



## حاکمیت قانون و تعدد نهاد های خاص تقنینی در سیستم حقوقی ایران

فریور خلیلی شجاعی<sup>۱</sup>، هانه فرکیش<sup>۲\*</sup>، جوانمیر عبدالهی<sup>۳</sup> و عباد روحی<sup>۴</sup>

## چکیده:

پیروزی انقلاب اسلامی مردم ایران و به تبع آن تصویب قانون اساسی جدید که اقتباس شده از فقه شیعه و البته با الگوبرداری از قوانین اساسی برخی کشورهای غربی نیز بود زمینه ساز بروز نوآوری هایی در سیستم حقوقی ایران شد که از جمله می توان به تاسیس نهادهایی خاص اشاره نمود که به مرور دارای اختیارات مهمی از جمله قانونگذاری و اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا با بهره گیری از قواعد فقهی از جمله مصلحت گرایی، احکام ثانویه و حکومتی، عدالت و انصاف نیز شدند. از دیگر سو منتقدین وجود این نهادها با استناد بر دلایلی از جمله موازی کاری در روند قانونگذاری، نظارت ناکارآمد شرعی و قانونی بر روند فعالیت آنان، عدم بهره گیری از ظرفیت های مردمی در انتخاب اعضا و فعالیت آنان و ... استقرار و گسترش فعالیت چنین نهادهایی را در تضاد با مفهوم حاکمیت قانون که از اهداف اولیه تاسیس نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است می دانند.

نوشتار حاضر بر این فرض استوار است که فعالیت نهادهای خاص قانونگذاری علی رغم دارا بودن برخی محاسن و مزایای غیر قابل انکار، به دلیل برخی نقاط ضعف از جمله نقصان قوانین و مقررات مرتبط، نظارت های شرعی و اساسی خفیف بر اعمال آن و از همه مهم تر عدم وجود شفافیت در ارتباط با صلاحیت ها و اختیارات قانونی عملا دارای چالش های جدی در ارتباط با مفهوم حاکمیت قانون می باشند.

**واژگان کلیدی:** حاکمیت قانون، قانون اساسی، نهاد های خاص قانونگذار، ولایت فقیه

<sup>۱</sup> - دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران  
<sup>۲</sup> - استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. [hanehfarkish@gmail.com](mailto:hanehfarkish@gmail.com)\* نویسنده مسئول  
[smrayati@yahoo.com](mailto:smrayati@yahoo.com)  
<sup>۳</sup> استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه کردستان، سنندج، ایران.  
<sup>۴</sup> استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران.

## ۱- مقدمه

گسترده تر شدن جوامع انسانی و تاسیس دولت هایی به معنای امروزی کلمه ، لاجرم وجود مقررات لازم الاجرائی را در سطوح مختلف آن می طلبید تا از یک سو شهروندان نسبت به حقوق خود قانع بوده و از دست اندازی به قلمرو زندگی دیگران خوداری نمایند و از دیگر سو مانع از بروز خودسری و ستم توسط دولتمردان در حق شهروندان گردد . در این راستا به مرور و با تلاش های آزادی خواهان در بیشتر ممالک جهان تفکرات و نظریات جدیدی تحت عنوان حاکمیت قانون و قانونمداری شکل گرفت که هدف غایی از آن دفاع از حقوق شهروندان جوامع و ایجاد سدی قوی در مقابل قدرت بی حد و حصر حکمرانان بوده است .

اعتراضات و راهپیمائی های گسترده مردم ایران بر علیه رژیم پهلوی بالاخره موجبات سرنوشتی آن و تاسیس نظام جدید سیاسی در آن در بهمن ماه سال ۱۳۵۷ را سبب گردید . بدین سان و با رای مثبت اقشار مختلف مردم ، رژیم سیاسی ایران از پادشاهی مشروطه به جمهوری اسلامی تغییر یافته و به تبع آن قانون اساسی جدید با استعانت از مقررات فقه شیعه و البته الگوبرداری از قوانین اساسی برخی از کشورهای غربی تهیه و به تصویب رسید . از همان ابتدا به دلیل تجربیات تلخ گذشته ، قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران بر لزوم استقرار و اجرای مفاهیمی مانند حاکمیت قانون ، برابری شهروندان ، آزادی های شخصی و گروهی و ... البته با رعایت اصول دینی تاکید فراوان نموده و قوای سه گانه را مأمور به گسترش مفاهیم مذکور در کلیه سطوح کشور نمود . از دیگر سو با توجه به نوع نظام سیاسی حاکم بر کشور و همچنین شرایط خاص حادث شده پس از انقلاب به مرور نهادهای خاصی با دستور قانونگذار اساسی یا مقام رهبری تاسیس گردیدند که البته هدف از تاسیس اکثریت آنان تصمیم گیری سریع با لحاظ نمودن مصلحت و شرایط خاص نظام و شهروندان بوده است . اهمیت و نکته جالب مقاله حاضر نیز در ارتباط با این مهم بوده که در سیستم حقوقی ایران چگونه میتوان توازن مابین مفاهیمی چون قانونمداری و وجود نهادهای خاص قانونگذاری برقرار نموده تا اینکه از یک سو ویژگی های مرتبط با حاکمیت قانون از قبیل آزادی ، برابری شهروندان ، نظارت همگانی و ... رعایت گردیده و از دیگر سو به عملکرد نهادهای فوق اشاره که با اهداف دینی و انقلابی تاسیس گردیده اند خللی وارد نیاید .

نوشتار حاضر سعی نموده با روشی توصیفی و تحلیلی و با بهره گیری از منابع مرتبط، ضمن اشاره به مفهوم حاکمیت قانون ، در ادامه به تحلیل و بررسی جامعی از نهادهای خاص قانونگذار و موضوعاتی چون تاریخچه و فلسفه تاسیس ، اختیارات ، جایگاه مصوبات و راهکارهای جلوگیری از موازی کاری ، تامین حقوق و آزادی های ملت و نحوه نظارت قانونی و شرعی بر عملکرد چنین نهادهایی پردازد . آنچه در این بین مهم مینماید تحلیل و ارائه پاسخی به بدین سوالات می باشد که نحوه اجرای اصول و ویژگی های مربوط به حاکمیت قانون در سیستم حقوقی ایران با توجه به تنوع نهادهای خاص تقنینی به چه صورت بوده و اینکه آیا در وضعیت کنونی امکان نظارت شرعی و اساسی شایسته و سازماندهی عملکرد چنین نهادهایی وجود دارد یا خیر ؟ که در ادامه نوشتار سعی در ارائه پاسخ مناسب خواهد شد .

## ۲- حاکمیت قانون و دولت قانونمدار

ترس از خودرایی بودن حکام و استمرار نظام های سیاسی استبدادی لاجرم زمینه تحقق مفهوم حاکمیت قانون و به تبع آن دولت های قانونمدار را مهیا نمود. در این بین آزادی خواهان با مبارزات حق جویانه خود و فلاسفه و سیاسیون بیزار از استبداد با طرح نظرات جدید، هدف یکسانی را پیگیر بودند که عبارت بود از ایجاد محدودیت های قانونی برای دولتمردان و رعایت و احترام به آزادی های شهروندی. سرانجام این تلاش ها و مبارزات نتیجه داده و در اواسط قرن هجدهم مفهوم جدیدی در حقوق اساسی کشورها تاسیس گردید که به مفهوم حاکمیت قانون مشهور گشت (costa,2007,p73). چنانچه سعی در پی بردن در خاستگاه این مفهوم داشته باشیم بایستی ریشه آن را در تفکرات اندیشمندانی چون ارسطو جستجو کرد. چرا که ارسطو نظامی را که به جای اطاعت از قانون در حیطه اقتدار زمامداران باشد را نامشروع تلقی کرده و بر لزوم اطاعت همگانی از مفاهیم قانون تاکید مینماید (rose,2004,p457).

مفهوم حاکمیت قانون را در دو برداشت شکلی و ماهوی می توان تعریف نمود. هر چند که هدف طرفداران هر دو این برداشت ها تقریباً یکسان بوده، ولی در برخی جهات شاهد پاره ای تفاوت ها به خصوص در زمینه حقوق اجتماعی و آزادی های شهروندی می باشیم. برای فهم بهتر بایستی ابراز داشت که حاکمیت قانون در برداشت حداقلی به معنای تبعیت همگانی از اصول الزام آور از جمله قانون اساسی، مصوبات دولت، قوانین عادی، پیمان های بین المللی، احکام قضایی و ... می باشد (rousset,2004,p38). در واقع برداشت شکلی به شیوه فرایند محور به منظور تحقق اهداف مذکور تاکید نموده و از اشاره به مسائلی چون فضائل اخلاقی و دینی و ... اجتناب می نماید. این سبک از برداشت به تضمین نمودن حقوق ملت از طریق الزام دولتمردان به رعایت مر قانون و جلوگیری از تخطی آنان از وظایف محوله قانونی از طریق برقراری مجازات از طریق محاکم دادگستری تاکید دارد. در برداشت سلبی که دورکین از آن به مدل قواعد نام می برد، اختیارات مقامات حکومتی و قضائی به وسیله هنجارهایی با محتوای واضح محدود می شود نه به وسیله معیارها و اصول کلی و غیر معین (dworkin,1967,p19). در واقع می توان چنین گفت که از دیدگاه مدل شکلی، اعمال حاکمیت قانون تنها مستلزم تطابق رفتار دولتمردان و حکام با هنجارهای رویه ای می باشد.

مفهوم شکلی دولت قانونمدار بیشتر سعی در اجبار دولت ها به اجرای قوانین مصوب و با هدف ایجاد محدودیت برای آنان در راستای جلوگیری از پایمال گردیدن حقوق شهروندان و حفظ و حراست از حریم خصوصی آنان دارد. در این راستا حاکمیت قانون متضمن وجود عناصر سه گانه بوده و به عبارتی ویژگی های ذاتی دولت قانونمدار در سه دسته اساسی و مهم تقسیم بندی میگردند که عبارتند از الف) اندیشه محدود سازی قدرت ب) سلسله مراتبی بودن اعمال نهادهای قدرت ج) نظارت و امکان دسترسی به دادرس. در ارتباط با مفاهیمی از قبیل دموکراسی و مردم سالاری و ارتباط آن با برداشت شکلی از مفهوم حاکمیت قانون نیز می توان چنین ابراز داشت که از دیدگاه این عده قوانین اعتبار خویش را از حکومت شوندهگان اخذ نموده و تک تک قضات، مقامات دولتی و همچنین شهروندان باید از قوانینی که توسط مردم از طریق نمایندگانشان تصویب می شود اطاعت نمایند. بدین ترتیب می توان ابراز داشت که قانونیت شکلی از بایسته های دموکراسی بوده و بدون آن دموکراسی عقیم خواهد ماند (غفاری، ۱۳۹۰، ص ۳۴۰). البته این مهم را نیز بایستی افزود که مفهوم دموکراسی نیز در گذر زمان به انواع

مختلفی چون حداقلی و حداکثری تقسیم بندی شده و ویژگی های شمرده شده برای برداشت شکلی از حاکمیت قانون تنها تضمین کننده نوع اول «حداقلی» خواهد بود .

از دیگر سو طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون پا را فراتر گذاشته و نفس قانون را نیز به رعایت برخی ویژگی های ماهوی ملزم مینمایند . چرا که از دیدگاه این عده نمی توان هدف از حاکمیت قانون را صرفاً حفظ نظم اجتماعی و قابل پیش بینی بودن شرائط سیاسی و اقتصادی کشور دانست . بنابراین نباید قانونگذار نسبت به واقعیات و پدیده های اجتماعی بی طرف بوده بلکه با جهت گیری های شایسته به اعمال سیاست های حمایتی در جامعه خواهد پرداخت . این برداشت از حاکمیت قانون بصورت جدی به آموزه های اخلاقی و گاه دینی توجه نموده و صرف عمل به «مر» قانون را برای استقرار حکومت قانون مکفی نمی داند . از این نظر تنها دولتی را می توان قانونمدار تلقی نمود که معیارهای اخلاقی را محترم شمرده و در تمامی امور پایبند بدان ها باشد .

آنچه در کل در ارتباط با نظرات ارائه شده توسط طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون و تفاوت آن با برداشت شکلی وجود دارد را می توان در لزوم تامین اهدافی متعالی نظیر زمینه های مناسب برای ترویج آزادی های عمومی، برابری، حقوق شهروندی، عدالت مداری و ... توسط قانون و دولتمردان دانست . به عبارتی از نظر این عده بررسی ماهیت حاکمیت قانون بدون وجود و رسمیت ارزش های اخلاقی امکان پذیر نخواهد بود و صرف عمل به مصوبات قوه مقننه نمی تواند بعنوان تضمینی به منظور تحقق این مفهوم تلقی گردد (زارعی، ۱۳۷۸، ص ۷۵) . چرا که نگرشی به تجربه سیاسی جوامع مختلف نشان دهنده این مهم بوده که گاه دولت ها و حکام جوامع با تمسک به روش های به ظاهر قانونی اقدام به نقض حقوق شهروندان و پایمال نمودن آن نموده اند . در نتیجه می بایستی قوانین و تصمیمات نهادها حکومتی نیز با معیارهای فراحقوقی سنجیده شود (macleod,2002,p56).

### ۳- قانون و قانونمداری در اسلام :

حاکمیت قانون دارای مبانی متعددی از جمله آزادی، برابری و حقوق بشر و عدالت می باشد . بدین معنی که بدون وجود چنین مفاهیمی دیگر نمی توان امیدی به برقراری حاکمیت قانون در یک جامعه داشت . به عبارتی قانون گرایی واسطه و طریقی است به منظور دستیابی به عدل و قسط در سطح اجتماع . نگرشی عمیق در آیات قرآنی نشان از تاکیدات مکرر این کتاب مبین بر لزوم برقراری مفاهیمی از قبیل عدالت و برابری در میان شعوب و قبایل بوده است . لذا همچنانکه در جوامع پیچیده امروزی اجرای عدالت بصورت گسترده و فراگیر در گرو تن دادن همه طبقات به قانون می باشد روشن میگردد که دعوت گسترده قرآن به قسط و عدل، به معنای دعوت به قانون و قانونمداری تلقی میگردد (نوری، ۱۳۸۳، ص ۲۶) .

در مکتب اسلام دین و حقوق نسبت به یکدیگر دارای آمیختگی گسترده می باشند و این سیستم قانونی بر یک اساس و بنیان معنوی پایه گذاری شده است و قانونگذار نخست پروردگار منان بوده که با فرستادن انبیا و کتب آسمانی اقدام به تشریح و قانونگذاری نموده است (صبحی، ۱۳۸۶، ص ۲۰۲) . قرآن کریم بعنوان نخستین منبع قانونگذاری در اسلام و به مثابه یک سند حقوقی دارای احکام و مقررات متعدد به منظور هدایت انسانها می باشد . پس از رحلت پیامبر اسلام بحث در ارتباط با این موضوع که آیا امکان تصمیم گیری و وضع مقررات لازم الاجرا در ارتباط با مشکلات پیش آمده توسط حکام جوامع وجود خواهد

داشت یا خیر به موضوعی جدی و مورد توجه علما واقع گردید. بر اساس مبانی فقهی اهل تسنن منظور خداوند منان از واژه اولی الامر در آیه ۵۹ سوره نسا «اطيعوا اله و اطيعوا الرسول و اولی الامر منکم» همان خلفا و سلاطین هر عصر می باشند که اجازه دارند در ارتباط با مشکلات و مسائل پیش آمده در جوامع البته با دو شرط اقدام به انجام عمل تقنین نمایند. اول: تقید شخص خلیفه یا سلطان به دادگری و نیز انجام وظایف و واجبات دینی، ثانیاً لزوم انجام مشورت خلیفه یا سلطان با فقها و دانشمندان اسلامی به هنگام تصمیم گیری (احمدی، ۱۳۹۲، ص ۱۱).

از دیگر سو و بر اساس مبانی فقه شیعه انجام عمل تقنین پس از رحلت پیامبر بر عهده ائمه معصومین بوده که البته دلیل این مهم را می بایستی در عصمت و علم الهی امامان معصوم دانسته اند. ولی آنچه مهم و اساسی می نماید عبارت است از نقش و جایگاه مهم فقها و علمای دین بعنوان نواب عام امام عصر (عج) در دوران غیبت که می بایستی عمل قانونگذاری توسط یا نظارت آنان انجام پذیرد. چرا که لاجرم ضرورت برقراری نظم و حکومت امری اجتناب ناپذیر بوده و لذا علمای دین به دلیل آشنایی با منابع دین اسلام (قرآن و سنت) از شایستگی و صلاحیت بیشتری به منظور دخالت در امر تقنین برخوردار خواهند بود. در این راستا حتی امام خمینی (ره) ابراز میدارند که هر گونه حکومت داری و وضع قانون در صورتی که از جانب خداوند بلند مرتبه مشروعیت پیدا نکند، باطل بوده و به منزله طاغوت تلقی می گردد (موسوی الخمینی، ۱۳۶۱، جلد نهم ص ۳۶). حتی ایشان در ارتباط با قوانین مصوب در دوران مشروطه با این استناد که چون متمم قانون اساسی مشروطه در ارتباط با نظارت گروهی از علما بر مصوبات مجلس انجام پذیرفته اعلام میدارند که چنین قوانینی واقعی و مشروع تلقی نمیگردند (موسوی الخمینی، ۱۳۷۹، جلد هشتم ص ۲۰۱) و لذا همان گونه که مشاهده میگردد از دیدگاه فقه تشیع مشروعیت قانون و قانونگذاری منوط به دخالت فقها و نیز رعایت مفاهیم و اصول دینی می باشد.

#### ۴- نهاد های خاص تقنینی در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران

پس از پیروزی انقلاب مردم ایران در سال ۱۳۵۷ شمسی و تغییر نظام سیاسی ایران از پادشاهی مشروطه به جمهوری اسلامی کار نگارش و تصویب قانون اساسی آغاز گشت. در اصول آغازین این قانون بر رعایت اصولی مانند تساوی کلیه اشخاص و مشارکت افراد جامعه در اداره امورات کشور تاکید شد. لذا بدین منظور و با توجه به شکل تکبافت دولت، نظام تک مجلسی در قوه مقننه آن شکل گرفت تا اینکه نمادی از اراده همگون و یک صدای مردم ایران در سطح ملی باشد. ولی به مرور زمان و با توجه به دینی بودن کالبد نظام سیاسی، لزوم مصلحت سنجی در روند اداره کشور و درج مفهوم ولایت مطلقه فقیه در قانون اساسی، نهادهای خاصی با دستور مقام رهبری و یا با انجام اصلاحاتی در متن قانون اساسی تشکیل یافتند که به تدریج دارای اختیار قانونگذاری نیز شدند (نوذری، ۱۳۹۵، ص ۱۲). به عبارت دیگر در کنار مجلس شورای اسلامی بعنوان رکن تقنینی کشور، نهادهای خاصی به جهت پاره ای مصلحت های دینی و امنیتی و با استناد به مفاهیمی از قبیل احکام ثانویه، مصلحتی و ... شکل گرفتند که در راستای انجام وظیفه گاهها زمینه بروز تنوع تفاسیر به ویژه در ارتباط با جایگاه مصوبات آنان در رابطه

با قوای دیگر به خصوص مقننه را باعث گردید. در ادامه تلاش خواهد شد ضمن مطالعه تحلیلی تاریخچه تشکیل، به بررسی جایگاه مصوبات و نحوه اعمال حاکمیت قانون توسط این نهادها نیز توجه گردد.

#### ۱-۴ ولایت فقیه :

نگرشی کلی به ادیان و تفکرات سیاسی در طول تاریخ نشان از این واقعیت دارد که در مجموع دو گونه دیدگاه در ارتباط با رابطه دین و سیاست وجود دارد. دیدگاه اول این دو را در ارتباط با هم دانسته و دین را در خصوص سیاست دارای نظر و برنامه میداند که دین اسلام از جمله مصادیق این گونه تفکر می باشد. ولی در برداشت دوم که البته بیشتر نشأت گرفته از تفکرات غربی و لیبرالیستی بوده سیاست را خارج از حوزه دین و مستقل از آن میداند که البته دلیل این امر را باید در وقایع اتفاق افتاده در قرون وسطی، حاکمیت رجال کلیسا و مخالفت با هرگونه مدرنیسم و تجددگرایی توسط آنان در مقاطعی از تاریخ دانست (سروش، ۱۳۸۶، ص ۱۲۰).

در تاریخ جهان اسلام با حاکمیت یافتن حکومت امویان به تدریج نظریه تفکیک بین دین و سیاست بنیان نهاده و گسترش یافت. چنانکه شاهد کم‌رنگ تر شدن دخالت مفاهیم دینی در امورات سیاسی و حکومتی ممالک اسلامی بوده ایم که این امر به مرور موجبات نفوذ و استقرار استبداد داخلی و خارجی در تمامی سطوح کشورهای مسلمان گردید (نوروزی، ۱۳۸۵، ص ۳۴). ادامه این وضعیت و بروز نابسامانی های سیاسی و اجتماعی در سطح کشور زمینه بروز اعتراضات و طغیان گری های مردمی به خصوص در قرن بیستم در سطح جامعه ایران را سبب گردید که سرانجام این قیام ها منتج به انقلاب اسلامی مردم ایران در سال ۱۳۵۷ شمسی و تاسیس نظام سیاسی جدید با مفاهیمی بدیع و متفاوت از گذشته گردید. از جمله مهمترین مفاهیم مندرج در قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران مفهوم «ولایت فقیه» می باشد که به عبارتی می توان مشروعیت تمامی اعمال قوای سه گانه را ناشی از این مفهوم دانست. از آنجائیکه از دیدگاه مفاهیم فقه شیعه، ولی فقیه بعنوان نائب امام عصر در دوران غیبت بوده و ولایت و زعامت امور مسلمین را بر عهده دارد لذا اختیارات وی را نیز دقیقاً شارع مقدس تعیین نموده و فقیه فاقد هر گونه مجوزی در زمینه تعیین اختیارات اضافی برای خویش می باشد. لذا در این راستا قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران با بهره گیری از منابع و متون دینی و نیز تلفیقی از تضارب آرا و تضارب سیاسی و حقوقی گذشته اقدام به تعیین و تعریف شرایط انتخاب مقام رهبری، اختیارات وی و نحوه اعمال آنان نموده است (اصلائی، ۱۳۹۱، ص ۲۱۶).

آنچه که از چند دهه اخیر میان فقها و علمای حقوق محل بحث و اختلاف بوده عبارت است از اختیارات و میزان گستره ولی فقیه. چرا که برخی به محدود بودن این اختیارات و برخی به نامحدود بودن آن معتقد بوده اند. گروه اول ضمن استناد به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به احصای این اختیارات معتقد بوده و اعلام میدارند که ذکر عدد در

این اصل مفهوم دارد (محقق داماد، ۱۳۷۸، ص ۲۵). ولی طرفداران گروه دوم که در راس آنان حضرت امام خمینی (ره) قرار دارند بر دارا بودن همان اختیارات پیامبر و ائمه معصومین بر ولی فقیه تاکید داشته و در این راستا به دلایل عقلی و نقلی در ارتباط با برابری اختیارات حکومتی فقیه عادل با اختیارات پیامبر و ائمه معصومین استناد نموده و ابراز میدارند با توجه به فلسفه استقرار حکومت دینی که همانا اجرای شریعت اسلام در سطح کل جامعه می باشد در نتیجه دلیلی برای پایین تر بودن اختیارات فقیه عادل در دوران غیبت امام عصر از انبیا و معصومین وجود ندارد. بدین سبب و به دلیل جلوگیری از تزاخم فتاوی و نظرات دینی فقها در زمینه مسائل عمومی و سیاسی جامعه، قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران پس از انجام تغییراتی در سیستم حقوقی ایران اقدام به افزودن صفت مطلقه به ولایت فقیه نمود و بدین ترتیب به خواسته چندین ساله امام خمینی جامعه عمل پوشانیده شد. البته بایستی این را نیز افزود که مطلقه بودن اختیارات ولی فقیه به معنای حکمرانی بر اساس امیال و هوی نفسانی حاکم وقت نبوده بلکه محدودیت ها و شروطی خاص در این باب مانع از این امر میگرددند که عبارتند از لزوم رعایت مصلحت عمومی، رعایت عدالت، محدودیت اختیارات به حوزه عمومی و.. (ارسطا، ۱۳۸۰، ص ۷۸)

مقام رهبری بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بعنوان فرد اول کشور و عهده دار مقام ولایت فقیه بوده و در نتیجه می توان ایشان را واجد تمامی اختیارات و وظایف برشمرده شده برای ولی امر جامعه از جانب شارع مقدس دانست. از جمله این اختیارات مهم «حکم حکومتی» می باشد. ولی فقیه از دیدگاه فقه شیعه دارای شان ولایتی و حکومتی می باشد و بالتبع در این راستا از پاره ای اختیارات اساسی برخوردار می باشد که از مهم ترین آنان میتوان به حکم حکومتی اشاره نمود (قاضی زاده، ۱۳۷۷، ص ۱۹۰). از دیدگاه بنیانگذار انقلاب اسلامی ایران تاسیس حکومت دینی و حکم حکومتی از جمله احکام اولیه دین اسلام می باشند و به عبارتی بنا به ضرورت یا اضطرار بوجود نیامده اند. در نتیجه سنخ ولایت فقیه و فرامین حکومتی ایشان از نوع احکام اولیه دین بوده و قبول و تبعیت از آن برای همگان واجب عینی می باشد. در ادامه و در تعریف این مفهوم می توان چنین ابراز داشت که احکام حکومتی احکامی هستند که رهبر جامعه اسلامی از موضع حکومتی خود آنها را صادر کرده و این احکام دخالت روشنی در وضعیت و سیر جامعه اسلامی دارند. همچنین در تعریف دیگری این احکام را دستورات جزئی پیامبر و ائمه معصومین در منصب حکومت که به منظور اجرای احکام کلی الهی صادر می شود، شناخته شده است (علیدوست، ۱۳۸۸، ص ۶۸۵). مرحوم آیت الله علامه طباطبائی در رابطه با حکم حکومتی اعلام میدارند «ولی امر مسلمین می تواند یک سلسله تصمیماتی بر اساس مصلحت وضع نماید که مقررات مذکور همانند مقررات شریعت اسلام لازم الاجرا هستند» (طباطبائی، ۱۳۸۹، ص ۶۵). در ارتباط با اختیار صدور فرامین حکومتی توسط ولی فقیه

علاوه از دلایل نقلی و عقلی موجود بایستی از عنصر مصلحت و احراز لزوم تمسک بدان یاد کرد. به عبارتی در صدور احکام حکومتی رعایت حیطة وظایف ولی جامعه و همچنین غبطه و صلاح مسلمین از اهمیت بسزایی برخوردار می باشد. (شریعتی، ۱۳۸۰، ص ۴۷) از مصادیق عمل تقنینی که از طریق حکم حکومتی در دوران پس از انقلاب اسلامی ایران انجام پذیرفته می توان به تعیین شورای انقلاب، تعیین مهندس بازرگان به نخست وزیر موقت ایران، حکم تعیین رئیس بانک مرکزی در سال ۱۳۶۵، اعلام نظر به مجلس پنجم برای رای مثبت به کابینه اول آقای خاتمی و ... اشاره نمود (رسائی، ۱۳۸۲، ص ۲۸).

از جمله اختیارات دیگر مقام رهبری در سیستم حقوقی ایران، تعیین سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز نظارت بر اجرای آن میباشد. آنچه در این بین مهم و اساسی می باشد ارائه تعریف جامع از این مفهوم و جایگاه آن در سیستم حقوقی ایران میباشد. مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعریفی اعلام داشته «سیاست های کلی، طراحی نظام بر اساس آرمان ها و اهداف است و از یک سو نظر به آرمانها و از سوی دیگر نظر به جنبه ها و مفهوم های اجرایی دارد» (مصوبات مجمع تشخیص مصلحت، جلد سوم، ۱۳۷۶) به عبارت دیگر بایستی از اصول قانون اساسی بعنوان اهداف آرمانی و از قوانین عادی تحت عنوان مصوبات اجرایی نام برد که در این بین سیاست های کلی نظام حد فاصل مابین این دو مهم بوده و راه رسیدن به اهداف و آرمان هائی است که توسط قانون اساسی تعیین گردیده است (اسماعیلی، ۱۳۹۱، ص ۸۱). صدور این سیاست ها از جانب مقام رهبری علی رغم انتساب به ایشان دارای برخی تفاوت ها با احکام حکومتی می باشد. از جمله اینکه احکام حکومتی در موارد خاص و بصورت اضطراری و به منظور حل موانع جدی پیش آمده انجام میپذیرد ولی صدور سیاست های کلی نظام در راستای تعیین خط مشی های کلی نظام در حوزه های گوناگون و ایجاد انسجام و ثبات امور برای حرکت به سوی اهداف مشخص در سطح کلان انجام می یابد و با توجه به قسمت اخیر اصل ۱۰۷ قانون اساسی مبنی بر برابری مقام رهبری در برابر قانون و همچنین استثنائی بودن ضرورت های پیش آمده در راستای صدور احکام حکومتی، لذا می توان چنین نتیجه گرفت که محتوی این سیاست ها نبایستی مغایرتی با قانون اساسی داشته و در مقابل با توجه به جایگاه خاصی که قانونگذار اساسی به این سیاست ها اعطا نموده (از جمله تعریف اهداف کلی حکومت و ابلاغ توسط مقام رهبری) قانونگذار عادی نیز باید هنگام وضع قوانین بدان توجه داشته تا مصوبات آن مغایرتی با این سیاست ها نداشته باشد که شورای نگهبان این وظیفه را ایفا مینماید. (مهرپور، ۱۳۸۹، ص ۱۲۶) در ضمن پیرو ماموریت مقام رهبری مبنی بر نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام توسط مجمع تشخیص، در اردیبهشت ماه سال ۱۳۹۷ این نهاد ضمن تعیین شورائی مرکب از رئیس، دبیر و ۱۳ نفر از اعضا مامور به نظارت بر اجرای سیاست های اتخاذ شده رهبری، توسط دستگاه های دولتی و عمومی گردیده است (خبر به



نقل از خبرگزاری صدا و سیما مورخ ۹۷/۲/۲۲). در اولین نگاه شاید مشابهت هایی مابین این سیاست ها و قوانین ارگانیک در سیستم حقوقی برخی از کشور های جهان به نظر آید. ولی با اندکی کنکاش می توان بصورت آشکار به تفاوت های این دو مفهوم پی برد. از جمله اینکه منشا تاسیس این سیاست ها بر خلاف قوانین ارگانیک نه قوه مقننه بلکه عالی ترین مقام نظام یعنی رهبری می باشد و همچنین اینکه قوانین ارگانیک به مانند آئین نامه های اجرائی قانون برتر بوده و نحوه اجرای اصول قانون اساسی را بیان می نمایند در صورتیکه سیاست های کلی نظام عبارت است از برنامه ها و اهداف کوتاه یا بلند مدت نظام در زمینه های گوناگون که توسط مقام اول کشور تبیین و تعریف می گردد. عبارتی می توان چنین ابراز داشت که جایگاه این سیاست ها بالاتر از قوانین عادی و پائین تر از قانون اساسی می باشد (چوپانی یزدلی، ۱۳۸۴، ص ۹۵).

حل اختلافات پیش آمده و تنظیم روابط بین قوای سه گانه نیز از جمله اختیارات تعیین شده برای مقام رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایران می باشد. با توجه به تفکیک قوای نسبی در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نظر قانونگذار اساسی ایران مبنی بر تعامل و همکاری بین قوا، لاجرم اختلاف نظر ها و تفاوت ها در تفسیر آرا و نظرات بین قوای سه گانه بروز خواهد نمود. لذا بدین دلیل و با عنایت به ولایت مطلقه مقام رهبری بر این قوا که در اصل ۵۷ نیز بدان اشاره گردیده، بند هفتم اصل ۱۱۰ قانون اساسی حل اختلاف مابین قوا را از جمله اختیارات ایشان بر شمرده است که این حل اختلاف می تواند بصورت احکام ارشادی یا آمرانه (حکومتی) نیز متجلی شود (مدنی، ۱۳۹۳، ص ۲۶۷). لازم به یادآوری است با حکم مقام رهبری در سال ۱۳۹۰ هیئتی پنج نفره به منظور ارائه نظرات مشورتی به مقام رهبری به هنگام بروز اختلافات بین قوا و در راستای اجرای این بند تشکیل شده است که در این مدت موضوعات نسبتا مهم و حساسی مانند لایحه جامع وکالت، قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر و صلاحیت انتخاباتی مینو خالقی کاندیدای نمایندگی مجلس از حوزه اصفهان در این هیئت رسیدگی و اعلام نظر گردیده است. در باب جایگاه مصوبات این هیئت نیز بایستی ابراز داشت که تمامی نظرات ارائه شده توسط اعضای آن جنبه مشورتی داشته و تنها پس از توشیح و ابلاغ مقام رهبری از قابلیت اجرائی برخوردار خواهند بود چرا که فعالیت این هیات در چارچوب تفویض انجام یافته از سوی مقام رهبری انجام پذیرفته و در نتیجه به نظر می رسد اعلام آمرانه (حکومتی) یا ارشادی بودن مصوبات مذکور نیز در صلاحیت مقام ولی فقیه باشد.

نگرشی اجمالی به مبانی فقه اسلام و نیز اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با موضوع ولایت و رهبری جامعه نشان از این واقعیت داشته که منشا مفهوم ولایت که در اصل از آن خداوند متعال بوده به معصومین اختصاص داشته و در زمان غیبت امام عصر به فقیه یا فقهای عادل جامع الشرائط واگذار میگردد که در این زمینه

مقام ولایت امر دارای پاره ای اختیارات تقنینی و اجرائی بوده که از طرق مختلف از جمله احکام ثانویه ، حکومتی ، تعیین آرمانها و سیاست های کلی جامعه و ... اعمال میگردند . ولی آنچه که در این راستا واجد اهمیت بوده و شایسته ذکر می باشد وجود این امر می باشد که شرط دارا بودن و اعمال اختیارات فوق الذکر ، وجود پاره ای شرائط و ضوابط اساسی در این زمینه از جمله «علم به قانون ، عدالت و کفایت و تدبیر» می باشد . به عبارتی رهبر جامعه اسلامی می بایستی علاوه از تسلط داشتن به مفاهیم و علوم فقهی و تهذیب نفس خویش از آلودگی به انجام گناهان کبیره و همچنین اصرار بر انجام گناهان صغیره (که شرط تحقق عنصر عدالت می باشد) ، مذبذب به ویژگی سومی بنام کفایت و تدبیر نیز باشد . بدین معنی که تدبیر در امورات مربوط به اداره جامعه و استعداد و توانائی لازم در راستای اداره امت اسلامی از جمله خصائص مهم رهبر جامعه می باشد (موسوی الخمینی، ۱۳۶۵، ص ۲۱) . در واقع در صورت فقدان ابتدائی یا ثانویه شرائط مذکور در حاکم اسلامی عهده دار امور مسلمین در عصر غیبت تمامی اعمال و فرامین ایشان از درجه اعتبار ساقط خواهد بود . بدین منظور قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران اقدام به تاسیس نهادی مستقل بنام مجلس خبرگان متشکل از فقهای واجد صلاحیت شرعی و قانونی نموده تا ضمن نظارت و کنترل دائمی بر کردار و شرائط مقام رهبری مانع از تجاوز از اختیارات تعریف شده برای ایشان بر اساس موازین شرع و قانون اساسی گردند .

## ۲-۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی

پیروزی انقلاب اسلامی مردم ایران سبب بروز تحولات گسترده در زمینه های گوناگون از جمله امور فرهنگی جامعه گردید . چرا که اشاعه فرهنگ غربی و لومپنیسم در جامعه ایران که به خصوص در دهه ۵۰ شمسی رواج گسترده یافته بود در عمل با فرهنگ سنتی و مقبول اکثریت مردم ایران در تضاد بود . لذا لازم بود تا راهکاری جدی در زمینه حمایت از فرهنگ غنی ایرانی و اسلامی به ویژه در سطح نهادهای اداری و دانشگاهی اندیشیده شود . لذا پیرو این هدف در آذرماه سال ۱۳۶۳ با حکم امام خمینی (ره) نهادی بنام شورای عالی انقلاب فرهنگی و با عضویت تعدادی از چهره های فرهنگی ، دانشگاهی ، سیاسی و ... تاسیس گردید و با وجود گذشت حدود ۴ دهه از عمر انقلاب هنوز به فعالیت خود ادامه می دهد . اعضای این شورا مستقیماً توسط مقام رهبری منصوب و ریاست آن را شخص رئیس جمهور بر عهده دارد که نشان از اهمیت این شورا از دیدگاه نظام جمهوری اسلامی ایران می باشد و نیز مصوبات این شورا توسط مقام ریاست جمهوری توشیح و ابلاغ میگردند . از جمله اهداف و وظایف بنیادین این نهاد می توان به تعیین خط مشی دانشگاه ها و مراکز آموزشی ، پیشگیری از نفوذ عناصر منحرف و وابسته به

بیگانگان به محیط های فرهنگی و دانشگاهی، تدوین اصول فرهنگی نظام، نظارت بر اجرای شایسته مصوبات شورا و ... اشاره نمود.

در ارتباط با نفوذ و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مباحث و چالش های حقوقی بسیاری پیش آمده است. چرا که همان گونه که گفته شد عنوان و اختیارات این شورا به صراحت در قانون اساسی درج نگردیده و با دستور بنیان گذار انقلاب اسلامی ایران تاسیس گردیده است. به عبارتی مشروعیت تاسیس و ادامه فعالیت این نهاد ناشی از دستور حکومتی ولی فقیه بوده و روند تاسیس آن را می توان مشابه تاسیس و فعالیت ارگان هایی چون دادگاه های انقلاب و مجمع تشخیص مصلحت نظام (قبل از تصویب قانون اساسی سال ۱۳۶۸) دانست. در این راستا برای اولین بار رئیس جمهور وقت ایران در سال ۱۳۶۳ ضمن تقدیم نامه ای به امام خمینی (ره) در مورد ارزش و اعتبار مصوبات شورا پرسش مینمایند که در جواب امام خمینی اعلام میدارند «به تمامی ضوابط و قواعد وضع شده توسط شورا باید ترتیب اثر داشته شود». همچنین در سال ۱۳۷۶ طی مصوبه ای که از جانب این شورا به تصویب رسید کلیه تصمیمات و مصوبات آن لازم الاجرا و در حکم قانون اعلام گردید (مجموعه قوانین سال ۱۳۷۶، صفحه ۱۳۰۰). نگرشی به دستور امام خمینی و مصوبه شورا نشان از این امر بوده که علاوه از اینکه جایگاه مصوبات شورا به صراحت تعریف نشده بلکه همان گونه که ذکر شد طبق مصوبه این شورا «تمامی تصمیمات آن در حکم قانون می باشند و نه خود قانون». به عبارتی اصطلاح «قانون» مسلماً نسبت به اصطلاح در «حکم قانون» برتری داشته و در نتیجه می توان ابراز داشت که مجلس شورای اسلامی بعنوان رکن قانونگذاری کشور از قدرت نسخ این تصمیمات برخوردار می باشند (مبارکی، ۱۳۸۸، ص ۱۸۲). از دیگر سو مصوبه شورا در مورد لازم الاجرا بودن تصمیمات فقط توسط مقام ریاست جمهوری وقت امضا و ابلاغ گردیده و قانون اساسی و مقام رهبری در مورد جایگاه قانونی و یا فرا قانونی داشتن آن سکوت نموده اند. همچنین تا کنون بارها مصوبات این شورا توسط دیوان عدالت اداری مورد بررسی و حتی نقض واقع گردیده اند که نشان از ارزش آئین نامه ای این تصمیمات از دیدگاه دیوان عدالت دارد که از جمله میتوان به ابطال مصوبه جلسات هشتاد و سه و چهارصد و سی و نه این شورا با موضوع قطعی بودن احکام صادره توسط هیات های مرکزی گزینش و کمیته های انضباطی توسط دیوان عدالت اداری اشاره نمود (دادنامه شماره ۳۰۰۲۹۹۲۹۸۲۹۷ مورخ ۷۸/۸/۹ هیات عمومی دیوان عدالت اداری). نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز در ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مصوبات این شورا را از رسیدگی در دیوان مستثنا نموده و به عبارتی به شعبات دیوان اجازه رسیدگی و حتی نقض این تصمیمات را داده اند. مطالعه تحلیلی این مطالب نشان از وجود تناقضی جدی در زمینه جایگاه مصوبات این نهاد و حتی اعمال حاکمیت قانون توسط آن می باشد. در نتیجه لازم مینماید نهادهایی چون شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی و

حتی در صورت لزوم مقام رهبری نسبت به تفسیر و تعریف جایگاه این شورا و حتی نحوه رسیدگی شرعی و اساسی بر مصوبات آن اقدامات لازم را مبذول دارند .

### ۳-۴ شورای عالی امنیت ملی

در جهان کنونی و بر اساس تجارب چندین ساله بشری می توان در زمینه مسائل نظامی حق تقدم را به مسائل امنیتی که خود زیربنای مسائل نظامی می باشد داد . چرا که در عصر حاضر تلاش اکثر دولت ها و گروه های متخاصم بر ورود آسیب های امنیتی به حوزه های گوناگون فرهنگی ، اقتصادی ، اجتماعی و ... یکدیگر می باشد و جنگ های تن به تن جای خود را به چالش های امنیتی داده است . لذا و با توجه به تجربه ۸ ساله دفاع مقدس و نیز با بهره گیری از سیره پیامبر اسلام قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران به هنگام تصویب قانون اساسی سال ۱۳۶۸ اقدام به تاسیس نهادی جدید تحت عنوان شورای عالی امنیت ملی نمود .

برقراری نظم و تامین امنیت در تمامی جوانب از آمال و اهداف اساسی هر نظام سیاسی می باشد . لذا در سیستم حقوقی بسیاری از کشورهای جهان به منظور برقراری نظم و امنیت ملی و انجام هماهنگی بین ارگان های مختلف عمومی و دولتی و اتخاذ تصمیم در مواقع ضروری نهادی تحت عنوان شورای امنیت ملی و یا شورای دفاع ملی تشکیل میگردد که می توان نمونه های آن را در قانون اساسی کشورهایمانند روسیه ، کره جنوبی ، الجزایر و ... مشاهده نمود (اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۲۹۱).

تجربه ده ساله مابین سالهای ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۸ نشان داد که امور لشگری و کشوری در راستای تامین و برقراری امنیت داخلی و حفظ استقلال کشور رابطه ای ناگستنی دارند . لذا قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز پس از ایجاد تغییراتی در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ اقدام به تاسیس نهادی بنام شورای عالی امنیت ملی در جهت تامین منافع ملی ، پاسداری از انقلاب اسلامی و حفظ تمامیت ارضی و حاکمیت ملی نمود . البته تا پیش از این و در قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ شمسعی نهادی بنام شورای عالی دفاع پیش بینی گردیده بود که البته تصمیمات آن بیشتر جنبه مشورتی برای مقام رهبری داشته و گستره اختیارات آن نیز بسیار محدودتر بود . اصل ۱۷۶ قانون اساسی ایران که در ارتباط با تشکیل و فعالیت این شورا می باشد وظایف و اختیاراتی برای آن متصور شده است که عبارتند از : تعیین سیاست های دفاعی و امنیتی کشور در محدوده سیاست های تعیین شده از جانب مقام رهبری ، هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی ، اطلاعاتی ، اجتماعی و فرهنگی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی و امنیتی ، بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی . در ضمن ریاست شورا نیز با رئیس جمهور میباشد که نشان از اهمیت آن از دیدگاه قانونگذار اساسی می باشد . (عمید زنجانی ، ۱۳۸۸، ص ۷۷۳).

همان گونه در توضیحات فوق ذکر گردید این شورا نهادی است حقوقی که تحت ریاست رئیس جمهور فعالیت نموده و از طرفی بر اساس بند آخر اصل ۱۷۶ می بایستی تمامی مصوبات آن به منظور اجرائی شدن بایستی به تأیید مقام رهبری رسد. لذا بررسی جایگاه حقوقی این شورا و اعتبار مصوبات آن مهم می نماید. علی رغم توشیح تصمیمات شورا توسط مقام رهبری و نظریه شورای نگهبان مبنی بر اینکه سیاست ها و فرامین صادره توسط مقام ولی فقیه جزء شرع تلقی شده و مصوبات سایر نهادها نمی بایستی مغایرتی با آن داشته باشد (اصلائی، ۲۷، ۱۳۹۱)، بند اول اختیارات شورا مندرج در اصل ۱۷۶ اعلام میدارد تعیین سیاست های دفاعی و امنیتی کشور توسط این شورا باید مطابق با سیاست های کلی اتخاذ شده توسط مقام رهبری باشد. در واقع می توان چنین ابراز داشت که ارزش این مصوبات پائین تر از سیاست های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری می باشد (مبارکی، ۱۳۸۸، ص ۱۸۸) در ثانی به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی ایران، حق قانونگذاری مختص مجلس بوده و قابل واگذاری به غیر نمی باشد. با این حساب می توان چنین برداشت نمود که شورا حق قانونگذاری ابتدائی نداشته و فقط بصورت موردی حق اظهارنظر و اتخاذ تصمیم را داراست. ثالثاً بر طبق قسمت اخیر اصل ۱۷۶ قانون اساسی مصوبات شورا پس از تأیید رهبری قابل اجراست. در این مورد شاهد سه گونه برداشت متفاوت هستیم. طرفداران برداشت اول معتقدند با عنایت به استفاده واژه قابلیت اجرا برای مصوبات شورا در نتیجه اعتبار و جایگاه تصمیمات آن در حد و اندازه مصوبات اجرائی دولت بوده و نبایستی هیچ گونه مغایرتی با اصول شرع و قوانین اساسی و عادی داشته باشد و علاوه از آن مصوبات این نهاد با توجه به قبول نظریه تفکیک قوا در سیستم حقوقی ایران نبایستی جنبه قضائی یا تقنینی داشته باشد (مدنی، ۱۳۹۳، ص ۳۸۲). ولی طرفداران برداشت دوم با استناد به فرماندهی رهبری بر قوای نظامی و نظارت عالییه وی بر قوای سه گانه، توشیح ایشان را باعث مشروعیت بخشی به مصوبات شورا دانسته و قوای سه گانه و نیروهای مسلح را مکلف به تبعیت از آن می دانند. (وکیل و عسکری، ۱۳۸۳، ص ۴۶۴). ولی طرفداران برداشت سوم بر لزوم تقید به تفکیک قوای انجام یافته در اصل ۵۷ قانون اساسی معتقد بوده و ابراز میدارند تصمیمات شورا در امورات مرتبط با جنگ و مسائل دفاعی کشور با امضا فرماندهی کل قوا (ولی فقیه) مشروعیت پیدا کرده و برای قوای سه گانه و سایر نهادهای حکومتی نیز لازم الاجرا می باشند ولی در اموراتی مانند انعقاد قراردادهای بین المللی می بایستی به تصویب نمایندگان ملت در مجلس شورای اسلامی نیز رسیده باشد (هاشمی، ۱۳۸۵، ص ۵۳۸)

نگرشی به اصول قانون اساسی و قوانین داخلی این شورا نشان از این واقعیت داشته که نهاد مذکور در راستای ایجاد هماهنگی بین قوای سه گانه و همچنین سایر نهادهای حکومتی در جهت تامین امنیت و نظم عمومی در سطح کلان تاسیس گردیده و با توجه به لزوم تبعیت اعضا از سیاست های کلی نظام (ابلاغی توسط مقام رهبری) و به تبع آن

اصول قانون اساسی می توان از این شورا بعنوان بازوی امنیتی ولی فقیه یاد کرد . که بالتبع نظارت مقام رهبری (در صورت تفویض مجمع تشخیص مصلحت نظام) و سایر نهادهای نظارتی از جمله کمیسیون های تحقیق و تفحص مجلس می تواند یاری گر این نهاد در زمینه انجام شایسته تر وظایف محوله خویش و در عین حال استقرار مفهوم حاکمیت قانون در آن را نیز سبب گردد .

#### ۴-۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام

از جمله خصائص مقررات و احکام دین مبین اسلام قابلیت انعطاف پذیری آن در مقابل شرائط و موارد فوق العاده می باشد . بدین توضیح که احکام تبیین شده در منابع فقه اسلامی حالت همیشگی و لایتغیر نداشته و ممکن است به دلایلی از جمله دفع ضرر یا تامین منافع عمومی جامعه اسلامی دچار تطور گردیده و حکم صادره بصورت کلی یا جزئی تغییر پیدا کند . در این راستا شاهد وجود احکام ثانویه از جمله مصلحت گرائی در مقابل احکام اولیه هستیم که موجب تغییر مقررات صادره اولیه میگردد. حال این مصلحت میتواند بصورت مصلحت شخصی مطرح شود یا جمعی . البته واژه مصلحت بصورت صریح در قرآن مطرح نشده ولی برخی از مشتقات آن از جمله «صلاح» در مقابل فساد و بدی یاد شده است (صابریان، ۱۳۸۶، ص ۱۳۰).

همان گونه که در مباحث قبل ذکر گردید مجلس شورای اسلامی ، بعنوان یکی از نمادهای حاکمیت ملی در سیستم حقوقی کشور ، وظیفه قانونگذاری و وضع مقررات لازم الاجرا را بر عهده دارد که این مقررات نیز بر اساس اصول قانون اساسی نیابتی مغایرتی باشرع اسلام و قانون اساسی داشته باشد . در ابتدای تصویب قانون اساسی ، پیش بینی این مطلب که امکان رویارویی مجلس و شورای نگهبان در امور نظارت شرعی و اساسی بر مصوبات وجود خواهد داشت ، نبوده و لذا قانونگذار اساسی چاره ای به منظور حل اختلافات احتمالی مابین این دو رکن قوه مقننه نیندیشیده بود (دوست محمدی، ۱۳۹۰، ص ۱۰۹). ولی به مرور شاهد بروز موانع و مشکلات عدیده ای به ویژه در زمینه قانونگذاری برای مجلس شورای اسلامی از جانب شورای نگهبان بودیم . نخستین بار در سال ۱۳۶۰ شمسی بصورت جدی شاهد رویارویی این دو رکن قوه تقنینی در جریان تصویب قانون امور اراضی بودیم . بصورتی که با وجود ایرادات مطرح شده توسط اعضای شورای نگهبان ، نمایندگان مجلس همچنان بر لزوم اجرای مصوبه قبلی خویش اصرار نموده و اجرای قانون مذکور را به نفع اکثریت ملت تلقی نمودند . بدین سبب رئیس وقت مجلس شورای اسلامی ضمن ارسال نامه ای به بنیانگذار انقلاب اسلامی ایران در این باب کسب تکلیف نموده و ایشان تشخیص وجوب اجرای مصوبات مجلس با استناد به احکام ثانویه دینی را بر عهده نمایندگان مجلس نهادند . ولی به مرور و با گسترش تمسک نمایندگان مجلس به اختیار کسب شده شاهد افول و کاهش دخالت نهاد شورای

نگهبان در روند تقنینی بوده ایم که نهایتاً این امر رهبر کبیر انقلاب اسلامی را مجاب به تاسیس نهادی جدید در جهت بررسی ضرورت اجرای مصوبات مجلس علیرغم ایرادات شرعی و اساسی شورای نگهبان نمود.

مفهوم مصلحت در نظام دینی و ولایی ضمن اینکه مورد پذیرش واقع شده، از اهمیت بسزائی نیز برخوردار می باشد. چنانکه می توان مصلحت را عنصر اصلی فلسفه قوانین و احکام دینی دانست. از دیگر سو وجوب حفظ نظام اسلامی (مقابله با تهاجم دشمنان داخلی و خارجی و جلوگیری از هرج و مرج و برقراری نظم) در متون فقهی و دینی بصورت فراوان مورد تاکید قرار گرفته بصورتی که هیچ تردیدی در رعایت مصلحت نظام دینی باقی نمی ماند، (کلانتری، ۱۳۷۸، ص ۲۱۲) لذا برای اولین بار در سال ۱۳۶۶ به دستور بنیانگذار انقلاب اسلامی ایران، نهادی بنام مجمع تشخیص مصلحت نظام به منظور حل و فصل اختلافات پیش آمده مابین مجلس و شورای نگهبان و رفع شبهات عارض شده در روند تقنین با عضویت فقهای شورای نگهبان و آقایان خامنه ای، هاشمی، موسوی اردبیلی، توسلی، میرحسین موسوی سید احمد خمینی تاسیس گردید که البته پس از ایجاد برخی از تغییرات در سال ۱۳۶۸ بعنوان یکی از نهادهای رسمی حکومتی، وارد قاموس سیاسی کشور گردید (شعبانی، ۱۳۹۵، ص ۳۰۲).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ شمس وظایف و اختیارات مهمی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده است. مهم ترین و اصلی ترین وظیفه این نهاد، مصلحت سنجی به هنگام اختلافات پیش آمده مابین مجلس و شورای نگهبان در امر قانونگذاری می باشد. با این توضیح که چنانچه در روند تقنین، شورای نگهبان بر مغایرت مصوبه با مبانی شرعی و قانون اساسی و مجلس بر لزوم اجرای آن تاکید نمایند، مجمع تشخیص بعنوان نهاد حل اختلاف وارد عمل شده و نسبت به تشخیص مصلحت مورد ادعای نمایندگان مجلس و صدور حکم نهائی با لحاظ نمودن مسائلی چون مصلحت جامعه، فرمایشات مقام رهبری، اصول قانون اساسی و ... اقدام مینماید. که البته در این مورد اعتبار تصمیمات مجمع بنابر بر مفاهیم اخذ شده از نظریه تفسیری شورای نگهبان، برابر با مصوبات مجلس شورای اسلامی خواهد بود (نظریه تفسیری شورای نگهبان، بشماره ۵۳۱۸ مورخ ۷۲/۷/۲۴)

ولی از دیگر سو مجمع تشخیص علاوه بر این وظیفه، دارای اختیارات گسترده دیگری در سیستم حقوقی ایران می باشد. از جمله در زمینه تعیین سیاست های کلی نظام. با این توضیح که بر اساس بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایران، تعیین سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص بر عهده مقام رهبری می باشد. در این باب مجمع تشخیص با وجود اینکه دارای نقش مشورتی است ولی علیرغم آن، در مقام تدوین و اجرای سیاست های فوق نقش مهم و بسزائی ایفا مینماید (فقیه، ۱۳۸۳، ص ۱۲۰). از آنجائیکه اهداف و کارویژه های سیاست های کلی

نظام و احکام حکومتی در سیستم حقوقی ایران تقریباً یکسان می باشند لذا دقت عمل و مصلحت سنجی این نهاد در روند تنظیم سیاست های کلی نظام می تواند تاثیرات غیر قابل انکاری بر عملکرد سایر قوا داشته باشد .

بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز اختیار مهم دیگری برای مجمع تعیین نموده که عبارت است از حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیستند پس از ارجاع مقام رهبری . در توضیح بیشتر بایستی گفت که گاهی پیش می آید که در روند اداره کشور اختلاف نظرها و برداشت های متفاوتی از قوانین و یا اوضاع خاص کشور پیش آمده که باعث ایجاد بن بست های سیاسی و حقوقی میگردد . بدین منظور قانونگذار اساسی ایران در جهت جلوگیری از این بن بست ها و گره گشائی در مواقع اضطرار ، اقدام به تعیین این اختیار برای مقام رهبری از طریق مجمع تشخیص نموده است (مدنی، ۱۳۹۳، ص ۲۶۱). البته تمامی مصوبات مجمع در این رابطه بایستی به اطلاع مقام رهبری رسیده و پس از اخذ موافقت ایشان ، لازم الاجرا خواهند بود . در مورد ارزش و اعتبار این مصوبات ، شورای نگهبان بعنوان مفسر قانون اساسی در سال ۱۳۷۲ اعلام نموده است که :هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد یا ابطال و فسخ مصوبه مجمع تشخیص را که در راستای بند هشتم اصل ۱۱۰ قانون اساسی صادر شده ندارند مگر با کسب تکلیف از مقام رهبری و نظر موافق ایشان (نظر تفسیری مورخ ۷۲/۷/۲۴ شماره ۵۳۱۸). بعبارتی می توان گفت مصوبات مجمع تشخیص که در چارچوب بند هشتم اصل ۱۱۰ انجام میپذیرد دارای جایگاه فراقانونی و حتی گاهی "فرا قانون اساسی می باشد . چرا که **اولا** بروز معضلات جدی در روند فعالیت نظام معمولاً به هنگام سکوت یا ابهام اصول قانون اساسی اتفاق افتاده و با عنایت به لزوم حمایت همه جانبه از مبانی حکومت اسلامی، لذا لازم است فرد یا نهادی با بهره گیری از قدرت و موضع برتر اقدام به حل چنین معضلاتی نماید . **ثانیا** فرامین صادره از سوی مقام رهبری که در ارتباط با حل معضلات نظام صادر می گردد از ویژگی های حکم حکومتی از قبیل خاص بودن و مصلحت سنجی و ... برخوردار می باشند و در این زمینه مجمع بعنوان قائم مقام رهبری در راستای حل معضلات و مشکلات رخ داده برای نظام با بهره گیری از احکام ثانویه و حکومتی وارد عمل شده (سایبانی، ۱۳۹۵، ص ۹۶) ، تصمیمات آن حالت فوق العاده داشته و بر اساس اصول قانون اساسی ، هیچ نهاد و ارگانی (جز مقام رهبری) حق نظارت شرعی یا اساسی بر مصوبات آن را نخواهد داشت .

آنچه در ارتباط با مجمع تشخیص مصلحت نظام شایسته ذکر می باشد وجود این مطلب بوده که این نهاد از دیدگاه قانونگذار اساسی بیشتر بعنوان قائم مقام و مشاور مقام رهبری برای تسهیل بهره گیری از اختیارات تعریف شده برای آن مقام در نظر گرفته شده و حتی اختیارات تقنینی آن از قبیل حل معضلات نظام یا تعیین سیاست های کلی نظام نیز منوط به ارجاع و حتی تایید مصوبات از سوی مقام رهبری می باشد . بنابراین می توان چنین ارزیابی نمود



که مسئولیت نظارت بر عملکرد و حتی مقررات وضع شده توسط مجمع (به ویژه از لحاظ لزوم مصلحت گرائی و حفظ حقوق و آزادی های ملت) بر عهده مقام ولی فقیه بوده و ایشان در این راستا دارای مسئولیت شرعی و قانونی می باشند. لذا می توان چنین ابراز داشت که مفهوم حاکمیت قانون و ویژگی های مرتبط با آن در ارتباط با مجمع تشخیص مصلحت نظام به دلیل نوع اختیارات تعریف شده و تلفیق آنان با مبانی فقه شیعه که حتی گاهها بدان ها جایگاه فراقانون اساسی و استثنائی می دهد، بصورت نسبی و نه لزوماً مطلق از قابلیت اجرا برخوردار می باشد.

#### ۵-۴ مجلس خبرگان رهبری

تاسیس مفهوم ولایت فقیه در قانون اساسی ایران لزوم تدوین سازو کاری مناسب در راستای انتخاب ولی فقیه زمان و نظارت بر عملکرد ایشان را لازم مینمود. نگاهی اجمالی به اصول قانون اساسی ایران مصوب ۱۳۵۸ شمسی نشان از این امر دارد که بر اساس نظر قانونگذار اساسی دو روش اساسی برای انتخاب مقام ولی فقیه و رهبری جامعه وجود داشت. در طریق اول که اصول پنجم و یکصد و هفتم بر آن تاکید می نمودند فقیه واجد شرایط که از سوی مردم بعنوان مقام رهبری مورد تائید واقع می شوند بعنوان ولی فقیه زمان انتخاب میگردد. و در روش دوم مجلس خبرگان منتخب مردم از میان اشخاص واجد صلاحیت شخص یا گروهی را بعنوان رهبر جامعه تعیین مینماید. ولی به مرور و با اثبات این امر که انتخاب ولی فقیه توسط مردم و یا تعیین گروهی به منظور رهبری اجتماع ممکن است با مشکلات و موانعی روبرو گردد در نتیجه مجلس موسسان قانون اساسی در اصلاح اصول این قانون در سال ۱۳۶۸ ضمن برطرف نمودن این نقیصه انتخاب ولی فقیه جامعه اسلامی را به مجلسی خاص بنام خبرگان رهبری واگذار نمود (عمیدزنجانی، ۱۳۸۸، ص ۶۱۴).

همچنانکه در مباحث قبلی نیز ذکر گردید بر اساس نظر دیدگاه قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران مشروعیت عملکرد قوای سه گانه (مجریه، مقننه و قضائیه) ناشی از مقام ولایت مطلقه امر که نائب امام معصوم در عصر غیبت بوده، می باشد و در نتیجه لازم مینماید که برای شناسائی شخص واجد خصوصیات مقام رهبری مرجعی تخصصی و آگاه به امور زمان این وظیفه را بر عهده داشته باشد. از جمله نقاط قوت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشکیل نهادی مستقل به منظور تعیین و نظارت بر عملکرد شخص اول کشور (مقام رهبری) می باشد. بدین صورت که بر اساس اصل ۱۰۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادی بنام مجلس خبرگان عهده دار تعیین مقام رهبری و نظارت و حتی برکناری وی شده است. در نتیجه بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی، مقام رهبری مشروعیت فعالیت خود را از طریق کشف فقهای مجلس خبرگان و مقبولیت خود را از طریق انتخاب نمایندگان مجلس خبرگان توسط مردم اخذ مینماید (عبدلی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۹).

مجلس خبرگان رهبری مطابق قانون اساسی حائز بیشترین ظرفیت و کارآمدی در داخل ساختار قدرت می باشد به گونه ای که هم می تواند هسته مرکزی قدرت را انتصاب یا عزل نماید و هم نظارت بر عملکرد آن داشته باشد. این نهاد علاوه بر وظیفه انتخاب، نظارت بر عملکرد و برکناری مقام رهبری، دارای یک اختیار مهم و اساسی دیگری نیز می باشد که اصل ۱۰۸ قانون اساسی تعریف نموده است. بر اساس این اصل کلیه قوانین مربوط به این مجلس از قبیل تعداد و شرائط خبرگان، کیفیت انتخاب و آئین نامه های داخلی آن به جز اولین دوره که به تصویب فقهای شورای نگهبان و تأیید رهبر انقلاب میرسد، برعهده خود اعضای مجلس خبرگان خواهد بود. بدین منظور کمیونی در جهت اجرای بهتر اصل ۱۰۸ تاسیس گردیده است. البته لازم به ذکر است در تعریف قانون به معنای خاص آن، به کلیه مصوبات مجلس قانونگذار که در چارچوب تشریفات قانونی انجام میگردد، عنوان قانون اطلاق میگردد. لذا به نظر می رسد قانونگذار اساسی در این اصل از باب مسامحه از این واژه استفاده نموده اند (حبیب نژاد، ۱۳۸۵، ص ۱۶۸).

آنچه در راستای مباحث مربوط به مجلس خبرگان و تصویب قوانین مربوط به این نهاد توسط اعضای آن مورد اهمیت می باشد، لزوم مطابقت کلیه قوانین و مقررات مربوط به این مجلس با اصول قانون اساسی می باشد. در این راستا و در روند بررسی این اصل در مجلس موسسان قانون اساسی و حتی بعد از آن شاهد نظرات موافق و مخالف گوناگونی بوده ایم. مخالفین این امر بر احتمال تخطی اعضا از اصول قانون اساسی، امکان تسری این شیوه به سایر نهادهای قانونگذار، سو استفاده از اختیار مذکور و ... سخن رانده اند (بشیریه، ۱۳۷۹، ص ۸۳) و در مقابل موافقین نیز با تکیه بر دلایلی چون لزوم استقلال این نهاد از هرگونه اعمال نظر قوای سه گانه و ارگان های تحت امر رهبری، فقیه بودن و دارا بودن عنصر عدالت و اجتهاد توسط اعضای آن و ... بر روند فعالیت مجلس خبرگان بصورت کنونی تأکید نموده اند (صورت مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، جلد دوم، ص ۱۰۹۸). نهایتاً ضمن تصویب این اصل و با مصوبه اعضای این نهاد بر طبق ماده ۸۱ آئین نامه داخلی مجلس خبرگان، هیچ یک از مصوبات و قوانین به تأیید رسیده توسط این نهاد نبایستی مغایرتی با اصول قانون اساسی داشته و مرجع تشخیص این امر نیز خود اعضای خبرگان خواهند بود. بعبارتی قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور حفظ استقلال و عزت این نهاد حتی نظارت شرعی و اساسی بر مصوبات آن را نیز بر عهده خود اعضا نهاده است و در صورت بروز تخطی از اصول قانون اساسی سایر نهادهای حکومتی از جمله شورای نگهبان حق دخالت مستقیم نداشته (نظریه تفسیری شماره ۷۳۴۶/۱ مورخ ۶۲/۵/۵ شورای نگهبان) و نهایتاً از طریق اطلاع رسانی و ارائه نظرات پیشنهادی اقدام خواهند نمود.

همچنانکه قبلاً ذکر گردید استقلال این نهاد ضروری می نمود که قوانین و مقررات راجع به آن نیز توسط اعضای آن و بدون دخالت قوای سه گانه به تصویب رسند که این مهم در اصل ۱۰۸ قانون اساسی به شایستگی درج گردید. لذا با عنایت به اصل مذکور و همچنین آئین نامه داخلی مجلس خبرگان که اعضای آن را مکلف به رعایت اصول قانون اساسی مینماید و همچنین مزین بودن اعضای این نهاد به صفاتی چون عدالت و اجتهاد می توان چنین ابراز داشت که حاکمیت قانون در هر دو برداشت شکلی و ماهوی در ارتباط با این نهاد تقریباً از قابلیت اجرایی شدن برخوردار می باشد. چرا که اعضاء به جز موارد مرتبط با نحوه انتخاب و کیفیت فعالیت این مجلس در بقیه امور مکلف به تبعیت از اصول قانون اساسی (به ویژه حقوق و آزادی های ملت) و حتی قوانین عادی مصوب مجلس بوده و نظارت بر این مهم نیز بر عهده شهروندان ایرانی از طریق انتخابات همگانی نهاده شده است.

#### ۵- چالش های حقوقی و فقهی تعدد نهادهای خاص قانونگذاری:

ابداع مفاهیمی چون قانون و قانونمداری در راستای نیل به اهداف عالی تری از جمله اجرای یکسان مقررات لازم الاجرا، از میان برداشتن مشکلاتی چون تبعیض، بی نظمی و در نتیجه استقرار اصولی مانند آزادی، برابری و گسترش حقوق شهروندی بوده است. در این راستا و با توجه به آرمانهای اولیه انقلاب اسلامی، قانونگذار اساسی سعی در تبیین مفاهیمی چون تفکیک قوا، نظارت همگانی، آزادی های فردی و گروهی و قانونمداری در اصول قانون اساسی داشته است. ولی به تدریج و به خصوص با انجام برخی اصلاحات در این قانون در سال ۱۳۶۸ شاهد تاسیس نهادهای خاص تقنینی بوده ایم. چنانچه نگرشی به این گونه نهادها از ابعاد گوناگون قضیه داشته باشیم مشاهده خواهیم نمود که فعالیت این نهادها حداقل در ظاهر ایجاد کننده برخی چالش های حقوقی و نیز تناقضات با مفاهیمی مانند حاکمیت قانون داشته است. از جمله این پارادوکس ها می توان به موازی کاری در زمینه انجام عمل قانونگذاری با قوه مقننه اشاره نمود. چرا که مطابق نظر صریح قانونگذار اساسی در اصل هفتاد و یکم اقدام به انجام عمل تقنین تنها در اختیار قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان) بوده و به عبارتی تصویب قانون به معنای خاص آن تنها در صلاحیت آن نهاد می باشد (پروین، ۱۳۹۶، ص ۱۴۸). از دیگر سو تاسیس و گسترش نهادهای خاص تقنینی می تواند ناقض مفاهیم مسلم حقوقی مانند تفکیک قوا، سلسله مراتب اعمال قدرت و نظارت حقوقی بر عمل دولتمردان تلقی گردد. چرا که با توجه به استقلال عمل و نیز عدم وابستگی چنین نهادهایی به قوای سه گانه عملاً اجرای اهداف عالی و نیز ابداعات خاص قانونگذار اساسی من جمله تفکیک نسبی و تعامل قوای سه گانه در انجام عمل حکومت داری، نظارت های مستقیم و غیر مستقیم مردمی بر اعمال زمامداران، عدم امکان تعرض به حقوق ملت مندرج در اصول قانون اساسی، یکسان بودن همگانی در برابر قانون و... با اما و اگرهای فراوان مواجه خواهد شد که لازم مینماید اشخاص و نهادهای ذی صلاح از طریق روش هایی چون تصویب مقررات مرتبط با فعالیت نهادهای خاص قانونگذار، ارائه تفاسیر حقوقی از اصول مرتبط با چنین نهادهایی توسط شورای نگهبان و نیز نگارش و نشر آثار حقوقی توسط اقشار دانشگاهی نسبت به حل موانع و چالش های جدی حقوقی مرتبط با این نهادها اهتمام نمایند.

از جمله چالش های مهم دینی که در ارتباط با تاسیس و عملکرد نهادهای خاص قانونگذاری در سیستم حقوقی ایران محتمل بوده و نیازمند تامل بیشتری می باشد عبارت است از اهمال کاری در روند اجرای مفاهیمی چون مشارکت مردمی و بهره گیری از شور و نظرات اعضای جامعه . چرا که بر اساس نظر قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی مصرح در اصل ۵۶ خداوند انسانها را حاکم بر سرنوشت اجتماعی خویش قرار داده و در نتیجه می بایستی در زمینه مسائل سیاسی و اجتماعی از رای و نظرات شهروندان جامعه اسلامی بهره برداری مفید نمود در صورتیکه روند تاسیس و فعالیت نهادهای خاص تقنینی بصورتی تعریف گردیده که عملا امکان بهره گیری از آرا و نظرات اکثریت جامعه و آحاد ملت ممکن نبوده که این امر در تناقض جدی با مبانی و سفارشات دین مبین اسلام در رابطه با لزوم شور و مشورت در امورات مهم جامعه می باشد .

برای رسیدن به جامعه ای سالم و آرمانی در حقوق اساسی هر کشوری روش ها و اصول خاصی مورد پذیرش و تصویب واقع میگردند تا در اثر اجرای آن روابط سالم جمعی پدید آید . قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز که برگرفته از اصول شرع مبین اسلام میباشد اقدام به تعریف راهکارها و اصول خاصی نموده که از جمله مهم ترین آنها می توان به لزوم انجام امر به معروف و نهی از منکر در جامعه اشاره نمود (بسپج، ۱۳۸۷، ص ۱۱۹) . چالش مهم فقهی دیگری در ارتباط با نهادهای فوق اشاره چشمگیر می باشد عبارت است از عدم پیش بینی راهکارهایی در جهت احیا و اجرای سنت حسنه امر به معروف و نهی از منکر که می بایستی توسط اعضای جامعه نسبت به مسئولین جامعه انجام پذیرد . چرا که مطالعه مختصری در قوانین و مقررات مرتبط با چنین نهادهایی نشان از فقر عنصر کلیدی امر به معروف و نهی از منکر می باشد . در این راستا علی رغم تصریح اصل هشتم قانون اساسی و حتی استناد این اصل به آیه شریفه «والمؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیا بعض یامرون بالمعروف و ینهون عن المنکر» ولی متاسفانه در عمل شاهد عدم تعریف سازو کاری جدی در رابطه با ایجاد محیطی مساعد برای رشد این فضیلت مهم در ارتباط با نهادهای خاص قانونگذار می باشیم که شایسته است نقیصه مذکور تصحیح و رفع نقص گردد .

نکته مهم و اساسی دیگر در ارتباط با این مبحث عدم تعریف روند دقیق نظارت شرعی و همچنین عدم وجود شخص یا ارگانی خاص در زمینه بررسی مصوبات چنین نهادهایی از لحاظ عدم مغایرت با مبانی شرع اسلام . چرا که نگرشی اجمالی به اصول قانون اساسی و مقررات داخلی چنین نهادهایی ظاهرا حکایت از استقلال عمل آنان و فقر نظارت دینی و شرعی بر عملکرد و مصوبات آنان دارد که این نقیصه خود می تواند بعنوان زنگ خطری در ارتباط با رکن اسلامیت نظام جمهوری اسلامی ایران تلقی گردد .

## ۶- نتیجه گیری

تاسیس و گسترش اصولی مانند عدالت ، قسط و انصاف که اتفاقا از ویژگی ها و نتایج مربوط به مفهوم حاکمیت قانون (در معنای ماهوی) نیز می باشد ، از تاکیدات اولیه دین اسلام بوده بگونه ای که نگرشی

گذرا به آیات قرآنی و احادیث معصومین و نیز سایر مفاهیم مرتبط از جمله مهدویت اثبات کننده این مهم بوده که هدف از ظهور ادیان و نیز بعثت انبیاء الهی اشاعه و استقرار اصول فوق می باشد. در نتیجه می توان التزام به مفاهیمی مانند قانون و قانونمداری را از نقاط مشترک دین مبین اسلام و تفکرات امروزی تحت عنوان حاکمیت قانون دانست.

تجربه تلخ ایام گذشته و روحیه دین مدارانه و آزادی خواهانه مردم ایران سبب گردید قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران با بهره گیری از مبانی دینی و مردم سالارانه اقدام به تاسیس نظامی نماید که التزام به مفاهیمی مانند ولایت مداری، قانون گرایی و حفظ آزادی های شهروندی در راس همه امورات آن قرار گرفته است. البته آنچه مهم می نماید و موضوع نوشتار حاضر نیز می باشد، عبارت است از نقش و جایگاه نهادهای خاصی که به مرور و با نظر ولی فقیه یا قانونگذار اساسی شکل یافته و دارای اختیارات متنوعی از جمله قانونگذاری نیز شدند. فعالیت چنین ارگان هایی در سیستم حقوقی ایران به دلیل ساختار و محتوی خاص خویش از جمله موازی کاری در انجام عمل تقنین، عدم وابستگی به قوای سه گانه، نظارت خفیف بر عملکرد و تصمیمات اتخاذ شده، عدم تعریف نظارت های مردمی و ... دارای چالش ها و موانع متعدد حقوقی و حتی فقهی می باشند که در نتیجه استقرار و اجرای برخی اصول دینی و قانونی را که اکثراً از آمال و اهداف اولیه قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده است را با مشکلات جدی روبرو می سازد. در این میان نقصان قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت چنین نهادهایی و نیز تعدد نظرات و رویه های مربوط به جایگاه مصوبات آنان و نیز نحوه نظارت های شرعی و اساسی بر عملکرد چنین ارگان هایی سبب گردیده اصول و مبانی مفهوم حاکمیت قانون (در هر دو برداشت شکلی و ماهوی) در ارتباط با نهادهای خاص تقنینی با اما و اگرهای فراوان مواجه گردد.

ناگفته نماند تاسیس و فعالیت نهادهای فوق اشاره در ابتدای امر و حتی در حال حاضر در راستای اهدافی چون تصمیم گیری سریع در مواقع ضروری و فورس ماژور، بهره گیری از برخی مفاهیم خاص دینی از جمله احکام ثانویه، حکومتی و حتی مصلحت گرایی در روند قانونگذاری بوده که خود می تواند در صورت اجرای صحیح زمینه ساز گسترش مفاهیم دیگری مانند عدالت و انصاف در زمینه اعمال قدرت را سبب گردد. ولی از دیگر سو و به دلیل فربه شدن ساختار دولت و نیز نقش محوری آن در زندگی شهروندان آن و به منظور جلوگیری از نقض حقوق مردمان جوامع نیاز به اجرای اصولی چون محدود بودن اختیارات دولتمردان و رعایت حقوق و آزادی های شهروندی امری غیر قابل انکار می باشد. در نتیجه ضروری می نماید فعالیت و نقش نهادهای خاص قانونگذار از طریق مصوب شدن قوانین و آیین نامه های مرتبط البته با بهره گیری از نظرات اقشار دینی و دانشگاهی ضمن چارچوب بندی، زمینه ساز اجرای کامل و شایسته تر مفهوم حاکمیت قانون را در سیستم حقوقی کشور مهیا نماید.

منابع:

الف) کتابهای فارسی:

۱- ارسطا، محمد جواد، ۱۳۸۰، تشخیص مصلحت نظام از دیدگاه فقهی، تهران، انتشارات موسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر

- ۲- بشیریه، حسین، ۱۳۷۹، سیری در نظریه های جدید در علوم سیاسی، تهران، نشر علوم نوین
- ۳- پروین، خیراله، ۱۳۹۶، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- ۴- حبیب نژاد، احمد، ۱۳۸۵، مجلس خبرگان مشروعیت و اختیارات، تهران، انتشارات کانون اندیشه جوان
- ۵- حسینی، سید علی، ۱۳۷۸، ضوابط احکام حکومتی، تهران، انتشارات موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
- ۶- رسائی، حمید، ۱۳۸۲، پایان داستان غم انگیز، تهران، انتشارات کیهان
- ۷- سروش، محمد، ۱۳۸۶، دین و دولت در اندیشه اسلامی، تهران، انتشارات بوستان کتاب
- ۸- شریعتی، محمدصادق، ۱۳۸۰، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم، نشر دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم
- ۹- شعبانی، قاسم، ۱۳۹۵، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر اطلاعات
- ۱۰- صبحی، محمصانی، ۱۳۸۶، فلسفه قانونگذاری در اسلام، ترجمه اسماعیل گلستانی، تهران، نشر اندیشه
- ۱۱- طباطبائی، محمد حسین، ۱۳۸۹، معنویت تشیع، جلد اول، تهران، شرکت سهامی انتشار
- ۱۲- علیدوست، ابوالقاسم، ۱۳۸۸، فقه و مصلحت، تهران، انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی
- ۱۳- امید زنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۸، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران
- ۱۴- قاضی زاده، کاظم، ۱۳۷۷، اندیشه های فقهی و سیاسی امام خمینی، تهران، مرکز تحقیقات ریاست جمهوری
- ۱۵- کلانتری، علی اکبر، ۱۳۷۸، حکم ثانوی در تشریح اسلامی، قم، مرکز مطالعات و تحقیقات اسلامی قم
- ۱۶- مبارکی، مصطفی، ۱۳۸۸، آسیب شناسی تعدد نهاد های خاص قانونگذاری در ایران، تهران، نشر آهنگ قلم
- ۱۷- مدنی، سید جلال الدین، ۱۳۹۳، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر وفا
- ۱۸- موسوی الخمینی، روح اله، ۱۳۶۱، صحیفه نور، جلد نهم، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- ۱۹- موسوی الخمینی، روح اله، ۱۳۷۹، صحیفه امام، جلد هشتم، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام
- ۲۰- موسوی الخمینی، روح اله، ۱۳۶۵، شئون و اختیارات ولی فقیه، جلد اول، تهران، نشر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
- ۲۱- مهرپور، حسین، ۱۳۸۹، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، نشر دادگستر
- ۲۲- نوروزی، محمد، ۱۳۸۵، نظام سیاسی در اسلام، تهران، موسسه پژوهشی امام خمینی
- ۲۳- ورعی، سید جواد، ۱۳۸۱، حقوق و وظایف شهروندان و دولتمردان، قم، انتشارات مجلس خبرگان رهبری
- ۲۴- وکیل، امیر ساعد، عسگری، پوریا، ۱۳۸۳، قانون اساسی در نظم کنونی، تهران، انتشارات مجد
- ۲۵- هاشمی، سید محمد، ۱۳۸۵، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران، نشر میزان

#### ب) مقالات فارسی :

- ۱- احمدی، امید، ۱۳۹۲، مشروعیت قانون از دیدگاه اسلام و ماکس وبر، فصلنامه پژوهش های حقوق تطبیقی، شماره ۱، ص ۲۲ تا ۲۱
- ۲- اخترشهر، علی، ۱۳۸۶، ویژگی های حکومت دینی در اندیشه امام خمینی، ماهنامه معارف، شماره ۴۶، ص ۹ تا ۱۸
- ۳- اسلامی، علیرضا، ۱۳۸۴، رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت، فصلنامه علوم سیاسی، شماره ۳۲، ص ۲۸۵ تا ۲۹۶
- ۴- اسماعیلی، محسن، ۱۳۹۱، نسبت سیاست های کلی نظام با احکام حکومتی، پژوهشنامه حقوق اسلامی، شماره ۳۵، ص ۷۳ تا ۹۴
- ۵- اصلانی، فیروز، ۱۳۹۱، امنیت جمهوری اسلامی و نهادهای سیاست گذار، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، شماره ۲۷، ص ۲۱ تا ۴۰
- ۶- اصلانی، فیروز، ۱۳۹۱، ولایت فقیه قانون اساسی و مسئله مشروعیت، فصلنامه پژوهش های انقلاب اسلامی، شماره ۳، ص ۲۰۹ تا ۲۳۶
- ۷- بسیج، احمدرضا، ۱۳۸۷، آسیب شناسی عدم اجرای اصل هشتم قانون اساسی، مجله معرفت، شماره ۱۳۱، ص ۱۰۹ تا ۱۲۸
- ۸- جعفری، محمد تقی، ۱۳۷۷، مشورت در سیره پیامبر، مجله کوثر، شماره ۲۴، ص ۱۷ تا ۲۸

- ۹- چوپانی یزدلی، محمدرضا، ۱۳۸۴، مبانی و منابع وضع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجله پژوهش های مدیریت راهبردی، شماره ۸، ۸۷ تا ۱۰۳
- ۱۰- دوست محمدی، احمد، ۱۳۹۰، مجمع تشخیص مصلحت نظام زمینه های پیدایش و قانونمندی، مجله سیاست، شماره ۱۷، ۹۷ تا ۱۱۴
- ۱۱- زارعی، محمدحسین، ۱۳۷۸، حاکمیت قانون و دموکراسی سازش یا تعارض، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸، ص ۶۵ تا ۱۰۵
- ۱۲- سایبانی، علیرضا، ۱۳۹۵، بررسی کارکردی مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی، مجله پژوهش ملل، دوره دوم، ص ۹۱ تا ۱۰۱
- ۱۳- صابریان، علیرضا، ۱۳۸۶، مصلحت و جایگاه آن در حکومت اسلامی، مجله حقوق اساسی، شماره ۸، ص ۱۲۳ تا ۱۴۲
- ۱۴- عبدلی، خدابخش، ۱۳۸۹، تبیین رابطه ولی فقیه و مراجع در نظام سیاسی ایران، مجله فرهنگ پژوهش، شماره ۸، ص ۱۱۷ تا ۱۴۶
- ۱۵- غفاری، هدی، ۱۳۹۰، نگاهی دوباره به برداشت های شکلی و ماهوی از حاکمیت قانون، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵، ص ۳۳۵ تا ۳۶۶
- ۱۶- فقیه، محمدباقر، (۱۳۸۳)، بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجله راهبرد، شماره ۳۴، ص ۱۱۴ تا ۱۲۵
- ۱۷- محقق داماد، سید مصطفی، ۱۳۷۸، قرائت های مختلف از ولایت فقیه، ماهنامه اندیشه حکومت، شماره ۳، ص ۱۳ تا ۳۵
- ۱۸- نوذری، محمد، ۱۳۹۵، بررسی تطبیقی تعدد نهادهای قانونگذاری در حقوق اساسی ایران و فرانسه، فصلنامه مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، شماره ۱/۱، ص ۱ تا ۲۵
- ۱۹- نوری، محمد موسی، ۱۳۸۲، قانونمداری در سیره نبوی، فصلنامه معرفت، شماره ۸۶، ص ۲۳ تا ۳۳

#### منابع انگلیسی :

#### Books:

- 1- Costa, p, 2007, the rule of law history theory and criticism, springerpub
- 2- Rousset, m, 2004, droit administrative, presses universitaires de Grenoble
- 3- Macleod, I, 2002, legal metod, palgrave macmillan press

#### Articles:

- 1- Dworkin, r, 1967, the model of rules, the university of Chicago law review, vol35, page14-34
- 2- Rose, j, 2004, the rule of law in the western world, journal of social philosophy, vol 35, page457-470