

تجلی حاکمیت قانون به عنوان ابزار تضمین حقوق بشر در اصول قانون اساسی

جمهوری اسلامی ایران

خداداد بحیرایی^۱، حسین منوری^۲، علی فقیه حبیبی^۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۶/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۹

چکیده:

اصل «حاکمیت قانون»، دارای نقشی چندگانه در حقوق عمومی است. همزمان دارای نقش‌های اصول، هدف و ابزار دموکراسی و حقوق بشر به شمار می‌رود. حاکمیت قانون به عنوان ابزار تحقق و تضمین حقوق بشر، با پیش‌بینی پذیر کردن آینده شهروند و اعمال محدودیت بر حکومت در جایگاهی قرار دارد که اساساً فرض دو مفهوم آزادی و حقوق بشر بدون حاکمیت قانون غیر ممکن به نظر می‌رسد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر مبنای استبداد ستیزی، اصول متعددی به ویژه در فصل سوم ناظر بر حقوق بشر هستند اما ابزار تضمین آن به شکل متمرکز به چشم نمی‌خورند. در عین حال می‌توان راهی برای ابزار تضمین مبتنی بر حاکمیت قانون که در دل اصول آن پراکنده‌اند یافت. این نوشتار با احصاء موارد مذکور در قانون اساسی، نقش حاکمیت قانون و ضمانت اجرای آن در تضمین و تحقق حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را به صورت تحلیلی و توصیفی مورد بررسی قرار می‌دهد. در این تحقیق مشخص می‌شود که اصل حاکمیت قانون، و ملزومات آن (اصل عدم صلاحیت، پاسخگویی...) هم دایره رفتار و عملکرد حاکم را محدود نموده و متضمن ضمانت اجرا است و هم با پیش‌بینی پذیر کردن آینده شهروندان تحقق حقوق بشر را امکان‌پذیر می‌کند. اهداف و اصول قانون اساسی، بدرستی چشم‌انداز این حاکمیت را فراهم نموده است، اما وجود برخی الفاظ قابل تفسیر، و رویه‌های عملی می‌تواند در این مقال ایجاد چالش کند.

واژگان اصلی: دموکراسی، حاکمیت قانون، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حقوق بشر.

۱. دانشجوی دوره دکترای حقوق عمومی، وحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۲. استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی، واحد شهرقدس، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرقدس، ایران (نویسنده مسئول)

hmonavari@gmail.com

۳. دانشیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مقدمه

حاکمیت قانون (Rule of Law) اصطلاحی در حقوق عمومی است که به موجب آن تصمیمات حکومتی بر اساس قانون و اصول شناخته شده حقوقی گرفته می‌شوند. یعنی اداره امور کشور بر اساس قوانین از پیش تعیین شده توسط مرجع ذیصلاح است و همگان در مقابل آن برابر هستند. حاکمیت قانون کارکردی چندگانه در حقوق عمومی دارد. این اصل از یکسو یکی از اصول مهم حاکم بر اعمال حقوقی حکومت و روابط آن با شهروندان است و از دیگر سو یکی از اهداف اصلی تنظیم این روابط نیز شناخته می‌شود. در کنار این دو نقش، حاکمیت قانون دارای نقشی تضمینی برای حقوق و آزادی‌های شهروندان است. این نقش چندگانه ناشی از ماهیت حقوقی حکومت است. در نگاه خالص حقوقی حکومت تنها شخصی درون یک جامعه است که می‌تواند حتی بدون الحاق به اراده دیگری برای سایر اشخاص ایجاد حق و تکلیف نماید یا حق و تکلیف ایشان را از بین ببرد و همین امر لازمه محدودیت ذاتی حکومت را پیش روی حقوق عمومی قرار می‌دهد.

نقطه شروع حاکمیت قانون به عنوان ابزار تضمین حقوق بشر و حقوق و آزادی‌های مردم دقیقاً در جایی است که صلاحیت‌های حکومت به عنوان والد و منشا نظام حقوقی در یک دولت-کشور می‌بایست توسط همان نظام حقوقی محدود شود تا سایر اشخاص جامعه از خودکامگی آن در امان بمانند. به همین جهت یکی از نخستین آثار اصل حاکمیت قانون این است که اعمال حقوقی حکومت تنها زمانی دارای اثر حقوقی می‌شوند که بر مبنای قواعد عام، کلی الزام آور، روبه آینده، قابل پیش بینی و مصوب مقام صالح مردمسالار انجام گیرند. دقیقاً در جهت مخالف قاعده اصلی اعمال حقوقی شهروندان که در آن اصل بر صحت عمل است.

حاکمیت قانون در این معنا و برای تبدیل به ابزار تضمین حقوق بشر و آزادی‌های مردم الزامات، لوازم و آثاری دارد که برای تحقق و حفظ آن می‌بایست در قوانین اساسی کشورها مورد تقنین واقع شود. به عنوان مثال باید ذکر کرد اصل حاکمیت قانون ارتباط پیوسته و مستقیمی با اصل عدم صلاحیت دارد. زیرا صلاحیت هر شخص یا شخصیت حقوق عمومی به صراحت قانون تعیین میشود و در غیاب قانون موجد صلاحیت، که انجام اموری برای هر مقام حقوق عمومی را به رسمیت شناخته باشد، قائل به صلاحیتی برای وی نمی‌باشیم. الزامات و لوازمی که حاکمیت قانون را تبدیل به ابزاری برای صیانت از حقوق آزادی‌های شهروندان می‌کند عبارتند از اصل عدم صلاحیت، اصل برابری، اصل برتری حاکمیت مردم و اعطای نمایندگی به حاکمان، اصل بطلان اعمال حقوقی غیر منطبق با قانون حکومت و اصل کنترل و نظارت.

بنابراین پرسشی که در این تحقیق با روش تحلیلی و توصیفی و با تکیه بر منابع کتابخانه ای و اینترنتی در مورد حقوق عمومی ایران به دنبال پاسخ بدان هستیم این است که کدامیک از الزامات و لوازم و آثار احتمالی اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد توجه واقع شده است و هر یک تا چه میزان تضمین کننده حقوق بشر و آزادی های اساسی هستند.

برای دستیابی به این هدف ابتدا مفاهیم و مبانی کلیات مورد نیاز مورد تعریف و بازشناسی قرار می گیرد و همزمان هم در سطح مفهومی و مبنایی و هم در سطح اختصاصی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این موارد مورد بررسی قرار خواهد گرفت و نقش حاکمیت قانون در تضمین حقوق بشر و آزادی های شهروندان مورد مذاقه واقع می شود. در سطح اختصاصی به جهت تسهیل در مطالعه این امر در قالب بررسی حاکمیت قانون در نهاد های منبعث از قانون اساسی مورد بررسی قرار می گیرد.

۱- اصل حاکمیت قانون

حاکمیت قانون (Rule of LAW) در مقابل استفاده از قانون ابزاری است (Rule by LAW). ابتدا یاد آوری این نکته لازم است که (حکومت قانون) با مفهوم (قانونی بودن) همسان نیستند. «از نظر عده ای حکومت قانون فلسفه سیاسی است و از دیدگاه برخی دیگر دکتترین حقوقی است. از این لحاظ برابر دانستن حکومت قانون و قانونی بودن اشتباه بزرگی است که میتواند موجب گمراهی و مغالطه کنه و وجه شده و اذهان مردم را به بیراهه کشانده و موجب خلق مشروعیت کاذب شود. (قانونی بودن) صرفاً یک اصل از اصول حکومت قانون است. حکومت قانون مشتمل بر مجموعه ای از مفاهیم، ارزش ها و اصول است. برخی دیگر از اصول حکومت قانون عبارتند از: محدودیت قدرت، برابری در مقابل قانون، استقلال قضایی، نظارت قضایی و دادرسی عادلانه» (زارعی، ۱۳۹۴، ۲۴۲)

حاکمیت قانون هم هدف دموکراسی است و هم مهمترین ابزار تضمین آن. به طور کلی سابقه حاکمیت قانون را باید در یونان باستان و در آثار حکمای آن زمان جستجو کرد. «ارسطو» به عنوان نخستین منادی حاکمیت قانون در مقابل «افلاطون» موضع گیری میکند و سپردن حکومت به دست «فیلسوف-شاه» را که مورد ادعای افلاطون است رد می کند. ارسطو، اظهار می دارد که حکومت باید تابع قانون باشد. در غیر این صورت و در صورتی که حکومت در حیطه اقتدار اشخاص باشد، منجر به فساد می گردد؛ (کلی، ۱۳۸۲، ۶۴-۶۳).

"به موجب این اصل تمام امور اجتماعی در جامعه باید با قانون منطبق باشد- حاکمیت قانون تعادل بخش دو نگرانی عمده است: از یک سو اختیارات اعطایی به حکومت باید به نحوی باشد که به ساختارها و مقامات حکومتی امکان دهد که کشور را اداره کنند و از سوی دیگر، لازم است از فراگیر شدن قدرت حکومت و نیز از تحدید آزادی های اساسی شهروندان با عملکردهای اقتدارگرایانه آن جلوگیری شود. کارکردهای اصلی حاکمیت قانون، کنترل قدرت سیاسی: انتظام بخشی اداره امور عمومی، تضمین حقوق و آزادی های شهروندان است." (خسروی، ۱۳۸۸: ۳۲)

باید گفت مهمترین ضابطه تضمینی حاکمیت قانون برای دموکراسی در آثار آن نهفته است. حاکمیت قانون اصل را در اعمال حقوقی حکومت از صحت خارج نموده و با پیش کشیدن اصل عدم صلاحیت و بطلان مطلق اعمال حقوقی حکومت که غیر منطبق با قانون باشد عملاً حکومت را از منظر حقوقی در جایگاهی ضعیف تر از شهروند طراحی می کند تا بدین شیوه کنترل حکومت آسان تر شود.

از نظر کاره دو مالبرگ، دولتی که خود پایبند قواعد حقوق وضع شده توسط خویش نباشد، نباید انتظار رعایت آنها را از مردم داشته باشد (عباسی، ۱۳۹۶، ۲۱۲)

حاکمیت قانون با حداقل مؤلفه های آن، به معنای تبعیت تمامی آحاد جامعه؛ به خصوص مسئولین و زمامداران از قانون است بدین ترتیب در یک جامعه قانونمدار، تمام اعمال حکومتی در چارچوب قانون قرار گرفته و زمامداران، مسؤول اعمال خویش می باشند (هاشمی، ۱۳۸۴، ۴۳۴). قانون در اینجا به معنای عام آن و عبارت از قانون اساسی، مصوبات پارلمان، معاهدات بین المللی، اصول کلی حقوق، آیین نامه های اداری و احکام دادگاه های دادگستری میباشد (Rousset, ۲۰۰۴ p ۳۸)، نه به معنای خاص آن که صرفاً محدود به قواعد تصویب شده از طریق قوه مقننه و همه پرسسی است (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۱۲۲).

اعمال و رفتار زمامداران و سازمان های اداری باید بر اساس معیار و موازین قانون صورت بگیرد در این معنا:

اولا اداره نمی تواند دست به انجام عملی مغایر با قانون بزند و هرگونه عمل حقوقی مغایر با قانون، باطل تلقی می گردد. به موجب این اصل نمی توان از موارد دست یا ابهام یا نقص قانون استفاده نموده و امری را در صلاحیت دستگاه دولتی قرار داد.

ثانیا اعمال اداری ماهیت حقوقی یافته و حقوقی و تکالیفی که در نتیجه این اعمال برای افراد

خصوصی و اداری ایجاد می‌شود ضمانت اجرای حقوقی پیدا می‌کند (ضمانت توسط سلسله مراتب اداری، دادگاه‌های عمومی یا دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود).

حاکمیت قانون به عنوان امری که علاوه بر مردم حکومت را نیز محدود می‌کند در ادبیات حقوقی جهان مدیون طرح نظریه مسئولیت دولت در اسلام است. این امر بویژه زمانی برای تحقیق حاضر اهمیت دوچندان می‌یابد که بدانیم نظریه مبنایی حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران نظریه الهی است و ابتناء کلیه قوانین بر احکام اسلامی یکی از اصول بنیادین قانون اساسی این دولت-کشور به شمار می‌رود. (اصل ۴ قانون اساسی ج.۱۱).

در کنار این مباحث نظری باید دانست که در این مقال، قانونی شایسته تمکین است که واجد ویژگی‌های ذاتی و عرضی باشد و متعارض با قانون اساسی، حقوق بنیادی و معاهدات بین‌المللی نباشد (برای دیدن ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون ن ک به: راسخ، ۱۳۸۵، ۱۵ و مرکزی مالمر، ۱۳۸۳، ۶)

۲- اصل عدم صلاحیت بعنوان مکمل اصل حاکمیت قانون در صیانت از حقوق بشر

اصل عدم صلاحیت محصول اولیه اصل حاکمیت قانون است. بر خلاف حقوق خصوصی که در آن اصل بر صلاحیت (اهلیت) است در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت است، لذا گستره اختیار و اراده اشخاص حقوقی مقید به محدوده قانون می‌شود. چرا که در غیر این صورت به مقتضای ذات حقوقی حکومت حقوق بشر و آزادی‌های شهروندان در معرض خطر قرار می‌گیرد.

«هرچند اصل بر عدم دارا بودن صلاحیت مقامات و نهادها در حوزه عمومی می‌باشد. اصل صلاحیت با حاکمیت قانون ارتباط تنگاتنگی دارد و از آنجاکه اصل بر عدم صلاحیت است، صرفاً مواردی از صلاحیت که قانون برای مقام یا نهادی به رسمیت شناخته، مورد پذیرش خواهد بود. مبنای صلاحیت در حقوق اسلامی نیز از ولایت الهی نشأت گرفته و صرفاً کسانی که از جانب خداوند مأذون هستند حق اعمال ولایت دارند. صلاحیت در مهم‌ترین دسته‌بندی به صلاحیت تکلیفی و اختیاری تقسیم می‌شود، وظایفی که به موجب صلاحیت تکلیفی بر عهده مقامات و نهادها گذاشته می‌شود باید عیناً مطابق دستورالعمل قانون انجام شود، اما در صلاحیت‌های تخییری یا گزینشی مقام اداری حق انتخاب دارد و می‌تواند بین چند گزینه بهترین را انتخاب کند؛ هرچند موظف است نفع عمومی را در اخذ تصمیم لحاظ کند. (قطبی، ۱۳۹۴، ۳)

۱-۲) قانونی بودن صلاحیت

هر اعمال صلاحیتی توسط مقامات کشور باید مستند به مجوز قانونی باشد و در غیر این صورت تصمیمات و اقدامات صورت گرفته محکوم به بی اعتباری خواهد بود.

«اصل قانونی بودن صلاحیت، خود موجد ویژگی دومی است؛ چه اینکه مفهوم مخالف اصل قانونی بودن این است که صرفاً مقامات و نهادهایی که قانون اجازه داده می توانند اعمال صلاحیت کنند و از همین رو اصل صلاحیت، انحصاری است و صرفاً نهادهایی که قانون اعلام کرده است دارای صلاحیت خواهند بود و مفهوم آن این است که سایر مراجع و نهادها صلاحیت رسیدگی به آن امر را ندارند» (استوارسنگری، ۱۳۹۲، ۳۵۷).

نهاد یا مقام دارای صلاحیت نمی تواند از انجام آن خودداری کند و چه بسا خودداری از انجام وظیفه مشمول تخلف شده و مورد پیگیری قرار بگیرد. از آنجاکه صلاحیت در حقوق عمومی وجوه شباهتی با اهلیت در حقوق خصوصی دارد برخی این دو موضوع را مقایسه کرده و در وجه تمایز آن گفته اند: «اهلیت حق است و شخص می تواند از آن استفاده بکند یا نکند، ولی صلاحیت وظیفه و تکلیف است، مأمور دولت نمی تواند به میل خود به آن عمل کند یا نکند، بلکه او مکلف است در حدودی که قانون مقرر کرده به صلاحیت خود عمل بکند و از آنهم تجاوز ننماید» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۴۰۹).

۲-۲) اصل محدود بودن صلاحیت

«به این معنا که قدرت و صلاحیت مطلق احتمال وقوع فساد و خودکامگی را به میزان بالایی افزایش می دهد، به همین دلیل اصل بر صلاحیت مقید مقامات عمومی است، مگر اینکه قانون صلاحیت مطلق اعطا کرده باشد» (شیرزاد، ۱۳۹۲، ۹۲). صلاحیت بر دو نوع است صلاحیت تکلیفی و تخییری.

۳- نقش مسئولیت حقوقی و سیاسی ناشی از حاکمیت قانون در تضمین حقوق و آزادی های مردم

در جامعه ای که حاکمیت قانون استقرار داشته باشد، ضمانت اجرا و پاسخگویی حاکمان جزء لاینفک حاکمیت قانون است. از این رو پاسخگویی و مسئولیت پذیری دولتمردان در تحکیم پایه های مشروعیت نظام سیاسی از اهمیت زیادی برخوردار است که ضمانت اجرای آن کاهش محبوبیت نزد افکار عمومی و عدم کسب رأی در انتخابات بعدی یا استیضاح است. ضمانت اجرائی مسئولیت سیاسی در انتخاباتی که انتخاب مردم به اعتبار احزاب است، محکم تر از جایی است که افراد به اعتبار

محبوبیت و کاریزمای شخصی موفق به کسب آراء می‌شوند. اصل مسئولیت یکی از اصول مسلم سیاسی و حقوقی دولتهای برآمده از اراده مردم است که بازتاب مقوله نظارت مستقیم یا غیر مستقیم مردم بر اساس حاکمیت قانون است.

اهم مسئولیت حاکمان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر ۲ نوع است:

۱: مسئولیت حقوقی

الف: مدنی در صورت ایراد خسارت به افراد قابل مواخذه اند

ب: مسئولیت کیفری. زمانی که در انجام وظایف خود مرتکب جرمی شوند، مورد پیگرد واقع میشوند.

۲: مسئولیت سیاسی

الف: کسب محبوبیت یا عدم مقبولیت نزد احاد مردم برای اخذ آراء و انتخابات بعدی

ب: مسئولیت در مقابل ناظرین قانونی مانند: (مجلس خبرگان، رهبری)، (رهبری- رئیس

جمهور) (مجلس- رئیس جمهور یا وزرا) (ریاست جمهوری، وزرا)

مسئولیت سیاسی از عدم توافق و تفاهم بر اعمال سیاسی بین مجریان و ناظرین یا انتخاب

کنندگان ناشی میشود. رئیس جمهور در برابر رهبری و وزرا در مقابل رئیس جمهور مسئولیت سیاسی

دارند که فقط مسئولیت سیاسی وزرا دارای ضمانت اجرایی، اختیار عزل توسط رئیس جمهور را دارد

(اصل ۱۳۶).

۳-۱) مسؤولیت حاکم در برابر اعمال کارگزاران

در این مورد هر چند نصب زیردستان توسط حاکم انجام می پذیرد، ولی عمل و کاری که آنها

باید انجام دهند، وظیفه خودشان است و به حاکم مربوط نمی شود. با این حال او در برابر کارهایی

که از آنها سر می زند، مسؤول است و بازخواست می شود. حضرت علی علیه السلام ضمن هشدار به

مالک اشتر در مورد انتخاب منشیان و کارمندان و توصیه به وسواس در این مورد، تذکر می دهد

باید برای کارهای خویش افراد قوی و کاردان انتخاب کند و اگر در آنها عیبی پیدا شود و مرتکب

خطایی شوند، حاکم مسؤول کار آنها خواهد بود، هر چند از کار آنها بی خبر باشد: و مهما کان فی

کتابک من عیب فتغایبته عنه أَلِمْتَهُ. (شهیدی ۱۳۷۸، نامه ۵۳)

۳-۲) مسؤولیت حاکم به هنگام عجز کارگزاران

جایی است که کارگزاران حکومت از انجام کاری عاجز شوند. در این صورت او مستقیماً باید

به اجرای آن پردازد و در مقابل آن مسؤولیت دارد. حضرت علی علیه السلام به مالک اشتر می گوید

می‌فرماید که در این موارد وظیفه دارد شخصاً به پیگیری عمل بپردازد" (رستمیان ۱۳۷۹، شماره ۱۸)

۳-۳) حاکم، مسؤول در برابر خداوند و مردم (مسئولیت حاکمان)

بر خلاف وظیفه که تنها از ناحیه دین بر عهده حاکم گذاشته می‌شود، در مسؤولیت، او باید جوابگوی مردم باشد. مردم حق دارند در مورد کارهای حاکم سؤال نمایند و توضیح بخواهند. حضرت علی(ع) در ابتدای عهدنامه مالک اشتر به او گوشزد می‌کند که مردم به حکومت او می‌نگرند و در باره آن بحث و انتقاد می‌کنند، همان طور که او به حکومت‌های قبل نگاه و نظر خویش را بیان می‌کند و احتمالاً از آنها انتقاد می‌نماید. آنگاه امام علی(ع) گفته‌هایی را که بر زبان بندگان صالح خداوند جاری می‌شود، معیار ارزشیابی حکومت معرفی می‌کند: "انما يستدل علی الصالحین بما یجری الله علی ألسن عباده" (نهج البلاغه: نامه ۵۳)

دلالت سخن حضرت بر این امر است که مردم حق اظهار نظر در مورد حکومت را دارند و اظهار نظرها معیاری برای شناخت خوب و بد بودن حکومت است.

علی علیه‌السلام نقد و نظارت قدرت و مسئولیت را پذیرفته است که ابن اعثم می‌نویسد: «مردی مصری به او گفت: "ای ابوالحسن! ما بدین شرط با تو بیعت می‌کنیم که اگر چونان عثمان در میان ما عمل کردی، تو را بکشیم." علی پاسخ داد: آری» (ابن اعثم کوفی، ۱۳۷۴: ۲۴۶-۲۴۷)

۴) بنیاد های اصل حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصول متعدد قانون اساسی، حقوق و تکالیفی برای مسئولین و متصدیان امور تعیین نموده است، که خروج از محدوده قانونی و یا کوتاهی و ترک فعل قانونی، مسئولیت و مواخذه مناسب قانونی در پی دارد. مثلاً حاکمیت قانون، رأی اعتماد، استیضاح، تصویب قانون را برای نمایندگان تکلیف نموده و این حق و تکلیف فقط برای نمایندگان است و شامل مقامات قوای دیگر یا مردم نمی‌شود.

"غور و بررسی دقیق در مقدمه و اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی جایگاه و مفهوم این اصل را در نظام حقوق اساسی کنونی نشان میدهد. مقدمه قانون اساسی در طلیعه خود چنین آورده است: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی است.» ذیل عنوان شیوه حکومت در اسلام نیز می‌خوانیم «حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست ...» «... قانون اساسی تضمینگر نفی

هرگونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی میباید و در خط گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش میکند.» لذا حکومت شخصی و طبقاتی و نفس سلطه گری و حکومت تحمیلی از ساحت حکومت اسلامی به شدت نفی و زدوده شده است و به حق تعیین سرنوشت مردم اذعان شده است^(۱) (نیکو نهاد، ۱۳۹۳، ۱۸).

در تئوری دولت قانونمند حاکمیت قانون در نظام حقوقی اسلام^(۲) که دولت دینی و مجلس اسلامی نمونه بارز آن است، با تبعیت مقنن از قوانین از پیش ساخته روبرو هستیم. بر این اساس در نظام حقوقی ایران، قواعد شریعت، حاکم بر تقنین مجلس است. دولت مشروع، ضامن اجرای عدالت قضایی و تضمین حقوق سه گانه حق الله، حق السلطان و حق الناس در روابط اجتماعی است. با توجه به مطالب فوق می توان برداشت کرد که نظریه دولت و حاکمیت مشروع در فلسفه سیاسی اسلام در چارچوب این نظریه قرار می گیرد؛ چرا که قانون گذار اسلامی از قواعد الهی از پیش موجود، تبعیت می کند (لاگلین، ۱۳۸۸، ۱۲۹).

برای درک نقش حاکمیت قانون و بروز و ظهور این اصل و نقش آن در تضمین حقوق بشر و آزادی های مردم می توان به صلاحیت و تکالیف سلبی و ایجابی که این متن اساسی برای دولت جمهوری اسلامی ایجاد کرده است هم توجه نمود چرا که همانگونه که دیدیم مفهوم صلاحیت نقش کلیدی در فهم مفهوم اصل حاکمیت قانون دارد. به عنوان مثال اصل ۵۰ قانون اساسی ایران صلاحیت سلبی و ایجابی دولت در خصوص محیط زیست را مشخص می کند و اصل ۲۹ آن صلاحیت ایجابی در خصوص تامین اجتماعی را برای حکومت به رسمیت می شناسد. هرچند در متن قانون اساسی ضمانتهای مستقیم اجرایی برای وظایف و صلاحیتهای ایجابی دولت در نظر گرفته نشده و تا کنون هم مورد دغدغه جدی حکومت قرار نگرفته است

۵) حاکمیت قانون و تضمین حقوق و آزادی های مردم در نهاد های منبعث از قانون اساسی

در ج.ا.۱.

۵-۱) مجلس خبرگان رهبری

حکم انتخاب خبرگان در اصل ۹۹ (نظارت شورای نگهبان بر انتخابات رهبری) و اصل ۱۰۷ (تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است) آمده است. و پس از بررسی مشورت درباره همه فقهاء واجد شرایط مذکور در اصول پنجم و یکصد و نهم، یکی از آنان را که اعلم به احکام و

موضوعات فقهی یا مسائل سیاسی و اجتماعی یا دارای مقبولیت عامه یا واجد برجستگی خاص ... را به رهبری انتخاب می‌کنند. با توجه به اینکه این سمت جنبه اجرایی ندارد مثل اکثر مجالس دنیا این مجلس نیز محدودیتی برای تعدد انتخاب ندارد. هر چند واگذاری مأموریت احراز شرایط داوطلبی نمایندگان مجلس خبرگان به شورای نگهبان از طریق اصل ۱۰۸ قانون اساسی از نظر عده ای از حقوقدانان محل اشکال است لیکن باید توجه داشت اصل حاکمیت قانون به راحتی می‌تواند این اشکال را برطرف نماید.

(اصل ۱۰۷) نحوه انتخاب رهبری توسط مجلس خبرگان رهبری را معین نموده، اما مقید به مدت مشخصی نیست. به نظر می‌رسد با توجه به مدلول اصل ۱۱۱ قانون اساسی، هیچگونه بازه زمانی برای اعمال اختیارات رهبری وضع نشده و خبرگان مسئول تشخیص ناتوانی رهبری در انجام وظایف یا وجود شرایط ۵ و ۱۰۹ است. منطوق قانون اساسی وظیفه مستقیم نظارتی بر حسن عملکرد رهبری برای مجلس خبرگان قائل نشده است.

۵-۲) نهاد رهبری و حاکمیت قانون در قانون اساسی

رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجازی‌الامور بید العلماء بالله الامناء علی حلاله و حرامه) آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمانهای مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشد. (بخش ولایت فقیه مقدمه قانون اساسی)

الف-صلاحیت و اختیارات رهبری در اصول ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۳۱، ۱۳۶ و ۱۷۷ احصاء شده است. که این مورد محل اختلاف حقوقدانان است. عده ای از اساتید حقوق عمومی بر اساس منطوق اصل ۵۷ همین قانون قائل به اختیارات مطلقه بوده و اختیارات منعکس در اصول مذکور را کف اختیارات رهبری تلقی مینمایند و عده دیگر، با توجه به اینکه نحوه اجرای ولایت مطلقه فقیه در اصول بعد از اصل ۵۷ بیان شده است مجموعه صلاحیت و تکالیف رهبری را در اصول فوق استحصال مینمایند. در این مبنا بر اساس نظریه اول تاسیس دادگاه ویژه روحانیت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا... دادگاه ویژه جرائم اقتصادی و ... همگی ذیل اصل ۵۷ معنا می‌یابد اما در نظر گروه دوم چالش با اصل حاکمیت قانون باعث می‌شود تا این گروه موارد فوق را صرفاً ذیل مواردی نظیر معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست و یا حل اختلاف بین قوا و یا اعلام سیاست های کلی نظام (همگی ذیل ۱۱۰ قانون اساسی) قابل تشریح بدانند.

ب-مجمع تشخیص مصلحت نظام(اصل ۱۱۲) برای تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. توسعه اختیار و صلاحیت این مجمع در تصویب قانون سازمان تعزیرات حکومتی یا بعضاً ممیزی قوانین مجلس از نظر حقوقی (مثل تغییرات قانون کار در سال ۱۳۶۹) که بویژه در سالهای ابتدایی دهه ۷۰ شمسی رخ داد ضمن مغایرت با اصل حاکمیت قانون به جهت آنکه امکان کنترل نهاد اساسی (شورای نگهبان) را سلب می‌کند از حیث تحدید حقوق و آزادی های مردم نیز می تواند دارای اثر باشد. ضمن اینکه بدین ترتیب حتی امکان مغفول ماندن نظارت شرعی بر قوانین هم ایجاد می شود.

۳-۵) حاکمیت قانون در قوه مقننه

پارلمان منتخب بنمایندگی از مردم، قوه ای مستقل، حافظ منافع و حقوق مردم در مقابل میل به تمامیت خواهی دولت است. حقوق و تکالیف شکلی و ماهوی مجلس مستند به قانون اساسی و آئین نامه داخلی مجلس است. اصول قانون اساسی مربوط بر قوه مقننه ناظر بر حق و تکلیف در محدوده قانون گذاری، استیضاح، سؤال از وزرا، رئیس جمهور، تحقیق و تفحص، اعلام محدودیت های لازم (بجای حکومت نظامی) تغییر خطوط مرزی جزئی بشرط معاوضه، تصویب بودجه... مواردی است که رفتار و اعمال قوه مقننه در حدود صلاحیت را متصدد به قانون می نماید. در این معنا اصل حاکمیت قانون بویژه بر اعمال قوه مقننه نقش بسیار مهمی در صیانت از حقوق و آزادی های مردم دارد.

مرجع انحصاری قانونگذار عادی در قانون اساسی مجلس شورای اسلامی است، (با رعایت استثنای اصل ۱۰۸ قانون اساسی) تصویب نامه و ائین نامه و مستقل و اجرائی قوه مجریه تحت نظارت رئیس مجلس بنمایندگی از قوه مقننه است(اصل ۱۳۸) به غیر از مواردی مثل منع شکنجه و منع تفتیش عقاید که به طور مطلق در قانون اساسی مورد تقنین واقع شده است تقریباً تمام حقوق و آزادی های مردم توسط مجلس شورای اسلامی و قوانین مصوب آن قابل تحدید است. وضع نظارت اساسی بر مصوبات این مجلس در اصل ۹۳ به بعد قانون اساسی و نیز اصل چهارم ناشی از همین امر است. چند گانگی نقش حاکمیت قانون در حقوق عمومی و در صیانت از حقوق بشر و آزادی های

اساسی بویژه در این نقطه بسیار خوب قابل لمس است. از یکسو باید اصولی وجود داشته باشد که با حفظ اقتدار و استقلال پارلمان قدرت سیاسی به قانون بدهد و از سوی دیگر همین قدرت باید محدود باشد تا حقوق و آزادی های مردم مورد خلل واقع نشود.

به همین جهت در کنار نظارت شورای نگهبان به عنوان ناظر اساسی اصل ۹۴ قانون اساسی اعلام می دارد پس از گذشت مهلت قانونی و عدم رسیدگی شورای نگهبان، مصوبه مجلس به قانون تبدیل می شود. که قاعده حقوقی در ارتباط با مهلت رسیدگی به شورای نگهبان را مورد توجه قرار داده است.

شورای نگهبان (با عنایت به قرائن متعدد از جمله اصول ۶۲ تا ۹۹، اصول مرتبط با قوه مقننه و شورای نگهبان که در فصل ششم آمده است) در یک نگاه اولیه بخشی از قوه مقننه قابل تصور است، که حاکمیت قانون در اصول ۹۱ ناظر به نحوه تعیین و انتخاب اعضای شورای نگهبان تا نحوه بررسی مصوبات مجلس و صلاحیت تفسیر و نظارت بر انتخابات را در این سند بالادستی و منشور میان ملت و دولت آورده است. اما در ادامه اضافه شدن سایر صلاحیت ها از یکسو شان این نهاد را دنباله قوه موسس قرار می دهد و از سوی دیگر با وارد کردن آن به جزئیات انتخابات این شورا را همسنگ قوای سه گانه می کند. اصول ۹۳ تا ۹۹ قانون اساسی صلاحیت انحصاری شورای نگهبان را در بررسی مصوبات مجلس (غیر از دو مورد) بلحاظ عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع مقدس اسلام و نیز نظارت بر انتخابات ۳ گانه و همه پرسی و نیز احراز صلاحیت داوطلب رئیس جمهوری (بند ۹ اصل ۱۱۰) در نظر گرفته است. تقلیل نقش شورای نگهبان از یک ناظر اساسی و دنباله قوه موسس به جزیی از قوه مقننه خطر بسیار زیادی را برای حاکمیت قانون و در نتیجه حقوق و آزادی های مردم پدید می آورد. از سوی دیگر بنظر میرسد که توسعه صلاحیت شورا در انتخابات با اتکاء به اصل ۹۹ قانون اساسی باعث کنار کشیدن شورا از نقش والا و بی همتای حافظ اساسی حاکمیت قانون و بالمآل حقوق و آزادی های مردم می شود.

در صورتی که ضمانت اجرایی حاکمیت قانون در بخش عملکرد نمایندگان قوه مقننه سیاسی و موثر در اخذ آراء موکلین خود در ادوار آتی است، اما ضمانت اجرای حاکمیت قانون در مصوبه های خلاف شرع و قانون اساسی، بعهدده شورای نگهبان است که در این مورد نقش دادگاه قانون اساسی را ایفا مینماید.

۴-۵) حاکمیت قانون در قوه قضائیه

این قوه تخصصی قضائی با صلاحیتهای انحصاری، در ساختار دقیقی بر اساس قانون در جزئی ترین امور انجام وظیفه می نماید. اصول قانون اساسی، ساختار و صلاحیت های قانونی دولت را تعیین می کند. خوشبختانه بعضی اصول مرتبط با حقوق بشر مرتبط با امور قضایی از ضمانت اجرایی محکمی هم برخوردارند مانند دستگیری و تفهیم اتهام فقط به حکم قانون (اصل ۳۲) متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می شود. اصل ۳۸، ممنوعیت مطلق شکنجه- اصل ۳۹ ممنوعیت هتک حرمت و حیثیت افرادی که طبق قانون بازداشت شده اند. ذات عمل قضایی که در مقام تمییز حق یا شناخت، کشف و مجازات جرم مجبور به ایجاد حق و تکلیف یا از بین بردن حق و تکلیف به صورت یک طرفه است اهمیت حاکمیت قانون در این قوه را صد چندان می دهد. به همین جهت در تمام ساختار این قوه سلسله مراتب نظارتی دادگاه ها و مراحل مختلف دادرسی متفاوت از سلسله مراتب اداری چیده شده است.

ساختار و وظایف قوه قضائیه بر اساس اصول ۱۵۶ تا ۱۷۴ قانون اساسی مبنی بر شرح وظایف کلی، نحوه تعیین ریاست قوه، رئیس دیوان عالی کشور، دادستان کل، قضات، محاکمات و غیره است و در کنار آن ترتیبات دیوان عالی کشور، دیوان عدالت، دادگاه ها، و سازمان بازرسی کل کشور با تعیین وظایف و اختیارات کلی آن آورده است. امنیت شغلی قضات، مصونیت قضائی، اصل علنی بودن محاکمات، حضور هیأت منصفه در محاکمات مطبوعاتی و سیاسی... نیز در این اصول تضمین شده است قانونی بودن بازداشت (اصل ۳۲) تعیین مرجع رسمی شکایات و تعیین صلاحیت دادگاه (اصل ۱۵۹) ... در قوه قضائیه، شاهی بر رعایت این اصل مهم است.

برابر اصل ۱۶۶ (احکام دادگاه ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است)؛ بنابراین قانون مجازات اسلامی، مدنی، تجارت، ثبت، شهرداری ها.... مبنای صدور احکام واقع شده و نحوه رسیدگی و رفتار، ضابطین، دادسرا، دادگاه و اجرای احکام، با اصحاب دعوا یا محکوم به بر اساس آئین دادرسی مدنی یا کیفری است (متناسب با موضوع).

البته باید اشاره کرد که اصولی مانند اصل ۱۶۸، برای رسیدگی به جرائم سیاسی و مطبوعاتی در حضور هیأت منصفه، ضمانت اجرایی مستقیم از قبیل عدم اعتبار حکم صادره، قائل نشده است. استثنای آیین نامه و بخشنامه های ریاست قوه قضائیه از رسیدگی در دیوان عدالت اداری، هر چند با توجه به صلاحیت عام دادگاه های دادگستری و امکان پذیری شکایت از آن در این محاکم تا

حدودی قابل پذیرش است لیکن منطوق نظارتی اصل حاکمیت قانون چنین استثناهایی را به آسانی بر نمی‌تابد. به عنوان مثال بازگشت ناپذیر بودن صدور دستورالعمل تشکیل مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی تهران که با اصول ۳۴، ۳۶ و ۱۵۹ چالش ایجاد می‌کرد می‌تواند نمونه عملی این رویه باشد. این درحالی است که در دیوان عدالت اداری تمامی تصمیمات رئیس جمهور و اقدامات وی قابلیت رسیدگی و ابطال را دارد.

۵-۵) حاکمیت قانون در قوه مجریه

صلاحیت‌های قوه مجریه بقدری گسترده است که گفته می‌شود فصل خصومت و صدور و اجرای احکام قضائی بعهد قوه قضائیه، قانون‌گذاری و نظارت بر عهده قوه مقننه و الباقی امور در حیطه صلاحیت مجریه است. هر چند وجود اعمال شبه تقنینی و شبه قضایی در صلاحیت حتی قوه مجریه حتی اطلاق این سخن را نیز مقید می‌کند. اصول متعدد قانون اساسی قوه مجریه را در محدوده قانون محدود نموده است. از جمله اصول ۵۱ ناظر بر وضع، معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی به موجب قانون، تهیه بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت (اصل ۵۲) کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد. (اصل ۵۳)

با توجه به شرایط خاص اداره امور در قوه مجریه در مقابل حوادث غیر مترقبه، آنی و چه بسا بی سابقه، امکان رفتار قانونی، بدلیل فقدان قانون مورد نیاز وجود ندارد. از طرفی امتناع از رسیدگی و مقابله با آن مصداق بارز ترک فعل و استمرار خدمات عمومی است. لذا از سوی قانونگذار اساسی در این زمینه ضروری است.

قانون اساسی ج.ا در اصل ۷۹ اختیار مستقلمی به قوه مجریه جهت اعمال سلبی یا ایجابی نداده است معهداً در اصل ۱۷۶ اختیارات نامحدود (از لحاظ زمانی، مکانی، و ماهیتی و شکلی) به شورای امنیت ملی برای شرایط اضطراری واگذار نموده است.

لذا رفتار و اعمال این قوه بر اساس قانون مصوب (اساسی یا تقنینی) همیشه مقدر و میسر نمی‌باشد، زیرا بر اثر تحول و تغییر روزافزون زندگی اجتماعی در گستره جغرافیائی کشور، مواردی حادث می‌شود که غیر قابل پیش‌بینی است و یا اصولاً انقدر جزئی، فنی و تخصصی است که رسیدگی و تصویب قانون برای آن نه در شأن مجلس و نه در تخصص آن است.

بنابراین قوه مجریه علاوه بر لزوم انجام امور بر اساس قانون، به آئین نامه‌های قانونی (اجرائی،

مستقل، تصویب نامه) هم نیاز دارد که توسط وزیر، هیأت وزیران یا چند وزیر تهیه و تنظیم می‌شود. آئین نامه نباید، اولاً مغایر قانون عادی باشد ثانیاً تکالیف جدیدی برای مردم ایجاد کند. لذا ضمن نظارت رئیس مجلس بر تصویب آئین نامه‌ها، هر شخصی می‌تواند ابطال آن را از هیأت دیوان عدالت اداری درخواست کند. (اصل ۸۵ و ۱۳۸)

اصل ۱۷۶، تصمیمات شورای عالی امنیت ملی، قبل از تأیید و امضای مقام رهبری، بی اعتبار است امکان پذیری شمول این تصمیمات به حدی که تبدیل به قانون یا حداقل ناسخ مقطعی آن شود می‌تواند یک روزنه برای خروج از حاکمیت قانون و در نتیجه تراحم با حقوق و آزادی های مردم باشد. البته برخی تفاسیر رسمی و رویه‌های گوناگون که می‌توان از آنها به عنوان عرف سیاسی هم یاد کرد وجود دارد که محدودیت مصونیت قضائی نمایندگان در انجام وظایف، موسع دانستن دایره شمول حکم حکومتی از آن دسته است و می‌تواند قوه مقننه را از اقتدار و اعمال صلاحیت‌های قانونی خارج نماید.

از دیگر مشکلاتی که همانگونه که ذکر شد می‌تواند برای قوه مجریه در مقابل حاکمیت قانون راه هایی برای شانه خالی کردن از مسئولیت فراهم آورد تعدد مراجع قانون گذاری و مشخص نبودن سلسله مراتب تقنینی بین موارد مذکور است.

از طرفی حاکمیت قانون ایجاب مینماید که اصول ایجابی حقوق مردم و آزادی های مثبت مردم هم از قبیل بندهای ۳ و ۸ اصل سوم، و اصول ۲۸، ۲۹، ۳۱ قانون اساسی هم با ضمانت اجرای جلدی مورد عمل قرار گیرد.

نتیجه گیری

در این تحقیق کوشش شد با توجه به چالش های پیش روی برخی اصول تضمینی حقوق بشر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چه به لحاظ لفظی و چه در معنای تقنینی، از دل اصل حاکمیت قانون به عنوان یک اصل پذیرفته شده در بنیاد قانون اساسی جمهوری اسلامی، مفاهیمی جدید برای یافتن ابزار تضمین برای تضمین حقوق و آزادی های مردم مورد بررسی قرار گیرد. این نوشتار با احصاء موارد مذکور در قانون اساسی، نقش حاکمیت قانون و ضمانت اجرا های آن در تضمین و تحقق حقوق بشر و آزادی های اساسی را مورد بررسی قرار داد. آنگونه که دیده شد کارکرد چندگانه اصل حاکمیت قانون که از یکسو یکی از اصول مهم حاکم بر اعمال حقوقی

حکومت و روابط آن با شهروندان است و از دیگر سو یکی از اهداف اصلی تنظیم این روابط نیز شناخته می‌شود کمک می‌کند تا این اصل دارای نقشی تضمینی برای حقوق و آزادی‌های شهروندان شناخته شود. یکی از یافته‌های این تحقیق این بود که حاکمیت قانون نه تنها می‌تواند به عنوان ابزار تضمین و صیانت از حقوق بشر و آزادی‌ها به شمار آید بلکه خلل در آن با خلل در حقوق شهروندان همبستگی دارد.

یافته دیگر این تحقیق این بود که اصل حاکمیت قانون در مرحله مبنایی با توجه به انبعاث نظریه مسئولیت دولت از دین مبین اسلام و اندیشه سیاسی شکل گرفته در حکومت پیامبر اسلام (ص) و امام علی ابن ابی طالب (ع) هم در مقام نظر و هم در مقام عمل همخوانی ذاتی با بنیان‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی دارد. از این لحاظ این اصل در کنار و حتی پیشتر از سایر اصول حقوق اساسی مدرن می‌تواند در قانون اساسی ایران زمینه‌ای برای صیانت از حقوق و آزادی‌های مردم فراهم نماید.

از طرف دیگر باید گفت که حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، با تعیین ساختار اساسی، حدود صلاحیت، اختیار و تکالیف زمامداران بر اساس قانون اساسی، ضمانت‌های لازم را با تلفیق، اصول استقلال قوا، تناوب و محدودیت دوره قدرت، عدم صلاحیت، پاسخگویی و مسئولیت حاکمان فراهم آورده است، لذا شاخص‌های مورد نیاز برای تحقق حاکمیت قانون را در این مرحله تامین نموده است. اما وجود پاره‌ای تفاسیر و اشکالات اجرایی (که منجر به ایجاد عرف و رویه هم شده است) اصل حاکمیت قانون را با چالش مواجه کرده است. هر چند در غیاب مسیر قانونی و تجربه طولانی اعمال یک نظام سیاسی، برخی تعدیل‌ها ممکن است به لحاظ مصلحت یا اضطرار برای مدت کوتاهی قابل توجیه شود، اما با وجود ظرفیتهای لازم قانونی و نیز امکان ایجاد ظرفیت‌های جدید تر پیش‌بینی پذیر چنین عملکردی ضرورت خود را از دست می‌دهد و می‌توان از ابزار خود قانون اساسی استفاده کرد چرا که همانگونه که دیدیم نقص در حاکمیت قانون مآلاً منجر به نقض حقوق و آزادی‌ها می‌شود.

با توجه به مباحث مطرح‌شده در حاکمیت قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی میتوان نتیجه گرفت: عمده مواردی که توسط برخی حقوقدانان به عنوان چالش در برابر اصل حاکمیت قانون مطرح شده اند نظیر چندگانگی مراجع قانونگذاری، چندگانگی مراجع ایجاد صلاحیت دادگاه‌ها، اصلاح قانون کار توسط مجمع تشخیص و یا قانونگذاری ابتدایی آن در زمینه تعزیرات حکومتی همگی

ناشی از نبود ظرفیت های اجرایی قانونی و تجربه کوتاه اجرای قانون اساسی بوده است و به نظر می رسد هر چند در کوتاه مدت چنین روش هایی می تواند راهگشا باشد اما مشکلاتی که عدم استفاده از ظرفیت های حقوق اساسی در بلند مدت ایجاد می کند به حدی است که لزوم تصمیم گیری بنیادین بر مبنای اصل حاکمیت قانون را فرارو قرار می دهد. این راه حل های کوتاه مدت حتی با دیدگاه حاکمیت اسلامی و الهی نیز چون ممکن است راهی برای گریز از نظارت شورای نگهبان را ایجاد کند، امکان تعارض دارد.

از دیگر یافته های این تحقیق وضعیت و نقش خاص پارلمان در ایران در بحث حاکمیت قانون بود. سهل و ممتنع بودن استفاده از حاکمیت قانون در صیانت از حقوق بشر و آزادی های اساسی بویژه در این نقطه بسیار خوب قابل لمس است. به غیر از مواردی مثل منع شکنجه و منع تفتیش عقاید که به طور مطلق در قانون اساسی مورد تقنین واقع شده است تقریباً تمام حقوق و آزادی های مردم توسط مجلس شورای اسلامی و قوانین مصوب آن قابل تحدید است. وضع نظارت اساسی بر مصوبات این مجلس در اصل ۹۳ به بعد قانون اساسی و نیز اصل چهارم ناشی از همین امر است. از یکسو باید اصولی وجود داشته باشد که با حفظ اقتدار و استقلال پارلمان قدرت سیاسی به قانون بدهد و از سوی دیگر همین قدرت باید محدود باشد تا حقوق و آزادی های مردم مورد خلل واقع نشود. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ایجاد این ساختار دوگانه تا حدودی موفق عمل کرده است. اصل ۹ که حتی آزادی ها را با قانون قابل سلب نمی داند در همین مقال قابل بررسی است. لیکن همانگونه که در تحقیق آمد چند گانگی مراجع قانونگذاری می تواند در بلند مدت می تواند چالش های جدی برای چارچوب دادن قوانین عادی بر اساس شرع مقدس و قانون اساسی ایجاد کند.

در خصوص قوه قضائیه که بر اساس فرض اصلی تحقیق بزرگترین محمل اجرای مهمترین اثر اصل حاکمیت قانون یعنی اصل عدم صلاحیت چند نکته به دست آمد. نخست آنکه زیرساخت های اعمال حاکمیت قانون در این قوه هم بر اساس اصول شرعی و هم اصول قانون اساسی تا حدود زیادی وجود دارد. لیکن برخی اصول قضایی ایجاد و تضمین کننده حاکمیت قانون در قوه قضائیه ضمانت اجرای چندانی نداشتند. امکان نا پذیری رسیدگی به شکایات علیه آیین نامه ها و بخشنامه های رئیس قوه قضائیه در دیوان عدالت اداری، فقدان ضمانت اجرای بطلان در مقابل عدم رعایت اصل علنی بودن و در حضور هیات منصفه بودن جرائم سیاسی و مطبوعاتی از این دست موارد هستند.

حاکمیت قانون در قوه مجریه هر چند با توجه به نتایج برخی عملکردها مثل عدول و نادیده گرفتن

تأمین اجتماعی و مستمری بیکاری، بازنشستگی... برای یکایک افراد ملت (اصل ۲۹) که یکی از اصول ایجابی و حقوق بشر نسل دوم می باشد، با چالش روبرو است اما به لحاظ ایجاد چتر جدی نظارت چند گانه (درون قوه ای، برون قوه ای، سیاسی، قضایی و پارلمانی) می تواند محمل بسیار مناسبی برای تضمین حقوق و آزادی های مردم در مقابل قوه مجریه ایجاد کند. وجود دیوان عدالت اداری با صلاحیت نظارت بر همه اعمال قوه مجریه و نظارت رئیس قوه مقننه بر اعمال شبه تقنینی این قوه تقریباً تمامی آثار اصل حاکمیت قانون (اصل کنترل، اصل عدم صلاحیت و اصل بطلان اعمال غیر منطبق با قانون حکومت) که لازمه صیانت از حقوق شهروندان است را لا اقل در این قوه ایجاد کرده است.

در عین حال باید گفت با توجه به شرایط خاص اداره امور در قوه مجریه در مقابل حوادث غیر مترقبه، آنی و چه بسا بی سابقه، امکان رفتار قانونی، بدلیل فقدان قانون مورد نیاز وجود ندارد. از طرفی امتناع از رسیدگی و مقابله با آن مصداق بارز ترک فعل و استمرار خدمات عمومی است. لذا از سوی قانونگذار اساسی در این زمینه ضروری است.

در پایان باید گفت از بررسی اصول ۱۷۷ گانه قانون اساسی ایران و روح حاکم بر آن می توان نتیجه گرفت که قانونگذار اساسی، سعی در تلفیق دموکراسی با اصول اصلی و فرعی اسلامی داشته است. که ضمانتی دو چندان برای حاکمیت قانون و در نتیجه حقوق بشر و آزادی های مردم را ایجاد می نماید. شرع مقدس اسلام و سیره حکومت نبوی و علوی، ظرفیتهای درخشانی از زمامداری بر اساس اصول و قوانین الهی با تکیه بر حقوق ناس را در سابقه خود دارد. وجود تزامم در برخی اصول قانون اساسی، اگر با اهداف و شعائر حماسی دوران انقلاب و منویات قانونگذار اساسی تفسیر شود، بطوری که روح ۱۷۷ گانه اصول در آن متجلی شود و از ظرفیت های شرع در حمایت از حقوق مردم نیز در جهت متمیم آن استفاده گردد. بی شک حاکمیت قانون را برای رسیدن جامعه به آزادی، استقلال، ثبات، سلامت، سعادت و برابری باز می کند. با در نظر گرفتن موارد مذکور پیشنهادهایی در حوزه بازرگری قانون اساسی و ایجاد رویه های حکمرانی می شود.

پیشنهادات:

۱) ضمانت اجرای لازم برای حاکمیت قانون در صورت تعرض از حدود قانونی با تاسیس دادگاه قانون اساسی یا دیوان عالی مستقل مادام العمر و یا ارتقای شورای نگهبان به این نقش به شکل بهتری قابل فراهم شدن است.

۲) در فرض اصلاح قانون اساسی واگذاری بخشی از اختیارات شورای نگهبان که امروزه حتی جنبه اجرایی پیدا می کند و ممکن است شورا را از جایگاه عالی ترین نهاد اساسی کشور خارج کند از طریق اصلاح اصول ۹۲، ۹۳، ۹۸، ۹۹، بند ۹ اصل ۱۱۰ برای تضمین استقلال این نهاد و فارغ شدن آن از مواردی که واجد وصف اساسی نیستند می تواند مد نظر قرار گیرد. در این راستا رسیدگی به اختلافات انتخاباتی و صدور حکم در دادگاه ها می تواند شورای نگهبان را در تفسیر قانون اساسی و رسیدگی به شرعیت و مطابقت با قانون اساسی قوانین در جایگاهی یگانه، مستقل و انحصاری قرار دهد که شایسته هر دادگاه قانون اساسی یا نهاد ناظر اساسی دیگری است.

۳) پیشنهاد این تحقیق در مورد بازنگری اصول مربوط به مجلس برای توسعه و تضمین اصل حاکمیت قانون و استفاده از آن برای تضمین حقوق بشر و آزادی های مردم الف- اصلاح اصل ۵۵ و توسعه اختیاردیوان محاسبات در نظارت و کنترل درآمدها و نیز رسیدگی کارآمدی و بهره وری بودجه در هزینه ها.

ب- با در نظر گرفتن نیاز های کشور که در قالب شوراهای متعدد قانونگذاری موازی خود را نشان داده است و تجمیع صلاحیت های مجمع تشخیص مصلحت نظام با برخی صلاحیت های غیر اساسی شورای نگهبان و تغییر نظام انتخاب اعضای مجمع تشخیص می توان با استفاده از ظرفیت های نظریه ولایت فقیه و حاکمیت توأمان الهی و مردمی محملی برای تشکیل مجلس دوم در ایران نیز فراهم نمود.

۴) استقلال واقعی قضات، تأمین شغلی مادام العمر (یا مثلاً مدت خاص ۴۰ ساله)، تأمین معیشت و رفع دغدغه مالی و فراهم آوردن شرایط دادگستری شایسته در کنار، برگزاری محاکمات بصورت علنی و با حضور هیأت منصفه در امور کیفری، سیاسی و مطبوعاتی مسیر همواری برای فصل الخطای احکام دادگستری شایسته خواهد داشت. لذا اصلاح اصولی الف- تحدید اختیارات رئیس قوه قضائیه به عنوان مدیران قوه (اصل ۱۶۱). در نحوه تعیین و مدت ریاست دیوان عالی کشور و دادستان کل است (۱۶۲). تحدید اختیار رئیس قوه در مقابل تأمین شغلی قضات (اصل ۱۶۴) لزوم تاسیس اصل حضور هیأت منصفه در محاکمات کیفری، سیاسی و مطبوعاتی در قانون اساسی ضروری به نظر می رسد.

۵) رئیس جمهور و هیأت دولت تکالیف متناسب با صلاحیت و اختیار، همراه با وظیفه پاسخگویی با ضمانت اجرایی کیفری، حقوقی، سیاسی مقابل حسن انجام امور را دارند. در فرض

ارتقاء شورای نگهبان به دادگاه قانون اساسی مسئله اختیار رئیس جمهور در نظارت بر اجرای قانون اساسی و پاسداری آن و حل تزاخم آن با استقلال یا تفکیک قوا نیز به این نحو قابل حل خواهد بود که او را در شان دادستان اساسی کشور دید. بدین ترتیب رئیس جمهور اختیار نظارتی کامل دارد اما نمی تواند صلاحیت قوه دیگری را متوقف کند

۶) ارائه تفسیر منطقی و منطبق با روح قانون اساسی و نیازهای جامعه این امکان را می دهد تا با استفاده از ظرفیت های نظریه ولایت فقیه یا حتی پارلمانی کردن نظام سیاسی کشور مسائلی مثل حکم حکومتی، انتخاب وزرا و تشکیل شوراها حل شود. چرا که به نظر می آید عمده این مسائل ناشی از وضعیت نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی باشد که جهت گیری نهایی حقوق اساسی ایران را مشخص نمی کند و علاوه بر تداخل در اختیارات قوا باعث تداخل در اختیارات راس قوه مجریه نیز می شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- ابن اعثم کوفی، احمد بن علی (۱۳۷۴). الفتوح. مترجم احمد مستوفی هروی از محققان قرن ششم هجری. تصحیح غلامرضا طباطبائی مجد. تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی
- استوار سنگری، کوروش (۱۳۹۲). حقوق اداری، ج ۱، تهران: میزان.
- حسینی صدرآبادی، ایرج (۱۴۰۱). نظام حقوقی ویژه «وضعیت اضطراری سلامت» مدیریت اپیدمی کووید-۱۹ در فرانسه، تحقیقات حقوقی ویژه نامه حقوق و کرونا، ش ۲
- حقوق بشر و آزادیهای اساسی، تهران: میزان، ۱۳۸۴.
- خسروی حسن (۱۳۸۸). حقوق اساسی ۱، تهران: دانشگاه پیام نور.
- راسخ، محمد (۱۳۸۵). ویژگی های ذاتی و عرضی قانون، مجلس و پژوهش، سال ۱۳ (۵۱).
- رستمیان، محمدعلی (۱۳۷۹). وظایف و مسؤولیتهای حاکم در نگاه علی (ع)، حکومت اسلامی، ۱۸.
- زارعی، سید محمد حسین (۱۳۹۴). گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران، خرسندی.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۴). حقوق اساسی تطبیقی، نشر دادگستر، تهران.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۶). مبانی حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر چاپ دوم.
- علی ابن ابی طالب، مترجم شهیدی، جعفر (۱۳۷۸). نهج البلاغه، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قطبی، میلاد (۱۳۹۴). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ بررسی مفهوم صلاحیت، تهران: پژوهشگاه شورای نگهبان.
- کلی، جان موریس (۱۳۸۸). تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو، چاپ دوم.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق، ج ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.
- لاگلین، مارتین (۱۳۸۸). مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.
- مرکز مالگیری، احمد، سلطانی، ناصر، صدری، علیرضا (۱۳۸۳). آشنایی اجمالی با کلیات علم حقوق در زمینه قانونگذاری و قوای سه گانه گزارش شماره ۶۹۸۱، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

نیکو نهاد، حامد (۱۳۹۳). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی بررسی مفهوم حاکمیت قانون،

پژوهشکده شورای نگهبان

Rousset, M et Rousset, O (20044), "Droit administrative", Presses
Universitaires de Grenoble.

