

مبانی فقهی و حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران (کتاب)

نویسنده خلاصه: مهدی محمدی
نویسنده کتاب: اسرافیل سبحانی

چکیده

مبانی فقهی و حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران کتابی فارسی در حوزه فقه سیاسی که موضوع احراز صلاحیت افراد برای تصدی مناصب حکومتی در حکومت اسلامی را از منظر فقهی و حقوقی مورد بررسی قرار داده است. اسرافیل سبحانی نویسنده کتاب معتقد است که حکومت اسلامی برای حفظ کارآمدی خود باید به صورت جدی به موضوع احراز صلاحیت کارگزاران حکومتی وارد شود و برای اثبات مدعای خود به قرآن، سنت و عقل مراجعه می‌کند.

نویسنده داشتن عدالت را از مؤلفه‌های مورد تاکید قرآن در مورد صاحب منصبان می‌داند و معتقد است که بر اساس بنای عقلاء، حفظ نظام اسلامی و مصلحت اجتماعی در پرهیز از واگذاری مناصب به افراد ناشایست خواهد بود. نویسنده همچنین بر اساس اصل استصحاب، اصل احتیاط قاعده عدم و قاعده مصلحت به اثبات موضوع احراز صلاحیت می‌پردازد.

وی معتقد است حق حاکمیت صالحان بر جامعه، حق تعیین سرنوشت اجتماعی و عدالت‌گزینی از مهم‌ترین مبانی حقوقی در بررسی صلاحیت متصدیان مناصب حکومتی است. او در موضوع مرجع تعیین احراز صلاحیت کارگزاران معتقد است مطابق دیدگاه اسلام، احراز صلاحیت هم حق مردم است و هم حق حکومت.

نگارنده در نهایت به چالش مسئله احراز صلاحیت با ممنوعیت ورود به حریم خصوصی می‌پردازد. به باور او نقض حریم خصوصی افراد با اذعان به لزوم احراز صلاحیت داوطلبان تصدی مناصب حکومتی، فقط با حکم ثانوی (حفظ نظام اسلامی و مانند آن) و حکم قانون‌گذار (کشف توطئه، جاسوسی و غیره) مجاز خواهد بود.

معرفی اجمالی و ساختار

کتاب مبانی فقهی و حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران کتابی در حوزه فقه سیاسی به نویسندگی اسرافیل سبحانی است که در سال ۱۴۰۱ توسط نشر مکت اندیشه به زبان فارسی به چاپ رسید. اسرافیل سبحانی دارای دکترای فقه و حقوق اسلامی و عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران است. او این کتاب را بر اساس مطالعه و توصیف آنچه که وجود داشته و مصاحبه با افراد صاحب‌نظر و همچنین با مراجعه به مراکزی مانند پژوهشکده شورای نگهبان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مرکز تحقیقات قوه قضائیه به سرانجام رسانده است. نویسنده مدعی است که این کتاب در موضوع احراز صلاحیت اولین پژوهش در کشور است.

ساختار

کتاب مبانی فقهی و حقوقی احراز صلاحیت کارگزاران در پنج فصل تنظیم شده است. فصل اول ذیل عنوان کلیات به مباحثی چون بیان مسئله، اهداف پژوهش، فرضیات و روش پژوهش پرداخته و مفاهیم مورد نیاز پژوهش مانند احراز صلاحیت و عدم احراز صلاحیت را تبیین کرده است (ص ۱۱-۳۸). در فصل دوم مبانی فقهی احراز صلاحیت ازجمله ادله و امارات معتبر مانند قرآن، سنت و بنای عقلاء و همچنین اصول عملیه و قواعد فقهیه مانند اصل استصحاب، اصل احتیاط، قاعده صحت و قاعده مصلحت بیان شده است (ص ۳۹-۱۰۰). در فصل سوم مبانی حقوقی احراز صلاحیت مانند اصل حاکمیت قانون، اصل مستند و مستدل بودن، اصل حق دفاع داشتن داوطلبان تصدی مناصب و اصل فقدان شرایط مورد بررسی قرار گرفته است (ص ۱۰۱-۱۲۴). در فصل چهارم مرجع تعیین و احراز صلاحیت، اقوال و دیدگاه‌های مختلف درباره آن و چالش‌های احراز صلاحیت با قواعد عمومی و مسائل مرتبط با حریم خصوصی تبیین شده است (ص ۱۲۵-۲۰۲). در نهایت در فصل پنجم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث انجام شده است و پیشنهاداتی به مراجع تصمیم‌گیر و همچنین پژوهشگران در این حوزه ارائه شده است (ص ۲۰۳-۲۱۹).

جایگاه احراز صلاحیت و تبیین مفهوم آن

از نظر نویسنده هر نظام حاکمیتی، چه برخاسته از فکر بشری باشد و چه برخاسته از باورهای الهی، اهداف و آرمان‌هایی را دنبال می‌کند، و رسیدن به این اهداف، به مولفه‌های متعددی بستگی دارد که انتخاب کارگزاران حکومتی از موثرترین آن‌ها است (ص ۱۳). به گفته او، طبق ادله و اسناد حاکی از سیره نبوی (ص) و علوی (ع)، انتصاب کارگزاران از سوی ایشان با الزام‌ها و احرازهایی حتمی همراه بود و راه را بر هرگونه اباحه‌اندیشی و مسامحه‌گری سد کرده‌اند. نگارنده به همین دلیل در پژوهش حاضر تلاش می‌کند تا مبانی فقهی و حقوقی احراز و تعیین صلاحیت‌ها و ملاک‌های مبتنی بر شایستگی افراد در معرض انتخاب یا انتصاب را مورد واکاوی قرار دهد (ص ۱۴-۱۷).

مفهوم‌شناسی

نویسنده احراز صلاحیت را حالتی می‌داند که پس از انجام تحقیقات در چهارچوب‌های تعیین شده در فقه امامیه و حقوق موضوعه به وجود می‌آید و صلاحیت و شایستگی فرد مورد تایید قرار می‌گیرد. او درباره تفاوت «احراز عدم صلاحیت» و «عدم احراز صلاحیت» به این نکته اشاره می‌کند که احراز عدم صلاحیت حالتی است که با توجه به چهارچوب‌های ذکر شده، صلاحیت فرد تأیید نمی‌شود؛ ولی عدم احراز صلاحیت حالتی است که صلاحیت فرد نه تأیید و نه رد می‌شود؛ بلکه برای مرجع تعیین صلاحیت آگاهی نسبت به شایستگی فرد حاصل نمی‌شود (ص ۳۱). به باور نگارنده، صرف عدم احراز صلاحیت مبنای عقلی و علمی ندارد و باید شرایط احراز گردد و چنانچه فردی صلاحیت لازم برای تصدی یک منصب را داشت، تأیید و در غیر این صورت رد شود (ص ۱۶۳-۱۷۰).

منظور نویسنده از مفهوم «کارگزار» که باید صلاحیت آنان احراز شود، آن دسته از مقامات سیاسی هستند که اختیارات حکومتی دارند و از بیت‌المال حقوق دریافت می‌کنند؛ مانند نمایندگان، استانداران، فرمانداران و ... (ص ۳۲)

مبانی فقهی احراز صلاحیت

نویسنده کتاب، یکی از مهم‌ترین وظایف حکومت اسلامی را احراز صلاحیت افراد برای تصدی مسئولیت‌های حکومتی می‌داند؛ زیرا به‌کارگیری مدیران و کارگزاران ناصالح به ناکارآمدی حکومت اسلامی می‌انجامد و لذا افرادی که در مناصب اداری و حکومتی قرار می‌گیرند، باید در گفتار و رفتار خود عامل به احکام و موازین اسلامی باشند (ص ۴۱). او معتقد است در بحث احراز صلاحیت اگر فردی مدعی داشتن شرایط و ویژگی‌هایی برای تصدی منصب حکومتی شد، لازم است علاوه برداشتن آن ویژگی‌ها در مقام ثبوت (واقع و نفس‌الامر)، بتواند در مقام اثبات (اقامه بینه بر مدعا) نیز آن‌ها را ثابت کند (ص ۴۵).

نگارنده برای اثبات مدعای خود مبنی بر لزوم احراز صلاحیت افراد برای تصدی مناصب حکومتی به چند مبنای فقهی استناد می‌کند که شامل ادله، اصول و قواعد می‌شود. ادله مورد استناد او قرآن، سنت و عقل است (ص ۴۶). به گفته او چنانچه دلیلی یافت نشد به اصول عملیه‌ای مانند استصحاب، برائت و احتیاط می‌توان مراجعه کرد و در نهایت به قواعد فقهیه‌ای مانند قاعده صحت و مصلحت تمسک می‌کند (ص ۷۴).

قرآن کریم

به گفته نگارنده، بر اساس آیه ۵۸ سوره نساء، سمت‌ها و مسئولیت‌ها، نزد افراد امانت الهی قلمداد می‌شود و باید در دست افرادی قرار گیرند که قرآن از آن‌ها به «اهل» تعبیر کرده و یکی از شرایط اهلیت داشتن عدالت و تقواست (ص ۵۱-۵۲). همچنین «صبر» و «یقین» از معیارهایی هستند که طبق آیه ۲۴ سوره سجده، امام و راهبر جامعه بر اساس آن معیارها انتخاب می‌شود. مطابق آیه ۵۵ سوره نور نیز «ایمان» و «عمل صالح» دو شرط اساسی کسانی هست که خداوند وعده اعطای حکومت به آن‌ها داده است (ص ۵۶-۵۷).

از مهم‌ترین صفات مورد نیاز برای مدیران حکومت اسلام طبق آموزه‌های قرآن کریم «عدالت» است. به باور نویسنده وقتی عدالت برای افرادی مانند شهود و امام جماعت شرط محسوب شود (آیه ۸ سوره مائده) عقل حکم می‌کند، صفت مذکور در منصب‌های کلیدی، مانند مدیریت و مناصب حکومتی به طریق اولی لازم باشد (ص ۵۸-۵۹).

سنت

نویسنده با مراجعه به سنت نظری و عملی در سیره اهل‌بیت (ع) به استخراج شرایطی پرداخته که هر حکومتی باید کارگزاران خود را بر اساس آن شرایط انتخاب کند (ص ۶۱). به گفته او، مطابق نامه ۵۳ نهج البلاغه، کارگزاران دولتی باید از مردمی باتجربه و باحیا، از خاندان‌های باتقوا که در مسلمانی سابقه درخشانی دارند، و از کسانی که طمع‌ورزی‌شان کمتر و آینده‌نگری‌شان بیشتر است، انتخاب شوند (ص ۶۲). امام علی (ع) در همین نامه و در تعیین برخی شرایط فرماندهان به مواردی چون خیرخواهی، پاکدامن بودن، شکیبایی، صبوری و عذرپذیری اشاره می‌کند و اینکه بر ناتوان رحمت آورد و با قدرتمندان با قدرت برخورد کند. در جملاتی دیگر حضرت از مالک اشتر می‌خواهد که کارمندان خود را از افراد با ورع و با تقوا انتخاب نماید و سعی کند آن‌ها را از خانواده‌های صالح با سابقه در اسلام انتخاب کند (ص ۶۳-۶۷).

به باور نگارنده، مستندات سیره عملی اهل‌بیت (ع) در باب گزینش کارگزاران و مدیران، منبع دیگری است که سمت‌وسوی احراز صلاحیت مدیران را به گونه‌ای روشمند ترسیم می‌کند؛

به عنوان نمونه پیامبر اکرم (ص) مصعب بن عمیر را جهت انجام مأموریت تبلیغی به مدینه فرستادند، در حالی که مصعب در سن نوجوانی بود، ولی پیامبر (ص) تنها بر اساس شایستگی او را انتخاب کرد (ص ۶۸-۶۹). از دیگر موارد، انتصاب عتاب بن اسید به عنوان والی مکه از سوی پیامبر اکرم (ص) است، در حالی که او سن کمی داشت، اما به جهت شایستگی و در عین اینکه افراد بزرگتر و با سابقه تر هم بودند، او برای انجام این مهم منصوب می شود (ص ۶۹-۷۱). مورد مشهور دیگر انتخاب اسامه پسر زید به عنوان فرمانده جنگ با روم است، در صورتی که بزرگان مهاجر و انصار حضور داشتند و اسامه هم کمتر از بیست سال سن داشت (ص ۷۱).

عقل و بنای عقلا

نویسنده می گوید به استناد اهمیت حفظ نظام اسلامی و مصلحت عامه اجتماعی و پرهیز از واگذاری مناصب به افراد ناشایست، عقل هر انسانی حکم به بررسی شرایط و صلاحیت فرد کرده و سعی می کند در امور عادی زندگی خود هم بهترین انتخاب را داشته باشد. نظر به اهمیت مصلحت عامه و نظام اسلامی، عقل موید بررسی و احراز صلاحیت فرد است (ص ۷۳).

اصل استصحاب

اصل استصحاب با توجه به شرایط بیان شده برای آن، در موضوع احراز صلاحیت در جایی جریان پیدا می کند که مثلاً فرد در منصبی قرار گرفته و قبل از انتصاب، شرایط او احراز شده و بعد از پایان دوره زمانی آن منصب، مجدداً می خواهد در همان منصب انتصاب شود؛ می توان استصحاب وجودی همان شرایط قبلی را جاری کرد. و یا در جایی که شخص قبلاً رد صلاحیت شده و الان در احراز صلاحیت او شک می کنیم، می توان با تمسک به استصحاب عدمی، عدم صلاحیت او را احراز کرد (ص ۷۸-۷۹).

اصل برائت

اصل برائت به گفته نویسنده، اصلی سلبی است نه اثباتی؛ لذا این اصل نمی تواند، اثبات کننده شرایط، اوصاف و خصوصیات یک فرد برای انتصاب باشد که مثلاً آیا او مومن است یا مدیریت دارد و یا به مبانی اسلام ملتزم است یا نه، بلکه تنها عدم ارتکاب به یک گناه یا جرم را بیان می کند که مستندات قطعی و ظنی در مورد آن وجود ندارد؛ نه اینکه اثبات کند آیا فرد صالح است یا خیر (ص ۸۲).

اصل احتیاط

اصل احتیاط در دو نوع عقلی و شرعی می تواند در مسئله احراز صلاحیت جاری گردد، در مسائلی چون ولایت، سلطنت، حکومت، نفوس و اعراض مردم اصاله الصحه جاری نمی شود و باید احتیاط صورت بگیرد، چون دلیلی برای تایید صلاحیت فرد اقامه نشده و باید قبل از تایید، احراز صلاحیت از باب اهمیت واگذاری مناصب حکومتی صورت گیرد. از طرفی و بر اساس مبنای اصل احتیاط (دفع ضرر محتمل و...) بررسی احراز صلاحیت کارگزاران و صاحب منصبان لازم و مورد تأیید عقل است، چراکه باید از ورود افراد ناصالح به اداره حکومت اسلامی که موجبات از بین بردن اهداف عالیه حکومت اسلامی را فراهم می کنند، جلوگیری شود (ص ۹۰-۹۱).

قواعد فقهیه

مولف در ادامه به سه قاعده فقهی صحت، عدم و مصلحت مرتبط با موضوع احراز صلاحیت اشاره می‌کند (ص ۹۱-۹۲).

به گفته او، قاعده صحت در مورد عمل دیگری و در جایی جاری می‌شود که شک در صحت و یا فساد عمل آن شخص وجود داشته باشد؛ لذا در مسئله احراز صلاحیت که مربوط به شرایط است و ارتباطی با فعل فرد ندارد، نمی‌توان به اصل صحت تمسک کرد، چون صلاحیت و اهلیت از لحاظ رتبه قبل از فعل یک فرد قرار می‌گیرد (ص ۹۲-۹۴).

درباره قاعده عدم نیز می‌گوید که اقتضای عدم صلاحیت یا وجود حق برای کارگزاری که مدعی صلاحیت و شایستگی برای تصدی مقام و منصب هستند را دارد، لذا چون اصل بر عدم وجود شرایط یا صلاحیت قانونی افراد برای انتخاب شدن است، لازم است صلاحیت ایشان احراز شود (ص ۹۶).

به باور او بر اساس قاعده مصلحت می‌توان احراز صلاحیت کارگزاران حکومت اسلامی را به عنوان حفظ حکومت یا به تعبیری حفظ بیضه الاسلام ترسیم کرد و جلوی تصدی افراد ناشایست را گرفت، تا از این طریق افراد دارای صلاحیت منصوب شده و بتوانند جلوی ضررهای احتمالی را گرفته و مصالح حکومت را تامین کنند (ص ۱۰۰).

مبانی حقوقی احراز صلاحیت

مهم‌ترین مبانی حقوقی حائز اهمیت در نظام حقوقی ایران در احراز و بررسی صلاحیت متصدیان مناصب حکومتی، به باور نویسنده، «حق حاکمیت صالحان بر جامعه»، «حق تعیین سرنوشت اجتماعی» و «عدالت‌گزینی» است (ص ۱۰۳).

حق حاکمیت صالحان بر جامعه اقتضاء می‌کند تنها کسانی کارگزار حکومت اسلامی شوند که بتوان آن‌ها را صالح دانست، و ملاک صالح بودن فرد نیز شرایطی است که در حقوق موضوعه ایران تعیین شده است؛ کما اینکه مستفاد از اصل ۶۷ قانون اساسی که به سوگند نمایندگان مجلس اشعار دارد این است که باید فرد دارای صلاحیت پاسداری از حریم اسلام و نگهبانی از دستاوردهای انقلاب اسلامی را داشته باشد (ص ۱۰۶). حق تعیین سرنوشت اجتماعی نیز مطابق مبانی اسلامی و حق حاکمیت الهی که در اصل ۶۵ قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته است، اقتضا می‌کند که این حق در ظل هدف غایی حکومت که همان حرکت به سوی الله است، تحلیل شود (ص ۱۰۷). همچنین بر اساس معیار عدالت‌گزینی، احراز صلاحیت کسانی که معنای عدالت را دانسته و به دنبال اقامه قسط و عدل در جامعه هستند و همواره برای رسیدن به اهداف تشکیل حکومت اسلامی تلاش می‌کنند، لازم است (ص ۱۱۲-۱۱۳).

اصول حقوقی حاکم در احراز صلاحیت

مولف کتاب بیان می‌کند که مطابق «اصل حاکمیت قانون» و آنچه در اصل ۶۲ قانون اساسی آمده است، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان را قانون معین خواهد کرد و لذا باید تمامی اقدام‌ها در چهارچوب قانون باشد و از هرگونه خودسری و اعمال سلیقه جلوگیری شود (ص ۱۱۴). همچنین مطابق «اصل مستند و مستدل بودن» باید احراز و یا رد صلاحیت

داوطلبان مناصب حکومتی به استناد قانون باشد تا در صورت لزوم، رسیدگی دقیق به شکایات داوطلبان رد صلاحیت شده صورت گیرد. تبصره ماده ۵۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به همین زمینه اشعار دارد (ص ۱۱۶-۱۱۹). به گفته نویسنده، بر اساس «اصل فقدان شرایط» در بررسی صلاحیت‌ها، احراز صلاحیت باید صورت گیرد و نه احراز عدم صلاحیت؛ زیرا در این صورت افرادی که عدم صلاحیت آن‌ها اثبات نشده و صلاحیت آن‌ها نیز احراز نشود واجد شرایط محسوب می‌شوند، درحالی‌که این امر مستلزم تجویز ورود افراد غیر واجد شرایط به مناصب حکومتی است و مغایر اصل ۶۷ قانون اساسی خواهد بود (ص ۱۲۲).

حق و تکلیف و ارتباط آن با احراز صلاحیت
نگارنده می‌گوید در تضایف حق و تکلیف و ارتباط آن با موضوع احراز صلاحیت، هرگاه حقی برای فرد یا افرادی ثابت شود دیگران مکلف‌اند که به حق او تعرض نکنند و مانع استیفای حقوق او نشوند؛ لذا صرف ثبوت نظری حق برای زندگی حق‌مدارانه کفایت نمی‌کند و لازم است تمهیدات لازم از سوی حکومت برای تحقق حقوق مردم فراهم شود. در واقع وقتی گفته می‌شود مردم بر حکومت حق دارند، یعنی حکومت موظف است که آن حق را ادا کند. در این بحث مواردی که مردم حق خود (حق احراز صلاحیت) را از طریق همه‌پرسی یا سایر روش‌های معمول در عرصه سیاسی به حکومت واگذار کرده‌اند، حکومت مکلف است در بکار گماردن شایستگان در مناصب حکومتی، این تکلیف را ادا نماید (ص ۱۴۸-۱۵۳).

مرجع تعیین و احراز صلاحیت کارگزاران
از مباحث مهم در بحث صلاحیت کارگزاران، مرجع احراز صلاحیت است. نویسنده در این بحث به دنبال پاسخ به این پرسش است که نقش مردم در احراز صلاحیت چگونه است؟ و آیا این حق از سوی مردم قابل واگذاری است؟ و اینکه نقش حکومت تا چه حدی در احراز صلاحیت دخیل است؟ (ص ۱۵۸).

به گفته او ارتباط میان حکومت و مردم در مسئله احراز صلاحیت به سه شکل قابل تصور است: ۱) احراز صلاحیت تنها حق حکومت بوده و مردم هیچ نقشی ندارند، در واقع حکومت فرمانروا و مردم فرمانبردار تلقی می‌شوند (ص ۱۵۹)؛ ۲) احراز صلاحیت تنها حق مردم است و حکومت هیچ نقشی ندارد، در این فرض این مردم هستند که خواسته‌هایشان را بر حکومت دیکته می‌کنند و حکومت به نوعی وکیل مردم است که هر زمان امکان عزل او وجود دارد (ص ۱۶۰ و ۳) احراز صلاحیت را هم حق مردم می‌داند و هم حق حکومت و لذا رابطه بین مردم و حکومت صرفاً رابطه فرمانروا و فرمانبردار نیست بلکه در واقع نوعی تقسیم کار وجود دارد که برخی را حکومت و برخی را مردم انجام می‌دهند؛ در این صورت فرمان‌دهنده حقیقی خداست و در مقابل حکم او تمام مردم یکسان‌اند، چه پیغمبر و امام و ولی فقیه باشند و چه از شهروندان عادی (ص ۱۶۱). نویسنده خود شکل سوم را می‌پذیرد.

چالش‌های احراز صلاحیت با قواعد عمومی
به باور مولف کتاب یکی از چالش‌های اساسی موضوع احراز صلاحیت، تراحم بررسی و تحقیقات در مورد احراز صلاحیت افراد، با موضوع ممنوعیت ورود به حریم خصوصی به‌عنوان قاعده عمومی است (ص ۱۷۰). به گفته او حریم خصوصی انواعی دارد مانند حریم خصوصی اطلاعاتی، حریم خصوصی ارتباطی، حریم خصوصی جسمانی، حریم خصوصی مکانی و

حریم خصوصی شخصیتی (ص ۱۷۰-۱۷۴). در باب دلائل فقهی ممنوعیت ورود به حریم خصوصی نویسنده به آیاتی از قرآن اشاره کرده است که مصداق‌هایی از حریم خصوصی را تعیین (تجسس، غیبت، ورود به منازل بدون اجازه) و دلالت بر حرمت ورود به حریم خصوصی دارد؛ مانند آیه ۱۱ سوره حجرات (ص ۱۸۷-۱۹۰). او همچنین به عقل و بنای عقلاء استناد می‌کند که تجاوز به حریم خصوصی افراد، و افشای اطلاعات و عیوب آن‌ها را قبیح دانسته و حکم به ممنوعیت آن می‌کند و بالتبع شرع هم تجاوز به حریم خصوصی را ممنوع می‌شمارد (ص ۱۹۳). در نهایت در باب دلائل حقوقی ممنوعیت ورود به حریم خصوصی افراد به اصل بیست و دوم و اصل بیست و پنج قانون اساسی اشاره کرده است (ص ۱۹۴).

نویسنده معتقد است که ورود ابتدایی به حریم خصوصی افراد علاوه بر حرمت شرعی دارای منع قانونی بوده و مرتکب آن مستحق مجازات است؛ ولی نقض حریم خصوصی با اذعان به لزوم احراز صلاحیت داوطلبان تصدی مناصب حکومتی، با حکم ثانوی (حفظ نظام اسلامی و...) و حکم قانون‌گذار (کشف توطئه، جاسوسی و...) مجاز خواهد بود (ص ۱۷۵).

