخص‌های فرعی

همچنین برخی مؤلفه‌ها اگرچه موجب تطابق حکمی و منطقی میان هنجارهای وضع شده و احکام سیاست‌ها نمی‌شوند، فقدان آن‌ها مانع بزرگی برای اجرا و نفوذ صحیح و مؤثر هنجارهای منطبق با سیاست کلی و به تبع اجرای احکام سیاستی خواهد بود. از آنجا که در انطباق، برخلاف عدم مغایرت، اجرای حکم سیاستی اهمیت و فوریت دارد، چنین شاخصه‌هایی برای احراز انطباق جلوه خاصی پیدا خواهند کرد. از این دسته مؤلفه‌ها تحت عنوان مؤلفه‌های فرعی نام برده می‌شود که موجب افزایش ضریب تأثیر هنجارهای وضع شده در اجرای سیاست‌های کلی می‌شود و فقدان آن‌ها نیز موجب تعلیق یا کم‌اثر شدن این هنجارها و در نتیجه معطل ماندن سیاست‌های کلی از اجرا خواهد شد که به دلیل وضعیت عدم اجرا می‌توان سند یا برنامه تحقق مورد نظر را غیر منطبق با سیاست‌ها نیز دانست. چون هدف از انطباق وضع هنجارهایی مشخص برای اجرای سیاست‌های کلی است؛ در حالی که این هنجارها به دلیل موانعی که بیان شد توانایی اجرا و نمایندگی سیاست‌های کلی نظام را پیدا نخواهند کرد. در این زمینه، می‌توان به برخی مؤلفه‌ها اشاره کرد؛ نظیر «احراز کارایی و اثربخشی سازکارها»، «ثبات و استمرار نسبی»، «میزان استناد هنجارها به احکام سیاستی»، «عدم تعارض هنجارها از حیث آثار»، «احراز ضمانت اجرای لازم و متناسب».

### ۲-۳-۱. احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها

عدم ثبات و استمرار نسبی برنامه و سند تحقق مصوب مجلس شورای اسلامی که به دلایل گوناگون صورت می‌گیرد ممکن است قابلیت اجرای مصوبات را ضعیف‌تر کند. به همین دلیل، در ماده ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرح‌ها و لوایح در صورتی که متضمن اصلاح قانون برنامه توسعه باشند برای تصویب به رأی دوسوم نمایندگان مجلس

شورای اسلامی نیاز دارند که این نشان می‌دهد، با توجه به اینکه به طور معمول قوانین برنامه توسعه بر اساس زیرساخت سیاستی خود (سیاست کلی برنامه) تهیه و تدوین می‌شوند، قوانینی که بر مبنای سیاست‌های کلی وضع می‌شود نباید بی‌ثبات باشند یا به سهولت تغییر یابند. برخی از موانعی که می‌تواند ثبات و استمرار اسناد و برنامه تحقق اجرای سیاست را کم‌رنگ کند شامل موارد ذیل است:

۱. دفعی و غیر مستمر بودن ماهیت تکالیف در نظر گرفته شده برای اجرای سیاست. مثلاً اینکه در قانون لایحه بودجه فقط برای یک سال تأمین اعتبار برای بخش تعاونی در نظر گرفته شود، در حالی که حکم سیاستی ناظر به حمایت گسترده و همه‌جانبه از بخش تعاونی صادر شده است، می‌تواند با گذشت یک سال استمرار موضوع حمایت از بخش تعاونی را مخدوش کند.

۲. امکان‌پذیری و سهولت در تغییر و اصلاح این قبیل اسناد و برنامه‌های تحقق؛ در این خصوص مثال ماده ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره شد.

۳. کوتاه‌مدت بودن اسناد تحقق سیاست کلی؛ باید اعتبار قانون اجرای سیاست‌های کلی متناسب با سیاست کلی مورد نظر آن باشد و موقتی بودن مصوبات مجلس که با هدف اجرای سیاست‌های کلی نظام صادر می‌شود نباید به گونه‌ای باشد که خلأ زمانی از جهت عدم اجرای قانون منطبق با سیاست‌های کلی ایجاد کند.

### ۳-۲-۲. احراز استناد هنجارها به احکام سیاستی

گاهی، حکم یا احکامی که به منظور اجرای سیاست کلی تدیون می‌شود لازم است مستند به آن سیاست باشد. این اقدام ضریب اجرای حکم سیاستی را افزایش می‌دهد و مقام نظارتی را از قصد اجرای حکم سیاست توسط مقام قانون‌گذار آگاه می‌سازد. به‌علاوه، عدم استناد به حکم سیاستی ممکن است این شائبه را ایجاد کند که قانون‌گذار در مقام اجرای حکم مندرج در سیاست نیست، بلکه می‌خواهد طریقی دیگر را که مورد نظرش است اجرا کند. در نتیجه، صرفاً اجرای قانون مورد نظر لازم‌الاجرا است و حکم مندرج در سیاست، که ممکن است بخشی از مفاد آن در قانون یادشده نیامده باشد، لازم‌الاجرا تلقی نشود.

در برخی موارد، عدم تصریح و عدم استناد می‌تواند موجب ابهام در قصد قانون‌گذار در ارتباط با اجرای سیاست کلی و به تبع عدم انطباق با سیاست‌های کلی شود؛ هرچند در برخی

موارد، با توجه به استنادات کلی در متن مصوبه در خصوص لازم‌الرعایه بودن سیاست کلی یا سایر قراین که مقام ناظر مشاهده می‌کند، نیاز به ذکر استناد نیست. در این زمینه، در ماده واحده لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی)، مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی<sup>۱۱</sup>، بیان شده بود که منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان می‌تواند به میزان دو هکتار توسعه یابد. از طرف دیگر در بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع توسعه حوزه عمل مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه مورد تأکید قرار گرفته است، با این قید که باید «به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات، و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» باشد. این در حالی است که در مصوبه دولت صرفاً توسعه این منطقه مورد توجه قرار گرفته و به دلیل و توجیه آن اشاره نشده است؛ اینکه آیا هم‌سو با اجرای حکم سیاستی یادشده یا به منظور گسترش و تسهیل تولید بوده است یا خیر. به نظر می‌رسد، به همین دلیل هیئت عالی نظارت وفق نظریه شماره ۹۹۴۶۰/۰۱۰۱ به تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱ لایحه یادشده را غیر منطبق با بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دانسته است. با توجه به این دیدگاه، به نظر می‌رسد لازم بوده است نحوه توسعه منطقه آزاد انزلی و توجیه آن با توجه به حکم سیاست کلی مورد تصریح قرار گیرد. مثلاً، در مصوبه استناد شود که با توجه به بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا به منظور نیل به هدف مندرج در بند یادشده چنین حکمی آمده است، اما چون چنین تصریح و استناد و توجیهی وجود نداشته است هیئت عالی نظارت مصوبه را از نظر مبنای وضع (هدف توسعه منطقه آزاد در مصوبه، انتقال فناوری، و مواردی که در سیاست مطرح شده هست یا نه؟) مورد بررسی قرار داده است و با توجه به سکوت مصوبه آن را با بند یادشده از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مغایر دانسته است.

### ۳-۲-۳. احراز عدم تعارض در آثار هنجارها

چنانچه هنجارهایی که درون برنامه یا سند تحقق سیاست کلی مطرح می‌شود متعارض با یک‌دیگر باشند (اعم از هنجارهای منطبق با سیاست‌ها با یک‌دیگر یا هنجار غیر منطبق با هنجار منطبق)، به نحوی که اثر مترتب بر اجرای خود را خنثی کنند، عملاً اجرای سند تحقق با مشکل مواجه خواهد شد. مثلاً، ممکن است هنجاری در سند تحقق سیاست کلی برای حمایت از محیط زیست ارائه تخفیف مالیاتی توسط دولت به برخی صنایع را پیش‌بینی کند. از سوی دیگر، هنجاری در برنامه تحقق بیان شود که چنانچه واحدهای صنعتی افزایش تولید داشته

باشند از مالیات معاف خواهند بود. در اینجا، صنایع تشویق می‌شوند که عملاً افزایش تولید داشته باشند نه اینکه از آلودگی زیست‌محیطی خود کم کنند. چون در صورت افزایش تولید، هرچند با آلودگی بیشتر، می‌توانند از مالیات معاف شوند. اما در صورتی که اقداماتی هزینه‌بر برای کاهش آلاینده‌ها انجام دهند صرفاً تخفیف مالیاتی به آن‌ها ارائه می‌شود. به این صورت، اثر اجرایی هنجار دوم باعث خنثی شدن اثر هنجار اول، که کنترل آلاینده‌ها در صنایع است، می‌شود. در نتیجه، این تعارض می‌تواند سند تحقق را با مشکل عدم انطباق در ارتباط با سیاست‌های کلی مربوط به حمایت از محیط زیست مواجه سازد.

### ۳-۲-۴. کارایی و اثربخشی سازکارهای اجرا

یکی از شاخص‌های اساسی، که لازم است در برنامه‌ها و اسناد تحقق تأمین شود، اثربخشی و کارآمدی هنجارهای این اسناد در اجرای سیاست‌های کلی است. به عبارت بهتر، در صورتی که احکام وضع‌شده در برنامه‌ها و اسناد تحقق ناکارآمد باشد و زمینه اجرای سیاست‌ها را به‌درستی فراهم نکند غیر منطبق و نیازمند اصلاح است. این امر ممکن است از طرق مختلفی بروز پیدا کند که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. ابهام و تفسیرپذیر بودن هنجارهای وضع‌شده؛ ابهام هنجار ممکن است در عمل موجب انحراف از اجرای سیاست شود.
۲. نیازمندی اجرای هنجار به ایجاد لوازمی که تحصیل آن‌ها ناممکن یا احتمالی است.
۳. داشتن بار مالی گسترده و هزینه‌بر بودن برای دولت به گونه‌ای که دولت را از اجرای صحیح هنجار یادشده دور سازد.
۴. دست‌وپاگیر بودن و پرمشقت بودن برای مجریان به گونه‌ای که دولت را از انجام دادن صحیح و کامل سیاست منصرف کند.

هرچند قابل اجرا بودن یک هنجار قانونی موضوع یکی از مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری مطلوب در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز هست و می‌توان قابل اجرا نبودن را مبنایی برای مغایرت آن با سیاست‌های کلی یادشده قرار داد، در این مورد که ایراد عدم انطباق قابل بیان است صرفاً قابل اجرا بودن مورد نظر نیست؛ در مواردی که قابلیت اجرا وجود دارد، اما سازکار اجرایی اثربخشی ضعیفی دارد نیز می‌توان ایراد عدم انطباق را مطرح کرد.

### ۳-۲-۵. احراز ضمانت اجرای لازم و متناسب

آن دسته از ابزارهای حقوقی که از سوی دولت برای واکنش منفی در برابر ناهنجاری‌های قانونی در نظر گرفته می‌شود و در آن‌ها برای ناقض هنجارها نوعی تنبیه و سلب منفعت مادی و مشخص تعیین می‌شود و اجرای آن نیز بر عهده مقام و اقتداری برتر و مشخصاً دولت خواهد بود ضمانت اجرا محسوب می‌شود (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۱۲۹). در برخی موارد، متناسب با حکم سیاستی در مرحله قانون‌گذاری احکامی تعیین شده است. اما این احکام به دلیل ضعف در ضمانت اجرا و نظارت به‌درستی به مرحله اجرا و اثرگذاری نرسیده است. در اینجا می‌توان ضمانت اجرای لازم برای سازکار قانونی مورد نظر در نظر گرفت. به‌علاوه، هیئت عالی نظارت می‌تواند در نظر نگرفتن ضمانت اجرا برای مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی نظام را موجب ضعیف شدن قابلیت اجرای سیاست‌های کلی و در نتیجه عدم انطباق آن بداند. در این میان، باید توجه داشت که نوع ضمانت اجرای تخلف از اجرای وظایف، بسته به نوع هنجارها و میزان انحراف از اجرای سیاست‌ها، باید متفاوت و متناسب باشد. به همین دلیل، نظارت قضایی که مربوط به رسیدگی به تخلفات کیفری است نسبت به سایر نظارت‌ها (اداری و اساسی) از ضمانت اجرای قوی‌تری برخوردار است (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۶: ۱۴۷).

### نتیجه‌گیری

احراز شاخص‌هایی که فرایند احراز انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌ها را تسهیل کند می‌تواند به افزایش اتقان نظارت بر مصوبات مجلس و همچنین پیش‌بینی‌پذیری نواقص و اشکالات توسط مقام قانون‌گذار کمک کند. در این مقاله، برخی از این شاخص‌ها احصا و تبیین شد. شاخص‌ها در دو دسته اصلی و فرعی بیان شدند. در شاخص‌های اصلی ملاک‌ها و معیارهایی بررسی شدند که برای احراز انطباق یک قانون یا مفادی از آن با حکم سیاستی از حیث همراستایی حکمی و منطقی با هنجار مافوق خود دارد. جامعیت، تفصیل کافی احکام، و تناسب با اولویت‌ها شاخص‌های اصلی معرفی شدند. در بخش شاخص‌های فرعی نیز آن دسته از معیارها بیان شدند که موجب افزایش ضریب اجرا و نفوذ هنجاری می‌شوند و برای انطباق با سیاست‌های کلی وضع شده‌اند؛ مواردی همچون احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها، استناد هنجارها به احکام سیاستی، احراز عدم تعارض در آثار هنجارها، کارایی و اثربخشی سازکارها، ضمانت اجرای لازم و متناسب.

با توجه به آنچه آمد، یکی از شاخص‌هایی که اهمیت بسیار زیادی در نظرات هیئت عالی نظارت دارد جامعیت مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی نظام است. با وجود این، در حوزه‌های دیگر، نظیر شاخص‌های فرعی، کمتر نظری از هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به چشم خورد و بیشتر در این موارد از دکتین حقوقی و استنتاج حقوقی بهره گرفته شد. این مطلب نشان می‌دهد باید هیئت عالی نظارت برای احراز انطباق صرفاً به یک معیار یا چند معیار محدود اکتفا نکند؛ بلکه همه معیارهای مورد نظر را احصا و سپس اظهار نظر کند.

به‌علاوه، این مقاله نشان داد انطباق با سیاست‌های کلی نظام صرفاً یک موضوع شکلی و تشریفاتی نیست تا به موجب درج حکمی از احکام سیاست کلی در قانون انطباق آن با سیاست کلی تأمین شود؛ بلکه در سطح اول باید هنجارهای حقوقی مندرج در مصوبات مجلس توسعه‌دهنده حکم سیاست کلی باشند و در مرحله دوم در یک نظام اولویت‌بندی‌شده و انسجام‌هنجاری دیده شوند. این موضوعی است که با توجه به مطالب این مقاله کمتر در مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی به چشم می‌خورد. مرحله سوم، که سطح بالاتری از انطباق را شامل می‌شود و نشان می‌دهد انطباق با سیاست‌های کلی صرفاً موضوعی متنی نیست، بلکه تا حدی فرامتنی است، مربوط به اقدامات لازم برای صیانت از هنجارهایی است که با هدف اجرای سیاست کلی در مصوبات وضع شده است. چون عدم صیانت از این هنجارها مساوی است با کاهش ضریب اجرای سیاست و عدم اجرای سیاست نیز انطباق را محقق نخواهد کرد. بنابراین، پژوهش حاضر نگاهی چندسطحی به مقوله انطباق با سیاست‌های کلی دارد. اما این نگاه نباید به گونه‌ای باشد که مقام ناظر اختیار قانون‌گذاری برای اجرای سیاست کلی را با محدودیت جدی مواجه کند؛ بلکه باید با ارائه پیشنهادها لازم و تذکرات به موقع انطباق حداکثری در مصوبه مجلس ایجاد کند.

## یادداشت‌ها

۱. به موجب حکم جزء «۱ - ۴» پیوست حکم رهبری برای تعیین اعضای جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرر شد: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای هیئت عالی نظارت است.» (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۶۱).



۲. ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام- رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه یادشده را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.

۳. ← بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با دانشجویان قزوین، مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۶.

۴. ← نامه آیت‌الله محمدی گلپایگانی خطاب به ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ ابلاغ نظر رهبر انقلاب درباره متن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، برگرفته از سایت دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله العظمی خامنه‌ای:

<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=37898>

۵. ماده ۸ وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها، و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذی‌ربط ...

۶. برای بررسی بیشتر در این زمینه و رجوع به پژوهش‌های بنیادی تر ←

• طحان‌نظیف، هادی (۱۴۰۱)، شرح مبسوط بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

• اسماعیلی، محسن؛ هادی طحان‌نظیف (۱۳۹۱)، «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۷۳ - ۹۴.

۷. منبع: پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام: <https://b2n.ir/829206>

۸. در این متن پس از این به جهت اختصار از عبارت لایحه یا قانون برنامه ششم توسعه نام برده می‌شود.

۹. اصل ۹۱: به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود ...

۱۰. ۱۰. حمایت همه‌جانبه از حقوق ایرانیان خارج از کشور و جلب مشارکت آن‌ها در توسعه و پیشرفت کشور.

۱۱. ماده واحده- محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی) به مساحت ۸۶۰۹ هکتار بر طبق نقشه پیوست که به تصویب هیئت وزیران رسیده است تعیین می‌شود. تبصره- به دولت اجازه داده می‌شود، علاوه بر محدوده یادشده، حداکثر به میزان دو هکتار مطابق نقشه پیوست اضافه نماید.

## منابع

### الف) کتب و مقالات

- استوارسنگری، ک. و امامی، م. (۱۳۸۶). *حقوق اداری؛ شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲*. تهران: میزان.
- اسماعیلی، م. و طحان‌نظیف، ه. (۱۳۹۱). «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران». *حقوق اسلامی*. ۷۳ - ۹۴.
- حاجی‌علی‌خمسه، م. (۱۳۹۷). *الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. رساله مقطع دکتری حقوق عمومی. دانشکده حقوق دانشگاه تهران.
- حاجی‌علی‌خمسه، م. و موسی‌زاده، ا. (۱۳۹۷). «تأملی بر لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام». *دانش حقوق عمومی* (۱۹).
- خامنه‌ای، سیدمحمد (۱۳۶۹). «اصل چهارم قانون اساسی». *مجله کانون وکلا*. (۱۵۲ و ۱۵۳)، ۴۲ - ۷.
- دانش‌پژوه، م. (۱۳۹۱). *شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی، و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق، و دین)*. تهران: جنگل. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۱). *شرح مبسوط بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی*. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- عمیدزنجانی، ع. ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۳۹۰). «سیاست‌های کلی نظام در گفت‌وگو با آیت‌الله عباس‌علی عمیدزنجانی». *کیهان فرهنگی*. (۲۹۹)، ۱۴ - ۱۷.
- کعبی، ع. و فتاحی‌زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران». *دانش حقوق عمومی*. (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.
- گودرزی، ا. (۱۳۹۴). *ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، رشته حقوق عمومی. دانشگاه قم.



موسی‌زاده، ا. (۱۳۸۷). «تأملی در مفهوم، ماهیت، و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». *فقه و حقوق*، ۱۵۱-۱۷۸.

نیکنهاد، ح. و زابولی‌زواره، ف. (۱۳۹۸). «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام». *راهبرد حقوقی* (۳)، ۱۰۵-۱۲۶.

هادی‌پور، م. ع. (۱۳۹۸). «دلالت‌های نظریات عدم مغایرت و مطابقت در فقه دولت اسلامی». *فرهنگ پژوهش* (۴۰)، ۱۹۱-۲۱۷.

### ب) قوانین و مقررات

آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲.

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران»، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مصوب ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰). مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.

قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲.

قانون نحوه پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵.

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۹۲.

### References

Amid Zanjani, A. A., Tahan Nazif, H. (2011). "The General Policies of the Regime in a Conversation with Ayatollah Abbas Ali Amid Zanjani". *Cultural Universe*. (299-300), 14-17.

- Daneshpajoo, M. (2012). *Identifier of Law (Knowledge of Law, Legal Rules and the Relationship of Law with Justice. Ethics and Religion)*. Tehran: Jungle. Qom: Hoza and University Research Institute. first edition.
- Emami, M. , Ostvarsangri, K. (2009). *Administrative Law*. Volume 1. 7th Edition. Tehran: Mizan.
- Esmaceli, M., Tahan Nazif, H. (2012). *Relation of the General Policies of the System with the Privileged Commandments of the Islamic Ruler in the Constitution of Iran*. Islamic Law Research Journal.
- Gudarzi, A. (2015). *guaranteeing the implementation of the general policies of the system in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran*. Master's thesis in the field of public law. University of Qom.
- Hadipoor, M. A. (2020). Implications of theories of non-contradiction and conformity in the jurisprudence of the Islamic state, *Farhange Pazhuhesh*. 12 (40), 191-217.
- Haji Ali Khamseh, M. (2018). *The ideal pattern for the legal regime of regimes general policies in constitutinal law of Islamic republic of iran: analysing and proposing*. doctoral dissertation in public law. Faculty of Law. University of Tehran.
- Kabi, A., Fattahi Zafarghandi, A. (2016). 'General Policies of the System; The Strategy of Promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran'. *Public Law Knowledge Quarterly*. 5(15), 99-122.
- Khamenei, S. M. (1989). "The Fourth Principle of the Constitution". *Lawyers Association Magazine*. (152 -153), 7-42.
- Mousazade, E., Haj Ali Khamse, M. (2018). 'A Reflection on the Necessity of "Compliance" or "Non-Contradiction" of the Statutes with the General Policies of the System'. *Public Law Knowledge Quarterly*. 7(19), 73-86.
- Musa zadeh, E. (2008). "Some Reflection on the Concept, Nature, and Legal Status of General Policies of the Regime". *Islamic Law*, 5(17), 151-178.
- Nikonhad, Hamed and Zaboli Zavareh, Fatemeh. (2019). "Possibilities assessment of parliament's insistence on approvals that contradict or are inconsistent with the general policies of the regime based on the expediency of the regime", *Legal Strategy Magazine*, (3), 105-126.
- Tahannazif, H. (2022). *detailed description of Article 110 of the Constitution*. Tehran: Guardian Council Research Institute. first edition.



## امکان‌سنجی مطالبه خسارت تأخیر تأدیه از دیون نهادها و مؤسسات دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی

محمد سهرابی<sup>۱</sup> ID، محمدجواد حسینی<sup>۲</sup> \* ID، ولی‌الله حیدرنژاد ID

۱. کارشناسی ارشد فقه و حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تویسرکان، همدان، ایران

۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، حقوق دادرسی اداری دانشگاه

پیام نور، تهران، ایران

۳. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۱۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۰۳

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2023.1703.1559](https://doi.org/10.22034/qjplk.2023.1703.1559)

### چکیده

پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از جانب دولت به شهروندان در بسیاری از نظام‌های حقوقی پذیرفته شده و هرگاه از ناحیه فعل یا ترک فعل دولت خسارتی به شهروندان وارد شود دولت مکلف به جبران خسارت است. اما در نظام حقوقی ایران این امر با چالش‌ها و نادیده‌انگاری‌های فراوانی روبه‌روست و مطالبه خسارت و دریافت آن از دولت جایگاه مناسبی در سیستم قضایی و اداری کشور ندارد و قوانین و آرای صادره از برخی مراجع در سنوات اخیر بر عدم تحقق آن صحنه گذاشته است. در سنوات گذشته عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه به علت پایین بودن نرخ تورم اهمیت چندانی نداشته است. اما تحولات اقتصادی دهه اخیر و افزایش بی‌سابقه تورم و جهش چشمگیر قیمت‌ها بر اهمیت موضوع افزوده و اگر همچنان روال سابق ملاک کار باشد شهروندان با خسارات فراوانی مواجه خواهند شد. در این نوشتار، به شیوه توصیفی-تحلیلی و تدقیق در اصول مسلم حقوقی - مانند اصل تساوی اشخاص در برابر قانون، اصل انصاف، اصل عدم تبعیض، اصل لزوم جبران خسارت - به نقد رویه قضایی موجود و عدم پرداخت این خسارت از جانب دولت پرداخته شده و این عدم پرداخت به منزله عدم رعایت حقوق بنیادین شهروندان مورد کنکاش قرار گرفته است. **کلیدواژگان:** تساوی در برابر قانون، حقوق شهروندی، خسارت تأخیر تأدیه، دولت، عدم تبعیض، لزوم جبران خسارت.

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، حقوق دادرسی اداری دانشگاه پیام نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: [hosseini.publiclaw69@gmail.com](mailto:hosseini.publiclaw69@gmail.com)



## مقدمه

التزام به جبران خسارت ناشی از فعل یا ترک فعل دیگری با قصد و نیت اضرار به غیر یا بدون وجود هر گونه سوءنیت امری پذیرفته شده در نظام‌های حقوقی معاصر است و به هر حال خسارات وارده نباید بدون جبران باقی بماند. با پیشرفت جوامع و گسترده‌تر شدن دولت‌ها و روابط آنان با شهروندان، وقوع خسارت دیگر محدود به عملکرد شهروندان در برابر یک‌دیگر باقی نماند و باب حدوث خسارت از جانب دولت به شهروندان نیز گشوده شد و با افزایش مداخله دولت در اداره امور عمومی و گسترش کارویژه‌های آن و به دست گرفتن اداره جامعه در وجوه مختلف امکان ورود خسارت از ناحیه دولت به شهروندان گسترش یافت. از این منظر بسیاری از قوانین و مقررات برای حمایت از حقوق شهروندان و جلوگیری از یکه‌تازی دولت و نهادهای زیرمجموعه آن به حمایت هر چه بیشتر از حقوق مردم پرداختند و سخن از مسئولیت دولت در قبال اعمال خویش به میان آمد و اصل مسئولیت دولت، به منزله یک اصل مهم و قابل قبول، در بسیاری از نظام‌های حقوقی پذیرفته و در برخی اسناد حقوق بشری و بین‌المللی بر آن تأکید شد. در نظام حقوقی ایران نیز این مهم با تصویب قانون مسئولیت مدنی مورد پذیرش قرار گرفته و بر اساس آن مسئولیت دولت و کارکنانش در قبال اعمال زیان‌بار خود با جلوه‌ای خاص پذیرفته شده است. اما آنچه کمتر به آن توجه شده نحوه پرداخت و جبران خسارت است و این موضوع زمانی اهمیت بیشتر می‌یابد که جبران خسارت از سوی دولت مدت زمان زیادی می‌طلبد و چندین سال از زمان ورود خسارت تا زمان جبران آن می‌گذرد؛ به‌ویژه زمانی که جبران خسارت به صورت پرداخت نقدی است. زیرا نوسانات شدید اقتصادی چند سال اخیر منجر به کاهش ارزش ریالی پول کشور شده و وقفه طولانی در پرداخت خسارت نمی‌تواند همه خسارات وارده به اشخاص را جبران کند.

اخیراً در برخی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران تمهیداتی برای جبران خسارات وارده بر شهروندان از ناحیه دولت در نظر گرفته شده است. مثلاً در قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در بخش نظام پولی و بانکی و تأمین منابع مالی و در تبصره ماده ۱۰ راهکارهایی برای پرداخت خسارت تأخیر تأدیه بیان شده است؛<sup>۱</sup> اما این ماده و تبصره آن جبران‌کننده کامل خسارات وارده بر اشخاص در برابر دولت نیست. زیرا اولاً پرداخت این‌گونه خسارات بر اساس تبصره این ماده از زمان تصویب قانون

برنامه ششم توسعه قابل اجراست؛ اما همان‌طور که می‌دانیم دولت بدهی‌های فراوانی به اشخاص دارد که مربوط به قبل از تصویب این قانون است و اگر به این تبصره اکتفا شود جبران خسارت تأخیر تأدیه بدهی‌های قبلی دولت بلا تکلیف می‌ماند. ثانیاً ذیل تبصره به گونه‌ای نگاشته شده که گویی باید حتماً در بندی از قراردادهای منعقد شده میان دولت و اشخاص التزام دولت به پرداخت سود قید شده باشد و بدین ترتیب در مواردی که این بند قید نشده الزامی به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از جانب دولت نیست. ثالثاً میزان سودی که قانون‌گذار برای پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در نظر گرفته جالب است؛ زیرا سودی معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام شده توسط بانک مرکزی قابل پرداخت است. حال، اگر میزان قرارداد منعقد دولت با اشخاص مبالغ بالایی باشد و میزان خسارت تأخیر تأدیه آن بالاتر از میزان نرخ سود اعلامی بانک مرکزی باشد، وضعیت مزاد بر میزان اعلامی چه می‌شود؟ آیا اشخاص حق برخورداری از مزاد آن را ندارند؟ اشکالات وارده بر این ماده قانونی و تبصره آن سبب می‌شود بسیاری از خسارات وارده بر اشخاص با شرایط مقرر شده بدون جبران باقی بماند یا در خوش‌بینانه‌ترین حالت بخشی از آن‌ها جبران شود. از زاویه‌ای دیگر، عدم پرداخت به‌موقع سبب وقوع خسارت و نادیده‌انگاری حقوق شهروندان می‌شود که نیازمند تغییر رویکرد و رویه مراجع قضایی ایران است. از این منظر پرسش‌های اصلی این نوشتار بدین قرار است: آیا امکان پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در حقوق موضوعه ایران وجود دارد؟ سازکارهای قانونی التزام دولت به جبران خسارت تأخیر تأدیه ناشی از اعمال خود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران کدام‌اند؟ التزام مراجع قضایی به محکوم کردن پرداخت خسارت تأخیر تأدیه به نفع شهروندان به چه میزان است؟ پرداخت یا عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه با حقوق مکتسب مردم و حقوق شهروندی چه ارتباطی دارد؟ این نوشتار به شیوه توصیفی-تحلیلی و انتقادی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای در پی پیدایی پاسخ برای پرسش‌های مطروحه است. در مورد پیشینه بحث باید اذعان کرد مباحث کارشده درباره خسارت تأخیر تأدیه بیشتر به جنبه‌های فقهی پرداخته‌اند. مانند حرام یا حلال بودن دریافت خسارت تأخیر تأدیه، شباهت و تفاوت‌های آن با ربا، الزام یا عدم الزام به تأدیه آن توسط اشخاص، و موازینی از این قبیل. و بیشتر از منظر روابط خصوصی اشخاص به این مسئله نگاه شده و کمتر به مباحث الزام یا عدم الزام پرداخت آن از جانب دولت و تأثیری که در حقوق مکتسب افراد

دارد پرداخته شده است. از این منظر در این نوشتار سعی شده از منظر حقوق عمومی و موازین حقوق بشری، حقوق شهروندی، و فقه سیاسی موضوع مورد واکاوی بیشتر قرار گیرد.

### ۱. دولت و مسئولیت جبران خسارت

قدرت در دولت همزاد پیدایش دولت است و از زمان شکل‌گیری دولت‌های ابتدایی و اولیه داشتن توانایی تحت فرمان درآوردن دیگران و به اطاعت واداشتن مردمان قرین پدیده دولت بوده است و وجود آن بدون قدرت متصور نیست. هر چه قدرت دولت گسترش یابد به تبع آن دامنه اختیارات آن نیز گسترده‌تر و امکان سرکشی آن نیز بیشتر می‌شود. چون کسی را یارای هم‌وردی با او نیست. از همین منظر، با شکل‌گیری دولت‌ها، حاکمان در پی افزایش قدرت خویش و تسلط یافتن بر جان و مال زیردستان بوده‌اند. این وضعیت مردمان عادی جامعه و اندیشمندان و فلاسفه را مجبور به واکنش در برابر زیاده‌خواهی‌های دولت کرده و در اعصار گوناگون به طرق مختلف در برابر حکومت‌ها ایستاده‌اند تا از حقوق خویش دفاع کنند و سد راه ترک‌تازی حاکمان شوند. در این میانه اندیشمندان با ارائه نظریاتی مانند تقسیم و تفکیک قوا، حاکمیت قانون، نظارت سیاسی و قضایی بر دولت، دولت قانونمند، مسئولیت دولت، حقوق شهروندی، دموکراسی، و ... سعی در ایجاد مانع و محدود کردن قدرت دولت کرده‌اند و «ابزارهای حقوق اساسی ساخته و پرداخته شده‌اند تا مراقب دولت باشند و مقامات عمومی را کنترل و اقتدار آن‌ها را مهار نمایند» (هداوند، ۱۳۹۶: ۴۷۴). چون حقوق اساسی از لحاظ موضوعی بیشترین ارتباط را با دولت دارد و «محوری‌ترین موضوع حقوق اساسی تعدیل قدرت عمومی است» (امامی و موسوی، ۱۳۹۱: ۳۰). در دوران معاصر، به دلیل گسترده‌تر شدن دولت، نظارت بر آن مورد تدقیق و توجه بسیار قرار گرفته؛ اما برای اجرای هر چه بهتر و بیشتر این نظارت نیاز به ایجاد ضمانت اجراهای محکم و متقن است.

ملت ایران بر اساس اعتقاد دیرینه به حکومت حق و عدل قرآن به حکومت جمهوری اسلامی رأی مثبت دادند<sup>۱</sup> و برای دستیابی به عدالت و همچنین اجرای موازین اسلامی در جامعه به سمت تشکیل حکومت اسلامی شتافتند. چون «حکومت از دیدگاه اسلام برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست»<sup>۲</sup>. بر این مبنا از همان ابتدای تشکیل حکومت اسلامی و آغاز تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نگاه اعضای مجلس مؤسسان قانون اساسی جدید مبتنی بر ایجاد محدودیت‌های قانونی برای جلوگیری از

خودسری‌های دولت بوده و به همین منظور با تعبیه راهکارهایی در قانون اساسی تلاش کرده‌اند مانع حاکمان شوند. در اصل ۲ قانون اساسی یکی از پایه‌های ایمانی نظام نفی هر گونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری و قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی بیان شده و یکی از راه‌های تحقق آن در اصل ۱۷۳ متبلور شده است که امکان تظلم‌خواهی علیه دولت و نهادهای حکومتی را در دیوان عدالت اداری می‌دهد. اصل ۱۷۱ نیز بیان داشته هرگاه در اثر تفسیر یا اشتباه قاضی در موضوع یا در حکم یا در تطبیق حکم بر مورد خاص ضرر مادی یا معنوی متوجه کسی شود، در صورت تقصیر، مقصر طبق موازین اسلامی ضامن است و در غیر این صورت خسارت به وسیله دولت جبران می‌شود و در هر حال از متهم اعاده حیثیت می‌شود. این اصول قانون اساسی راه نظارت بر عملکرد دولت و نظارت و مطالبه خسارت از آن را گشوده است.

### ۱-۱. خسارت تأخیر تأدیه و حقوق شهروندی

خط گسست حکومت مردمی از حکومت استبدادی رعایت حقوق بنیادین و حقوق شهروندان در وجوه مختلف است که سبب تمایز این رژیم‌های سیاسی از یک‌دیگر می‌شود. هرچه حکومت همت بیشتری برای رعایت حقوق شهروندان و احترام به حقوق مکتسب ایشان بگذارد به تحقیق موازین حقوق‌بشری در آن جامعه بیشتر مورد احترام خواهند بود. دولت‌های امروزی برخلاف ادوار گذشته محدود به رعایت حقوق شهروندانند و دیگر مانند سنوات گذشته دارای ید مطلق در اداره امور جامعه نیستند و باید بر اساس قانون و موازین حقوق بشری به اداره جامعه بپردازند. از این منظر رعایت حقوق شهروندان از جمله مواردی است که تضمین‌کننده بقای حکومت‌ها تلقی می‌شود و در بسیاری از اعلامیه‌های حقوق بشری و قوانین اساسی بر آن تأکید شده است. در همه جوامع معاصر پذیرفته شده که هنگام ورود خسارت از جانب دولت این دولت است که باید به بهترین شکل ممکن به جبران خسارت زیان‌دیده بپردازد و خسارت تأخیر تأدیه نیز شامل آن می‌شود. این پرداخت خسارت ارتباط مستقیمی با حقوق شهروندی افراد دارد. مهم‌ترین وجوه حقوق شهروندی و موازین حقوق بشری که دولت را علاوه بر جبران خسارت ملزم به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه می‌کند به قرار ذیل است:

### ۱-۲. اصل تساوی در برابر قانون<sup>۴</sup>

تساوی افراد در برابر قانون و برابری ایشان با یکدیگر یکی از بن‌مایه‌های مهم حقوق بشر معاصر است و همهٔ افراد، جدا از ویژگی‌های ذاتی و ظاهری در برابر قانون، مساوی و دارای حقوق یکسان هستند. دولت در مقام یک شخص حقوقی و عالی‌ترین شخص حقوقی یک نظام سیاسی از این اصل مستثنی نیست و عدالت حکم می‌کند قانون در مورد این شخص حقوقی نیز همانند سایر اشخاص رعایت شود. هرچند به‌زعم عده‌ای دولت به سبب داشتن اقتدار و حاکمیت باید از چنان قدرتی برخوردار باشد که بتواند برای پیشبرد امور خود اعمال اقتدار کند، باید گفت اعمال اقتدار هیچ منافاتی با پرداخت خسارت یا خسارت تأخیر تأدیه به طرف مقابل ندارد. در نتیجه نمی‌توان صرفاً به اقتدار دولت برای ارائهٔ خدمات عمومی یا برقراری نظم عمومی استناد کرد و از این طریق به پایمال کردن حقوق شهروندان پرداخت. اگر دولت به سبب برقراری نظم عمومی یا ارائهٔ خدمات عمومی یا در قراردادهایی که برای اعمال تصدی‌گری خود دارد ضرری به شهروندان وارد کند اصل تساوی افراد در برابر قانون ایجاب می‌کند محاکم قضایی دولت را همانند سایر افراد در برابر قانون مساوی بدانند و او را ملزم به جبران خسارت به صورت کامل و به بهای عادلانه و به نرخ روز کنند. همان‌گونه که سایر اشخاص ملزم به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه هستند دولت نیز باید ملزم به پرداخت آن باشد.

### ۳-۱. اصل عدم تبعیض<sup>۵</sup>

یکی از اصول مسلم حقوقی که در بسیاری از اسناد حقوق بشری و قوانین اساسی به آن اشاره شده اصل عدم تبعیض است. یکی از اصول اساسی ارائهٔ خدمت توسط دولت نیز همین اصل است و باید همهٔ شهروندان در برابر دریافت خدمات دولت دارای برابری و حقوق یکسان باشند و میان آنان تبعیضی در کار نباشد. قانون اساسی در بند ۹ اصل ۳ یکی از وظایف دولت اسلامی را رفع تبعیض ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همهٔ شهروندان می‌داند. از این زاویه در جبران خسارت در رابطهٔ میان دولت و شهروندان نباید تبعیضی در مراجع قضایی برای دولت در نظر گرفته شود. چون دولت نیز همانند سایر اشخاص ملزم به جبران خسارات اعمال خود است و اگر تبعیضی بخواهد در نظر گرفته شود اتفاقاً باید برای شهروندان در نظر گرفته شود (تبعیض مثبت). چون در برابر دولت پر قدرت و ثروتمند و دارای امکانات قرار گرفته‌اند و امکان پایمال شدن حقوق آنان بیشتر است.



#### ۱-۴. اصل انصاف و عدالت<sup>۶</sup>

انصاف یکی از اصول مهم حقوقی است و همواره قرین و همنشین عدالت بوده و هست. اصل انصاف حکم می‌کند هیچ خسارتی بدون جبران باقی نماند و هر شخصی که به دیگری خسارتی وارد می‌کند مکلف به جبران آن به صورت کامل است تا حقوق از دست‌رفته فرد زیان‌دیده ترمیم شود. در حقوق اداری ایران، اصول انصاف و عدالت کمتر مورد توجه مراجع قضایی قرار گرفته است و در مباحث مربوط به جبران خسارات دولتی و مسئولیت مدنی دولت نیز این امر غالباً نادیده گرفته می‌شود. با نگاهی به قانون مسئولیت مدنی می‌توان ملاحظه کرد که این قانون اعمال دولت را به دو دسته اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری تقسیم کرده و اشعار داشته اگر دولت جهت اعمال حاکمیتی مرتکب وقوع خسارتی به افراد شود این خسارت قابل مطالبه نیست.<sup>۷</sup> با نگاهی به دامنه عملکرد دولت و همچنین صدر ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۸</sup> می‌توان مشاهده کرد که بسیاری از اعمالی که دولت انجام می‌دهد جزء اعمال حاکمیتی است و بدین ترتیب دامنه اعمال تصدی‌گری دولت بسیار محدود است و از محدوده مطالبه خسارت شهروندان خارج است. به تحقیق، این امر دور از انصاف و عدالت است. چون بسیاری از اعمال دولت قابلیت شکایت و مطالبه خسارت نخواهند داشت.

#### ۱-۵. اصل تساوی در تحمل هزینه‌های عمومی<sup>۹</sup>

یکی از اصول مهم و پذیرفته‌شده در حقوق عمومی معاصر اصل تساوی در تحمل هزینه‌های عمومی است؛ با این توضیح که میان شهروندان در تحمل هزینه‌های عمومی نباید رجحان و برتری وجود داشته باشد و همان‌گونه که منافع عمومی باید به صورت مساوی میان شهروندان تقسیم شود ضرر و زیان‌های وارده بر ایشان نیز باید برای همه مساوی باشد و این دیدگاه ریشه در مکاتب مبتنی بر عدالت اجتماعی دارد. باید در نظر داشت در حال حاضر در مورد دولت و سازمان‌های عمومی ضرر و زیان‌های وارده از ناحیه شهروندان به صورت به‌روز محاسبه و دریافت می‌شود و اگر خسارتی از ناحیه مردم به سازمانی دولتی وارد شود مبنای پرداخت زمان جبران خسارت است نه زمان وقوع آن. همچنین بسیاری از دریافت‌های دولت نیز بر همین اساس است. در نتیجه زمانی که دولت ملزم به پرداخت خسارت است باید به نرخ روز این خسارت را پرداخت کند و هم دولت هم سایر شهروندان در تحمل هزینه‌های عمومی برابر باشند.

## ۲. دولت، خسارت تأخیر تأدیه و نوسانات اقتصادی

تورم و نوسانات اقتصادی شدید دهه اخیر ایران، که بسیاری از مراجع رسمی مانند بانک مرکزی نیز به آن اذعان کرده‌اند، سبب شده کالاها نسبت به سنوات اخیر افزایش چشمگیری داشته باشد و افزایش قیمت‌ها به صورت روزانه بر کالا و خدمات تحمیل شود و این امر ضرورت به‌روزرسانی مبلغ تعیین شده برای جبران خسارت (تأخیر تأدیه) را لاجرم می‌سازد. تأخیر تأدیه «مالی است که بابت ضرر وارده در نتیجه تأخیر در ادای دین از طرف مدیون به داین داده می‌شود. خسارت تأخیر تأدیه در مواردی که مورد تعهد تأدیه وجه نقد است در واقع جبران نقص ارزش پول است که در نتیجه تورم محقق می‌شود.» (پنج‌تنی، ۱۳۹۰: ۱۹).

دیوان عالی کشور در سال ۱۳۴۸ اقدام به صدور رأی وحدت رویه‌ای کرد که بر اساس آن در پرداخت حقوق کارکنان دولت نمی‌توان خسارت تأخیر تأدیه از دولت گرفت<sup>۱</sup> که امروزه برخی از مراجع قضایی از آن وحدت ملاک می‌گیرند و هنوز به آن استناد می‌کنند و از صدور رأی مبنی بر محکومیت دولت به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه خودداری می‌ورزند. این وحدت ملاک نامعقول است. چون رأی یادشده در برهه‌ای از زمان انشا شده که شاخص تورم کمتر از سه درصد بوده و در واقع قابل توجه نبوده و پول رایج کشور دارای ارزش تقریباً یکسان در سال‌های متمادی بوده است. علاوه بر این با مذاقه در متن رأی یادشده مشاهده می‌شود که هیچ‌گونه استدلالی برای تمایز میان اشخاص حقیقی و دولت به عنوان شخص حقوقی ارائه نشده است. با این تفاسیر، میزان پرداختی دولت به شهروندان یا کارکنان خود در صورت وقوع خسارت مبلغ قابل توجهی نیست و اختلاف ارزش ریالی پول پرداختی طی یکی دو سال منتهی به پرداخت خسارت تغییر چندانی نداشته است. اما در شرایط فعلی اقتصادی، که میزان تورم بالاست و نوسان قیمت در همه زمینه‌ها وجود دارد و بسامد تغییرات ریالی ارزش کالا و خدمات دارای جهش‌های فراوان است، نمی‌توان میزان خسارت تأخیر تأدیه در پرداخت‌های طولانی‌مدت دولت را نادیده انگاشت. همچنین باید در نظر داشت که رأی وحدت رویه یادشده با تصویب قانون جدید آیین دادرسی مدنی مصوب سال ۱۳۷۹ نسخ شده است. چون این قانون امکان دریافت خسارت تأخیر تأدیه را به صورت مطلق پذیرفته و فرقی بین شخص حقیقی و حقوقی، چه شخص حقوقی خصوصی و چه شخص حقوقی عمومی، قائل نشده است. از طرف دیگر، در این قانون دولت به هیچ

وجه مستثنی نشده است. چون اگر قرار بود دولت از شمول این ماده قانونی خارج شود و از هر گونه پرداخت مبرا باشد حتماً قانون‌گذار آن را مطرح می‌کرد. چون هر گونه استثنا نیاز به بیان صریح قانون‌گذار دارد. همچنین، با مذاقه در متن رأی وحدت رویه یادشده مبرهن است که دامنه شمول آن مختص همان دوره و بودجه مصوب دولت در همان زمان است و تسری آن به دوران معاصر و گرفتن وحدت ملاک برای سایر دیون دولت به هیچ وجه معقول و منطقی نیست.

همان‌طور که می‌دانیم دستمزد پیمانکاران در اکثر قراردادهای اداری که با دولت منعقد می‌شود، به‌ویژه قراردادهای عمرانی شهرداری‌ها، بعد از چندین ماه به آن‌ها پرداخت می‌شود. حال اگر مبلغ قرارداد یک میلیارد تومان در سال ۱۳۹۸ باشد و دو سال بعد دولت آن را پرداخت کند (با فرض تسویه کامل به صورت نقدی) آیا ارزش یک میلیارد تومان سال ۱۳۹۸ با یک میلیارد تومان سال ۱۴۰۰ برابر است؟ هرچند در قانون آیین دادرسی مدنی خسارت تأخیر تأدیه به دین و از نوع وجه رایج تعلق می‌گیرد، نمی‌توان واقعیت‌های اقتصادی جامعه ایران را دور از ذهن داشت. در مثال یادشده که پس از چندین ماه دستمزد پیمانکار پرداخت می‌شود مسلماً پیمانکار در پرداخت حقوق کارگران و تهیه ابزار و لوازم کار، بیمه، و ... با دشواری‌های فراوانی روبه‌رو می‌شود. از همین منظر غالباً شاهد آن هستیم که پیمانکار، برای جبران این‌گونه خسارات، مبالغی بسیار بالاتر از مبلغ واقعی به دولت اعلام می‌کند. چون می‌داند دستمزد وی پس از چندین ماه یا چند سال پرداخت می‌شود و این امر خود سبب ایجاد تورم و شکل‌گیری قیمت‌های نجومی برای معاملات دولتی و عدم شفافیت مالی و در نهایت فساد اداری می‌شود. این در حالی است که در سال‌های اخیر تأکید فراوانی بر حمایت هر چه بیشتر از تولید داخلی و بخش خصوصی و پیمانکاران و تولیدکنندگان جزء شده است تا جایی که مقام معظم رهبری سال ۱۴۰۰ را سال «تولید، پشتیبانی‌ها، و مانع‌زدایی‌ها» نام گذارده‌اند تا از این طریق عزمی همگانی برای تسهیل فعالیت واحدهای تولیدی و صنعتی صورت پذیرد. اما اگر بنا باشد این مؤسسات و شرکت‌ها با دولت همکاری کنند، علاوه بر اینکه تسهیلاتی دریافت نمی‌کنند، باید هزینه‌های کار را از جیب خود پرداخت و چند ماه یا چند سال بعد معادل آن را دریافت کنند و اگر در این راه آسیب و خسارتی نیز به ایشان وارد شود، بر اساس قیمت زمان حادثه، خسارت دریافت کنند. مسلماً این امور بسیاری از مراکز مهم

صنعتی و تولیدی و پیمانکاران را از همکاری با دولت و نهادهای زیرمجموعه آن دلسرد می‌کند و سبب می‌شود ارتباط کاری دولت با عده‌ای معدود و محدود صورت پذیرد که این امر نیز سبب انحصار و شکل‌گیری بسیاری از روابط و در نهایت فساد اداری است. اگر پرداخت خسارت دولت به‌روز باشد و فوراً پس از حکم مراجع قضایی پرداخت خسارت صورت پذیرد نیازی به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه نیست. اما در برخی از مراجع دیده می‌شود که از زمان ثبت شکایت فرد تا زمان اجرای حکم و پرداخت از جانب دولت بعضاً چند سال زمان سپری می‌شود که مسلماً ارزش ریالی پول کشور با سال اول قابل مقایسه نیست. این امر از بدیهیات اقتصاد زمان حال ایران است و قانون‌گذار نیز در قانون جدید آیین دادرسی مدنی (۱۳۷۹) با در نظر گرفتن نابسامانی‌های اقتصادی «با تغییر مبنا و نگاهی وارونه نسبت به گذشته مبنای محاسبه خسارت تأخیر تأدیه پول را در وجود تورم اقتصادی و گاه قدرت خرید پول قرار داده است» (ابهری و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۰).

از طرف دیگر، یکی از شروط درج‌شده در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی داشتن تمکن مالی مدیون و عدم پرداخت آن است. همان‌طور که می‌دانیم دولت به دلیل در اختیار داشتن بودجه عمومی و اخذ مالیات و اعمال تصدی‌گری و تجاری که انجام می‌دهد از درآمد کافی برخوردار است و می‌تواند بدهی افراد را در همان موقع تسویه کند. اما به دلیل بوروکراسی اداری و همچنین استدلال‌های ناصوابی که وجود دارد اقدام به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه نمی‌کند. حتی اگر بپذیریم که دولت توان کافی برای پرداخت در موعد مقرر ندارد، می‌تواند در بودجه سال بعد مبلغی را برای خسارات وارده به شهروندان و مؤسسات خصوصی و پیمانکاران در نظر بگیرد و از این طریق مبلغ مورد نظر را پرداخت کند. علاوه بر قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی برخی از دیگر قوانین و مقررات به صورت ضمنی وقوع خسارات ناشی از نوسانات اقتصادی را مدنظر داشته‌اند. مثلاً در قانون برنامه پنجم توسعه به نوعی خسارات ناشی از نوسانات ارزی پذیرفته شده است. چون قانون‌گذار شرکت بیمه ایران را موظف کرده در قبال نوسانات شدید ارزی تمهیداتی در نظر بگیرد.<sup>۱۱</sup>

### ۳. فقه اسلامی و پرداخت خسارت تأخیر تأدیه توسط دولت

یکی از ویژگی‌های بارز فقه شیعه که سبب تمایز آن از سایر فرق اسلامی و همچنین سایر ادیان می‌شود در نظر گرفتن اقتضانات روز است که سبب پویایی و مانایی آن شده و از طرفی

سبب شده در هر برهه‌ای از زمان قابلیت استفاده داشته باشد. از زاویه‌ای دیگر اهمیت مال مسلمان و حرمت آن مکرراً در فقه شیعه مورد توجه علما و فقهای اسلامی بوده که این امر نشئت‌گرفته از سیره نبوی و ائمه معصومین<sup>(ع)</sup> است و در بسیاری از روایات حرمت مال مسلمان مورد تأکید قرار گرفته و هر گونه آسیب و خسران به اموال ایشان دارای مجازات دنیوی (پرداخت خسارت) و اخروی دانسته شده و حتی اگر عمدی در وقوع خسارت وجود نداشته نباشد باز هم بر اساس قاعده فقهی تسبیب فرد مکلف به جبران خسارت است. با نگاهی به سایر احادیث و قواعد فقهی، لزوم جبران کامل خسارت ضروری به نظر می‌رسد. یکی از این موارد قاعده لاضرر است که یکی از قواعد فقهی مهم و بر مبنای حدیث نبوی «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» (الحرالعالمی، بی تا، ج ۶: ۲۶۴) است؛ در اسلام هیچ ضرری پذیرفته نیست و باید جبران خسارت به صورت کامل انجام پذیرد. از این منظر برخی از فقها و مراجع محترم تقلید در استفتائاتی که از ایشان صورت پذیرفته پرداخت تأخیر تأدیه را به خاطر کاهش ارزش پول رایج کشور مجاز دانسته‌اند و «فقها این نکته را پذیرفته‌اند که اگر کسی اسکناس را قرض دهد، سپس از اعتبار ساقط شود، مدیون باید ارزش آن اسکناس قبل از سقوط از اعتبار را بپردازد. این حکم نه تنها بر سقوط کلی و پوچ شدن اسکناس بلکه بر سقوط جزئی نیز حاکم است و مدیون باید ارزش معادل جزء ساقط‌شده را نیز به همراه اصل دین پرداخت نماید.» (مقصودی و داودی، ۱۳۹۴: ۲۶) و «کسانی چون شهید صدر به نوعی توافق بر خسارات مسئولیت خسارت ناشی از کاهش ارزش پول و همچنین جواز پرداخت پول بر اساس ارزش زمان پرداخت را پذیرفته‌اند» (صدر، ۱۴۰۳ ق: ۱۷۴؛ صدر، ۱۳۹۹ ق: ۱۹؛ مقصودی و داودی، ۱۳۹۴: ۲۳). بیشتر فقها معتقدند «در صورت وجود تورم شدید و عدم پرداخت بدهی از سوی مدیون در موعد مقرر پرداخت پولی با همان ارزش اسمی موجب وفای به عهد ایشان نمی‌شود و باید بر اساس وضع حاضر محاسبه و پرداخت گردد» (غریبه، ۱۳۸۷: ۵۰). چون پرداخت خسارت بر مبنای زمان وقوع خسارت با توجه به شرایط ناآباید اقتصادی معاصر سبب ورود ضرر و خسارت به افراد می‌شود. در ادامه به استفتاء صورت‌پذیرفته از جانب کارمند یکی از سازمان‌های دولتی از برخی مراجع محترم اشاره می‌شود. در استفتائی که از مقام معظم رهبری صورت پذیرفته فردی اعلام کرده کارمند سازمان ... است و مطالبات وی شامل حقوق و مزایا از سال ۱۳۹۰ تا کنون پرداخت نشده است

و با گذشت ده سال سازمان به ایشان اعلام کرده که مطالبات نام‌برده بر اساس سال ۱۳۹۰ محاسبه و پرداخت خواهد شد که مبلغ در سال ۱۳۹۰ با سال ۱۴۰۰ تفاوت فاحشی دارد و استفتاء کرده که «آیا از نظر شرع مقدس اسلام سازمان ... مدیون کارمند می‌شود یا خیر؟». در پاسخ معظم له اعلام کرده‌اند: «میزان در این‌گونه امور قوانین و مقررات مربوط است و باید طبق آن عمل شود و اگر قانونی وجود ندارد تنزل ارزش پول باید در نظر گرفته شود».<sup>۱۲</sup> در استفتای دیگری از آیت‌الله علوی گرگانی، معظم له در پاسخ بیان کرده است: «با توجه به کاهش فاحش ارزش پول ملی در طول ده سال باید مصالحه به مبلغ منصفانه روز شود و سازمان ... مدیون خواهد بود».<sup>۱۳</sup> همین استفتا از آیت‌الله مکارم شیرازی نیز شده و معظم له در پاسخ بیان کرده است: «چنانچه در این مدت تورم شدید بوده لازم است بدهی خود را با توجه به نرخ متوسط اجناس مختلف محاسبه و پرداخت کند و غالباً می‌توان نرخ تورم سال‌های مختلف را از بانک مرکزی گرفت».<sup>۱۴</sup> تدقیق در نظرات آیات عظام نشان‌دهنده جواز به‌روزرسانی میزان خسارات پرداختی توسط دولت است.

پس از اظهارات و نظرات گاه متناقض و متفاوت در زمینه خسارت تأخیر تأدیه از جانب برخی از فقها، سرانجام، پرداخت خسارت تأخیر تأدیه در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی پذیرفته شد. هرچند شورای نگهبان «بدواً اخذ هر نوع خسارت تأخیر تأدیه را مغایر شرع و حرام اعلام نمودند، ولی مدتی بعد به دلیل رشد روزافزون نقدینگی و افزایش تورم و خسارتی که با تأخیر متعهد در پرداخت تعهد نقدی خود متوجه متعهد می‌کرد، علی‌الخصوص در امور بانکی، شورای نگهبان را وادار به تجدیدنظر و پذیرش خسارت تأخیر تأدیه نمود» (احمری و ذکائیان، ۱۳۹۱: ۳۱) و ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی «خسارت تأخیر تأدیه را به صورت یک قاعده عمومی معرفی کرده است» (ابهری و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۵) و این ماده اشعار می‌دارد: «در دعاوی‌ای که موضوع آن دین و از نوع وجه رایج بوده و با مطالبه دائن و تمکن مدیون مدیون امتناع از پرداخت نموده، در صورت تغییر فاحش شاخص قیمت سالیانه از زمان سررسید تا هنگام پرداخت و پس از مطالبه طلبکار، دادگاه با رعایت تناسب تغییر شاخص سالیانه که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌گردد محاسبه و مورد حکم قرار خواهد داد؛ مگر اینکه طرفین به نحوه دیگر مصالحه نمایند».

#### ۴. دولت و دریافت خسارت تأخیر تأدیه

در حال حاضر و طبق رویه موجود دولت و نهادهای زیرمجموعه آن در صورت وقوع خسارت از جانب شهروندان به دولت و اموال دولتی یا جریمه برای برخی از تخلفات و ترک فعل‌ها بر مبنای قیمت روز برآورد خسارات یا جریمه می‌کنند. در این زمینه رویه سازمان تأمین اجتماعی را می‌توان مثال زد. اگر فردی بخواهد دوره خدمت سربازی را بر سوابق بیمه خود اضافه کند باید بر اساس میزان حقوق دریافتی زمان پرداخت به سازمان مبلغی را پرداخت کند؛ نه زمانی که خدمت سربازی کرده یا زمانی که تحت شمول بیمه تأمین اجتماعی قرار گرفته است. همچنین کسورات بیمه تأمین اجتماعی برای زمان بازنشستگی نیز به نرخ روز حساب می‌شود نه زمانی که بیمه‌شده از پرداخت امتناع کرده یا کارفرما حق بیمه او را پرداخت نکرده است. امروزه همه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی که به شهروندان وام‌های بانکی پرداخت می‌کنند برای دیرتر پرداخت شدن اقساط بانکی از ناحیه شهروندان جریمه در نظر گرفته‌اند که غالباً به صورت پلکانی افزایش می‌یابد و فرد علاوه بر پرداخت اقساط باید جریمه دیرکرد آن را نیز پرداخت کند. در موارد دیگر نیز قانون‌گذار لزوم تعدیل مبالغ پرداختی را ضروری تلقی کرده است. در جایی که مهریه زوجه و وجه رایج است زوج را مکلف به پرداخت مهریه بر اساس نرخ روز و شاخص‌های ارائه‌شده توسط بانک مرکزی دانسته است<sup>۱۵</sup> و در صورت مطالبه زوجه زوج باید نرخ جدید مهریه را پرداخت کند نه آنچه در زمان عقد به عنوان مهر مشخص شده بود. در این زمینه هر سال بانک مرکزی «اعداد شاخه سالیانه جهت محاسبه میزان مهریه به وجه رایج و اعداد شاخص ماهیانه جهت محاسبه تأخیر تأدیه» را به قوه قضاییه اعلام می‌کند.<sup>۱۶</sup>

در خصوص اخذ خسارت تأخیر تأدیه از جانب دولت قوانین و مقررات دیگری وجود دارد که قابل تأمل است؛ مثلاً مصوبه هیئت وزیران با عنوان «مهلت و نحوه تقسیط بدهی اشخاص به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و خسارت تأخیر تأدیه»<sup>۱۷</sup> که در آن برای موضوع عنوان مصوبه شرایط زمانی را بیان کرده‌اند و در ماده ۴ آمده «در صورتی که بدهی در پایان مهلت یا اقساط آن در سررسید پرداخت نشود از تاریخ تأخیر در پرداخت صدی دوازده در سال خسارت تأخیر تأدیه صورت خواهد گرفت» و در ماده ۷ آمده در مواردی که برای تقسیط بدهی یا خسارت تأخیر تأدیه طبق مقررات مربوطه تعیین تکلیف شود یا طبق احکام دادگاه‌ها

در مورد خسارت تأخیر تأدیه ترتیبی مشخص شده باشد این مقررات اجرا خواهد شد. سؤالی که به ذهن خطور می‌کند این است که چگونه دولت برای عدم پرداخت به موقع شهروندان آنان را جریمه و مطالبات خود را به نرخ روز و با محاسبه میزان تأخیر تأدیه دریافت می‌کند، اما، همین دولت برای پرداخت مطالبات شهروندان خسارت تأخیر تأدیه را قبول ندارد و از پرداخت آن امتناع می‌کند؟ مگر دارایی و مطالبات دولت ارزشی بالاتر و والاتر از مطالبات و دارایی شهروندان دارد؟

### نتیجه‌گیری

تغییرات اقتصادی و اجتماعی دهه اخیر کشور و بیان قانون‌گذار به صورت مطلق اعم از شخصیت حقیقی یا حقوقی در ماده ۵۲۲ قانون آیین دادرسی مدنی و طرح امکان دریافت خسارت تأخیر تأدیه در این ماده و همچنین رعایت هر چه بیشتر حقوق شهروندی، اصل عدالت و انصاف، اصل عدم تبعیض، اصل لزوم جبران خسارت و برابری شهروندان در تحمل هزینه‌های عمومی ایجاب می‌کند خسارات وارده از ناحیه دولت به شهروندان بر مبنای قیمت روز محاسبه و پرداخت شود. نظر فقهی بسیاری از مراجع تقلید نیز بر همین امر تأکید دارد تا از این طریق به بهترین نحو ممکن خسارات وارده به اشخاص جبران شود. برخی از مراجع قضایی نیز اخیراً به صورت محدود اقدام به صدور آرای مبنی بر محکومیت دولت به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه کرده‌اند که به نوعی صحنه گذاشتن بر لزوم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از جانب دولت و از منظری دیگر متروک بودن رأی وحدت رویه سال ۱۳۴۸ است. اما مهم‌ترین وظیفه در این خصوص بر عهده دیوان عدالت اداری در مقام عالی‌ترین مرجع رسیدگی به شکایات مردم علیه دولت و سازمان‌ها و نهادهای اداری کشور است که می‌تواند آغازکننده این مهم باشد و در آرای خود جبران خسارات وارده بر مبنای شرایط اقتصادی زمان اجرای حکم را ملاک بداند تا شعب دادگاه‌های عمومی به هنگام محاسبه خسارات وارده بر مبنای قیمت عادلانه زمان اجرای حکم اقدام کنند نه زمان وقوع خسارت از ناحیه دولت. در رویه جاری بسیاری از مراجع قضایی به‌ویژه دیوان عدالت اداری به منزله عالی‌ترین مرجع نظارت بر عملکرد دولت و دستگاه‌های دولتی و در مقام مدافع حقوق شهروندان در برابر اداره پرداخت خسارت تأخیر تأدیه به شهروندان جایگاهی ندارد و مکرراً پرداخت این‌گونه خسارات از ناحیه ایشان منتفی دانسته شده است و غالباً تغییرات اقتصادی و نوسانات بازار را



خارج از اراده دولت تصور و شکایاتی که از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران یا برخی از وزارتخانه‌ها، مانند وزارت سمت، شده را رد کرده‌اند. این در حالی است که اگر با دید وسیع‌تری به موضوع بنگریم مبرهن است که تحولات شدید اقتصادی و نوسانات بازار نیز تا حدود بسیاری ناشی از ناتوانی دولت در کنترل بازار و عملکرد ناصحیح در حوزه اقتصاد است و سیاست‌گذاری و تصمیمات ناصواب برخی از دولت‌های دهه اخیر سبب وضع موجود شده و نوسانات اقتصادی شدید را به بار آورده است و اگر از این حیث خسارتی به شهروندان وارد شود دولت، چه به صورت مستقیم چه به صورت غیر مستقیم، مسئول است. با توجه به موارد بیان‌شده در این تحقیق، بدیهی است که هم فقه اسلامی و مراجع محترم تقلید هم قانون‌گذار خواستار جبران خسارات شهروندان به بهترین و کامل‌ترین نحو ممکن هستند و بدین منظور هم در استفتائات صورت‌پذیرفته از مراجع هم در بسیاری از قوانین و مقررات موضوع خسارت تأخیر تأدیه با در نظر گرفتن شرایط نامساعد اقتصادی و تورم و نوسانات بازار به رسمیت شناخته شده است که این موضوع ریشه در شرایط نامساعد اقتصادی کشور دارد. مسلماً اگر نظام اقتصادی کشور همانند سایر کشورها از ثبات بالایی برخوردار بود و پول ملی طی سالیان متمادی ارزش ثابت و پایداری داشت و بهای اموال و خدمات در حال افزایش پیوسته نبود، لزوم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از جانب دولت به شهروندان یا شهروندان به یک‌دیگر ضرورت چندانی پیدا نمی‌کرد. اما جهش سریع قیمت‌ها و خساراتی که از این باب به افراد وارد می‌شود ضرورت پرداخت خسارت تأخیر تأدیه را لاجرم می‌کند.

## یادداشت‌ها

۱. تبصره ماده ۱۰ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: از ابتدای اجرای قانون برنامه بدهی‌هایی که توسط دولت ایجاد و مراحل حسابرسی را در مراجع معتبر طی کرده و قطعی شده و از هیچ‌گونه افزایشی بابت عدم پرداخت برخوردار نشده باشند تا زمان پرداخت بدهی توسط دولت از سودی معادل نرخ تورم تا حداکثر نرخ سود سپرده اعلام‌شده توسط بانک مرکزی برخوردار می‌شوند. در قراردادهای مربوط باید بندی اضافه شود که به موجب آن دولت ملتزم شود در صورت عدم پرداخت بدهی خود در زمان مقرر معادل نرخ مذکور را به طلبکار بپردازد.
۲. اصل اول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳. بخشی از مقدمه قانون اساسی.

#### 4. equality before the law



## 5. nondiscrimination

## 6. fairness and justice

۷. ... در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی بر حسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

۸. امور حاکمیتی آن دسته از امور است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می‌شود و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود؛ از قبیل: الف) سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، و سیاسی، ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد، ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم، د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بی‌کاری، ه) قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت، و اداره امور قضایی، و حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی، ز) ترویج اخلاق، فرهنگ، و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی-اسلامی، ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی، ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی، ی) تحقیقات بنیادی، آمار، و اطلاعات ملی و مدیریت کشور، ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی، ل) بخشی از امور مندرج در مواد ۹ و ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد یادشده در اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام دادن آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نیست، م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

## 9. equality in bearing public expenses

۱۰. رأی وحدت رویه شماره ۱۵۶، مورخ ۱۳۴۸/۰۱/۲۰ : ... اما نسبت به موضوع خسارت تأخیر تأدیه مابه‌التفاوت مورد بحث، نظر به اینکه برقراری و پرداخت حقوق مستخدمین که دولت در مقام اجرای قوانین استخدامی مکلف به انجام آن است، با معاملات دولت و همچنین معاملات و تعهدات اشخاص متمایز و متفاوت است، تأخیر در انجام آن مشمول فصل سوم از باب دهم قانون آیین دادرسی مدنی نمی‌باشد و مستلزم تأدیه خسارت تأخیر نیست. لذا رأی شعبه پنجم دیوان عالی کشور که مبنی بر رد دعوی مطالبه خسارت تأخیر تأدیه صادر شده است نتیجتاً تأیید می‌گردد. این رأی طبق ماده واحده قانون راجع به وحدت رویه مصوب تیرماه ۱۳۲۸ در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۱۱. به منظور کاهش خطرپذیری ناشی از نوسانات قیمت‌ها، از جمله نوسانات نرخ ارز برای واحدهای تولیدی صادراتی، بیمه مرکزی ایران از طریق شرکت‌های تجاری بیمه امکان ارائه خدمات بیمه‌ای مربوط به نوسانات قیمت‌ها و نوسانات نرخ ارز را فراهم آورد (ماده ۷۲).

۱۲. مشابه این استفتا، در تاریخ ۱۳۷۵/۰۷/۲۹، طی نامه شماره ۱۹/۳۴۳۰۳، از جانب رئیس دادگستری استان تهران از ایشان شده است: «نظر به اینکه ماده ۱۲ قانون صدور چک گرفتن وجهی به عنوان خسارت تأخیر تأدیه را مجاز می‌شمارد که لازمه آن گرفتن مبلغی بیش از اصل دین می‌باشد و از سویی قانون مزبور، که در سال ۱۳۵۵ تصویب

شده است، در سال ۱۳۷۲ در مجلس شورای اسلامی مطرح و برخی از مواد آن اصلاح گردیده و به تأیید شورای نگهبان رسیده است، علی‌هذا، مستدعی است نظر مبارک را در مورد اینکه آیا گرفتن خسارت تأخیر تأدیه طبق قانون فوق مشروعیّت دارد یا از مصادیق ربا می‌باشد اعلام فرمایید». در پاسخ بیان داشته‌اند: «بسمه تعالی، خسارت ناشی از تأخیر تأدیه بدهی اگر ثابت شود که مستند به تأخیر تأدیه است در ضمان بدهکار است و حکم ربا ندارد و در هر صورت حکم مستند به قانون مصوب مجلس شورای اسلامی که به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده باشد بی‌اشکال و قابل اجرا هست.» (به نقل از روزنامه اطلاعات/۱۳۷۸/۰۲/۰۲ و همچنین وبسایت مؤسسه آموزش و تحقیقات کاربردی فقه اقتصادی (tyb.ir)). در استفتای جدیدی در خصوص شرط دریافت خسارت تأخیر تأدیه ارزی در عقود و قراردادهای فروش صادرات محصولات نفتی و پتروشیمی نیز از ایشان پرسیده شده: «آیا دریافت خسارت تأخیر ارزی به شرح فوق از خریداران کالای صادراتی تولیدی شرکت‌های ایرانی مغایر شرع انور است؟». در پاسخ فرموده‌اند: «چنانچه در ضمن عقد لازم شرط شود اگر یکی از طرفین در موعد مقرر به تعهد اعم از انجام کار یا پرداخت مبلغ عمل نکند باید در مقابل تخلف از شرط مقدار معینی به طرف مقابل بپردازد، شرط صحیح و لازم‌الاجراست. البته شرط مذکور در مورد تخلف از پرداخت پول در تاریخ مقرر نباید به معنای تمدید مهلت پرداخت باشد، وگرنه در حکم ربا و حرام است.» (شماره استفتاء: ۹۷۶kyyy، به تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۲ و به نقل از پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام رهبری (leader.ir) و همچنین [tasnimmews.com/fa/news/1400/02/14/2496828](http://tasnimmews.com/fa/news/1400/02/14/2496828)).

۱۳. نامه واصله به دفتر معظم‌له به شماره ۱۶۸۶۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۶.

۱۴. نامه واصله به دفتر معظم‌له به شماره ۶۶۰۹۵۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۰۲.

۱۵. ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۰۸۲ ماده قانون مدنی.

۱۶. برای نمونه رجوع شود به نامه شماره ۱۳۹۹/۶۰/۲۵ مورخ ۱۳۹۹/۰۱/۱۰ رئیس کل بانک مرکزی به رئیس قوه قضاییه.

۱۷. آیین‌نامه اجرایی ماده ۴۷ قانون محاسبات کشور به شماره ۲۳۸۲۴ ت ۳۳۱۶۰ ه مورخ ۱۳۸۳/۰۵/۱۱.

## منابع

- ابهری، ح.، فرزندگان، م. و ظهوری، س. (۱۳۹۶). «قواعد و شرایط حاکم بر مطالبه خسارت تأخیر تأدیه در حقوق ایران و کنوانسیون بیع بین‌المللی کالا. مطالعات حقوق تطبیقی، ۸(۱)».
- الحرالعاملی، ش. م. ب. ا. وسایل الشیعه. بیروت: دار احیاء التراث العربی.

- احمری، ح. و ذکائیان، پ. (۱۳۹۱). «مطالعه تطبیقی خسارت تأخیر تأدیه در فقه امامیه و قانون ایران و کنوانسیون ۱۹۸۰ وین». پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، ۹ (۳۰).
- امامی، م. و موسوی، س. ن. (۱۳۹۱). درآمدی بر بنیادهای حقوق اساسی و نظام‌های سیاسی. تهران: میزان.
- پنج‌تنی، س. م. (۱۳۹۰). «خسارت؛ وجه التزام؛ خسارت تأخیر تأدیه». *کانون*، (۱۱۸).
- خامنه‌ای، س. ع. (۱۴۰۰). *اجوبه الاستفتائات*. انتشارات انقلاب اسلامی.
- خسروی، ح. و حسینی، م. ج. (۱۳۹۹). «جلوه‌های آزادی، برابری، و کرامت انسانی در حقوق اداری از نظر تا عمل». *نظریه‌های حقوقی*، (۲).
- خسروی، ح. و حسینی، م. ج. (۱۳۹۹). «سرآغازی بر حقوق بشر اداری». *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۲ (۵).
- خمینی، س. ر. (۱۳۷۵). *استفتائات*. قم: انتشارات اسلامی قم.
- سلطانی‌رنانی، م. (۱۳۸۵). «نگاهی تطبیقی به جبران خسارت تأخیر تأدیه در فقه و حقوق». *کاوشی نو در فقه اسلامی*، (۵۰).
- صدر، س. م. ب. (۱۴۰۳). *البنک اللاربوی*. بیروت: دار التعارف للمطبوعات.
- صدر، س. م. ب. (۱۳۹۹). *الاسلام یقود الاحیاء*. شماره ۶، الاسس العامله للبنک فی المجتمع الاسلامی، بیروت: دارالمعارف.
- غریبه، ع. (۱۳۸۷). «بررسی فقهی- حقوقی قابلیت مطالبه میزان کاهش ارزش پول و خسارت تأخیر تأدیه». *فقه و تاریخ تمدن*، ۴ (۱۶).
- قاضی شریعت‌پناهی، س. ا. (۱۳۸۲). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- محمودی، ج. (۱۳۹۰). *حقوق اداری تطبیقی؛ نظارت قضایی بر مقررات دولتی در انگلستان و فرانسه*. تهران: جنگل جاودانه.
- مقصودی، ر. و داودی، ح. (۱۳۹۴). «توافق بر خسارت تأخیر تأدیه با تأکید بر رویه قضایی». *رای: مطالعات آرای قضایی*، (۱۳).

هداوند، م. (۱۳۹۶). *حقوق اداری تطبیقی*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی.

### References

- Abhari, H., Farzangan, M. & Zahouri, S. (2016). Rules and Clauses Governing the Claim for Late Payment Damages in the Iranian Law and the Convention on Contracts for the International Sale of Goods. *Comparative Law Review*, 8 (1).
- Ahmari, H., Zakaian, P. (2013). Comparative Study of Payment Demur Compensation in Imamiyeh Jurisprudence. Iran's Law and Vienna 1980 Convention. *Journal of Islamic Law and Jurisprudence Researches*, 9 (30).
- Al-Haral al-Aamili. *Sheikh Muhammad ibn al-Hassan*. Vasayel Shia'a, vol. 6, Beirut: Darahiya al-Tarath al-Arabi. (In Persian)
- Emami, M., Mousavi, S. N. (2012). *Dar Amadi bar Bonyadhaye Hoghoogh Asasi va Nezam'have Siasi*. Tehran: Mizan Publishing House. (In Persian)
- Gharibeh, A. (2007). jurisprudential review of the ability to demand the amount of monetary depreciation and late payment damages. *Jurisprudence and History of Civilization Quarterly*, 4 (16). (In Persian)
- Hedavand, M. (2016). *Comparative Administrative Law*. second volume. Tehran: Humanities Books Study and Compilation Organization. (In Persian)
- Khamenei, S. A. (1400). *Ajuba al-Istaftaat*. 13th edition. Islamic Revolution Publishing House. (In Persian)
- Khomeini, S. R. (1375). *Istftaaat*. second volume. Qom: Islamic Publications of Qom. (In Persian)
- Khosravi, H., Hosseini, M. J. (2019). An introduction to administrative human rights. *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 2 (5).
- Mahmoudi, J. (2010). *Comparative Administrative Law; Judicial supervision of government regulations in England and France*. Tehran: Jangal-Javadaneh. (In Persian)
- Maqsoudi, R., Davoudi, H. (2014). Agreeing on the damage of payment delay with emphasis on judicial procedure, *Opinion Quarterly: Studies of Judicial Opinions*, (13). (In Persian)
- Panjtani, S. M. (2013). damage; Obligation; Late Payment Compensation (Khesarate Takhir Ta'adie), *Kanon Monthly*, (118). (In Persian)
- Qazi Shariat-Panahi, Seyedaboulfazl (2012). *Basic Rights Requirements*. Tehran: Mizan Publishing. (In Persian)
- Sadr, S. M. B. (1399). *Al-Islam Yaqud Al-Ahiya*. Vol. 6. Al-Aass Umila Al-Bank fi al-Mujabaat al-Islami, Beirut: Dar al-Maarif. (In Persian)

---

►  
Sadr, S. M. B. (1403). *Al-Bank Al-Laraboi*. Beirut: Dar al-Taarif for Press.  
(In Persian)

Soltani Renani, M. (2016). *Negahi Tatbighi be Jobrane Khesarate Takhir Ta'adie dar Fiqh va Hoghoogh. New Exploration in Islamic Jurisprudence.* (50). (In Persian)



## رهیافتی بر تحلیل حقوقی شفافیت فرایندهای قضایی - اداری در قوه قضاییه، با تأکید بر بازدارندگی فساد

احمد علی نژاد<sup>۱</sup> ID، احمد رفیعی<sup>۲</sup> ID، حجت‌اله علم‌الهدی<sup>۳</sup> ID

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران

۳. استاد مدعو دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۶ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1865.1691](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1865.1691)

### چکیده

از دغدغه‌های مستمر جامعه بشری که امروزه به طور ویژه مد نظر صاحب‌نظران حقوق و علوم اجتماعی قرار گرفته و از آن به منزله مؤلفه‌ای اساسی در حکمرانی شایسته تعبیر می‌شود «مقابله با پدیده فساد» است. جایگاه خطیر دستگاه قضا و لزوم سلامت قوه قضاییه از فساد که باعث ریشه‌کنی تباهی، ظلم، تبعیض، فسق، و سایر عوامل فسادزا در جامعه خواهد شد بیشتر ما را به این مهم رهنمون می‌کند که باید به دنبال راهکاری برای بازدارندگی فساد در قوه قضاییه بود. یکی از مؤلفه‌های مهم و تأثیرگذار در امر مقابله با فساد شفافیت است. پرسش اصلی پژوهش بر این گزاره اتکا دارد که «از منظر شفافیت به معنای عام چه رهاوردی را می‌توان در ارتباط با فرایندهای موجود در قوه قضاییه (قضایی-اداری) مد نظر قرار داد که برآیند آن کاهش یا بازدارندگی فساد باشد؟» محققان در تحقیق حاضر به روش توصیفی - تحلیلی در خصوص داده‌های جمع‌آوری شده، به شیوه کتابخانه‌ای، با تعریف و تقسیم مفهوم شفافیت در حوزه امور مربوط به قوه قضاییه به دو دسته اداری و قضایی به ضرورت اتخاذ راهکارهایی همچون تقویت سامانه‌های اطلاعات اموال مسئولان قضایی، شفاف‌سازی فرایندهای انتصاب قضات، انتشار آزاد آرای قضایی توسط قوه قضاییه، و مانند این‌ها دست یافتند که کاربست آن‌ها منجر به ارتقای شاخص‌های بازدارندگی از فساد در قوه قضاییه خواهد بود.

کلیدواژگان: ساختارهای اداری و قضایی، شفافیت، فساد، قانون اساسی، قوه قضاییه.

استادیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: dr.ahmadrafiei@yahoo.com



## مقدمه

حلقه بازخورد در معماری کلان حکومت جمهوری اسلامی ایران قوه قضاییه است که می‌تواند موجبات تعالی و ارتقای کل سیستم را فراهم کند و با توجه به منصوب رهبری بودن ریاست قوه و همچنین معماری محتوایی قوه بر مبنای فقه اسلامی کارآمدی یا ناکارآمدی آن بر امکان‌سنجی طراحی جامعه، مبتنی بر نهاد دین، تأثیر بسزایی دارد. بنابراین بازدارندگی و زدودن هر گونه فساد از قوه قضاییه بسیار حائز اهمیت است. فساد در دستگاه قضایی می‌تواند زمینه‌ساز فسادهای بزرگ‌تر در جامعه شود. سلامت دستگاه قضا باعث ریشه‌کنی فساد، تباهی، ظلم، تبعیض، فسق، و سایر عوامل فسادزا در جامعه خواهد شد. قوه قضاییه نبض دستگاه اداری و وضعیت عمومی کشور است و استحکام، قاطعیت، انصاف، پشتکار، و انتظام آن می‌تواند حاکی از سلامت، امنیت، عدل و داد، و حسن جریان امور در کشور و دستگاه‌های اجرایی باشد و بالعکس ضعف، فساد، اختلال، کم‌کاری، و بی‌نظمی در این دستگاه می‌تواند نشان‌دهنده فساد و ناامنی و بی‌عدالتی در جامعه باشد.

یکی از مؤلفه‌های مهم و تأثیرگذار در بازدارندگی فساد در قوه قضاییه شفافیت<sup>۱</sup> است. جملاً و به طور کلی منظور از شفافیت را می‌توان دسترسی مستمر و قابل اعتماد همه ذی‌نفعان به اطلاعات اقتصادی و سیاسی و اجتماعی دانست (بیانی و همکاران، ۱۳۹۵: ۶۵). قلمرو شفافیت در قوه قضاییه به دو دسته شفافیت اداری و شفافیت قضایی قابل تقسیم است.

شفافیت اداری بیشتر ناظر بر عملکرد اداری و فرایندی قوه قضاییه است (شیداییان، ۹۸: ۱). در این دسته، مسائلی چون بودجه و ارائه اطلاعات مربوط به قوه قضاییه و سوابق مدیران و کارکنان، صورت‌های مالی و اطلاعات راجع به اموال و دارایی‌ها، و ... مورد توجه قرار می‌گیرد. در شفافیت قضایی عمده تمرکز بر مبارزه با فساد و مسئولیت‌پذیر و پاسخگو کردن مسئولان قضایی کشور است. توضیح بیشتر اینکه در یک فضای مبهم که مردم از نحوه عملکرد مسئولان قضایی و اطلاعات مربوط به جلسات دادگاه، خبر نداشته باشند اعتماد عمومی به قوه قضاییه کاهش می‌یابد. از این رو ضروری است برای طراحی راهبردهای بازدارندگی فساد در هر سازمانی و شناسایی و ارزیابی عوامل فسادزا با دقت بیشتری وارد عمل شد (لانگست و همکاران، ۲۰۰۴: ۱۰۵).

در این پژوهش به صورت خاص دستگاه قضا آسیب‌شناسی و به این مسئله پرداخته می‌شود که از منظر شفافیت به معنای عام<sup>۲</sup> چه رهاوردی را می‌توان در زمینه فرایندهای موجود در قوه قضاییه (قضایی-اداری) مورد توجه قرار داد که برآیند آن کاهش یا بازدارندگی فساد باشد. به بیان دیگر «قوه قضاییه به منزله نهادی حاکمیتی و اثرگذار از چه طریقی می‌تواند به



شفافیت دست یابد که با رعایت اقتضائات اعمال قوه قضاییه از ایجاد گلوگاه‌های فساد در آن جلوگیری کند؟»

تبلور اهمیت پرداختن به این موضوع را می‌توان در افزایش سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی به قوه قضاییه دانست. توضیح اینکه شفافیت در دستگاه قضا موجب افزایش آگاهی شهروندان از عملکرد این دستگاه می‌شود و در نتیجه زمینه اعتماد عمومی به قوه قضاییه و شیوه اداره و مقبولیت و مشروعیت آن به وجود می‌آید. نیز، شفافیت و عینی و ملموس بودن اقدامات آن سبب کاهش پنهان‌کاری و فساد است. بنابراین شفافیت وسیله‌ای برای تحقق حکمرانی مطلوب، عامل بازدارنده‌ای برای توسعه فساد، و عامل مهمی برای مبارزه با فساد محسوب می‌شود.

در زمینه شفافیت تا کنون آثار زیادی نگاشته شده است. ولی درباره شفافیت در قوه قضاییه آثار محدود است و هیچ‌یک از آنها از منظر پژوهش حاضر به این موضوع ننگریسته است. یکی از پژوهش‌های نزدیک به این موضوع مقاله «بررسی نقش شفافیت قوه قضاییه در توسعه سرمایه اجتماعی ایران» است که اعلام می‌کند شفافیت قوه قضاییه عامل نزدیکی این نهاد به مردم و افزایش اعتماد آنها و در نتیجه تقویت سرمایه اجتماعی است (شیداییان و اسحاقی: ۹۸). حال آنکه نگارندگان در این پژوهش در پی ارائه راهکار بازدارندگی فساد از رهاورد شفافیت در قوه قضاییه خواهند بود. پژوهش دیگری نیز با عنوان «شفافیت رسانه‌ای در مقابله با فساد و جرم سازمان‌یافته» انجام شده که فصل مشترک آن با پژوهش حاضر تقابل با فساد و شفافیت است؛ لیکن به صورت خاص به قوه قضاییه نپرداخته و در زمینه شفافیت نیز به شفافیت رسانه‌ای بسنده کرده است (بیانی و همکاران، ۱۳۹۵). بررسی سایر نگاشته‌های علمی نیز موجد این دریافت است که موضوع مورد پژوهش نگرشی جدید در حوزه فساد و شفافیت و قوه قضاییه است. در تحقیق پیش رو به روش توصیفی-تحلیلی داده‌های جمع‌آوری شده به شیوه کتابخانه‌ای در سه بخش بررسی می‌شوند. بخش نخست آن مفهوم‌شناسی شفافیت، بخش دوم تقسیم‌بندی امور قوه قضاییه، و بخش سوم سازکارهای بازدارنده از فساد در قوه قضاییه مبتنی بر اصل شفافیت خواهد بود.

## ۱. مفهوم‌شناسی شفافیت

مفهوم شفافیت، به‌رغم شهرت اصطلاحی، تعریف واحد و جامعی در متون حقوقی ندارد. با وجود نگارش آثار متعدد در زمینه شفافیت از جوانب و زوایای گوناگون، در بخش قابل توجهی از آنها تعریفی برای این مفهوم یافت نمی‌شود (طجرلو و همکاران، ۱۴۰۰). همچنین در تحقیقاتی که مفهوم یادشده در آنها تعریف شده برخی آن را مفهومی موسع در حوزه‌های

گوناگون علوم اجتماعی دانسته‌اند (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۷۰) و بعضی دیگر آن را از اصطلاحات علوم سیاسی قلمداد کرده‌اند که تجسد و تمثیل حقوقی یافته است (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۴). شفافیت در بعضی از تعاریف به اشتباه نقطه مقابل محرمانگی معرفی شده (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۷۰) در حالی که در بسیاری از موارد مسائل غیر محرمانه فقط به صرف عدم اطلاع‌رسانی صحیح به عموم فاقد ویژگی شفافیت شناخته شده‌اند.

«شفافیت» به لحاظ لغتی در زبان فارسی به معنای وصفی «نازک، روشن، زلال» (آذرنوش، ۱۳۸۶: ۳۳۶) و در زبان انگلیسی معادل واژه «Transparency» که مفید معانی «وضوح، باز بودن، عدم تلاش برای مخفی نگه داشتن» است (Garner, 2014: 803). از اصطلاح شفافیت نیز تعاریفی چند ارائه شده است. یکی از آن‌ها تعریف بانک جهانی است که در آن شفافیت به همراه پاسخگویی از ارکان حکمرانی خوب به شمار آمده است (پروین، ۱۳۹۳: ۳۱۶). تعریف دیگر را سازمان شفافیت بین‌الملل طرح کرده که گشایش امور غیر امنیتی و نظامی بر افراد را ملاک قرار داده به نحوی که سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات، و مانند آن‌ها قابلیت ارائه به مردم را داشته باشد تا شهروندان بتوانند آن‌ها را تحلیل کنند (عبدالحسین‌زاده و ثنایی، ۱۳۹۴: ۶). با بررسی آثاری که به ارائه تعریف از اصطلاح شفافیت پرداخته‌اند هم‌نشینی مفهوم یادشده با تعبیری مانند «بن‌مایه دموکراسی» (Bassey, 2009: 74)، «راهکار مبارزه با فساد» (ایزدبخش، ۱۳۹۷: ۱۸۴)، و مانند آن‌ها مشهود است. گفتنی است در تعریف حقوقی شفافیت به رابطه دولت و ملت اشاره شده است؛ به گونه‌ای که شهروندان از تصمیمات حکومت همچون آیین‌نامه، قانون، اصل، ماده، تبصره که موجد حق و تکلیف‌اند مطلع شوند و عملکرد حکومت را بر اساس آن تحلیل کنند (پروین، ۱۴۰۱: ۵۹۹)؛ در حالی که به نظر می‌آید صرف اطلاع از تصمیمات دولت کافی نیست و باید شهروندان از فرایند و سازکار اتخاذ تصمیم نیز به طور کامل آگاه شوند و در جریان امور قرار گیرند. مؤید این مطلب اصل ۶۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود». در این صورت است که با آگاه شدن مردم از دلایل و استدلالات قانون‌گذاران تحلیل عملکرد ممکن خواهد بود و شهروندان قادر خواهند بود کردار سیاسی و تقنینی نمایندگان خود را پایش کنند. همچنین بخش اول اصل ۸۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌کند: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است» بیانگر اصل شفافیت کنشگری و عملکردی شخص نماینده است. چون قوانین بدون بیان مواضع مخالفان و موافقان آن انتشار می‌یابند؛ حال آنکه قانون‌گذار اساسی در این اصل بر آن است که بر شفافیت فرایندی تقنین تأکید کند که هر نماینده چه

نقش و نگرشی در ارتباط با آن داشته است و نیل به این هدف بدون آگاهی از اعمال و گفتار وی در ساحت نمایندگی ممکن نخواهد بود. در نتیجه عدم ابتدای تعریف شفافیت بر اطلاع از جملگی فرایندهای تقنین به صواب نیست و رهن خواهد بود.

ناگفته نماند که می‌توان بارقه‌هایی از مفهوم شفافیت را در آموزه‌های اسلامی یافت؛ آنجا که اصل «عدم احتجاب زمامداران از مردم» (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۵۰۱) مبنای وجوب شورا و مشورت در آموزه‌های اسلام<sup>۳</sup> (ارسطا، ۱۳۸۰: ۴۲۱) و قاعده «نصیحت ائمه مسلمین» و برخی فرمایش‌های حضرت علی<sup>(ع)</sup> در نهج‌البلاغه<sup>۴</sup> در مقام تأیید لزوم وضوح عملکرد حکام و ولات اسلامی است و بلکه بر ضرورت آن پای می‌فشرد.

با توجه به گستردگی اصطلاح شفافیت و تنوع تعاریف صاحب‌نظران این حوزه، به نظر می‌رسد جهت رفع نقایص موجود در برخی تعاریف گوناگون می‌توان این تعریف را برای شفافیت ارائه داد: «شفافیت نقطه مقابل نهمان‌گرایی دولت‌هاست که طی آن حاکمیت متعهد می‌شود به رؤیت‌پذیر کردن تصمیم‌های مربوط به حوزه عمومی و فرایند اجرایی‌سازی آن‌ها در کنار وضوح اعلام نتایج اجرای تصمیمات یادشده، تا از رهگذر آن به اهدافی همچون جلب اعتماد عمومی، ممانعت از ایجاد فساد، یا قلع آن دست یابد».

از تعریف یادشده می‌توان سه رکن را در رابطه با شفافیت تحصیل کرد که توضیحات مربوط به آن در ادامه می‌آید:

۱. شفافیت نقطه مقابل نهمان‌گرایی است؛ بدین معنا که لزوم اجرای حکم شفافیت در مواقعی به اثبات می‌رسد که حاکمیت‌ها میل به پنهان کردن امور مربوط به حوزه عمومی داشته باشند و گرایش به این امر را با بهانه محرمانه بودن پوشش دهند. همان‌طور که پیش‌تر آمد، در برخی تعاریف شفافیت به اشتباه نقطه مقابل محرمانگی بیان شده (هداوند، ۱۴۰۰: ۱۷۰)؛ حال آنکه نهمان‌گرایی یا تمایل به محرمانگی امور را باید در تعارض با شفافیت دانست. اثر این رکن از تعریف آن‌گاه روشن خواهد شد که اموری مانند راهبردها و راه‌کنش‌های نظامی، که ذاتاً محرمانه هستند و دولت‌ها در نهمان‌کاری و محرمانه‌پنداری آن نقشی ندارند، اساساً به لحاظ موضوعی از دایره شفافیت خارج است و حکم یادشده در رابطه با آن‌ها محلی از اجرا ندارد.
۲. از جمله ارکانی که در تعریف شفافیت بدان اشاره شد این رکن اتخاذ می‌شود که تعهد دولت‌ها به شفافیت عملکردی در حوزه امور عمومی از نوع تعهد به وسیله است.<sup>۵</sup> توضیح اینکه برخی صاحب‌نظران شفافیت را ملموس بودن نتایج مثبت تصمیمات دولت بر زندگی مردم تعریف کرده‌اند (پروین، ۱۴۰۱: ۵۹۸) و این نوع از

تعریف نباید ملهم آن باشد که شفاف‌سازی و رؤیت‌پذیری و دسترسی‌دهی به تصمیمات دولت در حوزه‌های عمومی باید صرفاً منتج به نتیجه مثبت و ثبت بازخوردهای ایجابی شود. به عبارت دیگر دولت باید وظیفه خود را در زمینه شفاف‌سازی تصمیمات حوزه عمومی جامعه انجام دهد و اینکه چه مقدار از این شفاف‌سازی نتایج مثبت را برای جامعه قابل مشاهده می‌کند یا آثار منفی دارد از اساحت بحث وظیفه شفاف‌سازی دولت خارج است. البته پرواضح است که دولت وظیفه دارد، ضمن شفاف‌سازی، برای اصلاح اشکالات و کاهش نتایج منفی تصمیمات در جامعه نهایت سعی خود را به کار ببندد تا فزاینده‌گی اعتماد عمومی سرعت بیشتری بگیرد. ولی این مقوله ارتباطی با شفافیت ندارد و از حوزه بحث در این اساحت خارج است.

۳. هدف شفافیت جلب اعتماد و کاهش فساد یا بازدارندگی از ایجاد آن است. اشکالی که بر برخی تعاریف موجود در حوزه شفافیت وارد است این است که توجهی به هدف این امر نشده است؛ در حالی که تبیین هدف در تعریف می‌تواند مطلب را واضح‌تر کند و ابهامات معنایی را مرتفع سازد. یکی از اهدافی که در این تعریف اشاره شده است «جلب اعتماد عمومی» است که مبنایی برای نظم اجتماعی و از محورهای اصلی نظریه‌های دولت به شمار می‌رود (الوانی و دانایی‌فرد، ۱۳۸۰: ۵) و می‌توان آن را قوام‌بخش همبستگی در یک جامعه و از وجوه مهم سرمایه اجتماعی دانست (الوانی و سیدنقوی، ۱۳۸۱: ۹). برای به دست آوردن این اعتماد، شفافیت اولیه لازم است تا مردم از درستی و خیرخواهی کلی حاکمیت اطمینان حاصل کنند و به هر میزان که این شفافیت در جهات مختلف فزاینده باشد اعتماد عمومی نیز بیشتر خواهد شد. هدف دیگر بیان‌شده در تعریفی که آمد کاهش یا بازدارندگی فساد است. یکی از عواملی که فرایند مبارزه با فساد را تسهیل می‌کند شفافیت است. فساد را می‌توان پدیده‌ای همزاد دولت دانست که از هنگام سازمان‌یافتگی فعالیت‌های بشر شکل منسجمی به خود گرفته و به مناسبت تعامل میان دولت و محیط آن به وجود آمده است (درویش، ۱۳۹۵: ۱۵۴).

## ۲. تقسیم‌بندی امور قوه قضاییه

پس از ارائه تعریف مختار از شفافیت و تبیین ارکان آن، در این بخش به بررسی این موضوع در قوه قضاییه پرداخته می‌شود و امکان و امتناع آن در دستگاه قضا مورد مذاقه قرار می‌گیرد. اعمال قوه قضاییه را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد؛ دسته اول عملکرد اداری

قوه قضاییه و دسته دوم عملکرد قضایی آن است که در ادامه به بررسی شفافیت در هر یک از سطوح یادشده پرداخته می‌شود.

## ۲-۱. شفافیت اداری

با توجه به وسعت دامنه حوزه اداری قوه قضاییه، در این بخش مهم‌ترین گزاره‌های اداری دستگاه قضا که شفافیت در آنها نقش مؤثرتری ایفا می‌کند بررسی می‌شود.

### ۲-۱-۱. شفافیت تخصیص منابع بودجه قوه قضاییه

یکی از مباحث اصلی در استقلال قضایی نظام مالی و بودجه‌ریزی حاکم بر قوه قضاییه است که تا کنون در کتاب‌ها و مقالات متعددی درباره آن بحث شده است که وجه مشترک همه آن‌ها تمرکز بر تضمین تأمین بودجه مناسب قوه قضاییه بوده است (کشتگر و همکاران، ۱۴۰۱: ۲). با توجه به اهمیت تأمین مالی قوه قضاییه و حفظ استقلال آن و نمود سابقه این اهمیت در ابلاغ سیاست‌های کلی قضایی در سال‌های ۱۳۸۱<sup>۶</sup> و ۱۳۸۸<sup>۷</sup> و قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور<sup>۸</sup> در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم<sup>۹</sup> نیز بار دیگر به این موضوع پرداخته شده است؛ طوری که در بند ۲۶ این سیاست‌ها که تحت عنوان «اداری، حقوقی، و قضایی» قرار گرفته است چند مورد به طور مستقیم در خصوص بودجه قوه قضاییه است:

- تقویت سهم قوه قضاییه از منابع بودجه عمومی دولت

- تأمین نیازهای مالی قوه قضاییه

- تأمین نیازهای استخدامی قوه قضاییه

- و ...

آنچه آمد از وظایف دولت در تأمین بودجه قوه قضاییه است. اما آنچه در ادامه می‌توان از وظایف اداری قوه قضاییه به شمار آورد شفاف‌سازی چگونگی و میزان تخصیص منابع به بخش‌های مختلف قوه قضاییه است. چون در سیاست‌های کلی اشاره شده تخصیص بودجه سالانه قوه قضاییه را منوط به وظایف و مأموریت‌های محوله خصوصاً برنامه‌های جهشی با زمان‌بندی مناسب و نیازهای تشکیلاتی و استخدامی و... قوه قضاییه می‌داند. بدیهی است تبیین این موارد و شفافیت بودجه‌ای سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه و نهادهای زیرمجموعه دستگاه قضا، علاوه بر تأمین هدف سیاست‌های کلی و منجر کردن اختصاص بودجه عمومی به قوه قضاییه، افکار عمومی و منابع انسانی را در جریان امور قرار می‌دهد و با تقویت شفافیت می‌تواند بازدارنده اسراف در هزینه‌های بیت‌المال باشد. در نتیجه شفافیت اداری-مالی در قوه قضاییه سلامت چرخه تخصیص منابع را تسهیل و تضمین می‌کند.

### ۲-۱-۲. شفافیت و ساده‌سازی ساختار اداری قوه قضاییه

هر رفتاری از سوی انسان‌ها تنها در شرایطی رخ می‌دهد که محیط امکان انجام دادن آن را

بدهد. به سخن دیگر اگر زمینه‌های لازم برای انجام دادن یک رفتار فراهم نباشد تلاش انسان منجر به آن رفتار نخواهد شد. در جایگاه‌ها و برای کارهای گوناگون زمینه‌هایی وجود دارد که می‌تواند رخ دادن فساد را ممکن کند. سونسون (۲۰۰۵) نیز بر آن است که یک رابطه مثبت بین فساد و تعداد روزهای مورد نیاز برای ثبت شرکت وجود دارد. به عبارت دیگر به منظور جلوگیری از فساد قوانین باید ساده و از لحاظ اجرایی آسان باشند. تعداد مراحل مورد نیاز برای شروع و ثبت فعالیت شرکت‌ها را می‌توان نشانه پیچیدگی مقررات دانست و می‌توان انتظار داشت که هر چه ارتباط افراد و کارمندان دولت و مراحل اداری بیشتر باشد احتمال بروز فساد و دادن رشوه بیشتر می‌شود. این متغیر نیز از شاخص کسب‌وکار (۲۰۰۵) بانک جهانی به دست آمده است (خندان، ۱۳۹۵: ۳۱). لمبزدورف و کورنلیوس (۲۰۰۰) نیز نشان دادند که فساد در شرایطی که تصمیمات دولت مبهم و غیر دقیق باشد افزایش خواهد یافت (خندان، ۱۳۹۵: ۳۲). در قوه قضاییه هم این امر صادق است. هر مقدار مراجعان دستگاه قضا با فضای تاریک‌تری در ذهن خود در ارتباط با قوه قضاییه مواجه باشند رغبت کمتری برای مراجعه و تقاضای احقاق حق دارند و زمینه برای بروز فساد و سوءاستفاده افراد سودجو فراهم‌تر است. اولین قدم مؤثر در این زمینه ساده‌سازی فرایند اداری قوه قضاییه برای مراجعان و در پی آن شفاف‌سازی این فرایند برای عموم مردم است. راه‌اندازی سامانه کامل و جامع تشریح روند اقدامات قضایی، از اولین مراحل تا انتهای صدور حکم قطعی، اعم از مدارک مورد نیاز و بایدها و نبایدها و ... می‌تواند در این زمینه کمک شایانی کند. در ادامه در بخش سازکارهای بازدارنده از فساد در قوه قضاییه مبتنی بر اصل شفافیت به شرح این پیشنهاد کاربردی پرداخته می‌شود.

### ۲-۱-۳. الکترونیکی کردن کامل فرایندهای قضایی

گام بعدی در زمینه تقویت شفافیت و جلوگیری از فساد الکترونیکی کردن کامل مراحل فرایند ثبت شکایت و پی‌گیری‌های بعد از آن است. کاغذبازی و به عبارت کلی‌تر دخالت فردی اشخاص در نوشتن و امضا و تعیین نوبت و ... احتمال خطا را بیشتر و فساد را دست‌یافتنی‌تر می‌کند. حتی در بخش ستادی دستگاه قضایی نیز یکی از چالش‌ها اعمال مدیریت سلیقه‌ای و شخصی است که باید مدیریت سیستماتیک و شفاف جایگزین آن شود.<sup>۱۰</sup> البته برخی از پژوهشگران رایانه‌ای شدن فرایندها را تهدیدی برای اعتماد عمومی می‌دانند (میجر، ۲۰۰۹). این گروه از پژوهشگران برخی ویژگی‌های این روش را نامطلوب می‌پندارند و اظهار می‌کنند: «با الکترونیکی شدن فرایندها، تعامل میان افراد جامعه حداقلی و افراد از تجربه‌های مشترک اجتماعی بی‌بهره می‌شوند. ارتباط و هم‌فکری کاهش می‌یابد. و ...»

(Dawes et al., 2004). در پاسخ به این اشکال می‌توان با تأمین تعامل افراد و بسترسازی برای استفاده از تجربیات مشترک ایراد را مرتفع کرد. پیش‌بینی صفحه مخصوص گفت‌وگوی عمومی و تبادل نظرات و تجربیات کاربران در سایت یادشده تا حد زیادی می‌تواند این مشکل را حل کند. البته رصد دائمی و حذف پیام‌های خلاف نظم و عفت عمومی چه به صورت سیستمی چه به صورت نظارت فردی باید در این بخش لحاظ شود.

## ۲-۱-۴. شفافیت فرایند جذب کارکنان و تربیت نیروهای شفافیت‌گرا در بدنه اداری قوه قضاییه

با توجه به تأکید مسئولان قوه قضاییه در ادوار مختلف بر اهمیت تربیت نیروی انسانی و اختصاص بیشترین حجم شکایات عمومی از کادر اداری و قضایی در قوه قضاییه<sup>۱۱</sup>، جذب و تربیت نیروهای توانمند از کارویژه‌های مهم دستگاه قضایی است. قوه قضاییه، که با توجه به شاخص‌های علمی و اخلاقی نیروهای انسانی خود را جذب می‌کند، باید در زمینه شفافیت فرایند جذب و گزینش نیروها همت گمارد. استقرار نظام متمرکز گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج و نیز برقراری مکانیسم‌های منطقی و شفاف و نظام‌مند در انتصاب‌ها و ارتقای‌ها درون‌سازمانی می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را در قوه قضاییه محدودتر کند.

در بعد تربیتی نیز قوه قضاییه باید شفافیت‌گرایی را در کنار تقویت سایر ویژگی‌های ممتاز در نیروهای اداری خود نهادینه کند تا خصلت پاسخگویی کارکنان دستگاه قضا برای مراجعان ملموس‌تر شود. سختی کار قضایی و مراجعه زیاد عموم مردم با فرهنگ‌های گوناگون به دستگاه قضا موجب خستگی و کم‌حوصلگی منابع انسانی مشغول کار در قوه قضاییه می‌شود. بنابراین، برای تقویت شفافیت در بعد اداری قوه قضاییه لازم است معاونت آموزش منابع انسانی با برگزاری دوره‌های ضمن خدمت و تشویق کارکنان پاسخگو و دارای سعه صدر به تقویت فرهنگ پاسخگویی نیروهای شاغل در دستگاه همت گمارد. تقویت روحیه خودکنترلی و راهنمایی با سعه صدر ارباب رجوع فضا را برای مراجعان شفاف‌تر می‌کند و موجبات افزایش رضایت عمومی را فراهم می‌آورد. تدوین و انتشار نظام‌نامه اخلاق و رفتار کارکنان و پیش‌بینی ضمانت اجرای آن نیز می‌تواند در این امر کمک‌کننده باشد.

## ۲-۱-۵. تقویت سیستم‌های نظارتی بر رفتار منابع انسانی اداری

یکی دیگر از مؤلفه‌های تضمین شفافیت در بخش اداری قوه قضاییه ضرورت نظارت کارآمد است. نظارت یک امر پیچیده است و متغیرهای متعدد، از جمله جنبه‌های درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، در آن دخالت دارد. یکی از جنبه‌های نظارت درون‌سازمانی پایش توسط ناظران و بازرسان است که افزایش و آموزش نیروهای بازرسی در مجموعه‌های قضایی کندی

دسترسی ارباب رجوع به آن‌ها برای شکایت یا اعلام مسائل مختلف را مرتفع و کارآمدی نیروها را بیشتر می‌کند. تنظیم مقررات اداری، که سیستم‌های نظارتی را در سازمان تکمیل می‌کند، می‌تواند نتیجه اثبات شفافیت و پاسخگویی برای اعضای مجموعه باشد (Lund & Mcluckie, 2007: 252). ترک میز خدمت در محل کار برای مدت طولانی و انجام دادن کارهای غیر ضرور کارمندان اداری، که سبب به تعویق افتادن کار مراجعان به دستگاه قضایی می‌شود، باید به صورت دائم در معرض پایش و نظارت باشد تا علاوه بر جنبه بازدارندگی جنبه تنبیهی نیز برای نیروهای اداری متخلف داشته باشد. همچنین، از جنبه‌های نظارت برون‌سازمانی می‌توان به نظارت مراجعان عمومی به دستگاه قضا اشاره کرد که از راهکارهای اجرایی آن ارسال پیامک و لینک نظرسنجی بعد از خروج افراد از مجتمع‌های قضایی است. در محیط‌های اداری غیر شفاف و مبهم، امکان کج‌روی‌های اداری افزایش می‌یابد و رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین شاید به جرئت بتوان ادعا کرد که مؤثرترین کارآمدترین شیوه‌های مبارزه با فساد اداری خروج از فضای تاریک و شفاف‌سازی و روشن ساختن محیط و ساختار اداری است.

## ۲-۲. شفافیت قضایی

دسته دوم اقدامات قوه قضاییه که جزء وظایف خاص و ذاتی آن است امور قضایی است. هدف رفتارهای فاسد در بخش قضایی می‌تواند متفاوت باشد. برخی فسادها برای منحرف کردن فرایند قضایی در جهت تولید نتیجه‌ای ناعادلانه است. اما بسیاری از مردم رشوه می‌دهند تا فرایند قضایی را به سوی آنچه می‌تواند نتیجه‌ای عادلانه باشد سوق دهند یا سرعت بخشند. البته در نهایت هیچ‌یک از این‌ها قابل قبول نیست. چون قربانی هر دو مراجعان دادگاه هستند. گزارش سنچس فساد جهانی ۲۰۰۶ سازمان شفافیت بین‌الملل که از ۵۹۶۶۱ نفر در ۶۲ کشور نظرسنجی به عمل آورده نشان می‌دهد در یک‌سوم این کشورها بیش از ۱۰ درصد پاسخ‌دهندگانی که با نظام قضایی سروکار داشته‌اند ادعا کرده‌اند خود یا یکی از بستگان‌شان برای رسیدن به نتیجه «منصفانه» در پرونده خود رشوه داده‌اند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۰۷: ۱۳). این مهم نشان‌دهنده اهمیت فسادزایی امور قضایی در قوه قضاییه است. بی‌شک یکی از عوامل مهم در بازدارندگی از فساد قضایی شفافیت فرایندهای قضایی است.

اصل ۱۶۵ قانون اساسی شفافیت قضایی را مطرح می‌کند و اشعار می‌دارد: «محاکمات علنی انجام می‌شود...». دادرسی علنی که قانون اساسی بر عهده دستگاه قضا نهاده است در مقابل دادرسی غیر علنی قرار دارد که از آفات آن می‌توان خارج بودن از کنترل افکار عمومی و در پی آن مخدوش ساختن چشمگیر اجرای عدالت را برشمرد؛ در حالی که علنی بودن محاکم



سبب تضمین اجرای عدالت خواهد بود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۴: ۷۲). همچنین اصل ۱۶۸ قانون اساسی و پیرو آن ماده ۳۰۵ قانون آیین دادرسی کیفری نیز بر شفافیت رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی تأکید می‌کند و حضور هیئت منصفه را در این گونه محاکم لازم می‌داند.<sup>۱۲</sup> چون تأثیر محاکم علنی نسبت به محاکم محرمانه در کشف حقیقت بیشتر است (قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۳: ۲۳۹). رؤیت‌پذیری اطلاعات مربوط به پرونده‌ها، قوانین، و نحوه رسیدگی در دستگاه قضایی می‌تواند فساد و نابهنجاری‌ها را به چالش بکشد و با کمک رسانه‌های عمومی در زمینه افشای بی‌عدالتی‌ها موجب هراس مفسدان و متخلفان شود و از دخالت اغراض شخصی احتمالی قضات جلوگیری کند (جاوید و شاهمرادی، ۱۳۹۴: ۹). این شفافیت باعث جلوگیری بسیاری از اشتباهات عمدی می‌شود و قوه قضاییه را در شناخت ضعف‌ها و خطاها کمک می‌کند که نتیجه آن بهبود کیفیت عملکرد قوه قضاییه و اعتماد بیشتر عموم مردم به دستگاه قضا خواهد بود. البته اصل ۱۶۵ استثنائاتی را نیز پیش‌بینی کرده که در صورت «مباینت علنی بودن با عفت و نظم عمومی» و «درخواست طرفین دعوی در دعاوی خصوصی» دادگاه می‌تواند تصمیم بر غیر علنی بودن را اتخاذ کند. ماده ۳۵۲ قانون آیین دادرسی کیفری<sup>۱۳</sup> نیز به این مهم پرداخته و استثنائات موجود در قانون اساسی را به صورت موسع بیان کرده است. بعضی از موارد یادشده در این ماده را می‌توان در دسته‌بندی استثنائات قانون اساسی وارد کرد و آن‌ها را پذیرفت، لیکن پذیرش استثنائاتی مانند «مخل احساسات مذهبی یا قومی» محل تأمل است. چون به موضوع «دادرسی علنی» به منزله یک ضابطه اصلی و مهم و ممتاز در اصلی مستقل از اصول قانون اساسی پرداخته شده است و استثنائات آن باید کاملاً مضیق و محدود و مبین باشد. حتی در ارتباط با عناوین استثنایی مصرح در قانون اساسی این اشکال وارد است که بر چه اساسی می‌توان به تحدید و تعیین و شناخت مرزهای آن پرداخت؟ بنابراین پذیرش چنین رویکردی این آسیب را دارد که برداشت مقامات قضایی در این خصوص بسیار متفاوت باشد و نباید استثنائات دادرسی علنی در قالب کلی‌گویی در گرو تشخیص فردی قرار گیرد. در واقع این وظیفه قانون‌گذار است که با هدایتگری خود حدود و ثغور واضح این موارد را مشخص کند؛ به گونه‌ای که مقام قضایی نتواند سلیقه شخصی خود را در این امر وارد کند. بر اساس قانون بسیاری از تصمیمات قضات قابل اعتراض و تجدیدنظرخواهی است. اما در خصوص تصمیم دادگاه مبنی بر غیر علنی برگزار کردن جلسه دادرسی چنین راهکاری پیش‌بینی نشده است. بنابراین لازم است قانون‌گذار در زمینه این مهم نیز به وضع قانون با رویکرد تقویت شفافیت پردازد تا از سوءاستفاده‌های احتمالی مجری قانون و تضییع حقوق مردم جلوگیری شود.

انتقال‌های قضایی نیز از جمله مؤلفه‌های حائز توجه در فسادزدایی شفافیت فرایندهای قضایی است. عینی بودن معیار انتصاب قضات به محل‌های خاص تضمین می‌کند که قضات مستقل یا غیر فاسد با اعزام به حوزه‌های دورافتاده مجازات نشوند. قضات را نباید به دادگاه محل‌هایی منصوب کرد که در آن محل ارتباطات نزدیک یا تعاملاتی با سیاستمداران محلی دارند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۰۷: ۱۸).

نهادینه‌سازی سیاست افشای فساد نیز می‌تواند جلوی بسیاری از مفاصد قضایی را بگیرد. برای این امر لازم است آیینی محرمانه و جدی برای شکایت رسمی وجود داشته باشد تا وکلا، مراجعان دادگاه، دادستانی، پلیس، رسانه‌ها، و جامعه مدنی بتوانند تخلفات احتمالی یا واقعی از مجموعه قواعد رفتاری یا فساد قضات را گزارش دهند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۰۷: ۲۰). تسهیل سازکار این امر در کنار دادگاه انتظامی قضات بازدارندگی مؤثر از فساد قضایی خواهد داشت. ارجاع پرونده‌ها نیز باید بر اساس معیارهای روشن و عینی صورت پذیرد. شفافیت این فرایند می‌تواند از میزان احتمال طرفین دعوا برای ارجاع پرونده به قاضی خاص و پیرو آن امکان تبانی و مانند این‌ها بکاهد.

#### ۱. سازکارهای بازدارنده از فساد در قوه قضاییه مبتنی بر اصل شفافیت

پس از ارائه تعریف شفافیت و دسته‌بندی کارهای قوه قضاییه به دو دسته اداری و قضایی، به شرح و بسط شفافیت در قوه قضاییه و ارائه راهکارهای حل بحران عدم شفافیت در زمینه مبارزه با فساد پرداخته می‌شود. از آنجا که قوه قضاییه در فرایند توسعه سیاست عمومی، شناسایی و حمایت از حقوق شهروندی، و کنترل قدرت‌های دولتی مشارکت گسترده‌ای دارد اعمال اصلاحات شفافیت توسط این قوه می‌تواند تأثیر مثبتی بر صلاحیت نهادی و افزایش مشروعیت و اقتدار آن نسبت به دیگر بازیگران سیاسی و بهبود روابط آن با شهروندان داشته باشد. چنانچه مردم در کشور عملکرد قوه قضاییه را کُندتر از آنچه در واقع هست می‌پندارند انتشار اطلاعات در این زمینه می‌تواند این تصور نادرست را اصلاح کند.

با لحاظ نکته پیش‌گفته دلایل متعددی از جمله عملکرد غیر شفاف کارمندان اداری و قضایی و احساس عدم نیاز به اقناع افکار عمومی در قوه قضاییه، فقدان دانش عمومی درباره عملکرد دستگاه عدالت، و دخالت آشکار و اعمال نفوذ آشکار در کار قضات موجب شکاف بین جامعه و دستگاه قضا می‌شود.

در باب علاج این معضل می‌توان گفت که اصلاحات شفافیت و دسترسی به اطلاعات می‌تواند عدم اعتماد عمومی به نهادهای قضایی را رفع و نزدیکی بیشتر بین شهروندان و سیستم عدالت را ترویج کند (جاوید و شاهمرادی، ۱۳۹۴: ۱۴). اصلاحات شفافیت در نهادهای

قضایی می‌تواند به ایجاد شرایط برای استقلال قضایی بیشتر و مانند آن کمک کند. مثلاً عملکرد باز سیستم‌های قضایی جریان فزاینده اطلاعات از قوه قضاییه به جامعه را تولید می‌کند که عموم را قادر به آموختن درباره عملکرد آن، درگیر شدن در فرایندها و بحث‌های مرتبط با پرونده‌های مهم، و حتی شرکت از طرق مختلف مانند دادرسی‌های عمومی و فرایندهای مشاوره و غیره می‌سازد.

بنابراین رفع حجاب ایهام، که اغلب فعالیت دادگاه را می‌پوشاند، همراه علاقه اجتماعی بیشتر به عملکرد سیستم قضایی اثر مثبت مضاعفی ایجاد می‌کند؛ از یک طرف شفافیت بیشتر و جریان فزاینده اطلاعات حواشی تشخیص صلاح‌دیدی فساد و خودسری در رفتار سیستم قضایی و گروه‌های ذی‌نفع را می‌زاید و از طرف دیگر منجر به ایجاد گروه‌هایی از شهروندان در رابطه با عملکرد قوه قضاییه می‌شود که در حمایت از کار آن قوه مداخله می‌کنند. بنابراین قضات در جامعه منبع مشروعیتی می‌یابند که اقتدار بیشتری به آنان اعطا می‌کند تا تصمیماتی بگیرند که می‌تواند تأثیر سازمانی والایی داشته باشد یا علیه اولویت گروه‌های ذی‌نفوذ باشد.

با این حال مهم است که روشن شود استقلال قضایی نباید یک ارزش فی‌نفسه تلقی شود که مانع نظارت کافی بر عملکرد قضات شود. استقلال نباید معادل جداسازی یا فقدان وظیفه ارزیابی کار قضایی که انجام می‌شود قرار گیرد. برعکس، مفهوم استقلال باید پیش‌شرط بی‌طرفی در رفتار قضایی و تضمین خدمات بهتر برای عموم تلقی شود. قضات نباید از کنترل‌هایی که بر سایر نهادهای دولتی اعمال می‌شود معاف شوند. چنین استقلالی مستلزم مسئولیتی است که اتخاذ سازکارهای شفافیت و پاسخگویی را به منظور تضمین اینکه قضات پاسخگوی تصمیمات خود یا استفاده مناسب از منابع اختصاص یافته به آن‌ها هستند مطالبه می‌کند (آرایی، ۱۳۸۸: ۲۴ - ۲۶). بنابراین نقطه شروع برای پاسخگویی مسئولیت‌پذیری بخشی از مقامات، بر اساس اطلاعات و توجیه تصمیمات آن‌ها، است. چنین ترتیبی نه تنها برای ارزیابی قضات، کنترل قوه قضاییه، تشخیص خطاها، و ایجاد پاسخگویی مفید است، بلکه قوه قضاییه را نیز تقویت و مشروعیت آن را تضمین و اعتماد شهروندان را به میزان زیادی جلب می‌کند. به همین دلیل درک شفافیت قضایی به منزله باز کردن فعالانه که نه تنها شامل امکان دسترسی به اطلاعات است بلکه همچنین شامل پخش و انتشار اطلاعات مرتبط با اجرای وظایف قضات نیز می‌شود اهمیت دارد.

علاوه بر این سیاست‌های شفافیت تأثیر مثبتی بر دسترسی شهروندان به عدالت دارد. مثلاً اجرای سیاست دسترسی به اطلاعات عمومی موجب می‌شود دسترسی به دستگاه عدالت برای شهروندان بیشتر شود. این امر علاوه بر افزایش مشروعیت دادگاه‌ها نزد شهروندان اثربخشی

مداخله قضایی را بهبود می‌بخشد. در ادامه به ارائه برخی از مهم‌ترین راهکارهای تسهیل شفافیت در قوه قضاییه پرداخته می‌شود.

### ۳-۱. دسترسی به اطلاعات عمومی در قوه قضاییه

یکی از راهکارهای ارتقای شفافیت دستگاه قضایی در ایران دسترسی به اطلاعات عمومی در قوه قضاییه است. حق دسترسی به اطلاعات عمومی به ابزاری کلیدی برای تقویت شفافیت در فعالیت‌های دولت و ترویج پاسخگویی و مبارزه با فساد بدل شده است (شریعتی، ۱۳۸۴: ۵۷). همچنین ابزار ارزشمندی است که امکان مداخله گسترده‌تر شهروندان در مدیریت امور عمومی را فراهم می‌سازد. داشتن اطلاعات کافی و به موقع عنصر کلیدی در نظارت بر مقاماتی است که حکومت از جانب مردم به آن‌ها سپرده شده است.

قوه قضاییه باید عملکرد خود را در جهت تقویت حق داشتن اطلاعات عمومی و شفافیت وفق دهد. به ویژه با توجه به تصویری که شهروندان از قوه قضاییه دارند این تصویر ناشی از احساس تعمیم‌یافته‌ای است که دادگاه‌ها را به جانبداری سیاسی و اطاله دادرسی پیوند می‌دهد؛ احساسی که تا حدودی به واسطه عدم شفافیت قضایی افزایش یافته است. همچنین مشارکت فعال شهروندان در جنبه‌های مهم کارهای قضایی به طور بالقوه می‌تواند به بهبود کارآمدی نهادهای قضایی کمک کند.

از این رو اتخاذ سیاست‌هایی که دسترسی به اطلاعات را تضمین می‌کنند با هدف دربرگرفتن مباحثی در باب قوه قضاییه در زمینه‌ای گسترده‌تر با ارائه اطلاعاتی که جامعه را قادر می‌سازد عملکرد و چالش‌ها و محدودیت‌های قوه قضاییه را درک کند نه تنها می‌تواند ابزار مهمی برای بهبود نظارت و مبارزه با فساد در دادگاه‌ها باشد، بلکه می‌تواند به رویکرد مثبت شهروندان به قوه قضاییه کمک کند که این سیاست‌ها از منهنج دو گفتار ذیل تحقق می‌یابد.

### ۳-۱-۱. انتشار آرای قضایی

در قانون آیین دادرسی کیفری به صراحت انتشار جریان رسیدگی و گزارش پرونده با بیان شرایطی در رسانه‌ها به رسمیت شناخته شده است.<sup>۱۴</sup> بنابراین می‌توان سازکاری قانونمند برای این موضوع تدارک دید. همچنین در ماده ۵ دستورالعملی که رئیس وقت قوه قضاییه در سال ۱۴۰۰ مبنی بر نحوه انتشار احکام دادگاه‌ها و برگزاری دادگاه علنی صادر کرده است به نقد و بررسی حقوقدان‌ها و آحاد جامعه در ارتباط با آرای قضایی توجه شده است که لازمه آن دسترسی عمومی به آرای قضایی با حفظ سایر جهات آن است.<sup>۱۵</sup>

انتشار آزاد آرای قضایی توسط قوه قضاییه به این صورت است که با ایجاد یک پلتفرم همه

پرونده‌های قضایی که مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند (با حفظ محرمانگی حقوق خصوصی افراد) به صورت آزاد و رایگان در دسترس افکار عمومی گذاشته می‌شود تا شرح حال پرونده و شیوه «استنتاج قاضی» در معرض بررسی و قضاوت عموم قرار گیرد. در واقع، در این الگو فرض بر این است که وقتی حکمی مورد راستی‌آزمایی و بررسی موشکافانه ناظران-به‌ویژه حقوقدانان، دانشجویان، محققان، دانشجویان حقوق، و رسانه‌ها- قرار می‌گیرد احتمال خبط و لغزش قاضی بسیار کمتر می‌شود.

در این زمینه سامانه‌ای تحت عنوان سامانه ملی آرای قضایی<sup>۱۶</sup> با همت پژوهشگاه قوه قضاییه راه‌اندازی شده است. اما آنچه اکنون در مورد انتشار آزاد آرای قضایی باید افزود جامعیت رأی محاکم کیفری و حقوقی در سامانه آرای قضایی است که به‌رغم پرونده‌های پرشماری که اکنون توسط شعب رسیدگی‌کننده به پرونده در دادگاه‌های حقوقی و کیفری وجود دارد می‌توان گفت کمتر از ۱ درصد آنان توسط سامانه جمع‌آوری و بایگانی شده‌اند.<sup>۱۷</sup> همچنین در ارتباط با آرای قضایی در پلتفرم یادشده بایسته است دسته‌بندی مناسبی صورت پذیرد تا شناسایی هر پرونده حسب نوع دعوی، تاریخ ارسال دادخواست، و صدور رأی امکان‌پذیر باشد.

علاوه بر این، به واسطه وجود منابع معتبر تجمیع آرای قضایی، از جمله الزاماتی که شایسته توجه است موضوع تجمیع همه سامانه‌های آرای قضایی توسط قوه قضاییه است تا برای ایجاد سامانه‌ای مرکزی اقدام شود.

### ۳-۱-۲. مشروح مذاکرات

انتشار مذاکرات و گفت‌وگوهایی که در دادگاه صورت می‌گیرد یک راه مهم برای ایجاد شناخت در زمینه عملکرد دادگاه‌ها و همچنین تقویت اعتماد شهروندان به نهادهای قضایی است. استفاده از ابزارهایی برای رسیدن به این عمومی‌سازی مانند ضبط جلسات برای شفافیت مفید است. در حالی که در برخی پرونده‌ها برخی قوانین و مقررات مربوط به رسانه‌ای شدن فرایندهای قضایی به وسیله قانون تعیین شده است، به طور کلی دادگاه‌ها باید استانداردهای شفافیت و دسترسی حاکم بر عملکرد نهادهای قضایی مختلف را تنظیم کنند (جاوید، ۱۳۸۸: ۱۸۱). در قانون آیین دادرسی کیفری مباحث مربوط به ضبط صوتی و تصویری جلسات مورد توجه قرار گرفته و انتشار آن‌ها در برخی موارد ممنوع اعلام شده است.<sup>۱۸</sup> لیکن در سایر موارد که قانون‌گذار در این زمینه منع مصرحی نداشته یا ساکت بوده یا تشخیص را بر عهده دادگاه گذاشته مجرای انتشار قانونی مشروح مذاکرات دادگاه‌ها باز است.

اگرچه به نظر می‌رسد گردآوری مشروح مذاکرات شعب دادگاه‌های حقوقی و کیفری امری

زمان‌بر و اغلب پرهزینه باشد، می‌توان با اولویت‌بندی صحیح پرونده‌های دانه‌درشت حقوقی و کیفری و نگاشت مشروح مذاکرات آنان گام بزرگی به سمت شفافیت در عملکرد قوه قضاییه برداشت. همچنین می‌توان به وسیله انتشار نظرات استدلالی قضات شعب رسیدگی از حجم طویل بسیاری از نسخ مشروح مذاکرات کاست تا همگان از مبنای استدلالی رأی قاضی محکمه به صورت مکفی مطلع شوند. اما انتشار مشروح مذاکرات صورت‌گرفته در محاکم قضایی یا نظرات استدلالی قضات آن نمی‌تواند به صورت مطلق در نظر گرفته شود و در همه موضوعات و پرونده‌های مهم حقوقی و کیفری به کار رود. بنا بر ضرورت و اقتضائات جامعه باید در ارتباط با اتخاذ چنین رویکردی در بطن محافل قضایی تأمل شود. باید توجه داشت که حق دسترسی به اطلاعات عمومی در آرا و مشروح مذاکرات بسان سایر حق‌ها مطلق نیست. محدودیت‌های آن معمولاً با دو نوع معافیت تعیین می‌شود؛ نوع نخست مربوط به مواردی است که انتشار اطلاعات عمومی همچون آرا و مشروح مذاکرات می‌تواند به منافع عمومی که از حمایت قانون برخوردارند، مانند امنیت عمومی، صدمه بزند و نوع دوم معافیت با نیاز به حمایت از حریم خصوصی افراد توجیه می‌شود.

### ۳-۱-۳. سامانه جامع تشریح روند اقدامات قضایی

راه‌اندازی سامانه کامل و جامع از اولین مراحل تا انتهای صدور حکم قطعی - اعم از مدارک مورد نیاز و بایدها و نبایدها از تحویل تلفن همراه و با امکان جستار در شعب دادگاه‌ها و دادرهای کشور در این سامانه و توضیح رجوع به طبقه فلان از ساختمان اداری و حتی نمایش نام‌خانوادگی مسئول بخش مربوطه<sup>۱۹</sup> و ... می‌تواند کمک شایانی به ارباب رجوع جهت ساده‌سازی فرایند اداری و شفافیت کند.<sup>۲۰</sup> این اقدام راه را برای سوءاستفاده افرادی که خود را ذی‌نفوذ و مسئول قسمت‌های مختلف دستگاه قضا معرفی می‌کنند و به اخاذی از مردم می‌پردازند تا حد زیادی خواهد بست. سامانه یادشده که پیشنهاد می‌شود آخرین و به‌روزترین تصمیم‌گیری‌های قضایی را نیز به نمایش گذارد به مردم و سازمان‌های خارج از قوه قضاییه اجازه یافتن، بارگیری، تجزیه و تحلیل، مقایسه، ادغام، و ترکیب مجموعه داده‌ها را خواهد داد.

### ۳-۲. شفافیت ملاک‌های انتصاب شایسته قضات

از زمینه‌های دیگر ارتقای شفافیت در عملکرد دستگاه قضایی اطلاعات درباره انتصاب قضات و مقامات رسمی است. فرایندهای به‌کاررفته برای انتصاب قضات از مدت‌ها پیش به منزله یک بخش مشخص در رابطه بین علم سیاست و قوه قضاییه شناخته شده است. مداخله بازیگران متنفذ و استفاده از معیارهای مبهم برای انتخاب افراد در سمت‌های قضایی باعث افزایش تصور عدم استقلال دادگاه میان شهروندان می‌شود. در بهترین حالت این احساس

وجود دارد که بسیاری از قضات در معرض اعمال فشار یا درخواست نامتناسب از سوی کسانی هستند که از آن‌ها در مراحل انتصاب پشتیبانی کرده‌اند. در این بستر تدابیر انتصاب قضات به طور جدی به اصل استقلال قضایی مرتبط است. استفاده از فرایندهای شفاف به حفظ قضات از اعمال نفوذ خارجی، که ممکن است به وسیله سایر قوای حکومت یا گروه‌های ذی‌نفوذ مختلف به کار گرفته شود، کمک می‌کند. به همین ترتیب شفافیت در گزینش قضاتی که با الزامات و صلاحیت‌های حرفه‌ای و فنی و تعهدات ایمانی به حمایت از ارزش‌های اخلاقی و موازین شرعی می‌پردازند کمک می‌کند. مهم است که انتصابات بر اساس شایستگی و الزامات مربوط به صلاحیت‌های علمی و اخلاقی باشد. معیار گزینش باید روشن و به طور گسترده اعلان شود؛ طوری که درک درستی از استانداردهای گزینش مورد نیاز برای تصدی قضات وجود داشته باشد. نمرات باید مطابق دستورالعمل‌ها ارزیابی شوند. علاوه بر این، مهم است که فرایند انتصاب به طور گسترده در سامانه‌ای شفاف در معرض دید ارکان دستگاه قضایی قرار گیرد تا دسترسی فوری به اطلاعات درباره این فرایند در مواقع ایراد هر گونه اتهام به سلامت قضات و کارمندان قضایی فراهم شود.

### ۳-۳. تسهیل دسترسی خبرگزاری‌ها به دادگاه‌ها

خبرگزاری‌ها نقش اساسی در ترویج عمومی‌سازی فرایندهای قضایی ایفا می‌کنند. زیرا شهروندان نوعاً برای استماع یک محاکمه به دادگاه رجوع نمی‌کنند. بنابراین دسترسی خبرگزاری‌ها به شعب دادگاه‌ها یکی از راه‌های تضمین شفافیت در عملکرد قوه قضاییه در جمهوری اسلامی ایران است.

خبرگزاری و مطبوعات باید تریبونی عمومی تلقی شوند که همگان بدون تبعیض و ترس از حکومت به آن‌ها دسترسی داشته باشند و بتوانند مطالبات خود را بیان کنند. امروزه تأثیر مطبوعات آزاد در تضمین حقوق شهروندی و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت بر همگان روشن است. بنابراین، تقویت مطبوعات آزاد یکی از گام‌های مهم در راه رسیدن به حکمرانی خوب به شمار می‌آید. البته باید به این نکته مهم توجه کرد که مطبوعات و رسانه‌ها به مثابه ابزاری برای سوءاستفاده بیگانگان به کار گرفته نشوند و در این زمینه باید راهکارهای نظارتی و کنترل بر رسانه‌ها را در نظر گرفت (آرایی، ۱۳۸۸: ۲۴ - ۲۶).

به‌رغم همه جوانب احتیاط، که در انتشار آرای قضایی باید رعایت شود، این ابزار مهم نباید از چرخه سازکارهای ضد فساد خارج شود. رسانه به طور عام و روزنامه‌ها و نشریات و مجلات تخصصی به طور خاص ابزارهای موفق مبارزه با فساد در دنیا محسوب می‌شوند. آمار نشان

می‌دهد قابل اعتمادترین نهادها برای مردم رسانه‌ها هستند (حسین‌خان، ۱۳۸۸: ۲۴۰). برای اینکه صدای ضعفا توسط مسئولان، خاصه در قوه قضاییه، شنیده شود «رسانه» با عملکردی صحیح بهترین نقش را می‌تواند ایفا کند. اعتقاد کلی بر این است که ایجاد امکان نظارت عمومی بهترین راه در مقابله با سوءاستفاده از اختیارات قضات است. از آنجا که افراد کمی ممکن است در جامعه وقت یا تمایل داشته باشند که شخصاً در دادگاه حاضر شوند، اصل عدالت علنی ایجاب می‌کند به مطبوعات یا نشریات تخصصی حقوقی اجازه داده شود به جای مردم حاضر شوند و از آنچه در دادگاه‌ها می‌گذرد گزارش بگیرند. بر اساس این اصل است که دادگاه‌ها، به تشخیص قاضی، به آن‌ها حق دسترسی به سوابق و مدارک موجود در دادگاه را می‌دهند. در ارتباط با پوشش خبری دادگاه‌ها، قوانین محلی باید قویاً از اصل «عدالت علنی» پاسداری کنند. بر اساس این اصل، «عدالت مادامی که رؤیت نشود محقق نشده است» (Robertson QC, Geoffrey, 2007: 108). آرا و همچنین دفاعیات طرفین باید بدون ذکر نام در معرض دید عموم قرار گیرد. ریاست قوه قضاییه باید گزارش سالیانه‌ای از عملکرد دادگاه‌ها را از طریق رسانه به مردم ارائه دهد. سازمان‌های حقوق بشری و نهادهای مشارکت مدنی، از جمله کانون وکلا، می‌توانند بررسی انتقادی فساد قضایی را عهده‌دار شوند و قوانین نباید روزنامه‌نگاران حامی منافع ملت را از ادامه راه ناامید کنند (Robertson QC, Geoffrey, 2007: 108).

### نتیجه‌گیری

قوه قضاییه، که ضامن سلامت و توسعه عدالت و امنیت در جامعه است، در عین حال یکی از مستعدترین دستگاه‌ها برای فساد است. چون به سبب مسئولیت عدالت‌ورزی در جامعه به بسیاری از اسرار محرمانه شهروندان و اطلاعات مخفیانه مسئولان دسترسی دارد. بدین رهگذر نهاد قضایی در هر جامعه بیش از هر نهاد دیگری باید دارای شفافیت و قاطعیت باشد تا پناهگاه اعتماد همگان قرار گیرد. چون هر نحو وجود شکاف میان قوه قضاییه و مردم نتایج زیان‌باری به دنبال خواهد داشت و به نظر می‌رسد مهم‌ترین آن شکل‌گیری بی‌اعتمادی به این قوه و در نهایت کلیت حاکمیت خواهد بود. از این رو برای طراحی راهبردهای بازدارندگی فساد در قوه قضاییه شناسایی و ارزیابی عواملی که احتمال فسادزایی بیشتری در اثر کژکارکردی آن‌ها وجود دارد از اهمیت بسزایی برخوردار خواهد بود که پژوهشگران در پژوهش حاضر با تمرکز و بررسی روش‌های جدید درصدد تبیین و تحریر نقش شفافیت در امر حاضر و متعاقب آن ارائه راهکارهای بازدارنده بودند.

در این پژوهش، پس از بررسی تعاریف مختلف از شفافیت و ارائه تعریف مختار از آن، در دو حوزه اداری و قضایی، قوه قضاییه بررسی شد که راهکارهایی به شرح ذیل برای تضمین



اجرای آن در دستگاه قضا در جهت مبارزه با فساد ارائه می‌شود:

۱. راه‌اندازی سامانه جامع تشریح روند اقدامات قضایی: راه‌اندازی این سامانه، که اولین مراحل تا انتهای صدور حکم قطعی را دربرمی‌گیرد- اعم از مدارک مورد نیاز و بایدها و نیایدها از تحویل تلفن همراه با امکان جستار در شعب دادگاه‌ها و دادرهای کشور در این سامانه و توضیح رجوع به طبقه فلان از ساختمان اداری و ... گامی مهم در جهت ساده‌سازی فرایند اداری و شفافیت محسوب می‌شود.
۲. انتشار مشروح مذاکرات و نظرات استدلالی قضات در پرونده‌های مهم: یک راه مهم برای ایجاد شناخت در زمینه عملکرد دادگاه‌ها و همچنین تقویت اعتماد شهروندان به نهادهای قضایی شفافیت مذاکرات و استدلالات قضایی برای پیشگیری از فساد است.
۳. شفاف‌سازی فرایندهای انتصاب قضات: مهم است که انتصابات به صورت شفاف و بر اساس شایستگی و الزامات مربوط به صلاحیت‌های علمی و اخلاقی باشد. چون اعتماد مردم را به قضات دستگاه قضایی بیشتر می‌کند.
۴. عمومی ساختن مراحل نظارت و پی‌گیری دادرسی و مجازات از طرق رسانه‌های عمومی: رسانه به طور عام و روزنامه‌ها و نشریات و مجلات تخصصی به طور خاص از ابزارهای موفق مبارزه با فساد از رهگذر شفافیت در دنیا محسوب می‌شوند.
۵. انتشار آزاد آرای قضایی توسط قوه قضاییه: با ایجاد یک پلتفرم جامع همه پرونده‌های قضایی مورد رسیدگی را، با حفظ محرمانگی حقوق خصوصی افراد، به صورت آزاد و رایگان در دسترس افکار عمومی قرار گیرد.
۶. اجرای قوانین حوزه شفافیت: جمهوری اسلامی ایران قوانین و مقررات متعددی در زمینه شفافیت قضایی دارد که بخشی از آن در وظایف و اختیارات قوه قضاییه تعریف شده است. بایسته است این قوه در خصوص اجرای این قوانین گزارش منظم ارائه دهد.
۷. افزایش مهارت رسانه‌ها در تقویت شفافیت: گرچه نشریات و رسانه‌ها اغلب به دلیل انعکاس هیجانی پرونده‌های حقوقی مورد انتقاد قرار می‌گیرند، با فراهم کردن آموزش حقوقی لازم در این زمینه با هدف افزایش مهارت در کشف نقایص نظام حقوقی یا وقایع مربوط به ارتشا و فساد بی‌تردید می‌توان این نقیصه را برطرف ساخت.
۸. ارائه گزارش دوره‌ای عملکرد مسئولان قضایی: رئیس قوه قضاییه و مسئولان قضایی باید با ارائه گزارش عملکرد خود به صورت زمان‌بند در مقابل همگان خود را پاسخگو بدانند و به اقناع افکار عمومی بپردازند.
۹. قانون‌گذاری جهت ثبت اعتراضات در ارتباط با غیر علنی بودن دادرسی: بر اساس قانون

بسیاری از تصمیمات قضات قابل اعتراض و تجدیدنظرخواهی است. اما در خصوص تصمیم دادگاه مبنی بر غیر علنی برگزار کردن جلسه دادرسی چنین راهکاری پیش‌بینی نشده است. بنابراین لازم است قانون‌گذار در ارتباط با این مهم نیز به وضع قانون با رویکرد تقویت شفافیت بپردازد تا از سوءاستفاده‌های احتمالی مجری قانون و تضییع حقوق مردم جلوگیری شود.

## یادداشت‌ها

### 1. Transparency.

۲. شفافیت به معنای عام این تقسیم مبتنی بر جهت عام خاص.
۳. مقدمه لازم برای اخذ مشورت از مردم شفافیت و حق بر اطلاع داشتن است. به عبارت دیگر تا مردم درباره مسئله‌ای اطلاع نداشته باشند امکان ارائه مشورت را نخواهند داشت.
۴. «حق شما بر من این است که امری را از شما پنهان ندارم، مگر مواردی که مربوط به اسرار جنگ است.» (دشتی، ۱۳۸۴: ۴۰۱).
۵. هرگاه مفاد و مضمون تعهد مقتضی آن باشد که متعهد فقط باید همه تلاش و سعی خود را در زمینه مراقبت از موضوع مصروف کند یا همه توانایی خود را در جهت رساندن به هدف به کار گیرد «تعهد به وسیله» نامیده می‌شود؛ هرچند ممکن است مقصود نهایی که حصول نتیجه‌ای معین است حاصل نشود. گفته می‌شود چنین تعهدی تعهد به مراقبت یا مواظبت یا وسیله است (کاتوزیان، ۱۳۷۴: ۵۴).
۶. بند ۱۲ سیاست‌های کلی قضایی ابلاغی ۱۳۸۱/۰۷/۲۸ مقام معظم رهبری: «تأمین نیازهای قوه قضاییه در زمینه‌های مالی، تشکیلاتی، و استخدامی با توجه به اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸ و ۱۵۹ قانون اساسی».
۷. بند ۸ سیاست کلی قضایی پنج‌ساله ابلاغی ۱۳۸۸/۰۹/۰۲: «ضرورت تأمین بودجه متناسب با وظایف و مأموریت‌های محوله خصوصاً در اجرای برنامه‌های جهشی با زمان‌بندی مناسب».
۸. ماده ۱۱۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور: «دولت موظف است در طول سنوات اجرای قانون برنامه حداقل دو و نهم درصد (۲/۹٪) از منابع بودجه عمومی دولت را برای اجرای تکالیف و برنامه‌های قوه قضاییه و سازمان‌های وابسته در بودجه‌های سنواتی پیش‌بینی و تأمین نماید».
۹. ابلاغ ۱۴۰۱/۰۶/۲۰ مقام معظم رهبری.
۱۰. مشکلات و چالش‌های دستگاه قضایی (گزیده بیانات آیت‌الله هاشمی شاهرودی، رییس وقت قوه قضاییه)، صفحه ۸۵، سخنرانی در مراسم تحلیف کارآموزان قضایی به تاریخ ۱۳۸۲/۰۵/۰۸.
۱۱. همان، صفحه ۹۰.
۱۲. اصل ۱۶۸ قانون اساسی: «رسیدگی به جرایم سیاسی و مطبوعاتی علنی است و با حضور هیئت منصفه در محاکم دادگستری صورت می‌گیرد». ماده ۳۰۵ قانون آیین دادرسی کیفری: «به جرایم سیاسی و مطبوعاتی با رعایت ماده ۳۵۲ این قانون به طور علنی در دادگاه کیفری یک مرکز استان محل وقوع جرم با حضور هیئت منصفه رسیدگی می‌شود».
۱۳. ... ماده ۳۵۲. محاکمات دادگاه علنی است، مگر در جرایم قابل گذشت که طرفین یا شاکی غیر علنی بودن محاکمه را درخواست کنند. همچنین دادگاه پس از اظهار عقیده دادستان قرار غیر علنی بودن محاکم را در موارد



زیر صادر می‌کند: الف) امور خانوادگی و جرایمی که منافی عفت یا خلاف اخلاق حسنه است؛ ب) علنی بودن محل امنیت عمومی یا احساسات مذهبی یا قومی باشد. تبصره- منظور از علنی بودن محاکمه عدم ایجاد مانع برای حضور افراد در جلسات رسیدگی است.

۱۴. ... ماده ۳۵۳. انتشار جریان رسیدگی و گزارش پرونده که متضمن بیان مشخصات شاکی و متهم و هویت فردی یا موقعیت اداری و اجتماعی آنان نباشد در رسانه‌ها مجاز است. بیان مفاد حکم قطعی و مشخصات محکوم علیه فقط در موارد مقرر در قانون امکان پذیر است. تخلف از مفاد این ماده در حکم افترا است. تبصره ۱. هر گونه عکس برداری یا تصویربرداری یا ضبط صدا از جلسه دادگاه ممنوع است. اما رئیس دادگاه می‌تواند دستور دهد تمام یا بخشی از محاکمات تحت نظارت او به صورت صوتی یا تصویری ضبط شود. تبصره ۲. انتشار جریان رسیدگی و گزارش پرونده در محاکمات علنی که متضمن بیان مشخصات شاکی و متهم است در صورتی که به عللی از قبیل خدشه دار شدن وجدان جمعی و یا حفظ نظم عمومی جامعه ضرورت یابد، به درخواست دادستان کل کشور و موافقت رئیس قوه قضاییه، امکان پذیر است.

۱۵. روزنامه رسمی، شماره ویژه‌نامه: ۱۴۰۹، تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۲: «... ماده ۵. در غیر از موارد مندرج در مواد فوق، کلیه آرای دادگاه‌ها بدون نام و مشخصات شاکیان و متهمان و خواهان‌ها و خواندگان با حفظ حریم خصوصی اشخاص، به نحوی که محتوای رأی منتشر شده موجب شناخته شدن هویت اصحاب دعوی نگردد، جهت نقد و بررسی توسط حقوقدان‌ها و آحاد جامعه منتشر خواهد شد؛ مگر اینکه حسب مورد به تشخیص قاضی اجرای احکام یا قاضی صادرکننده انتشار آن‌ها خلاف عفت عمومی یا امنیت ملی باشد».

16. <https://ara.jri.ac.ir/>

۱۷. خبرگزاری ایرنا به نقل از وزیر دادگستری: «تعداد ۱۳ میلیون و ۵۶۳ هزار فقره پرونده در یک سال اخیر (۱۴۰۱) به دادگستری‌های کل کشور وارد شده است: <https://www.irna.ir/news/83369082>».

۱۸. ماده ۴۰۰: «محاکمات دادگاه کیفری یک ضبط صوتی و در صورت تشخیص دادگاه ضبط تصویری نیز می‌شود. انتشار آن‌ها ممنوع و استفاده از آن‌ها نیز منوط به اجازه دادگاه است».

۱۹. این شفافیت و ساده‌سازی فرایندی باید با تطبیق بر جهات امنیتی باشد. جزء اصیل شفافیت ساده‌سازی است که باید انجام شود. اما قسمت دیگر هم، که باید مطمح نظر قرار گیرد، تأمین جهات امنیتی موضوع است. چون در خصوص بعضی از شعب و سمت‌های قضایی و اداری ملاحظاتی باید لحاظ شود که امکان عرضه نام و ... آن‌ها به لحاظ امنیتی در سامانه‌ای با دسترسی عمومی امکان پذیر نیست. البته باید در نظر داشت که شفافیت و ساده‌سازی منافاتی با رعایت جهات ایمنی نخواهد داشت.

۲۰. برای این سامانه اصول نظارتی قوی از ساخت فنی تا محتوایی و وجود مکانیسم بهبود داده‌ها و به‌روزرسانی و وضوح اطلاعات و تفکیک و دسته‌بندی آن‌ها باید تأمین شود (Dawes, 2010).

## منابع

### الف) کتابها

- انصاری، ب. (۱۳۸۷). *آزادی اطلاعات*. تهران: دادگستر.
- آذرنوش، آ. (۱۳۸۶). *فرهنگ معاصر عربی-فارسی*. تهران.
- پروین، خ. (۱۳۹۳). *مبانی حقوق عمومی*. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
- جاوید، م. ج. (۱۳۸۸). *نظریه نسبیت در حقوق شهروندی. تحلیلی مبتنی بر اطلاق در حقوق طبیعی*. انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- دشتی، م. (۱۳۸۴). *ترجمه نهج البلاغه حضرت امیرالمومنین (ع)*. چاپ اسوه. ناشر: دفتر نظارت و بازرسی انتخابات استان قم.
- سازمان شفافیت بین‌الملل. (۱۳۹۵). *فساد در نظام‌های قضایی*. گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۷. مترجم: لیلی منفرد. مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- شریعتی، س. (۱۳۸۴). *حقوق ملت و دولت در قانون اساسی*. تهران: کانون اندیشه جوان.
- شیداایان، م و همکاران. (۱۳۹۸). *بررسی نقش شفافیت قوه قضاییه در توسعه سرمایه اجتماعی ایران*. دومین همایش ملی سرمایه اجتماعی و توسعه پایدار.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۹۴). *آزادی‌های عمومی و حقوق بشر*. تهران: دانشگاه تهران.
- عمیدزنجانی، ع. ع. (۱۳۸۴). *فقه سیاسی*. تهران: امیرکبیر.
- کاتوزیان، ن. (۱۳۷۴). *حقوق مدنی. نظریه عمومی تعهدات*. تهران: یلدا.
- هاشمی‌شاهرودی، س. م. (۱۳۹۵). *مشکلات و چالش‌های دستگاه قضایی (گزیده بیانات)*. انتشارات بنیاد فقه و معارف اهل‌البیت (ع).

### ب) مقالات

- ابراهیمی، ش. و صفایی‌آتشگاه، ح. (۱۳۹۴). «رویکرد قانون‌گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد». *حقوق کیفری*. ۶ (۲)، ۸۶ - ۱۰۱.

- ارسطا، م. ج. (۱۳۸۰). «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». راهبرد. (۲۰)، ۵۴ - ۷۱.
- الوانی، س. م. و دانایی‌فرد، ح. (۱۳۸۰). «مدیریت دولتی و اعتماد عمومی». دانش مدیریت. ۵۵، ۲۴۵ - ۲۸۳.
- الوانی، س. م. و سیدنقوی، م. ع. (۱۳۹۲). «سرمایه اجتماعی، مفاهیم، و نظریه‌ها». مطالعات مدیریت. (۳۳ و ۳۴)، ۱ - ۲۹.
- انصاری، ب. (۱۳۹۰). «مطالعه تطبیقی حق دسترسی رسانه‌ها به دادرسی‌ها و اطلاعات قضایی». پژوهش حقوق. (۳۵)، ۶۹ - ۸۳.
- ایزدبخش، ح. (۱۳۹۷). «بالانشینی شفافیت»، تأملات رشد، (۲)، ۱ - ۱۸.
- بیانی، غ. ح. و همکاران. (۱۳۹۵). «شفافیت رسانه‌ای در مقابله با فساد و جرم سازمان‌یافته». رسانه. ۲۷ (۴)، ۳۴۵ - ۳۶۵.
- پروین، خ. و فیروزی، م. (۱۴۰۱). «شفافیت در امور عمومی به مثابه راهکار جلب اعتماد عمومی با تأکید بر نظام حقوقی ایران». مطالعات حقوق عمومی. (۲)، ۵۲ - ۵۹۷ - ۶۱۶.
- جاوید، م. ج. و شاهمرادی، ع. (۱۳۹۴). «تعهد رسانه در قبال شفافیت قضایی». پژوهش حقوق عمومی. (۴۷)، ۶۵ - ۸۳.
- حسین‌خان، م. (۱۳۸۸). «حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای درحال توسعه»، مترجم: شعبان نجف‌پور و محمدجواد حق‌شناس. دانش ارزیابی. (۲)، ۶۷ - ۸۴.
- حسینی، س. ح. و ملازمیان، م. م. (۱۳۹۴). «بررسی تطبیقی پیشگیری وضعی از جرم ارتشا در حقوق ایران و کنوانسیون مریدا». حقوق کیفری. (۱)، ۶ - ۱۲۹ - ۱۷۰.
- خندان، عباس. (۱۳۹۵). «فساد سیاسی و اداری: تأثیرات متقابل و نقش عوامل اجتماعی». اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق). ۱۳ (۴).
- درویش، ح. و عظیمی زاچکانی، ف. (۱۳۹۵). «بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)». مدیریت دولتی. (۱)، ۸ - ۹۷ - ۱۲۳.

سلمان پور، ع. و هادی تبار، ا. (۱۳۹۳). «سیاست جنایی تقنینی ایران در پذیرش الزامات پیشگیرانه کوانسیون مریدا». *سیاست جهانی*. ۳ (۱)، ۳۸ - ۵۹.

طجرلو، ر. و همکاران. (۱۴۰۰). «مطالعه تطبیقی سازکارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی». *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*. ۴ (۱۰)، ۲۳۵ - ۲۶۰.

عبدالحسین زاده، م. و ثنائی، م. (۱۳۹۴). «توانمندسازی خط‌مشی‌های عمومی با رویکرد شفافیت و مشارکت». *نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران، خط‌مشی‌گذاری دولتی*. ۱ - ۱۶.

کشتگر، ا. و همکاران. (۱۴۰۱). «بازخوانی امکان استقلال بودجه‌ای قوه قضاییه در چارچوب نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران». *دانش حقوق عمومی*. ۱۱ (۳۶)، ۱ - ۲۲.

محمدی احمدآبادی، ح.، برزگر خسروی، م. (۱۴۰۰). «امکان‌سنجی حقوقی شفافیت آرای نمایندگان». *دانش حقوق عمومی*. ۱۱ (۳۸)، ۲۷ - ۵۸.

هداوند، م. و یحیی‌زاده، ج. (۱۴۰۰). «شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید آن (مطالعه موردی: قانون دولت زیر نور خورشید، ایالات متحده آمریکا)». *پژوهش‌های نوین حقوق اداری*. ۴ (۱۱)، ۱۶۹ - ۱۹۰.

### ج) گزارش

آرایی، و. (۱۳۸۸). «حکمرانی خوب به مثابه آرمان نظارت و ارزیابی»، معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور. گزارش پژوهشی. سال ۲، شماره ۶.

لانگست، پ. و همکاران. (۲۰۰۴). «برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد»، مترجم: امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### References

#### A) Book

- Ansari, B. (2007). *Freedom of Information*. Tehran: Justice Press. first edition
- Azarnoush, A. (2006). *Contemporary Arabic-Persian Culture*. Tehran.
- Parveen, Kh. (2013). *Basics of Public Law*. Tehran: Organization for the Study and Compilation of University Humanities Books.

- Javaid, M. J. (2008). *The theory of relativity in citizenship rights*, an analysis based on application in natural rights. Tehran University Faculty of Law and Political Science publications. First edition.
- Dashti, M. (2004). *translation of Nahj al-Balaghah of Hazrat Amir al-Mominin (AS)*. Eswah Publishing House. Publisher: Office of Election Supervision and Inspection of Qom Province.
- International Transparency Organization. (2015). *Corruption in judicial systems*, a report by Transparency International in 2007. translator: Lili Monfared. Judiciary Press and Publications Center.
- Shariati, S. (2004). *Rights of the Nation and the State in the Constitution of Tehran*. published by the Young Thought Center
- Shidaian, M. et al. (2018). *Investigating the role of judicial transparency in the development of social capital in Iran*. Publisher: Second National Conference on Social Capital and Sustainable Development.
- Tabatabai Motamani, M. (2014). *public freedoms and human rights*. Tehran: University of Tehran
- Omid Zanjani, A. A. (1384). *Political Jurisprudence*, Tehran, Amir Kabir Publications, Volume 7
- Katouzian, N. (1374). *Civil Rights, General Theory of Obligations*. Tehran: Yalda Publishing Institute. first edition.
- Hashemi Shahroudi, S. M. (2015). *problems and challenges of the judicial system* (selection of statements). Publications of Ahl al-Bayt Fiqh and Education Foundation, first edition.

### **B) Article**

- Ebrahimi, Sh., Safai Atashgah, H. (2014). Approach of Legislature to Crime Prevention in Promoting Administrative Integrity and Combating Corruption Act, *Criminal Law Research Biannual Journal*. 6(2), 101-86
- Arista, M. J. (2008). Kandokavi dar Jaygahe Hoghoghi Siasat'haye Koli Nezam. *Strategy Magazine*, (20), 54-71. (in Persian)
- Alwani, S. M., Danaeifard, H. (2010). Modiriat Dolati va Etemad Omoomi, *Fazilnameh Danesh Management*. (55), 245-283. (in Persian)
- Alwani, S. M., Seyednaqvi M. A. (2012). Sarmaye Ejtamee, Mafahim va Nazariyeha, *Scholarly Journal Management System*. (33 and 34), 1-29. (in Persian)
- Ansari, B. (2018). Comparative Study of the Media Accses to Judicial Proceeding and Information, *Public Law Research*. (35), 69-83
- Izadbakhsh, H. (2017). The Rise of Transparency. *Tamlat Rushd Magazine*, (2), 1-18

- Bayani, Gh. H., et al. (2016). media transparency in dealing with corruption and organized crime, *Media magazine*. 27 (4), 345-365
- Parveen, Kh., Firouzi, M. (1401). Transparency in Public Affairs as a Means of Gaining Public Trust with Emphasis on Iran's Legal System, *Public Law Studies Quarterly* 52 (2), 616-597
- Javed, M. J., Shahmoradi, E. (2014). The Role of Media in Judicial Transparency, *Public Law Research Quarterly*. (47), 65-83.
- Hossein Khan, M. (2008). good governance and anti-corruption policies in developing countries, translated by Shaaban Najafpour, Mohammad Javad Haqshanas, *Danesh Evaluat publication*. (2), 67-84
- Hosseini, S. H., Lebetian, M. M. (2014). Comparative study of state prevention of the crime of bribery in Iranian law and the Merida Convention, *Criminal Law Research Journal*. 6(1), 170-129
- Khandan, A. (2016). Political and Bureaucratic Corruption: Interrelation and the role of social factors. *Quarterly Journal of Quantitative Economics(former economic reviews)*. 13(4).
- Darvish, H., Azimi Zachkani, F. (2016). The effect on reducing corruption organization Transparency mediated by organizational trust studied Khordad hospital staff Varamin., *Journal of Public Administration, Faculty of Management*. 8 (1) , 97-123
- Salmanpour, A., Hadi-Tabar, I. (2013). Legislative Criminal Policy of Iran in Accepting Preventive Requirements of the Merida. *World Politics, a Quarterly Journal*. 3(1), 38-59
- Tajarlo, R. & others. (1400). A comparative study of transparency assurance mechanisms in state-owned enterprises, *Journal of Modern Research on Administrative Law*. 4 (10), 235-260.
- Abdul Hosseinzadeh, M., Sanai, M. (2014). Empowering public policies with the approach of transparency and participation, *the first national conference on public administration of Iran, public policy making*, University of Tehran, Faculty of Management. 16-1.
- Keshtgar, A. & others. (1401). Re-reading the Feasibility of “The Judiciary’s Budgetary Independence” Within the Framework of Iran’s Constitutional System, *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*. 11 (36), 1-22.
- Mohammadi Ahmadabadi, H., Barzgar Khosravi, M. (1400). The Legal Feasibility of Lawmakers’ Voting Transparency, *Quarterly Journal of of Public Law Knowledge*. 11 (38), 27-58.
- Hedavand, M., Yahiizadeh, J. (1400). Transparency of Administration and its Justifying Principles and Resources; A Case Study of the United States



Government under Sunshine Act. *Journal of Modern Research on Administrative Law*. 4(11), 169-190.

Bassey, E. E. (2009), *Freedom of Information as the Oxygen of Democracy: a Case Study on Nigeria*, Thesis CEUeTD Collection.

Garner, B. (2014), *black laws dictionary*. Tehran: Jungle.

Dawes, S., Pardo, T., & Cresswell, A. (2004). Designing electronic government information access programs: A holistic approach. *Government Information Quarterly*. 21(1), 3-23.

Lund, J., McLuckie, J. (2007). Labor organization financial transparency and accountability: A comparative analysis. *Labor Law Journal*. 58(4), 251-266.

Robertson QC, G. (2007). *The Media and Judicial Corruption*, in: *Global Corruption Report, Transparency International*, Cambridge University Press

Dawes, S. S. (2010). Information policy meta-principles: stewardship and usefulness. In *System Sciences (HICSS). 2010 43rd Hawaii International Conference on*. 1-10. IEEE

### C) Report

Araei, V. (2008). *"Good governance as the goal of monitoring and evaluation"*. Vice President of Planning and Resource Management of the Research and Planning Center of the General Inspection Organization. research report of the second year. number six

Longest, P. & others. (2004). *"Global anti-corruption programs"*. translated by Amirhossein Jalali Farahani and Hamid Behramand. Tehran: Islamic Council Research Center.





## نظارت شعب دیوان عدالت اداری بر ترک فعل اداری (شرح و تحلیل ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری)

حسین محمدی احمدآبادی<sup>۱\*</sup>، سید محمدمهدی غمامی<sup>۲</sup>، غلامرضا مولایی<sup>۳</sup>

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

۲. دانشیار، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

۳. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۰۹ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۷/۲۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1890.1713](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1890.1713)

### چکیده

گسترش روزافزون فعالیت‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی ضرورت اتخاذ تصمیمات و اقدامات جهت تمشیت امور اداری و تأمین اجرای قوانین را نمایان می‌سازد. با وجود این ضرورت، در برخی موارد دستگاه‌ها و مأموران آن‌ها از اتخاذ تصمیم و اقدام، که به موجب قانون مکلف به آن هستند، خودداری می‌کنند که در این صورت «ترک فعل اداری» محقق خواهد شد. بنابراین، علاوه بر نظارت‌های اداری پیش‌بینی شده در قوانین، نظارت قضایی بر ترک فعل اداری به مثابه یکی از چالش‌های مهم و جدید حقوق اداری جهت جلوگیری از تضییع حقوق شهروندان امری انکارناپذیر است.

حال ابهامی که در این زمینه وجود دارد آن است که آیا دیوان عدالت اداری به عنوان دادرس اداری صلاحیت نظارت بر ترک فعل اداری را دارد یا خیر؟ نوشتار پیش رو با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی ضمن تبیین مفهوم ترک فعل اداری به این رهیافت می‌رسد که اولاً دیوان عدالت مستفاد از مواد ۱۰ و ۱۱ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری واجد صلاحیت «ابطال» و «الزام» است و بنابراین می‌تواند به شکایت از ترک فعل‌های اداری رسیدگی کند و ثانیاً قانون‌گذار در سال ۱۴۰۲، ضمن اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، طرح شکایت در شعب دیوان را منوط به مراجعه ابتدایی به دستگاه و دستگاه‌ها را مکلف به پاسخ به درخواست متقاضیان کرد که منجر به ضابطه‌مند شدن تصمیم‌گیری اداری، مستند و مستدل شدن تصمیمات، و کاهش ترک فعل اداری می‌شود.

**کلیدواژگان:** ترک فعل اداری، دادرسی اداری، دیوان عدالت اداری، سکوت اداری، نظارت قضایی.

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: Hossein.mohammadi.a@gmail.com



## مقدمه

نظارت قضایی بر اداره و دستگاه‌های اجرایی به جهت اقتدار و اختیار دولت‌ها و به تبع آن امکان تضييع حقوق شهروندان در روابط بين دولت و مردم تضمين‌کننده حاکمیت قانون و نظام اداری صحیح و ضرورتی انکارناپذیر است (مولایی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۱۰). در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مطابق اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، رسیدگی به شکایت مردم از تصمیمات و اقدامات دولت و مأموران دولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. شعب دیوان به شکایت از تصمیمات و اقدامات موردی رسیدگی می‌کنند<sup>۱</sup> و شکایت از تصمیمات عام‌الشمول و آیین‌نامه‌ها و مقررات دولتی در صلاحیت هیئت عمومی قرار دارد.<sup>۲</sup>

«تصمیم» در لغت به معنای اراده کردن و آهنگ و قصد کاری داشتن آمده است و منظور از «تصمیم» در بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری صرف قصد کاری داشتن نیست که امری درونی و باطنی است؛ بلکه منظور از تصمیم اداری اعمال اداری یک‌جانبه است که توسط مرجع اداری بروز و ظهور خارجی می‌یابد و وضعیت حقوقی جدیدی ایجاد می‌کند؛ یعنی اراده باطنی دستگاه اجرایی اظهار می‌شود. «اقدامات» نیز به معنی انجام دادن فعل است که اداره طرف شکایت بر اساس اختیار یا وظیفه قانونی برای اجرای حق یا خارج از حدود اختیار و وظیفه قانونی در مورد شاکی انجام می‌دهد که پیامد حقوقی دارد (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۴۴؛ طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۴۸۴). نکته مهم در این زمینه آن است که واژه‌های «تصمیمات» و «اقدامات» هر دو دلالت بر انجام دادن فعل مثبت دارد؛ یعنی باید تصمیمی از جانب واحد دولتی اتخاذ شده یا اقدامی صورت گرفته باشد تا بتوان از آن شکایت کرد. در این صورت موضوع روشن است و در صورت اتخاذ تصمیم یا اقدام دستگاه می‌توان مستقیم از تصمیم یا اقدام در دیوان عدالت طرح شکایت کرد. اما گاه دستگاه‌ها به سبب مشغله زیاد و مهلت اندک یا در نتیجه سوءنیت کارمندان از انجام دادن تکالیف قانونی استنکاف می‌ورزند و مرتکب «ترک فعل اداری» می‌شوند. حال سؤال این است که آیا از «عدم اتخاذ تصمیم» یا «عدم اقدام به انجام دادن تکلیف قانونی» نیز می‌توان در دیوان عدالت اداری شکایت کرد یا خیر. توجه به این نکته ضروری است که ترک فعل از سوی دستگاه اجرایی می‌تواند در موارد موردی و جزئی یا در موارد عام‌الشمول اتفاق بیفتد و در واقع ترک فعل یا شخصی است، مانند عدم

صدور مجوز، یا نوعی، مانند عدم تصویب آیین‌نامه اجرایی.

پژوهشگران در پژوهش حاضر با هدف پاسخ دادن به سؤال یادشده و با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی ابتدا به واکاوی مفهوم ترک فعل اداری، که مفهومی ذوابعد در حقوق اداری نوین است، می‌پردازند و در گام دوم رویکرد قوه مقننه را در خصوص تعیین مهلت برای اتخاذ تصمیمات و اقدامات اداری و به‌موقع بودن آن‌ها<sup>۳</sup> و نحوه مواجهه با سکوت اداری تبیین می‌کنند و در بخش سوم حدود نظارت قضایی شعب دیوان عدالت بر ترک فعل اداری مورد بررسی قرار می‌گیرد. گفتنی است پژوهش‌های مرتبط با این موضوع در میان منابع فارسی انگشت‌شمار است و فقط در مقاله «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی»<sup>۴</sup> به نظارت قضایی بر عدم اتخاذ تصمیمات عام‌الشمول پرداخته شده است. مضاف بر اینکه با توجه به اصلاح قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ و اتخاذ رویکردی نوین در خصوص سکوت اداری تبیین رویکرد قانون اصلاحی در پژوهشی مستقل ضرورت دارد. بنابراین، این نوشتار از این حیث بدیع و جدید است.

## ۱. مفهوم ترک فعل اداری

ترک فعل در لغت به معنای دست برداشتن از کاری یا حرکتی و رها کردن آن است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۵/ ۶۶۴۸) و در اصطلاح امتناع از ایفای تکلیفی است که موضوع حکم قانون‌گذار است (دیباچه، ۱۳۹۶: ۱۹) یا به موجب عرف یا مقررات یا قرارداد بر عهده شخص قرار دارد (حاجی‌ده‌آبادی و عسکری‌مروت، ۱۳۹۸: ۲۳۴؛ قاسم‌زاده، ۱۳۷۸: ۵۳) و به عبارت بهتر امتناع ارادی شخص از انجام دادن فعل ایجابی معین است که مقنن در شرایط خاص مکلف را در صورت توانایی ملزم به انجام دادن آن کرده است (کریمی، ۱۳۹۲: ۳۹). بنابراین ترک فعل دارای سه عنصر است: ۱. امتناع از انجام دادن فعل ایجابی معین؛ ۲. امتناع ارادی؛ ۳. توانایی یا صلاحیت انجام دادن عمل.

در حقوق اداری، «ترک فعل اداری» یا «سکوت اداری»<sup>۵</sup> به امتناع دستگاه اجرایی از پاسخ به درخواست افراد یا امتناع اداره از اتخاذ تصمیماتی که مطابق قانون مکلف به انجام دادن آن هستند اطلاق می‌شود (وصفی، ۱۹۷۸: ۲۳۰). به دیگر سخن «سکوت اداری» زمانی رخ می‌دهد که مقام اداری در زمان مقرر قانونی به درخواست اشخاص پاسخ ندهد (Dragos et al., 2020: 4). در حقیقت با گسترش فعالیت‌های دولت و پیچیدگی‌های آن قانون‌گذار باید از یک سو به

تحدید تکالیف دولت جهت تسهیل نظارت بر آن و تحقق هدف قانون اقدام کند و از سوی دیگر برای عدم انجام دادن تکالیف توسط دستگاه‌ها و مقامات مکلف ضمانت اجرای متناسب تعیین کند تا احقاق حقوق عامه تضمین شود. یکی از لوازم و مقتضیات «نظام اداری صحیح»<sup>۶</sup> و اصل «اداره خوب»<sup>۷</sup> پیش‌بینی و وجود مهلت جهت اتخاذ تصمیم یا اقدام توسط دستگاه‌ها یا مقامات اداری است (Harlow & Rawlings, 2014: 156). با یک مطالعه تطبیقی مشخص می‌شود به‌رغم اینکه در اغلب کشورها به وجود مهلت تصمیم‌گیری توسط اداره، چه در قانون اساسی چه در قوانین عادی، تصریح شده است و اکثر قوانین و آیین‌های رسیدگی اداری مشتمل بر الف) مهلت‌های صدور تصمیم اداری، ب) آثار حقوقی آن، ج) اقدامات حقوقی در صورت تجاوز از محدودیت زمانی هستند، در خصوص مهلت تصمیم‌گیری توسط دستگاه‌ها، کشورها رویکردهای متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. در بعضی از کشورها، مانند لهستان، مهلت یک‌ماهه برای موارد ساده و مهلت دو‌ماهه برای موارد پیچیده پیش‌بینی شده، در برخی دیگر به صورت مطلق مهلت سه‌ماهه یا بیشتر برای تصمیم‌گیری مقرر شده (Dragos et al., 2020: 6-11)، و در بسیاری از نظام‌های حقوقی صرفاً به تصمیم‌گیری در «مهلت معقول»<sup>۸</sup> و با «حداقل تشریفات لازم»<sup>۹</sup> تصریح شده است. مثلاً در ماده ۴۱ منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا<sup>۱۰</sup> مقرر شده حق هر شخص است که امور او بی‌طرفانه و منصفانه و در مدت زمان معقول توسط نهادها، ارگان‌ها، دفاتر، و آژانس‌های اتحادیه رسیدگی شود.<sup>۱۱</sup> همچنین در ماده ۱۷ پیش‌نویس مقررات اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ مقرر شده «اقدامات اداری و رویه‌های اداری باید در یک بازه زمانی معقول و بدون تأخیر غیر موجه تصویب شوند».<sup>۱۲</sup>

فارغ از اختلافات و ابهامات موجود در خصوص «مدت یا دوره معقول»، سکوت یا ترک فعل اداره در مهلت مقرر و در مقابل درخواست اشخاص ممکن است به معنای «پاسخ منفی»<sup>۱۳</sup> یا «پاسخ مثبت»<sup>۱۴</sup> تلقی شود (Dragos et al., 2020: 5). مراد از پاسخ منفی آن است که سکوت دستگاه به منزله رد درخواست شخص است و سکوت افاده عدم موافقت با درخواست خواهد کرد و پاسخ مثبت نیز به معنای آن است که در موارد سکوت و عدم پاسخ اداره درخواست شخص مورد تأیید است. سکوت اداری دارای ارکان و ویژگی‌هایی است که در نظام‌های حقوقی مختلف متفاوت است. اما وجه مشترک آن‌ها آن است که در «ترک فعل اداری» امتناع دستگاه از پاسخ و مخالفت با قانون یا خروج از صلاحیت ضروری است و عمدتاً دارای سه

ویژگی است: ۱. عمل حقوقی است؛ ۲. از سوی دستگاه و مسئول ذی صلاح صورت می‌گیرد؛ ۳. دارای اثر حقوقی است (العلاوی، ۱۹۹۱: ۲۷ - ۲۸)؛ ۴. تحقق آن در صلاحیت تکلیفی و تخییری امکان‌پذیر است (عکاشه، ۱۹۸۷: ۲۸۴؛ ابوزید، ۱۹۸۸: ۳۶۰).

به طور کلی نظام‌های حقوقی در بعضی موارد، به صورت مطلق، سکوت سازمان و انقضای مهلت را به معنای پاسخ مثبت دستگاه تلقی کرده‌اند که البته این مدل منجر به ایجاد مسائل متعدد و خطر فساد در صورت عدم اتخاذ سایر اقدامات پیشگیرانه خواهد شد (Kovač, 2012: 16). در برخی موارد دیگر رویکرد سکوت منفی اتخاذ شده است که در این صورت عدم پاسخ دستگاه به منزله پاسخ منفی به درخواست متقاضی خواهد بود و در اغلب موارد نیز رویکردی بینابین مورد پذیرش قرار گرفته است (Dragos et al., 2020: 4-6). مثلاً در ایتالیا سکوت مثبت قابل تسری در موارد مربوط به میراث فرهنگی، محیط زیست، دفاع ملی، امنیت عمومی، مهاجرت، بهداشت عمومی نیست. همچنین در فرانسه سکوت مثبت اگر برخلاف نظم عمومی، قوانین بین‌الملل، حمایت از آزادی‌ها، یا سایر حقوق اساسی باشد در صورتی که مستلزم تقاضای مالی باشد (به جز تأمین اجتماعی) اعمال نخواهد شد (Jansen, 2016: 644).

## ۲. رویکرد مقنن در زمینه ترک فعل اداری در نظام حقوقی ایران

پس از مشخص شدن مفهوم ترک فعل اداری و رویکرد نظام‌های حقوقی در موارد ترک فعل اداری، ضرورت دارد رویکرد قانون‌گذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در زمینه تعیین مهلت جهت تصمیم‌گیری دستگاه‌ها و مقامات اداری و نحوه مواجهه با آن تبیین شود. در واقع در نظام حقوقی ایران قانون‌گذار در زمینه تعیین مهلت اتخاذ تصمیم و اقدام توسط دستگاه‌ها و مقامات اداری رویه ثابتی اتخاذ نکرده است. ولی می‌توان رویکرد مقنن را چنین تقسیم کرد:

الف) در اغلب موارد، قانون‌گذار فارغ از نوعی یا موردی بودن تصمیم یا اقدام، صرفاً تکلیفی را متوجه دستگاه یا مقام اداری کرده و هیچ‌گونه مهلتی برای اتخاذ این تصمیم وضع نکرده است. مثلاً مطابق بند «ب» ماده واحده قانون برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث، مصوب ۱۳۶۳، به برقراری مستمری فرزندان و نوادگان اناث متوفی تصریح شده؛<sup>۱۵</sup> در حالی که مهلت تصمیم‌گیری جهت برقراری این مستمری مشخص نشده است. یا مطابق جزء ۲ بند «ب» تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۰ هیئت وزیران مکلف به تصویب آیین‌نامه

اجرائی شده،<sup>۱۶</sup> اما ظرف زمانی مشخصی برای آن پیش‌بینی نشده است.

ب) در برخی موارد قانون‌گذار ضمن بیان تکلیف، بدون تعیین دقیق مهلت، انجام دادن آن را «در کمترین زمان ممکن» پیش‌بینی کرده است. مثلاً در تبصره بند «ر» ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی، مصوب ۱۳۹۰، مقرر شده است که تشریفات گمرکی و ترخیص کالاهای وارداتی و اهدایی به هنگام وقوع بحران‌ها و سوانح و حوادث غیرمترقبه «در کمترین زمان ممکن» به عمل می‌آید.

ج) در مصادیقی مقنن به صورت موردی مهلت زمان معینی جهت تصمیم‌گیری مقرر کرده، لیکن مشخص نکرده است که در صورت تخلف و عدم رعایت مهلت تعیین‌شده تکلیف چه خواهد بود؟ مثلاً مطابق ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴، شهرداری مکلف به صدور پروانه ساختمانی تا یک هفته پس از پرداخت یا تعیین تکلیف عوارض شده است<sup>۱۷</sup> یا در ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف، و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵، پیش‌بینی شده است در موارد ایراد هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی به مصوبات شوراها و اصرار شوراها بر مصوبه خویش موضوع به هیئت مرکزی حل اختلاف ارجاع شود و هیئت نام‌برده مکلف است ظرف مدت بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر کند. علاوه بر این در بند «ش» تبصره ۶ قانون بودجه ۱۴۰۰ تصریح شده آیین‌نامه اجرایی این بند الزاماً باید تا پایان خردادماه ۱۴۰۰ به تصویب هیئت وزیران برسد.<sup>۱۸</sup> جالب آنکه در مواردی حتی برای مقامات قضایی و تقنینی نیز جهت تصمیم‌گیری مهلت تعیین شده است. مثلاً مطابق تبصره ماده ۲۱۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در مواردی که مجلس تخلف را به قوه قضاییه ارجاع دهد دادگاه مکلف است ظرف سه ماه به صدور رأی مقتضی اقدام کند.<sup>۱۹</sup> یا در بند «ج» ماده ۱۸۰ قانون یادشده کمیسیون تلفیق موظف است به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی و کلیات و جزئیات برنامه و پیشنهادها نمایندگان حداکثر ظرف سه هفته رسیدگی و گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه کند.<sup>۲۰</sup>

د) در موارد محدودی نیز، علاوه بر اینکه برای اتخاذ تصمیم یا اقدام مهلت تعیین شده است، مقنن به اتخاذ رویکرد «سکوت مثبت» یا «سکوت منفی» در خصوص ترک فعل اداری اقدام کرده است. مثلاً مطابق بند «غ» ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه، مصوب ۱۳۹۵، مقرر



شده عدم پاسخ سازمان حفاظت محیط زیست به استعلام‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دولتی و طرح‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران، در مهلت دوماهه مشخص‌شده، به منزله تأیید است.<sup>۲۱</sup> یا در صدر ماده ۹۰ قانون تشکیلات، وظایف، و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵، با اصلاحات بعدی آن پیش‌بینی شده در صورت عدم اظهارنظر هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا با قوانین در ارتباط با مصوبات شوراها، ظرف مهلت دو هفته پس از ابلاغ، مصوبه یادشده لازم‌الاجرا خواهد بود.<sup>۲۲</sup> اخیراً نیز مجلس به موجب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، مصوب ۱۴۰۰، با تقسیم مجوزها به مجوزهای «تأییدمحور» و «ثبت‌محور»<sup>۲۳</sup>، مقرر داشت همه مجوزهای کسب‌وکار که سلامت، محیط زیست، بهداشت عمومی-اجتماعی، نظم و انضباط پولی و مالی و ارزی، فرهنگ، و امنیت ملی را به صورت مستقیم تهدید می‌کنند یا مستلزم بهره‌برداری از منابع طبیعی یا تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند، به تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار و تأیید هیئت وزیران، در صورتی که تا سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در درگاه ملی مجوزهای کشور ثبت شوند، مجوزهای «تأییدمحور» هستند که فعالیت در آنها نیازمند طی مراحل اخذ مجوز است و سایر مجوزهای کسب‌وکار مجوزهای «ثبت‌محور» شناخته می‌شوند و مرکز ملی مطالعات، پایش، و بهبود محیط کسب‌وکار موظف است حداکثر ظرف «سه روز کاری» پس از تکمیل ثبت‌نام در درگاه ملی مجوزهای کشور برای متقاضیان مجوز صادر کند<sup>۲۴</sup> و در صورتی که مراجع صادرکننده مجوز از پاسخ درخواست‌کننده مجوز خودداری کنند این سکوت به منزله موافقت خواهد بود.<sup>۲۵</sup> گفتنی است قانون‌گذار حتی در ارتباط با مقامات و تصمیمات قضایی نیز چنین رویکردی را اتخاذ کرده است. مثلاً در تبصره ۲ ماده ۳۵ قانون دیوان عدالت اداری، اصلاحی ۱۴۰۲، تصریح کرد: «اجرای دستور موقت صادره از شعب دیوان منوط به تأیید رئیس دیوان است که حداکثر ظرف یک هفته از زمان وصول باید نظر خود را اعلام نماید. در صورت عدم اظهارنظر در مهلت مذکور دستور موقت صادره لازم‌الاجرا است» یا در تبصره ماده ۱۴ قانون یادشده اشعار داشت در موارد اختلاف صلاحیت بین شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی شعبه رسیدگی‌کننده در دیوان عالی کشور پس از اخذ نظر مشورتی نماینده قضایی رئیس دیوان اتخاذ تصمیم می‌کند. نماینده نام‌برده مکلف است، ظرف یک ماه از زمان درخواست، نظر مشورتی خود را اعلام کند. در صورت عدم اعلام نظر

مشورتی، شعبه دیوان عالی کشور مجاز به اتخاذ تصمیم است. البته احصای موارد موجود در قوانین و واکاوی رویه شورای نگهبان در زمینه تعیین مهلت برای اتخاذ تصمیم و همچنین معایب و مزایای «سکوت مثبت» یا «سکوت منفی» مجالی واسع می‌طلبد که در پژوهش‌های بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

### ۳. حدود نظارت شعب دیوان عدالت بر ترک فعل اداری

همان‌گونه که آمد سابقاً با توجه به تصریح ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۹۲، به صلاحیت «الزام» شعب دیوان عدالت اداری به اعاده حقوق تضييع شده، امکان طرح شکایت از عدم اتخاذ تصمیم، عدم اقدام و انجام دادن وظایف قانونی وجود داشت که با مراجعه ابتدایی شاکی به دیوان شعب دیوان طرف شکایت را ملزم به انجام دادن وظایف قانونی می‌کردند. لیکن اولاً تاکنون به صورت عام مهلت تصمیم‌گیری و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی و مقامات اداری به متقاضیان از سوی مقنن پیش‌بینی نشده بود و بعضاً به صورت موردی مهلت‌هایی برای تصمیم‌گیری دستگاه‌ها در قوانین مقرر شده بود و ثانیاً هیچ‌گونه الزامی مبنی بر مراجعه ابتدایی شخص شاکی به دستگاه طرف شکایت قبل از طرح شکایت در دیوان وجود نداشت. مثلاً در مواردی که شهرداری از صدور پروانه ساختمانی خودداری می‌کرد یا سازمان تأمین اجتماعی از برقراری مستمری بازنشستگی امتناع می‌کرد شعبه دیوان، در صورت احراز استحقاق شاکی، شهرداری را ملزم به صدور پروانه ساختمانی می‌ساخت و سازمان تأمین اجتماعی را مکلف به برقراری مستمری می‌کرد. با وجود این، برخی شعب دیوان<sup>۲۶</sup>، متأثر از غلبه نظریات حقوق خصوصی، شکایت در دیوان را فرع بر مراجعه به دستگاه طرف شکایت می‌دانستند و بر آن بودند که سکوت دستگاه به خودی خود برای شروع به رسیدگی کفایت نمی‌کند. توضیح آنکه برخی حقوقدانان بر این باورند که صرف وجود ادعا موجب حق مراجعه به دادگاه نیست؛ این حق زمانی ایجاد می‌شود که حقوق آن‌ها به طور کلی یا جزئی انکار یا تضييع شده باشد (شمس، ۱۳۹۹: ۲۷۷). همچنین، طبق ماده ۲۲۶ قانون مدنی، صرفاً در صورت مراجعه سابق طلبکار به بدهکار خسارت قابل طرح در دادگاه است<sup>۲۷</sup> و بر همین مبنا شکایت شاکی در دیوان عدالت اداری باید پس از مراجعه به دستگاه طرف شکایت باشد.

اما، در سال ۱۴۰۲، قانون‌گذار در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری مهلت

تصمیم‌گیری و پاسخگویی دستگاه به متقاضی را «سه ماه» از تاریخ درخواست متقاضی تعیین کرد که منوط به مراجعه متقاضی به اداره است. اما این تکلیف عام در مقام تعیین مهلت تصمیم‌گیری یا اقدام مستقل توسط دستگاه و بدون مراجعه متقاضی نیست. در واقع مطابق تبصره یادشده شکایت در دیوان عدالت اداری منوط به مراجعه سابق شاکی به دستگاه طرف شکایت شد.

گفتنی است در بسیاری از کشورها مقدمه و لازمه شکایت در دادگاه در زمینه ترک فعل‌های صورت‌گرفته مراجعه به اداره و دستگاه است (Dragos et al., 2020: 20) که از آن به عنوان «اصل استهلاک اداری»<sup>۲۸</sup> یاد می‌شود. مثلاً در فرانسه موضوع مورد شکایت باید «عمل اداری» باشد و اگر عمل اداری وجود نداشته باشد عملاً امکان طرح شکایت و دعوی نیز امکان‌پذیر نیست (Jaqueline, 2007: 707). به عبارت دیگر، صرف سکوت برای شروع به رسیدگی کفایت نمی‌کند و برای اینکه بتوان علیه ترک فعل یا سکوت شکایت کرد نخست باید انجام فعل از اداره تقاضا شود. اگر اداره درخواست را رد کند یا بیش از دو ماه سکوت کند، متقاضی می‌تواند از این تصمیم در دادگاه شکایت کند. اما در برخی از دیگر کشورها لازمه مراجعه به دادگاه مراجعه به اداره نیست و شخص پس از انقضای مهلت تصمیم می‌تواند رأساً به دادگاه مراجعه کند.

در نظام حقوقی ایران، در سال ۱۳۳۹ و مطابق ماده ۶ قانون، راجع به شورای دولتی، شکایات در صورتی قابل طرح در این مرجع بود که شخص ابتدا به دستگاه مراجعه کرده و پاسخ منفی دریافت کرده باشد و البته دستگاه نیز مهلت یک‌ماهه برای پاسخ به متقاضی داشت که عدم پاسخ در مهلت مقرر به منزله رد درخواست تلقی می‌شد.<sup>۲۹</sup> اما، به دلیل عدم تشکیل شورای دولتی و فقدان ضمانت اجرای کافی در مقابل عدم پاسخ دستگاه، هیچ‌گاه این رویه اجرایی نشد و به همین دلیل در قوانین بعدی دیوان عدالت اداری، مصوب ۱۳۸۵ و ۱۳۶۰ و ۱۳۹۲، شکایت در دیوان منوط به مراجعه ابتدایی به دستگاه نشد. در سال ۱۴۰۲، قانون‌گذار مطابق تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان عدالت اداری دستگاه‌ها را مکلف به ابلاغ تصمیمات و اقدامات خویش به اشخاص ذی‌نفع کرد و شکایت از «عدم تصمیم» و «عدم اقدام» در دیوان را منوط به مراجعه سابق شاکی به اداره دانست و مقرر کرد دستگاه مکلف است ظرف مهلت سه ماه از تاریخ ثبت درخواست به متقاضی نفیاً یا اثباتاً پاسخ دهد و پس از

ابلاغ پاسخ به متقاضی این تصمیم ظرف مهلت شش ماه برای اشخاص مقیم داخل کشور و یک سال برای اشخاص مقیم خارج از کشور قابل شکایت در دیوان است و البته در صورت عدم پاسخ دستگاه نیز شروع مهلت یادشده از زمان انقضای مهلت دستگاه جهت پاسخ (سه ماه از تاریخ ثبت درخواست در اداره مربوط) است.

در زمینه الزام به مراجعه اشخاص به دستگاه، قبل از طرح شکایت، ممکن است این ابهام ایجاد شود که آیا الزام اشخاص به مراجعه سابق به دستگاه قبل از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری مغایر اصل ۳۴ قانون اساسی نیست؟ توضیح بیشتر آنکه مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی دادخواهی حق مسلم حق فرد است و هیچ کس را نمی توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد منع کرد. سابقاً شورای نگهبان نیز ضمن بررسی لایحه شوراهای حل اختلاف الزام افراد به مراجعه به مرجع غیر قضایی قبل از مراجعه به مرجع قضایی را مغایر شرع و اصول ۳۴ و ۶۱ و ۱۵۶ و ۱۵۸ قانون اساسی تشخیص داده است.<sup>۳۰</sup> بنابراین، آیا الزام افراد به مراجعه به اداره قبل از مراجعه به دادگاه بنا بر ملاک یادشده در نظر شورای نگهبان مغایر قانون اساسی نیست؟ در پاسخ باید گفت اولاً نه تنها الزام اشخاص به مراجعه به اداره قبل از مراجعه به دیوان خلاف قانون اساسی نیست، بلکه اتفاقاً منطبق بر اصل تفکیک و استقلال قوا موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی است. چون اقتضای اصل تفکیک قوا رعایت تشریفات و مراحل اداری پیش‌بینی شده در قوه مجریه و مراجعه به این قوه جهت حل و فصل موضوع است و تا زمانی که قوه مجریه و دستگاه اجرایی و اداره دارای صلاحیت است مراجعه به دادگاه منجر به تداخل صلاحیت قوا و نقض اصل استقلال قوا می شود. ثانیاً مقایسه مراجعه ابتدایی به دستگاه قبل از مراجعه به دیوان با مراجعه اشخاص اصحاب دعوی به شورای حل اختلاف قبل از مراجعه به دادگاه قیاس مع الفارق است. زیرا اصولاً در مراجعه به شورای حل اختلاف «دعوی» بین اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی است؛ در حالی که در مراجعه شخص متقاضی به دستگاه شخص انجام دادن امر اداری یا خودداری از انجام دادن آن را از دستگاه تقاضا دارد. گفتنی است الزام به مراجعه به اداره قبل از شکایت در دیوان در مورد شکایات ابتدایی است و در دعاوی طاری، مانند ورود ثالث و اعتراض ثالث، این الزام وجود ندارد و شخص ذی نفع می تواند حتی بدون مراجعه ابتدایی به اداره نسبت به طرح دعوی اقدام کند (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۸۴).

نکته مهمی که در این زمینه حائز اهمیت است آن است که مطابق تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون دیوان اشخاص مکلف‌اند قبل از طرح شکایت در دیوان به دستگاه مربوطه مراجعه کنند و دستگاه نیز مکلف است ضمن ثبت درخواست و ارائه رسید، حداکثر ظرف «سه ماه»، به صورت کتبی (نفیاً یا اثباتاً) پاسخ خود را به ذی‌نفع ابلاغ کند. تفاوتی که این تبصره با قانون راجع به شورای دولتی، مصوب ۱۳۳۹، دارد آن است که در ماده ۶ قانون شورای دولتی مقرر شده بود عدم پاسخ دستگاه به منزله «رد درخواست» است و در واقع قانون یادشده نظریه «سکوت منفی» را پذیرفته بود. اما در تبصره ۴ ماده ۱۶ مقرر شده دستگاه مکلف است پاسخ خود را نفیاً یا اثباتاً به شخص متقاضی ارائه کند و اصلاً متعرض اینکه عدم پاسخ به منزله تأیید درخواست و سکوت مثبت یا رد درخواست و سکوت منفی است نشده است و نمی‌توان از آن استنباط کرد که قانون‌گذار رویکرد سکوت منفی یا سکوت مثبت را اتخاذ کرده است. زیرا عدم پاسخ به درخواست در مهلت مقرر به معنای رد یا تأیید نیست. مضاف بر آنکه، با توجه به تخلف‌انگاری عدم پاسخ به درخواست متقاضیان، ترک فعل‌های اداری کاهش خواهد یافت. اما آیا با تعیین مهلت «سه ماه» پاسخ به متقاضیان در مواردی که قبل از تصویب این قانون مهلت برای پاسخ و تصمیم‌گیری دستگاه پیش‌بینی شده بود نیز نسخ شده است؟ در پاسخ باید گفت صرف‌نظر از اینکه عام لاحق خاص سابق را نسخ نمی‌کند، بلکه موجب تخصیص آن می‌شود، در تبصره ۴ ماده ۱۶ تصریح شده است در مواردی که «در سایر قوانین ظرف زمانی معینی برای پاسخگویی دستگاه‌ها و مأمورین مذکور مشخص شده باشد» مهلت یادشده در تبصره ۴ شامل آن نخواهد شد. همچنین تصریحی به مهلت کمتر یا بیشتر نشده است و با عنایت به اطلاق عبارت، در مواردی که در قوانین سابق مهلتی کمتر از «سه ماه» یا بیشتر از «سه ماه» برای تصمیم‌گیری مقرر شده باشد، همان مهلت معتبر است. مثلاً در ماده ۱ قانون تسهیل مجوزهای کسب‌وکار، مصوب ۱۴۰۰، مهلت «سه روز کاری» به عنوان مهلت صدور مجوزهای ثبت‌محور تعیین شده است که همین مهلت سه روز کاری معتبر است یا اینکه صدور پروانه ساختمانی، مطابق ماده ۵۹ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴، حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به صورت نسبه تجویز شده که یک هفته دارای اعتبار است و پس از این مهلت شخص می‌تواند حسب مورد ظرف مهلت شش ماه برای اشخاص داخل کشور و یک سال

برای اشخاص مقیم خارج از کشور در دیوان اقدام به طرح شکایت کند. همان‌گونه که بیان شد و در تبصره ۴ ماده ۱۶ قانون نیز آمده است مهلت پاسخ دستگاه به شخص متقاضی «سه ماه» از تاریخ درخواست است. بنابراین، جز در مواردی که به موجب قوانین سابق پاسخگویی و تصمیم‌گیری دستگاه دارای مهلت است، مهلت اتخاذ تصمیم یا اقدام دستگاه سه ماه از تاریخ درخواست تعیین شده است. چالشی که در این زمینه وجود دارد آن است که در برخی موارد اقتضای امر تصمیم‌گیری فوری است و وجود مهلت سه‌ماهه برای دستگاه می‌تواند منجر به ورود ضرر به شخص متقاضی شود. چون، پس از درخواست شخص از اداره، دستگاه مربوط دارای مهلت سه‌ماهه است و در این مهلت سه‌ماهه شخص متقاضی امکان شکایت در دیوان عدالت اداری را ندارد. بنابراین، اقتضای امور مستعجل تصمیم‌گیری فوری در این زمینه است تا در صورت منفی بودن پاسخ دستگاه شخص متقاضی بتواند در دیوان طرح دعوی کند و حداقل با صدور دستور موقت توسط دیوان از ورود ضرری که جبران آن در آتیه متعسر است جلوگیری کند. مثلاً شخص درخواست ترخیص کالای فاسدشدنی از گمرک دارد که در صورت عدم ترخیص آن به صورت فوری منجر به فاسد شدن آن کالا می‌شود. قانون‌گذار برای رفع این مشکل در تبصره ۴ ماده ۱۶ مقرر کرده است در مواردی که «فوریت موضوع، اقتضای زمان کوتاه‌تری را داشته باشد» این مهلت سه‌ماهه لازم‌الاتباع نیست. حال سؤال اساسی آن است که مقصود از زمان کوتاه‌تر چیست؟ مرجع تشخیص این زمان کدام است؟ و ضمانت اجرای آن چیست؟ توضیح آنکه مطابق سیاق عبارت تبصره ۴ در مواردی که موضوع اقتضای زمان کوتاه‌تری داشته باشد دستگاه مکلف به تصمیم‌گیری در مهلت سه ماه نیست، بلکه باید زودتر از سه ماه اقدام به پاسخ و تصمیم‌گیری کند. اینک، اگر شخص متقاضی احساس کند با عدم پاسخ و عدم تصمیم دستگاه منفعتی از دست می‌رود یا خسارتی وارد می‌شود می‌تواند قبل از پاسخ دستگاه در دیوان طرح شکایت کند؟ در این خصوص دو نظر قابل تصور است.

نظر اول آنکه حتی در موارد مستلزم تصمیم‌گیری فوری نیز شخص باید ابتدا به دستگاه مراجعه کند. البته در این صورت نیز می‌توان دو نظر را مطرح کرد. اول آنکه شخص نمی‌تواند قبل از پاسخ دستگاه به دیوان مراجعه کند. زیرا از عبارت «حداکثر ظرف سه ماه به صورت کتبی پاسخ قطعی را (نفیاً یا اثباتاً) به ذی‌نفع ابلاغ نماید، مگر اینکه ... فوریت موضوع اقتضای

زمان کوتاه‌تری را داشته باشد» استنباط می‌شود که در موارد مستعجل مهلت حداکثر سه ماه حاکم نیست و اداره مکلف است زودتر به درخواست متقاضی پاسخ دهد. بنابراین تا زمان پاسخ دستگاه که مشخص نیست مرجع تعیین این مهلت کوتاه‌تر کدام است شخص نمی‌تواند در دیوان طرح دعوا کند. در مقابل می‌توان گفت در این موارد، حتی قبل از پاسخ دستگاه، شخص می‌تواند در دیوان طرح شکایت کند. زیرا اولاً مرجع تعیین مهلت در مواردی که نیازمند تصمیم‌گیری فوری است در تبصره ۴ مشخص نشده است و بنابراین منع کردن متقاضی از شکایت به دیوان قبل از پاسخ دستگاه مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی است و می‌تواند منجر به ورود خسارت جبران‌ناپذیر یا تفویت منفعت از متقاضی شود. ثانیاً مشخص نبودن مهلت تصمیم‌گیری و پاسخ به شخص متقاضی در موارد فوری از یک سو و تخلف‌انگاری عدم پاسخ در مهلت مقرر در تبصره ۴ از سوی دیگر به معنای این نیست که در موارد فوری تشخیص مهلت پاسخ و تصمیم‌گیری بر عهده مسئولان و مأموران دستگاه است. بنابراین در مواردی که اقتضای موضوع تصمیم یا اقدام فوری اداره است شخص می‌تواند در صورت عدم پاسخ دستگاه در دیوان طرح شکایت و تقاضای صدور دستور موقت کند. البته باید توجه کرد که هرچند امکان شکایت شخص در دیوان در این مورد وجود دارد، شخص باید ابتدا به دستگاه مراجعه کند و پس از آن، ضمن ارائه مدرک مثبت درخواست سابق از اداره و عدم پاسخ در مدت زمان متعارف، متناسب با موضوع، در دیوان طرح دعوا کند. حال، در صورتی که شعبه دیوان در ضمن رسیدگی تشخیص دهد که موضوع از امور دارای ماهیت نبوده و شخص مکلف بوده تا پاسخ دستگاه منتظر بماند و پس از مهلت «سه ماه» در دیوان شکایت کند، مکلف به صدور قرار رد است. البته باید توجه داشت در مواردی که مقنن مهلت خاصی برای پاسخگویی اداره مربوط پیش‌بینی کرده است رعایت مهلت یادشده ضرورت دارد و فقط به طور استثنایی در مواردی که موضوع از مصادیق موضوعاتی است که فوریت در تصمیم‌گیری ضرورت دارد و عدم اتخاذ تصمیم موجب ورود خسارت جبران‌ناپذیر می‌شود، مانند ترخیص کالاهایی که بنا بر ضرورت ترخیص آنها باید به فوریت انجام گیرد، چنانچه از ترخیص به‌موقع خودداری شود، شاکی می‌تواند با ارائه اظهارنامه‌ای که به گمرک داده است پس از انقضای مهلت متناسب و متعارف با موضوع در دیوان طرح شکایت کند و الزامی برای مراجعه به گمرک وجود ندارد.

نظر دوم آن است که در موارد مستلزم تصمیم‌گیری فوری اصلاً مراجعه به دستگاه لازم نیست. مطابق این نظر در موارد مستعجل حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۱۶ حاکم نیست و اساساً اشخاص مکلف به مراجعه به دستگاه طرف شکایت، قبل از طرح شکایت در دیوان، نیستند. چون اقتضای تصمیم‌گیری فوری و سریع در این موارد و لزوم جلوگیری از ورود خسارت به اشخاص عدم مراجعه اشخاص در این موارد به دستگاه است و صرف الزام شخص به مراجعه به دستگاه و سپس شکایت در دیوان ممکن است موجب تفویض فرصت و ورود خسارت شود و هدف مقنن نیز در زمان تصویب این تبصره همین موضوع بوده است که در موارد فوری ضرورتی به مراجعه ابتدایی به دستگاه نیست. این نظر هرچند با اصل حق دادخواهی شهروندان موافقت دارد، با ظاهر و منطوق تبصره ۴ ماده ۱۶ ناسازگار است.

بنابراین، نظر اول مبنی بر لزوم مراجعه به اداره و تکلیف اداره به پاسخ در مهلت متعارف و متناسب با موضوع و شکایت شاکی به دیوان عدالت اداری در صورت عدم پاسخ مقتضی در مهلت متعارف در موضوعاتی که اقتضای فوریت دارد موافق قانون به نظر می‌رسد.

در نهایت اشاره به این نکته نیز ضروری است که مطابق مواد ۱ و ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای دولتی نیز در صلاحیت شعب قرار گرفته است و بر این اساس تصمیمات و اقدامات «مأموران» وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات دولتی، نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته، و سازمان تأمین اجتماعی و مؤسسات وابسته قابل رسیدگی و شکایت در شعب دیوان عدالت اداری است و دعوا نیز می‌تواند علیه «مأموران» یادشده در شعب طرح و اقامه شود و به تصریح رأی وحدت رویه شماره ۷۹۲، مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۲۵، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری عدم طرح دعوا علیه مأموران این واحدها مانع پذیرش شکایت نخواهد بود. البته باید توجه داشت که مستنبط از رأی وحدت رویه شماره ۲۱۵۷، مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۷، هیئت عمومی دیوان طرح شکایت علیه تصمیمات و اقدامات مأموران به اعتبار شخصیت حقوقی و جایگاه سازمانی آن‌ها و تابعی از مسئولیت و سمت ایشان در دستگاه اجرایی است. همچنین برخلاف اینکه امکان طرح شکایت علیه مأموران دستگاه‌های موضوع ماده ۱۰ در دیوان پذیرفته می‌شود و آرای وحدت رویه یادشده نیز به آن اشاره دارد، مطابق رأی وحدت رویه شماره ۱۳۶۰، مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۱۹، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۳۱</sup> در شرکت‌های خصوصی مشمول



قانون کار، به جهت استقلال شخصیت حقوقی کارگاه از شخصیت حقیقی کارفرما، طرح دعوا به طرفیت مدیرعامل شرکت فاقد وجاهت قانونی است و الزاماً باید شکایت به طرفیت شرکت اقامه شود.

### نتیجه گیری

یکی از ویژگی‌های قانون خوب آن است که قانون‌گذار پس از تحدید تکلیف دولت یا مأموران دولتی در قوانین ضمانت اجرای متناسب برای عدم انجام تکالیف توسط دستگاه‌ها و مقامات مکلف جهت تضمین و احقاق حقوق عامه مقرر کند که ضمانت‌های اجرای قوانین مبتنی بر بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تعیین مهلت برای انجام دادن تکالیف قانونی و تعیین رویکرد مواجهه با تخلف از مهلت یادشده است. لیکن در اغلب موارد برای تکالیف مقرر در قوانین یا مهلتی مشخص نمی‌شود یا ضمانت اجرای تخلف از مهلت تعیین نمی‌گردد.

در مواردی که دستگاه‌های اجرایی یا مأموران آن‌ها به‌رغم تکلیف قانونی از پاسخ به درخواست افراد استنکاف می‌ورزند یا در مهلت مقرر قانونی به تقاضای آن‌ها پاسخ نمی‌دهند ترک فعل اداری یا سکوت اداری محقق می‌شود. با توجه به اطلاق نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر کلیه تصمیمات و اقدامات اداری و به جهت آنکه این نهاد دارای دو صلاحیت «ابطال» و «الزام» است، شکایت از ترک فعل اداری در صلاحیت دیوان قرار دارد.

تا قبل از اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، در سال ۱۴۰۲، به صورت عام مهلت تصمیم‌گیری و پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی و مقامات اداری به متقاضیان توسط مقنن پیش‌بینی نشده بود، بلکه بعضاً به صورت موردی مهلت‌هایی برای تصمیم‌گیری دستگاه‌ها در قوانین مقرر می‌شد. بر همین اساس صرفاً مستند به ماده ۱۱ قانون یادشده امکان شکایت از ترک فعل و الزام دستگاه به انجام دادن فعل معین قبل از مراجعه به دستگاه وجود داشت؛ اعم از اینکه انجام دادن تکلیف یادشده واجد مهلت مشخص باشد یا نباشد و همین امر منجر به کثرت ترک فعل‌های اداری می‌گردید. پس از اصلاح قانون در سال ۱۴۰۲ و مطابق ماده ۱۶ آن مقرر شد که صرف سکوت برای شروع به رسیدگی کفایت نمی‌کند و برای اینکه بتوان علیه ترک فعل یا سکوت شکایت کرد نخست باید انجام دادن فعل خودداری از انجام دادن آن از اداره تقاضا شود و تصریح شد دستگاه مکلف است ظرف مهلت سه ماه از تاریخ ثبت

درخواست به متقاضی نفیاً یا اثباتاً پاسخ دهد و پس از ابلاغ پاسخ به متقاضی این تصمیم ظرف مهلت شش ماه برای اشخاص مقیم داخل کشور و یک سال برای اشخاص مقیم خارج از کشور قابل شکایت در دیوان است و البته در صورت عدم پاسخ دستگاه نیز شروع مهلت یادشده از زمان انقضای مهلت دستگاه جهت پاسخ (سه ماه از تاریخ ثبت درخواست در اداره مربوط) است.

در این خصوص هرچند مقنن در زمینه اتخاذ رویکرد سکوت مثبت یا منفی اقدامی نکرد، اما مراجعه ابتدایی به اداره قبل از طرح شکایت در شعب دیوان را الزامی کرد و برای تعیین مهلت پاسخ به تقاضا اقدام نمود. الزام یادشده گامی مؤثر در «ارائه دلایل و مبانی تصمیمات»<sup>۳۲</sup> و حرکت به سمت تحقق «حاکمیت قانون»<sup>۳۳</sup> و مستدل و مستند شدن تصمیمات و اقدامات<sup>۳۴</sup> به شمار می‌رود و همچنین تخلف‌انگاری عدم پاسخ به درخواست متقاضیان منجر به کاهش ترک فعل‌های اداری خواهد شد.

## یادداشت‌ها

۱. «ماده ۱۰. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف) تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها؛ ب) تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند «الف» در امور راجع به وظایف آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰، قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها.

۳. رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند ۱ و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است؛ اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی».

۲. «ماده ۱۲. حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات، و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می‌شود.»

### 3. timeliness of the administrative procedure



۴. آقای طوق، مسلم (۱۳۹۸)، «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۹، سال ۳، ۶۵۷ - ۶۷۴.

#### 5. administrative silence

۶. «اصل سوم. دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد: ... ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور».

#### 7. good administration

#### 8. reasonable deadline

#### 9. the minimum formalities required

#### 10. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000)

11. Every person has the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union.

12. Administrative acts shall be adopted and administrative procedures shall be concluded within a reasonable time-limit and without undue delay.

#### 13. negative administrative silence

#### 14. positive administrative silence

۱۵. «ب) حقوق وظیفه سهم فرزندان و نوادگان اناث کلیه مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین سازمان‌های دولتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است و مضمولین قانون استخدام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و قانون تأمین اجتماعی که طبق قوانین و مقررات مربوطه برقرار شده یا بشود با رعایت کلیه قوانین و مقررات مورد عمل به شرط نداشتن شوهر و حرفه و شغل قابل پرداخت می‌باشد».

۱۶. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱۷. ماده ۵۹. شهرداری‌ها مکلف‌اند حداکثر تا یک هفته پس از پرداخت نقدی یا تعیین تکلیف نحوه پرداخت عوارض به صورت نسبه نسبت به صدور و تحویل پروانه ساختمان متقاضی اقدام نمایند.

۱۸. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و حداکثر تا پایان خردادماه سال ۱۴۰۰ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۱۹. تبصره- در صورت ارجاع گزارش به قوه قضاییه، کمیسیون موظف است خلاصه گزارش را، که در آن موضوع تخلف، نوع جرم، دلایل توجه اتهام به متهم، و مستندات قانونی مشخص شده است تهیه نماید. این گزارش در یکی از شعب دادگاه رسیدگی به امور کیفری تهران طبق مقررات به صورت خارج از نوبت مورد رسیدگی قرار می‌گیرد و حداکثر ظرف سه ماه رأی مقتضی صادر می‌شود.

۲۰. ج) کمیسیون تلفیق موظف است پس از پایان مهلت مذکور در بند «ب» به گزارش‌های کمیسیون‌های تخصصی و کلیات و جزئیات برنامه و پیشنهادهای نمایندگان حداکثر ظرف سه هفته رسیدگی و گزارش نهایی خود را به مجلس ارائه نماید و گزارش مسکوت ماندن پذیرفته نیست. چنانچه گزارش کمیسیون تلفیق مبنی بر رد

کلیات لایحه باشد و در مجلس نیز کلیات لایحه به تصویب نرسد موضوع به دولت اعلام می‌شود تا حداکثر ظرف مدت یک ماه لایحه را اصلاح و به مجلس ارائه کند و اگر کلیات لایحه به تصویب مجلس برسد به کمیسیون تلفیق اعاده می‌شود تا ظرف مدت پانزده روز گزارش جدید را به مجلس تقدیم کند.

۲۱. غ) سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است نسبت به پاسخ استعلام‌های مربوط به طرح‌های عمرانی دولتی و طرح‌های اقتصادی سرمایه‌گذاران حداکثر ظرف مدت دو ماه اقدام نماید و در صورت رد گزارش‌ها و درخواست‌های مذکور دلایل را کتباً به صورت شفاف مطابق قوانین و ضوابط فنی مربوطه به ذی‌نفعان اعلام کند. عدم پاسخ سازمان حفاظت محیط زیست در مهلت مقرر به منزله تأیید می‌باشد.

۲۲. ماده ۹۰. مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیئت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین»- که در این قانون به اختصار «هیئت تطبیق مصوبات» نامیده می‌شود- قرار نگیرد لازم‌الاجرا می‌باشد و در صورتی که هیئت مذکور آن را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهد می‌تواند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف مدت دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر کند. شورا موظف است ظرف مدت ده روز، از تاریخ وصول اعتراض، تشکیل جلسه داده و به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. در صورتی که شورا در بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیئت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع می‌شود. هیئت مزبور مکلف است ظرف مدت بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.

۲۳. ماده ۷ مکرر. کلیه مجوزهای کسب‌وکار که سلامت، محیط زیست، بهداشت عموم اجتماعی، فرهنگ، و امنیت ملی را به صورت مستقیم تهدید می‌کنند یا مستلزم بهره‌برداری از منابع طبیعی یا تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند، به تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار و تأیید هیئت وزیران در صورتی که سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون در درگاه ملی مجوزهای کشور ثبت شوند، به عنوان مجوزهای تأییدمحور که نیازمند بررسی و تأیید مراجع صدور مجوز است معرفی شده و فعالیت در آنها نیازمند طی مراحل اخذ مجوز بر اساس ماده ۷ این قانون می‌باشد. از چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون سایر مجوزهای کسب‌وکار به عنوان مجوزهای ثبت‌محور شناخته می‌شوند.

۲۴. ماده ۷ مکرر. ... مرکز ملی مطالعات، پایش، و بهبود محیط کسب‌وکار موظف است حداکثر ظرف سه روز کاری پس از تکمیل ثبت‌نام در درگاه ملی مجوزهای کشور مجوز به همراه شناسه یکتای صادره برای شخص حقیقی یا حقوقی متقاضی به شکل برخط را صادر کند و مراتب را به اطلاع نهادهای نظارتی، اتاق‌های ایران، تعاون و اصناف، اتحادیه‌های صنفی، تشکلهای ذی‌ربط، و دستگاه‌های اجرایی مربوط از جمله سازمان امور مالیاتی کشور و سازمان تأمین اجتماعی برساند و مجوزهای صادره را به صورت عمومی منتشر کند.

۲۵. تبصره ۳. چنانچه هر یک از مراجع صدور مجوز در موعد مقرر در درگاه ملی مجوزهای کشور پاسخ درخواست‌کننده مجوز را، اعم از قبول یا رد، اعلام نکند به منزله موافقت در نظر گرفته شده و مجوز مورد نظر از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور به طور خودکار صادر شده و در اختیار متقاضی قرار می‌گیرد ...

۲۶. شعبه ۲۸ دیوان طی دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۴۹۴۰، مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳، مستدل به اینکه شاکی دلیل

مشیت مراجعه سابق به شهرداری و استنکاف شهرداری از وظایف قانونی ارائه نکرده است قرار رد شکایت صادر نمود.

۲۷. ماده ۲۲۶. در مورد عدم ایفای تعهدات از طرف یکی از متعاملین طرف دیگر نمی‌تواند ادعای خسارت نماید مگر اینکه برای ایفای تعهد مدت معینی مقرر شده و مدت مزبور منقضی شده باشد و اگر برای ایفای تعهد مدتی مقرر نبوده طرف وقتی می‌تواند ادعای خسارت نماید که اختیار موقع انجام با او بوده و ثابت نماید که انجام تعهد را مطالبه کرده است.

### 28. exhaustion principle

۲۹. ماده ۶. در کلیه موارد مذکور در این قانون که حق شکایت به شورای دولتی پیش‌بینی شده است شکایت مزبور در صورتی قابل طرح در شورا خواهد بود که شاکی به بالاترین مراجع صلاحیت‌دار مراجعه و شکایت او به طور قطع رد شده باشد. در صورتی که ظرف مدت یک ماه از تاریخ اعتراض شاکی به مرجع صلاحیت‌دار پاسخ قاطع در اصل موضوع به مشارالیه داده نشود این عمل به منزله رد تقاضا تلقی شده و شاکی حق شکایت به شورای دولتی را خواهد داشت.

۳۰. نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۷۸۸ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵: «اطلاق الزام افراد به مراجعه به این شوراها خلاف موازین شرح و مغایر اصول ۳۴ و ۶۱ و ۱۵۶ و ۱۵۸ قانون اساسی شناخته شد».

۳۱. الف) تعارض در آرا محرز است؛ ب) با توجه به استقلال شخصیت حقوقی شرکت‌های تجاری از شخصیت حقیقی مدیران آنها و با لحاظ اصل تداوم کارگاه که در ماده ۱۲ قانون کار، مصوب سال ۱۳۶۹، به آن اشاره شده و دلالت بر استقلال شخصیت حقوقی کارگاه از شخصیت حقیقی کارفرما دارد، در دعاوی کارگران شاغل در شرکت‌های تجاری علیه این شرکت‌ها، طرح دعوا علیه مدیر یا مدیران شرکت‌ها به واسطه استقلال آنها از شرکت تجاری به عنوان کارگاه فاقد مبنای حقوقی است. لذا دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۶۰۸۰۰۲۲۶ - ۱۳۹۹/۲/۲۱ (صادره از شعبه ۶۸ بدوی دیوان عدالت اداری) که به موجب دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۵۵۴۰۱۵۱۳ - ۱۳۹۹/۵/۱۳ (صادره از شعبه ۱۳ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری) تأیید شده، در حدی که متضمن عدم توجه دعوا به مدیرعامل شرکت به عنوان شخصیت حقیقی و لزوم طرح دعوا به طرفیت شرکت به عنوان شخصیت حقوقی است، صحیح و منطبق با قوانین و مقررات تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب سال ۱۳۹۲، برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

32. obligation to state reasons

33. rule of law

34. principle of motivation reasoning



## منابع

### الف) فارسی

- آقایی طوق، م. (۱۳۹۸). «نظارت قضایی بر عدم وضع مقررات در ایران در پرتو حقوق اداری تطبیقی». *مطالعات حقوق عمومی*. ۴۹ (۳)، ۶۵۷ - ۶۷۴.
- حاجی ده‌آبادی، ا. و عسکری مروت، ع. (۱۳۹۸). «ترک فعل در جنایات غیر عمدی؛ از معیار تا مصداق». *پژوهش حقوق کیفری*. (۲۹)، ۲۲۳ - ۲۵۹.
- دهخدا، ع. ا. (۱۳۷۷). *لغتنامه دهخدا*. تهران: روزنه.
- دیباذاد، م. (۱۳۹۶). *تبیین فقهی - حقوقی معاونت در جرم از طریق ترک فعل*. تهران: مجد.
- شمس، ع. (۱۳۹۹). *آیین دادرسی مدنی؛ دوره پیشرفته*. تهران: دراک.
- صدرالحفاظی، س. ن. (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت*. تهران: شهریار.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۹۰). *حقوق اداری*. تهران: سمت.
- قاسم‌زاده، س. م. (۱۳۷۸). «مسئولیت مدنی ناشی از ترک فعل (تقصیر از نوع فعل سلبی یا ترک فعل)». *نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی*. (۴۴)، ۴۱ - ۶۴.
- کریمی، ع. (۱۳۹۲). *بررسی فقهی حقوقی ترک فعل در تحقق عنصر مادی جرم*. قم: انتشارات امام خمینی (ره).
- مولایی، غ. ر. و محمدی احمدآبادی، ح. (۱۴۰۲). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*. تهران: جنگل.

### ب) عربی

- ابوزید، م. (۱۹۸۸). *الوجیز فی القضاء الإداری*. مصر: دار المطبوعات الجامعیه.
- الجبوری، م. خ. ح. (۱۹۸۶). «الحمايه القانونیه للأفراد فی مواجهه أعمال الإدارة فی العراق؛ دراسة مقارنة». *رسالة دكتوراه*، بغداد: کلیه القانون. جامعه بغداد.
- رفعت ع. م. و درویش شرف‌الدین، ا. (۱۹۸۸). *القضاء الإداری*. مصر: المكتب العربی للطباعة.



عکاشه، ح. ی. (۱۹۸۷). *القرار الإداری فی قضاء مجلس الدوله*، مصر: منشأ المعارف الاسکندریه.

العلاوی، م. ص. (۱۹۹۱). *القرار الإداری*. بغداد: دار الحکمه للطباعه و النشر.

وصفی، م. ک. (۱۹۷۸). *أصول إجراءات القرار الإداری*. مطبعه الامانه.

### References

- Abu Zaid, M. (1988). *Overview of the Administrative Judiciary*. Egypt: University Press House. (In Arabic)
- Aghaetog, M. (2019). Judicial Review of the non-ratification of the Executive Regulations in Iran in the Light of Comparative Administrative Law, *Public Law Studies Quarterly*. 49 (3), 674-657. (In Persian)
- Al-Jubouri, M. Kh. H. (1986). *Legal protection of individuals against the actions of the administration in Iraq; Comparative study*. doctoral thesis. Baghdad: College of Law. University of Baghdad. (In Arabic)
- Dacian, C. Dragos, Polonca. K. & Hanna, D. T. (2020). *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Switzerland: Palgrave macmillan
- Dehhoda, A. A. (1998). *Dictionary of Dehhoda*. Tehran: Rozeneh Publications (In Persian)
- Dibanjad, M. (2016). *Jurisprudential-legal explanation of accessory in crime through omission*. Tehran: Majd Publications (In Persian)
- Hajidehabadi, A., Morovat, A. A. (2019). Manslaughter by Omission: from Criterion to Instance. *Journal of Criminal Law Research*. (29), 259-223. (In Persian)
- Harlow, C., Rawlings, R. (2014). *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford: Hart Publishing
- Jansen, O. (2016). Silence of the Administration: General Comments and Dutch Law. In J.-B. Auby (Ed.), *Droit comparé de la procédure administrative/ Comparative Law of Administrative Procedure*, 623–646. Brussels: Bruylant.
- Karimi, A. W. (2012). *Jurisprudential investigation of the omission of the act in the realization of the material element of the crime*. Qom: Imam Khomeini Publications (In Persian)
- Kováč C. P. (2012), *Fighting Administrative Silence in European and Slovene Law and Practice*, In D. C. Dragos, F. Lafarge, & P. Willemsen (Eds.), *PSG Law & PA: Proceedings*, 79–106. Bucharest: Economică
- Morand-Deville, J. (2007). *Droit administrative*. Montchrestien.

- 
- 
- Mowlabigi, Gh., Mohammadi Ahmadabadi, H. (2023). *Jurisdiction and Procedure of the Court of Administrative Justice*. Tehran: Jangal Publications (In Persian)
- Okasha, H. Y. (1987). *Administrative Decision in the Judiciary of the State Council*. Egypt: Alexandria Publications (In Arabic)
- Qasim Zadeh, S. M. (1999), civil liability due to omission (fault of the type of negative action or omission). *Faculty of Law and Political Science Journal*. (44), 41-64. (In Persian)
- Rifaat Abdel-Wahhab, M., Sharaf al-Din, A. D. (1988). *Administrative Judiciary*. Egypt: Arab Printing Office. (In Arabic)
- Sadr al-Hafazi, S. N. (1993). *Judicial supervision of government actions*. Tehran: Shahriar publishing house, first edition. (In Persian)
- Shams, A. (2019). *Civil procedure; Advanced course, first volume*. Tehran: Derak Publications. (In Persian)
- Tabatabai Motmani, M. (2011). *Administrative Law*. Tehran: Samat Publications, 16th edition. (In Persian)
- Wasfi, M. K. (1978). *Principles of Administrative Decision Procedures*. Al-Amana Publications. (In Arabic)



## الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام



ولی رستمی<sup>۱\*</sup>، مصطفی حضوری<sup>۲</sup>، رضا طجرلو<sup>۳</sup>، محمد ساردوئی نسب<sup>۴</sup>

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

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس البرز دانشگاه تهران، تهران، ایران، پژوهشگر پژوهشکده

کوثر دانشگاه جامع امام حسین(ع)، تهران، ایران

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۴. استاد گروه حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۲/۰۸ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۳۰

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1818.1653](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1818.1653)

### چکیده

سند بودجه یکی از اسناد قانونی مهم است که ارکان مختلف حاکمیت در مراحل تدوین، تصویب، اجرا، و نظارت بر آن دارای نقش و مسئولیت هستند. این سند، علاوه بر پیش‌بینی و تعیین منابع و مصارف مالی، یک سند برنامه‌ریزی نیز محسوب می‌شود. برنامه‌ریزی سالیانه باید درصدد پوشش و تحقق اهداف اسناد بالادستی و جهت‌گیری‌های کلان برنامه‌های کشور باشد. از جمله اسناد بالادستی سیاست‌های کلی نظام هستند که در سلسله مراتب هنجارهای قانونی مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی تعریف شده و شاخص مهمی برای تعیین الزامات حقوقی بودجه‌اند. در این نوشتار با روش توصیفی-تحلیلی این پرسش مورد بررسی قرار گرفت که چه الزامات حقوقی را می‌توان با استناد به سیاست‌های کلی نظام در مرحله تهیه و تنظیم بودجه در نظر گرفت؟ با بررسی الزامات حقوقی برآمده از سیاست‌های کلی نظام می‌توان آن‌ها را در دو گروه الزامات شکلی و ماهوی سامان داد. الزامات شکلی استخراج‌شده عبارت‌اند از استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی، جامعیت، شمولیت، مشارکت و الزامات ماهوی استخراج‌شده عبارت‌اند از عدالت‌محوری، مسئله‌محوری، ابتنا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام.

**کلیدواژگان:** الزامات حقوقی، بودجه، دولت، سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی، قوه مجریه.

استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

\* Email: Vrostami@ut.ac.ir



## مقدمه

بودجه در واقع مهم‌ترین و اساسی‌ترین سند در ساختار مالی و اداری دولت است. این سند از ابزارهای مهم برنامه‌ریزی، هدایت، و کنترل فعالیت‌های دولت محسوب می‌شود؛ به گونه‌ای که برنامه‌ریزی و جهت‌گیری‌های دولت‌ها را در زمینه‌های مختلف چون اقتصاد، فرهنگ، سیاست نشان می‌دهد. در قانون اساسی و بر اساس اصل ۵۲، بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود.<sup>۱</sup> قوانین حاکم بر روند بودجه، از جمله مرحله تهیه و تنظیم بودجه، به صورت یک‌جا سامان نیافته و در نظام حقوقی ایران قانون منسجمی در خصوص برنامه و بودجه وجود ندارد. تنها قانون مرتبط با این موضوع قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب سال ۱۳۵۱، است که به اجرای بودجه عمرانی مربوط است و حاوی مقرراتی درباره تهیه و تنظیم بودجه سالیانه کشور است. در کنار این قانون و قانون اساسی می‌توان به قانون محاسبات عمومی کشور، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه، سیاست‌های کلی نظام، قوانین تنظیم مقررات مالی، و سایر قوانین و مقررات در زمینه بودجه اشاره کرد که همگی حکایت از آن دارد که مباحث مرتبط با بودجه در اسناد مختلف قانونی مصوب و مقرر شده‌اند.

در میان اسناد قانونی نظام حقوقی ایران، سیاست‌های کلی نظام به دلیل ماهیت حقوقی و جایگاه آن در نظام سیاست‌گذاری کشور و ارتباط آن با موضوع بودجه نیازمند توجه و بررسی خاص است. سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، که به صورت اختصار از آن با عنوان سیاست‌های کلی نظام یا سیاست‌های کلی یاد خواهیم کرد، آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی هستند که بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ج.ا.ا. با توجه اهداف مندرج در قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌شود (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۰۴). تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از سال ۱۳۷۲ و با ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه آغاز شد و تاکنون مجموعاً ۵۲ سیاست توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام طرح و بررسی شده است. تا زمان نگارش این نوشتار ۴۴ سند از سوی مقام رهبری ابلاغ شده که یک سند (امنیت ملی در پنج حوزه) محرمانه است و طبیعتاً در دسترس نیست (مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی

مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۰: ۲۳). در خصوص زمان اعتبار این اسناد قانون یا ابلاغ مشخصی وجود ندارد و از زمان ابلاغ اولین سیاست‌های کلی نیز حدود سی سال سپری شده است.<sup>۲</sup> آنچه در زمینه اعتبار سیاست‌های کلی باید گفت آن است که این سیاست‌ها نیاز به اصلاح و ویرایش دارد و طبیعتاً احکام ذیل سیاست‌ها نمی‌تواند برای ادوار طولانی مدت دارای اثر باشد.

استخراج و دسته‌بندی الزامات حقوقی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام را می‌توان از اقدامات ضروری به منظور اصلاح ساختار بودجه دانست. چون تبیین الزامات مندرج در سیاست‌های کلی می‌تواند به سیاست‌گذاران حقوق بودجه در نظام حقوقی ایران کمک شایانی کند. نوشتار حاضر با این فرض که «الزامات حقوقی ناظر بر مرحله تهیه و تنظیم بودجه به صورت غیر منسجم و ساختارمند و فاقد دسته‌بندی مشخص و نظم سامان‌یافته در سیاست‌های کلی نظام ابلاغ شده است» به دنبال پاسخ به این سؤال است که الزامات حقوقی مندرج در سیاست‌های کلی نظام شامل چه عناوین و مواردی است؟ و نحوه تحقق این الزامات در قوانین بودجه سالیانه چگونه است؟

گفتنی است در زمینه الزامات حقوقی ناظر به مرحله تدوین بودجه در ضمن کتب مالیه عمومی یا کتب و مقالات مربوط به برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی نکات و مباحث متعددی مطرح شده است؛ لیکن در خصوص بررسی این الزامات از منظر سیاست‌های کلی نظام با تمرکز ویژه در مراحل بودجه، به‌ویژه مرحله تهیه و تنظیم بودجه، که در نظام حقوقی ایران توسط قوه مجریه صورت می‌پذیرد، نوشتار قابل ملاحظه‌ای وجود ندارد. نگارندگان بر آنند که در صورت احصا و دسته‌بندی مناسب الزامات حقوقی بودجه از میان سیاست‌های کلی ابلاغی می‌توان قوه مجریه را در تدوین بودجه مبتنی بر رعایت این الزامات یاری کرد و از سوی دیگر نظارت نهاد قانون‌گذار یا نهادهای ناظر بر رعایت سیاست‌های کلی را نیز برای تحقق این الزامات قوت بخشید. از همین رو، با بررسی سیاست‌های کلی نظام، الزامات و بایسته‌های حقوقی موجود به دست آمد و ضمن بهره‌گیری از روش تحلیلی-توصیفی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای پژوهش پیش روی انجام پذیرفت. بر این مبنا ساختار پژوهش در دو بخش بررسی بودجه و مفهوم آن در سیاست‌های کلی نظام و الزامات حقوقی مرحله تهیه و تنظیم بودجه

سامان یافته است. در بخش دوم، الزامات حقوقی در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی تحلیل و بررسی شده است.

### ۱. بودجه در سیاست‌های کلی نظام

در سیاست‌های کلی نظام، بودجه به صورت‌های متعدد مورد استفاده قرار گرفته است. بر این اساس و با تحلیل سیاست‌های مرتبط با بخش تهیه و تنظیم بودجه، می‌توان این‌گونه تحلیل کرد که بودجه در سه حالت کلی مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است:

الف) سیاست‌هایی<sup>۳</sup> که به صورت مستقیم به الزامات حقوقی بودجه اشاره کرده‌اند. توضیح آنکه صاحب‌نظران مالیه عمومی برای تهیه و تنظیم، تصویب، اجرا، و نظارت بر اجرای بودجه رعایت اصولی را که اصول بودجه نامیده می‌شود لازم شمرده‌اند. این اصول کم‌وبیش وارد نظام حقوقی کشورهای مختلف شده‌اند و فلسفه وجودی این اصول کنترل و نظارت مالی است و در صحت استفاده از اصل (به معنای امری ثابت و تغییرناپذیر) و تعداد و اهمیت آن‌ها اختلاف وجود دارد (رستمی، ۱۴۰۰: ۲۱۹). این اختلاف در نوع دسته‌بندی این اصول نیز تبلور یافته است. مثلاً برخی این اصول را به اصول سیاسی بودجه و اصول اقتصادی-مالی و برخی به اصول بنیادین و اصول فرعی تقسیم کرده‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۴۶). این اصول شامل اصل سالیانه بودن، اصل وحدت، اصل تفصیل، اصل جامعیت، اصل وضوح، اصل تخصیص، اصل انعطاف‌پذیری، اصل تخمینی بودن درآمدها، اصل تحدیدی بودن هزینه‌ها، اصل قانونی بودن، اصل تعادل، اصل تقدم درآمد بر هزینه، اصل تمرکز عایدات، اصل تخصیص و عدم تخصیص، اصل قابلیت اعتماد، اصل شفافیت، اصل صحت، و ... هستند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۴۶ - ۱۴۷؛ رستمی، ۱۴۰۰: ۲۲۰ - ۲۴۲؛ کردبچه، ۱۴۰۱: ۶ - ۷). مثلاً در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم و در جزء ۱ بند ۳ آن، که ناظر به اصلاح ساختار بودجه است، آمده: «احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیه بدهی‌ها». این جزء به اصل شفافیت، که یکی از اصول بودجه است، اشاره دارد.

ب) سیاست‌هایی که تکالیفی را در زمینه «نحوه تنظیم بودجه» مقرر کرده‌اند. سیاست‌های واجد تکالیف بودجه‌ای را در دو گروه سیاست‌های بودجه‌محور دارای تکالیف کمی و سیاست‌های بودجه‌محور دارای تکالیف غیر کمی می‌توان دسته‌بندی کرد. در گروه اول سیاست‌هایی قرار می‌گیرند که در ارتباط با نحوه تنظیم بودجه دارای تکالیفی هستند؛ مانند: «۱.

جهاد مستمر علمی با هدف کسب مرجعیت علمی و فناوری در جهان با تأکید بر ... ۸ - ۲. افزایش بودجه تحقیق و پژوهش به حداقل ۴٪ تولید ناخالص داخلی تا پایان سال ۱۴۰۴ با تأکید بر مصرف بهینه منابع و ارتقای بهره‌وری.» (سیاست‌های کلی علم و فناوری، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۶/۲۹). از ویژگی‌های مثبت این نوع تکالیف قابلیت اندازه‌گیری و ارزیابی آن است. گروه دوم نیز شامل سیاست‌هایی است که اگرچه ناظر به بودجه تنظیم شده‌اند، به صورت کلی، تکالیفی را مقرر ساخته‌اند. مثلاً در سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (ابلاغی ۱۳۹۲) به اولویت‌دهی به بودجه آموزش و پرورش در لوایح سنواتی به منظور تحقق اهداف و مأموریت‌های مندرج در سیاست‌های کلی پرداخته و این یک تکلیف شمرده شده است (بند ۲ - ۶) (مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۴۰۰: ۷۹۱).

ج) سیاست‌های ناظر بر جهت‌گیری کلان برنامه و بودجه کشور در ارتباط با هدف یا اهدافی خاص. این سیاست‌ها اگرچه به صورت مستقیم به اصول یا نحوه بودجه‌بندی اشارتی نکرده‌اند، در نگاه کلان برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، کشور باید به سوی تحقق این دست سیاست‌ها حرکت کند. مثلاً در بند ۱ سیاست‌های کلی رفاه و تأمین اجتماعی (ابلاغی ۱۴۰۱/۰۱/۲۱) آمده است: «۱. استقرار نظام تأمین اجتماعی به صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر، و چندلایه». در این بند به استقرار نظام تأمین اجتماعی اشاره شده است. قاعدتاً استقرار این نظام با ویژگی‌های مورد اشاره - مانند جامعیت، یکپارچگی، شفافیت، و ... بدون توجه در برنامه‌ریزی‌های سالیانه محقق نخواهد شد. همان‌گونه که گفته شد در این بند نه اصول بودجه نه کمیت و کیفیت بودجه‌ریزی نیامده است.

بر اساس توضیحات ارائه‌شده در این نوشتار برآنیم تا اصول مبتنی بر «گروه الف»، یعنی سیاست‌های دارای الزامات حقوقی مشخص، را از میان سیاست‌های کلی ابلاغی استخراج کنیم و ضمن دسته‌بندی این الزامات وضعیت آن را در بودجه‌های مصوب پس از زمان تصویب و نیز سایر قوانین و مقررات مربوطه مورد کنکاش و تحلیل قرار دهیم.

## ۲. الزامات حقوقی مرحله تهیه و تنظیم

میان سیاست‌های کلی ابلاغی، که عدد آن به ۴۴ سند می‌رسد، سیاست‌هایی که دارای بندهای مرتبط با الزامات حقوقی بودجه در مرحله تهیه و تنظیم بودجه هستند، استخراج شد

(جدول ۱). در این زمینه باید گفت عمده الزامات مربوط به دهه اخیر بوده است. سیاست‌های کلی مربوط به برنامه‌های توسعه نیز به دلیل انقضای مدت اجرای برنامه‌های مربوطه، به جز سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه، در جدول ۱ قید نشده است. این موارد و الزام مستخرج از آن بدین شرح است:

جدول ۱.

سیاست	بند مرتبط	الزام مستخرج
سیاست‌های کلی سلامت (۱۳۹۳/۰۱/۱۸)	۱۰. تأمین منابع مالی پایدار در بخش سلامت با تأکید بر: ۱۰ - ۱. شفاف‌سازی قانونمند درآمدها، هزینه‌ها، و فعالیت‌ها.	- شفافیت
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۰۷/۰۶)	۹. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: - معطوف بودن به نیازهای واقعی. - شفافیت و عدم ابهام. - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی. - ابتدا بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون. - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی. - جلب مشارکت حداکثری مردم،	- عدالت‌محوری - مسئله‌محوری - جامعیت - شمولیت - مشارکت - استحکام ادبیات حقوقی

	<p>ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری.</p> <p>- عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن، و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.</p>	
<p>- عدالت‌محوری</p>	<p>۶. بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی، و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی.</p> <p>۹. الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.</p>	<p>سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱/۰۱/۲۱)</p>
<p>- شفافیت - جامعیت</p>	<p>۳. اصلاح ساختار بودجه دولت از طریق:</p> <p>- احصا و شفاف‌سازی بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت و مدیریت و تأدیة بدهی‌ها.</p> <p>- واقعی کردن منابع و مدیریت مصارف دولت و اجتناب از کسر</p>	<p>سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم (۱۴۰۱/۰۶/۲۱)</p>

	بودجه.	
	- شفاف‌سازی و ضابطه‌مند نمودن درآمدها و هزینه‌های شرکت نفت و سایر شرکت‌های دولتی در بودجه.	

بر اساس موارد احصاشده، الزامات حقوقی ناظر به مرحله تهیه و تنظیم بودجه در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی به شرح ذیل بررسی و تحلیل می‌شود.

## ۱-۲. الزامات شکلی

### ۱-۱-۲. استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی

سند بودجه را می‌توان یکی از اسناد پرارجاع و البته حساس و مهم در حوزه برنامه‌ریزی و مالی به حساب آورد. دقت در نگارش این سند به جهت ابعاد مختلف اقتصادی، حقوقی، سیاسی، و ... در درجه بالای توجه و اهمیت قرار دارد. در جزء ۴ بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، ابلاغی ۱۳۹۸، که بر رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی تأکید شده، به استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی نیز توجه شده است.<sup>۴</sup>

در لوایح سنواتی بودجه موارد متعددی وجود دارد که نشان‌دهنده بی‌توجهی به مباحث حقوقی بودجه و اصطلاحات آن است. در این میان یکی از موارد بارز و البته اولیه در زمینه این الزام توجه به اصل ۱۵ قانون اساسی است. در اصل ۱۵ قانون اساسی زبان و خط رسمی و مشترک همه مردم ایران فارسی معرفی شده و بر همین اساس الزام شده است اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد.<sup>۵</sup> توجه به زبان فارسی از زمره مواردی است که هر متن و سند قانونی و حقوقی، از جمله بودجه، باید نهایت توجه و التزام را بدان داشته باشد. در سال‌های اخیر این موضوع یکی از ایرادات متداول شورای نگهبان به لوایح بودجه بوده است؛ به گونه‌ای که در ایرادات شورای نگهبان به لایحه بودجه ۱۴۰۱ در مجموع بیش از ۲۱ مورد از ایرادات وارده مربوط به مغایرت با اصل ۱۵ قانون اساسی بوده است (شورای نگهبان، ۱۴۰۰: ۱ - ۱۹). عمده این موارد استفاده از واژگان غیر فارسی در قانون بودجه است. در لایحه بودجه ۱۴۰۲ مصوب مجلس (شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱ - ۱۴) تکرار ایراد واژگان غیر فارسی به



سه مورد کاهش یافته بود؛ لیکن در بخش تذکرات شورای نگهبان موارد متعددی از عدم توجه به موضوعات نگارشی و عدم دقت نظر در عناوین درست و صحیح دستگاه‌های اجرایی درج شده است. از جمله این تذکرات عبارت است از: «۲- ۱. در بند (ک) در جزء ۶ عبارت «سازمان جنگل‌ها، مراتع، و آبخیزداری کشور» به عبارت «سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور» اصلاح گردد». یا در بند ۲- ۲ آمده است: «در بند (ط) در جزء ۳ واژه «دستوالعمل» به طور صحیح «دستورالعمل» نوشته شود». یا در بند ۲- ۳ آمده است: «در بند الحاقی ۱ در جزء ۱ عبارت «سازمان‌های مناطق آزاد، تجاری، و صنعتی» به عبارت «سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی» اصلاح گردد» (شورای نگهبان، ۱۴۰۱: ۱۴- ۱۵).

در قوه مجریه هنگام تهیه سند بودجه و در قوه مقننه در زمان بررسی آن، نکات نگارشی و ویرایشی باید با دقت رعایت شود و دقت لازم در به‌کارگیری اصطلاحات حقوقی به عمل آید. در مرحله تهیه و تنظیم در دو موقف می‌توان به اصلاح و بازبینی متن بودجه اقدام کرد. با عنایت به اینکه تهیه بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد، اولین موقف این سازمان است. توضیح آنکه رئیس‌جمهور هر سال به ابلاغ بخش‌نامه برنامه و بودجه اقدام و بر اساس آن سازمان برنامه و بودجه کشور را موظف می‌کند برنامه زمان‌بندی تهیه و تدوین بودجه را ابلاغ کند (رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰: ۹ و ۱۴۰۱: ۱۰). بررسی بودجه از نظر مباحث حقوقی و اصطلاحات و عناوین سازمان‌ها می‌تواند در فرایند نمای بودجه و پیش از ارسال به شورای اقتصاد انجام شود. به موجب ماده ۳ قانون برنامه و بودجه (مصوب ۱۳۵۱) بررسی بودجه کشور برای طرح در هیئت وزیران بر عهده شورای اقتصاد است (بند ۵، ماده ۳ قانون برنامه و بودجه). پس از این مرحله نیز هیئت وزیران موقف بعدی بررسی و تصویب بودجه در مرحله تهیه و تنظیم بودجه است. در سال‌های اخیر برنامه و بودجه فاقد کمیسیون مرتبط در هیئت دولت بود و این نقیصه این اواخر برطرف شد. به موجب تصویب‌نامه شماره ۵۱۱۳۸ ات ۶۱۳۷۴ هـ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۷ هیئت وزیران کمیسیون برنامه و بودجه متشکل از وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنعت معدن و تجارت دادگستری، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان اداری و استخدامی کشور، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ایجاد شده است و این امر می‌تواند گام مؤثری برای بررسی

دقیق‌تر برنامه و بودجه کشور و تطابق آن با مباحث حقوقی متقن و افزایش دقت در متن بودجه تلقی شود.

## ۲-۱-۲. جامعیت

از دیگر اصول مستخرج از سیاست‌های کلی اصل جامعیت بودجه است. در جزء ۹ بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در این خصوص آمده است: «... عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی». از این سیاست می‌توان اصل جامعیت را در مورد بودجه مورد استفاده قرار داد. اصل جامعیت بودجه، که از آن با عنوان اصل کاملیت هم یاد می‌شود، بدین معناست که همه ارقام درآمد بر حسب مبالغ پیش‌بینی شده محسوب و ارقام هزینه نیز بر اساس برآوردهای انجام‌شده در بودجه منظور شود. به عبارت دیگر ارقام درآمد و هزینه نباید در بودجه با یکدیگر تهاتر کنند (صالحی، ۱۳۷۸: ۴۴ - ۴۵). در اصل ۵۳ قانون اساسی و نیز ماده ۳۹ قانون محاسبات به اصل جامعیت اشاره شده است.

اصل جامعیت از جمله اصولی است که در مرحله تنظیم بودجه مورد رعایت قوه مجریه قرار می‌گیرد. رویه بر آن بوده است که بودجه در یک ماده واحد، که شامل جداول کلان منابع و مصارف بودجه همراه پیوست‌های تفصیلی مشتمل بر اعتبار طرح‌های تملک‌داری‌های سرمایه‌ای و درآمدها و واگذاری‌های دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است، تنظیم شود. از اشکالات وارد بر پیوست‌های همراه بودجه، که تأثیر بسزایی در جامعیت بودجه دارند، آن است که رویه در برخی سال‌ها متفاوت بوده است. مثلاً در پیوست‌های بودجه سال ۱۳۹۸ پیوست چهارمی نیز وجود داشت که در دو بخش: ۱. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت بهای تمام‌شده و ۲. اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه، فعالیت و هزینه واحد (سایر دستگاه‌های اجرایی) ارائه شده بود. در سال ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ نیز با یک عنوان جدید دیگر، به نام بودجه‌ریزی مبتنی بر عملکرد، ارائه شده بود که مجدداً در بودجه ۱۴۰۲ اعتبارات هزینه‌ای قید شده است. اهمیت پیوست چهارم یادشده در تحقق جامعیت بیشتر بودجه در منابع و مصارف است و درج آن در یک سال و عدم درج آن در سال دیگر موجب می‌شود شفافیت در جامعیت حاصل‌شده فاقد سیر منظم باشد.

علاوه بر این، در مرحله تهیه بودجه ایرادات دیگری در خصوص اصل جامعیت وجود دارد که به شرح ذیل است:

الف) میزان کسری پنهان بودجه مشخص نیست. میزان کسری پنهان بودجه باید ارزیابی شود و در سند بودجه ذکر شود. زیرا بعضاً دولت‌ها، با انتشار اوراق مالی و استقراض، کسری بودجه را پنهان می‌کنند یا زمان و هزینه انجام دادن پروژه‌های عمرانی کمتر تخمین زده می‌شود و همین امر موجب کسری پنهان خواهد شد (مفاخری، ۱۳۹۹: ۳۳).

ب) میزان بدهی دولت مشخص نیست و تعهدات ضمنی دولت مرکزی در بودجه گنجانده نمی‌شود (صندوق بین‌المللی پول، ۱۳۸۴: ۹۲).

ج) وظیفه نگهداری اموال و دارایی‌های دولت و دستگاه‌های دولتی بر عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است (ماده ۱۴ آیین‌نامه اموال دولتی، مصوب ۱۳۷۲). محاسبه رقم استهلاك سالیانه اموال، که قاعداً باید بخشی از هزینه‌های جاری دستگاه‌ها را تشکیل دهد، امری ضروری است. این محاسبات به دلایل متعدد، از جمله فقدان اطلاعات جامع و به‌روز از تعداد و میزان اموال دولت، صورت نمی‌پذیرد و بدین ترتیب در بودجه سالیانه ملحوظ نمی‌شود. عدم محاسبه رقم استهلاك اموال غیر منقول دولت ناقض اصل جامعیت بودجه است.

## ۲-۱-۳. شمولیت

اصل شمولیت یا تفصیل بودجه نیز مورد توجه سیاست‌های کلی نظام قرار گرفته است. در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (جزء ۹ بند ۹) «شمول قانون» باید در قانون‌گذاری و قانون‌نویسی رعایت شود. بر اساس این اصل باید در بودجه کل کشور همه درآمدها و هزینه‌های عمومی به صورت تفکیک‌شده و جزئی و به عبارتی به صورت تفصیلی و مشروح درج و پیشنهاد شود (رستمی، ۱۴۰۰: ۲۲۹). اگر این اصل نباشد امر اساسی نظارت بر درآمدها و هزینه‌های دولت میسر نخواهد شد (کردبیچه، ۱۴۰۱: ۷).

اصل شمولیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تصریح واقع نشده است. اما شورای نگهبان در اظهارنظر خویش در خصوص بودجه کل کشور، مصوب ۱۳۶۳، این اصل را با عنایت به اصول ۵۲ و ۵۵ قانون اساسی مورد توجه قرار داده است و این‌گونه برداشت می‌کند که تفصیلی بودن، به عنوان یکی از اصول حاکم بر بودجه، در ذات مفهوم بودجه ریشه دارد و از مفهوم بودجه قابل برداشت است. از همین روی، شورای نگهبان اکتفا به درج ارقام کلی در این

سند را مغایر قانون اساسی دانسته است.<sup>۶</sup> در حال حاضر، اصل شمولیت یا تفصیل در قالب جداول تفصیلی و به پیوست بودجه رعایت می‌شود. از همین روی، شورای نگهبان نیز بدون این جداول نظر خویش را تکمیل شده تلقی نمی‌کند. شورای نگهبان در اظهارنظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ راجع به بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور بر لزوم ارسال جداول به این شورا جهت اظهارنظر تأکید کرده است. شورا در نظر خویش آورده است: «... ۳. با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهارنظر به این شورا ارسال شوند». در ماده ۶۸ قانون محاسبات عمومی کشور نیز تصریح شده است بودجه هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و واحدهای وابسته به آنها باید به طور کامل و جداگانه در بودجه کل کشور درج شود. در حال حاضر، به منظور اجرای این اصل، درآمدها ابتدا به صورت خلاصه و سپس به صورت ریز و در قالب بخش‌ها و بندهای مختلف در بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شوند. هزینه‌ها نیز از یک سو به صورت امور، فصل، برنامه، و ... و از سوی دیگر به صورت طرح‌های ملی، استانی، شهری، و روستایی تهیه و تنظیم می‌شوند (موسی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۰).

در خصوص اصل شمولیت یا تفصیل در بودجه نکات ذیل می‌تواند محل توجه قرار گیرد:

الف) در رابطه با محدوده اصل شمولیت و مرجع تشخیص آن در قوانین عادی با صراحتی مواجه نیستیم. از همین روی، تعیین حدود و ثغور آن در بودجه و مرجع تشخیص رعایت یا عدم رعایت این اصل در بودجه محل سؤال است. بدیهی است تفصیلی بودن باید به گونه‌ای باشد که امکان بررسی و اظهارنظر درباره آن امکان‌پذیر باشد. یکی از آسیب‌های این موضوع گرفتار شدن در آسیب دیگری به نام فربهی بودجه است و این یک موضوع حائز توجه است که همه ارقام بودجه در ریزترین حالت در سند بودجه نه لازم است نه ممکن.

ب) برای تعیین محدوده اصل تفصیلی بودن بودجه می‌توان از اظهارنظر شورای نگهبان و امعان نظر به یکی از واژگان کلیدی مد نظر این نظر، یعنی «متعارف بودن»، بهره برد. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، شورای نگهبان در نظریه ۱۰۸۹۵-۱۳۶۲/۱۲/۲۹ در رابطه با لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ بیان داشته است: «مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است». در ادامه نیز شورا به تبیین مفهوم متعارف پرداخته است و این‌گونه بیان کرده که حدود متعارف بودن چه در هزینه چه در منابع به گونه‌ای باشد که به طور متعارف بررسی

یا اظهارنظر یا تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و در نتیجه تصویب بودجه به صورت آگاهانه و با توجه به جوانب آن انجام پذیرد. درباره مفهوم متعارف باید گفت نمی‌توان بودجه را صرفاً درون چارچوب‌های حقوقی یا قانون اساسی بررسی کرد. بودجه مفهومی وارداتی به حوزه حقوق است و می‌توان عرف حسابداری و برنامه‌ریزی را برای تعیین محدوده متعارف در اصل تفصیل بودجه ملاک قرار داد.

ج) شورای نگهبان در نظرات اخیر خویش متعرض نکته‌ای شده است که می‌تواند در زمینه تفصیل بودجه تبیین‌گر محدوده آن نیز باشد. شورا در اظهارنظر شماره ۵۳۱۷۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ درباره بودجه سال ۱۳۹۳ ارسال جداول برای اظهارنظر خویش را ضروری قلمداد کرده است. علاوه بر این شورای نگهبان در اظهارنظر سابق خویش در خصوص بند «ح» تبصره ۲۰ لایحه بودجه ۱۳۶۳ اعلام کرده است که دولت مکلف است ریز مواد هزینه اعتبارات جاری را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در پیوست لایحه بودجه سال‌های آتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. این جداول در سال‌های مختلف و از جهت شکلی یا تعداد تغییراتی داشته است؛ اما معمولاً پیوست‌هایی چون تملک دارایی سرمایه، درآمدها، و واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و مؤسسات عمومی انتفاعی وابسته به دولت در قالب سه پیوست منظم به ماده واحده بودجه از سوی دولت تهیه و ارسال می‌شود. در این جداول نیز درآمد یا هزینه به صورت کلی و متناظر با دستگاه‌های مرتبط قید شده است و این صورت را می‌توان حداقل مورد انتظار برای اصل تفصیل قرار داد.

## ۲-۱-۴. مشارکت

مشارکت یکی از مؤلفه‌های حکمرانی خوب شمرده می‌شود و از آنجا که بودجه یک کشور قراردادی میان حاکمیت عموم مردم و دولت و مهم‌ترین ابزار مالی برای تحقق اهداف کشورها و ایجاد تعادل سیاسی تعریف می‌شود بودجه می‌تواند یکی از نقاط افزایش اعتماد میان دولت و شهروندان تعریف شود (صفریان و امام‌جمعه‌زاده، ۱۳۹۶: ۱۶۱ - ۱۶۲؛ پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۹). در نگاه اسلامی، مشارکت در طیف گسترده‌ای از رویکردها و احکام دینی وجود دارد که مسئولیت حاکم در برابر مردم، مسئولیت مردم در مطالبه‌گری از حاکمان، امر به معروف و نهی از منکر، توأسی به حق، وقف، و انفاق از برجسته‌ترین آن‌ها محسوب

می‌شود. البته موضوع بودجه یک موضوع تخصصی جلوه می‌کند و در مرحله بعد از تهیه و تنظیم بودجه، توسط مجلس متشکل از نمایندگان مردم، بررسی و تصویب می‌شود. اما می‌توان گفت این مسئله نمی‌تواند از ظرفیت بهره‌گیری از نظرات عموم مردم یا گروه‌های تخصصی و ذی‌نفعان بودجه بکاهد.

در سیاست‌های کلی نظام نیز اصل مشارکت مردم به دفعات مورد اشاره قرار گرفته است و بر استفاده از ظرفیت‌های مشارکت عمومی، اعم از مردم یا بخش خصوصی یا تعاونی، تأکید شده است.<sup>۷</sup> در سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله هفتم توسعه و در بخش اصلاح ساختار بودجه به مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی به منظور تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی انتفاعی نیمه‌تمام اشاره شده است.<sup>۸</sup> بدون شک، این مهم که البته نوعی اصلاح ساختار بودجه نیز هست بدون مشارکت بخش‌های غیر دولتی در تدوین برنامه و قوانین بودجه حاصل نخواهد شد. در بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری، که مشتمل بر موضوع بودجه نیز هست، مشارکت مردم در فرایند قانون‌گذاری تصریح شده است. در جزء ۸ این بند آمده است: «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان، و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانون‌گذاری». بودجه به عنوان یک قانون می‌تواند الگوی مناسبی برای مشارکت حضور مردم باشد؛ البته این امر یعنی مشارکت مردم یک الزام حقوقی از سوی قانون‌گذار نیز می‌تواند تلقی شود.

موضوع مشارکت از جمله مشارکت مردم و ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مطابق با سیاست‌های کلی را می‌توان به شرح ذیل در مرحله تهیه و تدوین بودجه مورد تحلیل قرار داد: الف) بررسی بخش‌نامه‌های بودجه سنواتی، مانند بخش‌نامه بودجه سال ۱۴۰۳، ابلاغی رئیس‌جمهور (۱۰۹۵۷۷-۱۴۰۲/۰۶/۲۲)، نشان می‌دهد موضوع بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی یا گروه‌های ذی‌نفع در آن درج و تصریح نشده است. اگرچه این خلأ می‌تواند از جمله نقایص این بخش‌نامه قلمداد شود، با ظرفیت‌سازی‌های دیگری در سایر قوانین برای مشارکت مردم در مرحله تدوین صورت پذیرفته است. مثلاً در ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۶)، که ناظر به موضوعات اقتصادی است، به اصل مشارکت پرداخته شده و برای آن سازکارهای عملیاتی نیز در نظر گرفته شده است. قانون یادشده به جواز بهره‌مندی کمیسیون‌ها، هیئت‌ها، شوراهای، و ستادهای تصمیم‌گیر دولت از نظرات فعالان

اقتصادی اشاره کرده است.<sup>۹</sup> به موجب این قانون نهادهای تصمیم‌ساز در دولت می‌توانند در موضوعات اقتصادی بودجه از دیدگاه‌های فعالان اقتصادی، که مشتمل بر اشخاص حقیقی و حقوقی است، استفاده کنند. البته در قانون جواز این موضوع قید شده است، نه الزام. وجه جوازگونه و ایقاعی و یک‌طرفه بهره‌مندی از نظرات نتوانسته است به صورت برجسته دستگاه‌های تصمیم‌ساز دولت را به سمت و سوی مشارکت مردم در تدوین بودجه جلب کند.

ب) نهاد شورای گفت‌وگوی بخش دولتی با بخش خصوصی نیز از دیگر محمل‌های قانونی رسمیت‌بخشی به نقش بخش غیر دولتی در قانون‌گذاری است. طبق ماده ۷۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم، مصوب ۱۳۸۹، شورایی با عنوان شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی و رفع موانع کسب‌وکار و نیز ارائه پیشنهاد و راه‌کارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط تشکیل شد. این حکم در ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به قانون دائمی مبدل شد و در نهایت به موجب ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، که اصلاح ماده ۱۱ قانون بهبود محیط کسب‌وکار نیز بود، تغییراتی کرد. ظرفیت قانونی این شورا نیز می‌تواند در جهت افزایش مشارکت بخش غیر دولتی در تنظیم بودجه به کار آید؛ به‌ویژه بر اساس تبصره ۴ قانون یادشده مصوبات شورا ظرف حداکثر سی روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت طرح و درباره آن تصمیم‌گیری شود. این بند هم می‌تواند بستر مشارکت ذی‌نفعان و مردم را در بودجه فراهم آورد هم می‌تواند نظرات این گروه را درباره موضوعات مرتبط با بودجه طرح کند. بر اساس یکی از پژوهش‌های جدید درباره عملکرد این شورا ظرفیت تبصره ۴ قانون، یعنی طرح در هیئت وزیران، تا کنون استفاده نشده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۸: ۲). به هر روی، این ماده قانونی در زمینه اقتصادی و موضوعات کسب‌وکار است و در خصوص سایر موضوعات مندرج در بودجه نیز نیازمند ظرفیت‌سازی قانونی جدیدی است.

ج) یکی از نکات حائز توجه در مشارکت مردم و ذی‌نفعان در مرحله تهیه بودجه اشکال مشارکت است. به صورت کلی می‌توان اشکال مشارکت مردم و ذی‌نفعان در تهیه بودجه را به دو دسته مشارکت مستقیم و غیر مستقیم تقسیم کرد. در مشارکت مستقیم، که بر حضور و ارتباط مستقیم با جامعه مورد مشورت تأکید دارد، می‌توان از روش عضویت ذی‌نفعان یا

نمایندگان آنان در شورا یا نهاد تصمیم‌ساز یا تصمیم‌گیر در دستگاه‌های اجرایی بهره‌برد و این روش مانند ماده اصلاحی قانون بهبود محیط کسب‌وکار است. از روش‌های دیگر مشارکت مستقیم دعوت از نمایندگان گروه‌های مردمی یا ذی‌نفعان در جلسات مرتبط و بهره‌گیری از نظرات ایشان است (آقایی طوق، ۱۳۹۷: ۲۳). روش غیر مستقیم هم می‌تواند به صورت ارسال دعوت‌نامه و درخواست از نهادهای قانونی مردم‌نهاد و سایر ذی‌نفعان صورت گیرد هم می‌تواند با عنایت به فناوری‌های روز دنیا به‌ویژه در حوزه فناوری اطلاعات با قابلیت‌های اشتراک‌گذاری از نظرات آحاد مردم یا نهادهای مردمی استفاده کرد. بهره‌گیری از اشکال مختلف مشارکت تمایل قوه مجریه را برای اجرایی‌سازی این سیاست کلی در زمینه بودجه فراهم خواهد ساخت.

## ۲-۲. الزامات ماهوی

### ۲-۲-۱. عدالت‌محوری

بودجه خوب باید مبتنی بر موازین عدالت تدوین شود. در واقع، شرط سلامت فراگرد (چرخه) بودجه‌بندی معطوف بودن آن به عدالت‌گستری، نظر به ملاحظات آمایش سرزمین، است (پورعزت و سیدرضایی، ۱۳۹۵: ۶۳). موضوع عدالت در سیاست‌های کلی نظام و در ابعاد مختلف آن به تناوب مورد اشاره واقع شده است.<sup>۱۰</sup> تهیه و تنظیم بودجه بر مبنای عدالت از اصول خدشه‌ناپذیری است که به‌وضوح از سیاست‌های کلی ابلاغی قابل استنتاج است. در سیاست‌های کلی ناظر بر قانون‌گذاری، که به صورت مستقیم با سند بودجه در ارتباط است، نیز موضوع عدالت تصریح شده است. در بند ۹ این سیاست‌ها، که تأکید بر انطباق لوایح و طرح‌های قانونی بر اصول و موارد آن دارد، آمده است: «عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا...». بر این اساس عدالت نقطه مقابل تبعیض ناروا مطرح شده است. تبعیض به صورت کامل در این جزء رد نشده و به نوعی تبعیضات مثبت یا روا مورد پذیرش واقع شده است؛ لیکن آنچه بی‌عدالتی برشمرده شده تبعیض نارواست.

در قانون اساسی و همچنین قوانین عادی نیز موضوع عدالت محل توجه و تأکید بوده است. قانون اساسی، در اصل ۳، تحقق عدالت در همه زمینه‌ها، به‌ویژه اقتصاد، را از وظایف دولت می‌داند. مبتنی بر اصل ۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی، که عدل در تشریح را یکی از پایه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران می‌داند، قانون‌گذار عادی موظف است همه ابعاد عدالت را در امر



قانون‌گذاری رعایت کند. بر این اساس عدالت و عدالت‌ورزی، که ریشه در احکام و آموزه‌های اسلامی دارد، اصلی مبنایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که همه قوای حکومتی ملزم به تطابق تصمیم‌گیری‌های خود با این اصل هستند (فتاحی، ۱۳۹۵: ۲۳-۲۵).

با این وصف بررسی تحقق مفهوم عدالت در سند بودجه اهمیتی مضاعف می‌یابد. در رابطه با عدالت‌محوری در بودجه می‌توان نکاتی را طرح و بررسی کرد:

الف) از نظر حقوقی عدالت به معنای وضع هر چیزی در جای مناسب خود است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۴/۲۵۰۴). از همین روی، در همه موضوعات مورد طرح در بودجه قابلیت بحث دارد. بسیاری از اندیشمندان بر این باورند که شاید بتوان از عدالت تعریف مشخصی را بیان کرد. اما اشکال اساسی در موارد تشخیص، استنباط، و احراز قواعد و اصول عادلانه و به بیان دقیق‌تر تعیین ریشه و مبنای عدالت ظاهر می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۶۲۴). به عبارتی آنچه در موضوع عدالت در بودجه مهم می‌نماید مصادیق تحقق عدالت در بودجه است و در ورای این مصادیق نگاه‌های نظری است که به مراحل قبل از تهیه بودجه بازمی‌گردد.

ب) گاه قانون‌گذار به صورت مستقیم در موضوع عدالت در بودجه ورود و حدود آن را نیز مشخص کرده است. مثلاً قانون‌گذار در قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور (مصوب ۱۴۰۰/۰۴/۰۱) در رابطه با عدالت در حقوق و مزایا ورود کرده و بدان پرداخته است. در بند ۶ این احکام، قانون‌گذار با استناد به سیاست‌های کلی نظام اداری و لزوم رعایت عدالت در حقوق و مزایای پرداختی شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی محدوده افزایش حقوق و مزایا را سقف میزان مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ دانسته است. این مصادیق می‌تواند در مرحله تدوین بودجه راه‌گشای تحقق عدالت در بودجه باشد.

ج) یکی از راه‌کارهای تنظیم بودجه بر مدار عدالت توجه به آمایش سرزمینی و تنظیم بودجه مبتنی بر آمایش است. اندیشه‌های آمایش سرزمین و توسعه منطقه‌ای جهت ایجاد عدالت منطقه‌ای و توزیع عادلانه ثروت در مناطق ایران از دهه ۱۳۴۰ آغاز شد و تلاش‌هایی برای تهیه و اجرای طرح آمایش سرزمین در دهه ۱۳۵۰ شمسی صورت گرفت. در سال‌های پس از انقلاب نیز، با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته و قوانینی که حکم به تدوین اسناد آمایش سرزمین می‌داد، از جمله قانون اجرای اصل ۴۸ قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۰) و مواد مرتبط در

برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه یا سیاست‌های کلی آمایش سرزمینی، ابلاغی ۱۳۹۰، در عمل سندی برای آمایش سرزمین، چه در سطح ملی چه در سطح استانی، تصویب نشد تا آنکه با افزوده شدن حکمی مبنی بر تدوین این اسناد در سال اول برنامه در قانون برنامه ششم توسعه، نهایتاً، برای اولین بار در تاریخ برنامه‌ریزی کشور این اسناد تهیه شد و در اسفند ۱۳۹۹ به تصویب شورای عالی آمایش سرزمین رسید (ذاکری، ۱۴۰۲: ۱). سند ملی آمایش نیز دارای اشکالات شکلی و محتوایی بعضاً مهمی است. در این سند تحلیلی از محدودیت‌های زمان، بودجه، و ظرفیت‌های اجرایی کشور مشاهده نمی‌شود تا بر اساس آن بتوان قضاوت روشنی در خصوص عملیاتی بودن اهداف مورد نظر داشت. علاوه بر این، در بخش الزامات سند ملی آمایش برخی از تصمیمات مهم و انتخاب‌هایی که باید در سند یادشده، به عنوان سندی که به دنبال تمرکززدایی و تعادل‌بخشی میان سه عامل انسان و فعالیت و فضاست، تعیین تکلیف می‌شد، به آینده موکول شده است؛ مواردی چون تعیین الگوی کشت ملی و منطقه‌ای (ماده ۱۲)، تعیین اولویت‌های صنعتی ملی و استانی (ماده ۱۳)، و ... در سند تحول دولت مردمی (ابلاغی رئیس‌جمهور، ۱۴۰۰) ذیل فصل ۳ (نظام مالیه عمومی) و در مبحث اول آن، که در خصوص بودجه است، تدوین سند بودجه مبتنی بر بودجه‌ریزی میان‌مدت بر اساس آمایش سرزمینی یک اقدام مهم تلقی شده است. بنابراین هر قدر تنظیم بودجه بر مبنای سند آمایش ملی انجام شود نسبت به تحقق عدالت در بودجه بیشتر پیش رفته‌ایم.

د) تهیه پیوست عدالت می‌تواند به رعایت عدالت در بودجه کمک کند. توضیح آنکه مقام رهبری در اولین دیدار دولت رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت سیزدهم به ضرورت عدالت اشاره و به تهیه پیوست عدالت به منظور جلوگیری از ضربه زدن به عدالت و حفظ آن توصیه کردند.<sup>۱۱</sup> بدون تردید پیوست عدالت نیز باید دارای چارچوبی ترسیم‌شده باشد که عدالت را به صورت کامل در سیاست‌گذاری‌ها و ابلاغیات و مصوبات جست‌وجو و صیانت کند. حسن در اختیار داشتن این چارچوب از دو وجه خواهد بود: ۱. در مقام تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها برای سیاست‌گذار روشن خواهد بود که گلوگاه‌های مهم عدالت کجاست و ۲. چارچوبی مشخص برای نقد و ارزیابی سیاست‌ها ترسیم خواهد شد.

پیوست عدالت با آیین‌نامه‌های اجرایی تصویب‌شده در هیئت دولت برای اجرای یک قانون دارای تفاوت عمده هستند. به عبارتی پیوست عدالت درصدد بیان شیوه و ملاحظات اجرایی

یک پیشنهاد سیاستی نیست. پیوست عدالت نگاهی جامع از منظر عدالت به هر پیشنهاد سیاستی است. این نگاه می‌تواند از نقطه آغاز فرایند سیاست‌گذاری شروع شود و تا آخرین نقطه اجرا و پیامدهای حاصل از آن ادامه یابد. همچنین نگاه عمیقی است که مبنایی‌ترین پرسش‌های فلسفی درباره یک پیشنهاد سیاستی را شامل می‌شود و در جزئی‌ترین پرسش‌های اجرایی در پی پاسخ و نقد از بستر نگاه عدالت‌خواهانه است (نظریان مفید، ۱۴۰۱: ۳). پیوست عدالت کاری بدیع است که تا کنون در خصوص سند بودجه انجام پذیرفته است. پیوست‌های عدالت می‌تواند به عنوان یک سند الزامی در فرایند بودجه از دستگاه‌های اجرایی مطالبه شود و این امر نیازمند تدوین چارچوب‌های اصلی پیوست‌های عدالت در حوزه‌های مختلف است.

## ۲-۲-۲. مسئله محوری

مسئله، از نظر لغوی، به معنی حاجت و مطلب و درخواست است (عمید، ۱۳۶۳: ۱۱۱۳). در یک نگاه کلی مسئله را می‌توان فاصله میان آنچه هست، یعنی وضعیت موجود، با آنچه باید باشد، یعنی وضعیت مطلوب، دانست. مسئله از نظر مدیریتی در نسبت با سازمان و محیط عبارت است از یک نیاز، کمبود، آسیب، محدودیت، یا نارضایتی که برای مخاطبان (خدمت‌گیرندگان) سازمان محسوس است (دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۳۹۹: ۲۱). در نظام بودجه‌ریزی نیز مسئله محوری در شناسایی و احصا و تمرکز بر مسائل اساسی کشور و اختصاص بودجه به تناسب حل مسائل تعریف می‌شود.

یکی از موضوعات مورد تأکید در سیاست‌های کلی قانون‌گذاری آن است که لوایح و قوانین معطوف به نیازهای واقعی تدوین و تصویب شوند. سند بودجه در واقع نمود اصلی پرداخت به نیازهای واقعی جامعه است. اگر این سند، که دارای دو بعد برنامه‌ریزی و مالی و اعتباری است، بتواند به مسائلی پردازد که در زمره نیازهای واقعی مردم و جامعه است، آثار و اهداف واقعی ناظر به خود را محقق کرده است. در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری «معطوف بودن به نیازهای واقعی» در زمره مواردی آورده شده که باید در لوایح و طرح‌های قانونی سازکار نظارت بر آن طراحی شود (جزء ۲ بند ۹ سیاست‌های کلی قانون‌گذاری). این امر مستلزم شناخت واقعی نیازها در موضوعات مختلف پیش روی جامعه است. برای مسئله محور کردن بودجه توجه به چند مورد ابعاد دقیق‌تری از اجرای این الزام را تبیین خواهد کرد:

الف) احصای مسائل در زمره اقداماتی است که باید قبل از آغاز تدوین بودجه توسط سازمان برنامه و بودجه انجام گیرد و برای دریافت نظرات دستگاه‌های اجرایی در فرایند تنظیم بودجه ابلاغ شود. مسئله محوری یک رویکرد است که تحقق آن نیازمند شناسایی و احصای مسائل مختلف در حوزه‌های مختلف نظام برنامه‌ریزی و طراحی کلان مسئله‌ها و در امتداد آن کاوش راه‌های حل این مسائل و تدوین برنامه و بودجه کشور بر اساس راه‌حل‌ها و سنجش پیامدهای طراحی شده حاصل از اقدامات است. در سال‌های اخیر و پس از دستور مقام رهبری، که مقرر کرده بودند: «نقشه راه و برنامه کلی اصلاح ساختار بودجه عمومی و کاهش ناترازی بودجه با افق دوساله (۱۳۹۸ - ۱۳۹۹) تدوین و به تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی کشور رسانده شود»، اقداماتی در زمینه اصلاح ساختار بودجه انجام شد که در دل آن با نگاه مسئله‌محور بزرگ‌ترین چالش‌ها یا همان مسائل ساختار بودجه‌ریزی کشور مورد تصویب شورای عالی هماهنگی اقتصادی قرار گرفت (پورمحمدی و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۵۷ - ۲۶۵). علاوه بر این، می‌توان حول «نظام مسائل کشور» برای احصای مسائل و طراحی نظام ارتباطی میان آنان و در کنار آن طراحی و ایجاد «نظام حل مسائل» و تنظیم بودجه بر اساس آن برنامه دقیق‌تری داشت که سند تحول دولت مردمی ابلاغی رئیس‌جمهور دولت سیزدهم نمونه مشخصی از این اقدام است.

ب) یکی از اقدامات نظام قانون‌گذاری در برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) الزام دولت به تهیه بسته‌های اجرایی مسئله‌محور بوده است. به موجب ماده ۲۱۷ این قانون همه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف شدند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را در قالب بسته‌های اجرایی برنامه ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه کنند. این بسته‌ها، که پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شد، مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه قرار می‌گرفت. مسئله‌محور بودن این بسته‌ها از تعریف قانون‌گذار از بسته اجرایی به‌خوبی مشخص بود. بر اساس تبصره ماده ۲۱۷، بسته اجرایی مجموعه‌ای از چندین پروژه به‌هم‌پیوسته یا خوشه‌ای از پروژه‌های متجانس و به هم مرتبط اولویت‌دار بود که به منظور حل یک مشکل اقتصادی یا اجتماعی یا فرهنگی در چارچوب اهداف برنامه به اجرا درمی‌آید. طی سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ بسته‌های اجرایی برخی دستگاه‌های اجرایی به تصویب هیئت وزیران رسید. «به نظر می‌رسد این بسته‌ها در حکم

برنامه‌ای برای وضع هنجارهای مالی در داخل قوه مجریه باشد و به عنوان الگویی برای تنظیم و اجرای بودجه سازمان‌های هدف به کار روند.» (رستمی و قهوه‌چیان، ۱۳۹۶: ۳۳۸). اگرچه این روش در برنامه ششم توسعه تداوم نیافت و در همه دستگاه‌ها نیز این بسته‌ها مورد تدوین و در نهایت تصویب هیئت وزیران قرار نگرفت، روشی برای تحقق موضوع مسئله‌محور کردن بودجه بوده است.

### ۲-۲-۳. ابتدا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام

الزام ماهوی دیگر تدوین و تنظیم سند بودجه بر اساس اهداف ترسیم‌شده در سیاست‌های کلی نظام است. قانون بودجه باید منابع مالی لازم جهت تحقق این اهداف و سیاست‌ها را اختصاص دهد. در ماده ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام آمده است: «قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.» بر این اساس همه قوانین و مقررات، از جمله بودجه سالیانه، باید هم‌سو با اهداف سیاست‌های کلی تهیه و تنظیم شوند و نباید با آن مغایرت داشته باشند. این موضوع به گونه‌ای برخاسته از سلسله مراتب هنجارها در یک نظام حقوقی نیز هست. توضیح آنکه نظام حقوقی در پی ایجاد مجموعه‌ای منسجم است. در این میان، تعیین سلسله مراتب و رده‌بندی هنجارها ضرورتی انکارناپذیر برای این هدف محسوب می‌شود. چون هر تأسیس حقوقی باید از شأن و اعتبار حقوقی درخوری برخوردار باشد و رابطه آن با هنجارهای فوقانی و تحتانی در نظام حقوقی روشن و شفاف شده باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷).

در ابتدای بودجه به اهداف سیاست‌های کلی باید گفت: اول، به استناد ماده ۳ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (مصوب ۱۳۹۲) مقامات مسئول در قوای سه‌گانه مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه خویش‌اند. در قوه مجریه می‌توان سازمان برنامه و بودجه کشور را مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام از طریق بودجه سالیانه دانست. تهیه نقشه راه و ارائه گزارش‌های دقیق از میزان تحقق سیاست‌ها کمک شایانی در تحلیل وضعیت اجرایی سیاست‌ها خواهد داشت. دوم، در تشریح چگونگی هماهنگی بودجه با سیاست‌های کلی نظام باید گفت در شاخص‌های کمی کلان این هماهنگی باید تبلور یابد. رهبری ضمن ابلاغ سند چشم‌انداز ایران در افق ۱۴۰۴ ملاحظه‌ای را قید کرده‌اند که مبین این

نظر است. این ملاحظه بدین شرح است: «در تدوین و تصویب برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالیانه این نکته مورد توجه قرار گیرد که شاخص‌های کمی کلان آن‌ها- از قبیل نرخ سرمایه‌گذاری، درآمد سرانه، تولید ناخالص ملی، نرخ اشتغال و تورم، کاهش فاصله درآمد میان دهک‌های بالا و پایین جامعه، رشد فرهنگ و آموزش و پژوهش، و توانایی‌های دفاعی و امنیتی- باید متناسب با سیاست‌های توسعه و اهداف و الزامات چشم‌انداز تنظیم و تعیین گردد و این سیاست‌ها و هدف‌ها به صورت کامل مراعات شود». از همین روی، اگرچه در موضوعات کیفی سیاست‌های کلی با پیچیدگی‌هایی مواجهیم، در حوزه‌های کمی این موضوع به‌راحتی قابلیت رعایت دارد. مثلاً در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه تولید ۹۰ درصد کالاهای اساسی و اقلام غذایی در داخل کشور هدف‌گذاری کمی شده است و این شاخص در برنامه‌ریزی و بودجه باید در نظر گرفته شود و حتی دارای اولویت اول باشد. به موجب تعریف ویژگی‌های سیاست‌های کلی در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی در مقام تعیین اولویت‌ها راهنمای عملی و معیار بایدها و نبایدهای تعیین اولویت‌ها را عرضه می‌کنند و علاوه بر این اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان می‌کنند (مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۹۱: ۱۲). و آخر آنکه سازگار نظارت بر اجرای این سیاست‌ها به هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان سپرده شده است.<sup>۱۲</sup> مبتنی بر این، هیئت عالی نظارت موظف است گزارش‌های منظمی در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی تهیه و منتشر کند. انتشار عمومی این دست گزارش‌ها نیز می‌تواند کمک شایانی به نظارت عمومی و نخبگان بر سیاست‌های کلی کند و این امر موجب فشارآوری اجتماعی و پاسخگویی دستگاه‌های مسئول شود.

### نتیجه‌گیری

با بررسی سیاست‌های کلی می‌توان هفت الزام را برای مرحله تهیه و تنظیم بودجه در دو دسته الزامات شکلی و الزامات ماهوی جای داد. الزامات شکلی عبارت‌اند از: استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی، جامعیت، پرهیز از استثنائات قانونی، شمولیت، و مشارکت. الزامات ماهوی نیز عبارت‌اند از: عدالت‌محوری، مسئله‌محوری، و ابتدا بر اهداف سیاست‌های کلی نظام. برای تحقق این الزامات باید این الزامات در بخشنامه بودجه هر سال، که توسط

رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود، مورد توجه قرار گیرند. تحقق برخی از این الزامات می‌تواند در فرایند نمای بودجه تعبیه شود. مثلاً، برای استحکام مباحث حقوقی، الزام به ارسال به کمیسیون برنامه و بودجه هیئت دولت و بررسی دقیق متن بودجه از منظر حقوقی از تکالیف این مرحله قید شود. الزاماتی چون جامعیت و شمولیت نیز از این جنس است و بررسی نهایی آن در این موقف می‌تواند تأثیرگذاری دقیق‌تری را تمهید کند. موضوع مشارکت عمومی نیز نیازمند طراحی دقیق‌تر و تدوین تصویب‌نامه یا آیین‌نامه است. بهره‌گیری از نظرات بخش غیر دولتی، اعم از بخش خصوصی یا نخبگان و حتی عموم مردم، می‌تواند قبل از نهایی‌سازی متن بودجه و نیز قبل از تصویب در شورای اقتصاد و با استفاده از سامانه‌های اینترنتی صورت پذیرد. برای تحقق الزامات ماهوی نیز باید طراحی خاصی در نظر گرفت. عدالت‌محوری مفهومی گسترده است که اگر از تفاسیر مختلف آن بگذریم می‌توانیم در بستر توجه به آمایش سرزمین و نیز تهیه پیوست عدالت برای سند بودجه به تحقق آن نزدیک شویم. مسئله‌محوری یک رویکرد است و در تدوین بودجه توسط دستگاه‌های مختلف رعایت شده و در نهایت توسط سازمان برنامه و بودجه، شورای اقتصاد، و هیئت دولت به تصویب رسیده و تمرکز برنامه و بودجه کشور برای حل مسائل مصوب باشد. تحقق الزام آخر ماهوی، یعنی ابتننا بر اهداف و سیاست‌های کلی نظام، نیز نیازمند ارائه احکام دقیق هر سیاست و انطباق برنامه‌ها با هر یک از این احکام باشد. ایجاد سازکار نظارت عالی‌رئیس‌جمهور، مانند تأسیس دبیرخانه ویژه رصد و تحقق سیاست‌های کلی نظام، گام دیگری برای این مهم است. در آخر هم باید گفت این الزامات احصاشده از میان سیاست‌های کلی فاقد وصف جامعیت و مانعیت است و ضروری‌ست یک سیاست کلی برای بودجه تنظیم و ابلاغ شود. این امر در شرایطی که در اصل ۵۲ قانون اساسی مقرر شده است بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در «قانون» مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود. این اصل ظرفیت مناسبی برای تهیه قانون در اختیار نظام حقوقی کشور گذاشته است.

## یادداشت‌ها

۱. بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی: «بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.»



۲. اولین سیاست کلی ابلاغی به برنامه پنج‌ساله دوم (ابلاغی ۱۳۷۲/۰۸/۱۸) مربوط می‌شود و طبیعتاً با انتضای زمان برنامه این سند نیز منقضی شده است؛ لیکن دومین سند مربوط به شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای (ابلاغی ۱۳۷۷/۰۷/۱۱) است که تاکنون از زمان ابلاغ آن حدود ۲۵ سال سپری شده است.
۳. در اینجا منظور از سیاست‌های کلی عناوین سیاست‌ها نیست و هر یک از بندهای مورد اشاره در سیاست‌های کلی نظام نیز به سیاست تعبیر شده است.
۴. در بند یادشده این‌گونه آمده است: «۹. رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ... استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی».
۵. اصل ۱۵ قانون اساسی: زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد؛ ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس در کنار زبان فارسی آزاد است.
۶. شورای نگهبان در بند ۴ اظهارنظر خویش به شماره ۱۰۸۹۵ مورخ ۱۳۶۲/۱۲/۲۹ این‌گونه اعلام نظر کرده است: «۴. از لحاظ اصل ۵۲ قانون اساسی ایرادی که بر لایحه بودجه سال ۱۳۶۳ وارد است این است که مفهوم بودجه صورت تفصیلی متعارف خرج و دخل و هزینه و اعتبارات است؛ به طوری که در هر دو مورد به طور متعارف بررسی و اظهارنظر و تعدیل در مجلس شورای اسلامی ممکن باشد و تصویب آن آگاهانه و با توجه به جوانب لازم انجام شود و با توجه به اینکه در لایحه تقدیمی تفصیل خرج و دخل به همان مفهومی که حتی در بند (ح) تبصره ۲۲۰ به آن توجه شده بیان نشده است با [اصل] ۵۲ قانون اساسی تطبیق ندارد و از لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی نیز که دیوان محاسبات را مأمور می‌نماید که حسابرسی را به نحوی انجام دهد که هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد ندادن صورت تفصیلی آن و ریز مواد هزینه موجب می‌شود که حسابرسی به نحوی که در این اصل پیش‌بینی شده انجام نشود؛ لذا از این حیث با اصل مذکور مغایرت دارد».
۷. مثلاً می‌توان به بند ۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی: «۱. تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیت‌های اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقای درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط» و جزء ۷ بند ۵ سیاست‌های کلی علم و فناوری (نظام آموزش عالی، تحقیقات و فناوری): «۵-۷. افزایش نقش و مشارکت بخش‌های غیر دولتی در حوزه علم و فناوری و ارتقای سهم وقف و امور خیریه در این حوزه» و بند ۸ سیاست‌های کلی انتخابات: «۸. ارتقای سطح شناخت و آگاهی و آموزش‌های عمومی و ترویج هنجارهای انتخاباتی و نهادینه کردن آن در فرهنگ عمومی و تعیین قواعد و ضوابط رقابت سیاسی سالم به منظور افزایش مشارکت و حضور آگاهانه و با نشاط مردم و کمک به انتخاب اصلح» اشاره کرد.
۸. جزء ۳ بند ۳: «تعیین تکلیف طرح‌های عمرانی نیمه‌تمام با واگذاری از طریق مشارکت دادن بخش‌های خصوصی و عمومی غیر دولتی در طرح‌های عمرانی انتفاعی».
۹. ماده ۹۱: «به منظور تأمین شرایط هر چه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیر دولتی در فعالیت‌های اقتصادی: الف) کلیه کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی می‌توانند در بررسی لوایح و طرح‌های اقتصادی نظر مشورتی فعالان اقتصادی را کسب و مورد استفاده قرار دهند؛ ب) کلیه کمیسیون‌ها، هیئت‌ها،



شوراها، و ستادهای تصمیم‌گیری در دولت مجازند در تصمیمات اقتصادی خود نظر فعالان اقتصادی را جویا شده و مورد توجه قرار دهند. دولت موظف است عضویت رئیس یا نماینده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون در شوراها، تصمیم‌گیری اقتصادی را از طریق اصلاح قانون یا آیین‌نامه‌های مربوطه رسمیت بخشد. از این پس رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون به عنوان عضو رسمی به ترکیب اعضای شورای اقتصاد، هیئت امنای حساب ذخیره ارزی، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی (موضوع قانون جلب و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی) و هیئت عالی واگذاری (موضوع قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران) اضافه می‌شود.

۱۰. در سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (ابلاغی ۱۳۹۵) آمده است: «هدف از امنیت سرمایه‌گذاری ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه‌سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است». یا سیاست‌های کلی قضایی (ابلاغی ۱۳۸۱) به عدالت قضایی پرداخته است. عدالت اجتماعی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قید شده است. عدالت مالیاتی در سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی آمده است. در سیاست‌های کلی نظام اداری نیز رعایت «عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمات، و ارتقای منابع انسانی» در بند ۲ این سیاست‌ها آورده شده است. در سیاست‌های کلی سلامت نیز عدالت در حوزه سلامت طرح شده است. عدالت انتخاباتی کلیدواژه‌ای است که در سیاست‌های کلی انتخابات مورد تأکید واقع شده است. موضوع عدالت چنان مورد اهمیت نظام جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است که بسامد این مفهوم در اسناد ابلاغی مؤخر نیز بیشتر شده است. در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و نیز سیاست‌های کلی برنامه هفتم در سال ۱۴۰۱ ابلاغی مقام معظم رهبری پنج بار واژه عدالت به کار رفته است. نظام رفاه و تأمین اجتماعی عدالت‌بنیان، عدالت قواعد بیمه‌ای، و بسط و تأمین عدالت اجتماعی با هدفمندسازی یارانه‌ها در سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی و پیشرفت اقتصادی توأم با عدالت و عدالت مالیاتی در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه موافقی بوده است که سخن از عدالت به میان آمده است.

۱۱. مسئله بعدی عدالت‌ورزی است که خب اساس حکومت اسلامی و جمهوری اسلامی بر اقامه عدل است؛ کما اینکه اساس همه ادیان بر اقامه عدل است. خدای متعال می‌فرماید که ما پیغمبران را فرستادیم، کتاب‌های آسمانی را فرستادیم، لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ (۳) اصلاً برای اینکه مردم قیام به قسط کنند و جامعه جامعه عدالت‌آمیز باشد. خب ما در این زمینه‌ها عقیبیم. خیلی باید کار کنیم. خیلی باید تلاش کنیم. به نظر من هر موصوئه‌ای که شما تصویب می‌کنید، هر لایحه‌ای که در دولت تنظیم می‌کنید، هر بخش‌نامه‌ای که خود شما در دستگاه خودتان صادر می‌کنید یک پیوست عدالت باید داشته باشد. باید مراقب باشید این روش، این کار، این دستور، ضربه‌ای به عدالت نزنند. طبقات مظلوم را پایمال نکنند. این مراقبت باید همیشه باشد؛ حالا یا با یک پیوست مکتوب یا بالاخره از لحاظ نوع تنظیم جوری باشد که این طور باشد (۱۴۰۰/۰۶/۰۶).

۱۲. طبق پاسخ رهبری به استعلام شماره ۹۲/۳۰/۵۳۲۲ - ۱۳۹۲/۱۱/۳۰ دبیر شورای نگهبان، شورا در مواردی که مجمع مصوبات مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌ها اعلام کند موظف به عمل بر اساس نظر مجمع است. اما چنانچه مجمع ورود نکرده باشد و شورا مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام ببیند، می‌تواند به صورت مستقل از تأیید مصوبه جلوگیری کند. بنابراین شورا می‌تواند از جهت نظارت بر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بودجه را از

منظر مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی کند. مثلاً، در بند ۹ نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ شورای نگهبان، ناظر بر لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور به مغایرت برخی احکام بودجه با بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه ۶ توسعه اشاره شده است.

## منابع

### الف) کتب و مقالات فارسی

- پورعزت، ع. ا. و سیدرضایی، م. ی. (۱۳۹۵). بودجه‌ریزی عدالت‌محور برای پیشرفت فرمانطقه‌ای. تهران: مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- پورمحمدی، س. ح. و همکاران (۱۴۰۱). اصلاحات ساختاری بودجه. تهران: مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری.
- جعفری لنگرودی، م. ج. (۱۳۸۶). مبسوط در ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- رستمی، و. و قهوه‌چیان، ح. (۱۳۹۶). حقوق مالی و محاسباتی. تهران: دادگستر.
- رستمی، و. (۱۴۰۰). مالیه عمومی. تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- زارعی، م. ح. (۱۳۸۳). «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)». راهبرد، (۳۴).
- صالحی، د. (۱۳۷۸). مبانی امور مالی و بودجه (در آموزش و پرورش). تهران: سمت.
- صفریان، ر. و امام‌جمعه‌زاده، س. ج. (۱۳۹۶). «الگوی حکمرانی خوب؛ سرمایه اجتماعی و توسعه همه‌جانبه». دولت‌پژوهی، (۱۲)، ۱۴۵ - ۱۸۱.
- صندوق بین‌المللی پول «رعایت استانداردها و کدها ابزاری در جهت شفاف‌سازی بودجه در ایران (گزارش صندوق بین‌المللی پول)» (۱۳۸۴). مترجم: محمدمهدی آرایبی، برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۶ - ۳۲.
- کریمی، ع. و همکاران (۱۳۹۶). نظریه عمومی عدالت در علم حقوق. تهران: دادگستر.
- کردبچه، م. (۱۴۰۱). تحولات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در ایران و جهان. تهران: نور علم.
- کعبی، ع. و فتاحی‌زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکارهای ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران»، دانش حقوق عمومی، (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.

کعبی، ع. و فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۱). مجموعه سیاست‌های کلی نظام. معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین معاونت حقوقی ریاست جمهوری. مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۴۰۰). هندسه سیاست‌های کلی نظام: تحلیل و احصای احکام سیاست‌های کلی نظام. تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.

موسی‌زاده، ر. (۱۳۹۴)، مالیه عمومی، تهران: میزان.

### ب) اسناد و قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸).
- قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱).
- قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶).
- سیاست‌های کلی قانون‌گذاری (ابلاغی ۱۳۹۸).
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (مصوب ۱۳۸۶).
- قانون الحاق یک تبصره به ماده ۵ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۹).
- قانون برخی احکام مربوط به اصلاح ساختار بودجه کل کشور (مصوب ۱۴۰۰).
- قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶).
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۶).
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۷).
- قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰).
- سیاست‌های کلی سلامت (ابلاغی ۱۳۹۳).
- سیاست‌های کلی انتخابات (ابلاغی ۱۳۹۵).
- سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (ابلاغی ۱۴۰۱).
- سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه (ابلاغی ۱۴۰۱).
- سند تحول دولت مردمی (ابلاغی ۱۴۰۰).



بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۱ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۷۵۸۱۴، ۱۴۰۰/۰۷/۱۹.  
 بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۲ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۱۲۵۸۸۳، ۱۴۰۱/۰۷/۱۸.  
 بخش نامه بودجه سال ۱۴۰۳ ابلاغی رئیس جمهور، شماره ۱۰۹۵۷۷، ۱۴۰۲/۰۶/۲۲.  
 شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۳۹۹، نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴، به تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵.

شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۴۰۱، نامه شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰، به تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴.

شورای نگهبان، نظرات مرحله اول درباره لایحه بودجه ۱۴۰۲، نامه شماره ۱۰۲/۳۶۱۵۸، به تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳.

### ج) گزارش‌ها

فتاحی زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). بررسی مفهوم عدالت، گزارش کارشناسی. پژوهشکده شورای نگهبان.  
 نظریان مفید، م. ت. (۱۴۰۱). چارچوب تدوین پیوست عدالت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. گزارش شماره ۱۸۳۶۰.

همتی فقیه، م. م. (۱۴۰۱). نظرات شاخص شورای نگهبان: اصل شمولیت یا تفصیلی بودن بودجه؛ ابهامات و چالش‌ها. پژوهشکده شورای نگهبان.

مرکز مال‌میری، ا. (۱۳۹۸). ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی. مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۱۶۸۸۴.

### د) پایگاه اینترنتی

خامنه‌ای، س. ع. (۱۴۰۱/۰۳/۰۴). بیانات در دیدار با نمایندگان مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در -farsi.khamenei.ir. آخرین بازدید ۱۴۰۱/۰۹/۱۹.

### References

#### A) Books

Pourezat, A. A., Seyedrezaei, M. Y. (2015). *Justice-oriented budgeting for trans-regional development*. Tehran: Center for the Iranian Islamic Model of Progress. (In Persian)

Pourmohammadi, S. H., et al. (2021). *structural reforms of the budget*. Tehran: Development and Foresight Research Center. (In Persian)



- Jafari Langroudi, M. J. (2007). *expanded on legal terminology*. Ganj Danesh, Tehran. (In Persian)
- Rostami, V., Kafi Chian, H. (2016). *Financial and Accounting Laws*. Tehran: Judicial Publishing House. first edition. (In Persian)
- Rostami, V. (2021). *Public Finance*. Tehran: Mizan Legal Foundation, 8th edition. (In Persian)
- Zarei, M. H. (2013). Iran's legislative system and the position of the Expediency Council (with a reflection on the legal nature of the general policies of the system), *Strategy*, (34). (In Persian)
- Salehi, D. (1999). *Basics of Finance and Budgeting (in Education)*. Tehran: Samt. (In Persian)
- Safarian, R., Imam Jumazadeh, S. J. (2016). model of good governance; Social capital and all-round development. *Government Research*. (12), 145-181. (In Persian)
- International Monetary Fund (2014). "Compliance with standards and codes is a tool to clarify the budget in Iran (International Monetary Fund report)", translated by Araei, M. M.. *planning and budgeting*. 16-32. (In Persian)
- Karimi, A., et al. (2016). *General theory of justice in legal science*. Tehran: Dadgstar. (In Persian)
- Kordabcheh, M. (2021). *Developments of Planning and Budgeting in Iran and the World*. Tehran: Noor Alam. (In Persian)
- Kaabi, A., Fatahi Zafarqandi, A. (2015). General Policies of the System; The Strategy of Promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 5 (15), 99-122.
- Kaabi, A., Fatahi Zafarqandi, A. (2017), the collection of general policies of the system, the vice president for drafting, revising and publishing the laws of the presidential legal vice. (In Persian)
- Center for Strategic Evaluation and Monitoring of the System Expediency Assessment Forum (2020). *System General Policy Geometry: Analysis and Statistics of System General Policy Rules*. Tehran: System Expediency Assessment Forum Secretariat. (In Persian)
- Mouszadeh, R. (2014). *Public Finance*. Tehran: Mizan. (In Persian)

## **B) Documents and Rules**

- The Constitution of the Islamic Republic of Iran (approved in 1979)
- The country's plan and budget law (approved in 1972)
- The country's public accounting law (approved in 1987)
- General legislative policies (Notification 2018)
- General Policy Implementation Law, Article 44 (approved 2016)

►  
 The law of adding a note to article 5 of the law on the implementation of general policies of the forty-fourth article of the constitution (approved 2019)  
 Law on some provisions related to reforming the country's budget structure (approved in 2021)  
 Civil Service Management Law (approved 2016)  
 The law on permanent orders of the country's development programs (approved in 2016)  
 The Law of Internal Regulations of the Islamic Council (approved in 2017)  
 Law on continuous improvement of the business environment (approved 2019)  
 General health policies (Notification 2013)  
 General election policies (Notification 2015)  
 General policies of social security (Notification 2022)  
 General policies of the 7th Development Plan (Notification 2022)  
 People's government transformation document (2021 announcement)  
 1401 budget circular issued by the president, number: 75814, 11 - 10 - 2021  
 1402 budget circular issued by the president, number: 125883, 10 - 10 - 2022  
 1403 budget circular issued by the president, number: 109577, 13 - 9 - 2023  
 The Guardian Council, first stage comments on the 2019 budget bill, letter number 16444/102/98 dated 15 - 3 - 2020  
 The Guardian Council, first stage comments on the budget bill 1401, letter number 102/30240, 13 - 3 - 2022  
 The Guardian Council, first stage comments on the budget bill 1402, letter No. 102/36158 dated 14 - 3 - 2023

### C) Reports

Fatahi Zafarkandi, A. (2015). *study of the concept of justice*. expert report, Guardian Council Research Institute.  
 Nazarian Mofid, M. T. (2022). *the framework for compiling the Annex to Justice*. Research Center of the Islamic Council, Report No. 18360.  
 Hemti Faqih, M. M. (2022). *the leading opinions of the Guardian Council; The principle of inclusiveness or detailedness of the budget; Ambiguities and challenges*. Research Institute of the Guardian Council.  
 Malmiri C. A. (2018). *evaluation of the performance of the dialogue council between the government and the private sector*. Majlis Research Center. Report No. 16884.

### D) Site

khamenei.ir

## ابعاد فقهی و حقوقی «رأی ممتنع» در مجلس شورای اسلامی



سید محسن قائمی خرق<sup>\*۱</sup> (ID)، داور درخشان<sup>۲</sup> (ID)

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۳/۰۲ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۰/۰۹

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1835.1669](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1835.1669)

### چکیده

رأی ممتنع یکی از اقسام آرای است که در مجلس شورای اسلامی استفاده می‌شود. این رأی در بسیاری از موارد در کنار رأی مثبت یا موافق و رأی منفی یا مخالف معنا می‌یابد و در آن فرد از ارائه رأی اعلامی و گویا (مثبت یا منفی) خودداری می‌کند. تحلیل افعال حکمرانی بر اساس موازین اسلامی و لزوم عدم مغایرت این افعال با معیارهای اسلامی ضرورت این بررسی فقهی و حقوقی را برجسته می‌سازد؛ تا در کنار عنصر حجیت از اصول و رویکردهای کارآمد موجود در حقوق تطبیقی نیز برای وضعیت حقوقی «رأی ممتنع» بهره جست. بر همین اساس، مسئله اصلی این نوشتار توصیفی-تحلیلی و کتابخانه‌ای آن است که با لحاظ گستره تکالیف ناشی از نمایندگی در کنار میزان آزادی عمل و زیست اخلاقی برای نماینده و نیز ضرورت‌های حاکم بر تصمیم‌گیری در شرایط مختلف حکم رأی ممتنع در دو ساحت «حکم تکلیفی» و «حکم وضعی: تفسیر وضعیت رأی ممتنع داده‌شده» چیست. از جمله نتایج مقاله آنکه در فقه و حقوق تطبیقی رویکردهای مختلفی در مواجهه با این مسئله اتخاذ شده؛ ولی در فقه غالب گزاره‌ها و مبانی بر ممنوعیت و عدم جواز رأی ممتنع در وضعیت اولیه رهنمون می‌شود. در عین حال به صورت موردی و استثنائی در برخی موارد می‌توان به تجویز رأی ممتنع قائل شد. از دیگر اصول حاکم بر رأی ممتنع اصل شفافیت و اصل ارزش حقوقی نسبی است که راهی میانه برای «به‌کارگیری» و نیز «تفسیر رأی ممتنع» بر اساس قرائن یا وضعیت متیقن قبلی خواهد گشود.

کلیدواژگان: اعلام اراده نمایندگی، رأی مثبت و منفی، رأی ممتنع، فقه سیاسی، مجلس شورای اسلامی.

دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* Email: M.ghaemi313@gmail.com



### مقدمه

رأی فعال و گویا (ممتنع نبودن رأی) هم در انتخابات سیاسی هم درون نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی، که به صورت شورایی و تصمیم‌گیری جمعی اداره می‌شوند، امری مهم و بی‌بدیل به شمار می‌رود. در این نهاد پی‌ریزی شده بر اساس منطق خرد جمعی لازمه پیشبرد امور و تحقق هویت شورایی رأی‌گیری و گرفتن قدر مشترک و برآیندی از اظهارات اعضای شورا است. این در حالی است که در برخی برهه‌ها این برآیند حاصل مشارکت فعال فقط برخی از نمایندگان در مجلس شورای اسلامی است و رأی ممتنع، یا از حیث تعداد یا اثری که در راه نیافتن یک وزیر پیشنهادی به هیئت دولت داشته، قابل توجه بوده است؛<sup>۱</sup> چنان که گاه به دلیل فراوانی رأی ممتنع یا کمی تعداد اعضا این آرا نقش سرنوشت‌سازی پیدا کرده‌اند (Gong et al., 2017: 26)، از جمله هنگام قانون‌گذاری‌های آزمایشی در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی یا هر گونه رأی‌گیری درون کمیسیون‌ها، که تعداد کمی از نمایندگان در آن حضور دارند و نقش رأی ممتنع را برجسته‌تر می‌سازد. از این رو مسئله محوری این مقاله ارزش و اهمیت می‌یابد و ضروری است به سؤالات اساسی این مقاله پرداخته شود. از جمله اینکه اصول حقوق عمومی و فقه اسلامی به کدام یک از سه فرض «منع کلی رأی ممتنع»، «جواز کلی رأی ممتنع»، «جواز موردی رأی ممتنع» نظر دارد. و در صورت جواز رأی ممتنع در چه مواردی می‌توان از گزینه رأی ممتنع استفاده کرد به گونه‌ای که هم اقتضانات نمایندگی در نظر گرفته شود هم حقوق شخصیت نماینده محترم شمرده شود هم اینکه پس از افکندن رأی ممتنع نظام شمارش آرا چه مواجهه‌ای با رأی ممتنع، از جمله درجه اعتبار و نیز افشای هویت نماینده ممتنع، باید داشته باشد.

اگرچه وضعیت «ممتنع» در حقوق خصوصی و معاملات تحت عنوان سکوت موجب یا قابل شناسایی شده و قواعدی نیز برای برون‌رفت از آن طراحی شده، در حقوق عمومی رأی ممتنع به جهت آثاری فراتر از «اصل نسبت» اهمیتی بالاتر دارد و مثلاً می‌تواند منجر به مسئولیت سیاسی نمایندگان شود. این در حالی است که وضعیت حقوقی رأی‌دهنده ممتنع و «امکان و گستره» و «ارزش حقوقی» رأی ممتنع در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مسکوت مانده است. در میان آثار موجود نیز مقاله منتشرشده در نشریه دانش حقوق عمومی



(قائمی، ۱۳۹۹)، از آنجا که متمرکز بر رویکرد فقهی به رأی ممتنع در انتخابات سیاسی است، از حیث مسئله محوری با مقاله حاضر تفاوت اساسی دارد.

اهمیت تحلیل فقهی موضوع از آن رو است که در فقره‌های مختلف از مقدمه قانون اساسی (ذیل عنوان «شیوه حکومت در اسلام») به لزوم بازگشت به موازین اسلامی و ابتنای جامعه نمونه (اسوه) بر اساس آن و نیز قانون‌گذاری به عنوان مبین ضابطه‌های مدیریت اجتماعی بر مدار قرآن و سنت تأکید شده است. بنابراین ضروری است در کنار بررسی تجربه حقوق تطبیقی به بررسی فقهی موضوع نیز پرداخته شود. در واقع حکمرانی شرعی و اسلامی متضمن وقوف بر حکم فقه در خصوص افعال جزئی، مانند شیوه رأی و مشروعیت یا عدم مشروعیت و چگونگی رأی ممتنع، است؛ امری که تاکنون از منظر فقه و قانون اساسی و حقوق تطبیقی مورد بررسی قرار نگرفته و مناسب است آیین‌نامه داخلی و کد رفتاری نمایندگان نیز بر اساس آنچه در این مقاله ارائه می‌شود اصلاح شود.

در مقاله پیش رو نخست مفهوم رأی ممتنع و سپس ماهیت رأی ممتنع بر مبنای آموزه‌های فقهی و حقوقی تحلیل خواهد شد. سپس عمده متن مقاله به جهت دغدغه کاربردی شدن نوشتار به اصول و بایسته‌های مواجهه با رأی ممتنع تخصیص خواهد یافت.

## ۱. مفهوم رأی ممتنع

به طور معمول در پارلمان و هنگام تصمیم‌گیری آرای مثبت و منفی به ذهن متبادر می‌شود. اما فراتر از این دو رأی باید از آرای ممتنع نیز یاد کرد که فرصتی را برای رأی‌دهندگان هنگام تصویب و ارزیابی پیشنهادهای رسمی فراهم می‌کند تا گزینه‌ای غیر از «آری» یا «خیر» را انتخاب کنند (Robert's Rules, 2018: 45). در واقع در نگاه اولیه به مفهوم رأی‌گیری صرفاً گزینه‌های مثبت و منفی به ذهن می‌رسد؛ در حالی که نماینده این صلاحیت را داراست که با رأی ممتنع گزینه‌ای میان رأی مثبت و منفی را انتخاب کند (Tchantcho et al., 2008: 336). به هر روی، رأی ممتنع اشاره به وضعیتی دارد که فرد در فرایند رأی‌گیری حاضر است؛ اما رأی و نظری موافق یا مخالف اظهار نمی‌کند.<sup>۲</sup> بنابراین با «امتناع از رأی دادن» متفاوت است و هر یک آثار حقوقی و سیاسی و جامعه‌شناختی متفاوت دارند. در مورد اخیر، فرد با وجود حضور در جلسه از رأی دادن امتناع می‌کند یا هنگام رأی‌گیری از جلسه خارج می‌شود (Home Affairs Department, 2006: 1).

در ماده ۱۲۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸، نیز رنگ زرد در رأی علامت ممتنع است. در این ماده نوعی توسعه مفهومی رأی ممتنع رخ داده و تفسیر حقوقی عمل «کسانی که از رأی دادن امتناع کرده و یا بعد از اعلام اخذ رأی از جلسه خارج می‌شوند» در حکم رأی ممتنع دانسته شده است.<sup>۳</sup>

## ۲. ماهیت رأی ممتنع

ماهیت فقهی رأی ممتنع را می‌توان «سکوت» یا از قبیل نهاد «لا ادری [نمی‌دانم]» در متون فقهی فهم کرد. ساکت کسی است که فعلی اعلامی از وی صادر نمی‌شود و در اثر سکوتش اثری حقوقی به وی نسبت داده نخواهد شد (حلی، ۱۴۱۳: ۳۲۰). اما در این قسمت، مبتنی بر یک منطق روش‌شناختی، ابتدا رأی ممتنع با برخی برابری‌های فقهی سنجیده می‌شود تا در صورت دست یافتن به «عین» یا «مماثل» آن میان احکام و قالب‌های موجود فقهی بتوان دست به تحلیل حکم فقهی آن زد. گفتنی است قضاوت در خصوص ماهیت رأی ممتنع به اعتبار «مورد رأی» در مجلس شورای اسلامی و نیز «مبانی و پیش‌انگاره‌های اعتبار رأی نماینده» متفاوت خواهد بود. مثلاً، در صورتی که مورد رأی انتخاب وزیر پیشنهادی یا رأی به اعتماد یا عدم اعتماد به وزیر یا انتخاب رئیس مجلس یا بررسی حقوقدانان پیشنهادی برای شورای نگهبان باشد، از آنجا که برای این افراد شرایطی از پیش معین شده و رأی نمایندگان نشان‌دهنده وجود این شرایط در شخص منتخب است، رأی نمایندگان ماهیت اخباری و ادای شهادت خواهد داشت؛<sup>۴</sup> برخلاف سایر آرای نمایندگان مجلس شورای اسلامی که ماهیت انشا خواهد یافت و در پی انشا «حکم در منطقه الفراغ» یا «برنامه‌ریزی» برای اجرای احکام شرعی است. مورد اخیر نیز بسته به تحلیل دقیق رابطه حقوقی میان «فقیه حاکم» و «پارلمان» ماهیتی مستقل به خود خواهد گرفت. مثلاً اگر هویت عمل قانون‌گذاری شأنی تفویض‌شده از سوی فقیه حاکم به پارلمان لحاظ نشود، رأی نمایندگان در پارلمان مشورت به فقیه یا شورای نگهبان قلمداد می‌شود.<sup>۵</sup> اما در صورتی که برای نمایندگان پارلمانی شعبه‌ای از ولایت تفویض‌شده از سوی فقیه یا مردم در نظر گرفته شود، قالب مشورت صادق نیست و ماهیت انشائی مستقل و جدیدی خواهد یافت که بسته به پارادایم‌های حاکم بر تحلیل جنبه متفاوتی به خود خواهد گرفت. مثلاً اگر مبتنی بر الگوواره‌های حقوق خصوصی تحلیل شود (بنا بر تاریخ تحلیل‌های فقهی فقها در خصوص ماهیت نمایندگی مجلس)، رأی، فعل «وکیل»<sup>۶</sup>، «امین»<sup>۷</sup>، یا «متولی

وقف» فهم خواهد شد. اما در صورت تفکیک حقوق عمومی از حقوق خصوصی باید نمایندگی را ماهیتی نوپدید و مستقل دانست که رأی ایشان نیز فارغ از تحلیل‌های حقوق خصوصی درک می‌شود.

حال، مبتنی بر مورد رأی و تحلیل آن، به تناسب می‌توان ماهیت رأی ممتنع را از قبیل سکوت شاهد (کتمان شهادت)، خودداری از ارائه مشورت<sup>۸</sup>، ترک فعل وکیل، امین و متولی موقوفه یا نماینده تحلیل کرد.

در خصوص مبانی نیز، مثلاً، چنانچه اصالت فرد و حاکمیت تقسیم‌شده در تحلیل رأی ممتنع مبنا قرار گیرد، قدرت و حاکمیت مجلس شورای اسلامی نتیجه جمع سهم هر فرد نماینده است. بنابراین، تک‌تک نمایندگان، که نماینده غیر مستقیم فرد فرد شهروندان هستند، «حق» خواهند داشت درباره اصل مشارکت در صورت‌بندی تقنینی و سایر وظایف نمایندگی و نیز کیفیت و نوع رأی (ولو ممتنع) تصمیم‌گیری کنند. اما در صورت همدلی با اصالت اجتماع نمایندگی از آن «کلیت» مجلس خواهد بود؛ چنان که برخی صلاحیت‌های مجلس مانند تحقیق و تفحص چنین فهم شده است. در این فرض، نمایندگان مجلس افرادی جز اجزای سازنده حاکمیت تقنینی نیستند. از این رو، باید به «کارویژه رأی» و احتراز از رأی ممتنع اهتمام ورزند به نحو و حدی که «حاکمیت ملی» و نه حاکمیت گروهی خاص حقیقتاً محقق شود (دله، ۲۰۰۲: ۲۷۸ و ۲۷۹؛ شیخا، ۲۰۰۰: ۲۷۰).

### ۳. اصول و بایسته‌های حاکم در مواجهه با رأی ممتنع

در ادامه به بیان مهم‌ترین اصول حاکم در مواجهه با رأی ممتنع پرداخته خواهد شد که در طراحی نظام مدیریت آرا و تفسیر سیاسی-حقوقی آرای نمایندگان باید مد نظر قرار گیرد.

#### ۳-۱. تأسیس اصل در خصوص «جواز یا عدم جواز» رأی ممتنع

با مراجعه به ادله مختلف کاراً در حوزه رأی ممتنع می‌توان به دو دسته کلی از دلایل و مستندات هم از منظر فقهی هم از منظر حقوقی به طور مجزا دست یافت. برآیند دسته نخست ادله فقهی و حقوقی به اصلی همچون جواز رأی ممتنع منتهی می‌شود و دسته دوم اصل عدم جواز رأی ممتنع را پدیدار می‌سازد.

## ۳-۱-۱. دسته نخست: ادله «اصل جواز رأی ممتنع»

## ۳-۱-۱-۱. ادله حقوقی «اصل جواز رأی ممتنع»

حقوقدانان نیز ممتنع بودن رأی را یکی از اجزای حق انسان مبنی بر بهره‌مندی از حریم خصوصی یا به تعبیری حق انسان مبنی بر تنها بودن<sup>۹</sup> و نیز «حق بر خشتی بودن در قبال تصمیمات و خروجی پارلمان دانسته‌اند که نمایندگان بنا بر صلاحدید خود یا ایجاب منافع عمومی به تشخیص خود با رأی ممتنع در این جهت گام برمی‌دارند (Field, 1974: 56). در این نگاه، رأی ممتنع از آن حیث که ابراز «عقیده» نماینده است «حقی» در زمره «حقوق شخصیت» خواهد بود که قابلیت تقیید به واسطه ممنوع‌انگاری رأی ممتنع را نخواهد داشت.

اصل ۸۶ قانون اساسی نیز با تصریح به آزادی کامل نمایندگان مجلس در اظهار نظر و رأی در مقام ایفای وظایف نمایندگی نشان از آن دارد که تعیین نوع رأی و انداختن رأی ممتنع بر اساس آزادی یادشده قابل پذیرش است؛ چنان که بر اساس رأی دادگاه قانون اساسی کلمبیا رأی ممتنع به منظور حمایت از آزادی رأی و ارتقای این حق به شمار می‌رود که گاهی به صورت مخالفت صریح و گاهی به صورت رأی ممتنع از سوی نمایندگان پارلمان ابراز می‌شود. بر اساس نظر دادگاه قانون اساسی، رأی ممتنع نوعی از مخالفت فعال به شمار می‌رود که نمایندگان مخالف جهت شنیده شدن صدای خود از آن استفاده می‌کنند (Superti, 2011: 13).

## ۳-۱-۱-۲. ادله فقهی «اصل جواز رأی ممتنع»

فقها اصلی را تحت عنوان «اصل ممنوعیت اجبار مسلم به بیان» مطرح کرده‌اند (نجفی، ۱۴۰۴: ۲۸۵/۴۱) که وفق آن اصل بر عدم ولایت بر دیگران و عدم اجبار ایشان به بیان است و بر اساس آن زمانی می‌توان نمایندگان مجلس شورای اسلامی را به بیان (و نینداختن رأی ممتنع) اجبار کرد که ولایتی بر ایشان وجود داشته باشد. در غیر این صورت، اصل عدم ولایت اجبار نمایندگان به داشتن بیان و رأی صریح را منتفی خواهد کرد؛<sup>۱۰</sup> مگر آنکه دلیل دیگری ولایتی را در این خصوص مقرر کند.

افزون بر این، گاهی اصل حرمت تجسس و عموم و اطلاق آیه ۱۲ سوره حجرات (یا ابها الذین آمنوا... ولا تجسسوا...) اقوال و عقاید را در حوزه حریم خصوصی قرار می‌دهد که نباید به هر دلیلی اظهار آن را واجب و تکلیف دانست. ادله مسئولیت مفتی در قبال افتاء به حلال یا حرام بر مسئولیت نماینده در حوزه «اعلام» رأی موافق یا مخالف قابل تطبیق است (فارغ از

آنکه رأی ممتنع وی از حیث حقوقی چه تفسیر شود) و فحوای این ادله و نهی مندرج در آن در کنار ادله ناهی از امتناع از رأی راه را برای جواز رأی ممتنع خواهد گشود؛ از جمله آیات:

– وَلَا تَقُولُوا لِمَا تَصِفُ أَلْسِنَتَكُمُ الْكَذِبَ هَذَا حَلَالٌ وَهَذَا حَرَامٌ لِنُفْتَرُوا عَلَى اللَّهِ الْكَذِبَ إِنَّ الَّذِينَ يَفْتَرُونَ عَلَى اللَّهِ الْكَذِبَ لَا يُفْلِحُونَ (نحل / ۱۱۶)؛ و شما نباید از پیش خود به دروغ چیزی را حلال و چیزی را حرام گویند و به خدا نسبت دهید تا بر خدا دروغ ببندید که آنان که بر خدا دروغ بندند هرگز روی رستگاری نخواهند دید.

– قُلْ أَرَأَيْتُمْ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ لَكُمْ مِنْ رِزْقٍ فَجَعَلْتُمْ مِنْهُ حَرَامًا وَحَلَالًا قُلِ اللَّهُ أَدْنَىٰ لَكُمْ أَمْ عَلَى اللَّهِ تَفْتَرُونَ (یونس / ۵۹)؛ باز (به مشرکان عرب) بگو با من بگویند که آیا رزقی که خدا برای شما فرستاده (و حلال فرموده) و شما از پیش خود بعضی را حرام و بعضی را حلال می‌کنید آیا این به دستور خداست یا بر خدا افترا می‌بندید؟

در روایت نیز آمده است: «عَلِيُّ بْنُ إِبْرَاهِيمَ عَنْ أَبِيهِ عَنْ ابْنِ أَبِي عُمَيْرٍ عَنْ عَبْدِ الرَّحْمَنِ بْنِ الْحَجَّاجِ قَالَ: كَانَ أَبُو عَبْدِ اللَّهِ عَلَيْهِ السَّلَامُ قَاعِدًا فِي حَلْفَةِ رَبِيعَةَ الرَّأْيِ فَجَاءَ أَعْرَابِيٌّ فَسَأَلَ رَبِيعَةَ الرَّأْيِ عَنْ مَسْأَلَةٍ فَاجَابَهُ فَلَمَّا سَكَتَ قَالَ لَهُ الْأَعْرَابِيُّ أُوهُو فِي عُنُقِكَ فَسَكَتَ عَنْهُ رَبِيعَةُ وَ لَمْ يَرِدْ عَلَيْهِ شَيْئًا فَاعَادَ عَلَيْهِ الْمَسْأَلَةَ فَاجَابَهُ بِمِثْلِ ذَلِكَ فَقَالَ لَهُ الْأَعْرَابِيُّ أُوهُو فِي عُنُقِكَ فَسَكَتَ رَبِيعَةُ فَقَالَ لَهُ أَبُو عَبْدِ اللَّهِ عَلَيْهِ السَّلَامُ هُوَ فِي عُنُقِهِ قَالَ أَوْ لَمْ يَقُلْ وَ كُلُّ مُفْتٍ ضَامِنٌ.» (کلینی، ۱۳۸۸: ۱۰ / ۴۷۳).  
 وفق ذیل این روایت مسئولیت فتوا بر گردن مفتی است، خواه اعتراف کند خواه اعتراف نکند.<sup>۱۱</sup>  
 بر اساس روایت دیگری از امام باقر(ع): «مَنْ أَفْتَى النَّاسَ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَ لَا هُدًى مِنَ اللَّهِ، لَعَنَتْهُ مَلَائِكَةُ الرَّحْمَةِ وَ مَلَائِكَةُ الْعَذَابِ، وَ لَحِقَهُ وَزْرٌ مِنْ عَمَلِ بَفْتِيَاهُ.»؛ کسی که بدون علم و بدون هدایتی از جانب خدا برای مردم فتوا دهد فرشتگان رحمت و فرشتگان عذاب بر او لعنت فرستند و گناه کسی که به فتوایش عمل کند به گردن اوست (کلینی، ۱۳۸۸: ۱۰ / ۴۷۴). عده‌ای از فقها نیز مبتنی بر این ادله به ضمان دنیوی و اخروی مفتی قائل شده‌اند (سبزواری، ۱۴۳۰: ۱۳ / ۳۴۶؛ طباطبایی قمی، ۱۴۱۹: ۱ / ۱۳۰).

ممکن است تصور شود که رفتار نمایندگان در شرایط تبرعی بودن عملکرد ایشان می‌تواند ذیل قاعده احسان نافی ضمان ایشان در صورت تن دادن به رأی موافق یا مخالف از روی عدم علم یا تقصیر در مقدمات واجب و لازم برای اظهار رأی باشد. این در حالی است که احسان از

دو عنصر تشکیل شده است: نخست قصد نیکی و احسان و دوم سودمند بودن ماهیت عمل از نظر عرف (بجنوردی، ۱۳۷۱: ۴ / ۱۰)؛ در حالی که در صورت تقصیر شخصی نماینده در مشورت و اخذ نظر کارشناسی به منظور اعلام رأی نهایی مخالف یا موافق، چنانچه ضرر به غیر وارد آید، شرط دوم فعل احسانی محقق نشده و از این رو ضامن قلمداد خواهد شد. بنابراین، در مجموع، با وجود ثبوت مسئولیت بر نماینده، رأی ممتنع می‌تواند گزینه‌ای مطلوب برای مواقعی باشد که نماینده، با وجود سعی متعارف، به مخالف یا موافقت مستند به حجت معتبر نرسیده است.

سویا ابعاد فقهی و حقوقی، تحلیل اخلاق حرفه‌ای نمایندگی و نیز اقتضای زیست اخلاقی نماینده آن است که سکوت کردن در برخی موارد بهتر از حرف زدن است. زیرا اگر گفته‌های انسان را بر دو نوع راست و دروغ تقسیم کنیم بدیهی است که سکوت بهتر از دروغ‌گویی است. بنابراین، «اگر از نظر اخلاقی نیز به قضیه نگریسته شود، سکوت بر دروغ‌گویی اولویت دارد.» (رحم‌دل، ۱۳۸۵: ۱۹۲).

### ۳-۱-۲. دسته دوم: ادله «اصل عدم جواز رأی ممتنع»

#### ۳-۱-۲-۱. ادله حقوقی

از جمله دلایل و پشتوانه‌های تأسیس اصل عدم جواز رأی ممتنع تحلیل حکمی رأی ممتنع در سایه «گستره موضوع نمایندگی و امتداد تعهدات ناشی از نمایندگی مجلس شورای اسلامی» است. به عبارت بهتر، ذات و موضوع نمایندگی به کدام یک از فقرات «اظهار رأی» یا «اظهار رأی موافق یا مخالف و نه ممتنع» مشخص و محدود می‌شود؟ به زعم برخی، یکی از اصول مهم نمایندگی عدم سکوت در برابر به خطر افتادن منافع ملی و مردم از طریق قانون‌گذاری است و سکوت از مصادیق کتمان حق سکوت در برابر ظلم و موجب تضییع حقوق مردم است. همچنین این عمل را به دلیل ترک امر به معروف و نهی از منکر (اصل ۸ قانون اساسی) و جلوگیری نکردن از منکر جایز ندانسته‌اند؛ ولو اینکه اظهار ایشان مؤثر در رفع ظلم نباشد (مظفری، ۱۳۹۸: ۲۱۲). اما این نگرش به دلیل تفصیل و نسبیّت ناشی از بستگی داشتن به شرایط مختلف نمی‌تواند ماهیت ثابتی را برای موضوع نمایندگی مشخص کند؛ افزون بر آنکه این تحلیل به نحوی مشعر به قالب‌های حقوقی خصوصی، مانند «وکالت»، است که شرط عمل در آن غبطه و مصلحت موکل (و از جمله سکوت نکردن در برابر به خطر افتادن منافع ملی)

است. اما برخی اوقات نماینده به مثابه داور و قاضی عمل می‌کند که مثلاً باید در کمیسیون یا صحن پارلمان اختلاف نظری را حل کند و با آرای خود به اختلاف نظر پایان دهد. در این موارد استفاده از رأی ممتنع همان عدم حل اختلاف و سرباز زدن از وظایف نمایندگی است. زیرا «جایگاه نمایندگی در این موارد ایجاب می‌کند که نماینده پارلمان با توجه به نظرات طرفین اختلاف با رأی خود گره‌گشا باشد (Gross, 1951: 209).

همچنین، در فقره‌های مختلفی از مقدمه قانون اساسی (ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام) به لزوم مشارکت فعال و گسترده همه عناصر اجتماع در روند تحول جامعه و همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع تصریح شده است. افزون بر این، در انتهای مقدمه قانون اساسی بر ضرورت انتخاب مسئولان کاردان به نحوی که منجر به مشارکت فعالانه در ساختن جامعه اسلامی بشود تأکید شده است. بر این مبنا، استفاده از رأی ممتنع به معنای انفعال در تصمیم‌گیری سیاسی و نفی مشارکت فعالانه تلقی می‌شود.

### ۳-۱-۲-۲. ادله فقهی

با در نظر داشتن اینکه اظهارات مقام سیاسی، خاصه فقیه حاکم، یکی از منابع مهم حقوق عمومی به شمار می‌رود، کلام مقام معظم رهبری می‌تواند موضوع نمایندگی و نیز امکان یا امتناع رأی ممتنع را بدین صورت مشخص کند: «... ما که نیامدیم اینجا بنشینیم رأی ممتنع بدهیم. ما آمده‌ایم بگوییم این بشود، این نشود. رأی ممتنع مال آنجایی است که انسان زحمت خودش را کشید، کار خودش را کرد، بالاخره ذهنش به جایی نرسید. خوب، اینجا البته انسان رأی ممتنع می‌دهد؛ مثل فقیه و مجتهدی که زحمت خودش را می‌کشد ... بعد ذهنش به جایی نمی‌رسد ... می‌گوید من رأی ندارم ... رأی ممتنع مال اینجا است.» (۱۳۹۹/۰۳/۰۸). بنابراین ماهیت نمایندگی، همچون مفتی، تعیین تکلیف امور در گستره صلاحیت از رهگذر بیان «رأی گویا» است که تفصیل این امر در قسمت تحلیل ادله بیان خواهد شد.

### ۳-۱-۳. تحلیل ادله و نیل به اصل عدم جواز رأی ممتنع

چنان که گفته شد، نماینده در زمینه بی‌طرفی (عینیت‌گرایی یا حق بر خنثی بودن) و عدم جانبداری از یک طرف یا عدم تضعیف وضعیت یک طرف مخالف نسبت به طرف دیگر (موافقین) حق دارد. اما باید توجه داشت آنچه سبب نقض یا سوءاستفاده از حق بر بی‌طرفی<sup>۱۲</sup> و خنثی بودن خوانده می‌شود التزام به انداختن رأی مثبت یا منفی بدون التزام به قانون و

حقیقت است (وایت، ۱۳۸۵: ۱۴۳). این حق در فقه اسلامی، گرچه در حوزه‌هایی مانند روابط بین‌الملل در قالب دار الحیاد یا اعتزال در قتال محترم و غیر قابل تعرض دانسته شده،<sup>۱۳</sup> در صورتی که نماینده به حق و باطل رسیده باشد نباید در قالب رأی ممتنع اظهار بی‌طرفی کند؛<sup>۱۴</sup> همچنان که برخلاف مواضع احتیاط‌پذیر که در آن نماینده به حجت معتبر شرعی دست نیافته در جایی که با وجود مصلحت عمومی و سایر شرایط نماینده از اظهار علم خودداری کند ادله حرمت کتمان علم نیز، از جمله «من سئل عن علم یعلمه فکتمه أجم یوم القیامة بلجام من نار» (طوسی، ۱۴۰۹: ۲/ ۴۶) و روایت «ایما رجل آتاه الله علما فکتمه و هو یعلمه لقی الله یوم القیامة ملجما بلجام من نار» (طوسی، ۱۴۰۹: ۳۷۷)، بر «حرمت رأی ممتنع در صورت وجود علم» اشعار دارد. آیه قرآنی «لانتف ما لیس لک به علم» (اسراء/ ۳۶) و روایت «الوقوف عند الشبهة خیر من الاقتحام فی الهلکة» نیز می‌تواند بر جواز و مطلوبیت رأی ممتنع در حالت نبود حجت معتبر شرعی نزد نماینده دلالت کند (برقی، ۱۴۱۶: ۱/ ۲۱۵).

اصل احتیاط نیز آورده‌هایی قابل اتکا در خصوص رأی ممتنع در مجلس شورای اسلامی دارد؛ به‌ویژه که رأی نماینده مستلزم تصرف در دماء و نفوس و اموال شهروندان است. بر این اساس در مسائلی که نماینده به حجت معتبر شرعی دست نیافته است، از رهگذر رأی ممتنع، احتیاط می‌کند (جمعی از مؤلفان، ۱۳۸۵: ۱/ ۲۷۲). تمسک به اصل احتیاط در این خصوص به جهت حکم عقل به دفع ضرر محتمل و نیز مقتضای «حفظ حقوق ملت» (اصل ۶۷ قانون اساسی) و «تأمین مصالح» مردم می‌تواند باشد. همچنان که اجبار به رأی مثبت یا منفی در موارد نبود علم یا وجود ضرر محتمل با آنچه ادموند برک در تفاوت میان «نماینده با یک سفیر یا فرستاده» تحت عنوان «استقلال عملکردی نماینده» (آریلاستر، ۱۳۷۹: ۱۴۸) در تناقض خواهد بود.

با این حال، نباید با پذیرش گزاره «الاحتیاط حسن علی کل حال» رویکردی افراطی در اجرای اصل احتیاط در پیش گرفت؛ چنان که در نقد این گزاره تصریح داشته‌اند: «فالأولی الحکم برجحان الاحتیاط فی کل موضع لایلزم منه الحرام» و منظور از حرام نیز مسائلی مانند اختلال در نظام اجتماعی و پیشبرد امور یا عسر و حرج است (انصاری: ۳۷۶؛ آخوند خراسانی، ۱۴۰۹: ۲/ ۲۵۵). بنابراین، همان‌گونه که مرحوم آشتیانی تصریح داشته، در احتیاط‌ورزی لازم است دقت شود تا شیطان با استفاده از تمسک نابه‌جا به فرصت‌های دینی (از جمله اصل



احتیاط) در بسیاری از مواقع انسان را از راه اطاعت به هلاکت نکشانند (آشتیانی، ۱۴۳۰: ۶۱). شیخ موسی تبریزی نیز می‌افزاید: «در جاهای مورد ابتلای بیشتر [از جمله عمل رأی دادن در مورد نماینده] بسیار روشن است که باید قاعده مطلوبیت احتیاط استثنا زده شود و نمی‌توان احتیاط را پسندیده شمرد.» (تبریزی، ۱۳۶۹: ۲۹۲). میرزای شیرازی نیز می‌نویسد: «باور به اصل احتیاط در مواردی که احتمال قوی باشد مانند ظن به تکلیف و یا محتمل مهم باشد همانند جان و مال و ناموس و دیگر حقوق مردم، هرچند منجر به اختلال نظام هم نباشد، نمی‌تواند واجب و یا حتی مستحب باشد و به طور کلی اصل مشروعیت آن نفی می‌شود. چه آنکه احتیاط در این موارد مشکلات دیگری را در پی خواهد داشت که مورد نفرت اسلام و مخالف با اهداف کلی دین است و سبب ریخته شدن خون‌ها و آبرو و رسوایی می‌شود.» (آشتیانی، ۱۴۰۹: ۱۱۷). بنابراین، با وجود ناپسندی باور افراطی به احتیاط، از جمله معیارهای بازشناسی رأی ممتنع غیر مشروع و احتیاط غیر موجه نهفته در آن اختلال نظام اجتماعی و نمایندگی و وقوع عسر و حرج به معنای عام آن است و باید به صورت استثنائی و نادر به احتیاط و شکل رأی ممتنع آن دست زد.

در خصوص آرای ممتنعی که به هنگام بررسی صلاحیت وزرای پیشنهادی یا بقای اعتماد به وزرا یا انتخاب رئیس مجلس انداخته می‌شود، می‌توان آن‌ها را با توضیحی که پیش‌تر در قسمت ماهیت رأی ممتنع گذشت از قبیل عمل محرّم کتمان شهادت دانست.<sup>۱۵</sup> البته عدول، وقتی مطلب یا فردی را تصدیق و تعدیل می‌کنند، جز در حوزه علم و اطلاع خود شهادت نمی‌دهند. از این رو در صورتی که نماینده به‌رغم بررسی و مشورت به صلاحیت فرد خاص نظر نیافته باشد می‌توان حق سکوت را در قالب رأی ممتنع برای وی در نظر گرفت. در مواردی نیز حق سکوت نماینده (به مثابه شاهد) می‌تواند مورد تحریم قرار گیرد؛ نخست در جایی که با سکوت نماینده فرد دیگری نیز برای ادای شهادت نباشد که با توجه به تعداد نمایندگان در مجلس شورای اسلامی چنین قسمی از وجوب عینی در غالب موارد منتفی خواهد بود و دوم در جایی که سکوت وی موجب ضرر به صاحبان حق شود (طباطبایی، ۱۳۶۲: ۶/۲۸۷؛ حائری، ۱۴۱۵: ۴۱۳). با توجه به نمایندگی نماینده از اراده و مصالح مردم و احتمال تضییع حق مردم به واسطه سکوت نماینده، می‌توان مورد اخیر را محتمل دانست.

افزون بر این، گاهی اقسام دیگری از حق به دلیل سکوت نماینده تضييع می‌شود؛ از جمله حق انتخاب‌پذیری فرد در معرض انتخاب مجلس (مانند حقوقدان شورای نگهبان یا وزیر). همچنین، شرکت در رأی‌گیری از حیث فقهی بر نماینده لازم است؛ چه به دلایل مختلف گذشته<sup>۱۶</sup> یا وجوب مشورت به حاکم یا به دلیل اقتضای مسلم نمایندگی یا مماثلت میان نماینده و مردم در حوزه اختیارات. به عبارت دیگر، وقتی اظهار رأی در انتخابات بر مردم واجب باشد نماینده مردم نیز در این حوزه اختیاراتی فراتر از مردم (قبل از اعطای نمایندگی) نخواهد داشت (مانند وکالت). از سوی دیگر، به دلیل ترجیح اهم بر مهم (یا دفع افسد به فاسد) و نیز بیشتری ضرر ناشی از رأی ممتنع، از ضرر رأی نادرست نماینده (خواه مثبت یا منفی)، بهتر است با در نظر داشتن قیودی که ذکر آن گذشت نماینده متحیر و راکد به جای آنکه به عدم مشارکت و امتناع از رأی روی آورد به رأی ممتنع اقدام کند.

افزون بر این، با استفاده از نهاد «علی البدل» در فقه<sup>۱۷</sup> و با تکیه بر دلایل گذشته می‌توان گفت موضوع و متعلق وظیفه نمایندگی مجلس اظهار رأی موافق یا مخالف (بشود یا نشود) است. اما، در مواردی که با وجود بررسی‌های مختلف نماینده به حجت معتبر شرعی دست نیابد بدلاً اظهار رأی، حتی ممتنع، موضوع نمایندگی خواهد بود.

بنابراین در مجموع می‌توان گفت بر اساس ادله فوق اصل بر عدم جواز رأی ممتنع است و نباید در خصوص ماهیت حقوقی رأی چنین انگاشت که «رأی» با همه ابعاد و آثار آن ملک نماینده است و به اراده تام وی می‌تواند در قالب موافقت یا مخالفت و نیز رأی ممتنع تجلی یابد.

### ۳-۲. جواز موردی رأی ممتنع: استثنائات وارد بر اصل

#### ۳-۲-۱. استثنائات وارد بر اصل عدم جواز رأی ممتنع در حقوق تطبیقی

از منظر حقوقی نیز با وجود جواز رأی ممتنع در برخی از کشورها، از جمله سوئد، معنای آن جواز گسترده اعلام رأی ممتنع نیست، بلکه استفاده از گزینه ممتنع منحصر به برخی موارد سیاسی و حقوقی است؛ همانند:

الف) بهره‌حزبی از رأی ممتنع و به شکست کشاندن سیاست‌های حزب: در نظام‌های حزبی که به‌خصوص دو حزب قوی دائم بر سر کرسی‌های پارلمان با یکدیگر رقابت می‌کنند آرای ممتنع درصد کم و نادری از آرا را شامل می‌شود. در صورتی که عضو حزب برخلاف مشی و نظر حزب در موافقت یا مخالفت با پیشنهادها اقدام به رأی ممتنع کند آثار منفی برای حزب

در بر دارد و نشان‌دهنده اختلاف حزبی است. بنابراین فشردن دکمه رأی ممتنع صرفاً یک عمل منفعلانه برای عدم تصویب یک پیشنهاد نیست؛ بلکه تصمیمی فعالانه برای شکست حزب به شمار می‌رود (Willumsen & Öhberg, 2013: 11). میزان رأی ممتنع در پارلمان ارتباط مستقیم با قبول یا رد پیشنهادهای و گزینه‌های احزاب اکثریتی پارلمان‌ها دارد. به عبارت دیگر میزان فزاینده رأی ممتنع در پارلمان نشان‌دهنده عدم تأیید یا رد پیشنهادهای و گزینه‌های حزب اکثریت در پارلمان است (Superti, 2011: 11).

ب) خروج از بن‌بست‌ها و دوراهی‌ها در تصمیم‌سازی: گاهی نمایندگان پارلمان اعتماد لازم جهت دادن رأی مثبت به تصمیم یا فرد نامزدشده را ندارند. از دیگر سو، دلیل و شاهدهی نیز بر نادرستی تصمیم یا فقدان صلاحیت نامزد مورد نظر پیدا نمی‌کنند. در این موارد، رأی ممتنع راهی برای خروج از این بن‌بست به شمار می‌آید (Douglas, 2013: 26).

ج) القای بی‌طرفی: دلیل دیگر استفاده از رأی ممتنع این است که نماینده در پی القای بی‌طرف بودن خود به دیگر اعضا یا مردم است (Tchantcho et al., 2008: 335).

د) کاریست اعتراضی رأی ممتنع: گاهی نمایندگان از روی اعتراض به مطرح شدن پیشنهادی خاص در پارلمان اقدام به افکندن رأی ممتنع می‌کنند تا کسری از مشروعیت رأی‌گیری تقلیل یابد (Ambrus et al., 2019: 2). در پارلمان‌هایی که احزاب مختلف صاحب کرسی هستند رأی ممتنع ابزاری برای اعتراض به تصمیم‌گیری‌ها، در کنار راهپیمایی‌های خیابانی یا تحریم انتخابات، است که نشان‌دهنده عدم تمایل حزب یادشده به تصمیم اتخاذشده یا خروجی پارلمان است (Superti, 2011: 2). فقدان منفعت سیاسی نیز رأی‌دهنده را متقاعد می‌کند که رغبتی جهت افکندن رأی مثبت یا منفی در صندوق نداشته باشد (Blais & Kostelka, 2015: 87). همچنین استفاده و بهره‌دیگری که رأی ممتنع در پارلمان دارد به این صورت است که نماینده یا نمایندگان یا احزابی که نظر یا پیشنهاد یا نامزد مورد نظر خود را در عرصه انتخاب مشاهده نمی‌کنند با استفاده از رأی ممتنع خود این موضوع را اعلام می‌کنند. مثلاً در صورتی که دو پیشنهاد در صحن علنی پارلمان مطرح باشد و نماینده یا حزبی پیشنهاد و نظر سومی داشته باشد که به هر دلیلی در معرض انتخاب دیگر نمایندگان قرار نگرفته است رأی ممتنع می‌تواند پوشش‌دهنده نظرات یا نامزدهایی غیر از نامزدها یا پیشنهادهایی باشد که به رأی گذاشته شده است (Blomberg, 1995: 1016).

### ۳-۲-۲. استثنائات وارد بر اصل عدم جواز رأی ممتنع در فقه

مبتهی بر آنچه در قسمت قبل گذشت، اصل بر عدم جواز رأی ممتنع است. اما در برخی موارد ذکر شده در قسمت حقوق نظر فقه نیز هم سو است و می توان در همان موارد خاص که خواهد آمد به جواز محدود و موردی رأی ممتنع باور داشت؛ از جمله در مواردی که نماینده با وجود تلاش و تحقیق به نظر خاصی دست نمی یابد یا فاقد حجت معتبر شرعی بر نظر مثبت یا منفی است یا مصالح ملت در نظر نماینده اقتضای برتری یکی از طرفین مثبت یا منفی بر دیگری را ندارد. البته طبق قاعده «تصرفات الحاکم منوط بمصلحة الرعية» نمایندگان در انتخاب نوع رأی باید فراتر از مصالح شخصی و حزبی (به عنوان دلیلی برای گزینش جانب ممتنع در رأی) مصالح عمومی را ملاک قرار دهند. به عبارت دیگر، رأی (موافق، مخالف، ممتنع) سلطه ای است که برای نمایندگان تثبیت شده و «مناط اعمال آن مصالح عمومی است و در جهت غیر آن ولایت ندارند» (سبزواری، ۱۴۱۳: ۱۶/۱۸۸)؛ همچنان که اصل ۵۶ قانون اساسی از بازیچه شدن حق الهی «تعیین سرنوشت اجتماعی انسان» در دستان گروهی خاص نهی کرده است. القای بی طرفی- چنان که به عنوان یکی از استثنائات در حقوق تطبیقی مطرح است- نیز از منظر فقهی مورد قبول نیست. زیرا نماینده در صورت علم به حق و باطل یا شفاف بودن آن نباید در برابر حق یا باطل سکوت کند. بنابراین از منظر فقهی نیز می توان استثنائات را بدین صورت جمع بندی کرد:

۱. فرض نبود حجت معتبر شرعی نزد نماینده

۲. فرض مصالح عمومی

در پایان سخن از اصل و استثنا نسبت به اعمال رأی ممتنع باید توجه داشت که تمسک افراطی به وضعیت استثنائی در این خصوص نمی تواند موجه باشد. البته تأسیس مراکز مشورتی و بازوان تحقیقی (مانند مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی و مرکز تحقیقات اسلامی مجلس در قم) به منظور مشورت دهی به نمایندگان و رأی دهی ایشان مبتنی بر موازین علمی و معتبر (وفق بند ۴ اصل ۳ قانون اساسی) می تواند از جمله زمینه های عملی برای رعایت نکته اخیر و محدود کردن زمینه های ضروری توسل به رأی ممتنع توسط نمایندگان باشد.

افزون بر این، گرچه از حیث حقوقی رأی ممتنع گاه در حکم مخالف یا موافق در نظر گرفته می شود، جواز رأی ممتنع نمی تواند مسئولیت ناشی از استناد افراطی به رأی ممتنع را

مانع شود. توضیح اینکه، با پذیرش رأی ممتنع به عنوان یکی از آزادی‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی (چه حق انداختن رأی ممتنع اصل باشد چه بر اساس نظریه این مقاله استثنا باشد) وفق اصل ۴۰ قانون اساسی هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.

البته مسئولیت اخلاقی و وجدانی و سیاسی ناشی از رأی ممتنع با مسئولیت ناشی از رأی موافق یا مخالف متفاوت است. توضیح اینکه در مطالعات میدانی نمایندگانی که دارای درصد بالایی از رأی ممتنع باشند و این آرا به نام آنان ثبت شده باشد نمایندگان ضعیفی محسوب می‌شوند و به معنای درصد نازل مشارکت ایشان در فرایند قانون‌گذاری است و موجب سلب اعتماد مردم از نماینده برای دوره‌های آتی قانون‌گذاری می‌شود؛<sup>۱۸</sup> چنان که از منظر فقهی در صورت تکرار غیر موجه استفاده از رأی ممتنع (مبتنی بر آنچه در خصوص اصل عدم جواز رأی ممتنع و استثنائات آن گذشت) امکان مسئولیت سیاسی در قالب فسخ پیمان (نمایندگی) وجود دارد (شهید ثانی، ۱۴۱۲: ۱/ ۳۳۱). زیرا در این قبیل موارد رأی ممتنع قرینه‌ای بر مسئولیت‌ناپذیری و انفعال در وظایف نمایندگی است و بر تعدی و تفریط نماینده دلالت دارد؛<sup>۱۹</sup> چنان که در ابتدا نیز پذیرفتن امانت برای کسی که عاجز از ادای تعهدات امانت است جایز نیست (امام خمینی: ۱/ ۵۹۶).

### ۳-۳. ارزش حقوقی نسبی «رأی ممتنع»

ضمن در نظر داشتن ممنوعیت امتناع از رأی از نگاه این نوشتار، در خصوص ارزش حقوقی رأی چند وضعیت را می‌توان تصویر کرد. ۱. «بی‌اعتباری کلی رأی ممتنع و در حکم امتناع از رأی یا رأی غیر معتبر به شمار آوردن آن»؛ ۲. «اعتبار حقوقی رأی و تفسیر آن به نفع آرای مثبت»؛ و ۳. «اعتبار حقوقی رأی و تفسیر آن به نفع آرای منفی».

وضعیت نخست را می‌توان در انگلستان یافت. در مجلس عوام انگلستان اصطلاح پارلمانی «تقسیم» وجود دارد که هنگام رأی‌گیری استعمال می‌شود. اعضای مجلس علاوه بر اینکه آرای آنان له یا علیه موضعی ثبت می‌شود خود نیز به یکی از سمت‌های مجلس می‌روند و در نتیجه دو دسته می‌شوند که در یک گوشه موافقان طرح و در گوشهٔ دیگر مخالفان طرح یادشده صف‌آرایی می‌کنند. هنگامی که نماینده‌ای رأی ممتنع خود را اعلام می‌کند نباید این رأی را در زمرهٔ آرای مثبت یا منفی تلقی کرد؛ بلکه اصلاً نمایندهٔ یادشده رأی نداده است و در واقع به

معنای عدم رأی بدون جهت‌گیری خاص یعنی مثبت و منفی است. در این مجلس کسی نمی‌تواند به عنوان رأی ممتنع ثبت‌نام کند. اما می‌تواند روی کرسی بنشیند و طی «تقسیم» به هیچ‌یک از دسته‌های نمایندگان مخالف و موافق ملحق نشود که این دلالت بر ممتنع بودن دارد (Freixas, 2012: 93). اما حالت بی‌اعتباری کلی از آن رو درست تلقی نمی‌شود که به معنای پایبند نبودن به لوازم حقوقی «اذن به جواز رأی ممتنع» و نیز سلب موردی اراده و نمایندگی از نماینده خواهد بود. به عبارت دیگر، با اذعان به اصل نخست (جواز محدود و تفصیلی رأی ممتنع) باید لازمه شناسایی این جواز تکلیفی، یعنی پذیرش صحت وضعی و اعتبار حقوقی این رأی، در همان موارد نیز مورد توجه قرار گیرد. از نظر حقوقدانان نیز دلیل خاصی برای مستثنا کردن آرای ممتنع از شمردن آرا وجود ندارد و منطقی است که هم در اکثریت ساده هم در رأی‌گیری به صورت اکثریت مطلق با حد نصاب خاص آرای ممتنع نیز شمردن شود (Home Affairs Department, 2006: 1).

اما در خصوص فروض ۲ و ۳ می‌توان بسته به «موضوع رأی‌گیری» یا «اصل مفروض و از پیش موجود» (مثل اصل عدم یا استصحاب) رأی ممتنع را «در حکم آرای موافق» یا «در حکم آرای مخالف» به شمار آورد. توضیح اینکه، از منظر حقوق تطبیقی گرچه اصول اولیه و کلاسیک حاکم بر رأی ممتنع دلالت بر شمارش رأی ممتنع بدون احتساب آن در زمره آرای منفی یا مثبت داشت، این اصول به تدریج و بنا به نظام‌های مختلف اداره پارلمان‌ها و آیین‌های تصمیم‌گیری (و از جمله وضعیت پیشینی که رأی‌گیری به منظور بقا یا نفی آن صورت می‌پذیرد: اصل یا ظاهر) متفاوت شده است.

مهم‌ترین ویژگی این روند مربوط به مطلق یا نسبی بودن حد نصاب‌ها در انتخابات است که در آن انتخاب‌شونده نیاز به رأی مبتنی بر اکثریت مطلق (مورد اول) یا نسبی (مورد دوم)، که هر یک باید حد نصاب خاص داشته باشد، دارد. در انتخابات به طور معمول از روشی استفاده می‌شود که تعداد آرای انتخاب‌شونده-اعم از موضوع یا فرد-باید به حد نصابی معمول، مانند دوسوم یا سه‌پنجم، برسد. در اکثریت نسبی، پیشنهادها در صورت برابری یا پیشی گرفتن آرای مثبت از منفی به تصویب می‌رسد؛ در حالی که در رأی‌گیری مطلق با حد نصاب خاص باید آرا به حد معینی از اکثریت برسد تا پیشنهاد تصویب شود. بنابراین در اکثریت نسبی تعداد آرای کمتری نسبت به اکثریت مطلق با حد نصاب خاص جهت تصویب پیشنهادها نیاز است. مثلاً

در پارلمانی با صد عضو، برای تصویب پیشنهادی، دوسوم آراء، یعنی شصت رأی، نیاز است که در اینجا تعداد آرای ممتنع تأثیری بر حد نصاب لازم نخواهد گذاشت و در هر حال باید شصت رأی مثبت باشد. در صورتی که معیار نسبی به جای سه پنجم ملاک باشد، تعداد آرای لازم برای تصویب متفاوت از تعداد رأی دهندگان مشارکت کننده در رأی گیری خواهد بود (Anduiza, 2002: 660).

در صورتی که اکثریت مطلق برای تصویب لازم باشد و تعداد نمایندگان صد نفر باشد و از این تعداد ده نفر از رأی مثبت یا منفی خودداری کنند، با معیار سه پنجم، پنجاه و چهار رأی برای تصویب موضوع لازم است. حد نصاب اکثریت مطلق با تعداد رأی دهندگان تغییری پیدا نمی کند؛ در حالی که حد نصاب اکثریت نسبی تغییر می کند. برخلاف معیار اکثریت مطلق، آرای ممتنع به راحتی بر نتایج انتخابات مبتنی بر اکثریت نسبی تأثیر می گذارد. چون در اکثریت مطلق به حد نصاب تعیین شده ای برای تصویب نیاز است و فارغ از آرای منفی یا ممتنع حد نصاب لازم باید تحقق پیدا کند (Carey, 2007: 98). آنچه اهمیت دارد این است که در نهادهای قانون گذاری که اکثریت مطلق با حد نصاب خاص معیار رأی گیری است آرای ممتنع به عنوان آرای مخالف پیشنهاد شمرده می شوند؛ هر چند تعداد این رأی گیری ها کمتر است و بیشتر مجالس قانون گذاری اکثریت نسبی یا اکثریت مطلق ساده را مد نظر قرار می دهند (Hayden, 2010: 606).

تصور اولیه این است که صاحبان رأی ممتنع به نفع مخالفان طرح یا تصمیم مورد بحث اقدام می کنند؛ در حالی که گاهی رأی ممتنع صراحت بر امری ندارد، بلکه مبتنی بر بی اعتنائی صاحب رأی به نتیجه رأی گیری است. با این حال در بسیاری از فرایندهای رأی گیری نهادهای دموکراتیک آرای ممتنع به نفع یا علیه یکی از طرفین محاسبه می شود. بنابراین، باید اذعان کرد که آرای ممتنع به عنوان نوع سوم رأی مطرح هستند که از حیث ارزش حقوقی به طور نسبی در زمره موافقان و مخالفان پیشنهاد شمرده می شوند و بسته به موقعیت رأی گیری این امر تفاوت دارد. به عبارت دیگر، چنان که گفته شد، قدرت رأی ممتنع حسب مورد میان آرای مثبت و منفی تقسیم می شود (Vermeule, 2005: 7). مثلاً، در برخی موارد، آرای ممتنع نه تنها جنبه حمایتی از پیشنهاد تقنینی را از بین می برد بلکه تعداد آرای لازم برای تصویب پیشنهاد را نیز کاهش می دهد و این بدین معنا است که در بسیاری از موارد نقش مخالف پیشنهاد یادشده

را ایفا می‌کند (Hayden, 2010: 608)؛ مثل آنکه در مجمع هفت نفره که تصویب پیشنهاد مستلزم رأی اکثریت است در صورتی که سه نفر رأی مثبت، دو نفر رأی منفی، و دو نفر رأی ممتنع بدهند موضوع تصویب نمی‌شود. زیرا حد نصاب تصویب پیشنهاد موافقت حداقل چهار نفر است. بنابراین، اگر اصل بر عدم تصویب پیشنهاد باشد و تصویب آن نیاز به حد نصابی از آرای مثبت داشته باشد در اینجا آرای ممتنع به نفع مخالفان پیشنهاد یادشده خواهد بود. به همین جهت است که از نظر سیاست تقنینی گرچه بین رأی منفی و رأی ممتنع تمایزاتی قائل می‌شوند، این آرا در اغلب موارد دارای نتایج یکسانی در عرصه تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری هستند (Willumsen & Öhberg, 2013: 7).

در فقه اسلامی نیز قاعده فقهی «لا ینسب القول إلى الساکت» (نجفی، ۱۴۰۴: ۱۶/۲۳) حمل رأی ممتنع و سکوت نهفته در آن بر موافقت یا مخالفت را سبب حرج بر فرد و دیگران می‌داند (کاشف‌الغطا، ۱۴۲۲: ۳۹). زیرا مرجع رأی ممتنع اسباب متعدد باطنی است و قابلیت حمل آن بر قبول و انکار و امثال این معانی [مثل اعتراض، عدم علم، اعلام بی‌طرفی] مساوی است (محمصانی، ۱۳۷۴: ۵۴). اما با توجه به اصل یا فرض پیشین و قرائن<sup>۲۰</sup> چنان که در سطور پیشین بیان شد- و نیز علم نماینده مجلس به پیشنهاد چنین رأی ممتنعی ملابس و در مقام بیان است و واجد ارزش حقوقی خواهد بود؛ چنان که فقها گفته‌اند: «السکوت فی مقامات بیان یجری البیان شرعا فیکون من الکاشف الفعلی کالتقدیر». (رشتی: ۱۶۴؛ انصاری، ۱۴۱۵: ۱/۱۴۰۵).<sup>۲۲</sup> قرارداد کردن «ارزش حقوقی رأی ممتنع» در توافقات پیش از رأی‌گیری یا آیین‌های داخلی تصمیم‌گیری در درون پارلمان‌ها نیز امری امکان‌پذیر است و می‌توان معنای حقوقی «رأی ممتنع» را بنا به مورد و به تفصیل مقرر کرد.<sup>۲۳</sup> مثلاً، در استفساریه معاون حقوقی رئیس‌جمهور، به شماره ۱۳۷۱۸۲ - ۱۳۶۹/۱۲/۱۳، از شورای نگهبان، به اهمیت رأی ممتنع در آرای ایجابی و آرای سلبی اشاره شده است. در این استفساریه آمده است: «همان‌طور که مستحضرنند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول هشتاد و نهم و یکصد و سی و دوم و یکصد و سی و پنجم به استیضاح هیئت وزیران و هر یک از وزرا اشارت دارد ... نتیجه یا ثمره بحث نیز در تعداد آرای لازم برای ابقای هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح و یا کناره‌گیری آن‌ها، پس از استیضاح، ظاهر می‌شود؛ بدین معنی که اگر پس از استیضاح مقرر باشد که به وزیر یا وزیران مورد استیضاح رأی اعتماد داده شود باید نصف به اضافه یک آرای



نمایندگان حاضر در مجلس به نفع وزیر (مثبت) باشد و آرای ممتنع جزء آرای مخالف محسوب گردد. حال آنکه اگر مقرر باشد که به وزیر یا وزیران مورد استیضاح رأی عدم اعتماد داده شود باید نصف به اضافه یک آرای نمایندگان حاضر در مجلس به ضرر وزیر (منفی) باشد و آرای ممتنع جزء آرای منفی به حساب نیاید.

نکته دیگر آنکه در جوابیه و نظر تفسیری شماره ۱۰۳۶ - ۱۳۷۰/۰۱/۲۲ شورای نگهبان نمی‌توان دال صریحی بر مشروعیت رأی ممتنع یافت؛ اما به نحوی به ارزش حقوقی رأی ممتنع بسته به اصول حقوقی مفروض و پیشین (مانند استصحاب) اشاره شده و در فرضی مانند اعتماد به وزیر در دوران وزارت رأی ممتنع در حکم «رأی به لا» (: مخالفت) دانسته شده است. در این نظر نوشته شده: «با توجه به صراحت اصل ۱۳۵ قانون اساسی مصوب شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ که ملاک کنار گذاشتن وزرا را در مورد استیضاح رأی عدم اعتماد مجلس شورای اسلامی دانسته است و با عنایت به استصحاب اعتماد ابراز شده به وزرا از سوی مجلس در آغاز کار آنها هیئت وزیران یا وزیر مورد استیضاح هنگامی عزل می‌شود که اکثریت نمایندگان رأی عدم اعتماد بدهند و صرف عدم احراز رأی اعتماد اکثریت موجب عزل نمی‌گردد».

### ۳-۴. اصل شفافیت آرای ممتنع

اصل شفافیت آرای ممتنع راهکاری برای واقعی شدن کارکرد رأی مثبت در برابر رأی منفی است و در پی آن می‌توان از خنثی بودن ظاهری رأی ممتنع که غالباً «شبه منفی» و تقویت‌کننده آرای منفی است به وضعیت موافق و مخالف واقعی رسید و کارکرد آرا نیز روشن‌تر خواهد شد. افزون بر این، به جهت استثنایی بودن جواز رأی ممتنع (چنان که گذشت) و مطلوبیت رأی مثبت یا منفی شفافیت منجر بدان خواهد شد که نمایندگان بیشتر وقت صرف کنند و مطالعه و تفکر کنند تا از تمسک بی‌جهت و گسترده به وضعیت‌هایی مانند «رأی ممتنع» احتراز جویند.

در نیوزلند امکان ابراز رأی ممتنع وجود دارد؛ اما باید آن را در سوابق رسمی تصمیم درج کنند تا فهمیده شود چه کسی رأی ممتنع داده است. برای نمایندگان پارلمان اروپا نیز رأی ممتنع پیش‌بینی شده است که آنان می‌توانند با وجود حضور در جلسه به افکندن رأی ممتنع اقدام کنند (Noury, 2004: 180). به موجب ماده ۱۸۰ قانون آیین‌نامه داخلی پارلمان اروپا مصوب ۲۰۰۷ نیز در صورت عدم امکان رأی‌گیری الکترونیکی رأی‌گیری به صورت شفاهی انجام می‌شود که

اعضا باید نظر خود را در سه قالب بله، خیر، ممتنع به صورت صریح اعلام کنند که این اعلام‌ها ثبت می‌شود. مطابق ماده ۱۱۵ آیین‌نامه داخلی پارلمان مونته‌نگرو، مصوب ۲۰۱۲، رأی‌گیری الکترونیکی هنگام اتخاذ تصمیمات انجام می‌شود و نمایندگان در مدت بیست ثانیه فرصت دارند کلید موافق یا مخالف یا ممتنع را فشار دهند. در هنگام رأی‌گیری غیرالکترونیکی نیز ابتدا نمایندگان موافق دست خود را بالا می‌برند و سپس نمایندگان مخالف این کار را انجام می‌دهند. در انتها نیز نمایندگانی که خواستار رأی ممتنع به پیشنهاد هستند دستان خود را بالا می‌برند. آرژانتین نیز نمایندگان مجلس حق دارند رأی ممتنع خود را ابراز کنند. چون آرای آنان از طریق وبسایت مجلس برای عموم مردم قابل مشاهده است و وضعیت آنان به صورت آرای مثبت، منفی، ممتنع، یا غیبت در جلسه نشان داده می‌شود. این موضوع در ارزیابی‌های حزبی نیز مورد نظارت قرار گرفته و نمایندگان با آرای ممتنع بیشتر به طور معمول به عنوان نمایندگان فاقد تحلیل و دقت لازم نگریسته می‌شوند (Carey, 2006: 51).

### نتیجه‌گیری

در پاسخ به مسئله اصلی تحقیق، رأی ممتنع به عنوان یکی از سه رأی موجود در آیین‌های تصمیم‌گیری پارلمانی دارای ابعاد مختلف است؛ از جمله سخن بر سر «مشروعیت حکمی»، «اعتبار یا بی‌اعتباری وضعی»، «ارزش حقوقی نسبی»، و «شکل و قالب ارائه آن». با وجود دو دسته دلیل مطرح‌شده در متن جستار، به نظر می‌رسد در خصوص مورد نخست (مشروعیت و امکان رأی ممتنع) اصل عدم مشروعیت آن، فارغ از گستره و زمان تمسک به آن، امری مقبول باشد؛ چنان که در مقدمه قانون اساسی بر لزوم مشارکت کاردان‌گونه و فعالانه و گسترده ایشان در همه مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز تأکید شده است. از سوی دیگر، عمومیت این حکم در همه حالات و به تعبیری نیل قطعی نماینده به حجت معتبر و در خصوص همه موضوعات تکلیفی مالایطاق خواهد بود. بر این اساس باید استثنائاتی را بر این حکم در نظر گرفت.

در خصوص گستره مشروعیت و عدم مشروعیت والاترین مستند واکاوی «موضوع ارتباط میان مردم و نمایندگان» است. به عبارت دیگر، رأی گویا و مثبت یا منفی نماینده مجلس تحت عنوان «مشارکت فعال» موضوع و متعلق تعهدات نمایندگی قرار گرفته است. در این ساحت و در قالب نهاد فقهی علی‌البدل در جایی که نماینده اهتمام جدی و متعارف خود در خصوص

نیل به نظری حجت را انجام داده، اما به علم مبنای رأی دست نیافته باشد، برای وی حق زیست اخلاقی و حق بر بی‌طرفی در قالب رأی ممتنع قائل است. بر این اساس، مبانی حرمت رأی ممتنع بدان حد از قوت است که کاربری مشروع رأی ممتنع را به حداقل ممکن می‌رساند و در استناد محدود و موردی به رأی ممتنع افکندن رأی ممتنع بیش از قدر متیقن را تخصیص مستهجن می‌انگارد؛ چنان که در حقوق تطبیقی موارد رأی ممتنع به مسائلی همچون اعتراضی بودن رأی، شکست حزب مقابل، و اعلام بی‌طرفی در مقابل سایر نمایندگان و مردم محدود شده است. البته در فقه اسلامی اعتزال در برابر حق و درست و تقدم یافتن منافع حزبی بر منافع مردم امری مردود است.

اصل حاکم دیگر بر ابعاد رأی ممتنع ارزش حقوقی نسبی رأی ممتنع است. در این میان، به نظر می‌رسد، در میان فروض متعدد بی‌اعتباری رأی ممتنع، اعتبار و شمارش رأی ممتنع بدون تأثیر بر آرای مثبت یا منفی معتبر و در حکم مثبت به شمار آمدن رأی ممتنع و در نهایت معتبر و در حکم منفی بودن رأی ممتنع دو فرض اخیر را در نظر داشت تا هم به لوازم حقوقی مشروعیت محدود رأی ممتنع و نیز احترام به اراده نماینده وفادار بود. در این فروض، سکوت از روی علم و در مقام بیان ارزش حقوقی رأی ممتنع را بسته «موضوع رأی‌گیری» و «اصل یا فرض پیشین» یا «اصل و فرض مجعول قانون‌گذار» تعیین می‌کند. در خصوص مورد اخیر، در حقوق تطبیقی پیشنهاد تحقق «عادلانۀ» نیت امتناع شده است؛ بدین معنا که اگر قانون‌گذار رأی ممتنع را قابل شمارش و معتبر بداند آرای ممتنع به تناسب درصد آرای موافق و مخالف به هر یک افزوده می‌شود. اصول دیگری نیز در خصوص رأی ممتنع و کاستن از آثار منفی آن وجود دارد؛ از جمله لزوم ذکر نام رأی‌دهندگان ممتنع در سوابق تصمیم (اصل شفافیت آرا) و اهتمام به مسئولیت اخلاقی و سیاسی رأی‌دهنده ممتنع.

پیشنادهای این نوشتار نیز عبارت است از:

۱. تدوین کد اخلاق حرفه‌ای نمایندگان و درج تکلیف نمایندگان به بررسی و تحقیق و مطالعه و تمسک به رأی ممتنع به عنوان گزینه نهایی و در حالت منتج نشدن مشورت و مطالعه به رأیی حجت و معتبر نزد نماینده.

۲. الحاق اصل عدم جواز رأی ممتنع به عنوان فرض حقوقی در آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ذکر استثنائات وارد بر جواز؛ یعنی فرض نبود حجت معتبر شرعی نزد نماینده، به‌رغم

بهره‌گیری از مشورت کارشناسان و مراکزی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس و مرکز تحقیقات اسلامی مجلس و نیز فرض مصالح عمومی (بدل از مصالح سیاسی خودپنداشته نماینده یا مصالح حزبی).

الحاق ماده‌ای در خصوص «چگونگی تفسیر ارزش حقوقی رأی ممتنع» در وضعیت‌های مختلف به آیین‌نامه داخلی؛ از جمله در وضعیت رأی‌گیری در خصوص اعتماد به یک فرد در بدو معرفی یا در میانه کار وی و نیز حین قانون‌گذاری و...

## یادداشت‌ها

۱. در این خصوص نک به:

<https://www.mehrnews.com/news/2404518/%D9%85%D9%85%D8%AA%D9%86%D8%B9-%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%DA%86%D9%87-%DA%A9%D8%B3%D8%A7%D9%86%DB%8C-%D9%87%D8%B3%D8%AA%D9%86%D8%AF>

2. See: yes-no voting with abstention or abstention, in: Merriam-Webster's Dictionary of Law, 1996 in: <https://www.wordreference.com/definition/abstain>.

۳. البته افزون بر توسعه مفهومی رأی ممتنع در این سند باید تفاوت رویه نظام حقوقی ایران نسبت به ارزش حقوقی رأی ممتنع را نیز افزود. مثلاً، در برخی اسناد رأی ممتنع رأی به شمار نمی‌رود و در برخی موارد رأی مخالف محسوب می‌شود؛ از جمله تبصره ماده ۳۷ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸ مقرر کرده است: «رأی تصمیم‌گیری هیئت‌های اجرایی انتخابات با اکثریت مطلق اعضای حاضر بوده و رأی ممتنع اعضا در حکم رأی مخالف است». در برخی دیگر از قوانین رأی ممتنع رأی محسوب نمی‌شود؛ از جمله بنا بر بند «ح» ماده ۶، بند «ث» ماده ۷، و بند «الف» ماده ۸ کنوانسیون در قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تأسیس سازمان جهانی مالکیت معنوی (۱۳۸۰)، بند «ه» ماده ۱۰ کنوانسیون در قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقت‌نامه مادرید راجع به ثبت بین‌المللی علائم (۱۳۸۲)، و بند «ب» ماده ۵۳ و بند «د» ماده ۵۴ کنوانسیون در قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به معاهده همکاری در ثبت اختراعات مصوب ۱۳۸۶.

۴. گفتنی است نباید تصور کرد موضوع و مقام شهادت، قضاوت، و فصل خصومت به اثبات یا ابطال حقی است؛ در حالی که مقام رأی نمایندگان تصمیم‌گیری غیرقضایی است. زیرا اولاً چنین انحصاری ثابت نیست و دیگر آنکه گاهی نماینده به مثابه داور و قاضی عمل می‌کند که مثلاً باید در کمیسیون یا صحن پارلمان اختلاف نظری را حل کند و با آرای خود به اختلاف نظر پایان دهد. به عبارت دیگر، جایگاه نمایندگی در این موارد ایجاب می‌کند که نماینده پارلمان با توجه به نظر طرفین اختلاف با رأی خود گره‌گشا باشد (Gross, 1951: 209).

۵. برخی دیگر از نظریات نمایندگان مجلس شورای اسلامی را در قالب «مشاوران» ولی فقیه در تنظیم و تدوین- و نه وضع- قوانین دانسته‌اند (واعظی، ۱۳۸۰، ۱۹۸). قانون اساسی را بنا بر بند اول اصل دوم، اصل پنجم و

پنجاه و هفتم نیز می‌توان به این نظریه نزدیک دانست. بر این اساس، نمایندگان «در هر مورد بهترین راه‌حل را به رهبر پیشنهاد می‌کنند. طرح پیشنهادی مزبور اگر به تصویب و امضای رهبر جامعه برسد جنبه قانون خواهد یافت و در غیر این صورت اعتبار قانونی ندارد» (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۱۶۳).

۶. برخی فقها و اندیشمندان این قالب فقهی را بر نمایندگان مجلس قابل تطبیق دانسته‌اند که وفق آن مردم (رأی‌دهندگان) موکل و نماینده مجلس وکیل در این رابطه خواهد بود (نائینی، ۱۳۵۸: ۷۹؛ خالدی، ۱۴۰۶: ۱۳۴). در متن سوگندنامه نمایندگان مجلس در اصل ۶۷ قانون اساسی نیز به این نهاد در خصوص نمایندگان مجلس اشاره شده است: «در انجام وظایف و کالت امانت و تقوا را رعایت نمایم...».

۷. برخی واژگان قانون اساسی نیز دلالت بر این قالب‌های فقهی دارد؛ از جمله آنکه بنا بر تصریح قانون اساسی در اصل ۶۷ نمایندگان وظیفه پاسداری از «ودیع» را خواهند داشت.

۸. در این تحلیل، بر مبنای «و امرهم شورا بینهم» بر مشاوران واجب است تا در مشورت با امام مسلمین نظر ارائه دهند (شمس‌الدین، ۱۴۱۴: ۱۰۷).

## 9. The right to be left alone

۱۰. چنان که در حقوق تطبیقی گاه گفته می‌شود اعضای پارلمان حق افکندن رأی ممتنع را دارند و هیچ‌کس نمی‌تواند آنان را به رأی موافق یا مخالف دادن مجبور کند (Mason, 2013: 9).

۱۱. باید توجه داشت که این ضمان هم ضمان دنیوی است هم ضمان اخروی. علامه مجلسی در *مرآة العقول* ذیل شرحی بر روایت می‌نویسد: «مفتی قطعاً در آخرت ضامن است. ولی اینکه در دنیا نیز ضامن باشد محل اشکال می‌باشد؛ مگر اینکه حاکم باشد که این امر بلا اشکال خواهد شد (مجلسی، ۱۳۸۹، ج ۲۴: ۲۶۹).

## 12. Right to Neutrality

۱۳. نساء/۹۰ و ۹۱.

۱۴. بی‌طرفی در این موارد مورد نهی قرار گرفته است؛ از جمله امیر مؤمنان درباره کسانی که از همراهی با آن حضرت در جنگ کناره گرفتند فرمودند: «خَذَلُوا الْحَقَّ وَلَمْ يَنْصُرُوا الْبَاطِلَ»؛ حق را خوار کردند و باطل را نیز یاری نکردند (نهج البلاغه: ۱/ ۴۷۱).

۱۵. البته باید توجه داشت که وفق روایت شریف «من کتم شهادة اذا دُعی اليها کان کمن شهد بالزور» (متقی هندی، ۱۳۹۷: ۱۴/۷) کسی که هنگام فراخوانده شدن برای شهادت آن را کتمان کند همانند کسی است که شهادت دروغ دهد. این همانندی در اثر اخروی کتمان شهادت وجود دارد و به نظر می‌رسد همانندی از حیث میزان کیفر دنیوی ثابت نباشد.

۱۶. چنان که فقها مطرح کرده‌اند: «در صورتی که خطری مفتی را تهدید نکند افتا بر وی واجب است.» (کاشف‌الغطا، ۱۴۲۲: ۴/ ۴۳۰؛ شهید اول، ۱۴۱۷: ۴۸/۲).

۱۷. از جمله مواضعی که در آن فقها از نهاد علی‌البدل استفاده کرده‌اند تعریف اعانه و جمع اختلاف نظرهای دور

از هم فقها در این خصوص توسط شیخ انصاری است (انصاری، ۱۴۳۱، ج ۱: ۱۳۳).

18. See: Cohen and Noll, 1991: 99.

۱۹. تقصیر یک مفهوم شناور و دائماً در حال تغییر است که با ابتدای بر مصالح و مفاسد موجود تغییر می‌کند. در اینجا چهره نوعی تقصیر جلوه‌گری بیشتر دارد و نماینده در صورتی که در حوزه صدور رأی رفتاری خلاف این چهره نوعی بروز دهد لازم است مورد بازخواست قرار گیرد.

۲۰. منظور از قرائن چنین است که اگر در آیین تصمیم‌گیری داخلی مجلس چنین باشد که «طرح یا لایحه‌ای تصویب خواهد شد که ۵۰ + ۱ آرای موافق را به دست آورد» رأی ممتنع و رأی مخالف اثری یکسان خواهند داشت. اگر اثر حقوقی بر عدم مخالفت یا بر مخالفت مترتب باشد، مانند اینکه گفته شود: «در صورت مخالفت اکثریت طرح یا لایحه تصویب نخواهد شد» رأی ممتنع با رأی موافق در حکم و اثر همانند هستند.

۲۱. از جمله مصادیق سکوت ملابس در فقه سکوت شفیع در صورت علم به معامله و عدم وجود مانع برای اعلام اراده است و اثر حقوقی این سکوت از بین رفتن حق شفعه وی خواهد بود (انصاری، ۱۴۱۵: ۲ / ۱۰۹۸). بنابراین، سکوت عاقل در این جایگاه که موجب فوت مصلحتی از مصالح وی می‌شود و به طور کلی «سکوت در جایی که تکلم لازم است» اقرار و بیان محسوب می‌شود (محمصانی، ۱۳۷۴: ۵۵).

۲۲. حتی اگر ماهیت رأی ممتنع از قبیل «لا ادری» (نمی‌دانم) تحلیل شود نکات مطرح در خصوص سکوت در اینجا صادق خواهد بود و برخی مانند مرحوم آشتیانی آن را ظاهر در مخالفت می‌دانند (آشتیانی، ۱۴۲۵: ۱ / ۲۵۵).

۲۳. برای ملاحظه مبانی این امکان از حیث حقوقی نک به: دراز، ۲۰۱۱: ۵۸؛ کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۲ / ۱۶۵. می‌توان مبانی فقهی این قرارداد از سوی الزامات قانونی و حکومتی را در «ولایت بر ممتنع» و امکان الزام ممتنع به روشن کردن منظور دانست. منظور از ممتنع در این قاعده، با توجه به روایات (کلینی، ۱۴۰۷: ۷ / ۴۱۲) کسی است که از انجام دادن تکالیف قانونی خویش استنکاف می‌ورزد یا از رسیدن صاحبان حق به حق خویش جلوگیری می‌کند. در استناد به این مبنا فرقی ندارد که اعلام رأی حاوی نظر مثبت یا منفی تکلیفی بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشد یا از قبیل حق دانسته شود. زیرا در فرض اخیر نیز عدم اعلام رأی مثبت یا منفی (انداختن رأی ممتنع) مانع تحقق مصلحت واقعی مردم یا نیل ایشان به حق خود خواهد بود.

## منابع

قرآن کریم

## کتاب فارسی و عربی

ابن ادریس، ج. (۱۴۱۰). السرائر. قم: النشر الاسلامی.

ابن خلدون، ع. (۱۳۶۶). المقدمه. تهران: علمی و فرهنگی.

- انصاری، م. *فرائد الأصول*. قم: طبع مجمع الفكر الاسلامی.
- انصاری، م. (۱۴۱۵). *الموسوعة الفقهية الميسرة*. قم: مجمع الفكر الاسلامی.
- انصاری، م. (۱۴۳۱). *المكاسب*. قم: مجمع الفكر الاسلامی.
- آخوند خراسانی، م. (۱۴۰۹). *كفاية الاصول*. قم: مؤسسه آل البيت عليهم السلام.
- آریلاستر، آ. (۱۳۷۹). *دموکراسی*. مترجم: حسن مرتضوی. تهران: آشتیان.
- آشتیانی، م. (۱۴۰۹). *تقریرات آیت الله مجدد الشیرازی*. قم: مؤسسه آل البيت عليهم لإحياء التراث قم.
- آشتیانی، م. (۱۴۲۵). *كتاب القضاء*. قم: انتشارات زهیر.
- آشتیانی، م. (۱۴۳۰). *بحر الفوائد فی شرح الفرائد*. بیروت: ذوی القربی.
- بجنوردی، ح. (۱۳۷۱). *القواعد الفقهية*. قم: دلیل ما.
- البحری، ح. (۲۰۰۹). *القانون الدستوري «النظرية العامة»*. دمشق: الجامعة الافتراضية.
- برقی، ا. (۱۴۱۶). *المحاسن*. تحقیق: مهدی الرجائی. قم: المجمع العالمی لاهل البيت (ع).
- التبریزی، م. (۱۳۶۹). *اوثق الوسائل فی شرح الرسائل*. قم: کتبی نجفی.
- تبریزی، ج. (۱۴۲۵). *القواعد الفقهية و الاجتهاد و التقليد*. قم: دار الصديقة سلام الله علیها.
- جمعی از مؤلفان (۱۳۸۵). *فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت*. قم: مؤسسه دایرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت.
- جوادی آملی، ع. (۱۳۷۸). *ولایت فقیه*. قم: اسراء.
- جوهری، ا. (۱۴۱۰). *الصحاح*. بیروت: دار العلم للملایین.
- حائری، ک. (۱۴۱۵). *القضاء فی الفقه الإسلامی*. قم: مجمع اندیشه اسلامی.
- حلی، ن. (۱۴۱۳). *الرسائل التسع*. قم: کتابخانه آیت الله مرعشی.
- خالدی، م. (۱۴۰۶). *نظام الشوری فی الاسلام*. بیروت: مکتبه الرسالة الحدیثه.
- دراز، ر. (۲۰۱۱). *أحكام السکوت فی الفقه الإسلامی*. بیروت: الحلبي الحقوقی.
- دلّه، س. (۲۰۰۲). *مبادئ القانون الدستوري*. دمشق: المحبه.

- زحیلی، و. (۱۹۹۷). *الفتحه الاسلامی و ادلته*. دمشق: دار الفكر المعاصر.
- سبزواری، ع. (۱۴۳۰). *مهذب الاحكام*. بيروت: مطبعة العلمية.
- سبزواری، ع. (۱۴۱۳). *مهذب الأحكام*. قم: مؤسسه المنار.
- السنهوری، ع. (۱۴۰۱). *فتحه الخلافة*. بيروت: دار الفكر العربي.
- شمس الدين، م. (۱۴۱۳). *اصول الحكم و الادارة في الاسلام*. قم: دار الثقافة.
- شیخا، ا. (۲۰۰۰). *النظم السياسية و القانون الدستوري*. اسکندريه: منشأة المعارف.
- طباطبایي قمی، ت. (۱۴۱۹). *الغاية القصوى في التعليق على العروة الوثقى*. نجف: مطبعة دار العلم.
- طباطبایي، م. (۱۳۶۲). *الميزان*. تهران: دار الكتب الاسلامية.
- طوسی، ا. (۱۴۰۹). *التبيان*، قم: اسلامي.
- طوسی، ا. (۱۴۱۴). *الآمالی*. قم: دار الثقافة.
- طوسی، ا. (۱۴۱۷). *العدة*. قم: ستاره.
- طوسی، ا. *الفهرست*. نجف: المرتضوية.
- طوسی، ا. *المبسوط*. بيروت: المرتضوية.
- عبدالمجید، ا. (۱۹۹۸). *البيعة عند مفكری اهل السنة و العقد الاجتماعي*. قاهره.
- عوده، ع. (۱۹۵۹). *التشريع الجنائي الاسلامي*. قاهره: دار العروبه.
- كاتوزيان، ن. (۱۳۸۵). *قواعد عمومي قرارداها*. تهران: سهامی انتشار.
- كاشف الغطاء، ح. (۱۴۲۲). *أنوار الفقاهة*. نجف: كاشف الغطاء.
- متقی، ع. (۱۳۹۷). *كنز العمال*. بيروت: التراث الاسلامي.
- محمصاني، ص. (۱۳۷۴). *قوانين فقه اسلامي در التزامات و عقود با مقایسه قوانین جدید*. مترجم: جمال الدين محلاتي. تهران: فاروس.
- مصباح یزدی، م. (۱۳۷۷). *حقوق و سیاست در قرآن*. قم: مؤسسه امام خمینی.



مظفری، م. (۱۳۹۸). احکام و مبانی فقهی نمایندگی مجلس شورای اسلامی. قم: مرکز تحقیقات مجلس شورای اسلامی.

مفید، م. (۱۴۱۳). الجمل. قم: کنگره شیخ مفید.

موسوی خمینی، ر. (۱۳۷۹). صحیفه امام. تهران: نشر آثار امام.

موسوی خمینی، ر. تحریر الوسیله. قم: دار العلم.

نابینی، م. (۱۳۸۵). تنبیه الامة و تنزیه الملة. تهران: انتشار.

نجاشی، ا. (۱۴۰۷). رجال النجاشی. قم: اسلامی.

نجفی، م. (۱۴۰۴). جواهر الکلام. بیروت: دار إحياء التراث العربی.

واعظی، ا. (۱۳۸۰). حکومت اسلامی. قم: مسامیر.

### مقالات فارسی و عربی

رحم دل، م. (۱۳۸۵). «حق سکوت». دادگستری، (۵۶ و ۵۷)، ۱۶۵ - ۲۱۸.

قائمی خرق، م. (۱۳۹۹). «رویکرد فقهی به رأی ممتنع». دانش حقوق عمومی، ۹ (۲۹)، ۹۱ - ۱۱۲.

وایت، ر. (۱۳۸۵). «عوامل اجتماعی و سیاسی توسعه اخلاق ارتباطات». مترجم: اسماعیل

بشری. رسانه، ۱۷ (۱)، ۱۳۷ - ۱۷۲.

### References

A group of authors. (2006). *Farhang Fiq'h Motabeghe-e Mazhab Ahl a Beyt*. Qom: Musayah Dairat al-Maarif Islamic jurisprudence on the religion of Ahl al-Bayt (In Persian).

Abdul Majeed, A. (1998). *Al-Baiato Enda Mofakkeri Ahl al-Sunnah va al-ahd al-Ejtemai*. Cairo (In Arabic).

Akhund Khorasani, M. (1988). *Kefayat al-Usul*. Qom: Al-Al-Bayt Institute, peace be upon him (In Arabic)..

Al-Ashtiani, M. (1988). *Taghrirat Ayatollah Mujaddid Al-Shirazi*. Qom: Al-Al-Bayt Institute for Revival of Qom's Heritage (In Arabic).

Al-Ashtiani, M. (2004). *Ketab al-Ghaza*. Qom: Zohair Publications (In Arabic).

Al-Ashtiani, M. (2008). *Bahr Al\_Favaed Fi Sharh Al\_Faraed*. Beirut: Dhu al-Qurabi (In Arabic).

- Al-Bahri, H. (2009). *Al- Ganon al-Dastori "Al-Nazarie al-Amat"*. Damascus: Al-Jama'ah al-Tawsariyyah. (In Arabi).
- Al-Sanhouri, A. (1980). *Fiq'h al-Khelafat*. Beirut: Dar al-Fakr al-Arabi. (In Arabic).
- Ambrus, A., Greiner, B & Zednik, A. (2020). The Effect of a "None of the Above" Ballot Paper Option on Voting Behavior and Election Outcomes. *ERID Working Paper*, 277 (11), 1-44.
- Anduiza Perea, E. (2002). Individual characteristics, institutional incentives, and electoral abstention in Western Europe, *European Journal of Political Research*, 41 (5), 643-673.
- Ansari, M. (1994). *Al-Mosoato al-Fiqhiyyah al-Maysarat*. Qom: Jamal al-Fikr al-Islami. (In Arabic).
- Ansari, M. (2009). *Al Makaseb*. Qom: Jamal al-Fikr al-Islami.
- Ansari, M. *Faraed al-Usul*. Qom: Tabab Jamal al-Fakr al-Islami. (In Arabic).
- Arblaster, A. (2000). *Democracy*. Translator: Hassan Mortazavi, Tehran: Ashtian
- Barghi, A. (1995). *Al-Mahasen*. Mahdi Al-Rajai's research, Qom: Al-Majma Al-Alami Lahl al-Bayt (AS). (In Arabic).
- Blais, A., & Kostelka, F. (2015). The Decision to Vote or Abstain in the 2014 European Election, *revue européenne des sciences sociales*, 53 (1), 79-94.
- Blomberg, J. (1995). Protecting the Right Not to Vote from Voter Purge Statutes, *Fordham Law Review*, 64 (3), 1015-1050.
- Bojnordi, H. (1992). *Ghavaed al-Fiq'hiyat*. Qom: Dalil Ma Publications. (In Arabic).
- Carey, J. (2006). *Legislative Voting and Accountability*, London: Cambridge University Press
- Carey, J. (2007), Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting, *American Journal of Political Science*, 51 (1), 92-107.
- Cohen, L & Noll, R. (1991). How to Vote, Whether to Vote: Strategies for Voting and Abstaining on Congressional Roll Calls, *Political Behavior*, 13 (2), 97-127.
- Dalle, S. (2002). *Mabadi al-Ghanon al-Dastori*. Damascus: Al-Mahbah. (In Arabic).
- Deraz, R. (2011). *Ahkam al-Sokot fi al-fiqh al-Islami*. Beirut: Al-Halabi al-Hawgowi. (In Arabic).

- Douglas, J. A. (2013). The Foundational Importance of Voting: A Response to Professor Flanders, *Oklahoma Law Review*, 66 (1), 81-100.
- Ebn Idris, c. (1989). *Alsaraer*. Qom: Al-Nashar al-Islami. (In Arabic).
- Ebn Khaldoun, A. (1987). *Al-Muqadamah*. Tehran: Scientific and Cultural. (In Arabic).
- Field, M. A. (1974), Abstention in Constitutional Cases: The Scope of the Pullman Abstention Doctrine, *University of Pennsylvania Law Review*, 122 (5). 1074-1187.
- Freixas, J. (2012). Probabilistic power indices for voting rules with abstention, *Mathematical Social Sciences*, 64 (1), 89-99.
- Ghaemi Kharegh, M. (2019). Jurisprudential Approach to Blank Vote. *Public Law Knowledge*, 9(29), 112-91.
- Gong, Z. Zhang, N. Li, K. W. Martínez, L. & Zhao, W. (2017). Consensus Decision Models for Preferential Voting with Abstentions, *Computers & Industrial Engineering*, 115 (1), 670-682.
- Gross, L. (1951). Voting In The Security Council: Abstention From Voting And Absence From Meetings, *The Yale Law Journal*, 60 (2), 210-257.
- Haeri, K. (1994). *Al-Ghaza Fi al-Feghi al-Islami*. Qom: Assembly of Islamic Thought. (In Arabic).
- Hayden, G. M. (2010). Abstention: The Unexpected Power of Withholding Your Vote, *Connecticut Law Review*, 43 (2), 585-615.
- Helli, N. (1992). *Al Rasael al-Tesie*. Qom: Ayatollah Marashi Library. (In Arabic).
- Javadi Amoli, A. (1999). *Velayat Faqih*. Qom: Israa. (In Persian)
- Johari, A. (1989). *Al-Sahah*. Beirut: Dar al-Alam Lalmalayin. (In Arabi).
- Kashif al-Ghita, h. (2001). *Anwar Al-Fiqahah*. Najaf: Kashf al-Ghita. (In Arabic).
- Katouzian, N. (2006). *Ghavaed Omomi Gharardad'ha*. Tehran: Sohami Publishing. (In Persian).
- Khaledi, M. (1985). *Nizam al-Shura Fi al-Islam*. Beirut: Al-Risalah al-Hadinah Library. (In Arabic).
- Mesbah Yazdi, M. (1998). *Hoquq va Siasat dar Qur'an*. Qom: Imam Khomeini Foundation (In Persian)
- Mofid, M. (1992). *Al-Jamal*. Qom: Sheikh Mofid Congress. (In Arabic).
- Mohmasani, p. (1995). *Ghavaed Feghe Islami dar Eltezamat va Ughod ba Moghayese Ghavanin Jadid*. Translator: Jamaluddin Mahalati, Tehran: Faro (In Persian).
- Motaghi, A. (2017). *Kanz Al-Omal*. Beirut: Al-Tarath al-Islami. (In Arabic).

- Mousavi Khomeini, R. (2000). *Sahifeh Emam*. Tehran: Publishing works of Imam. (In Persian).
- Mousavi Khomeini, R. *Tahrir al-Vsilah*. Qom: Dar Al Alam. (In Arabic).
- Mozafari, M. (2018). *Ahkam va Mabani Feghhe Namayandeghe Majlis Shoraye Islami*. Qom: Islamic Council Research Center. (In Persian)
- Najafi, M. (1983). *Jawahar al-Kalam*. Beirut: Dar Ehiya al-Trath al-Arabi. (In Arabic).
- Najashi, A. (1986). *Rijal al-Najashi*. Qom: Islamic Publications. (In Arabic).
- Nayini, M. (2006). *Tanbih al-omat va Tanzih al-Mellat*. Tehran: Publication(In Arabic).
- Noury, A. G. (2004). Abstention in Daylight: Strategic Calculus of Voting in the European Parliament, *Public Choice*, 121 (1/2), 179-211.
- Odeh, A. (1959). *Al-Tashri al-Jenayi al-Islami*. Cairo: Dar al-Aroubah. (In Arabic).
- Plane, D. L. & Gershtenson, J. (2004). Candidates' Ideological Locations, Abstention, and Turnout in U.S. Midterm Senate Elections, *Political Behavior*, 26 (1), 69-93.
- Rahmdel, M. (2006). Haghe Sokoot. *The Judiciarys Law Journal*, (56 and 57), 165-218.(In Persian)
- Rosema, M. (2007). Low turnout: Threat to democracy or blessing in disguise? Consequences of citizens' varying tendencies to vote, *Electoral Studies*, 26 (3), 612-623.
- Sabzevari, A. (1992). *Mohazab al-Ahkam*. Qom: Al Manar Institute. (In Arabic).
- Sabzevari, A. (2008). *Mohazab Al-Ahkam*. Beirut: Al-Alamiya Press. (In Arabi).
- Shams al-Ddin, M. (1992). *Usol al-Hokm va al-edarae Fi al-Islam*. Qom: Dar al-Taqwa. (In Arabic).
- Sheyha, A. (2000). *Al-nazm al-Siaseat va al-Ghanon al-Dastori*. Alexandria: Encyclopedic Institute. (In Arabic).
- Superti, C. (2011), The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest.?, *Electoral Studies*, 65 (1). 210-226.
- Tabatabai Qomi, T. (1998). *Al-ghayat al-Qoswa fi al-ta'aliq Al al-Urwat al-Wosgha*. Najaf: Dar Alam Press. (In Arabic).
- Tabatabai, M. (1983). *Al Mizan*. Tehran: Dar al-Kitab al-Islamiya. (In Arabic).
- Tabrizi, J. (2004). *Al-Ghavaed al-Fiq'hiya va al-Ijtihad va al-Tiqlid*. Qom: Dar al-Siddiqah, peace be upon them. (In Arabic).

- 
- Tabrizi, M. (1990). *Uthaq al-Wasil fi Sharh al-Rasa'el*. Qom: Katabi Najafi. (In Arabic).
- Tchantcho, B. & Dikko, L. (2008). Voters' power in voting games with abstention: Influence relation and ordinal equivalence of power theories, *Games and Economic Behavior*, 64 (1), 335-350.
- The Holy Quran
- Tusi, A. (1993). *Al-Amali*. Qom: Dar al-Tafqarah. (In Arabic).
- Tusi, A. (1996). *Al-Iddah*. Qom: Star. (In Arabic).
- Tusi, A. (988). *Al-Tabayan*. Qom: Islamic. (In Arabic).
- Tusi, A. *Al-Fehrest*. Najaf: Al-Mortazawiyah. (In Arabic).
- Tusi, A. *Al-Mabssut*. Beirut: Al-Mortazawi. (In Arabic).
- Vaezi, A. (2001). *Hokomat Islami*. Qom: Masamir. (In Persian).
- Vermeule, A. (2005). Absolute Voting Rules, *British Journal of Political Science*, 37 (4), 643-658.
- White, R. (2006), Avamel Ejtemayi va Siasi Tose'e Akhlaghe Ertebatat. *Translator: Ismail Bushra, Media*, 17 (1), 137-172. (In Persian).
- Willumsen, D & Öhberg, P (2013), Strategic Abstention in Parliamentary Voting, *Public Choice*, 18 (2). 57-73.
- Zoheyli, and (1997). *Al-Fiq'h al-Islami va Adellateh*. Damascus: Dar al-Fekr al-Mawdani. (In Arabic).





## نقش و جایگاه تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

الله‌مراد جهانگیری<sup>۱</sup>، احمد حبیب‌نژاد<sup>۲\*</sup>، مهدی هداوند<sup>۳</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی، زاهدان، ایران

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۳ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۸/۱۷

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1848.1677](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1848.1677)

### چکیده

نظام حقوقی ایران در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم، پراکنده، و غیر منقح مواجه است. این حجم از قوانین، علاوه بر ایجاد چالش‌هایی برای نظام حقوقی کشور، دسترسی مجریان و عموم مردم به قوانین معتبر را سخت کرده و بعضاً باعث تفاسیر متعدد و اختلاف نظر مجریان در زمینه وضعیت تنقیحی قوانین متعارض شده است. در این پژوهش تحلیلی-توصیفی که با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با صاحب‌نظران و مشاهده و مطالعات میدانی انجام شده، ضمن پاسخ به این سؤال که اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی چگونه می‌تواند منجر به ساماندهی قوانین و نظام حقوقی ایران شود، نشان داده شده است که برای ارتقای حقوق قانون‌گذاری و ساماندهی نظام حقوقی ایران و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری لازم است: اولاً، استفاده از تنقیح قوانین در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به مثابه یکی از بایسته‌های فرایند قانون‌گذاری الزام‌آور شود؛ ثانیاً، تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی (تعارض) وضعیت تنقیحی قوانین مؤخر در زمینه قوانین مقدم در زمان تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) انجام شود؛ ثالثاً، برای دستیابی به وضعیت مطلوب قوانین باید ضمن دسته‌بندی موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) به صورت یکسان و مشابه در سه قوه و انجام دادن تنقیح پسینی به سمت و سوی تهیه و تدوین قانون جامع تأسیسی در موضوعات مختلف حرکت کرد. **کلیدواژگان:** پیش‌نویس‌های تقنینی، تدوین قانون جامع، تنقیح پسینی، تنقیح حین وضع، حقوق قانون‌گذاری، قانون‌گذاری کارآمد، مجلس شورای اسلامی.

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

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



## مقدمه

یکی از ابعاد مهم حقوق قانون‌گذاری تنقیح قوانین است. قانون‌گذاری در مفهوم امروزی در کشور ایران از سال ۱۲۸۵ شروع شده و به‌رغم گذشت بیش از یک قرن از سابقه قانون‌گذاری نظام حقوقی کشور در حال حاضر با انبوهی از قوانین متورم و پراکنده و غیرمنقح مواجه است که ساماندهی این حجم از قوانین هم از نظر قانون‌گذاری هم از نظر تنقیحی نیازمند تهیه و تدوین یک برنامه جامع و تقویت و توسعه نظام قانون‌گذاری است. قوانین باید از شفافیت<sup>۱</sup> و روشنی کافی برخوردار باشند و قابلیت دسترسی<sup>۲</sup> به متون قانونی برای عموم مردم تسهیل شود.

هرچند سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی سال ۱۳۹۸ برخی از مشکلات حوزه قانون‌گذاری را از جهت شکلی و ماهوی به‌درستی مورد اشاره قرار داده‌اند و یک نقشه راه اولیه برای نظام قانون‌گذاری کشور تبیین کرده‌اند و سه قوه هم مکلف به هماهنگی‌های لازم جهت اجرایی کردن این سیاست‌ها شده‌اند، به دلیل عدم برخورداری از ضمانت اجرای کافی و فقدان قانونی برای اجرایی شدن، بعضاً اجرایی نشده‌اند و مغفول مانده‌اند. از جمله این موارد می‌توان به تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح، و تعیین شناسه قوانین موجود در کشور اشاره کرد (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۱۰).

تدوین<sup>۳</sup> قوانین در معنای سنتی عام در نظام حقوق موضوعه (که تنقیح را هم در بر می‌گیرد) فرایندی است که به موجب آن قوانین جدید و موجود تحت یک ساختار مشترک و اصول منسجم گرد هم می‌آیند (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۸). یکی از موضوعات بسیار مهم در نظم نوین قانون‌گذاری تنقیح و تدوین قوانین است که در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری هم به‌درستی مورد اشاره قرار گرفته است. تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی مبتنی بر تنقیح و تدوین قوانین (گردآوری و نسبت‌سنجی قوانین مختلف در یک موضوع خاص) از نظر شکلی و ماهوی تحت عناوین موضوعی واحد منجر به «نظم نوین قانون‌گذاری» می‌شود که آثاری مهم از جمله ارتقای اصل لزوم پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی مردم را در پی خواهد داشت. تنقیح قوانین عبارت است از اقداماتی که به منظور تشخیص قوانین معتبر و لازم‌الاجرا و استخراج آن‌ها از قوانین بی‌اعتبار و منسوخ صورت می‌گیرد (الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۰) یا می‌توان گفت مجموعه اقدامات مشتمل بر طبقه‌بندی، جمع‌آوری، و پالایش قوانین تنقیح نامیده می‌شود.

در تنقیح تلاش می‌شود قوانین منسوخ شناسایی و حذف شوند و اضافات از بدنه قوانین و مقررات کشور خارج شود. هدف از تنقیح تجمیع همه قوانین در یک موضوع معین در متنی



واحد است؛ طوری که هر یک از متون قانونی پیشین در ساختاری واحد و جامع توزیع شود و در جای مناسب خود قرار گیرد (آقای طوق، ۱۳۹۸: ۱). تنقیح قوانین موجب آشنایی شهروندان با حقوق خود می‌شود. تنقیح تشخیص قانون حاکم و لازم‌الاجرا است در جایی که تورم قوانین، تعارض چند قانون با هم، پیچیدگی قوانین، و ... مجریان و مخاطبان اصلی حقوق را با دشواری تشخیص قانون حاکم مواجه می‌کند. تنقیح این امکان را فراهم می‌کند تا نظامی سازمان‌یافته از قوانین ایجاد و به واسطه آن حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده شود. زیرا تسهیل آگاهی مردم به قواعد و موازین قانونی و تشخیص حقوق و تکالیف فردی و اجتماعی موجب امنیت حقوقی است (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۵).

در فرهنگ *دهخدا* آمده است که تنقیح واژه‌ای است عربی و به معنی پاکیزه کردن و اصلاح نمودن کلام، نیک پیراستن (کاستن و نه افزودن) و پاکیزه کردن شعر از کلام رکیک. فرهنگ عمید هم آن را به معنای پاکیزه کردن و خالص ساختن، پاکیزه کردن کلام از عیب و نقص، و فرهنگ معاصر آن را پیرایش، پیرایش یک نوشتار ... تعریف کرده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۴۳). تقنین دارای ارتباط تنگاتنگ با تنقیح است؛ طوری که می‌توان گفت مکمل همدیگر هستند. «تدوین» یعنی مدون کردن قوانینی که پس از تنقیح معتبر تشخیص داده شده‌اند در یک ساختار جدید. تجمیع قوانین معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص هم «تدوین» نامیده می‌شود. در حقیقت باید گفت «تنقیح» مقدم بر «تدوین» است و تدوین در ارتباط با قوانین منقح شده انجام می‌شود. به همین منظور در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ابتدا باید قوانین مرتبط با موضوع لایحه یا طرح تنقیح و سپس تدوین شوند. هر زمان که در خصوص قانون حاکم بر یک موضوع خاص ابهام و اختلاف وجود داشته باشد جست‌وجو و پیدا کردن قانون حاکم در میان قوانین متعدد و توجیه اعتبار آن مستلزم استفاده از اصول و فنونی است که می‌توان آن‌ها را «اصول و فنون تنقیح» نامید (انصاری، ۱۳۹۹: ۲۱۴).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد چنانچه تهیه‌کنندگان پیش‌نویس‌های تقنینی با اصول و قواعد تنقیح و تدوین قوانین آشنایی کامل داشته باشند با اجرایی کردن اصول قانون‌نویسی و تنقیح حین وضع (نسبت‌سنجی قوانین مؤخر و مقدم) ضمن جلوگیری از تعارضات بعدی قوانین باعث ارتقای کیفیت، اثربخشی، و کارآمدی هر چه بهتر قوانین می‌شوند.

با توجه به نوپایی مبحث تنقیح قوانین در مقایسه با سایر موضوعات حقوق، این موضوع کمتر از دیگر مباحث و عناوین حقوق قانون‌گذاری محل بحث و گفت‌وگوی اندیشمندان حقوقی قرار گرفته و منابع کافی در این زمینه شناخته نشده است (الموتیان، ۱۳۸۹: ۳). تنقیح و تدوین قوانین از اقدامات اساسی و راهبردی کشور و از ضرورت‌های عرصه سیاست‌گذاری

حقوقی محسوب می‌شود که علاوه بر ایجاد زمینه‌های شفافیت، سلامت، ثبات، و امنیت حقوقی موجبات توسعه حقوقی، ارتقا، و کارآمدی نظام حکمرانی را فراهم می‌آورد. تنقیح به منزله امری ملی (فراقوه‌ای) نیازمند تعامل و اقدام مشترک قوای سه‌گانه است و عدم توجه به این مهم نه تنها اقدامات را از بایسته‌های علمی و اجرایی دور می‌سازد بلکه تبعات زیادی را متوجه حقوق و تکالیف شهروندان و نیز صلاحیت‌ها و کارآمدی نهادهای حاکمیتی و دستگاه‌های اجرایی می‌سازد. تحقق تعامل مثبت و مؤثر در زمینه تنقیح و تدوین قوانین نیازمند ترسیم مسیر علمی و کاربردی همکاری قوای سه‌گانه کشور در این خصوص، بهره‌گیری از همه ظرفیت‌ها و تجربیات کشور، پرهیز از دوباره‌کاری و اقدامات موازی، و نهادینه شدن این رویکرد در قالب پیش‌بینی سازکارهای مناسب حقوقی است (تفاهم‌نامه همکاری قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۹۸: ۱).

می‌توان گفت یکی از علل تورم و پراکندگی نظام حقوقی کشور عدم ترسیم درست هرم هنجارهای حقوقی است؛ در صورتی که طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها و قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از وظایف مجلس شورای اسلامی است (سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ۱۳۹۸: بند ۵). بر اساس مطالعات انجام‌شده، تعیین سلسله‌مراتب قوانین و مقررات و مشخص بودن شأن هنجاری قوانین و مقررات نسبت به یکدیگر (به دلیل اثرگذاری و تعیین ناسخ و منسوخ) از مقدمات امر تنقیح و متعاقباً تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی محسوب می‌شود. مثلاً در بررسی شأن هنجاری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوانین مجلس شورای اسلامی رویه واحدی بین کارشناسان امر تنقیح وجود ندارد.

در خصوص تنقیح قوانین، افراد مختلف - از جمله موتیان، انصاری، وکیلان، آقای طوق، سلطانی - مطالعاتی انجام داده‌اند که بیشتر به لحاظ ساختاری و شکلی به موضوع تنقیح و تدوین (تنقیح پسینی) پرداخته‌اند. اما در این پژوهش که با هدف کاربردی و بر اساس داده‌های کیفی به روش تحلیلی - توصیفی با استفاده از داده‌های کتابخانه‌ای، مصاحبه با صاحب‌نظران، بررسی آمار و نمودار طرح‌ها و لوايح، مشاهده و مطالعات میدانی، و با تمرکز بر اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع) انجام شده است ضمن ارائه پیشنهادهایی کاربردی جهت نائل شدن به وضعیت مطلوب از طریق استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و مالاً ارتقای کیفیت و اثربخشی و کارآمدی هر چه بهتر نظام تقنینی کشور ابتدا وضعیت موجود آسیب‌شناسی شده و سپس به تبیین آثار اعمال تنقیح در پیش‌نویس‌های تقنینی (حین وضع) و نقش تنقیح در تدوین قوانین جامع تأسیسی (تنقیح

پسینی) در جهت ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور و دسترسی به نظم نوین قانون‌گذاری پرداخته شده است.

### ۱. وضعیت‌شناسی پیش‌نویس‌نگاری تقنینی

تورم و پراکندگی قوانین در نظام حقوقی ایران را باید متأثر از عوامل مختلفی دانست؛ طوری که فقدان کار کارشناسی دقیق در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، به‌خصوص تقنین طرح‌محور، یکی از این عوامل محسوب می‌شود. از دیگر عوامل وضعیت موجود قوانین موقت، مانند برنامه و بودجه، است که می‌توانند به بی‌ثباتی نظام حقوقی- قانونی کشور بینجامند و در موارد مختلف باعث اصلاح یا نسخ یا موقوف‌الاجرا شدن قوانین دائمی شده‌اند. در صورتی که اصولاً قوانین موقت نباید قوانین دائمی را تغییر دهند. اینکه قوانین موقتی قوانین دائمی را تغییر می‌دهند به دلیل ذات قوانین موقتی نیست، بلکه به دلیل ضعف قانون‌گذاری مجلس است؛ طوری که در زمان بررسی قوانین موقتی در صحن علنی مجلس بعضی از نمایندگان مستقیم یا با واسطه مدیران اجرایی سطوح میانی دولت با طرح پیشنهادهایی باعث تصویب مصوباتی می‌شوند که در فرایند عادی قانون‌گذاری ممکن است به تصویب نرسند و از این طریق باعث تغییر قوانین دائمی می‌شوند. اصل امنیت حقوقی به عنوان یکی از عناصر مهم نظم نوین قانون‌گذاری اقتضا می‌کند قوانین از ثبات و نگاه بلندمدت و ملی برخوردار باشند و تصمیمات حکومت و مقامات عمومی پیش‌بینی‌پذیر باشند.

قانون‌گذار در قوانین برنامه که حتی عنوان قانون به مفهوم خاص در مورد آن‌ها محل بحث است (حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۵) برخلاف مفهوم و فلسفه وجودی آن حتی به وضع قواعد حقوقی در خصوص امور ماهوی نظیر اصلاح قوانین مالیاتی و مجازات اسلامی مبادرت کرده است. عدم تعیین ماهیت حقوقی قوانین برنامه در تاریخ نظام حقوقی برنامه موجب شد قوه مقننه در خلال این قوانین موقت در خصوص موضوعات دائمی قانون‌گذاری کند و در بسیاری از موارد قوانین دائمی را اصلاح و نسخ کند (طحان‌نظیف و هادی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۷) که این خود باعث پراکندگی قوانین شده است. نظام قانون‌نویسی در جمهوری اسلامی از نوع پراکنده است و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه تدوین الگوی شایسته برای قانون‌نویسی مورد توجه جامعه دانشگاهی یا مراکز حمایتی مرتبط قرار نگرفته است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۱). این مطالعه نشان می‌دهد نبود یک رویه واحد در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در سه قوه باعث به‌هم‌ریختگی نظام تقنینی کشور و عدم دسترسی نظام حقوقی به یک قاعده منطقی شده است.

علمی نبودن فرایند تدوین و تصویب قوانین، ناسازگاری قوانین با واقعیت‌ها و ظرفیت‌های جامعه، و کم‌توجهی به آثار و پیامدهای قانون‌گذاری (آقایی طوق، ۱۳۹۶: ۱۶۶) از علل وضعیت متورم و پراکنده نظام حقوقی است و باعث شده حتی حقوقدانان و قضات و وکلای در دستیابی به قوانین معتبر با مشکل مواجه شوند. با وضع قوانین گوناگون و بسیار در یک موضوع، تعداد قوانین مربوط به یک قلمرو چنان بزرگ و فربه شد که ناگزیر باید این موارد در ذیل یک کتاب به شکلی گرد آیند که روابط بین قوانین و مقررات و آرای دادگاه‌ها از نظر ناسخ و منسوخ و عام و خاص و ... روشن و بدون ابهام باشد و شهروندان در «کلاف سردرگم» قوانین حیران و سرگردان نباشند و ساده و سریع بتوانند حکم موضوعی را که می‌جویند بیابند (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

### ۱-۱. سیر تحول وضعیت‌شناسی تدوین طرح‌ها

تا قبل از دوره چهارم مجلس، هیچ رویه خاصی برای تدوین طرح‌ها وجود نداشت. از دوره چهارم بود که دفتری تحت عنوان «دفتر مشاورت‌های حقوقی و تخصصی»<sup>۴</sup> تشکیل و «فرم طرح‌های قانونی» منبعث از آیین‌نامه داخلی مجلس تهیه شد و نمایندگان مکلف شدند طرح‌ها را در این فرم‌ها تنظیم کنند. در این رویه هم طرح‌ها به صرف داشتن پانزده امضا و بدون هیچ‌گونه نظارت خاصی ابتدا توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس اعلام وصول و سپس جهت بررسی شکلی و ماهوی به معاونت قوانین ارجاع می‌شد و نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین از جهات عدم مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی و سایر جهات از جمله: ۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح یا لایحه پیشنهادی؛ ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین؛ ۳. لزوم یا عدم لزوم قانون‌گذاری در موضوع یادشده؛ ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، و اسناد بالادستی (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: ماده ۴) همراه طرح یا لایحه پیشنهادی جهت اطلاع نمایندگان تقدیم مجلس می‌شد. نظرات و ایرادات کارشناسان معاونت قوانین الزام‌آوری خاصی نداشت و طرح به‌رغم ایرادات مختلف مسیر خود را ادامه می‌داد و چه‌بسا با همان ایرادها تصویب و تبدیل به قانون می‌شد.

### ۱-۲. بررسی آمار طرح‌ها و لوایح از دوره اول تا دوره یازدهم مجلس

#### شورای اسلامی

مطالعه و بررسی تحقیقی و آماری طرح‌ها و لوایح یازده مجلس شورای اسلامی، تا تاریخ ۱۴۰۲/۰۱/۳۰ (اداره کل تدوین قوانین، گزارش شماره ۳۸: ۱۴۰۲/۰۳/۰۷)، نشان می‌دهد ارائه این حجم از طرح‌ها بدون رعایت اصول قانون‌نویسی و قواعد تنقیحی، ضمن اینکه باعث نزل

کیفیت قوانین می‌شود، نیازهای واقعی تقنینی جامعه را هم برآورده نمی‌کند و این بیشتر ناشی از عدم استفاده از نظرات کارشناسی و مشارکت عمومی در تقنین طرح‌محور است. مشارکت عمومی در تهیه و تدارک قانون از دو جهت موجب بهبود کیفیت تصمیمات خواهد شد؛ اول اینکه به واسطه استفاده از خرد جمعی راه‌حل‌های بهتری برای مشکلات عمومی پیشنهاد می‌شود. و دوم اینکه با کسب نظر عموم به شناسایی نیازهای واقعی جامعه که قانون‌گذاری بر اساس آن از عناصر مؤثر بر ارتقای کیفیت قانون است کمک می‌کند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۵).

ادوار مجلس	طرح	لایحه	مجموع طرح‌ها و لوایح	قانون	رد صحن	مسترد	بایگانی	مسکوت
دوره اول	۱۶۱	۴۵۷	۶۱۸	۳۸۱	۹۶	۱۰۵	۲۹	۷
دوره دوم	۱۸۵	۳۱۷	۵۰۲	۳۱۶	۱۰۱	۴۲	۳۹	۴
دوره سوم	۲۰۶	۲۲۲	۴۲۸	۲۵۶	۹۱	۱۸	۶۲	۱
دوره چهارم	۲۲۰	۲۸۸	۵۰۸	۳۴۵	۷۵	۲۲	۶۶	۰
دوره پنجم	۱۸۰	۲۸۷	۴۶۷	۳۶۱	۸۲	۱۱	۱۱	۲
دوره ششم	۱۹۴	۳۶۰	۵۵۴	۳۹۷	۶۱	۸۵	۱۰	۱
دوره هفتم	۳۸۰	۳۹۵	۷۷۵	۳۳۹	۷۲	۵۳	۲۴	۰
دوره هشتم	۳۲۸	۳۵۱	۶۷۹	۳۵۳	۳۵	۱۷	۸۷	۰
دوره نهم	۴۸۱	۲۱۶	۶۹۷	۲۰۰	۲۷	۱۹	۱۱۴	۱
دوره دهم	۵۰۵	۲۲۸	۷۳۳	۱۸۸	۲۰	۲۵	۹۷	۰
دوره یازدهم	۶۷۵	۲۰۸	۸۸۳	۱۰۱	۱۴	۲۸	۶۸	۰

هرچند اصل در تقنین باید بر لایحه‌محوری باشد، در این مطالعه تحلیلی-تفسیری، بررسی و مشاهده آماری قوانین ادوار گذشته نشان می‌دهد تناسب چندانی در این خصوص رعایت نمی‌شود و نمی‌توان گفت قانون‌گذاری در کشور مبتنی بر لوایح است، بلکه قوانین طرح بنیان هم تعداد قابل توجهی از آمار قانون‌گذاری را به خود اختصاص داده‌اند. همچنین آمار طرح‌های اعلام‌وصول‌شده نسبت به لوایح در ادوار اخیر افزایش چشمگیری داشته است. بعضاً

قوانین طرح محور به دلیل عدم برخورداری از اصول و ضوابط نوین قانون‌نویسی، ابتدا بر نظرات کارشناسی، استحکام در مباحث و اصطلاحات حقوقی و شیوه‌نامه‌های تنقیحی چالش‌هایی را برای نظام حقوقی کشور به وجود آورده‌اند. به باور جان استوارت‌میل<sup>۵</sup> قانون‌گذاری علاوه بر آنکه کاری هوشمندانه است نیازمند ذهنی تربیت‌شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر است. وی به صراحت استدلال می‌کند که مجلس قانون‌گذاری جایی برای تهیه پیش‌نویس نیست. نمایندگان اغلب تخصص تهیه پیش‌نویس یا اصلاحیه‌های آن را ندارند (کوئن‌جی، ۱۳۹۰: ۲۸۷).

این بررسی نشان می‌دهد یکی از عوامل مهم تورم و پراکندگی فعلی قوانین انجام ندادن «تنقیح قوانین» یا نسبت‌سنجی تنقیحی قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و اصلاح یا نسخ بدون برنامه و پراکنده قوانین دائمی به وسیله قوانین موقت یا سایر قوانین است؛ طوری که نه تنها فرایند تنقیح در تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی مغفول مانده بلکه صرفاً به استفاده از عبارت‌های کلی همانند «کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود» یا «کلیه قوانین مربوط به ... نسخ می‌شود» در مواد انتهایی مصوبات اکتفا شده است که این خود باعث نسخ ضمنی قوانین متعارض و ایجاد اختلاف نظر به دلیل تفاسیر متعدد بین مجریان شده است. در این زمینه اثرگذاری قوانین موقت مانند برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین بودجه سنواتی به دلیل عدم رعایت بحث‌های تنقیحی و ... چالش‌هایی جدی برای قوانین دائمی و نظام حقوقی کشور به وجود آورده است.

بر اساس مطالعات آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری ایران، آسیب‌های مربوط به کلیت نظام قانون‌گذاری ناشی از تعدد مراجع قانون‌گذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آن‌ها، عدم تبیین صحیح جایگاه نهادهای پژوهشی در فرایند تقنین و نبود نظام تنقیح قوانین، آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان که در برخی موارد امکان ورود نمایندگان متخصص به مجلس را با چالش مواجه می‌کند، عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی، فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس‌های متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم، عدم استفاده صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی در قانون‌گذاری ذکر شده است (معاونت پژوهش‌های سیاسی-حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۱).

### ۱-۳. سامانه قانون‌گذاری و نقش آن در فرایند بررسی پیش‌نویس‌های

#### تقنینی

برای جلوگیری از ارائه بی‌رویه طرح‌ها به مجلس شورای اسلامی سامانه‌ای تحت عنوان «سامانه قانون‌گذاری»<sup>۶</sup> از سال ۱۴۰۱ در مجلس راه‌اندازی شد و بنا بر این شد که همه فرایند

بررسی پیش‌طرح در این سامانه انجام شود. سامانه به نوعی آیین‌نامه دیجیتال مجلس است که در این فرایند نمایندگان طراح باید پیش‌طرح را در سامانه قانون‌گذاری بارگذاری کنند و بلافاصله شماره‌ای تحت عنوان شماره ثبت پیش‌طرح به آن اختصاص می‌یابد. برخلاف رویه سابق، بدون ثبت پیش‌طرح در سامانه قانون‌گذاری (غیر از طرح‌ها و لوایح فوری) امکان بررسی مراحل اداری آن در مجموعه معاونت قوانین و اعلام وصول آن در صحن وجود ندارد. راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری تا حدودی باعث جلوگیری از ارائه بی‌رویه طرح‌ها به مجلس شده است؛ طوری که در اجلاس اول دوره یازدهم مجلس تعداد ۳۵۷ طرح، در اجلاس دوم تعداد ۲۶۳ طرح، و در اجلاس سوم که این سامانه اجرایی شده است تعداد ۵۵ طرح در صحن علنی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده است. هرچند راه‌اندازی این سامانه باعث جلوگیری از ارائه طرح‌های متعدد و بعضاً مشابه شده است، باید توجه داشت این سامانه بیشتر جنبه شکلی دارد و از نظر ماهوی و رعایت قواعد تنقیحی نیاز به برنامه‌ریزی گسترده‌تری وجود دارد. چون باید اعمال تنقیح حین وضع یا نسبت‌سنجی تنقیحی و رفع تعارض‌ها (اثرسنجی قوانین مؤخر نسبت به مقدم) در پیش‌نویس‌های تقنینی، نیز در فرایند سامانه قانون‌گذاری دیده شود و سامانه از این جهت نیاز به بازبینی و بررسی دارد.

به هر حال تأثیر ایجاد سامانه قانون‌گذاری به مثابه تصمیمی کارشناسی و اصولی در ساماندهی بخشی از وضعیت فعلی تدوین و تنقیح طرح‌محور در جدول زیر به‌وضوح پیداست.

قبل از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
۳۵۷	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۰/۰۳/۰۶	اجلاس اول دوره یازدهم
۲۶۳	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۴۰۰/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۱/۳۰/۰۶	اجلاس دوم دوره یازدهم
بعد از راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری			
۵۵	تعداد طرح‌های اعلام‌وصول‌شده	از تاریخ ۱۴۰۱/۰۳/۰۷ تا ۱۴۰۲/۰۱/۳۱	اجلاس سوم دوره یازدهم

## ۲. تبیین وضعیت مطلوب تنقیح و تدوین

قانون‌گذاری کارآمد از عناصر مهم پیشرفت و توسعه یک کشور و دستیابی به حکمرانی

مطلوب به شمار می‌رود که با اعمال تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی محقق می‌شود. در خصوص تنقیح قوانین دو دسته اصول عمده وجود دارد؛ یک دسته مربوط به طبقه‌بندی قوانین است و دسته دیگر مربوط به تعیین روابط بین قوانین. در حقیقت مهم‌ترین کار در بحث تنقیح قوانین در دو موضوع خلاصه می‌شود؛ یکی اینکه قوانین تحت عناوین موضوعه درست دسته‌بندی شوند (کدهای تنقیحی) و دوم اینکه روابط مختلفی که بین این قوانین وجود دارد به طور صحیح تبیین شود (کریمی، ۱۳۸۶: ۹). از جمله معیارهای نظام‌دهی فنی قوانین موضوعه قابل فهم بودن<sup>۷</sup> و قابلیت دسترسی از یک سو و کارآمدی<sup>۸</sup> از سوی دیگر است (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۰۲). به همین منظور و در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری، ابتدا باید عناوین موضوعی قوانین (کدهای تنقیحی) در سه قوه به صورت یکسان و مشابه تهیه و تدوین شود. تعیین عناوین موضوعی واحد در سه قوه از مقدمات تدوین بر اساس نظامات جدید و ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور است.

در این فرایند، برای دسته‌بندی موضوعی قوانین، معیار «موضوع» شاخص اصلی این دسته‌بندی قرار گرفته است و حسب مورد می‌توان از معیارهای دیگر- نظیر میزان حجم قوانین مربوط، دستگاه‌محوری، سابقه تاریخی، اهمیت، و... نیز استفاده کرد. اگر این عناوین بر اساس سازمان یا دستگاه‌ها تعیین شود با گذشت زمان و تغییر ساختارها نظم عناوین هم تغییر می‌کند. بر اساس ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵، تهیه و تدوین عناوین موضوعات (کدهای) تنقیحی از وظایف معاونت قوانین و مستند به ماده ۶ دستورالعمل اجرایی این قانون بر عهده شورای راهبردی است. همچنین از اهم وظایف هیئت مشاورین تدوین تنقیح و تفسیر قوانین مستند به ماده ۹ آیین‌نامه این هیئت، مصوب ۱۳۹۱/۰۵/۲۱، و تهیه و تنظیم عناوین موضوعات اصلی مجموعه‌های قوانین (کد) و پیشنهاد به معاون قوانین ذکر شده است.

هدف از این دسته‌بندی‌ها ابهام‌زدایی و ایجاد دسترسی آسان شهروندان به قوانین و مقررات منقح و فراهم آوردن امکان تنقیح قوانین است. در این نظم جدید، تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی بدون بررسی سوابق تقنینی و نسبت‌سنجی‌های تنقیحی امکان‌پذیر نیست.

## ۱-۲. استفاده از تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی (تنقیح حین وضع یا تنقیح پیشینی)

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی از اهمیت بسزایی برخوردار است. تنقیح و تقنین ارتباط تنگاتنگی دارند و به نوعی مکمل یک‌دیگر محسوب می‌شوند. تنقیح را از



لحاظ زمان اعمال قواعد تنقیحی می‌توان به پیشینی یا حین وضع و پسینی تقسیم کرد. تنقیح پیشینی یا حین وضع به منظور اثرسنجی صریح قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم و برای جلوگیری از تصویب قوانین مبهم و مکرر و غیر منقح در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در حین وضع در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس اعمال می‌شود.

ضرورت انجام دادن تنقیح جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها امری اجتناب‌ناپذیر و گامی مهم در جهت نظم نوین قانون‌گذاری است که همگان بر آن واقف‌اند. نویسندگان برای تدوین پیش‌نویس یک قانون باید به سوابق قانونی مرتبط با موضوع جهت اعمال تنقیح حین وضع دسترسی کامل داشته باشند. در این خصوص استفاده از سیستم «بانک قوانین» و ابزارهای فنی مانند «هوش مصنوعی» و ... برای کمک به کارشناسان جهت تشخیص هر چه بهتر تعارضات قانونی بسیار گره‌گشا و حائز اهمیت است. هیئت رئیسه مجلس می‌تواند در چارچوب امکانات موجود و بودجه مصوب تشکیلاتی مناسب جهت تدوین، نگارش، ویرایش حقوقی و ادبی طرح‌ها و لوایح ایجاد کند (قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۹، ماده ۷۱).

تنقیح ضمن نظم‌دهی به نظام قانون‌گذاری دارای یک رابطه تام با مطلوبیت نظام حکمرانی است که به ساماندهی مدیریت کشور می‌انجامد. چون تنقیح در مقام تبیین و تمیز نسبت بین قوانین مؤخر و مقدم است. با انجام دادن تنقیح حین وضع در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، هم‌پوشانی مواد قانونی و تعارض و تکرار احکام و مواد قانونی شناسایی و حذف می‌شود. این باعث شفافیت، ساده‌سازی، رفع ابهام، و دسترسی سریع شهروندان به قوانین می‌شود که خود در جهت برقراری عدالت و دستیابی به حکمرانی مطلوب است. اعمال تنقیح قوانین در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی، جهت تشخیص وضعیت‌های تنقیحی، باید به صورت نسخ صریح انجام شود. در حال حاضر قوانینی که تصویب می‌شوند قوانین مقدم را به صورت صریح نسخ نمی‌کنند بلکه موارد نسخ صریح بسیار محدود است و بیشتر این قوانین به صورت ضمنی نسخ می‌شوند؛ طوری که در ماده آخر اکثر قوانین از عبارات کلی «قوانین مغایر لغو می‌گردد» یا «قوانین مغایر نسخ می‌گردد» استفاده می‌شود و ضمن ایجاد ابهام در وضعیت تنقیحی قوانین مقدم باعث تفاسیر متعدد نسبت به این قوانین و مشکلات بعدی برای مجریان قانون شده است.

از آنجا که هدف از وضع قانون تضمین اهداف غایی نظیر عدالت، شناسایی حق بر امنیت حقوقی اشخاص، پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان، برقراری نظم عمومی، و اخلاق حسنه است، میزان دستیابی به اهداف نخستین زمانی قابل پیش‌بینی است که متن قانون در سایه اصول

و قواعد مطلوب و شایسته حوزه ابتکارات تقنینی تهیه و نگارش شود. در واقع چنانچه در هنگام تهیه ابتکارات تقنینی اهمیت حوزه تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون، اصول و قواعد ماهوی، شکلی، محتوایی، فنی، و الزامات زبان‌شناسی آن به طور هم‌زمان و در کل متن رعایت نشود بی‌تردید، پس از تصویب، قوانینی بی‌کیفیت و ناکارآمد و غیراثربخش موجودیت می‌یابد. بی‌توجهی به این الزامات ما را با وضع قوانین پیچیده، مبهم، غیر شفاف، غیر منسجم، ناسازگار، ناقص، مکرر، و پراکنده مواجه خواهد کرد که نتیجه‌ای جز عدم اجرای قانون ندارد (حبیب‌نژاد و حق‌پناهان، ۱۴۰۱: ۷۲ و ۷۳). ارزیابی پیش از تصویب قوانین ارزیابی معطوف به آینده است. در این ارزیابی، پیش از اتخاذ تصمیم‌های تقنینی، آثار بالقوه و احتمالی قانون بررسی می‌شود و این امکان فراهم می‌آید که راه‌حل مناسب‌تری برای رفع مشکلی که قانون در پی رفع آن است توسط قانون‌گذار ارائه شود (صابری و طحان‌نظیف، ۱۴۰۰: ۱۱۴). لازمه تحقق اصل امنیت حقوقی انتشار قوانین، سهولت دسترسی به آنها، انسجام قوانین، شفافیت قوانین و به دور از هر گونه ابهام و تشتت، و قابل فهم بودن قوانین و مقررات است که در سایه تقییح قابل تحقق خواهد بود (پروین و همکاران، ۱۳۹۹: ۹۶). فرایند تهیه پیش‌نویس به طور طبیعی شامل چهار مرحله اصلی است: طراحی، نگارش، بازنگری، ویرایش. تهیه یک متن قانونی فرایندی ذاتاً مشارکتی و میان‌رشته‌ای است که به انواع مختلفی از تخصص‌ها نیازمند است که در یک مسیر برگشت‌پذیر و بحث‌محور با وجود همه دیدگاه‌ها از جهات کیفیت فنی و حقوقی و زبانی و با رویه‌های تصمیم‌گیری روشن مورد بازبینی قرار می‌گیرد (کارپن و زانتاکی، ۱۴۰۱: ۲۶۴). در انگلستان، سازکارهای تقییح قوانین عبارت است از ادغام، نسخ<sup>۹</sup>، بازنویسی، شرح، بازنشر<sup>۱۰</sup>، و تجدیدنظر (موسموتی، ۱۴۰۱: ۲۳۷).

بر اساس ضوابط مقدماتی تقییح- از جمله تعیین و ترسیم هرم هنجارهای حقوقی یا سلسله‌مراتب قوانین و مقررات کشور و نسبت‌سنجی تقییحی قوانین و اصل ضرورت- مرجع تنظیم موظف است پیش از تهیه پیش‌نویس، ضمن بررسی قوانین پیشین و تشخیص ارتباط موضوعی آنها با پیش‌نویس تقنینی، ضرورت تقنینی تصویب احکام جدید را بررسی کند. در بعضی موضوعات نیاز به تصویب قانون جدید وجود ندارد یا اینکه از طریق مقرره‌گذاری مرتفع می‌شود. دلایل تشخیص ضرورت تقنینی عبارت‌اند از: ۱. خلأ قانونی؛ ۲. تعارض؛ ۳. ضرورت اصلاح؛ ۴. اجمال و ابهام؛ ۵. متناسب‌سازی ضمانت اجرا؛ ۶. عدم کفایت ابزارها و راهکارهای قانونی دیگر نظیر صدور تصویب‌نامه (اصول و ضوابط تقییح قوانین، ۱۴۰۱: ۴). آرتور جی رینرسون<sup>۱۱</sup> بر آن است که قانون‌نویسی یک کار حرفه‌ای است و نباید آن را ساده و سهل بشماریم. قانون‌نویسان باید به نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور خود کاملاً مسلط باشند.

نویسنده قانون باید هم به زبان ملی خود و فنون ادبی مسلط باشد هم نظام حقوقی کشور خود را بشناسد. چنانچه جمع بین هر دو در یک فرد ممکن نباشد لازم است متخصصان زبان‌شناس و متبحر در امر نگارش در کنار متخصصان حقوقی به نوشتن قانون اهتمام ورزند (قانون‌نویسی گام‌به‌گام، ۱۳۹۹: ۳). نویسندگان پیش‌نویس قانون باید علاوه بر آموزش‌های آکادمیک به صورت عملی نیز زیر نظر کارمندان باتجربه مهارت‌های لازم را کسب کنند.

ساختاربندهی پیش‌نویس‌های تقنینی بر اساس اصول و فنون و ضوابط تنقیح حین وضع مشخص می‌کند چه قوانین یا احکام قانونی از قوانین موجود تحت تأثیر قوانین در دست تهیه قرار می‌گیرند. این نسبت‌سنجی‌های تنقیحی باید توسط متولیان امر به صورت نسخ «صریح» انجام شود نه نسخ «ضمنی». نسخ ضمنی مقابل نسخ صریح است و به این معناست که قانون‌گذار در موضوع واحد بدون اشاره به حکم سابق حکم دیگری را وضع می‌کند که باعث اختلاف در تفسیر و سردرگمی مجریان می‌شود. چون اجرای یک قانون به نحوه تدوین آن بستگی دارد.

عدم رعایت قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی موجب «اجمال، ابهام» و نیز «تعارض» متون قانونی می‌شود. اجمال و تعارض و سکوت متون قوانین مؤخر نسبت به قوانین مقدم به ناامنی قضایی و حقوقی منجر می‌شود و فساد اداری و اقتصادی با استفاده از موارد سکوت و اجمال و تعارض قوانین بر کشور حاکم خواهد شد (کمیته تنقیح قوانین، ۱۳۹۸: گزارش عملکرد سالانه). کارایی و اثربخشی عملکرد قوانین مستلزم استفاده از مهارت‌های فنی و تنقیحی یا دانش تخصصی تنقیح در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی است.

انجام ندادن تنقیح قوانین در حین تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی و بدون مداخله خود قانون‌گذار باعث می‌شود هیچ‌گاه تنقیح به جایگاه مطلوب خود دست پیدا نکند. تدوین اصول و ضوابط تنقیح قوانین و دستورالعمل تنقیح و تدوین قوانین می‌تواند در تدوین لوائح و طرح‌ها بسیار گره‌گشا باشد و به منزله یک متن مبنا و راهنما برای کاربران جهت اثرسنجی و نسبت‌سنجی دقیق و صریح قوانین تعیین شود (الموتیان، ۱۳۸۹: ۱۹). به منظور انجام دادن تنقیح به شکل فنی و اصولی و پرهیز از انجام دادن سلیقه‌ای آن، ابتدا باید اصول حاکم بر آن مشخص شود تا از اعمال رویه‌های مختلف جلوگیری شود و قاعده‌گذاری در این زمینه یعنی تهیه این اصول و ضوابط جز از طریق مجلس ممکن نیست (بنی‌عامریان و اسلامی‌پناه، ۱۳۹۴: ۱).

یکی از مزیت‌های تنقیح این است که باید تکلیف قوانین مقدم در حین تدوین طرح یا لایحه جدید مبنی بر نسخ یا عدم نسخ آن‌ها صریحاً مشخص شود. قانون‌گذار باید روشن و شفاف و با صراحت تمام نسخ‌ها را اعلام کند. قواعد تنقیحی که در تهیه و تدوین

پیش‌نویس‌های تقنینی کاربردی و لازمه‌الرعايه هستند باید به صورت «اصول و ضوابط تنقیح» تهیه شوند و در اختیار متولیان امر قرار گیرند. تهیه اصول و ضوابط تنقیح باعث ایجاد رویکرد یکسان مبتنی بر روش علمی در مراحل تنقیح و تدوین قوانین از طریق تعیین معیارهای تنقیح و تدوین می‌شود.

نتایج مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد تنقیح قوانین مستلزم شناسایی و اعمال اصول و فنون خاصی است که باید از سوی مراجع صلاحیت‌دار تصویب شوند. این اصول و فنون گاهی در قالب قانون تفسیر قوانین، گاهی در قالب قانون نسخ قوانین، و گاهی نیز در قالب راهنمای عمل تنقیح و تدوین شناسایی و اعلام شده‌اند (معاونت قوانین مجلس، ۱۳۹۷: اصول و ضوابط تنقیح قوانین، ۱۰). همان‌طور که با راه‌اندازی سامانه قانون‌گذاری طرح‌ها در این سامانه بارگذاری می‌شوند و در فرایند بررسی در صورت داشتن ایراد شکلی و انشایی و عدم رفع این ایرادها ضمانت خروج طرح از فرایند بررسی را در پی خواهد داشت، تنقیح حین وضع و نسبت‌سنجی دقیق قوانین مؤخر و مقدم در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی نیز باید الزام‌آور شود؛ طوری که عدم اعمال قواعد تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی با ضمانت اجرایی خروج از فرایند بررسی در سامانه قانون‌گذاری و عدم اعلام وصول در صحن علنی مجلس همراه باشد. از طرفی کار تنقیح قوانین کاری فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند. لازم است:

۱. «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص و زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی تشکیل شود.
  ۲. به دلیل اهمیت تنقیح در تدوین قوانین و نظم نوین قانون‌گذاری کشور، تشکیل «کمیسیون تنقیح قوانین» به مثابه یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس تصویب شود.
- مطالعات میدانی نشان می‌دهد رعایت قواعد و معیارهای تنقیحی در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی ضمن ارتقای کیفیت قانون‌گذاری و ایجاد امنیت حقوقی و تسهیل دسترسی به قوانین باعث دستیابی قوانین به اهداف نهایی خود در اجرا می‌شود.

## ۲-۲. نقش تنقیح در تدوین قانون جامع

در طول تاریخ قانون‌گذاری حجم عظیمی از قوانین به وسیله قوانین بعدی مکرر مورد تغییر و اصلاح واقع شده‌اند؛ طوری که وضع بیش از ۱۲۵۱۳ عنوان قانون (سامانه ملی قوانین و مقررات کشور، داتیک) ۱۵ که بعضاً متعارض و منسوخ و ... هستند دستیابی مطمئن و آسان به قوانین و احکام قانونی معتبر را برای مجریان و قضات و شهروندان بسیار دشوار و بعضاً ناممکن کرده است. راهکار برون‌رفت از وضعیت نابه‌سامان موجود تبدیل این قوانین پراکنده

به یک «کد» قانون جامع است.

در این زمینه تدوین شکلی مهم‌ترین ابزار برای مدیریت انبوه قوانین و مقررات شناخته می‌شود. اما در ایران با آنکه سوابق طولانی در زمینه تدوین و تنقیح وجود دارد موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است. منظور از تدوین شکلی گردآوری و تجمیع قوانین و مقررات مختلف در یک متن یا ساختار جامع است، به نحوی که با تدوین و تصویب آن متن جدید به عنوان متن لازم‌الاجرا و رسمی انتشار پیدا کند و جایگزین متون قانونی قبلی شود. بدین ترتیب آنچه در تدوین شکلی مد نظر است مدیریت حجم بزرگ قوانین و مقررات از طریق تجمیع آنها در یک متن واحد است. در این معنا تدوین شکلی امری فراتر از تنقیح است و علاوه بر آن تجمیع متون قانونی حول یک فهرست منظم و جامع نیز مد نظر نهاد تدوین‌کننده قرار می‌گیرد (آقایی طوق، ۱۳۹۸: ۳).

تبدیل قوانین پراکنده در موضوعات مختلف به کد جامع در مرحله اول نیازمند تعیین عناوین موضوعی قوانین جامع در هر یک از موضوعات مختلف است و در مرحله دوم نیازمند عملیات تنقیح و تدوین است. در این زمینه با دو نوع قانون جامع مواجهیم: ۱. قانون جامع تنقیحی که در این نوع قانون جامع کارشناسان امر تنقیح بدون هر گونه تغییر ماهوی قانون از نظر شکلی هم در حدودی که تبدیل به کد بشود صرفاً اقدام به تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مربوط به یک موضوع می‌کنند. تهیه قانون جامع تنقیحی مربوط به مرحله بعد از وضع قانون است و شامل پیش‌نویس‌نگاری تقنینی نمی‌شود (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ۱۳۸۹: بند ۷، ماده ۳)؛ ۲. قانون جامع تأسیسی (اصلاحی) که در این فرایند کارشناسان امر تنقیح ضمن تعیین وضعیت‌های تنقیحی قوانین مرتبط با یک موضوع اصلاحات لازم را نیز در متن قانون انجام می‌دهند که به صورت یک لایحه یا طرح جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود. این مطالعه نشان می‌دهد تدوین قانون جامع اصلاحی با اعمال تنقیح در تهیه و تدوین آن، ضمن ساماندهی نظام حقوقی کشور، حرکت به سمت نظم نوین قانون‌گذاری است که همان نگاه مطلوب مد نظر است.

بنابراین سیاست‌گذاری بر پایه حکمرانی مطلوب ایجاب می‌کند با توجه به گسترش حجم قوانین و مقررات از یک سو و مشکلات دسترسی به قوانین معتبر از سوی دیگر، با حذف قوانین غیر معتبر یا تعیین قوانین معتبر از نامعتبر، مبتنی بر اصول و قواعد تنقیح، با هدف بهبود کیفیت قوانین و کاهش کمیت آنها از طریق فرایند تنقیحی تشخیص قوانین و احکام قانونی معتبر در موضوعات واحد به سمت تدوین قانون جامع تأسیسی حرکت کرد؛ یعنی قوانین معتبر و لازم‌الاجرا در موضوعات مختلف یا کدهای موضوعی (تدوین یک کد؛ یعنی تجمیع قوانین

معتبر در یک مجموعه با نظم و ترتیب خاص) به صورت مجموعه‌ای تحت عنوان قانون جامع تأسیسی گردآوری شوند.

گردآوری قوانین و مقررات هم‌موضوع در یک مجموعه دارای ساختار و نظم جدید را کد یا قانون جامع می‌گویند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۶: مدخل ۱۵۰۰). فرایند تدوین قانون جامع تأسیسی شامل طبقه‌بندی (تهیه فهرست‌های موضوعی قوانین یا کدهای تقییحی)، گردآوری قوانین مرتبط با هر موضوع، و سپس پالایش (اعتبارسنجی) قوانین مربوط به یک موضوع خاص با نظم منطقی به منظور تدوین قانون جامع و ارائه به مجلس جهت تصویب است. در نظم نوین قانون‌گذاری باید متناسب با عناوین موضوعات تقییحی (کدهای تقییحی) قوانین جامع در کشور تصویب شوند و همه قوانین پراکنده قبلی در هر موضوع گردآوری و اعتبارسنجی و بر اساس نظم منطقی و علمی به گونه‌ای هماهنگ و منسجم تدوین و به قانون جامع واحد تبدیل شوند؛ طوری که با تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون جامع در هر یک از موضوعات تعیینی همه قوانین پراکنده قبلی سریعاً منسوخ شوند. در این نظم نوین قانون‌گذاری، نظام حقوقی از طریق کنار گذاشتن قوانین منسوخ، تکراری، متفی با موضوع، متفی با اجرا، و متروک شفاف می‌شود و خلأهای موجود در یک موضوع خاص نیز آشکار می‌شود و مقدمات بهبود و اصلاح نظام حقوقی فراهم می‌شود و هر گونه اصلاح و تغییر یا الحاق و تصویب قوانین جدید باید در همین قانون دیده شود تا دوباره قوانین پراکنده در کنار قانون واحد موجب تشتت وضعیت قانون‌گذاری نشود. رفع ابهام وضعیت‌های تقییحی قوانین متعارض و دسترسی سریع و نظام‌مند کاربران به قوانین معتبر و لازم‌الاجرا، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از جمله اهداف تنقیح است که با تدوین قانون جامع فراهم می‌آید و منجر به حکمرانی مطلوب در یک کشور می‌شود.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نقش و جایگاه تنقیح در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی به دلیل آثاری که می‌تواند در افزایش کیفیت و کاهش کمیت قوانین از طریق ساماندهی نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور داشته باشد بر هیچ‌کس پوشیده نیست. تنقیح قوانین به منزله یکی از ارکان در حقوق قانون‌گذاری باعث ارتقای کیفیت قانون‌گذاری از طریق رفع ابهام، دسترسی آسان به قوانین، ایجاد امنیت حقوقی، جلوگیری از فساد اداری، کارایی و اثربخشی اجرایی در جهت ساماندهی نظام حقوقی کشور می‌شود که متعاقباً به حکمرانی مطلوب منجر خواهد شد.

رسیدن به اهداف وضع قانون از جمله در پیش‌بینی‌پذیر کردن زندگی شهروندان نیازمند

تحولاتی در همه لایه‌های نظام قانون‌گذاری است و در این خصوص مرحله تنقیح و تدوین نقشی اساسی دارند. از این رو، اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در امر قانون‌گذاری بسیار مهم است و نباید فرصت‌ها را در این موضوع از دست داد.

به همین منظور پیشنهادهایی در سه لایه ساختاری، هنجاری، رفتاری با تأکید بر اصلاحاتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بدین شرح ارائه می‌شود:

آموزش کارگزاران تقنینی اعم از نمایندگان، دبیران کمیسیون‌ها، کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و دیگر مراکز تحقیقاتی مرتبط با قانون در قوای دیگر در حوزه تنقیح بسیار اهمیت دارد. این آموزش حداقل باید جزئی از فرایند جذب همکاران علمی در این مراکز تحقیقاتی تقنینی باشد.

الزامی کردن اعمال تنقیح حین وضع در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی باید مورد توجه قرار گیرد؛ طوری که اعلام وصول هر گونه لایحه یا طرح مشتمل بر تغییر قوانین مقدم (از جمله نسخ، اصلاح، الحاق، تفسیر) یا قانون‌گذاری جدید منوط به تعیین وضعیت تنقیحی تعارضات قوانین مؤخر و مقدم باشد. همچنین عدم رعایت اصول و ضوابط تنقیح حین وضع در پیش‌نویس‌های تقنینی منجر به ضمانت اجرای عدم وصول در صحن علنی مجلس شورای اسلامی شود؛ همان‌طور که در حال حاضر در خصوص ایرادهای شکلی و انشایی نسبت به پیش‌نویس‌های تقنینی در سامانه قانون‌گذاری انجام می‌شود و نتایج خوبی به همراه داشته است.

باید سند «اصول و ضوابط تنقیح قوانین» مبنی بر تهیه و تدوین قواعد کاربردی و لازم‌الرعایه تنقیحی در حوزه «تنقیح حین وضع»، «تنقیح پسینی»، و «تدوین قانون جامع» در جهت ایجاد رویکرد یکسان در سه قوه مبتنی بر روش‌های علمی در تنقیح و تدوین قوانین به منزله یک متن مبنا، جهت راهنمایی کارشناسان امر تنقیح، تهیه و تدوین شود.

تنقیح و تدوین قوانین بر اساس نظم نوین قانون‌گذاری باید منجر به تدوین قوانین جامع («تنقیحی» و «تأسیسی») در همه کدهای تنقیحی شود. سپس در هر یک از موضوعاتی که قانون جامع تصویب شده باشد اعلام وصول لایحه یا طرح توسط رئیس جلسه در صحن علنی مجلس شورای اسلامی منوط به تعیین جایگاه و نسبت‌سنجی مواد لایحه یا طرح با قانون جامع باشد.

تقویت و توسعه «بانک قوانین» در مجلس شورای اسلامی و استفاده از فناوری «هوش مصنوعی» جهت دسترسی هر چه بهتر به سوابق قانونی مرتبط و شناسایی قوانین متعارض و جلوگیری از تصویب قوانین تکراری و مشابه در تدوین پیش‌نویس‌نگاری تقنینی، تنقیح حین وضع (تنقیح پیشینی)، یا نسبت‌سنجی دقیق قوانین به صورت نسخ صریح (نه ضمنی) باید در دستور کار قرار گیرد.

از نظر ساختاری نیز، به دلیل اهمیت تنقیح در ساماندهی قوانین و ایجاد نظم نوین قانون‌گذاری و با توجه به اینکه تنقیح قوانین یک عمل فنی و تخصصی است و اکثر نمایندگان مجلس در خصوص مسائل فنی و تخصصی تنقیح اطلاع کافی ندارند، لازم است «دفتر تنقیح قوانین» با حضور کارشناسان متخصص امر تنقیح قوانین زیر نظر معاونت قوانین مجلس جهت بررسی و اعمال تنقیح حین وضع تشکیل شود. در این زمینه تشکیل و تصویب «کمیسیون تنقیح قوانین» به عنوان یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز پیشنهاد می‌شود.



## یادداشت‌ها

1. transparency
2. accessibility
3. codification

۴. مصاحبه با ابوالفضل الموتیان، مدیرکل اداره اسناد و تنقیح قوانین.

### 5. Johan Stuart Mill

۶. مصاحبه با حسین رفسنجانی‌مقدم، مدیرکل تدوین قوانین.

7. intelligibility
8. efficiency
9. abrogate
10. reprint
11. Arthur J. Rynearson
12. Dotic.ir

## منابع

### کتاب

- انصاری، ب. (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانون‌گذاری تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح، و تدوین قوانین*. تهران: دادگستر.
- الموتیان، ا. (۱۳۸۹). *مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین «مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران»*. تهران: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جعفری لنگرودی، م. (۱۳۷۶). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: گنج دانش.
- رینرسون آ.ج. (۱۳۹۹). *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*. مترجم: آزاده عبدالله‌زاده شهربابکی. تهران: سمت.
- زانتاکی، ه. (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: سمت.
- کوئن‌جی، م. (۱۳۹۰). *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان)*. مترجم: حسن وکیلان. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### مقالات

- آقایی طوق، م. (۱۳۹۸). «تدوین شکلی؛ حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور». *حقوقی دادگستری*، ۱۳ (۱۰۶)، ۱ - ۱۹.
- پروین، خ. و فرامرزی، ر. و پاشایی‌امیری، ا. (۱۳۹۹). «تنقیح قوانین و مقررات گامی در تضمین اصل امنیت حقوقی». *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۳۰)، ۹۵ - ۱۱۶.

حبیب‌نژاد، ا. و حق‌پناهان، ز. (۱۴۰۱). «فرایند ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های مؤثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی». *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ۱۳ (۲۷)، ۷۱ - ۱۰۰.

حبیب‌نژاد، ا. و عامری، ز. (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی». *مجلس و راهبرد*، (۱۰۲)، ۲۴۱ - ۲۶۵.

حبیب‌نژاد، ا. و سعید، ز. (۱۳۹۹). «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی در برنامه‌های توسعه»، *دانش حقوق عمومی*، ۹ (۲۸)، ۹۳ - ۱۱۴.

حبیب‌نژاد، ا. و تقی‌زاده، ا. (۱۳۹۸). «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته». *دانش حقوق عمومی*، ۲۶، ۲۵ - ۴۶.

سلطانی، س.ن. (۱۳۹۳). «علل نافرجامی تدوین و تنقیح در ایران». *پژوهش حقوق عمومی*، ۱۶ (۴۵)، ۱۳۱ - ۱۶۴.

صابری، ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۰). «مجلس شورای اسلامی و لزوم ارزیابی تأثیرات قانون در مرحله تقنین». *دانش حقوق عمومی*، ۱۰ (۳۴)، ۱۱۳ - ۱۳۲.

طحان‌نظیف، ه. و هادی‌زاده، ع. (۱۳۹۷). «ماهیت قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران». *دانش حقوق عمومی*، ۷ (۲۱)، ۱۰۱ - ۱۲۴.

کریمی، ع. (۱۳۸۶). «اصول حاکم بر تنقیح قوانین». *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور*، (۱۱)، ۷ - ۱۷.

### اسناد و مدارک

بنی‌عامریان، ز. و اسلامی‌پناه، ع. (۱۳۹۴). «اصول و قواعد حاکم بر تنقیح قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران». *پایان‌نامه دانشجویی*.

سامانه ملی قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱/۰۷/۲۰). داتیک.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸).

شورای راهبردی تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۱). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». اصول و ضوابط تنقیح قوانین (تنقیح پسینی).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸).

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۹).

قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۳۸۹).

گروه تخصصی تدوین قانون جامع (۱۴۰۰). «تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور». دستورالعمل تدوین قانون جامع.

گزارش اداره کل تدوین (۱۴۰۲/۰۳/۰۷). «آمار طرح‌ها و لوایح یازده دوره مجلس شورای اسلامی، شماره ۳۸.

معاونت پژوهش‌های سیاسی- حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸). آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری ایران (ویرایش دوم). دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.

معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). شیوه‌نامه تنقیح قوانین (۱۰).

هیئت مشاورین تدوین، تنقیح، و تفسیر قوانین (۱۳۹۸/۱۲/۱۵). «گزارش عملکرد سالانه». کمیته تنقیح قوانین.

## References

### Books

- Alamutian, A. (2010). *Moghadameyi bar Osool va Qavaede Tanqih Qavanin, Asatid va Saheb-Nazaran*. Tehran: Research Deputy of Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Ansari, B. (2020). *Osool va Fonoon Qanungozari Tanzim Pishnevis Tarh'ha va Lavayeh, Tanqih va Tadvin Qavanin*. Tehran: Dadgostar. (in Persian)
- Jafari Langarudi, M. (1997). *Terminology Hoquq*. Tehran: Ganj Danesh. (in Persian)
- Koen-J, M (2011). *Goftarhayi dar Qanun va Qanungozari*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Islamic Council Research Center. (in Persian)
- Rynearson-A.J. (2020). *Qanungozari Gam-be-Gam, Legislative drafting: Step-by-Step, translated by Azadeh Abdulazadeh Shahrabaki*. Tehran: Samt. (in Persian)
- Xanthaki, H. (2022). *Qanun Nevisi: Honar va Fanavari Qavaed Tanzimgari, Drafting legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, translated by Vakilian-Hassan. Tehran: Samt. (in Persian)

### Articles

- Aghaei-touq, M. (2018). Formal Codification; a missing link in the codification of laws and regulations in Iran. *The Judiciarys Law Journal*, 83 (106), 1-19.
- Habibnejad, A. and Ameri, Z. (2019). Law-making in the Iranian Legislative System in the Light of Legislative-Drafting Models. *Parliament and Strategy*, (102), 241-265.

- Habibnejad, A., Haghpanahan, Z. (2022). Comparative Study of The Process of the Legislative Initiative and its Effective Components with Emphasize on the Legislative Audience. *Studies in Contemporary Comparative Law*, 13(27), 71-100.
- Habibnejad, A., Saeid, Z. (2019). The Challenges of the Parliamentary Oversight on the Development Plans, *Scientific Research Quarterly of Knowledge of Public Law*, 9 (28), 93-114.
- Habibnejad, A., Taghizadeh, A. (2018). Legislative Needs Assessment; A Required Element in Competent Legislation. *Public Law Knowledge*, 26, 25-46.
- Karimi, A. (2007). Osoole Hakem bar Tanqihe Qavanin. *Legal Information Quarterly of the Deputy Legal and Affairs of the President's Parliament*, (11), 7-17. (in Persian)
- Parvin, Kh., Faramarizi, R. & Pashaei-Amiri, A. (2019). Expurgation of Laws and Regulations; a Step in Ensuring the Principle of Legal Certainty. *Public Law Knowledge*, 9(30), 95-116.
- Saberi, A., Tahannazeef, H. (2021). Islamic Consultative Assembly & the Necessity of Regulatory Impact Assessment in the Legislative Stage. *Public Law Knowledge*, 10 (34), 113-132.
- Soltani, S.N. (2013). Causes of Failures in Codification of Laws in Iran Legal System, *Public Law Research Quarterly*, 16 (45), 131-164.
- Tahannazeef, H., Hadizadeh, A. (2017). The Nature of the Development Plan Laws in the Legal System of Iran. *Public Law Knowledge*, 7(21), 101-124.

### Documents

- Bani Amrian, Z., Eslamipahan, A. (2014). Osool va Qavaede Hakem bar Tanghih Ghavanin va Moghararat dar Nezame Hoquqi Iran, student Thesis. (in Persian)
- General policies of the legislative system (2018).
- National system of laws and regulations of the country (2022). Datik, October 12.
- Report of the advisory board for drafting, revision and interpretation of laws (2018). revision committee of laws, annual performance report, March 5, 2020.
- Report of the General Directorate of Compilation (2023). statistics of plans and bills of the eleventh period of the Islamic Council, No. 38, May 28.

The memorandum of understanding of the three powers in the field of revising the laws and regulations of the country (1400). guidelines for drafting a comprehensive law. specialized group for drafting a comprehensive law.

The memorandum of understanding of the tripartite powers in the field of revision of laws and regulations of the country (2022). principles and rules of revision of laws (post revision). strategic council for revision of laws and regulations of the country.

The Constitution of the Islamic Republic of Iran (1979).

The Law of Internal Regulations of the Islamic Council (2000).

The Law on Compilation and Revision of the Laws and Regulations of the Country (2010).

Vice President of Political-Legal Researches of the Parliament Research Center (2018). Pathology of the Legislative System of the Republic of Iran (2nd Edition). Legal Studies Office of the Islamic Council Research Center. serial number 16080.



درخواست اشتراک  
فصلنامه‌ی دانش حقوق عمومی

<b>الف) اطلاعات فردی:</b>	
نام خانوادگی:	نام:
رتبه‌ی علمی (اختیاری):	آخرین مدرک تحصیلی (اختیاری):
<b>ب) اطلاعات مربوط به مؤسسات و کتابخانه‌ها:</b>	
نام مؤسسه / کتابخانه:	وابسته به:
<b>ج) نشانی (برای ارسال مجله):</b>	
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): ۲/۲۰۰/۰۰۰ ریال بعلاوه‌ی هزینه‌ی ارسال  
علاقتمندان می‌توانند بهای اشتراک سالانه را که شامل هزینه‌های ارسال نیز می‌شود، به حساب  
زیر نزد بانک صادرات ایران به نام «انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان» واریز و علاوه بر  
تکمیل فرم مربوطه در سامانه فصلنامه به آدرس [mag.shora-rc.ir](mailto:mag.shora-rc.ir)، تصویر فیش را در  
سامانه پیوست نمایند.

شماره حساب: ۰۱۰۸۱۲۹۰۹۳۰۰۹ شماره کارت: ۶۰۳۷۶۹۱۹۸۰۰۴۷۳۷۷

شماره شبانه: ۰۹ ۰۹۳۰ ۸۱۲۹ ۰۰۱۰ ۰۰۰۰ ۰۱۹۰ IR۸۷

تهران، خیابان شهید مطهری<sup>(ره)</sup>، خیابان شهید سرافراز، کوچه پنجم پلاک ۱۱

پژوهشکده شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی

کدپستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱- ۸۸۵۳۳۴۳۷ فکس: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷







## The Role and Place Of Depuration in Legislative Drafting

Allahmorad Jahangiri <sup>1</sup>, Syed Ahmad Habibnejhad <sup>2\*</sup>, Mahdi Hadavnd <sup>3</sup>

1- PhD, Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Islamic Azad University, Zahedan, Iran

2- Associate Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Farabi Campus of University, Tehran, Iran

3- Assistant Prof, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qiplk.2024.1848.1677](https://doi.org/10.22034/qiplk.2024.1848.1677)

### Abstract

Iran's legal system is currently facing a lot of inflated, scattered and unrevised laws. This volume of laws, in addition to creating a number of challenges for the country's legal system, has made it difficult for executive officers and citizens to access valid laws. Also, in some cases, it has caused multiple interpretations and as a result, disagreements between the enforcers regarding the status of the conflicting laws. In this analytical-descriptive research, which was conducted using the library method and interviews with experts, observation and field studies, the question is: how revisions in legislative drafts can lead to the reorganization of laws and the Iranian legal system. This research shows that it is necessary to improve the legislative system and organize the legal system of Iran and create a new legislative order; first, the use of revision of laws in the drafting of legislation should be made mandatory as one of the requirements of the legislative process. Second, the revision during the formulation or the comparison (conflict) of the status of later laws compared to the earlier ones should be done as an explicit (not implicit) abrogation during the drafting of legislative drafts. Third, in order to achieve the desired state of the laws, while categorizing the laws (and creating codes) in the same and similar manner in the three branches and performing subsequent revisions, we should move towards the preparation and formulation of a comprehensive legal codes in various subjects.

### Keywords



Islamic Council, Draft Law, Pre Legislative Depuration, Post Legislative Depuration, Compilation of Comprehensive Laws, , Legislation Rights, Efficient Legislation.

---

\* Email: a.habibnejhad@ut.ac.ir (Corresponding Author)



## Jurisprudential and Legal Dimensions of "Abstention" in the Islamic Council of Iran

Seyyed Mohsen Ghaemi Khargh <sup>1\*</sup>,  Davar Derakhshan <sup>2</sup> 

1- PhD in Public Law, School of Law and Political Sciences, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran

2- Doctoral student of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/gjplk.2024.1835.1669](https://doi.org/10.22034/gjplk.2024.1835.1669)

### Abstract

Abstention is one of the types of votes used in the Islamic Council. This vote, in many cases, has a meaning next to a positive or favorable vote and a negative or opposed vote, and in that case, the person refrains from giving a declarative and expressive vote (positive or negative). Analyzing the acts of governance based on Islamic standards and the necessity of not contradicting these acts with Islamic standards highlights the necessity of this jurisprudential and legal review; in addition to authenticity, the efficient principles and approaches in comparative law can also be used for the legal status of "abstention". Based on this, the main problem of this descriptive-analytical and library paper is that, considering the range of tasks arising from representation, along with the degree of freedom of action and moral life for the representative, as well as the necessities governing decision-making in different situations, what an abstention in the two areas of "assignment ruling" and "status ruling: interpretation of the status of the abstained vote" is? Among the results of Anake's paper, in jurisprudence and comparative law, different approaches have been adopted in facing this issue; but in jurisprudence, the majority of statements and bases are guided by the prohibition and impermissibility of abstention in the initial situation; at the same time, on a case-by-case and exceptional basis, in some cases, it is possible to prescribe abstention. Among other principles governing the abstention vote is the principle of transparency and the principle of relative legal value, which will open a middle way for "application" and "interpretation of the abstention vote" based on the evidence or the previous certain situation.

### Keywords

Abstention Vote, Affirmative and Negative Vote, Political Jurisprudence, Islamic Council, Declaring The Will of Representation.

---

\* Email: M.ghaemi313@gmail.com (Corresponding Author)



## Legal Requirements of the Budget in the Stage of Preparation and Regulation based on the General Policies of the State

Vali Rostami <sup>1\*</sup>,  Mostafa Hozuri <sup>2</sup>,  Reza Tajarlou <sup>3</sup>,  Mohamad Sardoeinasab <sup>4</sup> 

1- Professor of the Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran

2- Ph.D. student of public law at Alborz Campus, University of Tehran, Tehran, Iran and researcher at Kausar Institute of Imam Hossein University, Tehran, Iran.

3- Assistant professor of Public Law Department, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

4- Professor of Public Law Department, Farabi Campus, University of Tehran, Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1818.1653](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1818.1653)

### Abstract

The budget document is one of the most important legal documents in which different organs of governance have roles and responsibilities in the stages of drafting, approving, implementing and monitoring it. In addition to predicting and determining financial resources and expenses, this document is also considered a planning document. The annual planning should aim to cover and realize the goals of the upstream documents and the macro directions of the country's plans. Among the upstream documents are the general policies of the state, which are defined in the hierarchy of legal norms, sub-constitutional and above normal laws, and are an important indicator for determining the legal requirements of the budget. This paper, using a descriptive-analytical method, seeks to answer which legal requirements can be considered in the stage of preparing and adjusting the budget by referring to the general policies of the state? By examining the legal requirements arising from the general policies of the state, they can be organized into two groups of formal and substantive requirements. The extracted formal requirements include strength in literature and legal terms, comprehensiveness, inclusiveness and participation, and the extracted substantive requirements also include justice-oriented, central issue and emphasis on the goals of the general policies of the system.

### Keywords

Budget, Constitution, General Policies of the System, Legal Requirements, Executive Branch, Government.

---

\* Email: [Vrostami@ut.ac.ir](mailto:Vrostami@ut.ac.ir) (Corresponding Author)



# Supervision of the Court of Administrative Justice Branches on Administrative Omission (Explanation and Analysis of Article (16) of the Law of the Administrative Court of Justice)

Hossein Mohammadi Ahmadabadi <sup>1\*</sup>,  Seyed Mohammadmahdi Ghamamy <sup>2</sup>,   
Gholamreza mowlabeigi <sup>3</sup> 

1- Ph.D. Student of Public Law, Department of law, Imam Sadeq University, Tehran, Iran

2- Associate Professor, Department of Public Law & International, Faculty of Law & Religious Study, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

3- Ph.D in Public Law, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran.

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1890.1713](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1890.1713)

## Abstract

The ever-increasing expansion of the activities of the government and the executive bodies shows the necessity of taking decisions and measures to organize administrative affairs and ensure the implementation of laws. Despite this necessity, in some cases, the institutions and their officials refuse to take the decision and action that they are obliged to do according to the law. Therefore, in addition to the administrative supervision foreseen in the laws, the judicial supervision of administrative acts is undeniable as one of the important and new challenges of administrative law in order to prevent the violation of citizens' rights.

The uncertainty that exists in this context is whether the court of administrative justice as an administrative judge has the authority to supervise administrative omission or not? The following article, using the descriptive-analytical method, while explaining the concept of administrative omission, comes to the conclusion that, firstly, using the articles (10), (11) and (12) of the Law of the Administrative Court of Justice has the authority to "cancel" and "mandate" and therefore can deal with the administrative omissions. Secondly, the legislator in 1402, while amending the law of the Court of Administrative Justice, made the filing of a complaint in the Court's branches subject to the initial reference to the institution and obliged the institutions to respond to the request of the applicants, which led to the regulation of administrative decision-making, Documenting and justifying decisions and reducing administrative omissions.

## Keywords

Administrative Omission, Administrative Silence, Administrative Justice Court, Judicial Supervision, Administrative Proceedings.

---

\* **Email:** Hossein.mohammadi.a@gmail.com (Corresponding Author)





## An Approach to the Legal Analysis of the Transparency of Judicial-Administrative Precedents in the Judiciary; Emphasizing the Prevention of Corruption

Ahmad Alinezhad <sup>1</sup>,  Ahmad Rafiei <sup>2\*</sup> , Hojjatollah Alamolhoda <sup>3</sup> 

1 -Ph. D Student in Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, Islamic Azad University Central Tehran Branch, Iran Islamic Azad University Central Tehran Branch

2 -Islamic Azad University Central Tehran Branch Islamic Azad University Central Tehran Branch

3- Islamic Azad University Central Tehran Branch Islamic Azad University Central Tehran Branch

DOI: [10.22034/qjplk.2024.1865.1691](https://doi.org/10.22034/qjplk.2024.1865.1691)

### Abstract

One of the continuous concerns of human society, which is especially considered by legal and social science experts today and is interpreted as a basic component in good governance, is combating the phenomenon of 'corruption'. The dangerous place of the judicial system and the need for the health of the judiciary from corruption, which will cause the eradication of corruption, oppression and discrimination, immorality and other corrupting factors in the society, lead us to the fact that we should look for a solution to prevent corruption in the judiciary. Transparency is one of the important and influential components in dealing with corruption. The main question of the research is based on the proposition that "from the point of view of transparency, in a general sense, what results can be obtained regarding the existing processes in the judiciary (judicial-administrative) that will result in the reduction or deterrence of corruption?" The present research, using a descriptive-analytical method, regarding the data collected by the library method with the definition and division of the concept of transparency in the field of affairs related to the judiciary into two categories, administrative and judicial, with the necessity of adopting solutions such as strengthening the information systems of officials' property Judiciary, clarifying the process of appointment of judges, free publication of judicial opinions by the judiciary and the like, which their application will lead to the improvement of indicators of deterrence from corruption in the judiciary.

### Keywords

Transparency, Corruption, Administrative and Judicial Structures, Judiciary, Constitution.

---

\* Email: dr.ahmadrafiei@yahoo.com (Corresponding Author)





## Feasibility of Claiming Damages for Late Payment from the Debts of Government Institutions and Non-governmental Public Institutions

Mohammad Sohrabi <sup>1</sup>,  Mohammad Javad Hosseini <sup>2\*</sup>,  Valiullah Heydarnejad <sup>3</sup> 

1- Master of Jurisprudence and Law, Islamic Azad University, Tuiserkan branch, Hamedan, Iran.

2- MA in Public Law, College of Farabi, University of Tehran and Administrative proceeding law, Payame Noor University, Tehran, Iran.

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

DOI: [10.22034/qjplk.2023.1703.1559](https://doi.org/10.22034/qjplk.2023.1703.1559)

### Abstract

Paying late payment damages by the government to citizens is accepted in many legal systems, and whenever damage is done to citizens due to the actions or omissions of the government, the government is obliged to compensate the damages. However, in the Iranian legal system, this issue has faced many challenges and demanding damages and receiving them from the government does not have a proper place in the judicial and administrative system of the country, and the laws and opinions issued by some authorities in recent years have confirmed its non-fulfillment. In the past years, the non-payment of late payment compensation was not very important due to the low inflation rate, but the economic developments of the last decade and the unprecedented increase in inflation and the significant jump in prices have added to the importance of the issue, and if the old routine continues, the citizens will face a lot of losses. In this paper, using a descriptive-analytical method, and scrutinizing manner, the legal principles such as the principle of equality of persons before the law, the principle of fairness, the principle of non-discrimination and the principle of the necessity of compensation, the existing judicial procedure and the non-payment of this damage by the government have been criticized and this lack of payment has been investigated as a violation of the fundamental rights of citizens.

### Keywords

Late Payment Damages, Government, Citizen's Rights, Equality Before the Law, Non-Discrimination, Need for Compensation.

---

\* Email: [hosseini.publiclaw69@gmail.com](mailto:hosseini.publiclaw69@gmail.com) (Corresponding Author)





## The Indicators of the Compliance of the Parliament with General Policies, with a look at the Opinions of the High Board of Supervision

Hadi Tahan Nazif <sup>1</sup>, Mehdi Bahrami Hassanabadi <sup>2\*</sup>

1- Assistant Professor, Faculty of Law, Imam Sadiq (p) University, Iran

2- Ph.D. Student, Faculty of Law, University of Qom, Iran

DOI: [10.22034/gjplk.2023.1752.1600](https://doi.org/10.22034/gjplk.2023.1752.1600)

### Abstract

According to Article (7) of the regulations for monitoring the good implementation of the general policies, the Supreme Board of Supervision of the good implementation of the general policies follows the mission of evaluating the approvals of the parliament in terms of their non-contradiction and compliance with the general policies. Considering the lack of specific indicators for the evaluations of the parliament in terms of non-compliance with the general policies, research in the field of providing these indicators is an important issue. This paper, using a descriptive-analytical method and inquiring legal questions, what indicators are there in verifying the compliance of the parliament with the general policies? In this context, legal doctrine, scientific analysis, as well as the opinions of the Supreme Supervisory Board are used to achieve these indicators. These indicators are divided into two categories: main indicators and sub-indexes, and things like "verifying comprehensiveness and inclusiveness", "adequate details of rulings" and "proportion with priorities" are in the main index sections and examples. Because "ensuring relative stability and continuity", "reference of norms to political rulings", "no conflict in the effects of norms" and "efficiency and effectiveness of implementation mechanisms" have been mentioned in the sub-index section.

### Keywords

General policies, Supervision of the Good Implementation of General Policies, the Supreme Supervisory Board, Indicators for Verifying the Compliance.

---

\* Email: Mbh0915@chmail.ir (Corresponding Author)





## The Requirements of Public Funding of Election Campaign in light of General Policies of Elections

Mohammad Hadi Zarafshan <sup>1</sup>, Ghodratollah Rahmani <sup>2\*</sup>

1- Ph.D Student of Public Law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran

2- Assistant Professor, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University. Tehran, Iran

DOI: [10.22034/qjplk.2023.1842.1673](https://doi.org/10.22034/qjplk.2023.1842.1673)

### Abstract

Financing of the election campaign, which refers to all financial resources obtained and expenses made legally, both cash and non-cash, related to an election, either by the candidate himself or by others for electoral purposes, is one of the important dimensions of the election legal system in the world, which in addition to private financing, it can also be realized through “public” funding. “The general policies of the elections” announced in 2016, along with the pathology of Iran's election system, has mentioned the requirements of campaign finance in several paragraphs. This paper seeks to answer the question of what requirements these policies need regarding the “public” finance. The findings of this research, using a descriptive-analytical method show that based on the general policies of the elections, the public finance system in Iran should be “indirect”, “free”, “equal”, necessarily specified for a certain amount of time (election advertising period) and it should exist or be created in all elections including the presidency, the Islamic Consultative Assembly, the Islamic councils of cities and villages, and the Assembly of Experts for Leadership, according to the available facilities and the conditions of each election, and as a result, it also has the capacity of diversity in methods in the mentioned framework.

### Keywords

The Election Campaign, Public Funding, The General Policies of The Elections, Campaign Expenses, Direct and Indirect Funding.

---

\* **Email:** hadi.zar@gmail.com (Corresponding Author)





# Contents

- **The Requirements of Public Funding of Election Campaign in light of General Policies of Elections .....1**
  - Mohammad Hadi Zarafshan, Ghodratollah Rahmani
  
- **The Indicators of the Compliance of the Parliament with General Policies, with a look at the Opinions of the High Board of Supervision.....27**
  - Hadi Tahan Nazif, Mehdi Bahrami Hassanabadi
  
- **Feasibility of Claiming Damages for Late Payment from the Debts of Government Institutions and Non-governmental Public Institutions ..... 53**
  - Mohammad Sohrabi, Mohammad Javad Hosseini, Valiullah Heydarnejad
  
- **An Approach to the Legal Analysis of the Transparency of Judicial-Administrative Precedents in the Judiciary; Emphasizing the Prevention of Corruption .....73**
  - Ahmad Alinezhad, Ahmad Rafiei, Hojjatollah Alamolhoda
  
- **Supervision of the Court of Administrative Justice Branches on Administrative Omission (Explanation and Analysis of Article (16) of the Law of the Administrative Court of Justice)..... 101**
  - Hossein Mohammadi Ahmadabadi, Seyed Mohammadmahdi Ghamamy, Gholamreza mowlabeigy
  
- **Legal Requirements of the Budget in the Stage of Preparation and Regulation based on the General Policies of the State..... 123**
  - Vali Rostami, Mostafa Hozuri, Reza Tajarlou, Mohamad Sardoeinasab
  
- **Jurisprudential and Legal Dimensions of "Abstention" in the Islamic Council of Iran ..... 153**
  - Seyyed Mohsen Ghaemi Khargh, Davar Derakhshan
  
- **The Role and Place Of Depuration in Legislative Drafting..... 185**
  - Allahmorad Jahangiri, Syed Ahmad Habibnejhad, Mahdi Hadavnd

In The Name Of Allah the Compassionate the Merciful

# **Public Law Knowledge Quarterly**

**Vol 13, Issue 1 (Spring 2024), No. 43**

**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 Reza Vijeh (Assistant Professor, Allameh Tabatabaei University)
- Hossein Ali Saadi (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Theology, Imam Sadegh (AS) 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)

**Editor: Akram Dezhhoost**

**Page Designer: Hamid Mazinani**

---

**Address: Constitutional Council Research Institute, No. 11, Fifth Alley,  
Sarafraz St, Shahid Beheshti St., Tehran, Iran**

**P.O.Box: 13145-1463**

**Tel: +98 21 88533437 Fax: +98 21 88533437**

**E-mail: mag@shora-rc.ir**

**mag.shora-gc.ir**