

## واکاوی مفهومی واژگان چندمعنا در قانون اساسی دولت به معنای «حکومت یا طبقه حاکم»<sup>۱</sup>

فیروز اصلانی<sup>۲\*</sup>، مهدی نورایی<sup>۳</sup>

### چکیده

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، واژه «دولت» برای بیان پنج مفهوم مجزا به کار رفته است. هر کدام از این مفاهیم، دولت را در وضعیت و جایگاه خاص حقوقی قرار می‌دهد، که برای شناسایی حقوق و تکالیف دولت و مردم در قانون اساسی باید به مفهوم خاص دولت در هر اصل توجه کرد. اگر دولت را در هر کدام از اصول قانون اساسی به جای مفاهیم دیگری تفسیر کنیم، این امکان وجود دارد که اصل موردنظر خالی از محتوا یا با اهداف قانون اساسی ناسازگار شود. بنابراین، مفهوم دولت در هر اصل را باید با توجه به اصول کلی و شواهد ناظر بر آن استنتاج و مشخص کرد که در هر اصل دولت به کدام مفهوم به کار رفته است. در این پژوهش به دست خواهد آمد که واژه دولت در اصول ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۹، ۵۳ و ۵۵ به معنای مفهوم حکومت یا طبقه حاکم است. روش استفاده‌شده برای فهم این معنا از دانش‌واژه دولت به صورت تحلیلی خواهد بود که بسته به موضوع اصل از روش‌های تفسیری تاریخی، ادبی و متن‌گرایانه استفاده شده است.

### کلیدواژگان

حکومت، دولت، طبقه حاکم، قانون اساسی، کشور.

۱. این مقاله مستخرج از طرح پژوهشی است که با عنوان مفهوم دولت در قانون اساسی در سال ۱۳۹۴ در

پژوهشکده شورای نگهبان با نظارت علمی آقای حامد نیکونهاد انجام شده است.

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول).  
Email: aslanif@ut.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران  
Email: mnouraei@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۱۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۰

## مقدمه

واژه «دولت» در اصول گوناگون قانون اساسی مجموعاً ۵۸ مرتبه و در معانی متعدد به کار رفته است. شناخت مفهوم و معنای دقیق این واژه در قانون اساسی نقش تعیین کننده‌ای در صیانت از حقوق و منافع ملت و حکومت دارد. در برخی اصول دولت فقط بر «هیئت وزیران» صدق می‌کند که در این صورت نهادهای دیگر حق ورود به کارویژه مندرج در آن اصل را ندارند. گاه دولت به معنای «قوة قضاییه» است که اتخاذ این معنا موجب سلب قانونی امکان ورود دیگر قوا به موضوع اصل موردنظر می‌شود. گاهی نیز دولت به معنای سه قوه است، در چنین حالتی تمام قوا موظفند کارویژه‌های مذکور در خصوص دولت با این گستره معنایی را رعایت کنند. پرسشی که مقاله حاضر مسئولیت پاسخ‌گویی به آن را بر عهده دارد آن است که در چه اصلی از اصول قانون اساسی واژه دولت به مفهوم حکومت یا طبقه حاکم به کار رفته است؟

مفهوم شناسی واژه دولت در قانون اساسی کمک خواهد کرد تا جامعه بدانند حقوق خویش و تکالیف حکومت را از چه نهادی مطالبه کند. جلوگیری از انحصارطلبی صاحبان قدرت و اقتدارگرایی کارگزاران حکومت از آثار نهفته در مفهوم‌شناسی واژه دولت است. از فواید دیگر این امر که در مواقعی با تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مقامات و نهادها نیز همراه است، جلوگیری از اختلاف قوا به جهت تداخل در وظایف یکدیگر است. برای مفهوم‌شناسی جامعی از واژه «دولت» در قانون اساسی از جمله لازم است مراد قانون‌گذار اساسی از راه مطالعه صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی<sup>۱</sup> کشف شود. علاوه بر این، نظرهای گوناگون تفسیری و غیرتفسیری شورای نگهبان بررسی و در قوانین و مقررات جاری<sup>۲</sup> و آثار اندیشمندان حقوقی غور شود. مطالعه و بررسی این منابع ترسیم‌کننده معنای و مفاهیم پنج‌گانه‌ای از واژه «دولت» در قانون اساسی است که می‌توان آن‌ها را به چهار دسته طبقه‌بندی کرد. البته برخی صاحب‌نظران عرصه حقوق بدون تدقیق جدی در این باره چنین نگاشته‌اند که در مواردی که در قانون اساسی از دولت سخن به میان آمده است مراد مقنن، قوه مجریه بوده است (ابوالحمد، ۱۳۶۹: ۱۱۹). این در حالی است که قائل‌شدن به مفهومی یکسان برای دانش‌واژه دولت در اصول متعدد قانون اساسی با تدقیق بیشتر در متن اصول و مشاهده مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی شورای بازنگری و آرای شورای نگهبان

۱. از این پس از عبارات اختصاری «مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی» و «مشروح مذاکرات شورای بازنگری» استفاده خواهد شد.

۲. نگارنده بر این باور است که به جهت آنکه قوانین عادی برای تطبیق با شرع و قانون اساسی پس از تصویب مجلس از منظر شورای نگهبان گذرانده شده‌اند، لذا می‌توانند به‌منزله اماراتی به‌منظور فهم مفاهیم قانون اساسی و تفسیر آن‌ها به کار گرفته شوند.

به هیچ وجه قابل دفاع نیست (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۴۹). فرضیه پژوهش حاضر آن است که واژه دولت در اصول ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۹، ۵۳ و ۵۵ به معنا و مفهوم حکومت یا طبقه حاکم است. برای اثبات این فرضیه با رویکرد تحلیلی و استفاده از روش های تفسیری تاریخی، ادبی و متن گرایانه به دلیل اهمیت فهم مراد مقنن اساسی از استعمال این واژه در اصول مختلف قانون اساسی اقدام شده است. نوآوری تحقیق پیش رو در مراجعه به گستره قابل توجهی از اسناد استفاده شده از جمله مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، نظریات شورای نگهبان، قوانین و مقررات مرتبط با اصول مورد بحث در پیش و پس از انقلاب اسلامی و دیدگاه های برخی حقوق دانان داخلی و خارجی در این عرصه است.

## دولت به مفهوم حکومت یا طبقه حاکم (دولت-حکومت، کشور-حکومت)

حکومت به معنای مجموعه ارگان هایی است که به واسطه آنان، حاکم اعمال اقتدار می کند. لذا علاوه بر قشر سیاسی قوه مجریه مانند رئیس کشور، نخست وزیر و هیئت وزیران، شامل مجلس و دستگاه های دیوانی، اداری و اجرایی نیز می شود (قاضی، ۱۳۸۸: ۱۰۱). البته هرگاه مفهوم دولت به معنای حکومت یا طبقه حاکم استعمال می شود نباید چنین پنداشته شود که این واژگان تمام دستگاه های دولتی را دربر می گیرند، زیرا برخی مواقع نمونه هایی را می توان یافت که از قاعده کلی مستثناست و در موارد خاصی مشمول مفهوم دولت به معنای حکومت یا طبقه حاکم نیست. چنانکه در مواقعی نیروهای نظامی یا نهادهای فراقوه ای از مفهوم دولت در معنای حکومت مستثنی شده اند.<sup>۱</sup> لذا در این قبیل موارد که مفهوم عام دولت با استثنائاتی همراه است و برخی نهادهای حاکمیتی را دربر نمی گیرد، به همان معنای حکومت به کار خواهد رفت، اما مستثنائات آن ذکر خواهد شد.

### ۱. دولت به مفهوم حکومت یا طبقه حاکم به طور عام

دقت در بندهای اصل سوم می رساند که برای تحقق آن ها لازم است تمام قوای حاکمیتی امکانات خود را به منظور رسیدن به اهداف و وظایف مندرج در این اصل به کار گیرند: از جمله بندهای ۵، ۶، ۹، قسمت اول و آخر بندهای ۱۴ و ۱۵ (ارشدی، ۱۳۸۲: ۱۳۷). البته مخاطب برخی بندهای این اصل برخی از قوای سه گانه است (از جمله بندهای ۳، ۱۱،

۱. به این موارد در بخش های دیگر مقاله ضمن بررسی معانی و مفاهیم دولت در اصول مورد بحث اشاره شده است.

۱۳، ۱۴ و ۱۲) که بیشتر ناظر به قوه مجریه و در برخی موارد قوه قضاییه‌اند. هرچند قوه مقننه نیز به جهت کارویژه قانون‌گذاری در تمام این موارد به‌گونه‌ای دخیل و مؤثر است. البته مخاطب و نهاد مکلف برخی دیگر از بندها، علاوه بر قوای سه‌گانه می‌تواند نهادهای حاکمیتی دیگر نظیر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز باشد (بندهای ۱ و ۴). از این رو، دولت در اصل سوم علاوه بر قوای سه‌گانه به برخی نهادهای فراقوه‌ای یا خارج از حیطه صلاحیت سه قوه نیز دلالت دارد. کوتاه آنکه مراد از دولت در این اصل در واقع طبقه حاکم یا مجموعه نهادهای بهره‌مند از اقتدار عمومی است. از مذاکرات مجلس بررسی نهایی نیز مفهومی فراتر از هریک از قوای سه‌گانه و حتی فراتر از سه قوه برای «دولت» قابل استنباط است<sup>۱</sup> (مشروح مذاکرات مجلس

۱. قانون‌گذار اساسی در مذاکرات خود در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی سال ۵۸ به نکاتی مهم در این زمینه پرداخته است که ذکر آن‌ها مفید فایده است از جمله آنکه در ابتدای مذاکرات پیرامون این اصل نایب‌رئیس مجلس در خصوص این اصل چنین می‌گوید که: «درج این اصل در اینجا بدین منظور است که یکی به صورت فشرده وظیفه قانون‌گذاری و اجرای قانون را در آینده مشخص کند و جهت کلی قانون اساسی ما را در شاخه‌های مختلف نشان بدهد و هم برای خود ملت ما که امروز در انتظار آن هستند که قانون اساسی می‌خواهد چه مسائلی از مسائل آنان را اولویت بدهد و هم برای سایر مردم روشن‌گر کلی راه باشد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلسه اول تا سی و یکم، ۲۷۸). در جای دیگر آمده است منظور از دولت در: «دولت جمهوری اسلامی» ... شامل خود ملت هم می‌شود. البته معنی متعارف دولت در زبان فارسی در مقابل ملت فهمیده می‌شود، بنابراین ... اینجا ما کلمه دولت را می‌گذاریم به همان معنای دقیقش ...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلسه اول تا سی و یکم، ۲۹۲). از این نظرها فهمیده می‌شود که اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، دولت را در مفهومی فراتر از هریک از قوای سه‌گانه و حتی مفهومی فراتر از سه قوه در نظر داشته‌اند چه آنکه بیانات اعضای مجلس و فضای فکری حاکم بر آن تبیین‌کننده دولت به مفهوم حکومت و نظام سیاسی است، زیرا آمده است که در این اصل بنای مقنن اساسی بر تبیین جهت کلی قانون اساسی و وظایف قانون‌گذاری و اولویت‌های قانون اساسی است، لذا جهت کلی قانون اساسی و اولویت‌های آن نمی‌تواند در یک قوه یا یک بخش خلاصه شود. از طرفی هم تأکید نایب‌رئیس مجلس بر همگرایی مفهوم دولت با ملت در واژه دولت جمهوری اسلامی به جهت آنکه این اصل به دنبال بیان تکالیف مردم نیز است و صرفاً حکومت را مخاطب تکالیف خویش نکرده است نشان از همان کلیت متمایز دارد که از آن به دولت-کشور یا دولت-ملت تعبیر می‌شود. حال در تقابل این دو برداشت از مفهوم واژه دولت در صدر این اصل یعنی پذیرش دولت به مفهوم حکومت با توجه به اینکه این اصل جهت کلی قانون اساسی را بیان و اولویت‌های آن را نمودار و وظایف کلی و تکالیف مهم قوا را به صورت مجزا یا مشترک بیان می‌کند و از سوی دیگر، پذیرش معنای کشور برای آن با توجه به بیانات نهایی نایب‌رئیس مجلس در بحث تقارن مفهوم واژه دولت با ملت در این اصل، به نظر می‌رسد پذیرش مفهوم دولت در این اصل به معنای حکومت یا طبقه حاکم (دولت-حکومت، کشور-حکومت) با توجه به قرائن و فحواي بندهای شانزده‌گانه اصل مذکور برداشتی دقیق‌تر و واقعی‌تر باشد. اگرچه این فهم نفی وظایف ملت نمی‌کند و چنانکه نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بیان داشته‌اند برخی از بندها تکالیف مشترک دولت و ملت را نمودار می‌کند. اما با توجه به اینکه دولت کشور از عناصر سه‌گانه جمعیت، قدرت سیاسی و سرزمین برخوردار و در مفهوم دولت در این اصل عنصر سرزمین

بررسی نهایی، ج ۱: ۲۹۲). مفاد اظهارنظرهای شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس که با استناد به اصل ۳ بیان شده است حکایت از این مفهوم گسترده دارد.<sup>۱</sup>

در اصل ۸ به امر به معروف و نهی از منکر که از فروع دین اسلام به شمار می‌رود، پرداخته شده است. با توجه به اینکه حکم امر به معروف و نهی از منکر در شرع مقدس، نسبت به همه اشخاص عمومیت دارد و از حکم این فروع کسی مستثنی نشده است، لذا دایره این تکلیف شرعی همان گونه که همه اشخاص را شامل می‌شود، مفهوم عامی از حاکمان را نیز دربر می‌گیرد (مصباح یزدی، ۱۳۹۱: ۱۱-۱۵). در این اصل واژه «دولت» دو مرتبه ذکر شده است. اگر در این اصل از واژه دولت مفهوم قوه مجریه یا صرفاً یکی از قوا یا به طور کلی بخشی از حاکمیت در نظر گرفته شود، به این معناست که مردم وظیفه امر به معروف و نهی از منکر نسبت به دیگر قوا را نداشته باشند، لذا نظارت مردم به حیطة خاصی از حکومت محدود می‌شود که تحدید حوزه دولت به یکی از قوا با فلسفه اصل مذکور و مبانی این فریضه همخوانی ندارد. از سوی دیگر، مطابق همین اصل دولت نیز مکلف به دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر نسبت به مردم است. اگر واژه دولت به مفهوم حداقلی (از قبیل یکی از قوا یا بخشی از دستگاه اجرا) گرفته شود، دیگر نهادها و دستگاه‌های فرمانروا مانند قوه قضاییه

مفقود است، لذا نمی‌توان معنا و مفهوم دولت-کشور را بر واژه دولت در این اصل به طور کامل تطبیق داد و به‌ناچار باید مفهوم حکومت را برای آن پذیرفت.

۱. از جمله نظریه شماره ۵۴۵۳ مورخ ۱۳۶۱/۶/۳۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیل وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی مصوب ۶۱/۶/۱۵، نظریه شماره ۷۲۳۳ مورخ ۶۱/۱۰/۲۸ شورای نگهبان در خصوص طرح احیا و واگذاری اراضی مزروعی مصوب مورخ ۶۱/۱۰/۷، نظریه شماره ۲۰۷۶ مورخ ۶۳/۸/۲۱ شورای نگهبان در خصوص لایحه خدمت یک‌ماهه پزشکان و وابستگان حرفه پزشکی و پیراپزشکی مصوب مورخ ۶۳/۸/۱۷، نظریه شماره ۱۲۶۰ مورخ ۶۷/۲/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه ضوابط و اسامی نهادهای انقلاب اسلامی مصوب چهارشنبه مورخ ۶۷/۲/۱۴، نظریه شماره ۱۰۵۱ مورخ ۶۸/۷/۱۳ شورای نگهبان در خصوص طرح نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس مصوب مورخ ۶۸/۷/۵، نظریه شماره ۳۸۹۴ مورخ ۱۳۷۱/۹/۸ شورای نگهبان در خصوص طرح قانونی برقراری حقوق وظیفه و مستمری نمایندگان مجلس و عائله تحت تکفل آنان در مقابل حوادث و سوانح ناشی از مسئولیت‌های خطیر نمایندگی مصوب مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۷، نظریه شماره ۱۴۲۳ مورخ ۷۲/۱۰/۲۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب مورخ ۷۲/۱۰/۱۳، نظریه شماره ۶۴۲۹ مورخ ۷۳/۳/۱۱ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح ماده ۸ لایحه قانونی استقلال کانون وکلای دادگستری مصوب مورخ ۷۳/۳/۳، نظریه شماره ۶۱۹۶ مورخ ۱۳۷۳/۲/۱۵ شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳، نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۹۳۰ مورخ ۷۸/۲۱/۸ شورای نگهبان در خصوص طرح دوفوریتی الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس مصوب ۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده (۲۰) قانون انتخابات مجلس مصوب ۷۸/۹/۷ مورخ ۷۸/۱۰/۷، نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۴۲۵ مورخ ۸۰/۷/۲۸ شورای نگهبان در خصوص طرح اختصاص درصدی از درآمد حاصل از پخش مسابقات ورزشی از سوی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به فدراسیون‌های ورزشی مصوب مورخ ۱۳۸۰/۷/۴.

نمی‌توانند نظارت قانونی خود را بر مردم اعمال یا حتی مردم را به رعایت قوانین و مقررات به‌منزله موضوع مشمول قاعده دعوت به خیر توصیه کنند. نکات ذکرشده روشن‌گر این واقعیت است که برداشتی حداکثری از دانش‌واژه دولت که دربرگیرنده تمام نهادهای فرمانروا و طبقه حاکم باشد، یعنی برداشتی فراتر از قوای سه‌گانه از مفهوم دولت در این اصل لازم است تا ظرفیت نظارتی آن را محدود کنند. این همان فهمی است که از حساسیت نمایندگان مجلس بررسی نهایی در انتخاب آیه و مجموع مذاکرات آن‌ها ذیل این اصل قابل دریافت است<sup>۱</sup> (مشروح مذاکرات بررسی نهایی ج ۱: ۴۰۹-۴۱۱).

درخصوص اصل ۹ برخی بر این باورند که منظور از «دولت» در این اصل قوه مجریه است و برخی نیز بر این نظرند که منظور از دولت در این اصل طبقه حاکم به مفهوم عام است (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۵۵). غایت اصل ۹ جلوگیری از سلب بنیادی‌ترین حقوق اساسی ملت به بهانه حفظ استقلال، وحدت و تمامیت ارضی کشور است. اهمیت این حقوق و تکالیف تا حدود بسیاری نمایان می‌کند که رعایت آن‌ها نمی‌تواند به بخش یا نهاد یا مقام خاصی محدود شود، به‌گونه‌ای که دیگر بخش‌ها، نهادها و مقامات در رعایت و حراست از آن‌ها مسئولیتی نداشته باشند. فارغ از ماهیت و اهمیت موضوع این اصل، با توجه به قرائن موجود در متن از جمله عبارت «وضع قوانین» در انتهای اصل، روشن است که قانون اساسی برای واژه دولت، مفهومی فراتر از یک قوه قائل بوده است.<sup>۲</sup>

۱. در مذاکرات مجلس بررسی نهایی درخصوص واژه دولت و مفهوم آن در این اصل بحث و نظر خاصی ایراد نشده است، اما توجه به برخی قرائن موجود در بیانات اعضا دیدگاه یکسان آن‌ها را از مفهوم دولت آن هم در گستره «تمامی نهادهای فرمانروا» ترسیم می‌کند. چه آنکه نمایندگان آن مجلس برای انتخاب آیه‌ای از قرآن کریم برای درج در ذیل اصل هشتم و استناد به آن میان «آیه ۱۰۴ سوره آل عمران» و «آیه ۷۱ سوره توبه» به جهت اختلاف‌نظر موجود در مفهوم «منکم» از آیه اول که آیه «من» مذکور در این آیه من بعضیه است یا نه، از انتخاب آن صرف‌نظر و به انتخاب «آیه ۷۱ سوره توبه» اقدام می‌کنند تا مسئله دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر به نهادی خاص محصور نشود و صرفاً در حیطه صلاحیت بخشی خاص قرار نگیرد (مشروح مذاکرات بررسی نهایی ج ۱: ۴۰۹-۴۱۱).

۲. ایرادی که می‌شود به این برداشت وارد کرد آن است که در این اصل از واژه «مقام» استفاده شده است نه نهاد و چنین آمده است که «هیچ مقامی حق ندارد» نه هیچ نهادی. لذا بیان اینکه منظور مقنن از دولت در این اصل امری فراتر از مقامات است قابل اشکال است. در پاسخ به این اشکال باید گفت در این اصل به جای نهاد از واژه مقام استفاده شده است، اما می‌دانیم قانون‌گذاری شأنی است که عمدتاً شامل نهادها می‌شود و برخی مقامات از قدرت مقررات‌گذاری برخوردارند، اما از اختیار قانون‌گذاری نصیبی ندارند. بدین جهت می‌توان گفت بیان لفظ مقام به جای نهاد درواقع مسامحه در تعبیری است که از سوی مقنن اساسی صورت گرفته است. حتی اگر به لفظ مقام در معنای حقیقی آن استناد شود، درنهایت تنها مقامی که براساس اختیارات قانون اساسی از اختیار اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا برخوردار است مقام رهبری است که آن هم به جهت ویژگی ولایت مطلقه امر و اختیارات و مسئولیت‌های ناشی از آن است. به همین جهت بعید و دور از ذهن است که قانون‌گذار اساسی نهادهایی را که کارویژه اصلی آن‌ها قانون‌گذاری است، رها کند و تنها به تحدید مقام ولایت

در بیانات نمایندگان مجلس بررسی نهایی نکاتی قابل تأمل ذیل این اصل بیان شده است از جمله آنکه در این مذاکرات هیچ‌گاه دولت مساوی با قوه مجریه یا یکی از قوا به طور خاص یا کابینه و هیئت‌وزیران در نظر گرفته نشده است، بلکه کلیت طبقه حاکم مدنظر بوده است.<sup>۱</sup>

در اصل ۱۱ دولت جمهوری اسلامی ایران موظف به انجام اقداماتی مهم برای تحقق وحدت جهان اسلام در ابعاد مختلف شده است. اینکه ایجاد چنین وحدتی در ابعاد سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در سطحی به گستره جهان اسلام بر عهده دولت به مفهوم کابینه (هیئت‌وزیران) یا قوه مجریه باشد، پذیرفته نیست و در رد این دیدگاه قرائنی موجود است. از جمله آنکه، واژه دولت در این اصل با عبارت «جمهوری اسلامی ایران» ذکر شده است. وجود این عبارت در رد دیدگاه کسانی (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۰) که قائل به مفهوم حداقلی دولت در این اصل شده‌اند، کمک بسیاری می‌کند. بررسی اصول متعدد قانون اساسی حکایت از آن دارد که هیچ‌گاه برای واژه دولت در معنا و مفهوم «قوه مجریه» عبارت جمهوری اسلامی ایران به کار گرفته نشده است، بلکه این عبارت زمانی به کار رفته که مراد مقنن اساسی از دانش‌واژه دولت کلیت طبقه حاکم بوده است. با توجه به اهمیت و ضرورت موضوع اصل و گستره آن در حد جهان اسلام در ابعاد مختلف که تحقق آن به طور طبیعی نه تنها به اقدامات قوه مجریه، بلکه به برنامه‌ریزی و اقدام

امر برای حراست از حقوق و تکالیف مذکور در این اصل پرداخته باشد. بلکه شایسته آن است با توجه به اهمیت این حقوق و تکالیف، تمامی نهادهای حاکمیت سیاسی و مقامات آن از سوی قانون‌گذار اساسی از تهدید حقوق و تکالیف مذکور در اصل بر حذر داشته شوند.

۱. چنانکه در متن اولیه و پیش‌نویس اصل مذکور چنین آمده است که: «... هیچ فرد یا گروه و هیچ مقام و مرجعی...» قید مرجع پس از فرد و گروه و مقام در روشنی‌بخشی به منظور مقنن اساسی برای مفهوم دولت در این اصل بسیار مؤثر است هر چند که در ادامه مذاکرات و در نهایت طی تصویب نهایی اصل نهم، لفظ مرجع از متن اصل حذف می‌شود. از سوی دیگر، در جای جای مباحث ذیل این اصل، به مسئله دولت پرداخته و نکاتی چند در خصوص آن از سوی اعضا ایراد شده که هر کدام به نحو خاصی گویای طبقه حاکم به طور کل است. از جمله آنکه یکی از اعضا دولت را در این اصل این‌گونه تعریف می‌کند: «دولت عبارت است از گروهی از ملت که مقدرات و وظایف مختصی دارد و بین ملت و دولت جدایی نیست...» (مشروح مذاکرات بررسی نهایی، ج ۱: ۴۲۸)، یا در جای دیگر یکی از اعضا طی سؤالی از نایب‌رئیس مجلس بررسی نهایی چنین می‌پرسد که: «وضع قوانین شامل مجلس هم می‌شود؟»، نایب‌رئیس مجلس نیز در جواب می‌گوید: «بله قانون اساسی برای همین است که جلوی بعضی از قوانین را بگیرد، قوانین مجلس همیشه محدود است در چارچوب قانون اساسی» (مشروح مذاکرات بررسی نهایی، ج ۱: ۴۲۹). نکته دوم آنکه در بیانات اعضا بعضاً از دولت به منزله مقام یاد شده است نه نهاد، به گونه‌ای که گویای عدم تمایزگذاری مفهوم نهاد با مفهوم مقام در ذهن برخی از اعضا بوده و از به‌کارگیری واژه مقام، هر دو مفهوم نهاد و مقام موردنظر بوده است. چنانکه یکی از اعضا در بخشی از مطالب خود چنین بیان می‌دارد: «باید وظیفه بر دوش دولت هم باشد، مخصوصاً که چنین مقامی حق ندارد به‌عنوان استقلال، آزادی‌ها را سلب کند» (مشروح مذاکرات بررسی نهایی، ج ۱: ۴۲۳، جلال‌الدین فارسی).

دیگر قوا خاصه قوه مقننه و حتی نهادهای فراقوه‌ای از قبیل شوراهای عالی و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز وابسته است، لذا می‌توان گفت مراد مقنن اساسی از واژه دولت در این اصل مجموعه طبقه حاکم و نهادهای فرمانرواست. اما در خصوص اصل ۱۴ باید گفت؛ اینکه در این اصل بر اخلاق حسنه، قسط و عدل اسلامی و رعایت حقوق انسانی غیرمسلمانان تأکید شده است، تا حد بسیاری به فهم مفهوم واژه دولت کمک می‌کند، زیرا رعایت امور مذکور به یک قوه یا یک نهاد محدود نمی‌شود. اگر قوه مجریه و هیئت‌وزیران فی‌نفسه و با توجه به حیطة اختیاراتشان با حقوق مردم و اقلیت‌ها مواجه می‌شوند و لذا رعایت این حقوق بر آن‌ها مفروض است، دیگر قوا نیز متناسب با وظایف و اختیارات خود با حقوق غیرمسلمانان در ارتباطند. از جمله آنکه از مهم‌ترین نهادهای ملزم به حراست از قسط و عدل اسلامی و حقوق انسانی قوه قضاییه است، به‌گونه‌ای که کارویژه آن با قسط و عدل اسلامی و حقوق انسانی ارتباط تنگاتنگی دارد. قوه مقننه نیز که از شأن قانون‌گذاری برخوردار است در حیطة قانون‌گذاری با محتوای این اصل و رعایت آن ارتباط تنگاتنگی دارد. بدین‌صورت و برخلاف تصور برخی حقوق‌دانان و پژوهشگران که گفته‌اند: «در این اصل معنای دولت چیزی نیست جز هیئت‌وزیران و نیروهای مجریه تابعه آن، زیرا فرض بر این است که سیاست‌های قوه مجریه را هیئت‌وزیران معرفی می‌کند و نیروهای تابعه اجرایی مجری این سیاست‌ها هستند» (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۰). باید گفت؛ مطابق دلایل بالا این واژه در این اصل معنایی معادل حکومت دارد که تمامی نهادهای حاکم را پوشش می‌دهد. از عبارت «جمهوری اسلامی ایران» که بعد از واژه دولت ذکر شده است نیز می‌توان همین مفهوم را به دست آورد.

در اصل ۱۷ واژه «ادارات» تعبیر دیگری از سازمان‌های اداری است که شامل همه نهادها و دستگاه‌های عمومی دخیل در اداره امور کشور است. سازمان اداری یعنی سازمانی که عهده‌دار اعمال اداری و اجرایی است. از آنجا که اعمال اداری قوه مقننه و قضاییه ماهیتاً امر اداری و تابع قواعد حقوق اداری‌اند، نمی‌توان گفت که سازمان اداری اختصاص به یک قوه دارد هرچند فرد اجلای آن قوه مجریه است (مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۶). در قوانین عادی نیز به جای اداره از اصطلاح «مؤسسه» استفاده شده و در تعریف آن چنین آمده است که: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد» (ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶). دلیل دیگری که می‌توان بیان کرد، مسئله نظم و نسق امور کشور است، زیرا اصل ۱۷ به دنبال تنظیم امور کشور بر مدار نظم است و بدین‌جهت تاریخ شمسی را به‌منزله مبناى کار ادارات دولتی تعیین کرده است. پذیرفتن مفهومی فراتر از قوه مجریه برای واژه دولتی در این اصل به‌منزله مختار کردن نهادها و دستگاه‌های خارج از قوه مجریه از سوی قانون‌گذار اساسی در انتخاب تاریخ شمسی به‌منزله

مبنای کار است. از مطالب ذکر شده می‌توان دریافت که مراد از واژه ادارات دولتی در اصل ۱۷ ادارات تحت سیطره تمام طبقه حاکم است. از سوی دیگر، بررسی موضوع متن اصل ۱۷ مانع خروج دیگر نهادهای اساسی حاکمیت از دایره آن اصل می‌شود. لذا علاوه بر ادارات تحت اشراف قوه مجریه، ادارات زیر نظر قوای مقننه و قضاییه و سایر نهادهای اساسی نیز ملزم به رعایت موضوع اصل مذکورند.

مفهوم دولت در اصل ۴۱ محل اختلاف است. با توجه به اینکه قانون عادی<sup>۱</sup> مصوب پیش از تصویب قانون اساسی، احکام مربوط به تابعیت را به عهده هیئت‌وزیران و رأی این هیئت را با رعایت شرایط مقرر در قانون، ملاک تأیید یا سلب تابعیت برخی اشخاص قرار داده است، لذا ظن به استعمال واژه دولت در معنا و مفهوم هیئت‌وزیران را تقویت کرده است. به همین جهت برخی پژوهشگران بر این باورند که دولت به معنای هیئت‌وزیران است، زیرا این هیئت است که حق سلب تابعیت را دارد (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۲).<sup>۲</sup> اما از آن جهت که امروزه مسئله تابعیت از حقوق اساسی و شناخته شده بشر است و دولت‌ها از حق سلب تابعیت اشخاص بدون ارائه دلیلی جدی برخوردار نیستند،<sup>۳</sup> سلب تابعیت از افراد در قوانین اساسی به وجود دلایلی مهم و قابل دفاع منوط شده است<sup>۴</sup> و بدون چنین دلایلی پذیرش اقدامات دولت‌ها در سلب تابعیت افراد در نظام‌های حقوقی و افکار عمومی مقبول نمی‌افتد. به همین دلیل امروزه برخورداری از تابعیت به منزله یک حق شمرده شده است (دین، دیبه و پله، ۱۳۸۲: ۸۱۴). با توجه به این مهم، دور از ذهن است که قانون‌گذار اساسی نخواهد خود را به رعایت این حق ملزم کند، به همین جهت مقنن اساسی علاوه بر اینکه برخورداری از تابعیت را حق مسلم می‌داند، متن اصل ۴۱ را نیز به صورت حصری ذکر کرده و با استفاده از ادات حصر، ابتدائاً سلب‌نشدن تابعیت را به منزله یک اصل پذیرفته و در ادامه به مستثنائات آن اشاره کرده است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه یکی از قواعد مسلم در حقوق جزا اصل قانونی‌بودن جرم و مجازات است که به منظور حمایت از حقوق متهمان وضع شده است و نتیجه اجرای این قاعده به تفسیر قانون به نفع متهم منجر شده و یکی از موارد تفسیر قانون به نفع متهم تفسیر مضیق<sup>۵</sup> از قانون است (صانعی، ۱۳۷۴: ۱۱۵ و اردبیلی، ۱۳۸۴: ۱۵۱) تا دادرسان در برخی موارد با تفسیر موسع از قانون نتوانند متهم

۱. ر.ک: قانون مدنی؛ مواد ۹۸۰، ۹۸۳، ۹۸۸، ۹۸۹، ۹۹۰ و ۹۹۱.

۲. برای مطالعه برخی قوانین تابعیت که مسئولیت هیئت‌وزیران را نمایان می‌کند رجوع کنید به مواد ۹۸۰، ۹۸۳، ۹۸۸ و ۹۹۱ قانون مدنی.

۳. مطابق ماده ۱۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «هر انسانی سزاوار و محق به داشتن تابعیتی [ملیتی] است. هیچ احدی را نمی‌بایست خودسرانه از تابعیت [ملیت] خویش محروم کرد و یا حق تغییر تابعیت [ملیت] را از وی دریغ نمود».

۴. اصل ۶ قانون اساسی لبنان، اصل ۱۶ قانون اساسی تاجیکستان، اصل ۱۶ قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان.  
۵. گلدوزیان، ۱۳۷۹: ۱۶۵.

را مجرم پندارند و از برخی حقوق خود محروم کنند. همچنین با توجه به اینکه سلب تابعیت افراد از ماهیت حقوق جزایی برخوردار است، لذا لازم است، سلب تابعیت افراد به وجود شرایطی محدود باشد که در قانون اساسی به صراحت ذکر شده است، زیرا تابعیت نزد مقنن اساسی از چنان درجه اهمیت برخوردار است که به اساسی‌سازی موضوع آن پرداخته است. روشن است که اساسی‌سازی موضوعی است که به جهت صیانت بیشتر از آن صورت می‌گیرد.<sup>۱</sup> بدین ترتیب دولت در معنای گسترده طبقه حاکم به طور کل، دقیق‌ترین برداشتی است که می‌تواند مقصود اصلی مقنن اساسی را از واژه دولت در این اصل افاده کند، به گونه‌ای که هیچ نهادی از نهادهای فرمانروا نتواند به سلب تابعیت افراد بپردازد. این اصل شامل قوه قضاییه و مقننه نیز می‌شود. بدین گونه که قوه قضاییه با صدور حکم مجازات و قوه مقننه با وضع قانون نتوانند به سلب تابعیت اشخاص اقدام کنند. این در حالی است که پذیرش مفهوم قوه مجریه یا هیئت‌وزیران برای واژه دولت در این اصل به معنای امکان و اختیار سلب تابعیت از سوی دیگر نهادهای قدرت آن هم بدون لحاظ شرایط مقرر در اصل ۴۱ است.

همچنین، در خصوص واژه «دولتی» در اصل ۴۹ که با کلمه معاملات همراه شده است، چنین آمده که در اینجا اصطلاح دولتی صفت برای معاملات دولتی است (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۶). معاملات دولتی همان قراردادهای دولتی هستند و قرارداد دولتی هر قراردادی است که یک طرف آن، دستگاه‌های اداری، اعم از دولتی (مثل وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی) یا دستگاه‌های بلدی (شهرداری‌ها) باشد. در بند ۵ از ماده ۱ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی مصوب ۶۳/۵/۱۷، در تعریف «سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی» آمده است: «عدم رعایت قوانین و مقررات و شرایط در قراردادهایی است که بین دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی منعقد شده و موجب درآمد نامشروع شده باشد و یا اینکه در اثر اعمال نفوذ و روابط، معامله یا قراردادی برخلاف شرع و مصالح مسلم امت اسلامی انعقاد یافته باشد». اما اینکه قرارداد دولتی شامل چه دستگاه‌ها و نهادهایی می‌شود، طبق بند «ب» از ماده ۱ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۸۳/۱۱/۳، تمام قوا، نهادهای فراقوه‌ای، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در مواردی که از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند و شورای نگهبان، دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از آنکه قانون خاص خود را داشته باشند یا از قوانین عام تبعیت می‌کنند مشمول این قانون هستند. همچنین، مطابق ماده ۷۹ قانون محاسبات عمومی سابق مصوب ۴۹/۱۰/۱۵ مجلس که بیان

۱. در قانون مجازات اسلامی مصوب ۹۲/۲/۱۱ مجلس، سلب تابعیت اشخاص تحت هیچ‌یک از عناوین مجازات‌های اصلی، تکمیلی، تبعی، جایگزین و تأمینی تعریف نشده است و این می‌تواند ناشی از آن باشد که قانون‌گذار عادی نیز حصری بودن موارد سلب تابعیت را از اصل ۴۱ قانون اساسی برداشت کرده و برخوردار از تابعیت را حقی سلب‌نشده دانسته است.

می‌دارد: «معاملات وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی<sup>۱</sup> اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید برحسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود». همچنین، می‌توان دریافت که مراد از معاملات دولتی در قوانین عادی شامل معاملات تمام دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است.

در خصوص اصل ۵۳ برخی واژه دولت در این اصل دو معنای عام کشور و قوه مجریه را پذیرفته‌اند (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۷۵). برخی دیگر بر این باورند با توجه به اینکه علاوه بر قوه مجریه که دریافت‌هایی دارد، دیگر قوا نیز دریافت‌هایی دارند، از جمله آنکه قوه قضاییه از راه‌های مختلف از قبیل فروش تمیر هنگام طرح دعاوی یا دریافت هزینه‌های دادرسی و سپرده‌هایی که به موجب قانون از افراد ذی‌نفع اخذ می‌شود و از این موارد، دریافت‌هایی دارند که باید این دریافت‌ها در حساب خزانه‌داری کل متمرکز شود، لذا واژه دولت در این اصل را باید در معنای طبقه حاکم به طور کل تفسیر کرد. ملاحظه برخی بندهای قوانین بودجه سالانه کل کشور از جمله قانون بودجه مصوب ۱۳۹۳ نشان می‌دهد که قانون‌گذار عادی قوه قضاییه و نهادهای زیرمجموعه آن را موظف به واریز دریافتی‌ها و درآمدهای خود به حساب خزانه‌داری کل کرده و این نشان‌دهنده آن است که قانون‌گذار عادی نیز از واژه دولت در اصل ۵۳ همان مفهوم عام را برداشت کرده است<sup>۲</sup> و از آنجا که چنین مسئله‌ای با ایراد شورای نگهبان مواجه نشده است روشن می‌شود که، شورای مذکور نیز همین دیدگاه را نسبت به واژه دولت در این اصل دارد. استثنائاتی نیز بر این موضوع مشاهده می‌شود، چه آنکه دریافتی‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، مؤسسات آموزشی، سازمان تأمین اجتماعی و از این قبیل در بودجه عمومی ذکر و به خزانه واریز نمی‌شود و شورای نگهبان نسبت به این مسئله ایرادی وارد ندانسته است، هرچند به نظر می‌رسد ماهیت اصل مذکور استثنای پذیر و لازم است دریافتی‌های تمام نهادهای دولتی و هر نهادی که به‌گونه‌ای از بودجه کشور استفاده می‌کند به خزانه واریز شود.

در اصل ۵۵ با توجه به اینکه مؤسسات و شرکت‌های دولتی صرفاً زیرمجموعه قوه مجریه قرار نمی‌گیرند و دیگر قوا نیز می‌توانند دارای شرکت‌ها یا مؤسساتی زیرمجموعه خود باشند روشن است که مفهوم دولت در این اصل عام بوده است، به صورتی که سایر قوا را دربر می‌گیرد و طبقه حاکم به طور کل را شامل می‌شود.<sup>۳</sup>

۱. مطابق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب شهریور ۱۳۶۶ مجلس: «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارت‌خانه ندارد».

۲. بند (ط) از تبصره ۲ قانون بودجه مصوب ۱۳۹۳، همچنین بند (و) از تبصره ۱۷ ماده واحده قانون بودجه مصوب ۱۳۹۳.

۳. مطابق ماده ۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب شهریور ۱۳۶۶ مؤسسه دولتی در هر سه قوه موضوعیت

## ۲. دولت به مفهوم حکومت یا طبقه حاکم با وجود برخی مستثنائات

در خصوص اصل ۲۱ برخی بر این باورند که دولت در این اصل همان هیئت وزیران و قوه مجریه است (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۰ و کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۷۵). اما به نظر می‌رسد، دولت به معنای مجموعه نهادهای فرمانروا به چند دلیل مطابقت بیشتری با این اصل دارد، از جمله آنکه، اجرای امور مذکور در بندهای پنج‌گانه این اصل منوط به تصویب قانون از جانب مجلس است. از سوی دیگر، قوه قضاییه مسئول اجرای قوانین مصوب مجلس در خصوص بند سوم و قوه مجریه مسئول اجرای قوانین مصوب مجلس در خصوص بند چهارم است.<sup>۱</sup> بند پنجم این اصل نیز به حکم قاضی وابسته است، لذا مسئولیت سایر قوا در خصوص این اصل، تبیین‌کننده مفهوم گسترده حکومت برای واژه دولت است. اما برخی نهادها از قبیل قوای نظامی از این کلیت به جهت مفهوم خاص قوه مجریه در اجرای بند سوم این اصل مستثنی می‌شوند.

در اصل ۲۸ نقش دولت فراهم‌سازی امکان اشتغال به کار و ایجاد شرایط مساوی برای احراز مشاغل است. برخی بر این باورند که دولت در این اصل همسان با هیئت وزیران است، زیرا سیاست‌های عام اشتغال در عمل به عهده این هیئت است نه تمامی قوه مجریه (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۱). این برداشت حدقلی، دقیق به نظر نمی‌رسد، زیرا اگرچه هیئت وزیران اصلی‌ترین بخش از بدنه قوه مجریه و در ارتباط مستقیم با این اصل است، با این حال، وجود برخی معاونت‌های مهم در زمینه ایجاد اشتغال که زیر نظر هیچ‌کدام از وزارت‌خانه‌ها نبوده‌اند و مستقلاً تحت نظارت رئیس‌جمهور اداره می‌شوند،<sup>۲</sup> نشان از وجود نهادهای حاکمیتی مسئول در خصوص مسئله اشتغال در کنار هیئت وزیران دارند.<sup>۳</sup> با ملاحظه مسئولیت این نهادها در امر اشتغال

---

دارد. برای نمونه دیوان محاسبات کشور و مرکز پژوهش‌های مجلس مؤسسه‌ای زیر نظر قوه مقننه است و محاکم دادگستری، دیوان عدالت اداری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمین کشور و دانشکده علوم قضایی از جمله مؤسسات زیر نظر قوه قضاییه به شمار می‌روند. در خصوص شرکت‌های دولتی نیز باید گفت: مطابق تعریف ماده ۴ قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ و ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری سال ۱۳۸۶ شرکت‌های دولتی نیز در هر سه قوه موضوعیت دارند، چنانکه علاوه بر شرکت‌های زیرمجموعه قوه مجریه، در قوه قضاییه نیز روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران به صورت شرکت دولتی است.

۱. گاهی مراد از قوه مجریه معنای عام آن است، مانند آنچه ذیل اصل ۳ و ۹ مطرح شد؛ یعنی تمام ارکان و نهادهای اجرایی کشور از مقام رهبری تا نیروهای نظامی و غیره را دربر می‌گیرد. گاهی نیز مراد از قوه مجریه معنای خاص آن است، مانند آنچه ذیل اصل ۲۱ مطرح است. در این معنا قوه مجریه به بخشی از بدنه دستگاه اجرایی کشور اختصاص دارد و بسته به موضوع اصل ممکن است نهادهایی همچون نیروهای نظامی و در برخی مواقع نهادها و شوراهای فراقوه‌ای را دربر نگیرد.

۲. مانند: سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور.

۳. از طرفی براساس اصل ۱۲۶ «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را

می‌توان برای واژه دولت مفهومی فراتر از هیئت‌وزیران قائل شد، چنانکه برخی دیگر برای واژه دولت در این اصل مفهوم قوه مجریه را قائل شده‌اند (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۷۵). علاوه بر این، با توجه به نقش قانون‌گذاری مجلس و تکلیف سایر قوا در اجرای مصوبات آن، می‌توان قوه مقننه را نیز مشمول این اصل دانست. لذا می‌توان گفت مفهوم دولت در این اصل طبقه حاکم به طور کل است، اما چنانکه روشن است برخی نهادها از قبیل نیروهای نظامی یا برخی نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی از شمول دولت در این اصل خروج موضوعی دارند.

در خصوص اصول ۳۰ و ۳۱ اگرچه برخورداری از کارویژه‌های اجرایی، تکالیف مذکور در این اصول را داخل در حیطه قوه مجریه کرده یا به عبارت دقیق‌تر فرد اجلای مجری این اصول را قوه مجریه قرار داده است، اما نمی‌توان به صرف این دلیل نقش قوه مقننه را در زمینه اجرای این اصول نادیده گرفت. دیگر نهادها و ارکان اساسی نیز مخاطب این اصول بوده‌اند و بسته به اختیارات قانونی خود نباید از مفاد این اصول منحرف شوند. مجمع تشخیص مصلحت نظام که مأموریت همکاری با مقام معظم رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام را بر عهده دارد (بند ۱ اصل ۱۱۰) و شورای عالی انقلاب فرهنگی که رسالت‌های فرهنگی کلانی را عهده‌دار است، در مصوبات خود ملزم به رعایت مفاد این اصول‌اند. لذا باید گفت؛ مفهوم حکومت برای واژه دولت در اصول مذکور مفهومی مناسب‌تر خواهد بود. این دیدگاه برخلاف دیدگاه برخی پژوهشگران است. چنانکه اینان بر این باورند که به دلیل آنکه سیاست‌های عام اشتغال در عمل به عهده هیئت‌وزیران است نه تمامی قوه مجریه، لذا مفهوم دولت در اصل ۳۰ هیئت‌وزیران است (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۱ و ۲۳۲). برخی دیگر مخالف این نگرش‌اند و مفهوم دولت در اصل ۳۰ را برابر با قوه مجریه دانسته‌اند (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۷۵ و استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۶۸). از آن جهت که اصل ۳۱ نیز دربرگیرنده کارویژه‌های اجرایی است، لذا برخی برای واژه دولت در این اصل به مفهوم هیئت‌وزیران قائل‌اند و دلیل آن را سیاست‌گذاری‌های عام هیئت‌وزیران می‌دانند (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۱ و ۲۳۲). برخی نیز برخلاف این نظر برای واژه دولت در این اصل به مفهوم قوه مجریه قائل‌اند (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۶۹). اما چنانکه پیش‌تر بیان شد، دولت در این اصول مفهومی با گستردگی حاکمیت به معنای عام دارد. البته برخی نهادهای اجرایی مانند شوراهای شهر و شهرداری‌ها، همچنین نیروهای نظامی و انتظامی از دایره شمول مفهوم دولت در این اصول خروج موضوعی دارند.

در اصل ۴۹ دانش‌واژه دولت سه مرتبه به کار رفته است. اینکه دولت در هر سه مرتبه دارای

---

مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد». لذا با وجود آنکه رئیس‌جمهور خود ریاست هیئت‌وزیران را به عهده دارد و از حق رأی در این هیئت برخوردار است نمی‌توان گفت که شخصیتی جدا از هیئت‌وزیران ندارد تا بدین‌گونه بتوان واژه دولت را در اصل مورد بحث به مفهوم حداقلی هیئت‌وزیران اطلاق کرد.

یک معنا و مفهوم است یا خیر؟ به بررسی نیاز دارد. با توجه به اینکه در این اصل برای دولت در قسمت اول، وظیفه مقابله با موارد غیرمشروعی از قبیل ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه از طریق رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی در نظر گرفته شده است، لذا از آن جهت که رسیدگی، تحقیق و ثبوت شرعی در این موارد به عهده قوه قضاییه است، برداشت حداقلی از دانش‌واژه «دولت» در ابتدای اصل برداشتی ناصحیح و مراد از واژه اول «دولت» در این اصل، همان کلیتی است که بیان‌کننده طبقه حاکم در کل است.<sup>۱</sup> اما این بدان معنا نیست که تمام ارکان قوا و نهادهای حاکمیتی در اجرای این اصل دخیل باشند. چنانکه از قوه مجریه صرفاً سازمان تعزیرات حکومتی و از نهادهای فراقوه‌ای ستاد اجرای فرمان امام (ره) در اجرای آن ورود می‌کنند. شهرداری‌ها نیز به‌گونه‌ای در اجرای این اصل دخالت دارند.<sup>۲</sup>

اما در خصوص واژه دولت به‌کاررفته در انتهای اصل ۴۹ برخی مدعی‌اند که این واژه به مفهوم قوه مجریه است، زیرا بحث از اجرا و امور اجرایی شده است (لمتون، ۱۳۷۹: ۲۳۵). برخی دیگر با رد نظر پیشین بر این باورند که واژه دولت به‌کاررفته در انتهای اصل همانند دو واژه پیش به معنای عام به کار رفته است، زیرا منظور از اجرا در قسمت آخر اصل، اجرای آرای محاکم قضایی در خصوص رسیدگی، تحقیق و ثبوت شرعی درباره ثروت‌های نامشروع نیست، بلکه منظور از این حکم در حقیقت حکم مندرج در اصل و به بیان دیگر منظور اجرای اصل ۴۹ است. چنانکه طبق ماده ۳ قانون اجرای اصل چهل و نهم مصوب مرداد ۱۳۶۳ مجلس، شورای عالی قضایی (در حال حاضر رئیس قوه قضاییه) موظف است در مرکز هریک از استان‌های کشور

۱. برخی سازمان‌ها و نهادها را می‌توان برشمرد که در کنار قوه قضاییه به اجرای اصل ۴۹ می‌پردازند. از این قبیل می‌توان به ستاد اجرای فرمان حضرت امام خمینی (ره) اشاره کرد. این ستاد مطابق فرمان حضرت امام (ره) در ۶۲/۳/۱۰ و با اجازه ایشان تأسیس شد (امام خمینی، ۱۳۷۸: ۱۳۹-۱۴۳). مطابق بخش‌نامه شماره ۹۰۰۰/۱۵۶۵۸/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۷ ریاست محترم قوه قضاییه اموال در اختیار ولی فقیه به این ستاد واگذار می‌شود. همچنین، سازمان تعزیرات حکومتی نیز مسئول برخورد با تخلفاتی از جمله احتکار، گران‌فروشی و غیره است و این سازمان ذیل مجموعه وزارت دادگستری تعریف و مطابق قانون تعزیرات حکومتی ایجاد شده است. در ماده اول آیین‌نامه سازمان چنین آمده است: «در اجرای تبصره ۲ ماده واحد لایحه اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده ۳ آیین‌نامه شماره ۵۲۰۲-۷۳ م مصوب ۷۳/۷/۲۰ هیئت دولت، (سازمان تعزیرات حکومتی) ... زیر نظر وزیر دادگستری تشکیل و براساس مقررات مندرج در این آیین‌نامه انجام وظیفه می‌نماید». همچنین ر.ک به ماده واحد قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۷۳/۷/۱۹.

۲. مطابق بند ۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۳۴/۴/۱۱ مجلسین؛ تعیین نرخ اجناس مورد احتیاج عموم از قبیل خواربار، پوشاک، برق، آب، کرایه وسایل نقلیه، حق‌الزحمه، کارمزد و آنچه به نظر شهرداری از لحاظ احتیاجات عمومی محتاج نرخ‌گذاری باشد و تعقیب متخلفان و نظارت در نصب برگه قیمت روی اجناس و اتخاذ تدابیر لازم برای ارزانی و فراوانی خواربار عمومی و جلوگیری از تولید و عرضه و فروش اجناس فاسد و معدوم کردن آن‌ها.

و شهرستان‌هایی که لازم بداند شعبه یا شعبی از دادگاه انقلاب را برای رسیدگی و ثبوت شرعی دعاوی مطروحه معین کند<sup>۱</sup> (استوارسنگری، ۱۳۸۸: ۵۹). همچنین با توجه به اینکه در تعقیب و شکایت، ارائه دادخواست و گزارش نسبت به کسب ثروت‌های نامشروع در دادگاه‌های قضایی صالحه، نهادهای متعددی مطابق ماده ۴ قانون اجرای اصل ۴۹ مصوب ۶۳/۵/۱۷ دخیل‌اند و از سوی دیگر، نهادهای فراقوه‌ای نیز مانند ستاد احیای فرمان حضرت امام (ره) نسبت به اجرای این اصل مسئولیت دارند، بدین‌وسیله می‌توان نتیجه گرفت که معنای عام دولت در کاربرد سوم دولت در اصل ۴۹ قابل قبول است. هرچند از گستره این معنای عام بسیاری از نهادهای حاکمیتی همچون دو واژه پیش مستثنی می‌شوند. چنانکه در اجرای این اصل نهادهای نظامی تکلیفی بر عهده ندارند یا مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی و حتی بسیاری از نهادهای زیرمجموعه قوا مخاطب این اصل نیستند. نهایت آنکه باید گفت واژه دولت در هر سه مرتبه که در این اصل به کار رفته است از معنای عام برخوردار است و حکومت را در کل شامل می‌شود. نظر برخی از جمله مؤلف کتاب *تملک اموال عمومی و مباحثات* که برای واژه‌های دولت در این اصل به مفهوم عام کشور قائل شده‌اند ناصحیح است (کنعانی، ۱۳۸۷: ۱۷۵).

## نتیجه‌گیری

امروزه قانون اساسی به‌منزله مهم‌ترین سند راهبردی و میثاق ملی است که احترام به آن تضمین‌کننده حقوق و منافع دولت و ملت است. احترام به قانون اساسی و عمل به آن نیازمند فهم دقیق اصول و کشف معانی و مفاهیم دانش واژه‌های به‌کاررفته در آن است. دانش‌واژه دولت یکی از این واژه‌هایی است که در موارد متعدد با معانی مختلف استعمال شده است. زیرا دولت، گاهی به معنای «دولت-کشور»، گاهی به معنای «حکومت به طور عام» و گاهی به معنای «یکی از قوا» و گاهی به معنای «کابینه یا هیئت‌وزیران» استعمال شده است. شناخت مفهوم دقیق واژه دولت در موارد مختلف در صیانت از حقوق مردم و منافع حکومت نقشی مهم و انکارناشدنی دارد. مطالعه اصول قانون اساسی و مذاکرات مجلس بررسی نهایی نمایان می‌کند که دولت در اصول ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱، ۴۱، ۴۹، ۵۳ و ۵۵ به معنای مفهوم حکومت یا طبقه حاکم است. البته با این ویژگی که در اصول ۳، ۸، ۹، ۱۱، ۱۴، ۱۷، ۴۱

۱. ماده ۴ قانون اجرای اصل ۴۹ مصوب ۶۳/۵/۱۷ مجلس؛ مطابق این ماده نهادهای مذکور، خود به رسیدگی، تحقیق، ثبوت شرعی و صدور حکم نمی‌پردازند، بلکه انجام این امور در محاکم قضایی صالحه است. ایرادی که به این ماده وارد است پرداختن به ثروت‌های مربوط به بیت‌المال است، در حالی که اصل ۴۹ شامل ثروت‌های مربوط به بیت‌المال و غیر آن است.

و ۴۹ واژه دوم به معنای حکومت یا طبقه حاکم با وجود برخی مستثنائات است و در اصول ۲۱، ۲۸، ۳۰، ۳۱ و ۴۹ واژه‌های اول و سوم دولت در این اصل، ۵۳ و ۵۵ به مفهوم حکومت یا طبقه حاکم در معنای عام است.

## منابع

### الف) فارسی

#### - کتاب‌ها

۱. اردبیلی، محمدعلی (۱۳۸۴). *حقوق جزای عمومی*، تهران: میزان.
۲. ارشدی، علی‌یار (۱۳۸۲). *حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران*، تهران: سرمدی.
۳. امامی، محمد (۱۳۸۷). *حقوق مالیه عمومی*، تهران: میزان.
۴. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱). *مجموعه اساسی*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۵. امینی‌زاده، محمد (۱۳۹۳). *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در پرتو نظرات شورای نگهبان به انضمام مبانی نظرات شورای نگهبان پیرامون این قانون*، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۶. خمینی، روح‌الله (۱۳۷۸). *صحیفه امام*، ج ۱۷، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۷. سلجوقی، محمود (۱۳۷۰). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، ج ۱، تهران: نشر میزان.
۸. صانعی، پرویز (۱۳۷۴). *حقوق جزای عمومی*، تهران: گنج دانش.
۹. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلسه اول تا سی و یکم (۱۳۶۴). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۰. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلسه سی و دوم تا پنجاه (۱۳۶۴). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران جلسه پنجاه و یکم تا شصت و هفتم (۱۳۶۴). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۱۲. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹). تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۱۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶). *حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.

۱۴. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۷). *حقوق اداری* (ویراست سوم همراه با اضافات)، تهران: سمت.
۱۵. عباسی، ابراهیم (۱۳۹۱). *بودجه ریزی نوین در ایران (اصول، مراحل و روش‌ها)*، تهران: سمت.
۱۶. علی‌بابایی، غلامرضا (۱۳۸۴). *فرهنگ سیاسی*، تهران: نشر آشیان.
۱۷. قاسمی، داود و ذکریایی، رایحه (۱۳۹۲). *خرید و فروش اموال دولتی و عمومی*، تهران: انتشارات میزان.
۱۸. قاضی (شریعت پناهی)، سیدابوالفضل (۱۳۸۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: نشر میزان.
۱۹. \_\_\_\_\_ (۱۳۸۸). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.
۲۰. کک دین، نگوین؛ دیبیه، پاتریک و پله، آلن (۱۳۸۲). *حقوق بین‌الملل عمومی*، ترجمه حسن حبیبی، تهران: اطلاعات.
۲۱. کنعانی، محمدطاهر (۱۳۸۷). *تملك اموال عمومی و مباحثات*، تهران: نشر میزان.
۲۲. گلدوزیان، ایرج (۱۳۷۹). *حقوق جزای عمومی ایران*، چاپ ۶، ج ۱، تهران: مؤسسه انتشارات جهاد دانشگاهی.
۲۳. لمتون، آن. کی. اس (۱۳۷۹). *نظریه دولت در ایران*، گردآوری، ترجمه و پیوست‌ها: چنگیز پهلوان، تهران: نشر گيو.
۲۴. مجیدی، محمدرضا (۱۳۸۹). *آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران)*، قم: دفتر نشر معارف نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری (دام‌زنده).
۲۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۰). *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان، مجری طرح: ابراهیم موسی زاده و همکاران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۲۶. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱). *مبانی آرا و نظرات شورای نگهبان مستنبط از مشروح مذاکرات سال ۱۳۸۷*، مشاور: ابراهیم موسی زاده و همکاران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات حقوقی ریاست جمهوری.
۲۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴). *مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری (۱۳۶۱-۱۳۸۳)*، تهران: دادگستر.
۲۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹). *مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی (قبل و بعد از بازنگری ۱۳۶۸)* به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۲۹. موسی‌زاده و همکاران، ابراهیم (۱۳۸۹). *د/درسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران* (اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۸۹-۱۳۵۹))، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
۳۰. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). *مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر دادگستر.
۳۱. نجفی استاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر فردا.
۳۲. نصیری، محمد (۱۳۸۶). *حقوق بین‌الملل خصوصی*، تهران: انتشارات آگاه.
۳۳. وینسنت، اندرو (۱۳۹۱). *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه، تهران: انتشارات غزال.

#### – مقالات

۳۳. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۹). «پیرامون رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و شخصیت حقوقی دولت»، *مجله کانون وکلا*، شماره ۱۵۰-۱۵۱.
۳۴. استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۸). «مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه حقوق اساسی*، شماره ۱۱، سال ششم.
۳۵. \_\_\_\_\_ (۱۳۹۰). «مفهوم دولت در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری»، *مجله مطالعات حقوقی*، شماره ۴، دوره سوم.
۳۶. جلالی، محمد (۱۳۸۳). «نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، *نشریه حقوق اساسی*، شماره ۳.
۳۷. حسنی‌فر، عبدالرحمن (۱۳۸۳). «دولت و امنیت اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *دوفصل‌نامه پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع) (دین و ارتباطات)*، شماره ۲۳.
۳۸. دولت رفتار حقیقی، محمدرضا (۱۳۸۵). «جایگاه رئیس‌جمهور در نظام جمهوری اسلامی ایران»، *مجله حقوق عمومی*، تهران: بی‌نا، شماره ۱.
۳۹. غروی‌ان، محسن (۱۳۸۰). «بررسی وظایف و اختیارات رهبر و رئیس‌جمهور ایران در مقایسه با وظایف و اختیارات عالی‌ترین مقامات در سه کشور آمریکا، فرانسه و انگلستان»، *مجله معرفت*، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، شماره ۴۳.
۴۰. محمودی، جواد (۱۳۸۴). «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری»، *فصل‌نامه حقوق اساسی*، شماره ۵.
۴۱. مصباح یزدی، (علامه) محمدتقی (۱۳۹۱). «چالش‌ها در بحث امر به معروف و نهی از منکر»، *فصل‌نامه شاهد یاران*، شماره ۸۸-۸۹.
۴۲. هندی، سیداصغر (۱۳۸۶). «بررسی تسری شروط اصل ۱۳۹ قانون اساسی به اموال

شرکت‌های دولتی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۱.

### ج) منابع اینترنتی

۴۴. پایگاه اطلاع‌رسانی شخصی دکتر محسن اسماعیلی: کد مطلب: ۸، تاریخ: یکشنبه ۱۰ خرداد ۱۳۸۸، (جایگاه و اختیارات رئیس جمهور):  
<http://www.mohsenesmaeili.com/NSite/FullStory/News/?Id=8>
۴۵. پایگاه اطلاع‌رسانی روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران:  
<http://www.rooznamehrasmi.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=992>.
46. [http://www.islamquest.net/fa/archive/question/fa52208/tmpl/component/printme/1#\\_ednref2](http://www.islamquest.net/fa/archive/question/fa52208/tmpl/component/printme/1#_ednref2).
47. <http://lib.eshia.ir/41837/4/414>.