

جلسه هفتم: شاخه های حقوق عمومی

شاخه های حقوق عمومی در نگاهی کلی، زاییده حوزه های مختلف این رشته اند. قواعد حقوق عمومی بسته به این که ناظر به روابط سیاسی یا اداری یا مالی میان دولت، نهادهای عمومی و شهروندان باشد، معرف حقوق اساسی، حقوق اداری و حقوق مالی اند. حقوق کار و حقوق جزا نیز با ملاحظات خاصی زیر مجموعه حقوق عمومی قرار گرفته اند.

۱. حقوق اساسی

برای درک درست از تعریف و چیستی حقوق اساسی، شناخت موضوع و هدف حقوق اساسی ضرورت دارد.

۱-۱. موضوع حقوق اساسی

دیدگاههای زیادی در ارتباط با موضوع حقوق اساسی مطرح شده است. به اعتقاد یکی از حقوقدانان «موضوع حقوق اساسی عبارت از تنظیم قانونی اعمال سیاسی است»^۱. این بیان بیشتر از آن که ناظر به موضوع باشد ناظر به تعریف حقوق اساسی است. به نظر می رسد موضوع حقوق اساسی، چیزی جز «اعمال سیاسی» نیست. بر این اساس، هر عمل و اقدام سیاسی به لحاظ ارتباطی که با قواعد و مقررات پیدامی کند، موضوع حقوق اساسی است؛ خواه مربوط به ساختار دولت، شکل گیری حکومت، روابط میان نهادهای سیاسی و میزان صلاحیت زمامداران باشد و خواه مربوط به آزادیهای بنیادین ملت. برخی از آزادیهای مدنی (غیر سیاسی) مصرح در قوانین اساسی نیز هرچند رنگ بوی سیاسی ندارند ولی از باب تغلیب و با مسامحه در قلمرو حقوق اساسی، قرار گرفته اند.

۱-۲. اهداف حقوق اساسی

هدف اصلی در حقوق اساسی این است که حکومت بر پایه هنجارهای حقوقی شکل گیرد، قواعد حقوقی بر نحوه به جریان افتادن قدرت و توزیع آن، حاکم باشد و حقوق و آزادیهای افراد به رسمیت شناخته شده و تامین گردد. به طور خلاصه می توان اهداف و کارویژه های آن را در موارد زیر فهرست کرد^۲:

۱. هاشمی، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، ص ۳۰.

۲. به اعتقاد برخی بن مایه این اهداف، ایجاد توازن میان «قدرت دولت» و «آزادیهای ملت» است که با توجه به مقوله هایی همچون عدالت و نظم عمومی ساخته و پرداخته می شود. این نظر قابل نقد است زیرا فرض ما این است که در مورد دولتهای مردمسالار بحث می کنیم نه دولتهای استبدادی (که قدرت آنها در برابر آزادی مردم قرار می گیرد). در نظامهای مردم سالار، دولتها قانون مدارند و وضع قانون توسط نمایندگان مردم صورت گرفته است. در چنین وضعیتی دلیلی ندارد که قدرت دولت با آزادی ملت در برابر هم قرارگیرند. دولتها برای تنظیم روابط اجتماعی از طرفی مواجه با «آزادی» به عنوان یک ارزش و

- کنترل و تنظیم قدرت حکومت
- تامین و تضمین حقوق ملت
- برقراری نظم و امنیت

در این جا مناسب است به اهداف حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اشاره کنیم. این اهداف در مقدمه قانون اساسی به صورت زیر بازتاب یافته است:

حکومت از دیدگاه اسلام، برخاسته از موضع طبقاتی و سلطه‌گری فردی یا گروهی نیست بلکه تبلور آرمان سیاسی ملتی هم کیش و هم فکر است که به خود سازمان می‌دهد تا در روند تحول فکری و عقیدتی راه خود را به سوی هدف نهایی (حرکت به سوی الله) بگشاید. ..قانون اساسی تضمین‌گر نفی هر گونه استبداد فکری و اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی، و سپردن سرنوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند...قانون اساسی زمینه‌چین مشارکتی را در تمام مراحل تصمیم‌گیری‌های سیاسی و سرنوشت‌ساز برای همه افراد اجتماع فراهم می‌سازد تا در مسیر تکامل انسان هر فردی خود دست اندرکار و مسئول رشد و ارتقاء و رهبری گردد که این همان تحقق حکومت مستضعفین در زمین خواهد بود.

۳-۱. تعریف حقوق اساسی

از آن جا که:

اولاً، حقوق اساسی شالوده و بنیان دولت را می‌گذارد و شکل حکومت را مشخص می‌کند؛
ثانیاً: مشخص می‌کند که اجزای مختلف آن، چگونه انتخاب می‌شوند، چه گونه کار می‌کنند و نظام تفکیک قوا و مسئولیت بین آنها چگونه است؛
ثالثاً: به تبیین حقوق بنیادین شهروندان می‌پردازد و تکالیف دولت نسبت به حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملت را اعلام می‌دارد؛

مطالبه ای عمومی اند و از سویی درصددند تا میان آزادی و ارزشهای دیگری که در هر جامعه متناسب با اخلاق، دین و عرف جامعه وجود دارد توازن برقرارکنند. تمام سخن در این است که در مواجهه با نظام ارزشها و گونه گونی آنها در جامعه، حقوق عمومی برای تنظیم و ضابطه مندرکدن روابط اجتماعی و سیاسی، چگونه نوع تعامل دولت با این ارزشها را تعیین و در صورت لزوم اولویت بندی می‌کند. بر این اساس، به نظر می‌رسد به جای توازن میان «قدرت دولت» و «آزادیهای ملت»، باید در حقوق عمومی به این نکته توجه کرد که وظیفه دولت به هنگام تزامن عدالت و آزادی چیست و ارزش نهایی کدام است.

و نیز با عنایت به اهداف حقوق اساسی، می توان حقوق اساسی را این گونه تعریف کرد: «حقوق اساسی، قواعد حاکم بر هر نوع عمل سیاسی و حاکمیتی با هدف کنترل و تنظیم قدرت حکومت، تامین و تضمین حقوق ملت و برقراری نظم و امنیت به طور عادلانه است».

در این تعریف ملاحظات زیر قابل توجه است:

یک. مراد از قواعد در این جا مفهوم موسعی است که قوانین، عرف و رویه را دربر می گیرد.

دو. این تعریف در درون خود قواعد مرتبط با ساختار دولت، قواعد حاکم بر حکومت، قواعد حاکم بر نهادهای سیاسی و نیز چگونگی حکمرانی و تعامل با شهروندان را دارد و ضابطه مند شدن قدرت سیاسی را کاملاً مورد توجه قرار داده است.

سه. اشاره به هدف در متن تعریف بدین خاطر است که روشن سازد، تعبیر برخی استادان حقوق که حقوق اساسی را علم آشتی «اقتدار» و «آزادی» و یا ایجاد همزیستی مسالمت آمیز بین عوامل «قدرت» و «آزادی» در هر جامعه سیاسی دانسته اند، قرارداد هدف به جای تعریف است.

چهار. بسیاری از تعاریف ارائه شده از سوی حقوقدانان، به بیان مصادیق نهادهای سیاسی پرداخته و آنها را فهرست کرده اند؛ به عنوان مثال: «قسمتی از حقوق داخلی عمومی است که شکل حکومت، سازمان قوای عالیه مملکت، وظایف و اختیارات هریک از آنها و همچنین روابط قوای مزبور را با هم تعیین می کند؛ به علاوه، حقوق اساسی حقوق عمومی افراد را که دولت ها مکلف به احترام آنها می شد، مشخص و معین می نماید». (قاسم زاده، حقوق اساسی، ص ۱۰)، و یا «رشته ای از علم حقوق است که در آن سازمان عمومی دولت، رژیم سیاسی آن، ساختار حکومت، سازمان و وظایف و اختیارات قوای ثلاثه و حقوق و آزادیهای فردی و اجتماعی، انتخابات و احزاب سیاسی و تبلیغات و نظایر آن بحث و گفتگو می شود». (طباطبایی مومنی، حقوق اساسی، ص ۱۴) و یا «رشته ای از دانش حقوق است که در آن از ساختار حکومت در سطح کلان، رژیم سیاسی آن، وظایف و اختیارات عناصر تشکیل دهنده حکومت از سویی و روابط حکومت و شهروندان و حقوق و آزادیهای بنیادین شهروندان از سوی دیگر، سخن گفته می شود». (ویژه، کلیات حقوق اساسی، ص ۱۲).

ذکر این مصادیق اشکالی ندارد و حتی برای تبیین بیشتر تعریف، مفید است، ولی نباید مصادیق جای تعاریف را بگیرند.

۴-۱. منابع حقوق اساسی

منابع حقوق اساسی، عناصری هستند که در ایجاد و توسعه حقوق اساسی نقش داشته و به تعبیر دیگر بر اساس آنها قواعد حقوق اساسی از سوی حقوقدانان کشف و استخراج می‌شوند. این منابع به دو دسته منابع رسمی و منابع غیر رسمی تقسیم می‌شوند؛ منابع رسمی به منابعی گفته می‌شود که قابلیت استناد داشته و از اعتبار حقوقی برخوردارند؛ منابع غیر رسمی، هرچند در شکل‌گیری و فهم از حقوق اساسی، نقش مهمی ایفا می‌کنند ولی اعتبار حقوقی آنها توسط قانون‌گذار، به رسمیت شناخته نشده است.

۱-۴-۱. منابع رسمی

۱-۱-۴-۱. قانون اساسی

قانون اساسی عالیترین سند سیاسی و حقوقی هر کشور به شمار می‌رود و محصول مجلس و نهادی مستقل است که به آن «قوه موسس» می‌گویند. این قانون، به لحاظ سلسله مراتب، بر تمامی قوانین دیگر در کشور، حاکم است. سیطره قانون اساسی بر قوانین عادی، صرفاً به لحاظ محتوا نیست، بلکه از نظر شکلی نیز، هم در تدوین اولیه و هم در بازنگری، تابع تشریفات خاصی است. در جهان انواع مختلفی از قانون اساسی وجود دارد:

از یک نظر قوانین اساسی به قانون اساسی نوشته و نانوشته تقسیم می‌شوند. به طور معمول، قوانین اساسی کشورها، متن واحد مدون دارند؛ متنی با تشریفات خاص که به تصویب مقام صلاحیت دار (مجلس موسسان و یا مجلس خبرگان قانون اساسی) رسیده است. اما در قانون اساسی غیر مدون، متن واحد مشخصی وجود ندارد و اصول آن را باید در لابلای قوانین عادی و از سوابق پرونده‌های قضایی و یا از فرمانهای سلطنتی و رؤسای جمهور و یا عرف و عادات و رسوم جستجو کرد. انگلستان کشوری است که قانون اساسی مدون ندارد.

قوانین اساسی از منظری دیگر، انعطاف‌ناپذیر (سخت) و یا انعطاف‌پذیر (نرم) می‌باشند. ملاک این تقسیم‌بندی، چگونگی بازنگری است. اگر قانون اساسی همانند قوانین عادی که مصوب مجلس است از طریق قوه مقننه و با فرایندی ساده، مورد تجدید نظر قرارگیرد، آن را قانون اساسی نرم و در صورتی که برای بازنگری نیاز به مجلس ویژه‌ای (مانند شورای بازنگری) باشد و یا این که بازنگری را پارلمان با تشریفات متمایز از تصویب قوانین عادی انجام دهد و پس از طی مراحل تصویب (چه در مجلس ویژه و چه در پارلمان) از طریق همه‌پرسی، نسبت به تغییرات صورت گرفته، از مردم نظرخواهی شود، قانون اساسی را سخت می‌گویند.

گویند. معمولاً قوانین اساسی انعطاف ناپذیرند تا به راحتی قابل تجدید نظر نباشند. به عنوان مثال مطابق اصل ۵ قانون اساسی امریکا، هرگونه اصلاح در این قانون باید به تصویب سه چهارم آراء ایالات برسد.^۳

۱-۴-۱-۲. تفسیر قانون اساسی

یکی دیگر از منابع حقوق اساسی، تفسیر قانون اساسی است که از نظر اعتبار در حکم قانون اساسی است. در جمهوری اسلامی ایران به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی «تفسیر قانون اساسی، به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام میشود» مطابق ماده ۱۸ آیین نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹، تفسیر اصول قانون اساسی، با ارجاع مقام معظم رهبری و یا با درخواست روسای سه قوه و یا یکی از اعضای شورای نگهبان صورت می گیرد.

۱-۴-۱-۳. برخی از قوانین مهم عادی

برخی از قوانین مهم عادی که مرتبط با موضوعات حقوق اساسی اند مانند قانون مطبوعات و احزاب را می توان به عنوان منابع حقوق اساسی به شمار آورد. در قوانین اساسی خطوط کلی مربوط به دولت و نهادها و حقوق ملت بیان می گردد و جزئیات مربوط به این اصول و نحوه به اجرا درآمدن آنها به قوانین مصوب پارلمان احاله می شود. در جمهوری اسلامی ایران مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به عنوان قانون تلقی می شوند.

۱-۴-۱-۴. فرامین رهبران کشورها

احکام و فرامین رهبر یا رئیس کشور نیز از منابع حقوق اساسی به شمار می رود. به عنوان مثال تعیین سیاستهای کلی نظام یا برخی از احکام حکومتی را می توان از این منظر مورد توجه قرارداد.

۱-۴-۱-۵. رویه قضایی

در قسمت منابع حقوق عمومی توضیح داده شد.

۱-۴-۱-۶. عرف اساسی

۳. اصل پنجم. هرگاه دو سوم نمایندگان دو مجلس ضروری تشخیص دهند، کنگره اصلاحاتی را برای قانون اساسی پیشنهاد خواهد داد و یا بنا به درخواست مجلسین قانونگذاری دو سوم ایالتهای مختلف، خواستار تشکیل مجمعی برای پیشنهاد اصلاحات خواهد گردید. در هر دو حالت هرگاه پیشنهادها را مجلسین قانونگذاری سه چهارم ایالتهای مختلف و یا مجامع سه چهارم ایالتها تصویب نمایند، به عنوان بخشی از این قانون اساسی برای کلیه مقاصد و اهداف معتبر خواهد بود. هر یک از دو روش اصلاحی فوق را کنگره می تواند پیشنهاد نماید.

در برخی از کشورها بویژه کشورهای با نظام حقوقی کامن لا، عرف نیز از منابع مهم حقوق اساسی به شمار می رود؛ در انگلستان اختیارات پادشاه توسط پارلمان محدود می شود؛ «یک ناظر آگاه به حقوق اساسی انگلستان اما غافل از عرف ها، ممکن است بر این عقیده باشد که ملکه دارای اختیار تام در توشیح یا امتناع از توشیح قوانین مصوب پارلمان باشد و نیز این که ملکه در انتخاب نخست وزیر جهت تشکیل کابینه مختار می باشد. این شخص از اهمیت رای عدم اعتماد مجلس عوام به دولت مطلع نمی باشد»^۴. در امریکا مطابق اصل دوم قانون اساسی، رئیس جمهور و معاون وی (جانشین)، توسط کالجی مرکب از نمایندگان هر ایالت (که تعدادشان برابر با تعداد کل سناتورها و نمایندگان می باشد که یک ایالت مجاز به داشتن آنها در کنگره است) انتخاب می شوند. اما برابر عرفی که وجود دارد رئیس جمهور و معاونش به وسیله آرای عمومی انتخاب می شوند و نمایندگان هر ایالت، همسو با آرای عمومی، به کسی که در آن ایالت، برنده شده است، رای می دهند. بدین ترتیب انتخاب رئیس جمهور هم مستقیم و هم غیر مستقیم است^۵.

در جمهوری اسلامی ایران نیز هرچند مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، اعضای ثابت و متغیر مجمع تشخیص مصلحت را رهبر تعیین می کند ولی مطابق یک عرف، همیشه روسای قوای سه گانه و فقهای شورای نگهبان، عضو این مجمع بوده اند.

۱-۴-۲. منابع غیر رسمی

۱-۴-۲-۱. مذاکرات تدوین و بازنگری قانون اساسی

^۴. اریک بارنت، مقدمه ای بر حقوق اساسی، ص ۶۱.

^۵. اصل دوم. بخش ۱

[1] قوه مجریه در اختیار رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا قرار دارد. دوره ریاست جمهوری چهار سال است و با معاون رئیس جمهور که دوره وی نیز چهار سال می باشد به ترتیب ذیل انتخاب خواهند شد.

[2] هر ایالت به شیوه ای که مجلس قانونگذاری آن معین می کند، تعدادی انتخاب کننده تعیین خواهد نمود که تعدادشان برابر با تعداد کل سناتورها و نمایندگان می باشد که یک ایالت مجاز به داشتن آنها در کنگره است.

[3] انتخاب کنندگان باید در ایالت های خود تشکیل جلسه دهند و از طریق رأی مخفی دو نفر را که حداقل یک نفرشان مقیم ایالت آنان نباشد انتخاب کنند و آنگاه فهرستی از افرادی را که رأی به آنان داده شده است و همچنین تعداد آرای هر یک از آنان را تهیه و پس از امضا و تایید به صورت مهر شده به مرکز حکومت ایالات متحده و به نام شخص رئیس سنا ارسال نمایند؛ رئیس سنا در حضور نمایندگان سنا و مجلس نمایندگان کلیه تأییدیه ها را می گشاید و سپس آراء شمارش می شوند. شخصی که بیشترین تعداد آراء از کل انتخاب کنندگان تعیین شده کسب نماید، رئیس جمهور می شود.

پس از انتخاب رئیس جمهور، شخصی که بیشترین تعداد آرای انتخاب کنندگان را کسب نموده باشد معاون رئیس جمهور می شود.

اصول قانون اساسی بر مبنای یک پیش نویس اولیه، تقدیم مجلس موسسان یا خبرگان می شود و با کار کارشناسی فراوان در کمیسیون ها و نیز بحث و بررسی جدی اعضا در صحن این مجلس به تصویب می رسد. مراجعه به مذاکرات صورت گرفته در مجلس موسسان، بویژه در ارتباط با اصولی از قانون اساسی که دارای ابهام هستند، می تواند در بسیاری از موارد راهگشا بوده و روح حاکم بر اصل مورد نظر را تبیین کند. در بسیاری از موارد، مقام صلاحیتدار برای تفسیر قانون اساسی، به مشروح مذاکرات مراجعه کرده و آن را مستند تفسیر خود قرار می دهد.

۱-۲-۲. دکترین های حقوقی

در منابع حقوق عمومی توضیح داده شد.