

اندیشه‌های حقوق عمومی

سال سیزدهم، شماره دوم، پیاپی ۲۵، بهار و تابستان ۱۴۰۳

مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام

بر اساس آیین نامه نشریات علمی مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۰۱ کمیسیون نشریات علمی کشور (وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) از شماره ۲۳ حائز رتبه «علمی» گردید. به استناد ماده واحده مصوب ۱۳۸۷/۶/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی و بر اساس نامه شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۸ شورای اعطای مجوزها و امتیازهای علمی وابسته به شورای عالی حوزه‌های علمیه، این نشریه از شماره ۹ حائز رتبه «علمی ترویجی» گردید.

مدیر مسئول

سیدابراهیم حسینی

سردبیر

فیروز اصلانی

مدیر اجرایی

علی آقامحمدی

صفحه آرا

یوسف آیت اللهی

ناظر چاپ

حمید خانی

چاپ

زمزم

سامانه ارسال و پیگیری مقالات:

www.nashriyat.ir

شاپا الکترونیکی: ۰۸۳۴۰-۲۹۸۰

اعضای هیئت تحریریه

فیروز اصلانی

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

محمود رجبی

استاد گروه تفسیر و علوم قرآن مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام

عزیزاله فهیمی

دانشیار گروه حقوق خصوصی دانشگاه قم

غلام‌علی قاسمی

دانشیار گروه حقوق بین‌الملل، دانشگاه قم

احمد مؤمنی راد

دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

سید محمود نبویان

دانشیار گروه فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام

محمد جواد نوروزی فرانی

استاد گروه علوم سیاسی مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام

نشانی: قم، بلوار امین، بلوار جمهوری اسلامی، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام - طبقه چهارم، اداره کل نشریات تخصصی

تحریریه ۳۲۱۱۳۴۷۴ - مشترکان ۳۲۱۱۳۴۷۱ - دورنگار ۳۲۹۳۴۴۸۳ (۰۲۵)

صندوق پستی ۴۳۳۳-۳۷۱۸۵

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

فروشگاه اینترنتی

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

اندیشه‌های حقوق عمومی دوفصل‌نامه‌ای علمی 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 دین‌پژوهی، پیشنهادها و انتقادهای شما را در مسیر کمال و بالندگی نشریه پذیراییم. خواهشمندیم مقالات خود را از طریق تارنمای نشریه: <http://nashriyat.ir/SendArticle> ارسال فرمایید.

اشتراک: قیمت هر شماره مجله، ۹۰۰۰۰۰ ریال، و اشتراک دو شماره آن در یک سال، ۱۸۰۰۰۰۰ ریال است. در صورت تمایل، وجه اشتراک را به حساب شبای IR910600520701102933448010 بانک مهر ایران، 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 بر خوردار 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 یا پسوند Doc از طریق تارنمای نشریه به <https://nashriyat.ir> ارسال نمایید.
3. حجم مقالات حداکثر در ۲۵ صفحه (۳۰۰ کلمه‌ای) تنظیم شود. از ارسال مقالات دنباله‌دار جداً 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 ترجمه‌شده خودداری شود. نقد مقالات علمی و یا آثار و کتاب‌های منتشرشده، 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 تالیفی بر این گونه 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 محتوا 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 براساس 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 به‌صورت 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 براساس شیوه زیر آورده می‌شود:

- نام خانوادگی، نام نویسنده، سال نشر، نام کتاب، ترجمه یا تحقیق، نوبت چاپ (بجز چاپ اول)، محل نشر، ناشر.
نام خانوادگی، نام نویسنده، سال نشر، «عنوان مقاله»، نام نشریه، شماره نشریه، صفحات ابتدا و انتهای مقاله.
۷. آدرس‌دهی باید بین متنی باشد (نام خانوادگی نویسنده، سال نشر، شماره جلد، شماره صفحه).

ج) یادآوری

1. حق رد یا قبول و نیز ویرایش مقالات برای مجله محفوظ است.
2. مجله حداکثر پس از شش 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.

فهرست مطالب

بررسی شیوه‌های ارتکاب جرایم اداری و اقتصادی در ایران و راهکارهای مقابله با آن / ۷

کتابچه مزدک نصوری / علی اکبر گرجی ازندریانی

واکاوی اختیارات مقام سلطنت در انگلستان / ۳۵

کتابچه پوریا فخریمی / فیروز اصلانی / میلاد اصغری

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: نظارت بر فرایندها / ۵۵

علی احمدی

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با نهادهای نظارتی

مشابه در امریکا / ۸۱

کتابچه سیده صدیقه سجادی / نادر میرزاده کوهشاهی

مقایسه «حملة ائتلاف غربی به سوریه» و «حملة ایران به اقلیم کردستان عراق»

از منظر حقوق بین‌الملل / ۹۷

کتابچه سید محمد حسینی / محمد حبیبی مجنده

مبانی ساماندهی فضای سایبر جمهوری اسلامی ایران در قواعد فقهی / ۱۱۹

کتابچه سیدمحمدهادی حسینی / محمدرضا باقرزاده اول / سید علیرضا طباطبایی

An Examination of the Administrative and Economic Crimes in Iran and Strategies to Combat Them

 **Mazdak Nasouri**  / PhD Candidate in Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran

mazdak.nasouri@ut.ac.ir

Ali Akbar Gorji Azandaryani / Associate Professor, Department of Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

gorji110@yahoo.fr

Received: 2025/06/28 - **Accepted:** 2025/12/17

Abstract


By undermining public trust and governmental efficiency, administrative and economic crimes, as structural impediments to sustainable development, pose serious challenges to the Iranian legal system. The absence of clear definitions, fragmentation of laws, and supervisory gaps have fostered an environment conducive to inefficiency in prevention and the exploitation of official positions. This research, employing a descriptive-analytical method, elucidates such crimes and proposes preventive strategies. The findings indicate that the methods of committing these crimes include traditional practices such as bribery, procedural methods like collusion in tenders, and modern technological methods, all occurring due to weak oversight, lack of transparency, and bureaucratic complexity. Finally, strategies including the legal redefinition of crimes, process transparency, strengthening supervision, and protecting whistleblowers are proposed, which can serve as an operational basis for policymakers to enhance administrative integrity.

Keywords: administrative crimes, economic crimes, administrative violations, legal policy, administrative justice, administrative corruption

نوع مقاله: پژوهشی

بررسی شیوه‌های ارتکاب جرایم اداری و اقتصادی در ایران و راهکارهای مقابله با آن

mazdak.nasouri@ut.ac.ir

✉ مزدک نصوری  دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

gorji110@yahoo.ir

علی اکبر گرجی از ندریانی / دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۷ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۲۶

چکیده

جرایم اداری و اقتصادی به‌عنوان موانع ساختاری توسعه پایدار، با تضعیف اعتماد عمومی و کارآمدی دولت، چالش‌های جدی برای نظام حقوقی ایران ایجاد کرده‌اند. فقدان تعاریف شفاف، پراکندگی قوانین و خلأهای نظارتی، بستر ناکارآمدی در پیشگیری و سوءاستفاده از موقعیت‌های اداری را فراهم نموده است. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی به تبیین شیوه‌های ارتکاب و ارائه راهکارهای پیشگیرانه می‌پردازد. یافته‌ها نشان می‌دهد روش‌های ارتکاب شامل شیوه‌های سنتی نظیر رشوه، شیوه‌های فرآیندی مانند تبانی در مناقصات و روش‌های نوین فناوریانه است که با بهره‌گیری از ضعف نظارت، عدم شفافیت و پیچیدگی بوروکراسی رخ می‌دهند. در نهایت، راهکارهایی شامل بازتعریف حقوقی جرایم، شفاف‌سازی فرآیندها، تقویت نظارت و حمایت از گزارش‌دهندگان فساد پیشنهاد شده است که می‌تواند مبنایی عملیاتی برای سیاست‌گذاران جهت ارتقای سلامت اداری باشد.

کلیدواژه‌ها: جرایم اداری، جرایم اقتصادی، تخلفات اداری، سیاست حقوقی، عدالت اداری، فساد اداری.

مقدمه

جرایم اداری و اقتصادی به‌عنوان تهدیدی جدی علیه توسعه پایدار، علاوه بر تضعیف اعتماد عمومی، بر کارایی و عدالت اقتصادی تأثیرات مخربی داشته (گسن، ۱۴۰۲، ص ۱۵) و در ایران در قالب‌هایی نظیر فساد اداری، پول‌شویی و سوءاستفاده از منابع عمومی گسترش یافته است (شهسوار، ۱۳۹۸، ص ۲۳). از آنجاکه این جرایم به دلیل وحدت در محل ارتکاب و بزه‌کار، پیوندی ناگسستنی با یکدیگر دارند، مقابله با آنها نیازمند درک موقعیت قانونی و اتخاذ تدابیر پیشگیرانه است تا از تهدید ثبات جامعه و نقض حاکمیت قانون جلوگیری شود (موسوی‌فرد و شمسی‌زاد، ۱۴۰۰، ص ۱۵۲-۱۵۳). این پدیده به‌عنوان چالشی ساختاری و ناشی از سوءاستفاده عمدی از موقعیت دولتی، موجب فرسایش سرمایه اجتماعی شده است (زرندی و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۱۷۸-۱۹۶). آمارهای جهانی نیز وضعیت نامطلوب ایران را تأیید می‌کنند؛ به‌طوری‌که کسب رتبه ۱۴۹ در شاخص ادراک فساد، نشان‌دهنده هدررفت منابع داخلی و وجود موانع جدی برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی است (Transparency International, 2023). پرداختن به این موضوع در شرایط کنونی از چند منظر حائز اهمیت است: از بعد اقتصادی، موجب خسارت به بودجه، فرار سرمایه و ناامنی فضای کسب‌وکار می‌شود؛ از بعد اجتماعی، با دامن زدن به نابرابری و بی‌اعتمادی، انسجام ملی را تهدید می‌کند؛ در بعد سیاسی، مشروعیت و کارآمدی دولت را نشانه می‌رود؛ و در سطح بین‌المللی نیز مانعی جدی برای تعاملات بانکی و ادغام در اقتصاد جهانی است؛ لذا ارائه تحلیل به‌روز برای سیاست‌گذاران یک ضرورت انکارناپذیر است.

نواوری این مقاله در چند وجه است: نخست، به‌جای کلی‌گویی، الگوهای عملی جرم را در بستر ایران به‌صورت کاربردی و مصداقی تحلیل می‌کند؛ دوم، با رویکردی چندبعدی، راهکارهای مقابله‌ای را به‌صورت یکپارچه ارائه می‌دهد؛ سوم، برخلاف پژوهش‌های پیشین که بر مجازات تمرکز داشتند، وزنه اصلی را بر راهکارهای پیشگیرانه قرار داده است؛ در نهایت، با تلفیق نظر و عمل، می‌کوشد دانش نظری را به زبانی کاربردی برای مدیران ارائه کرده و شکاف میان تئوری و اجرا را پر کند.

سؤال اصلی تحقیق این است که شیوه‌های غالب ارتکاب جرایم اداری و اقتصادی در ایران کدام‌اند و چه راهکارهای قانونی، اجرایی و فرهنگی می‌توان برای پیشگیری و مقابله مؤثر با آنها ارائه کرد؟

۱. مفهوم‌شناسی

۱-۱. جرایم اداری

جرم، رفتار ممنوعه‌ای است که قانون‌گذار به دلیل اخلاق در نظم عمومی برای آن کیفر تعیین کرده (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۹، ص ۱۹۷؛ اردبیلی، ۱۴۰۴، ص ۲۸) و دارای عناصر قانونی، مادی و روانی است (آقایی و حجتی،

۱۴۰۲، ص ۷۴). در این میان، جرم اداری به رفتار کارکنان دولت اطلاق می‌شود که با سوءاستفاده از قدرت یا نقض مقررات، موجب تضییع حقوق عمومی می‌گردد (انصاری، ۱۴۰۱، ص ۱۵۲). این جرایم که در تقاطع حقوق اداری و کیفری قرار دارند (میرمحمدصادقی، ۱۴۰۴، ص ۱۵)، اغلب حاصل تخلفات مستمر و هماهنگی میان رده‌های مختلف مدیریتی هستند (یزدان‌پناه، ۱۳۹۹، ص ۱۲-۱۴). جرایم اداری با تضعیف مشروعیت و ساختارهای نهادی، مانع توسعه می‌شوند (Rose-Ackerman, 1999, p. 1-6; Tanzi, 1998, p. 8). این اعمال که گاه با تبانی برای کسب منافع صورت می‌گیرند (رحمانیان و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۱۹)، به دو دسته کلان (در سطوح عالی مدیریتی) و خرد (در رده‌های پایین با وسعت کمتر) تقسیم می‌شوند (محبی و همکاران، ۱۳۹۸، ص ۴۸-۴۹).

با عنایت به ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ جرم عبارت از ارتکاب عمل ممنوع (ارتکاب فعل غیرقانونی) یا ترک عمل واجب (ترک فعل قانونی) به‌وسیله شهروندان عادی در جامعه یا کارکنان نهادهای عمومی در اداره می‌باشد. وفق ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ جرم اداری (یا به تعبیر خاص این قانون، فساد) هرگونه فعل یا ترک فعلی (نظیر ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت سیاسی و...) است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی با هدف کسب امتیاز یا منفعت مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری همراه با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام می‌پذیرد که ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع، سلامت و امنیت عمومی وارد می‌کند. بدین ترتیب، جرم اداری سوءاستفاده از موقعیت یا اختیارات دولتی مغایر با قانون جهت کسب منافع شخصی یا سازمانی است.

۲-۱. جرایم اقتصادی

جرم اقتصادی فعلی کیفری با انگیزه تحصیل منافع نامشروع است که مستقیماً نظم اقتصادی کشور را مختل می‌کند (Rose-Ackerman, 1999, p. 7-8) و ارکان چهارگانه وصف مادی، معنوی، غیرقانونی بودن و قابل مجازات بودن را داراست (Friedrichs, 2010, p. 34). این جرایم با اختلال در عملکرد نهادها، بازارها و ارزش‌هایی نظیر شفافیت و رقابت (یاری و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۳۳-۱۳۴)، در حوزه‌های مختلف مالی و تجاری رخ داده و اغلب توسط افراد دارای موقعیت اجتماعی مناسب و با پیچیدگی‌های فنی انجام می‌شوند (جوانمرد و شفیعی خورشیدی، ۱۴۰۲، ص ۲۳) که نتیجه آن تضعیف بنیان‌های اقتصادی و رفاه عمومی است (بیگدلی و سماواتی پیروز، ۱۴۰۱، ص ۱-۳).

حقوق داخلی ایران با خلأ قانونی در تعریف شفاف «جرم اقتصادی» مواجه است. قوانین موجود، از جمله قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ (مواد ۱۰۹ و ۲۸۶) و قانون مجازات اخلاط‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ بدون ارائه تعریفی دقیق، صرفاً به استفاده از عبارات مبهم و قابل تفسیری همچون «اختلال در نظام اقتصادی» یا تطبیق دشوار آن با «افساد فی الارض» اکتفا کرده‌اند. با این حال، دکترین حقوقی این جرایم

را ناقص قوانین اقتصادی و مصلحت عامه می‌داند که تمامی انواع مالکیت را تهدید می‌کند، فارغ از اینکه مرتکب کارمند دولت باشد یا خیر (ابراهیمی و صادق‌نژاد نائینی، ۱۳۹۲، ص ۱۵۴-۱۵۵).

۱-۳. فساد اداری

فساد به معنای تباهی و سوءاستفاده از موقعیت دولتی برای مقاصد شخصی است (World Bank, 1997, p. 8). فساد اداری نیز نوعی بیماری سازمانی است که در آن کارکنان با نقض قوانین و ترجیح منافع شخصی بر عمومی (پورعزت، ۱۳۹۸، ص ۲۰۶)، از اطلاعات و امکانات شغلی خود استفاده غیراخلاقی کرده (الوانی، ۱۳۹۴، ص ۲۷۷) و صلاحیت‌های اداری را در راستای اهدافی غیر از وظایف قانونی به کار می‌گیرند (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ص ۱۷۱).

فساد اداری در ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مورد تعریف قرار گرفته و مصادیق اصلی فساد اداری را تصریح می‌کند که نمایانگر نگاه وسیع قانون‌گذار به این پدیده است. قانون‌گذار در مواد ۳ و ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ شماری از مصادیق اصلی فساد اداری مانند ارتشا و اختلاس را مورد تصریح قرار می‌دهد. همچنین قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ جنبه‌های اخلاقی و وظایف اداری کارمندان که نقض آنها می‌تواند زمینه‌ساز فساد اداری باشد را مورد توجه قرار داده است.

۱-۴. عدالت اداری

عدالت به معنای اعطای حق به صاحب آن و قرار دادن هر چیز در جای خود (کاتوزیان، ۱۴۰۳، ص ۴۵۹) و در مفهوم حقوقی، شامل برابری در مقابل قانون و تأمین کرامت انسانی است (فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۷، ص ۸۰۴). در همین راستا، عدالت اداری بر توزیع عادلانه خدمات و رفتار برابر با شهروندان تأکید دارد (کریمی، ۱۳۹۵، ص ۹۷) و مستلزم رعایت مجموعه‌ای از اصول نظیر شفافیت، پاسخگویی و قانون‌مداری است که اعمال انصاف و حق دادخواهی را در تمامی مراحل فعالیت‌های اداری تضمین می‌کند (امامی و استوار سنگری، ۱۴۰۳، ص ۱۵۱-۱۵۴). به همین دلیل، محاکم قضایی مانند دیوان عدالت اداری وفق اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲ به منظور تأمین عدالت اداری، حمایت از حقوق شهروندی و نظارت بر حسن جریان امور اداری تشکیل می‌شود.

۲. شناسایی جرایم اداری در نظام حقوقی کنونی ایران

در نظام حقوقی ایران، تفکیک «تخلف اداری» از «جرم اداری» ضروری است. تخلف اداری نقض مقررات انضباطی با ضمانت اجرای اداری است که در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (پیش‌بینی شده در قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۱) بررسی می‌شود؛ درحالی‌که جرم اداری دارای وصف مجرمانه بوده و

به دلیل تعیین مجازات (مانند حبس یا انفصال دائم) و لطمه به اعتماد عمومی، در صلاحیت دادگاه‌های کیفری قرار دارد. با توجه به تخصصی بودن این حوزه، تعامل نظام کیفری ایران با جرایم اداری در دو قالب سیاست کیفری شکلی (تشریفات و صلاحیت) و سیاست کیفری ماهوی (جرم‌نگاری و مسئولیت) ساماندهی شده است (منصورآبادی و اسدی‌نیا، ۱۳۹۹، ص ۳۳).

جرایم اداری در نظام حقوقی ایران به صورت یکپارچه در یک قانون واحد گردآوری نشده‌اند، بلکه در قوانین مختلفی پراکنده هستند. به همین دلیل، قانون‌گذار ایرانی در قوانین و مقررات مختلف (کیفری و غیر کیفری) به طراحی نظام حقوقی مختص به جرایم اداری پرداخته است که به نمونه‌هایی از آنها اشاره می‌شود:

الف) به کارگیری قضات متخصص در فرآیند رسیدگی (مستند به ماده ۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳)؛

ب) تعیین ضابطان ویژه و متخصص، از جمله مأموران وزارت اطلاعات به‌عنوان ضابط دادگستری در مبارزه با جرایم اداری (مستند به بند ب ماده ۲۰۵ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹) (ج) توسعه دامنه شکایت شاکی یا اعلام جرم (مستند به دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۸).

امروزه در قوانین موضوعه ایران، مجازات‌های کیفری و غیر کیفری حوزه اداری به‌طور توأمان به‌عنوان سیاستی پیشگیرانه و پیگیرانه مورد توجه مسئولان قضایی کشور قرار گرفته است. مطابق اصل ۳۶ و بند ۴ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، سیاست کیفری جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر کشف جرم، تعقیب مجرمین و اجرای قوانین و مقررات مدون جزایی اسلام است. قانون‌گذار ایرانی از زمان تصویب قانون مجازات اسلامی در سال ۱۳۹۲ بخشی از جرایم کارکنان دولت را در تبصره ماده ۳۶ و بند ب ماده ۱۰۹ این قانون، مشمول جرایم اقتصادی در سیستم اداری فرض کرده است. با این وصف، لازمه تحقق این قبیل جرایم، کارمند دولت بودن مرتکب است

۲-۱-۱. علل و ریشه‌های جرایم اداری

جرایم اداری پدیده‌ای تک‌عاملی نبوده، بلکه معلول شبکه‌ای پیچیده از عوامل ساختاری (ضعف نظارت و ابهام قانونی)، اقتصادی (تورم و دستمزد پایین) و فرهنگی (پارتی‌بازی و عدم شایسته‌سالاری) است. این مؤلفه‌ها در تعامل با یکدیگر، بستر مناسبی را برای ارتکاب جرم در سطوح خرد و کلان ایجاد می‌کنند (حاجی‌پور، ۱۳۹۵، ص ۱۳۳) و نیازمند واکاوی دقیق در سه سطح خرد، میانی و کلان هستند.

۲-۱-۱-۱. عوامل سطح خرد

این دسته از عوامل، بر انگیزه‌ها و ویژگی‌های فردی و شخصیتی کارمند متمرکز است.

الف) انگیزه‌های مادی و طمع فردی: شاید اصلی‌ترین و ابتدایی‌ترین علت، طمع و زیاده‌خواهی برای کسب ثروت و جایگاه اجتماعی باشد. در شرایطی که موفقیت مادی به یک ارزش مسلط تبدیل می‌شود، برخی افراد برای رسیدن به آن، اخلاق حرفه‌ای را زیر پا می‌گذارند (میرمحمد صادقی، ۱۴۰۳، ص ۲۹)؛

ب) ضعف مبانی اخلاقی و تعهد حرفه‌ای: فقدان وجدان کاری و تعهد به منافع عمومی، بستر مناسبی برای ارتکاب جرم فراهم می‌کند. زمانی که کارمند، خود را امانت‌دار مردم نداند، به راحتی به اموال و اختیارات دولتی به چشم غنیمت نگاه می‌کند. این امر ریشه در ضعف نظام‌های تربیتی و آموزشی درون سازمانی و اخلاق حرفه‌ای دارد (منتظری و شول، ۱۳۹۸، ص ۱۴۹)؛

ج) عادی‌سازی و توجیه رفتار مجرمانه: مجرمان اداری غالباً رفتار خود را با استفاده از مکانیسم‌های توجیهی، عادی جلوه می‌دهند. عباراتی مانند «همه می‌گیرند»، «این حق من است» یا «با این حقوق کم، چاره دیگری نیست»، نمونه‌هایی از این توجیهاست که قبح عمل را نزد فرد از بین می‌برند. این فرآیند «خنثی‌سازی هنجاری» به فرد اجازه می‌دهد تا بدون احساس گناه، مرتکب جرم شود (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۳، ص ۷۱۷)؛

د) پایین بودن خطر کشف جرم: اگر کارمند احساس کند که احتمال کشف جرم و مجازات شدن او بسیار پایین است، انگیزه بیشتری برای ارتکاب آن خواهد داشت. این محاسبه عقلانی هزینه - فایده، یکی از پایه‌های نظریه‌های جرم‌شناسی کلاسیک است (کریم‌نژاد و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۱۴۶-۱۴۷).

۲-۱-۲. عوامل سطح میانی

این عوامل به کژکارکردی‌های موجود در ساختار اداری و محیط سازمانی بازمی‌گردد.

الف) فقدان شفافیت در فرآیندها: هر جا اطلاعات، محرمانه و فرآیندها (مانند مناقصات، استخدام‌ها و اعطای مجوزها) غیرشفاف باشند، «رانت اطلاعاتی» و «فرصت فساد» متولد می‌شود. شفافیت به مثابه نور، مانع از رشد میکروب فساد است (مصطفوی‌نژاد و پروین، ۱۴۰۱، ص ۱۷۷-۱۷۸)؛

ب) پیچیدگی و ناکارآمدی بوروکراسی: قوانین متعدد، مراحل اداری طولانی و کاغذبازی‌های طاقت‌فرسا، شهروندان را برای «خریدن راه میان‌بر» وسوسه می‌کند و این امر، زمینه را برای دریافت رشوه توسط کارمندان فراهم می‌آورد. در واقع، دیوان‌سالاری پیچیده، خود مولد فساد است (فکوری و اصغری، ۱۴۰۱، ص ۱۷۹)؛

ج) ضعف در سازوکارهای نظارتی و کنترلی: ناکارآمدی سیستم‌های بازرسی داخلی، حسابرسی‌های غیردقیق و ضعف نهادهای نظارتی بیرونی در برخورد قاطع با متخلفان، حاشیه امنی برای مجرمان ایجاد می‌کند. اگر نظارت، ضمانت اجرای مؤثری نداشته باشد، به امری تشریفاتی بدل خواهد شد (لاری دشت‌بیاض و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۸۳)؛

د) فرهنگ سازمانی فسادپذیر: در برخی سازمان‌ها، فسادهای کوچک نادیده گرفته شده و به تدریج به یک

هنجار تبدیل می‌شود. این امر، مصداق بارز «نظریه پنجره‌های شکسته» در محیط اداری است؛ یک پنجره شکسته (فساد کوچک) اگر ترمیم نشود، این پیام را به دیگران می‌دهد که بی‌قانونی در این محیط، مجاز است و به زودی تمام پنجره‌ها شکسته خواهد شد (احمدی و ساده‌نژاد، ۱۴۰۲، ص ۳).

۳-۱-۲. عوامل سطح کلان

این دسته از عوامل، به شرایط کلی حاکم بر جامعه اشاره دارد.

الف) تساهل و مدارای اجتماعی نسبت به فساد: زمانی که جامعه نسبت به فساد بی‌تفاوت شود و ثروت‌های بادآورده مورد نکوهش قرار نگیرد، انگیزه برای درستکاری کاهش می‌یابد. نگاه منفی جامعه به فساد، یک عامل بازدارنده اجتماعی قدرتمند است که تضعیف آن خطرناک خواهد بود (ستوده، ۱۳۹۴، ص ۱۳۶)؛

ب) ضعف حاکمیت قانون و استثناگرایی: اگر شهروندان احساس کنند که قانون به‌طور یکسان بر همه، به‌ویژه بر صاحبان قدرت و ثروت، اجرا نمی‌شود، اعتمادشان به نظام حقوقی سست شده و خود نیز به قانون‌گریزی تمایل پیدا می‌کنند. حاکمیت بی‌چون‌وچرای قانون، سنگ بنای سلامت اداری است (خندان، ۱۳۹۵، ص ۱۹)؛

ج) شرایط نامساعد اقتصادی کلان: تورم بالا، کاهش قدرت خرید و مشکلات معیشتی کارکنان دولت؛ هرچند به‌خودی‌خود مجوز ارتکاب جرم نیست، اما می‌تواند به‌عنوان یک عامل تسهیل‌کننده، آستانه مقاومت اخلاقی افراد را کاهش داده و آنها را در برابر وسوسه فساد، آسیب‌پذیرتر کند (خندان، ۱۳۹۵، ص ۲۰)؛

د) وضعیت نظام حقوقی و قضایی: وجود حجم زیادی از قوانین و مقررات غیرضروری و متروک، وجود ابهام در قوانین و مقررات و تفسیر نامناسب از آنها، از جمله عوامل تأثیرگذار در میزان ارتکاب جرایم اداری است (فریدونی و همکاران، ۱۴۰۲، ص ۵۸-۵۷).

۲-۲. شیوه‌های ارتکاب جرایم اداری

شیوه‌های ارتکاب جرایم اداری، متناسب با پیچیدگی ساختارها و نفوذ فناوری، در حال تحول و تکامل هستند. این شیوه‌ها را می‌توان در سه دسته کلی طبقه‌بندی نمود.

۱-۲-۲. شیوه‌های سنتی و کلاسیک

این شیوه‌ها، ساده‌ترین و مستقیم‌ترین روش‌های سوءاستفاده از موقعیت شغلی هستند که از دیرباز وجود داشته‌اند **الف) رشوه:** رشوه عبارت است از دادن مالی به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی به‌منظور انجام کاری اداری یا قضایی. کارمند دولت در ازای انجام یا عدم انجام وظیفه‌ای که بر عهده اوست (مانند تسریع در صدور یک مجوز یا چشم‌پوشی از یک تخلف)، به‌صورت مستقیم وجه نقد، سکه یا هدیه‌ای ارزشمند را از ارباب‌رجوع دریافت می‌کند. این ابتدایی‌ترین شکل فساد است (حبیب‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۴۵)؛

ب) اختلاس: اختلاس عبارت است از برداشتن وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و... در اختیار کارکنان اداری. کارمندی که اموال یا وجوه دولتی به او سپرده شده (مانند صندوق دار یا انباردار)، با ثبت دفاتر به صورت متقلبانه یا بدون هرگونه سندسازی، این اموال را برداشت و تصاحب می‌کند (رضانی، ۱۳۷۹، ص ۱۵۷)؛

ج) اعمال نفوذ و توصیه‌های غیرقانونی: یک مدیر یا کارمند با نفوذ، با استفاده از جایگاه و اعتبار خود، به یک مقام دیگر برای حل مشکل فردی خاص یا اعطای یک امتیاز ناحق به او، توصیه یا فشار وارد می‌کند. این شیوه اغلب در استخدام‌ها، انتصابات و دریافت تسهیلات دیده می‌شود (کریمی، ۱۴۰۱، ص ۲۵۱).

۲-۲-۲. شیوه‌های پیچیده و مبتنی بر فرآیند

این شیوه‌ها نیازمند برنامه‌ریزی، آشنایی با حفره‌های قانونی و معمولاً همکاری چند نفر هستند.

الف) تبانی در مناقصات و معاملات دولتی: این شیوه از طریق درز اطلاعات، تنظیم فنی شرایط به نفع پیمانکار خاص یا تأسیس شرکت‌های صوری صورت می‌گیرد (زمانی، ۱۳۸۸، ص ۹۹-۱۰۰)؛

ب) سوءاستفاده از طریق ترک فعل: در این شیوه، کارمند با سکوت و انجام ندادن وظایف قانونی (مانند عدم بازرسی یا عدم گزارش تخلف)، مرتکب جرم می‌شود (ملکا آشتیانی و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۱۸)؛

ج) ایجاد بوروکراسی مصنوعی برای اخاذی: این شیوه با طولانی و پیچیده کردن عمدی فرآیندها، ارباب‌رجوع را ناچار به پرداخت رشوه جهت تسریع امور می‌کند (امیری و همکاران، ۱۳۹۰، ص ۱۲۶-۱۲۷).

۲-۲-۳. شیوه‌های نوین و فناورانه

این جرایم با بهره‌گیری از فناوری‌های جدید رخ می‌دهند و کشف آنها بسیار دشوارتر است.

الف) پول‌شویی عواید مجرمانه از طریق رمزارزها: تبدیل فوری وجوه حاصل از ارتشا یا اختلاس به ارزهای دیجیتال و جایجایی آنها در کیف پول‌های متعدد جهت پنهان‌سازی منشأ پول و گریز از ردیابی بانکی (دالوندی و همکاران، ۱۴۰۴، ص ۲۵۲)؛

ب) دستکاری داده‌ها در سامانه‌های دولت الکترونیک: سوءاستفاده کارمندان دارای دسترسی به سامانه‌های حساس (نظیر ثبتی، گمرکی و مالیاتی) جهت تغییر داده‌ها، پاک کردن بدهی‌ها یا تغییر کاربری‌ها به صورت غیرقانونی (یاری زنگنه، ۱۴۰۴، ص ۱۴۴-۱۴۵)؛

ج) سوءاستفاده از امنیت امضا: واگذاری توکن امضای الکترونیک مدیران به زیرمجموعه و ادعای بعدی مبنی بر سوءاستفاده از آن جهت فرار از مسئولیت کیفری و دشوار ساختن اثبات جرم آمر (وزیری یگانه و میرزایی، ۱۴۰۳، ص ۱۴۳-۱۴۴).

۲-۳. راهکارهای مقابله با جرایم اداری

یکی از معضلات نظام اداری ایران، مواجهه نهادهای عمومی (دولتی و غیردولتی) با حجم بیش از حد قوانین

غیرضروری، ابهامات رویه اداری و اقدامات خودسرانه به همراه نظارت ناکافی است که این مسائل از مهم‌ترین عوامل بروز جرایم و فسادهای اداری محسوب می‌شوند (فرهادی‌نژاد و بیکی، ۱۴۰۲، ص ۷۲). مقابله با جرم اداری از طریق مجموعه‌ای از راهکارهای کیفری و غیرکیفری با هدف محدودسازی وقوع جرم صورت می‌گیرد

۱-۳-۲. شیوه‌های قانونی

تدوین قوانین مناسب و تفسیر درست آنها به جهت تحقق عدالت اداری و تضمین اجرای قوی، ایجاد رویه قضایی مبتنی بر دادرسی عادلانه و غیرجانبدارانه به‌عنوان تضمین حقوق عمومی و افزایش شفافیت قوانین به همراه ارتقای آگاهی مردم نسبت به حقوق شهروندی، از جمله راهکارهای کاهش زمینه‌های بروز جرایم اداری است. نظام حقوقی ایران نیز بر مبنای این اصول، جنبه‌های قانونی الزام‌آوری را جهت مقابله با جرایم اداری مورد توجه قرار داده است

الف) اجباری بودن اعلام جرم اداری: مستند به ماده ۷۲ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۳ آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۳ و ماده ۶۳ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸ کلیه کارکنان دستگاه‌های عمومی مکلف‌اند در صورتی که از وقوع جرایم اداری در حوزه کاری خود مطلع شوند، مراتب را فوراً به مقام ذی‌صلاح اطلاع دهند؛

ب) سرعت و حتمیت در رسیدگی و اجرای مجازات اداری: مستند به ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ تا زمانی که به متهم دسترسی پیدا نشده باشد، مقام قضایی می‌تواند دستور منع خروج او را از کشور صادر کند؛

پ) حمایت از شهود جرایم اداری: مستند به ماده ۲۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ مقام قضایی مکلف به اتخاذ تدابیری جهت حمایت از شهود و مطلعان جرایم کیفری (اداری یا غیراداری) می‌باشد؛

ت) حمایت از مخبران جرایم اداری: مستند به ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ دولت مکلف به حمایت قانونی، تأمین امنیت و جبران خسارت مخبرانی است که در راستای کشف جرم اطلاعات می‌دهند و در معرض تهدید قرار می‌گیرند؛ همچنین مطابق ماده ۹ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴ هرگونه مزاحمت برای گزارشگران فساد و سوءاستفاده از قدرت اداری (نظیر تهدید، کسر حقوق، اخراج، تنزل مقام یا لغو مجوز) جهت ممانعت از اقدام آنان جرم‌انگاری شده و مرتکب علاوه بر محکومیت‌های انضباطی اداری، به مجازات‌های کیفری مندرج در قانون مجازات اسلامی نیز محکوم خواهد شد؛

ث) الزام به انتشار اسامی محکومان: مستند به ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ حکم محکومیت قطعی مجرمان جرایم اداری حسب درجه و شدت آن در یکی از روزنامه‌های محلی و یا روزنامه‌های کثیرالانتشار و رسانه ملی منتشر می‌شود؛

ج) تکلیف دولت به نظارت مستمر بر دستگاه‌های اجرایی: مطابق تبصره ۳۴ قانون برنامه اول توسعه اقتصادی،

اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ و تبصره ۹۹ قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳ دولت جمهوری اسلامی ایران مکلف به نظارت مستمر بر عملیات دستگاه‌های اجرایی شده است و در همین راستا، بایستی گزارشات مربوط به پیشرفت عملیات و مطابقت آن در زمینه دستبازی به اهداف تعیین شده را به مبادی ذی‌صلاح دولتی و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی ارائه نماید؛

چ) انفصال از خدمات دولتی: مستند به ماده ۵۷۶ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ چنانچه هریک از مأموران و کارکنان نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده کند یا از اجرای قوانین مملکتی و احکام قضایی استنکاف کند، به انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد؛

ح) صدور مجازات تعزیری و پرداخت جزای نقدی: مستند به ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ جلوگیری از دسترسی شهروندان به اطلاعات غیرمحرمانه اداری و امحای جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی، از جمله موجبات محکومیت مأموران نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی به «پرداخت جزای نقدی» می‌باشد. مضافاً اینکه وفق ماده ۵ قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳ در صورت استنکاف و یا اجرای ناقص تکالیف مقرر در این قانون مبنی بر انتشار اطلاعات عمومی، مرتکبان و مستنکفان به مجازات تعزیری درجه شش مانند «حبس و انفصال از خدمت» محکوم خواهند شد؛

خ) الزام قوای سه‌گانه به کنترل و پایش مؤثر: قوه مجریه مستند به ماده ۱۵ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و مصوبه شورای عالی اداری در خصوص منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۵ مکلف به نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی، پیشگیری و مقابله با فساد اداری و متعاقباً اعلام مراتب به مراجع ذی‌صلاح و پیگیری آن تا حصول نتیجه می‌باشد. همچنین قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور مستند به اصل ۱۷۴ قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و نیز قوه مقننه از طریق دیوان محاسبات کشور مستند به اصل ۵۵ قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ مکلف به نظارت و پایش دستگاه‌های عمومی (نهادها و مأموران عمومی دولتی و غیردولتی) در راستای تضمین حسن جریان امور عمومی و حفظ سلامت اداری و اقتصادی می‌باشند؛

د) شایسته‌سالاری و ممنوعیت جمع مشاغل دولتی: مستنبط از قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳ دستگاه‌های دولتی و کلیه نهادهایی که به‌نحوی از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، بایستی سیاست سازمانی و مدیریتی خود را بر مبنای استفاده از نظام انتصاب و ترفیعات مبتنی بر شایسته‌سالاری و جلوگیری از تصدی چندین پست سازمانی قرار دهند.

۲-۳-۲. تعلیم و تربیت

راهبردی‌ترین رویکرد مقابله با جرایم اداری، گذار از پارادایم «پیشگیرانه - کیفری» به «پیشگیرانه - فرهنگی» است که بر سه لایهٔ مکمل شامل تعمیم اخلاق حرفه‌ای جهت درونی‌سازی وجدان کاری به‌عنوان روح قانون، ارتقای آگاهی حقوقی برای افزایش ریسک ارتکاب جرم در محاسبات عقلانی و پیشگیری از سهل‌انگاری و آموزش مهارت‌های نظارتی جهت تبدیل کارکنان به ناظران فعال و گزارشگران فساد (پیشگیری وضعی) استوار است؛ استراتژی نوینی که با ایجاد فرهنگ سازمانی خودپالایشگر، موجب واکنش‌ناسیون نظام اداری در برابر فساد می‌گردد (گلدوست جویباری و خلیلی پاچی، ۱۳۹۴، ص ۱۲۳-۱۲۹).

۲-۳-۳. پیشگیری همه‌جانبه

رویکرد پیشگیرانه با گذار از کیفردهی به مدیریت موقعیت جرم، بر دو رکن «پیشگیری وضعی» (افزایش هزینه و ریسک جرم از طریق شفافیت و نظارت) و «پیشگیری اجتماعی» (ایمن‌سازی درونی با ترویج اخلاق و شایسته‌سالاری) استوار است؛ تلفیقی که کارآمدتر از ابزارهای صرفاً کیفری عمل می‌کند (عشایری و جهان‌پرور، ۱۴۰۲، ص ۴۰۱-۴۰۶).

۲-۳-۴. مسائل فرهنگی و اجتماعی

راهکارهای فرهنگی با ارتقای مبارزه از معلول به علل ریشه‌ای، فساد را محصولی فرهنگی می‌داند که در سطح کلان نیازمند تغییر نگرش از «تساهل» به «تقیح عمومی» و بازسازی سرمایهٔ اجتماعی بر مبنای «نظریهٔ یادگیری اجتماعی» است. در سطح سازمانی، این رویکرد با الهام از «نظریهٔ پنجره‌های شکسته»، بر محوریت اخلاق حرفه‌ای در ارتقای شغلی و عدم تحمل تخلفات کوچک تأکید دارد؛ راهبردی نرم‌افزاری که با درونی‌سازی ارزش‌ها، پایدارترین سپر دفاعی را ایجاد می‌کند (زرندی و واعظی، ۱۳۹۸، ص ۹۲-۹۴).

۲-۳-۵. عدالت محوری

این راهبرد با گذار از مقابله با معلول به اصلاح ریشه‌ای، بر سه رکن استوار است: عدالت توزیعی (شایسته‌سالاری برای پیشگیری از اعمال نفوذ)؛ عدالت رویه‌ای (شفافیت و قانونمندی فرآیندها جهت حذف بستر ارتشا)؛ و عدالت کیفری (برخورد قاطع و حذف بی‌کیفرمانی برای افزایش هزینهٔ جرم). هم‌افزایی این ابعاد با به حداقل رساندن فرصت‌ها و انگیزه‌های تخلف، نظام اداری را در برابر فساد مصون می‌سازد (میرخلیلی و همکاران، ۱۳۹۹، ص ۲۷۸-۲۸۰).

۲-۳-۶. مجازات متناسب

این راهبرد با تأکید بر توازن میان شدت کیفر، اهمیت جرم و شخصیت مجرم، هم‌زمان اهداف «عدالت سزادهنده» (پاسخ به نقض اعتماد عمومی) و «بازدارندگی» (تحمیل هزینهٔ واقعی جرم) را محقق می‌سازد. اثربخشی این روش در گرو اجرای قاطعانه و حذف «بی‌کیفرمانی» است؛ چراکه هرگونه تسامح یا اطلاع دادرسی،

کارکرد پیشگیرانه مجازات را خنثی می‌کند (نجفی ابرندآبادی و هاشم‌بیگی، ۱۴۰۳، ص ۲۱۴-۲۱۶).

۲-۳-۷. امنیت شغلی

تأمین امنیت شغلی کارکنان، راهبرد پیشگیرانه‌ای است که با ایجاد ثبات مالی و رفع نگرانی‌های شغلی، فشارهای اقتصادی و آسیب‌پذیری روانی را کاهش می‌دهد. این راهبرد، با تأمین نیاز به امنیت بر اساس هرم مازلو، موجب تقویت تعهد سازمانی و خلق سرمایه شغلی و حیثیتی می‌شود؛ امری که طبق نظریه کنترل اجتماعی، هزینه ارتکاب جرم را بالا برده و بازدارنده تخلف محسوب می‌شود. به علاوه، امنیت شغلی شجاعت افشاگری کارکنان را افزایش می‌دهد و آنها را به ناظران داخلی بدل می‌کند. اثربخشی این راهبرد منوط به تمایز قاطع میان امنیت شغلی برای فرد شایسته و مصونیت شغلی برای فرد متخلف و استقرار نظام‌های دقیق ارزیابی عملکرد است (ایمانی، ۱۴۰۳، ص ۴۱-۴۲).

۳. شناسایی جرایم اقتصادی در نظام حقوقی کنونی ایران

جرایم اقتصادی متأثر از نظام سیاسی و اقتصادی و دارای ارتباط تنگاتنگی با ساختار اداری کشور است و گاهی با عناوینی چون «مفاسد اقتصادی» یا «جرایم یقه سفید» توصیف می‌شود (سلیمی، ۱۳۸۷، ص ۲۴۰-۲۴۱). این جرایم همه سطوح جامعه را نشانه گرفته و به چرخه تولید، توزیع و مصرف، آسیب‌های جبران‌ناپذیر وارد می‌کنند و اغلب در قالب بنگاه‌ها یا مؤسساتی رخ می‌دهند که معمولاً وابسته به نهادهای عمومی یا غیردولتی‌اند (شهرکی، ۱۳۹۷، ص ۱۰۲-۱۰۵). شناسایی و دسته‌بندی این جرایم در ایران با فقدان «قانون جامع جرایم اقتصادی» مواجه است؛ بر خلاف جرایم معین مانند سرقت یا قتل، جرم اقتصادی عنوانی کلی است که مصادیق آن به صورت پراکنده در قوانین متعدد آمده و رویه قضایی غالباً رویکرد مصداق‌محور دارد. به طور متداول، حقوق دانان رفتارهایی را در این دسته قرار می‌دهند که اگر: ۱. هدف مرتکب کسب منفعت مالی نامشروع باشد؛ و ۲. فعل ارتكابی به اقتصاد کلان، اعتماد عمومی یا منافع مالی عمومی آسیب برساند (حسینی و مهرا، ۱۳۹۴، ص ۵۲).

قانون‌گذار ایران با اختصاص اصل ۴۹ قانون اساسی به استرداد ثروت‌های نامشروع و ایجاد نهادهای تخصصی مانند دادرسی جرایم اقتصادی و ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، توجه ویژه‌ای به مقابله با این جرایم نشان داده است. مبنای اصلی رسیدگی به این جرایم، قانون مجازات اسلامی و به‌ویژه قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری است که به موجب ماده ۴ آن، ارتکاب شبکه‌ای این جرایم در صورت صدق عنوان مفسد فی‌الارض، مجازات اعدام و در غیر این صورت، حبس از ۱۵ سال تا ابد را در پی دارد. علاوه بر این، قوانین خاص دیگری نظیر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ (مستند به مواد ۳۰ و ۳۲) نیز به جرم‌انگاری این رفتارها پرداخته‌اند.

در مجموع، دکنترین حقوقی با استناد به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، جرایم اقتصادی را فعالیت مجرمانه عمدی می‌دانند که مرتکب به‌واسطه جایگاه خاص (ناشی از موقعیت و اموالی که به آنها

سپرده شده) و با بهره‌گیری از دانش و اطلاعات خود و نیز وسایل و شیوه‌های ویژه، با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم و غیرمستقیم برای خود یا دیگری مرتکب می‌شود و آن فعل نیز نتایج شدیدی را به دنبال دارد (پورمحمدی و نوری، ۱۴۰۲، ص ۳۳۷-۳۴۵).

۱-۳. علل و ریشه‌های جرایم اقتصادی

تحلیل علل و ریشه‌های جرایم اقتصادی، نیازمند نگاهی چندبعدی و فراتر از تحلیل شخصیت مجرم است. این جرایم محصول تعامل پیچیده‌ای از عوامل فردی، سازمانی و اجتماعی هستند که می‌توان آنها در موارد ذیل برشمرد (الف) عوامل فردی و روان‌شناختی: ریشه‌های روان‌شناختی جرم اقتصادی، مرتکب را به مثابه کنشگری حسابگر تصویر می‌کند که با سنجش منافع کلان در برابر هزینه‌های احتمالی، دست به انتخاب می‌زند. این فرآیند با بهره‌گیری از تکنیک‌های خنثی‌سازی برای توجیه اخلاقی رفتار و بر بستری از ویژگی‌های شخصیتی نظیر حرص و ضعف بنیان‌های اخلاقی شکل می‌گیرد (باقری‌فرد و رضایی، ۱۳۹۷، ص ۱۰۹-۱۱۰)؛

(ب) وجود ساختارها و مبانی اقتصادی ناسالم و ایجاد بسترهای فرصت‌طلبی مجرمانه: ساختارهای اقتصادی ناسالم با ایجاد رانت و انحصار، در کنار فقدان شفافیت و پیچیدگی مقررات، بستری مساعد برای پنهان‌کاری و فساد فراهم می‌کنند. در این فضا، بی‌ثباتی‌های کلان نظیر تورم، جرایم سوداگرانه را به واکنشی منطقی در برابر خطر مجازات تبدیل کرده و اقتصاد را به موتور مولد جرم بدل می‌سازند که ارتکاب تخلف را گزینه‌ای عقلانی برای کسب سود جلوه می‌دهد (علینی، ۱۴۰۱، ص ۲۲۱-۲۲۲)؛

(پ) تحقق بستر اقتصادی سالم اما وجود افراد و روابط اقتصادی ناسالم در قالب قرارداد و روابط اقتصادی: جرایم اقتصادی حتی در بسترهای سالم نیز می‌توانند از طریق روابط ناسالم و سوءاستفاده از ابزارهای قانونی جهت اهداف مجرمانه شکل بگیرند. مصادیقی چون تبانی، بهره‌گیری از اطلاعات محرمانه و تدلیس در قراردادها، بر نقش کلیدی «عامل انسانی» دلالت دارند؛ امری که ضرورت نظارت مستمر بر رفتار کنشگران را برای پیشگیری از سوءاستفاده از اعتماد و خلأهای ارتباطی توجیه می‌کند (اسفندیار و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۳۱-۱۳۳)

(ت) مقررات و اختیارات دولتی مانند مقررات مالیاتی و تصمیمات بودجه‌ای: سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دولت، به‌ویژه نظام‌های مالیاتی پیچیده و سنگین، با تغییر محاسبات هزینه - فایده، انگیزه فرار مالیاتی را تشدید می‌کنند. هم‌زمان، تخصیص منابع کلان و یارانه‌ای با خلق «فرصت‌های رانتی»، بستر جرایمی نظیر ارتشا و اختلاس را فراهم آورده و تمرکز فعالان اقتصادی را از ارزش‌آفرینی به رانت‌جویی سوق می‌دهد؛ فرآیندی که در غیاب شفافیت، ساختار بوروکراتیک را به ابزاری برای فساد و نقض عدالت توزیعی تبدیل می‌کند (تاجمیر ریاحی و آل‌محمد، ۱۳۹۹، ص ۲۶)؛

ث) **عرضه کالا و خدمات در انحصار دولت:** عرضه انحصاری کالا و خدمات توسط دولت، با حذف رقابت و ایجاد شکاف قیمتی میان نرخ‌های دستوری و واقعی، محرک اصلی قاچاق و شکل‌گیری «فرصت‌های رانتی» برای کارگزاران است. این ساختار انحصاری، بستر جرایمی نظیر ارتشاء، احتکار و اختلاس را فراهم آورده و با جایگزینی «رانت‌جویی» به جای «ارزش‌آفرینی»، ارتکاب جرم را به واکنشی عقلانی در برابر ناکارآمدی‌های سیستماتیک تبدیل می‌کند (پناهی و امینی، ۱۳۹۰، ص ۷۱-۷۳)؛

ج) **کیفیت سیستم مدیریتی، سطح دستمزدهای بخش عمومی، کیفیت قوانین اداری و کیفی:** تلاقی ناکارآمدی بوروکراسی، پایین بودن سطح دستمزدها و ضعف قوانین، اضلاع مثلثی هستند که بستر شکل‌گیری جرایم اقتصادی را فراهم می‌کنند. در این ساختار، فرآیندهای اداری مبهم و سلیقه‌ای فرصت‌های فساد را ایجاد کرده و فشار معیشتی ناشی از دستمزدهای ناکافی، انگیزه کارگزاران را برای جبران درآمد از طرق نامشروع تقویت می‌کند؛ وضعیتی که با وجود خلأهای قانونی و عدم بازدارندگی مجازات‌ها، ریسک ارتکاب را کاهش داده و جرم را به انتخابی معقول و مقرون‌به‌صرفه در محاسبات کنشگران تبدیل می‌سازد (بیات شاهپرست، ۱۴۰۴، ص ۱۰۸۲).

۳-۲. ویژگی‌های جرایم و مجرمان اقتصادی

تمایز جرایم اقتصادی در ویژگی‌های شخصیتی مرتکبان نهفته است که با بهره‌گیری از قدرت سازمانی یا دسترسی انحصاری به اطلاعات، غالباً در بستری اداری فعالیت می‌کنند. این مجرمان با اتکا به احاطه اطلاعاتی، از طریق شبکه‌سازی و تأسیس شرکت‌های صوری با هویت‌های پنهان، اهداف مجرمانه خود را محقق می‌سازند (برزگری و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۲۴۶-۲۴۷). مهم‌ترین ویژگی‌های جرایم و مجرمان اقتصادی را می‌توان در موارد ذیل برشمرد:

الف) رؤیت‌پذیری اندک: گزارش‌دهی و رؤیت‌پذیری جرایم اقتصادی، پایین است و نتیجتاً حساسیت کمتری در افکار عمومی ایجاد می‌شود؛ زیرا عموماً بزه‌دیدگان از وقوع جرم نسبت به خودشان آگاه نمی‌شوند. به همین دلیل، ارقام واقعی جرایم اقتصادی هیچ‌گاه کشف یا اعلام نمی‌شود (دیدار و همکاران، ۱۴۰۱، ص ۸۰۵)؛

ب) پویایی و گستردگی: جرایم اقتصادی بسیار پویا هستند و به سرعت خود را با شرایط جدید قانونی و بازار کسب و کار وفق می‌دهند که به مرتکبان آن اجازه می‌دهد تا فعالیت‌های خود را به شیوه‌ای سازمان‌یافته در ابعاد ملی (و حتی بین‌المللی) پیگیری کنند که آثار و نمود خود را در وضعیت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی یک کشور نسبت به سایر کشورها آشکار می‌کند (فعال‌جو و همکاران، ۱۳۹۶، ص ۱۲۲)؛

پ) دانش و تخصص بالا: مجرمان اقتصادی عموماً از سطح دانش و مهارت تخصصی بالایی برخوردارند و عموماً دارای هوش و ذکاوت بالایی هستند و ممکن است حسب پست سازمانی خود به اطلاعات محرمانه‌ای نیز دسترسی داشته باشند که راه ارتکاب اعمال مجرمانه اقتصادی را هموار می‌کند (درزی نژادرمی، ۱۴۰۲، ص ۱۲۸)؛

ت) شبکه‌سازی سازمانی: جرایم اقتصادی، به‌ویژه در قالب فساد سازمان‌یافته، ماهیتی شبکه‌ای دارند که با درهم‌آمیختن بخش‌های دولتی و خصوصی، تخصص‌های گوناگون را برای دور زدن نظارت‌ها و تطهیر عواید به خدمت می‌گیرند. این ساختار پیچیده با تقسیم کار تخصصی، ماهیت جرم را از یک رفتار فردی به یک «بنگاه مجرمانه» ارتقا می‌دهد (حسینی و پورفخریان، ۱۳۹۸، ص ۴۴۲-۴۴۳).

۳-۳. شیوه‌های ارتکاب جرایم اقتصادی

اگرچه در قوانین کیفری ایران، جرمی تحت عنوان جرم اقتصادی مورد تعریف واقع نشده است، اما مواد ۱ و ۲ قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ و تبصره ماده ۳۶ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ و ماده ۵۷ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ مصادیق جرایم اقتصادی را پیش‌بینی کرده‌اند. به‌طور کلی، شیوه‌های ارتکاب جرایم اقتصادی در قوانین موضوعه ایران در ۷ حوزه مجرمانه اصلی قابل طبقه‌بندی می‌باشد: ۱. اخلال در نظام پولی و ارزی کشور؛ ۲. اخلال در امر توزیع مایحتاج عمومی؛ ۳. اخلال در نظام تولیدی کشور؛ ۴. قاچاق میراث فرهنگی یا ثروت‌های ملی؛ ۵. تشکیل شرکت‌های مضاربه‌ای صوری؛ ۶. اخلال در نظام صادراتی کشور؛ ۷. تشکیل شرکت‌های هرمی (مهدوی‌فر، ۱۴۰۰، ص ۹۴۸-۹۵۱).

اهم مصادیق جرایم اقتصادی در قوانین موضوعه، طیف گسترده‌ای از اخلال در نظام‌های کلان (پولی، ارزی، تولید و توزیع) و قاچاق (کالا، ارز و میراث فرهنگی) تا جرایم مالی نظیر پول‌شویی، ربا و فرار مالیاتی را دربر می‌گیرد. این عناوین همچنین شامل انحرافات اداری و جرایم یقه‌سفیدان همچون ارتشا، اختلاس، تبانی در معاملات دولتی، سوءاستفاده از موقعیت شغلی، دریافت کارمزد، اعمال نفوذ و حساب‌سازی است که همگی ذیل رفتارهای مجرمانه اقتصادی طبقه‌بندی می‌شوند (شعبانی و همکاران، ۱۳۹۹، ص ۹۷-۹۹). یکی از شیوه‌های رایج جرایم اقتصادی، سوءاستفاده از شرکت‌های «خصولتی» است که با ظاهری خصوصی، از منابع دولتی بهره‌برداری می‌کنند. در این فرآیند، عاملان با ایجاد شبکه‌ای از شرکت‌های اقماری و صوری به نام وابستگان و استفاده از رانت، منابع عمومی را در قالب ساختارهای پیچیده هلدینگ منحرّف می‌سازند (هدایتی چنانی، ۱۴۰۰، ص ۶۷-۶۸).

۳-۴. راهکارهای مقابله با جرایم اقتصادی

مقابله با جرایم اقتصادی با چالش‌های جدی مواجه است؛ زیرا بزه‌دیده در این نوع جرایم، فرد خاصی نیست و کل جامعه متضرر خواهد شد و آسیب حاصل از آن نیز به‌صورت مشهود قابل کشف و رؤیت نمی‌باشد. شیوه‌های مقابله با جرایم اقتصادی را می‌توان در چند دسته‌بندی عمده به‌صورت ذیل مورد بررسی قرار داد.

۳-۴-۱. شیوه‌های قانونی

اگرچه کیفردهی به تنهایی تضمین‌کننده نتایج مطلوب نیست، اما نارسایی و ابهام در قواعد حقوقی نیز با کاهش

قدرت پیشگیری، تشخیص مصادیق و مجازات‌ها را دشوار می‌سازد؛ از همین رو قوانین و مقررات ایران تدابیر چندگانه‌ای را برای مقابله با جرایم اقتصادی پیش‌بینی کرده‌اند.

(الف) باطل و بلااثر بودن: در ماده ۱۴ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۳ نقل و انتقال عواید ناشی از جرایم اقتصادی مانند پول شویی مورد جرم‌انگاری قرار گرفته و ضمانت اجرای آن باطل و بلااثر شدن چنین مبادلاتی است؛

(ب) صلاحیت خاص رسیدگی: بند ۳ ماده ۲ آیین‌نامه دادرسی دادگاه‌های انقلاب مصوب ۱۳۵۸ رسیدگی به جرایم بزرگ اقتصادی را در صلاحیت دادگاه انقلاب اسلامی (دادگاه اختصاصی رسیدگی به جرایم امنیتی) قرار داده است؛

(پ) سرعت در رسیدگی: نظام حقوقی ایران در ماده ۲ قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴ به منظور سرعت بخشیدن به روند رسیدگی و تعیین تکلیف قطعی پرونده‌های مربوط به قاچاق (با هدف کاهش تراکم کار دستگاه عدلیه) مبادرت به قضا‌دایی و تسریع در دادرسی نموده است؛

(ت) جرم‌انگاری اداری: به موجب ماده ۱ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵ تحصیل وجه به اقتضای اعتبار جهت اعمال نفوذ نزد مأمورین اداری مورد جرم‌انگاری قرار گرفته است

(ث) توجه به سیاست پیشگیرانه: مطابق ماده ۱۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ کلیه دستگاه‌های عضو ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز موظف‌اند در چهارچوب اولویت‌های تعیین شده، برنامه‌های سالانه پیشگیری (در خصوص تحقیقات جرم‌شناختی) از قاچاق کالا و ارز دستگاه متبوعه خود را جهت بررسی و تصویب ارائه نمایند؛

(ج) آیین‌های خاص نظارتی: در ماده ۶ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ دادگاه‌های تخصصی ویژه با آیین دادرسی ویژه (جهت رسیدگی اختصاصی به جرایم اقتصادی) تعیین گردیده که هیئت ۳ نفره متشکل از قضات مجرب در آن به رسیدگی و صدور حکم می‌پردازند و رأی آنها قطعی است. این دادگاه، بسیاری از جرایم اقتصادی را پوشش می‌دهد؛

(چ) پیش‌بینی دادرسی تخصصی ویژه جرایم اقتصادی: طبق ماده ۲۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به دلیل پیچیدگی مسائل اقتصادی، دادرسی تخصصی از قبیل دادرسی جرایم کارکنان دولت، جرایم امنیتی، جرایم مربوط به امور پزشکی و دارویی، رایانه‌ای، اقتصادی و حقوق شهروندی با بهره بردن از قاضی متخصص به این نوع جرایم تشکیل می‌شود؛

(ح) تشدید مجازات: ماده ۵۲۶ بخش تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مجازات‌های سختگیرانه‌ای مانند مفسد و محارب را برای مجرمان اقتصادی در نظر گرفته است. به علاوه، طبق ماده ۳۰ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲ چنانچه ارتکاب قاچاق کالا و ارز به صورت انفرادی یا سازمان‌یافته به قصد مقابله

با نظام جمهوری اسلامی ایران یا اخلال گسترده در نظام اقتصادی کشور انجام شود، مرتکب حسب مورد به مجازات محارب یا مفسد فی الارض محکوم خواهد شد؛ همچنین مطابق ماده ۴ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ و مواد ۱ و ۲ قانون مجازات اخلالگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ مجازات بسیار شدید افساد فی الارض برای مرتکبان جرایم اقتصادی پیش‌بینی شده است؛

خ) ضبط اموال: مطابق ماده ۲ قانون مجازات اخلالگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ ضبط کلیه اموالی که از طریق خلاف قانون به دست می‌آید به عنوان جزای مالی مرتکب در نظر گرفته شده است؛

د) تعیین ضابط خاص: اهمیت جرایم اقتصادی تا آنجایی است که ماده ۱۲۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و تبصره ۱ ماده ۴ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ وزارت اطلاعات را به عنوان ضابط قضایی جرایم کلان اقتصادی (ضابط پرونده‌های فساد مالی کلان) قرار داده است و بدین وسیله، یک وظیفه نظارتی و پیشگیرانه بر عهده وزارت اطلاعات قرار گرفته است؛

ذ) حمایت از مخبرین، شهود و گزارشگران فساد: ماهیت پنهان جرایم اقتصادی، کشف آن را دشوار و گزارش دهندگان را به ویژه در فسادهای شبکه‌ای یا سیستماتیک، در معرض مخاطرات شغلی و انتقام‌جویی قرار می‌دهد؛ از این رو قانون‌گذار جهت تأمین امنیت و جبران خسارت افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه، تدابیر حمایتی ویژه‌ای را در قالب ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و ماده ۲۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و قانون حمایت از گزارشگران فساد مصوب ۱۴۰۲ وضع نموده است؛

ر) حذف امتیازات ارفاقی: مطابق ماده ۱۰۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ امتیاز شمول مرور زمان تعقیب و اجرای کیفر شامل مجرمین کلان اقتصادی نمی‌شود و ماده ۳۶ این قانون در خصوص انتشار حکم قطعی ۱۳ دسته از جرایم اقتصادی که میزان مال موضوع آن، یک میلیارد ریال یا بیشتر است را مورد توجه قرار داده که نمایانگر حساسیت نظام کیفری ایران در مقابله با جرایم اقتصادی است. همچنین در خصوص جرم کلاهبرداری طبق تبصره ۱ ماده ۱ و در خصوص جرم تحصیل مال از طریق نامشروع طبق تبصره ماده ۲ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ دادگاه تنها می‌تواند با اعمال ضوابط مربوط به تخفیف، مجازات را تا حداقل مجازات مقرر (حبس) و انفسال ابد از خدمات دولتی تقلیل دهد، ولی نمی‌تواند به تعلیق اجرای کیفر حکم کند؛

ز) انفسال از خدمات دولتی: وفق تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ مرتکبان اختلاس به‌طور توأمان به مجازات حبس و انفسال (موقت یا دائم) از خدمات دولتی محکوم خواهند شد؛

ژ) نیروی انسانی کارآمد و شایسته: استخدام نیروی انسانی مناسب یکی از مهم‌ترین تدابیر پیشگیرانه و

حمایتی در برابر ارتکاب جرایم اقتصادی است. ماده ۱۵ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مقامات و مدیران و سرپرستان هر واحد در سازمان‌های دولتی به تناسب مسئولیت را موظف به پیشگیری از جرایم واحدهای تحت سرپرستی خود نموده است. در همین راستا، واحدهای حقوقی، بازرسی و حراست و حفاظت پرسنل دستگاه‌های مربوط موظف به پیگیری موضوع تا حصول نتیجه می‌باشند؛

س) اعمال شفافیت اطلاعاتی: هر چقدر تزریق اطلاعات در جامعه بیشتر باشد، بستر سوءاستفاده‌گری، رانت‌جویی و هزینه‌های غیرضروری در ادارات کمتر خواهد شد. به همین دلیل، شفافیت اطلاعاتی و انتشار اسناد غیرمحرمانه اداری مستند به قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ و قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳ مورد تأکید قانون‌گذار قرار گرفته و برای آن ضمانت اجرای کیفری نیز پیش‌بینی شده است؛

ش) طبقه‌بندی و حفاظت از اسناد و اسرار محرمانه اداری و اقتصادی: صرفاً تعداد معدودی از مأموران اداری قابل اعتماد بایستی به اطلاعات محرمانه تجاری و اقتصادی دسترسی داشته باشند که آن هم باید با نظارت و بازرسی نهادهای قضایی و امنیتی انجام شود. به همین دلیل، انتشار و افشای اسناد محرمانه و غیر قابل انتشار دولتی بدون وجود اجازه و اختیار در این زمینه مستند به قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳ مورد جرم‌انگاری قرار گرفته است؛

ص) نظارت مردمی: وفق ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ در مراحل کشف و رسیدگی به پرونده‌های جرایم اداری و اقتصادی می‌توان از ظرفیت سمن‌ها استفاده نمود.

۲-۴-۳. تغییر دوره‌ای پست سازمانی

یکی از روش‌های هوشمندانه پیشگیری از وقوع جرایم اداری و اقتصادی، موقتی (دوره‌ای) کردن مسئولیت‌های سازمانی است. اعتماد مطلق به کارمندان اداره سبب انحصارگرایی خواهد شد، لذا باید محدود شود.

۳-۴-۳. بازرسی میدانی

در رسیدگی به پرونده‌های جرایم اقتصادی می‌توان از تحقیقات میدانی مانند بازدید از محل سرمایه‌گذاری و استعلام از نهادهای ذی‌صلاح، از جمله اداره ثبت شرکت‌ها و استفاده از سیستم‌های شناسایی هویتی مانند دستگاه‌های اطلاعاتی اقدام نمود (احمدزاده ذولپیرانی و همکاران، ۱۴۰۳، ص ۳۱۶-۳۱۵).

۴-۴-۳. رفع تعارض منافع

مسئله تعارض منافع یکی از مهم‌ترین ریشه‌های وقوع جرایم اداری و اقتصادی در حاکمیت است. به همین دلیل، مدیریت تعارض منافع و آموزش عمومی روش‌های کشف و مقابله با نقض‌کنندگان قواعد تعارض منافع بایستی مورد توجه قرار بگیرد (حاجی ده‌آبادی و پروین کندرود، ۱۴۰۴، ص ۲۵-۲۶).

۳-۴-۵. کاهش نقش دولت در حوزه تصدی‌گری

تکیه بر نقش کلاسیک دولت مانند تدوین و اجرای قوانین و تأمین نظم و امنیت سبب رشد بوروکراسی و بروز پدیده‌هایی مانند رانت و رشوه شده است؛ لذا حکومت بایستی از طریق خراج کردن دارایی‌های بزرگ از حیطة اختیار دولت و تجویز ورود بخش خصوصی در مسائل اقتصادی، زمینه ارتکاب جرایم این حوزه را کاهش دهد (ایزدخواستی، ۱۳۹۷، ص ۱۶۰).

۳-۴-۶. آموزش حقوق شهروندی

برای آنکه شهروندان ایرانی بتوانند با جرایم اداری و اقتصادی مقابله نمایند، آموزش و توانمندسازی آنان (مانند آگاهی از قانون اساسی و منشور حقوق شهروندی) ضروری و لازم است. این امر سبب افزایش اعتماد عمومی و تحقق مشارکت مؤثر مردم در تدوین سیاست‌های کیفری و اصلاحات اجتماعی و فرهنگی است.

۳-۴-۷. اصلاح نظام پرداخت حقوق کارکنان

پرداخت حقوق و مزایای مکفی به کارمندان در کاهش زمینه ارتکاب جرایم اداری و اقتصادی تأثیر بسزایی دارد.

۳-۴-۸. استفاده از فناوری‌های نوین

استفاده از هوش مصنوعی و سامانه یکپارچه الکترونیکی رصد دارایی‌های مسئولین جهت تشخیص ناهنجاری‌های مالی می‌تواند یکی از راهکارهای مکمل در مقابله با جرایم اداری و اقتصادی باشد.

نتیجه‌گیری

اگرچه قوانین موضوعه ایران از تعریف صریح و مستقیم جرایم اداری و اقتصادی اجتناب کرده و بیشتر بر تبیین مصداقی آنها تکیه دارد، اما در عمل، نظام کیفری کشور در حوزه جرایم اداری به بهره‌گیری از شیوه‌های نوینی همچون به‌کارگیری مخبران، اقدامات پوششی و نظارت الکترونیکی روی آورده است. بر این اساس، در صورت سیاست‌گذاری صحیح در قلمرو جرایم اداری، نیازی به پیش‌بینی مجازات‌های شدید و سنگین نخواهد بود. در واقع، از رهگذر تخصصی کردن فرآیند رسیدگی، استفاده از قضات متخصص در دادرسی‌های اداری، وضع مقررات ویژه برای تحقیق و تعقیب جرایم اداری توسط ضابطان تخصصی و نیز رعایت اصول بنیادین دادرسی عادلانه نظیر اصل براءت و حقوق دفاعی متهم، می‌توان تضمین کرد که رسیدگی‌ها منصفانه انجام گرفته و آرای صادره از مراجع قضایی و شبه‌قضایی کمتر در معرض اعتراض قرار گیرند.

یکی از چالش‌های بنیادین حقوق کیفری ایران در حوزه جرایم اقتصادی، فقدان تعریف جامع و معیار واحد برای شناسایی مصداق این جرایم است. پراکندگی تقنینی و عدم انسجام در احصای جرایم، به‌ویژه در خصوص

جرایم بانکی، تأمین سرمایه و تخلفات بازار اوراق بهادار، موجب شده است که عرصه بر مرتکبان این گونه جرایم باز بماند. همچنین عدم توجه هم‌زمان به جنبه‌های بازرندگی و انگیزشی مجازات‌ها و فقدان دسته‌بندی منطقی میان جرایم اقتصادی و اداری، بر کاستی‌های موجود افزوده است. بر این اساس، به نظر می‌رسد قانون‌گذار باید با بازنگری در سیاست تقنینی، علاوه بر حمایت کیفری از نظام پولی، ارزی، صادرات و واردات، صراحتاً بر حمایت از نظام تولید و توزیع نیز تأکید نموده و عناوینی نظیر گران‌فروشی، احتکار و سایر جرایم اخلاف در فرآیند تولید و توزیع را در زمره جرایم اقتصادی قرار دهد.

بر این نکته تأکید می‌شود که یکی از چالش‌های مقابله با جرایم اداری و اقتصادی (در دو عرصه پیشگیری و پیگیری) مقوله ضمانت اجراهاست؛ زیرا امروزه سیاست سختگیرانه کیفری ایران در خصوص حتمیت و قطعیت اجرای مجازات مجرمین اقتصادی (مندرج در قانون مجازات اسلامی و قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری) به‌طور منسجم و پیوسته‌ای دنبال نشده است و هنوز راهکارهای کاهنده یا معاف‌کننده از مجازات کیفری مانند آزادی مشروط، عفو و پذیرش توبه وجود دارد و راه‌گریز از تمام یا بخشی از مجازات را باز گذارده است. به‌طور مثال، مجرمین جرایم اقتصادی که به جهت کلان بودن و با حصول سایر شرایط به افساد فی الارض محکوم می‌شوند، خواهند توانست با استفاده از راهکار توبه (که قانون‌گذار در ماده ۱۱۴ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ مقرر کرده)، توبه نموده و عفو خود را از مقام رهبری درخواست نمایند. همچنین در مورد مجرمین اقتصادی که به مجازات‌های تعزیری محکوم شده‌اند نیز توبه می‌تواند به‌عنوان یک راهکار تخفیف‌دهنده مجازات استفاده شود که مستلزم اصلاح این قوانین در راستای تحمیل بیشترین هزینه بر مجرمین اداری و اقتصادی است. در واقع، قانون‌گذار در تصویب قوانین جزایی باید به‌گونه‌ای هزینه ارتکاب جرم را بالا ببرد که مرتکب احتمالی از همان ابتدا هزینه‌های ارتکاب را بیش از فواید جرم بداند. استفاده از مجازات‌های هرمی (تدریجی) یکی از همین راهکارهاست. همچنین قانون‌گذار باید تلاش کند تا اصل فردی کردن مجازات‌ها را با دادن اختیارات بیشتر به قضات، پیش‌بینی مجازات‌های جایگزین حبس و گسترده‌تر کردن مجازات‌های تکمیلی در سیاست کیفری خود قرار دهد.

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی جهت مقابله با جرایم اداری و اقتصادی تدوین و تنقیح شده است و همین امر سبب تعدد مراجع نظارتی قضایی و غیرقضایی شده است که لزوم اصلاح این رویه جهت پرهیز از تداخل صلاحیت‌ها و جلوگیری از صدور آرای متعارض و متهاافت مورد پیشنهاد می‌باشد. در مجموع، اصلاح قوانین و مقررات با هدف ایجاد اصلاحات هدفمند در حکومت، مقررات‌زدایی و کاهش حجم فعالیت بخش عمومی می‌تواند سبب تقویت مردم‌سالاری و کاهش فساد مالی شود. به‌عنوان مثال، مجازات‌ها در جرایم

اقتصادی بایستی بیشتر به صورت جریمه نقدی و مصادره اموال پیش‌بینی شوند؛ زیرا مرتکبان این نوع جرایم به دنبال منافع و درآمد اقتصادی هستند.

به طور کلی، منابع و مبانی گوناگونی وجود دارند که می‌توانند به طور مستقیم یا غیرمستقیم سبب پیدایش و گسترش جرایم اداری و اقتصادی شوند. شناسایی این عوامل و عناصر (شناسایی وضع موجود) می‌تواند راه‌های مقابله با آن را به ما نشان دهند که تأثیرگذاری بیشتری در کاهش و حذف کوتاه‌مدت و بلندمدت این جرایم (دستیابی به وضع مطلوب) دارد. در یک نظام اداری مبتلا به فساد، اشخاص حقیقی یا حقوقی اداری به خوبی می‌دانند که باید به چه وسیله‌ای شبکه‌سازی کنند و از چه روش‌هایی جهت نیل به اهداف غیرقانونی خود بهره ببرند که کمترین هزینه و بیشترین فایده را برای آنها به همراه داشته باشد. بنابراین شهروندان بایستی به درک دقیق و درستی از جرایم و مفاسد اداری و اقتصادی و حجم فسادهای اتفاق افتاده در کشور برسند که امری چالش‌برانگیز است.

در پایان باید اشاره کرد یکی از بهترین و کارآمدترین روش‌های مقابله با جرایم اداری و اقتصادی، طراحی نامعادله فساد (مدلی ریاضی که نمایانگر رابطه میان احتمال کشف جرم، شدت مجازات و سود حاصل از جرم می‌باشد) و مبارزه سیستماتیک با آن است که بیانگر میزان احتمال وقوع فساد می‌باشد. در این شیوه بایستی به وسیله تدوین و تصویب قوانین موضوعه و افزایش میزان مجازات‌های قانونی و نظارت‌های دولتی و غیردولتی کاری کرد که احتمال افشای جرایم و تخلفات اداری و اقتصادی افزایش و میزان عایدی از فساد، کاهش یابد. به طور مثال، نظیر آنچه که در قانون اصلاح مبارزه با مواد مخدر آمده است، میزان مجازات در جرایم اداری و اقتصادی به شکل پلکانی مطابق با شدت جرم ارتكابی افزایش یابد؛ زیرا مرتکبین این نوع جرایم بیشتر به دنبال کسب منافع شخصی و مالی هستند؛ لذا افزایش سخت‌گیرانه مجازات‌ها می‌تواند راهی مؤثر برای مقابله با این دسته جرایم باشد. همچنین مردمی‌سازی می‌تواند یکی از روش‌های اصلی جهت پیشگیری و مبارزه با جرایم اداری و اقتصادی باشد. به طور مثال، سمن‌ها و تشکل‌های مردم پایه (به عنوان واسطه میان حکومت و مردم) می‌توانند بیشترین نقش را در اعمال شفافیت و اجرای چنین مدلی (به ویژه به صورت ناظر یا مشاور) ایفا کنند که به طور توأمان واجد ویژگی‌های پیشگیرانه و پیگیرانه مقابله با جرایم و تخلفات اداری و اقتصادی خواهد بود.

منابع

- آقای، جان احمد و حجتی، سیدمعین (۱۴۰۲). حقوق جزای عمومی پیشرفته. تهران: شرکت سهامی روزنامه رسمی کشور.
- اردبیلی، محمدعلی (۱۴۰۴). حقوق جزای عمومی. تهران: میزان.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۹۴). مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.
- انصاری، ولی‌الله (۱۴۰۱). کلیات حقوق اداری. تهران: میزان.
- گسن، رمون (۱۴۰۲). جرم‌شناسی بزهکاری اقتصادی. ترجمه شهرام ابراهیمی. تهران: میزان.
- شهسوار، ساعد (۱۳۹۸). حقوق تخلفات اداری. تهران: مجد.
- موسوی فرد، سیدمحمدرضا و شمسی‌زاد، زهرا (۱۴۰۰). فساد و تخلفات اداری در ایران با تأکید بر آموزه‌های حقوق کیفری و جامعه‌شناسی جنایی. آراء، ۴(۸)، ۱۳۱-۱۵۴.
- زرنندی، سعید، حمیدی حصار، یاسین و معدنی، جواد (۱۳۹۶). عوامل مؤثر بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران. مجلس و راهبرد، ۲۴(۹۱)، ۱۶۵-۲۰۲.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۹۹). ترمینولوژی حقوق. تهران: گنج دانش.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۴۰۴). حقوق جزای عمومی ۱ (پدیده مجرمانه). تهران: دادگستر.
- یزدان‌پناه، پویا (۱۳۹۹). واکاوی پیشگیری‌های غیرکیفری از جرایم اداری. قانون‌یار، ۴(۱۴)، ۳۸-۹.
- رحمانیان، مرتضی، قنبری، ابوالفضل و ایزدی‌راد، رؤیا (۱۴۰۱). فساد اداری و راهکارهای حقوقی مقابله با آن. فقه و حقوق نوین، ۳(۱۰)، ۱۱۶-۱۳۱.
- محبی، داود، مجیدی، علیرضا و شفیع، امین (۱۳۹۸). جرایم سازمان‌یافته اداری ناشی از نفوذ مدیران ارشد دولتی در حقوق ایران. پژوهش‌نامه حقوق فارس، ۲(۲)، ۴۵-۶۱.
- یاری، رحیم، کارگری، نوروز، شاملو، باقر و قاسمی، قاسم (۱۴۰۱). جرم‌انگاری اقتصادی در پروتو اقتصاد نهادگرایی. پژوهش‌های حقوق جزا و جرم‌شناسی، ۱۰(۱۹)، ۱۲۷-۱۵۲.
- جوانمرد، بهروز و شفیع خورشیدی، علی‌اصغر (۱۴۰۲). حقوق کیفری اقتصادی (جلد اول: جرم اقتصادی). تهران: مجد.
- بیگدلی، حسن و سماواتی پیروز، امیر (۱۴۰۱). حقوق جزای اقتصادی. قزوین: جهاد دانشگاهی.
- ابراهیمی، شهرام و صادق‌نژاد نائینی، مجید (۱۳۹۲). تحلیل جرم‌شناختی جرایم اقتصادی. پژوهش حقوق کیفری، ۲(۵)، ۱۴۷-۱۷۴.
- پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۸). مبانی مدیریت دولتی. تهران: سمت.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). حقوق اداری. تهران: دادگستر.
- کاتوزیان، ناصر (۱۴۰۳). فلسفه حقوق. تهران: گنج دانش.

- فتاحی زفرقدی، علی (۱۳۹۷). آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- کریمی، خدیجه (۱۳۹۵). عدالت اداری. تهران: میزان.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۴۰۳). حقوق اداری. تهران: میزان.
- منصورآبادی، عباس و اسدی‌نیا، شهناز (۱۳۹۹). جلوه‌های دادرسی افتراقی جرایم اداری (در پرتو اصول دادرسی منصفانه). پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲(۵)، ۵۸-۳۳.
- حاجی‌پور، محسن (۱۳۹۵). فساد اداری و راه‌های مبارزه با آن در دستگاه‌های اجرایی. اهواز: خوزستان.
- میرمحمدصادقی، حسین (۱۴۰۳). جرایم علیه اموال و مالکیت. تهران: میزان.
- منتظری، محمد و شول، عباس (۱۳۹۸). تلاش برای کاهش فساد اداری به‌عنوان یک ضرورت اخلاقی: تبیین نقش تعهد کارکنان. اخلاق در علوم و فناوری، ۱۴(۴)، ۱۴۸-۱۵۴.
- نجفی ابرنآبادی، علی حسین (۱۳۹۳). تازه‌های علوم جنایی (مجموعه مقالات). تهران: میزان.
- کریم‌نژاد، عباس، اسماعیلی، مهدی و حاجی تبار فیروزجایی، حسن (۱۴۰۱). تحلیل اقتصادی و جرم‌شناختی هزینه‌های اجتماعی و منافع جرم. پژوهش‌های جرم‌شناختی پلیس، ۳(۶)، ۱۴۳-۱۶۱.
- مصطفوی‌نژاد، سیدشهاب‌الدین و پروین، خیرالله (۱۴۰۱). فساد مالی و بسترهای شفافیت‌زا در دستگاه‌های اجرایی. پژوهش حقوق عمومی، ۲۴(۷۷)، ۱۷۱-۲۰۲.
- فکوری، محمدعلی و اصغری، عبدالرضا (۱۴۰۱). نقش بروکراسی در بروز فساد اداری در کشورهای افغانستان و ایران. مطالعات فقه اسلامی و مبنای حقوق، ۱۶(۴۵)، ۱۶۷-۱۹۷.
- لاری دست‌بیاض، محمود، نظری، هنگامه و قناد، مصطفی (۱۳۹۶). واکاوی سازوکارهای نظارتی و کنترلی نظام راهبری شرکتی. ۷(۴)، ۵۹-۸۲.
- احمدی، سیدعلی‌اکبر و ساده‌نژاد، فخریه (۱۴۰۲). مروری بر انواع پنجره شکسته بر مبنای ارکان سازمان. رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۷(۸۹)، ۸۲۳-۸۳۱.
- ستوده، هدایت‌الله (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی اجتماعی (جامعه‌شناسی انحرافات). تهران: آوای نور.
- خندان، عباس (۱۳۹۵). فساد سیاسی و اداری: تأثیرات متقابل و نقش عوامل اجتماعی. اقتصاد مقداری، ۱۳(۴)، ۱۹-۴۴.
- فریدونی، محسن، گلخندان، سمیرا و رجبی، اکبر (۱۴۰۲). راهکارهای فقهی و حقوقی مقابله با مقررات و رویه‌های اداری جرم‌زا. آموزه‌های فقه و حقوق جزا، ۲(۲)، ۴۱-۶۲.
- حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۷۹). رشوه از دیدگاه حقوق کیفری ایران و فقه. مدرس علوم انسانی، ۴(۴)، ۳۵-۵۲.
- رضائی، احمد (۱۳۷۹). بررسی تطبیقی ارکان جرم اختلاس. نامه مفید، ۶(۴)، ۱۵۳-۱۸۲.

کریمی، محمدمامیر (۱۴۰۱). رویکرد قانون‌گذار در قبال پدیده کارچاق‌کنی و اعمال نفوذ برخلاف حق. *ترویج علم*، ۱۳(۱)، ۲۴۹-۲۲۸.

زمانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸). تبانی و تقلب در برگزاری مناقصه‌های دولتی، موانع و راهکارهای پلیس در مبارزه با آن. *کارگاه*، ۳(۹)، ۱۲۳-۹۶.

ملکا آشتیانی، محمدجواد، عابدیان کلخوران، سیدحسن و عسگری، علیرضا (۱۴۰۳). امکان‌سنجی جرم‌انگاری ترک وظایف قانونی مدیران اجرایی و جلوه‌های آن در مقررات فعلی. *فقه و تاریخ تمدن*، ۱۰(۴)، ۱۳-۲۷.

امیری، مجتبی، پورعزت، علی‌اصغر، دانش‌جعفری، داود و هاشمی، سیدضیاء (۱۳۹۰). در جست‌وجوی بوروکراسی ایرانی: میزگردی درباره بررسی و آسیب‌شناسی بوروکراسی در ایران پس از انقلاب اسلامی. *سوره اندیشه*، ۵۴ و ۵۵، ۱۲۴-۱۳۰. دالوندی، محمدرضا، موسوی، سیدابراهیم و غضنفری، هنگامه (۱۴۰۴). بررسی کارکردهای رمزارزها از منظر حقوقی و نظم اجتماعی. *پژوهش‌های اخلاقی*، ۱۵(۳)، ۲۴۵-۲۶۷.

یاری زنگنه، مرضیه (۱۴۰۴). تحلیل نقش مدیریت دانش بر بالندگی مشارکت شهروندی در تحقق دولت الکترونیک از دیدگاه متخصصان علم اطلاعات و دانش‌شناسی. *مطالعات کتابداری و سازماندهی اطلاعات*، ۱۴۱، ۱۳۶-۱۶۲.

وزیری یگانه، معصومه و میرزایی، جمشید (۱۴۰۳). آثار حقوقی امضای الکترونیکی و تفاوت آن با امضای دیجیتالی. *حقوق کسب و کار و اقتصاد*، ۱(۱)، ۱۳۷-۱۴۹.

فرهادی‌نژاد، محسن و بیکی، کریم (۱۴۰۲). مطالعه طولی علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن در مقاطع سال‌های ۷۸، ۸۸ و ۹۹. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۱۱(۱)، ۷۵-۵۹.

گلدوست جویباری، رجب و خلیلی پاجی، عارف (۱۳۹۴). پیشگیری اجتماعی از فساد مالی و اداری در پرتو آموزه‌های اسلامی. *مطالعات فقه اسلامی و مبنای حقوق*، ۹(۳۲)، ۱۱۳-۱۳۴.

عشایری، طاها و جهان‌پرور، طاهره (۱۴۰۲). مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع فساد: فراترکیب پژوهش‌ها. *مجلس و راهبرد*، ۳۰(۱۱۶)، ۴۱۲-۳۷۵.

زرنندی، سعید و واعظی، رضا (۱۳۹۸). الگوی جامع مبارزه با فساد اداری بر مبنای محیط بومی ایران. *پژوهش‌های مدیریت عمومی*، ۱۲(۴۵)، ۸۵-۱۰۸.

میرخلیلی، سیدمحمود، عسگری مروت، علی و بهرامی‌گرو، مجتبی (۱۳۹۹). نقش عدالت سازمانی در پیشگیری از فساد اداری. *پژوهش‌نامه حقوق کیفری*، ۱۱(۱)، ۲۷۵-۲۹۶.

نجفی ایرنآبادی، علی‌حسین و هاشم‌بیگی، حمید (۱۴۰۳). *دانشنامه جرم‌شناسی*. تهران: گنج دانش.

ایمانی، حسین (۱۴۰۳). نظام مدیریت عملکرد کارکنان به‌مثابه ابزاری برای پیشگیری از فساد اداری. *چشم‌انداز مدیریت دولتی*.

۱۵ (۱)، ۳۶-۶۱

سلیمی، صادق (۱۳۸۷). مجرمین بقیه سفید و سیاست کیفری ایران. *مطالعات حقوق خصوصی*، ۳۸ (۴)، ۲۳۹-۲۵۴.

شهرکی، مهدی (۱۳۹۷). ابعاد کیفری جرایم مالی و مفاسد اقتصادی در ایران. *پژوهش‌های حقوقی قانون‌یار*، ۱ (۱)، ۸۳-۱۰۸.

حسینی، جعفر و مهرا، نسرین (۱۳۹۴). نقدی بر مفهوم جرم اقتصادی در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲. *مطالعات حقوق*

کیفری و جرم‌شناسی، ۲ (۲ و ۳)، ۴۵-۶۹.

پورمحمدی، پوریا و نوری، پژمان (۱۴۰۲). بررسی و شناخت کیفری جرایم اقتصادی با مذاقه و مقایسه با جرایم مشابه. *تحقیقات*

حقوق قضایی، ۴ (۷)، ۳۳۵-۳۵۴.

باقری‌فرد، علی‌اشرف و رضایی، شهلا (۱۳۹۷). علل ارتکاب جرایم اقتصادی و راه‌های پیشگیری از آن. *مطالعات نوین بانکی*،

۱ (۱)، ۱۰۷-۱۳۲.

علینی، احسان (۱۴۰۱). ریشه‌ها و فرآیندهای ساختاری فساد اقتصادی در ایران (دوره جمهوری اسلامی). *برنامه‌ریزی رفاه و*

توسعه اجتماعی، ۱۳ (۵۱)، ۲۱۹-۲۵۴.

اسفندیار، اسماعیل، جهانگیرفرد، مجید و حسینی، سیدمهدی (۱۳۹۴). ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی (بر اساس مدل تعالی

سازمانی بالدريج) و بررسی رابطه آن با سلامت اداری کارکنان دستگاه‌های دولتی فیروزکوه. *مدیریت*، ۱۲ (۳۷)، ۱۱۵-۱۳۸.

تاجمیر ریاحی، حسین و آل محمد، سیده‌فاطمه (۱۳۹۹). واکاوی و نقد سیاست جنایی جرایم مالیاتی. *پژوهش‌نامه مالیات*، ۲۸ (۴۶)،

۲۵-۵۰.

پناهی، محمدحسین و امینی، اشرف (۱۳۹۰). دولت رانته، اقتصاد دولتی، فرهنگ سیاسی و سرمایه اجتماعی در ایران. ۳ (۷)،

۵۹-۹۴.

بیات شاهپرست، لیلیا (۱۴۰۴). تحلیل حقوقی و جرم‌شناسی جرایم اقتصادی در ایران با تأکید بر سیاست جنایی مقابله با فساد

مالی. *مطالعات علوم سیاسی*، ۱۱ (۱)، ۱۰۶۷-۱۰۸۶.

برزگری، فروغ، عباسی، اصغر، اسماعیلی، مهدی و حاجی‌تبار، حسن (۱۴۰۱). بررسی بنیادهای کیفری تشدید در قلمرو جرایم

اقتصادی. *مطالعات فقه اقتصادی*، ۴ (۱)، ۲۴۰-۲۵۷.

دیدا، مهدی، ابوالحسنی، سلامه و فرهود، نغمه (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی سیاست جنایی ایران در جرایم اقتصادی. *تحقیقات حقوقی*

بین‌المللی، ۱۵ (۵۵)، ۷۹۷-۸۱۱.

فعال‌جو، حمیدرضا، ملابهرامی، احمد و امیری، حسین (۱۳۹۶). بررسی غیرخطی عوامل مختلف اقتصادی مؤثر بر وقوع جرم

در ایران. *مجلس و راهبرد*، ۲۴ (۹۰)، ۱۰۱-۱۲۴.

درزی‌نژا درمی، میثم (۱۴۰۲). نگاهی به جرایم اقتصادی مبتنی بر حقوق کیفری اقتصادی. *مطالعات و پژوهش‌های امنیت داخلی*،

۱(۳)، ۱۱۳-۱۳۸.

حسینی، لیلا و پورفخریان، پروین (۱۳۹۸). بررسی راهکارهای مبارزه با فساد در مناقصات دولتی. *پژوهش‌های حقوقی*، ۱۸(۴۰)،

۴۴۷-۴۱۱.

مهدوی‌فر، مرتضی (۱۴۰۰). بررسی سیاست کیفی ایران در راستای پیشگیری از جرایم اقتصادی. *قانون‌یار*، ۵(۱۷)، ۹۴۵-۹۷۴.

شعبانی، مهدی، حاجی‌تبار، حسن و اسماعیلی، مهدی (۱۳۹۹). چالش‌های مقابله با جرایم اقتصادی و راهکارها. *مطالعات فقه*

اقتصادی، ۲(۴)، ۹۵-۱۱۶.

هدایتی چنانی، رحمان (۱۴۰۰). بررسی ترندهای جدید ارتکاب جرایم اقتصادی با رویکرد بر اشخاص حقوقی شرکت‌های

خصولتی. *پژوهش و مطالعات علوم اسلامی*، ۳(۲۲)، ۶۰-۷۱.

احمدزاده ذولپیرانی، مهرداد، خواجه‌نوری، یاسمن و نجفی‌توانا، علی (۱۴۰۳). کیفرشناسی جرایم اقتصادی در نظام حقوقی ایران.

حقوقی دادگستری، ۸۸(۱۲۶)، ۳۱۱-۳۳۵.

حاجی ده‌آبادی، محمدعلی و پروین کندرود، ابوالفضل (۱۴۰۴). راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام حقوق

کیفری ایران و کویت. *آموزه‌های حقوق کیفری کشورهای اسلامی*، ۲(۱)، ۲۰-۴۲.

ایزدخواستی، حجت (۱۳۹۷). تحلیل تأثیر کیفیت حکمرانی و ترکیب مخارج دولت بر رشد اقتصادی در ایران: رویکرد رشد

درون‌زا. *اقتصادی مقابله*، ۱۵(۴)، ۱۳۵-۱۶۵.

Transparency International (2023). *Corruption Perception Index*, Berlin, Germany.

Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tanzi, Vito (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Working Paper No. WP/9863/. Washington, DC: International Monetary Fund.

Friedrichs, D. O. (2010). *Trusted Criminals: White Collar Crime in Contemporary Society*. Wadsworth.

World Bank (1997). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*. The World Bank Group.

قوانین و مقررات (مطابق آخرین اصلاحات و الحاقات)



قانون اساسی.

قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.

قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲.

- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰.
- قانون مجازات اخلاطگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹.
- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴۰۲.
- قانون رسیدگی به تلفات اداری مصوب ۱۳۷۱.
- قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳.
- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹.
- قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸.
- قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸.
- قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶.
- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳.
- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲.
- قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۳.
- قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴.
- قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۱۳۱۵.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳.
- قانون حمایت از گزارشگران فساد مصوب ۱۴۰۲.
- قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳.
- دستورالعمل نحوه مشارکت و تعامل نهادهای مردمی با قوه قضائیه مصوب ۱۳۹۸.
- آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۳.
- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸.
- مصوبه شورای عالی اداری در خصوص منشور حقوق شهروندی مصوب ۱۳۹۵.
- آیین‌نامه دادرها و دادگاه‌های انقلاب مصوب ۱۳۵۸.

An Analysis of the Powers of the Monarch in the United Kingdom

 **Pouria Fakhimi**  / MA in Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran

IRLPoorya@gmail.com

Firooz Aslani / Associate Professor, Department of Public Law, University of Tehran aslanif@ut.ac.ir

Milad Asghari / MA in Law, Tarbiat Modares University milad.asghari@modares.ac.ir

Received: 2024/11/11 - Accepted: 2025/03/12

Abstract

The system of constitutional monarchy is founded on three basic principles: firstly, in this system, the political power of the monarch is conditional upon and constrained by law; the rule of law and legal institutions have replaced personal sovereignty. Secondly, in a constitutional system, legislative powers do not fall within the purview of the monarch but are delegated to a parliament composed of the people's representatives. Thirdly, the executive powers of the king are delegated to a prime minister or a council of ministers who are responsible for their actions and decisions to the people's representatives, ensuring the optimal flow of popular sovereignty. Consequently, in a monarchical system where the above three principles are observed, the king, as the head of state, gains entirely ceremonial powers and a purely symbolic role. Since the United Kingdom has a constitutional monarchy system, it is often claimed that the British monarch holds a purely ceremonial and symbolic role in the country's political system. This article, using library resources and a descriptive-analytical method, aims to examine and analyze the aforementioned claim regarding the position and powers of the British monarch. The investigations conducted in this article indicate that the British monarch possesses powers that violate the three aforementioned principles concerning constitutional monarchy systems; therefore, the claim of this position being ceremonial and symbolic in the UK political system does not appear entirely accurate and is subject to challenge and critique.

Keywords: British King, monarchical system, British Monarch, constitutional monarchy, semi-constitutional monarchy

نوع مقاله: پژوهشی

واکاوی اختیارات مقام سلطنت در انگلستان

IRLPoorya@gmail.com

aslanif@ut.ac.ir

milad.asghari@modares.ac.ir

پوریا فخریمی  کارشناسی ارشد حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فیروز اصلانی / دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران

میلاذ اصغری / کارشناسی ارشد حقوق دانشگاه تربیت مدرس

دریافت: ۱۴۰۳/۰۸/۲۱ - پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۲

چکیده

نظام سلطنت مشروطه بر سه اصل اساسی استوار است: اولاً در این نظام قدرت سیاسی مقام سلطنت، مشروط و مقید به قانون است. در این نظام حاکمیت قانون و نهادهای قانونی جایگزین حاکمیت شخصی شده است؛ ثانیاً در نظام مشروطه اختیارات تقنینی در حیطه اختیارات مقام سلطنت نیست، بلکه به مجلسی متشکل از نمایندگان مردم واگذار شده است؛ ثالثاً در نظام مذکور اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیرانی واگذار شده است که مسئول اقدامات و تصمیمات خود در برابر نمایندگان مردم هستند تا حاکمیت مردم به بهترین شکل جریان یابد. نتیجتاً در نظام سلطنتی که سه اصل فوق رعایت شود، پادشاه به‌عنوان رئیس کشور اختیاراتی کاملاً تشریفاتی و نقشی تماماً نمادین پیدا می‌کند. از آنجاکه کشور انگلستان دارای نظام سلطنت مشروطه است، اغلب مدعی‌اند مقام سلطنت انگلستان نقشی کاملاً تشریفاتی و نمادین در نظام سیاسی این کشور دارد. در این نوشتار با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و روش توصیفی تحلیلی قصد بررسی و واکاوی ادعای مطروحه نسبت به جایگاه و اختیارات مقام سلطنت انگلستان را داریم. بررسی‌های انجام‌شده در این نوشتار نشان می‌دهد که مقام سلطنت انگلستان از اختیاراتی برخوردار است که سه اصل پیش گفته در خصوص نظام‌های سلطنت مشروطه را نقض می‌کند؛ از این‌رو ادعای تشریفاتی و نمادین بودن این مقام در نظام سیاسی انگلستان چندان صحیح به نظر نمی‌رسد و قابل خدشه و ایراد است.

کلیدواژه‌ها: پادشاه انگلستان، نظام سلطنتی، مقام سلطنت انگلستان، سلطنت مشروطه، سلطنت نیمه‌مشروطه.

نظام سلطنتی قدیمی‌ترین نوع نظام سیاسی در تاریخ است؛ نظامی که در آن پادشاهان از قدرت مطلق برخوردار بودند، هیچ محدودیتی در اعمال قدرتشان وجود نداشت و در برابر هیچ شخص یا نهادی پاسخگو و مسئول نبودند (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۲-۱۵۷). با گذشت زمان و افزایش ظلم، ستم و خودکامگی پادشاهان مبارزاتی علیه قدرت مطلق آنها در سراسر جهان شکل گرفت. در پی این مبارزات بود که پادشاهان به تدریج برخی اختیارات خود را به نفع مردم از دست دادند و در نتیجه نظام‌های سلطنت مشروطه در سده هجدهم میلادی ایجاد شدند. به‌طور کلی نظام مشروطه به معنای ابتدای نظام سیاسی بر قانون برآمده از اراده مردم، به‌منظور محدودسازی و تقیید قدرت سیاسی است (راسخ، ۱۳۹۹، ص ۱۸۶).

نظام‌های مشروطه از سه ویژگی اساسی برخوردارند: اول اینکه در این نظام‌ها قدرت سلطنت مشروط و مقید به قانون است. در واقع نظام مشروطه به معنای گذر از حاکمیت پادشاه به حاکمیت قانون و نهادهای قانونی است (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۸۵)؛ دوم اینکه در این نظام سیاسی اختیارات تقنینی پادشاه به مجلسی متشکل از نمایندگان مردم واگذار می‌گردد؛ چراکه حاکمیت قانون بدون واگذاری اختیار وضع قانون به مردم موجب نقض غرض است؛ نهایتاً آنکه در نظام سلطنت مشروطه اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیرانی واگذار می‌گردد که در برابر نمایندگان مردم مسئول اقدامات و تصمیمات خود هستند تا از این طریق نظارت غیرمستقیم مردم بر آنها میسر باشد. واضح است در نظام سلطنتی که از سه ویژگی پیش گفته برخوردار باشد، مقام سلطنت نقشی کاملاً تشریفاتی پیدا می‌کند و از قدرت سیاسی مؤثری برخوردار نیست؛ چنان که در پادشاهی مشروطه بلژیک و اسپانیا وضع بدین منوال است (Tridimas, 2021, p. 433-434).

بنابر ادعای نویسندگان، کشور انگلستان در حال حاضر از نظام سلطنت مشروطه برخوردار است؛ از این رو گفته می‌شود در انگلستان نیز مانند هر سلطنت مشروطه دیگری، وظیفه و کارکرد مقام سلطنت صرفاً جنبه نمادین و تشریفاتی پیدا کرده است و اغلب پادشاه انگلستان را فاقد قدرت سیاسی مؤثر می‌دانند (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۴۸۲؛ عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۵۳؛ هریسی نژاد، ۱۴۰۱، ص ۶۱؛ مدنی، ۱۳۷۹، ص ۱۳۳؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ص ۱۱۰ و ۱۱۱؛ شیخ‌الاسلامی، ۱۳۸۰، ص ۶۷؛ ال‌مدکس، ۱۳۸۴، ص ۱۵۵). در این نوشتار قصد بررسی و واکاوی ادعای پیش گفته نسبت به جایگاه مقام سلطنت انگلستان در نظام سیاسی این کشور را داریم. قصد پاسخ به این پرسش را داریم که آیا نظام سیاسی انگلستان بر سه اصل فوق بنا شده است تا بتوان ادعا کرد پادشاه آن از اختیارات تشریفاتی و نقشی نمادین برخوردار است یا خیر؟ اگر بتوان نشان داد پادشاه انگلستان از اختیاراتی برخوردار است که هر سه این اصول را نقض می‌کند یا حداقل به آنها خدشه وارد می‌کند،

آنگاه می‌توان ادعای پیش گفته در مورد اختیارات پادشاه انگلستان را محل تردید دانست.

این نوشتار از چند جهت دارای نوآوری است: اول آنکه در پی اصلاح رویکرد ناصحیحی است که نسبت به جایگاه و اختیارات مقام سلطنت انگلستان در میان نویسندگان ایران وجود دارد. همان‌طور که پیش‌تر هم اشاره شد اغلب معتقدند این مقام در انگلستان کاملاً جنبه تشریفاتی و نمادین دارد؛ دوم آنکه ضمن بررسی موضوع اصلی نوشتار، به برخی اختیارات مقام سلطنت انگلستان اشاره می‌شود که در ادبیات حقوقی ایران کمتر بدان‌ها توجه و اشاره شده است. از آنجایی که تا به حال پژوهش مستقلی در این خصوص صورت نگرفته است، انجام این پژوهش و اصلاح رویکرد ناصواب رایج ضروری می‌نماید. برای پاسخ به پرسش اصلی نوشتار لازم است در قسمت اول اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه بررسی شود تا معیاری برای سنجش نظام سیاسی انگلستان قرار گیرد؛ سپس در قسمت دوم به بررسی وضعیت نظام سیاسی انگلستان خواهیم پرداخت.

۱. اصول نظام سلطنت مشروطه

با ملاحظه تاریخ، از آغاز تا قرن هجدهم میلادی درمی‌یابیم که جز در موارد استثنایی نظام سیاسی غالب در بیشتر نقاط جهان، نظام سلطنتی بوده است. به‌طور کلی نظام سلطنتی نظامی است که در آن «پادشاه قدرت را از طریق فتح و ظفر به‌دست می‌آورد و در فرزندان خود موروثی می‌کند یا اینکه خود بر اساس اصل وراثت به قدرت رسیده است» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۲۳۹). این نظام با مفهوم وراثت پیوند خورده است و سلطنت همچون حقی مالکانه به ورثه پادشاه منتقل می‌شود. در طول تاریخ برای نشان دادن مشروعیت این نوع نظام از مفاهیمی چون مشیت الهی، فره ایزدی و نظایر آن بهره‌گیری شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۸، ص ۹۶). نظام سلطنتی در سیر تکامل خود سه مرحله تحول را سپری کرده است:

در ابتدا نظام‌های سلطنتی به‌صورت مطلق جریان داشتند. در این نظام‌ها پادشاه فاعل مختار بود و کلیه قوای سیاسی اعم از مقننه، مجریه و قضائیه را به‌صورت کامل در اختیار داشت و در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات خود کاملاً آزادانه عمل می‌کرد و مانعی در راه اعمال قدرت او وجود نداشت (Sawicka, 2000, p. 108). به‌طور کلی می‌توان گفت سلطنت مطلقه از دو ویژگی اساسی برخوردار است: اول آنکه در این نظام، پادشاه از تمام اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی برخوردار است و تمام قدرت سیاسی را به تنهایی در اختیار خود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۹، ص ۱۰۳)؛ دوم اینکه پادشاه در مقام اعمال قدرت در برابر هیچ قانون، شخص یا نهادی پاسخگو و مسئول نیست و هیچ مانعی بر سر اعمال این اختیارات وجود ندارد (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۶). البته در طول تاریخ کمتر نظام سلطنتی یافت می‌شود که پادشاه هر آنچه خواست انجام دهد و در برابر هیچ شخصی پاسخگو نباشد؛ چراکه پادشاهان برای حفظ و تثبیت موقعیت خود همیشه ناگزیر به رعایت منافع

گروه‌های ذی‌نفوذ و قدرتمند بوده‌اند؛ چنان‌که در انگلستان پادشاهان همیشه سعی در حفظ رضایت روحانیان و اشراف داشته‌اند؛

مرحله دوم تحول نظام سلطنتی، «سلطنت محدود» است. در صورتی‌که پادشاه صرفاً برخی از اختیارات خود را، متعاقب حوادث تاریخی، به اشراف، نجبا یا مردم واگذار کند، و قدرت پادشاه در تصمیم‌گیری به وسیله این گروه‌ها محدود شود، سلطنت محدود به وجود می‌آید (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۴۸۰). البته برخی سلطنت محدود را مرحله‌ای مجزا از تحولات مربوط به نظام سلطنتی نمی‌دانند و آن را نوعی نظام سلطنت مشروطه تلقی می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶، ص ۳۶۳ و ۳۶۴)، اما می‌توان سلطنت محدود را مرحله‌ای پیش از سلطنت مشروطه دانست. در طول تاریخ موارد متعددی وجود دارد که پادشاهان از طریق ساز کار خود محدودیتی جهت اقتناع افکار عمومی و افزایش مقبولیت خود نزد مردم و حفظ رضایت گروه‌های ذی‌نفوذ و قدرتمند، برخی اختیارات خود را به آنها واگذار کرده‌اند. صدور «منشور کبیر» انگلستان در سال ۱۲۱۵ میلادی از این قسم است. طبق این منشور پادشاه انگلستان متعهد شد بدون رضایت شورای کبیر متشکل از اشراف و روحانیان، مالیاتی وضع نکند و اینکه شورا حق پیشنهاد دادن قوانین مالیاتی را به پادشاه داشته باشد (برادلی و اوینگ، ۱۳۸۵، ص ۳). بنابراین در سلطنت محدود پادشاه همانند سلطنت مطلقه از اختیارات مطلق برخوردار است و فاقد مسئولیت در برابر نهاد یا شخص خاصی می‌باشد، اما صرفاً برخی از اختیارات خود را به گروه خاصی از مردم یا اشراف واگذار می‌کند؛

اما مرحله آخر از تحول نظام سلطنتی، «سلطنت مشروطه» است که خود از سه اصل اساسی تبعیت می‌کند: اولین و مهم‌ترین اصل این نظام محدودیت و مشروطیت قدرت سلطنت از طریق قوانین برآمده از اراده مردم است. سلطنت مشروطه نظامی است که در آن محدودیت‌هایی قانونی در اعمال قدرت سیاسی پادشاه وجود دارد (موسی‌زاده، ۱۳۹۹، ص ۱۰۳). پیدایش این اصل ریشه در تحولات فکری سده شانزدهم میلادی دارد. در این دوره از منظر انسان‌شناسی این نگاه حاکم شد که انسان مطلقاً موجودی خطاکار است و لذا اگر در رأس قدرت هم قرار گیرد حاضر است برای تأمین منافع خود دست به هر ظلم و ستمی علیه دیگران بزند؛ از این رو نسبت به حکومت‌هایی که با محوریت قدرت فردی یا شخصی تشکیل می‌شدند همانند نظام‌های سلطنتی که در آن پادشاه از تمام قدرت سیاسی برخوردار بود، این نگاه ایجاد شد که همیشه امکان ظالمانه و مستبدانه بودن این نوع حکومت‌ها وجود دارد. بر مبنای همین نگاه به انسان و نظام‌های سلطنتی بود که به تدریج این اندیشه رواج یافت که باید از حاکمیت فردی و شخصی به سمت حاکمیت قوانین و نهادهای سیاسی برآمده از آن گذر نمود. به بیان دیگر، در پی این تحول فکری، اندیشه جایگزینی حاکمیت قانون و نهادهای سیاسی برآمده از آن، به‌جای حاکمیت پادشاهان به وجود آمد (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۸۵). حاکمیت قانون و نهادهای

سیاسی به جای حاکمیت اشخاص این ویژگی را دارد که قدرت سیاسی را از حالت شخصی و دلخواهی خارج می‌کند و آن را در چارچوب مشخصی قرار می‌دهد تا حاکمان نتوانند خارج از آن اقدامی کنند؛ از این روست که گفته می‌شود بهترین شکل حکومت این است که فرد حاکم در آن تابع قوانین باشد (Kelly, 1999, p. 282). همچنین در کنار این تحول نگرش در زمینه انسان‌شناسی، از نظر سیاسی نیز این اندیشه غلبه یافت که حاکمیت متعلق به مردم است. از آنجاکه در این سده باور بر آن بود که تمام انسان‌ها با یکدیگر برابرند، لذا در جمع انسان‌های برابر حاکمیت یک فرد بر دیگران منطقی جلوه نمی‌کرد. حاصل تحولات فکری مذکور، شکل‌گیری جنبش قانون اساسی در سده‌های هفدهم و هجدهم میلادی با هدف محدودسازی قدرت پادشاهان بود (جلالی و یآوری، ۱۴۰۰، ص ۸۷). در این میان برخی نظام‌های سلطنتی مانند نظام سلطنتی فرانسه کاملاً از میان رفتند و جای خود را به نظام‌های جمهوری دادند و برخی دیگر از نظام‌های سلطنتی مانند نظام سلطنتی اسپانیا و بلژیک با پذیرش قانون اساسی ناشی از اراده مردم و از دست دادن برخی اختیارات خود به نفع مردم همچنان موجودیت خود را حفظ نمودند. بنابراین با نظر به اصل اول می‌توان نظام سلطنت مشروطه را چنین تعریف کرد که «مشروطیت به معنای ابتدای نظام سیاسی بر قانون، به منظور محدودسازی و تقیید قدرت است» (راسخ، ۱۳۹۹، ص ۱۸۶). از اصل مذکور در نظام سلطنت مشروطه اصل دیگری هم نتیجه می‌شود؛ بدین نحو که پذیرش مشروط بودن سلطنت به قانون برآمده از اراده مردم به معنای پذیرش مسئولیت مقام سلطنت در برابر همان قانون نیز است؛ چراکه برتری و حاکمیت قانون نسبت به مقام سلطنت زمانی معنا می‌یابد که این مقام در مقابل قانون مسئول شناخته شود تا در صورت نقض آن بتوان مسئولیت او را مطرح نمود. در غیر این صورت ممکن است در عمل برتری قانون توسط اقدامات پادشاه نقض شود بی‌آنکه مسئولیتی برای او به همراه داشته باشد. بنابراین ایجاد مسئولیت برای پادشاه در برابر اجرای قوانین از توابع اصل اول در نظام سلطنت مشروطه است؛ دومین اصل اساسی در نظام سلطنت مشروطه واگذاری اختیارات تقنینی به شورایی برآمده از نمایندگان مردم است. این اصل نیز به تعبیری از ملزومات اصل اول است؛ بدین نحو که گفته می‌شود اگر در نظام مشروطه پادشاه خود قانون‌گذار باشد عملاً تقیید و محدودیت اختیارات وی به قانون بی‌معنا می‌شود و نقض غرض صورت می‌گیرد؛ بدین نحو که پادشاه می‌تواند تمام خواسته‌های ناعادلانه و ظالمانه خود را به صورت قانون درآورد و از این طریق اقدامات خود را قانونی جلوه دهد؛ از این رو گفته می‌شود عدم دخالت پادشاه در امور قانون‌گذاری، یکی از اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه است (Venn Dicey, 1982, p. 107-110)؛

اصل سوم هم اینکه در نظام سلطنت مشروطه تمام اختیارات اجرایی باید از طرف پادشاه به نخست‌وزیر و هیئت دولت واگذار شود. در این نظام تمام اعضای دولت برای اعمال و اقدامات خود در برابر پارلمان مسئولیت

دارند (Sawicka, 2000, p. 109). علاوه بر این، لازم است در نظام سلطنت مشروطه نخست‌وزیر و دولت در برابر پادشاه مسئولیتی نداشته باشند؛ چراکه در غیر این صورت عملاً پادشاه می‌تواند با تحمیل خواسته‌های خود به نخست‌وزیر یا سایر اعضای دولت، بدون اینکه خود مسئولیتی داشته باشد در امور اجرایی دخالت کند؛ بنابراین عدم مسئولیت نخست‌وزیر و وزرا در برابر پادشاه از توابع اصل سوم در نظام سلطنت مشروطه است. با توجه به سه اصل پیش گفته در نظام سلطنت مشروطه، پادشاه تمام اختیارات تقنینی و اجرایی خود را به نفع مردم از دست می‌دهد. علاوه بر این، تمام اختیارات و صلاحیت‌های او مشروط و مقید به قوانین برآمده از ارادهٔ مردم می‌شود و بر خلاف گذشته از اختیارات مطلق برخوردار نیست و در صورت نقض قوانین دارای مسئولیت است. بنابراین در چنین نظامی عملاً پادشاه نقشی تشریفاتی و نمادین پیدا می‌کند و این مردم هستند که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم اعمال حاکمیت می‌کنند.

۲. نظام سلطنت مشروطهٔ انگلستان

پس از بیان مقدمات بحث، در این قسمت سعی داریم به بررسی سه اصل پیش گفته به‌عنوان اصول اساسی نظام سلطنت مشروطه در نظام سیاسی انگلستان بپردازیم. در ضمن بررسی این موضوع با اختیارات و صلاحیت‌هایی از مقام سلطنت انگلستان مواجه می‌شویم که اصول پیش گفته را نقض یا حداقل به آنها خدشه وارد می‌کند.

۲-۱. مشروطیت سلطنت و مسئولیت پادشاه انگلستان

همان‌طور که اشاره شد مهم‌ترین اصل در نظام سلطنت مشروطه، مشروط و مقید شدن قدرت و اختیارات مقام سلطنت به قانون است (جعفری لنگرودی، ۱۳۴۶، ص ۳۶۲). این اصل بدین معناست که حدود اختیارات مقامات عمومی از جمله مقام سلطنت در نظام سلطنت مشروطه بایستی از سوی مردم تعیین شود. نظام مشروطه در حقیقت تعبیری بنیادین در خاستگاه اقتدار نظام سلطنتی ایجاد می‌کند. به‌جای اینکه مقام سلطنت حدود و قلمرو اختیارات خود و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین کند، این مردم هستند که به‌واسطهٔ حق حاکمیت خود، حدود اختیارات مقام سلطنت و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین می‌کنند. به‌عبارت‌دیگر، در سلطنت مشروطه اختیارات مقام سلطنت مشروط به ارادهٔ مردم است. ارادهٔ مردم نیز در سندی تحت عنوان قانون اساسی تجلی پیدا می‌کند و قانون اساسی است که در نظام مشروطه اختیارات مقام سلطنت و سایر مقامات و قوای عمومی را تعیین و روابط میان فرمانروایان و فرمان‌بران را تنظیم می‌کند (Loughlin, 1992, p. 47). بنابراین روشن است که نقش قانون اساسی در نظام‌های سلطنت مشروطه بسیار پر اهمیت است. با این توضیح اختیارات مقام سلطنت مخلوق قانون اساسی است.

قانون اساسی به مجموعه قواعد حاکم بر اجراء، کنترل و انتقال قدرت گفته می‌شود که به نظام سیاسی هویت می‌بخشد. مطابق این تعریف ممکن است تنها بخشی از این قواعد نه حتی مهم‌ترین آنها در قالب قوانین موضوعه

تدوین شوند (Loughlin, 1992, p. 47). از این رو در یک تقسیم‌بندی کلی قوانین اساسی را به نوشته یا مدون و نانوشته یا عرفی تقسیم می‌کنند. قانون اساسی نوشته یک سند قانونی مکتوب و مدون است که قواعد مربوط به انتقال و اجرای قدرت سیاسی را تعیین می‌کند و به تصویب قوه مؤسس منتخب مردم رسیده است. در مقابل، قانون اساسی عرفی با اینکه کارکردی مشابه قانون اساسی نوشته دارد، اما لزوماً در متن مدون مصوب قوه مؤسس تنظیم نشده است، بلکه در مجموعه‌ای از قوانین عادی، عرف و آداب و رسوم به‌طور پراکنده یافت می‌شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۴۰۰، ص ۱۱۰). در این میان کشور انگلستان دارای قانون اساسی عرفی است. قانون اساسی انگلستان متشکل از چند منشور و اعلامیه سلطنتی و برخی قوانین عادی مصوب پارلمان است که ماهیت اساسی دارند؛ منشور کبیر ۱۲۱۵ (مگنا کارتا)، عریضه حقوق ۱۶۲۸، قانون هیپس کورپس ۱۶۷۹، اعلامیه حقوق ۱۶۸۹، قانون پارلمان مصوب ۱۹۱۶ و ۱۹۴۹ در خصوص صلاحیت مجلس لردها، قانون اتحادیه اروپا مصوب ۱۹۷۲، قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸، قانون اسکاتلند، قانون دولت ولز و قانون ایرلند شمالی مصوب ۱۹۹۸ و قانون تشکیل دیوان عالی انگلستان مصوب ۲۰۰۵، از جمله اسناد مدونی هستند که دارای ماهیت اساسی بوده و در کنار عرف‌های اساسی قانون اساسی نانوشته انگلستان را شکل می‌دهند (جلالی و یوری، ۱۴۰۰، ص ۹۱). عرف اساسی به «مجموعه رویه و عاداتی که در قالب تکرار عملکرد زمامداران و مجریان امور در یک کشور ایجاد می‌شود و قوای عمومی را ملزم به پیروی از خود می‌سازد؛ به طوری که به تدریج تبدیل به یک قاعده کلی الزام‌آور برای قوای عمومی می‌شود»، تعریف شده است (پروین و اصلانی، ۱۴۰۱، ص ۶۴). همچنین با بیانی نسبتاً مشابه گفته شده عرف اساسی قاعده نانوشته حقوقی است که از سابقه‌ها و رویه‌های منسجم مراعات شده به وسیله نهادهای قدرت عمومی در یک دولت کشور استخراج می‌شود (جلالی و یوری، ۱۴۰۰، ص ۱۰۰). از مجموع تعاریفی که برای عرف اساسی ذکر شده است می‌توان نتیجه گرفت عرف اساسی نیز به مانند دیگر عرف‌های حقوقی دارای دو عنصر است: عنصر مادی (وجود یک عمل تکرار شده در طول زمان نسبتاً طولانی) و عنصر معنوی (باور و پذیرش عمومی مبنی بر الزام‌آور بودن آن). اما نکته‌ای که توجه بدان ضروری می‌نماید این است که در ایجاد و ابتکار عرف‌های اساسی این مقامات عمومی هستند که نقش اصلی را بازی می‌کنند؛ بدین صورت که تا عنصر مادی عرف‌های اساسی شکل نگیرد، لزوم پذیرش آن از جانب مردم (عنصر معنوی) مطرح نیست؛ بنابراین در عمل مردم در ایجاد عرف‌های اساسی نقش بسیار کم‌رنگ و ناچیزی دارند. اثر این موضوع در این است که از جانبی نظام سلطنت مشروطه محدود کردن قدرت مقام سلطنت و مقامات عمومی را توسط قانون اساسی برآمده از اراده مردم هدف دارد؛ در حالی که عرف‌های اساسی به هیچ عنوان برآمده از اراده مردم نیستند و این مقامات عمومی هستند که آنها را ایجاد می‌کنند. به تعبیر دیگر، قانون اساسی که

قرار است برآمده از ارادهٔ مردم باشد، به واسطهٔ عرفی بودن، برآمده از ارادهٔ مقام سلطنت و مقامات عمومی است. بنابراین می‌توان ادعا نمود که اصل اول نظام سلطنت مشروطه، یعنی مشروطیت و مقید بودن سلطنت به قانون برآمده از ارادهٔ مردم، در نظام سیاسی انگلستان اگر کاملاً نقض نشده باشد، اما به واسطهٔ وضعیت خاص قانون اساسی این کشور، مخدوش و قابل ایراد است.

علاوه بر این موضوع در نظام حقوقی انگلستان امتیازی برای مقام سلطنت پیش‌بینی شده است که به نحو دیگری اصل اول نظام سلطنت مشروطه را نقض می‌کند. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، نظام مشروطه بر این اصل بنا شده است که خاستگاه قدرت سیاسی مردم هستند و مردم قدرتی محدود و نه مطلق به حاکمان تفویض می‌کنند تا از این طریق جامعه را اداره نمایند؛ بنابراین حاکمان به مانند کارگزاران مردم تصور می‌شوند و موظفانند در مقابل قدرتی که از سوی مردم به ایشان اعطا می‌شود پاسخگو باشند (Loughlin, 1992, p. 46). به‌طور کلی اندیشهٔ مشروطیت بر پایهٔ ضرورت پاسخگو کردن حاکمان به مردم استوار شده است. با وجود این یکی از امتیازات پیش‌بینی‌شده برای مقام سلطنت در نظام حقوقی انگلستان، مصونیت و عدم مسئولیت وی در برابر قانون است. در انگلستان باور بر این است که «پادشاه نمی‌تواند خطا کند». در نظام سیاسی انگلستان این باور به‌صورت یک قاعدهٔ عرفی درآمده است. قاعدهٔ مذکور بدین معنا نیست که اگر از جانب مقام سلطنت خطایی رخ دهد وی مسئولیتی در قبال آن ندارد، بلکه بدین معناست که اساساً امکان ارتکاب خطا از سوی مقام سلطنت وجود ندارد. بر اساس همین قاعده است که برای مقام سلطنت انگلستان نه مسئولیت سیاسی پیش‌بینی شده است و نه مسئولیت قانونی. مقام سلطنت نه می‌تواند تحت تعقیب کیفری قرار گیرد، نه حتی امکان نظارت مالی بر او وجود دارد. این در حالی است که در سایر نظام‌های حقوقی علاوه بر رئیس دولت، برای رئیس کشور نیز مسئولیت‌های مختلفی پیش‌بینی شده است. برای مثال در نظام پارلمانی آلمان «رئیس‌جمهور علی‌رغم نقش تشریفاتی خود اگر از سوی مجالس آلمان متهم به نقض عمدی قانون اساسی یا هر قانون فدرال دیگری شود، موظف است در مجلس از خود دفاع کند و مجلس می‌تواند محاکمهٔ وی را از دادگاه قانون اساسی بخواهد» (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۸۶)، یا در نظام‌های نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی فرانسه، رئیس‌جمهور در صورت ناتوانی از انجام وظایف خود که به وضوح با انجام مأموریت وی مغایر باشد از مقام خود توسط دو مجلس برکنار می‌گردد (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۸۶). همچنین در نظام ریاستی امریکا نیز علی‌رغم اینکه رئیس‌جمهور مسئولیت سیاسی ندارد، اما دارای مسئولیت کیفری در صورت ارتکاب جرایم در کنگره می‌باشد (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۵۰).

به‌طور خلاصه باید گفت پیش‌بینی مصونیت و عدم مسئولیت مقام سلطنت انگلستان در نظام حقوقی این کشور و نیز امکان ابتکار و ایجاد عرف‌های اساسی توسط وی، چنان قدرتی را به مقام سلطنت واگذار می‌کند که وی در

هر شرایطی از جمله در شرایط خاص سیاسی می‌تواند خلاف اختیارات و صلاحیت‌های مقرر شده اعمال قدرت نماید، بدون آنکه در مقابل مقام یا نهادی پاسخگو باشد. کما اینکه مقام سلطنت در سال‌های ۱۹۵۷ و ۱۹۶۳ بدون توجه به نظرات حزب محافظه‌کار که اکثریت پارلمان را در این دو سال در اختیار داشت، بر خلاف عرف رایج نخست‌وزیر مورد نظر خود را منصوب کرد. بنابراین با اینکه نظام سیاسی کشور انگلستان سلطنت مشروطه است، اما اصل اول نظام‌های سلطنت مشروطه در این نظام سیاسی عملاً به واسطه دو امتیاز پیش گفته به‌طور کامل رعایت نمی‌گردد.

۲-۲. اختیارات مقام سلطنت در امور تقنینی

دومین اصل اساسی در نظام‌های سلطنت مشروطه واگذاری اختیار قانون‌گذاری به مردم توسط پادشاه است؛ چراکه تقیید و مشروطیت به قانون اقتضا می‌کند نهاد قانون‌گذار غیر از مقام سلطنت باشد و پذیرش حاکمیت مردم اقتضا می‌کند این اختیار مستقیماً توسط مردم اعمال شود یا اینکه به‌طور غیرمستقیم و توسط نمایندگان آنها اعمال گردد، لیکن مقام سلطنت انگلستان از اختیارات متنوعی در امور قانون‌گذاری و در نهاد پارلمان برخوردار است که برخی از آنها جنبه تشریفاتی دارند مانند سخنرانی افتتاحیه مجلس با متن تنظیمی نخست‌وزیر، انتصاب لردان مجلس اعیان به پیشنهاد نخست‌وزیر، انحلال مجلس عوام با درخواست نخست‌وزیر و امضای قوانین مصوب پارلمان. اما در مقابل، مقام سلطنت انگلستان از اختیاری برخوردار است که به هیچ عنوان جنبه تشریفاتی نداشته و تا حد زیادی اجازه دخالت وی در امر قانون‌گذاری را می‌دهد که از این اختیار در نظام سیاسی انگلستان تحت عنوان «رضایت سلطنتی» (Royal Consent) نام برده می‌شود.

همان‌طور که اشاره شد یکی از اختیارات مقام سلطنت انگلستان «تأیید و امضای قوانین یا توشیح قوانین» (Royal Assent) مصوب پارلمان است؛ بدین معنا که قوانین مصوب پارلمان باید به امضای پادشاه برسد تا قابلیت اجرا پیدا کنند (مدنی، ۱۳۷۹، ص ۱۶۸). اما گفته می‌شود امتناع از امضای قوانین مصوب پارلمان توسط پادشاه آخرین بار در سال ۱۷۰۸ میلادی رخ داده است و از آن پس پادشاهان انگلستان تمام قوانین مصوب پارلمان را امضا کرده‌اند. اغلب در این باره معتقدند که: «این اختیار به سبب عدم استفاده در مدت طولانی مشمول مرور زمان شده و از آنجاکه نظام حقوقی انگلستان نظامی عرفی است، در حال حاضر امضای قوانین به صورت الزام عرفی درآمده است و پادشاه عملاً حق مخالفت با قوانین مصوب را ندارد» (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۲۴۹).

اما باید توجه داشت دلیل اصلی استفاده نکردن از این اختیار در طول این سال‌ها، وجود اختیار «رضایت سلطنتی» برای پادشاه انگلستان و ولیعهد اوست. اختیار «رضایت سلطنتی» بدین معناست که آغاز مذاکرات پارلمان انگلستان در خصوص پیش‌نویس قوانینی که به‌نحوی بر منافع تاج و تخت تأثیرگذار هستند، مشروط به کسب اجازه از مقام سلطنت است. عبارت منافع تاج تحت (Crown Interests) نیز دارای مفهوم گسترده‌ای

بوده و شامل هر موردی که به‌نحوی پیش‌نویس قانون را مرتبط با مقام سلطنت انگلستان نماید، مانند امتیازات و اختیارات سلطنتی (Prerogative)، درآمدهای سلطنتی (Hereditary Revenues)، اموال شخصی (Personal property and interests).

نکته دیگر اینکه این اختیار تنها مختص به شخص پادشاه نیست، بلکه ولیعهد انگلستان نیز از این اختیار برخوردار است و وی قادر است از آغاز مذاکرات در خصوص پیش‌نویس قوانینی که خلاف منافع او هستند جلوگیری نماید (House of Commons, 2014, p. 5). هرچند مقامات عمومی انگلستان سعی در تشریفات‌ی نشان دادن این اختیار دارند، اما بر اساس آمار منتشر شده از رسانه‌های انگلستان ملکه الیزابت دوم و ولیعهد او چارلز سوم، در طول هفتاد سال سلطنت (۱۹۵۲-۲۰۲۲) در مقابل بیش از هزار طرح و لایحه قانونی از این اختیار استفاده کرده‌اند (Pegg, Et al, 2021). این آمار نشان از آن دارد که اختیار فوق به هیچ وجه تشریفات‌ی نبوده، بلکه امکان دخالت مؤثر در تصویب قوانین را به مقام سلطنت و ولیعهد وی می‌دهد.

روند کسب رضایت سلطنتی بدین صورت است که مشاوران پارلمانی کابینه که وظیفه تهیه پیش‌نویس قوانین را بر عهده دارند، در ابتدا بررسی می‌نمایند که آیا نیاز به کسب رضایت سلطنتی برای طرح پیش‌نویس قانون در پارلمان وجود دارد یا خیر؟ سپس موضوع را به وزارتخانه مربوطه اطلاع می‌دهند تا آنها در نامه‌ای خطاب به پادشاه یا ولیعهد ضمن شرح هدف پیش‌نویس قانونی و چگونگی تأثیر آن بر منافع سلطنت، از آن مقام درخواست رضایت سلطنتی نمایند. پادشاه یا ولیعهد حداقل دو هفته برای پاسخگویی زمان خواهند داشت و در صورت نیاز می‌توانند درخواست تمدید این مهلت را داشته باشند که الزاماً بایستی از آن تبعیت شود (Office of the Parliamentary Counsel, 2022, p. 17). همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد حدود و دایره عبارت «منافع تاج و تخت» بسیار گسترده است و می‌تواند دخالت مقام سلطنت در موارد بسیاری از پیش‌نویس‌های قوانین را دربر گیرد. دخالت در پیش‌نویس بیش از هزار قانون در طول ۷۰ سال سلطنت ملکه الیزابت دوم نیز، نشان از گستردگی حدود این موارد دارد. این گستردگی به قدری است که مقام سلطنت می‌تواند سیاست‌های کلی دولت را از این طریق تحت تأثیر قرار داده و تغییرات دلخواه خود را در قوانین ایجاد نماید. در ادامه مصادیقی از اختیار مذکور بیان می‌شود.

در سال ۱۹۶۸ پیش‌نویس قانون روابط نژادی انگلستان (Race Relations Act) توسط دولت با هدف لغو تبعیض‌های نژادی و قومیتی در استخدام تهیه شد. یکی از موارد پیشنهادی این قانون ایجاد دادگاه روابط نژادی برای پیگیری شکایات افراد علیه شرکت‌ها یا کارفرمایان به دلیل رفتار تبعیض‌آمیز بود. پیش‌نویس این قانون از آنجاکه استخدام کارکنان کاخ سلطنتی (باکینگهام) توسط ملکه را نیز دربر می‌گرفت و منافع مقام سلطنت را تحت تأثیر قرار می‌داد، نیاز به کسب رضایت وی برای طرح در پارلمان داشت. ملکه وقت با این استدلال که

انتصاب افراد خارجی یا رنگین پوست در پست‌های اداری سلطنتی خلاف عرف سلطنتی است، رضایت خود جهت آغاز مذاکرات قانونی در پارلمان را مشروط به معافیت ملکه از این قانون نمود. دولت وقت نیز علی‌رغم اعلام مخالفت خود چاره‌ای جز پذیرش این درخواست نداشت، و در حال حاضر مقام سلطنت از قانون روابط نژادی مصوب ۱۹۶۸ انگلستان معاف است. همچنین در پی این معافیت شکایات از تبعیضات استخدامی از مقام سلطنت به دادگاه ویژه فرستاده نمی‌شود، بلکه در جلسه‌ای خصوصی با یکی از وزیران کشور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد (Pegg, Evon, 2021). مصداق دیگر استفاده از اختیار رضایت سلطنتی مربوط به دخالت شاهزاده چارلز سوم، ولیعهد وقت در سال ۱۹۹۲ در پیش‌نویس قانون اصلاح اجاره‌نامه، مسکن و شهرسازی (Leasehold reform, housing and urban development Act) است. این پیش‌نویس با ترتیبات خاصی به مستأجرین تمام مناطق انگلستان اجازه می‌دهد املاک تحت اجاره خود را خریداری کنند. روستای «Newtown ST Luo» در آن زمان از املاک چارلز سوم بود که قانون فوق کاملاً منافع آن را تحت تأثیر قرار می‌داد و از این رو برای طرح در پارلمان نیازمند کسب رضایت سلطنتی داشت. این رضایت نیز در ازای معافیت املاک ولیعهد از این اصلاح اجاره‌نامه، مسکن و شهرسازی به دولت وقت داده شد. علاوه بر مصداق مذکور، مقام سلطنت از این اختیار در جهت معافیت از قانون آزادی اطلاعات (Freedom of Information Act) و قانون مالیات بر ارث (Freedom of Information Act) نیز بهره گرفته است. پیامد چنین معافیت‌هایی عدم شفافیت در میزان دارایی‌های مقام سلطنت است و حتی طبق این قوانین اقدام برای محاسبه میزان دارایی و اموال خانواده سلطنتی جرم انگاری شده است.

واضح است که با وجود پیش‌بینی چنین اختیاری برای مقام سلطنت انگلستان، تشریفاتی بودن امضای قوانین مصوب پارلمان توسط وی چندان اهمیت نخواهد داشت؛ چراکه اصولاً تصویب قوانین خلاف منافع و امتیازات سلطنت در پارلمان انگلستان عملاً منتفی است و لذا پادشاه نیازی به مخالفت با قوانین مصوب پارلمان ندارد. اختیار «رضایت سلطنتی» با دایره گسترده عبارت منافع تاج و تخت، بلاشک آثار مهمی در روند قانون‌گذاری کشور انگلستان برجای می‌گذارد که نمی‌توان از آن چشم‌پوشی کرد. بنابراین می‌توان ادعا کرد اختیار «رضایت سلطنتی» اصل دوم نظام سلطنت مشروطه را نقض و یا حداقل تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۲-۳. اختیارات مقام سلطنت در امور اجرایی

از ویژگی‌های خاص نظام سیاسی انگلستان وجود دو حزب منسجم محافظه‌کار و کارگر در صحنه سیاسی این کشور است. ساختار این نظام به‌نحوی است که به‌سختی می‌توان تداوم احزاب دیگر را در حیات سیاسی انگلستان متصور شد. وجود چنین نظامی موجب تمرکز قوه مقننه و مجریه در دست حزب پیروز در انتخابات و دولت برآمده

از آن می‌شود (موریس، ۱۳۵۷، ص ۴۰۷). توضیح آنکه در هر نظامی، قوه مقننه از دو کار ویژه قانون‌گذاری و نظارت سیاسی بر عملکرد دولت برخوردار است که در صورت وجود نظام دو حزبی در نظام پارلمانی، هر دو این اختیارات به‌طور غیرمستقیم در دست دولت قرار می‌گیرد. در انگلستان نیز وضع به همین منوال است. در خصوص قانون‌گذاری با وجود امکان ابتکار قوانین از سوی نمایندگان پارلمان، در عمل بیش از ۹۰ درصد قوانین انگلستان از طریق لوایح قانونی دولت وضع می‌شوند (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۰، ص ۵۳). از آنجایی که دولت نماینده حزب اکثریت پارلمان نیز می‌باشد، معمولاً لوایح پیشنهادی آن در مجلس عوام بدون مانع تصویب می‌شود؛ یعنی عملاً صلاحیت قانون‌گذاری مجلس عوام به‌صورت غیرمستقیم در دستان نخست‌وزیر و کابینه قرار دارد. در خصوص نظارت سیاسی مجلس عوام بر نخست‌وزیر و وزرا نیز، از آنجا که دولت از میان نمایندگان حزب اکثریت تشکیل شده است، نمایندگان این حزب، کمتر از ابزار نظارتی خود علیه دولت استفاده می‌کنند تا ضرر به منافع حزب خود را به حداقل برسانند. به‌عبارت‌دیگر، نظارت سیاسی مجلس عوام بر نخست‌وزیر و وزرا در عالی‌ترین سطح خود، یعنی استیضاح، به‌واسطه پذیرش نظام حزبی، کمتر صورت می‌پذیرد و این خود نقش مهمی در تداوم قدرت نخست‌وزیر و دولت دارد. بنابراین با تحلیل وضع نظام سیاسی انگلستان معلوم می‌شود به‌واسطه یکی بودن اکثریت پارلمانی و دولت، در عمل نخست‌وزیر و هیئت وزیران سررشته اصلی حکومت را به‌دست دارند. نخست‌وزیر و کابینه بدون ترس و واهمه و با اتکا به اکثریتی ثابت و مطمئن با قدرت حکومت می‌کنند (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۱۹۶) و حتی به‌صورت غیرمستقیم صلاحیت قانون‌گذاری را نیز در اختیار دارند. علاوه بر این، نخست‌وزیر شخصاً می‌تواند درخواست از مقام سلطنت پارلمان را منحل یا آن را تعلیق نماید؛ از این‌رو نام دیگر نظام پارلمانی انگلستان «حکومت کابینه» است. حال در چنین ساختاری که دولت حکومت را در دست دارد، اگر مقام سلطنت بتواند بر نخست‌وزیر و کابینه اعمال نفوذ کند، نه‌تنها اصل سوم نظام سلطنت مشروطه که واگذاری اختیارات اجرایی پادشاه به نخست‌وزیر یا هیئت وزیران و مسئولیت آنان در برابر نمایندگان مردم است نقض می‌شود، بلکه از جهاتی مقام سلطنت فوق‌قوای مجریه و مقننه قرار می‌گیرد و اوست که عملاً سررشته امور تقنینی و اجرایی را در دست خواهد داشت. در ادامه سعی می‌شود برخی اختیارات غیرتشریفاتی مقام سلطنت انگلستان که موجب نفوذ او بر تصمیمات دولت می‌گردد را بررسی نماییم.

۱-۳-۲. انتصاب نخست‌وزیر در شرایط خاص

یکی از اختیارات مقام سلطنت انتصاب نخست‌وزیر است. عموماً این اختیار را تشریفاتی تلقی می‌کنند و بیان می‌دارند که مقام سلطنت در این موقعیت صرفاً گزینه پیشنهادی حزب اکثریت پارلمان را تأیید می‌نماید، اما وجود مواردی خلاف این ادعا، در حدود کمتر از یک قرن گذشته، نادرستی آن را نشان می‌دهد. در سال ۱۹۵۷

پس از استعفای نخست‌وزیر وقت، آنتونی ایدن (Anthony Eden)، ملکه الیزابت دوم بدون توجه به نظرات و انتخابات داخلی حزب محافظه‌کار که اکثریت مجلس عوام را در اختیار داشت، هارولد مک میلان (Harold Macmillan) را به سمت نخست‌وزیری منصوب کرد (Bogdanor, 2022). همچنین پس از استعفای مک میلان در سال ۱۹۶۳، ملکه با توصیه او و برخلاف رأی اکثریت حزب محافظه‌کار، آلک داگلاس هوم (Alec Douglas-Home) را به نخست‌وزیری منصوب کرد (Bogdanor, 2022).

علاوه بر انتصابات فوق که بدون در نظر گرفتن نظر حزب اکثریت پارلمان صورت پذیرفت، نقش مقام سلطنت در انتصاب نخست‌وزیر در زمانی که هیچ‌یک از احزاب موفق نشوند در انتخابات عمومی اکثریت کرسی‌های پارلمان را به‌دست بیاورند نیز پررنگ است. در حال حاضر مجلس عوام انگلستان دارای ۶۵۰ کرسی است؛ بنابراین برای کسب اکثریت مطلق مجلس عوام لازم است احزاب بیش از ۳۲۵ کرسی را به خود اختصاص دهند. البته از آنجاکه برخی نمایندگان مانند سخنگوی مجلس و معاونان وی یا نمایندگان ایرلند شمالی در رأی‌گیری‌ها شرکت نمی‌کنند، تعداد کرسی مورد نیاز در عمل برای کسب اکثریت، ۳۲۰ کرسی می‌باشد (Haddon. Et al, 2019). حال اگر هیچ‌یک از احزاب نتوانند اکثریت مطلق را کسب کنند، در این صورت سه راهکار برای تشکیل دولت وجود دارد:

اول آنکه احزاب می‌توانند با انعقاد پیمان رسمی و با همکاری یکدیگر دولت ائتلافی تشکیل دهند. آخرین بار در سال ۲۰۱۰ از این روش برای تشکیل دولت استفاده شده است. در این سال پس از انتخابات عمومی حزب محافظه‌کار ۳۰۵، حزب کارگر ۲۵۸ و حزب لیبرال دموکرات ۵۷ کرسی را به خود اختصاص دادند که هیچ‌یک از آنها موفق به کسب اکثریت مطلق کرسی‌ها نشدند. در این سال ائتلافی میان حزب محافظه‌کار و حزب لیبرال دموکرات انگلستان شکل گرفت و دولت ائتلافی به ریاست دیوید کامرون (David Cameron) ایجاد شد (Maer, 2017, p. 19). علاوه بر این، در سال‌های جنگ جهانی اول و دوم نیز از این راهکار جهت تشکیل دولت استفاده شده است. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که ممکن است دولت ائتلافی میان دو حزبی شکل گیرد که کرسی‌های کمتری را در مجلس عوام به خود اختصاص داده‌اند و هیچ منع قانونی یا عرفی در این خصوص وجود ندارد؛

راهکار دوم آن است که اگر احزاب موفق نشوند از طریق ایجاد ائتلاف دولتی تشکیل دهند، حزبی که بیشترین کرسی‌های مجلس عوام را به‌دست آورده است می‌تواند با حمایت غیررسمی احزاب دیگر دولت حداقلی ایجاد کند. واضح است که ثبات و امکان موفقیت چنین دولتی بسیار کمتر از دولت ائتلافی است و ممکن است به سادگی اعتماد اکثریت را در مجلس عوام از دست دهد (Maer, 2017, p. 6). برای مثال در سال ۱۹۰۹

حزب لیبرال ۲۷۵، حزب محافظه‌کار ۲۷۳، حزب کارگر ۴۰ و حزب ملی‌گرای ایرلند ۸۲ کرسی در مجلس عوام به خود اختصاص دادند و حزب لیبرال با حمایت حزب ملی‌گرای ایرلند و حزب کارگر دولت تشکیل داد. همچنین از این راهکار در سال‌های ۱۹۲۳، ۱۹۲۹، ۱۹۷۴، ۱۹۹۲ و آخرین بار در سال ۲۰۱۷ توسط حزب محافظه‌کار با حمایت حزب لیبرال دموکرات، جهت تشکیل دولت حداقلی استفاده شده است (Maer, 2017, p. 15). همچنین در صورتی که حزب حامی نخست‌وزیر، بتواند بیشترین کرسی را در انتخابات به‌دست آورد، اما دارای اکثریت مطلق نشود، نخست‌وزیر می‌تواند انحلال مجلس عوام را از مقام سلطنت درخواست نماید تا انتخابات مجدداً برگزار شود. اما بر خلاف سایر انواع انحلال مجلس عوام، در این مورد به‌خصوص مقام سلطنت می‌تواند با این درخواست مخالفت کند، البته تا به حال از این روش برای حل این مشکل سیاسی استفاده نشده است (Siddique, 2010)، اما در اسناد رسمی پارلمان انگلستان راه‌حل مذکور برای چنین بحران سیاسی اشاره شده است؛

راهکار سوم آن است که اگر این بن‌بست سیاسی به هیچ‌یک از طرق پیش گفته حل نشود، انتخاب نخست‌وزیر بدون هیچ قید و شرطی از اختیارات مقام سلطنت است (بوشهری، ۱۳۸۴، ص ۲۴۹). این مقام می‌تواند بدون در نظر گرفتن تعداد آراء، هر شخصی را که به نظر او می‌تواند دولتی منسجم تشکیل دهد، به‌عنوان نخست‌وزیر منصوب کند، حتی در این حالت الزامی به انتخاب رئیس حزب به‌عنوان نخست‌وزیر نیز وجود ندارد (Siddique, 2010).

۲-۳-۲. دیدار خصوصی با وزرا

یکی از مهم‌ترین اختیارات مقام سلطنت انگلستان که می‌تواند منجر به نفوذ در تصمیمات نخست‌وزیر و کابینه شود و به‌طور غیرمستقیم اداره امور اجرایی را به وی انتقال دهد، دیدارهای هفتگی با نخست‌وزیر است. این جلسات به‌صورت منظم در هفته یک بار و به‌صورت کاملاً محرمانه در کاخ سلطنتی برگزار می‌شود. صورت جلسه این دیدارها نه در جایی ثبت و ضبط می‌شود و نه امکان نشر آنها از سوی نخست‌وزیر وجود دارد (The official website of The British Monarchy, 2011). نخست‌وزیر موظف است در این جلسات، مقام سلطنت را در جریان تمام تصمیمات و مسائل مهم دولت و کشور قرار دهد. همچنین مقام سلطنت حق اخطار و پیشنهاد به نخست‌وزیر در این جلسات را دارد (The royal Family, 2023). علاوه بر دیدار محرمانه با نخست‌وزیر، وزیر خزانه‌داری (Chancellor of the Exchequer) نیز پیش از ارائه لایحه بودجه به پارلمان موظف است دیداری محرمانه با مقام سلطنت داشته باشد (UK Parliament, 2023) تا او را در جریان برنامه‌های مالی دولت و بودجه کشور قرار دهد. در نظام پارلمانی انگلستان، حربه نظارت مالی پارلمان بر دولت به علت نظام دو حزبی چندان مؤثر نبوده و برخلاف نظام‌های ریاستی لایحه بودجه بدون مناقشه خاصی و با تغییرات اندکی در مجلس عوام تصویب

می‌شود (هریسی‌نژاد و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۴۲). در این شرایط وجود نظارت پیشینی مقام سلطنت بر بودجه و حق اختار و پیشنهاد به وزیر مربوطه، به‌عنوان تنها نظارت ممکن بر بودجه می‌تواند حربه‌ای مؤثر در ایجاد محدودیت برای دولت باشد. همچنین مقام سلطنت می‌تواند دیدارهای محرمانه با سفرا و شخصیت‌های برجسته سیاسی کشورهای دیگر داشته باشد (The royal family, 2023) که تشریفاتی دانستن آنها محل تردید است.

از آنجاکه تمام این دیدارها به‌صورت مخفیانه و بدون ثبت و ضبط برگزار می‌شوند، نمی‌توان با قطعیت از نفوذ یا عدم نفوذ مقام سلطنت در تصمیمات نخست‌وزیر اظهار نظر کرد و در این نوشتار هم چنین قصدی نداریم، اما به‌صورت کلی می‌توان ادعا کرد اهمیت و تأثیرگذاری این جلسات در تصمیمات نخست‌وزیر و دولت رابطه مستقیمی با شخصیت مقام سلطنت و قدرت نرم او دارد؛ چراکه جلب اطاعت افراد از راه جاذبه یا شخصیت نیز در واقع یکی از طرق اعمال نفوذ بر افراد است (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۶۷) که به نظر می‌رسد مقام سلطنت انگلستان به‌خوبی از چنین نفوذی بر اعضای دولت برخوردار است. برای مثال می‌توان به حمایت جرج ششم در سال ۱۹۴۰ از سیاست‌های نخست‌وزیر وقت، چرچیل اشاره نمود. در این سال که جنگ جهانی دوم آغاز شده بود و پیشروی آلمان در اروپا خطری جدی برای دولت انگلستان محسوب می‌شد، اکثریت نمایندگان مجلس عوام انگلستان خواستار سیاست صلح و مذاکره با آلمان بودند، اما نخست‌وزیر وقت، چرچیل قصد داشت سیاست مقاومت و جنگ را در پیش گیرد. به‌عبارت‌دیگر، نخست‌وزیر برای اجرای سیاست‌های خود از حمایت مجلس عوام و حتی حزب خود برخوردار نبود. در این زمان جرج ششم به‌عنوان پادشاه انگلستان حمایت کامل خود را از سیاست‌های چرچیل اعلام نمود و مجلس عوام نیز ناچاراً به حمایت کامل از نخست‌وزیر اقدام نمود، اما علی‌رغم این موارد باید توجه داشت که حق پیشنهاد و اختار به نخست‌وزیر و سایر وزرا در این جلسات به‌طور رسمی به‌عنوان حق سلطنت پذیرفته شده است و نمی‌توان آن را تشریفاتی دانست.

۳-۳-۲. دخالت در انتصاب برخی مقامات عمومی

مقام سلطنت در انگلستان اختیار انتصاب برخی مقامات اجرایی را دارد، از جمله اینکه بر اساس یک عرف اساسی انتصاب وزیر امور خارجه توسط نخست‌وزیر باید با هماهنگی و موافقت مقام سلطنت صورت گیرد. برای مثال در سال ۱۹۴۵ پادشاه وقت، جرج ششم، نخست‌وزیر وقت، کلمنت اتلی را مجبور کرد ارنست بیوین را به‌جای هیو دالتون به این سمت منصوب کند (Torrance, 2023, p. 37)، اما مهم‌تر از مورد فوق، نقشی است که مقام سلطنت در یکی از قدرتمندترین رسانه‌های دنیا، یعنی بی‌بی‌سی دارد. نقش و اهمیت رسانه‌ها و مطبوعات در دنیای امروزه بر کسی پوشیده نیست؛ ابزار رسانه امکان کنترل و شکل‌دهی افکار عمومی به‌عنوان تجلی

ارادهٔ مردم را به صاحبان آن می‌دهد و برای آنها نوعی قدرت نرم ایجاد می‌کند (اسلامی، ۱۴۰۲، ص ۱۳۴). قدرت نرم توانایی به‌دست آوردن خواسته‌های خود از طریق اقتناع و مجذب کردن دیگران به‌جای اجبار و زور است (Nye, 2005, p. 62). با رشد دموکراسی و حاکمیت مردم، اهمیت داشتن قدرت نرم و توانایی کنترل افکار عمومی غیر قابل انکار است؛ چراکه بر خلاف گذشته امکان اعمال قدرت و اجبار مستقیم وجود ندارد. به‌عبارت‌دیگر، با در دست داشتن قدرت رسانه‌ای می‌توان حاکمیت مردم را مانند گذشته تبدیل به حاکمیت فرد یا گروه محدودی از افراد کرد؛ از این‌روست که گفته می‌شود: «در دنیای حاضر رسانه رکن چهارم آزادی و دموکراسی است؛ زیرا واکنش‌های مردم هنگام انتخابات و همه‌پرسی و تصمیم‌گیرهای مهم منوط به آزادی مطبوعات و دسترسی شهروندان به واقعیت‌هاست» (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۵، ص ۱۵۰).

در انگلستان «بنگاه سخن‌پراکنی بریتانیا» (بی‌بی‌سی) در سال ۱۹۳۶ با فرمان سلطنتی ایجاد شده است. این رسانه، قدرتمندترین رسانهٔ فعلی انگلستان است و تأثیر بسزایی در شکل‌دهی افکار مردم هم در انگلستان و هم در دنیا دارد. رئیس این بنگاه توسط یک هیئت موسوم به بی‌بی‌سی تراست که شامل هیئت مدیرهٔ متشکل از دوازده مدیر است، انتخاب می‌شود. این دوازده نفر توسط مقام سلطنت منصوب می‌شوند که علاوه بر انتخاب مدیر عامل، سیاست‌های کلان رسانه‌ای را نیز رهبری می‌کنند. بی‌بی‌سی باید هر ۱۰ سال یک بار مجوز کار خود که فرمانی سلطنتی است را به تأیید مجدد مقام سلطنت برساند؛ یعنی ادامهٔ کار و حیات بی‌بی‌سی کاملاً متکی به اجازهٔ مقام سلطنت است. منابع مالی این رسانه از طریق مالیات‌های سالانه برای بخش‌های داخلی و بودجهٔ وزارت امور خارجه برای بخش‌های خارجی تأمین می‌گردد (هاشمی، ۱۴۰۰، ص ۵۲۴). این تأمین مالی مناسب از سوی دولت، این رسانه را نسبت به سایر رسانه‌های انگلستان در موقعیتی برتر قرار می‌دهد. بدیهی است که در اختیار داشتن چنین رسانهٔ قدرتمندی، امکان کنترل افکار عمومی را به مقام سلطنت انگلستان می‌دهد؛ ضمن اینکه این رسانه بارها ثابت کرده است که حامی نهاد سلطنت انگلستان است. این رسانه در برنامه‌های خود بدون در نظر گرفتن اصل بی‌طرفی به طرف‌داری و حمایت از سلطنت و به مخالفت با اندیشه‌های جمهوری می‌پردازد و همچنین سعی در تشریفاتی نشان دادن اختیارات مقام سلطنت دارد و او را دارای حداقل قدرت در نظام حاکمیتی انگلستان نشان می‌دهد (نژاد سالاری و مهدی‌زاده، ۱۴۰۲، ص ۲۱). علاوه بر این، باید توجه داشت که «نظام پارلمانی یک نظام افکار عمومی است؛ یعنی نظامی که در آن دولت، هماهنگ با افکار عمومی و زیر نظر آن اقدام و فعالیت می‌نماید» (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۶۷)، و نظام انگلستان نیز چنین است. بنابراین می‌توان این رسانه را یکی از منابع قدرت نرم مقام سلطنت انگلستان و همچنین حامی تاج و تخت او دانست که تأثیر مهمی در تحکیم و تداوم قدرت سلطنت دارد.

نتیجه‌گیری

برخلاف اغلب کشورها، سلطنت انگلستان توانسته است موجودیت خود را بیش از ده قرن در نظام سیاسی انگلستان حفظ کند. فرمانروایان این کشور در مقاطع مختلف تاریخی با اعطای برخی حقوق به مردم، از طریق صدور منشور، فرمان و دستورنامه راه را برای شورش علیه سلطنت و در هم ریختن کامل آن بسته‌اند. بدیهی است که در چنین روندی در طول تاریخ از قدرت و اختیارات مقام سلطنت انگلستان به نفع مردم کاسته شده است، اما این کاهش قدرت و اختیارات در حال حاضر به قدری نیست که بتوان مقام سلطنت را مقامی کاملاً تشریفاتی و فاقد قدرت و اختیارات مؤثر در نظام سیاسی انگلستان دانست. روند کاهش اختیارات مقام سلطنت در انگلستان همچنان ادامه دارد و شاید در آینده به جایی رسد که مقام سلطنت واقعاً فاقد قدرت و اختیارات مؤثر شود یا حتی بار دیگر شاهد برقراری نظام جمهوری در انگلستان باشیم، اما در حال حاضر وضع چنین نیست. بررسی‌های انجام‌شده در این نوشتار نشان داد علی‌رغم پذیرش نظام سلطنت مشروطه در انگلستان، مقام سلطنت در کنار برخی اختیارات کاملاً تشریفاتی خود مانند سخنرانی افتتاحیه مجلس عوام با متن تنظیمی نخست‌وزیر، انتصاب لردان مجلس اعیان به پیشنهاد نخست‌وزیر، انحلال مجلس عوام با درخواست نخست‌وزیر، امضای قوانین مصوب پارلمان، انحلال یا تعلیق پارلمان با درخواست نخست‌وزیر، انتصاب رئیس حزب اکثریت پارلمان به نخست‌وزیری، موافقت با انتصاب وزرای دولت توسط نخست‌وزیر، از امتیازات و اختیاراتی برخوردار است که به هیچ عنوان جنبه تشریفاتی نداشته و خلاف اصول حاکم بر نظام سلطنت مشروطه است؛ از جمله این اختیارات می‌توان اولاً به نقش سلطنت در شکل‌گیری عرف‌های اساسی و همچنین عدم مسئولیت وی و در نتیجه نقض اصل مشروطیت سلطنت به قانون؛ ثانیاً اختیار رضایت سلطنتی (Royal Consent) و نقض اصل واگذاری اختیارات تقنینی به نمایندگان مردم؛ ثالثاً اختیار انتصاب نخست‌وزیر در برخی شرایط، تأثیرگذاری در سیاست‌های کلی دولت و تصمیمات از طریق نفوذ بر نخست‌وزیر و کابینه، دیدار هفتگی محرمانه با نخست‌وزیر (حق اخطار و تذکر) و دخالت در برخی امور اجرایی خاص و در نتیجه نقض اصل واگذاری امور اجرایی به نخست‌وزیر و دولت اشاره داشت. از آنجایی که سه اصل اساسی نظام سلطنت مشروطه در نظام سیاسی انگلستان به‌طور کامل رعایت نمی‌شوند، ادعای تشریفاتی و نمادین بودن این مقام در نظام سیاسی انگلستان نیز چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. نقض سه اصل پیش گفته به‌عنوان اصول نظام مشروطه و در کنار آن کاهش برخی از اختیارات مقام سلطنت انگلستان در طول تاریخ به نفع مردم و تحقق برخی معیارهای مهم دموکراسی، از جمله شناسایی حقوق فردی، باعث شده است برخی نویسندگان نظام سیاسی انگلستان را نظام نیمه‌مشروطه (Semi Constitutional Monarchy) نام‌گذاری کنند.

منابع

- اسلامی، سید محمود (۱۴۰۲). تبیین نقش رسانه‌های همگانی در خط مشی عمومی به‌مثابه قدرت نرم. *مطالعات قدرت نرم*، ۱۱۳(۱)، ۱۲۵-۱۴۰.
- ال مدکس، رابرت (۱۳۸۴). *قوانین اساسی کشورهای جهان*. ترجمه سیدمقداد ترابی. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشی شهر دانش برادلی، اوینگ (۱۳۸۵). منابع و ماهیت قانون اساسی انگلستان. ترجمه توکل حبیب‌زاده. *حقوق اساسی*، ۴(۷)، ۳۲۱-۳۵۵.
- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی متون قوانین اساسی فرانسه، آلمان، سوئیس، انگلستان و آمریکا*. تهران: شرکت سهامی انتشار پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز (۱۴۰۱). *اصول و مبانی حقوق اساسی*. تهران: دانشگاه تهران.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۴۶). *ترمینولوژی حقوق*. تهران: ابن‌سینا.
- جلالی، محمد و یآوری، اسدالله (۱۴۰۰). *درآمدی بر حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- راسخ، محمد (۱۳۹۹). *حق و مصلحت*. تهران: نشر نی.
- شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۰). *حقوق اساسی تطبیقی*. شیراز: کوشا مهر.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰). *حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۱). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: میزان.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۴۰۰). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: میزان.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۹). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: پایدار.
- موریس، دوورژه (۱۳۵۷). *احزاب سیاسی*. ترجمه رضا علومی. تهران: امیر کبیر.
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۹). *حقوق اساسی کشورهای اسلامی*. تهران: دانشگاه تهران.
- نژاد سالاری، عاطفه و مهدی‌زاده، سیدمحمد (۱۴۰۲). *بازنمایی مرگ ملکه انگلیس در رسانه‌های داخلی و خارجی*. *وسایل ارتباط جمعی*، ۳۴(۲)، ۲۴-۵.
- هاشمی، محمد (۱۴۰۰). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: میزان.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۰). *حقوق اساسی تطبیقی: نظام‌های پارلمانی، ریاستی، مختلط و اقتدارگرا*. تبریز: آیدین.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین، رجبی، ایزد و چلبی، فایقه (۱۳۹۷). *کارکرد احزاب سیاسی در تنظیم روابط قوای حاکم؛ مطالعه تطبیقی نظام‌های انگلستان، آمریکا و ایران*. *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، ۷(۲۷)، ۳۵-۶۵.
- Bogdanor, Vernon (2022). *How the Queen's constitutional role shifted over her reign*.

Guardain.

Haddon, Catherine, Akash Paun, Mark O'brien (2019). *Hung parliaments*. Institute for Government.

House of Commons (2014). *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process*. London: The Stationery Office Limited.

Kelly, John (1999). *A Short History of Western Legal Theory*. London: Oxford University Press.

Loughlin, Martin (1992). *Public law and political theory*. London: Oxford University.

Maer, Lucinda and Richard Kelly (2017). *Hung parliaments*. London: House of Commons Library.

Nye, Joseph (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Office of the Parliamentary Counsel (2022). *King's and Prince's Consent*. London.

Pegg, David, Rob Evans (2021). *Buckingham Palace banned ethnic minorities from office roles. papers reveal*. Guardain.

Pegg, David, Rob Evans, Michael Barton (2021). *Royals vetted more than 1,000 laws via Queen's consent*. Guardain.

Sawicka, Daria (2000). *The dynamics of change of the British Monarchy and the Royal Family*. John Paul II University of Applied Sciences in Biala Podlaska Department of Modern Languages.

Siddique, Haroon (2010). *Hung parliament explained*. Guardain.

Torrance, David (2023). *The royal prerogative and ministerial advice*. London: House of Commons Library.

Tridimas, George (2021). Constitutional monarchy as power sharing. *Const Polit Econ*, 32, 431461-.

Venn Dicey, Albert (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Liberty Fund.


Venn Dicey, Albert (2011). *The Queen's working day*. The official website of The British Monarchy.

Venn Dicey, Albert (2023). *Audiences*. The royal family.


Venn Dicey, Albert (2023). *The Budget and Parliament*. UK Parliament.

 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

 10.22034/hoghoughi.2025.5001022

 20.1001.1.24235725.1403.13.2.3.6

Supervision over the Proper Implementation of the General Policies of the System: Supervision over Processes

Ali Ahmadi  / PhD in National Security Studies, Head of the Joint Commission of the Secretariat of the Expediency Discernment Council of the System ali_ahmadi200887@yahoo.com

Received: 2025/04/16 - Accepted: 2025/09/15

Abstract

The General Policies, subject to Clause 1 of Article 110 of the Constitution, possess a normative and binding nature, and supervision over their proper implementation, as per Clause 2 of Article 110, serves as the guarantee for the execution of these General Policies. Supervision over the proper implementation of the General Policies was delegated by the Supreme Leader to the Expediency Discernment Council in 1998, pursuant to the same Article 110. The primary research question is: what are the limits, scope, and manner of supervision exercised by the Expediency Discernment Council of the System over the proper implementation of the General Policies? This research, employing a formal-legal method and aiming to provide a comprehensive model for supervising the proper implementation of the General Policies, attempts to offer a clear answer to this question. An examination of the supervision over the proper implementation of the General Policies, the regulations for supervision communicated by the Supreme Leader, and the Council's supervisory methods reveals that the limits and scope of the supervision delegated by the Supreme Leader to the Council are not absolute. The method, model, and supervisory mechanism within the Council have undergone an evolutionary process, and one prominent shortcoming in the exercise of supervision over the proper implementation of the General Policies is the lack of a comprehensive supervisory model utilizing existing legal mechanisms.

Keywords: Constitution, Expediency Discernment Council of the System, general policies of the system, supervision over the proper implementation of the general policies of the system

نوع مقاله: پژوهشی

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: نظارت بر فرایندها

✍ علی احمدی  دکتری مطالعات امنیت ملی، رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

ali_ahmadi200887@yahoo.com

دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۲۷ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۲۴

چکیده

سیاست‌های کلی موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دارای ماهیتی هنجاری و لازم‌الاجراست و نظارت بر حسن اجرای آنها موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ به‌عنوان ضمانت اجرای سیاست‌های کلی است. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با توجه به ذیل اصل ۱۱۰ از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت تفویض شد. پرسش اصلی تحقیق این است که حدود و قلمرو و نحوه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام چگونه است؟ این پژوهش با روش رسمی - حقوقی و با هدف ارائه الگوی جامع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، سعی کرده است پاسخ روشنی به این پرسش بدهد. بررسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، مقررات ابلاغی نظارت از سوی مقام معظم رهبری و نحوه نظارت مجمع نشان می‌دهد که حدود و قلمرو نظارت تفویض شده توسط رهبری به مجمع مطلق نیست. نحوه نظارت، الگو و سازوکار نظارتی در مجمع سیر تکاملی داشته است، و یکی از کاستی‌های برجسته در نحوه اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، فقدان الگوی نظارتی جامع و با بهره‌گیری از سازوکارهای قانونی موجود است.

کلیدواژه‌ها: قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

از جمله وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام (موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و به تبع آن، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) است که این وظایف و اختیارات در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به لحاظ حقوقی مورد پذیرش قرار گرفت. بر اساس (ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی) که مقرر می‌دارد: «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از سوی رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است. باین‌وجود، کیفیت نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دیگر محافل حقوقی و سیاسی کشور، مورد بحث و انتقاد بوده است. برخی ایرادات معطوف به حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت، برخی ایرادات به دقت و جامع نبودن مقررات، برخی به عملکرد مجمع تشخیص و فقدان سازوکار تعریف‌شده، و برخی نیز به عدم تبیین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بر می‌گردد. این تحقیق در بازتعریف کیفیت و سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، تحولات مقررات نظارت و دوره‌های مختلف فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و همین‌طور الگوهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را دربر می‌گیرد.

ضرورت انجام تحقیق ناشی از این واقعیت است که سیر تطور مقررات نظارت و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نشان می‌دهد که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت، فاقد الگوی مشخص و سازوکار معین است. از عمده‌ترین مسائل نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، نبودن سلسله‌مراتب و ارتباط منطقی بین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و سایر نظارت‌های مصرح در قانون اساسی است هدف از این تحقیق ارائه الگوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با بهره‌گیری از سازوکارهای تعریف‌شده در قانون اساسی است.

پرسش اصلی تحقیق این است که کیفیت نظارت (حدود و سازوکار نظارت) بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام چگونه است؟ به نظر می‌رسد نحوه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و سازوکار این نظارت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام آن‌گونه که باید و شاید شفاف و کارآمد نبوده است روش‌شناسی تحقیق در این پژوهش با استفاده از مطالعه اسناد رسمی - قانونی و روش کیفی توصیفی - استنباطی استفاده می‌شود. اسناد رسمی شامل مطالعه اسناد قانونی است؛ هرچند به آن محدود نمی‌شود.

۱. پیشینه

پیشینه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در ابعاد مختلف پیشینه نظارت در قانون اساسی، سیر تفویض امر نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیشینه تقنینی و پیشینه مطالعاتی قابل بررسی است.

۱-۱. پیشینه در قانون اساسی

نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از جهات مختلف و حداقل از سه جهت قابل دسته‌بندی است نخست، از جهت مقام نظارت‌کننده، از جمله نظارت مقام معظم رهبری (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، نظارت بر قوای سه‌گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)، نظارت رئیس قوه قضائیه (موضوع اصول ۱۴۲ و ۱۵۶ قانون اساسی)، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، نظارت قاضی (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و نظارت رئیس‌جمهور (موضوع اصول ۱۱۳ و ۱۲۶ قانون اساسی)؛ دوم، از جهت مرجع و دستگاه نظارت‌کننده، از جمله نظارت دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی)، نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی)، نظارت دیوان عالی کشور (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی)، نظارت دیوان محاسبات کشور (موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی)، نظارت شورای نگهبان (موضوع اصول ۹۱، ۹۲ و ۹۹ قانون اساسی) و نظارت مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی) سوم، از جهت موضوع نظارت، از جمله نظارت بر قوانین و مقررات با موازین شرع (موضوع اصل ۴ قانون اساسی)، پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی از جهت عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها (موضوع اصل ۹۱ قانون اساسی)، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی (موضوع اصل ۹۹ قانون اساسی)، نظارت بر حسن اجرای قوانین (موضوع اصول ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی)، نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی) و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
نظارت موضوع این مقاله، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. مقام ناظر، مقام معظم رهبری است، و از حیث نظارت مرجعی، دستگاه نظارت‌کننده (تفویض شده)، مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

۱-۲. تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

مقام معظم رهبری، به دفعات بر وظیفه تفویض شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأکید کرده‌اند:

– در نامه مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ در پاسخ به مرقومه رئیس وقت مجمع تشخیص و مصوبه آن مجمع در تعریف و تقسیم سیاست به کلی و اجرایی، فهرست و دسته‌بندی سیاست‌ها، توصیه کردند: «وسيله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات است» پیش‌بینی شود.

– در ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۱ خطاب به رئیس‌جمهور وقت

بیان داشتند: «نظارت مستمر مجمع تشخیص مصلحت به‌عنوان یکی از وظایف آن مجمع محترم، اطمینان لازم برای پیاده شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد».

– در ابلاغ سیاست‌های کلی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل، مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۰۳، در بند ۱ بیان می‌دارند: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند».

– در نامه‌ای خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۰۲ مرقوم داشتند: «این نامه پیشنهادی جنابعالی در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ملاحظه شد. مناسب است مجمع محترم با توجه به نکات ذیل نظر خود را درباره آن ارائه کند:

۱. از آنجاکه انحراف از سیاست‌های کلی به وضوح تخلف از قوانین نیست، نظارت بر حسن اجرای آنها، اهتمام و جدیت و دقت بیشتری را می‌طلبد؛
۲. با توجه به خصوصیت کلی بودن سیاست‌ها و اینکه سیاست‌ها نشان‌دهنده جهات کلی هستند، در نظارت بر حسن اجرای آنها، باید جهت‌گیری‌های کلی بر اساس شاخص‌های مدون مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است که انتخاب یک راهکار از میان راهکارهای گوناگون برای تحقق سیاست‌ها به معنی تخلف از سیاست‌های کلی نیست؛
۳. شایسته است مجمع، نتایج بررسی‌های انجام‌یافته در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی را برای اخذ تصمیم به اینجانب منعکس کند.

– در ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مورخ ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ یادآوری کردند: «نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است».

۳-۱. پیشینه تقنینی

بر اساس بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اوامر مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ مقام معظم رهبری، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام طی ۱۰ ماده و ۵ تبصره به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و پس از تأیید مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۳۰ توسط معظم‌له ابلاغ گردید.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیشنهاد بازنگری در برخی مواد مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را طی نامه مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۰۵ به استحضار مقام معظم رهبری رسانید و پس از تأیید معظم‌له در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ ابلاغ گردید.

متن پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی

نظام (۱۴۰۱/۱۱/۱۸) همراه با اصلاحات صورت گرفته که مورد ملاحظه سران محترم قوای سه گانه نیز قرار گرفت و مخالفتی از سوی ایشان ابراز نگردید، توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ ابلاغ گردید

۱-۴. پیشینه مطالعاتی

در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، گزارش‌ها و مطالعاتی چند، از سال ۱۳۷۷ تا کنون صورت گرفته است، از جمله گزارش نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۹۴ توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش ارزیابی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۴۰۱ توسط کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش الزامات سیاست‌های کلی نظام؛ از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حسن اجرای آن در سال ۱۳۹۹ توسط طحان نظیف و همکاران و همین‌طور کتاب جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۱ توسط علی احمدی و همکاران، ویژه‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲) توسط کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر اقدامات نظارتی (ر.ک: احمدی، ۱۴۰۲؛ الف؛ ۱۴۰۲؛ ب). این مقاله با بهره‌گیری از منابع مذکور در این گزارش، از حیث پردازش به الگوها و سازوکارهای نظارتی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام متمایز از سایر تحقیقات و آثار مورد اشاره است.

۲. حدود و قلمرو نظارت

یکی از ابعاد حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، حدود و قلمرو نظارت است. در این پژوهش حدود و قلمرو نظارت دربرگیرنده پنج نکته اصلی است:

نخست، ماهیت و جایگاه سیاست کلی؛ سیاست کلی از حیث ماهیت، ارشادی و توصیه نیست، بلکه هنجاری حقوقی و لازم‌الاجراست؛

دوم، مخاطبان سیاست (نظارت‌شونده)؛ حداقل سیاست‌های کلی چهار مخاطب دارند: ۱. دستگاه‌های حاکمیتی شامل قوای سه گانه و ارکان نظام مانند دستگاه‌های ناظر بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از حیث نحوه رعایت سیاست‌ها و نه از حیث نحوه نظارت و همین‌طور دستگاه‌های حاکمیتی زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری؛ ۲. نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها و...؛ ۳. اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی؛ ۴. مخاطبان غیرایرانی سیاست‌ها مانند مخاطبان سیاست‌های مربوط به مقاومت؛

سوم، دیدگاه‌های مختلف در مورد حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ در ارتباط با حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظرات و دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

– نظارت بر کلیهٔ مراحل که یک سیاست، ماهیت اجرایی و عملیاتی یافته و منتج به اهداف مورد نظر گردد
– نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین (و نه مراحل و سطوح پایین‌تر).
– نظارت بر وضع قوانین در راستای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر سران قوا و بالاترین مقامات دستگاه‌ها جهت اجرای قوانین مذکور.
– نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین برنامه (و نه سایر قوانین).
– نظارت تقنینی (مراقبت و جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با سیاست‌ها) به‌علاوه نظارت اجرایی (مربوط به مسائل اجرایی در قوای مجریه و قضائیه).
– نظارت کلی صرفاً بر مقامات و نهادهای عالی و بلندپایه و صرفاً ناظر بر تصمیمات (و نه نحوهٔ اجرا).
آنچه از مجموعه دیدگاه‌ها می‌توان فهمید این است که قلمرو نظارت دربرگیرندهٔ نظارت بر کلیات امور و اقدامات است و نه بر جزئیات مسائل و امور اجرایی در سطوح پایین. تفویض وظایف و اختیارات نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هیئت عالی نظارت، ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد و امور مربوط همچنان می‌بایست در تراز متناسب با وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری صورت گیرد؛
چهارم، بررسی اسناد و مدارک نشان می‌دهد که تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطلق نیست، بلکه مقید است و دارای حدود مشخصی است؛ چراکه:
الف) نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی و مصوبات شوراهای فرعی این شورای عالی، با توجه به تأیید این مصوبات توسط مقام معظم رهبری از اطلاق تفویض نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام، خارج می‌شود؛
ب) نظارت هم‌زمان و تفویض اختیار، موجب سلب اختیار از مقام تفویض‌کننده نمی‌شود؛ لذا نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ممکن است به‌طور هم‌زمان نیز انجام شود. برای نمونه دستور رهبری در ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت: «نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها گزارش شود»، یا سیاست‌های کلی قانون‌گذاری: «سه قوه موظف‌اند اقدامات را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش نمایند»، مؤید این ادعاست؛
ج) حدود تفویض اختیار در محدودهٔ آیین‌نامهٔ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مورد تأیید مقام معظم رهبری، تعیین می‌شود. مواد و تبصره‌های مقررات نظارت، ابلاغی سال ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ نشان می‌دهند که این مقررات، شامل بخشی از وظایف و اختیارات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی است که در فرازهای بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳. نحوه نظارت و الگوهای نظارتی بر اساس آیین‌نامه نظارت

نحوه و الگوهای نظارت از سال ۱۳۷۷ تا کنون در مقاطع مختلف، اصلاح و به‌عبارت‌دیگر سیر تکاملی داشته است. به اختصار سیر تحول و تکامل نحوه و الگوهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار می‌گیرد

۳-۱. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس مقررات ابلاغی سال ۱۳۸۴

دو الگو و یک سازوکار نظارتی در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۳۰ ابلاغ گردید، قابل استنباط است.

۳-۱-۱. الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود. این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد (ماده ۲). هم‌زمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید، در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذی‌ربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید (ماده ۷).

۳-۱-۲. الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده

بالاترین مقام مسئول قوای سه‌گانه نیروهای مسلح و صداوسیما، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند (ماده ۳). قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صداوسیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صداوسیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل ۹۰، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه همکاری لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده مجمع خواهد بود (ماده ۹). دستگاه‌های مندرج در ماده ۳ موظف‌اند گزارش‌های ادواری شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند (ماده ۵).

۳-۱-۳. سازوکار و نحوه نظارت

به‌منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب رئیس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هریک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام به انتخاب خود کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود (ماده ۴)، و در تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده نیز آمده است: «رؤسای سه قوه می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند. کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون دعوت به عمل می‌آورد».

کلیه گزارش‌ها و موارد ارجاعی به کمیسیون نظارت، ابتدا به کمیسیون یا کمیسیون‌های تخصصی در مجمع ارسال می‌شود؛ سپس موضوع به همراه اظهارنظر آن کمیسیون یا کمیسیون‌ها در جلسه کمیسیون نظارت مطرح می‌شود (ماده ۶)، و در تبصره این ماده آمده است: «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع در حوزه فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت برای اظهارنظر به مجمع ارائه می‌شود».

نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود و شیوه نظارت در مورد نیروهای مسلح با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد (ماده ۱۰).

۳-۱-۴. اقدامات نظارتی

بر اساس الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده، اقدام مشخصی برای انطباق یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت نگرفته است، اما در رابطه با الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، اقدامات ذیل انجام شده است:

- اعلام مغایرت «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۶/۰۷/۲۲.

- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹.

- اعلام مغایرت «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۲.

۳-۲. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. با تأیید معظم‌له با حفظ الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده و سازوکار نظارت، الگوی

نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در چهارچوب ماده ۷ به صورت ذیل تغییر یافت:

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

مجمع تشخیص مصلحت در انطباق قوانین با سیاست‌های کلی و نحوه تعامل با مجلس از دو الگو استفاده می‌کند: نخست، الگوی تعامل دولت با مجلس در فرایند تصویب طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن مجلس؛ مطابق این الگو نمایندگان مجمع در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی و صحن مجلس مشارکت می‌کنند که لازمه آن تعیین سازوکار حقوقی حضور نمایندگان مجمع در کمیسیون‌ها و صحن مجلس و اعلام نظر آنها همانند نمایندگان دولت خواهد بود. در این صورت، نظر مجمع الزام‌آور نبوده، بلکه پیشنهادی و اصلاحی است که ممکن است مورد توافق نمایندگان قرار گیرد یا از سوی آنان رد شود؛ دوم، الگوی شورای نگهبان در رابطه با مصوبات مجلس و عدم مغایرت این مصوبات با موازین شرع و قانون اساسی؛ بر اساس این الگو، برای انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی، کمیسیون‌های تخصصی مجمع، نظر خود را در مورد هر طرح و لایحه برای نظارت نهایی از طریق شورای نگهبان در اختیار شورای مجمع قرار می‌دهند؛ همان‌گونه که در موارد اختلافی به این شکل عمل می‌کند.

۱-۲-۳. اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام

اقدام نظارتی بر اساس الگوی نظارت بر طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس شورای اسلامی، شامل سه مورد می‌شود:

(الف) اعلام مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور با سیاست‌های کلی نظام؛

(ب) اعلام مغایرت لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه با سیاست‌های کلی نظام (در تاریخ‌های ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ و ۱۳۹۵/۱۲/۲۴)؛

(ج) اعلام مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور با سیاست‌های کلی نظام.

اقدام نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اساس الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده، منحصر به گزارش نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

بنابر اساسنامه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶ رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، به استناد ماده ۱۰ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، گزارش‌های عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از دولت، قوای دیگر و نیز دستگاه‌های نظارتی کشور، ابتدا در کمیسیون نظارت مورد بحث و بررسی پیرامون نتایج اقدامات انجام‌شده و میزان تحقق اهداف سیاست‌های مزبور قرار گرفت. کلیات این گزارش در شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام به تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۲ مورد تصویب قرار گرفت و جهت استحضار مقام معظم رهبری تقدیم شد و هم‌زمان نظرات مکتوب وزیر امور اقتصادی و دارایی دولت دهم و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران نیز در خصوص گزارش مورد اشاره، پیوست شد.

۳-۳. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس آیین‌نامه ابلاغی سال ۱۴۰۲

مقام معظم رهبری در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «به‌منظور سامان بخشیدن به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد». انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است در میان کارشناسان و حقوق دانان، دو رویکرد نسبت به ماهیت این گروه برگزیده به وجود آمد: یک رویکرد که انتقال وظایف صحن مجمع به جمع برگزیده را به‌منزله سلب اختیار تفویض‌شده از مجمع تشخیص مصلحت و تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به این جمع برگزیده می‌دانستند و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام را صرفاً تأسیسی و انتخاب اعضای این جمع برگزیده می‌دانستند؛ رویکرد دوم معتقد بود که تفویض اختیار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی همچنان بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است و افزون بر نقش شورای مجمع تشخیص در انتخاب این جمع برگزیده و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، سایر ارکان مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای نقش اساسی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند.

در مورد مفهوم «انتقال» نیز، دو نظر می‌تواند مطرح شود: نخست اینکه انتقال اختیار تفویض‌شده به صحن مجمع به معنای سلب آن از صحن مجمع نیست و قصد مقام معظم رهبری تحرك بیشتر مجمع در امر نظارت از طریق انتقال این وظیفه به بخشی از مجمع است؛ دوم اینکه از مفهوم «انتقال»، معنای «سلب اختیار» استنباط می‌گردد. استدلال آنکه تفویض سابق صورت‌گرفته به صحن مجمع هم‌اکنون به هیئت عالی نظارت «انتقال» می‌یابد، نه آنکه به‌واسطه انتخاب اعضای هیئت عالی از میان اعضای مجمع و نیز توسط همان اعضا، مجمع این امر را به هیئت عالی نظارت تفویض کرده باشد (اصل عدم تفویض در تفویض و اصل عدم تفویض یک جمع به جمعی دیگر)؛ لذا تفویض سابق از صحن مجمع سلب و به هیئت عالی نظارت منتقل می‌شود.

با عنایت به اینکه امر نظارت بر سیاست‌های کلی یک فرایند چندبخشی است و مقام معظم رهبری صرفاً وظایف صحن مجمع در امر نظارت را به هیئت عالی نظارت منتقل کرده‌اند؛ بنابراین مفهوم انتقال در این فرمان به معنی سلب اختیار از کل مجمع نیست و سایر ارکان مجمع از جمله دبیرخانه و کمیسیون‌های تخصصی مجمع در این زمینه مسئولیت دارند.

بر اساس بند ۱-۴ پیوست حکم دوره هشتم مجمع، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضا انتقال می‌یابد (که علت انتخاب آنها از بین اعضای مجمع، می‌تواند به دخیل بودن مجمع در مشورت تعیین سیاست‌های کلی و آگاهی نسبت به آنها بازگردد) و این امر به معنای نفی مطلق صلاحیت سایر ارکان مجمع نیست؛ از آن روی که اگر به‌جای عبارت «وظایف صحن مجمع در امر نظارت» عبارت «وظایف مجمع در امر نظارت» ذکر شده بود، در این صورت ارکان دیگر مسئولیتی در امر نظارت نداشتند، لیکن وظیفه صحن مجمع در امر نظارت، تصمیم‌گیری در خصوص گزارش‌های دبیرخانه مجمع راجع به موارد مغایر یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام است؛ بنابراین مستنبط از عبارت مذکور این است که وظایف دبیرخانه مجمع در زمینه تهیه گزارش‌های کارشناسی در امر نظارت همچنان به قوت خود باقی است و گزارش‌های کارشناسی دبیرخانه به‌جای صحن مجمع در هیئت عالی نظارت مطرح خواهد شد. افزون بر این، مستنداً به بند ۳ پیوست حکم دوره هشتم مجمع، در زمینه ایجاد انسجام کامل در ساختار تشکیلاتی و مدیریتی مجمع و چابک‌سازی تشکیلات و حذف بخش‌های موازی و غیرضرور با پیگیری و مدیریت دبیر مجمع و نیز بند ۱-۳ پیوست مذکور، دبیرخانه مجمع به‌عنوان تنها مرجع انجام امور اجرایی (اداری، مالی و...) مجمع شناخته شود و نظر به اینکه تشکیلات و اعضای هیئت عالی نظارت در چهارچوب و از درون تشکیلات مجمع برمی‌آیند و به نوعی مبعوث مجمع هستند و دوره مأموریت آنها با مجمع آغاز شده و با آن به اتمام می‌رسد، چنین استنباط می‌شود که اراده معظم‌له بر تجمیع و تمرکز همه امور اداری، اجرایی و پشتیبانی محتوایی راجع به مأموریت‌های مستقیم و غیرمستقیم مجمع (از جمله مأموریت هیئت عالی نظارت) قرار گرفته و مسلم است که ایجاد تشکیلات جدید و توسعه دیوان‌سالاری غیر ضرور، خلاف منویات و تدابیر ابلاغی ایشان است. افزون بر این، مستند به سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام که این سند از پایه‌های اصلی آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است و آیین‌نامه نظارت، در صحن مجمع تشخیص مصلحت نظام با حضور سران قوا به تصویب می‌رسد، خود مؤید دیگری بر این ادعاست.

۱-۳-۳. نحوه و الگوی نظارتی

مقام معظم رهبری در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود» بر این اساس، مقررات نظارت مجدداً مورد بازنگری قرار گرفت و پس از تصویب در شورای مجمع و تأیید

مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ ابلاغ گردید. در این آیین‌نامه، تغییرات و اصلاحات قابل توجهی نسبت به مقررات قبلی، قابل مشاهده است:

مطابق ماده ۲، «هیئت عالی نظارت مرکب از رؤسای سه قوه یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها، رئیس و دبیر مجمع و ۱۷ نفر دیگر از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیئت عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند. جلسات هیئت با دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی موافق دوسوم اعضای حاضر معتبر است.

تبصره ۲، اعضای هیئت عالی نظارت در ابتدای هر دوره مجمع، انتخاب می‌شوند و در صورت استعفا، فوت یا غیبت غیرموجه بیش از چهار جلسه متوالی یا هشت جلسه غیرمتوالی هر یک از اعضا در یک سال، به تشخیص رئیس، بلافاصله فرد یا افراد جایگزین توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند».

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی سال ۱۴۰۲، دو الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده را با اصلاحاتی مورد تأکید قرار می‌دهد؛ افزون بر آن، الگوی جدیدی از نظارت، تحت عنوان نظارت بر برنامه جامع تحقق سیاست را نیز تأسیس می‌کند و سازوکار و نحوه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی را نیز تغییر داده است. در این آیین‌نامه با توجه به نوع و چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، پنج نوع نظارت قابل احصا است: نظارت بر برنامه جامع؛ نظارت بر قانون که خود دربرگیرنده نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و نظارت بر قوانین جاری است؛ نظارت در مرحله اجرا و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مقررات لازم‌الاجرا.

۱-۳-۳. نظارت بر برنامه جامع

«پس از ابلاغ هر سیاست کلی، مخاطب اصلی آن موظف است با همکاری سایر مخاطبان ذی‌ربط، برنامه جامع تحقق آن سیاست، شامل اقدامات تقنینی و اجرایی لازم را حداکثر ظرف مدت شش ماه تهیه و اقدامات عملیاتی لازم آن را آغاز کند و هم‌زمان، یک نسخه از برنامه جامع را جهت اعمال نظارت از حیث انطباق و عدم مغایرت به هیئت عالی نظارت ارسال کند؛ مگر اینکه در خود سیاست، برنامه زمان‌بندی دیگری مقرر شده باشد» (ماده ۳).

مستند به بند «ج - ۱» سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام، اقدامات تقنینی از جمله اقدامات لازم برای شناسایی قوانین مغایر با سیاست‌های کلی و همین‌طور اقدامات لازم برای نسخ قوانین مغایر و تصویب قوانین مورد نیاز برای تحقق سیاست‌های کلی است و اقدامات اجرایی از جمله تصویب مقررات مورد نیاز و خودداری و پیشگیری از تصویب قوانین مغایر، تأمین منابع مالی و سایر نیازهای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی و همین‌طور شناسایی موانع اجرایی و رفع آنها توسط متولی اصلی سیاست است.

۲-۳-۱. نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

مطابق ماده ۶ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام «رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به‌منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند». هم‌زمانی و استفاده از فرایند نظارت شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، امری منطقی است که در بند چهارم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. با عنایت به اینکه این ماده به‌صورت کامل فرایند نظارت بر مصوبات مجلس را شرح داده است، در تکمیل دلایل دیگر، می‌توان استناد کرد که عرصه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، نظارت بر قانون است.

فرایند نظارت نیز اصلاح و مهلت معینی برای اظهارنظر هیئت عالی نظارت مشخص شد: «مهلت اعلام نظر هیئت عالی نظارت، ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان، تا حداکثر مهلت قانونی اظهارنظر آن شورا، قابل تمدید خواهد بود. در موارد دوفوریتی و سه فوریتی، متناسب با فوریت اقدام می‌شود» (تبصره ۳).

«آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی می‌باشند، باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند» (تبصره ۴).

۳-۳-۱-۳. نظارت بر قوانین موجود

«چنانچه هیئت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین جاری احراز کند، موضوع توسط رئیس هیئت عالی به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد» (ماده ۷).

۴-۳-۱-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مرحله اجرا

«دستگاه‌های مسئول اجرای سیاست‌های کلی موظف‌اند گزارش اقدامات خود را به هیئت عالی نظارت ارسال کنند» (ماده ۸).

۵-۳-۱-۵. نظارت بر مقررات

«هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی، می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد» (ماده ۵).

۲-۳-۳. سازوکار نظارت

مقررات نظارت که در سال ۱۴۰۲ مورد تأیید مقام معظم رهبری قرار گرفته و ابلاغ شده است، سازوکار نظارت توسط کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون نظارت را به کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص مصلحت نظام، تغییر داده است. «نسخه‌ای از دستور جلسات هیئت عالی نظارت که مرتبط با گزارش‌های ارسالی از دستگاه‌ها در خصوص اجرای سیاست‌های کلی باشد، قبل از طرح در جلسه در اختیار کمیسیون‌های تخصصی مرتبط مجمع قرار می‌گیرد. این کمیسیون‌ها ظرف مدت حداکثر یک ماه نظر خود را به صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیئت عالی نظارت ارائه می‌کنند. چنانچه کمیسیون‌ها گزارش خود را در موعد مقرر ارائه نکنند، موضوع مستقیماً در هیئت عالی مطرح می‌گردد» (ماده ۱۰). «هرگاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیئت ارائه نکنند، دبیر هیئت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیئت عالی گزارش خواهد کرد» (تبصره ۲ ماده ۶). «دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع کند» (تبصره ۱ ماده ۶). «دستگاه‌های نظارتی کشور موظفاند در اجرای وظایف هیئت عالی نظارت همکاری کنند» (ماده ۹). «نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود» (ماده ۱۱).

۳-۳-۳. اقدامات نظارتی

نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی در مواردی که مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد ایراد قرار گرفته است، شورای نگهبان عیناً نظرات هیئت مزبور را جهت رفع ایرادات به مجلس شورای اسلامی منعکس کرده است. این موارد به شرح ذیل است:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۰۳)؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی (مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۰۸)؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۰۴)؛ لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی (مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۲۶)؛ لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۷/۰۶/۱۱)؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۱۶)؛ لایحه حفاظت از خاک (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۰۷)؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۱۳)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸/۰۲/۰۳)؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو (مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۸)؛ طرح استفساریه تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات (مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۲)؛ لایحه اهداف، وظایف و اختیارات

وزارت ورزش و جوانان (مصوبه ۱۳۹۸/۰۷/۰۷)؛ طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۱)؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۱۱)؛ لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی) (مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۰۹)؛ لایحه مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۰۹)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری (مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۶)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۶)؛ طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶)؛ طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی (مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴)؛ طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۰۵)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۷)؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹)؛ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مصوب ۱۴۰۱/۰۵/۱۱)؛ طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵)؛ طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۰۱)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۱۶)؛ طرح حمایت از گزارشگران فساد (مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۲۷)؛ طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۲)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۷)؛ طرح ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۲۲)؛ طرح توقف اجرای ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی (مصوب ۱۴۰۲/۰۴/۰۴).

نقد و ارزیابی

هرچند تبصره ۲ ماده ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، در ابلاغیه‌های سه‌گانه سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۹۲ و ۱۴۰۲، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی مقرر داشته‌اند. با این وجود، سایر مواد مقررات و سازوکار و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام، در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، نشان می‌دهد که حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی دارای سیر تکاملی و توسعه‌ای بوده است. مقررات نظارت ابلاغی سال ۱۳۸۴، الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، منحصر به برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن شد. در مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲، مفهوم قوانین و مقررات، با الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، توسعه پیدا کرده و شامل همه طرح‌ها و لوایح و از جمله برنامه‌بودجه سالانه کشور گردید. با این حال، اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که الگوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی کارآمدی و اثربخشی لازم را نداشته است. مؤید ادعای ناکارآمدی و غیرمؤثر بودن الگوها و سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و نیز نحوه عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام، استعلام دبیر شورای نگهبان

از مقام معظم رهبری و کسب تکلیف در این خصوص و پاسخ معظم‌له در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱ بدین شرح است: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه پنج‌ساله یا قانون برنامه‌بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه به مجلس را اعلام نماید، لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌های کلی عمل خواهد کرد.

این استعلام و پاسخ مقام معظم رهبری عملاً منجر به اصلاح بخشی از مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام گردید. برخی مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اظهارنظری نکرده است، شورای نگهبان بر اساس وظیفه قانونی خود، مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی نظام مغایر دانسته است؛ از جمله این موارد می‌توان به طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (مصوب ۱۳۹۶/۰۹/۲۸) و طرح ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیر مجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضاهای مجازی (مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۱) اشاره کرد. بهره‌گیری از سازوکارهای موجود در قانون اساسی، یعنی طریقت شورای نگهبان در مقررات سه‌گانه ابلاغی نظارت، بستر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قرار گرفته است و اتفاق جدیدی به فرایندها تحمیل نشده است. در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ حدود و قلمرو نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین از دو جنبه متمایز از مقررات ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ است:

۱. مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲، افزون بر نظارت هیئت عالی نظارت بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی، نظارت بر قوانین موجود از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نیز، مطابق ماده ۷ مقررات، در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام (هیئت عالی نظارت) قرار گرفت؛

۲. از حیث مهلت قانونی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مقررات ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲) و هیئت عالی نظارت (مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲)؛ هرچند از عبارت ذیل ماده ۷ مقررات نظارت: «نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید»، استنباط می‌شود که مهلت اظهار نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس محدود و مقید به مهلت قانونی شورای نگهبان است. با این حال، به سبب تفسیر مخالف، اظهار نظرهای مجمع تشخیص مصلحت نظام بعد از مهلت قانونی شورای نگهبان منشأ چالش‌ها و مشاجراتی بین مجمع تشخیص مصلحت و مجلس شورای اسلامی شد. در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ در تبصره ۳ ماده ۶ به صراحت مقرر شد: «مهلت اظهار نظر هیئت عالی نظارت ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس

است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان تا حداکثر مهلت قانونی اظهار نظر آن شورا، قابل تمدید خواهد بود...». با این وصف، هرچند در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ حدود و قلمرو نظارت و الگوی و سازوکار نظارت صراحت و شفافیت بیشتری یافت و اقدامات نظارتی نیز توسعه پیدا کرد، با این حال، نحوه بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت و عدم انطباق با سیاست‌های کلی بین دو رویکرد الگوی شورای نگهبان در اعلام مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی و رویکرد شناسایی جهت‌گیری‌های سیاست کلی و تعیین شاخص‌های مدون برای مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس از شفافیت لازم برخوردار نیست. به استناد نامه شماره «۷۹۷۰۴-ر» مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۰۲ مقام معظم رهبری خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان می‌دارد:

۱. از آنجاکه انحراف از سیاست‌های کلی به‌وضوح تخلف از قوانین نیست، نظارت بر حسن اجرای آنها، اهتمام و جدیت و دقت بیشتری می‌طلبد؛ ۲. با توجه به خصوصیت کلی بودن سیاست‌ها و اینکه سیاست‌ها نشان‌دهنده جهت کلی هستند، در نظارت بر حسن اجرای آنها، باید جهت‌گیری‌های کلی بر اساس شاخص‌های مدون مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است که انتخاب یک راهکار از میان راهکارهای گوناگون برای تحقق سیاست‌ها به معنی تخلف از سیاست‌های کلی نیست... از این رو به نظر می‌رسد که قانون و برنامه اجرایی به‌عنوان ابزار و وسیله تحقق سیاست‌های کلی ایده مناسب‌تری نسبت به رویکرد انطباق یا عدم مغایرت قانون و برنامه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی به حساب می‌آید.

نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده نیز منحصر به گزارش‌نظارتی در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۱ گردید. این گزارش نشان داد سازوکار و نحوه نظارت و تعامل مستقیم مجمع تشخیص مصلحت نظام با دستگاه‌های نظارت‌شونده دارای نقایص و کاستی‌هایی است. افزون بر آن کاستی‌ها و نارسایی‌های روش و شاخص‌های نظارتی مصوب و اعلام آنها به دستگاه‌های نظارت‌شونده، نادیده گرفتن سهم متولی یا متولیان اجرای سیاست، فقدان روش و شاخص‌های جمع‌آوری داده‌ها و... در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در دستگاه‌های نظارت‌شونده ناکارآمد و غیرمؤثر است. مقررات سه‌گانه ابلاغی فاقد الگو و سازوکار مشخص برای اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در دستگاه‌های نظارت‌شونده است.

بر اساس سازوکار نظارتی در مقررات ابلاغی سال ۱۳۸۴، هم‌زمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی و در مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲، هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌کند. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌کند؛ در مرحله دوم، در صورتی که

مجمع هم مغایرت و عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند؛ و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس، مغایرت و عدم انطباقی باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، اعلام نظر می‌کند.

دو مقررۀ ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲، سازوکار نظارت را منحصر به یک کمیسیون (نظارت) کرده است؛ حال آنکه نظارت‌های سه‌گانه (نظارت بر قانون، نظارت بر مقررات و نظارت در مراحل اجرا) با توجه به ماهیت موضوع و شیوۀ تدوین سیاست‌ها در کمیسیون‌های تخصصی، نیازمند سازوکارها و روش‌هایی متفاوت است. افزون بر این، با توجه به حجم عظیم طرح‌ها و لوایح و انطباق و همین‌طور مقررات لازم‌الاجرا با حجم عظیمی از سیاست‌های کلی از طریق یک کمیسیون (کمیسیون نظارت)، فرایندی زمان‌بر و عملاً ناممکن است. مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ فرایند نظارت بررسی طرح‌ها و لوایح، مقررات لازم‌الاجرا و نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده و انطباق آنها با سیاست‌های کلی را به عهده کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع گذاشته است؛ سازوکاری که به نظر می‌رسد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را منطقی‌تر و امکان‌پذیرتر می‌سازد.

در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی سال ۱۴۰۲، افزون بر اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مصوبات مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های نظارت‌شونده، در سه مورد دیگر نیز بر صلاحیت‌های هیئت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام افزوده شده است: ۱. نظارت بر برنامه جامع تحقق هریک از سیاست‌های کلی؛ هرچند در بند «ج - ۱» سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی و ماده ۳ مقررات نظارت، معیارهایی برای اقدامات تقنینی و اجرایی در برنامه جامع تعیین شده است، اما همچنان چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بر اساس معیارهای مصرح در بند «ج - ۱» سند الزامات یا بررسی مغایرت و عدم انطباق برنامه با سیاست‌های کلی مورد بحث و مشاخرۀ کارشناسی است؛ ۲. نظارت بر قوانین موجود (ماده ۸ مقررات)؛ ۳. نظارت بر مقررات لازم‌الاجرا (ماده ۵) نیز، فاقد الگو و سازوکار معین برای نحوه نظارت توسط هیئت عالی نظارت است. فقدان الگو و سازوکار مناسب تا کنون سبب شده است که حتی یک مورد مغایرت یا عدم انطباق مقررات لازم‌الاجرا یا قوانین جاری با سیاست‌های کلی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هیئت عالی نظارت اعلام نشده است.

در ابلاغیه نهایی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست (۱۴۰۲) پنج حوزه صلاحیت هیئت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قابل شمارش است.

الگوی نظارتی	نوع نظارت	سازوکار نظارت	حدود و قلمرو نظارت
بهره‌گیری از سازوکارهای مقرر در قانون اساسی	استصوابی از طریق شورای نگهبان	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی (ماده ۶)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و اعلام به متولی اصلی تهیه برنامه	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر برنامه جامع هریک از سیاست‌های کلی (ماده ۳)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و گزارش به مقام معظم رهبری	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر قوانین جاری (ماده ۷)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و تذکر به مرجع تصویب‌کننده مقرر	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر مقررات لازم‌الاجرا (ماده ۵)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و گزارش به مقام معظم رهبری	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده (مواد ۸ و ۱۰)

نظر به اینکه هیئت عالی نظارت دارای عمر زیادی نیست و یک نهاد نوپا محسوب می‌شود، امید است به مرور زمان و با توجه به آسیب‌شناسی‌ها و رفع آنها، به یک رویه منسجم برسد. رفع بخشی از آسیب‌ها نیازمند کسب تجربیات بیشتر است. با گذر زمان و در خلال اظهارنظرهای گوناگون، بر اساس قواعد حقوقی و تجربیات عملی، یک رویه ایجاد خواهد شد که هم پیش‌بینی و هم بررسی نظرات هیئت را ممکن می‌سازد.

۴. الگوی پیشنهادی؛ نظارت بر فرایندها

بررسی مقررات سه‌گانه ابلاغی نشان می‌دهد که حدود قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تفویض‌شده از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، محدود و مقید به مقررات نظارت است. از سوی دیگر، از مجموع پنج حوزه صلاحیتی برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، چهار حوزه فاقد الگوی مناسب برای نحوه نظارت است. با عنایت به ارزیابی مقررات نظارت و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام از حیث کیفیت و سازوکار نظارت، نویسنده بر این باور است که مناسب‌ترین الگو برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، الگوی نظارت فرایندی است؛ یعنی نظارت بر فرایند قانون‌گذاری، نظارت بر فرایند وضع مقررات و نظارت بر فرایند مراحل اجرایی با استفاده از سازوکارهای قانونی موجود یا اصلاح آنها و پرهیز از سازوکارهای موازی است. با تعریف نظارت بر فرایندها، نظارت پسینی نیز برای ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها به نحو مطلوب امکان‌پذیر است. بر این اساس به‌اختصار به معرفی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تحت عنوان نظارت بر فرایندها و چگونگی آن پرداخته می‌شود.

۴-۱. ضرورت متولی برای پیگیری اجرای سیاست

مقام معظم رهبری تا کنون ۳۷ عنوان سیاست کلی را ابلاغ کرده‌اند. تجربه اجرا و نظارت بر سیاست‌های کلی

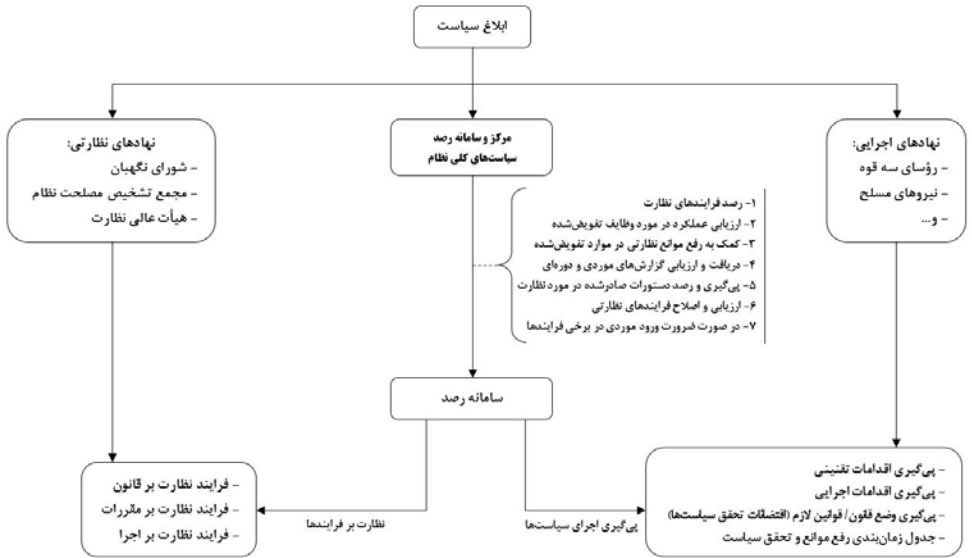
پس از ابلاغ این سیاست‌ها نشان می‌دهد که نظارت مؤثر و اجرای سیاست کلی دارای حلقه مفقوده است. سیاست‌های کلی در این بازه زمانی، به سران سه قوه ابلاغ شده است و فرض بر این بوده است که سران سه قوه بر اساس وظیفه قانونی و شرعی خود، سیاست‌های کلی را به خطامشی اجرایی و قانونی تبدیل کرده و اجرا می‌کنند. اینک با گذشت بیش از ۲۵ سال مشخص گردید که این فرایند خودبه‌خود انجام نمی‌شود و چنین اراده و درکی برای اجرای سیاست‌های کلی در قوای سه‌گانه وجود ندارد. از مجموع ۳۷ عنوان سیاست کلی ابلاغ‌شده، تنها یک عنوان - سیاست کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - آن هم به صورت ضعیف تبدیل به خطامشی قانونی شده است. به نظر می‌رسد، بر اساس سابقه و تجربه اجرای سیاست‌های کلی، پس از ابلاغ هر سیاست، ضرورت دارد مرکز یا سامانه‌ای برای پیگیری اجرای سیاست‌های کلی از طریق متولی یا متولیان اصلی سیاست ایجاد شود. چنین مرکز یا سامانه‌ای بدون ایجاد ساختار جدید، پیگیری موارد ذیل را بر عهده داشته باشد:

- پیگیری اقدامات تقنینی مانند شناسایی قانون یا قوانین مغایر با سیاست‌های کلی و همین‌طور اقدامات قانونی برای نسخ یا اصلاح قانون یا قوانین مغایر و نهایتاً پیشنهاد سازوکارهای قانونی - لایحه یا طرح قانونی - که اجرای سیاست کلی ایجاب می‌کند.

- پیگیری اقدامات اجرایی مانند شناسایی موانع اجرای سیاست (روندها و رویه‌ها، راهبردها، عملکرد سازمانی و...). رفع این موانع و همین‌طور تأمین منابع مالی تحقق سیاست‌ها و در صورت ضرورت، وضع مقرره لازم‌الاجرا برای اجرای سیاست کلی.

- پیگیری جدول زمان‌بندی برای اجرای اقدامات تقنینی و اجرایی که در بالا اشاره شد.

به موازات پیگیری اقدامات اجرایی و تقنینی و همین‌طور جدول زمان‌بندی اجرای آنها، چنین مرکز یا سامانه‌ای می‌تواند به ارزیابی عملکرد فرایندها و نهادهایی که وظایف قانونی به آنها تفویض شده است و کمک به رفع موانع نظارتی در موارد تفویض شده بپردازد و با گزارش‌های موردی و دوره‌ای به ارزیابی اقدامات نظارتی پرداخته و در صورت ضرورت به اصلاح احتمالی فرایند نظارتی بپردازد که می‌توان این مجموعه وظایف را در نمودار ذیل نشان داد.



۲-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانون‌گذاری

عرضه اصلی نظارت، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین است و نظارت بر اجرا و مراحل اجرا و همین‌طور مقررات به‌صورت موردی است. در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر قوانین، بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود و عدم ایجاد سازوکارهای موازی یا اضافی است. برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام از همان فرایند نظارت شورای نگهبان بهره گرفته شده است و به آن در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تصریح شده است. حسن این بهره‌گیری آن است که رویه‌ای که سال‌ها زمان صرف شکل‌گیری آن شده، بستر این نظارت قرار گرفته است و اتفاق جدیدی به فرایندها تحمیل نشده است؛ بنابراین در همان مهلت اظهارنظر شورای نگهبان، هیئت عالی نظارت، اظهارنظر کرده و این اظهارات نیز به‌صورت جداگانه در فرایند تصویب قانون وارد نمی‌شود، بلکه از مجرای ایراد مغایرت با اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط شورای نگهبان به مجلس ارسال می‌شود که سازوکار رفع آن و رویه مناسب برای آن وجود دارد.

افزون بر آن، با عنایت به اینکه قانون‌داری دو عنصر ماهوی و شکلی است، درحقیقت سیاست و به‌طور خاص سیاست کلی می‌تواند همان عنصر ماهوی قانون تلقی گردد. زمینه تبدیل سیاست کلی به قانون با عنایت به بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری امکان‌پذیرتر شده است. مناسب‌ترین شیوه و الگوی نظارتی، الگوی تعامل بین هیئت عالی نظارت و مجلس شورای اسلامی است که متأسفانه در اصلاحات بعدی مقررات نظارت، حذف شده است.

۳-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مقررات

اساساً سیاست به علت ماهیت آن، نیازمند قانون است تا چگونگی حرکت به‌سوی آن تبیین شود. اجرایی شدن سیاست نیازمند یک واسطه به نام قانون است و چنین استنباط می‌شود که با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین، مقررات نیز تابع سیاست‌های کلی خواهند بود؛ بنابراین نیاز به نظارت مستقل بر مقررات و امور اجرایی نیست، اما همان‌گونه که مقررات می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد؛ هرچند قانون در مرحله وضع، از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، توسط شورای نگهبان مورد نظارت قرار گرفته است، امکان اینکه مقررات یا حتی امور اجرایی خلاف سیاست کلی نیز باشد، وجود دارد. با این استدلال می‌توان گفت نظارت بر مقررات نیز از جهت عدم مغایرت یا انطباق با سیاست‌های کلی نظام می‌تواند وجود داشته باشد که بهترین مجرای آن، هیئت‌های بررسی و تطبیق مصوبات با قوانین و از جمله سازوکارهای اجرای اصول مربوطه در قانون اساسی است. مراجع وضع مقررات در کشور متعدد است:

- برخی مراجع وضع مقررۀ لازم‌الاجرا صلاحیت خود را برای وضع مقررۀ از قانون اساسی گرفته‌اند، از جمله می‌توان به آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، اساسنامه (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی)، برنامه و خط‌مشی دولت (موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی)، آرای وحدت رویه و... (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی) اشاره کرد.

- برخی دیگر از مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا، بر اساس ضرورت شکل گرفته‌اند و صلاحیت خود برای وضع مقررۀ لازم‌الاجرا را از اختیارات ولایت فقیه کسب کرده‌اند، از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و... که بنا به ضرورت ایجاد شده و در قانون اساسی نیستند.

- برخی دیگر از مراجع وضع مقررۀ لازم‌الاجرا، صلاحیت خود برای وضع مقررۀ را از قانون عادی کسب کرده‌اند، مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا، شورای عالی اداری، شورای عالی پول و....

در این‌گونه موارد، سازوکاری برای انطباق مصوبات این مراجع با سیاست‌های کلی در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی وجود ندارد. البته چنین نقیصه‌ای در انطباق مصوبات این مراجع با موازین شرع؛ یعنی تحقق اصل ۴ قانون اساسی و همین‌طور انطباق مصوبات این مراجع با قانون اساسی نیز وجود دارد.

ماده ۵ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی، می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد»، امکان تذکر هیئت عالی به مراجع تصویب‌کننده را پیش‌بینی کرده است. در واقع با اطلاق عبارت «مصوبات» همه اقسام آن از جمله قوانین و مقررات توسط نهادهای صالح را مدنظر قرار داده است؛ بنابراین شمول این نوع از نظارت منحصر

به مجلس شورای اسلامی نشده و نظارت در امور اجرایی با وضع مقررات را هم دربر داشته است. اگرچه این تذکر، بار حقوقی خاصی را در پی ندارد و در این موارد نقش هیئت عالی نظارت، نقش مشورتی است، اما دربردارنده ضمانت اجرای سیاسی خواهد بود؛ به نحوی که عدم توجه به این تذکرات، هزینه‌های سیاسی را برای مرجع تصویب‌کننده به دنبال خواهد داشت.

۴-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مراحل اجرایی

سیر تحول در مقررات نظارت، بیانگر آن است که ضمانت اجرای سیاست‌های کلی، متنوع است و منحصر به ضمانت اجرایی حقوقی نیست و مرجع آن نیز تنها هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نیست. می‌توان ضمانت اجرای سیاست‌های کلی را به ضمانت اجرای حقوقی، سیاسی و سایر ضمانت اجراها دسته‌بندی و برای ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نیز از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی موجود استفاده کرد.

ماده ۹ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مقرر می‌دارد: «دستگاه‌های نظارتی کشور موظفاند در اجرای وظایف هیئت عالی نظارت همکاری کنند». با توجه به ناکارآمدی و غیرمؤثر بودن نظارت مستقیم مجمع تشخیص مصلحت نظام در مراحل اجرا و دستگاه‌های نظارت‌شونده، این امر از طریق دستگاه‌های نظارتی قوای سه‌گانه، مصرح در قانون اساسی و یا قوانین عادی با تعریف دقیق شاخص‌های نظارتی و فرمت‌های تهیه گزارش امکان‌پذیر است. باین‌حال، این ماده به تعیین تکلیف برای سایر نهادها پرداخته است و نوع «همکاری» مذکور در این ماده دارای ابهام است. دستگاه‌های نظارتی ضمن آنکه خود می‌توانند گزارش‌هایی در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به‌صورت مستقل ارائه دهند، در این ماده نقش نهاد‌های نظارتی در ارتباط با هیئت عالی نظارت مورد تأکید قرار گرفته است. لازم است ضوابط مشخصی برای پیگیری تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی دستگاه‌های نظارتی و ارائه گزارش آن به هیئت عالی نظارت پیش‌بینی شود.

ماده ۴ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا باید در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان، حداکثر طی ۹ ماه از ابلاغ این آیین‌نامه تعیین و اجرا گردد». به‌منظور پیگیری اجرای سیاست‌های کلی نظام، این ماده نیز نهاد‌های دیگر را مکلف کرده است که در فرآیندهای داخلی خود سازوکارهای لازم برای اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا را پیش‌بینی کنند؛ از جمله در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان.

نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها، نهادی جدید و نوپاست. به‌مرور زمان و با توجه به آسیب‌شناسی‌ها و رفع آنها، سیر تکاملی را طی کرده است و با گذر زمان و در خلال تجربیات و اظهارنظرهای گوناگون، وحدت رویه قواعد حقوقی در امر نظارت ایجاد خواهد شد. ارزیابی مقررات سه‌گانه ابلاغی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و عملکرد مجمع و هیئت عالی نظارت به‌جز یک مورد (نظارت بر مصوبات مجلس)، فاقد الگوی نظارتی تعریف‌شده و با بهره‌گیری از سازوکارهای مصرح در قانون اساسی است. الگوی نظارت بر فرایندها، می‌تواند در فرایند تکاملی این نقیصه را برطرف سازد. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌صورت فرایندی، نظارت پیشینی در قالب تدوین سیاست‌ها تا ابلاغ آنها، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و نظارت پسینی را فراهم می‌کند؛ افزون بر آن، با پرهیز از سازوکارهای جدید و موازی، با استفاده از سازوکارهای موجود، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در تراز مقام رهبری را فراهم می‌کند.

پیشنهادها

- انجام پژوهش در زمینه تهیه شاخص‌های مدون برای مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام.
- انجام پژوهش در زمینه تهیه شاخص‌های مدون به‌منظور چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مراحل اجرا.
- انجام پژوهش در زمینه ارتباط سیستمی بین موضوعات و دستگاه‌های نظارتی مصرح در قانون اساسی با موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی.

منابع

- احمدی، علی (۱۴۰۲الف). فرایند شکل‌گیری سیاست کلی: تصویب، ابلاغ، اجرا، بازنگری و الزامات تحقق. نخستین همایش ملی اندیشه‌های قضایی رهبر معظم انقلاب اسلامی.
- احمدی، علی (۱۴۰۲ب). فرایند شکل‌گیری سیاست‌های کلی (فکر، طراحی و تغییر) و نقش رهنمودهای مقام معظم رهبری. پژوهش‌نامه فقه و حقوق اسلامی، ۲(۷)، ۲۳-۵۲.
- احمدی، علی، موسوی خوشدل، سیدصمد، طحان نظیف، هادی، درویشوند، ابوالفضل، علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، بهادری چهرمی، محمد، حاجی علی‌خمسه، مرتضی و حمیدی، حبیب‌اله (۱۴۰۱). جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک).
- آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۶۶، ۱۳۷۷، ۱۳۹۲، ۱۴۰۲).
- آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲).
- جایگاه و صلاحیت‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک).
- سیاست کلان (۱۴۰۲). کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ویژه آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، (۱۱)۱۱، ۲۵-۱۹۷.
- طحان نظیف، هادی، احمدی، علی و حاجی علی‌خمسه، مرتضی (۱۳۹۹). الزامات سیاست‌های کلی نظام: از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حسن اجرای آن. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک).
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- مجموعه سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک).
- مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۳۸۴ و ۱۳۹۲).
- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (۱۳۹۴). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۴۰۱). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون نظارت)



The Article 90 Commission of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and its Comparison with Similar Supervisory Institutions in the United States

✉ Seyedeh Sedigheh Sajjadi  / PhD Candidate in Public Law, University of Tehran s.sajjadi@ut.ac.ir

Nader Mirzadeh Koohshahi / Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran mirzadeh@ut.ac.ir

Received: 2025/06/22 - Accepted: 2025/12/17

Abstract

The Article 90 Commission is one of the commissions of the Islamic Consultative Assembly (Iranian Parliament) which, pursuant to Article 90 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, holds a supervisory function over the performance of the three branches of government. This commission is tasked with investigating complaints submitted to it concerning the workings of the Parliament, the Executive Branch, or the Judicial Branch, and announcing the outcome to the complainant or the general public. This article, aiming to answer the question of "whether an institution similar to this commission exists in the US legal system," examines the US legal system through a library research method and compares its jurisdiction and working methods with those of the Article 90 Commission. Based on this, it concludes that the committees of the US Congress exercise supervision over federal institutions and government officials regarding the proper implementation of laws, similar to the oversight conducted by the Article 90 Commission.

Keywords: US Congress, oversight committees, Article 90 Commission, political supervision

نوع مقاله: پژوهشی

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با نهادهای نظارتی مشابه در امریکا

s.sajjadi@ut.ac.ir

mirzadeh@ut.ac.ir

سیده صدیقه سجادی  دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

نادر میرزاده کوهشاهی / دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۰۱ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۲۶

چکیده

کمیسیون اصل ۹۰، یکی از کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی است که بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای وظیفه نظارتی نسبت به عملکرد قوای سه‌گانه است. این کمیسیون موظف است به شکایاتی که از طرز کار مجلس، قوه مجریه یا قوه قضائیه به این کمیسیون عرضه می‌شود، رسیدگی و نتیجه آن را به شاکی یا عموم مردم اعلام کند. این مقاله برای پاسخ به این پرسش که «آیا نهادی مشابه این کمیسیون در نظام حقوقی امریکا وجود دارد یا خیر؟» به بررسی نظام حقوقی امریکا به روش کتابخانه‌ای و مقایسه صلاحیت و شیوه کار آن با کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی پرداخت و بر اساس آن به این نتیجه رسید که کمیته‌های کنگره امریکا نسبت به نهادهای فدرال و مأموران دولت در زمینه اجرای صحیح قوانین، نظارتی مشابه نظارت کمیسیون دارند.

کلیدواژه‌ها: کنگره امریکا، کمیته‌های نظارتی، کمیسیون اصل ۹۰، نظارت سیاسی.

مقدمه

بنای نظام‌های مردم‌سالار بر این است که قوای عمومی برخاسته از رأی و اراده مردم بوده و نظارت بر عملکرد قوای عمومی و انطباق آن با قانون برآمده از اراده مردم، یکی از حقوق و بلکه تکالیف مردم و نهادهای عمومی می‌باشد. شفافیت، پاسخگویی و کارآمدی از ضروریات حکمرانی خوب بوده و نظارت مؤثر می‌تواند از فساد، سوءاستفاده از قدرت و نقض حقوق شهروندان جلوگیری کند. در نظام‌های سیاسی مختلف سازوکارهایی برای نظارت بر قوای حکومتی در نظر گرفته شده است.

در کشور ما مجلس شورای اسلامی از طرق مختلفی بر دولت و نهادهای عمومی نظارت دارد. حق اظهارنظر نمایندگان در کلیه امور، تذکر، تحقیق و تفحص، سؤال و استیضاح و نظارت استصوابی مذکور در اصول ۷۷، ۷۸، ۷۹، ۸۰، ۸۲ و ۸۳ قانون اساسی، از جمله سازوکارهای نظارتی مجلس است که به جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، فساد و تخلفات قانونی کمک می‌کند و از حقوق و آزادی‌های شهروندان حفاظت می‌نماید. یکی دیگر از سازوکارهای نظارتی مجلس در اصل ۹۰ قانون اساسی پیش‌بینی شده که بیان می‌دارد:

هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است، رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

در راستای اجرای این اصل طبق آیین‌نامه داخلی مجلس کمیسیونی به نام کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ایجاد شده است. بر اساس آیین‌نامه، صلاحیت این کمیسیون، رسیدگی به شکایات افراد از طرز کار قوای سه‌گانه در مواردی است که شکایت آنها در مراجع ذی‌صلاح به نتیجه نرسیده است. نظارت این کمیسیون با ارائه گزارش نتیجه رسیدگی‌ها، پاسخ نهادهای ذی‌ربط و تخلفات احتمالی به شاکی و قرائت در صحن مجلس و در صورت لزوم انتشار به صورت عمومی و نیز ضرورت رسیدگی مراجع قضایی خارج از نوبت، تأثیرات مهمی در کاهش تخلفات مراجع عمومی، افزایش شفافیت و همچنین دلگرمی افراد از وجود مرجعی که به نظلمات آنها در برابر قوای عمومی رسیدگی کند، دارد.

در این مقاله به دنبال نهادی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در نظام حقوقی امریکا هستیم؛ لذا قاعدتاً باید به بررسی وظایف نهاد پارلمانی در این کشور بپردازیم. در ایالات متحده امریکا علی‌رغم تفکیک مطلق قوا، نظام تقنینی یا کنگره دارای نقش نظارتی نیز است. بنابراین برای یافتن پاسخ این پرسش که «آیا در نظام حقوقی ایالات متحده نهادی مشابه کمیسیون برگرفته از اصل ۹۰ در مجلس شورای اسلامی وجود دارد یا خیر؟» به بررسی کنگره امریکا و کمیته‌های نظارتی آن خواهیم پرداخت.

نگاهی به مقالات و پایان‌نامه‌های منتشرشده با موضوع کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی، بیانگر آن است که تا کنون بررسی تطبیقی با موضوع مشابه این مقاله انجام نشده است. در این مقاله از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است که باید گفت به دلیل فقر منابع فارسی و انگلیسی، انجام پژوهش با دشواری روبه‌رو بود. برای رسیدن به نتیجه، در ابتدا به «کمیسیون اصل ۹۰ و شیوه نظارت آن» می‌پردازیم؛ سپس «نهادهای نظارتی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ در امریکا» بررسی می‌شود که به دو مبحث «کمیته‌های کنگره که بر امور عمومی نظارت دارند» و «رسیدگی کنگره به دعوای مدنی مردم علیه مأموران دولت فدرال» تقسیم می‌شود؛ در ادامه بخش آخر به «مقایسه صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران و سازوکارهای نظارتی مشابه در کنگره» اختصاص خواهد یافت که در پنج مبحث تطبیقی از حیث «ابتکار شروع نظارت»، «نظارت بر نهادهای عمومی»، «نوع نظارت»، «میزان اختیار در برخورد با عدم پاسخگویی» و «خصوصی یا عمومی بودن دعوی» بررسی صورت گرفته و نهایتاً به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری می‌پردازیم.

۱. کمیسیون اصل ۹۰ و شیوه نظارت آن

کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات مردمی در مجلس شورای اسلامی وظیفه پیگیری اعتراضات شهروندان نسبت به دستگاه‌های دولتی و سه قوه را بر عهده دارد. عملکرد این کمیسیون مستلزم وجود چارچوب‌های حقوقی مشخصی است که حدود اختیارات و مسئولیت‌های آن را تعریف کند. مهم‌ترین قوانین مصوب مجلس برای به اجرا درآمدن اصل ۹۰ قانون اساسی در ادامه خواهد آمد؛ پس از آن به بررسی شیوه نظارت در کمیسیون اصل ۹۰ می‌پردازیم.

۱-۱. قوانین مرتبط با کمیسیون اصل ۹۰

اصل ۹۰ قانون اساسی اذعان می‌دارد:

هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

بنابراین در اصل ۹۰ قانون اساسی نوعی از نظارت بر کار قوای سه‌گانه مطرح شده است که با ارائه شکایت کتبی به مجلس شورای اسلامی آغاز می‌شود و مجلس خود شکایت‌کننده یا ناظر اصلی نیست بلکه موظف است به این شکایات رسیدگی کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ص ۱۰۰).

ماده ۴۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی تشکیل «کمیسیون» اصل ۹۰ قانون اساسی را با هدف

سامان دادن و کارآمدسازی مجلس و نمایندگان، خصوصاً نسبت به طرز کار قوای سه‌گانه مبتنی بر اصول متعدد قانون اساسی و بالاخص اصل ۹۰، ضروری دانست. بر اساس این ماده وظیفه تعیین شده در اصل ۹۰ قانون اساسی برای مجلس به کمیسیون مذکور در این ماده سپرده شد. اینکه آیا می‌توان صلاحیتی که بر اساس قانون اساسی به مجلس واگذار شده است را به یک کمیسیون واگذار کرد در جای خود قابل بحث است.

اعضای کمیسیون اصل ۹۰ عبارت‌اند از: یک عضو از هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس با معرفی کمیسیون مربوطه و همچنین هشت نفر از نمایندگان که توسط رؤسای شعب و هیئت رئیسه به‌عنوان اعضای ثابت انتخاب می‌شوند (آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده ۴۴).

در سال ۱۳۵۹ قانونی با عنوان «قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم» تصویب شد. در ماده واحده این قانون آمده است که کمیسیون مذکور می‌تواند به قوای سه‌گانه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولین مربوطه بدون جواب مانده و یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلف‌اند در اسرع وقت جواب کافی بدهند. در سال ۱۳۶۴ قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۰۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل ۹۰ با دستگاه‌های دولتی، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق این تبصره الحاقی، مسئولین و مأمورین مذکور در ماده واحده مصوب ۱۳۵۹ مکلف‌اند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول، کتباً به کمیسیون اصل ۹۰ اعلام دارند. تخلف از این قانون، جرم‌انگاری شده و مجازات حبس از سه ماه تا یک سال و انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا یک سال برای متخلف در نظر گرفته شده است. همچنین موضوع تخلف با درخواست کمیسیون در مراجع صالح قضایی قابل رسیدگی است. این مراجع موظف‌اند به این‌گونه جرائم به‌صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی کنند و بلافاصله پس از ثبوت جرم و صدور حکم، اعمال مجازات نموده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند.

در سال ۱۳۸۵ «قانون نحوه اجرای اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید. در این قانون تشکیلات و همچنین صلاحیت و اختیارات این کمیسیون در دو فصل بیان شده است. بر اساس ماده ۵ این قانون، کمیسیون صرفاً به شکایاتی که از روش و طرز کار مجلس یا قوای مجریه و قضائیه باشد رسیدگی می‌نماید و پس از بررسی لازم و احراز تخلف، از دادگاه صالح تقاضای رسیدگی خارج از نوبت را می‌نماید. دادگاه مکلف است پس از صدور حکم، نتیجه را به کمیسیون اطلاع دهد. کمیسیون اصل ۹۰ دارای دو واحد رسیدگی به شکایات و دفتر است. اعضای واحد رسیدگی به شکایات از نمایندگان هستند و طبق آیین‌نامه داخلی انجام

وظیفه می‌کنند. اعضای واحد دفتر از طرف هیئت رئیسه مجلس تعیین می‌شوند و اختیاراتشان توسط هیئت رئیسه کمیسیون تعیین می‌شود. در این قانون ضمن اشاره به اختیارات مصرحه در ماده واحده مصوب ۱۳۵۹ و تبصره الحاقی آن مصوب ۱۳۶۴، بیان شده است که کمیسیون اصل ۹۰ می‌تواند از مسئولین مذکور در ماده واحده مصوب سال ۱۳۵۹ دعوت به عمل آورد یا با آنها مستقیماً مکاتبه کند و آنها مکلف به اجابت هستند و اگر از این امر تخلف کنند و جرم عدم پاسخگویی به دعوت یا نامه کتبی کمیسیون اصل ۹۰ ثابت و اعلام شود، دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت رسیدگی و در صورت ثبوت جرم، مقدار کیفر مذکور در تبصره الحاقی را مشخص و نتیجه را به کمیسیون اعلام کند. در این پرونده دادگاه رسیدگی کننده به جرم عدم پاسخگویی، حق رسیدگی به اصل شکایتی را که در کمیسیون مطرح است ندارد (ماده ۲). هر بخش می‌تواند با موافقت رئیس کمیسیون در صورتی که مقتضی بداند از شاکی و مشتکی عنه برای ادای توضیحات و روشن شدن موضوع دعوت به عمل آورد و عدم اجابت مشتکی عنه تخلف محسوب می‌شود (تبصره ۱ ماده ۲). اگر شکایتی نیاز به تحقیق و بررسی داشته باشد کمیسیون می‌تواند بازرس یا بازرسانی را از میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب رئیس کمیسیون اعزام نماید (ماده ۳).

طبق تبصره ۵ ماده ۲۱۲ آیین نامه داخلی مجلس کمیسیونی که تحقیق و تفحص در مورد هریک از امور کشور را در پی درخواست هر نماینده بر عهده می‌گیرد، موظف است کلیه اسناد، مدارک و پرونده‌های تحقیق و تفحص و یک نسخه از گزارش نهایی را به کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جهت اقدام قانونی و همچنین حفظ و بایگانی اسناد ارسال نماید.

۲-۱. شیوه نظارت در کمیسیون اصل ۹۰

برای تبیین دقیق ماهیت نظارت کمیسیون اصل ۹۰ لازم است در ابتدا معنای نظارت و اقسام آن روشن گردد. نظارت فعالیتی است که هست‌ها را با باید‌ها مقایسه می‌کند و همچنین به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن میزان تطابق عملکردها با مقررات و قوانین در راستای رسیدن به اهداف سنجیده می‌شود (ایزدهی، ۱۳۸۸، ص ۲۴۶-۲۴۷). در نظام حقوقی چند نوع نظارت تعریف شده است؛ از جمله نظارت عمومی (از طریق احزاب مطبوعات و گاهی اوقات مجلس شورای اسلامی)، نظارت سیاسی (نظارت نمایندگان مردم بر مقامات سیاسی)، نظارت تقنینی (نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و رئیس مجلس بر مصوبات دولت)، نظارت مالی (نظارت بر هزینه‌های ارگان‌های حکومتی) و همچنین نظارت قضایی (جواهری طهرانی و زارع، ۱۴۰۴، ص ۱۲-۱۳). گرچه در مورد تعریف نظارت قضایی بین حقوق دانان ایرانی اختلاف نظر وجود دارد، اما می‌توان از مجموع تعاریف ارائه شده، دو تعریف شکلی (نظارت دادگاه‌ها یا نهادهای زیر نظر قوه قضائیه) و تعریف ماهوی (نظارت دستگاهی مستقل و جدا از قدرت

سیاسی و اجرایی، دارای ویژگی‌هایی چون بی‌طرفی مرجع ناظر، عدم تأثیرپذیری از گرایش‌های سیاسی و برخورداری از ضمانت اجرای قوی) را برگزید (جوهری طهرانی و زارع، ۱۴۰۴ق، ص ۱۲-۱۳). به نظر می‌رسد مهم‌ترین تفاوت بین نظارت سیاسی و قضایی آن است که نظارت سیاسی راجع به تخلف نظارت‌شونده از یک ماده قانونی نبوده، بلکه بیشتر کارآمدی وی مد نظر است. لذا با توجه به تعاریف ارائه‌شده نظارت کمیسیون اصل ۹۰ چون نه ذیل قوه قضائیه قرار دارد و نه دارای ضمانت اجرای قوی است، نظارت قضایی نبوده و با توجه به اینکه کمیسیون اصل ۹۰ نظارت بر طرز کار قوای سه‌گانه دارد، نظارت آن سیاسی یا عمومی محسوب می‌شود.

به صورت خلاصه می‌توان ویژگی‌های نظارت کمیسیون اصل ۹۰ را این‌گونه بیان کرد:

- نظارت در کمیسیون اصل ۹۰، نظارت سیاسی و یا عمومی است.

- نظارت کمیسیون با شکایت افراد آغاز می‌شود.

- کمیسیون در مرحله بررسی و تحقیق می‌تواند با قوای سه‌گانه و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها مکاتبه یا به آنها مراجعه کند و آنها مکلف به پاسخگویی هستند.

- کمیسیون می‌تواند در صورت لزوم شاکی و مشتکی‌عنه را برای ارائه توضیحات دعوت کند و مشتکی‌عنه مکلف به اجابت است و در صورت عدم پاسخگویی مجازات می‌شود.

- نتیجه نظارت به دو صورت ارائه گزارش به شاکی و مجلس و در صورت مقتضی به عموم و همچنین ارجاع موارد تخلف به مراجع صالح قضایی است.

۲. نهادهای نظارتی مشابه کمیسیون اصل ۹۰ در امریکا

با توجه به اینکه کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ذیل مجلس شورای اسلامی قرار دارد، برای یافتن نهاد مشابه آن، سازوکارهای نظارتی قوه مقننه امریکا، یعنی کنگره را بررسی می‌نماییم. نظام سیاسی ایالات متحده امریکا نظام ریاستی است که مولود اندیشه تفکیک مطلق قواست (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۶، ص ۱۲۹). در این نوع نظام سیاسی، قوا برآمده و مبتنی بر هم نیستند و هر کدام به‌صورت جداگانه به‌وسیله مردم انتخاب می‌شوند. البته تفکیک مطلق در عرصه عمل ممکن نیست و وجود پاره‌ای روابط بین قوا گریزناپذیر است. لذا در ایالات متحده امریکا نیز در مواردی رئیس‌جمهور بر کنگره نفوذ و اقتدار و در مواردی نیز کنگره بر رئیس‌جمهور و دولت نفوذ دارد (هاشمی، ۱۳۹۰، ص ۲۵۳-۲۵۴) که به سیستم «کنترل و تعادل» موسوم است. همچنین علی‌رغم استقلال قوه مقننه و مجریه، قانون‌گذاری تنها با تشریک مساعی بین این دو قوه امکان‌پذیر است (زارعی، ۱۳۸۹، ص ۳۲).

از آنجاکه نظام جمهوری اسلامی ایران به لحاظ تفکیک قوا شبیه به نظام‌های نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی است (عباسی لاهیجی، ۱۴۰۱، ص ۱۰۶)، شیوه نظارت بر قوای حکومتی در این دو کشور تفاوت‌های قابل توجهی دارد، اما با در نظر

گرفتن سیستم «کنترل و تعادل» که در ایالات متحده آمریکا برقرار است، می‌توان گفت علی‌رغم وجود تفکیک مطلق قوا، کنگره به‌عنوان یکی از قوای حکومت دارای قدرت نظارت بر دولت و عملکرد آن است. بنابراین می‌توان بین کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی با سازوکارهای نظارتی کنگره در مورد نظارت بر دولت موارد مشابهی را پیدا کرد.

۲-۱. کمیته‌های کنگره ناظر بر امور عمومی

اصل اول قانون اساسی آمریکا درباره کنگره و اختیارات و اعضا و نحوه انتخاب آنها سخن می‌گوید؛ از جمله اختیارات کنگره صلاحیت تصویب قانون، افزایش درآمد، تأمین دفاع مشترک و رفاه عمومی کشور است. یکی از قدرت‌های کلیدی کنگره که به‌صراحت در قانون اساسی ذکر نشده، اما از همان ابتدا به‌عنوان عنصر اساسی عملکرد کنگره شناخته شده است، قدرت انجام تحقیقات نظارتی است. نظارت در عملکرد قانون‌گذاری کنگره تأثیر بسزایی دارد. برای ارزیابی قوانین موضوعه و تأیید ضرورت تصویب قوانین جدید باید کارکرد نظام قوانین موجود بررسی شود. کنگره برای اتخاذ تصمیمات آگاهانه، باید حقایق موجود را بررسی و مسائل مربوطه را شناسایی و تحلیل کند و لذا نیاز به نظارت دارد.

از روزهای ابتدایی تشکیل کنگره، تحقیق و نظارت وجود داشت، اما به رسمیت شناخته شدن آن، به پرونده مهم مک‌گرین علیه داگرتی (McGrain v. Daugherty) برمی‌گردد. در این پرونده دادگاه اعلام کرد که اختیارات کنگره برای تحقیق، ریشه در قانون اساسی دارد (Levin & Bean, 2018, p. 2). توضیح آنکه فساد مربوط به قرارداد تپیات دوم (Teapot Dome) که در آن وزیر کشور بدون برگزاری مناقصه رقابتی ذخیره نفت نیروی دریایی را به یک شرکت خصوصی اجاره داده بود، باعث شکل‌گیری عملیات نظارت در یکی از کمیته‌های سنا با نام کمیته اراضی عمومی و نقشه‌برداری (Committee on Public Lands and Surveys) شد. پس از آن سنا کمیته‌ای ویژه تشکیل داد تا درباره عدم موفقیت دادستان کل، هری داگرتی، در پیگرد قانونی این تخلف تحقیق کند. کمیته به‌عنوان بخشی از تحقیقات، برادر دادستان کل را برای ارائه شهادت به کنگره فراخواند. امتناع وی از حضور، منجر به دستگیری او شد. او به دادگاه شکایت کرد و از دادگاه خواست که تحقیقات و احضاریه‌های مربوط را باطل کند. اما دیوان عالی در رأی با اکثریت قاطع از حق کنگره، نه تنها برای انجام تحقیقات، بلکه برای احضار افراد جهت دریافت اطلاعات و ضرورت تبعیت آنان از احضار کنگره حمایت کرد. بنابراین موفقیت کمیته اراضی عمومی و نقشه‌برداری در افشای فساد اتفاق افتاده و موفقیت‌های بعدی کمیته ویژه، باعث شد دیوان عالی در سال ۱۹۲۷ در پرونده مک‌گرین علیه داگرتی به‌صراحت اختیار وادار کردن شهود به دادن شهادت در برابر کمیته‌های کنگره را بپذیرد. در پرونده‌های بعدی، دیوان عالی صلاحیت کنگره برای انجام تحقیقات گسترده مرتبط با عملکرد قانون‌گذاری را تقویت و اعلام کرد:

قدرت تحقیق - همراه با فرآیندهای اجرایی برای اعمال آن - یک ابزار ضروری و مناسب برای عملکرد قانون گذاری است... یک نهاد قانون گذار در صورتی که اطلاعات لازم در مورد شرایطی که قانون گذاری قرار است بر آنها تأثیر بگذارد یا آنها را تغییر دهد، در اختیار نداشته باشد، نمی تواند به طور عاقلانه یا مؤثر قانون گذاری کند، و زمانی که این نهاد قانون گذار خود اطلاعات کافی ندارد - که اغلب چنین است - باید به افرادی که آن اطلاعات را دارند مراجعه کند. تجربه نشان داده است که درخواست های صرف برای چنین اطلاعاتی اغلب ناکام می ماند و همچنین اطلاعاتی که به طور داوطلبانه ارائه می شود همیشه دقیق یا کامل نیست؛ بنابراین برخی ابزارهای اجبار ضروری هستند تا اطلاعات مورد نیاز به دست آید (McGrain v. Daugherty, 1927, 273 U.S. 135).

البته این صلاحیت بدون حد و مرز نیست و با صلاحیت قوه مجریه برای پیگیری و تعقیب پرونده ها و همچنین صلاحیت دادگاه ها برای حل و فصل دعاوی متمایز است (Levin, 2018, p. 4). در سال ۱۹۴۶ کنگره قانونی را تصویب کرد که برای اولین بار هریک از کمیته های دائمی را به نظارت مستمر بر قوانین و وزارتخانه های فدرال در محدوده صلاحیت خود موظف کرد. در این قانون به کمیته های دائمی اختیار برگزاری جلسات و صدور احضاریه به منظور دریافت مستندات و شهادت شفاهی داده شد (Levin, 2018, p. 7).

امروزه کنگره امریکا دارای کمیته های مختلف دائمی و منتخب است که هریک مسئول نظارت بر جنبه های مختلف دولت و سیاست های عمومی هستند. این کمیته ها می توانند جلسات استماع برگزار کنند، مدارک و اسناد را بررسی کنند و افراد مختلف را برای ارائه شهادت فراخوانند. هر کمیته این نظارت را در محدوده حوزه صلاحیت خود انجام می دهد. در هر مجلس یک کمیته دائمی دارای صلاحیت گسترده و ویژه نظارت نیز وجود دارد. این کمیته در مجلس نمایندگان با عنوان کمیته نظارت و پاسخگویی (oversight and accountability) و در سنا با نام کمیته امنیت ملی و امور دولتی (homeland security and governmental affairs) شناخته می شود که به صورت خاص به نظارت بر اعمال دولت و وزارتخانه ها می پردازند. کمیته امنیت ملی و امور دولتی سنا در درجه اول کمیته نظارتی سناست که دارای صلاحیت گسترده ای برای نظارت بر اعمال دولت است؛ و در درجه دوم به صورت خاص بر وزارت امنیت ملی نظارت می کند. کمیته نظارت و پاسخگویی نیز بر کارایی و اثربخشی و پاسخگویی دولت فدرال و وزارتخانه ها نظارت می کند.

کنگره همچنین دارای کمیته های مشترک بین مجلس نمایندگان و سنا و کمیته های فرعی است. یکی از این کمیته های فرعی که دارای صلاحیت نظارتی است کمیته فرعی دائمی تحقیقات (Permanent Subcommittee on Investigations) است که یکی از زیرمجموعه های کمیته امنیت ملی و امور دولتی سناست.

در حالی که کمیته های دائمی، ویژه و مشترک کنگره و کمیته های فرعی آنها، بخش عمده ای از فعالیت های نظارتی

کنگره را در دهه‌های اخیر بر عهده داشته‌اند، در برخی موارد کنگره به ایجاد کمیته‌های موقتی برای انجام تحقیقات مهم اقدام کرده است. به‌عنوان مثال می‌توان به کمیته ویژه فعالیت‌های کمپین ریاست جمهوری در سال ۱۹۷۳ که به نام کمیته واترگیت (Select Committee on Presidential Campaign Activities, The Watergate Committee) شناخته می‌شود، اشاره کرد.

موارد دیگر از کمیته‌های موقت عبارت‌اند از: کمیته ویژه سنا در سال ۱۹۷۵ برای مطالعه عملکرد دولت در رابطه با فعالیت‌های اطلاعاتی که با نام کمیته کلیسا شناخته می‌شود، کمیته‌های ویژه مجلس نمایندگان و سنا در سال ۱۹۸۷ برای بررسی موضوع ایران - کنترا، و کمیته تحقیق مشترک درباره فعالیت‌های امنیتی قبل و بعد از حملات تروریستی یازده سپتامبر ۲۰۰۱ که به‌عنوان کمیته تحقیقات مشترک یازده سپتامبر شناخته می‌شود. این چهار کمیته ویژه، تحقیقات فراحزبی و قابل توجهی را انجام دادند که توجه جهانی را به خود جلب کرد.

تحقیقات نظارتی کنگره به‌طور معمول فعالیت‌های بخش‌های دولتی و خصوصی را دربر می‌گیرد. دامنه و شدت نظارت کنگره نیز به مجموعه‌ای از عوامل از جمله اهمیت مشکل، میزان علاقه کمیته و رئیس آن، متضمن تخلف بودن و میزان توجه رسانه‌ها بستگی دارد. بسیاری از تلاش‌های نظارتی از نظر دامنه محدود هستند و شامل تعدادی تماس تلفنی، جلسات توجیهی یا ارسال نامه در راستای کشف حقایق و شناسایی اثرات یا نتایج احتمالی یک سیاست یا کمک به تحقق و بهبود پیامدهای سیاست مورد نظر می‌شود. برخی نظارت‌ها عمیق‌تر هستند و ممکن است شامل مراحلی مانند درخواست از فردی که موضوع تحقیق است برای انجام بررسی‌های داخلی، پاسخ به سؤالات دقیق، ارائه اسناد یا حضور در جلسه استماع باشد. تحقیقات کامل کنگره توسط یک کمیته دائمی یا کمیته ویژه یا مشترک، یا یک کمیته خاص که برای این منظور تشکیل می‌شود، ممکن است یک سال یا بیشتر طول بکشد و شامل احضاریه، جمع‌آوری و بررسی تعداد قابل توجهی از اسناد، انجام صدها مصاحبه و یک یا چند جلسه استماع و گزارش کنگره باشد. ابزارهایی که کنگره برای نظارت خود بر قوای عمومی به‌کار می‌گیرد عبارت‌اند از: صلاحیت صدور احضاریه و اخذ شهادت شاهدان، صلاحیت الزام به ارائه اسناد و مدارک و همچنین صلاحیت اعمال مجازات در صورت نادیده گرفتن احضار کنگره. کنگره برای مقابله با عدم تبعیت از احضاریه‌های خود توسط افراد از دو رویکرد استفاده می‌کند: اولین رویکرد، اتکا به اختیارات ذاتی خود برای بازداشت یا زندانی کردن فرد تا زمانی است که دستور کنگره را اجرا کند (inherent contempt power)؛ رویکرد دوم، ارجاع پرونده به دادگاه و پیگرد کیفری فردی است که از دستور کنگره سرپیچی کرده است (criminal contempt power)، حتی اگر فرد پس از محکومیت به احضاریه عمل کند، همچنان از مسئولیت کیفری معاف نخواهد شد (Garvey, 2017, p. 2-5؛ زارعی، ۱۳۸۴، ص ۵۹۵-۵۹۹).

نظارت کنگره بر قوای عمومی با سه هدف صورت می‌گیرد: یکی از اهداف نظارت کنگره کمک به قانون‌گذاری است. نظارت با این هدف، از صلاحیت قانون‌گذاری کنگره نشئت می‌گیرد و کم‌چالش‌ترین هدف از نظارت است؛ دومین هدف از تحقیقات کنگره نظارت بر اداره است که مهم‌ترین هدف از تحقیقات کنگره است؛ سومین هدفی که می‌توان برای تحقیقات کنگره در نظر گرفت، افزایش آگاهی عمومی است. کنگره در تحقیقات خود هم بر افکار عمومی تأثیر می‌گذارد و هم از آن تأثیر می‌پذیرد (Galloway, 1927, p. 47-48).

۲-۲. رسیدگی کنگره به دعوای مدنی مردم علیه مأموران دولت فدرال

لویچی که در کنگره امریکا تصویب و به قانون تبدیل می‌شود دو نوع هستند: لویج عمومی و لویج خصوصی. لایحه عمومی لایحه‌ای است که بر عموم مردم تأثیر می‌گذارد، اما لایحه خصوصی پیشنهاد برای تصویب قانونی است که فقط بر یک فرد، گروه یا منطقه تأثیر می‌گذارد و در مواردی مانند مهاجرت و تابعیت و همچنین دعوای علیه دولت ایالات متحده استفاده می‌شود. در توضیح مورد اخیر باید گفت در نظام حقوقی ایالات متحده امریکا از گذشته تا کنون مشروط به اینکه دادگاه رسیدگی به موضوع را در صلاحیت خود نداند، شخص می‌تواند شکایت علیه دولت و مأموران دولتی را در قالب لایحه خصوصی به کنگره ارائه و الزام دولت به پرداخت خسارت را از کنگره بخواهد.

برای توضیح بیشتر لازم است به تاریخچه این مطلب در ایالات متحده امریکا اشاره کنیم. در صورتی که به فردی خسارتی وارد شود، به‌طور معمول این امکان برای خسارت‌دیده وجود دارد که طلب خسارت کند و در دادگاه دعوای مسئولیت مدنی به جریان بیندازد، اما تا اواسط قرن بیستم در ایالات متحده دکترین «مصونیت حاکمیتی» (sovereign immunity) مردم را از طرح دعوا علیه ایالات متحده به خاطر عمل نادرست یک مأمور دولتی یا کارمند فدرال منع می‌کرد. مصونیت حاکمیتی، دکترینی حقوقی است که شهروندان را از شکایت علیه دولت بدون رضایت دولت منع می‌کند؛ بنابراین در بخش قابل توجهی از تاریخ امریکا، افرادی که در اثر جرائم انجام‌شده توسط مأموران دولتی آسیب می‌دیدند، نمی‌توانستند از طریق سیستم قضایی خسارت مالی دریافت کنند (Pugh, 1953, p. 14-15). در این دوره تنها راه دریافت خسارت از دولت، ارائه لایحه خصوصی به کنگره بود. صلاحیت کنگره در تعیین مصارف برای منابع مالی دولت، این اجازه را به کنگره می‌داد که در صورت قبول لایحه خصوصی فرد خسارت‌دیده و تبدیل آن به قانون، دولت را ملزم به پرداخت خسارت به او بنماید. روند تصویب لایحه خصوصی به این صورت است که اگر کمیسیون قضایی مجلس نمایندگان با لایحه موافقت کند آن را به سنا فرستاده و در صورت تأیید کمیته قضایی سنا، در کنگره به رأی گذاشته شده و پس از تصویب، با امضای رئیس‌جمهور به قانون تبدیل می‌شود. البته روند دریافت این خسارت که در اکثر موارد به

نتیجه نمی‌رسید، بسیار طولانی و سخت بود. مدعی باید برای لایحه خود مانند هر لایحه دیگری یک حامی از نمایندگان یا سناتورها معرفی می‌کرد، خودش برای ارائه توضیحات شفاهی امکان مراجعه به کمیسیون قضایی مجلس نمایندگان را نداشت و باید یک سند پشتیبان ارائه می‌داد که نشان دهد دعوی او اگر علیه یک شخص حقیقی بود و در دادگاه مطرح می‌شد، به نتیجه می‌رسید. در نهایت مانند لوایح عمومی قبل از اقدام کمیته برای تصویب یک لایحه خصوصی، مشاوره با نهادهای اداری انجام می‌شد و تا حد زیادی نتیجه مشورت نهادهای اداری مورد اعتماد کمیته قضایی قرار می‌گرفت. در لوایح هشتادمین کنگره از بین ۱۳۶۶ دعوی خصوصی، تنها ۲۷۲ لایحه خصوصی در دو سال فعالیت این کنگره به صورت نتیجه بخشی بررسی شدند (Gellhorn & Lauer, 1955, p. 1-36). بنابراین بسیاری از افرادی که از سوی مأموران فدرال آسیب می‌دیدند، نمی‌توانستند خسارت مالی دریافت کنند. در نهایت در سال ۱۹۴۶ کنگره قانون دعوی مدنی فدرال (Federal Tort Claims Act) یا به صورت اختصاری (FTCA) را تصویب کرد. این قانون به شاکیان اجازه می‌دهد که برخی از دعوی مدنی را علیه ایالات متحده در دادگاه فدرال مطرح کنند و از احتمال دریافت خسارت مالی از سوی دولت بهره‌مند شوند. با این حال، هنوز محدودیت‌هایی برای طرح مسئولیت مدنی دولت در دادگاه‌های فدرال وجود دارد؛ از جمله مصونیت ایالات متحده از هر ادعایی که ناشی از فعالیت‌های نظامی نیروهای نظامی یا دریایی، یا گارد ساحلی باشد. این استثنا از قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) در متن این قانون آمده است. دیوان عالی نیز استثنای دیگری با نام دکترین فرس (Feres Doctrine) - نام این دکترین از پرونده فرس علیه ایالات متحده اخذ شده است - برای قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) ایجاد کرده است که بر اساس آن ایالات متحده از مسئولیت مدنی برای تقریباً تمام جراحاتی که پرسنل نظامی متحمل می‌شوند، معاف می‌شود. مصونیت حاکمیتی ایالات متحده در برابر هر ادعایی که در یک کشور خارجی به وجود می‌آید نیز، از جمله این استثنائات است.

علاوه بر پیشنهادهاتی که برای تغییر در قانون دعوی مدنی فدرال (FTCA) وجود دارد، برای گریز از این استثنائات که به موارد مذکور محدود نمی‌شوند، کنگره همچنان این اختیار را دارد که لوایح خصوصی را برای جبران خسارت وارده به کسانی که ادعای وارد شدن خسارت از طرف مأموران دولت فدرال را دارند، تصویب کند. به همین منظور کنگره در برخی موارد برای شاکیان که دادگاه آنها را مشمول قانون دعوی مدنی فدرال به‌شمار نیاورده، غرامت در نظر گرفته است (Contino & Kuersten, 2023, p. 12).

۳. مقایسه صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران با سازوکارهای نظارتی مشابه در کنگره

پس از بررسی صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی ج.ا.ایران و کمیته‌های نظارتی کنگره و

همچنین طرح دعاوی مدنی علیه دولت فدرال از طریق ارائه لایحه خصوصی در ایالات متحده امریکا، نوبت به مقایسه و بررسی نقاط اشتراک و تمایز آنها می‌رسد.

۳-۱. از حیث ابتکار شروع نظارت

در کمیسیون اصل ۹۰، ابتکار آغاز نظارت با افراد است و فرآیند نظارت با شکایت کتبی افراد کلید زده می‌شود. از این حیث، کمیسیون اصل ۹۰ مشابه کمیته قضایی کنگره در دریافت لایحه خصوصی است، لکن با کمیته‌های ناظر بر امور عمومی که نیاز به طرح دعوی از سوی مردم ندارند، متفاوت است.

۳-۲. از حیث نظارت بر نهادهای عمومی

نظارت کمیسیون اصل ۹۰ بر طرز کار قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر امور عمومی تلقی می‌شود و از این حیث مشابه نظارت کمیته‌های کنگره امریکاست، لکن نظارت کمیته‌های کنگره علاوه بر امور عمومی شامل نظارت بر بخش خصوصی نیز می‌شود و از این منظر صلاحیت گسترده‌تری نسبت به کمیسیون اصل ۹۰ دارد و مشابه صلاحیت کمیته‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی است.

۳-۳. از حیث نوع نظارت

با توجه به اینکه نظارت سیاسی راجع به تخلف نظارت‌شونده از یک ماده قانونی نیست و بیشتر کارآمدی وی مد نظر است، و نظارت کمیسیون اصل ۹۰ نیز از همین نوع است، نظارت آن سیاسی یا عمومی محسوب می‌شود که از این جهت با نظارت کنگره امریکا بر امور عمومی مشابه است، اما با توجه به اینکه تصویب لایحه خصوصی منجر به پرداخت خسارت به شخص خصوصی، نیازمند موافقت کمیته قضایی کنگره امریکا در مرحله اول رسیدگی است، لذا می‌توان نظارت کمیته قضایی را نظارتی قضایی تلقی نمود که با کمیسیون اصل ۹۰ تفاوت دارد.

۳-۴. از حیث میزان اختیار در برخورد با عدم پاسخگویی

در صورت عدم پاسخگویی قوای سه‌گانه به مطالبات کمیسیون اصل ۹۰، این کمیسیون اختیار برخورد مستقیم با ترک فعل مقامات مسئول را نداشته و باید این تخلف را جهت رسیدگی به قوه قضائیه ارجاع دهد، اما کنگره امریکا مستقیماً امکان مجازات افراد خارج از کنگره را به علت بی‌توجهی به احضاریه صادرشده دارد.

۳-۵. از حیث خصوصی یا عمومی بودن دعوی

منطوق و مفهوم اصل ۹۰ که بیان می‌دارد: «مجلس موظف است... در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند»، گویای آن است که موضوع شکایت به کمیسیون می‌تواند یک موضوع شخصی ناظر بر منافع یک شهروند باشد، یا موضوعی مربوط به عموم مردم باشد. در مورد نظارت کمیته قضایی کنگره که منجر به تصویب لایحه خصوصی می‌شود، موضوع تفویت منفعت فردی است

و لذا از این جهت با کمیسیون اصل ۹۰ مشابَهت دارد. نظارت کمیته‌های کنگره نیز چه بر بخش عمومی و چه بر بخش خصوصی، ناظر بر جلوگیری از تفویت منافع عموم شهروندان است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به بررسی تطبیقی صلاحیت و شیوه کار کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با دو نهاد ذیل کنگره امریکا، یعنی کمیته‌های دارای صلاحیت نظارت بر امور عمومی و سازوکار تصویب لایحه خصوصی برای دریافت غرامت از دولت، می‌توان چنین نتیجه گرفت که گرچه در کنگره امریکا نهادی که کاملاً مشابه با کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران باشد وجود ندارد، لکن برخی از صلاحیت‌ها و کارکردهای این کمیسیون در سازوکارهای نظارتی کنگره قابل مشاهده است. به عبارت دیگر، کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نهادی نظارتی است که نظارت آن اولاً بر قوای حکومتی اعمال می‌شود؛ ثانیاً نظارتی سیاسی است و نه قضایی؛ ثالثاً اعمال آن منوط به شکایت افراد بوده؛ و رابعاً موضوع آن منافع عمومی یا خصوصی شهروندان است. این چهار خصوصیت را می‌توان به صورت پراکنده در سازوکارهای نظارتی کنگره امریکا مشاهده نمود. نظارت کنگره بر قوای عمومی اعمال می‌شود؛ گرچه به نظارت بر بخش خصوصی نیز تسری می‌یابد. این نظارت بسته به مورد سیاسی یا قضایی است. نظارت قضایی منوط به ارائه لایحه خصوصی از سوی شهروندان بوده و موضوع آن منافع اشخاص خصوصی است.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
- قانون نحوه اجرای اصل نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۵).
- ایزدهی، سجاد (۱۳۸۸). نظارت بر قدرت در فقه سیاسی. فقه، ۱۶(۱)، ۲۴۴-۲۸۳.
- جواهری طهرانی، محمد و زارع، محمد (۱۴۰۴). نظارت سازمان بازرسی کل کشور: قضایی یا غیرقضایی؟ پژوهش‌های سلامت اداری، ۱(۱)، ۵-۳۰.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۹). نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- عباسی لاهیجی، بیژن (۱۴۰۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: دادگستر.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: دانشگاه تهران.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۰). حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی. تهران: میزان.
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۶). حقوق اساسی تطبیقی. تبریز: آیدین.
- Contino, Michael D., Kuersten, Andreas (2023). The Federal Tort Claims Act (FTCA): A Legal Overview. Congressional Research Service. April 17. Website: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45732>.
- Galloway, George B. (1927). The Investigative Function of Congress. *The American Political Science Review*, 21, 47-70.
- Garvey, Todd (2017, April 10). Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure. Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL34097/RL34097.23.pdf.
- Gellhorn, Walter , Lauer, Louis (1955). Congressional Settlement of Tort Claims against the United States. *Columbia Law Review*, 55(1), 136-. website: <https://www.jstor.org/stable/1119594>.
- Levin, Carl J. & Bean, Elise (2018, June 24). Defining Congressional Oversight and Measuring Its Effectiveness. *WAYNE Law Review*. 64(1).
- Pugh, George W. (1953). Historical Approach to the Doctrine of Sovereign Immunity. *Louisiana Law Review*, 13(3).


<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/investigations/senate-investigates-the-teapot-dome-scandal>.

<https://www.senate.gov/about/powersprocedures/investigations/watergate.html>.

<https://www.congress.gov/help/learn-about-the-legislative-process/how-our-laws-are-made>.

McGrain v. Daugherty (1927). 273 U.S. 135, U.S. Supreme Court.

A Comparison of the "Western Coalition's Attack on Syria" and "Iran's Attack on the Iraq Kurdistan Region" from the Perspective of International Law

✉ Seyed Mohammad Hosseini  / PhD Graduate in International Law, Mofid University
Mh_smh@yahoo.com
Mohammad Habibi Majandeh / Associate Professor, Department of Law, Mofid University
Received: 2024/08/30 - Accepted: 2024/12/23
mhabibim@gmail.com

Abstract

Syria was twice accused, in 2013 and 2017, of using chemical weapons against armed rebel groups. Following the 2013 allegation, the United States, France, and the United Kingdom threatened Syria with the use of force. In 2017, the United States put the threat of using force into action by firing missiles at the Al-Shayrat airbase in Syria. The Islamic Republic of Iran also carried out attacks in 2022 against Kurdish separatist groups in the Kurdistan Region of Iraq. The main question of the present article is: what similarities and differences exist, both in terms of the justification or justificatory bases for these attacks and in terms of the international community's feedback to these two matters? The Western coalition each justified the Syrian incident from their own perspective. Humanitarian intervention, the Responsibility to Protect (R2P), and collective self-defense are the reasons cited by officials of these three countries to justify their actions under international law rules. The Islamic Republic of Iran also carried out the missile attack on the Kurdistan Region of Iraq, citing the right to self-defense. An analysis of these two incidents and the reactions to them reveals a biased and double-standard approach by Western countries towards the norms of international law.


Keywords: legal defense, Syrian Chemical Attacks, Iraq Kurdistan, Responsibility to Protect (R²P), humanitarian intervention

نوع مقاله: پژوهشی

مقایسه «حملة ائتلاف غربی به سوریه» و «حملة ایران به اقلیم کردستان عراق» از منظر حقوق بین‌الملل

Mh_smh@yahoo.com

mhabibim@gmail.com

سیدمحمدحسینی  دانش‌آموخته دکتری حقوق بین‌الملل دانشگاه مفید

محمد حبیبی مجنده / دانشیار دپارتمان حقوق دانشگاه مفید

دریافت: ۱۴۰۳/۰۶/۰۹ - پذیرش: ۱۴۰۳/۱۰/۰۳

چکیده

کشور سوریه دو بار در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۷ متهم به استفاده از سلاح‌های شیمیایی علیه گروه‌های مسلح شورشی گردید. در پی اتهام سال ۲۰۱۳، ایالات متحده آمریکا، فرانسه و انگلستان سوریه را به استفاده از زور تهدید نمودند. در سال ۲۰۱۷ ایالات متحده آمریکا با شلیک موشک‌هایی به پایگاه‌های الشعیرات در سوریه تهدید به استفاده از زور را جامعه عمل پوشانید. جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۴۰۱ حملاتی را علیه گروه‌های کرد تجزیه‌طلب در اقلیم کردستان عراق صورت داده است. مسئله اصلی مقاله پیش رو این است که چه شباهت‌ها و تفاوت‌هایی چه از حیث توجیه یا مبانی توجیهی این حملات و چه از حیث بازخورد جامعه بین‌المللی به این دو مسئله وجود دارد؟ ائتلاف غربی هریک از منظر خود به توجیه واقعه سوریه پرداخته‌اند. مداخله بشردوستانه، مسئولیت حمایت و دفاع مشروع جمعی، دلائلی است که توسط مقامات این سه کشور برای توجیه اعمال خود ذیل قواعد حقوق بین‌الملل آورده شده است. جمهوری اسلامی ایران نیز حمله موشکی به اقلیم کردستان عراق را با استناد به حق دفاع مشروع صورت داده است. تحلیل این دو واقعه و بازخوردهای به آن، نمایانگر برخورد سوگیرانه و دوگانه کشورهای غربی با موازین حقوق بین‌الملل است.

کلیدواژه‌ها: دفاع مشروع، حملات شیمیایی سوریه، کردستان عراق، مسئولیت حمایت، مداخله بشردوستانه.

مقدمه

در سال ۲۰۱۳ در پی ادعاهایی مبنی بر استفاده از سلاح شیمیایی در منطقه غوطه در شرق دمشق، فرانسه، انگلستان و ایالات متحده (زین پس ائتلاف غربی) سوریه را تهدید به مداخله نظامی برای جلوگیری از حملات مشابه شیمیایی و برای پاسخگو کردن حکومت بشار اسد نمودند. در سال ۲۰۱۷ تهدید به مداخله نظامی جامعه عمل پوشانیده شد و ایالات متحده به نمایندگی از ائتلاف، مناطقی را در سوریه مورد حمله هوایی قرار داد. فارغ از این مسئله که آیا واقعاً ارتش سوریه در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۷ از سلاح شیمیایی بر علیه گروه‌های تکفیری استفاده کرده است یا خیر؟ ائتلاف غربی این امر را مسلم انگاشته و دست به این اقدامات زده است.

فرانسه، انگلستان و ایالات متحده هریک از منظر خود به توجیه تهدید به استفاده از زور در سال ۲۰۱۳ و حمله هوایی در سال ۲۰۱۷ پرداخته‌اند. مداخله بشردوستانه، مسئولیت حمایت، دفاع مشروع جمعی و بازدارندگی کشورهای همسو با دولت سوریه برای عدم استفاده از سلاح شیمیایی اختصاصاً جمهوری اسلامی ایران، دلائلی است که توسط مقامات این سه کشور برای توجیه اعمال خود ذیل قواعد حقوق بین الملل آورده شده است. از دیگر سو، در عرصه بین‌المللی کشورها هریک باز خوردی به این رخداد نشان داده و بسیاری عملیات ائتلاف غربی که خارج از چارچوب منشور ملل متحد و شورای امنیت است را محکوم کرده‌اند (UNGA A/68/PV.5. 24 September 2013).
مهرماه ۱۴۰۱ جمهوری اسلامی ایران حملات موشکی، پهبادی و توپخانه‌ای را علیه مواضعی در اقلیم کردستان عراق آغاز کرد. توجیه این حملات از جانب جمهوری اسلامی ایران، واکنش دولتمردان عراقی به این مسئله و همچنین واکنش کشورهای ثالث و نهادهای حقوق بین الملل به این موضوع، جای بحث و بررسی دارد. از سوی دیگر، این مسئله به عنوان یک مجموعه‌ای از اقدامات و اظهارنظرها به طور کلی با مسئله حمله ائتلاف غربی به سوریه، قابل مقایسه و شایان توجه است. به نظر می‌رسد نهادهای بین‌المللی و در برخی از موارد کشورهای ثالث در قبال چنین شرایطی استانداردی دوگانه را در پیش گرفته‌اند.

نوشتار حاضر در بخش نخست به بررسی وقایع سوریه، تهدید و استفاده از زور توسط ائتلاف غربی و در نهایت واکنش‌ها به این قضیه پرداخته است و در خاتمه بخش نخست به صورت اجمالی عملکرد ائتلاف مورد تحلیل حقوقی قرار گرفته است. در بخش دوم حملات ایران به اقلیم کردستان عراق را مورد بررسی قرار داده، توجیه جمهوری اسلامی ایران و واکنش‌های به این اتفاق را بیان نموده است. در نتیجه‌گیری، این دو رخداد و واکنش‌ها به هریک در مقایسه با هم در نظر گرفته شده است.

۱. وقایع سوریه و واکنش‌ها

در این بخش از مقاله پس از مروری بر اوضاع حاکم بر سوریه، در ابتدا تهدید به زور و پس از آن حمله هوایی (اقدام به

استفاده از زور) توسط ائتلاف غربی نسبت به این کشور مورد بررسی قرار گرفته، دلائل و توجیهاتی که ائتلاف نسبت به روایی این تهدیدها و حملات هوایی آورده بیان شده است؛ پس از آن واکنش‌ها به این واقعه تشریح گردیده است.

۱-۱. وقوع ناآرامی‌ها در سوریه، احتمال استفاده از سلاح شیمیایی

ماه ژانویه سال ۲۰۱۱ (دی‌ماه ۱۳۸۹) بهار عربی به سوریه رسید و نقطه آغاز ناآرامی‌هایی شد که قرار نبود به این زودی فروکش کند. دیری نپایید که بحران سوریه توجه جامعه جهانی را به خود جلب نموده و شورای امنیت ملل متحد نیز، نسبت به وقایع جاری و همچنین وخامت اوضاع در این کشور واکنش نشان داد. شورا در قالب بیانیه‌ای در سوم آگوست ۲۰۱۱ (۱۲ مرداد ۱۳۹۰)، نگرانی شدید خود را نسبت به نقض حقوق بشر و شرایط حاکم بر این کشور ابراز نمود (UNSC. S/PRST/2011/16. 3 August 2011).

در این میان ایالات متحده، فرانسه و بریتانیا، توجه جامعه جهانی را در رابطه با اوضاع سوریه به سمت دیگری سوق داده و بحث «استفاده و یا احتمال استفاده از سلاح شیمیایی» توسط بشار اسد در برابر مخالفین را مطرح کردند. ۲۰ آگوست ۲۰۱۲ (۳۰ مرداد ۱۳۹۱) باراک اوباما به سوریه هشدار می‌دهد که استقرار تسلیحات شیمیایی و استفاده آنها در منازعات جاری، عبور از خط قرمز بوده و عواقب شدیدی برای حکومت سوریه به دنبال خواهد داشت (Ruys and others, 2018, P 829; And Nahlawi, 2020, P 134). انگلستان نیز همین خط‌مشی و موضع را اتخاذ کرده است. دیوید کامرون نخست‌وزیر وقت انگلستان در تماس تلفنی خود با اوباما و فرانسیس اولاند (رئیس‌جمهور وقت فرانسه) موافقت خود را اعلام می‌دارد که احتمال استفاده از چنین تسلیحاتی با اقدامی متفاوت از سوی این کشورها مواجه خواهد شد (GOV. UK. Prime Minister's phone calls with Presidents Hollande and Obama, Published 23: August ۲۰۱۲).

چند روز پس از این موضع‌گیری‌ها، اولاند به‌صورت جداگانه در نشست با سفرای فرانسه و اتحادیه اروپا بیان روشن‌تری دارد. وی معتقد است که استفاده از تسلیحات شیمیایی توسط دولت سوریه، مجوزی قانونی و مشروع برای مداخله مستقیم جامعه جهانی است (Speech by François Hollande at 20th French Ambassadors' Conference, 27 August 2012)؛ به این معنا که هر کشوری توانایی مقابله با استفاده‌کننده از سلاح شیمیایی را دارد، می‌تواند دست به اقدام نظامی بزند و این امر نیز خارج از چارچوب و سازوکار شورای امنیت و مسئولیتی بر عهده همه کشورهای و به تعبیر خود اولاند، «جامعه جهانی» است (اولاند در نشست مذکور به‌صراحت بیان می‌دارد که هیچ راه‌حل سیاسی و مسالمت‌آمیزی برای رفع مشکل سوریه با وجود بشار اسد در میان نیست و اسد باید برود).

حدود یک سال بعد در سی‌ام مرداد ۱۳۹۲ (۲۱ آگوست ۲۰۱۳) منطقه غوطه در شرق دمشق خبرساز می‌شود.

مرگ‌ومیر، مجروحان و آسیب‌دیدگان در این منطقه، علائمی نشان می‌دهند که حاکی از استفادهٔ «عامل اعصاب سارین» است. گزارش هیئت مأمور از جانب سازمان ملل متحد برای بررسی ادعاهای استفاده از سلاح‌های شیمیایی نیز اذعان می‌دارد که شواهد متقنی بر استفاده از سلاح شیمیایی در این منطقه وجود دارد (UNGA and UNSC. A/67/997-S/2013/553. 16 September 2013, P 8, Para 27-29). اگرچه انتساب این حملات به حکومت سوریه مخالفانی دارد و بسیاری معتقدند که این حملات توسط داعش و گروه‌های مخالف سوریه صورت گرفته است، ولی دول غربی این امر که توسط دولت انجام گرفته است را مسلم فرض نموده‌اند (Ruys and others, 2018, P 830؛ حبیبی مجنده و آقایان حسینی، ۱۳۹۸، ص ۷۲).

۱-۲. تهدید به استفاده از زور توسط ائتلاف غربی

وقایع منطقهٔ غوطه، سیل دیگری از تهدیدهای استفاده از زور را از جانب فرانسه، انگلستان و ایالات متحده برانگیخت. دولت سوریه به پیشنهاد فدراسیون روسیه و برای تعدیل این شرایط، در تاریخ ۱۴ سپتامبر ۲۰۱۳ (۲۳ شهریور ۱۳۹۲) به کنوانسیون سلاح‌های شیمیایی The Chemical Weapons Convention (CWC) ملحق گردید، ولی باین‌حال باراک اوباما تأکید می‌کند در صورتی که دیپلماسی کارآمد نباشد، ایالات متحده همچنان آمادهٔ اقدام عملی است (Ruys and others, 2018, P 831). اینکه ایالات متحده حرکت در چارچوب کنوانسیون‌ها و نهادهای بین‌المللی را دیپلماسی خطاب نموده و یک راهکار جایگزین عملی نیز در کنار آن در اکثر تعاملات خود با جهان بر روی میز دارد، نکتهٔ شایان توجه و برآمده از رویکرد این دولت به حقوق بین‌الملل است.

از آنجایی که توجیه هر یک از کشورهای غربی برای تهدید به زور در سال ۲۰۱۳ برای موضوع تحقیق پیش رو اهمیت دارد، هر کدام از کشورهای سه‌گانه و تهدید و توجیه آنها برای استفاده از زور در ادامه ذیل یک عنوان مختصر جداگانه بحث شده است.

۱-۲-۱. تهدید به استفاده از زور توسط فرانسه و توجیه این کشور

پیش از اینکه به توضیح موضع فرانسه بپردازیم، باید به این نکته اشاره کنیم که هر سه دولت فرانسه، انگلستان و ایالات متحده به این مسئله بیش از هر دولت دیگری واقف‌اند که تنها شورای امنیت ملل متحد است که در صورت لزوم - ذیل فصل هفتم منشور - جواز استفاده از اقدام قهرآمیز یا تهدید به استفاده از آن را علیه یک کشور صادر می‌کند و خارج از این چارچوب چنین اقدامی روا نیست؛ چراکه هر سه کشور، عضو دائم شورای امنیت هستند و اگر قرار باشد دولتی سازوکار شورای امنیت را بداند این اعضای دائم شورا هستند که به روح حاکم بر این نهاد وقوف عینی دارند. در نتیجه ضروری است اگر کشوری خارج از این سازوکار، تهدید به استفاده از زور و یا استفاده از زور داشته باشد برای رَوایی این اقدام ذاتاً مغایر با منشور ملل متحد، توجیهی ارائه کند. از

همین روست که هم فرانسه و هم دو کشور مزبور دیگر برای تهدید به زوری که علیه سوریه به کار برده‌اند موجهاتی را مورد تمسک قرار داده‌اند که در ادامه بررسی خواهد شد.

فرانسیس اولاند معتقد است که فرانسه نمی‌تواند در مقابل کشتار بی‌رحمانه مردم سوریه توسط دولت این کشور عکس‌العملی نشان نداده و ساکت بماند. اگرچه وی در سخنان خود، احترام به حقوق بین‌الملل را ضروری دانسته است، ولی به یک نکته شایان توجه دیگری نیز اشاره می‌کند که حقوق بین‌الملل باید در طول زمان تکامل یابد. از همین رو، وی به‌صراحت اشاره دارد که اقدام نظامی و قهرآمیز دولت فرانسه علیه دولت سوریه بر مبنای «مسئولیت حمایت» خواهد بود (Discours de François Hollande à XXI^e conférence des ambassadeurs de France, 27 AOÛT 2013). گویا منظور اولاند از تکامل حقوق بین‌الملل این است که باید رفته‌رفته دولت‌ها با استناد به دکترینی چون «مسئولیت حمایت» جواز استفاده از اقدام قهرآمیز را از انحصار شورای امنیت خارج سازند. اینکه چنین عملکردی تکامل حقوق بین‌الملل است یا تضعیف آن، سخنی است که جای بحث و بررسی دارد. (Scharf, 2020, P 59)

۲-۱-۲. تهدید به استفاده از زور توسط انگلستان و توجیه این کشور

برای دستیابی به رویکرد دقیقی که انگلستان به وضعیت سوریه و استفاده از سلاح شیمیایی در این کشور داشته است، باید به گفت‌وگویی که در مجلس عوام انگلستان صورت گرفته مراجعه کنیم. مجلس عوام مورخ ۲۹ آگوست ۲۰۱۳ (هفتم شهریور ۱۳۹۲) با حضور نخست‌وزیر وقت، دیوید کامرون راجع به اوضاع جاری در سوریه و استفاده از سلاح شیمیایی برگزار شد.

از آنجایی که همه مباحث طرح‌شده و دیدگاه‌های مخالف و موافق این رویکرد توسط پارلمان انگلیس، مضبوط و قابل دسترسی در سایت مجلس این کشور است، می‌توان در خلال مباحث و از سخنان مخالفین، به روشنی دریافت که در بین خود نمایندگان هم بسیاری بر این امر صحنه گذاشته‌اند که تهدید به زور و یا استفاده از آن، خارج از چارچوب منشور ملل متحد و رفتاری است که مؤیدی از جانب حقوق بین‌الملل نخواهد داشت (UK Parliament, House of Commons, 29 August 2013). علاوه بر این، خود کامرون هم معتقد است که برای اقدام نظامی علیه سوریه، بهترین روش این است که یک قطعهنامه فصل هفتم شورای امنیت را در اختیار داشت و بر مبنای آن دست به اقدام نظامی زد. باین حال، در ادامه بیان می‌کند که نباید تصور کنیم که این تنها راه است؛ چراکه یک وتو در شورای امنیت می‌تواند مانعی بر سر راه آن باشد. استدلالی که دیوید کامرون برای فرار از وتوی شورای امنیت و قانونی جلوه دادن تهدید به زور یا استفاده از اقدام نظامی علیه سوریه می‌آورد، «مداخله بشردوستانه» است. وی به این

عنوان تصریح دارد که استفاده از سلاح شیمیایی بر اساس قواعد بین‌المللی جنایت جنگی و جنایت علیه بشریت قلمداد شده و اصل مداخله بشردوستانه مبنای قانونی مناسبی برای اقدام را فراهم می‌کند (UK Parliament, House of Commons, 29 August 2013).

تا بدین جا روشن شد که فرانسه به «مسئولیت حمایت» و انگلستان نیز به «مداخله بشردوستانه» استدلال نموده تا رفتار تهدیدآمیز و احیاناً اقدام نظامی خود علیه سوریه را که خارج از چارچوب منشور ملل متحد است، توجیه کند. نکته قابل ذکر این است که چرا هر دو دولت همسو به یک دکتربین واحد استناد نموده‌اند؟ این مسئله نیز می‌تواند تأییدی باشد بر اینکه اولاً اتفاق نظری بر درستی و صحت استناد به این نظریه‌های نوساخته حقوق بین‌الملل وجود ندارد و ثانیاً بعد از بیان استناد ایالات متحده نسبت به این امر روشن‌تر خواهد شد که همین استدلال جزئی دو کشور اروپایی نیز چندان ضروری به نظر نمی‌رسیده است. گویا اعضای دارای حق وتو در شورای امنیت هریک به ابتکار خویش توانایی قاعده‌سازی در عرصه بین‌المللی را دارند. گاهی به فراخور حال، برای آن توجیهی می‌آورند و برخی مواقع هم توجیه آن را ضروری نمی‌دانند و نفس تشخیص ایشان برای اقدام، مؤید روایی اقداماتی است که صورت گرفته است.

۳-۲-۱. تهدید به استفاده از زور توسط ایالات متحده آمریکا و توجیه این کشور

در میان اظهارنظرهای سه کشور غربی، رویکردی که ایالات متحده آمریکا نسبت به سوریه دارد، رویکردی ویژه و شایان توجه است. در یک برداشت کلی می‌توان به نگاهی که اساساً ایالات متحده به حقوق بین‌الملل نیز دارد در این بین پی برد. بیانیه باراک اوباما در تاریخ ۳۱ آگوست ۲۰۱۳ (نهم شهریور ۱۳۹۲) مبنای این بخش از نوشتار خواهد بود و بررسی موضعی که ایالات متحده آمریکا راجع به سوریه اتخاذ نموده است را روشن خواهد کرد (Statement by the Obama on Syria, the White House, August 31, 2013).

باراک اوباما در ابتدای بیان خود حمله شیمیایی منطقه غوطه را منتسب به دولت سوریه و علیه مردم این کشور می‌داند. رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده علاوه بر این معتقد است، این حمله تعدی به کرامت انسانی است و نکته مهم‌تر اینکه «امنیت ملی ایالات متحده را نیز به مخاطره افکنده است». علاوه بر امنیت ملی ایالات متحده آمریکا، به اعتقاد اوباما، دوستان و شرکای ایالات متحده که در همسایگی سوریه واقع شده‌اند، همچون رژیم اشغالگر قدس نیز در معرض تهدید قرار گرفته‌اند؛ در نتیجه وی به صراحت بیان می‌کند که تصمیم گرفته است کشورش باید بر علیه اهدافی در سوریه دست به اقدام نظامی بزند. اوباما در ادامه، این نوید را هم می‌دهد که این یک اقدام گسترده طولانی مدت نیست، بلکه هم از لحاظ دامنه و هم مدت زمان محدود خواهد بود (Statement by the Obama on Syria, the White House, August 31, 2013).

از آنجایی که اوباما در بیانیه مزبور خود را رئیس‌جمهور قدیمی‌ترین نظام مردم سالار جهان دانسته، طبیعی است که مسئولیت مقابله با چنین رفتاری نیز بر عهده وی خواهد بود. اوباما در طول سخنرانی خود بیش از یک مرتبه به این نکته اشاره دارد که حمله شیمیایی سوریه، امنیت ملی ایالات متحده را به خطر انداخته است. این مسئله که چگونه ممکن است حمله شیمیایی رخ داده در سوریه، امنیت ملی ایالات متحده را در معرض خطر قرار داده باشد نیز، سؤالی است که ذهن خواننده را به خود مشغول می‌کند. در این مسئله که وجدان هر انسان آزاده‌ای از حملات شیمیایی و آثار مخرب آن به درد می‌آید تردیدی وجود ندارد، ولی بحث در این است که آیا چنین امری، معقول و منطقی است که حمله‌ای که بیش از ده هزار کیلومتر با مرزهای ایالات متحده فاصله دارد بتواند امنیت ملی امریکا را به خطر بیاندازد؟

باراک اوباما به‌خوبی التفات دارد که اقدامی که درصدد انجام آن است و یا به عبارت صحیح‌تر با تهدید به استفاده از زور آن را به انجام رسانیده است، مغایر با حقوق بین‌الملل است. از همین رو بیان می‌دارد که این انتظار را ندارم که دولت‌های دیگر با موضع ما در این باره موافق باشند. در بیانیه وی تنها مسئله مهمی که چندین بار مورد تأکید قرار گرفته است، امنیت ملی ایالات متحده است و اوباما بر خلاف فرانسه و انگلستان هیچ استناد روشنی وفق حقوق بین‌الملل برای روایی تهدید به استفاده از زور علیه سوریه اظهار نداشته است. تفاوت دیگری که میان اظهار نظر رئیس‌جمهور ایالات متحده و دو کشور اروپایی وجود دارد، این است که فرانسه و انگلستان در سخنان خود احترام به سازوکار شورای امنیت برای اقدام نظامی را هریک به‌نحوی حداقل به ظاهر محترم شمرده‌اند، ولی باراک اوباما به‌صراحت اشاره دارد که نیازی به دریافت اجازه شورای امنیت که در این باره فلج مانده است ندارد (Statement by the Obama on Syria, the White House, August 31, 2013).

اوباما درخواست خود بر همین مبنا را به کنگره ارسال می‌دارد و دلیل دیگری را نیز برای توجیه استفاده از زور علیه دولت سوریه ذکر می‌کند که بازدارندگی هم‌پیمانان اسد از جمله ایران که در راستای دستیابی به سلاح اتمی در تلاش است خواهد داشت. به تعبیر روشن‌تر ایالات متحده امریکا تهدید به زور علیه سوریه را بازدارندگی برای دستیابی به سلاح اتمی توسط ایران نیز برشمرده است و معتقد است قصور در مقابله با اقدام بشار اسد در واقع جسور شدن ایران برای دستیابی به سلاح اتمی را در پی خواهد داشت (Crook, 2013, P 901)؛ در نتیجه اقدام ایالات متحده به‌نحوی بازدارنده نیز محسوب خواهد شد. کنگره نیز البته با لحنی ملایم و سیاست‌مدارانه‌تر به این درخواست پاسخ مثبت می‌دهد (The Senate of the United States, 113th Congress Session, Joint Resolution. September 6, 2013).

این اولین مرتبه نیست که امریکا در چنین مسائلی پای امنیت ملی کشورش را به میان آورده و آن را

دستمایه مداخلات نظامی قرار داده است. بلکه باید مدعی شد ایالات متحده هرگاه در مداخلات بشردوستانه دستی داشته است، منافع ملی کشورش را در مخاطره دیده و به آن استناد می‌کند. بیل کلینتون رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده در تاریخ ۱۹ مارس ۱۹۹۹ راجع به مداخله ناتو در بحران کوزوو و توجیه این مسئله نیز استناد به در خطر بودن منافع ملی ایالات متحده دارد (U.S. Department of State. March 19, 1999); اگرچه وی همین نطق را در ۲۱ سپتامبر همان سال در مجمع عمومی با لحنی ملایم‌تر بیان می‌کند. نکته جالب توجه دیگر این است که در همان زمان، قضیه تیمور شرقی نیز به همان اندازه بحران کوزوو و بلکه فجیع‌تر در جریان است، ولی ایالات متحده در تیمور شرقی عملکرد همچون کوزوو ندارد (United States President Speech to the 54th General Assembly, September 21, 1999).

با برگزاری جلسه شورای امنیت در تاریخ ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۳ که طی آن قطعنامه ۲۱۱۸ به تصویب رسید، پروژه‌های نظامی و تهدید به استفاده از زور به نفع نظارت سازمان ملل بر اوضاع رها شد. در این نشست شورا هیچ اشاره‌ای از سوی کشورهای تهدیدکننده، نه به برنامه اولیه و نه توجیهات قانونی برای چنین طرح‌های صورت نگرفت (Ruys and others, 2018, P 836).

۳-۱. واکنش‌ها به تهدید به استفاده از زور

فدارسیون روسیه: روسیه معتقد است هرگونه اقدام نظامی و یا تهدید به استفاده از آن، خارج از ضوابط منشور ملل متحد تجاوز قلمداد خواهد شد؛ در نتیجه به اعتقاد ولادیمیر پوتین ایالات متحده آمریکا، فرانسه و انگلستان با تهدید به استفاده از زور خود نسبت به دولت سوریه متجاوز هستند (Vladimir Putin in interview with Channel 1 and Associated Press, September 3, 2013). پوتین در نشست خبری خود بیان می‌کند که پیش از هرگونه اقدام نظامی اولاً باید به این اطمینان رسید که دولت سوریه از سلاح شیمیایی استفاده کرده است و ما باید در این باره منتظر گزارش هیئت تحقیق ملل متحد می‌ماندیم. وی همچنین به این نکته نیز اشاره دارد که هنوز مشخص نیست که دولت سوریه از سلاح شیمیایی استفاده کرده است یا نه و اگر چنین ادعایی وجود دارد باید شواهد قانع‌کننده آن به شورای امنیت ملل متحد ارائه گردد؛ در نتیجه پیش از روشن شدن این موضوع رویکرد ایالات متحده آمریکا رویکرد مناسبی نیست.

نکته جالب توجه و کلیدی این است که در طول مصاحبه، گزارشگر از پوتین این سؤال را مطرح می‌کند که اگر ثابت شود که عامل استفاده از سلاح شیمیایی دولت سوریه است و گروه‌های شورشی دست به استفاده از چنین سلاح‌هایی زده‌اند، آیا اقدام نظامی علیه سوریه انجام خواهید داد؟ پوتین در پاسخ به این سؤال بیان می‌کند که هرگونه اقدام نظامی باید در چارچوب منشور ملل متحد صورت گیرد و خارج از این سازوکار تجاوز خواهد بود. در

ادامه پوتین از گزارشگر سؤال می‌کند که اگر ثابت شود که استفاده از سلاح‌های شیمیایی توسط گروه‌های شورشی بوده است، آیا ایالات متحده علیه آنها عملیات نظامی خواهد داشت؟ آیا ارسال سلاح به آنها را متوقف خواهد کرد؟ در نهایت پوتین بیان داشته است اگر قرار باشد استفاده از زور و تصمیم برای چنین اقداماتی خارج از چارچوب شورای امنیت گرفته شود، این خطر وجود دارد که چنین تصمیمات غیرقانونی، علیه هر کشور و به هر بهانه‌ای اعمال شوند (Vladimir Putin in interview with Channel 1 and Associated Press, September 3, 2013).

برزیل: برزیل نیز معتقد است هر اقدامی خارج از چارچوب و مجوز شورای امنیت، مداخله یک‌جانبه و نقض حقوق بین‌الملل خواهد بود. نماینده این کشور در نشست مجمع عمومی اذعان می‌دارد که چنین اقداماتی، نه تنها کمکی به رفع مشکل نخواهد کرد، بلکه منجر به فقدان ثبات سیاسی و افزایش درد و رنج انسانی خواهد بود (UNGA. A/68/PV.5. 24 September 2013, P 10).

سریلانکا: جهان نیاز به هیچ پلیسی ندارد. زمانی که سازوکار حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در چارچوب ملل متحد دیده شده است، اینکه چند کشور معدود بخواهند نقش پلیس در عرصه بین‌المللی را داشته باشند بی‌معناست (UNGA. A/68/PV.5. 24 September 2013, P 55).

جمهوری اسلامی ایران: پیگیری سیاست‌ها و اهداف توسعه‌طلبانه و تلاش برای تغییر موازنه منطقه‌ای از طریق نیابت‌ها را نمی‌توان در پشت لفاظی‌های انسان‌دوستانه استتار کرد. هدف مشترک جامعه بین‌المللی باید پایان دادن سریع به کشتار بی‌گناهان باشد. ضمن محکوم کردن هرگونه استفاده از تسلیحات شیمیایی، از پذیرش کنوانسیون تسلیحات شیمیایی توسط سوریه استقبال می‌کنیم و معتقدیم که دسترسی گروه‌های تروریستی افراطی به این سلاح‌ها بزرگ‌ترین خطر ممکن برای منطقه است و باید در هر طرح خلع سلاح مورد توجه قرار گیرد. هم‌زمان اعتقاد بر این است که هرگونه تهدید غیرقانونی و غیرمؤثر به استفاده، یا استفاده واقعی از زور، تنها به تشدید بیشتر خشونت و بحران در منطقه منجر خواهد شد (UNGA. A/68/PV.5. 24 September 2013, P ۱۵).

موضع اتحادیه اروپا: با وجود اینکه دو کشور از این اتحادیه در میان تهدیدکنندگان به حمله نظامی هستند، نکته جالب توجه این است که کاترین اشتون نماینده اتحادیه اروپا اذعان می‌دارد که: «اتحادیه اروپا بر نیاز به پیشبرد در رسیدگی به بحران سوریه از طریق فرآیند سازمان ملل تأکید دارد». علاوه بر این تعبیر می‌توان از ادبیات نماینده اتحادیه اروپا این برداشت را داشت که وی تلاش دارد فرانسس اولاند را نیز به خویش‌نماری و منتظر ماندن تصمیم شورای امنیت دعوت کند (EUROPEAN UNION, Vilnius, 7 September 2013 A 447/13).

اگرچه نمی‌توان در لحن نماینده اتحادیه اروپا مخالفت صریحی با این رویکرد دید، ولی در همین اندازه عدم موافقت و تأکید بر اهمیت شورای امنیت و سازوکار تحقیقاتی سازمان ملل، نشان می‌دهد که رویکردی که

ائتلاف غربی پیش روی خود قرار داده است چندان هم مورد اتفاق حتی در میان کشورهای اروپایی نیست. چند روز بعد از واکنش‌ها و مخالفت بسیاری از کشورها با رویکرد ایالات متحده و دو کشور غربی دیگر، شورای امنیت در ۲۷ سپتامبر ۲۰۱۳ تشکیل جلسه داده و طی قطعنامه ۲۱۱۸ خاطر نشان نموده است که باید امور تحت سازوکار نظارتی سازمان ملل قرار گیرد.

آنچه می‌توان راجع به تهدید به توسل به زور ائتلاف غربی بیان داشت - چنانچه از موضع‌گیری بسیاری از کشورهای مخالف آشکار است - مخالفت صریح با بند چهارم از ماده دوم منشور ملل متحد است که به وضوح اشاره به ممنوعیت هرگونه تهدید به زور و استفاده از زور در روابط بین‌الملل دارد. نکته شایان توجه دیگری که ممکن است به ذهن خطور کند این است که اگر تهدید به زوری علیه کشور ثالث در نهایت به استفاده از زور نیانجامد و یا اساساً از ابتدا بنا بر عدم استفاده از زور نباشد و تهدیدکننده به هیچ عنوان قصد عملی کردن این تهدید را نداشته باشد، در چنین حالتی باز هم می‌توان گفت این تهدید مغایر با منشور ملل متحد است یا خیر؟ در پاسخ باید بیان داشت با نظر به ماده دوم (بند ۴) می‌توان دریافت که تفکیکی میان تهدید واقعی که در نهایت به استفاده از زور ختم می‌شود و یا تهدیدی که از ابتدا بنا نیست به استفاده از زور بیانجامد وجود ندارد؛ در نتیجه با هر رویکردی به قضیه تهدید به حملة نظامی ائتلاف غربی نگرسته شود، نقض حقوق بین‌الملل خواهد بود شاهد بر این مدعا این است که توجیهاتی که ائتلاف غربی برای تهدید به استفاده از زور آورده توسط هیچ کشور و سازمان بین‌المللی مورد پذیرش قرار نگرفته است و در بهترین حالت با سکوت همراه شده است. همچنین رویکرد ائتلاف غربی به بحران سوریه و تهدید به استفاده از زور، باعث نشده دکترین مسئولیت حمایت و مداخله بشردوستانه به‌عنوان مجوزی برای تهدید و یا استفاده از زور از منظر جامعه بین‌المللی تلقی گردد (Ruys and others, 2018, P 847).

۴-۱. حملة هوایی ایالات متحده به سوریه

هفتم آوریل سال ۲۰۱۷ از دو ناو جنگی ایالات متحده که در شرق دریای مدیترانه مستقر بودند، ۵۹ موشک به سمت پایگاه هوایی «الشعیرات» شلیک شد. الشعیرات تحت کنترل نیروهای نظامی سوریه است و محلی است که ادعا شده بود از آن برای حملة شیمیایی خان شیخون استفاده شده است.

دونالد ترامپ رئیس‌جمهور وقت ایالات متحده به صراحت اعلام کرد: «بشار اسد رئیس‌جمهور دیکتاتور سوریه در حمله‌ای شیمیایی، جان شهروندان بی‌گناه را گرفته است». ترامپ اذعان داشته است که دستور حملة نظامی به پایگاه هوایی الشعیرات را صادر نموده و به این نکته نیز تأکید دارد که چنین عملیاتی در راستای منافع حیاتی امنیت ملی ایالات متحده آمریکا صورت گرفته تا از گسترش و استفاده سلاح‌های مرگ‌بار شیمیایی جلوگیری کند (Statement by President Trump on Syria, April 6, 2017).

نکته قابل توجهی که پیش از این نیز بدان اشاره رفته این است که مقصود دولتمردان ایالات متحده از منافع ملی امریکا روشن نیست. ایالات متحده چه منافع ملی در معرض خطری در این مسئله دارد؟ و یا بناست استناد به امنیت ملی ایالات متحده امریکا با چه توجیهی مورد قبول واقع شود؟ اینکه دولت‌ها در راستای مسئولیت حمایت و نجات جان شهروندان سوریه دست به چنین اقدامی بزنند و یا مداخله بشردوستانه را مستمسک قرار دهند، شاید معقول به نظر برسد (برای دست یافتن به دیگر دیدگاه‌ها در این زمینه بنگرید به: محمدی، ۱۳۹۷، ص ۸۶)، ولی ادبیات دولتمردان ایالات متحده در به خطر افتادن منافع ملی این کشور، دفاع مشروع و مانند آن، هیچ توجیه حقوقی ندارد.

نماینده بریتانیا در نشست شورای امنیت در ۷ آوریل ۲۰۱۷ از حمله هوایی ایالات متحده دفاع نموده و اظهار داشت که این حمله پاسخی مناسب به اعمال بزرگ‌ترین جنایت کار جنگی، یعنی بشار اسد و در راستای حفظ جان مردم صورت گرفت. همچنین فرانسه نیز مدعی شد حمله هوایی ایالات متحده پاسخی مشروع به حمله شیمیایی بود. همچنین نماینده فرانسه در نشست مزبور شورای امنیت در این باره اذعان می‌دارد که طی سالیان گذشته رژیم دمشق سیستم امنیت جمعی ما را به استهزا گرفته است و علاوه بر این در سخنان وی اشاره به جنایت جنگی و جنایت علیه بشریت نیز به چشم می‌خورد. در این میان ایتالیا، اوکراین، رژیم صهیونیستی، ژاپن، عربستان سعودی و ترکیه نیز از اقدام ایالات متحده حمایت نمودند (UNSC. S/PV.7919. 7 April 2017)، ولی هیچ‌یک از حامیان این حمله نظامی توجیهی برای مطابقت آن با حقوق بین‌الملل اقامه ننموده است. از سویی دیگر، برخی از کشورها مخالفت صریح خود را با این اقدام ابراز داشتند. بشار اسد و پوتین رئیس‌جمهور روسیه این اقدام ایالات متحده را اقدامی یک‌جانبه و ناقض اصول حقوق بین‌الملل دانستند. نماینده روسیه در شورای امنیت اقدام ۷ آوریل ایالات متحده در سوریه را نقض آشکار حقوق بین‌الملل و مصداق تجاوز برشمرده است. (UNSC. S/PV.7919. 7 April 2017).

سخنگوی وزارت خارجه جمهوری اسلامی ایران نیز در این راستا چنین اذعان داشته است:

جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان بزرگ‌ترین قربانی سلاح‌های شیمیایی در تاریخ معاصر، هرگونه استفاده از سلاح شیمیایی را فارغ از عاملان و قربانیان آن محکوم می‌کند. تهران استفاده از این بهانه برای اقدامات یک‌جانبه را خطرناک، مخرب و نقض اصول امره حقوق بین‌الملل می‌داند. معتقدیم که این‌گونه اقدامات به بهانه حمله شیمیایی مشکوک در «خان شیخون» در ادلب که زمان‌بندی، عاملان و منتفعان از آن کاملاً در پرده‌ای از ابهام قرار دارند به تقویت تروریست‌های روبه زوال و پیچیدگی اوضاع در سوریه و منطقه منجر خواهد شد (بیانیه سخنگوی وزارت خارجه جمهوری اسلامی ایران، هجدهم فروردین ۱۳۹۶).

بولیوی و اوروگوئه استفاده از زور خارج از چارچوب منشور ملل متحد را مجاز ندانسته و چنین رفتاری را اقدامات یک‌جانبه تلقی نموده‌اند. چین، سنگال و قزاقستان نیز ضمن تخطئه تلویحی اقدام ایالات متحده، معتقدند که

تنها راه حل برون رفت از منازعات داخلی سوریه دیپلماسی است (UNSC. S/PV.7919. 7 April 2017). اعتقاد به عدم تطابق رفتار ایالات متحده با قواعد بین المللی تنها منحصر به کشورهای بلوک شرق، ایران، خود سوریه و چند کشور کوچک و بزرگ دیگر نیست. برخی از کشورهای اروپایی نیز در اینکه بتوان رفتار ایالات متحده را موافق با منشور دانست تردید کرده اند. در این بین اظهار نظر کشور سوئد قابل توجه است: «مهم این است که چنین اقداماتی موافق با قواعد حقوق بین الملل باشد. این سؤال در مورد حملات هوایی ایالات متحده به سوریه هنوز بی پاسخ است» (UNSC. S/PV.7919. 7 April 2017, P 14).

۱-۵. تحلیل حقوقی عملکرد ائتلاف غربی

اگرچه ائتلاف غربی با هدف اولیه مقابله با سلاح های شیمیایی در بحران سوریه وارد شده است، ولی هدف نهایی این ائتلاف، سرنگونی رژیم حاکم بر سوریه است. همچنان که اولاند رئیس جمهوری وقت فرانسه به صراحت بیان داشته است که: «هیچ راه حل سیاسی مسالمت آمیزی برای بحران سوریه وجود ندارد و بشار اسد باید برود» (Speech by François Hollande at 20th French Ambassadors' Conference, 27 August 2012). رویکرد مشابهی در ادبیات ترامپ رئیس جمهوری وقت ایالات متحده نیز قابل مشاهده است؛ درست هنگامی که بشار اسد را دیکتاتور خطاب می کند (Statement by President Trump on Syria, April 6, 2017). گویی رویکرد ایالات متحده در «قضیه نیکاراگوئه» که با هدف تغییر نظام حاکم بر یک کشور صورت گرفته است، این بار با همراهی فرانسه و انگلستان در قضیه سوریه در حال انجام است - برخی از اندیشمندان معتقدند اساساً مداخله نظامی ایالات متحده در سوریه صرفاً به خاطر منافع استراتژیکی است که دنبال می کند و دغدغه حمایت از حقوق انسان ها در میان نیست (Ogunnowo, Chidozie, 2020, P 8). تأیید دیگری که برای این ادعا می توان آورد سؤال پوتین رئیس جمهور روسیه از یک گزارشگر به این مضمون است که: «اگر ثابت شود استفاده از سلاح شیمیایی توسط گروه های شورشی بوده است، آیا ائتلاف غربی همین برخورد قهرآمیز را خواهد داشت؟ آیا حمایت تسلیحاتی از این گروه های شورشی را ادامه خواهد داد؟» (Vladimir Putin in interview with Channel 1 and Associated Press, September 3, 2013). درحقیقت سؤال پوتین به تعبیری «استفهام انکاری» است؛ به این معنا که اگر ثابت شود عمل منسوب به گروه های شورشی بوده است، دیگر ایالات متحده چنین اقدامی نخواهد داشت. در نتیجه مبارزه با سلاح شیمیایی بهانه ای برای تضعیف و در نهایت سرنگونی رژیم بشار اسد صورت گرفته و هدف اصلی و واقعی نیست. رویه دیوان بین المللی دادگستری به صراحت تلاش برای تغییر یک نظام حاکمیتی در یک کشور را مداخله در امور داخلی آن کشور تلقی نموده است. با توجه به نظر مشورتی دیوان بین المللی دادگستری درباره صحرای

غربی (ICJ, Western Sahara, Advisory opinion of 16 October 1975, para 43) و همچنین پاراگراف ۲۵۸ رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه (ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua. 27 June 1986) باید اذعان داشت حقوق بین‌الملل، شیوه حاکمیت یک دولت بر مردم را به نحو تمام و کمال در زمره امورات داخلی یک کشور دانسته و هرگونه تلاش برای تغییر حاکمیت توسط دولت ثالث را مداخله در چنین اموری تلقی نموده و ناروا دانسته است. در نتیجه در این باره مغایرت با حقوق بین‌الملل در رفتار و بیان ائتلاف غربی روشن است.

مضمون پاراگراف ۴۳ نظریه مشورتی صحرای غربی (از مفهوم این پاراگراف و پاسخ دیوان به ادعای اسپانیا)

آنچه در متن بیان شده است به روشنی قابل برداشت است:

A second way in which Spain has put the objection of lack of its consent is to maintain that the dispute is a territorial one and that the consent of a State to adjudication of a dispute concerning the attribution of territorial sovereignty is always necessary. The questions in the request do not however relate to a territorial dispute, in the proper sense of the term, between the interested States. They do not put Spain's present position as the administering Power of the territory in issue before the Court: resolution 3292 (XXIX) itself recognizes the current legal status of Spain as administering Power. Nor is in issue before the Court the validity of the titles which led to Spain's becoming the administering Power of the territory, and this was recognized in the oral proceedings. The Court finds that the request for an opinion does not call for adjudication upon existing territorial rights or sovereignty over territory. Nor does the Court's Order of 22 May 1975 convey any implication that the present case relates to a claim of a territorial nature.

مضمون پاراگراف ۲۵۸ رأی ۱۹۸۶ نیکاراگوئه:

The questions as to which the Nicaraguan Government is said to have entered into a commitment are questions of domestic policy. The Court would not therefore normally consider it appropriate to engage in a verification of the truth of assertions of this kind, even assuming that it was in a position to do so. A state's domestic policy falls within its exclusive jurisdiction, provided of course that it does not violate any obligation of international law. Every State

possesses a fundamental right to choose and implement its own political, economic and social systems. Consequently, there would normally be no need to make any enquiries, in a matter outside the Court's jurisdiction, to ascertain in what sense and along what lines Nicaragua has actually exercised its right.

از سوی دیگر، اجلاس سران کشورها در سال ۲۰۰۵ که منجر به صدور قطعنامه مجمع عمومی مورخ ۱۶ سپتامبر ۲۰۰۵ شده است، در پاراگراف ۱۳۸ و ۱۳۹ سازوکار مسئولیت حمایت را به وضوح بیان نموده است. اختصاصاً در پاراگراف ۱۳۹ این سند، اتخاذ تصمیم و صدور مجوز در ارتباط با مسئولیت حمایت را از مسیر سازمان ملل و چارچوب مقررات شورای امنیت ذیل فصل هفتم منشور مورد شناسایی قرار داده است (UNGA. A/RES/60/1. 16 September 2005). در نتیجه استناد به دکترین مسئولیت حمایت - چنان که در توجیه فرانسه دیده می شود - به عنوان راهکاری برای دور زدن شورای امنیت و سازوکار ملل متحد در این باره از منظر حقوق بین الملل پذیرفته شده نیست.

ناروایی مداخله ائتلاف غربی در سوریه را از مسیر دیگری هم می توان ثابت نمود. توجه به بحران کوزوو (شروع از ۱۹۹۶)، کشتار آلبانی تبارها و مداخله ناتو در این مورد حائز اهمیت ویژه ای است. قتل عام آلبانی تبارهای کوزوو توسط صربها موجب صدور دو قطعنامه شورای امنیت ذیل فصل هفتم منشور در این باره شد (UNSC. S/RES/1199. 23 September 1998 and UNSC. S/RES/1160. 31 March 1998). اگرچه هیچ یک از این دو قطعنامه استفاده از زور را تجویز نمی کند، ولی لاقلاً فاجعه به اندازهای هست که توجه شورا را با صدور دو قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور ملل متحد به خود جلب نموده است. با وجود صدور دو قطعنامه ذیل فصل هفتم منشور توسط شورای امنیت و بعد از تمرّد مقامات بلغراد از رعایت الزامات این دو قطعنامه، ناتو در ۱۹۹۹ میلادی به این مسئله ورود می کند. نکته اینجاست که بسیاری از حقوق دانان عملکرد ناتو را در این باره مغایر با موازین حقوق بین الملل دانسته اند؛ چراکه هنوز شورای امنیت در این مسئله مجوز استفاده از زور را صادر نکرده بود (ممتاز و نجفی اسفاد، ۱۳۷۹، ص ۱۷-۱۸). با یک مقایسه اجمالی و بررسی فاجعه کوزوو و مقایسه آن با مسئله استفاده از سلاح شیمیایی در سوریه درمی یابیم که شدت این دو اتفاق به یک اندازه نیست. از سوی دیگر، پیش از ورود ناتو شورای امنیت دوبار دست به صدور قطعنامه الزام آور زده و هر دو توسط مقامات بلغراد نادیده گرفته شده اند؛ این در حالی است که راجع به سوریه مسئله تا این حد بحرانی نشده است. به هر حال، اگر ورود ناتو در قضیه کوزوو با موازین حقوق بین الملل همخوانی ندارد، مداخله نظامی ائتلاف غربی در سوریه نیز حائز همین ویژگی است.

۲. حملات ایران به اقلیم کردستان عراق

اگرچه واقعه حملة ایران به کردستان عراق، از یک سو به دلیل اینکه زمان چندی از وقوع آن نمی گذرد و تحلیلی از آن در دسترس نیست، در مقایسه با وقایع سوریه دارای وزن خبری و تحلیلی یکسانی نیست و از سوی دیگر، بر خلاف

رویه بین‌المللی در ثبت و ضبط بیانیه‌ها و اخبار سازمان‌ها و نهادهای دولتی، در کشور ما متأسفانه اخبار و بیانیه‌های مهم نهادها و سازمان‌های دولتی نه آنچنان که باید و شاید در دسترس و نه ضبط و قابل ارجاع‌دهی و مستندسازی به نحو مطلوب است، ولی می‌توان به نحو اجمال به بررسی آن پرداخت و نتیجه مورد نظر را از آن برداشت نمود.

در سال ۱۴۰۱ و اندکی پیش از آن، جمهوری اسلامی ایران طی چند مرحله حملات موشکی، پهبادی و توپخانه‌ای را علیه مواضعی در اقلیم کردستان عراق آغاز کرد. حسین امیرعبداللهیان وزیر امور خارجه جمهوری اسلامی در آخرین گفت‌وگوی تلفنی خود در این باره با فؤاد حسین وزیر امور خارجه عراق بیان می‌دارد:

با گذشت چهار دهه و علی‌رغم تعهدات مکرر مقامات اقلیم، متأسفانه تحركات گروه‌های مسلح تروریستی از خاک اقلیم، علیه امنیت سرزمینی ایران همچنان تداوم دارد. ما ضمن احترام و پایبندی به توسعه مناسبات ممتاز دو کشور، همان‌گونه که مقامات عالی نظامی جمهوری اسلامی ایران تأکید کرده‌اند، تداوم تجاوزات و اقدامات تروریستی این گروه‌ها که در اقلیم پناه گرفته‌اند و امنیت ملی ایران را هدف قرار داده‌اند، تحمل نخواهیم کرد (وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران، ۱۵ مهر ۱۴۰۱).

علاوه بر این، جان بولتون مشاور پیشین امنیت ملی ایالات متحده در گفت‌وگوی خود با شبکه بی‌بی‌سی فارسی به‌صراحت اعلام داشته است که مخالفان در جمهوری اسلامی، اکنون با سلاح‌هایی که از کردستان عراق به دست آنها می‌رسد مسلح شده‌اند (John Bolton in an interview with BBC Persian TV channel, November 8, 2022). علاوه بر این، اخبار متعددی از کشف سلاح جنگی و مانند آن، از مرزهای غربی کشور در رسانه‌ها منتشر می‌شوند که همه مؤید این ظن معقول هستند که ادعای بولتون چنان‌که مقامات اقلیم کردستان ابراز داشته‌اند واهی و بی‌اساس نیست. همچنین تحركات شدید حزب کوموله که نیت چندان خیرخواهانه‌ای نیز نداشته و ندارد به گوش رسیده و این مطلب همچنین تأییدی است بر تهدید جدی این منطقه برای امنیت ایران.

۱-۲. واکنش‌ها به حملات ایران به اقلیم کردستان عراق

ایالات متحده آمریکا: سفارت ایالات متحده در عراق در واکنش به حملات هوایی ایران علیه مواضعی در اقلیم کردستان عراق به شدت این حملات را محکوم کرده و اذعان داشته است:

ما ادامه حملات موشکی و پهبادی ایران علیه اقلیم کردستان عراق را قویاً محکوم می‌کنیم. ما از ایران که به‌طور مکرر و وقیحانه حاکمیت عراق را نقض کرده است، می‌خواهیم این حملات را متوقف کند و از تهدیدهای بیشتر علیه تمامیت ارضی عراق خودداری کند (Statement by Ned Price, Spokesperson November 14, 2022).

همچنین مقامات ایالات متحده در بیانیه مورخ ۲۲ نوامبر ۲۰۲۲ اعلان داشته‌اند که قویاً حملات ایران به اقلیم کردستان عراق را محکوم می‌کنند. در این بیانیه آمده است:

نقض تمامیت ارضی عراق توسط ایران با حملات مرگباری که از ۲۰ تا ۲۲ نوامبر علیه اقلیم

کردستان عراق انجام شد ادامه دارد. ایالات متحده این نقض مکرر و گستاخانهٔ تمامیت ارضی عراق را به شدت محکوم می‌کند و از ایران می‌خواهد که از اعمال تهدیدها و خشونت‌های بیشتر خودداری نماید (Statement by Ned Price, Spokesperson November 14, 2022).

همچنان که آشکار است در بیانیهٔ ایالات متحده به صراحت اشاره شده که رفتار جمهوری اسلامی ایران نقض تمامیت ارضی عراق بوده و محکوم است. این در حالی است که در حملهٔ موشکی ایالات متحده به سوریه نیز دقیقاً همین معیار وجود دارد و ممکن نیست یک رفتار از جانب یک کشور نقض تمامیت ارضی یک سرزمین به‌شمار برود؛ درحالی‌که از سوی کشوری دیگر همان رفتار و حتی با دلائل موجهه واهی نقض تمامیت ارضی سرزمینی دیگر محسوب نشود. دوگانگی مواجهه با وقایع توسط ایالات متحده به روشنی در این اظهارنظرها قابل مشاهده است.

آلمان: سخنگوی وزارت خارجهٔ فدرال آلمان نیز حملات ایران به کردستان عراق را محکوم نموده و با خانوادهٔ آسیب‌دیدگان این حملات همدردی کرده است. همچنین در این اظهارنظر، هرگونه ارتباط معترضانه داخلی ایران با اقلیم کردستان عراق مردود دانسته شده است (Statement by a Federal Foreign Office Spokesperson on attacks by Iran on the Region of Kurdistan-Iraq, 28.09.2022).

شورای امنیت سازمان ملل: خانم هنیس نمایندهٔ ویژهٔ دبیر کل سازمان ملل در رابطه با عراق در گزارش خود به شورای امنیت در نشست مورخ ۴ اکتبر ۲۰۲۲ ضمن اشاره به حملات ایران علیه اقلیم کردستان عراق بیان می‌دارد که همسایگان عراق از جمله ایران و ترکیه باید به حاکمیت سرزمینی عراق احترام بگذارند. همچنین ایشان تعبیر «گروه مخالفان کرد» را در سخنان خود به کار می‌گیرد. به تعبیر دیگر، اقرار به این مخالفت علیه جمهوری اسلامی در سخنان خود نمایندهٔ سازمان ملل نیز به صراحت وجود دارد. تعبیر دیگر ایشان در گزارش به شورای امنیت این است که همسایگان نباید با عراق همانند «حیات خلوت» خود تعامل کنند (Jeanine Hennis-Plasschaert, UN Special Representative in Iraq, 4 October 2022).

۲-۲. واکنش جمهوری اسلامی ایران به بیانیه‌های مخالف

ناصر کنعانی سخنگوی وزارت امور خارجه موضع‌گیری کشورهای غربی مزبور را محکوم نموده و این چنین پاسخ داده است جمهوری اسلامی ایران کراراً از مقامات دولت مرکزی عراق و همچنین مسئولان اقلیم خواسته است تا با اعمال حاکمیت سرزمینی و برخورد حداکثری، مانع از فعالیت عناصر و گروه‌های تجزیه‌طلب و تروریست که علیه جمهوری اسلامی ایران فعالیت می‌کنند، شوند... جمهوری اسلامی ایران بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل و مفاد منشور ملل متحد، حق خود برای دفاع از امنیت ملی در برابر اقدامات تجاوزکارانه از مبدأ هر قلمرویی را محفوظ می‌دارد (وزارت خارجهٔ جمهوری اسلامی ایران، ۸ مهر ۱۴۰۱).

نتیجه‌گیری

نظر به آنچه بیان گردید در اینکه اقدامات ائتلاف غربی مغایر با موازین حقوق بین‌الملل است، تردیدی وجود ندارد؛ همچنان که شواهد متعددی نیز بر ناروایی این اقدامات بر مبنای حقوق بین‌الملل اقامه گردید، اما آنچه در این میان شایان توجه است رویکرد دوگانه کشورهای غربی در مواجهه با الزامات و بایسته‌های حقوق بین‌الملل است. از یک‌سو مقامات ایالات متحده آمریکا، ایران را به نقض حاکمیت سرزمینی عراق متهم نموده و خواستار توقف فوری حملات ایران به اقلیم کردستان عراق شده‌اند. همچنین در بیانیه گزارشگر ویژه سازمان ملل به همسایگان عراق توصیه شده است که کشورهای همسایه باید حاکمیت عراق را محترم شمرده و نباید به این کشور مانند حیاط خلوت خود نظاره کنند؛ از دیگر سو ایالات متحده آمریکا منافع ملی خود را - مانند همیشه - دست‌مایه حملات هوایی به سوریه قرار داده است و در کمال ناباوری به این امر استناد کند که حملات شیمیایی بشار اسد - در صورت انتساب - باعث شده است که منافع ملی ایالات متحده به خطر بیفتد.

حق ذاتی دفاع مشروع ایران که در پاسخ به تهدید مکرر و عملیاتی گروه‌های تجزیه‌طلب که نتیجه آن یک آشوب تمام عیار در اعتراضات درون کشور است، به رسمیت شناخته نمی‌شود و هرگونه پاسخی برای استیفای این حق ذاتی، مداخله «وقیحانه و نقض گستاخانه» حاکمیت عراق تلقی می‌شود، ولی مداخله ائتلاف غربی رنگ بوی حمایت از بشریت و کرامت انسانی و منافع ملی ایالات متحده دارد.

چگونه ممکن است پیش‌گامان و بنیان‌گذاران حقوق بین‌الملل بدون هیچ دلیل موجهی، حق ذاتی دفاع مشروع را به بهانه توسعه حقوق بین‌الملل با دکترین‌های جدید پیش‌دستانه و پیش‌گیرانه ممزوج کنند و دست به حملاتی در گوشه و کنار جهان بزنند، ولی تهدید جدی گروه‌هایی مخالف و تجزیه‌طلب در همسایگی یک کشور را نادیده گرفته و قدر متیقن دفاع مشروع را برای کشور مزبور مورد شناسایی قرار ندهند.

آنچه از بررسی این دو واقعه نتیجه شده این است که تا مادامی که کشورهای غربی سوگیرانه وقایع را تحلیل نموده، قانون و قاعده حاکم بر روابط بین‌الملل را آن‌گونه که مایل‌اند تحلیل و تفسیر کنند، حقوق بین‌الملل به جایگاه واقعی خود دست نخواهد یافت. نکته پایانی دیگر این است که برداشت‌های خودسرانه و بی‌پایه از حقوق بین‌الملل را غرب (ایالات متحده، فرانسه و انگلستان) طلاهداری نموده و در موارد متعدد همچنان که بیان شد، خارج از چارچوب شورای امنیت تصمیم گرفته‌اند؛ در نتیجه چندان بعید نیست حمله روسیه به اوکراین نیز در پاسخ به همین تضعیف جایگاه شورای امنیت باشد. علاوه بر این و با توجه به زمان نگارش این مقاله که مصادف است با حملات سبعانه رژیم صهیونیستی به غزه و لبنان باید به این مهم نیز اشاره داشت که تعامل دوگانه دول غربی با مسائل و ضوابط حقوق بین‌الملل بیش از پیش آشکار شده است. جان و مال دهها و بلکه صدها نفر غیرنظامی و زنان و کودکان در غزه گرفته شده است و این روند در سکوت اسفناک کشورهای مدعی حقوق بشر کماکان مهر تأیید می‌خورد؛ این در حالی است که بدون هیچ تردیدی اگر رفتاری که از رژیم اشغالگر قدس سر زده است از کشوری غیرهمسو با غرب سر می‌زد، شورای امنیت تا کنون بارها فصل هفتم را مورد استناد قرار داده بود و حتی روایی مداخله نظامی را نیز تجویز می‌نمود.

سبفی، سیدجمال (۱۴۰۱). حقوق مسئولیت بین‌المللی، گفتارهایی در مسئولیت بین‌المللی دولت. تهران: پژوهشکدهٔ حقوقی شهر دانش حبیبی مجنده، محمد و آقایان حسینی، محمد (۱۳۹۸). امکان تعقیب به‌کارگیری سلاح شیمیایی در سوریه توسط دیوان بین‌المللی کیفری. *مجلهٔ حقوقی بین‌المللی*، ۳۶(۶۰)، ۶۹-۱۰۴.

محمدی، سیدمهران (۱۳۹۷). *حملةٔ موشکی ایالات متحده به سوریه از منظر حقوق بین‌الملل*. پژوهش ملل، ۳(۳۱)، ۷۹-۹۴.

ممتاز، جمشید و نجفی اسفاد، مرتضی (۱۳۷۹). بررسی بحران کوزوو و حقوق بین‌الملل. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۱۷ و ۱۸، ۱۳۱-۱۵۶.
Scharf, P., Michael, Milena sterio, and Williams Paul R. (2020). *The Syrian Conflict's Impact on International Law*. England: Cambridge University Press.

Nahlawi, Yasmine (2020). *The Responsibility to Protect in Libya and Syria Mass Atrocities, Human Protection, and International Law*. London: Routledge.

Ruys, Tom, Olivier Corten, and Alexandra Hofer (Eds) (2018). *The Use of Force in International Law a Case-based Approach*. United Kingdom: Oxford University Press.

Crook, John R. (2013). Contemporary Practice of the United States Relating to International Law. *The American Journal of International Law*, 107(4), 899951-. DOI: <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.107.4.0899>

Ogunnowo, Oluwaseyi Emmanuel, and Felix Chidozie (2020). International Law and Humanitarian Intervention in the Syrian Civil War: The Role of the United States. *Sage Journals*, 111-.

DOI: <https://doi.org/10.11772158244020919533/>.

ICJ, Western Sahara, Advisory opinion of 16 October 1975.

ICJ, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua. 27 June 1986.

UNGA. A/RES/6016 .1/ September 2005 (2005 World Summit Outcome).

UNGA. A/68/PV.5. 24 September 2013. (5th plenary meeting, Official Records).

UNGA and UNSC. A/67997/-S/201316 .553/ September 2013. (Report of the United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the alleged use of chemical weapons in the Ghouta area of Damascus on 21 August 2013).

UNSC. S/RES/2118. 27 September 2013. (Resolution 2118).

UNSC. S/PV.7919. 7 April 2017.

UNSC. S/RES/1199. 23 September 1998.

UNSC. S/RES/1160. 31 March 1998.

UNSC. S/PRST/20113 .16/ August 2011. (Statement by the President of the Security Council).

Electronic resources:

Statement by the President Barack Obama on Syria, the White House, Office of the Press Secretary. August 31, 2013. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/201331/08//statement-president-syria>.

Last seen: 19 January 2023.

UK Parliament, House of Commons, 29 August 2013. Available at:

<https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmhansrd/cm130829/debtext/1308290001-.htm>. Last seen: 29 September 2023.

Discours de François Hollande à XXI^e conférence des ambassadeurs de France, 27 AOÛT 2013. Available at: <https://www.voltairenet.org/article179941.html>.

Last seen: 19 January 2023.

Speech by François Hollande at 20th French Ambassadors' Conference, 27 August 2012. Available at: <https://www.voltairenet.org/article175673.html>.

Last seen: 17 January 2023.

The Senate of the United States, 113th Congress Session, Joint Resolution. September 6, 2013. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-joint-resolution/21>.

Last seen: 19 January 2023.

Vladimir Putin in interview with Channel 1 and Associated Press, September 3, 2013. Available at: <https://sputnikmediabank.com/media/2276876.html>. And: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/19143>.

Last seen: January 20, 2023.

Statement by Bahram Qasemi, 7 April 2017. Available at: <https://www.pishkhan.com/news/9629>.

Last seen: 29 September 2023.

Islamic Republic of Iran, Ministry of Foreign Affairs, 7 October 2022. Available at: <https://mfa.gov.ir/portal/newsview/695744>.

Last seen: 202302-03-.

Islamic Republic of Iran, Ministry of Foreign Affairs, September 30, 2022. Available at:

<https://mfa.gov.ir/portal/newsview/695123>.

Last seen: January 20, 2023.

John Bolton in an interview with BBC Persian TV channel, November 8, 2022.

Available at:

<https://www.presstv.ir/Detail/2022692358/08/11/Iran-US-Bolton-riots-BBC-Persian-opposition-weapons-Kurdistan-Basij->

Last seen: 202302-03-.

U.S. Department of State. March 19, 1999. Available at:

https://19972001-.state.gov/policy_remarks/1999990319/_clinton_kosovo.html

Last seen: October 7, 2023.

United States President Speech to the 54th General Assembly, September 21, 1999.

Available at:

<https://www.c-span.org/video/?1522421-/united-states-president-speech#>.

Last seen: October 7, 2023.

GOV. UK. Prime Minister's phone calls with Presidents Hollande and Obama, Published 23 August 2012. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/prime-ministers-phone-calls-with-presidents-hollande-and-obama>.

Last seen: 18 January 2023.

European Union,

Statement by Ned Price, Spokesperson November 14, 2022. Available at:

<https://iq.usembassy.gov/statement-on-iran-attacks-the-iraqi-kurdistan-region/>.

Last seen: 202302-03-.

Statement by a Federal Foreign Office Spokesperson on attacks by Iran on the Region of Kurdistan-Iraq, 28.09.2022. available at:

<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2555178>.

Last seen: 202302-03-.

Jeanine Hennis-Plasschaert, UN Special Representative in Iraq, 4 October 2022.

Available at:

<https://news.un.org/en/story/20221129202/10/>.

Last seen 7 September 2013, A 44713/. Available at:

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138691.pdf (EUROPEAN UNION, Vilnius, 7 September 2013 A 44713/)

Last seen: 2023, 02, 25.

Statement by President Trump on Syria, April 6, 2017. Available at: <https://hn.usembassy.gov/statement-president-trump-syria/>

Last seen: 2023.02.25.

January: 20, 2023.

The Foundations for Organizing the Cyber Space of the Islamic Republic of Iran in Jurisprudential Rules

✉ **Seyyed Mohammad Hadi Hasani**  / PhD Candidate, Imam Khomeini Educational and Research Institute sh.hasani@chmail.ir

Mohammad Reza Bagherzadeh Avval / Assistant Professor, Department of Law, Imam Khomeini Educational and Research Institute bagherzade1@iki.ac.ir

Seyyed Alireza Tabatabaei / Assistant Professor, Department of Public and International Law, University of Judicial Sciences and Administrative Services alirezatabatabaei@ujsas.ac.ir

Received: 2025/05/06 - **Accepted:** 2025/10/11

Abstract



Cyber space, as one of the most important new social, cultural, and economic ecosystems in the contemporary world, necessitates organization based on Islamic values within the legal system of the Islamic Republic of Iran. Aiming to elucidate the jurisprudential foundations for organizing cyber space, the present article examines jurisprudential rules such as "No Harm" (La Darar), "Preservation of the System" (Hefz-e Nezam), "Denial of Dominion" (Nafi-ye Sabil), "Enjoining Good and Forbidding Evil" (Amr-e be Ma'ruf va Nahi az Munkar), and "Prohibition of Misguidance" (Hormat-e Ezlal), analyzing their application to the challenges and opportunities of this ecosystem. This research, using a descriptive-analytical method and citing original sources of Imami jurisprudence and the Constitution of the Islamic Republic of Iran, demonstrates that these jurisprudential rules possess practical applicability for managing cyber space. In conclusion, strategies such as strengthening indigenous infrastructure, filtering harmful content, and legislating based on religious foundations are proposed. This article emphasizes the necessity of adopting a strategic and comprehensive approach in dealing with cyber space, one that, on one hand, preserves religious values and, on the other hand, provides the groundwork for exploiting its opportunities.

Keywords: foundations, cyber space, No Harm, Preservation of the System, Denial of Dominion, Enjoining Good and Forbidding Evil, Prohibition of Misguidance

نوع مقاله: پژوهشی

مبانی ساماندهی فضای سایبر جمهوری اسلامی ایران در قواعد فقهی

sh.hasani@chmail.ir

سیدمحمدهادی حسینی  دانشجوی دکتری مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی 

bagherzade1@iki.ac.ir

محمدرضا باقرزاده اول / استادیار گروه حقوق مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی 

alirezatabatabaei@ujss.ac.ir

سیدعلیرضا طباطبایی / استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

دریافت: ۱۴۰۴/۰۲/۱۶ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۱۹

چکیده

فضای سایبر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین زیست‌بوم‌های نوین اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در جهان معاصر، ضرورت ساماندهی بر اساس ارزش‌های اسلامی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مطرح می‌کند. مقاله حاضر با هدف تبیین مبانی فقهی ساماندهی فضای سایبر، قواعد فقهی همچون «لاضرر»، «حفظ نظام»، «نفی سبیل»، «امر به معروف و نهی از منکر» و «حرمت اضلال» را مورد بررسی قرار داده و تطبیق آنها را بر چالش‌ها و فرصت‌های این زیست‌بوم تحلیل می‌کند. این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی، ضمن استناد به منابع اصیل فقه امامیه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشان می‌دهد که قاعده‌های فقهی قابلیت کاربرد عملی برای مدیریت فضای سایبر را دارا هستند. در پایان، راهکارهایی نظیر تقویت زیرساخت‌های بومی، پالایش محتواهای مخرب و قانون‌گذاری مبتنی بر مبانی دینی پیشنهاد شده است. این مقاله بر لزوم اتخاذ رویکردی راهبردی و جامع‌نگر در مواجهه با فضای سایبر تأکید دارد که از یک‌سو ارزش‌های دینی را حفظ کند و از سوی دیگر، زمینه بهره‌گیری از فرصت‌های آن را فراهم آورد.

کلیدواژه‌ها: مبانی، فضای سایبر، لاضرر، حفظ نظام، نفی سبیل، امر به معروف و نهی از منکر، حرمت اضلال.

مقدمه

فضای سایبر، به‌عنوان یکی از برجسته‌ترین دستاوردهای فناوری معاصر، بستری برای تعاملات انسانی فراتر از مرزهای جغرافیایی فراهم کرده و بر جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی زندگی تأثیر عمیقی گذاشته است. در جمهوری اسلامی ایران که نظام حقوقی و اجتماعی آن بر پایه اصول اسلامی بنا شده، ساماندهی فضای سایبر بر اساس مبانی فقهی، نه تنها یک ضرورت فناورانه، بلکه یک تکلیف دینی، قانونی و فرهنگی است. این پژوهش با هدف تبیین چگونگی ارائه چارچوبی نظری مبتنی بر قواعد فقهی برای مدیریت فضای سایبر، به بررسی قواعد فقهی مرتبط با وظایف دولت اسلامی می‌پردازد تا سیاست‌گذاری مؤثری همسو با ارزش‌های اسلامی و اهداف نظام انجام شود.

گسترش سریع فضای سایبر فرصت‌هایی بی‌سابقه برای ارتباطات، آموزش و توسعه اقتصادی ایجاد کرده، اما چالش‌هایی نظیر انتشار محتوای غیراخلاقی، جرایم سایبری و سلطه فرهنگی خارجی را نیز به همراه داشته است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۲ و ۳) بر ترویج فرهنگ اسلامی و پیشگیری از تبلیغات ضداسلامی تأکید دارد که این امر لزوم رویکردی راهبردی و فرصت‌محور برای مدیریت فضای سایبر را برجسته می‌کند. این رویکرد باید فرصت‌ها را به حداکثر رسانده و تهدیدات را به حداقل برساند، و با تقویت نوآوری و توسعه خدمات بومی، ارزش‌های ایرانی - اسلامی را منعکس کند (حاجی ملامیرزایی، ۱۳۸۳، ص ۴۶-۴۸).

تحقیقات پیشین عمدتاً به جنبه‌های خاصی از مدیریت فضای سایبر، مانند مسائل حریم خصوصی یا کاربرد فقه در فناوری‌های خاص مانند کیف پول الکترونیک پرداخته‌اند؛ همچنین مطالعاتی به تاریخچه مدیریت فضای سایبر در ایران و حقوق و وظایف اطلاعاتی از منظر قرآن و قانون ایران اشاره کرده‌اند. با این حال، توجه کمتری در به‌کارگیری قواعد فقهی برای ساماندهی فضای سایبر صورت گرفته است.

این پژوهش با این هدف، به بررسی کاربرد قواعد کلیدی فقهی در ساماندهی فضای سایبر در چارچوب نظام حقوقی داخلی ایران می‌پردازد. سؤال اصلی پژوهش این است که چگونه قواعد فقهی می‌توانند در ساماندهی فضای سایبر در جمهوری اسلامی ایران به‌کار گرفته شوند؟ سؤالات فرعی شامل بررسی کاربرد قواعد لاضرر، حفظ نظام، نفی سبیل، امر به معروف و نهی از منکر، و حرمت اضلال در این حوزه است. فرضیه پژوهش این است که این قواعد فقهی، با تفسیر و کاربرد مناسب، می‌توانند چارچوبی جهت ساماندهی فضای سایبر ارائه دهند که هم از نظر حقوقی معتبر و هم با اصول دینی سازگار باشد.

این مطالعه از روش توصیفی - تحلیلی بهره می‌برد و با استفاده از منابع اصلی فقه امامیه و ادبیات مرتبط با مدیریت فضای سایبر، به تحلیل موضوع می‌پردازد. با تلفیق اندیشه حقوقی اسلامی با چالش‌های معاصر دیجیتال، این پژوهش دیدگاهی نوین ارائه می‌دهد که در تحقیقات پیشین کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

نوآوری این پژوهش در کاربرد سیستماتیک قواعد فقهی به حوزه‌ای نوظهور و پیچیده مانند فضای سایبر است. برخلاف مطالعات پیشین که ممکن است بر جنبه‌های خاص یا رویکردهای سکولار تمرکز داشته باشند. این پژوهش چارچوبی یکپارچه و مبتنی بر فقه اسلامی ارائه می‌دهد که می‌تواند سیاست‌گذاری و گفتمان عمومی در زمینه ساماندهی فضای سایبر در ایران را غنا بخشد و در مسیر تعریف نظام توحیدی سایبری نقش ایفا کند در ادامه، برخی از قواعد فقهی کلیدی مطرح و نقش آنها در ساماندهی فضای سایبر مبتنی بر ایجاد محیطی امن، اخلاقی و همخوان با فرهنگ اسلامی در زیست‌بوم دیجیتال ایران تبیین می‌شود.

مفهوم فضای سایبر (مجازی)

فضای سایبر محیطی دیجیتال است که از طریق فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات شکل گرفته و تعامل میان انسان، سامانه‌های رایانه‌ای و ماشین‌ها را ممکن می‌سازد (Clarke, 2010, p.45). این فضا از سه لایه فیزیکی شامل زیرساخت‌هایی چون کابل‌ها و تجهیزات سخت‌افزاری، منطقی متشکل از نرم‌افزارها و پروتکل‌ها، و لایه اجتماعی مشتمل بر تعاملات انسانی، فرهنگی و اقتصادی تشکیل شده است (Singer & Friedman, 2014, p.12). ویژگی‌هایی نظیر فقدان مرزهای جغرافیایی، ناشناسی و سرعت بالای داده‌ها، فضای سایبر را از دیگر محیط‌ها متمایز می‌سازد (Kuehl, 2009, p.29). همچنین در زبان فارسی، اصطلاح «فضای مجازی» برای اشاره به این محیط به کار می‌رود که از مفاهیم مرتبط با دسترسی آزاد و فناوری رایانه‌ای برگرفته شده است (اسماعیلی و نصراللهی، ۱۳۹۵، ص ۵۸؛ کهنوند، ۱۳۹۵، ص ۲۹).

این فضا نه تنها بستر ارتباطات گسترده در سطوح فردی و جمعی را فراهم می‌سازد، بلکه امکان مشارکت در حوزه‌هایی نظیر سیاست، دین، علم و هنر را نیز مهیا می‌کند (Bell, 2004, p.150)، به نقل از: شاه قاسمی، ۱۳۸۵). علی‌رغم نام‌گذاری «مجازی»، آثار آن در زندگی انسانی واقعی و عینی است؛ چنان‌که رهبر معظم انقلاب بیان داشته‌اند: «فضایی است که دانش می‌آورد، بینش می‌آورد، فکر را عوض می‌کند، اندیشه می‌دهد، مغز را کنترل می‌کند» (خامنه‌ای، ۱۳۹۶)، و آیت‌الله جوادی آملی نیز بر این واقعیت تأکید کرده‌اند (جوادی آملی، ۱۳۹۴). در نتیجه، فضای سایبر را می‌توان محیطی الکترونیکی و واقعی دانست که ارتباطات انسانی را بدون محدودیت جغرافیایی به صورت مستقیم و پویا ممکن می‌سازد (حسین‌نژاد، ۱۳۹۸، ص ۵۵).

مفهوم قواعد فقهی

واژه «قاعده» از ریشه «قعد» به معنای اساس و بنیان گرفته شده است و به چیزی اشاره دارد که بر آن تکیه می‌شود (حسینی، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۳۸۵). «قاعده» در لغت به معنای رأس و اصل، و «قواعد» به معنای پایه و اساس است (ابن منظور، ۱۹۹۴، ج ۱، ص ۱۴۲). معنای اصطلاحی قاعده ارتباط نزدیکی با معنای لغوی آن دارد؛

به طوری که قاعده در اصطلاح به امری کلی گفته می‌شود که هنگام شناخت احکام جزئیات، بر تمام مصادیق آن انطباق دارد (تهانوی، ۱۹۹۶، ص ۱۱۷۶-۱۱۷۷).

در میان فقها، اتفاق نظر کاملی درباره تعریف قواعد فقهی وجود ندارد. هریک از تعاریف موجود بر یکی از جنبه‌های تمایز قواعد فقهی از سایر قواعد تأکید می‌کند. با این حال، می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که قاعده فقهی، بر اساس بررسی کلام بزرگان، حکمی فقهی و عام است که به باب خاصی از فقه محدود نمی‌شود، بلکه یا بخشی از ابواب فقه را شامل می‌شود و یا بسیاری از مسائل فقهی پراکنده در کتب مختلف فقهی را دربر می‌گیرد (مکارم شیرازی، ۱۳۹۴، ص ۱۴). در جهت کاربردی‌سازی قواعد فقهی در عرصه ساماندهی فضای مجازی، حکومت اسلامی موظف است با بهره‌گیری از ظرفیت‌های این قواعد به صورت فعال (نه منفعل) و عملیاتی، بر اساس مبانی اصیل دینی به نحو الزام‌آور نقش‌آفرینی کند

۱. قواعد فقهی و ساماندهی فضای سایبر

۱-۱. قاعده لاضرر و ساماندهی فضای سایبر

قاعده لاضرر برگرفته از روایت مشهور «لاضرر و لاضرار فی الاسلام» می‌باشد (کلینی، بی‌تا، ج ۵، ص ۲۹۴) که هم شیعه و هم اهل سنت در مورد این قاعده فقهی اتفاق نظر دارند (ندوی، ۱۴۱۹ق، ج ۱، ص ۵۰). هرگونه از احکام اسلام (چه وضعی و چه تکلیفی) بر عدم وجود ضرر اعم از عمومی و نوعی مبتنی است. اصل لزوم عدم زیان عموم مردم در احکام اولیه اسلام و نیز در روابط اجتماعی مردم مد نظر قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که هر عمل زیان‌باری مورد امضای شارع نخواهد بود (چه ادله لفظی را دال بر شمول و عمومیت این قاعده بدانیم و چه اینکه شمول و عمومیت قاعده لاضرر را با لحاظ دلایل غیرلفظی مانند بنای عقلا بدانیم). به علاوه با لحاظ دلایل غیرلفظی عدم مشروعیت معنای حدیث، هم مرحله قانون‌گذاری و هم مرحله اجرای قانون را شامل خواهد شد (محقق داماد، ۱۴۰۶ق، ص ۱۵۰-۱۵۱). قاعده لاضرر در زمینه‌های متفاوتی از فقه حکومتی نظیر عبادات، حوزه سیاست، اقتصاد و سایر عرصه‌ها جاری است (شریعتی، ۱۳۹۳، ص ۱۳۶ و ۱۳۸). نظام حقوقی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این قاعده را پذیرفته و بیان داشته است: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۴۰). در قانون مدنی مواد ۳۳، ۱۷۴ و ۵۳۰ و نیز تبصره ۲ ماده ۴۹ قانون آیین دادرسی مدنی و نیز قانون تعزیرات حکومتی از جمله دیگر قوانینی هستند که قاعده لاضرر را مورد تأکید قرار داده‌اند.

هرچند در اینکه ضرر مد نظر قاعده لاضرر باید به صورت عمومی و نوعی لحاظ شود و نیز در اصل امکان وقوع ضرر برای مردم فضای حقیقی و سایبر مشترک هستند، اما توجه به این نکته نیز ضروری است که ضررها در فضای حقیقی و فیزیکی با فضای مجازی و سایبر دارای تفاوت‌های اساسی و ساختاری با یکدیگر می‌باشند که در اثرات و پیامدها بروز می‌کند.

با انتقال از محیط فیزیکی به محیط مجازی، ظرفیت‌های تازه‌ای برای ضررهای اجتماعی، فرهنگی و دینی ایجاد می‌شود که می‌توان آنها را این‌گونه بیان کرد: تغییر آسیب از آنالوگ به دیجیتال، دگرگونی آسیب مبتنی بر زمان فیزیکی به ضرر مبتنی به زمان مجازی، تفاوت ضرر و زیان محلی به ضرر و زیان جهانی - محلی، تغییر ضرر کُند به ضرر سریع، دگرگونی ضرر راکد به آسیب سیال، دگرگونی آسیب منفرد (منزوی) به ضرر متکثر (شبکه‌ای)، تفاوت ضرر تک‌مکانی به ضرر همه‌جا پدیدار، دگرگونی آسیب‌دیدگی ارادی (خواسته) به غیرارادی (ناخواسته)، دیجیتالی شدن، تغییر و تبدیل سریع، تراکم گسترده و انضمامی، بسیاری از ضررها را فراهم می‌آورد. ویژگی‌های امر دیجیتالی، دست‌کاری‌پذیر، شبکه‌ای شدن، قابل فشرده و متراکم شدن و کوچک شدن است. بر این اساس، ضررها و آسیب‌ها در فضای مجازی دیجیتال هستند که گستره آنها نامحدود است (عاملی، ۱۳۹۰، ص ۳۵-۴۹). آسیب‌های مجازی فراگیرند، یعنی دامنه شمول بسیار گسترده‌ای دارند. ضرر فضای فیزیکی، آسیبی است که فقط معدود افرادی را دربر می‌گیرد، اما دامنه درگیری ضرر و زیان در فضای سایبر بسیار گسترده است.

بنابر عدم مشروعیت ضرر در این قاعده که هر دو مرحله قانون‌گذاری و اجرای قوانین را دربر می‌گیرد (و نیز بر اساس مبنای اشتراک تکالیف میان اشخاص حقیقی و حقوقی و متوجه شدن تکلیف لاضرر به اشخاص حقوقی همچون اشخاص حقیقی)، دولت اسلامی موظف است در مقابله با انواع ضررها و آسیب‌هایی که از ناحیه نابسامانی فضای سایبر ایجاد می‌گردد، نهایت تلاش خود را انجام دهد (طباطبایی و لیالی، ۱۳۹۷، ص ۹۱).

بنابراین با توجه به خصیصه فضای سایبر موجود که گمنامی و سیال بودن هویت کاربران است، و با لحاظ لزوم ثبات، ایستایی و ممتاز بودن هویت هر شخص از دیگران در همه جوامع و نظام‌های قانونی در طول تاریخ حیات بشر، اما مشاهده می‌شود که در فضای مجازی، شخص می‌تواند سن، جنس، طبقه و دیگر اوصاف اجتماعی و فرهنگی‌اش را به صورت نامعتبر و متغیر تعریف کند که این امر ضرر و آسیب‌های فراوانی نسبت به منافع خصوصی افراد یا منافع عمومی جامعه ایجاد می‌کند (طباطبایی و لیالی، ۱۳۹۷، ص ۹۳).

همچنین عامل اصلی بسیاری از جرایم و آسیب‌ها در فضای سایبر گمنامی و عدم لزوم به‌کارگیری هویت معتبر افراد در فضای سایبر است؛ به‌گونه‌ای که مجرمان و متخلفان با این پیش‌فرض که هویت معتبر و اصلی ایشان پنهان و مخفی است، مرتکب جرایم می‌شوند (امیربان فارسانی، ۱۳۹۹، ص ۲۰۸)؛ بدین معنی که کمتر کسی با هویت اصلی خود دست به عمل مجرمانه می‌زند و غالباً جرایم در پوشش هویت نامعتبر و احساس رهایی از قیدهای اجتماعی ناشی از هویت اصلی در فضای فیزیکی به نسبت آن در فضای سایبر انجام می‌گیرد (عاملی، ۱۳۹۰، ص ۲۸۳).

هرچند جنبه‌های منفی برای لزوم هویت معتبر کاربران در فضای سایبر نظیر نقض حریم خصوصی و حق گمنامی (که به‌عنوان دستاورد بزرگ لیبرال دموکراسی در آرمان شهر آنها، یعنی فضای سایبر شناخته می‌شود)،

ترس از آزادی بیان (مشمول پیگرد قانونی قرار گرفتن در اظهارنظر در مورد مسائل حساس) و سوءاستفاده از اطلاعات هویتی کاربران (Akdeniz, 2002, p.180) بیان شده است، اما وجود جنبه‌های مثبتی از جمله کاهش ضرر و آسیب اجتماعی ناشی از جرایم سایبری (از جمله کلاهبرداری، فریب، سوءاستفاده، سرقت و جعل هویت)، بازدارندگی ناشی از مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در مقابل قانون و نیز حمایت از حقوق قربانیان (جهت دریافت خسارت) با استقرار نظام هویت معتبر جهت ساماندهی فضای سایبر سبب می‌شود تا به دنبال تعادلی میان این موارد منفی و مثبت باشیم.

راه‌حل ممکن است این باشد که مکانیزم‌هایی برای اجرایی‌سازی ساماندهی فضای سایبر از طریق هویت‌های معتبر کاربران وجود داشته باشد که تنها در شرایط خاص و با حکم قضایی قابل دسترسی باشد. این‌گونه می‌توان هم حمایت لازم را از جامعه فراهم آورد و هم حقوق فردی کاربران را حفظ کرد. لذا هرگونه تدبیر حقوقی و سیاستی باید با توجه به قواعدی مانند لاضرر و با در نظر گرفتن اصل تقدم منافع عمومی بر منافع خصوصی مشتمل بر حفاظت از حقوق عمومی در کنار حقوق فردی جهت ساماندهی فضای مجازی اعمال شود.

۱-۲. قاعده حفظ نظام و ساماندهی فضای سایبر

نظام در لغت به معنای نظم دادن، آراستن، رویه، تجمیع و نخی است که اشیا را با آن به نظم می‌کشند (عمید، ۱۳۶۴، ج ۲، ص ۱۹۰۹؛ ابن‌منظور، ۱۹۹۴، ذیل واژه نظم). در مفهوم اصطلاحی، نظام دو مفهوم عام و خاص دارد. در مفهوم عام، به معنای سامان داشتن زندگی مردم و استقرار نظم و عدالت در جامعه (نظام کلان اجتماعی) است. در مفهوم خاص، شامل نظام‌های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است که در رابطه‌ای طولی با نظام کلان، حفظ یا اختلال هر یک، حفظ یا اختلال نظام کلان را در پی دارد. گاهی نیز نظام به معنای کیان کشور، حکومت، مرکزیت جامعه اسلامی، و نظام اسلام به کار می‌رود (ملک افضلی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۱).

اگرچه آیه‌ای صریح و مستقیم در قرآن به قاعده حفظ نظام نپرداخته، اما با تأمل در آیاتی که مؤمنان را از تفرقه برحذر داشته و به اتحاد دعوت می‌کنند، می‌توان فحوای این قاعده را دریافت، از جمله این آیات: «وَاعْتَصِمُوا بِحَبْلِ اللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُوا» (آل عمران: ۱۰۳)، «وَلَا تَكُونُوا كَالَّذِينَ تَفَرَّقُوا وَاخْتَلَفُوا مِنْ بَعْدِ مَا جَاءَهُمُ الْبَيِّنَاتُ...» (آل عمران: ۱۰۵)؛ «يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا اصْبِرُوا وَصَابِرُوا وَرَابِطُوا...» (آل عمران: ۲۰۰) و آیه «وَالَّذِينَ اتَّخَذُوا مَسْجِدًا ضِرَارًا وَكُفْرًا وَتَفْرِيقًا بَيْنَ الْمُؤْمِنِينَ...» (توبه: ۱۰۷). روایات فراوانی نیز در منابع موجود است که برخی به ضرورت وجود حکومت اشاره دارند، نظیر: «برای مردم گریزی از وجود حاکم نیست» (نهج البلاغه، خطبه ۴، ص ۸۲)، و برخی روایات، امامت را نظام‌دهنده جامعه معرفی می‌کنند؛ چنان که امیرالمؤمنین علیه السلام فرمودند: «خدای متعال امامت را مایه نظام امت قرار داد» (نهج البلاغه، حکمت ۲۵۲، ص ۵۱۲). روایاتی نیز دلیل سکوت ایشان را

جلوگیری از تفرقه و حفظ نظام امت بیان می‌کنند (مجلسی، ۱۴۰۳ق، ج ۳۲، ص ۶۱)، و برخی روایات دیگر نیز مرز برخورد با مخالفان را برهم‌زدن نظام جامعه دانسته‌اند (نهج البلاغه، ص ۲۴۴).

با دقت در استنادات فقها به این قاعده، سه احتمال متصور است (فرهادی‌نیا، ۱۳۹۶): احتمال اول اینکه مقصود حفظ نظام اجتماعی است؛ یعنی باید از هر چیزی که موجب اختلال زندگی عمومی مردم شود، جلوگیری کرد. این تعریف، فارغ از شریعت حاکم یا نوع حکومت (مشروع یا غیرمشروع)، بر عدم اختلال در زندگی مردم تأکید دارد. این مفهوم در نوشته‌های فقها مشاهده می‌شود، مانند واجب کفایی بودن مشاغل ضروری به دلیل نقششان در حفظ نظام اجتماعی (نائینی، ۱۴۱۳ق، ج ۱، ص ۴۲)، یا رفع احتیاط‌های تام نزد فقهای چون شیخ انصاری و آخوند خراسانی که معتقدند در شرایط انسداد باب علم، احتیاط تام به دلیل احتمال اختلال نظام واجب نیست (شیخ انصاری، ۱۴۱۹ق، ج ۱، ص ۴۰۶؛ آخوند خراسانی، ۱۴۰۹ق، ص ۳۱۳)؛

احتمال دوم، مقصود از نظام، حفظ کیان اسلام (بیضة الاسلام) است که شامل حفاظت از اصول دین، اتحاد مسلمانان و دفاع از مرزهای اسلامی می‌شود. فقها در این زمینه به وجوب جهاد در برابر تهدیدات اساسی علیه اسلام اشاره کرده‌اند و معتقدند اگر دفاع از بیضة اسلام متوقف بر جهاد باشد، جهاد حتی بدون اذن حاکم مشروع واجب است (ابن‌ادریس حلی، ۱۴۱۰ق، ج ۲، ص ۴). برخی فقها نیز در دوران غیبت، حفظ اساس دین و منافع عمومی را دلیلی بر جواز استفاده و تقسیم انفال و غنائم می‌دانند (کاشف‌الغطاء، بی‌تا، ج ۴، ص ۴۱۲)؛ همچنین برخی اقامه حدود الهی را برای حفظ کیان اسلام ضروری دانسته‌اند تا از سوءاستفاده و بی‌احترامی علیه اساس اسلام جلوگیری شود (شفتی‌گیلانی، ۱۴۲۷ق، ص ۵)؛

احتمال سوم، منظور از حفظ نظام، حفظ حکومت مشروع اسلامی است؛ یعنی حکومتی که مورد تأیید شارع باشد (مانند حکومت ائمه علیهم‌السلام یا فقهای جامع‌الشرایط). این کاربرد با بسط ید فقها در اعصار اخیر، خصوصاً پس از مشروطه و انقلاب اسلامی، رایج‌تر شده است. امام خمینی رحمته‌الله می‌فرمایند: «همه کسانی که در این کشور به خدمت مشغول هستند، باید توجه داشته باشند که آبروی اسلام که مظهر بزرگش جمهوری اسلامی است... را باید حفظ کنند» (خمینی، ۱۳۶۸، ج ۱۶، ص ۴۱۴).

با در نظر گرفتن این احتمالات (حرمت اختلال نظام معیشتی، وجوب حفظ کیان اسلام و وجوب حفظ حکومت اسلامی)، قدر متیقن در زمان تشکیل حکومت توسط فقیه جامع‌الشرایط، حفظ نظام حکومت اسلامی است؛ چراکه با تزلزل آن، هر سه احتمال نقض می‌شود. لذا قدر متیقن قاعده، حفظ حکومت اسلامی فقیه جامع‌الشرایط است؛ چنان‌که رهبر کبیر انقلاب اسلامی شکست جمهوری اسلامی را به نابودی تمام اسلام منجر می‌دانند (خمینی، ۱۳۶۸، ج ۲۲، ص ۲۲۱).

قاعده حفظ نظام در صدور احکام شرعی ثانوی و حکومتی، معاهدات بین‌الملل، حفظ اقتدار داخلی و استقلال

خارجی، ایجاد محدودیت در حقوق و آزادی‌های مشروع، و دخالت دولت در حریم خصوصی کاربرد دارد (طباطبایی، ۱۴۰۲، ص ۱۱۰-۱۱۶). این قاعده در قانون اساسی جمهوری اسلامی، از جمله در اصول دوم، سوم (بند یازدهم)، نهم، ۴۳، ۱۵۲ و ۱۵۳ قابل برداشت است.

ویژگی‌های فضای مجازی (دیجیتال، فرازمانی، فرامکانی، فراگیر، جهانی، سرعت بالا، سیال و متکثر بودن)، آسیب‌های آن را نیز دارای همین ویژگی‌ها کرده است. برخی به غلط این فضا را مجاز و خالی از حقیقت می‌پندارند (درحالی‌که هرچا فضای فکر و اندیشه و انتقال علم است، فضای حقیقی است) (جوادی آملی، ۱۳۹۳) و با پوشش گمنامی و هویت سیال، به هنجارشکنی و تولید محتوا علیه نظام اسلامی جسارت می‌یابند؛ درحالی‌که در فضای فیزیکی با پذیرش مسئولیت، ساختارشکنی کمتری می‌کنند (طباطبایی، ۱۴۰۲، ص ۱۱۹).

البته گمنامی در دموکراسی‌های غربی به‌عنوان حقی ویژه در حقوق بشر و دستاوردی در فضای سایبر برای تحقق جامعه آزاد بر اساس ارزش‌های غربی مطرح می‌شود (Akdeniz, 2002). ایشان معتقدند حق گمنامی سپری در برابر ظلم، سانسور یا تبعیض و جزء حیاتی آزادی بیان است و برای آن امتیازاتی نظیر حفاظت از محرمانگی، روزنامه‌نگاری و انتخابات آزاد با رأی مخفی، حق نویسندگان برای ایجاد آثار با نام مستعار یا ناشناس و مخفیانه را برمی‌شمردند. باین‌حال، آن را برای مسئولیت‌پذیری در قبال محتوای غیرقانونی یا مضر، نسبی می‌دانند. همچنین برای حمایت از مالکیت معنوی یا در ارتباطات تجاری، نیاز به شناسایی هویت، دامنه حق گمنامی را کاهش می‌دهد؛ رویکردی که در ماده ۷ اعلامیه شورای اروپا در مورد آزادی ارتباطات در اینترنت (۲۸ مه ۲۰۰۳) منعکس شده است. ایجاد توازن عادلانه میان حق گمنامی کاربران و ردیابی مجرمان، چالشی اجتناب‌ناپذیر است که بدون رعایت حقوق بشر و ضمانت‌هایی در مقابل قدرت دولت‌ها حاصل نمی‌شود (Voorhoof, 2010).

در نظام حقوقی ایران، به گمنامی نگاه ارزشی نمی‌شود و نگرانی از تعدی دولت به حریم خصوصی با سازوکارهای دیگری مرتفع می‌شود. در قانون اساسی، به تبع احکام شرع، در اصول ۲۲، ۲۳ و ۲۵، علاوه بر مصونیت جان، مال و مسکن اشخاص، تفتیش عقاید ممنوع بوده و بازرسی نامه‌ها، ضبط مکالمات تلفنی و هرگونه تجسس، جز به حکم قانون، ممنوع است. امام خمینی علیه السلام با در نظر گرفتن این مباحث فقهی، طی «فرمان ۸ ماده‌ای» که حکمی حکومتی است، به دستگاه‌های امنیتی و قضایی تأکید کردند که حق تجسس و تعدی به حریم خصوصی مردم را ندارند. ایشان در بند ۷ این فرمان، استثنای این حکم را وجوب حفظ نظام جمهوری اسلامی بر حرمت تجسس دانسته و بیان می‌دارند که این ممنوعیت شامل مواردی که به توطئه‌ها و گروهک‌های مخالف اسلام در خانه‌های تیمی برای براندازی، ترور و فساد فی الارض مربوط است، نمی‌شود (خمینی، ۱۳۶۸، ص ۱۴۰).

تجلی قاعده حفظ نظام در حقوق ایران، اصل تقدم منافع عمومی بر خصوصی است؛ زیرا پیگیری منافع

عمومی متوقف بر حفظ نظام است. این اصل بر نقش دولت در ارائه خدمات عمومی تأکید دارد و به دولت امتیازات ویژه‌ای می‌دهد که برای انجام وظایفش ضروری است. بر اساس این اصل، چون خدمات عمومی به کل جامعه تعلق دارد، قانون‌گذار برای حفظ منافع عمومی در برابر منافع خصوصی، حق تقدم را برای دولت قائل شده تا بتواند اهداف عمومی را به بهترین شکل محقق کند؛ بنابراین در تعارض منافع عمومی و خصوصی، اولویت با منافع عمومی است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۲۳۹).

هرچند اصل تقدم مستقیماً در قانون اساسی ذکر نشده، اما مفاهیمی چون حقوق عمومی (اصل ۲۴)، مصالح عمومی (اصل ۲۸) و منافع عمومی (اصل ۴۰)، نشان‌دهنده اولویت خدمات عمومی هستند. مهم‌ترین اصل مرتبط، اصل ۴۰ است: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیلهٔ اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد». اصل ۲۸ نیز با تأکید بر عدم مخالفت شغل با «مصالح عمومی»، بر هماهنگی منافع فردی و اجتماعی تأکید دارد (رضایی‌زاده و کاظمی، ۱۳۹۱، ص ۴۰-۴۱).

احکامی چون لزوم مراعات مصلحت عمومی، محدود شدن حقوق خصوصی، اجرای حدود و مجازات، وجوب جهاد و مرابطة، تشکیل حکومت، جواز اخذ اجرت بر واجبات دارای جنبهٔ نظامی و نیز مشارکت در ادارهٔ امور کشور، از مصادیق قاعدهٔ حفظ نظام هستند (طباطبایی، ۱۴۰۲، ص ۱۱۰). این قاعده ایجاب می‌کند که حاکمیت از جهت درونی خودمختار و از جهت بیرونی و اقتدار خارجی مستقل باشد؛ امری که باید با ساماندهی فضای سایبر محقق شود. اهمیت این قاعده به قدری است که می‌تواند حقوق و آزادی‌های مشروع را محدود کرده و مجوز دخالت قانونی دولت در حریم خصوصی را ایجاد نماید.

ویژگی‌های گمنامی، فرازمانی و فرامکانی بودن فضای سایبر باعث گسترش جرایم رایانه‌ای شده است؛ از جمله جرایم علیه اشخاص (نشر اکاذیب، افشای سر، توهین، افتراء، قذف)، جرایم علیه اموال و مالکیت (کلاهبرداری رایانه‌ای، خیانت در امانت یارانه‌ای، سرقت رایانه‌ای)، جرایم علیه اخلاق عمومی (پورنوگرافی، توریسم سکسی)، جرایم علیه امنیت و آسایش عمومی (نظیر جاسوسی رایانه‌ای، خیانت به کشور، براندازی نرم و نافرمانی مدنی، جعل رایانه‌ای، اختلاس، رشوه و پول‌شویی سایبری)، جرایم علیه مذهب (نظیر سب النبی، نشر مطالب الحادی، ارتداد، ایجاد شبهات مغرضانه، توهین به مقدسات) که در این محیط اشکال جدیدی می‌یابند (طباطبایی، ۱۴۰۲، ص ۱۲۱) بنابراین همان‌طور که در فضای فیزیکی، قاعدهٔ حفظ نظام اقتضای اجرای قوانین و محدودیت‌ها را برای جلوگیری از آسیب‌ها دارد، در فضای مجازی نیز این قاعده اجرای قوانین و اعمال مجازات‌ها را برای حفظ نظام ایجاب می‌کند. عدم ساماندهی فضای سایبر، خصوصاً در زمینهٔ گمنامی کاربران، نه‌تنها عرصه را برای سوءاستفاده‌کنندگان جهت ضربه به منافع عمومی و خصوصی فراهم می‌کند، بلکه با توجه به گستردگی این

فضا و حضور دشمنان، نظام معیشتی، نظام اسلام و نظام حکومت اسلامی را با تهدیدهای غیرقابل جبران روبه‌رو خواهد ساخت؛ از این رو قاعده حفظ نظام، لزوم ساماندهی فضای سایبر را مورد تأکید قرار می‌دهد.

۳. قاعده نفی سبیل و ساماندهی فضای سایبر

قاعده نفی سبیل یکی از قواعد مهم فقهی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است که ریشه در قرآن کریم دارد. این قاعده، با تأکید بر نفی هرگونه تسلط کافران بر مسلمانان، از اصول بنیادین برای سیاست‌گذاری در حوزه‌های مختلف، از جمله فضای سایبری به‌شمار می‌رود (حسین‌نژاد و منیری حمزه‌کلایی، ۱۳۹۶، ص ۳۳).

این قاعده مهم که بر اساس آیات و احادیث مستفیض استوار است، به لحاظ جایگاه فقهی مورد اجماع فقها قرار گرفته و در بسیاری از موارد به‌عنوان مبنای استخراج احکام فرعی به‌کار رفته است. بر اساس این قاعده، هر عملی که به دشمنان دین یا غیرمسلمانان امکان سلطه و برتری بر مسلمانان را بدهد، به وضوح حرام اعلام شده است (فاضل لنکرانی، ۱۴۱۶ق، ص ۲۴۳؛ بجنوردی، ۱۴۱۹ق، ج ۱، ص ۱۸۷-۱۹۳).

قاعده نفی سبیل یکی از اصول بنیادین در کشورهای اسلامی به‌شمار می‌رود و سابقه‌ای تاریخی نیز دارد، از جمله موارد شاخص استناد به این اصل، فتوای تحریم تنباکو توسط میرزای شیرازی و مخالفت امام خمینی علیه السلام با قانون کاپیتولاسیون است.

در قرآن کریم و سیره پیامبر اسلام صلی الله علیه و آله و سلم، بر نفی هرگونه سلطه کفار بر مسلمانان تأکید شده است. این سلطه شامل ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، نظامی و دیگر جنبه‌ها بوده و به‌صراحت ممنوع شده است (مراغی، ۱۴۱۷ق، ج ۲، ص ۳۵۷). این قاعده نه‌تنها در روابط فردی مسلمانان با کفار، بلکه در روابط اجتماعی نیز حاکم است و تخطی از آن غیرقابل پذیرش است. به‌عنوان نمونه، آیه شریفه «وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا» (نساء: ۱۴۱) به‌عنوان آیه نفی سبیل بر همین مفهوم تأکید دارد (مکارم شیرازی، ۱۳۹۴، ج ۴، ص ۱۷۵). فقها بر اساس دلایل صریحی مانند آیه نفی سبیل و همچنین حدیث نبوی «الإسلام يُعْلُو ولا يُعْلَى عليه والکفار بمنزلة الموتى لا يُحِبُّون ولا يَرْتُونَ» (صدوق، ۱۴۱۳ق، ج ۴، ص ۳۳۴)، این قاعده را به‌طور قطعی پذیرفته‌اند (سیفی مازندرانی، ۱۴۲۵ق، ج ۱، ص ۲۳۸-۲۴۸)؛ لذا این قاعده دارای دلایل محکم قرآنی است (توبه: ۹۱ و ۹۳؛ شوری: ۴۱ و ۴۲؛ نساء: ۱۳۹).

سبیل و سلطه به نوعی از ولایت و اختیار اشاره دارد که به دارنده آن حق و مشروعیتی می‌بخشد تا نسبت به طرف مقابل برتری یافته و اعمال قدرت کند. هرگاه فرد غیرمسلمان اختیار و اقتداری سلطه‌آمیز بر یک مسلمان اعمال کند، این وضعیت مشمول قاعده نفی سبیل می‌شود. بر اساس این قاعده، در اسلام هر حکمی که موجب چنین سلطه‌ای گردد، به‌طور کامل مردود و بی‌اعتبار است (عمید زنجانی، ۱۳۹۸، ص ۲۵). تسلط در این قاعده شامل جنبه‌های مادی، معنوی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، دینی و سیاسی و به‌طور کلی هر نوع سلطه‌ای است.

به عبارت دیگر، هر نوع نفوذ و کنترل بیگانگان بر ارکان جامعه اسلامی ممنوع است (طیب، ۱۳۷۸، ج ۴، ص ۲۴۶). یکی از روش‌هایی که می‌تواند به تحقق اهداف شوم دشمنان اسلام کمک کند، استفاده از ظرفیت فضای سایبر جهت سلطه و ایجاد سبیل بر مسلمین است. فضای سایبر تحت سلطه و نفوذ دشمن که با ارزش‌های اسلامی مغایر است و سعی دارد ارزش‌های جوامع کفر را بر ما مسلط کند، (نظیر ایجاد فضای تهییج جنسی با روش‌های گوناگون و نیز مقابله با ارزش‌های نظام اسلامی نظیر پاک کردن عکس شهید حاج قاسم سلیمانی و نیز آزادی آموزش ساخت ابزار جنگ شهری خلاف خطوط قرمز برای جامعه اسلامی ایران در اینستاگرام) می‌تواند زمینه‌ساز اعمال ولایت کفار و تسلط دشمنان دین شوند و در مواردی به تحقق سلطه کفار بر مسلمانان بینجامد. این سلطه و نفوذ در فضای مجازی می‌تواند شامل همه انواع سلطه فکری، فرهنگی، سیاسی و دینی شود (حسین‌نژاد و منیری حمزه کلاهی، ۱۳۹۶، ص ۳۶-۳۹).

دشمنان همواره تلاش می‌کنند از طریق ابزارهای مختلف نفوذ خود را گسترش دهند و ساختارهای مختلف جامعه اسلامی را تحت تأثیر قرار دهند. هدف نهایی این تلاش‌ها، استحاله فرهنگی و اجتماعی جوامع اسلامی است. این نفوذ ممکن است در قالب‌های مختلف انحرافی ظاهر شود. در چنین شرایطی، ساماندهی فضای سایبر می‌تواند به عنوان راهکاری برای مقابله با این نفوذ و جلوگیری از سلطه و اجرای برنامه‌های شوم دشمن در نظر گرفته شوند. در این زمینه باید توجه داشت که مدیریت این فضاها ممکن است توسط کفار یا حتی افراد خودی انجام شود. در صورتی که این مدیریت به نفع دشمنان اسلام صورت گیرد، چنین افرادی در حکم کفار به‌شمار می‌روند؛ چراکه همکاری با دشمن و تسهیل سلطه کفار بر مسلمانان، از دیدگاه فقهی و اسلامی، ایشان را در ردیف و زمره کفار قرار می‌دهد (خمینی، بی تا، ج ۱، ص ۴۸۶-۴۸۷).

فضای سایبری بستر جدیدی برای تعاملات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است که می‌تواند به عنوان ابزاری برای نفوذ بیگانگان به کار گرفته شود. فضای سایبری می‌تواند موجب تسلط فرهنگی و حتی سیاسی دشمنان بر جوامع اسلامی شود؛ بنابراین ساماندهی آن ضروری است. برخی از محققین در تحلیل خود، این قاعده را به عنوان یکی از اصول محوری در سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی، به ویژه در مواجهه با تهدیدات فضای سایبری مورد تأکید قرار داده‌اند (طباطبایی و کعبی‌نسب، ۱۳۹۷، ص ۸۴)، به علاوه کارکرد این قاعده در حوزه فضای سایبر، به معنای جلوگیری از دسترسی قدرت‌های خارجی به داده‌ها و زیرساخت‌های ارتباطی کشور دانسته می‌شود (طباطبایی و کعبی‌نسب، ۱۳۹۷، ص ۸۷).

هرچند فضای سایبر فرصت‌های فراوانی را پیش روی ما قرار می‌دهد، اما باید تهدیدات آن را نیز جدی گرفت؛ از جمله این تهدیدها نفوذ فرهنگی، ترویج فرهنگ بیگانه از طریق شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌های دیجیتال،

جاسوسی و سرقت اطلاعات، دسترسی غیرمجاز به اطلاعات حساس کاربران و سازمان‌های دولتی، ترویج فساد اخلاقی، انتشار محتواهای مخرب اخلاقی و اجتماعی را می‌توان نام برد (طباطبایی و کعبی‌نسب، ۱۳۹۷، ص ۸۹). ساماندهی فضای سایبر بر مبنای قاعده نفی سبیل به معنای اتخاذ سیاست‌ها و قوانینی است که مانع از تسلط بیگانگان بر فضای سایبری کشور شود. برخی از این اقدامات در عرصه فضای سایبر شامل موارد نظیر پالایش محتوای مخرب (بر اساس قاعده نفی سبیل، دولت اسلامی موظف است از انتشار محتوای ضداسلامی و مخرب در فضای مجازی جلوگیری کند)، تقویت زیرساخت‌های بومی (ایجاد و تقویت شبکه‌های ملی اطلاعات و خدمات بومی نظیر سکوها و پلتفرم‌های داخلی، موتورهای جست‌وجو و خدمات کار بر پایه داخلی و جلوگیری از خروج کلان‌داده‌های کشور برای حفظ استقلال و کاهش وابستگی به سرویس‌های خارجی) و نیز قانون‌گذاری جامع در حوزه فضای سایبر (وضع قوانین ملی برای حمایت از حقوق کاربران و مقابله با تهدیدات سایبری به‌عنوان وظیفه دولت اسلامی جهت ساماندهی این زیست‌بوم) است (طباطبایی و کعبی‌نسب، ۱۳۹۷، ص ۹۰-۹۴) بنابراین قاعده نفی سبیل، به‌عنوان یکی از قواعد مهم فقهی، مبنای نظری قوی برای ساماندهی فضای سایبری در جمهوری اسلامی ایران ارائه می‌دهد. این قاعده ایجاب می‌کند که دولت اسلامی ضمن محافظت از منافع ملی و ارزش‌های اسلامی، با تهدیدات سایبری مقابله کند. اقدامات عملی نظیر پالایش محتوا، تقویت زیرساخت‌های بومی و قانون‌گذاری می‌توانند به تحقق این هدف کمک کنند. لذا قاعده نفی سبیل نه‌تنها در سطح نظری، بلکه در عرصه عملی نیز قابلیت اجرایی دارد و می‌تواند راهنمایی برای سیاست‌گذاران در مواجهه با چالش‌های فضای سایبری باشد.

۴. قاعده امر به معروف و نهی از منکر و ساماندهی فضای سایبر

قاعده امر به معروف و نهی از منکر یکی از اصول اساسی فقه اسلامی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است (اصل هشتم قانون اساسی) که تأکید بر گسترش معروف و جلوگیری از منکر دارد. از این قاعده، با تأکید بر مسئولیت اجتماعی و اخلاقی مسلمانان، می‌توان فلسفه و چارچوبی برای ساماندهی و نظارت بر فضای سایبری استفاده کرد. این قاعده در قرآن کریم، سنت نبوی ﷺ و متون فقهی مورد تأکید قرار گرفته است. امر به معروف و نهی از منکر در قرآن کریم و روایات اسلامی به‌عنوان یکی از وظایف واجب مسلمانان مورد تأکید قرار گرفته است. آیه «كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ» (آل عمران: ۱۱۰) به‌صراحت این وظیفه را بیان می‌کند، به‌علاوه در آیه «وَلَتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ...» (آل عمران: ۱۰۴) وظیفه امر به معروف و نهی از منکر برای گروهی از مؤمنین بیان شده است که به‌صورت گروهی دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر را انجام دهند. در زمانی که حکومت اسلامی تشکیل شده است، این گروه‌ها توسط حکومت اسلامی سازمان‌دهی می‌شوند تا معروف را در جامعه گسترش دهند و با بروز منکر در جامعه مبارزه کنند.

همچنین روایات در باب امر به معروف و نهی از منکر فراوان است. برای نمونه در روایتی حضرت امیرالمؤمنین علیه السلام می‌فرمایند: «همه کارهای خوب و جهاد در راه خدا، در مقایسه با امر به معروف و نهی از منکر چیزی نیست، مگر همچون قطره‌ای که در دریایی ژرف و عمیق انداخته شود» (نهج البلاغه، حکمت ۳۷۴).

به‌علاوه امر به معروف و نهی از منکر هم دارای ابعاد فردی است که هر مسلمان موظف است که در زندگی شخصی خود این اصل را رعایت کند، و هم دارای بعد اجتماعی است که در سطح جامعه، این قاعده به انسجام اخلاقی و دینی اجتماع کمک می‌کند؛ همچنین دارای بعد حکومتی است که در حکومت اسلامی، اجرای این اصل یکی از وظایف حاکمان است و در قانون اساسی هم به‌عنوان وظیفه همگان در اصل هشتم مورد تأکید قرار گرفته است.

در میان فقها پیرامون وجوب امر به معروف و نهی از منکر چند نظر وجود دارد: برخی معتقد به وجوب عقلی آن از باب ارشاد به حکم عقل می‌باشند (طوسی، ۱۳۷۵، ص ۱۴۶-۱۴۷؛ حلی، ۱۴۱۳ق، ج ۴، ص ۴۵۶؛ خمینی، ۱۴۱۵ق، ج ۱، ص ۲۰۴). طرف‌داران وجوب عقلی این فریضه به دلایلی مانند قاعده لطف (شهید اول، ۱۴۱۴ق، ج ۱، ص ۱۵۰۸)، مقدمه حفظ نظام (عراقی، ۱۴۱۴ق، ج ۶ ص ۵۳۱)، لزوم جلوگیری از معصیت (خمینی، ۱۴۱۵ق، ج ۱، ص ۲۰۴) و مصلحت عمومی (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۲، ص ۲۱۴) استناد کرده‌اند.

برخی از فقها نیز وجوب این فریضه را نه به حکم عقل، بلکه با استناد به آیات قرآن نظیر آیه ۷۱ سوره توبه و آیه ۱۱۰ سوره آل عمران و نیز روایات مختلفی مانند حدیث محمدبن عرفه (کلینی، بی‌تا، ج ۵، ص ۵۹؛ حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۶، ص ۱۱۸) و حدیث ابوسعید زهری (کلینی، بی‌تا، ج ۵، ص ۵۶-۵۷؛ حر عاملی، ۱۴۰۹ق، ج ۱۶، ص ۱۱۷-۱۱۸) اثبات می‌کنند به لحاظ تنقیح مناط نیز که از سخنان حضرت امیرالمؤمنین علیه السلام (نهج البلاغه، نامه ۴۷) قابل استفاده است، مناط اصلی وجوب امر به معروف و نهی از منکر، احیای دین، اصلاح جامعه و سوق دادن مردم به سعادت و جلوگیری از تسلط افراد ناصالح بر جامعه است.

با در نظر گرفتن وجوب امر به معروف و نهی از منکر چه از باب عقل (که عقل تفاوتی میان انواع گناهان و روش‌های جلوگیری از آنها قائل نیست، بلکه ذاتاً هرگونه اقدام به اعمال زشت و مغضوب خداوند را ناپسند می‌شمارد. بنابراین با وجود منکرات و برنامه‌های مخالف شرع در فضای مجازی، عقل حکم به وجوب امر به معروف و نهی از منکر در این فضا می‌دهد) و چه حتی همچون برخی فقها وجوب این فریضه را به عقل نسبت ندهیم و وجوب آن را با استناد به اطلاعات ادله شرعی (نظیر آیات و روایات مذکور) بدانیم، می‌توان از این قاعده در ساماندهی فضای سایبر استفاده کرد و حتی اجرای آن را در فضای مجازی واجب دانست. تنقیح مناط نیز که مناط اصلی وجوب امر به معروف و نهی از منکر را از باب احیای دین، اصلاح جامعه و سوق دادن مردم به سعادت و جلوگیری از تسلط افراد ناصالح بر جامعه معرفی می‌کند، مؤید این است که این قاعده در فضای مجازی نیز به‌عنوان امتداد فضای واقعی جاری است.

با پذیرش وجوب این فریضه در فضای مجازی، مراتب آن نیز باید رعایت شود و میزان توانایی افراد و احتمال تأثیرگذاری اقدامات در تعیین مراتب اهمیت دارد. در این میان، فیلترینگ سایت‌های انحرافی، در کنار اقداماتی نظیر هک کردن این سایت‌ها، می‌تواند یکی از مهم‌ترین مصادیق مرحله‌نهایی امر به معروف و نهی از منکر باشد؛ یعنی مرحله عمل و استفاده از قدرت. این روش می‌تواند دسترسی کاربران به این نوع سایت‌ها را مسدود کرده و نقش مؤثری در جلوگیری از منکرات در فضای مجازی ایفا کند. بنابراین با توجه به وجوب شرعی این فریضه و نقش ابزارهای ساماندهی برای نمونه مسدودسازی و پالایش از طریق فیلترینگ به‌عنوان یکی از مصادیق مهم مرحله سوم آن، وجوب اعمال فیلترینگ در فضای مجازی نیز به اثبات می‌رسد (حسین‌نژاد و منیری حمزه‌کالایی، ۱۳۹۶، ص ۴۵).

فضای سایبری بستر نوینی برای تبادل اطلاعات، تعاملات اجتماعی و ارائه خدمات است. این فضا علاوه بر فرصت‌ها، تهدیداتی نیز به همراه دارد که نیازمند نظارت و ساماندهی است. قاعده امر به معروف و نهی از منکر می‌تواند مبنای فقهی قوی برای این ساماندهی و نظارت باشد.

ساماندهی فضای سایبر از طریق گسترش معروف در فضای سایبری همه مواردی نظیر وضع قوانین جهت حمایت از محتواهای مفید و جلوگیری از انتشار محتوای مضر، تقویت زیرساخت‌های نظارتی از طریق ایجاد سامانه‌های پیشرفته برای نظارت بر محتوای سایبری، تشویق مشارکت عمومی از طریق ترغیب کاربران به گزارش‌دهی تخلفات و محتواهای نامناسب، ترویج محتواهای آموزشی (ارائه آموزش‌های دینی و اخلاقی به کاربران، توسعه پلتفرم‌ها و سکوها بومی که مطابق با ارزش‌های اسلامی فعالیت می‌کنند) و نیز فرهنگ‌سازی (ایجاد فرهنگ استفاده مسئولانه از فضای سایبری) را دربر می‌گیرد (طباطبایی و کعبی‌نسب، ۱۳۹۷، ص ۹۴).

نظارت بر فضای سایبری در چارچوب قاعده فقهی امر به معروف و نهی از منکر، مستلزم پالایش محتوای غیراخلاقی، وضع قوانین بازدارنده برای مقابله با جرایم سایبری، و ارتقای آگاهی عمومی نسبت به آسیب‌های محتوای مضر است. از منظر فقهی و قانونی، دولت اسلامی مؤثرترین نهاد در اجرای این قاعده محسوب می‌شود؛ چراکه با تکیه بر اقتدار خود، می‌تواند معروف را ترویج داده و منکرات را محدود کند. بر اساس مقدمه و اصول سوم بند ۱ و اصل هشتم قانون اساسی، دولت موظف به رشد فضایل اخلاقی در جامعه مبتنی بر ایمان، تقوا و ارزش‌های اسلامی و نیز مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی است. بنابراین تأمین زمینه‌های لازم برای سعادت دنیوی و اخروی مردم (معروف)، بر عهده دولت قرار گرفته و هر عامل بازدارنده (منکر) در این مسیر، در زمره منکرات تلقی می‌شود که دولت باید با آن مقابله کند.

فضای مجازی که هم‌زمان می‌تواند ابزار هدایت یا گمراهی باشد، باید تحت نظارت دقیق و برنامه‌ریزی‌شده دولت اسلامی سامان یابد. استفاده از ظرفیت‌های ملی در این حوزه، می‌تواند در تقویت باورهای دینی و انسجام

اجتماعی مؤثر باشد. دولت بر اساس این قاعده می‌تواند با مسدودسازی دسترسی به محتوای آسیب‌زا یا ضد دینی، از تضعیف ایمان مردم جلوگیری کند. همچنین با گسترش محتواهای سازنده و اخلاق‌محور، فضای سایبری به بستری برای ارتقای فرهنگی و دینی بدل خواهد شد. بدین ترتیب، قاعده امر به معروف و نهی از منکر به‌عنوان زیربنایی برای سیاست‌گذاری‌های اخلاقی در فضای دیجیتال جمهوری اسلامی ایران ایفای نقش می‌کند.

۵. قاعده حرمت اضلال و ساماندهی فضای سایبر

از جمله قواعد فقهی که می‌تواند در بحث ساماندهی فضای سایبر مورد استفاده قرار گیرد، قاعده حرمت اضلال است که برگرفته از ادله حرمت حفظ کتب ضلال در فقه است. در مورد این قاعده بیان شده که از بدیهیات و ضروریات دین اسلام است و هیچ اختلاف‌نظری در اصل حرمت اضلال وجود ندارد و تنها اختلاف در برخی مصادیق اضلال است (طباطبایی، ۱۴۰۲، ص ۲۶۲-۲۶۳).

مستند نظر فقها در این زمینه، آیات قرآن نظیر: «وَمِنَ النَّاسِ مَن يَشْتَرِي لَهْوَ الْحَدِيثِ لِيُضِلَّ عَن سَبِيلِ اللَّهِ بِغَيْرِ عِلْمٍ وَيَتَّخِذَهَا هُزُوًا أُولَئِكَ لَهُمْ عَذَابٌ مُّهِينٌ» (لقمان: ۶) و نیز مواردی دیگر از آیات قرآن کریم (یونس: ۸۸؛ انعام: ۱۲۸؛ ابراهیم: ۳۰؛ نحل: ۲۴؛ انعام: ۱۴۴؛ لقمان: ۳۱؛ حج: ۳۰) است، و نیز روایاتی مانند «رَوَى عَنِ الْمَلِكِ بْنِ أَعْيَنَ قَالَ قُلْتُ لِأَبِي عَبْدِ اللَّهِ عليه السلام إِنِّي قَدْ ابْتَلَيْتَ بِهَذَا الْعِلْمِ فَأَرِيدُ اللَّهُ الطَّلَعَ وَرَأَيْتَ الطَّلَعَ الشَّرَّ جَلَسَتْ وَلَمْ أَذْهَبْ فِيهَا وَإِذَا رَأَيْتَ الطَّلَعَ الْخَيْرَ فَهَيْبَتْ: «تَقْضَى قُلْتَ نَعَمْ، قَالَ: أَخْرِقْ كُتُبَكَ» (صدوق، ۱۴۱۳ق، ج ۲، ص ۲۶۷) و «... إِنَّمَا حَرَّمَ اللَّهُ الصَّنَاعَةَ الَّتِي حَرَّمَ هِيَ كُلُّهَا الَّتِي يَجِيءُ مِنْهَا الْفَسَادُ مُحْضًا مِنْهُ وَفِيهِ الْفَسَادُ مُحْضًا وَلَا يَكُونُ فِيهِ وَلَا مِنْهُ شَيْءٌ مِنْ وُجُوهِ الصَّلَاحِ فَحَرَامٌ تَعْلِيمُ الْعَمَلِ بِهِ وَأَخْذُ الْأَجْرِ عَلَيْهِ وَجَمِيعُ التَّقَلُّبِ فِيهِ...» (ابن شعبه حرانی، ۱۴۰۴ق، ص ۳۳۵) و نیز اجماع (نجفی، ۱۴۰۴ق، ج ۲۲، ص ۵۹) و حکم عقل به برداشته شدن ماده فساد (انصاری، ۱۴۱۵ق، ج ۱، ص ۲۳۳) می‌باشد. بنابراین این قاعده از مستندات فقهی قوی و مستحکمی برخوردار است.

جهت تطبیق این قاعده بر ساماندهی فضای سایبر، نکته‌ای که در اینجا توجه به آن لازم است، اولویت حرمت ایجاد محتواهای ضلال‌آور است. توضیح آنکه اگر نگهداری کتب ضلال حرام است، نگارش یا ایجاد این نوع محتوا، از باب اولویت قطعی و مفهوم موافق، به طریق اولی حرام محسوب می‌شود. افزون بر این، نوشتن چنین محتواهایی به دلیل گمراهی ناشی از آن و از باب حرمت اعانه بر اثم نیز مشمول حرمت می‌شود.

همچنین در توضیح تعمیم حرمت نگهداری کتب ضاله و نیز حرمت اضلال می‌توان بیان داشت، مفهوم «کتاب» در این بحث به نوشته‌های سنتی محدود نمی‌شود، بلکه با در نظر گرفتن این نکته که کتاب در هر عصری به‌خودی‌خود ذات رسانه‌ای دارد و به‌عنوان ابزاری برای رساندن کلام و محتوا در نظر گرفته می‌شود، به‌علاوه در عصر جدید ابزار رسانه محدود به برخی کتاب‌ها نیست و رسانه در انواع و ابعاد آن گسترش کمی و

کیفی یافته است (شامل تمامی ابعاد رسانه‌های فضای سایبر، از جمله سایت‌ها، وبلاگ‌ها و شبکه‌های اجتماعی می‌شود)، و هدف شارع مقدس از ممنوعیت کتب ضلال، درحقیقت جلوگیری از انتشار عقاید باطل، گمراه‌کننده و ضلالت‌آمیز در جامعه اسلامی بوده است؛ لذا امروزه باید از این قاعده معنی گسترده‌ای از رسانه‌هایی که به دنبال اضلال جامعه اسلامی هستند را مد نظر قرار داد. از منظر تنقیح مناط و الغای خصوصیت، هر نوع نوشته‌ای که گمراه‌کننده باشد، چه سنتی و چه مجازی، مشمول حکم حرمت است. بر این اساس، سایت‌ها یا محتوای دیجیتال که موجب گمراهی کاربران می‌شوند نیز حکم مشابهی خواهند داشت.

با توجه به مناط حکم که در اغلب اوقات مطالعه کتب ضلال و دسترسی افراد به محتوای آن است، می‌توان گفت که سایت‌های حاوی مطالب گمراه‌کننده نیز، به دلیل بازدید و مطالعه کاربران، حرام بوده و مقابله با آنها واجب است. این حکم حتی به سایر ابزارها و قالب‌های دیجیتالی همچون فیلم، ویدئو، آهنگ، اسلاید و برنامه‌های کامپیوتری در صورتی که موجبات گمراهی و اضلال جامعه را ایجاد نمایند نیز تسری می‌یابد.

سید کاظم طباطبایی در حاشیه‌الکتاب به این نکته اشاره کرده که ادله وجوب از بین بردن محتواهای ضلالت‌آور، منحصر به کتاب نیست و شامل هر چیزی با این ویژگی می‌شود (طباطبایی یزدی، ۱۳۷۸، ص ۲۳) از جمله ابزارهای ساماندهی فضای سایبر، پالایش و مقابله با سایت‌های انحرافی است که مانع دسترسی کاربران به محتوای گمراه‌کننده می‌شود و از باب حرمت حفظ کتب ضلال و وجوب از بین بردن آنها، قابل توجه است. هر چند ماهیت فیلترینگ به معنای از بین بردن سایت نیست و تنها دسترسی را محدود می‌کند، اما با توجه به دشواری و گاه ناممکن بودن حذف کامل سایت‌های انحرافی، می‌توان آن را بر اساس اصل عقلایی تنزل تدریجی پذیرفت. اصل تنزل تدریجی به این معناست که اگر تحقق کامل یک امر مطلوب عقلاً ناممکن باشد، مرتبه پایین‌تری از آن انجام می‌شود. بنابراین به جای حذف کامل سایت‌ها، می‌توان به مسدودسازی و جلوگیری از دسترسی کاربران اکتفا کرد. این اقدام به‌عنوان مرتبه‌ای پایین‌تر از وجوب ائتلاف محتواهای گمراه‌کننده، با اصول فقهی و عقلایی سازگار است (حسین‌نژاد و منبری حمزه کلایی، ۱۳۹۶، ص ۴۰-۴۲).

نتیجه‌گیری

این پژوهش مسیری نوین از حکمرانی سایبری مبتنی بر قواعد فقه شیعه ارائه می‌دهد و با عبور از تحلیل‌های تک بُعدی، رویکردی نوین در مدیریت فضای مجازی ارائه می‌کند. نوآوری بنیادین آن، شناسایی ظرفیت‌های ایجابی قواعدی چون «لاضرر»، «حفظ نظام» و «نفی سبیل» برای طراحی سیاست‌های عملیاتی مانند پالایش هوشمند محتوا، تقویت زیرساخت‌های بومی و تدوین قوانین منسجم است. برخلاف برخی رویکردها که بیشتر ناظر به جنبه‌های نظریه‌پردازانه و سلبی فقه هستند، این مقاله درصدد آن است که فقه شیعه با به‌کارگیری

ایجابی قواعد آن، توانایی خلق «نظام سایبری توحیدمحور» را دارد که هم‌زمان به مقابله با تهدیدات (مانند جنگ نرم) و بهره‌گیری از فرصت‌های فرهنگی می‌پردازد. امتیاز این تحقیق، تلاش در مسیر شکل‌دهی الگویی از «حکمرانی سایبری دینی» است که با حفظ اصالت دینی، اقتضات عصر دیجیتال را پوشش می‌دهد و از طریق سازوکارهایی مانند تقویت استقلال سایبری (نفی سبیل) و مبارزه با اضلال دیجیتال، به بازتعریف اقتدار نرم تمدن شیعی در جهان معاصر کمک می‌کند. این رویکرد، معیاری نوین برای ارزیابی سیاست‌های سایبری دولت است که هم انطباق با ارزش‌های دینی و هم عقلانیت اجرایی را تضمین می‌کند.

منابع

قرآن کریم.

نهج البلاغه. تصحیح: صبحی صالح.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

ابن ادریس حلی، محمد بن احمد (۱۴۱۰ق). *السرائر الحاوی لتحریر الفتاوی*. قم: مؤسسه النشر الاسلامی التابعة لجماعة المدرسين
ابن شعبه حرانی، حسن بن علی (۱۴۰۴ق). *تحف العقول*. قم: جامعه مدرسین.

ابن منظور، محمد بن مکرم (۱۹۹۴). *لسان العرب*. بیروت: دار صادر.

اسماعیلی، محسن و نصراللهی، محمدصادق (۱۳۹۵). پالایش فضای مجازی؛ حکم و مسائل آن از دیدگاه فقهی. *دین و ارتباطات*،
۴۹، ۵۳-۸۰.

امیریان فارسانی، امین (۱۳۹۹). علت‌شناسی ارتکاب جرایم سایبری و سازوکارهای پیشگیری از آن. *علوم خبری*، ۳۵، ۱۹۳-۲۳۰.
انصاری، شیخ مرتضی (۱۴۱۹ق). *فرائد الأصول*. قم: مجمع الفکر الإسلامی.

انصاری، شیخ مرتضی (۱۴۱۵ق). *المکاسب*. قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ اعظم انصاری.

آخوند خراسانی، محمدکاظم (۱۴۰۹ق). *کفایة الأصول*. قم: مؤسسه آل البيت علیه السلام لإحياء التراث.

بجنوردی، محمدحسن (۱۴۱۹ق). *قواعد فقهیه*. تحقیق: مهدی مهریزی و محمدحسین درایتی. قم: الهادی.

تهانوی، محمدعلی (۱۹۹۶). *کشاف اصطلاحات الفنون*. بیروت: مکتبه البنان.

جوادی آملی، عبدالله (۱۳۹۳). پیام به «همایش علمی فضای مجازی پاک بنیاد بین‌المللی علوم وحیانی اسراء». مدیریت آرشیو
اسناد و منابع، واحد تایپ.

حاجی ملامیرزایی، حامد (۱۳۸۳). *تدوین الگوی خط مشی‌گذاری فضای مجازی کشور ارائه مدل مفهومی و اعتبار بخشی آن*.
رساله دکتری تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری عمومی. دانشگاه تهران. پردیس فارابی.

حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق). *وسائل الشیعه*. قم: مؤسسه آل البيت علیه السلام لإحياء التراث.

حسین‌نژاد، سیدمجتبی (۱۳۹۸). بررسی فقهی بغی در فضای مجازی. *پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی*، ۱۵(۵۵)، ۵۳-۷۴.

حسین‌نژاد، سیدمجتبی و منبری حمزه‌کلایی، حمیدرضا (۱۳۹۶). تحلیل و بررسی فقهی اجرای فیلترینگ در فضای مجازی.
حکومت اسلامی، ۸۴، ۲۷-۵۶.

حسینی، محمد (۱۳۸۵). *فرهنگ لغات و اصطلاحات فقهی*. تهران: سروش.

حلی، محمد بن حسن بن یوسف (۱۴۱۳ق). *مختلف الشیعه*. قم: دفتر انتشارات اسلامی.

خامنه‌ای، سیدعلی (۱۳۹۶). سخنرانی‌های رهبر معظم انقلاب. برگرفته از سایت Khamenei.ir.

- خمینی، سیدروح‌الله (۱۳۶۸). صحیفه نور. تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
- خمینی، سیدروح‌الله (بی‌تا). تحریر الوسیله. قم: مؤسسه مطبوعات دار العلم.
- خمینی، سیدروح‌الله (۱۴۱۵ق). المکاسب المحرمه. قم: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و کاظمی، داود (۱۳۹۱). بازشناسی نظریه «خدمات عمومی» و اصول حاکم بر آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، ۳(۵)، ۲۳-۴۶.
- سیفی مازندرانی، علی‌اکبر (۱۴۲۵ق). مبانی الفقه‌الفعال فی القواعد الفقهیه الأساسیه. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- شاه قاسمی، احسان (۱۳۸۵). مروری بر زمینه‌های تأثیر فضای مجازی بر نظریه‌های ارتباطات. مجله جهانی رسانه، ۲، ۱۰۴-۱۲۵.
- شریعی، روح‌الله (۱۳۹۳). فقه سیاسی. قم: پژوهشگاه فرهنگ و علوم اسلامی.
- شفتی گیلانی، سیدمحمدباقر (۱۴۲۷ق). مقاله فی تحقیق إقامة الحدود فی هذه الأعصار. محقق / مصحح: علی اوسط ناطقی و لطیف فرادی. قم: دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
- شهید اول، محمد بن مکی (۱۴۱۴ق). غایه المراد. قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
- صدوق، محمد بن علی (۱۴۱۳ق). من لایحضره الفقیه. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری. تهران: سمت.
- طباطبایی، سیدعلیرضا (۱۴۰۲). قواعد فقهی پالایش فضای مجازی. قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
- طباطبایی، سیدعلیرضا و کعبی نسب، عباس (۱۳۹۷). حکمرانی فضای مجازی و قاعده فقهی نفی سبیل با تأکید بر بایسته‌های نظام جمهوری اسلامی ایران. معرفت سیاسی، ۱۰(۲)، ۷۱-۹۴.
- طباطبایی، سیدعلیرضا و لیالی، محمدعلی (۱۳۹۷). قواعد فقهی پالایش فضای مجازی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی. حکومت اسلامی، ۲۳(۱)، ۸۵-۱۱۶.
- طباطبایی یزدی، سیدمحمدکاظم (۱۳۷۸). حاشیه المکاسب. تهران: دار المعارف الاسلامیه.
- طوسی، محمد بن حسن (۱۳۷۵ق). الاقتصاد. تهران: کتابخانه جامع چهل ستون.
- طیب، سیدعبدالحسین (۱۳۷۸). اطیب البیان فی تفسیر القرآن. تهران: اسلام.
- عاملی، سیدسعیدرضا (۱۳۹۰). رویکرد دوفضایی به آسیب‌ها، جرایم، قوانین و سیاست‌های فضای مجازی. تهران: امیرکبیر.
- عراقی، آقا ضیاء‌الدین علی کزازی (۱۴۱۴ق). شرح تبصرة المتعلمین. قم: جامعه مدرسین.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۸). قواعد فقه بخش حقوق عمومی. تهران: سمت.
- عمید، حسن (۱۳۶۴). فرهنگ فارسی عمید. تهران: امیرکبیر.
- فاضل لنکرانی، محمد (۱۴۱۶ق). القواعد الفقهیه. قم: چاپخانه مهر.

فرهادی‌نیا، علی (۱۳۹۶). قاعده فقهی حفظ نظام. سایت مدرسه علمیه امام باقر علیه السلام.

کاشف‌الغطاء، شیخ جعفر (بی تا). کشف الغطاء عن مبهمات الشریعة الغراء (ط - الحدیثه). بی جا: مرکز النشر التابع لمکتب الاعلام الاسلامی.

کعبی نسب، عباس (۱۳۹۲). سلسله نشست‌های فقه حکومتی گروه علوم سیاسی مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
qabas.iki.ac.ir

کهنوند، محمد (۱۳۹۵). شبکه عنکبوتی. قم: ذکر.

کلینی، محمد بن یعقوب (بی تا). الکافی. تهران: دار الکتب الاسلامیه.

مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۳ق). بحار الانوار. بیروت: دار احیاء التراث.

محقق داماد، سیدمصطفی (۱۴۰۶ق). قواعد فقه. تهران: مرکز نشر علوم اسلامی.

مراغی، میرفتاح (۱۴۱۷ق). العناوین الفقهیه. قم: دفتر انتشارات اسلامی.

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۹۴). قواعد مهم فقهی. ترجمه محمدجواد نوری. قم: مدرسه امام علی بن ابیطالب علیه السلام.

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴). تفسیر نمونه. تهران: دار الکتب الاسلامیه.

ملک افضلی اردکانی، محسن (۱۳۸۹). آثار قاعده حفظ نظام. حکومت اسلامی، ۱۵(۵۸)، ۱۰۹-۱۴۶.

منتظری، حسینعلی (۱۴۰۹ق). دراسات فی ولایة الفقیه. قم: تفکر.

نائینی، محمدحسین (۱۴۱۳ق). مکاسب و البیع (تقریر أبحاث الاستاذ الاعظم المیزان النائینی بقلم العلامة الربانی الشیخ محمدتقی

الاملی الجزء الاول). قم: مؤسسه النشر الاسلامی التابعة لجماعة المدرسين.

نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ق). جواهر الکلام. بیروت: دار احیاء التراث العربی.

ندوی، علی احمد (۱۴۱۹ق). موسوعة القواعد الضوابط الفقهیه. قاهره: دار عالم المعرفة.

سند راهبردی فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران (مصوب جلسه ۸۴ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۱۱).

سند نظام هویت معتبر در فضای مجازی کشور (مصوب جلسه ۵۹ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۹).

سند طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات (مصوب جلسه ۶۶ شورای عالی فضای مجازی مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۲۵).

Akdeniz, Yaman. (2002). Anonymity, Democracy, and Cyberspace. *Social Research*, 69(1), 180194-.

Clarke, Richard A. & Knake, Robert K. (2010). *Cyber warfare: The next threat to national security and what to do about it*. HarperCollins.

Kuehl, Daniel T. (2009). From cyberspace to cyberpower: Defining the problem. In Franklin D. Kramer, Stuart H. Starr & Larry K. Wentz (Eds.), *Cyberpower and National Security* (p. 2442-). Potomac Books.

Singer, Peter Warren & Friedman, Allan (2014). *Cybersecurity and cyberwar: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

Voorhoof, Dirk (2011). Internet and the Right of Anonymity. *Proceedings of the Conference Regulating the Internet*. Belgrade, 2010, edited by Jelena Surculija, Center for Internet Development, 73163-.

Table of Contents

An Examination of the Administrative and Economic Crimes in Iran and Strategies to Combat Them / 7

✎ *Mazdak Nasouri / Ali Akbar Gorji Azandaryani*

An Analysis of the Powers of the Monarch in the United Kingdom / 35

✎ *Pouria Fakhimi / Firooz Aslani / Milad Asghari*

Supervision over the Proper Implementation of the General Policies of the System: Supervision over Processes / 55

Ali Ahmadi

The Article 90 Commission of the Constitution of the Islamic Republic of Iran and its Comparison with Similar Supervisory Institutions in the United States / 81

✎ *Seyedeh Sedigheh Sajjadi / Nader Mirzadeh Koohshahi*

A Comparison of the "Western Coalition's Attack on Syria" and "Iran's Attack on the Iraq Kurdistan Region" from the Perspective of International Law / 97

✎ *Seyyed Mohammad Hosseini / Mohammad Habibi Majandeh*

The Foundations for Organizing the Cyber Space of the Islamic Republic of Iran in Jurisprudential Rules / 119

✎ *Seyyed Mohammad Hadi Hasani / Mohammad Reza Bagherzadeh Avval / Seyyed Alireza Tabatabaei*

In the Name of Allah

Thoughts on Public Law

Vol.13, No.2

A Quarterly Journal of law

Spring & Summer 2024

Director-in-charge: *Imam Khomeini Educational and Research Institute*

Managing Director: *Seyyed Ebrahim Hussein*

Editor in Chief: *Firouz Aslani*

Executive Manager: *Ali Aghamohammadi*

Editorial Board:

Firouz Aslani: Associate Professor at the Department of Public Law, University of Tehran

Mahmoud Rajabi: Professor at the Department of Tafsir and the Qur'anic Sciences, the IKI

Azizallah Fahimi: Associate Professor at the Department of Private Law, University of Qum

Ghulam Ali Qasemi: Associate Professor at the Department of International Law, University of Qum

Ahmad Momenirad: Associate Professor at the Department of Public Law, University of Tehran

Seyyed Mahmoud Nabavian: Associate Professor at the Philosophy Department, the IKI

Muhammad Javad Norouzi Farani: Professor at the Political Science Department, the 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>