

کتابخانه‌ای در حقوق عمومی اسلامی

آیت الله عباس کعبی

عنوان پژوهش

سیاست‌های کلی نظام،
راهکار ارتقاء نظام قانون گذاری اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۷

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۸/۰۹



شناسنامه

عنوان:

گفتارهایی در حقوق عمومی اسلامی
سیاست‌های کلی نظام، راهکار ارتقاء نظام قانون‌گذاری اسلامی

آیت‌الله عباس کعبی

تدوین و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

علی بهادری جهرمی

دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۳۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۸/۰۹

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

مقدمه.....	۲
۱- مفهوم و ضرورت وجود قانون.....	۴
۲- نظام قانون گذاری در اندیشه اسلامی.....	۹
۱-۲ مفهوم قانون و نهاد قانون گذار در اندیشه اسلامی.....	۹
۲-۲ روند قانون گذاری در حکومت اسلامی.....	۱۴
۱-۲-۲ مرحله ی جعل و تشریع احکام.....	۱۴
۲-۲-۲ مرحله ی تبیین و تفسیر احکام.....	۱۴
۳-۲-۲ مرحله ی اجتهاد و استنباط احکام.....	۱۶
۴-۲-۲ مرحله ی برنامه ریزی.....	۱۷
۳- قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران.....	۱۹
۱-۳ روند قانون گذاری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۱۹
۲-۳ جایگاه اجتهاد در تصویب قوانین مجلس شورای اسلامی.....	۲۱
۱-۲-۳ اجتهاد تبیینی.....	۲۱
۲-۲-۳ اجتهاد تطبیقی.....	۲۱
۳-۲-۳ اجتهاد تنظیمی.....	۲۲
۴- امکان سنجی استفاده از سیاست های کلی نظام در ارتقاء نظام قانون گذاری.....	۲۴
۱-۴ مفهوم سیاست های کلی نظام.....	۲۵
۲-۴ جایگاه سیاست های کلی نظام در نظام حقوقی ایران.....	۲۸
۱-۲-۴ جایگاه سیاست های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی.....	۲۹
۲-۲-۴ الزام و یا عدم الزام به اجرای سیاست های کلی نظام.....	۳۰
۵- ظرفیت سازی سیاست های کلی در اصلاح قوانین.....	۳۲
نتیجه گیری.....	۳۵
منابع و مأخذ.....	۳۷

مقدمه

نهضت مردم ایران به رهبری امام خمینی علیه السلام علیه حکومت ظالم پهلوی به منظور استقرار حکومت اسلامی و مبتنی بر اعتقاد به آموزه‌های شریعت اسلام و حاکمیت کامل قوانین الهی در عرصه‌های فردی و اجتماعی صورت پذیرفت و منجر به پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ گردید.

پس از پیروزی انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران با رأی مثبت بیش از ۹۸ درصد کسانی که در انتخابات حق رأی داشتند به علت اهمیت و حساسیت آن دوره، بیش از هر چیز نیازمندی کشور به ایجاد ساختارها و نهادهای حقوقی، به منظور ساماندهی امور عمومی و اداری حکومت متناسب با اهداف حکومت اسلامی احساس می‌شد تا شرایط بحرانی پس از انقلاب اتمام یابد و روال امور در جریان عادی خود قرار گیرد. امام خمینی علیه السلام به عنوان رهبر انقلاب اسلامی، در تدبیری هوشمندانه نگارش متن قانون اساسی را بر عهده‌ی خبرگانی قرار دادند که با رأی ملت برگزیده می‌شدند؛ و خبرگان منتخب ملت نیز که اکثریت آنان را فقها تشکیل می‌دادند، با توجه به شرایط حساس کشور و نیاز فوری به تصویب قانون اساسی از یکسو و پایه‌های اعتقادی مردم در تشکیل حکومت اسلامی و خواسته‌ی آنان مبنی بر ایجاد نظامی مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام از سوی دیگر؛ با نگاهی به ساختارهای موجود در جوامع سیاسی گوناگون که مبتنی بر تجربیات بشری در عرصه‌ی حکومت‌داری شکل گرفته بود و اعمال اصلاحات بومی و دینی نسبت به این تجربیات و حذف مغایرت‌های آن با آموزه‌های اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را به نگارش درآوردند.

در نتیجه، هر چند نظام برآمده از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایرتی با شریعت اسلام نداشت اما بسیاری از ساختارها و نهادهای مذکور در قانون اساسی منبعث و برآمده‌ی از آن نیز نبود. اکنون پس از گذشت بیش از سی و پنج سال از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^(۱) و نمایان شدن نقاط ضعف و قوت آن، آنچه بیش از پیش دارای اهمیت است، طراحی سیر حرکت از نظام موجود به

۱. لازم به ذکر است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت اما بسیاری از نهادها و ساختارهای مذکور در آن بدون تغییر باقی ماند.

سمت نظام مطلوب برآمده از شریعت اسلام و نظام‌سازی اسلامی در جهت انطباق هرچه بیشتر ساختارهای حکومت اسلامی با آموزه‌های اسلامی می‌باشد. مقام معظم رهبری با طرح این موضوع تحت عنوان پیری و جوانی نظام جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارند: «یک سؤال این است که مسئله‌ی پیری و جوانی نظام چگونه قابل تحلیل است؟ هر موجود زنده‌ای دوران جوانی‌ای دارد، دوران پیری‌ای دارد. وضع نظام اسلامی در این زمینه چیست و چگونه خواهد شد؟ آیا نظام اسلامی پیر خواهد شد؟ فرسوده خواهد شد؟ از کار افتاده خواهد شد؟ برای اینکه چنین وضعی پیش نیاید، آیا راهی وجود دارد؟ اگر یک وقتی چنین حالتی پیش آمد، آیا علاجی برای آن متصور است و وجود دارد؟»^(۱) سپس ایشان در مقام پاسخ‌گویی به سؤالات فوق با تفکیک میان نوسازی آرمان‌ها و نوسازی نظامات حکومتی می‌فرمایند: «اولاً نوسازی نظام ممکن است، اما به معنای تجدیدنظر در آرمان‌ها نیست؛ زیرا این آرمانها فطری است. دوم، نوسازی به معنای تغییر نظامات، تغییر سازوکارها، تغییر سیاستها، عملی است، ممکن است، در مواردی هم لازم است و مانع از تحجر است؛ منتها باید بر طبق اصول باشد. نکته‌ی سوم هم همین است که این تغییر باید بر اساس اصول باشد. پس آرمان‌ها که شاکله‌ی کلی نظام از آنها الهام گرفته، قابل تغییر نیست. نظام جمهوری اسلامی یک چنین نظامی است. با این نگاه، نظام فرسوده‌بشو نیست، متحجر بشو نیست، از راه بازمانده نیست و نخواهد شد؛ همیشه میتواند جوان باقی بماند.»^(۲)

یکی از ساختارهای مذکور در قانون اساسی، که بازخوانی آن بر اساس اندیشه‌ی اسلامی و مطالعه‌ی آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد، نهاد تقنین به عنوان یکی از مهمترین قوای حکومتی است. بر این اساس موضوع اصلی نوشتار حاضر نسبت سنجی میان وضعیت نظام تقنینی موجود در جمهوری اسلامی ایران با نظام تقنینی مطلوب و برآمده از شریعت اسلام است. از این رهگذر این پژوهش به بررسی راهکارهای اصلاح نظام قانون‌گذاری موجود و حرکت به سمت نظام قانون‌گذاری مطلوب خواهد پرداخت. به بیان دیگر سؤال بنیادین این نوشتار آن است که: در چهارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه

۱. مقام معظم رهبری، بیانات در دیدار دانشجویان کرمانشاه، ۱۳۹۰/۷/۲۴

۲. مقام معظم رهبری، بیانات در دیدار دانشجویان کرمانشاه، ۱۳۹۰/۷/۲۴

راهکارهایی به منظور اصلاح نظام تقنینی، در جهت حرکت به سمت نظام قانون‌گذاری منبعث از شریعت وجود دارد؟

اولین گام در جهت پاسخ‌گویی به سؤال اصلی پژوهش، درک دقیقی از ویژگی‌های نظام مطلوب در اندیشه‌ی اسلامی است. به عبارت دیگر ابتدا باید مفهوم قانون و جایگاه آن در اندیشه اسلامی، نهاد صالح برای قانون‌گذاری و سازوکار استخراج قوانین در این اندیشه مورد مطالعه قرار گیرد. سپس باید ویژگی‌های نظام فعلی قانون‌گذاری بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و رویه‌های موجود مورد مطالعه قرارگیرد و پس از تحلیل هر یک از ساختارهای مطلوب و موجود قانون‌گذاری، راهکارهای اصلاح نظام قانون‌گذاری در چهارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی، متناسب با نهاد قانون‌گذاری برآمده از شریعت طراحی گردد.

بر این مبنا ابتدا به بررسی مفهوم قانون و ضرورت آن در یک نظام اجتماعی پرداخته و پس از آن مفهوم و نهاد قانون‌گذار در اندیشه‌ی اسلامی را مطالعه خواهیم نمود؛ سپس روند قانون‌گذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بیان نموده و در پایان به بررسی نحوه‌ی ظرفیت‌سازی سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از راهکارهای موجود در راستای اصلاح نظام قانون‌گذاری خواهیم پرداخت.

۱- مفهوم و ضرورت وجود قانون

واژه قانون از زبان یونانی وارد ادبیات عرب گردیده و اصل آن «kanon» به معنای خط‌کش بوده است.^(۱) و^(۲) در ادبیات فارسی قانون در معنای قاعده، رسم و حکم اجباری که از ناحیه دستگاه حکومت صادر گردد؛ به کار رفته است^(۳) و در ادبیات عرب نیز قانون به معنای مقیاس هر چیز می‌باشد^(۴).

در اصطلاح نیز تعاریف گوناگونی از قانون ارائه گردیده است. در یک دیدگاه

۱. محمضانی، صبحی رجب، فلسفه قانون‌گذاری در اسلام، ترجمه اسمعیل گلستانی، انتشارات آثار اندیشه، تهران، چاپ سوم، ۱۳۸۶، صص ۱۲-۱۴

۲. جوهری، اسماعیل، تاج اللغة و صحاح العربیة، دار العلم للملایین، بیروت، ۱۴۱۰ ه.ق، ص ۲۱۸۵

۳. دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران: انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۳، قانون

۴. ابن منظور محمد بن مکرم، لسان العرب، ۱۵ جلد، بیروت: دار الفکر للطباعة و النشر و التوزیع - دار صادر، ۱۴۱۴ ه.ج ۱۳، ص ۳۴۹

قانون به آن دسته از قواعد حقوقی اطلاق می‌گردد که به صورت گزاره‌ی مکتوب به وسیله‌ی مقامات صلاحیت‌دار وضع می‌گردد و فارغ از آن‌که چه عنوانی (اعم از قانون، آیین‌نامه، بخش‌نامه و ...) برای آن انتخاب گردد، دارای دو وصف ماهوی و شکلی است. وصف ماهوی قانون اشاره به خصوصیت کلیت و شمول آن دارد و وصف شکلی خصوصیتی همچون لفظی، مکتوب، رسمی و تشریفاتی بودن را بیان می‌دارد.^(۱) و^(۲) از دیدگاهی دیگر برخی با تفکیک میان دو مفهوم قانون به معنای خاص و قانون به معنای عام، بر این باورند که قانون در معنای عام، وقتی به عنوان یکی از منابع حقوقی و در برابر عرف به کاربرده می‌شود، همه‌ی مقرراتی را در برمی‌گیرد که به وسیله‌ی مقامات صالح دولتی وضع گردیده و قانون به معنای خاص (در نظام حقوقی ایران) قواعدی است که با تشریفات مقرر در قانون اساسی و به وسیله‌ی قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) وضع می‌شود.^(۳) در یک دیدگاه قانون، مجموعه قراردادهای اجتماعی است که برای تنظیم ساختار امور عامه وضع می‌گردد.^(۴)

برخی با تفکیک میان امور کلی و تقنینی و امور جزئی و اجرایی بر این باورند که قانون به معنای تخصصی و اصطلاحی آن، قاعده‌ای حقوقی است که دارای درجه‌ای از کلیت بوده و از امور اجرایی و جزئی بالاتر می‌باشد.^(۵)

از سوی دیگر برخی معتقدند که با توجه به استعمالات گوناگونی که از واژه‌ی قانون در ادبیات حقوقی شده است، می‌توان مفهوم این اصطلاح را در سه تعریف کلی مورد مطالعه قرار داد. گاهی مقصود از قانون به آن دسته از مقررات الزام‌آوری اشاره دارد که وظیفه‌ی تنظیم رفتار اجتماعی انسان را برعهده داشته، و مخالفت با آن مستوجب کیفر از سوی قدرت حاکم می‌گردد. گاهی اصطلاح قانون اشاره به مجموعه قواعدی دارد که مربوط به کشور خاص بوده و در دوره‌ی زمانی معین اجرا می‌گردد، و

۱. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، نشر گنج دانش، تهران ۱۳۸۴، ص ۹۴ و ۹۵

۲. دانش پژوه مصطفی، مقدمه علم حقوق، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۹، ص ۱۵۱

۳. کاتوزیان ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲، ص ۱۲۰

۴. جوادی آملی عبدالله، حق و تکلیف در اسلام، قم: انتشارات اسراء، بی‌تا، ص ۴۴

۵. رنه دیوید، کامی ژوفره اسپونیزی، در آمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه صفایی سید حسین، نشر میزان، چاپ هفتم، بهار ۱۳۸۷، ص ۹۲

دیگر قانون به آن قاعده‌ی حقوقی اطلاق می‌شود که به وسیله‌ی قوه‌ی مقننه و با طی تشریفات قانونی به تصویب رسیده است.

اکنون که مفهوم مورد نظر از قانون روشن گردید، ذکر این نکته نیز ضروری به نظر می‌رسد که وجود قانون (به مفهوم عام) یکی از ضروریات زندگی اجتماعی محسوب می‌گردد. در تبیین این موضوع می‌توان بیان نمود که انسان موجودی مدنی بالطبع است و نمی‌تواند نیازهای روزمره خویش را بدون تعامل با دیگران در عرصه اجتماعی برطرف نماید. او برای تامین نیازهای اولیه خویش مانند خوراک، پوشاک، مسکن، دفاع و حفاظت از خویش و... نیازمند به همراهی و مساعدت دیگران است. این نیازمندی نیز مستلزم برقراری ارتباط و همکاری میان افراد خواهد بود.^(۱) اما این ارتباط هنگامی به درستی موجب رفع نیازهای افراد می‌گردد که مبتنی بر عدالت شکل گیرد. به بیان دیگر اگر مبنای روابط اجتماعی افراد جامعه بر عدالت استوار نشود، موجب نابسامانی می‌گردد؛ چرا که قهرا هر انسانی به دنبال کسب سود بیشتر خواهد بود و تعارض میان منافع مردم نظم اجتماعی را مختل و هرج و مرج را جایگزین آن می‌نماید.

بر همین اساس بشر برای دوام زندگی اجتماعی خویش نیازمند دستورالعمل‌ها یا قوانینی است که نقش تنظیم کننده را ایفا کند و میزان بهره‌مندی هر کس را بر اساس استحقاق او روشن نماید و بدون وجود قانون تحقق نظم در زندگی اجتماعی غیر ممکن به نظر می‌رسد.^(۲) و^(۳) به عبارت دیگر از آن‌جا که اولاً انسان موجوی اجتماعی است و

۱. صالحی جواد، ضرورت قانون، نشریه کانون، شماره ۱۱۷، ۹۱-۱۰۲، ۱۳۹۰، ص ۹۹

۲. جواد آملی، عبدالله، ولایت فقیه، قم: انتشارات اسراء، ۱۳۹۰، ص ۵۱ و ۵۲

۳. صاحب دراست در خصوص ضرورت وجود قانون و قانون‌گذار در حکومت‌ها بیان می‌دارد: «انسان به مقتضای طبیعت خویش موجودی است اجتماعی و تداوم زندگی برای وی جز در سایه تعاون و اجتماع میسر نیست و همواره لازمه تعاون و اجتماع و زندگی جمعی، برخورد افکار و مصالح افراد با یکدیگر است، پس الزاما به قوانین و نظامی نیاز است که آزادیهای افسارگسیخته را مهار و مصالح جامعه را مد نظر قرار دهد و به رهبر و حاکمی نیاز است که آن قوانین را اجرا و امور جامعه را تدبیر و مظالم را برطرف کند، و واضح است که اینها همه مثمر ثمر نیست مگر در سایه اطاعت مردم از حاکم جامعه.» (منتظری حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ.ق، ج ۱، ۱۱۵) وی در جای دیگری نیازمندی به قوه‌ی مقننه را بدیهی می‌داند و می‌گوید: «نیاز به وجود این قوه با توجه به گسترش حکومت‌ها و کثرت

نمی‌تواند به صورت فردی به زندگی خویش ادامه دهد؛ ثانیاً مجموعه قواعد غریزی، طبیعی و فطری برای اداره‌ی زندگی بشر به میزان کفایت وجود ندارد؛ ثالثاً نیازمندی انسان و سیری‌ناپذیری او در بهره‌برداری از طبیعت از یکسو و کمبود منابع بالفعل در اختیار از سوی دیگر موجب اختلاف و درگیری انسان‌ها می‌گردد و رابعاً تجربه بیان‌گر آن است که عقل و وجدان برای حل اختلافات بشری کفایت نمی‌کند؛ قوانینی لازم است تا مانع از بروز اختلاف گردد و در صورت اختلاف نیز به بهترین نحو آن را حل و فصل نماید.^(۱) و^(۲) لازم به ذکر است مفهوم مورد نظر از قانون، در بیان ضرورت وجود قوانین در نظام‌های بشری، قواعدی است که تنظیم روابط اجتماعی را برعهده دارد. در حال حاضر مجالس مقننه‌ی حکومت‌ها به عنوان اصلی‌ترین نهاد دارای صلاحیت، وضع قواعد لازم‌الاجرا به منظور تنظیم روابط بشری را برعهده دارند.

بدیهی است هر قانونی نیازمند قانون‌گذاری است تا آن را وضع نموده و بر مردم اعمال نماید و مردم نیز اطاعت از آن را بر خویش واجب شمارند. باید توجه داشت در اندیشه اسلامی، قانون در عرصه اجتماع علاوه بر آن که موظف است به تنظیم روابط میان افراد بپردازد و از هر گونه هرج و مرج اجتماعی جلوگیری نماید باید

→

حوادث نو پدید و ضرورت ترسیم خطوط اساسی و کلی برای اداره و گردش کار جامعه، در نهایت وضوح و روشنی است و چیزی نیست که نیاز به بحث و گفتگو داشته باشد.» (منتظری حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ ه.ق، ۳، ۱۱۹)

۱. دانش‌پژوه، مصطفی، مقدمه علم حقوق، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۹، ص ۱۵۱، صص ۵۰ و ۵۱

۲. علاوه بر دلایل بیان شده می‌توان به دلایل زیر نیز به عنوان اهداف و اغراض قانون که بیان‌گر ضرورت آن نیز هست اشاره نمود:

- ۱- جلوگیری از هرج و مرج.
- ۲- تولید نظم فی الجمله در اجتماع از لحاظ زندگی دنیوی.
- ۳- ایجاد نظم کامل در اجتماع از لحاظ زندگانی دنیوی.
- ۴- ایجاد نظم کامل در اجتماع از لحاظ انتظام و در عین حال عنایت نسبت بحال جسمان هر فرد.
- ۵- ایجاد نظم کامل در اجتماع با رعایت حال افراد، از لحاظ جسم و روح و دنیا و آخرت. (تربتی شهابی خراسانی، محمود بن عبد السلام، ادوار فقه، ۳ جلد، تهران: سازمان چاپ و انتشارات، ۱۴۱۷ ه.ق)

آنقدر دقیق نگارش یابد که در سیر انسان به سوی سعادت نیز خللی وارد نکند.^(۱)

۲- نظام قانون‌گذاری در اندیشه اسلامی

در راستای مطالعه‌ی ابعاد قانون‌گذاری در اندیشه‌ی اسلامی ابتدا مفهوم قانون و نهاد قانون‌گذار در اندیشه اسلامی بررسی شده و سپس روند قانون‌گذاری در اندیشه‌ی اسلامی بیان می‌گردد.

۲-۱. مفهوم قانون و نهاد قانون‌گذار در اندیشه اسلامی

اکنون که مفهوم قانون و قانون‌گذاری به عنوان یکی از کلیدی‌ترین واژگان این پژوهش مورد بررسی قرار گرفت، اولین گام در جهت اصلاح نظام قانون‌گذاری، یافتن خصوصیات و ویژگی‌های نظام مطلوب قانون‌گذاری در اندیشه‌ی اسلامی است. مفهوم قانون و قانون‌گذاری در اندیشه‌ی اسلامی با مفهوم مدرن آن در حقوق موضوعه تفاوت دارد و قیدهایی در تعریف قانون در اندیشه‌ی اسلامی وجود دارد که آن را از قانون موضوعه‌ی مرسوم متمایز می‌نماید و علت آن، ریشه در آموزه‌های اعتقادی مسلمانان و نحوه‌ی جهان‌بینی و هستی‌شناسی آنان دارد. در این خصوص می‌توان بیان نمود که بر اساس اندیشه‌ی اسلامی خداوند متعال به عنوان ولی و سرپرست عالم دارای ربوبیت تشریعی است و حق امر و نهی منحصر از آن اوست.^(۲) بر همین اساس تنها اوست که حق وضع قوانین و مقررات در ابعاد فردی و اجتماعی را داراست، هر قانونی غیر از طریق وی صادر گردد، باطل و غیر قابل استناد است.^(۳) بر این مبنا پذیرش اوامر و نواهی اعم از قوانین و مقررات فردی و اجتماعی مصداق شرک در ربوبیت محسوب می‌گردد.^(۴)

این مدعا بر اساس آموزه‌های اسلامی بر پایه‌ی دو استدلال استوار گردیده است؛

۱. مرعشی‌شوشتری سید محمد حسن، ضرورت وجود قانون و حاکمیت آن در زندگی اجتماعی، دانشگاه انقلاب، ۱۳۷۵، ص ۳۶

۲. سبحانی جعفر، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید، ۱۳۷۰، ص ۲۵۹

۳. خمینی، سید روح الله موسوی، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی قدس سره، ۱۴۲۳ ه.ق، ص ۴۴

۴. جوادی آملی، عبدالله، توحید در قرآن، قم: انتشارات اسراء، بی‌تا، ص ۵۸۲

اولا نفی توانایی غیر از ذات باری تعالی در قانون گذاری و ثانيا اثبات انحصار قانون گذاری الهی.

در تبیین پایه‌ی اول استدلال مبتنی بر آموزه‌های اسلامی باید بیان نمود که اولاً خداوند از آفرینش انسان به عنوان اشرف مخلوقات اهداف مشخصی داشته، خلقت او بیهوده و عبث نبوده و همه‌ی موجودات عالم را برای تحقق هدف خلقت بشر آفریده است. ثانيا وجود انسان دارای ابعاد مادی و معنوی بوده و غرض اصلی از خلقت وی رشد و شکوفایی بعد معنوی او به منظور دستیابی به حیات جاودانه است. ثالثا انسان موجودی نفع طلب، تجاوزگر و انحصار طلب است و در صورتی که قوای وی تعدیل نگردد دستیابی به منافع شخصی خویش را وسیله‌ای برای اضرار به دیگران و استثمار و بردگی آنان قرار می‌دهد. رابعا انسان به منظور ادامه‌ی حیات در عرصه‌های فردی و اجتماعی نیازمند قوانینی است که هر دو بعد وجودی او را در برگیرد و در نهایت نیز موجب سعادت و کمال وی گردد. نکته‌ی دیگر آن که عقل بشری هرچند در یافتن بسیاری از مجهولات نقش بسزایی ایفا می‌کند و نقش آن در مسیر تکامل و سعادت انسان غیر قابل چشم پوشی است اما محدوده‌ی درک عقل، به علت محدودیت‌های دانش بشری و عدم توانایی دستیابی به آن، نمی‌تواند از عهده‌ی حل و فصل همه‌ی موضوعات مرتبط با سیر حرکت انسان به سوی کمال، همانند معاد و زندگی اخروی، برآید.^(۱)

در نتیجه بر اساس مقدمات فوق بشر نمی‌تواند برای زندگی خویش قانون سعادت‌مندان‌ای وضع نماید که همه‌ی ابعاد وجودی او را در برگیرد و در نهایت نیز دستیابی به اهداف را تضمین نماید.

از سوی دیگر نگاهی به مجموعه منابع شرعی اعم از منابع عقلی و نقلی بیانگر آن است که قانون گذاری در اندیشه‌ی اسلامی انحصارا در اختیار خداوند متعال قرار دارد. در این خصوص می‌توان بیان نمود خداوند متعال خالق همه‌ی موجودات بوده و به عنوان ذات واجب‌الوجود، وجود همه‌ی موجودات در عالم وابسته به اوست و همه‌ی مخلوقات در حدود و بقا تحت سیطره‌ی او قرار دارند، اوست که به همه‌ی احوالات آن‌ها آگاه است، مسیر سعادت و شقاوت آنان را می‌داند و به عنوان مالک حکیم حق

۱. جوادی آملی عبدالله، تفسیر موضوعی قرآن (جامعه در قرآن)، ج ۱۷، قم: اسرا، ۱۳۸۸، صص ۲۰ و ۲۱.

دارد به آنان امر و نهی نماید.^(۱) در این خصوص می‌توان گفت که اقتضای بینش اسلامی بر آن است که خداوند مالک هستی عالم وجود بوده و هر موجودی که در آن اثری از هستی ملاحظه می‌گردد مملوک اوست. عالم هستی نیز تکویناً ملک او محسوب می‌گردد. بر این اساس هر گونه تصرفی در جهان هستی باید به اذن و اجازه‌ی او باشد. از سوی دیگر از آن‌جا که هر اعتباری در عرصه‌ی حقوقی دارای آثار فردی و اجتماعی است، آثار اعتبارات نباید با مالکیت و ربوبیت عالم در تنافی باشد. بر این اساس تنها وجودی حق فرمان دادن به انسان را دارد که مالک و رب تکوینی اوست و اعتبارات او در عام هستی منطبق با مسیر سعادت و کمال بشر می‌باشد.^(۲) به بیان دیگر کسی که امر و نهی می‌نماید باید حقی نسبت به دیگران داشته باشد. هیچ وجودی جز خدای متعال اصالتاً نسبت به موجودات حق ندارد و از همین رو تنها او به عنوان مالک و صاحب همه‌ی موجودات دارای حق امر و نهی می‌باشد.^(۳)

امام خمینی علیه السلام در زمینه ادله‌ی عقلی انحصار قانون‌گذاری به خداوند متعال می‌فرماید: «کسی جز خدا حق حکومت بر کسی را ندارد، و حق قانون‌گذاری را نیز ندارد و خداوند به حکم عقل باید خود برای مردم حکومت تشکیل دهد و قانون وضع کند اما قانون همان اسلام است»^(۴) ایشان در این خصوص می‌فرمایند: «بشر چنین حقی را ندارد و هر قانونی که وضع می‌کند جز سیاه مشقی نیست و به حکم خرد احکام هیچ کس بر هیچ کس نافذ نیست؛ مگر حکم خدای جهان که چون همه‌ی جهان مخلوق و مملوک اوست. عقل حکم او را بر همه کس نافذ و لازم‌الاطاعه می‌داند.»^(۵)

از سوی دیگر آیات قرآن کریم و روایات ائمه‌ی معصومین علیهم السلام نیز نشان‌گر آن

۱. مؤمن قمی، محمد، قوانین ثابت و متغیر، مجله فقه اهل بیت، زمستان (۶۰ تا ۸۱)، ۱۳۸۷، صص ۶۱-۶۶

۲. مریچی، شمس الله، بررسی تطبیقی قانون و حاکمیت در ساختار سیاسی اسلام و دموکراسی، علوم سیاسی (دانشگاه باقر العلوم علیه السلام)، شماره ۴۷، (از ۱۰۵ تا ۱۲۶)، ۱۳۸۸، ۱۱۱

۳. مصباح یزدی محمد تقی، نظریه سیاسی اسلام، قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام، ۱۳۹۱، ص ۲۴۷

۴. خمینی روح الله، حکومت اسلامی و ولایت فقیه در اندیشه امام خمینی علیه السلام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۸۹، ص ۳۵۳

۵. خمینی، روح الله، حکومت اسلامی و ولایت فقیه در اندیشه امام خمینی علیه السلام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۸۹، ص ۳۵۴

است که خداوند متعال حق قانونگذاری را انحصاراً در اختیار خود قرار داده است. برای نمونه آیات زیر به این مفهوم اشاره می‌نمایند:

«حکم [قانون و یا حکومت] تنها از آن خداوند است»^(۱) (انعام: ۵۷)

«همانا حکم تنها از آن اوست»^(۲) (انعام: ۶۲)

«ای پیامبر! بدانچه خدا نازل فرموده، بین مردم حکم (یا حکومت) کن و هواهای آنها را پیروی مدار و از اینکه تو را نسبت به برخی از آنچه خدا بر تو فرود آورده به فتنه اندازند، برحذر باش... آیا اینان حکم جاهلیت را می‌طلبند، و برای ایمان‌باوران چه کسی در حکم بهتر از خداوند است؟»^(۳) (مائده: ۴۹ و ۵۰)^(۴)

در مقام جمع‌بندی دو استدلال فوق می‌توان بیان نمود که بر خلاف حکومت‌های معاصر که نمایندگان منتخب مردم متکی به خواست مردم و بر اساس مصالح و منافع آنان اقدام به قانون‌گذاری می‌نمایند، در اندیشه‌ی اسلامی بشر (حتی پیامبر اکرم ﷺ) با آن همه مقام والا و تقریبی که به خداوند تبارک و تعالی داشت) به علت محدودیت‌های ذکر شده، حق قانون‌گذاری ندارد^(۵) و قانون‌گذاری انحصاراً در اختیار خداوند متعال است.^(۶)

بر این اساس در مقام جمع‌بندی از مفهوم اصطلاحی قانون و دیدگاه مورد نظر از قانون در اندیشه‌ی اسلامی می‌توان گفت که قانون در حکومت اسلامی «مجموعه قوانین و مقررات اجتماعی است که از سوی خدای انسان و جهان، برای برقراری نظم و قسط و عدل در جامعه بشری تدوین می‌شود تا سعادت جامعه را تأمین سازد».^(۷) به

۱. «إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ»

۲. «أَلَا لَهُ الْحُكْمُ»

۳. «وَأَنَّا أَحْكَمُ بَيْنَهُمْ بِمَا أَنزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَادْخُلْهُمْ أَفْئُتُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمُوا أَنَّمَا يَرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنْ كَثِيرًا مِنَ النَّاسِ لَفَاسِقُونَ أَفَحُكْمُ الْجَاهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَمَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِقَوْمٍ يُوقِنُونَ»

۴. منتظری، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ، ج۳، ص ۱۲۰

۵. منتظری، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ، ج۳، ص ۱۲۱

۶. خ خمینی، سید روح الله موسوی، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمته الله علیه، ۱۴۲۳ هـ.ق، ص ۴۴

۷. جوادی آملی، فلسفه حقوق بشر، قم: مرکز نشر اسراء، ۱۳۷۵، ص ۷۵

بیان دیگر قانون آن دسته از احکام و قواعدی است که مبتنی بر دستورات شریعت اسلام و اوامر و نواهی خداوند متعال به منظور تنظیم روابط اجتماعی به وسیله‌ی حکومت اسلامی تضمین می‌گردد. و مسلمانان باید در همه مسائل عبادی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و ... پیرو آن باشند.^(۱) به بیان دیگر اقتضاء حکومت اسلامی اجرای قوانین الهی و تبعیت همه‌ی افراد حتی شخص رسول الله ﷺ از احکام شریعت در عرصه‌های فردی و اجتماعی است^(۲) و^(۳) و بر همین مبنا تنها قانون‌گذار نیز ذات باری تعالی خواهد بود. تشریع و جعل قانون منحصر به اوست و جز او قانون‌گذاری وجود ندارد.^(۴) در نتیجه قدرت مقننه و اختیار تشریع در اسلام به خداوند متعال اختصاص دارد و شارع مقدس یگانه قدرت قانون‌گذاری است.^(۵)

۱. منتظری حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ.ج، ۱۲۲

۲. خمینی، سید روح الله موسوی، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ﷺ، ۱۴۲۳ هـ.ق، ص ۴۵

۳. برای مطالعه‌ی بیشتر ر.ک:

خلخالی، سید محمد مهدی موسوی - مترجم، جعفر الهادی، حاکمیت در اسلام یا ولایت فقیه، در یک جلد، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، قم - ایران، اول، ۱۴۲۲ هـ.ق نجف‌آبادی، حسین علی منتظری - مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوال، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ۸ جلد، مؤسسه کیهان، قم - ایران، اول، ۱۴۰۹ هـ.ق

۴. سبحانی جعفر، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید، ۱۳۷۰، ص ۲۵۹

۵. امام خمینی ﷺ یکی از اصلی‌ترین تفاوت‌های حکومت‌های اسلامی با سایر حکومت‌ها را در حق قانون‌گذاری می‌دانند و در این زمینه می‌فرمایند «حکومت اسلامی هیچ یک از انواع طرز حکومت‌های موجود نیست. مثلاً استبدادی نیست که رئیس دولت مستبد و خودرأی باشد؛ مال و جان مردم را به بازی بگیرد و در آن به دل خواه دخل و تصرف کند؛ هر کس را اراده‌اش تعلق گرفت بکشد، و هر کس را خواست انعام کند، و به هر که خواست تیول بدهد و املاک و اموال ملت را به این و آن ببخشد. رسول اکرم ﷺ و حضرت امیرالمؤمنین ﷺ و سایر خلفا هم چنین اختیاراتی نداشتند. حکومت اسلامی نه استبدادی است و نه مطلقه؛ بلکه «مشروطه» است. البته نه مشروطه به معنای متعارف فعلی آن که تصویب قوانین تابع آرای اشخاص و اکثریت باشد. مشروطه از این جهت که حکومت کنندگان در اجرا و اداره مقید به یک مجموعه شرط هستند که در قرآن کریم و سنت رسول اکرم ﷺ معین گشته است. مجموعه شرط همان احکام و قوانین اسلام است که باید رعایت و اجرا شود. از این جهت حکومت اسلامی «حکومت قانون الهی بر مردم» است. فرق اساسی حکومت اسلامی با حکومت‌های «مشروطه سلطنتی» و «جمهوری» در همین است: در این که نمایندگان مردم، یا شاه، در این گونه رژیم‌ها به

۲-۲. روند قانون گذاری در حکومت اسلامی

تا کنون این موضوع روشن گردید که قانون در حکومت اسلامی باید مبتنی بر احکام و مقرراتی باشد که به وسیله شارع مقدس بیان گردیده که حکومت اسلامی مواردی از این احکام را که ناظر به روابط اجتماعی مردم است تضمین کرده و در جهت اجرایی کردن آنها گام برمیدارد. اما آنچه بررسی آن ضروری به نظر می‌رسد بررسی سازوکارهایی است که از طریق آن می‌توان احکام اجتماعی شریعت اسلام را کشف کرده و برای اجرایی شدن آنها در سطح جامعه برنامه‌ریزی نمود. با نگاهی به آموزه‌های اسلامی و مطالبی که پیش از این بر اساس ادله‌ی عقلی و نقلی اثبات گردید این فرآیند در چهار مرحله قابل بیان خواهد بود.

۲-۲-۱. مرحله‌ی جعل و تشریع احکام

مرحله‌ی اول، مرحله‌ی جعل و تشریع حکم می‌باشد. این مرحله مطابق با آنچه بیان گردید انحصارا در اختیار خداوند متعال است و هیچ موجودی غیر از ذات باری تعالی حق وضع و جعل قوانین و امر و نهی به دیگران را ندارد.

۲-۲-۲. مرحله‌ی تبیین و تفسیر احکام

مرحله‌ی دوم، مرحله‌ی تفسیر و تبیین وحی الهی و تشریح اهداف و مقاصد آن به وسیله‌ی پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و ائمه‌ی معصومین علیهم السلام است. در این خصوص باید بیان نمود یکی از شئون زندگی پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله و اهل بیت عصمت و طهارت به عنوان جانشینان پیامبر تفسیر و تبیین آموزه‌ها و قوانینی است که به وسیله‌ی خداوند متعال جعل گردیده است. آنان با اتصال به سرچشمه‌ی وحی و فهم دقیق، قوانین و قواعدی که خداوند متعال برای سعادت انبای بشر وضع نموده را به انسان‌ها ابلاغ می‌دارند و به تبیین و تفسیر آن‌ها می‌پردازند.

به بیان دیگر اگرچه پیامبر صلی الله علیه و آله و امامان معصوم به نصب خاص الهی به مقام نبوت

→

قانونگذاری می‌پردازند؛ در صورتی که قدرت مقننه و اختیار تشریع در اسلام به خداوند متعال اختصاص یافته است. شارع مقدس اسلام یگانه قدرت مقننه است. هیچ کس حق قانونگذاری ندارد؛ و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به مورد اجرا گذاشت. (خمینی، سید روح الله موسوی، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمته الله علیه، ۱۴۲۳ هـ ق ۴۳ و ۴۴)

و امامت نائل گردیدند، اما آنان نیز حق تشریع و جعل احکام الهی را نداشتند و وظیفه‌ی آنان تبیین، تشریح و اجرای قوانین شریعت اسلام بود، چرا که حاکمیت در تشریع و قانون‌گذاری انحصار به خداوند متعال دارد و تفسیر و تبیین قوانین الهی در جامعه نیازمند کسانی از جنس بشر است که قوانین را از منبع وحی دریافت نمایند و بدون هیچ گونه کم و کاستی به بشر ابلاغ کنند.^(۱) لازم به ذکر است که در زمان پیامبر ﷺ عنصر وحی نیز در عرصه‌ی قانون‌گذاری وجود داشت اما در زمان ائمه معصومین علیهم‌السلام مبنای روند اجرای قوانین تفسیر و تبیین وحی بوده است.^(۲)

امام خمینی رحمه‌الله در این خصوص بیان می‌دارند: «آن‌که حکومت می‌کرده است قانون بوده است یعنی الله. غیر خدا کسی حکومت نداشت اصلاً. اینها انبیا و همین طور آنها‌یی که خلفای انبیا بوده‌اند، هیچ ابداً از خودشان یک مطلبی یک جریاناتی نبوده است. آنها دنبال این بودند که قانون را اجرا کنند. البته در بعضی از اموری که، امور جزئی بوده

۱. لازم به ذکر است که این موضوع به معنای نفی حق حاکمان حکومت اسلامی در مقام اجرا نیست. در این خصوص باید بیان نمود که بر اساس اندیشه‌ی اسلامی حاکم (امام معصوم در عصر حضور و ولی فقیه در عصر غیبت) در راستای اداره جامعه حق صدور احکامی را دارند که از آن تعبیر به حکم حکومتی می‌گردد. «احکام حکومتی آن دسته از احکام جزئی و اجرایی است که از جانب پیامبر اکرم ﷺ و امامان معصوم علیهم‌السلام در منصب حکومت و به منظور اجرای احکام کلی الهی صادر می‌گردد» (جمع‌ی از محققین مرکز اطلاعات و مدارک رسمی، فرهنگ نامه اصول فقه، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۸) لازم به ذکر است که این حق ناشی از شان حکومتی پیامبر اکرم ﷺ است در حالی که تبیین موضوعات و احکام شریعت ناشی از شان و منصب تبلیغ و تبیین احکام دین می‌باشد. به بیان دقیق‌تر جدای از منصب نبوت برای پیامبر ﷺ و به تبع ایشان، برای سایر معصومان علیهم‌السلام سه منصب دیگر قابل تصور است: اولاً منصب تبلیغ احکام دین؛ ثانیاً منصب حکومت؛ و ثالثاً منصب قضاوت. رسول اکرم ﷺ احکام کلی الهی را که مربوط به همه شؤون زندگی انسانها بوده و از جانب خداوند صادر شده بوده، به مردم ابلاغ می‌نمود؛ اما چون اجرای همه احکام جز از راه به دست گرفتن حکومت میسر نبود، پیامبر و برخی از معصومان، برای اجرای آنها، بعد از تشکیل حکومت، دستورهای را صادر می‌نمودند؛ مانند حکم به جنگ و صلح و اجرای احکام حدود و تعزیرات و غیره که [همگی] از شؤون حاکم و حکومت داری است. این احکام را احکام حکومتی می‌گویند که در واقع در طول احکام الهی قرار گرفته است، نه در عرض آنها (مکارم شیرازی، ناصر، أنوار الاصول، إهداء احمد قدسی، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب، ۱۴۲۸ق ج ۳، ص ۲۸۵-۲۸۴)

۲. حبیبی ضامن علی، مبانی کلامی حکومت دینی در اندیشه امام خمینی، قم: چاپ و نشر عروج، ۱۳۸۹،

است، خوب، حاکم دخالت داشته است. اما در اصول و در آن چیزهایی که باید در کشوری اجرا بشود، تابع قانون الهی بودند. اصلاً رسول خدا ﷺ که در رأس همه است، هیچ وقت یک مطلبی، یک حکمی، یک قانونی نداشته است در مقابل قانون خدا، مجری قانون خدا بوده است. تفاوت حکومت اسلامی با دیگر حکومتها و تفاوت بزرگی که بین همه رژیمهای دنیا، به هر قسمی که می‌خواهد باشد، تمام رژیم‌های بشری با هر فرمی که می‌خواهد باشد و آن رژیمی که الهی است و تابع قوانین الهی است^(۱) لازم به ذکر است که این مرحله به دوره‌ی حضور معصومین علیهم‌السلام اختصاص دارد.

۲-۳. مرحله‌ی اجتهاد و استنباط احکام

هر چند مراجعه به پیامبر صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم و ائمه‌ی معصومین به عنوان منصوبین خاصی که دارای ارتباط به منبع وحی می‌باشند یا از عصمت برخوردارند مطمئن‌ترین راه برای کشف قوانین الهی است، اما در عصر حاضر به علت غیبت امام معصوم امکان بهره‌گیری از این مسیر وجود ندارد. از همین رو باید به دنبال راهکاری برای کشف و فهم قوانین وضع شده از ناحیه‌ی پروردگار، در دوره‌ی غیبت امام معصوم بود. نگاهی به مجموعه قواعد و آموزه‌های شریعت مقدس اسلام بیان‌گر آن است که در دوره‌ی غیبت امام معصوم، کشف قوانین و شناخت آن از طریق استخراج احکام از منابع شرعی و به وسیله‌ی فقها و کارشناسان امور دینی صورت می‌گیرد.^(۲) در این خصوص می‌توان بیان نمود که هر چند در دوره‌ی غیبت، امکان حضور در پیشگاه امام به عنوان منبع متصل به وحی وجود ندارد، اما می‌توان با بهره‌گیری از روش‌ها و ضوابطی، به وسیله‌ی کارشناسان امور دینی، به استنباط و استخراج احکام و قوانین الهی از منابع صحیح آن (کتاب، سنت، عقل و اجماع) پرداخت.^(۳)

این مرحله بر مجموعه روش‌هایی استوار است که در ادبیات دینی از آن به اجتهاد تعبیر می‌شود. مقصود از اجتهاد استخراج و استنباط حکم شرعی فرعی، یا حجتی شرعی بر حکم شرعی فرعی از طریق ادله تفصیلی است.^(۴) به بیان دیگر اجتهاد تلاش

۱. امام خمینی، سید روح الله، صحیفه امام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی رحمته‌الله ۱۳۷۸، ج ۱۱، ۴۴۹

۲. سبحانی جعفر، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید، ۱۳۷۰، ص ۲۶۰

۳. منتظری حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ، ج ۳، ص ۱۱۲

۴. خویی، سید ابوالقاسم، مصابیح الاصول؛ تهران: مرکز نشر کتاب، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۴۳۷

برای یافتن دلیل و حجت بر احکام شرعی است و یا کوششی برای به دست آوردن احکام شرعی از ادله و منابع آن یعنی قرآن، سنت، عقل و اجماع است.^(۱) و^(۲)

ذکر این نکته در خصوص موضوع اجتهاد ضروری به نظر می‌رسد که توانایی استخراج احکام و دستورات الهی از منابع شرعی نیازمند آشنایی با پیش‌نیازهای اجتهاد است و بدون تحقق این مقدمات رجوع به منابع شرعی و استنباط حکم از شریعت اسلامی امری غیرممکن است.^(۳) اجتهاد مشروع، رجوع به منابع شریعت اسلام پس از کسب مقدمات لازم و به کارگیری اسلوب صحیح شرعی استنباط احکام است.^(۴) بر این اساس شخصی که به مقام اجتهاد دست نیافته است یا باید احتیاط نماید و یا تقلید کند.^(۵)

مبتنی بر آنچه بیان گردید می‌توان گفت که در دوره‌ی غیبت روند قانون‌گذاری در حکومت اسلامی مبتنی بر عنصر اجتهاد صورت می‌گیرد و کشف قوانینی که به وسیله‌ی خداوند متعال جعل شده است، نیازمند بهره‌گیری از تخصص و ابزارها و ضوابط استنباط احکام شرع است. بر همین اساس اگر سازوکار قانون‌گذاری مبتنی بر اجتهاد طراحی نشده باشد، نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیاز جامعه‌ی اسلامی در اجرای قوانین الهی به عنوان یکی از اصلی‌ترین وظایف نظام سیاسی مبتنی بر شریعت اسلام باشد.

۲-۲-۴. مرحله‌ی برنامه‌ریزی

پس از آن‌که حکم شرعی به وسیله‌ی خداوند متعال جعل گردید و از طریق پیامبر ﷺ و یا ائمه‌ی معصومین ابلاغ و تبیین و از طریق بهره‌گیری از ابزار اجتهاد مشروع اوامر و نواهی الهی کشف شد، مرحله‌ی نهایی برنامه‌ریزی و ترسیم خطوط بر مبنای فتاوی‌ مستخرج از شریعت است. در تبیین این موضوع می‌توان بیان نمود پس از آن‌که فقها قوانین الهی را بر اساس جریان اجتهاد از منابع شرع استخراج نمودند،

۱. هاشمی شاهرودی سید محمود و دیگران، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت ﷺ، ۳ جلد، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت ﷺ، ۱۴۲۶ ه.ق، ج ۱، ص ۲۴۴
۲. مطهری مرتضی، مجموعه آثار، تهران: انتشارات صدرا، بی‌تا، ج ۲۰، ص ۱۶۳
۳. مکارم شیرازی، ناصر، دائرة المعارف فقه مقارن، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب ﷺ، ۱۴۲۷ ه.ق، ص ۳۰۰
۴. مطهری مرتضی، مجموعه آثار، تهران: انتشارات صدرا، بی‌تا، ج ۲۰، ۱۷۰-۱۶۴
۵. منتظری حسینی، مبنای فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ ه.، ج ۳، ۱۵۵

برنامه‌های اساسی و خطوط کلی جامعه‌ی اسلامی ترسیم می‌گردد.^(۱) و^(۲) بر این اساس وظیفه‌ی مجالس شورا در حکومت اسلامی، جعل قوانین و استخراج آن از منابع اولیه شرعی نیست، بلکه تنها برنامه‌ریزی بر مبنای احکامی است که فقها از منابع شرع استنباط نموده‌اند. از همین رو بعضاً عنوان مجالس برنامه‌ریز به آن اطلاق می‌گردد. امام خمینی^(ره) در این زمینه می‌فرماید: «شارع مقدس اسلام یگانه قدرت مقننه است. هیچ کس حق قانونگذاری ندارد؛ و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به مورد اجرا گذاشت. به همین سبب، در حکومت اسلامی به جای «مجلس قانونگذاری» که یکی از سه دسته حکومت کنندگان را تشکیل می‌دهد، «مجلس برنامه‌ریزی» وجود دارد که برای وزارتخانه‌های مختلف در پرتو احکام اسلام برنامه ترتیب می‌دهد؛ و با این برنامه‌ها کیفیت انجام خدمات عمومی را در سراسر کشور تعیین می‌کند.»^(۳)

در مقام جمع‌بندی مفهوم قانون، قانون‌گذار و روند قانونگذاری در حکومت اسلامی باید بیان نمود که بر اساس آموزه‌های شریعت اسلام که ریشه در عقاید و جهان‌بینی مسلمانان دارد، قانونگذاری انحصاراً در اختیار خداوند متعال قرار دارد و هیچ وجودی غیر از ذات باری تعالی حق امر و نهی به انسان را ندارد؛ قانون نیز مجموعه احکام و مقرراتی است که خداوند متعال برای سعادت بشر نازل نموده است. مبتنی بر تعریف قانون و انحصار قانونگذاری در ذات حضرت حق روند قانونگذاری در چهار مرحله قابل بررسی است. مرحله‌ی اول که مرحله‌ی تشریع و جعل قوانین است و اختصاص به خداوند متعال دارد. مرحله‌ی دوم ابلاغ و تبیین قوانین می‌باشد که به وسیله‌ی پیامبر و اهل بیت معصومین ایشان انجام گرفته است. مرحله‌ی سوم استنباط احکام و قوانین از منابع شریعت (قرآن، سنت، اجماع و عقل) با بهره‌گیری از ابزار اجتهاد مشروع می‌باشد. مرحله‌ی چهارم نیز برنامه‌ریزی مطابق با نیازها، پیش آمدها و حوادث نوپدید، در چارچوب قواعد مستنبط از شریعت است.

۱. منتظری حسینی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ، ج ۳، ص ۱۲۱

۲. سبحانی جعفر، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید، ۱۳۷۰، ص ۲۶۰

۳. امام خمینی، سید روح الله موسوی، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی^(ره)، ۱۴۲۳ هـ، ص ۴۴

۳- قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران

به منظور بررسی قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران و در جهت پاسخ‌گویی به سؤال اصلی پژوهش ابتدا به بیان روند قانون‌گذاری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت و سپس نقش جریان اجتهاد به عنوان عنصر کشف قوانین در دوره‌ی غیبت برای نظام جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۳-۱. روند قانون‌گذاری مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

بر اساس اصل ۵۷^(۱) قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌گردند. همچنین مطابق اصل ۵۸^(۲) و ۵۹^(۳) قانون اساسی اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و یا در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد.

قانون اساسی در فصل ششم و تحت عنوان قوه‌ی مقننه به صورت تفصیلی به بیان جایگاه مجلس شورای اسلامی و حیطه‌ی صلاحیت آن در امر قانون‌گذاری پرداخته است. بر این اساس اولاً بر مبنای اصل ۷۱^(۴) مجلس شورای اسلامی که اعضای آن نمایندگان منتخب مردم می‌باشند می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع نماید و صلاحیت عام قانون‌گذاری در اختیار مجلس شورای

۱. اصل پنجاه و هفتم: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».

۲. اصل پنجاه و هشتم: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.

۳. اصل پنجاه و نهم: در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

۴. اصل هفتاد و یکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

اسلامی قرار دارد. ثانیا مطابق با اصل ۷۲^(۱) مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات با دو محدودیت روبرو می‌باشد و نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی جمهوری اسلامی مغایرت داشته باشد.

از سوی دیگر اصل ۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و سیاسی باید بر اساس موازین اسلامی باشد و این اصل بر همه قوانین و مقررات حتی سایر اصول قانون اساسی حاکم می‌باشد و تشخیص این امر بر عهده فقهاء شورای نگهبان است. اصول ۹۱ تا ۹۸ قانون اساسی نیز در تبیین صلاحیت شورای نگهبان در رسیدگی به مصوبات مجلس، مجلس شورای اسلامی را بدون وجود شورای نگهبان از نظر قانونی بی‌اعتبار می‌داند^(۲) و بیان می‌کند همه‌ی مصوبات مجلس باید برای نظارت به شورای نگهبان ارسال گردد^(۳) و همچنین نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با شریعت اسلام را به فقهای شورای نگهبان واگذار کرده است^(۴). در همین راستا کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال می‌گردد و شورا موظف است حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز در این زمینه اظهار نظر نماید و این فرصت برای ۱۰ روز دیگر قابل تمدید است تا در صورت مشاهده مغایرت، مصوبه را برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند.^(۵)

۱. اصل هفتاد و دوم: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.

۲. اصل نود و سوم: مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.

۳. اصل ۹۴: کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود...

۴. اصل نود و ششم: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.

۵. اصل ۹۴: ... شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.

اصل ۹۵: در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود.

در نتیجه مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت عام قانون‌گذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد و شورای نگهبان مصوبات مجلس را صرفاً از جهت «عدم مغایرت» با موازین اسلامی مورد بررسی و نظارت قرار می‌دهد.

۲-۳. جایگاه اجتهاد در تصویب قوانین مجلس شورای اسلامی

همان‌گونه که بیان گردید در حال حاضر بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان نسبت به عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با شریعت اسلام ظرف مدت مشخص اظهار نظر می‌نماید و در صورت عدم اظهار نظر شورا، مصوبه لازم‌الاجرا تلقی می‌گردد.

به منظور تطبیق شرایط قانون‌گذاری فعلی مجلس شورای اسلامی با شرایط مطلوب قانون‌گذاری در حکومت اسلامی، باید ابتدا اقسام گوناگون روش‌های اجتهاد در تصویب قوانین را مورد مطالعه قرار داد و سپس بررسی نمود که نظام حقوق داخلی جمهوری اسلامی ایران در کدام طیف قرار می‌گیرد. بدین منظور با نگاهی به سابقه فقه از آغاز عصر غیبت تاکنون و با توجه به سابقه‌ی قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌توان به سه روش اجتهادی اشاره نمود:

۳-۲-۱. اجتهاد تبیینی

مقصود از اجتهاد تبیینی همان اجتهاد مرسوم، رایج و مصطلح در فقه شیعه می‌باشد که مقصود از آن به‌کارگیری تمام تلاش در جهت استنباط احکام شرعی از منابع آن است.^(۱) بر اساس این نوع از اجتهاد که از آن به فقه افتایی نیز تعبیر می‌شود، مجتهد با رویکردی اکتشافی و تبیینی به دنبال کشف قانون شرع برای اداره‌ی زندگی می‌باشد. خروجی این‌گونه از اجتهاد فتوا بوده و هدف از فتوا نیز بیان حکم ما انزل الله است؛ هرچند در این‌گونه از اجتهاد، فقیه در خصوص سرنوشت حکم مسئولیتی ندارد و صرفاً قواعدی مبتنی بر فن فقهات تدوین می‌گردد.

۳-۲-۲. اجتهاد تطبیقی

گونه‌ی دیگر اجتهاد، اجتهاد تطبیقی است که مقصود از آن تشخیص احکام شرعی می‌باشد. در این خصوص می‌توان بیان نمود که در اجتهاد تطبیقی الزامی نیازی به

۱. مکارم شیرازی، ناصر، انوار الأصول، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب (ع)، ۱۴۲۸ ق، ج ۳، ص ۵۳۲

مراجعه مجتهد به منابع شرعی (قرآن، سنت، اجماع و عقل) و استنباط حکم از آن‌ها نیست، بلکه فقیه نظریات فقهی موجود را بر حوادث و وقایع پیش‌آمد بر اساس نیازهای روز تطبیق می‌دهد و تنها پاسخ‌گوی این سؤال است که آیا موضوع مورد بحث خلاف آموزه‌های شریعت اسلام است یا خیر؟^(۱) نتیجه‌ی این گونه از اجتهاد نظارت فقیه بر موضوعات در راستای تطبیق آن‌ها با نظریات فقهی مرسوم می‌باشد.

۳-۲-۳. اجتهاد تنظیمی

سومین روش از روش‌های اجتهادی در فقه شیعه، اجتهاد تنظیمی است. مقصود از اجتهاد تنظیمی استنباط احکام شرعی از منابع آن با توجه به عناصر مدیریت جامعه و تنظیم و ساماندهی امور و روابط فرد با فرد و فرد با جامعه است. در خصوص تفاوت میان اجتهاد تنظیمی با اجتهاد تطبیقی و تبیینی باید بیان نمود که هر چند همه‌ی احکام شریعت اسلام مبتنی بر تنظیم روابط می‌باشد و به تعبیر دقیق‌تر تنظیم روابط در خود احکام شرع لحاظ شده است، اما در اجتهاد تطبیقی و تبیینی عنصر تنظیم در مبادی، مداخل‌ها و مقدمات حکم دخالت دارد^(۲). اما در اجتهاد تنظیمی، عنصر مدیریت و تنظیم روابط به عنوان عنصر سازنده‌ی حکم شرعی به حساب می‌آید. رهبر معظم انقلاب در خصوص تفاوت این دو شیوه‌ی نگرش می‌فرماید: «یک‌طور، احکام فقهی مربوط به اداره یک فرد، منهای اینکه این فرد در کجای عالم زندگی می‌کند؛ یک وقت هم، انسان همین حکم فقهی را به عنوان بخشی کوچک یا بزرگ از چگونگی اداره یک جامعه بررسی می‌کند ... یک وقت به عنوان جزئی از مجموعه اداره کننده فرد و جامعه در حاکمیت اسلام مطرح می‌شود؛ یک وقت هم نه؛ مجرد از اسلام و فقط به عنوان حکم که برای یک فرد مطرح است... اینها با هم متفاوت است؛ حتی در استنباط حکم فقهی هم تفاوت‌هایی به وجود می‌آید؛ حتی در مسئله طهارت و نجاست، حتی

۱. در بیان تعریف فقهی این قسم از اجتهاد می‌توان گفت: «استفراغ الوسع لتطبیق ما یعرف علی الفقیه علی الاحکام المستنبطه»

۲. الاحکام الشرعیه تابعه للمصالح و المفاصل الواقعیه. برای مطالعه‌ی بیشتر در این زمینه رک:

صدوق، محمد بن علی بن بابویه، علل الشرائع، ۲ جلد، قم: کتابفروشی دآوری، ۱۳۸۶ ه.ق، ج ۳، ۱۹۳

مطهری مرتضی، مجموعه آثار استاد مطهری، تهران: انتشارات صدرا، بی‌تا، ج ۲، ۵۹۲

منتظری حسین علی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸

جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ ه.ق، ۱۴۰۹، ج ۳، ۳۰۰

در مسائل شخصی.^(۱) ایشان در جای دیگری بیان می فرمایند: «در قرن های اخیر، ما در حوزه های علمیه، از فقه اسلامی، فقط همان احکام - و حتی نه عقاید - را یاد گرفتیم؛ آن هم احکام فردی را. وقتی که در فقه از خمس و زکات بحث می کنیم، این طوری بحث می کنیم که من مکلف، اگر این قدر مال داشته باشم، وظیفه ام چیست؟ یعنی بحث، بحث فرد مکلف است؛ در حالی که این، همه وظایف عملی نیست. ما وقتی در باب مسائل مالی اسلام بحث می کنیم، باید این نکته را مورد نظر قرار بدهیم که امور مالی جامعه و نظام اسلامی - مجتمعی که از مجموعه انسانها تشکیل شده - چگونه باید بگذرد.»^(۲)

هدف از اجتهاد تنظیمی، تنظیم روابط انسان ها در چارچوب شریعت، به منظور دستیابی به سعادت دنیوی و اخروی می باشد و به دنبال آن است که به این سؤال پاسخ گوید که مبتنی بر اجتهاد چگونه جامعه ی اسلامی را به سوی اهدافش مدیریت نماییم؟^(۳) بر این اساس اجتهاد تنظیمی باید به دنبال استنباط فقهی بر اساس فقه اداره نظام باشد؛ نه فقه اداره فرد.^(۴)

با نگاهی به اقسام روش های اجتهاد در فقه شیعه از یکسو و روند قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران از سوی دیگر، می توان به این نکته دست یافت که نظام موجود قانون گذاری مبتنی بر اجتهاد تطبیقی طراحی گردیده است. به بیان دیگر در نظام موجود، فقهای شورای نگهبان متن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را با نظریات فقهی موجود مطابقت می دهند و در صورت عدم مغایرت مصوبات با شریعت اسلام، مصوبه مزبور لازم الاجرا تلقی می گردد. شیوه موجود هر چند مبتنی بر اجتهاد می باشد، اما مبتنی بر اجتهاد تطبیقی بوده که نقش استنباط احکام شرعی در آن حداقلی است و به عدم مغایرت مصوبات با شریعت مقدس اسلام اکتفا می کند.

در نتیجه می توان گفت که نقش اجتهاد به عنوان یکی از مهم ترین مراحل قانون گذاری در شریعت اسلام، در جریان فعلی قانون گذاری حداقلی بوده و با سیر

۱. بیانات در دیدار جمعی از روحانیون، ۷۶/۲/۱۳

۲. سخنرانی در دیدار طلاب و اساتید حوزه علمیه مشهد، ۱۳۶۶/۵/۱

۳. کعبی عباس، بازخوانی روند قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده ی مجازی حقوق سازمان بسیج حقوق دانان، ۱۳۹۱، صص ۱۱-۱۳

۴. مقام معظم رهبری، بیانات در آغاز جلسه ی درس خارج فقه ۷۰/۶/۳۱

حرکت به سوی نظام مطلوب قانون‌گذاری که مبتنی بر اجتهاد پویا می‌باشد، فاصله دارد. از این موضوع در ادبیات حقوقی تحت عنوان «مطابقت» یا «عدم مغایرت» مصوبات مجلس با آموزه‌ها و موازین اسلامی یاد می‌گردد. در این خصوص می‌توان بیان نمود هر چند بر اساس اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات باید مطابق با موازین اسلامی باشد، اما قانون‌گذار اساسی در اصول ۹۱^(۱) و ۹۳^(۲) و در مقام بیان صلاحیت شورای نگهبان در مطابقت قوانین و مقررات با موازین اسلامی عدم مغایرت آن‌ها را کافی دانسته و انطباق مصوبات با شریعت اسلام را ضروری ندانسته است. بر این اساس قانون اساسی به انطباق حداقلی قوانین و مقررات با شریعت اسلام اکتفا نموده است و نقش فقهای شورای نگهبان در حال حاضر تنها نقش پلیسی در بیان جواز یا ممنوعیت می‌باشد و مطابق شرایط فعلی نمی‌توان برای جریان اجتهاد نقش زنده، پویا و ابتکاری را قائل بود.

۴- امکان سنجی استفاده از سیاست‌های کلی نظام در ارتقاء نظام قانون‌گذاری

تا کنون مفهوم و جایگاه قانون در اندیشه‌ی اسلامی و روند قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران مورد مطالعه قرار گرفت و روشن شد که در اندیشه‌ی اسلامی قانون‌گذاری مبتنی بر چهار مرحله‌ی تشریع، تبیین، اجتهاد و استنباط و برنامه‌ریزی استوار است. در این روند اجتهاد به عنوان عنصر پویا و فعال در فهم و کشف قانون الهی نقش ایفا می‌کند. از سوی دیگر هر چند روند فعلی قانون‌گذاری، در نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین اسلامی طراحی گردیده است، اما عنصر اجتهاد دارای نقش منفعلانه بوده، نظام قانون‌گذاری مبتنی بر اجتهاد تطبیقی طراحی شده و به بررسی مصوبات مجلس با شریعت اسلام صرفاً از جهت عدم مغایرت مصوبات بسنده شده است.

از همین رو در پی پاسخ‌گویی به سؤال اصلی پژوهش حاضر باید مبتنی بر قانون

۱. اصل نود و یکم: به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای ملی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود. ...

۲. اصل نود و ششم: تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.

اساسی به دنبال راهکاری جهت ارتقای نقش اجتهاد در ساختار قانون‌گذاری موجود بود. در این راستا به نظر می‌رسد با بهره‌گیری از ظرفیت نهاد سیاست‌های کلی نظام که بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به وسیله‌ی رهبری ابلاغ می‌گردد، می‌توان در چارچوب قانون اساسی به ارتقای نقش اجتهاد در روند قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخت. برای این منظور باید به بررسی مفهوم سیاست‌های کلی نظام، جایگاه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ظرفیت‌های موجود در آن پرداخت تا مشخص گردد آیا امکان بهره‌گیری از این نهاد به منظور ارتقای وضعیت قانون‌گذاری وجود دارد یا خیر.

۴-۱. مفهوم سیاست‌های کلی نظام

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و... آمده است.^(۱) و^(۲) به نظر تدبیر، مصلحت و دور اندیشی نزدیک‌ترین تعاریف به مفهوم مورد نظر قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام می‌باشد.^(۳) در اصطلاح سیاست یا سیاست‌گذاری از امور مدیریت سیاسی برشمرده شده است که متکی بر اصول برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل می‌باشد.^(۴) بر اساس این تعریف سیاست‌های کلی یا خط مشی‌های عمومی، اصولی هستند که به وسیله‌ی مقامات صالح به عنوان الگو و راهنمایی برای راهبری اقدامات و فعالیت‌ها وضع گردیده‌اند.^(۵) حقوق‌دانان نیز سیاست‌گذاری را تعیین، تدوین و ارائه‌ی ضوابطی می‌دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می‌گردد، مصالح جمعی از طریق آن تامین می‌شود و هدف از آن نیز در درجه‌ی اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور می‌باشد.^(۶)

۱. معین محمد، فرهنگ فارسی، تهران، امیر کبیر، ۱۳۸۸، واژه سیاست

۲. دهخدا، علی اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران: انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۳، واژه سیاست

۳. موسی زاده ابراهیم، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۳، ص ۳۳

۴. برای مطالعه‌ی بیشتر در این زمینه رک: اقتداری، علیمحمد، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولوی، تهران، ۱۳۶۶

۵. الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ نهم، تهران: سمت، ۱۳۸۰، ص ۲۰

۶. ارسطا، امیرارجمند، زارعی، مهرپور و هاشمی، کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام، تهران فصلنامه‌ی راهبرد، ش ۲۰، ۱۳۸۰، ص ۳۶۸

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبات خود سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در جهت دستیابی به اهداف را به سه حوزه‌ی سیاست کلی، سیاست اجرایی^(۱) و برنامه^(۲) تقسیم کرده است. از این منظر مراد از سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که «برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهای می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد»^(۳) و^(۴)

۱. سیاست اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.

۲. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳

۴. مصوبه‌ی مذکور در ذیل عنوان ویژگی‌های سیاست‌های کلی مهم‌ترین خصوصیات سیاست‌های کلی را چنین بیان می‌دارد:

«سیاست‌های کلی با توجه به تعریف آنها و با عنایت به اینکه اصول و راهنمای تدوین سیاست‌های اجرایی را به دست می‌دهند باید از ویژگی‌های زیر برخوردار بوده تا بتوانند راهنمای سیاست‌های اجرایی باشند و آرمان‌ها را به مرحله اجرا نزدیک سازند.

الف) پایداری: سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام، در یک زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت باشند، تا آثار آنها سیاست‌های اجرایی فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر شوند.

ب) آینده‌نگری: با توجه به اینکه آثار سیاست‌های کلی در طول چند سال ظهور و بروز می‌یابند، بنابراین سیاست‌ها باید با وضعیتی که برای سال‌های آتی پیش‌بینی می‌شود و همچنین مورد نظر و هدف است، تدوین و تنظیم شوند.

ج) واقع‌بینی: واقع‌بینی در کنار آینده‌نگری باید مورد توجه سیاست‌های کلی باشد، بدین معنی که چون یک نظام در ابتدای نمی‌تواند همه آرمان‌های خود را تحقق بخشد، با توجه به اولویت‌های خود، و با توجه به امکانات خویش، هدف‌های کوتاه‌مدت و درازمدت را معین می‌کند به گونه‌ای که پاسخگوی

بر مبنای تعاریف صورت گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره‌ی زمانی مشخص می‌باشد.^(۱) به بیان دیگر بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط مشی‌های کلی است که خارج از حیطه‌ی تقنینی بوده، بر مبنای مصالح وضع می‌گردد و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون می‌باشد؛ همانند قواعد کلی فقهی مانند لا ضرر، نفی حرج و... که بر اساس آن‌ها فتاوی زیادی صادر شده است.^(۲) علاوه بر تعاریف فوق که از حیث محتوایی به موضوع سیاست‌های کلی نظام توجه نموده بود، می‌توان از حیث شکلی و مرجع صالح صدور نیز سیاست‌های کلی نظام را تعریف نمود. بر این اساس سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند «۱» اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی تعیین می‌گردد.^(۳)



سیاست‌های کلی برای تحقق در آینده دور و نزدیک باشد. فراگیر بودن: سیاست‌های کلی، فراگیر و جامع‌نگرند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را در بر می‌گیرند و اصول راهنما را در خصوص مسائل اجرایی مربوط به همه نیروها و هریک از نیروها، مورد توجه قرار می‌دهند و نیز بده بستان آنها را با یکدیگر و تأثیرپذیری‌شان را از یکدیگر به حساب می‌آورند و در حقیقت به گونه‌ای طراحی می‌شوند که نتیجه کار این نیروها هماهنگ باشد. (ه) در عین حال هریک از اجزای مجموعه سیاست‌های کلی باید متوجه تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی و تأمین آنها باشد.

(و) بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام: سیاست‌های کلی بیان‌کننده و نمایانگر آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ، تمدن و دریافت‌های اصولی نظام در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن خواهند بود و استقلال ایران و تأثیرگذاری‌اش را در منطقه و جهان و بازدارندگی نظام را از هر نظر در برابر تهدیدها نمودار خواهند ساخت.»

۱. انصاری مجید، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۱۸۵

۲. ارسطا، امیرارجمند، زارعی، مهرپور و هاشمی، کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام، تهران فصلنامه‌ی راهبرد، ش ۲۰، ۱۳۸۰، ص ۳۷۷

۳. تبصره‌ی ماده‌ی ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴/۶/۲۰

در مقام جمع‌بندی مجموعه تعاریف فوق از سیاست‌های کلی نظام می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام به آن دسته از تدابیر و خط مشی‌های کلانی اطلاق می‌گردد که در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی به وسیله‌ی مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌گردد.

۴-۲. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران

عبارت سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ذکر نشده بود. با وجود این در اصل یازدهم قانون اساسی^(۱) ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی به عنوان سیاست جمهوری اسلامی ایران در تعامل با ملل اسلامی بیان شده و اصل یکصد و سی و چهارم^(۲) نیز برنامه و تعیین خط مشی در حوزه‌ی قوه‌ی مجریه را بر عهده‌ی نخست وزیر قرار داده بود. همچنین امام خمینی^(۳) نیز در فرامینی سیاست‌های کلی و خط‌مشی‌هایی را برای حرکت نظام در حوزه‌های مختلف مانند فرمان هشت ماده‌ای ایشان در خصوص لزوم اسلامی شدن قوانین کشور بیان فرموده بودند.^(۴) این درحالی است که نخستین بار اصطلاح سیاست‌های کلی نظام در خصوص سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور استفاده گردیده است و پس از آن نیز در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به عنوان یکی از وظایف و اختیارات رهبری، ذیل اصل یکصد و دهم، قرار گرفت.

اما آنچه ضروری به نظر می‌رسد بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. در جهت مطالعه‌ی دقیق‌تر این مساله می‌توان بین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست‌های کلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قائل به تفکیک شد.

۱. اصل یازدهم: به حکم آیه کریمه «إِنَّ هَذِهِ أُمَمُكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَأَنَا رَبُّكُمْ فَاتَّبِعُونِ» همه مسلمانان یک امت‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش پیگیر به عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد.

۲. اصل یکصد و سی و چهارم (اصل سابق): ریاست هیأت وزیران با نخست وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

۳. خمینی، سید روح الله، صحیفه امام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی^(۵)، ۱۳۷۸، ج ۱۷، صص ۱۳۹-۱۴۳

۴-۲-۱. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

در یک نظام حقوقی سلسله مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور می‌باشد که از تاثیر، اعتبار و ضمانت اجراهای گوناگونی برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید دارای جایگاه روشن و متناسبی باشد و رابطه‌ی آن با هنجارهای فرازین و فرودین به وضوح تبیین گردد.^(۱) سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنی نمی‌باشد و باید جایگاه آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن گردد.

در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب حقوقی و در مقایسه با سایر هنجارهای قانونی نیز نظرات گوناگونی مطرح گردیده است. برخی بر این باورند که سیاست‌های کلی نظام در راس سلسله مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است؛ چرا که در زمره‌ی اوامر ولایی قرار می‌گیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به قانون اساسی فراتر است و هیچ مقام سازمانی غیر از رهبری، حق تقیید، اصلاح و یا الغای آن را نخواهد داشت.^(۲) به بیان دیگر سیاست‌های کلی می‌تواند با مصالح قانون اساسی مغایر باشد و موقتا اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی را تعطیل نماید.^(۳) در مقابل، گروه عمده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند سیاست‌های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت می‌توان گفت قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور می‌باشد و اصل برتری و حاکمیت آن ایجاب می‌کند که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد.^(۴) به عبارت دیگر سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه‌ی پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی می‌باشد و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد.^(۵) در

۱. زارعی، محمد حسین، نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تاملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)، راهبرد، شماره ۳۴، (۳۲۰ تا ۳۳۳)، ۱۳۸۳، ص ۳۲۷
۲. خلیلی محسن، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، نشریه حقوق اساسی، ش ۳، ۱۳۸۳، ص ۷۴
۳. خلیلی محسن، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، نشریه حقوق اساسی، ش ۳، ۱۳۸۳، ص ۸۲
۴. موسی زاده ابراهیم، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۳، ص ۴۹
۵. زارعی، محمد حسین، نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تاملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)، راهبرد، شماره ۳۴، (۳۲۰ تا ۳۳۳)، ۱۳۸۳، ص ۳۳۰

نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می‌توان بیان نمود که سیاست‌های کلی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه‌ی پایین‌تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی می‌باشد.^(۱)

۴-۲-۲. الزام و یا عدم الزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام

در خصوص الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز میان اندیشمندان حوزه‌ی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختلاف نظر وجود دارد. برخی با نگاهی به سیاست‌های کلی نظام آن را صرفاً از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می‌نمایند و براین باورند از آن‌جا که سیاست‌گذاری، از مقوله‌های مدیریتی به حساب می‌آید دارای ارزش حقوقی نمی‌باشد. آنان معتقدند نظارت پیش‌بینی شده در بند دوم اصل یکصد و دهم قانون اساسی نیز صرفاً نظارتی سیاسی بوده و بر آن آثار حقوقی بار نمی‌گردد.^(۲)

در مقابل آنچه در عمل رخ داده و ملاک عمل قرار گرفته است، دیدگاهی است که به سیاست‌ها به عنوان مقوله‌ی مدیریتی صرف نمی‌نگرد و آن را دارای ضمانت اجراهای حقوقی می‌داند. مستندات این نظر از یکسو به مجموعه مویدات قانونی به ویژه مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی و متن اصل یکصد و دهم و از سوی دیگر به اهمیت سیاست‌های کلی نظام در روند امور باز می‌گردد. در تبیین این موضوع می‌توان بیان نمود، اولاً؛ با عنایت به مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ و نیز تأکیدات فراوان اعضای مجلس بر موضوع ولایت فقیه و تضمین اجرای اوامر وی، محقق نمودن اوامر صادره از سوی وی، که سیاست‌های کلی نظام مصداقی از آن محسوب می‌گردد، اقتضای الزام آور بودن سیاست‌های مزبور را دارد.^(۳)

۱. انصاری مجید، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش

یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵، ص ۱۸۴

۲. برای مطالعه‌ی دقیق‌تر این تفکر رک: طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه السلام، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸

۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ۶۴۹

از سوی دیگر به نظر می‌رسد آن‌چه موجب ورود چنین تدابیری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گردید، بیش از هر چیز فقدان و خلا قانونی وجود نهادی برای تعیین خط مشی‌های کلی حرکت نظام بود که ارشادی دانستن سیاست‌ها موجب نقض غرض می‌گردد. علاوه بر این آوردن دو موضوع ارشادی در صدر اصلی از قانون اساسی که تمام مفاد آن الزام‌آور می‌باشد، بعید به نظر می‌رسد.

ثانیا اهمیت جایگاه سیاست‌های کلی نظام خود دلیلی بر الزامی بودن این سیاست‌ها در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. جهت نمایش اهمیت سیاست‌های کلی نظام در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران تنها به بیان برخی از فرمایشات مقام معظم رهبری در این خصوص اکتفاء می‌نمایم. ایشان در این‌باره می‌فرمایند: «درباره‌ی سیاست‌های کلی عرض کنم که مهمترین وظیفه‌ی رهبری در قانون اساسی، تنظیم سیاست‌های کلی است. فرایند تنظیم سیاست‌های کلی یکی از منطقی‌ترین و زیباترین فرایندهاست.»^(۱) و یا در جای دیگر بیان می‌دارند: «بخش دیگر، مسأله انضباط در کشور از لحاظ سیاست‌ها است. هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، بسته به سیاست‌ها است. اگر سیاست‌های کلی یک نظام در جایی تبیین، تثبیت و توزیع نشود، دچار بی‌رویی در رفتار خواهد شد. ممکن است یک قانون با قوانین دیگر، یک دستگاه با دستگاه‌های دیگر و دستگاه‌های مستقلی مثل قوای سه‌گانه در جاهایی با تصمیم‌گیری‌هایی که در آن استقلال قانونی دارند، با هم تعارض پیدا کنند، وقتی سیاست‌ها مشخص شد، به معنای آن است که هندسه کلی حرکت نظام و مسیر کلی معین شده و این چیز بسیار مهمی است.»^(۲) ایشان در خصوص سیاست‌های کلی نظام و ارزش آن بر این باورند که سیاست‌های کلی مانع ورود ضربه سنگینی و جبران‌ناپذیری می‌گردد که در سال‌های ابتدایی انقلاب بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده بود.^(۳) مطالعه‌ی نظرات فوق پیرامون سیاست‌های کلی نظام بی‌تردید بیان‌گر آن است که سیاست‌های کلی تنها هنگامی مهمترین وظیفه‌ی رهبری تلقی می‌گردد، موجب انضباط در کشور می‌شود و مانع بروز لطمات جبران

۱. یانات در دیدار جمعی از دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۹/۲۶

۲. بیانات مقام رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۷

۳. بیانات مقام رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۷

ناپذیر می‌باشد که به عنوان یکی از قواعد و بایسته‌های الزام آور حقوقی در عرصه‌های گوناگون اداره‌ی جامعه اعم از تقنین، اجرا و قضا تلقی گردد. به بیان دیگر در صورت الزامی بودن یک سیاست آن‌چه بیش از هر چیز دارای اهمیت می‌باشد پابندی ارکان نظام در مسیر انجام وظایف خویش به مندرجات سیاست‌های کلی نظام می‌باشد.

۵- ظرفیت‌سازی سیاست‌های کلی در اصلاح قوانین

از آن‌چه تاکنون مورد بحث قرار گرفت، می‌توان دریافت که از یکسو نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران هر چند مغایر با موازین شرعی نبوده اما با نظام مطلوب اسلامی که بر مبنای اجتهاد تنظیمی طراحی شده متفاوت می‌باشد. از سوی دیگر سیاست‌های کلی نظام به عنوان راهبردها و خط‌مشی‌های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران که به وسیله‌ی مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌گردد، در جایگاه بالایی از سلسله مراتب هنجارهای حقوقی قرار داشته و به عنوان قواعدی لازم‌الاجرا برای کلیه مقامات حکومتی الزام‌آور تلقی می‌گردد. از همین رو می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در سیاست‌های کلی نظام که رعایت آن بر همه‌ی قوای حکومتی از جمله قوه‌ی مقننه الزام‌آور می‌باشد؛ اقدام به اصلاح نظام قانون‌گذاری موجود به سمت نظام قانون‌گذاری مطلوب نمود.

در تبیین این موضوع می‌توان گفت با توجه به جایگاه و قابلیت‌های سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران، همه‌ی مراحل قانون‌گذاری مطابق با اندیشه‌ی اسلامی آن هم مبتنی بر اجتهاد تنظیمی در جهت اصلاح نظام قانون‌گذاری قابل طراحی است. به بیان دیگر از آن‌جا که مرحله‌ی تشریع و تبیین قوانین به وسیله‌ی خداوند تعال، پیامبر اعظم صلی الله علیه و آله و ائمه‌ی معصومین به انجام رسیده، در صورتی که راهبردها و خط‌مشی‌های کلان نظام اسلامی در قالب سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر دستگاه اجتهاد و به وسیله‌ی فقها تنظیم گردد، اولاً اجتهاد به عنوان عنصر سازنده‌ی قوانین و مقررات از جایگاه منفعلانه دارای نقشی فعال و ابتکاری می‌گردد^(۱) و ثانیاً مجلس در انجام وظیفه‌ی قانون‌گذاری که موظف به تبعیت از سیاست‌های کلی نظام است، در

۱. هر چند در صورت استفاده از این ظرفیت همچنان شورای نگهبان به عنوان ناظر پسینی بر اساس اصول گوناگون قانون اساسی نظارت شرعی و قانونی بر مصوبات خواهد داشت.

چارچوب آموزه‌ها و موازین اسلامی قرار می‌گیرد.

بر این اساس مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام که متشکل از اکثریت فقها و مجتهدین خواهد شد، در خصوص هر یک از موضوعات کلان و کلی، خط‌مشی‌ها و سیاست‌هایی را ابلاغ می‌نماید که مبتنی بر منابع شرعی و با بهره‌گیری از دستگاه اجتهاد وضع شده است و فقهای شورای نگهبان به عنوان پاسداران شریعت قوانین، علاوه بر انجام وظیفه‌ی فعلی، مصوبات مجلس شورای اسلامی را از نظر مطابقت با موازین اسلامی نیز تطبیق می‌دهند.

لازم به ذکر است که در حال حاضر مبتنی بر اصل یکصد و دهم قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از اختیارات مقام رهبری است که ایشان نیز این اختیار را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نموده‌اند. بر همین اساس مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۸۴ به تأیید مقام رهبری رسید^(۱). بر اساس ماده‌ی یک این مقررات به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد و بر اساس ماده‌ی دو، قوانین و مقررات کشور نباید در هیچ موردی مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد. به منظور نظارت بر این موضوع نیز کمیسیونی به نام کمیسیون نظارت، بررسی مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام را بر عهده دارد.^(۲) بر این اساس در صورتی که پس از اعلام

۱. این مقرر در سال ۱۳۹۲ مورد بازنگری قرار گرفته و اصلاحاتی در آن انجام شده است. بر اساس مقرر جدید، رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

۲. ماده ۴: به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

مغایرت به وسیله‌ی مجمع، در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق با نظر مجمع، نظر خود را بیان می‌دارد.

این در حالی بود که مجمع تشخیص مصلحت نظام از اهرم‌های کافی برای نظارت بر مصوبات مجلس شورای برخوردار نبوده و بسیاری از قوانین مجلس بدون مطابقت با سیاست‌های کلی نظام لازم‌الاجرا تلقی می‌شد. به منظور رفع این معضل مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه‌ی دبیر شورای نگهبان، اختیار نظارت بر مصوبات مجلس را در موضوعاتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص آن اظهار نظر نکرده است به شورای نگهبان واگذار نمودند. ایشان در این خصوص مرقوم نموده‌اند: «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالاختصاص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره‌ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.»^(۱)

→

-رئیس مجمع

-دبیر مجمع

-دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها

-رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

-رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس

-رئیس سازمان بازرسی کل کشور

-رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی

-دادستان کل کشور

-رئیس دیوان عدالت اداری کشور

تبصره ۱: رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذیربط درمجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

تبصره ۲: کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذیربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.

۱. تصویر نامه و مرقومه قابل دسترسی در پایگاه اطلاع رسانی خبرگزاری دانشجو به آدرس:

<http://snn.ir/print/۳۲۴۴۹۳>

ذکر این نکته ضروری است که استفاده از این راهکار با وجود آن‌که در قالب و چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی می‌باشد اما دارای الزاماتی است که از جمله‌ی آن‌ها می‌توان به تغییر ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام و حضور اکثریت فقها در آن، استخراج ابعاد و زوایای گوناگون موضوعات ارجاعی به وسیله‌ی مقام رهبری به منظور تعیین سیاست‌های کلی در آن زمینه مبتنی بر جریان اجتهاد، التزام شورای نگهبان به مطابقت دادن مصوبات مجلس با متن سیاست‌های کلی استنباط شده از شریعت و ... اشاره نمود. علاوه بر این مجلس شورای اسلامی نیز باید در همه‌ی موضوعاتی که سیاست‌های کلی مرتبط با آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، اقدام به قانون‌گذاری نماید.

نتیجه‌گیری

با عنایت به آن‌چه در خصوص سیاست‌های کلی نظام به عنوان راهکار ارتقاء نظام قانون‌گذاری موجود در جهت حرکت در مسیر قانون‌گذاری مطلوب مبتنی بر اندیشه‌ی اسلامی بیان گردید، می‌توان گفت:

اول؛ بر مبنای عقاید و جهان‌بینی توحیدی، در حکومت مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام، حق قانون‌گذاری انحصاراً در اختیار خداوند متعال قرار دارد و مقصود از قانون مجموعه قواعد، احکام و ضوابط کلی و الزام‌آوری از دستورات الهی است که در عرصه‌های فردی و اجتماعی به وسیله‌ی شریعت اسلام بیان گردیده است. بر این اساس مراحل قانون‌گذاری در اندیشه‌ی اسلامی دربردارنده‌ی چهار مرحله‌ی تشریع که انحصاراً در ذات‌باری تعالی قرار دارد، تبیین که به وسیله‌ی پیامبر ﷺ و جانشینان آن حضرت که ائمه‌ی معصومین هستند، صورت می‌گیرد، استنباط و اجتهاد مشروع که به وسیله‌ی فقهای جامع‌الشرایط و بهره‌گیری ابزار اجتهاد انجام می‌شود و در نهایت نیز مرحله‌ی برنامه‌ریزی می‌باشد که در چارچوب شریعت اسلام صورت می‌پذیرد. بر این مبنا در قانون‌گذاری در جوامع اسلامی در عصر غیبت، اجتهاد به عنوان مهمترین عنصر مبنای برنامه‌ریزی‌های تقنینی بوده و نقش‌آفرینی فعال و پویایی دارد.

دوم؛ نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران هر چند بر پایه‌ی نظامات فقه شیعه طراحی گردیده است، اما نقش عنصر اجتهاد در آن نقش منفعلانه و پلیسی است و مبتنی بر اجتهاد تطبیقی ساماندهی شده است؛ به نحوی که فقهای شورای نگهبان صرفاً

موضوعات را از حیث عدم مغایرت با شرع مورد بررسی قرار می‌دهند و در صورت احراز عدم مغایرت فارغ از انطباق یا عدم انطباق، مصوبه را تأیید یا رد می‌نمایند. در حالی که حرکت به سمت نظام مطلوب قانون‌گذاری نیازمند ایجاد بسترهای اجتهاد تنظیمی است که مدیریت و تنظیم روابط در آن به عنوان عنصر سازنده‌ی حکم شرعی به حساب می‌آید.

سوم؛ سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از تدابیر و خط مشی‌های کلانی است که در راستای تحقق اهداف مقرر در قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی به وسیله‌ی مقام رهبری و به موجب بند «۱» اصل یکصد و دهم ابلاغ می‌گردد. این سیاست‌ها در سلسله مراتب هنجاری مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی و مقررات دولتی قرار دارد و تبعیت از آن برای همه‌ی مقامات و نهادهای حکومتی از جمله مجلس شورای اسلامی الزامی است.

چهارم؛ ظرفیت‌سازی برای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند یکی از راهکارهای موجود در جهت ارتقای وضعیت نظام قانون‌گذاری ایران به سمت وضعیت مطلوب و در چارچوب قانون اساسی باشد. به نحوی که سیاست‌های کلی ابلاغی مقام رهبری در موضوعات مختلف مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام استنباط گردد و مجلس نیز که ملزم به در نظر گرفتن چارچوب‌های موجود در سیاست‌ها است، متناسب با آن اقدام به قانون‌گذاری کند. تحقق این امر در نظام حقوق اساسی ایران دارای الزاماتی است که از جمله‌ی آنها می‌توان به بهره‌گیری بیشتر از فقها و مجتهدین آگاه به مقتضیات زمان در ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام، استنباط مبانی موضوعات کلان و کلی از منابع شرع، تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در تمامی ابعاد و زوایای مختلف نظامات اجتماعی مورد نیاز جامعه و التزام عملی بیشتر مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اشاره نمود.

منابع و مأخذ

۱. ابن منظور محمد بن مکرم، لسان العرب، ۱۵ جلد، بیروت: دار الفكر للطباعة و النشر و التوزیع - دار صادر، ۱۴۱۴ هـ.
۲. ارسطا، امیرارجمند، زارعی، مهرپور و هاشمی، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران فصلنامه‌ی راهبرد، ش ۲۰، ۱۳۸۰.
۳. اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولوی، تهران، ۱۳۶۶.
۴. الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ نهم، تهران: سمت، ۱۳۸۰.
۵. انصاری مجید، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵.
۶. تربتی شهابی خراسانی، محمود بن عبد السلام، ادوار فقه، ۳ جلد، تهران: سازمان چاپ و انتشارات، ۱۴۱۷ هـ ق.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، مقدمه عمومی علم حقوق، نشر گنج دانش، تهران ۱۳۸۴.
۸. جمعی از محققین مرکز اطلاعات و مدارک رسمی، فرهنگنامه اصول فقه، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۹.
۹. جوادی آملی عبدالله، تفسیر موضوعی قرآن (جامعه در قرآن)، ج ۱۷، قم: اسراء، ۱۳۸۸.
۱۰. جوادی آملی عبدالله، حق و تکلیف در اسلام، قم: انتشارات اسراء، بی تا.
۱۱. جوادی آملی، عبدالله، توحید در قرآن، قم: انتشارات اسراء، بی تا.
۱۲. جوادی آملی، عبدالله، ولایت فقیه، قم: انتشارات اسراء، ۱۳۹۰.
۱۳. جوادی آملی، عبدالله، فلسفه حقوق بشر، قم: مرکز نشر اسراء، ۱۳۷۵.
۱۴. جوهری، اسماعیل، تاج اللغة و صحاح العربیة، دار العلم للملایین، بیروت، ۱۴۱۰ هـ ق.

۱۵. حبیبی، ضامن علی، مبانی کلامی حکومت دینی در اندیشه امام خمینی، قم: چاپ و نشر عروج، ۱۳۸۹
۱۶. خامنه‌ای، سید علی، مجموعه بیانات، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع رسانی دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله العظمی خامنه‌ای
۱۷. خلیلی محسن، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، نشریه حقوق اساسی، ش ۳، ۱۳۸۳
۱۸. خمینی، سیدروح‌الله، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۴۲۳ هـ ق
۱۹. خمینی روح‌الله، حکومت اسلامی و ولایت فقیه در اندیشه امام خمینی علیه السلام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۸۹
۲۰. خمینی، سیدروح‌الله، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام، ۱۳۷۸
۲۱. خویی، سیدابوالقاسم، مصابیح الاصول؛ تهران: مرکز نشر کتاب، ۱۳۸۰ ق
۲۲. دانش‌پژوه مصطفی، مقدمه علم حقوق، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۹
۲۳. دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران: انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۳
۲۴. رنه دیوید، کامی ژوفره اسپونیزی، در آمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه صفایی سید حسین، نشر میزان، ۱۳۸۷
۲۵. زارعی، محمدحسین، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تاملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، شماره ۳۴، (۳۲۰ تا ۳۳۳)، ۱۳۸۳
۲۶. سبجانی، جعفر، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید، ۱۳۷۰
۲۷. صالحی، جواد، ضرورت قانون، نشریه کانون، شماره ۱۱۷، ۹۱-۱۰۲، ۱۳۹۰
۲۸. صدوق، محمد بن علی بن بابویه، علل الشرائع، ۲ جلد، قم: کتابفروشی داوری، ۱۳۸۶ هـ ق
۲۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰

۳۰. طحان نظیف، هادی، «ماهیت و جایگاه سیاست های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پیوست پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه السلام، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸
۳۱. لاری، سید عبدالحسین، مجموعه مقالات، قم: مؤسسه المعارف الإسلامیة، ۱۴۱۸ هـ ق
۳۲. کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۲
۳۳. کعبی، عباس، بازخوانی روند قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده مجازی حقوق بسیج حقوق دانان، ۱۳۹۱
۳۴. کعبی، عباس، «تطبیق نظام حقوقی اسلام با حقوق وضعی معاصر»، فقه اهل بیت، شماره ۳۶، (۱۰۰ تا ۱۲۶)، ۱۳۸۲
۳۵. محمصانی، صبحی رجب، فلسفه قانون گذاری در اسلام، ترجمه اسمعیل گلستانی، انتشارات آثار اندیشه، تهران، چاپ سوم ۱۳۸۶
۳۶. مرعشی شوشتری، سید محمد حسن، ضرورت وجود قانون و حاکمیت آن در زندگی اجتماعی، دانشگاه انقلاب، ۱۳۷۵
۳۷. مریجی، شمس الله، «بررسی تطبیقی قانون و حاکمیت در ساختار سیاسی اسلام و دموکراسی»، علوم سیاسی (دانشگاه باقر العلوم علیه السلام)، شماره ۴۷، (از ۱۰۵ تا ۱۲۶)، ۱۳۸۸
۳۸. مصباح یزدی، محمد تقی، نظریه سیاسی، قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی رحمته الله علیه، ۱۳۹۱
۳۹. مطهری مرتضی، مجموعه آثار استاد مطهری، تهران: انتشارات صدرا، بی تا
۴۰. معین محمد، فرهنگ فارسی، تهران، امیر کبیر، ۱۳۸۸
۴۱. مکارم شیرازی، ناصر، دائرة المعارف فقه مقارن، قم: انتشارات مدرسه امام علی بن ابی طالب علیه السلام، ۱۴۲۷ هـ ق
۴۲. مکارم شیرازی، ناصر، انوار الأصول، قم: مدرسه الامام علی بن ابی طالب علیه السلام، ۱۴۲۸ ق
۴۳. منتظری، حسینعلی، مبانی فقهی حکومت اسلامی، مترجم: صلواتی، محمود و شکوری، ابوالفضل، ۸ جلد، قم: مؤسسه کیهان، ۱۴۰۹ هـ ق، ۱۴۰۹

۴۴. موسوی خلخالی، سید محمد مهدی، حاکمیت در اسلام یا ولایت فقیه، مترجم: جعفر الهادی، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۴۲۲ هـ ق
۴۵. موسی زاده ابراهیم، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۳
۴۶. مؤمن قمی، محمد، قوانین ثابت و متغیر، مجله فقه اهل بیت، زمستان (۶۰ تا ۸۱)، ۱۳۸۷
۴۷. هاشمی شاهرودی، سید محمود و دیگران، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت علیهم السلام، ۳ جلد، قم: مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت علیهم السلام، ۱۴۲۶ هـ ق

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل‌های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزه‌شکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir