

کاربرد قاعده سلطنت در آرای تقنینی شورای نگهبان: نمود گذار به فقه حکومتی

سید ابوالقاسم حسینی زیدی، نویسنده مسئول، دانشیار فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، مشهد، ایران
hosini.zeydi@razavi.ac.ir

صادق رضاپور، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشگاه علوم اسلامی رضوی، مشهد، ایران
Sadeghrezapour1312@gmail.com

چکیده: قاعده سلطنت به عنوان یکی از قواعد مسلم فقهی، علاوه بر حوزه معاملات، در عرصه تقنین و نظارت شرعی نیز از جایگاهی برجسته برخوردار است. شورای نگهبان به مثابه نهاد ناظر بر انطباق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی، در آرای خود به صورت مکرر به این قاعده استناد جسته است. این پژوهش با رویکردی توصیفی - تحلیلی و روش اسنادی - کتابخانه‌ای، چگونگی و تأثیر استناد به قاعده سلطنت را در تشخیص انطباق یا عدم انطباق مصوبات با موازین شرع مورد تحلیل قرار می‌دهد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که در شش رأی مشخص، استدلال شورا متکی بر قاعده سلطنت بوده است و این استنادها پیامدهای حقوقی متفاوتی داشته‌است: از حذف ماده (مانند ماده ۶ لایحه انتشار اطلاعات) و تقیید مفاد قانون (مانند ماده ۲۴۱ قانون تجارت) گرفته تا توقف روند تصویب یک لایحه (مانند لایحه اماکن ورزشی) و حتی رد استدلال مبتنی بر قاعده تسلط (در ماده ۴ لایحه بیمه اجباری) در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت: شورای نگهبان از قاعده سلطنت به مثابه معیاری برای برقراری توازن میان مالکیت فردی و مصالح عمومی بهره برده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که شورای نگهبان در مواجهه با قاعده سلطنت از الگویی تفسیری دوجوهری پیروی می‌کند: در عرصه حقوق خصوصی محض، بر اطلاق قاعده تأکید دارد، اما در حوزه‌های عمومی، امنیتی و اقتصادی کلان با تمسک به مفاهیمی چون مصلحت نظام و عدالت اجتماعی، به تحدید مشروع قاعده سلطنت حکم می‌دهد. همچنین شورا برای مصالح، سلسله‌مراتبی قائل است و تحدید قاعده سلطنت را تنها در صورت احراز مصالح حیاتی و امنیتی (همراه با پرداخت عوض مناسب) می‌پذیرد، در حالی که مصالح عمومی غیرحیاتی یا صرفاً تنظیمی معمولاً تاب تزامم با این قاعده را ندارند. این رویکرد نشان‌دهنده گذار از فقه فردی به فقه حکومتی و نقش پویای قاعده سلطنت در فرآیند تقنین است. تحلیل موارد کاربرد این قاعده نشان می‌دهد فهم حکومتی از فقه، زمینه‌ساز تحدید مشروع حق سلطنت در مسیر تحقق عدالت و منافع عمومی است.

کلیدواژه‌ها: قاعده سلطنت، شورای نگهبان، فقه امامیه، مالکیت خصوصی، نظارت شرعی

طرح بحث: در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران که بر پایه فقه امامیه و قانون اساسی استوار است، این قاعده در فرآیند قانون گذاری و نظارت شرعی جایگاهی برجسته دارد. شورای نگهبان به عنوان نهاد ناظر بر انطباق مصوبات با شرع و قانون اساسی، در موارد متعددی به قاعده سلطنت استناد کرده و با تکیه بر آن، مصوبات مجلس شورای اسلامی را اصلاح یا رد نموده است. این امر نشان می دهد که قاعده سلطنت، صرفاً قاعده ای نظری و انتزاعی در کتب فقهی نیست، بلکه در عرصه عمل نیز بر روند قانون گذاری اثر مستقیم دارد و می تواند به عنوان معیاری برای ترسیم مرز میان حقوق فردی و مصالح عمومی عمل کند. چگونگی تفسیر و اجرای این قاعده توسط نهادهای حاکمیتی، به ویژه شورای نگهبان، که خود موضوعی مناقشه برانگیز و نیازمند واکاوی است، کمتر مورد توجه پژوهش های مستقلی قرار گرفته است؛ پرسش اصلی این است که شورای نگهبان چگونه و با چه معیاری قاعده سلطنت را در تقابل میان حقوق فردی و مصالح عمومی به کار می بندد.

فرضیه پژوهش: شورای نگهبان در تفسیر و اجرای قاعده سلطنت، از قرائتی حکومتی و مصلحت محور بهره می گیرد که ضمن حفظ اصل مالکیت خصوصی، امکان تحدید آن را در راستای مصالح اجتماعی و عدالت عمومی فراهم می سازد. (به عبارت دیگر شورای نگهبان در تفسیر و اجرای قاعده سلطنت، از یک الگوی تفسیری دوجبهی تبعیت می کند: در حوزه حقوق خصوصی محض، بر اطلاق قاعده پای می فشارد و در حوزه هایی که رنگ و بوی عمومی و اقتصادی برجسته تری دارد، با تمسک به مصلحت نظام و عدالت اجتماعی، به تحدید مشروع آن حکم می دهد)

اهداف پژوهش: ۱. تبیین جایگاه قاعده سلطنت در فرآیند قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران؛ ۲. تحلیل تطبیقی آرای شورای نگهبان در موارد استناد به قاعده سلطنت؛ ۳. بررسی نحوه توازن میان حقوق مالکانه فردی و مصالح اجتماعی در رویکرد شورا؛ ۴. ارائه چارچوبی برای پیش بینی پیامدهای تقنینی استناد به قاعده سلطنت در نزد شورای نگهبان.

پیشینه پژوهش: در زمینه قاعده تسلط و محدودیت های آن، پژوهش های متعددی پرداخته شده است؛ از جمله، مقاله «مبانی فقهی تحدید سلطنت مالکانه» (هدایت نیا، فرج الله، ۱۳۸۹، ص ۱۳۷) با تحلیلی گسترده از مبانی فقهی قاعده تسلط، به این پرسش می پردازد که چگونه ادله فقهی می توانند قلمرو این قاعده را محدود سازند؛ این مقاله در نهایت، قاعده را در چارچوب حقوق عمومی و مصلحت اجتماعی تفسیر می نماید.

در مقاله «بازنگری ادله قاعده تسلط» (غفاری، ۱۳۹۷، ص ۹۶) با نقد و ارزیابی مجدد ادله مشهور فقهی در حمایت از قاعده تسلط، تلاش شده است تا اعتبار سندی و دلالتی این ادله بررسی شود و مبانی جایگزین یا تکمیلی برای قاعده تسلط ارائه نماید.

همچنین در مقاله «بررسی قاعده تسلط و گستره آن» (علی دوست، ابراهیمی راد، ۱۳۸۹، ص ۷)، نویسنده به تحلیل دایره شمول این قاعده در ابعاد گوناگون فقهی و حقوقی پرداخته و مصادیق کاربرد و تحدید آن را با توجه به مقتضیات نوین اجتماعی و حکومتی بررسی نموده است.

در مقاله «نگاهی اجتماعی به حدیث و قاعده سلطنت با رویکردی به آثار عملی آن با رویکرد مقارن» (امیدی فرد، نجم، ۱۴۰۳، ص ۳۲۱) با تأکید بر حدیث «الناس مسلطون علی أموالهم» ابعاد فقهی، روایی و اجتماعی قاعده سلطنت را مورد بررسی قرار داده است.

جمع‌بندی بررسی پیشینه نشان می‌دهد که با وجود غنای مباحث نظری حول قاعده سلطنت، پژوهشی که به صورت نظام‌مند و موردپژوهانه، به تحلیل عملکرد تفسیری شورای نگهبان به عنوان مهم‌ترین نهاد کاربردی‌کننده این قاعده در نظام جمهوری اسلامی ایران بپردازد، مغفول مانده است؛ پژوهش حاضر با تمرکز بر این خلأ، می‌کوشد تا نقش قاعده سلطنت را در فرآیند واقعی قانون‌گذاری واکاوی نماید.

بر این اساس ضرورت و نوآوری پژوهش در آن است که برای نخستین بار، قاعده سلطنت از منظر «کارکرد نهادی و تقنینی» بررسی می‌شود و تفسیرهای شورای نگهبان از این قاعده، به‌عنوان تجلی عینی فقه در عرصه حکمرانی، تحلیل می‌گردد. این رویکرد، پلی میان فقه فردی و فقه حکومتی ایجاد کرده و مرزهای تعامل و حتی تعارض این دو ساحت را در ساختار حقوق عمومی معاصر ایران روشن می‌سازد.

۱. کلیات:

این قاعده، یکی از قواعد اساسی و پراهمیت فقه اسلامی است که به دلیل شهرت و کاربرد گسترده‌اش، در بسیاری از ابواب فقه، نقشی محوری ایفا می‌کند. این قاعده زیربنای بسیاری از احکام مرتبط با مالکیت و حقوق اموال است و اساس تنظیم روابط مالی و اقتصادی در فقه اسلامی را تشکیل می‌دهد.

۱-۱. تعریف و مفهوم قاعده:

قاعده سلطنت، که از آن با عناوینی مانند قاعده تسلیط و قاعده تسلط نیز یاد می‌شود (انصاری، ۱۴۱۵، ج ۹، ص ۴۷)، از نظر لغوی به معنای قهر، غلبه و قدرت، تعبیر شده است. (زبیدی، ۱۴۱۴، ج ۱۰، ص ۲۹۳؛ ابن منظور، بی‌تا، ج ۷، ص ۳۲۰) کلمه سلطنت، مصدر رباعی بوده و حروف اصلی آن، سلطن می‌باشد. (بن عباد، ۱۳۷۳، ج ۸، ص ۴۲۵) تسلیط و تسلط مصدر ثلاثی مزید از باب تفعیل (ابن معروف، بی‌تا، ج ۱، ص ۳۶۱) و تفعّل (حمیری، ۱۴۲۰، ج ۵، ص ۳۱۸۶) است که به معنای مسلط ساختن فردی بر چیزی (فیومی، ۱۴۱۴، ج ۱، ص ۲۸۵) و به معنای تمکّن و تحکّم دانسته شده است. (مصطفی، ۱۳۶۸، ج ۱، ص ۴۴۳)

از نظر اصطلاحی، قاعده سلطنت به این صورت تعریف شده است که هر انسانی بر اموال و دارایی‌های خود سلطه کامل دارد و می‌تواند هرگونه تصرف یا تغییری که مدنظرش باشد، در آن اعمال کند. (هاشمی شاهرودی، 1382، ج ۲، ص ۴۹۹) با این حال، این سلطه مطلق گاهی به وسیله بناء عقلاء یا احکام شرعی محدود و مقید می‌شود. (مکارم شیرازی، 1370، ج ۲، ص ۳۴)

۲-۱. مبانی فقهی قاعده:

برای استدلال بر قاعده سلطنت می‌توان به چهار منبع اصلی فقه (کتاب، سنت، اجماع و عقل) استناد کرد. (همان، ص ۱۹) برخی حدیث مشهور پیامبر اکرم «صَلَّى اللّٰهُ عَلَيْهِ وَاٰلِهٖ وَسَلَّم» را مهم‌ترین دلیل روایی این قاعده دانسته‌اند (محقق داماد، ۱۴۰۶، ج ۱، ص ۲۲۸؛ علیدوست و ابراهیمی‌راد، ۱۳۸۹، ص ۱۲؛ غفاری، ۱۳۹۷، ص ۹۶)؛ با این حال، به دلیل خدشه‌هایی که به اجماع وارد شده (ایروانی، باقر، 1384 ج ۲، ص ۹۸) و ضعف سندی برخی از روایات مرتبط، قوی‌ترین دلیل برای این قاعده، عقلانی بودن آن است (خمینی، بی‌تا، ج ۵، ص ۵۲۸) و در واقع، روایات مرتبط با این قاعده به منزله تأیید و تنفیذ این قاعده عقلانی هستند. افزون بر این، برخی فقها بر این باورند که قاعده سلطنت پیش از آنکه عقلانی باشد، یکی از قواعد فطری به شمار می‌رود. (مکارم، 1370، ج ۲، ص ۱۳۷۰، ص ۲۹)

با تأمل در مجموعه ادله می‌توان دریافت که استحکام قاعده سلطنت، بیش از آنکه متکی بر دلیل نقلی خاصی باشد، بر بناء عقلاء و سیره متشرعه استوار است. روایات وارده در این باب، حتی با فرض ضعف سندی، در مقام إضاء و تأیید این بنای عقلایی هستند.

۳-۱. کاربرد قاعده در فقه اسلامی:

کاربرد اصلی قاعده سلطنت در باب معاملات است و فقها در موضوعات مختلف، از این قاعده به عنوان یک اصل پذیرفته‌شده بهره می‌برند. (ایروانی، باقر، 1384 ج ۲، ص ۹۵) به عنوان نمونه، شیخ اعظم انصاری در کتاب مکاسب، در پاسخ به این مسأله که آیا معاطات موجب ملکیت است یا صرفاً سبب اباحه تصرف می‌شود، از قاعده سلطنت به عنوان یکی از ادله مطرح شده در این زمینه، یاد می‌کند. (انصاری، ۱۴۲۳، ج ۳، ص ۴۱) افزون بر این، ایشان امکان استناد به این قاعده را در مسأله دیگری نیز مطرح کرده است، مبنی بر اینکه آیا در باب عقد بیع، هنگام وجود شک، اصل بر افاده لزوم است یا جواز. (همان، ج ۵، ص ۲۰)

البته کاربرد قاعده سلطنت در فقه، منحصر به باب معاملات نیست، بلکه به عنوان یک «اصل حاکم» بر بسیاری از حوزه‌ها سایه افکنده است؛ مهم‌ترین و چالش‌برانگیزترین عرصه کاربرد این قاعده، تعیین حدود آن در مواجهه با حقوق جامعه و حکومت اسلامی است. پرسش از مشروعیت "مالیات‌های حکومتی"، "حدود اختیارات حاکم در تملک املاک خصوصی برای مصالح عمومی (مثل احداث راه یا پادگان)" و "منع تصرفات مالکانه مضر به حال عموم" از جمله مباحثی است که فقها در ذیل این قاعده و در تقابل با ادله دیگر به آن پرداخته‌اند. به عنوان مثال،

در مواردی که قاعده لا ضرر با قاعده سلطنت تعارض پیدا می‌کند، موضوع مطرح می‌شود مانند این که فردی بخواهد در منزل خود حمایمی احداث کند، اما این اقدام باعث آسیب به همسایه‌اش شود. از یک سو، قاعده لا ضرر، وارد آوردن آسیب به همسایه را جایز نمی‌داند، اما از سوی دیگر، قاعده سلطنت، اجازه چنین کاری را می‌دهد چراکه این اقدام در چارچوب سلطه مالک بر ملک خویش است. (موسوی بجنوردی، 1379، ج ۱، ص ۲۶۷)

بنابراین، قاعده سلطنت همواره در میانه "حق فرد" و "مصلحت جمع" قرار داشته است. این تقابل تاریخی، زمینه‌ساز همان چالشی است که امروزه در آرای شورای نگهبان بازتاب یافته است.

۲. کاربرد قاعده در نظرات شورای نگهبان:

برای واکاوی عینی نقش قاعده سلطنت در فرآیند تقنین، این بخش به تحلیل موردی آراء شورای نگهبان می‌پردازد. تمرکز تحلیل نه بر گزارش رأی، که بر "کالبدشکافی استدلال شورا"، "تبیین مبانی نظری پشت هر تصمیم" و "طبقه‌بندی نتایج حقوقی" این استنادها خواهد بود.

در نظرات و تحلیل‌های شورای نگهبان، استناد به قاعده سلطنت در مواردی که ممکن است حقوق مالکانه افراد تحت تأثیر تصمیمات و مصوبات قرار گیرد، مشاهده می‌شود. بررسی دقیق‌تر این قاعده در نظرات شورای نگهبان به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند قوانین تجاری، امنیتی و عمومی، نشان‌دهنده پیچیدگی و تأثیر این قاعده در تطبیق اصول مالکیت با ملاحظات اجتماعی و حقوق عمومی است.

با بررسی نظرات استدلالی شورای نگهبان، شش مورد شناسایی شد که در آن‌ها به قاعده تسلیط استناد شده است. این موارد شامل مجموعه‌ای از قانون‌ها و لوایح در حوزه‌های مختلف نظیر حقوق تجاری، امنیتی و اجتماعی می‌باشد. تحلیل مفصل هر مورد در قسمت‌های بعدی، با تأکید بر ارتباط آن‌ها با قاعده تسلیط و تأثیر آن در چارچوب حقوقی ایران، ارائه خواهد شد اما در این بخش، به‌طور اجمالی به این موارد اشاره می‌شود؛

۲-۱. مواد ۶ و ۲۳ لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۷)

شورای نگهبان در بررسی ماده ۶ و ماده ۲۳ لایحه «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به قاعده تسلیط، استناد کرده و اطلاق برخی مفاد این مواد را خلاف شرع دانسته است. در ماده ۶، الزام مؤسسات خصوصی به ارائه اطلاعات مورد نیاز افراد به دلیل نقض حق مالکیت و آزادی تصرف مالکان، مغایر با قاعده تسلیط شناخته شد.^۱ شورا تصریح کرده است که چنین حکمی بدون در نظر گرفتن قیود قانونی روشن یا ضرورت‌های خاص، محدودیت غیرموجهی بر مالکیت خصوصی اعمال می‌کند و اطلاق ماده ۶، با ۴ رأی موافق، خلاف موازین شرع شناخته شد.

۱. ماده ۶ لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: مؤسسات خصوصی موظفند با رعایت مقررات این قانون، اطلاعات مورد نیاز افراد را که برای اجراء حقوق یا حمایت از حقوق آنها ضروری است در دسترس آنان قرار دهند.

در تحلیل این رأی می‌توان دریافت که شورا برای مؤسسات خصوصی، "حریم اطلاعات" را جزئی از قلمرو مالکیت خصوصی و تابع قاعده سلطنت می‌داند. بنابراین، هرگونه الزام به افشا، نیازمند "دلیل خاص شرعی یا قانونی" است و اطلاق ماده ۶ فاقد چنین توجیهی بود؛ این رأی، نشان‌دهنده قرائت حداقلی شورا از اختیارات حکومت در برابر مالکیت خصوصی در حوزه‌های غیرحیاتی است.

البته با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبه خویش در جلسه ۱۳۸۷/۱۱/۶ نسبت به ۲ ماده فوق، مصوبه مزبور طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد؛ این مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفت و نسبت به ماده ۶، نظر شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت و ماده مذکور حذف شد.^۱

در ماده ۲۳، بند (ج) که امحاء اطلاعات توسط مؤسسات خصوصی را جرم‌انگاری می‌کرد، نیز به دلیل دخالت در حق مالکیت و تصرف مالکان بر اطلاعات خود با ایراد مواجه شد^۲ و از جانب شورا دو نظر موافق و مخالف صادر شده است؛ در نظر مخالف عنوان شده است که بند (ج) ماده فوق، از آنجا که ناظر بر اموال خصوصی اشخاص نیز می‌شود، مغایر موازین شرع است زیرا طبق قاعده فقهی تسلیط، هر کس بر اموال خویش سلطه دارد و می‌تواند به اختیار خود در آنها دخل و تصرف داشته باشد.

اما در نظر موافق بیان شده است که سلطه انسان بر اموال خویش، مطلق و همه جایی نیست، بلکه در مواردی، سلطه اشخاص بر اموال به جهت برخی ملاحظات و اعتبارات، جنبه عمومی نیز دارد؛ به عنوان مثال، اسناد خطی یا املاک باستانی، هر چند ممکن است، مالکیت شخصی داشته باشد، اما به جهت اهمیت و اعتبار عمومی، قابل تخریب یا دخل و تصرف به هر شکلی که مالک اراده کند، نیست. استدلال مذکور در نظر موافق به عنوان نظر نهایی شورا، پذیرفته شده است و ماده فوق با در نظر گرفتن حذف ماده ششم، به عنوان بیست و دومین ماده قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تصویب شده است.

۱. لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات - سامانه جامع نظرات شورای نگهبان

۲. ماده ۲۳ لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات: ۲۳- ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می‌باشد و مرتکب به پرداخت جزاء نقدی از سیصد هزار (۳۰۰٬۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱٬۰۰۰٬۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد.

الف - ممانعت از دسترسی به اطلاعات بر خلاف مقررات این قانون.

ب - هر فعل یا ترک فعلی که مانع انجام وظیفه کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات یا وظیفه اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی بر خلاف مقررات این قانون شود.

ج - امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی.

د - عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر.

چنانچه هر یک از جرایم یاد شده در قوانین دیگر مستلزم مجازات بیشتری باشد همان مجازات اعمال می‌شود.

اختلاف نظر در ماده ۲۳، خود گویای یک "تعارض بنیادین" در درون شورا است چرا که نظر مخالف، بر تفسیر فردمحور قاعده سلطنت پای می‌فشرد و در مقابل، نظر موافق (که به عنوان رأی نهایی پذیرفته شد)، با ارائه تفسیری "کارکردگرا" از مالکیت، استدلال می‌کند که برخی اموال خصوصی - به دلیل داشتن ارزش عمومی (مانند اسناد تاریخی) - از شمول اطلاق قاعده خارج می‌شوند. این رأی، درواقع "تحدید قاعده به وسیله قاعده اهم" (مصالح عمومی) را نشان می‌دهد و نمونه‌ای از گذار به فقه حکومتی است.

۲-۲. لایحه اصلاح ماده ۲۴۱ از لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت (۱۳۹۵)^۱

این اصلاحیه که هدف آن محدود کردن پاداش‌های غیرموجه اعضای هیئت مدیره بود^۲، ابتدا به دلیل تضاد با اصل «سلطنت مالکانه» رد شد، اما پس از اصلاحات، تأیید گردید. در تبصره دوم این ماده، مقرر شده بود که اگر فردی عضو هیئت مدیره یک شرکت باشد و مجدداً به عضویت هیئت مدیره شرکت دیگری درآید، حق دریافت هیچ گونه حقوق و مزایا را ندارد و در صورت تخلف، الزاماتی هم مشخص شده بود.

۱. ماده واحده- ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴ به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:
ماده ۲۴۱- با رعایت شرایط مقرر در ماده (۱۳۴) [۲] نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیئت مدیره در نظر گرفته شود، به هیچ وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از سه درصد (۳٪) و در شرکت‌های سهامی خاص از شش درصد (۶٪) سودی که در همان سال به صاحبان سهام قابل پرداخت است، تجاوز کند. در هر حال این پاداش نمی‌تواند برای هر عضو موظف از معادل یک سال حقوق پایه وی و برای هر عضو غیرموظف از حداقل پاداش اعضای موظف هیئت مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هر گونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد، باطل و بلااثر است.

تبصره ۱- شرکت‌های دولتی، مشمول مقررات این ماده در خصوص پاداش هیئت مدیره نیستند و تابع حکم مقرر در ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشند.

تبصره ۲- چنانچه شخصی که عضو هیئت مدیره یک شرکت است، مجدداً به عنوان عضو هیئت مدیره شرکت دیگر انتخاب شود، بابت عضویت جدید مجاز به اخذ هیچ نوع دریافتی اعم از حقوق، مزایا، حق حضور در جلسه و پاداش نمی‌باشد. متخلف از حکم این تبصره ملزم به استرداد وجوه دریافتی به شرکت و نیز پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور است.

۲. ماده ۲۴۱- با رعایت شرایط مقرر در ماده (۱۳۴) نسبت معینی از سود خالص سال مالی شرکت که ممکن است جهت پاداش هیئت مدیره در نظر گرفته شود، به هیچ وجه نباید در شرکت‌های سهامی عام از سه درصد (۳٪) و در شرکت‌های سهامی خاص از شش درصد (۶٪) سودی که در همان سال به صاحبان سهام قابل پرداخت است، تجاوز کند. در هر حال این پاداش نمی‌تواند برای هر عضو موظف از معادل یک سال حقوق پایه وی و برای هر عضو غیرموظف از حداقل پاداش اعضای موظف هیئت مدیره بیشتر باشد. مقررات اساسنامه و هر گونه تصمیمی که مخالف با مفاد این ماده باشد، باطل و بلااثر است.

تبصره ۱- شرکت‌های دولتی، مشمول مقررات این ماده در خصوص پاداش هیئت مدیره نیستند و تابع حکم مقرر در ماده (۷۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ می‌باشند.

تبصره ۲- چنانچه شخصی که عضو هیئت مدیره یک شرکت است، مجدداً به عنوان عضو هیئت مدیره شرکت دیگر انتخاب شود، بابت عضویت جدید مجاز به اخذ هیچ نوع دریافتی اعم از حقوق، مزایا، حق حضور در جلسه و پاداش نمی‌باشد. متخلف از حکم این تبصره ملزم به استرداد وجوه دریافتی به شرکت و نیز پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور است.

در بررسی شورای نگهبان، دو دیدگاه مغایرت و عدم مغایرت بیان شده است. در دیدگاه مغایرت آمده است که مصوبه حاضر علی‌رغم تجویز عضویت همزمان اشخاص در هیئت مدیره‌ی دو شرکت، هرگونه پرداخت حقوق، مزایا، حق جلسه و پاداش بابت عضویت جدید را منع کرده است.

از طرفی، مستفاد از تبصره (۱) الحاقی به ماده (۲۴۱) لایحه‌ی قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، این حکم شامل شرکت‌های خصوصی نیز می‌شود.

این در حالی است که منع اخذ هر گونه دریافتی برای عضویت مجدد یک شخص در هیئت مدیره‌ی شرکت خصوصی، مغایر با قاعده‌ی شرعی سلطنت است؛ زیرا بر اساس این قاعده، هر مالکی نسبت به اموال و دارایی‌های خود تسلط کامل دارد و می‌تواند آن را به هر طریق مشروعی هزینه کند.

به همین جهت، در صورت تصمیم مالکان یک شرکت خصوصی بر اعطای حقوق و مزایا به کسی که همزمان در هیئت مدیره‌ی شرکت دیگر شاغل است، این تصمیم شرعاً با ممنوعیتی مواجه نیست.

در دیدگاه عدم مغایرت بیان شده است گرچه حکم تبصره (۲) الحاقی به ماده (۲۴۱) لایحه‌ی قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مبنی بر منع اخذ حقوق و مزایا از سوی مدیران شاغل در بیش از یک هیئت مدیره مطلق است و شامل شرکت‌های خصوصی نیز می‌شود، لکن این ممنوعیت مغایرتی با موازین شرعی ندارد؛ توضیح آنکه حکومت اسلامی همان‌طور که می‌تواند در اعطای مجوزها و پروانه‌های تصدی به دیگر مشاغل شرایط و الزاماتی را مقرر کند، در اینجا نیز این دولت است که به شرکت و هیئت مدیره‌ی شرکت خصوصی اعتبار می‌دهد و ممکن است این رسمیت‌بخشی دولت با این پیش‌شرط صورت بگیرد که اعضای هیئت مدیره نباید از بیش از یک شرکت، حقوق و مزایا دریافت کنند.

علاوه بر این، حکم به چنین ممنوعیتی با در نظر گرفتن مصالح عمومی کشور بوده است؛ زیرا چه بسا مصلحت ایجاد اشتغال برای افراد جویای کار یا جلوگیری از سوء استفاده‌ی برخی مدیران شاغل در چند هیئت مدیره، در نظر قانون‌گذار از ممنوعیت برخی مدیران لایق شرکت‌های خصوصی کوچک از دریافت حقوق و مزایا در بیش از یک شرکت، مهم‌تر باشد. بنابراین، حکم تبصره ۲ در حدود صلاحیت‌های دولت اسلامی و بر اساس مصلحت فعلی کشور وضع شده است و مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

در نهایت شورای نگهبان، اطلاق تبصره ۲ - نسبت به عدم جواز هر گونه دریافتی در ازاء کار در شرکت دیگر حتی نسبت به مواردی که عضویت در شرکت مزاحمتی برای مصالح لازم‌الرعايه کشور نداشته باشد بلکه موجب انگیزه برای کار بیشتر شود - را مغایر قانون اساسی دانست و این لایحه جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی بازگردانده شد.^۱

۱. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان - قانون اصلاح ماده (۲۴۱) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت

در نتیجه پس از اصلاح تبصره ۲ توسط مجلس شورای اسلامی و بررسی مجدد شورای نگهبان، انتخاب همزمان فرد در بیش از یک شرکت به عنوان مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره، مقید به شرکتی شد که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی باشد.^۱

۳-۲. ماده ۱۹ قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز (۱۳۹۰)

ماده ۱۹ این قانون که به ضبط سلاح‌ها، مهمات و اقامت تحت کنترل کشف‌شده به نفع دولت (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) پرداخته^۲، ابتدا به دلیل عدم تعیین حکم قضائی برای ضبط این اموال مورد اعتراض قرار گرفت زیرا مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی^۳، مالکیت شخصی باید طبق حکم قضائی مورد بررسی قرار گیرد و به موجب اصل ۴۷ قانون اساسی^۴ و قاعده فقهی سلطنت در مواردی که به حکم قانون از افراد حق مالکیت سلب می‌شود، باید عوض آن پرداخت شود.

اما پس از اصلاح ماده ۱۹ و مقید شدن ضبط این اموال به حکم دادگاه، شورای نگهبان اعلام کرد که این اصلاحات و با استظهار به اینکه قاضی در هر مورد مبادرت به رسیدگی قضائی می‌کند، موجب رفع ایرادهای شرعی و قانونی شده است.

این رأی شورا نشان می‌دهد که حتی در مورد اموالی که ذاتاً قاچاق و غیرقانونی محسوب می‌شوند (مانند سلاح غیرمجاز) شورا به "اصل برائت ذمه" و "احترام اولیه به مالکیت" پایبند است. از منظر شورا، مجازات ضبط اموال - حتی اگر موضوع آن مال ممنوعه باشد - نیازمند یک "دستور قضائی" صادر شده از یک "مرجع صلاحیت‌دار" (دادگاه) است. این رویکرد، تجلی اصل ۳۶ قانون اساسی (قاعده قضائی بودن تعقیب و مجازات) و نیز تفسیری از قاعده سلطنت است که بر "سلب مالکیت قضائی و قانونی" تأکید می‌ورزد، نه سلب مالکیت اداری و خودسرانه. این مورد، حداقل‌ترین و بدیهی‌ترین محدودیتی است که قاعده سلطنت می‌پذیرد.

۱. ماده ۲۴۱ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت؛ تبصره ۲ - هیچ فردی نمی‌تواند اصالتاً یا به نمایندگی از شخص حقوقی همزمان در بیش از یک شرکت که تمام یا بخشی از سرمایه آن متعلق به دولت یا نهادها یا مؤسسات عمومی غیردولتی است به سمت مدیر عامل یا عضو هیئت مدیره انتخاب شود. متخلف علاوه بر استرداد وجوه دریافتی به شرکت به پرداخت جزای نقدی معادل وجوه مذکور محکوم می‌شود.

۲. ماده ۱۹ قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰/۶/۷ - کلیه سلاح‌ها، مهمات، اقامت و مواد تحت کنترل کشف شده موضوع این قانون به نفع دولت (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) ضبط می‌شود.

۳. اصل ۳۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

۴. مالکیت شخصی که از راه مشروع باشد، محترم است.

۴-۲. ماده ۶ لایحه تعیین حریم حفاظتی - امنیتی اماکن و تأسیسات کشور (۱۳۸۱)^۱

این ماده به تملک املاک در حریم‌های امنیتی توسط دولت مربوط می‌شود. شورای نگهبان به ماده ۶ ایراد گرفته است زیرا تملک املاک توسط دولت با امکان تأخیر هجده‌ماهه در پرداخت قیمت ملک انجام می‌شود. این امکان تأخیر، تضییع حقوق مالکانه افراد را به همراه دارد و با قاعده سلطنت مغایر است، به همین دلیل شورای نگهبان آن را از نظر شرعی غیرمجاز دانسته است.

مجلس شورای اسلامی در راستای رفع ایرادهای پیشین شورای نگهبان به ماده ۶، از انتهای ماده ۶ این مصوبه، عبارت «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی به قیمت روز حداکثر ظرف هیجده ماه پرداخت نماید» را حذف و عبارت «قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت نقدی پرداخت نمایند» را جایگزین کرده است. بدین ترتیب، ابهام پیشین شورای نگهبان در خصوص مدت زمان پرداخت حقوق مالکانه افراد (هجده ماه) برطرف شده است^۲ و در نهایت ماده (۶) و تبصره آن، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ایراد شورا در اینجا، تنها به "تأخیر پرداخت" خلاصه نمی‌شود. از منظر فقهی، تعیین یک مهلت ۱۸ ماهه بدون تضمین قطعی پرداخت، مصداق "غرر" (خطر معاملی) و منجر به ضرر مالی برای مالک می‌گردد؛ بنابراین، این مورد نمونه‌ای از تراحم حق حکومت در تملک برای مصالح عمومی یا حقوق قطعی مالی مردم است. شورا با الزام به پرداخت نقدی، در حقیقت به دولت تکلیف کرد که برای تحقق مصلحت عمومی، باید هزینه آن را به صورت عادلانه و بدون اتلاف وقت مالک بپردازد. این رأی، خط قرمزی است که شورا برای جلوگیری از تضییع حقوق مالکانه تحت عنوان مصلحت عمومی ترسیم می‌کند.

۱. ماده ۶- شهرداری‌ها و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط موظفند در صورت مراجعه مالکان املاک (عرضه و اعیانی) واقع در حریم امنیتی اماکن و تأسیسات موضوع این قانون برای اخذ پروانه، آنان را با ذکر حقوق متعلقه بر اساس تراکم پایه شهر یا وفق طرح‌های شهرسازی مصوب، به دستگاه‌های اجرایی معرفی نمایند. دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند حقوق متعلقه اعلامی را با رعایت لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب جمهوری اسلامی به قیمت روز، حداکثر ظرف هجده ماه پرداخت نمایند.

تبصره ۱- تملک و تصرف املاک مذکور پس از پرداخت نقدی حقوق مالکانه به قیمت روز امکان‌پذیر است.

تبصره ۲- ادارات ثبت اسناد و املاک کشور موظف به ثبت حقوق دستگاه‌های اجرایی در دفاتر اسناد و املاک مربوطه می‌باشند.

۲. ماده ۶- ... دستگاه‌های اجرایی مربوط مکلفند حقوق متعلقه اعلامی را با رعایت قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به صورت نقدی پرداخت نمایند.

۵-۲. لایحه توقف اجرای احکام خلع ید و قلع و قمع ورزشگاه‌ها و سایر تأسیسات و اماکن ورزشی تابع وزارت ورزش و جوانان (۱۳۹۲)^۱

شورای نگهبان به دلیل مغایرت این لایحه با قاعده سلطنت، آن را دارای ایراد شرعی دانست زیرا ماده واحده پیشنهادی، وزارت ورزش و جوانان را ملزم می‌کند که حتی در صورت عدم رضایت مالکان، املاک مورد نظر را به شیوه‌هایی مانند خرید اجباری، واگذاری ملک معوض یا روش‌های دیگر تصرف کند، که این موضوع خلاف اصل احترام به مالکیت افراد است.

پس از بررسی مجدد و انجام اصلاحات، این لایحه بار دیگر به شورای نگهبان ارسال گردید و در این مرحله هم با اشکالاتی مواجه شد اما از ادامه روند بررسی این لایحه توسط مجلس شورای اسلامی، خبری در دسترس نیست و آخرین مرحله، مربوط به همین نامه‌ای است که از جانب شورای نگهبان به رئیس مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۱۱ ارسال شده است.^۲

رد این لایحه حتی پس از اصلاح، قوی‌ترین موضع شورا در دفاع از قاعده سلطنت است؛ به نظر می‌رسد از منظر شورا، حفظ اماکن ورزشی - با وجود اهمیت اجتماعی آن - در ردیف مصالح حیاتی و امنیتی ملی (مانند مورد حریم اماکن نظامی) قرار نمی‌گیرد تا مشروعیت تملک اجباری را حتی با پرداخت عوض مناسب ایجاد کند. شورا در این رأی، عملاً «داوطلبانه بودن معامله» را بر «اجبار در جهت یک مصلحت عمومی غیرحیاتی» ترجیح داد. این رأی، نمایانگر مرز بسیار محافظه‌کارانه‌ای است که شورا بین اختیارات حکومت و حقوق مالکیت خصوصی قائل شده و نشان می‌دهد که مصلحت از نظر شورا دارای درجات مختلفی است و هر مصلحتی نمی‌تواند قاعده سلطنت را زیر پا بگذارد.

۱. ماده واحده- از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه احکام قطعی خلع ید و قلع و قمع ورزشگاه‌ها و سایر تأسیسات و اماکن ورزشی تابع وزارت ورزش و جوانان که در اراضی متعلق به غیر، احداث شده است برای مدت دو سال متوقف می‌شود. وزارت ورزش و جوانان موظف است ظرف مدت مذکور با مالکین اراضی یاد شده به هر نحو ممکن از قبیل خرید اراضی، واگذاری زمین یا ملک معوض، صدور مجوز و واگذاری سهام توافق نماید. تبصره ۱- در صورت عدم حصول توافق، بهای زمین بر اساس مقررات مواد (۴) و (۵) لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب، تعیین، پرداخت و سند آن به نام دولت به نمایندگی وزارت مربوطه تنظیم می‌شود. در هر حال پرداخت بهای زمین به مالک نباید بیش از شش ماه پس از اتمام مهلت مقرر در متن ماده تجاوز نماید؛ در غیر این صورت مفاد حکم از سوی مراجع قضایی اجراء می‌شود.

تبصره ۲- دولت موظف است اعتبارات مورد نیاز را به گونه‌ای در لوایح بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی نماید که تا پایان مدت یاد شده اجرای این قانون تحقق یابد.

۲. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان - لایحه توقف اجرای احکام خلع ید و قلع و قمع ورزشگاه‌ها و سایر تأسیسات و اماکن ورزشی تابع وزارت ورزش و جوانان.

۶-۲. ماده ۴ لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری (۱۳۸۷)

شورای نگهبان در چهارمین ماده لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری به قاعده تسلیط استناد کرده است.^۱

در دیدگاه مغایرت این ماده بیان شده است که الزام کلیه دارندگان وسیله نقلیه موتوری، به پرداخت مبالغ ثابت و واحد بیش از حد معمول، برای خساراتی که دارای مقادیر متفاوت است (همانند خسارات وارد بر زنان، غیرمسلمانان و یا خسارت در ماههای حرام) فاقد توجیه منطقی است و خلاف موازین شرعی نیز خواهد بود؛ چه آنکه الزام مردم به پرداخت چنین هزینه‌های سنگین بیمه اجباری، مغایر با قاعده تسلیط است.

به عنوان مثال، چنانچه در حادثه‌ای، زیان دیده زن باشد، پرداخت خسارت به مقدار خسارت بر مرد، باعث بالارفتن سطح بیمه و در نتیجه، دریافت حق بیمه بالاتر از حد معمول توسط شرکتهای بیمه از بیمه‌گذاران می‌شود. بر این اساس، اجبار و الزام دارندگان وسیله نقلیه به چنین بیمه بالاتر از حد معمول، اجباری غیرموجه و فاقد توجیه شرعی است.

اما در دیدگاه موافق با ماده ۴، بیان شده است که شرکت بیمه، برای محاسبه میزان حق بیمه دریافتی، تمامی احتمالات (حوادث احتمالی در ماههای حرام و مصدومیت زنان) را در نظر می‌گیرد و با احتساب همه اینها میزان حق بیمه را تعیین می‌کند. بنابراین مبلغ مازادی بر مبلغ احتمالی دریافت نمی‌شود.

همچنین با توجه به اینکه از یک سو، محاسبه میزان حق بیمه دریافتی، بر اساس حساب احتمالات - که یک امر ذهنی است، نه یک امر واقعی خارجی - صورت می‌گیرد و از سوی دیگر، شرکتهای بیمه کل مبالغ دریافتی را صرف بیمه نمی‌کنند، بلکه میزان پرداخت خسارت آنها بستگی به میزان رخداد حوادث دارد، لذا ارتباطی مستقیمی میان دریافت میزان حق بیمه و پرداخت خسارت وجود ندارد، بلکه بر اساس یک تناسب است. از این رو، اشکالی ندارد که بیمه‌گر بر اساس این تناسب، مبلغی پول از مردم به عنوان حق بیمه دریافت کند و سپس بر همان اساس، به صورت خاصی (مثلاً به صورت برابر) به مردم خسارت پرداخت کند.

۱. ماده ۴- حداقل مبلغ بیمه موضوع این قانون در بخش خسارت بدنی معادل حداقل ریالی دیه يك مرد مسلمان در ماههای حرام و در بخش خسارت مالی معادل حداقل دو و نیم درصد (۲/۵٪) تعهدات بدنی خواهد بود. بیمه‌گذار می‌تواند برای جبران خسارتهای بدنی و مالی بیش از حداقل مزبور، بیمه اختیاری تحصیل نماید.

تبصره ۱- در صورتی که در يك حادثه، مسئول آن به پرداخت بیش از يك دیه به هر يك از زیان‌دیدگان محکوم شود، بیمه‌گر موظف به پرداخت تمامی دیه‌های متعلقه خواهد بود.

تبصره ۲- بیمه‌گر موظف است در ایفاء تعهدات مندرج در این قانون خسارت وارده به زیان‌دیدگان را بدون لحاظ جنسیت و مذهب تا سقف تعهدات بیمه‌نامه پرداخت نماید. مبلغ مازاد بر دیه تعیین شده از سوی محاکم قضائی، به عنوان بیمه حوادث محسوب می‌گردد.

در نتیجه استدلال به قاعده تسلیط ذیل این ماده، وارد دانسته نشده است و این ماده به همین صورت اولیه، تایید شده است. در تحلیل این رأی می‌توان دریافت که شورای نگهبان در اینجا با قرائتی کاملاً حکومتی و مبتنی بر «اولویت مصالح عمومی گسترده»، استدلال مبتنی بر قاعده سلطنت را نادیده گرفته است. از منظر شورا، تأمین «عدالت اجتماعی» و «امنیت قضایی» برای تمامی شهروندان (اعم از زن و مرد، مسلمان و غیرمسلمان) و جلوگیری از پیچیدگی‌های محاسباتی و اجرایی که خود مانعی بر سر راه تحقق بیمه همگانی است، به عنوان مصلحت اهم، توجیه‌کننده الزام به پرداخت حق بیمه یکسان و «تعدیل در انعقاد قرارداد اجباری» است. این رأی را می‌توان نمونه اعلا‌ی گذار به فقه حکومتی و تقدم مصلحت نظام اجتماعی بر حقوق مالی فردی در حوزه‌ای دانست که نظم عمومی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر در کانون توجه قرار دارد. شورا عملاً در این تصمیم، «توزیع عادلانه خطر و هزینه» در سطح جامعه را بر «دقیق بودن رابطه فردی حق بیمه و خسارت» ترجیح داده است.

با این وجود، این رأی از منظر نقد متقابل قابل بررسی است: استدلال شورا مبنی بر «محاسبه حق بیمه بر اساس حساب احتمالات» می‌تواند به این پرسش بینجامد که آیا این توجیه، خود منجر به نوعی «غرر» برای بیمه‌گذار نمی‌شود که در قراردادهای خصوصی ناپسند شمرده می‌شود؟ همچنین، آیا این تفسیر حکومتی گسترده می‌تواند در آینده به ابزاری برای توجیه هرگونه مداخله دولت در قراردادهای خصوصی تحت عنوان «مصلحت عمومی» تبدیل شود؟ طرح چنین پرسش‌هایی، نشان‌دهنده عمق چالشی است که شورای نگهبان در موازنه‌سازی میان حقوق فردی و مصالح عمومی با آن روبروست.

۳. نتیجه

بررسی تطبیقی شش رأی شورای نگهبان که در آن‌ها به قاعده سلطنت استناد شده است، چارچوب فکری منسجمی از این نهاد را آشکار می‌سازد. یافته‌های این پژوهش را می‌توان در سه محور کلی زیر خلاصه و تحلیل نمود:

۱. گذار از فقه فردی به فقه حکومتی: تحلیل آرای شورا نشان می‌دهد که ما با یک نهاد تک‌بعدی روبرو نیستیم و شورا در مواجهه با قاعده سلطنت، از یک «الگوی تفسیری دووجهی» تبعیت می‌کند: در عرصه حقوق خصوصی (مانند تعیین حق الزحمه مدیران در شرکت‌های کاملاً خصوصی یا تصرف در اطلاعات خصوصی)، شورا قرائتی فردمحور دارد و بر اطلاق قاعده پای می‌فشارد؛ در عرصه‌هایی که رنگ و بوی عمومی، امنیتی یا اقتصادی کلان برجسته‌تر است (مانند تملک املاک برای حریم امنیتی، یا تحدید حقوق در شرکت‌های دولتی) شورا با تمسک به مفاهیمی مانند «مصلحت نظام»، «عدالت اجتماعی» و «حکم حکومتی»، به تحدید مشروع قاعده سلطنت حکم می‌دهد. این دوگانگی، خود را به وضوح در تعارض بنیادین درون شورا (مانند مورد ماده ۲۳ لایحه اطلاعات) نشان می‌دهد.

۲. **سلسله مراتب مصالح به عنوان معیار تحدید:** شورای نگهبان قاعده سلطنت را مطلق نمی‌داند، اما برای تحدید آن، به هر مصلحتی استناد نمی‌کند. و برای مصالح، سلسله مراتب قائل است: الف) **مصالح حیاتی و امنیتی** (مانند حریم پادگان‌ها) با پرداخت عوض المثل، می‌توانند قاعده را محدود کنند؛ ب) **مصالح عمومی غیرحیاتی** (مانند حفظ اماکن ورزشی) اگر مستلزم سلب مالکیت اجباری باشند، عموماً از دید شورا تاب تزام با قاعده سلطنت را ندارند؛ ج) **مصالح تنظیمی** در حوزه اقتصاد (مانند محدودیت‌های تجاری)، تنها در مورد نهادهای دولتی یا دارای سرمایه عمومی پذیرفته می‌شود.

۳. **پیامدهای تقنینی و ضرورت تدوین چارچوبی روشن:** این پژوهش نشان می‌دهد که استناد به قاعده سلطنت توسط شورا، پیامدهای تقنینی مستقیم و متفاوتی داشته است: از **حذف ماده قانونی** گرفته تا **توقف روند تصویب** یک لایحه، **تقیید مفاد قانون** و حتی **رد استدلال مبتنی بر قاعده**. این پراکندگی در نتایج - علیرغم وجود الگوی کلی - **ضرورت تدوین یک «چارچوب تفسیری روشن» و «نظریه مصلحت سنجی»** را برای قانون‌گذار و نهادهای نظارتی آشکار می‌سازد.

این پژوهش با تغییر کانون تحلیل از مباحث انتزاعی فقهی به عرصه عمل نهادهای شورای نگهبان، نشان داد که قاعده سلطنت نه یک مفهوم ایستا، که یک **«ابزار پویای حقوقی»** است که در میدان عمل حکمرانی، معنای خود را از تقابل با ارزش‌های دیگر می‌یابد.

در پایان پیشنهاد می‌شود شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام، با انتشار یک «نظریه تفسیری» در این زمینه، معیارها و مراتب مصلحت را برای تحدید قاعده سلطنت شفاف‌سازی کنند. همچنین واکاوی همین موضوع در آرای دیوان عدالت اداری و نیز بررسی تطبیقی آن با نظرات مشابه در سایر نظام‌های حقوقی اسلامی، می‌تواند مسیر پژوهشی بعدی را بگشاید.

منابع

۱. ابن معروف، محمد بن عبد الخالق. (بی تا) **فرهنگ کنز اللغات**، تهران، مکتبه المرتضویه.
۲. ابن منظور، محمد بن مکرم. (بی تا) **لسان العرب**، بیروت، دار الفکر.
۳. امیدی فرد، عبدالله؛ نجم، اکبر. (۱۴۰۳) نگاهی اجتماعی به حدیث و قاعده سلطنت با رویکردی به آثار عملی آن با رویکرد مقارن، نشریه پژوهش‌های اخلاقی، شماره ۵۷.
۴. انصاری محمد علی (خلیفه شوشتری). (۱۴۱۵) **الموسوعة الفقهية الميسرة**. ج ۹، مجمع الفکر الاسلامی.
۵. ایروانی باقر. (۱۳۸۴) **دروس تمهیدیة فی القواعد الفقهیة**. ج ۲، مؤسسه الفقه للطباعة و النشر.
۶. بن عباد، صاحب؛ بن عباد، اسماعیل. (۱۳۷۳) **المحیط فی اللغة**، بیروت، عالم الکتب.
۷. تبریزی، میرزا جواد (۱۳۹۹). **ارشاد الطالب الی تعلیق المکاسب**، قم، مطبعه مهر.

۸. حمیری، نشوان بن سعید (۱۴۲۰). شمس العلوم و دواء کلام العرب من الکلوم، دمشق، دار الفکر.
۹. طباطبایی، سید علی (۱۴۱۸). ریاض المسائل فی تحقیق الأحکام بالدلائل، قم، مؤسسه آل البيت (عليهم السلام) لإحياء التراث.
۱۰. علی دوست، ابوالقاسم؛ ابراهیمی راد، محمد (۱۳۸۹). بررسی قاعده تسلط و گستره آن، نشریه حقوق اسلامی، شماره ۲۴.
۱۱. غفاری، منصور (۱۳۹۷). بازنگری ادله قاعده تسلط، نشریه فقیهانه، شماره ۶.
۱۲. فیومی، احمد بن محمد (۱۴۱۴). المصباح المنیر فی غریب الشرح الكبير للرافعی، قم، دار الهجره.
۱۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۴. قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز مصوب ۱۳۹۰/۶/۷
۱۵. لایحه اصلاح قانون بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری ۱۳۸۷/۲/۳۱
۱۶. لایحه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵
۱۷. لایحه تعیین حریم حفاظتی- امنیتی اماکن و تأسیسات کشور ۱۳۸۱/۸/۱۹
۱۸. لایحه توقف اجرای احکام خلع ید و قلع و قمع ورزشگاه‌ها و سایر تأسیسات و اماکن ورزشی تابع وزارت ورزش و جوانان ۱۳۹۲/۲/۱
۱۹. لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۴
۲۰. مرتضی زبیدی، محمد بن محمد، فیروزآبادی، محمد بن یعقوب، و شیرازی، علی (۱۴۱۴-۱۹۹۴). تاج العروس من جواهر القاموس. ۲۰ ج. بیروت - لبنان: دار الفکر.
۲۱. مصطفی، ابراهیم؛ عبد القادر، حامد و دیگران (۱۳۶۸). المعجم الوسیط، استانبول، دار الدعوه.
۲۲. مکارم شیرازی ناصر. القواعد الفقهیه (۱۳۷۰). ج ۲، مدرسه الإمام علی بن أبی طالب (علیه السلام).
۲۳. مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۰). بحوث فقهیه هامه، قم، مدرسه الإمام علی بن ابی طالب علیه السلام.
۲۴. موسوی بجنوردی، محمد (۱۳۷۹). قواعد فقهیه، ج ۱، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره). مؤسسه چاپ و نشر عروج.
۲۵. نجفی، محمدحسن (۱۳۶۲). جواهر الکلام، بیروت، دار إحياء التراث العربی.
۲۶. هاشمی شاهرودی محمود (۱۳۸۲). فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت علیهم السلام. ج ۲، مؤسسه دائرة المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (علیهم السلام).
۲۷. هدایت نیا، فرج الله (۱۳۸۹). مبانی فقهی تحدید سلطنت مالکانه، نشریه حقوق اسلامی، شماره ۲۶.