

اندیشه‌های حقوق عمومی

سال سوم، شماره دوم، پیاپی ۵، بهار و تابستان ۱۳۹۳



مدیر مسئول

سیدابراهیم حسینی

سر دبیر

ابراهیم موسی‌زاده

مدیر اجرایی

امیرحسین نیک‌پور

صفحه‌آرا

محمد ایلاقی حسینی

ناظر چاپ

حمید خانی

سامانه ارسال و پی‌گیری مقاله

Nashriyat.ir/SendArticle

نمایه در ISC

اعضای هیئت تحریریه

سیدمحمد رضا امام

دانشیار دانشگاه تهران

سیدابراهیم حسینی

استادیار مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی

سیدمحمد حسینی

دانشیار دانشگاه تهران

محمد حسین‌زاده یزدی

دانشیار مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی

آیت‌الله محمود رجبی

استاد مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی

ولی رستمی

دانشیار دانشگاه تهران

مرتضی قاسم‌زاده

استاد دانشگاه علم قضایی و خدمات اداری

ابراهیم موسی‌زاده

دانشیار دانشگاه تهران

سیدمحمد نبویان

دانشیار مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی

نشانی: قم، بلوار امین، بلوار جمهوری اسلامی، مؤسسه آموزشی و پژوهشی

امام خمینی قدس سره - طبقه چهارم، اداره کل نشریات تخصصی

تحریریه ۳۲۱۱۳۴۸۰ مشترکان ۳۲۱۱۳۴۷۴ - دورنگار ۳۲۹۳۴۴۸۳ (۰۲۵)

صندوق پستی ۳۷۱۶۵-۱۸۶

www.iki.ac.ir & www.nashriyat.ir

فروشگاه اینترنتی

<http://eshop.iki.ac.ir>

- اندیشه‌های حقوق عمومی** فصل‌نامه‌ای علمی - تخصصی در زمینه مطالعات حقوق عمومی است. قلمرو مسائل این نشریه، مطالعاتی است که حوزه‌های گوناگون زیر را شامل می‌شود:
۱. معرفی و تبیین انواع پژوهش‌های نظری و کاربردی در حوزه‌های گوناگون دانش حقوق عمومی؛
 ۲. حوزه‌های گوناگون حقوق عمومی پژوهی (فراحقوق، حقوق هنجاری، حقوق کاربردی، حقوق توصیفی، حقوق تطبیقی بین‌الادیان، بین‌الملل، بین‌المذاهب، و...)
 ۳. رابطه حقوق عمومی و علوم همگن (رابطه حقوق عمومی و فلسفه، حقوق عمومی و اقتصاد و مدیریت، حقوق عمومی و سیاست، حقوق عمومی و دین، حقوق عمومی و فقه، حقوق عمومی و...)
 ۴. رابطه حقوق عمومی و سایر علوم (معرفت‌شناسی و حقوق عمومی، جامعه‌شناسی و حقوق عمومی، انسان‌شناسی و حقوق عمومی و...)
 ۵. جایگاه حقوق عمومی در دانش‌های تجربی و علوم انسانی؛
 ۶. شیوه‌های استنباط حقوق عمومی از متون اسلامی؛
 ۷. بررسی و نقد روش‌های موجود در حوزه حقوق عمومی پژوهی؛
 ۸. بررسی و نقد منابع و تراث حقوق عمومی؛
 ۹. نقش فناوری نوین در فرایند حقوق عمومی پژوهی و طرح مسائل جدید حقوق عمومی؛
 ۱۰. راهکارهای کاربردی ساختن حقوق عمومی در همه ابعاد زندگی بشری.

ضمن استقبال از دستاورد تفکرات و تأملات دین پژوهشی، پیشنهادها و انتقادهای شما را در مسیر کمال و بالندگی نشریه پذیراییم. خواهشمندیم مقالات خود را از طریق وبگاه نشریه: <http://nashriyat.ir/SendArticle> ارسال فرمایید.

اشتراک: قیمت هر شماره مجله، ۱۰۰۰۰ ریال، و اشتراک چهار شماره آن در یک سال، ۴۰۰۰۰ ریال است. در صورت تمایل، وجه اشتراک را به حساب سیبا ۰۱۰۵۹۷۳۰۰۱۰۰۰ بانک ملی، واریز، اصل فیش بانکی یا تصویر آن را همراه با برگ اشتراک به دفتر مجله ارسال نمایید.

راهنمای تهیه و تنظیم مقالات

الف) شرایط عمومی

1. مقالات ارسالی باید برخوردار از صبغه تحقیقی - تحلیلی، ساختار منطقی، انسجام محتوایی، و مستند و مستدل بوده و با قلمی روان و رسا به زبان فارسی نگارش یافته باشند.
2. مقالات خود را در محیط WORD با پسوند Doc از طریق وبگاه نشریه به <http://nashriyat.ir/SendArticle> ارسال نمایید.
3. حجم مقالات حداکثر در ۲۵ صفحه (۳۰۰ کلمه‌ای) تنظیم شود. از ارسال مقالات دنباله‌دار جدا خودداری شود.
4. مشخصات کامل نویسنده شامل: نام و نام خانوادگی، مرتبه علمی / تحصیلات، نشانی کامل پستی، نشانی صندوق الکترونیکی، شماره تلفن تماس، شماره دورنگار، مؤسسه علمی وابسته، همراه مقاله ارسال شود.
5. مقالات ارسالی نباید قبلاً در نشریات داخلی و یا خارجی و یا به‌عنوان بخشی از یک کتاب چاپ شده باشند. و نیز هم‌زمان برای چاپ به سایر مجلات علمی ارسال نشده باشند.
6. از ارسال مقالات ترجمه شده خودداری شود. نقد مقالات علمی و یا آثار و کتاب‌های منتشر شده، که حاوی موضوعات بدیع یا نکات علمی ویژه، که با مقتضیات و نیاز جامعه علمی تناسب داشته باشد، امکان چاپ دارند. البته، چاپ مقالات پژوهشی و تألیفی بر این‌گونه مقالات اولویت خواهد داشت.

ب) نحوه تنظیم مقالات

- مقالات ارسالی باید از ساختار علمی برخوردار باشند؛ یعنی دارای عنوان مشخصات نویسنده، چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، بدنه اصلی، نتیجه و فهرست منابع باشند.
1. چکیده: چکیده فارسی مقاله (در صورت امکان به همراه چکیده انگلیسی) حداکثر ۱۵۰ کلمه تنظیم گردد و به اختصار شامل: بیان مسئله، هدف پژوهش، روش و چگونگی پژوهش و اجمالی از یافته‌های مهم پژوهش باشد. در چکیده از طرح فهرست مباحث یا مرور بر آنها، ذکر ادله، ارجاع به مأخذ و بیان شعاری خودداری گردد.
 2. کلیدواژه‌ها: شامل حداکثر ۷ واژه کلیدی مرتبط با محتوی که ایفاکننده نقش نمایه موضوعی مقاله باشد.
 3. مقدمه: در مقدمه مقاله، مسئله تعریف، به پیشینه پژوهش اشاره، ضرورت و اهمیت پژوهش طرح، جنبه نوآوری بحث، سؤالات اصلی و فرعی، تصویر اجمالی ساختار کلی مقاله بر اساس سؤالات اصلی و فرعی مطرح و مفاهیم و اصطلاحات اساسی مقاله تعریف گردد.
 4. بدنه اصلی: در سامان‌دهی بدنه اصلی مقاله، یکی از شرایط زیر لازم است:
 - الف - ارائه‌کننده نظریه و یافته جدید علمی؛
 - ب - ارائه‌کننده تقریر و تبیین جدید از یک نظریه؛
 - ج - ارائه‌کننده استدلال جدید برای یک نظریه؛
 - د - ارائه نقد جامع علمی یک نظریه.
 5. نتیجه‌گیری: نتیجه بیانگر یافته‌های تفصیلی تحقیق است که به صورت گزاره‌های خبری موجز بیان می‌گردد. از ذکر بیان مسئله، جمع‌بندی، مباحث مقدماتی، بیان ساختار مباحث، ادله، مستندات، ذکر مثال یا مطالب استطرادی در این قسمت خودداری شود.
 6. فهرست منابع: اطلاعات کتاب‌شناختی کامل منابع و مأخذ تحقیق (اعم از فارسی، عربی، و لاتین) در انتهای مقاله بر اساس شیوه زیر آورده می‌شود:

- نام خانوادگی و نام نویسنده، (سال نشر) نام کتاب، (ترجمه یا تحقیق)، نوبت چاپ، محل نشر، ناشر.
نام خانوادگی و نام نویسنده، (سال و ماه یا فصل نشر) «عنوان مقاله»، نام نشریه، شماره نشریه، صفحات ابتدا و انتهای مقاله.
۷. آدرس دهمی باید بین متنی باشد: (نام نویسنده، سال نشر، صفحه)

ج) یادآوری

1. حق رد یا قبول و نیز ویرایش مقالات برای مجله محفوظ است.
2. مجله حداکثر پس از چهار ماه از دریافت مقاله، نتیجه پذیرش یا عدم پذیرش را به نویسنده اطلاع خواهد داد.
3. حق چاپ مقاله پس از پذیرش برای مجله محفوظ و امکان نقل مطالب در جای دیگر با ذکر نشانی نشریه بلامانع است.
4. مطالب مقالات مبین آراء نویسندگان آنهاست و مسئولیت آن نیز بر عهده آنهاست.
5. مقالات دریافتی، نرم‌افزارها، و... در صورت تأیید یا عدم تأیید بازگردانده نمی‌شود.

سخن نخست

دوفصل‌نامه‌ای که پیش روی شما فرهیختگان و علاقمندان به مباحث حقوقی قرار دارد، بیشتر و از سال ۹۰ تحت عنوان «معرفت حقوقی» در عرصه نشریات علمی - تخصصی کشور طبع و نشر می‌گردید. اما عوامل ذیل، شورای سیاستگذاری این دوفصل‌نامه را بر آن داشت که از این شماره، با عنوان جدید و نام «اندیشه‌های حقوق عمومی» و با هدف معرفی و تبیین انواع پژوهش‌های دانش حقوق عمومی تقدیم مخاطبان گردد:

۱. غنی‌سازی ادبیات حقوق عمومی: حقوق عمومی که از روابط دولت و حکومت با شهروندان در عرصه‌های گوناگون سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، اداری و در ابعاد داخلی و بین‌المللی بحث می‌کند، به‌رغم اهمیت زاید الوصف آن، تاکنون جایگاه شایسته و در خور خود را در حقوق داخلی نیافته است که یکی از عوامل این موضوع، فقدان ادبیات متناسب با نیاز کشور، به‌ویژه با رویکرد اسلامی - ایران می‌باشد. از این‌رو، تبیین دقیق مفاهیم، جایگاه و کارکردهای این گرایش حقوقی، به‌ویژه از منظر و دیدگاه اسلامی و تحقیق و پژوهش‌های تطبیقی در خصوص مسائل و موضوعات آن از منظر مطالعات تطبیقی بین‌الادیان، بین‌المذاهب و بین‌الملل از اهمیت فراوانی برخوردار است.

۲. تولید محتوا و فراهم‌سازی دانش‌شناسی در حوزه حقوق عمومی: هر چند در سایر گرایش‌های حقوقی از جمله حقوق مدنی و حقوق کیفری، به دلیل غنای مباحث و فراوانی متون مدون فقهی و دینی منابع و آثار مهم حقوقی، به‌ویژه با رویکرد تطبیقی و مقارنه‌ای بین دو نظام اسلامی و حقوق موضوعه تولید و عرضه گردیده است و به تبع آن، آثار مکتوب اعم از کتب، مقالات و نشریات به حد کافی تولید و عرضه شده‌اند، اما این مهم در حقوق عمومی همچنان درخ‌نداده است و علیرغم گسترش آن و تربیت دانشجویان و دانش‌پژوه در حداقل پانزده (۱۵) رشته حقوق عمومی در مقاطع تحصیلات تکمیلی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (نظیر: حقوق عمومی، حقوق بین‌الملل، حقوق بشر، حقوق محیط زیست، دادرسی اداری، حقوق اقتصادی، حقوق مالی، حقوق نظارت و بازرسی، حقوق ارزشی و ...) و به تبع آن گسترش طراحی‌ها و برنامه‌ریزی‌های آموزشی، همچنان با خلأهای جدی متون آموزشی پژوهشی و حقیقی مواجه می‌باشیم. از این‌رو، بحث و بررسی در خصوص هر یک از مسائل و موضوعات حقوق عمومی و تولید محتوای پژوهشی و تحقیقی برای برنامه‌های آموزشی مذکور امری ضروری و واجد اهمیت می‌باشد.

۳. پاسخ به نیازهای علمی تحقیقی کشور در حوزه امور حاکمیتی مذکور و نظریه‌پردازی و نظام‌سازی اسلامی: با تشکیل نظام جمهوری اسلامی ایران و گذشت حداقل سه دهه از حاکمیت موازین اسلامی و فقهی بر عرصه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضائی، کشور همچنان برای استفاده حداکثری از ظرفیت‌های فقه جواهری، نیازمند تحقیقات و پژوهش‌های کاملاً تخصص و دقیق با رویکرد نظام‌سازی اسلامی می‌باشد. مسلماً تحقق بخشی از این رسالت علمی - پژوهشی بر عهده نشریات علمی - تخصصی می‌باشد که فعالیت علمی این نشریه در این راستا می‌باشد. به هر حال، امیدواریم با هدف تبیین مسائل و موضوعات حقوق عمومی با رویکرد اسلامی - ایران پاسخگویی بخشی از نیازهای مخاطبان خویش باشیم و رجاء واقع داریم کلیه علاقه‌مندان به مباحث حقوق عمومی، اعم از استادان، دانش‌پژوهان و دانشجویان در این مسیر خواهند بود.

فهرست مطالب

نظارت عمومی؛ مردم‌سالاری دینی / ۷

محمدجواد نوروزی

نظام نظارتی در فقه حکومتی / ۳۵

کچ سیداحمد مرتضایی / مسعود راعی

عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی / ۶۳

ابراهیم موسی‌زاده / کچ زهرا دانش‌ناری / محسن خوشنویسان

بررسی تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی / ۷۷

کچ معصومه بیگم طاهری / علی محمد مکرمی

اجرای موقت معاهدات / ۹۷

حمید الهویی نظری / کچ بهنام پورکریم

بررسی پدیده «چند شغلی» از منظر فقه و قانون ایران / ۱۱۷

عبدالجبار زرگوش‌نسب / امرالله معین / کچ سیده معصومه غیبی

ملخص المقالات / ۱۳۵

Abstracts / ۱۴۶

نظارت عمومی؛ مردم‌سالاری دینی

Mohamadjavadnorozhi@yahoo.com

محمدجواد نوروزی / استاد یار مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۱ - پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۱۶

چکیده

این پژوهش با طرح این پرسش که «نظارت عمومی در الگوی مردم‌سالاری دینی دارای چه ابعاد، مؤلفه‌ها و نماگرهایی است؟» در پی تبیین این امر است که در مردم‌سالاری دینی، افراد جامعه نسبت به جامعه خویش مسئولیت داشته و دارای وظایف و حقوقی‌اند که لازم است آنها را انجام دهند، و مؤلفه‌هایی همچون «امر به معروف» و «نهی از منکر» یا تأسیس نهادهایی همچون «حسبه» و نهادهای مردمی، روند نظارت بر جریان‌های اجتماعی و به‌ویژه نظارت بر قدرت را پی می‌گیرند. نظام سیاسی متشکل از چهار مؤلفه ایده (بعد ماهوی و ارزشی)، رهبری، ساختار، و مردم (شهروندان) است، و نماگرهای نظارت با توجه به آنها سامان می‌یابد.

در بعد ماهوی، ایده «مشروعیت ولایت فقیه» در عصر غیبت، مبنای نظری نظارت در حاکمیت دینی است و دیگر نماگرهای نظارت در ساختار ساختار و رفتار مردم با استناد به آموزه «مشروعیت» مدلل می‌شود. در مؤلفه رهبری، ضرورت توجه به مقوله «مقبولیت» در حاکمیت دینی و این امر که کارآمدی با مسئله مقبولیت رقم می‌خورد، و در ظرف ساختاری، برنامه‌ریزی و مدیریتی نظام اسلامی باید تحقق‌بخش و بسترساز نظارت عامه باشد، و در حوزه نظارت در ساختار رفتار مردم نیز می‌توان به دو مؤلفه حوزه شناخت (بینش) و عملکرد اشاره کرد.

کلیدواژه‌ها: مردم‌سالاری، دموکراسی، لیبرال، نظارت، ولایت فقیه، مردم.

تفاوت ماهوی مردم‌سالاری دینی با الگوی دموکراسی لیبرال، لزوم بهره‌گیری از سبک زندگی و الگوهای اسلامی در ساحت‌های گوناگون حیات سیاسی و اجتماعی را امری موجه جلوه می‌دهد. فقدان الگوهای متناسب با ویژگی‌ها و مطلوبیت‌های نظام اسلامی به‌طور طبیعی، می‌تواند پیامدها و آسیب‌های ناگواری به همراه داشته باشد. تأمل در این نکته است که ضرورت برخورداری از تبیین، ابعاد مردم‌سالاری دینی را بیش از پیش روشن می‌سازد.

در تبیین مردم‌سالاری دینی، مسئله «نظارت عمومی» از جمله مسائل مهمی است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت. هدف پژوهش پیش رو تبیین شاخص‌های نظارت عمومی به مثابه مسئولیتی عام و اجتماعی با تأکید بر مبانی اندیشه اسلامی است.

پرسش اصلی پژوهش عبارت است از: «نظارت عمومی در الگوی مردم‌سالاری دینی دارای چه ابعاد، مؤلفه‌ها و نماگرهایی است؟»

با توجه به پرسش یادشده، نوشته حاضر در پی تبیین این امر است که در مردم‌سالاری دینی، آحاد افراد جامعه نسبت به جامعه خویش مسئولیت داشته و دارای وظایف و حقوقی‌اند که باید به انجام برسانند، و مؤلفه‌هایی همچون «امر به معروف» و «نهی از منکر» یا تأسیس نهادهایی همچون «حسبه»، و نهادهای مردمی روند نظارت بر جریان‌ات اجتماعی و به‌ویژه نظارت بر قدرت را پی می‌گیرند.

بر این اساس، از جمله مشخصه‌های مردم‌سالاری دینی در اندیشه اسلامی، نظارت دقیق و مستمر از سوی عموم افراد جامعه است. در چنین جامعه‌ای، هیچ‌کس در مقابل آنچه در محیط پیرامونش می‌گذرد بی‌تفاوت نخواهد بود، و با پیوندی که با دیگر افراد شبکه گسترده اجتماعی برقرار می‌کند، و بر حسن روند امور جامعه و حرکت آن در جهت مقصد تعیین شده از سوی خداوند نظارت می‌کند. وجود خلل در هر یک از ابعاد نظارت می‌تواند در کارایی نظام حاکم در ایجاد بستر لازم در تحقق هدف نهایی و انجام وظایف محوله تأثیر غیرقابل جبرانی ایجاد نماید. از این رو، آشنایی با مبانی و مؤلفه‌های جامعه از این منظر و بیان شاخص‌های آن می‌تواند الگویی برای حرکت به سوی جامعه آرمانی باشد.

پیش از بررسی شاخص‌های نظارت عمومی در دو الگوی «مردم‌سالاری دینی» و «لیبرال - دموکراسی»، ضروری است به تعریف واژگان و چارچوب نظری اشاره‌ای کوتاه داشته باشیم:

تبیین مفاهیم کلیدی بحث

با توجه به عنوان موضوع، بررسی مفهومی چهار واژه ضروری است:

۱. نظارت

«نظارت» در زبان لاتین، معادل «Controle» و به معنای رام کردن و تسلط یافتن آمده است. در زبان و فرهنگ لغت فارسی، به معنای «نگریستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و کمک کردن» و نیز به معنای «چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم، اعتراض، واریسی و تفتیش کردن» آمده است (دهخدا، ۱۳۵۱، ج ۴۰، ص ۲۳۳). در خصوص معنای اصطلاحی، می‌توان به دیدگاه‌های متفاوتی اشاره کرد. از دیدگاه حقوقی، نظارت به معنای «انطباق با قانون در جهت جلوگیری از انحراف در اجرای مقررات و قوانین» است. در این دیدگاه، قانون‌گرایی و عمل براساس قوانین، از جمله ابزارهایی است که براساس آن، از بروز هرگونه تخلف در جامعه جلوگیری می‌شود.

می‌توان نتیجه گرفت که در حقوق، «نظارت» به معنای بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در دست انجام، و انطباق آن با تصمیم‌های گرفته شده و قانون و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف اجرایی است (آقابخشی و افشاری راد، ۱۳۷۵، ذیل واژه «نظارت» و «موازنه»).

در دیدگاه مدیریتی، نظارت به معنای حصول اطمینان در انطباق عملکردها با اهداف و رسیدگی به اجرای فرامین است (همان، ص ۳۶۱). به عبارت دیگر، در دیدگاه مدیریتی، «نظارت» فرایندی است در جهت حصول اطمینان از اینکه فعالیت‌های انجام شده با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده مطابقت دارد. در واقع، نظارت راه‌کاری برای مدیران در جهت مراقبت از اثربخشی فعالیت‌های برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی شده است (رضایان، ۱۳۸۰، ص ۵۵۸).

در جامعه‌شناسی، نظارت به مجموعه شیوه‌ها و تدابیر و وسایلی اطلاق می‌شود که یک جامعه یا یک گروه در راه تحقق هدف‌ها و هدایت افرادش به رعایت قوانین، اصول، کارکردها، آداب، شعائر، مناسک و هنجارها و ارزش‌های پذیرفته‌شده خود به کار می‌گیرد. با بررسی دیدگاه‌های ارائه شده در حوزه نظارت، می‌توان به معنایی مشترک دست یافت که وجه جامع معنایی اصطلاحی است. این معنای جامع حاصل نگرش صرف به ماهیت این عمل است. در پژوهش حاضر، مراد از «نظارت عمومی» در مباحث علوم سیاسی، کنترل و نظارت بر قدرت سیاسی است؛ یعنی کنترل

قدرت سیاسی توسط مردم و نهادهای برخاسته از آن. از این رو، نظارت به مثابه مسئولیتی اجتماعی و همگانی تلقی شده است که حوزه و قلمرو معنایی مشخصی را دربر می‌گیرد.

نظارت عمومی به مثابه مسئولیتی اجتماعی، ناظر به مسئله پاسخ‌گویی است که برخاسته از آموزه‌هایی همچون «کلکم راعٍ و کلکم مسؤولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ» است و به تعبیر شهید مطهری، در اسلام، خود مسئولیت با لفظ «مسئولیت» عنوان شده است (مطهری، ۱۳۸۲، ص ۷۵).

ابعاد گوناگون نظارت را می‌توان چنین برشمرد:

۱. «نظارت ساختاری» که طی آن، هر یک از قوا و نهادهای حکومتی بر یکدیگر نظارت داشته، موجب تسهیل روند اعمال حاکمیت در جامعه می‌گردند.
۲. «نظارت فردی و خودکنترلی درونی» که در تربیت سیاسی و تأدب به آموزه‌های اسلامی است و هرچه بیشتر این ارزش‌ها در افراد نهادینه گردد بر روند اعمال قدرت نقش بیشتری دارد.
۳. «نظارت بیرونی» که آحاد جامعه بر حاکمان نظارت می‌کنند و می‌توان در مشارکت سیاسی، شرکت در انتخابات و برخی ساختارها آن را مشاهده کرد.

۲. مردم‌سالاری دینی

این واژه مرکب از دو واژه «مردم‌سالاری» و «دینی» است. «مردم‌سالاری دینی» الگویی از حاکمیت است که بر مشروعیت الهی و مقبولیت مردمی استوار بوده و حاکم در چارچوب مقررات الهی، حق‌مداری، خدمت‌محوری و ایجاد بستری برای رشد و تعالی مادی و معنوی ایفای نقش می‌کند (مصباح و نوروزی، ۱۳۸۹، ص ۵۳). براساس تعریف یاد شده:

مردم‌سالاری دینی» به معنای ترکیب دین و مردم‌سالاری نیست، بلکه یک حقیقت در جوهره نظام اسلامی است؛ چراکه اگر نظامی بخواهد بر مبنای دین عمل کند بدون مردم نمی‌شود، ضمن آنکه تحقق حکومت مردم‌سالاری واقعی هم بدون دین امکان‌پذیر نیست (حسینی خامنه‌ای، ۱۳ دی ۱۳۷۹).

با توجه به آنچه گفته شد، «مردم‌سالاری دینی» برگرفته از الگوهای غربی نیست و دین را مجموعه معارفی دانسته‌اند که از جانب خداوند و از سوی پیامبران نازل شده و دربر دارنده سه محور اساسی عقاید و باورها، اخلاق، و احکام است.

بر مبنای آنچه گفته شد، مردم‌سالاری دینی مقید به دین و ارزش‌های اسلامی است و در جامعه‌ای که مردم آن جامعه به خدا اعتقاد دارند حکومت بر مدار حاکمیت مکتب و شریعت اسلامی است (مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲، ج ۶، ص ۳۰۰).

«دموکراسی» نیز الگویی از حاکمیت سیاسی است که بر اصولی همچون کثرت‌گرایی سیاسی، حاکمیت مردمی (مشروعیت)، برابری، و آزادی استوار است. برخی با گنجاندن این اصول در تعریف «دموکراسی»، آن را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «دموکراسی عبارت از شکلی از حکومت است که مطابق با اصول حاکمیت مردم، برابری سیاسی، مشورت با همهٔ مردم و حکومت اکثریت سازمان یافته است» (رنی، ۱۳۷۴، ص ۱۳۸).

۳. شاخص

شاخص‌ها ترکیبی از نشانه‌ها، علایم و نماگرهایی هستند که برای ارائهٔ تصویری از وضع موجود و تغییرهای آتی یک پدیده به کار برده می‌شوند. «شاخص» ابزاری برای ارزیابی سیاست‌ها به‌شمار می‌رود. در جامعهٔ اسلامی، می‌توان شاخص‌ها را به مدد متون فقهی و منابع اسلامی، از جمله قرآن کریم، احادیث و منابع علمی ارائه کرد. شاخص رصد رفتارهای بیرونی است که باید با توجه به شرایط متنوع، واقع‌نمایی داشته باشد.

نظام سیاسی و مسئلهٔ نظارت

در هر نظام سیاسی، چهار مؤلفهٔ ایده (بعد ماهوی و ارزشی)، رهبری، ساختار، و مردم (شهروندان) وجود دارد و نماگرهای نظارت با توجه به آنها سامان می‌یابد. هدف اصلی این پژوهش تبیین مؤلفه‌ها و نماگرهای اساسی شاخص نظارت عمومی در مردم‌سالاری دینی بوده و ضروری است پرسش‌های ذیل با توجه به مؤلفه‌هایی که ذکر شد بررسی شوند:

- آموزهٔ حاکمیتی و مشروعیت در اندیشهٔ اسلامی، چه تبیینی برای نظارت عمومی ارائه می‌کند؟ و آیا در این آموزه، نظارت عمومی تجویز شده است؟ مؤلفه‌ها و نماگرهای این امر کدام‌هیند؟

- رهبری در نظام سیاسی اسلام، به‌عنوان اسوه و الگو، تا چه میزان نسبت به نظارت عمومی اهتمام دارد؟ مؤلفه‌ها و نماگرهایی که گویای الگودهی رهبری از نظر شخصیت حقوقی و در مقام عمل، از نظر شخصیت حقیقی نسبت به امر نظارت عمومی است، کدام‌هاست؟

- ظرفیت ساختار نظام سیاسی اسلام در امر نظارت عمومی شهروندان تا چه میزان است، و در قیاس با دیگر ساختارهای نظام‌های سیاسی، به‌ویژه لیبرال-دموکراسی، از چه امتیازهایی برخوردار است؟ مؤلفه‌ها و نماگرهای این امر کدام‌هاست؟

- مؤلفه‌ها و نماگرهای نظارت عمومی مردم در ساحت بینش، منش و کنش (عمل و رفتار) کدام‌هاست؟

براساس چارچوب نظری مزبور، این پژوهش به چهار محور اصلی تقسیم می‌شود که عبارت است از: ایده‌ مشروعیت و مسئله نظارت؛ رهبری؛ ساختار؛ مردم (رفتار در سه ساحت بینش، کنش، و منش)

جدول (۱): مردم‌سالاری دینی و دموکراسی لیبرال با توجه به شاخص نظارت عمومی و چهار مؤلفه نظام سیاسی

ردیف	محور مقایسه	مردم‌سالاری دینی	دموکراسی لیبرال
۱	مشروعیت	خواست خداوند (ابتنا بر دیدگاه فقها)	عامه مردم
۲	رهبری	صالح‌ترین و متعبدترین در برابر قانون الهی	خوی استکباری
۳	ساختار	مبتنی بر قانون الهی	قانون بشری و از سوی عامه بشر
۴	مردم	امت و رسمیت داشتن خواص و تشکل‌ها	مردم در قالب ساختار حزبی

بعد ماهوی و ارزشی حاکمیت دینی و مسئله نظارت

ارزیابی، کنترل و نظارت در نظام‌های سیاسی، از دیرباز تا به امروز مطرح بوده است. صاحبان قدرت در گذر تاریخ، همواره از قدرت سوء استفاده کرده‌اند. این امر موجب شده است در نظام‌های سیاسی و همچنین در آموزه‌های دینی و اندیشه‌های سیاسی مبتنی بر آن، سازوکارهایی برای نظارت بر قدرت تدوین گردد. اگر در اندیشه غرب معاصر «تفکیک قوا» مهم‌ترین سازوکار ساختاری در جهت نظارت بر قدرت و پیشگیری از فساد مطمح نظر قرار گرفته است، در اندیشه اسلامی، چون دغدغه هدایت و خوش‌بختی بشریت وجود دارد، به‌طور طبیعی، سازوکارهای اساسی تری برای کنترل قدرت مد نظر بوده است که نظارت عمومی تنها یکی از آن سازوکارها قلمداد می‌گردد.

در تبیین مسئله نظارت عمومی، توجه به این نکته ضروری است که یکی از وجوه تمایز حکومت‌ها نسبت به یکدیگر، در خاستگاه و جهان‌بینی فکری آنهاست که موجب تفاوت نوع نگاه به نظارت می‌شود. براساس نوع جهان‌بینی است که الگوی حکومت، کارکرد و الگوی رفتاری آن طراحی می‌گردد. این امر می‌تواند به‌عنوان معیاری در سنجش و ارزیابی کارآمدی حکومت‌ها در چگونگی ایفای نقش تعیین‌شده نیز به‌شمار آید. از این‌رو، شناخت خاستگاه اندیشه‌ای و جهان‌بینی حاکم بر نظام سیاسی تبیین‌کننده ماهیت اصلی حکومت و نیز کارکرد نظارتی آن است. در مجموع، می‌توان به دو جهان‌بینی کلان «الهی» و «مادی» اشاره کرد که تفاوت ماهوی آنها را می‌توان در ماهیت اصلی حکومت و نقش و کارکرد آن به‌روشنی یافت.

اگر نظام‌های سیاسی را با توجه به ایدئولوژی، که پشتوانه نظری نظام سیاسی است در نظر بگیریم، می‌توان به مقایسه دو الگوی نظام سیاسی در دو جهان‌بینی الهی و مادی اشاره کرد. اختلاف میان دو جهان‌بینی مادی و الهی در دو ساحت «تشخیص کمال مطلوب انسان»، و «راه نیل به کمال مطلوب» قابل ترسیم است. در جهان‌بینی الهی، کمال و سعادت نهایی انسان تعالی روح و بعد معنوی اوست که با نزدیکی به خداوند متعال و رسیدن به مقام رفیع عبودیت به دست می‌آید. اما براساس نگرش مادی، کمال نهایی انسانی ارضای خواسته‌های مادی است؛ یعنی:

۱. در جهان‌بینی الهی، کمال نهایی انسان به روح و جنبه غیرمادی‌اش مرتبط است؛ ولی در جهان‌بینی مادی، کمال نهایی انسان در قلمرو غرایز حیوانی و جنبه مادی‌اش تحقق می‌یابد.

۲. در جهان‌بینی الهی، کمال نهایی انسان، آخرتی و فرامادی است؛ ولی در جهان‌بینی مادی، امری مربوط به جهان مادی شمرده می‌شود.

در جهان بینی مادی، جلب حداکثری منافع مادی به‌عنوان هدف نهایی شناخته شده و حکومت به‌عنوان ابزاری در جهت ایجاد آن شکل گرفته است. کارویژه حکومت در دستیابی به هدف مزبور، تنظیم امور اجتماعی و رفع تراحم ایجاد شده میان نیازها و منافع انسان در جامعه است. ایجاد امنیت دغدغه اصلی حکومت در جهان‌بینی مادی است که با وجود رقابت شدید در کسب منافع مادی میان افراد در جامعه مورد تهدید واقع می‌شود.

دموکراسی لیبرال و مسئله نظارت

در اندیشه مادی، نظارت عاملی بازدارنده است که از خارج شدن قدرت از کنترل جلوگیری می‌کند و به‌عنوان اهرم و ابزاری در جهت حرکت قدرت در مسیر تعیین شده به‌شمار می‌آید. «نظارت به‌عنوان ابزاری در جهت کنترل قدرت» مبتنی بر اندیشه اومانیستی است که براساس آن، محور عالم انسان و امیال اوست و خط مشی‌های حکومت بر اساس امیال و منافع او ترسیم می‌شود. در اندیشه سیاسی غرب، موضوع نظارت نهادی و حکومتی پس از ظهور دولت‌های نوین غالب گردید؛ یعنی نظارت‌های اجتماعی مترادف با برخوردهای حقوقی و قانونی و عمدتاً جرم‌شناسانه بود. از این‌رو، در زمینه نظارت‌های حکومتی، ادبیات گسترده‌ای بسط یافت. امروزه و در عصر جهانی شدن، ادبیات نظارت در علوم انسانی متحول و مشخص گردیده و مردم هم می‌توانند همانند گذشته و در جامعه ابتدایی و اولیه، نظارت‌های اثربخش‌تری اعمال نمایند. ضرورت بازتعریف مسئله نظارت اجتماعی و

ضرورت نظارت‌های اجتماعی از طریق بسط سیطره عمومی در کنار نظارت نهادهای رسمی حکومتی و نظارت‌های سازمانی امری مهم در اندیشه سیاسی غرب است (خلف‌خانی، ۱۳۸۷). مفاد کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطع‌نامه ۲۰۰۰ از ویژگی‌هایی همچون شفافیت، مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری در توصیف «حکمرانی خوب» سخن گفت. بر این اساس، موارد مزبور با اعمال نظارت عمومی در ساحت ساختار سیاسی به‌خوبی زمینه تحقق و عینیت یافته است. امروزه در اندیشه غربی، «نظارت و تعادل» از جمله شاخص‌های «حکمرانی خوب» است و در سپتامبر ۲۰۰۰ «کمیته مشورتی سازمان ملل متحد» جدولی از شاخص‌های سیاسی به‌منظور همکاری با سازمان ملل متحد معین نمود. به دنبال آن، مجمع عمومی در قطع‌نامه‌ای، که به «اعلامیه هزاره» مشهور شد، با عنوان «حقوق بشر، دموکراسی و حکمرانی خوب»، شاخص‌هایی را در این زمینه اعلام کرد. از آن پس، مفهوم «حکمرانی خوب» مطرح گردید. بر این اساس، دیوید بیتهم مدعی است هرم دموکراسی از چهار مفهوم بر ساخته شده است:

۱. دولت شفاف و پاسخ‌گو؛

۲. جامعه مدنی؛

۳. حقوق مدنی و سیاسی؛

۴. انتخابات آزاد و عادلانه.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، مهم‌ترین مفهوم در دیدگاه مزبور، مسئله «نظارت» است. از این‌رو، در جهان کنونی با وجود تمام ویژگی‌ها و شرایط، نمی‌توان منکر نقش نظارت عمومی شد و مبارزه با فساد اقتصادی یا فساد سیاسی و سایر فسادها بدون نظارت عمومی امکان‌پذیر نیست؛ یعنی بدون نظارت همگانی، هیچ‌کس نمی‌تواند مدعی توفیق در مبارزه با فساد باشد.

در اندیشه غربی، نظریه «تفکیک قوا» یکی از ابزارهای مهم مهار قدرت است که از مسائل اساسی و مهم «فلسفه سیاسی» قلمداد شده که از دیرباز مطرح بوده است. نبود کنترل قدرت، آدمی را به فساد و تباهی سوق داده، و موجب تضییع حقوق دیگران می‌شود. از این‌رو، فارغ از اینکه قدرت به چه کس و با چه شرایطی تعلق گیرد، امروزه در بیشتر کشورها بر کنترل نهادهای مردمی بر حکومت و حاکمان تأکید فراوان می‌شود. اهمیت مسئله نظارت در نظام‌های سیاسی موجب شده است نظریه‌های گوناگونی برای نظارت و کنترل در حوزه نهادها و سازمان‌ها در حقوق اساسی و فلسفه سیاسی پیش‌بینی شود. در اندیشه سیاسی غرب، در دو حوزه «فلسفه سیاسی» و «فلسفه حقوق»، به

این مسئله به صورت جدی توجه شده است. در ساحت فلسفه سیاسی، این مسئله در چارچوب نظریه «قرارداد اجتماعی»، که طی آن، مردم دارای حقوق بوده و قدرت حاکم محدود در نظر گرفته شده است، تصویر می‌گردد. در فلسفه حقوق، مسئله «تفکیک قوا» مطرح است و تلاش می‌گردد در ساختار حقوقی تمهیداتی برای کنترل قدرت اندیشیده شود.

حاکمیت در جهان‌بینی مادی با توجه به نقش محوری انسان نشئت گرفته از انسان است. حق حکمرانی بر افراد دیگر و مشروعیت آن نیز به انسان بازمی‌گردد. در این جهان‌بینی، حاکمیت در دو چارچوب استبدادی و دموکراتیک عینیت می‌یابد. در نظام‌های استبدادی، تعیین بعد نظارتی برای شهروندان امری بی‌معناست. مردم در مقابل حکومت و زمام‌داران از هیچ حقی برخوردار نبوده و تنها تابعانی هستند که مکلف و مجبور به پیروی و اطاعت هستند. از این رو، تصور بعد نظارتی برای مردم تنها در نظام‌های مدعی مردم‌سالاری ممکن است. نبود حق نظارت برای عامه مردم در مقابل حکمرانان و تأکید بر وظیفه و تکلیف آنان در برابر حاکمان، با این ادعای واهی که حکمران تنها در مقابل خداوند مسئول است و نه مردم، و از دیگر سوی، مردم در مقابل حکمران مسئولند و وظیفه دارند موجب رواج این نظر شده است که مردم هیچ‌گونه حقی در نظارت بر کار حاکم ندارند و در برابر حاکم مکلف و موظف شمرده می‌شوند (ر.ک: همپتن، ۱۳۸۰).

در دموکراسی، حاکمیت از سوی مردم اعمال می‌شود و کارویژه اصلی مردم پس از انتخاب، نظارت بر عملکرد حاکم در جهت اجرای قوانین مصوب و عدم تخطی از آن است. مردم با نظارت بر رفتار حاکم، زمینه سوء استفاده از قدرت را از بین می‌برند. از سوی دیگر، ضرورت وجود حکومت در جهت تأمین هدف مورد نظر، یعنی ایجاد زمینه برای تأمین منافع مادی و جلوگیری از ایجاد هرج و مرج و از بین رفتن امنیت از ضروریات جامعه است. از سوی دیگر، وجود قدرت در دست افرادی خاص می‌تواند به عاملی در جهت سوء استفاده از آن تبدیل گردد. از این رو، ضمن سپردن امور جامعه به دست حاکم، مسئله تحدید قدرت و نظارت بر آن امری مهم قلمداد می‌شود. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه قدرت و امکانات بسیار حاکمان به آنان اجازه دخالت در امور گسترده‌ای داده و بستر فساد و سوء استفاده را هموار می‌سازد و زمینه گسترده‌تری برای فساد آنان فراهم می‌آورد، از این رو، در اندیشه سیاسی مادی، نظارت بر عملکرد افراد پس از انتخاب در جهت کنترل و مهار قدرتی است که از سوی مردم به آنان تفویض شده است.

مردم‌سالاری دینی

الف. تبیین الگوی نظام سیاسی مردم‌سالاری دینی

در جهان‌بینی الهی، انسان افزون بر بعد مادی، دارای بعد والاتری با نام «روح» است که تشکیل‌دهنده بعد اصلی او بوده و بر خلاف بعد مادی، فناپذیر است. بنابراین، حیات انسانی منحصر به حیات مشهود مادی نیست. اصل انسانی به بعد روحی و ملکوتی اوست و نمی‌توان میان دو بعد مادی و معنوی از لحاظ ارزش، مقایسه‌ای انجام داد. اما با وجود این، میان بعد مادی و بعد روحانی او پیوندی ژرف و ارتباطی ناگسستنی وجود دارد.

دستیابی انسان به هدف مطلوب در گرو شکوفایی بسیاری از استعدادها، کمالات و قابلیت‌های نهفته انسان است و این امر هنگامی محقق می‌شود که زمینه و بستر مناسب برای آن فراهم گردد. حکومت در اندیشه الهی، انجام این وظیفه خطیر را بر عهده دارد (نوروزی، ۱۳۸۹، ص ۲۰). حکومت با تنظیم حیات و تدبیر زندگی انسان موظف است رفتار او را در حوزه فردی و جمعی، به‌گونه‌ای سامان دهد که سعادت و کمال دنیوی و اخروی او تضمین و تأمین گردد. وظیفه حکومت با وجود دو بعد مادی و روحانی، علاوه بر تأمین معیشت و امنیت، هدایت و پاس‌داری از ارزش‌هاست.

هدف از تشکیل حکومت ایجاد محیط مناسب برای تحقق هدف نهایی، یعنی تعالی روحی و معنوی انسان با استفاده از قانون و مقرراتی است که از سوی خداوند برای تعالی و کمال انسان ارائه شده است. همچنین با توجه به اینکه تکامل معنوی انسان نیازمند وجود امکانات مادی است، جلب منافع مادی و ایجاد زمینه لازم برای دسترسی بهتر به آن نیز از جمله اهداف تشکیل حکومت محسوب می‌شود.

حکومت نیز برای دستیابی به این هدف، دارای دو کارویژه مهم و اساسی است:

۱. ترویج ارزش‌ها و احکام و حدود الهی در جهت کمال و سعادت انسان؛
۲. تنظیم امور اجتماعی و رفع تزاخم ایجاد شده میان نیازها و منافع انسان در جامعه (تأمین امنیت).

در اندیشه غیرمادی و الهی، در خصوص نوع و شکل حکومت، تبیین خاصی ارائه نشده و تنها چارچوبی کلی از آن ارائه گردیده است. براساس این چارچوب کلی، در رأس این حکومت باید کسی قرار گرفته باشد که حاکمیت او بر سایر انسان‌ها از سوی خداوند تأیید و پذیرفته شده باشد؛ کسی که منصوب و مأذون از سوی خداوند برای حکومت کردن بر انسان‌های دیگر باشد.

اما چگونگی شکل و نوع حکومت و تعیین آن بنابر مصالح و مقتضیات هر زمان قرار داده شده است (مصباح، ۱۳۸۹، ص ۱۴۷).

با حاکمیت مطلق قانون الهی در جهان‌بینی الهی، تصور حاکمیت استبدادی غیرممکن است؛ زیرا نظام استبدادی نظامی است که در آن حاکم براساس خواست شخصی خود، به اعمال حکومت می‌پردازد، درحالی‌که در نظام مبتنی بر اندیشه الهی، هیچ‌کس دارای این حق نیست که خواست خود را مبنای اعمال حاکمیت بر سایر انسان‌ها قرار دهد. در این اندیشه، حتی انسان منصوب از سوی خداوند نمی‌تواند بدون اذن او قوانینی را با عنوان «دستورات الهی» به مردم ارائه کند:

«وَلَوْ تَقَوَّلَ عَلَيْنَا بَعْضَ الْأَقَاوِيلِ لَأَخَذْنَا مِنْهُ بِالْيَمِينِ ثُمَّ لَقَطَعْنَا مِنْهُ الْوَتِينَ فَمَا مِنْكُمْ مِنْ أَحَدٍ عَنْهُ حَاجِزِينَ» (حاقه: ۴۴-۴۷)؛ و اگر (پیامبر) حتی یک کلمه از پیش خود جعل کند و به ما نسبت دهد با دست توانای خود او را می‌گیریم و سپس او را هلاک می‌کنیم. آن وقت هیچ‌کس از شما نمی‌تواند جلوی ما را از او بگیرد.

همچنین در این اندیشه، قرار گرفتن خواست و اراده مردم به‌عنوان قانون و مبنای حرکت نظام سیاسی، غیرقابل قبول است؛ زیرا در اندیشه الهی، تنها معیار و مبنای مشروع قانونی است که از سوی خداوند متعال ارائه شده است. از این رو، تصور نظامی با مردم‌سالاری محض، که در آن تنها مبنای مشروعیت خواست و اراده مردم باشد - همانند نظام استبدادی که در آن مبنای مشروعیت تنها خواست و اراده حاکم است - غیرقابل پذیرش است.

ب. نظارت در مردم‌سالاری دینی

اصل «امر به معروف» و «نهی از منکر» مهم‌ترین پشتوانه دینی در اسلام برای اعمال نظارت است. برترین مصداق امر به معروف و نهی از منکر، رفتن به سمت ایجاد و حفظ حکومت اسلامی است. بنابر گزارش‌های تاریخی، در سیره پیامبر اکرم ﷺ راه‌کارهای عملی برای اجرای نظارت و نهادینه کردن این اصل در جامعه اسلامی مشاهده می‌شود. پیامبر اکرم ﷺ در نخستین تلاش خود برای برپایی نظام سیاسی اسلام و پس از بیعت انصار، برای هر طایفه، یک یا دو نفر را به‌عنوان «نقیب» نصب کردند (جعفریان، ۱۳۸۰، ص ۷۰ - ۱۶۸)؛ چنانکه در سال ششم هجری، برای هر ده نفر از مجاهدان، یک نفر را به‌عنوان «عریف» معین نمودند (با گسترش قلمرو اسلام، آن حضرت از زنان نیز به‌منظور نظارت و اطلاع‌رسانی بهره جست که گماشتن «ام الشفا» بر یکی از بازارهای اسلامی گواه بر این مدعاست). در سیره امیرالمؤمنین علی ﷺ

تأکید بر رویکرد امانت‌نگر دربارهٔ حکومت، ضرورت نظارت بر امور کارگزاران و گردش فعل و انفعالات سیاسی را دوچندان می‌کند.

رهبران دینی همواره تدابیری در زمینهٔ آموزش و ایجاد باوری مبنی بر امانت بودن حکومت و لزوم نظارت را تبیین می‌نمایند. بر این اساس، امیرالمؤمنین علیه السلام بر نظارت درونی و بیرونی تأکید می‌نمایند.

۱. تقویت نظارت درونی

در اندیشهٔ اسلامی، نظارت ابعاد گوناگونی دارد. از دیدگاه شیعه، بهترین نظام حکومتی آن است که معصوم در رأس هرم قدرت قرار گیرد؛ کسی که از لحاظ احاطهٔ علمی، شناخت اوضاع و احوال جامعه، تقوا، ورع و عدالت در عالی‌ترین حد ممکن باشد تا بتواند با استفاده از ابزار حکومت و قدرت، بدون هرگونه انحراف، انسان‌ها را به سعادت و کمال مطلوب برساند. روشن است، در حکومتی که حاکم مصون از انحراف است، نظارت و کنترل متوجه کارگزاران نظام و یا برای جلب مشارکت بیشتر مردم در امر حکومت، برای استحکام پایه‌های آن خواهد بود.

در عصر غیبت، هرچند برای رهبری جامعهٔ اسلامی شروطی منظور شده است، ولی احتمال زایل شدن این صفات از یک‌سو، و اجتناب ناپذیری خطا و اشتباه در عصر غیر معصوم و همچنین برای نظارت بر مدیران میانی نظام سیاسی از سوی دیگر، پیش‌بینی راه‌کارهای مهار قدرت را ضروری می‌سازد.

۲. توجه به نظارت‌های بیرونی

نظارت بیرونی در دو ساحت حقوقی و عمومی، که به عامهٔ مردم بازمی‌گردد، قابل تصور است.

شاخص‌های مشروعیت

در هر نظام سیاسی، مجموعه‌ای از قواعد ارزشی و دستوری در جهت تنظیم مناسبات اجتماعی و حیطةٔ آزادی شهروندان و تعامل آنان با مقامات حکومتی مطرح است، و جنبهٔ ساختاری قدرت سیاسی نمی‌تواند بدون توجه به جنبهٔ ماهوی و ارزشی و دستوری شکل بگیرد. اهداف و آرمان‌های حاکمیت دینی با هر نوع ساختار متمرکز انعطاف‌ناپذیر، انحصاری و تشکیلات ناکارآمد و غیرپاسخ‌گو سازگاری ندارد.

اگر حاکمیت را، که یکی از ارکان دولت محسوب می‌شود، به معنای «قدرت برتر و بلامنازعی که در یک قلمرو و سرزمین معین که هیچ اراده یا رقیب دیگری از گروه‌های اجتماعی فراتر از آن وجود ندارد و از نظر خارجی نیز تحت آمریت دولت دیگر نباشد» در نظر بگیریم، به‌طور طبیعی، از نظر ارزشی اوصاف متفاوتی می‌تواند داشته باشد؛ نظیر حاکمیت فئودالی، کلیسایی، دموکراتیک و ولایی. این اوصاف به سرشت حاکمیت و کسانی که آن را اعمال می‌کنند، اشاره دارد.

در اینکه حاکمیت و اراده برتر سرزمینی به چه ارزشی و به چه طبقه‌ای باید تعلق داشته باشد و یا حق چه کسی و یا کدام گروه یا طبقه اجتماعی است که حکومت کند، موضوعی است که در فلسفه سیاسی و فلسفه اخلاق بررسی می‌شود. نظام مردم‌سالاری دینی بر مبنای تحقق اهداف و ارزش‌هایی شکل گرفته است که ماهیت و سرشت نظارت‌پذیر داشته و مسئله «نظارت» را در ساختار و رفتار شهروندان به رسمیت می‌شناسد. فرق اساسی جمهوری اسلامی با دیگر جمهوری‌ها این است که قوانین آن برآمده از ابنا‌ی بشر نیست تا بر مبنای خواسته‌های نفسانی رفتار کنند، بلکه با پذیرش محتوای اسلامی نظام، سرنوشت مردم را از امیال نفسانی قانون‌گذارانی که بر مصالح و مفاسد واقعی آگاهی ندارند، رهایی بخشیده است.

در اندیشه اسلامی، منشأ حاکمیت در نظام ولایی خداوند است و بدون تردید، این منشأ تضمین‌کننده مناسبات و چگونگی شکل‌گیری قدرت است که از آن به «حکومت» تعبیر می‌شود. هدف از نظارت عمومی در حاکمیت دینی، با توجه به آموزه‌های ارزشی دینی عبارت است از:

- ارزش‌های اسلامی به‌منزله راهنمای رفتار، کردار و اندیشیدن مسلمانان، اعم از کارگزاران حکومتی و شهروندان، به‌شمار آمده و هدف آن درک این معناست که مسلمانان دریابند در هر موقعیتی چگونه رفتار کنند.

- ارزش‌های اجتماعی راهنمای مسلمانان در جهت ایفای نقش‌های سیاسی و اجتماعی است؛ بدان معنا که ارزش‌های اسلامی به‌مثابه امری هویت‌بخش، افراد جامعه را در تعیین و ایفای نقش سیاسی در قبال حاکم، ساختار، کارگزار، و سایر شهروندان راهنمایی می‌کند.

- ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی همچون شورا، امر به معروف و نهی از منکر، جهاد، ایثار و شهادت‌طلبی، مواسات، و مشارکت سیاسی پشتوانه نظری تأمین نیازهای مادی و معنوی جامعه اسلامی بوده و ضروری است این آموزه‌ها در ابعاد گوناگون نظام سیاسی، اعم از نهادهای مدنی و حاکمیتی تعریف گردد.

- ارزش‌های اسلامی هویت‌بخش هستند و در تحقق وحدت ملی و همبستگی اجتماعی تأثیر شایانی داشته و زمینه‌ساز وحدت جامعه اسلامی‌اند.

- هنجارهای اسلامی مجموعه‌ای از بایسته‌ها و نبایستنی‌هاست که به روابط مسلمانان جهت و معنا می‌بخشد و سیاست‌ها و برنامه‌ها بر پایه آنها شکل می‌گیرد.

- با توجه به تدریجی بودن و ذومراتب بودن ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی، طبیعی است که در رتبه‌بندی و درجه‌بندی سیاست‌ها و برنامه‌های سیاسی مداخلیت داشته، موجب تمایز رتبه‌ای برنامه‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها می‌شود؛ چنان‌که در سلوک فردی نیز تقید و ارزش‌های معنوی تفاوت منزلتی ایجاد می‌کند (جان احمدی، ۱۳۸۵).

ایده «مشروعیت» در اندیشه سیاسی اسلام، با محوریت ولایت فقیه در عصر غیبت، مبنای نظری نظارت در حاکمیت دینی است؛ بدان معنا که نماگرهای نظارت در ساحت ساختار، رفتار و دیگر ابعاد نظام سیاسی با استناد به آموزه «مشروعیت» در حاکمیت دینی و آموزه‌های دینی، که الهام گرفته از روایات دینی است، مستند و مدلل می‌شود.

از این منظر، مؤلفه‌های ذیل به جنبه ارزشی و ماهوی نظام مردم‌سالاری دینی در الگوی پیشرفت اسلامی اشاره دارد. با وجود این، نماگرهای ماهوی نظام سیاسی به‌مثابه یک ایده نظارت‌پذیر عبارتند از:

جدول (۲): شاخص‌های نظارت عمومی در حوزه ایده

حقوق حاکمیت و تعیین سرنوشت مردم	حوزه ایده
تضمین حقوق شهروندی، به‌ویژه اقلیت‌ها در مقابل دیدگاه اکثریت	
حق دسترسی به مناصب و مشاغل مهم از طریق انتخابات همگانی	
برخوردار شدن شهروندان از حقوق مدنی و سیاسی؛ نظیر آزادی و تشکیل گروه‌های سیاسی	
تأکید بر کسب علم و معرفت	
تأکید بر شورا و مشورت بر مبنای آموزه‌های دینی	بعد ایده
دعوت به تعقل و در مقابل، پرهیز از جهل	
اجازة نقد داشتن	

نظارت و مؤلفه رهبری

در ایده «حاکمیت دینی» مسئله نظارت امری مهم قلمداد می‌شود. آموزه «امر به معروف و نهی از منکر»، شورا، نصیحت به امام مسلمانان و ضرورت آرمان عدالت در حکومت اسلامی و برخوردار شدن حاکم از ویژگی‌هایی همچون عدالت و آراستگی به ارزش‌هایی مانند عدالت، موجب

نهادینه‌سازی نظارت در ایده و به‌طبع آن، در رفتار و ساختار است. در ایده حاکمیت دینی، توجه به محورهای ذیل با توجه به مسئله نظارت، ضروری است:

- ضرورت توجه به مقوله «مقبولیت» در حاکمیت دینی و این امر که کارآمدی با مقبولیت رقم می‌خورد؛
- نظارت ساختاری در حاکمیت دینی که براساس معیار انتخابات محک می‌خورد؛
- شایسته‌سالاری یا ضرورت برخورداری حاکم از صفاتی همچون عدالت، تدبیر، شناخت پیچیدگی‌های نظام بین‌الملل که نشانگر اندماج نوعی نظارت درونی و بیرونی در نظریه «مشروعیت حاکم دینی» است.

بصیرت و آگاهی عمیق حاکم اسلامی نسبت فقه و ابعاد گوناگون موجب کاربست آنها در عمل و شیوه رفتار وی در مدیریت کلان جامعه است و این دانش و کاربست آن در عرصه حیات اجتماعی به‌طور طبیعی، موجب کنترل قدرت سیاسی در جهت بسط ارزش‌های اسلامی و دینی می‌گردد.

در نظام سیاسی اسلام، هرگاه در مقام تبیین شاخص‌ها، از جمله «نظارت عمومی» باشیم رویکردی درجه دومی بر مطالعه حاکم است؛ بدان معنا که گویی خارج از چارچوب نظام سیاسی و با رویکردی انتقادی و بر مبنای ارزش‌های اسلامی، ابعاد چهارگانه حاکمیت مطالعه می‌شود.

بعد ساختار و شاخص نظارت عمومی

ظرف ساختاری، برنامه‌ریزی و مدیریتی نظام اسلامی باید تحقق‌بخش و بسترساز نظارت عامه باشد؛ مثلاً، در ظرف ساختاری رابطه قدرت - ثروت و یا استبدادی امکان نظارت عمومی وجود ندارد. مقصود از «نظارت عمومی» در عرصه ساختاری، آن است که قانون اساسی و نظام حکومتی به‌گونه‌ای طراحی شوند که نظارت عمومی در ساختار آنها نهادینه شده، حرکت در چارچوب آن، به‌خودی‌خود، زمینه مهار قدرت را فراهم سازد و از فساد قدرت تا حد زیادی بکاهد. در ساختار حقوقی هر جامعه‌ای، قانون مبنای نظم اجتماعی است، و نظارت راه‌کاری برای ارزیابی انطباق رفتار با قانون. نظارت دقیق، کارشناسانه و همه‌جانبه‌نه‌تنها حسن اجرای قانون و مقررات را تضمین می‌کند، بلکه نقاط قوت و ضعف قوانین و مقررات را نیز پیش رو می‌نهد و راه‌کارهای تصحیح، بهبود و کمال نظم اجتماعی را فراهم می‌کند.

یکی از اهداف مهم نظارت عمومی در ساختار سیاسی آن است که از سوء استفاده و فساد سیاسی و اداری پیشگیری شده، حاکمیت قانون محقق می‌گردد. نظارت عمومی ویژگی

حکمرانی شایسته در اندیشه اسلامی است. اگر ویژگی‌های «حکمرانی خوب» را با توجه به گزارش سازمان ملل، بتوان شفافیت، مسئولیت، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری دولت برشمرد، می‌توان نتیجه گرفت: محورهای مهمی از آن به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به مسئله نظارت عمومی بازمی‌گردد. بر این اساس، شاخص نظارت عمومی نسبت نزدیکی با حکمرانی خوب در ساختار مردم‌سالاری دینی دارد و نماگرهای آن را می‌توان در ابعاد فرایندی، ساختاری و ماهوی (ارزشی) بررسی کرد. در ساحت ساختاری، اصل تفکیک قوا و تعامل قوا، ایجاد نظام پاسخ‌گویی و نظارت متقابل منجر به حکومت پاسخ‌گو، شفاف و قانونمند می‌شود و از این رو، ضرورت نهادینه شدن نظارت عمومی در ساختار حکومتی، مستلزم ایجاد نهادهایی است که این کارکردها از آنها انتظار می‌رود.

شاخص‌های ساختاری نظارت عمومی را می‌توان در ابعاد ذیل بررسی کرد:

الف. شاخص فرایندی یا روبه‌ای

منظور از این شاخص آن است که نظام مردم‌سالاری دینی در تصمیم‌ها، سیاست‌ها و قوانین و برنامه‌های حکومتی از فرایندی مشارکتی و نظارتی (عمومی) تبعیت کند. نماگرهای ذیل معرف این امر است:

- به رسمیت شناختن امکان رقابت سیاسی برای جریان‌ها و گروه‌های سیاسی؛

- وجود انتخاب آزاد و سالم؛

- شناسایی حق رأی برابر و همگانی؛

- شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری‌های حکومتی؛

- اطلاع‌رسانی کارآمد و مؤثر؛

- به رسمیت شناختن مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری، قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری

(زارعی، ۱۳۸۳).

بنیان دینی نظارت عمومی بر مبنای مشارکت مردم و از طریق ارائه رهیافت‌ها و پیشنهادها به نهادها و دستگاه‌های ذی‌صلاح به‌منظور قانونمند ساختن امر به معروف و نهی از منکر استوار است. دستگاه نظارت همگانی می‌تواند برخوردار از ویژگی «هماهنگی» بین سازمان‌های نظارتی دیگر باشد. نظارت عمومی در تقابل با آزادی‌های عمومی نیست، بلکه رابطه بین نظارت عمومی و آزادی‌های عمومی یک رابطه دوطرفه است که تقویت نظارت عمومی موجب احیای نظارت مردم و نهادهای حاصل از آن برای حفظ عدالت، تقویت آزادی‌های مشروع در قانون اساسی و در نتیجه، نظارت مردمی هرچه بهتر خواهد بود.

ب. شاخص ساختاری (تشکیلات و سازمانی)

نظارت عمومی در ساختار نظام مردم‌سالاری دینی، در الگوی پیشرفت اسلامی، باید با تضمین‌های ساختاری و سازمانی همراه باشد. ساختار حقوقی باید به‌گونه‌ای باشد که ضامن اجرای نماگرها و مؤلفه‌های شاخص نظارت عمومی باشد. برخی از این مؤلفه‌های تعیین‌کننده نهادینه شدن نظارت عمومی عبارت است از:

۱. اصل «تفکیک قوا»

قدرت فسادزاست، و اگر بر آن نظارت نشود کانون فساد می‌گردد. امروزه اصل «تفکیک قوا» را از اصول مهم نظام مردم‌سالار برشمرده‌اند. هدف تفکیک قوا محو استبداد و پیشگیری از ظهور آن، حفظ آزادی مردم، مقابله با فساد و سوء استفاده از قدرت حاکمانی است که خود را مافوق همه کس و همه چیز تصور می‌کنند (هاشمی، ۱۳۷۴، ج ۲، ص ۸). در تفکیک قوا، با هدف پیشگیری از سوء استفاده از قدرت، تکیه بر صلاحیت اخلاقی و شایستگی افراد کافی نیست، بلکه نظام حکومتی باید به‌گونه‌ای طراحی شود که زمینه سوء استفاده از قدرت تا حد زیادی محدود و یا به‌کلی مسدود گردد، و بر همین اساس، قدرت و اختیارات اجتماعی و حکومتی میان نهادها و گروه‌های مختلف، با نظام خاصی تقسیم شود تا با تعارض و تعادل بین آنها، جلوی تمرکز قدرت و فسادهای ناشی از آن گرفته شود.

قانون اساسی ایران نیز با توجه به این مهم، در اصل پنجاه و هفتم، اذعان می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه، قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طرق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند...».

بنابراین، در جمهوری اسلامی ایران:

– اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود...».

– «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهوری و وزراست.».

۲. قانون اساسی و مهار قدرت

آیا در ساختار قانون اساسی، برای نظارت عمومی و مهار قدرت تمهیدی اندیشیده شده است؟ پذیرش ضرورت قانون در زندگی اجتماعی، محدودیت رفتار انسان‌ها در چارچوب قانون را

در پی دارد. قانون نوعی محدودیت را نیز برای شهروندان پذیرفته است؛ چراکه اگر یک روی این سکه تضمین حقوق اجتماعی انسان‌ها باشد روی دیگر آن به رسمیت شناختن تکالیف برای احترام به حقوق دیگران است که با محدود شدن آزادی مطلق انسان پیوند دارد. هدف اصلی طرح و تدوین قانون اساسی ایجاد محدودیت اقتدار و اختیار حکومت‌هاست (شعبانی، ۱۳۷۴، ص ۳۹).

بر این اساس، نخستین گام در مهار قدرت کارگزاران نظام اسلامی در چارچوب قانون اساسی، که نافی هرگونه استبداد و تضمین‌کننده سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان است، برداشته شد (مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای مهار قدرت در نظام اسلامی، راه‌های گوناگونی را پیش‌بینی کرده است.

یکی از اهداف نظارت عمومی «مهار قدرت» است که از مسائل اساسی و مهم «فلسفه سیاسی» قلمداد شده و از دیرباز مطرح بوده است. نبود کنترل قدرت، جامعه و آدمی را به فساد و تباهی سوق داده، موجب تضییع حقوق دیگران می‌شود. از این رو، فارغ از اینکه قدرت به چه کس و با چه شرایطی تعلق گیرد، امروزه در بیشتر کشورها بر کنترل نهادهای مردمی بر حکومت و حاکمان تأکید فراوان می‌شود. بر این اساس، هرگاه در جامعه‌ای فساد سیاسی شیوع پیدا کند نشانگر مشکل ساختاری نظام سیاسی در زمینه نظارت است (پورحسینی، ۱۳۸۳).

۳. الگوی حاکمیتی مردم‌سالاری

مردم‌سالاری دینی یک نظارت دوسویه را به دنبال دارد؛ یعنی هم نظارتی عطف به حقانیت و شرعیت یک نظام است و هم عطف به مقبولیت و مردمیت یک نظام. بحث «نظارت» به مردم و جمهوریت بازمی‌گردد، ولی سؤال مهم آن است که چه سازوکارها و ساختارهایی در نظر گرفته شود که شاهد فوران نظارت‌های مردمی و همگانی در انواع و اقسامش باشیم؟ یعنی ظرف ساختاری تحقق این اصل مهم در جامعه چیست؟ نهادهای ناظر دینی باید متوجه این معنا باشند که علاوه بر وظیفه اجرایی و تصدی‌گری‌شان، یک وظیفه نظارتی و نظریه‌پردازی هم دارند. مردم‌سالاری دینی مقتضی زمانمندی مقامات و مسئولیت‌هاست. اصل محدود بودن مدت خدمت کارگزاران اصلی نظام، مانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رئیس جمهور و رئیس قوه قضاییه در اصول متعدد قانون اساسی آمده است.

۴. وجود رسانه‌های مسئول، آزاد و فعال

مطبوعات در صورتی که در مسیر اصلی خود باشند، نقش منحصر به فردی در تعدیل قدرت ایفا خواهند کرد. گام‌های اولیه انحراف در حاکمیت، معمولاً در خفا صورت می‌گیرد و باندهای قدرت سعی می‌کنند خارج از دید مردم در جهت منافع خود به زد و بند پردازند و یا ممکن است مدیران جامعه به سبب درگیری مستقیم با امور جامعه، در بعضی از تصمیمات خطا کنند و یا از عواقب تصمیمات خود مطلع نباشند. بنابراین، شفاف‌سازی در عرصه روابط قدرت، افشای تخلفات و اطلاع‌رسانی به موقع، عرصه را بر متخلفان و سوء استفاده‌کنندگان تنگ و از گسترش اشتباهات جلوگیری خواهد کرد و این مهم امروزه بر عهده مطبوعات است. از این رو، در جمهوری اسلامی، «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشند» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل بیست و چهارم). البته امروزه این مهم از حد مطبوعات فراتر رفته و از طریق صدا و سیما و شبکه‌های اطلاع‌رسانی به صورت مؤثر پی‌گیری می‌شود و در شفاف‌سازی روابط قدرت بسیار اثربخش بوده است. در جمهوری اسلامی ایران نیز «در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار، با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل یکصد و هفتاد و پنجم). اما چون صدا و سیما در ایران فقط از سوی حکومت مدیریت می‌شود و تأسیس شبکه‌های خصوصی مجاز نیست، در نقد قدرت از کارکرد ضعیف‌تری برخوردار است.

۵. وجود محاکم و قضات مستقل و بی‌طرف

درباره قوه قضاییه که باید «پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل یکصد و پنجاه و ششم) و «مرجع رسمی تظلمات و شکایات» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل یکصد و پنجاه و نهم) باشد، قانون اساسی حساسیت بیشتری نسبت به صفات باطنی متصدیان آن به خرج داده است؛ چراکه رئیس قوه قضاییه، رئیس دیوان عالی کشور و دادستان کل، که عالی‌ترین مقامات این قوه هستند، باید «مجتهد عادل» و همه قضات دادگستری نیز بر اساس موازین فقهی «عادل» باشند (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول یکصد و پنجاه و هفتم تا یکصد و شصت و سوم).

ظاهراً طبق قانون اساسی، قوه قضاییه هیچ دخالتی در کار قوه مقننه و یا نظارت بر اعمال آن ندارد. فقط اعضای حقوق‌دان شورای نگهبان، که بر عدم مغایرت قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی نظارت دارند، به پیشنهاد رئیس قوه قضاییه، توسط نمایندگان مجلس انتخاب می‌گردند و براساس تفسیر شورای نگهبان از اصل نود و یکم رئیس قوه قضاییه از بسط ید بیشتری نسبت به نمایندگان، در انتخاب آنان برخوردار شده است که می‌تواند از این طریق تأثیرگذار باشد. به‌ویژه آنکه نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی از مصونیت قضایی برخوردارند.

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی، قوه نسبت به قوه مجریه، از قدرت نظارتی بیشتری برخوردار است؛ زیرا:

- دیوان عالی کشور می‌تواند به تخلف رئیس جمهور، از وظایف قانونی حکم نماید (اصل ۱۱۰).
- رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان او و وزیران در خصوص جرایم عادی با اطلاع مجلس شورای اسلامی، در دادگاه‌های عمومی دادگستری صورت می‌گیرد (اصل ۱۴۰).
- قوه قضاییه مسئول نظارت بر حسن اجرای قوانین است و براساس این حق، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه، مسئول نظارت بر دستگاه‌های دولتی است (اصول ۱۵۶ و ۱۷۴).
- دیوان عدالت اداری، که زیر نظر رئیس قوه قضاییه است، به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی رسیدگی می‌کند (اصل ۱۷۳).
- داریی رئیس جمهور، معاونان او و وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۴۲).

۶. وجود نهادهای مؤثر پاسخ‌گوی سیاسی، پارلمانی، حقوقی و اداری

۷. نماگرهای نظارت قوه مقننه در ساختار سیاسی

۱. اطلاع‌یابی و خبرگیری؛ نخستین مرحله نظارت کسب اطلاع است و براساس قوانین یک کشور، نهادها موظفند تا عملکرد خود را به قوه نظارتی اعلام و او را در جریان تصمیمات و اقدامات خود قرار دهند.
۲. تذکر یا سؤال دومین مرحله نظارت است.
۳. مرحله سوم نظارت، تحقیق و تفحص است که طی آن، نهاد نظارتی مجاز است با استفاده از ابزارهای مناسبی که در اختیار دارد، به تحقیق درباره عملکردها بپردازد و فراتر از اطلاعاتی که

دریافت کرده و یا پاسخ‌هایی که اخذ نموده است، به بررسی مبادرت کند و عملاً از همه امکاناتی که برای کشف ابعاد یک موضوع لازم است، کمک بگیرد. چنین حقی برای نهاد نظارت‌کننده، ایجاب می‌کند که برای تفتیش - در حوزه نظارتی خود - آزاد باشند و مانعی بر سر راه آنها قرار نگیرد.

۴. استیضاح مرحله نهایی نظارت است که از یک سو، مسئول اجرایی را به (پاسخ‌گویی) علنی و رسمی وادار می‌کند و از سوی دیگر، نهاد نظارتی به تصمیم‌گیری مجدد درباره صلاحیت و عملکرد او روی می‌آورد.

۸. تشکیل نهادها، کارگروه‌ها و کمیته‌های مشورتی مردم‌نهاد

همان‌گونه که اشاره شد، کنترل و ارزیابی در حوزه ساختار از جمله عناصر حیاتی و ارکان اصلی در حرکت آن به سوی هدف تعیین شده است. با وجود کنترل و ارزیابی دقیق، می‌توان از درستی حرکت همه عوامل دست‌اندرکار در حوزه ساختار به سمت اهداف تعیین شده اطمینان حاصل کرد. از سوی دیگر، با فقدان آن هرگز نمی‌توان مطمئن بود عملکرد موجود کاملاً منطبق بر برنامه‌های طراحی شده است؛ زیرا همواره با وجود درصدی از خطا، امکان انطباق کامل آنها با برنامه‌های تعیین شده امکان‌پذیر نخواهد بود. از این رو، در ساختار یک نظام اجتماعی، با استفاده از فرایند نظارت و کنترل، میزان خطا کاهش می‌یابد. در صورت نیاز، عملکرد اصلاح و یا در آن بازنگری می‌شود.

یکی دیگر نتایج وجود نظارت و کنترل در حوزه ساختار، ایجاد فرهنگ تعامل و مداراست. با وجود نظارت کافی و مستمر، نحوه برخورد کارگزاران و افراد مسئول با دیگر افراد صحیح و درست خواهد بود. در این حالت، کارگزاران در مواجهه با درخواست‌های افراد، به صورت مطلوب به آنها رسیدگی خواهند کرد. تجربه نشان داده است فقدان نظارت و کنترل گاهی موجب بی‌توجهی کارکنان و کارگزاران به خواسته‌های دیگر افراد و برخورد نامناسب با آنها می‌گردد. حضرت علی علیه السلام در ضمن سفارش مالک / شتر به نظارت بر عملکرد کارگزاران خویش، از جمله فواید نظارت و کنترل پنهانی را مدارا و تعامل مناسب کارگزاران با مردم بیان می‌کنند: «و کسانی از اهل صدق و وفا را برای مراقبت برایشان بگمار؛ زیرا مراقبت سرّی از کارهای ایشان سبب وادارشدنشان به امانتداری و ارفاق به رعیت خواهد شد» (ر.ک: نهج‌البلاغه).

حضرت علی علیه السلام در این باره می‌فرمایند:

مبادا همکاران خویش را بر پایه هوشیاری و اعتمادیابی و خوش‌گمانی برگزینی! زیرا مردان با ظاهرسازی و حسن خدمت، فراست و البان را می‌فریبند، و در آن سوی، این ظاهر آراسته از خیرخواهی و امانتداری خبری نیست (همان، ص ۴۳۷).

همچنین با تثبیت فرهنگ پاسخ‌گویی در ساختار یک جامعه و با ارائه عملکرد از سوی کارگزاران و مسئولان، اعتماد و اطمینان افراد نسبت به نظام حاکم افزایش خواهد یافت. نتیجه این امر در درازمدت، ایجاد رضایت در میان شهروندان و افراد جامعه و نیز جلب اعتماد عمومی است. از سوی دیگر، در صورتی که افراد یک جامعه از سازوکارها و تصمیم‌گیری‌های نظام حاکم مطلع نباشند امکان نظارت بر آنها وجود نخواهد داشت. در این حالت، با نبود نظارت کافی برای افراد جامعه، نمی‌توان تأثیری قابل توجه در تقویت ساختار و اصلاح عملکرد آن ایجاد کرد.

۹. وجود جریان‌ها، تشکله‌ها و گروه‌بندی‌های سیاسی متعدد در جامعه

۱۰. نظارت رهبری بر قوای حکومتی

رهبری نظام بنا بر اصول قانون اساسی، بر کانون‌های قدرت نظارت دارد و بر اساس ولایت مطلقه، حل معضلات نظام را، که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده دارد، اگرچه بر خود او نیز از راه‌های گوناگون نظارت می‌شود.

شرایط سختی در اسلام برای رهبری جامعه اسلامی در نظر گرفته شده و در قانون اساسی نیز پذیرفته شده است. قانون‌گذار بر مهار درونی رهبر اهتمام بیشتری به خرج داده و در عین حال، از نظارت بیرونی نیز غافل نبوده است. عالی‌ترین نهادی که می‌توانست نظارت بر رهبری را به صورت نهادی بر دوش کشد، مجلس خبرگان رهبری است.

مجلس شورای اسلامی نهادی است که نظارت عام و غیرمستقیمی بر امور کشور، از جمله نهاد رهبری به‌ویژه سازمان‌ها و تشکیلات زیرمجموعه آن دارد؛ چراکه اولاً، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می‌تواند قانون وضع کند و مجلس نیز بر اساس این حق قانونی، می‌تواند ضوابط کاری نهادهای مربوط به رهبری را مشخص کرده، آنان را در چارچوب قانون مصوب، مقید سازد.

همچنین قوه قضاییه می‌تواند علاوه بر وظیفه ذاتی خود، که به صورت عام، مأمور «احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع» (اصل یکصد و پنجاه و ششم) و «مرجع رسمی

تظلمات و شکایات» (اصل یکصد و پنجاه و نهم) است، از طریق حق قانونی رئیس قوه قضاییه مبنی بر رسیدگی به دارایی رهبر (اصل یکصد و چهل و دوم) و «سازمان بازرسی کل کشور» (اصل یکصد و هفتاد و چهارم) بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری زیرمجموعه رهبری نظارت نماید.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با مجموعه نظارت‌های نهادی به همراه راه‌کارهای ساختاری و نظارت همگانی، به‌ویژه مهار درونی قدرت — که بحث آنها گذشت — راه‌های اطمینان‌بخشی برای نظارت بر اختیارات گسترده رهبری در نظام اسلامی رقم زده است. بنابراین، این سخن که نظام جمهوری اسلامی قدرت بی‌مهار را در اختیار یک فرد غیرمعصوم قرار داده، نادرست است.

جدول (۳): شاخص‌های ساختاری نظارت عمومی در مردم‌سالاری دینی

علنی بودن مذاکرات مجلس و سایر نهادهای تصمیم‌گیری	کارویژه‌های فرآیندی
تسهیل مراجعه شهروندان به دادگاه‌ها برای شکایت از نهادهای اجرایی انتخابات و همه‌پرسی	
به رسمیت شناخته شدن حوزه تصمیم‌گیری عمومی	کارویژه‌های سیاست‌گذاری
میزان به رسمیت شناختن حق نظارت عمومی در قانون اساسی و سایر قوانین	
پاسخ‌گویی (میزان پاسخ‌گویی دولت‌مردان)	

ج. شاخص‌های نظارت عمومی در رفتار (مردم)

«نظارت عمومی» عبارت است از: پایش همگانی مردم در ابعاد گوناگون نظام سیاسی، اعم از ایدئولوژی نظام سیاسی (مبنای نظری حاکمیت دینی)، رهبری، ساختار، و کارگزاران حکومتی. در جهان‌بینی الهی، زمینه‌سازی و مهیا نمودن شرایط تحقق تعالی معنوی و همچنین مادی انسان به‌عنوان وظیفه و تکلیفی الهی شناخته می‌شود که از سوی خداوند، هم‌زمان بر عهده حکومت و مردم نهاده شده است، به‌گونه‌ای که نبود هر یک از این دو رکن، یعنی حکومت و مردم مانع تحقق هدف مزبور در میان افراد جامعه می‌گردد. این جهان‌بینی در جهت تحقق هدف نهایی، وظایف و تکالیفی خاص بر عهده حکومت و مردم نهاده است. «حق حاکمیت» امانتی الهی است که ادای آن تنها از طریق حرکت براساس دستورات الهی میسر خواهد بود. از این‌رو، در جهان‌بینی الهی، تخطی حکومت و کارگزار از حرکت در مسیر تعیین شده امری قابل پذیرش نخواهد بود. از این‌رو، در اندیشه الهی، حاکم و کارگزار نمی‌تواند براساس رهیافت‌های شخصی خود تصمیم‌گیری کند، بلکه ضروری است کارکرد خود را با

قوانین و دستورات الهی انطباق دهد. از منظر این اندیشه، حکومت و قدرت عاملی در جهت آماده کردن زمینه برای دسترسی تمام انسان‌ها به این هدف است. در اندیشه الهی، حکومت با استفاده از اختیارات و قدرت خود، با اجرای قوانین و تأمین مصالح مادی و معنوی برای انسان‌ها، عاملی تأثیرگذار در نیل به هدف اصلی محسوب می‌گردد.

از سوی دیگر، در این جهان‌بینی، مردم به‌عنوان رکنی تأثیرگذار در کنار حاکمیت در جهت تحقق هدف نهایی به‌شمار می‌آیند؛ در این اندیشه، تحقق هدف نهایی به‌تنهایی از عهده و توان حکومت خارج است و حکومت در تحقق آن، به همکاری و مشارکت تک‌تک افراد جامعه نیازمند است. از این رو، بدون وجود مشارکت همگانی از سوی مردم، حکومت و قانون از کارایی لازم برخوردار نخواهد بود و زمینه برای تحقق هدف مزبور مهیا نخواهد گردید.

با توجه به نقش حیاتی و تأثیرگذار مشارکت مردم، در بسیاری از آیات و روایات، تأکید فراوانی بر این موضوع گردیده است. این مشارکت در جهان‌بینی الهی به‌عنوان تکلیف و وظیفه الهی در جهت فراهم نمودن زمینه مناسب و ایجاد بستر لازم برای حرکت صحیح حکومت در جهت تحقق هدف نهایی است. در جهان‌بینی الهی، مردم موظفند با مشارکت در پیشبرد برنامه‌ها، ارائه راه‌کارها و نظارت بر عملکرد نظام حاکم، حکومت را در تأمین مصالح معنوی و مادی جامعه یاری دهند.

از سوی دیگر، برای مشارکت، می‌توان حالات و نمودهای گوناگونی تصور کرد. در یک حالت، مشارکت می‌تواند در قالب پیروی از دستورات و مقرراتی باشد که از سوی حکومت در جهت تأمین بهتر مصالح، اعم از معنوی و مادی وضع شده است. هر فرد در جامعه با پیروی از دستورات نظام حاکم، که برخاسته و نشئت گرفته از دستورات الهی است، زمینه رسیدن خود و دیگران را به سعادت و کمال حقیقی مهیا می‌سازد. با توجه به این نکته، امیرالمؤمنین علیه السلام در حدیثی می‌فرمایند:

بر امام لازم است آنچه‌ان در میان مردم حکومت کند که خداوند دستور آن را بیان کرده است، و امانتی را که خداوند به او سپرده است، ادا نماید. وقتی چنین کرد مردم باید گوش به فرمان او بوده، اطاعتش کنند و دعوتش را اجابت نمایند (۴۴۴).

در جهان‌بینی الهی، پیروی از قوانین و دستورات تنها دارای جنبه فردی نیست، بلکه نگاهی ویژه در آن وجود دارد. در این جهان‌بینی، هر کس علاوه بر پیروی از دستورات و مقررات، موظف است به چگونگی واکنش افراد نسبت به این قوانین توجه و نظارت لازم داشته باشد. در این حالت، هیچ‌کس نسبت به رفتار افراد دیگر جامعه بی‌تفاوت نخواهد بود و احساس مسئولیت عمومی و مشترک نسبت به چگونگی رفتار آنها در پیروی از دستورات و مقررات نظام حاکم خواهد داشت. از این رو، با بروز

هرگونه انحراف در انجام وظایف محوله، خود را موظف به مقابله و اصلاح آن خواهد دانست. نظارت بر عملکرد نظام حاکم با توجه به قوانین و دستورات الهی نیز در راستای این وظیفه و تکلیف ارزیابی می‌شود. اهداف نظارت عمومی را می‌توان با توجه به مقوله «نظارت» چنین برشمرد:

- رشد فرهنگ سیاسی جامعه؛

- تصحیح حرکت نظام سیاسی در جهت اهداف و آرمان‌ها؛

- آسیب‌شناسی و رفع موانع پیشرفت در ساحت‌های گوناگون زندگی اجتماعی.

۱. میزان امر به معروف و نهی از منکر در جامعه

امر به معروف و نهی از منکر در اصطلاح، به فریضه و تکلیفی اطلاق می‌گردد که براساس آن، بر هر مسلمان واجب است که دیگر افراد جامعه را به سوی خیر و نیکی و پرهیز از شر و بدی رهنمون سازد. در حدیثی از امیرالمؤمنین علی علیه السلام تعبیری خاص در خصوص امر به معروف و نهی از منکر بیان شده که نشان‌دهنده جایگاه ویژه آن در اندیشه اسلامی است:

«وَمَا أَعْمَالُ الْبِرِّ كُلُّهَا وَالْجِهَادُ فِي سَبِيلِ اللَّهِ عِنْدَ الْأَمْرِ بِالْمَعْرُوفِ وَالنَّهْيِ عَنِ الْمُنْكَرِ إِلَّا كَنْفَتَهُ فِي بَحْرِ لُجِّي» (نهج البلاغه، ص ۵۴۲)؛ همه کارهای خوب و همچنین جهاد در راه خدا در برابر امر به معروف و نهی از منکر، همانند قطره‌ای در دریای عمیق است.

۲. میزان مشورت‌دهی

مشورت در امور حکومتی و اداره جامعه را می‌توان از جمله راه‌های نظارت بر عملکرد کارگزار و زمامدار در اندیشه اسلامی تلقی کرد. مشورت در واقع، ابزاری نظارتی است که کارکردهای زمامدار را پیش از تصمیم به انجام کار، بررسی و تصحیح می‌کند و او را به مسیر مطلوب رهنمون می‌سازد. اندیشه اسلامی با توصیه به استفاده از این راه‌کار اساسی، به دنبال کاهش درصد خطا و اشتباه در اداره جامعه به میزان حداقل بوده و این به‌عنوان راهبردی مطمئن در اداره جامعه معرفی شده است.

۳. نصیحت زمامداران

از جمله مواردی که در اندیشه اسلامی می‌توان در خصوص ارزیابی کارکرد کارگزاران در جامعه اسلامی به آن استناد کرد «النصیحة لائمة المسلمین» است. نصیحت زمامداران از جمله مباحث پرسابقه و ریشه‌دار در اندیشه سیاسی اسلام قلمداد می‌گردد. این عنوان برای اولین بار، از سوی

پیامبر گرامی ﷺ در «حجة الوداع»، مطرح گردید. ایشان در هنگام سخنرانی در مسجد «خیف»، با بیان مسئولیت‌های امت اسلامی، نصیحت و خیرخواهی برای زمام‌دار و کارگزار جامعه اسلامی را از جمله وظایف هر مسلمان به‌شمار آوردند.

«خداوند دوست دارد بنده‌ای را که این سخن مرا بشنود و آن را همراه دارد و حفظ کند و به کسی که نشنیده است برساند: چه بسیار حامل فقهی که فقیه نیست، و چه بسا کسی که فقه را به نزد کسی که فقیه‌تر از اوست حمل می‌کند. سه چیز است که قلب مسلمان بدان خیانت نمی‌ورزد: اخلاص عمل برای خداوند - عز و جل - نصیحت به فرمان‌روایان، و همراهی با جماعت مسلمانان» (یعنی: اگر در وجود یک مسلمان سه ویژگی اخلاص عمل برای خداوند، نصیحت پیشوایان و همراهی با جماعت مسلمانان وجود داشته باشد، خائن محسوب نمی‌شود) (کلینی، بی‌تا، ج ۱، ص ۴۰۳).

نماگرهای نظارت در ساحت رفتار مردم عبارتند از:

الف. حوزه شناخت (بینش):

جدول (۴): شاخص‌های نظارت عمومی در حوزه رفتار (بینش)

میزان شناخت شهروندان از حقوق عمومی	حوزه بینش
شناخت شهروندان در استیفای حقوق خود	
شناخت افراد جامعه از حقوق خود در قبال حکومت	
میزان شناخت حوزه‌های نظارتی از حاکم و حکومت	
میزان شناخت شهروندان از آموزه «امر به معروف» و «نهی از منکر»، «شورا» و دیگر مؤلفه‌های بیانگر نظارت	
میزان شناخت افراد جامعه از آسیب‌ها و ابعاد مثبت نظام سیاسی	

ب. حوزه کنش و عمل:

جدول (۵): شاخص‌های نظارت عمومی در حوزه رفتار (کنش)

میزان پای‌بندی دولت‌مردان به قوانین	حوزه کنش و عمل
میزان تخلف‌های دولتی	
میزان شکایات و تنظیم افراد	
نظارت بر ساحت رفتار	
میزان دسترسی شهروندان به نمایندگان مجلس و وزرا	
میزان آزادی شهروندان در نقد عملکرد دولت	
میزان فساد سیاسی	

شاخص‌های نظارت عمومی در ساحت عملکرد و رفتار را می‌توان در محورهای ذیل برشمرد:

الف. میزان تماس شهروندان با نمایندگان؛

ب. میزان شرکت مردم در مجالس سخنرانی رجال سیاسی.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام سیاسی چهار مؤلفه ایدئولوژی، رهبری، ساختار، و مردم (شهروندان) دارد که نماگرهای نظارت با توجه به آنها سامان می‌یابد. نظام‌های سیاسی در بعد ایده و با توجه دو جهان‌بینی الهی و مادی، در قالب نظام سیاسی استبدادی، نظام سیاسی دموکراتیک و نظام سیاسی مردم‌سالاری دینی مورد بررسی می‌گردد. با توجه به چهار مؤلفه نظام سیاسی، می‌توان آنها را با یکدیگر مقایسه کرد. در هر نظام سیاسی، مجموعه‌ای از قواعد ارزشی و دستوری در جهت تنظیم مناسبات اجتماعی و حیطه آزادی شهروندان و تعامل آنان با مقامات حکومتی مطرح است و به‌طور طبیعی، می‌تواند از نظر ارزشی، اوصاف متفاوتی نظیر حاکمیت فئودالی، کلیسایی، دموکراتیک و ولایی داشته باشد. نماگرهای ماهوی نظام سیاسی به‌مثابه یک ایده نظارت‌پذیر عبارت است از: اجازه نقد داشتن؛ دعوت به تعقل؛ تأکید بر کسب علم و معرفت؛ وجود آموزه‌هایی که بر نظارت تأکید دارد؛ و پرهیز از جهل. در ایده حاکمیت دینی، توجه به نماگرهای ذیل در حاکم ضروری است: ضرورت توجه به مقوله «مقبولیت» در حاکم دینی و این امر که کارآمدی با مسئله مقبولیت رقم می‌خورد؛ نظارت ساختاری در حاکمیت دینی که بر اساس معیار انتخابات محک می‌خورد؛ و شایسته‌سالاری یا ضرورت برخورداری حاکم از صفاتی همچون عدالت، تدبیر، شناخت پیچیدگی‌های نظام بین‌الملل که نشانگر اندماج نوعی نظارت درونی و بیرونی در نظریه «مشروعیت حاکم دینی» است. اهداف نظارت عمومی را می‌توان با توجه به مقوله «نظارت» چنین برشمرد: رشد فرهنگ سیاسی جامعه، تصحیح حرکت نظام سیاسی در جهت اهداف و آرمان‌ها، و آسیب‌شناسی و رفع موانع پیشرفت در ساحت‌های گوناگون زندگی اجتماعی. نماگرهای نظارت در ساحت رفتار مردم را می‌توان در سه محور شناخت (بینش)، حوزه منش، و عملکرد و رفتار برشمرد. ظرف ساختاری، برنامه‌ریزی و مدیریتی نظام اسلامی باید تحقق‌بخش و بسترساز نظارت عامه باشد. نماگرهای ساختاری هر نظام سیاسی را می‌توان در سه مؤلفه قوانین، روندها و رویه‌ها، و نهادها برشمرد.

منابع

- نهج البلاغه، ۱۳۷۴، ترجمه سیدجعفر شهیدی، تهران، انقلاب اسلامی.
- آقا بخشی، علی و مینو افشاری‌راد، ۱۳۷۵، فرهنگ علوم سیاسی، چ دوم، تهران، مرکز اطلاعات و مدارک علمی ایران.
- پورحسینی، سیدمهدی، ۱۳۸۳، «مهار قدرت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، ش ۳۳، ص ۱۴۱-۱۷۵.
- جان احمدی، فاطمه، ۱۳۸۵، «تحلیلی جامعه‌شناختی از نظرات اجتماعی در عصر نبوی»، نامه تاریخ پژوهنده، ش ۸ و ۹، ص ۳-۲۶.
- جعفریان رسول، ۱۳۸۰، تاریخ تحول دولت و خلافت، قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
- خلف‌خانی، مهدی، ۱۳۸۷، «راه‌های گسترش حوزه عمومی به منظور ارتقاء سطح نظارت‌های اجتماعی»، پژوهشنامه علوم اجتماعی، ش ۲، ص ۴۹-۷۲.
- دهخدا، علی‌اکبر، ۱۳۵۱، لغت‌نامه دهخدا، تهران، دانشگاه تهران.
- رضاییان، علی، ۱۳۸۰، اصول مدیریت، تهران، سمت.
- رنی، آستین، ۱۳۷۴، حکومت، آشنایی با علم سیاست، ترجمه لیلا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
- زارعی، محمدحسین، ۱۳۸۳، «حکمرانی خود، حاکمیت و حکومت در ایران»، تحقیقات حقوقی، ش ۴۰، ص ۱۵۵-۲۰۴.
- سخنان مقام معظم رهبری در دیدار با شورای عمومی دفتر تحکیم وحدت، ۱۳/۱۰/۷۹.
- سخنان مقام معظم رهبری در دیدار با شورای عمومی دفتر تحکیم وحدت، ۱۳/۱۰/۷۹.
- شعبانی، قاسم، ۱۳۷۴، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، اطلاعات.
- کلینی، محمدبن یعقوب، بی‌تا، الکافی، تهران، دارالکتب الإسلامیة.
- مصباح، محمدتقی و محمدجواد نوروزی، ۱۳۸۹، مردم سالاری دینی و نظریه ولایت فقیه، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- مطهری، مرتضی، ۱۳۸۲، یادداشت‌های استاد مطهری، تهران، صدرا.
- نوروزی، محمدجواد، ۱۳۸۹، نظام سیاسی اسلام، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۷۴، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، مجتمع آموزش عالی.
- همپتن، جین، ۱۳۸۰، فلسفه سیاسی، ترجمه خشایار دیهیمی، تهران، طرح نو.
- مرکز مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی، ۱۳۸۲، در مکتب جمعه: مجموعه خطبه‌های نماز جمعه تهران، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

نظام نظارتی در فقه حکومتی

کسب سیداحمد مرتضایی / کارشناس ارشد حقوق عمومی مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام

sayyidahmadmurtazaie@yahoo.com

مسعود راعی / استادیار دانشگاه آزاد اسلامی، واحد نجف‌آباد

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۶ - پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۲۰

چکیده

از دیدگاه اسلام، نظارت جایگاه مهمی در امور فردی و اجتماعی دارد. نظارت دارای انواع متعدد درونی (خودکنترلی) و بیرونی (دیگرکنترلی) است. «نظارت بیرونی» به نظارت مردمی و حکومتی، و «نظارت حکومتی» به درون‌سازمانی و برون‌سازمانی تقسیم می‌شود. نظارت برون‌سازمانی تاکنون بیشتر در ضمن سایر قوای حکومتی مطرح شده و کمتر به‌طور مستقل و به‌عنوان یک نهاد نظارتی بدان توجه شده است. از این‌رو، در این تحقیق، نهاد نظارتی برون‌سازمانی با رویکردی فقهی-حقوقی بررسی می‌شود. در این تحقیق، ضمن بررسی و نقد نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت حکومتی از دیدگاه اسلام بررسی و الگوی نظارتی اسلام به‌عنوان یک نظام جدید نظارتی ارائه می‌شود. این نظام نظارتی دارای مبانی، پیش‌فرض‌ها، ادله و ویژگی‌های خاصی بوده و از ساختاری جدید برخوردار است که در هیچ‌یک از نظام‌های کنونی مشابهی ندارد.

کلیدواژه‌ها: نظارت، حکومت، قانون، ساختار، قوه.

«ناظر» در زبان فارسی، یعنی «نظرکننده، نگرنده، تماشاگر، دیدبان و نگهبان». و «نظارت» به معنای «مراقبت، در تحت نظر و دیدبانی داشتن کاری و مراقبت در اجرای امور» است (دهخدا، ۱۳۷۳، واژه «نظر»؛ معین، ۱۳۶۲، واژه «نظر»). «ناظر» در ادبیات عربی، یعنی: «تماشاگر، ناظر، بازرس، سرپرست، حافظ، دیدبان و جاسوس» و «نظارت» یعنی: «بازرسی، رسیدگی، مطالعه دقیق، تفتیش، بررسی، نظارت، کنترل، و مراقبت» (جوهری، ۱۴۰۷، ج ۲، ص ۸۳۱؛ ابن‌منظور، ۱۴۰۵، ج ۵، ص ۲۱۸؛ رازی، ۱۴۱۵، ص ۳۴۱؛ فیروزآبادی، بی تا، ج ۲، ص ۱۴۴؛ زبیدی، بی تا، ج ۳، ص ۵۷۳).

درباره «نظارت» و «ناظر» تعاریف اصطلاحی متعددی ارائه شده است (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۳۱۵؛ ملک‌افضلی اردکانی، ۱۳۸۲، ص ۲۲). بدون توجه به گستره نظارت، اعم از پیشینی و پسینی، یعنی شرایط و عملکرد اشخاص، و بدون توجه و تصریح به نوع نظارت یا راه‌کارها، اهداف، نتایج و اقدامات نظارتی که در برخی تعریف‌ها آمده است، می‌توان دو تعریف عام و خاص از ماهیت نظارت ارائه کرد:

۱. نظارت به‌طور عام (که شامل انواع گوناگون نظارت می‌شود)؛ یعنی «فرایند بررسی اجرای صحیح قانون (الهی یا بشری)»؛

۲. نظارت به‌طور خاص (تعریف نظارت متناسب با موضوع نظارت)؛ یعنی:

نخست. فرایند بررسی صحت مصوبات و اقدام متناسب با آن (نظارت بر قانون‌گذاری)؛
دوم. فرایند بررسی وجود و عدم شرایط و صلاحیت اشخاص و اقدام متناسب با آن (نظارت بر گزینش و انتخاب کارگزاران)؛

سوم. فرایند بررسی عملکرد اشخاص و مقایسه عملکردها با قانون و اهداف تعیین شده و اقدام متناسب با آن (نظارت بر عملکرد) (مرتضایی، ۱۳۹۰، ص ۴۴).

با پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی ایران به رهبری فقیه و اسلام‌شناس بی‌بدیل معاصر، امام خمینی علیه السلام، دستورات و احکام اجتماعی اسلام بیش از پیش مطمح نظر دانشمندان و اسلام‌شناسان زمان شناس قرار گرفته است و هر روز بر غنای این معارف افزوده می‌شود؛ ولی تا زمان ارائه الگوی برتر نظام و حکومت اسلامی، فرصت بیشتری لازم است. قانون اساسی جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۸ اولین قانون حکومت اسلامی ایران بود که در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد و تلاشی در جهت طراحی یک نظام دینی کارآمد محسوب می‌شود اما روشن است که تا الگوی مطلوب هنوز فاصله دارد.

یکی از ارکان هر حکومتی «نظارت» است. شیوه نظارت حکومتی یک امر اجتماعی است که به تناسب زمان و مکان متغیر بوده است. بدین روی، نظارت در متون دینی به شکل و نوع خاصی مقید نشده است. نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نیازمند اصلاح متناسب با مبانی دینی است. اولین گام برای این اصلاح، شناسایی وضع موجود است. از این رو، در قسمت نخست تحقیق حاضر، نظارت‌های مصرح در قانون اساسی بررسی و نقد شده است. در قسمت دوم، با توجه به انواع نظارت از دیدگاه اسلام (نظارت اداری، نظارت مالی و مانند آن) تلاش شده است یک «نظام جدید نظارتی» ارائه شود. برای تبیین این نظام نظارتی، مبانی، پیش‌فرض‌ها، ادله، ساختار، ویژگی‌ها و شرایط آن بیان می‌شود.

بررسی و نقد نظارت در قانون اساسی

اول. نظارت رهبری

قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت هستند (اصل ۵۷) و یکی از وظایف و اختیارات رهبری «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است (اصل ۱۱۰).

نقد

رهبری در حکومت اسلامی، با توجه به اختیارات شرعی و قانونی، حق نظارت کامل دارد و می‌تواند سازوکارها و تشکیلات نظارتی لازم را فراهم نماید. اما اعمال نظارت کامل رهبری در قانون اساسی کنونی موانعی دارد؛ زیرا نظارت رهبری با واسطه و از طریق نهادهای دیگری اعمال می‌گردد که هر یک وظایف متفاوتی دارند و نهاد ویژه نظارتی محسوب نمی‌شوند. افزون بر آن، هر یک از نهادهای نظارتی کنونی دارای اشکال‌های خاصی است (که در بررسی جداگانه آنها بیان می‌شود). بنابراین، نظارت کامل رهبری مستلزم سازوکار و خود نیز نهاد نظارتی مستقل و بدون واسطه‌ای است که به‌عنوان قوه ناظر یا نهاد و یا سازمان عالی نظارتی بر تمام قوا و نهادها و سازمان‌های حکومتی نظارت می‌نماید. مبانی، پیش‌فرض‌ها، ادله و ساختار این نهاد نظارتی در این تحقیق بیان می‌شود.

دوم. نظارت شورای نگهبان

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان هم بر قانون‌گذاری و هم بر تمام انتخابات (بجز انتخابات شوراها) و همه‌پرسی، نظارت دارد.

۱. نظارت بر قانون‌گذاری

بر اساس اصل نود و یکم قانون اساسی، به‌منظور پاس‌داری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام «شورای نگهبان» با ترکیب ذیل تشکیل می‌شود. ۱. شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز؛ انتخاب این عده با رهبر است. ۲. شش نفر حقوق‌دان در رشته‌های گوناگون حقوقی از میان حقوق‌دانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.

تمام مصوبات مجلس شورای اسلامی و قوانین و مقررات باید مبتنی بر موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است (اصل ۴ و ۹۴). همچنین مصوبات مجلس شورای اسلامی و دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر با شورای نگهبان است (اصل ۷۲ و ۸۵).

تشخیص مغایرت نداشتن مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص تعارض نداشتن آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است (اصل ۹۶). در مقدمه قانون اساسی، ذیل «شیوه حکومت در اسلام» بر نظارت اسلام‌شناسان تصریح شده است.

نظارت شورای نگهبان همیشه نهایی نیست. «مجمع تشخیص مصلحت نظام» برای تشخیص مصلحت گاهی 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، به دستور رهبری تشکیل می‌شود (اصل ۱۱۲).

۲. نظارت بر انتخابات

بر اساس اصل نود و نهم، «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد» (ر.ک: اصول ۱۱۸، ۱۱۰ و ۱۰۸).

نقد (۱): نظارت بر قانون‌گذاری

در میان نهادهای نظارتی، شورای نگهبان از استقلال بیشتری برخوردار و به نظارت اسلامی نزدیک‌تر است؛ اما ترکیب شورای نگهبان و شیوه انتخاب حقوق‌دانان کامل به نظر نمی‌رسد؛ زیرا:

اولاً، اصل حقوق‌دان بودن گرچه لازم است، ولی کافی نیست. با توجه به جایگاه قانون‌گذاری در اسلام و قرابت و ارتباط فقه و احکام با حقوق و قوانین، مجتهد بودن حقوق‌دانان لازم است و تفکیک میان قانون و شریعت، گرچه از جهت اختصاص نظارت شرعی بر قوانین به فقها (اصل ۹۶) مقبول است، اما نمی‌توان سایر قوانین را از شرع جدا نمود. بنابراین، شرط مسلمان بودن حقوق‌دانان (اصل ۹۱) کافی نیست و دست‌کم باید آشنایی کافی به فقه و تحصیلات حوزوی داشته باشند.

ثانیاً، شیوهٔ انتخاب حقوق‌دانان، یعنی معرفی به مجلس برای انتخاب، روشی ناصواب است؛ زیرا نمایندگان در این انتخاب، ذی‌نفع هستند و در انتخابات، صلاحیت کاندیداها توسط اعضای شورای نگهبان، از جمله حقوق‌دانان بررسی می‌شود.

ثالثاً، مرکز و نهاد معرفی‌کنندهٔ حقوق‌دانان به مجلس، یعنی قوهٔ قضاییه، بهترین مرجع نیست. در انتخاب حقوق‌دانان، اولویت با انتخاب مستقیم رهبری است و در غیر این صورت، معرفی مراکز حوزوی و دانشگاهی و یا قوهٔ قضاییه و در نهایت، تأیید رهبری مناسب‌تر است.

یکی دیگر از ایرادها به فرایند کنونی تصویب قوانین، ارجاع تصمیم‌گیری به مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورت اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان است. این مرحله موجب نادیده گرفتن نظر کارشناسی شورای نگهبان و موجب طولانی شدن قانون‌گذاری می‌شود. علاوه بر آن، موجب نظارت دوگانهٔ دو نهاد، مسئولیت دو نهاد و هزینهٔ اضافی می‌شود. بنابراین، نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر قوانین و قانون‌گذاری نظارتی غیرضروری و موجب تضعیف جایگاه شورای نگهبان می‌شود و حذف آن لازم است. در نتیجه، نظارت شورای نگهبان باید نهایی و استصوابی باشد و این شورا نیز لازم است در بررسی قوانین، احکام اولیه و ثانویه و حکومتی را در نظر بگیرد تا هم احکام شرعی و قانون اساسی نقض نشود و هم مصلحت نظام رعایت گردد.

نقد (۲): نظارت بر انتخابات

در انتخابات، نظارت مستقل و بی‌طرفانه‌ای لازم است تا سلامت انتخابات تضمین شود. در قانون اساسی، این نظارت بر شورای نگهبان واگذار شده است که از این حیث، نقطه قوت این قانون محسوب می‌شود. افزون بر انتقاداتی که در بحث نظارت بر قانون‌گذاری بیان شد، انتقاداتی بر این نظارت وارد است:

۱. در نظارت بر انتخابات، انتخابات شوراهای اسلامی از نظارت شورای نگهبان (اصل ۹۹) استثنا و طبق قانون عادی، به مجلس شورای اسلامی واگذار گردیده که موجب تعدد مراجع نظارت و دخالت گرایش‌های سیاسی و خواسته‌های محلی نمایندگان در انتخابات شوراهای شده است. بنابراین، لازم است نظارت شورای نگهبان بر تمام انتخابات اعمال شود و هیأت‌های نظارت تقویت شوند تا این نظارت دقیق‌تر اعمال گردد.

۲. تشکیل هیأت اجرایی نیز عملاً با مشکلاتی مواجه است؛ زیرا هیأت‌های اجرایی در شهرستان‌ها غالباً با نامزدها هماهنگ هستند و در این زمینه، ذی‌نفع محسوب می‌شوند. به همین سبب، کسانی که به‌عنوان اعضای معتمد هیأت اجرایی برای تأیید صلاحیت به هیأت نظارت معرفی می‌شوند تحت تأثیر هماهنگی‌های سیاسی و محلی هستند و چون از معتمدان بی‌طرف محسوب نمی‌شوند، همین موجب اختلاف میان هیأت اجرایی و هیأت نظارت می‌گردد و اساساً تشکیل دو هیأت برای یک کار، موجب اتلاف وقت و هزینه و اختلاف می‌شود و مهم‌تر از آن، اجرای انتخابات توسط وزارت کشور به دلیل ذی‌نفع بودن آن، صحیح نیست و دخالت وزارت کشور و تشکیل هیأت‌های اجرایی باید محدود به تهیه تدارکات و لوازم اجرایی انتخابات شود و افرادی که مراحل اخذ رأی را انجام می‌دهند توسط هیأت نظارت انتخاب شوند.

۳. تصویب اعتبارنامه توسط خود نمایندگان موجه نیست؛ زیرا:

اولاً، تصویب اعتبارنامه یکی از مراحل انتخابات است و ناظر انتخابات باید تخلفات انتخاباتی و اعتبارنامه هر نماینده را بررسی کند.

ثانیاً، نمایندگان با تبانی می‌توانند تخلفات را نادیده بگیرند و یا گروه و جناح اکثریت مجلس از این ابزار علیه اقلیت استفاده نماید و تمام مراحل انتخابات و آراء یک حوزه انتخابیه نادیده گرفته شود.

۴. تعدد و اختلاف قوانین انتخابات و قوانین نظارت بر انتخابات، یکی از مشکلات انتخابات محسوب می‌شود که با تدوین و تصویب قانون جامع انتخابات برطرف می‌شود.

۵. کثرت انتخابات یکی دیگر از معایب انتخابات کنونی است که موجب مشکلات روانی و مالی بسیاری شده و نیازمند اصلاح است.

سوم. نظارت قوه مجریه

قوه مجریه به سبب اجرایی بودن آن، نظارت بیرونی ندارد و تنها نظارت درونی دارد. ریاست هیأت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد (اصل ۱۳۴).

چهارم. نظارت قوه قضاییه

یکی از وظایف قوه قضاییه عبارت است از: نظارت بر حسن اجرای قوانین (بند ۳، اصل ۱۵۶). دیوان عالی کشور برای نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم، بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضاییه تعیین می‌کند، تشکیل می‌گردد (اصل ۱۶۱).

به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد (اصل ۱۷۳).

و بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد (اصل ۱۷۴).

نیز دارای رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد (اصل ۱۴۲).

نقد

نظارت «دیوان عالی کشور» منحصر به محاکم و نظارت درون‌سازمانی است؛ ولی نظارت بیرونی، یعنی نظارت نهاد دیگری بر عملکرد قوه قضاییه، نیز لازم است. کار «دیوان عدالت اداری» ماهیتاً قضایی و مستلزم شکایت است. از این رو، نمی‌توان آن را یک نهاد نظارتی نامید و در فرض نظارت بودن، منحصر به دولت است. علاوه بر این‌ها، این نظارت به وسیله قوه هم‌عرض اعمال می‌گردد، ولی ناظر باید از جایگاه برتری برخوردار باشد تا نظارت با استقلال و بی‌طرفی بیشتری اعمال شود.

نظارت «سازمان بازرسی کل کشور» نیز به وسیله قوه هم‌عرض اعمال می‌گردد.

نظارت مالی رئیس قوه قضاییه نیز به وسیله قوه هم‌عرض اعمال می‌گردد، و درباره نظارت بر رهبری، نظارت از سطح پایین نسبت به مافوق محسوب می‌شود. علاوه بر این، قلمرو این نظارت محدود است و شامل بسیاری از مسئولان نمی‌شود.

پنجم. نظارت قوه مقننه

اختیارات نظارتی مجلس متنوع است؛ از این رو، هریک از این اختیارات جداگانه بررسی می‌شود:

۱. نظارت کلی مجلس

مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد (اصل ۷۶). هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند (اصل ۹۰).

۲. نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت

مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام مغایرت نداشتن آنها با قوانین مزبور، باید ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد (اصل ۸۵).

دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار کند. تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل، برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد (اصل ۱۳۸).

۳. نظارت بر تشکیل دولت

وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد، به مجلس معرفی می‌شوند (اصل ۱۳۳). رئیس جمهور برای هیأت وزیران، پس از تشکیل و پیش از هر اقدام دیگر، باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد (اصل ۸۷).

۴. نظارت بر عملکرد رئیس جمهور و وزیران

نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند از رئیس جمهور و وزرا درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند (اصل ۸۱). همچنین بنابر اصل هشتاد و نهم، نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند رئیس جمهور، هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند (اصل ۸۹).

۵. نظارت بر تصمیم‌ها و روابط بین‌المللی دولت

عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی، گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی، استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت، صلح دعاوی خارجی و در موارد مهم داخلی، اصلاحات جزئی در خطوط مرزی، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد (اصول ۷۷، ۱۲۵، ۸۰، ۸۲، ۱۳۹، ۷۸).

۶. نظارت بر تصویب و تفریغ بودجه

بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب، به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد (اصل ۵۲).

«دیوان محاسبات کشور» مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است و به موجب اصل پنجاه و پنجم، دیوان محاسبات به تمام حساب‌های وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد، رسیدگی یا حساب‌رسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات حساب‌ها و اسناد و مدارک را برابر قانون، جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود، به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود (اصل ۵۴).

نقد (۱): نظارت کلی مجلس

حق تحقیق و تفحص در تمام امور، نامحدود و موجب نظارت مطلق و قدرت سیاسی مطلق می‌شود. این حق مطلق به یک قوه سیاسی اعطا شده که تحت تأثیر جریان‌ات سیاسی است و در نتیجه، ثبات زیادی ندارد و می‌تواند خطرناک باشد.

عرضه شکایت به مجلس شورای اسلامی از چند جهت با مشکل مواجه است:

- رسیدگی به شکایات ماهیت قضایی دارد و در صورت داشتن شکایت قانونی و مستند، باید در مراجع رسمی و ذی صلاح قضایی مطرح شود، نه در یک نهاد سیاسی.
- این شکایت ضمانت اجرای قانونی ندارد؛ زیرا بنابر این اصل، وظیفه مجلس تنها در حد رسیدگی و اعلام نتیجه بدون اقدام عملی است.
- شکایت از مجلس به خود مجلس، ناموجه و بی‌نتیجه است.

- شکایت از قوه قضاییه به مجلس نیز بی‌نتیجه است؛ زیرا قوه قضاییه خود مرجع رسمی و قانونی شکایات است و مجلس دخالتی در تشکیل و عزل و نصب‌های این قوه ندارد.

- شکایت از قوه مجریه به مجلس تنها برای اطلاع از وضعیت آن قوه، در زمان سؤال و استیضاح مفید است.

نقد (۲): نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت

۱. نظارت یک نفر (رئیس مجلس) بر مصوبات دولت عملاً ناممکن است و رئیس مجلس نیز در واقع، یک نماینده است که توانایی کامل تشخیص خلاف قانون بودن تمام مصوبات دولت را ندارد.
۲. با توجه به نیاز فوری این مصوبات به تصویب، یک گروه کارشناسی برای بررسی و تصویب آنها لازم است.
۳. مرجع اصلی نظارت بر قانون‌گذاری، شورای نگهبان است؛ ولی به سبب حجم زیاد این مصوبات، شورای نگهبان باید هیأت و یا شورایی برای بررسی این‌گونه مصوبات تعیین کند.
۴. این قدرت رئیس مجلس می‌تواند به ابزاری برای برخورد سیاسی و ایجاد مانع برای دولت تبدیل شود؛ زیرا رئیس مجلس و دولت، هر دو سیاسی، تابع جریان‌ات سیاسی، و دارای منافع سیاسی هستند؛ اما شورای نگهبان یک مقام مستقل نظارتی است.
۵. این نظارت با نظارت اصل یکصد و هفتادم (نظارت قضایی) و اصل یکصد و هفتاد و سوم (نظارت دیوان عدالت اداری) هم‌عرض و بی‌ثمر است.

نقد (۳): نظارت بر تشکیل دولت

رأی اعتماد به وزیران یک کار سیاسی است که گاهی تحت تأثیر هماهنگی و یا ناهماهنگی در گرایش‌های سیاسی قرار می‌گیرد و ممکن است در یک زمان اعمال نشود و در زمان دیگری کار دولت را متوقف سازد.

در صورت رأی عدم اعتماد به هیأت وزیران (اصل ۸۷)، رأی اعتماد به وزیران (اصل ۱۳۳) نقض می‌شود و در مجموع، کاری تکراری و بی‌ثمر است.

نقد (۴): نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور و وزیران

سؤال از رئیس‌جمهور و یا وزیر و یا استیضاح آنان نیز همانند نظارت بر تشکیل دولت، نمی‌تواند بی‌طرفانه باشد و تحت تأثیر گرایش‌های سیاسی، شدت و ضعف دارد.

نقد (۵): نظارت بر تصمیم‌ها و روابط بین‌المللی دولت

۱. نظارت بر عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌ها: معاهدات، مصوبه و قانون هستند و تمامی مصوبات باید به تأیید شورای نگهبان برسد، نه به تأیید یک نهادی که خود قانون‌گذار است و مصوبات آن باید به تأیید نهاد نظارتی دیگری برسد، و مصوباتی که جنبه سیاست خارجی دارد از نظر مصالح نظام، باید به تأیید رهبری برسد.

۲. نظارت بر سایر ارتباطات بین‌المللی: مجلس می‌تواند با تحقیق و تفحص، به تخلفات رسیدگی کند؛ ولی تصویب مجلس، که یک نهاد سیاسی است، ممکن است همراه با اعمال سلیقه سیاسی و ایجاد محدودیت برای دولت باشد و موجب کاهش سرعت کارها شود.

نقد (۶): نظارت بر تصویب و تفریغ بودجه

۱. نمایندگان مجلس در تصویب و جذب بودجه ذی‌نفع هستند و ممکن است برای گرفتن امتیاز و اعتبار برای شهرستان خود، با وزرا تباری و یا از مسئولان اجرایی هماهنگ با خود حمایت کنند.

۲. تصویب بودجه کاری تخصصی و پیچیده است و ممکن است بسیاری از نمایندگان صلاحیت آن را نداشته باشند.

۳. دیوان محاسبات علاوه بر نظارت، کار قضایی هم انجام می‌دهد؛ ولی قضاوت در صلاحیت مراجع قضایی است.

ششم. نظارت مشترک قوای سه‌گانه

نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران با رهبر است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضاییه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) بر این سازمان نظارت دارند (اصل ۱۷۵).

نقد

۱. نظارت مشترک قوای سه‌گانه در هیچ‌یک از سازمان‌ها و نهادهای دیگر وجود ندارد و عملاً این نظارت مشترک کارایی زیادی ندارد؛ زیرا دو مرکز مهم سیاسی و تنها مرکز قضایی کشور همواره دارای منافع مشترکی نیستند و در جریان‌ات سیاسی و انتخابات گوناگون وحدت نظر ندارند. بنابراین، در نظارت نیز وحدت نظر نخواهند داشت.

۲. این نظارت بدون ضمانت اجرایی قوی و در حد نظارت اطلاعی خواهد بود.

۳. ماهیت کار صدا و سیما فرهنگی به معنای عام است و نظارت سیاسی و یا قضایی بر کار فرهنگی، موجّه و کارآمد نیست.

هفتم. نظارت شوراهای

برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی، از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام «شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان» صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند (اصل ۱۰۰). به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آنها، شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود. نحوه تشکیل و وظایف این شورا را قانون معین می‌کند (اصل ۱۰۱).

نقد

۱. این نظارت بسیار کلی است و تمام امور را دربر می‌گیرد؛ ولی از پشتوانه و ضمانت اجرایی برخوردار نیست.
۲. نظارت شوراهای دیگر تداخل دارد.
۳. مرجع نظارت بر انتخابات شوراهای در قانون اساسی ذکر نشده و بر اساس قانون عادی، به یک نهاد سیاسی و غیرمستقل، یعنی قوه مقننه واگذار شده است.

هشتم. نقد و بررسی کلی نظارت در قانون اساسی

نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی دارای ایرادهای متعددی است. در این قسمت، با یک نگاه کلی به نظارت در قانون اساسی، به برخی از مهم‌ترین ایرادهای کلی آن اشاره می‌شود:

- مغفول ماندن مبنای شرعی نظارت‌ها (امر به معروف و نهی از منکر)؛
- این نظارت با وجود دستور صریح حضرت امام خمینی^ع اجرایی نشده است. حضرت امام درباره تأسیس یک نهاد نظارتی مستقل، در سال ۱۳۵۸ خطاب به شورای انقلاب اسلامی فرمود: شورای انقلاب اسلامی به موجب این مرقوم، مأموریت دارد اداره‌ای به اسم «امر به معروف و نهی از منکر» در مرکز تأسیس نماید و شعبه‌های آن در تمام کشور گسترش پیدا کند و این اداره مستقل و در کنار دولت انقلاب اسلامی است و ناظر بر اعمال دولت و ادارات دولتی و

تمام اقشار ملت است. و دولت انقلاب اسلامی مأمور است اوامر صادر شده از این اداره را اجرا کند. این اداره مأمور است در سراسر کشور، از منکرات به هر صورت که باشد جلوگیری کند و حدود شرعی را تحت نظر حاکم شرعی یا منصوب از قبل او اجرا نماید و احدی از اعضای دولت و قوای انتظامی حق مزاحمت برای متصدیان این اداره را ندارد و در اجرای حکم و حدود الهی احدی مستثنا نیست. حتی اگر - خدای نخواست - رهبر انقلاب یا رئیس دولت مرتکب کاری شود که مستوجب حد شرعی است باید حد بر او جاری شود (موسوی خمینی، ۱۳۷۸، ج ۹، ص ۲۱۳).

- ضعف ارتباط نهادهای نظارتی با رهبری؛ نهادهای نظارتی ارتباط مستقیم با رهبری ندارند؛ زیرا این نهادها زیرمجموعه قوای سه‌گانه هستند و ارتباط ضعیف و باواسطه نهادهای نظارتی با رهبری، موجب ضعف نظارت‌ها شده است.

- نبود مدیریت واحد؛ مدیریت واحدی در نظارت وجود ندارد و هر ناظری بدون ارتباط و هماهنگی با سایر ناظران نظارت می‌کند و این نیز موجب تداخل و تکرار نظارت می‌شود.

- نبود نظارت مستقل؛ نظارت بین نهادها و قوا تقسیم شده و نهادهای نظارتی به قوای مختلف وابسته‌اند و یک نهاد نظارتی مستقل از قوای سه‌گانه وجود ندارد.

- نبود نظارت تخصصی؛ نظارت‌ها تخصصی نیست. مجلس هم نظارت مالی دارد، هم نظارت سیاسی و هم بر انتخابات شوراها نظارت می‌کند. علاوه بر آن، برنامه یا دانشکده‌ای برای آموزش تخصصی ناظران وجود ندارد.

- هم‌عرض بودن نظارت؛ هیچ‌یک از نهادهای نظارتی در قوای سه‌گانه، نظارت طولی ندارد و ناظران هم‌عرض و در یک سطح هستند و در نتیجه، نظارت‌ها بی‌ثمر و یا کم‌ثمر است.

- نبود نظارت بر عملکرد برخی نهادها و قوا؛ بر عملکرد مجلس شورای اسلامی نظارتی اعمال نمی‌شود.

- تداخل نظارت‌ها؛ گاهی نظارت‌ها متعدد می‌شوند؛ مثلاً، نظارت مجلس عام است و قوه قضاییه نیز ناظر بر حسن اجرای قوانین است.

- نظارت مشترک قوای گوناگون؛ نظارت بر صدا و سیما توسط قوای سه‌گانه اعمال می‌شود و این نظارت مشترک نمی‌تواند نظارتی مؤثر باشد. علاوه بر آن، قوه قضاییه و قوه مقننه به‌طور مشترک، بر قوه مجریه نظارت می‌کنند و این نظارت مشترک موجب تداخل در نظارت و نظارت موازی می‌شود.

- تعدد وظایف برخی نهادهای نظارتی؛ برخی نهادهای نظارتی وظایف مهم دیگری نیز دارند و به همین سبب، نظارت دقیق و کاملی اعمال نمی‌شود؛ مانند مجلس که هم ناظر است و هم قانون‌گذار.

- تعدد مرجع برخی نظارت‌ها؛ بر اساس اصل نود و نهم، «شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد». ولی نظارت بر انتخابات شوراها در این اصل قرار نگرفته و بر اساس قانون عادی، بر عهده مجلس شورای اسلامی است. مجلس نیز در این انتخابات ذی‌نفع است؛ زیرا پیروزی در انتخابات شوراها مقدمه‌ای برای پیروزی در انتخابات مجلس محسوب می‌شود. علاوه بر این، نبود ثبات نمایندگی، سیاسی بودن مجلس و تابع جریانات سیاسی بودن نمایندگان، دلیل بر فقدان صلاحیت آنها برای نظارت بر انتخابات شوراهاست.

- تعدد مراکز اطلاعاتی نهادهای نظارتی؛ هر یک از نهادهای نظارتی بر مبنای اطلاعات خود عمل می‌کند و اختلاف اطلاعات موجب تداخل و تکرار نظارت می‌شود.
- هزینه زیاد به سبب تعدد مراکز نظارتی و کارهای موازی.

نظام جدید نظارتی

اول. مبانی نظام جدید نظارتی

۱. نظام نظارت الهی

در نظام نظارت الهی، ناظران متعددی وجود دارند؛ ولی بر این ناظران نیز ناظران دیگری نظارت می‌کنند و در واقع، بر نظارت‌ها نیز نظارت می‌شود و این خود می‌تواند دلیل و مبنایی برای نهاد نظارت و نظارت نهایی آن بر تمام امور، از جمله نهادهای نظارتی درون سازمانی باشد.

یکم. نظارت خداوند بر تمام مردم از جمله پیامبران و ائمه اطهار^{علیهم‌السلام}: اولین ناظر بر جهان هستی و انسان خداوند متعال است. نظارت خداوند کامل‌ترین، دقیق‌ترین و اطمینان‌بخش‌ترین نظارت است؛ زیرا او خالق تمام هستی، عالم به تمام موجودات و اعمال و رفتار و نیات آنان است و از قدرت ثبت و ضبط آنها به‌طور کامل برخوردار است و حتی پیامبر اکرم^{صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم} را نیز تحت مراقبت و نظارت دارد (طور: ۴۸). به‌طور خلاصه می‌توان گفت: نظارت الهی نظارتی کامل و همه‌جانبه است؛ یعنی همه افکار و نیات و اعمال و رفتار انسان، مشمول علم و نظارت خداوند متعال است (یونس: ۶۱).

دوم. نظارت پیامبر بر تمام مردم از جمله ائمه اطهار^{علیهم السلام}: پیامبران، به ویژه پیامبر اکرم حضرت محمد^{صلی الله علیه و آله}، از ناظران و شاهدان اعمال انسان‌ها هستند و این نظارت و شهادت با صراحت در قرآن کریم بیان شده است. شهادت حضرت محمد^{صلی الله علیه و آله} در آیات متفاوتی مطرح گردیده است. این شهادت گاهی خطاب به شخص پیامبر^{صلی الله علیه و آله} بیان شده است (احزاب: ۴۵؛ نساء: ۶۱) و گاهی خطاب به مردم: «إِنَّا أَرْسَلْنَا إِلَيْكُمْ رَسُولًا شَاهِدًا عَلَيْكُمْ» (مزمّل: ۱۵)؛ ما پیامبری به سوی شما فرستادیم که گواه بر شماست.

علامه طباطبایی در تفسیر این آیه می‌نویسد: اشاره است به تصدیق رسالت رسول خدا^{صلی الله علیه و آله} از ناحیه خود خدای تعالی، و اینکه رسول خدا^{صلی الله علیه و آله} شاهد بر اعمال شماست. امروز در دنیا آنچه می‌کنید، می‌بیند و نظارت می‌کند، و فردا در آخرت شهادت می‌دهد (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۲۰، ص ۱۰۶).

سوم. نظارت ائمه اطهار^{علیهم السلام} بر تمام مردم از جمله ناظران: نظارت و شهادت پیامبر^{صلی الله علیه و آله} و ائمه اطهار^{علیهم السلام} در برخی آیات، با هم ذکر شده و نظارت پیامبر^{صلی الله علیه و آله} با صراحت بیان گردیده است؛ ولی نظارت ائمه اطهار^{علیهم السلام} بدون اسم و با توصیف و بیان شرایطی ذکر گردیده که تنها مصداق آن ائمه معصوم^{علیهم السلام} هستند. به دلیل این بیان توصیفی، بیشترین توضیحات و تفاسیر، مربوط به این نظارت و شهادت است:

«وَكَذَلِكَ جَعَلْنَاكُمْ أُمَّةً وَسَطًا لِتَكُونُوا شُهَدَاءَ عَلَى النَّاسِ وَيَكُونَ الرَّسُولُ عَلَيْكُمْ شَهِيدًا» (بقره:

۱۴۳)؛ همان گونه شما را نیز امت میانه‌ای قرار دادیم تا بر مردم گواه باشید، و پیامبر هم بر شما گواه است.

علامه طباطبایی در تفسیر این آیه می‌نویسد: «شهادت بودن امت اسلام به همین معناست که در این امت، کسانی هستند که شاهد بر مردم باشند، و رسول شاهد بر آنان باشد» (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۱، ص ۴۸۴).

با توجه به صراحت روایات، مصداق «امت وسط» در این آیه، ائمه اطهار^{علیهم السلام} هستند. امام صادق^{علیه السلام} در تفسیر این آیه فرمودند: «امت وسط ما هستیم و ما شهادت خداوند بر خلق خدا و حجت او در زمین هستیم» (کلینی، ۱۳۸۸، ج ۱، ح ۲ و ح ۴).

«فَكَيْفَ إِذَا جِئْنَا مِنْ كُلِّ أُمَّةٍ بِشَهِيدٍ وَجِئْنَا بِكَ عَلَى هَؤُلَاءِ شَهِيدًا» (نساء: ۶۱)؛ حال آنها چگونه است آن روزی که از هر امتی، شاهد و گواهی (بر اعمالشان) می‌آوریم؟ امام صادق^{علیه السلام} درباره این آیه فرمودند: اختصاص به امت حضرت محمد^{صلی الله علیه و آله} دارد. در هر قرنی، امامی از ما شاهد آنان است و حضرت محمد^{صلی الله علیه و آله} شاهد بر ماست (کلینی، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۴۶۶).

«وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ» (توبه: ۱۰۵)؛ بگو عمل کنید. پس خداوند و فرستاده او و مؤمنان اعمال شما را خواهند دید و به‌زودی به‌سوی دانای نهران و آشکار بازگردانده می‌شوید، و شما را به آنچه عمل می‌کردید، خبر می‌دهد.

یعقوب بن شعیب می‌گوید: از امام صادق علیه السلام دربارهٔ این آیه پرسیدم، حضرت فرمودند: آنها ائمه علیهم السلام هستند. امام باقر علیه السلام دربارهٔ آیه فوق فرمودند: هیچ مؤمن و کافری نمی‌میرد و در قبرش گذاشته شود، مگر اینکه عملش عرضه می‌شود به رسول خدا صلی الله علیه و آله و سلم و علی علیه السلام و همین‌طور تا آخرین کسی که خداوند اطاعتش را بر بندگان واجب کرده است (حر عاملی، ۱۴۰۹، ج ۱۶، ش ۲۱۱۲۳، ح ۲۲).

سیره عملی معصومان علیهم السلام، به‌ویژه امیر مؤمنان علیه السلام، این‌گونه بوده است که هم ناظران و عیونی را انتخاب و هم ناظرانی برای نظارت بر آن ناظران منصوب می‌نمودند و عملکرد ناظران را با ناظران دیگری زیر نظر داشتند که دو نمونه از آنها عبارت است از: قطع انگشتان دست علی بن اصبغ، که ناظر بارجاه بود (عاملی، ۱۴۱۵، ج ۷، ص ۱۲۹). و عزل و زندانی کردن ابن هرمه که در بازار اهواز مراقب و ناظر بود (ابن حیون، ۱۳۸۳، ج ۲، ص ۵۳۲؛ نوری، ۱۴۰۸، ج ۱۷، ص ۴۰۳).

۲. اصل «ولایت» و «عدم ولایت»

اصل «ولایت» اصلی توحیدی، ثابت و تغییرناپذیر است و از اعتقاد به خالقیت و ربوبیت و نیز مالکیت خداوند نسبت به تمام هستی سرچشمه می‌گیرد. خداوند مالک همه چیز است و همه از اویند و به‌سوی او بازمی‌گردند. مبدأ و مقصد اوست. هیچ‌کس سوای او چیزی ندارد تا مالک مستقل آن باشد. از این‌رو، اختیار همه در دست اوست. ولایت و حکومت از آن اوست. و این ولایت ذاتی و اصیل است؛ زیرا آن را از دیگری نگرفته است؛ چون بی‌نیاز از همه است و همه نیازمند و بنده اویند. هیچ‌کس بدون اذن و رضایت او ولایتی ندارد و نمی‌تواند در امور و سرنوشت دیگران دخالت کند و سرپرستی آنان را به عهده بگیرد.

اصل «عدم ولایت» یعنی: غیر از خداوند متعال کسی بدون اذن و رضایت او ولایت ندارد و ولایت اصیل و ذاتی بر انسان، اختصاص به خداوند دارد که خالق انسان و مالک حقیقی اوست. با وجود این، خداوند متعال در مرحلهٔ بعد، پیامبران و پس از آنان، ائمهٔ اطهار علیهم السلام را ولی قرار داده و در زمان غیبت امام معصوم علیه السلام، ولی فقیه جامع‌الشرایط از این حق برخوردار است. بنابراین، ولایت

از آن خدا و او منشأ هر ولایتی است. ولایتی که از او سرچشمه نگیرد نامشروع، و سلطه بدون دلیل و طاغوت است. از این رو، ولایت و سرپرستی انسان‌ها باید دارای مبنای شرعی باشد و بدون آن، هیچ انسانی بر انسان دیگر، حق حکومت و ولایت ندارد و نمی‌تواند در امور او دخالت نماید (مصباح، ۱۳۸۸، ج ۱، ص ۱۶۹-۱۷۰ و ۳۰۷-۳۱۲).

بر اساس اصل «ولایت خداوند و عدم ولایت انسان»، هر نظارتی بدون اذن الهی نامشروع است. نظارت انسان در طول نظارت الهی و با رعایت سلسله‌مراتب، مشروع و مجاز است و نظام جدید نظارتی به سبب رعایت این سلسله‌مراتب نظارتی و اذن ولی فقیه جامع‌الشرائط، مشروع و دارای منشأ و حیانی است.

۳. ولایت‌محوری در نظارت

با مطالعه حکومت اسلامی در زمان پیامبر اکرم صلی الله علیه و آله (احمدی میانجی، ۱۴۱۹، ج ۲) و امیر مؤمنان علیه السلام (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳) این اصل مهم و اساسی استنباط می‌گردد که در آن حکومت‌ها، بسیاری از امور را به والیان و نمایندگان خود در نقاط گوناگون قلمرو حکومتی خود می‌سپردند؛ ولی بر کار آنها نظارت داشتند؛ یعنی نهاد «نظارت» را کلاً به دیگران واگذار نکردند، بلکه یا شخصاً بر کارگزاران نظارت می‌نمودند و یا ناظران و عیون و بازرسانی انتخاب می‌کردند تا اخبار و اطلاعات را بدون واسطه به ایشان برسانند، و یا به کارگزاران دستور انتخاب ناظر می‌دادند. ولی همیشه تصمیم نهایی را بر اساس نظارت شخصی و یا گزارش ناظران، خود اتخاذ می‌نمودند. می‌توان گفت: مستقل‌ترین و بی‌واسطه‌ترین نهاد در حکومت اسلامی، نهاد «نظارت» است؛ زیرا تمام ارکان و نهادهای دیگر حکومتی را تحت پوشش قرار می‌دهد. بنابراین، ولایت‌محوری نظارت، موجب مشروعیت نهاد نظارت و اعمال مراتب گوناگون آن می‌شود و شاید علت واگذاری دیگر مناصب و مسئولیت‌ها به کارگزاران، استقلال نظارت و تحت نظر داشتن آنها باشد.

۴. امر به معروف

امر به معروف، که با ادله متقن و غیرقابل تردید اثبات شده، نوعی نظارت همگانی است که بیشتر جنبه پیشگیری دارد و می‌توان آن را «نظارت پیشینی» نامید؛ زیرا با دستور به انجام کارهای معروف و مورد تأیید شرع و عقل، زمینه تخلفات از بین می‌برد و این نوع نظارت یکی از ویژگی‌های نظارتی اسلام است که بر هدایت و پیشگیری تأکید دارد.

۵. نهی از منکر

نهی از منکر نیز همانند امر به معروف، با ادله متقن و غیرقابل تردید اثبات شده است که بیشتر جنبه پی‌گیری دارد و می‌توان آن را «نظارت پسینی» نامید؛ زیرا نهی از منکر معمولاً پس از وقوع یک عمل خلاف انجام می‌شود.

۶. عدالت‌محوری

در نظارت عادلانه، بدون دخالت‌های سیاسی، نهاد ناظر بر تمام ارکان و نهادها نظارت می‌نماید. در نظام جدید نظارتی، تمام قوا و سازمان‌ها و نهادهای حکومت تحت نظارت قرار دارند و در این امر، هیچ‌کدام بر دیگری برتری ندارند و به‌طور مساوی باید در برابر ناظر، پاسخ‌گو باشند. به بیان دیگر، هیچ‌کدام از قوا بر دیگری نظارت ندارد، بلکه همه قوا و نهادها و سازمان‌های حکومتی تحت نظارت یک نهاد نظارتی قرار دارند تا عادلانه بر همه آنها نظارت نماید.

۷. اختیار و آزادی انسان

در دین مبین اسلام، انسان موجودی است که تکویناً مختار و آزاد است؛ اما تشریباً باید از قانون و دستورات الهی تبعیت نماید. «اختیار تکوینی انسان» یعنی: امکان نافرمانی انسان از قانون. علاوه بر این، در انسان غیرمعصوم همواره احتمال خطا و اشتباه وجود دارد. بنابراین، باید بر عملکرد انسان به دقت نظارت صورت گیرد. در نظام نظارت الهی، هر عملی از انسان محاسبه، ثبت و ضبط می‌شود. به همین سبب، بر عملکرد اجتماعی انسان نیز باید توسط یک نهاد نظارتی نظارت شود.

۸. مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی انسان

انسان، مخلوق مکلف خداوند متعال است و در برابر هر گفتار و کردار خود، مسئول، و باید پاسخ‌گوی عملکرد خود باشد. این مسئولیت‌پذیری نیازمند نظارت ناظران و نظارت بر عملکرد انسان است. همه انسان‌ها، حتی معصومان علیهم‌السلام تحت نظارت خداوند و پاسخ‌گوی او هستند و تنها خداوند است که پاسخ‌گوی کسی نیست (لَا يُسْئَلُ عَمَّا يَفْعَلُ وَهُمْ يُسْئَلُونَ) (انبیاء: ۲۳).

پیامبر اکرم صلی‌الله‌علیه‌وآله‌وسلم فرمودند: «همه شما نگهبان و ناظرید، و همه شما مسئول رعیت و مردم هستید. پس امام نگهبان و ناظر است و او مسئول رعیتش است ...» (ابن ابی‌جمهور، ۱۴۰۳، ج ۱، ص ۱۲۹).

۹. لزوم کنترل قدرت غیرمعصوم

نظام سیاسی اسلام و حکومت دینی با نگاه توحیدی به قدرت و بر اساس جهان‌بینی الهی شکل می‌گیرد. از این رو، مبانی، منابع و اهداف قدرت در نظام اسلامی با سایر نظام‌های سیاسی تفاوت اساسی دارد و به تبع آنها، راه‌کارهای اعمال قدرت، نظام و ساختار سیاسی نیز با سایر نظام‌های سیاسی متفاوت است. بنابراین، قدرت دارای حدود شرعی است و برای رعایت این حدود شرعی، قدرت را باید کنترل و بر اعمال آن نظارت نمود.

از دیدگاه اسلام، قدرت - فی‌نفسه - فسادآور نیست، بلکه یک ابزار است که می‌تواند کاربردهای متفاوتی داشته باشد. اگر انسان قدرت خود را از خداوند متعال بداند و توجه به منشأ آن داشته باشد از قدرت سوء استفاده نخواهد کرد، ولی اگر در قدرت، خود را مستقل ببیند و احساس بی‌نیازی نماید، طغیان می‌کند و از قدرت سوء استفاده خواهد کرد: «كَلَّا إِنَّ الْإِنْسَانَ لِكَيْفَ لَيَطْغَىٰ أَنْ رَءَاهُ اسْتَغْنَىٰ» (علق: ۶-۷)؛ چنین نیست (که شما می‌پندارید). به یقین، انسان طغیان می‌کند از اینکه خود را بی‌نیاز ببیند!

بنابراین، مسئولان و کارگزاران حکومت به سبب دستیابی به قدرت سیاسی و مالی، در معرض خطر خروج از حدود قانونی خود هستند. بدین روی، نیازمند کنترل و نظارت دقیق هستند.

۱۰. لزوم حکومت و ضرورت حفظ آن

برای تأمین حقوق و امنیت دیگران و ممانعت از تجاوز به حقوق و آرامش آنان، حکومت امری لازم است، و حکومت نیز بدون نهاد نظارتی موجب تضییع حقوق مردم می‌شود و تداوم نخواهد داشت. بنابراین، نظارت از ارکان هر حکومتی به‌شمار می‌رود و می‌توان «نظارت بر کارگزاران» را از مهم‌ترین وظایف حکومتی به‌شمار آورد.

پیش‌فرض‌های نظام جدید نظارتی

۱. اعتقاد و اطمینان به مبانی دینی

نظام اسلامی مبتنی بر مبانی دینی و وحیانی و مشروعیت آن برگرفته از وحی و تعالیم آسمانی است و در نتیجه، نظامی کارآمد است که در هر زمانی پاسخ‌گوی نیازهای انسان است. با اعتقاد و اطمینان به مبانی دینی، نظارت مبتنی بر این مبانی نیز اطمینان‌بخش‌تر و از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار خواهد بود.

۲. غنای علمی منابع دینی

با توجه به غنای منابع و متون دینی، به‌ویژه متون مربوط به فقه عمومی و سیاسی، می‌توان دیدگاه اسلام را در باره نظارت و انواع آن استنباط و استخراج نمود.

۳. کارآمدی راه‌کارهای نظارت اسلامی

در نظام‌های سیاسی، برای کنترل قدرت، راه‌کارهای گوناگونی همچون تفکیک قوا پیش‌بینی شده است؛ اما هیچ‌یک از این راه‌کارها برای کنترل قدرت، از ضمانت اجرای کافی برخوردار نیست. علت اصلی ناکارآمدی نظام‌های سیاسی و راه‌کارهای نظارتی آنها را باید بشری بودن و انقطاع آنها از وحی و وابستگی آنها به دانش محدود و ناقص بشری دانست؛ اما در اسلام، با استفاده از نظام نظارتی حاکم بر جهان هستی و سیره عملی معصومان علیهم‌السلام، می‌توان بهترین و کارآمدترین نظام نظارتی را برای کنترل قدرت و قدرت‌مداران ارائه و اعمال کرد.

۴. تقدّم نظارت درونی

«نظارت درونی» یعنی: نظارت بر عملکرد شخص توسط خود او (نظارت انسان بر عملکرد خود). «نظارت بیرونی» یعنی: نظارت بر عملکرد شخص (حقیقی یا حقوقی) توسط دیگری. نظارت بیرونی در نظارت‌های کنونی اهمیت و نقش اساسی دارد؛ ولی اگر کسی خود به این عقیده و باور درونی نرسیده باشد که باید از قانون پیروی کند و عزم جلدی بر پرهیز از تخلف نداشته باشد با هیچ قدرت و ناظری نمی‌توان او را کاملاً کنترل کرد. درواقع، نظارت درونی همراه و نتیجه یک اعتقاد اصیل و باور قلبی است که بدون نیاز به ناظر بیرونی، انسان را به رعایت قانون ملزم می‌نماید، و این اعتقاد تنها در دین مبین اسلام، که تنها دین کامل است، وجود دارد. بنابراین، نظارتی که برگرفته از این دین باشد اولویت دارد. از این‌رو، در نظام جدید نظارتی، بر لزوم و اولویت نظارت درونی و اطمینان‌آفرینی آن تأکید می‌شود و بدین‌منظور، کارگزاران حکومتی با شرایطی همچون تقوا و عدالت - یعنی مهم‌ترین نظارت و کنترل درونی - انتخاب می‌شوند.

۵. تقدّم نظارت پیشینی

«نظارت پیشینی» یعنی: نظارت بر گزینش و انتخاب کارگزاران (نظارت بر وجود و عدم شرایط) قبل از واگذاری منصب و مسئولیت به آنان. این نوع نظارت یک اقدام بسیار مهم و پیش‌گیرانه است که اگر درست انجام شود و کسانی انتخاب شوند که دارای شرایط و صلاحیت باشند نیاز به «نظارت پسینی»، یعنی نظارت بر عملکرد پس از واگذاری منصب و مسئولیت، به حداقل می‌رسد.

۶. اولویت نظارت مستقیم

نظارت مستقیم بر تمام امور امکان‌پذیر نیست؛ اما باید تا حد امکان، واسطه‌ها را کاهش داد تا نظارت دقیق‌تر و مطمئن‌تر اعمال شود. اگر به سبب گستره حکومت، نظارت مستقیم میسر نیست، حاکم اسلامی باید مسئولان نهادهای نظارتی را مستقیماً انتخاب کند و نهادهای نظارتی نیز مستقیماً تحت نظر ایشان باشند؛ یعنی مسئولیت متمرکز و واحدی در نظارت وجود داشته باشد و تمام نظارت‌ها تحت نظر ناظر واحد قرار داشته باشند و نظارت تمام نظارت‌ها به ناظر واحد ختم شود.

۷. ضرورت نظارت مستقل

وظیفه اصلی حاکم نظارت است؛ زیرا حاکم نمی‌تواند شخصاً متصدی تمام امور گردد؛ ولی با نظارت می‌تواند تمام امور را تحت نظارت و مراقبت قرار دهد. حاکم، هم می‌تواند نظارت مستقیم داشته باشد و هم می‌تواند نظارت غیرمستقیم داشته باشد و عیون و ناظرانی را انتخاب و این عیون به ایشان اطلاع‌رسانی نمایند؛ ولی در نظارت و تصمیم‌گیری، بر اساس اطلاعات دریافتی از نظارت، مستقل باشد؛ همچنان‌که امیر مؤمنان علیه السلام به فرمان‌داران و استان‌داران دستور دادند تا هم خود نظارت داشته باشند و هم عیون و ناظرانی را برای نظارت انتخاب نمایند. ولی خود حضرت علیه السلام نیز ناظرانی داشتند و تصمیم‌نهایی را خود اتخاذ می‌نمودند. بنابراین، «استقلال نظارت» به معنای آن نیست که حاکم در نظارت، از اطلاعات ناظران دیگر استفاده نکند، بلکه «استقلال نظارت و نهاد نظارتی» به معنای نظارت بدون دخالت و وابستگی به دیگران، و اعمال نظارت نهاد ناظر، فراتر از تمام قوا و نهادها و بدون دخالت آنهاست؛ زیرا نهادی که به دیگران وابسته باشد، نمی‌تواند نظارت بی‌طرفانه‌ای اعمال نماید و در نظام جدید نظارتی این استقلال وجود دارد.

۸. ضرورت نظارت تخصصی

هر جامعه‌ای نیازمندی‌هایی دارد که حکومت باید برای تأمین آنها اقدام کند، و هر حکومتی برای تأمین نیازهای جامعه خود، قوا، سازمان‌ها و نهادهایی دارد که هر یک مسئولیت و وظایفی جداگانه دارد. بنابراین، نیازها انواع متفاوتی دارند، به همین سبب، تخصصی شدن و تقسیم تخصصی امور لازم است و هر نهادی باید به وظایف تخصصی خود بپردازد. برای نظارت بر نهادها نیز متناسب با ماهیت و نوع کاری که بر آن نظارت می‌شود، نظارت ویژه و تخصصی لازم است و ناظران باید در قلمرو تخصصی خود (نظارت اداری، مالی و مانند آن) اعمال نظارت کنند.

۹. ادله نظام جدید نظارتی

۱. ضعف و اثبات نشدن مبانی نظارت در نظام‌های کنونی و ناتوانی آنها در ارائه نظام نظارتی جامع و کارآمد؛
۲. ضعف و ناکارآمدی راه‌کارها و نظام‌های نظارتی کنونی و ضرورت ارائه ساختار جدید نظارتی؛
۳. نبود توجه کافی به نظارت پیشینی و اقدامات پیش‌گیرانه و نادیده گرفتن مهم‌ترین نظارت‌ها و عوامل بازدارنده؛ یعنی نظارت درونی و فرهنگی در بیشتر نظام‌های سیاسی؛
۴. تبیین نشدن مبانی، انواع و اهداف نظارت از دیدگاه اسلام و ضرورت استخراج و استنباط دیدگاه اسلام و نیاز به تحقیق و نوآوری علمی؛
۵. ضرورت استخراج و استنباط دیدگاه اسلام درباره الگو و نظام جامع و کارآمد نظارتی؛
۶. ویژگی‌های خاص نظام جمهوری اسلامی و نیاز به نظارتی متناسب با این نظام و مبانی آن، و اهمیت این نظام در جهان و ضرورت نظارت دقیق‌تر و شدیدتر برای دفع و رفع توطئه‌های دشمنان داخلی و خارجی؛
۷. ضعف نظارت و نهادهای نظارتی در نظام جمهوری اسلامی ایران؛ مانند تداخل در اهداف و وظایف نهادها، تعدد مراجع اطلاعاتی و اختلاف اطلاعات، رعایت نشدن سلسله‌مراتب نظارتی و جایگاه سازمانی نهادهای نظارتی، غیرتخصصی بودن نظارت، تعدد و پراکندگی نهادهای نظارتی، نظارت‌های موازی و تکرار نظارت؛
۸. تخصصی شدن قوای سه‌گانه و تمرکز آنها در وظایف ماهوی خود با حذف وظایف غیرتخصصی؛
۹. ضرورت حذف نظارت‌های هم‌عرض و موازی از قوای سه‌گانه و تمرکز نظارت بیرونی در یک نهاد نظارتی مستقل و برتر (قوة ناظر)؛
۱۰. ضرورت تقسیم کار تخصصی در درون نهاد نظارتی و تعیین وظایف هریک از نهادهای نظارتی برای کارآمدی بیشتر؛
۱۱. نظارت بیشتر و آسان‌تر رهبری و کاهش واسطه‌ها در نظارت؛
۱۲. تقویت ضمانت اجرای قانون و قانون‌گرایی و مقابله با قانون‌گریزی.

ساختار جدید نظام نظارتی

- پیش از بیان ساختار - یعنی: نهادها و سازمان‌های نظام جدید نظارتی - یادآوری چند مطلب لازم است:
۱. این نظام نظارتی را می‌توان «قوة ناظر»، «سازمان عالی نظارت» یا «نهاد عالی نظارت» نامید و در نهادهای نظارتی این نظام می‌توان نام جدیدی انتخاب و یا گاهی از اسامی متداول استفاده نمود.

۲. در نظام جدید نظارتی، برخی از نهادهای نظارتی کنونی با تغییر جایگاه سازمانی و تغییر برخی شرایط و یا نحوه انتخاب نیروهایشان اصلاح می‌شوند؛ برخی دامنه اختیاراتشان تغییر می‌کند؛ و گاهی سازمان کاملاً جدید و بدون سابقه است.

۳. در این گفتار، وظایف نهادها تکرار نمی‌شود. با توجه به این وظایف، می‌توان قانون و آیین‌نامه و شرح وظایف هر یک از این نهادها را تهیه و تدوین نمود.

۴. علاوه بر وظایف اختصاصی هر نهاد، مجموعه نهادهای نظارتی نیز می‌توانند وظایف مشترکی داشته باشند:

الف. سؤال و استيضاح: یکی از مشکلات نظارت کنونی امکان تبانی به سبب ذی‌نفع بودن برخی نهادهاست؛ بنابراین، برای حل این مشکل، باید مواردی همچون «رأی اعتماد» را از سؤال و استيضاح وزرا و رئیس جمهور تفکیک کرد و سؤال و استيضاح راه، که نوعی نظارت است، به نهادهای نظارتی واگذار کرد.

ب. پی‌گیری دستورهای رهبر و گزارش به ایشان: نهادهای نظارتی در واقع، بازوی نظارتی و عیون رهبری محسوب می‌شوند. بنابراین، یکی از وظایف مهم این نهادها پی‌گیری و اجرای دستورهای رهبر و گزارش نتیجه نظارت و بررسی‌ها به رهبر است.

۵. در این قسمت، بدون تکرار انتقادات و ادله، تنها ساختار، یعنی نهادها و سازمان‌های نظام جدید نظارتی، بیان می‌شوند.

۱. شورای نگهبان

با توجه به وظایف شورای نگهبان، می‌توان دو شورا به نام «شورای نظارت بر قوانین» و «شورای نظارت بر انتخابات» تأسیس نمود. ولی با توجه به استقلال نسبی شورای نگهبان نسبت به سایر نهادهای نظارتی، می‌توان همین نهاد را با تغییرات جزئی و با همین نام حفظ کرد.

انتخاب اعضای شورای نگهبان

با توجه به انتقادات وارد بر شیوه انتخاب حقوق‌دانان، در نظام جدید نظارتی، تمام اعضای شورای نگهبان، اعم از فقیه و حقوق‌دان، توسط رهبر نصب می‌شوند. این انتصاب منافاتی با استفاده از مشورت با مشاوران فقهی و حقوقی ندارد.

وظایف شورای نگهبان

نظارت بر انتخابات

در نظام جدید نظارتی، نظارت بر تمام انتخابات به عهده شورای نگهبان است و برای تمام انتخابات، هیأت نظارت تشکیل می‌شود؛ اما بررسی صلاحیت‌ها در انتخابات می‌تواند متفاوت باشد:

- بررسی صلاحیت داوطلبان مجلس خبرگان تنها به عهده فقهای شورای نگهبان باشد.
- بررسی صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی به عهده فقها و حقوق‌دانان شورای نگهبان باشد.
- بررسی صلاحیت داوطلبان شوراهای اسلامی تنها به عهده حقوق‌دانان شورای نگهبان باشد.
- برای نظارت و بررسی کامل، تقویت دفاتر نظارتی و دقت در انتخاب مسئولان دفاتر و هیأت‌های نظارت لازم است.

نظارت بر قوانین

نظارت بر تصویب و تدوین تمام قوانین، باید استصوابی و نهایی باشد و با در نظر گرفتن احکام اولیه و ثانویه و حکومتی قوانین مصوب بررسی شود تا نوبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام نرسد و این وظیفه مجمع ضرورتی ندارد و شورای نگهبان می‌تواند مرجع نهایی باشد. برای نظارت و بررسی کامل تمام مصوبات، تشکیل و تقویت کمیسیون‌های تخصصی فقهی و حقوقی لازم است.

۲. سازمان نظارت اداری

این سازمان با حذف «سازمان بازرسی کل کشور» از قوه قضاییه، مسئول نظارت بر اجرای قوانین و آیین‌نامه‌ها و مأموران اداری، نظارت بر عملیات و عملکرد اداری دستگاه‌های اداری، مانند سوء استفاده از موقعیت و ارتباطات غیرقانونی است.

۳. سازمان نظارت مالی

این سازمان با حذف دیوان محاسبات از قوه مقننه، وظیفه نظارت بر بیت‌المال و بودجه عمومی کشور را به عهده دارد و بر اموری مانند نظارت بر اموال دولتی، مناقصه‌ها، مزایده‌ها، کنترل بازار و اوزان و مقادیر و قیمت‌ها، و امنیت اقتصادی نظارت می‌کند.

۴. سازمان نظارت فرهنگی

وظیفه این سازمان نظارت بر نهادها و سازمان‌های فرهنگی مانند صدا و سیما، سینما و نمایش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، و مانند آنهاست.

۵. سازمان امنیت و اطلاعات

این سازمان با حذف وزارت اطلاعات از قوه مجریه، جایگزین آن وزارت‌خانه می‌شود و وظیفه‌اش جمع‌آوری اطلاعات امنیتی است و می‌تواند مهم‌ترین مرکز اطلاعاتی کشور و نهادهای نظارتی باشد. این سازمان، نظارتی عام دارد و قلمرو آن اعم از داخل و خارج است.

۶. سازمان نظارت نظامی

این سازمان مسئول نظارت بر وظایف نظامی تمام نیروهای نظامی و امنیتی است.

۷. سازمان نظارت قضایی

این سازمان مسئول نظارت بر عملکرد قضایی قضات و مسئولان قوه قضاییه است.

۸. دادگاه عالی قانون اساسی

این دادگاه با حذف دیوان عدالت اداری از قوه قضاییه و تعمیم آن به تمام نهادهای حکومتی، مرجع بررسی قضایی امور اداری و حکومتی است و با تأسیس شعبه‌های مالی، اداری، نظامی، فرهنگی و مانند آن، هم به شکایت نقض قانون اساسی و تخلفات مقامات حکومتی رسیدگی می‌کند و هم ضمانت اجرایی تصمیمات نهادهای نظارتی است.

ویژگی‌های نظام جدید نظارتی

۱. مبتنی بودن بر مبانی دینی و الگوی نظارتی معصومان (ع)؛
۲. طراحی و ارائه یک نهاد جدید نظارتی (قوه ناظر) مستقل، بی‌طرف و کارآمد، برای نظارت بر قوای سه‌گانه تحت امر و نظارت رهبری (بازوی نظارتی رهبری)؛
۳. اعمال نظارت عالی رهبری؛ در این نظام، نهادهای نظارتی هم‌عرض و هم‌رتبه نیستند، بلکه با ناظر برتر و عالی ارتباط طولی دارند؛ زیرا تمام نهادهای نظارتی به رهبری ختم می‌شوند. با تمرکزگرایی در مدیریت نظارت، تمام نهادهای نظارتی تحت مدیریت واحد قرار دارند و مدیر واحد با هدف و سیاست واحد ناظر بر آنهاست؛

۴. مستقل بودن نظارت؛ استقلال نهاد نظارتی و ناظران از تمام قوا و نهادهای حکومتی، قطع رابطه سازمانی ناظر و منظور و نبود امکان تبانی؛
۵. تخصصی بودن نظارت؛ نظارت متناسب با ماهیت و نوع کار، متفاوت است و ناظران نیز در نوع نظارت خود، متخصص هستند و در نتیجه، کیفیت نظارت بهتر می‌شود. در یک تقسیم‌بندی کلی، می‌توان امور جامعه و حکومت را به چند موضوع تقسیم و بر هر یک نظارت نمود: نظارت بر گزینش و انتخابات، نظارت بر قانون‌گذاری، نظارت اداری، نظارت مالی، نظارت فرهنگی، نظارت امنیتی و اطلاعاتی، نظارت نظامی، و نظارت قضایی؛
۶. عمومیت نظارت؛ دربر گیرنده تمام کارگزاران، تمام قوا و نهادها و سازمان‌های حکومت؛
۷. جامعیت نظارت؛ دربر گیرنده نظارت پیشینی و پسینی؛ یعنی پیش از پذیرش مسئولیت و پس از پذیرش مسئولیت، نظارت درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و انواع نظارت تخصصی؛
۸. تفکیک مسئولیت‌ها؛ تفکیک و تعیین جایگاه قانونی هر نهاد ناظر برای جلوگیری از تداخل و تکرار نظارت و نظارت‌های موازی؛
۹. ضمانت اجرایی قوی‌تر به سبب ابتنای بر مبانی اعتقادی و الگوگیری از نظام نظارتی معصومان علیهم‌السلام؛
۱۰. قاطعیت و سرعت عمل به سبب استقلال و رسیدگی فوری به تخلفات و شکایات و تمرکزگرایی در مدیریت نظارت؛
۱۱. کاهش هزینه‌ها در نتیجه تخصصی شدن امور و تقسیم کار و جلوگیری از تکرار و تداخل نظارت؛
۱۲. امکان نظارت دقیق‌تر به سبب تقسیم تخصصی نظارت و ساختار نظارتی کارآمدتر.

شرایط نظام جدید نظارتی

هر کاری ممکن است موانع و محدودیت‌هایی داشته باشد که برطرف کردن آنها لازم است. اعمال نظارت نیز مشروط به فقدان موانع است. علاوه بر شرایط اصل نظارت - که این گفتار مجال پرداختن به آنها نیست - برطرف کردن موانع، شرط اساسی تحقق و اجرای نظام جدید نظارتی است. در این گفتار، تنها عنوان برخی از شرایط اصلی نظام جدید نظارتی - به اختصار - بیان می‌شود: قانون جامع نظارت، حفظ استقلال نهاد نظارتی، تقویت و هماهنگی مراجع اطلاعاتی، آموزش ناظران و بازرسان، و فرهنگ‌سازی.

نتیجه‌گیری

بنابر یافته‌های این تحقیق، نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نیازمند اصلاح و بازنگری است؛ زیرا با وجود حق قانونی و شرعی رهبری، این نظارت ارتباط مستقیم نهادی با رهبری ندارد و نظارت به قوا و سازمان‌های گوناگونی واگذار شده که هم‌عرض هستند و نسبت به یکدیگر برتری ندارند تا نظارت به‌طور مستقل و کارآمد اعمال گردد. برای اصلاح نظارت حکومتی، لازم است تمام وظایف نظارتی قوای گوناگون حذف و یک قوه ناظر (سازمان یا نهاد عالی نظارتی)، تخصصی و مستقل با شعبه‌های اداری، مالی، فرهنگی و مانند آن تأسیس شود تا با استقلال و بی‌طرفی کامل و در جایگاه برتر، به‌عنوان بازوی نظارتی رهبر بر تمام قوا و سازمان‌های حکومت نظارت نماید.

منابع

- سید رضی، *نهج البلاغه*، ترجمه محمد دشتی، نرم افزار «باب العلم (کتابخانه حضرت علی علیه السلام)»، مرکز تحقیقات رایانه‌ای حوزه علمیه اصفهان.
- ابن ابی جمهور، محمد بن زین الدین، ۱۴۰۳ق، *عوالی اللئالی العزیزیه فی الاحادیث الدینیّه*، قم، سیدالشهداء.
- ابن حیون، نعمان بن محمد، ۳۸۳ق، *دعائم الاسلام*، قاهره، دارالمعارف.
- ابن منظور، محمد بن مکرم، ۴۰۵ق، *لسان العرب*، قم، آدب حوزه.
- احمدی میانجی، علی، ۱۴۱۹ق، *مکاتیب الرسول*، تهران، دارالحدیث.
- آذر نوش، آذرتاش، ۱۳۸۳، *فرهنگ معاصر عربی _ فارسی*، چ چهارم، تهران، نشر نی.
- جوهری، اسماعیل بن حماد، ۴۰۷ق، *الصحاح تاج اللغة وصحاح العربیّه*، بیروت، دارالعلم للملایین.
- حرعاملی، محمد بن حسن، ۱۴۱۴ق، *تفصیل وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه*، قم، مؤسسه آل‌البیت علیه السلام.
- دهخدا، علی اکبر، ۱۳۷۳، *لغت نامه دهخدا*، تهران، دانشگاه تهران.
- رازی، محمد بن ابی بکر، ۴۱۵ق، *مختار الصحاح*، بیروت، دار الکتب العلمیه.
- زیبیدی، محمد بن محمد، بی تا، *تاج العروس من جواهر القاموس*، بیروت، مکتبه الحیاه.
- طباطبایی، سید محمد حسین، ۱۳۷۴، *المیزان*، ترجمه سید محمد باقر موسوی همدانی، قم، جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، ۱۳۷۴.
- عاملی، جعفر مرتضی، ۱۴۱۵ق، *الصحيح من سیره النبی الاعظم صلی الله علیه و آله*، بیروت، دارالهادی.
- فیروزآبادی، محمد بن یعقوب، بی تا، *القاموس المحيط و القابوس الوسیط فی اللغة*، بیروت، دار العلم للجمع.
- قاضی، سید ابوالفضل، ۱۳۸۳، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ دوازدهم، تهران، میزان.
- کلینی، محمد بن یعقوب، ۱۳۸۸، *الکافی*، تهران، دار الکتب الاسلامیه.
- مرتضایی، سید احمد، ۱۳۹۰، *نظارت استصوابی یا استطلاعی*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
- مصباح، محمد تقی، ۱۳۸۸، *نظریه حقوقی اسلام*، چ سوم، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
- معین، محمد، ۱۳۶۲، *فرهنگ فارسی*، تهران، بی تا.
- ملک افضلی اردکانی، محسن، ۱۳۸۲، *نظارت و نهادهای نظارتی*، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۸۲.
- موسوی خمینی، سید روح الله، ۱۳۷۸، *صحیفه امام*، بی جا، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام.
- نوری، میرزا حسین، ۱۴۰۸ق، *مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل*، بیروت، مؤسسه آل‌البیت علیه السلام.

عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی

e.mousazadeh@ut.ac.ir

ابراهیم موسی زاده / دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

zdanesh@ut.ac.ir

زهرا دانش ناری / دانشجوی دکترای حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی

m.khoshnevisan@ut.ac.ir

محسن خوشنویسان / دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران

دریافت: ۱۳۹۳/۱/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۳/۵/۲۰

چکیده

«حقوق اساسی تطبیقی» یکی از رشته‌های مهم مطرح در حقوق عمومی است که می‌توان ادعا کرد هرچند غالب مطالعات آن منحصر به چند کشور خاص همچون ایالات متحده آمریکا، انگلستان و فرانسه بوده است، اما امروزه مباحث آن حوزه‌های جدید را فراروی خود می‌بیند؛ چراکه با قدرت گرفتن و مطرح شدن نظام‌های سیاسی جدید در عرصه معادلات جهانی، دیگر نمی‌توان مرجعیت نظام‌های حقوقی - سیاسی را منحصر به چند کشور و نظام خاص دانست. رویکرد جدید در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، صرفاً حقوقی محض نیست. به عبارت دیگر، شاخص‌های تطبیق در طول زمان، به صورت بنیادی تغییر یافته‌اند و در مطالعات جدید، شاخص‌های فراحقوقی نیز ملاک عمل قرار می‌گیرند. بر این اساس، عرصه‌های جدیدی در حوزه مطالعات حقوق اساسی تطبیقی گشوده شده است که در این نوشتار، برخی از آنها براساس الگوهای جامع بررسی و تحلیل می‌شود.

کلیدواژه‌ها: حقوق، اساسی، نظام، دستورگرایی، نوظهور، توسعه پایدار، توسعه متوازن.

حقوق اساسی از آن رو که اصلی‌ترین رشته حقوق عمومی است و نیز به سبب ارتباط با آن سایر شاخه‌های علم حقوق، اهمیت فراوان دارد. از سوی دیگر، در حال حاضر، مطالعات تطبیقی در رشته‌های علمی نیز امری درخور توجه است. در مطالعات حقوق اساسی با رویکرد تطبیقی، الگوهای متفاوتی وجود دارد که با گذشت زمان، تغییر و تحول یافته است. در واقع، هنگام تطبیق حقوق اساسی کشورها، پژوهشگر نیازمند مبنا یا الگویی است تا عمل تطبیق را براساس آن الگو انجام دهد. در همین زمینه، از زمان پیدایش حقوق اساسی در مفهوم ابتدایی آن (قبل از قرن ۱۸)، الگوهای گوناگونی مطرح شده و مبنای عمل قرار گرفته است. الگوهای قدیمی بیشتر به مفاهیم بنیادین حقوق اساسی مانند توجه به سرزمین و جمعیت به عنوان عوامل ساختی دولت-کشور و نیز نهضت «دستورگرایی» (داشتن قانون اساسی)، توجه دارند. اما مطالعات اخیر و تجربه‌های حاصل از کشورها نشان می‌دهد که وجود شاخص‌ها و اصول مسلم حقوق اساسی در یک کشور، لزوماً به معنای موفقیت در تمام زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و مانند آن نیست. به‌ویژه، به سبب میان رشته‌ای بودن حقوق عمومی و ارتباط گسترده آن با عرصه‌های اقتصاد، فرهنگ و توسعه، طرح الگوهای جدید و تبیین آنها امری گریزناپذیر است.

این مقاله به بررسی سیر تطور تاریخی الگوهای مطالعه تطبیقی در حقوق اساسی می‌پردازد و توجه ویژه‌ای به طرح عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی دارد. بر این اساس، مطالب ذیل چهار عنوان مطرح خواهد شد: ابتدا به بررسی الگوی سنتی می‌پردازیم. سپس الگوهای مطرح در قرن ۱۸، و در ادامه، الگوی مرسوم در قرن ۲۰ تبیین خواهد شد. در پایان، نیز از عرصه‌های نوظهور در حقوق اساسی تطبیقی بحث می‌گردد و به کشور چین به عنوان شاهد مثال اشاره می‌شود.

اول. الگوهای سنتی در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی: عامل جغرافیایی و سرزمینی

حقوق اساسی تطبیقی در مفهوم ابتدایی خود، یعنی مقایسه بین دو نهاد حقوق اساسی، قدمتی طولانی دارد. اگرچه شاید مطالعات صورت گرفته در گذشته، به شکل امروزی سازمان یافته نبود، اما بذری اصلی مطالعات کنونی ریشه در همان ادوار گذشته دارد. *ارسطو* رژیم‌های سیاسی را به سه دسته تقسیم می‌کند:

الف. رژیم‌هایی که در آن قدرت فرمان‌روایی در اختیار یک نفر است.

ب. رژیم‌هایی که قدرت فرمان‌روایی در ید اختیار گروه معدودی است.

ج. رژیم‌هایی که فرمان‌روایی توسط همه مردم صورت می‌گیرد.

در این تقسیم‌بندی، ضابطه مبتنی بر تعداد زمام‌داران است. ولی این متفکر علاوه بر ضابطه کمی مزبور، برای مشخص کردن تقسیم‌بندی، از معیار کیفی نیز بهره می‌گیرد و در خصوص هر سه دسته مذکور به کار می‌برد. معیار کیفی این است که آیا قدرت به سود همگان به کار برده می‌شود یا به سود زمام‌دار؟ بنابراین، بر مبنای ضابطه دوم، غایت و هدف حکومت‌ها را نیز در تعیین گونه‌های رژیم دخالت می‌دهد (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۳).

با توجه به این موضوع، آشکار می‌شود که *ارسطو* برای مطالعه تطبیقی رژیم‌های سیاسی، ضابطه و معیاری خاص مشخص کرده است و بر این مبنای انواع گوناگونی از حکومت‌ها را شناسایی می‌کند.

ارسطو در مقدمه کتاب دوم از سیاست، که هدفش جست‌وجوی بهترین سازمان جامعه سیاسی است، بررسی حکومت‌هایی را که به تدبیر و سیاست شهرت یافته‌اند، ضروری دانسته و تأکید کرده است: حتی حکومت‌هایی را که صاحب‌نظران پیشنهاد کرده‌اند، اگرچه وجود خارجی نیافته باشند باید بررسی و مطالعه کرد (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۱). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، *ارسطو* در بینش تطبیقی خود، حتی به مطالعاتی که جنبه نظری دارند توجه می‌کند و صرفاً به مطالعات عمل‌گرا نمی‌پردازد.

معیار حاکم در بدو مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، عامل جغرافیایی است. به هر حال، گاهی کشورهایی که به لحاظ جغرافیایی نزدیک یا مجاور یکدیگرند و در یک منطقه واقع شده‌اند انتخاب و حقوق اساسی آنها با یکدیگر مقایسه و تطبیق می‌شود. در باب حدود یک منطقه، یعنی تعیین کشورهایی که بررسی می‌شوند، مسائل حل نشده و اختلاف نظرهای نسبتاً عمیق وجود دارد. از جمله ایرادهایی که به این کار گرفته شده آن است که اجرای آن هنگامی وافی به مقصود خواهد بود که میان نظام‌های سیاسی کشورهای همسایه، تشابه و وجوه اشتراکی هم وجود داشته باشد تا با توجه به جهات مزبور و موارد افتراق آنها، تحقیقات تطبیقی ممکن و میسر شود. از این‌رو، به فرض آنکه به لحاظ موقعیت جغرافیایی و حتی موازین تاریخی و فرهنگی، مشابهتی میان آنها موجود باشد، تطبیق حقوق اساسی آنها تأثیر چندانی نخواهد داشت (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۹۰۸).

در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، آنچه در درجه اول اهمیت قرار دارد وجود سطحی از شباهت‌ها و تفاوت‌ها میان نظام‌های حقوقی است تا بر مبنای آنها، بتوان عمل تطبیق را ممکن ساخت. توجه به این الگو در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی بیش از آنکه حقوقی باشد، جنبه جغرافیایی دارد. پذیرش

بی‌قید و شرط این الگو این نتیجه را به بار خواهد آورد که مقایسه بین دو نظام حقوقی در دو قاره متفاوت، امری غیرممکن خواهد شد، درحالی‌که - چنان‌که می‌دانیم - از یک‌سو، بخش مهمی از مطالعات حقوق اساسی تطبیقی به دو نظام حقوقی بزرگ، یعنی «کامن لا» و «رومی-ژرمنی» اختصاص دارد، علی‌رغم آنکه کشورهای پیرو هر یک از دو نظام مذکور به لحاظ جغرافیایی در نقاط متفاوتی قرار دارند. از سوی دیگر، بررسی حقوق کشورهایمانند ایالات متحده آمریکا، فرانسه و انگلستان به‌عنوان قبلهٔ آمال در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی، برای بیشتر کشورها مطرح است. البته در اینجا، به دنبال نفی یا اثبات صحت هر یک از الگوها نیستیم و آنچه بیان می‌شود صرفاً سیر تطور تاریخی و بیان نقاط ضعف و قوت هر یک از الگوهای مطالعاتی است.

دوم. معیار دستورگرایی (دارا بودن قانون اساسی و توجه به مفاهیم دموکراسی و مردم‌سالاری)

از قرن ۱۸ و پس از وقوع انقلاب استقلال آمریکا و نیز انقلاب کبیر فرانسه، نهضت «دستورگرایی» با قدرت تمام به‌عنوان یک الگوی مهم و قاطع در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی در مرکز توجه قرار گرفت. گرایش به قوانین اساسی مدون، به‌ویژه از حیث شکلی، چنان قوت گرفت که به شکل اصلی مسلم و انکارناپذیر در حقوق عمومی درآمد. شاید بتوان تقدس این اصل را به تقدس اصل «تفکیک قوا» تشبیه کرد.

ایدهٔ نهضت «دستورگرایی» با نظریات جان لاک و بنیان‌گذاران نظام سیاسی آمریکا شکل گرفت. این ایده معتقد است: قدرت دولت از لحاظ قانونی محدود است و اقتدار و مشروعیت آن بستگی به رعایت محدودیت‌های قانونی دارد. این ایده انبوهی از سؤالات را به ذهن متبادر می‌کند که نه تنها مشتاقان حقوق، بلکه مشتاقان مبانی فلسفی را نیز به خود جذب می‌کند. چگونه می‌توان دولت را از لحاظ قانونی محدود کرد؟! هنگامی که حقوق‌دانان از قانون اساسی یاد می‌کنند، معمولاً علاوه بر توجه به تفکیک قوای سه‌گانه، بر وجود محدودیت‌های قابل توجه بر دولت نیز تأکید دارند. بیشتر این محدودیت‌ها در قالب برخورداری شهروندان از حقوق مدنی در برابر دولت، حق آزادی بیان، آزادی تشکل و برابری قانونی است (استفورد، ۲۰۱۴).

یکی از انحراف‌های معمول، به‌ویژه نزد غیر اهل فن، جدا نکردن مفهوم مادی (ماهوی) قانون اساسی از مفهوم شکلی آن است. بسیاری از مردم با توجه انحصاری بودن متون مدون و شکلی، گمان دارند که قانون اساسی و ظهور مفهوم و معنای آن، ثمرهٔ تحولات قرن جدید است و جوامع

سیاسی دوره‌های باستانی یا دولت-کشورهای گوناگون قبل از قرن هجدهم واقعاً صاحب قانون اساسی نبوده‌اند؛ چراکه نهضت دستورگرایی در سده‌های اخیر رخ داده و بیشتر کشورهای جهان به دنبال چنین جنبشی درصدد تدوین قوانین اساسی خود برآمده‌اند. درحالی‌که واقعیت این نیست؛ یعنی در حقیقت، ارمان قرن هجدهم به بعد ابداع و خلق مفهوم نیست، بلکه تغییر و تبدیل صورت و دگرگونی در نتایج و ظهور آن است. با عطف توجه به ریشه‌های تشکیل جوامع از حیث تاریخی و جامعه‌شناختی، می‌توان ادعا کرد: هرگونه گروه‌بندی انسانی به محض خروج از مراحل بدوی و مقدماتی و تبدیل خصلت زودگذر به حالت مداوم و مستمر، لزوماً صاحب ترکیبی ممتاز و متمایز، استخوان‌بندی مشخص، نظام ساختاری متمایز از سایر جوامع و درنهایت، قانون اساسی است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۱، ص ۳۱).

حتی در قرن ۲۰ نیز نهضت «دستورگرایی» به حرکت رو به رشد خود ادامه داد. به‌گونه‌ای‌که از جهانی شدن «دستورگرایی» به‌عنوان امری مهم یاد می‌شود. در طول دهه ۱۹۹۰ میلادی، تغییرات گسترده‌ای در قوانین اساسی کشورها رخ داد و این قوانین بازنگری شدند. قوانین جدید نشان‌دهنده نفوذ جهانی دموکراسی، پارادایم‌های حقوق بشر و نئولیبرالیسم اقتصادی است. در نیمه دوم قرن ۲۰ دست‌کم ۹۱ کشور تحت استعمار دولت‌های غربی، به استقلال رسیدند و به تهیه پیش‌نویس و تصویب قوانین اساسی پرداختند (گو، ۲۰۰۳، ص ۷۱).

همان‌گونه که مشاهده می‌شود، اگرچه الگوی بررسی قانون اساسی و توجه به نهضت «دستورگرایی» در قرن هجدهم مطرح شد، اما این توجه بیش از آنکه ماهوی باشد، صرفاً جنبه شکلی داشت. دارا بودن قانون اساسی چنان اهمیتی یافت که معیاری برای تشخیص سره از ناسره و خوب از بد گردید. قانون اساسی در آن زمان، به معنای سند برتری بود که در آن، شکل حکومت، حقوق و آزادی‌های بنیادین، تفکیک قوا و نحوه تعامل بین حکومت و شهروندان تبیین می‌شد. توجه به بعد شکلی، این ایراد را به همراه داشت که بعد ماهوی قوانین اساسی نادیده گرفته می‌شد. به همین سبب، منتقدان نظام‌های لیبرالی وجود برابری صرفاً حقوقی و منعکس در متن قانون را بدون توجه به برابری‌های سیاسی و اجتماعی، پوسته‌ای بی‌ارزش و بی‌محتوا می‌دانند. آنچه سبب شد تا نهضت «دستورگرایی» به یکباره در مرکز مباحث حقوقی قرار گیرد وضعیت پیش از وقوع انقلاب‌های قرن ۱۸ بود و به این سبب، با ظهور مفاهیم جدید، این مفاهیم به صورت آرمانی مقدس درآمد و به‌عنوان یک الگو مطرح شد.

در قرن هجدهم، منتسکیو از روشی پیروی کرد که یکسره جنبه تطبیق داشت. ارکان مهم و حیاتی در تکوین حقوق اساسی، از قبیل آزادی‌های فردی و راه حراست آنها از ابداعات این فیلسوف فرانسوی نبود، بلکه نویسندگان معاصر وی و از جمله جان لاک متعرض آن شده بودند؛ اما روشی که در عرضه مطالب و تجزیه و تحلیل و اثبات آنها در پیش گرفت تازگی داشت. منتسکیو در فصل سوم از کتاب اول، منظور خود از اصول مزبور را چنین تشریح می‌کند:

قوانین هر کشور با طبیعت و همچنین شکل حکومت آن بستگی دارد؛ با اوضاع و احوال جوی و اقلیمی و با مختصات خاک و با عادات و رسوم آن. هر ملتی در آنها جهاتی می‌یابد و قواعدش را بر آنها استوار می‌سازد. با این وصف، تطبیق قوانین و ظواهر آنها جای خود را به مقایسه مبانی و اصول می‌دهد و راهی تازه در این فن گشوده می‌شود (بوشهری، ۱۳۵۰، ص ۱۰).

در خصوص دموکراسی نیز وضعیت چنین است. «دموکراسی» به معنای حکومت اکثریت بر اقلیت، خود با این چالش مواجه است که آیا اکثریت همیشه درست می‌اندیشد و درست تصمیم می‌گیرد؟!

هر چند دموکراسی‌ها در دوره‌های گوناگون، ویژگی‌های خاصی داشته‌اند. برای مثال، در دموکراسی باستان، شهروندان مستقیماً در امور قانون‌گذاری و قضایی مشارکت داشتند؛ قدرت حکومت در دست مجمع شهروندان بود؛ شهروندان بودن محدود به تعداد اندکی از افراد بود، ولی با وجود این، باید از جوهر دموکراسی سخن گفت که می‌توان به‌وضوح آن را در همه دموکراسی‌ها در طول تاریخ یافت، اگرچه در هیچ دوره‌ای به‌طور خالص، پذیرش نشده و براساس ایدئولوژی‌ها و باورهای حاکم، محدودیت‌ها و تغییراتی داشته است (قربانی، ۱۳۹۰، ص ۱۰۵).

به هر حال، در آن زمان، توجه به دموکراسی و قانون اساسی در جنبه شکلی خود، رنگ و لعابی بسیار حقوقی و جذاب یافت و بی‌شک، تمام مشتاقان آزادی را به سوی خود جذب می‌کرد. در این دوره، توجه به ظاهر به جای توجه به باطن امر، در مرکز دید حقوق‌دانان قرار گرفت. این موضوع، خود محل نقد است. در واقع، شدت جنبش «دستورگرایی» به حدی بود که برای سال‌های متمادی، معیار اصلی تطبیق قرار گرفت. البته به هیچ وجه نافی مزایای قانون اساسی نیستیم، اما نکته‌ای که باید به آن توجه کرد این است که توجه به این بعد، غفلت از محتوا را به همراه داشت.

سوم. حکمرانی خوب

«حکمرانی خوب» یکی از نظریاتی است که در دهه ۱۹۹۰ میلادی توسط «بانک جهانی» مطرح شد. این نظریه - همچنان که از نام آن پیداست - به دنبال ایجاد حکومتی است که در آن، همه امور از مطلوبیت برخوردار باشد. البته تأکید اصلی آن بر بعضی امور مهم است و برای تحقق خوب بودن حکمرانی، شاخص‌هایی را تبیین می‌کند.

از اواسط دهه ۱۹۹۰ میلادی نارضایتی نسبت به رویکرد «دولت حداقل» شکل گرفت و از پایان آن دهه، از رویکرد «حکمرانی خوب» استقبال شد. محافل بین‌المللی مروج «دولت حداقل» به تدوین و ترویج نظریه «حکمرانی خوب» پرداختند. «بانک جهانی»، «صندوق بین‌المللی پول» و «سازمان ملل متحد» از درجه‌های گوناگون به این نظریه پرداختند. «برنامه عمران» سازمان ملل متحد و تاحدی صندوق بین‌المللی پول سیاستی را به‌عنوان «حکمرانی خوب» به‌عنوان کلید معمای توسعه مطرح ساختند. براساس تعریف «برنامه عمران» سازمان ملل «حکمرانی خوب» عبارت است از: مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه، و مشارکت گسترده مردم در فرایند حکومت‌داری. به عبارت دیگر، هر قدر حاکمیت قانون بیشتر و دستگاه قضایی کارآمدتر و عادلانه‌تر و میزان مشارکت در یک کشور بیشتر باشد حکمرانی در آن کشور بهتر است. بانک جهانی «حکمرانی خوب» را براساس شش ویژگی تعریف می‌کند:

۱. صدا و پاسخ‌گویی؛

۲. بی‌ثباتی سیاسی و خشونت؛

۳. اثربخشی دولت (کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله)؛

۴. بار مالی مقررات؛

۵. مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛

۶. حاکمیت قانون و فساد.

در این تعریف، هر قدر ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر، و فساد، مقررات اضافی، بی‌ثباتی سیاسی، و خشونت کمتر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود (میدری، ۱۳۸۵، ص ۲۷۰).

«حکمرانی خوب» برای تمام کشورها در همه مراحل توسعه، اهمیت بسیاری دارد. رویکرد مهم در بررسی «حکمرانی خوب» تأکید بر جنبه‌های نظارتی دولت‌ها، یعنی شفافیت حساب‌های دولتی، اثربخشی مدیریت منابع عمومی، ثبات، و شفافیت اقتصادی است. صندوق بین‌المللی پول

با طرح مفاهیمی مانند «شفافیت» در بخش دولتی، و «پاسخ‌گویی» نظام سیاسی به بسط نظریه «حکم‌رانی خوب» پرداخت. تمرکز اصلی اقدامات صندوق بین‌المللی پول بر کاهش تورم، تجارت، اصلاحات مربوط به بازار کار و حمایت از رشد اقتصادی پایدار است. اعلامیه اعضای صندوق بین‌المللی پول در موضوع «رشد جهانی پایدار» در نشست کمیته موقت، در ۲۹ سپتامبر ۱۹۹۶ پذیرفته شد. این سند بر وجود «حکم‌رانی خوب» در تمام زمینه‌ها و ابعاد، شامل تضمین حاکمیت قانون، کارآمدی و پاسخ‌گویی بخش عمومی و مقابله با فساد تأکید دارد. تحقق این شاخص‌ها وجود نظام اقتصادی صحیح را به دنبال دارد. این سند نشان‌دهنده نقش مهم مدیران اجرایی در تحقق «حکم‌رانی خوب» و کارایی و رشد اقتصادی است. توجه به این امر اهمیت دارد که مسائل مربوط به «حکم‌رانی خوب» بر ثبات اقتصادی در بعد کلان، و رشد پایدار مؤثر است (برومن، ۱۹۹۷، ص ۱).

در تحقق «حکم‌رانی خوب»، چهار عنصر محوری نقش دارد: قانونی بودن امور، شفافیت، وجود شاخص‌های دموکراسی، و کارایی یا بهره‌وری. در حال حاضر، دانشمندان اذعان دارند که برخورد این عناصر با یکدیگر در برخی شرایط، منجر به نوعی تناقض می‌شود. از یک‌سو، شاخصی مانند اثربخشی و کارایی مربوط به نتایج اعمال حکومت است و این شاخص‌ها به‌عنوان هسته اصلی مشروعیت حکومت بر مردم مطرح است. کارآمدی منجر به ایجاد راه‌ها، بیمارستان‌ها و کالاهایی با کیفیت مطلوب می‌شود. از سوی دیگر، ارزیابی تحقق «حکم‌رانی خوب» فقط با وجود کارآمدی محقق نمی‌شود، بلکه کیفیت فرایندها نیز اهمیت دارد. تمرکز بیش از حد بر نتایج، خطر غفلت از سایر ابعاد، مانند پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهد. بیشترین تفاسیر از حکومت خوب مبتنی بر اموری مانند شفافیت و برابری قانونی است.

یک نمونه از تعارض بین شاخص‌ها بیان می‌شود: در ۲۹ مارس ۲۰۱۱ نخست‌وزیر پرتغال، خوزه سقرات، به شدت شایعات مطرح در زمینه استفاده از وجوه کمکی اتحادیه اروپا را رد کرد. هشت روز بعد، پرتغال از صندوق بین‌المللی پول و اتحادیه اروپا درخواست کمک مالی کرد. در این زمینه، دوشاخخص، یعنی صداقت در برابر افکار عمومی و اثربخشی در مقابل هم قرار گرفته‌اند. با وجود این تضاد، شاید دروغ نخست‌وزیر پرتغال کار درستی بود؛ چراکه او برای حمایت از منافع مالی کشورش، دست به این کار زد. یافته‌های یک پژوهش، که توسط مدیر «دفتر ملی ترویج اخلاق و صداقت» در بخش دولتی هلند صورت گرفت، نشان می‌دهد که دستیابی به حداکثر صداقت و شفافیت در امور

حکومتی منجر به کاهش کارایی می‌شود. یکی از مدیران عمومی در اعترافی جالب می‌گوید: صداقت من از ۱۰، ۷ است؛ چراکه مجبور به انجام کارها هستم (گِرف و پاناکار، ۲۰۱۴، ص ۱۲). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، معیار «حکمرانی خوب» تا حد زیادی فراحقوقی است. نظریه «حکمرانی خوب» با علوم اقتصاد، حقوق، مدیریت و جامعه‌شناسی در ارتباط است. در دنیای معاصر، مطالعات میان‌رشته‌ای اهمیت فراوانی یافته و در واقع، ارزش یک پژوهش میان‌رشته‌ای بیش از پژوهشی در یک رشته خاص است. امروزه در علم حقوق و به‌ویژه حقوق اساسی نیز چنین تحقیقاتی واجد ارزش است، به‌ویژه در زمینه حقوق عمومی و حقوق اساسی که در همه جنبه‌های زندگی افراد جامعه حضور دارد. در واقع، دیگر مطالعات صرفاً حقوقی و بدون توجه به علوم دیگر، راه به جایی نخواهد برد. اینچنین است که با طرح مفهوم «حکمرانی خوب» و توجه به ابعاد برون‌حقوقی آن، این ایده به صورت یکی از الگوهای تطبیق در حقوق اساسی درمی‌آید.

چهارم. الگوی توسعه پایدار (بررسی کشور چین)

بررسی سیر تحول در الگوهای مطالعه در حقوق اساسی تطبیقی نشان می‌دهد با گذر زمان و نزدیکی به دوران معاصر، الگوها جنبه فراحقوقی می‌یابند. در زمان حاضر، تجربه حاصل از کشورهایی مانند چین، ژاپن و آلمان نشان می‌دهد با آنکه این کشورها با اصول مسلم دموکراسی فاصله دارند، اما در ابعاد دیگر مانند اقتصاد، رشد علم و توسعه پایدار جایگاه مناسبی دارند. شاید تا چند دهه قبل، کشورهایی مانند آمریکا و فرانسه به‌عنوان مهد دموکراسی و بهترین الگوهای مطالعاتی مطرح بودند، اما صرف وجود اصول مسلم حقوق اساسی بدون توجه به سایر واقعیت‌های یک جامعه، گرهی از مشکلات باز نمی‌کند. در حال حاضر، شاهد رشد و پیشرفت کشورهایی هستیم که با کسب نمرات بالا در شاخص‌های توسعه، وضعیت حقوقی و اقتصادی مناسبی دارند. بنابراین، مطالعه تجربه این کشورها و راهی که پیموده‌اند، می‌تواند برای سایر ملت‌ها نیز مفید باشد. در این زمینه، شاید بتوان گفت: مطالعه در وضعیت این کشورها تا حدی سنت‌شکنی است، اما ضرورت پویایی در مطالعات حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی با رویکرد تطبیقی، این موضوع را توجیه می‌کند. از نظام حقوقی آمریکا، فرانسه و انگلستان فراوان سخن گفته شده و مطالب در این زمینه بسیار است و شاید بتوان گفت: همه تکرار مکررات است. البته ما به دنبال اثبات یا نفی این الگوها نیستیم، اما مطالعات جدید و سنت‌شکنی در حقوق عمومی را می‌پذیریم. در این قسمت، کشور چین به‌عنوان نمونه بررسی می‌شود:

در حال حاضر، قانون اساسی ۴ دسامبر ۱۹۸۲ بر این کشور حاکم است که چندین بار در آن تجدیدنظر شده که آخرین آن به تاریخ ۵ آوریل ۱۹۹۹ است. در همه این قوانین، نفوذ رژیم شوروی (سابق) مشهود است. قانون اساسی کنونی شامل سه فصل درباره اصول بنیادی در زمینه سیاست و اقتصاد، حکومت‌های محلی، دادگاه‌ها و دادستانی خلق و حقوق و وظایف اساسی شهروندان است. نویسندگان قانون اساسی مزبور بر این باورند که مارکسیسم - لنینیسم را با افکار انقلابی مائو تکمیل کرده و آن را با تحولات و مقتضیات زمان تطبیق داده‌اند. در قانون اساسی جدید، نظریه دیکتاتوری «پرولتاریا» جای خود را به دیکتاتوری «دموکراتیک خلق» به رهبری طبقه کارگر داده است. اصل اول قانون اساسی ۱۹۸۲ چین می‌گوید: جمهوری خلق چین کشوری است سوسیالیست که تحت نظام دیکتاتوری دموکراتیک خلق به رهبری طبقه کارگر و براساس اتحاد بین کارگران و کشاورزان اداره می‌شود. نظام «سوسیالیستی» نظام اساسی جمهوری خلق چین است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۴، ص ۱۷۰).

بنابر آنچه بیان شد، در قانون اساسی چین به صراحت، به سوسیالیستی بودن نظام این کشور اشاره شده است. موفقیت این کشور در زمینه‌های اقتصادی موجی را علیه این کشور ایجاد کرده است. چین به عنوان یک مشکل در جنبش قانون‌گرایی و توسعه شناخته می‌شود. علت آن این است که با وجود داشتن نظام حقوقی ضعیف، چین رشد اقتصادی پایداری دارد و تاکنون در برابر موج سوم دموکراسی مقاومت کرده است. در حال حاضر، چین به دنبال طی کردن راهی است که سایر کشورهای آسیای شرقی آن را پیموده‌اند. کشورهایی که به ثبات اقتصادی، حاکمیت قانون و حقوق و آزادی‌های بنیادین مبتنی بر دموکراسی، اما نه لزوماً دموکراسی لیبرال دست یافته‌اند. مشکل برای برخی از این واقعیت نشئت می‌گیرد که چگونه چین بدون وجود اصل حاکمیت قانون به رشد اقتصادی پایدار دست یافته است؟ برای برخی دیگر، مشکل صرفاً سیاسی است؛ چراکه چین کماکان به صورت رسمی دولتی سوسیالیستی است. پنج کشور دیگر در حوزه آسیای شرقی، یعنی سنگاپور، ژاپن، هنگ کنگ، تایوان، و کره جنوبی از نظر شاخص حاکمیت قانون، ارائه شده توسط بانک جهانی، در چارک بالا قرار دارند. غیر از کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی، استرالیا و نیوزلند، کشور گویان از آمریکای لاتین، اسلوانی از شرق اروپا و تعداد کمی از کشورهای جزیره‌ای کوچک و نفت‌خیز در چارک بالا قرار دارند. تمامی این کشورها درآمد متوسط رو به بالا یا درآمد بالا دارند. این موضوع مؤید شواهد تجربی

است که براساس آن، حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی ارتباط نزدیکی با یکدیگر دارند. با وجود بحث‌های نظری درباره ارتباط بین حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی، باز هم عده‌ای معتقدند: حاکمیت قانون هرچند لازم است، اما به هیچ وجه، برای توسعه اقتصادی پایدار کافی نیست. الگوی کشور چین شامل رعایت این اصول می‌شود:

- تأکید بر رشد اقتصادی به جای حقوق مدنی و سیاسی در طول مراحل اولیه توسعه؛
- هم‌زمان با رشد اقتصاد و تولید ثروت، منابع و سرمایه انسانی نیز باید تقویت شود. در طول زمان، نظام حقوقی کارآمدتر، حرفه‌ای‌تر و مستقل می‌شود.
- دموکراسی در مفهوم انتخابات آزاد و کثرت‌گرایی حزبی، تا زمان رسیدن به سطح بالای درآمد به تعویق می‌افتد.

- محوریت قانون اساسی و توجه به آن به شکل محدود در دوره استبدادی آغاز می‌شود و شامل توسعه هنجارهای قانون اساسی، تقویت نهادها، ایجاد سازمان‌های اجتماعی و توسعه جامعه مدنی می‌شود که غالباً با جهت‌گیری سیاسی نسبت به لیبرال - دموکراسی غرب مطرح است. رسمیت یافتن آزادی‌های اقتصادی، افزایش سطح استانداردهای زندگی و توجه به حقوق مدنی و سیاسی به شکل محدود، در این دوره صورت می‌گیرد.

- پس از تحقق دموکراسی، حقوق مدنی و سیاسی شهروندان به‌طور کامل، به رسمیت شناخته می‌شود. اما این حقوق بر خلاف لیبرالیسم، جمع‌گرا هستند.

اگر کشور چین یک مشکل نباشد، الگویی مناسب برای کشورهای در حال توسعه است (پیرن بوم، ۲۰۰۶، ص ۱۹۳-۱۹۴).

همان‌گونه که بیان شد، کشور چین با وجود برخورداری از نظام سیاسی سوسیالیستی و عمل بر خلاف اصول دموکراسی، به پیشرفت‌هایی رسیده است، تا جایی که توانایی تبدیل به یک الگو را دارد. نکته‌ای که درباره کشور چین حایز اهمیت است، این است که کشور چین به صرف توسعه توجهی ندارد، بلکه آنچه را چین به دنبال تحقق آن است، تحقق مفهوم «توسعه پایدار» است.

تا پیش از دهه ۱۹۶۰ میلادی، توجه به مقوله «توسعه» بیشتر به جنبه‌های اقتصادی آن معطوف بود، اما از این دهه به بعد، بر جنبه‌های زیست - محیطی آن نیز تأکید می‌شود و به تدریج، تلاش‌هایی در این زمینه صورت گرفته است. در سال ۱۹۸۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد، کمیسیون را با عنوان «کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه» متشکل از ۲۲ نفر از کشورهای گوناگون تشکیل داد.

مهم‌ترین مسائلی که این کمیسیون شناسایی کرد و به‌عنوان شرایط توسعه پایدار مطرح گردید، به شرح ذیل است: جمعیت و توسعه؛ امنیت غذایی؛ انرژی، صنعت و چالش‌های شهری.

براساس موارد مزبور، پی‌گیری سیاست‌های مبتنی بر توسعه پایدار از دیدگاه کمیسیون مذکور متضمن رعایت موارد ذیل خواهد بود:

۱. وجود یک نظام سیاسی که متضمن مشارکت مؤثر شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری باشد.
۲. وجود یک نظام اقتصادی که قادر به ارائه راه‌کارهای مؤثر برای حل تنش‌های ناشی از توسعه ناهماهنگ و ناموزون باشد.
۳. وجود یک نظام اداری منعطف که قادر به اصلاح ساختار و شیوه‌های اجرایی خود باشد (اصلائی، ۱۳۸۰، ص ۴۵).

در این زمینه، توجه به سخنان شازوکانگ، معاون کل امور اقتصادی و اجتماعی چین و دبیرکل کنفرانس سازمان ملل متحد، در موضوع «توسعه پایدار» در سال ۲۰۱۲ جالب است. برنامه اصلی این کنفرانس توجه به پویایی و ثبات اقتصادی، ارتقای حمایت‌های اجتماعی و ایجاد اشتغال، به‌ویژه برای جوانان، است. ارکان اقتصادی، اجتماعی و زیست - محیطی توسعه پایدار باید در کنار یکدیگر رشد کنند. برنامه دیگر، اتخاذ سیاست‌های مناسب و منسجم در تمام سطوح است. فهرستی از امور مهم و بااولویت شناسایی شده است. این امور عبارتند از:

- مبارزه با فقر از طریق ایجاد مشاغل سبز و ترویج حمایت اجتماعی؛
- بهبود امنیت غذایی و کشاورزی؛
- مدیریت آب؛
- دسترسی به انرژی، از جمله انرژی‌های تجدیدپذیر؛
- فراهم کردن اسکان انسانی پایدار؛
- مدیریت اقیانوس‌ها.

(un.org.China Sustainable Development Forum Under-Secretary-General Wu Hongbo - United Nations Department of Economic and Social Affairs

در بررسی شاخص‌های توسعه پایدار، توجه به همه ابعاد توسعه از اهمیت برخوردار است. آنچنان که مشاهده می‌شود، توجه صرف به بعد حقوقی با غفلت از سایر ابعاد، نتیجه مناسبی به بار نخواهد آورد. البته ما به دنبال نفی جنبه حقوقی نیستیم، اما معتقدیم همه ابعاد در کنار یکدیگر باید حرکت کنند.

نتیجه‌گیری

در جهان کنونی، مطالعات میان‌رشته‌ای اهمیت بسزایی یافته است. ارزش این مطالعات در حقوق اساسی تطبیقی نیز انکارناپذیر است. حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی در ارتباط و پیوند تنگاتنگ با عرصه‌های گوناگون اجتماع و زندگی افراد جامعه قرار دارد. به این سبب، مطالعات تطبیقی با رویکرد حقوقی صرف، اگرچه شاید از دیدگاه نظریه‌پردازی و طرح مباحث علمی مفید باشد، اما به نظر می‌رسد در مقام عمل، گره‌گشای مشکلات نخواهد بود. بنابراین، نگاهی به وضعیت کشورهای نوظهور و پیشرفته و مطالعه تجربه‌های آن کشورها می‌تواند به‌عنوان یک الگوی جدید در حقوق اساسی تطبیقی مطرح شود. توجه به این الگو تا حد زیادی جنبه سنت‌شکنی دارد، اما زمان آن رسیده است تا حقوق عمومی خود را از مرزهای محصور و محدود برهاند و از مطالعات جدید نهراسد. البته باید توجه داشت به این رویکرد در سایر کشورها نیز توجه و امعان نظر شده است. اما در حقوق داخلی ما، طرح این مباحث صورتی نوین دارد. به نظر می‌رسد کاوش و تحقیق در این زمینه در بهبود حقوق داخلی و وضعیت توسعه‌یافتگی مؤثر خواهد بود. نکته مهم در الگوی کشورهای جدید، توجه به ابعادی مانند محیط زیست، امنیت غذایی، تأکید بر حفظ منابع تجدیدناپذیر و مدیریت منابع آبی است. در واقع، دیگر صرف وجود حاکمیت قانون، انتخابات آزاد و کثرت‌گرایی حزبی وافی به مقصود نیست. اگر به دنبال توسعه پایدار و همه‌جانبه هستیم، باید به همه عرصه‌ها توجه کنیم. علاوه بر این، موضوعاتی که مطرح شده، دغدغه‌های مهمی برای نسل‌های آینده نیز هستند.

منابع

- اصلانی، رضا، ۱۳۸۰، «توسعه پایدار: تاریخچه، تعاریف و دیدگاه‌ها»، *مسکن و محیط روستا*، ش ۹۳، ص ۴۳-۴۸.
- بوشهری، جعفر، ۱۳۵۰، «نظری به حقوق اساسی تطبیقی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۶، ص ۱-۲۱.
- طباطبایی موتمنی، منوچهر، ۱۳۸۴، «نگاهی به حقوق اساسی جمهوری خلق چین»، *حقوق اساسی*، ش ۵، ص ۱۶۷-۱۷۶.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، ۱۳۶۸، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ سوم، تهران، دانشگاه تهران.
- _____، ۱۳۷۱، «قانون اساسی، سیر مفهوم و منظوق از دید تطبیقی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، ش ۲۸، ص ۲۹-۷۸.
- قربانی، مهدی، ۱۳۹۰، «تحلیل مفهوم دموکراسی غربی و مردم‌سالاری دینی»، *معرفت*، ش ۱۶۸، ص ۱۰۳-۱۲۲.
- میدری، احمد، ۱۳۸۵، «مقدمه‌ای بر نظریه حکمرانی خوب»، *رفاه اجتماعی*، ش ۲۲، ص ۲۵۹-۲۸۸.
- Boorman, jack, 1997, "good governance: "the IMF s role", *International Monetary*, p1-13.
- Degraaf, gjalt, paanakkar, hester, 2014, "good governance: performance values and procedural values in conflict", *The American Review of Public Administration*. p1-18.
- Go, Julian, 2003, "a globalizing constitutionalism? views from the postcolony, 1945-2000", *International Sociology*, p9-71.
- Peerenboom, randall, 2006, "law and development of constitutional democracy: is china a problem case?", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, p192-199.
- Stanford Encyclopedia Of Philosophy*, 2001, Edited By Edvard N Zelta, Published By Metaphysics Research Lab Center For The Study of Language and Information Stanford University.
- un.org. China Sustainable Development Forum Under-Secretary-General Wu Hongbo - United Nations Department of Economic and Social Affairs. Secretary- General Of The 2012 UN Conference on Sustainable Development. P1-20.

بررسی تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی

معصومه بیگم طاهری / کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد امارات
علی محمد مکرمی / عضو هیئت علمی گروه حقوق خصوصی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
دریافت: ۱۳۹۳/۱/۱۷ - پذیرش: ۱۳۹۳/۵/۳۱

چکیده

این مقاله تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» را با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی بررسی کرده است. بدین منظور، نخست مبانی نظری و مفهومی تعارض‌ها از منظر معاهدات بین‌المللی تبیین گشته و سپس انواع تعارض‌ها و راه‌کارهای مواجهه با آنها مرور می‌گردد. در بخش بعدی، تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی بررسی گردیده است. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با منشور سازمان ملل (در بحث حاکمیت ملی)، کنوانسیون معاهدات، اعلامیه حقوق بشر (در بحث مادری و ادیان)، کنوانسیون حقوق کودک، سند پکن و حتی با خود این کنوانسیون دارای تعارض‌های جدی است که این تعارض‌ها در مقاله حاضر مطالعه و بررسی شده است.

کلیدواژه‌ها: کنوانسیون، تبعیض، زنان، اسناد، معاهدات، بین‌المللی، تعارض.

مقدمه

پژوهش حاضر بر آن است که به بررسی تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با برخی دیگر از اسناد و معاهدات بین‌المللی بپردازد. مسائل گوناگونی حول این موضوع طرح می‌گردد که باید بحث و بررسی گردد. اساساً آیا کنوانسیون رفع تبعیض از زنان با دیگر معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی دارای تعارض‌هایی هست یا خیر؟ و در این صورت، این تعارض‌ها کدام است؟ دیگر آنکه آیا اسناد و معاهدات بین‌المللی می‌توانند با دیگر اسناد هم‌سطح (همچون کنوانسیون حقوق کودک) یا اسناد بالادستی بین‌المللی (همچون اعلامیه حقوق بشر و میثاقین) تعارض داشته باشند؟ و در این صورت، کدام یک از مرجعیت و اولویت برخوردار است؟ این تحقیق مجالی است تا از رهگذر طرح و بررسی مسائلی از این دست، مسئله اصلی پژوهش تبیین گردد.

بررسی موضوع حاضر از چند جهت دارای اهمیت و ضرورت است: نخست آنکه با گذشت بیش از سی سال از تصویب و لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، هنوز این کنوانسیون به‌عنوان یک سند بین‌المللی چالش‌برانگیز در جهان مطرح است. هرچند بیشتر کشورها به این کنوانسیون پیوسته‌اند، ولی توجه به این مطلب که عمده این کشورها با گذاشتن حق شرط‌های متعدد، به این کنوانسیون ملحق شده‌اند، گویای چالش‌برانگیز بودن آن است. دیگر آنکه در کشور ما نیز سال‌هاست الحاق یا عدم الحاق به این کنوانسیون به یکی از موضوعات پرمناقشه در حوزه مسائل زنان تبدیل شده است. هر گروه با برشمردن ادله خود، می‌کوشد تا طرف دیگر را اقناع کند. نکته قابل توجه آنکه مخالفان الحاق، بیشتر با رویکردی درون‌گفتمانی ادله خود را حول اثبات تناقض‌های کنوانسیون با احکام فقهی یا قوانین داخلی سامان داده‌اند. این رویکرد هرچند لازم و ضروری است، اما قابلیت ارائه بین‌المللی ندارد، و بررسی کنوانسیون با رویکردی فراتر و برون‌گفتمانی - که رویکرد منتخب تحقیق حاضر نیز هست - کمتر مطمح نظر بوده است.

مبانی نظری و مفهومی تعارض‌های موجود میان اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی

نخست لازم است مبانی نظری و مفهومی تعارض‌های موجود میان اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی بررسی شود. در این زمینه، نخست مفهوم «تعارض» از منظر معاهدات بین‌المللی مطالعه می‌شود. در ادامه، به راه‌کار حل تعارض‌های میان اسناد، از منظر معاهدات بین‌المللی می‌پردازیم تا در نهایت، دریابیم تعارض‌های موجود میان کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با دیگر اسناد بین‌المللی از چه نوعی است و چه نتایجی در پی خواهد داشت.

الف. تعارض از منظر معاهدات بین‌المللی و راه‌کار حل تعارض

معاهدات بین‌المللی برای دستیابی به اهداف خود در یک نظام منسجم، باید در جهت یکدیگر یا دست‌کم به موازات یکدیگر عمل کنند، اما در بسیاری از موارد، مشاهده می‌شود که این معاهدات در عمل، با ناسازگاری‌هایی مواجه می‌شوند که آنها را «تعارض میان معاهدات» می‌نامیم. به بیان دقیق‌تر، هرگاه دو یا چند معاهده متضمن تعهداتی باشند که به‌طور هم‌زمان قابلیت اجرا نداشته باشند و یا اجرای یکی موجب نقض دیگری شود، تعارض پیش آمده است.

حال پرسش اصلی این است که راه‌حل تعارض‌ها چیست؟ به بیان دقیق‌تر، چگونه و با تکیه به چه معیاری می‌توان میان این معاهدات و تعارض‌های برآمده از ناسازگاری آنها داوری کرد؟ کدام قاعده بر قاعده دیگر اولویت دارد؟ و نتیجه قواعد معارض چیست؟

ب. برتری مطلق برخی معاهدات

برخی معاهدات در هر صورت، نسبت به دیگر معاهدات و اسناد دارای برتری مطلق هستند: دسته اول. معاهداتی که متضمن قواعد آمره هستند که نه تنها نسبت به سایر معاهدات برتری مطلق دارند، بلکه ممکن است در صورت تعارض با سایر معاهدات، موجب بطلان یا فسخ آنها گردند.

دسته دوم. معاهدات قانون‌ساز یا عام که گرچه مانند قواعد آمره مهم هستند و نسبت به معاهدات دیگر اولویت دارند، اما قادر به فسخ یا بطلان آنها نیستند.

دسته سوم. معاهداتی که منحصراً در منشور ملل متحد قرار دارد. بر این اساس، ماده ۱۰۳ منشور همواره و در صورت تعارض، قاعده برتر است و میان قواعد حقوق بین‌الملل، سلسله‌مراتب ایجاد کرده و منشور در رأس هرم سلسله‌مراتب قرار دارد (بند ۱ ماده ۳۰ عهدنامه ۱۹۶۹ وین و بند ۶ ماده ۳۰ عهدنامه ۱۹۸۶ وین). اما در ماده ۲۰ ميثاق جامعه ملل، که بعداً ماده ۱۰۳ منشور جایگزین آن شد، قاعده متعارض اصلاً اعتباری ندارد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۸، ص ۱۷۷).

ج. سلسله‌مراتب در میان معاهدات (بند ۱ ماده ۳۰ معاهدات - یا ماده ۱۰۳ منشور)

در قانون معاهدات، ماده ۳۰ بند ۱ با تأکید بر ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد، بر سلسله‌مراتب تصریح می‌کند. همچنین در ماده ۳۰ بند ۲ اشاره به قاعده اولی دارد و اینکه در صورت تصریح معاهده به معاهده قبلی یا بعدی، نباید مغایر آن عمل شود.

بر اساس بند ۱ ماده ۳۰، استفاده از اصل مؤخر مستلزم وجود منابعی است که از لحاظ درجه اعتبار در یک سطح قرار گرفته باشد. در حقوق داخلی هم قاعده مؤخر وقتی بر قاعده مقدم اولویت دارد که از همان منبع قاعده مقدم یا منبعی برتر سرچشمه گرفته باشد. چنان‌که این منبع در سطح پایین‌تر باشد قاعده مؤخر قابل اجرا نیست.

بنابراین، با توجه به اینکه منشور، معاهده‌ای جهانی است و رعایت حریم اجرای آن بر همه دولت‌ها، اعم از عضو و غیرعضو لازم است، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصمیم گرفت با تصریح به اعتبار ماده ۱۰۳ منشور، بند ۱ از ماده ۳۰ معاهدات به برتری منشور بر سایر تعهدات بین‌المللی حکم کند. البته در ماده ۲۰ میثاق جامعه ملل از واژه «نسخ» استفاده کرده بود (یعنی: نه تنها برتر، بلکه در صورت تعارض تعهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی با میثاق جامعه ملل، آن تعهد فسخ می‌شود).

د. «قاعده آمره» و تعارض با آن

«قاعده آمره» بر اساس عهدنامه وین ۱۹۶۹ در زمینه حقوق معاهدات در ماده ۵۳ چنین تعریف می‌شود: از نظر عهدنامه حاضر، «قاعده آمره» حقوق بین‌الملل عام قاعده‌ای است که از سوی جامعه بین‌المللی کشورها در کل، به‌عنوان قاعده‌ای که تخلف از آن مجاز شمرده نشده است (تخلف‌ناپذیر) و تنها از طریق قاعده بعدی (مؤخر) حقوق بین‌الملل عام با همان ویژگی قابل تغییر باشد، پذیرفته و به رسمیت شناخته شده است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۸، ص ۲۳۱).

مروری بر تعارض‌های کنوانسیون با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی

در این بخش، به بررسی اجمالی تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با دیگر اسناد و معاهدات بین‌المللی می‌پردازیم. بدین منظور، تحت عناوینی جداگانه، تعارض‌های کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» را با «اعلامیه حقوق بشر» (در بحث مادری و ادیان)، منشور سازمان ملل (در بحث حاکمیت ملی)، کنوانسیون حقوق کودک، سند پکن و نیز با برخی دیگر از مواد خود کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» بررسی می‌کنیم:

الف. تعارض کنوانسیون با اعلامیه جهانی حقوق بشر

۱. مادری: کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» در مسئله خانواده و مادری، با اعلامیه حقوق بشر تعارض‌های آشکاری دارد. در اعلامیه حقوق بشر، در تأکید بر جایگاه خانواده در ماده ۱۶ بند ۳ چنین آمده است: «خانواده رکن اساسی و طبیعی جامعه است و حق دارد که از حمایت جامعه و دولت

بهره‌مند گردد». همچنین در توجه به امر مادری، در ماده ۲۵ بند ۲ چنین آمده است: «مادران و کودکان حق دارند که از کمک و مراقبت ویژه برخوردار شوند».

این در حالی است که کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» (کمیته سیدا)، نقض آشکاری را علیه «اعلامیه جهانی حقوق بشر»، از جمله در مسائل مربوط به خانواده و مادری، انجام داده است. در مقدمه کنوانسیون در بند ۱۴ به این مسئله اقرار می‌کند که یک تحول در نقش سنتی زنان و مردان در خانواده و جامعه به منظور دستیابی به برابری کامل مردان و زنان مورد نیاز است که مسئله تحول در نقش سنتی زنان و معنای حقیقی آن در توصیه‌ها و انتقادات کمیته «سیدا» (کمیته پیگیر اجرای کنوانسیون رفع تبعیض از زنان) این موضوع به وضوح نشان می‌دهد:

کمیته «سیدا» در ژانویه ۲۰۰۰ خطاب به بلاروس اظهار می‌دارد: «حمایت بهداشتی-درمانی و مقررات و قوانین دوران بارداری، موجب کاهش استانداردهای حمایتی و تبعیض نسبت به زنان در مشاغل می‌شود» (سعادت، ۱۳۸۲). در جای دیگر، خطاب به جمهوری چک با نگرانی، به افزایش اقدامات حمایتی از حاملگی و مادری توجه کرده و به آن اخطار داده است (همان).

کمیته در ۱۹۹۷ به اسلوانی هشدار می‌دهد که چرا تنها ۳۰ درصد کودکان زیر ۳ سال و نیز اندکی بیش از ۵۰ درصد کودکان ۳ تا ۶ سال این کشور در مهدکودک‌ها مراقبت می‌شوند؟ (بدین معنا که چرا بقیه این کودکان در خانه‌ها نگهداری می‌شوند؟! کمیته «سیدا» با این استدلال که سایر کودکانی که خانواده از آنان مراقبت می‌کند از سنت خانوادگی و سایر آموزش‌های شخصی تأثیر می‌گیرند، بیان می‌دارد که خانواده‌ها موظفند آموزش و نقش اجتماعی را برای کودکان فقط به مهدکودک‌ها واگذار کنند (سیدا، ص ۳).

همچنین این کمیته در گزارش دیگری در سال ۲۰۰۰ از ژاپن انتقاد کرده است که چرا «روز مادر» و هدیه مادری در این کشور وجود دارد و هنوز حذف نشده است و می‌گوید: نقش مادری، کلیشه‌ای و سنتی است و باید با آن مقابله کرد.

این کمیته خطاب به بلاروس (۱۹۹۸-۲۰۰۰) آورده است: «سازمان ملل نسبت به ادامه رواج کلیشه‌های مرتبط با نقش جنسیتی که در قالب نهادهایی همچون روز مادر و جایزه مادری، که از نظر سازمان ملل تشویق نقش‌های سنتی زنان به‌شمار می‌رود، نگران است». البته این کمیته اشکال به هدیه «روز مادر» را نسبت به کشورهای اسلوانی، روسیه، ارمنستان، کروواسی، مصر، مالدیو، قزاقستان، چک و قرقیزستان نیز وارد نموده است (فاضلیان، ۱۳۸۲، ص ۲۹۲).

در جای دیگر، این کمیته ژاپن را با استناد به بند «ج» ماده ۱۰ کنوانسیون، مبنی بر «حذف هرگونه برداشت کلیشه‌ای از مردان و زنان در تمامی سطوح آموزش» مورد اعتراض قرار می‌دهد که «چرا در یکی از رشته‌های دبیرستانی دختران، به نقش مادری زنان تشویق شده است» و در ادامه، دولت ژاپن مجبور می‌شود این درس را اختیاری اعلام نماید (طاهری، ۱۳۸۲، ص ۲۸۴).

۲. **ادیان:** از دیگر نمونه‌های واضح تعارض کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» با «اعلامیه حقوق بشر»، مسئله جایگاه ادیان است. ماده ۱۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر اعلام می‌دارد: «هر کس حق دارد از آزادی اندیشه، وجدان و دین بهره‌مند شود. این حق متضمن آزادی تغییر مذهب یا عقیده و همچنین متضمن آزادی اظهار عقیده و ایمان است. نیز شامل تعلیمات مذهبی و اجرای مراسم دینی می‌شود». این در حالی است که کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» و کمیته «سیدا» بارها در تعارض با این ماده مهم «اعلامیه حقوق بشر»، نظر داده و خواستار تطبیق ادیان با کنوانسیون شده است. همچنین کمیته «سیدا» نگرانی خود را با برخی قوانین اندونزی که با اهداف کنوانسیون هماهنگ نیست، مانند سن ازدواج و طلاق، اجازه رضایت شوهر برای گرفتن گذرنامه و الزام اخذ اجازه از شوهر برای اشتغال، ابراز می‌دارد. کمیته «سیدا» خطاب به اندونزی در ۱۴ می ۱۹۹۸ بیان می‌دارد: «کمیته نگران وجود ارزش‌های دینی در اندونزی است؛ زیرا مفهوم مخالف آن نبود ارزش‌های دینی و لزوم ارزش‌های مبتنی بر تساوی جنسیتی است» (یعنی: فرهنگ دینی و نقش سنتی زنان و تمام قوانین خانوادگی که مبتنی بر احکام فقهی اسلامی و سنت‌های دینی باشد، عامل نگرانی کمیته است) (گزارش کمیته سیدا، ۱۴ می ۱۹۹۸).

در جای دیگر، کمیته بیان داشته است به شدت نسبت به هرگونه معیار اجتماعی، مذهبی، فرهنگی، که زن را در نقش مادری و همسری محدود نماید و در قوانین دولت منعکس گردد، نگران است. این کمیته بسیاری از دولت‌ها را در حوزه‌های تطابق نداشتن با موضوع تساوی جنسیتی به خاطر الزامات دینی توبیخ کرده است؛ و از جمله در سال ۱۹۹۹-۱۹۹۵ به کشورهای پرو، ایتالیا و نروژ اعتراض نموده است.

کمیته «سیدا» خطاب به نروژ بیان می‌دارد: «کمیته نگران مفاد قوانین نروژ است که بعضی جوامع مذهبی را از قوانین حقوق برابر مستثنا می‌کند. از دولت می‌خواهیم تا قانون تساوی حقوق نروژ را در زمینه حذف استثنائاتی که مبتنی بر مذهب است، ترمیم کند».

«سیدا» خطاب به پرو، که یک کشور کاتولیک و معتقد به محدودیت در ارتباط جنسی پسران و دختران ازدواج نکرده است، می‌گوید: «نگرانی خود را درباره ... فقدان دسترسی دختران زیر ۲۰ سال به وسایل جلوگیری از بارداری به میزان کافی ابراز می‌دارد» (مک‌الروی، ۱۹۹۴).

در جای دیگر، کمیته به بیمارستان‌های کاتولیک در ایتالیا پیشنهاد داده است سقط جنین را عملی کنند، حتی اگر پزشکان بیمارستان به سبب دیدگاه‌های مذهبی اعتراض داشته باشند (گزارش سیدا، ۱۲ اوت ۱۹۹۷). همچنین کمیته در سال ۱۹۹۹ به ایرلند نسبت به نقش کلیساهای این کشور در سستی کردن نقش زنان انتقاد می‌کند (گزارش سیدا، ۱۹۹۹).

در نمونه‌ای دیگر، این کمیته در ۴ می ۱۹۹۸ نگرانی خود را در برابر کشور کرواسی چنین ابراز کرد که شواهدی وجود دارد دال بر اینکه سازمان‌های مرتبط با کلیسا بر سیاست‌های دولت درباره زنان به شدت نفوذ کرده و در نتیجه، مانعی در راه اجرای کامل کنوانسیون هستند (گزارش سیدا، ۱۴ می ۱۹۹۸). همچنین کمیته «سیدا» بارها از کشورهای اسلامی به سبب التزام به احکام اسلامی انتقاد کرده است، تا آنجا که خطاب به لیبی (۱۹۹۴) بیان می‌دارد: «لازم است قرآن را با توجه به شرایط کنوانسیون بازنگری و تفسیر نمود» (مک‌الروی، ۱۹۹۴).

در جای دیگر، خطاب به مراکش به صراحت «کنار گذاردن قوانین اسلامی» را مطالبه می‌کند و این گونه استدلال می‌کند: «باید قوانین اسلامی را کنار گذاشت؛ چراکه از این راه نمی‌توان عقل و منطق را پرورش داد. قرآن، خود به‌عنوان مانعی در راه تساوی زن و مرد محسوب می‌شود!» نقطه نظرات مذهبی ۱۴ قرن پیش نمی‌تواند در اعمال حقوق زنان و آزادی آنان در این قرن به کار گرفته شود» (سیدا، ۱۹۷۷).

ب. تعارض کنوانسیون با منشور سازمان ملل (حاکمیت ملی)

در بند ۴ ماده ۲ منشور ملل متحد آمده است: «تمام اعضا در روابط بین‌المللی خود، از تهدید به زور یا استعمال آن علیه تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری یا از هر روش دیگری که با اهداف ملل متحد مابینت داشته باشد، خودداری خواهند نمود». بند ۱ سازمان بر مبنای اصل «تساوی حاکمیت تمام اعضای» آن قرار دارد.

در بند ۷ ماده ۲ منشور سازمان ملل متحد آمده است: «هیچ‌یک از مقررات مندرج در این منشور، سازمان ملل متحد را مجاز نمی‌دارد در اموری که ذاتاً جزو صلاحیت داخلی هر کشوری است دخالت نماید، و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین موضوعاتی را تابع مقررات این منشور قرار دهند».

با وجود تأکید منشور بر احترام و ارج نهادن به حاکمیت ملی کشورها، کمیته سیدا آن را بارها نادیده گرفته و بعضی از دولت‌های عضو را در حوزه‌های نبود تطابق در مسائل حکومتی با موازین کنوانسیون و همچنین با وجود شرط و تحفظ کشورها در خصوص قوانین خاص کشورشان، آماج انتقاد یا توبیخ و تحت فشار داده است.

این کمیته در سال‌های ۱۹۹۹-۲۰۰۰ ضمن خطاب به دولت ایرلند، از این دولت می‌خواهد تا اطمینان دهد که آموزش مباحث جنسیتی نه تنها یک بخش جدایی‌ناپذیر از برنامه‌ی درسی دانشکده‌ی حقوق است، بلکه بخشی از آموزش مداوم کارشناسان حقوقی و قضات باشد. همچنین دولت باید اطمینان دهد که تعداد کافی از زنان برای انتصاب در دادگاه‌های خاص گزینش می‌شوند.

کمیته «سیدا» در ۲۷ ژانویه ۱۹۹۷ کشور دانمارک را به خاطر نبود سهمیه برای زنان در احزاب سیاسی، توبیخ کرد و از آن کشور خواست تا اقدامات ویژه‌ی خود را به‌منظور افزایش مشارکت زنان در تصمیم‌گیری بخش خصوصی افزایش دهد و مردها را تشویق کند تا بیشتر به امور خانه و نگهداری از خانه بپردازند.

این کمیته در ژانویه ۲۰۰۰ کشور لوکزامبورگ را به خاطر اصلاح نکردن قانون اساسی از سوی حزب دولت توبیخ کرد و اظهار داشت: از سال ۱۹۹۸ همه‌ی قانون‌گذاری‌ها باید همراه با (بیانیه‌ای همراه با آثار آن بر) تساوی فرصت‌ها باشد و حضور مأموران تساوی جنسیتی در بخش خصوصی اجباری است.

در ۲۷ ژانویه ۲۰۰۰ به کمیته‌ی اردن خطاب کرد: هرچند ماده‌ی ۶ قانون اساسی اردن دربردارنده‌ی اصل تساوی همه‌ی شهروندان اردنی در برابر قانون است، ولی لازم است قوانین موجود به‌گونه‌ای بازنگری شود که قانون اساسی اصلاح‌شده با کنوانسیون مطابقت کامل داشته باشد.

در ۲۳ ژانویه ۲۰۰۲، کمیته «سیدا» کشور فیجی را به خاطر نبود تغییر در لایحه‌ی قانون خانواده، لایحه‌ی شهادت و تعدادی قوانین دیگر مورد عتاب قرار داد که چرا قوانین جدید طبق کنوانسیون از سوی قانون‌گذاران به تصویب نرسیده است.

در این زمینه، در برخی موارد، سازمان ملل حتی با اعمال فشار از طریق بانک جهانی در امتناع از پرداخت وام‌های بسیار ضروری به کشورهایی که خود را با مفاد کنوانسیون تطبیق نداده‌اند، وارد عمل می‌شود و یا بعکس، به کشورهایی که در جهت اهداف آنها عمل می‌کنند، توجه ویژه می‌نماید.

بعضی از شرکت‌های چندملیتی که اهداف سیاسی دارند، حتی در جهت تغییر حکومت، کمک‌های مالی ارائه می‌دهند. نمونه‌ی آن شرکت «فورد» و «فولاد» است. در پایگاه اطلاع‌رسانی مربوط به کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، پرسش و پاسخ‌هایی در ارتباط با کمیته مطرح شده است؛ از جمله اینکه بودجه‌ی کمیته «سیدا» چگونه تأمین می‌گردد؟

در پاسخ بیان شده است: «از طریق هدایا و کمک‌های سازمان‌ها و شرکت‌های گوناگون، همچون شرکت «فورد» و شرکت «فولاد» آمریکا (A.B.A.)».

کمک‌های انسان‌دوستانه شرکت‌های چندملیتی همچون شرکت «فورد» و «فولاد» آمریکا با توجه به مداخلات سیاسی متعدد در کشورهای گوناگون و حتی نقش فعالشان در حاکمیت یا سرنگونی بعضی دولت‌ها به کمیته «سیدا» سؤال برانگیز است.

همچنین علاوه بر مداخله در حاکمیت داخلی کشورها به‌طور مستقیم، اعمال فشار برخی از کشورها (غالباً اروپایی و آمریکایی) در اعمال فشار به برخی کشورها (غالباً شرقی و اسلامی) به‌گونه‌ای دیگر حاکمیت داخلی این کشورها را تهدید می‌نماید. در این اعمال فشار، به‌وضوح برخوردهای گزینشی و سیاسی رخ می‌نماید، درحالی‌که بنابر بند ۱ ماده ۲ منشور سازمان ملل، این منشور «مبتنی بر اصل تساوی حاکمیت همه اعضای آن است».

برای نمونه، درحالی‌که جمهوری دموکراتیک خلق کره، که فقط برای بند ۴ ماده ۲، بند ۲ ماده ۹، و بند ۱ ماده ۲۹ کنوانسیون، حق تحفظ قائل شده و حق شرط او بسیار روشن، شفاف و بسیار محدودتر از بسیاری کشورهای دیگر از جمله کره جنوبی است، از سوی ۱۱ کشور اروپایی (دانمارک، نروژ، هلند، اسپانیا، پرتغال، انگلستان، اتریش، فنلاند، فرانسه، سوئد و آلمان) مورد اعتراض قرار گرفته است.

به‌ویژه در مواجهه با کشورهای اسلامی، که الحاق به کنوانسیون را - به استثنای مواردی که با شریعت اسلام منافات دارد - پذیرفته‌اند، انواع انتقادات و اعتراض‌ها وارد شده است. برای مثال، کشورهای پرتغال (۱۰ می ۲۰۰۱)، انگلستان و ایرلند شمالی (ژانویه ۲۰۰۲)، نروژ (۳۰ می ۲۰۰۲)، سوئد (۲۱ ژانویه ۲۰۰۲)، دانمارک (۲۱ فوریه ۲۰۰۲)، اتریش (۱۳ فوریه ۲۰۰۲)، آلمان (۱۴ مارس ۲۰۰۲)، فنلاند (۲۰ مه ۲۰۰۲) و هلند (۸ فوریه ۲۰۰۲) به کشور مسلمان موریتانی اعتراض کرده‌اند. به همین سان، به کشورهای مالزی، بحرین، مصر، عربستان، کویت، مالدیو، لیبی، مراکش، پاکستان و بنگلادش انواع و اقسام اعتراض‌ها و فشارها را که به‌سبب همین حق شرط مطابقت با شریعت اسلامی درباره زنان، وارد کرده‌اند.

نمونه دیگر حق شرط اسرائیل غاصب است که نسبت به بعضی مواد و از جمله ماده ۱۶ کنوانسیون، حق شرط قایل شده و این‌گونه آورده است: «دولت منطبق با قوانین احوال شخصیه یهود عمل خواهد کرد؛ چراکه قوانین شخصیه بسیاری از جوامع مذهبی اسرائیل غیرقابل تغییر است». این حق تحفظ بسیار شبیه حق تحفظ برخی کشورهای اسلامی است، از آن نظر که کشورهای اسلامی نسبت به ماده ۱۶ به‌سبب التزام به شریعت اسلام، حق تحفظ قایل شده‌اند.

کشورهای اسلامی با انواع اعتراض‌های کشورهای اروپایی روبه‌رو شده‌اند، ولی هیچ کشور اروپایی به اسرائیل، حتی یک اعتراض هم وارد ننموده است.

جالب آنکه کشوری مانند هلند بر بند ۱۰ و ۱۱ مقدمه کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، حق شرط گذاشته است و هنگام امضای آن اعلام می‌کند: «هلند مایل به معرفی ملاحظات سیاسی مانند مواردی در بندهای ۱۰-۱۱ مقدمه در کنوانسیون نیست و دولت پادشاهی هلند اعتراض‌های خود را به بندهای مذکور در مقدمه لازم می‌داند». این در حالی است که بند ۱۰ مقدمه شامل ریشه‌کن نمودن آپارتاید، اشکال گوناگون نژادپرستی، تبعیض نژادی، استثمار، استعمار نو، تجاوز، اشغال و سلطه و دخالت خارجی در امور دولت‌ها بوده و بند ۱۱ مقدمه نیز ناظر به تحکیم صلح و امنیت بین‌المللی، تشنج‌زدایی بین‌المللی، همکاری‌های متقابل دولت‌ها صرف‌نظر از نظام‌های اجتماعی و اقتصادی آنان - خلع سلاح کامل، به‌ویژه خلع سلاح اتمی، و نظایر آن است. ولی در این میان، هیچ کشوری به شرط نژادپرستانه هلند، اعتراض و یا حتی انتقادی وارد ننموده است. لازم به ذکر است که آلمان نیز بر بند ۱۱ مقدمه حق تحفظ قایل شده است.

یکی دیگر از فشارها نسبت به حاکمیت ملی کشورها، نوع مواجهه «سیدا» با حق شرط‌ها و اعمال انواع فشارها برای انصراف کشورها از آنهاست. در مرحله اول (قبل از الحاق)، از انواع و اقسام اهرم‌ها، اعم از نامه‌های سازمان ملل و یا دبیرکل، بر لزوم الحاق در جلسات و ملاقات‌های رسمی اتحادیه اروپا و نیز تبلیغات رسانه‌ای منفی برای الحاق هرچه سریع‌تر تأکید صورت می‌پذیرد و جالب آنکه در این مرحله، کمیته «سیدا» بدون هیچ مانع و اعتراضی، الحاق کشورها را با هرگونه حق شرطی می‌پذیرد. در مرحله بعد (بعد از الحاق)، انواع فشارها از سوی کمیته «سیدا»، با ارائه گزارش، نظارت و بازرسی از طریق سازمان‌های غیردولتی، پژوهش مستقل «سیدا» و اخذ اطلاعات نهادهای بین‌المللی (مانند یونیسف، یونسکو، سازمان بهداشت جهانی و مانند آن) و دیگر کشورها در جهت جزئی نمودن شروط کلی وارد می‌گردد، و در مرحله آخر، فشارها برای حذف کل شروط جزئی وارد می‌شود. برای نمونه، در اجلاس پکن، اصرار بر آن بود که دولت‌های الحاقی از شروط خود انصراف دهند. در ماده ۲۱۸ سند پکن، تقاضای اجرای کامل کنوانسیون، آن هم بدون قید و شرط خواسته شده و در ماده ۲۱۹ این سند هم از کشورهایی که اعمال شرط کرده‌اند، انتقاد شده است:

الف. در اول فوریه ۱۹۹۹ کمیته «سیدا» به لیختن‌اشتاین گفت: از انصراف دولت در زمینه تحفظات مربوط به کنوانسیون استقبال می‌کند.

- ب. در ۲ فوریه، ۲۰۰۱، کمیته از کشور مالدیو به خاطر تحفظات دولت در زمینه مواد ۷ و ۱۶ انتقاد کرد.
- ج. در ۲۱ ژانویه، ۲۰۰۰، کمیته از لوکزامبورگ به سبب عدم پیشرفت بیشتر در انصراف از تحفظات مربوط به ماده ۷ و بند G ماده ۱۶ (حق انتخاب نام خانوادگی برای فرزندان) انتقاد نمود.
- د. در ۲ فوریه ۲۰۰۱ کشور مصر را به سبب تحفظات گذشته، آماج انتقاد قرار داد و از او خواست تا با سرعت، گام‌های لازم برای انصراف از تحفظات بردارد.
- این در حالی است که گذاشتن حق شرط جدید یا اضافه نمودن به حق شرط‌های پیشین و یا خروج از کنوانسیون از سوی کمیته «سیدا» به هیچ وجه پذیرفته نیست و خروج با شرایط دشواری همراه است (طاهری، ۱۳۸۲، ص ۹۶-۹۷).
- درحالی‌که «حق شرط» بیانیه‌ای است که یک کشور هنگام تصویب یک معاهده یا الحاق به آن صادر نموده است و قصد خود را مبنی بر عدم شمول برخی از مقررات معاهده نسبت به خود، بیان می‌دارد. به نظر می‌رسد که اساساً فلسفه وجود «حق شرط» تلاش کمیته در جهت همراه نمودن کشورهای گوناگون با احترام به حاکمیت ملی‌شان با توجه به مؤلفه‌های بومی، فرهنگی و مذهبی آن کشورهاست که متأسفانه توسط کنوانسیون رفع تبعیض، این حق کشورها به رسمیت شناخته نشده و در آن خدشه شده و تلاش آنها در حد بازنگری، تغییر و تحول ساختاری کشورهای عضو است. نمونه بارز این مطلب نیز نشست «G8» است که با عنوان «حذف شروط کامل از کنوانسیون رفع تبعیض از زنان» و با حمایت مالی بانک جهانی و با حضور کشورهای اروپایی در سال ۲۰۰۷ در ترکیه تشکیل شد. در این نشست، کمیته تمام تلاش خود را در جهت حذف شروط کلی و جزئی نسبت به کنوانسیون مبذول داشت که با مخالفت برخی کشورها نیز مواجه گشت و این نشست در نهایت، بدون هیچ نتیجه و دستاوردی به کار خود پایان داد. جالب توجه اینکه با رد قاطع هرگونه پیشنهاد کشورها در موضوع ضرورت بازنگری محتوای کنوانسیون مقابله می‌کنند؛ چنان‌که هیأت جمهوری اسلامی در اجلاس مقدماتی کمیسیون «مقام زن» (تایلند ۲۰۰۹)، با توجه به عدم موفقیت کنوانسیون در عمل و اجرا و ضمن اعلام علل پذیرفتن کنوانسیون از طرف جمهوری اسلامی و ضرورت بازنگری محتوایی کنوانسیون در اجلاس، کمیته بیانیه فقط بازنگری اجرایی را قابل قبول دانست و با هرگونه بازنگری محتوایی کنوانسیون مخالفت ورزید. همچنین در آخرین نشست مقدماتی کمیسیون «مقام زن» (منطقه‌ای اسکاپ) در سال ۲۰۱۴ در تایلند، به حق کشورها بر انصراف کلی از «حق شرط» تأکید کرد.

ج. تعارض کنوانسیون با کنوانسیون حقوق کودک

کنوانسیون «حقوق کودک» بر خلاف کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» برای دولت‌ها، حق خروج از آن و در واقع، فسخ قرارداد نیز پیش‌بینی کرده است. هرچند ما انتقادات جدی به مبانی و مفاد کنوانسیون «حقوق کودک» داریم، ولی میان «حقوق کودک»، که در این کنوانسیون طرح شده، با حقوق کودک در کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» تعارض‌هایی وجود دارد (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۱۳۶).

از جمله، در مقدمه کنوانسیون «حقوق کودک»، در بند ۸ این‌گونه آمده است: «کودک به‌خاطر نداشتن رشد کامل فیزیکی و ذهنی، محتاج مراقبت‌ها و محافظت‌هایی از جمله حمایت‌های مناسب حقوقی قبل و بعد از تولد است». این مطلب با دو مسئله (سقط جنین و مراقبت‌های ویژه) مطرح در کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» دارای تعارض است (سادات‌باریکانی و سلطانی، ۱۳۸۹، ص ۲۵).

۱. **سقط جنین:** هرچند کنوانسیون حقوق کودک نیز در این‌باره اظهارنظر واضحی نکرده، ولی بندهایی از این کنوانسیون - از جمله بند مطرح‌شده - مرتبط با این مطلب است. روشن است که اساسی‌ترین «حق کودک»، که در این زمینه، باید از آن حمایت حقوقی صورت بگیرد، «حق حیات» اوست که در تعارض با سقط اختیاری جنین بدون محدودیت زمانی قرار دارد.

این در حالی است که کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» در موارد بسیاری، اعم از مواد اصلی و گزارش‌ها و دستورالعمل‌های کمیته، خواستار تسهیل و تشویق سقط داوطلبانه جنین در کشورها شده است. بنابر بند ۱ ماده ۱۲ کنوانسیون، «دولت‌های عضو تمامی اقدامات مقتضی را برای رفع تبعیض از زنان در زمینه مراقبت‌های بهداشتی به عمل خواهند آورد تا دسترسی به خدمات و مراقبت‌های بهداشتی، از جمله امور مربوط به تنظیم خانواده، به‌طور مساوی میان زنان و مردان محقق شود».

گرچه کنوانسیون در این زمینه هم مانند دیگر موارد اختلافی در سطح جامعه جهانی، منظور خود را بسیار غامض و مبهم بیان نموده است، ولی بعدها تفسیرها و توصیه‌ها و اعتراض‌های کمیته «سیدا»، مسئله را روشن و آشکار ساخت و معلوم شد مقصود از «مراقبت‌های بهداشتی از جمله موارد مربوط به تنظیم خانواده» همان «سقط اختیاری جنین» به‌سبب حق مالکیت زن نسبت به بدن خود و کنترل آن است (کار، ۱۳۷۸، ص ۳۴۸-۳۴۹). در ادامه، برخی توصیه‌ها و انتقادات کمیته «سیدا» درباره این موضوع، به کشورهای عضو می‌آید:

کلمبیا - ۱۹۹۹: سقط جنین را قانونی اعلام کنید. در غیر این صورت، ماده ۱۲ کنوانسیون را نقض می‌کنید.

مکزیک - ۱۹۹۸: کمیته توصیه‌ای می‌کند که مکزیکی باید در قوانین خود، دوباره تجدید نظر کند تا شرایطی فراهم شود که زنان بتوانند راحت و سریع به مراکز و امکانات سقط جنین دست پیدا کنند. انگلستان و ایرلند شمالی - ۱۹۹۹: کمیته می‌گوید که چرا ماده‌ی مربوط به سقط جنین، که در سال ۱۹۶۷ تصویب شد، شامل سقط جنین غیرقانونی نمی‌شود؟

کرواسی - ۱۹۹۸: کمیته می‌گوید که چرا در بعضی از بیمارستان‌ها، بیماران سقط جنین را نمی‌پذیرند و از این مسئله به‌عنوان «خلاف حقوق زنان» یاد می‌شود که برای سقط جنین، دکتر، بیمارستان و امکانات کافی در اختیار نداشته باشند.

متأسفانه روزانه ۱۲۶/۰۰۰ جنین در سراسر جهان به گونه‌ی اختیاری سقط می‌شوند که این رقم سالانه به ۴۶ میلیون می‌رسد. اکنون ۵۴ کشور جهان شامل ۶۱ درصد جمعیت دنیا «سقط جنین‌قایی» را قانونی کرده‌اند و ۹۷ کشور دیگر نیز، که شامل ۳۹ درصد جمعیت باقی‌مانده هستند، به تدریج، با الحاق به معاهداتی همچون کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، ناچار مسیری به سوی پذیرش نهایی طی می‌کنند. جالب آنکه بالاترین تحفظی که از سوی کشورها تا کنون بر کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» وارد شده، نسبت به همین موضوع سقط جنین بوده است (اردبیلی، ۱۳۸۳).

۲. مراقبت‌های دوران بارداری: مسئله‌ی دوم کنوانسیون، که با مطلب کنوانسیون «حقوق کودک» در خصوص لزوم مراقبت‌ها و محافظت‌های قبل و بعد از تولد به‌سبب نداشتن رشد کامل فیزیکی و ذهنی کودک در تعارض است، مسئله‌ی «مراقبت‌های دوران بارداری مادر» است.

کمیته در ۲۷ آگوست ۲۰۰۲ خطاب به روسیه اظهار نگرانی کرد: «زنانی که در سنین باروری هستند، از فهرست ۴۵۶ شغل محروم می‌شوند و این امر موجب نبود تساوی در اشتغال زنان می‌شود» (د.ک. رایت، ۲۰۰۲).

این کمیته در جای دیگری خطاب به بلاروس در ژانویه ۲۰۰۰ اظهار می‌دارد: «حمایت بهداشتی- درمانی و مقررات و قوانین دوران بارداری، موجب کاهش استانداردهای حمایتی و تبعیض نسبت به زنان در مشاغل می‌شود» (گزارش سیدا، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۰). همچنین در جای دیگر، خطاب به جمهوری چک، با نگرانی، افزایش اقدامات حمایتی نسبت به حاملگی و مادری را مورد توجه قرار داده، اخطار می‌دهد (گزارش سیدا، ۱۴ می ۱۹۹۸).

کمیته حتی کشورهای کرواسی، قزاقستان، مصر، مالدیو و اسلونی را سرزنش می‌کند که چرا با اعمال قوانینی در حمایت از مادران، مانع ارجاع کارهای سخت به زنان می‌شوند و بدین‌گونه در تصاحب مشاغل، بین زنان و مردان تبعیض قایل می‌گردند (شاعری، ۱۳۸۳).

د. تعارض کنوانسیون با سند پکن

کنفرانس جهانی پکن یکی از بزرگ‌ترین کنفرانس‌های جهان بود که با حضور ۱۷ هزار شرکت‌کننده از جمله ۶ هزار نماینده از ۱۸۹ کشور جهان و با بیش از ۴ هزار نماینده سازمان‌های غیردولتی و ۴ هزار نماینده رسانه‌ها در سال ۱۹۹۵ در چین برگزار شد.

اعلامیه پکن مشتمل بر ۳۸ ماده و ۳۶۰ بند است که به صورت سند کارپایه عمل پکن، تنظیم شده است. گرچه موضوعات دوازده‌گانه آن به صورت توصیه است، ولی تأکید دبیر کل به توجه کشورها در انجام مواد آن است، و ارائه گزارش سالانه به کمیسیون «مقام زن» در سازمان ملل، آن را مهم نموده است.

سند پکن و کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، هرچند هر دو اسنادی تهیه شده از سوی سازمان ملل در خصوص حقوق زنان و مطابق برخی مبانی و اصول مشترک است، ولی میان آنها نیز تعارض‌های آشکاری، به‌ویژه در مسئله ادیان و خانواده، وجود دارد.

در کارپایه عمل سند پکن، بند ۱۲ آمده است: «(بر تعهد خود تأکید می‌ورزیم): به توانمندسازی و پیشرفت زنان، از جمله حصول حق آزادی اندیشه، وجدان، دین و عقیده و از این طریق، کمک به تأمین نیازهای اخلاقی، روانی و فکری زنان...» (دفتر امور زنان در نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۵، ص ۱۶). همچنین در جای دیگری از سند پکن، بند ۲۴ (چارچوب جهانی) آمده است: «دین، معنویت و اعتقاد در زندگی میلیون‌ها تن از زنان و مردان، در شیوه زندگی شان و در آمالی که برای آینده خود در دل می‌پرورند، نقشی محوری ایفا می‌کند. حق آزادی اندیشه، وجدان و دین، حقوق جدایی‌ناپذیر بشرند و همگان باید از آنها برخوردار شوند. این حق مشتمل است بر برخورداری یا پذیرش دین یا اعتقادی خودگزیده، به افراد یا همراه دیگران، در زندگی خصوصی یا عمومی، و نیز مشتمل است بر این حق که دین یا اعتقاد خود را در عبادت، رعایت شعائر، گزارد یا تعلیم آن را عیان سازد» (دفتر امور زنان در نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۵، ص ۲۹).

ولی در مقابل، کمیته «سیدا» بارها متعرض عقاید مذهبی شده و دولت‌ها را به سبب التزام به این موضوع، آماج انتقاد و اعتراض قرار داده است. در بحث از «تعارض کنوانسیون رفع تبعیض از زنان با اعلامیه حقوق بشر در مسئله ادیان» برخی از این نمونه‌ها ذکر شد.

تعارض دیگر میان کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» و سند پکن در مسئله «مادری و خانواده» است. بر اساس ماده ۲۹ از کارپایه سند پکن، «زنان نقش خطیری در خانواده ایفا می‌کنند. خانواده واحد اساسی جامعه است و از این رو، باید تقویت شود. خانواده از این حق برخوردار است که از حفاظت و حمایت فراگیر برخوردار گردد... احترام به حقوق، توانایی‌ها و مسئولیت‌های اعضای آن امری ضروری است. زنان ایفاگر خدمت سترگی به رفاه خانواده و توسعه جامعه‌اند؛ خدماتی که هنوز در جامعه تصدیق نمی‌شوند یا تمامی اهمیتشان ملحوظ نمی‌گردد. باید در جامعه، به اهمیت اجتماعی فرزندآوری، مادری و فرزندپروری و نقش والدین در خانواده و در پرورش کودکان اذعان شود» (دفتر امور زنان در نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۵، ص ۳۱).

با وجود این، شاهدیم که کمیته «سیدا» بارها در نفی نقش سنتی زنان با عنوان «مادری» و نیز جایگاه کلیدی آنان در خانواده، از کشورها انتقاد کرده است؛ چنان‌که در بحث «تعارض کنوانسیون رفع تبعیض از زنان با اعلامیه حقوق بشر در مسئله مادری» ذکر شد. در این قسمت هم به چند نمونه اشاره می‌شود: ۱. در تاریخ ۲۱ ژانویه ۲۰۰۰، کمیته از کشور لوکزامبورگ به سبب رفتارهای کلیشه‌ای خود که می‌کوشد مردان را به عنوان سرپرست خانواده و نان‌آور به تصویر کشد و زنان را به عنوان مادر و خانه‌دار نشان دهد، ایراد گرفت و از آن کشور شکایت کرد.

۲. در تاریخ ۱۴ می ۱۹۹۸ کمیته «سیدا» از کشور کرواسی به سبب تأکید پی در پی بر نقش‌های زنان به عنوان مادران و مراقبان در قانون‌گذاری انتقاد کرد، در حالی که مفاد قانونی درباره حمایت دوران بارداری امری مهم تلقی می‌شود (گزارش کمیته سیدا، ۱۴ می ۱۹۹۸).

همچنین در جای دیگر آورده است: تجلیل فرهنگی از نقش زن در خانواده می‌تواند پیامدهای منفی سیاست‌های بهینه‌سازی اقتصادی درباره زنان را وخیم‌تر کند (همان).

هـ. تعارض کنوانسیون با خود کنوانسیون

علاوه بر تعارض‌های کنوانسیون با معاهدات و سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی، می‌توان تعارض‌هایی نیز در خود کنوانسیون یافت و به این وسیله، نشان داد که کنوانسیون از درون نیز

دچار تعارض است. به تعارض‌های درونی کنوانسیون می‌توان از دو حیث توجه کرد: یکی از حیث مفهوم، و دیگری از حیث عملکرد.

۱. **تعارض از نظر مفهوم:** یکی از مشکلات کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» ابهامات مفهومی در آن است که راه را برای تفسیرهای گوناگون و حتی مخالف و متناقض باز می‌کند. برای مثال، در بند ۱۴ مقدمه کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» آمده است: «تغییر در نقش سنتی مردان و نیز نقش زنان در جامعه و در خانواده، به منظور دستیابی به سلامت کامل زنان و مردان ضروری است».

حال باید پرسید: «تغییر نقش سنتی» یعنی چه؟ آیا همه نقش‌های سنتی در خانواده، اعم از نقش پدری، مادری و همسری مذموم است؟ و این تغییر قرار است به چه شکلی محقق گردد؟

برخی از مفاهیمی که ذکر شد و بسیاری مفاهیم دیگر به گونه‌ای مبهم و چندپهلوی آمده که هر فرهنگی می‌تواند تفسیر خود را در مواجهه با آن داشته باشد. به همین سبب، در مقام الحاق به کنوانسیون و پذیرش آن، اکثریت کشورها آن را پذیرفته‌اند.

ولی در مقام عمل، کمیته «سیدا» نشان داد که کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» از تمامی این مفاهیم، تنها مقصود مشخص و دقیق خود را داشته - که البته در بسیاری از موارد، در متن کنوانسیون اصلاً به آن تصریح نشده است - و هیچ تسامح و تساهلی نیز در مواجهه با تفسیرهای گوناگونی که از این مفاهیم طبق ویژگی‌های فرهنگی، اجتماعی و بومی گوناگون می‌شود، ندارد. اگر در ماده ۱۲ متن کنوانسیون آمده است که زنان باید از «مراقبت‌های بهداشتی، از جمله موارد مربوط به تنظیم خانواده» برخوردار باشند، مقصود همان «سقط اختیاری جنین» است! و یا اگر در ماده ۶ آمده که باید از «سوء استفاده در قاچاق زنان جلوگیری شود»، مقصود همان «قانونی نمودن روسپی‌گری» و در واقع، باز نمودن باب استفاده قانونی به منظور جلوگیری از سوء استفاده است! که البته این مقصود و معانی شفاف را در سال‌های بعد، کمیته «سیدا» آشکار ساخت، و نه تنها افراد معمولی، بلکه حتی بسیاری از حقوق‌دانان کشورهای گوناگون نیز در تفسیر این معانی، به اشتباه افتادند. نمونه آن را *مهرانگیز کار*، که از طرف داران الحاق است، در خصوص ماده ۶ در کتاب خود آورده است: «با توجه به فرهنگ کهن ایران زمین، استثمار زنان و روسپی‌گری مورد نفرت بوده، و با توجه به اینکه دین اسلام هم مجازات سختی برای اشاعه روسپی‌گری تعیین کرده است، لذا در صورت الحاق، جهت اجرای ماده ۶ هیچ مانع شرعی متصور نیست ... لذا مفاد ماده ۶ با ساختار قانون اساسی نیز در تعارض نیست» (کار، ۱۳۷۸، ص ۱۳۹-۱۴۱).

نکته: خلط موضوع «مبارزه با قاچاق روسپی‌گری» با «قانونی کردن روسپی‌گری» در واقع، نوعی مغالطه به‌شمار می‌آید و به نام «حمایت از روسپی‌گری»، به قربانی شدن زنان می‌انجامد. اما نکته اینجاست که عمل روسپی‌گری ذاتاً طبق قانون، مصداق معاهده نامشروع و باطل بوده و اشکال در ذات معامله است.

۲. تعارض‌های کنوانسیون با کنوانسیون از نظر عملکرد: علاوه بر تعارض‌های مفهومی، می‌توان به تعارض‌های کنوانسیون در عملکرد نیز اشاره کرد. در این بخش، این تعارض‌ها در سه حوزه بررسی می‌شوند:

الف. حمایت از زنان باردار: در موضوع حمایت از زنان باردار و بحث بارداری، کنوانسیون در عمل، تعارض‌هایی دارد که برای نمونه، می‌توان به نمونه‌های ذیل اشاره کرد. در متن کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» در خصوص حمایت از زنان باردار چنین آمده است:

- ماده ۱۶، بند د - و: «... در همه موارد، منافع کودکان در درجه اول اهمیت قرار خواهد داشت».
- ماده ۱۲، بند ۲، به‌رغم مفاد بند ۱: «دولت‌های عضو به زنان خدمات مربوط به بارداری، بستری برای زایمان و دوران پس از زایمان ارائه خواهند داد. در موارد لازم، خدمات رایگان و تغذیه مناسب طی دوران بارداری و شیردهی به آنها اعطا خواهند کرد».
- ماده ۱۱، بند ۲ - د: «کنوانسیون برقراری حمایت خاص از زنان هنگام بارداری در انواع مشاغلی که برای آنان زیان‌آور است، محسوب می‌شود».
- ماده ۱۲، بند ۲: «دول عضو... ارائه خدمات مناسب در ارتباط با بارداری، بستری برای زایمان و دوران پس از زایمان را برای زنان تضمین خواهند کرد».

ولی در عملکرد، کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، در تعارض آشکار با این رهنمود کنوانسیون بوده است. در ادامه، توصیه‌های «سیدا» در زمینه حمایت از زنان باردار می‌آید:

گزارش «سیدا» به کرواسی، قزاقستان، مصر، مالدیو، اسلونی: «چرا در حمایت از مادران، مانع ارجاع کارهای سخت به زنان می‌گردید و بدین‌گونه، در تصاحب مشاغل بین زنان و مردان تبعیض قایل می‌شوید؟».

حمایت‌های بهداشتی و درمانی و مقررات و قوانین دوران بارداری، موجب کاهش استانداردهای حمایتی و رفع تبعیض از زنان در مشاغل می‌شود.

کمیت «سیدا» همچنین از جمهوری چک به‌سبب افزایش اقدامات حمایتی دوران بارداری و مادری و نیز سیاست‌های مربوط به بازنشستگی زودهنگام برای زنان انتقاد کرد.

ب. اشتغال: کنوانسیون در حوزه اشتغال نیز واجد تعارض‌های درونی است. از یک سو، کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان»، برخورداری از شغل و امنیت شغلی را بدون هیچ تبعیضی حق تمامی زنان دانسته است:

ماده ۱۱، بند ۱ - الف: حق اشتغال حق لاینفک تمام افراد بشر است.

ماده ۱۱، بند ۱ - ب: بر حق استفاده از فرصت‌های استخدامی یکسان برای استخدام تأکید می‌شود.

ماده ۱۱، بند ۱ - ج: بر حق انتخاب آزادانه حرفه و حق برخورداری از امنیت شغلی و تمام امتیازات و شرایط شغلی تأکید می‌شود. با این حال، چگونه «سیدا» در مقابل کشورهایی که قوانین جدیدی (پس از الحاق به کنوانسیون) تصویب کرده‌اند که اخراج تعداد بالایی از زنان شاغل را تنها به سبب استفاده از حجاب به همراه داشته، سکوت اختیار کرده است؟ چگونه قانون منع حجاب و اخراج و محرومیت از اشتغال در کشورهایی همچون فرانسه، آلمان و نروژ، حتی با یک انتقاد کوچک از سوی کمیته «سیدا» مواجه نشده است؟ چرا صدها نفر از زنان در کشورهای اروپایی، که تحصیلات عالی یا تخصصی دارند، فقط به جرم داشتن حجاب، نمی‌توانند وارد مشاغل دلخواهشان شوند؟ کمیته «سیدا»، که نگران زنان روسپی آلمان است که چرا از حق بیمه برخوردار نیستند و به دولت آلمان در این زمینه تذکراتی نیز داده و انتقاداتی نموده است، چگونه است که در زمینه نقض حقوق آشکار زنان، از یک انتقاد یا حتی یک توصیه دریغ نموده است؟

ج. آموزش: کنوانسیون همچنین در حوزه آموزش نیز دارای همین تعارض بین نظر و عمل است. بنابر ماده ۱۰ کنوانسیون، حق آموزش، از حقوق مسلم تمام زنان برشمرده شده است: «دولت‌های عضو تمامی اقدامات مقتضی به منظور ریشه‌کنی تبعیض علیه زنان را فراهم خواهند کرد تا اطمینان یابند که در زمینه تحصیل، از حقوق مساوی با مردان برخوردارند».

با توجه به اهداف اولیه همه اسناد بین‌المللی و حقوق بشری، که آموزش و سوادآموزی حق اولیه بشر است، چگونه کشورهای - به اصطلاح - پیشرفته، که یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های پیشرفت و توسعه را در کشورشان آمار سواد می‌دانند، راضی می‌شوند زنان به سبب داشتن حجاب، از آموزش و تحصیل محروم شوند! در این زمینه نیز کنوانسیون چگونه در مقابل این تناقض آشکار کشورها، سکوت کرده است؟ آیا بدین سان، کنوانسیون به یکی از اهداف مهم خود، که ریشه‌کنی تبعیض علیه زنان در امر آموزش است، خواهد رسید؟

نتیجه‌گیری

کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» در موارد متعدد، دارای تعارض‌هایی با دیگر اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی است. این کنوانسیون با «اعلامیه حقوق بشر» (در مسئله جایگاه خانواده، مادری و ادیان)، با منشور سازمان ملل (در مسئله احترام به حاکمیت ملی)، با کنوانسیون «حقوق کودک» (در مسئله سقط اختیاری جنین، مراقبت‌های دوران بارداری و نیز حق برخورداری کودک از نام خانوادگی)، با سند پکن (در مسئله ادیان و حاکمیت ملی) و حتی با خود کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» (از حیث مفهومی و نیز عملکردی) دارای تعارض‌های متعدد است.

همچنین در بررسی، ملاحظه گردید که بعضی از مواد کنوانسیون «رفع تبعیض از زنان» نقض‌کننده ماده ۵۳ (لزوم التزام به قاعده «آمره»)، ماده ۵۲ (لزوم منع فشار بر دولت‌ها) و ماده ۴۸ (عدم جواز به اشتباه انداختن) قانون معاهدات است. بر اساس قانون معاهدات، نقض این موارد توسط هر کنوانسیون یا معاهده‌ای نشانگر بطلان آن معاهده است. به‌ویژه، با به اشتباه انداختن دولت‌ها در تفسیر ماده ۶ به‌گونه‌ای دیگر قانون معاهدات را نقض نموده است. کمیته «سیدا» با نوعی فقدان شفافیت، موجب به اشتباه انداختن کشورهای جهان، به‌ویژه کشورهای اسلامی، موجب شده است هیچ‌یک از این کشورها بر این ماده حق شرطی نگذارند! به این معنا که با مطالعه سطحی متن ماده ۶، کشورها به هیچ‌وجه، هدف مورد نظر کمیته مبنی بر قانونی کردن روسپی‌گری را، که در گزارش‌های سالانه بارها بر آن تأکید شده است، متوجه نمی‌شوند، بلکه فقط مبارزه با قاچاق روسپی‌گری را از ماده ۶ برداشت می‌کنند. این امر نیز به‌تنهایی، می‌تواند نشانه نبود شفافیتی باشد که به نوبه خود، سبب فسخ معاهده می‌شود.

علاوه بر این، کمیته «سیدا» با احترام نگذاشتن به حاکمیت ملی و اعمال فشار بر دولت‌ها و تلاش برای تغییر برخی قوانین که جزو قانون اساسی برخی کشورها هستند، این اصل مهم قانون معاهدات را نیز نادیده گرفته است. از این رو، نه تنها اکیداً ضروری است در اجرا و بلکه مهم‌تر از آن، در محتوای آن نیز بازنگری شود.

منابع

- اردبیلی، مریم، ۱۳۸۳، «قتل عام جنین‌ها به سود چه کسی است»، کتاب *تقد*، ش ۳۱، ص ۵۲-۶۹.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۷۴، *ترمیولوژی حقوق*، تهران، کتابخانه گنج دانش.
- دفتر امور زنان در نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۵، *سند چهارمین کنفرانس جهانی زن، کاربایه عمل و اعلامیه پکن*، ترجمه علی آرین و علی میرسعیدقازی، تهران.
- دفتر مجامع مقدماتی فرهنگستان علوم انسانی، ۱۳۶۷، *حکومت جهانی محور گسترش یا محور انقلاب اسلامی*، تهران.
- سادات باریکانی، امیررضا و شهرام سلطانی، ۱۳۸۹، *قوانین و مقررات کودکان و نوجوانان*، تهران، خرسندی.
- سعادت، بهناز، ۱۳۸۲، «کنوانسیون از دیدگاه دیگران»، *معرفت فلسفی*، ش ۲۹، ص ۲۵۹-۲۶۷.
- شاعری، مریم، ۱۳۸۳، «آرای کمیته سیدا، تاریخچه ملاحظات در امور حکومتی ملت‌ها»، کتاب *تقد*، ش ۳۱، ص ۱۷۴-۲۰۲.
- ضیایی بیگدلی، محمدرضا، ۱۳۸۸، *حقوق معاهدات بین‌المللی*، تهران: کتابخانه گنج دانش.
- طاهری، منیره، ۱۳۸۲، «احقاق حقوق زن، کنوانسیون یا اسلام»، در: *کتاب تقد*، ش ۲۶ و ۲۷، ص ۲۷۷-۲۸۸.
- فاضلیان، پورانده، ۱۳۸۲، «زنان را به کدامین سو می‌برند: گزارش انتقادی از کنوانسیون رفع تبعیض از زنان»، کتاب *تقد*، ش ۲۶ و ۲۷، ص ۲۸۹-۲۹۶.
- فلسفی، هدایت‌الله، ۱۳۷۹، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، تهران، فرهنگ نشر نو.
- کار، مهرانگیز، ۱۳۷۸، *رفع تبعیض علیه زنان*، تهران، قطره.
- مهدی زادگان و دیگران، ۱۳۸۳، *بررسی اسناد بین‌المللی حقوق زنان*، تهران، روابط عمومی شورای فرهنگی اجتماعی زنان.
- مهرپور، حسین، ۱۳۸۷، *نظام بین‌المللی حقوق بشر*، تهران، اطلاعات.
- Backpackers Work as Prostitutes, Says Industry, Sydney Morning Herald, Jan. 30, 2007.
- CEDAW, 1977, *Press Relise*, No. 928.
- CEDAW Committee, 14May1998, *UN document*.
- CEDAW Committee, 1999, *UN document*.
- CEDAW Committee, 31 January 2000, *UN document*.
- CEDAW Committee 26th session, January 2002, *UN document*, A/57/38.
- CEDAW Committee 39th session, July 2007, *UN document*, CEDAW/C/KEN/CO/6.
- CEDAW Committee 43rd session, February 2009, *UN document*, CEDAW/C/DEU/CO/6.
- McElroy, Wendy, 12 April 1994, *Asexual war within anited nation*, from:
<http://www.Feminists.com/introduction/editorials/2001>.
- Wright, Wendy, 27 august 2002, *CEDAW A Global tool that would harm women*.
www.Feminists.com/wendy MGEIorg 0501- April R-1994
www.unhehr.ch/tbs/doc/net

اجرای موقت معاهدات

alhoosii@yahoo.com

حمید الهویی نظری / استادیار دانشگاه تهران

pourkarim_b@yahoo.com

بهنام پور کریم / کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبایی

دریافت: ۱۳۹۳/۲/۱۷ - پذیرش: ۱۳۹۳/۶/۱۹

چکیده

انعقاد معاهدات بین‌المللی معمولاً مستلزم تشریفات طولانی و زمان‌بر است. برای ورود یک معاهده به نظام بین‌المللی، لازم است فرایند طولانی مذاکره، امضاء، تصویب، مبادله یا تودیع اسناد و مانند آن طی گردد. رعایت این تشریفات ممکن است با لزوم اجرای سریع برخی معاهدات در تعارض قرار گیرد. از این رو، برای ایجاد نوعی سازش بین نیاز به اجرای سریع معاهده و رعایت تشریفات طولانی داخلی و بین‌المللی، نهاد «اجرای موقت معاهدات» طرح‌ریزی شده که در ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹ انعکاس یافته است. سازوکار اجرای موقت امروزه به طور گسترده در عرصه بین‌المللی مورد استفاده قرار می‌گیرد ولی علی‌رغم اهمیت و کاربرد روزافزون آن، در ادبیات حقوقی کشورمان کمتر به این موضوع پرداخته شده است. این نوشتار سعی کرده است با بهره‌گیری از سابقه مذاکرات ماده ۲۵ در کمیسیون حقوق بین‌الملل و در کنفرانس وین، رویه قضایی، اندیشه‌های حقوق‌دانان و قیود مقرر در ماده ۲۵ کنوانسیون وین به تبیین نهاد اجرای موقت معاهدات بپردازد. کاربردهای عمده اجرای موقت، ماهیت و آثار حقوقی اجرای موقت، تعارض احتمالی اجرای موقت با قوانین داخلی کشورها و جایگاه اجرای موقت در نظام حقوقی ایران، از مباحث اصلی این مقاله است.

کلیدواژه‌ها: معاهده، اجرای موقت، تصویب، لازم‌الاجرا، حقوق داخلی.

مقدمه

انعقاد معاهده جلوه بارزی از همکاری کشورها در عرصه بین‌المللی است. شکل‌گیری معاهده به‌عنوان مهم‌ترین منبع حقوق بین‌الملل در جهت پاسخ‌گویی به نیازها و مقابله با مشکلاتی است که جامعه بین‌المللی با آن مواجه است. انعقاد معاهدات معمولاً مستلزم طی تشریفات طولانی و زمان‌بر است. در این میان، برخی معاهدات، که اجرای فوری آنها ضرورت پیدا می‌کند، با چالش جدی مواجه می‌گردند. برای غلبه بر این مشکل، نهادی به نام «اجرای موقت» پی‌ریزی شده است. این نهاد در ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین منعکس شده است. اگرچه هنگام تدوین و تنظیم کنوانسیون وین، اجرای موقت نادر بود، ولی امروزه سازوکار اجرای موقت به‌طور گسترده در عرصه بین‌المللی کاربرد دارد و به‌سبب اهمیت روزافزون آن و برخی ابهامات موجود، برای بررسی بیشتر، در برنامه کاری کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز قرار گرفته است. کمیسیون حقوق بین‌الملل در جلسه شصت و چهارم در سال ۲۰۱۲ موضوع اجرای موقت معاهدات را در برنامه کاری خود قرار داد و آقای *مانوئل گومز رویلانو* را به‌عنوان گزارشگر ویژه انتخاب نمود. آقای گومز تاکنون درباره اجرای موقت دو گزارش به کمیسیون ارائه نموده است. موارد عمده مطرح شده به‌منظور بررسی در کمیسیون حقوق بین‌الملل، عبارتند از: عرفی شدن ماده ۲۵؛ روابط بین اجراکنندگان موقتی معاهده و طرف‌های ثالث؛ قابل اعمال بودن حق شرط؛ وضعیت کشورهایی که معاهده را امضا نکرده و خواستار اجرای موقت معاهده هستند؛ اجرای موقت در معاهداتی که برای افراد حقوقی را ایجاد می‌کند. با وجود این، در ادبیات حقوقی کشور ما، به این موضوع کمتر توجه شده است. به همین سبب، این نوشتار کوشیده است ابعاد مهم اجرای موقت و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران را تبیین کند.

کلیات

۱. سابقه مذاکرات ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات ۱۹۶۹

عبارت «لازم‌الاجرا شدن موقتی» برای اولین بار، در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده (۱) ۴۲ گزارش *جرالد فیتز موریس* در سال ۱۹۵۶ به کار برده شد که به صورت ذیل تنظیم شده بود:

یک معاهده ممکن است ... مقرر کند که برای مدت معینی، یا تا وقوع رویداد خاصی مانند تودیع تعداد معینی از اسناد تصویب، به‌طور موقت، لازم‌الاجرا گردد. در چنین مواردی، تعهد به اجرای معاهده به‌طور موقت ایجاد خواهد شد. ولی در صورت فقدان توافق خاصی بر خلاف آن، چنانچه لازم‌الاجرا شدن نهایی معاهده به‌طور نامعوقلی به تأخیر بیفتد یا احتمال متوقف شدن آن آشکار گردد، اجرای موقت خاتمه خواهد پذیرفت (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۵۶، ج ۲، ص ۱۲۷).

در سال ۱۹۶۲ *والدک*، که اولین گزارش خود را در زمینه حقوق معاهدات ارائه کرد، دو ماده را به اجرای

موقت اختصاص داده بود: ماده (۶) ۲۰ که اعلام می‌کرد یک معاهده ممکن است مقرر کند که از موقع امضا یا از تاریخ یا رویداد خاصی تا لازم‌الاجرا شدن قطعی آن، به‌طور موقت اجرا گردد؛ و ماده (۲) ۲۱ که سعی می‌کرد با جزئیات و دقت بیشتری نسبت به گزارش فیتز موریس آثار حقوقی و نحوه اختتام اجرای موقت را معین نماید (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۲، ص ۶۹). پس از مباحثات و تعدیل‌هایی که صورت گرفت، ماده ۲۴ در خصوص اجرای موقت، به صورت ذیل تهیه گشت:

یک معاهده می‌تواند مقرر نماید که پیش از لازم‌الاجرا شدن - کلاً یا بخشی از آن - تا تاریخ مشخص یا تا تحقق مقتضیات معینی به‌طور موقت، لازم‌الاجرا شود. در چنین مواردی که معاهده به‌طور موقت، لازم‌الاجرا می‌گردد اجرای موقت آن تداوم می‌یابد، تا اینکه یا معاهده به‌طور قطعی لازم‌الاجرا شود یا دول مربوطه توافق نمایند که اجرای موقت را خاتمه بخشند (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۱، ص ۲۵۹).

در جلسه ۱۹۶۵، گزارشگر ویژه با در نظر گرفتن یادداشت‌های دولت سوئد و پیشنهادهای سایر دولت‌ها و تمایل خود کمیسیون بر حفظ این ماده، در آن تجدید نظر کرد و در جلسه ۱۹۶۶ با تغییرات اندکی ماده ۲۴ به تصویب کمیسیون رسید که پس از آن، تبدیل به ماده ۲۲ طرح شد. ماده ۲۲ پیش‌نویس کمیسیون چنین مقرر داشت:

۱. یک معاهده ممکن است به‌طور موقت اجرا گردد:

الف. معاهده خودش تعیین کند که آن معاهده به‌طور موقت پیش از تصویب، پذیرش، تأیید یا الحاق به وسیله دولت‌های متعاقد باید لازم‌الاجرا گردد.

ب. دولت‌های مذاکره‌کننده به شیوه دیگری در این باره توافق نمایند.

۲. همین قاعده درباره اجرای موقت بخشی از معاهده نیز اعمال می‌گردد (سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۱۹۶۲، ج ۲، ص ۲۱۰).

اجرای موقت در سال ۱۹۶۸ در کمیته عمومی کنفرانس وین، و در سال ۱۹۶۹ در جلسه عمومی و در کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس در هر دو جلسه مورد بحث و بررسی قرار گرفت. کمیته عمومی در جلسه بیست و ششم و بیست و هفتم خود در ۱۷ آوریل ۱۹۶۸ «اجرای موقت» را بررسی کرد. در طول بحث، ۹ پیشنهاد رسمی برای اصلاح آن ماده ارائه شد که برخی از آنها به رأی‌گیری گذاشته شد و برخی به کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس ارجاع گردید. پیشنهاد حذف بخشی از این ماده از سوی چکسلواکی، یوگسلاوی و فیلیپین ارائه شد که این پیشنهاد با ۶۳ رأی مخالف در مقابل ۱۱ رأی موافق و ۱۲ رأی ممتنع رد شد. پیشنهاد دیگری توسط جمهوری کره، ویتنام و ایالات متحده مبنی بر حذف کل ماده ۲۲ ارائه گردید. ایالات متحده اعلام کرد که چون کمیته در تعیین آثار حقوقی اجرای موقت ناتوان گشته است، این

امر می‌تواند مشکلات تفسیر را در رابطه با مواد دیگر کنوانسیون فراهم آورد، به‌ویژه موادی که به اجرا و اختتام معاهده مربوط می‌شود. به دنبال مباحثات صورت گرفته، بیشتر نمایندگان ترجیح دادند ماده ۲۲ حفظ گردد (اسناد رسمی مجمع عمومی، ش ۳۹/ ۱۱، ص ۱۴۵). در کمیته مزبور، در این باره که عبارت «entry into force provisionally» استفاده شود یا «provisional application» نیز مباحثاتی صورت گرفت. نماینده آمریکا معتقد بود: اگر قرار باشد ماده ۲۲ حفظ شود باید عبارت «provisional application» جانشین «entry into force provisionally» گردد. در این زمینه، اصلاحیه‌های یوگسلاوی و چکسلواکی نیز تأثیر بسزایی داشت. نماینده چکسلواکی اعلام کرد: معاهده نمی‌تواند دوبار لازم‌الاجرا گردد. *واللداک* اظهار داشت: در بیشتر معاهدات بین‌المللی، از عبارت «entry into force provisionally» استفاده می‌گردد. با این حال، از اصلاحیه‌های چکسلواکی و یوگسلاوی به‌طور گسترده حمایت شد و با ۷۲ رأی در مقابل ۳ رأی مخالف و ۱۱ رأی ممتنع به تصویب رسید. ماده اصلاح شده به این صورت تقریر یافت: یک معاهده یا بخشی از آن ممکن است به‌طور موقت اجرا گردد؛ چنانچه:

– معاهده خودش تعیین کند که باید به‌طور موقت تا تصویب، پذیرش، تأیید یا الحاق به وسیله دولت‌های متعاقد اجرا گردد.

– دولت‌های مذاکره‌کننده به شیوه دیگری در این باره توافق کرده باشند (اسناد رسمی مجمع عمومی، ش ۳۹/ ۲/ ۱۱، ص ۱۴۴).

موضوع دیگری که در کمیته از آن بحث می‌شد «اختتام اجرای موقت» بود. پیشنهاد رسمی در این باره به وسیله نمایندگان بلژیک، مجارستان و هلند ارائه گردید و ایالات متحده اصلاحیه شفاهی در این زمینه ارائه داد، تا اینکه اصل موجود در زمینه اختتام معاهدات تصویب گردید. در جلسه هفتاد و دوم کمیته عمومی، رئیس کمیته تهیه‌کننده پیش‌نویس گزارشی ارائه داد که از جمله تهیه پیش‌نویس ماده ۲۲ بود که به تصویب کمیته رسیده بود. این متن نسخه نهایی ماده ۲۲ بود. کمیته در توضیح خود اعلام کرد: اصلاحیه یوگسلاوی و چکسلواکی جایگزین شده و عبارت «may be» حذف شده است. کمیسیون اعلام کرد: این عبارت ممکن بود این‌گونه تفسیر شود که طرفین در اجرای موقت اختیار کامل دارند، حتی اگر چنین اجرایی در خود معاهده مقرر شده باشد. در نهایت، اصلاحاتی که توسط کمیسیون صورت گرفته بود بدون هیچ رأی مخالفی به تصویب رسید.

این متن اصلاح شده، که توسط کمیسیون به تصویب رسیده بود، در سال ۱۹۶۹ در بخش دوم جلسه عمومی موضوع بحث و بررسی قرار گرفت. در مباحثاتی که در ۳۰ آوریل ۱۹۶۹ صورت گرفت، نماینده گواتمالا بر حذف این ماده به علت قوانین اساسی داخلی تأکید کرد. *سرفرانسیس والاس*، نماینده بریتانیا،

نیز اعلامیه‌ای تفسیری صادر کرد که به نکات مهمی اشاره می‌کرد. وی اعلام داشت: اولاً، از دیدگاه دولت وی، بند ۱ ماده ۲۲ مانع اجرای موقت یک معاهده بین یک یا چند دولت پس از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده بین دولت‌های دیگر نمی‌گردد. ثانیاً، با اشاره به قسمت ب بند ۱ اعلام کرد که از دیدگاه دولت بریتانیا، این بخش می‌تواند به‌طور یکسان نسبت به وضعیتی که برخی از دولت‌های مذاکره‌کننده توافق می‌کنند که معاهده به‌طور موقت اجرا گردد نیز اعمال می‌گردد. ثالثاً، مطابق برداشت آنها، ماده ۲۳ (اصل وفای به عهد) بر معاهده‌ای که موقتاً اجرا می‌گردد نیز حاکم است.

نماینده هند با دو دیدگاه اول نماینده بریتانیا موافقت کرد، ولی درباره نقطه نظر سوم اعلام کرد: اصل «وفای به عهد» در خصوص معاهده در حال اجرا اعمال می‌گردد و این ماده بیشتر بر اساس اصل «حسن نیت» استوار است تا اصل «وفای به عهد» (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۳۹-۴۰). نماینده هلند اظهارات نماینده بریتانیا را بدون هیچ‌گونه مخالفتی تأیید نمود و نیز تأکید کرد که اصل «وفای به عهد» به‌طور کامل، درباره اجرای موقت نیز اعمال می‌گردد. وی همچنین افزود: اصل «وفای به عهد» به همین صورت، وقتی اجرای موقت پایان می‌پذیرد نیز حاکم است.

نمایندگی‌های گوناگون در خصوص بند دوم، که امکان اختتام را اجازه می‌داد، اظهار نگرانی کردند که به جهت آنکه سپری شدن زمان خاصی را برای اختتام معاهده لازم نمی‌دانست، می‌توانست روابط معاهده‌ای را ناامن سازد. با وجود این، در ۳۰ آوریل ۱۹۶۹ در نشست یازدهم جلسه عمومی، ماده ۲۲ با ۸۷ رأی موافق در مقابل ۱ رأی مخالف و ۱۳ رأی ممتنع به تصویب رسید (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۱۵۷) که بعداً به ماده ۲۵ کنوانسیون وین تبدیل گردید.

۲. موارد کاربرد اجرای موقت

به‌طور کلی، اجرای موقت وقتی مفید است که اجرای معاهده یا موادی از آن پیش از لازم‌الاجرا شدن قطعی، ضرورت داشته باشد. این شیوه در مواردی که مذاکره‌کنندگان مطمئن هستند معاهده از طریق تشریفات داخلی به تصویب خواهد رسید نیز ممکن است اعمال گردد (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۴۵). اولین و مهم‌ترین دلیل ضرورت، موضوعاتی است که معاهده به آن می‌پردازد. بحران‌های بین‌المللی و زمان‌بر بودن تشریفات تصویب یا تأیید معاهده بر اساس حقوق اساسی، ممکن است تصمیم‌گیری قطعی به‌منظور برخورد با این بحران‌ها را با مشکل مواجه سازد. در این زمینه، برای نمونه، می‌توان به توافق ۱۹۷۳ در خصوص برنامه بین‌المللی انرژی اشاره کرد که به وسیله آن، اعضای سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به بحران نفتی سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۴ واکنش نشان دادند. این معاهده در ماده ۶۸ خود، اجرای موقت را پیش‌بینی کرده بود.

همچنین می‌توان در این زمینه، از کنوانسیون آژانس بین‌المللی انرژی اتمی در خصوص اعلام سریع حوادث هسته‌ای و کنوانسیون این آژانس در کمک‌رسانی در مواقع بروز حوادث هسته‌ای نام برد که واکنشی به حادثه هسته‌ای «چرنوبیل» در سال ۱۹۸۶ بود. این کنوانسیون - به ترتیب - در مواد ۱۳ و ۱۵ خود به اجرای موقت اشاره می‌کند. پر کردن خلأ حقوقی بین رژیم‌های معاهده‌ای می‌تواند علت دیگر گنجاندن قید اجرای موقت در معاهده باشد. در این باره، می‌توان به توافق ۱۹۹۴ در رابطه با اجرای بخش ۱۱ کنوانسیون سازمان ملل متحد در خصوص حقوق دریاهای (۱۰ دسامبر ۱۹۸۲) اشاره کرد (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۲-۸۳).

اجرای موقت ممکن است به منظور ایجاد یکدستی در روابط حقوقی بین اعضای یک معاهده باشد. برای تضمین اینکه اعضای اتحادیه بین‌المللی مخابرات تحت حاکمیت مجموعه یکسانی از قواعد قرار بگیرند کنفرانس نمایندگان تام‌الاختیار، اجرای موقت اساس نامه اصلاح شده را برای اعضای که این اسناد برای آنها لازم‌الاجرا نشده بود، ضروری دانست. همچنین هیچ مانعی وجود ندارد که اصلاحیه یک معاهده به طور موقت اجرا گردد، اگرچه در معاهده قیدی وجود داشته باشد که لازم‌الاجرا شدن اصلاحات مربوط به معاهده را منوط به تأیید یا تصویب کرده باشد. همچنین مفید خواهد بود دولت‌هایی که به معاهده ملحق می‌شوند بتوانند معاهده را تا لازم‌الاجرا شدن آن نسبت به خود، به طور موقت اجرا نمایند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

معاهداتی که مشارکت وسیع و اجرای سریع نقش اساسی در مؤثر بودن آنها دارد نیز ممکن است اجرای موقت را پیش‌بینی نمایند. برای مثال، می‌توان از معاهده کنترل تسلیحات و محدودسازی سلاح‌های تهاجمی راهبردی (۱۹۹۳) نام برد. بر اساس بند ۲ ماده ۶ این معاهده، تعهدات مربوط به منع گسترش (ماده ۲، بند ۸) از زمان امضا، به طور موقت اجرا می‌گردد. همچنین می‌توان به پروتکل «اجرای موقت توافق عمومی تعرفه و تجارت» (GATT) اشاره نمود. در اکتبر ۱۹۴۷، هشت کشور مذاکره‌کننده اصلی، از جمله آمریکا توافق کردند که «گات» را تا حدی که با قانون ملی آنها تعارض نداشته باشد به طور موقت اجرا نمایند. اجرای «گات» به عنوان یک اقدام موقتی در نظر گرفته شده بود تا مذاکرات مربوط به تأسیس «سازمان بین‌المللی تجارت» (ITO) به نتیجه برسد. ولی این سازمان به عنوان یک رژیم معاهداتی با تصویب نکردن سنای آمریکا با شکست مواجه شد. با منحل شدن «سازمان بین‌المللی تجارت»، اجرای موقت «گات» بر اساس پروتکل اجرای موقت بر روابط تجاری بین‌المللی به مدت ۴۷ سال حاکم بود تا اینکه «سازمان تجارت جهانی» در سال ۱۹۹۴ جانشین «گات» گردید (نیبروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۵۸).

اجرای موقت همچنین زمانی که معاهده سازوکار نهادین پیچیده‌ای داشته باشد، مفید خواهد بود. معاهده ۷ اکتبر ۱۸۹۴ میان هندوراس و نیکاراگوئه پیش‌بینی کرده بود که طرفین برای حل اختلافاتشان،

کمیسیونی تشکیل دهند. این دولت‌ها توافق کرده بودند به محض امضای معاهده، این کمیسیون را تشکیل دهند تا در صورت تصویب، بی‌درنگ به کار بپردازد. فن و روش ایجاد این قبیل کمیسیون‌ها بارها از سوی سازمان‌های بین‌المللی و نهادهای تخصصی مورد استفاده قرار گرفته است. این فنون و روش‌ها اشکال متفاوتی دارند: گاهی اجرای موقت اساس‌نامه یک سازمان را میسر می‌سازند (اساس‌نامه اتحادیه پست جهانی، اساس‌نامه اتحادیه جهانی تلگراف، و اساس‌نامه سازمان جامعه اقتصادی اروپا)؛ گاهی با قراری غیر رسمی در کنفرانسی که اساس‌نامه را تصویب کرده است یک کمیسیون مقدماتی به وجود می‌آورند (سازمان ملل متحد)؛ و گاه به صورت یک موافقت‌نامه ساده درمی‌آیند که با اجرای اساس‌نامه سازمان، اعتبارشان منقضی می‌گردد (سازمان بین‌المللی موقت هواپیمایی کشوری که به سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری تبدیل شد) (فلسفی، ۱۳۷۹، ص ۱۹۸-۱۹۹).

نمونه‌های مذکور نمونه‌های عمده کاربرد اجرای موقت بودند، ولی دولت‌ها ممکن است در پذیرش اجرای موقت، اهداف متفاوتی دنبال کنند. صرف‌نظر از اهدافی که دولت‌ها به دنبال آن هستند، اجرای موقت سازوکار مناسبی است که با استفاده از آن، دولت‌ها بتوانند بدون طی تشریفات پیچیده تصویب، از مزایای اجرای معاهده بهره‌مند گردند. اجرای موقت می‌تواند به نحو مؤثری تضمین کند که شرایط و اصولی که با سختی زیاد بر آن توافق صورت گرفته است، پیش از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده، تضعیف نگردد. اجرای موقت معاهده امضاکنندگان را قادر می‌سازد مزیت‌های عملی معاهده را آزمایش کنند و در صورتی که موفقیت‌آمیز بودن آن به اثبات برسد این خود محرک دیگری می‌شود که معاهده را تصویب کنند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

گفتار اول: بررسی ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق معاهدات

پیش از بررسی محتوای ماده ۲۵ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ و تحلیل آن، لازم به ذکر است که اجرای موقت در قالب ماده ۲۵ در کنوانسیون ۱۹۸۶ وین در زمینه حقوق معاهدات میان کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های بین‌المللی با یکدیگر نیز گنجانده شده است که از لحاظ محتوا، تفاوت چندانی با یکدیگر ندارند، بجز اینکه سازمان‌های بین‌المللی نیز در کنار دولت‌ها مطرح شده‌اند.

ماده ۲۵ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین فاقد تعریف دقیق حقوقی است. ماده ۲۵ شرایطی را تشریح می‌نماید که چگونه یک دولت تعهدات بین‌المللی الزام‌آور برای خود ایجاد می‌کند. آثار حقوقی این تعهدات الزام‌آور نیز به روشنی قابل درک است. با این حال، کنوانسیون واژه «موقت» یا «اجرا» را به روشنی تعریف نمی‌کند. به اعتقاد دالتون، ماده ۲۵ یک شیوه‌ صوری برای سرپوش گذاشتن بر اختلافات از طریق لایه

نازکی از اصطلاحات تعریف نشده است (کرنی و دالتون، ۱۹۷۰، ص ۴۹۹). به هر حال، با وجود ابهامات موجود، این ماده پذیرفته شد و مبنای حقوقی اجرای موقت را پایه‌ریزی کرد.

۱. زمان شروع اجرای موقت

زمانی که معاهده قیدی در زمینه اجرای موقت در خود دارد تعهد دولت‌ها برای اجرای موقت کل معاهده یا بخشی از آن، از زمان پذیرش ایجاد می‌شود. اگر چنین قیدی در خود معاهده وجود نداشته باشد تعهد دولت‌ها زمانی ایجاد می‌شود که از اجرای موقت حمایت کنند. دولتی که در رأی‌گیری مربوط به اجرای موقت به حمایت از آن رأی ندهد تعهدی به اجرای موقت نخواهد داشت (آست، ۲۰۰۰، ص ۱۳۰). بر اساس بند ۴ ماده ۲۴، موضوعاتی که لزوماً پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده مطرح می‌شوند از زمان پذیرش متن معاهده، لازم‌الاجرا می‌گردند. ولی این امر ضرورتاً بدین معنا نیست که اجرای موقت از آن لحظه آغاز می‌گردد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۲۰). معاهده یا دولت‌های مذاکره‌کننده می‌توانند زمان شروع اجرای موقت را تعیین نمایند.

مطابق ماده ۲۵ اجرای موقت پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، به اجرا درمی‌آید، ولی این امر مانع آن نیست که اجرای موقت نسبت به برخی از طرفین، پس از لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده شروع شود. این امر مبتنی بر آزادی عمل وسیع دولت‌ها در زمینه اجرای موقت است. برای مثال، کشورهای مذاکره‌کننده یا خود معاهده می‌تواند مقرر کند دولتهایی که به معاهده ملحق می‌شوند بتوانند تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به خود، به‌طور موقت آن را اجرا کنند؛ چراکه از زمان الحاق تا لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به دولت ملحق شونده معمولاً مدتی فاصله می‌افتد.

ماده ۱۸ کنوانسیون «اتاوا» در خصوص ممنوعیت مین‌های ضد نفر (۱۹۹۷) اعلام می‌نماید: هر دولتی در زمان پذیرش، تصویب، تأیید یا الحاق به کنوانسیون، می‌تواند اعلام کند ماده (۱) را تا لازم‌الاجرا شدن معاهده به‌طور موقت اجرا خواهد کرد. در موقع تصویب کنوانسیون استرالیا، جزیره موریس، آفریقای جنوبی، سوئد و سوئیس اعلامیه اجرای موقت را تسلیم امین معاهده، یعنی دبیر کل سازمان ملل، کردند. اگرچه کنوانسیون «اتاوا» لازم‌الاجرا شده است، امضاکنندگان هنگام تصویب اسناد تصویب، تأیید یا الحاق یا دولتهایی که بعداً ملحق می‌شوند هنوز می‌توانند اعلامیه‌های اجرای موقت را تحویل دهند. با توجه به اینکه بند ۲ ماده ۱۷ مقرر می‌دارد کنوانسیون برای دولت‌های مذکور ۶ ماه پس از اعلام رضایت به التزام و تسلیم اسناد آن لازم‌الاجرا می‌گردد، اجرای موقت همچنان معتبر باقی می‌ماند (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۶۲). بنابراین، در اینجا اجرای موقت نسبت به کشورهایی که ملحق می‌شوند در صورت موافقت آنها، از تاریخ

الحاق آغاز شده و شش ماه بعد خاتمه می‌یابد. به هر حال، با توجه به اهدافی که اجرای موقت دنبال می‌کند اصولاً اجرای موقت پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به طرف متعاقد، مطرح می‌گردد.

۲. خاتمه اجرای موقت

الف. لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده

در صورت فقدان قیدی در معاهده یا شیوه‌های دیگری که مذاکره کنندگان بر آن توافق داشته باشند اجرای موقت با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده خاتمه می‌یابد. بند اول ماده ۲۵ به این امر اشاره می‌کند. ولی ممکن است معاهده نسبت به همه یا برخی از طرف‌ها، که اجرای موقت را پذیرفته‌اند هنوز لازم‌الاجرا نشده باشد. در واقع، کشورهای متعهد به اجرای موقت ممکن است هنوز رضایت قطعی خود را به التزام در مقابل معاهده اعلام نکرده باشند.

اگر همه دولت‌هایی که معاهده یا بخشی از آن را به‌طور موقت اجرا می‌کنند رضایت خود را به التزام در قبال معاهده اعلام کرده باشند اجرای موقت معاهده خاتمه خواهد یافت، حتی اگر در معاهده چنین امری مقرر نشده باشد. اما اگر معاهده لازم‌الاجرا شود و همه دولت‌هایی که معاهده یا بخشی از آن را به‌طور موقت اجرا می‌کنند رضایت قطعی خود را اعلام نکرده باشند باز هم اجرای موقت خاتمه نخواهد یافت. این امر در رویه معاهدات پیش‌بینی شده است که غالباً مقرر می‌کنند یک دولت معاهده را به‌طور موقت تا لازم‌الاجرا شدن آن نسبت به خود، اجرا نماید (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۶).

اصل بر این است که اجرای موقت در صورت نبود قیدی برخلاف آن، با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده پایان یابد، ولی دولت‌های مذاکره‌کننده یا معاهده می‌تواند به نحو دیگری مقرر نماید. این امر در بند اول اعلامیه بریتانیا نیز مطرح شده است. نماینده بریتانیا اعلام کرد: از دیدگاه دولت وی، بند ۱ ماده ۲۲ (۲۵ فعلی) مانع از این نمی‌شود که اجرای موقت بین یک یا چند دولت پس از اینکه معاهده به‌طور قطعی میان دولت‌های دیگر لازم‌الاجرا گردید، تداوم یابد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۱۹). در عین حال، دولت‌ها این اختیار را دارند که اجرای موقت را پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، پایان بخشند. معاهده «آسمان باز»، که در بخش اول ماده ۱۷ خود به اجرای موقت می‌پردازد، اعلام می‌کند که این معاهده برای یک دوره ۱۲ ماهه از تاریخی که معاهده برای امضا باز گذاشته شده است، لازم‌الاجرا خواهد بود. ولی اگر معاهده پیش از این مدت لازم‌الاجرا نشود، اجرای موقت آن می‌تواند با توافق همه دولت‌های مذاکره‌کننده تمدید شود. به هر حال، این اجرای موقت معاهده باید با لازم‌الاجرا شدن قطعی معاهده خاتمه یابد. ولی دولت‌های مذاکره‌کننده می‌توانند تصمیم بگیرند که اجرای موقت نسبت به دولت‌های امضاکننده، که هنوز آن را تصویب نکرده‌اند، تداوم یابد (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۹).

ب. اختتام یک‌جانبه

بر اساس بند ۲ ماده ۲۵ بجز در مواردی که معاهده به نحو دیگری مقرر نماید یا کشورها در این زمینه به نحو دیگری توافق کرده باشند، اجرای موقت کل معاهده یا بخشی از آن در قبال یک کشور خاتمه خواهد یافت. اگر آن کشور به سایر کشورهایی که معاهده میانشان به‌طور موقت به اجرا در آمده است، اعلام کند که قصد عضویت در معاهده را ندارد. ماده ۲۵ مشخص نمی‌کند کشوری که به این صورت اجرای موقت را پایان بخشیده است با چه شرایطی می‌تواند دوباره به معاهده ملحق شود، و آیا در چنین وضعیتی به توافق طرفین معاهده نیاز خواهد بود یا خیر؟ به نظر می‌رسد در معاهدات دوجانبه، این‌گونه خاتمه دادن به اجرای موقت، موجب خواهد شد معاهده کلاً خاتمه یابد و احیای دوباره معاهده در هر صورت، با توافق میسر خواهد شد. در معاهدات چندجانبه با تعداد محدود طرف‌ها، چنین الحاقی با توافق طرف‌های معاهده و رعایت شرایط الحاق میسر خواهد شد. اما در معاهدات باز، به نظر نمی‌رسد مانعی برای الحاق این کشورها وجود داشته باشد و توافق سایر دولت‌ها لازم نخواهد بود.

این قید «اختتام»، که در متن نهایی گنجانده شد، به‌طور اساسی با طرح پیش‌نویس تفاوت دارد. طرح‌های پیش‌نویس ۱۹۵۶ و ۱۹۶۲ بر مشکل تأخیر نامعقول در لازم‌الاجرا شدن معاهده متمرکز شده بود و به دولت اجازه می‌داد از اجرای موقت کنار بکشند، بدون اینکه از معاهده کناره‌گیری نماید. در جلسه دوم کنفرانس، این نگرانی وجود داشت که بر اساس طرح پیش‌نویس، زمینه سوء استفاده فراهم شود، به این صورت که یک دولت می‌تواند از برخی مزایای اجرای موقت بهره‌مند شود و سپس به‌طور یک‌جانبه از مدت باقی‌مانده اجرای موقت معاهده کناره‌گیری کند. در نتیجه، این پیش‌نویس از سوی دولت‌ها مورد تأیید قرار نگرفت (آناستاسو، ۲۰۰۸، ص ۷۷).

۳. ماهیت حقوقی اجرای موقت

اجرای موقت مبتنی بر توافق است. ممکن است در خود معاهده مقرر شده باشد، یا دولت‌ها به شیوه دیگری در این باره توافق کرده باشند. در هر حال، اجرای موقت ناشی از یک توافق بین‌الدولی است و رضایت متقابل دولت‌ها در این زمینه لازم است. پذیرش این دیدگاه نقش تعیین‌کننده‌ای در تعیین آثار حقوقی اجرای موقت دارد. ولی برخی دولت‌ها دیدگاه متفاوتی اتخاذ کرده‌اند. دولت هلند استدلال می‌کرد: اجرای موقت مبتنی بر اعلامیه یک‌جانبه طرف‌های متعاقد برای اجرای دو عامل در معاهده و منوط به امکان بالقوه اجرای آن از لحاظ قوانین عادی و اساسی است. به نظر می‌رسد این اظهار نظر مبتنی بر این طرز تلقی است که یک دولت در همه موارد، آزادی اجرای موقت معاهده را مطابق قانون اساسی خود حفظ می‌کند. پذیرفتن چنین

دیدگاهی که حقوق داخلی بتواند بر معاهده برتری داشته باشد و بر آن حاکم گردد، می‌تواند به آثار حقوقی اجرای موقت به‌طور جدی لطمه وارد کند (لقبر، ۱۹۹۸، ص ۸۸). البته معاهده می‌تواند برای اجرای موقت، شرایطی را مقرر نماید. ماده ۴۵ معاهده «منشور انرژی» در بند ۱ خود اعلام می‌کند که هر دولت امضاکننده موافقت می‌کند که این معاهده را به‌طور موقت تا زمانی که معاهده برای آن دولت لازم‌الاجرا شود، اجرا کند، تا حدی که این اجرای موقت با قانون اساسی، قانون عادی و مقررات اقتصادی آن دولت مغایرتی نداشته باشد و در بند ۲ مقرر می‌دارد: دولت امضاکننده می‌تواند در موقع امضا، اعلام کند که قادر به پذیرش اجرای موقت نیست (نیبروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۶۰). پروتکل اجرای موقت «گات» نیز اجرای موقت آن را تا حدی لازم می‌داند که با قانون ملی موجود دولت‌ها تعارض نداشته باشد.

البته دولت‌ها ممکن است با اعلامیه یک‌جانبه، قصد خود را برای اجرای موقت معاهده اعلام نمایند. برای نمونه، دولت سوریه طی اعلامیه‌ای، اجرای موقت کنوانسیون ممنوعیت سلاح‌های شیمیایی را پذیرفت. به هر حال، در این صورت هم منشأ تعهدات حقوقی ناشی از اجرای موقت، خود معاهده یا توافق کشورهاست و نه اعلامیه یک‌جانبه. در جلسه شصت و ششم کمیسیون حقوق بین‌الملل و در جریان بررسی گزارش دوم گزارشگر ویژه، بر ماهیت قراردادی اجرای موقت مجدداً تأکید شد (گومز، ۲۰۱۴، بند ۲۳۰).

۴. آثار حقوقی اجرای موقت

تردید وجود ندارد که اجرای موقت الزام‌آور است. در کنفرانس وین، کمیسیون حقوق بین‌الملل اعلام کرد: معاهده‌ای که بین دولت‌ها به‌طور موقت اجرا می‌گردد دارای اثر حقوقی است و بر مبنای موقتی برای دولت‌های متعاقد، الزام‌آور است. در جریان کنفرانس، بحث‌های زیادی بین دولت‌ها صورت گرفت. آلیسا ورنر معتقد بود: اصل «وفای به عهد» به نحو کامل، در دوره اجرای موقت قابل اعمال است. بند سوم اعلامیه بریتانیا نیز بر قابل اعمال بودن اصل «وفای به عهد» در دوره اجرای موقت تأکید داشت. ولی نماینده هند اعتقاد داشت: اجرای موقت می‌تواند تحت حاکمیت قاعده عام «حسن نیت» قرار گیرد، نه اصل «وفای به عهد». در این زمینه، روزنا (Rosenne) اعلام کرد: باید توجه داشته باشیم که کلمه «موقتاً» به زمان برمی‌گردد، نه به آثار حقوقی (آناستاسو، ۲۰۰۸، ص ۷۶). نماینده یوگسلاوی پیشنهاد کرد: عبارت ذیل به آخر ماده ۲۲ طرح پیش‌نویس اضافه گردد: «هر معاهده‌ای که کلاً یا جزء به‌طور موقت اجرا می‌گردد نسبت به دولت‌های متعاقد الزام‌آور است و باید با حسن نیت اجرا گردد»، که کمیسیون آن را بدیهی تلقی کرد و تمایلی به گنجاندن آن نشان نداد و اعلام کرد: اصل «وفای به عهد» یک قاعده عام بوده و بر اجرای موقت معاهده نیز حاکم است (اسناد رسمی کنفرانس وین، ۱۹۷۰، ص ۱۵۷).

در رویه قضایی هم بر الزام‌آور بودن اجرای موقت تأکید شده است. در داوری «یوکوس» (Yukos)، روسیه، که «منشور انرژی» را به‌طور موقت اجرا می‌کرد، به‌عنوان طرف معاهده محسوب گردید. در چارچوب «منشور انرژی»، ارجاع داوری بین یک کشور طرف معاهده و سرمایه‌گذار خارجی، به طرف‌های دیگر معاهده امکان‌پذیر است. ماده ۲۶ «منشور انرژی»، که مربوط به حل اختلاف بین یک سرمایه‌گذار و دولت است مقرر می‌کند: آن ماده نسبت به اختلافات یک کشور طرف معاهده و سرمایه‌گذار کشور دیگری که طرف معاهده است، اعمال می‌گردد و ماده (۲) طرف معاهده را دولتی می‌داند که رضایت خود را به التزام نسبت به معاهده اعلام کرده و معاهده برای او لازم‌الاجرا شده است. دیوان داوری اعلام کرد: اگرچه روسیه طرف معاهده نیست، ولی معاهده را موقتاً اجرا می‌کند. بنابراین، در قالب کشور طرف معاهده قرار می‌گیرد. دیوان اعلام کرد: «طرف معاهده» ذکر شده در ماده ۲۶ شامل دولت‌های امضاکننده نیز می‌شود که پذیرفته‌اند «منشور انرژی» را به‌طور موقت اجرا کنند (نیبروگ، ۲۰۰۷، صص ۲۶۶-۲۶۷). در دعوی «کارداسوپولوس» (Kardassopoulos) علیه گرجستان نیز دیوان «ایکسید» اعلام نمود: اجرای موقت، حقوق و تعهدات کاملی را بر دولت امضاکننده بار می‌کند (کارداساپولوس علیه گرجستان، ۲۰۰۷، بند ۲۲۰-۲۲۳).

بنابراین، کشوری که معاهده را بر مبنای موقتی اجرا می‌کند از لحاظ تعهداتی که در دوره اجرا بر او بار می‌شود هیچ تفاوتی با کشور طرف معاهده ندارد، و هر تعهدی را که بر این اساس پذیرفته، موظف است به‌طور کامل اجرا کند. اجرا نکردن آن موجب مسئولیت بین‌المللی دولت خاطی می‌گردد.

پیش از لازم‌الاجرا شدن معاهده، دولت‌هایی که معاهده را امضا کرده‌اند طبق ماده ۱۸ کنوانسیون وین و حقوق عرفی، متعهدند: از اقداماتی که به موضوع و هدف معاهده لطمه وارد می‌کند امتناع ورزند.

در ادامه، وجه افتراق و ارتباط ماده ۱۸ با اجرای موقت بررسی می‌شود:

۵. اجرای موقت و تعهدات ناشی از امضا

به‌عنوان یک قاعده عام حقوق بین‌الملل، معاهده پیش از لازم‌الاجرا شدن، اثر حقوقی ندارد. ماده ۱۸ در این زمینه، یک استثنای محدود محسوب می‌گردد. طبق ماده ۱۸ کنوانسیون حقوق معاهدات کشور یا سازمانی که معاهده‌ای را امضا می‌کند در فاصله زمانی بین امضا و تصویب معاهده و تا زمانی که قصد خود مبنی بر عدم عضویت در معاهده را اعلام نکرده است نباید مرتکب اعمالی شود که به هدف و موضوع معاهده لطمه وارد می‌آورد. مجمع عمومی سازمان ملل متحد گاهی درباره معاهده خاصی چنین تعهدی را یادآور شده است؛ از جمله در قطع‌نامه شماره ۵۹/۳۸ از کشورها خواست تا از دست زدن به

اقداماتی که به عهدنامه ۱۹۸۲ در خصوص حقوق دریاها خدشه وارد می‌کند و یا مغایر با موضوع و هدف آن است خودداری کنند. تعهدات زمان امضا تا تصویب و تصدیق، حتی تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نیز تداوم دارد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۴۳-۴۴)، البته مشروط به اینکه لازم‌الاجرا شدن معاهده بی‌سبب به تأخیر نیفتد.

تعهدات ناشی از ماده ۱۸، تکالیف مثبتی را بر دولت‌ها بار نمی‌کند و جنبه ترک فعل دارد (نیروگ، ۲۰۰۷، ص ۳۵۷)، درحالی‌که تعهدات ناشی از اجرای موقت، غالباً موارد تکالیف ایجابی را مقرر می‌کند. تعهدات ناشی از اجرای موقت مبتنی بر توافق بین‌الدولی است و برای اجرای آن، دولت‌ها باید به توافق برسند. البته ممکن است همه دولت‌های امضاکننده این تعهد را نپذیرند، ولی تعهدات نسبی ناشی از امضای معاهده نیازی به توافق ندارد و هر دولتی که معاهده را امضا می‌کند ماده ۱۸ بر آن دولت حاکم می‌گردد.

مسئله دیگر اختتام این دو نوع تعهد است. تعهدات ناشی از امضا تا زمان لازم‌الاجرا شدن معاهده نسبت به دولت امضاکننده ادامه می‌یابد، درحالی‌که تعهد به اجرای موقت، بر اساس حقوق معاهدات، معمولاً با لازم‌الاجرا شدن معاهده در کل، خاتمه پیدا می‌کند. در هر دوی آنها، یک دولت با اعلام قصد خود مبنی بر عدم عضویت در معاهده، می‌تواند به آن تعهدات خاتمه بخشد. راه دیگر خاتمه یافتن تعهدات، در تعهدات ناشی از امضا، تأخیر نامعقول لازم‌الاجرا شدن معاهده است که در خصوص اجرای موقت، این امر وجود ندارد. البته در پیش‌نویس ۱۹۵۶ و ۱۹۶۲ ماده مربوط به اجرای موقت، این تأخیر نامعقول لازم‌الاجرا شدن معاهده گنجانده شده بود که بعدها این بند حذف گردید.

به هر حال، اجرای موقت و امضا می‌توانند متضمن حقوقی نیز باشند. دیدگاه دیوان بین‌المللی دادگستری در این خصوص، قابل توجه است. مجمع عمومی سازمان ملل در رأی مشورتی مربوط به «حق شرط‌ها» نسبت به کنوانسیون منع و مجازات جرم نسل‌کشی از دیوان، این سؤال را مطرح کرد که اگر کشوری که کنوانسیون را امضا کرده اما هنوز آن را تصویب نکرده است، به رزرو یک دولت اعتراض کند چه اثر حقوقی دارد؟ دیوان ضمن اشاره به اینکه اثر حقوقی امضای هر کنوانسیون بین‌المللی با کنوانسیون دیگر می‌تواند بر حسب نوع متفاوت باشد، چنین اظهار می‌نماید که امضا یک گام نخست برای مشارکت در کنوانسیون است. این روشن است که صرف امضای بدون تصویب، دولت را یک طرف کنوانسیون محسوب نمی‌کند. اما با این حال، امضا یک وضعیت موقت به نفع آن دولت ایجاد می‌کند. وضعیت موقتی ایجاد شده توسط امضا، به دولت امضاکننده این حق را می‌دهد که به‌عنوان یک اقدام احتیاطی، اعتراض‌هایی را که خود نیز ویژگی موقت دارند، تنظیم کند. اگر امضا با تصویب بعدی همراه نشود، این اعتراض‌ها ناپدید و متقابلاً در صورت تصویب بعدی، نافذ خواهند شد. اعتراض یک دولت

امضاکننده تا زمان تصویب، صرفاً مبین رفتار نهایی دولت امضاکننده است، در صورتی که عضو کنوانسیون شود. از این رو، این اعتراض فاقد اثر حقوقی فوری نسبت به دولت خواهان شرط است. در واقع، دولت امضاکننده بدین صورت به دولت خواهان شرط اعلام می‌کند که به‌زودی که فرایند طی مراحل قانون اساسی تکمیل شود، با یک اعتراض معتبری مواجه خواهد شد که واجد اثر حقوقی کامل است و در نتیجه، آن کشور باید هنگامی که اعتراض ابراز می‌شود، در خصوص تمایل به حفظ و یا پس گرفتن رزرو خود تصمیم‌گیری نماید. در چنین شرایطی، این مطلب اهمیت اندکی دارد که آیا تصویب در یک محدوده زمانی کوتاه و یا کم و بیش طولانی اتفاق افتد. به هر حال، چنانچه تصویب صورت نگیرد اعلام مخالفت با شرط صرفاً یک اقدام بیهوده خواهد بود (مجموعه آراء دیوان، ۱۹۵۱، ص ۲۸-۲۹).

هرچند تعهدات ناشی از امضا ممکن است در حین اجرای موقت یک معاهده، کاربرد چندانی نداشته باشد، ولی همچنان به قوت خود باقی خواهد بود و می‌تواند در صورت وجود هر نوع تردیدی در اعتبار اجرای موقت، قابل طرح باشد. به عبارت دیگر، اجرای موقت معاهده خدشه‌ای بر تعهدات ناشی از امضا وارد نمی‌کند. در هر حال، راه‌کار اجرای موقت می‌تواند تعهدات مقرر شده به وسیله ماده ۱۸ را تقویت و تکمیل نماید (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۵۵).

به‌رغم پذیرش اجرای موقت معاهدات، همواره تردیدهایی دربارهٔ مطابقت آن با قواعد قوانین اساسی وجود داشته است (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۸۰). اجرای موقت، که در سطح بین‌المللی با امضای کشورها لازم‌الاجرا می‌گردد، ممکن است در سطح داخلی با مانع قوانین داخلی مواجه گردد یا نیاز به تصویب داشته باشد. از این رو، در ادامه، تعارض احتمالی اجرای موقت با قوانین اساسی داخلی را بررسی می‌کنیم و سپس به جایگاه اجرای موقت در حقوق ایران خواهیم پرداخت.

گفتار دوم: اجرای موقت و حقوق داخلی

۱. تعارض اجرای موقت با قوانین داخلی

این اعتقاد وجود دارد که اجرای موقت، تضمین‌های قواعد اساسی، به‌ویژه دخالت مجلس را تا حد تشریفات صرف کاهش می‌دهد. اگر یک معاهده یا بخشی از آن پیش از تصویب برای یک دولت تعهد حقوقی ایجاد نماید، دولت به معاهده ملتزم خواهد بود، حتی اگر رضایتش به التزام از طریق نقض حقوق داخلی دربارهٔ صلاحیت انعقاد معاهده باشد، مگر اینکه این نقض آشکار بوده و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط باشد که دارای اهمیت اساسی است (دم، ۱۹۷۰، ص ۳۴۲).

برخی معتقدند: در کشورهایی که قوانین اساسی خاصی وجود ندارد که اجرای موقت را اجازه دهد،

هر نوع تلاش برای اجرای موقت معاهده، وقتی معتبر خواهد بود که تشریفات قانون اساسی، که برای تصویب معاهده لازم است، رعایت شود. با این حال، چنین امری با فلسفه وجودی اجرای موقت و گنجاندن آن در یک معاهده در تناقض است.

نگرانی در خصوص رعایت نکردن تشریفات مربوط به قانون اساسی در رابطه با اجرای موقت، در جریان مذاکرت نیز وجود داشت. برخی کشورها با گنجاندن اجرای موقت موافق نبودند. سرهامضری والدک معتقد بود: از منظر حقوق اساسی، اجرای موقت معاهده بر اساس قیود موجود در معاهده‌ای که از لحاظ قواعد اساسی نیاز به تصویب دارد یک امر نامتعارف و خلاف قاعده است. این ترس و نگرانی به روشنی درباره ملاحظیات دولت سوئد در رابطه با پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل منعکس گردید. این دولت عنوان کرد: اجرای موقت به هر دلیلی که به آن توسل شود، تضمینی وجود ندارد که تشریفات حقوق اساسی دولت‌ها، آن را تأیید کند. دولت سوئد پیشنهاد کرد قیدی مبنی بر «اختتام یک‌جانبه اجرای موقت» گنجانده شود که در نهایت، بند ۲ ماده ۲۵ کنوانسیون وین شکل گرفت (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۸۸). در نتیجه، سازوکار اجرای موقت تا حدی با فرایند حقوق داخلی سازگار گشت؛ چراکه همواره امکان اختتام معاهده بر اساس ماده ۲۵(۲) وجود دارد (روگف و گادیتز، ۱۹۸۷، ص ۸۰).

بر اساس قاعده عام حقوق بین‌الملل، یک دولت نمی‌تواند به حقوق داخلی خود، به‌عنوان دلیلی برای پذیرفتن تعهدات بین‌المللی خود استناد کند، مگر اینکه تخلف از مقررات حقوق داخلی در خصوص صلاحیت انعقاد معاهده آشکار باشد و به قاعده‌ای از حقوق داخلی مربوط شود که دارای اهمیتی بنیادی است. این قاعده در خصوص اجرای موقت نیز قابل اعمال است. طبق بند دوم ماده ۴۶، تخلف هنگامی آشکار است که برای هر کشوری که طبق رویه معمول و حسن نیت در این باره عمل کرده است به‌طور عینی آشکار باشد. قواعد بنیادین هم معمولاً در قانون اساسی کشورها تجلی می‌یابد، ولی لزوماً مختص به آنها نمی‌گردد. از سوی دیگر، ممکن است قاعده‌ای در قانون اساسی وجود داشته باشد، ولی بر اساس رویه و عملکرد آن کشور، از اهمیت بنیادینی برخوردار نباشد (لفبر، ۱۹۹۸، ص ۹۰). البته مطابق ماده ۴۵ کنوانسیون وین، هیچ کشوری نمی‌تواند به مقررات حقوق داخلی خود درباره صلاحیت انعقاد استناد کند، درحالی‌که یا صریحاً قبول کرده باشد که معاهده بر حسب نوع، معتبر یا مجراست، و یا اجرای آن می‌تواند تداوم یابد، و یا به‌سبب نحوه رفتارش، طرفی به‌شمار آید که بر حسب نوع، موافق با اعتبار یا حفظ تداوم آن یا اجرای آن تلقی شود.

درواقع، محدودیت‌های داخلی برای اجرای موقت، اولین و مهم‌ترین مفهومش این است که نهاد صلاحیت‌دار باید از اعلام رضایت به التزام نسبت به توافق اجرای موقت اجتناب ورزد. اگر این کار را

نکرد دولت باید یا اجرای معاهده را بپذیرد یا مسئولیت یک عمل متخلفانه بین‌المللی را بر عهده بگیرد. همچنین می‌تواند مطابق بند ۲ ماده ۲۵، با توافق، یا به‌طور یک‌جانبه اجرای موقت معاهده را خاتمه دهد. کنوانسیون وین حق شرط را نسبت به خود منع نمی‌کند. بنابراین، بر اساس اصل «آزادی حق شرط»، کشورها مجازند هنگام امضا، تصویب، قبولی، تصدیق یا الحاق، نسبت به آن، حق شرط اعمال کنند. در این زمینه، برخی دولت‌ها نسبت به ماده ۲۵ کنوانسیون وین، حق شرط قایل شده‌اند. گواتمالا یکی از کشورهای است که بر ماده ۲۵ «حق شرط» اعمال کرده است. در اعلامیه گواتمالا آمده است: آن کشور نمی‌تواند ماده ۲۵ را تا جایی که بر خلاف مقررات قانون اساسی آن کشور است، اعمال نماید. در سال ۱۹۹۷ هنگام تصویب کنوانسیون، گواتمالا اعلامیه خود را در رابطه با عدم اجرای ماده ۲۵ تا جایی که با قانون اساسی آن کشور ناسازگار باشد، مجدداً تأیید کرد. کلمبیا و کاستاریکا هم، که کنوانسیون را - به ترتیب - در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۶ تصویب کرده‌اند، نسبت به ماده ۲۵ «حق شرط» قایل شده‌اند. این دو کشور اعلام کرده‌اند: قانون اساسی آنها اجرای موقت را به رسمیت نمی‌شناسد و نمی‌پذیرد. کشور پرو نیز هنگام تصویب کنوانسیون در سال ۲۰۰۰، بر ماده ۲۵ «حق شرط» اعمال کرده است. این کشور اعلام کرد: ماده ۲۵ در چارچوب و مطابق فرایند امضا، تصویب، الحاق و لازم‌الاجرا شدن معاهده، که در قانون اساسی آن کشور تصریح شده است، قابل درک خواهد بود. جالب اینکه این دولت‌ها، که نسبت به ماده ۲۵ کنوانسیون وین «حق شرط» اعمال کرده‌اند، خودشان اجرای موقت تعدادی از معاهدات را پذیرفته‌اند. این نوع حق شرط‌ها با توجه به ماهیت اجرای موقت، کمی عجیب به نظر می‌رسد (میچی، ۲۰۰۴، ص ۱۰۷).

به هر حال، در بررسی اعتبار اجرای موقت، علاوه بر قواعد بین‌المللی، قواعد داخلی نیز باید مدنظر قرار گیرد. این به معنای برتری حقوق داخلی بر حقوق بین‌الملل نیست، بلکه ناشی از اصل رضایی بودن معاهدات است که در حقوق بین‌الملل به رسمیت شناخته شده است. انعقاد معاهدات و ملتزم شدن به آن هرچند ماهیتاً موضوعی است که مقررات حقوق بین‌الملل بر آن حاکم است، ولی حقوق داخلی نیز در آن نقش تعیین‌کننده‌ای دارد (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۳، ص ۲۵). در این زمینه، بجاست در ادامه، به اجرای موقت در حقوق ایران نیز اشاره شود:

۲. جایگاه اجرای موقت در نظام حقوقی ایران

قانون اساسی ایران درباره نحوه انعقاد معاهدات، نسبتاً سخت‌گیرانه عمل کرده است. بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. اصل ۱۲۵ قانون اساسی نیز اعلام می‌کند که امضای عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها،

موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی، با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی اوست. البته با تفسیرهای شورای نگهبان از اصل ۷۷ و همچنین تصویب آیین‌نامه‌ی چگونگی تنظیم و انعقاد توافق‌نامه‌های بین‌المللی، تا حدی تعدیل‌هایی در آن صورت گرفته است.

سؤالی که در این زمینه مطرح می‌گردد این است که آیا اجرای موقت در حقوق ایران نیاز به تصویب دارد یا خیر؟ حقوق ایران به اجرای موقت نپرداخته و قاعده صریحی در این زمینه وجود ندارد. با توجه به سخت‌گیری‌هایی که قانون اساسی ایران نسبت به تصویب معاهدات در پیش گرفته است، به نظر می‌رسد هرگونه اجرای موقت معاهدات رسمی باید مراحل تصویب را طی کند.

با این حال، دولت ایران در دو مورد، به‌نوعی، به اجرای موقت معاهدات تن داده است:

۱. معاهده «منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای ۱۹۹۶» (CTBT)؛ اجرای موقت و جزئی معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای در زمینه تأسیس سیستم و تأسیسات بین‌المللی لرزه‌نگاری و مانند آن صرفاً بر اساس تصویب شورای عالی امنیت ملی و تأیید رهبری نظام عملی شد (تیلا، ۱۳۸۲). معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای به‌صراحت، به اجرای موقت اشاره نمی‌کند، اما فعالیت‌های کمیسیون مقدماتی سازمان منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای نوعی اجرای موقت را به همراه دارد. سند مؤسس این کمیسیون در بند ۷ خود مقرر می‌کند که این کمیسیون از موقعیت یک سازمان بین‌المللی بهره‌مند خواهد بود؛ اختیار مذاکره و انعقاد توافق را دارد؛ و همچنین از صلاحیت‌های حقوقی دیگری که برای انجام وظایف و تحقق اهداف آن ضروری است برخوردار می‌باشد. از جمله فعالیت‌های کمیسیون، انعقاد توافق‌نامه‌های دوجانبه با دولت‌ها به‌منظور ایجاد تأسیسات نظارتی بوده است. اقدامات این کمیسیون عملاً آن را به یک سازمان بین‌المللی تبدیل کرده است (میچی، ۲۰۰۵، ص ۳۷۵).

۲. اجرای موقت «پروتکل الحاقی»؛ اجرای موقت در حقوق ایران اساساً با «پروتکل الحاقی» مصوب ۱۹۹۷ شورای حکام مطرح گردید. «پروتکل الحاقی»، که عنوان کامل آن «پروتکل الحاقی به توافق‌نامه بین دولت‌ها و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی به‌منظور اعمال تدابیر ایمنی» است، پیش‌بینی می‌کند که این پروتکل می‌تواند بین آژانس و دولتی که تحت بازرسی قرار می‌گیرد، به‌طور موقت اجرا گردد. بر اساس بندهای «ب» و «ج» ماده ۱۷، دولت‌ها در هر زمانی پیش از لازم‌الاجرا شدن این پروتکل، می‌توانند اعلام کنند که این پروتکل را به‌طور موقت اجرا خواهند کرد و دبیر کل باید فوراً همه دولت‌های عضو آژانس را از این اعلامیه اجرای موقت و لازم‌الاجرا شدن توافق‌نامه مطلع سازد (همان، ص ۳۶۳). آژانس بین‌المللی انرژی اتمی بر اساس قطع‌نامه‌های ۱۲ سپتامبر و ۲۴ نوامبر ۲۰۰۳، اجرای موقت «پروتکل الحاقی» به نظام

پادمان هسته‌ای را از ایران درخواست کرد و با تصمیم برخی از مقامات عالی کشور، ضمن اعلام مکرر التزام ایران به پذیرش پروتکل، اجرای موقت آن نیز پذیرفته شد و در ۲۷ آذرماه ۱۳۸۲ سند پروتکل مذکور به امضای ایران و آژانس رسید (تیلا، ۱۳۸۲).

علاوه بر آن، ایران در بیانیه تهران، موافقت‌نامه بروکسل، و موافقت‌نامه پاریس، اجرای موقت پروتکل و حتی تداوم اجرای آن را تا تصویب معاهده پذیرفت (غریب‌آبادی، ۱۳۸۲، ص ۱۵۳) و این تعهد به اجرای موقت پروتکل را به دبیرخانه آژانس نیز اعلام کرد (تیلا، ۱۳۸۲). با توجه به قوانین داخلی ایران، آنچه در بیانیه چهارجانبه تهران، تحت عنوان «اجرای موقت» مطرح شده، در صورتی دارای اعتبار حقوقی است که تشریفات تصویب را طی کند. با این حال، اگرچه ممکن است تخلفی از حقوق داخلی صورت گرفته باشد، ولی در بعد بین‌المللی، ایران نمی‌تواند به این نقض حقوق داخلی استناد کند؛ چراکه بعداً آن را به شکل‌های گوناگون تأیید کرده و بر اساس ماده ۴۵ کنوانسیون وین، حق استناد ایران به حقوق داخلی ساقط گردیده است. این امر در خصوص اجرای موقت معاهده منع کامل آزمایش‌های هسته‌ای نیز صادق است.

بنابراین، در نظام حقوقی ایران، به اجرای موقت معاهدات به‌صراحت اشاره نشده و با توجه به قوانین موجود، اجرای موقت معاهدات، مستلزم طی مراحل تصویب است. هرچند لزوم تصویب با اهداف و فلسفه وجودی اجرای موقت در تناقض قرار دارد، با وجود این، با پذیرش مصلحت‌آمیز اجرای موقت برخی معاهدات، در عمل، محدودیت‌های قانونی نادیده گرفته شده و زمینه برای اجرای موقت معاهدات فراهم شده است.

نتیجه‌گیری

«اجرای موقت» در عهدنامه وین، یک نوآوری محسوب می‌گردد. هرچند هنگام تدوین کنوانسیون وین استعمال آن از سوی کشورها نادر بود، ولی با گذشت زمان، بر اهمیت آن افزوده شده است و امروزه در موارد متعددی به کار گرفته می‌شود. به سبب اهمیت روزافزون اجرای موقت، این موضوع در سال ۲۰۱۲ در برنامه کاری کمیسیون قرار گرفت که تاکنون گزارشگر ویژه دو گزارش به کمیسیون ارائه نموده و بررسی بیشتر موضوع در دست اقدام است. نظام کنونی انعقاد معاهدات و رعایت تشریفات طولانی داخلی و بین‌المللی نمی‌تواند جواب‌گوی همه مسائل و نیازهای روزافزون جامعه بین‌المللی باشد که نیاز به اقدام سریع و مؤثر دارد. واکنش در مقابل بحران‌های بین‌المللی، ایجاد یکدستی و یکپارچگی در روابط حقوقی میان کشورها و فراهم کردن مقدمات لازم برای ایجاد یک سازمان بین‌المللی، از نمونه‌های عمده کاربرد اجرای موقت هستند. خلأ حقوقی بین پذیرش معاهده و لازم‌الاجرا شدن آن می‌تواند با اجرای

موقت پر شود. اجرای موقت، نظام خشک و زمان‌بر انعقاد معاهدات را تعدیل می‌کند و آثار منفی آن را تا حد زیادی کاهش می‌دهد. اجرای موقت ممکن است در خود معاهده پیش‌بینی گردد یا با توافقی جداگانه این امر مقرر گردد. به هر صورت که باشد، اجرای موقت مبتنی بر توافق بین‌الدولی است و کشورها موظفند بر اساس اصل «وفای به عهد» و «حسن نیت»، تعهدات ناشی از اجرای موقت را مراعات کنند. ماده ۲۵ کنوانسیون وین اصول حاکم بر این قاعده را معین کرده و در این میان، اختیارات زیادی به دولت‌ها اعطا شده است.

با وجود کاربرد زیاد اجرای موقت و فواید عملی آن، نهاد اجرای موقت ممکن است با مانع حقوق داخلی مواجه گردد. اجرای موقت از لحاظ بین‌المللی توافقی به شکل ساده است، ولی ممکن است بر اساس قوانین داخلی، رسمی تلقی شده و نیاز به تصویب داشته باشد. در اینجا است که تعارضی به وجود می‌آید که شاید بتوان آن را «تعارض حقوق بین‌الملل و حقوق داخلی» قلمداد کرد که این خود ناشی از ماهیت دوگانه تصویب معاهدات است. ولی این تعارض را می‌توان به اشکال گوناگون حل کرد. حقوق بین‌الملل، که بر نحوه لازم‌الاجرا شدن معاهده حاکم است، در خصوص رعایت حقوق داخلی کشورها نیز تضمین‌های لازم را مقرر کرده است و کشورها در وهله اول، این حق را دارند که اگر اجرای موقت بر خلاف قواعد داخلی آنها باشد از پذیرش آن خودداری کنند.

در این میان، قوانین برخی کشورها سخت‌گیرانه عمل کرده و دست‌کم از لحاظ نظری، اجرای موقت را نپذیرفته‌اند، هرچند در عمل ناچار شده‌اند به آن تن بدهند که این خود ناشی از فواید عملی اجرای موقت است. در حقوق ایران نیز با وجود تردیدهای جدی که در زمینه مطابقت اجرای موقت با قوانین داخلی وجود دارد، بنا به ضرورت و مصلحت‌اندیشی، در عمل اجرای موقت پذیرفته شده است. از این رو، ضروری به نظر می‌رسد در این زمینه، مقرراتی پیش‌بینی گردد، تا ضمن فراهم کردن امکان بهره‌گیری از مزایای اجرای موقت، از هرگونه سوء استفاده احتمالی جلوگیری شود.

منابع

- تیلا، پروانه، ۱۳۸۲، «جایگاه اجرای موقت پروتکل الحاقی معاهده عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای در حقوق ایران»، پژوهش‌های حقوقی، ش ۲، ص ۲۴۳-۲۶۴.
- ضیایی بیگلدی، محمدرضا، ۱۳۸۳، *حقوق معاهدات بین‌المللی*، تهران، گنج دانش.
- غریب آبادی، کاظم، ۱۳۸۶، *پرونده هسته‌ای ایران به روایت اسناد*، تهران، وزارت امور خارجه.
- فلسفی، هدایت‌الله، ۱۳۷۹، *حقوق بین‌الملل معاهدات*، تهران، فرهنگ نشر نو.
- Anastassov, Anguel, 2008, "Can The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Be Implemented Before Entry Into Force?", *Netherlands International Law Review*, p 73-97.
- Aust, Anthony, 2000, *Modern Treaty Law And Practice*, Cambridge University Press.
- Gómez-Robledo, Juan Manuel, Special Rapporteur, 2014, Second report on the provisional application of treaties, Document symbol: *A/CN.4/675/chap.XIII*
- I.C.J. Reports*, 1951, "Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide", Advisory Opinion.
- Dam. K, 1970, *The Gatt Law and International Economic Organization*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Kardassopoulos v. Georgia*, 2007, case No.ARB/05/18.
- Kearny, R.D, Dalton, R.E, 1970, *The Treaty on Treaties*, 64 AJIL, p495-555.
- Lefebvre, Rene, 1998, "The Provisional Application of Treaties", in Klabbbers And Lefebvre (eds). *Essays On The Law Of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Michie, Andrew, 2004, "The provisional Application of International Agreements with special reference to arms control", *Disarmament and Non-proliferation instruments*, university of south Africa LLM thesis.
- Michie, Andrew, 2005, "The Provisional Application Of Arms Control Treaties", *Journal of Conflict And Security Law*, Vol.10, NO. 3, p345-377.
- Niebruegge, Alex M., 2007, "Provisional Application of Energy Charter Treaty: The Yokus Arbitration And The Future Place of Provisional Application In International Law", *Chicago Journal of International Law*, Academic Research Library.
- Official Records of the United Nations Conference of Law of Treaties (first session Vienna 26 March -24 May 1968), 1969, Summary Records of the Plenary Meetings and of the Meetings of the Committee of the Whole, *A/conf.39/11*, United Nations publication, New York.
- Official Records of the United Nations Conference of Law of Treaties (second session Vienna 9 April-22 May 1969), 1970, Summary Records of the Plenary Meetings and of the Meetings of the Committee of the Whole, *A/conf.39/11/add.1*, United Nations Publication, New York
- Rogoff, M. A., Barbara E. Gaudits, 1987, "The Provisional Application of international Agreement", *Main Law Review*, Vol 39:29.
- YILC*, 1956. Vol.II
- YILC*, 1962, Vol.I
- YILC*, 1962, Vol.II

بررسی پدیده «چند شغلی» از منظر فقه و قانون ایران

عبدالجبّار زرگوش نسب / استادیار دانشگاه ایلام

امرالله معین / استادیار دانشگاه شهرکرد

سیده معصومه غیبی / کارشناس ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی و مدرس دانشگاه شهرکرد gheibimasumeh@yahoo.com

دریافت: ۱۳۹۳/۱/۲۲ - پذیرش: ۱۳۹۳/۵/۳۱

چکیده

پدیده «چند شغلی» از عواملی است که سبب انحصارگرایی و محدودیت شغلی در جامعه می‌شود. هرچند در قانون اساسی، قانون‌گذار از این کار منع کرده، اما فقدان قانون عادی جدی در خصوص اجرایی کردن این اصل از یک سو، و وجود استثناهای بسیار از سوی دیگر، سبب افزایش آن در جامعه شده است. از آن‌رو که رجوع به مستندات و ادله شرعی از منابع وضع قوانین در جمهوری اسلامی است، ضروری به نظر می‌رسد موضوع از این منظر، بررسی شود تا مشروعیت یا عدم مشروعیت آن مشخص شود. بررسی یافته‌های این پژوهش بیانگر این است که از دیدگاه آموزه‌های دینی، منع «چند شغلی» به دلایل شرعی مثل، تضاد با حقوق دیگران، ایجاد مزاحمت کاری، از بین بردن فرصت کار برای دیگران، اشاعه حرص و طمع‌ورزی در جامعه و بالا بردن توقعات در جامعه، افزایش ساعات کاری، کاهش بهره‌وری در کار، نقض قانون، افزایش بیکاری و تعارض نقش‌ها قابل اثبات است که این امر مؤیدی بر تصویب قانون منع چند شغله‌هاست.

کلیدواژه‌ها: شغل، اشتغال، قانون، حقوق، جامعه.

از ملزومات عدالت اجتماعی، این است که فرصت‌ها و منابع بین همه افراد تقسیم شود تا همه بتوانند از آنها استفاده کنند. دستیابی به شغل مناسب از جمله این فرصت‌هاست که همه افراد برای رسیدن به نیازمندی‌های خود، به آن احتیاج دارند. اما در چند دهه اخیر، وجود پدیده چند شغلی تا حدی مانع دستیابی همه افراد به شغل مطلوبشان شده است. پدیده «چند شغلی» یکی از مسائل مبتلا به جامعه است که امروزه کم و بیش در بین اقشار جامعه مشاهده می‌شود. این موضوع در قانون اساسی، از سوی قانون‌گذار مطرح نظر قرار گرفته است. اما در جامعه، همچنان افرادی از اقشار گوناگون، به علل متفاوت، اعم از حرص و طمع و نیازمندی، به این کار روی آورده‌اند و همین امر مجلس شورای اسلامی را بر آن داشته است که به بازمینی و تصویب قانونی در خصوص این پدیده بپردازد. بنابراین، برای وضع قانون و اجرایی کردن آن، ضرورت دارد به جنبه‌های گوناگون این موضوع پرداخته شود تا شفافیت و حقانیت این قانون با دقت و توجه بیشتری توجه مسئولان را برانگیزد. ضرورت پرداختن به این موضوع از آنجا ناشی می‌شود که معضل بیکاری امروزه مشکلات فراوانی مثل کاهش جمعیت، بالا بردن سن ازدواج یا ترس از تشکیل خانواده، کمبود درآمد و فقر را برای جامعه به بار آورده است. این موضوع رابطه ناگسستگی و روشن بین پدیده «چند شغلی» و «بیکاری» را نشان می‌دهد. یکی از جنبه‌هایی که در خصوص پدیده «چند شغلی» کمتر به آن توجه شده است به دست آوردن ادله شرعی و مستندسازی این موضوع است. پرداختن به این امر از منظر مبانی شرعی قطعاً مثمرتر و تبیین‌کننده جایگاه این مسئله در فقه و حقوق است. از این رو، این پژوهش سعی کرده است ادله فقهی و حقوقی منع پدیده «چند شغلی» را بررسی کند و به این سؤال پاسخ دهد که از منظر شرع مقدس و قانون، چه علی بر منع و عدم مشروعیت چند شغله بودن وجود دارد؟

تعریف پدیده «چند شغلی»

ماده ۷ قانون «استخدام کشوری» در خصوص تعریف «شغل» می‌گوید: «شغل عبارت است از: مجموعه وظایف و مسئولیت‌های مرتبط، مستمر و مشخص که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به‌عنوان واحد شناخته می‌شود».

همچنین طبق تبصره ۲ ماده واحده قانون «منوعیت تصدی بیش از یک شغل» (۱۳۷۳) «منظور از شغل عبارت است از: وظایف مستمر مربوط به پست سازمانی یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود».

«چند شغله» یعنی اینکه یک نفر در طول روز، ساعات کاری خود را بین چند شغل تقسیم کند، به گونه‌ای از چند شغل کسب درآمد کند، یا اینکه در خارج از ساعات کاری معین نیز به اشتغال در کار خود یا کار دیگری پردازد و از این راه کسب درآمد نماید. آنچه امروزه در این خصوص بیشتر مورد مناقشه است دستیابی فرد به شغل‌های گوناگون در حوزه‌های دولتی بوده که از جنبه‌های گوناگون قابل بررسی است. اما در این پژوهش، سعی شده است مبانی منع جواز اشتغال افراد در چند شغل، در حوزه فقه، قانون اساسی و سایر قوانین بررسی شود.

نامشروع بودن پدیده «چند شغلی» از منظر مبانی شرعی

۱. ترویج حرص و طمع‌ورزی و بالا بردن انتظارات مردم

کمبود درآمد یکی از عللی است که برای روی آوردن به پدیده «چند شغلی» مطرح می‌کنند. اما چنین توجیهی درست نیست؛ زیرا اگر از روی آوردن همه افراد به چند شغل داشتن جلوگیری شود در این صورت، همه افراد در دستیابی به درآمد، شرایط یکسانی کسب می‌کنند و دیگر در اثر چشم و همچشمی، مصرف زیاد نخواهد بود.

آیه قرآن در این باره می‌فرماید: «وَلَوْ بَسَطَ اللَّهُ الرِّزْقَ لِعِبَادِهِ لَبَغَوْا فِي الْأَرْضِ» (شوری: ۲۷)؛ اگر خدا روزی بندگانش را افزون کند در زمین فساد می‌کنند. یعنی: اگر خداوند روزی را بر بندگان آن گونه که می‌خواهند گسترش می‌داد نعمت خدا را سبک می‌شمردند، و به چشم و همچشمی می‌پرداختند، و بر یکدیگر برتری می‌جستند، و در روی زمین ستم روا می‌داشتند، و برای پیروزی بر یکدیگر می‌کوشیدند، و بدین وسیله، از طاعت الهی بیرون می‌رفتند. ابن عباس درباره «لَبَغَوْا فِي الْأَرْضِ» می‌گوید: ستمی که در روی زمین می‌کردند این بود که پس از رسیدن به موقعیتی، خواستار موقعیتی فراتر می‌شدند، و پس از دسترسی به یک مرکب سواری، مرکب دیگری می‌خواستند، و پس از بافتن یک پوشاک، پوشاک‌های دیگری می‌خواستند (طبرسی، ۱۳۷۲، ج ۹، ص ۴۶).

این آیه یکی از نمونه‌های بارز اثبات این موضوع است که دستیابی به موقعیت‌ها و امتیازات گوناگون موجب بالا رفتن حرص و طمع در جامعه می‌شود و یکی از مهم‌ترین این نمونه‌ها، دستیابی به چند شغل است که به‌طور آشکارا، نشانه‌ای از بالا رفتن حرص و طمع در جامعه است.

خداوند متعال در آیه دیگر می‌فرماید: «إِنَّ الْإِنْسَانَ لِرَبِّهِ لَكَنَافٍ» (علق: ۶ و ۷)؛ حقا که آدمی نافرمانی می‌کند، هرگاه که خویشتن را بی‌نیاز بیند.

در روایتی امام صادق علیه السلام می‌فرماید: «به پایین‌تر از خود نگاه کن و به آنکه بالاتر از توست نگاه نکن» (بحرانی، ۱۴۱۱ق، ج ۱، ص ۲۱۸). از این روایت استفاده می‌شود که مسلمانان در کسب درآمد، باید همیشه به پایین‌دستان و محرومان جامعه توجه کنند تا این امر سبب شکاف طبقاتی و بالا رفتن انتظارات مردم نشود. با توجه به نکات مذکور، می‌توان گفت: گرایش به سوی پدیده «چند شغلی» برای افزایش درآمد، موجب فخرفروشی و ستم در روی زمین می‌شود. بنابراین، نیازمندی انسان یک چیز طبیعی و موافق آموزه‌های اسلامی است که همیشه او در یک سطح تعادل نگه می‌دارد. بی‌نیازی است که سبب طغیان و نافرمانی خدا در روی زمین می‌شود. بنابراین، هرکس باید به شغلی که دارد قانع باشد و زمینه اشتغال را از دیگران نگیرد که روی آوردن به چند شغلی و مانع کار دیگران شدن از سوی شارع مقدس نهی شده است.

حضرت علی علیه السلام در خصوص قناعت به مال دنیا، می‌فرماید: «به اندک مال دنیا قانع باشید تا دیتان سالم بماند. مؤمن کسی است که اندک دنیا او را قانع می‌گرداند» (تمیمی آمدی، ۱۳۶۶، ص ۳۹۳). البته این را هم باید گفت که ممکن است روی آوردن به شغل دوم نشان‌دهنده این باشد که حقوق و مزایای شغل اول کفاف خرج و مخارج زندگی را نمی‌کند. این سخن درباره لایه‌های پایین و عام جامعه درست است، نه درباره سرمایه‌داران بازار آزاد و بعضی مدیران دولتی که نه از سر نیاز، بلکه به عللی مثل حرص و طمع و شهرت و دلایل دیگر به مشاغل دوم و چندم روی می‌آورند.

۲. به وجود آمدن بی‌عدالتی و جلوگیری از حقوق دیگران

یکی دیگر از آفت‌های پدیده «چند شغلی» در جامعه اسلامی، رعایت نکردن عدالت است. خداوند متعال به حضرت رسول اکرم صلی الله علیه و آله می‌فرماید: بگو «وَأْمُرْتُ لِأَعْدِلَ بَيْنَكُمُ» (شوری: ۱۵)؛ و به من فرمان داده‌اند که در میان شما به عدالت رفتار کنم».

مرحوم طبرسی در ذیل این آیه، این روایت را ذکر می‌کند. رسول خدا صلی الله علیه و آله به حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «سه چیز هلاک‌کننده است و سه چیز نجات‌دهنده. سه چیز هلاک‌کننده بخلی است که مطیع آن شوند، و هوس است که از آن پیروی کنند، و اعجاب مرد نسبت به خویشتن. و سه چیز نجات‌دهنده ترس از خداست در آشکار و نهان و اعتدال در فقر و توانگری، و عدالت در حال خشم و خشنودی».

از این روایت درباره پدیده «چند شغلی» دو نکته استفاده می‌شود: یکی اینکه عدالت باید رعایت شود، حتی در زمان فقر. امروزه عده زیادی از مردم به خاطر درآمد بیشتر به شغل دوم روی می‌آورند.

این در صورتی است که عده‌ای دیگر حتی برای تأمین نیازهای اولیه زندگی و ضروری یک شغل هم ندارند. پس برای شرایطی مثل حال حاضر، که بیکاری یکی از معضلات جامعه است، گرایش به پدیده چند شغلی نمونه بارز بی‌عدالتی است. نکته دیگر بخل و طمعی است که عده‌ای از دارندگان دو شغل به آن مبتلا هستند. این صفت یکی از رذایل اخلاقی است که در جامعه اسلامی باید از بین برود تا زمینه کار و اشتغال برای دیگران نیز به وجود آید. حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «حرص و طمع‌ورزی انسان را خوار و بدبخت و شقی می‌سازد» (تمیمی آمدی، ۱۳۶۶، ص ۲۹۵).

آن حضرت در جای دیگر می‌فرماید: «ریشه شر و بدی طمع ورزیدن است» (همان، ص ۲۹۷). با توجه به روایات رسیده، باید گفت: حرص و طمع سبب شر، بدی و فقر می‌شود. یکی از عواملی که سبب به وجود آمدن حرص و طمع در وجود انسان می‌شود پدیده «چند شغلی» است. یکی از فقهای معاصر در خصوص پدیده «چند شغلی» می‌گوید: «در صحن اجتماع، گاهی برخی افراد ۱۰ پست و شغل دارند، و در مقابل، عده‌ای بیکار هستند. جوانانی تحصیلات عالی دارند، اما به دلیل اینکه عده‌ای مشاغل و پست‌ها را اشغال کرده‌اند، بیکار مانده‌اند. این مسئله ناشی از چند چیز می‌تواند باشد. این‌گونه افراد یا می‌گویند: تنها ما لایق هستیم که این امر ناشی از تکبر است و از بدترین صفات به‌شمار می‌آید و شیطان نیز به همین دلیل از درگاه خدا رانده شد. منشأ دیگر این مسئله نیز حرص، طمع و انحصارطلبی است که می‌خواهد همه منافع برای خودش باشد، و این امر نیز از بدترین رذایل اخلاقی است» (مکارم شیرازی، ۱۳۹۰).

در روایتی، امام صادق علیه السلام در خصوص ممانعت از حقوق دیگران می‌فرماید: «هر مؤمنی مانع مؤمن دیگری شود در چیزی که به آن نیاز دارد، در حالی که او قادر بر آن است و یا اینکه دیگری بر آن عمل قادر باشد و او مانع گردد خداوند در روز قیامت او را با چهره سیاه و دیدگان حیرت‌زده و دست‌های بسته به گردن محشور می‌کند. آنگاه خطاب خواهد شد: این است آن‌که به خدا و رسول خدا خیانت کرده است. سپس دستور داده می‌شود او را به آتش ببرند» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۲، ص ۳۶۷).

کلمه «حاجت» در حدیث، به‌طور مطلق آمده است. قطعاً یکی از مصادیق احتیاج و مانع شدن دیگری از آن، کار و اشتغال است. هرکسی به‌گونه‌ای مثل به انحصار در آوردن اموال و منابع در دست خود و یا به دست گرفتن مشاغل گوناگون، مانع دسترسی دیگران به اشتغال شود به یقین، مشمول این روایت خواهد شد. این نمونه‌ها به‌وضوح، در جامعه امروزی به شکل‌های گوناگون مشاهده می‌شود و این نیازمند نظارت دولت است.

ممکن است گفته شود: این روایت دلالتی بر منع چند شغلی ندارد، اما چون تصدی چند شغل یکی از نمونه‌های بارز منع حقوق دیگران است و در انتهای روایت نیز وعده عذاب به آن داده شده، دلالت دارد بر اینکه چند شغله بودن نامشروع است.

در روایتی دیگر می‌فرماید: «ای یونس، هر کس حق مؤمنی را حبس کند، خدای عز و جل پانصد سال او را بر سر دو پا ایستاده نگاه می‌دارد، تا عرق (یا خون) او به راه افتد، و ندا دهنده‌ای از جانب خدا ندا می‌دهد: این است آن ظالمی که حق خدا (سهم بندگان خدا از اموال خویش) را نداده است. سپس او را چهل روز به همین صورت تویخ می‌کنند. آنگاه فرمان می‌رسد او را در آتش افکنند» (صدوق، ۱۳۶۲، ج ۱، ص ۳۸۱؛ فیض کاشانی، ۱۴۰۶ق، ج ۱۸، ص ۷۸۸). این روایت نیز همانند روایت قبل، از حبس کردن حق دیگران نهی کرده و برای منع‌کننده وعده عذاب داده که این امر بیانگر نامشروع بودن تصدی چند شغل به واسطه حبس کردن حقوق دیگران نیز هست.

به‌طور کلی، انسان‌ها همیشه نسبت به چیزی که از آن منع می‌شوند حرص بیشتری دارند. حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «آدمی زاد بر چیزی که از آن منع شده سخت حریص است» (پاینده، ۱۳۸۲، ص ۲۶۸). بنابراین، برای از بین بردن چنین مواردی، مثل پدیده «چند شغلی» و ایجاد عدالت در جامعه اسلامی، دولت باید زمینه‌های انحصارگری را از بین ببرد و عدالت را به نفع همه افراد جامعه ایجاد کند. امام رضا علیه السلام در قسمتی از نامه خود به مأمون، برای تبیین خطوط و حدود اسلام خالص، بیزاری از انحصارطلبان در اموال را جزو دین اسلام دانسته، می‌فرماید: «کسانی که اموال عمومی و امکانات را برای خود و نزدیکانشان خواسته، به خود اختصاص می‌دهند» (صدوق، ۱۳۷۸ق، ج ۲، ص ۱۲۶).

امام صادق علیه السلام خودداری از انحصارطلبی را جزو کمترین حقوق متقابل افراد با ایمان قلمداد کرده، می‌فرماید: «حق مؤمن بر برادر ایمانی‌اش آن است که چیزی را که او بیشتر به آن نیاز دارد، در انحصار خود نگیرد» (صدوق، ۱۳۶۲، ج ۱، ص ۸). چند شغله بودن یکی از نمونه‌های بارز انحصارگری و بی‌عدالتی است. انحصارگری منجر به پدیده «چند شغلی» می‌شود. امام خمینی علیه السلام در توصیه به این امر می‌گوید:

جناب آقای نخست وزیر، لازم است به جمیع وزارت‌خانه‌ها و ادارات دولتی اخطار نمایید کسانی که از منسوبین و یا اقربای اینجانب هستند و برای توصیه اشخاص و یا نصب و عزل اشخاص به مراکز مربوطه مراجعه می‌کنند، به هیچ وجه، به آنان ترتیب اثر ندهند. منسوبین و نزدیکان مطلقاً حق دخالت در این‌گونه امور را ندارند (موسوی خمینی، ۱۳۷۹، ج ۶، ص ۳۶۵).

بنابراین، امری که نباید از آن غفلت شود این است که این مقیاس «عدالت» اگر بر اجتماع حکومت نکند، اقدامات دیگر، همه کارهایی سطحی و ظاهری خواهد بود و فایده‌ای چندان نخواهد داشت و در جان‌ها

نفوذ نخواهد کرد، و دوام نخواهد یافت؛ زیرا فقط اجرای عدالت مایه زنده ماندن احکام است. پس اگر از استکبار اقتصادی و مستکبران جلوگیری نشود، و از گروه‌های مستولی بر اجتماع در دست یافتن به هر چه می‌خواهند با محروم کردن دیگران، جلوگیری به عمل نیاید، و ریشه استضعاف و ناکامی کنده نشود، و به محرومان برای باز پس گرفتن حقوق و کرامت خویش مددی قاطع و عملی نرسد، جامعه اسلامی ساخته نخواهد شد (حکیمی و دیگران، ۱۳۸۰، ج ۶، ص ۶۹۰).

۳. کم شدن بهره‌وری در کار و تزییع حقوق دیگران

یکی دیگر از آفت‌های پدیده «چند شغلی» پایین آوردن کیفیت و کمیت در کار است. حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «هرکس به کارهای گوناگون بپردازد خوار شده، پیروز نمی‌گردد» (نهج البلاغه، ۱۳۸۷، ص ۵۲۱).

در روایت دیگر می‌فرماید: «کسی که به متفاوت‌ها بگراید عشق و علاقه، او را تنها و خوار می‌گذارد» (تدبیر و چاره‌جویی‌هایش به ناکامی انجامد) (ابن شعبه حرانی، ۱۴۰۴ق، ص ۲۰۲).

دو شغله بودن - بر اساس دو حدیث مزبور - آثار منفی ذیل را در بر دارد: عشق و علاقه به کار را از بین می‌برد. به جای رابطه صمیمانه با کار و ابزار و محیط کار، یک رابطه «ناگریزانه» برقرار می‌شود. کار فاقد نشاط می‌گردد. کسالت روانی و افسردگی می‌آید و تن را می‌فرساید. حالت «سجری» و بی‌تابی و گلابیه و نالیدن از زندگی به بار می‌آورد. دوگانگی مسئولیت، دوگانگی ابزار و دوگانگی رابطه با ابزار، دوگانگی محیط کار، دوگانگی اهتمام، و دوگانگی اندیشه کاری همه این پیامدها به‌علاوه تلخ کردن زندگی و به اضطراب کشانیدن جریان زیستی، برخلاف اصول ایمنی و منشأ حادثه هستند (رضوی، ۱۳۷۹، ص ۴۰۶).

حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «بزرگ‌ترین خیانت، خیانت به ملت، و رسواترین دغل‌کاری، دغل‌بازی با امامان است» (نهج البلاغه، ۱۳۸۷، ص ۳۶۳). هرچند این سخن حضرت درباره حفظ ضرورت امانت‌داری آمده، اما هر کاری که سبب خیانت به ملت شود مصداق بارز این روایت محسوب می‌شود. بنابراین، اگر پدیده «چند شغلی» منجر به سستی در عمل و پایین آمدن کیفیت کار نسبت به خدمت مردم شود این خود بزرگ‌ترین خیانت به جامعه اسلامی است و هرکس باید در جهت مسئولیت‌هایی که بر عهده می‌گیرد به مردم و جامعه پاسخ‌گو باشد.

امام خمینی علیه السلام کم‌کاری را خیانت به مملکت می‌داند و همه اقشار را به پرکاری دعوت می‌کند و می‌گوید: اقشار مختلف از مردم تکالیف مختلف دارند. الآن ما می‌بینیم که گفته می‌شود: در ادارات کم‌کاری است، در کارخانه‌ها کم‌کاری است. این خیانت به یک مملکتی است. الآن وقت این است که کار را زیاد بکنند، نه کار را کسر کنند....

ایشان ضد انقلاب را کسی می‌داند که در کارها سستی می‌کند:

امروز ضد انقلاب کسی است که به آن کاری مشغول هست، در آن کار سستی کند، در آن کار بیکاری کند یا وادار کند اشخاصی را که آنها کم‌کاری کنند، از زیر بار شانه خالی کنند که این ضربه است به کشور خودشان.... باید یک وظیفه اسلامی وجدانی را ما احساس کنیم که با آن وظیفه انسانی کارها را خوب انجام دهیم (موسوی خمینی، ۱۳۷۹، ج ۷، ص ۳۱۶؛ ج ۱۲، ص ۱ و ج ۹، ص ۵۵۰).

فرمایش‌های امام راحل به‌طور واضح، بر کم‌کاری و سستی در کار دلالت دارد، وقوع این امر در پدیده «چند شغلی» از حساسیت بیشتری برخوردار است و باید به آن توجه شود. سستی و کم‌کاری امروزه در مراکز آموزشی، علمی، و پزشکی به‌سبب استثنا شدن این مشاغل در قانون اساسی (اصل ۱۴۱) به‌طور ناگهانی قابل وقوع است. در این خصوص، باید چاره‌اندیشی شود؛ چراکه یکی از مهم‌ترین عوامل پیشرفت و ترقی در هر جامعه استادان، معلمان، پژوهشگران و محققان آن جامعه‌اند که اگر این افراد وقت آزاد و فراغت کافی برای آموزش نداشته باشند نباید انتظار پیشرفت و بالا بردن کیفیت آموزشی را داشت.

۴. افزایش ساعات کاری و به وجود آمدن خستگی جسمی و روحی

امام معصوم در روایتی می‌فرمایند: «از ما نیست کسی که دینش را برای دنیا، یا دنیایش را برای آخرتش ترک کند» (عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۷، ص ۷۶). در روایتی دیگر می‌فرماید: «برای عاقل سزاوار نیست دست‌اندر کاری شود، مگر در سه صورت: ساعتی که در آن با پروردگارش راز و نیاز پردازد، و ساعتی که در آن معاش خود را اصلاح کند، و ساعتی که به لذتی حلال پردازد» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۱۰۰، ص ۱۲). بر اساس این دو حدیث، افراد باید زمان خود را تقسیم‌بندی کنند: قسمتی را برای عبادت، قسمتی را برای کار، و قسمتی را برای کارهای شخصی خویش. بسیاری از محققان این روایت را به سه قسمت هشت ساعته در امور فردی تقسیم کرده‌اند که امروزه ساعت کار استاندارد جهانی هم هشت ساعت در روز است. حضرت علی علیه السلام می‌فرماید: «چه‌بسا افرادی که خود را به تحمل مشقت واداشته و در عین حال، (از فقر نجات نیافته) محرومیت را تحمل کرده‌اند، و چه‌بسا افرادی که در کسب و کار میان‌روی پیشه کرده و روزگار یاری‌شان نموده، برخوردار شده‌اند» (کلینی، ۱۴۰۷ق، ج ۵، ص ۸۱).

در **نهج البلاغه** نیز می‌فرماید: «کار اندکی که ادامه یابد از کار بسیاری که از آن به ستوه آیی امیدوارکننده‌تر است» (نهج البلاغه، ۱۳۸۷، ص ۴۹۹).

بر اساس روایات گفته شده در خصوص پدیده «چند شغلی» نکات ذیل به دست می‌آید:

الف. گرایش به پدیده «چند شغلی»، سبب به وجود آمدن خستگی روحی و جسمی و آشفتگی در کارها می‌شود.

ب. گرایش به پدیده «چند شغلی»، سبب می‌شود انسان نتواند به امور دینی، شخصی و خانوادگی برسد.

ج. بر اساس آموزه‌های دینی، همیشه چنین نیست که کار زیاد سبب درآمد زیاد شود، بلکه یک کار ثابت و مداوم همراه با صحت عمل، سبب افزایش درآمد می‌شود. پس گرایش به پدیده «چند شغلی» با توجه به اثرات جانبی، که بر فرد می‌گذارد، نمی‌تواند مؤثر واقع شود.

بنابراین روایات، اگر کسی شغل خود را فراتر از ساعات مشخص شده قرارداد دهد نه تنها با مبانی شرعی مخالفت کرده، بلکه با مبانی قانونی هم مخالفت کرده است. بند سوم اصل چهل و سوم قانون اساسی در این زمینه مقرر می‌دارد: «برنامه اقتصادی کشور باید به گونه‌ای باشد که فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد». ممکن است گفته شود: تقسیم ساعات روز با این شیوه که در روایات آمده، یک امر مستحبی و اختیاری است. اما این اشکال وارد نیست؛ زیرا هرچند این امر ممکن است در امور شخصی صادق باشد، اما در جایی که حکم حکومتی و مرتبط با حقوق دیگران باشد این موضوع یک امر شخصی به‌شمار نمی‌آید، بلکه سخن معصوم می‌تواند برای اجرای حکم حکومتی و قانون در جامعه مؤیدی باشد.

۵. منافات با حقوق صاحب کار و دولت

پدیده چند شغلی از جهت دیگری با حقوق صاحب کار یا دولت معارضه پیدا می‌کند. این امر زمانی محقق می‌شود که فرد زمان مشخصی را که قرار است برای یک نفر کار کند به انجام کار برای دیگری اختصاص دهد؛ یعنی به‌طور هم‌زمان، در مقابل انجام چند کار در یک زمان معین، بخواهد دو حقوق بگیرد. در چنین صورتی بنابر مبانی فقهی، فرد اول که در اینجا «مستأجر» است و فرد دوم «اجیر» که او را برای کار خاصی استخدام کرده است. در چنین حالتی، اگر اجیر در زمانی که قرار بوده است برای مستأجر کار کند هم‌زمان برای دیگری هم کار کند مستأجر می‌تواند چنین کاری را فسخ یا اجازه کند که در هر دو صورت، مستأجر می‌تواند مقدار دریافت اجرت را از اجیر بگیرد. این در صورتی است که زمان را به کاری برای دیگری اختصاص داده باشد (عاملی، ۱۴۳۲ق، ج ۳، ص ۲۰-۲۱).

دلیل این قول اول روایات وارد شده در این زمینه است. دوم تعهدی که اجیر به مستأجر داده است و با این تعهد، مستأجر مالک منفعت اجیر می‌شود و او حق ندارد در زمان تعیین شده، به کاری غیر از کار مورد نظر مشغول شود. این یک قاعده کلی است که تمام قراردادهای اعم از دولتی و خصوصی را دربر می‌گیرد. بنابراین، تعهد اجیر ممکن است بر چند وجه باشد:

اول آنکه نفس خود را اجیر قرار داده باشد که تمام منافع او در مدت معین، ملک مستأجر باشد. دوم آنکه در آن مدت، منفعت خاصه او مثل خیاطت از آن مستأجر باشد. سوم آنکه خودش را برای مباشرت عملی در مدت معین اجیر قرار داده باشد. چهارم آنکه اعتبار مباشرت یا اعتبار وقوع عمل در آن مدت یا هر دو به شرط باشد، نه به قید. پس اجیر در تمام این وجوه، جایز نیست که در آن مدت، برای خود یا برای دیگری، با اجاره یا به جعاله یا به تبرع عملی انجام دهد که منافی حق مستأجر باشد، جز به اذن او، و این مثل تعیین مدت است؛ تعیین اول زمان عمل، به گونه‌ای که کاشف باشد از آنکه تا آخر عمل، مستأجر راضی به سستی در آن نیست، و همچنین کار کردن او در شب و غیر از ساعات کاری او برای خود و دیگری در صورتی جایز است که منجر به ضعف او به عمل در روز نشود (قمی، ۱۴۲۳ق، ج ۲، ص ۳۳۷).

پس می‌توان گفت: لفظ «اجیر» مطلق است و بر همه افراد، اعم از کارمندان دولت و شرکت‌های خصوصی و حتی قراردادهای بین دو یا چند نفر نیز صدق می‌کند. بنابراین، قواعد اجیر در خصوص ساعات کاری و مقدار دستمزد و سایر موضوعات در میان آنها حکم فرماست. اما ماده ۵۱۳ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «اقسام عمده اجاره اشخاص از قرار ذیل است: یک. اجاره خدمه و کارگران از هر قبیل؛ دو. اجاره متصدیان حمل و نقل یا مال‌التجاره، اعم از راه خشکی یا آب و هوا».

از نکات گفته شده در خصوص پدیده «چند شغلی» نکات ذیل به دست می‌آید:

الف. اگر افراد، اعم از کارمندان دولت یا کارگران شرکتی یا هر کسی که تهیدی در قبال دیگری کرده است، در مدت زمان معین از سوی دولت یا صاحب کار، به کار دیگری برای دیگری پردازد، او می‌تواند قرارداد را نقض کند، یا از اجرت او کم کند.

ب. اگر اشتغال به کار دوم در خارج از ساعات کاری معین نیز سبب خسارت و پایین آمدن کیفیت کاری در انجام عمل برای مستأجر یا صاحب کار شود او همچنان می‌تواند قرارداد را نقض یا اجرت را کم کند. وقوع این امر امروزه در خصوص کیفیت آموزشی بسیار قابل توجه است.

ج. مستند این گفته‌ها عموم آیات، مثل «اوفو بالعقود»، روایات وارد شده و قواعدی فقهی، مثل «المؤمنون عند شروطهم» و نظرات فقهاست که ذکر همه آنها خارج از این مبحث است.

۶. تعارض در نقش‌ها

یکی دیگر از آفت‌های پدیده «چند شغلی» ایجاد تعارض در نقش‌هاست. این تعارض در جامعه امروز، به دو صورت خود را نشان می‌دهد: یکی در خصوص اشتغال مردان؛ و دیگری در خصوص اشتغال زنان.

بعضی از ویژگی‌ها، مثل به وجود آمدن دوگانگی در شغل‌های گوناگون، فقدان تخصص در شغل‌های گوناگون، و پایین آمدن کیفیت کاری در آنها از ویژگی‌های مشترکی هستند که در هر دو گروه مردان و زنان صدق می‌کند، و روایاتی که قبلاً گفته شد بیانگر این مطلب است. اما یک صورت دیگر از پدیده «چند شغلی» در ارتباط با اشتغال زنان است. بر اساس آموزه‌های دینی، وظیفه اصلی زنان اشتغال کار بیرون از خانه نیست، بلکه این وظیفه بر عهده مردان است. خداوند متعال می‌فرماید: «الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ» (نساء: ۳۴)؛ مردان بر زنان قیومت و سرپرستی دارند، به خاطر اینکه خدا بعضی را بر بعضی برتری داده، و به خاطر اینکه مردان از مال خود نفقه زنان و مهریه آنان را می‌دهند. آنچه از ظاهر قرآن فهمیده می‌شود بیانگر آن است که شارع مقدس برای مدیریت خانه و جامعه و تقسیم وظایف بین زن و مرد، اهمیت خاصی قایل است و علت آن نیز تفاوت شرایط روحی و جسمی مردان نسبت به زنان است. امروزه کار بیرون از خانه زنان معضلاتی و مشکلاتی را برای خانواده‌ها به وجود آورده است؛ مثل نبودن نظارت بر تربیت فرزندان و واگذاری آنها به مهدکودک‌ها، بالا رفتن انتظارات زنان، افزایش سن ازدواج و کاهش یافتن ازدواج، کاهش جمعیت، افزایش طلاق، افزایش نرخ بیکاری، و به وجود آمدن فساد اخلاقی در خصوص اختلاط زنان و مردان. به وجود آمدن این همه معضل به خاطر جابه‌جایی و تعارض در نقش‌هاست.

۷. ابتلا به لقمه حرام

پدیده «چند شغلی» گاهی سبب می‌شود فرد به لقمه حرام مبتلا شود، و این یکی به سبب کم گذاشتن از کیفیت و کمیت کار است، و دیگری به سبب مصرف بودجه بیت‌المال. اگر چند شغله بودن سبب شود فردی بیشتر از دیگری از بیت‌المال منفعت برد خلاف عدالت است؛ زیرا با این کار زمینه استفاده دیگران از بیت‌المال را از بین برده است. رسول اکرم ﷺ می‌فرمایند: «هر کس مالی از راه غیر حلال به دست آورد، بازگشتش به سوی آتش خواهد بود» (محمدری شهری، ۱۴۱۶ق، ص ۲۹۹۲). در روایتی دیگر فرمودند: «خداوند متعال فرموده است: هر کس توجه نکند و در کسب دینار و درهم لابلایی‌گری کند، در روز قیامت از هر دری بخوهم او را وارد جهنم و آتش می‌سازم» (همان). این‌گونه روایات بر بخش، انحصار و استثنای دلالت دارند و همگی به نوعی، سبب ابتلا به لقمه حرام را بیان می‌کنند. پس همه افراد در زمینه اشتغال خود، باید دقت کافی داشته باشند تا از خوردن لقمه حرام و ابتلای به آن در امان باشند و حال آنکه بر عهده گرفتن چند شغل اگر سبب انحصار، کم گذاشتن در حقوق دیگران شود این به‌طور واضح، از مصادیق ابتلای به لقمه حرام است.

اصل چهل و نهم قانون اساسی نیز در این زمینه مقرر می‌دارد: «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت و سایر موارد نامشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند... این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود». بنابراین، اشتغال به چند شغل، اگر سبب شود تمام یا قسمتی از آن خدمت در مقابل پول دریافتی ادا نشود از مصادیق این اصل است که دولت باید از آن جلوگیری به عمل آورد.

منع پدیده «چند شغلی» در قانون اساسی ایران

قانون‌گذار در خصوص پدیده «چند شغلی»، در اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی می‌گوید: رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است، و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثناست (قانون اساسی، اصل ۱۴۱).

طبق ماده واحده قانون «ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، مصوب ۱۱ دی ۱۳۷۳، جزئیات این اصل قانونی به شرح ذیل است:

ماده واحده: با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی عهده‌دار شود.

تبصره ۱: سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از این حکم مستثنا هستند. در این تبصره، قانون‌گذار مراکز آموزشی را، که از مهم‌ترین، حساس‌ترین و بنیادی‌ترین نهادهای کشور هستند استثنا کرده است. اما این استثنا بر خلاف مبانی شرعی، قانونی و آموزشی است.

نقد تبصره یک ماده واحده

این تبصره به دلایل ذیل مورد نقد قرار می‌گیرد:

الف. ناسازگاری با مقتضیات شرع مقدس

این امر از یک سو، سبب گرفتن پول بیشتر از بیت‌المال می‌شود و این با مساوی بودن حقوق افراد در بیت‌المال تضاد دارد. سیره عملی رسول خدا ﷺ و امیرالمؤمنین ﷺ بر آن بود که بیت‌المال را به صورت

مساوی بین مردم تقسیم می‌کردند. حضرت علی علیه السلام خطاب به کارگزاران خود می‌فرماید: «عادلانه تقسیم کنید و کسی را بر کسی برتری ندهید» (نوری، ۱۴۰۸ق، ج ۱۱، ص ۹۰). حضرت علی علیه السلام در جای دیگر، خطاب به برادرش عقیل، که برای امتیازخواهی نزد او آمده بود، می‌فرماید: «اتفاقاً اگر مال یک نفر را بدزدی بهتر است از اینکه مال صدها هزار نفر مسلمان، یعنی مال مسلمین را بدزدی. ربودن مال چند نفر با شمشیر دزدی است، ولی ربودن مال عموم دزدی نیست؟ تو خیال کرده‌ای که دزدی فقط منحصر به این است که کسی حمله کند و با زور، مال او را از چنگالش بیرون بیاورد؟ بدترین اقسام دزدی همین است که الآن به من پیشنهاد می‌کنی» (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۱، ص ۱۱۴). این فرمایش حضرت به‌صراحت، استفاده دقیق و عادلانه بیت‌المال را بیان می‌کند و با تعبیر جالبی اهمیت آن را روشن‌تر می‌نماید که اندک استفاده ناروا و اضافی از بیت‌المال را سرقت از تمام مسلمانان می‌دانند. ممکن است در اینجا گفته شود: این سهم زیاد در برابر کار افرادی است که حقوق آنان باید از بیت‌المال پرداخت شود. ولی با تقسیم مساوی بیت‌المال منافاتی ندارد. اما این توجیه نمی‌تواند منطقی باشد؛ زیرا اگر این‌گونه باشد همه افراد خواهان این هستند که با کار بیشتر، درآمد بیشتری به دست آورند، و اگر این مسئله ادامه پیدا کند کسانی که از لحاظ موقعیت اجتماعی - سیاسی از قدرت بیشتری برخوردارند امکان بیشتری برای دسترسی به چند شغل پیدا می‌کنند، و افراد دیگری که از چنین موقعیتی برخوردار نیستند از این امکان، بی‌نصیب می‌مانند و همین سبب افزایش بی‌عدالتی، شکاف طبقاتی، بیکاری و فقر در طبقات جامعه می‌شود.

ب. منافات با مفاد بعضی از قوانین

مفاد ماده ۹۴ قانون «تأمین اجتماعی» چنین است:

تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع می‌باشد. در موارد ضروری، با تشخیص مقام مسئول مافوق، تصدی موقت پست سازمانی مدیریتی یا حساس به صورت بدون دریافت حقوق و مزایا، برای حداکثر چهار ماه مجاز می‌باشد. تبصره: عدم رعایت مفاد فوق‌الذکر توسط هریک از کارمندان دولت، اعم از قبول‌کننده پست دوم یا مقام صادرکننده حکم تخلف محسوب و در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری، رسیدگی و اتخاذ تصمیم خواهد شد.

بنابر نص این قانون، افراد نمی‌توانند بیش از یک شغل داشته باشند، و در صورت تصدی مزایایی نخواهند داشت. ممکن است گفته شود: قانون عادی توانایی مقابله با قانون اساسی را ندارد و قانون عادی باید تابع قانون اساسی باشد، اما این درست نیست. هرچند از لحاظ ساختار قانونی، قانون عادی

باید تابع قانون اساسی باشد، اما در شرایطی که قانون اساسی مطابق قوانین عادی - که بر اساس شرع و عرف بنا شده - نباشد باید اصلاح شود. از سوی دیگر، مصوب هر دو مجلس قانون‌گذاری است که خود می‌تواند این ایرادها را رفع کند.

ماده ۸۷ قانون «تأمین اجتماعی» می‌گوید:

ساعات کار کارمندان دولت چهل و چهار ساعت در هفته می‌باشد، و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات با پیشنهاد سازمان و تصویب هیأت وزیران تعیین می‌گردد، و تغییر ساعت کار کارمندان در موارد ضروری و با رعایت سقف مذکور، با دستگاه ذی‌ربط می‌باشد. میزان ساعات تدریس معلمان و اعضای هیأت علمی از ساعات موظف، در طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل ذی‌ربط می‌باشد».

بر اساس این مواد قانونی و همچنین بند دوم اصل چهل و سوم، کار کردن کارمندان دولت در خارج از این ساعات مشمول حقوق نمی‌شود. بنابراین، اگر ساعات کاری مراکز آموزشی نیز بیش از این زمان شود نباید مشمول حقوق قرار گیرد.

ج. محرومیت از تجربیات پیش‌گسوتان

دلیلی که در خصوص تبصره مزبور به آن استناد می‌شود به عللی که در ذیل می‌آید، قابل قبول نیست. این‌گونه توجیه می‌شود که استفاده از تجربیات افرادی است که در حوزه‌های دیگر، مثل کارهای پژوهشی، پزشکی، قضاوت و سایر مراکز کار می‌کنند یا حتی کسانی که در خود همان مؤسسه کار می‌کنند. اینان می‌توانند علاوه بر سمت اجرایی که دارند، ساعاتی را نیز به تدریس بپردازند و این موجب بالا بردن کیفیت آموزشی در مدارس و دانشگاه‌ها می‌شود. این توجیه به دلایل ذیل قابل قبول نمی‌باشد:

یک. سبب می‌شود افراد دیگر نتوانند وارد بازار کار شوند و بیکاری در جامعه افزایش پیدا کند که این خود نمونه بارز بی‌عدالتی است.

دو. چنین کاری نه تنها سبب ارتقای کیفیت آموزشی نمی‌شود، بلکه سبب افت آن خواهد شد؛ زیرا چنین افرادی به سبب مشغله کاری زیاد و خستگی، آن‌گونه که لازم است، وقت خود را صرف آموزش، مطالعه و تحقیق نمی‌کنند و همین سبب پایین آمدن کیفیت آموزشی می‌شود. یکی از شاخصه‌هایی که باید در کنار چند شغله بودن به آن توجه شود عملکرد درست و بهره‌مندی مفید از کار است که اگر در خصوص افراد چند شغله این میزان بررسی شود قطعاً نتیجه مطلوبی به دست نخواهد آمد. قانونگذار در فصل یازدهم از مواد ۸۱، ۸۲ و ۸۳ قانون «تأمین اجتماعی» دستگاه‌های اجرایی را متعهد به ارزیابی از

عملکرد در امور گوناگون کرده است که اگر در حوزه کیفیت آموزشی در این زمینه، مطالعات دقیقی صورت گیرد قطعاً به پایین بودن بهره‌وری در این زمینه پی خواهد برد.

تبصره ۳: شرکت و عضویت در شوراها، عالی، مجامع عمومی، هیأت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی، که به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد، شغل دیگر محسوب نمی‌گردد، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت و یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.

موارد گفته شده در این قانون، واضح نیست که از باب انحصار است یا از باب مثال و مصداق. اگر از باب انحصار است پس مشاغل دیگری که امروزه در مؤسساتی مثل دانشگاه‌ها و سایر مراکز علمی وجود دارند در مناصبی غیر از موارد گفته شده هستند و بدون قانون می‌مانند. و اگر از باب مصداق است که این موارد باید از گرفتن حقوق اضافی محروم شوند، در صورتی که این‌گونه نیست.

تبصره ۴: تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است، و نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاور حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای کارکنان دولت ممنوع است.

دایره شمول این تبصره محدود است. اگرچه تا حدی می‌تواند از ورود افراد به دیگر حوزه‌های دولتی جلوگیری کند، اما به سبب مشخص نبودن محدوده دقیق آن و نبود نظارت درست، نتوانسته است از ورود افراد به سایر حوزه‌های دولتی دیگر، جلوگیری کامل به عمل آورد. این امر امروزه در بسیاری از مراکز مشهود است.

اشکال دیگری که بر این تبصره وارد است در خصوص عدم شمول مشاغل آزاد و خصوصی است. علت اصلی منع از چند شغله بودن جلوگیری از انحصار و باز شدن زمینه کار و اشتغال برای بیکاران و جوانان است. اما عدم ذکر این موضوع در قانون مزبور و قوانین دیگر، سبب افزایش پدیده چند شغلی و احساس فقدان امنیت و نبود رضایت در مشاغل آزاد جامعه شده است. بسیاری از کارمندان دولت به شیوه‌های گوناگون، مثل ایجاد مطب خصوصی - در خصوص پزشکان - و دفتر - در خصوص سازمان نظام مهندسی - و بسیاری مشاغل دیگر، زمینه‌های اشتغال در مناصب دولتی و آزاد را برای خود فراهم کرده‌اند و همین تا حد زیادی سبب افزایش پدیده چند شغلی در جامعه شده است. همان‌گونه که در

بحث «اجیر» گفته شد، اجیر به‌عنوان کسی که امروزه مصادیق متعددی دارد، بر این افراد نیز صدق می‌کند. بنابراین، اگر کسی در زمان تعیین‌شده به‌عنوان اجیر خاص برای دیگری، اعم از حقوقی یا حقیقی مشغول به کار شود و در غیر آن زمان هم بدون اجازه صاحب کار یا مستأجر به کار دیگری مشغول گردد، به‌گونه‌ای که سبب به وجود آمدن سستی و خسارت در کار مورد نظر شود، صاحب کار یا مستأجر این حق را دارد که از اجرت او بکاهد و یا قرارداد را نقض کند. پس به استناد این مبانی فقهی، می‌توان پدیده «چند شغلی» را به همه شغل‌ها تعمیم داد.

نتیجه‌گیری

اصطلاح پدیده «چند شغلی» هرچند در فقه سابقه ندارد، اما مبانی فقهی و آموزه‌های دینی به‌صراحت، گرایش به آن را منع می‌کنند؛ زیرا گرایش به پدیده «چند شغلی» به‌سبب تبعاتی مثل حرص و طمع، انحصارگری، و کسب درآمد بیشتر موجب تضییع حقوق دیگران است و گرایش به این صفات و ویژگی‌ها در دین اسلام، از سوی شارع نهی شده است؛ زیرا سبب پیامدهایی مثل افزایش بیکاری، معارضه با حقوق دولت و صاحب کار، تعارض نقش‌ها، و بی‌عدالتی در جامعه می‌شود. اما مواد قانونی، که در خصوص پدیده «چند شغلی» وضع شده تا کنون توانسته است این مشکل را به صورت جدی حل کند، آن هم به‌سبب خلأهای قانونی و نبود نظارت قوی بر روال کار چند شغله‌هاست. در ذیل، به راه‌کارهایی که می‌تواند به قانونگذار در جهت وضع و اجرای قانون کمک کند، اشاره می‌شود:

۱. قانونگذار باید محدوده اجرای قانون چند شغله‌ها را به مشاغل آزاد نیز تعمیم دهد؛ چراکه اگر این عمل صورت نگیرد خود سبب نوعی انحصارگری در جامعه می‌شود.
۲. در خصوص مشاغل دولتی مستثنا شده از این قانون نیز باید چاره‌ای اندیشید؛ چراکه امروزه مراکز دانشگاهی، مدارس، و مؤسسات علمی می‌توانند افراد زیادی از فارغ‌التحصیلان دانشگاهی را به خود جذب کنند. اما استثنای این مراکز از قانون، از یک سو، سبب بالا رفتن نرخ بیکاری در جامعه و ایجاد دل‌سردی و بی‌انگیزگی در برخی چهره‌ها و شخصیت‌ها افراد جامعه و استفاده نکردن از چهره‌های علمی کشور شده است، و از سوی دیگر، سبب پایین آمدن کیفیت آموزش مفید و کاهش سرمایه‌گذاری بنیادی در جامعه علمی گردیده است. اگر کارهای پژوهشی، تدریس و مشاغل اجرایی از یکدیگر تفکیک شوند قطعاً هم سبب ایجاد

اشتغال برای دیگران خواهد شد و هم سبب تقویت مراکز آموزشی و ایجاد فرصت بیشتر برای کارهای پژوهشی.

۳. جلوگیری از اشتغال افراد بازنشسته در همه مشاغل؛ چراکه می‌تواند زمینه‌ای برای ایجاد اشتغال دیگران باشد.

۴. استفاده از مبانی فقهی؛ مثل قوانین «اجیر» در وضع قانون برای پدیده چند شغلی.

۵. تعیین تقسیم ساعات کاری بر اساس روایات رسیده برای همه افراد، اعم از دولتی و آزاد.

۶. اجرایی کردن موارد مقرر در قانون برای متخلفان و مرتکبان چند شغلی که در نهایت، سبب کاهش اشتغال به چند شغلی می‌شود.

منابع

- نهج البلاغه، ۱۳۸۷، ترجمه محمد دشتی، چ ششم، قم، اندیشه هادی.
- ابن شعبه حرانی، حسن بن علی، ۱۴۰۴ق، *تحف العقول*، چ دوم، قم، جامعه مدرسین.
- بحرانی، سیدهاشم بن سلیمان، ۱۴۱۱، *حلیه الأبرار فی أحوال محمد و آله الأطهار*، قم، مؤسسه المعارف الإسلامیة.
- پاینده، ابوالقاسم، ۱۳۸۲، *نهج الفصاحة*، چ چهارم، تهران، دنیای دانش.
- تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد، ۱۳۶۶، *تصنیف غرر الحکم و درر الکلم*، قم، دفتر تبلیغات.
- حکیمی، محمدرضا و دیگران، ۱۳۸۰، *الحیة*، ترجمه احمد آرام، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- رضوی، مرتضی، ۱۳۷۹، *دانش ایمنی در اسلام*، بی‌جا، مرکز تحقیقات و تعلیمات حفاظت بهداشت و کار.
- سایت تبیان، ۱۳۹۱/۱۱/۱۲، <http://www.tebyan.net>.
- صدوق، محمدبن علی، ۱۳۶۲، *الخصال*، قم، جامعه مدرسین.
- _____، ۱۳۷۸ق، *عیون أخبار الرضا*، تهران، جهان.
- طبرسی، فضل بن حسن، ۱۳۷۲، *مجمع البیان فی تفسیر القرآن*، چ سوم، تهران، ناصر خسرو.
- عاملی، زین‌الدین، ۱۴۳۲ق، *الروضه البهیة فی شرح اللمعة الدمشقیة*، چ هفتم، قم، مجمع الفکر اسلامی.
- عاملی، محمدبن حسن، ۱۴۰۹ق، *وسائل الشیعة*، قم، مؤسسه آل‌البیت.
- فیض کاشانی، محمدمحسن، ۱۴۲۵ق، *الشافی فی العقائد و الأخلاق و الأحکام*، تهران، لوح محفوظ.
- قمی، شیخ عباس، ۱۴۲۳ق، *الغایة القصوی فی ترجمة العروة الوثقی*، قم، صبح پیروزی.
- کلینی، محمدبن یعقوب، ۱۴۰۷ق، *الکافی*، چ چهارم، تهران، دارالکتب الإسلامیة.
- مجلسی، محمدباقر، ۱۴۰۳ق، *بحار الأنوار*، چ دوم، بیروت، دار إحياء التراث العربی.
- محمدری شهری، محمد، ۱۴۱۶ق، *میزان الحکمه*، قم، دارالحديث.
- مکارم شیرازی، ناصر، سایت تحلیلی خبر، <http://www.asriran.com>، ۱۳۹۰.
- موسوی خمینی، سیدروح‌الله، ۱۳۷۹، *صحیفه امام*، چ سوم، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- نوری، میرزا حسین، ۱۴۰۸ق، *مستدرک الوسائل و مستنبط المسائل*، قم، مؤسسه آل‌البیت.
- یزدی، محمد، ۱۳۸۲، *شرح و تبیین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، قم، امام عصر.

ملخص المقالات

الإشراف العام فى رحاب سيادة الشعب الدينية

Mohamadjavadnorzi@yahoo.com

محمد جواد نوروزى / أستاذ مساعد فى مؤسّسة الإمام الخمينيؑ للتعليم والبحوث

الوصول: ٢٠ جمادى الثانى ١٤٣٥ - القبول: ١١ ذى القعدة ١٤٣٥

الملخص

يطرح كاتب المقالة السؤال التالى: ما هى الأبعاد والأسس والمؤشّرات التى يحظى بها الإشراف العامّ فى نظام سيادة الشعب الدينية؟ وللإجابة عن هذا السؤال الذى يرد على صعيد سيادة الشعب الدينية، أكّد على أنّ المواطنين يتحمّلون مسؤوليةً تجاه مجتمعهم وتقع على عاتقهم وظائف خاصة، كما لهم حقوق لا بدّ وأنّ يتمتّعوا بها. وما يجب عليهم هو أداء بعض المهامّ على هذا الصعيد، من قبيل الأمر بالمعروف والنهى عن المنكر أو تأسيس مراكز معيّنة، مثل (الحسبة) ومؤسسات شعبية، كما ينبغى لهم الإشراف على التيارات الاجتماعية ولا سيّما الإشراف على السلطة. إنّ النظام السياسى يتكوّن من أربعة أسس هى: الفكر (الجانب الماهوى والأصولى)، القيادة، البنية، الشعب (المواطنون). لذا فإنّ مؤشّرات الإشراف تنظّم على أساسها. أمّا من الناحية الماهوية، ففكرة شرعية ولاية الفقيه فى عصر الغيبة هى الأصل النظرى للإشراف على السيادة الدينية، وأمّا سائر مؤشّرات الإشراف على صعيد البنية والسلوك الشعبى فيتمّ تذييلها استناداً إلى مبدأ (الشرعية). بالنسبة إلى أصل القيادة فالضرورة تقتضى تسليط الضوء على مسألة (المقبولية) فى السيادة الدينية، وهذا الأمر يجب أن يتحقّق بشكل عمليّ فى ظلّ فائدة المقبولية وفى إطار البنية والتخطيط وإدارة النظام الإسلامى، ويجب أن يكون سبباً لتمهيد الأرضية المناسبة للإشراف العام؛ كما أنّه فى مجال السلوك الشعبى يتّضح فى إطارين هما المعرفة (الرؤية) والأداء.

كلمات مفتاحية: سيادة الشعب الدينية، الديمقراطية، الليبرالية، الإشراف، ولاية الفقيه، الشعب

نظام الإشراف في الفقه الحكومي

السيد أحمد مرتضاي / حائز على شهادة ماجستير في القانون العام - مؤسسة الإمام الخميني للتعليم والبحوث

sayyidahmadmurtazaie@yahoo.com

مسعود راعي / أستاذ مساعد في جامعة آزاد الإسلامية - فرع نجف آباد

الوصول: ٢٥ جمادى الثاني ١٤٣٥ - القبول: ١٥ ذى القعدة ١٤٣٥

الملخص

حسب الأصول الإسلامية فإن الإشراف يحظى بمكانة هامة في الشؤون الفردية والاجتماعية، وهو ذو أنواع عديدة، باطنية (السيطرة على النفس) وخارجية (السيطرة على الغير). أما النوع الثاني (السيطرة الخارجية) فهو ينقسم إلى إشراف شعبي وحكومي، حيث يتفرع الإشراف الحكومي إلى إشراف في داخل المؤسسات وآخر في خارجها.

الإشراف في خارج المؤسسات غالباً ما يطرح حتى الآن في إطار سائر السلطات الرسمية، وقلما تم الاهتمام به بصفته أمراً مستقلاً انطلاقاً من كونه مؤسسة إشرافية معتبرة؛ وعلى هذا الأساس قام الباحثان في هذه المقالة بإجراء دراسة تحليلية نقدية حول الإشراف في خارج المؤسسات الحكومية وفق منهج بحث فقهي - حقوقي، حيث تطرقت إلى النقد والتحليل في ظل دستور الجمهورية الإسلامية في إيران وأصول الإشراف الحكومي حسب الأصول الإسلامية، وبالتالي طرحاً أنموذج الإشراف الإسلامي كنظام جديد لعملية الإشراف. هذا النظام المقترح له أصول ومباني وفرضيات وأدلة وخصائص معينة، ويتكوّن من بنية جديدة لا نظير لها في جميع الأنظمة المعاصرة.

كلمات مفتاحية: الإشراف، الحكومة، القانون، البنية، السلطة

الأطر الحديثة في الدستور التطبيقي

إبراهيم موسى زاده / أستاذ في جامعة طهران

e.mousazadeh@ut.ac.ir

زهراء دانش ناري / طالب دكتوراه في القانون العام - جامعة طهران / فرع بريدس فارابي

zdanesh@ut.ac.ir

محسن خوشنويسان / طالب ماجستير في القانون العام - جامعة طهران

m.khoshnevisan@ut.ac.ir

الوصول: ٧ جمادى الثاني ١٤٣٥ - القبول: ١٤ شوال ١٤٣٥

الملخص

الدستور التطبيقي هو أحد الفروع الهامة في القانون العام، ويمكن القول إن معظم الدراسات التي أجريت حوله قد تمحورت في عددٍ من البلدان فحسب، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا، ولكن اليوم دخلت بحوثه في مجالات جديدة، إذ بعد ظهور أنظمة سياسية جديدة على صعيد المعادلات الدولية لم يعد الأمر مقتصرًا على عدة بلدان بالتحديد بصفتها أنظمة خاصة للمرجعية الدستورية. المنهج الجديد في الدراسات الدستورية التطبيقية لا تتصف بصبغة قانونية محضة، أي أن أسس التطبيق على مر الزمان قد تغيرت بشكل أساسي، وفي الدراسات الحديثة قد طرحت معايير تتجاوز نطاق المعايير القانونية؛ وعلى هذا الأساس فسح المجال لظهور آفاق جديدة في الدراسات الدستورية التطبيقية، حيث تتم دراسة وتحليل بعضها في هذه المقالة على أساس نماذج شاملة.

كلمات مفتاحية: القانون، الدستور، النظام، المنهج الدستوري، الأمور الحديثة، التنمية، الاستقرار، المآزن

دراسة التعارض الموجود بين (الميثاق العالمي لحقوق المرأة) وبين سائر المواثيق الدولية

كلمة معصومة بيكم طاهري / حائزة على شهادة ماجستير في فرع القانون الدولي - جامعة آزاد الإسلامية في الإمارات

masoumeh.b.taheri@gmail.com

على محمد مكرمي / عضو الهيئة التعليمية في جامعة العلوم القضائية والخدمات الإدارية

الوصول: ٥ جمادى الثاني ١٤٣٥ - القبول: ٢٥ شوال ١٤٣٥

الملخص

محور البحث في هذه المقالة هو دراسة وتحليل مقررات الميثاق العالمي لحقوق المرأة ومقارنته مع سائر المواثيق والمعاهدات الدولية بغية بيان التعارض الموجود فيما بينها، وعلى هذا الأساس قام الباحثان أولاً بشرح الأصول النظرية والمفهومية للتعارض حسب أصول المعاهدات الدولية، ومن ثم تطرقاً إلى بيان مختلف أنواعه وسبل حلها. في القسم الثاني من المقالة، تركّز البحث على دراسة وتحليل التعارض الموجود بين الميثاق العالمي لحقوق المرأة وبين سائر المواثيق والمعاهدات الدولية، وكما هو معلوم فإن الميثاق المشار إليه فيه تعارض صريح مع ميثاق الأمم المتحدة (على صعيد السيادة الوطنية) ومع المواثيق والمعاهدات الأخرى والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (على صعيد الأمومة والأديان)، كذلك مع ميثاق حقوق الأطفال ومعاهدة بكين، بل وحتى فيه تعارض ذاتي لا يمكن التغاضي عنه. لذا تطرق الباحثان هنا إلى الحديث عن هذه التعارضات بشكل مفصل.

كلمات مفتاحية: الميثاق، التمييز، النساء، الوثائق، المعاهدات، الدولية، التعارض

تطبيق المعاهدات خلال فترة مؤقتة

حميد الهويي نظري / أستاذ مساعد في جامعة طهران

alhooii@yahoo.com

بهنام بوركريم / حائز على شهادة ماجستير في القانون الدولي - جامعة العلامة الطباطبائي

pourkarim_b@yahoo.com

الوصول: ٦ رجب ١٤٣٥ - القبول: ١٤ ذى القعدة ١٤٣٥

الملخص

إن انعقاد المعاهدات الدولية عادةً ما يتطلب القيام بأعمال تشريفية واسعة ويقتضى زمناً طويلاً، ولأجل أن تدخل إحدى المعاهدات في حيّز النظام الدولي فلا بدّ من إجراء مداوات موسّعة وبعد ذلك فهي بحاجة إلى أن يوقّع عليها وأن يتمّ إقرارها من قبل الطرفين أو الأطراف الموقّعة، وبالتالي تصل النوبة إلى إيداع الوثائق، وما إلى ذلك من مراحل تستغرق زمناً طويلاً. مراعاة هذه التشريعات قد تتعارض مع ضرورة التسريع في تنفيذ بعض المعاهدات، لذا فلأجل تحقيق نوع من الانسجام بين الحاجة إلى السرعة في تنفيذ المعاهدة وبين ضرورة مراعاة التشريعات التي تدوم مدةً طويلة على الصعيدين المحلي والدولي، تمّ تأسيس مؤسّسة خاصة لتنفيذ المعاهدات خلال فترة زمنية مؤقتة وذلك وفق المادة ٢٥ من ميثاق حقوق المعاهدات في عام ١٩٦٩م. والأصول التي تجرى على نطاق واسع في مجال التنفيذ المؤقت في العصر الراهن، يتمّ تطبيقها على الصعيد الدولي فقط، ولكن على الرغم من أهميتها وتطبيقها المتزايد يوماً بعد يوم، إلا أنّ المقررات الحقوقية في بلدنا قلماً تنطرق إليها. محور البحث في هذه المقالة هو تسليط الضوء على خلفية المحادثات التي أجريت حول المادة ٢٥ من الميثاق الدولي الذي تمّ إقراره في مؤتمر فيينا والعرف القضائي وآراء علماء الحقوق، وذلك حسب القيود التي وضعت في المادة المشار إليها، بغية بيان المؤسّسة التي يجب أن تتولّى تنفيذ المعاهدات خلال فترة مؤقتة. ومن أهمّ المباحث التي تمّ تسليط الضوء عليها في هذه المقالة فهي عبارة عن الطريقة العملية الأساسية للتطبيق المؤقت وماهيته وأثاره القانونية، احتمال حدوث تعارض بين التطبيق المؤقت والقوانين الداخلية لمختلف البلدان، واقع التنفيذ المؤقت في النظام الحقوقي الموجود في إيران.

كلمات مفتاحية: التنفيذ، المؤقت، الآثار، القانون، المعاهدات، الحكومة

دراسةٌ حول ظاهرة (تعدّد المشاغل) من وجهة نظر الفقه وقانون الجمهورية الإسلامية

abdelgabar3@yahoo.com

عبد الجبار زركوش نسب / أستاذ مساعد في جامعة إيلام

أمر الله معين / أستاذ مساعد في جامعة شهرکرد

gheibimasumeh@yahoo.com

السيدة معصومة غيبی / طالبة ماجستير في الفقه وأصول القوانين الإسلامية – جامعة إیرام

الوصول: ١٠ جمادى الثاني ١٤٣٥ - القبول: ٢٥ شوال ١٤٣٥

الملخص

إنّ ظاهرة تعدّد المشاغل تعدّ من العوامل التي تؤدي إلى احتكارية العمل وتضييق نطاقه في المجتمع، وعلى الرغم من أنّ دستور الجمهورية الإسلامية حظر هذا الأمر، لكن لا يوجد قانون وضعي يتكفل بتطبيقه، ناهيك عن وجود الكثير من المستثنيات التي أسفرت عن شيوع هذه الظاهرة على نطاق واسع. وبما أنّ الوثائق والأدلة الشرعية تعدّ من المصادر التي يعتمد عليها لوضع قوانين الجمهورية الإسلامية، فمن الضروري دراسة وتحليل موضوع البحث على هذا الصعيد لتعيين شرعيته أو عدم شرعيته. أمّا نتائج البحث فقد أثبتت أنّ وجهة التعاليم الدينية تمنع تعدّد المشاغل وذلك لعدة أسباب شرعية، ومن جملتها ما يلي: التضادّ مع حقوق سائر أبناء المجتمع، التسبّب بمضايقة الآخرين، اقتناص فرصة العمل منهم، ترويج الحرص والطمع في المجتمع، رفع مستوى طلبات المجتمع، تزايد ساعات العمل، تقليل ثمار العمل، نقض القوانين، شيوع البطالة، حدوث تعارض بين المهام. لذا، فإنّ هذه الأمور تقتضي وضع قانونٍ خاصٍ يحظر تعدّد المشاغل.

كلمات مفتاحية: العمل، الاشتغال، القانون، الحقوق، المجتمع

Multi Job Phenomenon the View of Iran's *Fiqh* and Law

Abduljabbar Zargosh Nasab / Assistant Professor of Ilam University. abdelgabar3@yahoo.com

Amrollah Moein / Assistant Professor of Shahrekord University

✉ **Sayedeh Ma'someh Ghaibi** / MA student of fiqh and principles of Islamic law, Ilam University gheibimasumeh@yahoo.com

Received: 2014/04/11 - **Accepted:** 2014/08/22

Abstract

A Multi job phenomenon is one of the reasons which cause monopolism and job limitation in society. Although in the constitution, the legislator has forbidden this but a lack of ordinary and serious law about acting this principle in one hand and the existence of great exceptions in the other hand, results in high rate of multi job phenomenon in the society. Since referring to documentation and legal proofs is one of the sources of making a law in Islamic Republic, it is necessary to investigate the issue based on this point of view in order to clarify its legitimacy or non-legitimacy. Findings of this research show that from the view of religious doctrines multi Job prohibition can be proved because of legal reasons such as conflict with the others rights, job's disturbance, spoiling peoples' job opportunity, the diffusion of voracity and raising the expectations in society, increasing working time, decreasing efficiency in job, Violation of law, high rate of unemployment and conflict of roles. Therefore, this issue proves the significance of approving multi jobs prohibition law.

Key words: Job, Employment, Law, Right, Society.

Temporary Performance of Treaties

Hamid Alhoei Nazari / Assistant Professor of Tehran University alhoonii@yahoo.com

✉ **Behnam PorKarim** / MA student of International Law, Allamah Tabatabai' University

Received: 2014/05/07- **Accepted:** 2014/09/10

pourkarim_b@yahoo.com

Abstract

Making international treaties usually needs long formalities. To introduce a treaty into the international system, it is necessary to pass through the long process of negotiation, signature, ratification, documents exchange and so on. To go through all these formalities may come into conflict with the necessity of rapid coming into force of some treaties. Therefore, to create a type of compromise between the urgent need for making a treaty and going through the long national and international formalities, the provisional application of a treaty, as a mechanism was planned. This mechanism is reflected in the article 25 of Vienna Convention on the Law of Treaties Concluded at Vienna on 23 May 1969. Nowadays this Provisional Application is widely used in international arena but it is rarely considered in the law literature of our country despite of its importance and application. This paper tries to investigate " the Provisional Application" by using negotiations' background of article 25 in the international law commission and Vienna Conference, judicial procedure, jurisconsults' thoughts and stipulates conditions and terms of article 25 in Vienna Convention. The main applications of the article 25, nature and legal effects of the Provisional Application, the possible conflict of Provisional Application with countries' domestic laws and the statue of Provisional Application in Iran's' legal system are of the major concerns of this paper.

Key words: Treaty, provisional application, Ratification, Entry into force, Municipal law.

The Study of the Conflicts between “the Removal of Women's Prejudice” Convention and the Other Documents and International Treaties

✉ **Masumeh Bigam Taheri** / MA student of international law, Islamic Azad University,
Emirates masoumeh.b.taheri@gmail.com

Ali Mohammad Mokarami / Faculty Member of judicial science and administrative
affairs university

Received: 2014/04/06 - **Accepted:** 2014/08/22

Abstract

This paper seeks to explore the conflicts between " the Women's Anti-Discrimination Convention" and the other international documents and treaties. To do so, at first in terms of the conflicts have been investigated the view of international treaties their theoretical and conceptual principles and then types of conflicts and the way of dealing with them have been studied. Then, the conflicts between " the Women's Anti-Discrimination Convention" and the other international documents and treaties have been investigated. As it can be considered, " the Women's Anti-Discrimination Convention" has serious conflicts with the United Nations charter on the issue of national sovereignty, the UN Convention on contracts, the Universal Declaration of Human Rights (on the issue of motherhood and religions), Convention on the Rights of the Child, Beijing Declaration and Platform for Action and even with the convention itself. The present article casts light on these conflicts.

Key words: convention, discrimination, women, documents, treaties, international, conflict.

Newfangled Arenas in Comparative Basic Law

Ibrahim Musazadeh / Associate Professor of Tehran University e.mousazadeh@ut.ac.ir

✉ **Zahra Danesh Yari** / PhD student of public law, Pardis Farabi of Tehran University
zdanesh@ut.ac.ir

Mohsen Khoshnevisan / MA student of public law, Tehran University. m.khoshnevisan@ut.ac.ir

Received: 2014/04/08 - **Accepted:** 2014/08/11

Abstract

The Comparative Constitutional Law is one of the main fields in Public Law which can be claimed although most of its studies have been limited to several specific countries such as the United State of America, England and France, nowadays its subjects of study extend over some new areas. For, with the emergence of new political systems in the world political ties, we cannot consider the authority of political- legal systems to be limited to several special countries and governmental systems. New approach in studies of Comparative Constitutional Law is not merely legal. In other words, the comparison indicators have dramatically changed over time, and in new studies meta legal indicators are considered as a base for action too. Accordingly, new vistas have been opened up for the studies on Comparative Constitutional Law, some of which will be analyzed and investigated in this paper based on certain comprehensive patterns.

Key words: law, Constitutional system, constitutionalism, development, stable.

Supervision System in Governmental Jurisprudence

✉ **Sayyed Ahmad Mortazaii** / MA student of public law, IKI

sayyidahmadmurtazaie@yahoo.com

Mas'ud Ra'ii / Assistant professor of Islamic Azad University, Najaf Abad

Received: 2014/04/26 - **Accepted:** 2014/09/11

Abstract

From the Islamic perspective, supervision has an important status in individual and social affairs. Supervision is of two kinds: internal self-control and external (supervisions). The external supervision is itself divided into two categories: public and governmental supervision. The latter is also divided into two kinds: external and intra-organizational. So far, the external organizational supervision has been discussed mostly as a subsidiary super-vision in the context of governmental powers and it has not been viewed as an independent supervisory institution. Therefore, in this research the external-organizational supervisory institution has been investigated drawing upon a legal-jurisprudential approach. While investigating and examining supervision, as stipulated in the constitution of the Islamic Republic of Iran, this study seeks to look at the governmental supervision the Islamic point of view, and offers the Islamic supervision model as a new supervision system. This supervision system enjoys its own specific principles, presuppositions, proofs and specific characteristics and has a new structure which has no parallel in the world current systems.

Key words: supervision, government, law, structure, power.

Abstracts

General Supervision; Religious Democracy

Mohammad Javad Noroozi / Assistant Professor of IKI Mohamadjavadnoroozi@yahoo.com

Received: 2014/04/21 - **Accepted:** 2014/09/07

Abstract

Posing the question “what are the dimensions, elements and representations of the public supervision in terms of religious democracy?”, this paper seeks to explain that in religious democracies people have a responsibility towards their society and that they have duties that must be carried out and also rights that must be observed. Moreover, components such as the enjoying the good and forbidding the evil or the establishment of institutions such as non-litigious and other institutions, which take on the process of supervising social movements, specially, supervising the authorities. A political system consists of four elements; the substantive and valuable dimension, leadership, structure and people (citizenship) and the representations of supervision are organized according to them. In the substantive dimension, the idea of the guardianship of a Faqih in the occultation era, is a theory that is based on supervision in religious sovereignty and the other representations of supervision in areas of peoples' structure and behavior evidenced with the legitimacy doctrine. In the component of leadership, the necessity of the issue of the acceptability in religious sovereignty and the fact that such efficiency is measured by acceptability, and in terms of structural, planning and management the Islamic system should pave the way for public supervision and in the area of supervision through people' engagement two elements including cognition (insight) and function are discussed.

Key words: religious democracy, liberal, supervision, guardianship of *Faqih*, people.

Table of Contents

General Supervision; Religious Democracy / Mohammad Javad Noroozi.....	7
Supervision System in Governmental Jurisprudence / Sayyed Ahmad Mortazaii / Mas'ud Ra'ii.....	35
Newfangled Arenas in Comparative Basic Law / Ibrahim Musazadeh / Zahra Danesh Yari / Mohsen Khoshnevisan.....	63
The Study of the Conflicts between “the Removal of Women's Prejudice” Convention and the Other Documents and International Treaties / Masumeh Bigam Taheri / Ali Mohammad Mokarami	77
Temporary Performance of Treaties / Hamid Alhoei Nazari / Behnam PorKarim ..	97
Multi Job Phenomenon from the View of Iran's <i>Fiqh</i> and Law / Abduljabbar Zargosh Nasab / Amrollah Moein / Sayedeh Ma'someh Ghaibi	117

In the Name of Allah

Andishehaye Hoghuq Omomi

Vol.3, No.2

A Quarterly Journal of law

Spring & Summer 2014

Director-in-charge: *IKI*

Managing Director: *Seyyed Ebrahim Husseini*

Editor in Chief: *Ebrahim Mosazadeh*

Translation of Abstracts: *Language Department of IKI.*

Editorial Board:

Seyeed Mohammadreda Emam: *Associate professor Tehran University*

Seyeed Ebrahim Hoseini: *Associate professor, IKI*

Seyeed Mohammad Hoseini: *Associate professor, Tehran University*

Mohammad Hosein Zadeh Yazdi: *Associate professor, IKI*

Mahmud Rajabi: *professor, IKI*

Vali Rostami: *Associate professor Tehran Univesity*

Morteza Ghasemzadeh: *professor Tehran Univesity*

Ebrahim Mosazadeh: *Associate professor, Tehran University*

Seyeed Mahmud Nabaviyan: *Associate professor, IKI*

Address:

IKI

**Jomhori Eslami Blvd
Amin Blvd., Qum, Iran**

Tel: +982532113480

Fax: +982532934483

Box: 37185-186

www.nashriyat.ir & www.iki.ac.ir

<http://nashriyat.ir/SendArticle>
