

اصل صلاحیت در نظم اساسی جمهوری اسلامی ایران

مزدک نصوری

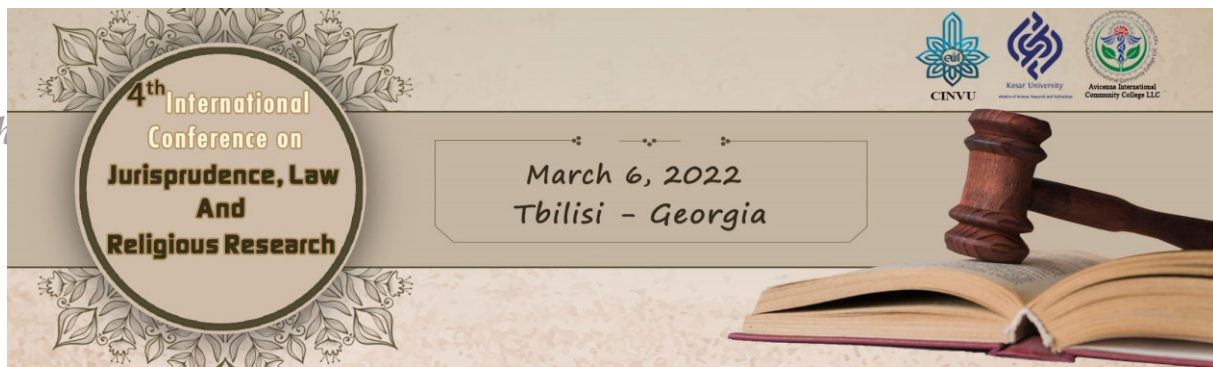
دانش آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

چکیده

اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت از مفاهیم مهم و کاربردی علم حقوق می باشند که شناسایی قلمرو دقیق آنها منجر به تضمین حاکمیت قانون می شود. بنابراین، مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت بایستی در کنار یکدیگر مورد تحلیل قرار بگیرند تا میزان اعتبار تصمیمات و اعمال مقامات یا نهادهای اداری آشکار گردد. از سوی دیگر، بررسی و تفسیر آراء شورای نگهبان به عنوان دادگاه و نهاد مفسر قانون اساسی می تواند در راستای تفکیک، تمیز و تنظیم مفهوم و قلمرو صلاحیت در نظم اساسی ایران راهگشا باشد. این مقاله به دنبال تبیین و تفکیک انواع صلاحیت ها و عدم صلاحیت های متداول در حقوق عمومی و محدوده عملکرد آن ها می باشد. پژوهش حاضر به این نتیجه رسیده است که اگرچه اصل صلاحیت در قوانین و مقررات ایران به صراحت مورد شناسایی قرار نگرفته است، اما دادگاه قانون اساسی ایران در آراء متعددی به طور صریح یا ضمنی، اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت را به رسمیت شناخته است و عموماً در راستای سنجش محدوده قدرت و تعیین میزان دخالت مأموران یا دستگاه های عمومی حرکت می نماید و در صورتی که مقام عمومی از قلمرو صلاحیت های خود خارج شود با ایراد عدم صلاحیت از سوی دادرسی اساسی ایران مواجه می گردد.

واژگان کلیدی: اصل صلاحیت، اصل عدم صلاحیت، حاکمیت قانون، دادرسی اساسی، شورای نگهبان، قلمرو

صلاحیت، قلمرو عدم صلاحیت



مقدمه

صلاحیت در لغت به معنی اهلیت، شایستگی، درخوری و سزاواری بکار رفته است. صلاحیت در اصطلاح به معنای شایستگی، قدرت و توانایی قانونی مراجع و نهادها برای رسیدگی به وظایف و مسئولیت های آنها است. از سوی دیگر، یکی از نهادهای مهم حکومتی در جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان است که طبق اصل ۹۱ قانون اساسی در راستای صیانت از شرع و قانون اساسی تشکیل شده است. مطابق این اصل، ساختار سازمانی نهاد دادرسی اساسی ایران عبارت است از شش فقیه عادل و آگاه به مقتضیات زمان که به وسیله مقام معظم رهبری انتخاب می گردند و نیز شش حقوقدان منتخب از سوی ریاست قوه قضاییه که اسامی آنان به مجلس شورای اسلامی ارائه می گردد تا با رأی نمایندگان ملت انتخاب شوند. در قانون اساسی ایران به ویژه اصول ۹۱ الی ۹۹ به مسأله اختیارات و تکالیف این نهاد اساسی پرداخته شده است. یکی از وظایف این شورا نظارت بر مقررات مجلس شورای اسلامی است؛ در اصل ۴ قانون اساسی به نحو اطلاق بر لزوم مطابقت کلیه قوانین و مقررات حوزه های مختلف با موازین اسلامی تصریح شده است که تشخیص آن بر عهده فقهای شورای نگهبان می باشد. مطابق اصل ۹۸ قانون اساسی، از جمله دیگر اختیارات شورای نگهبان، تفسیر قانون اساسی می باشد که با تصویب سه چهارم اعضای آن انجام می گردد؛ همچنین در اصل ۱۲۱ قانون اساسی به حضور اعضای شورای نگهبان در مراسم تحلیف رئیس جمهور و در اصل ۱۷۷ قانون اساسی به عضویت اعضای شورای نگهبان در شورای بازنگری قانون اساسی اشاره شده است. به علاوه، یکی از مهم ترین و خطیرترین صلاحیت های شورای نگهبان وفق اصل ۹۹ قانون اساسی، وظیفه نظارت بر انواع انتخابات می باشد. بدین ترتیب، وظایف و اختیارات شورای نگهبان عامل بسیاری از امور حاکمیتی می گردد، اما آنچه در پژوهش حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت مفهوم اصل صلاحیت در نظم اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

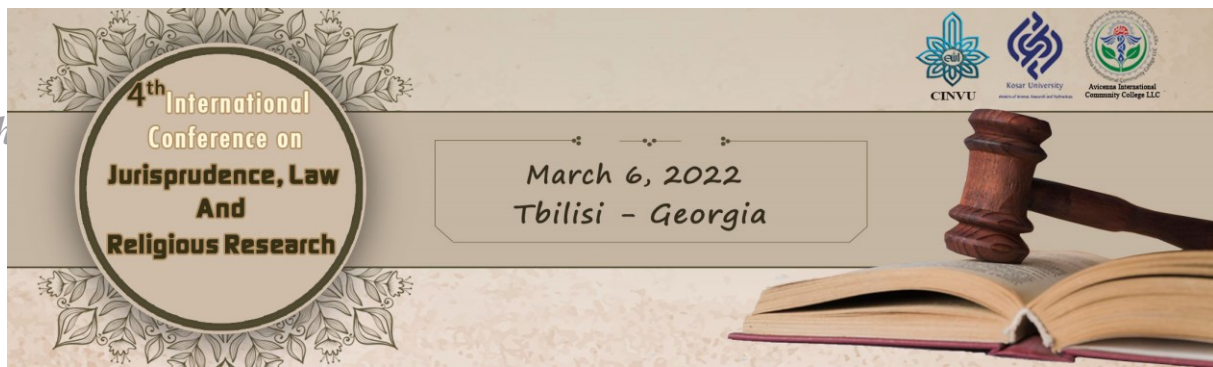
با توجه به نوپا بودن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، و علیرغم تکامل آن در سال های گذشته، هنوز برخی از مفاهیم حاکمیتی موجود در قانون اساسی دارای ابهاماتی هستند. با توجه به آنکه وظیفه اصلی تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می باشد، برای بررسی مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت می بایست به نظریات و رویه های این شورا مراجعه نمود. بر این اساس با توجه به آنکه هنوز نیز برخی از صلاحیت ها در قانون اساسی به طور مبهم مطرح گردیده است، بررسی مفهوم و قلمرو صلاحیت در نظم اساسی جمهوری اسلامی ایران امری لازم و ضروری است که پژوهش حاضر عهده دار بررسی این امر خواهد بود. البته در زمینه موضوع پژوهش حاضر به سختی می توان به ادبیات حقوقی که به طور مستقیم به این امر پرداخته باشد دست یافت و می توان گفت که پژوهش حاضر با محدودیت های مربوط به منابع رو به رو بوده است. در ادامه به برخی از شاخص ترین تحقیقات صورت گرفته در این زمینه اشاره می شود.



محمودی، جواد (۱۳۸۴) در مقاله خود با عنوان «تأملی بر نظریه تفسیری شورای نگهبان درباره صلاحیت های دیوان عدالت اداری» بیان داشته است شورای نگهبان با برخورداری از صلاحیت انحصاری پیرامون تفسیر قانون اساسی از جایگاه خاصی در خصوص فهم و برداشت متن و روح این سند ملی ایفا می نماید. این نهاد با ارائه نظریه تفسیری در خصوص اصل ۱۷۰ قانون اساسی مبادرت به تبیین و تعیین قلمرو صلاحیت دیوان عدالت اداری در زمینه کنترل مقررات و آیین نامه ها نموده و صلاحیت رسیدگی قضایی دیوان عدالت اداری را به نظارت بر مقررات مصوب قوه مجریه تنزل داده است. بدین ترتیب، رویه پیشین دیوان عدالت اداری در کنترل مقررات و مصوبات مقامات و نهادهای عمومی خارج از قوه مجریه نادیده انگاشته می شود. در این پژوهش، مبانی استدلالات شورای نگهبان در صدور نظریه تفسیری مذکور و نقش آن در عملکرد دیوان عدالت اداری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

تقی زاده، جواد؛ بانسی، حسن (۱۳۹۴) مقاله ای توصیفی-تحلیلی با عنوان «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان» نگاشته اند. مقاله حاضر با استناد به نظرات شورای نگهبان به تحلیل و تبیین قلمرو صلاحیت مجلس شورای اسلامی در خصوص تفسیر قانون عادی پرداخته است. شورای نگهبان در نظریه مورخ ۱۳۶۷/۳/۷ تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون را در مغایرت با اصل ۷۳ قانون اساسی قلمداد کرده است. این در حالی است که از اصل ۷۳ قانون اساسی، ممنوعیت تقنین جدید مجلس در مقام تفسیر قانون عادی مستفاد نمی شود. از منظر شورای نگهبان، عطف به ماسبق شدن تفسیر مجلس از قانون تنها منحصر به مواردی می باشد که موضوع واجد اعتبار امر مختوم نباشد و اینکه جهت صحت تفسیر بایستی حقوق مکتسب اشخاص توسط مجلس مورد تبیین و تضمین قرار بگیرد. بنابراین، مجلس در تفسیر قانون عادی از صلاحیت مطلق برخوردار نمی باشد. همچنین، مواردی نیز وجود دارد که اعمال صلاحیت مجلس در خصوص تفسیر قانون عادی متضمن تقنین جدید نمی باشد، اما شورای نگهبان به دلیل اینکه با تفسیر مجلس شورای اسلامی، مغایرت محتوای قانون اصلی با شرع و قانون اساسی آشکار شده است، مبادرت به اعلام مغایرت آن نموده است.

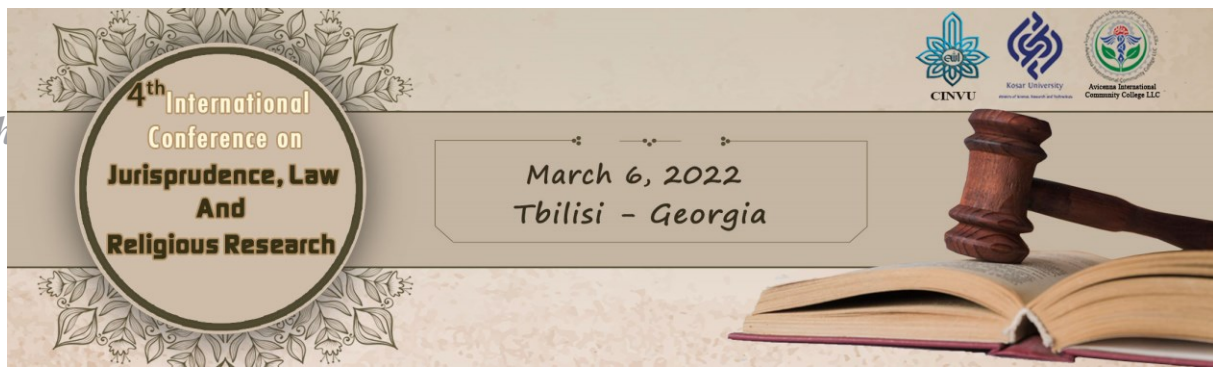
بهادری جهرمی، علی؛ فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۴) در مقاله خود با عنوان «بررسی ابهامات صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب موافقت نامه های بین المللی با نگاهی به نظرهای شورای نگهبان» اذعان داشته اند که اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی ایران به دنبال تعیین جایگاه عهدنامه ها و توافق نامه های بین المللی و تبیین محدوده صلاحیت های قوه مقننه و قوه مجریه در فراگشت انعقاد آنها می باشد. علی رغم تدوین و گردآوری کتب و مقالات متعدد پیرامون حقوق معاهدات و اختیارات قانونی نهادهای حکومتی در این زمینه، اما صلاحیت های مجلس شورای اسلامی در خصوص تصویب عهدنامه های بین المللی مانند ارزیابی عملی بودن تصویب معاهدات بین المللی در چارچوب طرح نمایندگان مجلس، امکان سنجی صلاحیت مجلس پیرامون تعهدات داوطلبانه و حدود اختیارات مجلس در تصویب توافق نامه ها و عهدنامه های بین المللی تحت عناوینی غیرمصرح در اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی و نیز صلاحیت های شورای عالی امنیت ملی پیرامون تصویب



توافق نامه و عهدنامه های بین المللی در هاله ای از ابهام می باشد که بررسی و تحلیل آن ها از منظر حقوقی ضروری به نظر می رسد. به همین دلیل، تحقیق حاضر به دنبال تعیین محدوده صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تصویب معاهدات و توافق نامه های بین المللی می باشد. به نظر می رسد تصویب هرگونه موافقت نامه بین المللی که واجد ویژگی های بین المللی بودن و تعهد آور بودن برای جمهوری اسلامی ایران باشند در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی قرار دارد و شرط داوطلبانه بودن و عنوان معاهده نمی تواند محدودیتی در اعمال صلاحیت مجلس ایجاد نماید. همچنین، مجلس جهت ورود در جزئیات معاهدات نیز دارای صلاحیت می باشد.

تقی زاده، جواد؛ نجابت خواه، مرتضی؛ ذاکرعباسی، میثاق (۱۳۹۶) در مقاله خود با عنوان «امکان سنجی صلاحیت مقررات گذاری شورای نگهبان» اظهار نموده اند که قانون اساسی در خصوص صلاحیت مقررات گذاری شورای نگهبان مسکوت می باشد، اما نهاد دادرسی اساسی ایران راساً یا از طریق مأموریت قانونگذار عادی مبادرت به مقرر کردن می نماید. بدین ترتیب، عدم صلاحیت یا صلاحیت مقررات گذاری شورای نگهبان یکی از مسائل اصلی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می باشد. نویسندگان مقاله مذکور درصدد هستند تا ادله مخالفان و موافقان در خصوص اختیار مقررات گذاری شورای نگهبان را مورد بررسی قرار دهند و در نهایت، مشخص کنند که آیا شورای نگهبان در زمینه مقررات گذاری دارای صلاحیت می باشد؟ برخی از مهمترین ادله ارائه شده در خصوص اثبات صلاحیت شورای نگهبان در این زمینه عبارت است از: صلاحیت نهادهای اساسی مشابه برای مقررات گذاری، تبیین صلاحیت مقررات گذاری از طریق قوانین، شناسایی صلاحیت مقررات گذاری توسط مفسر قانون اساسی، صلاحیت مقررات گذاری به منظور تأمین استقلال شورای نگهبان و صلاحیت مقررات گذاری با استناد به عرف های اساسی. پاسخ نهایی به پرسش تحقیق از طریق تحلیل و تطبیق ادله ارائه شده موافقان و مخالفان صلاحیت مقررات گذاری شورای نگهبان در این زمینه آشکار گردید. نتیجه پژوهش بیان می دارد که علیرغم لزوم تبیین و شناسایی اختیار مقررات گذاری برای شورای نگهبان جهت اعمال بهینه صلاحیت های خویش، اما با عنایت به قانون اساسی ایران و اصول حقوق عمومی چنین صلاحیتی برای این نهاد اساسی، ثابت نمی گردد.

میرزاده کوهشاهی، نادر؛ ابریشمی راد، محمد امین (۱۳۹۶) در مقاله خود با عنوان «تأملی بر مبنا و رویکرد شورای نگهبان نسبت به صلاحیت های غیر مصرح ولی فقیه در قانون اساسی» بیان داشته اند تحلیل نظریات شورای نگهبان حاکی از تمثیلی بودن عملکرد این نهاد پیرامون بررسی اختیارات تصریح شده ولی فقیه در قانون اساسی می باشد. دیدگاه مذکور قبل و بعد از بازنگری قانون اساسی و حتی با افزوده شدن شرط «مطلقه» به اصل ۵۷ قانون اساسی نیز با تغییری مواجه نشده است. در این پژوهش با تحلیل مبانی عملکردی شورای نگهبان اثبات گردید که اختیارات ولی فقیه در قانون اساسی واجد وصف تمثیلی بودن است. بر اساس تحقیق توصیفی-تحلیلی مذکور اثبات شد هر زمانی که صلاحیت شرعی ولی فقیه در



خصوص اداره امور حسبه (ولایت خاصه) مبنای رویه دادرسی اساسی قرار گرفته، این نهاد اساسی رأساً و به صورت ایجابی برخی امور غیر مصرح در قانون اساسی را در زمره مصادیق صلاحیت های ولی فقیه محسوب نموده و قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در آن محدوده را به اخذ اذن مقام رهبری منوط کرده است و این تنها موارد استثنایی هستند که صلاحیت قانونگذاری مجلس از منظر شورای نگهبان و اصول قانون اساسی در حوزه امور حسبه مورد شناسایی قرار گرفته است. اما شورای نگهبان در برخی نظرات خود، صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی را به دلیل اعمال اقتدار مقام رهبری با ممنوعیت مواجه ساخته است. زیرا نظریه ولایت مطلقه فقیه، صلاحیت صدور حکم حکومتی را به این مقام عمومی اعطا می نماید. با عنایت به قانون اساسی، رویه شورای نگهبان و اصول حقوق عمومی می توان دریافت که مجلس شورای اسلامی تنها در پیرامند فرامین و احکام ولی فقیه از صلاحیت قانونگذاری در حوزه مذکور برخوردار می باشد.

در مقاله پیش رو، موارد فوق در نظم اساسی ایران با نگاهی به قانون اساسی و برخی آراء شورای نگهبان به عنوان دادرسی اساسی ایران مورد تبیین و تحلیل قرار می گیرد. در گفتار نخست، مفاهیم و مبانی نظری اصل عدم صلاحیت و انواع آن مورد توجه قرار می گیرد. در گفتار دوم، تحلیل و بررسی اصل صلاحیت و شاخه های اصلی آن و نیز محدوده عملکرد آنها مطمح نظر قرار گرفته است. در گفتار سوم و واپسین، به سایر انواع صلاحیت ها اشاره مختصری خواهد شد.

۱. اصل عدم صلاحیت

«در حقوق خصوصی، همه افراد دارای اهلیت قانونی هستند، مگر آنکه عدم اهلیت آنها محرز و ثابت شود؛ مانند محجورین و صغار؛ ولی در حقوق عمومی هیچ کس صلاحیت، یعنی اختیار انجام امور عمومی را ندارد، مگر اینکه در حدود شرایط و تشریفات قانونی به استخدام دولت در آید و عنوان رسمی و مأموریت پیدا کند. بنابراین، در حقوق خصوصی اهلیت داشتن اصل و نبودن آن، استثناست، در حالی که در حقوق عمومی داشتن صلاحیت استثنا و نداشتن آن اصل محسوب می شود» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱). اصل عدم صلاحیت نتیجه بدیهی و منطقی اصل حاکمیت قانون می باشد که مطابق آن هیچ مقام یا نهاد عمومی نمی تواند مبادرت به تصمیم گیری یا اقدام نماید مگر اینکه مطابق قانون و اصل صلاحیت چنین اختیاری به او اعطا شده باشد (یاوری، ۱۳۹۶). اثر اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی ایجاد مانع در برابر اقدامات خودسرانه و تعیین قلمرو تصمیم و عمل اداره در چارچوب قانون می باشد. بنابراین، در حوزه حقوق عمومی بر خلاف عرصه حقوق خصوصی، صلاحیت و قلمرو اختیارات مقام عمومی از یک پارادایم قانونی تبعیت می کند.

اصل عدم صلاحیت را می توان در دو دسته مورد بررسی قرار داد: ۱- عدم صلاحیت منفی (خودداری از اعمال صلاحیت های اعطایی) که در حقوق ایران چندان مورد مطالعه قرار نگرفته است. یعنی کمتر اتفاق می افتد که یک نهاد دولتی را بخاطر فعل منفی مورد بازخواست قرار دهیم. ۲- عدم صلاحیت مثبت (تجاوز از قلمرو صلاحیت ها) که کم و



بیش در قالب مفاهیمی مانند سوء استفاده از حق مورد توجه قرار گرفته است (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۶). در مقام بیان مصادیق عدم صلاحیت های منفی و مثبت می توان به بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اشاره کرد که چنین تصریح نموده است: «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین نامه ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری ها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضييع حقوق اشخاص می شود». بنابراین، یکی از جوانب نظارت قضایی بر اعمال اداری در نظام حقوقی ایران، عدم صلاحیت مثبت تحت عنوان "تجاوز یا سوء استفاده از اختیارات" می باشد و یکی دیگر از جهات بررسی صلاحیت و قلمرو آن در حقوق ایران، عدم صلاحیت منفی تحت عنوان "خودداری از انجام وظایف" مطمح نظر قرار گرفته است.

۱.۱. عدم صلاحیت منفی

در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به سختی می توان مصادیقی را برای عدم صلاحیت منفی مورد بررسی و تفسیر قرار داد. اصل یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی چنین تصریح می کند: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». بنابراین، "امتناع قاضی از رسیدگی به دعوا و صدور حکم" را می توان در زمره مصادیق خودداری از اعمال صلاحیت های قانونی دانست. همچنین، مطابق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ تمامی مؤسسات عمومی دولتی و غیر دولتی مکلف به انتشار عمومی اطلاعات و اسناد غیرمحرمانه اداری خود هستند. "ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات" وفق بند الف ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۱ جرم می باشد و در زمره مصادیق عدم صلاحیت منفی محسوب خواهد شد.

در نظریه شماره ۰۸۳۳ مورخ ۱۳۶۹/۰۸/۱۷ شورای نگهبان در پاسخ به استفساریه شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص تفسیر اصل ۳۰ قانون اساسی پیرامون موضوع اخذ شهریه از دانشجویانی که استطاعت پرداخت دارند، چنین آمده است: {عطف به نامه شماره ۲۱۱۸/دش مورخ ۶۹/۷/۱۰ در خصوص اخذ شهریه از دانشجویانی که استطاعت پرداخت

^۱ ماده ۲۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷: «ارتکاب عمدی اعمال زیر جرم می باشد و مرتکب به پرداخت جزاء نقدی از سیصد هزار (۳۰۰.۰۰۰) ریال تا یکصد میلیون (۱۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال با توجه به میزان تأثیر، دفعات ارتکاب جرم و وضعیت وی محکوم خواهد شد: الف- ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون».



دارند موضوع در جلسه شورای نگهبان مطرح و مورد بحث قرار گرفت و در حال حاضر نظر تفسیری روشنی که بتوان ارائه داد بدست نیامده چنانچه دولت لایحه ای در این خصوص تهیه نمود و بتصویب مجلس رسید آنگاه اظهار نظر خواهد شد. اگرچه صلاحیت تفسیری شورای نگهبان در زمره مصادیق صلاحیت های تخییری این نهاد قلمداد می شود اما دادرسی اساسی بدون استدلال منطقی و استناد قانونی از اعمال صلاحیت خود در خصوص تفسیر قانون اساسی وفق اصل ۹۸ قانون اساسی و تکالیف مصرح در فصل سوم آیین نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹، نکول و استنکاف نموده است که در زمره مصادیق عدم صلاحیت منفی (خودداری از اعمال صلاحیت) این نهاد اساسی محسوب خواهد شد.

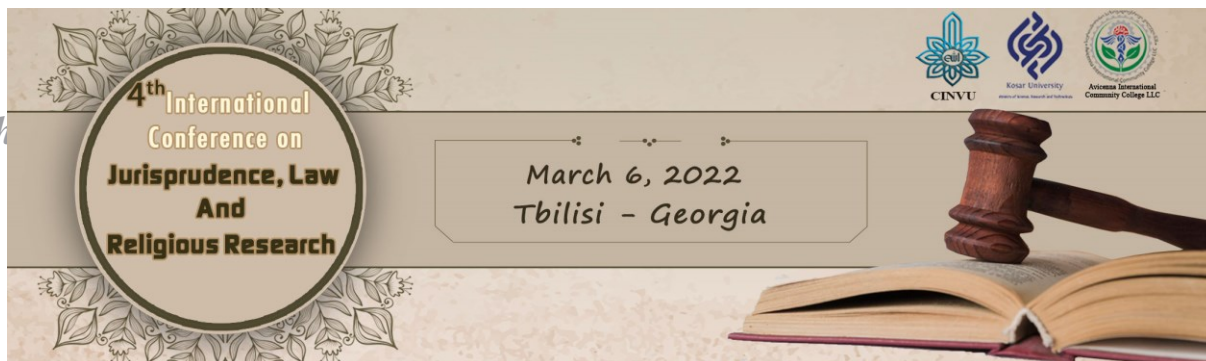
شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۶۶۷ مورخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۶ در خصوص تفسیر اصل ۱۴۱ قانون اساسی^۱ پیرامون ممنوعیت یا عدم ممنوعیت تعدد مشاغل اعضای این نهاد از ارائه نظر تفسیری یا مشورتی امتناع ورزیده و چنین اظهار داشته است: «مبنی بر درخواست اظهار نظر تفسیری درباره «اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی، و اینکه آیا عضویت در شورای نگهبان شغل محسوب می شود و مصداق اصل ۱۴۱ قانون اساسی می باشد یا خیر؟» موضوع در جلسه ۱۳۸۶/۳/۱۶ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نتیجتاً شورا به نظر تفسیری نرسید. همچنین، شورای نگهبان تاکنون به طور صریح اعلام نکرده است که در مقام سنجش فرامین و دیدگاه های رهبر قبل و رهبر فعلی کدامیک نسبت به دیگری برتری دارد. به علاوه، نهاد دادرسی اساسی ایران تاکنون هیچ رأی یا نظریه ای در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت فرامین و احکام رهبری با شرع و قانون اساسی صادر نکرده است.

۱.۲. عدم صلاحیت مثبت

تجاوز از قلمرو اختیارات، جنبه ای شکلی از نقض قانون مداری است که در آن مقام اداری دارای صلاحیت است اما از حدود اختیارات خویش فراتر می رود (ویژه، ۱۳۹۳). به طور مثال، افزودن لفظ مطلقه به ولایت فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی نمی تواند به عنوان مجوزی برای اعمال و تصمیمات خارج از قلمرو صلاحیت های رهبری در قانون اساسی باشد زیرا چنین تعبیری از صلاحیت های رهبری باعث می شود که اختیارات او فراتر از قانون اساسی قرار بگیرد که با فلسفه حاکمیت قانون در مغایرت قرار دارد (یاوری، ۱۳۹۶). همچنین، در بندهای ۱۰ و ۱۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۲، "عزل رئیس

^۱ اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی: «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکتهای خصوصی، جز شرکتهای تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت های آموزشی در دانشگاه ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است».

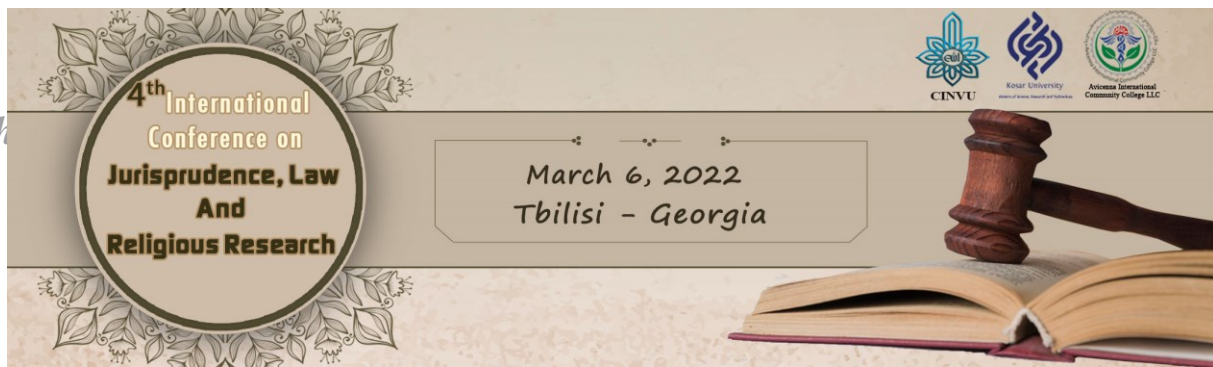
^۲ اصل یکصد و دهم قانون اساسی ایران: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱۰... عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم. ۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضاییه ...».



جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور" و "عفو یا تخفیف مجازات محکومین" از جمله وظایف و اختیارات رهبر می باشد. اما نکته حائز اهمیت این است که اعطای حق عزل یا عفو بر اساس مصلحت و صلاحدید به شیوه ای نامتعیین می تواند سبب و علت بسیاری از تفاسیر موسع و مبهم باشد و عاقبت با چنین رویه ای احتمال اعمال و تحمیل نظرات و سلیق شخصی مقام عمومی در اتخاذ تصمیمات و صدور آرا و نهایتاً امکان سوء استفاده از اختیارات وجود خواهد داشت.

چنانچه مجلس شورای اسلامی در محدوده قانونگذاری از قلمرو صلاحیت های خود خارج شود یا در قلمرو صلاحیت های اجرایی و قضایی سایر قوا وارد گردد با ایراد تجاوز از قلمرو صلاحیت توسط شورای نگهبان مواجه می شود. به طور مثال، شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی چنین اظهار نظر نموده است: {با توجه به اینکه شورای نگهبان مطابق اصول متعدد قانون اساسی وظایف خطیری به عهده دارد و بدون تخصیص بودجه لازم قادر بر انجام وظایف نیست و نباید از جهت بودجه و امکانات تحت هیچگونه فشار یا مضیقه ای قرار گیرد و مبلغ مندرج در لایحه بودجه با در نظر گرفتن منابع و مقدرات دولت بر اساس حداقل نیاز ضروری این نهاد برای انجام وظایف مصرح در قانون اساسی است که به تأیید دولت نیز رسیده است. بنابراین کاهش ردیف ۱۰۱۶۰۰ بودجه شورای نگهبان به یک چهارم لایحه دولت موجب اختلال جدی در وظایف شورای نگهبان است و مغایر اصول متعدد، از جمله اصول نود و چهارم و نود و نهم قانون اساسی شناخته شد}. مطابق این رویه، تغییر اعتبارات بودجه ای شورای نگهبان خارج از قلمرو صلاحیت مجلس شورای اسلامی شناخته شده است. همچنین، شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۳۴۵۸ مورخ ۱۳۹۰/۰۶/۰۲ در خصوص اصل ۱۳۸ قانون اساسی^۱ چنین تصریح نموده است: {رئیس قوه قضاییه است رئیس قوه قضاییه نمی تواند برای دستگاه های خارج از این قوه آئین نامه وضع نماید، اما می تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آئین نامه تصویب کند، در این صورت آئین نامه مصوب ایشان برای همه دستگاهها لازم الاتباع است}. این نظریه دارای دو شق می باشد. در بخش اول بر عدم صلاحیت رئیس قوه قضاییه در تجاوز از حدود اختیارات خویش تأکید شده است و در بخش دوم به صلاحیت تخییری مقام عمومی در تصویب آئین نامه اشاره گردیده است.

^۱ اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین نامه های اجرائی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آئین نامه پردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آئین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد، تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد».



به علاوه، دادرسی اساسی ایران در نظریه شماره ۸۲/۳۰/۲۷۱۲ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۳۰، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۴۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۰۵، نظریه شماره ۸۰/۲۱/۲۶۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۰۸/۲۹، نظریه شماره ۳۰۸۲/۳۹۰۳ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۰، نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۳۰۶ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۸، نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۱۷۳ مورخ ۱۳۷۸/۰۵/۲۸، نظریه شماره ۳۶۸۰ مورخ ۱۳۶۴/۰۳/۲۵، نظریه شماره ۹۴/۱۰۲/۴۵۰۶ مورخ ۹۴/۱۰۲/۰۴، نظریه شماره ۷۶/۲۱/۲۹۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۲/۱۰، نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۹۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۰۸، نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۵۰۵۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۸، نظریه شماره ۲۴۳۶ مورخ ۱۳۷۰/۱۱/۰۲، نظریه شماره ۷۸/۲۱/۵۴۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۰۷/۱۷، نظریه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۹۹۹ مورخ ۹۴/۱۰۲/۱۸۷۷، نظریه شماره ۱۰۶۴۱ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۲۱، نظریه شماره ۱۳۶۲/۱۱/۲۷ با پیروی از یک رویه عملی، صلاحیت نظارت کامل و همه جانبه را در مرحله پیشا انتخابات، مرحله انتخابات و مرحله پسا انتخابات قائل است و نظارت بر انتخابات توسط سایر مقامات یا نهادهای عمومی را به هر نحوی از انحاء خارج از قلمرو صلاحیتی آنها و مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی قلمداد کرده است و رأی خود را واجد اعتبار امر مختوم، قطعی و غیر قابل نقض می داند.

۲. اصل صلاحیت

بررسی صلاحیت قانونی یک ارگان عمومی فرآیندی است که طی آن قلمرو اختیارات نهاد اداری در حوزه یا موضوع معینی تعریف می شود. مفهوم خارج از حدود اختیارات قانونی (اصل عدم صلاحیت) با مفهوم در چارچوب اختیارات قانونی (اصل صلاحیت) مقایسه می شود. صلاحیت یا قدرت نهادهای اداری در چرخه قانونگذاری با تکیه بر قانون اساسی و قوانین منشعب از آن تعریف می شود (فرانسیسکو، ۱۳۸۵). البته در این زمینه بایستی قائل به تفکیک شد زیرا در بررسی روابط میان زمامداران و فرمانبرداران اصل بر عدم صلاحیت است و قدرت تفویضی به مقامات عمومی به صورت مضیق تفسیر می شود اما در بررسی رابطه میان قوا و نهادها با یکدیگر، اصل بر اجرای صلاحیت های تفویضی منطبق با قانون می باشد (فلاح زاده و همکاران، ۱۳۹۹). در ادامه پژوهش به بررسی انواع صلاحیت و ویژگی های آنها پرداخته خواهد شد.

۲.۱. صلاحیت تکلیفی

«صلاحیت وقتی تکلیفی است که در برابر اوضاع و احوال معینی، قانون قبلاً نوع عمل و تصمیمی را که مأمور دولت باید اتخاذ کند، معین کرده باشد و او را در اختیار تصمیم و انتخاب راه حل (از بین چند تصمیم و راه حلی که ممکن است وجود داشته باشد) آزاد نگذارد» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱). جستجو و یافتن صلاحیت های تکلیفی در متون قانونی و آرای دادگاه ها، امر دشواری نیست زیرا این نوع صلاحیت ها معمولاً به صراحت نسبت به تکلیف و وظیفه قانونی یک مقام یا نهاد عمومی تذکر می دهند و مراجع دادرسی مانند شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری بایستی عمل یا ترک عمل را با



متن قوانین و مقررات انطباق دهند تا خروج یا عدم خروج از صلاحیت ها مشخص شود. به طور کلی صلاحیت تکلیفی در دو دسته اصلی صلاحیت تکلیفی محض (صلاحیت مقید مطلق) و صلاحیت تکلیفی نسبی (صلاحیت مقید نسبی) تقسیم می شود.

۲.۱.۱. صلاحیت تکلیفی محض

بر اساس صلاحیت تکلیفی محض، اداره تنها در صورت حصول شرایط پیش بینی شده قانونی مکلف به تصمیم گیری می باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹). بنابراین، هیچگونه حق انتخاب و آزادی عملی پیرامون کمیت یا کیفیت تصمیمات را دارا نمی باشد. به طور مثال، در اصل ۷ قانون اساسی^۱، صلاحیت و حدود اختیارات شوراها مقید به قانون اساسی و سایر قوانین مرتبط با این حوزه شده است. همچنین، در اصل ۱۰۰ قانون اساسی^۲ بر لزوم تبعیت وظایف و صلاحیت های شوراهای اسلامی کشور از قانون تأکید شده است. به علاوه، در اصل ۳۰ قانون اساسی در خصوص تعیین محدوده صلاحیت دولت چنین تصریح شده است: «دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم سازد و وسایل تحصیلات عالی را تا سر حد خود کفایی کشور به طور رایگان گسترش دهد». بنابراین، تأمین امکانات آموزشی به عنوان صلاحیت تکلیفی محض دولت محسوب شده است. از آنجایی که مطابق اصل ۱۲۵ قانون اساسی^۳، عهدنامه ها و موافقت نامه های بین المللی تنها پس از امضای رئیس جمهور یا نماینده قانونی او رسمیت می یابد بنابراین، صلاحیت تکلیفی رئیس جمهور جهت امضای عهدنامه ها و موافقت نامه های بین المللی مقید به حصول شرایط قانونی (تصویب مجلس شورای اسلامی) شده است. همچنین، در اصل ۱۳۳ قانون اساسی^۴ بر لزوم معرفی وزرا به مجلس شورای اسلامی و صلاحیت تکلیفی رئیس جمهور جهت اخذ رأی اعتماد از مجلس صراحت دارد.

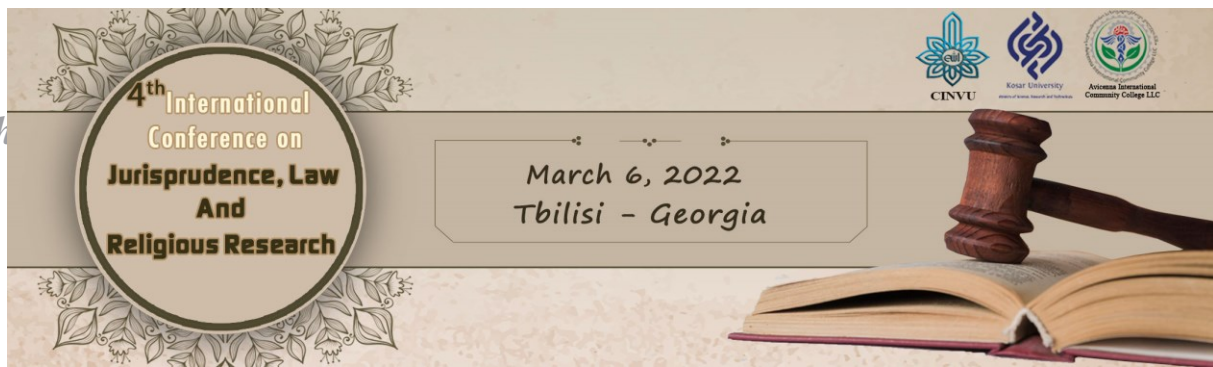
شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۱ در خصوص تفسیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی چنین اعلام داشته است: {رأی توجیه به وضوح اصول قانون اساسی خصوصاً اصل ۱۳۳، هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات

^۱ اصل هفتم قانون اساسی: «طبق دستور قرآن کریم: "و امرهم شوری بینهم" و "شاوهرهم فی الامر" شوراها، مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر اینها از ارکان تصمیم گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می کند».

^۲ اصل یکصدم قانون اساسی: «... شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می کند».

^۳ اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی: «امضای عهدنامه ها، مقاله نامه ها، موافقت نامه ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضای پیمان های مربوط به اتحادیه های بین المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی او است».

^۴ اصل یکصد و سی و سوم قانون اساسی: «وزرا توسط رئیس جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند. با تغییر مجلس، گرفتن رأی اعتماد جدید برای وزرا لازم نیست. تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می کند».



قانونی و نیز ادغام دو یا چند وزارتخانه، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تا قبل از تصویب مجلس، تغییری در مسئولیت و اختیارات وزیران و وزارتخانه‌های قبلی به وجود نخواهد آمد. وزیر وزارتخانه‌های جدید یا ادغام‌شده، در هر صورت وزیر جدید محسوب شده و نیاز به اخذ رأی اعتماد از مجلس شورای اسلامی دارد^۱. بنابراین، رئیس جمهور در خصوص لزوم اخذ رأی اعتماد وزرا از مجلس مقید به اجرای دقیق شرایط مصرح در قانون اساسی می‌باشد.

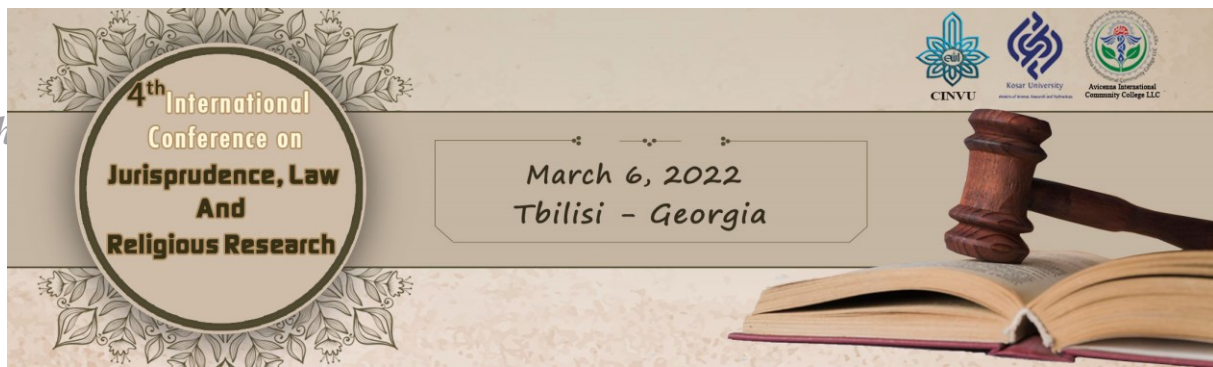
۲.۱.۲. صلاحیت تکلیفی نسبی

بر اساس صلاحیت تکلیفی نسبی، تنها بخشی از شرایط تصمیم‌گیری مقام عمومی در متون قانونی پیش‌بینی شده است و اداره در حوزه تصمیم‌گیری دارای حداقلی از حق انتخاب می‌باشد (هداوند و مشهدی، ۱۳۸۹). به طور مثال، در اصل ۶۹ قانون اساسی به صراحت در خصوص صلاحیت تکلیفی نسبی مجلس شورای اسلامی چنین تصریح شده است: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. در شرایط اضطراری، در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند، به تقاضای رئیس جمهور یا یکی از وزراء یا ده نفر از نمایندگان، جلسه غیر علنی تشکیل می‌شود. مصوبات جلسه غیر علنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد. گزارش و مصوبات این جلسات باید پس از برطرف شدن شرایط اضطراری برای اطلاع عموم منتشر گردد». بدین ترتیب، مجلس شورای اسلامی بر اساس ابزارهای ارتباط جمعی پیش‌بینی شده در این اصل، مکلف به ارائه گزارش علنی مذاکرات خود جهت اطلاع عموم می‌باشد اما همین صلاحیت تکلیفی مجلس در صورت حدوث شرایط استثنایی مقید می‌شود و در صورت حصول شروط پیش‌بینی شده در این اصل بایستی به صورت غیرعلنی برگزار گردد. به علاوه، مصوبات چنین جلساتی تنها در صورت دستیابی به حد نصاب مورد نظر به تصویب خواهد رسید.

اگرچه در اصول قانون اساسی برای شورای نگهبان صلاحیت قاعده‌گذاری یا مقررده‌گذاری پیش‌بینی نشده است اما با عنایت به اصول ۱۰۸، ۱۱۲ و ۱۳۸ قانون اساسی و بررسی رویه عملی شورای نگهبان می‌توان دریافت که این نهاد به طور مستقیم و از طریق وضع مقرراتی مانند آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹ یا به طور غیرمستقیم و از طریق قانونگذار عادی مانند قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری^۱ و قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری^۲

^۱ ماده ۹ قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹ (اصلاحی ۱۳۶۱ فقهای شورای نگهبان): «مجری انتخابات مجلس خبرگان، وزارت کشور است. آیین‌نامه اجرایی انتخابات به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب شورای نگهبان خواهد رسید».

^۲ ماده ۱۱ قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات ریاست جمهوری مصوب ۱۳۶۰: «آیین‌نامه اجرایی این قانون را شورای نگهبان تهیه و پس از تصویب به اجراء می‌گذارد».



مبادرت به تبیین و شناسایی صلاحیت تکلیفی مقید شورای نگهبان در زمینه مقررات گذاری نموده اند که کیفیت نحوه اعمال آن بر عهده این نهاد اساسی قرار دارد. به همین دلیل است که شورای نگهبان در نظریه شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ چنین تصریح می کند: {نظر تفسیری این شورا در خصوص اصول ۴، ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی این است که تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آن ها است، بر عهده خود این شورا می باشد} {مؤید اینکه، در قانون تشکیلات شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۷ تصریح شده است که مقررات مربوط به تشکیلات شورای نگهبان پس از تدوین این نهاد به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

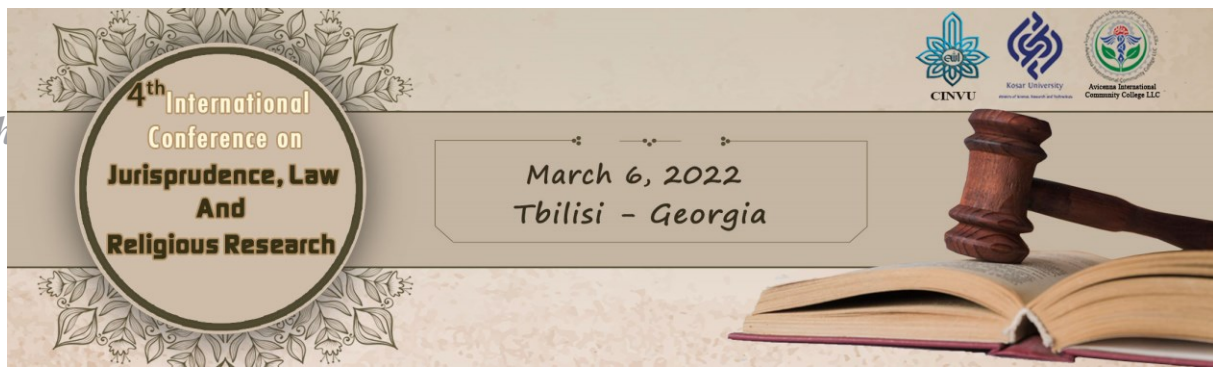
۲.۲. صلاحیت تخییری

«صلاحیت وقتی اختیاری است که مأمور دولت در مقابل امور معینی، حق اتخاذ تصمیم داشته باشد (بتواند آزادانه هر تصمیمی را که برای منافع و مصالح عمومی مقتضی و صلاح می داند بگیرد). عمل و تصمیمی را که وی اتخاذ می کند، نباید قبلاً از سوی قانون تعیین شده باشد» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۱). اگرچه در صلاحیت تخییری، آزادی عمل و حق انتخاب به مأمور اداری اعطا شده است اما این آزادی اختیار و اراده به صورت نامحدود و خودسرانه اعمال نمی شود و بایستی از یک منطق حقوقی مبتنی بر انتخاب گزینه های معقول و منطقی پیروی نماید تا با الزامات حاکمیت قانون در تعارض نباشد (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵). صلاحیت تخییری را در دو دسته اصلی صلاحیت تخییری مطلق (صلاحیت تخییری کامل) و صلاحیت تخییری محدود (صلاحیت تخییری مقید) می توان مورد بررسی قرار داد.

۲.۲.۱. صلاحیت تخییری مطلق

در صلاحیت تخییری مطلق (کامل)، اگرچه اداره از اختیار مطلق بهره مند است اما چنین اختیاری، نامحدود و غیر قابل نظارت نیست (هداوند، ۱۳۸۹). بنابراین، در صلاحیت اختیاری مطلق، اداره جهت انتخاب میان چند گزینه دارای آزادی کامل است زیرا گزینه خاصی مد نظر قانونگذار نبوده است و حق انتخاب با مأمور یا نهاد اداری می باشد. به طور مثال، در اصل ۱۲۴ قانون اساسی^۱ برای رئیس جمهور جهت انتخاب معاونان خود، آزادی عمل کامل پیش بینی شده است.

^۱ اصل یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی: «رئیس جمهور می تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی اداره هیأت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونتها را به عهده خواهد داشت».



شورای نگهبان در نظریه شماره ۲۳۶۰ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۰۵ در خصوص تفسیر اصل ۱۲۶ سابق قانون اساسی^۱ چنین تصریح نمود است: «...} ۴- به موجب این اصل بررسی و اظهار نظر در مغایرت مصوبه با قوانین با شخص رئیس جمهور است {...}». مطابق این نظریه، آزادی عمل رئیس جمهور در خصوص تأیید یا رد مصوبات دولت در قالب محدودیت های قوانین موضوعه محدود نشده است. اگرچه صدور چنین آراییی از سوی نهاد اساسی می تواند آغازگر صدور مجوز برای اختیارات افسارگسیخته مقامات عمومی باشد زیرا تفسیر چنین آزادی اختیار مطلق برای رئیس جمهور از سوی دادرسی اساسی می تواند زمینه سوء استفاده از قدرت و تزلزل قانونمداری را فراهم نماید اما از طریق سازوکارهای قضایی مانند دادرسی دیوان عدالت اداری قابل نظارت خواهد بود.

۲.۲.۲. صلاحیت تخییری محدود

صلاحیت اختیاری محدود (مقید)، در مرز میان "فقدان صلاحیت اختیاری" و "صلاحیت اختیاری مطلق" قرار گرفته است یعنی در این نوع صلاحیت اگرچه اداره دارای اختیار تصمیم گیری و آزادی انتخاب می باشد اما بایستی آنها را در چارچوب های قواعد حقوقی و توجیهات منطبق با قوانین موضوعه اعمال نماید (هداوند، ۱۳۸۹). البته اداره در اجرای صلاحیت تشخیصی محدود (مقید) نیز با نوعی الزام روبرو می شود تا از آزادی نامحدود و بی قید و بند برخوردار نباشد. به طور مثال، در اصل ۷۱ قانون اساسی چنین تصریح شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند». در این اصل، صلاحیت تخییری قوه مقننه در امر قانونگذاری در چارچوب توجیهات منطبق با قانون موضوعه (توجه به قانون اساسی و صلاحیت های مصرح مجلس شورای اسلامی در آن) محدود شده است. همچنین، در اصل ۱۳۸ قانون اساسی، وزیر یا هیأت وزیران در صورت نیاز از حق تدوین آئین نامه و تصویب نامه در راستای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری برخوردار می باشند. بنابراین، صلاحیت وزیر یا وزیران در مورد مذکور یک صلاحیت اختیاری نسبی است زیرا اداره به اتخاذ تصمیم خاصی محدود نمی شود اما مقید به رعایت مطابقت مفاد مقررات مصوب با متن و روح قوانین می باشند. ضمن اینکه مصوبات مذکور جهت اجرا بایستی به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی نیز برسد.

^۱ اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی (پیش از بازنگری): «تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت پس از تصویب هیأت وزیران به اطلاع رئیس جمهور می رسد و در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران می فرستد».



شورای نگهبان در نظریه مورخ ۱۳۶۰/۰۶/۲۸ در پاسخ به استفساریه مرکز اسناد انقلاب اسلامی^۱ در خصوص تفسیر اصل ۲۲ قانون اساسی^۲ چنین اعلام داشته است: {در صورتی که از سوی مسئولین قانونی تشخیص صلاحیت داوطلبان نمایندگی در حدود موانع مذکور در ماده ۱۰ قانون انتخابات پریشی شود، مرکز اسناد می تواند در خصوص نفی یا اثبات هر یک از موانع مذکور بدون شرح و تفصیل پاسخ دهد}. استعمال لفظ «می تواند» توسط شورا در این نظریه دایره بر شناسایی صلاحیت تخییری مسئولین در پاسخگویی یا عدم پاسخگویی می باشد. اما اعمال صلاحیت مذکور از منظر دادرسی اساسی مقید به درخواست مقام ذیصلاح و پیش بینی امکان بیان آن در قانون انتخابات شده است.

۳. سایر انواع صلاحیت ها

صلاحیت ها تنها به دو دسته بندی صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری منحصر نمی شوند بلکه صلاحیت ها به اعتبار بررسی قلمرو آن (صلاحیت مثبت و صلاحیت منفی)، به اعتبار دارنده آن (صلاحیت های ذاتی و موضوعی) یا به اعتبار وضعیت های حقوقی (صلاحیت های مستقل و اضافی) یا در برخی دسته بندی های خاص (صلاحیت های هنجارسازی و مقررات گذاری) قرار می گیرند که در ادامه پژوهش به طور مختصر، ذکر خواهند شد.

۳.۱. صلاحیت موضوعی و صلاحیت ذاتی

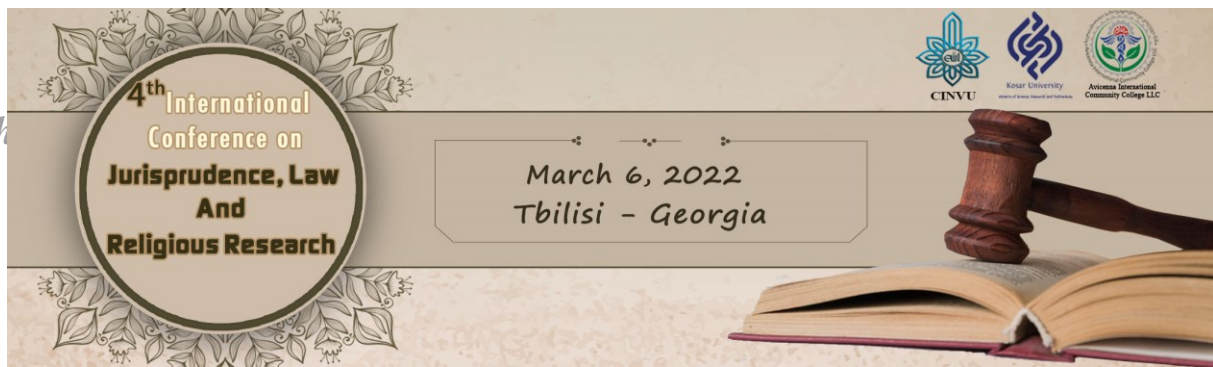
صلاحیت موضوعی به صلاحیتی اطلاق می شود که توسط قانونگذار برای مقام یا نهاد عمومی که موضوع صلاحیت (دارنده اختیارات) می باشند، پیش بینی شده است.^۳ اما صلاحیت ذاتی صلاحیتی است که به توزیع صلاحیت های موضوعی و اختیارات تصمیم گیری میان واحدهای اداری یک دستگاه عمومی واحد می پردازد.^۴ مفهوم تمرکز زدایی در محدوده صلاحیت موضوعی و مفهوم تراکم زدایی در محدوده صلاحیت ذاتی مطرح می شود (فرانسیسکو، ۱۳۸۵). بنابراین، صلاحیت موضوعی به تبیین و توزیع صلاحیت های دستگاه های عمومی مستقل می پردازد که تداعی گر اصل تفکیک

^۱نامه استفساریه شماره ۶۰/۳۵۲۵ مورخ ۱۳۶۰/۰۶/۲۶ مرکز اسناد انقلاب اسلامی: {خواهشمند است نظر خود را در باب درخواست سوابق نمایندگان مجلس شورای اسلامی که از سوی مسئولان و ارگانهای مختلف دولتی انجام می پذیرد، با توجه به اعطای مصونیت سیاسی و اهمیت رعایت مسائل حفاظتی به این مرکز اعلام فرمائید}.

^۲اصل بیست و دوم قانون اساسی: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

^۳مانند صلاحیت ها و اختیارات پیش بینی شده شهرداری ها در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴

^۴مانند پیش بین صلاحیت ها و توزیع داخلی اختیارات میان واحدها و بخش های مختلف اداری یک شهرداری



قوا می باشد. اما صلاحیت ذاتی به تبیین و توزیع صلاحیت ها و وظایف بخش های مختلف یک نهاد اداری می پردازد یعنی زیرمجموعه های یک نهاد اداری دارای شخصیت حقوقی مستقل از آن نهاد نمی باشند.

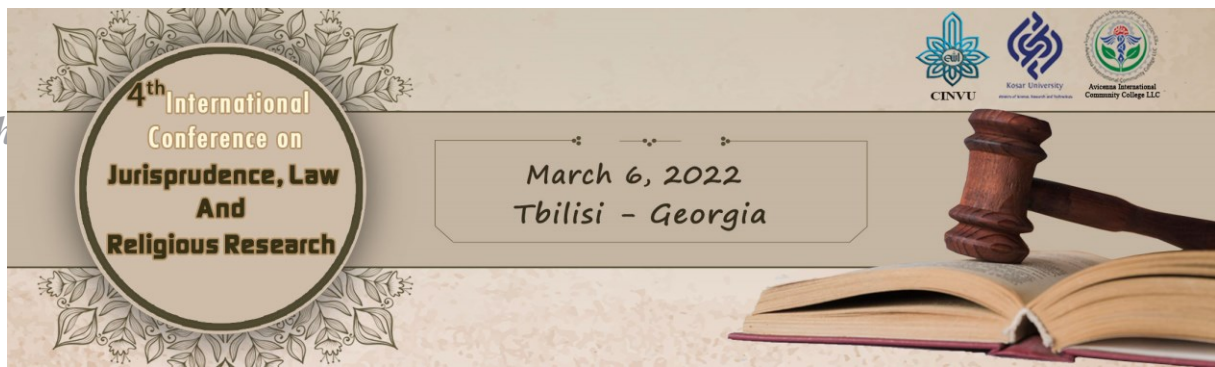
۳.۲. صلاحیت مستقل و صلاحیت اضافی

صلاحیت مستقل به معنای صلاحیت مقام ذیصلاح در الزام خودش است که نوعاً به مشکل اخلاقی نمی انجامد اما صلاحیت اضافی به معنای الزام دیگران است که می تواند سبب مشکلات اخلاقی گردد. در واقع، رابطه میان صلاحیت مستقل با صلاحیت اضافی منجر به بررسی رابطه میان حقوق و اخلاق می شود (Spaak, ۲۰۰۳). بدین ترتیب، صلاحیت مستقل عبارت است از صلاحیت تبدیل وضعیت های حقوقی که سبب می شود خود شخص صلاحیت دار ملتزم به انجام یا ترک فعل عمومی گردد و صلاحیت اضافی عبارت است از صلاحیت تبدیل وضعیت های حقوقی که سبب التزام دیگران به انجام یا ترک فعل عمومی می شود.

بنابراین، بررسی رابطه صلاحیت های مستقل و اضافی منجر به بررسی دقیق تر موضوعی به نام مشروعیت حقوقی یک نظام سیاسی می شود. صلاحیت مستقل بیشتر با موضوعات فردی مانند حقوق و آزادی های بنیادین مرتبط است اما صلاحیت اضافی با موضوعات اجتماعی مانند مباحث قراردادی مرتبط می باشد. بنابراین، تفکیک میان صلاحیت های مستقل و اضافی امری پیچیده و مبهم می باشد که در ایجاد هنجارها و تفسیر آن ها نقش بسزایی را ایفا می کنند. شاید بتوان گفت که صلاحیت مستقل، قائل شدن نوعی حق برای خود و صلاحیت اضافی، قائل شدن نوعی تکلیف برای دیگری است.

۳.۳. صلاحیت هنجارسازی و صلاحیت مقررات گذاری

تفکیک میان صلاحیت های هنجارسازی و مقررات گذاری از منظر مبنایی بسیار مهم است. صلاحیت هنجارسازی به معنای صلاحیت قاعده گذاری است اما صلاحیت مقررات گذاری به معنای قدرت تغییر وضعیت های حقوقی بدون هنجارسازی می باشد. صلاحیت قانونگذاری یکی از مصادیق بارز صلاحیت های هنجارسازی است. صلاحیت پارلمان در وضع قوانین و مقررات از مصادیق صلاحیت های هنجارسازی یک دستگاه عمومی می باشد (Raz and Maccormic, 1972). به طور مثال، اصل هفتاد و یکم قانون اساسی ایران در زمره مصادیق صلاحیت هنجارسازی یک نهاد عمومی محسوب می شود. همچنین، در اصل هفتاد و نهم قانون اساسی ایران نسبت به صلاحیت مقررات گذاری دولت چنین تصریح شده است: «برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیتهای ضروری را برقرار نماید، ولی مدت آن به هر حال نمی تواند بیش از سی روز باشد و در



صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند. یعنی صلاحیت اعلام وضعیت های استثنایی توسط دولت از مصادیق بارز صلاحیت های مقررات گذاری می باشد.

تفکیک میان صلاحیت هنجارسازی و صلاحیت مقررات گذاری امری دشوار به نظر می رسد. زیرا، ایجاد یا تغییر هنجار حقوقی بر روی وضعیت حقوقی تأثیر گذار خواهد بود و اینکه یک وضعیت حقوقی نیز ممکن است هنجار حقوقی را تحت الشعاع قرار دهد. به طور مثال، در اصل هفتاد و نهم قانون اساسی ایران، تغییر وضعیت حقوقی در قالب یک حالت اضطراری می تواند یک یا چند هنجار را تحت تأثیر خود قرار دهد. به طوری که برخی آزادی های پیش بینی شده در هنجار برتر^۱ کشور از طریق برخی اقدامات قانونی، محدود خواهند شد.

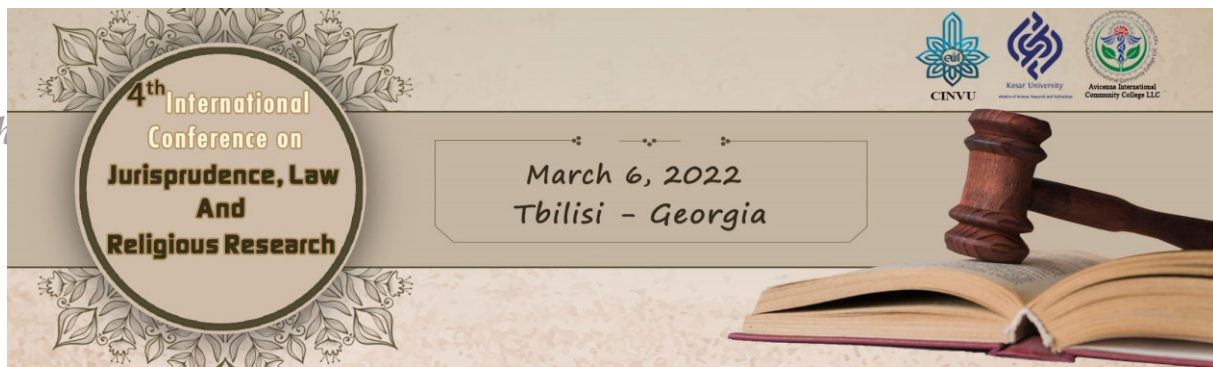


نتیجه گیری

اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت به عنوان آثار و نتایج مهم حاکمیت قانون در راستای تضمین دولت قانونمدار می باشد. بدین ترتیب، بررسی صلاحیت مقامات و نهادهای عمومی یکی از موضوعات مبتلابه حقوق عمومی محسوب می شود. در حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است و صلاحیت یک استثنا می باشد. از مجموع تفاسیر و تعبیر دکترین حقوقی می توان دریافت که هر مسئول یا نهاد اداری دارای صلاحیت و محدوده ای از قدرت جهت اتخاذ تصمیمات و اعمال اداری است که در سازوکارهای قانونگذاری پیش بینی می گردد. از یک سو، صلاحیت تکلیفی به عنوان مجموعه اختیاراتی است که به طور جزء به جزء در قوانین و مقررات پیش بینی می شود و امکان آزادی عمل را از اداره سلب می کند. از سوی دیگر، صلاحیت تخییری، میزانی از آزادی عمل را در اختیار اداره قرار می دهد تا به صوابدید خود مبادرت به اتخاذ تصمیم نماید، اما همین آزادی گزینش تصمیمات اداری نیز بایستی در اسلوب قانونی اعمال شود تا مسأله عدم صلاحیت (تجاوز یا سوء استفاده از صلاحیت ها) ظهور و بروز پیدا نکند.

اگرچه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت به صراحت مورد شناسایی قرار نگرفته است، اما در اصول متعدد قانون اساسی به عنوان ام القوانین کشور و در رویه شورای نگهبان به عنوان دادگاه قانون اساسی و ترسیم کننده نظم اساسی ایران می توان انواع صلاحیت ها و عدم صلاحیت های متداول در حقوق عمومی را مورد تبیین و تحلیل قرار داد. از منظر آرای شورای نگهبان، اعمال قدرت در قالب صلاحیت و یا اعمال اختیار در قالب اقتدار بایستی در چارچوب قواعد حقوقی و قوانین موضوعه اتخاذ شود و هر کجا که اداره از محدوده صلاحیت های خود خارج گردد با ایراد عدم صلاحیت از سوی نهاد دادرسی اساسی ایران مواجه می شود.

یکی از اهداف مهم و اساسی حقوق عمومی نوین، برپایی حکمرانی شایسته و پاسداری از حقوق عامه از طریق تبیین، تفکیک، تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت ها می باشد. بنابراین، شورای نگهبان به عنوان مهمترین نهاد پاسدار حاکمیت قانون بایستی در راستای تعیین مفهوم و قلمرو صلاحیت مقامات و دستگاه های عمومی حرکت نماید تا مبنای تصمیمات دستگاه های عمومی از یک منبع قانونی سرچشمه بگیرد. شورای نگهبان بایستی مفهوم صلاحیت را به مثابه ساعتی با عقربه حاکمیت قانون و عقربه آزادی اداره در دو جهت مخالف یکدیگر مطمح نظر قرار دهد. هر زمان که قلمرو صلاحیت و آزادی اداره در رویه شورای نگهبان با محدودیت قانونی مواجه شود سبب کاهش استبداد اداری و حمایت بیشتر از حقوق عامه به ویژه منفعت عمومی می گردد و هر زمان که محدوده صلاحیت و اختیار اداره به طور موسع تفسیر شود سبب تحدید حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان و ظهور اختیارات افسار گسیخته دستگاه های عمومی خواهد شد.



منابع

الف) منابع فارسی

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۹۱، حقوق اداری، چاپ هجدهم، تهران، انتشارات سمت.
- فرانسیسکو، کاردونا، تفویض اختیار تصمیم گیری اداری: ابزاری برای مدیریت عمومی مطلوب، ترجمه مجتبی همتی، دوفصلنامه حقوق عمومی و حقوق بشر، سال اول و دوم، شماره ۲ و ۳، بهار و تابستان ۱۳۸۵.
- فلاح زاده، محمد و همکاران، ۱۳۹۹، تفکیک تقنین و اجراء (تحلیل مرزهای تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه)، چاپ دوم، تهران، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۹۶، مبانی حقوق عمومی، چاپ ششم، تهران، انتشارات جنگل.
- مرکز مالگیری، احمد، ۱۳۸۵، حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت ها)، چاپ اول، تهران، مرکز نشر پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- ویژه، محمدرضا، ۱۳۹۳، "تأملی بر مفهوم صلاحیت و اعمال آن در حقوق اداری"، اندیشه های حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات مجد.
- هداوند، مهدی، ۱۳۸۹، حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
- هداوند، مهدی و مشهدی، علی، ۱۳۸۹، اصول حقوق اداری (در پرتو آراء دیوان عدالت اداری)، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
- یاوری، اسدالله، بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات توسط شورای نگهبان: تأملی دیگر، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، دوره ۲۰، شماره ۸۰، ۱۳۹۶، ۲۳۷-۲۱۳.

ب) منابع انگلیسی

- Raz, Joseph. And Maccormic, Neil. (1972). Voluntary Obligations and Normative Powers. The Aristotelian Society Supplementary, Vol. 46. , 59-102.
- Spaak, Torben. (2003). Norms that Confer Competence. Ratio Juris, Vol. 16. , 89-104.