

## آسیب‌شناسی تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

جواد نوری<sup>۱</sup>، ملیکا گل<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران.

<sup>۲</sup> دانشجوی کارشناسی حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد، ایران

---

### چکیده

حاکمیت‌ها در نظام‌های حکمرانی مدرن، از ساختارهای حقوقی و سیاسی مستقلی با کارکردهایی مجزا جهت پشتیبانی از اهداف حکومتی خود استفاده می‌کنند. یکی از مهم‌ترین این ساختارهای حقوقی، قوه قانونگذار یا مقننه است که وظیفه تصویب قوانین عام را بر عهده دارد. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران وضع چنین قوانینی را به استناد اصول ۷۱ و ۹۶ قانون اساسی بر عهده مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان گذاشته است. اما با بررسی دقیق ساختار سایر نهادهای حاکمیتی از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، قوه مجریه و ... موارد عدیده‌ای از اعمال قانونگذاری در نظام حقوقی ایران مشاهده می‌شود که به ظاهر مغایر اصل ۷۱ قانون اساسی به نظر می‌رسد. تعدد مراجع قانونگذاری در ایران به عنوان مسئله‌ای پیچیده و قابل تامل در حقوق عمومی کشور مشهود است که این موضوع از دو جنبه قابل بررسی است: اول، آنکه وجود نهادهای مختلف قانونگذاری در حوزه‌های متفاوت ساختار حقوقی - سیاسی ایران لازم است و دوم، بروز ابهام و تداخل در تصویب قوانین که می‌تواند منجر به نابسامانی و بی ثباتی حقوقی در کشور شود. این پژوهش با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی، اقدام به بررسی و آسیب‌شناسی تعدد مراجع قانونگذاری در نظام حقوقی ایران را نموده است، در پایان امید است با نتایج حاصله بتوان به ابهامات موجود در مصوبات قوانین عادی کشور پاسخ اغنا کننده‌ای داده شود.

**واژه‌های کلیدی:** حاکمیت، قانون اساسی، قوه مقننه، قانونگذاری، ایران.

---

## ۱- مقدمه

حاکمیت به معنای قدرت بلامنازع بر کشور و مردم است که اطاعت همگان و شناسایی کشورهای دیگر را به همراه دارد اما حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی از آن خدا است و ولی فقیه تنها مجری حکم الهی است (جوادی آملی، ولایت فقیه، اسراء، ۱۳۸۵، ص ۴۵). و هیچ حکومتی جز با تایید خداوند نمی‌تواند بر جامعه حاکم شود (مطهری، مرتضی، عدالت اجتماعی در اسلام، انتشارات صدرا، ۱۳۷۲، ص ۹۲). اما در راستای حاکمیت ملی - مردمی در اصل ۵۶ قانون اساسی، به حاکمیت مردم و دموکراسی مستقیم تأکید شده است. این اصل بیان می‌دارد که خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته است. لذا حکومت باید از خواست و اراده مردم نشأت گیرد (بیهقی، ابوالفضل، تاریخ بیهقی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۵، ص ۱۲۰). از سوی دیگر حکومت در جمهوری اسلامی ایران مجموعه‌ای از قوای سه گانه و ساختارها و نهادهایی است که به منظور اجرای اهداف حاکمیتی مورد استفاده قرار می‌گیرد و شامل مقامات، روسای قوای سه گانه، سازمان‌ها، نهادها و شوراهای می - باشد. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم شامل قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه هستند و تحت نظارت ولایت مطلقه فقیه فعالیت می‌کنند. قوه مقننه در ایران شامل یک مجلس دو رکنی است که به موجب اصل ۵۸، این قوه از طریق مجلس شورای اسلامی عمل قانونگذاری را اعمال می‌کند و مصوبات آن پس از بررسی و تایید از سوی شورای نگهبان به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود. بنابراین، وظیفه قانونگذاری بر عهده قوه مقننه است که به دو روش انجام می‌پذیرد. اولین روش به عنوان روش غیرمستقیم است که از سوی نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی به صورت مصوبات قانونی پس از تایید شورای نگهبان به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود. (اصل ۵۸ قانون اساسی) و دومین روش به صورت مستقیم در مورد مسائل مهم و از طریق مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی انجام می‌شود مشروط به این که درخواست این مراجعه به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس رسیده باشد. (اصل ۵۹ قانون اساسی) لذا در جمهوری اسلامی ایران به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی، وظیفه قانونگذاری به صورت صریح بر عهده قوه مقننه گذاشته شده است اما بنا به مقتضیات و شرایط جامعه و همچنین ماهیت انقلاب و اسلامی بودن نظام و نوع دغدغه‌ها و آرمان‌های موجود در قانون اساسی، اجازه قانونگذاری به نهادهای حاکمیتی دیگری از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲)، شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)، هیأت دولت (اصل ۱۳۸) بنا بر تخصص ویژه آنها در امور مختلف حکمرانی داده شده است. اما سال اینجاست که، تعدد مراجع قانونگذاری هرچند می‌تواند دارای جنبه‌های مثبتی از قبیل پاسخگویی سریع به نیازهای اجتماعی و همچنین قابلیت انعطاف‌پذیری بنا به مقتضیات جامعه را داشته باشد اما تعدد بیش از حد این مراجع می‌تواند سبب بروز ابهام، تناقض در قوانین و سردرگمی شود. از سوی دیگر باید به این نکته اساسی توجه داشت که نهادهای فرا قوه‌ای و حاکمیتی که در قانون اساسی به صراحت به قانونگذار بودن آنها در شرایط خاص و استثنایی اشاره شده، می‌تواند به عنوان راهگشای بن‌بست‌های نظام حقوقی به شمار آیند و جایگاه مهم و کاربردی و حائز اهمیتی در روند قانونگذاری در ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران داشته باشند. اما سایر نهادهای قانونگذار از قبیل شورای عالی فضای مجازی و یا شورای عالی انقلاب فرهنگی و ... دارای چه جایگاه قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران دارد؟ در ادامه این پژوهش سعی دارد با نگاهی حقوقی بر مبنای روش توصیفی - تحلیلی، نسبت به مسائل مطروحه پاسخ اغنا کننده در این زمینه بیان دارد.

## فصل اول: مفاهیم نظری

## گفتار اول: حاکمیت

حاکمیت به معنای قدرت بلامنازع بر کشور و مردم است که اطاعت همگان و شناسایی کشورهای دیگر را به همراه دارد. حکومت، ساختارها و ابزارهای اجرایی حاکمیت محسوب می‌شود که شامل مقامات و نهادها است. انواع حاکمیت عبارتند از: حاکمیت الهی (همه قدرت‌ها از خداوند نشأت می‌گیرند)، حاکمیت فردی (استبداد مطلق که قدرت از یک فرد نشأت می‌گیرد)، حاکمیت ملی - مردمی (قدرت از مردم آغاز می‌شود و به شکل دموکراسی غیرمستقیم عمل می‌کند).

حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصل ۵۶ قانون اساسی، دارای دو مبنا است:

- ۱- حاکمیت الهی: این حاکمیت به خداوند نسبت داده شده و بیان می‌دارد که حاکمیت مطلق بر جهان از آن او است.
- ۲- حاکمیت ملی - مردمی: خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته و هیچکس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا آن را به نفع فرد یا گروه خاصی قرار دهد.

### بند اول: حاکمیت الهی

حاکمیت الهی بر اساس اعتقاد به این که خداوند تنها حاکم مطلق جهان است، پایه‌گذاری شده است. حاکمیت در نظام جمهوری اسلامی از آن خدا است و ولی فقیه تنها مجری حکم الهی است (جوادی آملی، ولایت فقیه، اسراء، ۱۳۸۵، ص ۴۵). این بینش به ویژه در جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک حکومت اسلامی، مورد تأکید قرار دارد. طبق اصل ۴ قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد و مسئولیت تطبیق آن با اصول اسلامی بر عهده فقهای شورای نگهبان است. اصل ۵ قانون اساسی نیز به رهبری فقیه عادل در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عج) اشاره دارد. حاکمیت الهی بر اساس عدل است و هیچ حکومتی جز با تایید خداوند نمی‌تواند بر جامعه حاکم شود (مطهری، مرتضی، عدالت اجتماعی در اسلام، انتشارات صدرا، ۱۳۷۲، ص ۹۲). این ولایت به عنوان ولی مسلمین یا ولی امر شناخته می‌شود و تأکید می‌کند که رهبر باید شرایط اخلاقی و سیاسی مناسبی داشته باشد. در اصل ۵۷، قوای حاکمیتی شامل قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه تحت نظر ولی مطلقه امر تعریف شده است. این قوای مستقل با رعایت اصول اسلامی عمل می‌کنند. بنابراین، حاکمیت الهی به عنوان مبنای حکمرانی در جمهوری اسلامی ایران، با تأکید بر اصول اسلامی و شرایط خاص ولی امر، ترویج می‌شود. این سیستم بر پایه فقه شیعه اثنی عشری بنا شده و وظیفه برقراری حاکمیت الهی را به عهده دارد.

### بند دوم: حاکمیت ملی - مردمی

در اصل ۵۶ قانون اساسی، به حاکمیت مردم و دموکراسی مستقیم تأکید شده است. حاکمیت ملی بر اساس رضایت مردم بنا می‌شود (Locke, John. "The Two Treatises of Government." Penguin Books, 1986). این اصل بیان می‌دارد که خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته است. لذا حکومت باید از خواست و اراده مردم نشأت گیرد (بیهقی، ابوالفضل، تاریخ بیهقی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۵، ص ۱۲۰). همچنین در اعلامیه جهانی حقوق بشر ماده ۲۱ بیان می‌دارد که: «هر کس حق دارد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم در اداره امور کشور خود شرکت کند». همچنین میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۱ بیان می‌کند که: «تمام مردم حق دارند که به تعیین وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود اقدام کنند». و در منابع اسلامی هم آیه ۳ سوره شوری و در خطبه ۱۳۸ نهج البلاغه امام علی (ع) به مشارکت مردم در حکمرانی جامعه اشاره شده است بنابراین انقلاب اسلامی ایران و انتخاب امام خمینی (ره) به عنوان ولی امر مسلمین، نمونه‌ای از این حاکمیت مردم است. بعد از برقراری حاکمیت اسلامی، مفهوم دموکراسی غیرمستقیم نیز مطرح شده که در اصل ۱۰۷ به آن اشاره شده است. طبق این اصل، انتخاب رهبر به عهده خبرگان منتخب مردم است که از میان فقهای واجد شرایط، رهبر را تعیین می‌کنند. این روند نشان می‌دهد که حاکمیت از اراده مردم نشأت می‌گیرد و مشارکت فعال مردم در تصمیم‌گیری‌ها جزء اساس حاکمیت ملی است و هدف آن تحقق عدالت اجتماعی و توزیع عادلانه امکانات در تمامی سطوح زندگی است. غیر از حاکمیت ملی، حکومت باید بر اراده افراد جامعه متکی باشد (مونتسکیو، روح القوانين، انتشارات دانشگاه هاروارد، ۱۹۵۰، ص ۳۴). به خوبی می‌توان درک کرد که در نظام جمهوری اسلامی، مردم حق تعیین سرنوشت خود را دارند و با مشارکت در فعالیت‌های سیاسی، قادر به تأثیرگذاری در اداره کشور هستند. بنابراین، در اندیشه حاکمیت ملی، مردم به صورت جمعی می‌توانند تأثیرگذار باشند که این امر نمایانگر اراده همگانی است.

## گفتار دوم: قانون

قانون شامل مجموعه‌ای از قواعد و مقرراتی است که از طرف مقامات و مراجع صالحه و مورد نظر به منظور تنظیم رفتار افراد و گروه‌ها در جامعه تدوین می‌شود و هدف اصلی آن حفظ نظم، عدالت و حقوق فردی و اجتماعی افراد است. قانون به عنوان سمبلی از نظم اجتماعی تلقی می‌شود و به افراد می‌آموزد که چطور باید در یک جامعه زندگی کنند. طبق نظر جان لاک، فیلسوف مشهور، قوانین باید برای حفاظت از حقوق فردی و حفظ نظم اجتماعی باشد (لاک، جان، دو رساله درباره حکومت، ۱۶۹۸). همه باید از قانون اطاعت کنند و در صورت عدم رعایت قانون با ضمانت اجرای آن مواجه خواهند شد که خود آن ضمانت اجرا توسط قانون مشخص و تعیین شده است. ضمانت اجرای قانون به عنوان یکی از ارکان اساسی نظام حقوقی، تضمینی است که سبب می‌شود افراد به رعایت قوانین متعهد شوند (بیدرخوری، حسین، ضمانت اجرای قانون، انتشارات مجد، ۱۳۹۵، ص ۴۵-۶۷). قانون در اصطلاح حقوق، در دو معنای عام و خاص به کار می‌رود. قانون در معنای عام شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود. (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۱، ص ۱۱۴) همچنین شامل قانون اساسی، قوانین عادی، مصوبات قوه مجریه، آرای وحدت رویه است. قانون در معنای خاص یعنی در اصطلاح قانون اساسی ایران، به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی، از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد (اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی). یعنی قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیم‌های قوه مجریه متفاوت است و آنها را نباید به جای هم استعمال کرد. به همین جهت، پاره‌ای از نویسندگان پیشنهاد کرده‌اند که هر جا مقصود معنی عام قانون باشد، کلمه «متون» در برابر عرف گفته شود و بعضی نیز اصطلاح «حقوق نوشته» را ترجیح داده‌اند. قانون می‌تواند به عناوین مختلفی در جامعه ظهور پیدا کند به عنوان مثال قانون به عنوان وظیفه، که مسئولیت‌ها و الزامات قانونی را مشخص و معین می‌کند و افراد و نهادها باید آنها را رعایت کنند. قانون مرزهای آزادی را مشخص می‌کند (Camus, Albert. \*The Rebel.\* Alfred A. Knopf, 1951) همچنین قانون به عنوان تکلیف، که تکلیف‌های قانونی را به عنوان مولفه‌های قانونی مشخص می‌کند که بر افراد و نهادها بار می‌شوند و این تکالیف باعث می‌شود که هر فرد و هر گروهی نقش خود را در جامعه به درستی ایفا کند. قانون در جوامع بشری همانند زنجیری است که افراد را به اجرای وظایف اجتماعی موظف می‌کند (طباطبائی، سید محمد حسین، تفسیر المیزان، انتشارات دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۸۸، ص ۲۰۰). علاوه بر این گونه سومی از قانون وجود دارد که قانون به عنوان حق شناخته می‌شود. در حقوق بشر، قانون به مثابه یک حق به رسمیت شناخته می‌شود. به عنوان مثال، اعلامیه جهانی حقوق بشر در ماده ۱ می‌گوید: «همه انسان‌ها آزاد و برابر در کرامت و حقوق به دنیا می‌آیند». این جمله نشان‌دهنده این است که قانون باید به حفظ و حمایت از این حقوق بپردازد. قانون به معنای حفظ نظم اجتماعی و رعایت حقوق افراد است (مصباح یزدی، محمدتقی، تحول در حقوق اسلامی، انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۴، ص ۷۸) در مقابل وظایف و تکالیف، هر فرد دارای حقوقی از جمله حقوق اساسی، مدنی، جزائی، بین المللی و ... است که قانون آنها را تضمین می‌کند، این حقوق به افراد امکان می‌دهند که در جامعه و زندگی خود چگونه باشند. بنابراین درک دقیق قانون به عنوان یک سیستم، نیازمند فهم تعامل میان وظایف، تکالیف و حقوق است.

## گفتار سوم: قانون گذاری

حکومت در جمهوری اسلامی ایران مجموعه‌ای از قوای سه گانه و ساختارها و نهادهایی است که به منظور اجرای اهداف حاکمیتی مورد استفاده قرار می‌گیرد و شامل مقامات، روسای قوای سه گانه، سازمان‌ها، نهادها و شوراهای می‌باشد. در جهت حاکمیت قانون، وجود یک دستگاه قضائی مستقل و قدرتمند ضروری است. وجود نهادهای نظارتی در هر سیستم قانونگذاری، ضامن سلامت و کارایی قوانین است (ظریفی، محمود، نظام حقوقی ایران، انتشارات سمت، ۱۳۹۵، ص ۲۱۳). این دستگاه باید دارای اختیارات و اقتدار لازم باشد تا بتواند مقامات حکومتی و حتی سران عالی رتبه را در مقابل قوانین و دستورات ملی مورد

پرسش قرار دهد. این نکته بر اهمیت تفکیک قوا، که یکی از میراث های مهم منتسکیو است، دلالت دارد. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکم شامل قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه هستند و تحت نظارت ولایت مطلقه فقیه فعالیت می کنند. قوه مقننه در ایران شامل یک مجلس دو رکنی است که به موجب اصل ۵۸، این قوه از طریق مجلس شورای اسلامی عمل قانونگذاری را اعمال می کند و مصوبات آن پس از بررسی و تایید از سوی شورای نگهبان به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می شود. جزئیات مربوط به این قوه در فصول ۶ و ۷ قانون اساسی شرح داده شده است. بر این اساس روند تصویب قوانین عادی در ایران به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی بر عهده مجلس شورای اسلامی است و مطابق اصل ۷۲ مجلس نمی تواند قوانینی وضع کند که با موازین اسلامی یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و به استناد اصل ۹۶ قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مورد رسیدگی قرار گیرد و پس از انطباق با موازین اسلامی و قانون اساسی، این مصوبات جنبه قانونی به خود می گیرد و پس از ابلاغ و انتشار لازم الاجراست. به استناد اصل ۹۳ قانون اساسی، اعتبار مجلس شورای اسلامی منوط به وجود شورای نگهبان است.

### فصل دوم: قوه مقننه

قوه مقننه یا قوه قانونگذاری، نوعی انجمن مشورتی با اختیاراتی از قبیل ایجاد، اصلاح و لغو قوانین می باشد که به نام های گوناگونی از قبیل پارلمان یا مجلس شناسایی می شود. تعیین حق و تکلیف و تامین امنیت و تعیین ضمانت اجرای صحیح آن، از مهم ترین اهداف قانونگذاری در هر حکومتی محسوب می شود. در اسناد و منابع بین المللی مانند کنوانسیون مدنی و سیاسی حقوق بشر به تأثیرات آن بر قوانین داخلی کشورها و نقش قوه مقننه در تطبیق با این کنوانسیون اشاره شده است (ماده ۲۵ کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی). همچنین منشور سازمان ملل متحد و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و منشور سازمان ملل متحد به نقش و اهمیت قوه مقننه اشاره می کنند. در اعلامیه جهانی حقوق بشر به حقوق بنیادین بشر اشاره دارد و می تواند به عنوان معیاری برای فعالیت های قوه مقننه مورد استفاده قرار گیرد (ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر). از طرفی یکی از مهم ترین شاخصه های حکمرانی صحیح و قدرتمند، مبحث تفکیک قوا است که می بایست وظایف قانونگذاری از وظایف قضاوت و دادرسی و همچنین اعمال اجرائی، به صورت مستقل اداره شود. بنابراین قانونگذار باید به سه مسئله توجه نماید: ۱- قوه مقننه، ۲- قوه مجریه و انواع مناسب آن، ۳- دادگاه ها و انواع و شایستگی آیین دادرسی در آنها (ارسطو، کتاب سیاست). قوه مقننه در واقع یک نهاد حاکمیتی است که وظیفه قانونگذاری را بر عهده دارد و به همین دلیل، به آن مقننه می گویند. قوه مقننه باید جدا از قوای دیگر باشد تا آزادی حفظ شود. (مونتسکیو، روح القوانين، انتشارات ناتیلوس، ۱۷۴۸، ص ۱۲۰). در برخی از کشورها قوه مقننه دو مجلسی است مثل آمریکا که مجلس سنا و مجلس نمایندگان دارد. اما قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران دو رکن دارد و از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان تشکیل شده است.

### گفتار اول: قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران

قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک قوه تک مجلسی دو رکنی است و در کنار قوه مجریه و قوه قضائیه به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی، قوای حاکمه در جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می دهند که زیر نظر ولی فقیه فعالیت دارند. وظیفه قانونگذاری بر عهده قوه مقننه است که به دو روش انجام می پذیرد. اولین روش به عنوان روش غیرمستقیم است که از سوی نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی به صورت مصوبات قانونی پس از تایید شورای نگهبان به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می شود. (اصل ۵۸ قانون اساسی) و دومین روش به صورت مستقیم در مورد مسائل مهم و از طریق مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی انجام می شود مشروط به این که درخواست این مراجعه به تصویب دو سوم نمایندگان مجلس رسیده باشد. (اصل ۵۹ قانون اساسی) همان گونه که بیان شد، قوه مقننه شامل دو رکن است، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که هر یک دارای وظایف خاص خود می باشد و مشارکت آن ها جهت اعمال قانونگذاری ضروری است. انواع قوه مقننه شامل قوه مقننه ملی نظیر مجلس شورای اسلامی در ایران و قوه مقننه محلی که نهادهای محلی که مسئولیت تصویب قوانین محلی و منطقه ای را دارند مانند شورای شهر و شورای عالی استان ها است.

**بند اول: مجلس شورای اسلامی**

مجلس شورای اسلامی متشکل از نمایندگان مردم در امر قانونگذاری است که به صورت مستقیم و با رای مخفی انتخاب می - شوند و هر دوره نمایندگی وکلای ملت ۴ سال تعیین شده است. (اصل ۶۲ قانون اساسی) این دوره ۴ ساله به عنوان دوره تقنینی شناخته می شود که نمایندگان می توانند پس از اتمام دوره مذکور مجدداً در انتخابات جدید با رعایت شرایط مرتبط با انتخاب شوندگان که در قانون به آن اشاره شده است، شرکت نمایند. بعد از پایان انتخابات و معرفی نامزدهای انتخاباتی به عنوان فرد پیروز در انتخابات، از سوی وزارت کشور پس از تایید شورای نگهبان، اعتبارنامه ای برای نمایندگان منتخب صادر می شود که جهت رسیدگی و تایید از سوی سایر نمایندگان، توسط وزیر کشور به مجلس تقدیم خواهد شد. با افتتاح مجلس و پس از معرفی نمایندگان منتخب و سخنرانی وزیر کشور، هیات رئیسه سنی در مجلس با انتخاب نمایندگان مسن تر به عنوان رئیس سنی و دو نماینده جوان تر به عنوان دبیر انتخاب شده که وظیفه اداره مراسم افتتاحیه و انجام سوگند نمایندگان بر عهده خواهند داشت. در دومین جلسه، هیات رئیسه سنی نسبت به انتخاب هیات رئیسه موقت اقدام می کنند که وظیفه اداره جلسات تا تایید اعتبارنامه نمایندگان و اجرای انتخابات هیات رئیسه دائم مجلس (برای مدت یک سال) را بر عهده می گیرند و این روند با تعیین هیات رئیسه دائم پس از تصویب اعتبارنامه حداقل دو سوم مجموعه نمایندگان، با برگزاری انتخابات در مجلس برای تعیین رئیس و هیات رئیسه به مدت یک سال انجام خواهد پذیرفت. این مراحل نشان دهنده مسئولیت هر نماینده در برابر ملت است و تاکید بر رعایت اصل شفافیت و اثر بخشی و روح حاکمیت ملی - مردمی در مجلس می باشد.

**بند دوم: شورای نگهبان**

شورای نگهبان به عنوان مکمل مجلس شورای اسلامی و رکن دوم قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران شناخته می شود چرا که به استناد اصل ۷۲ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده است بر عهده شورای نگهبان می - باشد بنابراین به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می شود:

- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز، انتخاب این عده با مقام رهبری است. (اصل ۹۱ قانون اساسی)  
- شش نفر حقوقدان در رشته های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می شوند و با رای مجلس انتخاب می گردند. (اصل ۹۱ قانون اساسی)

این اعضا برای مدت ۶ سال انتخاب می شوند ولی در نخستین دوره پس از گذشتن ۳ سال، نیمی از اعضای هر گروه به قید قرعه تغییر می یابند و اعضای تازه ای به جای آنها انتخاب می شوند. (اصل ۹۲ قانون اساسی) بنابراین مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدانان اعضای شورای نگهبان. (اصل ۹۳ قانون اساسی)

**گفتار دوم: وظایف قوه مقننه**

همانگونه که بیان شد وظیفه قانونگذاری در هر حکومتی که به استناد اصل تفکیک قوا حکمرانی خود را پایه ریزی کرده باشد بر عهده قوه مقننه است که متشکل از نمایندگان مردم خواهد بود. این مهم در ایران نیز در اصل ۵۷ قانون اساسی شکل گرفته است و قوه مقننه به عنوان یکی از قوای حاکمیتی، تاثیرگذارترین بخش را در حکمرانی دارد و به عنوان یکی از سه قوه حاکمه در جمهوری اسلامی ایران، نمایانگر حاکمیت ملی - مردمی است که وظایف اصلی آن شامل قانونگذاری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین می باشد. این قوه با حذف تعدیل قدرت در نظام سیاسی، نقش کلیدی در حفظ تعادل و تحقق آرمان های عمومی ایفا می کند.

**بند اول: قانون گذاری**

مردم سالاری دینی در جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل ۵۶ قانون اساسی، به مردم اجازه می دهد سرنوشت خود را تعیین کنند که از سوی نمایندگان آن ها در مجلس شورای اسلامی مورد تبیین و بررسی قرار خواهد گرفت.

**۱-مجلس شورای اسلامی**

وضع قوانین به صورت غیرمستقیم از سوی نمایندگان ملت انجام می پذیرد که شامل دو نوع پیشنهاد قانونی است:

**الف-طرح:** نمایندگان مجلس می توانند پیشنهاداتی را برای تصویب قوانین ارائه دهند مشروط بر آن که حداقل تعداد افراد پیشنهاد دهنده ۱۵ نفر باشند که بر اساس اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی لازم الاجرا است.

**ب-لایحه:** این پیشنهادات به منظور تصویب قوانین از طریق قوه مجریه یا شورای عالی استان ها ارائه می شود. اما برای بررسی و تصویب طرح ها و لوایح پیشنهادی فرآیندی در مجلس تعریف شده است که مراحل قانونگذاری نامیده می شود که این مراحل به ترتیب شامل: پیشنهادات (ارائه طرح یا لایحه) - رسیدگی و تصویب (بررسی و تصویب عادی و فوری) - تایید (تایید شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام) - امضای رئیس جمهور - انتشار و ابلاغ می باشد که رعایت این مراحل در امر قانونگذاری لازم و ضروری است و بر مبنای اصل ۷۳ قانون اساسی، شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می باشد. علاوه بر این به استناد ۷۲ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ قانون اساسی آمده بر عهده شورای نگهبان است. فرآیند قانونگذاری شامل چند مرحله است: پیشنهاد، بررسی، تصویب و اجرا است در واقع قانونگذاری باید به گونه ای انجام گیرد که صدای همه افراد جامعه به خوبی شنیده شود. ( Tocqueville, Alexis 1945 de.Democracy in America)

**۲-شورای نگهبان**

همانگونه که اشاره شد وظیفه تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان است. بر این اساس در اصل ۹۶ قانون اساسی، این مهم این گونه اشاره شده است که تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آن ها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است. بنابراین کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی می بایست به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ وصول، از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس باز گرداند در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است. (اصل ۹۴ قانون اساسی) علاوه بر این در مواردی که شورای نگهبان مدت ۱۰ روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ۱۰ روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت نماید. (اصل ۹۵ قانون اساسی) همچنین اعضای شورای نگهبان به منظور تسریع در کار می توانند هنگام مذاکره درباره لایحه یا طرح قانونی در مجلس حاضر شوند و مذاکرات را استماع کنند اما وقتی طرح یا لایحه فوری در دستور کار مجلس قرار گیرد، اعضای شورای نگهبان باید در مجلس حاضر شوند و نظر خود را اظهار نمایند. (اصل ۹۷ قانون اساسی) و به استناد اصل ۹۸ قانون اساسی هرگونه تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان خواهد بود که می بایست به تصویب سه چهارم اعضای شورا انجام شود.

**بند دوم: نظارت**

در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه نقش حیاتی در تحقق حاکمیت ملی - مردمی داشته که علاوه بر نقش قانونگذاری، وظیفه نظارت بر اجرای قوانین و پاسخگویی مقامات نسبت به اقدامات شان را نیز بر عهده دارد. این نوع نظارت

سبب ایجاد شفافیت و پاسخگویی در اداره عمومی شده و به نهادینه شدن دموکراسی کمک شایانی می‌نماید. از سوی دیگر مقامات نیز می‌بایست دلایل تصمیمات خود را از طریق قوه مقننه و به خواست نمایندگان ملت، به مردم گزارش دهند و بدین ترتیب اراده آزاد شهروندان و حق حاکمیت آن‌ها حفظ می‌شود. لذا نظارت از سوی قوه مقننه یکی از مهم‌ترین ارکان در دستیابی به حاکمیت ملی به شمار می‌آید که اهمیت آن کم‌تر از قانونگذاری نیست.

## ۱- نظارت مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی به دلیل جایگاه ویژه و منحصر به فردی که در بین قوای حاکمیتی دارند و همچنین وجود وکلای ملت به عنوان ناظر بر عملکرد مسئولین در راستای اجرای قوانین می‌تواند بالا ترین نقش را در راستای پاسخگویی و شفافیت در جامعه داشته باشد چرا که به دلیل نقش قانونگذاری و نمایندگی حاکمیت ملی، از اطلاعات بیشتری نسبت به سایر نهادها و مقامات درباره چگونگی اجرای قوانین برخوردار می‌باشند. لذا نظارت مجلس بر مجریان قانون، باعث انتقال حاکمیت مردم از طریق قوه مقننه به قوه مجریه می‌شود. همچنین نظارت مجلس بر سایر نهادها و مقامات حاکمیتی نیز انجام می‌شود چرا که به استناد اصل ۷۶ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را برعهده دارد. این نوع نظارت که به عنوان نظارت سیاسی نیز مطرح می‌شود به دو شیوه نظارت تاسیسی که شامل لزوم تسلیم برنامه‌های دولت به مجلس - ارائه برنامه‌های دولت از سوی رئیس جمهور در اولین جلسه معرفی وزراء - اخذ رای اعتماد به وزیران (اصل ۱۳۳ قانون اساسی) - اخذ رای اعتماد به هیأت وزیران (اصل ۸۷ قانون اساسی)، .... و همچنین نظارت عملکردی که به عنوان ابزاری موثر برای کنترل قدرت و افزایش کارآمدی محسوب می‌شود به استناد اصل ۱۳۷ قانون اساسی می‌توانند عملکرد وزراء را مطالبه نمایند علاوه بر این به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۲۲، رئیس جمهور در برابر عملکرد خود می‌بایست به مجلس پاسخگو باشد و ضمانت اجرای این نوع نظارت از طریق تذکر - سوال و استیضاح انجام می‌شود. علاوه بر نظارت سیاسی نوعی دیگر نظارت به عنوان نظارت عمومی و اطلاعاتی نیز وجود دارد که مختص نظارت بر قوه مجریه نیست بلکه جنبه عمومی و فراگیر دارد که از سوی مردم اجرایی می‌شود. این مهم در اصل ۸ قانون اساسی به عنوان حق و تکلیف مردم در نظارت بر امور عمومی بیان شده است یعنی مردم می‌توانند با مراجعه به مجلس درباره عملکرد قوای سه‌گانه شکایت و نظارت داشته باشند که در قالب کمیسیون اصل ۹۰ قانون از سوی نمایندگان ملزم به انجام می‌باشد. این کمیسیون به عنوان یکی از نهاد های مهم مجلس وظیفه رسیدگی به شکایات مردم از قوای سه‌گانه را دارد علاوه بر این نظارت مجلس مبنی بر تحقیق و تفحص در همه امور در اصل ۷۶ قانون اساسی بیان شده است که علاوه بر قوای سه‌گانه، شامل تمامی نهاد ها و مقامات حکومتی به استثنای مجلس خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز می‌شود. اما یک نوع نظارت دیگر به عنوان نظارت استصوابی نیز برای مجلس تعریف شده که در اصول ۱۵۳، ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی به آن اشاره شده است و به عنوان نظارت تصویبی نیز بیان می‌شود یعنی برخی اجرای امور در کشور از قبیل قرارداد های بین المللی و معاهدات در موضوعات مختلف اقتصادی- نظامی - فرهنگی و منابع طبیعی نیاز به تصویب و اجازه مجلس دارد. همچنین اصل ۷۸ قانون اساسی هرگونه تغییر در خطوط مرزی را بنا به شرایط خاص در حیطه تصویب نمایندگان ملت قرار داده است. اصل ۷۹ نیز لزوم سلب آزادی موقت مردم را (اعلام حکومت نظامی) را منوط به تصویب نمایندگان مجلس قرار داده‌اند. علاوه بر این، اصل ۱۳۹ (صلح دعاوی مربوط به امور عمومی و دولتی) - اصل ۸۰ (اعطای وام و کمک‌های مالی داخلی و خارجی) - اصل ۸۱ (اعطای اعتبار به خارجیان برای تشکیل شرکت) - بند ۸ اصل ۴۳ (ممنوعیت سلطه اقتصادی بیگانگان بر اقتصاد کشور) - اصل ۸۲ (استخدام کارشناسان خارجی) - اصل ۸۳ (نظارت بر فروش بناها و اموال دولتی) - اصل ۵۲ (تصویب بودجه سالیانه کشور) - اصل ۵۳ (نظارت بر کلیه دریافتی‌های دولتی) - اصل ۵۱ (اخذ مالیات) - اصول ۵۴ و ۵۵ (گزارش تفریق بودجه از سوی دیوان محاسبات) از جمله دیگر نظارت‌های استصوابی مجلس شورای اسلامی بر امور کشور محسوب می‌شود.

## ۲- نظارت شورای نگهبان

شورای نگهبان به عنوان رکن دوم قوه مقننه نقش تعیین کننده‌ای در روند قانونگذاری و همچنین نظارت بر امور حاکمیتی کشور بر عهده دارد به گونه‌ای که اهمیت این شورا در اصل ۹۳ قانون اساسی این گونه بیان شده است که مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد لذا نظارت شورا بر چگونگی قانونگذاری و انطباق آن با موازین اسلامی و قانون اساسی از وظایف شورای نگهبان قلمداد می‌شود اما نظرات شورای نگهبان به عنوان نظارت استصوابی بیشتر در انتخابات و تایید نامزد های انتخاباتی نمود می‌یابد به گونه‌ای که اصل ۹۹ قانون اساسی این نوع نظارت را این گونه بیان می‌دارد که شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی را نیز بر عهده دارد.

### فصل سوم: سایر نهادهای قانونگذار

#### گفتار اول: مجمع تشخیص مصلحت نظام

##### بند اول: مصلحت از نظر حقوقی در اسلام

مصلحت یکی از مفاهیم کلیدی در فقه اسلامی است که به تأمین منفعت فردی و اجتماعی و حفظ منافع جامعه اسلامی توجه دارد. این مفهوم به ویژه در زمانی که احکام شرعی متعارض می‌شوند، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند و اولویت به مصلحت عمومی داده می‌شود. از مهم ترین دلایل قانونی وجود مصلحت در اسلام می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:  
-قرآن کریم: آیات زیادی در قرآن کریم همچون آیه ۲ سوره انعام، ۲۱۹ سوره بقره، ۳۲ سوره مائده و... به تأکید بر مصلحت اشاره دارد.

-سنت نبوی: سیره پیامبر (ص) و ائمه معصومین (ع) بر اساس مصلحت جامعه انجام شده است.

-اجماع فقها: فقها در تاسیس قواعد فقهی به مصلحت توجه ویژه‌ای داشتند. از اصول فقهی مرتبط با این مقوله می‌توان به قاعده لاضرر(تأکید بر عدم ضرر به دیگران) و قاعده سد ذرایع (اقداماتی برای جلوگیری از منکرات به مصلحت جامعه) اشاره نمود.

-دلیل عقل: عقل به عنوان منبع استنباط، مصلحت عمومی را در موارد تعارض اصول شرعی اولویت می‌دهد.

اما مصلحت را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم بندی نمود که شامل: مصلحت در الأحکام (مرتبط با قوانین شرعی) و مصلحت در السیاسة الشرعیة (مرتبط با تدابیر حکومتی) است که در نظام حقوقی ایران، مصلحت در مورد تدابیر حکومتی بر مبنای قوانین شرعی ملاک عمل قرار گرفته است. پس چارچوب مصلحت در ساختار حاکمیتی ایران شامل مصلحت‌های اولیه که مشخص شده به صورت طبیعی بر اساس اصول دین است و همچنین مصلحت‌های ثانویه که تعیین شده از طریق اجتهاد و در پاسخ به نیازهای جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد و هدف آن حفظ نظام اجتماعی (کمک به امنیت و آرامش جامعه)، تأمین حقوق فردی (تأکید بر حقوق افراد در چارچوب قوانین شرع) و پیشگیری از فتنه و فساد (اتخاذ تصمیمات مبتنی بر مصلحت برای جلوگیری از اختلافات) می‌باشد.

بنابراین مصلحت نه تنها به عنوان یک ابزار، بلکه به عنوان یک اصل اساسی برای تحقق اهداف انسانی و الهی در جهت تأمین خیر عمومی و نفع جامعه در ساختار حاکمیتی و حقوقی ایران در نظر گرفته شده که توجه به آن، در ایجاد و اصلاح قوانین و اجتهادات یک ضرورت اجتناب ناپذیر تلقی می‌شود. حال با عنایت به نظام حقوقی مشابه ایران و آمریکا (ریاستی) در امور حاکمیتی به بررسی مقوله مصلحت به صورت تطبیقی در ادامه خواهیم پرداخت.

**بند دوم: مصلحت در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا**

مصلحت در نظام حقوقی آمریکا بیشتر به مفهوم عدالت و منافع عمومی مرتبط است. اصل «مصلحت عمومی» در قوانین و قضاوت‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد. در واقع مصلحت می‌تواند به عنوان ابزاری برای ایجاد تعادل در حقوق شخصی و نیازهای اجتماعی عمل کند (Blake, Robert. "Law and Public Interest." Columbia University Press, 2004) و تاکید بر تامین حقوق فردی و اجتماعی داشته باشد. در نظام حقوقی آمریکا مصلحت بیشتر بر پایه قوانین مدون و رویه‌های قضایی استوار است. لذا قانون باید با مصلحت عمومی همخوانی داشته باشد، اما نباید به وسیله آن به سوی ظالم بودن گرایش یابد (Hart, H.L.A. \*The Concept of Law\*. First Edition, Oxford University Press, 1961). بنابراین، برای حفظ مصلحت عمومی باید از حقوق فردی به طور جدی محافظت کنیم (Sotomayor, Sonia. \*My Own Words\*. Random House, 2018) در این نظام، مصلحت ممکن است به طور غیرمستقیم از طریق اصول حقوقی و تفاسیر قضائی منعکس شود و به صورت رسمی در تصمیم‌گیری‌های قضائی نمود پیدا کند، به ویژه در موارد مربوط به حقوق بشر و عدالت اجتماعی. همچنین در تضاد میان مصلحت عمومی و حقوق فردی، پرونده‌های محوری به بررسی تعادل میان این دو پرداخته و تأثیر مصلحت را در حکم‌ها مورد توجه قرار می‌دهند. لذا مصلحت به صورت غیرمستقیم در رویه‌های قضایی اعمال می‌شود و قضات به تناسب شرایط می‌توانند به این اصل تکیه کنند تا به عدل و انصاف در قضاوت دست یابند.

**بند سوم: مصلحت در نظام حقوقی ایران**

مصلحت در نظام حقوقی ایران به معنای تامین منافع عمومی و جلوگیری از ضرر به جامعه است بنابراین مصلحت نظام و جامعه بر هر موضوعی ارزش بیشتری دارد (خمینی، روح الله، صحیفه نور، انتشارات امام خمینی، ۱۳۶۱، ج ۱، ص ۱۲۳). از سوی دیگر، مصلحت اسلامی بر هر قانونی مقدم است (خامنه‌ای، سید علی، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان، انتشارات مرکز تحقیقات اسلامی، ۱۳۹۷). این مفهوم به ویژه در فقه اسلامی و قوانین مربوط به «ولایت فقیه» و «شورای نگهبان» مورد توجه قرار می‌گیرد. در حقوق ایران، مصلحت یکی از اصول بنیادین در حقوق عمومی است (کاتوزیان، ناصر، حقوق عمومی، انتشارات سمت، ۱۳۵۳) که این مهم به ویژه در اصل ۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اشاره شده است و در مواردی که قانون، حکمی را مشخص نکرده، می‌توان به آن استناد کرد. مصلحت در این نظام می‌تواند به عنوان یک ابزار برای جلوگیری از تضییع حقوق و حفظ نظم اجتماعی در نظر گرفته شود بنابراین مصلحت در موارد خاص می‌تواند موجب تغییر حکم اولیه شود (هاشمی شاهرودی، سید محمود، فقه و مصلحت، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰). در واقع مصلحت اجتماعی باید تحت تأثیر آرمان‌های انسانی قرار گیرد (شریعتی، علی، اسلام شناسی، انتشارات ثمر، ۱۳۵۳). به همین دلیل در هر دو حوزه حقوق عمومی و خصوصی، مصلحت می‌تواند در تصویب قوانین و مقررات مورد استفاده قرار گیرد و نهادهایی مانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اساس مصلحت تصمیم‌گیری کنند. لذا در مواردی نظیر تغییر قوانین، بررسی مصوبات مجلس و تطبیق با اصول اسلامی و الزامات فقه، مورد توجه قرار می‌گیرد و مصلحت می‌تواند به عنوان دلیلی برای صدور احکام در محاکم نیز به کار رود.

**بند چهارم: اشتراکات و افتراقات مصلحت در ایران و آمریکا**

در هر دو نظام، مصلحت به عنوان ابزاری برای محافظت از امنیت و منافع عمومی در نظر گرفته می‌شود و هدف هر دو نظام در استفاده از مقوله مصلحت، تقویت حقوق بشر و حفاظت جامعه است. در مورد تفاوت‌های موجود هم می‌توان این گونه بیان داشت که در ایران، مصلحت بیشتر از فقه اسلامی نشأت می‌گیرد، در حالی که در آمریکا از اصول حقوقی، رویه‌های قضایی و نظرات دکتربین حقوقی مدنظر است. کاربرد مصلحت در ایران، ممکن است به عنوان توجیه‌گر برخی تصمیمات قانونی استفاده شود، در حالی که در آمریکا بیشتر به عنوان مبنای تفسیر و تصمیم‌گیری در مواقع خاص مورد استفاده قرار می‌گیرد. در ایران،

نهادهای خاصی برای پیاده‌سازی مصلحت وجود دارد در حالی که در آمریکا این مفهوم در نظام قضائی و قانون‌گذاری به طور غیر رسمی وجود دارد. اما از مهم‌ترین چالش‌ها و انتقادات وارده بر این مولفه در هر دو نظام حقوقی ایران و آمریکا می‌توان به موارد زیر اشاره داشت: در ایران انتقادات به کارکرد مصلحت، غالباً به عدم شفافیت و وجود تفسیرهای مختلف از آن مرتبط می‌شود و برخی بر این باورند که مصلحت می‌تواند به تداخل در حقوق فردی و آزادی‌های مدنی منجر شود. اما در آمریکا، چالش‌ها بیشتر به تناقضات بین مصلحت عمومی و حقوق فردی مربوط می‌شود. برخی معتقدند که گاهی اوقات مصلحت عمومی می‌تواند به نقض حقوق اقلیت‌ها منجر شود. وجود مصلحت در هر دو نظام حقوقی ایران و آمریکا ضرورت دارد، اما با رویکردهای متفاوتی مورد استفاده قرار می‌گیرد. و بررسی تطبیقی این دو نظام می‌تواند به درک بهتر و عمیق‌تری از چگونگی کاربرد مصلحت در حقوق بین الملل و داخلی کمک کند.

### بند پنجم: مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادی است که در راستای حل اختلاف بین قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و ضرورت‌های نظام اسلامی شکل گرفته است. پیشینه این مجمع به سال‌های آغازین انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ برمی‌گردد، زمانی که کشور نیاز به یک ساختار قانونی و تصمیم‌گیری موثر تر داشت. این اختلاف نظرها در طول این سال‌ها تنها با دخالت امام خمینی (ره) قابل حل بود و گرنه قوه مقننه دچار مشکل در تصویب قوانین می‌شد بنابراین در سال ۱۳۶۸، به فرمان امام خمینی (ره)، مجمع تشخیص مصلحت نظام با هدف تسهیل در تصمیم‌گیری‌های کلان و پاسخگویی به نیازهای روز جامعه تأسیس شد. این مجمع به‌طور خاص برای بررسی مواردی که در آن‌ها اختلاف نظر بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی وجود دارد، ایجاد گردید. قانون اساسی مصوب آذرماه ۱۳۵۸ به صراحت به وجود «مجمع تشخیص مصلحت نظام» اشاره نکرده و قوه مقننه را متشکل از مجلس نمایندگان و شورای نگهبان تعریف می‌کند. این شرایط ضرورت ایجاد مرجعی برای بررسی نظرات شورای نگهبان را به وجود آورد. فرمان بازنگری در قانون اساسی را امام خمینی در چارچوب اصول هشتگانه صادر کردند و اعلام فرمودند: «... قانون اساسی با این که دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است دارای نواقص و اشکالاتی است... و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر جامعه اسلامی و انقلاب ماست و چه بسا تأخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای کشور و انقلاب گردد و من بنابر احساس شرعی و ملی خود از مدت‌ها قبل در فکر حل آن بوده- ام ... و اکنون هیأتی را برای رسیدگی به این امر تعیین نموده‌ام که پس از بررسی و تدوین و تصویب موارد و اصولی که ذکر می‌شود، تأیید آن را به آرای عمومی مردم شریف و عزیز ایران بگذارند.» با فرمان امام خمینی (ره) در سال ۱۳۶۸ و بازنگری در قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیارات و وظایف مشخص قانونی تأسیس شد. طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی اصلاح‌شده، مجمع می‌تواند نظرات شورای نگهبان را در زمینه قوانین، به اعتبار مصلحت نظام بررسی و تأیید یا رد کند. همچنین، این مجمع به عنوان نهاد مشاوره‌ای برای مقام رهبری با اعضای منصوب‌شده توسط ایشان فعالیت می‌کند. قوه مقننه، به‌ویژه مجلس شورای اسلامی، موظف است قوانین را در چارچوب قانون اساسی و مذهب رسمی کشور وضع کند. طبق اصل ۷۱، این قوانین نباید با اصول مذهبی یا قانون اساسی مغایرت داشته باشند و شورای نگهبان مسئول تشخیص این تطبیق است (اصل ۹۶). اصل ۴ قانون اساسی نیز تأکید دارد که کلیه قوانین باید بر مبنای موازین اسلامی باشند. این مسئله ممکن است منجر به چالش‌هایی بین مجلس و شورای نگهبان درباره سازگاری قوانین با موازین اسلامی و ضرورت‌های اجتماعی شود. در مواردی که شورای نگهبان مصوبات مجلس را مغایر با شرع یا قانون اساسی بداند، و مجلس بر ضرورت‌های اجتماعی تأکید کند، اصل ۱۱۲ قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام را به‌عنوان مرجع حل اختلاف بین این دو نهاد پیش‌بینی کرده است. این مجمع با دستور رهبری تشکیل می‌شود و اعضای آن توسط مقام رهبری تعیین می‌شود. به‌این‌ترتیب، مدل مصلحت‌اندیشی در وضع قوانین در موارد تعارض دیدگاه‌های مجلس و شورای نگهبان مورد تأکید قرار می‌گیرند. در نهایت، برگزاری جلسات مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصمیم‌سازی در این راستا به شفافیت و ارتقای کارایی فرآیند قانونگذاری در کشور کمک می‌کند. مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظایف و اختیارات مهمی از قبیل: مشورت با

رهبری برای تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مشورت در مورد بازنگری قانون اساسی، مشارکت در شورای موقت رهبری، حل معضلات نظام و همچنین قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران است. قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی به دو صورت انجام می‌شود:

### الف: حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان

زمانی که مجلس شورای اسلامی قانونی تصویب کند که مورد تأیید شورای نگهبان نباشد، این مصوبه به مجلس باز می‌گردد. اگر پس از دو بار تبادل نظر همچنان اختلاف وجود داشته باشد، مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود. در این مرحله، اعضای مجمع، شورای نگهبان، کمیسیون مربوطه و نمایندگان مجلس در مورد دلایل خود صحبت کرده و رأی‌گیری می‌شود. مجمع می‌تواند مصوبه را رد کند یا مصوبه را تأیید و به صورت موقت و بنا بر ضرورت ابلاغ کند و یا با اعمال تغییرات، مصوبه را به گونه‌ای اصلاح کند که نظر هر دو نهاد تأمین شود.

### ب: قانون‌گذاری در موارد خاص

مجمع تشخیص مصلحت به عنوان یک نهاد زیر نظر ولی مطلقه فقیه، می‌تواند در موارد خاصی که رهبری ارجاع می‌دهد، قوانین را تدوین و تصویب کند. این اقدام در راستای اصل ۵ قانون اساسی و با تأکید بر اراده الهی و موازین اسلامی است. به عنوان مثال، مصوبه مجمع در سال ۱۳۷۰ در خصوص قانون تشکیل محکمه عالی انتظامی قضات از مواردی است که بدون ارجاع از سوی مجلس به تصویب رسید. این روند نشان‌دهنده اهمیت مصوبات مجلس و شورای نگهبان در ساختار قانونی کشور و نقش کلیدی مجمع تشخیص مصلحت در رفع اختلافات و تدوین قوانین است.

### گفتار دوم: قانون‌گذاری شوراهای

با نگاهی به آثار قانونگذاران و نویسندگان سیاسی و حقوقی نظیر ماکیاولی در کتاب شه‌ریار و جان لاک در دو رساله درباره حکومت، می‌توان به اهمیت نهادهای قانون‌گذاری و نقش آنان در حفظ حقوق شهروندان دست یافت. از دیدگاه جان لاک، قانون‌گذاری باید نماینده اراده عمومی باشد و حقوق طبیعی افراد را حفظ کند. از طرفی شوراهای قانون‌گذاری به تجمعاتی گفته می‌شود که اعضای آن به نمایندگی از مردم برای بررسی، تدوین و تصویب قوانین تشکیل می‌گردند. این شوراهای یکی از ارکان مهم نظام حکومتی و سیاسی مدرن هستند که نقش عمده‌ای در تدوین و تصویب قوانین ایفا می‌کنند.

شوراهای قانون‌گذاری به عنوان نهادهایی که مسئولیت تصویب قوانین را دارند، در بسیاری از کشورها وجود دارند. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در فصل سوم، به حقوق و آزادی‌های ملت و نقش مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون‌گذاری اشاره شده است. به عنوان مثال، اصل ۷۱ قانون اساسی تصریح می‌کند که مجلس شورای اسلامی می‌تواند در تمام زمینه‌ها قانون وضع کند. از سوی دیگر، طبق اصل ۵۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی، بالا ترین مقام قانون‌گذاری کشور بوده و در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلان نقش به سزایی دارد. این اصل به وضوح مشخص می‌کند که شوراهای قانون‌گذاری باید با تأسیس نهادهایی کاملاً مستقل و در راستای منافع کشور فعالیت کنند. در واقع شوراهای قانون‌گذاری باید نماینده واقعی مردم باشند و در نهایت منافع عموم را تأمین کنند (طباطبایی، سیدجواد، نظام‌های سیاسی، نشر نی، ۱۳۹۵). این نکته به اهمیت نمایندگی شوراهای و لزوم شفافیت در عملکرد آنان اشاره دارد. همچنین این گونه شوراهای موظف به نظارت بر عملکرد دولت هستند. به عنوان مثال، مجلس به عنوان نماینده مردم باید بر عملکرد دولت نظارت داشته باشد. هرچند این شوراهای قانون‌گذاری با چالش‌هایی مانند فشارهای سیاسی، فساد و عدم شفافیت مواجه هستند (شهیدی، سیدجعفر، ایران در دوران معاصر، انتشارات آگاه، ۱۳۹۰). اما نهایتاً شوراهای قانون‌گذاری نه تنها معیار دموکراسی و

حقوق بشر هستند، بلکه به عنوان ابزاری مؤثر در تأمین امنیت و رفاه عمومی شناخته می‌شوند بنابراین تقویت شوراهای قانونگذاری و ارتقای شفافیت آن‌ها می‌تواند به تحقق اهداف دموکراتیک کمک کند.

### بند اول: شورای بازنگری قانون اساسی

شورای بازنگری قانون اساسی یکی از نهادهای مهم و کلیدی در نظام سیاسی و حقوقی کشور با هدف تطابق قانون اساسی با نیازهای جامعه و تحولات سیاسی و اجتماعی تشکیل می‌شود. این شورا می‌تواند تأثیر شگرفی بر روند قانونگذاری و تطابق قوانین با اصول کلیدی و ارزش‌های بنیادین جامعه داشته و نقش مهمی در تداوم دموکراسی و تأمین حقوق شهروندان ایفا نماید. علاوه بر این شورای بازنگری با بررسی دقیق تغییرات در نظام اجتماعی و بررسی نیازهای پیشرفته مردم، می‌تواند به نهادهای قانونگذاری کمک کند تا قانونگذاری بهتری داشته باشند و از انحرافات قانونی جلوگیری نماید. همچنین این شورای نقش حیاتی در رفع نواقص قانونی و انطباق قوانین جدید با اصول اساسی دارد. زمانی که قانونی در مجلس تصویب می‌شود، این شورا می‌تواند با بررسی تبعات آن و ارزیابی سازگاری آن با قانون اساسی، پیشنهاد اصلاحات یا تغییرات را ارائه دهد. به عنوان نمونه، اگر قانونی به حقوق بشر یا حقوق شهروندی آسیب بزند، شورا می‌تواند با استناد به اصول ۲۲ تا ۳۸، آن را اصلاح کند. چراکه هدف نهایی از قانونگذاری، تقویت حقوق شهروندی و پاسخگویی به خواسته‌های مردم است. لذا برای هرگونه اصلاح در قانون اساسی، شورای بازنگری نیاز به بررسی و تصویب کلیه پیشنهادات دارد. این فرآیند باید با رعایت اصول و قواعد مشخص شده در قانون اساسی انجام شود. طبق اصل ۱۷۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای بازنگری قانون اساسی با پیشنهاد مقام رهبری و تصویب مجلس خبرگان رهبری تشکیل می‌شود. این اصل به وضوح نحوه شکل‌گیری شورا را مشخص می‌کند و تأکید دارد که این نهاد باید تحت نظارت و هدایت مقام رهبری بوده و در روند فعالیت خود باید به مواردی همچون نیازهای جدید اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و اصول بنیادین قانون اساسی توجه داشته باشد. همانگونه که امام خمینی (ره) بارها اشاره کرده‌اند: قانون اساسی، میثاق ملی ما است. بنابراین، هرگونه تغییری باید در راستای تقویت و پاسداری از ارزش‌های اسلامی و انسانی باشد. در نهایت می‌توان اینگونه بیان داشت که ایجاد توازن بین نیازهای روز جامعه و اصول اولیه قانون اساسی از مهم‌ترین وظایف این شورا به شمار می‌آید. با توجه به نظرات معتبر اندیشمندان و حقوقدانان، به‌روزرسانی مستمر قوانین نه تنها الزامی است، بلکه برای حفظ کارایی و پاسخگویی سیستم سیاسی یک کشور به عنوان یک نیاز حیاتی به شمار می‌رود.

طبق این اصل که نشان‌دهنده اهمیت وجود یک نهاد مستقل برای ارزیابی و بازنگری نیازهای اجتماعی و سیاسی کشور می‌باشد، تغییر برخی از اصول قانون اساسی در صورت ضرورت، با اجازه مقام رهبری و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد. و این مهم طی حکمی خطاب به رئیس جمهور، موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی ارجاع می‌شود. ترکیب شورا عبارت اند از: اعضای شورای نگهبان، روسای قوای سه گانه، اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام، پنج نفر از اعضای مجلس خبرگان رهبری، ده نفر به انتخاب مقام رهبری، سه نفر از هیأت وزیران، سه نفر از قوه قضائیه، ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، سه نفر از دانشگاهیان است. مصوبات شورا پس از تایید و امضا مقام رهبری، باید از طریق مراجعه به آرای عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان در همه پرسی برسد. اما باید به این نکته اساسی توجه داشت که محتوای اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه های ایمانی و اهداف جمهوری اسلامی ایران و جمهوری بودن حکومت و ولایت امر و امامت امت و نیز اداره امور کشور با اتکاء به آرای عمومی و دین و مذهب رسمی ایران تغییرناپذیر است.

**بند دوم: شورای عالی امنیت ملی**

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، شورای عالی امنیت ملی بر اساس اصل ۱۷۶ با هدف تامین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی، تمامیت ارضی و حاکمیت ملی به ریاست رئیس جمهور تشکیل شده است و اعضای آن شامل روسای قوای سه گانه، رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، مسئول امور برنامه و بودجه، دو نماینده به انتخاب مقام رهبری، وزیر امور خارجه، کشور، اطلاعات و همچنین حسب مورد وزیر مربوطه و عالی ترین مقام ارتش و سپاه می باشند. از وظایف این شورا می توان به تعیین سیاست های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری، هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی - اطلاعاتی - اجتماعی - فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر دفاعی - امنیتی، و بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی اشاره کرد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی، پس از تایید رهبری از نظر قانونی لازم الاجرا بوده و هیچ نهادی به غیر از خود شورا با تایید رهبری توان لغو آن را ندارد. بنابراین، شورای عالی امنیت ملی به عنوان یکی از نهادهای کلیدی و فراقوه ای در سیاست گذاری و تصمیم گیری های امنیتی کشور و مسائل استراتژیک و به طور خاص و تخصصی نسبت به تدوین و اجرای سیاست های امنیت ملی و سیاست خارجی اقدام و نقش مهمی در روند قانون گذاری در این زمینه ایفا می کند. پس به استناد اصل ۱۷۶ قانون اساسی مشروعیت و اجازه قانون گذاری به این شورا بر اساس وظایف ذاتی و سیاست های کلان امنیتی داده شده است تا ضمن تایید نظر رهبری به عنوان عالی ترین مقام کشور، نسبت به قانون گذاری در راستای تامین منفعت عمومی و حفظ نظم عمومی اقدام نماید. از سوی دیگر، شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود، شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می شود.

**بند سوم: شورای عالی انقلاب فرهنگی**

شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۶۳ به فرمان امام خمینی (ره) تشکیل شد تا از فرهنگ ایرانی - اسلامی در برابر تهاجم فرهنگی محافظت کند. اهداف این شورا شامل گسترش نفوذ فرهنگ اسلامی، تقویت انقلاب فرهنگی، و ارتقای فرهنگ عمومی است. بنابراین اهم وظایف شورا را می توان در سه حوزه سیاست گذاری، تدوین ضوابط و نظارت تقسیم بندی نمود و شامل تهیه سیاست ها در حوزه های: زنان، تبلیغات، دانشگاه ها و مقابله با تهاجم فرهنگی می باشد. این شورا موظف به نظارت بر فعالیت های فرهنگی سایر نهادها و سازمان ها است. براساس دیدگاه های کارشناسان، این نظارت می تواند موجب هم افزایی بین نهادهای فرهنگی و جلوگیری از ناهماهنگی ها شود. شورا مذکور ۴۴ عضو دارد که شامل ۲۴ مسئول ارشد نظام و ۲۰ نخبه علمی، سیاسی و فرهنگی هستند که از سوی رهبری انتخاب می شوند. ریاست این شورا بر عهده رئیس جمهور است و رئیس مجلس و رئیس قوه قضائیه نیز در مقام های نایب رئیس فعالیت می کنند. شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهاد مهمی در سیاست گذاری فرهنگی کشور عمل می کند و مصوبات این شورا قبل از اجرا باید به تایید مقام رهبری برسد. هر چند جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی پیش بینی نشده است ولی با عنایت به دستور امام خمینی (ره) به عنوان ولی امر و امامت امت مبنی بر تشکیل این نهاد و علاوه بر این الزام تایید مصوبات این شورا از سوی مقام رهبری به عنوان ولی - مطلقه فقیه که به استناد اصل ۵ قانون اساسی در زمان غیبت امام عصر (عج) ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه جامع الشرایط است و همچنین بر اساس اصل ۷ قانون اساسی و مطابق با دستور قرآن کریم، شوراها... از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند. از طرفی دیگر، به موجب بند ۴ و ۵ اصل ۳ قانون اساسی در راستای تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در زمینه های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تاسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان و طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب ضرورت تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی در ساختار حاکمیتی ایران ضروری و مصوبات آن قانونی تلقی می شود. در تعریف قانون این گونه آمده است که قانون، دستور کلی است که مرجع صالح انشا کرده و در مجالس قانون گذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیت دار برسد و این که امروزه هرگونه قاعده ای با هرگونه ماهیت درون ذاتی که از اندام ویژه تقنین

برخاسته باشد، همان قانون است (جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴، ص ۵۱۷). بنابراین اگر مصوبات شورای عالی در حکم قانون تلقی شود (نه قانون) در این صورت در سلسله مراتب منابع حقوق در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس قرار گیرد. اما اگر مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی به دلیل ضرورت به تایید رهبری برسد در این صورت این مصوبه در دسته فرامین رهبری و احکام حکومتی قرار می‌گیرد و به همین دلیل از لحاظ سلسله مراتب حقوقی از مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز بالاتر خواهد بود. (اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، موسسه اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۷۲، ج ۱)

### بند چهارم: شورای عالی فضای مجازی

شورای عالی فضای مجازی در تاریخ ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ به فرمان رهبر معظم انقلاب تأسیس شد تا با توجه به گسترش فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی، به ویژه اینترنت، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری متمرکز در زمینه فضای مجازی کشور را انجام دهد. این شورا با هدف بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌ها و جلوگیری از آسیب‌ها و بر اساس نیازهای اجتماعی و تکنولوژی، به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و مصوبات آن از جنبه قانونی لازم‌الاجرا است و قبل از اجرا باید به تایید مقام رهبری برسد. اعضای آن شامل رئیس‌جمهور، رئیس مجلس شورای اسلامی، رئیس قوه قضائیه، رئیس مرکز ملی فضای مجازی (دبیر شورا)، رئیس سازمان صدا و سیما، وزیر ارتباطات و فناوری، وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر علوم - تحقیقات و فناوری، وزیر آموزش و پرورش، وزیر اطلاعات، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، معاون علمی - فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور، رئیس کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرمانده کل انتظامی، دادستان کل کشور، رئیس سازمان پدافند غیرعامل است. تردیدی نیست که مصوبات شورای عالی فضای مجازی به عنوان قوانین لازم‌الاجرا محسوب می‌شود. اما از نظر قانون اساسی، قوانین می‌بایست از قوه مقننه سرچشمه گیرند. بنابراین اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن، پس از طی مراحل ... برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد (قاضی، سیدابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، ج ۱). اما با عنایت به پیشرفت تکنولوژی در حوزه‌های مختلف و ظهور فضای مجازی و چالش‌های موجود در بخش‌های متفاوت آن و همچنین وجود آسیب‌ها و تهدیدهای متنوع، شورای عالی فضای مجازی، نقش حیاتی در شفاف‌سازی سیاست‌ها و مدیریت فضای مجازی دارد. این شورا به عنوان نماینده اراده‌ی قانونی و اجتماعی، به عنوان نهادی فرا قوه‌ای زیر نظر رهبری و با مسئولیت رئیس‌جمهور و سایر اعضا می‌تواند در رشد و توسعه کشور مؤثر باشد و در زمینه‌های مختلف مرتبط با فضای مجازی، قانونگذاری کند. و بنا به استدلال قانونی که برای شورای عالی انقلاب فرهنگی قیلا بیان شد، مصوبات این شورا نیز در قالب قانون، مشروعیت داشته و برای همه لازم‌الاجرا خواهند بود.

### گفتار سوم: مقررات و قوانین مصوب قوه مجریه

#### بند اول: مصوبات هیأت دولت

مصوبات دولتی به قواعد و مقرراتی اطلاق می‌شود که توسط مقامات قوه مجریه نظیر هیأت وزیران، وزیران و استانداران وضع می‌شوند. این قواعد، تحت عنوان آیین‌نامه شناخته می‌شوند که به ایجاد حق و تکلیف برای افراد می‌پردازند و در حکم قانون‌اند. هیأت دولت به عنوان یکی از ارکان قوای اجرایی کشور، نقش بسیار مهمی در فرآیند قانونگذاری ایفا می‌کند. قانونگذاری در هر کشور به عنوان زیربنای نظام حقوقی و سیاسی آن محسوب می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی به وضوح نقش هیأت دولت را در این فرآیند تبیین کرده است. هیأت دولت بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی اجازه دارد برای پیشبرد اهداف خود اقدام به تنظیم و تصویب آیین‌نامه‌ها و مصوبات نماید. در واقع این اصل قانون اساسی این گونه اشعار می‌دارد که ... هیأت وزیران حق دارند برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه

بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تایید رئیس جمهور لازم الاجراست. علاوه بر این، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد. بنابراین هیأت دولت باید همواره در چارچوب قانون اساسی عمل کند تا مشروعیت خود را حفظ نماید (کدخدایی، عباسعلی، جواهری طهرانی، محمد، حاکمیت قانون و لایت مطلقه فقیه، ۱۳۹۱).

باید به این نکته توجه داشت که قانونگذاری یکی از ارکان مهم هر نظام حقوقی است که به ایجاد نظم و انضباط حقوقی در جامعه کمک می‌کند. در این راستا، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های قوه مجریه ابزارهایی هستند که توسط مقامات ذی‌صلاح برای تبیین و اجرای قوانین به کار می‌روند. آیین‌نامه، به مجموعه قواعد و مقرراتی اطلاق می‌شود که به منظور اجرایی کردن یک قانون نوشته می‌شود و آیین‌نامه‌ها معمولاً از سوی هیأت وزیران یا دیگر نهادهای مسئول به منظور توضیح و تفسیر قوانین مصوب تدوین می‌شوند. مطابق ماده ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تصمیمات هیأت وزیران در مواردی که به موجب قانون، صلاحیت آن‌ها به صراحت تعیین شده باشد، معتبر است. این اصل بدان معنا است که آیین‌نامه‌ها باید مطابق با قانون اساسی و قوانین عادی تدوین شوند. در مقابل، بخش‌نامه، نامه‌ای است که به وسیله مقامات دولتی برای هدایت و راهبری اجرایی داخلی صادر می‌شود. بخش‌نامه‌ها نیز در واقع نوعی دستورالعمل اداری هستند که هدف آن‌ها ارائه راهکار و شیوه‌های اجرایی به دستگاه‌های اجرایی است. این دسته از مستندات معمولاً به تبیین قوانین و نحوه اجرای آن‌ها کمک می‌کنند و به نوعی می‌توان آن‌ها را مکمل قانون دانست. بر اساس قانون اساسی، دولت موظف است در اجرای قوانین، آیین‌نامه‌های مربوط را تدوین کند. این امر نشان‌دهنده اهمیت آیین‌نامه‌ها در تسهیل فرآیند اجرایی قانون است. بنابراین آیین‌نامه‌ها نقش کلیدی در انتقال مفاهیم قانونی به عرصه عمل دارند و می‌توانند مانع از اجرای ناقص یا نادرست قوانین شوند. از سوی دیگر بخش‌نامه‌ها معمولاً دارای موقعیت اجرایی محدودی هستند و نمی‌توانند برخلاف قوانین موجود عمل کنند. و اگرچه به لحاظ حقوقی الزامی نیستند، اما به دلیل توجه به جنبه‌های اجرایی، می‌توانند تأثیرگذار باشند. یک هیأت موثر باید مصوبات را به گونه‌ای تنظیم کند که عدالت و برابری را تأمین کند (Hubbard, Albert, the note book, publisher the roycrofters, 1927). آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها در تسهیل و تسریع فرآیند اجرای قوانین بسیار مؤثرند. بنابراین بدون وجود آیین‌نامه‌های اجرایی، بسیاری از قوانین صرفاً روی کاغذ خواهند ماند و قابل اجرا نخواهند بود و عدم توجه به جزئیات در این اسناد می‌تواند منجر به نقض حقوق شهروندان شود. باید به این نکته اساسی توجه نمود که آیین‌نامه‌ها برخلاف قوانین عادی نمی‌توانند به تنهایی سبب ایجاد حقوق یا تکالیف جدید برای شهروندان شوند. بلکه آن‌ها در چارچوب قوانین عادی و پایه‌ای عمل می‌کنند. به عبارتی، آیین‌نامه‌ها باید تحت نظارت و به‌روز رسانی قوانین بالادستی قرار گیرند. بنابراین آیین‌نامه مظهر اراده مقنن است و نمی‌تواند با آن در تضاد باشد (کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۱، ص ۱۲۲). آیین‌نامه‌ها به صورت کلی به تصویب می‌رسند که شامل:

۱- آیین‌نامه اجرایی: این آیین‌نامه‌ها بر اساس تکالیف قانونی، جزئیات قوانین را تکمیل می‌کنند و توسط مقامات صلاحیت‌دار از جمله رئیس‌جمهور و وزیران وضع می‌شوند.

۲- آیین‌نامه مستقل: این نوع آیین‌نامه‌ها بدون نیاز به مأموریت خاص از سوی قانون‌گذار، توسط مقامات ذی‌صلاح برای تأمین منافع عمومی ایجاد می‌شوند. تصویب این آیین‌نامه‌ها تنها در صلاحیت وزیران و هیأت وزیران است.

اما به منظور نظارت بر مصوبات قوه مجریه هر چند شورای نگهبان، مسئول اطمینان از عدم مغایرت مصوبات با اصول و احکام مذهب رسمی و قانون اساسی است اما رئیس مجلس شورای اسلامی نیز موظف به بررسی تطابق این مصوبات با قوانین عادی است. علاوه بر این دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها با قوانین کشور

را بر عهده دارد. این دیوان می‌تواند در صورت تشخیص صلاحیت، نسبت به ابطال مصوبات اقدام کند. از این رو نیاز است که فرایند تدوین و تصویب این مستندات با دقت و تحت نظارت دقیق نهادهای قضائی و قانونی انجام شود و توجه به جزئیات و تدوین صحیح آن‌ها می‌تواند به تقویت نظم و امنیت اجتماعی کمک نماید. بنابراین، ضروری است که قانونگذاران و مجریان دقت کافی را در این زمینه لحاظ کنند تا از بروز چالش‌های قانونی جلوگیری شود

### بند دوم: سایر نهادهای قانونگذار زیرمجموعه قوه مجریه

#### ۱- شورای عالی اداری

این شورا با هدف ایجاد تحول اداری کشور در ابعاد مختلف مدیریت منابع انسانی، ساختار تشکیلاتی و نظام های استخدامی و حفظ کرامت انسانی و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، پاسخگو، اثر بخش و عاری از فساد و تبعیض تشکیل شده است و اعضای آن شامل: رئیس جمهور و یا معاون او، رئیس سازمان اداری - استخدامی کشور، وزیر آموزش و پرورش، بهداشت - درمان و آموزش پزشکی، تعاون - کار و رفاه اجتماعی، دادگستری و سه وزیر دیگر به انتخاب هیأت وزیران، وزیر مربوطه دستگاه ذی ربط، دو نفر استاندار، دو نفر حقوقدان (حقوق اداری) و همچنین دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عنوان عضو ناظر می باشند. و وظایفی همچون اصلاح ساختار دستگاه های اجرایی (به جز آن هایی که احکام آن ها در قانون اساسی آمده و یا زیر نظر رهبری هستند)، تفکیک وظایف اجرایی از حوزه های ستادی، تنظیم دستورالعمل ها، تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح احکام این قانون، تصویب طرح های لازم برای ارتقای بهره‌وری و سایر دستورالعمل ها و مقررات مربوطه در این زمینه.

#### ۲- شورای عالی کار

این شورا به عنوان یکی از شوراهای عالی در جمهوری اسلامی ایران، وظیفه تعیین حداقل دستمزد کارگران را بر عهده دارد و اعضای آن شامل: وزیر تعاون - کار و رفاه اجتماعی (رئیس شورا)، دو نفر به پیشنهاد وزیر تعاون و تصویب هیأت وزیران (یک نفر آن ها از اعضای شورای عالی صنایع)، سه نفر نمایندگان کارگران (یک نفر از بخش کشاورزی) به انتخاب کانون عالی شوراهای اسلامی کار، سه نفر از نمایندگان کارفرمایان (یک نفر از بخش کشاورزی) و رئیس سازمان ملی استاندارد می‌باشد.

#### ۳- شورای عالی هماهنگی ترابری کشور

این شورا از وزیران راه و شهرسازی، کشور، صنعت - معدن و تجارت، تعاون - کار و رفاه اجتماعی و روسای سازمان های برنامه و بودجه، گمرک، راهداری و حمل و نقل جاده ای، راه آهن ج.ا.ا، بنادر و دریانوردی، اتاق بازرگانی و معاون حمل و نقل وزیر راه و شهرسازی در سال ۱۳۶۰ به منظور بررسی و تصویب قوانین و مقررات مربوط به سیاست‌های حمل و نقل داخلی و بین المللی تشکیل شده است.

#### ۴- شورای عالی مبارزه با پولشویی

این شورا که به عنوان عالی‌ترین مرجع حاکمیتی به منظور اقدامات ضدپولشویی در راستای پیشگیری و مقابله با جرائم پولشویی و تامین مالی تروریسم در ایران می‌باشد. اعضای آن از وزیر اقتصاد و دارایی (رئیس شورا)، اطلاعات کشور، دادگستری، امور خارجه، صنعت - معدن - تجارت، و روسای بانک مرکزی، سازمان اطلاعات سپاه، سازمان بازرسی کل کشور و دادستان کل کشور تشکیل شده است و وظیفه تعیین راهبردها و برنامه‌ریزی در جهت اجرای قانون مبارزه با پولشویی و تامین مالی تروریسم را بر عهده دارد.

علاوه بر این شوراهای دیگری از قبیل شورای عالی آموزش و پرورش، شورای عالی اشتغال، شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی، شورای عالی بورس و اوراق بهادار، شورای عالی آب و ... در قوه مجریه نیز وجود دارند که در راستای اهداف تشکیلاتی خود اقدام به تنظیم قوانین و مقررات می‌نمایند.

### نتیجه گیری

بر مبنای آنچه که بیان شد، در کشورهای مختلف، شیوه‌های متفاوت قانونگذاری وجود دارد که از سوی نهادهای حاکمیتی اقدام به تنظیم قوانین و مقررات در راستای تنظیم روابط و حفظ نظم در ساختار سیاسی خود می‌نمایند. این مهم در جمهوری اسلامی ایران نیز هر چند به استناد اصل ۷۱ قانون اساسی به صورت صریح بر عهده قوه مقننه گذاشته شده است اما بنا به مقتضیات و شرایط جامعه و همچنین ماهیت انقلاب و اسلامی بودن نظام و نوع دغدغه‌ها و آرمان‌های موجود در قانون اساسی به نهادهای حاکمیتی دیگری از قبیل مجمع تشخیص مصلحت نظام (اصل ۱۱۲)، شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷)، شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶)، هیأت دولت (اصل ۱۳۸) اجازه قانونگذاری بنا بر تخصص خود داده شده است. اما پاره دیگری از نهادها از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... نیز وجود دارند که هر چند به استناد اصل ۵ قانون اساسی و بر اساس فرامین رهبری به عنوان ولی امر و امامت امت اختیار تشکیل و قانونگذاری را خواهند داشت اما بهتر است مصوبات شوراهای مذکور به عنوان سیاست کلی در راستای تبیین بهتر قوانین از سوی مجلس شورای اسلامی که در اصل ۷۱ قانون اساسی به عنوان مرجع قانونگذاری به آن اشاره شده است انجام پذیرد تا علاوه بر مشارکت مستقیم وکلای ملت در امور مشروحه تحت اختیار و تخصص شوراهای مذکور، پذیرش قوانین مصوب در این راستا از سوی عموم جامعه نیز دارای مقبولیت بیشتری قرار گیرد. چراکه تعدد مراجع قانونگذاری هر چند می‌تواند دارای جنبه‌های مثبتی از قبیل پاسخگویی سریع به نیازهای اجتماعی و همچنین قابلیت انعطاف‌پذیری بنا به مقتضیات جامعه را داشته باشد، اما تعدد بیش از حد این مراجع می‌تواند سبب بروز ابهام، تناقض در قوانین و سردرگمی شود. بنابراین هرچه تعداد مراجع قانونگذار کم تر، اصولی تر و محدودتر باشد و یا این که ماهیت وجودی آن‌ها صرفاً در راستای سیاست گذاری برای روشن شدن نقشه راه برای قوه مقننه تلقی گردد، تا از طریق وکلای ملت نسبت به قانونگذاری اقدام شود، می‌توان از ضعف‌های احتمالی در مقررات و همچنین وجود قوانین متنوع در نظام حقوقی کشور جلوگیری نمود. اما باید به این نکته اساسی توجه داشت که نهادهای فرا قوه‌ای و حاکمیتی که در قانون اساسی به صراحت به قانونگذار بودن آن‌ها در شرایط خاص و استثنایی اشاره شده، می‌تواند به عنوان راهگشای بن‌بست‌های نظام حقوقی به شمار آیند و جایگاه مهم و کاربردی و حائز اهمیتی در روند قانونگذاری در ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران داشته باشند.

## منابع

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران،
- ۲- منشور جهانی حقوق بشر،
- ۳- میثاق نامه حقوق مدنی- سیاسی،
- ۴- آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،
- ۵- خمینی، روح الله، صحیفه نور، انتشارات امام خمینی، ۱۳۶۱، ج ۱،
- ۶- خامنه‌ای، سیدعلی، بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با مسئولان، انتشارات مرکز تحقیقات اسلامی، ۱۳۹۷،
- ۷- مطهری، مرتضی، عدالت اجتماعی در اسلام، انتشارات صدرا، ۱۳۷۲،
- ۸- کاتوزیان، ناصر، حقوق عمومی، انتشارات سمت، ۱۳۵۳،
- ۹- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۱،
- ۱۰- هاشمی شاهرودی، سید محمود، فقه و مصلحت، انتشارات دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۰،
- ۱۱- شریعتی، علی، اسلام شناسی، انتشارات ثمر، ۱۳۵۳،
- ۱۲- طباطبایی، سیدجواد، نظام‌های سیاسی، نشر نی، ۱۳۹۵،
- ۱۳- شهیدی، سیدجعفر، ایران در دوران معاصر، انتشارات آگاه، ۱۳۹۰،
- ۱۴- بیهقی، ابوالفضل، تاریخ بیهقی، انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۵،
- ۱۵- جوادی آملی، عبدالله، ولایت فقیه، اسراء، ۱۳۸۵،
- ۱۶- بیدرخوری، حسین، ضمانت اجرای قانون، انتشارات مجد، ۱۳۹۵،
- ۱۷- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق، انتشارات گنج دانش، ۱۴۰۱،
- ۱۸- طباطبائی، سید محمد حسین، تفسیر المیزان، انتشارات دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۸۸،
- ۱۹- مصباح یزدی، محمدتقی، تحول در حقوق اسلامی، انتشارات موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، ۱۳۸۴،
- ۲۰- ظریفی، محمود، نظام حقوقی ایران، انتشارات سمت، ۱۳۹۵،
- ۲۱- کدخدایی، عباسعلی، جواهری طهرانی، محمد، حاکمیت قانون و لایت مطلقه فقیه، انتشارات دادگستر، ۱۳۹۱،
- ۲۲- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، گنج دانش، چاپ هفتم، ۱۳۷۴،
- ۲۳- قاضی، سیدابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، دانشگاه تهران، ۱۳۷۰، ج ۱،
- ۲۴- مونتسکیو، روح القوانين، انتشارات دانشگاه هاروارد، ۱۹۵۰م،
- ۲۵- لاک، جان، دو رساله درباره حکومت، ۱۶۹۸م،
- ۲۶- مونتسکیو، روح القوانين، انتشارات ناتیلوس، ۱۷۴۸م،
- ۲۷- اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، موسسه اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۷۲، ج ۱،
- 28-Locke, John. "The Two Treatises of Government." Penguin Books, 1986, p. 57. "National sovereignty is based on the consent of the people.
- 29-Camus, Albert. \*The Rebel.\* Alfred A. Knopf, 1951, p. 26. "Law defines the boundaries of freedom
- 30-Tocqueville, Alexis de. \*Democracy in America\*. Translated by Henry Reeve, edited by Phillips Bradley. New York: Vintage Books, 1945, p. 295.
- 31-Blake, Robert. "Law and Public Interest." Columbia University Press, 2004, p. 159
- 32-Hart, H.L.A. \*The Concept of Law\*. First Edition, Oxford University Press, 1961, p. 324.
- 33-Sotomayor, Sonia. \*My Own Words\*. Random House, 2018, p. 241
- 34-Hubbard, Albert, the note book, publisher the roycrofters, 1927, p 153

# Pathology of the Multiplicity of Legislative Authorities in The Islamic Republic of Iran System

Javad Nori<sup>1</sup>, Melika Gol<sup>2</sup>

<sup>1</sup>PHD in public law Islamic free univesity, mashhad.

<sup>2</sup>bachelor of laws student.

---

## Abstract

In modern governance systems, authorities utilize independent legal and political structures with distinct functions to effectively pursue their governmental objectives. One of the most important of these legal structures is the legislative power or the parliament, which is responsible for enacting general laws. In the legal system of the Islamic Republic of Iran, the responsibility for enacting such laws is entrusted to the Islamic Consultative Assembly (Parliament) and the Guardian Council, based on Articles 71 and 96 of the Constitution. However, a detailed examination of other governing bodies such as the Expediency Discernment Council, the Assembly of Experts, the Supreme National Security Council, the Supreme Council of the Cultural Revolution, and the Executive Branch reveals numerous instances of legislative activities in Iran's legal system that appear to contradict Article 71 of the Constitution. The multiplicity of legislative bodies in Iran manifests as a complex and thought-provoking issue in the country's public law, which can be analyzed from two perspectives: first, the necessity of various legislative institutions in the distinct legal-political framework of Iran; and second, the emergence of ambiguities and overlaps in lawmaking that can lead to legal disorder and instability within the country. This research employs an analytical-descriptive method to investigate and diagnose the multiplicity of legislative bodies in Iran's legal system. It is hoped that the results obtained will provide a satisfactory response to the ambiguities present in ordinary legal enactments in the country.

**Keywords:** Governance, Legislative Power, Lawmaking, Iran.

---