

بررسی اصول (اقتصادی) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از دیدگاه تعادل و عدم تعادل اقتصادی

• اصغر ابوالحسنی هستیانی*

چکیده: مطالعات و بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که اقتصاد کشور بنا به علل گوناگون، از عدم تعادل‌های زیادی رنج می‌برد. چنین امری، منشأ اثرات سوئی همچون: افزایش نابرابری اجتماعی، طبقاتی شدن جامعه، گسترش فقر و محرومیت، بیکاری و استقراض خارجی شده است. ولی، یک پرسش اصلی و مهم که همواره ذهن محققان و کارشناسان را به خود مشغول می‌کند، آن است که آیا دلیل ایجاد و گسترش عدم تعادلها در دو دهه اخیر، در قانون اساسی به عنوان چارچوب اصلی حرکت نظام نهفته است؟ به عبارت دیگر، آیا قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذاتاً اقتصاد و جامعه را به سوی تعادل می‌برد یا آن را به سوی عدم تعادل - حداقل در عرصه اقتصاد - پیش می‌راند؟

پاسخ به این سؤال، از طریق بررسی همه‌جانبه قانون اساسی - بویژه اصول اقتصادی آن - هدف این مقاله می‌باشد که از طریق تطبیق اصول قانون اساسی با ویژگیهای ایجادکننده تعادل از دیدگاه اندیشمندان اسلامی، بررسی ابزارهای نظارت در آن و ارائه راهکارهایی برای استفاده کامل از ظرفیتهای آن با اصلاحات و بازنگریهای احتمالی، به این پرسش مهم پاسخ داده می‌شود.

واژه‌های کلیدی: قانون اساسی، تعادل، عدم تعادل، نظارت در قانون اساسی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام

* دانشجوی دوره دکتری اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع)

مقدمه

قانون اساسی هر کشور به عنوان مهمترین عامل تعیین کننده سمت و سوی حرکت بخشهای مختلف: اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی مطرح است. در قانون اساسی، اصول کلی بنیادگیری نظم عمومی جامعه و پیوندهای بین حکومت کنندگان و حکومت پذیران (یعنی مردم)، به صورت ارتباط دو سویه مبتنی بر حق و تکلیف، پایه ریزی می شود. و نتیجه عمل به آن، رسیدن به ارزشها و هنجارهایی است که به عنوان آرمانها و اهداف، در قانون اساسی مدنظر قرار گرفته اند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اهداف والا و مقدسی برای تحقق حاکمیت دستوره‌های الهی و «حاکمیت خداوند» - که مبنای مشروعیت نظام نیز محسوب می شود - و تسلیم در برابر امر خداوند، در اصول: دوم، سوم و چهارم به صراحت، و در سایر اصول به طور تلویحی به چشم می خورد؛ که از طریق «حاکمیت مردم» (مقبولیت نظام) و ایجاد ساختار ایمانی، اعتقادی و عملی، و اجرای بُعد مردمی نظام، قابل تحقق خواهد بود.

از سوی دیگر، قوانین عادی، دستورکارها و آیین نامه‌هایی نیز که بستری قانونی رفتارهای اقتصادی - و غیر اقتصادی - در کشور را شکل می دهند، الزاماً باید در چارچوب اصول قانون اساسی و شرع مقدس اسلامی قرار گیرند و مغایرتی با آنها نداشته باشند تا نیل به اهداف و آرمانهای نظام از نظر اجرایی و در عمل، دارای پشتوانه و تضمین لازم باشد.^۱ لذا، در صورتی که فرض کنیم:

اولاً: قانون اساسی جمهوری اسلامی، مبتنی بر موازین و دستوره‌های اسلام است و در صورت اجرای کامل، ضامن نیل جامعه به سوی خدا محوری، سعادت انسانی و رفاه دنیوی و بالمآل تعادل و توازن در همه بخشها و از جمله اقتصاد می باشد.

ثانیاً: از همه اصول و قابلیت‌های قانون اساسی، به طور کامل استفاده شده باشد

ثالثاً: ضعف و نقص - یا ابهام در برداشت - از اصول قانون اساسی وجود نداشته باشد

رابعاً: نظارت‌های لازم در تطبیق قوانین و مقررات با شرع و قانون اساسی صورت گرفته باشد. در این صورت با اجرای اصول قانون اساسی در طول دو دهه گذشته، لازم می آید که در حال حاضر هیچ گونه عدم تعادل و شکافی در جامعه و اقتصاد - به عنوان یکی از بخشهای نظام - وجود نداشته باشد. بنابراین، وجود عدم تعادلهای موجود در بخشهای اقتصادی، نشان می دهد که یک یا چند فرض از فرضهای پیشگفته، نقض شده است بدین

ترتیب، برای بررسی علل عدم تعادل‌های موجود در بخشهای اقتصادی کشور از طریق قانون اساسی، نظارت و بررسی فروض پیشگفته ضرورت دارد تا معلوم شود:

۱. آیا در صورت استفاده کامل از قانون اساسی فعلی کشور، جامعه و به تبع آن اقتصاد،^۲ به تعادل و توازن مورد نظر در اسلام می‌رسد، و مشکل عدم تعادل وجود نخواهد داشت؟

۲. آیا همه اصول قانون اساسی اجرا شده‌اند؟ به عبارت دیگر، آیا از تمام ظرفیتهای و قابلیت‌های قانون اساسی استفاده شده است؟ و آیا قوانین لازم برای اجرای آنها وجود دارد؟
۳. آیا نظارت‌های لازم و صحیح در تطبیق «قوانین» مصوب شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی، صورت گرفته است؟

۴. و سرانجام، آیا در شرایط حال حاضر کشور برای بهبود اوضاع - بویژه اوضاع اقتصادی - نیازی به اصلاح و بازنگری قانون اساسی است؟ یا اشکال از نقص و ضعف در قوانین عادی و مقررات است و آنها باید اصلاح شوند؟ در هر صورت، چگونه این اشکالات رفع می‌شود؟
برای جواب به این پرسشها، لازم است گام‌های ذیل در این بررسی برداشته شود:^۳

گام اول: این موضوع بررسی شود که آیا در صورت اجرای کامل اصول قانون اساسی، جامعه اسلامی و به تبع آن بخشهای اقتصادی، به تعادل و توازن می‌رسند؟ بررسی و تحلیل مربوط به این گام، با استفاده از محورهای قابل استخراج از افکار و اندیشه‌های اقتصادی اندیشمندان اسلامی و تحلیل مقایسه‌ای آنها با اصول قانون اساسی - بویژه اصول اقتصادی آن - قابل انجام است.

گام دوم: این قضیه بررسی و تحلیل شود که آیا ابزارهای نظارتی لازم در قانون اساسی درباره نظارت قوانین، مقررات و عملکردها، در انطباق با شرع، قانون اساسی و روح حاکم بر آنها تعبیه شده است؟ برای رسیدن به جواب این سؤال، بحث مستوفایی درباره نظارت در قانون اساسی ارائه خواهد شد.

گام سوم: ارائه تحلیل و راهکار لازم برای استفاده از همه ظرفیتهای قانون اساسی در اقتصاد، و پیشنهادهای مربوط به اصلاح و بازنگری برخی از قانون اساسی همراه با بازنگری در قوانین عادی و مقررات ذی‌ربط است، که در هنگام اجرا، موجب بروز نابسامانیهای اقتصادی می‌شود.

۱. بررسی وجود نکات کلیدی و محورهای ایجادکننده تعادل در قانون اساسی برای انجام دادن این بررسی، محورهای استخراجی از نظرات متفکران و اندیشمندان اسلامی را - مانند: لزوم بسط عدالت اجتماعی، تعاون و تأمین اجتماعی - که در صورت عمل به آنها می‌توان به توازن و ایده‌آلهای جامعه اسلامی در ابعاد اقتصادی - و حتی غیر اقتصادی - امیدوار بود، مدنظر قرار می‌دهیم، و آنها را با اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌سنجیم و مقایسه می‌کنیم.

۱-۱: لزوم بسط و گسترش عدالت اجتماعی در جامعه از دیدگاه قانون اساسی
 با توجه به اهمیتی که استقرار عدالت اجتماعی - و به تبع آن عدالت اقتصادی - در جامعه دارد - و به همین خاطر از سوی همه اندیشمندان اسلامی به آن اهتمام جدی شده است - اصول مختلفی در قانون اساسی به این مهم اشاره کرده و زمینه‌سازی برای آن را از وظایف دولت اسلامی دانسته است؛ زیرا همچنانکه در مقدمه قانون اساسی آمده، کل اقتصاد وسیله فرض شده است و نه هدف. و از وسیله، انتظاری جز کارایی بهتر در راه وصول به هدف نمی‌توان داشت. از سوی دیگر، فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های انسانی در جامعه، جز با استقرار قسط و عدل در جامعه برای تأمین امکانات و شرایط مساوی و مناسب، و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی آحاد جامعه - که برعهده حکومت اسلامی است - میسر نیست.

در قانون اساسی، اصول مختلفی به موضوع عدل و قسط (عدالت اجتماعی) در جامعه، در فصول ذیل اشاره دارد:

الف: فصل اول: «اصول کلی»

- اصل دوم: این اصل در بندهای: چهارم، ششم، نهم و دوازدهم، جمهوری اسلامی را نظامی معرفی می‌کند بر پایه ایمان به:

- عدل خدا در خلقت و تشریح

- کرامت و ارزش والای انسانی و آزادی توأم با مسئولیت او در برابر خدا، از راه نفی هر گونه ستمگری، ستمکشی، سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، «قسط و عدل» و ... (قسمت ج از بند

(ششم)

- اصل سوم: دولت جمهوری اسلامی را موظف می‌کند که برای نیل به اهداف مذکور در

اصل دوم، همه امکانات خود را برای اموری از جمله امور ذیل به کار برد:

- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و

معنوی (بند نهم)

- پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی (بند دوازدهم)

ب: فصل سوم: «حقوق ملت»

- اصل ۲۹ چنین مقرر می‌دارد: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر: بازنشستگی،

بیکاری، پیری و ... به صورت بیمه، حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از

محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکتهای مردم، خدمات و حمایت‌های

مالی فوق را برای یکایک افراد کشور تأمین کند.

ج: فصل چهارم: «اقتصاد و امور مالی»

- اصل ۴۳: برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و

برآورده کردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی او، اقتصاد جمهوری اسلامی

ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود:

- تأمین نیازهای اساسی ... برای همه (بند اول)

- تأمین شرایط و امکانات کار، به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل

کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسایل کار ندارند (بند دوم)

- اصل ۴۸: در بهره‌برداری از منابع طبیعی ... و توزیع فعالیتهای اقتصادی میان استانها

و مناطق مختلف کشور، باید «تبعیض در کار نباشد»

همچنین، در فصل پنجم: «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن»، در اصل ۶۱ که

اعمال قوه قضائیه را برمی‌شمرد، «گسترش و اجرای عدالت» را گوشزد می‌کند. و در فصل

ششم: «قوه مقننه»، در اصل ۹۱ از خصوصیات فقهای شورای نگهبان، «عادل بودن» را در

کنار آگاهی از مقتضیات زمان و مسائل روز برمی‌شمارد.

به همین ترتیب، در فصل هفتم - که مربوط به شوراها است -، در اصل ۱۰۱ یکی از

اهداف تشکیل شورای عالی استانها را، «جلوگیری از تبعیض» می‌داند. و نیز، در اصل ۱۰۴

فصل مذکور، یکی از اهداف تشکیل شوراها در واحدهای تولیدی و ادارات را، «تأمین قسط

اسلامی» قلمداد می‌کند.

ضمن اینکه در فصل هشتم: « رهبر یا شورای رهبری»، اصل ۱۰۹ یکی از شرایط و صفات رهبر - که رکن عالی نظام اسلامی محسوب می‌شود - را در بند دوم، «عدالت و تقوای لازم» برای رهبری امت اسلام عنوان می‌کند. به همین صورت، در فصل نهم - در خصوص قوه مجریه - در اصل ۱۲۱ که سوگندنامه رئیس جمهور ذکر می‌شود، در متن سوگندنامه رئیس جمهور قسم یاد می‌کند که خود را وقف خدمت به مردم، اعتدال کشور و «گسترش عدالت» بکند.

در فصل دهم - که در زمینه سیاست خارجی است - اصل ۱۵۴ آرمان خود را سعادت بشری دانسته و استقلال، آزادی و «حکومت حق و عدل» را حق همه مردم جهان برشمرده است. همچنین، حمایت جمهوری اسلامی را از مبارزات حق طلبانه مستضعفان عالم را اعلام می‌دارد.

در فصل یازدهم - که مربوط به قوه قضائیه است - علاوه بر آنکه بر اساس اصول: ۱۵۷ و ۱۶۲ از شرایط رئیس این قوه و دادستان کل کشور، «مجتهد عادل بودن» است، اصل ۱۵۶، وظیفه «گسترش عدل»، آزادیهای مشروع و احیای حقوق عامه را برعهده این قوه می‌گذارد. بنابراین، ملاحظه می‌شود که در ۹ فصل از ۱۴ فصل قانون اساسی و در قالب ۱۵ اصل، به صراحت به موضوع عدالت اجتماعی، لزوم استقرار و گسترش آن در جامعه، و لزوم وجود آن در حاکمان اصلی نظام،^۴ اشاره شده است. و از این بابت، به نظر نمی‌رسد که نقضی در قانون اساسی وجود داشته باشد. اگرچه در اجرا با مشاهده توزیع ناعادلانه درآمد و ثروت، وجود فقرا و ثروتمندان، فاصله طبقاتی غیر معقول در جامعه و وجود شکافها و عدم تعادلهای اقتصادی در بخشهای مختلف، شاید بتوان گفت که این اصول در جامعه عملاً پیاده نشده یا - در تعبیر مسامحه‌ای - وجود عوامل و عللی باعث شده‌اند که با وجود خواست مسئولان نظام، قانون اساسی و مردم، استقرار عدالت اجتماعی در جامعه به طور کامل تحقق نیابد.^۵

۱-۲. تعاون، مشارکت همکاری، محبت دینی در قانون اساسی

موضوع تعاون، همکاری و برادری اسلامی در جامعه اسلامی در همه ابعاد و از جمله اقتصاد، از موضوعاتی است که به طور مستقیم و غیر مستقیم در قانون اساسی در اصول ذیل، بر آن تأکید شده است.

بند ۱۵ اصل سوم، در خصوص توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم - بعنوان یکی از وظایف حکومت - جهت نیل به اهداف عالیّه مندرج در اصل دوم وارد شده است.

اصل هفتم، در خصوص تشکیل شوراهای اسلامی است.

اصل هشتم، درباره امر به معروف و نهی از منکر، به عنوان وظیفه همگانی است.

اصل ۱۱، درباره امت واحده بودن همه مسلمانان است.

اصل ۱۴، در زمینه رعایت اخلاق حسنه، قسط و عدل حتی با افراد غیرمسلمان و غیر

محارب است.

اصل ۴۴، یکی از سه بخش نظام اقتصادی جمهوری اسلامی را بخش تعاونی می‌داند.

اصل ۱۰۱، هدف از تشکیل شوراهای عالی استانها را، جلب همکاری همه مردم در تهیه

برنامه‌های: عمرانی، رفاهی و غیره برمی‌شمرد.

اصل ۱۰۴، یکی از هدفهای تشکیل شوراهای صنفی را، جلب همکاری همگانی عنوان

می‌کند.

بند اول و هشتم اصل ۱۱۰، تعیین سیاستهای کلی و حل معضلات نظام را با اخذ نظر و

همکاری مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان می‌نماید.

و همچنین، دیگر اصول مربوط به تشکیل خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای

بازنگری قانون اساسی - در اصول: ۱۰۷، ۱۰۸ و ۱۷۷ - همگی بر موضوع تعاون، همکاری،

مشورت، مشارکت و همدلی دلالت دارند.

بنابراین، در یک نگاه کلی ملاحظه می‌شود که حداقل ۱۲ اصل از اصول مندرج در

فصول چهارده گانه قانون اساسی، بر تعاون، همکاری، برادری عمومی و مشارکت همگانی در

امور تأکید می‌کنند. این امر، نشاندهنده اهمیت موضوع، حاکمیت روحیه اخوت و برادری

اسلامی، و تعاون همگانی در همه بخشهای نظام جمهوری اسلامی است. بدیهی است که

اساساً بحث مقبولیت همگانی نظام - که بیان شد - نیز در همین راستا ارزیابی می‌شود.

حتی می‌توان این مبحث را با مباحثی که اندیشمندان غربی درباره رقابت کامل برای

رسیدن به کارایی و حداکثر بهره‌وری، مقایسه نمود: و میوه‌ها و ثمرات رقابت کامل - به

همان معنای مصطلح در ادبیات اقتصادی غرب - را با اثرات و فواید تعاون و برادری - که

لزوماً به معنای کنار گذاشتن رقابت نیست - سنجید.^۶

۳-۱. منع درآمدهای غیر مشروع و حرام، و لزوم بازگشت آن به ذی حقان (و بیت المال) از منظر قانون اساسی

وظیفه دولت اسلامی در ایجاد زمینه برای اشتغال و کسب درآمد حلال و مشروع برای افراد، براساس روح کلی حاکم بر اصول قانون اساسی - برگرفته از اصول و موازین اسلامی - واضح و آشکار است. در صورت اجرای قانون اساسی، همه درآمدها و راههای کسب درآمد به شکل مشروع در جامعه جریان خواهد داشت؛ زیرا در اصل چهارم آمده است که همه قوانین و مقررات: مدنی، جزایی، مالی و اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها، باید بر اساس موازین اسلامی باشد. با اینحال، در اصل ۴۹ قانون اساسی، یکی از وظایف دولت را پس گرفتن ثروتهای ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، دایر کردن اماکن فساد و دیگر موارد نامشروع، و استرداد به صاحب حق - و در صورت معلوم نبودن او برگرداندن آنها به بیت‌المال - می‌داند. ضمن اینکه در اصل ۴۳ برای رسیدن به سه هدف مهم: استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت - به عنوان آثار عدم تعادل - و برآوردن نیازی انسان در جریان رشد، یکی از ضوابطی را که اقتصاد بر پایه آن استوار خواهد بود، منع اضرار به غیر، منع انحصار و احتکار، ممنوعیت ربا و دیگر معاملات باطل و حرام عنوان می‌کند.

از طرف دیگر، ضمن احترام به مالکیت مشروع خصوصی - در اصول: ۴۶ و ۴۷ - برای بسترسازی در کسب درآمدهای مشروع و حلال و ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل مادی و معنوی در جامعه، در اصول مختلف وظایفی را برای دولت و حکومت اسلامی برمی‌شمارد، که از جمله آنها می‌توان به اصول زیر اشاره کرد:

اصل دوم (بندهای اول و دوازدهم): در خصوص موظف کردن دولت به ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی و مبارزه با مظاهر فساد و تباهی، و همچنین بی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار و بهداشت

اصل ۲۸: در زمینه موظف کردن دولت به ایجاد امکانات اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل، با رعایت نیاز جامعه به اشتغال

اصول ۲۹ و ۳۱: مربوط به موظف کردن دولت به ایجاد امکانات لازم در برخورداری همگانی از تأمین اجتماعی، و داشتن مسکن متناسب با نیاز، بویژه برای روستاییان و کارگران

اصل ۴۳ (بندهای اول، دوم و چهارم): مربوط به ضوابط و مبانی اقتصاد نظام جمهوری اسلامی در تأمین نیازهای اساسی، تأمین شرایط و امکانات کار شرافتمندانه برای همه، رعایت آزادی انتخاب شغل، عدم اجبار افراد به کار معین، و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری

اصل ۴۵: درباره نحوه و چگونگی ایجاد زمینه استفاده عادلانه و صحیح از انفال و ثروتهای عمومی توسط دولت

بنابراین، ملاحظه می‌شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی از یک طرف، از کسب درآمدهای نامشروع و حرام بشدت جلوگیری کرده است؛ زیرا علاوه بر حرمت شرعی و آثار فرهنگی آن، این گونه درآمدها دارای عوارض سوء عدم تعادلی مانند: تشدید طبقاتی شدن جامعه، گسترش فساد مالی و اقتصادی در جامعه، توسعه فقر، محرومیت و تبعیض خواهد بود. از سوی دیگر، قانون اساسی زمینه و بستر لازم برای فعالیتهای اقتصادی صحیح، توأم با طیب و آرامش خاطر فردی - که به دنبال موظف کردن دولت به تأمین نیازهای اساسی و تأمین اجتماعی افراد حاصل می‌شود - را فراهم کرده است. لذا، چنانچه این اصول به طور کامل اجرا شود، باید نه تنها از ایجاد شکافهای اقتصادی در جامعه ممانعت به عمل آید، بلکه حتی اگر این شکافها - بنابر هر علت درونی یا عوامل بیرونی از اقتصاد و جامعه - ایجاد شدند، با تلاش هماهنگ دولت و ملت، برطرف شود و اقتصاد به سوی تعادل پیش رود.

۱-۴. تعیین وظایفی مشخص برای دولت در قانون اساسی، برای جلوگیری از ایجاد و گسترش نابرابری و عدم تعادل

همواره، برای دولت/وظایفی خاص در بخش اقتصادی تعریف می‌شود، که از مهمترین آنها می‌توان به امور ذیل اشاره کرد:

الف: بسترسازی برای فعالیتهای بخش خصوصی و واحدهای اقتصادی، با ایجاد امنیت اقتصادی، اجرای عدالت و تعیین روابط عادلانه بین افراد، و افراد و دولت
ب: اتخاذ سیاستهای مناسب اقتصادی در تثبیت اقتصادی

ج: توزیع عادلانه ثروت و درآمد در جامعه، از طریق اخذ مالیاتهای عادلانه

د: کمک به فقرا و محرومان

ه: تولید کالاهای عمومی، خارج از توان یا اراده بخش خصوصی

بررسی اصول قانون اساسی - بویژه اصول مندرج در فصل مالی و اقتصادی - نشان می‌دهد که اگر کل قانون اساسی به طور یکجا در نظر گرفته شود و اجرا شود، همه موارد فوق به طور کامل پوشش داده می‌شود؛ زیرا:

اولاً: درباره بسترسازی برای فعالیتهای بخش خصوصی، هم مالکیت مشروع بخش خصوصی محترم شمرده می‌شود، و هم به لحاظ اینکه قوه قضائیه موظف است براساس موازین شرعی عمل کند - و سران آن هم باید از مجتهدان عادل و آگاه به زمان و مسائل روز باشند - لاجرم امنیت اقتصادی و روابط عادلانه بین افراد و دولت و افراد با همدیگر برقرار خواهد شد. در کنار این روابط صحیح و عادلانه، دولت نیز موظف شده است که - براساس اصل ۴۳ - با برنامه‌ریزی صحیح و اتخاذ راهبردها و جهتگیریهای مناسب اقتصادی، زمینه رشد خلاقیتها و استعدادها را فراهم آورد.

ثانیاً: برای تنظیم درآمدها و ایجاد توزیع عادلانه ثروت در جامعه، دولت از یک طرف - طبق اصول: ۴۳، ۴۴، ۴۸، ۴۹، ۵۱ - موظف شده است که ضمن اخذ مالیاتهای قانونی، زمینه استفاده عادلانه از ثروت و منابع طبیعی را فراهم کند؛ و از کسب درآمدهای نامشروع و حرام (ثروتهای بادآورده و غیر مشروع)، اسراف، تبذیر و اضرار به غیر جلوگیری نماید. و از جانب دیگر، با تعیین حدود مالکیت بخشهای خصوصی، تعاونی و دولتی، به گونه‌ای عمل کند که:

الف: به تداول ثروت در دست عده‌ای خاص نینجامد

ب: فعالیتهای محدودده قوانین اسلام خارج نشود

ج: استقلال اقتصادی جامعه و افراد حفظ شود.

ثالثاً: کمک به فقرا، محرومان، از کارافتادگان و دیگر نیازمندان واقعی از طریق تأمین اجتماعی، و محرومیت‌زدایی و ریشه‌کن کردن فقر، جزء وظایفی دانسته شده است که دولت به طور مستقیم و غیر مستقیم - با مشارکت همگانی مردم - در آن نقش اصلی ایفا می‌کند. البته، یادآوری می‌شود که نگاه جامع‌الاطراف به قانون اساسی - که منطبق با شرع مقدس اسلام نیز است - نشان می‌دهد که این امور نباید به گونه‌ای باشد که دولت با حجم

بسیار بزرگ (و غیر معقول) که خود کارفرما و مالک بزرگ خواهد بود را ایجاد نماید یا آنچنان ضعیف و کوچک باشد که نتواند از عهده وظایف خود برآید.^۷

بنابراین، در جمع‌بندی مباحث مربوط به گام اول، می‌توان گفت که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نکات کلیدی و محورهای مورد لزوم در جهت رسیدن جامعه به تعادل اقتصادی - البته به شرط اجرای کامل - سازگاری و هماهنگی لازم را دارد.

۲. بررسی ابزارهای کنترلی و نظارت در تطبیق قوانین و مقررات و عملکردها با قانون اساسی

در اصل چهارم قانون اساسی ملاحظه شد که همه قوانین و مقررات: مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی، و غیر اینها، باید براساس موازین اسلامی باشد. و این اصل بنابر اطلاق یا عموم، بر همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است. حال، باید دید آیا نظارت‌های لازم در زمینه تطبیق قوانین، مقررات و عملکردها با قانون اساسی و شرع، صورت می‌گیرد؟ آیا ابزارها و سازو کار مناسب برای نظارت در قانون اساسی پیش‌بینی شده‌اند؟ نظارت‌های مذکور از قانون اساسی، چگونه و از سوی چه کسانی - یا چه ارگانهایی - صورت می‌گیرد؟ آیا این امر به شکل صحیح انجام می‌شود یا سلیقه‌ها و علاقه‌های شخصی نیز در آنها می‌تواند دخیل باشد؟

برای پاسخ به سؤالات فوق‌الذکر، باید به طور اجمالی به انواع نظارت و حیطه نظارت، نگاهی اجمالی بیندازیم. سپس با مراجعه به قانون اساسی، انواع نظارت‌های مندرج در آن، دستگاه‌های نظارت‌کننده، قلمرو نظارت، نظارت‌شوندگان - یا دستگاه‌های مورد نظارت -، مراجعی که از این گزارشها استفاده می‌کنند و سرانجام تحلیل و نتیجه‌ای که از این نظارتها می‌توان گرفت، بررسی شود تا به پاسخهای لازم برسیم.

۱-۲. انواع نظارت و بررسی چگونگی اعمال آن در قانون اساسی

نظارت و بازرسی به عنوان یکی از اجزای اصلی مدیریت، با توجه به سطح، حیطه و دامنه آن، انواع مختلفی دارد که هدف همه آنها، اطمینان از انجام دادن صحیح فعالیت یا کار است.^۸

معمولاً، تقسیم‌بندی انواع نظارت با توجه به دیدگاههایی که بر آن اساس نظارت صورت می‌گیرد، انجام می‌شود. لیکن به طور کلی، انواع نظارت را می‌توان به نظارتهای: درونی و بیرونی تقسیم نمود. البته، این نظارت با توجه به فرایند و جریان نظارت و موضوعی که مورد نظارت قرار می‌گیرد، به دسته‌بندیهای ریزتری می‌رسد. مثلاً، در بحث مدیریت نظارتهای براساس فرآیند کنترل، به سه نوع: نظارت و کنترل راهبردی - که طی آن، اهداف کلی و بلندمدت سازمان مدنظر قرار می‌گیرند -، نظارت و کنترل مدیریتی - که برای نظارت میزان اجرای راهبردهای مورد نظر به کار می‌رود - و کنترل وظیفه‌ای - برای اطمینان از اینکه وظایف سازمان به طور مؤثر و مناسب انجام یافته است - تقسیم‌بندی می‌شود (آنتونی، ۱۳۷۲، صص ۷-۲۶).

نظارتهای فوق‌الذکر که در چارچوب یک سازمان و برنامه‌های آن تعریف می‌شود، در سطح مدیریت کلان کشور نیز قابل تسری است. ولی در این حالت، نظارتهای درونی و بیرونی، به دو دسته کلی: نظارت همگانی - که از طرف مردم، جامعه و نهادهای مدنی بر عملکرد دولتمردان و نحوه اداره جامعه صورت می‌گیرد - و نظارت حکومت - که به وسیله حکومت و دستگاههای وابسته به آن بر امور مختلف اقتصادی، سیاسی، نظامی و اجتماعی انجام می‌شود - قابل تجزیه‌اند.

نظارت حکومتی که هر سه مرحله: کنترل استراتژیک، کنترل مدیریت و کنترل وظیفه‌ای را دربردارد، خود شامل نظارت: سیاسی، قضایی، اجرایی و مالی است؛ ضمن اینکه نظارتهای همگانی نیز از طریق احزاب و تشکلهای، رسانه‌ها، تشکيل جمععات، راهپیماییها و انتخابات صورت می‌گیرد.

جالب است به این نکته توجه شود که همه نظارتهای و کنترلهای لازم، به معنای تام و تمام کلمه در اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی به شرح ذیل در نظر گرفته شده است.^۱

۱-۲. نظارت حکومتی

با عنایت به اینکه نظام حکومتی و هیئت حاکمه مسئول مستقیم حفظ و تأمین منافع ملت و مصالح نظام اسلامی است، نظارت باید به طور کامل صورت گیرد. برای تحقق این نظارت، دستگاه حاکمه از ابزارها و قوای لازم استفاده می‌کند. مجموعه نظارت حکومتی یا

هیئت زمامداری کشور، در اشکال مختلف به وسیله نیروها و عوامل دولتی اعمال می‌شود. انواع و اشکال این نظارت شامل نظارت: رهبری، قانونی، اجرایی و قضایی است.^{۱۰}

الف: نظارت رهبری

نظارت رهبر و امام، بالاترین و مهمترین نظارت حکومت است که از سوی فقیه جامع‌الشرایط - که به عنوان رهبر انتخاب شده است - در همه ابعاد و شئون زندگی اجتماعی و فردی جامعه صورت می‌گیرد. طبق اصل دوم قانون اساسی، اجرای احکام اسلامی در همه امور جامعه و رفتار متقابل مردم و دولت، از طریق اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط براساس کتاب و سنت جنبه عملی پیدا می‌کند. بنابراین، رهبر در جامعه اسلامی، با تشخیص حلال و حرام و دیگر دستورهای الهی، ضامن عدم انحراف سازمانهای مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود است. بر این اساس، در اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای سه‌گانه (مقننه، مجریه و قضائیه) زیر نظر ولایت امر قرار گرفته‌اند تا از این طریق، رهبر از سلامت رفتار حکام و کارگزاران مراقبت و پاسداری کند. مسئولیتها و وظایف ذکر شده در قانون اساسی برای رهبری، نظیر: تعیین فقهای شورای نگهبان، امضای حکم ریاست جمهوری، نصب و عزل رئیس قوه قضائیه و رئیس صدا و سیما، از جمله راهکارهای قانونی برای تحقق نظارت مستمر و همه‌جانبه این مقام را فراهم می‌کند. علاوه بر این نظارت قانونی، رهبر با استفاده از شأن ولایت امری خود، همواره مردم و دولت را در امور اجتماعی و سیاسی، دعوت به خیر می‌نماید. هر دو نوع این نظارتها را می‌توان جلوه گویایی از امر به معروف و نهی از منکر دانست. در این گونه نظارت، مقام رهبری شخصاً یا از طریق نمایندگان خود، همه دستگاهها را به اجرای وظایف خود برای حقوق خداوند و مردم مکلف می‌سازد. از بارزترین نمونه‌های این موضوع، فرمان مبارزه جدی با فساد اقتصادی و مالی است که رهبر معظم انقلاب در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰، خطاب به رؤسای سه قوه صادر کردند، و نظارت حکومتی خود را از این طریق به صورت واقعی اعمال نمودند.

ب: نظارت قانونی

یکی از وظایف مهم زمامداران، این است که زمینه‌های بروز و نشر مفسد را در بین افراد جامعه بگیرند. بسیاری از افراد جامعه در معرض شرایط نامساعد و فاسد محیط، دچار

تباهی و منکر می‌شوند. برای جلوگیری از گسترش فساد و یا ایجاد محیطی سالم، زمامداران باید با اتخاذ تدابیر کلی و جزئی (موردی)، ریشه‌های فساد و تباهی را در جامعه بخشکانند تا محیطی سالم برای افراد برای رشد و تعالی فراهم شود. در این خصوص، اصل سوم قانون اساسی، دولت را موظف به ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان، تقوا و مبارزه با همه مظاهر فساد و تباهی کرده است. بر این اساس، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت درباره وضع قوانین کلی و موضوعی، باید به نحوی باشد که هدف مذکور را تأمین نماید. بدین ترتیب، زمامداران از طریق وضع قوانین، نظارت خود را بر وضعیت و شرایط جامعه و کشور حفظ می‌کنند، و اجازه بروز منکر و فساد را نمی‌دهند.

ج: نظارت اجرایی

نظارت مستمر بر انجام دادن و اجرای امور براساس قوانین و مقررات، از دیگر وظایف مهم حکومتها و دولتها، از جمله دولت اسلامی است. دولت برای حفظ سلامت جامعه و حرکت به سوی اجرای احکام اسلامی، وظیفه دارد که از بعد اجرایی نیز اعمال و رفتار جامعه را زیر نظر بگیرد. بدین ترتیب، مقامهای مسئول از صحت و سقم جریان امور اطمینان حاصل می‌کنند؛ و هر کجا انحرافی ببینند، اقدامات اصلاحی را انجام می‌دهند. نظارت اجرایی، در اشکال گوناگونی تجلی پیدا می‌کند. از جمله، می‌توان به نظارت: انتظامی، اقتصادی و بهداشتی اشاره کرد.

در نظارت انتظامی، مأموران وظیفه جلوگیری از تخلفات و تعرضات: مادی، معنوی و اخلاقی را به عهده دارند. همچنین، نظارت دقیق بر حسن اجرای قوانین و مقررات حفظ امنیت عمومی، برعهده آنان است.

در حکومت اسلامی، دستگاهها و سازمانهایی، وظیفه نظارت اوزان و مقادیر، قیمتها و به طور کلی مائل اقتصادی را به عهده دارند. از این طریق، ضمن نظارت اجرای قوانین اقتصادی، امنیت اقتصادی جامعه فراهم می‌شود. در نظارت بهداشتی دولت با نظارت اماکن عمومی، مواد غذایی، محیط زیست و غیره، سعی در حفظ بهداشت فردی و اجتماعی دارد.

در همه این موارد و دیگر نظارتهای اجرایی که دولت انجام می‌دهد، نظارت در نهایت بیطرفی و بر مبنای قانون و رعایت حقوق همه جانبه افراد باید صورت گیرد.^{۱۱}

د: نظارت قضایی

در واقع، نظارت قضایی ضامن اجرایی و مکمل دو نظارت؛ قانونی و اجرایی است. دستگاه قضایی علاوه بر اینکه خود مراقب است تا قوانین و مقررات نقض نشود و به طور کامل به اجرا درآید، برای صیانت جامعه و حفظ حقوق عمومی و خصوصی، متخلفان از قانون را مورد پیگرد قرار خواهد داد. مراجع قضایی با محاکمه و مجازات بزهکاران، ضمانت اجرایی قوانین را تضمین می‌کنند، و عبرت جامعه را در احتراز از تکاب جرایم موجب می‌شوند. بدین ترتیب، سلامت جامعه و حرکت و روند جامعه بر مبنای قوانین و مقررات اسلامی، تضمین خواهد شد. در این راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی وظایف مهمی را - در اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴ درباره نظارت بر حسن اجرای قوانین و رسیدگی به تظلمات و مجازات جرایم مختلف، بر عهده قوه قضائیه گذارده است. به طور کلی، وظیفه مهم دادگاهها حفظ حقوق عمومی، اجرای عدالت و اقامه حدود الهی است که از طریق رسیدگی و صدور حکم مجازات درباره متخلفان و بزهکاران در هر مقام و رتبه‌ای صورت می‌گیرد، و نظارت قضایی بر حسن اجرای قوانین را کامل می‌کند.

۲-۱-۲. نظارت همگانی

در نظام اسلامی، مسئولیت افراد از مسئولیت دولت جدا نیست. اگر دولتها جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو جامعه‌اند و نتیجه خوب و بد اعمال و رفتار دولتمردان، به طور مستقیم متوجه آنان می‌شود. بنابراین، به حکم عقل این تکلیف همه افراد است که بر کار زمامداران خود نظارت نمایند تا از انحراف آنان از مسیر حق، عدالت و تقوا جلوگیری کنند. ضرورت نظارت همگانی در فرهنگ اسلام، در روایات اسلامی و سیره و روش پیامبر(ص) و امامان(ع) تأکید شده، و راه و روشهای مختلفی برای آن تعیین گردیده است. یکی از مهم‌ترین روشها، امر به معروف و نهی از منکر همگانی است؛ که طبق نص صریح قرآن کریم، بر همه مسلمانان واجب است.^{۱۲} در حقوق اساسی جمهوری اسلامی، به این گونه نظارت توجه شده است؛ به طوری که اصل هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند.»

نظارت همگانی با حق نظارت مردم، در بعضی اصول دیگر قانون اساسی نیز انعکاس یافته است. مطابق اصل ۶۹: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد، و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عمومی منتشر شود...». مطابق اصل ۵۵: «دیوان محاسبات ... گزارش تفریح بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود، به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عمومی گذاشته شود.» طبق اصل ۸۴، هر نماینده در برابر ملت مسئول است. طبق اصل ۱۲۲، رئیس جمهور در حدود، اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی یا قوانین عادی بر عهده دارد، در برابر ملت، رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. به طور کلی، افکار عمومی و عامه مردم، اولین و مهمترین پشتیبان قانون اساسی به شمار می‌رود. حمایت مردم از این قانون، عمده‌ترین وسیله کنترلی است که به عنوان نیروی بازدارنده، از هر گونه تخطی و تجاوز به حقوق مندرج در قانون اساسی به طور بالقوه جلوگیری می‌کند.

قانون اساسی علاوه بر حقوق بنیادی متعددی که برای ملت در بُعد نظارت بر حکومت قایل شده، ابزارهایی نیز برای اعمال از این حق یا وظیفه نظارت در نظر گرفته، که مهمترین آنها به طور خلاصه به شرح ذیل است.

الف: مطبوعات و رسانه‌های گروهی

یکی از ابزار مؤثر نظارت بر امور حکومتی از سوی مردم، مطبوعات و رسانه‌های گروهی‌اند. آنها امکان تبادل افکار و اطلاعات را فراهم می‌سازند، و دولت و مردم را در جریان متقابل مواضع و خواسته‌های یکدیگر قرار می‌دهند. با توجه به شأن مردمی نظام جمهوری اسلامی، در اصل ۲۴ مقرر شده است: «تشریفات و مطبوعات، در بیان مطالب آزادند؛ مگر مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد.»

اصل ۱۷۵ درباره آزادی بیان و نشر افکار عنوان می‌کند: «در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد ...»

بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که رسانه‌ها به عنوان مهمترین وسیله نظارتی مردم، در قانون اساسی مورد عنایت قرار گرفته و آزادی آنها مورد تأکید قانون قرار گرفته است.

ب: احزاب و تشکلهای سیاسی

احزاب سیاسی و تشکلهای مدنی در صورت برخورداری از آزادی و داشتن انگیزه و در صورت نهادینه شدن و رعایت قانونمداری، قادر به ایجاد بیشترین خلاقیتها نسبت به کل مسائل: سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه می‌باشند. احزاب به نقد، بررسی و ارزیابی اعمال دولت حاکم می‌پردازند، و کاستیها را نشان می‌دهند. بدین ترتیب، مردم از نقاط قوت و ضعف آگاه می‌شوند. دولتها نیز در مقابل این انتقادات، واکنش نشان می‌دهد و برای آگاهی مردم، به تجزیه و تحلیلهای متقابل می‌پردازند. و در این راه، در رفع معایب حکومت نیز کوشش خواهند کرد. تشکلهای سیاسی و احزاب در جوامع دموکراتیک امروزی، یکی از مؤثرترین و مهمترین ابزارهای اعمال نظارت همگانی بر دولتها به حساب می‌آید. در نظام اسلامی نیز با توجه به شکل مردمی بودن آن (مردمسالاری دینی)، برای جلوگیری از انحراف سیاسی، رعایت موازین اسلامی و اصول عدالت در زمامداری، تشکیل گروهها و احزاب در چارچوب اصول قانون اساسی لازم می‌آید. شاید به وسیله این احزاب و گروههای سیاسی، بهتر بتوان اصل امر به معروف و نهی از منکر را درباره حکام کشور و دولتها به اجرا گذاشت. در همین راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به اهمیت وجود احزاب و تشکلهای سیاسی توجه داشته، و به صراحت در اصل ۲۶ قانون اساسی، تشکیل احزاب و انجمنهای سیاسی و عضویت در آنها را به شرط آنکه اصول: استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساسی جمهوری اسلامی را نقض نکند، به رسمیت شناخته است. علاوه بر این، اصول: ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی به تشکیل شوراهای اسلامی: استان، شهر، بخش و ده اشاره کرده، و از این طریق حق نظارت بر مجموعه‌ای از کارهای عمرانی منطقه‌ای را بر عهده مردم گذارده است. همچنین، در اصل ۱۰۴، مجوز تشکیل شوراهای اسلامی کار را صادر کرده است تا بدین ترتیب، کارگران و کارکنان نیز به طور مستقیم بر روند انجام شدن امور نظارت کنند.

ج: اجتماعات و راهپیماییها

یکی از راههایی که مردم می‌توانند نظرات و اعتراضات خود را به مسائل مختلف، از جمله ضعف عملکرد دولت از باب امر به معروف بیان کنند. تشکیل اجتماعات و راهپیماییهاست. اجتماعات خودجوش و مردمی، می‌تواند به منزله اخطار به دولت درباره

امور اجتماعی و حقوق جمعی مردم در زمینه‌های خاص تلقی شود، یا بیانگر خواسته‌های مشروع نظام باشد. دولتها معمولاً برای برقراری و حفظ رضایت عمومی در مواجهه با این نوع اعتراضات، سعی در رفع مشکل می‌کنند و به اصلاح امور می‌پردازند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی، به این حق در اصل ۲۹ قانون اساسی توجه شده است؛ به طوری که این اصل مقرر می‌دارد: «تشکیل اجتماعات و راهپیمایی‌های بدون سلاح، به شرط آنکه مخل مبانی اسلام نباشد، آزاد است.»

د: انتخابات

انتخابات، یکی دیگر از راهکارهای اساسی برای اعمال حق نظارت مردم محسوب می‌شود. از این رو، مردم در صورت تخطی و تخلف دولتها از وعده‌های داده شده، در انتخابات بعدی فرد و اندیشه‌های دیگری را انتخاب خواهند کرد. این نظارت مستمر نیست. ولی به لحاظ اینکه کل ساختار دولتها را تغییر می‌دهد، از اهمیت بسزایی برخوردار است. در واقع، بسیاری از تمایلات و خواسته‌های جامعه، در انتخابات تجلی و تحقق می‌یابد. انتخابات به عنوان یک اصل در نظام جمهوری اسلامی شناخته می‌شود؛ به طوری که در اصل ششم، اداره امور کشور به آرای عمومی سپرده شده است.

به طور خلاصه، قانون اساسی در اصول مختلف، از جمله اصول: ۵۱- در خصوص دیوان محاسبات و وظایف آن، ۷۶- درباره حق تحقیق و تفحص مجلس در تمام امور، ۸۷- در خصوص تقاضای رأی اعتماد برای وزرا از سوی ریاست جمهوری، ۸۸- در زمینه حق سؤال نمایندگان از رئیس جمهور یا هر یک از وزیران، ۸۹- درباره حق استیضاح وزرا و رئیس جمهور از سوی نمایندگان، ۹۰- در مورد رسیدگی به شکایات مردمی، ۹۱، ۹۴، ۹۹، ۱۱۸- در خصوص شورای نگهبان و نظارت‌های آن، اصل ۱۰۰- درباره نظارت شوراهای محلی بر برنامه‌های: اقتصادی، اجتماعی، عمرانی، آموزشی و ...، ۱۰۱- در خصوص نظارت شورای عالی استان بر برنامه‌های استان، ۱۰۴- در زمینه نظارت شوراهای صنفی بر امور مربوط به حیطة فعالیت خود، ۱۱۰- در خصوص وظایف و اختیارات رهبر در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، ۱۰۴- با موضوع نظارت رئیس جمهور بر کار وزیران، ۱۴۲- نظارت بر دارایی رهبر، رئیس جمهور، همسر و فرزندان و معاونان آنها به وسیله رئیس قوه قضائیه، ۱۵۶- نظارت قوه قضائیه بر حسن

اجرای قوانین - ۱۶۱۰ - نظارت دیوان عالی کشور بر حسن اجرای قوانین در محاکم - ،
۱۷۳ و ۱۷۴ - درباره نظارت دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور بر اجرای
صحیح قوانین و مقررات و رسیدگی به شکایات کارمندان - و اصل ۱۷۵ - درباره نظارت بر
کار صدا و سیما - دلالت بر تام و تمام دیدن مسئله دارد.

۲-۲- دستگاههای نظارت کننده، حیطة و چگونگی نظارت آنها در قانون اساسی

قانون اساسی علاوه بر مقام معظم رهبری، رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و مردم،
دستگاههای مسئول نظارت را نیز به عنوان ناظران امور کشور معرفی می کند؛ به طوری که
در مجموع، ۱۵ شخص حقیقی و حقوقی در قانون اساسی، از شأن و جایگاه نظارتی
برخوردارند. نظارت اشخاص حقیقی، به طور عمده نظارتی، حکومتی و عام است. در مقابل،
نظارت اشخاص حقوقی بیشتر جنبه مالی و قضای دارد. دستگاهها و نهادهای نظارتی در
قانون اساسی، شامل ۱۲ نهاد حکومتی است که زیر نظر قوای سه گانه فعالیت می کنند. این
نهادهای عبارتند از:

۱. دیوان محاسبات
۲. مجلس شورای اسلامی
۳. کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی
۴. شورای نگهبان
۵. شوراهای اسلامی: ده، بخش، شهرستان یا استان
۶. شورای عالی استان
۷. شورای صنفی واحدهای: اداری، تولیدی، صنعتی و کشاورزی
۸. مجلس خبرگان رهبری
۹. دیوان عالی کشور
۱۰. دیوان عدالت اداری
۱۱. سازمان بازرسی کل کشور
۱۲. شورای عالی نظارت بر سازمان صدا و سیما

این نهادها با توجه به وظایفی که قانون تعیین کرده است، کار نظارت بر امور کشور را
بر عهده دارند. تعداد محدودی از این نهادها، نظیر دیوان محاسبات، پیش از انقلاب بودند.

ولی، بقیه در بعد از انقلاب اسلامی به موجب قانون اساسی، تشکیل شدند. بسیاری از نهادهای نظارتی تأسیس شده بعد از انقلاب، در سالهای گذشته سازماندهی شدند و براساس قوانین و آیین‌نامه‌های تنظیمی، به انجام دادن وظایف مشغولند. پاره‌ای دیگر از این دستگاهها، نظیر شوراهای اسلامی شهر و روستا، در حال سازماندهی‌اند و هنوز آن طور که باید و شاید، به وظایف نظارتی خود عمل نمی‌کنند.

اصول نظارتی مربوط به این دستگاهها در قانون اساسی، بیشتر بر نظارت بیرونی تأکید دارند. ناظر یا نظارت‌کننده تعیین شده در این اصول، از بیرون به کنترل درستی یا نادرستی عملکرد حوزه‌های مختلف می‌پردازد. فقط در یک مورد - اصل ۱۳۴ - به نظارت درونی اشاره شده است؛ به طوری که رئیس‌جمهور به عنوان رئیس هیئت وزیران، مسئولیت نظارت بر کار آنان را بر عهده دارد. البته، به طور معمول هر مدیریت، مسئول دستگاه و سازمان زیردست خود محسوب می‌شود. ولی قانون اساسی به لحاظ اهمیت و جایگاه هیئت دولت در اداره امور کشور و مدیریت مستقل هر یک از وزیران در حوزه کاری خود، بر این وظیفه رئیس‌جمهور تأکید می‌کند. بدین ترتیب، رئیس‌جمهور به عنوان یک کنترل‌کننده داخلی - در کنار کنترل‌کننده‌های خارجی نظیر مجلس شورای اسلامی - در هیئت وزیران محسوب می‌شود.

دستگاهها و نهادهای نظارتی موجود در قانون اساسی با توجه به ماهیت و نوع وظایفی که قانون برای آنها تعیین کرده است، از جنبه‌های خاص به نظارت بر امور کشور می‌پردازند. از این رو، نوع و حیطه نظارتی که اعمال می‌کنند، با یکدیگر متفاوت است. در جدول شماره (۱)، نوع و حیطه نظارت این دستگاهها و نهادها دیده می‌شود.

جدول ۱: دستگاههای نظارتی و کیفیت نظارت آنها در قانون اساسی

شماره اصل	موضوع	نوع نظارت	حیثیت نظارت	دستگاههای مورد نظارت	ناظر یا نظارت کننده	مرجع گزارشگر
۵۵	رسیدگی با حاکمیت، تنظیم گزارش تفریح بودجه	حکومتی مالی	استقلالی	کلیه دستگاههایی که بنا برحسب از بودجه کل کشور اسعاده می کنند	دیوان محاسبات	مجلس شورای اسلامی
۷۶	حق تحقیق و تعقیب	حکومتی عام	استقلالی	تمام امور کشور	مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی
۸۷	رای اعتماد	حکومتی سیاسی	تأسیسی	هیئت وزیران	مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی
۸۸	سؤال سائندگان	حکومتی سیاسی	استقلالی	رئیس جمهور و هیئت وزیران	مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی
۸۹	استیضاح	حکومتی سیاسی	استصوابی	رئیس جمهور و هیئت وزیران	مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی
۹۰	رسدگی به شکایات	همگانی	استقلالی	قوه مقننه، مجریه و قضائیه	کمیسیون اصل ۹۰ مجلس	مجلس شورای اسلامی
۹۴ و ۹۱	بررسی عدم مطابقت مصوبات مجلس با احکام اسلام و قانون اساسی	حکومتی قانونی	استصوابی	قوه مقننه	شورای نگهبان	
۹۹ و ۱۱۹	نظارت بر انتخابات	حکومتی سیاسی	استصوابی	انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجع به آرای عمومی و همه پرسی	شورای نگهبان	
۱۰۰	نظارت بر برنامه های اجتماعی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و دیگر امور رفاهی	همگانی	استصوابی	همه دستگاههای اجرایی محلی	شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان	مردم
۱۰۱	نظارت بر اجرای هماهنگ برنامه های عمرانی و امور رفاهی	همگانی	استصوابی	همه دستگاههای اجرایی محلی	شورای عالی استان	مردم
۱۰۴	تأسیس نظارت اسلامی، همکاری در تعیین برنامه ها و ایجاد هماهنگی	همگانی	استصوابی	واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی	شورای مأموران کارگران و دهقانان (سائندگان اصصای واحدها)	مردم
۱۱۰	نظارت بر حسن اجرای سائنه ای کلی نظام	حکومتی رهبری	استصوابی	همه دستگاههای سیاستگذاری و اجرایی	رهبر	
۱۱۱	نظارت بر رهبر	حکومتی عام	استصوابی	رهبر	مجلس خبرگان رهبری	
۱۲۴	نظارت بر کار هیئت وزیران	حکومتی عام	استصوابی	هیئت وزیران	ریاست جمهور	
۱۴۲	نظارت بر خازنی	حکومتی مالی	استقلالی	رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، و همسران و فرزندان آنان	رئیس قوه قضائیه	
۱۵۶	نظارت بر حسن اجرای قوانین	حکومتی قانونی	استصوابی	همه قوانین و مقررات	رئیس قوه قضائیه	
۱۶۱	نظارت بر اجرای صحیح قوانین در مجازم و ایجاد وحدت رویه	حکومتی قضایی	استصوابی	مجازم و دادگاهها	دیوان عالی کشور	رئیس قوه قضائیه
۱۷۲	رسیدگی به شکایات، تنظیمات و اعتراضات مردم	حکومتی قضایی	استصوابی	ساموران با واحدهای مختلف	دیوان عدالت اداری	رئیس قوه قضائیه
۱۷۴	نظارت بر حسن جریان امور و اجرایی صحیح قوانین	حکومتی اجرایی	استصوابی	همه دستگاههای اداری	سازمان بازرسی کل کشور	رئیس قوه قضائیه
۱۷۵	نظارت بر کار صدا و سما	حکومتی اجرایی	استقلالی	صدا و سما	شورای عالی نظارت بر سازمان صدا و سما	رهبر

ملاحظه می‌شود که دستگاه‌های مختلف نظارتی همراه با اختیارات کامل و در قالب یک دید جامع به کل نظام، در جهت اصلاح و ادامه مسیر به سوی حاکمیت الله و احکام و موازین اسلامی در قانون اساسی دیده شده‌اند. ولی با این حال، همچنان جای این سؤال باقی است که: چرا با وجود اینهمه دستگاه و متولی نظارتی در کشور، باز هم مشکلات عدیده در بخش اجرا دیده می‌شود؟ مشکلاتی که به خاطر وجود آنها، شکافهای عدم تعادلی در اقتصاد، چه در بخش دولتی و چه در بخشهای بازرگانی خارجی و بانکی، روز به روز عمیقتر شده است. جواب به این سؤال، از چند فرض خارج نیست.

فرض اول: با اینکه از نظر تئوریک و نظری همه عناصر لازم برای نظارت و کنترل وجود داشته، ولی در عمل نظارتهای مورد نظر به طور صحیح به اجرا درنیامده است. همچنین، اگر هم در برخی جاها نظارت اعمال شده، ولی نظارت کامل و جامعی نبوده است.

فرض دوم: اگرچه نظارتها به طور مطلق و عام در اصول مربوطه قانون اساسی آمده و حیطة نظارت به طور دقیق معلوم شده، شاید برداشتهای مختلفی از چگونگی اعمال نظارت صورت گرفته است. مثلاً، در برخی از موارد نظارت، به نظارت استطلاعی - که در آن ناظر یا کنترل کننده فقط به ارزیابی عملکرد مجموعه تحت نظارت می‌پردازد، و انحرافهای عملکردی از اهداف را صرفاً به مقامات بالاتر گزارش می‌دهد و برای برخورد با تخلفات اختیاری ندارد - محدود شده است. در نظارت استصوابی، نظارت بقدری شدید شده که ناظر یا کنترل کننده، دارای اختیارات و ابزارهای قانونی برای اصلاح انحرافها و رفع نواقص موجود هم شده و آن را اعمال کرده است. در این صورت، امکان اعمال سلیقه‌ها و علاقه‌های فردی و جناحی هم می‌تواند به عنوان یک عامل بیرونی، در روند کنترل و نظارت اثر بگذارد.^{۱۲}

ولی به هر حال، هر کدام از فروض فوق هم باشد، به نظر می‌رسد که کشور نیازمند یک «نظامنامه جامع نظارت و کنترل» در همه بخشها برای تعیین نوع نظارت، حیطة آن، معیارها، ضوابط و شاخصهای نظارت و چگونگی عمل به آنهاست.

۳. بررسی نیاز قانون اساسی به اصلاح و بازنگری یا استفاده کامل از ظرفیتهای آن در دو گام قبلی، ملاحظه شد که در اسلام و نظام اسلامی، ابزارها و راهکارهای لازم برای رسیدن به تعادل در همه بخشها و از جمله اقتصاد، وجود دارد. اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز از این نظر مشکلی ندارد، و دارای هماهنگی لازم با احکام اسلامی است.

با وجود این، جای یک مجموعه سؤال مهم دیگر باقی است؛ که با وجود نقاط قوت بسیار در قانون اساسی،

اولاً: آیا از تمام ظرفیتهای قانون اساسی به شکل کامل استفاده شده، و به همه اصول - بویژه اصول اقتصادی - عمل گردیده است؟

ثانیاً: آیا اصول قانون اساسی - و مؤکداً اصول فصل چهارم - به طور صحیح و شفاف اجرا شده‌اند؟

ثالثاً: آیا با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمان - بویژه شرایط اقتصاد جهانی -، اصول قانون اساسی نیاز به بازنگری و اصلاح یا تفسیر جدید دارد؟ اگر پاسخ مثبت است، کدام اصول و چگونه؟

برای پاسخ به این پرسشها در ابعاد غیر اقتصادی قانون اساسی، لازم است مقدماً اشاره کنیم که هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی - که براساس اصل ۱۱۳ قانون اساسی طی حکمی در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۸ از سوی سیدمحمد خاتمی، رئیس جمهور، تشکیل شد - کار خود را در جهت زمینه‌سازی برای اجرای کامل قانون اساسی، و شناخت اصول معطل‌مانده یا نقض شده آغاز کرد. این هیئت اقدامات مختلفی در این خصوص انجام داد، و گزارش عملیات خود را به ریاست محترم جمهور منعکس کرد.^{۱۴} بعلاوه هیئت مذکور در تاریخ یکشنبه ششم آذرماه سال ۱۳۷۹، همایش سالانه‌ای را با عنوان: «قانون اساسی و جرایم سیاسی و مطبوعاتی» با حضور رئیس جمهور، شماری از وزیران و معاونان آنان، استادان دانشگاه، قضات و وکلای برگزار نمود. در آنجا، به طور تفصیلی نتیجه بررسیها و اقدامات انجام شده از هشت مورد نقض اصول قانون اساسی^{۱۵} - عمدتاً در زمینه‌های غیراقتصادی - و شش مورد عدم اجرا^{۱۶} - که این قسمت هم به اصول غیراقتصادی برمی‌گردد - ارائه شد. با توجه به اینکه این اصول عمدتاً غیر اقتصادی‌اند و بررسی و تدقیق موارد گزارش شده خارج از هدف این تحقیق - یعنی تأکید بر اصول اقتصادی در قانون اساسی - است، از پرداختن به آن خودداری می‌کنیم، و محققان را به مراجعه به گزارشهای هیئت پیگیری و نظارت یا مطالب ارائه شده در سمینار مذکور توصیه می‌نماییم. لذا،^{۱۷} بحث و بررسی خود را با تأکید ویژه بر اصول اقتصادی در قانون اساسی و پیشنهادهای لازم برای چگونگی تحقق کامل آنها و چگونگی بازنگری برخی از اصول نیازمند اصلاح، ادامه می‌دهیم.

البته، اصول اقتصادی قانون اساسی را می‌توان به اصول: مستقیم و غیر مستقیم تقسیم کرد. اصول مستقیم، اصولی‌اند که در فصل چهارم قانون اساسی، با عنوان: «اقتصاد و امور مالی» از اصل ۴۳ تا اصل ۵۵ درج شده‌اند. اصول غیر مستقیم، شامل همه اصولی می‌شود که در فصول مختلف، جنبه‌های اقتصادی قوی دارند برای تحقق کامل قانون اساسی در ابعاد اقتصادی، به طور کلی نمی‌توان آن را به صورت مجزا و بخش بخش بررسی کرد؛ لیکن می‌توان آن را به صورت موضوعی بحث نمود. اگر از این منظر به قانون اساسی نگاه کنیم، ملاحظه خواهیم کرد که علاوه بر ۱۳ اصل مندرج در فصل چهارم، ۳۹ اصل دیگر نیز صیغه اقتصادی دارند. که در مقولاتی همچون: استقلال اقتصادی، خودکفایی، تأمین اجتماعی و بیمه، آزادی شغل، مسکن، قراردادهای خارجی. ممنوعیت اعطای امتیاز به شرکت‌های خارجی و نظایر آن، دسته‌بندی می‌شوند. در این میان، برخی اصول در شرایط کنونی کشور، دارای اثرات اقتصادی و اهمیت بیشتری هستند؛ که تأمین اجتماعی و بیمه، مسکن و سرمایه‌گذاری خارجی، از آن جمله‌اند. برخی اصول نیز صیغه سیاسی، اجتماعی یا عمومی بیشتری دارند؛ مانند: آزادی شغل، انعقاد قرارداد با خارجی‌ان. لیکن اصول سیزده‌گانه فصل چهارم، همگی از اساس به مسائل اقتصادی و مالی مربوط می‌شوند، و جا دارد که اهتمام ویژه بر این اصول مبذول شود.

۳-۱. بررسی اصول مهم اقتصادی قانون اساسی و چگونگی تفسیر و اجرای صحیح

این اصول

از مجموع ۱۳ اصلی که در فصل چهارم قانون اساسی درج شده،^{۱۸} دو اصل اول - یعنی، اصول: ۴۳ و ۴۴ - اصول پایه‌ای و کلیدی‌اند؛ اصل ۴۳، اهداف اقتصادی جمهوری اسلامی را بیان می‌کند، و اصل ۴۴، تقسیم‌بندی بخش‌های مختلف اقتصاد و حیطه مالکیت و فعالیت این بخش‌ها را تعیین می‌نماید. لذا، این دو اصل را می‌توان اصل‌های شاخص در فصل اقتصاد و امور مالی نامید؛ زیرا بقیه اصول فصل مذکور نسبت به این دو اصل، حالت فرعی دارند. مثلاً: اصول: ۴۵، ۴۶ و ۴۷، به ترتیب در خصوص تعیین تکلیف مالکیتی، مدیریت انفال و ثروتهای عمومی و مشروعیت و احترام به مالکیت خصوصی می‌باشند. اصل ۴۸ نیز درباره عدم تبعیض، در استفاده از منابع طبیعی و درآمدهای ملی بین استانها بحث می‌کند. ممنوعیت ثروتهای نامشروع و درآمدهای حرام، در اصل ۴۹ بحث می‌شود. پس از اصل ۵۰

که در خصوص محیط‌زیست است، اصول: ۵۱ تا ۵۵، به موضوع مالیات، درآمدهای دولت و دیوان محاسبات مربوط می‌شود. همگی این اصول، فرع بر دو اصل: ۴۳ و ۴۴، محسوب می‌شوند.

بنابراین، شایسته است که قدری تفصیلی‌تر دربارهٔ دو اصل: ۴۳ و ۴۴ با در نظر گرفتن دیگر اصول و وظایف دولت، ساختار و حجم کنونی دولت بحث کنیم.

در اصل ۴۳ قانون اساسی، سه موضوع: تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او، سه عنوان اهداف اصلی اقتصاد جمهوری اسلامی بیان شده است. براساس ضوابط نه‌گانه ذیل آن، همهٔ قوانین عادی و برنامه‌ریزیها و تصمیمات دولت، باید به اینها تکیه داشته باشد. لذا، با اجرای اصول فوق‌الذکر قانون اساسی به طور کامل و صحیح، ویژگیهای ذیل در اقتصاد حکمفرما می‌شود:

۱. تأمین شدن نیازهای اساسی، شامل: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و ... برای همه
 ۲. تأمین شرایط و امکانات کار و ایجاد درآمد برای همه؛ به طوری که نه به تمرکز تداول ثروت در دست عده‌ای خاص بینجامد، و نه دولت را به صورت کارفرمای بزرگ درآورد.
 ۳. امکان فراغت برای افراد جهت افزایش مهارت‌ها و مشارکتهای اجتماعی
 ۴. آزادی افراد در انتخاب شغل دلخواه
 ۵. منع اضرار به غیر، منع انحصار، و احتکار، و منع معاملات باطل و حرام
 ۶. جلوگیری از اسراف و تبذیر در جامعه
 ۷. امکان استفاده از علوم و فنون، و تربیت افراد برای رفع نیازهای توسعه‌ای کشور
 ۸. جلوگیری از سلطهٔ بیگانه بر اقتصاد کشور
 ۹. تأمین نیازهای غذایی و خودکفایی، و عدم وابستگی کشور
- اما، سؤال اینجاست که آیا واقعاً بستر و زمینه برای اجرای اصل ۴۳ فراهم بوده است؟ اگر چنین زمینه‌ای فراهم بوده است، آیا هم اکنون به سه هدف پیشگفته رسیده‌ایم، و فقر و محرومیت از جامعه رخت بر بسته است؟ آیا امکانات کار و شرایط لازم برای همهٔ افرادی که قادر به کارند، ایجاد شده است؟ آیا امکاناتی که برای ایجاد اشتغال داده شده، از طریق وام بدون بهره - به تعبیر نص صریح قانون اساسی - بوده است؟ آیا در دو دههٔ بعد از انقلاب، دولت به صورت کارفرمای بزرگ درنیامده است؟ آیا سطح زندگی و درآمد افراد، به گونه‌ای

بوده است که برای افراد فراغت‌بال ایجاد شود، و به دیگر امور زندگی و معنویات خود با خیال راحت برسند؟ آیا تأکید بر افزایش تولیدات: کشاورزی، دامی و صنعتی، به گونه‌ای بوده است که نیازهای عمومی کشور برطرف شود و کشور نیازی به واردات کالاهای اساسی نداشته باشد؟

اگر جواب به همهٔ اینها منفی باشد، حاکی از آن است که در اقتصاد بعد از انقلاب، حداقل شرایط اجرای اصل ۴۳ ایجاد نشده است. و این خود، موجب گسترش دامنهٔ عدم تعادلهایی شد، که در اقتصاد از قبل از انقلاب شروع شده بود. لذا، جا دارد که نظام، اهتمام خاصی برای اجرای این اصل بگذارد و حتی هیئتی را مأمور نظارت بر اجرای آن کند. اما، دربارهٔ ۴۴ می‌توان گفت که این اصل از این نظر که تحدید حدود مالکیت بخشهای مختلف را بیان می‌کند - و خود اصل مالکیت از مهمترین اصول هر نظام اقتصادی محسوب می‌شود - بسیار مهم می‌باشد و در شرایط حال حاضر کشور نیز بخشهای فراوانی حول و حوش آن وجود دارد.

در این اصل آمده است: « نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایهٔ سه بخش: دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی، شامل کلیهٔ صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانکداری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه‌آهن و مانند اینها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی، شامل شرکتها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است، که در شهر و روستا طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود، که مکمل فعالیتهای اقتصادی دولتی و تعاونی است.

مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدودهٔ قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعهٔ اقتصادی کشور گردد و مایهٔ زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل و ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.»

در اصل ۴۴، نکات قابل بحث و بررسی فراوانی وجود دارد، که به برخی از مهم‌ترین آنها

اشاره می‌شود:

۱. با توجه به مبحث حاکمیت الله در همه شئون زندگی آحاد جامعه، مباحث مالکیتی مورد عنایت در این اصل، در قالب مالکیت اعتباری تحت ظل (سایه) مالکیت حقیقی خداوند، و در طول - نه در عرض - آن قابل ارزیابی است^{۱۹} لذا، اگر در این اصل، بحث از قلمرو و ضوابط انواع مالکیتهاست، به این معنا نمی‌باشد که می‌توان هریک را جدای از یکدیگر بررسی کرد. بلکه، باید همه را در یک مجموعه منسجم در نظر گرفت، که همگی برای نیل به اهداف الهی تعریف شده برای انسان عمل می‌کنند.

۲. به نظر می‌رسد که در قسمت اول اصل مذکور، بحث از مالکیت دولت بر مصادیق و موارد ذکر شده نیست، بلکه عبارت: «بخش دولتی شامل ...» شمولیت فعالیت (حاکمیت) دولت بر این مصادیق را ذکر می‌کند. به علاوه، موارد مثال زده شده - مانند: صنایع بزرگ، بانکداری و بیمه - از باب نمونه‌اند، و نه تعیین مصداق؛ زیرا در پایان مثالها، عبارت «و مانند اینها» بیان شده است که نشان می‌دهد اینها نمونه‌هایی از مجموعه مواردی‌اند، که به صورت «مالکیت عمومی» و «در اختیار دولت» می‌باشند.

۳. در پاراگراف اول اصل مذکور، گفته نشده که مصادیق مندرج در آن، به صورت «مالکیت دولتی» هستند، بلکه آنها را در زمره «مالکیت عمومی» و «در اختیار دولت» قرار داده است. لذا لازم است «در اختیار بودن» به طور دقیق از سوی شورای نگهبان تفسیر شود که آیا از نظر مدیریت، منظور بوده یا علی‌الاطلاق می‌توان گفت که هم مالکیت آن و هم مدیریت آن، باید لزوماً به خاطر توأم شدن در عبارت: «مالکیت عمومی و در اختیار دولت» در اختیار دولت باشد و قابل واگذاری نیست. با مشخص شدن این تفسیر، ابهام در برداشت از این عبارت زده شده می‌شود. ولی، به نظر می‌رسد که برای ارائه تفسیر واقعی از این قسمت، باید به دیگر نکاتی هم که در ادامه ذکر می‌شود، توجه کرد.

۴. در بند آخر اصل ۴۴، چند قید برای حمایت از مالکیت در هر بخش - از جمله بخش دولتی - درج شده است، که عبارتند از:

الف: حمایت از مالکیت در این سه بخش، تا جایی مورد حمایت قانون است که با «اصول دیگر این فصل» مطابق باشد.

ب: از محدوده قوانین اسلام خارج نشود.

ج: موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور شود.

د: مایه زیان جامعه نشود.

بدیهی است، مطابقت مالکیت‌های دولتی، خصوصی و تعاونی با دیگر اصول فصل، به این معناست که اهداف مندرج در اصل ۴۳؛ یعنی تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت، و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او، پوشش داده شود. لذا، در هر تفسیری از این اصل باید علاوه بر قیدهای پیشگفته، سه قید اصل ۴۳ در نظر گرفته شود. به علاوه، باید ضوابط نه‌گانه مندرج در بندهای اصل ۴۳ - از جمله تأمین نیازهای اساسی افراد جامعه، تأمین امکانات و شرایط کار برای همه، منع اسراف و تبذیر و رساندن کشور به مرحله خودکفایی - نیز در نظر گرفته شود.

بدین ترتیب، اگر بخواهیم صدر اصل ۴۴ را به معنای مالکیت دولتی و مصادیق آن بدانیم و حیطة مالکیت و فعالیتهای سایر بخشها را مضیق کنیم، بنابر مفاد ذیل همین اصل، حداقل ۷ قید مذکور به انضمام ۹ ضابطه تکمیلی آن، به همراه مفاد ۱۱ اصل باقیمانده از این فصل، باید به طور دقیق و «کارشناسی شده»، در نظر گرفته شود. و آنگاه، معنای صحیح از مالکیت‌های دولتی در این اصل، برداشت شود. و نمی‌توان بدون در نظر گرفتن ملاحظات فوق، برداشتی را به عنوان برداشت صحیح از این اصل ارائه کرد. لذا، ضروری است با «مطالعات عمیق و با استفاده از نظرات کارشناسان خیره» معلوم شود که حیطة مالکیت، مدیریت و قلمرو فعالیت در سه بخش: دولتی، خصوصی و تعاونی چقدر باشد تا هم اهداف مورد نظر حاصل شود، و هم به رشد، توسعه و رفاه اقتصادی کشور بینجامد.

۵. در تفسیر و برداشت از این اصل، علاوه بر لحاظ کردن مسائل فوق‌الذکر، باید شرایط و مقتضیات زمانی هم در نظر گرفته شود. به نظر می‌رسد در زمان تصویب قانون، فضای اجتماعی و سیاسی کشور به گونه‌ای بود که افکار عمومی، مالکیت گسترده دولتی بر بخشهای مورد اشاره در صدر اصل ۴۴ را می‌خواست. ولی، اگر به مسائل روز، مقتضیات و شرایط اقتصاد جهانی، و مصالح و منافع ملی توجه شود، تفسیر و برداشت از این فصل مسلماً به گونه‌ای دیگر خواهد شد.

۶. به هر حال اگر از برداشتها و تفسیرهای مختلف هم اجتناب کنیم، بند آخر اصل مورد بحث، تعیین ضوابط، قلمرو مالکیت هر سه بخش را برعهده قانون گذاشته است. لذا، برای اینکه تزلزلی از ناحیه بدخواهان احتمالی در اصول قانون اساسی صورت نگیرد، لازم است «قانون یا نظامنامه جامع مالکیت کشور» از سوی یک گروه تخصصی فراقوه‌ای که متشکل از نمایندگان: بخشهای خصوصی و تعاونی، دانشگاهیان، حوزویان، استراتژیستها و

دیگر خبرگان باشد، تهیه و تنظیم گردد تا با تصویب آن مشکلات موجود حل شود. البته، بدیهی است که با توجه به تغییر شرایط و مقتضیات زمانی، قانون مذکور باید دارای انعطافهای لازم در برخورد با هر گونه شرایط: اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را داشته باشد تا در هر حالت، منافع ملی و مصالح نظام به صورت بهینه حفظ شود. حفظ مصالح نظام نیز در بطن خود، اجرای کامل دیگر اصول قانون اساسی را اقتضا می‌کند. بنابراین، برای تحقق کامل اصول، ۴۳، ۴۴ و دیگر اصول فصل چهارم و برای تعیین حدود وظایف، اختیارات و مالکیت دولتی، باید عنایت کافی به دیگر اصول قانون اساسی هم بشود. به عنوان مثال، طبق اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای اموری خاص به کار برد؛ از جمله:

الف: محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی (بند ششم از اصل دوم)

ب: مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش (بند هشتم)

ج: رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در زمینه‌های مادی و معنوی (بند نهم)

د: پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه از طریق ضوابط اسلامی، جهت ایجاد رفاه و رفع فقر، و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های: تغذیه، مسکن، کار، بهداشت و تأمین بیمه (بند دوازدهم)

لذا، باید این گونه موارد هم در نظامنامه جامع و قانون تعیین حدود مالکیتها، در نظر گرفته شود.

۷. قانون اساسی در مواردی که به دولت علی‌الظاهر مالکیت داده - طبق اصل ۴۴ - یا اختیار اموری را به او داده - طبق اصل ۴۵ درباره انفال و ثروتهای عمومی - ، بیان نکرده است که دولت نمی‌تواند امور تصدیگری و اجرای آنها را به بخش خصوصی یا تعاونی واگذار کند. البته، توجه شود که موضوع آمادگی بخش خصوصی و تعاونی و وجود یا عدم وجود شرایط لازم برای واگذاریها به این دو بخش در شرایط فعلی کشور، بحث دیگری است که در جای خود باید به طور علمی بررسی شود.

۸. با در نظر گرفتن همه اصول قانون اساسی، چنین حاصل می‌شود که مراد قانونگذار از دادن مالکیت یا در اختیار قراردادن اموال عمومی و انفال و غیره به دولت، اعمال حاکمیت،

نظارت و مدیریت در کلان امور است؛ نه اینکه دولت موظف است از اول تا آخر و در تمام مراحل امور اجرایی، تصدی آن را شخصاً و مباشرتاً برعهده بگیرد، و به دیگری واگذار نکند.

۹. بررسیها و مطالعات تاریخی دربارهٔ صدر اسلام، نشان می‌دهد که شاهدی نداریم که دولت اسلامی مستقیماً و مباشرتاً به سرمایه‌گذاری در انفال و اموال عمومی و مانند آن اقدام کرده، و افرادی را اجیر نموده باشد که از ابتدا تا انتهای کار را خودش برعهده گیرد و نقش کارفرمای بزرگ را ایفا نماید. بلکه، وظایفی را که بر عهده او بود - مانند ایجاد عدالت اجتماعی، و جلوگیری از ظلم، اسراف، تبذیر، ربا و احتکار - با استفاده از راهکارهای مناسب انجام می‌داد؛ نه اینکه با سرمایه‌گذاری مستقیم در فعالیتهای اقتصادی یا اجیر کردن عده‌ای به صورت کارمند و مانند آن، به وظایف خود عمل کند.

به هر حال، با توجه به نکات فوق، به نظر می‌رسد که اصول قانون اساسی در بخش اقتصادی، هم از نظر محتوا (وظایف برشمرده برای دولت) - و هم از نظر شکلی - عبارات آن، برداشتها و تفسیرهای مختلف و همچنین پراکندگی اصول (جای کار کارشناسی دقیق دارد. و لازم است با در نظر گرفتن این نکات، بازنگری کارشناسی شوند تا با نهادینه شدن قانون و عمل صحیح به اصول قانون اساسی، منشأها و ریشه‌های احتمالی ایجادکننده شکافهای تعادلی خشکاننده شود.

۲-۳. راهکارهایی برای تحقق کامل قانون اساسی در همهٔ ابعاد و پیشنهادهایی برای چگونگی بازنگری برخی از اصول نیازمند اصلاح

قانون اساسی دارای ابعاد مختلف: سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و دفاعی - امنیتی در قلمرو درونی و بیرونی کشور است. لذا، هر گونه راه‌حلی ضرورتاً باید همهٔ ابعاد را دربرگیرد. به علاوه، آن دسته از مسائل و مشکلات موجود کشور که به خاطر عدم اجرا یا اجرای ناصحیح قانون اساسی حادث شده‌اند، تعاملات و اثرات زیادی را در بخشهای مختلف در پی داشته‌اند. مثلاً، مشکلات اقتصادی با مسائل: سیاسی، اجتماعی و حتی فرهنگی عجین می‌باشند. لذا، اجرای ناتمام یا غیر صحیح برخی اصول در یک مقطع زمانی و فراموش کردن عرصه‌های دیگر - یا کم‌توجهی به آنها -، خسارات جبران ناپذیری را طی دو دههٔ اخیر به همراه داشته است. بر این مبنا، به نظر می‌رسد برای اجرای کامل اصول قانون

اساسی، اقدامات ذیل لازم و ضروری است، و باید از سوی مسئولان امر و دست‌اندرکاران، اعم از تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران، به آن، عنایت جدی شود.

۱. بستر فرهنگی لازم برای پیاده کردن همه اصول قانون اساسی در جامعه، باید ایجاد شود. از آنجا که قانون اساسی در یک بستر تاریخی، نظری و فلسفی خاصی شکل گرفته که عمدتاً معرف انقلاب اسلامی است، لذا برای فهم بهتر و زمینه‌سازی اجرای آن، باید به ویژگیهای نظام و انقلاب اسلامی عنایت شود. از جمله مهمترین این ویژگیها، می‌توان به تعریف: غایت مقدس برای انسان - برخلاف آنچه در غرب و تئوریهای غربی رایج است -، نگاه سلسله مراتبی به حکومت - شامل: توحید، نبوت، امامت و ولایت -، نبرد علیه همه مظالم - نبرد همیشگی حق علیه باطل - و احقاق حق همه محرومان و مستضعفان جهان، اشاره کرد. لذا، برای تحقق کامل اصول قانون اساسی در جامعه، به جای پرداختن به تک‌تک اصول به صورت مجزا، توجه به بستر فرهنگی لازم برای آن و عنایت به روح قانون اساسی ضرورت دارد:

۲. برای ساری و جاری شدن قانون اساسی در قوانین: عادی، مقررات، آیین‌نامه‌ها و دستورکارها، لازم است هر گونه ابهامی از اصول آن زدوده شود. در این راستا، ضروری است شورای نگهبان به کمک هیئت نظارت و پیگیری اجرای قانون اساسی یا در سطحی بالاتر، رهبر معظم انقلاب - به عنوان کسی که فرمان بازنگری قانون اساسی را طبق اصل ۱۷۷ صادر می‌کند -، با دریافت نظرات مجریان، کارشناسان و خیرگان جامعه، اصولی را که ابهام در برداشت یا تفسیر دارد، مشخص کنند و برای رفع ابهام پس از مطالعات لازم اقدام نمایند. همچنین، در صورتی که نیاز به بازنگری و اصلاح احساس شود - در صورت صلاحدید -، مقدمات اصلاح و بازنگری آن فراهم آید.^{۲۰}

۳. در ۳۹ اصل از قانون اساسی، تعیین تکلیف نهایی را برعهده قوانین عادی گذاشته شده است. طبق بررسیهای به عمل آمده، برخی از این قوانین - مانند: قانون مربوط به تعیین حدود مالکیتها در اصل ۴۴ و قانون مربوط به تعریف جرم سیاسی و رسیدگی به جرایم سیاسی موضوع اصل ۱۰۸ - هنوز تهیه و تصویب نشده است و برخی نیز - مانند قانون شوراها - نیاز به اصلاح و بازنگری دارد.

بنابراین، به نظر می‌رسد با دستوری از سوی رئیس‌جمهور به هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، موارد فوق باید بررسی شود. همچنین، نتیجه به مجلس شورای

اسلامی و هیئت دولت برای اقدامات لازم منعکس گردد تا زمینه اجرای اصول به طور کامل فراهم آید.

۴. همچنانکه در بحث نظارت در قانون اساسی متذکر شدیم، ضمانت اجرای کامل اصول قانون اساسی و پشتوانه اجرایی آن، به این است که نظارت دقیقی به اجرای اصول در دستگاههای ذی ربط به عمل آید. اما خود نظارت، باید کاملاً تعریف شده و براساس اصول و ضوابط: منطقی، علمی و قابل قبول، و در جهت منافع و مصالح ملی صورت گیرد. لذا، ضرورت دارد «نظامنامه جامع نظارت» تهیه و تصویب گردد، و همه ارگانهای ذی ربط مکلف شوند که طبق آن انجام وظیفه کنند.^{۴۱} بدین گونه، از اعمال سلیقه‌های شخصی احتمالی یا احیاناً جناحی در امر نظارتها، جلوگیری می‌شود.

۵. با توجه به اهمیتی که اجرای کامل اصول اقتصادی قانون اساسی در بستر سازی و ایجاد زمینه اجرای دیگر اصول دارد، «تشکیل هیئت یا کمیته خاص برای بررسی چگونگی اجرای کامل اصول اقتصادی قانون اساسی»، ضرورت دارد. در این ارتباط، پیشنهاد می‌شود که رئیس‌جمهور یا هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، با تشکیل کمیته مذکور از طریق یک مطالعه همه‌جانبه در ابعاد و جوانب مختلف نظام اقتصادی اسلام، «منشور اقتصاد اسلام» را تهیه کند؛ به طوری که در آن وظایف، ساختار، حجم، تشکیلات و حدود و قلمرو فعالیت‌های اقتصادی دولت، بخش خصوصی و تعاونی مشخص شده، و راهکارهای اجرایی رسیدن به اهداف اقتصادی مندرج در اصل ۴۳ تبیین شده باشد. از این طریق، زمینه برای اجرای کامل اصول ۴۳ و ۴۴ و دیگر اصول اقتصادی قانون اساسی یا احیاناً بازنگری و اصلاح آنها، شکل منطقی و علمی به خود می‌گیرد.

۶. با توجه به اهمیت سیاست‌های کلی نظام - موضوع بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی - حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست - موضوع بند هشتم اصل ۱۱۰ - و حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه - مندرج در بند هفتم از اصل ۱۱۰ - در همه بخشها و از جمله اقتصاد، لازم است:

اولاً: تعریف سیاست کلی، رابطه آن با اهداف، اصول و راهبردهای ملی، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام تصمیم‌گیری کشور، و ساختار قدرت به طور کامل و بدون ابهام مشخص شود. برای اینکار، به نظر می‌رسد که نیاز به یک «نظام هماهنگ برنامه‌ریزی» در کشور وجود دارد؛ به طوری که در این نظام - که براساس تعریف دقیق از سیاست کلی

عمل می‌کند - ، رابطه‌های تعاملی بین نظام برنامه‌ریزی و اجرایی کشور با سیاستهای کلی، به طور رفت و برگشتی مشخص گردند، و سیاستهای کلان ابلاغی از سوی رهبر معظم انقلاب در همه سطوح، اعم از سطح طرح‌ریزی، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی، جاری شوند.

ثانیاً: نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی - موضوع بند دوم از اصل ۱۱۰ - که از وظایف و اختیارات رهبری است - و در حال حاضر بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار داده شده است - جدی‌تر گرفته شود تا پشتوانه و ضمانت اجرایی سیاستهای کلی از سوی بدنه اجرایی کشور فراهم گردد.

ثالثاً: از آنجا که بسیاری از مشکلات اقتصادی و عدم تعادلها از نظر حوزه، وسعت و مدت زمان بروز و دوام آنها، از حد مسئله عادی درآمده به حد بحران و حتی معضل رسیده است که از طریق عادی - حداقل در کوتاه‌مدت - قابل حل به نظر نمی‌رسند - مانند معضل بیکاری در جامعه، مشکل مسکن و ازدواج، ناعادلانه بودن توزیع ثروت و درآمد در جامعه - لازم است که از طرف رهبر معظم انقلاب به این گونه مسائل و معضلات عنایت ویژه‌ای شود^{۲۲} و با تعیین هیئتی متشکل از: اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام - که طبق بند هشتم اصل ۱۱۰ از طریق آنان معضلات باید حل شود - ، سران قوا، وزرای مسئول و کارشناسان خبره، معضلات جامعه احصا و دسته‌بندی گردد، و راهکارهای سریع‌الحصول برای رفع آنها اندیشیده شود.

در این صورت، نظام جمهوری اسلامی می‌تواند با فایق آمدن به مشکلات کنونی، موجبات توسعه و رفاه اقتصادی در کشور را فراهم کند و به اهداف عالیة مندرج در اصل دوم و سوم قانون اساسی نایل آید. همچنین، ضمن رفع مشکلات عدم تعادلی موجود در اقتصاد و دیگر بخشهای جامعه، اهداف نظام اسلامی را در همه ابعاد به منصف ظهور برساند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از نظر محورهای کلیدی ایجادکننده تعادل (حداقل در بُعد اقتصادی) نظیر زمینه‌سازی برای رسیدن به هدف عدالت اجتماعی و برقراری قسط و عدل در جامعه، ایجاد روحیه تعادل و مشارکت همگانی و مردمی در اقتصاد، جلوگیری از ایجاد بسترهای فساد و درآمدهای غیر مشروع، منظور کردن وظایفی خاص برای دولت و نظایر آن غنی و کامل بوده و از این نظر هیچ‌گونه کاستی در آن به چشم نمی‌خورد.

لیکن شرط رسیدن به مطلب فوق آن است که:
اولاً: اصول قانون اساسی به طور کامل به اجرا درآید و از تمام ظرفیتهای آن استفاده شود.

ثانیاً: انواع نظارت از جمله نظارت بر تطبیق قوانین با اصول این قانون و شرع، نظارت بر حسن اجرای اصول و سایر نظارتهای حکومتی و همگامی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد لحاظ قرار گرفته است، به طور ضابطه‌مند، دقیق و شفاف و در عین حال بدون اعمال هر گونه سلیقه شخصی، از طریق تهیه و تصویب آیین‌نامه جامع نظارت در کشور صورت گیرد.

ثالثاً: بستر سازی فرهنگی لازم برای اجرای اصول قانون اساسی در جامعه صورت گیرد.
رابعاً: در یک بررسی جامع از سوی مراجع ذی‌ربط (مانند نهاد رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان و هیأت نظارت و پیگیری اجرای قانون اساسی) اصولی که دارای ابهام در برداشت یا قابلیت تفاسیر متعدد هستند (مانند اصل ۴۴ قانون اساسی) مشخص و سپس از انجام مطالعات و اقدامات کارشناسی لازم، پیشنهادهای مقتضی در خصوص چگونگی اجرا و یا احیاناً اصلاحات و بازنگرهای مورد نیاز ارائه گردد.

البته با توجه به مشکلات عدم تعادلی حادی که در زمان حاضر در عرصه اقتصاد به چشم می‌خورد نظیر: مشکل بیکاری، مسکن و ازدواج جوانان، توزیع ناعادلانه درآمد و ...، به عنوان راه حل کوتاه‌مدت، باید به آنها به عنوان معضلاتی که از طریق عادی قابل حل نیستند به صورت ویژه نگاه شود و طبق بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی هیئتی خاص، مأمور حل آنها بشوند. زیرا کوتاهی در این امر و ادامه و گسترش این مشکلات می‌تواند حرکت عادی نظام به سوی اهداف را نیز دچار خدشه کرده و خدای ناکرده آثاری جبران‌ناپذیر بر جای گذارد.

کتابنامه

۱. آنتونی رابرت و دیگران، *نظامهای کنترل مدیریت*، ترجمه محمدتقی ضیایی بیگدلی، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲
۲. باغانی، علی اصغر، شرح و مستندات قانون اساسی، بی تا، بی جا، ۱۳۶۹
۳. جاسبی، عبدا...، «نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی»، *مجله علمی و پژوهشی اقتصاد و مدیریت*، فصلنامه دانشگاه آزاد اسلامی، شماره ۲، تابستان ۱۳۶۸
۴. دفتر بررسیهای حقوقی، *نهادهای اهرمهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵
۵. راوندی، مرتضی، *تفسیر قانون اساسی ایران*، تهران، ۱۳۵۱
۶. صفار، محمدجواد، *آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بعد از اصلاحات*، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹
۷. ضیایی، منوچهر و محمدی، پرویز، *گزارشی درباره قوانین نظارت، طبقه بندی عملیات، دولت و وظایف وزارتخانهها و مؤسسات دولتی*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی و توسعه، ۱۳۷۰
۸. گروه خدمات پژوهشی، *نظارت و بازرسی در اسلام*، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵
۹. مدنی، سید جلال الدین، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ دوم، تهران: مؤلف، ۱۳۷۵
۱۰. مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، *لوح قانون (دیسک فشرده قوانین و مقررات کشور از سال ۱۲۸۵ تا ۱۳۷۵)*، تهران، ۱۳۷۶
۱۱. منصور، جهانگیر، *مجموعه قوانین با آخرین اصلاحات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: انتشارات آگاه، ۱۳۷۹
۱۲. میر حسینی، سیدمهدی، *آشنایی با تشکیلات دولت جمهوری اسلامی ایران*، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۲
۱۳. میرمحمدی، محمد، «بررسی و بهینه سازی ساختار گلان نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *روزنامه اطلاعات*، ۷۸/۱/۱۷ تا ۷۸/۱/۲۳

۱۴. نهاد ریاست جمهوری، *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ سوم: تهران: اداره کل قوانین و مقررات کشور، ۱۳۷۵
۱۵. هاشمی، سیدمحمد، «آیین‌نامه داخلی مجلس؛ ضرورت بازنگری بنیادی»، نشریه مجلس و پژوهش، نشریه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره ۴، مهر و آبان ۱۳۷۲
۱۶. هاشمی، سیدمحمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۴
۱۷. یزدی، محمد، *قانون اساسی برای همه*، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۵



یادداشت:

^۱ عدم مغایرت قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها، دستورکارها و بخشنامه‌ها با شرع و اصول قانون اساسی، در حین تصویب و اجرا از سوی نهادهای مختلفی که در خود قانون اساسی تعبیه شده است، نظارت می‌شود؛ که از جمله آنها می‌توان به شورانی نگهبان در تشخیص عدم مغایرت لوایح و طرحهای مصوب مجلس شورای اسلامی با شرع و قانون اساسی، قوه قضائیه در نظارت بر حسن اجرای قوانین، سازمان بازرسی کل کشور در نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون، نام برد؛ که در بحث نظارت، به تفصیل بحث آن خواهد آمد.

^۲ یک فصل - فصل چهارم با عنوان: «اقتصاد و امور مالی» از ۱۴ فصل قانون اساسی، مستقیماً در خصوص مسائل اقتصادی است: به عبارت دیگر، ۱۳ اصل - مندرج در فصل چهارم - از ۱۷۷ اصل، به طور مستقیم و ۳۹ اصل (شامل اصول: ۲ (بندهای: ب و ج)، ۳ (بندهای: ۹، ۱۲، ۱۳، ۱۵ و ۱۶)، ۴، ۹، ۱۱، ۲۰، ۲۱ (بندهای: ۴ و ۵)، ۲۲، ۲۸، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۵، ۴۰، ۵۹، ۷۵، ۷۷، ۸۰، ۸۱، ۸۲، ۸۳، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۱۰ (بندهای: اول، دوم و هشتم)، ۱۲۱، ۱۲۵، ۱۲۶، ۱۳۹، ۱۴۱، ۱۴۲، ۱۴۷، ۱۴۸، ۱۵۲، ۱۵۳، ۱۵۴، ۱۵۶، ۱۷۱ و ۱۷۶] به طور غیرمستقیم به مسائل اقتصادی و مالی ارتباط دارند. لذا، در مجموعه ۵۲ اصل (۱۳+۳۹) از ۱۷۷ اصل قانون اساسی - یعنی در حدود ۳۰ درصد از اصول قانون اساسی - به طور مستقیم، و غیر مستقیم به اقتصاد، امور مالی و موضوعات مربوط به آن اختصاص دارند.

^۳ توجه شود که در بررسی حاضر، به قانون اساسی موجود و بازنگری شده سال ۱۳۶۸ استناد شده است. اما از آنجا که دوره بررسی عدم تعادل در بخشهای اقتصادی، به دهه اول انقلاب و همچنین قانون اساسی دوره قبل از انقلاب برمی‌گردد، در این بررسیها برای تتبع کامل و تحقق عمیق عنداللزوم، به قانون اساسی دوره قبل از انقلاب و قانون اساسی جمهوری اسلامی قبل از بازنگری نیز اشاره خواهد شد. البته، گفتنی است که قانون اساسی بعد از بازنگری، نسبت به قبل از بازنگری تفاوت ماهوی نکرده، و فقط دو بحث: مجمع تشخیص مصلحت نظام و چگونگی بازنگری، به آن اضافه شده است. و در ۴۸ اصل نیز اصلاحات، تغییرات، جابجاییها و اضافاتی صورت گرفته است که مهمترین اصلاحات آن، مربوط به موضوعاتی نظیر: تغییر اعضای شورای رهبری به نظام تک رهبری (اصل ۱۰۷)،

حذف پست نخست‌وزیری از قوه مجریه و تغییر اختیارات رئیس‌جمهور (فصل نهم قانون اساسی)، تغییر در وظایف رئیس قوه قضائیه و حذف شورای عالی قضائی (فصل ۱۱) است. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: یزدی، ۱۳۷۵؛ راوندی، بی‌تا.

^۴ عادل بودن، از شرایط و صفات رهبری، رئیس قوه قضائیه و دادستان کل کشور است. رئیس جمهوری نیز در سوگندنامه خود، برای استقرار و گسترش آن در جامعه قسم یاد می‌کند.

^۵ قانون اساسی قبل از بازنگری نیز از این نظر تفاوتی ندارد. در حالی که در قانون اساسی زمان قبل از انقلاب، نه در ۵۱ اصل متن قانون اساسی و نه در ۱۰۷ اصل متمم آن - مصوب ۲۶ شعبان ۱۳۲۵ ه.ق) چیزی به این معنا دیده نمی‌شود. و صرفاً در اصل ۸۱ متمم، ایجاد دیوانخانه عدلیه و محکمه را گوشزد کرده است؛ که آن هم در عمل، معلوم است که چقدر اجرای عدالت صورت می‌گرفت. و در اصل ۹۷ نیز در خصوص گرفتن مالیات، آمده که هیچ تمایز و تفاوتی میان افراد ملت گذارده نخواهد شد. البته، این هم معلوم نیست چقدر با عدالت اجتماعی مطابقت داشته باشد.

^۶ با توجه به آنکه این موضوع از بحث ما خارج است، قضاوت نهایی در این باره را برعهده خوانندگان این تحقیق می‌گذاریم.

^۷ برای مطالعه بیشتر در خصوص حجم انعطاف‌پذیری دولت در اقتصاد اسلامی، ر.ک: ابوالحسنی، ۱۳۷۵.

^۸ بر همین مبنا، نظارت را این گونه تعریف کرده‌اند: «ارزیابی تصمیم‌گیریها و برنامه‌ها، از زمان اجرای آنها و اقدامات لازم برای جلوگیری از انحراف عملیات، نسبت به هدفهای برنامه و تصحیح انحرافات احتمالی به وجود آمده را، نظارت گویند» برای مطالعه بیشتر: ر.ک: گروه خدمات پژوهشی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۵؛ صفار، ۱۳۷۹، صص ۹۷ - ۱۰۷.

^۹ همانگونه که اشاره شد، قانون اساسی از نظر مباحث مربوط به نظارت، بعد از بازنگری تغییر چندانی نکرد. فقط در فصل ۱۱ با توجه به تغییر وظایف شورای عالی قضایی و وظایف رئیس قوه قضائیه (اصول ۱۵۸ - ۱۷۴)، تغییرات اندکی در تشکیلات نظارتی مربوطه صورت گرفت که قابل ملاحظه نیست مثلاً، سازمان بازرسی کل کشور - به عنوان نهادی قضائی - که پیش از آن زیر نظر شورای عالی قضایی بود، زیر نظر رئیس قوه قضائیه در

قانون اساسی بعد از بازنگری عمل می‌کند. همچنین. در اصل ۱۷۵ سابق که رسانه‌ها زیر نظر مشترک قوای سه‌گانه بودند، پس از بازنگری، صدا و سیما زیر نظر شورایی مرکب از نمایندگان: رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی - هر کدام دو نفر - نظارت خواهد شد.

در قانون اساسی دوره قبل از انقلاب نیز نظارت همگانی، به طور بسیار ضعیف - در حد اعلان مذاکرات مجلس شورای ملی در اصل ۱۳، و غیر مستقیم از طریق حقوق مجلس در توضیح خواستن از اولیای دولت نسبت به اجرای مصوبات در اصل ۱۹ و موظف بودن وزرا به ارائه توضیحات لازم طبق اصل ۲۷ - دیده شده بود. و نظارت حکومتی نیز در حد نظارت، به صورت تحقیق و تفحص مجلسین شورای ملی و سنا در هر امری از امور مملکتی (اصل ۳۱ قانون اساسی ایران مصوب ۱۴ ذی‌قعدة سال ۱۳۲۴ ه. ق.)، و تعبیه دیوان محاسبات (اصل ۱۰۲ متمم قانون اساسی مصوبه ۲۹ شعبان ۱۳۲۵ ه. ق.) به عنوان دستگاهی برای نظارت مالی و تفریح حساب کلیه حسابهای بودجه زیر نظر مجلس شورای ملی، تا حدی دیده شده بود. ولی نه تنها ضمانت اجرایی آنها به طور کامل در نظر گرفته نشده بود بلکه در برخی از اصول - همچون اصول ۴۸ قانون اساسی دوره قبل از انقلاب - شخص شاه و وزرا می‌توانستند برای پیش بردن منویات خود، تا حدی پیش بروند که به انحلال مجلس شورای ملی بینجامد.

^{۱۱} برای مطالعه بیشتر، ر. ک: هاشمی، ۱۳۷۴، صص ۲۲۱ - ۲۲۸.

^{۱۱} در ارتباط با نظارت اجرایی، یادآوری می‌شود که ریاست محترم جمهوری در تاریخ ۷۶/۰۹/۰۸، هیئتی را به نام: «هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی» (اجرای اصل ۱۱۳) تشکیل داد، که مسئولیت بررسی اصول اجرا نشده و نظارت بر چگونگی اجرا از طرف ریاست جمهوری را برعهده داشت.

^{۱۲} همان‌طور که در بحث قبلی هم آمد، در هنگام وجود نظام اسلامی، امر و نهی عملاً از طرف حکومت صورت می‌گیرد. ولی این امر، نافی مسئولیت همگانی مردم نمی‌شود. این موضوع، جای بحث عمیق علمی نیز دارد، که خارج از هدف مقاله است.

^{۱۳} البته، توجه شود که نظارت استصوابی، یک فرآیند نظارتی کامل محسوب می‌شود؛ ولی به شرط آنکه مرحله تعیین شاخصها و انتخاب معیار، به صورت صحیح صورت گیرد.

همچنین، مرحله جمع‌آوری، تدوین اطلاعات، مقایسه و ارزیابی آن براساس شاخصهای درست انجام شود. و در مرحله آخر نیز روشهای صحیح برخورد با تخلفات و اصلاح آنها، مدنظر قرار گیرد.

^{۱۴} گفتنی است که در ۳۳ اصل از اصول قانون اساسی، تعیین تکلیف چگونگی اجرای اصول، به قوانین عادی و آیین‌نامه‌ها موکول شده است. این اصول، عبارتند از اصول شماره: ۶، ۷، ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۳۲، ۳۳، ۳۶، ۳۸، ۶۲، ۶۴، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۰۴، ۱۰۶، ۱۰۸، ۱۱۲، ۱۱۶، ۱۱۸، ۱۳۲، ۱۳۹، ۱۴۹، ۱۵۰، ۱۵۸، ۱۵۹، ۱۶۳، ۱۶۴، ۱۶۸، ۱۷۳، ۱۷۴، ۱۷۵ و ۱۷۶.

^{۱۵} موارد نقض شده مورد گزارش، عبارتند از: اصل ۱۵۹ - در خصوص صلاحیت دادگاهها به عنوان مرجع اصلی تظلمات -، اصل ۵۸ - درباره مراجع قانونگذاری و تشکیلات آن -، اصل ۲۲ - راجع به مصونیت حقوق اولیه اشخاص از تعرض -، اصل ۲۳ - در ممنوعیت تفتیش عقاید -، اصل ۲۸ - درباره آزادی شغل -، اصل ۳۲ - در خصوص ممنوعیت بازداشت غیرقانونی -، اصل ۳۸ - درباره ممنوعیت شکنجه برای کسب اقرار - و اصل ۶۸ - در قسمت رسیدگی به جرایم مطبوعاتی.

^{۱۶} اصول اجرا نشده، عبارتند از: اصل ۱۶۸ - در قسمت مربوط به جرایم سیاسی -، اصل ۸ - راجع به قانونمند ساختن امر به معروف و نهی از منکر -، اصل ۳۰ - درباره رایگان بودن آموزش و پرورش -، اصل ۲۹ - در خصوص تأمین اجتماعی و بیمه همگانی -، اصل ۱۰۱ - در خصوص شوراهای عالی استان - و اصل ۱۵ - درباره تدریس زبانهای محلی.

^{۱۷} یادآوری می‌شود که خلاصه‌ای از مطالب مذکور به همراه تأملاتی بر آن همایش، در نشریه آبادی (شماره ۱۸، صص ۲۱۵-۲۲۲) آمده است.

^{۱۸} این اصول در بازنگری سال ۱۳۶۸، هیچ گونه تغییری نکردند

^{۱۹} برای مطالعه بیشتر در خصوص اصل مالکیت حقیقی خداوند و تعریف دیگر مالکیتها بر مبنای آن و حدود و ثغور آنها، ر.ک: مهدوی‌کنی، ۱۳۶۹؛ ابوالحسنی، ۱۳۷۶.

^{۲۰} در این زمینه، راه‌حلی عملی‌تر، ایجاد یک دفتر به عنوان: «دفتر تدوین بررسی نظرات مربوط به اصلاح و بازنگری قانون اساسی»، و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت است که ضمن معرفی به مردم و کارشناسان طی ساز و کار مشخص، نظرات اصلاحی در خصوص اصول قانون اساسی را گردآوری، تدوین، تحلیل و جمع‌بندی کند. و به طور مرتب،

گزارشهای تهیه شده را به مقام معظم رهبری تقدیم نماید. این امر با توجه به اصل ۱۷۷ که بازنگری را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت می‌داند، منطقی‌تر به نظر می‌رسد.^{۲۱} با توجه به اصل ۱۵۶ در خصوص وظیفه نظارتی قوه قضائیه بر حسن اجرایی قوانین، و اصول ۹۱ تا ۹۹ در خصوص وظایف نظارتی شورای نگهبان، و بند دوم از اصل ۱۱۰ در خصوص وظایف و اختیارات رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی، پیشنهاد می‌شود که آیین‌نامه جامع نظارت با مسئولیت قوه قضائیه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و نمایندگانی از ارگانهای اجرایی - مثل وزیر کشور - زیر نظر رهبر معظم انقلاب، وظیفه تدوین این نظامنامه را برعهده گیرند.

^{۲۲} البته، مقام معظم رهبری همواره در رهنمودها و سیاستهای کلان ابلاغی موضوعات مهم، مانند: اشتغال، بیکاری و رفع فقر و محرومیت را گوشزد کرده‌اند، ولی متأسفانه در عمل نتایج ملموس و قابل ملاحظه‌ای از طرف حوزه اجرا در کشور به چشم نمی‌خورد.



پروفیسر شہناز گاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی