

## Governance and Structure: A Theoretical Reflection on the Structure of Constitutional Rights in Iran

**Kioomars Ashtarian\*** | Associate Professor, Department of Public Policy, University of Tehran, Tehran, Iran.

### Abstract

Analyzing the structure of Constitutional law in the Islamic Republic of Iran can be used to identify the capacities of amending the Constitution and redefining the Iranian governance system. This article, with an institutional-normative approach, seeks to show the theoretical capacities of the constitutional movement on the one hand and the capacities of Mantaghato-laugh (Free area of Islamic regulation) on the other hand to review the Constitution of the Islamic Republic. In Iranian governance, the distortion of the national division of institutional tasks in the form of bureaucratic-tribal monarchy has been widespread in the governance structure. As such, the structural differentiation of social spaces, which leads to the logical separation of religion from public policies, has been ignored. This is while the concept of a “Free area of Islamic regulation” gives general directions to public policies that can return powers and duties to the people, to the government, and the parliament without compromising the legitimacy of the political regime. This article has several theoretical pillars that are used synthetically in connection with the main finding of the article. 1) order and power, 2) separation of powers, 3) legitimacy, 4) unity of religion and politics, and 5) constitutional orientation of public policy making. The main point of the article is that the theoretical capacities of these 5 pillars can be useful for analyzing the structure of the Islamic Republic of Iran's Constitution and revising it. First, with a normative approach, we have discussed the right to exercise power and the separation of powers (the first and second theoretical pillars). The fact that the constitution guides the operation of political societies is born from the idea that the government must protect the fundamental rights of individuals. The fundamental rights have a technical dimension that organizes the exercise of power and therefore creates limitations for the exercise of power. That is why separation of powers is considered a tool against abuse of power, prevention of tyranny, and a factor of national self-actualization, and according to Montesquieu, there will be no freedom without separation of powers. In terms of the third theoretical pillar of this article, it has been discussed that the relation of legitimacy and efficiency are closely


\* Corresponding Author: [Ashtarian@ut.ac.ir](mailto:Ashtarian@ut.ac.ir)

**How to Cite:** Ashtarian, K., (2023). Governance and Structure: A Theoretical Reflection on the Structure of Constitutional Rights in Iran. *State Studies*, 9(36), 25-60. doi: 10.22054/tssq.2024.78902.1506

intertwined in Iranian governance. In the Constitution, there are several principles that not only determine the direction of the policy-making systems but also lay the foundations of an interventionist government with full responsibility for the welfare of the citizens. As a result, public policies take into account the legitimacy of the political system, and in practice, the legitimacy of the political regime depends on its efficiency. This phenomenon has found an ideological facet in the shadow of the theory of Unity of religion and politics. With regards to the relationship between religion and politics in the Islamic Republic (the fourth pillar of the article), we are facing two aspects of political jurisprudence theory and legal tradition, which appear to be aligned but at the same time can be contradictory. On the one hand, legitimacy refers to the divine sovereignty over the world, and it is embodied in the Islamic Republic's Constitution. On the other hand, for some "official" theorists of the last two decades, this divine sovereignty has led to the acceptance of an approach called the theory of "discovery" and "designation", which we call "revelation legitimacy". This revolutionist approach, in its essence, makes the legal processes of the constitution irrelevant, which means that at first, it reduces the role of experts to a passive role in the designation of Leader. The fifth pillar of the article deals with the "basic rules of public policies" and the issues of political structure related to public policies. The importance of this article is that it allows freedom of public policy-making to the citizens.

**Keywords:** Constitution, Mantaghat-o-Leverage, Unity of Religion and Politics, Public Policy Making, Legitimacy, Discovery Theory.

## حکمرانی و ساختار؛ تأملی نظری بر ساختار حقوق اساسی در ایران

کیومرث اشتریان\*  دانشیار سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران.

### چکیده

تحلیل ساختار حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به بازتعریف نظام حکمرانی و ظرفیت‌های اصلاح قانون اساسی منجر شود. این مقاله با رویکردی نهادی-هنجاری در پی نشان دادن ظرفیت‌های نظری نهضت قانون اساسی از سویی و ظرفیت‌های منطقه‌الفراغ از سوی دیگر برای بازبینی قانون اساسی جمهوری اسلامی است. این دو سرچشمه نظری می‌توانند با تفکیک مقبولیت و کارآمدی اجرایی از مشروعیت نظام، به افزایش دامنه اختیارات عمومی و به احیای قدرت نهاد دولت و مجلس منجر شوند. در حکمرانی ایرانی، مخدوش شدن شگونی تقسیم کار ملی به شکل «ملوک‌الطوائفی دیوانی» در همه‌جا دامن گسترده شده و تمایز ساختاری فزاینده فضاهای اجتماعی که منجر به این تفکیک منطقی دین از برخی حوزه‌های سیاستی می‌شود، نادیده گرفته شده است. این در حالی است که مفهوم منطقه‌الفراغ، جهت‌گیری‌هایی کلی به سیاست‌های عمومی می‌دهد که می‌تواند اختیارات و وظایف را به مردم و دولت و مجلس بازگرداند بدون آنکه پای مشروعیت نظام سیاسی را به میان کشد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، منطقه‌الفراغ، یگانگی دین و سیاست، سیاست‌گذاری عمومی، مشروعیت، نظریه کشف.

## مقدمه

مباحثات حقوق عمومی و اصلاح قانون اساسی از حیث معماری قدرت و انطباق با نیازهای زمانه و مطالبات نسل‌های جدید از اهمیت کانونی در حیات رژیم‌های سیاسی برخوردار است. این مقاله با اتکا به تئوری‌های حقوق اساسی و مشروعیت، دو محور اصلی دارد: نخست استدلال می‌کند که حقوق اساسی و نهضت قانون اساسی در پی معماری، تقسیم و تحدید قدرت از سویی و نظم و انتظام اجتماعی از سوی دیگر است. این مهم در قانون اساسی جمهوری اسلامی از همان ابتدا مغشوش شده است و در جریان پیکار سیاسی پس از انقلاب به نوعی ملوک‌الطوایفی دیوانی، سوء‌مصرف نهادی (Institutional overdose) و در نتیجه به از کار افتادگی قوای سه‌گانه منجر شده است. در گام دوم، این مقاله استدلال می‌کند که بنیان‌گذاران قانون اساسی و ادامه‌دهندگان آن در بازنگری، در کی مبهم از "یگانگی دین و سیاست" داشته‌اند و با توجه به تجربه‌ای نارس از سیاست‌گذاری عمومی به دامنه گسترده منطقه‌الفراغ سیاست‌های عمومی کم‌توجهی کرده‌اند. این امر سبب شده است تا دامنه این "یگانگی" را تا سیاست‌های عمومی و حقوق اداری گسترش داده و حقوق سیاسی نمایندگی-کارگزاری را تحدید نموده و که این وضعیت عملاً به تضعیف قوه مقننه و قوه مجریه منجر شده است. تفسیری موسع از یگانگی دین و سیاست، قرائت از «ولایت مطلقه فقیه» را از سویی به «مشروعیت مکاشفه‌ای» تعبیر کرده و از سوی دیگر آن را به برنامه‌ریزی جامع و مدیریت استراتژیک تعبیر کرده است. بدین‌سان، از حیث شفافیت و تمایز حقوقی؛ «سیاست‌های کلی نظام»، «قانون برنامه پنج‌ساله»، «مقررات حقوق اداری»، «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مرزهای مغشوشی پیدا کرده و گاه غیرقابل تفکیک‌اند. این، خود تکثر تشکیلات اداری و تودرتویی نهادی را افزون کرده است تا آنجا که ساختارهای حقوقی جمهوری اسلامی و به‌ویژه تفکیک قوا را از کار انداخته و عملاً تقسیم کار ملی، نظام اقتصادی و کارکردهای قانون را با محدودیت مواجه کرده است. این قرائت سبب شده است تا کارآمدی، مقبولیت و مشروعیت پیوندی تنگاتنگ و درهم‌تنیده بیابند تا بدین‌سان، نارضایتی‌های عمومی از قوای حکومتی و

مشروعیت نظام جمهوری اسلامی را به زیر سؤال ببرند. معضله ورود نظام سیاسی به منازعاتی که ارتباطی با مشروعیت دینی ندارد پیامد مهم این پدیده است.

## روش

این مقاله با روشی تحلیلی و با تلفیقی از روش نظریه نهادی و نظریه هنجاری به تحلیل ساختار حقوق اساسی و مشروعیت دینی در ایران می‌پردازد. از این رو، نخست، بر مبنای مباحث نظری در فلسفه حقوق اساسی به کارکردهای اصلی قانون اساسی از جمله کارکرد نظم اجتماعی و محدودیت قدرت در جنبش حقوق اساسی اشاره نموده و نشان خواهیم داد که چگونه قانون اساسی به تقسیم کار ملی و تفکیک قوا بها می‌دهد تا در پرتو آن «قدرت سیاسی و سیاستی» را سامان بخشد. در گام دیگر، به مشروعیت دینی، رابطه دین و سیاست و نظم ساختاری سیاست‌گذاری عمومی پرداخته‌ایم تا بتوانیم کارکردهای این موضوعات را در قانون اساسی، تفکیک قوا و تقسیم کار ملی نشان دهیم. برای آنکه سررشته بحث در ارتباط با قانون اساسی در ایران از هم نگسلد، هرگاه که اصول و مباحث نظری حقوق اساسی را مطرح می‌کنیم، بلافاصله تناظر آن را با «پراتیک» ایرانی حقوق اساسی نشان می‌دهیم و شواهدی را بر عدم رعایت این اصول یا عدم درک دقیق این اصول در میان متفکران ایرانی و مؤثران بر حقوق اساسی در ایران می‌آوریم. هدف مقاله از حیث توصیه سیاستی این بوده است که به صورت ضمنی، کارکردها و ظرفیت‌های تحلیلی-تئوریک را برای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی نشان دهیم؛ هرچند که به لحاظ محدودیت‌های رسمی از ارائه صریح پیشنهادها سیاستی احتراز کرده‌ایم.

## پیشینه پژوهش

این مقاله چند رکن نظری دارد که در حالتی ترکیبی در ادبیات مرتبط با محور اصلی مقاله بکار گرفته نشده است. (۱) نظم و قدرت، (۲) تفکیک قوا و تقسیم کار ملی، (۳) مشروعیت-مقبولیت (۴) یگانگی دین و سیاست و (۵) حقوق اساسی سیاست‌گذاری عمومی. سخن اصلی هیچ‌یک از این ارکان به‌تنهایی نیست؛ بلکه ظرفیت‌های نظری مباحث فوق برای تحلیل

ساختار قانون اساسی جمهوری ایران است. اگرچه در عمل بخش مهمی از پیشینه پژوهش در قالب بخش نظری آمده است اما در اینجا به اختصار می‌توان به صورت مجزا و فارغ از زمینه اصلی این مقاله به ارائه پیشینه پژوهش پرداخت. یادآوری می‌شود که در مقالات پژوهشی که با چنین گسستی میان فرضیه اصلی با ادبیات نظری وجود دارد دو گزینه در پیش‌روی پژوهشگر است: نخست؛ ارائه پیشینه پژوهش درباره ارکان اصلی و دوم؛ ارائه پیشینه پژوهش در خلال بحث نظری. گزینه دوم از آن‌رو مناسب‌تر است که ارتباط ارکان نظری پژوهش که هر یک هویت مستقلی دارند را با هدف اصلی پژوهش نشان می‌دهد. در هر صورت، هر دو گزینه در اینجا استفاده می‌شود. قریشی و معصومی (۱۳۹۹) با توجه به الگوهای مختلف نحوه مناسبات قدرت و تعارض‌های میان تفکر دینی و عقلانیت مدرن، بیان می‌کنند که فارغ از اینکه قدرت به چه کسانی تعلق گیرد، بر کنترل نهادهای مردمی بر حکومت و حاکمان تأکید فراوان می‌شود. از این‌رو، کوشیده‌اند تا این موضوع را در قانون اساسی جمهوری اسلامی مورد واکاوی قرار دهند. در بررسی نظریه‌های تفکیک قوا و بررسی اشکال عینی و مصداقی آن نزد دولت‌های مختلف و در پی تحلیل اشکال سه‌گانه اختلاط قوا، تفکیک کامل و تفکیک نسبی قوا، طباطبایی به این اشاره می‌کند که اجرای حقیقی و کامل اصل "نظارت و توازن" میان قوای سه‌گانه، باعث محدودیت بیشتر قدرت و تعاملات سازنده‌تری شده است. در رژیم منعطف مشارکت قوا، شاهد ایجاد بهینه "تعادل قدرت" و "توازن دموکراتیک" از طریق تفکیک نسبی قوا هستیم (طباطبائی، ۱۳۹۶). سجادی و موسوی معتقدند که در نظام جمهوری اسلامی ایران، مکانیسم‌هایی جهت حفظ تعادل نظام وجود دارد که آن را از تمهیدات حقوقی و سیاسی مورد استفاده توسط سایر نظام‌های سیاسی متمایز می‌کند. با رجوع به خصیصه عمده تعدیل قوا در نظام ایران و روش ترکیبی کنترل دوگانه قدرت، از یک‌سو، با کنترل و تعدیل متقابل قوا و از سوی دیگر، با سیستم هدایت از بیرون توسط رهبری، موجب افزایش کارآمدی و رفع اختلاف‌نظرها بین دستگاه‌های اجرایی می‌شود (سجادی و موسوی، ۱۳۹۹). مسئله تعادل قدرت در قانون اساسی منشأ چالش‌های سیاسی در ایران بوده است؛ به طوری که اختلاف سیاسی میان سران قوا و به‌ویژه رئیس‌جمهوری و رئیس‌مجلس وجود داشته است معمولاً از مرزهای مبهم در قانون

اساسی برای تحدید یکدیگر، بهره می‌برده‌اند. این تنش‌ها در دو دوره ریاست جمهوری در ایران مشاهده گردید: یکی در دوره کوتاه ریاست جمهوری ابوالحسن بنی‌صدر و دیگری محمود احمدی‌نژاد. در دوره بنی‌صدر، شکاف‌های بنی‌صدر و شورای انقلاب پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۵۸ به اوج رسید و دوره احمدی‌نژاد منازعات مربوط به قانون اساسی به نام‌نگاری‌های متعدد حقوقی مشاوران وی و رئیس مجلس وقت انجامید. «مینکن»، با تقابل مشروطیت سیاسی و نظریه قانون اساسی سیاسی ادعا می‌کند که اولی سیاست را به‌عنوان حکومت توافقی و به‌تبع آن قانون اساسی را به‌عنوان مجموعه‌ای از اصول و نهادهایی می‌داند که امکان مدیریت تعارض‌های ایجادشده را فراهم می‌کند. از سوی دیگر، تئوری قانون اساسی سیاسی، ظرفیت همیشگی بحران را برای ماهیت سیاسی قانون اساسی تصدیق می‌کند. کارکرد تحدیدکننده تفکیک قوا، هسته اصلی «چک و توازن» آن، تنها زمانی آشکار می‌شود که دولت توافقی، یعنی اعمال همکارانه قدرت‌های مشترک توسط شاخه‌های قابل‌شناسایی نهادی دولت، عملاً در مقابل هم قرار گیرد (Minkkinen, 2013). مرادخانی، در بررسی اندیشه آرنت در پی پاسخ به این پرسش است که آرنت چه برداشتی از قانون اساسی و قدرت مؤسس به‌عنوان پدیدآورنده قانون اساسی داشته است؟ آرنت برای فهم قانون اساسی به سراغ دو تجربه مهم قانون اساسی مدرن یعنی قانون اساسی انقلاب فرانسه و آمریکا رفته و با بررسی سرنوشت قدرت مؤسس و نقش مردم در این دو انقلاب به سرنوشت متفاوت قانون اساسی در این دو کشور پرداخته است. او کوشیده است به‌نقد طرفداران اراده عمومی و نقش پررنگ مردم بپردازد. به باور او تأکید زیاد بر اراده مردم باعث می‌شود قانون در حکومت‌های توتالیتر ابزاری در اختیار حکومت به‌عنوان نماینده مردم قرار بگیرد و قانون اساسی را به‌راحتی نقض کنند (Moradkhani, 2023). قانون اساسی نوعی تنظیم‌گری فنی میان مفاهیم قدرت، آزادی و ثبات است. این مهم البته بستگی به غنای نظری و فرهنگی یک جامعه درباره مفاهیمی چون قانون و قدرت دارد. در بخش نظری به‌تفصیل این معنا مورد واکاوی قرار می‌گیرد. لذا در اینجا به این بسنده می‌شود که آنچه آرنت درباره حکومت می‌گوید؛ به وضعیت فرهنگی یک جامعه و بلوغ نیروهای سیاسی آن در ارتباط متقابل حقوق-قدرت بستگی دارد. معماری قانون اساسی در تلفیق با

فرهنگ حقوق-قدرت می‌تواند به ساختار حکمرانی قوام بخشد. فتحی و عروتی با روشی توصیفی-تحلیلی در بررسی تطبیقی مفهوم و کارکرد تفکیک قوا در قانون اساسی ایران و پاکستان بیان می‌کنند که در اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفکیک نسبی و استقلال قوا به رسمیت شناخته شده و هر قوه صلاحیت‌های اختصاصی خود را زیر نظر ولی فقیه اعمال می‌کند. تفکیک قوا به صورت تفکیک نسبی است و تفاوت اساسی با سایر نظام‌های حقوقی دارد و آن هم نظارت عالیه مقام رهبری است. استقلال قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به گونه‌ای پایه‌ریزی شده است که قوا در عین استقلال از یکدیگر، ارتباط و نظارت بر یکدیگر نیز دارند. با توجه به کنترل قدرت و محدودیت قدرت و نظارت بر اعمال قدرت در دو کشور به نظر می‌رسد، تجربه تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران از پاکستان موفق‌تر بوده است و بیشتر به اهداف خود رسیده است؛ اما باید به این مسئله نیز توجه نمود که در استقلال قوای حاکم بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تراحم میان قلمرو حاکمیتی هر قوه موجب از دست دادن کارکردهای آن قوه نگردد. هرچند در نگاه بسیاری از اندیشمندان خارج از جمهوری اسلامی ایران به خاطر وجود نظارت عالیه مقام رهبری بر قوای سه‌گانه اساساً در ایران تفکیک قوا وجود ندارد (فتحی، عروتی، ۱۴۰۱). «جوان آراسته» در نگرشی کاملاً متفاوت معتقد است افزون بر اشکالات نظری و عملی که نظریه تفکیک قوا با آن مواجه است، «نظام سیاسی اسلام فلسفه اصلی تفکیک قوا را به رسمیت نمی‌شناسد؛ جمهوری اسلامی ایران نیز هرچند تفکیک قوا را به رسمیت شناخته، ولی آن را متناسب با مبانی خود بومی‌سازی کرده است. تفکیک قوای به رسمیت شناخته شده در اصل ۵۷ قانون اساسی با نگرش فقه سیاسی اسلام انطباق دارد و منطق حاکم بر تفکیک قوای غرب نتوانسته است خود را بر اندیشه تفکیک قوای جمهوری اسلامی تحمیل کند». پیرامون ارتباط دین و سیاست، صادق حقیقت به طبقه‌بندی نظریه‌های مربوط به ارتباط دین و سیاست (و هم‌چنین نهادهای آن دو) و تبیین چرایی هر نظریه با رجوع به مبانی نظری آن‌ها پرداخته است. وی بر اساس گونه‌شناسی خاص، در خصوص ارتباط دین و سیاست و همچنین رابطه روحانیت و دولت تفکیک قائل می‌شود. «در خصوص بحث اول، برخی معتقدند دین به سیاست می‌پردازد، در حالی که برخی دیگر این ارتباط را نفی می‌کنند. گروه اول خود به سه



قسم حد/کثری ها، منطقه الفراغی ها و حد/قلی ها و گروه دوم به دو قسم متدینان و دین ستیزان تقسیم می شوند. قسمت دوم مقاله به ارتباط نهاد دین (روحانیت و فقها) و دولت می پردازد. این رابطه ممکن است یا به صورت ادغام (و اتحاد) یا تعامل (و همکاری) و یا استقلال (و جدایی) تصور شود» (حقیقت، ۱۳۸۳). این تقسیم بندی می تواند در استدلال اصلی این مقاله به کار آید و نشان دهد که چگونه می توان از ادبیات دینی برای گذار از آسیب های تفسیر موسع و غیر ضروری یگانگی دین و سیاست بهره برد. موضوع دیگری که لازم است در پیشینه پژوهش مورد توجه قرار گیرد حقوق (قواعد) اساسی سیاست گذاری عمومی است که چارچوب فعالیت های سیاستی را از طریق قانون اساسی تعیین می کند. حقوق اساسی سیاست گذاری عمومی مربوط به ترتیبات سیاسی کلان است که حاکم بر زندگی اقتصادی و نهادهای سیاسی است. زندگی جمعی در سایه همین ترتیبات است که امکان پذیر می شود و معماری اجتماعی شکل می گیرد. معماری فرآیندهای سیاسی برای پیشبرد منافع توسط افراد و گروه های اجتماعی و سامان اقتصاد سیاسی یکی از حوزه های اصلی حقوق اساسی است. فرآیند سیاسی به مثابه یک مبادله دیده می شود (بوکانن به نقل از حسینی و ابوجعفری، ۱۴۰۰: ۴۰). در اقتصاد، این سطح از معماری سیاسی همچون یک معیار محوری مورد بحث قرار گرفته است. معیار از سطحی صرفاً اقتصادی به سطحی کلان تر ارتقا پیدا می کند. مقصود از رضایت، رضایت از اداره و حکمرانی است. با توجه به اینکه مفهوم رضایت بستگی به سلیقه ها و آرمان ها و آرزوهای فرد دارد؛ لذا "رأی فرد" و "در پی آن "آزادی" و خود شکوفایی به مثابه بنیانی هنجاری برای فعالیت اقتصادی اهمیتی اساسی پیدا می کند. در نتیجه، نوآوری، کارآفرینی و تولید ارکانی اساسی و هنجاری هستند که می تواند احساس رضایت فرد را از سطحی که محدود به ثروت اندوزی است، به سطحی فراتر از آن یعنی اتصال به خلاقیت و دلبذیر بودن، خود اظهاری، خودنمایی و خودشکوفایی ارتقا دهد. البته چنین رویکردی می تواند نظمی هنجاری و نوآوری-محور به کسب درآمد و تولید ثروت بدهد و جامعه را مؤدب به آداب ثروت اندوزی از راه تولید و خلاقیت کند. معماری قدرت و حقوق اساسی با آزادی فرد و تجلی آن در نهادهای سیاسی و اقتصادی گره می خورد. از این رو، مثلاً، «حقوق اساسی اقتصاد» بحث از آزادی را در کانون خود دارد؛ حداقل می توان گفت

که برای لیبرال‌ها این مفهوم اساسی است. لیبرال‌های آمریکایی حتی تلفیق آزادی و مذهب را هم در مبانی تفکر خود پذیرفته‌اند. به شرح آلکسی دو توکویل؛ «در آمریکا این توفیق حاصل گردید که این دو عامل را به نوعی با یکدیگر مرتبط ساخته و به طرز جالبی با هم تلفیق دهند. منظور از این دو عامل، مذهب و آزادی است. مؤسسين انگلستان جدید (آمریکا) در عین حال که نسبت به فرقه مذهبی خود تعصب فوق‌العاده داشتند ترقی خواه و تجددخواه بودند» (دو توکویل، ۱۳۹۶: ۳۵).

### نظم و قدرت

بشر در گذاری تاریخی به سوی کشف خود اجتماعی، قدرت اجتماعی شده و تحدید قدرت سیاسی در حرکت بوده است. به تعبیر مونتسکیو در روح القوانین «برای آنکه از قدرت سوء استفاده نشود، بایستی ترتیباتی اتخاذ کرد که قدرت، قدرت را متوقف کند. یک قانون اساسی می‌تواند آن‌چنان باشد که هیچ‌کس مجبور نباشد که چیزی را انجام دهد که قانون مقرر نکرده باشد و همچنین مجبور نباشد که آنچه را که قانون به او اجازه می‌دهد، انجام ندهد» (Montesquieu, 1748). در این فرآیند است که بشر به حقوق اساسی به مفهوم «معماری قدرت» در جامعه سیاسی پی برده و مفهوم مالکیت سیاسی بر سرزمین را توسعه داده و به کشف قانون اساسی نائل شده است. بدین سان، انسان سیاسی به کشف این مفهوم می‌رسد که در جامعه سیاسی، قانون در ذات خود یک امر غیرشخصی است. دکتترین قانون اساسی اصالتاً به دنبال این بوده است تا امر قدرت را غیرشخصی کند که از آن به نهضت قانون اساسی یاد می‌شود. در روابط انسانی-اجتماعی اعمال قدرت ناگزیر است، به مجرد اینکه جامعه انسانی تشکیل شود، بازی نفوذ و قدرت آغاز می‌شود. در گذشته جوامع بشری، اعمال قدرت به صورت شخصی انجام می‌شده اما به تدریج این اعمال قدرت شخصی به اعمال قدرت غیرشخصی تبدیل می‌شود. به تعبیر دیگر، غیرشخصی کردن حکومت کارویژه اصلی قانون اساسی در جوامع بشری است. البته جریان تاریخی تفکر حقوق اساسی و تدبیر قانون اساسی به همین جا پایان نمی‌گیرد و به معماری نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نیز کشیده می‌شود که از آن به حقوق اساسی سیاست‌گذاری عمومی

تعبیر می‌کنیم که یک شاخه مهم آن حقوق اساسی اقتصاد است (Buchanan, 1998, Couto & Arantes, 2022). بدین‌سان، دانش حقوق اساسی گسترش می‌یابد تا در آن موضوعاتی چون رابطه فرد و جامعه، نحوه زندگی اجتماعی-سیاسی، کاربرد و کارکرد قدرت، سازگاری و قوام زندگی اجتماعی و... به بحث گذاشته شود. از این‌رو، در تعریف حقوق اساسی گفته می‌شود: «مجموعه‌ای از قواعد، آموزه‌ها (دکترین) و اقداماتی که بر عملیات سیاسی جوامع حاکم است. در عصر مدرن، جوامع مهم سیاسی در قالب دولت‌ها پدیدار شده‌اند. حقوق اساسی مدرن از ناسیونالیسم و این ایده که دولت مسئول حفاظت از برخی از حقوق بنیانی افراد است سرچشمه می‌گیرد. همچنان که شمار دولت‌ها افزایش می‌یابد، شمار قوانین اساسی نیز افزایش یافته و بدنه حقوق اساسی نیز گسترش می‌یابد. در عین حال، حفاظت از حقوق افراد، به‌ویژه از میانه قرن بیستم به علائق و توجهات نهادی فراملی نیز تبدیل شده است» (Shugart, 2024). از آنجا که قانون اساسی، نحوه تقسیم قدرت و اعمال آن را در یک کشور نشان می‌دهد بحث از نهادهای سیاسی به یکی از موضوعات مهم حقوق اساسی تبدیل شده است. «در اواسط دهه ۱۹۵۰، دانشمندان «حقوق اساسی»<sup>۱</sup> که با زیر سؤال بردن رشته حقوق اساسی مواجه شده بودند، در پی «لابی» طولانی مدت برخی از همکاران خود، مانند موریس دوورژه یا ژرژ ودل، مجبور شدند بپذیرند که درس «قانون اساسی» از آن‌پس، «قانون اساسی و نهادهای سیاسی» نامیده شود. این تغییر نام، یکی از عوامل استقرار رشته علوم سیاسی در دانشکده‌های حقوق بود» (Bastien, 2002). قانون اساسی کشورها که تجلی حقوق اساسی هر کشور است در سیر تکاملی خود به عرصه‌ای برای تفکیک و تنظیم قوای کشور، وظایف قوا، حاکمیت ملت، مبانی اعمال قدرت مشروع و... تبدیل می‌شود. در یک چشم‌انداز بر ساخت‌گرایانه، حقوق اساسی برآمدی از تعامل، مبارزه، برخورد و اندرکنش میان نهادها، هنجارها، خواسته‌های عمومی و خصوصی، روندها و رویه‌هاست (Chloe, 2015). حقوق اساسی، تاریخ‌مند است و لذا یک دانش تاریخی است که در طی زمان و در سایه فلسفه حکومت و اندیشه سیاسی کمال می‌یابد. مبحث آزادی و

نظم در قانون اساسی در چارچوب این مباحثات تنقیح و تکمیل می‌شود. «حقوق اساسی در معنای اصلی عبارت از سازمان‌دهی و ایجاد همزیستی مسالمت‌آمیز بین عوامل قدرت و آزادی در هر جامعه سیاسی است ... می‌توان گفت که ملازمه قدرت و آزادی نیازمند نظم است که قانون اساسی آن را تأمین می‌کند» (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۹۲). به بیان دیگر، قانون اساسی نوعی تنظیم‌گری فنی میان مفاهیم قدرت، آزادی و ثبات است. مدعای ما در اینجا این است که این تنظیم‌گری مستقل از اندیشه سیاسی لیبرال یا هر ایدئولوژی سیاسی دیگر، به‌خودی‌خود موضوعیت فنی دارد و لذا بایستی در معماری قانون اساسی مورد توجه جدی قرار گیرد تا جامعه از آشفتگی قدرت در رنج نباشد. قدرت ورزی به‌صورت مطلق در هر جامعه بشری وجود دارد و لذا در مناسبات اجتماعی، تنظیم‌گری آن ضروری است. یعنی هر جامعه‌ای اعم از آنکه مذهبی باشد یا ماتریالیست، سوسیالیست باشد یا لیبرال، به‌هرحال درجاتی از مبارزه قدرت، درجاتی از چالش نظم و درجاتی از چالش آزادی دارد و لذا «فلسفه وجودی» قانون اساسی، پشتوانه نظری مستقلی از این ایدئولوژی‌ها دارد که می‌توان از آن به «فلسفه مستقل» یاد کرد. در پیامد، پیوند دانش حقوق اساسی با دانش فلسفه سیاسی نباید ما را به این راه بکشاند که فلسفه بنیانی حقوق اساسی اصالتاً ایدئولوژیک است یا تحت تأثیر ایدئولوژی‌های سیاسی است. پیداست که منظور ما از «فلسفه مستقل» آن است که درک فنی-متدلوژیک از حقوق اساسی در ایران نیازمند تحول است. به نظر می‌آید که برنامه‌ریزان اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، حداقل به‌صورت صریح، فاقد چنین توجهی بوده و مکانیسم‌های تقسیم کار ملی را به هم ریخته‌اند و مبنایی برای تودرتویی نهادی و سپس تمرکز قدرت و کاهش آزادی‌های اساسی (که می‌تواند به صورتی فنی اصلاح امور را سامان دهد) فراهم کرده‌اند. مفهوم آزادی نیز همین گونه است، هم بار معنایی، محتوایی و ایدئولوژیک دارد و هم کارکردی فنی و غیر ایدئولوژیک. این دومی نیز می‌تواند فارغ از هرگونه ایدئولوژی، کارکردی ضد فساد داشته و مقوم هنجارهای سیاسی ثبات‌بخش به جامعه سیاسی باشد. البته با رویکردی هنجاری در فلسفه سیاسی است که چرایی و چیستی حق اعمال قدرت را به بحث می‌گذاریم و بر اساس آمال و یافته‌های خود از اندیشه‌ورزی در این حوزه به تعیین

حقوق افراد و گروه‌های اجتماعی و نحوه تدوین و اعمال آن می‌پردازیم. اینکه قانون اساسی عملیات جوامع سیاسی را راهبری می‌کند زائیده این ایده است که دولت باید از حقوق اساسی افراد محافظت کند (Shugart et al, 2024). حقوق اساسی دارای یک بُعد فنی سامان دهنده به اعمال قدرت است و از این رو محدودیت‌هایی را برای اعمال قدرت پدید می‌آورد. مشروطه‌خواهی بر همین مبنا و بر اساس ایجاد قید و بند بر اعمال قدرت سیاسی دولت پدید آمده و نضج یافته است. روند تاریخی جنبش‌های مشروطه‌خواهی در پی مبارزات آزادی‌خواهان برای جلوگیری از افراط دولت‌ها در استفاده از قدرت شکل گرفته تا از طریق وضع قانون اساسی بتوانند از شکل‌گیری دولت مطلقه و اعمال قدرت بلامنازع حکام جلوگیری شود. «مشروطه‌خواهی»<sup>۱</sup> که اغلب با نظریه‌های سیاسی جان لاک و بنیان‌گذاران جمهوری آمریکا همراه است، مبنی بر این ایده است که دولت می‌تواند و باید از نظر قانونی در اختیارات خود محدود باشد. اقتدار یا مشروعیت دولت بستگی به رعایت این محدودیت دارد» (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2023). بنیان‌گذاران قانون اساسی آمریکا به همین منظور قدرت متکثری را در جامعه آمریکایی بنانهاده‌اند. هرچند، به دلایل تاریخی عملاً قدرت سیاسی در ایالات متحده از بالا سرچشمه نگرفته است (دوتوکویل، ۱۳۹۶: ۳۲) که این خود ریشه در پدیده تاریخی مهاجرت «افراد و دسته‌ها» به سرزمینی بی‌دولت (سرزمین آمریکا) دارد. «اصولی که امروز مورد قبول اغلب دول اروپایی قرار گرفته و اصول قانون اساسی خود را بر مبنای آن اصول تنظیم نموده‌اند ... از آن جمله است مشارکت مردم در امور مملکت، استقرار مالیات بر اساس آرای آزاد مردم، مسئولیت حکومت‌کنندگان، تأمین آزادی‌های فردی و ایجاد محاکم قضایی...» (دوتوکویل، همان: ۴۱).

---

1 Constitutionalism.

## تفکیک قوا و تقسیم کار ملی

اگرچه جریان «حقوق اساسی گرایی نوین» مدعی است که مرگ قانون اساسی «تفکیک قوا گرا» فرارسیده و شعار «زنده باد حقوق اساسی تضمین کننده حقوق»، سر می دهد (Mathieu, 2015:17)؛ اما نمی توان انکار کرد که همچنان این معماری تفکیکی است که سازه های اصلی، فرآیندها و نهادهای اساسی که حق دارند این قدرت را اعمال نمایند، تعیین می کند. «در واقع، این فرض در ادبیات متعارف نظریه قانون اساسی ریشه ای تاریخی دارد. در قرن هجدهم، تفکیک قوا به عنوان سنگری در برابر سوءاستفاده از قدرت دولتی و تهدید استبداد موردستایش قرار گرفت. مونتسکیو نوشت که بدون تفکیک قوا، «آزادی وجود نخواهد داشت!» اعلامیه حقوق بشر فرانسه در سال ۱۷۸۹ تا آنجا پیش رفت که پیشنهاد کرد هر جامعه ای که در آن حفاظت از حقوق تضمین نشده باشد و تفکیک قوا برقرار نباشد، قانون اساسی ندارد. تا به امروز، نظریه پردازان استدلال می کنند که تفکیک قوا، «جوهر مشروطیت» و «معیار جهانی حکومت مشروطه» است!» (Kavanagh, 2016)

## مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی

بحث از مشروعیت آنگاه که با مقبولیت ممزوج می شود ارتباط وثیقی با کارآمدی پیدا می کند. یکی از ارکان مشروعیت، «پذیرش» و «مقبولیت» است. در نظام های سیاسی در هر صورت فرض بر پذیرش مردمی است؛ هرچند این پذیرش درگیر زور و اجبار و نیرنگ و تبلیغات و فریبکاری باشد. مشروعیت در پله ابتدایی خود با پذیرش آمیخته است. مشروعیت در دموکراسی های معاصر تا حد زیادی به روش های حل و فصل مسائل کلیدی که به طور تاریخی جامعه را تقسیم کرده اند، بستگی دارد (Lipset, 1969). این پله ابتدایی البته تا نتایج اجتماعی و سیاسی آن نیز تداوم می یابد. نمی توان آنچه شرط اولیه یک حرکت است در تداوم آن نادیده گرفت. مقبولیت و مشروعیت، گام به گام در زندگی اجتماعی در تعامل اند. مشروعیت بستگی به باور سوژه دارد. «یک رژیم در صورتی مشروع است که قدرتش توسط سوژه ها پذیرفته شود، مشروط بر اینکه چنین پذیرشی الزامات مقبولیت را

برآورده کند: اعتقاد سوژه‌ها در مورد مشروعیت نظام باید با موفقیت سه شرط را برآورده کند: انسجام، حساسیت به واقعیت و حساسیت به سیاست» (Cozzaglio, 2022). اگر مقبولیت اهمیتی ناگسستنی با مشروعیت دارد کارآمدی حکومت نیز به آن پیوند می‌خورد؛ زیرا فرض بر این است که یک حکومت بایستی کارکردهای اساسی خود را ایفا نماید تا مقبول باشد. پذیرش حداقلی حکومت از عبارت امام علی (ع) آشکار است که «لَا بَأْسَ لِلنَّاسِ مِنْ أَمِيرٍ بَرٍّ أَوْ فَاجِرٍ...؛ مردم به ضرورت، باید حاکمی داشته باشند، نیکوکار باشد و یا بدکار.» این عبارت ناظر به کارکردهای پایه‌ای و عام یک حکومت است. فقدان کارآمدی طبعاً اثر مستقیمی بر مقبولیت و سپس مشروعیت خواهد داشت. اینکه حکومتی، به هر دلیلی و با هر توجیهی، خود را درگیر امور گسترده‌ای کند (یعنی مسئولیت‌هایی را برای خود تعریف کرده و خود را در برابر کارآمدی آن مسئولیت‌ها موظف و پاسخگو بداند) عملاً بدان معناست که دامنه بزرگ‌تری از خطر مقبولیت و سپس مشروعیت را پذیرفته است. دولت حداکثری مسئولیت حداکثری دارد و در نتیجه باید کارآمدی آن هم حداکثری باشد. چنین دولتی خود را در معرض خواسته‌های گسترده‌ای قرار می‌دهد و چون مشروعیت و مقبولیت با کارآمدی پیوند خورده است، در نتیجه برای هرگونه ناکارآمدی مشروعیت خود را به گرو گذاشته است. هرچند این امر ممکن است ربطی به مبانی نظری (از حیث محتوایی مشروعیت دینی) نداشته باشد. مهم این است که از نظرگاه عامه مقوله‌های کارآمدی، مقبولیت و مشروعیت یکسان انگاشته می‌شود؛ زیرا فلسفه وجودی یک حکومت در پایه‌ای‌ترین وجه، «کارکرد» آن است. در دموکراسی‌های «پیشرفته»، نظام سیاسی با فاصله‌گیری ضمنی از عملکرد قوه مجریه عملاً میان مشروعیت، مقبولیت و کارآمدی تفکیک صورت داده است تا ناکارآمدی و نامقبولیت به حوزه مشروعیت نظام سیاسی تسری نیابد. این دموکراسی‌ها، اولاً، فرآیندهای تغییر دولت‌ها را با انتخابات دموکراتیک تسهیل کرده‌اند که خود هزینه ناکارآمدی و نامقبولیت را به متولیان قوه مجریه تحمیل می‌کند. ثانیاً، با تعبیه مکانیسم‌های تنظیم‌گری مدنی، بخش مهمی از مسئولیت را به حوزه نهادی-اجتماعی برده‌اند؛ یعنی سیاست‌گذاری‌های عمومی از طریق نهادهای صنفی-مدنی و در جریان از مذاکره و بده

بستان اقتصادی-اجتماعی طراحی و اجرا می‌شود. «تحقیقات تجربی گسترده نشان داد که حداقل پنج بعد مهم مشروعیت سیاسی وجود دارد که برای ثبات و اثربخشی رژیم‌های دموکراتیک مرتبط است: (۱) حمایت از جامعه سیاسی (۲) حمایت از اصول، هنجارها و رویه‌های اصلی رژیم (۳) ارزیابی عملکرد رژیم (۴) حمایت از نهادهای رژیم و (۵) حمایت از مقامات» (Aragón online Encyclopedia). مشروعیت بیشتر معطوف به اعتبار قواعد کل نظام سیاسی و تصمیم‌های حاکمان است. در ایران، اما، رابطه این سه (مشروعیت، مقبولیت، کارآمدی) بشدت درهم‌تنیده شده است. در قانون اساسی اصول متعددی وجود دارد که نه تنها به تعیین جهت نظام‌های سیاست‌گذاری می‌پردازد؛ بلکه بر اساس این اصول، بنای یک دولت مداخله‌گر با مسئولیت کامل تمثیت امور مردم پی‌ریزی شده است. اصل ۴۳ و ۴۴ قانون اساسی نماد این مداخله‌گرایی بود که با توجه به بن بست‌هایی که در اداره کشور ایجاد کرده بود با یک تجدیدنظر ضمنی از آن عدول شده و سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی برای کاهش پیامدهای آن تصویب و ابلاغ شد. در عمل روزمره نظام جمهوری اسلامی نیز این پدیده با غلظت زیادی مشاهده می‌شود. امور خُرد، سیاست‌های بخشی، اقدامات مدیران خُرد، میانی و کلان، همه و همه ترکیبی از مقبولیت و مشروعیت را درهم‌آمیخته است. انحصار صداوسیما در حوزه سیاست‌های رسمی، گزینش پيشا مردمی/پيشا رسمی نمایندگان مجلس و مقامات ارشد قوه مجریه و قوه قضاییه نمونه‌های عینی از چنین وضعیتی است. این افراد بایستی پیش از مقبولیت مردمی، مشروعیت‌گزینشی آنان «احراز» شود. در نهایت، اقدامات آنان نیز به حساب مشروعیت نظام سیاسی گذاشته می‌شود و در عمل نظام سیاسی اعتبار و مشروعیت خود را در گرو عملکرد، کارآمدی و حیثیت آنان قرار می‌دهد. این پدیده در سایه نظریه پیوستگی دین و سیاست وجهی ایدئولوژیک می‌یابد که در بخش بعدی به آن پرداخته می‌شود.

### «مشروعیت مکاشفه‌ای» و تفسیر موسع از یگانگی دین و سیاست

در رابطه دین و سیاست در جمهوری اسلامی با وجوه دو گانه‌ای از نظریه فقه سیاسی و سنت حقوقی مواجهیم که در ظاهر هم‌راستا اما در عین حال می‌توانند متعارض باشند. از یک سو،



مشروعیت به حاکمیت الهی بر جهان احاله می‌شود و در قانون اساسی جمهوری اسلامی تجسم حقوقی و مادی می‌یابد. از سوی دیگر، در تئوری پردازی‌های دو دهه اخیر، این حاکمیت الهی به پذیرش رویکردی تحت عنوان نظریه کشف و نصب منجر شده است که ما آن را «مشروعیت مکاشفه‌ای» می‌نامیم. در این رویکرد، مشروعیت حکومت به کشف حاکم تبدیل و تعلیق شده و تقلیل می‌یابد. «مشروعیت مکاشفه‌ای» مشروعیتی معنوی، غیرقابل انتقال و ماوراء بشری است که امر بین‌الذہانی شناختی-مصدیقی-مادی را در عمل انکار می‌کند و آن را به عالم معنا می‌برد؛ یا حداقل در نهایت به انکار اعتبار ذاتی تجسد حقوقی حاکمیت الهی در قانون اساسی منجر می‌شود و آن را به امام معصوم و سپس به جانشین او موکول و تأویل می‌کند. امر بین‌الذہانی شناختی-مصدیقی-مادی در نظریه یگانگی دین و سیاست به تجسد حقوقی حاکمیت الهی یعنی به قالب قانون اساسی درآمده است. در «مکاشفه‌گرایی»، اما، هیچ ملاک و معیار روشنی برای حقیقت «کشف» نمی‌توان متصور شد؛ مگر ایمان «برخی» مؤمنانی که در «اکنون تاریخی» به قدرت رسیده‌اند. هر کس که به قدرت برسد، می‌تواند ادعای مکشوفیت کند و نماد و نماینده حاکمیت الهی شود. مکاشفه‌گرایی در ذات خود، فرایندهای حقوقی انتخاب ولی فقیه را بلا موضوع می‌کند؛ بدان معنا که در ابتدا نقش خبرگان را در حد «مکاشفه پسینی» و نه «تعیین پیشینی» تنزل می‌دهد. سپس در گام بعدی به انکار نقش نظارتی آن می‌پردازد، چون اساساً صلاحیتی بر نظارت بر مقام معنوی و حقوقی بالاتر از خود ندارد. نظریه کشف مستلزم آن است که در کشف یک ولی فقیه، فرایندهای حقوقی مندرج در قانون اساسی فاقد موضوعیت باشد، چون رهبر از پیش تعیین شده است و خبرگان آن را کشف می‌کند. صاحب نظریه کشف می‌گوید «براساس نظریه انتصاب، مردم شخصیتی را که ولایت دارد کشف می‌کنند» (مصباح یزدی، ۱۳۸۴). هر چند بلافاصله اضافه می‌کند که «شرط تحقق عینی آن مقبولیت او است، اگر مردم آن را قبول نکنند نمی‌تواند تأثیر عینی داشته باشد». اما روشن است که برای این مقبولیت اصالتی قائل نیست، به‌ویژه اگر یک رهبر بتواند جانشین بعدی خود را نیز انتخاب کند. پس از کشف، مجلس خبرگان اساساً نه تنها موضوعیت، بلکه طریقت خود را نیز از دست می‌دهد. چون ولی فقیه حتی می‌تواند به اعتبار نصب الهی، مجلس خبرگان را نیز منحل کند یا آن را

از حیز انتفاع ساقط کند و حتی رهبر بعدی را هم به اعتبار الوهی خویش معرفی کند یا به گونه‌ای مقررات انتخاب خبرگان را تغییر دهد که در عمل خود تعیین‌کننده رهبر بعدی باشد». بنابراین مقرراتی که برای تعیین حاکم و چیزهای دیگر دارد چون امضای ولی فقیه بوده معتبر است؛ مادامی که ولی فقیه دیگری آن را تغییر ندهد» (مصباح یزدی، ۱۳۸۴). اما نکته مهم از حیث استدلالی این است که مجلسی که تا این حد از حیث موضوعیت و طریقت بی‌محتوا باشد، آیا می‌تواند اساساً از پیش نیز بی‌اعتبار بوده باشد؟ و آیا کشف قبلی آن در انتخاب ولی فقیه هم به زیر سؤال نمی‌رود؟ به‌زعم آیت‌الله بهشتی «چیزی که اعتبار قانونی‌اش را از یک مبنایی می‌گیرد، هیچ‌وقت نمی‌تواند نفی‌کننده اعتبار همان مبنا برای نوبت بعدی باشد» (ورعی، ۱۳۹۶). واقعیت این است که این نظریه به لحاظ همین تناقض درونی، خود-ویرانگر است و توجیهی را برای «مؤمنان» فراهم می‌کند که اگر مصداق ولی فقیه را قبول نداشته باشند کاشفیت آن را انکار کرده و از دایره حکومت دینی بیرون روند. زیرا «کشف» اگرچه مکانیسمی حقوقی (از طریق مجلس خبرگان) یافته است؛ اما ذاتاً مقوله‌ای شخصی و درونی است. نظریه کشف با دل‌وجان یک مؤمن سروکار دارد و ملازم با نوعی ارتباطی درونی و شخصی شده است. این ارتباط درونی و شخصی شده که از طریق کشف دیگران (ولو شماری از مجتهدان) محقق شده باشد ممکن است رضایت باطنی برخی از مؤمنان را فراهم نکند (و در جنگ قدرت نوع بشر معمولاً نمی‌کند) تا بتواند التزام عملی-ایمانی فراهم کند. در پیامد، این امکان را برای جمعی دیگر از «مؤمنان» فراهم می‌کند که به انکار آن بپردازند و عملاً راه انکار حکومت دینی را برگزینند. این امر بدان دلیل است که نظریه کشف ذاتاً نظریه‌ای است که راه سکولاریسم معنایی (معنویتی) را هموار می‌کند. این کشف برای تحقق یگانگی دین و سیاست کفایت نمی‌کند. در نظریه کشف از التزام عملی فراتر می‌رویم و مؤمن به تشخیص فردی (یعنی دل و درون خویش) گرایش می‌یابد. اگر مصداق به مذاق شماری از مؤمنان خوش نیاید، در پیش خود به تعارضی درونی و در نتیجه استتکاف از پذیرش حکومت دینی و کناره‌گیری از سیاست می‌رسند. یعنی به گونه‌ای به سکولاریسم معنایی دامن زده می‌شود. یکی از منتقدان پروپاقرص سکولاریسم در ایران می‌گوید: «ممکن

است همین جمهوری اسلامی با همین ولایت فقیه با همین قانون اساسی باشد، اما بیست سال دیگر یک نظام بی دین و ضد دین باشد؛ قانون اساسی آن را هم عوض نکنند؛ یک ولی فقیه دیگر هم بیاید، اما بشود حکومت بنی‌امیه و بنی‌عباس یا خوارج یا کلیسای قرون وسطی. بیست سال دیگر ممکن است قضیه کربلا به وجود بیاید؛ یعنی این خطر در جمهوری اسلامی هم وجود دارد. وقتی حکومت پیامبر (ص) و علی (ع) این طوری می‌شود، در حکومت ما نمی‌شود؟»<sup>۱</sup> (رحیم‌پور ازغدی، ۱۴۰۰). این همان تعمیم نظریه کشف به ساحت شخصی است. در چنین چشم اندازی، اگر رابطه‌ای درونی با رهبر منتخب (که منتج از تعمیم نظریه کشف به ساحت شخصی است) وجود نداشته باشد زمینه کناره‌گیری و گوشه‌گزینی و سکولاریسم معناگرا فراهم می‌آید؛ زیرا آن را نیز همچون یک حکومت غیردینی فرض کرده و حساب دین را از چنین سیاستی جدا می‌دانند و کناره می‌گیرند. اگر می‌گوییم نظریه کشف، زمینه‌ای را برای سکولاریسم معنایی فراهم می‌کند؛ به دلیل آن است که همین تجسد حقوقی که ناشی از یگانگی دین و سیاست است را انکار می‌کند. نظریه یگانگی دین و سیاست در عمل در یک ساختار حقوقی به نام قانون اساسی متجلی شده است و التزام عملی را فارغ از اینکه یک شهروند (مؤمن یا غیر مؤمن) مصداق ولی فقیه را قبول داشته باشد یا نه از طریق مشروعیت قانونی امکان‌پذیر می‌کند. این مشروعیت قانونی، دامنه گسترده‌ای به فراخانی دولت مدرن و شهروندانش دارد. درحالی که «مشروعیت مکاشفه‌ای» شمار اندکی از مؤمنان (و نه حتی همه مؤمنان و به طریق اولی نه همه شهروندان) را در برمی‌گیرد و در عمل به انزوای حکومت دینی از قاطبه مردم منجر می‌شود. در نتیجه و در صورت بروز بحران ناکارآمدی گرایش به سوی «مشروعیت عساکره مؤمن» اجتناب‌ناپذیر خواهد بود، چون در جای دیگری در ذهن شهروندان این فکر کاشته شده است که ناکارآمدی به مقبولیت و مشروعیت پیوند خورده است. به بیان دیگر، حکومت مکاشفه‌ای اگر ناکارآمد و نامقبول باشد روز به روز به سوی استفاده از نیروی قهرآمیز خواهد رفت چون «نمی‌توان به سادگی تکلیف ناشی از مکاشفه الهی را بر زمین گذاشت!» نظریه کشف، همواره «نیازمند» مشروعیت

---

1. <https://www.khabaronline.ir/news/1568179>

کاریزماتیک است، آن هم مشروعیت کاریزماتیک که به طریقی متناقض نما از بستر مشروعیت قانونی برمی خیزد. بدین سان، پرسش مقدر برای نظریه کشف این است که آیا در بحران جانیشینی، انکار مشروعیت قانونی به انکار نظریه یگانگی دین و سیاست معنا و منتهی نمی شود؟ حوزه دیگری که به بحث حکمرانی و ساختار مربوط می شود و می تواند همچون دلیلی بر اصالت ساختار حقوق اساسی اقامه شود مقوله تنفیذ است. تنفیذ واژه ای است که هویت مستقلی ندارد از این رو موکول به امر دیگری می شود. در قانون اساسی جمهوری اسلامی، تنفیذ، موکول به مقدمه ای شده است و آن «مقبولیت» از حیث آراء عمومی است. حتی در نظریه کشف نیز «شرط تحقق عینی [ولایت] هم مقبولیت او است اگر مردم قبول نکنند تأثیر عینی نمی تواند داشته باشد» (مصباح یزدی، ۱۳۸۴). در عزل رئیس جمهوری نیز این امر ابتدا به رأی مجلس یا دیوان عالی کشور موکول است (اصل ۱۱۰) و سپس توسط رهبر محقق می شود. در تنفیذ، مسئله اصلی که در معرکه فقیه و شاه و رئیس مدنظر است مسئله قدرت است. همه روحانیت درگیر تنفیذ نیست بلکه آنکه قدرت عمومی بیشتری دارد (با عنوان مرجعیت قدرت که در قالب مرجعیت علمی نمایان می شود) درگیر شاه است. در تعامل نهاد دین و دولت، وجود و همکاری دو نهاد فوق مفروض گرفته می شود؛ خواه این فرض بر اساس رأی دینی و خواه به خاطر اضطرار سیاسی و اجتماعی باشد. قید اخیر را به این دلیل اضافه کردیم که ممکن است به طور مثال، درباره نظریه «سلطنت مشروعه» این اشکال مطرح شود که قائلان به این نظریه در اصل به ولایت انتصابی فقیهان معتقدند، اما از باب اضطرار مهر تائید بر سلطنت مسلمان ذی شوکت زده اند ... مهم آن است که این نظریه، مبنای عمل فقیهان در طول چند صدسال بوده است...» (حقیقت، ۱۳۸۳: ۲۲) گذار از نظریه ولایت به نظریه نظارت آن گونه که به آیت الله منتظری منتسب است نیز همان مشکل را دارد؛ بدین معنا که علاوه بر آنکه نظارت بر همه سیاست های عمومی عملاً امکان پذیر نیست از حیث دینی هم موضوعیت ندارد. لذا به کارگیری واژه نظارت نیز همان مشکل تنفیذ را دارد.

### «مشروعیت مکاشفه‌ای» و سیاست‌گذاری عمومی

از سوی دیگر، اما، نظریه کشف، از حیث ساختار اقتداری ناشی از اقتدار معنوی و ماوراءالطبیعه خود، دامنه مشروعیت را تا جزئی‌ترین لایه‌ها در سیاست‌های عمومی می‌گستراند. نظریه کشف را می‌توان از حیث استدلالی نظریه‌ای هستی‌شناسی، توحید‌گرایانه و برون دینی تلقی کرد. این نظریه، حاکمیت را به گونه‌ای اقتداری-ارسطویی بر کلیه شئون زندگی سیاسی می‌گستراند که از حقوق اساسی تا حقوق اداری را در برمی‌گیرد. «به نظر ما تمام مقرراتی که در کشور اسلامی ایران اجرا می‌شود همه اعتبارش به امر ولایت فقیه و امضای او است اگر بدانیم در جایی در یک مورد راضی نیست، هیچ اعتباری ندارد. گاه مورد خاصی را تعیین و گاهی هم نهادی را تصویب می‌کند. این که امام قانون اساسی را تصویب کرد این یعنی من دستور می‌دهم این گونه عمل کنید و اعتبار پیدا می‌کند چون او امضا کرده است. اگر امضا نکرده بود هیچ اثری نداشت» (مصباح یزدی، ۱۳۸۴). البته گسترش دامنه یگانگی دین و سیاست تنها به اندیشه‌های آیت‌الله مصباح بازمی‌گردد. بخشی از آن به دلیل فقدان تجربه حکومتی در «منطقه‌الفراغ» و دست کم انگاری دامنه و پیامدهای آن بوده است؛ اگرچه آیت‌الله مصباح این گستردگی را به صورت بدیعی تئوریزه کرده و بلکه آن را دگرگون نموده است اما به نظر می‌آید که نظریه کشف در ارتباط با سیاست‌های عمومی به خوبی تنقیح نشده و در عمل واجد دو وجه متفاوت است. از سویی در عبارتی که در بالا از ایشان نقل شد استفاده از واژه مقررات نمی‌تواند ناشی از غفلت وی از تفکیک مقررات از قانون بوده باشد؛ و از این رو نظریه به بسط می‌گراید. به‌ویژه این دامنه را به «تعیین مورد خاص» و «تصویب یک نهاد» نیز تسری می‌دهد، اما از سوی دیگر، این نظریه به قبض «منطقه‌الفراغ» بازمی‌گردد جایی که می‌گوید: «آنجا که دین چیزی را فرموده است، همان ملاک است و آنجا که دستوری ندارد و طبق فرمایش بعضی از بزرگان مانند شهید سید محمدباقر صدر، منطقه‌الفراغ است، به عهده مردم گذاشته شده است... آنجا که امر خدا و پیامبر (ص) روشن است، جای مراجعه به افکار دیگران نیست». (همان). بر اساس این عبارت اخیر و به استناد «منطقه‌الفراغ» سید محمدباقر صدر، دامنه یگانگی دین و سیاست صرفاً

محدود به عدم مغایرت قوانین با شرع شده که یک حکومت حداقلی را شامل می‌شود. این حکومت حداقلی حتی می‌تواند نه شامل یک حکومت به ریاست فقیه بلکه با نظارت فقیهان بر یک حکومت (چه جمهوری و چه شاهنشاهی) باشد که از طریق تشخیص عدم مغایرت قوانین با شرع، کفایت از امر الهی کند. در نظریه نائینی، نقش مردم با اذن فقیهان صاحب ولایت در امور حسبیه مشروعیت می‌یابد، اما در نظریه صدر حقوق سیاسی مردم، مستقل از ولایت فقیهان به رسمیت شناخته شده است» (حقیقت، ۱۳۸۳). امام خمینی (ره) نیز در ابتدای مبارزات و در نقد شاهنشاهی پهلوی همین گرایش را نشان می‌دهد و می‌فرماید: «بنابراین، قانون اساسی در مرحله اول با حفظ متمم آن، برای همین مسائلی که ما طرح کرده‌ایم می‌تواند مستند ما باشد. در مرحله دوم، مسئله سلطنت رضاشاه و سلسله پهلوی اصلاً قانونیت نداشته و این سلسله برخلاف قانون اساسی بر این مملکت تحمیل شده است...» (صحیفه امام، ج ۴، ص ۴۲۹) و در جای دیگر «ما می‌گوییم شما آقا بیاید به قانون عمل کنید... قانون اساسی مطبوعات را آزاد کرده است، شما آزاد می‌کنید؟ ما مرتجعیم که می‌گوییم بگذارید به قانون اساسی عمل بشود؟...» (صحیفه امام، ج ۱، ص ۲۸۸) و در جای دیگر، «یکی از مواد قانون اساسی این است که باید پنج نفر از مجتهدان در مجلس نظارت کنند که مبادا احکامی که این‌ها صادر می‌کنند برخلاف حکم شرع باشد. متمم قانون اساسی این است. پس از مشروطه، مردم را بازی دادند. «متمم قانون اساسی» ۱ را قبول کردند، لکن وقت عمل، عمل نکردند به متمم قانون اساسی؛ یعنی پنج نفر مجتهد را در مجلس نیاوردند» (موسوی زاده، ۱۳۹۵). این مباحث نشان می‌دهد که زمینه برای منطقه‌الفراغ و دامن‌گستری برای مسئولیت‌پذیری مردمان در سیاست‌های عمومی و تنظیم‌گری توسط خود آنان حداقل از حیث نظری فراهم بوده است. توجه به این دامنه گسترده می‌توانست حکومت را از درافتادن به ورطه پیوستگی مقبولیت-مشروعیت فارغ کند. در عمل اما چنین نشده است و با

---

۱. به موجب اصل اول متمم قانون اساسی مشروطه، «مذهب رسمی ایران اسلام و طریقه حقه جعفریه اثنی عشریه است». به موجب اصل دوم آن حداقل ۵ نفر مجتهد تراز اول بر مصوبات مجلس نظارت خواهند کرد تا قانون خلاف شرع به تصویب نرسد.

چاشنی نظریه کشف هر چه بیشتر سرنوشت مشروعیت به کارآمدی پیوند خورده است. به بیان دیگر، آنچه در فعلیت حقوق اساسی و حقوق اداری در جمهوری اسلامی پیش آمده است نشان از عدول از نظریه منطقه‌الفراغ در سیاست‌های عمومی، کم توجهی به دامنه گسترده این سیاست‌ها و غفلت از دانش سیاست‌گذاری عمومی در ایضاحات نظری پیوستگی دین و سیاست است. تأکید اصلی مقاله بر همین نکته است. در «پراتیک دیوانسالاری»، شاید به سه دلیل قرائتی گسترده و بی‌محابا از یگانگی دین و سیاست پذیرفته شد: نخست، کم توجهی به بار عملیاتی «منطقه‌الفراغ»، دوم، بی توجهی به مسئولیتی که مردم می‌توانند در این منطقه‌الفراغ در دعوای سیاستی خویش به عهده گیرند و سوم، دست کم گرفتن تأثیر آن بر کارآمدی/ناکارآمدی، مقبولیت/عدم مقبولیت حکومت دینی. بدین سان، نه تنها «عدم مغایرت با شرع» وجه همت قرار گرفت؛ بلکه تعیین صلاحیت متصدیان منطقه‌الفراغ از نمایندگان مجلس تا مجریان و کارگزاران حکومتی، از قانون تا مقررات، از تعیین سهمیه‌های پزشکی تا کنکور سراسری، از تنظیم گری اقتصاد خرد و قیمت‌گذاری تا خودکفایی گندم، از بیمه کارگران ساختمانی تا واگذاری باشگاه پرسپولیس به نهادهای عمومی همه و همه به صورت مستقیم و غیرمستقیم در دستور کار شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار گرفت. تمایز ساختاری فزاینده فضاهای اجتماعی که منجر به این تفکیک منطقی دین از برخی حوزه‌های سیاستی می‌شود، نادیده گرفته شد. این «تمایز ساختاری» اگرچه یادآور تز سکولاریزاسیون «خوزه کازانووا»<sup>۲</sup> است (Asad, 1999)؛ اما کاملاً با حوزه منطقه‌الفراغ قابل

۱. کارآمدی و ناکارآمدی حکومت بر مقبولیت و آنگاه بر مشروعیت حکومت در نزد جوانان تأثیرگذار بوده و این امر از طریق مقولاتی چون عمل‌گرایی، پیشرفت، موفقیت عملی، منطقی‌گرایی ناشی از ساختار اجتماعی محقق می‌گردد. برداشتی منقح نشده از یگانگی دین و سیاست سبب تسری هر چه بیشتر دیدگاه اداری-دولتی پدرسالار می‌شود که طی آن دولت حتی علی‌رغم خواست خود، مسئول همه چیز می‌شود و این در حالی است که دولت قادر به پاسخ‌گویی به تمامی چالش‌های پیش‌رو نیست. این ناتوانی به صورت ناکارآمدی اجرایی متجلی می‌شود (اشتریان، ۱۳۸۸ و ۱۳۸۸-۱).

۲. تز سکولاریزاسیون به‌طور کلی همیشه توصیفی و هنجاری بوده است. خوزه کازانووا در کتاب تأثیرگذار خود در این زمینه به سه عنصر در آن تز اشاره می‌کند که همه آن‌ها - حداقل از زمان وبر- برای توسعه مدرنیته ضروری هستند: (۱) تمایز ساختاری فزاینده فضاهای اجتماعی که منجر به این تفکیک می‌شود. دین از سیاست، اقتصاد، علم و غیره (۲)

توجیه است و بدین معنا از سکولاریزاسیون فاصله می‌گیرد. در مثل در تغذیه آنچه مدنظر دین است، حلیت مواد و پرهیز از اسراف است (این دومی نیز خود بیشتر موقوف به تشخیص عرفی است) و نه دستورالعمل آشپزی. در حکومت نیز مهم عدم مغایرت با شرع مطرح است و نه تدبیر و تنظیم امور. بنابراین مشاهده می‌شود که در گذاری تاریخی و در پی حوادث و چالش‌های گوناگون خارجی و داخلی، نظام جمهوری اسلامی، تفسیری موسع از یگانگی دین و سیاست را برگزیده است. این تفسیر تنها در سطح ادبیات سیاسی باقی نمانده است و در قانون اساسی جمهوری اسلامی تبلور یافته است. ولی فقیه، اختیاراتی به‌موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی دارد که در یازده بند به تفصیل بیان شده است. این اختیارات از طریق نهادهایی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و... عملاً به تقنین و حتی اجرا تسری یافته و حوزه اختیارات را به طرق گوناگون به عرصه‌های گوناگون کشانده است. قوای تقنینی، قضایی و اجرایی، طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال می‌گردند». علاوه بر آن حکم حکومتی نیز از آن رهبری است. در عمل، این اختیارات گسترده منجر می‌شود هر سه مقوله کارآمدی، مقبولیت و مشروعیت مستقیماً به رهبری نظام پیوند بخورد. از سوی دیگر عملاً، «ولایت مطلقه» در سه تا از نهادهای اصلی نظام یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی به شکل «برنامه‌ریزی استراتژیک»، «برنامه‌ریزی جامع» و «حقوق اداری» بازتولید شده است. یعنی از ولایت مطلقه نوعی برنامه‌ریزی استراتژیک فهم شده است. این پدیده، نهادهای «مستقیماً انتخابی» را به حاشیه رانده است و از سوی دیگر و مهم‌تر از آن، تودرتویی و سوءمصرف نهادی<sup>۱</sup> را در نظام جمهوری اسلامی دامن زده و تقسیم کار ملی را که یکی از کارکردهای قوانین اساسی است، مخدوش کرده است. چنین وضعیتی البته در قوانین اساسی دولت‌های فدرال از کانادا تا اتحادیه اروپایی نیز آشناست: «همپوشانی بین برنامه‌های فدرال و استانی یکی از ویژگی‌های

خصوصی‌سازی دین در حوزه خودش و (۳) کاهش اهمیت اجتماعی باور، تعهد و نهادهای مذهبی. کازانووا معتقد است که تنها عناصر اول و سوم قابل اجرا هستند (Asad, T. 1999).



اساسی فعالیت دولت در کانادا است که ریشه در مفاد قانون اساسی دارد، ... این پیامدها از منظر هزینه اقدامات دولت، اثربخشی سیاست‌گذاری عمومی و دامنه پاسخگویی سیاسی دولت به مردم در نظر گرفته می‌شود. از این زاویه، تکرار فعالیت‌های فدرال و استانی، منشأ ناکارآمدی و ناکارآمدی در اداره امور عمومی به نظر می‌رسد. این، پرسش‌های جدی را در مورد کفایت تقسیم کنونی اختیارات بین دو سطح دولت مطرح می‌کند» ( Germain & Proulx, 1992). همپوشانی‌های ساختاری در اتحادیه اروپا سبب شده است که در سطح خرد و در همکاری دول عضو، ابزارها و روش‌هایی برای رفع مشکلات ساختاری از سوی سازمان توسعه و همکاری اروپایی (OECD) ایجاد شود. با تعریف، نهادهای تصمیم‌گیری روشن، ایجاد مکانیسم‌های همکاری و ساختار سازمانی انعطاف‌پذیر... می‌تواند نهادها و چارچوب‌های سازمانی مؤثری را ایجاد کنند (OECD, 2024). در حکمرانی ایرانی، امروزه دیگر مخدوش شدگی تقسیم کار ملی به شکل «ملوک الطوائفی دیوانی» در همه‌جا دامن گستر شده و حتی شورای نگهبان را هم در بر گرفته است. مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب کرده است که رئیس مجلس بایستی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم زمان با ارسال به شورای نگهبان، برای رئیس هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام نیز بفرستد. بر اساس این تصمیم، رئیس هیئت عالی نظارت باید مصوبه مجلس را برای بررسی مغایرت یا انطباق نداشتن با سیاست‌های کلی نظام به کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص بفرستد تا در مهلت تعیین شده، درباره آن اظهار نظر شود. هیئت عالی نظارت، مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اطلاع می‌دهد تا این شورا، مصوبه مجلس را مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کند. به این ترتیب «سوءمصرف نهادی» در ساختار سیاست‌گذاری عمومی در ایران پدیده‌ای همه‌جا شمول شده است، لایه‌هایی توی در توی ایجاد کرده که فرآیندهای تدوین و تصویب و اجرای قانون را سال‌ها درگیر خود می‌کند و عملاً به ناکارآمدی همه این نهادها منجر شده است. این پدیده استثنایی سبب شده تا نهادهای سیاسی در جمهوری اسلامی ایران دائماً درگیر تعارض‌های نهادی شوند. نهادها، بازوها و ابزارهای اساسی اعمال حاکمیت‌اند و جمهوری اسلامی خود با دست خود این ابزارها را از کار انداخته است. به بیان دیگر، در

نظام اداری دچار خود-تخریبی نهادی «سیستماتیک» شده است. گویی انسانی است که با عاریت گرفتن چندین دست و پای اضافی، دست و پای اصلی خود را برای کار و حرکت از کار انداخته است. ناگفته پیداست که آوار این ناکارآمدی بر رأس نظام تخریب می‌شود یعنی دستگاه‌ها مسئولیت‌گریز می‌شوند. نتیجه مهم ما از این بحث این است که وظیفه کارآمدی‌های اجرایی به ملت سپرده شود و این با اعطای حداکثر آزادی به دولت و مجلس امکان‌پذیر است؛ هم در اختیارات و هم در نحوه انتخاب این دو نهاد مهم. به بیان صریح‌تر، جرح و تعدیل و بازنگری اساسی در نظارت استصوابی و بازگشت دامنه وسیعی از وظایف به دولت و مجلس ضروری است. مردمان خود مسئول امورات زندگی خویش در «منطقه‌الفراغ» باشند و از پنهان کردن دعوی منافعشان در بازار سیاسی تحت لوای دین پرهیز شود. به علاوه، مقوله مقبولیت از مشروعیت تا حد امکان از یکدیگر تفکیک شود تا اسباب سوءاستفاده فراهم نشود. نهاد مشروعیت باید بتواند دامن خود را از چنین منازعاتی که هیچ ربطی به دین ندارد و صرفاً اسباب سوءاستفاده از دین برای قدرت و منفعت است برکشد. تفسیر موسع از یگانگی دین و سیاست و گسترش دامنه اختیارات ولی فقیه دو پیامد دیگر هم دارد: نخست، دامنه این اختیارات به نهادهایی کشیده می‌شود که کارکنان و دیوان‌سالاران جدیدی را به بدنه‌ی اجرایی-تقنینی کشور می‌افزاید. برای تحقق این وظایف، لاجرم سازمان‌هایی ایجاد می‌شوند که از ثبات سازمانی و امنیت شغلی بالاتری نسبت به نهادهای دولتی - که پیوسته در اثر انتخابات سیاسی در تغییر و تحول‌اند- برخوردارند. دامنه این سازمان‌ها از مجمع تشخیص گرفته تا نهاد رهبری، نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها، سازمان‌های فرهنگی-دینی و ... را در برمی‌گیرند. البته سطح کارشناسی چنین سازمان‌های نوین‌یادی با سازمان‌های مشابهی چون سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری استخدامی و وزارتخانه‌های تخصصی مربوطه قابل‌مقایسه نیست. این سازمان‌های جدید اغلب نظرات و اطلاعات کارشناسی خود را از همان سازمان‌های دولتی می‌گیرند. در اغلب موارد کار مشابهی در هر دوی این سازمان‌ها انجام می‌شود. تفاوت این است که اولاً، کارشناسان دولتی زمین دیگری برای تقویت مواضع خود در درون «سازمان‌های بالادستی» (به‌ویژه در مجمع تشخیص مصلحت نظام) می‌یابند و ثانیاً، عرصه جدیدی برای منازعه قدرت نهاد-سازمان در

بدنه دیوانسالاری جمهوری اسلامی پدید می‌آید و آن را بیش‌ازپیش تودرتو و متخلخل می‌کند. در ترتیبات نهادی متکثر، دسترسی گروه‌ها و افراد برای نفوذ در سیاست‌گذاری افزایش می‌یابد. دومین پیامد تفسیر موسع از یگانگی دین و سیاست در برآمدن صنف روحانیت در گستره‌ای از نهادها و سازمان‌های دولتی است؛ تا جایی که می‌توان از آن به پیدایی یک طبقه جدید «روحانی-اداری» یاد کرد. این طبقه، نخست در دستگاه‌های نظامی تحت عنوان «عقیدتی-سیاسی» یا در سازمان‌های فرهنگی حکومتی رشد کرد و سپس به تدریج معطوف به دستگاه‌هایی همچون وزارت نفت، بهداشت، آموزش و پرورش، و اخیراً بانک‌ها شد. مسئله صرفاً امرار معاش و پرداخت به طلابی که اغلب در تمهید اولیات زندگی خود مشکل دارند، نیست. بلکه مسئله این است که معضل معاش روحانیت در سایه تحلیلی «ارزشی» به قالب دیوانسالاری می‌رود و شکل‌گیری یک طبقه دیوانی از «روحانیت نفتی» را تسهیل می‌کند. این دومی به بهانه‌ی اولی و از پلکان فقر طلاب تهیدست بالا می‌رود. جابجایی اجتماعی منابع ارتزاق روحانیت (یا بخش‌های مهمی از روحانیت) موضوع دیگری است که می‌تواند در مطالعات اجتماعی روحانیت مؤثر باشد و اینکه چگونه می‌تواند حتی جهت‌گیری کارکردی-دانشی نهاد روحانیت را تحت تأثیر خود قرار دهد. یعنی روحانیت را صرفاً مشغول امور ساده فقهی-مناسکی کند و آن را از کارکردهای معنوی-عقیدتی تهی کند. از «روحانیت در خدمت نظام»، «روحانیت اداری» فهم می‌شود و روحانیت حتی کارکردهای کلامی ایدئولوژیک خود را نیز از دست می‌دهد و به کارکنان اداری که متصدی آموزش احکام و اجرای مناسک هستند، تنزل پیدا می‌کند. پیوستگی این پدیده با امر قدرت سبب شده است که بسیاری از تحلیلگران در درون و بیرون حکومت جانب احتیاط در پیش گیرند و وظیفه امر به معروف و نهی از منکر به بوته ملاحظات قدرتی-ارزشی برود و اصلاح امور ناممکن شود. منافع در ساخت دیوانی همچون پیچک تنیده شده کارکرد روحانیت به سایه منافع دیوانی می‌رود و با کارآمدی اداری و مقبولیت سیاستی پیوند می‌خورد و در نهایت مشروعیت دینی حکومت را زایل می‌کند.

## حقوق اساسی سیاست‌گذاری عمومی

«حقوق اساسی (یا قواعد اساسی) سیاست‌های عمومی» به مباحث ساختار سیاسی مرتبط با سیاست‌های عمومی می‌پردازد. اهمیت این بحث برای مقاله حاضر این است که جهت‌گیری‌هایی کلی به منطقه‌الفراغ می‌دهد و در همان حد باقی می‌ماند، بدون آنکه پای مشروعیت نظام سیاسی را به میان کشد. حقوق اساسی سیاست‌های عمومی به بیان ساده یعنی اینکه چه ساختار سیاسی نهادی برای رسیدگی کلان به امور سیاستی ایجاد می‌کنیم؟ قواعد همکاری جمعی که بر اقتصاد و سیاست و فرهنگ و اجتماع تأثیرگذار است چیست؟ «در واقع تأکید بر روی قواعدی است که چارچوب انتخاب‌های معمولی اقتصادی و سیاسی کارگزاران بر اساس آن‌ها شکل می‌گیرد و بنابراین، تحلیل اقتصاد قواعد اساسی (حقوق اساسی) شامل سطحی بالاتر نسبت به اقتصاد متعارف است». (حسینی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۶). حقوق اساسی سیاست‌گذاری عمومی مربوط به ترتیبات سیاسی کلان است که حاکم بر زندگی اقتصادی-اجتماعی و نهادهای سیاسی است. زندگی جمعی در سایه همین ترتیبات است که امکان‌پذیر می‌شود و معماری کلان قدرت شکل می‌گیرد. معماری فرآیندهای سیاسی برای پیشبرد منافع توسط افراد و گروه‌های اجتماعی و سامان اقتصاد سیاسی یکی از حوزه‌های اصلی حقوق اساسی است. فرآیند سیاسی به مثابه یک مبادله دیده می‌شود. (بوکانن به نقل از حسینی و همکاران، ۱۴۰۰: ۴۰) و در نتیجه به معاملات و مبادلات مردمی تقلیل می‌یابد که مردمان با مسئولیت‌پذیری خویش به رفع و رجوع آن می‌پردازند. در واقع، این امر تنظیم‌گری امور به دست خود مردم است که در تعامل با یکدیگر آن را شکل می‌دهند. دولت نیازی به ورود به این منازعات نمی‌بیند؛ هر چند که عدول از خط قرمزهای قانونی در دادگاه‌ها یا در مراکز سیاست‌گذاری پیگیری می‌شود. حوزه سیاست‌های عمومی همچون تنظیم رابطه کارگر و کارفرما، سیاست‌های سلامت و تنظیم روابط پزشک و پرستار در آنچه به منافع آنان مربوط می‌شود، سیاست‌های کشاورزی در آنچه به اولویت‌های حوزه‌های گوناگون کشاورزی و منافع فعالان این بخش می‌شود و ده‌ها حوزه دیگر از این شمار، واجد حقانیت دینی، فلسفی و حتی هنجاری نیست. در نتیجه از حوزه شرعی بودن یا نبودن خارج

است و در نهایت، ارتباطی با نظریه پیوستگی دین و سیاست ندارد. سیاست‌های عمومی می‌توانند در همان حوزه منطقه‌الفراغ تعریف و به دامان قراردادهای اجتماعی سپرده شوند. در این حوزه همه‌چیز به معامله و رضایت ظرفیت احاله می‌شود. مقصود از رضایت، رضایت از اداره خودگردان و حکمرانی مشارکتی است. با توجه به اینکه مفهوم رضایت بستگی به سلیقه‌ها و آرمان‌ها و آرزوهای فرد دارد؛ لذا "رأی فرد" و در پی آن "آزادی" و خود شکوفایی به‌مثابه بنیانی هنجاری-مقطعی-موضعی-موضوعی برای فعالیت سیاست‌گذاری عمومی اهمیتی اساسی پیدا می‌کند. در نتیجه؛ تعامل اجتماعی، نوآوری سیاستی و کارسازی ذی‌ربطان، ارکانی اساسی هستند که می‌تواند احساس رضایت فرد را از سطحی که محدود به ثروت اندوزی است به سطحی فراتر از آن یعنی اتصال به خلاقیت و دلپذیر بودن، خود‌اظهاری، خودنمایی و خودشکوفایی ارتقا دهد. البته چنین رویکردی می‌تواند نظمی هنجاری و نوآوری-محور به کسب درآمد و تولید ثروت بدهد و جامعه را مؤدب به آداب زندگی اجتماعی، ثروت‌اندوزی از راه تولید و خلاقیت کند. معماری قدرت و حقوق اساسی با آزادی فرد و تجلی آن در نهادهای سیاسی و اقتصادی گره می‌خورد. از این رو «حقوق اساسی سیاست‌گذاری» بحث از آزادی را در کانون خود دارد؛ حداقل می‌توان گفت که برای لیبرال‌ها این مفهوم اساسی است.

آنگاه که نقطه عزیمت، فرد و رضایت وی باشد این رضایت قابل تأویل به عدالت یا آزادی یا هر آرمان و خواسته‌ای می‌تواند باشد. «کشف آدم اسمیت همین است که مکتب آزادی را در برنامه‌ریزی اقتصادی پی‌ریزی می‌کند. برنامه‌ریزی بدون برنامه‌ریزی» (عظیمی آرانی. ۱۴۰۰: ۶۰). تشخیص رضایت به آزادی فرد گره می‌خورد و نه ضرورتاً به ارزش‌هایی چون برابری یا عدالت. مفاهیم عدالت، برابری، منافع عمومی و ... مسبق به "تشخیص فرد" و "آزادی انتخاب" است و از این‌روست که این مفاهیم به‌خودی‌خود واجد معنایی دقیق نیست بلکه در فرآیندهای اجتماعی شفاف می‌شود و تحصیل می‌گردد و مورد رضایت قرار می‌گیرد. از همین‌روست که این امور برای بسیاری از لیبرال‌ها در اولویت نیست بلکه ترکیبی از سودجویی، رقابت و نفع شخصی مورد تأکید است (عظیمی آرانی. همان، ۵۶-۵۸). قواعد اساسی سیاست‌گذاری عمومی می‌تواند اولاً از طریق قانون اساسی برای امور درازمدت و

ثانیاً از طریق سیاست‌های کلی نظام در ۵ تا ۱۰ بند برای امور میان‌مدت ۵ تا ۱۰ ساله، تکلیف تنظیم‌گری‌های کشور را تعیین کند و از مداخله مستقیم نهادهایی که پیوستگی بیشتری با مقوله مشروعیت دارند جلوگیری کند و در واقع آن‌ها را از درافتادن به عرصه پیچیده سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری، حقوق‌اداری بازدارد. این امر، حتی می‌تواند شامل قانون‌گذاری نیز باشد؛ چراکه بخش اعظم قوانین مصوب مجلس و از جمله قانون برنامه ۵ ساله توسعه در حوزه منطقه الفراغند و واجد بار شرعی نیستند. در مواردی که ممکن است مغایرتی با شرع و قانون اساسی داشته باشد از طریق شورای نگهبان اقدام مقتضی صورت خواهد گرفت.

#### نتیجه

تاریخ سه سده اخیر جهان نشان می‌دهد که منطق کلی سندی به نام قانون اساسی در چند موضوع مهم خلاصه می‌شود: محدودسازی قدرت، تنظیم و معماری قدرت، تقسیم کار ملی و نظم بخشیدن به اداره کشورها، استیفای حقوق عمومی، تثبیت رژیم سیاسی در برابر ناکارآمدی‌های کارگزاران قوای سه‌گانه و تفکیک قوا. با گذشت چهل سال از تدوین اولیه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازگشت به این منطق و بازآرایی نهادی بر این اساس ضروری است. این امر به‌ویژه از آن‌رو ضروری است که راهی که در این چهل سال طی شده است در مواردی در جهت مخالف با این منطق کلی بوده است. معماری جدید می‌تواند بر اساس تجربه‌ای که انقلابیون از ورود عملی در سیاست‌گذاری عمومی کسب کرده‌اند، شکل گیرد. این تجربه حکم می‌کند که از تکثر نهادی-دستگاهی عدول گردد، وظایف اصلی قوای سه‌گانه به آن‌ها بازگردد تا اعمال قدرت به‌درستی و با استحکام پیش رود، فضا برای مسئولیت‌پذیری مردم از طریق ورود نهادهای صنفی، اقتصادی، فرهنگی به امور سیاست‌گذاری و تنظیم‌گری فراهم شود و دامنه پیوستگی دین و سیاست به امور کلی که مشروعیت نظام در گروی آن است محدود شود.

## منابع

### فارسی

اشتریان، کیومرث. (۱۳۸۸) کارآمدی و منزلت نخبگان: بررسی منزلت روحانیت در بین جوانان، سیاست، دوره ۳۹ شماره ۳.

اشتریان، کیومرث. (۱-۱۳۸۸) بازتعریف نقش نهادهای سیاستگذار در جمهوری اسلامی ایران، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۱. جوان آراسته، حسین. (۱۳۹۵). تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران. ققه و حقوق. دوره ۴۹، شماره ۱.

حسینی، سید جعفر. روح الله ابوجعفری، داود کریمی پور، (۱۴۰۰). گفتارهایی پیرامون اقتصاد سیاسی قواعد اساسی، دانشگاه امام صادق (ع) و پژوهشکده مطالعات فناوری، چاپ اول

حقیقت، سید صادق. (۱۳۸۳). گونه‌شناسی ارتباط دین و سیاست در اندیشه سیاسی شیعه، هستی و شناخت. دوره ۰، شماره ۷۷  
حقیقت، صادق. (۱۳۸۳). گونه‌شناسی ارتباط دین و سیاست در اندیشه سیاسی شیعه. نامه مفید، شماره ۳۴

دوتو کویل، آلکسی. (۱۳۹۶). تحلیل دموکراسی در آمریکا. مترجم رحمت الله مقدم مراغه ای، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم.  
سجادی مرضیه و موسوی، احمد (۱۳۹۹). تاثیر تفکیک قوا بر عملکرد جمهوری اسلامی ایران. ققه و حقوق معاصر/ش ۱۳.

صحیفه امام خمینی، ج ۴، ص ۴۲۹. <http://www.imam-khomeini.ir/fa/n20644>  
طباطبایی سید محمد (۱۳۹۶). نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت، دولت پژوهی، دوره ۳، شماره ۱۲

عظیمی آرانی، حسین. (۱۴۰۰). به کوشش خسرو نورمحمدی و احمد صمیمی. برنامه ریزی توسعه در ایران (بازخوانی نظرات دکتر حسین عظیمی آرانی). انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ص. ۶۰.

فتحی، یونس، عروتی موفق، محمد مهدی. (۱۴۰۱). بررسی تطبیقی مفهوم و کارکرد تفکیک قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پاکستان مطالعات تطبیقی حقوق کشورهای اسلامی. (۱۱): ۹۶-۱۱۶.

قریشی، سیدعباس، معصومی، مجید. (۱۳۹۹). بررسی جایگاه قدرت در قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی ایران. سیاست‌های راهبردی و کلان. doi: 10.30507/jmsp.2020.104459 (31), 560-575.

محمودی، امیررضا. میری بالاجورشری، سیده مهشید (۱۴۰۰) جنبش‌های قانون اساسی‌گرایی در اروپای دوره قرون وسطی. دانشنامه‌های حقوقی دوره چهارم، شماره ۱۳.

مصباح یزدی (بی تا). نظریه سیاسی اسلام؛ جلسه سی و یکم: بررسی و نقد نظریه تفکیک قوا. [mesbahyazdi.ir/node/2174](http://mesbahyazdi.ir/node/2174).

مصباح یزدی، محمد تقی. (۱۳۸۴). نظر آیت الله مصباح در باره رای مردم (سخنرانی). سایت رجانیوز، <https://www.rajanews.com/news/236505> به نقل از: پرتو

سخن؛ ۱۳۸۴/۱۰/۷

موسوی زاده، سید محسن. (۱۳۹۵). تاریخ معاصر ایران از دیدگاه امام خمینی. دیدگاه امام خمینی درباره قانون اساسی مشروطه چه بود؟ مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام، چاپ

دوم، ص ۶۹. <http://www.imam-khomeini.ir/fa/n20644>

ورعی، سید جواد. (۱۳۹۶). شهید بهشتی و حقوق ملت در قانون اساسی. سیاست نامه مفید، بهار و تابستان ۱۳۹۶ شماره ۲.

هاشمی، محمد (۱۳۸۲). فلسفه سیاسی تا حقوق اساسی. حقوق اساسی، سال اول، شماره اول، پاییز ۱۳۸۲، ص. ۱۹۲.



## References

- Aragón, Jorge. *Political Legitimacy and Democracy*. Loyola University Chicago. <https://www.luc.edu › pdf › articlesforresourc>
- Asad, T. (1999). Religion, Nation-State, Secularism. In: P. van der Veer & H. Lehmann (Ed.), *Nation and Religion: Perspectives on Europe and Asia* (pp. 178-196). Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691219578-011>
- Bastien François. (2002). *Droit constitutionnel et/ou institutions politiques. Pour sortir de la réserve d'indiens*, dans Lucien Sfez Science politique et interdisciplinarité, Éditions de la Sorbonne, p.35. [Open Edition Books License](#).
- Buchanan, James M. (1990). The Domain of Constitutional Economics, *Constitutional Political Economy*, 1(1): 1–18.
- Buchanan, James M. (1988). Contractarian Political Economy and Constitutional Interpretation, *the American Economic Review*, 78(2): 135–39.
- Couto, Cláudio, and Arantes, Rogério, (2022). 'Constitutions and Public Policies', in Conrado Hübner Mendes, Roberto Gargarella, and Sebastián Guidi (eds), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America* (online edn, Oxford Academic, 13 Jan. 2022), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198786900.013.32>, accessed 15 Mar. 2024.
- Cozzaglio, Ilaria (2022). Legitimacy between Acceptance and Acceptability. *Social Theory and Practice*, 48 (1):61-88.
- Germain Julien, Marcel Proulx (1992). Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux: un bilan Administration publique du Canada. Administration publique du Canada. Volume35, Issue3, Pages 402-420
- Kavanagh, Aileen, (2016). 'The Constitutional Separation of Powers', in David Dyzenhaus, and Malcolm Thorburn (eds), *Philosophical Foundations of Constitutional Law* (Oxford, 2016; online edn, Oxford Academic, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198754527.003.0012>, accessed 11 Mar. 2024. P.221.

- Lipset, S.M. (1969). *Social Conflict, Legitimacy, and Democracy*. In: Blondel, J. (eds) *Comparative Government*. Palgrave, London. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-15318-3\\_7](https://doi.org/10.1007/978-1-349-15318-3_7)
- Mathieu Chloe. (2015). La séparation des pouvoirs dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *Droit.Université Montpellier, Français*
- Montesquieu (1748). *L'Esprit des Lois*. In: <https://www.histoire-en-citations.fr/citations/montesquieu>.
- Moradkhani, F. (2023). Hannah Arendt; The Constitution and Constituent Power. *Public Law Researsh*, 25(80), 47-94. doi: 10.22054/qjpl.2022.65583.2724
- OCDE-CIO. (2024), *Politique de protection des données et de la vie privée*, <https://www.oecd-ioc-olympics-planning-toolkit.org/fr/risks-area-fr/structure-institutionnelle-et-gestion-organisationnelle/>
- Shugart, Matthew F., Giovanni Boggetti, David Fellman, C. Neal Tate. (2024). *constitutional law*. *Britanica online*. <https://www.britannica.com/topic/constitutional-law>
- Stanford Encyclopedia of Philosophy*, (2023), online. Constitutionalism. <https://plato.stanford.edu/entries/constitutionalism>
- Waldron, Jeremy J. (2012), Separation of Powers or Division of Power? *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*. 329. P.6. [https://lsr.nellco.org/nyu\\_plltwp/329](https://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/329)

### **Translated References into English**

- Ashtarian, Kioomars. (1-2008) Redefining the Role of Policy-Making Institutions in the Islamic Republic of Iran, *Tehran University School of Law and Political Science Journal*, Volume 40, Number 1. [In Persian]
- Ashtarian, Kioomars. (2008) The efficiency and dignity of the elites: investigation of the dignity of the clergy among the youth, *Politics Quarterly*, 39, No. 3. [In Persian]
- Azimi Arani, Hossein. (2021). by the efforts of Khosrow Nurmohammadi and Ahmed Samimi. *Development planning in Iran (reading the comments of Dr. Hossein Azimi Arani. Publications of the country's planning and budget organization*, p. 60. [In Persian]

- Dutoqueville, Alexey. (2016). Analysis of democracy in America. Translated by Rahmatullah Moghadam Maraghei, Scientific and Cultural Publications, 4th edition. [In Persian]
- Imam Khomeini's Sahifeh, vol. 4, p. 429. <http://www.imam-khomeini.ir/fa/n20644>. [In Persian]
- Fathi, Yunus, & Arouti Mawafaq, Mohammad Mahdi. (2022). A comparative study of the concept and function of the separation of powers in the constitution of the Islamic Republic of Iran and Pakistan. *Comparative Law Studies of Islamic Countries*, 1(1), 95-116. doi: 10.22034/lcs.2022.252723 [In Persian]
- Haghighat, Seyyed Sadegh. (2004). Typology of the relationship between religion and politics in Shia political thought. *Biannual Scientific Journal of Existence and Cognition*, 0(7), 5-32. [In Persian]
- Hashemi, Mohammad. (2002). Political philosophy to fundamental rights. *Constitutional Law Journal*, first year, first issue, autumn, p. 192. [In Persian]
- Hosseini, Seyyed Jafar. Ruhollah Abu Jaafari, Davood Karimipour, (1400). Speeches about the political economy of basic rules, Imam Sadiq University (AS) and Technology Studies Research Institute, first edition, p. 36. [In Persian]
- Javan Arasteh, Hossein. (2016) Separation of Powers in the Political System of Islam and the Islamic Republic of Iran. *Law and Jurisprudence*. Volume 49, Number 1. [In Persian]
- Mahmoudi, Amirreza. Miri Balajurshari, Seyedah Mehshid (2021) Constitutionalism movements in Europe during the Middle Ages. *Legal encyclopedias of the fourth period*, number 13. [In Persian]
- Mesbah Yazdi. Political theory of Islam; 31st session: examination and criticism of the theory of separation of powers. [mesbahyazdi.ir/node/2174](http://mesbahyazdi.ir/node/2174). [In Persian]
- Misbah Yazdi, Mohammad Taghi. (2004). "Ayatollah Misbah's opinion about people's vote" (speech). Rajanews website, <https://www.rajanews.com/news/236505> quoted by: Partosakhn; 7/10/1384. [In Persian]
- Mousavizadeh, Seyyed Mohsen. (2001). Contemporary history of Iran from Imam Khomeini's point of view. What was Imam Khomeini's opinion about the constitutional law? Institute for editing and publishing Imam's works, second edition, page 69. <http://www.imam-khomeini.ir/fa/n20644/>. [In Persian]

- Qureshi, Seyed Abbas, & Masoumi, Majid. (2019). Examining the position of power in the Constitution and System of the Islamic Republic of Iran. *Strategic and macro policies*, 8(31), 560-575. doi: 10.30507/jmsp.2020.104459 [In Persian]
- Sajjadi Marzieh and Ahmad Mousavi (2019). The effect of the separation of powers on the performance of the Islamic Republic of Iran. *Contemporary jurisprudence and law/ No. 13*. [In Persian]
- Tabatabai Seyyed Mohammad (2016). The theory of separation of powers and the organization of political power in the government. *State Research Quarterly, Law and Political Science Faculty Journal*, third year, number 21, winter 2016, pages 33 2 [In Persian]
- Warai, Seyyed Javad. (2016). Martyr Beheshti and the rights of the nation in the constitution. *Useful policy magazine*, spring and summer 2016, number 2. [In Persian]

**استناد به این مقاله:** اشتریان، کیومرث. (۱۴۰۲). حکمرانی و ساختار؛ تأملی نظری بر ساختار حقوق اساسی در ایران. *دولت پژوهی*، ۹(۳۶)، ۶۰-۲۵. doi: 10.22054/tssq.2024.78902.1506



The *State Studies Quarterly* is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial 4.0 International License.