

تحلیلی بر قبض و بسط مفهومی دولت در بستر اصول قانون اساسی؛ دولت به مفهوم «کشور» و «هیئت وزیران یا کابینه»

مهدی نورایی*

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

تعدد معانی حقیقی یک لفظ را در علم منطق و اصول مشترک لفظی گویند که در مقابل مشترک معنوی از آن یاد می‌شود. در قانون اساسی برخی کلیدواژگان از حیث لفظ مشترک و از حیث معنا و مفهوم، معانی متعددی را در برمی‌گیرند. فهم معنا و مفهوم دقیق واژگان مذکور برای جلوگیری از لوژ مستولیت‌ها و ممانعت از تداخل وظایف و کارکردها و موازی‌کاری نهادها به‌نحوی که به اتلاف سرمایه‌ها و ایجاد چالش‌های حقوقی منجر شود، مهم و ضروری است. بر این اساس در این مقاله به بررسی مفهوم دانشواژه دولت در قانون اساسی پرداخته شده و از مجموع چهار دسته معانی دولت در این قانون به بررسی دو دسته از معنای آن اکتفا گردیده است. در این دو دسته از معانی دولت مفاهیم کشور و هیئت وزیران یا کابینه قابل مشاهده است. روش به‌کارگرفته در این مقاله برای پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش درخصوص مفهوم دولت در قانون اساسی به‌صورت تحلیلی است. در مفهوم‌شناسی واژه دولت در قانون اساسی، فرضیه این پژوهش آن است که دانشواژه «دولت» در پنج اصل شامل اصول ۱۱، ۴۲، ۱۲۵، ۱۵۲ و ۱۵۵ به معنای کشور به‌کار رفته است و در شش اصل شامل اصول ۷۹، ۱۰۲، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۸ به معنای هیئت وزیران یا کابینه است.

واژگان کلیدی

دولت کشور، دولت، قانون اساسی، کابینه، کشور، هیئت وزیران.

* عضو هیئت علمی و مدیر گروه دموکراسی مرکز تحقیقات و کرسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

مقدمه

دولت معانی مختلفی دارد که در اعصار قدیم تاریخ بشری در جوامع مختلف استفاده شده است. در ایران باستان و خصوصاً در دوران حکومت اسلام نشانه‌های فراوانی از این مسئله وجود دارد. در اعصار جدید ظهور و بروز آن را در سرزمین‌های اروپایی دانسته‌اند و به پس از نهضت رنسانس ارتباط داده‌اند. از میان معانی متعدد دولت رایج‌ترین آن در اعصار مختلف مفهوم کشور بوده است. در اعصار جدید «دولت» به مفهوم کشور، از ابداعات دوره نوزایی (رنسانس) دانسته شده است که با رهایی ملل اروپا از زیر یوغ نظام فئودالی به ظهور پیوست و دولت‌های بزرگ و پرجمعیت، جای دولت‌شهرها را گرفتند، جامعه‌شناسان از لحاظ ماهیت میان دولت‌شهرهای دوره باستان و دولت‌های امروزی، تفاوتی قائل نیستند. به عقیده آنان تفاوت میان دولت‌شهر و دولت‌های امروزی، تفاوت میان رودخانه و دریاست، یعنی تفاوت میان آنها در وسعتشان است نه در ماهیت آنها (موتمنی، ۱۳۸۶: ۲۶). واژه «دولت» به معنای عام کنونی در جوامع اروپایی از اوایل قرن شانزدهم در برخی کتب سیاسی مانند شهریار اثر مشهور ماکیاولی (۱۵۱۵ م) و شش کتاب جمهوری اثر ژان بدن فرانسوی (۱۵۷۶ م) معمول و رایج گردید (موتمنی، ۱۳۸۶: ۲۴). اصطلاح دولت ملی نیز اصطلاح بسیار رایجی در مباحث سیاسی قرن بیستم است که کشورهای بسیاری در جهان خود را به این نام خوانده‌اند (وینسنت، ۱۳۹۱: ۵۱). درخصوص ریشه تاریخی معانی دیگر دولت می‌توان به اصطلاح حکومت اشاره کرد که خود یکی از معمول‌ترین مفاهیم است که به صورت هم‌معنا با مفهوم دولت به کار رفته است. درواقع کلمه حکومت خود بسیار قدیمی‌تر از اصطلاح دولت یا دستگاه اداری است. این اصطلاح معمولاً در قرون میانه به معنای فرمان راندن و راننده، مشتق شده بود. درخصوص این لفظ در اروپا باید گفت به نظر می‌رسد که لفظ حکومت از طریق زبان فرانسه قدیم (gouvernement) در اوایل قرن شانزدهم وارد زبان انگلیسی شده باشد (وینسنت، ۱۳۹۱: ۵۵-۵۶). مفهوم حکومت نیز در ادوار تاریخ کشورهای مختلف به چند معنا اتخاذ می‌شود. در انگلستان مفاهیم حکومت مترادف بوده است با مفاهیم حکام یا کسانی که در دوره خاصی عمل حکمرانی را انجام می‌داده‌اند و کسانی که قانون را اعلام می‌داشتند (استعمال این واژه درخصوص پادشاه یا پارلمان)، گاهی نیز به مفهوم قوه مجریه در مقابل قوه مقننه یا مفهوم سیاست‌گذارانی که قوانین را تصویب و اجرا می‌کنند (پارلمان یا نمایندگان) و گاهی به مفهوم کابینه یا تنها نخست‌وزیر بوده است. در فرانسه و آلمان مفهوم حکومت محدودتر و مشخص‌تر از کلمه حکومت در زبان انگلیسی بوده است. در فرانسه مصداق کلمه حکومت روی هم رفته محدود به قوه اجراییه بوده است، چنان‌که در حکومت ریاست‌جمهوری پنجم مشاهده می‌شود. در آلمان

کلمه (regierung) در قدیم به شخص حاکم اشاره داشت، اما بعدها معمولاً به معنای جزئی از قدرت اجرایی یعنی همان دستگاه اداری به کار رفته است (وینسنت، ۱۳۹۱: ۵۵-۵۶). مفهوم دیگری که برای دولت به کار برده شده است مفهوم حاکمیت است. درخصوص اینکه این مفهوم در معنای کامل آن پیش از قرن‌های پانزدهم و شانزدهم در جوامع اروپایی شناخته شده بود، باید تردید کرد. این مفهوم در اندیشه یونانی، رومی و قرون وسطایی نیز وجود نداشت (وینسنت، ۱۳۹۱: ۵۹). ژان بدن، متفکر فرانسوی نخستین کسی بود که کلمه حاکمیت را در غرب به صورتی آگاهانه و منظم به کار برد. همچنین به نظر می‌رسد وی این مفهوم را به مفهوم دولت مرتبط ساخته باشد (وینسنت، ۱۳۹۱: ۶۰-۶۱). دیگر معانی دولت بعدها توسط حقوق دانان اساسی طی سلسله نظریات علمی وارد ادبیات حقوقی شد. مفهوم دولت در آثار مکتوب سیاسی در مواردی به معنی وضع و حالت کشور و امور عمومی به کار رفته است (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۴۷). دولت به معنای حکومت یا تمامی قوا که اعتبار شده توسط نویسندگان حقوقی و جامعه‌شناسان سیاسی است، اصطلاحاتی است که بر قامت ارکان قدرت و حکومت پوشانده شده است. درواقع این اصطلاحات برای ساختارهایی وضع شده و اعتبار گردیده که بیشتر حاکم بوده‌اند.

در زمینه حقوق عمومی و سیاست سه معنی مهم زیر بر «دولت» بار شده است:

۱. کلیت متمایز و مشخص که با حکومت و دیگر نهادهای قدرت و افراد آن اشتباه نمی‌شود (State). مانند وقتی که گفته می‌شود «دولت ایران با دولت روسیه قرارداد تجاری امضا کرد» یا اینکه «دولت ایالات متحده عضو سازمان ناتو است» دولت به این معنا به‌طور کلی سه رکن قلمرو، جمعیت و حاکمیت دارد (بابایی، ۱۳۸۴: ۲۸۷).
۲. زمانی واژه «دولت» با مفهومی منطبق است که نهادهای قدرت و جبهه فرمانروایان را در برابر فرمانبران (شهروندان) نشان می‌دهد. در عبارت «در زمان انقلاب اسلامی مردم مسلمان ایران با دولت وقت به مبارزه پرداختند» منظور از یک سو حکومت شونندگان و از سوی دیگر سازمان‌های قدرت و نهادهای سیاسی به‌طور کلی است. برای بیان این مفهوم از دولت-حکومت و کشور-حکومت (Etat – gouvernement) نیز استفاده می‌شود که در واقع تجسد خارجی دولت را تصویر می‌کند (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۳۳).
۳. گاهی نیز مفهوم دولت، لایه سیاسی قوه مجریه یا رده‌های فوقانی سیاسی نظیر نخست‌وزیر و هیئت‌وزیران است که حسب قانون نسبت به وظایف اجرایی، باید پاسخگوی اعمال خود در برابر نمایندگان مردم باشند. عبارات «دولت در برابر مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارد» یا «دولت برای افزایش منابع درآمد خود سطح تولید را بالا می‌برد» این مفهوم از دولت را ترسیم می‌کنند (قاضی، ۱۳۸۸: ۵۵).

علاوه بر مفاهیم سه‌گانه بالا که در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز به کار رفته، قانون اساسی از واژه دولت برای بیان برخی مفاهیم دیگر مانند «کابینه یا هیئت‌وزیران» نیز بهره برده است. به این ترتیب در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واژه «دولت» برای بیان چهار مفهوم مجزا به کار رفته است. هر کدام از این مفاهیم، دولت را در وضعیت و جایگاه خاص حقوقی قرار می‌دهد که برای شناسایی حقوق و تکالیف دولت و مردم در قانون اساسی باید به مفهوم خاص دولت در هر اصل توجه کرد. اگر دولت را در هر کدام از اصول قانون اساسی به جای مفاهیم دیگری تفسیر کنیم، این امکان وجود دارد که اصل موردنظر خالی از محتوا شود یا با اهداف قانون اساسی ناسازگار گردد. بنابراین مفهوم دولت در هر اصل را باید با توجه به اصول کلی و شواهد ناظر بر آن استنتاج کرد و مشخص کرد که در هر اصل دولت به کدام مفهوم به کار رفته است.

واژه دولت در ۴۱ اصل از اصول قانون اساسی و مجموعاً ۵۸ مرتبه به کار رفته است.

در خصوص پیشینه تحقیق و پژوهش حاضر گفتنی است برخی صاحب‌نظران عرصه حقوق بدون تدقیق جدی در این باره چنین نگاه‌شده‌اند که در مواردی که در قانون اساسی از دولت سخن به میان آمده، مراد مقنن، قوه مجریه بوده است (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۱۹). در حالی که قائل شدن به مفهومی یکسان برای دانشواژه دولت در اصول متعدد قانون اساسی با تدقیق بیشتر در متن اصول و مشاهده مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری و آرای شورای نگهبان به هیچ وجه قابل دفاع نیست (اصلائی، فیروز، نورایی، مهدی، ۱۳۹۶: ۹۳۷-۹۵۵). بر همین اساس در پژوهش‌های دیگر نگارنده به بررسی مفاهیم چندگانه دولت به معنای حکومت و یکی از قوای سه‌گانه طی مقالات علمی و مجزا اقدام کرده است. این مقالات در فصلنامه علمی مطالعات حقوق عمومی مؤسسه حقوق عمومی دانشگاه تهران منتشر شده است. در ادامه همان پژوهش‌ها و باتوجه به اهمیت موضوع به دیگر مفاهیم دولت در اثر پیش رو پرداخته شده است.

روشی که در بررسی اصول قانون اساسی برای پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش مبنی بر مفهوم‌شناسی واژه دولت در قانون اساسی مورد استفاده قرار خواهد گرفت روشی تحلیلی است و فرضیه حاصله آن است که دولت در پنج اصل شامل اصول ۱۱، ۴۲، ۱۲۵، ۱۵۲ و ۱۵۵ به معنای کشور به کار رفته است و در شش اصل شامل اصول ۷۹، ۱۰۲، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۸ به معنای هیئت‌وزیران یا کابینه است. با توجه به اینکه تاکنون تحقیقی مبسوط در مفهوم‌شناسی دولت در قانون اساسی با تفکیک و دسته‌بندی ارائه شده صورت نگرفته است این پژوهش از این منظر بدیع و قابل توجه است.

۱- مفهوم انبساطی دولت^۱

برای ترسیم کلیت متمایز و مجردی که جامعه سیاسی را با تمام ابعاد آن نشان دهد، از واژه دولت یا کشور استفاده می‌شود. با ترکیب این دو واژه به صورت دولت-کشور عوامل اصلی آن یعنی گروه انسانی، سرزمین و قدرت سیاسی به گونه دقیق‌تری برجسته می‌شوند. به نظر می‌رسد از میان اصولی که واژه دولت به صراحت در آن‌ها ذکر شده است، «دولت» تنها در اصول ۱۱، ۴۲، ۱۲۵، ۱۵۲ و ۱۵۵ به این معنا آمده است.

اصل ۱۱^۲

مطابق این اصل دولت جمهوری اسلامی ایران موظف به کوشش پیگیر برای تحقق وحدت جهان اسلام در ابعاد مختلف شده است. اینکه ایجاد چنین وحدتی در ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در سطحی به گستره جهان اسلام بر عهده دولت به مفهوم کابینه (هیئت وزیران) یا قوه مجریه باشد، موجه نیست و قرائتی در رد این دیدگاه موجود است؛ از جمله آنکه واژه «دولت» در این اصل با قید «جمهوری اسلامی ایران» ذکر شده است. وجود این عبارت کمک شایانی به رد دیدگاه کسانی می‌کند که قائل به مفهوم حداقلی دولت در این اصل شده‌اند. بررسی اصول متعدد قانون اساسی حاکی از آن است که هیچ‌گاه برای اشاره به «قوه مجریه» عبارت دولت جمهوری اسلامی ایران به کار نرفته است، بلکه مراد قانون‌گذار اساسی از این نوع کاربرد دولت، کلیت حاکمیت بوده است. با توجه به اهمیت و ضرورت موضوع اصل و گستره آن در حد جهان اسلام در ابعاد مختلف که تحقق آن نه تنها به اقدامات قوه مجریه، بلکه به برنامه‌ریزی و اقدام دیگر نهادهای اساسی به ویژه قوه قانون‌گذار، شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام وابسته است، از این رو می‌توان گفت مراد قانون‌گذار اساسی از واژه دولت در این اصل مجموعه حاکمیت است.

اصل ۴۲^۳

در این اصل به جهت آنکه مراد از ایران چیزی جز مفهوم «کشور» نمی‌تواند باشد، بنابراین به قرینه

۱. دولت ملی / دولت - کشور / دولت - ملت / کشور - ملت

۲. اصل ۱۱: به حکم آیه کریمه «إِنَّ هَذِهِ أُمَّتُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاعْبُدُونِ» همه مسلمانان یک امتند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش پیگیر به عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد.

۳. اصل ۴۲: «اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند و سلب تابعیت این گونه اشخاص در صورتی ممکن است که دولت دیگری تابعیت آنها را بپذیرد یا خود آنها درخواست کنند.»

این مفهوم می‌توان معنای دولت در ذیل اصل فوق را «دولت-کشور» دانست، اما از آن جهت که کارویژه مربوط به تابعیت در نظام‌های سیاسی به عهده‌قوه مجریه نهاده می‌شود، تعبیر «دولت» در مفهوم و معنای قوه مجریه نیز چیزی از مقصود قانون‌گذار نمی‌کاهد.^۱ در واقع «دولت» در این اصل با توجه به تعریف تابعیت در حقوق بین‌الملل خصوصی (تعلق حقوقی شخص به جمعیت تشکیل‌دهنده دولت^۲) و همچنین به جهت وجود قرینه «ایران»، مفهوم دولت-کشور را به ذهن متبادر می‌سازد.

اصل ۱۲۵^۳

عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با دولت‌های دیگر علاوه بر موضوعات اجرایی در مواردی در برگیرنده مفاد تقنینی یا قضایی نیز هستند به همین خاطر همواره به یک قوه اختصاص نمی‌یابند، علاوه بر این مطابق قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان، در موضوعات و قوانینی که از ماهیت قضایی برخوردارند، دولت به معنای قوه مجریه صلاحیت ابتکار قانون در این خصوص در قالب لایحه را نداشته و لازم است چنین موضوعاتی در قالب لایحه قضایی و از سوی قوه قضاییه برای طی مراحل تقنین تقدیم شود. با این توضیح که به موجب بند «۲» نظر تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان «هیئت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی برای تصویب نهایی ارسال نماید»، بنابراین با توجه به اینکه کنوانسیون‌های بین‌المللی نیز به جهت مفاد می‌توانند از ماهیت قضایی برخوردار باشند، در نتیجه نظیر سایر لوایح قضایی باید از سوی رئیس قوه قضاییه ارائه شوند.^۴

۱. برای مشاهده این دیدگاه ر.ک: استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۵۸ و لمتون. آن. کی. اس، نظریه دولت در ایران، گردآوری، ترجمه و پیوست‌ها، چنگیز پهلوان، تهران: نشر گویو، ۱۳۷۹، ص ۲۳۳.

۲. ر.ک: سلجوقی، محمود، حقوق بین‌الملل خصوصی، تهران: نشر میزان، ۱۳۷۰، ج ۱، صص ۱۴۸-۱۴۹.

۳. اصل ۱۲۵: «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی اوست.»

۴. در مواردی همچون «موافقتنامه معاضدت قضایی در امور کیفری بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری دموکراتیک مردمی الجزایر» (مصوب ۱۳۸۳)، «موافقتنامه انتقال محکومان به حبس بین جمهوری اسلامی ایران و جمهوری اسلامی افغانستان» (مصوب ۱۳۹۰) یا «موافقتنامه همکاری قضایی بین جمهوری اسلامی و جمهوری اسلامی افغانستان» (مصوب ۱۳۸۹) و...، پیشنهاد و لایحه قوه قضاییه مبنای طرح و تصویب این قبیل موافقتنامه‌ها بوده است. به عبارت دیگر مقدمه مندرج در لوایح تقدیمی به مجلس نظیر لوایح قضایی به پیشنهاد این لایحه توسط قوه قضاییه تصریح شده است. بنابراین

ممکن است گفته شود با توجه به مسئولیت رئیس جمهور در امضای معاهدات بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۲۵ قانون اساسی)، در معاهدات بین‌المللی، موضوع لزوم ارسال لوایح قضایی توسط قوه قضاییه تخصیص خورده و مسئولیت کامل آن از جمله ابتکار پیوستن به آن نیز با قوه مجریه و به تبع رئیس جمهور است. در این خصوص باید گفت امضای رئیس جمهور در خصوص معاهدات بین‌المللی ناظر به نمایندگی وی از جمهوری اسلامی ایران، به عنوان دومین شخصیت کشور است و نه از جهت ریاست وی بر قوه مجریه. لذا چنین امری منافاتی با لزوم ابتکار پیوستن به معاهدات بین‌المللی قضایی از سوی قوه قضاییه ندارد.

بنابراین با توجه به این مقدمات که معاهدات بین‌المللی پس از طی تشریفات مقرر، نظیر قوانین عادی بوده و در محاکم و برای اشخاص لازم‌الاجراست^۱، همچنین برخی از این معاهدات برخلاف موافقتنامه‌های دوجانبه مستلزم اموری که علی‌الاصول در اختیار دولت به معنای قوه مجریه است (نظیر مذاکرات و هماهنگی‌های مربوطه)، نیست و مسئولیت رئیس جمهور در امضای این معاهدات نیز به نمایندگی از جمهوری اسلامی ایران است، نمی‌توان تنها به استناد بین‌المللی بودن موضوع مصوبه، اطلاق و عموم نظر تفسیری شورای نگهبان مبنی بر عدم صلاحیت دولت به معنای قوه مجریه در تنظیم لوایح قضایی به صورت مستقل را نادیده گرفت. بنا به مراتب فوق، حتی اگر بتوان انعقاد موافقت‌نامه‌های دوجانبه از طریق لایحه دولت در زمینه موضوعاتی نظیر «معاضدت حقوقی» یا «استرداد مجرمین» که وجه اجرایی بودن آن‌ها نسبت به قضایی بودن آن‌ها غلبه دارد را پذیرفت، اما قوه مجریه نمی‌تواند در زمینه اموری که در ماهیت قضایی آن‌ها تردیدی نیست نظیر «جرم‌انگاری»، «دادرسی» و «مجازات» اقدام به ارائه لایحه کند. با این حال، در خصوص «لایحه الحاق دولتی جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی» که مفاد آن شامل «جرم‌انگاری» (مواد ۵، ۶، ۸، ۲۳)، «پیگرد قضایی، دادرسی و مجازات» (ماده ۱۱)، «توقیف و مصادره» (ماده ۱۲)، «استرداد» (ماده ۱۶)، «انتقال محکومین» (ماده ۱۷) و «معاضدت حقوقی» (ماده ۱۸) می‌شود و همچنین در خصوص «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مقابله با تأمین مالی تروریسم» که از برخی از مفاد قضایی فوق‌الذکر برخوردار است، با وجود آنکه قوه مجریه به ارائه لایحه به مجلس اقدام کرده و از

چنین رویه‌ای بیانگر آن است که در مواردی قو قضاییه برخی موافقتنامه‌های بین‌المللی را واجد ماهیت قضایی دانسته و در نتیجه اقدام به ارائه لوایح قضایی به دولت جهت انعقاد موافقتنامه بین‌المللی کرده است.

۱. ماده ۹ قانون مدنی: «مقررات عهودی که طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.»

طریق لایحه قضایی برای این لوایح اقدام نشده بود شورای نگهبان در رسیدگی به آن‌ها اشکالی را از این جهت وارد نمی‌سازد.

در هر حال طبق اصل ۱۲۵ قانون اساسی رئیس‌جمهور به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از رهبر^۱ و به نمایندگی از کل حاکمیت، و نه قوه مجریه، به امضای عهدنامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با دیگر دولت‌ها می‌پردازد. اما از آنجا که در عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، یک کشور در مقابل دیگر کشورها متعهد می‌شود و طبقه حاکم تنها نمایندگی آن کشور را به عهده دارد و با تغییر حکومت‌ها، معاهدات و موافقت‌نامه‌ها اصولاً پابرجا می‌ماند، در یک معاهده بین‌المللی، یک دولت (کشور) طرف معاهده محسوب می‌شود^۲. از این رو در این اصل، مراد دولت ایران در مقابل سایر دولت‌هاست.

اصل ۱۵۲^۳

در اصل فوق با توجه به اینکه از نظر بین‌المللی جنگ میان دو جامعه سیاسی به رسمیت شناخته شده، جنگ میان دو کشور در عرصه خارجی تلقی می‌شود، دول غیرمحارب به مفهوم کشور غیرمحارب است^۴. قرینه «جمهوری اسلامی» در صدر اصل و سیاق عبارت‌پردازی این اصل، نشان از عام بودن معنای دولت یعنی شخصیت متمایز بین‌المللی ایران در برابر سایر کشورها دارد. از برخی نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس، همین معنای گسترده از دولت قابل استنباط است^۵.

۱. اصل ۱۱۳

۲. استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۵۲.

۳. اصل ۱۵۲: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هر گونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحارب استوار است.»

۴. استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، همان، ص ۵۳.

۵. برای نمونه ن‌ک: اظهارنظر شماره ۸۰/۲۱/۱۵۳۷ مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۹ شورای نگهبان درخصوص طرح تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۲/۲۶ و اظهارنظر شماره ۸۰/۲۱۲/۲۰۲ مورخ ۱۳۸۰/۶/۱۱ شورای نگهبان درخصوص لایحه موافقتنامه میان دولت جمهوری اسلامی ایران و کمیته حقوقی، مشورتی آسیایی-آفریقایی راجع به ایجاد مرکز منطقه‌ای داوری مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۳. شورای نگهبان در اظهارنظر خود درخصوص لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و کمیته حقوقی، مشورتی آسیایی-آفریقایی راجع به ایجاد مرکز منطقه‌ای داوری مصوب ۱۳۸۰/۵/۲۳ بیان می‌دارد چون اطلاق این لایحه شامل رژیم صهیونیستی می‌گردد و مستلزم به رسمیت شناختن و نفوذ

اصل ۱۵۵^۱

اگرچه بر اساس آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲/۹/۲۵ هیئت‌وزیران، اعطای پناهندگی سیاسی توسط مجموعه‌ای در قوه مجریه صورت می‌گیرد^۲، اما برخی معتقدند در اینجا منظور از دولت را باید همان نظام و کل حاکمیت دانست^۳. در مقابل برخی دیگر از پژوهشگران قائل به مفهوم قوه مجریه برای دانشواژه دولت در این اصل شده‌اند^۴. به نظر می‌رسد، دیدگاه دوم بر اساس رویه رایج در نظام حقوقی کشور ارائه شده است، در حالی که قرائن موجود در قانون اساسی و متن اصل مذکور قابلیت فهم وسیع‌تری از واژه دولت را مهیا کرده است. از جمله این قرائن می‌توان به استفاده از واژگان جمهوری اسلامی ایران پس از واژه دولت در صدر اصل اشاره کرد. چه آنکه عبارت «دولت» به همراه قید «جمهوری اسلامی» دربرگیرنده معنای «دولت-کشور» است، و در هیچ موردی به مفهوم حداقلی دولت به کار نرفته است. به همین جهت پذیرش مفهوم قوه مجریه برای دانشواژه دولت در این اصل موجه به نظر نمی‌رسد. از سوی دیگر قوه قانون‌گذاری نیز به حکم اصل ۷۱ می‌تواند مشمول اصل ۱۵۵ قرار گیرد و درخصوص شرایط و کیفیت پناهندگی الزاماتی مقرر کند. با این حال چون پناهجو به یک کشور دیگر پناه می‌برد، بنابراین رابطه‌ای میان پناهجو و دولت کشور برقرار می‌شود و از این جهت می‌توان مفهوم دولت در این اصل را به معنای دولت کشور دانست.

آن رژیم غاصب در جمهوری اسلامی ایران است، این لایحه مغایر با اصل (۱۵۲) قانون اساسی تشخیص داده می‌شود. (پژوهشکده شورای نگهبان، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)، تهران: پژوهشکده شورای

نگهبان، تحقیق و تدوین: صالحی، محمد و محمد فتحی و کاظم کوهی اصفهانی، ۱۳۹۶، ج ۴، صص ۴۸۱-۴۸۲)

۱. اصل ۱۵۵: دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد، مگر این که طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند.

۲. آیین‌نامه پناهندگان مصوب ۱۳۴۲/۹/۱۴ هیئت وزیران: «ماده سوم - برای رسیدگی به امور پناهندگان کمیته‌ای در وزارت کشور به نام کمیته دائمی پناهندگان تحت نظر معاون وزارت کشور با حضور نمایندگان عالی‌رتبه وزارت امور خارجه، وزارت کار و خدمات اجتماعی، اداره دوم ستاد بزرگ ارتشاران، سازمان اطلاعات و امنیت کشور-شهرستانی کل کشور، ژاندارمری کل کشور (سازمان امور مرزی) مدیر کل سیاسی و رئیس اداره سیاسی وزارت کشور تشکیل می‌گردد. تبصره ۱- کمیته دائمی می‌تواند در صورت لزوم کمیته فرعی را در استان‌ها و شهرستان‌ها با حضور استاندار یا فرماندار و نمایندگان ارتش-ساواک-ژاندارمری، شهرستانی کل تشکیل دهد. تبصره ۲- کمیته می‌تواند در صورت لزوم برای کسب اطلاعات و بررسی و تبادل نظر از نمایندگان سازمان‌های دیگر دعوت نماید.»

۳. استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۶۶.

۴. ارشدی، علی‌یار، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران: انتشارات سردی، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۱۸۶.

۲- مفهوم انتباضی دولت

از دیگر معانی مرسوم واژه دولت، کابینه یا هیئت‌وزیران است که بخش مهمی از بدنه قوه مجریه را تشکیل می‌دهد و بسته به نوع رژیم‌ها، ریاست آن در نظام‌های دموکراتیک با رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر یا صدر اعظم است.^۱ در قانون اساسی اصولی که دانش‌واژه دولت در آنها به این معنا به کار رفته است شامل اصول ۷۹، ۱۰۲، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۸ است.

اصل ۲۷۹

با توجه به اینکه برقراری محدودیت‌های نظامی منوط به تصویب مجلس شده است و به این صورت در این اصل دولت در مقابل مجلس قرار داده شده و با توجه به اینکه لوایح دولت به استناد اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی پیش از ارائه به مجلس باید به تصویب هیئت‌وزیران برسد، از این رو مراد از واژه دولت در این اصل هیئت‌وزیران است.^۳ در تبیین بیشتر این مطلب باید گفت علت نخستینی که نمی‌توان از مفهوم دولت در این اصل صرفاً رئیس‌جمهور را در نظر گرفت آن است که رئیس‌جمهور صلاحیت تصویب لایحه و ارائه آن به مجلس را ندارد و اگر بنا بود که موضوع این اصل با پیشنهاد رئیس‌جمهور انجام شود قانون‌گذار اساسی به جای واژه دولت از رئیس‌جمهور که بر شخص معینی عینیت می‌یابد، استفاده می‌نمود، اما به کار بردن واژه دولت به این دلیل است که ورود به موضوع این اصل منوط به تصویب هیئت‌وزیران و سپس تصویب مجلس شود و حتی مجلس نیز نتواند با ارائه طرح و به صورت مبتکرانه به اعمال محدودیت ضروری بپردازد.^۴ علت دیگری هم که مانع پذیرش مفهوم قوه مجریه برای واژه دولت در این

۱. قاضی (شریعت‌پناهی)، سیدابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ ۳۶، ۱۳۸۸، ص ۲۵۲.

۲. اصل هفتاد و نهم: برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار کند، اما مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

۳. مجیدی، محمدرضا، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران)، قم: دفتر نشر معارف نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری (دام‌پله)، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۲۴۵ و استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۷۵.

۴. ممکن است این ابهام پیش‌آید که اگر شرایطی به وجود آید که نیازمند برقراری محدودیت‌های ضروری به‌طور موقت باشد، اما هیئت‌وزیران در این خصوص به ارائه لایحه به مجلس به هر دلیلی اقدام نکند چه راهکاری برای حفظ مصالح و منافع مردم و نظام وجود دارد. در پاسخ به این سؤال باید گفت در چنین شرایطی مقام رهبری به حکم اصل

اصل می‌شود آن است که تصمیم‌گیر در خصوص موضوع این اصل ابتدا هیئت‌وزیران است و مصوبه آن‌ها در مجلس رسیدگی می‌شود و هیچ بخش دیگری از قوه مجریه در این رابطه موضوعیت نمی‌یابد، از این رو نمی‌توان مفهوم دولت در این اصل را فراتر از هیئت‌وزیران دانست حتی رئیس‌جمهور که از حق رأی در هیئت‌وزیران برخوردار است در صورتی که رأی وی مخالف نظر اکثریت اعضای هیئت‌وزیران باشد به جهت آنکه ملاک تصویب مصوبات هیئت‌وزیران رأی اکثریت است، مخالفت رئیس‌جمهور نمی‌تواند مانع رسیدگی به مصوبه هیئت‌وزیران در مجلس شود.^۱ ماده دوم از آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مصوب ۱۳۶۸ نیز به تفکیک رئیس‌جمهور و برخی مقامات غیر وزیر از هیئت دولت پرداخته است.^۲

اصل ۱۰۲^۳

در خصوص اصل ۱۰۲ قانون اساسی باید گفت طرح‌های ارائه شده به مجلس یا بر پایه اصل ۷۴ قانون اساسی است که به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان مجلس انجام می‌شود یا بر پایه اصل ۱۰۲، شورای عالی استان‌ها مستقیماً به ارائه طرح به مجلس اقدام می‌کند یا بر پایه همین اصل طرح مورد نظر خود را از طریق دولت به مجلس تقدیم می‌دارد. بنابراین تنها قوه‌ای که امکان ارسال طرح‌های شورای عالی استان‌ها را به مجلس علاوه بر خود شورا دارد، «هیئت دولت» است که در این اصل به صورت اختصاری از واژه «دولت» به جای آن استفاده شده است. به همین علت مفهوم دولت در این اصل هیئت‌وزیران است و نمی‌تواند سایر قوا را در بر گیرد.^۴ در ماده ۱۴۰ آیین‌نامه داخلی مجلس

۵۷ و حکم بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌توانند به حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، یا حل شدن آن‌ها از طرق عادی موجب وقوع خسارات غیرقابل جبران به منافع مردم و نظام است، پردازند.

۱. ماده (۱) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیئت‌وزیران: «جلسه هیئت دولت با حضور شانزده نفر از اعضای صاحب رأی هیئت دولت رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق عده حاضر معتبر خواهد بود.»

۲. ماده (۲) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت مصوب ۱۳۶۸/۹/۸ هیئت‌وزیران: «اشخاص زیر حق حضور دائم در هیئت دولت را دارند: رئیس‌جمهور، معاون اول رئیس‌جمهور، وزرا، معاون حقوقی و امور مجلس و معاون اجرایی رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، رئیس سازمان صداوسیما، رئیس کل بانک مرکزی و دبیر هیئت دولت شرکت اشخاص دیگر منوط به موافقت رئیس جلسه است.»

۳. اصل یکصد و دوم: شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد.

۴. استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۷۶.

مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ آمده است: «طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد، مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود...» اشاره به دولت در آیین‌نامه داخلی مجلس به قرینه دیگر مواردی که در این آیین‌نامه از واژه دولت صرفاً برای رساندن مفهوم قوه مجریه یا هیئت‌وزیران استفاده شده است، نمایانگر آن است که مراد قانون‌گذار عادی از دولت در این ماده نیز همان هیئت‌وزیران است. از سوی دیگر نیز مطابق ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیئت‌وزیران، که به درخواست شورای عالی استان‌ها تصویب شده است، این دیدگاه تأیید می‌شود.^۱

اصل ۲۱۳۴

واژه دولت سه مرتبه در این اصل به کار رفته است. در قسمت اول این اصل آمده است رئیس‌جمهور در جایگاه ریاست هیئت‌وزیران به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیأت دولت می‌پردازد. از آنجا که رئیس‌جمهور در جایگاه ریاست هیئت‌وزیران به هماهنگی ساختن تصمیم‌های هیئت دولت می‌پردازد، روشن می‌شود که مراد از دانشواژه دولت در ابتدای این اصل همان مجموعه متشکل از وزیران است که در حقوق اساسی به آن هیئت‌وزیران اطلاق می‌شود.^۳ چنانکه در کتب حقوقی برای ذکر هیئت‌وزیران از واژه‌های دیگری همچون هیئت دولت، کابینه یا شورای وزیران نیز استفاده شده

۱. ماده ۳۲ آیین‌نامه داخلی شورای عالی استان‌ها مصوب ۱۳۸۴/۱/۲۴ هیئت‌وزیران: «شورای عالی می‌تواند نماینده یا نمایندگانی را برای دفاع از طرح‌های قانونی خود که با اختیار حاصل از اصل یکصد و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به طور مستقیم به مجلس شورای اسلامی یا هیئت‌وزیران پیشنهاد می‌نماید...» این ماده نشان می‌دهد که در مقررات عمومی نیز برداشتی این‌گونه از اصل ۱۰۲ قانون اساسی صورت پذیرفته است.

۲. اصل یکصد و سی و چهارم: ریاست هیئت‌وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رئیس‌جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت‌وزیران است.

۳. ملاحظه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت نیز تصدیق‌کننده این مسئله است که در جمهوری اسلامی تفاوتی میان هیئت دولت با هیئت وزیران وجود ندارد. چنانکه در این آیین‌نامه آمده است: «هیئت‌وزیران طی جلسات مورخ ۶۸/۸/۲۴-۶۸/۸/۲۸ و ۶۸/۹/۸ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت را به شرح زیر تصویب نمودند: ... ماده ۴ - ریاست جلسه هیئت دولت با رئیس‌جمهور و با موافقت او بر عهده معاون اول رئیس‌جمهور است.»

است. هر چند در برخی کشورها میان کابینه و شورای وزیران تفاوت‌هایی وجود دارد.^۱ در مورد واژه‌های دوم و سوم دولت در این اصل باید گفت، مراد از واژه دولت در تنظیم برنامه و خط‌مشی دولت همان هیئت دولت است؛ چراکه رئیس‌جمهور نمی‌تواند با همکاری هیئت‌وزیران برای دیگر قوا خط‌مشی‌گذاری کند. البته، خط‌مشی‌گذاری برای نهادهای ذیل قوه مجریه به جز نهادهایی که مستقیماً تحت نظر رهبری هستند، از طریق هیئت‌وزیران صورت می‌پذیرد.^۲ در مورد اختلاف نظر یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی که به تفسیر و تغییر قانون نیاز نباشد، تصمیم هیئت‌وزیران که به پیشنهاد رئیس‌جمهور اتخاذ می‌شود، لازم‌الاجراست. حال با توجه به اینکه رئیس‌جمهور مسئولیت قوه مجریه را جز در اموری که مربوط به مقام رهبری است بر عهده دارد، رفع اختلافات و تداخل وظایف مذکور در محدوده قوه مجریه مورد نظر است، نه خارج از آن. چنانکه قانون اساسی در بند هفتم از اصل یکصد و دهم مسئولیت حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه را به‌عنوان وظایف و اختیارات رهبری ذکر می‌کند.

اصل ۱۳۵^۳

با توجه به قرینه هیئت‌وزیران در متن اصل، مراد قانون‌گذار اساسی از به‌کارگیری واژه دولت در این اصل هیئت‌وزیران است. این برداشت مورد قبول برخی حقوق‌دانان نیز قرار گرفته است.^۴

۱. قاضی (شریعت‌پناهی)، سیدابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان، چاپ ۴۶، ۱۳۸۸، صص ۱۷۸، ۲۵۳-۲۵۲ و امامی، محمد، حقوق مالیه عمومی، تهران: نشر میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۳۹.
۲. خط‌مشی‌گذاری کلان به عهده رهبری است که به استناد بند اول از اصل یکصد و دهم قانون اساسی از طریق تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام می‌شود. همچنین در اصل یکصد و هفتاد و پنجم تعیین خط‌مشی و ترتیب اداره سازمان صداوسیما به قانون و آگذاشته شده است که مصوب آن مجلس شورای اسلامی است. یا آنکه اصل یکصد و هفتاد و ششم تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری را به عهده شورای عالی امنیت ملی واگذار کرده است. خط‌مشی‌گذاری موضوع تکالیف دیوان عالی کشور در اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی به عهده رئیس قوه قضاییه است که از آن به‌عنوان ضوابط تعیین شده توسط رئیس قوه قضاییه یاد شده است.
۳. اصل یکصد و سی و پنجم: وزرا تا زمانی که عزل نشده‌اند یا بر اثر استیضاح یا درخواست رأی اعتماد، مجلس به آنها رأی عدم اعتماد نداده است در سمت خود باقی می‌مانند. استعفای هیئت‌وزیران یا هر یک از آنان به رئیس‌جمهور تسلیم می‌شود و هیئت‌وزیران تا تعیین دولت جدید به وظایف خود ادامه خواهند داد. رئیس‌جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین کند.
۴. استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۷۶.

بررسی آرای شورای نگهبان^۱ و مصوبات مجلس حاکی از آن است که این نهادها برای مفهوم دولت در این اصل قائل به مفهوم هیئت‌وزیران بوده‌اند.^۲ اماره دیگری مبنی بر اینکه مراد از واژه دولت در این اصل هیئت‌وزیران است، ماده ۴۲ آیین‌نامه داخلی هیئت دولت است.^۳

اصل ۱۳۶

با توجه به اینکه رأی اعتماد مجلس به هیئت‌وزیران داده می‌شود، مراد قانون‌گذار اساسی از به‌کارگیری واژه دولت در این اصل هیئت‌وزیران است. این برداشت مورد قبول برخی حقوق‌دانان نیز قرار گرفته است.^۵ بررسی آرای تفسیری شورای نگهبان^۱ نیز حاکی از این است که این نهاد،

۱. اظهارنظر شماره ۲۱۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۴/۲۲ شورای نگهبان درخصوص طرح دو فوریتی عدم لزوم اجرای مفاد ماده ۱۴۵ آیین‌نامه داخلی در آغاز دوره سوم مجلس مصوب ۱۳۶۷/۴/۲۲. اظهارنظر شماره ۲۸۹۴۹/۳۰/۸۷ مورخ ۸۷/۸/۹ شورای نگهبان درخصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۷/۲۱. اظهارنظر تفسیری شماره ۳۵۸۷ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۸ شورای نگهبان. اظهارنظر تفسیری شماره ۱۰۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱/۲۲ شورای نگهبان. اظهارنظر تفسیری شماره ۲۴۴۹۸/۳۰/۸۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۴ شورای نگهبان. اظهارنظر مشورتی شماره ۴۴۵۳ مورخ ۱۳۶۴/۷/۱۷ شورای نگهبان.

۲. نمونه آنکه شورای نگهبان ذیل نظر شماره ۲۱۵۰ مورخ ۱۳۶۷/۴/۲۲ درخصوص طرح دو فوریتی عدم لزوم اجرای مفاد ماده ۱۴۵ آیین‌نامه داخلی در آغاز دوره سوم مجلس مصوب ۱۳۶۷/۴/۲۲ مجلس شورای اسلامی بیان می‌دارد: «ماده واحده از لحاظ اینکه به هیئت دولت اجازه می‌دهد بدون اخذ رأی اعتماد از مجلس به کار خود ادامه دهد خلاف اصل ۱۳۵ قانون اساسی است.» در این رأی مشهود است که شورای نگهبان با استناد به اصل ۱۳۵ و به جای ذکر هیئت وزرا واژه هیئت دولت را به کار برده است که می‌رساند فهم شورا از واژه دولت در این اصل معادل هیئت‌وزیران است.

۳. ماده ۴۲ - در صورت تغییر یا تعیین دولت جدید فهرستی از لوایح دولت قبل که به مرحله تقدیم به مجلس نرسیده و نیز لوایح که تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است توسط معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست‌جمهوری تنظیم و برای تصمیم‌گیری نهایی در دولت جدید مطرح خواهد شد. درابتدای هر دوره قانون‌گذاری نیز درخصوص لوایح و طرح‌های معوقه دوره قبل مجلس (موضوع ماده ۶۰ آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی) به همین ترتیب عمل خواهد شد.» روشن است که لوایح دولت را هیئت‌وزیران تصویب و به مجلس تقدیم می‌دارد.

۴. اصل یکصدوسی‌وششم: رئیس‌جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند و در این صورت باید برای وزیر یا وزیران جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت نیمی از هیئت‌وزیران تغییر کند باید مجدداً از مجلس شورای اسلامی برای هیئت‌وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.

۵. استوارسنگری، کوروش، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، ۱۳۸۸، ص ۷۷.

برای مفهوم دولت در اصل ۱۳۶ قانون اساسی قائل به مفهوم هیئت‌وزیران بوده است.

اصل ۲۱۳۸

در رابطه با مفهوم دولت در این قسمت از اصل که بیان می‌دارد: «دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.» باید گفت؛ از آنجا که تنها هیئت‌وزیران صلاحیت دارد تا تصویب برخی امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند، از این‌رو روشن است مراد از واژه دولت در این قسمت از اصل هیئت‌وزیران است.^۳ مؤید همین مطلب نظر تفسیری شماره ۵۶۸۶ مورخ ۱۳۷۲/۱۰/۱۶ شورای نگهبان است که بیان می‌دارد: «مستفاد از مصوبه هیئت دولت این است که غیر وزرا حق رأی ندارند...» و این به آن معناست که مجموعه وزرا می‌توانند تصویب برخی از امور مربوط به دولت را به کمیسیون‌هایی متشکل از چند وزیر واگذار کنند. به علاوه آنکه اعضای دارای حق رأی این

۱. اظهار نظر تفسیری شماره ۱۰۰۹۴ مورخ ۱۳۶۲/۹/۹ شورای نگهبان: «۱- ذیل اصل ۱۳۶ قانون اساسی که مقرر نموده است (... و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از اعضای هیئت وزیران تغییر کند، دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند) منحصر به موردی نیست که تغییر نیمی از اعضای هیئت‌وزیران دفعتاً واحداً صورت پذیرفته باشد، بلکه به هر ترتیبی پس از زمان ابراز اعتماد مجلس به دولت، این تغییر حاصل شود، مشمول اصل فوق‌الذکر است و دولت باید مجدداً از مجلس تقاضای رأی اعتماد کند.

۲- در صورتی که تعداد اعضای هیئت‌وزیران افزایش یافته باشد ملاک احتساب تغییر نیمی از اعضای وضع حاضر هیئت‌وزیران است، یعنی هر زمان با توجه به تعداد اعضای هیئت‌وزیران در همان حال، چنانچه ملاحظه شد نیمی از اعضای آن تغییر یافته‌اند، تقاضای رأی اعتماد مجدد از مجلس لازم است.»

۲. اصل یکصدوسی‌وهشتم؛ علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد، اما مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

۳. ارشدی، علی‌یار، حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران: انتشارات سردی، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۱۸۰ و مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۳۱۶.

کمیسیون‌ها باید وزیر باشند.^۱ اما در رابطه با مفهوم دولت در قسمت آخر اصل که بیان داشته است: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت‌وزیران بفرستد.» باید گفت با عنایت به اینکه «تصویب‌نامه» عنوانی است که به مصوبات هیئت‌وزیران اطلاق می‌شود، از سوی دیگر چنانکه در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ نیز مشاهده می‌گردد، اختیار نظارت رئیس مجلس معطوف به آیین‌نامه‌های وزارتی نبوده، بنابراین واژه دولت در قسمت آخر که در ادامه تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها آمده است، همان مفهوم هیئت‌وزیران را می‌رساند. همچنین با توجه به قید جمله «با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت‌وزیران بفرستد» در آخر اصل، روشن می‌شود که مراد از واژه دولت در این بند از اصل همان «هیئت‌وزیران» است.

نتیجه‌گیری

امروزه قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سند راهبردی و میثاق ملی است که احترام به آن تضمین‌کننده حقوق و منافع دولت و ملت است. احترام به قانون اساسی و عمل به آن نیازمند فهم دقیق اصول و کشف معانی و مفاهیم دانشواژه‌های به‌کار رفته در آن است. دانشواژه دولت یکی از این واژه‌هایی است که در موارد متعدد با معانی مختلف استعمال شده است. چه آنکه دولت، گاهی به معنای «دولت-کشور»، گاهی به معنای «حکومت به‌طور عام» و گاهی به معنای «یکی از قوا» و گاهی به معنای «کابینه یا هیئت‌وزیران» استعمال شده است. شناخت مفهوم دقیق واژه دولت در موارد مختلف در صیانت از حقوق مردم و منافع حکومت نقشی مهم و انکارناشدنی دارد. مطالعه اصول قانون اساسی و مذاکرات مجلس بررسی‌نهایی نمایان می‌سازد که دولت در پنج اصل شامل اصول ۱۱، ۴۲، ۱۲۵، ۱۵۲ و ۱۵۵ به معنای کشور به‌کار رفته است و در شش اصل شامل اصول ۷۹، ۱۰۲، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۶ و ۱۳۸ به معنای هیئت‌وزیران یا کابینه است. بر پایه این تحقیق مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در شرایطی که معنای کشور را با خود حمل می‌نماید به‌صورت انبساطی است و در شرایطی که مفهوم هیئت‌وزیران یا کابینه را در بر دارد به‌صورت انقباضی است. حذف‌اصل این دو مفهوم می‌تواند به مفاهیم دیگری از دولت مطابق اصول قانون اساسی دست‌یافت که شامل حکومت یا طبقه حاکم و شامل دولت به مفهوم یکی از قوای سه‌گانه است. برای ترسیم کلیت

۱. مطابق نظریه شورای نگهبان در پاسخ به استعلام رئیس مجلس شورای اسلامی به شماره ۶۸۴/ب- مورخ ۱۳۷۲/۹/۸ عضویت غیر وزرا در کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ خلاف این اصل است.

متمایز و مجردی که جامعه سیاسی را با تمام ابعاد آن نشان دهد، از واژه دولت یا کشور استفاده شده است. اگرچه در حقوق عمومی با ترکیب این دو واژه به صورت دولت-کشور عوامل اصلی آن یعنی گروه انسانی، سرزمین و قدرت سیاسی به گونه دقیق تری برجسته می شوند. اما در قوانین اساسی از جمله قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای این معنا جز در مواردی که واژه کشور صریحاً آمده است، از کلیدواژه دولت استفاده شده است. کابینه یا هیئت وزیران نیز که بخش مهمی از بدنه قوه مجریه را تشکیل می دهد، در مواردی توسط قانون گذار اساسی صریحاً مورد بیان قرار نگرفته است و از واژه دولت به جای آن استفاده شده است.

کتابنامه

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۹)، «پیرامون رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و شخصیت حقوقی دولت»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۱۵۱-۱۵۰، صص ۱۰۱-۱۳۰.
- استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، نشریه حقوق اساسی، تهران: انتشارات جنگل، شماره ۱۱، سال ششم، صص ۴۹-۸۶.
- اصلانی، فیروز، نورایی، مهدی (۱۳۹۶)، «واکاوی مفهومی واژگان چندمعنا در قانون اساسی، دولت به معنای حکومت یا طبقه حاکم»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، تهران، دوره ۴۷، شماره ۴، صص ۹۳۷-۹۵۵.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازرنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، تهران: ناشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: ناشر اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران ۱، ۲، ۳، ۴.
- طباطبائی مومنی، منوچهر (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، چاپ ۱۲.
- عباسی، ابراهیم (۱۳۹۱)، *بودجه ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش ها)*، تهران: انتشارات سمت، چاپ ۳.
- علی بابایی، غلامرضا (۱۳۸۴)، *فرهنگ سیاسی*، تهران: نشر آشیان، چاپ ۲.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *دانشنامه فقه سیاسی*، تهران: نشر دانشگاه تهران، ج ۲، چاپ اول.
- قاسمی، داود و ذکریایی، راویه (۱۳۹۲)، *خرید و فروش اموال دولتی و عمومی*، تهران: انتشارات میزان.

قاضی (شریعت پناهی)، سیدابوالفضل (۱۳۸۸)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، چاپ ۳۶. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان به انضمام مبانی نظرات شورای نگهبان پیرامون این قانون، ۱۳۹۳.

کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷)، *تملک اموال عمومی و مباحث*، تهران: نشر میزان.

گرجی، علی‌اکبر؛ فتحی، یونس؛ مطالعه تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۷۸، ۱۳۹۱، صص ۲۱۱-۲۴۶.

لمتون. آن. کی. اس (۱۳۷۹)، *نظریه دولت در ایران*، گردآوری، ترجمه و پیوست‌ها، چنگیز پهلوان، تهران: نشر گبو.

محمودی، جواد (۱۳۸۴)، «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، *فصلنامه حقوق اساسی*، تهران: شماره ۵، صص ۳۸۷-۴۰۵.

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی (۱۳۹۱)، *فرهنگ حقوقی (فارسی-انگلیسی) و (انگلیسی-فارسی)*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

نجفی اسفاده، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر فردافر، چاپ ۴.

نخله، موریس، البلبکی، روحی، مطر، صلاح (۲۰۰۲)، *القاموس القانوني الثلاثي عربي-فرنسي-انكليزي*، لبنان: بیروت: منشورات الحلبي الحقوقية

وینست، اندرو (۱۳۹۱)، *نظریه‌های دولت*، ترجمه: بشیریه، حسین، تهران: انتشارات غزال، چاپ ۸.

تارنما

الهام، غلامحسین، پایگاه خبری تحلیلی رجانیوز، نظر حقوقی رئیس گروه حقوق جزا دانشگاه تهران در مورد نحوه تهیه و تصویب بودجه؛ «غفلت از تصویب قانون تنظیم بودجه» ریشه مناقشات/ چرا همیشه مولود "بودجه" در مجلس تغییر جنسیت داده می‌شود؟»، ۱۸ فروردین‌ماه ۱۳۹۰، شناسه خبر: ۶۷۴۵۹، به آدرس اینترنتی: <http://www.rajanews.com/news/67459>

سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس اینترنتی <http://nazarat>