





معاونت حقوقی، آموزش و حقوق شهروندی
معاونت حقوقی ریاست جمهوری

فصلنامه دولت و حقوق

سال چهارم، شماره اول (پیاپی ۱۱)، بهار ۱۴۰۱

صاحب امتیاز: معاونت حقوقی رئیس جمهور با همکاری دانشگاه امام صادق علیه السلام

مدیر مسئول: محمد دهقانی

سر دبیر: سید محمد مهدی غمامی

جانشین سر دبیر: محمد حسن پور

اعضای هیئت تحریریه:

- مصطفی دانش پژوه (استاد، گروه حقوق و فقه اجتماعی، پژوهشگاه علوم اسلامی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم)
- مسعود راعی (استاد، گروه حقوق بین الملل عمومی، واحد اصفهان (نصف آباد)، دانشگاه آزاد اسلامی)
- فرید محسنی (استاد، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران)
- سید احمد حبیب نژاد (دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم)
- سید مصطفی سعادت مصطفوی (دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- علی غلامی (استاد، گروه حقوق جزا و جرم شناسی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- هدی غفاری (دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران)
- سید محمد مهدی غمامی (دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- سعید محسنی (دانشیار، گروه حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی، مشهد)

اعضای مشورتی هیات تحریریه:

- خیراله پروین (استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران)
- ولی رستمی (استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران)
- توکل حبیب زاده (دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- دبیر اجرایی: صالح امیری
- ویراستار فارسی: سید محمد میرلوحی
- ویراستار انگلیسی: مریم زارع
- طراحی جلد و صفحه آرایی: مسلم عرب باصری

صحافی، چاپ و نشر:

شماره شابک:

نشانی: تهران، خیابان فلسطین جنوبی، بن بست شمشاد، پلاک ۹، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

معاونت حقوقی رئیس جمهور

شماره تماس: ۶۶۴۷۵۲۳۶

<https://qgl.lri.ir>

فصلنامه علمی

دولت و حقوق

سال چهارم، شماره اول (پیاپی ۱۱)، بهار ۱۴۰۲

راهنمای تدوین و ارسال مقاله

مقالاتی در این نشریه چاپ می‌شوند که دارای محتوای علمی، محصول تحقیق نویسندگان و متضمن دستاورد علمی جدید باشند و با رعایت موازین ذیل به دفتر نشریه ارسال شده باشند:

۱- محتوای مقاله با اهداف نشریه متناسب باشد و حاصل مطالعات، تجربه‌ها و پژوهش‌های نویسنده باشد.

۲- مقاله ارسال شده در هیچ نشریه و همایشی انتشار یا ارایه نشده باشد.

۳- مقاله در قالب برنامه: word ۲۰۱۰؛ قلم ۱۲ Bzar؛ حاشیه‌های صفحه: ۴ سانتی متر؛ تعداد کلمات: حداقل ۶۰۰۰ کلمه و حداکثر ۱۰۰۰۰ کلمه ارسال شود.

۴- مقاله شامل قسمت‌های زیر باشد:

الف) صفحه عنوان شامل: عنوان مقاله، مشخصات نویسنده یا نویسندگان (نام و نام خانوادگی، مرتبه دانشگاهی و تخصص، نام مؤسسه یا سازمان متبوع) هر کدام به فارسی و انگلیسی و Email و شماره تماس نویسندگان. در این بخش عهده‌دار مکاتبات یا نویسنده مسئول مشخص شود. همچنین برای هر نویسنده صرفاً یک عنوان از یک مؤسسه معرفی شود.

ب) صفحه چکیده شامل عنوان و چکیده مقاله به فارسی و انگلیسی (حداکثر در ۱۵۰ کلمه) و کلیدواژگان فارسی و انگلیسی (حداکثر ۵ واژه).

پ) متن اصلی مقاله شامل مقدمه، پیشینه تحقیق، نظریه و مدل، روش تحقیق و نتایج شود.

ت) جداول به تعداد محدود با شماره و عنوان مشخص در بالا و توضیحات و منبع آنها در زیر آن و مناسب برای چاپ در قطع وزیری مجله باشد.

ث) در متن مقاله اعداد صفر تانه به حروف و اعداد ۱۰ به بالا به عدد نوشته شود (به استثنای اعداد داخل جدول‌ها و شکل‌ها و شماره رفرنس‌های ارائه شده در پایان جمله و شماره‌گذاری فرمول‌ها)

ج) شکل‌ها، نمودارها و تصاویر به تعداد محدود با شماره و عنوان در زیر آنها و مناسب برای چاپ باشد

-
- ۵- ارجاعات باید به صورت درون متنی بوده و بلافاصله پس از نقل مطلب، به این صورت داخل پرانتز ذکر شود (ذکر نام صاحب اثر یا مولف و سال انتشار منبع و شماره صفحه).
- ۶- فهرست منابع در آخر مقاله با عنوان کلی منابع با تفکیک و ترتیب منابع فارسی و غیرفارسی (ابتدا عربی و سپس انگلیسی، فرانسه و)، به شکل زیر تنظیم شود:
- ۱- کتاب ۲- مقاله ۳- تارنماهای اینترنتی ۴- سایر منابع (مثل: آراء، گزارشات و...) به ترتیب حروف الفبا و ترتیب ارجاعات به منابع مختلف به شکل زیر تنظیم شود:
- الف) کتاب تألیف شده: نام خانوادگی، نام. (سال انتشار اثر). عنوان کتاب، نوبت ویرایش یا چاپ، محل نشر، نام انتشارات.
- ب) کتاب ترجمه شده: نام خانوادگی مؤلف، نام (تاریخ ترجمه)، عنوان کتاب به فارسی، نام و نام خانوادگی مترجم، محل نشر، ناشر.
- پ) مقاله: نام خانوادگی، نام. (تاریخ نشر). عنوان مقاله (پررنگ). نام نشریه. دوره، شماره، ماه، سال.
- ۷- در متن مقاله حتی الامکان از معادل فارسی کلمات لاتین استفاده شود و چنانچه معادل فارسی به اندازه کافی رسا نباشد، می توان با ذکر شماره در بالای معادل عین کلمه لاتین در زیرنویس آورده شود.
- ۸- پاورقی در حد ضرورت و کوتاه آورده شود. واسامی و واژه های علمی و سایر اصطلاحات خارجی در پاورقی آورده شود.
- ۹- مسئولیت مطالب ارائه شده در مقاله ها بر عهده نویسندگان است و چاپ آنها به معنی تأیید مطالب نیست.
- ۱۰- فصلنامه در ویرایش و تلخیص مقاله های دریافتی آزاد است.
- ۱۱- نشانی تارنمای فصلنامه، جهت ارسال مقاله: <https://qgl.lri.ir>
- ۱۲- به استناد ماده (۵) آیین نامه نشریات علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، فصلنامه دولت و حقوق با همکاری دانشگاه امام صادق (ع) منتشر می شود.

مقدمه

«حاکمیت قانون بر کلیه امور اداری، اجرایی، ساختارها و نهادهای مربوطه» یکی از مهمترین اقتضائات رشد، توسعه و پیشرفت هر جامعه ای در ابعاد مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی محسوب می شود. حاکمیت قانون، خود نیازمند زیرساخت ها و اقتضائاتی است که از جمله مهمترین این موارد می توان به آموزش، اطلاع رسانی و آگاهی بخشی عمومی اشاره کرد. به هر میزان که دانش و مهارت کارگزاران حقوقی افزایش یابد، به همان میزان می توان به ارائه خدمات با کیفیت، حسن جریان امور و رضایت مردم امیدوار بود. نظر به جایگاه معاونت حقوقی ریاست جمهوری به عنوان نقطه ثقل ساختار حقوقی دولت، یکی از مهمترین رسالت های این مجموعه، استفاده از همه ظرفیت ها و قالب های آموزشی در جهت ارتقای غنای ادبیات علمی تخصصی در این حوزه است. در این راستا انتشار مستمر فصلنامه دولت و حقوق به عنوان یکی از مهمترین ابزارها در تحقق رسالت آموزش حقوقی دستگاه-های اجرایی و عموم مردم محسوب می شود. از این رو در پذیرش مقالات این فصلنامه، تلاش جدی بر آن است تا مقالاتی با موضوعات کاربردی در حوزه های مبتلابه دستگاه های اجرایی و تضمین حقوق شهروندان چاپ و منتشر گردد.

از دیگر ظرفیت های فصلنامه دولت و حقوق، ارتباط روزافزون بین دستگاه های اجرایی و دولت با مراکز علمی و دانشگاهی کشور می باشد تا از این رهگذر، دولت قادر باشد ضمن بهره مندی از اندیشه های نوآورانه و بدیع اساتید و اندیشمندان جامعه علمی کشور، این اندیشه ها را در جهت مرتفع نمودن نقایص و کاستی ها و نیز حل و فصل معضلات پیش روی نظام حقوقی کشور به کار گیرد. مبنای این رویکرد را می توان در سند تحول دولت جست و جو کرد که به عنوان یکی از نشانگرهای وضعیت مطلوب در مبحث دوم از فصل هشتم در بخش دوم، تأکید بر «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی نفعان و نهادهای قانونی مردمی، تخصصی و صنفی در فرایند قانون گذاری» دارد.

با توجه به رویکرد کنونی این فصلنامه، امید است پژوهشگران، اساتید و نخبگان جامعه دانشگاهی و نیز کارکنان فرهیخته دستگاه های اجرایی در راستای تولید ادبیات علمی نوآورانه و نیز گره گشایی از مشکلات حقوقی کشور از طریق پیشنهادات سازنده با هدف «ایجاد نظام اداری صحیح»^۱ و اصلاح کژکارکردهایی که در نظام اداری وجود دارد، مقالاتی کاربردی و مسئله محور ارسال فرمایند.

محمد دهقانی

معاون حقوقی رئیس جمهور

۱ - بند «۱۵» اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

فهرست مقالات

- آسیب شناسی سیاست جنایی تقنینی ایران پیرامون واگذاری اراضی عمومی
محمد هادی توکل پور
۳.....
- حقوق و آزادی های اقلیت های مذهبی در نظام حقوقی ایران در پرتو قانون اساسی و
نظرات شورای نگهبان
احمد تقی زاده، حمید فعلی
۲۱.....
- آسیب شناسی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین با تأکید بر حق دسترسی شهروندان
به مراجع قضایی
مینا اکبری، فاطمه افشاری
۵۱.....
- ماهیت حقوقی بیانیه گام دوم انقلاب و جایگاه آن در هرم هنجاری
جمهوری اسلامی ایران
محمد حسین نادری، حمید رضا گرامی پور
۶۷.....
- حقوق و تکالیف حاکم در برابر مردم با در نظر گرفتن مؤلفه های حقوق شهروندی
سید حسین هاشمی، سعید سالاری
۸۵.....
- نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت در ایران و ارائه الگوی مطلوب
مسعود حسن آبادی
۱۱۱.....
- ترجمه انگلیسی چکیده مقالات
۱۳۵.....

آسیب‌شناسی سیاست جنایی تقنینی ایران پیرامون واگذاری اراضی عمومی

محمد هادی توکل پور*

چکیده

نوع و نحوه‌ی واگذاری اراضی عمومی توسط قانون‌گذار، گاه خود سبب وقوع تصرف غیر مجاز یا به‌ناحق این ثروت‌های عمومی می‌شود. لذا لازم است در سیاست جنایی تقنینی با بررسی وضعیت موجود و نیز علل و عوامل وقوع این تصرفات، سیاست‌هایی را تدوین کرد که از گستره‌ی این رفتارهای نابه‌هنجار بکاهد. در این نوشتار با رویکرد توصیفی-تحلیلی و از طریق بررسی قوانین و مقررات مربوطه و همچنین مطالعات کتابخانه‌ای به این مسئله پرداخته می‌شود که بر اساس مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی، عملکرد قانون‌گذار ایران در این خصوص به چه نحوی ارزیابی می‌شود و راهکارهای بهبود وضعیت کنونی، مشتمل بر چه مواردی است. بررسی‌های انجام‌شده حاکی از فقدان سیاست‌های جامع، هدفمند، منسجم و اثربخش توسط قانون‌گذار در این حوزه است. با توجه به گستره‌ی وسیع اختیار قانون‌گذار در واگذاری اراضی عمومی و آشفتگی قوانین در این خصوص، وجود سیاست‌های کلی نظام در حوزه اراضی و تأکید آن بر لزوم تقنین در چارچوب آمایش سرزمینی می‌تواند از میزان تصرفات غیر مجاز اراضی عمومی بکاهد.

کلیدواژگان: سیاست جنایی تقنینی، اراضی عمومی، تصرف غیرقانونی، واگذاری اراضی، زمین‌خواری.

* استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران؛

mh.tavakolpour@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۰۱

مقدمه

تصرف غیر مجاز اراضی عمومی^۱ یکی از جرائمی است که اثرات سوء فراوانی در حوزه‌های اقتصاد، مسکن، کشاورزی، محیط زیست و منابع طبیعی در پی دارد و امروزه با توجه به ارتکاب آن در گستره‌ی وسیع، یکی از دغدغه‌های اصلی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. یکی از عوامل مهم در تصرفات ناعادلانه و غیر مجاز این اراضی، عملکرد قانون‌گذار ایران در نحوه واگذاری این اراضی است. نحوه واگذاری اراضی عمومی توسط قانون‌گذار گاه زمینه‌ساز وقوع تصرف غیر مجاز اراضی عمومی و گاه منجر به تصرف خلاف مصالح عامه‌ی این اراضی توسط برخی افراد شده است. بدین ترتیب که در برخی موارد عدم اتخاذ سیاست‌های جامع، هدفمند، کارا و کارآمد توسط قانون‌گذار در قوانین مربوط به حفاظت و بهره‌برداری از اراضی عمومی سبب شده است تا برخی افراد از آشفته‌گی‌های قانونی سوءاستفاده کرده و مرتکب تصرف غیر مجاز اراضی عمومی شوند. در برخی موارد نیز اگرچه واگذاری‌ها لباس قانونی به تن پوشیده است و به بیان دیگر، طبق ظاهر و شکل قانون، تصرف غیر قانونی صورت نپذیرفته است، ولی بر اساس مبانی مربوط به نحوه واگذاری اراضی عمومی، این گونه واگذاری‌ها بر خلاف مصالح عامه به نظر می‌رسند. در برخی موارد نیز متأسفانه قانون‌گذار خود به تصرفات غیر قانونی انجام گرفته، مشروعیت بخشیده است.

با توجه به مباحث مزبور وجود پاسخ‌های درخور به این پدیده‌ی نابه‌هنجار از سوی متولیان امر، ضروری می‌نماید که ساماندهی آن را باید در قلمروی سیاست جنایی دانست. سیاست جنایی عبارت است از «مجموعه روش‌هایی که به وسیله آن، بدنه اجتماعی (هیئت اجتماع)، پاسخ‌های خود را به پدیده مجرمانه سازمان‌دهی می‌کند.» (حسینی، ۱۳۸۳: ۱۴). این روش‌ها علاوه بر رفتارهای واکنشی بر رفتارهای کنشی و پیشگیرانه در مقابل جرم و انحراف نیز دلالت دارد (لازرژی، ۱۳۹۰: ۵۳). مفهوم سیاست جنایی، متأثر از تعریف مارک آنسل، از نظر کاربری، یک فن شناخته می‌شود و جنبه‌های گوناگون تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی به خود می‌گیرد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۵۱۵). سیاست جنایی قانونی یا تقنینی، ناظر بر فعالیت قانون‌گذار و مقررات در قالب قوانینی است که اصول اساسی و

۱- اراضی عمومی مشتمل بر کلیه اراضی غیر خصوصی است که در اختیار یا مالکیت یا حاکمیت حکومت قرار دارند؛ اعم از اینکه به صورت مستقیم توسط دستگاه‌های دولتی مورد بهره‌برداری قرار گیرند یا اینکه این دستگاه‌ها صرفاً وظیفه حراست و حفاظت از آنها را بر عهده داشته باشند. اقسام این اراضی را می‌توان اراضی انفال، مباحات، مشترکات عمومی، موات و بایر، موقوفه عمومی، خالصه، مجهول المالك، مسلوب‌المنفعه و ملی بر شمرد. جهت مشاهده جزئیات در این خصوص ر.ک توکل‌پور، محمدهادی (۱۳۹۶). سیاست‌گذاری جنایی جمهوری اسلامی ایران در قبال تصرف غیر مجاز اراضی عمومی، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم، مبحث دوم از فصل نخست.

برنامه‌های سیاست جنایی را تبیین و تشریح می‌کنند و بر تدابیر قانون‌گذار و مراجع رسمی تقنینی در مورد مبارزه با بزهکاری و کنترل جرم و انحراف تأکید می‌ورزند (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۷۸: ۵۱۵).

تبیین سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال واگذاری اراضی عمومی و همچنین ارزیابی اثربخشی آن متضمن بررسی برخی مسائل همچون **مبانی مربوط به تصرف اموال و اراضی عمومی** و همچنین **سنجش عملکرد قانون‌گذار ایران در این واگذاری‌ها** است که در این پژوهش در دو بحث با رویکرد توصیفی-تحلیلی و از طریق بررسی قوانین مربوط و نیز مطالعات کتابخانه‌ای به آنها پرداخته می‌شود.

هر چند تاکنون پژوهش‌های درخوری^۱ در خصوص واگذاری اراضی انجام شده است ولی در این پژوهش‌ها به مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی و تحلیل عملکرد قانون‌گذار بر اساس آنها پرداخته نشده است که این پژوهش، عهده‌دار بررسی این امور خواهد بود.

۱- مبانی مربوط به تصرف اموال و اراضی عمومی

۱-۱- اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی

یکی از مهمترین ارکانی که برای مالکیت عمومی ذکر می‌شود، اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی است. ریشه این اصل را در دو موضوع می‌توان ملاحظه کرد. نخست طبیعت و ماهیت اموال عمومی که در جهان قدیم، طرفداران حقوق طبیعی معتقد بودند برخی اموال بر اساس طبیعت خود غیر قابل تملک خصوصی هستند و به بیان دیگر، قابل واگذاری به اشخاص نیستند. البته در دوره مدرن، اراده‌گرایان در اثر قدرت فناوری، هیچ شیئی را غیر قابل تملک ندانسته و بر این اساس، اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی، ماهیت طبیعی خود را به مفهومی ارادی تغییر داد (کرمی، ۱۳۹۳: ۱۷۱).

علت دیگر این امر، جلوگیری از مداخله حاکمان صاحب قدرت در اموال عمومی و سوءاستفاده آنها از این اموال بود که بر اساس آن میان اموال عمومی و اموال شخص پادشاه تفکیک انجام می‌شد تا حاکم نتواند اموال عمومی را منتقل یا به فروش برساند. (کرمی، ۱۳۹۳: ۲۶) در این خصوص با توجه به اینکه اغلب حکومت‌های پادشاهی رو به افول گذاشته‌اند و مالکیت اموال عمومی از آن عموم ملت شده است، این اصل از حالت اطلاق خود خارج شده و به نمایندگان ملت این اجازه داده می‌شود تا در برخی موارد و با لحاظ برخی ضوابط، نسبت به واگذاری برخی اموال عمومی اقدام کنند.

۱- این قوانین به نقل از طیبی توکل، حسن (۱۳۹۴). *نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی*، تهران: جنگل، جاودانه، ص ۲۰ بیان شده‌اند.

به عنوان مثال در فرانسه، حقوقدانان اخیراً به این نتیجه رسیده‌اند که اموال نهاد سلطنت به مالکیت ملت فرانسه درآمده و لذا هیچ گونه منعی برای اعمال حقوق مالکانه نسبت به این اموال از سوی نمایندگان ملت به نمایندگی از ملت وجود ندارد. طبق اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، انتقال مالکیت عمومی به مالکیت خصوصی به موجب قانون امکان پذیر است. در حقوق آمریکا نیز دولت به معنای عام بر اموال عمومی مالکیت مطلق دارد و کنگره به نمایندگی از دولت آمریکا، حق اعمال مالکیت و واگذاری اموال عمومی را داراست (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۰۵).

در نظام حقوقی ایران، عدم قابلیت تملک خصوصی اموال عمومی در ماده ۲۶ قانون مدنی به تبعیت از ماده ۵۳۸ قانون اساسی فرانسه بیان شده است. در اصل ۸۳ قانون اساسی نیز تصریح شده است که «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد». بر این اساس، بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی هستند ولی از نفایس ملی منحصر به فرد نیستند و به طریق اولی سایر بناها و اموال دولتی با تصویب مجلس شورای اسلامی قابل انتقال به غیر هستند. البته برخی را عقیده بر آن است که نمایندگان ملت به عنوان وکیل ملت باید مصلحت موکل را رعایت کنند و لذا برخی از اموال عمومی مانند آثار تاریخی، موزه‌ها، استحکامات نظامی و سایر اموالی که در ماده ۲۶ قانون مدنی به غیر قابل واگذاری بودن آنها تصریح شده است را حتی نمی‌توان با قانون‌گذاری و اگذار کرد (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۰۶).

افزون بر دلایلی که در خصوص امکان واگذاری اموال عمومی توسط نمایندگان ملت بیان شد، رویکردهای اقتصادی و الزامات مربوط به آن نیز در لزوم اعطای حق واگذاری اموال عمومی بسیار تأثیرگذار بوده است. «امروزه با شکست نظام‌های سوسیالیستی و تجربیات حاصل از مالکیت عمومی و دولتی آنها اثبات گردیده است که مالکیت خصوصی و خصوصی‌سازی بسیاری از فعالیت‌های اجتماعی و اقتصادی، ضرورتی انکارناپذیر است. مالکیت عمومی و دولتی در موارد غیر انتفاعی و عام‌المنفعه که مصالح و خدمات عمومی و عدالت اجتماعی ایجاب نماید و در مواردی که بخش خصوصی انگیزه یا توانایی کافی برای سرمایه‌گذاری در آن زمینه‌ها را ندارد، قطعاً بایسته و ضروری است. لیکن بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی مستلزم آزادی اقتصادی، فضای رقابتی، پیروی از قوانین عرضه و تقاضا و قیمت بازار است. مدیریت دولتی در این قبیل امور، ناکارآمد بوده و مانع رشد و شکوفایی استعدادها و قابلیت‌های فردی و موجب سرکوب استعدادهای انسان می‌شود.» (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۵). اگرچه خصوصی‌سازی خود با ایراداتی همچون ایجاد ثروت‌های بادآورده برای طبقاتی از جامعه مواجه است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۲۱) و البته می‌توان این ایرادات را با ایجاد تعادل میان مالکیت عمومی و خصوصی

برقرار کرد، ولی مزایای فراوانی که این امر در اقتصاد جامعه به دنبال خواهد داشت، ممکن دانستن واگذاری اموال عمومی را البته با ضوابط آن لازم می‌نمایاند. به بیان دیگر، اگرچه برای مالکیت دولت اسلامی، دلایلی همچون توزیع عادلانه ثروت، استفاده از درآمد منابع طبیعی و جلوگیری از نابسامانی‌های اقتصادی بیان می‌شود (کرمی و پورمند، ۱۳۹۰: ۶۱-۶۲) ولی واگذاری برخی از اموال عمومی در چارچوب مصالح جامعه و توزیع عادلانه ثروت با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی و اقتصادی نه تنها از تولید دولت بر این اموال نخواهد کاست بلکه دولت را در تأمین مصالح جامعه، بیشتر یاری خواهد کرد.

دولتی بودن منابع طبیعی و تعلق انفال به امام بدین معنا نیست که این اموال از دسترس افراد نیازمند جامعه به دور باشد؛ بلکه در نقطه مقابل بدین معناست که این ثروت‌های آماده به دور از هرگونه تنگ‌نظری باید عاقلانه و با توجه به مصالح دراز مدت امت اسلامی در میان افراد قادر به کار و نیازمند توزیع شود و از سود آن می‌توان به‌عنوان مالیات برای هزینه‌های عمومی و دولتی استفاده کرد و نیز نتایجی همچون بالا بردن درآمد ملی، خودکفایی، رفع فقر و ایجاد اشتغال کامل را به انتظار نشست (خامنه‌ای، ۱۳۷۱: ۹۶). همچنانکه در قسمت بعد نیز اشاره خواهد شد، در اسلام، احیای برخی اراضی موجب ایجاد حق اختصاصی یا مالکیت برای حیازت‌کننده آنها خواهد بود. بر این اساس، دولت اسلامی می‌تواند بر اساس برخی معیارها، اراضی عمومی را تحت تصرف اشخاص درآورد.

اصل ۴۵ قانون اساسی نیز که بسیاری از مباحثات اصلی را در مالکیت و اختیار دولت اسلامی می‌داند بدین معنا نیست که نتوان این اموال را واگذار کرد؛ بلکه این اصل به‌معنای تولید دولت بر اموال و عرصه‌های عمومی است که مانع از تصدی‌گری بخش خصوصی و انتقال جزئی اموال عمومی از طریق تصویب قوانین و مقررات نخواهد بود (کنعانی، ۱۳۸۷: ۳۰). تصریح این اصل به عبارت «تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها اقدام نماید» نیز حاکی از آن است که اگر مصالح عامه، واگذاری را ایجاب کند، می‌توان نسبت به این امر اقدام کرد. البته در این واگذاری‌ها باید ضوابط و شرایط دقیقی را در نظر گرفت که خود موجب تضییع حقوق عامه نشود.

بر این اساس در حال حاضر اصل عدم قابلیت تملک اموال عمومی یا اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی، استثنای «به موجب قانون» را به خود می‌بیند که بر اساس آن، قانون‌گذار می‌تواند با رعایت ضوابط لازم، نسبت به واگذاری اموال عمومی اقدام کند. به بیان دیگر در حال حاضر اصل بر عدم واگذاری اموال عمومی است، مگر در مواردی که قانون‌گذار خلاف آن را تشخیص دهد.

۲-۱- ممنوعیت تصرف برخی مباحات

اموالی که ملک اشخاص نمی‌باشد و افراد مردم می‌توانند آنها را مطابق مقررات مندرجه در این قانون و قوانین مخصوصه مربوطه به هریک از اقسام مختلفه آنها تملک کرده و یا از آنها استفاده کنند مباحات نامیده می‌شود، مثل اراضی موات یعنی زمین‌هایی که معطل افتاده و آبادی و کشت و زرع در آنها نباشد (قانون مدنی، ماده ۲۷). علیرغم حکم اباحه‌ای که برای حيازت برخی اموال وجود دارد، حکومت می‌تواند در تصرف مباحات، محدودیت‌هایی ایجاد کند. از لحاظ فقهی، دو دیدگاه در این خصوص وجود دارد که برخی، این امر را بر اساس احکام اولیه و برخی نیز احکام ثانویه را موجب پیدایش این حق برای حکومت می‌دانند.

مبنای این اختلاف نظر را می‌توان در ارتباط میان مباحات با انفال دانست. برخی که قائل به رابطه تباین میان انفال و مباحات هستند، با توجه به اینکه از باب حکم اولیه، تنها انفال را در مالکیت امام یا حکومت می‌دانند، اعمال محدودیت نسبت به تصرف در مباحات توسط حکومت را از باب حکم ثانوی امکان‌پذیر می‌دانند. بر این اساس، این محدودیت‌ها باید مقید به مصلحت جامعه، حالت ضرورت، قدر ضرورت و مادام‌المصلحه اتخاذ شود (صدر، ۱۳۷۹: ج ۱، ۴۲-۴۹).

برخی مباحات را یکی از اقسام انفال می‌دانند. بدین ترتیب که انفال را اعم از اموالی می‌دانند که تصرف در آن صرفاً با اذن امام میسر است (انفال به معنای خاص) و نیز اموالی که هرگونه تصرف در آنها از جانب امام برای عمومی مردم آزاد شمرده شده است (مباحات). به بیان دیگر، مباحات نیز از جمله‌ی اموال امام محسوب می‌شود که امام تصرف در آنها را با اذن کلی مجاز دانسته است. بر اساس این نظر، ایجاد محدودیت حکومت نسبت به تصرف در مباحات، از باب حکم اولی است و محدودیت‌های حکم ثانویه در آن وجود نخواهد داشت (خامنه‌ای، ۱۳۸۶: ۷۸-۷۷).

برخی نیز مالکیت امام بر انفال را ولایت در تصرف (مدیریت) دانسته و با عنایت به معیار «لا ربّ لها» که هم در انفال و هم مباحات وجود دارد، مباحات را مشمول مدیریت امام دانسته که ایشان با رعایت مصالح نسلی و بین نسلی در اعصار مختلف، بهره‌برداری از آنها را سامان می‌دهد. به بیان دیگر، ممکن است در مقطعی از زمان، اقتضای اوضاع و احوال به گونه‌ای باشد که یک مال در زمره انفال و مشمول قواعد حاکم بر آن باشد و در مقطعی دیگر، در زمره‌ی مباحات قرار داده شود. در واقع، انفال و مباحات ذاتی و از پیش تعیین شده‌ای وجود ندارد و همه چیز تابع اوضاع و احوال زمانی و مکانی است (سعدی، ۱۳۸۸: ۴۹). این رویکرد، قطع نظر از بحث مالکیت یا ولایت در تصرف امام بر اموال، مشابه با

رویکرد اخیر است که بر اساس آن، کلیه اموال و ثروت‌های عمومی در اختیار حاکم اسلامی است که حاکم اسلامی می‌تواند وفق مصالح، تصرف در آنها را مباح یا محدود سازد.

اثری که می‌توان در تفکیک میان انفال و مباحات مشاهده کرد، لزوم یا عدم لزوم کسب اذن از حکومت در موارد تصرف است؛ چنانکه یکی از فقهای معاصر در این خصوص بیان می‌دارند: «هر چند برخی از اساتید ما تفکیک انفال و مباحات را فاقد اثر عملی دانسته و آن را بحث نظری صرف به شمار می‌آورند (موسوی خویی، بی‌تا: ۳۶۳)، اما ثمره اصلی این تفکیک آن است که اگر مالی را از «انفال» به حساب آوریم، در زمان تشکیل حکومت اسلامی، متعلق به حکومت بوده و هرگونه تصرف در آن، بدون اذن حکومت، به حکم اولی ممنوع و موجب ضمان می‌باشد. اما اگر همان مال را از «مباحات» به شمار آوریم، تصرف در آن مستلزم کسب اذن حکومت اسلامی نیست، مگر حکومت بنابر حکم ثانوی تصرف در آن را منع کند.» (مکارم شیرازی، ۱۴۱۶: ۶۰۸).

صرف نظر از اختلاف نظرهای مزبور، آنچه در تمامی رویکردها بر آن اتفاق نظر است، امکان ایجاد محدودیت در تصرف مباحات از سوی حکومت اسلامی است. با توجه به اینکه ممکن است بسیاری از ثروت‌های عمومی در زمره‌ی مباحات قرار گیرند، رعایت عدالت و حقوق عامه مردم در خصوص توزیع عادلانه این ثروت‌ها ایجاب می‌سازد که حکومت نوعی کنترل و نظارت بر کیفیت حيازت‌ها، مقدار تملک‌ها و میزان تصرفات که احیاناً با تخریب نیز همراه است، اعمال کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۳: ۳۱). این امر در خصوص زمین‌های متعلق به امت (بر اساس رویکرد وجود تمایز مالکیت عمومی و حکومتی)^۱ نیز وجود دارد. مثلاً در خصوص اراضی مفتوح‌العنوه که در مالکیت مشاع مردم است نیز اگر این مالکیت به معنای اباحه‌ی تصرف انفرادی دانسته شود، موجب مفاسد عظیمی خواهد شد و تخریب منابع طبیعی و انحصار برای افرادی معدود را فراهم خواهد ساخت. بنابراین از آنجاکه در حوزه و قلمرو فراغ باید به مستقلات عقلیه عمل کرد، برابر بنای عقلاء، اموال عمومی متعلق حق همه انسانها

۱- لایحه قانون فروش خالصجات مصوب ۱۳۳۴/۰۹/۲۰: ماده ۱- وزارت کشاورزی مکلف است بر طبق مقررات این قانون نسبت بفروش کلیه خالصجات اعم از قراء و مزارع و اراضی و قنوات دائر و بائر و مستغلات و ابنیه که ملک قطعی دولت باشد اقدام نماید باستثناء مراتع و جنگل‌های طبیعی و همچنین خالصجات و ابنیه و مستغلاتی که مورد احتیاج مؤسسات دولتی می‌باشد و فهرست آن به اطلاع کمیسیون‌های مربوطه مجلسین خواهد رسید. ...

ماده ۸- وزارت کشاورزی مجاز است به افراد و شرکت‌های ایرانی که بخواهند زمین‌های باتلاقی و کویری را که مالک خاص نداشته باشد دایر نمایند باتوجه به ممکنات مالی و فنی مساحتی که حداکثر از هزار هکتار تجاوز ننماید مجاناً و بر طبق شرایطی که در آیین‌نامه معین می‌شود واگذار نماید.

است و مالکیت خصوصی باید از طریق قانون گذاری و با اجازه‌ی حکومت و قدرت حاکم محقق شود (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۳۸).

قانون گذار ایران نیز با توجه به مقتضیات جامعه امروزی، تصرف در بسیاری از اموالی که طبق موازین فقهی در زمره‌ی مباحات قرار داشته‌اند را محدود کرده است. مقرر اصلی در خصوص این محدودیت را می‌توان در عالی‌ترین قانون جمهوری اسلامی ایران یعنی در اصل (۴۵) قانون اساسی مشاهده کرد که قانون گذار اساسی کلیه ثروت‌های عمومی را در اختیار حکومت قرار داده تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل کند.

در قوانین عادی نیز می‌توان چنین محدودیت‌هایی مشاهده کرد. به‌عنوان مثال محدودیت‌های قانونی برای تملک اراضی موات از طریق حيازت را می‌توان در لایحه قانونی ثبت اراضی موات اطراف تهران (۱۳۳۴)، ماده (۶) قانون اصلاحات ارضی (مصوب ۱۳۳۹)، ماده (۱) قانون لغو مالکیت اراضی شهری و کیفیت عمران آن (مصوب ۱۳۵۸)، قانون مرجع تشخیص اراضی موات و ابطال اسناد آن (مصوب ۱۳۶۵)، ماده (۵) قانون زمین شهری (مصوب ۱۳۶۶) و ماده واحده مصوب سال ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص حل مشکل اراضی بایر مشاهده کرد.^۱ البته چنانکه در قسمت بعد اشاره می‌شود، احیا و تصرف اراضی موات نیازمند اذن حکومت است و اذن ابتدایی نسبت به آنها وجود ندارد ولی قانون گذار به صراحت در قوانین مزبور برای تصرف این اراضی، محدودیت‌هایی اعلام کرده است. در خصوص اراضی، اگرچه ممکن است برخی اراضی از جمله‌ی مباحات محسوب شوند، ولی تصرف در اراضی در کلام فقها متفاوت با سایر مباحات است که در قسمت بعد به بحث ضوابط مربوط به احیای اراضی پرداخته می‌شود.

۳-۱- لزوم اذن حکومت در احیا و تصرف اراضی

تصرف و تملک اراضی طبق دیدگاه کسانی که قائل به تمایز میان اراضی حکومتی و عمومی هستند، دارای احکام متفاوتی است. به‌عنوان مثال، شهید صدر که قائل به این رویکرد هستند در خصوص اراضی عمومی (مثل اراضی فتح شده که در حال فتح، آباد بوده‌اند)، با اشاره به نظر برخی فقها همچون شیخ طوسی و فقیه اصفهانی، این اراضی را ملک عام همه امت و وقف برای منافع عمومی دانسته و بر اساس آن بیان می‌دارند که هنگامی که این اراضی برای بهره‌وری به کشاورزان واگذار شود، کشاورز دارای حق شخصی در اصل زمین نخواهد بود؛ بلکه وی مستأجری است که زمین را کشت می‌کند و طبق

۱- «سازمان جنگل‌بانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را رأساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم بعهده اشخاص واگذار کند.»

شروط پذیرفته شده در عقد، اجاره بها یا خراج می‌پردازد و هنگامی که زمان قرارداد به پایان رسد، ارتباط وی با زمین پایان می‌یابد و بهره‌وری و تصرف جز با تجدید عقد و هماهنگی مجدد با زمامدار مسلمانان امکان‌پذیر نیست. ایشان احیای این اراضی در صورتی که به حال خود رها شده و از حالت آبادی خارج شوند را جز با اذن زمامدار شرعی ممکن ندانسته و احیای با اذن را نیز بر خلاف احیای اراضی حکومتی، موجب ایجاد حق اختصاصی برای احیاکننده نمی‌دانند (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۰۳).

در خصوص احیای اراضی حکومتی و ایجاد حق مالکیت برای احیاکننده دو نظر فقهی وجود دارد. مشهور فقها معتقدند که احیای اراضی حکومتی، به شرط اذن امام، موجب انتقال مالکیت حکومتی به مالکیت خصوصی است (نجفی، ۱۴۰۴: ۹). در مقابل برخی فقها همچون شیخ طوسی (طوسی، ۱۳۸۷: ۲۹) و علامه بحر العلوم (بحر العلوم، ۱۴۰۳: ۲۷۴) احیا را موجب تملک اصل زمین ندانسته، بلکه برای فرد احیاکننده، قائل به حق اولویت تصرف در زمین هستند و لذا پرداخت مالیات زمین را نیز لازم می‌دانند.

دلیل این اختلاف نظر را می‌توان در روایات مربوط به احیا و آیات و روایات مربوط به انفال و وجوب پرداخت خراج (طسق) مشاهده کرد. در خصوص احیا از آنجا که در کلام معصوم علیه السلام بیان شده است که «من احیی أرضاً فهی له» (طوسی، ۱۴۰۷: ۵۲۷)، این برداشت انجام می‌شود که با اذن حاکم شرعی، مالکیت این اموال به فرد احیا کننده منتقل می‌شود. در مقابل همانطور که قبلاً اشاره شد براساس آیات و روایات مربوط به انفال، اراضی انفال متعلق به امام است و همچنین برخی روایات مربوط به احیا همچون «من أحیی أرضاً من المؤمنین فهی له و علیه طسقا» (حر عاملی، ۱۴۰۹: ۵۴۹) وجود دارند که به پرداخت خراج (طسق) تصریح کرده‌اند.

شهید صدر در این خصوص بیان می‌دارند که با توجه به لزوم پرداخت اجاره‌بهای این اراضی به حکومت، با احیای این اراضی، مالکیت خصوصی پدیدار نمی‌شود. «در حقیقت، زمین در مالکیت امام باقی می‌ماند و فرد از آن زمین دارای حقی می‌گردد که به او امکان می‌دهد تا از آن بهره‌وری نماید و دیگران را مانع می‌شود که زمین را از او بستانند. در برابر، امام برای وی اجاره‌بهای تعیین می‌کند.» (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۱۶). ایشان بر این اساس، زمین‌های موات را ملک دولت می‌دانند که فرد احیاکننده نسبت به دیگران و نه دولت، حق اولویت دارد. بدین معنا که دولت می‌تواند بنابر منافع عمومی، زمین احیاشده را از او بستاند. همچنین این حق اولویت بر اساس احیا شکل گرفته است و نه بر اساس خود زمین؛ بر این اساس چنانچه حیات آن از بین رود و زمین به حالت موات برگردد، این حق به صورت طبیعی از بین می‌رود (صدر، ۱۳۷۹: ج ۲، ۱۲۱-۱۲۲). بر این اساس، ایشان مالکیت زمین را

از آن حکومت دانسته ولی تلاش و کوشش فرد احیاگر را سبب ایجاد حق اختصاصی وی در زمین می‌دانند.

برخی نیز برای جمع آیات و روایات مزبور، مالکیت امام را غیر از مالکیت عادی و متعارف دانسته‌اند؛ بدین ترتیب که مالکیت امام از باب مالکیت دولتی و سلطه و اشراف امام به‌عنوان نماینده دولت اسلامی است و زمین‌های موات، ملک شخصی امام نیست. بر این اساس، اگرچه تملک آنها باید با اذن امام (دولت) باشد و دولت نیز در اعطای این اذن باید اصل توزیع عادلانه درآمد و ثروت را در نظر گیرد، ولی مالکیت این اموال قابل انتقال به غیر است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۳۳-۱۳۴).

در جمع‌بندی این قسمت باید خاطر نشان شد با توجه به مباحث مزبور، تصرف اراضی عمومی منوط به اذن حکومت است و لذا هرگونه تصرف اراضی عمومی بدون اذن حکومت، تصرف غیر مجاز محسوب می‌شود. همچنین حکومت این اختیار را داراست تا این اراضی را تحت تصرف اشخاص در آورد. تنها نکته‌ی اختلافی در خصوص بحث مالکیت افراد بر این اراضی است که با توجه به وجود هر دو دیدگاه مزبور، به نظر می‌رسد حکومت منع شرعی برای انتقال مالکیت نداشته باشد. ولی همانطور که اشاره شد باید در انتقال مالکیت ضوابط دقیقی را معین کند تا هم توزیع عادلانه ثروت محقق شده باشد و هم استفاده از این اراضی در راستای مصالح عامه باشد. در خصوص نحوه‌ی واگذاری نیز در قسمت نخست این بند نیز اشاره شد که هرگونه واگذاری باید به موجب قانون صورت پذیرد.

۲- سنجش عملکرد قانون‌گذار ایران در حفاظت و بهره‌برداری از اراضی عمومی

۱-۲- تحولات تقنینی واگذاری اراضی عمومی

اگرچه قانون‌گذار در سال ۱۳۴۱ با تصویب لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها، عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها، مراتع و بی‌شبه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور را جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت دانست و حفاظت و احیا و توسعه‌ی آنها را بر عهده سازمان جنگل‌بانی ایران قرار داد و در سال ۱۳۴۶ نیز با تصویب قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع سعی در حفاظت از اراضی عمومی داشت ولی بعد از وقوع انقلاب اسلامی، برخی قوانین مربوط به واگذاری اراضی عمومی تصویب شده است که موجب خروج بسیاری از اراضی از قلمروی اموال عمومی شده است. البته قبل از انقلاب نیز برخی قوانین وجود داشته‌اند که واگذاری پاره‌ای از اراضی عمومی را مجاز دانسته بودند^۱ ولی عمده‌ی واگذاری‌ها را می‌توان منتسب به قوانین بعد از انقلاب دانست.

۱- قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ آئین‌نامه اجرایی لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۰۸ مجلس شورای اسلامی: ماده

بر خلاف نظری (گروه پژوهش‌های حقوق عمومی، ۱۳۷۸: ۵۷) که معتقد است ریشه پدیده زمین‌خواری را باید در تبصره ۱ ماده ۲ لایحه قانونی ملی کردن جنگل‌ها و مراتع^۱ جستجو کرد، به نظر می‌رسد که این ماده منصرف از واگذاری قطعی اراضی یا انتقال مالکیت به بخش خصوصی است. در این تبصره و نیز ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون ملی شدن جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۲ و نیز ماده ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری، به بهره‌برداری از این اراضی اشاره شده است که «بدیهی است که اصطلاح بهره‌برداری مطابق طرح مصوب و تنظیم و صدور پروانه بهره‌برداری از مفهوم واگذاری قطعی منصرف می‌باشد. ... میزان سرمایه‌گذاری دولت نیز در شرکت‌هایی که به منظور بهره‌برداری‌های مذکور تأسیس می‌شود نباید از ۵۱ درصد سهام کمتر باشد و این خود مبین حفظ قدرت تصمیم‌گیری و نظارت دولت در استفاده از اراضی ملی می‌باشد.» (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۷).

قانون حفاظت و بهره‌برداری که در مواد ۳۱ تا ۴۱ خود به بحث واگذاری اراضی اشاره کرده بود، به جز در موارد استثنایی که همراه با ضوابط خاص و منطقی بود، انتقال دائم اراضی ملی را تجویز نکرده بود (شمس، ۱۳۹۴: ۱۶۷). در ابتدای انقلاب واگذاری اراضی عمومی به استناد لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب و مواد ۳۱ و ۳۲ آیین‌نامه اجرایی آن به صورت اجاره صورت می‌پذیرفت تا اینکه در سال ۱۳۶۸ با تصویب قانون الحاق دو تبصره به ماده ۳۲ این آیین‌نامه،^۲ انتقال دائمی این اراضی، امکان‌پذیر شد. این انتقال که هر چند به لزوم وجود برخی شرایط همراه بود ولی با توجه به گستردگی اراضی قابل انتقال آن در واقع شروعی بر خروج گسترده‌ی اراضی عمومی از سلطه‌ی مالکانه‌ی حکومت بود.^۳ سیاست انتقال دائمی اراضی عمومی به بخش خصوصی در مواد قانونی دیگر همچون ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۵۴/۳/۱۴ و الحاق چند تبصره به آن مصوب ۱۳۷۳/۰۷/۰۷ مجمع تشخیص

واحد- ... تبصره ۱- از تاریخ تصویب این قانون، عرصه و اعیانی کارگاه‌های صنعتی و تولیدی که به بهره‌برداری رسیده و پروانه بهره‌برداری آن از طرف وزارتخانه مربوطه صادر گردیده در صورت تمایل صاحب کارگاه، زمین واگذار شده بصورت اجاره‌ای، بطور قطعی با قیمت روز واگذار می‌شود.

۱- جهت مشاهده آمار و اطلاعات مربوط به اراضی واگذار شده تا سال ۱۳۷۳ بر اساس این قانون و انتقادات وارد بر نحوه واگذاری‌ها ر.ک: کندی‌کاو مجلس پیرامون واگذاری منابع ملی به اشخاص، گزارش تحقیق و تفحص مجلس درباره نحوه انتقال اراضی منابع ملی برای ساخت مسکن، (۱۳۷۴)، مجله مجلس و پژوهش، شماره ۱۷، صص ۱۵۵-۱۶۷.

۲- جهت مشاهده جزئیات نوع قرارداد واگذاری، اهداف آن، نوع کاربری آن و مرجع واگذاری این مواد قانونی ر.ک: سالاری، مصطفی (۱۳۹۱). تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، تهران: انتشارات دادگستر، صص ۱۴۹-۱۶۶.

۳- ممکن است در برخی موارد واگذاری‌ها مغایر با عدالت یا موجب تبعیض ناروا تشخیص داده شوند که در این موارد شورای نگهبان می‌تواند اعلام مغایرت کند.

مصلحت نظام، مواد ۷۵ و ۸۴ قانون وصول برخی درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۷۳/۱۲/۲۸، تبصره ۵۴ قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵، ماده ۱۰۸ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ و تنفیذ آن در ماده ۲۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ استمرار یافت.^۱

در میان قوانین مزبور، ماده واحده قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری را می‌توان مقررهای دانست که قطع نظر از امکان واگذاری دائمی طبق آن، به‌نوعی به تصرفات غیر مجاز اراضی عمومی نیز مشروعیت بخشیده است. طبق این قانون وزارت جهاد سازندگی موظف شده بود که ظرف مدت سه سال (که در سال ۷۹ توسط مجلس تا پایان سال ۸۲ تمدید شد)، اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیر مشجر کشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ زراعت آبی شده و یا برای طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیر کشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند براساس تشخیص کمیسیونی مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسئولیت جهاد سازندگی و در قبال دریافت اجاره‌بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا به فروش برساند. این امر جدای از مشروعیت بخشی به عملکرد متصرفان غیر قانونی، در عمل موجب ناعدالتی نیز شده است؛ زیرا این اراضی به بهای ناچیزی به این افراد واگذار شده است و افرادی که بر خلاف قانون اقدام به تصرف نکرده بودند از این تسهیل قانونی محروم شده‌اند.

با توجه به انتقادات فراوانی که نسبت به واگذاری‌های مزبور و آثار زیانبار آنها از نظر سهولت تصرف غیر مجاز اراضی عمومی و تجری متصرفین آن وجود داشت (میرمحمدصادقی و رجبعلی، ۱۳۹۶: ۶۱؛ طهماسبی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۶۵)، قانون‌گذار با تصویب قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳، واگذاری‌های قطعی یا دائمی را ممنوع اعلام کرد. طبق تبصره ۲ ماده ۹ این قانون «با تصویب این قانون، انتقال قطعی مالکیت دولت در واگذاری اراضی ملی، دولتی و موات به متقاضیانی که از تاریخ ابلاغ این قانون به بعد شروع به تشکیل پرونده درخواست اراضی می‌نمایند ممنوع بوده و قوانین مغایر لغو می‌گردد.» در مواد ۱۰ و ۱۲ این قانون نیز صرفاً به «قراردادهای

۱- تدوین سیاست‌های مربوط به زمین بدین معنا نیست که لزوماً باید با این عنوان و به‌طور مستقل این سیاست‌ها را تعیین کرد، بلکه می‌توان در خلال سیاست‌های کلی دیگر، مانند سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست یا منابع طبیعی، این سیاست‌ها را تعیین کرد.

اجاره، حق بهره‌برداری و حق انتفاع اراضی ملی و دولتی» تصریح شده بود که حاکی از عزم قانون‌گذار برای ممنوعیت واگذاری‌های قطعی این اراضی بود.

با وجود این، قانون‌گذار در سال ۱۳۹۴ با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، سیاست اتخاذی خود در سال ۱۳۸۹ مبنی بر ممنوعیت واگذاری‌های قطعی را خدشه‌دار کرد. طبق بند (۲) ماده (۴۵) این قانون «واگذاری اراضی ملی و دولتی برای احداث شهرک‌های صنعتی، کشاورزی و خدمات گردشگری و مناطق ویژه اقتصادی مصوب و طرح‌های قابل واگذاری دولتی، با رعایت مقررات زیست‌محیطی، از شمول تبصره (۲) ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مستثنی می‌شود».

لازم به ذکر است بر اساس قانون لغو مالکیت اراضی موات و کیفیت عمران آنها مصوب ۱۳۵۸/۴/۵ و قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲ نیز برای حل مشکل مسکن افراد، واگذاری برخی اراضی موات شهری، البته با مساحت مورد نیاز برای مسکن، پیش‌بینی شده بود.

۲-۲- ارزیابی نحوه‌ی واگذاری بر اساس مبانی مربوطه

بررسی تحولات تقنینی واگذاری اراضی عمومی و اتخاذ رویکردهای ضد و نقیض از سوی قانون‌گذار که در قسمت قبل بدان اشاره شد حاکی از فقدان سیاست منسجم و هدفمند در واگذاری اراضی عمومی از سوی قانون‌گذار ایران است. امری که از رهگذر آن، تصرفات غیر مجاز و یا خلاف مصالح عامه‌ی این اراضی را موجب شده است. واگذاری اراضی به شیوه دائمی یا موقت مسئله‌ای است که هنوز قانون‌گذار تکلیف خود را با آن مشخص نکرده است و هر از چندگاهی سیاستی را در قبال آن اتخاذ می‌کند. بدین ترتیب که قبل از انقلاب، واگذاری‌ها بیشتر به صورت اجاره‌ای و موقت بود؛ در ابتدای انقلاب بر واگذاری موقت و اجاره‌ای تأکید می‌شود و پس از آن به واگذاری قطعی تبدیل می‌شود. متعاقباً قانون‌گذار با توجه به تصرفات فراوان اراضی عمومی، در قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی به ممنوعیت انتقال قطعی حکم می‌دهد و کمتر از پنج سال با تصویب قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، این سیاست خود را زیر پا می‌گذارد.

هر چند گسترش جمعیت کشور و نیاز مردم به زمین برای اسکان و اشتغال و لزوم ایجاد تأسیسات صنعتی، خدماتی، گردشگری و توسعه کشاورزی، واگذاری اراضی عمومی را اجتناب‌ناپذیر می‌کند ولی قانون‌گذار در نحوه‌ی واگذاری باید دارای مبانی و سیاست‌های مشخص باشد تا بهره‌برداری از این ثروت‌های عمومی بر اساس تقسیم و توزیع عادلانه و جلوگیری از انحصارطلبی و سودجویی صورت پذیرد. وضعیت کنونی قانون‌گذاری در قبال واگذاری اراضی عمومی، اگر ناشی از مناسبات سیاسی و

انتخاباتی دانسته نشود، حاکی از نبود دیدگاه کلان و راهبردی قانون‌گذار در قبال اراضی عمومی است. اگرچه اصل غیر قابل واگذاری بودن اموال عمومی از حالت اطلاق خود خارج شده است و نمایندگان مجلس می‌توانند به نمایندگی از ملت، اراضی عمومی را واگذار کنند و مانع شرعی نیز برای تجویز انتقال مالکیت قطعی و دائمی وجود ندارد، ولی قید مصالح عامه که در اصل (۴۵) قانون اساسی نیز بدان تصریح شده است باید مدّ نظر قانون‌گذار قرار گیرد.

به نظر می‌رسد در واگذاری اراضی عمومی به عنوان ثروت‌های متعلق به آحاد جامعه باید بر اساس آمایش سرزمین، اقدام به قانون‌گذاری کرد. آمایش سرزمین که ایجاد تعادل میان سه عنصر انسان، فضا و فعالیت است، به منظور توزیع فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی، جمعیتی و ظرفیت‌های آشکار و پنهان و با توجه به تحولات و دگرگونی‌های زمان و نیازها صورت می‌پذیرد. آمایش سرزمین عمدتاً با دیدی دراز مدت و در راستای بهره‌برداری بهینه از امکانات آن و همچنین هویدا کردن نقش و مسئولیت خاص هر منطقه بر اساس توانمندی‌ها و قابلیت‌های آن به‌طور هماهنگ با دیگر مناطق است (خنفر، ۱۳۸۹: ۶-۷). بنابراین می‌توان با لحاظ شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و زیست محیطی مناطق مختلف کشور، کاربری اراضی عمومی را مشخص کرد و سپس در چارچوب آمایش انجام‌شده، نوع و نحوه واگذاری‌ها را مشخص کرد. به عنوان مثال چنانچه در آمایش سرزمینی، منطقه‌ای بر اساس مسائل زیست‌محیطی، پوشش جنگلی را اقتضا کند و به بیان دیگر غیر قابل واگذاری تشخیص داده شود، باید سازوکاری وجود داشته باشد که حتی با قانون‌گذاری نیز نتوان آن را واگذار کرد. البته چنانکه گذشت، در حال حاضر مجلس شورای اسلامی اختیار هرگونه واگذاری اراضی را داراست. این اختیار حتی در خصوص محدودیت‌های قانونی فعلی نیز وجود دارد. زیرا اگرچه در قوانین مختلف و به‌طور پراکنده محدودیت‌هایی برای واگذاری اراضی عمومی در نظر گرفته شده است (سالاری، ۱۳۹۱: ۱۶۷-۱۷۵) ولی این محدودیت‌ها نیز خود می‌توانند توسط قانون‌گذار تغییر یابند. بر این اساس لازم است سازوکاری طراحی شود تا از این چنین واگذاری‌ها جلوگیری شود.

همانطور که اشاره شد، با توجه به اختیاری که قانون‌گذار اساسی به مجلس داده است و همچنین با عنایت به عدم مغایرت شرعی واگذاری‌های اراضی، شورای نگهبان در عموم موارد^۱ نمی‌تواند این واگذاری‌ها را خلاف شرع یا قانون اساسی بداند. به نظر می‌رسد چاره کار را بتوان در تعیین سیاست‌های

۱- تدوین سیاست‌های مربوط به زمین بدین معنا نیست که لزوماً باید با این عنوان و به‌طور مستقل این سیاست‌ها را تعیین کرد، بلکه می‌توان در خلال سیاست‌های کلی دیگر، مانند سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست یا منابع طبیعی، این سیاست‌ها را تعیین کرد.

کلی نظام جستجو کرد. در این راستا می‌توان سیاست‌های کلی مربوط به زمین^۱ را بر اساس آمایش انجام گرفته، تدوین کرد یا در این سیاست‌ها، قانون‌گذار را ملزم به رعایت آمایش سرزمینی کرد. در این حالت شورای نگهبان می‌تواند بر اساس بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی،^۱ قوانین مغایر با این سیاست‌های کلی را مغایر با این بند اعلام کند و از تصویب قوانین مغایر با ضوابط معین واگذاری اراضی جلوگیری کند.

نتیجه‌گیری

اراضی عمومی به عنوان یک ثروت عمومی که متعلق به عموم افراد جامعه و حتی نسل‌های بعدی است باید مطابق با مصالح عامه مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گیرند. لزوم حفظ و حراست از این ثروت عمومی از یک سو و لزوم بهره‌برداری صحیح از آنها در راستای مصالح عامه مستلزم وجود ضوابطی دقیق و مبتنی بر مبانی مشخص است. بررسی قوانین مختلف ایران پیرامون واگذاری اراضی عمومی حاکی از فقدان سیاست منسجم و هدفمند توسط قانون‌گذار است که از این رهگذر، تصرفات غیر قانونی یا ناعادلانه‌ی اراضی را سبب شده است. بررسی مبانی مربوط به تصرف اراضی عمومی حاکی از بسط اختیار مجلس شورای اسلامی در نوع و نحوه‌ی واگذاری این اراضی است که با توجه به آشفتگی سیاستی قانون‌گذار در این خصوص لازم است سازوکاری برای انسجام قوانین مربوطه در چارچوبی منضبط طراحی شود. در این خصوص می‌توان در تعیین سیاست‌های کلی مربوط به زمین، سیاست‌های مربوط به واگذاری اراضی عمومی را بر اساس آمایش سرزمینی انجام گرفته مدّ نظر قرار داد و از آشفتگی‌های قانونی که زمینه‌ساز تصرف غیر مجاز یا نابه‌حق اراضی عمومی است، جلوگیری کرد.

۱- اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

کتابنامه

۱. بحر العلوم، محمد بن محمد تقی (۱۴۰۳ ه.ق). *بلغة الفقیه*، جلد ۱، تهران: منشورات مکتبه الصادق.
۲. توکل پور، محمد هادی (۱۳۹۶). *سیاست گذاری جنایی جمهوری اسلامی ایران در قبال تصرف غیر مجاز اراضی عمومی*، رساله دکتری حقوق جزا و جرم شناسی دانشگاه قم.
۳. حرّ عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ ه.ق). *تفصیل وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه*، جلد ۹، قم: مؤسسه آل البيت عليهم السلام.
۴. حسینی، سید محمد (۱۳۸۳). *سیاست جنایی اسلام و جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات سمت.
۵. خامنه ای، سید محمد (۱۳۷۱). *اقطاع و حقوق تقسیم اراضی دولتی*، تهران: انتشارات کیهان.
۶. خامنه ای، سید محمد (۱۳۸۶). *مالکیت عمومی*، تهران: انتشارات تولید کتاب.
۷. خنیفر، حسین، (۱۳۸۹)، «درآمدی بر مفهوم آمایش سرزمین و کاربردهای آن در ایران»، *مجله آمایش سرزمین*، صص ۲۶-۵.
۸. سالاری، مصطفی، (۱۳۹۱). *تحصیل و تملک اراضی توسط دولت*، تهران: انتشارات داد گستر.
۹. سعدی، حسینعلی (۱۳۸۸). *بررسی انفال در عصر غیبت با تکیه بر مسائل مستحدث*، رساله دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۱۰. شمس، احمد (۱۳۹۴). *نظام حقوقی اراضی ملی شده*، تهران: انتشارات داد گستر.
۱۱. صدر، سید محمد باقر (۱۳۷۹). *اقتصاد ما*، جلد ۱، ترجمه ابوالقاسم حسینی ژرفا، قم: دارالصدر.
۱۲. طوسی، ابو جعفر، محمد بن حسن (۱۳۸۷ ه.ق). *المبسوط فی فقه الإمامیه*، جلد ۲، تهران: المکتبه المرتضویه لإحياء الآثار الجعفریه.
۱۳. طوسی، ابو جعفر، محمد بن حسن (۱۴۰۷ ه.ق). *الخلاف*، جلد ۳، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

۱۵. طیبی توکل، حسن (۱۳۹۴). *نظام حقوقی و چارچوب‌های انتقال اموال غیر منقول دولتی*، تهران: جنگل، جاودانه.
۱۶. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳). *فقه سیاسی* (جلد چهارم: اقتصاد سیاسی)، تهران: امیرکبیر.
۱۷. کرمی، حامد، مبانی و اصول حاکم بر اموال اشخاص عموم در حقوق ایران و فرانسه، رساله دکتری پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۱۸. کرمی، محمدمهدی؛ پورمند (نبی‌زاده) محمد (۱۳۹۰). *مبانی فقهی اقتصاد اسلامی*، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۱۹. کندوکاو مجلس پیرامون واگذاری منابع ملی به اشخاص، گزارش تحقیق و تفحص مجلس درباره نحوه انتقال اراضی منابع ملی برای ساخت مسکن (۱۳۷۴). *مجله مجلس و پژوهش*، شماره ۱۷.
۲۰. کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷). *تملک اموال عمومی و مباحثات*، تهران: نشر میزان.
۲۱. گروه پژوهش‌های حقوق عمومی (۱۳۷۸). *نظام حقوقی مالکیت زمین در سایر کشورها و ارتباط آن با پدیده زمین‌خواری*، فصلنامه اطلاع‌رسانی، شماره ۱۵ و ۱۶.
۲۲. لازرژ، کریستین (۱۳۹۰). *درآمدی بر سیاست جنایی*، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: انتشارات میزان.
۲۳. مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۱۶ ه.ق). *أنوار الفقهاء - کتاب الخمس و الأنفال*، قم: انتشارات مدرسه الإمام علی بن ابی طالب علیه السلام.
۲۴. موسوی خویی، سید ابوالقاسم (بی‌تا). *المستند فی شرح العروة الوثقی*، کتاب الخمس (ج ۳)، بی‌نا.
۲۵. میرمحمدصادقی، حسین، رجبعلی، اسلام (۱۳۹۶). *تحلیل جرم زمین‌خواری از منظر حقوق کیفری ایران*، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۹۷.
۲۶. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۷). *مباحثی در علوم جنایی (تقریرات درس جرم‌شناسی)*، به کوشش شهرام ابراهیمی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۲۷. نجفی، محمد حسن (۱۴۰۴ ه.ق). *جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام*، جلد ۳۸، لبنان/ بیروت: دار إحياء التراث العربی.

حقوق و آزادی‌های اقلیت‌های مذهبی در نظام حقوقی ایران در پرتو قانون اساسی و نظرات شورای نگهبان

احمد تقی زاده *

حمید فعلی **

چکیده

حقوق و آزادی‌های شهروندان در کشورهای مختلف، از مباحث مهم مربوط به حقوق اساسی است. اقلیت‌ها یکی از انواع گروه‌های شهروندان هستند که خود به دسته‌ها و انواع گوناگونی همچون اقلیت‌های دینی، مذهبی، زبانی، نژادی و ... تقسیم می‌شوند. با توجه به اینکه موضوع نقض حقوق اقلیت‌های فوق، احتمالی است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت، قانون‌گذار اساسی در بسیاری از کشورها، نسبت به تبیین حقوق و آزادی‌های اقلیت‌های دینی و مذهبی اقدام می‌نماید. در جمهوری اسلامی ایران نیز، قانون‌گذار اساسی، در برخی از اصول قانون اساسی علاوه بر اقلیت‌های دینی به طور خاص به بهره‌مندی اقلیت‌های مذهبی از حقوق و آزادی‌های مختلف، تصریح نموده است. بر این اساس، سؤال این مقاله آن است که کیفیت بهره‌مندی اقلیت‌های مذهبی ایران از حقوق و آزادی‌های مختلف، در مقایسه با بهره‌مندی سایر شهروندان ایرانی از این حقوق و آزادی‌ها چگونه است؟ با استفاده از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی، این نتیجه به دست آمد که مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظرات شورای نگهبان و قوانین عادی، اقلیت‌های مذهبی در ایران، همانند سایر شهروندان ایرانی و پیروان مذهب رسمی در سطح هنجارهای حقوقی از حقوق و آزادی‌های بنیادین در ابعاد فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، اداری و استخدامی بهره‌مند هستند.

کلیدواژگان: حقوق و آزادی‌ها، اقلیت‌های مذهبی، قانون اساسی، نظرات شورای نگهبان، بهره‌مندی، محرومیت.

* دانش‌آموخته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران (نویسنده مسئول)؛

ah.taghizadeh@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران؛ hamidfeli110h@gmail.com

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلفی به اقلیت‌های گوناگون پرداخته است و در چارچوب موازین اسلامی حقوقی را به جهت پیش‌بینی امکان وقوع نقض این حقوق در فرآیند اعمال حاکمیت توسط اکثریت جامعه، تضمین کرده است. در خصوص اقلیت‌های دینی و مذهبی نیز مقنن اساسی از این مهم غافل نبوده است، لذا بر شناسایی حقوق اقلیت‌های دینی و مذهبی در اصول ۱۲، ۱۳ و ۱۴ اهتمام ورزیده است. علیرغم اینکه مطابق اصل دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مذهب جعفری اثنی‌عشری به عنوان مذهب رسمی از بین مذاهب مختلف اسلامی شناخته شده است، اما توجه مقنن اساسی به حقوق سایر مذاهب اسلامی به نحوی برجسته در این اصل قابل مشاهده است.

به طور کلی می‌توان اصولی را مورد اشاره قرار داد که بر حقوق اقلیت‌ها حاکم هستند؛ به این معنا که حقوق اقلیت‌ها باید با توجه به این اصول، تعیین شود. این اصول عبارتند از: ۱- اصل عدالت. ۲- اصل کرامت انسان. ۳- اصل احسان. ۴- اصل دعوت به پذیرش اسلام. ۵- اصل سلطه نداشتن کافر بر مسلمان. ۶- اصل برخورداری از امنیت جانی و مالی. ۷- اصل به رسمیت شناخته شدن احوال شخصیه اقلیت‌ها (گوهری و زیوری میرزایی، ۱۴۰۰: ۶۲۸-۶۳۱) از بین اصول مربوط به اقلیت‌ها آنچه که با اقلیت‌های مذهبی مرتبط است، در عرصه‌های مختلف حقوق و آزادی‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و اداری و استخدامی قابل شناسایی در هر نظام حقوقی است که از جمله در نظام حقوقی ایران نیز در قالب قوانین و مقررات مختلف در هر یک از این حوزه‌ها حقوق و آزادی‌هایی شناسایی شده است.

با توجه به مطالب فوق، مقنن اساسی از یک سو در اصول ۱۹ و ۲۰ برابری مردم ایران اعم از زن و مرد در هر قوم و قبیله را در حقوق مختلف انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با قید رعایت موازین اسلامی مقرر کرده است و از سوی دیگر در اصل دوازدهم قانون اساسی، پنج مذهب از مذاهب اسلامی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند و حقوق بنیادین آنها بیان شده است، اما حسب ویژگی ذاتی قانون اساسی که کلی‌گویی و عدم پرداختن به جزئیات امور است، به صورت دقیق و جزئی در این اصل مشخص نشده است که نسبت میان حقوق پیروان مذاهب اسلامی رسمی و حقوق اکثریت شهروندان ایرانی که دارای مذهب شیعه اثنی‌عشری می‌باشند، چیست. بنابراین سؤال اصلی مقاله حاضر این است که کمیت و کیفیت بهره‌مندی اقلیت‌های مذهبی ایران از حقوق و آزادی‌های مختلف در جهت اجرای اصل مزبور، در مقایسه با بهره‌مندی سایر شهروندان ایرانی از این حقوق و آزادی‌ها چگونه است؟

در مقام بیان پیشینه بحث از حقوق اقلیت‌های مذهبی، می‌توان به مقاله آقایان نصرالله زاده و حیدری منش با عنوان رویکرد نظام جمهوری اسلامی به صیانت از حق فرهنگ و آموزش اقلیت‌های دینی و مذهبی، حقوق بشر و شهروندی، اشاره نمود که صرفاً به بیان برخی از حقوق فرهنگی (و نه حقوق اقتصادی، سیاسی و اداری - استخدامی) اقلیت‌های مذهبی و دینی اختصاص یافته است. همچنین می‌توان به مقاله تأملی «ایضاحی - انتقادی - اصلاحی» در اصول و مواد قانونی مربوط به احوال شخصیه اقلیت‌های دینی و مذهبی در حقوق ایران نوشته آقای مصطفی دانش‌پژوه اشاره کرد که صرفاً به موضوع احوال شخصیه اقلیت‌های مذهبی پرداخته و در این راستا نقطه تمرکز خود را بر روی قانون اجازه رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه در محاکم مصوب ۱۳۱۲/۰۴/۳۱ کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی گذاشته است. علاوه بر این، می‌توان به مقاله آقایان زارعی و زینی وند و خانم محمدی، با عنوان حقوق اقلیت‌ها از نظر اسناد بین‌المللی، اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد که به موضوع اقلیت‌های دینی و نه مذهبی پرداخته است و برخی از حقوق آنها را در اسناد بین‌المللی، اسلام و قانون اساسی بیان کرده است. این در حالی است که مقاله حاضر، به حقوق اقلیت‌های مذهبی اختصاص یافته است. سرانجام می‌توان به مقاله بررسی حقوق اقلیت‌های دینی از منظر فقه و حقوق موضوعه ایران و بین‌الملل با تأکید بر آزادی عقیده و بیان نوشته آقای تندر اشاره کرد که علی‌رغم عنوان آن، نویسنده صرفاً به آزادی عقیده و بیان اقلیت‌های دینی و نه مذهبی پرداخته است و از این رو با مقاله حاضر که به مجموعه‌ای از حقوق اقلیت‌های مذهبی و نه دینی پرداخته است، تفاوت زیادی دارد.

با توجه به آنچه گذشت، در بخش ابتدایی مقاله حاضر ابتدا مفهوم «اقلیت‌های مذهبی» را در نظام حقوقی ایران بازشناسی نموده و سپس در بخش‌های بعدی ابعاد حقوق و آزادی‌های ایشان را در زمینه‌های مختلف بررسی می‌نماییم. لذا در بخش دوم حقوق فرهنگی و اجتماعی اقلیت‌های مذهبی، در بخش سوم حقوق اقتصادی اقلیت‌های مذکور، در چهارمین بخش، حقوق سیاسی ایشان و در بند پایانی، حقوق اداری و استخدامی آنها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

۱- مفهوم اقلیت‌های مذهبی

جهت شناسایی حدود و ثغور دقیق مفهوم «اقلیت‌های مذهبی»، لازم است ابتدا توجهی به مفهوم «اقلیت» ادبیات حقوقی شود. اقلیت‌ها گروه‌هایی هستند که به لحاظ، دین، مذهب، نژاد، زبان و ... متمایز از اکثریت شهروندان ساکن در یک کشور هستند. برخی از نویسندگان نیز بیان کرده‌اند که اصطلاح اقلیت، افرادی را شامل می‌شود که از جهات مختلف اقتصادی، سیاسی و ... حاکم نبوده و نقش کم‌رنگی را در این مسائل ایفا می‌کنند (زارعی و همکاران، ۱۳۹۲: ۴۹). در تعریفی دیگر پیرامون اقلیت چنین

آمده است: «گروهی که در حاکمیت شرکت نداشته و از نظر تعداد، کمتر از بقیه جمعیت کشور باشند و اعضای آن در عین حالی که تبعه آن هستند، ویژگی‌های متفاوت قومی، مذهبی یا زبانی با سایر جمعیت کشور دارند و دارای نوعی حس وحدت منافع و همبستگی در جهت حفظ فرهنگ، آداب و رسوم، مذهب یا زبان خود هستند» (ترنبری، ۱۳۷۹: ۱۱-۱۲). برخی دیگر از نویسندگان نیز بیان کرده‌اند اصطلاح اقلیت دربرگیرنده آن دسته از گروه‌های انسانی است که در شرایطی حاشیه‌ای و در موقعیتی ناشی از فرودستی کمیتی و در عین حال، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی به سر می‌برند (ژرژ، ۱۳۷۴: ۵). اما در خصوص اقلیت مذهبی می‌توان گفت گروهی از افراد هستند که با جمعیتی کمتر از سایر مردم کشور، دارای مذهب و اعتقاداتی متفاوت با سایر اعضای جامعه بوده و برای حفظ آن خصایص و ویژگی‌ها، احساس همبستگی دارند؛ اما در عرصه‌های مختلف به ویژه در اداره جامعه، به صورت مؤثر و با فرصت یکسان همانند اکثریت، مشارکت و حاکمیت ندارند (فضائلی، کرمی و اسدی، ۱۳۹۶: ۱۲۰). به نظر می‌رسد این تعریف از اقلیت‌های مذهبی، تعریف مانعی نباشد و در برگیرنده مفهوم «اقلیت‌های دینی» نیز باشد.

علیرغم خلط مبحث حقوق اقلیت‌های دینی با حقوق اقلیت‌های مذهبی در برخی از آثار و عدم توجه به تفاوت حدود و ثغور حقوق و آزادی‌های این دو دسته از اقلیت‌ها، در اینجا تلاش می‌شود وجه تمایز این دو بیان شود تا در مباحث بعدی از خلط این مباحث جلوگیری شود. بنابراین نکته قابل توجه در خصوص اقلیت‌ها این است که به لحاظ دین و مذهب، اقلیت‌های ایرانی به دو قسم اقلیت‌های دینی و مذهبی تقسیم می‌شوند. با این همه به لحاظ اینکه اقلیت‌های مذهبی، از نظر دینی، با اکثریت شهروندان ایرانی، تابع یک دین (اسلام) محسوب می‌شوند، تفاوت زیادی در برخورداری از حقوق با اکثریت شهروندان ندارند. این در حالی است که تفاوت مذکور، میان اکثریت شهروندان ایرانی و اقلیت‌های دینی، به صورت واضح‌تری قابل مشاهده است.

نتیجه این تفاوت آن است که در برخی موارد حقوق اقلیت‌های مذهبی بیشتر از اقلیت‌های دینی مورد توجه بوده است؛ مانند اینکه در اصل ۱۲ حق مطابقت مقررات محلی با مذهب اسلامی دارای اکثریت در یک منطقه با رعایت حقوق سایر مذاهب شناسایی شده است، اما در مقابل در اصل ۱۳ چنین حقی برای اقلیت‌های دینی شناسایی نشده است. البته ممکن است به نظر برسد که در برخی موارد حقوق اقلیت‌های دینی، بیش از حقوق اقلیت‌های مذهبی مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. برای مثال در خصوص تعیین سهمیه‌ای ویژه از سوی قانون‌گذار اساسی در اصل ۶۴ برای نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس شورای اسلامی مشاهده نمود و حال اینکه چنین سهمیه‌ای در خصوص نمایندگان

اقلیت‌های مذهبی مقرر نشده است، اما پاسخ آن است که در واقع فرض مقنن یکسان بودن حق اقلیت‌های مذهبی با پیروان مذهب رسمی در کاندید شدن برای نمایندگی بوده است که با توجه به کثرت جمعیت اهل سنت طبعاً مناطق سنی‌نشین نمایندگان خود را به مجلس می‌فرستند. در مجموع می‌توان گفت با توجه به یکسان بودن دین بین مذهب رسمی کشور و سایر مذاهب اسلامی، حقوق و آزادی‌هایی بیشتری نسبت به پیروان سایر ادیان رسمی باید شناخته شود و این نوع از تبعیض را نمی‌توان مصادق تبعیض ناروای موضوع بند ۹ اصل ۳ و خلاف اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی دانست، اما جاری ساختن این روح کلی قانون اساسی در متن قوانین و مقررات موضوعه با موضوعات مختلف، محل سؤال است که در بخش‌های بعدی به آن می‌پردازیم.

۲- حقوق فرهنگی و اجتماعی

به عنوان تعریفی از حقوق فرهنگی می‌توان گفت: هدف از حقوق فرهنگی به عنوان حق‌هایی بشری، تضمین بهره‌مندی از فرهنگ و مؤلفه‌های آن در شرایط برابر با حفظ کرامت بشری به صورت غیر تبعیض‌آمیز است. حقوق فرهنگی، از نظر محتوای هنجاری، دامنه اجرا و قابلیت اجرای قانونی، توسعه نیافته‌ترین حقوق بشری در میان حق‌های بشری است. یکی از دلایل این توسعه نیافتگی، پیوند آشکار تعریف این حق‌ها با مفهوم سیال و متغیر فرهنگ می‌باشد. (فضائلی، ۱۳۹۶: ۱۰ و ۱۴) توسعه نیافتگی فوق، زمانی که با مفهومی به نام اقلیت‌ها همراه می‌شود، نمود شدت بیشتری پیدا می‌کند، به گونه‌ای که می‌توان گفت حقوق فرهنگی اقلیت‌ها با معضل شدید توسعه نیافتگی روبه‌رو شده است.

حقوق اجتماعی نیز حقوقی هستند که به منظور رفع بی‌عدالتی‌های اجتماعی برای افراد مورد شناسایی قرار می‌گیرند (شریعتی، ۱۳۸۷: ۱۲۸). البته در معنای عام کلمه اغلب حق‌های بشری جنبه اجتماعی دارند و مثلاً رفع بی‌عدالتی اقتصادی را هم می‌توان نوعی حق اجتماعی دانست، اما مراد ما در این مقام آن دسته از حقوق اجتماعی است که در قالبی فراتر از حقوق خاص اقتصادی، سیاسی و اداری و استخدامی مطرح می‌شوند. بر این اساس، می‌توان برخی از حقوق فرهنگی و اجتماعی اقلیت‌های مذهبی را در این موارد بیان نمود.

۲-۱- برخورداری از احترام کامل

مطابق اصل ۱۲ قانون اساسی، مذاهب اسلامی از قبیل حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی، دارای احترام کامل هستند. سؤال قابل طرح در این زمینه، آن است که مفهوم احترام کامل چیست و شامل چه مواردی می‌شود؟ در پاسخ به این سؤال، می‌توان گفت قانون اساسی برای ایجاد روابط مسالمت‌آمیز و اخوت و برادری بین همه مسلمانان و پرهیز از هرگونه تفرقه‌ای بر رعایت احترام کامل تأکید می‌نماید.

بنابراین، هرگونه سب و لعن و یا توهین و بی‌احترامی نسبت به پیروان مذاهب اسلامی، از لحاظ قانونی ممنوع و خلاف قانون اساسی می‌باشد. از این رو، قانون‌گذار عادی موظف است تا در جهت تحقق حکم مذکور، اقدام به جرم‌انگاری و تعیین مجازات‌های بازدارنده نماید (فتاحی، ۱۳۹۴، ۳۸). بر این اساس برخلاف نظر برخی نویسندگان که معتقدند حکم ماده ۵۱۳ قانون مجازات اسلامی در خصوص جرم‌انگاری «اهانت به مقدسات اسلام» را نسبت به مقدسات اختصاصی مذاهب اسلامی غیر شیعه که مورد انکار سایر مذاهب است را نمی‌توان جزء مقدسات اسلام دانست، (زراعت، ۱۳۸۱: ۱۶۲) به نظر می‌رسد اطلاق واژه «اسلام» در این ماده شامل مذاهب اسلامی رسمی در اصل ۱۲ نیز می‌شود، اما چنین مجرمی پیرو هر دین و مذهبی باشد هرچند مشمول حکم ساب‌النبی (اعدام) در این ماده نشده، اما قدر متیقن باید بین یک تا پنج سال به حبس محکوم شود. کما اینکه در بند ۵ نظر شماره ۱۳۵۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲ شورای نگهبان در خصوص مواد ۱۷ و ۱۶ لایحه مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۹/۷ مجلس شورای اسلامی، به جهت ذکر نشدن مقدسات اختصاصی شیعه در مصوبه مرحله اول، ذکر شده است که «مناسب آن است که نسبت به اهل بیت عصمت و طهارت علیهم‌السلام تصریح گردد.»^۱ لذا افزوده شدن اختصاصات شیعیان به حکم ساب‌النبی حالتی توصیه‌ای داشته است و عدم ذکر آنها لزوماً خلاف شرع نبوده است که می‌توان ترجیح تصریح به آن را بر این معنا تفسیر کرد که همان‌طور که بدون ذکر این اختصاصات واژه اسلام شامل مقدسات اختصاصی شیعیان نیز در صورت عدم تصریح می‌شد شامل مقدسات اهل سنت در صورت عدم تصریح نیز می‌شود، و تصریح در مورد اختصاصات شیعیان به شمول حکم ساب‌النبی بر آن دلالت دارد و عدم تصریح اختصاصات سایر مذاهب اسلامی بر شمول باقی حکم این ماده به جز مجازات ساب‌النبی دلالت دارد.

سؤال دیگر قابل طرح در خصوص احترام به مذاهب اقلیت، این است که مبنای این احترام چیست و به چه دلیل، لازم است تا مذاهب مذکور، از احترام برخوردار باشند؟ در پاسخ به این سؤال، می‌توان به دو احتمال اشاره کرد: ۱- تقیه مداراتی به معنای مدارا، نرمش، خوش‌برخوردی و همزیستی مسالمت‌آمیز با سایر مذاهب و ادیان. ۲- وجوب حسن معاشرت با سایر مذاهب اسلامی و حرمت اهانت و توهین به مقدسات آنها (همان: ۳۱-۳۷).

۲-۲- آزادی در برگزاری مناسک مذهبی

حق برگزاری مراسم و مناسک مذهبی، یکی دیگر از حقوقی است که در دوازدهمین اصل از قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته است. این حق به معنای آن است که به عنوان مثال، پیروان مذاهب اهل

۱- قابل مشاهده در این نشانی: slink.shora-gc.ir/LWL8C

سنت می‌توانند در مساجد خود، پنج نوبت اذان بگویند؛ در ماه مبارک رمضان، نماز تراویح بخوانند و در ایام جشن‌ها و مراسمات مذهبی، مطابق با اعتقادات تاریخی و فقهی خود عمل کنند (یزدی، ۱۳۷۵: ۳۸).

هرچند ممکن است تصور شود که این حق، صرفاً بر آزادی در انجام مراسم مذهبی توسط اقلیت‌های مذهبی دلالت می‌کند، اما می‌توان گفت این حق دلالت بر حق دیگری نیز دارد و آن، آزادی در ساخت و احداث و تعمیر مساجد مختص ایشان است. به بیان دیگر، لازمه اعمال حق انجام مراسم مذهبی، وجود مکانی است که قصد برگزاری این مراسم در آنجا وجود دارد. با این توصیف احداث و تعمیر مکان‌های عبادی اقلیت‌های مذهبی نیز، مجاز خواهد بود.

در خصوص شناسایی حق اقلیت‌های مذهبی نسبت به احداث و توسعه اماکن عبادی جهت برگزاری مناسک دینی و مذهبی در قوانین موضوعه، می‌توان به بند «ث» ماده ۳۷ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. هرچند در این ماده، به صورت خاص از مساجد مربوط به اقلیت‌های مذهبی یاد نشده است، اما با توجه به اطلاق واژه «مسجد» می‌توان تمامی احکام مذکور در این بندها که شامل حمایت‌هایی جهت احداث و توسعه اماکن مذهبی به ویژه مساجد است را شامل مساجد مربوط به اقلیت‌های مذهبی نیز دانست. بنابراین، اقلیت‌های مذهبی نیز، نه تنها از حق برگزاری مناسک مذهبی در اماکن دینی برخوردار هستند، بلکه تضمین این حق در مرحله فراهم آوردن مقدمات انجام این مناسک که مهمترین آن تأسیس اماکن مذهبی به ویژه مساجد است، مورد حمایت مقنن نیز قرار گرفته است.

در سطح اجرای قوانین نیز آمار رشد و توسعه اماکن مذهبی اهل سنت پس از انقلاب اسلامی نیز نشان می‌دهد که نه تنها رویکرد نظام اسلامی در جهت در تنگنا قرار ندادن حق برگزاری مناسک دینی مذاهب دیگر نبوده است، بلکه از ترویج و توسعه آنها حمایت نیز شده است. کما اینکه به اذعان امام جمعه اهل سنت سنندج تعداد مساجد اهل سنت پس از انقلاب اسلامی حدود ۴ برابر شده است و از حدود ۴۰۰۰ مسجد در کشور به حدود ۱۷۰۰۰ مسجد رسیده است.^۱

نمونه‌ای از نظرات شورای نگهبان در خصوص ممنوعیت رسمی اعلام کردن سایر مذاهب وجود دارد که دال بر رویه شورا در خصوص احترام به رعایت مناسک دینی حتی در آداب متوفیان اقلیت‌های مذهبی است؛ برای مثال می‌توان به بند ۷-۴ نظر شماره ۹۷/۱۰۲/۸۷۰۸ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲ شورای

۱- مصاحبه با ماموستا محمد امین راستی، امام جمعه موقت سنندج، مورخ ۱۳۹۷/۹/۲، قابل مشاهده در نشانی زیر:

نگهبان در خصوص لایحه مدیریت بحران کشور اشاره کرد که مقرر کرده است: «عبارت «مذاهب رسمی کشور» مغایر اصل ۱۲ قانون اساسی شناخته شد.» با اصلاح مجلس مبنی بر اینکه «عبارت «و مذهبی موضوع اصول دوازدهم و سیزدهم قانون اساسی» جایگزین عبارت «مذاهب رسمی کشور» می‌شود» ایراد شورا در مورد بند مورد ایراد که مقرر کرده بود وزارت کشور «با همکاری سازمان پزشکی قانونی، نیروی انتظامی و متولیان دینی مذاهب رسمی کشور برای انتقال، تشخیص هویت و تدفین متوفیان ناشی از وقوع بحران با رعایت آداب محلی و مذهبی ایشان اقدام کند» رفع شد که نشان از عدم مخالفت شورا با برابری پیروان سایر مذاهب و ادیان در قانون اساسی با مذهب رسمی کشور در رعایت آداب مذهبی مربوط دارد و تنها شرط شورا رسمی اعلام نکردن این مذاهب و ادیان است.

۲-۳- احوال شخصیه و دعاوی مربوطه در دادگاه‌ها

با توجه به اصل ۱۲ قانون اساسی، روشن می‌شود که احوال شخصیه، جنبه کاملاً شخصی داشته و جزء حقوق فردی به شمار می‌رود و دولت موظف به رعایت آن است. بنابراین، به هنگام بروز مسائل خانوادگی و طرح دعاوی مربوط در دستگاه‌های قضایی، دادگاه‌ها مکلفند به جای قوانین عمومی محاکم، احکام مذهبی شخصی را مورد حکم قرار دهند (ولویون، ۱۳۸۹: ۵۱).

در خصوص احوال شخصیه اقلیت‌های مذهبی، ماده واحد قانون اجازه رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه در محاکم مصوب ۱۳۱۲/۰۴/۳۱ کمیسیون قوانین عدلیه مجلس شورای ملی، چنین بیان نموده است: «نسبت به احوال شخصیه و حقوق ارثیه و وصیت ایرانیان غیر شیعه که مذهب آنان به رسمیت شناخته شده محاکم باید قواعد و عادات مسلمة متداوله در مذهب آنان را جز در مواردی که مقررات قانون راجع به انتظامات عمومی باشد به طریق ذیل رعایت نمایند: ۱- در مسائل مربوطه به نکاح و طلاق عادات و قواعد مسلمة متداوله در مذهبی که شوهر پیرو آن است. ۲- در مسائل مربوطه به ارث و وصیت عادات و قواعد مسلمة متداوله در مذهب متوفی. ۳- در مسائل مربوطه به فرزندخواندگی عادات و قواعد مسلمة متداوله در مذهبی که پدرخوانده یا مادرخوانده پیرو آن است».

با عنایت به اینکه شورای نگهبان نسبت به قانون فوق که مصوب قبل از پیروزی انقلاب اسلامی است، ایرادی از جهت عدم مغایرت با شرع نگرفته است، روشن می‌شود که این قانون، از لحاظ اجرایی مشکلی نداشته و مجرا است. با این همه، ابهاماتی در خصوص این قانون وجود دارد که یکی از آنها این است که شمول این قانون نسبت به موردی که صرفاً یکی از طرفین خواهان اجرای قانون مذهبی باشد و طرف دیگر خواهان اجرای قانون رسمی کشوری باشد، مبهم است. ابهام دیگر اینکه به چه دلیل و با چه استدلالی در بندهای سه گانه قانون فوق، قوانین مذهب یا دین شوهر، متوفی یا پدرخوانده و مادرخوانده،

صلاحیت‌دار و حاکم اعلام شده است؟ به تعبیر دیگر، آیا این راه‌حل‌ها با منطق قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران سازگار است؟ (دانش‌پژوه، ۱۳۹۶: ۳۸-۳۹) همچنین در مورد شمول این قانون نسبت به موردی که یکی از طرفین شیعه مذهب و دیگری از اقلیت‌های مذهبی باشد، ابهام وجود دارد. حتی اگر فرض گرفته شود که مصادیق عبارت «مذهب به رسمیت شناخته‌شده» در این قانون با اصول ۱۲ و ۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفسیر می‌شود، با توجه اینکه «مذهب» در قانون مزبور به معنایی اعم از دین و مذهب به کار رفته است و حکم این قانون شامل ایرانیانی است که پیرو ادیان مذکور در اصل ۱۳ قانون اساسی می‌شوند و تنها در برگیرنده مذاهب اسلامی نیست، به نظر می‌رسد در شرایطی که زوج از جمله ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی باشد و زوجه مسلمان باشد، شرعی بودن حکم بند ۱ مزبور به لزوم تبعیت از مذهب زوج، محل تأمل است.

در خصوص دعاوی مربوط به احوال شخصیه اقلیت‌های مذهبی، می‌توان به دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۷۲۰۰۳۷۶ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۱ دیوان عالی کشور در رابطه با مطالبه نحله از سوی اقلیت‌های مذهبی با نقض دادنامه فرجام خواهی شده و استناد به قانون رعایت احوال ایرانیان غیر شیعه اذعان داشته «زوجین به حوزه روحانیت (علمیه) احتناف خوفاً معرفی تا با ملاحظه شرایط ضمن عقد نکاح و وضعیت زوجین در مورد تعلق نحله یا هر حق دیگری برابر مقررات مذهب زوج نظریه خود را اعلام دارند».^۱ بنابراین، مشاهده می‌شود که دیوان عالی کشور در اجرای وظایف خود، ضمن شناسایی حقوق اقلیت‌های مذهبی، به ضرورت دادرسی مطابق فرهنگ و شرایط فقهی و معنوی متداعیین حکم کرده است.

۲-۴- تعلیم و تربیت دینی

نمونه دیگر در این خصوص، ماده ۸۷ آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۲۸ رئیس قوه قضائیه با اصلاحات و الحاقات بعدی می‌باشد که در خصوص حق برخورداری اقلیت‌های مذهبی از تعلیم و تربیت دینی چنین مقرر داشته است: «زندانیان اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توانند یک جلد کتاب مقدس خود را در اختیار داشته باشند. حضور نماینده اقلیت‌های دینی و مذهبی در مؤسسه جهت هدایت و ارشاد، به درخواست زندانی و موافقت رئیس و مسئول حفاظت و اطلاعات مؤسسه با رعایت قوانین و مقررات سازمان، امکان‌پذیر است». از عبارات «اقلیت‌های دینی» و «یک جلد کتاب مقدس» در صدر ماده می‌توان فهمید

۱- برای مشاهده دادنامه دیوان عالی کشور به شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۷۲۰۰۳۷۶ مورخ ۱۳۹۳/۰۵/۰۱، ر.ک: <https://ara.jri.ac.ir/Judge/Text/22348>

مراد مقررگذار در اینجا اقلیت‌های دینی موضوع اصل ۱۳ بوده است و نه اقلیت‌های مذهبی اسلامی، اما در ادامه حضور نماینده اقلیت مذهبی را نیز جهت ارشاد زندانیان به درخواست زندانی مجاز می‌داند. هرچند بهتر آن بود که در صورت تمایل نماینده مذهب مربوطه به حضور بدون درخواست زندانی نیز چنین جوازی داده می‌شد، چه آنکه اغلب به ویژه در جرایم عمدی از مجرم انتظار چنین درخواستی نمی‌رود. همچنین شرط موافقت و مخالفت رئیس و مسئول نیز مطلوب نیست و بهتر آن بود که به صورت اصل بر مجاز بودن با ایجاد امکان مخالفت مسئول مربوطه تنظیم شود.

از نمونه‌های دیگر تضمین حق تعلیم و تربیت اقلیت‌های مذهبی در قالب هنجارهای حقوقی می‌توان به مصوبه ۲۱۹ مورخ ۱۳۶۹/۵/۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی تحت عنوان «ایجاد دانشکده خاص اهل سنت برای تدریس علوم دینی مذاهب مختلف اهل سنت» اشاره کرد که به پیشنهاد مقام معظم رهبری تصویب شده است. همچنین می‌توان به «اساسنامه دبیرستان‌های علوم و معارف اسلامی ویژه اهل سنت» مصوب ۱۳۶۶/۴/۲۵ شورای عالی آموزش و پرورش که طبق ماده ۷ آن اعتقاد به یکی از مذاهب چهارگانه اهل سنت (شافعی، حنفی، مالکی، حنبلی) شرط تحصیل در این مدارس است، اشاره کرد. به علاوه «اساسنامه شورای برنامه ریزی مدارس علوم دینی اهل سنت کشور» مصوب جلسه ۶۱۳ مورخ ۱۳۸۶/۸/۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی این شورا را طبق ماده ۱ آن زیرنظر شورای نمایندگان ولی فقیه در امور اهل سنت و طبق ماده ۲ آن با هدف تربیت عالمان آگاه، متعهد و متخلق برای انجام وظایف و پاسخ به نیازهای دینی جامعه اهل سنت، ساماندهی امور آموزشی و فرهنگی با تأکید بر آموزش‌های تطبیقی و زبان رسمی کشور، نشر فرهنگ تفریب و وحدت و انسجام اسلامی و ارتقای کیفی مدارس علوم دینی اهل سنت تشکیل داده است.

به عنوان مثالی از آزادی فعالیت‌های مذهبی در جهت تعلیم و تربیت دینی اهل سنت در استان سیستان و بلوچستان می‌توان به فعالیت کانون‌های فرهنگی مساجد اشاره کرد که طبق آمار رسمی در سال ۱۳۹۶ از مجموع ۱۳۶۲ کانون مسجد مشترک بین شیعه و اهل سنت، ۷۲۵ کانون متعلق به شیعیان و ۶۳۷ کانون متعلق به اهل سنت بوده است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان سیستان و بلوچستان، ۱۳۹۷: ۶۵۷) که نسبت به ترکیب جمعیت اهل سنت و شیعه در این استان نسبتی برابر و بدون وجود تبعیض ناروا در زمینه حق تعلیم و تربیت دینی به نظر می‌رسد.

۲-۵- آزادی‌ها و محدودیت‌ها در تبلیغ مذهب

مجلس شورای اسلامی در ماده واحده طرح سرباز روحانی در مناطق اهل سنت «ویژه روحانیون اهل سنت» مصوب ۱۳۸۱/۱۱/۲۷ چنین آورده بود: «از تاریخ تصویب این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها،

نهادهای، ارگانها و مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز خواهند بود از طریق ستاد کل نیروهای مسلح حسب نیاز مناطق کشور از طلاب حوزه‌های علمیه اهل سنت مشمول خدمت وظیفه عمومی در مدت خدمت سربازی تحت عنوان سرباز روحانی با رعایت اصل یکصد و چهل و هفتم (۱۴۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران استفاده نمایند مشروط بر آن که به توان و آمادگی رزمی نیروهای مسلح لطمه‌ای وارد نشود». در تبصره ۲ این ماده واحده نیز چنین مقرر شده بود: «در مناطق مختلف کشور حتی‌الامکان متناسب با ترکیب جمعیتی از نظر مذهب، روحانیون مشمول این طرح درخواست می‌گردند».

شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۶۲۵ خود به تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۸ در خصوص تبصره فوق، چنین مقرر نمود: «اطلاق تبصره (۲) در مناطقی که پیروان مذهب شیعه هم وجود داشته باشند و استفاده از سرباز روحانی اهل سنت مستلزم تضعیف اعتقادات پیروان تشیع گردد خلاف شرع شناخته شد». با این حال، مجلس شورای اسلامی، اقدامی در جهت اصلاح این تبصره به عمل نیاورد و به این ترتیب، طرح فوق، ماهیت قانونی پیدا نکرد.

نکته قابل توجه در خصوص نظر شورای نگهبان این است که اصل حضور سرباز روحانی از اهل سنت در مناطقی که پیروان مذهب شیعه حضور دارند، ایرادی ندارد، بلکه آنچه ایراد دارد، تضعیف اعتقادات پیروان تشیع به واسطه حضور روحانی اهل سنت است. بنابراین، ظاهراً در صورتی که حضور سرباز روحانی اهل سنت در مناطق شیعه نشین، منجر به تضعیف اعتقادات پیروان مذهب شیعه نشود، حضور وی در این مناطق ایرادی نخواهد داشت. نکته دیگر اینکه مفهوم مخالف نظر شورای نگهبان این است که در مناطقی که قاطبه ساکنین آن را اهل سنت تشکیل می‌دهند و اهل تشیع ساکن آن مناطق نیستند، ولو آنکه استفاده از سرباز روحانی منجر به فعالیت‌های تبلیغ مذهب اهل سنت بشود، استفاده از ایشان با مانع شرعی مواجه نیست، لذا مجلس می‌توانست در مرحله اصلاح مصوبه با مقید کردن مصوبه به این قید، موافقت شورای نگهبان نسبت به این مصوبه را اخذ می‌نمود.

۲-۶- حق بر آموزش

فصل اول قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۶/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی به بیان اهداف اساسی وزارت آموزش و پرورش اختصاص یافته است. ماده ۱ این فصل، اولین هدف را «تقویت و تحکیم مبانی اعتقادی و معنوی دانش آموزان از طریق تبیین و تعیین اصول و معارف احکام دین مبین اسلام و مذهب حقه جعفری اثنی عشری بر اساس عقل، قرآن و سنت معصومین (ع)» اعلام نموده است. تبصره ۱ این ماده در مقام بیان استثنایی بر ماده مذکور، چنین مقرر داشته است: «وزارت آموزش و پرورش موظف است طبق اصل ۱۲ قانون اساسی در مناطقی که پیروان دیگر مذاهب

اسلامی سکونت دارند تربیتی اتخاذ نماید که آموزش تعلیمات دینی دانش آموزان مطابق فقه مذهب آنان باشد». با این توصیف، روشن می‌شود که اقلیت‌های مذهبی از حق بر آموزش به عنوان یکی از حقوق خود بهره‌مند شده‌اند؛ چرا که در صورت عدم تضمین چنین حقی ممکن بود شرایطی بروز کند که والدین در خانواده‌های اهل سنت از فرستادن فرزندان خود به مدارس جهت بهره‌گیری از سایر مسایل آموزشی نیز خودداری کنند.

علاوه بر این گفتنی است وزارت آموزش و پرورش کتاب‌هایی را با عنوان ضمیمه کتاب هدیه‌های آسمانی یا ضمیمه کتاب دین و زندگی ویژه اهل سنت چاپ و منتشر کرده است که در آنها، معارف ویژه اهل سنت با توجه به فقه آنها تهیه و تألیف شده است. همچنین در مدارس مناطقی که از حیث جمعیت تعداد قابل توجهی از دانش‌آموزان از اقلیت‌های مذهبی باشند، کلاس معارف ویژه آنها تشکیل می‌شود (نصرالله زاده و حیدری منش، ۱۳۹۶: ۱۹۴). بنابراین می‌توان گفت حق بر آموزش اقلیت‌های مذهبی تضمین شده است.

۳- حقوق اقتصادی

حقوق اقتصادی مجموعه قواعدی است که موضوع آن، فعالیت اقتصادی در مفهوم وسیع آن می‌باشد. در این نگاه، قواعد مربوط به فعالیت عاملین اقتصادی، سازماندهی بازارهای محصولات و خدمات، بازارهای مالی، توزیع ثروت و مجازات رفتارهای اقتصادی زیان‌آور مورد توجه خاص قرار می‌گیرد (قاسمی حامد، ۱۳۹۴: ۴۷). در تعریف دیگر نیز، چنین آمده است: «حقوق اقتصادی مجموعه قواعدی است که به بنگاه‌ها، ساختار و عملکرد داخلی آنها، روابط بین بنگاه‌ها با یکدیگر و با دولت مربوط می‌شود» (همان: ۴۶). حقوق اقتصادی اقلیت‌های مذهبی را در زمینه‌های مختلفی می‌توان مورد بررسی قرار داد که در ادامه به برخی از این موارد پرداخته می‌شود.

۳-۱- برخورداری از معافیت‌ها

مطابق بند الف ماده ۱۳۹ قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی: «موقوفات، نذورات، پذیره، کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی آستان قدس رضوی، آستان حضرت عبدالعظیم الحسنی (ع)، آستانه حضرت معصومه (س)، آستان حضرت احمد ابن موسی (ع) «شاه چراغ»، آستان مقدس حضرت امام خمینی (ره)، مساجد، حسینیه‌ها، تکایا و سایر بقاع متبرکه از پرداخت مالیات معاف است. تشخیص سایر بقاع متبرکه به عهده سازمان اوقاف و امور خیریه می‌باشد». همان‌طور که ملاحظه می‌شود در این ماده، به معافیت موقوفات، نذورات و... مربوط به اقلیت‌های مذهبی تصریح نشده است. این در حالی است که بند «ک» همین ماده در رابطه با موقوفات و... مربوط

به اقلیت‌های دینی، چنین مقرر داشته است: «موقوفات و کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی انجمن‌ها و هیأت‌های مذهبی مربوط به اقلیت‌های دینی مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مشروط بر این که رسمیت آنها به تصویب وزارت کشور برسد، از پرداخت مالیات معاف است». بنابراین، می‌توان گفت قانون‌گذار عادی در رابطه با تصریح به معافیت موقوفات، نذورات و ... مربوط به اقلیت‌های مذهبی از مالیات، اهمال و غفلت نموده است و به این سبب مشخص نیست که آیا موارد فوق، از معافیت مالیاتی برخوردار هستند یا خیر. با این همه به نظر می‌رسد لفظ «مساجد» با توجه به اطلاقی که دارا می‌باشد، شامل مساجد مربوط به اقلیت‌های مذهبی نیز بشود. احتمال دیگر آن است که مراد مقنن از انجمن‌های اقلیت‌های دینی اعم از اقلیتهای مذهبی و دینی باشد، کما اینکه در اصل ۲۶ قانون اساسی فعالیت انجمن‌های اسلامی و اقلیت‌های دینی شناخته شده آزاد مقرر شده است. با این حال عدم تصریح به معافیت هدایا و ... به انجمن‌های و هیئت‌های مذاهب اسلامی اعم از شیعه و سنی در حالی که برای اقلیت‌های دینی تصریح شده است، حتی تبعیضی به نفع اقلیت‌های دینی بوده است.

مورد دیگری که می‌توان از آن یاد کرد، معافیت از لزوم پرداخت حق بیمه سهم کارفرما توسط مساجد اقلیت‌های مذهبی است. در این خصوص، تبصره ۳ ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۰۹ (اصلاحی ۱۳۹۳/۰۹/۱۶) چنین بیان نموده است: «مراکز دینی از قبیل مساجد و تکایا، حسینیه‌ها و دارالقرآن‌ها از پرداخت سهم کارفرما معاف بوده و سهم کارفرما از محل ماده (۵) قانون تأمین می‌شود». همان‌طور که مشخص است، لفظ «مساجد»، مطلق بوده و شامل مساجد اقلیت‌های مذهبی نیز می‌شود و بر این اساس، مساجد اقلیت‌های مذکور، از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف هستند.

نکته جالب و قابل توجه در خصوص این تبصره که حکایت از نظر موافق شورای نگهبان با معافیت مذکور نسبت به مساجد و مراکز تبلیغی مربوط به اقلیت‌های مذهبی دارد، آن است که شورای نگهبان در بررسی مصوبه اولیه مجلس شورای اسلامی که در تاریخ ۱۳۹۳/۰۶/۰۲ به تصویب رسید، در نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۲۰۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۱۹ خود چنین اظهار داشت: «در تبصره ۴ ماده ۵ اصلاحی، عبارت «مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی» با توجه به اینکه مصادیق مراکز دینی و تبلیغی مسلمانان به نحو روشن مشخص شده است، ابهام دارد».^۱ شورای نگهبان با ابهام مذکور، این نکته را بیان نموده است که معافیت مذکور در این تبصره، صرفاً باید به مراکز دینی و تبلیغی مسلمانان اختصاص داشته باشد و از این رو، شامل مراکز دینی و تبلیغی غیرمسلمانان نخواهد شد. بنابراین، از نگاه شورای نگهبان، لازم بود

۱- برای مشاهده نظر شورای نگهبان در این خصوص، ر. ک: <https://b2n.ir/y96032>

تا از عبارت «مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی»، رفع ابهام شود. مجلس شورای اسلامی در مقام رفع ابهام شورای نگهبان، در مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۱۶ خود، مصادیق مراکز دینی را با عبارت «از قبیل مساجد و تکایا، حسینیه‌ها و دارالقرآن‌ها»، مشخص نمود که در این مرحله، با ایرادی از سوی شورای نگهبان روبه‌رو نشد.^۱

البته قانون مذکور، مجدداً در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۰۵، از سوی مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح قرار گرفت و متن تبصره ۱ ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی، بدین شکل به تصویب رسید: «ساخت و سازهای مساجد، حسینیه‌ها و خانه‌های عالم از پرداخت حق بیمه موضوع این قانون معاف است». این اصلاح نیز که در تاریخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید،^۲ نشان‌دهنده این حقیقت است که اولاً معافیت‌های مذکور در قانون مورد اشاره، شامل مراکز دینی مربوط به اقلیت‌های دینی نشده و ثانیاً علاوه بر شمول نسبت به مراکز دینی و تبلیغی شیعیان، شامل مراکز دینی و تبلیغی اقلیت‌های مذهبی نیز خواهد شد؛ زیرا در غیر این صورت، شورای نگهبان به اطلاق متن تبصره ۱ ایراد گرفته و خواستار محدود شدن آن به مراکز دینی و تبلیغی اکثریت شهروندان شیعه می‌شد.

معافیت اقتصادی دیگری که می‌توان ذکر کرد، در تبصره ماده ۹۵ قانون برنامه ششم توسعه است که اینگونه مقرر کرده است: «تبصره - مساجد، مصلی‌ها، اماکن صرفاً مذهبی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی و حوزه‌های علمیه شامل مراکز آموزشی، پژوهشی و اداری از پرداخت هزینه‌های حق انشعاب آب، برق، گاز و فاضلاب و عوارض ساخت و ساز فقط برای فضای اصلی معاف می‌باشند». طبعاً طبق استدلال‌هایی که پیش از در مورد شمول اطلاق مساجد به مساجد اهل سنت ذکر شد، این معافیت شامل اهل سنت هم می‌شود.

۳-۲- حق فعالیت اقتصادی مطابق با مذهب خود

اصل ۴۶ قانون اساسی پیرامون مالکیت اشخاص نسبت به حاصل کسب و کار خود، چنین مقرر داشته است: «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب کند». مطابق این اصل، هر شخص نسبت به حاصل کار خود، مالکیت داشته و هیچ‌کس نمی‌تواند امکان کسب و کار را از دیگر سلب نماید. روشن است که عمومیت عبارت «هر کس» شامل اقلیت‌های مذهبی نیز شده و ایشان نیز همانند اکثریت شهروندان شیعه مذهب، از حقوق مذکور در این اصل برخوردار هستند.

۱- برای مشاهده نظر شورای نگهبان در این زمینه، ر. ک: <https://b2n.ir/y97471>

۲- جهت مشاهده اظهار نظر شورای نگهبان در این خصوص، ر. ک: <https://b2n.ir/d75078>

در قوانین عادی نیز، می‌توان شناسایی عام این حق را از سوی قانون‌گذار مشاهده نمود. به عنوان مثال، تبصره ۴ ماده ۱ قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ چنین مقرر داشته است: «وضع هر گونه محدودیت و مانع در مسیر صدور مجوز، که خارج از چهارچوب این قانون باشد به دلایلی از قبیل اشباع بازار، محدودیت ظرفیت و حدود صنفی یا بر اساس تعداد و یا فاصله جغرافیایی دارندگان و یا متقاضیان آن مجوز، ممنوع است. در صورت محدودیت منابع طبیعی یا محیط زیستی، وضع محدودیت جدید به تشخیص نهادهای ذی‌ربط، منوط به تأیید هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار و با تصویب هیأت وزیران مجاز است و تا قبل از تصویب هیأت وزیران محدودیت جدید نافذ نخواهد بود». با عنایت به مفاد این تبصره روشن می‌شود که تضمین مذکور در آن، شامل اقلیت‌های مذهبی نیز شده و ایشان نیز از این حق برخوردار خواهند بود.

۳-۳- برابری با پیروان مذهب رسمی در بهره‌برداری از منابع طبیعی و درآمدهای ملی

مطابق اصل ۴۸ قانون اساسی، «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد، به‌طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد».

اصل فوق به این موضوع تصریح نموده است که هیچ‌گونه تبعیضی نباید در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی باشد. با توجه به اینکه منع تبعیض مذکور، اطلاق دارد، شامل اقلیت‌های مذهبی نیز شده و بر این اساس، اقلیت‌های مذهبی نیز در برخوردارگی از منابع طبیعی و درآمدهای ملی، دارای حقی مساوی با اکثریت شهروندان شیعه مذهب خواهند بود.

نکته قابل توجه اینکه به عنوان نمونه، در قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ که بارها مورد اصلاح قرار گرفته، نمی‌توان به نمونه‌ای از اختصاص بهره‌برداری از منابع طبیعی به اکثریت شهروندان شیعه دست یافت؛ بلکه عبارات به کار رفته در این قانون، به گونه‌ای است که شامل تمامی شهروندان می‌گردد. به عنوان مثال، می‌توان به ماده ۳ این قانون اشاره کرد که چنین مقرر داشته است: «بهره‌برداری از منابع مذکور در ماده ۳ توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی در هر مورد، طبق طرحی بعمل خواهد آمد که بتصویب وزارت منابع طبیعی رسیده باشد و وزارت منابع طبیعی با رعایت مفاد طرح‌های مصوب قرارداد لازم را تنظیم و پروانه بهره‌برداری صادر خواهد نمود».

به عنوان نمونه‌ای دیگر در این زمینه، می‌توان به ماده ۵ قانون معادن مصوب ۱۳۷۷/۰۳/۲۳ با اصلاحات بعدی اشاره نمود که در آن، چنین آمده است: «اکتشاف ذخایر معدنی توسط اشخاص حقیقی

و حقوقی مجاز انجام می‌شود. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است بستر لازم را برای اکتشاف ذخایر معدنی در سراسر کشور برای اشخاص حقیقی و حقوقی فراهم کند». همان گونه که روشن است، اکتشاف ذخایر معدنی، در اختیار اکثریت شهروندان شیعه مذهب قرار نگرفته است، بلکه با توجه به اطلاق عبارت «اشخاص حقیقی و حقوقی» شامل اقلیت‌های مذهبی نیز می‌شود.

۴- حقوق سیاسی

حقوق سیاسی عبارت است از حقوقی که امکان مشارکت مردم را در تصمیمات عمومی کشور با تشکیل احزاب سیاسی و برگزاری انتخابات فراهم می‌سازد. شهروندی سیاسی نیز این امکان را فراهم می‌سازد تا هر یک از شهروندان، امکان دسترسی مستقیم به موقعیت‌های سیاسی در مقام رهبری احزاب، دولت یا سایر حلقه‌های قدرت را به دست آورند (احمدی سفیدان و کاظمی‌زاد، ۱۳۹۸: ۳۶۴).

به عنوان تعریفی دیگر از حقوق سیاسی می‌توان گفت حقوق سیاسی عبارت است از مشارکت همه‌جانبه مردم در تصمیمات عمومی کشور از طریق تحزب‌گرایی و انتخابات، به صورتی که هر یک از شهروندان، امکان دسترسی مستقیم به موقعیت‌های سیاسی و قدرت را به صورت برابر دارند (شربتیان، ۱۳۸۷: ۱۳۰). بر این اساس، برخی از حقوق سیاسی که اقلیت‌های مذهبی از آنها بهره‌مند می‌باشند، ارائه می‌شود.

۴-۱- حق مشارکت در انتخابات

۴-۱-۱- حق انتخاب شدن

مطابق اصل ۶۴ قانون اساسی، «عده نمایندگان مجلس شورای اسلامی دویست و هفتاد نفر است و از تاریخ همه‌پرسی سال یکهزار و سیصد و شصت و هشت هجری شمسی پس از هر ده سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آنها حداکثر بیست نفر نماینده می‌تواند اضافه شود. زرتشتیان و کلیمیان هر کدام یک نماینده و مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً یک نماینده و مسیحیان ارمنی جنوب و شمال هر کدام یک نماینده انتخاب می‌کنند. محدوده حوزه‌های انتخابیه و تعداد نمایندگان را قانون معین می‌کند».

نکته قابل توجهی که می‌توان از این اصل برداشت نمود، این است که قانون‌گذار اساسی، تفاوتی را میان اقلیت‌های مذهبی و اکثریت شهروندان شیعه مذهب ایرانی در حق انتخاب شدن قائل نشده است. مؤید این ادعا آن است که در این اصل، صرفاً حد نصاب خاصی برای انتخاب اقلیت‌های دینی مشخص

شده است و در مورد اقلیت‌های مذهبی، هیچ حد نصابی نه در این اصل و نه در سایر اصول قانون اساسی، تعیین نگردیده است. بر این اساس، اقلیت‌های مذهبی ساکن در ایران همانند اکثریت شهروندان شیعه مذهب، از حق انتخاب شدن برخوردار هستند (قاسمی، ۱۳۸۲: ۸۶۶).

مضاف بر اینکه بند ۱ ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۰۹/۰۷ مجلس شورای اسلامی، «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» را بدون ذکر مذهب خاصی مقرر داشته است. به این ترتیب، تمامی نمایندگان اهل سنت به هر تعداد و در هر کجای ایران که باشند، در صورت انتخاب شدن توسط مردم، قادر به احراز منصب نمایندگی مجلس شورای اسلامی خواهند بود.

در خصوص نمایندگی مجلس خبرگان رهبری نیز، وضعیت به همین صورت است؛ زیرا قانون‌گذار اساسی، تبیین شرایط مربوط به نمایندگان این مجلس را به قانون مصوب فقهای شورای نگهبان و پس از آن، اعضای مجلس مذکور، واگذار نموده است. در ماده ۳ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹/۰۷/۱۰ نیز، هیچ شرطی مبنی بر لزوم تشیع داوطلبان عضویت در مجلس خبرگان درج نشده است. از این رو در حال حاضر، تعدادی از نمایندگان عضو این مجلس، از مذاهب اهل سنت می‌باشند.^۱

عضویت در شوراهای شهر و روستا نیز منوط به برخورداری منتخبین از مذهب تشیع نشده است. ماده ۳۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ با اصلاحات بعدی، صرفاً به پنج شرط تابعیت، حداقل سن ۲۵ سال، اعتقاد و الزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه، ابراز وفاداری به قانون اساسی و دارا بودن مدرک تحصیلی تصریح نموده است.

نکته شایان توجه، موضوع لزوم شیعه بودن رئیس جمهور در قانون اساسی است که ممکن است شبهه تبعیض نسبت به اقلیت‌ها را به اذهان متبادر کند. مطابق اصل ۱۱۵ قانون اساسی که به شرایط و صلاحیت‌های رئیس جمهور به منزله بالاترین مقام اجرایی بعد از رهبری اشاره دارد، یکی از شرایط را اعتقاد و ایمان به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور بر می‌شمارد که مطابق آن، رئیس جمهور باید از نظر مذهبی، پیرو مذهب شیعه اثنی عشری باشد. بند ۱ ماده ۳۵ قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۰۴/۰۵ نیز، به شرط «رجال مذهبی» تصریح نموده است. شورای نگهبان نیز در بند ۱ از ماده ۱ مصوبه خود مربوط به تعریف، معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل

۱- برای مشاهده اسامی و مشخصات نمایندگان عضو مجلس خبرگان رهبری، ر. ک:

<http://www.majlesekhobregan.ir/fa/MajlesMember/List?CategoryItemID=1006>

سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری که در تاریخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۱ جهت اجرا به وزارت کشور ابلاغ شد، در جهت تبیین مفهوم رجال مذهبی چنین آورده است: «رجال مذهبی، رجالی هستند که آگاهی لازم به دین اسلام و مذهب تشیع داشته و تدبیر و تقیدشان به انجام شعائر و مناسک دینی در زندگی فردی و اجتماعی از برجستگی ویژه‌ای برخوردار باشد، به گونه‌ای که در میان مردم به این خصوصیت، شناخته و مشهور باشند».

در خصوص این موضوع، باید به این نکته عنایت داشت که بیان رسمیت اسلام و شیعه اثنی عشری در اصل ۱۲ قانون اساسی، تأسیس جدیدی نیست، بلکه به منزله واقعیت اعتقادی و اجتماعی، در قوانین مذکور منعکس شده است و حفظ این میراث، طبعاً خواست اکثریت ملت ایران است. به همین جهت است که رئیس جمهور که نمایندگی قاطبه ملت را بر عهده دارد، اولاً باید مؤمن و معتقد به مذهب رسمی کشور باشد و ثانیاً در آغاز کار سوگند یاد کند که پاسدار مذهب رسمی کشور باشد. (هاشمی، ۱۳۹۲: ۱۵۲)

نمونه‌ای دیگر از نظر شورای نگهبان نشان می‌دهد که برداشت این شورا از قید رسمی بودن مذهب تشیع به معنی فقدان صلاحیت پیروان سایر مذاهب اسلامی و حتی سایر ادیان برای انتخاب شدن و عضویت در مجامع و هیئت مدیره‌های سازمان‌ها و نهادهایی که به موجب انتخابات اعضای آنها انتخاب می‌شوند، نیست. بلکه تنظیم متون قوانین موضوعه در حدی که ناقض قید رسمی بودن مذهب تشیع در کشور را نداشته باشد، برای تأمین مقصود اصل ۱۲ کفایت می‌کند. برای مثال می‌توان به بند ۵ ماده ۲۲ قانون ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰/۹/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تبصره ۱ آن اشاره کرد که اینگونه مقرر کرده است: «ماده ۲۲- شرایط انتخاب شوندگان هیأت‌های مدیره نظام پرستاری شهرستانها و شورای عالی نظام پرستاری به شرح زیر است:

۱- ...

۵- التزام عملی به اسلام و پابندی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

تبصره ۱- اقلیتهای دینی شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تابع احکام دین اعتقادی خود می‌باشند مشروط به این که تجاهر به نقض احکام اسلامی را ننمایند.» در مرحله تصویب این قانون بندهای ۱ و ۲ نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۵۶۰ مورخ ۱۳۸۰/۸/۱۷ شورای نگهبان اینگونه مقرر کرده بود: «۱- بند (۵) ماده (۲۲) از این جهت که اطلاقش شامل اقلیتهایی می‌شود که نقض احکام اسلامی می‌نمایند خلاف شرع شناخته شد.

۲- با توجه به کلمه «رسمیت» در تبصره (۱) ماده (۲۲) از این جهت که دین رسمی ایران اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است این تبصره مغایر اصول ۱۲ و ۱۳ قانون اساسی شناخته شد. همان‌طور که در قانون نهایی مشاهده می‌شود با افزوده شدن قید «التزام عملی به اسلام» به بند ۵ و حذف کلمه «به رسمیت» از عبارت «اقلیت‌های دینی به رسمیت شناخته شده» در تبصره ۱ مزبور، ایراد شورای نگهبان رفع شده است. بنابراین با وجود اینکه اسلام در بند ۵ مقید به شیعه اثنی عشری نشده است، اطلاقش شامل مذاهب اسلامی دیگر شده و دیگر مورد ایراد شورای نگهبان نبوده است و تنها آنجا که در تبصره ۱ شائبه رسمیت بخشیدن به ادیان و مذاهب دیگر بوده است، متوجه ایراد شورا بوده است و اینجا نیز تنها ایراد مغایرت با اصول ۱۲ و ۱۳ وارد شده است و ایراد مغایرت با شرع وارد نشده است.

۲-۱-۴- حق انتخاب کردن

در خصوص حق بر انتخاب کردن، ممنوعیتی برای حضور اقلیت‌های مذهبی در هیچ یک از انواع انتخابات‌ها وجود ندارد. به عنوان مثال، ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، صرفاً به سه شرط تابعیت، عاقل بودن و برخورداری از ۱۸ سال تمام تصریح کرده است. قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران نیز در ماده ۳۶ خود، صرفاً به سه شرط مذکور تصریح نموده است؛ البته با این تفاوت که به جای عاقل بودن، از «عدم جنون» یاد کرده است. ماده ۴ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز صرفاً به دو شرط تابعیت و دارا بودن ۱۸ سال سن تصریح نموده است. ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران نیز، صرفاً به سه شرط تابعیت، حداقل سن ۱۸ سال و سکونت در محل اخذ رأی تصریح نموده و اشاره‌ای به نوع مذهب انتخاب‌کنندگان ننموده است.

۴-۲- مشارکت در همه‌پرسی

همه‌پرسی یکی از شیوه‌های اعمال دموکراسی مستقیم و نظرخواهی از ملت است. در این شیوه، به صورت مستقیم، رأی و نظر مردم دریافت می‌شود. همه‌پرسی به سه گونه اساسی، سیاسی و تقنینی تقسیم می‌شود. همه‌پرسی اساسی پیرامون تصویب قانون اساسی یا بازنگری در آن می‌باشد، همه‌پرسی سیاسی در خصوص اظهار نظر ملت در رابطه با نظام سیاسی حاکم بر کشور می‌باشد و همه‌پرسی تقنینی پیرامون وضع قانون از طریق نظرخواهی از مردم است (طحان‌نظیف و ممتازنیا، ۱۳۹۸: ۴۲۴-۴۲۶).

قانون اساسی در خصوص شرایط شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی‌های فوق، شرایطی را مشخص ننموده است، اما در رابطه با موضوع همه‌پرسی، دو قانون عادی وضع شده است. قانون نخست توسط شورای انقلاب و در تاریخ ۱۳۵۸/۰۸/۲۰ با عنوان لایحه قانون همه‌پرسی قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران وضع شده بود. در ماده ۴ این لایحه قانونی، صرفاً به سه شرط تابعیت، برخورداری از ۱۶ سال و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی تصریح شده بود. قانون دوم در تاریخ ۱۳۶۸/۰۴/۰۴ و توسط مجلس شورای اسلامی و با عنوان قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران وضع شده است. ماده ۱۴ این قانون به تبیین شرایط رأی‌دهندگان اختصاص یافته است. در این ماده به سه شرط تابعیت ایران، ورود به سن ۱۶ سال و عدم جنون تصریح شده است.

بنابراین همان‌گونه که روشن است، نه در قانون اساسی و نه در دو قانون دیگر، سخنی از محرومیت اقلیت‌های مذهبی به میان نیامده است و از این رو، ایشان می‌توانند بدون هیچ‌گونه منعی، در هر یک از انواع سه‌گانه همه‌پرسی شرکت نموده و رأی خود را به صندوق اخذ آرا بیاندازند.

۴-۳- تابعیت

اصل ۴۱ قانون اساسی، حق تابعیت را بدین نحو تبیین نموده است: «تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و دولت نمی‌تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند، مگر به درخواست خود او یا در صورتی که به تابعیت کشور دیگری درآید». با توجه به عبارت عام «هر فرد ایرانی»، روشن می‌شود که تابعیت ایران، اختصاص به اکثریت شهروندان شیعه مذهب آن نداشته و شامل اقلیت‌های مذهبی نیز می‌شود. بنابراین تکلیفی که در ادامه اصل بیان شده و آن، عدم امکان سلب تابعیت از شهروندان ایرانی است، شامل اقلیت‌های مذهبی نیز می‌شود و دولت، نمی‌تواند تابعیت ایشان را سلب نماید، مگر با تحقق یکی از دو شرطی که در متن اصل بیان شده است.

ماده ۹۷۶ قانون مدنی مصوب ۱۳۱۴/۰۱/۲۰ در مقام شمارش افرادی که تبعه ایران محسوب می‌شوند، چنین بیان نموده است: «اشخاص ذیل تبعه ایران محسوب می‌شوند:

۱- کلیه ساکنین ایران به استثنای اشخاصی که تبعیت خارجی آنها مسلم باشد. تبعیت خارجی کسانی مسلم است که مدارک تابعیت آنها مورد اعتراض دولت ایران نباشد.

۲- کسانی که پدر آنها ایرانی است اعم از این که در ایران یا در خارج متولد شده باشند.

۳- کسانی که در ایران متولد شده و پدر و مادر آنان غیر معلوم باشند.

۴- کسانی که در ایران از پدر و مادر خارجی که یکی از آنها در ایران متولد شده به وجود آمده‌اند.

۵- کسانی که در ایران از پدری که تبعه خارج است به وجود آمده و بلافاصله پس از رسیدن به هجده سال تمام لااقل یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند والا قبول شدن آنها به تابعیت ایران بر طبق مقرراتی خواهد بود که مطابق قانون برای تحصیل تابعیت ایران مقرر است.

۶- هر زن تبعه خارجی که شوهر ایرانی اختیار کند.

۷- هر تبعه خارجی که تابعیت ایران را تحصیل کرده باشد.

با توجه به مفاد ماده فوق روشن می‌شود که تابعیت ایران، اختصاص به اکثریت شهروندان شیعه مذهب نداشته و اقلیت‌های مذهبی نیز از آن برخوردار هستند و در نتیجه، تمامی مزایایی که از این مقوله ناشی می‌شود، به ایشان نیز تعلق خواهد گرفت.

۵- حقوق اداری و استخدامی

حقوق اداری عبارت است از بررسی مجموعه‌ای از قواعد و مقرراتی که:

- ۱- سازمان‌ها و تشکیلاتی که به کمک آنها مقامات عمومی برای مجموع شهروندان نظم و امنیت را تأمین می‌نمایند و خدماتی را که مردم از آنها انتظار دارند، برآورده می‌سازد.
- ۲- تعیین اقتدارات و اختیاراتی که به اعتبار وظایف فوق، مأموران دولتی باید دارا باشند و همچنین تعیین حدود این اختیارات به منظور حمایت از شهروندان در مقابل خودکامگی سازمان‌های اداری. دو نتیجه بر این تعریف مترتب است: از یک طرف شناختن اختیاراتی است برای اداره در جهت تأمین منافع و نیازمندی عمومی و از طرف دیگر، حمایت از آزادی‌های اساسی شهروندان در مقابل تجاوزات مأموران اداری؛ یعنی از طرفی اداره باید تحرک و قدرت کافی داشته باشد و از طرف دیگر، باید از گرایش آن به سوی تعدی به شهروندان جلوگیری به عمل آید (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸، ۲۲).

۵-۱- حق بر استخدام شدن

مطابق اصل ۲۸ قانون اساسی، «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». عمومیت عبارت «هر کس» در این اصل، دلالت بر آن دارد که تمامی شهروندان ایرانی فارغ از دین و مذهبشان، از حق بر اشتغال برخوردار هستند. ابهام قابل طرح این است که برگزیدن شغل در بخش خصوصی، نکته خاصی ندارد و اقلیت‌های مذهبی نیز طبیعتاً از این حق برخوردار هستند، اما آیا اقلیت‌های مذکور، از حق استخدام در بخش دولتی نیز برخوردار هستند و در این زمینه، محدودیتی برای ایشان وجود ندارد؟ در این رابطه گفتنی است واژه «اشتغال» در اصل ۲۸ قانون اساسی، واژه‌ای مطلق بوده و هم شامل اشتغال در بخش خصوصی و هم اشتغال در بخش دولتی می‌شود. بنابراین، اقلیت‌های مذهبی از حق استخدام در بخش دولتی بهره‌مند هستند.

قانون‌گذار عادی در ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸، به تبیین شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرای پرداخته است. بند ح این ماده، یکی از شرایط را «اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» بیان نموده است. بر این اساس، از آنجا که واژه «اسلام» مطلق بوده و شامل معتقدین به تمامی مذاهب تشیع و تسنن می‌شود، بنابراین، ممنوعیتی از جهت استخدام اقلیت‌های مذهبی در بخش دولتی وجود نخواهد داشت.

با عنایت به اینکه قانون فوق از سوی شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفته و به تعبیر دیگر، این شورا، قانون فوق را مغایر با شرع و قانون اساسی تشخیص نداده است، بنابراین از نگاه شورای نگهبان، استخدام اقلیت‌های مذهبی در بخش دولتی فاقد ایراد است. یکی از مصادیق دیگری که می‌توان نظر صریح شورای نگهبان مبنی بر جواز استخدام اقلیت‌های دینی را در آن مشاهده نمود، مربوط به نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۰۴ این شورا در خصوص لایحه استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ کمیسیون مشترک اجتماعی، امنیت ملی و سیاست خارجی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی است.

برای توضیح می‌توان گفت در بند الف ماده ۱۶ لایحه فوق، یکی از شرایط عمومی استخدام کارکنان پایور و پیمانی نیروی انتظامی، «اعتقاد به دین مبین اسلام و یا به ادیان رسمی مصرح در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، ذکر شده بود. شورای نگهبان در بند ۱ اظهار نظر خود، پیرامون این بند، چنین بیان نمود: «... اطلاق بند (الف) از این نظر که می‌تواند موجب نیل غیرمسلمان به مراتبی از فرماندهی شود که تقید به اسلام در آن شرط است، خلاف شرع شناخته شد...». با عنایت به این عبارت، روشن می‌شود که از نگاه شورای نگهبان، لازمه نیل به مراتبی از فرماندهی در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، تدین به دین اسلام است و اعتقاد به ادیان دیگر، کافی نیست. نکته دومی که می‌توان از اظهار نظر شورای نگهبان برداشت نمود، این است که اقلیت‌های مذهبی به دلیل اینکه متدین به دین اسلام هستند، مجاز می‌باشند تا به مراتبی از فرماندهی که در آنها تقید به اسلام شرط است، دست یابند و به تعبیر دیگر، دستیابی به این مراتب، منحصر در اعتقاد به مذهب شیعه نیست. حتی بالاتر از شورای نگهبان، شاهد مثال جواز برخورداری اقلیت‌های مذهبی از این حق را می‌توان در انتصاب فرمانده نیروی ارتش

جمهوری اسلامی ایران توسط مقام معظم رهبری مورخ ۱۴۰۰/۵/۲۶^۱ مشاهده کرد که مورد قدردانی برخی از علمای اهل سنت^۲ و فراکسیون اهل سنت در مجلس^۳ نیز قرار گرفت.

۵-۲- برابری در حقوق و مزایا و سایر امتیازهای استخدامی

در مورد حقوق و مزایای استخدامی نیز قوانین و مقررات موضوعه پیروان مذاهب رسمی را بعضاً به صراحت مورد شناسایی قرار داده‌اند و بعضاً اطلاق احکام قانونی شامل آنها نیز می‌شود و نیازی به تصریح برای شمول حکم قانون در مورد ایشان نبوده است. برای مثال در ماده ۱ آیین نامه اجرایی تبصره ماده ۶۶ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی تصریح شده است. در این ماده هم محاسبه حقوق و مزایای تحصیل‌کردگان حوزه‌های علمیه اهل سنت برابر با تحصیل‌کردگان حوزه‌های علمیه تشیع لحاظ گردیده است و هم تنظیم مقررات استخدامی به نهاد ذی صلاح متشکل از اشخاص واجد صلاحیت اهل سنت سپرده شده است.

مورد دیگری که از امتیازهای استخدامی می‌توان ذکر کرد که در نظرات شورای نگهبان مسبوق به سابقه است، در مورد ارتقای در نظام اداری و انتصاب اشخاص به مشاغل حساس است. طبق بند ۲-۴ نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۲ شورای نگهبان در خصوص طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۱ مجلس، در مورد بند چ ماده ۲ این طرح که «آمران و مباحران راه‌اندازی شبکه‌های ماهواره ای و وبگاه (سایت) های اینترنتی ضد اسلام و ضد انقلاب، فعالان علیه نظام و عوامل مرتبط با آنها و نیز فعالان در نشر و انتشار موارد مستهجن در فضای مجازی» را از انتصاب به مشاغل حساس ممنوع کرده بود، ایگونه مقرر کرد: «۲-۴- با توجه به اینکه در بند (چ)، عبارت «ضد اسلام» قید گردیده است، این ایهام وجود دارد چنانچه اقدامات مذکور «ضد مذهب رسمی کشور» صورت پذیرد، فاقد اشکال است بنابراین باید این عبارت نیز ذکر شود و الا ایراد دارد.» با اصلاح بند مزبور به این نحو که قید «ضد مذهب رسمی کشور» بعد از «ضد اسلام» افزوده شد، ایراد شورا رفع شد. این مسئله در کنار عدم ورود ایراد شورا به بند ب همین ماده مبنی بر ممنوعیت انتصاب «کسانی که به اسلام، نظام جمهوری اسلامی، ولایت مطلقه فقیه و قانون اساسی اعتقاد و التزام عملی ندارند» به مشاغل حساس نشان می‌دهد، پیروان مذاهب اسلامی اصل ۱۲ تا جایی که به فعالیت ضد مذهب رسمی کشور

۱- قابل مشاهده در این نشانی: <https://khl.ink/f/48507>

۲- تقدیر شیخ سید عبدالباغت قتالی امام جمعه اهل سنت بندرعباس از رهبر انقلاب در حسن انتصاب فرمانده جدید نیروی دریایی ارتش، قابل مشاهده در این نشانی: <http://fna.ir/3566q>

۳- قابل مشاهده در این نشانی: <https://irna.ir/xjFLrF>

اقدام نکرده باشند، با احراز باقی شرایط لازم از انتصاب به این مشاغل حساس ممنوع نیستند و لذا از این حیث در موقعیت برابری با پیروان تشیع اثنی عشری دارند.

۵-۳- تنظیم مقررات محلی طبق مذهب دارای اکثریت با رعایت حقوق سایر مذاهب

اصل ۱۲ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «دین رسمی ایران، اسلام و مذهب جعفری اثنی عشری است و این اصل الی‌الابد غیر قابل تغییر است و مذاهب دیگر اسلامی اعم از حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی دارای احترام کامل هستند و پیروان این مذاهب در انجام مراسم مذهبی، طبق فقه خودشان آزادند و در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه (ازدواج، طلاق، ارث و وصیت) و دعاوی مربوط به آن در دادگاه‌ها رسمیت دارند و در هر منطقه‌ای که پیروان هر یک از این مذاهب اکثریت داشته باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود، با حفظ حقوق پیروان سایر مذاهب». بر اساس این اصل، در مناطقی که پیروان اقلیت‌های مذهبی، دارای اکثریت باشند، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای مطابق آن مذاهب خواهد بود. در این خصوص گفتنی است مطابق اصل ۱۰۰ قانون اساسی که در خصوص موضوع شوراهای محلی، حیطه صلاحیت شوراهای محلی در زمینه «برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی» می‌باشد و از طریق همکاری مردم و با توجه به مقتضیات محلی صورت می‌پذیرد. علاوه بر این، مطابق اصول ۱۰۰ و ۱۰۵ قانون اساسی، شوراهای محلی در تصمیم‌گیری‌های خود، محدود به رعایت اصول وحدت ملی، تمامیت ارضی، نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی بوده و تصمیمات آنها نباید مغایر با موازین اسلام و قوانین موجود در کشور باشد.

با این همه، اعمال این حق، مطلق نبوده و مشروط به دو شرط است: ۱- اکثریت ساکنان آن مناطق، معتقد به مذهبی غیر از مذهب شیعه اثنی عشری باشند ۲- حقوق پیروان سایر مذاهب رعایت شود. بر این اساس، از نگاه قانون‌گذار اساسی، امکان مقرر گذاشتن با توجه به احکام خاص اقلیت‌های مذهبی و با رعایت دو شرط فوق، امکان‌پذیر است.

از مصادیق اختیارات شوراهای محلی که مبتنی بر اصل ۱۲ قانون اساسی به وسیله پیروان مذاهب اسلامی تشکیل می‌گردد، می‌توان به مواردی همچون تعیین تکلیف نسبت به تخریب مساجد برای راه‌سازی، وضع عوارض محلی در حدود زکات و اتخاذ تصمیمات فرهنگی بر اساس مذهب حاکم اشاره کرد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ۴۷۱).

نتیجه‌گیری

ابتدا روشن شد که مراد مقنن اساسی از مفهوم اقلیت‌های مذهبی، شامل مذاهب اربعه اهل سنت و مذهب زیدی است و شمول عبارت اقلیت دینی نسبت به پیروان این مذاهب غلط مصطلحی است که گاهی در اسناد حقوقی یا آثار علمی به کار می‌رود. مروری بر انواع حقوق فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری و استخدامی، روشن می‌سازد که اقلیت‌های مذهبی همانند اکثریت شهروندان شیعه مذهب، از حقوق مذکور برخوردار هستند و در این زمینه، استثنائاتی نادر مشاهده می‌شود.

از جمله حقوق فرهنگی و اجتماعی تضمین شده می‌توان به برخورداری از احترام کامل در قالب قوانینی نظیر جرم‌انگاری اهانت به مقدسات اسلام اعم از مذاهب شیعه و سنی اشاره کرد. حق برگزاری مناسک مذهبی نیز در قالب تضمین آزادی در ساخت و احداث و تعمیر مساجد در قوانین موضوعه دیده می‌شود و در موارد دیگری از مناسک مذهبی نظیر تدفین متوفیان نظر شورای نگهبان تنها بر منع رسمی اعلام کردن ادیان و مذاهب اقلیت است و نه منع رعایت آداب مذهبی طبق مذهب ایشان. در مورد احوال شخصیه و دعاوی مربوطه در دادگاه‌ها قانون اجازه رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه مصوبه پیش از انقلاب اسلامی بوده و به جهت ابهام‌هایی مانند الزام به تبعیت از مذهب یا دین شوهر برابری می‌تواند محل تردید باشد. حق تعلیم و تربیت دینی در قالب جواز حضور نماینده اقلیت‌های دینی و مذهبی در زندان جهت ارشاد دیده می‌شود، اما منوط به درخواست زندانی و موافقت رئیس مربوطه بودن آن مطلوب به نظر نمی‌رسد. همچنین ایجاد دانشکده خاص اهل سنت، دبیرستان‌های علوم و معارف اسلامی ویژه اهل سنت، شورای برنامه‌ریزی مدارس علوم دینی اهل سنت در مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای اعلی آموزش و پرورش و به علاوه حق بر آموزش در مدارس مطابق متون مذهبی اهل سنت در قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش از موارد دیگر تضمین حق تعلیم و تربیت مذهبی به طور خاص و حق بر آموزش به شکل عام است. حق تبلیغ مذهب اقلیت نیز بین پیروان مذاهب اقلیت مجاز است و تنها به تضعیف اعتقادات پیروان تشیع شورای نگهبان ایراد شرعی گرفته است که توسط مجلس قابل رفع است.

در مورد حقوق اقتصادی برخورداری از معافیت‌های مالی مانند معافیت از مالیات در موقوفات، نذورات، پذیره، کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی مربوط به مساجد اقلیت‌های مذهبی و همچنین معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما توسط مساجد اقلیت‌های مذهبی و نیز معافیت مساجد، مصلی‌ها، اماکن صرفاً مذهبی از هزینه‌های حق انشعاب آب، برق، گاز و فاضلاب و عوارض ساخت و

ساز فقط برای فضای اصلی از جمله امتیازاتی که که بین مذهب رسمی کشور و مذاهب اقلیت‌های شناخته‌شده در قانون اساسی برابر است. از دیگر حقوق اقتصادی حق فعالیت اقتصادی اقلیت‌ها است که علاوه بر اینکه اطلاق حکم قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار شامل اقلیت‌های مذهبی می‌شود، در بهره‌برداری از منابع طبیعی در قوانین مربوطه نیز تفاوتی بین پیروان مذاهب شناخته‌شده در قانون اساسی با تشیع اثنی‌عشری وجود ندارد.

از جمله حقوق سیاسی، حق مشارکت در انتخابات که در هر دو حالت حق انتخاب شدن و حق انتخاب کردن تضمین لازم برای اقلیت مذهبی وجود دارد. چه آنکه اصل ۶۴ قانون اساسی تفاوتی میان اقلیت و اکثریت مذهبی در حق انتخاب شدن به عنوان نماینده مجلس قائل نشده و قانون انتخابات مجلس نیز شرط اعتقاد و التزام عملی به اسلام را بدون ذکر مذهب خاصی بیان کرده است. حتی در مجلس خبرگان رهبری نیز تعدادی از نمایندگان اهل سنت هستند. عضویت در شوراهای شهر و روستا نیز منعی از این جهت ندارد. تنها لزوم شیعه بودن رئیس جمهور در اصل ۱۱۵ قانون اساسی شرط شده است. انتخاب شدن در هیئت مدیره نهادهای صنفی مانند سازمان نظام پرستاری نیز برای اقلیت‌های مذهبی مجاز است. در مورد حق انتخاب کردن نیز ممنوعیتی برای حضور اقلیت‌های مذهبی در هیچ یک از انواع انتخابات‌ها وجود ندارد و مشارکت در همه‌پرسی نیز به همین صورت است. در مورد سایر حقوق سیاسی نیز تبعیضی از جهت پیرو مذهب اقلیت بودن نیست؛ مثل تابعیت در اصل ۴۱ که حق مسلم هر فرد ایرانی اعم از شیعه و سنی است.

از میان حقوق اشخاص در نظام اداری و استخدامی حق بر اشتغال و حق بر استخدام شدن از اطلاق اصل ۲۸ قانون اساسی برای اقلیت‌های مذهبی نیز قابل استنباط است. از جمله شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی نیز اطلاق اعتقاد به اسلام (اعم از تشیع و تسنن) است. شورای نگهبان نیز علیرغم منع نیل غیرمسلمان به مراتبی از فرماندهی، اقلیت‌های مذاهب اسلامی را مجاز به این امر دانسته است. برخورداری از حقوق و مزایا و سایر امتیازهای استخدامی در شرایط برابر نیز در قوانین و مقررات موضوعه مورد توجه بوده است، کما اینکه در مورد همطرازی افرادی که در حوزه‌های علمیه اهل سنت نیز تحصیل نموده‌اند و نیز در مورد تنظیم مقررات استخدامی ضوابط لازم اهل تسنن لحاظ گردیده است. در مورد انتصاب اشخاص به مشاغل حساس نیز شرط شده است که به فعالیت ضد مذهب رسمی کشور اقدام نکرده باشند و در غیر این صورت منعی وجود ندارد. از دیگر حق‌های مربوط به نظام اداری

تنظیم مقررات محلی طبق مذهب دارای اکثریت در هر محل با رعایت حقوق سایر مذاهب است. با این توصیف و با عنایت به اینکه قوانین مورد استناد در جهت اثبات برابری اقلیت‌های مذهبی با اکثریت شهروندان شیعه مذهب در دسترسی به حقوق مختلف، مورد تأیید شورای نگهبان واقع شده‌اند، روشن می‌شود که از نگاه این شورا، برابری مذکور، ایرادی نداشته و مغایر قانون اساسی و شرع نمی‌باشد.

کتابنامه

۱. احمدی سفیدان، حسین؛ کاظمی زاد، علیرضا (۱۳۹۸). بررسی تأثیر انقلاب اسلامی در ارتقای آگاهی مردم از حقوق شهروندی و کرامت انسانی؛ مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی تبریز، مطالعات معرفتی در دانشگاه اسلامی، صص ۳۶۳-۳۷۹.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲، تهران: روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۳. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۸۸). حقوق اداری، ج ۱، تهران، میزان.
۴. تربری، پاتریک (۱۳۷۹). حقوق بین الملل و حقوق اقلیت ها، ترجمه علی اکبر آقایی و آزیتا شمشادی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۵. دانش پزوه، مصطفی (۱۳۹۶). تأملی «ایضاحی- انتقادی- اصلاحی» در اصول و مواد قانونی مربوط به احوال شخصیه اقلیت های دینی و مذهبی در حقوق ایران، حقوق اسلامی، شماره ۵۳.
۶. زارعی، بهادر؛ زینی وند، علی؛ محمدی، کیما (۱۳۹۲). حقوق اقلیت ها از نظر اسناد بین المللی، اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش های سیاسی جهان اسلام، شماره ۱.
۷. زراعت، عباس (۱۳۸۱). بررسی جرم اهانت به مقدسات اسلام، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۶.
۸. ژرژ، پی‌یر (۱۳۷۴). ژئوپلیتیک اقلیت ها، ترجمه سیروس سهامی، مشهد: واقفی.
۹. سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان (۱۳۹۷). سند آمایش استان سیستان و بلوچستان، قابل دسترسی در تارنمای سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان سیستان و بلوچستان به نشانی: mpo-sb.ir
۱۰. شربتیان، محمدحسن (۱۳۸۷). تأملی بر مبانی فرهنگ شهروندی و ارائه راهکارهایی برای گسترش آن، مطالعات فرهنگی اجتماعی خراسان، شماره ۸ و ۹.
۱۱. شریعتی، روح الله (۱۳۸۷). اقلیت های دینی، چاپ سوم، تهران: کانون اندیشه جوان.
۱۲. طحان نظیف، هادی؛ ممتازنیا، محمدسعید (۱۳۹۸). همه پرسی تقنینی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۵۰.

۱۳. فتاحی، علی (۱۳۹۴). گزارش پژوهشی تحلیل مبانی اصل دوازدهم قانون اساسی، شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۷۶، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۴. فضائلی، مصطفی؛ کرمی، موسی (۱۳۹۶). حمایت از فرهنگ و حقوق فرهنگی اقلیت‌ها در پرتو تفسیر عام شماره ۲۱ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۶.
۱۵. فضائلی، مصطفی؛ کرمی، موسی؛ اسدی، ثریا (۱۳۹۶). حمایت از اقلیت‌های مذهبی در نظام حقوقی اسلام و نظام بین‌المللی حقوق بشر، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۱۱.
۱۶. قاسمی حامد، عباس (۱۳۹۴). حقوق اقتصادی، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۰.
۱۷. قاسمی، محمدعلی (۱۳۸۲). اقلیت‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مطالعات راهبردی، شماره ۴.
۱۸. گوهری، داود؛ زیوری میرزایی، زهرا (۱۴۰۰). بررسی حقوق اقلیت‌های مذهبی در فقه مذهب، قانون‌یار، شماره ۱۷.
۱۹. نصرالله‌زاده، سعید؛ حیدری‌منش، سید محمدجواد (۱۳۹۶). رویکرد نظام جمهوری اسلامی به صیانت از حق فرهنگ و آموزش اقلیت‌های دینی و مذهبی، حقوق بشر و شهروندی، شماره ۴.
۲۰. ولویون، رضا (۱۳۸۵). ارث اقلیت‌های دینی و مذهبی در ایران، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۸.
۲۱. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، تهران: میزان.
۲۲. یزدی، محمد (۱۳۷۵). قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر.

آسیب‌شناسی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین^۱ با تأکید بر حق دسترسی شهروندان به مراجع قضایی^۲

مینا اکبری *

فاطمه افشاری **

چکیده

مطابق اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی دادخواهی حق افراد است و هر کس می‌تواند به مراجع قضایی مراجعه کند؛ اما شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب مصوبه ۶۳۰، برخی تصمیمات صادره در حوزه آموزشی و پژوهشی را از شمول صلاحیت مراجع قضایی خارج نموده و آن را در صلاحیت مرجعی با نام هیأت عالی قرار داده است. این مصوبه خروج موضوعی از صلاحیت‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی داشته؛ زیرا تحدید صلاحیت مراجع قضایی، از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی نیست. دیگر آنکه با فرض پذیرش هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین به عنوان یک مرجع شبه قضایی، لزوم نظارت قضایی بر آن طبق نظرات شورای نگهبان و اصول حقوقی آشکار است و عدم رعایت آن نقض حق دسترسی شهروندان به مراجع قضایی است. نظر به ابهامات اساسی در خصوص شأن مصوبه ۶۳۰، شعب دیوان عدالت اداری در برخورد با این مصوبه رویکرد متفاوتی داشته‌اند. برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰ قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت‌ها را صادر نموده‌اند و برخی شعب با این استدلال که قضات به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. به منظور برون رفت از مسئله پیش آمده و جلوگیری از سردرگمی مردم، کم‌هزینه‌ترین و سریع‌ترین راه حل، صدور رأی وحدت رویه از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این موضوع است.

کلیدواژگان: شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی، صلاحیت.

۱- این مرجع علاوه بر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، به موجب مصوبه ۷۶۳ در دانشگاه آزاد اسلامی نیز تشکیل شده است؛ اما به دلیل ذکر دو وزارت مذکور در مصوبه ۶۳۰ و متداول شدن نام هیأت به وزارتین، عنوان مذکور در مقاله به کار برده شده است.

۲- این مقاله برگرفته از نشست علمی «وضعیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین علوم و بهداشت و نظارت قضایی بر آن» است که در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۲۷ در پژوهشگاه قوه قضائیه برگزار گردید.

* عضو هیأت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛ minaakbari@ut.ac.ir

** عضو هیأت علمی پژوهشگاه قوه قضائیه، تهران، ایران؛ mehr.solh399@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱/۲۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۳/۲۰

مقدمه

شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده خروج تصمیمات صادره از هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی را از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی به شرح ذیل تصویب نمود:

«آن دسته از تصمیمات و آراء نهایی و قطعی صادره در هیأت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب، از جمله تصمیمات و آراء نهایی هیأت‌های امناء، ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین تصمیمات و آراء نهایی در خصوص بازنشستگی، ارتقاء، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضائی نخواهد بود. در هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیأتی به عنوان مرجع نهایی به منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آراء و تصمیمات هیأت‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین به منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیأت‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضاء و وظایف و اختیارات هیأت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید».

متعاقباً اعضای این مراجع در مصوبه جلسه ۷۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص شدند و همچنین آیین دادرسی و نحوه اعتراض بر اساس شیوه‌نامه موضوع تبصره ۴ ماده واحده مصوبه جلسه ۷۶۳ مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی که به تصویب هیئت وزیران رسید تعیین شدند. بر اساس این شیوه‌نامه «۱- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی (رئیس هیأت)، ۲- دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۳- معاون حقوقی وزارتین و بالاترین مقام حقوقی دانشگاه آزاد اسلامی (عضو و دبیر هیأت)، ۴- معاون تخصصی ذی‌ربط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی، ۵- دو نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی به انتخاب

شورا، ۶- سه نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها که حداقل یکی از آن‌ها حقوق‌دان خواهد بود، حسب مورد به انتخاب وزیر ذی‌ربط و رئیس دانشگاه آزاد اسلامی^۱ به عنوان اعضای هیأت تعیین شدند. با تصویب این مصوبه و اجرای آن پرسش‌ها و ابهامات مهمی مطرح گردید؛ از جمله اینکه ماهیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین چیست؟ و نظارت قضایی بر آن چگونه قابل تحلیل است؟ با وجود این مصوبه حق دادخواهی برای افراد که در اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی و بند پنجم سیاست‌های امنیت قضایی (۱۳۸۱/۷/۲۸)^۲ بر آن تأکید شده است چگونه تضمین می‌گردد؟ به منظور پاسخ بر این پرسش‌ها با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی و اخذ نظرات اساتید، قضات و مسئولان ذی‌ربط به تحلیل نظم حقوقی موجود خواهیم پرداخت.

الف- شأن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

شأن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی همواره یکی از ابهامات مطرح در عرصه دکترین و نظام حقوقی کشور بوده است. برخی این نهاد را به دلیل تأسیس توسط ولی فقیه و با استناد به اصل ۵۷ دارای جایگاه قانونی دانسته و مصوبات آن را برتر از قوانین مجلس می‌دانند و قائل به این هستند که کلیه نهادها از جمله مجلس شورای اسلامی باید مصوبات این نهاد را رعایت کنند (ملک‌افضلی، ۱۳۸۷: ۵۳ و بنایی اسکوی، ۱۳۹۴: ۶۳۸). برخی دیگر نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی را به دلیل عدم تصریح به آن در قانون اساسی فاقد جایگاه قانونی می‌دانند (شریف، ۱۳۸۴: ۲۲۳). برخی دیگر استناد به تأسیس نهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی توسط ولی فقیه را برای استناد مصوبات این شورا به رهبری و مورد تأیید رهبری بودن مصوبات آن صحیح نمی‌دانند (ره‌پیک، ۱۳۹۳: ۱۸). برخی دیگر با تأکید بر جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و صلاحیت‌های این نهاد، شرط برتر بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی و ضرورت عدم تصویب قانون مغایر توسط مجلس شورای اسلامی را اعمال صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در حدود صلاحیت خود و

۱- تبصره ۱- اعضای موضوع بندهای ۱، ۳، ۴ و ۶ صرفاً در یکی از هیئت‌های مربوطه فوق عضویت خواهند داشت.
تبصره ۲- مدت عضویت اعضای حقیقی هیئت، سه سال خواهد بود و انتخاب مجدد آن‌ها برای یک دوره دیگر بلامانع می‌باشد.

تبصره ۳- جلسات هیئت با حضور حداقل ۷ نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و تصمیمات هیئت با رأی اکثریت نسبی اعضای حاضر، معتبر و لازم‌الاجرا خواهد بود.

تبصره ۴- شیوه‌نامه نحوه رسیدگی به تجدیدنظرخواهی از آرا و تصمیمات موضوع این مصوبه طبق پیش‌نویس مشترک تهیه شده توسط وزارتین و دانشگاه آزاد اسلامی در اولین جلسه هیئت به تصویب خواهد رسید.

۲- بند پنجم: تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در قوه قضائیه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط بر اساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات.

عدم مغایر با قانون اساسی، شرع و احکام حکومتی بودن آن‌ها دانسته و مجلس شورای اسلامی را ملزم به تبعیت از مصوباتی که شورای عالی انقلاب فرهنگی خارج از حدود صلاحیت خود یا مغایر قانون اساسی و شرع وضع می‌کند، نمی‌دانند (میرمحمدی و الهام، ۱۳۹۲: ۱۶۶). برخی دیگر مصوبات این شورا را از چند منظر غیرقابل انطباق با عنوان قانون می‌دانند و معتقدند بنابر اصول متعدد قانون اساسی وضع قانون به نحو انحصاری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و ثانیاً با بررسی ویژگی‌های ذاتی قانون که از عناصر لاینفک قانون تلقی می‌شوند؛ می‌توان به این مسئله تفتن یافت که مصوبات شورا با برخی از این ویژگی‌ها، از جمله الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن، قابل انطباق نیستند و تردیدی جدی در خصوص استعمال عنوان قانون بر مصوبات شورا وجود دارد. حتی فراتر رفته و با این استدلال که چون قوانین و مقررات موضوعه، تصریحی در خصوص صلاحیت سیاستگذاری و مقررگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی ندارند، بنابراین عدم صلاحیت قانونی شورای عالی در وضع مقره، آیین‌نامه و هر نوع اقدام اداری را محرز می‌دانند (حسینی و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۰۸). در نگاهی میانه‌تر، برخی قائل به تفکیک میان مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی شده‌اند و بر این عقیده‌اند که با توجه به نوع مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید برای تعیین جایگاه آن‌ها قائل به تفکیک شد. برخی از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ماهیت سیاستگذاری و جهت‌دهی دارند و برخی از مصوبات از جنس ضابطه و مقررگذاری‌اند و مصوباتی که شورا در راستای انجام وظیفه سیاستگذاری تصویب می‌کند، در صورتی که به تأیید رهبری برسد برتر از مصوبات مجلس است و در خصوص سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نمی‌توان چنین حکمی داد (درویشوند، ۱۳۹۷: ۲۸).

شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان عالی‌ترین مرجع سیاست‌گذاری و تعیین خط‌مشی فرهنگی و آموزشی طبق نامه حضرت امام (ره)^۱ ایجاد شده است و حضرت امام (ره) و پس از ایشان، مقام معظم

۱- متن نامه امام خمینی (ره) مورخ ۱۳۵۹/۳/۲۳: «مدتی است ضرورت انقلاب فرهنگی که امری اسلامی است و خواست ملت مسلمان می‌باشد، اعلام شده است و تاکنون اقدام مؤثر اساسی انجام نشده است و ملت اسلامی و خصوص دانشجویان با ایمان متعهد، نگران آن هستند ... بر این اساس به حضرات ... مسئولیت داده می‌شود تا ستادی تشکیل دهند و از افراد صاحب‌نظر متعهد، از بین اساتید مسلمان و کارکنان متعهد و دانشجویان متعهد با ایمان و دیگر قشرهای تحصیل کرده، متعهد و مؤمن به جمهوری اسلامی دعوت نمایند تا شورایی تشکیل دهند و برای برنامه‌ریزی رشته‌های مختلف و خط‌مشی فرهنگی آینده دانشگاه‌ها، بر اساس فرهنگ اسلامی و انتخاب و آماده‌سازی اساتید شایسته متعهد و آگاه و دیگر امور مربوط به انقلاب آموزشی اسلامی اقدام نمایند. بدیهی است بر اساس مطالب فوق دبیرستان‌ها و دیگر مراکز آموزشی که در رژیم سابق با آموزش و پرورش انحرافی و استعمال اداره می‌شد، تحت رسیدگی دقیق قرار گیرد تا فرزندان عزیزم از آسیب و انحراف مصون گردند».

رهبری، بر ترتیب اثر دادن به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی تأکید داشته‌اند.^۱ شورای نگهبان نیز تاکنون تفسیر رسمی در خصوص جایگاه و صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی ارائه نداده است؛ اما از رویه شورای نگهبان می‌توان این نتیجه را استنباط کرد که این شورا، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را به دو دسته تقسیم می‌کند: ۱) مصوباتی که دقیقاً در راستای فرمان حضرت امام (ره) و سیاست‌گذاری در امور فرهنگی و آموزشی است؛ ۲) سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا مصوباتی است که با تفویض این شورا توسط کمیته‌های زیر مجموعه تصویب شده است. شورای نگهبان

۱- بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۴: «مکرراً سؤال می‌شود که از لحاظ نفوذ قانونی این مصوبات، ما در چه وضعیتی هستیم؟ آیا از لحاظ قانونی، حکم قانون دارد؟ این هم قبلاً عرض شد که بله؛ ما در زمان امام سؤال کردیم، ایشان فرمودند؛ بعد هم همین معنا از طرف ما تأیید شد که مصوبات این شورا لازم‌الاجراست و به هر جا که ابلاغ شد، دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند اجرا کنند. نمی‌شود گفت که حالا ما تصمیمی می‌گیریم، بعد یک زمان هم مجلس یک تصمیم می‌گیرد. بله؛ طبیعی است که این هست. البته این‌جا دستگاه قانون‌گذاری نیست؛ نمی‌خواهیم تعبیر قانون کنیم. کما این‌که در آن سؤالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند، اسم قانون‌گذاری نیامده؛ چون مرکز قانون‌گذاری در قانون اساسی، یک جاست، لیکن منافاتی ندارد که مصوبات این‌جا در یک حوزه و در سطح خاصی لازم‌الاجرا باشد، همان‌گونه مصوبات دولت در یک محدوده لازم‌الاجراست. البته ممکن است که یک دستگاه قانون‌گذاری بیاید و بر خلاف این، یک قانون وضع کند؛ چه مانعی دارد؟ اولاً ممکن است دولت، امروز یک تصویب‌نامه بگذارند که فردا قانون، آن را نقض کند. نمی‌شود گفت که دولت بگوید اصلاً تصویب‌نامه نگذاریم، برای این‌که یک وقت ممکن است نقض شود! ثانیاً حتی قوانین خود مجلس هم قوانین این دوره با فاصله‌ی معینی - به وسیله یک قانون دیگر نقض می‌شود. به نظر من، این نمی‌تواند به عنوان یک اشکال مطرح شود. البته چنانچه واقعاً بررسی و تصمیم‌گیری شد و دیدند که باید نقض شود، نقض کنند. آنجا مجلس شورای اسلامی است، شما هم می‌توانید حضور پیدا کنید و ثابت نمایید؛ ضمن این‌که مسئولین دولتی - چند نفر از وزرا، ریاست محترم جمهور و بعضی مسئولین دیگر - در این شورا حضور دارند. پس این هم از جهت نفوذ قانونی مصوبات این‌جا و اهتمام دستگاه‌ها به آن. البته همه‌ی دستگاه‌ها باید خودشان را موظف بدانند و عمل کنند. به بنده گزارش دادند که بعضی از دستگاه‌ها مصوبه‌ی این‌جا را خیلی تحویل نمی‌گیرند! معلوم است که تخلف می‌کنند. باید با تخلف برخورد شود؛ باید دنباله‌گیری شود و به آن‌ها اخطار شود و موظف شوند که به آنچه از این‌جا ابلاغ می‌شود، ترتیب اثر دهند و مثل یک امر واجب‌الاطاعة، اطاعت کنند».

بیانات مقام معظم رهبری در جمع اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی ۱۳۹۲/۹/۱۹: «شورای عالی انقلاب فرهنگی یکی از آن ابتکارات واقعاً با برکت امام بزرگوار بود. اول ستاد انقلاب فرهنگی بود، بعد مسئله‌ی شورای انقلاب فرهنگی که به ایشان پیشنهاد شد، بدون هیچ‌گونه لِم و بَم‌ای پذیرفتند و حکم مستحکمی دادند. بعد من از ایشان - رئیس جمهور بودم - سؤال کردم مصوبات ما [قانون باشد]، ایشان گفتند بایستی به مصوبات عمل شود؛ یعنی حکم قانون به مصوبات دادند. یکی از آن کارهای مهم امام بزرگوار این بود. ... مسئله‌ی سوم مسئله‌ی ضمانت اجرا است؛ مصوبات اینجا بایستی اجرا بشود؛ حالا سازوکاری برای ضمانت اجرا تدوین می‌کنید، فیه‌اونعمه؛ اگر فرض کنیم که یک سازوکار خاصی هم برای ضمانت اجرای مصوبات اینجا تدوین نمی‌شود، خود حضور رئیس جمهور و رئیس قوه‌ی مقننه برای قانون‌گذاری - آنجایی که احتیاج به قانون‌گذاری است - و وزرای محترم و مسئولان دستگاه‌های ذی‌ربط، باید به معنای ضمانت اجرا باشد».

برای دسته نخست، شأن قانونی قائل است؛ بنابراین در هرم هنجارها مافوق قوانین عادی تلقی می‌شوند. بدین معنی، اگر در مصوبات مجلس شورای اسلامی تعارضی نسبت به این قبیل مصوبات وجود داشته باشد، شورای نگهبان مغایرت مصوبات مجلس با اصل ۵۷ قانون اساسی^۱ را اعلام کرده است. البته این صنف از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بسیار محدود هستند. یکی از این مصوبات، مصوبه سال ۱۳۷۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی^۲ تحت عنوان «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» است که در آن حوزه‌های تخصصی صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی مشخص شده است. در نتیجه شاید بتوان اینگونه استنباط کرد که باتوجه به پذیرش تعدد مراجع قاعده‌گذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی هم یکی از مراجع وضع قاعده و هنجار است و مصوباتش در در چهارچوب صلاحیت‌های آن قابل اجراست و مجلس هم می‌تواند اگر موضوع مشترک باشد ورود کند و بر اساس قواعد عام ناسخ و منسوخ و مقدم و مؤخر تعیین تکلیف خواهد شد (اکبری، ۱۳۹۹: ۲۸-۲۷)؛ بنابراین طبق رویه شورای نگهبان غالب مصوبات این شورا مادون قانون عادی هستند. هرچند که نتوان نام آیین‌نامه و یا مقرر را بر آن‌ها نهاد. دیوان عدالت اداری نیز در آراء متعددی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را ابطال کرده است.^۳ مفهوم رسیدگی‌های دیوان عدالت اداری و صدور رأی این است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مادون قانون است؛ زیرا ارزش حقوقی مصوبات شورا باید مادون قانون عادی باشد تا دیوان عدالت اداری بتواند در مورد آن‌ها نظر دهد. گرچه قانون اصلاح قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۲) در تبصره ۲ الحاقی به ماده ۱۲ مقرر نمود «رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم

۱- قوای حاکم در جمهور اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲- جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی (مصوب ۱۳۷۶): شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است. شورای عالی با مأموریت تصحیح و ارتقاء فرهنگ و سازمان‌دهی امور فرهنگی برای حفظ استقلال و تحکیم و تعمیق تدین و فرهنگ دین‌باوری و در جهت تحقق تمدن نوین اسلامی فعالیت می‌نماید. اهداف: ۱- گسترش و نفوذ فرهنگ اسلامی در شئون جامعه و تقویت انقلاب فرهنگی و اعتلای فرهنگ عمومی ... وظایف: ۱- تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران و تعیین اهداف و خط‌مشی‌های آموزشی، پژوهشی، فرهنگی و اجتماعی کشور ...

۳- به عنوان نمونه: رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در مورد احکام صادره توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجو در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۲۷. ابطال مصوبات جلسات ۳۵۵ مورخ ۱۳۷۴/۴/۳ و ۴۷۲، ۴۷۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۳ و ۵۱۳ مورخ ۱۳۸۱/۱۲/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۸۳/۵/۱۱.

این ماده خارج است لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیر مجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیأت (کمسیون)ها، کارگروه (کمیته)ها، شوراها و ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد» و بدین ترتیب صلاحیت رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به غیر از زیر مجموعه‌های شورا از دیوان عدالت اداری سلب گردید. به لحاظ بررسی روند تاریخی در قانون دیوان سال ۱۳۶۰ نامی از شورای عالی انقلاب فرهنگی نیامده بود؛ بنابراین دیوان بر اساس صلاحیت عام به مصوبات شورا رسیدگی می‌کرد. تنها از سال ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵^۱، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری نبود. حذف این تبصره در قانون سال ۱۳۹۲ به این معنی بود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری بودند.

ب- ایجاد مرجع شبه قضایی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی

مراجع شبه قضایی، مراجعی اداری با صلاحیت توافقی اختصاصی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمان رسمی قضایی و محاکم دادگستری و عموماً به‌عنوان واحدهای کم و بیش مستقل ولی مرتبط با ادارات عمومی تشکیل شده‌اند و صلاحیت آن‌ها منحصر به رسیدگی و تصمیم‌گیری در مورد اختلافات، شکایات و دعاوی اختصاصی اداری از قبیل دعاوی استخدامی، انضباطی، مالی، اراضی و ساختمانی است که معمولاً به هنگام اجرای قوانین خاص مرتبط با ارائه خدمات عمومی و فعالیت‌های دولت، میان سازمان‌های دولتی و مؤسسات عمومی (اشخاص حقوقی عمومی) و افراد (اشخاص حقوق خصوصی) به وجود می‌آید و مطرح می‌شود. این مراجع از آن جهت که صلاحیت توافقی دارند و به دعاوی، شکایات و اختلافات رسیدگی و فصل خصومت می‌نمایند، شبه دادگاه محسوب می‌شوند اما از آن روی که از محاکم دادگستری مجزا و قابل تفکیک از سازمان رسمی قضایی هستند، علی‌رغم استقلال نسبی در فعالیت و عملکرد، به‌نوعی مرتبط و وابسته به ادارات و سازمان‌های مجری خدمات عمومی بوده و با عناوین مختلفی مانند کمسیون‌ها، هیأت‌ها، مراجع اداری و اسامی از این قبیل شناخته و معرفی می‌شوند، صلاحیت اختصاصی در رسیدگی به برخی دعاوی اداری را دارند و با هدف حمایت از منافع عمومی در جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی ایجاد شده‌اند. معمولاً طرفین دعوا در این مراجع از یک طرف افراد و از سوی دیگر ادارات عمومی هستند و به‌موجب قوانین خاص تشکیل شده و

۱- ماده ۱۹: حدود صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است: ... تبصره. رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.

فعالیت می‌کنند (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۳۲). ذکر این نکته خالی از فایده نیست که در نظام حقوقی ایران، چالش‌های فراوانی در ارتباط با نهادهای شبه قضایی وجود دارد؛ زیرا تأسیس آن‌ها پشتوانه‌ی نظری قوی نداشته و ماهیت متنوع اختلافات میان مردم و دولت، مقتضیات اداری امور عمومی و ضروریات اجتماعی، به مرور قانون‌گذار را به سمت تأسیس انواع مختلفی از نهادهای شبه قضایی مستقل سوق داده که از یک‌سو به تورم و پراکندگی قانون‌گذاری دامن زده و از طرفی به دلیل نداشتن قانون آیین دادرسی مشخص نظام مطلوب دادرسی اداری در این دیوان‌ها را دچار آسیب ساخته و تضمین حقوق شهروندان در مقابل اداره را تضعیف نموده است. فقدان مبانی نظری، نبود سیستم دادرسی روشن، تنوع در ماهیت شبه حقوقی یا شبه کیفری این دیوان‌ها و اختلاف نظر حقوق دانان در ارائه تعریفی جامع و مانع به تشتت در نظام قانون‌گذاری دامن زده است (فتحی، ۱۳۹۸: ۷۴).

به لحاظ اصول حقوقی ایجاد مراجع شبه قضایی باید به موجب قانون باشد و آرای متعددی در این زمینه از سوی دیوان عدالت اداری صادر شده است. از جمله می‌توان به آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی^۱ اشاره کرد که در مواد ۹۲ و ۹۳ خود ایجاد یک مرجع شبه قضایی را پیش‌بینی کرده بود و دیوان عدالت با این استدلال که تأسیس و یا تشکیل مراجع شبه قضایی به منظور رسیدگی به برخی

۱- ماده ۵۰: مطالبات سازمان بابت حق بیمه و خسارات تأخیر و جریمه‌های نقدی که ناشی از اجرای این قانون یا قوانین سابق بیمه‌های اجتماعی و قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان باشد، همچنین هزینه‌های انجام شده طبق مواد ۶۶ و ۹۰ خسارات مذکور در مواد ۹۸ و ۱۰۰ این قانون در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأمورین اجرای سازمان قابل وصول می‌باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف شش ماه از تاریخ تصویب این قانون از طرف سازمان تهیه و پس از تصویب وزارت رفاه اجتماعی و وزارت دادگستری به‌موقع اجرا گذارده خواهد شد. تا تصویب آیین‌نامه مزبور مقررات این ماده توسط مأمورین اجرای احکام محاکم دادگستری بر اساس آیین‌نامه ماده ۳۵ قانون بیمه‌های اجتماعی اجرا خواهد شد.

۲- ماده ۹۲: اشخاصی که نسبت به عملیات اجرایی شکایت داشته باشند می‌توانند شکایات خود را با توضیح موضوع آن و مدارکی که دارند به اجرا بدهند. اجرا فوراً به شکایت رسیدگی می‌نماید. هر گاه اجرا شکایت را وارد تشخیص دهد دستور مقتضی برای رفع شکایت صادر می‌کند و اگر شکایت را وارد نداند آن را رد می‌نماید. در هر صورت اجرا نظریه خود را ظرف مدت یک هفته به شاکی اعلام می‌دارد و شاکی می‌تواند ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ تقاضای تجدید رسیدگی نماید.

ماده ۹۳: مرجع تجدیدنظر، هیئتی مرکب از رئیس دادگاه شهرستان یا عضو علی‌البدل و دادستان شهرستان یا نماینده او و نماینده سازمان می‌باشد و در جایی که دادگاه شهرستان نباشد دادگاه بخش وظیفه دادگاه شهرستان را انجام خواهد داد، چنانچه در محل دادگاه بخش نیز نباشد شکایت به نزدیک‌ترین واحد سازمان که در مقر دادگاه شهرستان یا بخش واقع شده برای رسیدگی هیئت فرستاده می‌شود. هیئت تجدیدنظر که به ریاست رئیس دادگاه یا نماینده او تشکیل می‌گردد بر حسب اطلاع نماینده سازمان در محل کار وی تشکیل و به شکایت رسیدگی و رأی می‌دهد. رأی هیئت تجدیدنظر به اکثریت قاطع خواهد بود.

از دعاوی و اختلافات و صدور رأی قطعی در جهت حل و فصل و تعیین تکلیف آن‌ها منوط به حکم یا اذن صریح قانون‌گذار است آن را ابطال کرد.^۱

حال مسئله این است که آیا اساساً شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت ایجاد یک مرجع شبه قضایی را دارد؟ با وجود اینکه بر اساس نظر مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ امام خمینی (ره)^۲، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت وضع قواعد الزام‌آور، تنظیم و تمشیت امور مربوط به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی را دارد و می‌بایست به مصوبات آن ترتیب اثر داده شود، اما ایجاد یک نهاد شبه قضایی و محدود کردن صلاحیت مرجع قضائی از طریق مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی محل تأمل است؛ زیرا همانطور که استدلال شد و از رویه شورای نگهبان نیز استنباط گردید مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی غالباً شأنی فروتر از قانون عادی دارند و بنابراین صلاحیت ایجاد یک مرجع شبه قضایی را ندارد. علاوه بر این ایجاد مرجع شبه قضایی اساساً از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی محسوب نمی‌شود و امری متفاوت از حیطه صلاحیت‌های این شورا است. همانطور که دیوان عدالت اداری در رأی ۲۶۲۱ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷، مطالبه پایه استخدامی را از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج دانسته است.

۱- رأی وحدت رویه دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸: «قانون‌گذار به شرح اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تثبیت تفکیک و استقلال قوای عالی کشور و تعیین وظایف و اختیارات اساسی هر یک از قوای حاکمه حسب دو اصل ۶۱ و ۱۵۹ قانون مذکور مسئولیت امر خطیر قضا را به قوه قضائیه محول و دادگاه‌های دادگستری را در حدود قوانین عادی مرجع عام رسیدگی به شکایات و تظلمات و حل و فصل اختلافات و دعاوی قلمداد کرده است. نظر به اینکه تأسیس و یا تشکیل مراجع شبه قضایی به منظور رسیدگی به برخی از دعاوی و اختلافات و صدور رأی قطعی در جهت حل و فصل و تعیین تکلیف آن‌ها منوط به حکم یا اذن صریح قانون‌گذار است. مادتین ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی که متضمن وضع قاعده آمره مبنی بر تأسیس مراجع شبه قضایی بدوی و تجدیدنظر با عضویت قضات دادگستری در هیئت تجدیدنظر به منظور رسیدگی به شکایت از عملیات اجرائی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی و صدور رأی قطعی در این زمینه می‌باشد، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و مستنداً به قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد».

۲- حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (رئیس جمهور وقت) در بهمن ماه سال ۶۳ طی استفساری (نامه شماره ۱/۹۷۱۸ مورخ ۱۳۶۳/۱۱/۲۹) از حضرت امام (ره) این چنین مرقوم کردند: «محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیت‌الله العظمی امام خمینی (مدظله‌العالی)، شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت‌تعالی بدان تصریح شده، ناچار است، ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است، نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایید». حضرت امام خمینی در پاسخ به نامه مزبور چنین فرموده‌اند: «بسمه تعالی، ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود».

۳- رأی وحدت رویه شماره ۲۶۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷: با عنایت به اینکه مطابق مفاد ماده واحده مصوب جلسه ۱۲-۱۳۸۷/۶/۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی و استفساریه شماره ۱۸۴۷۳/۹۳/ش-

نکته درخور توجه آنکه، مصوبه ۶۳۰ به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۱۲ معاونت حقوقی توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری به تصویب رسیده و این قوه عملاً اختیارات و صلاحیت‌های قضایی خود را به مرجعی غیر از دادگستری انتقال داده است. هدف قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری از این پیشنهاد، کاهش ورودی پرونده‌ها و قضازدایی بوده است. این در حالی است که دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۹۷-۳۰۰ مورخه ۱۳۷۸/۰۸/۰۹ دایر بر ابطال مصوبه هشتاد و سومین جلسه مورخ ۱۳۶۵/۶/۱۱ و مصوبه جلسه ۴۳۹ مورخ ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی، مقررهای را ابطال نمود که دقیقاً مفادی مشابه مصوبه شماره ۶۳۰ داشته است.

از مجموع دلایل مطرح شده این نتیجه حاصل می‌شود که شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت ایجاد مرجع شبه قضایی ندارد؛ اما مسئله آن است که به موجب مصوبه ۶۳۰ هیأت عالی تجدیدنظر ایجاد شده و سالیان متمادی نیز اقدام به صدور رأی نموده است؛ لذا با وجود اشکال حقوقی موجود در خصوص نحوه ایجاد هیأت عالی تجدیدنظر اما با توجه به وجود این هیأت و نوع فعالیت آن، چاره‌ای جز شناسایی آثار حاکم بر آراء مراجع شبه قضایی در خصوص آراء این مرجع نیست.

ج- رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبه ۶۳۰ و حق دادخواهی شهروندان

با توجه به مصوبه ۶۳۰، این مسئله مطرح می‌شود که آیا شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌تواند صلاحیت مرجع قضایی را محدود کند و رسیدگی به برخی امور را به طور کلی از صلاحیت مراجع قضایی خارج کند؟ اصل ۱۵۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد «مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است». همچنین بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی نیز «حدود اختیارات و نحوه عمل دیوان عدالت اداری را قانون تعیین می‌کند». از سوی دیگر امر دادخواهی و رسیدگی به تظلم از سوی هر شخصی در دادگاه بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی حق تمام ملت محسوب می‌شود و «هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را دارد، منع کرد». با حکم اصل ۶۱ قانون اساسی، «عمال قوه قضائیه از طریق دادگستری» است؛ بنابراین چنانچه رسیدگی در موضوع خاصی را طبق قوانین عادی به یک مرجع اختصاصی اداری واگذار کنیم، به معنای نفی کلی صلاحیت دادگاه‌ها نیست، زیرا مغایر نص صریح قانون اساسی است. نمی‌توان

۱۳۹۳/۱۲/۱۹ شکایات ناظر به شئون آموزشی و پژوهشی از صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی خارج شده است. حال آن‌که موضوع شکایت در هر دو پرونده مطالبه پایه‌های استخدامی است و از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج است، از طرفی با عنایت به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت تحدید صلاحیت مراجع قضایی را ندارد، بنابراین رأی شعبه اول دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۵-۱۰۵۶۴-۹۲۰۹۹۷۰۹۲۰۴/۱۳۹۲ که دیوان عدالت اداری را صالح به رسیدگی به موضوع شکایت تشخیص داده صحیح و موافق مقررات است.

به صرف پیش‌بینی نهاد شبه قضایی در موضوعی، حق طرح دعوا در مراجع قضایی را از مردم گرفت. بر این اساس مصوبه ۶۳۰ خلاف اصول ۳۴، ۱۵۹^۱ و ۱۷۳^۲ قانون اساسی است؛ زیرا اولاً سلب حق دادخواهی کرده است. دادخواهی حق افراد است و مردم می‌توانند به مراجع قضایی مراجعه کنند؛ اما این مصوبه، حق افراد در مراجعه به دادگاه‌ها را سلب کرده است.

پس از اجرای مصوبه ۶۳۰ به دلیل ابهامات موجود در خصوص شأن آن، شعب دیوان عدالت اداری رویکرد متفاوتی نسبت به این مصوبه داشته‌اند: برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰، قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت‌ها را صادر نموده‌اند؛ برخی دیگر، با این استدلال که قضات به موجب اصل ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. علاوه بر این، برخی نیز معتقدند این مصوبه با تصویب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ نسخ شده است. مشکل اجرایی آنجا بروز می‌نماید که با توجه به الزام‌آور بودن مصوبه ۶۳۰ برای هیأت عالی، هیأت‌ها به این نوع شکایات رسیدگی و رأی صادر می‌کنند؛ اما با شکایت طرفین از رأی کمیسیون‌ها و کمیته‌های مذکور در مصوبه یا حتی هیأت عالی، همان موضوع مجدداً در دیوان عدالت اداری طرح شده و برخی شعب دیوان عدالت اداری وارد رسیدگی ماهوی می‌شوند؛ اما برخی شعب، قرار عدم صلاحیت صادر می‌کنند که در نهایت موجب سردرگمی مردم و بعضاً تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

اساساً سیاست قضازدایی نافی عدم نظارت قضایی نیست. به عنوان نمونه در قانون مدنی، نهاد داوری پیش‌بینی شده است، اما این امر به معنای غیرقابل اعتراض بودن رأی داوری در مرجع قضایی نیست. حوزه مالیات، حل اختلاف کارگری و کارفرمایی، تعیین درصد جانبازی، تعیین ویژه‌های شغلی و خیلی از موارد دیگر به مراجع شبه قضایی واگذار شده است؛ اما همگی تحت نظارت قضایی قرار دارند. شورای نگهبان نیز در نظرات مختلف خود^۳ پذیرش صلاحیت مراجع شبه قضایی را منوط به نظارت

۱- اصل ۱۵۹: مرجع رسمی تظلمات و شکایات، دادگستری است. تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است.

۲- اصل ۱۷۳: به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.

۳- به عنوان نمونه، شورای نگهبان در سال ۱۳۶۸ در پاسخ به نامه وزیر کشاورزی که در خصوص اعتبار آراء کمیسیون ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور به شورای نگهبان ارسال شده بود، بیان داشت «ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور در جلسات رسمی شورای نگهبان مطرح و به شرح زیر اظهارنظر

قضایی کرده است. نظرات این شورا به طور قطع و یقین نشان می‌دهد که نظارت قضایی بر مراجع شبه قضایی ضروری است و قطعی بودن نظر مرجع شبه قضایی را نافی ورود قوه قضائیه ندانسته است. هرچند در نظام حقوقی کشورمان مواردی خلاف قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و اصول حقوقی مشاهده می‌کنیم که از آن جمله می‌توان به رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عالی کشور در خصوص شورای انتظامی سازمان نظام مهندسی اشاره نمود.^۱

شد: ۱- نظر به اینکه اتخاذ تصمیمات قضایی شرعاً با مقامات صالح قضایی است و در ماده ۵۶ هرچند عضویت یک نفر قاضی پیش‌بینی شده از جهت اینکه حکم قاضی را مستقلاً معتبر قرار نمی‌دهد و حکم اکثریت را که فاقد اعتبار قضایی شرعی است ملاک قرار داده است با موازین قضایی شرعی مغایرت دارد. ۲- ذیل بند ج تبصره یک که تشخیص وزارت منابع طبیعی را در صورت عدم اعتراض ظرف مدت تعیین شده قابل اجرا مقرر نموده است با موازین شرعی مغایرت دارد.

علاوه بر این، هیئت عمومی دیوان عالی کشور به موجب رأی شماره ۲۳۶ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۲ آراء کمیسیون ماده واحده حل اختلاف اراضی موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور را قطعی اعلام کرده بود و بر این اساس دادگاه‌ها شکایات مردم را نمی‌پذیرفتند. رئیس قوه قضائیه وقت نظر شورای نگهبان در خصوص قطعی بودن آراء کمیسیون ماده واحده قانون تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرا ماده ۵۶ قانون جنگل‌ها و مراتع را خواستار شد که در پاسخ به این درخواست شورای نگهبان نظر خود را این گونه صادر نمود «به سوابق موجود از این کمیسیون در دفتر شورای نگهبان مراجعه شد و اجمال مفاد سوابق به شرح زیر اعلام می‌شود: قطعی دانستن تصمیم اکثریت کمیسیون مذکور خلاف شرع دانسته شده است و از تاریخ تصویب ماده واحده «طرح تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده ۵۶» در مجلس شورای اسلامی از نظر قانونی نیز تصریح به لغو کمیسیون مزبور شده است». (نظارت شرعی شورای نگهبان به شماره ۸۲/۳۰/۳۴۰۹ مورخ ۱۳۸۲/۴/۹، عطف به نامه شماره ۱/۸۲/۲۶۵۷ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۸).

در مورد دیگری، شورای نگهبان در مقام احراز عدم مغایرت قانون مصوب مجلس شورای اسلامی با شرع و اصول قانون اساسی طی نظر شماره ۴۱۳۹ مورخ ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ در خصوص «طرح قانونی غیرقابل تجدیدنظر بودن احکام صادره هیئت‌های هفت نفره و ستاد مرکزی آن در مورد اراضی کشت موقت در مراجع قضایی و ملغی شدن احکام صادره مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی» اعلام داشت «ماده واحده از این جهت که با بند ۱۴ از اصل سوم و اصول ۳۴، ۵۷، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی مغایر است، به تأیید شورای نگهبان نرسید».

۱- رأی شماره ۷۸۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور، مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۴: «مطابق قسمت اخیر اصل یک‌صد و پنجاه و نهم قانون اساسی، «تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها منوط به حکم قانون است» و طبق ماده ۲۴ قانون سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۴، «نظرات شورای انتظامی نظام مهندسی با اکثریت سه رأی موافق، قطعی و لازم‌الاجرا است» و قطعیت موردنظر مقنن در ماده مذکور، اطلاق دارد؛ بنابراین، به نظر اکثریت اعضای هیئت عمومی، رأی شعبه ۲۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران که نظر صادره از شورای انتظامی نظام مهندسی را قابل اعتراض در مرجع قضایی ندانسته، صحیح و مطابق با موازین قانونی است. این رأی بر اساس ماده ۴۷۱ قانون آیین دادرسی کیفری، در موارد مشابه برای شعب دیوان عالی کشور، دادگاه‌ها و سایر مراجع، اعم از قضایی و غیر آن، لازم‌الاتباع است».

به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اغلب مراجع شبه قضایی تحت نظارت دیوان عدالت اداری هستند که رسیدگی دیوان از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها صورت می‌پذیرد. گرچه با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ و همچنین قسمت ذیل ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حال حاضر صلاحیت دیوان از جهت نوع رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع اختصاصی افزایش یافته و صراحتاً علاوه بر رسیدگی شکلی، در برخی موارد شامل رسیدگی ماهوی نیز می‌شود (مولایگی، ۱۳۹۴: ۷۶). در خصوص مصادیق بند ۲ ماده ۱۰، رویه دیوان عدالت اداری نشان می‌دهد، مراجع شبه قضایی ذکر شده در این بند را حصری ندانسته و در آرای بسیاری به شکایت علیه نهادها و مراجع شبه قضایی ذکر نشده در آن مقرر، رسیدگی کرده است.^۱ این موارد، نشان دهنده عدم گرایش به رویکرد صلاحیت خاص دیوان است؛ اما در کنار این مصادیق، مواردی نیز وجود دارد که نشان می‌دهد رویه قضایی هنوز با وضعیت ایده آل فاصله دارد، وضعیتی که در آن، به تصمیمات کلیه واحدهای متصدی امر عمومی رسیدگی کند. عدم رسیدگی دیوان به تصمیمات اداری نهادهایی نظر کانون وکلا، کانون سردفتران و دفتر یاران، دانشگاه آزاد اسلامی و اعمال معیارهای صرفاً شکلی در تشخیص دولتی بودن، حاکی از این است که دیوان عدالت اداری، هر چند صلاحیت نظارتی بر قوه مجریه را شناسایی کرده؛ اما دولت را محدود در تفسیر لفظی نه عملکردی از دولت می‌داند. علاوه بر این، عدم صلاحیت دیوان نسبت به آرای مراجع شبه قضایی، در مواردی که قانون، محکمه صالح را به عنوان مرجع تجدیدنظرخواهی از آرای این مراجع معرفی کرده است؛ نشان می‌دهد محدودنگری به حوزه صلاحیت دیوان، در میان قضات دیوان نفوذ دارد و به اتخاذ چنین رویه‌هایی منجر شده است (امامی و سلیمانی، ۱۳۹۲: ۲۴-۲۵).

نتیجه‌گیری

براساس استنباط از نظر شورای نگهبان، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به دو دسته مصوبات دارای شأن سیاست‌گذاری و سایر مصوبات تقسیم می‌شود. دسته نخست مصوباتی هستند که در نظر این شورا دارای شأن قانونی قائل هستند. این مصوبات دقیقاً در راستای فرمان حضرت امام (ره) و

۱- برای نمونه، شورای عالی ثبت در مواردی که به مسائل ثبتی مبادرت می‌کند، یک مرجع شبه قضایی است که البته در بند ۲ ماده ۱۱ به آن اشاره نشده است؛ اما در رأیی که به شماره‌ی دادنامه ۱۴ به تاریخ ۱۳۷۴/۲/۹ صادر شده است؛ این شورا در زمره دادگاه‌های اداری موضوع بند ۲ ماده ۱۱ در نظر گرفته شده است. همچنین رأیی درباره‌ی صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به آرای صادر شده از شعب تعزیرات حکومتی صادر شده است. در متن رأی به صلاحیت مطلق دیوان در رابطه با مراجع شبه قضایی اشاره شده است. این رأی به شماره دادنامه‌ی ۲۵۲ به تاریخ ۱۳۸۰/۸/۱۳ صادر شده است.

سیاست گذاری در امور فرهنگی و آموزشی است؛ بنابراین در هرم هنجارها این مصوبات مافوق قوانین عادی قرار می گیرند ولی در هر حال جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی قطعاً مافوق قانون اساسی نیست و امکان نقض قانون اساسی را ندارند. اما دسته دیگر، سایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و یا مصوباتی است که با تفویض این شورا توسط کمیته های زیر مجموعه تصویب شده است که شورای نگهبان شأن فرا قانونی در خصوص این مصوبات قائل نیست. حتی بسیاری از حقوق دانان معتقدند این مصوبات شأن مادون قانون عادی دارند و جهت اثبات ادعای خود به رویه دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره می کنند که خود نشان از مادون قانون بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد و در قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز بر امکان ابطال آن ها توسط دیوان عدالت اداری تصریح شده است. مسئله آن است که مصوبه ۶۳۰، خروج موضوعی از صلاحیت های شورای عالی انقلاب فرهنگی دارد؛ زیرا تحدید صلاحیت مراجع قضایی، از مصادیق شئون آموزشی و پژوهشی خارج است. اصولاً شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت حذف نظارت قضایی بر تصمیمات انتظامی در خصوص کارمندان، دانشجویان و اساتید را ندارد؛ بنابراین این مصوبه در زمره مصوباتی که دارای شأن سیاست گذاری در امور علمی و فرهنگی هستند، قرار نمی گیرد و نمی توان برای آن شأن فراقانونی و یا هم ردیف با قانون عادی قائل بود. علاوه بر این، به لحاظ اصول حقوقی ایجاد مراجع شبه قضایی باید به موجب قانون باشد و نمی توان با مصوبه اقدام به ایجاد مرجع شبه قضایی نمود. در این خصوص هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز آراء متعددی صادر کرده است؛ بنابراین اساساً مصوبه ۶۳۰ صلاحیت ایجاد مراجع شبه قضایی را نداشته است و مغایر اصول ۳۴، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی است. بر اساس این اصول، دادخواهی حق افراد است و هر کسی می تواند به مراجع قضایی مراجعه کند. این مصوبه حق مراجعه مردم به دادگاه ها را سلب نموده است. حتی اگر با توجه به سیاست قضازدایی و کاهش حجم پرونده ها در دستگاه قضایی چنین تصمیمی اتخاذ شده باشد؛ سلب حق ممکن نیست. چنین ضرورتی از نظرات فقهی شورای نگهبان نیز قابل استنباط است. شورای نگهبان در صورتی ایجاد مراجع شبه قضایی را تأیید می کند که آراء آن ها قابل نظارت در مراجع قضایی باشد و چنین قیدی را همواره و به انحاء مختلف مطرح نموده است؛ لذا چنانچه هیأت عالی تجدیدنظر را یک مرجع شبه قضایی بدانیم، باید نظارت بر آن توسط مرجع قضایی را نیز بپذیریم. به دلیل ابهامات موجود در خصوص شأن مصوبه ۶۳۰، شعب دیوان عدالت اداری در برخورد با این مصوبه رویکرد متفاوتی داشته اند. برخی از شعب با استناد به مصوبه ۶۳۰ قرار عدم صلاحیت در رسیدگی به آراء هیأت ها را صادر نموده اند و برخی شعب دیگر با این استدلال که قضات به موجب ۱۷۰ قانون اساسی مکلف به

عدم اجرای مصوبات خلاف قانون هستند، مصوبه ۶۳۰ را نپذیرفته و خود را صالح به رسیدگی دانسته‌اند. علاوه بر این، برخی معتقدند با تصویب ماده ۶۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، این مصوبه با توجه به قواعد ناسخ و منسوخ، نسخ شده است. به منظور برون‌رفت از مسئله پیش آمده و جلوگیری از سردرگمی مردم، به نظر می‌رسد که کم‌هزینه‌ترین و سریع‌ترین راه حل، صدور رأی وحدت رویه از سوی دیوان عدالت اداری در این موضوع است.

کتابنامه

۱. اکبری، مینا (۱۳۹۹). وضعیت حقوقی هیأت عالی تجدیدنظر وزارتین علوم و بهداشت و نظارت قضایی بر آن، نشست علمی پژوهشگاه قوه قضائیه.
۲. امامی، محمد؛ سلیمانی، مهستی (۱۳۹۲). ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲.
۳. بنایی اسکویی، مجید (۱۳۹۴). تحدید قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، مطالعات حقوق عمومی، شماره ۴.
۴. حسینی، سید محمد؛ بیات کمیتکی، مهناز؛ بالوی، مهدی (۱۳۹۹). بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴.
۵. درویشوند، ابوالفضل؛ فضائی، احمد؛ اسمعیلی گیوی، حمیدرضا (۱۳۹۷). بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۱.
۶. ره‌پیک، سیامک (۱۳۹۳). آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، گزارش شماره ۱۸۸/۱۳۹۳.
۷. شریف، محمد (۱۳۸۴). جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مرتبه مصوبات آن، پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۵ و ۱۶.
۸. فتحی، یونس؛ شفیعی سردشت، جعفر؛ وهیبی فخر، مریم (۱۳۹۸). نظام مطلوب دادرسی اداری در ایران، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱.
۹. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۷). جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حکومت اسلامی، شماره ۴۸.
۱۰. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۴). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چ دوم، تهران: معاونت آموزش، پژوهش و پیشگیری دیوان عدالت اداری؛ جنگل جاودانه.
۱۱. میر محمدی میبدی، مصطفی؛ الهام، غلامحسین (۱۳۹۲). بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام، حقوق اسلامی، شماره ۳۷.
۱۲. هداوند، مهدی؛ آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه، تهران: خرسندی، چ نخست.

ماهیت حقوقی بیانیه گام دوم انقلاب و جایگاه آن در هرم هنجاری جمهوری اسلامی ایران

محمد حسین نادری*

حمیدرضا گرامی پور**

چکیده

در نقد و بررسی یک متن به مثابه یک سند حقوقی معتبر خصوصاً از منظر حقوق عمومی، پیش از هر چیز لازم است تا به دو سوال اساسی و بنیادین پیرامون متن پیش‌رو پاسخ داده شود. اول آنکه بینیم ماهیت آن متن چیست و در پی یافتن هویت آن باشیم. به عبارت دیگر باید دید سند مزبور در هرم قانونی و حقوقی نظامی که در آن تدوین شده چه جایگاهی دارد؟ آیا شأن قانون لازم الاجرا دارد یا از اعتبار امر ارشادی برخوردار است؟ یا آنکه جنبه سیاست‌گذاری و هنجاری مافوق قانونی را داراست؟ سوال دوم آنکه مضامین متن مورد بررسی تا چه اندازه منفتح بوده و مندرجات آن از اعتبار کافی برخوردار است؟ درواقع آیا اصول قانون‌نویسی صحیح در متن رعایت شده است؟ اما آنچه این نوشتار عهده‌دار آن است پاسخ به سوال اول و تبیین جایگاه حقوقی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی در نظام قانون‌گذاری و هرم هنجاری کشور با استفاده از روش تحلیل مضمون است و نتیجه می‌گیرد که «بیانیه گام دوم انقلاب»، به مثابه یک منشور حکومتی واجد ارزش حقوقی و شرعی بوده و نیز باتوجه به قرارگرفتن این بیانیه در جایگاه اصولی از سلسله هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی، لازم‌الرعایه و لازم‌الاتباع بودن این بیانیه روشن می‌گردد.

کلیدواژگان: بیانیه گام دوم انقلاب، ماهیت حقوقی، هرم هنجاری، نظام قانون‌گذاری، نقد متن حقوقی.

* پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول): mh.nadery@isu.ac.ir

** پژوهشگر دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران: g.hamidreza79@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۲/۲۷

مقدمه

انقلاب اسلامی ایران با پشت سر گذاشتن فراز و نشیب‌های بسیار، به مرحله‌ای از تکامل رسیده است که امروزه در معادلات جهانی به عنوان یک قطب تعیین کننده، ایفای نقش می‌کند. این جایگاه رفیع در حالی بدست آمده است که جهان در حال گذر از یک پیچ بزرگ تاریخی است و انقلاب اسلامی برای نقش‌آفرینی بیشتر در آینده بشریت، با شرایط حساس و سرنوشت‌سازی روبه‌رو است. در چنین شرایطی باید دکترین و رهنامه جامعی تدوین شود تا چارچوب فکری و عملیاتی برای طی طریق در این مسیر پر تلاطم و دستیابی به قله پیشرفت مبتنی بر الگوی ایرانی اسلامی برای تمامی ارکان جامعه فراهم شود. بر اساس چنین ضرورتی، حضرت آیت الله العظمی خامنه‌ای (مد ظله العالی) رهبر حکیم انقلاب اسلامی، منشور و رهنامه‌ای با عنوان بیانیه گام دوم انقلاب تدوین و ابلاغ کرده‌اند که ضمن ترسیم چشم‌انداز، راهبردهای تحقق آن را با استفاده از نظریه انقلابی که حاصل تجربه اندوزی از عمر چهل ساله انقلاب اسلامی است، تبیین کرده‌اند. بیانیه گام دوم انقلاب، رهنامه‌ای است که با روایت تاریخی انقلاب آغاز می‌شود و در آینده‌ای امیدبخش امتداد می‌یابد. جایگاه این بیانیه با توجه به شرایط و اقتضائات زمانی ایران در منطقه و جهان و مناسبات نظام اسلامی با قدرت‌های جهان و نیز با عنایت به محتوای آن بسیار راهبردی است. این بیانیه با توجه به اهمیت صادرکننده و اهمیت زمانی صدور آن، در جهت مفاهمه حداکثری میان امام و امت، نیازمند مطالعه دقیق است. با توجه به پیچیدگی و ارزش مفهومی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، ضروری است از زوایای مختلف به آن نگریسته شود تا بتوان با جمع این دیدگاه‌ها به فهم جامع آن نزدیک شد. این واکاوی بیانیه از منظرهای متفاوت، در مقالات متعددی قابل رصد می‌باشد؛ برای نمونه در پژوهشی با روش توصیفی - تحلیلی به نقش‌ها و کارکردهای مهم ولایت فقیه در گام دوم انقلاب پرداخته و بیان شده است که مهم‌ترین نقش ولی فقیه به‌عنوان راهبر و سگانداز انقلاب اسلامی مردم ایران در گام دوم انقلاب: مهندسی نظام، مدیریت ثبات سیاسی، تقویت نقش آموزه‌های دینی در جامعه، یادآوری مکرر نقش‌های پیروزی‌آفرین ملت در سابقه تاریخی ایشان، نوآوری و بسیج نخبگانی است (کاظم‌زاده، ۱۳۹۸: ۳۱-۵۲).

همچنین، در یک پژوهش روش‌مند دیگر نشان داده شده که این بیانیه دارای ۲۸۷ گزاره کلیدی، ۲۹۵ مضمون پایه، ۸۰ مضمون سازمان‌دهنده و ۹ مضمون فراگیر شناسایی شده است که عبارتند از: آرمان و اهداف، موضوعات اصلی انقلاب اسلامی، اصول و مبانی، نقاط قوت، نقاط ضعف، نقاط تهدید، نقاط فرصت، راهبردها و سیاست‌های حاکم بر تحقق گام دوم (ترابی، ۱۴۰۰: ۸۶).

در مطالعه دیگری، ماهیت فقهی منویات بیانیه گام دوم انقلاب مورد تدقیق قرار گرفته و با بررسی‌هایی که انجام شده است روشن گردیده که تمام متن بیانیه را نمی‌توان به صورت یکجا از نظر فقهی قضاوت کرد و آن را دارای ماهیت مستقل ارشادی یا مولوی دانست. حسب آنچه که در بیانیه آمده و امارات مختلف آن، بعضی دستورات اخلاقی بوده و بعضی ذیل احکام مولوی واقع می‌شوند (یوسفی و دیگران، ۱۴۰۲: ۲۷-۴۸).

مقاله «تحلیل قواعد فقهی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی» نیز با یک نگاه فقهی به بیانیه پرداخته و با تطبیق قواعد فقهی بر متن بیانیه، قواعد فقهی استفاده شده در آن را استخراج کرده است. بر اساس این پژوهش قواعد فقهی ولایت فقیه، تعاون، نفی سبیل، عدالت و مصلحت، در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی مورد استفاده واقع شده است (عرب، ۱۴۰۱: ۱).

از جمله کاربردی‌ترین مطالعات علمی صورت گرفته در خصوص موضوع پژوهش حاضر که مورد استناد این نوشتار نیز قرار گرفته، مقاله‌ای است تحت عنوان «تبیین جایگاه بیانیه گام دوم انقلاب در اسناد سیاستی جمهوری اسلامی ایران و الگوی پیاده سازی مفاهیم آن در نظام آموزش عالی سلامت» که اگرچه نگاه بیشتری به واکاوی بیانیه با رویکرد نظام سلامت داشته ولی یافته‌های علمی قابل استفاده‌ای به دست آورده؛ از جمله آنکه سعی در ارائه جایگاه بیانیه گام دوم انقلاب و تعیین نقش آن در بین اسناد سیاستی داشته است (پورعباسی و دیگران، ۱۳۹۸: ۱-۵).

مطالعه این مقالات به ما در شناخت بهتر جایگاه حقوقی این بیانیه کمک می‌کند؛ اما به طور کلی در نقد و بررسی یک متن به مثابه یک سند حقوقی معتبر خصوصاً از منظر حقوق عمومی، پیش از هرچیز لازم است تا به دو سوال اساسی و بنیادین پیرامون متن پیش‌رو پاسخ داده شود (پاکتچی، ۱۳۹۶: ۲۵). اول آنکه ببینیم ماهیت آن متن چیست و در پی یافتن هویت آن باشیم. به عبارت دیگر باید دید سند مزبور در هرم قانونی و حقوقی نظامی که در آن تدوین شده چه جایگاهی دارد؟ آیا شأن قانون لازم الاجرا دارد یا از اعتبار امر ارشادی برخوردار است؟ یا آنکه جنبه سیاست‌گذاری و هنجاری مافوق قانونی را داراست؟

سوال دوم آنکه مضامین متن مورد بررسی تا چه اندازه منفتح بوده و مندرجات آن از اعتبار کافی برخوردار است؟ درواقع آیا اصول قانون‌نویسی صحیح^۱ در متن محل بحث رعایت شده است؟

۱ - ر.ک. بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی مقام معظم رهبری ناظر به رعایت اصول صحیح قانون‌نویسی

نکته دیگری که در تحلیل یک سند حقوقی باید مورد فحص قرار گیرد، روابط بینامتنی آن سند با دیگر متون حقوقی و میزان تأثیر و تأثر آن متن نسبت به سایر قوانین و مقررات است که ذیل پاسخ به سوال اول می‌توان آن را مشخص نمود.

آنچه این نوشتار عهده‌دار آن است پاسخ به سوال اول و تبیین جایگاه حقوقی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی در نظام قانون‌گذاری و هرم هنجاری کشور با روش تحلیل مضمون است. برای دست‌یابی به این مهم لازم است تا ابتدا با هرم هنجاری سایر نظامات حقوقی و سپس با هرم هنجاری نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران آشنا شد تا بتوان به شناخت و درک درستی از جایگاه حقوقی بیانیه گام دوم انقلاب دست پیدا کرد.

۱- هرم هنجاری نظام‌های حقوقی

باتوجه به سطحی که سیاست‌گذاری در آن صورت می‌گیرد، الگوی سیاست‌گذاری نیز تغییر می‌کند. لذا ضروری است تا برای بررسی هریک از اسناد سیاستی ابتدا جایگاه آن سند و شأنت صادر کننده آن را در نظام سیاست‌گذاری شناسایی کنیم. رویکردهای مختلفی برای تقسیم‌بندی سطوح سیاستی در حکومت‌ها وجود دارد اما یکی از کامل‌ترین این تقسیم‌بندی‌ها، رویکردی است که سطوح هرم هنجاری نظام حقوقی را به ترتیب بدین شکل طبقه‌بندی می‌کند: فلسفه^۱، دکترین^۲، اصول^۳، سیاست^۴ و قوانین^۵ (پورعباسی و دیگران، ۱۳۹۸: ۱-۵) که در ادامه هر کدام از این طبقات یک نظام حقوقی را تحت یک عنوان جداگانه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۱- فلسفه

از منظر لغوی و ریشه‌شناسی، اصل کلمه فلسفه، یونانی و مرکب از دو جزء است: فیلوسس^۶ به معنی دوست و دوستدار و سوفیا^۷ به معنی حکمت. این کلمه بیشتر در معنای علم به حقایق موجودات به اندازه توانایی بشر، استفاده می‌شود (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۷۲۰۷). اما از منظر حقوقی؛ این سطح از هرم هنجاری، بنیادی‌ترین بخش یک نظام حقوقی را تشکیل می‌دهد و غالباً نمود روشنی در نظام‌های حقوقی ندارد با

1- Philosophy

2- Doctrines

3- Principles

4- Policy

5- Rules

6- Philososs

7- Sofia

این توضیح که تنها یک عالم فلسفه حقوق می تواند به مبانی فلسفی یک نظام حقوقی دست پیدا کرده و نسبت هنجارهای ظاهری را با بنیادهای فلسفی تطبیق دهد. فلذا فلسفه در حقوق بیش از آنکه رنگ و بوی حقوقی داشته باشد، رنگ و بوی جهان بینی فلسفی دارد. فلسفه در نظام هنجاری ضرورت وجود یک نظام حقوقی با تمام دکرین و اصول و سیاست های آن و این که چرا این نظام آری و سایر نظام ها نه را تبیین می کند. فلسفه به این سوال پاسخ می دهد که اساساً نیاز به طبقات مختلف هنجاری برای چیست و آیا بدون آن ها نمی توان به نظام حقوقی رسید؟ پس در لایه فلسفه در نظام حقوقی پیرامون اصل وجود یک نظام حقوقی، سطوح هنجاری، اهمیت هریک و ضرورت و لزوم آن ها بحث می شود. فهم فلسفی، فهم بیرونی است و محدود به مفاهیم درونی نظام حقوقی نمی شود.

نظام های حقوقی معلول نگاه فلسفی متفکران هر مکتب اند و طبیعی است که برای اطلاع دقیق از معلول و ویژگی های آن باید به سراغ علت رفت و از وجود او به وجود معلول آگاه شد و از بررسی ماهیت علت به عناصر تشکیل دهند معلول دست یافت (موسوی، ۱۳۹۱: ۴). بنابراین فلسفه در هرم هنجاری نظام های حقوقی، روح حاکم بر کل نظام سیاست گذاری را مشخص می کند و بعضاً قوانین نانوشته ای در خصوص ارزش های حاکم بر نظام های سیاست گذاری است (پورعباسی و دیگران، ۱۳۹۸: ۵-۱). نمود عینی فلسفه ی حاکم بر نظام سیاست گذاری در دکرین مشهود است.

۲-۱- دکرین

دکرین در طول تاریخ مفاهیم متنوعی را به دوش کشیده و در هر دوره اعتبار متفاوتی داشته است، اما در کنار همه این تطورات همیشه نقش انکارناپذیری در تحولات و ساختارهای حقوقی داشته است (شهبازی و حاجی پور، ۱۳۹۷: ۱۵۵). دکرین و آموزه های علمای برجسته حقوق نقش مهمی را در تثبیت و تفسیر فلسفه نظام های حقوقی و بسترسازی برای توسعه قواعد موجود به سوی قواعد مطلوب ایفا می کند. دکرین در معنای مضیق، عبارت از یک اصل است؛ یک اصل حقوقی که به طور گسترده مورد پذیرش واقع شده باشد (Garner, 2009: 553) و در مفهوم موسع، نوعی دانایی برای ترویج سازگاری در استفاده از یک مفهوم حقوقی خاص و یا عنصر وابسته به امر واقع است و معمولاً به زمینه خاصی از این دانش محدود می شود (Johnston, 1988: 9-10).

به عبارت دیگر، دکرین مجموعه ای از افکار، اندیشه ها و دیدگاه های حقوقی صادر شده از طرف اندیشمندان و علمای حقوق است. این افکار و اندیشه ها توسط متخصصان در قالب کتاب ها، مقالات، یادداشت ها، شرح ها، بحث ها، فتوای گوناگون و دفاعیات در دادگاه ها یا در قالب مطالب ارائه شده

توسط اساتید حقوق در درس، همایش‌ها و سخنرانی‌ها در مجامع علمی و بین‌المللی نمود پیدا می‌کنند (اصلانی و پروین، ۱۳۹۱: ۷۴ و ۲۰۲).

بنابراین دکتربین بر مبنای فلسفه ترسیم شده و خط‌مشی کلی نظام را تشکیل می‌دهد و در هر سطح از قانون‌گذاری باید ردپای آن دیده شود. دکتربین درواقع به معنای اعتقاداتی است که در یک مکتب فکری جایگاه برجسته‌ای دارند و درکل می‌توان دکتربین را مفاهیم کلی، ثابت و بدون تغییر که کلیات موجودیت یک نظام را تبیین می‌کند، تعریف کرد.

۳-۱- اصول

اصول حقوقی به عنوان یکی از پایه‌های هر نظام حقوقی، مجموعه احکام عامی هستند که منشاء ایجاد سیاست‌ها و قواعد جزئی واقع می‌شوند. اصول حقوقی، مفاهیمی دائمی، کلی و ذهنی هستند که نماینده ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی محسوب می‌شوند. در فرهنگ لغت آمده: «اصل» به معنای بیخ، بنیاد و هر آنچه وجود شیء بسته به آن باشد، است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۶۸)؛ اما از نظر اصطلاحی اصل در معانی مختلفی از جمله «بن و ریشه چیزی» که در مقابل «فرع» قرار دارد؛ «قاعده» و حکم عام که همه موضوعات را در برمی‌گیرد؛ «دلیل» اثبات حکم؛ «اصول عملیه» که در فرض عدم دسترسی به حکم واقعی، برای تشخیص حکم ظاهری به کار می‌رود؛ به معنای «راجح» و به معنای «ظاهر» به کار می‌رود. اما آنچه در اینجا مقصود از اصل حقوقی است همان معنای اصطلاحی اول یعنی به معنای «بن و ریشه چیزی» و در مقابل «فرع» است. یعنی این سنخ از هنجارهای حقوقی به منزله اصول بوده و سایر طبقات بعد از اصول، به منزله فروع این اصول هستند (حیاتی، ۱۳۹۷: ۱۶).

اصول حقوقی مبنا و پایه‌ای هستند که قوانین بر اساس آن‌ها وضع می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۵ الف: ۶۵۰؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۹۱: ۱۲۳). بنابراین اصول حقوقی را می‌توان دسته‌ای از اصول برنامه‌ای، کلی، دائمی، الزامی و ثبوتی دانست که مبنای حقوق موضوعه واقع شده و از منزلت بالایی در هرم هنجاری نظام حقوقی برخوردارند. این اصول به ترسیم غایت‌ها، محورها و اهداف کلی حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان می‌پردازند؛ در موارد تردید می‌توان به آن‌ها استناد کرده و جهت‌گیری اعمال را مشخص کرد. با این اوصاف اصول حقوقی بیشتر جنبه آرمانگرایانه داشته و کمتر واقع‌گرا هستند؛ فلذا اصول، غایتگرا هستند و هدف آن‌ها تنظیم و مدیریت واقعیت‌های حقوقی است. البته در مورد اینکه این اصول در هر نظام حقوقی چیست اجماع وجود ندارد و تابعی از شرایط زمانی و مکانی است. همچنین شرایط فکری، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی نیز می‌تواند اصلی را برجسته‌تر از سایر اصول کند (باقری و نظری‌زاد، ۱۳۹۴: ۳).

قانون‌گذاری، حرکت در چارچوب اصول حقوقی است و وقتی قانونی تصویب می‌شود، قانون‌گذار پابندی خود را به اصلی که زیربنای قانون است اعلام می‌کند (کورمیک، ۱۳۹۶: ۵۰۹). لزوم احترام به اصول حقوقی، بخاطر موافقت با ارزش‌ها از جمله عدالت است (کاتوزیان، ۱۳۸۵ ب: ۴۰-۴۱)، و قانون‌گذار موظف است که اصول حقوقی را در نظر بگیرد، در غیر این صورت قانونی که برخلاف اصول حقوقی وضع شود با واکنش افکار عمومی رو به رو خواهد شد (ریپر، ۱۳۹۶: ۳۱۵ و ۳۲۹).

بنابراین براساس دکترین یک‌سری اصول مطرح می‌شوند که نقشه راه و مسیر حرکت را تعیین می‌کنند. اصول هم تغییرپذیر نیستند و اگرچه جهت را روشن می‌کنند، ولی شامل اقدامات و رفتارها نبوده و کلی‌تر هستند. اصول مستقیماً در قوانین منعکس نمی‌شوند، ولیکن کلیه قوانین مبتنی بر اصول وضع می‌گردند.

۴-۱- سیاست‌ها

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و ... آمده است (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۳۸۶۵) که به نظر تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیکترین تعاریف به مفهوم موردنظر قانونی از سیاست است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۳۳).

سیاست‌ها، آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک‌تر می‌کنند و در درون نظام عمل می‌کنند. بر این مبنا سیاست‌ها مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره‌ای مشخص هستند (انصاری، ۱۳۸۵/ ۲: ۱۸۵). پیرامون ارشادی یا هنجاری بودن سیاست‌ها اختلاف آرای زیادی وجود دارد. برخی قائلند که الزامی بودن سیاست‌ها امری پذیرفته‌شده در بین صاحب‌نظران حقوقی است (حاجی‌علی‌خمس، ۱۳۹۷: ۳۱) اما برخی دیگر سیاست‌ها را مقوله‌ای مدیریتی دانسته و صرفاً آن‌ها را از جنس توصیه و رهنمود تلقی می‌کنند (راسخ، ۱۳۹۶: ۱۶۳-۱۶۴). اما با نگاه به هدف و فلسفه سیاست‌ها درمی‌یابیم که هیچ فرضی، غیر از فرض هنجاری بودن سیاست‌ها، تأمین‌کننده فلسفه و اهداف سیاست‌گذار نیست (اصلانی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۸: ۹۳).

سیاست‌گذاری در امر کشورداری عبارت است از: تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین می‌شود. مقصود از سیاست کلی دولت در درجه اول، تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور و منظور از مصالح جمعی ملت، بکارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و... است تا در آن خواسته‌های مردم برآورده شود (هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۸).

سیاست‌ها، در واقع راهبردهایی هستند که به وسیله دسته‌ای از قوانین، برنامه‌ها و تصمیمات به مرحله اجرا گذاشته می‌شوند. بنابراین ما در جهت اجرای سیاست‌ها، با مجموعه‌ای از قوانین، مقررات و تصمیمات مواجهیم (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۶). بنابراین سیاست‌ها مبتنی بر اصول ایجاد شده و قوانین - که در موقعیت خاص و رفتار مشخص در محدوده قانون‌گذاری است - مبتنی بر سیاست‌هاست. سیاست‌ها خارج از حوزه تقنین و تقریباً معادل روح کلی حاکم بر قوانین هستند. پس سیاست‌ها نباید وارد حوزه اجرایی و مسائل جزئی شوند (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۷۶).

۵-۱- قوانین

دهخدا قانون را معرب کانون دانسته و آن را امری کلی می‌داند که بر همه جزئیاتش منطبق گردیده و احکام جزئیات از آن مشخص می‌گردد. او همچنین قانون را حکم اجباری که از دستگاه حکومت مقتدر مملکتی صدور یابد و متکی بر طبیعت جهان تمدن و متناسب با طبیعت انسان باشد و بدون استثناء شامل همه افراد مردم آن مملکت گردد و اغراض مستبدانه اشخاص در آن دخالتی نداشته باشد، می‌داند (دهخدا، ۱۳۷۷: ۱۷۳۹۵).

قانون در حقوق عبارتست از قاعده‌ای که طبق تشریفات خاص از سوی مقام صلاحیت‌دار وضع و مقرر می‌شود. به همین دلیل است که اگر قاعده‌ای بدون طی تشریفات خاص وضع شود یا واضع آن صلاحیت لازم را نداشته باشد، بی‌ارزش است و ضمانت اجرا نخواهد داشت. در هر جامعه‌ای قوانینی وجود دارد که مراجع دارای صلاحیت، آن‌ها را در تشریفات خاصی پدید آورده‌اند. اما ارزش قوانین و جایگاه آن‌ها یکسان نیست، یعنی میان قوانین سلسله مراتب برقرار است (مدنی، ۱۳۷۶: ۴۱-۴۲).

از منظر علامه طباطبایی، محصول فعالیت‌های افراد به هم آمیخته بوده، به طوری که همه می‌خواهند از فعالیت‌های یکدیگر استفاده کنند. نتیجه طبیعی این تماس و ارتباط دائمی تراحم و اصطکاک منافع است. ایشان منافع مادی را منشأ ایجاد انواع اختلافات و کینه‌ها دانسته و برای اینکه صمیمیت افراد از بین نرفته و جامعه دچار هرج و مرج و آشوب نشود؛ آن را محتاج یک سلسله مقررات و قوانین سازمان‌دهنده می‌داند. اگر این قوانین در جامعه وجود نداشته باشد، چنان هرج و مرجی در جامعه بشری پیش می‌آید که جامعه یک روز هم نمی‌تواند به حیات خود ادامه دهد (طباطبایی، ۱۳۸۷: ۴۳).

هر چند که این قوانین بر اساس تفاوت مدنیت و توحش اقوام و ملل و اختلاف سطح فکر اجتماعات و سازمان حکومتی آن‌ها فرق می‌کند، ولی در هیچ حال، هیچ جامعه‌ای از یک رشته قوانین و مقرراتی که حداقل مورد احترام بیشتر افراد آن باشد، بی‌نیاز نخواهد بود و هرگز در تاریخ بشریت جامعه‌ای که هیچ‌گونه آداب و رسوم و مقرراتی نداشته باشد، به وجود نیامده است (طباطبایی، ۱۳۸۷: ۴۳).

مجتمع تشکیل نمی‌شود و دوام نمی‌یابد مگر وقتی که سنن و قوانینی در آن جاری باشد، قوانینی که مردم دور هم جمع شده، آن را پذیرفته باشند و اگر هم، همه مردم آن قوانین را نپذیرفته باشند، حداقل باید اکثر مردم آن را قبول کرده و خود را تسلیم در برابر آن دانسته باشند. قوانینی که منافع عامه مردم را به حسب آن حیاتی که اجتماع دارد ضمانت کرده و مصالح اجتماع مردم را حفظ نماید؛ چه آن حیات، حیات متمدن و پیشرفته باشد و چه حیات منحط و پست؛ و پر واضح است که احترام به این قوانین وقتی کاربرد دارد و آن مصالح را تامین می‌کند که افراد به آن عمل کنند (طباطبایی، ۱۳۷۴: ۵۵۶).

بدیهی است که حتی در یک معامله کوچک هم، اگر مقررات مشترکی که پیش فروشنده و خریدار مسلم و محترم باشد، وجود نداشته باشد معامله تحقق نمی‌پذیرد؛ پس باید در میان افراد قوانینی به وجود آید که با جریان آن اجتماع از تلاشی شدن و منافع افراد از ضایع شدن محفوظ و مصون بماند (طباطبایی، ۱۳۸۸: ۱۰۹).

لکن با همه نکاتی که در اهمیت قوانین در جامعه بیان شد، آن‌ها پایین‌ترین سطح هرم هنجاری حقوقی و شامل گام‌ها و برنامه‌های کاربردی هستند که مبتنی بر سیاست‌ها تدوین می‌شوند و اقدامات ما در پاسخ به دکترین و اصول هستند و درواقع به چگونگی دستیابی به دکترین و اصول می‌پردازند. سیاست‌ها مستقیماً در قوانین منعکس می‌شوند و قوانین، راهکارهایی عملی و همراه با ضمانت اجرا برای دستیابی به سیاست‌ها هستند (Khosro Panah, Yazdanifar, 2016: 36).

۲- هرم هنجاری جمهوری اسلامی ایران و جایگاه بیانیه گام دوم انقلاب در آن

۱- ۲- هرم هنجاری نظام جمهوری اسلامی ایران

جمهوری اسلامی ایران، ماحصل مبارزه ملت ایران است که در اهداف مشخصی همگی با یکدیگر اجماع داشتند؛ اهدافی که از یک سو بر نفی حکومت مستبد و وابسته سلطنتی، پس از تجربیات تلخ صدساله دلالت کرده و می‌کند و از سوی دیگر بر حاکمیت ارزش‌های اسلامی با محوریت اجرای احکام اسلام، تحقق عدالت و تأمین کرامت انسانی پای می‌فشارد. این اهداف در طول چهل سال از پیروزی انقلاب کمابیش مورد توجه نظام سیاسی قرار گرفته و قانون اساسی، بیانات امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری و همچنین آموزه‌های انقلابی به صورت مکرر به پاسداشت این ارزش‌ها ارجاع می‌دهند (غمامی، ۱۳۹۷: ۶۸). فلسفه نظام جمهوری اسلامی ایران همان موارد مصرح در اصل ۲ قانون اساسی است که روح کلی حاکم بر تمامیت نظام را برپایی یک نظام توحیدی، مبتنی بر آموزه‌های وحیانی و با هدف برپایی عدالت بیان می‌دارد. این اصل صراحتاً مبانی و فلسفه بنیادین نظام را بر شمرده

و چنین بیان می‌دارد که: «جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ۱- خدای یکتا (لا اله الا الله) و اختصاص حاکمیت و تشریع به او و لزوم تسلیم در برابر امر او. ۲- وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین. ۳- معاد و نقش سازنده آن در سیر تکاملی انسان به سوی خدا. ۴- عدل خدا در خلقت و تشریع. ۵- امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلامی. ۶- کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا».^۱

قانون اساسی جمهوری اسلامی هم عهده‌دار تبیین دگرترین نظام است که بر مبنای فلسفه توحیدی تدوین و به تصویب رسیده و نظامات دست‌یابی به این اهداف و فلسفه وجودی را طرح‌ریزی می‌نماید و از آنچه که در تشریح معنای دگرترین گذشت که خط‌مشی کلی نظام را تشکیل می‌دهد و در هر سطح از قانون‌گذاری باید ردپای آن دیده شود، فلسفه وجودی اصل ۹۱ قانون اساسی نیز روشن می‌گردد: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان تشکیل می‌شود». البته قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، متن مصوب، سند قانونی و شکل رسمیت‌یافته از دگرترین جمهوری اسلامی است که بر مبنای همان فلسفه مذکور به صورت یک میثاق ملی درآمده؛ والا ردپای نظریه‌پردازی‌ها و دگرترین نظام اسلامی را در اندیشه‌ها و تفکرات بنیان‌گذار این نظام و بعد از ایشان سیاست‌گذار فعلی نظام اسلامی یعنی مقام معظم رهبری و همچنین اندیشمندان و پژوهشگران صاحب‌نظر در این عرصه نیز می‌توان یافت. چه اینکه این امر در تبیین و کشف فلسفه وجود این نظام هم صادق است که نمود عینی و حقوقی آن در اصل دو قانون اساسی آمده و منحصر به آن نیست.

پس از تدوین قانون اساسی، اسناد کلان سیاستی یا همان اصول، توسط رهبر فقید انقلاب، امام خمینی و مقام معظم رهبری تدوین و تبیین شد. این اسناد با توجه به همان فلسفه توحیدی و دگرترین قانون اساسی، وضع شده و مسیر کلی حرکت در کشور را روشن می‌کنند. وصیت‌نامه سیاسی - الهی امام خمینی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله را می‌توان در زمره همین اصول نام برد. این اصول چند ویژگی اساسی دارند که آن‌ها را از سایر طبقات متمایز می‌سازد: اولاً همچون سیاست‌ها و قوانین موضوعه، محدود به موضوعات خاصی نیستند و از نظر جامع‌نگری و شمولیت به فلسفه و دگرترین نزدیک‌ترند هرچند که نسبت به آن‌ها خردتر و به اجرایی‌تر می‌باشند. ثانیاً از نظر زمانی مقید و محدود به بازه زمانی خاصی نیستند، آنچنان که قوانین و سیاست‌ها حسب مصالح و مقتضیات زمان می‌توانند دستخوش تغییر شوند. ثالثاً از حیث مقام صادرکننده و تشریفات صدور و تصویب هم متفاوت از سیاست‌ها و قوانین می‌باشند

۱ - اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

و مشروعیت خود را از مبنای فلسفی و دکترین می‌گیرند نه تصویب مجلس شورای اسلامی یا مجمع تشخیص مصلحت نظام. اما در کل به جهت انتزاعی بودن این مفاهیم، تحدید و مرزبندی مشخص آن‌ها در مصادیق گاهی دشوار می‌نماید. چنانکه مثلاً قانون اساسی جمهوری اسلامی هم مبین فلسفه وجودی این نظام است، هم متن مصوب و عملی دکترین آن حقوقی بوده و هم در زمره اصول جای دارد.

سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، نقشه جامع علمی کشور و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در موضوعات مختلفی همچون خانواده، علم و فناوری، محیط زیست و... هم مصادیقی از طبقه سیاست‌ها هستند که در ادامه مسیر هنجاری منتج به قوانین اجرایی و موضوعه‌ی مصوب مجلس شورای اسلامی می‌گردند تا هرم هنجاری و حقوقی نظام جمهوری اسلامی را تکمیل نمایند.

۲-۲- ماهیت بیانیه گام دوم انقلاب

یکی از متون مهم و قابل توجهی که در عداد متون ارزشمند فوق‌الذکر نگارش و اصدار گردیده و نیازمند مطالعات و پژوهش‌های علمی می‌باشد؛ همین بیانیه محل بحث است. این بیانیه که در بهمن ماه ۱۳۹۷ و به مناسبت چهلین سال پیروزی انقلاب اسلامی ایران، توسط رهبر معظم انقلاب انشاء گردیده، به بررسی مسیر طی شده چهل سال گذشته و ترسیم مسیر آینده کشور پرداخته است. نکته قابل توجه در بررسی این متن، توجه به آن به مثابه یک سند واجد ارزش حقوقی و شرعی است که به تبیین اوصاف و الزامات نظام‌سازی اسلامی می‌پردازد (موسی‌زاده، ۱۳۹۹: ۱۳۱). چرا که رهبر معظم انقلاب اسلامی به‌عنوان رئیس و سیاست‌گذار کشور وفق اصول پنجم^۱، پنجاه و هفتم^۲ و یکصد و سیزدهم^۳ قانون اساسی که بر ریاست و امامت رهبری دلالت دارد و نیز مطابق اصل یک‌صد و دهم قانون اساسی^۴، به‌عنوان تعیین‌کننده سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و ناظر بر حسن اجرای این سیاست‌ها و بالاتر

۱- اصل پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: در زمان غیبت حضرت ولی عصر «عجل الله تعالی فرجه» در جمهوری اسلامی ایران ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است که طبق اصل یکصد و هفتم عهده‌دار آن می‌گردد.

۲- اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۳- اصل یکصد و سیزدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.

۴- اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ...

از آن تحت عنوان دستور راهبردی ولی فقیه حکومت اسلامی خط و مشی‌ها و اصول اساسی نظام انقلاب اسلامی را تحت عنوان «بیانیه گام دوم انقلاب» تبیین فرمودند (غمامی، ۱۳۹۷: ۶۹). بنابراین، این متن هم از جهت جایگاه شرعی مقام انشاء کننده آن به عنوان ولی فقیه و هم از جهت جایگاه حقوقی ایشان به عنوان رهبر، رئیس و سیاستگذار نظام جمهوری اسلامی ایران -مطابق با مواد مطروحه از قانون اساسی- اوصاف شرعی و حقوقی یک متن لازم‌الاجرا و لازم‌التبایع را دارد. چه آنکه جهت صدور موجد متن هم، جهت اخلاقی و ارشادی صرف نبوده و در مقام تبیین بایسته‌ها و الزامات طی مسیر نظام اسلامی و تعیین تکلیف سیاسی و شرعی بوده است. این منظور هم از مفاد و متن بیانیه و به استناد گزاره‌های الزام‌آور آن کاملاً مشهود است و هم در تأکیدات مقام معظم رهبری به عنوان نگارنده بیانیه، به صراحت آمده.^۱

بنابراین پس از تبیین وجاهت حقوقی و شرعی بیانیه گام دوم انقلاب خصوصاً به مثابه یک سند حقوقی حقوق عمومی و اساسی، لازم است تا به این سوال پاسخ داده شود که اساساً جایگاه این بیانیه در هرم هنجاری جمهوری اسلامی چیست؟ آیا از طبقه سیاست‌های کلی است یا جایگاه اصولی از بین هرم حقوقی فوق‌الذکر را دارد؟

با توضیحاتی که در تشریح طبقات فلسفه و دکترین ارائه شد، مشخص می‌گردد این بیانیه اگرچه با نگاه بر فلسفه نظام اسلامی که همانا برپایی یک نظام توحیدی عدالت‌محور است، صادر شده و در راستای قانون اساسی و دکترین نظام جمهوری اسلامی نگارش یافته؛ اما طبعاً در جهت تبیین صرف فلسفه نظام یا تشریح دکترین آن و نظریه‌پردازی تئوریک نیست و ویژگی‌های این دو طبقه را ندارد. همچنین این بیانیه در کف هرم هنجاری یعنی قوانین و مقررات هم جای نمی‌گیرد چراکه اساساً تشریفات شکلی تصویب قوانین موضوعه را طی نکرده و تخصصاً هم از آن خارج است. اما در قیاس با طبقه سیاست‌ها شاید محل تأمل بیشتری باشد که آیا بیانیه گام دوم از سنخ سیاست‌ها بوده یا جایگاه اصولی از هرم هنجاری را به خود اختصاص داده؟ در این باره هم با تفصیلی که در ادامه می‌آید نیک روشن می‌گردد که ویژگی‌های مندرج در این بیانیه از اعتبار طبقه اصول برخوردار است. مضافاً آنکه سیاست‌های کلی نظام به معنای خاص آن، که پس از تدوین در مجمع تشخیص مصلحت نظام و در خصوص یک موضوع خاص همچون سیاست‌های کلی نظام سلامت یا سیاست‌های کلی انتخابات از

۱- مقام معظم رهبری (حفظه الله): «من روی این بیانیه خیلی زحمت کشیدم و بنای بر این ندارم که اگر چیزی نوشتم یا مطلبی می‌گویم از دیگران درخواست کنم که روی آن کار کنند ولی راجع به این می‌گویم این کار را نکنند...» به نقل از آیت‌الله شب‌زنده‌دار در درس خارج مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۷.

سوی مقام معظم رهبری ابلاغ می‌گردند؛ موضوعاً از بیانیه گام دوم انقلاب خارج است چرا که آن سیاست‌ها در یک موضوع خاص و با سازوکار مشخصی تبیین، تدوین و ابلاغ می‌گردند و هیئت‌عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام هم وظیفه رهگیری برای عملی شدن آن‌ها در قوانین را دارد و اساساً تداخل موضوعی با بیانیه پیدا نمی‌کند.

از آنچه در بخش اول پژوهش و ذیل بحث «اصول» آمد روشن شد که اصول در نظام‌های هنجاری دارای ویژگی‌های ذیل می‌باشند: غایتگرا و آرمانگرا، مبتنی بر دکترین، دائمی بودن و تغییرناپذیری، نمایندگی ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی، تنظیم و مدیریت واقعیت‌ها، مبنا و پایه بودن برای قوانین و سیاست‌ها. با بررسی متن بیانیه گام دوم انقلاب روشن می‌شود که این بیانیه تمام ویژگی‌های نام‌برده برای اصول را دارا بوده و بر این اساس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در جایگاه اصول قرار می‌گیرد. اکنون هر کدام از این ویژگی‌ها را با متن بیانیه تطبیق داده و شواهدی از آن بیان می‌شود تا جایگاه اصولی این بیانیه در نظام هنجاری کشور روشن گردد:

الف) غایتگرا و آرمانگرا: همانگونه که بیان شد اصول آرمانگرا هستند و متوجه غایات. این مهم در جای جای این بیانیه به عنوان متنی حقوقی مشهود است. از جمله اینکه در این بیانیه آمده است: «انقلاب پرشکوه ملت ایران که بزرگ‌ترین و مردمی‌ترین انقلاب عصر جدید است، تنها انقلابی است که یک چله‌ی پرافتخار را بدون خیانت به آرمانهایش پشت سر نهاده و در برابر همه‌ی وسوسه‌هایی که غیر قابل مقاومت به نظر می‌رسیدند، از کرامت خود و اصالت شعارهایش صیانت کرده و اینک وارد دومین مرحله‌ی خودسازی و جامعه‌پردازی و تمدن‌سازی شده است.» رهبر معظم انقلاب در این بیانیه خطاب به جوانان می‌فرماید: «شما باید که باید کارآزموده و پرانگیزه از انقلاب خود حراست کنید و آن را هر چه بیشتر به آرمان بزرگش که ایجاد تمدن نوین اسلامی و آمادگی برای طلوع خورشید ولایت عظمی (ارواح‌نفاذ) است، نزدیک کنید.»

ب) ابتناء بر دکترین: ویژگی دیگری که برای اصول شمرده شد، این بود که مبتنی بر دکترین است و مایه‌های دکترین نظام جمهوری اسلامی از اصول قانون اساسی و اندیشه‌های امام راحل به‌عنوان بنیانگذار و طراح اصلی انقلاب و نظام اسلامی قابل استخراج می‌باشد. در بخشی از بیانیه گام دوم آمده است: «ترکیب جمهوریت و اسلامیت و ابزارهای تشکیل و پیشرفت آن، جز با هدایت الهی و قلب نورانی و اندیشه بزرگ امام خمینی، به دست نیامد.» این مهم نشان‌دهنده این است که این سند مبتنی بر دکترین نظام حقوقی کشور و اندیشه امام خمینی (ره) ارائه شده است چرا که مهم‌ترین ابزار ترکیب جمهوریت و اسلامیت در نظام مقدس جمهوری اسلامی و استخراج یک دستورالعمل اجرایی و عملی از آن، قانون

اساسی می‌باشد که مورد اشاره بیانیه هم قرار گرفته. همچنین در جای دیگری از این بیانیه اشاره شده است که: «مدیریت‌های جهادی الهام گرفته از ایمان اسلامی و اعتقاد به اصل «ما می‌توانیم» که امام بزرگوار به همه‌ی ما آموخت، ایران را به عزّت و پیشرفت در همه‌ی عرصه‌ها رسانید.» از این دست نمونه‌هایی که اشاره به دکتربین بر یافته از اندیشه‌های بنیانگذار انقلاب اسلامی بوده، در بیانیه فراوان است و می‌توان گفت بن‌مایه اصلی آن را تشکیل می‌دهد.

پ) تغییرناپذیری: در بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی تصریح شده است که: «انقلاب اسلامی پس از نظام‌سازی، به رکود و خموشی دچار نشده و نمی‌شود و میان جوشش انقلابی و نظم سیاسی و اجتماعی تضاد و ناسازگاری نمی‌بیند، بلکه از نظریه‌ی نظام انقلابی تا ابد دفاع می‌کند.» «انقلاب اسلامی همچون پدیده‌ای زنده و بارآده، همواره دارای انعطاف و آماده تصحیح خطاهای خویش است، اما تجدیدنظرپذیر و اهل انفعال نیست.»

ت) نماینده ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی: بخش دوم این بیانیه هفت محور را به عنوان بزرگ انقلاب اسلامی معرفی کرده است. این محورها بر اساس اصول دوم و سوم قانون اساسی، در واقع همان ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی هستند که در این بیانیه ضمن برشمردن این محورها، از ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی کشور دفاع می‌کند: استکبارستیزی، توجه به معنویت و اخلاق، رشد عدالت، ارتقاء بینش سیاسی مردم، مشارکت مردمی، توسعه علم و فناوری و اقتصاد و حفظ ثبات و امنیت و تمامیت ارضی. این بندها در واقع ارزش‌های حاکم بر نظام حقوقی را یادآوری کرده و پیشرفت کشور و نظام در این عرصه‌ها را نمایان می‌سازند.

ث) تنظیم و مدیریت واقعیت‌ها: در بخش دیگری از این بیانیه واقعیت‌های امروز ایران اسلامی تشریح شده است تا براساس آن بتوان برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام داد. محورهای اقتدار انقلاب اسلامی، حضور جوانان و نیروی انسانی مستعد و کارآمد و وجود طیف وسیعی از فرصت‌های مادی در کشور؛ مورد اشاره در این بخش بوده که نمودار واقعیت‌های کشور می‌باشند. رهبر معظم انقلاب اسلامی با اشاره به این محورها و بیان تفصیلی ذیل هر کدام، در واقع نگاهی روشن از داشته‌های کشور در طلیعه گام دوم انقلاب ارائه می‌دهند تا بر اساس آن بتوان ناظر به مسائل و مشکلات برنامه مناسب را طراحی کرد.

ج) مبنا و پایه قوانین: در قسمت آخر این بیانیه، توصیه‌هایی ذکر شده است که باید مبنای سیاستگذاری، قانونگذاری و برنامه‌ریزی در گام دوم انقلاب اسلامی قرار گیرد. این توصیه‌ها در عرصه‌های علمی، اخلاقی، اقتصادی و در زمینه‌های استقلال، عدالت، آزادی، روابط خارجی و سبک زندگی می‌باشند.

بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی به عنوان یکی از اصول نظام هنجاری جمهوری اسلامی ایران، فاقد قواعد رفتاری و برنامه‌های عملیاتی است و به عنوان سند بالادستی، سیاست‌ها و قوانین باید بر مبنای آن‌ها ایجاد شوند.

بر این اساس نسبت بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی با سیاست‌های کلی نظام نیز روشن شده و معلوم می‌شود که این بیانیه به عنوان سندی بالادستی، فوق سیاست‌های کلی و حاکم بر آن‌ها می‌باشد و در عین حال از منظر حقوقی ماهیت آن با ماهیت سیاست‌ها متفاوت بوده و لازم است ملاحظات مربوط به سیاست‌ها و جریان عینی آن‌ها در قوانین، ذیل بیانیه گام دوم انقلاب لحاظ شود.

بنابراین، جایگاه این بیانیه با توجه به منطق و مفهوم متن آن و نیز جایگاه و اراده صادر کننده آن، در زمره اصول بوده که باید مبنای کار سیاست‌ها و قوانین قرار گیرد. بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی نقش نقشه کلی مسیر انقلاب را برعهده دارد؛ همچنان که مقام معظم رهبری (مدظله العالی) این ماهیت را برای آن قائل هستند: «بیانیه گام دوم یک ترسیم کلی از گذشته و حال و آینده انقلاب بوده. خب چهل سال گذشته -یک ترسیم کلی است، وارد جزئیات نشدیم- یک تصویرسازی کلی شده راجع به مسائل اصلی انقلاب. چهار نقطه به اصطلاح اصلی در این بیانیه مورد تأکید بوده: نقطه اول: «عظمت حادثه انقلاب». نقطه دوم: «عظمت راه طی شده و کارکرد انقلاب تا امروز». نقطه سوم: «عظمت چشم‌اندازی است که باید به آن برسیم» و نقطه چهارم: «عظمت نقش نیروی جوان متعهد»^۱.

نتیجه‌گیری

«بیانیه گام دوم انقلاب» سندی محوری و بالادستی برای طی مسیر در چهل سالگی دوم انقلاب است. این سند می‌تواند نقشه راه همه دست‌اندرکاران و همچنین آحاد جامعه در کنش‌ها، فعالیت‌ها، تحلیل‌ها و رفتارهایشان باشد که لازمه این امر تبدیل آن به الگوهای کلان و راهنماست. ارائه بیانیه در یک نمای کلی، در قالب سندی راهبردی که شامل مبانی، موضوعات محوری، بررسی وضع موجود، سیاست‌ها، راهبردها و سلسله مراتب اهداف است، می‌تواند در فهم پیام کلی بیانیه موثر باشد.

«بیانیه گام دوم انقلاب»، به مثابه یک منشور حکومتی واجد ارزش حقوقی و شرعی بوده که ضمن تبیین اوصاف و الزامات نظام‌سازی اسلامی، به اهم دستاوردهای چهل ساله اول انقلاب اسلامی پرداخته و همه این دستاوردها را محصول مدیریت جهادی و روحیه انقلابی دانسته و در مقابل، وجود فاصله میان باید‌ها و واقعیت‌ها را در دوری از ارزش‌های انقلابی معرفی می‌نماید.

۱- رهبر معظم انقلاب اسلامی، ۱۳۹۸/۰۳/۰۱.

رهبر معظم انقلاب اسلامی به عنوان رئیس و سیاست گذار کشور وفق اصول پنجم، پنجاه و هفتم و یکصد و سیزدهم قانون اساسی که بر ریاست و امامت رهبری دلالت دارد و نیز مطابق اصل یکصد و دهم قانون اساسی، به عنوان تعیین کننده سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران و ناظر بر حسن اجرای این سیاست‌ها و بالاتر از آن تحت عنوان دستور راهبردی ولی فقیه حکومت اسلامی خط و مشی‌ها و اصول اساسی نظام انقلاب اسلامی را تحت عنوان «بیانیه گام دوم انقلاب» تبیین فرمودند و طبق همین اصول و نیز با توجه به قرار گرفتن این بیانیه در جایگاه اصولی از سلسله هنجارهای حقوقی جمهوری اسلامی، لازم‌الرعايه و لازم‌الاتباع بودن این بیانیه روشن می‌باشد.

کتابنامه

۱. اصلانی، فیروز؛ پروین، خیرالله (۱۳۹۱). *اصول و مبانی حقوق اساسی*، تهران: دانشگاه تهران.
۲. اصلانی، فیروز؛ فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۸). *تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین*، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۶.
۳. انصاری، مجید (۱۳۸۵). *جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری ایران*، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۴. باقری، مصطفی؛ نظری‌زاد، امیر (۱۳۹۴). *اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی*، دومین کنفرانس ملی و اولین همایش بین‌المللی پژوهش‌های نوین در علوم انسانی.
۵. پاکتچی، احمد (۱۳۹۶). *درس‌گفتارهایی درباره نقد متن*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
۶. پورعباسی، عطاءالله؛ امامی رضوی، سید حسن؛ خیری، زهرا؛ نقوی الحسینی، سلماز سادات؛ لاریجانی، باقر (۱۳۹۸). *تبیین جایگاه بیانیه گام دوم انقلاب در اسناد سیاستی جمهوری اسلامی ایران و الگوی پیاده‌سازی مفاهیم آن در نظام آموزش عالی سلامت، طب و تزکیه*، شماره ۳.
۷. ترابی کلاته، علی (۱۴۰۰). *بیانیه گام دوم انقلاب؛ سند طرح‌ریزی راهبردی حرکت در مرحله دوم انقلاب اسلامی*، مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی، شماره ۱۷.
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۱). *دانشنامه حقوقی*، جلد ۴، تهران: گنج دانش.
۹. حاجی‌علی‌خمس، مرتضی (۱۳۹۷). *الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، رساله مقطع دکتری، دانشگاه تهران.
۱۰. حیاتی، علی‌عباس (۱۳۹۷). *مفهوم اصل حقوقی و مقایسه آن با قاعده حقوقی*، دانش حقوق مدنی، شماره ۲.
۱۱. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). *لغت‌نامه دهخدا*، تهران: دانشگاه تهران.
۱۲. راسخ، محمد (۱۳۹۶). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: دراک.
۱۳. ریپر، ژرژ (۱۳۹۶). *نیروهای پدیدآورنده حقوق*، ترجمه رضا شکوهی‌زاده، تهران: مجد.
۱۴. شهبازی، آرامش؛ حاجی‌پور، زهرا (۱۳۹۷). *جایگاه دکترین در منابع حقوق بین‌الملل معاصر*، تعالی حقوق، شماره ۱.
۱۵. طباطبایی، سیدمحمدحسین (۱۳۷۴). *ترجمه تفسیر المیزان*، ج ۱۰، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
۱۶. طباطبایی، سیدمحمدحسین (۱۳۸۷). *تعالیم اسلام*، قم: بوستان کتاب.

۱۷. طباطبائی، سید محمد حسین (۱۳۸۸). *قرآن در اسلام*، قم: بوستان کتاب.
۱۸. عرب، محمد ابراهیم (۱۴۰۱). *تحلیل قواعد فقهی بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی*، کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم قضایی، شماره ۶.
۱۹. غمامی، سید محمد مهدی (۱۳۹۷). *نسبت سنجی الگوی پایه اسلامی ایرانی پیشرفت و بیانیه گام دوم انقلاب*، کیهان فرهنگی، شماره ۳۸۶ و ۳۸۷.
۲۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). *فلسفه حقوق*، جلد ۲، تهران: سهامی انتشار، الف.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). *فلسفه حقوق*، جلد ۱، تهران: سهامی انتشار، ب.
۲۲. کاظم‌زاده، هادی (۱۳۹۸). *نقش ولایت فقیه در گام دوم انقلاب*، پیام، شماره ۱۳۲.
۲۳. کورمیک، نیک‌مک (۱۳۹۶). *فلسفه حقوق*، ترجمه بهروز جندقی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه.
۲۴. مدنی، سید جلال الدین (۱۳۷۶). *کلیات حقوق اساسی*، تهران: پایدار.
۲۵. موسوی، سید محمد امین (۱۳۹۴). *مبانی فهم علم حقوق*، تهران: جنگل.
۲۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). *جستارهایی در حقوق عمومی*، تهران: خرسندی.
۲۷. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۹). *اصول و مؤلفه‌های نظام‌سازی اسلامی با تأکید بر بیانیه گام دوم انقلاب*، حکومت اسلامی، شماره ۱.
۲۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، تهران: دادگستر.
۲۹. یوسفی، مهدیه؛ وزیری، مجید؛ یاقوتی، ابراهیم (۱۴۰۲). *ماهیت فقهی منویات بیانیه گام دوم انقلاب*، مطالعات میان‌رشته‌ای، شماره ۴.
30. Garner, Bryan A. (2009). *Black's Law Dictionary*, Ninth Edition, St. Paul, Minn, West Publishing Company,.
31. Johnston, Douglas M. (1988). *Functionalism in the Theory of International Law*, Canadian Yearbook of International Law, Vol. 26,.
32. Khosropanah A, Yazdanifar, Salehe (2016). *The jurisprudence management system and the planning process*, Culture strategy.

حقوق و تکالیف حاکم در برابر مردم با در نظر گرفتن مؤلفه‌های حقوق شهروندی

سیدحسین هاشمی*

سعید سالاری**

چکیده

رابطه حکمرانان با مردم و بررسی چارچوب حقوق و تکالیف متقابل میان آن‌ها، موضوع نظریات متعدد در فلسفه سیاسی و فلسفه حقوق بوده و امروزه ضوابط حقوقی مشخصی به عنوان وظایف حاکم به نفع شهروندان در نظام‌های حقوقی مختلف مورد شناسایی قرار گرفته است. همچنین تکالیف شهروندان نیز در کنار حقوق آن‌ها پیش‌بینی شده و با عنایت به سیر تحول نظریات مذکور، دیدگاه‌های مختلف پیرامون حقوق شهروندی هر یک تلاش می‌کنند تا مؤلفه‌های شفاف و مشخصی را در این زمینه مطرح نموده و در عین حال مطلق یا مقید بودن آن‌ها را بررسی نمایند. اگر حقوق شهروندی را مجموعه حقوق و امتیازاتی در نظر بگیریم که در یک نظام سیاسی و حقوقی معین به افراد به واسطه رابطه شهروندی اعطا می‌شود، بدون شک مقید و مشروط بودن حقوق شهروندی به انجام تکالیف در قبال حکومت از مهم‌ترین مسائلی است که در این زمینه باید مورد بررسی قرار بگیرد. در این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به این سوال پاسخ داده خواهد شد که از منظر حقوق شهروندی محدوده اصلی رابطه متقابل میان حاکم و مردم چگونه صورت‌بندی می‌شود و شاکله کلی حقوق شهروندان در مقایسه با تکالیف آن‌ها تابع چه میزان اطلاق و تقیید خواهد بود. در مقام جمع‌بندی باید گفت که بدون شک وجه ممیزه حقوق شهروندی از حقوق بشر، رابطه تابعیت است و همین امر چارچوب کلی حقوق شهروندی را از اطلاق و کلیت خارج نموده و استیفای این حقوق به انجام تکالیف شهروندی به ویژه در قبال حکومت و عموم شهروندان گره می‌خورد.

کلیدواژگان: حقوق شهروندی، تکالیف شهروندی، حقوق عمومی، فلسفه حقوق شهروندی.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، ایران؛ sho.hashemi@gmail.com

** دانش‌آموخته مقطع کارشناسی ارشد علوم سیاسی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، ایران؛ s.salari74@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۳/۲۵

مقدمه

در عصر حاضر حقوق شهروندان در ابعاد مختلف آن، محل توجه بسیاری از متفکران، سیاستمداران و محافل جهانی است. این مفهوم با اعلامیه بشر و حقوق شهروند فرانسه تجلی کامل یافت و اعلامیه جهانی حقوق بشر بر آن تأکید نمود. به نظر می‌رسد در رابطه با حقوق شهروندی دو رویکرد اصلی وجود دارد. در برداشت اول، دین توانایی وضع قواعدی در قالب حقوق شهروندی را ندارد. اما رویکرد دوم دین را مجموعه‌ای از تکالیف و حقوقی می‌داند که انسان در زندگی اجتماعی داراست. با توجه و تأکید بر رویکرد دوم باید گفت کرامت انسانی، حقوق و تکالیفی را برای نظام سیاسی و شهروندان به همراه دارد؛ چراکه اسلام حقوقی برای شهروند در نظر می‌گیرد، «انسان» محور بوده و از مسیر جامعه و شهر، قابل پیگیری است. از این منظر، فرد با قرارگیری در جایگاه واقعی خود در جامعه می‌تواند در مسیر تکامل و تعالی دنیوی و بالطبع اخروی، حرکت کند.

با استناد به تاریخچه حقوق شهروندی مشخص می‌شود این مفهوم نخستین بار در اعلامیه حقوق بشر و شهروند در ۲۶ اوت ۱۷۸۹ در فرانسه استفاده شده است (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۶۶). در عصر حاضر معنا و مفهوم حقوق بشر و شهروندی همان اصول، قواعد و مفاهیمی است که مبتنی بر اعلامیه حقوق بشر و شهروند فرانسه است که رگه‌هایی از اندیشه و آراء متفکرینی همچون ژان ژاک روسو، منتسکیو و دیدرو در آن دیده می‌شود. در مجموع به نظر می‌رسد ظهور مفهوم شهروندی را باید مصادف با پیدایش نخستین حکومت‌ها دانست. به تعبیری دقیق‌تر مفهوم حقوق و تکالیف شهروندی تاریخچه‌ای طولانی‌تر از عبارت آن دارد.

ارسطو در کتاب «سیاست» از شهروند سخن به میان می‌آورد. شهروند از نگاه ارسطو فردی است که در امور سیاسی و اجتماعی و دولت - شهر شرکت مستقیم داشت. در دوران رنسانس نیز حق شهروندی یکی از مبانی فکری متفکران و اندیشمندان به شمار می‌رفت. به عقیده این اندیشمندان، انسانیت فرد موجبات برخورداری او از حقوقی در جامعه آزاد می‌شود. پس از این دوران نیز همانطور که گفته شد، اعلامیه حقوق بشر و شهروند، نقطه طلایی حقوق شهروندی است که در سال ۱۷۱۹ در فرانسه تحقق یافت (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۶۷).

در قرن بیستم با رشد حرکت‌های اجتماعی و به خصوص پیدایش مفهوم «حقوق اجتماعی» تحولاتی در حوزه حقوق شهروندی نیز ایجاد شد. این تغییرات باعث شد حقوق شهروندی منحصر در مسائل حقوقی و سیاسی باقی نماند و دایره آن در اموری همچون خدمات اجتماعی، بهداشتی، آموزشی و

تأمین اجتماعی نیز گسترش یابد. به همین جهت بعد از قرن بیستم حضور امور اجتماعی و اقتصادی ذیل حقوق شهروندی دیده می‌شود.

با تحقیق و تفحص در منابع و آثار اسلامی مشخص می‌شود که در مفهوم شهروندی، هم‌زمان دارای دو بعد حق و تکلیف برای هر یک از شهروندان است. بر این اساس شهروندی در عین حال که مجموعه حقوقی را برای شهروندان معین می‌کند و آن‌ها را بدون استثناء، بهره‌مند از این حقوق می‌داند، تکالیفی را نیز برای آن‌ها متصور می‌شود که باید به آن‌ها بپردازند. از دیگر سو این حقوق و تکالیف، لازم و ملزوم یکدیگرند و هیچ یک را نمی‌توان بدون دیگری تصور نمود. از طرفی مشروعیت و اقتدار حکومت‌ها نیز وامدار شهروندان خود است. البته حکومت‌ها نیز در مقابل نسبت به شهروندان دارای وظایف و مسئولیت‌هایی هستند.

در این مقاله با رویکرد اسلامی تلاش می‌شود تا حقوق و تکالیف دو جانبه حاکم و شهروند تبیین و تشریح شود. لذا سؤال اصلی پژوهش «از منظر حقوق شهروندی محدوده اصلی رابطه متقابل میان حاکم و مردم چگونه صورت‌بندی می‌شود» است. در ادامه نیز در مورد سؤالات فرعی همچون «شاکله کلی حقوق شهروندان در مقایسه با تکالیف آن‌ها تابع چه میزان اطلاق و تقیید خواهد بود» بحث خواهد شد. پژوهش حاضر با رویکردی اسلامی و با استفاده از روش توصیفی تحلیلی در صدد آن است تا محدوده رابطه متقابل میان حاکم و شهروند را در پرتو حقوق شهروندی تبیین و تشریح نماید.

الف. پیشینه پژوهش

در موضوع حقوق شهروندی در اسلام مقالات و آثار متعددی وجود دارد. از جمله این مقالات می‌توان به مقاله «درآمدی بر مبانی حقوق شهروندی در اسلام» اشاره کرد. نویسنده در این مقاله تلاش نموده است به صورت مبنایی ثابت کند انسان در اندیشه اسلامی فردی است حق مدار و برای رسیدن به حقوق شایسته خود نیازمند انجام اموری به عنوان تکالیف است. بر این اساس، تکالیف نیز بازگشت به حقوق دارند (احمدپور، ۱۳۸۷).

مقاله «حقوق شهروندی از منظر امام علی (ع)» نیز با نگاهی اسلامی، حقوق شهروندی را در بیان و عمل امام علی (ع) بررسی می‌کند. به عقیده نویسنده این مقاله، امیرمؤمنان علی (ع) در مدت کوتاه حکومت خود، با وجود کارشکنی‌ها و مشکلات فراوان جامعه آن روز به همه انسان‌ها نشان داد که می‌توان به حق عمل کرد (ابن تراب، ۱۳۸۵). نویسندگان در مقاله دیگری با عنوان «اصول حاکم بر حقوق شهروندی در اسلام» تلاش نمودند تا اصول بنیادین حقوق شهروندی در اسلام را مبتنی بر منابع اسلامی را استخراج نمایند (شبانیا و اسدی‌نسب، ۱۳۹۷).

دسته دیگری از مقالات نیز تلاش نموده‌اند تا فارغ از بررسی بنیادین حقوق شهروندی، برخی از آثار، ابعاد و موضوعات مرتبط با آن را مورد تحلیل قرار دهند. مقاله «حقوق شهروندی زن از دیدگاه حقوق موضوعه و مفاهیم قرآن» با همین رویکرد به بررسی حقوق شهروندی زنان از منابع اسلامی پرداخته است (علایی‌نوین و اسماعیل‌پور، ۱۳۹۳). مقاله «ارزیابی عوامل موثر بر حقوق عابران پیاده با توجه به اصول حقوق شهروندی در اسلام» با رویکردی موردی به تحلیل و ارزیابی موضوع حقوق عابر پیاده در پرتو حقوق شهروندی در اسلام پرداخته است (تقوایی و همکاران، ۱۳۹۴).

با تفحص در آثار موجود به نظر می‌رسد بررسی‌های مستقل درباره اهمیت و نقش رابطه متقابل میان حاکم و شهروندان با رویکرد حقوق شهروندی اسلامی کمتر مورد توجه نویسندگان بوده است و بحث از آن اغلب به صورت غیر مستقیم مطرح می‌شود. این مقاله با درک اهمیت و جایگاه این موضوع، تلاش نموده است تا به صورت مستقل به حقوق و تکالیف حاکم در برابر مردم در پرتو مؤلفه‌های حقوق شهروندی بپردازد.

ب. مفاهیم نظری و روش پژوهش

در این بخش لازم به نظر می‌رسد تا مفاهیم نظری و مؤلفه‌های مهم در پژوهش به اختصار تشریح و بررسی گردد. در همین راستا به مفاهیم کلیدی همچون حق و تکلیف و حقوق شهروندی اشاره می‌شود.

۲.۱. حق و تکلیف

واژه حق در لغت، به معنای مطابقت، موافقت، موجود ثابت، صدق، خلاف لایق و باطل آمده است. (گرچی، ۱۳۷۸: ۲۷۹). اصل عربی حق به معنی حکمی است که از جانب خداوند متعال مقرر گردد. اعم از آن حقی که به نفع انسان باشد یا به نفع او نباشد (موحد، ۱۳۸۱: ۵۲). در زبان انگلیسی نیز (Right) معادل حق در نظر گرفته می‌شود که به معنای آن چیزی است که فرد مستحق آن است. حق در فقه، نوعی ملکیت است که به نحو خاص بین مالک و مملوک وجود دارد (ابن تراب، ۱۳۸۵: ۴۱). حق از دیدگاه حقوقی اسلام نیز امری اعتباری است که صاحب حق، به موجب آن شایستگی بهره‌وری از امری و اختصاص آن را به خود یافته است و رعایت آن بر دیگران نیز لازم است. (حقیقت، ۱۳۸۱: ۱۳۷). حق در حقوق، اختیاری است که قانون برای فرد شناخته تا بتواند عملی را انجام یا ترک نماید. (امامی، ۱۳۴۲: ۲).

مفهوم حق را می‌توان از رهیافت‌های مختلفی تحلیل نمود، اما در این مقاله رویکرد سیاسی - حقوقی به حق ملاک و معیار است. با این رویکرد حق امری اعتباری است که به شخص، توانایی‌های قانونی

عطا می‌کند. در این شرایط به صاحب حق توان تصرف در موضوع حق و منع دیگران از تجاوز به آن را داده است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۲).

در تقسیم‌بندی انواع حقوق می‌توان به موارد مختلفی اشاره کرد. مهم‌ترین آن عبارت است از حق تأسیسی و حق اعلامی، حق من و حق بر من و حق عینی و نوعی. در دوگانه حق تأسیسی و حق اعلامی، حقوق اعلامی عبارتند از حقوقی که از قبل وجود داشته و قانون‌گذار در صدد اعلام و حمایت از آن است که به این دسته از حقوق، حقوق طبیعی نیز اطلاق می‌گردد. در مقابل حقوق تأسیسی، حقوقی هستند که قانون‌گذار در صدد ایجاد آن‌ها برآمده است (نیکخواه و صادقی، ۱۳۹۵: ۴).

در دوگانه حق من و حق بر من که به معنایی می‌توان از آن به حق و تکلیف نیز نام برد. در این قسم، حق و تکلیف رابطه‌ای دو طرفه دارند که حق برای فردی موجب تکلیف برای طرف مقابل را ایجاد می‌نماید. در مقسم دیگر که همان حق عینی و نوعی است باید گفت حق عینی، مجموعه قواعد و معیارهایی برای نظم و آسایش مادی و معنوی جامعه و تنظیم روابط بین افراد و افراد و جامعه است. در ادبیات فرانسه از این نوع حق تحت عنوان (Droit) در انگلیسی (Law) و در اسلام تحت عنوان (حکم) یاد می‌شود. در مقابل حق شخصی است که مراد از آن مجموعه حقوقی است که ازادی‌ها، امتیازات و توانایی‌های فرد را در برابر دیگران محافظت می‌کند. در ادبیات فرانسه به این نوع حق (Droits)، در انگلیسی (Rights) و در اسلام تحت عنوان (حقوق) شناخته می‌شود (نیکخواه و صادقی، ۱۳۹۵: ۵).

با بررسی و تفحص در آثار و منابع مختلف، تقسیم‌بندی‌های دیگری از حق و حقوق نیز آمده است که از جمله آن‌ها می‌توان به حقوق سیاسی، حقوق عمومی، حقوق خصوصی و ... اشاره کرد. در این پژوهش توجه و تأکید نگارندگان بر دوگانه حق و تکلیف است و مراد آن است که هر حقی موجب ایجاد تکلیف برای طرف مقابل می‌شود.

تکلیف از مصدر باب تفعیل است و در لغت به معنای «چیزی را از کسی خواستن که در آن رنج باشد» است (دهخدا، ۱۳۴۵: ۸۷۸). در لغت انگلیسی، تکلیف با عباراتی همچون (Obligation) و (Duty) ذکر می‌شود. در اینجا تکلیف در رابطه حق معنا می‌شود. تکلیف به معنای وظیفه‌ای است که در مقابل حقوق دیگران قرار می‌گیرد. به عقیده بسیاری از محققین، تکلیف بر خلاف حق، متوقف بر قدرت عقلی و شرعی است. به عبارت دیگر اگرچه برای موجود صاحب حق، هیچ شرطی وجود ندارد؛ اما برای موجودی که تکلیف برای او ثابت می‌شود، امکان و قدرت شرط تلقی می‌شود (مطهری، ۱۳۸۱: ۲۴۰).

حق به طور مستقیم به وسیله صاحب آن اجرا می‌شود و دیگران تنها وظیفه دارند آن را محترم بشمارند. این وظیفه‌داری نسبت به حق دیگران، همان تکلیف است (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۳۷۵). از جهت دیگر تکلیف را می‌توان قسمی از حکم دانست به نحوی که حکم دایره شمول گسترده‌ای نسبت به تکلیف دارد و تکلیف بخشی از حکم ارزیابی می‌شود. در تمایز میان حق و تکلیف نیز باید گفت این دو مفهوم تمایز بنیادینی با یکدیگر دارند. به تعبیری می‌توان گفت حق دارای خاصیت «له» بودن است و تکلیف با توجه خاصیت به مشقت انداختن آن، خاصیتی «علیه» دارد.

نکته مهم و اساسی در مقایسه میان حق و تکلیف آن است که حق از تکلیف ناشی می‌شود و تکلیف از حق نشأت می‌گیرد. در برهه‌های تاریخی مختلف و در شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی متفاوت، اصالت گاهی با حق بوده است و گاهی این اصالت دائر مدار تکلیف بوده است. نکته مهم در این موضوع توازن و تناسب میان حق و تکلیف است. به عنوان مثال در عین حالی که انتخاب دین حق انسان است، او موظف است برای حیات معنوی خود کامل‌ترین و سعادت آفرین دین را انتخاب کند و این وظیفه عقلی است (جوادی آملی، ۱۳۷۷: ۲۰).

۲.۲. حقوق شهروندی

شهروند معادل واژه (Citizen) در زبان انگلیسی است. شهروند از شهر ریشه می‌گیرد و city از واژه لاتین لوتیاس مشتق شده است. لوتیاس را می‌توان معادل واژه پلیس در زبان و فرهنگ یونانی در نظر گرفت. بنابراین، شهر تنها مجتمعی از ساکنین یک منطقه معین نیست بلکه مفهوم واحد سیاسی مستقلی را افاده می‌کند (نوابخش، ۱۳۸۵: ۱۶). در ادبیات و فرهنگ فارسی واژه شهروند واژه‌ای جدید ارزیابی می‌شود که می‌توان آن را برداشتی بومی از واژه انگلیسی آن دانست. اما این به معنای فقر واژگانی این مفهوم در ادبیات و فرهنگ ایرانی و فارسی نیست. در فرهنگ فارسی واژگان اصیلی همچون رعیت، امت، بومی، تابع و ... در ترادف با شهروند قرار دارند. در فرهنگ لغت آکسفورد مفهوم (citizenship) به معنای «حق قانونی تعلق به یک کشور خاص» در نظر گرفته شده است.^۱

در نظر ژان ژاک روسو مفهوم شهروندی در مقام ایده آلی آن به معنای ترجیح خیر و صلاح عمومی بر منافع شخصی است. به معنای دیگر شهروند ایده آل کسی است که در تعارض میان منافع فردی و مصالح عمومی، بر ضد منافع خود و به نفع خیر عمومی تصمیم بگیرد. روسو چنین فردی را دارای اراده عمومی و فضیلت مدنی می‌داند (لیدمن، ۱۳۸۴: ۱۸۰). در فرهنگ علوم سیاسی، شهروند به فردی اطلاق می‌شود که از حقوق و امتیازات مندرج در قانون اساسی یک کشور استفاده کند (آقابخش، ۱۳۶۳: ۱۳۶۳).

1- The legal right to belong to a particular country.

۴۹). در فرهنگ فارسی امروز، به فردی که اهل یک کشور باشد و از حقوق متعلق به آن برخوردار باشد «شهروند» گفته می‌شود (صدر افشار، ۱۳۷۳: ۱۲۵).

پس از مشخص شدن معنای شهروند، می‌توان حقوق شهروندی را مورد مطالعه قرار داد. حقوق شهروندی مجموعه مجموعه‌ای از حقوق و تعهدات که دسترسی افراد را به عنوان اعضای کامل یک جامعه سیاسی - اجتماعی به منابع کمیاب فراهم می‌کند^۱ (Veal, 2021: 16).

در تعریفی دیگر از حقوق شهروندی آمده است: «حقوق فرد و تکالیف او در برابر دولت رابطه شهروندی گویند که چگونگی آن را قانون اساسی و قوانین مدنی کشور معین می‌کند. اساساً شهروند کسی شمرده می‌شود که تنها تابع فرمان دولت نباشد بلکه از حقوق فطری و طبیعی نیز برخوردار باشد و دولت این حقوق را رعایت و از آن حمایت کند» (آشوری، ۱۳۷۱: ۲۲۱).

در برداشتی دیگر از حقوق شهروندی که آن را در دو قسم اصلی حقوق شهروندی مادی و معنوی تقسیم بندی می‌کند نیز برخی از این حقوق بر شمرده می‌شود. حقوق مادی، همچون حق زندگی، حق امنیت، حق رفت و آمد، حق مسکن، حق مصونیت مکاتبات و مخابرات، حق دفاع، حق تابعیت، حق انتخاب شغل، حق تامین اجتماعی، حق مالکیت شخصی است. حقوق معنوی، همچون حق آزادی اندیشه، حق آزادی بیان، حق آزادی ایمان، حق آزادی اطلاعات، حق آزادی اجتماعات، حق آزادی سیاسی، حق آزادی آموزش و پرورش، حق برابری وعدم تبعیض، حق برخورداری از دادرسی عادلانه. (احمدزاده، ۱۳۸۶: ۵۶).

روش پژوهش

روش پژوهش در این نوشتار از روش توصیفی - تحلیلی پیروی می‌کند. استفاده از دانش انباشته متخصصان در حیطه مسائل حوزه مورد پژوهش از مهم‌ترین گام‌های این پژوهش است که در ضمن دو مرحله انجام می‌پذیرد. مرحله اول استفاده از منابع مکتوب صورت می‌گیرد. مراجعه به کتب، مقالات، مصاحبه چاپ شده، سخنرانی‌ها و ... از جمله مصادیق این مرحله است. در این حیطه پژوهشگر با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مراجعه مستقیم به آثار و منابع مکتوب موجود در این زمینه به بررسی نظرات مختلف در مورد جایگاه حق و تکلیف در پرتو حقوق شهروندی، لوازم و شروط آن، نتایج و آثار عملی آن و تعاریف مربوط به این حوزه می‌پردازد.

1- Citizenship has been defined as a bundle of entitlements and obligations which constitute individuals as fully fledged members of a socio-political community, providing them with access to scarce resources (Turner, 1994, xv), (Veal, 2021: 16).

در مرحله بعد و با توجه به داده‌های جمع آوری شده، پژوهشگر اقدام به تحلیل و بررسی موضوع در پرتو حقوق شهروندی می‌کند. این تحلیل مبتنی بر داده‌های به دست آمده صورت می‌گیرد.

ج. یافته‌های پژوهش

پس از ذکر مقدمات و تعریف ادبیات مفهومی و مورد استفاده در موضوع مورد پژوهش، در این مرحله، مهم‌ترین مؤلفه‌های حقوق شهروندی از منظر اسلام استخراج می‌گردد. در بحث از حقوق شهروندی و جایگاه آن در اسلام، پیش از هر نکته‌ای باید به این حقیقت توجه داشت که اسلام به عنوان آخرین و کامل‌ترین دین الهی در درون خود تمام قواعد، سنت‌ها و ایده‌آل‌های بشری را دارد؛ بدین معنا که می‌تواند پاسخگوی تمامی نیازهای اساسی انسان و جامعه بشری باشد.

همان‌طور که گفته شد، نظام شهروندی به معنای واقعی آن، به معنای برخورداری عموم اعضای جامعه از حقوق و تکالیف برابر است، به گونه‌ای که هیچ تبعیضی از لحاظ سیاسی، اجتماعی و حقوق مدنی میان افراد جامعه وجود نداشته باشد. با نگاهی تاریخی به صدر اسلام مشخص می‌شود، امت مسلمان در کنار غیر مسلمین در مدینه، در عین حفظ استقلال جامعه دینی خود جامعه سیاسی واحدی را به وجود آوردند و پیامبر (ص) نیز وحدت انسانی را جایگزین وحدت قومی و قبیله‌ای نمود (پروین، ۱۳۸۷: ۱۶). احادیثی مانند «الناس سواء کأسنان المشط» (مجلسی، بی تا: ۶۵). «لا فضل لعربی علی عجمی الا بالتقوی» (حر عاملی ۱۳۸۳: ۱۳). بیانگر این مطلب است.

با تحقیقی تاریخی و اسلامی می‌توان گفت پیشینه حقوق شهروندی در اسلام به زمان هجرت پیامبر اکرم به مدینه بازمی‌گردد و اولین نشانه‌های تشکیل حکومت اسلامی در آن برهه تاریخی پدید آمد. چراکه حقوق شهروندی زمانی موضوعیت دارد که هر دو رکن آن (مردم و حکومت) شکل گرفته باشد به دیگر سخن، ظرف تحقق حقوق شهروندی تشکیل حکومت است (احمدزاده، ۱۳۸۴: ۱۰۴). پیامبر اکرم (ص) با الهام از آموزه نیز مبتنی بر شریعت الهی، شاخصه‌های حقوق شهروندی را در میان شهروندان جامعه اسلامی به بهترین نحو ممکن به اجرا درآورد.

مفهوم شهروندی در اسلام مورد پذیرش قرار گرفته است. حقوق شهروندی در اسلام دارای امارات و اصول بنیادینی است که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان در ده حق شهروندی از دیدگاه اسلام بررسی نمود. حق بر حیات، حق آزادی بیان، حق مشارکت فعال سیاسی، حق مالکیت، حق آموزش و پرورش، حق امنیت قضایی، حق آزادی در انتخاب مذهب، حق عدالت اجتماعی، حق حریم شخصی و حق آزادی در انتخاب شغل از جمله مهم‌ترین حقوق شهروندی در اسلام ارزیابی می‌شود. نکته قابل توجه آن است

که هیچ حق شهروندی در اسلام مطلق نیست و باید قیودات و محدودیت‌های این حقوق مورد توجه قرار گیرد.

۱. حق حیات

یکی از مهم‌ترین و ابتدایی‌ترین حقوق شهروندی که در اسلام مطرح می‌شود، حق بر حیات است. اهمیت و مقدمه بودن این حق از آن جهت است که تمامی حقوق وابسته به حیات انسان است. به معنای دیگر حیات انسان محترم است و کسی حق تعرض و تعدی به آن را ندارد. متناسب آیات قرآن کریم، حق حیات از مهم‌ترین حقوق انسان فارغ از مسلمان بودن یا نبودن، نژاد، قومیت، زبان و رنگ است: «هُوَ الَّذِي خَلَقَ لَكُمْ مَا فِي الْأَرْضِ جَمِيعًا»^۱.

از دیدگاه علمای اصولی نیز مقاصد شریعت بر پنج اصل اساسی است که مجموع حقوق شهروندی و حقوق بشر صادره از اعلامیه حقوق بشر، در راستای حفظ موارد پنج‌گانه است. نادیده گرفتن حقوق انسانی و نقض حقوق، تعدی به یکی از این حقوق است و حقوق آن‌ها عبارتند از حفظ دین، حفظ جان، حفظ عقل، حفظ نسل و حفظ مال.

ملاحظه می‌کنیم که بعد از حفظ دین، به عنوان منشور زندگی حیات دنیای انسان؛ حفظ جان مطرح است و قصد شارع مقدس، حفظ جان انسان‌ها است. تمام حقوق، قوانین و مقررات دینی و غیر دینی همگی برای حفاظت از موارد چهارگانه فوق است. در نظام اسلامی، شهروند موجودی است که دارای حق و تکلیف است، به مفهوم کلی‌تر باید گفت حق و تکلیف دو عنصر تشکیل‌دهنده شخصیت انسان است. نظام اسلامی به همان اندازه که تکالیفی را بر عهده انسان قرار داده است، در مقابل آن مجموعه تعهداتی بنام «حقوق» در مقابل او بر عهده دارد که اولین آن حق «حیات» است.

اصل بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز بر حق حیات و حفظ جان شهروندان تأکید می‌کند و مقرر می‌دارد «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند»^۲. همچنین در ماده اول منشور حقوق شهروندی نیز حق بر حیات از حقوق مسلم شهروندان تلقی شده است. این ماده بیان می‌دارد «شهروندان از حق حیات برخوردارند. این حق را نمی‌توان از آن‌ها سلب کرد مگر به موجب قانون»^۳.

۱- سوره بقره، آیه ۲۹

۲- اصل بیست و دوم قانون اساسی، مصوب سال ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۳- منشور حقوق شهروندی، ماده اول، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

همانطور که ذکر شد، حق حیات یکی از حقوق اصلی و ابتدایی انسان است که محافظت از آن تکلیف دیگر افراد است. اما زمانی که این حق و تکلیف در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرد، امکان گرفتن همین حق از فردی لازم و حتی ضروری است و به تعبیری تکلیف است. مهم‌ترین نمونه از این موقعیت، قتل نفس است: «مَنْ قَتَلَ نَفْسًا بِغَيْرِ نَفْسٍ أَوْ فَسَادًا فِي الْأَرْضِ فَكَأَنَّمَا قَتَلَ النَّاسَ جَمِيعًا وَمَنْ أَحْيَاهَا فَكَأَنَّمَا أَحْيَا النَّاسَ جَمِيعًا»^۱. همچنین در قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی این حق دارای قید است و مطلق بیان نشده است. لذا حق حیات انسان با توجه حقوق شهروندی در اسلام، محدود به قتل نفس و قانون است.

۲. حق آزادی بیان

از دیگر اقسام آزادی حقوقی حق آزادی بیان است. آزادی بیان و ابراز آزادانه عقاید و افکار در زمینه‌های مختلف علمی، مذهبی، سیاسی، اجتماعی و ... موجب برخورد افکار و آرا و رونق گفتگو و نقد و بررسی است و علم و اندیشه جز در بستر این چالش‌ها و کشاکش‌ها شکوفا نخواهد شد. از سوی دیگر در رابطه مردم و حکومت، آزادی بیان موجب اصلاح ساز و کارهای حکومت، جلوگیری از فساد و کزروی مسئولان و بهبود اوضاع جامعه می‌شود.

مبتنی بر اندیشه اسلامی نیز ابراز و بیان واقعیات در قلمرو مادی و معنوی نه تنها آزاد است؛ بلکه کسی که اطلاعاتی از حقایق داشته باشد و قدرت بیان آن‌ها را در خود احساس کند و با این وجود ساکت بماند و مردم را از دریافت آن حقایق محروم کند مسئول است و عقوبت خواهد شد (جعفری، ۱۳۷۲: ۴۲۵). امام خمینی (ره) نیز در این باره معتقد است: «در جمهوری اسلامی هر فردی از حق آزادی عقیده و بیان برخوردار خواهد بود» (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۱۳۹). همچنین ایشان در جای دیگر، آزادی بیان را ملاک متمدن بودن جامعه می‌داند: «مملکت متمدن آن است که آزاد باشد، مطبوعاتش آزاد باشد، مردم آزاد باشند در اظهار عقاید و رأیشان» (موسوی خمینی ۱۳۸۵: ۳۳).

اصل بیست و چهارم قانون اساسی نیز به صراحت در این مورد اظهار نظر نموده است: «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آن‌که مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. تفصیل آن را قانون معین می‌کند»^۲. در منشور حقوق شهروندی نیز بر حق آزادی بیان تأکید شده است. ماده بیست و ششم منشور مقرر می‌دارد «هر شهروندی از حق آزادی بیان برخوردار است. این حق باید در چارچوب حدود مقرر در قانون اعمال شود. شهروندان حق دارند نظرات و اطلاعات راجع به موضوعات مختلف

۱- سوره مائده، آیه ۳۲.

۲- قانون اساسی، اصل بیست و چهارم، مصوب سال ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

را با استفاده از وسایل ارتباطی، آزادانه جستجو، دریافت و منتشر کنند. دولت باید آزادی بیان را به طور خاص در عرصه‌های ارتباطات گروهی و اجتماعی و فضای مجازی از جمله روزنامه، مجله، کتاب، سینما، رادیو، تلویزیون و شبکه‌های اجتماعی و مانند اینها طبق قوانین تضمین کند^۱. از جهت دیگر توجه به حدود و قلمرو آزادی بیان از اهمیت بالایی برخوردار است و در هیچ قانونی، حقوق انسان با توجه به توانایی شرارتی که دارد، مطلق بیان نگردیده است. حق آزادی بیان را مبتنی بر حقوق شهروندی در اسلام محدود به دروغ، تهمت، اضرار است و شهروندان حق ندارند به بهانه آزادی بیان، اقدام به اضرار یا دروغ پراکنی کنند. آزادی بیان به معنای بی‌بندوباری و رهایی مطلق در تعارض با اصول عقلی و شرعی است که نه فطرت انسان آن را می‌پذیرد و نه شریعت مقدس آن را مطلق گذاشته است. حتی در جوامع انسانی نیز مطلق بودن این حق مورد پذیرش نیست (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۲۹). امام خمینی (ره) نیز این حق را تاجایی مجاز می‌داند که به منافع کشور آسیب نرساند (امام خمینی، ۱۳۸۵: ۴۳۲). در مجموع می‌توان دو مؤلفه محدودکننده حق آزادی بیان از منظر حقوق شهروندی اسلامی را شناسایی کرد؛ اول، ممنوعیت نشر اکاذیب، تهمت و اضرار و دوم، ممنوعیت تهدید منافع کشور.

۳. حق مشارکت فعال سیاسی

از جمله مهم‌ترین حقوق سیاسی که ذیل حقوق شهروندی مطرح می‌شود، حق مشارکت سیاسی فعال شهروندان است. این حق به منزله حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن است. در این باره امام خمینی (ره) نیز معتقد است: «اسلام به ما اجازه نداده است که دیکتاتوری بکنیم. ما تابع آرای ملت هستیم. ملت ما هر طور رأی داد ما هم از آن‌ها تبعیت می‌کنیم، ما حق نداریم. خدای تبارک و تعالی به ما حق نداده است، پیغمبر اسلام به ما حق نداده است که ما به ملتمان یک چیزی را تحمیل بکنیم... (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۳۴).

بند هفتم از اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این حق را بیان کرده است و در بند ششم همان اصل به محو استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی را اشاره می‌کند^۲. لذا حق رأی و امکان تصدی مسئولیت در سطح حکومت از حقوق سیاسی شمرده شده است. در منشور حقوق شهروندی نیز حق مشارکت فعال سیاسی به رسمیت شناخته شده است. ماده پانزدهم این منشور مقرر می‌دارد: «شهروندان

۱ - منشور حقوق شهروندی، ماده بیست و ششم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵

۲ - قانون اساسی، اصل سوم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

به شکل برابر از حق مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش برخوردارند و می‌توانند این حق را از طریق همه‌پرسی یا انتخابات آزاد و منصفانه اعمال کنند^۱.

در اصل بیست و ششم قانون اساسی آمده است «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادانه، مشروط به اینکه اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و یا اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت^۲». همچنین در اصل بیست و هفتم قانون اساسی نیز تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌ها را بدون حمل سلاح و به شرط آن که مخل به مبانی اسلام نباشد آزاد شمرده است^۳.

همچنین حق مشارکت سیاسی فعال، عضویت در تشکلات و احزاب سیاسی در منشور حقوق شهروندی نیز مورد تأکید قرار گرفته است. ماده چهل و سوم منشور حقوق شهروندی منع شهروندان از مشارکت سیاسی و اجتماعی را نمی‌پذیرد: «شهروندان از حق تشکیل، عضویت و فعالیت در احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های اجتماعی، فرهنگی، علمی، سیاسی و صنفی و سازمان‌های مردم‌نهاد با رعایت قانون برخوردارند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت. عضویت یا عدم عضویت نباید موجب سلب یا محدودیت حقوق شهروندی یا موجب تبعیض ناروا شود^۴».

حقوق سیاسی و به خصوص حق مشارکت سیاسی فعال و آزادانه مردم، یکی از مؤلفه‌های اصلی حقوق شهروندی است که در مبانی و اندیشه اسلامی نیز محترم شمرده شده است. البته که این حق مانند سایر حقوق شهروندی مقید و مشروط به محدودیت‌هایی است و مطلق بیان نمی‌شود. همانطور که در قانون اساسی مشاهده شد، حق مشارکت سیاسی فعال نسبت به فعالیت‌های خرابکارانه، مغایر با استقلال ملی و موازین اسلامی و فعالیت‌های برهم زننده نظم عمومی محدود است.

۴. حق مالکیت

حق مالکیت یکی دیگر از حقوق شهروندی است که تأکید و اهمیت آن در حقوق مدنی، قانون اساسی و فقه اسلامی قابل مشاهده است. آیت الله عمید زنجانی حق مالکیت را با مبنای فقهی قاعده تسلیط بیان

۱- منشور حقوق شهروندی، ماده پانزدهم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵

۲- قانون اساسی، اصل بیست و ششم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۳- قانون اساسی، اصل بیست و هفتم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۴- منشور حقوق شهروندی، ماده چهل و سوم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

می‌دارد. زنجان‌ی معتقد است «در فقه، حق مالکیت قاعده تسلیط است که به معنای اختیار تام مالک نسبت به مال خود و سلطه مالکانه‌اش در مورد کلیه تصرفات مربوط به مال خویش است» (عمید زنجان‌ی، ۱۳۶۷: ۲۳).

اصل حرمت مالکیت مشروع برای تمام شهروندان در قانون اساسی محترم شمرده شده است. اصل چهل و هفتم قانون اساسی «مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد محترم است. ضوابط آن را قانون معین می‌کند» دانسته است. اصل چهل و ششم نیز مقرر داشته است «هر کس مالک حاصل کسب و کار مشروع خویش است. هیچ کس نمی‌تواند به عنوان مالکیت نسبت به کسب و کار خود امکان کسب و کار را از دیگری سلب نماید^۱». همچنان که در اصل چهل و نهم قانون اساسی مسئله مهمی مورد توجه قرار گرفته که در حوزه‌های مختلف از جمله حقوق اقتصادی شهروندی دارای کاربرد است. اصل مذکور مقرر می‌دارد «هیچ کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد^۲».

همچنین در ماده هفتاد و پنجم منشور حقوق شهروندی نیز آمده است «حق مالکیت شخصی شهروندان محترم است. هیچ شخص یا مقامی نمی‌تواند مالکیت دیگری را سلب یا اموال او را مصادره یا ضبط یا توقیف کند یا نسبت به حقوق مالی یا مالکیت او ممانعت، مزاحمت یا محدودیت ایجاد کند، مگر به موجب قانون^۳».

حق مالکیت به عنوان یکی از حقوق شهروندی مسلم شناخته می‌شود. البته این حق دارای قلمرو خاصی است و نمی‌توان آن را به صورت مطلق بیان نمود؛ چرا که در شرایطی پایبندی مطلق بر آن و عدم توجه به حیطه قلمرو این حق، امکان نقض حقوق عامه وجود دارد. امام خمینی (ره) با نقد دیدگاه‌های روشنفکر مآبانه معتقد است «مع الأسف این روشنفکرهای ما نمی‌فهمند که ولایت فقیه یعنی چه، یکیش هم تحدید این امور است. مالکیت را در عین حال که شارع مقدس، محترم شمرده است، لکن ولی امر می‌تواند همین مالکیت محدودی که ببیند خلاف صلاح مسلمین و اسلام است، همین مالکیت مشروع را محدودش کند به یک حدّ معینی» (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۴۸۱). لذا مشخص می‌شود صلاح مسلمین و اسلام به عنوان عامل محدودکننده حق مالکیت ارزیابی می‌شود.

۱- قانون اساسی، اصل چهل و ششم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۲- قانون اساسی، اصل چهل و نهم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۳- منشور حقوق شهروندی، ماده هفتاد و پنجم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

۵. حق آموزش و پرورش

با نگاهی به تاریخ جهان مشخص می‌شود در بسیاری از کشورها، حق آموزش و تعلم در انحصار طبقات خاص و ممتاز بوده است. از مصادیق آزادی آموزش و پرورش که در حقوق فردی شهروندی در کشورهای مغرب زمین مورد توجه واقع شده است، آزادی تأسیس مدرسه، آزادی انتخاب مؤسسه آموزشی و حتی آزادی محتوای مطالب آموزش و پرورش است (احمدی طباطبایی، ۱۳۸۸: ۱۴). شهید بهشتی (ره) نیز در این باره با نگاهی عمیق معتقد است «بر هرانسان مسلمان متعهدي لازم است که محیط را برای سالم زیستن خود و دیگران پاک نگه دارد این زمانی اتفاق می‌افتد که مؤمنان، عمل‌کننده به ایمان اهل ایمان عمل، قدرت را در دست بگیرند و بر کافران ناسپاس حق ناشناس حق کش پیروز شوند» (بهشتی، ۱۳۸۱: ۴۳). به عقیده بهشتی حکومت‌ها نقش مؤثری در پاسداشت و حفاظت از حق آموزش و پرورش دارند و اگر حکومتی سرشت عدل و خدانگری نداشته باشد، تربیت و آموزش شهروندان را خطر می‌اندازد (بهشتی، ۱۳۸۰: ۸۴).

قانون اساسی جمهوری اسلامی در بند سوم از اصل سوم، آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای تمام شهروندان در تمام سطوح را مقرر نموده است. همچنین تسهیل و تعمیم آموزش عالی در سرلوحه اقدامات دولت قرار داده شده است. همچنین در اصل سی‌ام قانون اساسی دولت مکلف شده است وسایل آموزش و پرورش رایگان برای همه ملت را تا پایان دوره متوسطه فراهم آورد.

در ماده صد و چهارم منشور حقوق شهروندی نیز بر حق آموزش و پرورش برای تمامی شهروندان تأکید شده است این اصل مقرر می‌دارد «شهروندان از حق آموزش برخوردارند. آموزش ابتدایی اجباری و رایگان است. دولت زمینه دسترسی به آموزش رایگان تا پایان دوره متوسطه را فراهم می‌سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سرحد نیاز و ضرورت کشور به‌طور رایگان گسترش می‌دهد. دولت آموزش پایه را برای افراد فاقد آموزش ابتدایی فراهم می‌آورد»^۱.

شهید بهشتی نیز در این باره معتقد است «الزام، مسأله را حل نمی‌کند. باید هم انگیزه ایجاد کرد و هم امکان تحصیل را فراهم نمود که اگر توأم با یکدیگر باشد، مشکل مرتفع می‌شود. اجبار به کودک شش ساله معنا ندارد. وقتی تحصیل حق کودک باشد، چنان که والدین نسبت به این امر کوتاهی کردند، قانون این کار را می‌کند.» (صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱/۷۷۸).

امام خمینی (ره) با توجه به اهمیت فراوانی که برای تعلیم و تربیت قائل است، جنبه دیگری از این موضوع را نیز مد نظر قرار می‌دهد. به باور امام خمینی (ره) این تعلیم و تربیت صحیح است که انسان را از ضلالت

۱- منشور حقوق شهروندی، ماده صد و چهارم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

نجات می‌دهد و در صورت فقدان آن یا تربیت ناصحیح صفات و ویژگی‌های رذیله انسان نه تنها کاسته نمی‌شود، بلکه بر آن افزوده می‌گردد و آموزش غلط می‌تواند این صفات در انسان نهادینه نماید. امام خمینی در همین باره می‌گوید «اگر تربیت صحیح باشد، دیکتاتوری کودک رو به ضعف می‌رود و اگر تربیت ناصحیح باشد آن دیکتاتوری که کم بود رشد می‌کند» (امام خمینی، ۱۳۸۵: ج ۱۴، ۹۰).

لذا رویکرد امام خمینی (ره) در مورد حق آموزش و پرورش رویکردی ایجابی، لازم و بنیادین است که تغییر و کمال در انسان را زمینه می‌سازد. اما این حق، زمانی انسان را به کمال می‌رساند که محیط آموزش و مربی آن در سلامت اعتقادی و اخلاقی باشند. در غیر این صورت تربیت و آموزش، ناصحیح خواهد بود و دولت و حکومت با توجه به اهمیت این موضوع می‌تواند این شرایط را تغییر داده و به مسیر اصلی بازگردانند.

۶. حق امنیت قضایی

امام خمینی (ره) در فرمان هشت ماده‌ای، از میان مصادیق حقوق شهروندی بیشتر از همه حقوق قضایی شهروندان را مورد توجه و تأکید قرار داده است. ایشان در ماده یکم دقت در بررسی صلاحیت قضات و دادگاه‌ها را مایه حفظ حقوق مردم و در ماده دوم، استقلال و اقتدار قضات در صدور رأی را زمینه‌ساز آرامش قضایی جامعه برمی‌شمرند. امام در ماده پنجم فرمان هشت ماده‌ای بیان می‌دارد «هیچ کس حق ندارد کسی را بدون حکم قاضی که از روی موازین شرعیه باید باشد توقیف کند یا احضار نماید، هر چند مدت توقیف کم باشد. توقیف یا احضار به عنف، جرم است و موجب تعزیر شرعی است ... هیچ کس حق ندارد در مال کسی چه منقول و چه غیر منقول، و در مورد حق کسی دخل و تصرف کند یا توقیف و مصادره نماید مگر به حکم حاکم شرع، آن هم پس از بررسی دقیق و ثبوت حکم از نظر شرعی» (امام خمینی، ۱۳۸۵: ۱۴۰).

اصل سی و چهارم قانون اساسی مقرر می‌دارد «دادخواهی حق مسلم هر فرد است و هر کس می‌تواند به منظور دادخواهی به دادگاه‌های صالح رجوع نماید. همه افراد ملت حق دارند این گونه دادگاه‌ها را در دسترس داشته باشند و هیچ کس را نمی‌توان از دادگاهی که به موجب قانون حق مراجعه به آن را داراست منع کرد^۱».

از جهت دیگر حق انتخاب وکیل در همه دادگاه‌ها در اصل سی و پنجم قانون اساسی پیشبینی شده است. این حق نیز مهم و مکمل حقوق قضائی شهروندی است. اصل برائت که در اصل سی و هفتم قانون اساسی از آن سخن به میان آمده است از دیگر حقوق شهروندی مرتبط با حوزه قضائی است. در

۱- قانون اساسی، اصل سی و چهارم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

اصل سی و هفتم قانون اساسی آمده است «اصل، برائت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر این که جرم او در دادگاه صالح ثابت گردد^۱». منع هرگونه شکنجه برای گرفتن اقرار و یا کسب اطلاع در اصل سی و هشتم و منع هتک حرکت و توهین به کسی که به موجب قانون دستگیر، بازداشت یا زندانی شده است از اصول مهم و مترقی پیش‌بینی شده در قانون اساسی است که در دفاع از حقوق شهروندی ارزیابی می‌شود. در اصل سی و نهم قانون اساسی متخلفان از رعایت اصل مزبور مجرم و عمل آنان مستوجب مجازات دانسته شده است.

مهم‌ترین مؤلفه محدودکننده حق شهروندی امنیت قضایی شهروندان، حکم حاکم شرع است. همانطور که ذکر شد، اصل برائت که در قانون اساسی نیز از آن استفاده شده است تا زمانی جاری است که جرم فردی مسجل نشده باشد. لذا طبیعی است با احراز ارتکاب جرم، حاکم شرع می‌تواند فرد مجرم را مطابق نوع و کیفیت جرم او بازخواست، احضار، دستگیر و یا کیفر نماید.

۷. حق آزادی در انتخاب مذهب

حق آزادی در انتخاب مذهب به شهروندان این امکان را می‌دهد که هر کس آزاد است هر مذهبی را که می‌خواهد انتخاب کند و بر طبق آن عمل نماید و هیچ شهروندی را نمی‌توان در مورد پذیرش مذهب خاصی اجبار نمود. همچنین هر فردی حق دارد که بدون هرگونه محدودیت و اجباری مذهب خود را تغییر داده و مذهب جدیدی برای خود انتخاب نماید. مبتنی بر آیات قرآن و روایات متعدد ائمه اطهار (س) اعتقادات مذهبی از دسته امور قلبی و درونی است و طبیعی است در این حوزه اکراه و اجبار معنا نمی‌دهد. معنای آیه قرآن نیز بر این مفهوم دلالت صریح دارد: «لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ»^۲.

شهید بهشتی در سخنرانی در سال ۱۳۵۷ انسان را موجودی آزادی‌خواه معرفی می‌کند. «انسان بالفطره خواهان آزادی است، می‌خواهد خودسازی داشته باشد، خودش، خودش را بسازد، اما برخلاف دستور قرآن مبدا مسلمان بودن و مسلمان‌زیستن را بخواهید بر مردم تحمیل کنید که اگر تحمیل کردید، آن‌ها علیه این تحمیل تان طغیان خواهند کرد» (بهشتی، ۱۵ اسفند ۱۳۵۷). وی در همین سخنرانی اجبار مردم به دین را خلاف سیره پیامبر اعظم می‌داند و معتقد است «توصیه من به طلاب عزیز و به فضایی ارجمند این است که منادی حق باشید، دعوت‌کننده به حق باشید، آمر به معروف و ناهی از منکر با رعایت تمام

۱- قانون اساسی، اصل سی و هفتم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۲- سوره بقره، آیه ۲۵۶.

معیارهای اسلامی‌اش باشید، اما مجبورکننده مردم در راه اسلام نباشید؛ چون آن مسلمانی ارزش دارد که از درون انسان‌ها و عشق انسان‌ها بجوشد و بشکفتد» (بهشتی، ۱۵ اسفند ۱۳۵۷).

اصل سیزدهم قانون اساسی نیز با محترم شمردن مذاهب و اقلیت‌های مذهبی زرتشتی، کلیمی و مسیحی بیان می‌دارد «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصی و تعلیمات دینی بر طبق آئین خود عمل می‌کنند»^۱. در اصل بیست و ششم قانون اساسی نیز «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به اینکه اصول و استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند هیچ کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آن‌ها مجبور ساخت»^۲.

اثر عملی این حق و باور آن، موجب به رسمیت شناختن اقلیت‌های مذهبی در جامعه و اعطای آزادی‌های دینی و مذهبی به آنان است. در این باره امام خمینی (ره) معتقد است «در اسلام حقوق اقلیت‌ها همواره مورد احترام و توجه بوده و آنان نیز همچون مسلمانان عضو جامعه اسلامی محسوب می‌شدند». امام خمینی در جای دیگر معتقد است اسلام بیش از سایر ادیان به حقوق شهروندی به خصوص آزادی اقلیت‌های مذهبی پایبند است «اسلام بیش از هر مسلکی به اقلیت‌های مذهبی آزادی داده است آنان نیز باید از حقوق طبیعی خودشان که خداوند برای همه انسان‌ها قرار داده است بهره‌مند شوند؛ ما به بهترین وجه از آن‌ها نگهداری می‌کنیم در جمهوری اسلامی (حتی) کمونیست‌ها نیز در بیان عقاید خود آزادند» (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۳۶۴).

به نظر می‌رسد دو مؤلفه محدودکننده این حق شهروندی عبارتند از ممنوعیت گرایش به ادیان و فرقه‌های نوظهور و باطلی همچون بهائیت و ممنوعیت نقض اصول و مبانی اسلامی و وحدت ملی. این دو مؤلفه آزادی شهروندان در موضوع حق آزادی مذهب و انتخاب آن را محدود می‌کند و شهروندان از گرویدن به فرقه‌ها و ادیان ضاله بازمی‌دارد و نقض مبانی و اصول اسلامی کشور را منع می‌کند.

۸. حق عدالت اجتماعی

حاکم اسلامی با اقامه عدالت اجتماعی و پایبندی به موازین حقوق شهروندی می‌تواند از اصل رضایت و خشنودی مردم در حکومت اسلامی پاسداری کند. اصل رضایت و خشنودی و مردم در حکومت اسلامی را می‌توان یکی از مهم‌ترین مبانی حکومت اسلامی دانست (احمدپور، ۱۳۸۷: ۱۳۶). این اصل

۱- قانون اساسی، اصل سیزدهم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۲- قانون اساسی، اصل بیست و ششم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

را می‌توان در نامه امیرالمؤمنین (ع) به مالک اشتر نیز مشاهده نمود «و لیکن أَحَبُّ الْأُمُور إِلَیکَ أَوْسَطُهَا فِی الْحَقِّ وَأَعْمَهَا فِی الْعَدْلِ وَأَحَبُّهَا لِرِضِیَةِ الرَّعِیَّةِ^۱». لذا می‌توان حق عدالت اجتماعی به عنوان یک اصل اسلامی و یکی از حقوق شهروندی، اقتضا می‌کند، حاکم اسلامی با اتخاذ سیاست‌ها و وضع مقرراتی از آن پاسداری و حمایت نماید (موسوی خمینی، ۱۳۸۷: ۱۰۹-۱۱۲).

در نگاه شهید بهشتی جامعه اسلامی؛ جامعه قسط و عدل است. ایشان تأمین عدالت اجتماعی و عدالت اقتصادی را از ویژگی‌های ماهوی و جدایی ناپذیر یک جامعه اسلامی معرفی می‌کند و معتقد است «هر جا که می‌گویند دین اسلام هست اما عدالت اجتماعی نیست بدانید که آن دین و اسلام قلابی است (بهشتی، ۱۳۷۷: ۹۵). شهید بهشتی با استناد به نامه امیر المؤمنین شرایطی را برای اصل عدالت اجتماعی ذکر می‌کند. به عقیده شهید بهشتی «این یک قانون است که برخورداری از حکومت حق و عدل مشروط است به رعایت کامل امر به معروف و نهی از منکر» (بهشتی، ۱۳۷۷: ۱۵۷). به تعبیر دیگر شرط تحقق جامعه عادلانه، رعایت کامل اصل امر به معروف و نهی از منکر است.

در باور شهید بهشتی انسان موجودی اجتماعی است که در جامعه در کنار دیگران زندگی می‌کند. از طرفی نیز استفاده از نعمت‌ها حق همه افراد است. تجاوز و طغیان برخی افراد از حقوق خویش باعث محروم ماندن دیگران از حق خودشان می‌شود. شهید بهشتی با برداشتی دقیق از کلام امیر المؤمنین (ع) به این نتیجه می‌رسد که انباشت ثروت جز با بر باد رفتن حقوق سایرین حاصل نمی‌شود (بهشتی، ۱۳۸۶: ۴۰۵-۴۰۹).

عدالت را می‌توان از جمله عالی‌ترین مفاهیم بشری دانست که اساس آموزه‌های الهی پیامبران نیز هست. عدالت عامل تعادل همه ارزش‌ها بالاخص ارزش اقتصادی است و ملاک تحقق آن در نظام اسلامی بیان شده است. وجود عدالت منجر به شکوفایی استعدادها، ریشه‌کنی فقر و فحشا، دوام حکومت‌ها و اطاعت مردم از دولت‌مردان می‌شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز حق عدالت اجتماعی از جمله مهم‌ترین حقوقی است که به رسمیت شناخته شده است. اصل دوم از اصول کلی قانون اساسی، جمهوری اسلامی را نظامی بر پایه ایمان به عدل خداوند، کرامت و ارزش والای انسان، نفی هرگونه ستم‌گری و ستم‌کشی و قسط و عدل معرفی می‌نماید.

در اصل سوم از اصول کلی قانون اساسی نیز، دولت جمهوری اسلامی موظف است برای نیل به موارد اصل دوم، اقدام به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های

مادی و معنوی» (بند نهم) و «پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی» (بند دوازدهم) نماید.^۱

۹. حق حفظ حریم شخصی

از جمله حقوقی که از شخصیت معنوی انسان حمایت می‌کند و در آرامش زندگی و امنیت خاطر انسان نقش مؤثری دارد حق تمتع از حریم خصوصی و مصونیت آن از تعرض دیگران است (صفایی، ۱۳۷۵: ۲۰). انسان مایل است از حریم خصوصی خود دفاع کند و اجازه دخالت در آن را به غیر نمی‌دهد. این حق به معنای اختیار تصمیم‌گیری و آزادی اراده انسان در همه ابعاد زندگی خصوصی و مصون بودن شخص از دخالت دیگران در این حریم است. به موجب این حق، هرگونه تفتیش و تجسس درباره وضع جسمانی، احوال شخصی و سایر امور او، استراق سمع، گفتگوهای خصوصی فرد و ضبط آن، گرفتن عکس شخص یا مونتاژ و انتشار آن، بازگشایی نامه‌ها و مکاتبات شخصی و سایر روش‌های مداخله در زندگی خصوصی افراد ممنوع و مغایر با حق آزادی وی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۰: ۶).

در این باره امام خمینی (ره) معتقد است «نباید ما تعدی بکنیم و ظلم بکنیم و تفتیش از داخل خانه‌های مردم بکنیم، نباید هم آن‌ها خیال کنند که نخیر، دیگر گذشت مسائل، هر کاری می‌خواهیم بکنیم؛ یک دغدغه درست کنند. اگر اطلاع پیدا شد صحیح که عشرت‌کده در یک جایی هست، یک جایی می‌کده هست، یک جایی قمارخانه هست، اینها همه‌شان باید جلوگیری بشود. و اگر کسی بیرون هم آمد و یک کاری را، اگر خلاف بود انجام داد، آن هم باید جلوگیری بشود» (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۱۶۱).

اصل بیست و دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی مقرر می‌دارد «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».^۲ همچنین در اصل بیست و سوم قانون اساسی بر ممنوعیت تفتیش عقاید تأکید شده است «تفتیش عقاید ممنوع است و هیچ کس را نمی‌توان به صرف داشتن عقیده‌ای مورد تعرض و مواخذه قرار داد».^۳ همچنین ماده سی و هفتم از منشور حقوق شهروندی نیز بر این حق تأکید می‌کند «تفتیش، گردآوری، پردازش، به کارگیری و افشای نامه‌ها اعم از الکترونیکی و غیر الکترونیکی، اطلاعات و داده‌های شخصی و نیز سایر مراسلات پستی و

۱- قانون اساسی، اصل سوم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰

۲- قانون اساسی، اصل بیست و دوم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰

۳- قانون اساسی، اصل بیست و سوم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰

ارتباطات از راه دور نظیر ارتباطات تلفنی، نامبر، بی‌سیم و ارتباطات اینترنتی خصوصی و مانند این‌ها ممنوع است مگر به موجب قانون^۱.

با نگاهی منطقی و دقیق مشخص می‌شود که این حق نیز دارای قلمروی خاص و محدود است و نمی‌توان تصور کرد حاکم تحت هیچ شرایطی حق تفتیش و یا نقض حریم شخصی شهروندان ندارد. در موارد خاص، حکومت اسلامی باید برای جلوگیری از فساد، ناامنی و جرم جنایت، حریم شخصی خاطیان و مجرمین را برای به دست آوردن اطلاعات بیشتر و جلوگیری از توالی فاسد آن‌ها محدود نماید.

۱۰. حق آزادی در انتخاب شغل

حق آزادی در انتخاب شغل و حرفه یکی دیگر از حقوق شهروندی است که در اسلام محترم شمرده شده است. امام خمینی (ره) در مورد این حق معتقد است «همه مردم حق دارند و مکلفند که کار کنند». ایشان در همین باره در پاسخ به پرسش از آزادی شغل برای مارکیست‌ها فرموده‌اند: «در اسلام آزادی انتخاب شغل بر هر فردی بر حسب ضوابط قانونی محفوظ است» (موسوی خمینی، ۱۳۸۵: ۴۳۶). امام خمینی (ره) با در نظر گرفتن اصالت برای کار، انتخاب شغل را برای شهروندان جامعه اسلامی لازم می‌داند و این آزادی را تا محدوده قانون و ضوابط محترم می‌داند.

قانون اساسی در اصل بیست و هشتم مقرر می‌دارد «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید^۲». همچنین ماده هفتاد و هفتم منشور حقوق شهروندی نیز بر حق آزادی در انتخاب شغل تأکید ورزیده و مقرر می‌دارد «حق شهروندان است که آزادانه و بدون تبعیض و با رعایت قانون، شغلی را که به آن تمایل دارند انتخاب نمایند و به آن اشتغال داشته باشند. هیچ کس نمی‌تواند به دلایل قومیتی، مذهبی، جنسیتی و یا اختلاف نظر در گرایش‌های سیاسی و یا اجتماعی این حق را از شهروندان سلب کند^۳».

همچنین در ماده هفتاد و هشتم این منشور نیز آمده است «شهروندان از حق فرصت برابر در دسترسی به مشاغل و انتخاب آزادانه حرفه مورد نظر خود طبق موازین قانونی به گونه‌ای که قادر به تأمین معاش

۱- منشور حقوق شهروندی، ماده سی و هفتم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

۲- قانون اساسی، اصل بیست و هشتم، مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰.

۳- منشور حقوق شهروندی، ماده هفتاد و هفتم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵.

خود به صورت منصفانه و آبرومندانه باشند، برخوردارند. دولت شرایط مناسب را برای تحقق این حق تضمین و بر آن نظارت می‌نماید^۱. لذا دولت بایستی شرایط و مقدمات انتخاب آزادانه شغل شهروندان را فراهم نماید.

انتخاب شغل به عنوان یکی از شئون مهم و اثرگذار حقوق شهروندی شناخته می‌شود. یکی از مهم‌ترین محدودیت‌های این حق که حاکم اسلامی می‌تواند با استناد به آن از این آزادی جلوگیری نماید، مخالفت با اسلام و منافع عمومی کشور است. شغل‌هایی که در تعارض با معارف و اصول و احکام اسلامی هستند و یا منافع عمومی ملت را به مخاطره می‌اندازند از دایره شمول این حق خارج می‌شوند و حاکم می‌تواند شهروندان از انتخاب از نوع مشاغل منع کرده و یا صاحبان این مشاغل را مجازات نماید.

نتیجه‌گیری

حقوق شهروندان در دوران کنونی در ابعاد مختلف آن، محل توجه بسیاری از متفکران، سیاستمداران و محافل جهانی است. یکی از نقاط مهم و اثرگذار در این موضوع رابطه حاکم و شهروندان در پرتو حقوق شهروندی است که بحث از آن ارتباط مستقیمی با موضوع رابطه حق و تکلیف نیز می‌تواند قلمداد شود. مفهوم حقوق شهروندی، هم‌زمان دارای دو بعد حق و تکلیف برای هر یک از شهروندان است. بر این اساس حقوق شهروندی در عین حال که مجموعه حقوقی را برای شهروندان معین می‌کند و آن‌ها را بدون استثناء، بهره‌مند از این حقوق می‌داند، تکالیفی را نیز برای آن‌ها متصور می‌شود که باید به آن‌ها بپردازند. از دیگر سو این حقوق و تکالیف، لازم و ملزوم یکدیگرند و هیچ یک را نمی‌توان بدون دیگری تصور نمود. از طرفی مشروعیت و اقتدار حکومت‌ها نیز وامدار شهروندان خود است. البته حکومت‌ها نیز در مقابل نسبت به شهروندان دارای وظایف و مسئولیت‌هایی هستند.

با بررسی ادبیات موجود در این حوزه مشخص می‌شود رابطه حاکم و شهروندان در پرتو حقوق شهروندی کمتر مورد توجه و بررسی پژوهشگران قرار گرفته است. مهم‌ترین دستاورد این پژوهش را می‌توان نوآوری آن در نسبت حق و تکلیف و بسط آن در حوزه حقوق شهروندی دانست. در عصر حاضر بسیاری از متفکرین و پژوهشگران حوزه حقوق شهروندی با اتکا و تأثیرپذیری از رهیافت‌های لیبرال، حقوق شهروندی را به صورت مطلق و گاهی بدون در نظر گرفتن قیودات آن بیان می‌دارند. این رویکرد باعث بروز نگاه جانبدارانه و حتی در برخی از مواقع ضد اجتماع تلقی می‌شود. اساساً تأکید این پژوهش بر رویکرد حق و تکلیف به صورت توأمان تلاش کرده است تا نگاه جدیدی به این موضوع از رهیافت اسلامی عرضه کند.

۱- منشور حقوق شهروندی، ماده هفتاد و هشتم، مصوب آذرماه ۱۳۹۵

زمانی که حقوق شهروندی را در رابطه حاکم و مردم و متکی بر نگاه توأمان به حق و تکلیف عرضه می‌شود، مطلق انگاری حقوق شهروندی مورد تردید قرار می‌گیرد و لزوم نگاه توأمان به حق و تکلیف ثابت می‌شود. در مرحله بعد نیز این رویکرد باعث می‌شود حقوق شهروندی مطلق و بدون مرز تلقی نگردد و در نتیجه ثابت می‌شود هر حق شهروندی، دارای قیوداتی است که التزام به آن، روند پژوهش را از فردگرایی لیبرال متمایز می‌کند و با رویکردی ترکیبی و متوازن نسبت به دو گانه فرد و اجتماع، حقوق شهروندی را تحلیل و بررسی می‌نماید.

از دیگر جهت این رویکرد باعث تبیین و توضیح روشن‌تر تفاوت‌ها میان حقوق بشر و حقوق شهروندی می‌گردد. بدون شک وجه ممیزه حقوق شهروندی از حقوق بشر، رابطه تابعیت است و همین امر چارچوب کلی حقوق شهروندی را از اطلاق و کلیت خارج نموده و استیفای این حقوق به انجام تکالیف شهروندی به ویژه در قبال حکومت و عموم شهروندان گره می‌خورد. به تعبیری حقوق شهروندی تا زمانی به عنوان حق شهروندی شهروندان در جامعه اسلامی تلقی می‌گردد که شهروندان به تکالیف خود در آن حوزه عمل نمایند.

به عنوان مثال حق بر حیات یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندی است که دلالت‌های فراوانی در اندیشه اسلامی و دیگر رهیافت‌های مدرن دارد. اما این حق اگر به صورت مطلق و بدون قید در نظر گرفته شود، باعث تضییع حقوق دیگر شهروندان در جامعه خواهد شد. مسأله قتل نفس مهم‌ترین شاهد مثال برای این موضوع است. شهروندی که مرتکب قتل نفس شده است در واقع حق بر حیات شهروند دیگری را تضییع نموده است و حق فطری، قانونی و انسانی مقتول را نقض نموده است. در این شرایط که تراحم میان حقوق شهروندان پیش می‌آید نقش پررنگ قوانین و حاکم اسلامی، نقشی تعیین‌کننده و نظام‌بخش است. حاکم اسلامی در این شرایط با ملاک قرار دادن عدالت اجتماعی و مصالح جامعه اسلامی، قصاص را تحت شرایط آن به عنوان مجازات برای شهروند خاطی در نظر می‌گیرد. در ظاهر این حکم حاکم، نقض حق شهروندی قاتل است؛ اما در نگاهی عمیق‌تر بهترین مجازات برای جلوگیری از رواج قتل و هتک در جامعه است.

در مجموع باید گفت در نظام اسلامی، حق و تکلیف دارای رابطه دوجانبه و معناداری هستند که در پرتو حقوق شهروندی باید مورد توجه قرار گیرد. حقوق شهروندی با این رویکرد، حقوقی مطلق و بدون قید نیستند. اسلام برای هر حقی، تکلیفی وضع نموده است و تخطی از آن به حقوق عامه و مصالح عالیه جامعه اسلامی خدشه وارد می‌کند. لذا حاکم اسلامی با در نظر گرفتن این شرایط، باید قیودات حقوق شهروندی را مشخص و بر مبنای آن عمل نماید.

کتابنامه

۱. قرآن کریم
۲. نهج البلاغه
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۴. منشور حقوق شهروندی
۵. ابن تراب، مریم (۱۳۸۵). *حقوق شهروندی از منظر امام علی (ع)*، نشریه ندای صادق، شماره ۴۱ و ۴۲.
۶. احمدپور، ایوب (۱۳۸۷). *درآمدی بر مبانی حقوق شهروندی در اسلام*، مجله پژوهش‌های اسلامی، سال دوم، شماره ۳.
۷. احمدزاده، سید مصطفی (۱۳۸۴). *حقوق شهروندی*، مجله اندیشه، سال یازدهم، شماره ۶.
۸. احمدی طباطبایی، سید محمدرضا (۱۳۸۸). *حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، فصلنامه خط اول، شماره ۸.
۹. آشوری، داریوش (۱۳۷۳). *دانشنامه سیاسی*، تهران: انتشارات مروارید.
۱۰. افشاری، صدری (۱۳۸۲). *فرهنگ معاصر فارسی*، بی‌نا.
۱۱. امامی، حسن (۱۳۴۳). *حقوق مدنی*، تهران: انتشارات اسلامی، چاپ دوم.
۱۲. بشیریه، حسین (۱۳۸۵). *آموزش دانش سیاسی*، تهران: نگاه معاصر. چاپ ششم.
۱۳. بهشتی، سید محمدحسین (۱۳۸۶). *سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های آیت الله شهید دکتر سید محمد حسینی بهشتی*، تدوین: محمد رضا سرابندی، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۴. بهشتی، سید محمدحسین (۱۵ اسفند ۱۳۵۷)، *سخنرانی در جمع طلاب*، قابل بازیابی در: khabaronline.ir/xhvHd
۱۵. بهشتی، سید محمدحسین (۱۳۸۶). *اتحادیه انجمن‌های اسلامی دانشجویان در اروپا*، تهیه و تنظیم: بنیاد نشر آثار و اندیشه‌های شهید آیت الله دکتر بهشتی، تهران: نشر بقیعه.
۱۶. بی‌نا (۱۳۶۴). *صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره کل فرهنگ و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۱۷. تقوایی، علی اکبر؛ شیخی، سبا؛ کوخانی، طاهره (۱۳۹۴). *ارزیابی عوامل موثر بر حقوق عابران پیاده با توجه به اصول حقوق شهروندی در اسلام*، نشریه نقش جهان، شماره ۳-۵.
۱۸. جعفری، محمدتقی (۱۳۶۹). *حکمت اصول سیاسی اسلام*، تهران: بنیاد نهج البلاغه.
۱۹. جعفری، محمدتقی (۱۳۷۷). *تحقیق در دو نظام حقوق جهانی بشر (از دیدگاه اسلام و غرب) و تطبیق آن دو بر یکدیگر*، تهران: دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول.
۲۰. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۵). *فلسفه حقوق بشر*، قم: انتشارات اسراء.
۲۱. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۷۸). *ولایت فقیه، ولایت فقاها و عدالت*، قم: نشر اسراء، چاپ دوم.
۲۲. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۱). *تفسیر موضوعی قرآن: جامعه در قرآن*، قم: نشر اسراء.
۲۳. حر عاملی، محمدبن حسن (۱۳۸۳ ق). *وسائل الشیعه*، بیروت: مکتبه الاسلام.
۲۴. حقیقت، صادق (۱۳۸۶). *مبانی حقوق بشر از دیدگاه اسلام و دیگر مکاتب*، بی‌جا.
۲۵. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳). *لغتنامه*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۶. شبان‌نیا، قاسم؛ اسدی‌نسب، محمدحسن (۱۳۹۷). *اصول حاکم بر حقوق شهروندی در اسلام*، نشریه معرفت، شماره ۲۵۲.
۲۷. علایی نوین، فروزان؛ اسماعیل‌پور، زینب (۱۳۹۳). *حقوق شهروندی زن از دیدگاه حقوق موضوعه و مفاهیم قرآن*، نشریه مطالعات قرآنی، شماره ۷.
۲۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۷). *حق مالکیت و حدود آن بحثی در زمینه قاعده تسلیط و نسبت قاعده لاضرر با قاعده تسلیط*، نشریه بررسی‌های اقتصاد اسلامی، دوره اول.
۲۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸). *فلسفه حقوق*، تهران: شرکت سهامی انتشار، جلد اول.
۳۰. گرجی، ابوالقاسم (۱۳۷۸). *رابطه فقه و حقوق*، قم: بینا.
۳۱. لیدمن، لون اریک (۱۳۸۴). *تاریخ عقاید سیاسی؛ از افلاطون تا هابرماس*، ترجمه سعید مقدم، تهران: انتشارات اختران، چاپ دوم.
۳۲. مجلسی، محمدباقر (بی‌تا). *بحار الأنوار*، قم: انتشارات المعارف الإسلامیه، جلد .
۳۳. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۸۵). *صحیفه نور*، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).

۳۴. موسوی خمینی، روح‌الله (۱۳۸۷). ولایت فقیه: حکومت اسلامی، تهران: مؤسسه تنظیم و

نشر آثار امام خمینی (ره)، چاپ سی و یکم.

۳۵. نوابخش، مهرداد (۱۳۸۵). بررسی مفهوم شهر و شهروند از دیدگاه جامعه‌شناسی، مجله

جامعه‌شناسی، شماره ۵.

۳۶. نیکخواه، رضا، و صادقی، حبیب (۱۳۹۵). مناسبات حق و تکلیف در اسلام و حقوق

بشر، همایش ملی تبیین حقوق شهروندی.

37. Veal, A.J (2010). *Human Rights and Citizenship Rights for Leisure, Sport, Tourism and Culture*, Sydney: KNOWLEDGE FOR LIFE (CABI).

38. Turner, B., and Hamilton. P. (1994). *Citizenship: Critical Concepts*, London: Routledge.

نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت در ایران و ارائه الگوی مطلوب

مسعود حسن آبادی *

چکیده

بی‌شک، قوانین و مقرراتی که در هر جامعه وضع می‌گردند زمانی مؤثر و مفید خواهند بود که اولاً دارای ضمانت اجرا بوده و ثانياً به جهت افزایش کارآمدی و اجرای کامل‌تر آن، سازوکار اعمال نظارت مؤثر بر آنها نیز تعیین گردد. حقوق معلولان نیز به عنوان یکی از مهمترین شاخه‌های حقوق بشری در نظام داخلی و بین‌المللی محسوب شده و به عنوان حقوق بزرگ‌ترین اقلیت جامعه، باید به طور دقیق و کامل توسط نهادهای مجری، اجرا گردد که مستلزم پیش‌بینی و اتخاذ سازوکار مناسب جهت نظارت بر اجرای آن می‌باشد. نظارت سیاسی که توسط قوه مقننه بر قوه مجریه انجام می‌شود، از طریق ابزارهای مختلفی انجام شده و تبعاً باید نسبت به این قوه در خصوص میزان اجرای حقوق معلولان نیز انجام شود. به دنبال بررسی و تبیین نقایص موجود در نظارت سیاسی بر حقوق معلولان در ایران، پژوهش‌ها نشان داد در نظم حقوقی کنونی، هم به دلیل جایگاه نهاد متولی امور معلولان و هم به دلیل عدم امکان‌سنجی مناسب و تخصصی در مجلس شورای اسلامی، این نوع نظارت، به طور مؤثر و دقیق، صورت نمی‌گیرد. رویکرد این نوشته در نظارت سیاسی بر حقوق معلولان، اتخاذ سیاست افتراقی در این زمینه می‌باشد. در این نوشته، پس از بررسی نقش کنونی نظارت سیاسی بر حقوق معلولان در ایران، راهکارهای مطلوب-سازی این نظارت از جمله، ایجاد کمیسیون تخصصی در مجلس به این منظور، تغییر جایگاه سازمان متولی امور معلولان، امکان‌سنجی حضور رئیس سازمان متولی امور معلولان در هیئت وزیران و همچنین انجام تغییرات در ساختار کمیسیون اصل نود قانون اساسی به عنوان الگوی مطلوب، مورد بررسی قرار گرفته است.

کلیدواژگان: نظارت سیاسی، حقوق افراد دارای معلولیت، ضمانت اجرا، سازمان متولی امور معلولان، کمیسیون اصل نود قانون اساسی.

* دانش‌آموخته دکترای حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ m.hasanabady@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۱۹

مقدمه

بر همگان واضح و مبرهن است که در جوامع انسانی برای آنکه یک جامعه دارای نظم و انضباط باشد و در سایه‌ی عدالت و آرامش بتواند به حیات خود ادامه دهد، باید قوانینی وجود داشته باشد تا افراد جامعه و ارکان آن را در کنار هم با صلح و آرامش نگاه دارد. به همین دلیل، در هر جامعه‌ای نهاد یا نهادهایی را برگزیده‌اند تا قوانی و هنجارها را وضع کند و برای متخلفان از آنها ضمانت اجرا پیش‌بینی نمایند و ارکانی نیز وجود دارند که از این قوانین و نحوه‌ی اجرای آن صیانت نمایند تا با ایجاد ضمانت اجرای متناسب برای قوانین وضع شده، جامعه را از هرج و مرج و بی‌قانونی نجات دهند. منظور از نظارت سیاسی، نظارتی است که توسط قوه مقننه و از طریق ابزارهای قانونی و سازمانهای زیرمجموعه بر قوه مجریه اعمال می‌گردد. قواعد و قوانین مرتبط با حقوق معلولان نیز مانند سایر قواعد حقوقی، پس از وضع، نیاز به نظارت از طریق نهادهای ذی‌ربط به خصوص نظارت سیاسی میباشد تا ایجاد و وضع قواعد حقوقی در این زمینه نتیجه‌بخش بوده و زمینه نقض آنها فراهم نگردد. حقوق افراد دارای معلولیت نیز به عنوان حقوق بزرگترین اقلیت جامعه، در کشور به طور ضعیف و ناقص رعایت شده و لازم است با اتخاذ سازوکارهای حقوقی، هم نظارت بر آن را افزایش داد و هم به تقویت ضمانت اجرای ناشی از نقض آن پرداخت. یکی از نظارت‌های مهم و مؤثری که می‌تواند بر اجرای حقوق معلولان انجام شده و به اعمال ضمانت اجرا نسبت به متخلفین از اجرای این حقوق بپردازد نظارت سیاسی می‌باشد که چنانچه با سازوکار دقیق و تخصصی به این موضوع بپردازد می‌تواند تا حد زیادی زمینه اجرای حقوق افراد دارای معلولیت را فراهم نموده و از نقض حقوق آنها جلوگیری نماید. این نظارت هم با ابزارهای سیاسی که مجلس برای نظارت در دست دارد مانند تذکر، سؤال و استیضاح صورت می‌گیرد و هم از طریق کمیسیون اصل نود قانون اساسی که در مجلس به همین منظور ایجاد شده، انجام می‌شود. البته زمانی این نظارت بر حقوق معلولان کارآمد و نتیجه‌بخش خواهد بود که اولاً ضمانت اجرای محکمی برای جلوگیری از اجرای آن در نظر گرفته شود ثانیاً به صورت تخصصی، سازوکار این نوع نظارت هم در نهاد یا نهادهای ناظر و هم در نهاد یا نهادهای منظور، پیش‌بینی گردد. در این نوشته به دنبال آنیم که تبیین نماییم نظارت سیاسی بر اجرای حقوق افراد دارای معلولیت در ایران با چه نقایصی مواجه میباشد که باعث اجرای ناقص و حتی عدم اجرای این حقوق شده است؟ به نظر می‌رسد با توجه به عدم اجرای کامل حقوق معلولان در جامعه، اولاً سازمان متولی امور معلولان از جایگاه حقوقی مناسبی برخوردار نبوده و ثانیاً نظارت سیاسی مجلس در این زمینه دقیق و حساس نبوده و نهادهای ناظر به صورت تخصصی، به این موضوع، نپرداخته‌اند و سازوکار مناسب و متناسب با موضوع، در نهادهای ناظر (مجلس)

شورای اسلامی و کمیسیون اصل نود قانون اساسی) تخصیص نیافته است. موضوعی که باعث اهمیت و ضرورت طرح و بررسی نوشته پیش رو گردیده، اقدامات لازم جهت نظارت پذیری حداکثری بر حقوق افراد دارای معلولیت می گردد که توسط مجلس بر قوه مجریه صورت می گیرد. چراکه تا نظارت دقیق بر اجرای حقوق، انجام نشود وضع قواعد حقوقی نیز بلااثر و بی فایده خواهد بود و وجود سازوکار لازم جهت نظارت مناسب بر قواعد و هنجارها، ضامن اجرای آنها خواهد بود. به ویژه در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت که جزء اقشار آسیب پذیر جامعه بوده و تا کنون نیز حقوقشان تضییع گردیده است. به بیان دیگر، زمانی می توان از انجام تکالیف قوه مجریه و به ویژه حقوق افراد دارای معلولیت مطمئن بود که نظارت سیاسی دقیقی بر آن صورت گیرد و پاسخ خواهی و پاسخ گویی به نحو مطلوبی انجام شود. تا کنون کتب و مقالات متعددی نیز از سوی نویسندگان و صاحب نظران در حوزه های مربوط به حقوق اساسی در زمینه انواع نظارت و حتی نظارت سیاسی نگاشته شده است ولی در زمینه نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت هیچ گونه نوشته ای یافت نگردید و نگارنده در این زمینه با خلأ جدی مواجه بود. در این نوشتار که به صورت توصیفی-تحلیلی و به روش کتابخانه ای تهیه گردیده، در بخش اول، پس از پرداختن به نقش ابزارهای سیاسی مجلس در نظم حقوقی کنونی، پیشنهاداتی در قالب الگوی مطلوب ارائه می گردد و در بخش دوم نیز ابتدا نقش کمیسیون اصل نود قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی بررسی شده و در آخر نیز سازوکارهای لازم جهت مطلوب سازی نظارت کمیسیون مذکور بر حقوق افراد دارای معلولیت ارائه می گردد.

مبحث اول: نقش کنونی ابزارهای نظارت سیاسی مجلس بر دولت در تضمین حقوق معلولان و ارائه الگوی مطلوب

در زمینه نظارت، تقسیم بندی های متعددی صورت گرفته است. بر اساس یکی از تقسیم بندی ها که بر اساس ماهیت دستگاه ناظر انجام شده است نظارت به سیاسی، تأسیسی، داری و قضایی تقسیم شده است. صرف نظر از انواع نظارت بر اساس تقسیم بندی مذکور، منظور از نظارت سیاسی نظارتی است که اساساً توسط قوه مقننه و پارلمان، بر قوه مجریه از طریق ابزارها و سازوکارهای مختلف قانونی انجام می شود. در این مجال، برآنیم که به بررسی نحوه ی نظارت سیاسی مجلس بر اجرای قوانین در قوه ی مجریه به عنوان یکی از وظایف این نهاد سیاسی بپردازیم.

در واقع قوه ی مقننه از بین قوای سه گانه، واجد بیشترین اقتدار و اعمال حاکمیت می باشد و قابل تعطیل و منحل شدن از سوی قوه ی مجریه نیست و در همه ی امور مربوط به مردم (به شرط نقض موازین اسلامی و قانون اساسی) حق ورود، قانون گذاری و نظارت را دارد. قوه ی مجریه که نسبت به سایر

دموکراسی‌های دنیا در مقایسه با سایر قوا، از اقتدار کمتری برخوردار است کاملاً مسئول و تحت نظارت چند جانبه‌ی قوه قضائیه، مجلس و رهبری و حتی مردم قرار دارد که همه‌ی این موارد در راستای ایجاد حاکمیت پارلمان بر دولت است و محدودیت‌های زیادی بر ظرفیت عمل دولت تحمیل می‌نماید (شفیعی‌فر، ۱۳۸۴: ۱۳۷). این امر (نظارت قوه‌ی مقننه بر عملکرد قوه‌ی مجریه)، مانند امر قانون‌گذاری از وظایف اصلی او می‌باشد و حتماً می‌توان گفت از لحاظ سیاسی اختیار نظارتی پارلمان بر اختیار قانون-گذاری آن برتری دارد و طبق گفته‌ی استوارت میل وظیفه‌ی یک مجلس قانون‌گذاری، حکومت کردن نیست بلکه نظارت بر حکومت و بررسی اعمال آن است؛ به خصوص هنگامی که این اعمال مورد اعتراض باشند و پارلمان باید آن دسته از اعضای حکومت را که چنین اعمالی را مرتکب می‌شوند توبیخ کند و آن‌ها را از مشاغل خود برکنار سازد و افراد جدیدی را جایگزین آن‌ها کند (طباطبائی موتمنی، ۱۳۹۳: ۱۲۱-۱۲۲).

جمهوری اسلامی ایران دارای نظام نیمه‌پارلمانی بوده و پس از اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری، تشکیل دولت و تغییرات آن با اشتراک مساعی رئیس‌جمهور و مجلس صورت می‌گیرد به طوری که رئیس‌جمهور وظیفه تعیین و معرفی و مجلس وظیفه دادن رأی اعتماد به وزرا و دولت را دارد (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲، ۱۵۷-۱۵۶) بنابراین، نظارت مجلس بر وزرا، هم پیش از شروع به کار آنها بوده و هم در زمان ایفای مسئولیت آنها ادامه دارد که مجلس از طریق ابزارهایی بر آنها و حتی رئیس‌جمهور نظارت می‌نماید و از تغییر مصیر آنها به سمت انحراف از انجام تکالیف خود، جلوگیری می‌کند.

گفتار اول: نقش و جایگاه کنونی ابزارهای نظارت سیاسی مجلس بر دولت در راستای تضمین حقوق معلولان

پس از آن که دولت از مجلس رأی اعتماد کسب کرد و مشروعیت یافت و آغاز به کار کرد باید بداند که این پایان نظارت مجلس بر قوه‌ی مجریه نیست و مجلس برای کنترل قدرت این قوه با ابزارهای نظارتی خود همچنان مشغول اعمال نفوذ و حراست از حقوق و آزادی مردم است.

نظارت عام مجلس بر قوه‌ی مجریه را می‌توان به ترتیب در سه ابزار ۱- تذکر ۲- سؤال و ۳- استیضاح بیان کرد (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۷: ۱۷۰) که در ذیل به هر کدام به طور جداگانه خواهیم پرداخت.

بند اول: تذکر

نمایندگان مجلس برای آنکه بتوانند به وظایف نمایندگی خود به خوبی عمل کنند لازم است در مورد موضوعات مربوطه، کسب اطلاع کنند که در این زمینه از ابتکاراتی چون حق تذکر و سؤال که در

قانون اساسی و آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس برای نمایندگان قائل شده است، استفاده می‌کنند. البته باید گفت که تذکر، خود جلوه‌ی کسب اطلاع ندارد اما نماینده‌ای که اقدام به تذکر می‌کند از یک طرف براساس اطلاعات واصله (از حوزه‌های انتخابیه و یا مردمی) از این حق استفاده کرده است و از طرف دیگر وزیری که مورد تذکر قرار می‌گیرد نیز پس از دریافت تذکر ناگزیر است که پاسخ دهد که این امر هم خود حاوی اطلاعاتی است که می‌تواند مورد بهره‌برداری نماینده‌ی تذکردهنده و سایر نمایندگان قرار گیرد. البته قانون اساسی اشاره‌ای به تذکر ندارد (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲، ۱۶۹-۱۶۸) اما طبق ماده‌ی ۲۰۶ آیین‌نامه داخلی مجلس «در کلیه‌ی مواردی که نماینده یا نمایندگان مطابق اصل هشتاد و هشتم (۸۸) قانون اساسی، از رئیس جمهور یا وزیر درباره‌ی یکی از وظایف آنان حق سوال دارند، می‌توانند در خصوص موضوع مورد نظر به رئیس جمهور و وزیر مسئول کتباً تذکر دهند. هیأت رئیس خلاصه‌ی تذکر را در جلسه علنی مجلس قرائت و متن کامل تذکر را به رئیس جمهور و یا وزیر مربوط ابلاغ می‌نماید.»

با توجه به توضیحات فوق در مورد حق تذکر نمایندگان مجلس و با اشاره به این موضوع که این حق کلیه‌ی وظایف قوه‌ی مجریه را در بر می‌گیرد، می‌توان گفت که نمایندگان مجلس در رابطه با اجرای حقوق موضوعه افراد دارای معلولیت در قوانین نیز می‌توانند با استفاده از این حق به رئیس جمهور و وزیری که متولی این امر هست از تریبون مجلس تذکر دهند و یا برای آنان تذکر کتبی بفرستند و طلب پاسخ کنند و در این زمینه حرکتی مثمر ثمر انجام دهند. البته در وضعیت حقوقی کنونی، این اقدام در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت نیز باید مانند سایر مواردی که نیاز به تذکر دارد توسط هر کدام از نمایندگان انجام شده و به طور سازمانیافته نهاد یا کمیسیونی در مجلس، این وظیفه را به عهده ندارد و همچنین تذکر در زمینه حقوق معلولان، باید به صورت غیر مستقیم نسبت به وزیر رفاه انجام شود و دادن تذکر به رئیس سازمان متولی امور معلولان ممکن نیست و همین موارد، می‌تواند باعث کم‌رنگ شدن نظارت سیاسی بر حقوق معلولان و به تبع آن عدم اعمال ضمانت اجرای مناسب علیه متخلفین از طرف مجلس گردد.

بند دوم: سوال

یکی دیگر از ابزارهای نظارتی مجلس که توسط آن بر قوه‌ی مجریه اعمال نفوذ می‌کند و قدرت این قوه را با داشتن اختیارات قابل توجه به نفع مردم کنترل می‌نماید بحث سوال است (عباسی لاهیجی، ۱۳۹۷: ۱۷۱) که با اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ شامل طرح سوال از رئیس جمهور و وزرا می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۰: ج ۲، ۱۷۰) تا اینگونه نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه افزایش یابد. سوال

دارای ضمانت اجرای مستقیم نبوده ولی عدم اقتناع نمایندگان از پاسخ وزرا یا رئیس جمهور می تواند زمینه استیضاح آن ها در مجلس را فراهم نماید (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۲۴۷). البته نمی توان سوال از رئیس جمهور را فاقد هر گونه ضمانت اجرا دانست و مطابق تبصره ماده ۱۹۷ قانون آیین نامه داخلی مجلس چنانچه نمایندگان از پاسخ رئیس جمهور به سوالات مطروحه قانع نگردند و همچنین موضوع از موارد نقض قانون و یا استنکاف رئیس جمهور از قانون محسوب شود، موجبات ارسال سوال به قوه قضائیه فراهم گردیده که حتی می تواند زمینه طرح موضوع تخلف رئیس جمهور در دیوان عالی کشور و عزل وی توسط رهبری را طبق بند ۱۰ اصل ۱۱۰ قانون اساسی فراهم نماید (پروین و مصطفوی نژاد، ۱۴۰۰: ۵۴). رئیس جمهور نیز به علت دایره اختیارات وسیعی که دارد باید در مقابل مجلس که متشکل از نمایندگان مردم است پاسخگوی عملکرد خود در قوهی مجریه باشد.

سؤال از رئیس جمهور و وزرا نیز ابزار مهم و هشدار دهنده ای است که مجلس می تواند به وسیله آن بر میزان و نحوه اجرای حقوق افراد دارای معلولیت نظارت داشته باشد. البته در حال حاضر و با توجه به جایگاه کنونی سازمان بهزیستی به عنوان نهاد متولی امور معلولان به عنوان یکی از سازمان های زیرمجموعه وزارت تعاون، این نظارت به صورت غیرمستقیم صورت می گیرد چراکه نمایندگان مجلس، صرفا امکان طرح سؤال از وزیر تعاون را در راستای حقوق افراد معلول که بخش مهمی از جامعه را تشکیل می دهند را دارند و رئیس سازمان متولی امور معلولان مستقیما نمی تواند مورد سؤال واقع شود. البته در موارد مهم و اساسی، چنانچه مجلس شورای اسلامی بخواهد می تواند از رئیس جمهور نیز در مورد آن دسته از اقدامات یا عدم اقداماتی که باعث تضییع حقوق معلولان شده است مانند عدم پیش بینی بودجه برای اجرای این حقوق که به نوعی جزء وظایف وی به عنوان رئیس قوه مجریه، محسوب می شده، نظارت داشته باشند که البته تا کنون این اقدام، توسط مجلس برای عدم اجرا یا عدم پیش بینی سازوکار لازم برای اجرای حقوق معلولان توسط رئیس جمهور انجام نشده است.

بند سوم: استیضاح

استیضاح که در لغت به معنای توضیح خواستن است، در اصطلاح سیاسی بر توضیح خواستن از وزیر مسئول به وسیله یکی یا چند عضو مجلس قانون گذاری اطلاق می شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ج ۱، ۳۵۸) و یکی دیگر از ابزارهای نظارت مجلس است که از طریق آن بر قوهی مجریه اعمال قدرت می کند. ابزاری که نسبت به دو ابزار دیگر یعنی تذکر و سؤال از قدرت و تأثیر بیشتری برخوردار است. طبق اصل هشتاد و نهم قانون اساسی، استیضاح هم در مورد وزیران و هم در مورد رئیس جمهور می تواند اجرا شود.

با توجه به اصل هشتاد و نهم قانون اساسی «نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند...» در واقع استیضاح وزیر یا وزیران زمانی در مجلس آغاز می‌شود که مجلس از طریق ابزارهای دیگر نظارتی مانند تذکر، سؤال یا تحقیق و تفحص که در اختیار دارد به نتیجه‌ی مطلوب مورد نظر خود نرسد یا اینکه به دلیل مخالفت آشکار با وزیر یا هیئت وزیران یا دلایل سیاسی دیگر مانند قانع ساختن افکار عمومی، تصمیم به استیضاح می‌گیرد و نمایندگان مجلس به دلیل بی‌اعتمادی به وزیر مذکور اقدام شدیدتری را در دستور کار خود قرار می‌دهند (اشکبوس و اصلانی، ۱۳۹۷: ۶۰-۵۹). که بر اساس اصل ۸۹ قانون اساسی، با تقاضای یک سوم نمایندگان، این فرایند آغاز می‌شود.

اگرچه این روند معمولاً با ملاحظات خاص سیاسی، پیچیده شده و کاربرد آن هم به همین دلیل محدود و گاهی بی‌اثر جلوه می‌کند اما در نهایت در صورت عدم پاسخگو بودن رئیس جمهور، طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی این ظرفیت هست که بتوان دولت را در چهارچوب قانون تغییر داد (استیری، ۱۳۹۲: ۹۸).

در نظم حقوقی کنونی، استیضاح وزیر، هیئت وزیران یا خود رئیس جمهور نیز می‌تواند به دلیل نقض حقوق معلولان انجام شود که با توجه به جایگاه کنونی رئیس سازمان بهزیستی به عنوان معاون وزیر، به صورت غیر مستقیم بوده و خود رئیس سازمان، در مقابل مجلس شورای اسلامی فاقد مسؤولیت سیاسی می‌باشد. ولی میتوان وزیر تعاون را به دلیل تقصیر یا قصور معاونش وی در زمینه اجرای حقوق معلولان، هیئت وزیران را به دلیل عدم اتخاذ یا اتخاذ تصمیمی که باعث تضییع حقوق معلولان گردد و یا رئیس جمهور را به دلیل کوتاهی در انجام اقدامات و سازوکارهای لازم برای اجرای حقوق این افراد، مورد استیضاح قرار داد.

گفتار دوم: ارائه الگوی مطلوب نظارت سیاسی مجلس بر قوه مجریه در تضمین حقوق افراد دارای معلولیت

آنچه تاکنون بیان شد، وضعیت موجود نظارت سیاسی مجلس بر حقوق افراد دارای معلولیت می‌باشد. ولی باید گفت از وضعیت موجود، تا مطلوب‌سازی نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت فاصله زیادی وجود دارد. با توجه به ضعف‌ها، خلاها و نواقصی که در وضعیت فعلی وجود دارد، در این سخن بر آنیم تا الگوی مطلوب نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت را با هدف ارتقای تضمین‌های فعلی اجرای حقوق این افراد، در قالب چند گفتار تبیین و تشریح نماییم.

بند اول: ایجاد کمیسیون تخصصی در مجلس شورای اسلامی

یکی از پیشنهاداتی که مبتنی بر وضعیت موجود نظارت سیاسی مجلس بر قوه مقننه در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت می‌توان مطرح نمود، تشکیل کمیسیونی تخصصی جهت حمایت از حقوق افراد دارای

معلولیت می‌باشد. توضیح آنکه از یک سو، هم در اصل ۸۵ قانون اساسی^۱ و هم در ماده ۳۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۲ تشکیل کمیسیون‌های ویژه و تخصصی پیش‌بینی گردیده است، و از سوی دیگر افراد دارای معلولیت نیز به عنوان بزرگترین اقلیت جامعه محسوب می‌گردند (محمودی، ۱۳۹۹: ۱۰۸). که اقتضای توجه بیشتر به حقوق این افراد در شرایطی که تا کنون حقوقشان تضییع شده و لازم است این تضییع حقوق به نحوی جبران گردد، در کشور ما و در نظام حقوقی کنونی وجود دارد. همچنین کمیسیون مذکور می‌تواند ضمن پرداختن به حقوق افراد دارای معلولیت و اعتلای وضعیت حقوقی آنان به حقوق سایر اعضای جامعه که به هر دلیلی نیاز به بازتوانی و توانمندسازی دارند تا بتوانند وضعیتی مساوی و برابر با دیگر افراد جامعه را کسب نمایند، به ارائه فعالیت و نظارت بپردازد که می‌تواند از مهم‌ترین مباحث حقوق بشری در سطح بین‌الملل محسوب شود و این مسئله همچنین می‌تواند در اعتلای جایگاه کشور ما نیز در این زمینه تاثیر قابل توجهی داشته باشد؛ لذا می‌توان کمیسیونی تخصصی در مجلس شورای اسلامی تشکیل شود که به طور خاص و ویژه به اعمال نظارت بر حقوق افراد ذبحق در این زمینه به خصوص افراد دارای معلولیت در ایران بپردازد. کمیسیون مذکور میتواند وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی امور ایثارگران و معلولان را مورد نظارت دقیق قرار داده و در راستای حمایت‌های روز افزون از جامعه هدف نهادهای مذکور، اقدامات لازم را انجام دهد. این پیشنهاد می‌تواند مبین ارتقا سطح تفکر و نگرش جامعه نسبت به افراد معلول، ایثارگران و ارتقاء جایگاه این دو قشر، به خصوص، معلولان باشد. تفکری که بیانگر آن است که نباید صرفاً به افراد نیازمند کمک بلاعوض مالی نمود بلکه باید هزینه‌ها در جهتی مصرف گردد تا افراد توانمند شده و خودشان به تدریج بتوانند با ورود به عرصه اجتماع و قرار گرفتن در کنار سایر افراد جامعه و یافتن فرصت‌های برابر با سایرین به ایفای نقش خود در اجتماع بپردازند. این پیشنهاد با توجه به اینکه هیچ محدودیتی در قانون اساسی برای تعداد کمیسیون‌های مجلس در نظر گرفته نشده است و صرفاً با اصلاح و تغییر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به راحتی قابل انجام بوده و هیچ مانعی برای انجام آن با توجه به وضعیت حقوقی کنونی

۱- اصل ۸۵ قانون اساسی: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است...

۲- ماده ۳۸ آیین‌نامه داخلی مجلس: مجلس دارای کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون‌های خاص با محدوده وظایف مشخص به شرح مذکور در آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.

وجود ندارد. به عبارت دیگر پیش‌بینی کمیسیون مذکور، یک پیشنهاد عملی است که با اصلاحات اندک، می‌تواند از مرحله نظر به مرحله عمل تبدیل شود.

کمیسیون پیشنهادی پس از تشکیل، هم می‌تواند زمینه نظارت را به طور دقیق بر کلیه اعمال قوه مجریه (چه نهادهای عمومی غیر دولتی مانند شهرداری‌ها و چه نهادهای دولتی مرتبط مانند سازمان بهزیستی و یا سایر نهادهای ذیربط) در مورد اجرای حقوق افراد دارای معلولیت فراهم آورد که همین مساله خود باعث دقت بیشتر مسئولین ذیربط می‌گردد و هم می‌تواند در صورت بروز مشکل یا مشاهده تخلف از سوی یکی از مسئولین مربوطه در زمینه حقوق معلولان، مقدمات انجام تذکر، سؤال و استیضاح که مهم‌ترین ابزار اعمال قدرت و نظارت مجلس بر رئیس جمهور و وزرا است را فراهم آورد. همچنین به ارائه طرح‌هایی در راستای وظایف خود و تامین و تضمین حقوق افراد دارای شرایط خاص به خصوص قشر معلول جامعه پردازد و نسبت به تلویح دولت در این زمینه‌ها نیز با دقت و تخصص بیشتری بررسی و اظهار نظر نماید. به علاوه، این کمیسیون می‌تواند به طور خاص، مقدمات و اقدامات لازم را جهت تحقیق و تفحص از نهادهای ذیربط حقوق معلولان و یا نهادهایی که وظایفی در راستای احقاق حقوق این افراد را به عهده دارند پردازد و زمینه پاسخ‌خواهی مجلس و پاسخ‌گویی نهادهای مذکور را ایجاد نمایند. البته در حال حاضر نیز فراکسیون حقوق معلولان در مجلس شورای اسلامی تشکیل گردیده است ولی اولاً در حال حاضر فراکسیون مذکور فعالیت چندان مؤثری نداشته و مانند سایر فراکسیون‌ها، از جایگاه حقوقی خاصی در مجلس برخوردار نیست، ثانیاً تشکیل کمیسیونی با این عنوان و با شرح وظایف مشخص، برای تخصصی شدن موضوع و همچنین سرعت بالا در رسیدگی به حقوق اقشار کم‌برخوردار و آسیب‌پذیر جامعه می‌تواند کارآمدتر و مؤثرتر واقع شود و علاوه بر نقش فعالی که در زمینه قوانین حمایتی از افراد دارای معلولیت ایفا می‌کند که در اینجا مجال بحث آن وجود ندارد، می‌تواند با وظایف قانونی که مانند کمیسیون‌های دیگر به عهده دارد (مانند تصویب قوانین آزمایشی مرتبط با حقوق معلولان البته پس از تصویب مجلس) به عنوان تضمینی محکم برای اجرای حقوق گروه‌های مستحق و آسیب‌پذیر جامعه به خصوص افراد دارای معلولیت، محسوب گردد. به علاوه آنکه کمیسیونی با این نام و شرح وظایف، از جایگاه حقوقی و قانونی بیشتری نسبت به فراکسیون برخوردار است و با توجه به این وضعیت، انتظار می‌رود اعضای آن نیز سعی در انجام وظایف قانونی خود نمایند. لازم به ذکر است این پیشنهاد در صورتی که اعضای این کمیسیون نیز خود دارای معلولیت یا جزء ایثارگران باشند، می‌تواند واجد اثر دوچندان باشد؛ چراکه افرادی که خود با معلولیت یا دیگر مشکلات جامعه دست و پنجه نرم می‌کنند یقیناً دغدغه بیشتری برای حل و رفع مشکلات مبتلا به خود

در جامعه به خصوص افراد دارای معلولیت در کشور خواهند داشت و صرف حضور افراد با ویژگی‌های مذکور در کمیسیونی با این شرح وظایف، خود می‌تواند ضمانت اجرای محکمی برای حقوق اقشار آسیب‌پذیر جامعه به ویژه افراد دارای معلولیت محسوب گردد.

بند دوم: ارتقاء نقش و جایگاه حقوقی مدیریت سازمان متولی امور معلولان

یکی دیگر از پیشنهاداتی که در زمینه مطلوب سازی نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت در ایران می‌توان طرح نمود، تغییر جایگاه حقوقی دستگاه متولی امور معلولان و حتی به طور مشخص، صرفاً ارتقاء امکان نقش آفرینی رئیس آن می‌باشد که علاوه بر تخصصی شدن آن به گونه‌ای که سازمانی باشد که فقط وظیفه حمایت از معلولان را داشته باشد، باید جایگاه حقوقی آن نیز مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد و پیشنهاداتی در جهت مطلوب سازی ضمانت اجرای حقوق معلولان طرح گردد. لازم به ذکر است ارائه الگوی مطلوب در بعد مدیریت سازمان متولی امور معلولان بیشتر در جهت افزایش میزان و نوع نظارت سیاسی مستقیم یا غیر مستقیم مجلس بر آن قابل بررسی می‌باشد که در قالب سه بند تبیین می‌نماییم. تمرکز اصلی ما در ارائه الگوی مطلوب در این زمینه، داشتن حق حضور در هیئت دولت به همراه حق رای برای رئیس دستگاه متولی امور معلولان می‌باشد که در حال حاضر به دلیل آنکه رئیس سازمان بهزیستی به عنوان سازمان متولی امور معلولان، عنوان معاونت وزیر را دارد حق شرکت و دادن رأی در هیئت دولت را ندارد که در ادامه به توضیح و تبیین آن می‌پردازیم.

جزء اول: داشتن حق شرکت رئیس سازمان متولی امور معلولان در هیئت دولت

اولین پیشنهادی که در این زمینه مطرح می‌شود، آن است که برای رئیس سازمان متولی امور معلولان که در حال حاضر عنوان معاون وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان بهزیستی را دارد و طبعاً حق شرکت مداوم در هیئت دولت را ندارد، حق شرکت مداوم و مستمر در هیئت دولت در نظر گرفته شود و همانگونه که طبق ماده ۲ آیین‌نامه هیئت دولت^۱، غیر از وزرا برخی مقامات دیگر نیز می‌توانند در هیئت دولت شرکت نمایند، به رئیس سازمان متولی امور معلولان نیز این اجازه داده شود تا در کلیه جلسات هیئت دولت با داشتن حق رای شرکت نماید. البته طبق ماده ۳ آیین‌نامه مذکور^۲، تنها

۱- ماده ۲ (اصلاحی ۱۳۸۸/۱۱/۰۴)- اشخاص زیر حق حضور دائم در هیات دولت را دارند: رئیس جمهور، معاون اول رئیس جمهور، وزراء، معاون امور حقوقی رییس جمهور، معاون امور مجلس رییس جمهور، معاون اجرائی رئیس جمهور، رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان صداوسیما، رئیس کل بانک مرکزی و دبیر هیات دولت شرکت اشخاص دیگر منوط به موافقت رئیس جلسه است.

۲- ماده ۳ (مصوب ۱۳۶۸/۰۹/۰۸)- اعضاء صاحب رای دولت عبارتند از رئیس جمهور، وزراء معاون اول رئیس جمهور در زمانی که اداره جلسه هیات دولت به عهده اوست.

رئیس جمهور و وزرا و در غیاب رئیس جمهور نیز معاون اول او دارای حق رای در هیئت وزیران می باشند؛ ولی می توان با اصلاحات لازم در این ماده این حق به رئیس دستگاه متولی امور معلولان نیز اعطا گردد.

با اعمال این پیشنهاد، گام بزرگی در راستای ضمانت و حراست از حقوق معلولان برداشته می شود؛ چراکه رئیس سازمان متولی امور معلولان از یک سو با حضور و اظهار نظر خود از صدور آیین نامه های خلاف حقوق معلولان توسط هیئت وزیران، جلوگیری می نماید که به عنوان اقدام پیشگیرانه در جهت تضمین اجرای حقوق معلولان محسوب می شود و از سوی دیگر در زمان بررسی و پیشنهاد لوایح قانونی از جمله لایحه بودجه در هیئت دولت، می تواند در راستای تامین بودجه برای اجرای آن دسته از حقوق معلولان که نیاز به تامین بودجه دارند و یا سایر اقدامات لازم برای پیشبرد اجرای حقوق افراد دارای معلولیت در جامعه، پیشنهادات و تذکرات لازم را ارائه داده و از بروز خلل در اجرای آن به دلیل کمبود یا عدم تخصیص بودجه جلوگیری نماید.

البته لازم به ذکر است در صورتی این پیشنهاد می تواند کارآمدتر و مفیدتر باشد که سازمانی تخصصی به عنوان سازمان حمایت از معلولان تشکیل شود نه اینکه سازمانی باشد مانند سازمان بهزیستی کنونی که با طیف وسیعی از وظایف و فعالیت ها و بودجه ناکافی در انجام کلیه وظایف خود دچار مشکل باشد. باید سازمانی با نیروهای متخصص در زمینه معلولان و با بودجه ای مستقل، تشکیل شده و به انجام وظایف خود در قبال معلولان بپردازد.

در هر حال چه سازمانی با ویژگی های مذکور تشکیل شود و چه سازمان بهزیستی کنونی همچنان به ارائه خدمت و وظیفه در قبال معلولان بپردازد، با توجه به اینکه این سازمان زیرمجموعه یک وزارتخانه (در حال حاضر وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی) می باشد به صورت غیر مستقیم می تواند زمینه نظارت فعال مجلس را مانند تذکر سؤال و استیضاح برای وزیر مافوق خود فراهم آورده و او را مکلف به پاسخگویی در برابر نمایندگان ملت نماید؛ چراکه امکان نظارت مستقیم بر معاونین وزرا و معاونین رئیس جمهور برای مجلس پیشینی نشده است لذا مقامات مافوق، باید پاسخگویی اعمال مقامات زیرمجموعه خود باشند. در حال حاضر در زمینه حقوق معلولان نیز وزیر تعاون مسئول اقدامات معاون خود که رئیس سازمان بهزیستی است، می باشد. هرچند که ممکن است این نظارت از سوی نمایندگان ملت، به طور کامل و دقیق اجرا نشود.

همچنین مبتنی بر نظم حقوقی کنونی، با توجه به ماده ۶ آیین نامه هیئت دولت که کمیسیون های متعددی در آن هیئت، تشکیل می شود و در آن کمیسیون ها، اعضای غیر وزیر نیز عضویت دارند

عضویت رئیس سازمان متولی امور معلولان در کمیسیون اجتماعی و حتی در کمیسیون لوایح هیئت دولت نیز می‌تواند به نوبه خود گام مؤثری در راستای حراست از حقوق افراد دارای معلولیت محسوب شود.

عناوین کمیسیون‌های داخلی هیئت دولت که در ماده‌ی ۶ آیین‌نامه‌ی داخلی هیئت دولت ذکر شده است مبین آن است که همه‌ی ابعاد حکمرانی شایسته و توسعه از لحاظ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی، علمی و حقوقی تحت پوشش قرار گرفته است و دولت می‌تواند همه‌ی مسائل و موضوعات مبتلا به در امر حکمرانی را در کمیسیون‌های تخصصی بررسی و سیاست‌گذاری کند (مزروعی ایبانه و عبدالاحد، ۱۴۰۲: ۲۰۱). منوط به آن که با انجام اصلاحات لازم در آیین‌نامه امکان حضور مسئولین نهادهای ذی‌ربط و تخصصی در هیئت وزیران و یا کمیسیون‌های داخلی آن فراهم گردد.

جزء دوم: نظارت مستقیم مجلس بر حقوق معلولان در قالب تشکیل وزارتخانه مستقل

به عنوان پیشنهاد جایگزین، می‌توان دستگاه متولی امور معلولان را در قالب یک وزارتخانه در نظر گرفت و وزارتخانه‌ای مستقل با عنوان وزارت امور معلولان در کشور تشکیل داد که در راس آن وزیر باشد که حق شرکت در جلسات هیئت دولت را نیز داشته و به صورت مستقیم نیز تحت نظارت سیاسی مجلس قرار گیرد. پیشنهاد مذکور علاوه بر مزایا و محاسنی که در بند قبلی برای حق شرکت در هیئت دولت برای رئیس سازمان متولی معلولان بیان شد، امکان اعمال نظارت مستقیم نمایندگان ملت را بر کلیه اقدامات وزیر و وزارتخانه مذکور به وجود می‌آورد؛ چراکه در این صورت بالاترین مقام دستگاه متولی امور معلولان، جزء وزرا بوده، و طبق اصول قانون اساسی و همچنین مواد ۲۰۷ تا ۲۰۹ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی امکان اظهار نظر نمایندگان همچنین تذکر، سؤال و استیضاح وزرا نیز برای نمایندگان وجود دارد. با اعمال این پیشنهاد، امور معلولان بیشتر زیر ذره‌بین نمایندگان ملت قرار می‌گیرد و تضمین بیشتری برای اجرای حقوق آنها خواهد بود؛ چراکه مقام مافوق دستگاه متولی امور افراد دارای معلولیت، شخصاً مورد نظارت مستقیم مجلس قرار می‌گیرد. به علاوه با اجرای این پیشنهاد، علاوه بر نظارتی که بر خود وزیر به طور مستقیم اعمال می‌گردد، به طور غیر مستقیم، نظارت بر شخص رئیس‌جمهور را نیز به همراه دارد؛ زیرا طبق اصل صد و سی و چهارم قانون اساسی^۱ هم وظیفه نظارت

۱- اصل یکصد و سی و چهار قانون اساسی: ریاست هیات وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیات دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی در

بر هیئت وزیران به عهده رئیس جمهور است و هم طبق جزء آخر همان اصل، رئیس جمهور مسؤول اقدامات هیئت وزیران نیز می‌باشد. همچنین به جهت کارایی بیشتر و عملیاتی تر شدن موضوع، میتوان بنیاد شهید و امور ایثارگران و معاونت توانبخشی بهزیستی را در هم ادغام و وزارتخانه مجزایی برای این دو قشر (معلولان و ایثارگران) تشکیل داد که هم گام مؤثری در راستای اعتلای جایگاه معلولان در جامعه برداشته می‌شود و هم با توجه به مشترکات موجود میان جانبازان و معلولان، بسیاری از موازی- کاری‌های موجود در کشور را حذف و با تجمیع امکانات مربوط به این دو دستگاه، می‌توان به حل مشکلات موجود پرداخت.

همچنین با توجه به اینکه اجرای بسیاری از مواد قانونی مرتبط با افراد معلول به صدور آیین نامه اجرایی توسط وزرا موکول شده است، این اقدام که باعث عضویت رئیس سازمان متولی امور معلولان در هیئت دولت است میتواند هم باعث تسریع در صدور آیین نامه های مربوطه و تخصیص در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت گردد و از تضییع حقوق این افراد به دلیل عدم صدور آیین نامه اجرایی، جلوگیری نماید و هم خود وزیر، حق وضع آیین نامه‌های لازم را در راستای انجام وظایف خود دارد. چراکه طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، حق وضع آیین نامه‌ها، صرفاً برای هیئت وزیران، وزرا و کمیسیون- های مرکب از چند وزیر آن هم با امضای رئیس جمهور در نظر گرفته شده است و معاون وزیر، حق صدور آیین نامه را ندارد.

جزء سوم: نظارت غیر مستقیم بر سازمان متولی امور معلولان در قالب تشکیل سازمان

زیر نظر ریاست جمهوری

یکی دیگر از پیشنهاداتی که می‌توان در زمینه مطلوب سازی در بعد سازمانی حقوق معلولان در راستای ضمانت اجرای سیاسی حقوق این افراد، ارائه داد، تشکیل سازمان متولی امور معلولان زیر نظر رئیس جمهور است. با اعمال این پیشنهاد، اولاً ارتقا جایگاه حقوقی سازمان حمایت از حقوق معلولان خود به خود باعث ارتقا حقوق این افراد نیز خواهد شد؛ چراکه امکان نظارت سلسله مراتبی معاونت ریاست جمهوری به عنوان رئیس دستگاه متولی امور معلولان از نظارت معاونت وزیر بالاتر و مؤثرتر است و همین مسأله نیز خود باعث تضمین بیشتر و بهتر حقوق افراد دارای معلولیت خواهد شد. ثانیاً با توجه به اینکه طبق پیشنهاد مذکور، رئیس سازمان متولی امور معلولان مستقیماً زیر نظر رئیس جمهور فعالیت می‌نماید و می‌تواند زمینه نظارت غیر مستقیم نمایندگان مجلس را بر رئیس جمهور ایجاد نماید. همین

صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد، تصمیم هیئت وزیران که به پیشنهاد رئیس جمهور اتخاذ می‌شود لازم‌الاجرا است. رییس جمهور در برابر مجلس مسئول اقدامات هیات وزیران است.

مساله باعث می‌شود حساسیت بیشتری از سوی رئیس جمهور نسبت به اجرای حقوق معلولان به وجود آید و در صورت بروز مشکل و ایراد نیز مکلف به پاسخگویی در مقابل مجلس شورای اسلامی گردد. این پیشنهاد به شرط آنکه سازمان خاص و تخصصی امور معلولان تشکیل گردد به گونه‌ای که تنها به امور مربوط به معلولان بپردازد و تمام ظرفیت و تلاش خود را در همین راستا متمرکز نماید، کارآمدتر و مؤثرتر خواهد بود. البته سابقاً نیز سازمان بهزیستی که متولی امور معلولان است در قالب معاونت رئیس جمهور زیر نظر مستقیم این مقام فعالیت داشته است؛^۱ ولی با توجه به اینکه این سازمان در کنار رسیدگی به امور معلولان، وظیفه رسیدگی به مسائل اجتماعی را هم بر عهده داشته است و همچنین قانون جامع مرتبط با حقوق افراد دارای معلولیت که از ضمانت اجرای کافی برخوردار باشد در آن زمان وجود نداشت، نتوانست کارایی زیادی داشته باشد.

مبحث دوم: نظارت کمیسیون اصل نود قانون اساسی بر حقوق افراد دارای معلولیت

در یک جامعه مردم‌سالار مبتنی بر قانون، نه تنها حکومت و نهادهای قدرت باید توسط مردم انتخاب شوند بلکه مردم باید بتوانند پس از انتخاب بر اعمال و رفتار منتخبان خود نیز نظارت داشته باشند تا این قدرت به دست آمده در چهارچوب قانون کنترل گردد و به حقوق شهروندان آسیبی وارد نشود. براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مجلس به عنوان نهادی که از نمایندگان مردم تشکیل شده است طبق اصل ۵۸ قانون اساسی نهاد متولی اعمال قوه مقننه می‌باشد که وظیفه‌ی قانون‌گذاری را بر عهده دارد و در مقام اعمال وظایف قوه‌ی مقننه نیز وظیفه‌ی نظارت را هم بر عهده دارد که برای تحقق این امر جدا از تصویب و وضع قانون توسط مجلس، از طریق دادن رأی اعتماد به هیئت وزیران، سؤال و استیضاح وزیران و رئیس جمهور، تحقیق و تفحص، رسیدگی به شکایات مردم از قوای سه گانه که موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی است، نوعی نظارت بر عملکرد قوای دیگر به خصوص قوه‌ی مجریه نیز شکل می‌گیرد (مهرپور، ۱۳۹۵: ۱۸۲) تا از حقوق مردم توسط مجلس دفاع شود. در این مبحث، طی چند گفتار، به نقش کمیسیون اصل نود قانون اساسی به عنوان یکی از طرق نظارت سیاسی حراست از حقوق افراد دارای معلولیت می‌پردازیم.

۱- قانون تشکیل وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۸ تیرماه یکهزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۱ به تأیید شورای نگهبان رسید: به موجب این قانون ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و امور اجتماعی و رفاه و تأمین وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی تشکیل میشود و تمامی وظایف و اختیاراتی که طبق قوانین برعهده وزارتخانه‌های یادشده بوده است به وزارتخانه جدید و وزیر آن منتقل میگردد. بر همین اساس در تیرماه سال ۱۳۹۰ بر اساس قانون ادغام سه وزارتخانه تعاون، کار و رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی کشور به زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، ملحق شد.

گفتار اول: ساختار کمیسیون اصل نود قانون اساسی

طبق ماده‌ی ۴۴ آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس اعضای کمیسیون اصل ۹۰ به شرح ذیل است: «۱- از هر کمیسیون تخصصی یک نفر با معرفی کمیسیون مربوطه ۲- هشت نفر از نمایندگان که توسط رؤسای شعب و هیأت رئیسه به عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند.»

کمیسیون اصل نود برای انجام وظایف خود که طبق قانون اساسی به آن محول گردیده است، دارای دو واحد است که یکی برای رسیدگی به شکایات و دیگری واحد دفتر می‌باشد. این واحدها براساس آیین‌نامه مجلس تشکیل می‌شوند که اعضای واحد رسیدگی همگی از نمایندگان مجلس هستند و براساس قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام وظیفه می‌نمایند. اما اعضای واحد دفتر زیر نظر رئیس کمیسیون فعالیت می‌کنند که این هیئت رئیسه‌ی کمیسیون توسط هیئت رئیسه‌ی مجلس تعیین می‌شود و حدود وظایف و اختیاراتش مشخص می‌شود. هیئت رئیسه‌ی کمیسیون می‌تواند در هر کدام از واحدها، به هر تعداد که نیاز هست، بخش تشکیل دهد (راسخ، ۱۳۹۵: ۹۲).

گفتار دوم: مفهوم و خصوصیات شکایت و شاکی در کمیسیون اصل نود

مفهوم شکایت در کمیسیون اصل نود با مفهوم شکایت در مراجع قضایی متفاوت است. مفهوم «شکایت» در کمیسیون اصل نود، نسبت به معنای خاص آن یعنی «تظلم و اعلام جرم و طرح دعوی به مراجع قضایی» یک مفهوم گسترده و عام‌تری دارد (ایمانی، ۱۳۸۵: ۱۸۶).

در خصوص شرایط و ویژگیهای شاکی برای طرح شکایت در این کمیسیون نیز باید بیان نمود طبق عبارت ذکر شده در اصل ۹۰ قانون اساسی «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد...» و رویه‌ی عملی کمیسیون اصل نود می‌توان گفت که همه اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق عمومی و حقوق خصوصی می‌توانند شکایت خود علیه طرز کار قوای سه‌گانه را به کمیسیون اصل نود قانون اساسی تسلیم کنند (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۰۲). بنابراین، در نظم حقوقی کنونی، در خصوص حقوق افراد دارای معلولیت نیز هم سازمان بهزیستی به عنوان سازمان متولی امور معلولان می‌تواند در خصوص نارسایی و کمبود در زمینه اجرای این حقوق، در کمیسیون اصل نود شکایت نماید و هم سازمان‌های مردم‌نهاد امکان طرح شکایت از دستگاه‌های متخلف و کم‌کار در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت را در این کمیسیون دارند.

گفتار سوم: ضمانت اجرای نظارت کمیسیون اصل ۹۰

رسیدگی به شکایات در کمیسیون اصل نود اصولاً دارای ماهیت حقوقی است ولی چون مجلس دارای صلاحیت قضایی نمی‌باشد و نظارت آن نظارت سیاسی است، در نتیجه رسیدگی مجلس نمی‌تواند

حکمی لازم الاجرا را در پی داشته باشد بلکه مجلس فقط می تواند به مسئولین مربوطه تذکر دهد و یا از آنان سؤال پرسد و ... اما با انتشار گزارش از تخلفات می تواند زمینه ای اطلاع مقامات قضایی را فراهم کند. در واقع برآیند رسیدگی کمیسیون، در قالب گزارش هایی است که منتشر می کند و چنین گزارش ها نوعی نظارت اطلاعاتی به حساب می آید که اطلاعات بسیار مفیدی را از معایب و نقایص قوای سه گانه به مجلس و نمایندگان اطلاع می دهد و موجب دگرذیسی در ساختارها می شود و قوانین مقتضی جهت رفع این موانع به تصویب می رسد و یا زمینه ای بروز پاسخگویی مسئولین را به دنبال دارد. بنابراین نمی توان اختیار رسیدگی کمیسیون به شکایات جزئی و موردی را متصور بود زیرا فلسفه ای اصل نود اعمال نظارت اطلاعاتی^۱ از طرز کار قوای سه گانه می باشد. از این رو نمی توان با رسیدگی به شکایات موردی و جزئی کارکرد کمیسیون مبنی بر اصلاح طرز کار و ساختارها را تحت الشعاع قرار داد و حتی می توان چنین استدلال کرد که به واسطه ای عدم وجود ضمانت اجرا بر تصمیمات کمیسیون، نمی توان دستاورد مهم و قابل قبولی را برای رسیدگی به شکایات موردی و جزئی آن تصور کرد (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۰۶-۲۰۷). بنابراین نظارت کمیسیون اصل ۹۰ دارای ضمانت اجرای محکمی نبوده و میزان نقش آفرینی این کمیسیون در مطالبه ای حقوق افراد و رسیدگی به شکایات به میزان نفوذ و تاثیرگذاری نمایندگان عضو این کمیسیون و جهت گیری کلی مجلس و آرایش سیاسی کشور میان جناح ها بستگی دارد (حمیدی، ۱۳۸۳: ۲۰۳).

به نظر می رسد با توجه به اهمیت خاصی که این نوع نظارت (نظارت از طریق کمیسیون اصل نود) در میان سایر نظارت های سیاسی دارد؛ می توان با تغییراتی در ساختار و یا حتی در اصل قانون اساسی، در راستای افزایش و ارتقای سطح ضمانت اجراهای ناشی از این نظارت، گام های بزرگی را برداشت. به خصوص با تغییرات مذکور در ترکیب و نحوه رسیدگی، می توان در جهت افزایش کارایی این کمیسیون و افزایش ضمانت اجراهای ناشی از نظارت آن در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت، اقدامات مؤثری را انجام داد تا کمترین خللی در اجرای حقوق این افراد ایجاد گردد. به خصوص که یکی از شرایط شکایت در این کمیسیون، عدم دستیابی به نتیجه در سایر مراجع است. بدین معنا که افراد دارای معلولیت یا سمن های^۲ مرتبط با حقوق آنها که از سایر دستگاه های ناظر، ناامید شده اند و صدایشان به جایی نرسیده و قادر به نیل به اهداف و حقوق حقه خود نبوده اند به عنوان آخرین دست آویز برای

۱- البته با توجه به تعریف نظارت اطلاعاتی و استرجاعی و کارکرد کمیسیون اصل نود در ارجاع موارد لازم به نهادهای ذی ربط و پاسخ خواهی از آنها، نظارت این کمیسیون، استرجاعی است نه اطلاعی.

۲- سازمان های مردم نهاد

دستیابی به حقوق مکاتبه خود، به این کمیسیون پناه آورده و شکایت نموده‌اند. لذا باید با اجرای صحیح و مؤثر وظایف مربوط به این کمیسیون، در راستای احقاق حقوق هر چه بیشتر افراد جامعه، به خصوص افراد دارای معلولیت اقدامات مؤثری انجام داد. البته در حال حاضر نیز افراد و نهادهای دولتی و سازمانهای مردم-نهاد مربوطه میتوانند چنانچه از عدم اجرای حقوق معلولان توسط هر نهادی شکایت داشته باشند و شکایات آنها در این زمینه قبلاً در مراجع ذیصلاح طرح شده و نتیجه بشخ نبوده است، در این کمیسیون شکایت نموده و مانند سایر موضوعات، زمینه بررسی و پیگیری این کمیسیون را فراهم آورد. البته با توجه به ترکیب کنونی کمیسیون و ضمانت اجرای نظارت آن نمیتوان از مؤثر بودن شکایت در این کمیسیون در زمینه حقوق معلولان اطمینان داشت.

گفتار چهارم: ارائه الگوی مطلوب نظارت کمیسیون اصل نود بر حقوق افراد دارای معلولیت

با توجه به مطالبی که در زمینه وضعیت موجود کمیسیون اصل نودم قانون اساسی به عنوان ضمانت اجرای حقوق افراد دارای معلولیت بیان گردید مواردی را در جهت مطلوب‌سازی کارایی این کمیسیون در زمینه حقوق افراد مذکور تبیین و تشریح می‌نماییم تا بار رعایت این موارد نیز گامی مؤثر در جهت افزایش و تقویت نظارت سیاسی و پارلمانی حقوق افراد معلول برداشته، از این نهاد نیز به طرز مطلوب-تری در راستای استحکام و اعتلای ضمانت اجرای حقوق افراد دارای معلولیت استفاده گردد.

بند اول: آگاهی‌بخشی به مردم در خصوص وظایف کمیسیون اصل نود قانون اساسی

اولین اقدامی که در زمینه مطلوب‌سازی فعالیت و کارایی کمیسیون اصل نود می‌توان مطرح نمود، آگاه‌سازی افراد جامعه در خصوص وظایف و کارکردهای این کمیسیون است. با توجه به اینکه اطلاع‌رسانی دقیق و گسترده‌ای در این زمینه صورت نگرفته است و اکثر مردم از این حق خود مبنی بر امکان شکایت از طرز کار قوای سه گانه که منجر به تضییع حقوقشان گشته، در این کمیسیون اطلاع ندارند باید در وهله اول در زمینه وجود این حق و سازکارهایی که در این زمینه وجود دارد مردم را به طور کامل آگاه نمود و به خصوص بنا به اقتضا موضوع این نوشته، افراد دارای معلولیت نیز که جزئی از این جامعه هستند از این امکان آگاه گردند تا شکایات و اعتراضات خود را در زمینه نقض حقوقشان به این کمیسیون ببرند و تا حصول نتیجه، پیگیری نمایند. این اقدام می‌تواند در جهت ارتقا حقوق شهروندی افراد جامعه و به خصوص افراد دارای معلولیت صورت گیرد.

این آگاهی‌بخشی می‌تواند به طرق گوناگونی انجام شود. از مهمترین شیوه‌های آگاهی‌بخشی، آموزش در رسانه های ملی و محلی میباشد که مورد استعمال قریب به اتفاق افراد جامعه است. همچنین

آموزش‌هایی که در کتب درسی دانش آموزان در این زمینه داده می‌شود نیز می‌تواند به نوبه خود کارساز باشد.

به علاوه، تبیین این موضوع که هم اشخاص حقیقی و هم حقوقی حقوق عمومی و خصوصی می‌توانند به طرح شکایت بپردازند نیز میتواند زمینه طرح شکایت از طرف سازمان متولی امور معلولان و سازمانهای مردم‌نهاد مرتبط با حقوق این افراد را نیز در کمیسیون اصل نود، فراهم نموده و باعث افزایش مطالبه‌گری همه اشخاص و نهادهای مربوطه در این زمینه گردیم.

بند دوم: ایجاد سایت با قابلیت‌های خاص

یکی دیگر از پیشنهاداتی که می‌توان در راستای دولت الکترونیک در جهت مطلوب‌سازی ضمانت اجرایی‌های کمیسیون اصل نود قانون اساسی مطرح نمود، ایجاد سایتی جهت دریافت شکایات مردمی می‌باشد تا افرادی که از طرز کار قوای سه گانه شکایتی دارند بتوانند به راحتی شکایت خود را در این سایت مطرح نموده و تا حصول نتیجه نیز پیگیری نمایند. همچنین باید امکان مشاهده گردش کار شکایت نیز برای شاکیان در آن سایت ایجاد گردد. بدین معنا که بتوانند از سیر ارجاعات شکایت خود نیز به صورت لحظه به لحظه مطلع گردند با طراحی چنین سایتی زیر نظر دفتر مربوط به شکایات کمیسیون اصل نود، می‌تواند گامی مؤثر در جهت شفافیت مسئله محسوب شود. چراکه تعداد شکایات ورودی و نتایج خروجی به طور کامل مشخص بوده و با مشاهده گردش کار شکایت از طرف شاکیان نیز میتوان به میزان جدیت مسئولین ذیربط در این زمینه پی برد که باعث تقویت امیدواری و اعتماد مردم به حکومت گردد و پس از آن نیز از شاکیان نظرسنجی به عمل آید.

با اجرای چنین پیشنهادی می‌توان بخشی از سایت را علاوه بر دسترس پذیر کردن برای کلیه گروه‌های معلول به خصوص نابینایان، به شکایات مربوط به حقوق افراد دارای معلولیت اختصاص داد که بتوانند شکایات خود را در آن قسمت مطرح نمایند و مسئولین ذیربط نیز با سرعت و حساسیت بیشتری به این شکایات رسیدگی نمایند.

همچنین اعضای این کمیسیون که نمایندگان مجلس شورای اسلامی هستند نیز می‌توانند بنا به اهمیت و حساسیت حقوق افراد معلول، نسبت به نتیجه شکایت نیز اقدامات جدیتری انجام دهند و برخوردهای شدیدتری با متخلفان و مرتکبین جرایم و تخلفاتی که منجر به تضییع حقوق این افراد می‌گردد داشته باشند تا روش مذکور (شکایت در کمیسیون اصل نود قانون اساسی) به عنوان ضمانت محکمی برای اجرای حقوق افراد دارای معلولیت محسوب گردد.

بند سوم: تغییر در ترکیب کمیسیون اصل نود قانون اساسی

یکی دیگر از اقداماتی که می‌توان در جهت مطلوب سازی نظارت کمیسیون اصل نود قانون اساسی بر حقوق معلولان، با تکیه بر وضعیت موجود انجام داد، عضویت یک یا دو نفر از اعضای فراکسیون حقوق افراد دارای معلولیت در این کمیسیون است. توضیح آنکه با توجه به اهمیت بالایی که حقوق افراد معلول در هر جامعه به خصوص کشور عزیزمان ایران دارد و مورد توجه افکار عمومی و حقوق بشر نیز می‌باشد، عضویت یک یا دو نفر از نمایندگان فراکسیون افراد معلول در کمیسیون اصل نود به عنوان اقدام مهم در راستای تضمین و حراست از حقوق معلولان محسوب می‌گردد. چنانچه این سازکار اندیشیده شود و افراد مذکور نیز با تعهد و تخصص خاصی در این کمیسیون انجام وظیفه نمایند، می‌توان شاهد افزایش ضمانت اجرای ناشی از کمیسیون اصل نود در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت شد که به تدریج به ارتقا حقوق این افراد منتج می‌گردد. به خصوص اگر اعضای فراکسیون افراد دارای معلولیت، از اعضای ثابت این کمیسیون باشند.

البته اگر پیشنهاد تشکیل کمیسیون تخصصی مرتبط با معلولان که در جای دیگر مطرح گردید، اجرا شود خود به خود این اتفاق مهم نیز خواهد افتاد. چراکه طبق مطالبی که در تشکیلات این کمیسیون اصل نود بیان شد و از کمیسیون‌های تخصصی یک نفر در این کمیسیون عضویت دارد، یک یا دو نفر از اعضای کمیسیون مرتبط با حقوق معلولان نیز در کمیسیون اصل نود حضور خواهد داشت و به صورت تخصصی‌تر و دقیق‌تر به اعمال نظارت در زمینه حقوق افراد دارای معلولیت خواهد پرداخت و نظارت کمیسیون اصل نود قانون اساسی، دارای ضمانت اجرای محکم‌تری در زمینه مذکور محسوب خواهد شد.

بند چهارم: ایجاد بخش رسیدگی به شکایات معلولان در واحد شکایات کمیسیون اصل نود

با توجه به اینکه هیئت رئیسه کمیسیون اصل نود قانون اساسی حق دارد در هر واحدی به تعداد مورد نیاز، بخش ایجاد نماید و همچنین در راستای احقاق حقوق معلولان، می‌توان پیشنهاد ایجاد بخش رسیدگی به شکایات معلولان را در این کمیسیون مطرح نمود. این اقدام می‌تواند ضمن هشدار و هشیارسازی دستگاه‌های ذی‌ربط حقوق معلولان جهت جلوگیری از عدم اجرای این حقوق، سرعت و تخصص را نیز در پیگیری شکایات مربوط به حقوق آنها به همراه داشته باشد.

نتیجه گیری

حقوق افراد دارای معلولیت به عنوان یکی از مهمترین مسائل مرتبط با حقوق بشری و شهروندی در جامعه محسوب شده و هم باید به درستی و با ضمانت اجرای محکم و قوی وضع شده و هم باید با سازوکار اعمال انواع نظارت بر آن به طور دقیق و تخصصی توسط انواع نهادها پیش‌بینی شود. یکی از مهمترین انواع نظارت‌ها که می‌تواند بر اجرای حقوق افراد دارای معلولیت صورت بگیرد نظارت سیاسی است که توسط مجلس شورای اسلامی از طریق ابزارهای نظارت مانند تذکر، سؤال استیضاح تحقیق و تفحص و همچنین کمیسیون اصل نود قانون اساسی به عنوان یکی از نهادهای زیر مجموعه مجلس باید انجام شود تا روزه های نقض حقوق این افراد توسط دولت به طور کامل بسته شده و تخلف از اجرای آن ناممکن یا سخت شود و متخلفین از اجرای این حقوق نیز مطمئن باشند در پس نقض این حقوق، تبعات سختی متوجه آنها خواهد شد. البته در وضعیت موجود نیز این نظارتها به طور ضعیف و بدون پیش‌بینی سازوکار خاص، انجام میشود ولی با توجه به ضعف در اجرای حقوق افراد دارای معلولیت در کشور، ضرورت تقویت این نظارت و ضمانت اجرای ناشی از آن، مسأله‌ای انکارناپذیر خواهد بود.

یکی از پیشنهاداتی که مبتنی بر وضعیت حقوقی کنونی میتوان برای کارایی بیشتر این حقوق در نظر گرفت، تشکیل کمیسیونی تخصصی در مجلس شورای اسلامی برای رسیدگی به امور معلولان است که میتواند به صورت خاص، پیگیر اعمال نظارتهای مجلس بر اجرای حقوق اقشار با شرایط خاص به ویژه معلولان گردد و به صورت تخصصی، به بررسی موانع و خلأهای اجرای حقوق افراد دارای معلولیت در کشور گردد. این کمیسیون میتواند در موارد لزوم، زمینه انجام تحقیق و تفحص مجلس از تمامی دستگاه‌های زیرمجموعه قوه مجریه، تذکر، سؤال و استیضاح وزرا و رئیس جمهور را نیز به دلیل نقض و عدم اجرای حقوق معلولان ایجاد نماید.

یکی دیگر از راهکارهای مناسب جهت افزایش و دقیقتر شدن نظارت بر سازمان متولی امور معلولان، تغییر جایگاه حقوقی رئیس سازمان متولی امور معلولان و البته تخصصی شدن این سازمان است که باعث افزایش نظارت پذیری حقوق افراد دارای معلولیت از بعد سیاسی نیز میگردد. داشتن حق حضور رئیس سازمان متولی امور معلولان در وضعیت فعلی خود در هیئت دولت به همراه حق رأی نیز یکی از مواردیست که میتواند هم به تقویت اجرای حقوق معلولان کمک شایانی نموده و هم احقاق حقوق معلولان را برای نهادهای ناظر، قابل توجه نماید. به علاوه، عضویت رئیس دستگاه متولی امور معلولان در کمیسیونهای داخلی هیئت دولت نیز میتواند در وضعیت کنونی، ما را در رسیدن به وضعیت مطلوب، کمک نماید.

همچنین ارتقاء سازمان متولی امور معلولان از سازمانی زیرمجموعه وزارتخانه، به یک وزارتخانه‌ی تخصصی نیز می‌تواند به نظارت‌پذیری بیشتر و دقیق‌تر بر اجرای حقوق معلولان از سوی مجلس منتج گشته و هم مسئولیت فردی وزیر و هم مسئولیت ناشی از اقدامات جمعی هیئت وزیران ناشی از عدم اجرای حقوق معلولان را در مقابل مجلس، برای وزیر مربوطه، در پی داشته باشد. همچنین انجام این اقدام می‌تواند مانع از تأخیر در وضع آیین‌نامه‌های مرتبط با حقوق معلولان توسط هیئت وزیران گردد و حتی در مواقع لازم و مطابق قانون، خود وی نیز به عنوان وزیر و بالاترین مقام دستگاه متولی امور معلولان می‌تواند به وضع آیین‌نامه در راستای انجام وظایف خود بپردازد.

یکی دیگر از پیشنهاداتی که میتوان در راستای تضمین حقوق افراد دارای معلولیت در پرتو نظارت سیاسی مطرح نمود، ارتقاء جایگاه سازمان متولی امور معلولان، از سطح زیرمجموعه وزارتخانه به زیرمجموعه مستقیم رئیس جمهور است که می‌تواند باعث مسؤولیت و پاسخگویی رئیس جمهور در قبال عدم اجرای حقوق افراد دارای معلولیت گردد. در این صورت که سابقه اجرا در سالهای قبل نیز دارد رئیس سازمان متولی امور معلولان، عنوان معاون رئیس جمهور را دارد و علاوه بر اعتلای جایگاه حقوقی سازمان، باعث اعمال نظارت شدیدتر و دارای ضمانت اجرای بیشتری در قبال عدم اجرای حقوق معلولان باشیم. البته انجام این اقدام، اساساً می‌تواند از عدم اجرای حقوق افراد معلول نیز جلوگیری کند؛ چراکه ممکن است نقص در این زمینه، مقدمات سؤال و استیضاح از رئیس جمهور را فراهم نماید و همین مسأله می‌تواند باعث افزایش حساسیت و دقت رئیس جمهور در این زمینه گردد.

همچنین در زمینه نظارت کمیسیون اصل نود قانون اساسی به عنوان یکی از انواع نظارتهای مجلس بر دولت که باید نسبت به اجرای حقوق افراد دارای معلولیت انجام شود نیز میتوان پیشنهاداتی از جمله، آگاه‌سازی و دادن اطلاعات به مردم و افراد دارای معلولیت راجع به ظرفیت‌های وجود این نهاد، ایجاد بخشی از سامانه شکایات در این کمیسیون که برای کلیه گروه‌های معلولان مناسب سازی شده و دسترس‌پذیر باشد، عضویت یک یا دو نفر از اعضای فراکسیون حقوق معلولان در این کمیسیون و ایجاد بخشی در واحد رسیدگی به شکایات کمیسیون اصل نود برای رسیدگی به شکایاتی که مرتبط با اجرای حقوق معلولان است و پیگیری مجدانه و مستمر برای به نتیجه رسیدن شکایات مذکور را در راستای افزایش نظارت سیاسی بر حقوق افراد دارای معلولیت بیان نمود تا نظارت بر اجرای حقوق افراد دارای معلولیت در کشور به حداکثر رسیده و روزه‌های نقض آن محدودتر گردد.

کتابنامه

۱. پروین، خیرالله؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۱). *اصول مبانی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران، دانشگاه تهران.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱). *مبسوط ترمینولوژی حقوق*، جلد اول، چاپ دوم، تهران، گنج دانش.
۳. راسخ، محمد (۱۳۹۵). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران، انتشارات دراک.
۴. طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۳). *حقوق اساسی: کلیات حقوق سیاسی و رژیم های مهم سیاسی معاصر*، چاپ پانزدهم، تهران، نشر میزان.
۵. عباسی لاهیجی، بیژن (۱۳۹۷). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.
۶. موسی زاده، ابراهیم؛ جوکار، فضل الله (۱۳۹۱). *آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
۷. مهرپور، حسین (۱۳۹۵). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ششم، تهران: نشر دادگستر.
۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (حاکمیت و نهادهای سیاسی)*، جلد دوم، چاپ پنجم، تهران: نشر دادگستر.
۹. استیری، علی (۱۳۹۲). *بررسی وظایف و اختیارات ریاست جمهوری و ابزارهای نظارت بر وی در قانون اساسی؛ ریاست جمهوری؛ از سوگند تا استیضاح*، نشریه شهر قانون، سال دوم، شماره ۷.
۱۰. اشکبوس، حمزه؛ اصلانی، فیروز (۱۳۹۷). *ابزار نظارتی استیضاح وزیران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ایرادات حاکم بر آن*، فصلنامه حقوق اسلامی، دوره ۱۵، شماره ۵۶.
۱۱. ایمانی، عباس (۱۳۸۵). *همگرایی حقوق و سیاست در اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، نشریه کانون وکلا، شماره ۱۹۴ و ۱۹۵.
۱۲. پروین، خیرالله؛ مصطفوی نژاد، سید شهاب الدین (۱۴۰۰). *واکاوی سوال از رئیس جمهور به مثابه یکی از ابزارهای نظارتی قوه مقننه*، اندیشه های حقوق عمومی، سال یازدهم، دوره ۲۰، شماره ۱.

۱۳. حمیدی، محمد محسن (۱۳۸۳). *فلسفه و ساز و کار پاسخ‌گویی در نظام جمهوری اسلامی ایران*، پژوهش‌های علوم اجتماعی اسلامی، سال دهم، شماره ۴۹ و ۵۰.
۱۴. شفیعی‌فر، محمد (۱۳۸۴). *مردم سالاری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی؛ حدود قدرت دولت*، فصلنامه مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۲.
۱۵. محمودی، سید فضل‌الله (۱۳۹۹). *تحلیل و ارزیابی حقوق معلولان در پرتو حقوق شهروندی*، نشریه مطالعات تطبیقی حقوق شهروندی، دوره یکم، سال اول، شماره ۱.
۱۶. مزروعی ابیانه، یحیی؛ عبدالاحد، علی (۱۴۰۲). *نظام حقوقی حاکم بر شوراهای اداری درون قوه‌ی مجریه، آسیب‌شناسی و ارائه الگوی مطلوب*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوازدهم، شماره ۴۰.

ترجمه انگلیسی چکیده مقالات

Political supervision of the rights of people with disabilities in Iran and providing a favorite pattern

Massoud Hasanabadi *

Abstract

Undoubtedly, the laws and regulations that are established in every society will be effective and useful when, firstly, they have a guarantee of implementation, and secondly, in order to increase their efficiency and complete implementation, the mechanism of effective supervision over them is also determined. The rights of the disabled are also considered as one of the most important branches of human rights in the domestic and international system, and as the rights of the largest minority in the society, they must be implemented accurately and completely by the executive institutions, which requires predicting and adopting the appropriate mechanism for checks its implementation. The political supervision that is carried out by the legislative branch on the executive branch is carried out through various means, and it should be done according to this branch regarding the extent of the implementation of the rights of the disabled. Following the examination and explanation of the shortcomings in the political supervision of the rights of the disabled in Iran, the article showed that in the current legal system, both due to the position of the institution in charge of the affairs of the disabled and the lack of proper and specialized feasibility in the Iranian Parliament, this type of supervision is not done effectively and accurately. The approach of this article in the political checks of the rights of the disabled is to adopt a differential policy in this field. In this article, after examining the current role of political supervision over the rights of the disabled in Iran, the ways to optimize this supervision, including the creation of a specialized commission in the parliament for this purpose, changing the position of the organization in charge of the affairs of the disabled, the feasibility of the presence of the head of the organization in charge of the affairs of the disabled in the Council of Ministers as well as making changes in the structure of the Commission of Article 90 of the Constitution have been examined as a desirable model.

Keywords: political supervision, rights of persons with disabilities, guarantee of implementation, organization in charge of the affairs of the disabled, Commission on Article 90 of the Constitution.

* PhD of Public Law, Tehran University, Tehran, Iran (hasanabady@gmail.com).

The rights and duties of the ruler before the people, taking into account the components of citizenship rights

SeyedHossein Hashemi *

Saeid Salari **

Abstract

The relationship between the governor and the people and the examination of the framework of rights and mutual duties between them has been the subject of many theories in political philosophy and the philosophy of law, and today specific legal criteria have been identified as the duties of the governor for the benefit of the citizens in different legal systems. Also, the tasks of the citizens are also predicted along with their rights, and considering the evolution of the aforementioned ideas, different views about the rights of citizens try to put forth clear and specific components in this field at the same time, check whether they are absolute or limited. If we consider citizenship rights as a set of rights and privileges that are granted to individuals in a given political and legal system through the relationship of citizenship, without a doubt, the fact that citizenship rights are bound and conditional to fulfilling duties towards the government is one of the most important issues which should be investigated in this context. In this article, the question will be answered with a descriptive-analytical method, from the point of view of citizenship rights, how the main scope of the mutual relationship between the governor and the people is formed and the general structure of citizens' rights compared to their duties will be subject to what degree of application and restriction. In conclusion, it should be said that without a doubt, the most important feature of citizenship rights from human rights is the relationship of citizenship, and this makes the general framework of citizenship rights out of application and the fulfillment of these rights is the fulfillment of citizenship duties, especially towards the government and the public citizens are tied.

Keywords: citizenship rights, citizenship duties, public law, philosophy of citizenship rights.

* PhD Candidate of public law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author: sho.hashemi@gmail.com).

2 ** Master of Political Science Imam Sadiq University, Tehran, Iran (s.salari74@gmail.com).

The legal nature of the declaration of the second step of the revolution and its place in the normative pyramid of the Islamic Republic of Iran

MohammadHossein Naderi *

Hamidreza Geramipour **

Abstract

In reviewing a text as a valid legal document, especially from the point of view of public law, it is necessary to answer two fundamental questions about it. First, let's see what the nature of that text is and seek to find its identity. In other words, what is the position of the said document in the military legal and legal pyramid in which it was compiled? Does it have the status of a valid law or does it have the validity of a guideline? Or the one that has the aspect of policymaking and normative above the law? The second question is, to what extent are the contents of the examined text revised and are its contents sufficiently valid? In fact, have the principles of correct legal writing been observed in the text? But what this article is responsible for is answering the first question and explaining the legal position of the statement of the second step of the Islamic revolution in the legislative system and the normative pyramid of the country using the method of content analysis and concludes that the "Statement of the Second Step of the Revolution" as a government publication has legal and shari'a value, and considering the fact that this statement is placed in the fundamental position of the legal norms of the Islamic Republic, it is clear that this statement is mandatory and must be obeyed.

Keywords: Keywords: statement of the second step of the revolution, legal nature, normative pyramid, legislative system, criticism of the legal text.

* PhD Candidate of public law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (Corresponding Author: mh.nadery@isu.ac.ir).

** PhD Candidate of public law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (g.hamidreza79@gmail.com).

Pathology of the Supreme Appeal Board of Ministers emphasizing the right of access of citizens to judicial authorities

Mina Akbari *

Fatemeh Afshari **

Abstract

According to principles 34, 159 and 173 of the Constitution, it is the right of individuals to sue and anyone can refer to judicial authorities. But, according to Approval number 630, the Supreme Council of the Cultural Revolution, removed some decisions issued in the field of education and research from the jurisdiction of the judicial authorities and placed them under the jurisdiction of the Supreme Council. This Approval has a subject departure from the competences of the Supreme Council of Cultural Revolution; Because limiting the jurisdiction of judicial authorities is not an example of educational and research matters. Another thing is that assuming the acceptance of the High Ministerial Appellate Board as a quasi-judicial authority, is need to judicial supervision according to the opinions of the Guardian Council and legal principles, and not complying with it is a violation of the right of citizens to access judicial authorities. Considering the basic uncertainties regarding the Approval number 630, the branches of the Administrative Justice of Court have different approaches in dealing with this resolution. Some branches, referring to Approval number 630, have issued a decree disqualifying them from considering the decisions of the boards, and some branches have not accepted the Approval number 630 with the argument that judges are obliged not to implement illegal resolutions based on Article 170 of the Constitution and they have considered themselves competent to hearing. In order to get out of the problem and avoid people's confusion, the cheapest and fastest solution is to issue a unanimous decision by the General Board of the Administrative Justice of Court.

Keywords: Supreme Council of Cultural Revolution, Supreme Appeal Board of Ministers, Administrative Justice of Court, Judicial Supervision, Jurisdiction.

* Member of the Judiciary Research Institute, Tehran, Iran (Corresponding Author: minaakbari@ut.ac.ir).

** Member of the Judiciary Research Institute, Tehran, Iran (mehr.solh399@yahoo.com).

The rights and freedoms of religious minorities in Iran's legal system in the light of the constitution and the views of the Guardian Council

Ahmad Taghizadeh *

Hamid Feli **

Abstract

The rights and freedoms of citizens in different countries are important topics related to constitutional law. Minorities are one of the types of groups of citizens, which are divided into various categories and types such as religious, linguistic, racial, etc. Considering that the violation of the rights of the above-mentioned minorities is a possibility that cannot be ignored, the constitutional legislator in many countries has taken steps to clarify the rights and freedoms of the religious minorities. In the Islamic Republic of Iran, religious minorities have specifically specified that religious minorities benefit from various rights and freedoms in some of the principles of the constitution, in addition to religious minorities. Therefore, the question of this article is, what is the quality of the enjoyment of various rights and freedoms by Iranian religious minorities, compared to the enjoyment of these rights and freedoms by other citizens? By using the descriptive-analytical research method, it was concluded that religious minorities like other citizens and followers of the official religion, at the level of legal norms of rights and Fundamental freedoms are beneficial in cultural, social, political, economic, administrative and employment dimensions based on the Iranian Constitution, the views of the Guardian Council and ordinary laws.

Keywords: Keywords: rights and freedoms, religious minorities, constitution, views of the Guardian Council, benefit, deprivation.

* PhD of Public Law, College of Farabi University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author: ah.taghizadeh@yahoo.com).

** PhD Candidate of public law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran (hamidfeli110h@gmail.com).

Pathology of Iran's legislative criminal policy regarding the transfer of public lands

MohammadHadi Tavakolpour *

Abstract

Sometimes the type and the manner of handing over public lands by the legislator causes illegal possession or wrongful seizure of these public wealth. Therefore, it is necessary in the legal criminal policy to formulate policies that will reduce the extent of these abnormal behaviors by examining the current situation and also the causes and factors of the occurrence of these possessions. In this article, with a descriptive-analytical approach and through the review of relevant laws and regulations as well as library studies, is addressed this issue, based on the principles related to the possession of public lands, how the performance of the Iranian legislature in this regard is evaluated and what are the solutions to improve the current situation. The studies indicate the lack of comprehensive, targeted, coherent and effective policies by the legislator in this area. Considering the wide scope of the legislator's authority in the assignment of public lands and the confusion of laws in this regard, the existence of general policies of the system in the field of lands and its emphasis on the necessity of legislation in the framework of land use can reduce the rate of illegal possession of public lands.

Keywords: legislative criminal policy, public land, illegal possession, land conveyance, land grabbing.

* Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Judicial Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran (mh.tavakolpour@gmail.com).



Concessionaire: Legal Deputy of the President

Responsible manager:

Mohammad Dehghani (Legal Deputy of the President)

Editor-in-Chief:

Seyed Mohammad Mahdi Ghamami (Associate Professor of Imam Sadiq University)

Deputy editor:

Mohammad Hasanpour

Members of the editorial board:

Mustafa Daneshpajouh (Professor, Department of Law and Social Jurisprudence of the University Research Institute)

Masoud Raei (Professor, Public International Law Department, Islamic Azad University, Najaf Abad Branch)

Farid Mohseni (Professor, Department of Criminal Law and Criminology, University of Judicial Sciences and Administrative Services)

Seyed Ahmad Habibnejad (Associate Professor, Department of Public and International Law, Farabi Campus of Tehran University)

Seyed Mostafa Saadat Mostafavi (Associate Professor, Department of Private Law, Imam Sadiq University)

Ali Gholami (Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Imam Sadiq University)

Hoda Ghaffari (Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabataba'i University)

Seyed Mohammad Mahdi Ghamami (Associate Professor, Department of Public Law, Imam Sadiq University)

Saeed Mohseni (Associate Professor, Department of Private Law, Ferdowsi University)

Advisory members of the editorial board:

Kheirollah Parvin (Professor, Department of Public Law, University of Tehran)

Vali Roštami (Professor, Department of Public Law, University of Tehran)

Tawakol Habibzadeh (Associate Professor, Department of Public Law, Imam Sadiq University)

executive Secretary: Saleh Amiri

Farsi editor: Seyed Mohammad Mirlozhi

English editor: Maryam Zare'

Layout and cover designer: Moslem Arab Baseri

Binding, printing and publisher:

ISBN:

Postal address: No. 9, No. 9, Shamsad dead-end, South Palestine St., Tehran, Vice President for Research, Education and Citizen Rights of Legal Vice President (contact number: 66475236)

website address: <https://qgl.lri.ir/>

Email address: info@lri.ir

**Quarterly of
Government and Law**

Vol. 4, No. 1, Spring 2023