

تداخل صلاحیت در وظایف تقنینی در نظام حقوقی ایران

مجید رحمانی^۱

محمد امامی^۲

محمد مقدم فرد^۳

چکیده

نظام قانون‌گذاری در هر کشور، تابع اصول و قواعدی است. اصل تفکیک قوا به عنوان دروازه ورود به حیطه حقوق عمومی، صلاحیت و اختیارات مقامات مختلف از جمله قانون‌گذار را مشخص کرده است و این حیطه اصولاً در اختیار مجلس شورای اسلامی است و استثنائاً به اشکال دیگر انجام می‌شود. در نظام حقوقی ایران، دایره استثنائات مربوط به قانون‌گذاری گسترش یافته است و نهادهای مختلف به این حیطه وارد شده‌اند.

به نظر می‌رسد گسترده شدن اختیارات تقنینی علاوه بر خروج از اصل صلاحیت به ایجاد و شکل‌گیری قوانین مختلف دامن می‌زند و سه قوه را به اشکال مختلف با پدیده تورم قوانین مواجه می‌کند. در این شرایط، تعداد قوانین ناسخ و منسوخ و ناکارآمدی قوای مجریه و قضاییه در تضمین اجرای قانون از جمله مهم‌ترین چالش‌هایی است که امکان ظهور دارد. علاوه بر آن، حاکمیت قانون نیز با تزلزل مواجه شده است و نمی‌توان انتظار کارآیی و اثربخشی از قانون موضوعه را داشت.

این نوشتار به شیوه توصیفی و تحلیلی بر این فرضیه استوار است که تداخل صلاحیت وظایف تقنینی نهادهای مختلف در جمهوری اسلامی ایران موجب تضعیف حکومت قانون و چندانگی و خروج از صلاحیت می‌شود.

واژگان کلیدی: صلاحیت، قانون‌گذاری، مجلس، حاکمیت قانون.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد شیراز، شیراز، ایران، rahmani_iau@yahoo.com

۲. استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران، (نویسنده مسئول و استاد راهنما)، dr_emami27@yahoo.com

۳. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، m.moghadamfard@gmail.com

مقدمه

چون تحدید قدرت دولت در عرصه‌های مختلف امروزه به یکی از پارادایم‌های رایج در گفتمان سیاسی و حقوق عمومی کشورها تبدیل شده است، این مسئله اهمیت می‌یابد که قدرت موجود باید جنبه مشروع و حقانی داشته باشد. در ادبیات سیاسی و حقوقی از این موضوع به عنوان «اقتدار» یاد می‌شود. یکی از وجوه مهم اقتدار دولت که به بحث تفکیک قوا باز می‌گردد، تقنین و وضع قانون است. در این زمینه نیز دولت‌ها تابع قیود و احکام و موازین و رعایت قواعدی ویژه شده‌اند. با این وجود، یکی از مواردی که وجه دموکراتیک و مردم‌سالار دولت را به چالش کشیده، تورم قوانین و مقرراتی است که حدود آزادی آن‌ها را محدود می‌کند. امر تقنین تابع تفکیک قوا و تئوری‌های خاص مربوط به آن است و تبعیت از اصول، امری ضروری است و نمی‌توان جز در موارد استثنایی و با ارائه دلیل از آن عدول کرد. در آغاز باید توجه کرد که تفکیک قوا تا چه حد رعایت می‌شود. در نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین چالش یعنی تقنین توسط چند نهاد یا موازی‌سازی قانون‌گذاری را می‌توان ناشی از بی‌توجهی به این اصل دانست.

موازی‌سازی قانون‌گذاری توسط نهادهایی که یا در قانون عالی یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این اختیار به آن‌ها تفویض شده یا به موجب قوانین عادی از این صلاحیت برخوردارند یا نه در قانون اساسی و نه در قانون عادی، این اختیار به آن‌ها داده نشده است، بلکه اقدامات خارج از صلاحیت انجام می‌دهند، موجب تقنین چندنهادی و موازی‌سازی در این امر می‌شود. نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و مجلس خبرگان از این دسته‌اند.

گفتار اول. تفکیک قوا^۱

اصل تفکیک قوا به این معناست که هیچ یک از قوای مقننه، مجریه و قضاییه نباید در قوه دیگر اعمال قدرت کنند. سه قوه باید متمایز و مجزا باشند، مستقل از هم عمل کنند و هر یک تنها دارای صلاحیت اعمال قدرت در یک بخش باشند. در عصر حاضر، تفکیک قوا به عنوان یکی از مهم‌ترین

1. Separation of power

اصول حقوق عمومی از سوی نظام‌های مختلف به رسمیت شناخته شده است. مفهوم «تفکیک قوا» در مقابل مفهوم «وحدت قوا» قرار می‌گیرد. این تفکیک موجب پدیداری سازمان‌های حاکم عدیده تخصصی می‌گردد که هر کدام به انجام وظیفه خاص خود مشغولند و هیچ یک از قوا، حق انجام وظیفه قوای دیگر را ندارد. سنخیت قوای حاکم اقتضا می‌کند که هر یک از قوا بدون برتری و دخالت یکی در قلمرو اختیارات دیگری، کار خود را انجام دهد و هیچ یک از قوا حق سؤال، استیضاح، عزل و انحلال یکدیگر را نداشته باشد. چنین استقلالی را اصطلاحاً «تفکیک مطلق قوا» می‌گویند.

اصل «تفکیک قوا»، تدبیری اساسی برای جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی در دست یک فرد یا گروه از فرمانروایان و پرهیز از استبداد و خود کامگی است، به طوری که نویسندگان اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ آن را الزام‌آورترین اصول حقوقی اساسی دانسته‌اند. اصل شانزدهم این اعلامیه می‌گوید: «در جامعه‌ای که حقوق افراد تضمین و تفکیک قوا برقرار نشده باشد، قانون اساسی وجود ندارد.» به هر حال، هم حکمای ادوار باستان و متفکران قرون جدید و هم حقوق دانان عمومی دیروز و امروز با تکیه بر اصل تفکیک قوا برای رفع هراسی کوشیده‌اند که از تمرکز فسادانگیز و خودکامه قوا در یک شخص یا یک گروه عاید می‌شود. برای آن‌که بر حسب طبیعت اشیا و احوال و اقتضای سرشت مرکزگرایی، کسی که قدرت را در دست دارد، پیوسته در وسوسه سوء استفاده از آن است. قدرت بی‌مرز، خودسری می‌آورد و خودسری، سرچشمه انواع فسادها و انحرافات است. به گفته لرد اکتن، «قدرت فاسد می‌کند و قدرت مطلق مطلقاً فاسد می‌کند.» در کتاب حکمت‌آمیز کلبله و دمنه آمده است: «... هر که دست خویش مطلق دید، دل بر خلق عالم کژ کند.»^۱ به هر حال، قدرت در ید واحد «به مثابه سیلابی بنیان افکن، به تدریج، در بستر زمان دراز آهنگ‌تر می‌شود و دیواره‌ها و سدها و موانع سست و لرزان را از سر راه خود می‌روید و راه را برای اعمال هر چه بیش‌تر نظرات شخص یا گروه حاکم هموار می‌کند. در این میان، آزادی، اسیر دام هوس‌ها و اغراض گردیده، مرغ همایون دموکراسی در فضای جامعه بال و پر می‌ریزد».^۲

وظیفه اصلی مجلس، قانون‌گذاری؛ وظیفه قوه مجریه، اجرای قانون و نیز قوه قضاییه، حل و فصل اختلاف‌ها بین اشخاص است. البته امکان دارد به طور استثنایی، یکی، عهده‌دار وظیفه دیگری شود. برای مثال، قوه مقننه کار قضایی انجام دهد یا قوه مجریه با وضع آیین‌نامه قانون‌گذاری کند که البته هر

۱. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر، ۱۳۷۵، صص ۱۷۶ - ۱۷۵.

۲. همان، ص ۱۸.

مورد در چارچوب و محدوده مشخصی تحقق می‌یابد و توجیه معینی در پس آن وجود دارد. بنابراین، بر مبنای نظریه تفکیک قوا، هیچ یک از شعبه‌های قدرت، حق دخالت و اجرای وظایف دیگری را ندارد.^۱

اگر اصل تفکیک قوا با شدت و حدت در هر کشوری اجرا شود، توسعه نهادهای اداری مدرن ناممکن خواهد شد. بنابراین، تفکیک قدرت دولت به سه بخش مقننه، مجریه و قضاییه، یک تقسیم‌بندی دقیق و کلاسیک نیست و تا حدی حالت انتزاعی و کلی دارد و همان‌گونه که در تئوری، امکان تفکیک این سه قوه وجود ندارد، در عمل هم امکان تفکیک کامل، منتفی است. امروزه تفکیک قوا به جریانی رایج در ساختار شکلی کشورهای بدل شده است. در هر حال، بدون تفکیک قوا نمی‌توان به وجود یک حکومت مردمی در شکل حداقلی آن اندیشید. علاوه بر توجه به تفکیک قوا از نظر شکلی، از منظر ماهوی هم اکنون تعداد قوای موجود در کشورهای مختلف، بیش از سه موردی است که مدافعان کلاسیک این نظریه بیان داشته‌اند. نهادهایی مانند بانک مرکزی، مراجع مستقل اداری، شوراهای مختلف تصمیم‌گیری و حتی سازمان‌های عمومی غیر دولتی یا بین‌المللی هرچند به لحاظ رسمی، قوه محسوب نمی‌شوند، اما به لحاظ ماهوی باید آن‌ها را در شمار قوای سیاسی قلمداد کرد.^۲

پس تفکیک بین قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری و اجرا در حال کم‌رنگ شدن است و در مدل‌های جدید حکمرانی بر جدایی و تفکیک اصراری نمی‌شود، بلکه تأکید بر تعامل و رفت‌وبرگشت‌های پویا میان این مراحل مهم تلقی شده‌اند.^۳ تفویض قدرت قانون‌گذاری توسط قانون‌گذار کاملاً برخلاف اصل تفکیک قوا و البته قابل توجیه است. نبود وقت و تخصص کافی در قوه مقننه و به تبع آن، نبود امکان تصویب قانون‌هایی برای رفع مشکلات اجتماعی و اقتصادی خاص، قانون‌گذار را متقاعد می‌کند که بخشی از قدرت قانون‌گذاری خود را به نهادهای اجرایی تفویض کند. یکی دیگر از توجیه‌هایی که برای تفویض قدرت قانون‌گذاری آورده‌اند، کارایی و اثربخشی بخش اجرایی دولت است.^۴

1. Tavassoli, Tayebeh, "judiciary and Iranian nations rights in constitution and its amendment by constitutionalism", interdisciplinary journal of contemporary research in business, Vol. 5. No. 1, 2013, p. 18.

۲. آقای طوق، مسلم، «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان» (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۸۸، ص ۱۶۳.

۳. طاهری، علی و سارا خاک‌پور، «تأملی بر چیستی و چرایی حقوق نوین اداری»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، تابستان ۱۳۹۹، ص ۱۴۸.

4. Aberham, Yohannes and Desta G., Michael, Administrative Law, Teaching Material, Prepared under the Sponsorship of the Justice and Legal System Research Institute, 2009, p. 64.

گفتار دوم. مصادیق تداخل صلاحیتی وظایف تقنینی

بند اول. مجمع تشخیص مصلحت نظام

در نظام‌های دموکراتیک، پارلمان منتخب مردم، قوانین را تصویب می‌کند و بدین ترتیب، بیانگر خواست مردم جامعه است. اجرای این قوانین نیز توسط قوه مجریه‌ای است که به نوعی از جانب مردم مشروعیت یافته است. به عبارت دیگر، مردم، صلاح خویش را با نمایندگانشان واگذار می‌کنند و از کارگزارانشان در قوه مجریه می‌خواهند که به این صلاح و مصلحت جامعه عمل بپوشانند. در چنین جامعه‌هایی، در صورت بروز اختلاف بر سر مصلحت، امر به خود مردم و نمایندگانشان واگذار می‌گردد تا طبق مصلحتی که تشخیص می‌دهند، قانون‌گذاری کنند. تنها محدودیتی هم که بر این مسئله بار می‌گردد، این است که این تشخیص مصلحت نباید بر خلاف قانون اساسی باشد که خود مردم، آن را برگزیده‌اند و به عنوان یک سند برتر، آزادی‌های مردم در آن درج شده است. در ایران، تشخیص مصلحت به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است. مجمع تشخیص مصلحت نظام که در بازنگری سال ۱۳۶۸ قانون اساسی قوت قانونی یافت، «با اختیاراتی هم چون کمک به رهبر در حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰)، مشورت به رهبر در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰)، ناظر بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. (بند ۲ اصل ۱۱۰) هم چنین انتخاب یکی از فقهای شورای نگهبان به عنوان عضو شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱)، تصویب برخی از تصمیمات شورای موقت رهبری (اصل ۱۱۱)، مشورت به رهبری برای صدور فرمان بازنگری در قانون اساسی (اصل ۱۷۷) و عضویت ثابت در شورای بازنگری در قانون اساسی (بند ۳ اصل ۱۷۷) از دیگر وظایف و صلاحیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام است.^۱ بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام به دستور رهبری تشکیل می‌شود و اعضای ثابت و متغیر آن را مقام رهبری تعیین می‌کند.

اصل ۱۱۲ قانون اساسی، اختیار قانون‌گذاری را به مجمع واگذار کرده، اما این اختیار تنها محدود به مقررات مربوط به خود اعضاست و این نهاد اختیار وضع قانون را ندارد؛ چون اولاً خلاف اصل تفکیک قواست و ثانیاً در هیچ کجای قانون اساسی حتی در موارد استثنایی، این امر جزء صلاحیت‌های

۱. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۲۶۴.

مجمع شناخته نشده است. در فرمان ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی (ره) به ریاست جمهوری وقت برای بازنگری قانون اساسی، از جمله موضوعاتی که می‌بایست در دستور کار شورای بازنگری قرار گیرد و در قانون اساسی گنجانده شود، این موضوع عنوان شده بود: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد.»^۱ بنابراین، در هیچ جایی از قوانین موضوعه، مجمع تشخیص مصلحت نظام صالح برای امر قانون‌گذاری شناخته نشده است، اما متأسفانه مطابق رویه‌ای که در سال‌های اولیه تشکیل آن وجود داشت، هنوز هم به طور صریح، این نهاد به وضع قانون می‌پردازد. مجمع تشخیص مصلحت نظام با حکم امام خمینی (ره)، رهبر جمهوری اسلامی ایران با استفاده از اختیار ناشی از ولایت و امامت امت که طبق قانون اساسی داشت و قوای سه‌گانه زیر نظر ایشان انجام وظیفه می‌کردند، به عنوان نهادی تشکیل گردید که در تصویب قانون نقش دارد. در واقع، تشکیل این نهاد برای تکمیل شورای نگهبان بود و تشخیص و نظرش، حاکم بر تشخیص شورای نگهبان محسوب می‌شد. پس هدف اولیه از تشکیل آن، رسیدگی به مصوباتی بود که شورای نگهبان آن را خلاف شرع تشخیص می‌داد و مجلس مُصِر بود که وجود این مصوبه برای مصلحت نظام جمهوری اسلامی ایران لازم است و عمل کردن وفق تشخیص شورای نگهبان، خلاف مصلحت است. در این جا مصوبه می‌بایست در مجمع مطرح شود تا هر آن چه نظر داد، از همان تبعیت گردد. در مراسلاتی که بین امام و مجمع در سال‌های اولیه تشکیل مجمع وجود داشت، امام هنگام تصویب آیین‌نامه مجمع برای تأیید آن، صلاحیت قانون‌گذاری نیز به مجمع داد. ایشان فرمود که این عبارت به ذیل ماده ۱۰ آیین‌نامه اضافه گردد: «مجمع می‌تواند طرح‌ها و لوایح را در هر مرحله‌ای و نیز موضوعات و مسائل مهمه دیگر را با موافقت اکثریت مجمع حاضر در جلسات رسمی مورد بررسی و تصمیم‌گیری قرار دهد.»^۲

هم‌چنین با مراجعه به مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی می‌توان به این نکته پی برد که یکی از دغدغه‌های اصلی این شورا در زمینه مجمع این است که مبادا مجمع قدرت قانون‌گذاری پیدا کند و در عرض قوای دیگر درآید. بنابراین، می‌توان گفت «موقعیت مجمع در نظام قانون‌گذاری خارج از تشکیلات تقنینی کشور بوده و این مجمع در نهاد رهبری به عنوان مستشار عالی قرار

۱. همان، ص ۲۶۳.

۲. همان، صص ۲۵۸ به بعد.

می‌گیرد و به عنوان حکم به حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان مبادرت می‌ورزد.^۱ تصویب برخی از قوانین، پیش از ورود این نهاد به قانون اساسی یا تغییر واژگان نگارش یافته توسط مجلس در زمان حل اختلاف با شورای نگهبان، مؤید خروج مجمع تشخیص مصلحت نظام از صلاحیت و وظایف خود به واسطه ورود به حیطه قانون‌گذاری است.^۲

بدین ترتیب، مجمع تشخیص مصلحت نظام با تجویز رهبر انقلاب و بنیان‌گذار نظام جمهوری اسلامی ایران، خود را برای تصویب برخی از قوانین صالح دید و بر همین اساس، چند قانون نیز تصویب کرد که از آن جمله می‌توان به قانون مبارزه با مواد مخدر، قانون تعزیرات حکومتی و قانون تعزیرات حکومتی امور بهداشتی و درمانی اشاره کرد. دوران صلاحیت قانون‌گذاری مجمع دیری نپایید و امام خمینی در ۱۳۶۷/۱۰/۸ در نامه‌ای خطاب به اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام نوشت که صلاحیت این مجمع منحصر به رسیدگی به اختلافات میان مجلس و شورای نگهبان است. در فرمان ۱۳۶۸/۲/۴ امام خمینی به ریاست جمهوری وقت برای بازنگری قانون اساسی از جمله موضوعاتی که می‌بایست در دستور کار شورای بازنگری قرار گیرد و در قانون اساسی گنجانده شود، این موضوع عنوان شده بود: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد.»^۳ این ایده در اصل ۱۱۲ قانون اساسی توسط شورای بازنگری در قانون اساسی بدین گونه انعکاس یافت: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع 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 می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۱. ملک‌افضلی، محسن، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری»، نشریه حقوق اسلامی، سال

دوازدهم، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۵، ص ۱۹۶

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص ۴۵۵.

۳. مهرپور، پیشین، صص ۲۶۳ به بعد.

به اعتقاد برخی از صاحب نظران، اصطلاح «تشخیص مصلحت نظام» برای اموری است که با مبنای فقهی در اسلام تعارض دارد، ولی نظام کنونی اقتضا می‌کند که به شیوه دیگری و با دیدی تازه به آن توجه شود، ولی هرگز به این معنا نیست که به بهانه رعایت مصلحت، اصول مقرر در قانون اساسی نقض گردد. بنابراین، مجمع تشخیص مصلحت نظام نه تنها حق قانون‌گذاری ندارد، بلکه نمی‌تواند تصمیمی بر خلاف اصول قانون اساسی بگیرد.^۱

به طور کلی، می‌توان گفت مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون‌گذاری به معنای عام در قالب حل معضلات نظام و تعیین سیاست‌های کلی ایفای نقش می‌کند و در قانون‌گذاری به معنای خاص در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان دارای جایگاه قانونی است. بنابراین، موقعیت مجمع در نظام قانون‌گذاری خارج از تشکیلات تقنینی کشور است و این مجمع در نهاد رهبری به عنوان مستشار عالی قرار می‌گیرد و به عنوان حکم به حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان می‌پردازد.^۲

بند دوم. شورای عالی انقلاب فرهنگی

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز از دیگر نهادهایی است که امروزه به قانون‌گذاری بر خلاف اصول می‌پردازد. زمینه تشکیل این شورا در پیام امام خمینی (ره) در سال ۱۳۵۹ فراهم گردید. در سال ۱۳۶۱، هیئت دولت، لایحه تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی را به تصویب رساند، اما مجلس در مورد این لایحه تصمیم‌گیری نکرد. عاقبت امام با صدور فرمانی در سال ۱۳۶۳ تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی را اعلام کرد. مصوبات این شورا به دستور امام بدون این‌که نیازی به تأیید شورای نگهبان داشته باشد، لازم‌الاجراست. حقوق دانان درباره اختیارات این شورا بحث‌های مختلفی کرده‌اند که مجال طرح آن‌ها در این مقال وجود ندارد، ولی در مجموع، اقدامات شورای عالی انقلاب فرهنگی از بدو تشکیل تا به حال بر خلاف قانون اساسی بوده است.

در صورت‌بندی نظام اداری و سیاسی کشور، تا به امروز نامی از شورای عالی انقلاب فرهنگی و جایگاه آن در قانون اساسی ۱۳۵۸ و اصلاحیه بعدی آن در سال ۱۳۶۸ به میان نیامده است. ۳ با آن‌که شورا بر

۱. کاتوزیان، ناصر، روزنامه مشارکت، ۱۳۷۹/۱/۳۰.

۲. ملک‌افضلی، پیشین، ص ۹۴.

۳. شریف، محمد، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۵ و

حسب رسالت ذاتی خود باید سیاست‌گذاری فرهنگی کند و این مسئله بارها از طرف مسئولان اعلام شده، اما در برخی مصوبات به ایجاد حق و تکلیف حتی در حوزه حقوق کیفری دست زده است. از مهم‌ترین مصوبات این شورا می‌توان به این موارد اشاره کرد:

۱. قانون مصادیق عناد و فساد اخلاقی، مصوب جلسه ۱۵۳ شورا در ۱۳۶۷؛

۲. آیین‌نامه کمیته انضباطی دانشجویان و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی؛

۳. مقررات شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، مصوب ۱۳۸۰/۱/۱.^۱

مطلب مهم این است که اگر امام به عنوان ولایت امر و امامت امت به ارتقای جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی تا مرز قانون‌گذاری یا در مقام مرجعی نظر داشت که مصوبات آن از انتقاد و نظارت بی‌نیاز باشد، باید موضوع را به عنوان یکی از مفاد ضروری برای بازنگری در قانون اساسی به شورای بازنگری قانون اساسی اعلام می‌کرد تا در صورت تصویب نهایی، در همه‌پرسی اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به همه‌پرسی گذاشته می‌شد. این در حالی است که در هیچ یک از اصول قانون اساسی در مورد این نهاد سخنی به میان نیامده، ولی در مورد شوراهای مؤثر و نهادهای مهم کشور به جز قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح بحث شده است.^۲

بند سوم. تصویب آیین‌نامه مستقل توسط مجریه به منظور ایجاد حق و تکلیف

آیین‌نامه مستقل، مقررات عام و کلی است که مقامات اجرایی قوه مجریه در حدود صلاحیت خود در زمینه امور سازمانی و تشکیلات اداری و استقرار نظام هماهنگ در ساختار اداری و انجام مسئولیت‌های محوله و امور عمومی خاص وضع و اجرا می‌کنند. پس در تصویب آیین‌نامه مستقل، قانون خاصی مبنای کار نیست، بلکه متکی به مقتضیات اداری و اجرایی است و امری تدبیری برای اجرای صحیح امور محسوب می‌شود. اگرچه اصولاً آیین‌نامه نمی‌تواند موجد حق و تکلیف جدیدی زیاده بر آن چه باشد که مقنن وضع کرده، اما چون آیین‌نامه مستقل است و مستند و متکی به

۱۶، پاییز و زمستان ۱۳۸۴، ص ۲۲۰.

۱. جاهد، محمدعلی، «ضرورت جرم‌زدایی در حقوق کیفری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه مازندران، ۱۳۸۳، ص ۵۲.

۲. زرشناس، شهریار، درباره دموکراسی، تهران: کتاب صبح، ۱۳۸۶، ص ۱۰۲.

قانون خاصی نیست، می‌تواند حقوق و تکالیف جدیدی به همراه آورد. در هر سازمانی، اهدافی نظیر نظم و امنیت وجود دارد و افراد، مکلف به تبعیت از آن هستند. تعیین نوع تکالیف در راستای تأمین اهداف مورد نظر بر عهده دستگاه‌های اجرایی است که از طریق وضع آیین‌نامه مستقل به چنین مقتضیات اداری پاسخ داده می‌شود.

اگرچه قوه مجریه می‌تواند در موارد استثنایی با وضع آیین‌نامه مستقل عمل شبه تقنینی انجام دهد، اما این مسئله در همه نظام‌های حقوقی با محدودیت روبه‌روست؛ زیرا آیین‌نامه نمی‌تواند خلاف قانون عادی یا اساسی باشد یا حق و تکالیف‌هایی را بیش از قانون بر شهروندان تحمیل کند. به عبارتی دیگر، قانون ناشی از اراده وسیع عمومی و موجد حق و تکلیف است، در حالی که ابتکار آیین‌نامه، محدود و منطبق با قوانین است و حق و تکلیف جدیدی را بیش از آنچه قانون مقرر داشته است، ایجاد نمی‌کند.

برخلاف اصول، در حقوق ایران در مواردی بدون وجود مصوبه قانونی مجلس، هیئت وزیران رأساً از طریق تصویب آیین‌نامه به تقنین دست زده است. برای مثال، می‌توان به آیین‌نامه سامان‌دهی فعالیت پایگاه‌های اینترنتی اشاره داشت که در سال ۱۳۸۵ به تصویب هیئت وزیران رسیده است.^۱ این آیین‌نامه در ماده ۷ با برشماری اعمال خلاف، شدیدترین شکل ضمانت اجرا یعنی بسته شدن پایگاه اینترنتی را برای کاربران در نظر گرفته است. تصویب طرح‌هایی ایجادکننده حق و تکلیف برای شهروندان در حوزه‌هایی مانند پوشش، ماهواره، مسائل با صبغه امنیتی و جمع‌آوری اراذل و اوباش نیز در این محدوده جای دارند.

بند چهارم. مجلس خبرگان رهبری

در خصوص خبرگان منتخب مردم مندرج در اصل ۱۰۷ قانون اساسی، اصل ۱۰۸ مقرر می‌دارد: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس، هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است».

۱. جوانمرد، بهروز، تسامح صفر: سیاست کیفری سخت‌گیرانه در قبال جرایم خرد، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۵۲.

تصویب قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و هم‌چنین کیفیت انتخاب آن‌ها مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی به عهده فقهای شورای نگهبان سپرده شده است. چنان‌چه واژه «قانون» را در ابتدای این اصل به معنای سندی بدانیم که تصویب آن در صلاحیت قانون‌گذار یا مجلس است، به نظر می‌رسد شاهد خروج از اصل باشیم. این نظر از آن‌جا قوت می‌گیرد که پس از کاربرد واژه «قانون» از کلمه «آیین‌نامه داخلی» استفاده شده است. اگر منظور از قانون، مقررات بود، کاربرد این واژه به تسامح می‌توانست مورد قبول باشد. باز هم در انتهای اصل یادشده از کلمه «قانون» و پس از آن، از «مقررات» استفاده شده است. به نظر می‌رسد این دو واژه نه از سر مسامحه، بلکه به دقت و در معنای حقیقی خود به کار رفته‌اند. توجیه تصویب قوانین مجلس خبرگان توسط شورای نگهبان یا خود این نهاد با فلسفه اصل تفکیک قوا در تعارض است. البته می‌توان نظر دیگری را پذیرفت؛ یعنی کلمه قانون به معنای مقررات به کار رفته که به پذیرش این نظر، شورای نگهبان و مجلس خبرگان به عنوان نهاد واضع مقررات عمل می‌کنند و این موضوع با علت وجودی اصل تفکیک قوا در تعارض نیست.

بند پنجم. شورای نگهبان

قانون اساسی، بیان‌کننده سلوک و رفتار متقابل حکومت و مردم، تعیین‌کننده صلاحیت‌ها و حدود اقتدار زمام‌داران و نشان‌دهنده اصول و ارزش‌هایی است که اکثریت جامعه طالب آنند. این قانون به عنوان یک سند سیاسی و میثاق اجتماعی علی‌الاصول باید از برتری لازم‌الاحترامی برخوردار باشد. به همین دلیل، ایجاد و تأسیس آن، از یک سو و حفظ و مراقبت آن از سوی دیگر باید بر عهده مقام شامخ صالحی باشد که اصول یادشده را تدوین و از طریق نظارت، اجرایشان را تأمین کند.^۱ در ایران نیز در پیش‌نویس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای این قوه ناظر در فصل دهم (اصول ۱۴۷ - ۱۴۲) عنوان «شورای نگهبان قانون اساسی» در نظر گرفته شده بود که در نهایت، در اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی، در قسمت آخر «فصل ششم. قوه مقننه»، وظایف و اختیارات آن بدون ذکر عنوان مستقل «شورای نگهبان» بیان گردید. بر اساس این اصول به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر مغایرت نداشتن مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب پیش‌بینی شده در قانون تشکیل شد.^۲

۱. همان، ص ۲۲۱.

۲. اصل نود و یکم قانون اساسی.

مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد.^۱ هم‌چنین شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان هبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی را بر عهده دارد.^۲ تفسیر قانون اساسی نیز به عهده شورای نگهبان است.^۳ حال که جایگاه شورای نگهبان به عنوان قوه ناظر و مرجع تفسیرکننده قانون اساسی مشخص گردید، در گفتار بعدی نشان می‌دهیم که چگونه شورای نگهبان مانع تحول حکومت در ایران می‌گردد.

تفکیک قوا و سرشکن کردن قدرت در خصوص شورای نگهبان رعایت نگردیده است. هر چند شورای نگهبان، جزئی از قوه مقننه است، ولی مقام رهبری که در قوای دیگر نیز قدرت دارد، سیطره شدیدی بر این شورا دارد و انتخاب اعضای آن به صورت مستقیم و غیر مستقیم بر عهده مقام رهبری است و مردم عملاً در انتخاب اعضای آن نقشی ندارند. اهمیت این مسئله یعنی وابستگی به مقام رهبری وقتی نمایان‌تر می‌شود که به نقش پراهمیت شورای نگهبان در سیطره‌اش بر سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه و حتی انتخاب خود رهبری نظری بیافکنیم.

بند ششم. شورای عالی امنیت ملی

واقعیت آن است که با وجود سکوت قانون اساسی و مشروح مذاکرات آن در خصوص جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی، در عمل، وضع مقررات توسط این نهاد، ماهیت قانونی پیدا کرده است. از همین روست که شورای نگهبان در برخی نظرهایش، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس را به ملاحظه مصوبات شورای عالی امنیت ملی در آن موضوع منوط کرده و در این نظرات، مستند اصلی خود را اصل ۱۶۷ قانون اساسی قرار داده است. در هر حال، تحدید حدود صلاحیت مجلس با ضابطه مصوبات شورای عالی امنیت ملی و قوانین عادی از منظر شورای نگهبان به منزله تفسیر قوانین عادی است. علاوه بر این، تصریحات موجود در رویه دیوان عدالت اداری مبنی بر ناممکن بودن نقض این مصوبات به وسیله قوانین مؤخر می‌تواند به مثابه دلیل دیگری در این زمینه مطرح شود؛ زیرا در فرضی که این مصوبات، جایگاهی هم‌تراز یا پایین‌تر نسبت به قوانین عادی داشته

۱. اصل نود و سوم قانون اساسی.

۲. اصل نود و نهم قانون اساسی.

۳. اصل نود و هشتم قانون اساسی.

باشند، چنین حکمی بر ناممکن بودن نقض آن‌ها از سوی قوانین مؤخر، منطقی نخواهد بود. به نظر می‌رسد در حوزه شورای عالی امنیت ملی نیز قانون‌گذاری موازی توسط این نهاد اتفاق افتاده است که عدول از اصل محسوب می‌شود.^۱

بند هفتم. شورای عالی فضای مجازی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای در اسفند ۱۳۹۰ با صدور دستور تشکیل شورای عالی فضای مجازی به ریاست رئیس جمهوری، اعضای حقوقی و حقیقی این شورا را تعیین کرد. این شورا وظیفه دارد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور را ایجاد کند تا اشراف کامل و به‌روز بر فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری برای شیوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از نظر سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد. مصوبات این نهاد با امضای رهبر قابل اجراست.

در مورد این سؤال حقوقی که مصوبات شورا چه قدر معتبر است، این دیدگاه خطرناک وجود دارد که چون در قانون اساسی، وظایف و جایگاه آن دیده نمی‌شود، در مقام مقایسه، مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی است. پس به همان دلیلی که مصوبات شورای انقلاب فرهنگی از قدرت الزام‌آور برخوردارند و حتی مصوبات این شورا در عمل هم قابل اعتراض نیست و آن چه تصویب می‌کنند، مانند قانون نافذ است، باید مصوبات این شورا هم الزام‌آور تلقی شود. این دیدگاه باعث به وجود آمدن نهادی موازی با دیگر نهادها در عرض قانون‌گذاری خواهد شد که با اصول مندرج در قانون اساسی از نظر تفکیک قوا در تعارض است.

بند هشتم. وضع قانون در پرتو اصل ۱۶۷ قانون اساسی

مطابق اصل ۱۶۷ قانون اساسی: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوی را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد، با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد».

با وجود تفسیرهای ارائه‌شده از اصل ۱۶۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد که قانون‌گذار حکم کلی

۱. عظیمی، فخرالدین، «دموکراسی، جامعه مدنی و تمدن مدرن»، در: جامعه مدنی و ایران امروز، تهران: نقش و نگار، ۱۳۷۷، ص ۴۵.

بیان می‌کند و درخصوص هیچ دعوایی استثنا قائل نمی‌شود؛ بدین معنی که کاربرد عبارت «هر دعوی» در این اصل، همه دعاوی اعم از کیفری و مدنی را در نظر دارد که این مسئله در دعاوی کیفری قابل انتقاد به نظر می‌رسد. «رویه قضایی با وجود آرای فراوانی که از اول انقلاب تا به حال صادر شده، اگرچه تلاش می‌کند خود را مقید و پای بند به اصل قانونی بودن جرم و مجازات نشان دهد، حکایت از آن دارد که قضات، برداشتی عام از اصل ۱۶۷ دارند و آن را در قلمرو حقوق کیفری و مدنی مجری دانسته‌اند؛ چرا که موارد بسیاری بر اساس منابع معتبر اسلامی مورد بررسی قرار گرفته و در مورد آن حکم صادر شده است».^۱ به عبارتی، قانون بر قاضی تکلیف کرده است که در هر حال، در صورت سکوت، نقض یا اجمال، اقدام به پیدا کردن عنوان مجرمانه کند. این موضوع علاوه بر آن که با اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و دیگر اصول قانون اساسی که بر قانون‌مداری در امر دادرسی کیفری تأکید دارند، مانند اصل ۱۶۶ که مقرر می‌دارد احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است، در تعارض است،^۲ دست قاضی را برای تقنین کیفری (جرم‌انگاری) باز می‌گذارد که خود، مغایر با اصل تفکیک قواست.

علاوه بر این، در حقوق گفته شده است که جهل به قانون، رافع مسئولیت نیست و بر همین اساس، قوانین منتشر و در دسترس عموم مردم گذاشته می‌شوند. برای مثال، در برخی از کشورها مانند انگلیس از وسایلی ویژه برای اطلاع‌رسانی جرم‌انگاری‌های جدید استفاده می‌کنند. در ایران، قوانین، پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرایند، اما سؤال آن است که اطلاع افراد از موضوعات فقهی با توجه به تنوع و پیچیدگی و کثرت منابع چگونه ممکن است؟ همانا فرض اطلاع یافتن واقعی از قانون پس از زمانی که قانون‌گذار تعیین کرده، بیش‌تر مبتنی بر مصلحت است تا واقعیت؛ بدین معنا که چه بسا حتی پس از انتشار به شیوه‌ای مشروح، بسیاری از مردم به قانون، جهل داشته باشند. از طرفی، از ظاهر اصل ۱۶۷ چنین برمی‌آید که قانون‌گذار، دو دسته از قضات را در نظر داشته است: نخست، قضاتی که می‌توانند به منابع معتبر اسلامی رجوع کنند و قدرت استنباط و استدلال از منابع را دارند و گروه دیگر، کسانی که قدرت استنباط از منابع را ندارند و از فتاوی معتبر پیروی می‌کنند یا آن که حکمی را که موجب اقناع آنان شود، نمی‌یابند و بر اساس این، ترجیح می‌دهند از منابع معتبر استفاده کنند.

۱. حبیب‌زاده، محمدجعفر و محمد توحیدی فرد، قانون‌مداری در قلمرو حقوق کیفری، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۷۷.

۲. همان، صص ۷۶ و ۷۷.

بنابراین، با وجود پذیرش مراجعه به منابع معتبر اسلامی، در صورت فقدان، سکوت یا نقص قانون در دو منطقه متفاوت از کشور در یک قضیه مشابه، دو قاضی ممکن است دو حکم متفاوت صادر کنند.^۱ اکنون چند پرسش در این زمینه مطرح است: طریقه تعیین فتاوی معتبر چگونه است؟ به شخص صادرکننده یعنی به مقام علمی وی توجه می‌شود یا به تعداد صادرکنندگان؟ هم‌چنین در صورت دادن اصالت به مقام علمی صادرکننده فتوا، چه ملاک‌هایی برای تشخیص این مسئله وجود دارد؟ مثلاً در صورت تعارض بین فتاوی شهید اول و شهید ثانی و محقق حلی، کدام یک بر دیگری اولویت دارد؟ اگر ایجاد مسائل به اصطلاح مستحدثه را که در فقه بی‌سابقه است یا سابقه روشنی ندارد، به مشکلات پیش‌گفته بیافزاییم، طریق دستیابی به راه حل باز هم از قبل دشوارتر خواهد شد. چه بسیار مواردی که قانون از همان بدو تصویب ایراد داشته و هم‌چنین اشکالات بسیاری از قوانین پس از تصویب مجلس و در مقام اجرا معلوم شده است. هم‌چنین تکلیف قاضی در کوشش برای دستیابی به حکم دعوی در قانون موضوعه منطقی است، اما امتناع نکردن از رسیدگی در صورت سکوت، نقص یا اجمال قدری عجیب به نظر می‌رسد. در این صورت، تکلیف تضییع حقوق طرفین دعوی با رفع تکلیف این‌چنینی توجیه‌پذیر نخواهد بود. شاید هم منظور نویسندگان قانون اساسی از کاربرد کلمه «بهانه» این بوده که در هیچ صورتی امکان وجود ایراد در قانون قابل تصور نیست و قاضی نمی‌تواند این امر یعنی بهانه ایراد قانون را مستمسکی برای رسیدگی نکردن قرار دهد.

پرداختن به این اصل که بارها نیز درباره آن نوشته‌اند، بیش از این ضروری به نظر نمی‌رسد، اما خلاف اصل بودن و توسعه جرم‌انگاری از ایرادهای قانون اساسی در حقوق کیفری است که دست قاضی را برای تهدید حقوق و آزادی‌های مردم باز می‌گذارد. بنابراین، قضات در مواردی که عملی از نظر قانون، جرم شناخته نشده است، نباید به جعل جرم و تعیین مجازات دست بزنند. اصل ۱۶۷ قانون اساسی را باید در مسائل کیفری به نحوی تفسیر کنند که شامل دیگر موارد سکوت یا ابهام یا اجمال مواد کیفری، غیر از جعل عنوان مجرمانه و کیفر گردد، مگر این‌که تفسیر در این موارد به نفع متهم باشد.^۲

۱. جباری، مصطفی، «فتوا یا قانون؟ نگاهی به اصل ۱۶۷ قانون اساسی»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره سی و هشتم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۷، ص ۱۲۸.

۲. افتخار جهرمی، گودرز، «اصل قانونی بودن جرایم و مجازات‌ها و تحولات آن»، نشریه تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵ و ۲۶، بهار و تابستان ۱۳۸۷، ص ۹۷.

نتیجه‌گیری

تحدید قدرت دولت در عرصه‌های مختلف به یکی از پارادایم‌های رایج در گفتمان سیاسی و حقوق عمومی کشورها و اسناد بین‌المللی تبدیل شده است. از این رو، قدرت موجود باید جنبه مشروع و حقانی داشته باشد که در ادبیات سیاسی و حقوقی از آن به عنوان «اقتدار» یاد می‌شود. یکی از وجوه مهم اقتدار دولت که به بحث تفکیک قوا باز می‌گردد، تقنین و وضع قانون است. در این زمینه نیز دولت‌ها تابع قیود و احکام و موازین و رعایت قواعدی ویژه شده‌اند. با این وجود، یکی از مواردی که وجه مردم‌سالار دولت را به چالش کشیده، تورم قوانین و مقرراتی است که حدود آزادی آن‌ها را محدود می‌کند.

موازی سازی قانون‌گذاری توسط نهادهایی صورت می‌گیرد که یا در قانون عالی یعنی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، این اختیار به آن‌ها تفویض شده است یا به موجب قوانین عادی از این صلاحیت برخوردارند یا نه در قانون اساسی و نه در قانون عادی، این اختیار به آن‌ها داده نشده است، بلکه اقدامی خارج از صلاحیت انجام می‌دهند. نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای نگهبان و مجلس خبرگان از این دسته‌اند.

از سوی دیگر، معضل تورم تقنینی را می‌توان به رعایت نکردن اصول ضروری در تقنین قانون موضوعه مربوط دانست. در نظام حقوقی ایران، بی‌توجهی به اصول حاکمیت قانون هنگام نوشتن قانون را می‌توان مهم‌ترین دلیل نگارش غلط قانون دانست که منجر به تورم قانون‌گذاری شده است. در حالی که می‌توان با نگارش متن موجز و صریح یک قانون، از نوشتن چندمرتبه و تکراری آن جلوگیری کرد که منجر به افزایش و توسعه حجم قانون می‌شود. همانا نبود شفافیت موجب نگارش چندباره و طولانی متن قوانین می‌شود.

پرسش آن است که با وجود طرح این مسئله که به بحرانی در نظام قانون‌گذاری ایران تبدیل شده است، برای خروج از این معضل و بحران چه راهکاری می‌توان پیش‌بینی کرد. به نظر می‌رسد تحدید قانون‌گذاری به نهاد خاص خود یعنی مجلس، مهم‌ترین اقدام باشد که می‌تواند توجیه اصولی داشته باشد و باید برای بقیه دستگاه‌ها، به صراحت، قانون موضوعه این مسئله را مشخص کرد که حق ورود به این حیطة را ندارند. از سوی دیگر، تبعیت از اصول حاکمیت قانون را در نحوه

نگارش قانون باید در نظر گرفت. در این راستا می‌توان از توصیه‌های حقوق دانان برای اعمال واقعی و حاکمیت یافتن قانون موضوعه استفاده کرد و هنگام نگارش قانون، آموزش‌های لازم را به نمایندگان داد.

اصول کلی در هر شاخه از علم حقوقی در رأس سلسله‌مراتب هرم آن نظام قرار دارند. هر اصل به طور طبیعی استثنائاتی دارد و در طول زمان، شاهد تغییراتی به تناسب تحولات سیاسی و اجتماعی جوامع است. اصل تفکیک قوا نیز به عنوان یکی از مهم‌ترین اصول در حوزه حقوق عمومی از این قاعده مستثنی نیست و با وجود تحولاتی که داشته است، همچنان در مدل‌های مختلف حکمرانی، اهمیت دارد و برای ترسیم و نظم‌بخشی به قوا مورد نظر است و در ارتباط بین آن‌ها و تعیین وظایفشان اثرگذار است. در نظام حقوقی ایران، تعارض بنیادین بین برخی از اصول قانون اساسی و رویه‌های متعارض با این قانون در عمل، اصل تفکیک قوا را با چالش‌هایی روبه‌رو ساخته است که با روح زمام‌داری مطلوب هم‌خوانی ندارد.

برای تحقق تعادل و توازن بین قواگاهی ممکن است حتی وظایف اصلی یک قوه به طور استثنایی به قوه دیگری سپرده شود، اما این امر به معنی خروج بی حد و حصر از اصل نیست و همواره توجیهی برای آن وجود دارد. با توجه به آن‌چه گذشت، مشخص گردید که تفوق پارادایم موازی‌سازی بر نهادهای گوناگون در ایران موجب تداخل در وظایف قوا شده است. برای نمونه، یک وظیفه اصلی و حیاتی در صلاحیت هم‌زمان چند دستگاه قرار گرفته است که با فلسفه وجودی تفکیک قوا تعارض دارد. در این میان، بازخوانی و اصلاح مجدد قانون اساسی در پرتو نقدهای آزاد تنها راه خروج از این بحران است. در غیر این صورت، علاوه بر چالش‌های مرتبط با نهادهای یادشده، شاهد نوزایی نهادهای مشابه برای حل مشکلات ناشی از تداخل صلاحیت‌ها و وظایف خواهیم بود.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. جوانمرد، بهروز، تسامح صفر: سیاست کیفری سخت‌گیرانه در قبال جرایم خرد، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۲. حبیب‌زاده، محمدجعفر و محمد توحیدی‌فرد، قانون‌مداری در قلمرو حقوق کیفری، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۳. زرشناس، شهریار، درباره دموکراسی، تهران: کتاب صبح، ۱۳۸۶.
۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، گفتارهایی در حقوق عمومی، تهران: دادگستر، ۱۳۷۵.
۵. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۶. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۲)، تهران: دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۳.

ب) مقاله

۱. افتخار جهرمی، گودرز، «اصل قانونی‌بودن جرایم و مجازات‌ها و تحولات آن»، نشریه تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵ و ۲۶، بهار و تابستان ۱۳۸۷.
۲. آقای طوق، مسلم، «مرزشناسی امور اجرایی و تقنینی در نظریه‌های شورای نگهبان» (مطالعه موردی اصل ۸۵ قانون اساسی)، نشریه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۸۸.
۳. جباری، مصطفی، «فتوا یا قانون؟ نگاهی به اصل ۱۶۷ قانون اساسی»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره سی و هشتم، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۷.
۴. شریف، محمد، «جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۵ و ۱۶، پاییز و زمستان ۱۳۸۴.
۵. طاهری، علی و سارا خاک‌پور، «تأملی بر چیستی و چرایی حقوق نوین اداری»، نشریه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، تابستان ۱۳۹۹.

۶. عظیمی، فخرالدین، «دموکراسی، جامعه مدنی و تمدن مدرن»، در: جامعه مدنی و ایران امروز، تهران: نقش و نگار، ۱۳۷۷.
۷. ملک‌افضلی، محسن، «جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری»، نشریه حقوق اسلامی، سال دوازدهم، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۵.

ج) پایان‌نامه

۱. جاهد، محمدعلی، «ضرورت جرم‌زدایی در حقوق کیفری ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه مازندران، ۱۳۸۳.

2. Latin Source

1. Aberham, Yohannes and Desta G., Michael, **Administrative Law**, Teaching Material, Prepared under the Sponsorship of the Justice and Legal System Research Institute, 2009.
2. Tavassoli, Tayebeh, “**judiciary and Iranian nations rights in constitution and its amendment by constitutionalism**”, interdisciplinary journal of contemporary research in business, Vol. 5. No. 1, 2013.

Jurisdiction interference in legislative duties in Iran's legal system

Majid Rahmani¹

Mohammad Emami²

Mohammad Moghaddam Fard

Abstract

The legislative system in each country is subject to principles and rules. The principle of separation of powers as a gateway to the realm of public law defines the powers and powers of various authorities, including the legislature, and this realm is primarily at the disposal of parliament and exceptionally in other forms. In the Iranian legal system, however, the circle of exceptions related to legislation has expanded and various institutions have entered this field. It seems that the expansion of legislative powers, in addition to departing from the principle of jurisdiction, has led to the creation and formation of different laws and confronts the three powers in various forms with the phenomenon of inflation of laws. In this situation, the number of abrogated laws and the inefficiency of the executive and judiciary in ensuring the implementation of the law are among the most important challenges that may arise. In addition, the rule of law has been shaken and the efficiency and effectiveness of the law in question can not be expected. The research method is descriptive-analytical.

Keywords: Jurisdiction, legislation, parliament, rule of law.

1. PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz Azad University, Shiraz, Iran, rahmani_iau@yahoo.com

2. Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran, (Corresponding Author and Supervisor), dr_emami27@yahoo.com

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran, m.moghaddamfard@gmail.com