

حکومت اصل چهارم قانون اساسی بر عموم و اطلاق سایر اصول، قوانین و مقررات

دریافت: ۹۱/۹/۳۰ تأیید: ۹۲/۳/۱۸ خیرالله پروین* و حمید افکار سرند** و میثم درویش متولی***

چکیده

بر اساس اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران، باید منطبق بر موازین اسلامی باشد. در واقع، این اصل بیانگر لزوم ابتدای تمام قواعد قانونی حاکم، با موازین اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. الفاظ عموم و اطلاق که از جمله اصطلاحات علم اصول می‌باشند با فراست فقهای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی در اصل چهارم، گنجانده شد. عموم و اطلاق مصرح در این اصل در مقام تبیین دامنه شمول اسلامی بودن قوانین و مقررات در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و نشان می‌دهد که حکومت موازین اسلامی، علاوه بر قانون و مقررات، اصول قانون اساسی را نیز در بر می‌گیرد؛ یعنی علاوه بر لزوم انطباق همه اصول قانون اساسی با موازین اسلامی، کلیه مواد، تبصره‌ها و بندهای هر قانون و مقرره‌ای که در نظام جمهوری اسلامی حاکم می‌باشد نیز می‌بایست منطبق با شریعت اسلام باشد. تطابق قانون و مقررات با موازین اسلام، اعم از قانون و مقرراتی که پیش از انقلاب اسلامی و یا بعد از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده‌اند می‌باشد. همچنین مشمول هر قاعده دارای ضمانت اجرایی که قابلیت اطلاق لفظ قانون یا مقرر بر آن وجود داشته باشد، می‌گردد.

واژگان کلیدی

اصل چهارم، موازین اسلامی، اصول قانون اساسی، اطلاق، عموم

* دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی: Hamidafkar1989@gmail.com

*** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران:

maysamdarvish@gmail.com maysamdarvish@ut.ac.ir



مقدمه

اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اصول قانون اساسی است که زیربنای تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران را شکل می‌دهد. مطابق این اصل، «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی، قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». این اصل، بیان می‌کند که کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی وضع شوند. مصادیقی همچون قوانین و مقررات مدنی و جزائی و همچنین قوانین و مقررات اقتصادی، اداری و سیاسی از جمله مواردی هستند که در اصل چهارم بدانها اشاره شده است. همانطور که از صدر عبارت اصل چهارم قانون اساسی پیداست، تمامی قوانین و مقرراتی که در نظام جمهوری اسلامی ایران، تصویب و به اجرا گذارده می‌شود باید مطابق موازین اسلامی باشد، اما دامنه شمول جمله و عبارت دوم اصل چهارم، نسبت به جمله آغازین این اصل از نظر اسلامی بودن نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران گسترده‌تر است تا بدانجا که سایر اصول قانون اساسی را نیز در بر می‌گیرد. به عبارت دیگر، جمله دوم از اصل چهارم، بیانگر حکومت موازین اسلامی بر اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

در توضیح قیود موجود در جمله دوم اصل چهارم؛ یعنی اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات، باید اشاره‌ای کوتاه به بحث سلسله قواعد حقوقی مطروحه در علم حقوق داشت. در سلسله مراتب قواعد حقوقی، قانون اساسی در رأس قرار دارد. به عبارت دیگر، قانون اساسی در تمام نظامهای حقوقی به عنوان یک هنجار برتر و عالی می‌باشد که تمامی قوانین و مقررات حاکم در آن نظام حقوقی، باید از آن هنجار برتر، تبعیت و پیروی کنند و مجال تغایر و تضاد با آن را ندارند. در دومین مرتبه سلسله قواعد حقوقی، قانون قرار دارد. قانون در عین حال که باید از هنجار برتر خود؛ یعنی

قانون اساسی پیروی کند، باید به عنوان یک هنجار برتر و ناظر برای مقررات نیز تلقی گردد. مقررات دولتی نیز علاوه بر عدم مغایرت با قانون اساسی با قوانین عادی هم نباید تغییری داشته باشد. اصل چهارم قانون اساسی با اهتمام و امعان نظر نسبت به مراعات نمودن شریعت اسلام در تمامی امور و شؤون جامعه، به تبیین ضرورت اعمال اصول و احکام اسلامی در همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات پرداخته است.

در بررسی حکومت موازین اسلامی بر اصول قانون اساسی و قانون و مقررات، باید در نخستین گام به تبیین و تعریف دو اصطلاح علم اصول؛ یعنی «عام» و «مطلق» پرداخت. همانگونه که ملاحظه می‌شود در اصل چهارم قانون اساسی از دو اصطلاح عام و مطلق، استفاده شده است. عموم و اطلاق از جمله مفاهیم علم اصول می‌باشند که با فراست فقهای مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی در اصل چهارم گنجانده شد. اصل چهارم قانون اساسی که در جلسات سیزدهم و چهاردهم مجلس تدوین قانون اساسی، تصویب گردید در ابتدای امر، تنها شامل عبارت و جمله اول کنونی بود که با پیشنهادهای مطروحه از سوی فقهای این مجلس، دو عبارت و جمله بعدی به عنوان مکمل، به آن اصل اضافه گردید. ابتکار الحاق دو اصطلاح شاخص و اساسی اطلاق و عموم در اصل چهارم را باید مرهون مجاهدتهای آیه الله مرتضی حائری یزدی (ره) دانست که با تیزبینی و هوشیاری خود، به پیشنهاد و دفاع از اسلامی نمودن مطلق و عموم قوانین و مقررات در جامعه اسلامی در مجلس خبرگان قانون اساسی پرداخت.

ما در این نوشتار با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی در پی پاسخ به سؤال اصلی خود؛ یعنی بررسی چگونگی حکومت اصل چهارم قانون اساسی بر عموم و اطلاق سایر اصول این قانون و همچنین قانون و مقررات دیگر خواهیم بود. در ابتدا به تشریح معانی و مفاهیم دو اصطلاح اصولی عام و مطلق و چگونگی برقراری ارتباط این دو واژه با اصل چهارم خواهیم پرداخت. سپس به بررسی حکومت اصل چهارم در هر یک از اقسام سه گانه مطروحه در این اصل؛ یعنی اصول قانون اساسی، مواد قانونی و مواد تبصره‌ها و بندهای مقررات می‌پردازیم.

مبحث اول: تبیین مفهوم اطلاق و عموم از منظر اصل چهارم قانون اساسی

برای تفهیم و تبیین معنای دقیق اطلاق و عموم به کار رفته در اصل چهارم قانون اساسی، در ابتدا باید ریشه، معنا و تعاریف ارائه شده در علم اصول را برای این دو اصطلاح، بیان نماییم. دو اصطلاح اطلاق و عموم از جمله الفاظ مهم و کلیدی در علم اصول فقه به شمار می آیند که علمای علم اصول، تعاریف و معانی متعددی از آن دو ارائه نموده اند که با بررسی تعاریف ارائه شده می توان دریافت که همگی مقصود و مراد واحدی را در نظر داشته اند و با اندکی تسامح می توان آن تعاریف متعدد را یکی پنداشت.

«عام» در لغت، به معنای همگان و همه را فراگیرنده می باشد (معین، ۱۳۸۷، ص ۷۴۲) و با واژه هایی همانند «همه»، «کلیه»، «تمام» و ... مترادف است و در اصطلاح، عبارت است از اسمی که در وضع واحدی بر افرادی بسیار، وضع شده باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۴۷۵).

از جمله تعاریف متعدد ارائه شده از اصطلاح عام در میان اصولیین، می توان به تعریفی که در کتاب «انوار الاصول» آمده است اشاره نمود. در این کتاب معتبر و ارزشمند اصولی آمده است: «ان العام معناه الشمول لغة و عرفاً» (مکارم شیرازی، ۱۴۲۸، ص ۸۵) و در جای دیگر از همین کتاب در خصوص تعریف مفهوم عام آمده است: «ما یکون مستوعباً لجميع الافراد التي یصدق علیها بمفهوم اللفظ» (همان).

همانطور که از تعاریف فوق، برداشت می شود عام، لفظی است که مفهوم آن تمامی افراد و مصادیق خود را شامل شده و در بر می گیرد. همچنین در کتاب «تهذیب الاصول»، تعریفی از لفظ عام ارائه شده است که با اندک تسامحی با تعاریف فوق، منطبق می باشد. در این کتاب، در تعریف عام آمده است: «ما دل علی تمام مصادیق مدخوله مما یصح ان ینطبق علیه» (امام خمینی، ۱۳۸۲، ص ۴۵۹).

همانگونه که گفته شد از بررسی کتب متعدد و معتبر اصولی، این نکته استنباط می شود که تمامی علما و فقهای شیعه و اهل سنت در تعریف لفظ عام، اختلاف مشهود و قابل ذکری ندارند و در تعریف لغوی لفظ عام، یک هم پوشانی و هم راستایی در تعاریف علما و فقها و اصولیین مشهود است.

لفظ «مطلق» نیز همانند لفظ عام، از جمله اصطلاحات اصولی فقهی می‌باشد که در کتب علمای علم اصول به صورت متعددی از آن بهره برده شده است. مطلق در لغت، به معنای آزاد و رها به کار رفته است (سعیدی پور، ۱۳۷۲، ص ۸۷۴).

در تعریف لفظ مطلق، میان اصولیین تعریفی معروف با عبارت «المطلق ما دلّ علی شایع فی جنسیه» (امام خمینی، ۱۳۸۲، ص ۴۵۹) وجود دارد و همچنین در تعریفی دیگر آورده شده است: «مطلق، لفظی است که قابلیت دلالت داشته باشد بر تمامی افرادی که تحت آن لفظ می‌توانند قرار گیرند» (محقق داماد، ۱۳۸۵، ص ۹۷).

برخی از حقوقدانان نیز در تعریف اصطلاح اصولی مطلق گفته‌اند: لفظی که «برای یک ماهیت، وضع شده باشد و در عبارتی قرار گرفته باشد و بدون قرینه، قابل انطباق بر تمام افراد متحدالجنس آن ماهیت باشد» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۶۵۹).

از تحلیل و بررسی جمیع تعاریف ارائه شده برای لفظ مطلق در کتب اصول فقه، این نکته برداشت می‌شود که لفظ مطلق همانند لفظ عام از مواردی است که علما، فقها و اصولیین در تعریف آن اختلاف نکرده‌اند؛ هر چند که تعاریف ارائه شده دارای تفاوت‌های اندکی است که قابل اغماض می‌باشد.

علمای علم اصول، در کتابهای خود ذیل بررسی و تبیین لفظ عام و مطلق به بررسی وجوه افتراق میان این دو لفظ نیز پرداخته‌اند. از جمله تفاوت‌های مطروحه می‌توان به جمله‌ای از «شاهد ثانی» در این زمینه اشاره داشت. شهید ثانی (ره) در «شرح لمعه» آورده است: «... فلان العام ناصّ علی جزئیاته، بخلاف المطلق»؛ لفظ عام بر خلاف لفظ مطلق، افراد خود را صریحاً شامل می‌شود (شهید ثانی، ۱۳۸۸، ص ۱۱۲). به عبارت دیگر، لفظ مطلق، بر خلاف لفظ عام در معنای خود صراحت ندارد. علاوه بر این تفاوت در وجه تمایزی دیگر آورده‌اند که «تفاوت اطلاق و عموم در آن است که دلالت عام بر شیوع و شمول نسبت به افراد به وضع است؛ در حالی که دلالت مطلق بر آن در پرتو مقدمات حکمت است (خوئی، ۱۳۷۸، ص ۲۹۱، ۵۱۹ و ۵۳۲). به عبارت دیگر، «دلالت عام بر افراد، بالوضع است، ولی دلالت مطلق بر افراد و مصادیقش بالوضع نیست، بلکه بالعقل است» (محقق داماد، ۱۳۸۵، ص ۹۹). لذا در مقام تعارض بین عام و

مطلق، عام مقدم خواهد بود (ولایی، ۱۳۸۳، ص ۲۹۸).^۱

پس از بررسی مختصر و بیان معنا و تعاریف ارائه شده در علم اصول برای دو اصطلاح عام و مطلق، حال باید به بررسی و تبیین مفهوم این دو واژه از دیدگاه اصل چهارم قانون اساسی بپردازیم. «اصطلاح اطلاق، عموم و حاکم که در علم فقه و اصول فقه به کار می‌روند، بدان معناست که معمولاً در قانونگذاری از الفاظی استفاده می‌شود که دارای شمول بر همه افراد و آحاد بوده و نیز حالات مختلفی در امر قانونی را فراگیر باشد تا فرد یا حالت خاصی از آن استثناء نگردد» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷، ص ۶۷).

در همین راستا برخی از فقها با استنباط از اطلاق موجود در عبارت قانون در اصل چهارم، حکم به شمول و کلیت اصل چهارم در هر نوع قانون یا مقرراتی در نظام جمهوری اسلامی داده‌اند و گفته‌اند: «اطلاق قانون چیزی است که کلیت آن در لفظ تصریح نشده، ولی از مجموع آن کلیت فهمیده می‌شود و عموم این است که به شمول و کلیت تصریح دارد. هر چه تا کنون یا بعد از این در قانون اساسی و با قانون عادی و یا مقررات آمده و می‌آید اگر اطلاق و عموم داشته باشد، همه آنها زیر پوشش این اصل است» (یزدی، ۱۳۷۶، ص ۸۰).

همانطور که در قسمت مقدمه نیز اشاره شد، استفاده از دو اصطلاح کلیدی و اساسی عام و مطلق در اصل چهارم قانون اساسی، مرهون فراست فقهای مجلس خبرگان قانون اساسی می‌باشد. اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اشعار می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی، قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». این اصل که توسط «گروه یک» مجلس خبرگان قانون اساسی تهیه شده در ابتدا به این صورت تنظیم شده بود که «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و غیره باید با رعایت کامل موازین اسلامی باشد» (مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۱، ص ۳۱۳). در جلسه سیزدهم مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی، هفت پیشنهاد از سوی اعضای این

مجلس در خصوص اضافه نمودن جمله دیگری به اصل چهارم ارائه گردید.^۲ شهید بهشتی (ره) به عنوان نایب رئیس مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی با هوشیاری و تیزبینی خاصی از پیشنهادهای ارائه شده، پیشنهاد آیه الله حائری یزدی در خصوص اضافه کردن قید اطلاق و عموم در اصل چهارم را دارای اهمیت خاصی دانسته و در جلسه خبرگان قانون اساسی به دفاع از آن می پردازد.

البته برخی از اعضای این مجلس در اضافه کردن دو اصطلاح اصولی اطلاق و عموم در اصل چهارم قانون اساسی به مخالفت جدی پرداختند؛ از جمله می توان به اظهارات «دکتر ضیایی» در جلسه چهاردهم مجلس خبرگان قانون اساسی اشاره نمود. وی در این جلسه می گوید: «در این اصل چهارم قانون اساسی که قانون مادر است، ما وقتی گفتیم «کلّیه قوانین و مقررات و ...»، این قید «کلّیه» شامل تمام مقررات و قوانین می شود، دیگر احتیاج ندارد که اطلاق و عمومات را به آخر آن اضافه کنیم ...» (همان، ص ۳۴۸-۳۴۹).

آیه الله حائری یزدی در دفاعی شجاعانه، در مقابل منتقدان می گوید: «من در پیشنهاد خود ایستادگی دارم. این «اطلاقات و عمومات» تقیید اجتماعی نیست، تقیید به اصول شرعی است، نه یک چیز مجهول» (همان، ص ۳۵۰).

در نهایت، علی رغم وجود مخالفت های برخی از اعضا؛ نظیر «آیه الله منتظری» در گنجاندن دو اصطلاح اطلاق و عموم، با دفاعیات شهید بهشتی، دو اصطلاح اطلاق و عموم در قسمت دوم اصل چهارم، گنجانده شد و اصل چهارم با ۵۶ رأی موافق در مقابل ۷ رأی مخالف و ۶ رأی ممتنع، تصویب گردید.

بنابراین، از بررسی معنا و مفهوم دو اصطلاح اطلاق و عموم و همچنین بررسی صورت مشروح مذاکرات مجلس تدوین قانون اساسی، این نکته برداشت می شود که تمامی قوانین و مقرراتی که از سوی مراجع صالح؛ اعم از مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه، شوراها و ...، به تصویب می رسد باید مطابق موازین اسلامی باشد و مواد، تبصره ها و بندهای هر یک از این قوانین و مقررات، نباید مغایرتی با شرع مقدس اسلام داشته باشد.

جمله دوم از اصل چهارم قانون اساسی را می‌توان به عنوان یک قاعده برتر از جمله قواعد و فرامینی دانست که در هر یک از قوانین و مقررات حاکم در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران باید اجرا گردد. در واقع، «در قسمت دوم اصل چهارم تعبیری به‌کار رفته است که در هیچ اصلی از قانون اساسی نمی‌توان مشابه آن را سراغ گرفت. این اصل با بیان اینکه بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است، خود را فصل الخطاب همه اصول قرار داده است» (جوان آراسته، ۱۳۸۲، ص ۸۲).

ضمانت اجرای لحاظ نمودن اصل چهارم که رعایت موازین اسلامی بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر می‌باشد در ذیل همین اصل، قرار داده شده است. همچنین نظریه تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ شورای نگهبان، مؤید همین مطالب می‌باشد؛ چرا که این وظیفه مهم و خطیر بر عهده فقهای محترم شورای نگهبان نهاده شده است.

با توجه به اینکه اصل چهارم در فصل اول (اصول کلی) آورده شده است، برای بررسی چگونگی اجرای آن و همچنین آگاهی بیشتر از جزئیات آن باید به فصول آتی و اصولی همچون اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی رجوع نمود. لذا باید به صورت مجزاً و جداگانه به بررسی حکومت اصل چهارم بر هر یک از اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات پردازیم. همه اصول قانون اساسی، کلیه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مجلس شورای ملی، تمامی مقررات دولتی؛ اعم از آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، سنجش‌نامه‌ها و ... مصوب قوه مجریه و سایر دستگاههای اجرایی، مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا و ... از مواردی می‌باشد که در اطلاق و عموم آنها باید موازین اسلامی رعایت گردد که بررسی و تحلیل تفصیلی هر یک از اقسام فوق در مباحث آتی خواهد آمد.

مبحث دوم: بررسی حکومت اصل چهارم بر اطلاق و عموم اصول قانون اساسی

در جمله دوم از اصل چهارم قانون اساسی، لزوم حکومت موازین اسلامی بر نظام

تقنینی جمهوری اسلامی ایران در سه بخش بیان شده است. اولین مبحثی که در اصل چهارم بیان می‌شود، لزوم حکومت موازین اسلامی بر مطلق و عموم همه اصول قانون اساسی می‌باشد. این نکته، بسیار حائز اهمیت است که حتی اصول قانون اساسی نیز نمی‌توانند مغایرت و اختلافی با احکام اسلامی داشته باشند. به عبارت دیگر، می‌توان گفت که رعایت موازین اسلامی در عموم و اطلاق همه اصول قانون اساسی، منبعث از اصل دوم قانون اساسی که مبانی و پایه‌های اعتقادی جمهوری اسلامی ایران را تبیین می‌کند، می‌باشد.

از این رو، خبرگان قانون اساسی این نکته را از اصل دوم دریافتند که حتی اصول قانون اساسی نیز باید منطبق بر موازین اسلامی باشد، لذا این امر را در اصل چهارم گنجانده‌اند.

«با عموم و صراحت الفاظی که در عبارت مذکور [در اصل چهارم] وجود دارد، اصل چهارم می‌تواند علاوه بر قوانین و مقررات دیگر، حتی شامل خود قانون اساسی هم شود» (یزدی، ۱۳۶۳، ص ۱۴).

رعایت و اجرایی نمودن حکومت موازین اسلامی بر عموم و اطلاق همه اصول قانون اساسی را باید در استنباط، تفسیر و ارائه نظریاتی که مستنبط از اصول قانون اساسی است، دانست؛ چرا که در هنگام وضع و تصویب هر یک از اصول قانون اساسی، رعایت کامل موازین اسلام و انطباق هر یک از این اصول با دین و مذهب رسمی کشور، مورد توجه قرار گرفته است. لذا باید رعایت موازین اسلامی در اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی را همراه با یک نظارت پسینی، لحاظ کرد. به عبارت دیگر، هدف و مراد مجلس خبرگان تدوین قانون اساسی از قید عموم و اطلاق اصول قانون اساسی این بوده است که حقوقدانان و سایر اندیشمندان از هر یک از اصول قانون اساسی، استنباط و برداشت موافق و مطابق موازین اسلامی داشته باشند. «یکی از وظایف شورای نگهبان، تفسیر قانون اساسی است که در مورد بروز ابهام، طبق اصل ۹۸ بر عهده این شورا گذارده شده که با تصویب سه چهارم اعضای آن، قانون خواهد بود» (همان، ص ۷۰-۶۹).

لذا می‌توان گفت که شورای محترم نگهبان، به عنوان مفسر قانون اساسی، نقش اساسی و قابل توجهی در رعایت موازین اسلامی در تفسیر عموم و اطلاق همه اصول قانون اساسی خواهد داشت.

همانطور که گفته شد همه اصول قانون اساسی هم‌جهت و منطبق با احکام و فرایض دین اسلام هستند. در نتیجه، رعایت انطباق همه اصول قانون اساسی با موازین اسلامی از جمله مواردی است که توأمان با تصویب اصول قانون اساسی، مراعات گردیده است. البته باید اصل چهارم قانون اساسی را یکی از اصول برتر قانون اساسی دانست. برخی از حقوقدانان، این اصل را اصل فرادستوری نام نهادند.

به نظر این گروه، «قانون اساسی شامل دو دسته قاعده است: قواعد فرادستوری که احکام آن باید بر سایر هنجارهای قانون اساسی، تحمیل شود و دیگر قواعد اساسی و معمولی» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴، ص ۴۷).

لذا می‌توان گفت که اصل چهارم قانون اساسی به عنوان یک قاعده و اصل فرادستوری، تلقی می‌شود که باید به عنوان یک اصل برتر، نسبت به سایر اصول به آن نگاه کرد. مؤید این نظر، ذیل اصل ۱۷۷ قانون اساسی می‌باشد که ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی را از جمله موارد تغییرناپذیر دانسته است. البته باید بر این نکته نیز تصریح کرد که «چنین طبقه‌بندی به معنای بطلان اصول متعارض نمی‌باشد و همه اصول پابرجا می‌ماند، اما به هنگام تطبیق مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی، اگر مصوبه مورد نظر، پس از تشخیص اکثریت اعضای شورای نگهبان در اجرای قانون اساسی با قانون اساسی منطبق بود، ولی با تشخیص اکثریت فقهای این شورا، خلاف موازین شرعی به نظر رسید این مصوبه، قابل اجرا نمی‌باشد و برای تجدید نظر به مجلس ارجاع می‌شود» (وکیل و عسکری، ۱۳۷۸، ص ۸۰).

مبحث سوم: بررسی حکومت اصل چهارم بر اطلاق و عموم مواد قانونی

قانون حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران در یک تقسیم‌بندی کلی به دو بخش تقسیم می‌شود:

الف) قوانینی که مصوب مجلس شورای اسلامی می‌باشند. ب) قوانینی که قبل از استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران از سوی مجلس شورای ملی - که مشروعیت آن از قانون اساسی مشروطه منبث است - به تصویب رسیده و در حال حاضر اجرا می‌گردد. ما در بخش نخست، به بررسی چگونگی رعایت موازین اسلامی در عموم و اطلاق مواد قانونی مصوب مجلس شورای اسلامی می‌پردازیم و سپس در بخش دوم این مبحث به تحلیل و بررسی چگونگی رعایت این مقوله در قوانین مصوب مجلس شورای ملی از زمان استقرار قانون اساسی مشروطه و اجرای آن در شرایط حاضر، خواهیم پرداخت.

بخش اول: بررسی حکومت اصل چهارم بر اطلاق و عموم مواد قانونی مصوب مجلس شورای اسلامی

یکی از نکات جمله دوم اصل چهارم این است که هر یک از مواد، تبصره‌ها و بندهای قوانین که در نظام جمهوری اسلامی به تصویب می‌رسد، باید منطبق با موازین اسلامی باشد؛ همانگونه که در مبحث اول اشاره نمودیم، اصل چهارم که در فصل اول و اصول کلی، مطرح گردیده و باید برای چگونگی اجرای آن به سایر اصول مربوطه در قانون اساسی و مستندات دیگر رجوع کرد. در همین زمینه در اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی به تشریح جزئیات این امر پرداخته شده است. در این اصول آمده است که قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی باید منطبق با موازین اسلامی باشند و هیچ‌یک از این قوانین نباید مغایرتی با احکام اسلامی داشته باشند.^۳

«باید دانست که [بر] همه مصوبات مجلس، «قانون» اطلاق نمی‌شود» (خامنه‌ای، ۱۳۶۸، ص ۲۱). مجلس شورای اسلامی، ممکن است مصوباتی چون انتخابات داخلی مجلس برای هیأت رئیسه و ... داشته باشد که به این تصمیمات چون در اصطلاح، قانون اطلاق نمی‌شود، مشمول اصل ۷۲ قرار نگرفته و ضرورت تشخیص انطباق با موازین اسلامی از سوی فقهای شورای نگهبان وجود ندارد. به عبارت دیگر، «در این باره می‌توان «مصوبات» مجلس را از «تصمیمات» آن تفکیک کرد و تصمیمات را از

شمول اصل نظارت، مستثنی دانست» (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱، ص ۶۵).

در نتیجه، به جز تصمیمات مجلس شورای اسلامی، کلیه مصوبات مجلس که به آنها قانون اطلاق می‌شود، مطابق اصول فوق‌الذکر باید از طرف فقهای شورای نگهبان، مغایرتی با احکام اسلامی نداشته باشد. در تشخیص این امر که قوانین باید مطابق با کدام یک از صور احکام شرع؛ یعنی اجماع مسلمین یا فتوای مشهور و یا ... باشد، شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی در نظریه شماره ۲۴۳۷ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ چنین بیان می‌دارد که: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ص ۱۱۶).

همچنین «به نظر می‌رسد در صورتی که در موضوع خاصی رهبر انقلاب، نظر شرعی و فتوای روشن و مشخصی داشته باشند، فقهای شورا، نظری مخالف ارائه نمی‌دهند و تشخیص خود را مطابق با فتوای وی اعلام می‌دارند» (مهرپور، ۱۳۷۲، ص ۶۱).

لذا باید عموم و اطلاق هر یک از مواد قانونی مصوب مجلس شورای اسلامی به منظور تشخیص مطابقت با موازین اسلامی، نزد فقهای شورای نگهبان ارسال گردد تا آنها بتوانند به عنوان پاسدار احکام شرعیت در این خصوص، حکم به انطباق یا مغایرت بدهند.

بخش دوم: بررسی حکومت اصل چهارم بر اطلاق و عموم مواد قانونی مصوب مجلس شورای ملی

«پیروزی انقلاب؛ هر چند منجر به ابطال قانون اساسی می‌شود، ولی منجر به نسخ و بی‌اعتباری قوانین و مقررات عادی کشور نمی‌گردد. این دسته از قوانین، علی‌رغم پیروزی انقلاب همچنان معتبر و قانونی باقی می‌مانند...» (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱، ص ۵۳).

از همین رو، تعداد قابل توجهی از قوانین فعلی که در نظام جمهوری اسلامی ایران حاکم می‌باشد، مصوب مجلس شورای ملی و مربوط به زمان استقرار قانون اساسی مشروطه می‌باشد. قوانینی چون قانون مدنی، قانون تجارت و ... از جمله این موارد می‌باشند.

در همین زمینه باید به این نکته اشاره کنیم که به موجب اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه (اصل تراز)، مصوب سال ۱۲۸۶ شمسی، مصوبات مجلس شورای ملی نباید مخالفی با قواعد مقدسه اسلام داشته باشد و تشخیص مخالفت قوانین با قواعد اسلامی بر عهده فقها و علمایی که با شرایط مذکور در این اصل آمده است بوده، لکن چون این اصل از ضمانت اجرایی صریح و مکفی برخوردار نبوده است در عمل می‌توان گفت که این اصل از جمله اصول متروک قانون اساسی مشروطه بوده و عمل به آن به بوته فراموشی سپرده شد. حال این سؤال پیش می‌آید که آیا این قوانین که قبل از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده‌اند و نظارت شرعی بر آنها نبوده است، مشمول حکم اصل چهارم قرار می‌گیرند و باید شورای نگهبان آنها را از حیث انطباق با موازین اسلامی مورد ارزیابی قرار دهد و امکان ابطال آنها به موجب اصل چهارم وجود دارد یا خیر؟^۴ در این زمینه، میان حقوقدانان، اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند که نظارت شورای نگهبان بر قوانین از حیث انطباق با موازین اسلام، تنها شامل قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی می‌شود و دامنه شمول این اصل را نمی‌توان به قوانین مجلس شورای ملی، تسری داد.

این دسته از حقوقدانان معتقدند اصل چهارم که در فصل اول قانون اساسی آمده و «اصول کلی» نامیده می‌شود در مقام بیان اصل صلاحیت شورای نگهبان است، نه حدود و ثغور آن. به عبارت دیگر، آنان معتقدند که عموم و اطلاق مطروحه در قسمت دوم اصل چهارم، ناظر به بیان اصل صلاحیت شورای محترم نگهبان در انطباق قوانین با موازین اسلام است و در تبیین جزئیات این اصل باید به اصول دیگر مراجعه نمود. لذا «اصل چهارم، فقط ناظر به اصول هفتاد و دوم و نود و یکم و نود و چهارم و نود و ششم است و اختیارات و وظایف شورای نگهبان، محدود به اصل نود و یکم تا نود و نهم می‌باشد و از آن فراتر نمی‌رود و بالطبع شامل قوانین مصوب قبل از انقلاب... نمی‌شود» (خامنه‌ای، ۱۳۶۸، ص ۲۶). در تأیید همین دیدگاه می‌توان به سخنان شهید بهشتی در جلسه سیزدهم خبرگان قانون اساسی اشاره نمود: «عنایت بفرمایید که اینجا الان اصول کلی مطرح است. در اصول کلی اگر روی موضوعی تأکید شود تکرارش

بعداً غیر ضروری است. وقتی می‌رسیم به حقوق و حدود و وظایف قوه مقننه می‌گوییم طبق اصل چهارم، قوه مقننه حدود اختیاراتش تا آن اندازه است که با موازین اسلامی، اصطکاک پیدا نکنند...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی، ۱۳۶۱، ص ۳۱۵). علاوه بر این دلیل، برخی از حقوقدانان، ابطال قوانین پیش از انقلاب را از سوی فقهای شورای نگهبان، موجب اخلال و بی‌نظمی در جامعه می‌دانند. آنها بیان می‌کنند که «... نظام قانونی کشور، مبتنی بر قوانین عدیده و پرشماری است که اکثریت آنها مصوب قبل از تأسیس نظام جمهوری اسلامی و مجلس شورای اسلامی است ... تعطیل و توقف این‌گونه قوانین نوعاً موجب اختلال و بی‌نظمی در جامعه خواهد بود» (جوان آراسته، ۱۳۸۲، ص ۹۴).

در مقابل، اکثریت حقوقدانان، معتقد به صلاحیت شورای نگهبان در اظهار نظر نسبت به قوانین قبل از انقلاب هستند. آنان معتقدند اصل چهارم قانون اساسی از صراحت لازم در این زمینه برخوردار است. مطلق و عموم قوانین می‌تواند مورد ارزیابی شورای نگهبان قرار گیرد. لذا «هیچ قانون مغایر موازین شرع نمی‌تواند در نظام جمهوری اسلامی ایران، قدرت اجرایی داشته باشد. بنابراین، قوانین قبل از انقلاب که مخالف موازین اسلامی هستند، نمی‌توانند در مملکت مجری باشند. حال اگر مجلس شورای اسلامی به این قوانین نپرداخت و در مقام نسخ و اصلاح آنها برنیامد، فقهای شورای نگهبان که طبق اصل مزبور (اصل چهارم) مشخص این امر هستند، می‌توانند تشخیص خود را مبنی بر مغایرت این قانون با موازین شرعی اعلام دارند و این تشخیص، معتبر و قابل ترتیب اثر است» (مهرپور، ۱۳۷۲، ص ۶۹). علاوه بر دو دلیل «صراحت لازم اصل چهارم» و «لزوم اسلامی بودن قوانین»، برخی از حقوقدانان با استناد به اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری گفته‌اند: «... چگونه می‌توان گفت آیین‌نامه‌های دولتی مصوب قبل از انقلاب، اگر خلاف شرع بود، از عمل به آن خودداری و با تشخیص شورای نگهبان، مبنی بر مغایر با موازین شرع [بودن] ابطال گردد، ولی قوانین مصوب پیشین همچنان باید مورد عمل قرار گیرد» (مهرپور، ۱۳۷۴، ص ۲۳-۲۲).

در پاسخ به قائلین عدم صلاحیت شورای نگهبان در اظهار نظر نسبت به قوانین پیش از انقلاب در استناد به بیانات شهید بهشتی در مجلس خبرگان قانون اساسی نیز، حقوقدانان عقیده دارند که «استناد به سخنان نایب‌رئیس مجلس خبرگان نیز قابل قبول نمی‌باشد؛ زیرا فضای طرح مطلب به کلی بیگانه از چیزی است که مورد استناد قرار گرفته است... سخن نایب‌رئیس مجلس [خبرگان] در مقام رفع این نگرانی و تأکیدی بر این نکته است که در اصول کلی، ذکر لزوم انطباق با موازین اسلامی یک‌بار کافی است و تکرار آن ضرورتی ندارد...» (جوان آراسته، ۱۳۸۲، ص ۹۵).

با بررسی و تحلیل ادله فوق، می‌توان گفت که نظر دوم به صواب نزدیک‌تر است. همانطور که گفته شد اطلاق و عموم مطروحه در اصل چهارم، بیانگر ضرورت حکومت اسلام بر کلیه قوانین و مقررات؛ اعم از مصوبات پیش از انقلاب و بعد از آن است. همچنین برخی از حقوقدانان، با یک نگاه و تحلیل غایت‌گر به اصل چهارم، عقیده دارند که «از قوانین لازم‌الاجراء همچون قوانین مصوب قبل از پیروزی انقلاب اسلامی... می‌توان در نزد فقهای شورای نگهبان به ادعای مغایرت آنها با هنجار برتر (شریعت اسلام) شکایت کرد» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۳۴۱).

نظریات تفسیری شورای نگهبان و رویه عملی این شورا نیز مؤید دیدگاه دوم می‌باشد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ به اتفاق آراء اعضاء در خصوص دامنه شمول نظارت فقهی این شورا بر قوانین پیش از انقلاب چنین اظهار می‌دارد: «مستفاد از اصل ۴ قانون اساسی این است که به طور اطلاق، کلیه قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است...» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ص ۴۲).

همانگونه که گفته شد این نظریه تفسیری در رویه شورا نیز لحاظ شده است. از مصادیق اجرای این نظریه تفسیری، می‌توان به ماده ۱۳۰۹ قانون مدنی مصوب سال ۱۳۱۴ شمسی اشاره کرد که شورای نگهبان این ماده را در سال ۶۷، مغایر شرع اعلام و ابطال نموده است.^۵ در عمل نیز مراجع قضایی از سال ۱۳۶۷ تا کنون به این ماده استناد نمی‌نمایند.^۶

مبحث چهارم: بررسی حکومت اصل چهارم بر اطلاق و عموم مقررات

مطابق قسمت دوم از اصل چهارم قانون اساسی، علاوه بر تطابق عموم و اطلاق همه اصول قانون اساسی و قوانین عادی با موازین اسلامی، مقررات نیز باید مشمول این انطباق از سوی فقهای شورای نگهبان قرار گیرند. لذا می‌توان تفاسیر مختلفی را از قید «مقررات» در این اصل داشت. از یک سو، می‌توان گفت مقررات مذکور در این اصل، صرفاً شامل مقررات دولتی و به معنای اخص آن، شامل آیین‌نامه‌های دولتی، بخش‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های قوه مجریه می‌باشد. اما این برداشت و تفسیر مضیق از قید «مقررات» در اصل چهارم، خدشه‌پذیر و قابل نقد است. از بررسی صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی و سایر اصول قانون اساسی؛ از جمله اصول ۲ و ۱۷۷ قانون اساسی، باید از کلمه «مقررات» در اصل چهارم، تفسیر موسعی به عمل آید. از نظر نگارنده، ادله فوق، همگی مؤید آن است که لزوم اسلامی بودن یک حکومت، ایجاب می‌کند که همه قواعد لازم‌الاجراء؛ اعم از قانون اساسی، قانون عادی و مقررات، باید اسلامی و منطبق با موازین شرعی باشد. لذا باید یک تفسیر موسع از مقررات دولتی به معنای عام داشته باشیم تا تمامی مشمولین قید «مقررات» ذیل این اصل، تحت بررسی فقهای شورای نگهبان قرار گیرد. مقررات دولتی به معنای خاص، صرفاً شامل مصوبات قوه مجریه می‌باشد، لکن در معنای عام آن، مفهومی وسیع و گسترده‌تر را داراست که علاوه بر مصوبات قوه مجریه، مصوبات شوراهای اسلامی کشوری و هر مصوبه لازم‌الاجراء مادون قانون را در نظام جمهوری اسلامی ایران، شامل می‌شود.

کلمه «مقررات» در لغت به امور و قواعدی گفته می‌شود که باید مراعات و اجرا گردد (سعیدی‌پور، ۱۳۷۲، ص ۸۸۷) و در اصطلاح حقوقی آن را به دو شق مقررات عام و مقررات خاص، تقسیم نموده‌اند. مقررات عام، شامل قانون، به تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخش‌نامه و هر چه که ضمانت اجرا داشته باشد تعریف شده است و مقررات به معنای خاص را نیز در مقابل قانون تعریف نموده‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶، ص ۶۸۰). لذا لفظ مقررات - هم در معنای عام و هم در معنای خاص - اعم از مقررات دولتی و مصوبات قوه مجریه می‌باشد و مقررات قوه مقننه و قوه قضائیه و سایر مراجع صالح نیز

دارای ضمانت اجرا می‌باشد.

حقوقدانان تعریف مستقلی از لفظ مقررات ارائه نداده‌اند، لکن اکثر آنها تعاریفی از مقررات دولتی و اقسام آن مانند آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و ... انجام داده‌اند که نمی‌توان هیچ‌یک از تعاریف مطروحه را جامع و مانع برای لفظ «مقررات» مذکور در اصل چهارم قانون اساسی دانست. شاید بتوان گفت تعاریف ارائه‌شده، همگی مبتنی بر مقرراتی است که در اصل ۱۳۸ قانون اساسی بیان شده است. به عبارت دیگر، حقوقدانان صرفاً به تعریف مقررات دولتی پرداخته‌اند، نه سایر مقررات.^۷

مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی نیز مؤید این امر است که تمامی مقررات و مصوبات؛ اعم از مقررات اصداری قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضائیه و سایر مراجع باید مطابق با موازین اسلام باشد. در همین خصوص، یکی از اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، پیشنهادی می‌دهند که از لفظ «کلیه مصوبات» در این اصل استفاده شود (مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی، ۱۳۶۱، ص ۳۱۵)، لکن به دلیل کثرت پیشنهادات و چالش‌های به‌وجودآمده از پیش‌نویس اصل چهارم، این پیشنهاد به طور جدی، مورد بررسی قرار نگرفت.

علاوه بر مقررات دولتی که قوه مجریه، صالح به صدور آن می‌باشد، بخش‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و تصمیمات اداری متعددی نیز از سوی قوه قضائیه اتخاذ می‌گردد که می‌توان آنها را همانند مقررات دولتی، ذیل لفظ مقررات تفسیر نمود. به عبارت دیگر، یکی از شقوق مقررات، علاوه بر مقررات دولتی، مقرراتی است که از سوی قوه قضائیه در قالب بخش‌نامه، آیین‌نامه و تصمیمات اداری - و نه آراء اصداری دادگاهها -، اتخاذ می‌شود. همچنین می‌توان گفت آن قسمت از تصمیمات اداری قوه مقننه که ماهیت و شکل تقنینی ندارد و با عناوینی چون بخش‌نامه، آیین‌نامه، دستورالعمل و... از سوی قوه مقننه برای واحدهای مختلف اداری این قوه صادر می‌شود، مشمول لفظ «مقررات» می‌باشد. در تشریح این نظر باید بیان داشت که قوه قضائیه و قوه مقننه نیز همانند قوه مجریه از صلاحیت نظام‌نامه‌ای و اصدار مقررات دولتی برخوردارند. از جمله مصادیق این ادعا، مواد ۲۳ قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۶۰ و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی

کل کشور می‌باشد. «مواد قانونی نامبرده حکایت از اختیار قوه قضائیه در وضع آیین‌نامه و نظامات اداری می‌کند» (موسی‌زاده، ۱۳۸۶، ص ۱۶۱). همچنین از بدو پیروزی انقلاب اسلامی تا کنون، بخش‌نامه‌های متعددی نیز از سوی شورای عالی قضایی و رئیس قوه قضائیه برای انجام امور قضایی و غیر قضایی قوه قضائیه صادر گردیده است. به عنوان مثال، در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۲۳ بخش‌نامه‌ای به شماره ۹۰۰۰/۵۷۸۵/۱۰۰ از سوی رئیس قوه قضائیه به رؤسای محترم کل دادگستری استانها صادر می‌شود که از مصادیق بخش‌نامه و مقررات دولتی می‌باشد.^۸ همچنین رئیس مجلس شورای اسلامی نیز به موجب بند ۱ ماده ۲۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس می‌تواند به منظور تسهیل در اداره و مدیریت امور اداری، مالی و استخدامی مجلس، به صدور مقررات دولتی، مبادرت ورزد و در قالب بخش‌نامه، جزئیات امور فوق را به کارکنان اداری مجلس دستور و ابلاغ نماید. علاوه بر تصمیمات و مصوبات اداری سه قوه که آنها را ذیل لفظ مقررات، تفسیر نمودیم باید مصوبات شوراهای موضوع اصل یکم قانون اساسی را نیز از جمله اقسام لفظ «مقررات» بدانیم. شوراهای اسلامی روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان که به موجب فصل هفتم قانون اساسی، تبیین گردیده‌اند؛ نقش و جایگاه مهمی در نظام جمهوری اسلامی ایران دارند. لذا تصمیمات این شوراها که در قالب مصوبات شورای اسلامی، روستا، شهر و ... اتخاذ می‌شود را نیز باید از مصادیق مقررات دانست. «در واقع، اصل چهارم قانون اساسی ... مصوبات و مقررات سایر قوا و مراجع و نهادها را در نظر گرفته است» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۳۳۷). حال پس از بیان اقسام مقررات، باید به بررسی تطابق عموم و اطلاق این مقررات با موازین اسلامی پرداخت.

مطابق دو اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبات قوه مجریه نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرتی داشته باشد. برای اجرانمودن این دو اصل، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۸ ماده‌واحدی را با عنوان «قانون نحوه اجرای اصل ۴، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس» وضع نمود و در تاریخ ۱۳۷۸/۱۲/۹ نیز یک ماده‌واحد با ۷ تبصره دیگر به آن الحاق نمود. از بررسی مفاد این قانون، این نکته استنباط می‌شود

که این قانون صرفاً به یکی از ابعاد اصل ۸۵؛ یعنی مطابقت مقررات دولتی با قانون اساسی پرداخته است و سخن در خصوص مطابقت مقررات دولتی با موازین اسلامی ارائه نشده است، لکن باید از نص اصل ۸۵ و همچنین از اصل ۱۷۰، لزوم عدم تغایر مقررات دولتی با احکام اسلامی را نتیجه بگیریم.

در خصوص مصوبات، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات غیر قضایی قوه قضائیه نیز از مفهوم مخالف تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری برداشت می‌شود که «تصمیمات غیر قضایی (اداری) قوه قضائیه مانند بخش‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها... قابل شکایت در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری می‌باشد» (امامی و استوارسنگری، ۱۳۸۸، ص ۱۸۵) و لذا این قسم از مقررات نیز محکوم به مطابقت با موازین اسلامی می‌باشند. همچنین در خصوص تصمیمات اداری، بخش‌نامه‌ها و مقررات اداری قوه مقننه و سایر مراجع نیز باید از عموم و اطلاق موجود در اصل چهارم و همچنین سایر مستندات فوق، حکم به الزامی بودن مطابقت آنان با موازین اسلامی بدهیم و النهایه در خصوص مصوبات شوراهای موضوع اصل یکصدم قانون اساسی نیز باید گفت که مطابق اصل یکصد و پنجم، تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلامی و قوانین کشور باشد و «بالتبع (مصوبات این شوراها)، تحت عموم اصل چهارم واقع می‌شوند و می‌توان نتیجه گرفت که باید مرجعی وجود داشته باشد که حق اعمال نظر در آنها را داشته باشد، بلکه موظف است آن را از مغایر با موازین اسلامی پیراسته سازد» (خامنه‌ای، ۱۳۶۸، ص ۲۵).

هر چند که می‌توان ماده ۸۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ را از جمله طرق نظارت بر مصوبات شوراهای اسلامی روستا و شهر و ... دانست، لکن این ماده به‌طور مستقیم به بررسی حکومت موازین اسلامی بر عموم و اطلاق مقررات نمی‌پردازد، بلکه یک نگاه کلی و غیر مستقیم به مبحث انطباق مصوبات شوراها با موازین اسلامی دارد.^۹

ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری را می‌توان طریقه عملی نمودن حکومت موازین اسلامی بر عموم و اطلاق مقررات دانست. در ماده ۴۱ دیوان عدالت اداری آمده است: «در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی [در هیأت

عمومی دیوان عدالت اداری] مطرح باشد موضوع، جهت اظهار نظر به شورای نگهبان، ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی (دیوان عدالت اداری) لازم‌الاتباع است». در تفسیر ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری که منبث از اصل ۱۷۰ قانون اساسی می‌باشد، می‌توان گفت با توجه به اینکه در صدر این ماده از لفظ مطلق با عنوان «مصوبه» استفاده شده است، لذا باید لفظ مطلق مصوبه را چنین تفسیر نماییم که تمامی مقررات دولتی، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های اداری قوه قضائیه و قوه مقننه و سایر مراجع و همچنین تصمیمات و مصوبات شوراها، موضوع اصل صدم قانون اساسی مشمول ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری می‌باشند. لذا باید به این نکته توجه داشت که مرجع اصلی تشخیص انطباق مصوبات با موازین اسلامی، فقهای شورای نگهبان می‌باشند و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، موظف به اعمال نظر فقهای محترم شورای نگهبان می‌باشند. «بنابراین، تشخیص مغایرت با شورای نگهبان و ابطال مقررات مغایر با دیوان عدالت اداری است» (هدایت‌نیا، ۱۳۸۱، ص ۷۰). به عبارت دیگر، مطابق ماده ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری در مرحله اول اعلام مغایرت مصوبات با شرع از جمله صلاحیت‌های تکلیفی رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان عدالت اداری است که پس از تشخیص موظفند، مورد یا موارد مغایرت را به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری گزارش دهند و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر اساس اصول چهارم و یکصد و هفتادم قانون اساسی و ماده ۴۰ و ۴۱ و یکم قانون دیوان عدالت اداری، مکلف به کسب نظر فقهای محترم شورای نگهبان در خصوص انطباق مقررات با موازین اسلامی می‌باشند. در نهایت، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس نظر فقهای شورای نگهبان، مکلف به صدور حکم، مبنی بر مغایرت یا مطابقت مقررات و مصوبات با مذهب رسمی کشور می‌باشد.

همچنین در خصوص اثر حکم ابطال مقررات مغایر با احکام اسلامی، شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۸۰/۲۱/۱۲۷۹ مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۸ بیان می‌دارد: «نسبت به ابطال آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها، اصل یکصد و هفتادم به خودی خود اقتضای بیش از ابطال را ندارد، لکن چون ابطال موارد خلاف شرع، مستند به

تشخیص فقهای شورای نگهبان است و از مصادیق اعمال اصل چهارم قانون اساسی می‌باشد فلذا ابطال از زمان تصویب آنها خواهد بود» (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۹، ص ۲۲۶).

با توجه به این نظر تفسیری شورای نگهبان، می‌توان نتیجه گرفت که هیچگاه در نظام جمهوری اسلامی ایران، مقرراتی که مغایر با احکام اسلامی باشد، استقرار نمی‌یابد و اصل چهارم قانون اساسی که هدف آن حکومت موازین اسلامی بر عموم و اطلاق قانون اساسی، قانون عادی و مقررات می‌باشد، همواره مراعا گردیده است.

یادداشت‌ها

۱. در کتاب «مبانی استنباط حقوق اسلامی» به نقل از «اجود التقریرات»، فرق دیگری را به شرح زیر آورده است: «عام، پس از تخصیص از عمومیت خواهد افتاد؛ درحالی‌که «مطلق» می‌تواند از جهتی مقید باشد و از جهت یا جهات دیگر بر اطلاق خود باقی بماند؛ مثلاً اگر بگویید «دانشجویان تهرانی»، گرچه مطلق است که از جهتی مقید شده، لکن می‌تواند از جهت تقیید به «پسر یا دختر بودن» مطلق باشد. به نظر می‌رسد این تفاوت درست نباشد؛ زیرا عین همان سخن درباره عام نیز صادق است. وقتی گفته می‌شود: همه دانشمندان را به استثنای فاسقان آنها احترام کنید. در این مورد، فقط دانشمندان فاسق استثناء شده‌اند، اما نسبت به دانشمندان غیر فاسق، عام به عمومیت خود باقی است؛ یعنی نسبت به دانشمندان حقوق، طب، ریاضی، اصول و یا از جهت تقیید به زن یا مرد بودن، همچنین از جهت ایرانی یا غیر ایرانی بودن. برای مطالعه بیشتر در این زمینه رجوع کنید به عیسی ولایی، فرهنگ تشریحی اصطلاحات الاصول، ص ۲۹۸.

۲. این هفت پیشنهاد از سوی آیه‌الله مرتضی حائری، آیه‌الله مشکینی، حیدری، آیه‌الله صافی، موسوی زنجانی، روحانی و سیدجلال‌الدین طاهری ارائه گردید که پیشنهاد ابتدایی آیه‌الله مرتضی حائری این بود که هر اطلاق و فراگیری لفظی که در قوانین اساسی و شورای ملی و سایر مقررات می‌باشد، مقید محوده شرعی است (صورت مشروح مذاکرات مجلس قانون اساسی، ص ۳۱۶).

۳. البته شرط انطباق قوانین مصوب با قانون اساسی نیز وجود دارد.

۴. برای حل این مسأله، نظریات و طرحهای زیادی ارائه گردیده است؛ از جمله در سالهای اولیه استقرار نظام جمهوری اسلامی، در بند ۲۴ ماده ۴۲ و ماده ۶۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب»، پیش‌بینی گردید؛

- لکن این کمیسیون هیچگاه نتوانست در این زمینه، اقدام مؤثری انجام دهد.
۵. مجموعه قوانین روزنامه رسمی سال ۱۳۶۷، ص ۶۳۶ به نقل از قانون اساسی و قانون مدنی، ۱۳۸۹، ص ۴۲۱.
۶. ر.ک: قانون اساسی و قانون مدنی، ص ۴۲۱.
۷. در تعریف مقررات دولتی گفته شده است: «مقرراتی که به وسیله قوه مجریه، وضع می‌شود و تحت عناوینی مانند آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل، مصوبه، اعلامیه، یا حکم قرار دارند» (امامی، استوارسنگری، حقوق‌اداری، ص ۳۰).
۸. متن بخش‌نامه فوق‌الذکر به شرح ذیل است: «اکنون که به لطف خداوند سبحان و با همت و تلاش همه دست‌اندرکاران، معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم در مراکز استانها، مستقر و بحمدالله در زمانی کوتاه، اقدامات شایسته‌ای به انجام رسیده است، ضرورت دارد موضوع پیشگیری در سطح شهرستان نیز با جدیت پیگیری شود. لذا مقتضی است دادستانهای محترم شهرستانها علاوه بر انجام وظایف مربوط به دادستانی، مسؤولیت پیشگیری از وقوع جرم در حوزه شهرستان را با هماهنگی معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم دادگستری استان و تعامل با سایر دستگاههای اجرایی، بخش عمومی و مردمی و در چارچوب قوانین و مقررات و سیاست‌های ابلاغی به انجام رسانند» رئیس قوه قضائیه؛ صادق لاریجانی.
۹. مطابق ماده ۸۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور: «کلیه مصوبات شوراها به مسؤول اجرایی ذیربط ابلاغ می‌شود. در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ، مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم‌الاجراء می‌باشد. اما در صورتی که مسؤول ذیربط، آن مصوبه را مغایر با قوانین و مقررات کشور و ... تشخیص دهد، می‌تواند نسبت به آن مصوبه اعتراض نماید؛ لکن همانطور که از مفاد ماده پیداست، این نظارت را نمی‌توان مستقیماً یک نظارت شرعی دانست و در این ماده، بحث تغایر مقررات با قانون مطرح گردیده است. اما با توجه به اینکه کلیه قوانین باید مطابق اصل ۴، منطبق با موازین اسلام باشند و از سویی دیگر، مطابق اصل ۱۰۵ نباید مصوبات شوراها با موازین اسلام و قوانین کشور، مخالف باشد. لذا از جمع این دو اصل می‌توان گفت تغایر هر یک از مصوبات این شوراها با قانون، به نحوی غیر مستقیم با احکام اسلامی نیز مغایر خواهد بود.

منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. امام خمینی، سیدروح‌الله، تهذیب الاصول (تقریر اباحت الاستاذ الاعظم و العلامة الافخم آیه‌الله العظمی السیدروح‌الله الموسوی الخمینی)، گردآوری: شیخ جعفر سبحانی تبریزی، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار حضرت امام خمینی (ره)، ۱۳۸۲.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش، حقوق اداری، تهران: انتشارات میزان، چ ۹، ۱۳۸۸.
۴. پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۹۱.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران: انتشارات گنج دانش، چ ۱۸، ۱۳۸۶.
۶. جوان آراسته، حسین، «قانون اساسی و مبانی حاکمیت دینی در قانونگذاری»، فصلنامه حکومت اسلامی، سال هشتم، ش ۲۸، ۱۳۸۲.
۷. خامنه‌ای، سیدمحمد، «اصل چهارم قانون اساسی»، مجله کانون وکلا، ش ۱۵۲ و ۱۵۳، ۱۳۶۸.
۸. خوبی، سیدابوالقاسم، اجود التقریرات، انتشارات صاحب الامر (عج)، ۱۳۷۸.
۹. شهید ثانی، زین‌الدین بن علی بن احمد العاملی الشامی، تحریرالروضه فی شرح اللمعة، ج ۲، علیرضا امینی، تهران: انتشارات سمت، چ ۱۲، ۱۳۸۸.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی، کلیات حقوق اساسی، تهران: انتشارات مجد، چ ۳، ۱۳۸۷.
۱۱. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: انتشارات میزان، چ ۲۱، ۱۳۸۴.
۱۲. کعبی، عباس، «ماهیت قانون اساسی از دیدگاه امام خمینی»، مجله معرفت، ش ۳۱، ۱۳۷۸.
۱۳. مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چ ۲، ۱۳۸۹.
۱۴. محقق داماد، سیدمصطفی، مباحثی از اصول فقه (دفتر اول: مبحث الفاظ)، تهران: مرکز نشر علوم انسانی، چ ۱۵، ۱۳۸۵.
۱۵. محمدی، ابوالحسن، مبانی استنباط حقوق اسلامی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ ۶، ۱۳۷۵.
۱۶. مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات اداره کل تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱.

۱۷. معین، محمد، فرهنگ فارسی معین، تهران: انتشارات امیرکبیر، چ ۲۶، ۱۳۸۷.
۱۸. مکارم شیرازی، ناصر، انوار الاصول، گردآوری: احمد قدسی، قم: انتشارات مدرسه امیرالمؤمنین علیه السلام، چ ۲، ۱۴۲۸ق.
۱۹. منصور، جهانگیر، قانون اساسی قانون مدنی، تهران: انتشارات دیدار، چ ۴۶، ۱۳۹۱.
۲۰. موسی زاده، ابراهیم، «تحلیل فرجام‌شناختی از اصل چهارم قانون اساسی»، فصلنامه حقوق - مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران -، دوره ۴۰، ش ۲، ۱۳۸۹.
۲۱. مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: انتشارات اطلاعات، چ ۲، ۱۳۷۴.
۲۲. -----، «شورای نگهبان و بررسی قوانین»، مجله حقوقی دادگستری، ش ۹، ۱۳۷۲.
۲۳. وکیل، امیرساعد و عسکری، پویا، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، تهران: انتشارات مجد، چ ۲، ۱۳۸۷.
۲۴. ولایی، عیسی، فرهنگ تشریحی اصطلاحات الاصول، تهران: نشر نی، چ ۳، ۱۳۸۳.
۲۵. هدایت‌نیا، فرح‌الله، «نظارت شورای نگهبان بر قوانین و مقررات»، رواق اندیشه، ش ۱۱، ۱۳۸۱.
۲۶. یزدی، محمد، «وظایف و حقوق شورای نگهبان»، مجله قرآن و حدیث (نور علم)، ش ۳، ۱۳۶۳.
۲۷. -----، شرح و تفسیر قانون اساسی، تهران: انتشارات مؤسسه تحقیقاتی و انتشاراتی نور، ۱۳۷۶.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی