





معاونت حقوقی ریاست جمهوری
معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

فصلنامه دولت و حقوق

سال چهارم، شماره سوم (پیاپی ۱۳)، پاییز ۱۴۰۲

صاحب امتیاز: معاونت حقوقی رییس 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 هیأت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

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

اعضای مشورتی هیأت تحریریه:

- توکل حبیب زاده (دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران)
- خیراله پروین (استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران)
- ولی رستمی (استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران)

- دبیر اجرایی: صالح امیری
- ویراستار فارسی: سید محمد میرلوحی
- ویراستار انگلیسی: مریم زارع
- کارشناس فنی و مشاور: عباس پورحسن
- طراحی جلد: مسلم عرب باصری
- صفحه آرایی: منصوره صادقی

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

شماره تماس: ۶۶۴۷۵۳۳۶

<https://qgl.lri.ir>

فصلنامه علمی

دولت و حقوق

سال چهارم، شماره سوم (پیاپی ۱۳)، پاییز 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 2010؛ قلم Bzar 12؛ حاشیه‌های صفحه: ۴ سانتی‌متر؛ 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 (حد اکثر در ۱۵۰ کلمه) و کلیدواژگان فارسی و انگلیسی (حد اکثر 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 تا نه 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. وبگاه‌های 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 حتی‌الامکان از معادل فارسی کلمات لاتین استفاده شود و چنانچه معادل فارسی به اندازه کافی رسا نباشد، می‌توان با ذکر شماره در بالای معادل عین کلمه لاتین در زیرنویس آورده شود.
- ۸- پاورقی در حد ضرورت و کوتاه آورده شود. و اسامی و واژه‌های علمی و سایر اصطلاحات خارجی در پاورقی آورده شود.
- ۹- مسئولیت مطالب ارائه شده در مقاله‌ها بر عهده نویسندگان است و چاپ آنها به معنی تأیید مطالب نیست.
- ۱۰- نشریه در ویرایش و تلخیص مقاله‌های دریافتی آزاد است.
- ۱۱- به استناد ماده (۵) آیین‌نامه نشریات علمی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، فصلنامه دولت و حقوق با همکاری دانشگاه امام صادق (ع) منتشر می‌شود.

نشانی تارنمای فصلنامه، جهت ارسال مقاله: <https://qgl.lri.ir>

مقدمه

ایجاد نظام اداری صحیح که در بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی ازجمله موضوعاتی دانسته شده که دولت ملکف به استفاده از تمام ظرفیت و امکانات خود برای تحقق آن است، واجد ابعاد مختلف شکلی و ماهوی است. از مهم‌ترین مصادیق بعد شکلی این موضوع، ارتقای مستمر دانش نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی است. نظر به جایگاه و رسالت نیروهای شاغل در واحدهای حقوقی دستگاه‌ها و نقش آنان در تضمین حقوق شهروندی و حراست از حقوق عمومی و بیت‌المال، جلوگیری از تصویب و ابلاغ مقررات مغایر قانون و انعقاد قراردادهای غیرقانونی از اهمیتی دوچندان برخوردار است. یکی از مهم‌ترین اقتضائات ایجاد جامعه‌ای ایمن از ناهنجاری، آموزش و افزایش سطح اطلاعات حقوقی و قانونی افراد جامعه است؛ چنان‌که در بند «۳» اصل (۳) قانون اساسی، آموزش و اطلاع‌رسانی همگانی ازجمله تکالیف دولت است.

با عنایت به مراتب مزبور و نقش معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی - به‌عنوان نقطه ثقل سازمان حقوقی دولت - این معاونت تلاش داشته تا همگام با پیشبرد امور جاری حقوقی، تقویت علمی نیروی انسانی، آموزش حقوقی دستگاه‌ها و به‌طور کلی، آموزش حقوقی عموم مردم را ازجمله محورهای فعالیت خود قرار دهد.

در این راستا، انتشار مستمر فصلنامه علمی دولت و حقوق با موضوعات کاربردی و تبیین و تشریح موضوعات مبتلابه دولت از جمله گام‌های مؤثر این معاونت برای تحقق اهداف مزبور شمرده می‌شود. امید است انتشار این فصلنامه در توسعه حقوق و هنجارمداری در جامعه، تضمین بیش‌ازپیش حقوق شهروندی و پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم ثمربخش واقع شود.

محمد دهقانی

معاون حقوقی رئیس‌جمهور

فهرست مقالات

- نقد آیین نامه اجرایی اتحادیه اروپا ناظر بر تحریم ستاد امر به معروف و نهی از منکر و دیر آن ۱
جعفر صادق منش
- رویکردهای جهانی به ماهیت رمزارزها و نسبت آن با تعیین نهاد تنظیم گر ۲۳
عباسعلی کدخدایی الیاد رانی، نرگس موحدی*
- همکاری حقوقی دولت‌ها در مقابله با اقدام‌های تروریستی ۴۹
پیمان نمایان*، علیرضا شکریگی
- تأثیر حکمرانی مطلوب بر ارتقای کیفیت عملکرد نظام اداری جمهوری اسلامی ایران ... ۷۱
یاسمن سعیدی
- تحلیل حقوقی شیوه نامه انضباطی دانشجویان (مصوب سال ۱۴۰۱) از حیث امکان تشدید احکام کمیته بدوی در مرحله تجدیدنظر ۸۷
امین قاسم پور
- مبانی، جایگاه و آثار قاعده «حرمت وهن دین» در حکومت اسلامی ۱۰۳
سید محمد میرلوحی

نقد آیین‌نامه اجرایی اتحادیه اروپا ناظر بر تحریم ستاد امر به معروف و نهی از منکر و دبیر آن

جعفر صادق‌منش*

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

شورای اتحادیه اروپا در ۲۳ ژانویه سال ۲۰۲۳، آیین‌نامه اجرایی پیشنهادی کمیسیون این اتحادیه و نماینده عالی آن را در اعمال محدودیت برای چند نهاد و شخص ایرانی تصویب و مقرر کرد که در همه دولت‌های عضو لازم‌الاجراست. در این سند، چندین شخص و نهاد از جمله دبیر ستاد امر به معروف و نهی از منکر و خود ستاد به عنوان نهاد ایرانی آماج تحریم واقع شده است. در این یادداشت توصیفی-تحلیلی، در پی پاسخ این پرسش‌ها هستیم که آیا این تحریم دارای مبنای حقوقی موجهی هست و چنانچه ضرر و زیانی از این تحریم متوجه ستاد یا دبیر آن یا ملت ایران شود، چه سازوکاری برای جبران آن وجود دارد؟ افزون بر تعرض غیرمستقیم این سند به یکی از حقوق عامه مردم ایران به بهانه حمایت از مردم و قابلیت مطالبه جبران خسارت‌های ناشی از این تصمیم اتحادیه اروپا به دلیل نقض برخی اسناد بین‌المللی و اروپایی حقوق بشر با توجه به خطاهای فاحش در آن درباره سمت اجرایی و عملکرد دبیر ستاد، ماهیت حقوقی ستاد، وظایف قانونی و عملکرد ستاد در دو سال گذشته و شباهت زیاد ادبیات مندرج در آن سند با ادبیات جریان رسانه‌ای معاندان و براندازان، به نظر می‌رسد نگارش این سند به دست عوامل سازمان‌های یادشده به‌ویژه تروریست‌های مجاهدین خلق سپرده شده است. این تصمیم که بی‌ارتباط با پیروی اروپا از سیاست‌های آمریکا علیه ایران نیست، با اغلاطی فاحش توسط نهادی به تصویب رسیده است که داعیه تسلط بر حقوق و تصمیم‌گیری درباره سرنوشت دیگر ملت‌ها را دارد.

واژگان کلیدی

ستاد امر به معروف و نهی از منکر، اتحادیه اروپا، تحریم، امر به معروف و نهی از منکر، حقوق عامه.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی؛ عضو شورای علمی اندیشکده حقوق بشر و شهروندی دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران
sadeghmanesh@gmail.com

مقدمه

اتحادیه اروپا با نام اختصاری «EU» که مقر آن در بروکسل واقع شده، یکی از سازمان‌های بزرگ اقتصادی-سیاسی جهان و متشکل از ۲۸ کشور اروپایی است که فعالیت‌های آن، بیشتر سیاست‌های عمومی از سیاست اقتصادی گرفته تا امور خارجه، دفاع، کشاورزی و تجارت را دربرمی‌گیرد. هفت نهاد اصلی تصمیم‌سازی اتحادیه اروپا که در اصل ۱۳ معاهده اتحادیه اروپا فهرست شده‌اند، عبارت از پارلمان اروپا، شورای اروپایی، شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، بانک مرکزی اروپا و دادگاه اروپایی حساب‌رسان هستند.

شورای اتحادیه اروپا به‌عنوان مهم‌ترین رکن این اتحادیه در ۲۳ ژانویه سال ۲۰۲۳، آیین‌نامه اجرایی پیشنهادی کمیسیون این اتحادیه و نماینده عالی آن را در اعمال محدودیت درباره چند نهاد و شخص ایرانی تصویب و در ماده ۲ مقرر کرد که از روز انتشار در روزنامه رسمی اتحادیه، به‌طور کامل در همه دولت‌های عضو لازم‌الاجراست. در فهرست پیوست این سند، دبیر ستاد امر به معروف و نهی از منکر (دکتر سیدمحمد صالح هاشمی گلپایگانی) به‌عنوان ۱۵۷امین شخصیت ایرانی در ردیف ۲ اشخاص حقیقی و ستاد امر به معروف و نهی از منکر به‌عنوان ۱۶امین نهاد ایرانی آماج تحریم قرار گرفتند.

در این مقاله برآنیم تا با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و کتابخانه‌ای در گردآوری اطلاعات، تنها درباره ستاد امر به معروف و نهی از منکر به‌عنوان مثنی نمونه خروار، منطق این تحریم و اطلاعاتی را که مبنای آن بوده است، به‌طور اجمالی ارزیابی کنیم. در این باره پیشینه پژوهشی یافت نشد.

۱- ارزیابی گردش کار سند آیین‌نامه اجرایی شماره ۲۰۲۳/۱۵۲ مورخ ۲۳ ژانویه سال ۲۰۲۳ اتحادیه اروپا^۱

۱-۱- ارزیابی مقدمه سند

در این مقدمه به اعلامیه مورخ ۲۵ سپتامبر سال ۲۰۲۲ نماینده عالی اتحادیه در امور خارجی و سیاست امنیتی استناد که در آن به موارد زیر اشاره شده است.

- ۱- ابراز تأسف نسبت به استفاده گسترده و نامتناسب از زور علیه اعتراضات مسالمت‌آمیز توسط نیروهای امنیتی ایران که منجر به تلفات جانی و تعداد زیادی زخمی شده است.
- ۲- پاسخ‌گویی افراد مسئول در قتل مهسا امینی در قبال رفتار خود.
- ۳- تحقیقات شفاف و معتبر درباره تعداد کشته‌ها و دستگیری‌ها.

- ۴- مطالبه آزادی معترضان مسالمت آمیز بازداشت شده.
- ۵- مطالبه تضمین محاکمه عادلانه زندانیان از مسئولان ایران.
- ۶- تصمیم ایران برای محدودیت شدید دسترسی به اینترنت و مسدود کردن پلتفرم‌های پیام‌رسان فوری را نقض آشکار آزادی بیان عنوان کرده است.
- ۷- اعلام کرده است که اتحادیه همه گزینه‌های در اختیار خود را برای پاسخ به قتل مهسا امینی و نحوه واکنش نیروهای امنیتی ایران به اعتراضات پس از آن بررسی خواهد کرد. در این باره موارد زیر گفتنی است.
- ۱- نه در این سند و نه در اعلامیه ۲۵ سپتامبر، برخلاف انتظار طبیعی و منطقی از نهاد معتبر منطقه‌ای - که اصولاً هر ادعایش باید مستند به ادله متقن و آشکار باشد - هیچ دلیل و سندی برای اثبات ادعای «استفاده گسترده و نامتناسب از زور» و نیز توصیف اغتشاشات جنایت کارانه و خراب کارانه و سازمان‌دهی شده در کشور به «اعتراضات مسالمت آمیز» و نیز ادعای «قتل مهسا امینی» ارائه نشده است. این در حالی است که پزشکی قانونی به عنوان تنها نهاد صالح برای اظهار نظر تخصصی درباره موضوع پس از ساعت‌ها و روزها مطالعه روی جسد متوفا و سوابق بیماری وی، ادعاهای مطرح شده درباره قتل وی با وارد کردن ضربه را رد کرده است.^۱

۱- متن بیانیه مورخ ۱۵ مهر ۱۴۰۱ سازمان پزشکی قانونی کشور درباره فوت مهسا امینی به شرح زیر است.

«بسم الله الرحمن الرحيم

شرح مختصری از گزارش علت فوت مرحومه مهسا امینی ارائه شده به مرجع قضایی که بر اساس پرونده بیمارستانی عمل جراحی کرایوفارنژیومای مغز در بیمارستان میلاد در سال ۱۳۸۶، پرونده درمانی بیمارستان کسری در زمان منتهی به فوت، شرح معاینه ظاهری جسد و کالبدگشایی، نتایج آزمایش‌های سم‌شناسی و آسیب‌شناسی، تحقیقات قضایی و کمیته‌های کارشناسی متعدد تخصصی و فوق تخصصی تنظیم یافته است، به شرح ذیل اعلام می‌شود.

متوفیه پس از عمل جراحی تومور کرایوفارنژیومای مغزی در سن ۸ سالگی دچار اختلال در محور مهم هیپوتالاموس-هیپوفیز و غدد تحت فرمان آن (از جمله آدرنال و تیروئید) شده است. به علت این بیماری زمینه‌ای، متوفیه تحت درمان با داروهای هیدروکورتیزون، لووتیروکسین و دسموپرسین بوده است.

ایشان در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۲۲ از ساعت ۱۹:۵۶ به طور ناگهانی دچار افت هوشیاری شده و متعاقب آن بر زمین می‌افتد که با توجه به بیماری زمینه‌ای، متوفیه توانایی لازم جهت جبران و تطابق با وضعیت ایجاد شده را نداشته، لذا در شرایط مذکور دچار اختلال ریتم قلب و کاهش فشار خون و متعاقب آن، کاهش سطح هوشیاری شده که به دلیل انجام عملیات احیای قلبی-تنفسی غیر مؤثر در دقایق حساس اولیه، دچار هیپوکسی شدید و در نتیجه آسیب مغزی شده است. علی‌رغم برگشت عملکرد قلبی متعاقب عملیات احیای پرسنل اورژانس، حمایت تنفسی انجام شده کارساز نبوده و با

- ۲- اتحادیه همه اسناد و مدارک موجود در باره مدارای فوق‌العاده نیروهای امنیتی کشور با اغتشاشگران ولو به قیمت شهادت بیش از صد نفر به دست اغتشاشگران به شیوه‌های بسیار فجیع و غیرانسانی^۱ را نادیده گرفته و حتی اشاره‌ای هم به این حقیقت تلخ و درعین حال سند افتخار جمهوری اسلامی در مدیریت بحران نکرده است!
- ۳- اتحادیه به نقش مستقیم و میدانی عوامل نفوذی برخی دولت‌های عضو خود در این اغتشاشات تصریح نکرده است درحالی که تعدادی از دولت‌های عضو که بیشترین نقش را در تهیه سند تحریم اشخاص و نهادهای ایرانی داشته‌اند، بیش از همه در جریان دستگیری عوامل و اتباع خود در وسط میدان اغتشاشات هستند^۲.
- ۴- آنچه موجب شگفتی است، تعرض به حاکمیت ملی جمهوری اسلامی ایران و دخالت آشکار این اتحادیه در امور داخلی کشور تنها با استناد به آیین‌نامه داخلی اتحادیه و بدون داشتن هرگونه اجازه و مشروعیت بر اساس اسناد بین‌المللی برای دخالت در امور ایران است (Al-Khseilat et al, 2020: 132).^۳

وجود انتقال ایشان به بیمارستان و زحمات کادر درمانی بیمارستان کسری، بیمار به علت نارسایی چندارگانی (M.O.F) ناشی از هیپوکسی مغزی در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۲۵ فوت می‌نماید.

لازم به ذکر است با استناد به مدارک پزشکی بیمارستانی، بررسی سی‌تی‌اسکن مغز و ریه، نتایج معاینه ظاهری جسد و کالبدگشایی، آزمایشات آسیب‌شناسی، فوت نام‌برده ناشی از اصابت ضربه به سر و اعضا و عناصر حیاتی بدن نبوده است.

۱- برای اطلاع بیشتر درباره عمق این جنایات کافی است برای مثال چگونگی قتل پلیس لاهیجان در منزل خود توسط ۱۸ نفر اغتشاشگر در ۱۲ آبان ۱۴۰۱، چگونگی قتل آرمان علی‌وردی در اکباتان تهران توسط ده‌ها نفر از اغتشاشگران، چگونگی قتل سیدروح‌الله عجمیان توسط ده‌ها نفر در کرج و ده‌ها قتل، شکنجه و آتش زدن مأموران و منازل آن‌ها و نیز قتل افراد بی‌گناه مانند قتل نوجوان اید‌ای، کیان پیرفلک، برای کشته‌سازی و دمیدن در آتش آشوب در شهرهای دیگر را مرور کنید که فیلم و عکس آن در همه جا منتشر شده است و قاتلان آن‌ها شناسایی و اغلب دستگیر شده‌اند.

۲- سخنگوی قوه قضائیه در نشست خبری اول آذر سال ۱۴۰۱ در پاسخ به پرسشی درباره نقش اتباع خارجی در اغتشاشات اخیر چنین گفت «۴۰ نفر از اتباع خارجی که در اغتشاشات اخیر نقش‌آفرینی کردند و حتی در میدان حضور داشتند، بازداشت شدند. وی ادامه داد: تحقیقات واجد محرمانگی است و مطابق قوانین داخلی کشور ما طبق شرایط قانون مجازات اسلامی محاکمه خواهند شد».

۳- این مداخله خودسرانه با فصل ۷ منشور سازمان ملل در ماده ۴۱ آن تعارض دارد که تصریح کرده است «شورای امنیت می‌تواند تصمیم بگیرد که برای اجرای تصمیمات آن شورا چه اقداماتی انجام دهد که متضمن به کار بستن نیروی مسلح نباشد و می‌تواند از اعضای سازمان ملل بخواهد به اقداماتی مبادرت ورزد که ممکن است شامل توقف تمام یا قسمتی از روابط اقتصادی باشد...». همان‌طور که ملاحظه می‌کنیم، مداخله ضروری در امور کشورها تنها با

۲-۱- ارزیابی مسئولیت اتحادیه در قبال تصمیم اتخاذشده

طبق مقدمه سند، اتحادیه اروپا تصمیم گرفته است در راستای تعهد خود به رسیدگی به همه موضوعات نگران کننده مرتبط با ایران از جمله وضعیت حقوق بشر، ۱۸ نفر و ۱۹ نهاد را در فهرست اشخاص حقیقی و حقوقی و نهادهای مشمول اقدامات محدود کننده قرار دهد.

در این باره گفتنی است که اتحادیه اروپا، هیچ تعهد حقوقی برای «رسیدگی» به هیچ موضوع مرتبط با ایران را ندارد و تعهد اخلاقی هم در این باره بیشتر به شوخی شباهت دارد؛ زیرا اعمال تحریم یک جانبه و خودسرانه برخلاف اسناد بین المللی، رفتاری آشکارا غیر اخلاقی و نابهنجار است.^۱

درخواست شورای امنیت مجاز است. اتحادیه اروپا خود تلویحاً با عدم استناد به مصوبه شورای امنیت، قبول دارد که شورای امنیت چنین مصوبه‌ای ندارد.

افزون بر این، اصل عدم مداخله در امور داخلی کشورها، ماده ۲ منشور ملل متحد، به عنوان سند الزام آور بین المللی مورد تأکید واقع شده است. این ماده در بند ۴ خود به «تکلیف دولت‌ها در پرهیز از اعمال زور یا تهدید به استفاده از زور علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشور یا به هر نحو ناسازگار با اهداف سازمان ملل» می‌پردازد.

در بند ۷ همین ماده می‌خوانیم: «هیچ یک از مقررات این منشور، ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در کارهایی که اساساً مربوط به صلاحیت ملی یک دولت است، مداخله کند».

همچنین، اصل عدم مداخله در قطعنامه‌های مجمع عمومی سازمان ملل و در مواردی مانند اعلامیه سال ۱۹۶۵، اعلامیه روابط دوستانه سال ۱۹۷۰ و اعلامیه‌های سال ۱۹۷۴ نمود یافت که تأکید ویژه‌ای بر اقدامات اقتصادی دارند. این قطعنامه‌ها تعهدات قانونی لازم الاجرای ایجاد نمی‌کنند، اما ممکن است منعکس کننده حقوق بین الملل موجود باشد یا به تکامل آن کمک کند (Mohamad, 2015: 76-78).

قطعنامه ۲۱۳۱ نیز در ۲۱ دسامبر سال ۱۹۶۵ در بند اول خود «منع همه انواع مداخلات یا تهدیدات علیه کشور یا عناصر سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آن» و در پاراگراف دوم «وظیفه کشور را برای جلوگیری از اعمال یا ترویج اقدامات اقتصادی یا سیاسی یا هر اقدامی که برای اجبار کشور دیگر به مصالحه در حقوق حاکمیت خود یا دریافت منافع از هر نوع آن‌ها» را مورد تأکید قرار داده است.

شارل روسو در تعریف مداخله چنین می‌گوید: «مداخله کار کشوری است که در امور داخلی یا خارجی کشور دیگر نفوذ می‌کند تا آن کشور را به انجام دادن یا ندادن عملی وادار کند. کشور مداخله کننده از موضع قدرت عمل می‌کند و در پی این است که اراده خود را با اعمال فشار (سیاسی، اقتصادی، روانی، نظامی و...) تحمیل کند» (Rousseau, 1979: 453).

۱- قطعنامه ۲۴/۱۴ شورای حقوق بشر در بند مقدماتی چهارم تأکید کرده است که اقدامات قهری یک جانبه مخالف حقوق بین الملل، حقوق بین الملل بشردوستانه، منشور و همه اصول و هنجارهایی است که ارتباط دوستانه میان کشورها را مدیریت می‌کند (A/HRC/24/14).

«اقدامات محدودکننده»^۱ نام دیگر «تحریم»^۲ است و انتخاب چنین عنوانی نمی‌تواند ماهیت غیرقانونی این تصمیم را پنهان کند. هر تحریمی یک یا چند دولت یا نهاد منطقه‌ای علیه یک یا چند دولت یا نهاد منطقه‌ای که فراتر از اعلامیه جهانی حقوق بشر، منشور بین‌المللی حقوق بشر و مصوبات شورای امنیت سازمان ملل یا خارج از مصوبه‌ای در شورای امنیت باشد، در حقوق بین‌الملل «تحریم خودسرانه» نامیده می‌شود که گاه «یک‌جانبه» است مانند تحریم‌های رژیم ایالات متحده علیه ایران و گاه «چندجانبه» است مانند همین تحریم اتحادیه اروپایی که برخی صاحب‌نظران آن را «تحریم‌های سازمان‌یافته یک‌جانبه» نامیده‌اند (Afriyie, 2019: 572).

تحریم‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی یا اجتماعی ابزارهای فشاری هستند^۳ که با اهداف زیر اعمال می‌شوند.

الف- وادار کردن یک کشور، یک گروه یا یک فرد به تغییر سیاست‌ها یا حکومت (Carter, 2011: 329).

ب- دستیابی به اهداف اقتصادی یا سیاست خارجی دولت یا سازمان تحریم‌کننده (Al-Khseilat et al, 2020: 131).

پ- تلافی، انتقام یا تجدیدنظر در برخی سیاست‌ها که برای منافع خود مضر می‌داند (Mohamad, 2015: 75).

۲- دلایل توجیهی برای تحریم ستاد امر به معروف و نهی از منکر

در این قسمت به بررسی اطلاعات مندرج در سند یادشده درباره ماهیت، مأموریت و عملکرد ستاد می‌پردازیم.

۲-۱- ارزیابی اطلاعات مربوط به ماهیت حقوقی و مأموریت ستاد و افراد و نهادهای مرتبط با آن

ستاد در این سند «نهاد دولتی»^۴ معرفی شده است که سیدمحمد صالح هاشمی گلپایگانی «رئیس»

1- Les Mesures Restrictives

2- Sanction

۴- قطعنامه شماره ۱۹۷ اجلاس ۳۸ مجمع عمومی تا سال ۱۹۹۵ با عنوان «اقدامات اقتصادی به‌عنوان ابزاری برای اجبار سیاسی و اقتصادی علیه کشورهای در حال توسعه»، در مجمع عمومی ارائه و از آن پس با توجه بیشتر به تأثیرات منفی این گونه اقدامات بر حقوق بشر با عنوان «حقوق بشر و اقدامات قهری یک‌جانبه» در مجمع عمومی طرح شد. نکته مهم این است که هم‌زمان با این تغییر رویکرد، در کمیسیون حقوق بشر نیز از سال ۱۹۹۴ قطعنامه‌ای با عنوان «حقوق بشر و اقدامات قهری یک‌جانبه» طرح شد که با ۲۳ رأی مثبت در برابر ۱۸ رأی منفی به تصویب رسید (رحمانی و جعفری، ۱۳۹۸: ۶۱).

4- Type d'Entité: Institution Gouvernementale

آن و «نیروهای نظام جمهوری اسلامی» و «پلیس امنیت اخلاقی»^۱ هم نهاد مرتبط آن هستند.^۲ همچنین تصریح شده که ستاد امر به معروف و نهی از منکر نهادی عمومی است که وظیفه آن تعیین و اجرای الگوهای رفتاری بیش از حد سخت گیرانه در جامعه است.^۳ در این باره گفتنی است که

۱- ستاد امر به معروف و نهی از منکر به استناد قوانین و رویه قضایی، نهاد انقلابی و نهاد عمومی غیردولتی است که جزو «دستگاه‌های دولتی» شمرده نمی‌شود.

۲- بر اساس ماده ۱۶ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب سال ۱۳۹۴، ستاد ۱۲ وظیفه مشخص بر عهده دارد که «اجرای الگوهای رفتاری» جزو این وظایف نیامده، بلکه تنها «تعیین الگوهای رفتاری» در بند ۴ آن ماده به عنوان یکی از وظایف بر عهده ستاد است.

۳- اساساً ستاد وظیفه اجرایی ندارد، بلکه نهاد سیاست‌گذاری و فرهنگ‌سازی در امر به معروف و نهی از منکر در همه عرصه‌های اجتماعی از قبیل بهداشت، درمان، محیط زیست، سلامت اداری، عدالت اجتماعی، عدالت قضایی، مبارزه با رانت خواری، مبارزه با جنگل خواری و زمین خواری، فسادهای اخلاقی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و... است.

۴- امر به معروف و نهی از منکر به مثابه آموزه عقلی و دینی شبیه همان چیزی است که در جوامع اروپایی با عنوان «نظارت اجتماعی و مسئولیت شهروندی» ترویج می‌شود و وظیفه ستاد امر به معروف هم احیای این سبک تعامل اجتماعی است.

۲-۲- ارزیابی اطلاعات مربوط به عملکرد ستاد

در قسمت زمینه‌ها و دلایل تحریم، عملکرد ستاد چنین عنوان شده است. در سال ۲۰۲۲، ستاد امر به معروف و نهی از منکر در ایجاد کدهای اخلاقی جدید و سخت گیرانه‌تر برای زنان که نقض آشکار حقوق اساسی آنهاست، نقش بسزایی داشت.^۴

1- Police Des Mœurs

2- Personnes Associées: GOLPAYEGANI Seyyed Mohammed Saleh Hashemi, chef des Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal Autres entités associées: forces de l'ordre de la République islamique d'Iran

3- Les Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal est une institution publique chargée de déterminer et de faire respecter des modèles comportementaux excessivement stricts dans la société.

4- En 2022, les Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal ont joué un rôle déterminant pour établir pour les femmes de nouveaux codes de moralité plus stricts, qui constituent une violation flagrante de leurs droits fondamentaux.

همچنین، ستاد امر به معروف و نهی از منکر نقش محوری در نظارت و اعمال مجازات‌های اغلب خشونت‌آمیز نسبت به زنان و مردانی دارد که به این احترام نمی‌گذارند. سپس این کدهای سخت‌گیرانه توسط سازمان‌های مجری قانون جمهوری اسلامی ایران (به‌ویژه پلیس اخلاق این کشور) که در فهرست اتحادیه قرار دارند، به خشونت اجرا می‌شود. این مقررات سخت‌گیرانه توسط نیروهای نظام جمهوری اسلامی ایران (به‌ویژه پلیس امنیت اخلاقی این کشور) که در فهرست تحریم اتحادیه قرار دارد، به‌صورت خشونت‌آمیز اجرا و در پایان هم چنین نتیجه‌گیری شده که ستاد امر به معروف و نهی از منکر مسئول نقض جدی حقوق بشر در ایران است.^۲

در این باره گفتنی است

- ۱- برخلاف آنچه در این سند ادعا شده، ستاد تاکنون هیچ کد اخلاقی برای عموم بانوان تصویب نکرده، بلکه در اجرای وظیفه قانونی خود، تنها شاخص‌های عفاف و حجاب را که مشتمل بر شاخص‌هایی برای پوشش و روابط زنان و مردان کارمند دولت است، تصویب و ابلاغ کرده است. این وظیفه هم در راستای اجرای ماده ۱۳ قانون تخلفات اداری است که عدم رعایت شاخص‌های یادشده را تخلف اداری دانسته است. بنابراین، شاخص‌های یادشده تنها شامل کارکنان دولت است و شامل عموم شهروندان نمی‌شود.
- ۲- آنچه به‌عنوان طرح ستاد برای بهبود عفاف و حجاب در عرصه‌های ۱۲ گانه مطرح است، سند پیش‌نویس غیرمصبوبی است که برای تصویب به نهادهای صالح تقدیم کرده و زمینه تصویب و اجرا نیافته است.
- ۳- اگر این پیش‌نویس پیشنهادی تصویب و اجرا می‌شد، نه تنها سخت‌گیرانه نبود، بلکه با قضازدایی از عدم رعایت شاخص‌های شرعی حجاب، گام مؤثری برای رعایت کرامت انسانی بانوان در عین رعایت قوانین و مقررات توسط آن‌ها برداشته می‌شد.
- ۴- ادعای نظارت سخت‌گیرانه بر رعایت الگوهای رفتاری زنان جامعه و اعمال ضمانت اجراهای خشونت‌آمیز نسبت به متخلفان، ادعایی کذب و فاقد اعتبار است؛ زیرا همان‌گونه که گفته شد، ستاد نه نظارتی بر رعایت شاخص‌های عفاف و حجاب در جامعه

1- En outre, les Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal jouent un rôle central dans la mise en place de la surveillance des femmes et des hommes qui ne respectent pas ces codes et de sanctions souvent violentes à leur égard. Ces codes stricts sont ensuite mis en application de façon violente par les forces de l'ordre de la République islamique d'Iran (et en particulier sa police des mœurs), qui figurent sur la liste de l'Union.

2- Les Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal sont donc responsables de graves violations des droits de l'homme en Iran.

دارد و نه ضمانت اجرایی در این باره تصویب یا اعمال کرده است تا درباره خشونت آمیز بودن یا نبودن آن سخن بگوییم.

در ادامه ادعا شده است که این مقررات سخت‌گیرانه توسط نیروهای نظام جمهوری اسلامی ایران به‌ویژه پلیس امنیت اخلاقی - که در فهرست تحریم اتحادیه اروپایی قرار دارد - به شیوه‌ای خشونت آمیز اجرا می‌شود^۱.

در این باره گفتنی است اندکی بررسی علمی و پرهیز از سپردن فکر و ذهن اعضای اتحادیه اروپایی به القائات مغرضانه جریان برانداز کافی بود تا برای اتحادیه روشن شود که

۱- ستاد مقرراتی برای شهروندان در زمینه الگوهای رفتاری تدوین نکرده است.

۲- پلیس امنیت اخلاقی تابع دستورهای ستاد نیست و اقدامات آن برای برخورد با جرائم مشهود در حوزه جرائم منافی عفت و حجاب، مستند به ماده ۴۵ قانون آیین دادرسی کیفری و وظایف مقرر در مصوبه جلسه ۸۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده است!

با توجه به نادرستی اطلاعات مبنای تحریم ستاد از سوی اتحادیه اروپا، حتی اگر بر فرض محال مبانی توجیهی برای اصل مداخله در امور داخلی کشورها و اعمال تحریم‌های خودسرانه خارج از چهارچوب شورای امنیت را بپذیریم^۲، قطعاً به دلیل عدم شمول دلایل یادشده به ستاد، باز هم این

1- Ces codes stricts sont ensuite mis en application de façon violente par les forces de l'ordre de la République islamique d'Iran (et en particulier leur police des mœurs), qui figurent sur la liste de l'Union.

۲- برخی نویسندگان برای توجیه تحریم‌های خودسرانه خارج از چهارچوب شورای امنیت، به شرح زیر استدلال کرده‌اند.

دلایل توجیهی تحریم یک‌جانبه

۱. با وجود محدودیت‌های گسترده قوانین بین‌الملل، هر کشوری باید اختیار اعمال مجازات را برای محافظت از منافع امنیتی حاکم و امنیت ملی خود داشته باشد حتی اگر نتواند ائتلافی از متحدان همفکر یا رأی کافی را جمع و از وتوی اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل جلوگیری کند (Cohen & Goldman, 2019: 146; Menkes, 2019: 349-350).

این استدلال‌ها را می‌توان مصداق بارز «اجتهاد در برابر نص» نامید؛ هرچند همین اجتهاد هم درباره تحریم ستاد صدق نمی‌کند؛ زیرا ستاد یا دبیر آن هیچ تهدید امنیتی برای اتحادیه اروپا نداشته و خود اتحادیه هم چنین ادعایی نکرده است.

۲. «توجیه وضع تحریم به دلیل جلب رضایت رأی‌دهندگان و توجیه اخلاقی در نظر سیاست‌مداران بسیار جذاب و وسوسه‌انگیز است» (Afriyie, 2019: 574-573).

بطلان این استدلال نیز روشن است و نیاز به تبیین ندارد. مگر می‌شود برای جلب رضایت افکار عمومی داخلی، بدیهی‌ترین اصول حقوق بین‌الملل را زیر پا گذاشت؟! ضمن اینکه اتحادیه بر اساس کدام پیمایش درباره ستاد و دبیر آن به این جمع‌بندی رسیده است که افکار عمومی دولت‌های عضو اتحادیه خواهان تحریم هستند؟!

تحریم فاقد توجیه قانونی و منطق حقوقی است.

۳- ارزیابی دلایل تحریم دبیر ستاد امر به معروف و نهی از منکر

در این بخش اطلاعات مندرج در سند تحریم درباره سمت اجرایی دبیر ستاد و دلایل تحریم وی را بررسی می‌کنیم.

۳-۱- ارزیابی اطلاعات مربوط به دبیر ستاد

در این سند سمت آقای هاشمی گلپایگانی، «رئیس ستاد امر به معروف و نهی از منکر» درج و تصریح شده که آقای هاشمی گلپایگانی از ۲۱ اوت سال ۲۰۱۱ در «رأس» ستاد یاد شده قرار گرفته است. در این باره گفتنی است که آقای دکتر سید محمد صالح هاشمی گلپایگانی، نه «رئیس ستاد امر به معروف و نهی از منکر»، بلکه دبیر ستاد هستند. رئیس این ستاد، آیت‌الله محمد کاظم صدیقی هستند و آقای هاشمی گلپایگانی با حکم ایشان به عنوان «دبیر ستاد امر به معروف و نهی از منکر» منصوب شده‌اند.

اتحادیه در این بدیهی‌ترین موضوع مرتبط با آقای هاشمی گلپایگانی دچار اشتباه شده است در حالی که می‌توانست به آسانی با یک جست‌وجوی اینترنتی از این خطا مصون باشد!

۳-۲- ارزیابی اطلاعات مربوط به عملکرد دبیر ستاد

درباره عملکرد دبیر ستاد پس از تکرار عین ادعاها درباره عملکرد ستاد در سال ۲۰۲۲، چنین نتیجه‌گیری شده است که «بنابراین، سید محمد صالح هاشمی گلپایگانی به عنوان رئیس ستاد

۳. وضع تحریم‌های «هوشمند» کاری دشوار است و برای طراحی، ساخت، اجرا، پیاده‌سازی و محافظت از آن‌ها به ساختار سازمانی پیچیده نیاز است. «مؤسسات بین‌المللی از جمله سازمان ملل، ذاتاً کمتر قادر به ایجاد ساختارهای الزم برای اجرای مؤثر تحریم‌ها هستند».

بنابراین وضع تحریم‌ها به صورت یک‌جانبه علیه کشور متخلف توسط قدرت بزرگ بسیار راحت‌تر و کارآمدتر از تحریم هوشمند است و آثار بیشتری به همراه دارد (Goldman & Cohen, 2019: 146). این استدلال نیز مردود است؛ زیرا اولاً، این استدلال بر فرض وجود تحریم هوشمند مشروع مصوب شورای امنیت در مورد یک نهاد یا شخص است و چنین مصوبه‌ای درباره ستاد و دبیر آن مفقود است. ثانیاً، این استدلال نیز اجتهاد در برابر نص است و تا زمانی که خود شورای امنیت سازوکار تحریم یک‌جانبه را به عنوان راهکار تکمیلی برای اجرای تحریم‌های هوشمند تصویب نکند، هیچ دولت یا نهاد منطقه‌ای یا بین‌المللی اجازه اعمال آن را ندارد.

امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر، مسئول نقض جدی حقوق بشر در ایران است»^۱.
با اندکی تفکر و بررسی برای هر خواننده منصفی، سستی پایه‌های این نتیجه‌گیری و بطلان آن
مانند روز روشن می‌شود؛ زیرا نه اطلاعاتی که درباره مأموریت و عملکرد ستاد مطرح شد، از
کمترین دقت برخوردار بوده و نه دکتر هاشمی گلپایگانی رئیس ستاد است تا در قبال عملکرد
ستاد پاسخ‌گو باشد!

۴- دلایل غیرقانونی بودن تحریم و راه‌های فراروی ستاد امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر و دبیر آن برای احقاق حقوق خود

۴-۱- دلایل غیرقانونی بودن تحریم‌های یک‌جانبه اتحادیه اروپا

به دلایل زیر، تصویب و اجرای تحریم علیه ستاد امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر و دبیر این نهاد عمومی
غیردولتی، تخلف از قوانین و هنجارهای بین‌المللی هستند.

الف- عدم مشروعیت

این نوع تحریم‌ها با توجه به نداشتن تأیید شورای امنیت، فاقد مشروعیت هستند (Afriyie, 2019: 572)؛
زیرا فصل ۷ اختیار منحصربه‌فرد برای تصویب تحریم‌های اقتصادی را در شرایطی به شورای امنیت
داده است که «صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد» (Jazairy, 2019: 293).

در نظرگاه غالب جامعه بین‌الملل، تحریم‌های اقتصادی خارج از این چهارچوب و به‌صورت
«یک‌جانبه» غیرقانونی است. در رأی‌گیری سازمان ملل برای اعمال تحریم‌های آمریکا علیه کوبا در سال
۱۹۹۲، ۲۰۱۸ کشور رأی مخالف به این تحریم‌ها دادند که نشان‌دهنده اجماع ملل مختلف برای عدم
اعمال تحریم یک‌جانبه در خارج از چهارچوب سازمان ملل است (Jazairy, 2019: 293).

ب- تعارض با اصل تساوی دولت‌ها

بند ۱ ماده ۲ منشور ملل متحد، این سازمان را مبتنی «بر اصل تساوی حاکمیت‌ها» می‌داند و تأکید
می‌کند که به استناد بند ۲ ماده ۱، «اعضا باید روابط دوستانه را بر اساس احترام به اصل برابری
حقوق و حق تعیین سرنوشت ملت‌ها توسعه دهند و اقدامات لازم دیگر را برای تقویت صلح
جهانی به عمل آورند» (Jazairy, 2018: 9).

همچنین، طبق ماده ۷۴ منشور «اعضا موافقت می‌کنند که خط‌مشی آن‌ها، چه در سرزمین‌های
مشمول مقررات این فصل و چه در قلمرو خاک اصلی خود آن‌ها، در امور اجتماعی، اقتصادی و
تجاری با رعایت ملاحظات لازم از نظر منافع و رفاه دیگر نقاط جهان بر اساس اصل کلی حسن

1- En tant que chef des Quartiers généraux pour l'imposition du bien et l'interdiction du mal, Seyyed Mohammed Saleh Hashemi Golpayegani est donc responsable de graves violations des droits de l'homme en Iran.

هم‌جواری استوار باشد».

تصویب تحریم‌های یک‌جانبه مانند تحریم ستاد و دبیر آن نه تنها اصل مساوات را نقض می‌کند، بلکه نقض توسعه روابط دوستانه میان کشورها نیز به شمار می‌آید. برای همین، قطعنامه ۳ اکتبر سال ۲۰۱۴ شورای حقوق بشر سازمان ملل نیز تأکید کرده که «اقدامات و قوانین یک‌جانبه با حقوق بین‌الملل، حقوق بشردوستانه بین‌المللی، منشور سازمان ملل و اصول حاکم بر روابط مسالمت‌آمیز میان دولت‌ها در تضاد است».

ب- نقض حق توسعه

«اعلامیه حق توسعه»^۱ از اسناد سازمان ملل است که حق توسعه را برای همه دولت‌های عضو به رسمیت شناخته است.^۲ شورای حقوق بشر در سال ۲۰۱۷ نیز تأیید کرد که «اقدامات قهری یک‌جانبه از موانع اصلی اجرای اعلامیه حق توسعه است».^۳

فرهنگ امر به معروف و نهی از منکر و نظارت اجتماعی از سازوکارهای بسیار مهم توسعه فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشورها به شمار می‌رود و با حاکمیت این فرهنگ، جامعه رکود و بی‌تفاوتی را نسبت به اشکال مختلف فساد از بین می‌برد و رشد و شکوفایی همه‌جانبه را به ارمغان می‌آورد. از آنجاکه ستاد امر به معروف و نهی از منکر ساختار و سازوکار ترویج و حاکمیت این فرهنگ را تضمین می‌کند، تحریم یادشده به‌طور مستقیم نقض این حق مسلم را نشانه رفته است.

همان‌طور که می‌دانیم، حق توسعه تمام ابعاد زندگی اجتماعی فرد را دربرمی‌گیرد و تحریم‌ها «تأثیر منفی خود را بر کلیه اشکال حقوق اساسی بشر از جمله حق بر حیات، حق بر سلامتی، حق بر تحصیل، حق بر سطح زندگی مناسب و مراقبت‌های پزشکی دارند» (مختاری، ۱۳۹۹: ۳۵).

ت- تعارض با اصل حاکمیت قانون در روابط بین‌الملل

با توجه به دلایلی که گفتیم، تحریم‌های خودسرانه اتحادیه اروپا و از آن جمله تحریم ستاد و دبیر آن، رفتاری غیرقانونی و ناقض اصل حاکمیت قانون است. این در حالی است که دولت‌های عضو

1- Déclaration Sur le Droit au Développement

۲- اعلامیه درباره حق توسعه مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد (۱۹۸۶)، آن را چنین تعریف کرده است: «حق توسعه یکی از حقوق جدایی‌ناپذیر بشری است که از رهگذر آن، هر باشنده انسانی و تمام مردمان استحقاق دارند که در توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی که در آن تمام حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین تحقق می‌یابد، مشارکت جویند، سهم و بهره‌مند شوند» (<https://www.unic-ir.org/hr/hrd.htm>). حق توسعه در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ریشه دارد.

3- RES.13/34 , Human Rights and Unilateral Coercive Measures, 2017.

مجمع عمومی ملل متحد در سند نهایی اجلاس سران در سال ۲۰۰۴، نیاز به اجرای حاکمیت قانون در سطوح ملی و بین المللی را شناسایی و تعهد خود بر آن را اعلام کردند.^۱

در این راستا، مجمع عمومی سازمان ملل متحد از سال ۲۰۰۶، دست کم سه قطعنامه درباره این موضوع تصویب کرده است. شورای امنیت نیز در قطعنامه های شماره ۱۳۲۵، ۱۶۱۲، ۱۶۷۴ و ۱۸۲۰، بر اهمیت حاکمیت قانون در سطح داخلی و بین المللی تأکید داشته است (رحمانی و جعفری، ۱۳۹۸: ۵۴-۵۷).

ث- منافات با اصل عدم مداخله

پیش از این در بخش ۱، به تفصیل درباره این اصل سخن گفتیم و نیازی به تکرار آن نمی بینیم.

۴-۲- راهکارهای مقابله با اتحادیه اروپا توسط ستاد امر به معروف و نهی از منکر و دبیر آن

در این مبحث دو دسته راهکار را بررسی می کنیم. در قسمت نخست، حق اقدام متقابل را به مثابه یک حق مسلم شناخته شده در حقوق بین الملل و در قسمت دوم، مجموعه ای از راهکارهای حقوقی را توضیح خواهیم داد.

۴-۲-۱- اقدام متقابل

بر اساس ماده ۴۲ آن، در صورتی که «نقض تعهدی علیه کشوری به صورت فردی یا در برخی موارد توسط گروهی از دولت ها صورت گیرد که متوجه آن دولت یا به طور کلی، جامعه آن کشور شود، بدون شک کشور آسیب دیده می تواند اقدامات متقابل را انجام دهد» (نورانی، ۱۴۰۰: ۵۳-۷۵).

بنابراین، ستاد امر به معروف و نهی از منکر و دبیر آن می توانند از دولت درخواست کنند تا در قبال نهادها، سازمان ها یا مقامات اتحادیه اروپا یا هریک از دولت های عضو به دلایلی مشابه دلایل اعلامی آن ها برای تحریم ستاد و دبیر آن، عمل متقابل در تحریم اعمال کنند.

۴-۲-۲- سازوکارهای حقوقی

حمایت از حقوق بشر بسان معاهده بین المللی که دولت ها در پیدایش آن از اواخر قرن ۲۰ با هدف اصلاح و بهبود نقش داشته اند و تضمین عملی آن توسط دولت ها، تکلیف بین المللی به شمار

می‌آید و نقض حقوق بشر به هر دستاویزی موجبات تحقق مسئولیت حقوقی دولت‌ها را فراهم می‌سازد (زمانی و غریب‌آبادی، ۱۳۹۶: ۱۱۴ و ۱۱۵).

به موجب بند ۲ ماده ۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی «هر دولت طرف این میثاق متعهد می‌شود که طبق اصول قانون اساسی خود و مقررات این میثاق، اقداماتی در زمینه اتخاذ تدابیر قانون‌گذاری و غیر آن برای تنفیذ حقوق شناخته‌شده در این میثاق که پیش‌تر به موجب قوانین موجود یا تدابیر دیگر لازم‌الاجرا نشده است، به عمل آورد».

ماده ۱۹ میثاق نیز در بند ۲ به صراحت مقرر می‌دارد «هرکس حق آزادی بیان دارد. این حق شامل آزادی تحقیق و تحصیل و اشاعه اطلاعات و افکار از هر قبیل بدون توجه به سرحدات، خواه شفاهاً یا به صورت نوشته یا چاپ یا به صورت هنری یا به هر وسیله دیگر به انتخاب خود است». با توجه به تصویب این میثاق در نظام تقنینی ایران در سال ۱۳۴۵ و عدم اعلام مخالفت شورای نگهبان با آن، این سند در حال حاضر لازم‌الاجراست.

همسو با مواد یادشده از میثاقین، اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تک‌تک مردم ایران حق و تکلیف امر به معروف و نهی از منکر را شناسایی کرده است که براساس آن، همه مردم می‌توانند به عنوان یک حق اساسی، بر عملکرد دولتمردان در همه سطوح نظارت و نسبت به سوءجریان‌ات و فسادها تذکر، هشدار، اعتراض، تجمع، راه‌پیمایی و نسبت به اصلاح امور در همه عرصه‌های فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، مطالبه‌گری کنند. این حقی است که به نوعی در اغلب مواد هر دو میثاق پیش‌بینی شده است.

برای مثال ماده ۲۱ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر می‌دارد «حق تشکیل مجامع مسالمت‌آمیز به رسمیت شناخته می‌شود. اعمال این حق تابع هیچ گونه محدودیتی نیست جز آنچه طبق قانون مقرر شده و در جامعه دموکراتیک به مصلحت امنیت ملی یا ایمنی عمومی یا نظم عمومی یا برای حمایت از سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادی‌های دیگران ضرورت داشته باشد».

بند ۱ ماده ۵ سند یادشده نیز مقرر می‌دارد «هیچ‌یک از مقررات این میثاق نباید به گونه‌ای تفسیر شود که متضمن ایجاد حقی برای دولتی یا گروهی یا فردی شود که به استناد آن برای تضییع هریک از حقوق و آزادی‌های شناخته‌شده در این میثاق یا محدود کردن آن بیش از آنچه در این میثاق پیش‌بینی شده است، مبادرت به فعالیتی بکند یا اقدامی به عمل آورد».

ماده ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی فرهنگی نیز مشتمل بر حقی مشابه حق مقرر در اصل ۸ است.

۱. کشورهای طرف این میثاق حق هرکس را در امور زیر به رسمیت می‌شناسد.

الف- شرکت در زندگی فرهنگی.

ب- بهره‌مند شدن از پیشرفت‌های علمی و مجاری آن.

پ- بهره‌مند شدن از حمایت منافع معنوی و مادی ناشی از هرگونه اثر علمی-ادبی یا هنری که مصنف (یا مخترع) آن است.

۲. تدابیری که برای تأمین اعمال کامل این حق توسط کشورهای طرف این میثاق اتخاذ خواهد شد، باید شامل تدابیر لازم برای تأمین حفظ و توسعه و ترویج علم و فرهنگ باشد.

۳. کشورهای طرف این میثاق متعهد می‌شوند که آزادی لازم را برای تحقیقات علمی و فعالیت‌های خلاقه محترم بشمارند.

به استناد ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب سال ۱۳۹۴، هیچ شخص حقیقی یا حقوقی حق ندارد در برابر آمر به معروف و ناهی از منکر ممانعت یا مزاحمت ایجاد کند و تخلف از آن نیز جرم‌انگاری شده است.

ناگفته پیداست که تحریم ستاد امر به معروف و نهی از منکر به عنوان نهاد اختصاصی برای آموزش و ترویج و رفع موانع امر به معروف و نهی از منکر و حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر در چهارچوب وظایف مقرر در ماده ۱۶ همان قانون^۲، تخلفی آشکار و ممانعت جدی از

۱- «اشخاص حقیقی یا حقوقی حق ندارند در برابر اجرای امر به معروف و نهی از منکر مانع ایجاد کنند. ایجاد هر نوع مانع و مزاحمت که به موجب قانون جرم شناخته شده است، علاوه بر مجازات مقرر، موجب محکومیت به حبس تعزیری یا جزای نقدی درجه هفت می‌گردد. در مورد اشخاص حقوقی، افرادی که با سوءاستفاده از قدرت یا اختیارات قانونی و اداری از طریق تهدید، اختطار، توییح، کسر حقوق یا مزایا، انفصال موقت یا دائم، تغییر محل خدمت، تنزل مقام، لغو مجوز فعالیت، محرومیت از سایر حقوق و امتیازات، مانع اقامه امر به معروف و نهی از منکر شوند، علاوه بر محکومیت اداری به موجب قانون رسیدگی به تخلفات اداری، حسب مورد به مجازات بند پ ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شوند».

۲- «ستاد امر به معروف و نهی از منکر که در این قانون ستاد نامیده می‌شود، عهده‌دار وظایف زیر است.

۱. تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های اساسی در زمینه ترویج و اجرای امر به معروف و نهی از منکر و پیشنهاد آن به مبادی ذی ربط.

۲. تبادل اطلاعات و نظرات برای شکل‌گیری سیاست‌های مربوط به امر به معروف و نهی از منکر.

۳. آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی علل ترک معروف و ارتکاب منکر.

۴. تعیین الگوهای رفتاری.

۵. زمینه‌سازی برای مشارکت همه‌جانبه آحاد مردم و دستگاه‌های اداری و رسانه‌های عمومی در امور مربوط به فریضه امر به معروف و نهی از منکر.

۶. رصد اقدامات انجام‌شده در اجرای این قانون و انعکاس آن به مراجع ذی ربط.

اعمال حق اساسی یادشده برای مردم ایران و ناقض ماده ۹ قانون و بندهای یادشده از میثاق حقوق مدنی و سیاسی است.

افزون بر ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، مطابق ماده ۱ طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل سال ۲۰۰۱ نیز «هر فعل متخلفانه بین‌المللی دولت موجب مسئولیت بین‌المللی آن دولت است».

ممکن است پرسیده شود که حق امر به معروف و نهی از منکر به عنوان حق اساسی مقرر در اصل ۸ قانون اساسی ایران، در میثاق شناسایی نشده و چگونه می‌توان نقض این حق را به استناد میثاقین تخلف دانست؟

پاسخ این پرسش در بند ۲ ماده ۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به صراحت آمده است.

«هیچ‌گونه محدودیت یا انحراف از هریک از حقوق اساسی بشر که به موجب قوانین،

۷. تدوین راهبردهای آموزشی برای سطوح مختلف جامعه.

۸. آموزش و پژوهش و تحقیق در زمینه امر به معروف و نهی از منکر و ترویج گسترش فرهنگ آن.

۹. شناسایی ظرفیت‌ها و کمک به تشکیل جمعیت‌ها و تشکل‌های مردمی فعال.

۱۰. حمایت همه‌جانبه از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر.

۱۱. پیگیری مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در ارتباط با تکالیف ستاد در خصوص راهکارهای اجرایی فرهنگ عفاف و حجاب.

۱۲. ارائه گزارش سالانه به مقام معظم رهبری و قوای سه‌گانه و مردم.

تبصره ۱- وزارت کشور پس از کسب نظر مشورتی ستاد نسبت به صدور مجوز برای سازمان‌های مردم‌نهادی که در زمینه امر به معروف و نهی از منکر قصد فعالیت دارند، اقدام می‌کند.

تبصره ۲- ستادهای استانی و شهرستانی می‌توانند درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی برای تجمع و راه‌پیمایی در موضوعات مرتبط با امر به معروف و نهی از منکر را بررسی و در صورت تأیید، نظر مشورتی خود را جهت صدور مجوز حسب مورد به استانداری، فرمانداری یا بخشداری ارسال کنند.

تبصره ۳- هرگاه مسئولان ذی‌ربط با تشخیص مراجع قضایی بدون عذر موجه از صدور مجوز موضوع تبصره‌های ۱ و ۲ استنکاف نمایند، مستوجب مجازات موضوع ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم؛ تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵/۳/۲) می‌باشند.

تبصره ۴- وظایف ستاد نافعی مسئولیت‌های وزراء، مسئولان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، رؤسای قوای سه‌گانه و مراجع قضایی و ضابطان دادگستری در ارتباط با آنچه در این قانون مقرر شده، نیست».

مقاوله نامه ها، آیین نامه ها یا عرف و عادات در هر کشور طرف این میثاق به رسمیت شناخته شده یا نافذ و جاری است، به عذر اینکه این میثاق چنین حقوقی را به رسمیت نشناخته یا اینکه به میزان کمتری به رسمیت شناخته است، پذیرفتنی نخواهد بود».

۴-۲-۱- حق بر جبران خسارت قربانیان در دیوان بین المللی دادگستری^۱

منظور ما از قربانی در اینجا اعم از شخص یا مقام تحریم شده و دیگر شهروندانی است که به سبب تحریم یا نهاد، سازمان یا مقام، خساراتی مادی یا معنوی بر آنها تحمیل می شود. دولت جمهوری اسلامی ایران نیز بر همین اساس در ۱۶ ژوئیه سال ۲۰۱۸، دادخواستی را علیه دولت آمریکا در دیوان بین المللی دادگستری به علت نقض عهدنامه مودت سال ۱۹۵۵ در اثر بازگرداندن تحریم های هسته ای اقامه کرد که با حصول برجام تعلیق شده بودند. در پی درخواست ایران، دیوان دستور موقتی مبنی بر رفع همه موانع صادرات آزاد به ایران در خصوص نیازهای انسان دوستانه از جمله دارو، لوازم پزشکی و بهداشتی، محصولات کشاورزی و غذایی و قطعات یدکی و تجهیزات ضروری و خدمات برای ایمنی هواپیمایی کشوری و عدم ایجاد محدودیت در مسیر پرداخت ها و انتقال وجوه مربوط به این اقدام ها صادر کرد.

دیوان رأی خود را در پرونده برادران لاگرانژ به استناد ماده ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی یادآوری و تأکید کرد «قرارهای صادره تحت ماده ۴۱ اساسنامه دیوان دارای ویژگی الزام آورند و تعهدات حقوقی بین المللی ایجاد می کنند»^۲.

۱- گزارش سالانه موضوعی ادريس الجزایری به مجمع عمومی (A/71/287) حول موضوع جبران خسارات برای قربانیان اقدامات قهری یک جانبه در پاسخ به درخواست قطعنامه ۷۰/۱۵۱ مجمع عمومی متمرکز است و مکمل گزارش سی و سومین (۳۳) جلسه شورای حقوق بشر (A/HRC/33/48) است که به ارزیابی راهکارهای متعدد پیشنهادی برای قربانیان پرداخته است و شامل موارد زیر است.

صدور اعلامیه مبنی بر اقدامات قهری یک جانبه و حکومت قانون (A/HRC/33/48, 2016: 69) که شامل محورهای زیر است.

- مسئولیت های دولت ها.

- حق بر جبران خسارت.

- ایجاد سیستم متمرکز ثبت اقدامات قهری یک جانبه در سازمان ملل.

- ایجاد سازوکارهای قانونی بین المللی برای جبران خسارات.

- گزارش دهی و مرور اقدامات قهری یک جانبه.

۲- ICJ Reports, 2018: 100 به نقل از: زمانی و فرهنگزاد، ۱۴۰۰: ۲۱-۲۷.

ستاد امریه معروف و نهی از منکر و دبیر آن نیز می‌توانند با استناد به همین مقررات و رویه دیوان دادگستری لاهه و اثبات غیرقانونی بودن تحریم‌های اتحادیه اروپا، لغو آن‌ها را مطالبه کنند.

۴-۲-۲- سازوکارهای موجود در میثاقین مصوب سال ۱۹۶۶

هر شخصی می‌تواند شکایت خود را علیه نقض‌های ادعایی حقوقی که در میثاقین حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سال ۱۹۶۶ مورد حمایت قرار گرفته‌اند، بر مبنای این معاهدات استوار کند.

در واقع، دولت‌ها به‌عنوان یک واحد یا جمع، به‌موجب تعهداتشان بر مبنای میثاقین و دستورالعمل‌های اختیاری میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مسئول رفتارهای فراسرزمینی خود هستند.

رویه نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی مانند کمیته حقوق بشر، دیوان بین‌المللی دادگستری و دادگاه اروپایی حقوق بشر به این حقیقت اشاره دارد که دولت‌ها ممکن است به‌خاطر نقض حقوق اساسی اشخاصی که در خارج از مرزهای آن‌ها زندگی می‌کنند، مجبور به پاسخ‌گویی شوند. درباره جبران خسارات، کمیته‌ای ذیل دستورالعمل‌های اختیاری، درباره اقدامات جبرانی دولت‌ها مانند پرداخت غرامت به قربانیان تصمیم می‌گیرد.

۴-۲-۳- سازوکارهای شورای حقوق بشر سازمان ملل

شورای حقوق بشر دو سازوکار برای قربانیان حقوق بشر در اثر تحمیل اقدامات قهری یک‌جانبه دارد.

مورد نخست، روند شکایت است. این روند برای تعقیب تمام نقض‌های حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در هر نقطه از جهان و تحت هر شرایطی که رخ دهد، در نظر گرفته شده است.^۱

دومین مورد، روند رسیدگی خاص است. در این روند، اشخاص یا گروه‌های موضوع اقدامات قهری یک‌جانبه، ادعاهای خود را در نهاد رسیدگی‌کننده مطرح می‌کنند.^۲ کمیسیون‌های جبران خسارت در زمینه‌های متفاوتی برای حل و فصل ادعاهایی تأسیس شده‌اند که در اثر شرایط مخاصمه یا نقض‌های جمعی حقوق بشر به وجود آمده‌اند. کمیسیون غرامت سازمان ملل متحد مثال عینی از این سازوکارهاست. کمیسیون غرامت مشابهی نیز می‌تواند بر مبنای تخصصی برای اقدامات قهری یک‌جانبه تأسیس شود.

1- A/HRC/33/48, 2016: 34.

2- A/HRC/33/48, 2016: 47.

۴-۲-۲-۴- رجوع به دادگاه‌های منطقه‌ای

دادگاه‌های منطقه‌ای بر اساس اختیارات و صلاحیت‌های خود ضمن رسیدگی به دعاوی خواهان‌ها، اقدام به بازبینی قضایی غیرمستقیم آن دسته از تصمیمات و قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت کرده‌اند که موجبات نقض حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را فراهم آورده است (فلاح اسدی، ۱۳۹۴: ۴۱۲). مهم‌ترین نهاد قضایی که تاکنون نهادها و شرکت‌های ایرانی برای اعتراض به تحریم‌های یک‌جانبه اتحادیه اروپا بر اشخاص و شرکت‌های تجاری بدان متوسل شده‌اند، دیوان دادگستری اتحادیه اروپا بوده است (زمانی و فرهمندزاد، ۱۴۰۰: ۲۸). البته با توجه به وابستگی دیوان دادگستری اتحادیه اروپا به این نهاد و عدم استقلال سازمانی آن، نمی‌توان به بی‌طرفی این دیوان در صدور رأی عادلانه درباره ابطال دستورالعمل یادشده و جبران ضرر و زیان‌های مادی و معنوی ناشی از آن چندان امیدوار بود.

۴-۲-۲-۵- رجوع به دادگاه‌های دولت‌های تحریم‌کننده

از دیگر راهکارهای حقوقی که اشخاص و نهادها متأثر از تحریم‌های اقتصادی می‌توانند به آن متوسل شوند، رجوع به دادگاه‌ها و نهادهای قضایی داخلی کشورهای واضع تحریم‌های اقتصادی است. تحریم‌های مسافرتی ناقض حق آزادی جابه‌جایی افراد، تحریم‌های مالی ناقض حق تملک افراد و حق بر داشتن رفتار برابر و بدون تبعیض از مواردی بوده‌اند که اشخاص حقیقی و حقوقی قربانی تحریم‌های اقتصادی توانسته‌اند علیه دولت‌های واضع تحریم، طرح دعوا کنند و موفق به لغو این قوانین و اقدامات شوند. طرح دعوای بانک ملت علیه خزانه‌داری دولت انگلستان که منجر به صدور رأی دیوان عالی انگلستان به نفع خواهان شد، از مثال‌های موفق این اقدامات حقوقی است (زمانی و فرهمندزاد، ۱۴۰۰: ۲۸).

۴-۲-۲-۶- رجوع به دادگاه‌های ایرانی

در برخی حوزه‌های قضایی نیز دادگاه‌های داخلی به اشخاص یا نهادهایی که تحت تأثیر این اقدامات قرار گرفته‌اند، حکم به غرامت نداده‌اند؛ زیرا دادگاه‌ها در تصمیمات سیاسی مبنی بر اقدامات قهری یک‌جانبه، رویه واحدی ندارند. قانون صلاحیت دادگستری جمهوری اسلامی ایران برای رسیدگی به دعاوی مدنی علیه دولت‌های خارجی مصوب سال ۱۳۷۸، به قربانیان تحریم‌های اقتصادی اجازه می‌دهد تا درباره خسارات ناشی از اقدامات زیان‌بار و مغایر حقوق بین‌الملل توسط دولت خارجی طرح دعوا کنند (زمانی و فرهمندزاد، ۱۴۰۰: ۲۹). با توجه به دسترسی آسان و تضمین جدی‌تر عدالت قضایی در دادگاه‌های داخلی، ساده‌ترین و

مناسب‌ترین راه برای شکایت نسبت به تحریم یک‌جانبه مورد اشاره و مطالبه ضرر و زیان مادی و معنوی ناشی از این تحریم، رجوع به دادگاه‌های داخلی است. افزون‌بر نماینده حقوقی ستاد امریه‌معروف و نهی‌ازمنکر و دبیر آن که آماج مستقیم این تحریم هستند، هریک از اتباع ایران یا اتباع خارجی هم که به‌طور غیرمستقیم متحمل ضرر و زیان‌های مادی یا معنوی می‌شوند، می‌توانند از این طریق حقوق خود را مطالبه کنند.

نتیجه‌گیری

با توجه به خطاهای فاحش در صدر تا ذیل دستورالعمل اجرایی تحریم ستاد امریه‌معروف و نهی‌ازمنکر و دبیر آن در خصوص سمت اجرایی و عملکرد آقای هاشمی گلپایگانی، ماهیت حقوقی ستاد، وظایف قانونی و عملکرد آن در دو سال گذشته و شباهت زیاد ادبیات مندرج در آن سند با ادبیات جریان رسانه‌ای معاندان از قبیل بی‌بی‌سی انگلیسی، ایران‌اینترنشنال سعودی، منوتو، صدای آمریکا و رسانه سازمان مجاهدین خلق و گروهک‌های تجزیه‌طلب ترک و عرب و کرد، به نظر می‌رسد صفر تا صد نگارش این سند به دست عوامل سازمان‌های یادشده به‌ویژه تروریست‌های مجاهدین خلق سپرده شده که نماینده آن، شبنم مددزاده در روزهای منتهی به تصویب این سند در مقر اتحادیه اروپا حضور داشته است؛ البته این تصمیم بی‌ارتباط با پیروی اروپا از سیاست‌های رژیم ایالات متحده آمریکا علیه ایران نیست. چه این احتمال درست باشد و چه نباشد، آنچه حقیقت دارد این است که سندی با اغلاطی فاحش توسط نهادی به تصویب رسیده است که داعیه علم و منطق و تسلط بر حقوق و اداره دنیا را دارد و با ادعای حمایت از حقوق انسان‌ها و تأمین مصالح بین‌المللی، در امور داخلی کشورها دخالت می‌کند. این سند را می‌توان سند رسوایی اتحادیه اروپایی و خودزنی این اتحادیه با شلیک به قلب اعتبار بین‌المللی آن اتحادیه دانست! اتحادیه اروپا با چنین سطح نازلی از نگرش و تدبیر عملی نه تنها صلاحیت تصمیم‌گیری درباره دیگر دولت‌ها، بلکه صلاحیت و رشد کافی برای اداره امور مربوط به خود را هم ندارد و یک «ALLEXIT» سراسری دولت‌های عضو از این اتحادیه، بهترین راه‌حل برای پیشگیری از خودسری‌ها و رسوایی‌های بیشتر است. اقدام متقابل در تحریم نهادها و مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، سازوکارهای حقوقی برای درخواست لغو و ابطال مصوبه تحریم‌های خودسرانه و سازوکارهای درخواست جبران خسارت اتباع ایرانی، ستاد امریه‌معروف و نهی‌ازمنکر و دبیر آن به‌عنوان قربانیان مستقیم و غیرمستقیم این مصوبه، در دادگاه‌های داخلی، خارجی، منطقه‌ای و شورای حقوق بشر سازمان ملل از جمله راهکارهای رهایی از شر مصوبه تحریم‌های اتحادیه اروپاست.

کتابنامه

رحمانی، شهرام؛ جعفری، افشین (۱۳۹۸). *تقابل یک‌جانبه‌گرایی و حاکمیت قانون در حقوق بین‌الملل؛ مطالعه موردی: تحریم‌های آمریکا علیه ایران، پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام*، سال ۹، شماره ۴.

زمانی، سیدقاسم؛ غریب‌آبادی، کاظم (۱۳۹۶). *تحریم‌ها به مثابه نقض تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در زمینه حمایت از حقوق بشر، فصلنامه حقوق پزشکی*، سال ۱۱، شماره ۴۰.

زمانی، قاسم؛ فرهمندزاد، زینب (۱۴۰۰). *اقدامات قهری یک‌جانبه آمریکا علیه ایران از منظر حقوق بین‌الملل با تأکید بر رویه شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد*، مجله پژوهش‌های حقوقی، دوره ۲۰، شماره ۴۸.

فلاح اسدی، مهداد (۱۳۹۴). *شورای امنیت سازمان ملل متحد؛ تحریم و حقوق بشر*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

مختاری، بهروز (۱۳۹۹). *حقوق بشردر پرتو یک‌جانبه‌گرایی و اقدامات زورمدارانه*، فصلنامه مطالعات بین‌المللی، دوره ۱۷، شماره ۳.

نورانی، سیدامیرسینا (۱۴۰۰). *واکاوی تحریم‌های یک‌جانبه اقتصادی در حقوق بین‌الملل؛ مطالعه موردی: ایالات متحده*، فصلنامه مطالعات بین‌المللی، سال ۱۸، شماره ۳.

Afriyie, F. (2019). *Legislative Authority of U.S Unilateral Economic Sanctions Against the Democratic People's Republic of North Korea (DPRK)*, Journal of Social and Political Sciences, No. 2 (3).

Al-Khseilat, A., & Al-Refou, A., & Salem, S. (2020). *Unilateral Economic Sanctions*, Journal of Law, Policy and Globalization, No. 94.

Carter, B. E. (2011). *Economic Sanctions*, In Max Planck Encyclopedia of Public International Law, vol. III.

Cohen, D., & Goldman, Z. (2019). Like it or Not, Unilateral Sanctions Are Here to Stay. *AJIL Unbound*. 113. doi: 10.1017/aju.2019.24.

Jazairy, I. (2019). *Unilateral Economic Sanctions, International Law, and Human Rights*. Ethics & International Affairs, 33 (3). doi: 10.1017/s0892679419000339.

Jazairy, I. (2018). Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights. Geneva: UN. Human Rights Council. Aug 30 at: <https://digitallibrary.un.org/record/1644887>.

Menkes, M. (2019). *The Legality of US Investment Sanctions against Iran before the ICJ: A Watershed Moment for the Essential Security and Necessity Exceptions*, Canadian Yearbook of International Law/ Annuaire Canadien De Droit International, No. 56. doi: 10.1017/cyl.2019.19.

Mohamad, R. (2015). *Unilateral Sanctions in International for Legality Law: A Quest*. Economic Sanctions Under International Law. doi: 051-6265-94-978/10/1007-0-4.

Rousseau, Charles (1979). *Droit international public, les relations internationales*,

Tome IV, Paris: Sirey.

<https://digitallibrary.un.org/record/1644887>.

<https://www.irna.ir/news/8490581/9>.

<https://www.mizan.news/4523720/9>.

<https://www.unic-ir.org/hr/hrd.htm>.

رویکردهای جهانی به ماهیت رمزارزها و نسبت آن با تعیین نهاد تنظیم‌گر

عباسعلی کدخدایی الیادرائی *

نرگس موحدی **

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

پیشرفت فناوری و ظهور انواع جدید آن در عصر حاضر، دولت‌ها را به اتخاذ رویکردهای گوناگون واداشته است. این رویکردها بر مبنای نظام تنظیم‌گری و قانون‌گذاری هر کشور از سویی و از سوی دیگر، شرایط و اقتضائات اقتصادی و سیاسی هر دوره و هر فناوری انتخاب می‌شوند. رویکرد کشورها نیز ممکن است در گذر زمان دستخوش تغییر شود. «رمزارزها» یکی از مواردی است که تنظیم‌گری آن برای دولت‌ها در دهه اخیر تبدیل به مسئله شده است. دولت‌ها در نوع مواجهه خود با این مسئله در طیفی قرار می‌گیرند که از ممنوعیت کامل تا آزادی کامل را شامل می‌شود. عمده چالش‌هایی که دولت‌ها در رویارویی با مسائل فناوری‌های مالی با آن‌ها درگیر می‌شوند، مشترک یا مشابه است. بررسی این چالش‌ها و نیز رویکردهای کشورهای مختلف در مواجهه با آن‌ها، در اتخاذ رویکرد مناسب و مؤثر به ما کمک می‌کند. نخستین چالشی که دولت‌ها در زمینه رمزارزها با آن مواجه می‌شوند و موجب انتخاب رویکرد خاص در قبال رمزارزها می‌شود، چگونگی شناسایی ماهیت آن‌هاست. کشورها در تعیین نهاد تنظیم‌گر و مقرر کننده برای رمزارزها افزون‌بر در نظر گرفتن ساختار داخلی و دولتی کشور، تحلیلشان از ماهیت رمزارزها را نیز دخالت می‌دهند. این پژوهش با بررسی رویکرد کشورها به دو مسئله ماهیت رمزارزها و تعیین نهاد تنظیم‌گر آن، به بررسی ارتباط این دو با یکدیگر پرداخته است. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد غالب کشورها رمزارزها را نوعی دارایی تلقی کرده و نزدیک و مشابه به اوراق بهادار و دیگر ابزارهای مالی در نظر گرفته‌اند. در انتخاب نهاد تنظیم‌گر نیز عموم دولت‌ها برای تنظیم‌گری رمزارزها ضرورتی برای تأسیس نهاد جدید تشخیص نداده‌اند و میان نهادهای موجود مرجع تنظیم اوراق بهادار و دیگر ابزارهای مالی خود را برگزیده‌اند.

واژگان کلیدی

ارز دیجیتال، زنجیره بلوکی (بلاک‌چین)، رمزارز، تنظیم‌گری.

kadkhoda@ut.ac.ir

* استاد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

n.movahedi@ut.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۱۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵

مقدمه

هر دوره تاریخی بستر تحولاتی بوده که جوامع مختلف به خصوص حکمرانان را به واکنش واداشته است. با ظهور فناوری به معنای نوینش که بعد از گذر از رنسانس و شکل گیری انقلاب های جدید مخصوصاً انقلاب صنعتی اتفاق افتاد، سرعت و شدت این تحولات به یکباره چند برابر شد؛ به گونه ای که عصر ما را عصر فناوری و تحولات دوره ای را که در آن زندگی می کنیم، «انقلاب صنعتی چهارم» می نامند (Schwab, 2016).

کشورهای مختلف در مواجهه با انواع مختلف فناوری های جدید، رویکردهای مختلفی در پیش گرفته اند. قاعده این است که هر کشوری با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی خویش، موقعیتش در جهان، تجربیات پیشین و مسائلی که در هر دوره با آن درگیر است، رویکرد خاص خود را برگزیند.

رمزارها^۱ یا رمزارایی های مبتنی بر فناوری بلاک چین یکی از جدیدترین ابداعات فناورانه این عصر است که تاکنون تا حدی بر اقتصاد کشورها تأثیر گذاشته است و به مرور و در صورت یافتن نفوذ و وسعت بیشتر، تأثیرات عمده ای نیز به جا می گذارد.

کشورها در مواجهه با این پدیده به شیوه های گوناگون عمل کرده اند که می توان آن ها را در چند گروه مختلف دسته بندی کرد و از این دسته بندی و دلیلی که هر کشور رویکردی را برگزیده است، برای انتخاب شیوه تنظیم گری مناسب استفاده کرد. نخستین مؤلفه ای که موجب انتخاب رویکردی خاص در قبال رمزارها می شود، چگونگی شناسایی ماهیت آن است. از آنجاکه رمزارها از سویی پدیده ای فناورانه هستند و بسیاری از ابعاد چنین پدیده هایی از حیث تنظیم گری و مقررگذاری هنوز روشن نیست و از سوی دیگر، پدیده ای اقتصادی و به طور مستقیم در چرخه پرداخت و تبادل منشأ اثر هستند، به راحتی نمی توان ماهیت و طبقه بندی آن را تحلیل و مشخص کرد. برای همین، در این تحلیل و طبقه بندی میان کشورها اختلاف وجود دارد. همچنین، کشورها در تعیین نهاد تنظیم گر و مقررگذاری برای رمزارها متفاوت عمل کرده اند. قاعداً تعیین این نهاد باید افزون بر در نظر گرفتن ساختار داخلی و دولتی کشور، مرتبط با تحلیلی باشد که کشورها از ماهیت رمزارها دارند.

بررسی این دو موضوع در ارتباط با رمزارها و شاید از آن مهم تر، بررسی وجود یا نبود ارتباط میان این دو، به ما کمک می کند که از سردرگمی حاکمیتی در قبال رمزارها و پدیده های مشابه کنونی و بعدی به خصوص از بعد تعیین نهاد تنظیم گر کاسته شود و بتوانیم پویاتر و بهینه تر

1- Cryptocurrency

2- Crypto-Asset

فناوری‌های مالی را تنظیم‌گری کنیم.

پیش از این، مقالات متعددی حول موضوع رمزارزها نوشته شده است. بسیاری از این مقالات درباره ماهیت فقهی-حقوقی و اقتصادی رمزارزها و چگونگی تنظیم‌گری آن در نظام فقهی-حقوقی ایران بحث کرده‌اند. برای مثال، می‌توان به مقالات «تحلیل فقهی کارکردهای پول رمزنگاری شده (مطالعه موردی: بیت کوین)» (نواب‌پور، ۱۳۹۷)، «تحلیل فقهی-اقتصادی استخراج و مبادله ارزهای مجازی در نظام اقتصادی اسلام» (مطالعه موردی: بیت کوین)» (عیوضلو و دیگران، ۱۳۹۸)، «جستار فقهی-حقوقی در مسئله قانونمندسازی ارزهای رمزنگاری شده» (مددی و دیگران، ۱۳۹۹)، «مشروعیت رمزارزها از منظر فقه حکومتی و فردی» (ربانی موسویان، ۱۳۹۹)، «شناسایی ماهیت حقوقی رمزارزها با تحلیل ساختاری آن‌ها در نظام حقوقی ایران» (خادمان و دیگران، ۱۴۰۰) اشاره کرد. همچنین، درباره وضعیت جهانی رمزارزها پژوهش‌هایی مانند «وضعیت رمزارزها در حقوق بین‌الملل پولی و مالی» (ضیایی و حسینی، ۱۴۰۱) انجام پذیرفته که در آن موضع سازمان‌های بین‌المللی پولی و مالی مثل صندوق بین‌المللی پول نسبت به رمزارزها بررسی شده است. در حوزه حقوق تطبیقی نیز مطالعات اندکی صورت پذیرفته که از جمله آن‌ها مقاله «بررسی تطبیقی جایگاه حقوقی رمزارزهای دیجیتال در حقوق داخلی و بین‌المللی» (رحیمی و شریفیان، ۱۳۹۸) و «بررسی تطبیقی مواجهه با رمزارزها در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا» (غمامی و علی‌پور، ۱۴۰۱) است.

به‌رغم مطالعات انجام‌شده، این پژوهش‌ها تاکنون رویکرد عمومی کشورها به این مسئله را از منظر خاص رویکرد به ماهیت و انتخاب نهاد تنظیم‌گر و نیز رابطه میان این دو مورد بررسی قرار نداده‌اند. باید مدنظر داشت که هم‌زمان با پیشرفت فناوری‌های نوظهور که سرعت بالایی دارد، تنظیم‌گری نیز در کشورهای مختلف دستخوش تحول می‌شود؛ به گونه‌ای که ممکن است پژوهش درباره رویکرد کشورها به این موضوع، از تغییراتی که پیوسته عارض آن‌ها می‌شود، عقب بماند. برای همین، در بررسی رویکردها باید این تحولات سریع و سیر تنظیم‌گری و حتی دلایل تغییر رویکردها را مدنظر قرار داد. پژوهش حاضر با رویکرد توصیفی-تحلیلی پس از بررسی کوتاهی بر چیستی رمزارزها، رویکردهای موجود درباره شناسایی ماهیت رمزارزها در جهان را در سه دسته بررسی کرده است. پس از آن، کشورهایی را که به‌عنوان مثال‌های برجسته از هر یک از این سه رویکرد انتخاب شده‌اند، از حیث انتخاب نهاد تنظیم‌گر مورد مطالعه قرار داده است. با توجه به پویایی اخبار و تغییرات این حوزه، منبع این پژوهش غالباً تارنماهای نهادهای رسمی و خبری معتبر کشورهاست تا به‌روزترین تحولات گردآوری شود.

۱- چستی رمازرها

رمازرها پدیده‌هایی هستند که مبتنی بر فناوری نوظهور بلاک‌چین^۱ با رویکرد دفتر کل توزیع شده^۲ طراحی شده و به اجرا درآمده‌اند. رمازرها را می‌توان نخستین حوزه‌های ظهور و بروز فناوری‌های بلاک‌چین و دفاتر کل توزیع شده دانست. برای فهم دقیق‌تر شیوه عملکرد و فعالیت رمازرها ابتدا باید این فناوری‌ها را به‌درستی شناخت. در ادامه سعی می‌شود به‌طور خلاصه ابعاد مختلف این فناوری و شیوه عملکرد آن به زبانی ساده ارائه شود.

۱-۱- فناوری دفتر کل توزیع شده

این عبارت که ترجمه «Distributed Ledger Technology» یا به اختصار «DLT» است، به فناوری ای اشاره دارد که می‌کوشد داده‌های تراکنش‌های مختلف را به‌صورت توزیع شده و با هدف مقابله با دفاتر کل متمرکز نگهداری کند. برای درک بهتر موضوع ابتدا باید اشاره شود که مراد از دفتر کل در اینجا به علت مشابهت، همان مفهوم دفتر کل تجار است که ملزم به ثبت تراکنش‌های مالی خود در آن هستند.

نخستین ویژگی عمده این است که در هر دفتر کل تنها تراکنش‌های ورودی و خروجی ثبت می‌شود و ثبت همه تراکنش‌ها الزامی است. این ویژگی هنگامی اهمیت می‌یابد که به شیوه ثبت داده‌ها در پایگاه‌های داده کنونی در سیستم‌های بانکداری و مالی و... در فناوری‌های اطلاعاتی توجه شود. در حال حاضر در پایگاه‌های داده رایانه‌ای، اصالت با ثبت داده‌ها و اطلاعات نهایی است و ثبت وقایع اولویت کمتری دارد. برای مثال، در یک سیستم مالی، ثبت این موضوع که در حال حاضر شخص الف دارای ب مقدار پول است، کفایت می‌کند و واقع‌ای که منجر به ثبت این مقدار شده و اینکه این مقدار از چه محلی و از طریق چه کسی وارد شده است، اهمیت کمتری دارد؛ البته به‌واسطه اهمیت ثبت این وقایع، امروزه سیستم‌های بانکی تمام این داده‌ها را جداگانه ثبت می‌کنند اما در ادامه، ایراد دیگری که به این شیوه ثبت وارد شده که نتیجه آن فناوری‌های توزیع شده بوده است، ذکر می‌شود، اما ابتدا باید به تفاوت ثبت در دفاتر کل که به ثبت وقایع می‌پردازند با پایگاه‌های داده کنونی که به ثبت داده می‌پردازند، اشاره شود.

ویژگی دیگر دفاتر کل این است که تمام وقایع ثبت شده باید با یکدیگر همخوانی داشته باشد و نباید هیچ تناقض یا واقعه بدون سابقه‌ای در آن درج شود. از سویی پایگاه‌های داده لزوماً این‌گونه نیستند و تنها محلی برای ثبت داده‌ها هستند و این صاحبان پایگاه‌های داده هستند که چنین

1- Blockchain

2- Distributed Ledger

الزامی را می‌توانند وضع کنند یا نه یا حتی آن را دور بزنند. بهترین مثال برای این موضوع که شاید یکی از عوامل دخیل در طراحی رمزارزها نیز بوده است، مسئله خلق پول است. بانک‌های مرکزی که در ابتدا پول‌ها را با اتکا به پشتوانه‌هایی مانند طلا خلق می‌کردند، پس از مدتی به خلق پول بدون پشتوانه روی آوردند. این موضوع در زمانه پیش از توسعه ارزهای دیجیتال^۱، از طریق چاپ اسکناس رخ می‌داد و پس از دیجیتالی شدن فرایندهای بانکداری و توسعه ابزارهای دیجیتالی، تنها با تغییر اعداد در پایگاه‌های داده بانکی، اعتبار مورد نیاز خلق و وارد جریان نقدینگی کشور می‌شود که البته اطلاعی نیز از حجم پشتوانه آن وجود ندارد؛ چنان‌که بسیاری از اقتصاددانان امروزه معتقدند که اکنون پول به‌تنهایی ماهیت و ارزش دارد حال آنکه وضعیت پشتوانه آن مشخص نیست یا اکثراً قبول دارند که خلق پول بدون پشتوانه تبدیل به موضوع رایجی شده است.

قدرت بانک‌های مرکزی به دولت‌ها این اجازه را می‌دهد که به‌راحتی به خلق اعتبار روی آورند و مانعی نیز برای این موضوع نیز نداشته باشند و در صورت وجود، امکانات نظارتی کافی برای این موضوع وجود ندارد. این موضوع موجب شد تا برخی در تلاش برای خلق شیوه‌ای باشند که امکان خلق اعتبار بدون رعایت الگوها و نظامات اقتصادی سلب شود و قدرت متمرکز برای این خلق اعتبار از بین برود و به‌جای آن، الگوریتم‌های مشخص به مدیریت شبکه مالی بپردازند؛ البته طبیعتاً این الگوریتم‌ها نیز حاصل خواست طراحان آن شبکه است، اما مشخص بودن آن و تغییرناپذیر بودنش جز با همراهی اکثریت اعضای شبکه دو ویژگی مهمی است که وجه توزیع شدگی این فناوری است.

پس فناوری دفترکل توزیع‌شده را می‌توان فناوری‌ای دانست که می‌کوشد یک دفتر کل را که ملزم به ثبت تمام وقایع یک شبکه ارتباطی است، به شکلی توزیع کند که امکان دست‌کاری آن به صورت متمرکز از بین برود و مبتنی بر الگوریتم مشخصی اقدام کند که تغییر آن نیز تنها با همراهی اکثریت باشد. این توزیع شدگی از این‌رو منجر به عدم دست‌کاری می‌شود که یک نسخه از تمام وقایع ثبت‌شده در اختیار دیگر افراد نیز وجود دارد و هر کس که مایل باشد می‌تواند یک نسخه از آن را داشته باشد. از این‌رو هر تغییری که توسط صاحب یکی از این نسخ روی دهد، باعث تفاوت

۱- ارز دیجیتال که به عنوان ترجمه «Digital Currency» مورد استفاده قرار می‌گیرد، به عموم ارزهایی که ماهیت دیجیتالی دارند، اطلاق می‌شود. فعالیت‌های بانکداری که سال‌هاست که در کشور ما نیز مرسوم شده است و بدون اسکناس و از طریق اعتبارهای دیجیتالی صورت می‌پذیرد، نقل و انتقال یا تملک ارزهای دیجیتالی است؛ ارزهایی که با ماهیت دیجیتالی خلق و میان اشخاص مبادله می‌شوند. باید دقت شود که گاه در برخی اسناد این واژه عام با معنای خاص رمزارزها و ارزهای رمزنگاری‌شده استفاده می‌شود که موجب خلط مباحث می‌شود.

میان نسخه‌ها می‌شود و از اعتبار ساقط می‌شود. با توزیع نسخه‌هایی از این دفاتر، عملاً داده‌ها شفاف و از تغییر آن‌ها جلوگیری می‌شود.

البته تحقق چنین هدفی الزامات دیگری از جمله حریم خصوصی اشخاص یا امنیت اطلاعات و... را نیز به همراه دارد که فناوری زنجیره بلوکی به‌عنوان مثالی از فناوری دفترکل توزیع‌شده کوشیده است این الزامات را رعایت کند.

۱-۲- فناوری زنجیره بلوکی

این عبارت که ترجمه «Blockchain» یا همان بلاک‌چین است، مثالی از فناوری‌های دفاتر کل توزیع‌شده است که رمزارزها مبتنی بر آن تولید و منتشر شده‌اند. این فناوری مانند هر فناوری دفترکل توزیع‌شده دیگر به ثبت وقایع شبکه مبادرت می‌ورزد و یک نسخه از تمام این وقایع را در اختیار همه اشخاص قرار می‌دهد. از سوی دیگر، هر واقعه باید رابطه معناداری با وقایع پیشینی و پسینی خود داشته باشد تا انسجام مورد نظر و نبود تعارض در وقایع ثبت‌شده در دفتر کل حفظ شود. ثبت هر واقعه در این فناوری در یک به‌اصطلاح بلوک صورت می‌پذیرد. هر بلوک باید ارتباط معناداری با بلوک قبلی و بعدی داشته باشد. این موضوع باعث می‌شود که با زنجیره‌ای از بلوک‌های متصل به یکدیگر مواجه باشید که روابط معناداری با هم دارند و این موضوع علت نام‌گذاری این فناوری است.

منظور از رابطه معنادار این است که مشخص باشد یک واقعه مبتنی بر کدام واقعه قبلی صورت پذیرفته است. برای مثال، بلوک چهارم از یک زنجیره که حاوی یک واقعه مشخص است، از جابه‌جایی یک دارایی از فرد الف به فرد ب سخن می‌گوید. از این‌رو اینکه این دارایی پیش از این در اختیار چه فردی بوده است، اهمیت می‌یابد و از طریق شناسه‌ای که در این بلوک به‌عنوان شناسه بلوک سابق معرفی شده است، بلوک سابق بررسی می‌شود و همین‌طور تا بلوک اول تا از صحت زنجیره وقایع اطمینان حاصل شود و درست بودن منشأ آن نیز بررسی شود.

ویژگی دیگر این بلوک‌ها این است که هر بلوک شناسه اختصاصی خود را دارد که به آن هَش^۱ گفته می‌شود که متناسب با اطلاعات واقعه و به‌ویژه زمان رخداد آن ایجاد شده و در کل شبکه یکتاست. تولید هَش که فناوری قدیمی‌تری به شمار می‌آید، از الگوهای مختلفی تبعیت می‌کند که ویژگی مهم آن یک‌طرفه بودن فرایند ایجاد هَش است. بدین معنی که با الگوریتم تولید هَش، از یک داده همیشه یک هَش ثابت تولید می‌شود که با کوچک‌ترین تغییری، هَش تولیدشده به کلی تغییر می‌کند، اما هیچ‌گاه نمی‌توان از روی یک هَش به داده اولیه دست یافت و بر اساس

الگوریتم‌های ریاضی تولید این شناسه‌ها حتی اگر بتوان آن را رمزگشایی کرد نیز به چندین نتیجه متفاوت منتج می‌شود. از این رو دستیابی به داده اولیه‌ای که هش یادشده از آن تولید شده است، غیرممکن به نظر می‌رسد.

هر بلوک با یک شناسه یکتا که هش آن بلوک است، شناخته می‌شود و شناسه بلوک سابق نیز در آن درج شده است و این زنجیره را شکل می‌دهند. مزیت استفاده از این روش برای ایجاد شناسه این است که کوچک‌ترین تغییری در هر بلوک یعنی تغییر در شناسه آن و این یعنی کل زنجیره موجود از بلوک‌ها که به صورت پیوسته و متصل به هم شناسه یکدیگر را دارند نیز باید تغییر کند تا صحت وقایع تأیید شود؛ البته این اتفاق در تمام سرشبه‌های فعال که یک نسخه از دفترکل را دارند نیز باید به وقوع بپیوندد تا تعارضی میان آن‌ها وجود نداشته باشد. بسته به نوع طراحی فناوری بلاک‌چین، در دوره‌های زمانی مشخصی روابط میان بلوک‌ها یک دوره بررسی می‌شوند تا از صحت روابط اطمینان حاصل شود و بلوک‌هایی که تعارض داشته باشند از شبکه خارج و بی‌اثر می‌شوند مگر اینکه این خطا در مجموعه‌ای از نسخ دفترکل موجود باشد که موجب ایجاد شبکه جدیدی میان آن نسخه و جدا شدن از شبکه سابق می‌شود.

ویژگی مهم این روش این است که ثبت هر واقعه بازگشت‌ناپذیر است؛ یعنی نمی‌توان پس از ثبت یک واقعه و ایجاد بلوک جدید، آن را حذف کرد، بلکه برای همیشه ثبت شده است و اگر برای مثال، این بلوک ثبت‌کننده یک واقعه انتقال از الف به ب بوده باشد که طرفین قصد بازگشت از آن را دارند، باید یک واقعه انتقال جدید ثبت کنند که حالا ب به الف منتقل می‌کند و هر دوی این بلوک‌ها و زنجیره اتصال آن‌ها تا همیشه باقی می‌مانند. این گونه هر واقعه‌ای به‌طور شفاف حفظ می‌شود.

مسئله دیگر در این فناوری، چگونگی تأمین منابع سخت‌افزاری و انرژی برای حفظ شبکه و عملیات پردازشی در شبکه است. در حال حاضر هر شبکه مالی یا غیرمالی که در بستر فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی فعالیت می‌کند، نیازمند زیرساخت‌های سخت‌افزاری برای نگهداری و پردازش داده‌ها و اطلاعات است که اغلب هزینه‌های بسیاری برای تأمین و نگهداری آن مورد نیاز است. در شبکه‌های توزیع‌شده، بار این هزینه‌ها از قبیل تأمین سخت‌افزار و هزینه‌های انرژی برای پردازش این فعالیت‌ها بر عهده افرادی است که یک نسخه از دفترکل را در اختیار دارند و به شبکه متصل هستند. هر کدام از این سرشبه‌ها وظیفه دارند به‌ازای هر درخواست برای ثبت واقعه، یک بار الگوریتم بلاک‌چینی مورد نظر را متناسب با درخواست اجرا کنند تا درخواست پردازش و واقعه جدید ثبت شود. این اقدام نیازمند هزینه‌های بسیار است که طراحان شبکه با در نظر گرفتن کارمزد و در مواردی جوایز (Reward) برای افرادی که منابع مورد نیاز اعم از سخت‌افزار و انرژی

متناسب با فعالیت آن را تأمین می‌کنند، انگیزه کافی برای همکاری و پردازش فعالیت‌های شبکه را فراهم می‌کنند که به آن استخراج^۱ می‌گویند. وجه تسمیه استخراج نیز به علت همین دریافت کارمزد و جایزه به‌ازای پردازش‌های شبکه است. کارمزد از طرفین واقعه دریافت می‌شود، اما جوایز بعضاً از طریق خلق موجودیت جدید در شبکه یا انتقال از طراح اولیه شبکه به فرد منتقل و عملاً وارد شبکه مبادلاتی می‌شود.

در این شبکه‌ها به چند طریق موجودیت‌های جدید خلق می‌شوند. نخست اینکه، با الگوهای مختلف، اقداماتی که کاربران در شبکه انجام می‌دهند به خلق موجودیت‌ها و بلوک‌های جدید می‌انجامد که البته این الگوها و الگوریتم‌های خلق آن‌ها به‌وضوح قابل مشاهده و درک است که در سندی به‌اصطلاح سپیدنامه^۲ بیان و منتشر می‌شود. دوم اینکه، در بدو ایجاد شبکه، خالق آن مجموعه‌ای از موجودیت‌های جدید را خلق می‌کند و در خلال فعالیت کاربران مانند همین پردازش وقایع شبکه، به‌عنوان جایزه به ایشان اعطا می‌شود و وارد چرخه فعالیت و نقل‌وانتقال کاربران می‌شود. طراحان شبکه‌های بلاک‌چینی مالی در این دو روش می‌کوشند نحوه خلق موجودیت جدید یا ورود آن به چرخه تعاملات و نقل‌وانتقالات اشخاص با الگوهای اقتصادی مشخص باشد تا از این طریق، خلق اعتبار در یک شبکه مالی به‌صورت مدیریت‌شده رخ دهد و از خلق اعتبار بدون روش‌های اقتصادی جلوگیری شود. روش سوم برای خلق موجودیت در این شبکه‌های بلاک‌چینی آنجاست که یک شبکه توزیع‌شده بلاک‌چینی از ابتدا به‌گونه‌ای طراحی شده که تحت سیطره یک واحد متمرکز مانند یک شرکت یا یک بانک مرکزی است. در این شیوه از ابتدا شیوه خلق موجودیت‌ها مشخص است، اما واحد متمرکز اختیار خلق آن را دارد و وجه امتیاز آن نسبت به شرایط کنونی این است که چگونگی ایجاد هر بلوک و سوابق وقایع مرتبط با آن در شبکه ثبت می‌شود و همه بدان دسترسی دارند و همین سبب ممانعت از خلق موجودیت‌هایی بدون رعایت سازوکارهای مشخص در یک نظام اجتماعی می‌شود.^۳

مجموع این ویژگی‌ها باعث می‌شود تا برعکس شیوه عملکرد پایگاه‌های داده و شیوه‌های ذخیره‌سازی و نگهداری عموم داده‌ها و موجودیت‌های دیجیتال، امکان کپی‌برداری از هر داده و موجودیت به‌سادگی قابل انجام باشد و نسخه کپی‌برداری‌شده عملاً نقش اصل آن را دارد و نقل‌وانتقال آن اهمیتی ندارد و عموماً ثبت و نگهداری نمی‌شوند. موجودیت‌های بلاک‌چینی به

1- Mining

2- White Paper

۳- البته این موضوع مانع آن نیست که شبکه‌ای متعلق به یک نهاد متمرکز مانند بانک مرکزی نیز با الگوریتم مشخص به خلق اعتبار پردازد و نهاد متمرکز مداخله‌ای نداشته باشد.

سبب یکتا و واحد بودن و دیگر ویژگی‌هایی که بیان شد، وجه نقل و انتقال به خود گرفته و غیرقابل کپی برداری باشند. این باعث می‌شود که هر موجودیت در این شبکه به مثابه یک موجودیت با ارزش واحد باشد که قابل نقل و انتقال است و پس از انتقال از الف به ب، دیگر نتواند در ید الف باشد.

۲- رویکرد کشورها در شناسایی ماهیت رمزارزها

همان‌طور که گفته شد، کشورهای مختلف دنیا مواجهه یکسانی با مسئله نداشته‌اند و افزون‌بر اینکه هر کشور رویکرد منحصر به خود را اتخاذ کرده است، بعضی کشورها نیز در طول زمان رویکرد خود را تغییر داده‌اند. رویکردهای مختلف را می‌توان در یک طیف دید؛ طیفی که یک سر آن مخالفت کامل و ممنوعیت همه‌جانبه این پدیده است (مثل الجزایر و بنگلادش) و سر دیگر آن، حمایت کامل و کمک به ارتقا و فراگیر شدن پدیده (مانند السالوادور). همچنین، اگر حوزه‌های مربوط به رمزارزها را به چند دسته تولید/انتشار (که استخراج را هم دربرمی‌گیرد)، تبادل و پرداخت تفکیک کنیم، کشورها در قبال هریک از این حوزه‌ها نیز ممکن است رویکردهای متفاوتی داشته باشند. درنهایت، رویکرد کشورها در قبال انواع مختلف رمزارزها از جمله آن‌هایی که اصطلاحاً Asset-Referenced خوانده می‌شوند و غیر آن، می‌تواند تنوع داشته باشد. یکی از دلایل اختلاف رویکردها این است که همچنان درباره ماهیت آنچه «رمزارز» می‌خوانیم، قطعیتی فراگیر وجود ندارد و در کشورهای مختلف ممکن است این ماهیت را به گونه‌های متفاوتی شناسایی کنند. همچنین، با توجه به انواع مختلف رمزارز ممکن است دولت‌ها ماهیت انواع مختلف رمزارزها را از یکدیگر تفکیک و با هریک متناسب با ماهیت تشخیصی برخورد کنند. در این بخش سه تلقی رایج از ماهیت رمزارزها در دنیا را که در رویکردهای تنظیم‌گرانه کشورها ظاهر شده است، بررسی می‌کنیم.

۲-۱- پول یا ارز (Currency)

Currency که به «ارز»، «پول» یا «واحد پولی» ترجمه می‌شود، پول استاندارد^۱ یا سیستمی از پول است که در محیطی خاص در طول زمان مورد استفاده مشترک قرار می‌گیرد؛ به‌خصوص در محدوده جغرافیایی یک دولت-ملت و توسط مردم آن^۲. از تعاریفی که برای آن شده است، چنین

۱- <https://www.thefreedictionary.com/currency> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲)

۲- <https://www.investopedia.com/terms/c/currency.asp#axzz2CqfsX9BD> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲)

برمی آید که مؤلفه اصلی آن ارزش مبادلاتی اش در نظام پرداخت است. در طول تاریخ تضمین این ارزش به صورت های مختلفی صورت پذیرفته است؛ درحالی که در گذشته این تضمین بر اساس ذخایر فلزات گران بها بوده، در حال حاضر تکیه و تأیید تضمین این ارزش بر حاکمیت و اقتدار دولت ها و قدرت اقتصادی کلی دولت ملی است.

در جهان کشورهای زیادی نیستند که رمزارزها (یا به صورت خاص بیت کوین) را به عنوان پول قانونی شناخته اند که با آن می شود عملیات پرداخت (در مقابل کالا و خدمت) را انجام داد.

- السالوادور: السالوادور نخستین کشوری بود که بیت کوین را به عنوان پول قانونی خود به رسمیت شناخت و رئیس جمهوری آن گفت که دولت کشورش اقدامی تاریخی را رقم زده است که موجب می شود شهروندان السالوادور که در خارج از این کشور زندگی می کنند، راحت تر پول ارسال کنند^۱. این مسئله از لحاظ تعداد زیاد مهاجران السالوادوری که در ایالات متحده زندگی می کنند و پول بسیاری برای بستگان خود در السالوادور می فرستند، برای دولت السالوادور حائز اهمیت است.
- آفریقای مرکزی: پس از السالوادور، دومین کشوری که بیت کوین را به مثابه ارز قانونی به رسمیت شناخت، آفریقای مرکزی بود^۲.
- ایالات متحده آمریکا: بعضی ایالات آمریکا نیز استفاده از رمزارزها را به عنوان روشی برای پرداخت به رسمیت شناخته اند^۳. در سال ۲۰۲۰، در پرونده دعوا میان دولت آمریکا و هارمون، یکی از شعب دادگاه فدرال اعلام کرد که طبق قانون نقل و انتقال پول، بیت کوین در ایالت واشینگتن به عنوان پول به رسمیت شناخته شده است^۴.
- ژاپن: در سال ۲۰۱۸، آژانس خدمات مالی ژاپن (FSA) یک «گروه مطالعاتی تجارت ارزهای مجازی» ایجاد کرد که این گروه با انتشار گزارشی، چهارچوب قانونی جدیدی برای مواجهه با رمزارزها پیشنهاد می کرد و درنهایت، منجر به ارائه لایحه ای برای بازنگری در برخی قوانین حاکم بر رمزارزها شد. پیش از آن، قانون «خدمات پرداخت» (PSA) و قانون ابزارهای مالی و مبادلات (FIEA) بر رمزارزها حاکم بود که با این لایحه جدید اصلاحاتی در آنها اعمال شد. این قانون اصطلاح «ارز مجازی» را به «دارایی رمزنگاری شده» تغییر داد (Arora, 2020: 4).

1- <https://B2n.ir/cnbc1> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۹/۱).

2- <https://B2n.ir/cnbc2> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۹/۱).

3- <https://B2n.ir/bloomberg1> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۹/۱).

4- <https://B2n.ir/casetext> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۹/۱).

در حال حاضر در ژاپن هیچ مقرره جامعی برای رمزارزها وجود ندارد و وضعیت قانونی توکن‌ها بر اساس عملکرد و کاربرد آن‌ها تعیین می‌شود. برای مثال، ارزهای رمزنگاری‌شده^۱ یا توکن‌های کاربردی^۲ مانند بیت‌کوین و اتریوم به‌عنوان «رمزدارایی» تحت قانون پرداخت (PSA) تنظیم‌گری می‌شوند درحالی‌که استیبل‌کوین‌های ارزی مانند USDC و USDT به‌عنوان «ابزار پرداخت الکترونیکی» تحت همین قانون (قانون پرداخت) مقررره‌گذاری می‌شوند. توکن‌های اوراق بهادار که نماینده سهام، اوراق قرضه یا سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری هستند، تحت قانون ابزارهای مالی و مبادلات (FIEA) به‌عنوان حقوق الکترونیکی ثبت‌شده قابل انتقال (ERTR) تنظیم می‌شوند. توکن‌های غیر از موارد یادشده مانند توکن‌های غیرقابل تعویض (NFT) اصولاً تحت چهارچوب نظارتی کنونی تنظیم نمی‌شوند؛ البته رشد NFT‌ها در ژاپن سبب شده است توجه نهادهای تنظیم‌گر به سمت آن جلب شود^۳.

قانون پرداخت ژاپن، رمزدارایی را این‌گونه تعریف کرده است

الف) یک ارزش اختصاصی که ممکن است برای پرداخت هزینه خرید کالا یا وام یا خدمات به فرد نامعلوم استفاده شود. این ارزش می‌تواند از فردی نامعلوم خریداری یا به یک فردی نامعلوم فروخته شود. همچنین، این ارزش را می‌توان به‌واسطه سیستم‌های پردازش داده‌های الکترونیکی منتقل کرد (این قاعده برای دیگر ارزها مانند ارز رسمی ژاپن یا ارزهای رایج جهانی وجود ندارد).
ب) یک ارزش اختصاصی که ممکن است متقابلاً با ارزش اختصاصی دیگری که پیش‌تر مشخص شده و متعلق به فرد نامعلوم دیگری است، مبادله شود. این مبادله از طریق سیستم‌های پردازش داده الکترونیکی صورت می‌گیرد.

البته این تعریف پیچیدگی بسیاری دارد. به عبارت ساده‌تر، ارز دیجیتال که به‌عنوان روش پرداخت در خصوص فرد نامشخص استفاده می‌شود و از آن با عنوان ارز فیات یاد نمی‌شود، تحت تعریف دارایی رمزنگاری‌شده قرار می‌گیرد. برای مثال، بیت‌کوین، لایت‌کوین، دوج‌کوین، اتر و ریپل تحت این تعریف می‌گنجند.

غالب کشورهای دیگر حتی کشورهایی که برخورد مثبتی با رمزارزها دارند، رمزارزها را به‌مثابه پول مورد شناسایی قرار نداده‌اند. به این معنا که در این کشورها از رمزارزها نمی‌توان به‌عنوان ابزار پرداخت استفاده کرد. در این باره باید توجه کرد که دولت‌ها انتشار پول یا ارز رسمی را از این‌رو که وسیله اعمال حاکمیت و قدرت دولت است، منحصر به خود می‌دانند و تا حد امکان جریان پول

1- Cryptocurrencies

2- Utility Tokens

3- <https://B2n.ir/globallegalinsights> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۹/۱).

غیرمتمرکز را به رسمیت نمی‌شناسند. از مؤیدات این طرز تفکر نسبت به پول می‌توان به این موضوع اشاره کرد که در حال حاضر دیگر در اقتصاد جهانی پشتوانه پول، طلا یا فلزات گران‌بها تلقی نمی‌شود و حاکمیت و اقتدار دولت‌ها تضمین‌کننده ارزش پول‌های ملی است و لاجرم هر پول غیرمتمرکزی باید پشتوانه‌ای جدید برای تضمین ارزش خود بیابد و معرفی کند.

۲-۲- دارایی^۱

لغت‌نامه کمبریج، Asset را به «چیزی که دارای ارزش و متعلق به شخص، تجارت یا سازمانی است»، تعریف کرده است.^۲ در مفهوم جهانی دارایی، مؤلفه اصلی آن همان چیزی است که ما در ادبیات خود از آن به «مالیت» تعبیر می‌کنیم که در آن منفعت یا رغبت عام شرط است. همچنین، آن شیء باید قابلیت دستیابی داشته باشد و عقلاً آن را به‌خاطر منافعش ذخیره کنند یا حاضر باشند برای به دست آوردنش بهایی بپردازند؛ البته آن‌چنان‌که در تاریخ تطور پول می‌بینیم، در گذشته انواع دارایی‌ها به‌صورت مبادله‌ای به‌عنوان ابزار پرداخت استفاده می‌شدند.

به نظر می‌رسد غالب کشورهای که به مقرره‌گذاری درباره رمزارزها پرداخته‌اند، آن را نوعی دارایی تلقی کرده‌اند.

- اتحادیه اروپا: در حال حاضر اتحادیه اروپا جامع‌ترین قوانین در این حوزه را تصویب کرده است. در سپتامبر سال ۲۰۲۲، کمیسیون اروپا پیشنهاد قانونی موسوم به MiCA را ارائه کرد که اخیراً پس از پیمودن مسیری طولانی در کمیته اقتصادی و اجتماعی، سوپروایزر حفاظت از اطلاعات اروپا، بانک مرکزی اروپا، شورای اتحادیه اروپا و درنهایت، پارلمان اروپا، با ۵۱۷ رأی موافق به تصویب رسید.^۳ در این طرح، رمزارزها «دارایی رمزنگاری‌شده» (Crypto-Asset) تلقی شده و اساساً عنوان این طرح، Markets in Crypto Asset است. در فصل نخست این طرح، محدوده شمول این مقررات مشخص شده و بعضی چیزها از جمله «ابزار مالی» یا «ارزهای الکترونیک» را از شمول این طرح مستثنا کرده است؛ البته یکی از انواع رمزارزهای مقرره‌گذاری‌شده در این طرح، توکن پول الکترونیک است که «نوعی رمزداری» تعریف شده که هدف اصلی آن، استفاده به‌عنوان وسیله مبادله است و با ارجاع به ارزش یک ارز فیات، ارزش پایداری را حفظ می‌کند.

1- Asset

2- <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/asset> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲)

3- <https://B2n.ir/euopal1> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰)

این مقرر، در تعریف «رمزدارایی» (Crypto-Asset) آورده است «نماد دیجیتالی ارزش یا حقی که به واسطه فناوری دفترکل توزیع شده یا فناوری های مشابه، به طور الکترونیک قابل نگهداری یا انتقال است»^۱.

- ایالات متحده آمریکا: ایالات متحده آمریکا هنوز در زمینه رمزارزها قانون جامعی ندارد و اساساً شاید رویکرد این کشور تنظیم گری فعالانه و همراه با تغییرات این حوزه باشد، اما افزون بر مواضع گوناگونی که ایالات مختلف این کشور در قبال موضوع داشته اند، چند نهاد این کشور نیز در سطح فدرال در این باره تنظیم گری و مقررگذاری دارند که این نهادها رمزارزها را با عناوین مختلفی مانند ارز مجازی (Virtual Currency)، دارایی دیجیتال (Digital Asset)، ارز دیجیتال (Digital Currency) و ارز رمزنگاری شده (Crypto Currency) مورد تنظیم گری قرار داده اند^{۲ و ۳}.

با وجود اختلاف نظرها، در حال حاضر سرویس درآمد داخلی و کمیسیون معاملات آتی کالاها، رمزارزها را به عنوان «دارایی مالی» یا «دارایی دیجیتال» تلقی می کنند (غمامی و علی پور، ۱۴۰۰: ۱۵۳). همچنین، فروش برخی از رمزدارایی ها به طور خاص به عنوان فروش اوراق بهادار (نوع شاخص ابزار مالی) تلقی شده است که این موارد باید از قوانین و مقررات مربوط به اوراق بهادار تبعیت کنند. همچنین، در صورتی که فروش رمزارز به منزله انتقال پول تلقی شود (چنان که گفتیم در بعضی ایالات، بعضی رمزارزها ابزار پرداخت تلقی می شوند)، باید قوانین و مقررات مربوط به پول شویی از جمله مقررات FATF و FinCEN را رعایت کنند^۴.

کسب و کارها و شرکت هایی هم که با ارزهای دیجیتال کار می کنند، باید (افزون بر مطابقت با «قانون محرمانگی بانکی» (Bank Secrecy Act) و پیروی از مقرراتی که در سطح ایالتی وضع شده است، بنا به ماهیت آن دارایی به وسیله FinCEN یا SEC یا CFTC ثبت شوند^۵.

- ترکیه: ترکیه نیز در سال ۲۰۲۱، مقرراتی با عنوان «عدم استفاده از رمزدارایی ها در پرداخت» وضع کرد که مطابق آن، استفاده از دارایی های رمزنگاری شده در پرداخت ها به صورت مستقیم یا غیرمستقیم ممنوع است. این قانون از واژه رمزدارایی (Crypto-Asset) استفاده و آن را در تعریف، از پول فیات و همچنین، از اوراق بهادار و دیگر

1- <https://B2n.ir/euopal1> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

2- <https://B2n.ir/IRS2023> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

3- <https://B2n.ir/mvlaw> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

4- <https://B2n.ir/subsub> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

5- <https://B2n.ir/subsub> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

ابزارهای بازار سرمایه متمایز کرده است؛ «دارایی‌های نامشهودی که به صورت مجازی با استفاده از فناوری دفترکل توزیع شده یا فناوری مشابه تولید و از طریق شبکه‌های دیجیتال توزیع می‌شود، اما به عنوان پول فیات، پول سپرده، پول الکترونیک، ابزار پرداخت، اوراق بهادار یا دیگر ابزارهای بازار سرمایه طبقه‌بندی نمی‌شود»^۱.

- امارات متحده عربی: در فوریه سال ۲۰۲۲، کابینه امارات قانونی درباره تنظیم‌گری دارایی‌های مجازی (Virtual Assets) و ارائه‌دهندگان خدمات این دارایی‌ها منتشر کرد که از ابتدای سال ۲۰۲۳ اجرایی شد. قانون‌گذار در تعریف «دارایی مجازی» در این قانون آورده است «نمایش دیجیتالی ارزشی که به صورت دیجیتالی قابل معامله و انتقال است و به عنوان ابزار مبادله یا پرداخت یا برای اهداف سرمایه‌گذاری استفاده می‌شود»^۲. نکته جالب در این تعریف این است که امکان استفاده از این دارایی به عنوان ابزار پرداخت نیز پیش‌بینی شده است. ارائه هر یک از انواع خدمات مرتبط با انتقال، مبادله، کارگزاری معامله، نگهداری و مدیریت یا عرضه یا فروش دارایی‌های مجازی را تنها در صورتی مجاز می‌داند که ابتدا از سازمان اوراق بهادار و کالا (SCA) یا یکی از مراجع مجوزدهی محلی مجوز دریافت کرده باشد^۳.

چنان‌که دیدیم، غالب کشورها نسبت به شناسایی ماهیت رمزارزها موضعی مشابه داشته و آن را داخل در دسته بزرگ «دارایی» اعم از ابزار مالی و غیر آن تلقی کرده‌اند. در واقع، به نظر می‌رسد احتراز از پول شمردن رمزارزها موجب شده است که بیشتر کشورها چنین رویکردی را برگزینند. بر اساس تعریف و دسته‌بندی‌ای که کشورها از انواع مختلف دارایی داشته‌اند، ممکن است رمزارزها را به طور عام «دارایی» تعریف کنند یا آن را در دسته خاصی از دارایی مانند «ابزار مالی» لحاظ کنند. مشاهده کردیم که اتحادیه اروپا به رغم دارایی تلقی کردن رمزارزها، به صراحت آن‌ها را غیر از ابزار مالی دانسته که این موضوع به خاطر تعریفی است که اتحادیه اروپا از ابزار مالی دارد. در آمریکا نیز میان «کالا» یا «اوراق بهادار» تلقی کردن رمزارزها اختلاف نظر وجود دارد، اما در نهایت، هر دو ذیل دسته «دارایی» می‌گنجند.

1- <https://B2n.ir/tcmb> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

2- <https://B2n.ir/dubai.gov> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

3- <https://B2n.ir/altamimico> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۶/۲۰).

۲-۳- ابزار مالی (Financial Instrument)

این عبارت اشاره به «انواعی از دارایی دارد که می‌توانند مورد معامله قرار بگیرند»^۱ یا «هر ابزاری که ارزش پولی داشته باشد یا معامله پولی یا هر قرارداد دیگری را ثبت کند که به یکی از طرفین بدهی مالی تحمیل کند و به طرف دیگر، دارایی مالی یا ابزار سهام اعطا کند»^۲. فدراسیون بین‌المللی حسابداران نیز ابزار مالی را «هر قراردادی که باعث ایجاد دارایی مالی برای یک طرف و بدهی مالی یا ابزار سهام طرف دیگر شود» می‌داند.^۳

برای تبادر به ذهن مفهوم ابزار مالی می‌توانیم به مفهوم اوراق بهادار رجوع کنیم؛ زیرا اوراق بهادار مصداق بارز ابزار مالی به شمار می‌آید؛ به گونه‌ای که در قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مفهوم اوراق بهادار با ابزار مالی معادل در نظر گرفته شده است. اوراق بهادار در این قانون هر نوع ورقه یا مستندی است که متضمن حقوق مالی قابل نقل و انتقال برای مالک آن عین یا منفعت باشد.

مطابق سندی که صندوق بین‌المللی پول منتشر کرده است، سه دسته‌بندی گسترده برای ابزارهای مالی وجود دارد.

(۱) سهام صندوق‌های سرمایه‌گذاری.

(۲) اسناد بدهی.

(۳) دیگر دارایی‌ها و بدهی‌های مالی (مثل مشتقات مالی).^۴

تنها اتحادیه اروپا و چند کشور اروپایی مانند فرانسه و ایرلند از مفهوم ابزار مالی در قوانین و مقررات خود تعریفی ارائه داده‌اند. اتحادیه اروپا در قانون MFIR (Markets in Financial Instruments Regulation)، این مفهوم را با مصادیقی که برای آن شمرده، تعریف کرده است که از جمله این مصادیق، اوراق بهادار قابل انتقال و مشتقات مالی است. کشورهای دیگر نیز برای مدیریت ابزارهای مالی اغلب احکام مخصوصی پیش‌بینی کرده‌اند.

«ابزارهای مالی» خود از انواع دارایی‌ها به شمار می‌روند، اما بعضی از کشورها مانند بریتانیا، رمزارزها را به‌صراحت و به‌صورت خاص ابزار مالی شمرده‌اند.

• بریتانیا: در بریتانیا رمزارزها تاکنون قانونی مخصوص به خود نداشته‌اند، اما در اکتبر سال ۲۰۲۲، نمایندگان مجلس عوام رأی دادند تا رمزارزها به‌عنوان ابزار مالی مشمول مقررات

1- <https://B2n.ir/investopedia2> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

2- https://www.law.cornell.edu/wex/financial_instrument (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

3- <https://B2n.ir/IFAC> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

4- <https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/Jan09.pdf> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

نظارتی مشابه دیگر دارایی‌های مالی لایحه خدمات مالی و بازار این کشور بشود. همچنین، بسیاری از کشورها رمزارزها را به‌طور کلی دارایی تعریف کرده‌اند و به آن عنوان ابزار مالی نداده‌اند، اما در برخورد با آن و انتخاب نهاد تنظیم‌گر، نحوه عملشان مشابه مواجهه‌شان با دیگر ابزار مالی است که در ادامه خواهیم دید.

۳- رویکرد کشورها در انتخاب نهاد تنظیم‌گر رمزارزها

پس از اینکه مشاهده کردیم که کشورهای مختلف دنیا رمزارزها را به چه عنوان شناسایی و طبقه‌بندی کرده‌اند، لازم است به نهادهای تنظیم‌گر رمزارزها در این کشورها نیز بپردازیم تا بتوانیم وجود یا نبود رابطه خاص میان ماهیت شناسایی شده و نهاد تنظیم‌گر تعیین شده را احراز کنیم. گفتنی است که نهادهایی که در ذیل به آنها می‌پردازیم، تنظیم‌گری حوزه خرید و فروش و مبادله را برعهده دارند و به نهادهای تنظیم‌گر حوزه مالیات و عوارض یا حوزه رصدهای امنیتی از جمله مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم پرداخته نمی‌شود چرا که روشن است هر کشوری برای این حوزه‌ها نهاد مخصوصی دارد که وظیفه تنظیم‌گری فعالیت‌های اقتصادی از این زوایا را برعهده دارد.

• اتحادیه اروپا

چنان‌که گفته شد، اتحادیه اروپا طرح جامعی موسوم به MiCA (Markets in Crypto Assets) برای تنظیم‌گری رمزارزها در اتحادیه اروپا تصویب کرده است. مراجع ذی‌صلاح در این قانون طیفی از مراجع اداری و قضایی کشورهای عضو اتحادیه را دربرمی‌گیرد، اما دو نهاد اصلی در اتحادیه هستند که بر همه این امور نظارت دارند.

۱) مرجع بورس و اوراق بهادار اروپا (ESMA): این مرجع که در سال ۲۰۱۱ جایگزین کمیته تنظیم اوراق بهادار اروپا شد، تنظیم‌کننده و ناظر بازارهای مالی اتحادیه اروپاست و مأموریت آن حفاظت از ثبات مالی، تقویت بازارهای مالی منظم و حمایت از سرمایه‌گذاران است.^۱

۲) نهاد بانکداری اروپا (EBA): این نهاد که ناظر بانکی اتحادیه اروپاست، در سال ۲۰۱۱، در واکنش به بحران مالی جهانی تأسیس شد و هدف آن کمک به ثبات مالی در سراسر اتحادیه و حفاظت از عملکرد منظم و یکپارچه و کارآمد بخش بانکداری اتحادیه اروپاست.

این دو نهاد (EBA و ESMA) به همراه نهاد بیمه و بازنشستگی اروپا (EIOPA)، مرجع نظارت

۱- (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲) <https://www.esma.europa.eu/about-esma>

بر بخش مالی اتحادیه اروپا هستند^۱.

• ایالات متحده آمریکا

افزون بر تنظیم گران ایالتی، برای تنظیم گری رمزارزها در سطح فدرال سه نهاد شایان ذکر است. (۱) کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا (SEC): این کمیسیون که نهاد فدرال ایالات متحده است، در سال ۱۹۳۴ به موجب قانون بورس اوراق بهادار آمریکا ایجاد شد که مأموریت آن، محافظت از سرمایه گذاران در بازارهای اوراق بهادار آمریکاست. از نظر این کمیسیون، بسیاری از رمزارزها در حکم اوراق بهادار هستند (گری گنسلر، رئیس کمیسیون در مصاحبه ای اعلام کرد که تنها بیت کوین را یک کالا و خارج از شمول عنوان اوراق بهادار می داند). بر اساس حکم دادگاه عالی آمریکا در پرونده شکایت این کمیسیون از شرکت هوی^۲، اوراق بهادار چهار ویژگی دارند که این کمیسیون بر مبنای آن درباره اوراق بهادار بودن رمزارزها قضاوت می کند.

- پول نقد در آن سرمایه گذاری می شود.

- سرمایه گذاری در آن با هدف کسب سود مالی صورت می گیرد.

- سرمایه گذاری در شرکت یا کسب و کار انجام می شود.

- سود حاصل سرمایه گذاران از محل فعالیت شرکت ها به دست می آید.

این کمیسیون بعد از ورشکستگی صرافی FTX، فعالیت های خود در زمینه رمزارزها را تشدید و علیه بسیاری از شرکت ها و صرافی های رمزارزی از جمله بایننس و کوین بیس شکایت کرد. حتی برخی معتقدند این نهاد بر قیمت رمزارزها نیز اثر گذار است.

(۲) کمیسیون معاملاتی معاملات آتی کالای ایالات متحده آمریکا (CFTC): این کمیسیون نیز نهاد فدرال ایالات متحده آمریکاست که در سال ۱۹۷۴ تأسیس شد و وظیفه تنظیم گری بازار معاملات مشتقات از جمله معاملات آتی و معاملات آپشن را بر عهده دارد. در سال ۲۰۱۴، این نهاد اعلام کرد که تنظیم مقررات مربوط به بیت کوین را در دستور کار قرار می دهد^۳. این کمیسیون علیه بایننس به اتهام نقض قوانین معاملات آتی، قراردادهای غیرقانونی خارج از بورس، عدم ثبت نام به عنوان معامله گر قراردادهای آتی، نظارت ضعیف بر کسب و کار خود، اجرای ضعیف سیاست های احراز هویت و مبارزه با

1- <https://www.eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

2- <https://www.investopedia.com/terms/h/howey-test.asp> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

3- <https://B2n.ir/reuters> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

پول‌شویی و علیه یکی از سرمایه‌گذاران سابق دویچه‌بانک به نام «راشون راسل» به اتهام اظهارات نادرست و گمراه‌کننده درباره ساختار، اندازه و عملکرد صندوق سرمایه‌گذاری‌اش و استفاده از وجوه سرمایه‌گذاران برای فعالیت‌های شخصی و غیرقانونی شکایت کرده است. در هر دو شکایت، CFTC بر کالا بودن ارزهای دیجیتال تأکید کرده است.

نکته حائز توجه درباره این دو نهاد، اختلاف‌نظری است که در باب ماهیت رمزارزها میان این دو وجود دارد؛ درحالی‌که کمیسیون معاملات آتی کالا رمزارزها را کالا تلقی می‌کند، کمیسیون بورس و اوراق بهادار آن‌ها را به‌عنوان اوراق بهادار می‌شناسد و به‌این ترتیب، هریک مدعی هستند که خود باید تنظیم‌گری رمزارزها را برعهده داشته باشند. اگر لایحه «حمایت از مصرف‌کنندگان کالاهای دیجیتال سال ۲۰۲۲» (DCCPA) تصویب شود، تنظیم‌گری رمزارزها بر عهده کمیسیون معاملات آتی کالا (CFTC) قرار خواهد گرفت.^۱

• بریتانیا

همان‌طور که اشاره شد، در این کشور لایحه‌ای در دست تصویب است که رمزارزها را مشمول عنوان «ابزار مالی» تلقی می‌کند. در صورت تصویب این لایحه، رمزارزها ذیل مقررات نظارتی دیگر دارایی‌های مالی لایحه خدمات مالی و بازار این کشور قرار می‌گیرد که در این صورت، وزارت خزانه‌داری بریتانیا را مسئول اعمال نظارت و مقررات بر بازار رمزارزها قرار می‌دهد؛ البته در حال حاضر نیز ارائه‌دهندگان خدمات رمزارز در این کشور موظف‌اند از مرجع امور مالی (FCA) مجوز دریافت کنند.

مرجع امور مالی یا سازمان رفتار مالی که در سال ۲۰۱۳ تأسیس شده است، زیر نظر وزارت خزانه‌داری و پارلمان بریتانیا فعالیت می‌کند. این نهاد افزون‌بر نظارت مالی در راستای کاهش احتمال کلاهبرداری، مسائلی مانند عدالت در رقابت و افزایش امنیت نقل و انتقالات مالی را نیز مدنظر دارد.

• ترکیه

وزیر خزانه‌داری ترکیه در سال ۲۰۲۱ اعلام کرد در زمینه تنظیم‌گری رمزارزها در این کشور، بانک مرکزی، سازمان تنظیم‌گری و نظارت بانکی و هیئت‌مدیره بازارهای سرمایه ذیل این وزارتخانه با یکدیگر همکاری خواهند کرد.^۳ در همان سال، بانک مرکزی ترکیه مقررهای درباره

1- https://www.agriculture.senate.gov/imo/media/doc/crypto_one-pager1.pdf (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

2- <https://www.investopedia.com/uk-approves-crypto-regulations-6757694> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

3- <https://B2n.ir/coinleg1> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

رمزارزها منتشر کرد که اجرای آن بر عهده همین بانک گذاشته شد.^۱ تاکنون نهاد دیگری در این کشور در این حوزه مقرر نگذاری نکرده است، اما هیئت بررسی جرائم مالی ترکیه (MASAK) که به عنوان واحد اطلاعات مالی ترکیه زیر نظر وزارت خزانه‌داری این کشور فعالیت می‌کند، از چند صرافی رمزارزی متخلف از جمله بایننس شکایت کرده است.

• امارات متحده عربی

کابینه امارات در قانونی که در سال ۲۰۲۲ درباره دارایی‌های مجازی تصویب کرد، نهاد جدیدی به نام «مرجع تنظیم‌گری دارایی‌های مجازی» (VARA) تأسیس کرد. وارا نهاد نظارتی مستقلی است که در مرکز تجارت جهانی دبی (DWTC) مستقر است و تمام فعالیت‌های مرتبط با دارایی‌های مجازی در سراسر دبی از جمله مناطق آزاد و مناطق توسعه ویژه (به جز مرکز مالی بین‌المللی دبی) را پوشش می‌دهد.^۲ این در حالی است که در سطح فدرال، سازمان اوراق بهادار و کالا (SCA) مسئولیت مجوزدهی به کسب و کارهای فعال این حوزه را بر عهده دارد. ریاست هیئت‌مدیره این سازمان را وزیر دارایی امارات بر عهده دارد. همچنین، مرکز مالی بین‌المللی دبی را «مرجع خدمات مالی دبی» (DFSA) و مرکز مالی بین‌المللی ابوظبی را «مرجع تنظیم‌گری خدمات مالی» (FSRA) و بخش خشکی امارات (کل امارات به جز مرکز مالی بین‌المللی دبی و ابوظبی) را افزون بر سازمان اوراق بهادار و کالای امارات، بانک مرکزی امارات تنظیم‌گری می‌کند.

براین اساس، مراجع معرفی شده در سطح محلی و سازمان اوراق بهادار و کالا در سطح فدرال، تنظیم‌گری رمزارزها را بر عهده دارند.

• ژاپن

تنظیم‌گری مالی در ژاپن برخلاف بسیاری از کشورها از تشتت رنج نمی‌برد. این تنظیم‌گری بر عهده آژانس خدمات مالی (FSA) است. این آژانس سازمانی دولتی است که به وزیر امور خدمات مالی گزارش می‌دهد و مأموریتش نظارت بر بخش‌های مختلف مالی کشور از جمله بخش بانکی، اوراق بهادار و بیمه برای تأمین ثبات نظام مالی ژاپن است.^۳

• السالوادور

تصمیم به رسمیت شناختن بیت کوین به عنوان پول قانونی السالوادور را مستند به دولت این کشور و شخص رئیس‌جمهوری آن، نایب بوکله می‌دانند. پس از وضع قانونی توسط دولت السالوادور که

1- <https://B2n.ir/tcmb> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

2- <https://B2n.ir/dubai.gov> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

3- <https://www.investopedia.com/terms/f/financial-services-agency-fsa.asp> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

در آن بیت کوین به عنوان پول رایج کشور به رسمیت شناخته شده بود، کنگره این کشور نیز به آن رأی داد. مطابق این قانون، کسب و کارها و خدمات دولتی و خصوصی ملزم به پذیرش بیت کوین به عنوان پول رایج و روشی برای پرداخت هستند. در این قانون نهاد تنظیم‌گری برای بیت کوین یا دیگر رمزارزها معرفی نشده است، اما در این کشور کمیسویی به نام «کمیسیون اوراق بهادار و رمزارز السالوادور» (ESSCC)، تنظیم‌گری بازار اوراق بهادار و رمزارزها را بر عهده دارد.^۱

براساس مطالب بالا، درباره تأثیر شناسایی ماهیت رمزارزها بر انتخاب نهاد تنظیم‌گر باید گفت شناسایی ماهیت رمزارز بر انتخاب نهاد تنظیم‌گر بی‌اثر نیست، اما تجربه کلی کشورها در مواجهه با این مسئله نشان می‌دهد ساختار هر کشور، نهادهایی که برای تنظیم‌گری در هر کشور پیش‌بینی شده است، مسائل سیاسی آن کشور، چگونگی تعامل و همکاری نهادهای تنظیم‌گر و قدرت هریک از نهادهای تنظیم‌گر هر کشور اثر بیشتری در انتخاب نهاد مسئول تنظیم‌گری رمزارزها دارد.

در واقع، حوزه «فناوری‌های مالی» از لحاظ نو بودن آن و تفاوتش با مسائل سنتی کشورها، نوعی پیچیدگی و ناشناخته بودن در خود دارد که موجب می‌شود با ساختارهای سنتی موجود نتوان درباره آن قضاوت قطعی کرد. به این معنا که وقتی ساختارها و نهادها متناسب با ابزارهای مالی سنتی شکل گرفته‌اند، هم در تشخیص ماهیت ابزارهای مالی جدید و مبتنی بر فناوری به مشکل برمی‌خورند (زیرا فناوری ماهیت آن ابزارها را تغییر داده است و باعث می‌شود اساساً در دسته‌بندی‌ای که با فهم سنتی ایجاد شده‌اند، جای نگیرند) و هم در تنظیم‌گری آن موفق عمل نمی‌کنند (زیرا تنظیم‌گری یک حوزه نیاز به تخصص در آن حوزه دارد و مسائل مرتبط با فناوری از تخصص نهادهای سنتی خارج است).

به این ترتیب، کشورها که بسیاری‌شان هنوز نهادی تخصصی برای تنظیم‌گری فناوری‌های مالی ندارند، ناچارند از میان نهادهای تنظیم‌گر موجود نهادی را انتخاب کنند و تنظیم‌گری رمزارزها را به آن بسپارند. معمولاً از میان نهادهای مرتبط، نهادی که قدرت و حوزه عملش گسترده‌تر باشد می‌تواند تنظیم‌گری حوزه‌های جدید را نیز دست بگیرد.

به هر شکل، بنا به دلایل علمی (مانند چگونگی شناسایی ماهیت رمزارزها) و دلایل عملی (مانند قدرت نهادهای تنظیم‌گر حاکم) دو نهاد هستند که در حوزه تنظیم‌گری رمزارزها مورد انتخاب کشورها قرار گرفته‌اند. این دو نهاد به ترتیب نهاد تنظیم‌گر اوراق بهادار و ابزارهای مالی و نهاد بانکداری (یا بانک مرکزی) کشورهاست.

1- <https://svelite.org/about/who-we-are/> (تاریخ مشاهده: ۱۴۰۲/۰۸/۲۲).

نتیجه گیری

با گذشت بیش از ۱۵ سال از ظهور نخستین ارز دیجیتال غیرمتمرکز (بیت کوین)، همچنان ماهیت آن برای کشورهای دنیا محل بحث است. بر اساس بررسی‌هایی که در این پژوهش صورت گرفت، مشخص شد که نه تنها میان کشورها در تعیین ماهیت رمزارزها اختلاف وجود دارد، که غالباً در یک کشور نیز میان دستگاه‌ها و نهادهای مختلف اقتصادی نیز در این باره توافقی وجود ندارد، اما در اتخاذ رویکرد به ماهیت رمزارزها میان دو رویکرد تلقی رمزارز به عنوان ارز یا پول و تلقی رمزارز به عنوان نوعی از دارایی، عموم کشورها دومی را برگزیده‌اند که علت عمده آن این است که یکی از مظاهر قدرت و حاکمیت دولت‌ها، انتشار پول ملی به شکل انحصاری است. اگر پولی جایگزین پول ملی شود، به این معنا که مردم استفاده از پول ملی را در پرداخت‌ها و تبادلات مالی خود کاهش دهند و به سمت استفاده از پول دیگری بروند، به معنای تضعیف حاکمیت ملی است؛ زیرا حاکمیت یکی از ابزارهای اعمال قدرت خود را از دست داده است. به هر شکل، این تفکر که پول آن چیزی است که دولت آن را منتشر و مدیریت می‌کند، همچنان تفکر غالب است. در میان کشورهای معدودی که رمزارزها یا نوع به خصوصی از آن را به عنوان پول و ابزار پرداخت به رسمیت شناخته‌اند، السالوادور کشور شاخصی است؛ زیرا اولاً، نخستین کشوری در جهان است که به این کار مبادرت کرده است. ثانیاً، استفاده از رمزارزها (البته به صورت خاص بیت کوین) به عنوان پول را در تمام ابعاد و به طور کامل پذیرفته است. در این کشور تمام نهادهای تنظیم‌گر در خدمت این موضوع یعنی به رسمیت شناختن بیت کوین به عنوان رمزارز قرار گرفته‌اند. در ژاپن با وجود تفکیکی که میان رمزارزها از حیث ماهیتشان صورت گرفته است و برخی به عنوان دارایی، برخی به عنوان ابزار پرداخت و برخی به عنوان اوراق بهادار شناخته شده‌اند، این کشور در تعریف قانونی از رمزارز (که ذیل عنوان «رمزدارایی» یا «دارایی رمزنگاری شده» آن را تعریف کرده است) آن را به مثابه ابزار پرداخت معرفی کرده است. ژاپن در انتخاب نهاد تنظیم‌گر دچار دشواری چندانی نیست؛ زیرا نهاد مشخصی برای تنظیم‌گری حوزه‌های مختلف مالی کشور اعم از بانکی یا اوراق بهادار دارد و همین نهاد تنظیم‌گری رمزارزها را نیز انجام می‌دهد. بنابراین، تعیین هر ماهیتی برای رمزارزها برای حاکمیت ژاپن مشکلی در تعیین نهاد تنظیم‌گر به وجود نمی‌آورد.

در کشورهایی که رمزارزها را به عنوان نوعی دارایی تلقی می‌کنند و آن را به عنوان پول نمی‌پذیرند (که غالب کشورها چنین هستند)، تمایل به سمت این است که رمزارزها را در کنار انواع اوراق بهادار تنظیم‌گری کنند. در دسته‌بندی رویکرد کشورها به ماهیت، دسته‌ای را با عنوان ابزار مالی در نظر گرفتیم که مصداق عمده ابزار مالی، اوراق بهادار بود، اما بررسی‌های بعدی در خصوص تعیین نهاد تنظیم‌گر نشان داد به رغم اینکه بسیاری از کشورها رمزارز را در دسته‌بندی «دارایی» قرار

داده و آن را به عنوان «ابزار مالی» معرفی نکرده‌اند، در تعیین نهاد تنظیم‌گر، نهادی را که به امور تنظیم اوراق بهادار و ابزارهای مالی می‌پردازد، مسئول تنظیم‌گری رمزارزها نیز قرار داده‌اند. حتی اتحادیه اروپا که در قانون خود درباره «رمزدارایی»ها، آن‌ها را به‌طور صریح از «ابزار مالی» متمایز دانسته، در تعیین نهاد تنظیم‌گر، «مرجع بورس و اوراق بهادار اروپا» را به‌عنوان یکی از دو تنظیم‌گر اصلی این موضوع برگزیده است. به نظر می‌رسد دلیل این، آن است که کشورها ناچارند از میان نهادهای موجود خود، نهادی را برای تنظیم‌گری رمزارزها برگزینند و از میان نهادهای تخصصی موجود، به‌رغم تفاوت میان رمزارزها و دیگر ابزارهای مالی، تنظیم‌گران اوراق بهادار و ابزارهای مالی نزدیک‌ترین تخصص به این حوزه را دارند و تنها کشور ترکیه است که به‌رغم تعریف رمزارز به‌عنوان دارایی، ظاهراً بانک مرکزی خود را مسئول اصلی تنظیم‌گری این حوزه قرار داده است.

کشورها برای تنظیم‌گری این حوزه نیاز به تأسیس نهاد جدید حس نکرده‌اند؛ البته بعضاً نهادهای موجود خود به‌خصوص نهادهای تنظیم‌گر اوراق بهادار و ابزارهای مالی خود را ارتقا بخشیده‌اند و بعضی فناوری‌های مالی جدید مانند رمزارزها را نیز به حوزه تخصصی این نهادها افزوده‌اند، اما در این مورد شاید بتوانیم امارات را استثنا تلقی کنیم. با توجه به اینکه امارات از علاقه‌مندان جدی حوزه فناوری‌های نو ظهور و به دنبال تقویت موقعیت خود در دنیای این فناوری‌هاست و دولت این کشور منطقه آزاد جدیدی به ارائه‌دهندگان خدمات دارایی‌های دیجیتال اختصاص داده است، نهاد تنظیم‌گر ویژه‌ای نیز برای دارایی‌های دیجیتال به نام وارا (Virtual Assets Regulatory Authority) در نظر گرفته است؛ البته در این کشور هم در سطح فدرال، مرجع تنظیم‌گری اوراق بهادار مسئولیت مجوزدهی به خدمات مرتبط با رمزارزها را دارد.

در کشورهایی که واجد نهادهای متعدد تنظیم‌گری هستند، ممکن است در خصوص تعیین نهاد تنظیم‌گر موضوع جدیدی مثل رمزارزها میان نهادهای تنظیم‌گر اختلاف نظر به وجود بیاید؛ چنان‌که میان مرجع تنظیم‌گری اوراق بهادار آمریکا با مرجع تنظیم‌گری معاملات کالای آمریکا درباره رمزارزها چنین اختلاف‌نظری وجود دارد و هر یک، رمزارزها را در حیطه مسئولیت خود تلقی می‌کنند. در اختلافات این‌چنینی میان نهادهای تنظیم‌گر که هر مرجع خود را صالح برای تصمیم‌گیری می‌داند، یکی از راهکارها تشکیل شورایی متشکل از کارشناسان همه نهادهای مرتبط است؛ البته آمریکا در این باره لایحه‌ای در دست بررسی دارد که در صورت تصویب و تبدیل به قانون، تعیین‌کننده «کمیسیون معاملات آتی کالای آمریکا» به‌عنوان تنظیم‌گر حوزه رمزارزهاست.

کتابنامه

- خادمان، محمود؛ کوشا، ابوطالب؛ نوری، فاطمه (۱۴۰۰). شناسایی ماهیت حقوقی رمزارزها با تحلیل ساختاری آن‌ها در نظام حقوقی ایران، حقوقی دادگستری، سال ۸۵، شماره ۱۱۵.
- خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۵). بیانات در دیدار با فرماندهان سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=34389>).
- ربانی موسویان، سیدعلی (تابستان ۱۳۹۹). مشروعیت رمزارزها از منظر فقه حکومتی و فردی، پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، سال ۱۶، شماره ۶۰.
- رحیمی، فتح‌الله؛ شریفیان، سحر (۱۳۹۸). بررسی تطبیقی جایگاه حقوقی رمزارزهای دیجیتال در حقوق داخلی و بین‌المللی، نخستین کنفرانس بین‌المللی حقوق و علوم انسانی.
- ضیایی، سید یاسر؛ حسینی، سیده معصومه (۱۴۰۱). وضعیت رمزارزها در حقوق بین‌الملل پولی و مالی، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، سال ۲۹، شماره ۲۲.
- عیوضلو، حسین و دیگران (۱۳۹۸). تحلیل فقهی-اقتصادی استخراج ارزهای مجازی در نظام اقتصادی اسلام (مطالعه موردی: بیت‌کوین)، معرفت اقتصاد اسلامی، پیاپی ۲۱.
- غمامی، سید محمد مهدی؛ علی‌پور، محمدرضا (۱۴۰۱). بررسی تطبیقی مواجهه با رمزارزها در نظام‌های حقوقی ایران و آمریکا، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، سال ۲۹، شماره ۲۱.
- مددی، مهدی؛ قائمی خرق، محسن؛ شفیعی، قاسم (۱۳۹۹). جستار فقهی حقوقی در مسئله قانونمندسازی «ارزهای رمزنگاری شده»، مجلس و راهبرد، شماره ۱۰۵.
- نواب‌پور، علیرضا (۱۳۹۷). تحلیل فقهی کارکردهای «پول رمزنگاری شده» (مطالعه موردی: بیت‌کوین)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد در رشته مدیریت مالی، دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام).
- Altamimi&Co (2023). *New UAE Laws Part 2: Issuance of UAE Cabinet Decision on the Regulation of Virtual Asset Activities and Service Providers* (<https://www.tamimi.com/news/issuance-of-uae-cabinet-decision-on-the-regulation-of-virtual-asset-activities-and-service-providers-2/>).
- Arora, Gaurav (2020) *Cryptoasset Regulatory Framework in Japan*, available (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3720230).
- Bloomberg (2022). *Cryptocurrency Laws and Regulations by State*, <https://pro.bloomberglaw.com/brief/cryptocurrency-laws-and-regulations-by-state/>.
- Casetext (2020). *United States v. Harmon*, 474 F. Supp. 3d 76 (<https://casetext.com/case/united-states-v-harmon-98>).
- Chen, James (2021). *Financial Asset Definition and Liquid vs. Illiquid Types* (<https://www.investopedia.com/terms/f/financialasset.asp>).
- CNBC (2021). *El Salvador becomes first country to adopt bitcoin as legal*

- tender after passing law* (<https://www.cnbc.com/2021/06/09/el-salvador-proposes-law-to-make-bitcoin-legal-tender.html>).
- CNBC (2022). *Central African Republic becomes second country to adopt bitcoin as legal tender* (<https://www.cnbc.com/2022/04/28/central-african-republic-adopts-bitcoin-as-legal-tender.html>).
- Cox, Arthur (2023). *MiCA and Transfers of Funds Regulation finalized* (<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=01b05c74-91d7-4c7f-8111-af22c20823d5>).
- DeVon, Cheyenne (2022). *New York is the first state to ban certain types of crypto mining—here’s what to know* (<https://www.cnbc.com/2022/11/25/new-york-is-the-first-state-to-ban-certain-types-of-crypto-mining.html>).
- Dubai.gov (2022). *Regulating Virtual Assets in the Emirate of Dubai* ([https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2022/Law%20No.%20\(4\)%20of%202022%20Regulating%20Virtual%20Assets.html#_ftn1](https://dlp.dubai.gov.ae/Legislation%20Reference/2022/Law%20No.%20(4)%20of%202022%20Regulating%20Virtual%20Assets.html#_ftn1)).
- Eba.europa (n.d). *EBA at a glance* (<https://www.eba.europa.eu/about-us/eba-at-a-glance>).
- Esma.europa (n.d). *About ESMA* (<https://www.esma.europa.eu/about-esma>).
- European Parliament (2009). *DIRECTIVE 2009/110/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL* (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:267:0007:0017:EN:PDF>).
- European Parliament (2023). *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Markets in Crypto-assets, and amending Directive (EU) 2019/1937* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0593>).
- European Parliament (2023). *Crypto-assets: green light to new rules for tracing transfers in the EU* (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR80133/crypto-assets-green-light-to-new-rules-for-tracing-transfers-in-the-eu>).
- FinCEN (2013). *Application of FinCEN’s Regulations to Persons Administering, Exchanging, or Using Virtual Currencies* (<https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FIN-2013-G001.pdf>).
- FinCEN (2019). *Advisory on Illicit Activity Involving Convertible Virtual Currency* (<https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/2019-05-10/FinCEN%20Advisory%20CVC%20FINAL%20508.pdf>).
- Frankenfield, Jake (2023). *Currency: What It Is, How It Works, and How It Relates to Money* (<https://www.investopedia.com/terms/c/currency.asp#axzz2CqfsX9BD>).
- H.Levy, Edward (2023). *SEC and CFTC Agree on a Single Definition of “Digital Asset” — More is Needed* (<https://www.mvalaw.com/investigations-and-regulatory-advice/sec-and-cftc-agree-on-a-single-definition-of>).

- Hicks, Coryanne (2023). *Cryptocurrency Regulations Around The World* (<https://www.forbes.com/advisor/investing/cryptocurrency/cryptocurrency-regulations-around-the-world/>).
- IFAC (international federation of accountants) (2020). *Financial Instruments* (https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/6-Introduction-to-IPSASs-Financial-Instruments-NEW-FORMAT-2_FINAL.pdf).
- IMF (International Monetary Fund) (2015). *Financial Instruments(Course on External Sector Statistics)* (<https://www.imf.org/external/region/tlm/rr/pdf/Jan09.pdf>).
- IRS (Internal Revenue Service) (2023). *Frequently Asked Questions on Virtual Currency Transactions* (<https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/frequently-asked-questions-on-virtual-currency-transactions>).
- Kagan, Julia (2022). *Financial Services Agency (FSA)* (<https://www.investopedia.com/terms/f/financial-services-agency-fsa.asp>).
- Kahraman, Erhan (2021). *Turkish finance ministry to study cryptocurrency with local regulators* (<https://cointelegraph.com/news/turkish-finance-ministry-to-study-cryptocurrency-with-local-regualtors>).
- Katte, Stephen (2022). *Hong Kong could be key for China's crypto comeback —Arthur Hayes* (<https://cointelegraph.com/news/hong-kong-could-be-key-for-china-s-crypto-comeback-arthur-hayes>).
- Kenton, Will (2023). *Financial Instruments Explained: Types and Asset Classes* (<https://www.investopedia.com/terms/f/financialinstrument.asp>).
- Kereibayev, Oraz (2023). *Crypto Regulations in the US – A Complete Guide (2023)* (<https://sumsub.com/blog/crypto-regulations-in-the-us-a-complete-guide-2023/>).
- Klaus Schwab (2016). *The Fourth Industrial Revolution*, Illustrated edition ,New york: Currency.
- Kumar Pratairya, Dilip (2023). *An overview of the cryptocurrency regulations in Japan* (<https://cointelegraph.com/learn/crypto-regulations-in-japan>).
- law.cornel.edu (2021). *financial instrument* (https://www.law.cornell.edu/wex/financial_instrument).
- Lee, Isabelle (2021). *The rise of cryptocurrencies could challenge the dominance of the US dollar, new Fed paper says* (<https://markets.businessinsider.com/news/currencies/cryptocurrency-us-dollar-dominance-digital-asset-china-federal-reserve-europe-2021-10>).
- Marshall, Kathleen (2022). *U.K. Lawmakers Vote to Recognize Crypto As Regulated Financial Instrument* (<https://www.investopedia.com/uk-approves-crypto-regulations6757694>).

- Mondaq (2023). *United Arab Emirates: Regulatory Change For UAE Crypto Businesses* (<https://www.mondaq.com/fintech/1279324/regulatory-change-for-uae-crypto-businesses>).
- Nagase, Fukui, Hatano (2023). *Blockchain & Cryptocurrency Laws and Regulations 2024 Japan* (<https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/japan>).
- Padma, yallapragada (2022). Stock Market in UAE, Journal of Positive School Psychology, available (<https://www.journalppw.com/index.php/jpsp/article/view/6552/4298>).
- Pendey, Shubham (2023). *Are China's Rulers Having Second Thoughts About Crypto?* (<https://beincrypto.com/crypto-flourishing-china-hong-kong-lead/>).
- Reiff, Nathan (2023). *Howey Test Definition: What It Means and Implications for Cryptocurrency* (<https://www.investopedia.com/terms/h/howey-test.asp>).
- Reuters (2014). *U.S. swaps watchdog says considering bitcoin regulation* (<https://www.reuters.com/article/bitcoin-regulation-idUSL2N0M822120140311>).
- Senate.gov (2022). *The Digital Commodities Consumer Protection Act Closes Regulatory Gaps* (https://www.agriculture.senate.gov/imo/media/doc/crypto_one-pager1.pdf).
- Svelite (n.d). *Who We Are* (<https://svelite.org/about/who-we-are/>).
- TCMB (Central Bank of the Republic of Türkiye) (2021). *REGULATION ON THE DISUSE OF CRYPTO ASSETS IN PAYMENTS* (<https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/c241af16-e730-45b5-bb0d-31d3af28884e/Regulation+on+the+Disuse+of+Crypto+Assets+in+Payments.pdf?MOD=AJPERES>).
- UK Parliament (2023). *Consumer cryptocurrency trading should be regulated as gambling, Treasury Committee says in new report* (<https://committees.parliament.uk/committee/158/treasury-committee/news/195246/consumer-cryptocurrency-trading-should-be-regulated-as-gambling-treasury-committee-says-in-new-report>).
- Veriff (2023). *What is KYC in crypto?* (<https://www.veriff.com/blog/what-is-kyc-in-crypto>).
- Williams, Justin and others (2023). *UK Announces Proposals for Crypto Regulation* (<https://www.akingump.com/en/insights/alerts/uk-announces-proposals-for-crypto-regulation>).
- Wong, Kiuyan, Droulers, Annabelle (2023). *Hong Kong Lets Retail Investors Trade Crypto in New Rules* (<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-05-23/hong-kong-to-step-up-push-for-crypto-hub-in-contrast-with-clampdowns-in-asia#xj4y7vzkg>).

همکاری حقوقی دولت‌ها در مقابله با اقدام‌های تروریستی

پیمان نمایان *

علیرضا شکرپیگی **

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

اقدام‌های تروریستی در دهه‌های اخیر مورد توجه ویژه سازمان‌های بین‌المللی و دولت‌های عضو قرار گرفت و با پذیرش مجموعه‌ای از کنوانسیون‌های بین‌المللی و حتی منطقه‌ای در نیمه دوم قرن ۲۰، در قبال انواع خاص اقدام‌های تروریستی و تعهد دولت‌ها واکنش نشان داد. با توجه به شرایط کنونی جامعه بین‌المللی، ضمن توسعه فزاینده این پدیده در قلمرو حاکمیت به‌عنوان جرم سازمان‌یافته، دولت‌ها درصدد همکاری و مشارکت فعال با یکدیگر در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی هستند. وجود این پدیده دهشتناک، تحولات حقوقی بسیار گسترده‌ای را برای تصویب مقررات کنشی در سطوح ملی و بین‌المللی فراهم کرده است؛ زیرا دولت‌ها در رویارویی با چنین وضعیتی درصدد تنظیم مقرراتی در سطوح ملی برآمدند و با همکاری‌های فراگیر مبادرت به تدوین و وضع اسناد متعددی در این زمینه کردند. تقویت هم‌بستگی و انسجام در نظام بین‌المللی در قبال اقدام‌های تروریستی و نیز تعهد مقابله با آن در فرایند رعایت قواعد حقوق بشر با تأکید بر تعقیب بازیگران غیردولتی در این عرصه، از مهم‌ترین چشم‌اندازهای همکاری‌های میان دولت‌ها به شمار می‌آیند. بنابراین، اتخاذ سازوکارهای اصولی و به‌کارگیری حداکثر تشریک مساعی در میان دولت‌ها با هم و سازمان‌ها در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی در مواجهه با اقدام‌های تروریستی انکارناپذیر است؛ البته تداوم و توسعه چنین سازوکاری در قالب تدوین، تصویب و اجرای درست مقررات امکان‌پذیر خواهد بود. هدف از چنین وضعی مقابله حداکثری دولت‌ها با اقدام‌های تروریستی برای تضمین و ارتقای امنیت و صلح بین‌المللی است.

واژگان کلیدی

اقدام‌های تروریستی، حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، قانون‌گذاری ضد تروریسم، صلح و امنیت.

* استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم اداری و اقتصاد، دانشگاه اراک، اراک، ایران (نویسنده مسئول).

p_namamian1512@yahoo.com

** استادیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. alireza.shakarbaigi@pnu.ac.ir

مقدمه

اقدام‌های تروریستی پدیده نوظهوری نیست، بلکه یکی از پیچیده‌ترین مسائل و موضوعاتی است که از زمان پیدایش دولت‌ها به اشکال گوناگون در نظام جهانی وجود داشته است. با شیوع پدیده تروریسم در جامعه جهانی، عزمی بین‌المللی برای مقابله با این پدیده شکل گرفت. اقدام‌های تروریستی با ایجاد وحشت در سطح جهانی، دولت‌ها را بر آن داشت تا به مقابله گسترده با آن برآیند. بدین منظور، سازمان‌های بین‌المللی با تصویب کنوانسیون‌ها و قطعنامه‌های مختلف به مبارزه با این گونه اقدام‌ها پرداختند (حاجی ده‌آبادی و خاتمی، ۱۳۹۷: ۳۵).

پدیده تروریسم از اوایل دهه ۶۰ مورد توجه دولت‌ها قرار گرفت. یک دهه پس از آن نیز مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۷۲، با تصویب قطعنامه شماره ۳۰۳۴ آن را وارد ادبیات سازمان کرد. به‌رغم گذشت بیش از نیم قرن از توجه جامعه جهانی به این موضوع و تصویب یا تدوین کنوانسیون‌های متعدد منطقه‌ای و بین‌المللی و قطعنامه سازمان ملل متحد درباره این پدیده، جامعه جهانی همچنان فاقد رویکرد حقوقی منسجم در قبال اقدام‌های تروریستی است (جلالی و دیگران، ۱۳۹۴: ۸۵).

در قرن ۲۱، پدیده تروریسم روندها و ویژگی‌های متمایزی از خود نشان داد. اقدام‌های تروریستی منحصر به این قرن نیست، اما بعد از حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر، توجه جهانی بیش از همیشه به گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی جلب شد. در واقع، از این زمان بود که مسئله تروریسم و چگونگی مبارزه با آن به یکی از پارادایم‌های تجزیه و تحلیل روابط بین‌الملل و سیاست جهانی تبدیل شد (مبینی کشه و امیدی، ۱۳۹۸: ۲۳۹).

به نظر می‌رسد مبارزه با تروریسم به‌عنوان پدیده واکنشی نیاز به توضیح زیادی ندارد. در نتیجه، به گفته دانیل بایمن، ضد تروریسم «تئوری‌بندی نشده و تحقیقات ناکافی» است (Byman, 2019: 623). این به‌طور کلی شامل انواع اقدامات و فنونی است که مشتمل بر مواردی مانند الف-/جبار (بر اساس استفاده از عدالت کیفری و نیروی نظامی)، ب- فعال (بر اساس کار پیشگیرانه اطلاعاتی)، پ- متقاعدکننده (بر اساس گفت‌وگو و ضدگفتمان)، ت- دفاعی (بر اساس سخت شدن هدف و انعطاف‌پذیری اجتماعی) و ث- بلندمدت (بر اساس سیاست‌های پرداختن به «علل ریشه‌ای» تروریسم) است (Renard, 2021: 23-24).

با این همه، نقض حقوق بشر که به‌عنوان بخشی از تلاش برای مقابله با تروریسم انجام می‌شود، ممکن است مشروعیت و اثربخشی اقدامات ضد تروریسم را تضعیف کند. این روندهای جهانی تروریسم و چالش‌های نوظهور نیاز به بررسی دقیق چگونگی تعامل و ارتباط تروریسم و قانون مبارزه با تروریسم با دیگر حوزه‌های حقوق بین‌الملل را برجسته می‌کند. مظاهر مدرن تروریسم

مستلزم توسعه صلاحیت‌ها و مهارت‌های حقوقی خاص توسط مقامات ملی درگیر در پاسخ عدالت کیفری به تروریسم، با در نظر گرفتن تعامل پیچیده میان قانون مبارزه با تروریسم و دیگر شاخه‌های کلیدی حقوق بین‌الملل است.^۱

این مقاله از حیث هدف، کاربردی و به روش سنجش محتوای اسنادی صورت گرفته است؛ البته با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و منابع اینترنتی، مبادرت به ارزیابی و سنجش اطلاعات جمع‌آوری شده به صورت کیفی و مبتنی بر استنتاج محقق از منابع و متون کرده است.

۱- پیشینه پژوهش

صباغیان و سروستانی در مقاله «سیاست‌های ضدتروریستی اتحادیه اروپا؛ روندها، کارآمدی و چشم‌انداز» که در سال ۱۳۹۷ منتشر شد، معتقدند مبارزه علیه تروریسم و تأمین امنیت شهروندان اروپایی یکی از اهداف امنیتی مهم اتحادیه اروپا بوده است و به عنوان یکی از مهم‌ترین اولویت‌های این اتحادیه باقی خواهد ماند. اتحادیه اروپا برای افزایش اختیارات نهادهای فراملی در زمینه مبارزه با تروریسم، سیاست‌های عمل‌گرایانه‌تری را در پیش خواهد گرفت و ظرفیت نهادهای اروپایی و همکاری‌های مشترک برای مبارزه با تروریسم در آینده بیشتر تقویت خواهد شد.

هنجی و فرهادنیا در سال ۱۳۹۷، در مقاله‌ای با عنوان «بررسی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اعمال گروه‌های تروریستی»، اذعان داشتند مسئولیت دولت در قبال اعمال گروه‌های تروریستی مسئله‌ای بسیار چالش‌برانگیز است. با بررسی مواد موجود در طرح مسئولیت دولت‌ها برای اعمال متخلفانه بین‌المللی نمی‌توان همه موارد رابطه دولت و گروه‌های تروریستی را تحت شمول آن‌ها قرار داد. رابطه دولت با گروه‌های تروریستی به سه صورت است. نخست اینکه، گروه‌های تروریستی تحت هدایت یا کنترل دولت هستند. دوم اینکه، گروه‌های تروریستی مستقل از دولت هستند و دولت تنها با آن‌ها همکاری و آن‌ها را مساعدت می‌کند. سوم اینکه، دولت نسبت به اقدامات گروه‌های تروریستی در سرزمینش نسبت به دولت‌های دیگر بی‌تفاوت است. طرح مسئولیت دولت‌ها مصوب سال ۲۰۰۱، تنها پاسخ‌گوی حالت نخست است و در دیگر حالت‌ها خلأ وجود دارد (هنجی و فرهادنیا، ۱۳۹۷: ۷۱).^۲

1- United Nations Office on Drugs and Crime (2021), Counter-Terrorism Legal Training Curriculum Module 1: Counter-Terrorism in the International Law Context, Publishing and Library Section, United Nations Office at Vienna (https://www.unodc.org/pdf/terrorism/CTLTC_CT_in_the_Intl_Law_Context_1_Advance_copy.pdf).

۲- حقوق بین‌الملل در کنار کنوانسیون مسئولیت دولت مصوب سال ۲۰۰۱، در دیگر اسناد مصوب خود هرگونه فعل یا ترک فعل منجر به خسارت به دولت‌های دیگر را ممنوع کرده است و مسئولیت بین‌المللی دولت ناقض، قواعد حقوق بین‌الملل را به همراه دارد (نعمت‌پور، تقی‌زاده‌انصاری و بیرینگبندی، ۱۴۰۲: ۱۷۱)؛ البته وفق ماده نخست از

مبینی کشته و امیدی در سال ۱۳۹۸ در مقاله‌ای با عنوان «موج چهارم تروریسم و روندهای آینده تروریسم بین‌الملل»، اظهار داشتند که در قرن ۲۱، پدیده تروریسم روندها و ویژگی‌های متمایزی از خود نشان داده است. تروریسم منحصر به این قرن نیست، اما بعد از حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر، توجه جهانی بیش از همیشه به گروه‌ها و سازمان‌های تروریستی جلب شد.

اولویه لوئیس در سال ۲۰۱۷ با پژوهشی با عنوان «مفهوم‌سازی دولت ضد تروریسم» نشان می‌دهد که دولت‌هایی که با تهدیدهای تروریستی مشابهی مواجه هستند، اغلب سازوکارهای ضد تروریستی متفاوتی را اتخاذ می‌کنند. بنابراین، تعریفی کلی از سازوکارهای ضد تروریستی توسط بازیگران دولتی ایجاد شده است. این موضوع منجر به تعریفی از سازوکارهای ضد تروریستی است که شامل اقدامات دولت علیه بازیگران دولتی می‌شود. چنین شمولی موجب درک جدیدی از بسط مفهوم می‌شود. برای مثال، این، امکان مقایسه بهتر جنگ‌های نیابتی، مداخلات بشردوستانه و تروریسم تحت حمایت دولت را فراهم می‌کند.

توماس رنارد در سال ۲۰۲۱ در پژوهشی با عنوان «بیست سال مبارزه با تروریسم در بلژیک»، توضیح می‌دهد که سیاست مبارزه با اقدام‌های تروریستی در دو دهه گذشته، از سال ۲۰۰۱ به‌طور عمده‌ای گسترش یافته است. بلژیک نیز با تقویت و گسترش برنامه مبارزه با اقدام‌های تروریستی به‌ویژه پس از عزم بی‌سابقه برای جهاد در سوریه و عراق و حملات تروریستی ۲۰۱۴-۲۰۱۶ این امر را دنبال کرده است. البته تکامل مبارزه با اقدام‌های تروریستی بلژیک تا حد زیادی تحت تأثیر دو مجموعه متغیر است؛ زمینه‌های امنیتی جهانی و داخلی.

وجه تمایز پژوهش‌های فوق با این مقاله در رویکردهای حقوقی دولت‌ها در قبال اقدام‌های تروریستی و نیز همکارهای جامعه بین‌المللی در این فرایند است. پژوهش‌های فوق هیچ‌یک در این عرصه تقریراتی بیان نکرده و نوع و ساختار رویکردهای حقوقی و بین‌المللی دولت‌ها را در این باره مورد مذاقه قرار نداده‌اند.

«طرح مسئولیت دولت‌ها در قبال اعمال متخلفانه بین‌المللی مصوب سال ۲۰۰۱»، هر اقدام متخلفانه بین‌المللی یک دولت مستلزم مسئولیت بین‌المللی آن دولت است. مطابق ماده دو طرح مزبور، عناصر عمل متخلفانه بین‌المللی دولت هنگامی که رفتار اعم از فعل یا ترک فعل باشد، به‌عنوان عمل متخلفانه بین‌المللی به‌شمار می‌رود مشروط به اینکه طبق مقررات بین‌المللی قابل انتساب به دولت باشد و نقض تعهدات بین‌المللی دولت شمرده شود. بنابراین، مسئولیت دولت در قبال عمل غیرقانونی بین‌المللی در صورتی که این عناصر انتساب و نقض رعایت شود، درگیر می‌شود (Weatherall, 2022: 76).

۲- تحولات قانونی در قلمرو داخلی دولت‌ها

سیاست‌گذاری‌های موجود در مقابله با اقدام‌های تروریستی تنها به راهبردهای بین‌المللی و منطقه‌ای ختم نمی‌شود. برخی از کشور در راستای مقابله با این پدیده در نظام حقوقی و قانونی ملی مبادرت به تهیه، تدوین و تصویب قوانینی در واکنش به اقدام‌های تروریستی کرده‌اند. چالش‌های پس از وقوع حوادث تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ موجب شد تا سازمان‌های بین‌المللی، فراملی و مجالس قانون‌گذاری ملی رویکرد جدیدی را آغاز کنند؛ رویکردی که پیش از این در دهه ۱۹۷۰ تجربه شده بود^۱؛ البته نمونه‌های تاریخی دیگری نیز می‌توان در دیگر کشورهای اروپایی مشاهده کرد. برای مثال، تصویب «قانون پیشگیری از تروریسم» که در پی بمب‌گذاری در «بیرمنگام»^۲ در نوامبر سال ۱۹۸۴ به تصویب رسید یا قوانینی که در فرانسه پس از ارتکاب برخی اقدام‌های تروریستی در سال‌های ۱۹۸۴، ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ تصویب شدند (Walker, 1992: 58-59). در اوایل دهه ۱۹۷۰ در طول مبارزه و تبلیغات تروریستی فراکسیون ارتش سرخ، به موجب قانون آلمان (بخش الف ماده ۱۲۹ قانون جزای آلمان) عضویت در سازمان تروریستی داخلی غیرقانونی اعلام شد؛ البته این ممنوعیت شامل عضویت در سازمان تروریستی خارجی یا حمایت از آن است (بخش ب ماده ۱۲۹ قانون مزبور). گفتنی است که در قانون جزای آلمان جرائمی مانند نسل‌کشی، جرائم مربوط به انرژی هسته‌ای^۳، مواد منفجره و رادیواکتیو، حمله به ناوگان حمل‌ونقل دریایی و هوایی، قاچاق انسان و پخش غیرقانونی مواد مخدر و اعمالی که در خارج از قلمرو داخلی واقع می‌شوند، قابل تعقیب و مجازات هستند (فروغی، ۱۳۸۷: ۲۷۵-۲۷۸)^۴.

۱- حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ موجی از چالش‌ها را درباره ریشه‌های تروریسم به‌ویژه در اتحادیه اروپا و به‌ویژه نگرش غرب‌ستیزی عمومی را در جهان رو به توسعه به وجود آورد (صباغیان و سروسستانی، ۱۳۹۷: ۱۴۳-۱۵۸). متأسفانه بیشتر کتاب‌های موجود در رابطه با این پدیده سکوت کرده‌اند که شاید به این دلیل باشد که حقوق‌دانان بین‌المللی اغلب از مذاکرات و حضور در نشست‌های سیاسی پرهیز می‌کنند (هاشمی، ۱۳۹۰: ۱۶). از این‌رو معیارهای حقوق بین‌الملل پس از حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ از سوی مجامع بین‌المللی و نیز دولت‌ها به کار گرفته شدند (Berlit, 1989: 227-318).

2- Birmingham

۳- به موجب ماده ۳۰۷ قانون جزای آلمان، «هرکس به‌عمد با رها ساختن انرژی هسته‌ای موجب حریق شود و جسم یا زندگی اشخاص را با مخاطره مواجه سازد یا به اموال ارزشمند خسارت وارد آورد، به بیش از پنج سال حبس محکوم خواهد شد؛ البته در صورتی که این موضوع با سهل‌انگاری و بی‌مبالاتی ارتکاب یابد، مرتکب به حبس از یک تا ده سال محکوم می‌شود».

۴- در قانون جزای آلمان تعریف مستقلاً از تروریسم ارائه نشده است. تروریسم از نظر بخش الف ماده ۱۲۹ این قانون، عبارت از «تشکیل گروهی که منجر به جرائم مشخصی مانند نسل‌کشی، قتل عمد، آدم‌ربایی و گروگان‌گیری شود» است. از این‌رو قانون آلمان با این روش خواسته است تا از کلی‌گویی پرهیز کند و جرم‌انگاری را به‌صورت مشخصی انجام دهد که این با اصل «اجتناب از ابهام در قانون‌گذاری» سازگارتر است (هاشمی، ۱۳۹۰: ۳۸).

قانون گذار فرانسه در راستای سیاست کیفری خود مبنی بر توسعه جرم‌انگاری جرائم تروریستی و نیز افزایش مجازات جرائم مزبور، در مقابله با افزایش اقدام‌های تروریستی از سال ۱۹۹۶ تاکنون، اقدام به جرم‌انگاری‌های نوین کرده است. ابتدا در سال ۱۹۹۶، «جرائم تروریستی ناشی از شرکت در اجتماع بزه‌کاران» که در قانون جزای سال ۱۹۹۴ پیش‌بینی نشده بود، در ماده ۱-۲-۴۲۱ مقرر شد.^۲ همچنین، پس از حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، قانون گذار ضرورت مبارزه با افرادی را که در راستای ارتکاب اقدام‌های تروریستی سرمایه‌گذاری و حمایت مالی می‌کنند، احساس کرد و از این رو مبادرت به تهیه و تدوین ماده ۲-۲-۴۲۱ کرد (مجیدی، ۱۳۸۸: ۳۳۷). با این حال، مواد ۱-۴۲۱ به بعد قانون جزای فرانسه (اصلاحی ۱۰ جولای سال ۱۹۹۷)، تروریسم را تعریف و احصا کرده است.^۳

قوانینی مانند «قانون میهن‌پرستی»^۴ در آمریکا در ۲۱ اکتبر سال ۲۰۰۱، «قانون ضد تروریسم، جرم

۱- به موجب ماده ۱-۲-۴۲۱ قانون جزای فرانسه، «هرگونه مشارکت در تأسیس یا توافق بر تأسیس دستجاتی که برای ارتکاب یکی از اعمال مقرر در مواد پیشین تمهید شود نیز عمل تروریستی شمرده می‌شود».

۲- در قانون شماره ۶۲۷-۶۹ (مصوب ۲۲ ژوئیه سال ۱۹۹۶)، همان تعریف پیشین به کار رفته است. ماده ۱-۴۵۰ قانون جزای فرانسه، دوباره در قالب ماده ۱-۲-۴۲۱ تکرار شد. در ماده مزبور تصریح شده است «شرکت در یک گروه متشکل یا توافق صورت پذیرفته برای زمینه‌سازی ارتکاب یکی از اقدام‌های تروریستی یادشده در موارد پیشین به شرط اینکه این هدف به وسیله ارتکاب یک یا چند عمل مادی خارجی بروز کند، عمل تروریستی به شمار می‌آید».

۳- به موجب ماده ۱-۴۲۱، هریک از جرائم زیر هنگامی عمل تروریستی قلمداد می‌شود که یک فرد یا گروهی به عمد و به منظور عدم رعایت جدی قانون و نظم عمومی اقدام به ترور یا تهدید به آن کند.

۱. «تعرض عمدی به حیات، حمله عمدی به تمامیت جسمانی اشخاص، ربودن و مخفی کردن، تغییر مسیر دادن،

تصرف و همچنین، منحرف کردن هواپیما، کشتی یا دیگر وسایل نقلیه.

۲. تهدید، تخریب، امحاء، سرقت، زورگیری و جرائم رایانه‌ای.

۳. جرائم درباره گروه‌های مسلح و جنبش‌های خراب‌کاری.

۴. ساخت و نگهداری ماشین یا دستگاه‌های کشنده یا انفجاری (ماده ۳ قانون ۱۹ ژوئن سال ۱۸۷۱)؛ ساخت، خرید و فروش، وارد و صادر کردن مواد انفجاری (ماده ۶ قانون شماره ۵۷۵-۷۰ مصوب ۳ ژوئیه سال ۱۹۷۰)؛ تحصیل، نگهداری، نقل و انتقال و حمل غیرقانونی مواد انفجاری یا دستگاه‌های ساخته شده (ماده ۳۸ تصویب‌نامه هیئت وزیران در ۱۸ آوریل سال ۱۹۳۹)؛ نگهداری، حمل و نقل و انتقال سلاح و مواد انفجاری احصاشده در طبقات اول و چهارم مواد ۲۴، ۲۸، ۳۱ و ۳۲ وفق دستور هیئت وزیران و ساخت، نگهداری، ذخیره‌سازی، تحصیل و انتقال سلاح‌های بیولوژیک و سمی (مواد ۱ و ۴ قانون شماره ۴۶۷-۷۲ مصوب ۹ ژوئن سال ۱۹۷۷).

۵. اختفای اموال و اطلاعات درباره هریک از جرائم مقرر در بندهای ۱ تا ۴.

4- <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>.

و امنیت^۱ انگلیس مصوب سال ۲۰۰۱ (که با تصویب «قانون ضد تروریسم ۲۰۰۶» اصلاح شده است) و قانون مبتنی بر اقدامات ویژه علیه تروریسم در ۲۹ اکتبر سال ۲۰۰۱ در ژاپن^۲ به تصویب رسیدند. قوانین یادشده دارای ساختاری مشابه هستند. همچنین، در برخی مواقع مبین مفاهیم و مضامینی هستند که این مفاهیم، بخشی از ساختار برنامه‌های سیاسی شمرده می‌شوند. از سویی برنامه‌های سیاسی یادشده متضمن امنیت ملی و فراملی هستند. این قوانین برای دستیابی به امنیت، تغییرات اساسی در حقوق کیفری ماهوی و شکلی به وجود آورده‌اند (Tolmein, 2002: 14-102). این تغییرات میزان اهمیت جرائم سازمان‌یافته فراملی را در سطح سیاست‌گذاری ملی و فراملی نشان می‌دهد. یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش روی حقوق کیفری، «محدودیت‌های کارکردی» آن است. مخاطرات نوین ناشی از تحولات علوم و فناوری در عرصه‌های گوناگون، موجبات ارتکاب جرائم بسیار پیچیده را فراهم و کارکرد حقوق کیفری را در صیانت از منافع موضوع تحت حمایت خود دچار مشکل کرده است.

۳- توسعه جرم‌انگاری در چهارچوب تعهدات دولت‌ها

مطابق تحلیل‌های ارائه‌شده، هنوز درک واحد جهانی از اقدام‌های تروریستی وجود ندارد و همین سبب شده است که تاکنون هیچ سیاست واحدی برای مبارزه با آن اتخاذ نشود. در نتیجه، اقدامات ضد تروریستی محکوم به شکست و بعضاً به دلیل دوگونه‌نگری نسبت به اقدام‌های تروریستی، خود جزو اقدام‌های مزبور انگاشته می‌شود. بنابراین، لزوم طراحی و تدوین قانون نمونه و استاندارد در این باره ضرورت مبرم یافته و حقوق بین‌الملل در این عرصه موظف است مقررات جامع و شفاف را تدوین و در عرصه بین‌المللی تصویب کند، اما این موضوع نیازمند تشکیل و تقویت نهادهای بین‌المللی است (Schmid, Forest & Lowe: 167- 169)؛ البته ذکر این نکته حائز اهمیت است که اقدامات یادشده به‌تنهایی موجب پیشگیری و مبارزه با رشد و توسعه روزافزون اعمال تروریستی نخواهد بود، بلکه پیوستن دولت‌ها به مقررات بین‌المللی و انعکاس آن‌ها در قوانین داخلی از اقدامات ضروری است.

با توجه به اسناد ضد تروریسم ملل متحد به‌ویژه قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت، تکالیفی برای دولت‌ها در جرم‌انگاری و سرکوب اقدام‌های تروریستی مقرر شده است که در زیر مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

1- <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>.

2- https://japan.kantei.go.jp/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html.

۳-۱- مقررات داخلی

اقدام‌های تروریستی هم قادر به تهدید و نقض صلح و امنیت بین‌المللی است و هم بشریت و شأن آن را هدف قرار می‌دهد. با توجه به قواعد حافظ بشریت و صلح بین‌المللی که از قواعد آمره بین‌المللی به شمار می‌روند، اقدام‌های تروریستی بی‌تردید جنایت بین‌المللی است که صلاحیت جهانی برای تعقیب یا استرداد متهمان به ارتکاب آن را به وجود می‌آورد. با این حال، عدم ارائه تعریف جامع و جهان‌شمول از اقدام‌های تروریستی منتهی به این واقعیت شده است که دولت‌ها بعضاً بنا به دلایل سیاسی از جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی و تعقیب تروریست‌ها امتناع می‌کنند. جنایات بین‌المللی مانند نسل‌کشی، جنایت علیه بشریت و... از لحاظ آثار و پیامدها بسیار شدید و خسارت‌بار هستند (Williams, Koch & Smith, 2013: 354-356).^۱ از این رو به همین اندازه نیز مورد سرزنش هستند و واکنش کیفری کشورها در قالب اصل صلاحیت جهانی و همچنین، واکنش جامعه جهانی در قالب دادگاه‌های کیفری بین‌المللی، با مجازات‌های شدید و سنگین صورت می‌پذیرد. در پاسخ به این پرسش که «آیا کیفر این جنایات باز هم با فرض احراز کیفیات مشدده کیفر، شایان تشدید است یا خیر؟»، با اندکی تردید مواجه می‌شویم. از لحاظ فلسفه کیفرگذاری و کیفردهی، وجود این کیفیات برای این جنایات شایان تصور است، اما در متون حقوق بین‌الملل عرفی و حقوق کیفری بین‌المللی، این کیفیات و همچنین، معیار و میزان تشدید ناشی از آن‌ها کمتر مورد توجه قرار گرفته است (رضوی فرد، ۱۳۹۳: ۶۹).

۱- درحالی که برخی از نویسندگان از «ضد تروریسم» به عنوان یک اصطلاح کلی برای همه اشکال برخورد با تروریسم از جمله مبارزه با تروریسم استفاده می‌کنند، برخی دیگر از آن عمدتاً برای «اقدامات دفاعی برای پیشگیری از ارتکاب اقدام‌های تروریستی» استفاده می‌کنند درحالی که آن‌ها از «ضد تروریسم» برای مقابله با تروریسم استفاده می‌کنند؛ اقدامات تهاجمی که «... برای پاسخ به اقدام تروریستی طراحی شده‌اند.» محققان همچنین، از اصطلاح ضد تروریسم به معنای وسیع استفاده کرده‌اند که هم قدرت نرم و هم قدرت سخت را دربرمی‌گیرد؛ رویکردها، اقدامات پیش‌بینی‌کننده و همچنین، پاسخ‌های واکنشی. تمرکز این یادداشت پژوهشی بر «مقابله با تروریسم» است. رابطه میان تروریسم و مبارزه با آن یکی از وابستگی‌های متقابل پیچیده است (Crelinsten, 2021: 56-58). در تئوری نمی‌توان یکی را بدون دیگری تعریف کرد. هرچه تعریف از تروریسم گسترده‌تر باشد، تعریف ضد تروریسم نیز باید گسترده‌تر باشد. بنابراین، مشکل پاسخ نیز مشکل تعریف است. تعاریف آکادمیک و تعاریف رسمی دولتی و بین‌دولتی از مبارزه با تروریسم وجود دارد که در هر دو اتفاق نظر وجود ندارد. وقتی صحبت از تعاریف ملی می‌شود، پیامدهای منفی برای همکاری بین‌المللی ضد تروریسم دارد. وقتی صحبت از تعاریف آکادمیک می‌شود، فقدان اجماع، پیامدهای منفی برای انباشت دانش، نظریه‌سازی و آزمون دارد (Schmid, Forest & Lowe, 2021: 163-165).

وقوع حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ و بر جا گذاردن آثاری دائمی بر نظام بین‌المللی، به ایجاد تکالیف جهانی در راستای توسعه جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی برای دولت‌ها منجر شد. به‌طور عملی این تکلیف با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ به منصفه ظهور رسید. البته اقدامات انجام گرفته را حقوق‌دانانی مانند «آلن پله»، «کوفی عنان»^۱ و «ماری رایینسون»^۲ جنایت در حق بشریت خواندند (Cassese, 1994: 28). ارائه دیدگاه‌ها و نظریه‌های یادشده و نبود قواعد عرفی بین‌المللی به صدور قطعنامه ۱۳۷۳ منجر شد و براین اساس، دولت‌ها مکلف به جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی در قوانین داخلی خود شدند. تقریباً تمام دولت‌ها در گزارش‌های ارسالی خود به کمیته ضد تروریسم شورای امنیت (بند ۶ قطعنامه ۱۳۷۳)، بر لزوم تعریف و جرم‌انگاری آن تأکید کرده‌اند که نشان‌دهنده اجماع دولت‌ها در این باره است. با مطالعه بندهای ۱ تا ۵ قطعنامه یادشده درمی‌یابیم که شورای امنیت تکالیفی اعم از عدم تأمین مالی تروریسم، همکاری اطلاعاتی و امنیتی برای جلوگیری از ارتکاب اعمال تروریستی، جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی، مجازات متهمان، معاضدت قضایی، اتخاذ سازوکارهای مناسب برای گسترش و تسریع تبادل اطلاعات کاربردی مطابق با حقوق داخلی و بین‌المللی، همکاری فزاینده از طریق ترتیبات و موافقت‌نامه‌های دو یا چندجانبه، پیوستن سریع به مقررات بین‌المللی و... را بر دولت‌ها برشمرده است (زرنشان، ۱۳۸۶: ۵۷-۹۶).

همچنین، تلاش مشترک دولت‌ها می‌تواند زمینه‌های اصلی رشد بحران‌ها و منازعات بین‌المللی و منطقه‌ای را که موجب شکل‌گیری اقدام‌های تروریستی است، شناسایی و نسبت به نابودی آن اقدام کند. همچنین، کشورها باید نظام قانونی و قضایی خود را به گونه‌ای طراحی کنند که منطبق با توافقات و معاهدات مورد پذیرش بین‌المللی باشد. بنابراین، تلاش مشترک دولت‌ها در این باره می‌تواند به ارائه منطقی چنین همکاری‌های مشترکی ختم شود. بنابراین، واکنش متناسب در قبال اقدام‌های تروریستی، توقیف و مجازات عاملان آن وفق مقررات و اصول حقوقی است (توحیدی فرد، ۱۳۸۱: ۱۸۱-۱۹۲).

اقدام‌های تروریستی از جمله موارد عینی تهدیدکننده صلح و امنیت بین‌المللی است که جامعه بین‌المللی تا پیش از حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ نتوانسته است راهبردی هماهنگ و مؤثر برای واکنش قاطع به آن اتخاذ کند. روند تعهدسازی موجود در حقوق بین‌الملل عرفی و قراردادی هیچ‌گاه نمی‌توانست پاسخ‌گوی چنین نیازی باشد؛ زیرا فرایند طولانی شکل‌گیری قواعد عرفی و تصویب اسناد بین‌المللی و محدودیت تعداد کشورهایایی که تمایل به تصویب اسناد مزبور در نظام

1- www.un.org/News/ossg/sg/index.html.

2- G.A.Res.A/56/1, 18 sep. 2001.

قانون‌گذاری داخلی خود دارند، موجبات مراتب فوق را فراهم کرده است. در اثر این دیدگاه‌ها و خلا‌های موجود در چهارچوب حقوق بین‌الملل عرفی بود که شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ دولت‌ها را مکلف به جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی در قوانین و نظامات داخلی خود کرد. مفاد قطعنامه بیان‌کننده وجود تعهداتی واحد و مشترک برای همه دولت‌های عضو ملل متحد است. این تعهدات فراتر از آنچه در کنوانسیون‌ها و دستورالعمل‌های ضد تروریستی ذکر شده بود، مقرر شده است (Lewis, 2017: 5).

این قطعنامه درخواست می‌کند که اقداماتی را برای شناسایی تروریست‌ها از طریق مسائلی مانند نظارت بر مهاجرت، پیشگیری از جعل رویداد و همچنین، بررسی وضعیت بزه‌دیدگان اقدام‌های تروریستی اتخاذ کنند. همچنین، خواستار تبادل مؤثر اطلاعات مرتبط با اقدام‌های تروریستی و کنترل مؤثر اقدام‌های مالی تروریستی در سطح بین‌المللی شده است. بر اساس قطعنامه یادشده، کمیته مبارزه با تروریسم مسئول نظارت بر اجرای درست قطعنامه است. درنهایت، دولت‌های عضو موظف به ارائه گزارشی ظرف مدت ۹۰ روز درباره اجرای قطعنامه شورای امنیت شده‌اند که مؤید اجماع دولت‌ها بر الزامی بودن جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی است.

قطعنامه مزبور مطابق فصل ۷ منشور ملل متحد صادر شد و همان‌طور که از لحن آن استنباط می‌شود، به استناد ماده ۲۵ منشور، رعایت آن برای همه دول عضو، آمری و تخلف‌ناپذیر است.

۳-۲- اسناد معاهداتی

قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت مصوب سال ۲۰۰۱، شامل مجموعه‌ای از تعهدات الزام‌آور برای دولت‌هاست. مسئله ارزش «عام‌الشمول» این قطعنامه همچنان مورد بحث است، اما افزون‌براین، دو مسئله دیگر نیز به وجود می‌آورد. مسئله نخست این است که شورا از کنار مسئله تروریسم دولتی به سرعت رد شده است. این قطعنامه با رویکرد امنیتی و آمرانه‌ای که در مبارزه با اقدام‌های تروریستی در پیش گرفته است، درصدد باز فشرده کردن و تضییق و هرچه بیشتر آمرانه کردن مقررات مربوط به آن است و در این راستا از همه دولت‌ها انتظار حمایت همگانی و بدون هیچ عذر و تقصیر را دارد.

مسئله دوم مربوط به توانایی بعضی از دولت‌ها در پاسخ به الزامات شورای امنیت است. به‌موجب این قطعنامه دولت‌ها مکلف‌اند در کنار تکالیف متعدد دیگر، از اقدام کسانی که اقدام‌های تروریستی را سازمان می‌دهند یا با حمایت مالی اقدام‌های تروریستی را تسهیل می‌کنند،

جلوگیری کنند و اجازه ندهند از قلمرو آن‌ها علیه دولت‌های دیگر استفاده تروریستی به عمل آید. بدیهی است که برخی دولت‌ها دارای آن‌چنان ساختار و سازمان‌دهی که بتوانند این تعهدات را برآورده کنند، نیستند. از این رو نباید آن‌ها را متعهد به نتیجه فرض کنیم. فراموش نکنیم که حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ در خود آمریکا و علیه آن واقع شد. بنابراین، دلیلی ندارد تصور شود که اگر این اقدام از طریق قلمرو ایالات متحده و برای انهدام اهدافی در مکزیک یا کانادا طراحی شده بود، توفیق نمی‌یافت. حتی در خود کشورهای قدرتمند، نواحی و مناطقی با شهرهای بزرگ وجود دارند که در آن‌ها حکومت مرکزی تنها یک نظارت نسبی اعمال می‌کند. این واقعیت مسئله را به موضوع مسئولیت دولت‌ها رهنمون می‌کند.

شورای امنیت با صدور قطعنامه ۱۳۷۳ تکالیفی را برای دولت‌ها احصا کرده است که با دقت در مفاد آن (به‌ویژه بندهای ۱ و ۲) روشن می‌شود که این تکالیف شامل مقابله با تأمین مالی تروریسم، همکاری اطلاعاتی و امنیتی برای ممانعت از ارتکاب اقدام‌های تروریستی، جرم‌انگاری و تعقیب کیفری اقدام‌های تروریستی، مجازات متهمان به ارتکاب اقدام‌های تروریستی و معاضدت قضایی بین‌المللی می‌شود. در ضمن، دولت‌ها ملزم به الحاق به کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم و نیز ارائه گزارش به کمیته ضد تروریسم مقرر در قطعنامه هستند.

این تکالیف، تعهداتی را به وجود آورده‌اند که تا پیش از صدور قطعنامه به‌صورت عرفی برای دولت‌های عضو ملل متحد وجود نداشت. حال چنانچه گفته شد، کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد تروریسم این تکالیف را با تفصیل بیشتر بر عهده دولت‌های عضو خود قرار داده‌اند. این تکالیف که از بررسی مجموع کنوانسیون‌ها استخراج شده‌اند، موارد زیر است.

۱. تکلیف به پیشگیری، منع و جرم‌انگاری اقدام‌های تروریستی.
۲. تکلیف به همکاری اطلاعاتی.
۳. تکلیف به ایجاد صلاحیت برای تعقیب متهمان به ارتکاب اقدام‌های تروریستی (کرم‌زاده، ۱۳۸۱).

۴. تکلیف به مجازات یا استرداد متهمان به ارتکاب اقدام‌های تروریستی.

۵. تکلیف به معاضدت قضایی بین‌المللی برای مبارزه با تروریست‌ها.

نتیجه چنین تحلیلی این است که شورای امنیت با جسارت منحصر به فردی، تکالیف قراردادی ناشی از کنوانسیون‌های ملل متحد در مبارزه با اقدام‌های تروریستی را به یک‌باره به تکالیف سازمانی تبدیل کرده است که این موضوع بدون شرط بر همه دولت‌های عضو تحمیل می‌شود. چنین فرایندی در سطح بین‌المللی، «قانون‌گذاری بین‌المللی» است که در نوع خود بی‌مانند و جهش عمده در حرکت جامعه بین‌المللی در سرکوب اقدام‌های تروریستی به

شمار می‌رود، اما از دو جنبه قابل نقد و تحلیل حقوقی است. نخست، از حیث ماهیت و کارکرد تکالیف سازمانی و دوم، از نظر صلاحیت شورای امنیت در قانون‌گذاری بین‌المللی (عبداللهی، ۱۳۸۱: ۸۱-۸۳).

به موجب قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت، سازمان ملل متحد در اجرای ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی خود^۱، کمیته ضد تروریسم را که مرکب از تمام اعضای شورا است، ایجاد کرد. وظیفه کمیته، تعقیب اجرای قطعنامه یادشده با حضور کارشناسان است. از این رو نخستین وظیفه کمیته احراز اقدامات محوله، ارائه برنامه کاری (حداکثر ظرف ۳۰ روز پس از تصویب قطعنامه) و بررسی مسائل پیش رو با همفکری و مشورت دبیرکل است. بر اساس آیین‌نامه نحوه فعالیت کمیته مصوب ۱۶ اکتبر سال ۲۰۰۱، کمیته با حضور ۱۵ عضو شورای امنیت ایجاد می‌شود. انتخاب رئیس کمیته از میان اعضای دائمی شورا و از سوی خود شورا صورت می‌پذیرد. وظیفه رئیس شورا هدایت گفت‌وگوها در کمیته است و به انتخاب فردی به جای خود می‌پردازد تا اگر به هر علتی توانایی ادامه فعالیت را نداشته باشد، وظایف وی را انجام دهد. کمیته دارای سه نایب رئیس است که از سوی شورای امنیت انتخاب می‌شوند (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۸۶: ۱۷۰-۱۷۶).

همان‌گونه که بند ۶ قطعنامه ۱۳۷۳ مقرر کرده است، شورای امنیت تصمیم می‌گیرد تا بر اساس ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی، کمیته‌ای را متشکل از کل اعضا تأسیس کند تا بر روند اجرای مفاد قطعنامه نظارت کند. بر اساس مفاد قطعنامه، شورا تنها به این مسئله اشاره دارد که کمیته‌ای تشکیل شود که وظیفه‌اش نظارت بر اجرای مفاد قطعنامه است و به‌رغم نبود ارائه راهکار عملیاتی، دولت‌ها را فرامی‌خواند تا درباره چگونگی اجرای قطعنامه در کشور خود، به کمیته گزارش دهند. به موجب مفاد قطعنامه، دولت‌ها باید به تدابیری که درباره اجرای قطعنامه اتخاذ کرده‌اند، اشاره کنند. این گزارش‌ها مبنای اقدام کمیته نزد دولت‌های عضو را تشکیل می‌دهد. پس از بررسی گزارش، کمیته در مکاتبه با دولت مورد نظر از وی می‌خواهد تا به ارائه اطلاعات کامل‌تر درباره پرسش‌های مطروح کمیته پاسخ دهد.

از زمان تأسیس سازمان‌های بین‌المللی تاکنون، آن‌ها با هر نوع مشکلی که امنیت جهانی را نقض کرده است، برخورد و در این باره راهبردهای گوناگونی ارائه کرده‌اند. یکی از موارد تهدیدآمیز صلح به خصوص در عصر کنونی جامعه جهانی، پدیده تروریسم است که در این زمینه بیشتر سازمان‌های بین‌المللی به خصوص سازمان ملل قطعنامه‌های بسیاری صادر کرده‌اند.

۱- ماده ۲۸ آیین‌نامه داخلی شورای امنیت تصریح کرده که شورا دارای صلاحیت ایجاد یک نهاد فرعی به شکل کمیسیون، یک کمیته یا یک گزارشگر برای موضوعی خاص است.

در واقع، موضوع اقدام‌های تروریستی تهدیدی جهانی است. اقدام‌های تروریستی مانند قتل، گروگان‌گیری، هواپیماربایی و تخریب اموال و اماکن، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را نقض کرده و روابط بین‌الملل را تحت تأثیر قرار داده است. ماهیت جهانی این مسئله، جامعه بین‌المللی را وادار به اقداماتی برای مقابله با اقدام‌های تروریستی کرده است. اقدامات مختلفی اعم از یک‌جانبه، دوجانبه یا منطقه‌ای برای کنترل اقدام‌های تروریستی صورت گرفته، اما در نگاه رویکرد نهادگرایی نولیبرال، اقدامات همه‌جانبه و مشارکت تمام دولت‌ها در مبارزه با اقدام‌های مزبور، اجتناب‌ناپذیر و مناسب‌ترین مکان برای حل این مشکل جهانی، سازمان ملل متحد است.

با افزایش اقدام‌های تروریستی، دولت‌ها به اهمیت سازمان‌های جهانی در مقابله با آن‌ها پی برده‌اند. عمده‌ترین نتیجه پاسخ حقوقی جامعه بین‌المللی، انعقاد کنوانسیون‌هایی است که درصدد تنظیم یا توسعه صلاحیت کیفری دولت‌های عضو نسبت به اقدام‌های تروریستی و درنهایت، مجازات متهمان به ارتکاب چنین اقداماتی به‌عنوان مهم‌ترین دلیل تهدید امنیت و صلح جهانی مطرح شد و جامعه جهانی تنها از طریق فعالیتهای جمعی سازمان‌ها توانست از میزان این تهدیدات بکاهد و برای پیشگیری از وقوع حوادث دیگر شبیه به آن، اقداماتی را انجام دهد. در واقع، فعالیتهای سازمان ملل و دیگر سازمان‌های غیررسمی مدافع صلح در آماده کردن افکار جامعه جهانی برای مبارزه با اقدام‌های تروریستی بسیار تأثیرگذار بوده است که در ادامه به آن خواهیم پرداخت (رضوی فرد، ۱۳۹۰: ۱۸۵-۱۹۵).

سازمان‌های بین‌المللی نقش باارزشی در همکاری و ارائه کمک به دولت‌ها برای اجرای مفاد قطعنامه ۱۳۷۳ ایفا می‌کنند. کمیته ضد تروریسم برای بررسی چگونگی همکاری این سازمان‌ها در چهارچوب اقدام علیه تروریسم، از سال ۲۰۰۱ جلساتی ویژه با سازمان‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی برگزار کرده است. نخستین جلسه در ۶ مارس سال ۲۰۰۳ با حضور ۵۷ سازمان بین‌المللی برگزار شد که به تبادل اطلاعات در خصوص کدها، قواعد و رویه‌های مناسب در تخصص خود و سازمان‌های منطقه‌ای و ملی اختصاص داشت و به تهیه و تدوین سازوکارها برای تسهیل کمک و همکاری میان دولت‌های همسایه منجر شد. در راستای این همکاری، هر سازمان زمینه تخصصی خود را در اولویت قرار داد و براین اساس، از اتلاف هزینه و تداخل فعالیت جلوگیری به عمل آمد.^۱

۱- در سال‌های ۲۰۰۳، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ به ترتیب جلساتی در واشینگتن توسط سازمان کشورهای آمریکایی و «کمیته بین‌آمریکایی مبارزه با تروریسم»، در وین از سوی دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد و سازمان امنیت و همکاری اروپا در آلمانی توسط «جامعه دولت‌های مستقل» برگزار شد.

با این حال، کمیته به تسهیل کمک فنی به دولت‌های عضو از طریق انتشار رویه‌های مطلوب با آمارگیری برنامه‌های کمک فنی، مالی، قانونی و حقوقی با تشویق معاضدت میان برنامه‌های کمک سازمان‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی از طریق مدیریت آن با ایفای نقش واسطه میان اهداکنندگان و کاربران بالفعل و ایفای نقش مرکز ثبت کمک‌های مالی می‌پردازد. همچنین، مدیریت کمیته به بررسی نیازهای دولت‌های عضو می‌پردازد تا از این طریق بتواند کمک‌هایی را در میان تقاضاهای دولت‌ها و توصیه منابع ممکن ارائه دهد.

۴- حمایت از موازین حقوق بشر

حق حیات یکی از حقوق بنیادین و اساسی بشر است و به‌جرت می‌توان گفت که هیچ‌یک از حقوق و آزادی‌های بنیادین بشر به‌اندازه این حق در اسناد بین‌المللی حقوق بشری مورد حمایت قرار نداشته است. در سال‌های اخیر، مبارزه با اقدام‌های تروریستی نیز به یکی از اولویت‌های اساسی جامعه بین‌المللی مبدل شده است. می‌توان گفت هیچ عرصه‌ای از عرصه‌های حقوق بین‌الملل معاصر به‌اندازه مبارزه با اقدام‌های تروریستی با چنین رشد و تحول سریعی مواجه نبوده است (قبادی و قاری سیدفاطمی، ۱۳۹۷: ۵۱).

قطعنامه‌های متعدد مجمع عمومی از دهه ۱۹۷۰ و قطعنامه‌های کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد از دهه ۱۹۹۰ به‌صراحت اعلام کرده‌اند که اقدام‌های تروریستی، آزادی‌ها و حقوق اساسی بشر را تهدید و نقض می‌کند. این در حالی است که در قطعنامه‌های مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل متحد ضرورت رعایت موازین حقوق بشری در مقابله با تروریسم مورد تأکید قرار گرفته است (امیرارجمند و عبداللهی، ۱۳۸۶: ۵۳). تعیین چهارچوب سال ۲۰۰۲ اتحادیه اروپا درباره مبارزه با تروریسم با ارائه تعریفی جامع از اقدام‌های تروریستی به‌طور مشابه تروریسم را در زمره خطرناک‌ترین تهدیدها برای حقوق بشر برشمرد^۱. همچنین دیگر اسناد منطقه‌ای ضد تروریسم از این ایده حمایت و با صراحت به نقض فاحش حقوق بشر به‌وسیله اقدام‌های تروریستی اشاره می‌کنند. پیشگفتار «پیش‌نویس کنوانسیون جامع ملل متحد درباره مقابله با تروریسم بین‌المللی» که از سال ۲۰۰۰ درباره آن گفت‌وگو شده، به‌طور مشابه اظهار داشته است که اقدام‌های تروریستی حقوق بشر را به خطر می‌اندازد^۲. گزارشگر ویژه سازمان ملل متحد

1- European Commission, Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism, Brussels, 19 Sep 2001, COM (2001) 521 Final, 2001/0217 (CNS), Explanatory Memorandum, 2-3, 7.

۲- UNGA, Reports of the Ad Hoc Committee established by UNGA res 51/210 (17 Dec. 1996), 6th Session (2002), UN Doc Supp 37 (A/57/37), annex I.

درباره اقدام‌های تروریستی اظهار داشته است که به‌طور محتمل هیچ حق واحدی از حقوق بشر از اثرگذاری تروریسم مستثنا نیست.^۱

این مسئله که «آیا اقدام‌های تروریستی می‌تواند حقوق بشر را به‌عنوان موضوعی حقوقی نقض کند، در حالی که اقدام‌های تروریستی به یک دولت اطلاق‌پذیر نیستند؟»، از سوی برخی صاحب‌نظران مبنای این بحث است که به‌موجب معاهده‌های حقوق بشر، تنها دولت‌های عضو نه عاملان یا افراد غیردولتی، از نظر حقوقی «احترام به حقوق بشر و ضمانت اجرای آن را» می‌پذیرند (Steiner, 2003: 757-776). این موضع در حمایت از پذیرش اعلامیه ۱۹۹۴ مجمع عمومی درباره اقدام‌های تروریستی توسط اتحادیه اروپا، کشورهای «نوردیک»^۲ و کانادا اتخاذ شد. این موضع بدین علت است که تنها اقدام‌های اطلاق‌پذیر به دولت موجبات نقض قواعد حقوق بشر را فراهم می‌کند.^۳ بر همین اساس اتحادیه اروپا از آن‌پس موضع خود را در تعیین چهارچوب سال ۲۰۰۲ اتحادیه اروپا حفظ کرد.

آشکار است که بر پایه مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها، اقدام‌های تروریستی اطلاق‌پذیر به دولت‌ها، تعهدهای این دولت‌ها را در قبال حقوق بشر نقض می‌کند. در مقابل، افراد خصوصی طرف معاهده‌های حقوق بشر نیستند و اثرگذاری افقی مستقیم در حقوق بین‌الملل ندارند و جایگزینی برای حقوق کیفری داخلی نیستند.^۴ به عبارت دیگر، بنا بر اصل مورد پذیرش در حقوق بین‌الملل، دولت مسئولیت حمایت از افراد و گروه‌ها را در برابر نقض حقوق بشر که توسط افراد خصوصی ارتکاب می‌یابد، دارد. بنابراین، دولت در قبال نقض حقوق بشر توسط افراد خصوصی مسئول است (راعی، ۱۳۸۶: ۸۱-۸۲). باوجوداین، دولت‌ها باید درباره ضمانت اجرای حقوق بشر در برابر تخلف‌های شخصی تا جایی از حقوق بشر حمایت کنند که به‌طور کامل حقوق اساسی افراد رعایت شود.^۵ این دولت‌ها را ملزم می‌کند تا ضمن اتخاذ اقدام‌های حفاظتی اثرگذار، با قانون‌گذاری و اقدام‌های تقنینی و اجرایی، تلاش شایسته‌ای را برای پیشگیری، مجازات، تجسس یا ارزیابی خسارت یا دخالت

1- UNSubComHR (53rd Sess), Terrorism and Human Rights: Progress Report by Special Rapporteur K Koufa, 27 Jun 2001, UN Doc E/CN.4/Sub.2/2001/31, 28.

2- Nordic

3- UNGAOR 49th session, 84th mtg, Measures to eliminate international terrorism: Report of the 6th Cttee (A/49/743), 9 Dec 1994, 19-20 (Germany for the EU and Austria; Sweden for the Nordic States; Canada); see also UN Sec-Gen Report, Human Rights and Terrorism, UN Doc A/50/685, 26 Oct 1995, 5 (Sweden).

4- UNHRC, General Comment No 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26 May 2004, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 8.

5- UNHRC, General Comment No 31, 8; Case of X and Y v The Netherlands (1985) Ser A, Vol. 91, 23.

ناشی از اعمال شخصی به عمل آورند.^۱ وظایف اخیر با وظیفه تضمین جبران اثرگذار تخلف‌ها از حقوق بشر در ارتباط هستند (White, 2020: 83-85).^۲

عاملان غیردولتی از جمله تروریست‌ها به واسطه وظیفه دولت‌ها مبتنی بر صیانت و تضمین حقوق تحت نظارت قانونی، به طور غیرمستقیم در چهارچوب قواعد حقوق بشر قرار دارند. باوجوداین، در جایی که یک عمل شخصی به دولتی اطلاق پذیر نباشد، نمی‌توان آن کشور را در قبال خود عمل مسئول دانست، بلکه تنها در قبال قصور در اعمال تلاش شایسته برای پیشگیری از تخلف از حقوق بشر یا واکنش‌دهی مناسب به آن‌ها مسئول شناخته می‌شود.^۳

لازم به یادآوری است که در برخی قطعنامه‌های صادره از سوی سازمان ملل متحد به نکات یادشده تأکید شده است. بند ۱ ماده ۲۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر ضمن حمایت از دیدگاه یادشده، تصریح کرده است «هرکس در مقابل آن جامعه‌ای وظیفه دارد که رشد آزاد و کامل شخصیت او را میسر کند».^۴ این موضوع مؤید رعایت موازین و قواعد حقوق بشر از سوی انسان‌هاست. به طور مشابه پیشگفتار میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و پیشگفتار میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی اشعار می‌دارند «هر فرد نسبت به افراد دیگر و نیز نسبت به اجتماعی که بدان تعلق دارد، عهده‌دار وظایفی است و مکلف است به اینکه در ترویج و رعایت حقوق بشر شناخته‌شده به موجب این میثاق اهمیت ورزد».^۵

بند ۱ ماده ۵ مشترک در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مقرر می‌دارد «هیچ‌یک از مقررات این میثاق نباید به گونه‌ای تفسیر شوند که متضمن ایجاد حقی بر دولتی یا گروهی یا فردی شود که به استناد آن برای تضييع هریک از حقوق و آزادی‌های شناخته‌شده در این میثاق یا محدودیت آن بیش از آنچه در این میثاق پیش‌بینی شده است، مبادرت به فعالیتی کند یا اقدامی به عمل آورد».

1- Velasquez-Rodriguez, 172-173; UNHRC, General Comment No. 31, 8.

2- ICCPR, art 2 (3).

3- Velasquez-Rodriguez, 172-173.

4- UNGA res 48/22 (1993); UNComHR resols 1995/43; 1996/47; 1997/42; 1998/47; 1999/27; 2000/30; 2001/37; UNSubComHR resols 1997/39; 1998/29; 1999/26; 2001/18; 2002/24.

5- ICCPR and ICESCR, pmbls; UDHR, pmbl.

۵- تشریک مساعی بین‌المللی و منطقه‌ای

شورای امنیت در قطعنامه‌های متعددی پس از وقوع حملات ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، حملات تروریستی را تقبیح کرده و به‌طور اختصاصی تروریسم بین‌المللی را مردود شمرده، اما هیچ‌گاه به اختیارات فصل ۷ منشور ملل متحد درباره التزام دولت‌ها به اجرای شروط مقرر این قطعنامه متوسل نشده است. درنهایت، این اقدام عمده با پذیرش قطعنامه ۱۳۷۳ مصوب سال ۲۰۰۱ صورت پذیرفت. این موضوع نشان‌دهنده تمایل شورای امنیت در پشتیبانی و اعمال «راهبرد هنجاری» در امور تروریسم بود؛ بدعتی که برخی در اظهارات خود از قطعنامه‌های شورای امنیت از آن نامی نبرده‌اند (Stepanova, 2019: 51-52).

این رویکرد نوین، نیاز به صحنه گذاشتن بر کنوانسیون‌های خاص مانند کنوانسیون بین‌المللی درباره سرکوب تأمین مالی تروریسم را از بین می‌برد. قطعنامه ۱۳۷۳ که به‌موجب فصل ۷ منشور ملل متحد پذیرفته شد، عاملی الزام‌آور است و برای تمام کشورها کاربردپذیر است، اما نمی‌تواند جایگزینی مناسب برای کنوانسیون باشد؛ به‌ویژه اینکه قطعنامه ۱۳۷۳ تنها چند هنجار و ضابطه مقررشده در کنوانسیون را دربردارد و به زحمت از همکاری بین‌المللی در امور کیفری نام برده است که اصل محاکمه یا استرداد را پس می‌زند و بدین وسیله دریچه را برای یک نظام پرونده‌به‌پرونده باز می‌گذارد. باین‌همه، هیچ مرجعی درباره چگونگی کنترل بازده معیارهای به‌کارگرفته‌شده توسط دولت‌ها وجود ندارد. حقیقت دارد که سازمان ملل متحد ابزارهای متعددی را به کار گرفته است تا منابع تأمین مالی تروریسم بین‌المللی را قطع کند، اما باید به خاطر سپرد که این روش مبارزه با تروریسم بین‌المللی پیش از وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ وجود داشته است. در سال ۱۹۹۹، پس از حملات بمب‌گذاری تروریستی در «نایروبی»، «کنیا» و «دارالسلام»، شورای امنیت برای تشکیل یک کمیته درخواست داد که وظیفه‌اش تهیه فهرستی از افراد و گروه‌هایی باشد که باید اموالشان را توقیف کرد. بنابراین، باید قطعنامه ۱۳۷۳ را تکامل یا تفصیلی از قطعنامه ۱۲۶۹ دانست.

باین‌حال، شورای امنیت اختیاری برای وضع چنین قانون مستحکمی ندارد؛ زیرا از اختیارات اساسی خود که فصل ۷ منشور ملل متحد به آن داده، استفاده کرده است. همچنین، با توجه به قضیه لاکربی، شورای امنیت در بعضی موارد از اجرای مناسب و شایسته معاهدات مرتبط با اقدام‌های تروریستی ممانعت می‌کند. باین‌حال، به‌سختی می‌توان استدلال کرد که وقتی شورای امنیت قطعنامه ۱۳۷۳ را پذیرفت، در خارج از حیطه اختیارات خود عمل کرد و بهتر است اظهار شود، شورای امنیت باید به‌جای مجاز دانستن یک‌جانبه‌گرایی دولت‌ها، مداخله می‌کرد.

حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱، تأثیر مثبتی بر همکاری سازمان‌های منطقه‌ای داشته است. از این نظر، بررسی‌هایی درباره اقدامات صورت پذیرفته توسط «اتحادیه آفریقا»، «سازمان امنیت و همکاری اروپا» و «اتحادیه همکاری منطقه‌ای جنوب آسیا» به عمل آمد. با این حال، برخی از سازمان‌های منطقه‌ای به بافت اروپایی توجه داشته‌اند و دیدگاه جالبی را بر یک منطقه که همکاری در آن به خصوص در چهارچوب محور سوم افزایش چشمگیری داشته است، معطوف می‌دارد. در واقع، شاید یکی از عناصر جالب این باشد که اتحادیه اروپا از حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ به عنوان فرصتی برای تقویت جامعیت و یکپارچگی خود استفاده کرده است؛ آن‌طور که مبارزه با اقدام‌های تروریستی مقوله اصلی تلاش‌هایی است که هدفشان توسعه همکاری پلیسی میان کشورهای عضو مشترک‌المنافع است، اما باز هم باید به این نتیجه رسید که اقدامات صورت پذیرفته یا پیشنهادشده توسط اتحادیه اروپا جدید نیستند. وقوع حوادث ۱۱ سپتامبر سال ۲۰۰۱ تنها دولت‌های اروپایی را مجبور کرد تا اقدام‌های تروریستی را تهدیدی جدی اعلام کنند و در مذاکرات بیشتری درباره پیشنهادات کنونی کمیسیون اروپا شرکت کنند.

نتیجه‌گیری

اقدام‌های تروریستی به عنوان تهدیدی مشترک برای همه دولت‌ها، افزایش همکاری‌ها و هماهنگی‌ها را می‌طلبد که نقش مؤثری در قبال آن دارد. از این رو سازوکارهای گوناگون همکاری در سطح جامعه بین‌المللی ضمن ترکیب با دیگر سازوکارها، جهانی بوده و باید ظرفیت آن‌ها روزآمد شود. برای پاسخ به تروریسم، نیاز به رویکرد گسترده‌ای است؛ زیرا اطلاعات و اجرای قانون تنها بخشی از مجموعه‌ای از سازوکارهای ضد تروریسم است. به نظر می‌رسد پیشگیری از رویکردهای رادیکالیزه در دولت‌ها و تلاش برای یافتن زمینه‌های مشترک برای گفت‌وگوی بین‌فرهنگی به اندازه نظارت یا اشتراک‌گذاری داده‌های مخفی مهم است.

تعهدات معاهده و قواعد حقوق بین‌الملل عرفی، همکاری را بدون نیاز به آن تسهیل می‌کند و به دولت‌ها اجازه می‌دهد در قبال اقدام‌های تروریستی واکنش نشان دهند. از این رو تقویت همکاری‌های بین‌المللی ضد تروریسم میان دولت‌ها برای پاسخ‌های مناسب و مشروع به تهدید اقدام‌های تروریستی مهم و ضروری است. همکاری چندجانبه بین‌المللی در این فرایند این امکان را فراهم می‌کند تا دولت‌ها در شبکه‌هایی از روابط همکاری در جامعه بین‌المللی، پاسخ‌های جهانی مؤثری به چنین اقدام‌های دهشتناکی دهند.

مبارزه مؤثر با اقدام‌های تروریستی میسر نمی‌شود مگر با عزم جدی و مشارکت همه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی. بنابراین، دولت‌ها باید همکاری کیفری بین‌المللی در زمینه ضد تروریسم را تقویت کنند و پیشگیری بین‌المللی تروریسم را در اسرع وقت میسر سازند. از سویی باید بر احترام به جایگاه اصلی سازمان ملل متحد در همکاری ضد تروریسم پافشاری شود. سازمان ملل، بزرگ‌ترین و جهانی‌ترین سازمان بین‌المللی با طیف وسیعی از وظایف است. برای مبارزه مؤثر با تروریسم پیشنهادهای کاربردی زیر ارائه می‌شود.

الف- احترام به حقوق بشر توسط دولت‌ها در فرایند مقابله با اقدام‌های تروریستی در احیای صلح و امنیت بین‌المللی.

ب- همکاری دولت‌ها با سازمان‌های بین‌المللی برای ارتقای پیشگیری و سرکوب اقدام‌های تروریستی.

پ- انعقاد قراردادهای استرداد مجرمان در اقدام‌های تروریستی میان دولت‌ها و اجرای آن با نظارت سازمان‌های بین‌المللی مانند ملل متحد و اینترپل.

ت- حمایت داخلی و بین‌المللی از شهروندان به‌ویژه زنان و کودکان توسط دولت‌ها در پیش و پس از اقدام‌های تروریستی.

ث- حفاظت از خطوط جغرافیایی و مرزی اعم از سرزمینی، دریایی و هوایی برای پیشگیری از هرگونه تردد مشکوک.

ج- تقویت امنیت داخلی و بین‌المللی کشورها با همکاری دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی.

چ- اتخاذ رویکرد چندجانبه‌گرایی و اقدام‌های مشترک میان دولت‌های منطقه به‌عنوان کارآمدترین سازوکار برای مقابله با اقدام‌های تروریستی و البته تشکیل کارگروهی میان دولت‌های منطقه برای نیل به تعریفی جامع از چنین اقدام‌هایی.

کتابنامه

- امیرارجمند، اردشیر؛ عبداللّهی، محسن (۱۳۸۶). اعمال حقوق بشر در مبارزه با تروریسم، نامه حقوقی، شماره ۶۴.
- تقی‌زاده انصاری، مصطفی (۱۳۸۶). بررسی قطعنامه ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد در رابطه با مقابله با تروریسم، راهبرد، شماره ۴۳.
- توحیدی فرد، محمد (۱۳۸۱). ضمانت اجرای کیفری منشور ملل متحد، چاپ ۱، تهران: وزارت امور خارجه.
- جلالی، محمود و دیگران (۱۳۹۴). تحول رویکرد به تروریسم در اسناد بین‌المللی؛ خلاهای حقوقی و پیامدها، فقه و حقوق اسلامی، شماره ۱۱.
- حاجی ده‌آبادی، محمدعلی؛ خاتمی، سعیده (۱۳۹۷). سیاست جنایی ایران در قبال جرم تأمین مالی تروریسم در پرتوی الزامات بین‌المللی، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳.
- راعی، مسعود (۱۳۸۶). قابلیت اجرایی طرح ۲۰۰۱؛ مسئولیت دولت‌ها در حوزه قواعد حقوق بشری، حقوق، شماره ۴.
- رضوی فرد، بهزاد (۱۳۹۰). حقوق بین‌الملل کیفری و زمینه‌های شکل‌گیری یک سیاست جنایی بین‌المللی، آموزه‌های حقوق کیفری، شماره ۱.
- رضوی فرد، بهزاد (۱۳۹۳). کیفیات مشدده در فرایند کیفردهی جنایات بین‌المللی، پژوهش حقوق کیفری، شماره ۶.
- زرنشان، شهرام (۱۳۸۶). شورای امنیت و تعهدات دولت‌ها برای مقابله با تروریسم، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۳۶.
- صباغیان، علی؛ سروستانی، عباس (۱۳۹۷). سیاست‌های ضد تروریستی اتحادیه اروپا؛ روندها، کارآمدی و چشم‌انداز، مطالعات راهبردی، شماره ۱.
- عبداللّهی، محسن (۱۳۸۱). پیامد حوادث یازده سپتامبر بر مبارزه با تروریسم، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۳.
- فروغی، فضل‌الله (۱۳۸۷). مطالعه تطبیقی اصل صلاحیت جهانی در حقوق کیفری آلمان و آمریکا، حقوق، شماره ۲.
- قبادی، مرضیه؛ قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۹۷). بررسی رابطه تروریسم و حق حیات در پرتوی رویه قضایی بین‌المللی، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۳۶.
- کرم‌زاده، سیامک (۱۳۸۱). کنوانسیون‌های ضد تروریسم و مسئله صلاحیت دولت‌ها در تعقیب و مجازات متهمان به ارتکاب اعمال تروریستی، نامه حقوقی، شماره ۳۳.

- کلارک، رونالد؛ نیومن، جرمی (۱۳۸۷). پلیس و پیشگیری از تروریسم، ترجمه محمدباقر مقدسی، مطالعات پیشگیری از جرم، شماره ۶.
- مبینی‌کشه، زهرا؛ امیدی، علی (۱۳۹۸). موج چهارم تروریسم و روندهای آینده تروریسم بین‌الملل، پژوهش‌نامه ایرانی سیاست بین‌الملل، شماره ۲.
- مجیدی، سید محمود (۱۳۸۸). جلوه‌های ظهور حقوق کیفری امنیت‌مدار در فرانسه، حقوق، شماره ۲.
- نعمت‌پور، اردشیر؛ تقی‌زاده انصاری، مصطفی؛ بیری‌گنبدی، سکینه (۱۴۰۲). مسئولیت دولت‌ها در مقابله با حملات تروریستی به زیرساخت‌های حیاتی یک کشور، مطالعات بین‌المللی، شماره ۴.
- هاشمی، سیدحسین (۱۳۹۰). تروریسم از منظر حقوق اسلام و اسناد بین‌المللی، چاپ اول، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- هنجی، سیدعلی؛ فرهادنیا، سعید (۱۳۹۷). بررسی مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال اعمال گروه‌های تروریستی، تحقیقات حقوقی، شماره ۸۴.
- Berlit, U., Dreier, H. (1989). "Die legislative Auseinandersetzung mit dem Terrorismus", in: Sack, F. Steinert, H.(Eds.), Protest und Reaktion Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Byman, Daniel (2019). "Counterterrorism Strategies," in: Erica Chenoweth, Richard English, Gofas, Andreas and Stathis N. Kalyvas (Eds.), The Oxford Handbook of Terrorism. Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, Antonio (1994). "Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categoris of International Law", EJIL, No.12.
- Crelinsten, Ronald D (2021). Terrorism, Democracy, and Human Security. A Communication Model. Abingdon: Routledge.
- Lewis, Olivier (2017). "Conceptualizing State Counterterrorism," in: Romaniuk, Scott N., Francis Grice, Daniela Irrera, Stewart Webb (Eds.) The Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy. London: Palgrave Macmillan.
- Renard, Thomas (2021). 20 Years of Counter-Terrorism in Belgium: Explaining Change in CT Policy-Making through the Evolution of the Belgian CT Doctrine and Practice since 2001, Ghent University, pp. 23–24.
- Saul, B. (2003). International Terrorism as a European Crime: The Policy Rationale for Criminalization", European journal of crime, criminal law and criminal justice, No. 11.
- Schmid, Alex P., James J. F. Forest and Timothy Lowe (2021). "Counter-Terrorism Studies: A Glimpse at the Current State of Research (2020/2021): Results from a Questionnaire Sent to Scholars and (Former) CT Practitioners", Perspectives on Terrorism, Vol. 15, No. 4, pp 155-183.

- Steiner (2003). "International Protection of Human Rights", in: M Evans (ed), International Law, OUP, Oxford.
- Stepanova, Ekaterina (2019). "Russia's Response to Terrorism in the Twenty-first Century"; in: Michael J. Boyle (Ed.) Non-Western Responses to Terrorism. Manchester: Manchester University Press, pp. 51-52.
- Tolmein, O. (2002). "Yom Deutschen Herbst zum 11 September", Die RAF, der Terrorismus und der Stsst, Hamburg: Konkret.
- Walker, Auflage C. (1992). The Prevention of Terrorism in British Law, Manchester University Press.
- Weatherall, Thomas (2022). "Internationally Wrongful Acts", in: Duality of Responsibility in International Law, Brill, Nijhoff.
- White, Jessica (2020). "Community and Gender in Counter-Terrorism Policy 76 Community and Gender in Counter- Terrorism Policy: Challenges and Opportunities for Transferability Across the Evolving Threat Landscape", The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) Evolutions in Counter-Terrorism, Vol. 2, pp.77-100.
- Williams, Laron K., Michael T. Koch and Jason M. Smith (2013). "The Political Consequences of Terrorism: Terror Events, Casualties, and Government Duration", *International Studies Perspectives*, No. 14, pp-343-361.

تأثیر حکمرانی مطلوب بر ارتقای کیفیت عملکرد نظام اداری جمهوری اسلامی ایران

یاسمن سعیدی*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

حکمرانی مطلوب یکی از مفاهیمی است که به تازگی در عرصه جهانی مطرح شده و دولت‌ها را بر آن داشته است تا با تکیه بر ارائه شاخص‌های آن در حیطه کشور خود مانند پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت، جایگاه مستحکمی برای خود در میان شهروندان بیابند. پژوهش حاضر که به روش توصیفی-تحلیلی به نگارش درآمده، در پی پاسخ به این پرسش است که نظام اداری ایران تا چه اندازه منطبق با مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب است؟ یافته‌ها دلالت دارد که با گسترش اصولی که در قانون مدیریت خدمات کشوری یاد شده است، می‌توان به استقرار الگوی حکمرانی مطلوب در نظام اداری ایران امیدوار بود؛ زیرا گام مهمی در راستای استقرار حاکمیت قانون در نظام اداری برداشته است؛ به‌طوری‌که می‌توان با تأسی از اصول و قواعد تازه تأسیس مندرج در این قانون و با اصلاحات و الحاقات و الگوبرداری مناسب و اقتباس معقول و آگاهانه از نظام‌های حقوقی پیشرو در زمینه حقوق اداری، سطح پاسخ‌گویی و کارآمدی دستگاه‌های اداری را ارتقا داد و اندک‌اندک به سمت تدوین قانون عام اداری و استقرار حاکمیت قانون رفت و مطمئناً با وارد کردن اصول کلی حقوق اداری به صحن قانون‌گذاری و مدون‌سازی و اجرای آن‌ها، اداره‌ای قانونمند و مبتنی بر قانون خواهیم داشت.

واژگان کلیدی

حکمرانی مطلوب، نظام اداری، حاکمیت قانون، دولت، شایسته‌سالاری.

* دانش‌آموخته دکتری فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال، تهران، ایران.
dr.yasamansaeedi@gmail.com

مقدمه

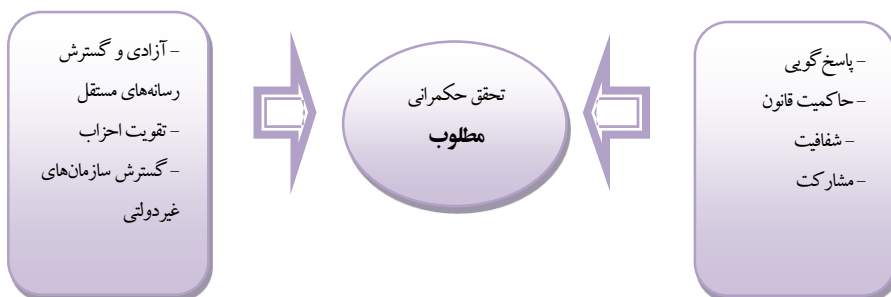
نظریه حکمرانی مطلوب به‌رغم عمر کوتاهش، به‌تدریج در سراسر دنیا به گفتمان قالب برای دستیابی به توسعه پایدار در زمینه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی و به‌خصوص در حقوق اداری در ایران تبدیل شده است. حکمرانی مطلوب در نظام اداری که بر اساس استقرار نظام مبتنی بر دانایی برای ارتقای کیفیت زندگی بشر طراحی و تدوین شده، تنها در صورت ایجاد تغییرات بنیادین در ساختارهای سیاسی، اداری و مدیریتی اعمال‌پذیر است. حکمرانی مطلوب به این نتیجه رسیده که دوران سیاست‌مداران معجزه‌گر سپری شده و اینک دوران کسب اعتماد عمومی و ترویج و گسترش مشارکت‌های عمومی است. در این نوع حکمرانی، همه افراد جامعه در اداره امور شریک‌اند و دولت نیز یکی از شرکا شمرده می‌شود. امروزه دیگر وظیفه دولت و اجزای آن تنها اجرای قوانین مصوب قوه مقننه و دیگر نهادهای واضع قانون نیست، بلکه سازمان‌های اداری عملاً خود مقررات مختلفی در زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی وضع می‌کنند (عمل شبه‌تقنینی). با گسترش صلاحیت‌های دولت، ایده‌های مدیریتی جدید نیز ظاهر شده‌اند. یکی از این الگوهای مدیریتی، الگوی حکمرانی مطلوب است. این ایده قابلیت اجرا در بخش‌های مختلف را دارد و به دلیل قابلیت‌ها و مشخصات ارزنده‌اش، مورد استقبال کشورهای مختلف قرار گرفته است. حال این پرسش مطرح است که نظام اداری ایران تا چه اندازه منطبق با مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب است؟ به نظر می‌رسد با بسط و گسترش اصولی که در قانون مدیریت خدمات کشوری یاد شده است، می‌توان به استقرار الگوی حکمرانی مطلوب در نظام اداری ایران امیدوار بود و راه را برای تدوین قانون عام اداری هموار کرد و با الگوبرداری مناسب و اقتباس معقول و آگاهانه از نظام‌های حقوقی پیشرو در زمینه حقوق اداری، سطح پاسخ‌گویی و کارآمدی دستگاه‌های اداری را ارتقا داد و عدالت اداری به‌عنوان یک هدف راهبردی را محقق کرد. نکته‌ای که در پایان باید بدان اشاره کرد اینک، قانون مدیریت خدمات کشوری هیچ‌گاه به‌مثابه قانون عام اداری آن‌گونه که در کشورهای توسعه‌یافته وجود دارد، نیست، بلکه این قانون باید تنها در محدوده مربوط به خود مورد بررسی و تجزیه و تحلیل و مبنای قضاوت و نقادی قرار گیرد. باگذشت نزدیک به ۱۶ سال از عمر این قانون باید گفت که قانون مدیریت خدمات کشوری از این حیث که برای نخستین‌بار در تاریخ مقررات استخدامی به موضوعاتی فراتر از حقوق و مزایای کارکنان دولت پرداخته و برای نخستین‌بار ارکان اساسی نظام اجرایی و اداری کشور مانند دولت و مدیریت خدمات عمومی را نشانه گرفته، گام مهمی را در راستای استقرار حاکمیت قانون در نظام اداری برداشته است؛ به‌طوری‌که می‌توان با تأسی از اصول و قواعد تازه تأسیس مندرج در این قانون و با اصلاحات و الحاقات و تغییراتی در آن، اندک‌اندک به سمت تدوین قانون عام اداری و استقرار حاکمیت قانون رفت و مطمئناً با وارد

کردن اصول کلی حقوق اداری به صحن قانون‌گذاری و مدون‌سازی و اجرای آن‌ها در نظام اداری، اداره‌ای قانونمند و مبتنی بر قانون خواهیم داشت. برای پاسخ‌گویی به پرسش تحقیق، نخست به مفهوم حکمرانی مطلوب می‌پردازیم و سپس تأثیر نظریه حکمرانی خوب بر مدیریت منابع انسانی را با نگاهی به قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی می‌کنیم. در بخش سوم نیز ارزیابی قانون مدیریت خدمات کشوری را از منظر حکمرانی خوب مورد بررسی می‌دهیم.

۱- مفهوم حکمرانی مطلوب

۱-۱- تشریح مفهومی حکمرانی مطلوب

حکمرانی خوب از دو ایدئولوژی سیاسی عمده نشئت گرفته است؛ دیدگاه نئولیبرالیسم که کمترین دخالت دولت و بیشترین دخالت سازمان بازار را تجویز می‌کند و دیدگاه سوسیال‌دموکراسی که در پی شناخت و بهره‌گیری از کارایی بازار در شرایطی است که بر استانداردهای عدالت اجتماعی و بهبود اقتصادی درازمدت استوار و به ایجاد زیرساخت‌های سیاسی و نهادی و توانمندی‌های اجتماعی توجه داشته باشد. این دو ایدئولوژی متفاوت در رابطه با مدیریت عمومی (به‌ویژه در سطح محلی) از اصطلاح حکمرانی با مفهوم و معنای متفاوت استفاده می‌کند. معنای نخست متضمن درهم‌آمیختگی بخش خصوصی و عمومی در یک شراکت کم‌رنگ و سست است. در این دیدگاه نئولیبرالیستی، حاکمیت منطقه کلان شهری در پی جابه‌جایی تقابل میان منافع بخش خصوصی و عمومی با رقابت بین آن‌ها برای حل مسائل محلی با رویکرد تکنوکراتیک است. در این رویکرد هر آنچه برای بنگاه‌های اقتصادی محلی خوب است، برای کل منطقه شهری هم خوب است. دومین مفهوم ناظر بر اصطلاح حکمرانی، نگاهی است که آن را مجموعه‌ای پیچیده از تعامل نهادی و سازمانی در قبال مسائل گسترده فراروی سازگاری اجتماعی-اقتصادی در روند پیدایش سیستم جهانی محلی می‌بیند. در این دیدگاه نهادگرایانه‌تر، موضوع حیاتی ایجاد هماهنگی فراسوی مقیاس‌های جغرافیایی است (Scott, 2001: 22-29).



شکل ۱- چهارچوب مفهومی تحقیق

۱-۲- انواع حکمرانی مطلوب

چگونگی میدان دادن به نظام ارزشی ذی‌نفعان در رویه حکمرانی باعث می‌شود که مدل‌های مختلفی از شیوه‌های پیاده‌سازی حکمرانی از جمله حکمرانی خوب، حکمرانی متعالی و دیگر شیوه‌های حکمرانی در جهان معاصر مطرح باشد.

۱-۲-۱- حکمرانی خوب

«حکمرانی خوب» مفهومی است که توسط سازمان‌های بین‌المللی در اواخر دهه ۱۹۸۰ وارد ادبیات توسعه شده است و بر اساس معیارهای خاص، حکمرانی را حاصل تعامل و ارتباط متقابل دولت و کنشگران جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌ها) برای نیل به توسعه در هر کشور می‌داند.

معیارهای حکمرانی خوب از نظر این سازمان‌ها، مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخ‌گویی، وفاق عمومی، حقوق مساوی، اثربخشی، کارایی و مسئولیت‌پذیری است.

۱-۲-۲- حکمرانی سالم

در انتقاد از حکمرانی خوب، حکمرانی سالم به برداشت آزاد و متنوع از شیوه و معیارهای حکمرانی خوب در کشورهای مختلف تأکید دارد و معتقد است که حکمرانی باید مطابق با آداب، رسوم و فرهنگ محلی هر کشور تعریف و سازمان‌دهی شود؛ البته همچنان معیار اصلی در حکمرانی سالم مانند حکمرانی خوب، رفاه مردم است.

۱-۲-۳- حکمرانی متعالی

شیوه‌ای از حکمرانی که مبتنی بر نظام ارزشی الهی مانند اسلام برای نیل به سعادت دنیوی و اخروی مردم در یک حوزه جغرافیایی یا حوزه‌های گسترده‌تر مطرح است. بر اساس نظریه حکمرانی متعالی، حکومت از آن خدا و تنها اوست که می‌تواند بر انسان حکم براند. به همین دلیل حکمرانان تا زمانی دارای مشروعیت هستند که از ترکیه نفس و مقبولیت برخوردار و تنها معجز احکام الهی باشند. در حکمرانی متعالی، تنظیم روابط، تبعیت و شیوه فعال‌سازی ظرفیت‌های کنشگران و ذی‌نفعان بر اساس هدایت الهی و اراده مردمی شکل می‌گیرد.

۱-۳- اثربخشی حکمرانی مطلوب بر ارتقای کیفیت نظام اداری

۱-۳-۱- توجه به الگوی حکمرانی خوب

شاید بتوان بهترین راهکار برای بهبود نظام مدیریتی کشور را در پیاده‌سازی الگوی حکمرانی

خوب خلاصه کرد. مدل حکمرانی خوب، نحوه حکمرانی و کیفیت رابطه میان شهروندان و حکومت را نشان می‌دهد. این نظریه بر دخالت منطقی دولت و نقش تسهیلگری و هماهنگ‌کنندگی آن تأکید دارد. در تعریف کلی، حکمرانی خوب را مدیریت اثربخش منابع اجتماعی و اقتصادی هر کشور می‌دانند؛ به گونه‌ای که چنین مدیریتی، شفاف، پاسخ‌گو، مشارکت‌جو و باز باشد. محققان مختلف شاخص‌های متعددی را برای حکمرانی خوب مطرح کرده‌اند که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌سازی، عدالت و انصاف، کارایی و اثربخشی و پاسخ‌گویی اشاره کرد.

حکمرانی خوب با مرتب ساختن نظام اداری و مدیریتی بر مبنای ساختارهای پویا و ضابطه‌مند، تبیین راهبردی دقیق در عرصه‌های مختلف، فرهنگ سازمانی متری و بهره‌گیری از نیروهای شایسته و لایق در ایجاد اعتماد عمومی و افزایش مشروعیت و ثبات برای نظام سیاسی نقش مؤثری دارد.

۱-۳-۲- توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری

هدف از استقرار و توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی نظام اداری این است که مردم به آسانی بیشترین فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز را از طریق درگاه الکترونیکی انجام دهند. دولت الکترونیک با تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخ‌گوتر کردن کارگزاران دولتی، شفاف‌سازی اطلاعات، کاهش فاصله میان مردم و دولتمردان، مشارکت مؤثرتر شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری و گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات، نقش مؤثری در کاهش فساد و افزایش کارآمدی سیستم مدیریتی کشور دارد. بنابراین، هرچه خدمات دولت الکترونیک مناسب‌تر و راضی‌کننده‌تر باشد، شهروندان اعتماد بیشتری به دولت خواهند داشت.

۱-۳-۳- استانداردسازی خدمات اداری

با تدوین و اجرای استانداردهای خدمات، از سویی وظایف و تعهدات دستگاه‌های اداری با مردم و خدمت‌گیرندگانشان مشخص می‌شود و از سوی دیگر مردم از حقوق و وظایفشان در این باره مطلع می‌شوند. با تدوین و اطلاع‌رسانی استانداردهای خدمات، مردم می‌توانند عملکرد واحدهای خدمت‌دهنده را براساس آن استانداردها، سنجش و ارزیابی کنند. بدیهی است این نوع سنجش و ارزیابی از صحت بیشتری برخوردار است و بر اساس تصور و برداشت‌های آرمانی و غیرواقعی نیست. استانداردسازی خدمات، زمینه افزایش سلامت و کاهش فساد اداری را فراهم می‌آورد. توجه به استانداردها به منزله رعایت حداقل‌ها در فضایی شفاف است و فعالیت در شرایط رقابتی،

امکان توسعه خدمات و در نتیجه، افزایش رضایت مردم را به دنبال خواهد داشت.

۲- تأثیر نظریه حکمرانی خوب بر مدیریت منابع انسانی با نگاهی به قانون مدیریت خدمات کشوری

«حکمرانی» به عنوان ساخت مفهومی، تمام ویژگی‌های مفهوم جامع را دارد. این مفهوم شمول وسیعی دارد و سخت است که بگوییم که کجا آغاز می‌شود و کجا انتها می‌یابد. در مدیریت دولتی که البته تنها رشته‌ای نیست که با این مفهوم کار می‌کند، حکمرانی معمولاً به هدایت حوزه‌های خدمت یا حوزه‌های مسئله که ویژگی استقلال میان طرف‌ها و سازمان‌های درگیر مختلف را دارند، اشاره دارد. تصویری که اغلب در گفتمان حکمرانی به آن استناد می‌شود، سیستم دولتی مختل شده است که با ویژگی ظرفیت فرماندهی محدود و فراتر از آن، حذف انحصار فرماندهی، مشخص می‌شود. مدل‌های فرماندهی جایگزین، در پرتوی تحولات عمیق فناوری، اقتصادی و اجتماعی، اجتناب‌ناپذیر خواهند بود (گرامشی، ۱۳۸۴: ۲۲). این موجب تغییر بنیادین «از دولت به حکمرانی» می‌شود؛ به طوری که اولی به عنوان هدایت عمودی، انحصاری و یک‌طرفه و دومی با ویژگی هدایت افقی، جمعی و چندوجهی شناخته می‌شود.

حکمرانی به زبان ساده علم تصمیم‌گیری است. این مفهوم، مجموعه‌ای پیچیده از ارزش‌ها، هنجارها، فرایندها و نهادها را دربرمی‌گیرد که از طریق آن‌ها مدیریت توسعه جامعه به طور رسمی و غیررسمی صورت می‌گیرد و تعارض‌ها رفع می‌شود. حکمرانی، هم دولت و هم جامعه مدنی (بازیگران اجتماعی و اقتصادی، نهادهای مبتنی بر اجتماع و گروه‌های سازمان‌یافته، رسانه‌های همگانی و مانند آن) را در سطوح محلی، ملی و منطقه‌ای شامل می‌شود.

۲-۱- حکمرانی خوب

حکمرانی خوب چیزی بیش از «انجام دادن خوب کارها» است. حکمرانی خوب درباره انجام دادن کارها در جو نهادی سالم که با بازرسی‌های اثربخش و تعادل و قدرت برای مخالفان مشخص می‌شود - که ما بعداً آن را در چهارچوبی بزرگ‌تر، حاکمیت قانون دمکراتیک خواندیم - است. لورنرتی به عنوان هنرمند قرون وسطا، البته از این واژه‌ها استفاده نکرد، بلکه با تصاویر کار کرد. گالری او درباره حکمرانی خوب، جو نهادی متمایزی را نشان می‌دهد که هیچ قدرت مطلقه را نمی‌شناسد، اما قدرت توسط الهه عدالت و همچنین، شهروندان آموزش‌دیده نظارت و منجر به فضایل اساسی مانند دوراندیشی، اعتدال، بزرگواری و شکیبایی می‌شود. اگرچه اصطلاح حکومت کمبودهای خاص خود را دارد، دو مزیت عمده برای اهداف حاضر دارد. نخست اینکه، مفهوم حکومت توجه ما را به این واقعیت که حکمرانی در عرصه شهری بیش از «ساختار شهرداری»

به عنوان استعاره‌ای برای حکومت متمرکز در شهر است، جلب می‌کند. دوم و شاید مهم‌تر این باشد که اگر ما مفهوم حکمرانی را به «حکمرانی خوب» توسعه دهیم، این موضوع ما را به تأمل نظام‌مندتر بر اینکه هنر مدیریت چه ویژگی‌ای دارد و گشودن درها به درک غنی و متمایز ارزش‌های مدیریت تشویق می‌کند (Escorten, 1996: 200).

تعاریف ارائه شده و بسیاری دیگر از تعاریفی که در حکمروایی و حکمروایی خوب وجود دارد، ضمن مشابهت‌هایی که با یکدیگر دارند، بسیار کلی و سطحی هستند؛ به طوری که با اتکا به آن‌ها و به گونه تحلیلی نمی‌توان درباره ایجاد تمایز بین حکومت و حکمرانی به پرسش‌های موجود پاسخ داد. استخراج ابعاد تحلیلی از این قبیل تعاریف برای دسته‌بندی بازیگران، الگوهای تعامل و جهت‌گیری اقدامات و بررسی دیدگاه‌های هنجاری که بیشتر از سوی نهادها و سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و برنامه عمران ملل متحد مطرح و به عنوان الگوی تجویزی از سوی آن‌ها ارائه می‌شود، می‌تواند در شناخت بهتر و تمایز میان حکمروایی و حکومت‌های سنتی یاریگر محققان باشد.

۲-۲- ویژگی‌های هنجاری حکمروایی

معیارهای حکمروایی خوب را تعدادی از سازمان‌های توسعه و صاحب‌نظران ارائه کرده‌اند؛ برنامه عمران ملل متحد چهار نوع حکمروایی اقتصادی، سیاسی، اداری-اجرایی و نظام‌مند را از هم تفکیک می‌کند (سردارنیا، ۱۳۹۰: ۱۰۸).

بانک جهانی نیز حکمروایی خوب را بر اساس شش شاخص تعریف کرده و بر اساس این شاخص‌ها وضعیت حکمروایی خوب را در دوره ۱۹۹۶-۲۰۰۲، هر دو سال یک بار و از سال ۲۰۰۲ به بعد، به صورت سالانه در کشورهای مختلف مورد ارزیابی قرار داده که این شاخص‌ها عبارت از موارد زیر است.

حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی: بدین مفهوم که مردم دولت را در برابر آنچه بر مردم تأثیر می‌گذارد، مورد پرسش و بازخواست قرار دهند. این شاخص بیان‌کننده مفهوم‌هایی مانند حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حاکمان از طبقه‌های اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات و... است.

ثبات سیاسی و نبود خشونت: این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن، درجه احتمال تداوم حیات مؤثر دولت و تداوم سیاست‌های جاری در صورت مرگ یا تغییر رهبران و دولتمردان کنونی می‌پردازد.

کارایی و اثربخشی دولت: بیان‌کننده کارآمدی دولت در وظایف محوله است که شامل

مقولات ذهنی مانند کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی می‌شود.

چگونگی نظم‌دهی: بر سیاست‌های ناسازگار با بازار از قبیل کنترل قیمت‌ها، نبود نظارت کافی بر سیستم بانکی و همچنین، هزینه وضع قوانین برای محدودیت بیش از اندازه تجارت خارجی تمرکز دارد.

حاکمیت قانون: میزان احترام عملی که دولتمردان و شهروندان هر کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده است.

کنترل فساد: استفاده از قدرت و امکانات عمومی در راستای منافع شخصی. این شاخص مفهوم‌هایی مانند فساد در میان مقامات رسمی، اثربخشی تدبیرهای ضد فساد، تأثیر آن بر جذب سرمایه‌های خارجی، پرداخت اضافی یا رشوه برای گرفتن مجوزهای اقتصادی و... را اندازه‌گیری می‌کند.

در این تعریف، هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در جامعه بیشتر باشد و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد، حکمروایی در آن جامعه برای نیل به توسعه مناسب‌تر است (نقیبی، ۱۳۸۹: ۱۸۷).

۲-۳- حکمروایی خوب و مدیریت منابع انسانی

منابع انسانی اصلی‌ترین سرمایه سازمان‌ها هستند. هر سازمان در راستای مأموریت و تحقق اهداف و اجرای راهبردهای خود باید اقداماتی را در زمینه منابع انسانی انجام دهد. عملکرد مطلوب واحدها و کل سازمان نیز در گروی این است که اقدامات منابع انسانی به نحو احسن عملی و رضایت کارکنان و مشتریان حاصل شود و نوآوری و خلاقیت موجب بهره‌وری بیشتر و درنهایت، موفقیت سازمان و کسب شهرت و آوازه بالا در جامعه می‌شود. بدین ترتیب، مشخص می‌شود که فقط مدیران و کارشناسان منابع انسانی در این باره مسئولیت ندارند، بلکه تمام مدیران و اعضای سازمان باید در اقدامات منابع انسانی مشارکت داشته باشند (قلی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۱۷).

تا دهه ۱۹۸۰ (هم‌زمان با ظهور تفکرات مدیریت دولتی نوین) با گذشت بیش از ۷ دهه از تاریخ شکل‌گیری مدیریت به‌عنوان رشته علمی، مدیریت منابع انسانی به‌عنوان فعالیت اداری تلقی می‌شد، اما امروزه با اهمیت یافتن مهارت‌های منابع انسانی در نیل به اهداف سازمان‌ها، واحد مدیریت منابع انسانی نقش شایانی در تحقق راهبردهای سازمان دارد و ذاتاً مقوله‌ای راهبردی شمرده می‌شود. در اواخر دهه ۱۹۹۰، تحول دیگری در سیر تکوین حوزه مدیریت راهبردی منابع انسانی رخ داد و آن، مطرح شدن معماری مدیریت منابع انسانی شامل مجموعه وظایف و

سیستم‌های مدیریت منابع انسانی بود که رفتارهای خاصی را در کارکنان با توجه به تفاوت در ویژگی‌های آنان ایجاد می‌کرد (قلی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۱۸).

طبق دسته‌بندی‌هایی که در اغلب کتاب‌های مدیریت منابع انسانی وجود دارد، می‌توان وظایف منابع انسانی را در قالب شش مورد دسته‌بندی کرد که شامل برنامه‌ریزی منابع انسانی، کارمندیابی و استخدام، مدیریت عملکرد کارکنان، جبران خدمات و پاداش، توسعه و آموزش نیروی انسانی و روابط کارکنان است. هریک از این وظایف خود دارای مراحل و فرایندهای منحصر به فردی است که موجب پوشش اهداف مدیریت منابع انسانی خواهد شد. در ادبیات حکمرانی خوب در مدیریت منابع انسانی بیشتر بر وجه توسعه انسانی و در راستای آن توسعه کارکنان تأکید شده است. تعاریفی که از هریک از وظایف منابع انسانی می‌توان ارائه داد، به صورت زیر است.

۲-۳-۱- برنامه‌ریزی منابع انسانی

فرایندی که معین می‌کند سازمان برای نیل به اهداف خود به چه تعداد کارمند با چه قابلیت‌هایی برای چه مشاغلی و در چه زمانی نیاز دارد. در راستای حکمرانی خوب این برنامه‌ریزی باید به گونه‌ای صورت گیرد که اجماع‌محور باشد و مشارکت را تسهیل کند. همچنین، اهداف و قوانین را به روشنی تعریف کند.

۲-۳-۲- استخدام (کارمندیابی و انتخاب)

فرایند گزینش افراد برای به کارگیری آن‌ها در وظایف سازمانی است که انجام دادن درست آن موجب بهبود اثربخشی دیگر فعالیت‌های منابع انسانی می‌شود و از برخی مسائل و مشکلات ممانعت می‌کند. در این باره از منظر حکمروایی خوب، توجه به عدالت‌محوری تأمل‌برانگیز است.

۲-۳-۳- مدیریت و ارزیابی عملکرد کارکنان

به بررسی و ارزیابی نقش کارکنان در سازمان می‌پردازد و فرایند مستمر شناسایی، اندازه‌گیری و توسعه عملکرد افراد و گروه‌ها و همسو کردن آن‌ها با اهداف راهبردی سازمان است. زمینه حکمروایی خوب در این وظیفه ارج نهادن بر اثربخشی و کارایی، عدالت‌محوری، مشارکت و شفافیت است.

۲-۳-۴- جبران خدمت و پاداش

هر فردی که به سازمان می‌پیوندد، قابلیت‌ها و اعتباراتی با خود به سازمان می‌آورد و انتظار دارد

این داده‌ها با ستاده‌هایی که سازمان به وی می‌دهد، جبران شود (قلی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۲۱). در راستای عمل به این وظیفه از منظر حکمروایی خوب توجه به عدالت‌محوری، پاسخ‌گویی و اثربخشی و کارایی مهم است.

۳- ارزیابی قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر حکمرانی خوب

نتایج حاصل از بررسی مبانی نظری حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری نشان می‌دهد که اصول و مبانی حاکم بر نظریات، مدیریت دولتی نوین و حکمروایی خوب است. نتایج حاصل از بررسی تجارب کشورهای مختلف در زمینه پیاده‌سازی این دو الگو نشان می‌دهد که تفاوت اساسی در بستر اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشورهای در حال توسعه در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته، ایجاب می‌کند که کشورهای پذیرنده، الگوها و مدل‌های وارداتی را با شرایط و مقتضیات خود متناسب‌سازی کنند و سپس به اجرای آن‌ها مبادرت ورزند؛ اقدامی که به نظر می‌رسد با ورود اندیشه مدیریت دولتی نوین به ایران صورت نگرفته است. تجربه کشورها در پیاده‌سازی دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمروایی خوب نشان می‌دهد که غالباً کشورهای توسعه‌یافته در پیاده‌سازی الگوی مدیریت دولتی نوین موفق بوده‌اند. این موضوع می‌تواند ناشی از وجود بسترهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در این کشورها باشد (جاجرمی‌زاده و دیگران، ۱۳۹۳). برای آنکه کشور در حال توسعه بتواند در پیاده‌سازی این الگوها موفق باشد، باید بسترهای لازم سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی آن را فراهم سازد و سپس این الگوها را پیاده کند. در تحقیقی که مجلس شورای اسلامی برای نقد و بررسی قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر خبرگان و کارشناسان این موضوع صورت داده است، این قانون که به ارائه مقرراتی در زمینه شیوه اداره دولت در ابعاد مختلف می‌پردازد، در فصول ۶-۱۲ خود به مقررات و قوانین کارکنان دولت در ابعاد مختلف پرداخته است. قانون مدیریت خدمات کشوری قانونی چندوجهی است و بر اساس آن، فرهنگ نظام اداری طراحی می‌شود. از این رو بجاست که با مقوله‌هایی مانند عدالت، شایسته‌سالاری، راستی و صداقت، شفافیت در قول و عمل و اعتماد اندیشمندانه و همه‌جانبه برخورد شود که مهم‌ترین مفهوم عدالت استخدامی است. در این قانون، هدایت و رهبری انسان و سرمایه انسانی به‌عنوان مهم‌ترین منبع در توسعه قاعده‌مند شده است و زمینه‌های بروز استعدادها و ظرفیت‌های خدادادی انسان و دستیابی به خلاقیت و نوآوری وی در طول ۳۰ سال خدمت در نظام اداری فراهم می‌شود و در نهایت، مسیر ترقی شغلی و امنیت و آینده شغلی طراحی و تدوین می‌شود. بنابراین، از این منظر که در این قانون به مجموعه‌های انسانی به‌عنوان محور توسعه پرداخته می‌شود، لازم است که با تأمل فراوان به پیچیدگی‌های موضوع نگریسته شود. همچنین، توجه وافر

به چالش‌هایی مانند چگونگی برخورد دولت با نیروهای دائمی و موقت، ورود افراد بدون شرایط لازم در دستگاه‌های دولتی در قالب کار معین و موقت و ایجاد زمینه دائمی شدن آن‌ها، عدم توجه به مقوله شایسته‌سالاری در مدیریت سیاسی، متزلزل شدن سمت‌های مدیریتی حرفه‌ای و... از جمله مواردی است که محل تأمل را برای قانون‌گذار فراهم می‌کند.

۳-۱- سیاست‌های تقنینی برای تحقق عدالت استخدامی

۳-۱-۱- حاکمیت قانون

یکی از اندیشه‌های حاکم در حقوق اساسی مدرن که تقریباً تمام اندیشمندان حقوق و علوم سیاسی بر اصل وجود آن اجماع دارند، اصل حاکمیت قانون است (مرکز مالمیری، ۱۳۸۵: ۶) و منظور از آن، نفی حکومت شخص و تأکید بر حکومت قانون است و از تبعیت تمام افراد جامعه از قانون به‌خصوص زمامداران سخن می‌گوید؛ به گونه‌ای که تمام اعمال اداری و حکومتی در چهارچوب قانون صورت بگیرند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۳۴). ریشه بسیاری از مفاهیم و اصول حقوق از قبیل قانون اساسی‌گرایی، قانونیت، صلاحیت، مسئولیت، پاسخ‌گویی، کنترل قضایی و تفکیک قوا را نیز باید در این اصل جست‌وجو کرد (اصلائی و کاظمینی، ۱۳۹۰: ۲۶۶). قانون در اینجا به معنای عام آن مدنظر است که قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی، مصوبات پارلمان، آیین‌نامه‌های اداری و احکام دادگاه‌های دادگستری را نیز شامل می‌شود و نباید آن را محدود به قواعد تصویب‌شده از طریق قوه مقننه و همه‌پرسی کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۲۲).

۳-۱-۲- رعایت مراتب شایستگی

اصل شایسته‌سالاری یکی از استلزامات عدالت اداری در نظام اداری است. این اصل ناظر بر ابتدای ورود به استخدام کشوری بر پایه شاخص‌هایی مانند استحقاق، توانایی، مهارت‌های لازم برای شغل مورد نظر و نیز اتکای ارتقای شغلی و تصدی مناصب اداری بر اساس سنجش شایستگی و استحقاق و پرهیز از توسل به معیارهای غیرمرتبط است (شهابی و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۴۴۳). در حوزه روابط اجتماعی و در چهارچوب حقوق تکوینی و تشریعی، عدالت به معنای «رعایت موازین لازم‌الرعايه» است و در امور اجتماعی بر مبنای توافق بر اصول و موازین قراردادشده طراحی و تنظیم می‌شود. در این حوزه مهم‌ترین معیار عدالت «حق برخورداری برابر» از فرصت‌ها، موقعیت‌ها، آزادی‌ها و امنیت اجتماعی است. این حق به گونه پیشینی است، اما وقتی افراد جامعه از این فرصت‌ها در چهارچوب موازین لازم‌الرعايه و اصول و موازین توافق‌شده استفاده می‌کنند و ارزش‌افزوده‌ای ایجاد می‌کنند، حاصل تلاش و زحمت به خودشان تعلق دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۶۴).

بیان اصول کلی ورود به خدمت به‌ویژه تأکید بر اصل لیاقت و شایستگی و اصل برابری

فرصت‌ها، رفع پاره‌ای از نارسایی‌ها و اشکالات شرایط قبلی ورود به خدمت از جمله تحولات مثبت ورود به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری است. ضابطه‌مند کردن دقیق شرایط و ضوابط انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی از تحولات مثبت این قانون در استخدام است (رستمی، ۱۳۸۹: ۱۷). یکی از نوآوری‌های مثبت قانون مدیریت خدمات کشوری بیان اصول کلی و چهارچوب‌هایی برای ورود به خدمت در ماده ۴۱ است. در این ماده مقرر شده است «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افراد که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، بر اساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود» (رستمی، ۱۳۸۹: ۱۹).

۳-۱-۳- رعایت تشریفات قانونی

پذیرش یا ورود به خدمت، دروازه استخدام شمرده می‌شود. اهمیت مشاغل عمومی که هدف آن‌ها تأمین خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی است، ایجاب می‌کند که قانون‌گذار برای انتخاب افراد اصلح و شایسته‌گزینی، شرایط و تشریفات الزام‌آوری برای ورود به خدمت در این مشاغل وضع کند که رعایت آن‌ها از سوی اداره و افراد داوطلب استخدام ضروری است؛ به گونه‌ای که در این باره امکان تراضی و توافق و تبادل اراده وجود ندارد (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۵۲). این اصل تعیین‌کننده و تضمین‌کننده بسیاری از اصول است (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۳: ۱۲۱).

۳-۲- نقد قانون مدیریت خدمات کشوری از منظر حکمرانی مطلوب

- با توجه به اینکه قانون مدیریت خدمات کشوری پیش از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری تدوین شده و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، طبیعی است فاصله‌ای بین این دو وجود داشته باشد. بنابراین، ضروری است در مرحله بازنگری قانون، میزان فاصله آن با سیاست‌های کلی بررسی شود تا اصلاحات لازم صورت گیرد (منافات با عنصر حاکمیت قانون حکمروایی خوب).
- قانون خدمات کشوری موجب تزلزل بخش عظیمی از نیروهای دولتی در قالب سمت‌های موقت شده است و به‌رغم اینکه تأکید جدی سیاست‌های کلی به حفظ کرامت انسانی است و امروزه در جهان سرمایه‌های انسانی مهم‌ترین و باارزش‌ترین سرمایه سازمان‌ها به شمار می‌آید، مورد بی‌توجهی قرار گرفته است (منافات با عنصر عدالت‌محوری حکمروایی خوب).
- ابهامات زیاد در الگوهای ارائه‌شده شایسته‌سالاری و عدالت‌محوری مورد تأکید سیاست‌های کلی در مواد عزل مدیران و استخدام افراد و تفاوت‌های زیاد مدیران سیاسی و حرفه‌ای و... از جمله مسائل مهمی است که در بازنگری باید مورد توجه قرار گیرد (منافات با عنصر

- عدالت‌محوری حکمروایی خوب).
- حکمروایی خوب با طرح سه بازیگر اصلی اجتماعی، نقش دولت را حداکثر با رویکرد بنگاه‌های اقتصادی و سودآوری در اقتصاد خرد، پاسخ‌گوی بهبود کارایی در امور حاکمیتی می‌داند و برای همین، در خصوص رعایت اخلاق، هنجارها، ارزش‌های مورد قبول جامعه و حقوق مردم پاسخ‌گو و مسئول نمی‌داند و آن را به‌طور کلی، حوزه عملکرد نهادهای اجتماعی (احزاب و سمن‌ها) در جامعه مدنی برمی‌شمارد. بر اساس همین نگاه، قانون مدیریت خدمات کشوری، امور اجتماعی و فرهنگی را از امور حاکمیتی تفکیک کرده و امور اجتماعی و فرهنگی را مربوط به امور تصدیگری و وظیفه دولت در این امور را تنها نظارت و حمایت دانسته است. با این اوصاف، نمی‌توان از پایگاه حکومتی در مسائل فرهنگی و اجتماعی خیلی تأثیرگذار بود. این نگرش امروزه مورد انتقاد شدید است و دولت باید در قبال اخلاق اجتماعی و ارزش‌های جامعه و حقوق شهروندان و مردم پاسخ‌گو و مسئول باشد (منافات با اصل پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری در بعد اجتماعی از منظر حکمروایی خوب).
 - به نظر می‌رسد الگوهای وارداتی با شرایط و مقتضیات کشور سازگار نیست.
 - الگوی حکمروایی خوب نیز که از حدود سال‌های ۱۳۸۰ در ادبیات اقتصادی، سیاسی و مدیریتی ایران وارد شد نیز توجه لازم را به الزامات و بسترهای فرهنگی و اجتماعی جامعه ایران ندارد.
 - الگوی حکمروایی مبتنی بر هماهنگی غیرسلسله‌مراتبی که ایجاد و بسط شبکه‌های خط‌مشی جزء جداناپذیر آن شمرده می‌شود، الگوی مناسب برای شرایط ایران است و می‌تواند اشکالات و نواقص الگوهای سلسله‌مراتب و بازار را تا حد زیادی در الگوی اداره امور عمومی ایران از بین ببرد و کاهش دهد؛ البته هیچ الگویی بدون متناسب‌سازی با شرایط و مقتضیات نظام‌های اقتصادی و اجتماعی حاکم مؤثر و کارساز نخواهد بود (رعنائی و مرتضوی، ۱۳۹۱).
 - به نظر می‌رسد منع قانونی ایجاد و اداره مهمان‌سراها و زائر‌سراها، مجتمع‌های مسکونی-رفاهی، واحدهای درمانی-آموزشی، فضاهای ورزشی-تفریحی و مانند این‌ها (موضوع ماده ۲۳ قانون)، در سطح دستگاه‌های اجرایی ناموفق بوده است. مشکل عمده عدم اجرای این ماده قانون، نبود توافق نظری و تئوریک درباره توجه به منابع و سرمایه انسانی در سازمان‌های دولتی است که در این قانون تنها با رویکرد اقتصادی و هزینه-منفعت به کارایی منابع انسانی توجه شده است. در مقابل، رویکردی میان صاحب‌نظران وجود دارد که سیستم‌های انگیزشی، رفاهی و نگهداشت نیروی انسانی، زمینه‌های ارتقای سرمایه‌گذاری را در راستای اهداف سازمان به وجود می‌آورند

و هزینه شمرده نمی‌شوند. احتمال می‌رود تفاوت زیاد میان این دو جهت‌گیری نسبت به منابع انسانی، زمینه اجرای قانون را با مشکل مواجه ساخته که لازم است در بازنگری قانون به‌طور اساسی این دو دیدگاه مورد بحث و بررسی دوباره قرار گیرد.

- به نظر می‌رسد سازوکارهای روشن و شفاف برای سنجش رضایت یا عدم رضایت مردم از کارکنان بر اساس ماده ۲۸ قانون مدیریت خدمات کشوری در نظام اداری ایجاد نشده است؛ زیرا هنوز بسیاری از دستگاه‌ها به این موضوع بهای لازم را نمی‌دهند و سازمان‌هایی هم که بها می‌دهند، سازوکار روشن و منطقی که بتوان بر اساس آن، ارتقاء، انتصاب و تمدید قراردادهای استخدامی کارمندان را تحت تأثیر قرار داد، وجود ندارد. لازم است سازوکاری مستمر طراحی شود تا بتواند در روند ارزیابی عملکرد کارمند و سیستم تأثیر خود را بگذارد.
- به نظر می‌رسد دستگاه‌های اجرایی، چگونگی جذب نیروی انسانی را در قالب ماده ۳۲ به‌عنوان «نیروی کار ساعتی یا کار معین» برای رفع مشکلات در شرایط خاص رعایت نکرده‌اند.

نتیجه‌گیری

حکمرانی خوب از نظر مفهوم‌شناسی دارای ابعاد و مؤلفه‌های مختلف است. تبیین معیارها و شاخص‌های حکمرانی مطلوب از دیدگاه مبانی ارزشی و انطباق آن با مبانی علمی و قواعد تجربی در جمهوری اسلامی ایران از جهات گوناگون حائز اهمیت است. ویژگی‌هایی مانند حاکمیت قانون و توجه به مردم، شفافیت امور، عدالت‌جویی، اجتماع‌محوری، توجه به واکنش‌پذیری، مشارکت‌جویی، کارایی و اثربخشی و از همه مهم‌تر، پاسخ‌گویی نظام‌های حکومتی نه تنها مورد تأکید مردم، حکومت‌ها، نهادهای قدرت ملی و فراملی است، بلکه حکومت غیرپاسخ‌گو از نظر مبانی ارزشی مطرود و استمرار آن از نظر مشروعیت و مقبولیت برخلاف قواعد و اصول ارزشی است. قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان مهم‌ترین سند نظام اداری، راهبردها و الزاماتی را در خود جای داده که بیان‌کننده اصول و معیارهایی است که در دنیای امروز اهمیت فوق‌العاده دارند و همه کشورها سعی در پیاده‌سازی آن‌ها در بسترهای مختلف اجتماعی خود دارند، اما این قانون زمانی ثمربخش است که شکل درست حاکمیتی آن در هریک از بخش‌ها به‌دقت مشخص شده باشد. قانون مدیریت خدمات کشوری در شرایطی که ضرورت تغییر در نظام اداری ایران برای همگان روشن است، فرصت مغتنمی را فراهم کرده است تا ارائه خدمات عمومی به دست دولت در مسیر جدیدی قرار گیرد. نواندیشی و جامعیت این قانون از ویژگی‌های مثبت است تا روابط و هنجارهای نظام اداری کشور را دگرگون و بهتر سازد؛ زیرا قانون مدیریت خدمات

کشوری، قانونی چندوجهی است و بر اساس آن، فرهنگ نظام اداری طراحی می‌شود. در این قانون هدایت و رهبری انسان و سرمایه انسانی به‌عنوان مهم‌ترین منبع در توسعه قاعده‌مند شده است و زمینه‌های بروز استعدادها و ظرفیت‌های خدادادی انسان و دستیابی به خلاقیت و نوآوری وی در طول ۳۰ سال خدمت در نظام اداری فراهم می‌شود و درنهایت، مسیر ترقی شغلی و امنیت و آینده شغلی طراحی و تدوین می‌شود. بنابراین، از این منظر که در این قانون به مجموعه‌های انسانی به‌عنوان محور توسعه پرداخته می‌شود، لازم است که با تأمل فراوان به پیچیدگی‌های موضوع نگریسته شود. همچنین، توجه وافر به چالش‌هایی مانند چگونگی برخورد دولت با نیروهای دائمی و موقت، ورود افراد بدون شرایط لازم در دستگاه‌های دولتی در قالب کار معین و موقت و ایجاد زمینه دائمی شدن آن‌ها، عدم توجه به مقوله شایسته‌سالاری در مدیریت سیاسی، متزلزل شدن سمت‌های مدیریتی حرفه‌ای و... ازجمله مواردی است که محل تأمل را برای قانون‌گذار فراهم می‌کند.

کتابنامه

- ابوالحمد، حمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری ایران*، چاپ ۴، تهران: توس.
- اصلائی، فیروز؛ کاظمینی، سیدمحمدحسین (۱۳۹۰). *مفهوم حاکمیت قانون و برداشت از آن با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، مطالعات انقلاب اسلامی، شماره ۲۶.
- رستمی، ولی (۱۳۸۹). *نقد و بررسی حقوق ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری*، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۲۱.
- سردارنیا، خلیل‌الله (۱۳۹۰). *اثر سرمایه اجتماعی بر حکمرانی خوب*، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۲۵۹-۲۶۰.
- شهابی، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۹)، *منابع حقوقی و اصول حاکم بر مقررات استخدامی در ورود به خدمت در پرتوی اداره خوب*، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی، سال ۳، شماره ۳.
- غمامی، سیدمحمد مهدی؛ عزیزی، حسین (۱۳۹۳). *مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام*، فصلنامه حقوق اداری، سال ۱، شماره ۴.
- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۷). *حکمرانی خوب و الگوی مناسب دولت*، تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک و دانشگاه آزاد اسلامی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). *حقوق و عدالت*، فصلنامه نقد و نظر، قم.
- گرامشی، آنتونیو (۱۳۸۴). *دولت و جامعه مدنی*، ترجمه عباس میلانی، چاپ دوم، تهران: اختران.

مرکز مالمیری، احمد (۱۳۸۵). حاکمیت قانون، چاپ ۲، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

میرسپاسی، ناصر (۱۳۷۸). نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۳.

نقیبی مفرد، حسام (۱۳۸۹). حکمرانی مطلوب در پرتوی جهانی شدن حقوق بشر، تهران: شهر دانش.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰). حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان.

هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی (۱۳۹۰). اصول حقوق اداری (در پرتوی آرای دیوان عدالت اداری)، تهران: خرسندی.

Escorten, Roger, KANT (1996). TRANSLATED BY Ali paya, TEHRAN, shahr-e no.

Scotte, Allen (2001). Global city regions, Trends, Pollicy. OxfordUniversity Press.

تحلیل حقوقی شیوه‌نامه انضباطی دانشجویان (مصوب سال ۱۴۰۱) از حیث امکان تشدید احکام کمیته بدوی در مرحله تجدیدنظر

امین قاسم‌پور*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

ماده ۹۱ شیوه‌نامه انضباطی دانشجویان مصوب سال ۱۴۰۱ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مقرر می‌دارد «چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک، ادله و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروحه دریافت شود، کمیته تجدیدنظر می‌تواند نسبت به تشدید و صدور رأی اقدام نماید». این حکم از دو بعد مورد نقد است. یکی، اصل امکان تشدید حکم بدوی و دیگری (با توجه به اطلاق ظاهری آن)، امکان تشدید مجازات بدون فراهم شدن «فرصت» و «امکان» دفاع برای دانشجو. نگارنده در این مقاله، ضمن تشریح انتقادات یادشده، به بررسی راهکارهای ممکن در وضعیت کنونی پرداخته و به این نتیجه رسیده است که ایراد نخست نیازمند اصلاح شیوه‌نامه توسط تصویب‌کنندگان است و ایراد دوم در پرتوی دیگر اصول مسلم دادرسی کیفری و نیز برخی از مواد خود شیوه‌نامه انضباطی تا حدود زیادی قابل تعدیل است.

واژگان کلیدی

کمیته انضباطی، شیوه‌نامه، تجدیدنظر، تشدید حکم.

* دانش‌آموخته دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
amin.Ghasempour@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از بافتارهایی که در آن‌ها حقوق و منافع اشخاص اهمیت ویژه می‌یابد، روند رسیدگی به اموری است که جنبه اتهامی و تنبیهی دارد و کمیته انضباطی دانشجویان یکی از مصادیق چنین زمینه‌هایی است و به‌نوعی بستر اجرایی این روند به شمار می‌آید. از آنجاکه احکام صادره از این کمیته‌ها می‌تواند در حقوق دانشجویان واجد آثار جدی باشد (میکاییلی منیع و مددی امام‌زاده، ۱۳۸۷؛ بیرامی، ۱۳۸۹)، بدیهی است مقررات و آیین‌های حاکم بر این کمیته‌ها باید دست‌کم با اصول مسلم دادرسی و حقوق متهم هم‌سو و فاقد تعارض باشد تا مبدا شاهد صدور آرای سلیقه‌ای، سوگیرانه یا غیرعالمانه باشیم (قلمکار، ۱۳۹۱: ۱۱۱).

مقررات حاکم بر کمیته‌های انضباطی عمدتاً آیین‌نامه انضباطی مصوب سال ۱۳۷۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی و شیوه‌نامه اجرایی آن است. شیوه‌نامه مزبور نیز تاکنون چند مرتبه به تصویب رسیده و هر بار شیوه‌نامه پیشین را جزئاً یا کلاً نسخ کرده است. توضیح اینکه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، در تاریخ ۱۳۶۴/۰۵/۰۱ با تدوین مصوبه شش‌ماده‌ای، هیئت‌هایی را برای رسیدگی به تخلفات انضباطی دانشجویان ایجاد و مصادیق تخلفات را نیز مشخص کرد. این مصوبه، دستخوش تغییرات متعددی شد و ترکیب هیئت‌ها و دیگر مواد آن دچار تغییراتی شد تا اینکه سرانجام در مصوبه جلسه ۳۵۸ به تاریخ ۱۳۷۴/۰۶/۱۴، آیین‌نامه انضباطی دانشجویان جمهوری اسلامی ایران توسط این شورا به تصویب رسید که نسبت به مصوبات پیش تفصیل بیشتری داشت. گفتنی است که سه سال بعد در مصوبه‌های ۴۲۹ و ۴۳۰ این شورا مورخ ۱۳۷۷/۰۷/۲۱ و ۱۳۷۷/۰۸/۰۵، تغییرات دیگری در آیین‌نامه از جمله در ترکیب اعضا داده شد. در ماده ۱۳ مصوبه سال ۱۳۷۴، وزارت فرهنگ و آموزش عالی (وزارت علوم) و وزارت بهداشت مکلف شدند ظرف یک ماه، شیوه‌نامه اجرایی این قانون را تدوین کنند تا همه دانشگاه‌های کشور از آن تبعیت کنند، اما وزارتخانه‌های مورد اشاره تا مدت‌ها به این تکلیف عمل نکردند تا اینکه سرانجام این شیوه‌نامه در تاریخ ۱۳۸۸/۰۳/۱۶ توسط آن دو وزارتخانه تهیه و به دانشگاه‌های سراسر کشور ابلاغ و در آن به‌جای عبارت «کمیته انضباطی» از واژه «شورای انضباطی» استفاده شد. از آن پس نیز الگوی عملکرد شوراهای انضباطی محل بحث‌های مختلفی قرار گرفت (لطیفی، چگین و فرجی، ۱۳۸۹: ۶۸ به بعد).

صرف‌نظر از آیین‌نامه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شیوه‌نامه سال ۱۳۸۸، مصوبه دیگری در سال ۱۳۹۵ به نام «دستورالعمل اجرایی رسیدگی به تخلفات انضباطی دانشجویان» به تصویب وزارت علوم رسید که «می‌توان آن را نوعی آیین دادرسی اداری برای این مراجع محسوب کرد.... باید اذعان نمود که این متن، گامی مهم در آیین دادرسی اداری و مسائل مربوط به دادگاه‌های اداری محسوب می‌شود؛ زیرا برای نخستین بار، جمعی از حقوق‌دانان حقوق عمومی و متخصصین

حقوق اداری با همکاری وزارت علوم، مطالب مهمی را در این دستورالعمل جای دادند» (مرادخانی و محمودی، ۱۳۹۹: ۱۸۹). در مرحله بعد، در مرداد سال ۱۳۹۸، شیوه‌نامه جدیدی به استناد مصوبات ۴۲۹ و ۴۳۰ و آیین‌نامه سال ۱۳۷۴ به تصویب دو وزارتخانه یادشده رسید و جایگزین شیوه‌نامه سال ۱۳۸۸ و دستورالعمل سال ۱۳۹۵ شد. این مصوبه در واقع، با مبنا قرار دادن دستورالعمل سال ۱۳۹۵، تغییراتی را در آن اعمال کرد؛ هرچند انتقاداتی نیز به آن وارد شده بود (اسکافی، ۱۳۹۸: ۱۲۹ به بعد).

پس از شیوه‌نامه بالا، در آخرین تحول در این باره، شیوه‌نامه‌ای جدید در آبان سال ۱۴۰۱ به تصویب همان دو وزارتخانه رسید و «کلیه مقررات، مصوبات و بخش‌نامه‌های داخلی هریک از وزارتین که پیش از این صادر گردیده» بود، از جمله شیوه‌نامه قبلی را نسخ کرد (از این پس در این مقاله برای رعایت اختصار، از شیوه‌نامه مصوب سال ۱۴۰۱ به «شیوه‌نامه جدید» یاد می‌کنیم). این شیوه‌نامه که در راستای انطباق هرچه بیشتر با «آیین‌نامه»، عبارت «کمیته انضباطی» را (به جای عبارت «شورای انضباطی» که در شیوه‌نامه قبلی ابداع شده بود) به کار گرفت، نسبت به شیوه‌نامه‌های قبلی در بسیاری از موارد (مانند حق داشتن وکیل، حق امحا شدن سوابق انضباطی یا درخواست امحای آن‌ها در پایان تحصیل و...) سکوت اختیار کرده است. از این رو این پرسش را (که البته خارج از موضوع مقاله است) در ذهن ایجاد می‌کند که آیا این سکوت (حذف برخی از حقوق مقرر در شیوه‌نامه‌های پیشین) در مقام بیان بوده است یا خیر؟ به طور کلی، شیوه‌نامه سال ۱۴۰۱ در مواردی، بدعت‌هایی تأسف‌بار (مانند تسری حالت تعلیق احکام انضباطی به مقاطع تحصیلی بالاتر) و به ندرت تعارضاتی شگفت‌انگیز را بنیان نهاده است. این وضعیت در «خوش‌بینانه‌ترین» حالت، حاکی از بی‌دقتی و بی‌مبالاتی کارشناسان و دست‌اندرکاران تصویب شیوه‌نامه است.

گفتنی است در خصوص «شیوه‌نامه جدید» تا این تاریخ، پژوهش رسمی که بتوان آن را به عنوان پیشینه تحقیق در نظر گرفت، دیده نشد، اما گزارش‌ها و نقدهای متفرقه‌ای در پایگاه‌های خبری درباره آن درج شده است.

آنچه در این پژوهش درصدد بررسی آن هستیم، بررسی حکم ماده ۹۱ «شیوه‌نامه جدید» است که مقرر می‌دارد «چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک، ادله و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروحه دریافت شود، کمیته تجدیدنظر می‌تواند نسبت به تشدید و صدور رأی اقدام نماید».

این ماده از دو بعد مورد نقد است. یکی، اصل امکان تشدید مجازات بدوی و دیگری (با توجه به اطلاق ظاهری آن)، امکان تشدید مجازات «بدون فراهم شدن فرصت و امکان دفاع برای

دانشجو» در برابر مستندات جدید که در مقاله به آن‌ها خواهیم پرداخت. در راستای نقد حکم ماده ۹۱ شیوه‌نامه جدید دو طیف از استدلال‌ها را بررسی می‌کنیم. نخست، استدلال پیرامون جواز تشدید حکم در مرحله تجدیدنظر کمیته انضباطی و دوم در نقد و منع آن. سپس درباره اطلاق ماده ۹۱ و امکان تشدید مجازات «بدون اعطای حق دفاع به دانشجو» سخن خواهیم گفت و درنهایت، ضمن تحلیل و بررسی استدلال‌های ارائه‌شده به نتیجه‌گیری می‌پردازیم، اما پیش از عمل به وعده‌های فوق، ابتدا مبانی منع تشدید مجازات در مرحله اعتراض به حکم را به‌صورت گذرا مورد بررسی قرار می‌دهیم. گفتنی است در خلال مباحث و برای تبیین بهتر آن‌ها آرای مراجع مختلف نیز برای مثال و به فراخور بحث، مورد اشاره قرار می‌گیرد. دسترسی به آرای مزبور با جست‌وجوی واژه «تشدید» در «سامانه ملی آرای قضایی» متعلق به پژوهشگاه قوه قضائیه به نشانی <https://ara.jri.ac.ir> حاصل شده است.

۱- مبانی اخلاقی و فلسفی منع تشدید مجازات در مرحله اعتراض به حکم

به عقیده برخی نویسندگان، منع تشدید مجازات در مرحله تجدیدنظر، یک «قاعده» است. «مطابق این قاعده، وقتی دادستان (و شاکی در نظام ما) حکم دادگاه را پذیرفته‌اند و اعتراضی به آن ندارند، اعتراض محکوم‌علیه برای بهبود وضعیت خود نباید به زیان وی تمام شود و مرجع تجدیدنظر نباید به مجازاتی بیشتر از آنچه دادستان و شاکی بدان رضایت داده‌اند، حکم دهد. مبنای این ممنوعیت این است که متهم از بیم وخیم‌تر شدن وضعیتش از اعتراض به حکم محکومیت خود منصرف نگردد» (خالقی، ۱۴۰۰: ۵۷۴). «محدودیت مذکور بر این پایه استوار است که متهم با دریافت مجازات خفیف‌تر در مرحله بدوی، به‌نوعی حق مکتسب تحصیل کرده [است] و نمی‌توان این حق مکتسب را از او سلب کرد مگر به سبب قانونی» (رحمدل، ۱۳۸۸: ۱۷).

مبنای این حق مکتسب در احترامی است که قانون‌گذار برای متهم در نظر گرفته است. به عبارت دیگر، «اساس بحث آن است که قانون‌گذار می‌خواهد اعلام کند که صرفاً در مقام انتقام‌جویی از متهم نیست و آنچه را دادگاه بدوی برای وی تعیین کرده [است]، محترم می‌دارد؛ چون اساس رسیدگی، همان رسیدگی نخستین است و مفروض آن است که دادگاه بدوی با لحاظ تمام اوضاع و احوال مربوط به جرم و متهم، مجازات متناسب را برای وی تعیین کرده است. به عکس، اگر این مجازات به نظر دادگاه تجدیدنظر نامتناسب جلوه نماید، دادگاه مزبور می‌تواند آن را تخفیف دهد، اما اگر از حیث قلت نامتناسب نماید، اساساً دادگاه تجدیدنظر حق تشدید آن را ندارد. حتی اگر برای مجازات صبغه انتقام‌جویی را در نظر بگیریم، در پاسخ باید بگوییم که متهم بر اساس میزان مجازاتی که توسط دادگاه بدوی تعیین می‌شود، در معرض انتقام قرار خواهد

گرفت و نباید وی را همیشه در معرض اضطراب قرار داد. مجازاتی که توسط دادگاه بدوی تعیین می‌شود، مابه‌ازای عمل خطاکارانه‌ای است که از متهم سر زده است و نمی‌توان تعیین آن را به نظر دادگاه تجدیدنظر منوط کرد» (رحمدل، ۱۳۸۸: ۱۷). حتی می‌توان گفت سلب این حق مکسب از متهم در مرحله تجدیدنظر، خلاف عدالت است.

براین اساس، تشدید مجازات در صورت تجدیدنظرخواهی متهم ممنوع است؛ به گونه‌ای که قاعده بر عدم تشدید مجازات در این صورت است؛ «چون اگر متهم بداند در صورت تجدیدنظرخواهی ممکن است مجازات وی تشدید شود، در اعمال حق خود دچار تردید می‌شود و ممکن است حق تجدیدنظرخواهی خود را از دست بدهد» (Saifee, 2007: 54). در قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲، مجازات اساساً جنبه عمومی داشت و شاکی خصوصی حتی بر مجازات نداشت. در جرائم قابل گذشت، اختیار جریان دعوای عمومی با وی بود، اما در میزان مجازات قابل تعیین اساساً حق دخالت نداشت (فقط در جرائم قابل گذشت می‌توانست با گذشت خود باعث شود مجازات درباره متهم یا محکوم علیه اعمال نشود). وی اساساً حق تجدیدنظرخواهی از جنبه کیفری حکم را نداشت و فقط می‌توانست در مورد دعوای خصوصی تجدیدنظرخواهی کند و به همین اعتبار بود که در ماده ۳۴۸ این قانون، تشدید مجازات فقط بر اساس تجدیدنظرخواهی دادستان پیش‌بینی شده بود (رحمدل، ۱۳۸۸: ۱۷). ذکر این نکته نیز خالی از فایده نیست که منع تشدید وضعیت معترض پس از اعتراض حتی در اعتراض به نمره برگه امتحانی نیز مطرح شده است (جباری، ۱۳۹۲: ۳۵ به بعد).

۲- ادله مربوط به امکان یا عدم امکان تشدید احکام کمیته انضباطی دانشجویی (از منظر حقوقی)

۲-۱- استدلال موافق با امکان تشدید احکام بدوی کمیته انضباطی

در موافقت با امکان تشدید احکام بدوی کمیته‌های انضباطی می‌توان گفت محکم‌ترین تکیه‌گاه در این راستا، ملاک حکم قانون‌گذار در قانون رسیدگی به تخلفات اداری سال ۱۳۷۲ و تنقیح آن در ما نحن فیه است؛ با این توضیح که کمیته‌های انضباطی در عداد دادگاه‌های اداری و مراجع شبه قضایی تلقی می‌شوند که موضوع آن‌ها «رسیدگی به تخلفات» دانشجویان است و از این رو وجه ممیزه‌ای نسبت به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان ندارند. از سوی دیگر، مقنن در ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان سال ۱۳۷۲ چنین حکم کرده است «اعمال مجازات شدیدتر نسبت به آرای غیر قطعی هیئت‌های بدوی یا آرای نقض شده توسط دیوان عدالت اداری با توجه به مستندات جدید پس از رسیدگی مجدد با توجه به کلیه جوانب امر بلامانع است». این حکم در ماده ۲۸ قانونی به همین نام مصوب سال ۱۳۷۱ نیز ذکر شده بود و اینک

تصویب کنندگان شیوه‌نامه انضباطی جدید، آن را در ماده ۹۱ شیوه‌نامه بازگو کرده‌اند. وانگهی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۵۷۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ در موردی مشابه (کمیسیون ماده صد شهرداری) تشدید حکم بدوی را بدون اشکال دانسته است. در بخشی از این رأی می‌خوانیم «مطابق تبصره ۱۰ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۴ برای شهرداری و مالک، حق اعتراض به آرای کمیسیون‌های ماده صد قانون شهرداری در فرجه مقرر پیش‌بینی شده است. با توجه به حکم قانونی مذکور، در فرضی که کمیسیون تجدیدنظر تبصره‌های ماده صد قانون شهرداری، اعتراض شهرداری را موجه تلقی کند، تشدید مجازات تخلف ارتكابی منعی ندارد...».

می‌توان چنین استدلال کرد که قانون‌گذار ایران (بنا به هر مصلحت)، تشدید حکم بدوی در روند رسیدگی دادگاه‌های اداری را که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مصداق بارز آن‌ها شمرده می‌شود، جایز دانسته است و چنین جواز دربارۀ کمیته‌های انضباطی نیز جاری و ازاین‌رو حکم ماده ۹۱ شیوه‌نامه جدید همسو با مراد مقنن و اصول رسیدگی در دادگاه‌های اداری است.

۲-۲- استدلال مخالف با امکان تشدید احکام بدوی کمیته انضباطی

در مخالفت با امکان تشدید حکم در مرحله تجدیدنظر کمیته انضباطی که متضمن پاسخ‌گویی به استدلال یادشده در بالا نیز هست، چند نکته را می‌توان بیان داشت.

نخست، اگرچه به‌درستی گفته شده است «یکی از مشکلات این شیوه‌نامه، مشخص نکردن مرزهای حقوق کیفری و حقوق اداری است، این مسئله از نزدیکی حوزه تخلفات با جرائم و مجازات در حقوق کیفری ناشی می‌شود. حقوق‌دانان حقوق اداری سعی کرده‌اند دو واژه تخلف و تنبیه را به‌جای جرم و مجازات به کار ببرند. باین‌حال در حقوق ایران، هرگز مرزهای آن دو مشخص نشده است. در نوشته‌های موجود هم در خصوص تفاوت جرم و تخلف به برخی تفاوت‌های ذکرشده در قوانین که عموماً شکلی هستند، اشاره می‌شود مانند تفاوت مرجع رسیدگی، شیوه اعتراض، مرتکبین اعمال و...، اما آنچه مهم است، معیار و مبنای تفاوت این دوست که هرگز به آن پرداخته نشده است» (مرادخانی و محمودی، ۱۳۹۹: ۱۹۵). باوجوداین، اصول رسیدگی در فرایندهایی که متضمن ایراد اتهام و اعمال تنبیه و کیفر است، همانا اصول دادرسی کیفری است. به‌عبارت‌دیگر، درج حقوق متهم در قالب مواد در «قانون» آیین دادرسی کیفری نباید شبیه اختصاص آن حقوق به محاکمی مانند دادسرا و مباحثی مانند «جرم و مجازات» (در معنی اخص کلمه) را به ذهن متبادر کند، بلکه مقنن با تدوین مواد قانون آیین دادرسی کیفری، تنها حقوق متهم را در فرایند قضایی معرفی و تضمین کرده است. بدین ترتیب، آنچه با عنوان

اصول مسلم دادرسی کیفری و حقوق متهم در دادسرا معنون می‌شود، متعلق به هر شخصی است که انگشت اتهام به سوی وی اشاره دارد. این شخص ممکن است دانشجویی در دانشگاه باشد که توسط دبیر کمیته انضباطی دانشگاه مورد پرسش قرار گرفته است. گفتنی است برخی از آرای «هیئت عمومی» دیوان عدالت اداری نیز گواه موارد بالاست. برای مثال، این هیئت در ابطال بخشی از آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی به دلیل اطلاق در تخییر مرجع تجدیدنظر مبنی بر تشدید احکام بدوی، به ماده ۲۵۸ قانون وقت آیین دادرسی کیفری (مصوب سال ۱۳۷۸) به‌عنوان یکی از اصول مسلم دادرسی کیفری استناد کرده است (آرای شماره‌های ۶۶۴-۶۶۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری) (خزانی، ۱۳۷۰: ۱۸ به بعد).

این ماده در زمان صدور رأی، معتبر بوده است و از نظر مضمون، دقیقاً همان مفاد ماده ۴۵۸ قانون آیین دادرسی کیفری سال ۱۳۹۲ را مورد حکم قرار می‌دهد. طبق ماده اخیر «دادگاه تجدیدنظر استان نمی‌تواند مجازات تعزیری یا اقدامات تأمینی و تربیتی مقرر در حکم تجدیدنظرخواسته را تشدید کند مگر در مواردی که مجازات مقرر در حکم نخستین برخلاف جهات قانونی، کمتر از حداقل میزانی باشد که قانون مقرر داشته [است] و این امر مورد تجدیدنظرخواهی شاکی و یا دادستان قرار گرفته باشد. در این موارد، دادگاه تجدیدنظر استان با تصحیح حکم، نسبت به تعیین حداقل مجازاتی که قانون مقرر داشته است، اقدام می‌کند».

افزون بر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، درباره منع تشدید حکم در مرحله تجدیدنظر در مراجع شبه قضایی، آرای متعددی از «شعب دیوان عدالت اداری» نیز صادر شده که مبنای استدلال را مقررات قانون آیین دادرسی کیفری قرار داده است. برای مثال، شعبه ۱۳ دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از رأی صادره از یکی از مراجع شبه قضایی، بر تعمیم اصول دادرسی کیفری به فرایند رسیدگی مراجع اداری تأکید کرده است. در اسباب مواجهه رأی این شعبه و سپس منطوق آن می‌خوانیم: «از آنجاکه اولاً شعبه تجدیدنظر در مواقعی که محکوم‌علیه از رأی صادره از شعبه بدوی تقاضای تجدیدنظرخواهی می‌نماید، به‌هیچ‌عنوان حق تشدید مجازات را ندارد؛ زیرا تشدید مجازات با حقوق مکتسبه محکوم‌علیه منافات داشته و برخلاف مقررات آیین دادرسی کیفری می‌باشد و در ما نحن فیه برخلاف مقررات قانونی شعبه تجدیدنظر، مجازات را تشدید کرده است... شکایت شاکی وارد تشخیص [داده]، ضمن نقض رأی معترض‌عنه، پرونده جهت رسیدگی مجدد به سازمان مشتکی‌عنه اعاده می‌گردد...». این رأی طی دادنامه شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۲۳۷۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۰۹ به تأیید شعبه اول تجدیدنظر دیوان نیز رسیده است (همچنین ن. ک به: رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۲۹۰۲ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳ شعبه اول دیوان عدالت اداری دایر بر نقض حکم صادره از هیئت تجدیدنظر انتظامی اعضای هیئت علمی از جمله به علت تشدید بی‌مبنای

حکم بدوی آن هیئت).

دوم، حکم ماده ۴۵۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ (که در بندهای بالا به آن اشاره شد) به عنوان یکی از اصول مسلم دادرسی کیفری، شرایطی را برای تشدید حکم مقرر کرده است که از مفهوم مخالف آن به خوبی می توان برداشت کرد که در فرضی که تنها متهم به رأی صادره اعتراض دارد، امکان تشدید مجازات مندرج در رأی بدوی وجود ندارد. از سوی دیگر، در فرایند رسیدگی در کمیته های انضباطی دانشگاه ها معمولاً تنها دانشجویست که به حکم بدوی اعتراض دارد؛ هرچند شایسته بود که سازوکاری نیز برای اعتراض شاکی خصوصی به رأی بدوی در شیوه نامه در نظر گرفته می شد. گفتنی است که اصل نهفته در ماده ۴۵۸، مختص نظام حقوقی ایران یا مبانی فقهی آن نیست و در برخی کشورها نیز به انحای مختلف به آن اشاره شده است. برای مثال، در آمریکا با اینکه هرکدام از ایالات آن در این گونه موارد از استقلال نسبی برخوردارند، تشدید حکم در مرحله تجدیدنظر توسط قوانین ایالتی و فدرالی در مواردی منع شده است (Smith, 2014: 1).

سوم، ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری که در شماره پیشین در موافقت با امکان تشدید احکام بدوی کمیته های انضباطی مورد دستاویز قرار گرفت، درباره امکان تشدید مجازات اطلاق ندارد و امکان تشدید مجازات را هرچند با بیانی ناقص و آزاردهنده، مقید به شرایطی کرده است. در این ماده، در فرض حصول مستندات جدید در مرحله تجدیدنظر، عبارت «پس از رسیدگی مجدد با توجه به کلیه جوانب امر» به کار رفته است. از سوی دیگر، اصول «رسیدگی» اقتضا دارد که در خصوص مستندات جدید نیز متهم «فرصت» و «امکان» دفاع داشته باشد. به راستی چه تفاوتی میان مستندات ابرازی در مرحله نخستین و مستنداتی که پس از صدور رأی بدوی و پیش از صدور حکم قطعی کمیته انضباطی به دست می آید، وجود دارد که دانشجوی متهم حق اطلاع و دفاع درباره گروه نخست را دارد، اما درباره گروه دوم فاقد این حقوق باشد؟ گفتنی است پنجمین اصل از اصول حاکم بر رسیدگی به تخلفات دانشجویی و مواد ۷۱ به بعد شیوه نامه جدید و همچنین، دلالت تضمینی ماده ۷۰ و تبصره ۱ ماده ۶۸ شیوه نامه به حق دفاع دانشجو در مرحله بدوی اشاره کرده است. نکته شایان توجه اینکه ماده ۹۰ شیوه نامه سابق (مصوب سال ۱۳۹۸) در حکمی شایسته در همین زمینه مقرر می داشت «مراجع تجدیدنظرخواهی نمی تواند احکام اولیه را تشدید کنند. چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروحه حاصل شده باشد، لازم است پرونده متخلف به شورای بدوی عودت و برابر ضوابط، رسیدگی و پس از صدور حکم اولیه جدید، مجدداً به وی فرصت اعتراض داده شود». چنین حکمی دقیقاً با همین مضمون در تبصره ماده ۱۹ شیوه نامه اسبق (مصوب

سال ۱۳۸۸) نیز بیان شده بود.

براین اساس، نمی‌توان ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را به کلی صریح دانست، اما ابهام آن در خصوص شرایط تشدید حکم با در نظر گرفتن دیگر اصول حقوق کیفری به خوبی قابل رفع است و حق متهم مبنی بر دفاع در برابر مستندات جدید در مرحله تجدیدنظر، انکارناپذیر است. نکته شایان توجه اینکه، دیوان عدالت اداری در آرای متعدد (عمدتاً صادره از شعب و بعضاً صادره از هیئت عمومی) با توسل به مفهوم مخالف ماده ۲۳ یادشده، تشدید مجازات را در فرضی که مستندات جدیدی وجود نداشته یا اگر وجود داشته، به اطلاع متهم برای تدارک دفاع نرسیده، بدون وجه دانسته و رأی معترض‌عنه را نقض کرده است. برای نمونه، شعبه ۲۲ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری در این باره رأیی مفصل (به شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۲۰۲۴۰۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷) صادر کرده است که در بخشی از آن می‌خوانیم «...مستنبط از ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، اعمال تشدید مجازات نسبت به آرای غیرقطعی هیئت‌های بدوی یا آرای نقض‌شده توسط دیوان عدالت اداری، صرفاً با توجه به مستندات جدید، پس از رسیدگی مجدد با توجه به کلیه جوانب امر مجاز است. در غیر این صورت هیئت‌های تجدیدنظر فاقد امکان تشدید مجازات خواهند بود و از آنجا که استناد هیئت مشکی‌عنه به اتهام غیبت که مورد رسیدگی قبلی قرار نگرفته است، مستند جدید تلقی نمی‌گردد، در نتیجه، اقدام هیئت تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری سازمان صداوسیما در تشدید مجازات انفصال موقت ۶ ماهه متهم به مجازات اخراج و نیز با توجه به عدم رعایت قاعده فردی بودن مجازات (تناسب مجازات مربوطه)، بدون هرگونه مبنای قانونی بوده است...».

وانگهی، «منع تشدید مجازات» در مقام تجدیدنظرخواهی به گواهی جمهور حقوق‌دانان و آرای متعدد دیوان عدالت اداری (که پیش‌تر به برخی از آن‌ها اشاره کردیم) یک «اصل» مسلم شمرده می‌شود و «امکان تشدید آن»، خلاف اصل است. از سوی دیگر، می‌دانیم که امور استثنایی را نمی‌توان به یاری قیاس و تنقیح مناط به موارد مشابه تسری داد. پس در ما نحن فیه، حتی اگر حکم ماده ۲۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را مطلق در نظر بگیریم، موضوعی است خلاف اصل که نمی‌توان آن را به روند رسیدگی کمیته انضباطی تسری داد.

چهارم، رأی شماره ۵۷۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در شماره پیشین و در تقویت استدلال موافق با رویکرد تشدید احکام بدوی مورد استناد قرار گرفت، مربوط به فرضی است که طرف مقابل (شهرداری) نسبت به رأی بدوی اعتراض کرده باشد و این موضوع تخصصاً از بحث ما خارج است؛ زیرا بحث ما درباره فرضی است که تنها محکوم‌علیه مبادرت به اعتراض نسبت به رأی بدوی می‌کند. ماده ۴۵۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب سال ۱۳۹۲ نیز در صورت

اعتراض شخصی غیر از محکوم علیه (یعنی دادستان یا شاکی خصوصی)، امکان تشدید حکم بدوی را (با فراهم شدن دیگر شرایط) مفهوماً ممکن دانسته است. ضمن اینکه در مقابل، آرای متعددی از سوی شعب دیوان عدالت اداری در همین فرض (کمیسیون ماده ۱۰۰) صادر و در آن به صراحت به منع تشدید حکم در مرحله تجدیدنظر اشاره شد است (رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۴۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ شعبه ۳۱ تجدیدنظر؛ رأی شماره ۹۵۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۱۸۲۳ مورخ ۹۵۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۴۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۳ شعبه اول تجدیدنظر؛ رأی شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۸۱۵ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۸۱۵ مورخ ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۸۱۵ شعبه ۳۱ تجدیدنظر؛ رأی شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۲۸۰۰۶۸۵ مورخ ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۳۱۰۲۸۰۰۶۸۵ شعبه ۲۸ تجدیدنظر؛ رأی شماره ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۵۷۰۱۰۶۹ مورخ ۹۳۰۹۹۷۰۹۰۵۵۷۰۱۰۶۹ شعبه ۷ تجدیدنظر و ...).

پنجم، قیاس اولویت نیز در منع تشدید احکام تنبیهی نباید مغفول واقع شود. در دادرسی «مدنی» که ارتباط بیشتری با اموال (و ارتباط کمتری با آزادی و حقوق مدنی) دارد، «در فرضی که تنها محکوم علیه نسبت به رأی صادره از دادگاه عمومی حقوقی تجدیدنظرخواهی می‌کند»، بدترین حالت ممکن، رد تجدیدنظرخواهی اوست (ماده ۳۵۸ قانون آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۷۹) و مرجع تجدیدنظر حق افزایش محکوم به را ندارد. جالب اینکه، قانون یادشده درحالی که تبدیل «حکم بی‌حقی خواهان» به «قرار» را در مرجع عالی ممکن دانسته است (ماده ۴۰۳ قانون آیین دادرسی مدنی)، درباره حالت عکس آن (یعنی تبدیل قرار به حکم) سکوت کرده است. برخی نویسندگان معتقدند علت سکوت مقنن در این باره این است «حکم»، اعتبار امر مختوم را دارد و از این لحاظ نسبت به حالت قبلی تجدیدنظرخواه، بدتر و وخیم‌تر شمرده می‌شود (نهرینی، ۱۳۹۰: ۳۱۴-۳۱۶؛ شریفی، ۱۴۰۰: ۲۱۶ و ۲۲۰؛ شمس، ۱۳۸۹: ۷۵). پس در فرضی که رأی دادگاه عمومی حقوقی به صورت «قرار» (مثلاً قرار عدم استماع دعوا) صادر و سپس مورد تجدیدنظرخواهی محکوم علیه قرار می‌گیرد و قضات دادگاه تجدیدنظر، آن را حکم (بی‌حقی خواهان بدوی) بدانند، حق تغییر و اصلاح حکم را نخواهند داشت. براین اساس و با استمداد از قیاس اولویت می‌توان گفت در امور اتهامی و تنبیهی به طریق اولی نمی‌توان وضعیت تجدیدنظرخواه را نسبت به زمان پیش از اعتراض بدتر کرد. «هنر عدالت کیفری در این نیست که همه گناهکاران به مجازات برسند، بلکه در آن است که هیچ بی‌گناهی مجازات نشود».

ششم، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در موردی کاملاً مشابه با ما نحن فیه (امکان تشدید حکم بدوی به شرح آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی به صورت علی‌الاطلاق) در آرای شماره‌های ۶۶۴-۶۶۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۲۵ با موضوع «ابطال اطلاق ماده ۲۵ و ابطال ماده ۳۳ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی»، بیان داشته است «مطابق ماده ۲۵۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب سال ۱۳۷۸ مقرر شده است دادگاه تجدیدنظر

نمی‌تواند مجازات تعزیری مقرر در حکم بدوی را تشدید نماید مگر در مواردی که مجازات مقرر در حکم بدوی کمتر از حداقل میزانی باشد که قانون مقرر کرده [است] و این امر مورد اعتراض شاکی تجدیدنظرخواه یا مقامات مصرح در ماده ۲۳۵ قانون یادشده قرار گیرد، در این موارد مرجع تجدیدنظر با تصحیح حکم بدوی نسبت به مجازاتی که قانون مقرر داشته [است] اقدام خواهد نمود. نظر به اینکه در ماده ۲۵ آیین‌نامه سازمان تعزیرات حکومتی، در مواردی که مجازات کمتر از حداقل مقرر قانونی تعیین شده باشد، علی‌الطلاق به شعب تجدیدنظر اجازه تشدید مجازات اعطا شده است و لیکن در قانون، این امر به رعایت جهاتی مقید شده است، بنابراین اطلاق آن به دلیل مذکور مغایر قانون است و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، حکم به ابطال آن صادر می‌شود».

۳- امکان تشدید حکم بدوی بدون فراهم شدن فرصت و امکان دفاع برای دانشجو

دومین ایراد مربوط به حکم ماده ۹۱ این است که این حکم به صورت مطلق بیان شده است و دست کم در برخی مصادیق و موارد، چهره‌ای ناشایست از روند رسیدگی را ارائه خواهد داد. برای مثال، در ماده ۴۹ شیوه‌نامه جدید (ارتکاب قمار و تجاهر به آن) می‌خوانیم «قمار عبارت است از انجام بازی همراه با شرط برد و باخت که در آن بازنده موظف به تأدیه شرط به نفع برنده باشد. چنانچه این عمل به شکل مکرر، علنی و با جسارت انجام گردد، تجاهر به قمار است. در صورتی که متخلف صرفاً مرتکب قمار گردد به یکی از تنبیهات بندهای ۱ تا ۴ و چنانچه تجاهر به قمار داشته باشد، به یکی از تنبیهات بندهای ۶ تا ۱۱ محکوم می‌شود و در صورت تکرار، تنبیهات تا بند ۱۵ قابل تشدید است».

اکنون فرض کنیم دانشجویی در مرحله بدوی به اتهام «ارتکاب قمار» به تنبیه بند ۴ (توبیخ کتبی با درج در پرونده) محکوم شود و پس از تجدیدنظرخواهی وی، گزارشی که صرفاً در اثر تشابه اسمی به وی منتسب شده است، در جلسه کمیته تجدیدنظر (که معمولاً بدون حضور دانشجو برگزار می‌شود) ارائه شود که در ظاهر نشان دهد دانشجو در آن خصوص «تجاهر» یا سابقه محکومیت داشته است و بر اساس آن، طی رأی قطعی به مجازات شدیدتری (مثلاً بند ۱۰) محکوم شود. این در حالی است که اگر دانشجو «فرصت» و «امکان» دفاع در برابر مستندات جدید را می‌یافت، می‌توانست به سادگی و با تذکر تشابه اسمی، از تشدید مجازات مندرج در حکم بدوی جلوگیری کند.

براین اساس، به فرض هم که بتوان اصل امکان تشدید حکم بدوی در مرحله تجدیدنظر را پذیرفت، باید دانست این امر بدون فراهم کردن فرصت و امکان دفاع در برابر ادله جدید، ایرادی

جداگانه و جدی شمرده می‌شود (شمس، ۱۳۸۹: ۱۵۳).

۴- راهکارهای ممکن در وضعیت کنونی

آنچه تاکنون بیان شد، انتقاداتی نسبت به حکم ماده ۹۱ شیوه‌نامه جدید بود و آنچه در برهه کنونی با آن روبه‌رو هستیم، همان ماده در وضعیت ناشایست کنونی است. در این وضعیت و تا زمانی که ماده مزبور اصلاح نشده است، برای جلوگیری از پیام‌های نامطلوب آن، راهکارهایی به ذهن می‌رسد، اما پیش از بیان آن‌ها توجه به دو نکته ضروری است.

نخست، این راهکارها در راستای اصلاح و مقابله با ایراد دوم و در واقع با فرض پذیرش امکان تشدید حکم بدوی است. به عبارت دیگر، همان‌طور که گفته شد، ماده ۹۱ از دو بعد مورد نقد است. یکی، اصل امکان تشدید مجازات بدوی و دیگری، امکان تشدید مجازات بدون رعایت اصل تناظر و اعطای حق دفاع به دانشجو در برابر مستندات جدید. راهکارهایی که بیان می‌شود تنها مربوط به معضل دوم است و معضل نخست تا زمان اصلاح شیوه‌نامه توسط تصویب‌کنندگان، پابرجا خواهد بود.

دوم، «مطرح شدن اتهام جدید» را نباید مصداقی از تشدید مجازات مندرج در حکم بدوی دانست؛ ولو آنکه با اتهام قبلی زمینه‌های مشترکی نیز داشته باشد یا بتواند از حیث قواعد تکرار یا تعدد، کیفیت مشدده شمرده شود. در واقع، «کیفیت مشدده» مفهومی است که در اصل نحوه تعیین مجازات در مرحله بدوی مطرح می‌شود و ارتباطی به بحث حاضر (تشدید مجازات بدوی در مرحله تجدیدنظر) ندارد. بنابراین، در صورت تشخیص اتهام جدید پیش از مرحله تجدیدنظر، لازم است مطابق با روال عادی، پرونده از ابتدا در دبیرخانه کمیته تشکیل و از دانشجو برای تفهیم اتهام، دفاع و اخذ توضیحات دعوت به عمل آید و سپس رأی بدوی در این باره صادر شود. بدیهی است این رأی ممکن است با لحاظ رأی قطعی در پرونده پیشین، بر اساس کیفیات مشدده انشا شود. عبارت‌پردازی‌های ماده ۹۱ نیز گواه این معنا است. این ماده مقرر می‌دارد «چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک، ادله و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروحه دریافت شود...»؛ چنانکه مشاهده می‌شود این ماده اشعاری بر لحاظ کردن اتهام جدید ندارد. در واقع، «مدارک و ادله جدید» موضوعی متفاوت با «اتهام جدید» است؛ ضمن اینکه اصل تفسیر مضیق امور استثنایی نیز در این باره یاری‌رسان است «تشدید مجازات در مرحله تجدیدنظر امری خلاف اصل است و لذا باید آن را به‌طور محدود تفسیر کرد».

در ادامه راهکارهای قابل انجام در وضعیت کنونی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۴-۱- تفسیر و اجرای ماده ۹۱ شیوه‌نامه در پرتوی تبصره ۲ ماده ۹۰ آن

نخستین راهکاری که در وضعیت کنونی به ذهن می‌رسد عبارت است از اینکه ماده مورد بحث در پرتوی تبصره ۲ ماده ۹۰ شیوه‌نامه جدید اجرا شود. ماده ۹۰ و تبصره ۲ آن به ترتیب مقرر می‌دارند: «کمیته تجدیدنظر باید ظرف مدت ۱۰ روز پس از دریافت اعتراض یا ارجاع پرونده، رسیدگی و اتخاذ تصمیم نماید.» «در صورتی که صدور حکم تجدیدنظر متوقف به حصول مدارک یا انجام تحقیقاتی باشد، موضوع صورت جلسه شده و تا حداکثر ظرف مدت دو هفته، اقدامات لازم توسط دبیرخانه جهت تکمیل پرونده انجام شود.» اکنون بر اساس تبصره ۲ می‌توان گفت حصول «مدارک، ادله و مستندات جدید» به گونه‌ای که در ماده ۹۱ به آن اشاره شده، یکی از مصادیق وضعیت‌هایی است که به تعبیر تبصره ۲ ماده ۹۰ «صدور حکم تجدیدنظر متوقف به انجام تحقیقات» است و این تحقیقات به اقتضای طبع ذاتی و اداری خود، متضمن اطلاع یافتن دانشجو از مستندات جدید و فراهم شدن فرصت پاسخ‌دهی به آن‌هاست.

۴-۲- تفسیر ماده ۹۱ بر اساس اصول کلی دادرسی کیفری و مخصص‌های عقلی و لّبی

راهکار دیگری که در طول راهکار پیشین شایان اجراست عبارت است از اینکه اطلاق ماده مزبور با قیود نهفته در دیگر اصول دادرسی کیفری و مخصص‌های لّبی (که در شماره‌های پیشین مورد بررسی قرار گرفت) مهار شود و بر این اساس، کمیته مرکزی وزارت علوم و همچنین، کمیته مرکزی وزارت بهداشت، هر کدام به‌طور جداگانه و با استفاده از اختیارات حاصل از بند ذ ماده ۹۴ شیوه‌نامه، در دستورالعملی جداگانه در تبیین ماده ۹۱ مورد بحث، مراتب را به دانشگاه‌های ذی‌ربط اعلام کنند. در این دستورالعمل باید به حق دانشجو مبنی بر اطلاع از مستندات و مدارک جدید و فراهم شدن امکان پاسخ‌گویی به آن ادله آن هم در مدتی معقول و متعارف پیش از صدور رأی قطعی تأکید شود؛ هر چند چنین پیشنهادی تنها بخشی از معضلات ماده ۹۱ را درمان می‌کند و ایراد اساسی این ماده مبنی بر اصل امکان تشدید حکم بدوی در کمیته تجدیدنظر تا زمان اصلاح اصل شیوه‌نامه توسط وزارت‌های مربوط پابرجا خواهد ماند.

نتیجه‌گیری

حکم ماده ۹۱ شیوه‌نامه جدید انضباطی مصوب سال ۱۴۰۱ از دو جهت مورد نقد است. یکی، اصل امکان تشدید مجازات بدوی و دیگری (با توجه به اطلاق ظاهری آن)، امکان تشدید مجازات «بدون فراهم شدن فرصت و امکان دفاع برای دانشجو» در برابر مستندات و ادله جدید. ایراد نخست با توجه به نحوه و مراجع تصویب‌کننده شیوه‌نامه تا زمانی که اصل شیوه‌نامه

اصلاح نشود پابرجاست و تا آن زمان ناگزیر باید قائل به اصل امکان تشدید حکم در روند رسیدگی کمیته انضباطی تجدیدنظر باشیم. در این خصوص اکیداً پیشنهاد می‌شود که ماده ۹۱ شیوه‌نامه کنونی توسط وزرای مربوط به شرح زیر اصلاح شود.

«مراجع تجدیدنظرخواهی نمی‌توانند احکام اولیه را تشدید کنند. چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروح حاصل شده باشد، لازم است پرونده متخلف به شورای بدوی عودت و برابر ضوابط، رسیدگی و پس از صدور حکم اولیه جدید، مجدداً به وی فرصت اعتراض داده شود».

ایراد دوم (امکان تشدید حکم بدون فراهم شدن فرصت و امکان دفاع برای دانشجو) با استفاده از ظرفیت‌های حقوقی کنونی و نیز دیگر مواد شیوه‌نامه قابل اصلاح است. بر این اساس باید گفت که اطلاق ظاهری ماده ۹۱ قابل اعتماد نیست و نباید به این ظاهر وفادار ماند، بلکه باید ماده یادشده در پرتوی تبصره ۲ ماده قبل خود (ماده ۹۰) و نیز اصول مسلم دادرسی کیفری مبنی بر حق متهم مبنی بر اطلاع از ادله مثبت و حق دفاع در برابر آن ادله تفسیر و اجرا شود. پیشنهاد می‌شود تا زمانی که شیوه‌نامه توسط وزارتخانه‌های مربوط اصلاح نشده است، کمیته مرکزی وزارت علوم و نیز کمیته مرکزی وزارت بهداشت، هر کدام به‌طور جداگانه و با استفاده اختیارات حاصل از بند ذ ماده ۹۴ شیوه‌نامه، در دستورالعملی جداگانه در تبیین ماده ۹۱ مورد بحث، متن زیر را تصویب و به همه دانشگاه‌های ذی‌ربط ابلاغ کنند.

«بدین وسیله در راستای اجرای ماده ۹۱ شیوه‌نامه انضباطی مصوب سال ۱۴۰۱ مقرر می‌دارد که چنانچه پس از صدور حکم اولیه و پیش از صدور حکم تجدیدنظر، مدارک، ادله و مستندات جدیدی در خصوص تخلف مطروح دریافت شود، روند رسیدگی تجدیدنظر موقتاً متوقف و مراتب توسط دبیر کمیته تجدیدنظر به دانشجو ابلاغ می‌شود تا چنانچه در خصوص ادله جدید دفاعی دارد آن را کتباً ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ، به دبیرخانه کمیته انضباطی ارائه کند. با انقضای مدت یادشده، اعم از آنکه لایحه دانشجو واصل شده یا نشده باشد، پرونده در مرجع تجدیدنظر به جریان می‌افتد و این مرجع عنداللزوم می‌تواند با توجه به مدارک جدید و لایحه احتمالی دانشجو، نسبت به تشدید رأی بدوی اقدام کند. مفاد این دستورالعمل منافاتی با تبصره ماده ۸۹ شیوه‌نامه در خصوص امکان دفاع حضوری دانشجو در کمیته تجدیدنظر ندارد».

کتابنامه

- اسکافی، ابراهیم (۱۳۹۸). *نقدی بر شیوه‌نامه انضباطی جدید*، نشریه گفت‌وگو، شماره ۸۲، صص. ۱۲۸-۱۳۵.
- بیرامی، منصور (۱۳۸۹). *مقایسه ویژگی‌های شخصیت و راهبردهای مقابله‌ای در دانشجویان دارای پرونده در کمیته انضباطی دانشگاه با دانشجویان عادی*، نشریه پژوهش‌های نوین روان‌شناختی، شماره ۱۷.
- جباری، مصطفی (۱۳۹۲). *ماهیت حقوقی ورقه امتحان و آثار مترتب بر آن*، نشریه دانش و پژوهش حقوقی، شماره ۳.
- خالقی، علی (۱۴۰۰). *نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری*، چاپ ۱۸، تهران: شهر دانش.
- خزانی، منوچهر (۱۳۷۰). *اثر انتقالی پژوهش در احکام کیفری*، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۹.
- رحمدل، منصور (۱۳۸۸). *منع تشدید مجازات در مرحله تجدیدنظر*، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۷.
- شریفی، علیرضا (۱۴۰۰). *تغییر توصیف رأی دادگاه تالی در مراجع عالی*، نشریه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۴۶.
- شمس، عبدالله (۱۳۸۹). *آیین دادرسی مدنی (دوره پیشرفته)*، جلد ۲، چاپ ۲۲، تهران: دراک.
- قلمکار، حنیف (۱۳۹۱). *بررسی جایگاه حقوقی کمیته‌های انضباطی در دانشگاه‌ها؛ کمیته‌هایی با قدرت نامحدود*، نشریه شهر قانون، شماره ۳.
- قوه قضائیه (پژوهشگاه). سامانه ملی آرای قضایی (<https://ara.jri.ac.ir>).
- لطیفی، میثم؛ چگین، میثم؛ فرجی، محسن (۱۳۸۹). *الگوی عملکرد شوراهای کمیته انضباطی دانشجویی؛ رویکردی داده‌بنیاد*، نشریه راهبرد فرهنگ، شماره‌های ۱۰ و ۱۱.
- مرادخانی، فردین؛ محمودی، جواد (۱۳۹۹). *تحلیلی انتقادی بر شیوه‌نامه انضباطی دانشجویان*، نشریه حقوق اداری، شماره ۲۴.
- میکاییلی منیع، فرزانه؛ مددی امام‌زاده، زهرا (۱۳۸۷). *بررسی رابطه هوش هیجانی اجتماعی و سازگاری اجتماعی در دانشجویان دارای حکم انضباطی و مقایسه آن با دانشجویان بدون حکم دانشگاه ارومیه*، نشریه پژوهش‌های نوین روان‌شناختی، شماره ۱۱.
- نهرینی، فریدون (۱۳۹۰). *تشخیص ماهیت و نوع رأی دادگاه، مطالعات حقوق خصوصی*، شماره ۲.

Law Journal, 66(1), 53-66. <https://doi.org/10.1017/S0008197307000025>.

Smith, Jessica (2014). Limitations on a More Severe Sentence after a Successful Appeal or Collateral Attack, University of North Carolina: UNC School of Government. <https://www.unc.edu>.

مبانی، جایگاه و آثار قاعده «حرمت وهن دین» در حکومت اسلامی

سید محمد میرلوحی*

نوع مقاله: علمی - پژوهشی

چکیده

جلوگیری از رفتارهایی که موجب وهن دین می‌شود، یکی از دغدغه‌های فقهای شیعه بوده و هست. فقها در مواردی، ممنوعیت وهن دین را مستند حرمت برخی اعمال مکلفان قرار داده‌اند. اکنون باید دانست که آیا می‌توان حرمت وهن دین را به صورت قاعده فقهی مطرح ساخت و این شناسایی چه آثاری در پی دارد؛ یعنی قلمرو اعمال این قاعده تا کجاست و آیا می‌توان در مقام تعارض اجرای برخی احکام الزامی اسلام با وهن دین، با استناد به این قاعده، از اجرای برخی احکام شریعت دست کشید. مقاله حاضر با روش توصیفی-تحلیلی در پی تبیین جایگاه، مبانی و آثار قاعده حرمت وهن دین در حکومت اسلامی است. از این رو پس از تبیین مفهوم وهن دین، مبانی و مستندات عقلی و نقلی و جایگاه قاعده یادشده را بیان می‌کند و در نهایت، به این نتیجه رهنمون می‌شود که امکان استناد به این قاعده در زمینه واجبات و محرمات تنها با رعایت ضوابط عناوین (احکام) ثانویه، به صورت محدود و موقت، بنا به تشخیص عرف و با حکم حاکم اسلامی ممکن خواهد بود و در این صورت نیز حکومت اسلامی، موظف به زدودن موانع اجرای شریعت در جامعه خواهد بود.

واژگان کلیدی

وهن دین، قاعده فقهی، حکومت اسلامی، احکام ثانویه.

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شیراز، ایران s.m.mirlohy@gmail.com

مقدمه

فقه‌های شیعه در فتاوا و استفتائات خود، برخی رفتارها را با استناد به جایز نبودن کاری که موجب وهن دین (اسلام) شود، ممنوع می‌شمارند. در دنیای امروز که دشمنی‌ها و هجمه‌ها علیه اسلام به نام حقوق بشر و ضد انسانی شمردن برخی دستورات اسلام - خصوصاً مجازات‌های به‌ظاهر خشن - شدت گرفته است، ضرورت پرداختن به این بحث بیشتر احساس می‌شود. از جانب مراجع رسمی جمهوری اسلامی ایران نیز گاه برخی صاحب‌منصبان نظام به صراحت به این مسئله اذعان دارند. برای مثال، دادستان کل کشور در دی سال ۱۳۹۷ اظهار داشت «قاضی بر اساس قوانین رأی صادر می‌کند؛ البته در برخی موارد ما می‌ترسیم که انگ حقوق بشر در این جرائم به ما بزنند و کمی رأی‌ها با ملاحظه صادر می‌شود. ما در فقه هم داریم که اگر کسی دزدی کرد، باید دستش قطع شود، ولی آیا چنین آرای صادر می‌شود؟! این ملاحظات باعث شده است تا از حدود الهی دست بکشیم درحالی‌که تمام مسلمانان به آن اعتقاد دارند»^۱. با عنایت به اهمیت این مسئله و آثار و نتایجی که به دنبال دارد، می‌توان آن را به‌صورت قاعده فقهی مطرح ساخت و با استخراج ملاکی مشخص، راه درست تعامل با این هجمه‌ها و راهکار جمع میان شریعت محوری و اجرای دستورات شریعت را با مرتفع ساختن این ایرادها استنباط کرد. پرسش اصلی مقاله حاضر این است که مفهوم، جایگاه و آثار قاعده فقهی حرمت وهن دین چیست؟

اندیشمندان اسلامی درباره چگونگی مواجهه با هجمه‌های حقوق بشری بیگانگان علیه اسلام و مسلمانان، دیدگاه‌های متفاوتی دارند. بعضی معتقدند اجرای حدود به گونه‌ای که در شرع مقدس بیان شده است، قابل تغییر نیست و برخلاف مصلحت اسلام هم نیست (صافی گلپایگانی، الف). برای مثال، در زنایی که موجب رجم است، باید رجم انجام شود و جایگزین ندارد و احکام اسلام تابع میول و اذواق و سلیقه‌ها و عرف‌های مختلف نیست، بلکه تابع مصالح واقعیه است (صافی گلپایگانی، ب). برخی دیگر در برابر موازین حقوق بشری - که مولود تفکرات غربی هستند - اصل را اجرای آن‌ها می‌دانند و تفسیری از آموزه‌های اسلام ارائه می‌دهند که سازگار با آن موازین مدرن باشد (کدیور، ۱۳۸۶). رویکرد دیگری که مقاله حاضر نیز بر آن تأکید دارد، این است که اصل بر اجرای کامل تمام دستورات اسلام است و هنگام بروز تعارضات عملی در مقام اجرا نمی‌توان حکم کلی و عام‌الشمول صادر کرد و در هر مورد، با عنایت به شرایط زمان و مکان باید حکم صحیح را از منابع معتبر فقهی استنباط کرد و به اجرا گذارد.

۱ - خبرگزاری مهر، تاریخ انتشار ۱۳۹۷/۱۰/۲۶، قابل دسترس از طریق <https://b2n.ir/447578> (تاریخ مشاهده ۱۳۹۸/۹/۱).

پژوهش حاضر با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و شیوه کتابخانه‌ای در گردآوری اطلاعات با هدف پاسخ به مسئله اصلی مقاله، در سه بند سامان یافته است. در بند نخست، مفهوم، مصادیق و جایگاه قاعده حرمت وهن دین بررسی می‌شود. بند دوم، متکفل تبیین مبانی و مستندات این قاعده است. بند سوم نیز قلمرو اعمال قاعده یادشده و وظایف حکومت اسلامی در قبال اجرای آن را روشن می‌سازد.

۱- مفهوم، مصادیق و جایگاه قاعده

در این بخش، ابتدا به برخی از مهم‌ترین مصادیق وهن در کلام فقهای شیعه اشاره می‌شود. سپس مفهوم وهن دین تبیین می‌شود. پس آنگاه جایگاه قاعده حرمت وهن دین مورد تدقیق قرار می‌گیرد.

۱-۱- برخی مصادیق وهن در کلام فقها

فقهای معاصر شیعه از واژه «وهن» افزون‌بر وهن دین در موارد دیگری نیز استفاده کرده‌اند که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

۱. وهن مذهب: فقهای شیعه، اعمالی که موجب بدنامی و وهن مذهب تشیع در انظار جهانی شود از قبیل قمه‌زنی و دیگر شیوه‌های عزاداری نامعقول را جایز نمی‌دانند (خمینی، ۱۴۲۴ق، ج ۲: ۱۰۲۶). بر این مبنا، اعمال دیگری را که در شرایط عادی، مباح و بعضاً مستحب به شمار می‌آیند نیز ممنوع اعلام کرده‌اند مانند دخیل بستن به نرده‌های قبرستان بقیع، تبرک جستن به ضریح پیامبر اکرم (صلی الله علیه وآله) و... در شهر مدینه النبی و در مقابل دیدگان وهابیان که چنین اعمالی را به مثابه شریک قائل شدن برای خداوند می‌پندارند (فاضل موحدی لنکرانی، ۱۴۲۶ق: ۲۰۰). ایشان به صراحت، هر رفتار دیگری از این قبیل را در ایام حج که موجب وهن مذهب شود، حرام اعلام کرده‌اند (خامنه‌ای، ۱۳۷۱/۳/۳).

۲. وهن دولت (نظام) اسلامی: بدین مفهوم که مردم مسلمان ایران نباید کاری انجام دهند که موجب سست شدن وجهه نظام اسلامی در انظار جهانیان شود (خامنه‌ای، ۱۳۹۳: ۴۴۱).

۳. وهن مؤمن: بر اساس روایت «المؤمن أعظم حرمة من الكعبة» (ابن بابویه، ۱۳۶۲، ج ۱: ۲۷)، مؤمنان نباید کاری که موجب آبروریزی یا زیر سؤال رفتن عزت آنان شود، انجام دهند (خامنه‌ای، پایگاه اطلاع‌رسانی مقام معظم رهبری). بنابراین، خود مؤمنان اجازه ندارند مقدمه‌ساز رفتاری که موجب وهن آنان توسط دیگران شود، باشند. حتی اگر این رفتار، عزیمت به مکه برای اعمال حج تمتع - که واجب است - باشد؛ زیرا حرمت مؤمن بالاتر از

حرمت کعبه شمرده شده است (فاضل لنکرانی، ۱۳۹۵/۶/۱۹).

۴. وهن مسجد: کارهایی در فضای مسجد که موجب بی‌احترامی به مسجد باشد، جایز نیست (مظاهری، ۱۳۹۵، ج ۱: سؤال ۹۲۷).

افزون بر کتاب‌های فقهی، در مباحث اخلاقی نیز علمای علم اخلاق به این مسئله عنایت داشته‌اند. برای مثال، در مبحث «آفات زبان»، یکی از مواردی که ممنوع شمرده شده، این است که انسان با سخت‌گیری نسبت به مردم و بیان عباداتی که نوعاً افراد قادر به انجام دادن آن‌ها نیستند، موجب تنفر و بیزاری آنان از شریعت و عبادات شود (ملکی تبریزی، ۱۳۷۶: ۲۸۵).

۱-۲- مفهوم وهن دین

«وهن» در لغت به معنای ضعف، سست شدن (جوهری، ۱۴۱۰ق، ج ۶: ۲۱۵)، خوار شدن، توهین، تحقیر و سرشکستگی آمده است (عمید، ۱۳۹۰، ج ۲: واژه «وهن»). می‌توان چنین گفت که «وهن دین (اسلام) به معنای ارتکاب هر رفتاری است که موجب ضعیف شدن دین و تحقیر و سرشکسته شدن اسلام شود».

تعاریف دیگری نیز از وهن دین ارائه شده که به آن‌ها اشاره می‌شود. «سست نشان دادن دین در نگاه ناظران بیرونی (عرف عقلای عالم) به دلیل فقدان توجیه منطقی». «وهن دین یعنی تضعیف دین و هر عملی که سبب تضعیف دین شود، جایز نیست» (حیدری، شماره ۳ پیوست). «یعنی دین، ضعیف و سست شود و دیگران با بی‌حرمتی به مذهب نگاه و به مذهب بی‌احترامی کنند» (هادوی تهرانی، شماره ۶ پیوست). «هر کاری که موجب بدبین شدن دیگران به دین و مذهب و پایین آمدن ارزش دین باشد» (مکارم شیرازی، شماره ۵ پیوست).

ضابطه موهن دین بودن یک رفتار را باید عرفی دانست (هادوی تهرانی، شماره ۶ پیوست). بدین معنا که رفتاری را می‌توان موهن دین قلمداد کرد که عرفاً موجب غیرمنطقی یا غیراخلاقی یا فاقد اصالت الهی نشان دادن دین و دل‌زدگی مردم از دین شود.

با عنایت به روشن شدن مفهوم دقیق وهن دین، تفاوت این مفهوم با مفاهیم مشابه آن روشن می‌شود؛ مفاهیمی مانند اهانت یا تمسخر و استهزا. بنابراین، وهن دین به معنای خودداری از رفتارهایی که موجب اهانت دیگران به دین یا رفتارهایی که سبب شود دیگران دین و دینداران را تمسخر کنند، نیست و نباید با این مفاهیم، اشتباه گرفته شود. گفتنی است که ممنوعیت اهانت به مقدسات اسلام، در مبحث جداگانه و تحت عنوان قاعده «حرمة اهانة المحترمات» در فقه شیعه

مطرح شده است.^۱

۱-۳- جایگاه قاعده

قواعد فقهی فرمول‌های بسیار کلی هستند که منشأ استنباط قوانین محدودتر می‌شوند و به یک مورد ویژه اختصاص ندارند، بلکه مبنای قوانین مختلف و متعدد قرار می‌گیرند (محقق داماد یزدی، ۱۴۰۶ق، ج ۱: ۲). با عنایت به اینکه تعداد قواعد فقهی در طول تاریخ فقه شیعه، افزایش یافته و منعی در ایجاد قواعد فقهی جدید وجود ندارد، می‌توان حرمت وهن دین را به صورت قاعده فقهی مطرح ساخت و به تبیین مبانی آن پرداخت.

این قاعده را مانند قواعد دیگر مثل مصلحت و اضطراب باید از عناوین ثانویه دانست. احکام (عناوین) ثانوی در برابر احکام اولیه قرار دارد. احکام اولیه، احکامی از دین اسلام هستند که برای موضوعات قرار داده شده‌اند فارغ از حالات خاصی که ممکن است بر آن‌ها عارض شود. احکام ثانوی، احکامی هستند که هنگام عارض شدن برخی حالات خاص وضع می‌شوند و احکام اولیه را تحت تأثیر قرار می‌دهند و آن را تبدیل به حکم دیگری می‌کنند (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق، ب، ج ۳: ۲۱۵). نمونه مشهوری که معمولاً در این باره گفته می‌شود، مسئله اکل میته است. بر اساس حکم اولیه، خوردن گوشت حیوانی که طبق دستور اسلام ذبح نشده باشد یا هر چیز حرام دیگری جایز نیست، اما اگر انسان هیچ خوراکی دیگری نیابد و برای ادامه حیات خود نیازمند استفاده از آن باشد، بر اساس حکم ثانویه باید از آن گوشت بخورد تا زنده بماند. نکته گفتنی اینکه، عمل مکلف بر طبق احکام ثانویه نیز مانند عمل به احکام اولیه، عمل به دستور شریعت است؛ زیرا این احکام نیز توسط شریعت وضع و تشریع شده‌اند و این از امتیازات دین اسلام است که برای شرایط استثنایی نیز پیش‌بینی لازم را فرموده است.

۲- مبانی و مستندات قاعده

می‌توان مبانی و مستندات را برای اثبات حرمت وهن دین بیان کرد که به برخی از آن‌ها در بعضی منابع اشاره شده است. در این بخش، ضمن مطرح ساختن این ادله، حجیت^۲ یا عدم حجیت آن‌ها از نظر شرعی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- برای مثال ن. ک به: موسوی بجنوردی، سیدحسن بن آقا بزرگ (۱۴۱۹ق). القواعد الفقهية، ج ۵، قم: الهادی، صص ۲۹۱ به بعد.

۲- منظور از «حجیت» در دانش اصول فقه، چیزی است که با امضا یا تأیید شرع معتبر باشد و حکم یا موضوع حکم را اثبات کند (مظفر، بی تا، ج ۲: ۱۳).

۲-۱- جاری ساختن قیاس اولویت

برخی به عنوان یک دلیل در این زمینه، این مسئله را با مسئله عدم جواز انجام دادن کاری که موجب وهن مسلمان شود، قیاس می کنند. ایشان اعتقاد دارند همان گونه که مؤمن نمی تواند لباسی بپوشد که موجب خواری و ذلت او شود، نمی تواند رفتاری انجام دهد که موجب وهن اسلام و مسلمانی شود. هر مسلمانی موظف است به گونه ای مسلمانی کند که اسلام متهم نشود و از سوی دیگران به عنوان آیینی که همگان از آن بیزاری جویند، شناخته نشود، بلکه اسلام باید چنان نمایانده شود که هر کسی افتخار کند به اسلام و مسلمانی، شناخته و معروف شود (انصاریان، ۱۳۸۹/۱۲/۱۸). از آنجا که قیاس اولویت در فقه شیعه پذیرفته شده است، این دلیل را می توان شرعاً حجت دانست.

۲-۲- استناد به آیه قرآن

دلیل دیگر، استناد به آیه ۱۰۴ سوره مبارکه بقره بدین شرح است «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَقُولُوا رَاعِنَا وَقُولُوا انْظُرْنَا وَاسْمَعُوا وَلِلْكَافِرِينَ عَذَابٌ أَلِيمٌ». با عنایت به شأن نزول این آیه، مسلمانان باید در برنامه های خود مراقب باشند که هرگز بهانه به دست دشمن ندهند و حتی از جمله کوتاه ساده ای که ممکن است سوژه ای برای سوءاستفاده دشمنان شود، احتراز جویند. قرآن کریم با صراحت برای جلوگیری از سوءاستفاده مخالفان به مؤمنان توصیه می کند که حتی از گفتن واژه ای که ممکن است دشمن از آن معنای دیگری قصد کند و به تضعیف روحیه مؤمنان بپردازد پرهیز کنند. دامنه سخن و تعبیر، وسیع است و لزومی ندارد که انسان عبارت هایی را که قابل تحریف و سخریه دشمن باشد استعمال کند. حال که اسلام تا این اندازه اجازه نمی دهد بهانه ای به دست دشمنان داده شود، تکلیف مسلمانان در مسائل بزرگ تر روشن است. وظیفه تمام مسلمانان این است که از این امور پرهیز کنند تا بی جهت مستمسکی برای دشمنان داخلی و خارجی پدید نیاید (مکارم شیرازی، ۱۳۷۴: ج ۱، ۳۸۵). به نظر می رسد این دلیل نیز که به نوعی جاری ساختن قیاس اولویت است، حجیت دارد.

۲-۳- استناد به روایات

به عنوان دلیل دیگر، به چند روایت با یک مضمون اشاره شده است که روایت «کونوا لنا زیناً و لا تکنوا علینا شیناً» و روایت «... باب یوهن به الحق فهو حرام محرّم...» هستند (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۷: ۸۵). بعضی به این دو روایت در این زمینه استناد جسته اند و در پی اثبات این نکته هستند که حتی می توان اگر انجام دادن برخی واجبات موجب وهن دین می شود، از انجام آن واجبات

دست کشید. در خصوص دلالت روایات یادشده باید اظهار داشت که بر مبنای آن‌ها، حداکثر می‌توان از امور مباح و مستحبی دست کشید و واجبات را نمی‌توان به این بهانه تعطیل کرد و حلال و حرام الهی را تغییر داد. روایت نخست به دو صورت^۱ ضبط شده و در هر دو مورد، سیاق روایت نشان‌دهنده این نکته است که در مقام بیان لزوم رعایت نکات و آداب رفتاری و اخلاقی برای شیعیان صادر شده است. روایت دوم نیز همین وضعیت را دارد. از این رو این روایات از حیثه واجبات و حدود - که به صورت علی‌حده، روایات بسیاری در خصوص لزوم اجرای حدود وارد شده - تخصصاً (خروج حقیقی یک موضوع از شمول موضوع عام) خارج است و برای اثبات این مسئله باید به ادله دیگر توسل جست.

۲-۴- اخذ ملاک از قاعده ممنوعیت اجرای حدود در سرزمین دشمن

روایات بسیاری در کتاب‌های معتبر شیعه نقل شده است که دلالت بر عدم جواز اقامه حدود در سرزمین دشمنان اسلام می‌کند. این روایات که یک فصل در کتاب روایی *وسایل‌الشیعه* با عنوان «بَابُ أَنَّهُ لَا يُقَامُ الْحَدُّ عَلَى أَحَدٍ فِي أَرْضِ الْعَدُوِّ» را به خود اختصاص داده‌اند (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۸: ۲۴)، دلیل این موضوع را احتراز از تحت تأثیر حمیت (عصیت) جاهلی قرار گرفتن و پیوستن شخصی که حد بر وی جاری شده است به دشمنان، عنوان کرده‌اند. برخی ممکن است ادعا کنند این ممنوعیت به دلیل این است که اگر کفار شاهد اجرای حد باشند، چه‌بسا با مشاهده چهره‌ای خشن از شریعت اسلام، از گرویدن به این آیین جاودانی منصرف شوند و در نتیجه، مانعی در راه هدایت انسان‌ها پدید آید. به نظر می‌رسد این روایات در زمینه اثبات حرمت وهن دین کارآمد نباشد؛ زیرا در ذیل آن‌ها، فلسفه اجرا نکردن حد در سرزمین دشمن بدین صورت بیان شده که ممکن است آن مسلمانی که حد بر او جاری شده است، به دشمن بپیوندد. از این رو اگر کسی بخواهد ادعا کند که دلیل این عدم اجرا، ممنوعیت وهن دین است، دلیل را از جانب خودش استنباط کرده و مرتکب قیاس مستنبط‌العله شده است که در فقه شیعه حجیت ندارد. همچنین،

۱- «قُلْتُ لِأَبِي عَبْدِ اللَّهِ (عليه السلام) أَوْصِنِي فَقَالَ أَوْصِيكَ بِتَقْوَى اللَّهِ وَالْوَرَعِ وَالْعِبَادَةِ وَ طُولِ السُّجُودِ وَ آدَاءِ الْأَمَانَةِ وَ صِدْقِ الْحَدِيثِ وَ حُسْنِ الْجَوَارِ فِيهِذَا جَاءَنَا مُحَمَّدٌ (صلى الله عليه و آله) صَلُّوا فِي عَشَائِرِكُمْ وَ عُدُّوا مَرْضَاكُمْ وَ أَشْهَدُوا جَنَائِزَكُمْ وَ كُونُوا لَنَا زِينًا وَ لَا تَكُونُوا عَلَيْنَا شَيْنًا حَبِيبُونَ إِلَى النَّاسِ وَ لَا تَبْغُضُونَا إِلَيْهِمْ فَجَرُّوا إِلَيْنَا كُلَّ مَوَدَّةٍ وَ أَدْفَعُوا عَنَّا كُلَّ شَرٍّ» (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۲: ۸). «مَعَاشِرَ الشَّيْعَةِ كُونُوا لَنَا زِينًا وَ لَا تَكُونُوا عَلَيْنَا شَيْنًا قُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا وَ احْفَظُوا أَلْسِنَتَكُمْ وَ كَفُّوا عَنِ الْفُضُولِ وَ قَبِيحِ الْقَوْلِ» (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۲: ۱۹۴). این روایت در فصلی با عنوان «بَابُ وَجُوبِ عِشْرَةِ النَّاسِ حَتَّى الْعَامَّةِ بِآدَاءِ الْأَمَانَةِ وَ إِقَامَةِ الشَّهَادَةِ وَالصَّدَقِ وَ اسْتِحْبَابِ عِيَادَةِ الْمَرْضَى وَ شُهُودِ الْجَنَائِزِ وَ حُسْنِ الْجَوَارِ وَالصَّلَاةِ فِي الْمَسَاجِدِ» بیان شده است.

می‌توان گفت چه‌بسا این حکم در یک مورد خاص بوده و مصلحت خاصی وجود داشته - مانند کم بودن تعداد مسلمانان در آن نبرد و به‌عنوان یک تدبیر (تاکتیک) جنگی - که چنین دستوری صادر شده است.

۲-۵- حرمت اهانت به مقدسات دیگر ادیان

دلیل دیگری که شاید برخی بدان متوسل شوند، موضوعی است که فقهای شیعه از آیه ۱۰۸ سوره مبارکه انعام^۱ با عنوان حرمت اهانت به مقدسات دیگران استنباط کرده‌اند. دلیل این ممنوعیت نیز طبق آیه شریفه این است که اهانت به مقدسات دیگران موجب می‌شود آنان نیز در واکنش به این اهانت، از روی نادانی به مقدسات مسلمانان و اصول اسلامی توهین کنند، اما از این مسئله در ما نحن فیه نمی‌توان سود جست؛ زیرا موضوعی که در آیه شریفه مطرح شده، بحث «اهانت» یا توهین است و همان‌طور که در بخش نخست مقاله حاضر اشاره شد، با مفهوم «وهن» تفاوت دارد.

۲-۶- اصل اجرای تدریجی شریعت

موضوع دیگری که در این راستا به‌عنوان دلیل مورد استناد قرار گرفته، موضوعی با عنوان «اصل اجرای تدریجی شریعت» است. برخی معتقدند این اصل افزون‌بر اینکه در هنگام بیان و تبلیغ احکام وجود داشته است، در اجرای دستورات شریعت نیز جریان دارد و می‌تواند یکی از ادله قاعده حرمت و هن دین به شمار رود. با این تفسیر که احکام اسلام به تدریج و با تناوب زمانی در جامعه به اجرا درآیند و برخی احکام که مورد پذیرش مردم نیست و اجرای آن‌ها موجب و هن دین می‌شوند، اجرا نشوند (نوبهار، ۱۳۸۴: ۱۴۳). در جهت رد این دلیل چند نکته اجمالی در راستای زیر سؤال بردن اصل یادشده و اثبات اصل فوریت اجرای شریعت بیان می‌شود.^۲

بر اساس روایاتی که از ائمه اطهار (علیهم‌السلام) نقل شده، تعطیل کردن حدود الهی ممنوع اعلام شده است و ایشان اجازه معطل گذاشتن این حدود را نمی‌دادند (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۴: ۷۵). تأخیر در اجرای حدود نیز به دلیل اینکه عنوان تعطیل - گرچه به صورت موقتی و برای زمانی محدود - بر آن صدق می‌کند، ملحق به تعطیل است و جایز نیست.

۱- «وَلَا تَسُبُّوا الَّذِينَ يَدْعُونَ مِنْ دُونِ اللَّهِ فَيَسُبُّوا اللَّهَ عَدْوًا بِغَيْرِ عِلْمٍ كَذَلِكَ زَيْنًا لِكُلِّ أُمَّةٍ عَلَيْهِمْ ثُمَّ إِلَى رَبِّهِمْ مَرْجِعُهُمْ فَيُنَبِّئُهُمْ بِمَا كَانُوا يَعْمَلُونَ».

۲- تفصیل این مبحث در مقاله جداگانه‌ای مطرح شده است؛ اسماعیلی، محسن و سیدمحمد میرلوحی (۱۳۹۷). اصل فوریت اجرای شریعت توسط حاکمان و استثنائات آن بر پایه آیات و روایات، پژوهش‌نامه قرآن و حدیث، شماره ۲۳، صص ۹۷-۱۱۷.

طبق روایات، امیرالمؤمنین (علیه السلام) هیچ گاه رضایت به تعطیل شدن حدود نمی داد و تعطیل حدود الهی را عناد و دشمنی با خداوند می شمرد (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۷: ۱۸۷). آن حضرت، شفاعت (میانجیگری) کسی را در خصوص اجرا نکردن حدود نمی پذیرفت (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۸: ۴۳). پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) کفالت (کفیل گرفتن) در حدود را جایز نمی دانست (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۸: ۴۳). حضرت علی (علیه السلام) حتی یک ساعت (زمان کوتاهی) درنگ در اجرای حدود را برنمی تابید (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۸: ۴۷). اهمیت اجرای حدود در اسلام به اندازه ای است که در روایت، اجرای یک حد در روی زمین بابرکت تر از بارش ۴۰ شبانه روز باران شمرده شده است (حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۲۸: ۱۲).

فقههای امامیه بر مبنای همین روایات، در جایی که مسئله اجرای یکی از حدود الهی در میان باشد، احتیاط کردن را جایز نمی دانند. حتی هنگامی که مسئله دمای مسلمین (جان یک مسلمان) مطرح باشد. در صورتی که در دیگر موارد، معمولاً فقها هنگامی که اجرای حکمی با لزوم احتیاط در دمای مسلمین در تعارض باشد، غالباً قائل به احتیاط می شوند و جانب احتیاط را می گیرند (موسوی خویی، بی تا، ج ۱: ۱۳). برای مثال، فتوا می دهند هنگامی که اجرای حدی بر فردی واجب است، اگر بدن وی جراحی داشته باشد، این جراح مانع از اجرای حد بر او نیست و واجب است در همان وضعیت، حد را جاری ساخت (اردبیلی، ۱۴۰۳ق، ج ۱۳: ۶۱). فقها در خصوص اجرای حدود الهی، احتیاط را جاری نمی دانند؛ زیرا احتیاط در اینجا اساساً خلاف احتیاط است (فیاض کابلی، بی تا، ج ۵: ۱۲۹).

شارع مقدس کسانی که دین خود را لَهو و لعب (بازیچه) بشمارند، نکوهش فرموده است^۱. لعب شمردن دین به معنای اعتنا نکردن، سبک شمردن و جدی نگرفتن دستورات آن (قرشی، ۱۴۱۲ق، ج ۶: ۱۹۱) و برخورد دلبخواهی کردن با دستورات دین است (قمی مشهدی، ۱۳۶۸، ج ۴: ۳۵۵). بدین معنا که به آنچه از دستورات دین که تمایل دارند، عمل می کنند و آنچه را که مورد پسند آنان نیست، کنار می گذارند. این آیه شریفه، دلالت بر این دارد که حقیقت دین و دینداری حقیقی، تسلیم بودن و خضوع کردن و گردن نهادن کامل در در مقابل احکام و قوانین تکوینی و تشریعی خداوند است (مصطفوی، ۱۳۶۸، ج ۳: ۲۹۰).

۱- «الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينَهُمْ لَهْوًا وَ لَعِبًا وَ غَرَّهُمْ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا فَأَلْيَوْمَ نَسَاهُمْ كَمَا نَسُوا لِقَاءَ يَوْمِهِمْ هَذَا وَ مَا كَانُوا بِآيَاتِنَا يَجْحَدُونَ» (اعراف/۵۱)؛ «وَ ذَرِّ الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينَهُمْ لَعِبًا وَ لَهْوًا ...» (انعام/۷۰).

تبعیض در دین نیز از نظر شارع مقدس مردود اعلام شده است.^۱ پذیرش قوانین مخالف اسلام و نشاندن آن قوانین به جای قوانین اسلام نوعی تبعیض در دین و ممنوع است (قرائتی، ۱۳۸۳، ج ۲: ۴۲۳). قرآن کریم، یهودیان را به دلیل اعمال ضدونقیض و اعمال تبعیض در اجرای احکام الهی مورد سرزنش قرار داده و به مجازاتی سنگین تهدید می‌کند.^۲ آنان تنها به احکامی عمل می‌کردند که از نظر دنیوی به نفع آنان بود. بنابراین، تبعیض در اجرای قوانین الهی نشانه سرکشی و احياناً بی‌ایمانی است. اثر ایمان حقیقی و تسلیم در برابر حضرت حق آنجا ظاهر می‌شود که انسان تمام قوانین شرع را حتی اگر متعارض با منافع شخصی او باشد، محترم بشمارد و به آن‌ها عمل کند؛ البته این مسئله منحصر به بنی‌اسرائیل نیست و در خصوص مسلمانان نیز جاری است (مکارم شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۱: ۳۳۲). به دنبال همین مبحث باید اشاره کرد که قرآن کریم شرط ایمان حقیقی را اطاعت از دستورات اسلام دانسته است و کسانی را که تنها با زبان خود اظهار ایمان می‌کنند، اما از اجرای دستورات اسلام شانه خالی می‌کنند، مؤمن حقیقی به شمار نمی‌آورد و تنها کسانی را مؤمن حقیقی می‌داند که از اوامر خداوند متعال و پیامبر اکرم (صلی‌الله علیه و آله) اطاعت کنند (نور/۴۷ و ۵۱).^۳

در سیره پیامبر اکرم (صلی‌الله علیه و آله) نیز مشاهده می‌شود که آن حضرت تمام دستورات را بدون مسامحه اجرا می‌فرمود و چنین نبود که از اجرای برخی دستورات کوتاه بیاید و رخصت ترک برخی دستورات دین را به کسی نمی‌داد. از این رو سیره عملی آن حضرت نیز گواهی بر ممنوعیت تبعیض در دین است. برای مثال، هنگامی که نمایندگان قبیله ثقیف خدمت پیامبر اکرم (صلی‌الله علیه و آله) رسیدند و مسلمان شدند، از حضرت خواستند که تا مدتی الهه (بُت) آنان را ویران نفرماید، اما حضرت رسول (صلی‌الله علیه و آله) با صدور دستور تخریب آن، حتی اجازه بقای آن بت برای چند روز را هم نداد و در برابر درخواست آنان کوتاه نیامد (عاملی، ۱۳۸۶، ج ۲۸: ۱۲۴). در قضیه مشابهی، همین قبیله از حضرت رسول (صلی‌الله علیه و آله) خواستند که آنان را از اقامه نماز معاف فرماید، اما حضرت به این درخواست آنان نیز پاسخ منفی داد و اجازه نداد که هیچ‌یک از احکام الهی نقض و تعطیل

۱- «إِنَّ الَّذِينَ يَكْفُرُونَ بِاللَّهِ وَرُسُلِهِ وَيُرِيدُونَ أَنْ يُفَرِّقُوا بَيْنَ اللَّهِ وَرُسُلِهِ وَيَقُولُونَ نُؤْمِنُ بِبَعْضٍ وَنَكْفُرُ بِبَعْضٍ وَيُرِيدُونَ أَنْ يَتَّخِذُوا بَيْنَ ذَلِكَ سَبِيلًا» (نساء/۱۵۰).

۲- «... أَفَتُؤْمِنُونَ بِبَعْضِ الْكِتَابِ وَتَكْفُرُونَ بِبَعْضٍ...» (بقره/۸۵).

۳- «وَيَقُولُونَ آمَنَّا بِاللَّهِ وَبِالرَّسُولِ وَأَطَعْنَا ثُمَّ يَتَوَلَّى فَرِيقٌ مِنْهُمْ مِنْ بَعْدِ ذَلِكَ وَمَا أُولَئِكَ بِالْمُؤْمِنِينَ»؛ «إِنَّمَا كَانَ قَوْلَ الْمُؤْمِنِينَ إِذَا دُعُوا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ لِيَحْكُمَ بَيْنَهُمْ أَنْ يَقُولُوا سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ».

شود (عاملی، ۱۳۸۶، ج ۲۸: ۱۱۷).

بنابراین، اصل را نباید بر اجرای تدریجی شریعت دانست و باید طبق اصل فوریت اجرای شریعت رفتار کرد؛ البته این اصل، استثنائاتی در مقام اجرا دارد که در ادامه اشاره خواهد شد.

۲-۷- قیاس با تقیه مداراتی

برخی به عنوان دلیلی برای حرمت وهن دین، این موضوع را با تقیه مداراگرایانه - که در روایات شیعه مطرح شده است^۱- قیاس و ادعا کرده‌اند که فلسفه تشریع این نوع تقیه، حفظ مصالح دین و مذهب - از جمله جلوگیری از بروز سوء تفاهم درباره دین و پیشگیری از وقوع دین‌گریزی - بوده است (نوبهار، ۱۳۸۴: ۱۴۲).

در راستای رد این دلیل برای اثبات ما نحن فیه باید اظهار داشت که - بنا بر آنچه در کتب فقهی شیعه ذکر شده- تقیه در اصطلاح، رفتاری است که در مقابل معتقدان به دیگر مذاهب اسلامی (غیرشیعه) و حفظ کردن خود در برابر آنان و در برابر دیگران، امکان وقوع نخواهد داشت (مشکینی، بی تا: ۱۵۹). بنابراین، این دلیل نیز نمی‌تواند اثبات‌کننده حرمت وهن دین باشد.

۲-۸- ادله مثبتة عناوین ثانویه

دلیل دیگری که در این زمینه قابلیت استناد دارد، ادله‌ای است که در فقه شیعه برای اثبات مشروعیت عناوین (احکام) ثانویه مطرح شده است. از آنجاکه در سطور پیشین تبیین شد که قاعده حرمت وهن دین اساساً ذیل احکام ثانویه جای می‌گیرد، ادله یادشده را می‌توان محکم‌ترین مبنای اثبات این قاعده برشمرد. پیش‌تر به احکام ثانویه اشاره شد و در ادامه نیز نکاتی بیان خواهد شد.

۲-۹- دلیل عقلی

اسلام دینی است که داعیه جاودانگی، جامعیت و جهان‌شمولی دارد و خواهان گسترش آموزه‌های خود در تمام نقاط عالم است (قدردان قراملکی، ۱۳۸۳: ۱۰۵). لازمه عقلی جهانی بودن دعوت اسلام، منطقی و عقلانی بودن دستورات آن از منظر ناظران بیرونی است. اگر برخی دستورات اسلام در نگاه جهانیان، خشن و غیرانسانی یا فاقد توجیه منطقی جلوه کند، هرگز بستر جهانی شدن این دین فراهم نمی‌شود. از این رو تا هنگامی که ادله عقلی دستورات اسلام برای مردم تبیین نشده

۱- کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ق). الکافی، ج ۲، چاپ ۴، تهران: دارالکتب الاسلامیه، صص ۲۱۷ به بعد (باب التقیه).

است، می‌توان از اجرای برخی دستورات دین در راستای حفظ و گسترش اصل دین به‌طور موقت دست کشید.

۳- آثار و ضوابط اجرای قاعده در حکومت اسلامی

در این بخش، ابتدا به قلمرو اعمال قاعده حرمت و هن اشاره می‌شود و سپس وظایفی که حکومت اسلامی در این زمینه بر عهده دارد، تبیین می‌شود.

۳-۱- قلمرو اعمال قاعده

در باره اینکه با استناد به قاعده حرمت و هن دین، از اجرای کدام دسته از احکام دین می‌توان صرف نظر کرد، باید گفت که با توجه به ادله موجود، اثبات آن در امور مباح و مستحب مسلم به نظر می‌رسد؛ یعنی اگر انجام دادن رفتاری مباح یا مستحب (مانند تبرک جستن به ضریح پیامبر اکرم (صلی‌الله علیه و آله) که در نگاه وهابیان شرک به شمار می‌رود) موجب و هن دین شود، انجام دادن آن جایز نیست، اما درباره اینکه آیا می‌توان با استناد به این قاعده، از انجام دادن واجب دینی صرف نظر کرد یا مرتکب فعلی حرام شد، نمی‌توان حکم کلی صادر کرد و در هر مورد و در هر ظرف زمانی و مکانی باید نظر حاکم شرع^۱ را جویا شد و نباید با توسل به ادله غیرقطعی، احکام شریعت را تعطیل کرد. در ادامه این قسمت به نکاتی مستنبط از نظرهای برخی فقها اشاره می‌شود.

در جایی که مفسده ایجاد و هن بیش از مصلحت اجرای حکم باشد، حکم یادشده اجرا نمی‌شود (شیری زنجانی، شماره ۲ پیوست). بنابراین، در هر مورد باید به قضاوت نشست و با جاری ساختن قاعده الهم فالاهم، حکم موردی را استنباط کرد.

هرگاه اجرای حکمی مستلزم مفسده اعظم باشد، طبق موازین می‌توان اجرای حکم را به‌طور موقت با تشخیص حاکم شرع به تأخیر انداخت (فاضل موحدی لنکرانی، بی‌تا، ج ۲: ۷۱). هنگامی که اجرای فوری و یک‌باره برخی احکام شریعت به دلیل وجود مانعی ممکن نباشد، باید آن دستورات اسلام را که به عنوان اولیه جعل شده است، با استناد به عناوین ثانویه‌ای که حادث شده است، موقتاً و تا زمانی که هنوز آن مصلحت باقی است (مادام‌المصلحه) اجرا نکرد. اساساً امور تدبیری - که شامل سیاست و حکومت‌داری نیز

۱- منظور از حاکم شرع در متون فقهی شیعه، مجتهد جامع‌الشرائط للفتوی (بهبهانی کرمانشاهی، ۱۴۲۱ق، ج ۱: ۳۹۸)، مجتهد عادل (گیلانی، ۱۴۱۳ق، ج ۴: ۵۸۶) یا مجتهد جامع شرایطی که به نیابت از امام‌زمان (علیه‌السلام) بر مردم حکومت می‌کند (طاهری، ۱۴۱۸ق، ج ۱: ۱۹۱) دانسته شده است.

می‌شود- مبتنی بر مصلحت است و تدبیر، چیزی جز رعایت مصلحت نیست. محل جاری ساختن قاعده مصلحت، هنگام پدید آمدن تراحم میان دو یا چند حکم است. تراحم میان ماهیت دو حکم صورت نمی‌گیرد، بلکه در مرحله اجرای احکام ممکن است بین دو حکم تراحم به وجود بیاید. از این رو تراحم در نتیجه عدم تمکن بر انجام دادن دو حکم الزامی پدید می‌آید و همواره جنبه اجرایی دارد نه تشریعی (عمید زنجانی، ۱۳۸۶، ج ۳: ۲۷۳). بنابراین، در فقه شیعه مصلحت به عنوان قاعده حکم ساز پذیرفته نشده و تنها ناظر به مقام اجراست (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ج ۹: ۳۳).

درباره مرجع تشخیص اینکه چه موضوعی در هر زمانی موجب وهن دین می‌شود، باید عنایت داشت از آنجا که این موضوع از جمله موارد تشخیص موضوع و مصداق یک حکم است، باید آن را به عرف واگذار کرد، اما به دلیل اینکه از موضوعات اجتماعی و سیاسی است که به ناچار باید مرجع واحدی برای تصمیم‌گیری درباره آن وجود داشته باشد، در حکومت اسلامی - بر مبنای ادله ولایت مطلقه فقیه^۱ - باید مبتنی بر حکم بر ولی فقیه - به نیابت از امام معصوم (علیه السلام) - باشد (جمعی از مؤلفان، بی تا، ج ۴۸: ۲۱۹؛ مظاهری، شماره ۱ پیوست).

در خصوص وهن دین باید عنایت داشت که این عنوان در برخی موارد موضوعیت ندارد. برای مثال، در مواردی که به کارگیری شدت و غلظت علیه کفار و مشرکان مطرح باشد، هیچ فقیهی قائل نمی‌شود که اگر قتل آنان موجب وهن دین شود، دیگر واجب نخواهد بود. در مورد مرتد و جاری ساختن حد ارتداد بر وی نیز مسئله به همین صورت است و این عنوان هیچ اثری نخواهد داشت، اما در برخی موارد مانند اجرای حد رجم، اگر رجم موجب وهن دین شود، می‌توان به صورت موقت آن را تعطیل کرد، اما حکمی را که در ذات و ماهیت آن برخورد شدید با کفار و منحرفان وجود دارد و کفار از اجرای آن ابا دارند و موجب تنفر و دوری آنان می‌شود، نمی‌توان به استناد حرمت وهن دین، به تعطیلی آن حکم داد (فاضل لنکرانی، ۱۴۳۳/۱/۹ ق).

۳-۲- وظایف حکومت اسلامی در این زمینه

پس از تبیین مفهوم، جایگاه، مبانی و قلمرو قاعده حرمت وهن دین، اکنون هنگام آن است که به وظایف حکومت اسلامی در راستای اجرایی ساختن و جامه عمل پوشاندن به مفاد قاعده یادشده

۱- در صورتی که فقیه عهده‌دار ولایت زعامت و رهبری شود، ضروری است که در مصالح اجتماعی که به اداره کشور ارتباط دارد، نظر بدهد و تشخیص عناوین اولیه یا ثانویه - شرعاً - با خود اوست؛ البته می‌تواند از افرادی مورد اطمینان که نقش اماره شرعی را برای احراز موضوعات دارند، استفاده کند (موسوی خلیفانی، بی تا: ۳۲۷).

در ظرف جامعه پرداخته شود.

از آنجاکه حکومت اسلامی امامت جامعه را بر عهده دارد؛ یعنی کارویژه‌اش امامت جامعه است و کارویژه مهم امامت، هدایت جامعه به سوی خداوند و فراهم کردن زمینه‌های تقرب انسان‌ها به اوست، باید زمینه‌های لازم برای اجرای کامل شریعت را به وسیله تنویر افکار جهانیان نسبت به دستورات اسلام فراهم آورد. حکومت اسلامی در این زمینه مسئولیت دارد و باید راه درست اجرای شریعت را طراحی و اجرا کند. وجود مانع در اجرا نباید بهانه ترک احکام الهی و محروم شدن جامعه از برکات اجرای این احکام شود.

به طور اساسی، تفاوت اصلی حکومت اسلامی با حکومت‌هایی که بر پایه دموکراسی غربی شکل می‌گیرند، در همین نکته است که دموکراسی هیچ قیدی برای خواست مردم و اعمال حکومت قائل نیست و خود را پایبند به آیین خاص یا رعایت فضیلت‌های اخلاقی و هیچ چیز دیگری نمی‌داند و رسالت خود را تنها تأمین خواسته‌های نفسانی مردم جامعه به شمار می‌آورد. بر اساس این تفکر، حکومت موظف به در نظر گرفتن امیال مردم - هرچه که باشد - است؛ زیرا منشأ مشروعیت حکومت را خواست مردم جامعه می‌داند، اما حکومت اسلامی مجاز به تخلف از احکام الهی و عدول از حق نیست؛ زیرا مبنای مشروعیت حکومت اسلامی و فلسفه وجودی آن، اجرای دستورات اسلام است (منتظری نجف‌آبادی، ۱۴۰۹ق، ج ۱: ۵۳۹).

بنابراین، نخستین وظیفه حکومت اسلامی در این راستا، جلوگیری از رفتارهای موجب وهن اسلام، نظام اسلامی و مسلمانان است. اگر اقامه برخی حدود با کیفیت ویژه آن در منطقه‌ای خاص یا در همه مناطق یا در برهه‌ای از زمان موجب تنفر افکار عمومی از اسلام و احکام آن و در نتیجه، تضعیف اساس دین شود، حاکم مسلمانان یا متولی حوزه قضا می‌تواند - بلکه موظف است - اقامه آن حد را تا زمان توجیه افکار عمومی نسبت به مقررات و حدود اسلامی و علت وضع آن‌ها تعطیل کند (منتظری نجف‌آبادی، بی‌تا، ج ۲: ۵۰۹)؛ البته اگر امکان انجام دادن آن به صورتی که این اثر منفی را نداشته باشد، وجود داشته باشد، باید آن را بدین نحو انجام داد (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق، الف، ج ۳: ۳۶۱).

هنگام بروز تراحم باید عنایت داشت که هدف اسلام این است که بیماری‌های جامعه را درمان کند و مسائل اجتماعی غلط را اصلاح کند نه اینکه در هر شرایطی و با کوچک‌ترین احتمالی، دستورات اسلام را به بهانه مصلحت تغییر دهیم و این مصلحت‌اندیشی‌ها منجر به تعطیلی دین الهی شود. از این رو تمسک به قاعده مصلحت باید محدود به همان میزان اضطرار باشد و در تشخیص میزان اضطرار باید نهایت دقت را به کار گرفت و - بر اساس قاعده

«الضرورات تنقذر بقدرها» - به حداقل اکتفا کرد و دامنه آن را بی جهت گسترش نداد (سند، ۱۴۳۲ق، ج ۲: ۵۰۹). از این رو تمسک به قاعده مصلحت، نیاز به احراز دلیل قطعی و یقین آور دارد که از نظر شرعی، حجیت داشته باشد.

نکته دیگر اینکه در اسلام مصلحت نظام مقدم بر تمام امور است و همه باید تابع آن باشند (خمینی، ۱۳۸۹، ج ۲۱: ۳۳۴)، اما باید عنایت داشت که منظور از مصلحت دینی تنها حفظ و بقای حکومت سیاسی نیست. اجرای احکام دین الهی مهم تر از حکومت ظاهری است و اساساً هدف از تشکیل حکومت، اجرای احکام دین است و حکومت اسلامی از نظر ماهیت، ابزاری برای اجرای احکام اولیه اسلام است و اگر به بهانه حفظ خود بخواهد حکم به تعطیلی احکام اولیه بدهد، ماهیت خود را از دست خواهد داد. باید توجه داشت که امیرالمؤمنین (علیه السلام) نیز بر همین اساس که مصلحت حفظ دین را بالاتر از مصلحت تشکیل حکومت ظاهری می دانست، برای رعایت مصالح دین، ۲۵ سال از مقابله مسلحانه با غاصبان خلافت پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) خودداری فرمود (سند، ۱۴۳۲ق، ج ۲: ۵۱۵). آن حضرت با همین نگاه، راضی به امضای حکومت معاویه حتی برای یک روز هم نشد درحالی که اگر راضی به ابقای کوتاه مدت وی در امارت شام می شد، می توانست با جلوگیری از شورش او و اهل شام، ادامه حکومت ظاهری خود را با سهولت تضمین فرماید (عاملی، ۱۴۳۱ق، ج ۲۰: ۲۶۳). بنابراین، از نظر اسلام، حفظ حکومت به هر قیمتی برای حاکم اسلامی جایز نیست و ارزش هایی بالاتر از حکومت هم وجود دارد.

برای مثال عملی از اجرای قاعده حرمت وهن دین در جمهوری اسلامی ایران، می توان توقف اجرای مجازات سنگسار را نام برد. در شرایط کنونی، اجرای مجازات رجم با توجه به نظر بعضی از فقها موجب وهن جامعه اسلامی خواهد شد. از این رو پیش بینی قانونی صورت گرفته است که در صورت عدم امکان اجرای رجم با پیشنهاد دادگاه صادرکننده حکم قطعی و موافقت رئیس قوه قضائیه، چنانچه جرم با بینه شرعی ثابت شده باشد موجب اعدام زانی محصن و زانیه محصنه خواهد بود (گلدوزیان، ۱۳۹۴: ۲۴۶). این مسئله از امتیازات فقه شیعه است که حاکم اسلامی می تواند نحوه اجرای احکام را با شرایط مکان و زمان تطبیق دهد (هاشمی شاهرودی، ۱۳۹۴: ۱۸۶).

نتیجه‌گیری

حرمت و هن دین می‌تواند احکام اسلام را تحت تأثیر قرار دهد؛ توضیح اینکه اجرای برخی اوامر و نواهی اولیه شارع مقدس، ممکن است موجب وهن دین اسلام در انظار انسان‌ها شود و بدین ترتیب، میان حکم اسلام با مسئله لزوم پرهیز از حرمت و هن دین در مقام عمل تعارضی رخ بدهد. در راستای حل این تعارض و مشخص کردن تکلیف در مقام اجرا می‌توان قاعده‌ای با عنوان قاعده حرمت و هن دین را به عنوان قاعده‌ای فقهی که در منظومه مباحث حقوق بشر اسلامی تفسیر می‌شود و ذیل احکام ثانویه جای می‌گیرد، مطرح ساخت که دارای مبانی نقلی و عقلی است. بر اساس نتیجه حاصل از این قاعده باید اصل را بر اجرای کامل دستورات شریعت دانست و توقف اجرای برخی احکام اسلام را به عنوان استثنا و با رعایت پنج ضابطه زیر ممکن قلمداد کرد.

- ۱- موجب تعطیلی اجرا باید شرعاً قطعی و یقین‌آور (حجت) باشد.
- ۲- تعطیلی محدود به همان مورد خاص است و قابل تسری به دیگر موارد مشابه نیست؛ بنا بر قاعده «الضرورات تنقذ بقدرها».
- ۳- تعطیلی موقت و مآدام المصلحه خواهد بود.
- ۴- تعطیلی با تشخیص موهن بودن یک رفتار توسط عرف و با دستور من الیه الحکم (حاکم شرع) محقق خواهد شد.
- ۵- حکمی که موضوع جریان قاعده حرمت و هن دین قرار می‌گیرد، از موارد ممنوعه مانند مواردی که هدف در آن‌ها شدت عمل به خرج دادن است - از جمله حد ارتداد - نباشد.

یافته‌های پژوهش حاضر را می‌توان به عنوان مقدمه‌ای برای چندین پژوهش دیگر قلمداد کرد از جمله پژوهشی برای تعیین دقیق معیارهای عینی و ضوابط شرعی قاعده مصلحت، پژوهشی درباره ضوابط لازم الرعایه توسط حاکم شرع در صدور احکام مصلحتی، پژوهشی درباره مفهوم «عرف» به مثابه تشخیص‌دهنده موضوع و مصادیق مصلحت، پژوهشی درباره نحوه جرم‌انگاری رفتارهای موهن دین و شناسایی قواعد فقهی حقوق بشر اسلامی.

کتابنامه

قرآن کریم.

ابن بابویه، محمد بن علی (۱۳۶۲). *الخصال*، جلد ۱، قم: جامعه مدرسین.

اردبیلی، احمد بن محمد (۱۴۰۳ق). *مجمع الفائدة والبرهان فی شرح ارشاد الاذهان*، جلد ۱۳، قم: دفتر انتشارات اسلامی.

انصاریان، حسین (۱۳۸۹/۱۲/۱۸). *حرمت اعمال وهن آمیز*، منتشر شده پایگاه اطلاع رسانی <http://www.erfan.ir/farsi/29367.html> (مشاهده در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۹).

بهبهانی کرمانشاهی، آقامحمد علی بن وحید (بی تا). *مقام الفضل*، قم: مؤسسه علامه مجدّد وحید بهبهانی.

جمعی از مؤلفان (بی تا). *مجله فقه اهل بیت علیهم السلام*، جلد ۴۸، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (علیهم السلام).

جوهری، اسماعیل بن حماد (۱۴۱۰ق). *الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية*، جلد ۶، بیروت: دارالعلم للملایین.

حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق). *وسائل الشیعة*، جلد های ۴، ۷، ۱۲، ۱۴، ۱۷ و ۲۸، قم: مؤسسه آل البیت (علیهم السلام).

خامنه ای، سید علی (۱۳۹۳). *اجوبه الاستفتائات*، چاپ ۳، تهران: فقه روز.

خامنه ای، سید علی. *مناسک حج محشی* (شرایط وجوب حجة الاسلام)، منتشر شده در پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری (<http://leader.ir/fa/book/124?sn=20428>)، (مشاهده در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۸).

خامنه ای، سید علی (۱۳۷۱/۳/۳). *پاسخ به سؤالات حجت الاسلام ری شهری*، منتشر شده در پایگاه حفظ و نشر آثار (<http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=11136>)، (مشاهده در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۵).

خمینی، سید روح الله (۱۳۸۹). *صحیفه امام*، جلد های ۸ و ۲۱، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (رحمت الله علیه).

خمینی، سید روح الله (۱۴۲۴ق). *توضیح المسائل*، جلد ۲، چاپ ۸، قم: دفتر انتشارات اسلامی.

سند، محمد (۱۴۳۲ق). *بحوث فی القواعد الفقهیة*، جلد ۲، بیروت: دارالمتقین.

صافی گلپایگانی، لطف الله (الف). *آیین قضاوت در اسلام*، منتشر شده در پایگاه اطلاع رسانی <http://www.saafi.com/book/5845> (مشاهده در ۱۳۹۸/۹/۱۰).

- صافی گلپایگانی، لطف‌الله (ب). *آیین قضاوت در اسلام*، منتشرشده در پایگاه اطلاع‌رسانی <http://www.saafi.com/book/5844> (مشاهده در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۱۰).
- طاهری، حبیب‌الله (۱۴۱۸ق). *حقوق مدنی*، جلد ۱، چاپ ۲، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- عاملی، سیدجعفر مرتضی (۱۳۸۶). *الصحيح من سيرة النبي الاعظم (ص)*، جلد ۲۸، قم: دارالحدیث.
- عاملی، سیدجعفر مرتضی (۱۴۳۱ق). *الصحيح من سيرة الامام علي (ع)*، جلد ۲۰، بیروت: المركز الاسلامی للدراسات.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴). *فقه سیاسی؛ قواعد فقه سیاسی (مصلحت)*، جلد ۹، تهران: امیرکبیر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۶). *قواعد فقه؛ بخش حقوق عمومی*، جلد ۳، تهران: سمت.
- عمید، حسن (۱۳۹۰). *فرهنگ فارسی عمید*، چاپ ۳۸، تهران: امیرکبیر.
- فاضل لنکرانی، محمدجواد (۱۳۹۵/۶/۱۹). پایگاه اطلاع‌رسانی <http://www.fazellankarani.com/persian/news/9423> (مشاهده در ۱۳۹۸/۹/۲۹).
- فاضل لنکرانی، محمدجواد (۱۴۳۳/۱/۹). پایگاه اطلاع‌رسانی http://www.lankarani.com/far/news/show_news.php?id_news=315 (مشاهده در تاریخ ۱۳۹۸/۹/۲۹).
- فاضل موحدی لنکرانی، محمد (۱۴۲۶ق). *احکام عمره مفردة*، چاپ ۱۱، قم: امیر قلم.
- فاضل موحدی لنکرانی، محمد (بی‌تا). *جامع‌المسائل*، جلد ۲، چاپ ۱۱، قم: امیر قلم.
- فیاض کابلی، محمداسحاق (بی‌تا). *تعالیق مبسوطه علی‌العروة الوثقی*، جلد ۵، قم: محلاتی.
- قدردان قراملکی، محمدحسن (۱۳۸۳). *جاودانگی شریعت و ملاک‌های آن*، فقه و حقوق، شماره ۳.
- قرائتی، محسن (۱۳۸۳). *تفسیر نور*، جلد ۲، چاپ ۱۱، تهران: مرکز فرهنگی درس‌هایی از قرآن.
- قرشی، سیدعلی‌اکبر (۱۴۱۲ق). *قاموس قرآن*، جلد ۶، چاپ ۶، تهران: دارالکتب الاسلامیه.
- قمی مشهدی، محمدبن محمد رضا (۱۳۶۸). *تفسیر کنزالدقائق و بحر الغرائب*، جلد ۴، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- کدیور، محسن (۱۳۸۶). *حق الناس*، تهران: کویر.
- گلدوزیان، ایرج (۱۳۹۴). *محشای قانون مجازات اسلامی*، چاپ ۵، تهران: مجد.
- گیلانی (میرزای قمی)، ابوالقاسم بن محمدحسن (۱۴۱۳ق). *جامع الشتات فی اجوبة السؤالات*، جلد‌های ۱ و ۴، تهران: مؤسسه کیهان.

محقق داماد یزدی، سیدمصطفی (۱۴۰۶ق). قواعد فقه، جلد ۱، چاپ ۱۲، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

مشکینی، میرزا علی (بی تا). مصطلحات الفقه، بی جا.
مصطفوی، حسن (۱۳۶۸). التحقیق فی کلمات القرآن الکریم، جلد ۳، تهران: مرکز کتاب لترجمة والنشر.

مظاهری، حسین (۱۳۹۵). رساله استفتائات؛ پرسش‌ها و پاسخ‌های فقهی، جلد ۱، اصفهان: مؤسسه فرهنگی-مطالعاتی الزهرا.

مظفر، محمدرضا (بی تا). اصول الفقه، جلد ۲، قم: اسماعیلیان.
مکارم شیرازی ناصر (۱۴۲۷ق، الف). استفتائات جدید، جلد ۳، چاپ ۲، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب (علیه السلام).

مکارم شیرازی ناصر (۱۴۲۷ق، ب). دائرة المعارف فقه مقارن، جلد ۳، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب (علیه السلام).

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴). تفسیر نمونه، جلد ۱، تهران: دارالکتب الاسلامیه.
ملکی تبریزی، جواد بن شفیع (۱۳۷۶). المراقبات، ترجمه ابراهیم محدث بندریگی، قم: نشر اخلاق.
منتظری نجف آبادی، حسین علی (۱۴۰۹ق). دراسات فی ولایة الفقیه و فقه الدولة الاسلامیه، جلد ۱، چاپ ۲، قم: نشر تفکر.

منتظری نجف آبادی، حسین علی (بی تا). رساله استفتائات، جلد ۲، قم: بی جا.
موسوی خلیلی، محمد مهدی (بی تا). حاکمیت در اسلام یا ولایت فقیه، قم: دفتر انتشارات اسلامی.

موسوی خویی، سید ابوالقاسم (بی تا). المستند فی شرح العروة الوثقی، جلد ۱، بی جا.
نوبهار، رحیم (۱۳۸۴). بررسی قاعده فقهی حرمت تنفیر از دین، تحقیقات حقوقی، یادنامه دکتر شهیدی.

هاشمی شاهرودی، سید محمود (۱۳۹۴). منشور سیاست، تهران: بنیاد فقه و معارف اهل بیت (علیهم السلام).

پیوست

نگارنده این سطور در راستای غنای بیشتر پژوهش حاضر، از پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر چند تن از مراجع تقلید شیعه با سه پرسش مشترک، به شرح ذیل استفتا به عمل آورده است که پاسخ‌های ایشان عیناً و بدون دخل و تصرف بیان می‌شود.

پرسش‌ها

۱. معنای دقیق و هن دین چیست؟
۲. آیا می‌توان با استناد به و هن اسلام یا مذهب، اجرای حکم واجبی (مانند رجم) را تعطیل کرد؟
۳. تشخیص موهن مذهب بودن با کیست؟

۱- پاسخ دفتر آیت‌الله حسین مظاهری؛ شماره سؤال: ۳۸۷۰۱

«بسمه تعالی»

تشخیص این گونه چیزها عرفی است و آنچه نوشته‌اید با صلاح‌دید حاکم شرع جایز است.

حسین المظاهری

۲- پاسخ کارشناسان دفتر آیت‌الله سیدموسی شبیری زنجان

«در جایی که مفسده و هن بیش از مصلحت یک حکم باشد، حکم مذکور اجرا نمی‌شود؛ در بسیاری از موارد درجه اهمیت را مجتهد مشخص می‌کند».

۳- پاسخ دفتر آیت‌الله سیدکمال حیدری

«بسم الله الرحمن الرحيم

سلام علیکم و رحمه الله و برکاته

وهن دین یعنی تضعیف دین و هر عملی که سبب تضعیف دین شود، جایز نیست.

اجرای احکام اسلامی به دست حاکم شرع است و اوست که به صلاح‌دید دین و جامعه و مردم، احکام‌هایی را وضع می‌کند که مناسب است [و] اجرا می‌نماید.

همیشه موفق باشید».

۴- پاسخ دفتر آیت‌الله محمدهادی گرامی

«بسمه تعالی»

در موارد تراحم بین یک حکم و حکم مهم‌تر باید رعایت شود. هر دو حکم شرعی هستند. برای قتل نفس حرام است، دست زدن به نامحرم هم حرام است. اگر تراحم شد، باید قتل را که مهم‌تر است، رعایت نمود. اگر معلوم نشد حضوراً سؤال کنید.

والسلام».

۵- پاسخ دفتر آیت الله ناصر مکارم شیرازی (کد رهگیری: ۹۵۱۱۲۹۰۱۵۶)

«با اهدای سلام و تحیت

۱- منظور از وهن هر کاری است که موجب بدبین شدن دیگران به دین و مذهب و پایین آمدن ارزش دین باشد و تشخیص آن با حاکم شرع و مراجع تقلید است، ولی نباید در برابر هر شعاری از سوی مخالفین تسلیم شد.

۲- ظاهر ادله در کیفیت و ابزار مجازات در اجرای برخی از حدود، موضوعیت است، ولی با عناوین ثانویه می توان آن را تغییر داد و در بسیاری از شرایط در عصر و زمان ما انتخاب شیوه رجم یا حد جرم هایی مانند لواط مشکل دارد. شرح بیشتر در کتاب حدود آمده است. همیشه موفق باشید.

دفتر آیت الله العظمی مکارم شیرازی / استفتانات».

۶- پاسخ دفتر آیت الله مهدی هادوی تهرانی

«بسمه تعالی

وهن دین به معنای سبک شمرده شدن و اهانت آمیز بودن است. تشخیص تحقق این عنوان با عرف است. در تراجم های اجتماعی که وهن دین با اجرای یکی از واجبات یا ترک محرمات تنافی پیدا می کند، حاکم شرع می تواند حسب مصالح و اهمیت، نسبت به ترجیح یکی از دو طرف اقدام کند».

۷- پاسخ دفتر آیت الله یوسف صانعی

«بسمه تعالی

با عرض سلام

تعطیل احکام به هیچ وجه جائز نیست؛ چون قوانین اسلام برای همیشه است و شارع تعالی رعایت مصلحت را نموده و برای همه دور آن ها هم رعایت مصلحت نموده؛ چون برای همیشه است و اصولاً جواز تغییر احکام بر می گردد به نفی حاکمیت و قانون گذاری شارع و شرک در قانون گذاری است «ان الحکم الا لله یقصر الحق و هو خیر الفاصلین» و بعد از آنکه امری به صورت حکم اسلام مطرح باشد و فقیه آن را حکم اسلامی دانسته و از منابع استفاده نموده، همان حکم برایش حجت است و جایگزین نمودن چیز دیگر به جای آن افترا علی الله، بلکه با شک در بودن و نبودن آن در اسلام چه رسد به علم به نبودن که تشریع و ادخال ما لیس من الدین فی الدین است و مسئله ناپسندی جوامع یا خشن دانستن آن ها احکام اسلام را نمی تواند مشروع باشد و قوانین اسلام، تابع انتظار و بینش های دیگران نیست والا احکام باید به تدریج تغییر کند و در نتیجه، اسلامی نمی ماند تا خشن باشد یا سهل آری! وقتی به این گونه مسئله ها برخورد نمودیم، دقت زیادتری در استنباطمان بنماییم تا شاید به نظریه

و فتوای مثل میرازی قمی (قدس سره) برسیم که معتقد است جواز اجرای حدود در زمان غیبت، محل تأمل و توقف است و باید به جای آن‌ها تعزیر نمود یا در رابطه با اثبات آن به طرق خاصه یعنی چهار مرتبه اقرار عن وجدان دینی و وضعی که در روایات آمده یا چهار شاهد عادل آن هم با وضع خاص به خود که غالباً، بلکه به طور کلی، در ازمنه بعد از زمان حضور ائمه معصومین (صلوات الله علیهم اجمعین) تحقق پیدا نکرده و نمی‌کند که بنده بر این نظر هستم و راه اثبات را در حدود عرضیه، منحصر به همان دو راه می‌دانم لا غیر. به هر حال، با یکی از این دو نظریه، اشکال‌ها مندرج می‌گردد و احکام اسلامی با توجه به فتوای فقهای عظام برای همیشه محفوظ می‌ماند و شبهه تغییر و تجدیدنظر در احکام و همیشگی نبودن آن به وجود نمی‌آید.

۸- پاسخ دفتر آیت الله محمدجواد فاضل لنکرانی (کد رهگیری: ۹۵۰۳۴۴۹)

«بسمه تعالی»

سلام علیکم

معنای وهن مذهب آن است که مذهب ضعیف و سست شود و دیگران با دید بی‌حرمتی به مذهب نگاه نمایند و به مذهب بی‌احترامی نمایند.

اگر حاکم شرع (مجتهد جامع الشرایط) تشخیص بدهد که اجرای برخی از احکام مانند رجم موجب وهن مذهب و دین می‌شود و مورد هجمه دشمنان دین و مذهب قرار می‌گیرد و مفسده اجرا کردن حکم بیشتر از مصلحت اجرایی آن است، می‌تواند آن را تعطیل یا تبدیل به مجازات دیگری که مشابه آن باشد، نماید. هر حکمی که مربوط به حق الله باشد، با مصلحت حاکم شرع قابل تعطیل یا تبدیل می‌باشد و قاعده اهم و مهم در فقه، منبع این مسئله است.

۹- پاسخ دفتر آیت الله حسین نوری همدانی (کد رهگیری: ۲۷۸۱۳)

«بسمه تعالی»

سلام علیکم

لازم است مسلمین از مسلمات دینی و احکام شرعی خود در هیچ شرایطی دست برندارند و به القای شبهه و یا سخریه کفار و جاهلین در این زمینه اعتنا ننمایند.

ترجمه انگلیسی
چکیده مقالات

The Foundations, Position and Effects of the Rule of "Wahn" in Islamic Government

Seyed Mohammad Mirlowhi*

Abstract

Preventing behaviors that cause desecration of religion has been concerned of Shia jurists. Based on this, it can be seen that in some cases, the jurists have made the prohibition of defamation of religion a document of the sanctity of some acts of the obligees. This article, with a descriptive-analytical method, seeks to explain the position, foundations and effects of the rule of sanctity and desecration of religion in the Islamic government. After explaining the concept of blasphemy, he explains the foundations and rational and narrative documentation and the position of the mentioned rule, and finally, it will lead to the conclusion that it is possible to invoke this rule, in the field of obligations and prohibitions, only by observing the rules of the titles (rules) secondary, in a limited, temporary manner, according to the recognition of custom and with the decree of the Islamic ruler, it will be possible, and in this case, the Islamic government will be obliged to remove the obstacles to the implementation of Sharia in the society.

Keywords

Wahn, Jurisprudence Rule, Islamic Government, Secondary Rulings

* PhD student in Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, Shiraz, Iran.
s.m.mirlowhi@gmail.com

Legal Analysis on the Students' Disciplinary Manual of Style (Approved in 2022) in Terms of the Possibility of Aggravating the First Instance's Judgment in the Appeal Committee

Amin Ghasempour*

Abstract

Article 91 of the students' Disciplinary Manual of Style (approved in 2022 by the Ministry of Science, Research and Technology and the Ministry of Health, Treatment and Medical Education) stipulates: 'After issuing the First instance's judgment and before issuing the appeal sentence, if new documents and evidence are received regarding the current violation, the appeals committee can aggravate the conviction stated in the First instance's judgment.' This provision is criticized from two aspects: one is the possibility of aggravating the First instance's judgment in itself, and the other (according to its apparent absoluteness) is the possibility of intensifying the punishment, without providing the "opportunity" and "possibility" of defense for the student. In this article, the author, while explaining the mentioned criticisms, examined the possible solutions in the current situation and came to the conclusion that the first objection requires modification of the Disciplinary Manual of Style by the approvers, and the second objection is to a large extent modified in the light of other definitive principles of criminal procedure and some of the articles of the Disciplinary Manual of Style itself.

Keywords

Disciplinary Committee, Disciplinary Manual of Style, Appeal, Aggravation.

* PhD in Private Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.
amin.Ghasempour@ut.ac.ir

The Effect of Good Governance on Improving the Quality of the Administrative System of the Islamic Republic of Iran

yasaman saeidi*

Abstract

Since the most important factor in the development of any country is the administrative system of that country and the experts in this field have their own perceptions about how it works, good governance is one of the concepts that has recently been raised in the world arena and has governments on it. So that by relying on this concept and presenting its characteristics in their country, they can find a strong position for themselves among the citizens. Certainly, Iran is one of the countries that is trying to establish good governance and a favorable administrative system, but it has always faced challenges in this field. Governance is one of the very important and at the same time new topics that has been discussed in development literature since the 1980s. This issue has been given a special place especially in the developing countries in order to establish and institutionalize the civil society in the policies related to the granting of aid. It should be noted that today, governance is considered a successful model for the public affairs of governments. and plays a role in societies. This model has indicators such as accountability, rule of law, transparency and participation, etc. In recent years, governance has become an important issue in public and public sector management, and this issue is due to the important role that governance plays in determining community health. The governance model with the features of accountability, transparency and the right to comment will lead to the formation of an efficient and transparent government. The transparent, efficient and correct government is based on meritocracy and simple and clear rules and regulations.

Keywords

Good Governance, Administrative System, Rule of Law, Government, Meritocracy.

* PhD in Jurisprudence and Fundamentals of Islamic Law, Islamic Azad University, North Tehran Branch, Tehran, Iran. dr.yasamansaeedi@gmail.com

Legal Cooperation of Governments in Dealing with Terrorist Acts

Peyman Namamian*
Alireza Shakarbaigi**

Abstract

In recent decades, terrorist acts have received the special attention of international organizations and member states, and by accepting a series of international and even regional conventions in the second half of the 20th century, they reacted to specific types of terrorist acts and the commitment of governments. This phenomenon, according to the current conditions of the international community, while creating increasing development in the realm of sovereignty, governments as an organized crime, seek to cooperate and actively participate with each other at the regional and international levels. The existence of this terrible phenomenon has provided extensive legal developments for the approval of action regulations at the national and international levels; Because the governments, facing such a situation, tried to set regulations at the national level, and with comprehensive cooperation, they have taken the initiative to compile and establish several documents in this field. Strengthening solidarity and cohesion in the international system in the face of terrorist acts, as well as the commitment to confront them in the process of observing human rights rules, emphasizing the pursuit of non-state actors in this field, are among the most important perspectives of cooperation between governments. Therefore, it is undeniable to adopt principled mechanisms and use maximum cooperation among governments and organizations at the regional and international levels in the face of terrorist acts. Of course, the continuation and development of such a mechanism will be possible in the form of drafting, approving and correct implementation of regulations. Therefore, the goal of such a situation is the maximal confrontation of governments with terrorist actions to guarantee and promote international security and peace.

Keywords

Terrorist Acts, 9/11, Counter-Terrorism Legislation, United Nations, Peace and Security.

*Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Administrative Sciences and Economics, Arak University, Arak, Iran (corresponding author). p_namamian1512@yahoo.com

** Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran. alireza.shakarbaigi@pnu.ac.ir

Global Approaches to the Nature of Cryptocurrencies and its Relationship with the Determination of the Regulatory Authority

AbbasAli Kadkhodaei*

Narges Movahedi**

Abstract

The advancement of technology and the emergence of new types of it in the current era have forced governments to adopt different approaches. These approaches are chosen based on the regulatory and legislative system of each country on the one hand and on the other hand the economic and political conditions and requirements of each period and each technology. The approach of countries may change over time. Cryptocurrencies are one of the things whose regulation has become an issue for governments in the last decade. In their way of dealing with this issue, governments range from complete prohibition to complete freedom. Most of the challenges that governments face in facing such issues are common or similar. The first challenge that governments have faced in the field of cryptocurrencies and which causes them to choose a specific approach towards cryptocurrencies is how to identify their nature. In addition to considering the internal and governmental structure of the country, the countries also involve their analysis of the nature of cryptocurrencies in determining the regulatory authority for cryptocurrencies. This research has investigated the relationship between these two issues by examining the approach of countries to the two issues of the nature of cryptocurrencies and determining the regulatory body of cryptocurrencies. The result of this research shows that the majority of countries consider cryptocurrencies as a type of asset and consider them close and similar to securities and other financial instruments. In the selection of the regulatory body, most governments have not recognized the need to establish a new authority for the regulation of cryptocurrencies, and they have chosen their own authority for regulating securities and other financial instruments among the existing bodies.

Keywords

Digital currency, Blockchain, Crypto asset, Regulatory.

* Professor of Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.
kadkhoda@ut.ac.ir

** Graduated M.A in Public Law from Tehran University (Responsible Author).
n.movahedi@ut.ac.ir

**Criticism of the Executive Regulation of the European Union Regarding
the Sanction of the “Promotion of Virtue and the Prevention of Vice”
Headquarters and its Secretary**

Jafar SadeghManesh*

Abstract

On January 23, the Council of the European Union approved the executive regulation proposed by the Commission of the Union and the High Representative of the Union regarding the imposition of restrictions on several Iranian entities and individuals and stipulated that it is applicable in all member states. In this document, several persons and institutions, including the Promotion of Virtue and the Prevention of Vice headquarters and its secretary, are sanctioned. In this descriptive-analytical note, we are looking for an answer to the question whether this sanction has a justified legal basis. If any loss or damage is caused by this sanction to the headquarters or its secretary or to the people of Iran, what mechanism is there to compensate it? In addition to the indirect attack of this document on the fundamental rights of the Iranian people under the pretext of protecting the people and the ability to demand compensation for the damages caused by this decision of the European Union due to the violation of some international and European human rights documents, considering the gross errors in Regarding the executive position and performance of the headquarters secretary, the legal nature of the headquarters, the legal duties and performance of the headquarters in the past two years, and the great similarity of the literature contained in that document with the literature of the media flow of the rebels and subversives, it seems that the writing of this document It has been entrusted to the agents of the aforementioned organizations, especially the terrorists of the Mojahedin Khalq. This decision, which cannot be unrelated to Europe's adherence to America's policies against Iran, has been approved with gross error by an institution that claims to dominate the rights and decide the fate of other nations.

Keywords

European Union, Sanction, Promotion of Virtue and the Prevention of Vice Headquarters, Public Rights

* Ph.D. in criminal law and criminology, member of the scientific council of the Think Tank of Human Rights and Citizenship, Imam Sadegh University, Tehran, Iran.

sadeghmanesh@gmail.com

Article List

- **Criticism of the Executive Regulation of the European Union Regarding the Sanction of the “Promotion of Virtue and the Prevention of Vice” Headquarters and its Secretary 1**
Jafar SadeghManesh

- **Global Approaches to the Nature of Cryptocurrencies and its Relationship with the Determination of the Regulatory Authority..... 23**
*AbbasAli Kadkhodaei and Narges Movahedi**

- **Legal Cooperation of Governments in Dealing with Terrorist Acts .. 49**
Peyman Namamian and Alireza Shakarbaigi*

- **The Effect of Good Governance on Improving the Quality of the Administrative System of the Islamic Republic of Iran 71**
yasaman saeidi

- **Legal Analysis on the Students' Disciplinary Manual of Style (Approved in 2022) in Terms of the Possibility of Aggravating the First Instance's Judgment in the Appeal Committee 87**
Amin Ghasempour

- **The Foundations, Position and Effects of the Rule of "Wahn" in Islamic Government 103**
Seyed Mohammad Mirlowhi



Concessionaire: Legal Deputy of the President

Responsible manager:

Mohammad Dehghani

Editor-in-chief:

Seyed MohammadMahdi Ghamami

Deputy editor:

Mohammad Hasanpour

Members of the editorial board:

Mustafa Daneshpajouh (Professor, Department of Social Welfare Law, Research Institute of Islamic Sciences, Research Institute and University, Qom)

Masoud Rai (Professor, Public International Law Department, Isfahan Branch (Najafabad), Islamic Azad University, Isfahan)

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

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

Seyed Mostafa Saadat Mostafavi (Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran)

Ali Gholami (Professor, Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran)

Hoda Ghaffari (Associate Professor, Faculty of Law and Political Sciences, Allameh Tabatabai University, Tehran)

Seyed MohammadMahdi Ghamami (Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran)

Saeed Mohseni (Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Sciences, Ferdowsi University, Mashhad)

Advisory members of the editorial board:

Kheyrollah Parvin (Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran)

Vali Rostami (Professor, Faculty of Law and Political Sciences, University of Tehran, Tehran)

Tawakol Habibzadeh (Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University, Tehran)

Morteza Shahbazinia (Associate Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran)

Executive Secretary: Saleh Amiri

Farsi editor: Seyed Mohammad Mirlowhi

English editor: Maryam Zare

Technical expert and consultant: Abbas Pourhasan

Cover design: Muslim ArabBasri

Layout: Mansoureh Sadeghi

**Quarterly of
Government and Law**

Vol. 4, No. 3, Autumn 2023