دو فصلنامهٔ علمی ـ پژوهشی پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال سیزدهم، شماره دوم (پیاپی ۳۶)، پائیز و زمستان ۱۳۹۱، صص ۵-۲۶

پژوهشی پیرامون نسبت‌سنجی حاکمیت قانون در قاموس قانون اساسی و نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

حمید اسدی *

محمدجواد جاوید **

محمدحسین دری کفرانی ***

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۵/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۹/۲۰

چکیده

گفتمان حاکم بر حقوق عمومی نوین را می‌توان به نوعی در اندیشه دولت قانون‌مدار جستجو کرد. مطابق این گفتمان، تمامی نهادهای سیاسی کشور باید تابع قواعد حقوقی باشند. در این نوشتار منصرف از بررسی مبانی تحلیلی حاکمیت قانون، به نقل دیدگاه‌های متداول مطرح در این حوزه خواهیم پرداخت و امکان‌سنجی این نظریه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار خواهیم داد و با تکیه بر قانون اساسی، مبانی و اصول اولیه حقوق اساسی ایران و نیز با تکیه بر مبانی و اصول اولیه حقوق بشر به بررسی و تطبیق اصول حاکمیت قانون و مؤلفه‌های صوری و مادی دولت قانون‌مدار با شرایط موجود در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

در قسمت دیگر مقاله با بررسی نظام‌های مختلف حکومتی به عنوان نظام‌های رقیب حاکمیت قانون، به طرح و امکان پذیرش «نظریه نسبیت حاکمیت قانون در نظام‌های حکومتی» اشاره خواهیم کرد و به اثبات این امر خواهیم پرداخت که شبهات وارده در خصوص نقض حاکمیت قانون، در سایر کشورها نیز وارد می‌باشد.

واژگان کلیدی

قانون، حاکمیت قانون، دولت قانون‌مدار، ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، قانون اساسی، حاکمیت.

---

* دانشجوی دوره کارشناسی ارشد معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق(ع) (نویسنده مسئول).
Ha.asadi@isu.ac.ir

** دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

*** کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع).

مقدمه

یکی از اصول مهم و اساسی که به موجب قانون اساسی ایران مقرّر و اعلام شده، اصل حاکمیت قانون است. البته می‌توان گفت، حاکمیت قانون از مبانی اندیشه سیاسی می‌باشد و دستورگرایی و قانون اساسی از آن گرفته شده است. آموزه‌ی دولت قانون‌مدار یا قانون‌محور (حاکمیت قانون) متضمّن قرائت خاصی از مفهوم قدرت و زمامداری است که در تاریخ سیاسی کشورهای غربی، به خصوص برای اولین‌بار از قرن هفدهم به بعد در آلمان و سپس در فرانسه مطرح شد (Bell, 1970, p.15). این آموزه، زاییده‌ی ارزش نظم و نفی خودکامگی و همچنین افکار آزادی‌طلبی است که حکم می‌کند سازمان‌های عمومی تابع قانون قرار گیرند و افراد در مقابل دولت به نحوی در تعامل باشند که حقوق و آزادی‌های آن‌ها ضایع نشود (Chevallier, 1998, p.150).

فعالیت‌های قانون‌گذارانه‌ی دولت، فعالیت‌های بیرونی دولت[1] نیز نامیده می‌شوند که دولت را در مقابل شهروند[2] قرار می‌دهد، اما یک ساخت سازمانی قانونی درونی، از دیوان‌سالاری دولت هم وجود دارد که نه با اعمال تقنینی بلکه با سازوکارهای اداری می‌تواند محقّق شود. این سازوکارهای اداری را روابط درونی دولت[3] نیز می‌خوانند.

در این نوشتار، به اختصار در بخش اول پس از بررسی کلیاتی در خصوص اصل حاکمیت قانون، مشتمل بر مفهوم و مبانی آن، اشاره‌ی مختصری به رویکردهای تئوریک به این اصل خواهیم داشت و در بخش دوم با توجه به مباحث پیش گفته از اصول شکلی و ماهوی دولت قانون‌مدار به نسبت‌سنجی این اصول در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت و با استناد به اصول قانون اساسی جمهوری ایران، نظریه‌ی نسبیت حاکمیت قانون در حکومت دینی و ایدئولوژیکی جمهوری اسلامی ایران را اثبات خواهیم کرد.

کلیات

مفهوم دولت قانونی، ابتدا تنها متضمن حکومت قانون بر روابط شهروندان بود، اما ظهور اندیشه دولت قانون‌مدار، دایره حاکمیت قانون را به خود دولت نیز تسرّی داد. سیر تطوّر این نگرش مستلزم بررسی تاریخی نظریه دولت قانون‌مدار می‌باشد و در وهله‌ی بعدی به ذکر مفهوم و مبانی آن در این بخش خواهیم پرداخت.

۱. مفهوم و مبانی اندیشه حاکمیت قانون

در ابتدا ضمن بررسی مفهوم حاکمیت قانون؛ به تعاریف مختلف و ابعاد اصل حاکمیت قانون پرداخته می‌شود سپس مبانی و رویکردهای مختلف به اندیشه‌ی دولت قانون‌مدار را مورد بررسی قرار داده می‌شود.

از دیرباز تاکنون درباره‌ی این اصل، ارزش‌ها و ویژگی‌های آن سخن بسیار بیان شده است. گاهی از آن به مفهوم برابری و مساوات در برابر قانون تعبیر شده، گاهی از آن به حکومت قانون در مقایسه با حکومت‌های دیکتاتوری، مطلقه و پادشاهی استفاده شده است و گاهی آن را به ویژگی‌های عمومیت داشتن، مستمر و صریح بودن قوانین معرفی کرده‌اند. اما فصل مشترک همه‌ی موارد فوق را می‌توان در این نکته خلاصه نمود که مطابق این اصل، استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی مردود است (زارعی، ۱۳۸۰، ص ۵۲). بر این اساس مقامات سیاسی و حاکمان به عنوان حافظان و خادمان قانون شناخته می‌شوند. میزان مشروعیت حکومت‌ها به میزان وفاداری مسئولان دولتی به معیارهای قانونی، فراشخصی و خردمندانه بستگی دارد.

مطابق گفتمان یا به تعبیر دیگر، پارادایم دولت قانون‌مدار، تمامی نهادهای سیاسی باید تابع قواعد حقوقی باشند و هیچ‌یک از این نهادها حق تحدید حقوق و آزادی‌های بنیادین را جز در چارچوب آیین‌های خاص و پیچیده پیش‌بینی شده در قوانین ندارند (گرجی، ۱۳۸۸، ص ۲۵۷).

مفهوم «دولت قانونی» تنها متضمن حکومت قانون بر روابط شهروندان بود، اما ظهور اندیشه‌ی دولت «قانون‌مدار» دایره حاکمیت قانون را به خود دولت نیز تسرّی داد (Porelli, 2001, p.25). تشخیص میزان انطباق مصوبات مراجع قانون‌گذاری نیز به صورت منطقی باید بر عهده‌ی نهادی خاص باشد که در ایران این وظیفه به شورای نگهبان محول شده است.

در طول شکل‌گیری این اندیشه، دو برداشت کم و بیش متفاوت از حاکمیت قانون شکل گرفت. برداشت اول، برداشت لیبرالی[۴] و در واکنش به دولت خودکامه[۵] بود، که هدفش محدود ساختن دولت و صیانت از حقوق فردی از طریق برتری بخشیدن به

قانون بود، اما در برداشت دوم، دیدگاه اشتالی[۶] وجود داشت که قانون را ابزار سازمان‌دهی خردمندانه دولت در ارتباط با اداره‌شوندگان در نظر می‌گرفت و کمتر بر اندیشه‌ی محدودسازی قدرت دولت تأکید می‌کرد (Chevallier, 1998, p.15). این برداشت، بیانگر حاکمیت قانون در مفهوم شکل‌گرایانه بود در حالی‌که برداشت اولی، آزادی‌محور و حق‌بنیان بوده است.

با توجه به دو نگرش فوق می‌توان دولت قانون‌مدار را به دولت قانون‌مدار صوری (سازمان‌محور) و ماهوی (آزادی‌محور یا حق‌بنیان) تقسیم نمود و از تلفیق این دو نگرش به الگوی کامل‌تری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دست یافت.

۱-۱. نگرش شکلی[۷] از دولت قانون‌مدار

ویژگی‌های ذاتی دولت قانون‌مدار شکلی را می‌توان در سه مقوله‌ی تحدید صلاحیت‌ها و اختیارات، سلسله مراتب نهادها و قوانین و نظارت قضایی به عنوان نوعی تضمین و نه جزئی از موضوع حاکمیت قانون، خلاصه کرد.

۱-۱-۱. تحدید صلاحیت‌ها

به موجب این مؤلفه، هر سازمان، فقط می‌تواند به اعمال صلاحیت‌های معین و تعریف شده خود بپردازد و اعمال این صلاحیت‌ها هم باید در چارچوب آیینی پیش‌بینی شده صورت گیرد. با این رویکرد اعمال قدرت، تبدیل به اعمال صلاحیت ایجاد شده توسط قانون و مقید به آن می‌شود (Chevallier, 1998, p.12).

۱-۱-۲. سلسله مراتبی بودن نهادها و قوانین

این اندیشه متضمن نظارت بر اعمال مادون بر اساس مافوق می‌باشد. نکته اینکه قواعد حقوقی حاکم بر اعمال و تصمیمات دولت، برای همه‌ی مقامات، مفهوم واحدی ندارد. برای مثال تصویب نامه هیئت وزیران که برای مأموران مشاغل دستگاه‌های اداری لازم‌الاجر است برای قانون‌گذاری لازم‌الاتباع نیست و این مسئله ناشی از نظام سلسله مراتبی است که بین اعمال حقوقی برقرار است. سلسله مراتب موجود بین قواعد حقوقی، در حقیقت همان سلسله مراتبی است که بین واضعان آن‌ها وجود دارد (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸٤، ص ٤۰۳).

۱-۱-۳. نظارت قضایی

ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون، بطلان یا عدم نفوذ اعمال و تصمیمات مقامات اداری است (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸٤، ص ٤۱۷). نظارت به عنوان ضمانت اجرای دو عنصر قبلی می‌باشد که به موجب آن هر فردی باید بتواند حتی علیه خود دولت به دادخواهی نزد قوه قضائیه مستقل و بی‌طرف با شرایط خاص دادگاه مراجعه کند. هر اندازه که منابع و سلسله مراتب بین آن‌ها روشن‌تر و منقح‌تر باشد و هر اندازه که نظارت وسیع‌تر، عام‌تر، دقیق‌تر و مؤثرتر باشد، نظام حقوقی و دولت قانون‌مدار، شکلی مستحکم‌تر و توسعه‌یافته‌تر است. ضعف در هر یک از این عناصر موجب ضعف در قانون‌مداری می‌شود (امیر ارجمند، ۱۳۸۰، ص ۲٦).

۱-۲. نگرش ماهوی[۸] از دولت قانون‌مدار

در این نگرش برخلاف نگرش شکلی، محتوای قواعد حقوقی در تحقّق دولت قانون‌مدار اهمیت اساسی دارد. دولت قانون‌مدار به مفهوم ماهوی، دولت حکومت هر قانونی نیست، بلکه دولتی است که در آن قانون دارای ویژگی‌های ذاتی و عرضی خاصی باشد. در ذیل، دو قسمت ویژگی‌های قانون را عنوان خواهیم کرد.

۱-۲-۱. ویژگی‌های ذاتی قانون

منظور از ویژگی‌های ذاتی، آن دسته از وجوه ممیّزه و عناصر مقوم است که در اساس بدون وجود آن‌ها قانون تشکیل نمی‌شود (راسخ، ۱۳۸٤، ص ۲۷). این ویژگی‌ها عبارتنداز:

یک. الزام‌آور و امری بودن قانون.

دو. عمومیت و فراگیر بودن قوانین که به نوعی با اصل تساوی افراد در برابر قانون و اصل عدم تبعیض ارتباط دارد.

سه. علنی بودن، صراحت و وضوح قانون به گونه‌ای که در آن ابهام یا پیچیدگی‌ای نباشد.

چهار. عطف به ماسبق نشدن قانون و ناظر به آینده بودن آن طبق قاعده‌ی قبح عقاب بلابیان.

پنج. قابلیت پیاده شدن و اعمال کردن قانون به گونه‌ای که در اصطلاح تکلیف مالایطاق نشود و بتوان از قانون مصوب تبعیت کرد (قابلیت اجرای قانون در جامعه).

۱-۲-۲. ویژگی‌های عرضی قانون

ویژگی‌های عرضی، آن دسته از ویژگی‌هاست که اگر قاعده‌ای فاقد آن‌ها باشد با این حال شاید هنوز بتوان آن را قانون نامید. به تعبیر افلاطون، قانون باید توان ترغیب و اقناع شهروندان را نیز داشته باشد و برخاسته از عرف و هنجارهای مردم جامعه باشد و تحمیلی نباشد، و الا در عمل کسی از آن پیروی نخواهد کرد. مهمترین ویژگی‌هایی که یک قانون را ترغیب‌کننده می‌سازد عبارتنداز:

یک. منعکس‌کننده نظر اکثریت باشد.

دو. پاسخگوی نیازهای جامعه و تأمین‌کننده منفعت عموم باشد.

سه. منطبق با اخلاق و عدالت باشد.

چهار. مستمر و باثبات باشد چرا که تغییرات دایمی با اصل قابلیت پیاده شدن قوانین در تعارض قرار می‌گیرد (راسخ، ۱۳۸٤، ص ۱۳).

۲. نسبت‌سنجی حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

در این بخش ضمن نقد رویکردهای پیش گفته، با استناد به قانون اساسی، مستدلاً به اثبات وجود حاکمیت قانون در ایران می‌پردازیم.

۲-۱. نقد رویکردها با توجه به ماهیت جمهوری اسلامی ایران

به نظر می‌رسد اینکه گفته می‌شود در اساس در نظام‌های ایدئولوژیک نمی‌توان به حاکمیت قانون دست یافت، قابل تأمّل می‌باشد. چرا که اولاً حتی در نظام‌های لائیسیته که نهادهای مذهبی جدای از نهادهای سیاسی هستند، خود مفهوم لائیسیته به عنوان یک ارزش و ایدئولوژی تلقی شده هرچند در گریز از این عنوان می‌باشد. نمی‌توان حکومتی را در نظر گرفت که فاقد ایدئولوژی و ارزش باشد. چنان‌که لیبرال دموکراسی امروزه برای برخی کشورهای غربی ارزشمند و مارکسیسم ـ کمونیسم برای برخی از کشورهای شرقی دارای ارزش خاص می‌باشد. می‌توان حتی اندیشه حاکمیت قانون و دموکراسی در نظام‌های جهانی را مبتنی بر نوعی ایدئولوژی خاص دانست که منجر به تضییع حق عده‌ی دیگر در این کشورها می‌شود که به قول فرانسوی‌ها از آن به دماگوژی[۹] تعبیر می‌گردد.

به عنوان مطالعه‌ی موردی با بررسی جامعه فرانسوی درمی‌یابیم، نظام لائیک فرانسه در قضایای مختلف ثابت کرده که با اعمال ایدئولوژی لائیسیته‌ی خود گروهی از مردم را در رسیدن به حق خود ناکام گذاشته و به گروه دیگر امتیازات و حقوق تبعیضی ناروا اعطا کرده است. به عنوان مثال امروزه در راستای لائیسیته کردن هرچه بیشتر جامعه، برخی از طرفداران منع حجاب در فرانسه به جنبه‌های سیاسی حجاب اشاره کرده و آن را نماد اسلام سیاسی یا افراط‌گرایان اسلامی می‌خوانند که باید با آن‌ها (مسلمانان) به مقابله برخاست (گرجی، ۱۳۸۸، ص ٤٩). موارد دیگر همچون مخالفت آقای شیراک با اعلام یک روز تعطیل برای مسلمانان و یهودیان، لباس‌ها یا علایم مذهبی ممنوعه همچون صلیب بزرگ، روسری و چادر یا کیپا (شب کلاه یهودیان) ممنوع اعلام شده است و یا شگفت‌انگیزتر آنکه آقای لوک فری، وزیر آموزش ملی فرانسه اعلام کرده حتی اگر ریش هم از نشانه‌های مذهبی به شمار رود ممکن است با ممنوعیت مواجه شود[۱۰] و نمونه‌های بسیاری نظیر این، نوعی تبعیض در نظام پوزیتیویستی و لائیک فرانسه را نشان می‌دهد. از طرف دیگر حاکمیت لائیک فرانسه با اتخاذ رویکردهای تفریطی به مکاتب مختلف (مخالف فطرت انسانیت) اجازه می‌دهد حتی بدون هیچ‌گونه پوششی (به شکل کاملاً عریان) در خیابان‌های پاریس در رفت و آمد باشند، به عنوان مثال پیروان مکتب طبیعت‌گرا[۱۱]، بدون وجود اندک پوششی، بنیان‌های اخلاقی انسان‌محور را بی‌هیچ ممانعتی از سوی دولت، خدشه‌دار می‌کنند. حاکمیت قانون و قانون‌مداری در یک چنین نظامی کاملاً جانبدارانه و به دور از حقوق فطری ـ انسانی و آزادی‌های بشری قرار گرفته‌اند.

از سوی دیگر به نظر می‌رسد، نمی‌توان همه‌ی نظام‌های ایدئولوژیکی را در یک طبقه قرار داد و با همه آن‌ها برخورد یکسان داشت. تنها با مطالعه‌ی نظام‌های نازیسم، فاشیسم و کمونیسم نمی‌توان نتیجه گرفت که در اساس؛ حکومت‌های ایدئولوژیک، حاکمیت قانون ندارند، چراکه به قول فقها «اثبات شیء نفی ما عدا نمی‌کند» و مثال نظام ایدئولوژیکی جمهوری اسلامی ایران مثال نقض بارزی بر این مدعای آن‌ها خواهد بود. ظهور حاکمیتی اسلامی، که آزادی‌های فردی توأمان با حقوق اجتماعی مطالبه‌ی دست اول آن بوده، و اندیشه‌ی خود را در قانون اساسی، که گفتمان حاکم بر آن، دولت قانون‌مدار است، متبلور می‌سازد، تا جایی که تمامی نهادها و اشخاص، حتی شخص

رهبری را به موجب اصل ۱۰۷ قانون اساسی در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی می‌داند و در این خصوص فصلی را به حقوق ملت و آزادی بنیادین اختصاص می‌دهد که تضمین آن در مقابل دولت توسط قوه قضائیه و به خصوص دیوان عدالت اداری فراهم شده است. انقلاب اسلامی گرچه در مسیر حاکمیت قانون خود با افت و خیزهایی که اقتضای هر جامعه‌ی انقلابی می‌باشد همراه بوده، لیکن مسئله‌ی غیرقابل انکار، تحقّق بسترها و ساختارها جهت تأمین حداکثری جنبه‌ی شکلی حاکمیت قانون و نظارت‌های حداکثری بر کیفیت قوانین موضوعه جهت تأمین جنبه‌ی ماهوی حاکمیت قانون بوده که انقلاب اسلامی به ایجاد آن‌ها مبادرت کرده است. واقعیت آن است که انقلاب اسلامی بر دو رکن جمهوری و اسلامی مبتنی است که البته در طول تاریخ پس از انقلاب با افراط و تفریط‌کاری گروه‌هایی، بعضاً جنبه‌ی اسلامی آن به دست فراموشی سپرده شده و خصیصه‌ی جمهوری را برجسته کرده‌اند و متقابلاً گروه‌هایی درصدد حذف خصیصه‌ی جمهوری از نظام اسلامی ایران و پرداختن صرف به جنبه‌ی اسلامی آن بدون درنظر گرفتن نقش مردم بوده‌اند. در واقع، وصف جمهوری شکل نظام و وصف اسلامی محتوای نظام را می‌رساند که این دو بال، در بستر موتور متحرک قانون اساسی و به خصوص اصل ٤ تبیین شده‌اند و اوج می‌گیرند.

۲-۱-۱. اصل چهار قانون اساسی و حاکمیت قانون

درخصوص اصل ٤ برخی انتقاد کرده‌اند که فقهای شورای نگهبان با استناد به این اصل می‌توانند هر یک از اصول ۱۹ تا ٤۲ قانون اساسی را که مربوط به حقوق ملت است را مغایر با شرع تلقی نمایند و این اصول را که متضمن حقوق بنیادین شهروندان می‌باشد را بلااثر نمایند و از تأیید مصوبات مجلس که در جهت اجرای این اصول است، استنکاف نمایند (امیر ارجمند، ۱۳۸۰، ص ۸۸).

به نظر می‌رسد انتقاد این دسته از حقوقدانان ناظر به نگرانی از خدشه وارد شدن به اصول بنیادین حقوق بشر به‌واسطه‌ی نظر شورای نگهبان است و اینجا تأکید بر رکن وصف جمهوری بدون توجه به رکن جنبه اسلامی صورت گرفته است. حال آنکه بافت اصلی نظام ما متفاوت از این برداشت به صرف دموکراتیک می‌باشد، چرا که تضمین و تشکیل رکن جمهوری در دل رکن اسلامی می‌باشد، لذا در قانون اساسی گفته شده این

اصل (اصل٤) بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی و... حاکم است. خواسته و اراده‌ی مردم، هم در اینجا منعکس شده و هم توسط منتخبین مردم تأیید و تصویب گردیده است، چرا که به اتفاق با رعایت اصل چهار، حمایت از سایر اصول و به‌خصوص آزادی‌های فردی معنی پیدا می‌کند و پاس داشته می‌شود. زیرا ما حتی اگر به حاکمیت ایران، نگاه صرف جمهوری، جدای از اسلامی بودن آن داشته باشیم، یکی از اصول اولیه و اساسی یک نظام جمهوری، حاکمیت جمهور مردم و حاکمیت اراده مردمی در آن نظام جمهوری می‌باشد. از این سو با تأکید بر قانون اساسی که تبلور خواست و اراده مردم است و نیز عرف حاکم بر مردم و اراده‌ها و خواسته‌های آن‌ها (سوای قانون اساسی) این مسئله را برای ما مشخص می‌نماید که اصل ٤ قانون اساسی تبلور خواست مردم است و بسیار واضح است که، قانونی که بر مردم یک جامعه وضع می‌گردد باید دارای مقبولیت از سوی آن‌ها، و نیز قابلیت اجرا باشد. از دیگر انتقادهایی که در خصوص مسئله حاکمیت قانون در ایران توسط برخی حقوقدانان گفته شده، بحث جایگاه سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی کشور و شورای عالی امنیت ملی و شوراهای عالی اداری می‌باشد. به نظر می‌رسد این دسته از حقوقدانان با اتخاذ کامل مفاهیم غربی، از حاکمیت قانون، سعی در اعمال آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دارند، بدون اینکه جنس این نظام دینی را شناخته و به آراء شورای نگهبان و رویه‌های تشکیل یافته در نظام حقوقی ایران توجهی داشته باشند. به نظر می‌رسد با اندک نگاهی به آراء شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری و رویه موجود در حقوق اداری ایران می‌توان جایگاه واضح موارد یاد شده را در نظام سلسله مراتبی قوانین جمهوری اسلامی یافت. در ذیل به عنوان نمونه به بررسی و تعیین جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام سلسله مرتبی به عنوان یکی از ویژگی‌های شکلی حاکمیت قانون خواهیم پرداخت.

۲-۱-۲. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب قوانین

طبق اسناد موجود، سیاست‌های کلی اولین‌بار در گزارش شور اول کمیسیون شماره یک شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یکی از اختیارات رهبری پیشنهاد گردیده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی،

۱۳٦۹، ص٦٤۲). در این خصوص مباحثی میان اعضای شورا صورت گرفته که در این جا از ذکر آن‌ها صرف‌نظر می‌کنیم. مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی را حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات تعریف می‌کند. بر اساس مصوبه ۱۳۷٦/۱/۲۷ این مجمع، طراحی سیاست‌های کلی نظام بر اساس آرمان‌ها و اهداف است، بدین ترتیب از یک‌سو به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌های اجرایی تدوین می‌گردند.

در بند سوم مصوبه مذکور، رابطه بین قانون اساسی و سیاست‌های کلی چنین تبیین شده است: «به طور کلی امور یاد شده در اصل سوم و نیز بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی می‌توانند به عنوان بهتر، سیاست‌های کلی نظام تلقّی شوند». در این مصوبه سیاست و مراتب آن به ترتیب، سیاست‌های کلی، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها عنوان شده است. می‌توان گفت، مفهومی که مجمع از سیاست‌های کلی ارائه نموده معادل مفهوم خط‌مشی عمومی[۱۲] در علم مدیریت است. خطوط مشی عمومی برای تحقّق، در چارچوب قوانین و مقررات عمومی تدوین و تصویب گردند. در خصوص وجه تمایز سیاست‌های کلی با سایر قوانین، رییس مجمع تشخیص مصلحت نظام اظهار داشته است: «بر اساس سیاست‌های کلی، سیاست‌های تدوینی، اجرایی، قضایی، نظامی و انتظامی عمل می‌شود. سیاست‌های کلی با قانون اساسی تفاوت ماهوی دارد و این‌گونه نیست که کسی بتواند آن‌ها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. باید تبلور سیاست‌های کلی را در قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقرّرات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید. به عنوان مثال هیچ دادگاهی نمی‌تواند به این سیاست‌ها در صدور حکم تمسّک بکند. زیرا مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. لیکن آن‌هایی که قانون می‌گذارند (مثل تدوین برنامه‌های پنج ساله) باید بر اساس این سیاست‌ها باشد» (بشیری، ۱۳۸۱، ص ۷۹). همچنین در موردی دیگر رهبر انقلاب تأکید کرده‌اند که سیاست‌های کلی و برنامه‌ها می‌بایست مبنای قانونگذاری مجالس شورا قرار گیرند.[۱۳]

به نظر می‌رسد، قدر متیقن اجرایی شدن سیاست‌های کلی مصوب رهبری، در کلیه اموری است که رهبر معظم انقلاب؛ رییس قوه مجریه است (مثل فرماندهی کل قوا) و بلاشک باید سیاست‌ها از بعد اجرایی مورد توجه قرار گیرند و الا مغایر اصل نظارت سلسله مراتبی خواهد بود. با عنایت به مصادیق سیاست‌های کلی نظام که تاکنون به تصویب رهبری رسیده است (از جمله سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی، انرژی،

شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، قضایی و...) به نظر می‌رسد این مصوبات از ویژگی کلیّت و استمرار که از ویژگی‌های ماهوی حاکمیت قانون هم بوده‌اند برخوردارند. همچنین این سیاست‌ها به واسطه‌ی نظارت سیاسی که منجر به عزل مقام خاطی می‌گردد (مثل عزل رییس قوه قضائیه به استناد اصل ۵۷ توسط رهبری) و یا موجب ابطال یا عدم اجرای عمل مغایر با سیاست می‌شوند، دارای ضمانت اجرا هستند و مؤلفه نظارت قضایی حاکمیت قانون را در این خصوص تداعی می‌کنند. نکته‌ای که باقی می‌ماند اینکه در صورت مخالفت نظام‌مند مجلس با سیاست‌های کلی رهبری در امر قانونگذاری، در اینجا با توجه به اصل ۱۱۰ انحلال مجلس به عنوان اختیار رهبری به صراحت ذکر نشده، و به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی نیز این اختیار برای رهبری به صراحت در نظر گرفته نشده است. اما از طرف دیگر نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران همچون شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، تا حد زیادی می‌توانند از تقنین خارج از سیاست‌های کلی نظام جلوگیری نمایند. هر چند شاید بتوان با تطبیق اختیارات رهبری به عنوان بالاترین مقام سیاسی در ساختار حقوق اساسی ایران و نیز توجیه‌پذیر بودن و ضرورت اطلاق در حقوق عمومی، در نظریه ولایت مطلقه فقیه هم این اطلاق را قابل قبول و لازم دانست. به فرض مثال با مطالعه‌ی نظام آمریکا در فرضی که کنگره قانونی را وضع کند که مغایر با سیاست‌های کلی رئیس جمهور باشد طبق شق ۱ بند ۷ ماده ۱ قانون اساسی آمریکا، رئیس جمهور می‌تواند آن را توشیح نکند و یا در فرانسه رئیس جمهور تحت شرایطی امکان انحلال مجلس ملی را دارد. طبق ماده ۱۲ قانون اساسی فرانسه چنانچه سیاست‌های کلی رئیس جمهور با سیاست‌های مورد نظر مجلس مغایر باشد (یا به هر دلیل دیگر) رئیس جمهور می‌تواند پس از مشورت با نخست وزیر و رؤسای دو مجلس، انحلال مجلس ملی را اعلام کند. این موارد با نظریه‌ی اطلاق در حقوق عمومی منطبق می‌باشند و چنانچه منتقدان به اختیارات مطلق رهبری نیم نگاهی به قوانین اساسی سایر کشورها به خصوص کشورهای غربی (به خصوص ایالات متحده) داشته باشند، شاید انگشت اتهام حاکمیت قانون مخدوش شده را در وهله‌ی اول به سمت آن‌ها نشانه روند، حال آنکه با حصول شرایط ضرورت، اضطرار و مصلحت، خود حاکمیت قانون، اعمال اختیارات مطلق را ایجاب می‌کند (حبیب‌زاده، ۱۳۸۹).

به نظر می‌رسد اگر سیاست‌های کلی را یکی از منابع حقوق داخلی تلقّی کنیم، در این صورت لاجرم جایگاه آن‌ها در سلسله مراتب منابع پس از قانون اساسی خواهد بود و نظارت قضایی دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری با توجه به این سلسله مراتب قانونی بین این سیاست‌ها و سایر منابع (قوانین عادی و مصوبات دولت) قابل تحلیل خواهد بود. این سلسله مراتب قوانین از حیث قابلیت استناد در دادگاه‌ها به موجب قانون اساسی و سیاست‌ها و برنامه‌های کلی دارای فایده است. توضیح آنکه، نکته‌ای که اینجا وجود دارد بحثی است که در فلسفه حقوق در خصوص قابلیت استناد به انواع حقوق توسط اشخاص نزد دادگاه می‌باشد، برخی از نویسندگان بدون تفکیک انواع حق‌ها، مدعی شده‌اند که چرا شهروندان نمی‌توانند در دادگاه‌ها به فرض با استناد به اصول قانون اساسی یا سیاست‌های کلی حق خود را مطالبه کنند به عنوان مثال در خصوص آموزش و پرورش رایگان یا حق آزادی انتخاب شغل مدعی شوند که آزادی ما توسط دولت سلب شده و یا شخصی با مراجعه به دادگاه، به استناد اصول قانون اساسی در خصوص مبارزه با استکبار و محو آن مدعی شود که هنوز استکبار وجود دارد و این حق ما بوده که دولت ایران می‌بایست تاکنون استکبار جهانی را نابود می‌کرد؟ «وسلی هوفلد» فیلسوف آمریکایی دست به تقسیم‌بندی جالبی از انواع حق‌ها زده است و معتقد است که هر حقی را نمی‌توان در دادگاه مطالبه کرد. برخی حقوق، حق ـ ادعا[۱۴] هستند، برخی دیگر حق ـ آزادی[۱۵] و برخی حقوق حق ـ مصونیت از تغییر[۱۶] و برخی دیگر از حقوق، حق ـ قدرت[۱۷] می‌باشند که لزوماً هر یک از این‌ها در دادگاه قابل مطالبه نیستند (Hohfeld, 2010, p.12).

شورای نگهبان در مواردی مصوبات مجلس را مغایر با سیاست‌های کلی[۱۸] و حتی مغایر با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی[۱۹] تشخیص داده است. به نظر می‌رسد شورای نگهبان کلیه مصوباتی را که به نظر این شورا مغایر با اظهارات، آراء، مکاتبات و مصوبات رهبری باشد مغایر با شرع و اصول ۵۷ و ۱۱۰ (به‌ویژه بندهای ۱ و ٤) قانون اساسی تلقّی می‌نماید. این اقدام شورای نگهبان که بعضاً مورد انتقاد برخی حقوقدانان قرار گرفته عملی کاملاً مبتنی بر قانون اساسی بوده چراکه طبق اصل ۷۲ قانون اساسی تشخیص این امر بر عهده‌ی شورای نگهبان که ضامن اصول قانون اساسی شناخته شده است می‌باشد.

۳. حاکمیت قانون از دیدگاه رهبری جهموری اسلامی ایران

در این قسمت، به مقوله‌ی حاکمیت قانون در مفهوم شکلی و حداقلی آن با تکیه بر بیانات مقام معظم رهبری می‌پردازیم و مؤلفه‌های حاکمیت قانون (تحدید صلاحیت، سلسله مراتب و نظارت قضایی) را مورد بررسی قرار می‌دهیم. قانونگذاری در هر نظام فکری، مبانی و احکام خاصی دارد و در چارچوب اندیشه‌ی مقام معظم رهبری، هم به عنوان یکی از مهمترین فقها و علمای دینی و هم به عنوان ولی امر و امامت امت، بنیان‌های معینی را به خود اختصاص داده است. اسلام‌گرایی، عدالت‌محوری، صیانت از نظام جمهوری اسلامی، رعایت قانون اساسی و... از مبانی خدشه‌ناپذیر نظام فکری ایشان در باب قانونگذاری می‌باشد (غمامی، ۱۳۸۸، ص ۳۸).

به طور کلی رهبری ایران، اسلام را مرزهای قانونگذاری و تصمیم‌گیری در تمام عرصه‌های داخلی و خارجی می‌دانند و تبعیت از آن را تکلیف شرعی مسئولین و آحاد مردم به حساب می‌آورند. نکته مهمی که ایشان در مقابل نظر برخی از علما و فقهای بزرگ بر آن تأکید ویژه‌ای دارند، تطابق و همسویی قانون با احکام اسلام است و عدم مخالفت در این باب را کافی نمی‌دانند (خامنه‌ای، ۱۳٦۵، ص ٤۵). اکثر بیانات ایشان در باب قانونگذاری در دیدارهای با نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس، قوه قضائیه و شورای نگهبان بوده است. مطالعه‌ی بیانات و پیام‌های ایشان، اصول و معیارهای اصلی در باب حاکمیت قانون را به روشنی نمودار می‌سازد و راهبردی گویا و عملیاتی در خدمت پژوهشگران، قانونگذاران و مجریان قانون ارائه می‌دهد.

در خصوص ابزاری بودن قانون، ایشان عبارات قابل تأملی دارند: «اسلام به قانون نظر (آلی) دارد، یعنی آن را ابزار و وسیله‌ی تحقّق عدالت در جامعه می‌داند و وسیله‌ی اصلاح اعتقادی و اخلاقی انسان می‌داند. قانون برای اجرا و برقرار شدن نظم اجتماعی عادلانه و به منظور پرورش انسان مهذب است» (خامنه‌ای، ۱۳٦۳، ص ٦۲). ایشان همچنین در اهمیت حاکمیت قانون چنین اشعار می‌دارند: «هرچه قانون با نگاه آگاهانه‌تر و خبره‌تر و شناخت موضوعات و مصالح کشور بیشتر همراه باشد، استحکام آن بیشتر است. وقتی استحکام قانون بیشتر بود، کارایی آن بیشتر خواهد بود».[۲۰]

این تأکید اصل قابلیت پیاده شدن قوانین و ثبات و استمرار آن‌ها را در اندیشه‌ی حاکمیت قانون تداعی می‌کند. در ذیل برخی دیگر از بیانات ایشان را، که بیانگر مؤلفه‌های حاکمیت قانون اسلامی است، مرور می‌کنیم:

- همه باید در چارچوب قانون حرکت کنند. نه مجلس، نه شورای نگهبان، نه مجمع تشخیص مصلحت، نه رئیس جمهور، نه رهبری، هیچ‌کدام حق ندارند از چارچوب قانون تخطّی کنند. هر جا قانون اختیاراتی به کسی یا مجموعه‌ای داده، طبق آن عمل کنند (۱۳۸۲/۵/۱۵).
- معتقدم باید به قانون عمل کرد؛ چه به نفع ما باشد، چه به ضرر ما. خیلی از قوانینی که در مجلس تصویب می‌شود، ممکن است مورد قبول شما نباشد؛ خیلی از مصوبات دولت ممکن است مورد قبول شما و من نباشد؛ اما به همان چیزی هم که قبول نداریم، باید عمل کنیم، و این منطق دارد. منطق این است که قانون بد، بهتر از بی‌قانونی و نقض قانون است. این که ما قانون را هر جا طبق میل ما از آب در می‌آید، قبول داشته باشیم؛ هر جا نتیجه‌اش طبق میل ما از آب در نمی‌آید، قبول نداشته باشیم، منطقی نیست. من معتقدم قانون باید ملاک باشد (۱۳۸۲/۱۰/۲۲).
- در نظام اسلامی باید همه‌ی افراد جامعه، در برابر قانون و در استفاده از امکانات خداداد میهن اسلامی، یکسان و در بهره‌مندی از مواهب حیات، متعادل باشند. هیچ صاحب قدرتی قادر به زورگویی نباشد و هیچ‌کس نتواند برخلاف قانون، میل و اراده‌ی خود را به دیگران تحمیل کند (۱۳۶۹/۳/۱۰).

معظم له با قرائتی از اسلام راستین، حکومت غیر مبتنی بر رأی مردم را در اساس اسلامی نمی‌دانند و صد البته حکومت جمهوری بدون محتوای اسلامی نیز بر اساس قانون اساسی غیرمشروع است. پس «مردم‌سالاری دینی» نظام نوینی از حاکمیت در عصر دموکراسی‌خواهی و اومانیسم حکومتی است.[۲۱]

۳-۱. نظارت در حاکمیت قانون

در مورد نظارت در حاکمیت قانون، ایشان معتقدند باید با مراقبت و نظارت، از اسرافکاری‌ها جلوگیری کرد. قوه‌ی مقننه و قوه‌ی مجریه موظفند به پیگیری. برنامه‌ریزی کنند، قانونگذاری کنند، قانون را با قاطعیتِ تمام اجراء کنند. این پیشرفتی که ما در این ده سال خواهیم داشت، بخش مهمی‌اش مربوط به همین قضیه است.[۲۲]

نظارت بر زیرمجموعه هم خیلی مهم است. مجموعه‌های انسانی مثل ماشین نیستند که انسان یک دکمه‌ای بزند و این ماشین به خودی خود شروع کند به کار کردن. مجموعه‌های انسانی مجموعه‌هایی از اراده‌ها، فکرها، نظرها، سلیقه‌ها و خواهش‌های نفسانی صحیح و غلط هستند. نظارت رئیس‌جمهور نسبت به وزرا، با استقلال وزرا در کارشان نباید تنافی پیدا کند. چون وزرا مسئولیت قانونی دارند و از مجلس رأی اعتماد گرفته‌اند و باید استقلال داشته باشند. لیکن این نظارت حتی در مورد وزرا هم وجود دارد. استقلال عمل آن‌ها محفوظ، اما نظارت رئیس‌جمهور هم با شدت تمام بایستی انجام بگیرد. باید دستگاه‌های نظارتی خودتان را محاسبه کنید. در درون خودِ مجموعه‌ی قوه‌ی مجریه دستگاه‌های نظارتی را فعال کنید، بعد ساز و کارهای نظارتی را بکار بیندازید تا ببینیم برنامه‌ها و سیاست‌ها چقدر جلو رفته؛ اینجور نباشد که سال دهم سند چشم‌انداز، نگاه کنیم و ببینیم پیشرفتی پیدا نکرده‌ایم؛ نه، بایستی این‌ها را مرتباً رصد کنید که معلوم شود چقدر پیش رفته‌ایم و چقدر به آن اهداف نزدیک شده‌ایم و چقدر زمینه‌ها فراهم شده است.[۲۳]

در جای دیگر در خصوص نظارت خبرگان می‌فرمایند: «کار مهم خبرگان در درجه‌ی اول، همین انتخاب است و در درجه‌ی دوم، نظارت بر وضع رهبر موجود و حاضر، که متوجه باشند و ببینند آیا صلاحیت‌ها در او باقی است؟ آیا علم او، تقوای او، مدیریت او، تدبیر او، خلوص او و صدق او باقی است؛ یا از حد نصاب پایین افتاده است؟ باید نظارت داشته باشند. هیچ دستگاه دیگری در کشور وجود ندارد که بتواند این کارِ مهم را انجام بدهد و قانون به آن، چنین اجازه‌ای را داده باشد و چنین تکلیفی را کرده باشد».[۲۴]

اهمیت نظارت از منظر مقام معظم رهبری تا حدی است که حتی در پاسخ به نظارت بر عالی‌ترین مقام کشور و نظارت بر عملکرد ولی فقیه می‌فرمایند: «مجلس خبرگان یک هیئت تحقیقی دارد؛ مسئول رسیدگی به کارهای رهبری، آن هیئت

تحقیق است. کار آن هیئت سالی یک بار نیست؛ دستگاه رهبری و کارهای رهبری چیزهای پنهانی نیست؛ چون وظایف رهبری و کارکردهای او مشخّص است. آن هیئت می‌آید، تحقیق و پرس‌وجو می‌کند. پشت سر هیئت تحقیق، مجلس خبرگان است که این هیئت می‌رود به آن‌ها گزارش می‌دهد. اعضای مجلس خبرگان در جلسه، بحث‌های زیادی می‌کنند. این‌طور نیست که فقط یک بیانیه بدهند. بله؛ بیانیه‌اش در رسانه‌ها منعکس می‌شود؛ اما در آن‌جا بحث‌های زیادی می‌شود و نظرات گوناگونی ابراز می‌گردد. پشت سر مجلس خبرگان هم مردم هستند. البته نظارت هم باید جدّی و بدون رودربایستی باشد. این نظر خود من است و بارها هم به اعضای خبرگان و غیرخبرگان و دیگران این را گفته‌ام. من نظارت را دوست می‌دارم و از گریز از نظارت ـ اگر در کسی و در جایی باشد ـ به‌شدّت گله‌مندم. بر خود من هم هر چه بیشتر نظارت کنند، خوشحالترم؛ یعنی هیچ احساس نمی‌کنم که نظارت، برای من سنگینی‌ای داشته باشد. البته اگر کسی نظارتی کرده باشد و چیزی بداند؛ راهش این است که به مجلس خبرگان اطّلاع دهد.[۲۵]

در جای دیگر در پاسخ به این پرسش که آیا نهادها و دستگاه‌های مربوط به رهبری تحت نظارت و بازرسی هستند یا فوق نظارتند؟ و آیا نمایندگان رهبری در نهادها و استان‌ها نظارت می‌شوند؟ پاسخ می‌دهند: «هیچ‌کس فوق نظارت نیست. خودِ رهبری هم فوق نظارت نیست؛ چه برسد به دستگاه‌های مرتبط با رهبری. بنابراین همه باید نظارت شوند. نظارت بر کسانی که حکومت می‌کنند ـ چون حکومت به‌طور طبیعی به معنای تجمّع قدرت و ثروت است؛ یعنی اموال بیت‌المال و اقتدار اجتماعی و اقتدار سیاسی در دست بخشی از حکّام است ـ برای این که امانت به‌خرج دهند و سوءاستفاده نکنند و نفسشان طغیان نکند، یک کار لازم و واجب است و باید هم باشد. البته نظارت‌ها در کشور ما متأسفانه هنوز تخصّصی، علمی و کارآمد نیست. در مواردی، بی‌طرفانه هم نیست؛ این را بایستی اعتراف کنیم. البته منظور این نیست که هیچ خطایی اتفاق نمی‌افتد؛ اما بنابر مسامحه کردن و اجازه خطا دادن نیست».[۲۶]

جمع‌بندی و تبیین نظریه نسبیت حاکمیت قانون

ساخت نظریه نسبیت در حاکمیت قانون، فرآیندی چندین ساله می‌طلبد. جرأت و جسارت ارائه نظریه‌ای تحت عنوان «نظریه نسبیت حاکمیت قانون در کشورها» نیز مدیون چندین سال تأمّل، گفتگو و مباحثه با اهل علم در مجامع دانشگاهی بوده است. جوهره‌ی اصلی این نوشتار طبیعتاً اندیشه‌ی بدیعی است که مصون از نقد اساتید حقوقدان نخواهد بود، لیکن می‌توان ادعا کرد در خصوص حاکمیت قانون، هرگونه

ادبیاتی که در ایران تبیین شده، ادبیاتی ترجمه شده از مکاتب غربی بوده که همانند بسیاری دیگر از مفاهیم علوم انسانی به دنبال رخنه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، بدون تطبیق با شرایط بومی کشور بوده است. لذا غالب حقوقدانان با یک بینش صرفاً یک‌جانبه به سنجش این مفهوم و ارزیابی در خصوص وجود یا عدم وجود حاکمیت قانون در ایران پرداخته‌اند. متأسفانه از این‌گونه مفاهیم نه به خوبی در کشورهای اسلامی سخن گفته شده و نه در اساس به نیکی با توجه به جنس نظام‌ها، امثال این مفاهیم فهم شده است، تا بتوان در امکان‌سنجی آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی پرداخت. اسلامی و بومی کردن مفهوم حاکمیت قانون در این شرایط نیاز به مطالعات و پژوهش‌های عمیق‌تری دارد، لیکن به هر حال در این مختصر باید گفت اولا، ایران اسلامی چنان‌که در بخش اول مقاله توضیح داده شد، طی هزاران سال تمدن، دارای پیشینه‌ی غنی‌ای در بحث حکمرانی و حاکمیت قانون بوده است تا جایی که بعضاً تاریخ‌نگارانی مدعی بوده‌اند اساساً حکومت یک اختراع ایرانی بوده که از راه ساختار امپراطوری روم و بازپیدایی قرون وسطایی آن (امروزه) به جهان مدرن رسیده است (مجتهدزاده، ۱۳۸۳، ص ۹).

از سوی دیگر تقاطع تاریخی ایران با ورود اسلام در قرن اول هجری و ممزوج شدن این دو فرهنگ، الگوی تمام عیاری از حاکمیت قانون شکلی و ماهوی به دست می‌دهد که البته کمتر به آن توجه شده است. مشکلی که در فلسفه‌ی سیاسی غرب وجود دارد این است که نگاه توأمان شخص‌محور و سازمان‌محور درباره‌ی الگوی حکمرانی مطلوب از سوی فلاسفه‌ی غرب ارائه نشده است و غالباً به ارائه‌ی ساختار حکومت دست زده‌اند و از تبیین ویژگی‌های اخلاقی، سیاسی و اجتماعی حاکم (رئیس جمهور) که مدیریت جامعه را بر عهده می‌گیرد کمتر سخن گفته‌اند، حال آنکه در اسلام علاوه بر تبیین شخصیت حاکم (شرایط عدالتی، فقاهتی و... ولی فقیه) می‌توان اصول کلی زمامداری را از قرآن و منابع روایی و سیره‌ی معصومین یافت که این مهم پس از انقلاب اسلامی در ساختار جمهوری اسلامی ایران تحقّق پذیرفته است.

به نظر می‌رسد انتقاداتی که برخی از حقوقدانان در خصوص خدشه‌دار شدن حاکمیت قانون در ایران می‌کنند مبتنی بر نوعی استقرای ناقص می‌باشد. بدین ترتیب که با جستجو در کل نظام حقوقی ایران و رسیدن به چند مورد نقض قانون و اشکال ساختاری به این نتیجه می‌رسند که حاکمیت قانون وجود ندارد. نگارنده منکر وجود اشکالات جزئی در نظام حقوقی نمی‌باشد، ولی به دنبال نقد سیستمی و کل‌نگر حاکمیت قانون در ایران بوده است والا با نقد جزءنگر می‌توان به هر نظامی

خرده گرفت که حاکمیت قانون در آنجا نقض شده است. به عنوان مثال در اروپا، دیوان عالی اروپا هم‌اکنون با انبوهی از پرونده‌ها و شکایت‌های حقوقی دست به گریبان است که در آن‌ها حقوق شهروندان توسط حکومت‌ها نقض شده است. در حال حاضر حدود ۸۰ هزار مورد شکایت حقوقی علیه دولت‌ها در استراسبورگ در دست بررسی است و این روند رو به فزونی می‌باشد. علاوه بر شکایت از فرانسه و آلمان، تنها در سال ۲۰۰۷ حدود ۲۰ هزار مورد شکایت در مورد نقض حقوقی دولت روسیه به دیوان عالی اروپا رسیده است.[۲۷] در گزارش جدید سازمان دیده‌بان حقوق بشر با عنوان «مستبدانی که نقاب دموکرات‌ها بر چهره زده‌اند ـ موارد نقض حاکمیت قانون در بیش از ۷۵ کشور ثبت شده است.[۲۸] کنت روت[۲۹]، رئیس دیده‌بان حقوق بشر در تازه‌ترین گزارش این سازمان در مورد حاکمیت قانون در کشورهای جهان می‌گوید: «حتی سرسخت‌ترین دشمنان دموکراسی در دنیا هم، خود را (دموکرات) می‌خوانند و بسیاری از دیکتاتورها بی‌مجازات باقی می‌مانند، چون می‌توانند چهره‌شان را با نقابی دموکراتیک جلوه دهند». این سازمان با انتقاد شدید از آمریکا، اتحادیه اروپا و کشورهای دیگر غربی، می‌افزاید: «تا زمانی که دیکتاتورها انتخاباتی به ظاهر دموکرتیک برگزار کنند و منافعی برای این کشورها دارند، کشورها مانع نقض حقوق بشر توسط آن‌ها نمی‌شوند». روت اضافه می‌کند که «بسیاری از مستبدانی که خود را دموکراتیک جلوه می‌دهند، شریکان مورد علاقه آمریکا و اتحادیه اروپا هستند». در حقیقت این جمع‌بندی دلسرد کننده دیده‌بان حقوق بشر، مایه‌ی ننگ عصر حاکمیت قانون امروزی شده است (جاوید، ۱۳۸۸، ص۵). تا این واقعیت‌های ضد حاکمیت قانون در سطح جهان وجود دارد، داعیه‌داری توسعه‌ی حاکمیت قانون و دموکراسی از سوی برخی از دولت‌ها و ابرقدرت‌های امروزی جهان گزافه‌ای بیش به نظر نمی‌رسد. روت معتقد است، آمریکا از شرکایش به خاطر نقض حقوق انتقاد نمی‌کند، چرا که «به محض اینکه چیزی درباره‌ی حاکمیت قانون می‌گوید، مردم به یاد گوانتانامو، شکنجه و زندان‌های مخصوص سازمان سیا می‌افتند».[۳۰] این اظهارات نشان می‌دهد در حقیقت چالشی بس عظیم در وادی نظر و عمل بر حاکمیت قانون در دنیای معاصر حاکم شده است.[۳۱] قوانین، دکترین‌ها و اعلامیه‌های متعدد تلاش کرده‌اند تا به نوعی اصول مندرج در نوشتارهای نسخه‌ی غربی حاکمیت قانون را همان اصول وثیق، اصیل و مورد اجماع جهانیان بدانند و رویه‌ها و روش‌های مغایر این مواد را ضد حقوقی بنامند. لیکن به نظر می‌رسد اقتضائات جوامع و نوع فرهنگ‌ها، کیش‌ها و

کنش‌ها و حتی قدرت‌ها و حکومت‌ها، اسباب تعدیل‌ها و تحدیدهایی در حاکمیت قانون می‌گردند. این محدودیت‌ها مادام که منجر به ممنوعیت‌ها نگردیده و مادام که تحدید حقوق بشری در جامعه مدنی به مرحله‌ی تعطیلی حقوق بشر نینجامیده، نمی‌توان آن دولت تحدیدگر را محکوم به عدم مشروعیت کرده و موجب نقض حاکمیت قانون بدانیم. لذا باید به نوعی «نسبیت در حاکمیت قانون کشورها» قائل باشیم که با توجه به شرایط خاص هر کشوری شکل می‌یابد.

بالاخره در قسمت دیگر مقاله، در تشریح چگونگی حاکمیت قانون در ایران، با بررسی ماهیت نظام اسلامی ایران و منابع متنوع قانونی آن به این نتیجه رسیدیم که قانون اساسی در رأس هرم قوانین به ولی فقیه اختیارات مطلقی را در چارچوب موازین اسلامی و قانونی، اعطا کرده که به واسطه‌ی آن سیاست‌های کل نظام، چشم‌انداز بیست ساله و.... را به موجب اصل ۱۱۰ تبیین می‌کند. از سوی دیگر مصوبات شوراهای عالی امنیت ملی و انقلاب فرهنگی به عنوان شوراهای عالی فراقوه‌ای، جایگاهی مادون قانون اساسی و فراتر از قانون عادی را دارند که قوانین مصوب مجلس باید مبتنی بر آن‌ها باشند. از حیث نظارت قضایی هم وضعیت موجود نظارت‌ها و اهمیت آن از دیدگاه مقام معظم رهبری مورد بررسی قرار گرفت و ضرورت وجود نظام دقیق نظارتی بررسی شد. بررسی مفهوم حاکمیت قانون در کلام مقام معظم رهبری به وضوح بیانگر این امر است که صدر مطالبات رهبری از دستگاه‌ها و مسولان عمل به قانون می‌باشد و در تشریح بیانات خود در میان اقشار مختلف مسئولان، بیش از هر شخص دیگری در این کشور دغدغه‌ی تحقّق هر چه بیشتر مؤلفه‌های شکلی و ماهوی حاکمیت قانون را دارند.

یادداشت‌ها

1. External Atate Activities
2. State vs. Citizen
3. Internal Atate Activities (state organ vs. state organ)
٤. این دیدگاه توسط فن مل (R. Van Mohl) مطرح شده است.
5. Etat autoritaire/ Obrigkeitsstaat
6. F.J.Stahl
7. Formelle
8. Materiel
9. Demagogy
۱۰. فری، لوک، وزیر آموزش ملی فرانسه در تاریخ ۲۳ ژانویه ۲۰۰٤ این مدعا را به صراحت اعلام کرده است.
11. Naturalism

12. Public policy making
۱۳. ۱۳۸۳/۳/۲۷ ـ در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی.
14 .Claim-Right
15 .Liberty-Right
16 .Immunity-Right
17 . Power-Right
۱۸. نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۹/۹ در خصوص طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم، نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۸ در خصوص اصلاح طرح قبلی و مغایرت با اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۲۸ در خصوص اعلام بقای اصلاح طرح قبلی و مغایرت با اصل ۱۱۰، نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۱/۲/۲۸ در خصوص مغایرت با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داده شده است.
۱۹. شورای نگهبان به مناسبت بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ در ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ ـ مغایرت بند هـ تبصره ۱۳ با مصوبه شماره ۳۰۹۱ مورخ ۱۳۸۰/۹/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۲۰. ۱۳۸۱/۳/۷ ـ در دیدار با هیئت رئیسه و نمایندگان مجلس شورای اسلامی.
۲۱. ۱۳۸۵/۱۲/۱ ـ بمناسبت افتتاح چهارمین دوره ی مجلس خبرگان رهبری.
۲۲. ۱۳۸۸/۱/۱ ـ در جمع زائران و مجاوران حضرت امام رضا(ع).
۲۳. ۱۳۸۷/٦/۲ ـ در دیدار با رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت.
۲٤. ۱۳۸۵/۸/۲ ـ در خطبه‌های نماز عید سعید فطر.
۲۵. ۱۳۷۹/۱۲/۲۲ ـ در جلسه پرسش و پاسخ دانشجویان دانشگاه صنعتی امیر کبیر، ۱۳۷۷/٦/۱۲ ـ در جلسه پرسش و پاسخ دانشگاه تربیت مدرّس.
۲٦. ۱۳۷۹/۱۲/۹ ـ در جمع دانشجویان و اساتید دانشگاه صنعتی امیر کبیر.
27. http:www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2406323,00.html
28. http:www.hrw.org/french/ rapport2008 : les simulacres de démocratie minent les droits humains
29. Kenneth Roth
30. http:www.hrw.org/french/docs/2008/01/31/usint17942.htm
۳۱. سیاه‌ای وحشتناک در این‌باره را در اثر «کتاب سیاه استعمار از قرن ۱٦ تا ۲۱؛ از کشتار دسته‌جمعی تا توبه» اثر مارک فرو بخوانید.

کتابنامه

امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۰)، *حاکمیت قانون، شرط تحقق حقوق بشر، سلسله مراتب منابع حقوقی و نظارت قضایی*، بی‌جا: بی‌نا.

بشیری، عباس (۱۳۸۱)، *پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام*، گفتگو با هاشمی رفسنجانی، تهران.

جاوید، محمد جواد (۱۳۸۸)، *نظریه نسبیت در حقوق شهروندی*، تهران: نشر گرایش.

حبیب‌زاده، توکل (۱۳۸۹)، «جزوه حقوق اساسی تطبیقی»، کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق(ع).