

سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران

عباس کعبی^۱، علی فتاحی زفرقندی^{۲*}

۱. استادیار مؤسسه‌ی آموزشی- پژوهشی امام خمینی (ره)، قم، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۵/۹/۱۶

دریافت: ۱۳۹۵/۶/۱

چکیده

یافتن راهکارهایی در قانون اساسی، به‌منظور حرکت از نظام حقوقی موجود به سمت نظام حقوقی مطلوب و برآمده از آموزه‌های شریعت، یکی از ضروریات امروز نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. یکی از ساختارهای موجود در نظام حقوقی ایران که بازطراحی و ارتقای آن براساس آموزه‌های دینی ضروری به‌نظر می‌رسد، ساختار قوه‌ی مقننه است. بر این اساس پرسش اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه در قانون اساسی چه راهکاری به‌منظور اصلاح نظام تقنینی، در جهت حرکت به سمت نظام قانونگذاری مطلوب و منبعث از شریعت وجود دارد. این پژوهش در تحقیقی توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای در پی پاسخگویی به پرسش مطرح‌شده است. با نگاهی به ظرفیت‌های سیاست‌های کلی نظام از جمله جایگاه آن در سلسله‌مراتب قوانین و الزامی بودن اجرای سیاست‌های کلی، می‌توان از این سیاست‌ها به‌منظور تحقق اجتهاد تنظیمی به‌عنوان بخشی از مدل قانونگذاری مطلوب اسلامی بهره برد.

کلیدواژه‌ها: اجتهاد، اجتهاد تنظیمی، سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری.

مقدمه

نهضت مردم مسلمان ایران به رهبری امام خمینی (ره) علیه حکومت ظالم پهلوی به منظور استقرار حکومت اسلامی و بر پایه‌ی اعتقاد به آموزه‌های شریعت اسلام و حاکمیت کامل قوانین الهی در عرصه‌های فردی و اجتماعی شکل گرفت و به پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ منجر شد.

پس از پیروزی انقلاب و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، به علت اهمیت و حساسیت آن دوره، بیش از هر چیز نسبت به ایجاد ساختارها و نهادهای حقوقی، به منظور ساماندهی امور عمومی و اداره‌ی حکومت متناسب با اهداف حکومت اسلامی احساس نیاز می‌شد تا شرایط بحرانی پس از انقلاب اتمام یابد و روال امور در جریان عادی خود قرار گیرد. امام خمینی (ره) به عنوان رهبر انقلاب اسلامی، در تدبیری هوشمندانه نگارش متن قانون اساسی را بر عهده‌ی خیرگان منتخب ملت قرار دادند. خیرگان منتخب ملت نیز که اکثریت آنان را فقها تشکیل می‌دادند (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۴: ۳۳۴-۴۰۵)، با توجه به شرایط حساس کشور و نیاز فوری به تصویب قانون اساسی از یک سو و پایه‌های اعتقادی مردم در تشکیل حکومت اسلامی و خواسته‌ی مردم مبنی بر ایجاد نظامی مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام از سوی دیگر، با نگاهی به ساختارهای موجود در جوامع سیاسی گوناگون که مبتنی بر تجربیات بشری در عرصه‌ی حکومت‌داری شکل گرفته بود و اعمال اصلاحات بومی و دینی نسبت به این تجربیات و حذف مغایرت‌های آن با آموزه‌های اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را به نگارش درآوردند. در نتیجه، هرچند نظام برآمده از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مغایرتی با شریعت اسلام نداشت، بسیاری از ساختارها و نهادهای مذکور در قانون اساسی منبعث و برآمده از آموزه‌های دینی نیز نبود.

اکنون پس از گذشت بیش از سه دهه از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^(۱) و نمایان شدن ضعف‌ها و قوت‌های آن، آنچه بیش از پیش اهمیت دارد، طراحی سیر حرکت از نظام موجود به سمت نظام مطلوب برآمده از شریعت اسلام و نظام‌سازی اسلامی به منظور انطباق هرچه بیشتر ساختارهای حکومت اسلامی با آموزه‌های اسلامی است. یکی از ساختارهای مذکور در قانون اساسی، که بازخوانی و بازطراحی آن براساس اندیشه‌ی اسلامی و مطالعه‌ی آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می‌رسد، نهاد تقنین، یکی از مهم‌ترین قوای حکومتی است. به بیان دقیق‌تر، هرچند نظام قانونگذاری فعلی جمهوری اسلامی ایران با آموزه‌های شریعت مقدس اسلام مغایر نیست، با نظام مطلوب اسلامی نیز فاصله دارد. آنچه دارای اهمیت و ضرورت است، بررسی راهکارهای موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور ارتقای نظام فعلی به سمت نظام قانونگذاری مطلوب شریعت است؛ گذار از وضع موجود به وضع مطلوب بدون نیازمندی به اصلاح و بازنگری در قانون اساسی و تنها با استفاده از ظرفیت‌های فعلی نظام قانونگذاری.

بر این اساس پرسش بنیادین این نوشتار آن است که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران، چه راهکاری به‌منظور ارتقای نظام قانونگذاری، بدون نیازمندی به بازنگری در قانون اساسی، به‌منظور حرکت به سمت نظام قانونگذاری مطلوب و منبعث از شریعت وجود دارد؟ از این رهگذر این پژوهش در تحقیقی توصیفی-تحلیلی و با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای به بررسی راهکارهای اصلاح نظام قانونگذاری موجود و حرکت به سمت نظام قانونگذاری مطلوب خواهد پرداخت.

به‌منظور پاسخگویی به پرسش اصلی، ابتدا چارچوب مفهومی واژگان کلیدی پژوهش بررسی می‌شود. سپس روند قانونگذاری مطلوب در حکومت برآمده از شریعت اسلام مطالعه می‌شود. پس از آن جایگاه سیاست‌های کلی نظام تبیین شده و در پایان ظرفیت‌های موجود در سیاست‌های کلی نظام به‌منظور اصلاح نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران بررسی و مطالعه می‌شود.

۱. چارچوب مفهومی

اولین گام در هر پژوهش علمی تبیین مفاهیم کلیدی آن پژوهش به منظور ایجاد فهم مشترک میان نگارندگان و مخاطبان است. از همین رو در ادامه مفاهیم قانون و قانونگذاری و سیاست‌های کلی نظام به عنوان کلیدی‌ترین مفاهیم پژوهش حاضر بررسی می‌شود. شایان ذکر است که علت بازخوانی مفهوم قانون تفاوت‌هایی است که بین این مفهوم در اندیشه‌ی اسلامی و اندیشه‌ی حقوقی معاصر وجود دارد و نتیجه‌ی آن در فرایند قانونگذاری تأثیرات فراوانی می‌گذارد.

۱-۱. قانون و قانونگذاری

واژه‌ی قانون از زبان یونانی وارد ادبیات عرب شده و اصل آن «kanon» به معنای خط‌کش بوده است (محمصانی، ۱۳۸۶: ۱۲-۱۴؛ جوهری، ۱۴۱۰ق: ۲۱۸۵). در ادبیات فارسی قانون در معنای قاعده، رسم و حکم اجباری که از ناحیه‌ی دستگاه حکومت صادر گردد؛ به کار رفته است (دهخدا، ۱۳۷۳: قانون) و در ادبیات عرب نیز قانون به معنای مقیاس هر چیز است (ابن منظور، ۱۴۱۴ق، ج ۱۳: ۳۴۹).

در اصطلاح تعاریف گوناگونی از قانون ارائه شده است. در یک دیدگاه قانون به آن دسته از قواعد حقوقی اطلاق می‌شود که به صورت گزاره‌ی مکتوب توسط مقامات صلاحیت‌دار وضع می‌شود و فارغ از آنکه چه عنوانی (اعم از قانون، آیین‌نامه، بخشنامه و غیر این‌ها) برای آن انتخاب شود، دارای دو وصف ماهوی و شکلی است. وصف ماهوی قانون به خصوصیت کلیت و شمول آن اشاره دارد و وصف شکلی خصوصیات همچون لفظی، مکتوب، رسمی و تشریفاتی بودن را بیان می‌دارد (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۴: ۹۴ و ۹۵؛ دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۵۱). از دیدگاهی دیگر برخی با تفکیک میان دو مفهوم قانون به معنای خاص و قانون به معنای عام، بر این باورند که قانون در معنای عام، وقتی به عنوان یکی از منابع حقوقی و در برابر عرف به کار می‌رود، همه‌ی مقرراتی را در برمی‌گیرد که توسط مقامات صالح دولتی وضع شده و قانون به معنای خاص (در نظام حقوقی ایران) قواعدی است که با تشریفات مقرر در قانون اساسی و توسط قوه‌ی مقننه (مجلس شورای اسلامی) وضع می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۱۲۰). در یک دیدگاه قانون، مجموعه قراردادهای اجتماعی است که برای تنظیم ساختار امور عامه وضع می‌شود (جوادی‌آملی، بی‌تا: ۴۴).

برخی با تفکیک میان امور کلی و تقنینی و امور جزئی و اجرایی بر این باورند که قانون به معنای تخصصی و اصطلاحی آن، قاعده‌ای حقوقی است که دارای درجه‌ای از کلیت بوده و از امور اجرایی و جزئی بالاتر است (داوید و اسپونیزی، ۱۳۸۷: ۹۲).

از سوی دیگر برخی معتقدند با توجه به استعمالات گوناگون از واژه‌ی قانون در ادبیات حقوقی، می‌توان مفهوم این اصطلاح را در سه تعریف کلی مطالعه کرد. گاهی مقصود از قانون به آن دسته از مقررات الزام‌آوری اشاره دارد که وظیفه‌ی تنظیم رفتار اجتماعی انسان را برعهده دارند، و مخالفت با آن مستوجب کیفر از سوی قدرت حاکم می‌شود. گاهی اصطلاح قانون به مجموعه قواعدی اشاره دارد که مربوط به کشوری خاص است و در دوره‌ی زمانی معین اجرا می‌شود، و از آن‌جا که وضع و اجرای آن با قدرت حاکم در جامعه است و به اعتبار تفاوت آن با احکام و مقررات دیگری همانند اصول اخلاق، شرف، کرامت و شئونی که مرجع اجرایی معینی ندارد، قانون وضعی نیز نامیده می‌شوند. گاهی نیز قانون به مجموعه قواعد حقوقی اطلاق می‌شود که قوه‌ی مقننه تصویب کرده است (محمصانی، ۱۳۸۶: ۸ و ۹؛ کعبی، ۱۳۸۲: ۱۰۶).^(۲)

از تعاریف مذکور چنین برداشت می‌شود که یکی از اجزای ذاتی تعریف قانون «قاعده‌ی حقوقی بودن» آن است. به عبارت دیگر، اوصاف قاعده‌ی حقوقی همانند الزام‌آور بودن، اجتماعی بودن^(۳)، کلی و عمومی بودن^(۴) و تضمین آن از طرف دولت (کاتوزیان، ۱۳۹۲: ۵۹) وجهه‌ی بارز تعریف قانون به حساب می‌آید (داوید و اسپونیزی، ۱۳۸۷: ۹۴).

بر این اساس با نگاهی به مجموعه تعاریف مذکور می‌توان تعریف قانون را در دو بعد ماهوی و شکلی مطالعه کرد. بعد ماهوی قانون، فارغ از مرجع تصویب‌کننده به آن دسته از قواعدی اشاره می‌کند که زندگی اجتماعی را سامان می‌بخشد و افراد به علت وجود اجبار دولت، ملزم به رعایت آن‌اند. درحالی‌که از بعد شکلی، قانون تنها شامل قواعد حقوقی می‌گردد که توسط مرجع دارای صلاحیت وضع می‌شود.

در مقام نتیجه‌گیری از مقصود مورد نظر این پژوهش از اصطلاح قانون باید گفت که قانون به آن دسته از «قواعد حقوقی» اطلاق می‌شود که قوه‌ی مقننه به تصویب رسانده است. در تبیین تعریف مذکور می‌توان گفت اولاً جزء ذاتی قانون از این منظر داشتن ویژگی‌های لازم برای یک قاعده‌ی حقوقی است و از سوی دیگر، قانون به آن قاعده‌ی حقوقی اطلاق می‌شود که توسط قوه‌ی مقننه و با طی تشریفات قانونی به تصویب رسیده است.

۱-۲. سیاست‌های کلی نظام

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و... آمده است (معین، ۱۳۸۸: سیاست؛ دهخدا، ۱۳۷۳: سیاست). به نظر تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیک‌ترین تعاریف به مفهوم مورد نظر قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۳۳). در اصطلاح سیاست یا

سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی برشمرده شده که متکی بر اصول برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، نظارت و کنترل است. براساس این تعریف سیاست‌های کلی یا خط‌مشی‌های عمومی، اصولی‌اند که توسط مقامات صالح به‌عنوان الگو و راهنمایی برای راهبری اقدام‌ها و فعالیت‌ها وضع شده‌اند (الوانی، ۱۳۸۰: ۲۰). حقوقدانان نیز سیاستگذاری را تعیین، تدوین و ارائه‌ی ضوابطی می‌دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می‌شود؛ مصالح جمعی از طریق آن تأمین می‌شود و هدف از آن نیز در درجه‌ی اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است (هاشمی، ۱۳۸۵، ج ۲: ۶۷).

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبات خود سیاستگذاری و برنامه‌ریزی به‌منظور دستیابی به اهداف را به سه حوزه‌ی سیاست کلی، سیاست اجرایی^(۵) و برنامه^(۶) تقسیم کرده است. از این منظر مراد از سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که «برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه‌ی آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه‌ی کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی: ۱۳/۱۰/۱۳۷۶).

بر مبنای تعاریف صورت‌گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره‌ی زمانی مشخص است (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵). به بیان دیگر، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه‌ی تقنینی بوده، بر مبنای مصالح وضع می‌شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است؛ همانند قواعد کلی فقهی مانند لاضرر، نفی حرج و مانند این‌ها که براساس آن‌ها فتاوی‌ی زیادی صادر شده است (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۷۷).

علاوه‌بر تعاریف مذکور که از حیث محتوایی به موضوع سیاست‌های کلی نظام توجه کرده بود، می‌توان از حیث شکلی و مرجع صالح صدور نیز سیاست‌های کلی نظام را تعریف کرد. بر این اساس سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین

می‌شود.^(۷) در مقام جمع‌بندی مجموعه تعاریف مذکور از سیاست‌های کلی نظام می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام به آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی اطلاق می‌شود که براساس بند ۱ اصل ۱۱۰، در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌شود.

۱-۲-۱. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

در نظام حقوقی سلسله‌مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور است که از تأثیر، اعتبار و ضمانت اجراهای گوناگونی برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید جایگاه روشن و متناسبی داشته باشد و رابطه‌ی آن با هنجارهای فرازین و فرودین به‌وضوح تبیین گردد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷). سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنا نیست و باید جایگاه آن‌ها در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن شود.

در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب حقوقی و در مقایسه با سایر هنجارهای قانونی نیز نظرهای گوناگونی مطرح شده است. برخی بر این باورند که سیاست‌های کلی نظام در رأس سلسله‌مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است؛ چراکه در زمره‌ی اوامر ولایی قرار می‌گیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به قانون اساسی فراتر است و هیچ مقام سازمانی غیر از رهبری، حق تقیید، اصلاح یا الغای آن را نخواهد داشت (خلیلی، ۱۳۸۳: ۷۴). به بیان دیگر، سیاست‌های کلی ممکن است با مصالح قانون اساسی مغایر باشد و موقتاً اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی را تعطیل کند (خلیلی، ۱۳۸۳: ۸۲). در مقابل، گروه عمده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند سیاست‌های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت می‌توان گفت قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتری و حاکمیت آن ایجاب می‌کند که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۴۹). به عبارت دیگر سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه‌ی پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰). در نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می‌توان گفت که سیاست‌های کلی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه‌ی پایین‌تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به‌دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴).

۱-۲-۲. الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام

در خصوص الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز میان اندیشمندان حوزه‌ی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختلاف نظر وجود دارد. برخی با نگاهی به سیاست‌های کلی نظام آن را صرفاً از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می‌کنند و بر این باورند از آن‌جا که سیاست‌گذاری، از مقوله‌های مدیریتی به حساب می‌آید، ارزش حقوقی ندارد. آنان معتقدند نظارت پیش‌بینی‌شده در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز صرفاً نظارتی سیاسی است و بر آن آثار حقوقی بار نمی‌گردد.^(۸)

در مقابل آنچه در عمل رخ داده و ملاک عمل قرار گرفته، دیدگاهی است که به سیاست‌ها به‌عنوان مقوله‌ی مدیریتی صرف نمی‌نگرد و آن را دارای ضمانت اجراهای حقوقی می‌داند. مستندات این نظر از یک سو به مجموعه مؤیدات قانونی به‌ویژه مشروح مذاکرات مجلس بازننگری قانون اساسی و متن اصل ۱۱۰ و از سوی دیگر به اهمیت سیاست‌های کلی نظام در روند امور بازمی‌گردد. در تبیین این موضوع می‌توان گفت اولاً با عنایت به مشروح مذاکرات بازننگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ و نیز تأکیدات اعضای مجلس بر موضوع ولایت فقیه و تضمین اجرای اوامر وی، محقق ساختن اوامر صادره از سوی وی، که سیاست‌های کلی نظام مصدافی از آن محسوب می‌شود، اقتضای الزام‌آور بودن سیاست‌های مزبور را دارد^(۹) (اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۴۹). از سوی دیگر به‌نظر می‌رسد آنچه موجب ورود چنین تدابیری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شد، بیش از هر چیز فقدان و خلأ قانونی وجود نهادی برای تعیین خط‌مشی‌های کلی حرکت نظام بود که ارشادی دانستن سیاست‌ها موجب نقض غرض می‌شود. علاوه‌بر این آوردن دو موضوع ارشادی در صدر اصلی از قانون اساسی که تمام مفاد آن الزام‌آور است، بعید به‌نظر می‌رسد. ثانیاً جایگاه سیاست‌های کلی نظام خود دلیلی بر الزامی بودن این سیاست‌ها در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. به بیان دقیق‌تر، قرار دادن سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان اولین وظیفه و اختیار رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی نمایانگر اهمیت و جایگاه والای آن در نظام حقوقی ایران است. از همین رو مقام معظم رهبری در این خصوص می‌فرماید: «درباره‌ی سیاست‌های کلی عرض کنم که مهم‌ترین وظیفه‌ی رهبری در قانون اساسی، تنظیم سیاست‌های کلی است»^(۱۰). مطالعه‌ی نظرهای مذکور در مورد سیاست‌های کلی نظام بی‌تردید بیانگر آن است که این سیاست‌ها تنها هنگامی مهم‌ترین وظیفه‌ی رهبری تلقی می‌شود که موجب انضباط در کشور شود و مانع بروز لطمات جبران‌ناپذیر شود که یکی از قواعد و بایسته‌های الزام‌آور حقوقی در عرصه‌های گوناگون اداره‌ی جامعه اعم از تقنین، اجرا و قضا تلقی می‌گردد.

شایان ذکر است که به‌عنوان مهم‌ترین مستند قانونی الزام‌آور بودن سیاست‌های کلی نظام می‌توان به «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب مجمع تشخیص مصلحت با تأیید رهبری اشاره کرد. برای نمونه ماده‌ی ۲ این مقرر در این خصوص بیان می‌دارد: «قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد». ماده‌ی ۳ نیز مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی را به‌عنوان مقام مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوطه تعیین می‌کند.

۲. روند قانونگذاری در حکومت اسلامی

پس از روشن شدن مفهوم قانون و مفهوم سیاست‌های کلی نظام، به‌منظور پاسخگویی به پرسش اصلی پژوهش، ضروری است مفهوم و روند قانونگذاری در حکومت اسلامی مطالعه شود. به بیان دقیق‌تر برای حرکت به سمت نظام مطلوب قانونگذاری، برآمده از شریعت اسلام، مطالعه‌ی مفهوم و روند قانونگذاری مطلوب شرعی مهم و ضروری است.

مفهوم قانونگذاری در اندیشه‌ی اسلامی با مفهوم مدرن آن در حقوق موضوعه تفاوت دارد و قیدهایی در تعریف قانونگذاری در اندیشه‌ی اسلامی وجود دارد که آن را از قانونگذاری موضوعه‌ی مرسوم متمایز می‌سازد و علت آن، ریشه در آموزه‌های اعتقادی مسلمانان و نحوه‌ی جهان‌بینی و هستی‌شناسی آنان دارد. در این خصوص می‌توان گفت براساس اندیشه‌ی اسلامی خداوند متعال به‌عنوان ولی و سرپرست عالم دارای ربوبیت تشریحی است و حق امر و نهی منحصرأ از آن اوست (سبحانی، ۱۳۷۰: ۲۵۹). بر همین اساس تنها اوست که حق وضع قوانین و مقررات در ابعاد فردی و اجتماعی را دارد، هر قانونی غیر از طریق وی صادر شود، باطل و غیرقابل استناد است (خمینی، ۱۴۲۳ق: ۴۴). بر این مبنا پذیرش اوامر و نواهی اعم از قوانین و مقررات فردی و اجتماعی مصداق شرک در ربوبیت محسوب می‌شود (جوادی آملی، بی‌تا: ۵۸۲). لذا تنها قانونگذار نیز ذات باری تعالی خواهد بود؛ تشریح و جعل قانون منحصر به اوست و جز او قانونگذاری وجود ندارد (سبحانی، ۱۳۷۴: ۲۵۹). در نتیجه قدرت مقننه و اختیار تشریح در اسلام به خداوند متعال اختصاص دارد و شارع مقدس یگانه قدرت قانونگذاری است و در حکومت اسلامی به‌عنوان حکومت اجرای قانون الهی بر مردم، هیچ‌کس حق قانونگذاری ندارد و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به اجرا گذاشت (خمینی، ۱۴۲۳ق: ۴۳ و ۴۴). براساس این مبنای عقیدتی، می‌توان فرایند قانونگذاری در اندیشه‌ی اسلامی را در چهار مرحله مطالعه کرد.

۲-۱. مرحله‌ی جعل و تشریح احکام

مرحله‌ی اول، مرحله‌ی جعل و تشریح حکم است. این مرحله مطابق با آنچه بیان شد، انحصاراً در اختیار خداوند متعال است و هیچ موجودی غیر از ذات باری تعالی حق وضع و جعل قوانین و امر و نهی به دیگران را ندارد. آیات قرآن کریم و روایات ائمه‌ی معصومین (ع) نیز بیانگر آن است (مؤمن قمی، ۱۳۸۷: ۶۱-۶۶) که خداوند متعال حق قانونگذاری را انحصاراً در اختیار خود قرار داده است. برای نمونه آیات زیر به این مفهوم اشاره می‌کنند:

«حکم [قانون و یا حکومت] تنها از آن خداوند است»^(۱۱) (انعام: ۵۷).

«همانا حکم تنها از آن اوست»^(۱۲) (انعام: ۶۲).

«ای پیامبر! بدانچه خدا نازل فرموده، بین مردم حکم (یا حکومت) کن و هواهای آن‌ها را پیروی مدار و از اینکه تو را نسبت به برخی از آنچه خدا بر تو فرود آورده به فتنه اندازند، برحذر باش... آیا اینان حکم جاهلیت را می‌طلبند، و برای ایمان‌باوران چه کسی در حکم بهتر از خداوند است؟»^(۱۳) (مائده: ۴۹ و ۵۰).

در نتیجه براساس آموزه‌های اسلامی مرحله‌ی تشریح قوانین صرفاً بر اختیار خداوند است و این امر حق وی تلقی می‌شود، چراکه او مالک همه‌ی افراد و سرزمین‌ها و آگاه به مصالح و مفاسد و سود و زیان مردم است و در این جهت هیچ‌یک از مخلوقات شریک او نیست (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۱۱۳).

۲-۲. مرحله‌ی تبیین و تفسیر احکام

مرحله‌ی دوم، مرحله‌ی تفسیر و تبیین وحی الهی و تشریح اهداف و مقاصد آن توسط پیامبر اکرم (ص) و ائمه‌ی معصومین (ع) است (سبحانی، ۱۳۷۰: ۲۵۹). در این خصوص باید گفت یکی از شئون زندگی پیامبر اکرم (ص) و اهل بیت عصمت و طهارت (ع) به‌عنوان جانشینان پیامبر (ص)، تفسیر و تبیین آموزه‌ها و قوانینی است که توسط خداوند متعال جعل شده است. آنان با اتصال به سرچشمه‌ی وحی و فهم دقیق، قوانین و قواعدی را که خداوند متعال برای سعادت ابنای بشر وضع کرده است، به انسان ابلاغ می‌دارند و به تبیین و تفسیر آن‌ها می‌پردازند. به بیان دیگر اگرچه پیامبر (ص) و امامان معصوم (ع) به نصب خاص الهی به مقام نبوت و امامت نائل شدند، آنان نیز حق تشریح و جعل احکام الهی را نداشتند و وظیفه‌ی آنان تبیین، تشریح و اجرای قوانین شریعت اسلام بود، چراکه حاکمیت در تشریح و قانونگذاری انحصار به خداوند متعال دارد و تفسیر و تبیین قوانین الهی در جامعه نیازمند کسانی از جنس بشر است که قوانین را از منبع وحی دریافت نمایند و بدون هیچ‌گونه کم و کاستی به بشر ابلاغ کنند

(مکارم شیرازی، ۱۴۲۸ق، ج ۳: ۲۸۴ و ۲۸۵). شایان ذکر است که در زمان پیامبر (ص) دریافت وحی نیز در عرصه‌ی قانونگذاری وجود داشت، اما در زمان ائمه‌ی معصومین (ع) مبنای روند اجرای قوانین تفسیر و تبیین وحی بوده است (حبیبی، ۱۳۸۹: ۵۵).

۲-۳. مرحله‌ی اجتهاد و استنباط احکام

هرچند مراجعه به پیامبر (ص) و ائمه‌ی معصومین (ع) به‌عنوان منصوبان خاصی که با منبع وحی ارتباط دارند یا از عصمت برخوردارند، مطمئن‌ترین راه کشف قوانین الهی است، در عصر حاضر به‌علت غیبت امام معصوم (ع) امکان بهره‌گیری از این مسیر وجود ندارد. از همین رو باید به‌دنبال راهکاری برای کشف و فهم قوانین وضع‌شده از ناحیه‌ی پروردگار، در دوره‌ی غیبت امام معصوم (ع) بود.

نگاهی به مجموعه قواعد و آموزه‌های شریعت مقدس اسلام بیانگر آن است که در دوره‌ی غیبت امام معصوم (ع)، کشف قوانین و شناخت آن از طریق استخراج احکام از منابع شرعی و توسط فقها و کارشناسان امور دینی صورت می‌گیرد (سبحانی، ۱۳۷۰: ۲۶۰). در این خصوص می‌توان گفت که هرچند در دوره‌ی غیبت، امکان حضور در پیشگاه امام به‌عنوان منبع متصل به وحی وجود ندارد، می‌توان با بهره‌گیری از روش‌ها و ضوابطی، توسط کارشناسان امور دینی، به استنباط و استخراج احکام و قوانین الهی از منابع صحیح آن (کتاب، سنت، عقل و اجماع) پرداخت (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۱۱۲).

این مرحله بر مجموعه روش‌هایی استوار است که در ادبیات دینی اجتهاد خوانده می‌شود. مقصود از اجتهاد استخراج و استنباط حکم شرعی فرعی، یا حجتی شرعی بر حکم شرعی فرعی از طریق ادله‌ی تفصیلی است (خویی، ۱۳۸۰، ج ۳: ۴۳۷). به بیان دیگر اجتهاد تلاش برای یافتن دلیل و حجت بر احکام شرعی است یا کوششی برای به‌دست آوردن احکام شرعی از ادله و منابع آن یعنی قرآن، سنت، عقل و اجماع است (هاشمی شاهرودی و دیگران، ۱۴۲۶ق، ج ۱: ۲۴۴؛ مطهری، بی‌تا، ج ۲۰: ۱۶۳).

ذکر این نکته در خصوص موضوع اجتهاد ضروری به‌نظر می‌رسد که توانایی استخراج احکام و دستورهای الهی از منابع شرعی نیازمند آشنایی با پیش‌نیازهای اجتهاد است و بدون تحقق این مقدمات رجوع به منابع شرعی و استنباط حکم از شریعت اسلامی غیرممکن است (مکارم شیرازی، ۱۴۲۷ق: ۳۰۰). اجتهاد مشروع، رجوع به منابع شریعت اسلام پس از کسب مقدمات لازم و به‌کارگیری اسلوب صحیح شرعی استنباط احکام است (مطهری، بی‌تا، ج ۲۰: ۱۶۴-۱۷۰). بر این اساس شخصی که به مقام اجتهاد دست نیافته است، یا باید احتیاط نماید یا

تقلید کند (منتظری، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۱۵۵).

مبتنی بر آنچه بیان شد، می‌توان گفت که در دوره‌ی غیبت، روند قانونگذاری در حکومت اسلامی مبتنی بر عنصر اجتهاد صورت می‌گیرد و کشف قوانینی که توسط خداوند متعال جعل شده است، نیازمند بهره‌گیری از تخصص و ابزار و ضوابط استنباط احکام شرع است. بر همین اساس اگر سازوکار قانونگذاری مبتنی بر اجتهاد طراحی نشده باشد، نمی‌تواند پاسخگوی نیاز جامعه‌ی اسلامی در اجرای قوانین الهی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین وظایف نظام سیاسی مبتنی بر شریعت اسلام باشد. با نگاهی به سابقه‌ی فقه از آغاز عصر غیبت تاکنون می‌توان به سه روش اجتهادی در زمینه‌ی قانونگذاری اشاره کرد:

۲-۳-۱. اجتهاد تبیینی

مقصود از اجتهاد تبیینی همان اجتهاد مرسوم، رایج و مصطلح در فقه شیعه است که مقصود از آن به‌کارگیری تمام تلاش در جهت استنباط احکام شرعی از منابع آن است (مکارم شیرازی، ۱۴۲۸ق، ج ۳: ۵۳۲). براساس این نوع از اجتهاد که فقه افتایی نیز خوانده می‌شود، مجتهد با رویکردی اکتشافی و تبیینی در پی کشف قانون شرع برای اداره‌ی زندگی است. خروجی این گونه از اجتهاد فتوا بوده و هدف از فتوا نیز بیان حکم مانزل‌الله است.

۲-۳-۲. اجتهاد تطبیقی

گونه‌ی دیگر اجتهاد، اجتهاد تطبیقی و مقصود از آن تشخیص احکام شرعی است. در این خصوص می‌توان گفت که در اجتهاد تطبیقی الزاماً نیازی به مراجعه‌ی مجتهد به منابع شرعی (قرآن، سنت، اجماع و عقل) و استنباط حکم از آن‌ها نیست، بلکه فقیه نظریات فقهی موجود را بر حوادث و وقایع پیشامد براساس نیازهای روز تطبیق می‌دهد و تنها پاسخگوی این پرسش است که آیا موضوع مورد بحث خلاف آموزه‌های شریعت اسلام است یا خیر؟^(۱۴) نتیجه‌ی این‌گونه از اجتهاد تطبیق موضوعات با نظریات فقهی مرسوم است.

۲-۳-۳. اجتهاد تنظیمی

سومین روش از روش‌های اجتهادی در فقه شیعه، اجتهاد تنظیمی است. مقصود از اجتهاد تنظیمی استنباط احکام شرعی از منابع آن با توجه به عناصر مدیریت جامعه و تنظیم و ساماندهی امور و روابط فرد با فرد و فرد با جامعه است. در خصوص تفاوت میان اجتهاد تنظیمی با اجتهاد تطبیقی و تبیینی باید گفت که هرچند همه‌ی احکام شریعت اسلام مبتنی بر تنظیم روابط است و به تعبیر دقیق‌تر تنظیم روابط در خود احکام شرع لحاظ شده است، در اجتهاد تطبیقی و تبیینی عنصر تنظیم در مبادی، مدخل‌ها و مقدمات حکم دخالت دارد.^(۱۵) اما

در اجتهاد تنظیمی، عنصر مدیریت و تنظیم روابط، عنصر سازنده حکم شرعی به حساب می‌آید. در خصوص تفاوت این دو شیوهی نگرش می‌توان گفت گاهی احکام فقهی مربوط به اداره‌ی یک فرد، بدون توجه به محیط زندگی اوست؛ و گاهی هم در تعیین حکم شرعی انسان به منزله‌ی بخشی کوچک یا بزرگ از چگونگی اداره‌ی یک جامعه در نظر گرفته می‌شود. گاهی احکام شرعی به‌عنوان جزئی از مجموعه‌ی اداره‌کننده‌ی فرد و جامعه در حاکمیت اسلام مطرح می‌شود؛ گاهی هم فقط به‌عنوان حکمی برای یک فرد مطرح است. این دو نوع نگرش با یکدیگر متفاوت است؛ این تفاوت در نگرش منجر به استنباط احکام متفاوت حتی در فردی‌ترین مسائل همانند مسئله طهارت و نجاست می‌شود» (خامنه‌ای، ۱۳۷۶/۲/۱۳).

بر همین مبنا تفاوت نگرش هدف از اجتهاد تنظیمی، تنظیم روابط انسان‌ها در چارچوب شریعت، به‌منظور دستیابی به سعادت دنیوی و اخروی است و در پی آن است که به این پرسش پاسخ گوید که مبتنی بر اجتهاد چگونه جامعه‌ی اسلامی را به‌سوی اهدافش مدیریت کنیم (کعبی، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۳). بر این اساس اجتهاد تنظیمی باید به‌دنبال استنباط فقهی براساس فقه اداره‌ی نظام باشد؛ نه فقه اداره‌ی فرد (خامنه‌ای، ۷۰/۶/۳۱)، هرچند خروجی این‌گونه از اجتهاد نیز صدور احکام شرعی همانند گونه‌های دیگر اجتهاد است.

۲-۴. مرحله‌ی برنامه‌ریزی

پس از آنکه حکم شرعی توسط خداوند متعال جعل شد و از طریق پیامبر (ص) یا ائمه‌ی معصومین (ع) ابلاغ و تبیین و از طریق بهره‌گیری از ابزار اجتهاد مشروع اوامر و نواهی الهی کشف شد، مرحله‌ی نهایی برنامه‌ریزی و ترسیم خطوط بر مبنای فتاوی مستخرج از شریعت است. در تبیین این موضوع می‌توان گفت پس از آنکه فقها قوانین الهی را براساس جریان اجتهاد از منابع شرع استخراج کردند، برنامه‌های اساسی و خطوط کلی جامعه‌ی اسلامی ترسیم می‌شود (متظری، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۱۲۱؛ سبحانی، ۱۳۷۰: ۲۶۰). بر این اساس وظیفه‌ی مجالس شورا در حکومت اسلامی، جعل قوانین و استخراج آن از منابع اولیه‌ی شرعی نیست، بلکه تنها برنامه‌ریزی بر مبنای احکامی است که فقها از منابع شرع استنباط کرده‌اند. از همین رو بعضاً عنوان مجالس برنامه‌ریز به آن اطلاق می‌گردد. امام خمینی (ره) در این زمینه می‌فرماید: «شارع مقدس اسلام یگانه قدرت مقننه است. هیچ‌کس حق قانونگذاری ندارد؛ و هیچ قانونی جز حکم شارع را نمی‌توان به‌مورد اجرا گذاشت. به همین سبب، در حکومت اسلامی به‌جای «مجلس قانونگذاری» که یکی از سه دسته حکومت‌کنندگان را تشکیل می‌دهد، «مجلس برنامه‌ریزی» وجود دارد که برای وزارتخانه‌های مختلف در پرتو احکام اسلام برنامه ترتیب می‌دهد؛ و با این برنامه‌ها کیفیت

انجام خدمات عمومی را در سراسر کشور تعیین می‌کند» (خمینی، ۱۴۲۳ق: ۴۴). مبتنی بر تعریف قانون و انحصار قانونگذاری در ذات حضرت حق روند قانونگذاری در چهار مرحله قابل بررسی است: مرحله اول که مرحله تشریح و جعل قوانین است و به خداوند متعال اختصاص دارد؛ مرحله دوم ابلاغ و تبیین قوانین است که توسط پیامبر (ص) و اهل بیت معصومین ایشان انجام گرفته است؛ مرحله سوم استنباط احکام و قوانین از منابع شریعت (قرآن، سنت، اجماع و عقل) با بهره‌گیری از ابزار اجتهاد مشروع است؛ مرحله چهارم نیز برنامه‌ریزی مطابق با نیازها، پیشامدها و حوادث نوپدید، در چارچوب قواعد مستنبط از شریعت است.

۳. جایگاه اجتهاد در روند قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران

پس از آنکه روند قانونگذاری مطلوب در نظام اسلامی روشن شد، ضروری است که جایگاه اجتهاد در روند قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران مطالعه شود. در این خصوص باید گفت که براساس اصل ۵۷^(۱۶) قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌شوند. همچنین مطابق اصول ۵۸^(۱۷) و ۵۹^(۱۸) قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود یا در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است، از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد.

قانون اساسی در فصل ششم و تحت عنوان قوه مقننه به صورت تفصیلی جایگاه مجلس شورای اسلامی و حیطه صلاحیت آن در امر قانونگذاری را بیان کرده است. بر این اساس اولاً بر مبنای اصل ۷۱^(۱۹) مجلس شورای اسلامی که اعضای آن نمایندگان منتخب مردم هستند، می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند و صلاحیت عام قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد؛ ثانیاً مطابق با اصل ۷۲^(۲۰) مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات با دو محدودیت روبه‌روست و نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی جمهوری اسلامی مغایرت داشته باشد.

از سوی دیگر اصل ۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و سیاسی باید براساس موازین اسلامی باشد و این اصل بر همه قوانین و مقررات حتی سایر اصول قانون اساسی حاکم می‌باشد و تشخیص این

امر بر عهده فقهاء شورای نگهبان است». اصول ۹۱ تا ۹۶ قانون اساسی نیز در تبیین صلاحیت شورای نگهبان در رسیدگی به مصوبات مجلس، مجلس شورای اسلامی را بدون وجود شورای نگهبان از نظر قانونی بی‌اعتبار می‌داند^(۲۱) و بیان می‌کند همه‌ی مصوبات مجلس باید برای نظارت به شورای نگهبان ارسال شود.^(۲۲) همچنین نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با شریعت اسلام را به فقهای شورای نگهبان واگذار کرده است.^(۲۳) در نتیجه مبتنی بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت عام قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دارد و شورای نگهبان مصوبات مجلس را صرفاً از نظر «عدم مغایرت» با موازین اسلامی و قانون اساسی مورد بررسی و نظارت قرار می‌دهد.

با نگاهی به اقسام روش‌های اجتهاد در فقه شیعه از یک سو و روند قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران از سوی دیگر، درمی‌یابیم که نظام موجود قانونگذاری مبتنی بر اجتهاد تطبیقی طراحی شده است. به بیان دیگر، در نظام موجود، فقهای شورای نگهبان متن قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را با نظریات فقهی موجود مطابقت می‌دهند و در صورت اعلام عدم مغایرت مصوبات با شریعت اسلام، مصوبه‌ی مزبور لازم‌الاجرا تلقی می‌شود. شیوه‌ی موجود هرچند مبتنی بر اجتهاد است، مبتنی بر اجتهاد تطبیقی بوده و نقش استنباط احکام شرعی در آن حداقلی است و به عدم مغایرت مصوبات با شریعت مقدس اسلام اکتفا می‌کند. در نتیجه می‌توان گفت که نقش اجتهاد به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراحل قانونگذاری در شریعت اسلام، در جریان فعلی قانونگذاری حداقلی بوده و با حرکت به سوی نظام مطلوب قانونگذاری که مبتنی بر اجتهاد پویاست، فاصله دارد.

۴. ظرفیت‌سازی سیاست‌های کلی در اصلاح قوانین

با توجه به آنچه گفتیم، درمی‌یابیم که از یک سو نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران هرچند مغایر با موازین شرعی نیست، با نظام مطلوب اسلامی که بر مبنای اجتهاد تنظیمی طراحی شده، متفاوت است. از سوی دیگر، سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان راهبردها و خط‌مشی‌های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران که توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌شود، در جایگاه بالایی از سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی قرار دارد و قواعدی لازم‌الاجرا برای کلیه‌ی مقامات حکومتی الزام‌آور تلقی می‌شود. از همین رو می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود در سیاست‌های کلی نظام که رعایت آن بر همه‌ی قوای حکومتی از جمله قوه‌ی مقننه الزام‌آور است، اقدام به اصلاح نظام قانونگذاری موجود به سمت نظام قانونگذاری مطلوب کرد.

در تبیین این موضوع می‌توان گفت با توجه به جایگاه و قابلیت‌های سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران، همه‌ی مراحل قانونگذاری مطابق با اندیشه‌ی اسلامی آن هم مبتنی بر اجتهاد تنظیمی در جهت اصلاح نظام قانونگذاری قابل طراحی است. به بیان دیگر از آن‌جا که مرحله‌ی تشریح و تبیین قوانین توسط خداوند متعال، پیامبر اعظم (ص) و ائمه‌ی معصومین (ع) به انجام رسیده است، در صورتی که راهبردها و خط‌مشی‌های کلان نظام اسلامی در قالب سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر دستگاه اجتهاد و توسط فقها تنظیم شود، اولاً اجتهاد به‌عنوان عنصر سازنده‌ی قوانین و مقررات از جایگاه منفعلانه دارای نقشی فعال و ابتکاری می‌گردد^(۲۴) و ثانیاً مجلس در انجام وظیفه‌ی قانونگذاری که موظف به تبعیت از سیاست‌های کلی نظام است، در چارچوب آموزه‌ها و موازین اسلامی قرار می‌گیرد.

بر این اساس مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص هر یک از موضوعات کلان و کلی، خط‌مشی‌ها و سیاست‌هایی را ابلاغ می‌کند که مبتنی بر منابع شرعی و با بهره‌گیری از دستگاه اجتهاد وضع شده است؛ از یک سو مبتنی بر الزام موجود در اجرایی کردن سیاست‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نمایندگان مجلس مصوباتی را در این خصوص تصویب می‌کنند و از سوی دیگر اعضای شورای نگهبان به‌عنوان پاسداران موازین اسلامی و قانون اساسی، علاوه بر انجام وظیفه‌ی فعلی، مصوبات مجلس شورای اسلامی را از نظر مطابقت با سیاست‌های کلی نظام که برآمده از اجتهاد تنظیمی است هم تطبیق می‌دهند و در نتیجه فرایند حرکت نظام موجود قانونگذاری به سمت نظام مطلوب را مهیا می‌کنند. شایان ذکر است یکی از پیش‌فرض‌های تحقق این موضوع تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام در موضوع تصویب سیاست‌های کلی نظام با حضور اکثریت فقها و مجتهدان است.

شایان ذکر است که در حال حاضر مبتنی بر اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از اختیارات مقام رهبری است که ایشان نیز این اختیار را مستند به مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند. بر همین اساس مقررات نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در سال ۱۳۸۴ به تأیید مقام رهبری رسید.^(۲۵) براساس ماده‌ی ۱ این مقررات به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌گیرد و براساس ماده‌ی ۲، قوانین و مقررات کشور نباید در هیچ موردی مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی مربوط باشد. به‌منظور نظارت بر این موضوع نیز کمیسیونی به نام کمیسیون نظارت، بررسی مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی

نظام را بر عهده دارد. بر این اساس در صورتی که پس از اعلام مغایرت توسط مجمع، در مصوبه‌ی نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق با نظر مجمع، نظر خود را بیان می‌دارد.

این در حالی بود که تا پیش از اصلاح این مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام از اهرم‌های کافی برای نظارت بر مصوبات مجلس شورای بر خوردار نبود و بسیاری از قوانین مجلس بدون مطابقت با سیاست‌های کلی نظام لازم‌الاجرا تلقی می‌شد. به‌منظور رفع این معضل مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه‌ی دبیر شورای نگهبان، اختیار نظارت بر مصوبات مجلس را در موضوعاتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص آن اظهار نظر نکرده است، به شورای نگهبان واگذار کردند.^(۲۶) علاوه بر این مجلس شورای اسلامی نیز باید در همه‌ی موضوعاتی که سیاست‌های کلی مرتبط با آن به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است، متناسب با این سیاست‌ها قانونگذاری کند. در نتیجه نظام قانونگذاری فعلی در جمهوری اسلامی ایران بر مبنای اجتهاد تطبیقی و نقش حداقلی اجتهاد در فرایند تعیین طراحی شده است، در حالی که از یک سو با استفاده از ظرفیت‌های موجود در سیاست‌های کلی نظام در اصل ۱۱۰ قانون اساسی همانند الزام آور بودن سیاست‌ها برای همه‌ی ارکان و ساختارهای حکومت، تأیید و ابلاغ آن توسط ولی فقیه پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و امکان تغییر ساختار مجمع و نقش آفرینی اکثریت مجتهدان و فقها در فرایند تصویب سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر صلاحیت رهبری در تعیین اعضای مجمع تشخیص مصلحت مذکور در اصل ۱۱۲ قانون اساسی می‌توان سیاست‌های کلی نظام را بر پایه‌ی اجتهاد تنظیمی بنا کرد. از سوی دیگر نمایندگان مجلس شورای اسلامی با انجام وظیفه‌ی قانونی مذکور در ماده‌ی ۲ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» در راستای اجرای سیاست‌ها اقدام به قانونگذاری کنند و شورای نگهبان نیز مصوبات مجلس را از حیث انطباق یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام ارزیابی کند تا از این طریق در مسیر ارتقای قانونگذاری در راستای قانونگذاری اسلامی گام برداشته شود.

نتیجه‌گیری

با عنایت به آنچه در خصوص سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان راهکار ارتقای نظام قانونگذاری موجود در جهت حرکت در مسیر قانونگذاری مطلوب مبتنی بر اندیشه‌ی اسلامی بیان شد، می‌توان گفت ظرفیت‌سازی برای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند یکی از راهکارهای موجود به‌منظور ارتقای وضعیت نظام قانونگذاری ایران به سمت وضعیت مطلوب و در چارچوب قانون اساسی باشد؛ به‌نحوی که سیاست‌های کلی ابلاغی مقام رهبری در موضوعات مختلف مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلام استنباط شود و مجلس نیز که ملزم به در نظر گرفتن چارچوب‌های موجود در سیاست‌هاست، متناسب با آن قانونگذاری کند. تحقق این امر در نظام حقوق اساسی ایران الزاماتی دارد که از جمله‌ی آنها می‌توان به بهره‌گیری بیشتر از فقها و مجتهدان آگاه به مقتضیات زمان در ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام، استنباط مبانی موضوعات کلان و کلی از منابع شرع، تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در تمامی ابعاد و زوایای مختلف نظامات اجتماعی مورد نیاز جامعه و التزام عملی بیشتر مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اشاره کرد.

یادداشت‌ها

۱. شایان ذکر است که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ بازنگری شد، اما بسیاری از نهادها و ساختارهای مذکور در آن تغییری نکرد.
۲. برای مطالعه‌ی بیشتر در زمینه‌ی تعاریف ارائه‌شده از قانون از نظر ماهوی در دیدگاه‌های مختلف ر.ک: راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۱۱-۲۱.
۳. اجتماعی بودن یک قاعده‌ی حقوقی اشاره به هدف آن دارد که تنظیم روابط اجتماعی است.
۴. کلی و عمومی بودن قانون به این معنا نیست که همه‌ی مردم موضوع آن باشند بلکه نباید مقید به فرد و شخص خاصی باشد و نباید با یکبار انجام شدن آن از بین برود.
۵. سیاست اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.
۶. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره‌ی مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.
۷. تبصره‌ی ماده‌ی ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴/۶/۲۰.
۸. برای مطالعه‌ی دقیق‌تر این تفکر ر.ک: طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه‌ی کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸.
۹. برای نمونه یکی از اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی در این خصوص بیان می‌دارد: «از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور است. سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قو مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد، آن کسی که صلاحیت این را دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند، مقام ولایت فقیه است. برای اینکه اوست که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد» (مؤمن: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۴۹).
۱۰. بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۹/۲۶.
۱۱. «إِنَّ الْحُكْمَ إِلَّا لِلَّهِ».
۱۲. «أَلَا لَهُ الْحُكْمُ».
۱۳. «وَأَنْ أَحْكُمُ بَيْنَهُمْ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَ لَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ وَ أَحْذَرُهُمْ أَنْ يَفْتِنُوكَ عَنْ بَعْضِ مَا أَنْزَلَ اللَّهُ إِلَيْكَ فَإِنْ تَوَلَّوْا فَاعْلَمُوا أَنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ أَنْ يُصِيبَهُمْ بِبَعْضِ ذُنُوبِهِمْ وَإِنْ كَثُرَ مِنْ النَّاسِ لِنَاسِقُونَ أَمْ فَحُكْمُ الْجَاهِلِيَّةِ يَبْغُونَ وَ مَنْ أَحْسَنُ مِنَ اللَّهِ حُكْمًا لِقَوْمٍ يُوقِنُونَ».

۱۴. در بیان تعریف فقهی این قسم از اجتهاد می‌توان گفت: «استفراغ الوسع لتطبيق ما يعرف على الفقيه على الاحكام المستنبطه».
۱۵. الاحكام الشرعيه تابعه للمصالح و المفاسد الواقعيه.
- صدوق، محمدبن علی بن بابویه (۱۳۸۶ق)، علل الشرائع، قم: کتابفروشی داوری، ج ۳، ص ۱۹۳.
- مطهری، مرتضی، مجموعه آثار استاد مطهری، تهران: صدرا، بی‌تا، ج ۲، ص ۵۹۲.
- منتظری، حسین علی (۱۴۰۹ق)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه‌ی محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، قم: مؤسسه‌ی کیهان، ج ۳، ص ۳۰.
۱۶. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند».
۱۷. اصل ۵۸: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».
۱۸. اصل ۵۹: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. در خواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».
۱۹. اصل ۷۱: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».
۲۰. اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده شورای نگهبان است».
۲۱. اصل ۹۳: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان».
۲۲. اصل ۹۴: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود...».
۲۳. اصل ۹۶: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است».
۲۴. هرچند در صورت استفاده از این ظرفیت همچنان شورای نگهبان به‌عنوان ناظر پسینی براساس اصول گوناگون قانون اساسی نظارت شرعی و قانونی بر مصوبات خواهد داشت.
۲۵. این مقرر در سال ۱۳۹۲ بازنگری شده و اصلاحاتی در آن انجام گرفته است. براساس مقرره‌ی جدید، رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس،

نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع مجمع ارسال کند. 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 می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه‌ی نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید (ماده‌ی ۷).

۲۶. ایشان در این خصوص مرقوم کرده‌اند: «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالاخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره‌ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد». تصویر نامه و مرقومه قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی خبرگزاری دانشجو به آدرس:

<http://snn.ir/print/324493>

منابع و مأخذ

- ابن منظور محمدبن مكرم (۱۴۱۴ق)، لسان العرب، بيروت: دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع - دار صادر.
- اداره‌ی كل امور فرهنگي و روابط عمومي مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، صورت مشروح مذاكرات شورای بازنگري قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: اداره‌ی كل امور فرهنگي و روابط عمومي مجلس شورای اسلامی، ج ۲.
- الوانی، سيد مهدي (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: سمت، چ نهم.
- انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری ایران»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مركز پژوهش‌های مجلس.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۴)، مقدمه‌ی عمومی علم حقوق، تهران: کتابخانه‌ی گنج دانش.
- جمعی از اساتید (ارسطا، امیرارجمند، زارعی، مهرپور و هاشمی) (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه‌ی راهبرد، ش ۲۰.
- جمعی از محققان مركز اطلاعات و مدارك رسمی (۱۳۸۹)، فرهنگ‌نامه‌ی اصول فقه، قم: پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی.
- جوادی آملی، عبدالله (بی‌تا)، حق و تکلیف در اسلام، قم: اسراء.
- جوادی آملی، عبدالله (بی‌تا)، توحید در قرآن، قم: اسراء.
- جوهری، اسماعیل (۱۴۱۰ق)، تاج اللغة و صحاح العربیة، بيروت: دارالعلم للملایین.
- حبیبی، ضامن‌علی (۱۳۸۹)، مبانی کلامی حکومت دینی در اندیشه‌ی امام خمینی (ره)، قم: چاپ و نشر عروج.
- حسینی خامنه‌ای، سيد علی، مجموعه‌ی بیانات، قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای.
- خلیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، نشریه‌ی حقوق اساسی، ش ۳، صص ۶۵-۹۰.
- خویی، سيد ابوالقاسم (۱۳۸۰ق)، مصابیح الاصول، تهران: مركز نشر کتاب.
- دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، مقدمه‌ی علم حقوق، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه‌ی دهخدا، تهران: انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مركز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- رنه دیوید، کامی ژوفره اسپونیزی (۱۳۸۷)، در آمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه‌ی سید حسین صفایی، تهران: میزان.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، ش ۳۴، صص ۳۲۰ - ۳۳۳.
- سبحانی، جعفر (۱۳۷۰)، مبانی حکومت اسلامی، قم: انتشارات توحید.
- صبحی محمصانی، رجب (۱۳۸۶)، فلسفه‌ی قانونگذاری در اسلام، ترجمه‌ی اسمعیل گلستانی، تهران: انتشارات آثار اندیشه، چ سوم.
- طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه‌ی کارشناسی‌ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه‌ی علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کعبی، عباس (۱۳۹۱)، بازخوانی روند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران، پژوهشکده‌ی مجازی حقوق بسیج حقوقدانان.
- کعبی، عباس (۱۳۸۲)، «تطبیق نظام حقوقی اسلام با حقوق وضعی معاصر»، فقه اهل بیت (ع)، ش ۳۶، صص ۱۰۰ - ۱۲۶.
- مطهری، مرتضی (بی‌تا)، مجموعه آثار استاد مطهری، تهران: صدرا.
- معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر.
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۷ق)، دائرةالمعارف فقه مقارن، قم: انتشارات مدرسه‌ی امام علی بن ابی‌طالب (ع).
- مکارم شیرازی، ناصر (۱۴۲۸ق)، انوار الأصول، قم: مدرسه‌ی امام علی بن ابی‌طالب (ع).
- منتظری، حسینعلی (۱۴۰۹ق)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، ترجمه‌ی محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، قم: مؤسسه‌ی کیهان، ج ۳.
- موسوی خمینی، سید روح‌الله (۱۴۲۳ق)، ولایت فقیه، تهران: مؤسسه‌ی تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: خرسندی.
- مؤمن قمی، محمد (۱۳۸۷)، «قوانین ثابت و متغیر»، مجله‌ی فقه اهل بیت (ع)، ش ۵۶، صص ۶۰ - ۸۱.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان.

هاشمی شاهرودی، سید محمود و دیگران (۱۴۲۶ق)، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع)، قم: مؤسسه‌ی دائرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (ع)، ج ۱.