

جلسه چهارم: مفاهیم کلیدی حقوق عمومی

۱. نفع عمومی (Public Interest)

۱-۱. مفهوم نفع عمومی

ارائه تعریفی از نفع عمومی که مورد وفاق همگان باشد بسیار سخت و بلکه ناممکن است زیرا افزون بر تحول تاریخی این مفهوم، ذهنیت های برخاسته از وضعیت فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی نیز برداشتهای متفاوتی از نفع عمومی را به تصویر می کشند. به لحاظ تاریخی در زمان حاکمیت کلیسا در قرون وسطا آنچه را که از آن به «خیر عمومی و اخلاق» تعبیر می شد با صبغه دینی در عرصه عمومی مطرح می شد. ماکیاولی در کتاب «شهریار» با جداسازی اخلاق از سیاست، مفهوم نفع را جایگزین خیر عمومی کرد^۱ و این گونه بود که به زعم برخی از نویسندگان «با ظهور مفهوم نفع عمومی، حقوق عمومی به طور قطعی وارد عرصه دنیوی و غیرمذهبی خود می شود»^۲. نقدی که بر این برداشت وارد است تصور تقابل میان نفع عمومی و ارزشهای دینی است که البته ناشی از وضعیت خاص مسیحیت و حاکمیت کلیسا در قرون وسطا می باشد.

اهمیت بررسی نفع عمومی به عنوان کلیدی ترین مفهوم حقوق عمومی تا بدانجاست که به عقیده برخی نظریه نفع عمومی، علت وجودی حقوق عمومی است. «حقوق عمومی بدون تلاش در جهت تمایز مفهومی (پیش بینی مفهوم مستقل) نفع عمومی، وجود ندارد. تا زمانی که چنین قدمی برداشته نشده، حقوق عمومی در انگلستان به وجود نخواهد آمد. برخی پرونده های جدید در موضوع تروریسم، این تصور را برمی انگیزد که قاضی انگلیسی کم کم به این سمت میل میکند، البته با حفظ حساسیت حداکثری خود بر دفاع از حقوق خصوصی و به ویژه آزادی»^۳.

«نفع عمومی»، در حقوق اساسی توجیه کننده شکل گیری دولت و صلاحیت مقامات دولتی است. در مواردی که دولت به خاطر وجود ضرورتهایی اقدام به ایجاد محدودیت در حقوق و آزادیهای شهروندان می کند، چنین اقداماتی با استناد به صیانت از منافع عمومی صورت می گیرد. اختیارات ویژه دولت در میانه دو مقوله «مصلحت» و «آزادی» نقش خود را به نمایش می گذارد. نفع عمومی در حقوق اداری بیانگر ماموریت اصلی اداره، تصمیمات اداری و قراردادهای اداری است.

۱. طباطبایی، جدال قدیم و جدید، ص ۴۵۳.

۲. زولر، درآمدی بر حقوق عمومی، ص ۱۹.

۳. زولر، درآمدی بر حقوق عمومی، ص ۱۳۹.

تشخیص این که چه اموری از مقوله «نفع عمومی» اند در صلاحیت مقامات عمومی است و برخی مصادیق آن را می توان

۲-۱. موافقان و مخالفان نظریه نفع عمومی

به عقیده زولر «نویسندگان لیبرال در مفهوم نفع عمومی برآیند کامل نفعهای فردی رامی بینند. آنچه که تئوری لیبرال را متمایز میکند این است که ... نفع عمومی در این جا با ارضای تمامی نفعهای افراد خصوصی در هم می آمیزد. هدف تئوری لیبرال تامین حداکثر حمایت از نفعهای فردی است. همچنین این نظریه تقدم را به آزادی میدهد و به عنوان مثال بر آن است که اگر کسی حق انجام کاری را دارد دولت نمیتواند وی را منع کند حتی اگر این منع منطبق بر نفع عمومی باشد... [لیبرالیسم] به اقدامات مدعی نفع عمومی یا به تعبیر واضحتر همان «قانون» با دیده تردید می نگرد و در نهایت بدین نتیجه می رسد که هرچه قانون کمتری داشته باشیم شهروندان وضع بهتری خواهند داشت. [در نقطه مقابل تئوری جمهوری گرایی مدافع سرسخت نظریه نفع عمومی است] این تئوری به وجود یک امر عمومی قائم به ذات و مستقل از امور خصوصی اعتقاد دارد و از ایده یک نفع متمایز از جمع نفع های فردی دفاع می کند. هدف آن تضمین حد اکثر حمایت از منافع مشترک در برابر منافع خصوصی است. نفع عمومی برآیند نفع هایی است که توسط جامعه مشترک شده است»^۴.

تاثیر این دو رویکرد متفاوت را می توان در نظامهای حقوقی کامن لا و رومی-ژرمنی به روشنی سراغ گرفت. مطابق ماده اول متمم قانون اساسی آمریکا کنگره مجاز به وضع هیچ قانونی ... برای کاستن از آزادی مردم نیست در حالی که در کشورهای اروپایی (به جز انگلستان) آزادیها در چارچوب قوانین تضمین می شوند. البته به تدریج در عمل مرزبندی میان این دو رویکرد کمرنگ تر شده است.

۳-۱. نفع عمومی در نظام حقوقی ایران

از آن جا که نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برگرفته از حقوق اسلامی است عناوینی چون مصالح عامه یا ضرورت که در فقه کاربرد فراوانی دارند، تقارب معنایی زیادی با مقوله «نفع عمومی» داشته و شاید بتوان قاعده فقهی اضطرار «الضرورات تبيح المحذورات» را افزون بر موارد شخصی، به حوزه عمومی و مشخصا نفع عمومی تعمیم داد.

^۴. زولر، درآمدی بر حقوق عمومی، ص ۲۰-۲۱.

مروری بر اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مواردی از تراحم میان نفع خصوصی و نفع عمومی می توان برخورد:

اصل نهم: در جمهوری اسلامی ایران آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور از یکدیگر تفکیک ناپذیرند و حفظ آنها وظیفه دولت و آحاد ملت است. هیچ فرد یا گروه یا مقامی حق ندارد به نام استفاده از آزادی به استقلال سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، نظامی و تمامیت ارضی ایران کمترین خدشه ای وارد کند و هیچ مقامی حق ندارد به نام حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور آزادی های مشروع را، هر چند با وضع قوانین و مقررات، سلب کند. (توازن میان نفع خصوصی و نفع عمومی)

اصل چهارم: هیچ کس نمی تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد. (تقدم نفع عمومی بر نفع خصوصی)

اصل بیست و هشتم: هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. (تقدم نفع عمومی بر نفع خصوصی)

اصل هفتاد و نهم: برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت های ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند (تقدم نفع عمومی در شرایط اضطراری).

اصل یکصد و هفتاد و ششم: به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می گردد.

۱. تعیین سیاست های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.
۲. هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی.

۳. بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی).

... مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

(مور مهم) اصل یکصد و دوازدهم: مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می شود.

دلیل اصلی مجمع تشخیص مصلحت نظام که ابتدا به ابتکار امام و به منظور حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان تاسیس شد، را می توان عدم درک درست از «نفع عمومی» از سوی فقهای شورای نگهبان

دانست. درکی هرچند در فقه چندان بدان توجه نشده بود ولی امام خمینی در قامت بنیانگذار نظام سیاسی دقیقاً بدان توجه داشت.

جدال میان نفع خصوصی و نفع عمومی در نظام تقنینی جمهوری اسلامی در دو قانون اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰ و قانون کار مصوب ۱۳۶۶، به صورت کاملاً آشکار ظاهر شد.

در قانون اراضی شهری، مالکان اراضی بایر شهری حداکثر میتوانند تا هزار متر زمین در اختیار داشته باشند و حق فروش آن را ندارند، مگر به دولت و مازاد آن را نیاز بیاد با تقویم دولت در صورت نیاز دولت و شهرداریها به آنها واگذار کنند.

در مورد دوم، برای پرهیز از بن بستهای گذشته و عدم رد برخی مصوبات از سوی شورای نگهبان، مطابق توافق مجلس با فقهای این شورا، تصویب برخی قوانین منوط به تحقق شرطی لازم الاجرا برای دولت و مشمولان قانون میشد که در واقع به قانون حالت قراردادی می داد. همین رویه در زمان تصویب قانون کار نیز به کار گرفته شد و پیشنهاد دهندگان برای رفع مشکل غیرشرعی بودن تحمیل شرایط خاص به کارفرمایان – که طبیعتاً از سوی فقهای شورای نگهبان رد می شد، عبارت «کارفرمایان برای استفاده از آب، برق، گاز، تلفن، راهها، فرودگاهها، بنادر و سایر خدمات دولتی و عمومی، ملزم به رعایت مفاد این قانون هستند»، را در متن گنجانند. در نهایت لایحه قانون کار همراه با فتوای رهبر انقلاب اسلامی در زمینه بدون اشکال بودن تدبیر شرعی فوق، در بهار سال ۱۳۶۴ به مجلس تقدیم شد و در سال ۱۳۶۶ همزمان با تصویب قانون کار در مجلس، شورای نگهبان به رغم توافق پیشین به لحاظ شرعی ایرادات زیادی را بر این لایحه وارد دانسته و آن را تأیید نکرد و در نهایت با تأسیس «مجمع تشخیص مصلحت نظام» تصویب قانون کار توسط این مجمع و با تغییرات فراوانی در متن آن، در سال ۱۳۶۹ به تصویب رسید.

توجه به این نکته لازم است که

حمد توکلی که مدافع بی حد و حصر قانونی بود که رابطه کارگر و کارفرما را در چارچوب رابطه اجیر و مستأجر تعریف می‌کرد، بعدها به‌صورت تلویحی به اشتباه خود در به‌کار گرفتن واژه اجیر در متن قانون اقرار کرد. او در بازخوانی ماجرای قانون کار خود می‌گوید: «اشتباهی من کرده بودم در تهیه پیش‌نویس قانون، به جای لفظ کارگر از یکتترم فقهی به نام «اجیر» استفاده کرده بودم. البته من قبول می‌کنم که ضمناً متوجه فضای سیاسی موجود در جهت تفاوتی که برمی‌انگیزد نبودم و از آن غافل شدم.»

پس از بالا گرفتن درگیری بین توکلی و میرحسین موسوی به‌ویژه بر سر مسئله قانون کار، او از وزارت کار استعفا داد. تیم جدید وزارت کار با استفاده از این تجربه و تجربیات دیگر، سومین پیش‌نویس قانون کار پس از انقلاب را تهیه کرد. برای رهایی از اتهام غیرشرعی بودن در پیش‌نویس مذکور از سوی جریان اسلام‌گرا، تذکر داده شده بود که کارفرمایان بخش خصوصی باید ظرف دو ماه پس از تصویب قانون کار، به وزارت کار و امور اجتماعی مراجعه کنند و تعهد نمایند که مفاد قانون کار و آیین‌نامه‌های اجرایی آن را رعایت خواهند کرد و دولت هم استفاده از امکانات دولتی از قبیل: ارز دولتی، استفاده از آب، برق، گاز، تلفن و سایر امکانات، چون بنادر، فرودگاه و... را برای آن‌ها مجاز خواهد کرد.

نخست‌وزیر وقت با امام خمینی رایزنی کرد و تأیید امام خمینی را در ضمن نامه‌ای به وزیر کار اعلام کرد. در نامه موسوی به سرحدی‌زاده، وزیر کار، آمده است: «ایشان فرمودند: دولت می‌تواند در مقابل رعایت شرایط خود و قانون، مواد اولیه و یا سایر امکانات مطلق به خود را به صاحبان صنایع بدهد و برعکس، در صورت عدم قبول شرایط آمده در قانون از سوی صاحبان صنایع می‌تواند مواد اولیه و یا سایر امکانات مطلق به دولت را در اختیار آنان قرار ندهد و لذا قانون تدوین شده به نظر می‌آید از این نظر اشکالی نداشته باشد».

پیش‌نویس پس از موافقت امام، به کابینه تقدیم شد و بلافاصله مورد تأیید اعضای دولت قرار گرفته و برای بازنگری به کمیسیون کار مجلس ارجاع داده شد. در آبان ماه سال ۶۶ این قانون در دستور کار مجلس قرار گرفت و برای تطابق با شرع به شورای نگهبان فرستاده شد. در ماه‌های منتهی به تصویب مجلس، زمه‌هایی اعتراضی از اعضای شورای نگهبان مبنی بر عدم شمول این قانون برای کارگاه‌های موجود و نوع الزام دولت بر صنایع گوناگون و شکل اختیار آن شنیده می‌شد. در این اثنا وزیر کار در نامه‌ای به امام نظر ایشان را در این مسئله جویا شد. امام ذیل نامه مرقوم کردند در هر دو صورت، چه گذشته و چه حال، دولت می‌تواند شروط الزامی را مقرر نماید.

به دنبال نامه وزیر کار، دبیر شورای نگهبان در نامه‌ای به امام ضمن کسب نظر برای راه‌گشایی، اختیار فرض شده برای دولت در این قانون را از جهت برآورده شدن امکانی برای جایگزینی هر گونه نظامی توسط دولت با نظامات اصلی و مستقیم اسلام، خطرآفرین دانست و از امکان به‌وجود آمدن اضطراب برای مردم در استفاده از امکانات منحصر به دولت یاد کرد. امام در پاسخ نامه ضمن اسلامی عنوان کردن شروط موجود در قانون کار عنوان کرد: «حضرات آقایان محترم به شایعاتی که از طرف استفاده‌جویان بی‌بندوبار یا مخالفان با نظام جمهوری اسلامی پخش می‌شود، اعتنایی نکنند که شایعات در هر امری ممکن است.»

انتظار می‌رفت با این نظر صریح امام خمینی، قانون کار در شورای نگهبان تأیید شود. اما در تاریخ ۶۶/۹/۱۹ شورای نگهبان ۷۴ ایراد بر قانون کار وارد کرد که در صدر آن‌ها مفاد يك قانون کار به چالش کشیده شده بود. مفاد این ماده قانونی بدین‌صورت بود: «کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی که به هر نحو از امکانات دولتی مثل ارز، انرژی، مواد اولیه و اعتبارات بانکی استفاده می‌نمایند، مکلف به تبعیت از این قانون می‌باشند.»

کشاکش میان مجلس و شورای نگهبان ادامه یافت تا جایی که مجدداً نخست‌وزیر نامه‌ای به امام خمینی نوشت. مناقشه میان مجلس و شورای نگهبان زمینه تأسیس مجمع تشخیص مصلحت را بر اساس فرمان امام خمینی در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ به‌وجود آورد. بر اساس قانون مجمع مجدداً لایحه بین مجلس و شورای نگهبان رد و بدل شد و پس از اطمینان از لاینحل بودن مشکل اختلافی، لایحه قانون کار به مجمع تشخیص مصلحت عودت داده شد. با توجه به تحولات سیاسی نظیر اصلاح قانون اساسی، رحلت امام و تغییر دولت، کار بررسی آن تا سال بعد ادامه یافت و نهایتاً در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۶۹ قانون کار با اصلاح و تتمیم ۶۰ ماده از آن و کل فصل مجازات‌ها مشتمل بر ۲۰۳ ماده و ۱۲۱ تبصره به تصویب مجمع تشخیص مصلحت رسید.

اگرچه اعتراضات و اعتصابات گسترده کارگران در شکل‌گیری انقلاب اسلامی نقش به‌سزایی داشت، اما آنچه از تحولات سال‌های ابتدایی انقلاب و پس از آن حاصل شد، مغفول ماندن قانونی فراگیر و پاسخ‌گو به مطالبات کارگران در میان تعارضات و سهم‌خواهی گروه‌های مختلف پس از انقلاب بود و در عمل، قانون کاری از سال ۵۸ تا ۶۹ برای این طبقه پویای تولید وجود نداشت. در جریان تنش‌های پس از انقلاب میان هواداران امام خمینی و گروه‌های عمدتاً چپ‌گرا، فعالیت اتحادیه‌های کارگری برای از بین بردن یکی از عوامل نفوذ و قدرت جریان چپ، عملاً ممنوع شد. برای پر کردن این خلأ توسط عده‌ای از اعضای شاخه کارگری، خانه کارگر تأسیس که این تشکل در راه‌اندازی مجدد سندیکاهای کارگری مقاومت فراوانی به خرج می‌دهد که نمونه‌ای آن در روند حمله به سندیکای کارکنان شرکت واحد نمایان شد.

تصویب قانونی که در سال ۶۹ منجر به کشمکش میان مجلس و شورای نگهبان زمینه‌ساز ایجاد نهادی با عنوان مجمع تشخیص مصلحت شده بود، تاکنون بارها و بارها مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است. از جمله مهم‌ترین تغییرات اعمال شده در این قانون ممنوعیت هر گونه تظاهرات کارگری بود که در سال ۱۳۷۲ تصویب شد. آن سال نرخ فزاینده تورم در کشور به تظاهرات گسترده‌ای در تهران و مشهد منتهی شد. نمونه دیگر تصویب خروج کامل کارگاه‌های با تعداد کارگران کمتر از ۱۰ نفر از قانون کار در مجلس راست‌گرای دوره پنجم بود. با این اصلاحیه، صدهزار نفر از کارگران در سراسر کشور از امکان بیمه درمانی و بازنشستگی ... و محروم شدند.

آنچه امروزه و پس از ۴۰ سال از گذشت انقلاب اسلامی می‌بینیم، عدم تحقق مطالبات کارگران و اعتراضات گوناگون آن‌ها در نقاط مختلف کشور است. طبقه‌ای که توان تولید بر روی اراده آن‌ها استوار است و عدم تحقق مطالبات برحق آن‌ها هم ضربه‌ای عظیم بر توان تولید است و هم ضربه‌ای جبران‌ناپذیر بر آرمان‌هایی که حاکم موجودیت خود را بر پایه آن‌ها استوار می‌داند.