

مفهوم دولت و ابهام آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۸/۰۳ محمد جلالی *

سعید مظاهری رضا **

چکیده

دولت از کلیدی‌ترین مفاهیمی است که قانون اساسی هر کشوری حول محور آن می‌چرخد. این واژه در ادبیات حقوقی ایران به دلایل گوناگون چهار معنای متفاوت اما متداخل با یکدیگر یافته و با هر چهار معنا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به کار رفته که این امر موجب ابهام مفهوم دولت در قانون اساسی شده است. مسئله محوری مورد بررسی در این پژوهش تعیین میزان ابهام عبارت کلیدی «دولت» در قانون اساسی و اشاره به آثار این ابهام بر وضعیت حاکمیت قانون در نظام حقوقی کشور است. بر این اساس، ابتدا به بررسی چگونگی استفاده از اصول مختلف و سپس به آثار وجود چنین ابهامی در قانون اساسی پرداخته‌ایم. با توجه به یافته‌های پژوهش، می‌توان بیان داشت که از مجموع چهل و یک اصلی که قانون اساسی در آن‌ها از واژه‌ی «دولت» استفاده کرده است، هجده اصل به دلیل ابهام مفهوم دولت یا

*. عضو هیئت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی mdjalali@gmail.com

** دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

امکان ارائه تفاسیر مختلف از این واژه باعث ابهام اختیارات و صلاحیت‌ها یا وظایف، مسئولیت‌ها و محدودیت‌های برخی از نهادهای حاکم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شده است. روشن است که آثار چنین وضعیتی هم در حیطه‌ی نظر و هم در ساحت عمل خود را نمایان ساخته که گاه وضعیت‌های بغرنجی ایجاد می‌نماید و موازینی نظیر حاکمیت قانون را مخدوش می‌کند. واژگان کلیدی: قانون اساسی، دولت، حکومت، قوه‌ی مجریه، کابینه.

مقدمه

دولت در تعبیر برخی تخیل یا توهمی حقوقی است که البته بر روی واقعیت‌ها استوار است (Trouchet, ۲۰۰۳, ۱۱). نیچه نیز در چنین گفت زرتشت، دولت را اینگونه توصیف می‌کند که «دولت، نام سردترین همه هیولاهای سرد است» (نیچه، ۱۳۹۰: ۹۳). این بیانات، فارغ از جوانب مختلفی که دارند، نشان‌دهنده پیچیدگی، خاص بودن و اهمیت این مفهوم است. در عمل نیز شناخت مفهوم دولت از ضروری‌ترین امور در سازماندهی نظام‌های حقوقی است تا هم روشن شود ملت در مقابل چه نهادی حقوق و تکالیف دارد و هم تبیین گردد وظایف و اختیارات دولت، بر عهده‌ی کدام نهاد است. مهم‌ترین سندی که به دولت و وظایف آن می‌پردازد، قانون اساسی است چراکه از حیث ماهوی قانون اساسی عبارت است از «قواعدی که حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوای مملکت و حقوق و آزادی‌های فردی است» (کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۷۳) به عبارت دیگر از آنجاکه وضع حقوقی قدرت سیاسی یعنی «مجموعه ساختمان‌بندی سیاسی کشور، نحوه‌ی تعیین فرمان‌روایان و تنظیم نهادها و سازمان‌ها و رابطه بین دستگاه‌های سیاسی کشور و چگونگی توزیع صلاحیت در میان آن‌ها» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۰۸) یکی از اساسی‌ترین نکاتی است که محتوای قانون اساسی را در کنار حقوق و آزادی‌های فردی تشکیل می‌دهد؛ دولت از اساسی‌ترین مفاهیم مورد توجه قوانین اساسی است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، از لفظ دولت یک بار در مقدمه و قریب به هفتاد بار در چهل و یک اصل استفاده شده است. با این همه دولت در اصول مختلف در معنای واحدی به کار نرفته است. در حقوق ایران، لفظ دولت در معانی مختلفی به کار رفته و همین تعدد معانی برای واژه‌ی واحد «اشتراک لفظی» پدید آورده است. این وضع برخی از اصول قانون اساسی را با ابهام مواجه می‌نماید.

به این ترتیب سؤال اصلی پژوهش را می‌توان اینگونه مطرح کرد که: ابهام مفهوم دولت در قانون اساسی تا چه میزان است و چه آثاری در پی دارد؟

برای پاسخگویی به این سؤال ناگزیر از طرح سؤالات فرعی هستیم. ابتدا باید با معانی مختلف این واژه در حقوق ایران آشنا شد، لذا نخستین سؤال فرعی اینگونه مطرح می‌شود: دولت در نظام حقوقی و قانون اساسی کشور ما چه معانی متفاوتی را افاده می‌کند؟ پاسخ به این پرسش موضوع گفتار اول است. در ادامه باید اصولی که دولت در آن‌ها با ابهام مواجه نیست را بشناسیم. از همین رو دومین پرسش فرعی مطرح می‌گردد: معنای دولت در کدام یک از اصول روشن است؟ پاسخ به این پرسش موضوع گفتار دوم است. در پایان، سومین سؤال فرعی به عنوان موضوع گفتار سوم مطرح می‌شود: مفهوم دولت در کدام یک از اصول به صورت مبهم (با امکان تفسیر به چند معنا) به کار رفته است؟ به این ترتیب امکان پاسخگویی به سؤال اصلی در نتیجه‌گیری فراهم می‌شود.

از آنجاکه می‌کوشیم وضعیت مفهومی دولت در قانون اساسی کشورمان و آثار آن را تبیین کنیم پژوهش حاضر از نوع «بنیادین» است چراکه «در این نوع از تحقیقات، محقق در پی کشف حقایق و شناخت پدیده‌ها است؛ او مرزهای دانش بشر را توسعه می‌دهد و به تبیین ویژگی‌ها و صفات یک واقعیت می‌پردازد.» (جاوید، ۱۳۹۱: ۱۰۶) با این همه نمی‌توان انکار کرد که این پژوهش نیز گاه پیشنهاداتی برای رفع پاره‌ای ابهامات در دل دارد. از همین توضیحات روشن می‌شود که این پژوهش از روش توصیفی بهره می‌برد چراکه «چنانچه پرسش تحقیق در مورد چیستی یک پدیده نباشد، بلکه ویژگی‌های آن را مورد توجه قرار دهد و از چگونگی آن پدیده بپرسد، آن تحقیق توصیفی نامیده می‌شود.» (جاوید، ۱۳۹۱: ۱۰۷)

در خصوص پیشینه‌ی پژوهش باید گفت گاه ابهام مفهوم دولت به فراخور تشریح اصول قانون اساسی مورد توجه شارحین قرار گرفته است. در این بین اصول

یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم مورد توجه ویژه‌ی برخی حقوقدانان قرار گرفته و مضاف بر مقالاتی مستقل که در این زمینه نگاشته شده، شورای محترم نگهبان نیز به صدور نظریه‌ای تفسیری در این موضوع مبادرت ورزیده است. با این همه به نظر می‌رسد تا کنون پژوهشی جامع که به صورت متمرکز کلیه‌ی اصولی که از لفظ دولت استفاده کرده‌اند را در کنار هم مورد مذاقه قرار داده باشد، جامه‌ی عمل نپوشیده است تا موارد ابهام استعمال دولت از موارد عدم ابهام متمایز شود. این پژوهش متکفل چنین امری است.

گفتار اول: آشنایی با مفهوم دولت در قانون اساسی

ابهامی که مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با آن مواجه شده میراثی است که از دوران مشروطه با ورود مفاهیم جدید و خلط برخی از آن‌ها با مفاهیم سنتی در ادبیات حقوقی ما به یادگار مانده است.^۱ فارغ از معنی لغوی^۲، کلمه دولت در اصطلاح حقوقی دارای چهار معنای مختلف است.

اولین دلیل این تعدد معانی، ذات و ماهیت ویژه‌ی دولت است. دولت از دستاوردهای دوران مدرن در حقوق و علوم سیاسی است که با وجود اهمیت آن «پدیده‌ای نیست که در نگاه اول به خوبی شناخته شود؛ به رغم ملموس بودنش (که وقتی بخواهیم مثلاً از پرداخت مالیات خودداری کنیم یا بدون گذرنامه کشور را ترک کنیم کاملاً آن را احساس خواهیم کرد) باز هم نمی‌توان به سهولت روی آن انگشت گذاشت» (وینسنت، ۱۳۹۲: ۱۸) و همین پیچیدگی‌ها، شناخت مفهوم اصطلاحی دولت را دشواری می‌سازد. همچنین ترجمه‌ی حقوقدانان ایرانی در اقتباس از متون غربی

۱. برای مطالعه‌ی بیشتر در مورد تلقی‌های ناصواب اندیشمندان از مواجهه با مفاهیم نوینی چون «ملت»، «دولت» و... در صدر انقلاب مشروطه، رک به: (آجودانی، ۱۳۸۲: ۱۶۵ تا ۲۰۹)

۲. از حیث لغوی برای دولت در زبان فارسی معانی متعددی همچون ثروت، دارایی، نعمت، جاه، منزلت، اقبال، بخت، کامرانی، ظفر، سلطنت و حکومت در نظر گرفته‌اند. (دهخدا، ۱۳۹۴: رایانه‌ای).

نیز بر ابهام مفهوم دولت افزوده است زیرا: از یکسو دولت را با واژه‌های متفاوتی معادل دانسته‌اند؛ و از سوی دیگر در زبان‌های غربی نیز چنین ابهامی (با شدتی کمتر) در مورد واژه‌ی دولت وجود دارد و آن ابهام از زبان مبداء به زبان فارسی وارد شده است.

صرف نظر از دلایل، تعدد معانی این واژه در نظام حقوقی ایران کتمان‌ناپذیر است. دولت در نظام حقوقی در چهار معنا به کار می‌رود: «حاکمیت»^۱، «حکومت»^۲، «قوه‌ی مجریه»^۳ و «کابینه»^۴ که در ادامه هر یک از این مفاهیم را جداگانه بررسی خواهیم داد.

بند اول: دولت در معنای حاکمیت

اولین کاربرد دولت افاده‌ی موجودیتی مستقل از موجودیت‌های دیگر است. «در این مفهوم

دولت به معنای جامعه‌ی سیاسی و معرف هویت یک کشور می‌باشد» (هاشمی، ۱۳۹۲: ۷۴) به بیان بهتر دولت در این معنا کلیتی مشخص است که شخصیت متمایزی از عناصر ترکیبی خود دارد و باید این شخصیت‌های متمایز را تشکیل دهنده‌ی جامعه‌ی جهانی کنونی بدانیم. دولت در مفهوم حاکمیت، کلیتی انتزاعی است که «قابل رویت نیست و همانند یک موجود زنده یا یک شیء نیست. با وجود این، دولت در عرصه بین‌الملل به انعقاد معاهدات می‌پردازد، در سازمان‌های بین‌المللی مشارکت می‌جوید، به جنگ می‌پردازد و در چارچوب‌های داخلی نیز تصمیم‌های خود را بر ساکنین کشور تحمیل می‌کند، به دریافت مالیات می‌پردازد،

۱ État

۲ Gouvernement

۳ Pouvoir executive

۴ Cabinet

دادگستری می‌کند و خود محکوم به جبران خسارت‌های وارده می‌شود. بنابراین در عالم حقوق دولت همانند یک شخص وجود دارد» (گرجی، ۱۳۹۳: ۱۴) از چنین موجودی به صورت سستی به عنوان شخص حقوق عمومی دارای حاکمیت نام برده می‌شود (Zarka, ۲۰۱۱: ۳۵). در نتیجه از حیث منطقی «به نظر می‌رسد دولت و شرکت دو "نوع" از یک "جنس" هستند.» (لاگلین، ۱۳۹۱: ۱۵۱)

از لحاظ پیشینه «تجلی دولت [با چنین معنایی] ثمره‌ی تکاملی است که با گذار از سیستمی متکی بر قدرت شخصی به سیستمی مبتنی بر قدرت نهادینه، نمایان گشت.» (Jacqué, ۱۹۹۸: ۳) برخی حقوق‌دانان دولت در معنای «حاکمیت» را «دولت-کشور» نامیده‌اند. «دولت-کشور، جامعه‌ی سیاسی و متشکلی است که در آن، هم قدرت سیاسی و هم سرزمین و هم جمعیت یافت می‌شود و کلیتی را متصور می‌سازد که جهان امروز ما به این نوع واحدها تقسیم گردیده است. در درون دولت به معنای حاکمیت، هم مفهوم حکومت (Gouvernement) وجود دارد و هم مفهوم ملت (Nation).» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۳۳) به بیان دیگر، دولت در معنای حاکمیت متشکل از گروهی انسان، مستقر در سرزمینی معین و برخوردار از نوعی سازماندهی پیشرفته و پیچیده است که در روابط خود با دیگر اعضا به گونه‌هایی از اقتدار عالی در عمل، فرماندهی و قدرت مجازات کردن مجهز است. (Carre de Malberg, ۱۹۲۱, ۷۵). دولت در این معنا از اجتماع سه عنصر پدید آمده است: سرزمین، جمعیت و قدرت عمومی. (Guillien, ۱۹۹۹: ۲۳۲) این رهیافت «هرچند با انتقاداتی مواجه شده است، ولی هنوز هم ساده‌ترین راه ارائه تعریف از ماهیت دولت به شمار می‌رود» (پروین، ۱۳۹۳: ۳۳۲). ویژگی بنیادین دولت در چنین معنایی باید جستجوی منافع عمومی در امر حکمرانی باشد. (Donnedieu de Vabre, ۱۹۷۵: ۵) دولت در چنین معنایی، سایر معانی دولت را نیز در بر می‌گیرد چراکه «نهادهای سیاسی تنها در یک چهارچوب حقوقی یعنی دولت می‌توانند وجود داشته باشند. ولی

دولت تنها شامل نهادهای سیاسی و مأموران دولت نمی‌گردد، بلکه شامل حکومت‌شوندگانی نیز می‌شود که در یک سرزمین خاص از یک قدرت عمومی پیروی می‌کنند.» (عباسی، ۱۳۸۹: ۱۳۷)

بند دوم: دولت در معنای «حکومت»

«حکومت» دومین معنای مستنبط از «دولت» است. در این برداشت دولت بخشی از جامعه‌ی سیاسی است که قدرت سیاسی را در دست دارد. دولت در این معنا عبارت است از چارچوب سازمانی و مدیریت جمعیت بر روی سرزمین بر اساس صلاحیت‌هایی که در قانون اساسی برای آن مشخص می‌شود (Trouchet, ۲۰۰۳, ۱۲).

در این معنا هم نهادهای فرمانروا و هم افرادی که قدرت فرمانروایی در ید آنها است دولت محسوب می‌شوند. «اصطلاح دولت، در علوم سیاسی [و مآلاً حقوق عمومی] معمولاً به دو مفهوم متمایز ولی مرتبط با هم، اطلاق می‌شود. گاهی به مجموعه خاصی از افراد و حاکمان گفته می‌شود که هر یک با خصوصیات و ویژگی‌هایی اعم از ضعف‌ها و فضیلت‌های شخصی، وظایف عمومی را در جامعه‌ای معین انجام می‌دهند. در این معنی دولت مترادف با حکام و کسانی است که قانون را وضع، اعلام و اجرا می‌کنند. گاهی نیز، دولت به مجموعه‌ی خاصی از نهادهای برتر، یعنی به سازمان‌ها و شیوه‌های منظم پذیرفته شده‌ای چون مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران گفته می‌شود که در طول زمان و فارغ از سلیقه‌های افراد به انجام آن وظایف (قانونگذاری و اجرا) می‌پردازند.» (فیرحی، ۱۳۹۵: ۱۰) به عبارت مختصرتر «در این وجه، مفهوم دولت بر کلیه‌ی کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر مردم یا ملت حکومت می‌کنند» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۳۱) دولت در این معنا در برابر ملت قرار می‌گیرد. فارغ از اینکه آیا تحقق دولت در معنای حکومت بدون وجود دولت در معنای حاکمیت ممکن است یا خیر و اینکه کدام یک بر دیگری تقدم دارد؛ در صورت وجود «دولت در معنای حاکمیت»، «دولت در معنای حکومت» در ذیل آن قرار می‌گیرد.

بند سوم- دولت در معنای «قوهی مجریه»

دولت در معنای سوم یکی از نهادهای فرمانروا یعنی «قوهی مجریه» است. این تشابه استفاده از یک واژه برای نشان دادن دو معنای «حکومت» و «قوهی مجریه» مختص به زبان فارسی نیست و در سایر نظامهای حقوقی نیز شاهد چنین وضعی هستیم (۸۹، ۲۰۰۳، Avril et Gicquel). به دیگر سخن «اهمیت مجریه در جهان امروز و گستردگی فعالیت‌های آن، تا بدان پایه است که می‌توان به آن نام دستگاه حکومتی داد و آن را مجموعه‌ای پنداشت که تقریباً تمامی نهادهای فرمانروا را تجسم می‌بخشد یا دست‌کم، صورت خارجی آن را مشخص می‌دارد. این معنا به صراحت از مرادف بودن واژه‌های «دولت» و «حکومت» در بسیاری از زبان‌ها به نیکی دریافت می‌شود.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۷۰)

این بخش از حکومت که تجسم بخش تمام نهادهای فرمانروا است «تشکیلات سیاسی وسیعی است که بر اساس اصل حاکمیت قانون کلیه امور اجرایی کشور را در تمام زمینه‌های کشوری (سیاسی، اداری، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی)، لشکری و امور خارجی (روابط بین‌الملل و مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی) بر عهده دارد.» (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲۶۸) به بیان ساده‌تر دولت در این معنا بر اساس تفکیک قوا و در برابر سایر قوای حاکم تعریف می‌گردد و شامل بخشی از حکومت می‌شود که مسئولیت امور اجرایی را بر عهده دارد.

بند چهارم- دولت در معنای «کابینه»

چهارمین معنای دولت کاربرد این واژه در معنای «هیأت وزیران» به عنوان یکی از عالی‌ترین سطوح قوهی مجریه است که از آن تحت عنوان «کابینه» یا «هیأت دولت» نیز یاد می‌شود.^۱ دولت در این معنا مرکب است از رئیس‌دولت و وزرا. در چنین

۱. در برخی از نظامهای حقوقی، نظیر بریتانیا حتی کابینه نیز به عنوان نهاد اعمال حاکمیت از هیئت وزیران متمایز

می‌گردد. (جلالی و یآوری: ۱۳۹۹: ۱۴۸)

مفهومی دولت به معنای بخش فوقانی قوه مجریه است که مسئولیت اداره و فرماندهی این شبکه گسترده از مقامات و مأموران اجرایی را بر عهده دارد. برخی حقوقدانان از آنجاکه این معنا در بطن قوه مجریه قرار دارد و مضافاً به این دلیل که در اغلب موارد در صورت استفاده از لفظ دولت در این معنا، واژه‌ی «هیأت» نیز پیش از آن به کار برده می‌شود از برشمردن این معنا برای دولت پرهیز می‌کنند. لیکن با توجه به استفاده از واژه «دولت» به صورت مطلق -در متون حقوقی و از جمله قانون اساسی- در معنای کابینه، ضرورت دارد این معنا از دولت را نیز در نظر داشت. با نگاهی اجمالی می‌توان به این نتیجه رسید که هر یک از معانی دولت در دل معنای دیگری از این واژه تعریف می‌شود و همین وضعیت امکان ابهام مفهوم دولت را افزایش داده است.

گفتار دوم- استفاده‌ی بدون ابهام از مفهوم دولت در قانون اساسی

واژه دولت در چهل و یک اصل و یکی از بندهای مقدمه قانون اساسی به کار رفته^۱ و با اندکی تتبع می‌توان دریافت که دولت با هر چهار معنا در قانون اساسی کشور ما استعمال شده است. اما در برخی اصول با توجه به آماره‌های گوناگون مقصود مقنن از به کارگیری دولت روشن است.

اصولی که دولت در آن‌ها بدون ابهام به کار رفته دو دسته است: یکی اصولی که راه را بر سوءبرداشت از این واژه بسته است. دوم اصولی که علی‌رغم روشن بودن مفهوم دولت، امکان سوء برداشت یا اختلاف را منتفی نمی‌کند:

بند اول- استعمال بدون ابهام واژه دولت با امتناع تفسیر متفاوت

دوازده اصل و آخرین بند از مقدمه‌ی قانون اساسی از واژه‌ی دولت به نحوی استفاده کرده‌اند که اولاً منظور قانونگذار از این واژه روشن است و ثانیاً تاب تفسیری

۱. در برخی اصول چند بار و مجموعاً هفتاد و یک بار در قانون اساسی ما از لفظ دولت استفاده شده است.

متفاوت با آنچه که در ابتدا متبادر می‌شود متنفی است. جالب آنکه از مجموع این یک مقدمه و دوازده اصل هیچ کدام در معنای «حاکمیت» به کار نرفته است.

۱- استعمال صریح دولت در معنای «حکومت»

در اصول سوم، نهم و بیست و یکم دولت صراحتاً در معنای «حکومت» به کار رفته است:

الف- با توجه به اینکه اصل سوم در راستای ترسیم روش‌های تحقق اهداف اصلی نظام جمهوری اسلامی ایران، وظایف کلی و متنوع از حوزه‌های صلاحیت اجزای مختلف حکومت را بر شمرده، لذا جای شبهه باقی نمی‌ماند که دولت در معنای «حکومت» به کار رفته است.

ب- در اصل نهم دولت در مقابل ملت قرار گرفته است و دولت در معنای حکومت مقابل مفهوم «ملت» قرار می‌گیرد. مضافاً وظیفه‌ی حراست از آزادی، استقلال، وحدت و تمامیت ارضی به عنوان بنیانی‌ترین مسائل یک کشور، صرفاً محدود به یک جزء از حکومت مثل قوه مجریه نمی‌تواند باشد.

ج- اصل بیست و یکم به موضوع حقوق زنان پرداخته و دولت را در برابر شهروندان قرار داده است. ضمناً وظایفی همچون ایجاد داگاه صالح یا اعطای قیمومت فرزندان به مادران که در این اصل برای دولت مقرر شده است در حوزه‌ی صلاحیت‌های اجرایی نیست تا آن را محدود به قوه‌ی مجریه قلمداد کنیم. در نتیجه مراد از دولت در این اصل «حکومت» است.

۲- استعمال صریح دولت در معنای «قوه مجریه»

اصول پنجاه و پنجم، یکصد و سی و چهارم و یکصد و سی و نهم، دولت را در معنای قوه‌ی مجریه به کار برده‌اند:

الف- از آنجاکه در اصل پنجاه و پنجم واژه‌ی «دولتی» در ترکیبی اضافی با «شرکت» آمده است باید دولت را معادل «قوه مجریه» دانست. در ادامه عبارت «سایر

دستگاه‌هائی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند» نشان می‌دهد قانونگذار گرچه این حکم را به سایر نهادهای حکومت نیز تعمیم داده اما شرکت‌های دولتی را زیر مجموعه‌ی قوه‌ی مجریه می‌دانسته که مجبور به استفاده از این عبارت شده است.

ب- در اصل یکصدوسی و چهارم، سه بار از لفظ دولت استفاده شده: بار اول در معنای کابینه است که در جای خود تحلیل می‌گردد. اما دو بار بعدی معنای «قوه مجریه» را افاده می‌کند: در بار دوم ضرورتاً کابینه خط مشی تمام «قوه‌ی مجریه» را تعیین می‌کند. در مرتبه‌ی سوم نیز واژه‌ی دولتی در عبارت «دستگاه‌های دولتی» به معنای دستگاه‌های وابسته به «قوه‌ی مجریه» است چراکه هیأت وزیران صلاحیت تصمیم‌گیری برای فراتر از حد قوه‌ی مجریه را ندارد.

ج- در اصل یکصدوسی و نهم پیش از لفظ «دولتی» از عبارت «عمومی» استفاده شده است از همین رو لفظ دولتی این اصل، معنای «قوه‌ی مجریه» می‌دهد و مقصود از «اموال عمومی»، اموال سایر نهادهای حکومت است.

۳- استعمال صریح دولت در معنای «کابینه»

در مقدمه قانون اساسی و اصول هشتادوپنجم، یکصدودوم، یکصدوسی و چهارم، یکصدوسی و پنجم، یکصدوسی و ششم و یکصدوسی و هشتم دولت در معنای کابینه به کار رفته است:

الف- دولت در مقدمه قانون اساسی، در آخرین بند، تحت عنوان نمایندگان یقیناً در معنای کابینه آمده و حتی مصداق آن یعنی «دولت موقت» به ریاست مهندس بازرگان نیز روشن است.

ب- در اصل هشتادوپنجم در دو بار نخست که از دولت استفاده می‌شود این واژه دچار ابهام است که در جای خود بررسی می‌شود اما سه بار بعدی که از لفظ دولت

استفاده می‌شود مقصود «کابینه» است که عقلاً و عملاً امکان تصویب مصوبات را دارد.

ج- آنچه که اصل یکصد و دوم در مورد تقدیم لوایح شورای عالی استان‌ها از طریق دولت بیان می‌کند صرفاً شامل هیأت دولت می‌شود زیرا هیأت دولت می‌تواند به مجلس لایحه تقدیم کند.

د- در اصل یکصد و سی و چهارم لفظ «هیأت» که در ترکیبی اضافی پیش از دولت آمده مؤید آن است که اولین باری که لفظ دولت در این اصل آمده برخلاف دو بار بعدی- معنای کابینه یا هیأت وزیران را افاده می‌کند.

ه- در اصول یکصد و سی و پنجم و یکصد و سی و ششم بحث از رأی اعتماد به هیأت وزیران، استقرار و همچنین سقوط این هیأت است. لذا دولت قطعاً در معنای کابینه به کار رفته است.

و- در اصل یکصد و سی و هشتم دو بار از لفظ «دولت» استفاده شده که هر دو بار فاقد ابهام است اما بار دوم امکان سوءتفسیر را از بین نبرده است که در ادامه بررسی می‌شود. اما در بار اول دولت در معنای کابینه به کار رفته است. این نکته هم از قرائنی همچون عبارت «کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر» و هم از موضوع اصل در مورد اختیار هیأت وزیران در تصویب آیین‌نامه قابل درک است.

بند دوم- استعمال بدون ابهام واژه دولت با امکان سوءبرداشت

در برخی از اصول گرچه مراد قانون اساسی از استعمال واژه‌ی دولت روشن است اما راه تفسیر متفاوت و حتی سوءاستفاده از تکرار معانی دولت بسته نشده است. در شش اصل چنین شرایطی حاکم است که خود بر دو دسته تقسیم می‌شوند: یکی اصولی که تقلیل مفهوم دولت از حکومت به قوه مجریه را فراهم می‌سازد و دیگری اصولی که امکان اختلاط مفهوم دولت در معنای قوه مجریه و هیأت وزیران را به وجود می‌آورد:

۱- امکان تقلیل مفهوم «حکومت» به «قوه مجریه»

در اصول هشتم، چهاردهم، چهل و یکم و پنجاه و سوم که تکالیفی برای دولت در مفهوم حکومت در نظر گرفته شده، اما ارکان دیگر حکومت می‌توانند برای شانه خالی کردن از این تکالیف، معنای حکومت را به معنای قوه مجریه تقلیل دهند:

الف- در اصل هشتم در مورد فرازی که وظیفه‌ی دولت را امر به معروف و نهی از منکر نسبت به مردم قلمداد کرده است گرچه ممکن است به لحاظ عدم پذیرش مسئولیت، نهادهایی از حکومت با تقلیل مفهوم دولت از حکومت به قوه مجریه از این مسئولیت شانه خالی کنند اما تجربه ثابت کرده از آنجاکه چنین تکلیفی، اختیارات گسترده‌ای نیز ایجاد می‌کند بسیاری از نهادهای حکومتی از آن استقبال می‌کنند. اما فراز دیگر در مورد امر به معروف و نهی از منکر توسط مردم نسبت به دولت، آزادی نقد و به چالش کشیدن سایر نهادهای حکومتی در کنار قوه مجریه را تضمین می‌کند. لذا ممکن است نهادهای حاکم تلاش کنند تا از پاسخگویی و نقد رها شوند. به این ترتیب با وجود تصریح به همگانی بودن امر به معروف و نهی از منکر امکان تفسیر ناصواب وجود دارد. در مواردی که مستقیماً این اصل در قوانین عادی مورد توجه قرار گرفته، دولت معادل حکومت قلمداد شده است^۱ اما در سایر قوانین و ایضاً در عرصه‌ی عمل گاه از همگانی بودن امر به معروف و نهی از منکر نسبت به تمامی نهادهای حکومت غفلت می‌شود.

ب- اصل چهاردهم به وظایف دولت و شهروندان مسلمان در قبال سایر شهروندان می‌پردازد. با توجه به قاعده عام‌الشمول این اصل و همچنین قرار گرفتن دولت در مقابل مردم دولت در این اصل معادل حکومت است. لیکن امکان سوءاستفاده نیز منتفی نیست. نهادهای دیگر حکومت می‌توانند با محدود کردن این وظیفه به قوه مجریه، از رفتار مطابق با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی در برابر غیرمسلمانان سرباز زنند.

۱. برای مثال «قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر»

ج- مقصود اصل چهل و یکم از دولت، حکومت است زیرا دولت در برابر شهروندان قرار گرفته. ضمناً اگر مفهوم این اصل صرفاً برای معانی محدودی چون قوه‌ی مجریه قلمداد شود فلسفه وجودی آن بی‌معنا می‌گردد. لیکن سایر اجزای حکومت همچون مجلس و قوه قضائیه می‌توانند ممنوعیت عدم سلب تابعیت را صرفاً شامل قوه مجریه تلقی کنند.

د- در اصل پنجاه و سوم اطلاق بیان اصل از یکسو و فلسفه‌ی وجودی آن برای جلوگیری از فساد مالی در نهادهای فرمانروا از سوی دیگر مؤید آن است که دولت در اصل مذکور معادل «حکومت» است اما امکان تفسیر ناصواب نیز وجود دارد و برخی از نهادهای حاکم می‌توانند با تقلیل معنای دولت به «قوه‌ی مجریه» از اجرای آن سرباز زنند.

۲- امکان اختلاط مفهوم «قوه مجریه» و «کابینه»

در اصول یکصد و سوم و یکصد و هشتم مفهوم دولت روشن است اما امکان خلط دو مفهوم قوه مجریه و کابینه با تفسیر سوء وجود دارد:

الف- در اصل یکصد و سوم راه بر مفاهیمی چون حاکمیت یا حکومت بسته است و به نظر می‌رسد مقصود مقنن، دولت در معنای قوه مجریه است زیرا اولاً فلسفه این اصل اعتباربخشی به مصوبات شوراها است و در صورتی که چنین الزامی را صرفاً محدود به منصوبین کابینه بدانیم نقض غرض رخ می‌دهد، ثانیاً مثال‌هایی چون فرمانداران و بخشداران که صراحتاً مورد اشاره قرار گرفته‌اند توسط کابینه منصوب نمی‌شوند. اما امکان تفسیر ناصحیح وجود دارد تا برخی مقامات از اجرای تصمیمات شوراها سرباز زنند.

۲- پیش‌تر دیدیم، نخستین بار که در اصل یکصد و هشتم لفظ دولت به کار رفته این واژه بدون امکان تفسیر ناصواب در معنای کابینه آمده است اما در بار دوم، باید تأمل کرد. در اینجا باز هم معنای «کابینه» افاده می‌شود زیرا اولاً موضوع اصل تشریح اختیارات کابینه است. ثانیاً عبارت «تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت»

قرین با «مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل» آمده که این کمیسیون‌ها بخشی از کابینه هستند. ثالثاً در تفسیر کارکردگرا نیز به اطلاع رساندن تمامی آیین‌نامه‌های قوه‌ی مجریه در سطوح پایین وقت و هزینه‌ی زیادی اتلاف می‌کند و به دلیل حجم بالای این مصوبات و عدم امکان نظارت رئیس‌مجلس بر تمامی مصوبات فایده‌ای نیز پدیدار نمی‌شود. حتی مصوبات کلان نیز در انبوه مصوبات کم‌ارزش به ورطه‌ی فراموشی کشیده می‌شوند. لیکن راه بر تفسیر ناصواب بسته نیست تا این حکم را شامل مصوبات تمامی سطوح «قوه مجریه» بدانیم.

گفتار سوم: ابهامات مفهوم دولت در قانون اساسی

از دولت در برخی اصول به نحوی استفاده شده که مشخص نیست مراد کدام یک از معانی چهارگانه است. چنین حالتی می‌تواند در شناخت صلاحیت‌ها، اختیارات، وظایف و محدودیت‌های ذکر شده در قانون اساسی ابهام ایجاد نماید. در مواردی نیز گرچه مفهوم دولت دچار ابهام است اما نهایتاً حکم غایی دچار ابهام نیست. پس موارد ابهام مفهوم دولت در قانون اساسی به دو دسته‌ی «مؤثر» و «غیرمؤثر» تقسیم می‌شود.

بند اول - ابهام غیرمؤثر مفهوم دولت در قانون اساسی

مراد از ابهام غیرمؤثر دولت در قانون اساسی مواردی است که دولت بین دو یا چند معنا از معانی چهارگانه‌ی خود دَوَران دارد اما هر یک از آن معانی را در نظر بگیریم، اختلافی در صلاحیت‌ها، مسئولیت‌ها و محدودیت‌های نهادهای مختلف ایجاد نمی‌کند.

ابهام غیرمؤثر دولت در چهارده اصل قانون اساسی رخ داده که در سه فرض طبقه‌بندی می‌شود. ابهام میان «حاکمیت و حکومت»، «حکومت و قوه مجریه» و سرانجام «قوه مجریه و کابینه»:

۱- ابهام غیر مؤثر میان مفهوم «حاکمیت» و «حکومت»

دولت در پنج اصل هم می‌تواند هم معنای «حاکمیت» هم معنای «حکومت» را افاده کند اما این ابهام اثری در صلاحیت‌های یا محدودیت‌ها ایجاد نمی‌کند. اصول چهل و دوم و یکصد و پنجاه و پنجم واژه‌ی مذکور را در تبیین احکامی پیرامون تابعیت و پناهندگی با این شرایط به کار برده‌اند. ابهام دولت در سه اصل یازدهم، یکصد و بیست و پنجم و یکصد و پنجاه و دوم نیز که به موضوع ارتباطات بین‌المللی اختصاص یافته به همین صورت است.

الف- از یکسو می‌توان گفت اصل چهل و دوم دولت را به عنوان یک کلیت مستقل و نتیجتاً در معنای «حاکمیت» در نظر گرفته و از سوی دیگر ممکن است مقصود قانونگذار در این اصل افاده‌ی معنای «حکومت» باشد زیرا حکومت تابعیت را اعطا می‌کند. چنین ابهامی مؤثر نیست زیرا برای کسب تابعیت یک «حاکمیت» (که دولت-کشور نیز نامیده می‌شود) به عنوان یک کلیت سیاسی لاجرم موافقت «حکومت» آن نیز لازم است و هر دو معنا تفاوتی عملی ایجاد نمی‌کند. همین وضع در اصل یکصد و پنجاه و پنجم نیز صادق است، از سویی قوای حاکم هستند که به اعطا یا عدم اعطای پناهندگی اقدام می‌کنند و از سویی دیگر پناهندگی یک فرد در واقع پناهندگی به مجموع یک حاکمیت است.

ب- در اصول یازدهم و یکصد و بیست و پنجم از یکسو می‌توان دولت را در معنای «حاکمیت» به عنوان کلیتی مستقل در برابر سایر ملل یا دولت‌ها در نظر گرفت. از سوی دیگر می‌توان گفت در روابط بین‌المللی تمام جامعه سیاسی رابطه برقرار نمی‌کند بلکه حکومت با سایر حکومت‌ها ارتباط می‌گیرد و نتیجتاً دولت در این اصل به معنای «حکومت» است. ارائه‌ی این دو تفسیر در مورد اصل یکصد و پنجاه و دوم در خصوص ارتباط با دول غیرمحراب نیز صادق است. این ابهامات مؤثر نیستند، زیرا اگر دولت را در این اصول «حاکمیت» تلقی کنیم، «حکومت» کارگزار آن در روابط

بین‌المللی است و اگر آن را معادل «حکومت» بدانیم، روابط و تعهدات بین‌المللی برای «حاکمیت» محقق می‌شود.

۲- ابهام غیر مؤثر میان مفهوم «حکومت» و «قوه مجریه»

ابهام غیر مؤثر از دولت که در آن هر دو معنای «حکومت» و «قوه مجریه» قابل استنباط است در شش اصل محقق شده که به دو دسته تقسیم می‌شود. دسته اول شامل اصول هفدهم و یکصد و بیست و نهم، که برخی تشریفات شکلی را بیان می‌کند. دسته دوم شامل اصول بیست و هشتم، تا سی و یکم و اصل یکصد و هفتاد و یکم که تکالیفی برای «دولت» در نظر گرفته است:

الف- در اصل هفدهم لفظ «اداره» معنای قوه مجریه را به ذهن متبادر می‌کند اما از آنجا که باید مبنای تاریخ رسمی تمامی ارکان حکومت روشن شود می‌توان در مقابل چنین تفسیری مقاومت کرد. برای مثال آیا قوه قضائیه به عنوان بخشی از حکومت می‌تواند مطابق با تاریخ قمری به دعوت از طرفین دعوی بپردازد یا این امر خلاف قانون اساسی است؟ پس هم می‌توان دولت در این اصل را به قوه مجریه محدود کرد هم مستند به چندگانگی اداره در ایران آن را به سایر نهادهای حکومت تسری داد.^۱

این وضعیت در اصل یکصد و بیست و نهم نیز محقق شده است. از یک سو نشان‌های دولتی از جانب یک قوه نیستند بلکه از جانب حکومت به افراد تعلق می‌گیرد. ریاست رئیس‌جمهور بر قوه‌ی مجریه نباید رهن خیال گردد زیرا اعطای این نشان‌ها توسط رئیس‌جمهور به دلیل جایگاه بالای این مقام در نظام حقوقی ایران است و باید ریشه‌ی آن را در پیش‌نویس قانون اساسی جستجو کرد. ماده‌ی ۷ قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران نیز مؤید همین نظر است که

۱. برای اطلاع بیشتر از ابهام و پراکندگی اداره در ایران ر.ک به: (جلالی، محمد، ۱۳۹۴: ۳۳ تا ۵۵)

طبق آن حتی اعطای نشان‌های لشکری با تصویب فرمانده کل قوا توسط رئیس‌جمهور انجام می‌شود. از سوی دیگر می‌توان گفت رئیس‌جمهور استیلائی بر سایر نهادهای حکومت ندارد و پیش‌نویس قانون اساسی نیز قابل استناد نیست نتیجتاً رئیس‌جمهور در حوزه‌ی صلاحیت خود یعنی ریاست بر قوه مجریه به اعطای نشان می‌پردازد. مشی عملی مقام معظم رهبری در سال‌های اخیر که رأساً به اعطای برخی نشان‌های لشکری اقدام می‌نمایند نیز مؤید این تفسیر است. به هر ترتیب با توجه به صراحت قوانین عادی، تشریفاتی بودن اعطای نشان‌ها و پذیرش جایگاه رئیس‌جمهور به عنوان یکی از عالی‌ترین مقام‌های کشوری، این ابهام نیز قابل اغماض است.

ب- اصول بیست‌وهشتم تا سی‌ویکم وظایفی در زمینه‌های مختلف نسل دوم حقوق بشر^۱، برای دولت مقرر کرده است. در این چهار اصل از یکسو می‌توان گفت فراهم کردن مواردی چون فرصت اشتغال، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش رایگان و مسکن برای شهروندان امری اجرایی است و از آنجا که به نیازهایی همگانی تبدیل شده‌اند، برای رفع آن‌ها باید خدمات عمومی تدارک دیده شود که یکی از کارکردهای اداره است. (جلالی، ۱۳۹۴: ۶۲) پس مراد از دولت در این اصول «قوه مجریه» است. از سوی دیگر می‌توان گفت فراهم شدن زمینه‌های لازم برای اجرای این اصول برای تحقق اشتغال، تأمین اجتماعی، آموزش و پرورش و مسکن تنها متکی به قوه مجریه نیست و سایر نهادهای فرمانروا نیز باید در راستای ایجاد بسترهای لازم اقداماتی انجام دهند. مثلاً لازم است قوه مقننه قوانین متناسبی تصویب کند. لذا در این چهار اصل، دولت معنای حکومت را افاده می‌کند.

لیکن در این چهار اصل اگر دولت را در معنای «حکومت» در نظر بگیریم «قوه مجریه» به عنوان بخش اجرایی حکومت مجری این اصول می‌شود و اگر آن را در

۱. برای آشنایی با مفهوم و مصادیق این نسل از حقوق بشر ر.ک به: (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۵۹ تا ۳۶۰)

معنای «قوه مجریه» قلمداد کنیم نهادهای دیگر «حکومت» (مخصوصاً قوه مقننه) به دلیل جایگاه قانون اساسی که نمی‌توانند اقداماتی مغایر با قانون اساسی صورت دهند بلکه مکلفند زمینه‌ی انجام تکالیف قوه‌ی مجریه را فراهم کنند.

طبق اصل یکصد و هفتاد و یکم دولت مکلف است در صورت اشتباه قاضی - در فرض عدم تقصیر - جبران خسارت نماید. در اینجا می‌توان گفت مقصود از دولت «حکومت» است چرا که این اصل مربوط به وظایف قوه‌ی قضائیه می‌باشد که به عنوان یکی از قوای حاکم دارای استقلال حقوقی، ردیف بودجه و اموال مستقل است و دولت به صورت مجاز با علاقه‌ی کل به جزء آمده. از سوی دیگر می‌توان گفت مطابق اصل پنجاه و سوم تمامی پرداخت‌ها باید از خزانه کل صورت گیرد که مدیریت آن در دست قوه‌ی مجریه است. این ابهام نیز مؤثر نیست: چه دولت را در معنای «حکومت» قلمداد کنیم و چه آن را «قوه مجریه» بدانیم، خسارت باید به موجب قانون و از خزانه‌ی کل پرداخته شود.

۳- ابهام غیر مؤثر میان مفهوم «قوه مجریه» و «کابینه»

دولت در اصول پنجاه و دوم و هفتاد و نهم هر دو معنای «قوه مجریه» و «کابینه» را افاده می‌کند. در اصل پنجاه و دوم هیات دولت امکان جمع‌بندی بودجه‌ی تمامی دستگاه‌ها را دارد نه تمام قوه مجریه. اما می‌توان گفت هر جزء از قوه مجریه به صورت جداگانه به پیشنهاد بودجه خود می‌پردازد و جمع‌بندی و تقدیم لایحه توسط کابینه به عنوان بخش فوقانی قوه مجریه انجام می‌شود. همین مسئله در مورد اصل هفتاد و نهم نیز حاکم است. از یکسو می‌توان گفت بخش فوقانی قوه مجریه یعنی «کابینه» است که برای اعمال محدودیت در شرایط خاص تصمیم می‌گیرد و لایحه‌ی اعمال محدودیت را به مجلس تقدیم می‌کند. از سوی دیگر می‌توان گفت اعمال محدودیت توسط ارکان مختلف قوه مجریه انجام می‌شود و کابینه بخشی از این پروسه است.

این ابهام مؤثر نیست چراکه اگر دولت را در این اصول معادل «قوه مجریه» بدانیم «کابینه» به عنوان بخش فوقانی در این زمینه تصمیم گیر است. بالعکس اگر معنای «کابینه» را در نظر بگیریم دستورات این نهاد توسط سایر اجزای «قوه مجریه» اجرایی می شود.

بند دوم- ابهام مؤثر مفهوم دولت در قانون اساسی

اکنون اصولی را مطالعه می کنیم که دولت در آن ها مبهم به کار رفته و این ابهام از حیث عملی نیز موجب بروز اشکال می شود. عموم ابهام های مؤثر میان مفاهیم «حکومت» و «قوه مجریه» است. اینگونه ابهام ها در دو دسته تقسیم می شود: اول اصولی که برای دولت «محدودیت هایی» در نظر گرفته اما مشخص نیست این محدودیت برای تمام حکومت است یا صرفاً قوهی مجریه. دسته دوم اصولی که «صلاحیت» یا «مسئولیتی» برای دولت مقرر کرده اما مشخص نیست «صلاحیت» یا «مسئولیت» صرفاً در خصوص قوهی مجریه است یا کل حکومت.

۱- اصول مبهم موجد محدودیت

اصول چهل و سوم، هشتادم، هشتاد و دوم، هشتاد و سوم، هشتاد و پنجم و یکصد و چهل و یکم محدودیت هایی را برای دولت مقرر کرده اما مشخص نیست مراد قانونگذار از دولت تمامی ارکان «حکومت» بوده است یا «قوه مجریه»:

الف- در مورد اصل چهل و سوم از سویی می توان گفت پرداختن به امور اقتصادی امری اجرایی است و مراد این اصل از دولت «قوه مجریه» است. از سویی دیگر صدر اصل تصریح می کند در حال تبیین ضوابط اقتصادی کل نظام جمهوری اسلامی است. همچنین با توجه به فلسفه ی اصل یعنی جلوگیری از ایجاد یک کارفرمای بزرگ در طبقه حاکم و عطف نظر به ویژگی خاص نظام حقوقی کشور ما که قوه مجریه صرفاً به صورت کلاسیک، زیر نظر رئیس جمهور و وزرا نیست و نهادهای اجرایی گسترده دیگری نیز زیر نظر رهبری و همچنین سایر قوا وجود دارند می توان استدلال کرد که

مفهوم دولت در این اصل «حکومت» است. انتخاب هر تفسیری در عملکرد نهادهای حکومتی تأثیرگذار است.

ب- اصول هشتادم و هشتادودوم، «قوه مجریه» را در برابر «قوه مقننه» قرار داده زیرا به تصویب مجلس تصریح شده است. مضافاً «قوه مجریه» امکان دریافت وام خارجی و استخدام کارشناس خارجی را دارد، پس باید دولت را معادل با قوه مجریه دانست. در مخالفت می‌توان گفت تصریح به تصویب مجلس مفهوم دولت را صرفاً به قوه مجریه محدود نمی‌کند بلکه دغدغه‌ی قانون اساسی جلوگیری از استعمار و وابستگی به بیگانگان بوده علیهذا صرف نظر از اینکه بخش‌های اجرایی در ایران محدود به قوه‌ی مجریه‌ی کلاسیک نیست، سایر نهادهای «حکومت» نیز باید از مفاد این اصول پیروی کنند. نتیجتاً دولت در معنای حکومت به کار رفته است. همین استدلال‌ها در مورد اصل هشتادوسوم نیز قابل ارائه است با این تفاوت که در اینجا موضوع بناها و اموال دولتی است.

ج- دیدیم که در اصل هشتادوپنجم قانون اساسی پنج بار از واژه‌ی دولت استفاده شده و سه بار آخری که این لفظ به کار رفته بدون ابهام در معنای «کابینه» است. اما دو بار اولی که در اصل مذکور از لفظ دولت استفاده شده با ابهام مواجه است. از یکسو با توجه به اطلاق بیان در مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، باید آن را کلیه‌ی مؤسسات وابسته به «حکومت» دانست. تعریفی که قانونگذار از مؤسسات دولتی در ماده‌ی ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه داده مؤید همین نگاه است. از سوی دیگر اشاره به مثال‌هایی چون «سازمان‌ها»، «شرکت‌ها» و «مؤسسات» نمایانگر آن است که قانونگذار امور اجرایی و نتیجتاً «قوه مجریه» را در نظر داشته است. مخصوصاً آنکه در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است. اصل هشتادوپنجم نیز در مقام بیان مصادیق استثنائی برای امکان واگذاری اختیار تصویب

برخی مقررات از مجلس به کمیسیون‌های داخلی یا هیأت دولت است؛ به این ترتیب باید اصل را مضیق تفسیر کنیم و این امکان را صرفاً در مورد مؤسسات وابسته به «قوه مجریه» میسر بدانیم. وانگهی استناد به قانون عادی نیز در مورد لفظ مؤسسات دولتی در تفسیر قانون اساسی بیهوده است چراکه قانون اساسی در رأس سلسله مراتب قانونی است و تطبیق اصطلاحات آن با قوانین فرودست لزومی ندارد. در تقویت هر دو تفسیر می‌توان استدلال‌های بیشتری نیز مطرح کرد که نشانگر شدت ابهام است.

د- اصل یکصد و چهل و یکم سه بار از لفظ دولت استفاده کرده است. بار آخر از اهمیت چندانی برخوردار نیست چراکه استعمال لفظ «مؤسسات عمومی» پس از این واژه، مفهوم را متمیم نموده است. اما در مورد عبارات «کارمندان دولت» و «شغل دولتی» تفسیر لفظی تاب پذیرش هر دو معنای «قوه مجریه» و «حکومت» را دارد. شاید اولویت را با معنای «قوه مجریه» بدانیم چراکه قانون عبارت «نماینده مجلس» را آورده و بر این اساس هر یک از اجزای حکومت را که مدنظر داشته صراحتاً بیان نموده لذا مقصود او از دولت در صدر اصل حکومت نبوده است. اما تفسیر کارکردگرایانه اقتضا می‌کند که دولت را در این دو عبارت «حکومت» تلقی کنیم. هرچند برخی حقوقدانان کوشیده‌اند خود را درگیر این ابهام نکنند و با استعانت از لفظ مؤسسات عمومی که در ادامه‌ی اصل آمده، حکم آن را به تمامی نهادهای «حکومتی» ملحق کنند (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۶)، اما ابهام دولت در اصل مذکور باعث رویه‌های ناهمگون در قانونگذاری یا عمل به قانون شده است. مثلاً شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره ۴۲۹/۲ مورخ ۱۳۵۹/۱۰/۸ قضات را در دایره‌ی ممنوعیت جمع مشاغل قرار می‌دهد، لیکن تبصره‌ی ۸ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، منصوبین رهبری را مستثنی می‌کند.

۲- اصول مبهم موجد صلاحیت

اصول چهل و چهارم، یکصد و چهل و هفتم، یکصد و پنجاه و یکم، صلاحیت‌هایی برای دولت در نظر گرفته که مشخص نیست صلاحیت برای قوه مجریه است یا حکومت. اما در اصول چهل و نهم، یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم ابهام دولت باعث ابهام در صلاحیت‌های قضایی شده است:

الف- اصل چهل و چهارم در مقام بیان بخش‌های اقتصادی ایران سه بار از لفظ دولت استفاده کرده است. امور اقتصادی در حوزه‌ی مسائل اجرایی است که سامان‌دهی به این امور در صلاحیت «اداره» می‌باشد. پس در نگاه اول باید دولت در این اصل را به «قوه مجریه» معنا کنیم. اما مطابق با صراحت اصول شصتم و یکصد و سیزدهم، «قوه مجریه» در ایران تنها به معنای کلاسیک آن (که زیر نظر رئیس‌جمهور و هیأت وزیران قرار می‌گیرد) محدود نمی‌شود، بلکه ارگان‌های اداری و اجرایی مختلفی نیز زیر نظر رهبری قرار دارند. همچنین دو قوه‌ی دیگر نیز ارگان‌هایی اداری و اجرایی زیر نظر خود دارند (جلالی، ۱۳۹۴: ۳۳ تا ۵۵) نتیجتاً قوه‌ی مجریه در این اصل می‌تواند شامل تمام این نهادهای اجرایی تلقی شود و به این ترتیب دولت در معنای حکومت قلمداد شود.

دو اصل یکصد و چهل و هفتم و یکصد و پنجاه و یکم نیز شرایطی مشابه دارند. طبق بند چهارم اصل یکصد و دهم، فرماندهی کل قوا بر عهده‌ی رهبری است اما دو اصل مذکور در مورد استفاده از نیروهای نظامی در امور اداری و اجرایی کشور و همچنین آموزش نظامی تکالیفی را بر عهده دولت قرار می‌دهد که روشن نیست مقصود از دولت در این اصل حکومت (که زیر نظر رهبری قرار دارد) است یا صرفاً قوه مجریه کلاسیک.

ب- ابهام دولت در اصل چهل و نهم موجب ابهام وظایف قوه مجریه (اعم از کلاسیک و غیرکلاسیک) و قوه قضائیه می‌شود. از یکسو با تفسیر دولت به

«حکومت» خواهیم گفت تکلیف مطرح شده در این اصل ماهیتی قضائی دارد و مطابق با صراحت آن؛ چنین مسائلی باید با رسیدگی و تحقیق به ثبوت شرعی برسد که از طریق صلاحیت مقرر در اصل یکصد و پنجاه و ششم برای بخشی از حکومت یعنی قوه قضائیه محقق می‌شود. از سوی دیگر این ادعا قابل طرح است که قانون در فضای خاص پس از انقلاب اختیارات ویژه‌ای برای «قوه مجریه» در نظر گرفته و آن را تخصصاً از صلاحیت‌های قوه قضائیه خارج کرده است. مقنن عادی با نگاهی قابل دفاع در ماده ۳ «قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» تفسیر اول از این اصل را پذیرفته است.

در اصل یکصد و هفتادم در آغاز به نظر می‌رسد مقصود از دولت «قوه مجریه» است چراکه در ادامه از عبارت «خارج از حدود اختیارات قوه مجریه» استفاده شده است. این نکته عیناً در نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۱ تصریح شده است: «با توجه به قرینه‌ی «قوه مجریه» در قسمت اخیر اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی مقصود از تعبیر «دولتی» در این اصل قوه مجریه است.» اما باز هم باید تاکید کنیم که قوه مجریه در ایران صرفاً به صورت کلاسیک آن محدود نیست و هم در قوای مقننه و قضائیه و هم زیر نظر رهبری نهادهای اجرایی وجود دارد. بر همین اساس آیا مسئولیت قضات در عدم اجرای مصوبات خلاف قانون قوه مجریه و صلاحیت دیوان عدالت در ابطال چنین مصوباتی صرفاً به مصوبات قوه مجریه در معنای کلاسیک محدود است یا شامل مصوبات اداری سایر نهادهای حکومتی (قوه مجریه غیرکلاسیک) نیز می‌شود؟ به نظر می‌رسد باید در تفسیر شورای نگهبان با دیده تردید نگریست. مناسب‌تر بود در تفسیر عبارات «دولتی» و «قوه مجریه» وضعیت خاص قوه مجریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار گیرد. جالب‌تر آنکه ابهام در این اصل موجب ابهام عمیق‌تر در معنای واژه‌ی «دولتی» در اصل یکصد و هفتاد و سوم نیز

شده است. بر همین اساس برخی معتقدند مقصود از «دولت» در اصل یکصد و هفتاد و سوم صرفاً «قوه مجریه» در معنای مضیق آن است و حدود اختیارات «دیوان عدالت اداری» در همین حوزه است. بسیاری از محدودیت‌های ناظر بر صلاحیت دیوان عدالت حاکمی از همین تفسیر است. (جلالی، ۱۳۸۳: ۳۳۵ تا ۳۳۷) باید پذیرفت که «تفسیر شورای نگهبان از اصول مربوط به صلاحیت دیوان عدالت در قانون اساسی امکان دادخواهی افراد را محدود می‌کند و بخشی از نهادهای حکومتی را از نظارت قضایی خارج می‌سازد.» (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۲۸۴) به دیگر سخن، تفسیر دولت در اصل یکصد و هفتاد و سوم به قوه مجریه کلاسیک و محدود کردن صلاحیت دیوان عدالت به این بخش از حکومت، امکان دسترسی شهروندان به مراجع صالح قضایی در راستای تظلم‌خواهی نسبت به تصمیمات اداری سایر نهادهای حکومتی را محدود می‌نماید. حال آنکه طبق اصل سی و چهارم دادخواهی حق مسلم هر فردی است. بر مبنای تفسیر «حق و آزادی محور» اصل یکصد و هفتاد و سوم شامل تمامی نهادهای «حکومت» می‌شود زیرا اولاً دلیلی بر خارج کردن ارگان‌های اداری و اجرایی که زیر نظر نهادهایی غیر از رئیس‌جمهور و وزرا اداره می‌شود وجود ندارد ثانیاً حتی اگر تفسیر مضیق از اصل یکصد و هفتاد و سوم را بپذیریم باز هم اصل مؤسس دیوان عدالت اداری، اصل یکصد و هفتاد و سوم است و در اصل یکصد و هفتاد و سوم تنها به یکی از صلاحیت‌های این دیوان اشاره شده لذا اثبات شیء نفی ماعدا نمی‌کند. به هر صورت ابهام دولت در دو اصل مذکور باعث ابهام‌های عمده‌ای در حوزه تقنین و قضا شده است. تازه‌ترین مثال، تبصره‌ی ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ است که بر خلاف قوانین قبلی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را از مستثنیات صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت قرار نداد با این حال مستند به نامه‌ای از مقام معظم رهبری به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام (که هرگز به صورت رسمی

منتشر نگردید) و متضمن مخالفت ایشان با صلاحیت دیوان عدالت در ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بود رویه‌ی قضات دیوان عدالت این نظر را حکم حکومتی تلقی نمود و خود را در این زمینه صالح ندانست. جالب‌تر آنکه در لایحه‌ی اصلاح موادی از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تبصره‌ی ماده ۱۲ به نحوی اصلاح شده که مضاف بر شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز محدود شده است.

نتیجه‌گیری:

در بررسی صورت‌گرفته، مشخص شد که در تعدادی از اصول روشن است که قانون اساسی کدام یک از معانی چهارگانه‌ی دولت را اراده کرده است. در این میان برخی از اصول با وجود عدم ابهام، به نحوی نگاشته شده‌اند که راه بر سوءتفسیر و اختلاط مفاهیم دولت بسته نشده و مجریان قانون می‌توانند با تفسیری ناصواب معنایی غیر از معنای اصلی را در نظر بگیرند. نتیجتاً تزامم تکالیف، اختیارات، مسئولیت‌ها و صلاحیت‌ها ممکن است.

از سوی دیگر برخی از اصول نیز واژه‌ی دولت را به صورت مبهم به کار برده‌اند و قانونگذار اساسی خود در دام تکرر و تعدد معانی دولت افتاده و مشخص نیست افاده‌ی کدام یک از معانی را اراده کرده است. با این حال چنین ابهامی در تمامی موارد موجب اخلاف در اجرای قانون اساسی نشده است زیرا در برخی اصول، با وجود ابهام دولت، اجرای قانون اساسی با چالش مواجه نیست. در مقابل در برخی اصول دیگر که معنای دولت بین دو معنا از معانی چهارگانه‌ی دَوَران دارد اجرای قانون اساسی با چالش مواجه گردیده است.

به این ترتیب اصلی‌ترین مشکلی که ابهام مفهوم دولت در قانون اساسی ایجاد کرده است در هجده اصل جلوه‌گر می‌شود که عبارتند از: ۱- اصولی که در آن دولت

بدون ابهام به کار رفته است اما تاب تفسیر ناصواب و مغایر با مراد مقنن را دارد. ۲- اصولی که دولت در آن‌ها مبهم به کار رفته و این ابهام از حیث عملی شناخت اختیارات، صلاحیت‌ها، مسئولیت‌ها و تکالیف بخش‌های گوناگون نهادهای فرمانروا را با چالش مواجه کرده است.

برای حل چنین بغرنج‌هایی نخست این تصور پدیدار می‌شود که مستند به اصل نود و هشتم رجوع به شورای نگهبان به عنوان مرجع تفسیر قانون اساسی می‌تواند راه‌گشا باشد. با این همه نباید از دو نکته غافل شد: اولاً در تفسیر قانون اساسی رسیدن به نصاب رأی سه‌چهارم از اعضای شورای نگهبان لازم است و ممکن است شورا نتواند به نظریه‌ای تفسیری دست پیدا کند. ثانیاً تفسیر شورا نیز می‌تواند دچار همین ابهام شود و چنین وضعیتی امکان تقلیل معنای اصلی مدنظر مقنن قانون اساسی را فراهم می‌آورد و به نقض غرض منتهی شود. نتیجتاً از نظر ماهوی ابهام مفهوم دولت در هجده اصل قانون اساسی به نحوی است که موجب اختلاط وظایف، محدودیت‌ها، مسئولیت‌ها و صلاحیت‌های نهادهای مختلف می‌شود.

غیر از این هجده اصل، در مورد سایر اصول که در آن واژه‌ی دولت به کار رفته است گرچه وضعیت بحرانی نیست اما نباید اینگونه پنداشت که اثری در پی ندارد. این اشتراک لفظی فی‌نفسه باعث بغرنج شدن فهم قانون اساسی می‌شود و ضمناً پیچیدگی و ابهام را وارد قوانین عادی می‌کند. نتیجتاً لازم است در اصلاحات بعدی قانونگذار اساسی یا واژگانی جدید برای هر کدام از معانی چهارگانه‌ی دولت در نظر بگیرد و یا با استفاده از برخی قیود مراد خود از به کارگیری واژه‌ی دولت را بدون ابهام افاده کند و راه ارائه‌ی تفاسیر گوناگون را ببندد.

منابع

۱- کتاب‌ها

۱. آجودانی، ماشاءالله (۱۳۸۲)، مشروطه‌ی ایرانی، تهران، اختران
۲. پروین، خیرالله (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات سمت
۳. جاوید، محمدجواد (۱۳۹۱)، روش تحقیق در علم حقوق، تهران، نشر مخاطب
۴. جلالی، محمد و یآوری، اسدالله (۱۳۹۹)، درآمدی بر حقوق اساسی، تهران، نشر میزان
۵. جلالی، محمد (۱۳۹۴) مقدمه حقوق اداری ایران (جزوه تقریرات حقوق اداری ۱)، تهران، چاپخانه‌ی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
۶. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۹۴)، لغت‌نامه دهخدا، انتشارات دانشگاه تهران، تهران
۷. عباسی، بیژن (۱۳۹۰)، حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین، تهران، نشر دادگستر
۸. فیرحی، داود (۱۳۹۵)، نظام سیاسی و دولت در اسلام، تهران، انتشارات سمت
۹. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۳)، فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، جلد دوم
۱۱. گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۳)، مبانی حقوق عمومی، تهران، انتشارات جنگل
۱۲. لاگلین، مارتین (۱۳۹۱)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه: محمد راسخ، تهران، نشر نی
۱۳. نیچه، فردریش (۱۳۹۰)، چنین گفت زرتشت، ترجمه داریوش آشوری، تهران، نشر آگه
۱۴. وینسنت، اندرو (۱۳۹۲)، نظریه‌های دولت، ترجمه: حسین بشیریه، تهران، نشر نی
۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران، نشر میزان

۱۶. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات میزان، جلد دوم

۱۷. Avril, P. et Gicquel, J., (۲۰۰۳), Lexique d droit constitutionnel, Que sais-je ?. PUF, Paris

Donnedieu de Vabre, J., (۱۹۷۵), L'Etat, Que sais-je ?, PUF, Paris. ۱۸

Guillien, R., Vincent, J., (۱۹۹۹), Lexique des termes juridiques, ۱۹. Dalloz. ۱۲e ed., Paris

Jacqué, J. P., (۱۹۹۸), Droit constitutionnel et institutions politiques, ۲۰. Dalloz, Paris

Truchet, D., (۲۰۰۳) Le droit public, Que sais-je ?, PUF, Paris. ۲۱

Zarka, J.C., (۲۰۱۱), Introduction au droit constitutionnel, ellipses, ۲۲. ۴e ed., Paris

۲- مقالات

۲۳. استوارسنگری، کورش (۱۳۸۸)، «مفهوم دولت در اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و انعکاس آن در صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، مجموعه مقالات همایش

دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چاپ اول

۲۴. جلالی، محمد (۱۳۸۳)، «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، نشریه حقوق اساسی، شماره سوم

۲۵. ۳- قوانین و اسناد

۲۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲۷. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

۲۸. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر

۲۹. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی

ایران

۳۰. قانون مدیریت خدمات کشوری

۳۱. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

۳۲. قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۳۳. نظریه تفسیری شورای نگهبان شماره ۴۲۹/۲

۳۴. نظریه تفسیری شورای نگهبان شماره ۸۳/۳۰/۹۳۸۷