

A Fiqhi-Legal Analysis of the Delegation of Authority from the Council of Ministers to the President's Special Representatives in Crisis Conditions; A Case Study of the Resolution on Delegating Authority to Governors and Ministers

Abstract

Maintaining a balance between executive efficiency in crisis situations and adherence to the rule of law is a fundamental concern in public law. Although delegation of authority in emergencies may accelerate decision-making and facilitate administrative responses, its unrestricted expansion may undermine the separation of powers, accountability, and the principle of legality. This study examines the legality of the recent resolution of the Council of Ministers, adopted pursuant to Article 127 of the Constitution, which generally delegated certain powers to governors and ministers during crisis situations and was challenged by the Speaker of Parliament on the ground that it exceeded the constitutional limits of delegation to "special cases" and "specific powers." Employing a descriptive-analytical method and drawing on jurisprudential, constitutional, administrative, and comparative approaches, the study demonstrates that the resolution is inconsistent with the constitutional framework governing delegation of authority. From a constitutional perspective, interpreting Article 127 as permitting broad and general delegation exceeds the intended scope of the provision, disregards the restrictive approach reflected in the interpretive opinions of the Guardian Council, and may weaken the collective responsibility of the Council of Ministers. Moreover, extending delegated powers to financial matters conflicts with Article 53 of the Constitution and relevant jurisprudence of the Administrative Justice Court concerning the annulment of unauthorized budgetary delegations. From a jurisprudential perspective, reliance on the principles of expediency and necessity cannot justify unrestricted delegation, particularly in light of the supplementary rule that necessity must be proportionate to its extent. Comparative analysis of the

doctrine of exceptional circumstances in French law and the “triple lock” mechanism in the United Kingdom further demonstrates that emergency powers are subject to substantive and temporal limitations as well as parliamentary and judicial oversight. The study concludes that proportionality constitutes the fundamental criterion for distinguishing legitimate emergency delegation from excessive transfer of authority. Accordingly, the adoption of a comprehensive Framework Law on Emergency Powers is necessary to clarify the scope, duration, and oversight of Article 127 delegations and to prevent administrative disorder.

Keywords: Article 127 of the Constitution, Crisis Conditions, Delegation of Authority, Expediency, President's Special Representative, Rule of Necessity

منتظر انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited

تحلیل فقهی-حقوقی تفویض اختیار هیئت وزیران به نمایندگان ویژه رئیس جمهور در شرایط بحران؛ مطالعه موردی تصویب نامه تفویض اختیار به استانداران و وزرا

چکیده

حفظ توازن میان کارآمدی قوه مجریه در شرایط بحرانی و لزوم پایداری به حاکمیت قانون، از دغدغه‌های اساسی در حقوق عمومی است. تفویض اختیار در وضعیت‌های اضطراری، ابزاری برای افزایش سرعت تصمیم‌گیری نظام اداری به شمار می‌رود، اما توسعه بی‌ضابطه آن می‌تواند با اصول قطعی تفکیک قوا و مسئولیت‌پذیری مقامات در تعارض قرار گیرد. تصویب‌نامه اخیر هیئت وزیران در خصوص تفویض اختیار عام به استانداران و وزرا در شرایط بحران، که با استناد به اصل ۱۲۷ قانون اساسی صادر شده است، با ایراد قانونی رئیس مجلس مبنی بر عدم رعایت قیود «موارد خاص» و «اختیارات مشخص» مواجه گردید. پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و در یک چارچوب چندبعدی فقهی، حقوقی و تطبیقی، نشان می‌دهد که مصوبه مذکور از جهات گوناگون با مبانی حقوقی در تعارض است. از منظر حقوق اساسی، این تفویض مطلق، تفسیری به‌شدت موسع از اصل ۱۲۷ ارائه می‌دهد که با هدف مقنن اساسی در تحدید صلاحیت‌ها، نظرات تفسیری شورای نگهبان و اصل مسئولیت تضامنی هیئت وزیران مغایرت دارد. مضافاً اینکه، تسری این تفویض به حوزه‌های مالی، با اصل ۵۳ قانون اساسی و رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال واگذاری صلاحیت‌های بودجه‌ای در تضاد است. از منظر فقهی نیز، استناد به قواعد «مصلحت» و «ضرورت»، به دلیل عدم رعایت قاعده تکمیلی «الضرورة تقدر بقدرها» فاقد وجاهت تلقی می‌شود. این اقدام همچنین آزمون «اصل تناسب» را با موفقیت طی نمی‌کند. بررسی تطبیقی دکترین «شرایط استثنایی» در نظام فرانسه و مکانیسم «قفل سه‌گانه» در نظام انگلستان نیز مؤید آن است که اختیارات اضطراری همواره مقید، موقت و تحت نظارت شدید نهادهای قضایی و پارلمانی اعمال می‌گردد. در نتیجه، مرز مشروعیت تفویض اختیار در بحران، مؤلفه «تناسب»

است و تدوین «قانون چارچوب اختیارات اضطراری» برای ضابطه‌مند کردن اصل ۱۲۷ و جلوگیری از تشتت در نظام اداری ضروری به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: اصل ۱۲۷ قانون اساسی، تفویض اختیار، شرایط بحران، قاعده ضرورت، مصلحت، نماینده ویژه رئیس‌جمهور.

پذیرفته‌شده | در انتظار انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری‌نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Unedited

مقدمه

نظام حقوقی هر کشور در پی استقرار توازنی ظریف میان دو هدف بنیادین است: از یک سو، تضمین ثبات، پیش‌بینی‌پذیری و حاکمیت قانون از طریق تعیین دقیق صلاحیت‌ها و اختیارات مقامات، و از سوی دیگر، حفظ کارآمدی و توانایی پاسخگویی به موقع به نیازهای متغیر جامعه، به‌ویژه در شرایط اضطراری و بحرانی. «تفویض اختیار» یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی است که در نقطه تلاقی این دو هدف قرار می‌گیرد. این نهاد حقوقی به مقامات عالی اجرایی اجازه می‌دهد تا بخشی از صلاحیت‌های خود را به مقامات دیگر واگذار کنند تا سرعت و انعطاف‌پذیری نظام اداری افزایش یابد (ویژه، ۱۳۹۶: ۴۵). با این حال، همین ابزار کارآمد، اگر بدون ضابطه و خارج از حدود قانونی به کار گرفته شود، به تهدیدی برای اصول اساسی حقوق عمومی، از جمله اصل تفکیک قوا، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی حاکمان تبدیل شود (گرچی، ۱۳۸۹: ۵۶). چالش مذکور زمانی به اوج خود می‌رسد که کشور با یک «بحران» امنیت‌محور، مانند تجاوز خارجی، مواجه می‌شود. در چنین شرایطی، نیاز به تصمیم‌گیری‌های سریع، قاطع و متمرکز، دولت‌ها را به سمت اتخاذ تدابیر فوق‌العاده سوق می‌دهد. تصویب‌نامه هیئت وزیران «در خصوص تفویض اختیار به استانداران و وزرا به هنگام شرایط ناشی از تجاوز رژیم صهیونیستی» که موضوع و مطالعه موردی این پژوهش است، مصداق بارزی از این وضعیت به شمار می‌رود. تصویب‌نامه مورد مطالعه، با عنوان «تعیین وزراء، معاونین رئیس‌جمهور و استانداران به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور»، در جلسه مورخ ۱۴۰۴/۳/۲۸ هیئت وزیران و به منظور مدیریت مطلوب و به هنگام شرایط ناشی از تجاوز رژیم صهیونیستی به کشور، به استناد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی تصویب و با شماره ۵۱۶۷۵/ت هـ مورخ ۱۴۰۴/۳/۲۹ ابلاغ شده است و معاونان رئیس‌جمهور و استانداران را به‌عنوان نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور تعیین کرده و در دو بند، بخشی از اختیارات هیئت وزیران را در حوزه وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و نیز در حوزه جغرافیایی هر استان به آنان واگذار می‌کند. این اقدام با واکنش و ایراد حقوقی رئیس مجلس شورای اسلامی مواجه شد که معتقد بود اطلاق و کلیت این تفویض، با شرط «موارد خاص» مذکور در اصل ۱۲۷ و همچنین با قوانینی که برخی وظایف را «قائم به شخص» وزیر می‌دانند، مغایرت دارد.

تقابل میان نیازهای اجرایی دولت در بحران و نظارت تقنینی مجلس، یک مسئله پژوهشی دقیق و چندبعدی را شکل می‌دهد. مسئله اصلی این است که مرز میان یک تفویض اختیار کارآمد و ضروری با یک واگذاری صلاحیت غیرقانونی و مخلّ اصول حاکمیت قانون کجاست و اینکه مبانی فقهی مانند «مصلحت نظام» یا قاعده «ضرورت» می‌توانند مجوزی برای نادیده گرفتن قیود مصرح در قانون اساسی باشند یا خیر؛ بر این اساس، این مقاله در پی پاسخگویی به این پرسش اصلی است که تعیین نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور و واگذاری اختیارات هیئت وزیران به آنان در شرایط بحران، با توجه به قیود مقرر در اصل ۱۲۷ قانون اساسی و مبانی فقهی ضرورت و تناسب، تا چه میزان از مشروعیت و اعتبار حقوقی برخوردار است؟ روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی-تحلیلی بوده و گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای و با مراجعه به متون حقوقی، منابع فقهی، قوانین و مقررات و نظریات حقوقی صورت گرفته است. در خصوص پیشینه پژوهش، اگرچه آثاری در باب اختیارات دولت در شرایط اضطراری نگاشته شده و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارش‌های خود (از جمله گزارش شماره ۱۶۶۸۵ در خصوص الزامات حقوقی مدیریت بحران) به ضرورت ضابطه‌مندی اختیارات نهادهای اجرایی اشاره کرده است، اما وجه نوآوری پژوهش حاضر آن است که مشخصاً و به صورت موردی، تصویب‌نامه اخیر هیئت وزیران را در بوته نقد فقهی (با تمرکز بر قاعده الضرورة تقدیر بقدرها) و سنجش با نهادهای نوین حقوق عمومی (نظیر اصل تناسب و رویه دیوان عدالت اداری) قرار داده است.

۱- مبانی و چارچوب مفهومی تفویض اختیار

برای تحلیل دقیق مصوبه مورد بحث، ضروری است که ابتدا چارچوب نظری و حقوقی حاکم بر «تفویض اختیار» را در دو بستر اصلی، یعنی نظام حقوق عمومی ایران و فقه امامیه، مورد بررسی قرار دهیم. این بررسی به ما کمک می‌کند تا ابعاد حقوقی ایراد رئیس مجلس و مبانی استنادی هیئت وزیران را بهتر درک کنیم.

۱-۱. ماهیت تفویض اختیار در حقوق عمومی

تفویض اختیار^۱ در حقوق اداری، یک فرایند حقوقی است که به موجب آن، یک مقام صلاحیت‌دار (مقام مافوق یا اصیل)، بخشی از اختیارات و وظایف قانونی خود را به یک مقام دیگر (مقام مادون یا فرعی) واگذار می‌کند. این اقدام که ضرورتی انکارناپذیر در نظام‌های اداری پیچیده امروزی است، بر پایه دو هدف اصلی استوار است: کارایی و تخصص‌گرایی. تفویض اختیار با کاهش تمرکز و جلوگیری از تراکم وظایف در راس هرم اداری، به تسریع امور و اتخاذ تصمیمات تخصصی‌تر در سطوح پایین‌تر کمک می‌کند (طباطبایی موتمنی، ۱۳۹۲: ۱۱۵). با این وجود، تفویض اختیار یک اقدام نامحدود و مطلق نیست و همواره با قیود و شرایطی همراه است که هدف از آن‌ها، جلوگیری از هرج و مرج اداری، حفظ اصل مسئولیت‌پذیری و پاسداری از حاکمیت قانون است. اساساً، اصل بر عدم صلاحیت مقامات برای تفویض است، مگر آنکه وجود نص قانونی صریح، این اجازه را داده باشد. علاوه بر این، اختیارات تفویضی باید معین و مشخص باشند، زیرا تفویض کلی و مبهم اختیارات فاقد اعتبار قانونی است. همچنین، مقامات نمی‌توانند تمامی یا صلاحیت‌های اصلی خود را تفویض کنند، چرا که این امر به منزله ترک وظیفه و شانه خالی کردن از مسئولیت قانونی تلقی می‌شود. مهم‌تر از همه، برخی صلاحیت‌ها به دلیل اهمیت و ارتباط مستقیم با جایگاه یک مقام خاص، به عنوان اختیارات قائم به شخص شناخته می‌شوند که ماهیتاً غیرقابل تفویض هستند؛ مسئولیت نهایی در برابر مجلس یا حق صدور برخی مقررات کلیدی از این دسته‌اند (قاسم‌پور و فرجی، ۱۴۰۳: ۱۲).

در نظام حقوقی ایران، اصل ۱۲۷ تصریح دارد که رئیس‌جمهور «در موارد خاص» و «بر حسب ضرورت» و «با تصویب هیئت وزیران» نماینده ویژه با «اختیارات مشخص» تعیین می‌کند. این اصل مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت با تصویب هیئت وزیران، نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد، تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.» تحلیل دقیق این اصل، به‌ویژه قید «موارد خاص» و «اختیارات مشخص»، هسته اصلی بحث حقوقی پیرامون مصوبه مورد مطالعه را تشکیل می‌دهد که در مبحث بعدی به تفصیل به آن خواهیم پرداخت.

^۱ Delegation of Authority

۱-۲. جایگاه تفویض اختیار در فقه حکومتی

در فقه سیاسی و حکومتی اسلام، اداره امور جامعه و ولایت بر مردم، اساساً از شئون حاکم اسلامی (امام معصوم (ع) یا در زمان غیبت، ولی فقیه) است. با این حال، بدیهی است که حاکم به تنهایی قادر به اداره تمام امور نیست و باید وظایف و اختیارات خود را به کارگزاران و مسئولان مختلف واگذار کند. این واگذاری که می‌توان آن را معادل فقهی «تفویض اختیار» دانست، در قالب مفاهیمی چون «توکیل» (وکیل گرفتن)، «نصب» (منسوب کردن) و «اذن» تجلی می‌یابد (انصاری، ۱۴۱۴: ۸۵). مبنای مشروعیت این تفویض، بر پایه «مصلحت» و لزوم اداره بهینه جامعه اسلامی استوار است. حاکم اسلامی موظف است برای تحقق مصالح عمومی، کارآمدترین ساختار اداری را طراحی کند و تفویض اختیار یکی از ابزارهای کلیدی برای نیل به این هدف است (فقیه حبیبی و باصری، ۱۴۰۲: ۱۲۲). با این حال، این تفویض نیز در چارچوب فقهی، مطلق و بی‌قید نیست. دو اصل بنیادین بر این فرایند حاکم است:

۱) اصل امانت: مسئولیت و قدرت در نگاه فقهی، یک «امانت» الهی و مردمی است. کارگزاران و مقامات، امین حاکم و مردم هستند و حق ندارند در این امانت تصرفی خارج از حدود اذن و مصلحت کنند (حر عاملی، بی‌تا، ج ۱۳: ۲۱۰). تفویض اختیار بی‌ضابطه می‌تواند مصداق تضییع این امانت تلقی شود.

۲) اصل مسئولیت: تفویض اختیار، مسئولیت نهایی مقام تفویض‌کننده را سلب نمی‌کند. حاکم و مقامات عالی همواره در برابر خداوند و مردم نسبت به عملکرد کارگزاران خود مسئول و پاسخگو هستند. از این رو، تفویض باید همراه با نظارت مستمر و تعیین دقیق حدود باشد. یکی از کلیدی‌ترین قواعد فقهی که در بحث بحران و شرایط اضطراری به کار می‌آید، قاعده «ضرورت» (الضرورات تبیح المحظورات) است. این قاعده بیان می‌دارد که در شرایط اضطراری می‌توان برخی از احکام اولیه را به طور موقت نادیده گرفت. با این حال، فقها برای اجرای این قاعده، قیود مهمی را ذکر کرده‌اند که مهم‌ترین آن، قاعده تکمیلی «الضرورة تقدر بقدرها» است؛ یعنی، میزان عدول از حکم اولیه باید دقیقاً به اندازه نیاز و ضرورت باشد و نه بیشتر (آخوند خراسانی، ۱۴۲۶: ۳۷۱). بنابراین، استناد به شرایط بحرانی نمی‌تواند مجوزی برای تفویض اختیار مطلق و نامحدود باشد، بلکه این تفویض باید کاملاً متناسب با بحران موجود و محدود به زمان و موضوع آن باشد.

۳-۱. تحلیل تفصیلی قاعده مصلحت و شرایط اعمال آن

یکی از مهم‌ترین مبانی که ممکن است برای توجیه تصویب‌نامه مورد بحث به آن استناد شود، قاعده «مصلحت» است. در فقه سیاسی شیعه، مصلحت به معنای تأمین خیر و صلاح عمومی و دفع شر و فساد از جامعه اسلامی است و به عنوان یکی از منابع پویای استنباط احکام حکومتی شناخته می‌شود (علیدوست، ۱۴۰۴: ۳۱). با این حال، استناد به مصلحت، امری مطلق و بدون ضابطه نیست و فقها برای تشخیص «مصلحت معتبر» از «مصلحت وهمی و شخصی»، شرایط دقیقی را تعیین کرده‌اند که تصویب‌نامه مذکور باید با آن‌ها سنجیده شود:

۳-۱-۱. قطعی بودن مصلحت

مصلحت مورد استناد باید قطعی یا حداقل ظنی قوی و عقلایی باشد، نه امری صرفاً احتمالی و حدسی. در موضوع بحث، اگرچه «مدیریت بحران» یک مصلحت قطعی است، اما اینکه «تفویض اختیار مطلق» بهترین و قطعی‌ترین راه برای تحقق این مصلحت باشد، محل تردید جدی است. چه بسا این اقدام خود به دلیل ایجاد ناهماهنگی و تداخل صلاحیت‌ها، به مفسده‌ای بزرگتر، یعنی تضعیف ساختار قانونی کشور و هرج و مرج اداری، منجر شود (عمید زنجانی، ۱۳۹۰: ۲۱۵).

۳-۲-۱. عمومی و کلی بودن مصلحت

مصلحت باید ناظر به خیر عموم جامعه باشد، نه منافع یک گروه، نهاد یا حتی خود دولت. باید سنجید که آیا تفویض اختیار گسترده، در عمل به نفع تمام شهروندان است یا صرفاً کار را برای قوه مجریه آسان‌تر می‌کند، در حالی که ممکن است حقوق و آزادی‌های فردی یا امنیت حقوقی جامعه را به خطر اندازد.

۳-۳-۱. اهم بودن مصلحت

در هنگام تعارض میان دو مصلحت، باید به قاعده «اهم و مهم» رجوع کرد. در اینجا، مصلحت «سرعت عمل دولت» با مصلحت «حفظ ساختار قانون اساسی و نظام پاسخگویی»

در تعارض قرار گرفته است. حفظ اصول قانون اساسی و جلوگیری از تضعیف نهادهای نظارتی، خود از اهمّ مصالح عمومی است که نمی‌توان به سادگی آن را فدای یک مصلحت اجرایی و موقتی کرد (عیوضی، ۱۳۸۰: ۹).

بنابراین، استناد صرف به عنوان کلی «مصلحت نظام» برای توجیه چنین تفویض گسترده‌ای، بدون سنجش دقیق آن با این ضوابط، فاقد اعتبار فقهی لازم است. به نظر می‌رسد این اقدام، بیش از آنکه مبتنی بر یک مصلحت قطعی و سنجیده باشد، بر پایه نوعی مصلحت‌اندیشی اجرایی صورت گرفته که با مبانی دقیق فقهی فاصله دارد.

۴-۱. بررسی نسبت تفویض اختیار با ولایت حاکم اسلامی

در نظام فقهی-حقوقی ایران، اختیارات قوه مجریه در چارچوب نظریه «ولایت فقیه» قابل تحلیل است. بر این اساس، حاکم اسلامی برای اداره جامعه و تحقق اهداف دین، دارای اختیارات گسترده‌ای است که از آن جمله می‌توان به نصب و عزل کارگزاران و تفویض امور اجرایی به آنان اشاره کرد (رجایی، ۱۳۸۰: ۶). این تفویض، همان‌طور که در سیره پیامبر (ص) و امیرالمؤمنین (ع) نیز مشهود است، ابزاری ضروری برای اداره یک حکومت گسترده است. با این حال، یک تفکیک کلیدی در اینجا وجود دارد: تفاوت میان تفویض امور اجرایی و تفویض صلاحیت‌های بنیادین. ولایت حاکم، مجوزی برای اداره امور در چارچوب قوانین و مصالح کلی است. حاکم، کارگزاران را برای اجرای بهتر امور نصب می‌کند، نه برای آنکه صلاحیت‌های ذاتی و ساختاری حکومت را به آنان منتقل کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان میثاق ملی، ساختار توزیع قدرت و نحوه اعمال آن را مشخص کرده است. اختیارات هیئت وزیران به عنوان یک نهاد جمعی، بخشی از این ساختار است. تفویض کلی و یکجای این اختیارات به وزرا و استانداران، از ماهیت یک «تفویض اجرایی» فراتر رفته و به نوعی «تغییر موقت در ساختار توزیع قدرت» شباهت پیدا می‌کند (مرادخانی، ۱۴۰۴: ۳۱۸).

از منظر فقه سیاسی، حتی حاکم اسلامی نیز در اقدامات خود ملزم به رعایت چارچوب‌های عقلایی و مصالح عالیه است (علیدوست، ۱۴۰۴: ۱۱۲). برهم زدن ساختار پاسخگویی و نظارت که خود از مصالح مهم اداره جامعه است، نمی‌تواند به سادگی و تحت عنوان تفویض اختیار

توجیه شود. به عبارت دیگر، ولایت و اختیارات ناشی از آن، در طول ساختار قانونی و برای کارآمدی آن عمل می‌کند، نه در عرض آن یا برای نادیده گرفتن آن. بنابراین، تصویب‌نامه مذکور را نمی‌توان اقدامی در راستای اعمال متعارف ولایت و تفویض اختیارات اجرایی دانست، بلکه اقدامی استثنایی است که مشروعیت آن باید با قواعد ثانویه مانند «ضرورت» سنجیده شود که همان‌طور که پیشتر بحث شد، در این آزمون نیز با چالش‌های جدی مواجه است

۵-۱. رویکرد تطبیقی به تفویض اختیار در شرایط بحران

یکی از مهم‌ترین رسالت‌های حقوق عمومی تطبیقی، کشف الگوهای تنظیم‌گری قدرت در مواجهه با بحران‌هاست. تعادل‌بخشی میان کارآمدی قوه مجریه در شرایط اضطراری و صیانت از اصول بنیادین حاکمیت قانون، چالشی جهان‌شمول است. بررسی دو نمونه مورد مطالعه در فرانسه و انگلستان نشان می‌دهد که در هر دو نظام، اعمال اختیارات اضطراری در کنار پذیرش ضرورت تصمیم‌گیری سریع، با محدودیت‌های ماهوی یا شکلی و سازوکارهای نظارتی همراه شده است.

۱-۵-۱. دکترین «شرایط استثنایی» و نظارت قضایی در نظام حقوقی فرانسه

نظام حقوقی فرانسه به عنوان مهد حقوق اداری، رویکردی بسیار دقیق و چندلایه به مسئله اختیارات اضطراری دارد. در سطح قانون اساسی، اصل ۱۶ قانون اساسی ۱۹۵۸، اختیارات استثنایی را به رئیس‌جمهور اعطا می‌کند، اما اعمال این اصل به هیچ‌وجه خودسرانه نیست و مستلزم مشورت رسمی با نخست‌وزیر، رؤسای مجالس و نظر مشورتی و علنی «شورای قانون اساسی»^۱ است (لگراند، وینر و موذنی، ۱۳۹۸: ۱۵۰). با این حال، در سطح حقوق اداری و تفویض اختیارات به مقامات مادون اجرایی در بحران‌ها، نظام حقوقی فرانسه بر اساس قوانین عادی (نظیر قانون وضعیت اضطراری ۳ آوریل ۱۹۵۵) و رویه قضایی عمل می‌کند. در این نظام، تفویض اختیار از سوی هیئت وزیران به مقامات محلی یا وزرا، هرگز به صورت عام و نامشخص پذیرفته نیست. در حقوق اداری فرانسه، رویه شورای دولتی در آرای Heyriès مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۱۸ و Dames Dol et Laurent مورخ ۲۸ فوریه ۱۹۱۹ از مهم‌ترین مبانی

¹ Conseil constitutionnel

شکل‌گیری دکترین «شرایط استثنایی» به شمار می‌رود. این رویه نشان می‌دهد که شرایط اضطراری می‌تواند دامنه اختیار اداری را توسعه دهد، اما این توسعه اختیار به ضرورت وضعیت استثنایی وابسته بوده و از نظارت قضایی خارج نمی‌شود (مودنی، لگراند و وینر، ۱۳۹۸: ۱۲۵). بنابراین، اهمیت این رویه برای پژوهش حاضر نه در پذیرش تفویض نامحدود، بلکه در نشان دادن امکان توسعه موقت و ضروری اختیارات همراه با استمرار کنترل قضایی است.

مهم‌ترین ابزار کنترلی در فرانسه، دکترین «شرایط استثنایی»^۱ است که توسط دیوان عالی اداری فرانسه^۲ و در آرای مشهوری نظیر (Heyriès (1918 و Dames Dol et Laurent (1919) ابداع و تثبیت شد. بر اساس این دکترین، قاضی اداری می‌پذیرد که در زمان بحران، دولت آزادی عمل بیشتری برای تفویض صلاحیت‌ها دارد تا اصل استمرار خدمات عمومی^۳ حفظ شود، اما این وسعت اختیار هرگز نظارت قضایی را تعطیل نمی‌کند (عباسی، ۱۳۹۸: ۱۷۴). قاضی اداری فرانسه به صورت پسینی و با معیاری بسیار سخت‌گیرانه، دو شرط اساسی را برای مشروعیت تصمیمات مقامات مادون در زمان بحران بررسی می‌کند: نخست «ضرورت قطعی» برای دفع خطر، و دوم «تناسب اقدام». رویه شورای دولتی فرانسه نشان می‌دهد که اگر تفویض اختیاری به صورت نامحدود از نظر زمانی یا مکانی صورت گیرد و یا متناسب با حجم خطر نباشد، فوراً از سوی دادگاه اداری به دلیل نقض حقوق و آزادی‌های بنیادین ابطال می‌گردد (ویژه، ۱۳۹۶: ۳۱۲). از این رو، مقامات تفویض‌گیرنده (استانداران) در قبال تک‌تک تصمیمات خود در دیوان عدالت اداری فرانسه پاسخگو هستند و سپر «تصمیمات در حکم هیئت وزیران» برای فرار از نظارت قضایی در حقوق فرانسه بی‌معناست.

۲-۵-۱. حاکمیت پارلمان و سازوکار «قفل سه‌گانه» در نظام حقوقی انگلستان

نظام حقوقی انگلستان که مبتنی بر قانون اساسی عرفی، دکترین «حاکمیت پارلمان» و اصل حاکمیت قانون (نظریه دایسی) است، رویکردی کاملاً متمایز و به شدت پارلمان‌محور به مسئله بحران دارد. در این نظام، قوه مجریه فاقد هرگونه حق ذاتی یا «صلاحیت ویژه» برای

¹ Théorie des circonstances exceptionnelles

² Conseil d'État

³ Continuité du service public

تعليق قوانین یا تفویض نامحدود اختیارات به وزرا در شرایط اضطراری است و هرگونه قدرت فوق‌العاده باید مستقیماً ریشه در مصوبات پارلمان داشته باشد (عسگری ده‌آبادی و عباسی، ۱۴۰۱: ۷۵). چارچوب اصلی تفویض اختیار در بحران‌های مدرن در انگلستان، در «قانون وضعیت‌های اضطراری مدنی مصوب ۲۰۰۴»^۱ تبلور یافته است. این قانون به دولت (تاج در شورا یا وزرای ارشد) اجازه می‌دهد تا برای مقابله با بحران، مقررات اضطراری وضع نماید، اما برای جلوگیری از سوءاستفاده از این تفویض اختیار، سازوکار بسیار سخت‌گیرانه‌ای تحت عنوان «قفل سه‌گانه»^۲ تعبیه شده است. برای آنکه وزیر مجاز به استفاده از اختیارات تفویضی باشد، باید شخصاً سه مورد را احراز و تضمین کند: ۱- وقوع یک تهدید جدی علیه رفاه انسانی یا امنیت ملی؛ ۲- ضرورت قطعی وضع آن مقررات خاص برای مقابله با آسیب؛ ۳- تناسب دقیق مقررات با حجم و شدت تهدید (فقیه و باصری، ۱۴۰۲: ۱۲۷).

در انگلستان نیز قانون Civil Contingencies Act ۲۰۰۴ برای اعمال اختیارات اضطراری، سازوکارهای نظارت پارلمانی و محدودیت زمانی پیش‌بینی کرده است. از جمله، مقررات اضطراری باید در مهلت مقرر به تأیید هر دو مجلس برسد و حداکثر دوره اعتبار آن نیز محدود است. اهمیت این سازوکار برای بحث حاضر در آن است که وضعیت اضطراری، حتی در نظامی با اختیارات نسبتاً گسترده اجرایی، به خودی خود به معنای اعطای اختیار نامحدود و دائمی نیست (اسدپور و تهرانی، ۱۴۰۳: ۱۱۲). این در حالی است که تصویب‌نامه مورد بحث در ایران، هیچ سقف زمانی مشخصی برای تفویض اختیارات به استانداران پیش‌بینی نکرده است. در حوزه نظارت قضایی نیز، دادگاه‌های انگلستان بر اساس اصول حقوق اداری (به ویژه معیار نامعقول بودن و نزبری) و مقررات «قانون حقوق بشر ۱۹۹۸»، تصمیمات وزرا در اعمال اختیارات اضطراری را به دقت پایش می‌کنند. قانون پارلمان انگلستان صراحتاً وزرا را از ایجاد هرگونه تغییر در قانون حقوق بشر بازداشته و از این رو، دادگاه‌ها مجازند مقررات نامتناسب را ابطال کنند (مسعودی، ۱۳۹۲: ۸۸). مقایسه این دو نظام پیشرو با وضعیت داخلی نشان می‌دهد که در نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته، «بحران» هرگز بهانه‌ای

¹ Civil Contingencies Act 2004

² Triple Lock

برای خلق اختیارات مهم، توزیع نامشخص صلاحیت‌ها و فرار از نظارت سیستماتیک پارلمانی و قضایی تلقی نمی‌گردد.

۲- ارزیابی ماهوی و ساختاری تصویب‌نامه در ترازوی فقه و حقوق عمومی

پس از تبیین چارچوب مفهومی، در این بخش به تحلیل ماهوی تصویب‌نامه هیئت وزیران پرداخته می‌شود. این تحلیل در سه محور اصلی متمرکز خواهد بود: ابتدا، انطباق مصوبه با الزامات شکلی و ماهوی اصل ۱۲۷ قانون اساسی بررسی می‌شود. سپس، استنادات احتمالی دولت به قواعد فقهی مانند ضرورت و مصلحت ارزیابی می‌گردد و در نهایت، چالش تعارض این مصوبه با مفهوم «اختیارات قائم به شخص» و اصل مسئولیت‌پذیری مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

۲-۱. بررسی انطباق مصوبه با اصل ۱۲۷ قانون اساسی

همانگونه که ذکر شد، اصل ۱۲۷ قانون اساسی به عنوان مبنای قانونی مصوبه، دو قید اساسی را برای تفویض اختیار توسط رئیس‌جمهور و هیئت وزیران مقرر کرده است: تفویض باید در «موارد خاص» صورت گیرد و نماینده ویژه باید دارای «اختیارات مشخص» باشد. ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی نیز دقیقاً بر عدم رعایت همین دو قید استوار است. عبارت «مورد خاص» به وضوح دلالت بر این دارد که قانون‌گذار اساسی، تفویض اختیار عام، کلی و فراگیر را مدنظر نداشته است. خاص بودن یک مورد، به معنای محدود بودن آن از حیث موضوعی (مانند یک پروژه مشخص)، زمانی (مانند یک بازه زمانی معین) یا مکانی (مانند یک منطقه جغرافیایی خاص برای یک هدف معین) است (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۸۸: ۵۷۰). تصویب‌نامه مورد بحث، اختیارات هیئت وزیران را به طور کلی و بدون تعیین هیچ‌گونه مصداق یا موضوع مشخصی به وزرا و استانداران تفویض می‌کند. این ایراد صرفاً حاصل استنباط نویسندگان نیست، بلکه در اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به همین تصویب‌نامه نیز منعکس شده است. در این اعلام نظر، اجزای مورد ایراد مصوبه، از حیث فقدان «موارد خاص» و عدم تعیین «مصادیق مشخص» مورد انتقاد قرار گرفته و اطلاق آنها مغایر با حدود اختیارات قانونی برخی وزیران و مقامات اجرایی دانسته شده است. عبارت «اختیارات

هیئت وزیران در اتخاذ تصمیمات در رابطه با وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها» از حیث دامنه موضوعی، بسیار گسترده است و در صورت فقدان تفسیر مضیق و تعیین حدود عینی برای اعمال آن، می‌تواند بخش قابل توجهی از صلاحیت‌های اجرایی هیئت وزیران را دربرگیرد. قید دوم، یعنی «اختیارات مشخص»، نیز بر همین امر تأکید دارد. مشخص بودن اختیارات به معنای تعیین دقیق، شفاف و قابل ارزیابی بودن صلاحیت‌های تفویض شده است. هنگامی که یک مصوبه به جای فهرست کردن اختیارات معین، از عبارات کلی استفاده می‌کند، اشراط دوم اصل ۱۲۷ را نیز نقض کرده است. این ابهام، زمینه را برای اتخاذ تصمیمات سلیقه‌ای، متعارض و خارج از کنترل فراهم می‌آورد و با اصل حاکمیت قانون که مستلزم شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اقدامات اداری است، در تضاد قرار می‌گیرد (مرکزالمیری، ۱۴۰۴: ۳۳۰). بنابراین، به نظر می‌رسد ایراد رئیس مجلس از منظر حقوقی کاملاً وارد بوده و مصوبه از حیث انطباق با الزامات شکلی و ماهوی قانون اساسی، با چالش جدی مواجه است.

محور تحلیل	استدلال موافقان (رویکرد دولت)	استدلال مخالفان (رویکرد مجلس و حقوقدانان)
مبنای قانونی	استناد به کلیت اصل ۱۲۷ برای مدیریت بحران و لزوم انعطاف‌پذیری.	تأکید بر قیود «موارد خاص» و «اختیارات مشخص» در اصل ۱۲۷.
هدف و ضرورت	نیاز به سرعت عمل، عدم تمرکز و مدیریت بهینه در شرایط اضطراری.	ضرورت نمی‌تواند مجوز نقض صریح قانون اساسی و اصول حاکمیت قانون باشد.
قلمرو اختیارات	تفویض گسترده برای پوشش دادن تمام وقایع غیرقابل پیش‌بینی در بحران.	تفویض باید محدود، معین و متناسب با ضرورت باشد؛ تفویض مطلق فاقد اعتبار است.
اصل پاسخگویی	پاسخگویی از طریق نمایندگان ویژه (وزرا و استانداران) تأمین می‌شود.	تفویض کلی، مرجع اصلی پاسخگویی را نامشخص و نظارت را غیرممکن می‌سازد.

جدول ۱: تحلیل تطبیقی استدلال‌های موافق و مخالف تصویب‌نامه

۱-۲-۱. تحلیل تفصیلی قید «موارد خاص»: تفسیری موسع در تعارض با هدف قانون‌گذار

همان‌طور که اشاره شد، کلیدی‌ترین چالش حقوقی تصویب‌نامه، تفسیر آن از عبارت «موارد خاص» است. طرفداران رویکرد دولت ممکن است استدلال کنند که «بحران ناشی از

تجاوز خارجی» خود یک «مورد خاص» است و تمام اقدامات ذیل آن را توجیه می‌کند. این تفسیر، هرچند در نگاه اول منطقی به نظر می‌رسد، اما با اصول تفسیر قانون اساسی و هدف غایی قانون‌گذار در تضاد است. تفسیر قانون اساسی باید به گونه‌ای باشد که از تعطیلی سایر اصول جلوگیری کند (راسخ، ۱۳۹۶: ۱۸۰). پذیرش یک بحران کلی به عنوان «مورد خاص»، عملاً به معنای نادیده گرفتن اصل تفکیک قوا (اصل ۵۷)، اصل مسئولیت وزرا (اصل ۱۳۷) و حق نظارت مجلس (اصل ۷۶) برای مدتی نامعلوم است. حقوقدانان بر این باورند که «خاص بودن» باید ناظر بر مصادیق و موضوعات باشد، نه شرایط کلی. به عبارت دیگر، قانون‌گذار اجازه نداده است که هیئت وزیران به بهانه یک وضعیت کلی، تمام اختیارات خود را واگذار کند؛ بلکه اجازه داده است تا برای حل مسائل مشخصی که در دل آن وضعیت کلی پدید می‌آید، نماینده ویژه تعیین کند (انصاری، ولی‌الله، ۱۳۹۴: ۲۰۵). برای مثال، به جای تفویض کلی تمام اختیارات، دولت می‌توانست نماینده‌ای ویژه با اختیار مشخص «برای ساماندهی نظام توزیع کالاهای اساسی در استان‌های مرزی» یا «برای بازسازی سریع زیرساخت‌های حیاتی آسیب‌دیده» تعیین نماید. این رویکرد، هم به نیاز دولت برای مدیریت بحران پاسخ می‌دهد و هم با قیود قانون اساسی سازگار است. تفسیری که دولت از طریق تصویب‌نامه ارائه داده، تفسیری موسع و هدف‌گراست که در تعارض مستقیم با تفسیر مضیق و لفظ‌گرای اصول مرتبط با صلاحیت و اختیارات در حقوق عمومی قرار دارد.

مداقه در «مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی» به روشنی پرده از دغدغه بنیادین خبرگان قانون اساسی برمی‌دارد. تدوین‌کنندگان قانون اساسی، با درک خطرات ناشی از تمرکزگرایی مفرط و تجربه تاریخی نظام‌های اقتدارگرا، قید «موارد خاص» را به مثابه یک ابزار کنترلی در اصل ۱۲۷ گنجانده‌اند. در جریان مذاکرات پیرامون قوه مجریه، تصریح شده است که تفویض اختیار نباید بهانه‌ای برای سلب مسئولیت تضامنی هیئت وزیران (موضوع اصل ۱۳۷) یا ایجاد ساختارهای موازی تصمیم‌گیری در استان‌ها گردد (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۱۴۵). مضافاً اینکه، رویه تفسیری شورای نگهبان در ادوار مختلف، همواره بر تضییق دامنه تفویض در حقوق عمومی تأکید داشته است. در این زمینه، نظریه تفسیری شماره ۸/۳۰/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان اهمیت ویژه‌ای دارد. بر اساس این نظریه، اصل ۱۲۷ ناظر به امور اجرایی است و شامل تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و

اساسنامه‌ها نمی‌شود و قلمرو آن به «تصمیمات» محدود است. همچنین، تصویب‌نامه هیئت وزیران که به موجب آن نماینده یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین می‌شوند، از مصادیق تصویب‌نامه‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی محسوب می‌شود. بنابراین، در ارزیابی مصوبه مورد مطالعه باید میان «تصمیمات اجرایی نمایندگان ویژه» از یک سو و «وضع تصویب‌نامه، آیین‌نامه و اساسنامه» از سوی دیگر تفکیک قائل شد. اصل ۱۳۷ قانون اساسی، هر وزیر را در برابر مجلس نسبت به وظایف خاص خویش و در اموری که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، مسئول می‌داند. از این رو، تفویض برخی اختیارات اجرایی وزیر، هرچند ممکن است در حدود قوانین امکان‌پذیر باشد، نمی‌تواند به گونه‌ای تفسیر شود که مسئولیت قانون اساسی وزیر را منتفی یا مخدوش سازد (گرگی، ۱۳۸۹: ۱۴۲).

۱-۲-۲. آثار و پیامدهای مصوبه بر امنیت حقوقی و نظارت‌پذیری

فراتر از بحث انطباق با قانون، اجرای چنین مصوبه‌ای می‌تواند پیامدهای عملی مخربی بر نظام اداری و حقوق شهروندان داشته باشد. دو پیامد اصلی در این زمینه قابل تحلیل است: الف) تزلزل اصل امنیت حقوقی: امنیت حقوقی به معنای ثبات، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری مقررات است. هنگامی که به استانداران و وزرا اجازه داده می‌شود به طور مستقل تصمیماتی «در حکم تصمیمات هیئت وزیران» اتخاذ کنند، شهروندان و فعالان اقتصادی با وضعیتی مواجه می‌شوند که مقررات می‌تواند به سرعت، بدون اطلاع قبلی و به شکلی متناقض میان استان‌های مختلف تغییر کند. این وضعیت، هرگونه برنامه‌ریزی بلندمدت را ناممکن ساخته و به بی‌اعتمادی نسبت به نظام اداری دامن می‌زند.

ب) ایجاد خلاء نظارتی: یکی از کارکردهای اصلی تمرکز اختیارات در هیئت وزیران، تسهیل نظارت است. دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و به‌ویژه مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران را به عنوان یک شخصیت حقوقی واحد، طرف نظارت خود قرار می‌دهند. با تفویض گسترده اختیارات، این نظارت متمرکز جای خود را به نظارتی پراکنده و دشوار بر ده‌ها وزیر و استاندار می‌دهد. عبارت «در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران» در اصل ۱۲۷، به معنای برخورداری تصمیم‌نماینده ویژه از آثار حقوقی تصمیم مقام اعطاکننده اختیار است؛ باین حال، این عبارت را نمی‌توان به گونه‌ای تفسیر کرد که تصمیمات نماینده

ویژه را از الزامات قانونی و سازوکارهای نظارت قضایی خارج سازد. بنابراین، وصف «در حکم» باید در حدود صلاحیت اعطاشده و با رعایت قوانین و مقررات حاکم تفسیر شود.

۱-۲-۳. نقش و صلاحیت دیوان عدالت اداری در نظارت بر مصوبات نمایندگان

ویژه

همانطور که در بحث خلاء نظارتی اشاره شد، یکی از پیچیده‌ترین پیامدهای تصویب‌نامه، تضعیف نظارت قضایی است. دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی، مرجع اصلی رسیدگی به شکایات مردم از مصوبات و اقدامات دولتی است. حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا تصمیمات وزرا و استانداران که به استناد این مصوبه و «در حکم تصمیمات هیئت وزیران» صادر می‌شود، قابل شکایت و ابطال در دیوان عدالت اداری هست یا خیر؟ از یک سو، مطابق ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، رسیدگی به مصوبات خلاف قانون هیئت وزیران در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. می‌توان استدلال کرد که وقتی تصمیمی «در حکم» تصمیم هیئت وزیران است، باید از همان سازوکار نظارتی نیز تبعیت کند و لذا قابل ابطال در هیئت عمومی است (شجاعیان، حبیب‌نژاد و شعبان‌نیا، ۱۴۰۳: ۹۷). این تفسیر، با هدف قانون‌گذار مبنی بر ضرورت نظارت قضایی بر تمام اقدامات اداری و جلوگیری از ایجاد هرگونه «حاشیه امن» برای مقامات اجرایی، سازگارتر است (انصاری، ولی‌الله، ۱۳۹۴: ۳۲۰).

از سوی دیگر، ممکن است این استدلال مطرح شود که پراکندگی مراجع تصمیم‌گیری، نظارت دیوان را مختل می‌کند. هیئت عمومی دیوان برای رسیدگی به یک مصوبه هیئت وزیران، به صورت متمرکز عمل می‌کند. اما در وضعیت جدید، دیوان با ده‌ها مرجع تصمیم‌گیری در سراسر کشور مواجه است که هر یک می‌توانند مقرراتی در حکم مصوبه دولت وضع کنند. این امر نه تنها حجم کاری فوق‌العاده‌ای را به دیوان تحمیل می‌کند، بلکه خطر صدور آرای متعارض در شعب مختلف دیوان (در رسیدگی به تصمیمات موردی استانداران) را نیز افزایش می‌دهد. این چالش ساختاری نشان می‌دهد که تصویب‌نامه مذکور، بدون در نظر گرفتن لوازم و پیامدهای نظارتی آن تدوین شده و یکی از مهم‌ترین ابزارهای تضمین حقوق شهروندی، یعنی نظارت قضایی مؤثر، را با چالش جدی روبرو می‌سازد.

۴-۲-۱. پیامدهای مالیه عمومی و رویکرد رویه قضایی دیوان عدالت اداری

یکی از ابعاد کاملاً مغفول و پرمخاطره در تصویب‌نامه مورد مطالعه، پیامدهای آن بر حقوق مالی و مالیه عمومی است. در نظام حقوقی ایران، به موجب اصل ۵۳ قانون اساسی و قانون محاسبات عمومی، اصل بر وحدت، جامعیت و تمرکز بودجه است. یکی از مسائل قابل بررسی در خصوص دامنه این تفویض، آثار مالی تصمیمات نمایندگان ویژه است. چنانچه اعمال اختیار تفویضی مستلزم ایجاد تعهد مالی برای دولت، تغییر در نحوه مصرف اعتبارات یا تصرف در وجوه عمومی باشد، رعایت محدودیت‌های مقرر در قانون اساسی، قانون محاسبات عمومی و قوانین بودجه‌ای ضروری خواهد بود. (امامی، ۱۴۰۲: ۱۷۲). در این راستا، بررسی رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نشان‌دهنده موضعی سخت‌گیرانه در برابر تفویض اختیارات حاکمیتی و مالی است. هیئت عمومی دیوان در آرای متعدد خود (نظیر دادنامه شماره ۲۳۵ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۷ و دادنامه شماره ۱۱۸ مورخ ۱۳۹۱/۰۳/۰۸) تصریح کرده است که تفویض اختیار تقنین و وضع عوارض یا تغییر در سرفصل‌های بودجه‌ای، از شئون انحصاری مقنن و در سطح اجرایی از مختصات هیئت وزیران است و واگذاری آن به مقامات مادون، نظیر استانداران یا کارگروه‌های استانی، به دلیل «خروج از حدود اختیارات قانونی» محکوم به ابطال است (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۲: ۳۲۸). از این رو، تصمیمات ناشی از این تصویب‌نامه در استان‌ها، به شدت در معرض ابطال قضایی قرار دارند که این امر خود موجب تزلزل مضاعف امنیت حقوقی در شرایط بحران خواهد شد.

۵-۲-۱. سنجش تصویب‌نامه با «اصل تناسب» به مثابه یک اصل حاکم

اصل تناسب یکی از اصول بنیادین و نانوشته در حقوق عمومی مدرن است که به عنوان معیاری برای سنجش معقولیت اقدامات دولت، به‌ویژه در جایی که با حقوق و آزادی‌های اساسی در تعارض قرار می‌گیرد، به کار می‌رود. این اصل که در رویه قضایی دیوان عدالت اداری و نظریات شورای نگهبان نیز به تدریج جایگاه خود را یافته است (نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۰۷ شورای نگهبان)، دارای سه مؤلفه اصلی است که تصویب‌نامه مورد بحث باید با آن‌ها سنجیده شود:

(۱) آزمون ضرورت^۱: آیا اقدام اتخاذ شده (تفویض اختیار مطلق) اصولاً برای دستیابی به هدف (مدیریت بحران) مناسب است؟ می‌توان پذیرفت که این اقدام، بالقوه می‌تواند به تسریع تصمیم‌گیری کمک کند و لذا از این آزمون اولیه عبور می‌کند.

(۲) آزمون لزوم^۲: آیا اقدام اتخاذ شده، کمترین محدودیت را بر اصول حقوقی دیگر وارد می‌کند؟ یا به عبارت دیگر، آیا راه حل محدودکننده‌تری برای رسیدن به همان هدف وجود نداشت؟ پاسخ به این پرسش منفی است. همانطور که پیشتر ذکر شد، دولت می‌توانست به جای تفویض اختیار مطلق، به تفویض اختیارات مشخص، محدود و مرتبط با بحران بسنده کند. وجود راهکارهای جایگزین با محدودیت کمتر، به معنای عدم موفقیت مصوبه در این آزمون است.

(۳) آزمون تناسب به معنای اخص^۳: در این مرحله، باید میان شدت مداخله در یک اصل حقوقی و اهمیت هدف مورد نظر، توازن برقرار کرد. آیا مصلحت حاصل از «سرعت عمل احتمالی» آنقدر اهمیت دارد که بتواند مفسده قطعی ناشی از «تضعیف حاکمیت قانون، تفکیک قوا و نظام پاسخگویی» را توجیه کند؟ به نظر می‌رسد آسیب وارده به ساختار حقوقی کشور و امنیت حقوقی شهروندان در اثر این مصوبه، به مراتب سنگین‌تر و جدی‌تر از فایده احتمالی آن است؛ بنابراین، با توجه به گستره موضوعی تفویض و فقدان تحدید زمانی و موضوعی صریح در متن تصویب‌نامه، می‌توان درباره رعایت مؤلفه تناسب به معنای اخص نیز تردید جدی مطرح کرد.

در نتیجه، تصویب‌نامه هیئت وزیران نه تنها با نصوص صریح قانون اساسی، بلکه با اصول بنیادین و عقلایی حاکم بر حقوق عمومی مانند اصل تناسب نیز در تعارض است و یک اقدام نامتناسب و فراتر از حدود اختیارات متعارف دولت در شرایط بحرانی تلقی می‌گردد.

۲-۲. ارزیابی مصوبه از منظر قواعد فقهی حاکم

^۱ Suitability

^۲ Necessity

^۳ Balancing

دولت در توجیه اقدام خود، به احتمال زیاد به ضرورت حفظ نظام و تأمین مصالح عمومی در شرایط بحرانی استناد خواهد کرد. در فقه حکومتی، حفظ امنیت و کیان جامعه اسلامی از اوجب واجبات است و بر بسیاری از احکام اولیه اولویت دارد (الهام و موسوی، ۱۳۹۱: ۱۰۸). قاعده «الضرورات تبیح المحظورات» نیز به عنوان یک قاعده ثانویه، می‌تواند مجوزی برای اقدامات فوق‌العاده باشد. بر این اساس، ممکن است استدلال شود که شرایط ناشی از تجاوز دشمن، «ضرورتی» را ایجاد کرده که تفویض اختیار گسترده را «مباح» می‌سازد. این استدلال، هرچند در نگاه اول صحیح به نظر می‌رسد، اما با یک قاعده فقهی محدود می‌شود: «الضرورة تقدر بقدرها» (ضرورت به اندازه خودش سنجیده می‌شود). این قاعده که مورد اتفاق فقهاست (مظفر، ۱۴۳۰: ۲۲۰)، به این معناست که عدول از قانون و حکم اولیه باید به حداقل میزان ممکن و صرفاً در محدوده‌ای که برای رفع ضرورت لازم است، صورت گیرد. در موضوع بحث ما، حتی اگر وجود ضرورت را بپذیریم، آیا راه رفع آن، تفویض مطلق و نامحدود تمام اختیارات هیئت وزیران است؟ آیا نمی‌توان با تعیین اختیارات مشخص و مرتبط با مدیریت بحران (مانند اختیارات مالی، پشتیبانی، امنیتی و خدماتی) به همان هدف دست یافت؟ به نظر می‌رسد مصوبه مورد بحث، تناسبی میان «ضرورت» و «راهکار اتخاذ شده» برقرار نکرده و از حدود قاعده فقهی فراتر رفته است.

۳-۲. چالش اختیارات قائم به شخص و اصل مسئولیت‌پذیری

ایراد دوم رئیس مجلس به درستی به تعارض مصوبه با «اختیارات قائم به شخص» اشاره دارد. در نظام حقوقی، وزیر به عنوان رئیس یک وزارتخانه، در برابر مجلس شورای اسلامی مسئول و پاسخگوست. این پاسخگویی، شخصی و غیرقابل واگذاری است. مسئولیت وزیر در برابر مجلس، به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی، با تفویض برخی وظایف اجرایی از میان نمی‌رود. بنابراین، حتی در فرض اعتبار تفویض اختیار، تفویض باید به گونه‌ای تفسیر شود که مسئولیت قانونی وزیر و الزامات پاسخگویی وی در برابر مجلس را زایل نکند (انصاری، ولی‌الله، ۱۳۹۴: ۲۱۵). اگر استاندار در حوزه یک استان تصمیمی بگیرد که منجر به خسارت یا بی‌نظمی شود، چه کسی پاسخگوست؟ استاندار که مجری تصمیم بوده یا وزیری که اختیار خود را تفویض کرده است؟ این ابهام در مسئولیت‌پذیری، با مبانی فقهی حاکم بر «امانت بودن

مسئولیت» نیز در تضاد است. قدرت و مسئولیت در فقه، ودیعه‌ای است که باید به اهل آن سپرده شود و صاحب منصب، ضامن و مسئول نهایی آن است (عمید زنجانی، ۱۳۹۰: ۲۱۲). تفویض اختیار به شکلی که منجر به تضییع امانت یا عدم امکان نظارت و بازخواست شود، فاقد مشروعیت فقهی است.

مفهوم کلیدی	تعریف مختصر	تحلیل انطباق با تصویب‌نامه
موارد خاص (اصل ۱۲۷)	موضوعات معین، محدود و جزئی که از عمومیت و کلیت خارج باشند.	عدم انطباق: مصوبه به جای تعیین موارد خاص، به تفویض کلی تمام اختیارات پرداخته است.
اختیارات مشخص (اصل ۱۲۷)	صلاحیت‌های شفاف، فهرست‌شده و قابل اندازه‌گیری.	عدم انطباق: عبارات کلی مانند «اتخاذ تصمیمات» فاقد مشخص بودن لازم است.
الضرورة تقدر بقدرها (قاعده فقهی)	میزان عدول از قانون در شرایط اضطرار باید به حداقل ممکن محدود شود.	عدم انطباق: تفویض مطلق، تناسبی با ضرورت ندارد و راهکاری افراطی محسوب می‌شود.
اختیار قائم به شخص (اصل حقوقی)	صلاحیتی که به دلیل ویژگی‌های شخص صاحب منصب، قابل واگذاری نیست.	عدم انطباق: مصوبه این اصل را نادیده گرفته و مرزهای مسئولیت شخصی وزرا را مخدوش کرده است.

جدول ۲: تحلیل انطباق مفاد تصویب‌نامه با اصول حقوقی و قواعد فقهی

۳. مبحث سوم: آسیب‌شناسی و راهکارها

تحلیل‌های ارائه شده در مباحث پیشین، نشان داد که تفویض اختیار گسترده و فاقد ضابطه در شرایط بحرانی، هرچند با نیت خیرخواهانه مدیریت بهینه صورت گیرد، اما می‌تواند حامل آسیب‌های جدی برای ساختار حقوقی و کارکردی نظام اداری کشور باشد. در این مبحث، ابتدا این آسیب‌ها به صورت یکپارچه تبیین شده و سپس راهکارهای تفصیلی برای برون‌رفت از این چالش‌ها ارائه می‌گردد.

۱-۳. آسیب‌شناسی تفویض اختیار مطلق در شرایط بحران

آسیب‌های ناشی از تصویب‌نامه مورد بحث را می‌توان در یک زنجیره به هم پیوسته تحلیل کرد که از بنیان‌های حقوقی آغاز و به زندگی روزمره شهروندان ختم می‌شود. در سطح حقوقی-ساختاری، این اقدام با تضعیف اصل تفکیک قوا و ایجاد ابهام در سلسله مراتب اداری، به فرسایش حاکمیت قانون منجر می‌شود. این آسیب ساختاری، خود را در سطح اجرایی-کارکردی به شکل ناهماهنگی در تصمیم‌گیری میان نهادهای مختلف و کاهش شدید شفافیت و پاسخگویی نمایان می‌سازد. در نهایت، این نابسامانی حقوقی و اجرایی، در حوزه اجتماعی-اقتصادی به کاهش امنیت حقوقی و سرمایه‌گذاری منجر شده و می‌تواند زمینه را برای تضییع حقوق شهروندی به بهانه مدیریت بحران فراهم آورد.

۲-۳. ارائه راهکارهای تفصیلی برای مدیریت بهینه تفویض اختیار

با توجه به آسیب‌های مذکور، راهکار بنیادین، رفع خلأ تقنینی از طریق اقدام هماهنگ قوای مقننه و قضائیه است. راه حل اساسی و بلندمدت، تدوین و تصویب «قانون مدیریت اختیارات اضطراری» توسط مجلس شورای اسلامی است تا با تعریف دقیق مفاهیمی چون «بحران» و «موارد خاص»، تعیین حدود و ثغور اختیارات قابل تفویض و پیش‌بینی سازوکارهای نظارتی دقیق، از تفاسیر موسع و اقدامات فراقانونی جلوگیری کند. همزمان و به عنوان یک راهکار کوتاه‌مدت و مکمل، فعال‌سازی ظرفیت‌های نظارتی موجود ضروری است؛ دیوان عدالت اداری باید با اتخاذ یک رویکرد تفسیری موسع از صلاحیت خود به شکایات علیه این تصمیمات رسیدگی کرده و مجلس شورای اسلامی نیز می‌تواند با ابزارهای نظارتی خود مانع از اجرای چنین مصوباتی شود. این دو اقدام مکمل، یعنی شفاف‌سازی تقنینی و نظارت قضایی-سیاسی فعال، توازن منطقه‌ای میان کارآمدی دولت و حاکمیت قانون برقرار می‌سازد.

حوزه آسیب	آسیب کلیدی	راهکار متناظر
حقوقی - ساختاری	ابهام در تفسیر اصل ۱۲۷ و تضعیف تفکیک قوا	تصویب «قانون مدیریت اختیارات اضطراری» برای تعریف دقیق مفاهیم و حدود
اجرایی - کارکردی	کاهش شفافیت و فقدان پاسخگویی مشخص	ایجاد سازوکارهای نظارتی مشخص در قانون جدید (مانند کمیته مشترک نظارتی)
نظارتی	ایجاد خلاء در نظارت قضایی و پارلمانی	فعالسازی ظرفیت دیوان عدالت اداری و ابزارهای نظارتی مجلس
اجتماعی - اقتصادی	تزلزل امنیت حقوقی شهروندان و فعالان اقتصادی	شفافسازی قوانین و رویه‌ها برای تضمین پیش‌بینی‌پذیری اقدامات دولت

جدول ۳: خلاصه آسیب‌شناسی و راهکارهای متناظر

نتیجه‌گیری

بررسی فقهی - حقوقی تعیین نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در شرایط بحران، با تمرکز بر تصویب‌نامه شماره ۵۱۶۷۵/ت هـ مورخ ۱۴۰۴/۳/۲۹، نشان می‌دهد که اصل ۱۲۷ قانون اساسی، اگرچه امکان اتخاذ تدابیر فوق‌العاده برای تسریع در تصمیم‌گیری‌های اجرایی را فراهم می‌کند، مجوز اعطای اختیار عام و نامحدود به مقامات اجرایی نیست. مطابق این اصل، تعیین نمایندگان ویژه به وجود «موارد خاص»، احراز «ضرورت» و اعطای «اختیارات مشخص» وابسته است و اعتبار هرگونه تفویض باید در چارچوب این قیود سنجیده شود. در این زمینه، باید میان تعیین نماینده ویژه و اعطای اختیار به وی تفکیک کرد. رئیس‌جمهور با تصویب هیئت وزیران نماینده ویژه را تعیین می‌کند، اما تصویب هیئت وزیران جایگزین ضرورت تعیین دقیق موضوع و حدود اختیار نیست. نظریه تفسیری شماره ۸/۳۰/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان نیز قلمرو اصل ۱۲۷ را به امور اجرایی و تصمیمات محدود کرده و میان تصمیمات اجرایی نمایندگان ویژه و وضع تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و اساسنامه‌ها تفاوت نهاده است. بنابراین، اختیار تفویضی نمی‌تواند مبنای وضع مقررات عام یا توسعه صلاحیت خارج از حدود قانون اساسی و قوانین عادی قرار گیرد. بررسی تصویب‌نامه مورد مطالعه نشان می‌دهد که گستردگی برخی عبارات و فقدان تعیین دقیق مصادیق، موضوع و حدود اختیار، انطباق آن را با شرط «اختیارات مشخص» با تردید مواجه می‌کند. ایراد رئیس

مجلس شورای اسلامی نسبت به بخش‌هایی از مصوبه نیز مؤید همین نگرانی است. شرایط بحرانی، هرچند ضرورت تصمیم‌گیری سریع را توجیه می‌کند، به‌تنهایی مجوز تفویض کلی اختیارات هیئت وزیران نیست. از سوی دیگر، مطابق اصل ۱۳۷ قانون اساسی، تفویض اختیار موجب زوال مسئولیت وزیر در برابر مجلس نمی‌شود. همچنین، بر اساس قاعده فقهی «الضرورة تقدر بقدرها»، آثار ضرورت باید به میزان لازم برای رفع وضعیت اضطراری محدود بماند. معیار تناسب نیز اقتضا دارد که اختیار اعطایی از حیث موضوع، زمان، قلمرو جغرافیایی و آثار آن با هدف اضطراری متناسب باشد. در حوزه مالی نیز رعایت اصل ۵۳ قانون اساسی و قوانین بودجه‌ای و محاسباتی همچنان الزامی است. تصویب‌نامه مذکور از حیث گستردگی موضوعی و فقدان تحدید دقیق برخی اختیارات، با ایراد جدی نسبت به الزامات اصل ۱۲۷ مواجه است؛ هرچند اعتبار هر تصمیم اجرایی باید به‌صورت موردی و در حدود اختیار اعطایی بررسی شود. بنابراین، در راستای برون‌رفت قطعی از چالش‌های حقوقی و ساختاری یادشده، پژوهش حاضر پیشنهادات زیر را برای اصلاح امور ارائه می‌نماید:

- (۱) قوه مقننه با تدوین و تصویب قانون جامع چارچوب اختیارات اضطراری، معیارهای دقیقی برای شناسایی موارد خاص ارائه نماید.
- (۲) دیوان عدالت اداری با ورود فعالانه، مرز دقیق میان اعمال حاکمیت غیرقابل تفویض و امور اجرایی را مشخص کند.
- (۳) هیئت وزیران در بحران‌های آینده صرفاً از تفویض اختیار مقید، زمان‌دار و مشروط به اعمال نظارت نهادهای قانونی استفاده کند.

منابع و مأخذ

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد دوم). تهران: چاپخانه مجلس.
- اسدپور طهرانی، علیرضا؛ و پارسی، شقایق. (۱۴۰۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی بریتانیا*. چاپ اول. تهران: دادگستر.
- امامی، سید حسن (۱۳۹۵). *حقوق مدنی (جلد اول)*. تهران: انتشارات اسلامی.
- امامی، محمد. (۱۴۰۲). *حقوق مالیه عمومی*. تهران: نشر میزان.
- انصاری، شیخ مرتضی (۱۴۱۴ ق). *رسائل فقهیه*. قم: انتشارات باقری.
- انصاری، ولی الله (۱۳۹۴). *حقوق اداری*. تهران: نشر میزان.
- آخوند خراسانی، محمد کاظم بن حسین (۱۴۲۶ ق). *کفایه الاصول*. قم: انتشارات مؤسسه آل البيت (ع) لإحياء التراث.
- پورایمان، قاسم و فرجی، آراز. (۱۴۰۳). بررسی انواع قائم مقام و شرایط آن در حقوق موضوعه ایران. *مجله علمی حقوق و مطالعات نوین*، ۵(۴)، ۱-۲۴.
- حر عاملی، محمد بن حسن (بی تا). *وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه*. با تصحیح عبدالرحیم الریانی شیرازی. بیروت: دارالاحیاء التراث الاسلامی.
- حلی، حسن بن یوسف (۱۴۱۴ ق). *تذکره الفقهاء*. قم: مؤسسه آل البيت (ع).
- راسخ، محمد (۱۳۹۶). *حق و مصلحت: مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش*. تهران: نشر نی.
- رجایی، حسین. (۱۳۸۰). قلمرو اختیارات ولی فقیه از دیدگاه فقها و قانون اساسی. *رواق اندیشه*، ۴(۴).
- شجاعیان، حسنعلی، حبیب نژاد، سید احمد و شعبان نیا منصور، مهدی. (۱۴۰۳). نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران؛ ویژگی ها، مسائل و آثار. *فصلنامه دیدگاه های حقوق قضایی*، ۲۹(۱۰۷)، ۸۷-۱۱۴.
- doi: 10.22034/jlvi.1211/2025,2037119,1211/2025
- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۹۲). *حقوق اداری*. تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۸). *حقوق اساسی تطبیقی*. تهران: انتشارات دادگستر.
- عسگری ده آبادی، امیر و عباسی، بیژن. (۱۴۰۱). سازمان های اداری و محلی و دادرسی در انگلستان. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- علیدوست، ابوالقاسم (۱۴۰۴). *فقه و مصلحت*. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰). *فقه سیاسی (جلد سوم: حقوق عمومی)*. تهران: انتشارات امیرکبیر.
- عیوضی، محمدرحیم. (۱۳۸۰). *قانون اساسی و جایگاه اجرایی آن (اولویت ها، موانع و پیامدها)*. حضور، ۳۶(۳۶).

فقیه حبیبی، علی؛ باصری، بابک. (۱۴۰۲). نظام تفویض اختیار در حقوق عمومی؛ ماهیت، مبانی و محدودیت‌ها. فصلنامه حقوق اداری، ۱۰ (۳۵)، ۱۱۱-۱۳۶

گرچی، علی‌اکبر (۱۳۸۹). مبانی حقوق عمومی. تهران: انتشارات جنگل.

لگراند، آندره؛ وینر، سلین؛ و مودنی، روح‌الله. (۱۳۹۸). حقوق عمومی (جلد اول): حقوق اساسی فرانسه. تهران: مجمع علمی و فرهنگی مجد

مرادخانی، فردین. (۱۴۰۴). تاب‌آوری قانون اساسی. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، ۲ (۴)، ۳۳۱-۳۰۳. [doi: 10.22034/jrpl.10.22034.2025.2070317.1175](https://doi.org/10.22034/jrpl.10.22034.2025.2070317.1175)

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸). گزارش الزامات حقوقی مدیریت بحران در نظام حقوقی ایران (شماره مسلسل: ۱۶۸۵). تهران: معاونت پژوهش‌های حقوقی.

مرکز مالمیری، احمد. (۱۴۰۴). جستاری میان‌رشته‌ای درباره‌ی زمینه‌ها و لوازم اجرای قانون. دوفصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق عمومی، ۲ (۳)، ۳۱۶-۳۴۷. [doi: 10.22034/jrpl.10.22034.2025.2057839.1146](https://doi.org/10.22034/jrpl.10.22034.2025.2057839.1146)

مسعودی، حمید. (۱۳۹۲). مطالعه تطبیقی حاکمیت قانون در نظام حقوقی ایران و انگلستان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز.

مظفر، محمدرضا (۱۴۳۰ ق). اصول الفقه. قم: انتشارات علامه.

مودنی، روح‌الله؛ لگراند، آندره؛ و وینه، سلین. (۱۳۹۸). حقوق عمومی (جلد دوم): حقوق اداری فرانسه. تهران: انتشارات مجد

نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۰ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۰۷ شورای نگهبان نظریه شماره ۷/۹۶/۸۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۰۴/۱۲ اداره کل حقوقی قوه قضاییه درباره تفسیر و مصادیق اعمال حاکمیت در تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶). حقوق اداری مبانی و سازمان اداری. تهران: انتشارات میزان.

الهام، غلامحسین، و موسوی، سیدحیی. (۱۳۹۱). وجوب حفظ نظام اسلامی در اندیشه سیاسی امام خمینی (ره). مجلس و راهبرد، ۱۹ (۶۹)، ۹۱-۱۱۸.

References

- Abbasi, B. (2019). *Comparative Constitutional Law*. Tehran: Dadgostar Publications. (In Persian).
- Akhund Khorasani, M. K. (2005). *Kifayat al-Usul*. Qom: Aal al-Bayt Institute for the Revival of Heritage. (In Arabic).
- Al-Hilli, H. Y. (1993). *Tadhkirat al-Fuqaha*. Qom: Aal al-Bayt Institute. (In Arabic).
- Al-Hurr Amili, M. H. (n.d.). *Wasa'il al-Shia*. Corrected by A. Rabbani Shirazi. Beirut: Dar al-Ihya al-Turath al-Islami. (In Arabic).

- Alidoost. Abolghasem (2024). *Jurisprudence and Expediency*. Tehran: Research Institute of Islamic Culture and Thought.
- Amid Zanjani. A. (2011). *Political Jurisprudence (Vol. 3: Public Law)*. Tehran: Amirkabir Publications. (In Persian).
- Ansari. S. M. (1993). *Resael al-Faqih*. Qom: Bagheri Publications. (In Arabic).
- Ansari. V. (2015). *Administrative Law*. Tehran: Mizan Publishing. (In Persian).
- Asadpour Tehrani. A.. & Parsi. S. (2024). *Constitutional Law and Political Institutions of Britain*. (1st ed.). Tehran: Dadgostar. (In Persian).
- Asgari Dehabadi. A.. & Abbasi. B. (2022). *Administrative and Local Organizations and Procedure in England*. Tehran: Majd Scientific and Cultural Assembly. (In Persian).
- Elham, Gholamhossein, and Mousavi, Seyyed Yahya. (2012). The necessity of preserving the Islamic system in the political thought of Imam Khomeini (RA). *Majles va Rahbard*, 19(69), 91-118.
- Emami. M. (2023). *Public Financial Law*. Tehran: Mizan Publishing. (In Persian).
- Emami. S. H. (2016). *Civil Law (Vol. 1)*. Tehran: Eslamieh Publications. (In Persian).
- Eywazi, Mohammad Rahim. (2002). The Constitution and its Executive Status (Priorities, Obstacles and Consequences). *Hozur*, (36).
- Faghih Habibi. A.. & Baseri. B. (2023). Delegation of authority system in public law; nature, foundations and limitations. *Administrative Law Quarterly*. 10(35). 111-136. (In Persian).
- General Directorate of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Consultative Assembly (1985). *Detailed Minutes of the Final Review of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (Vol. 2)*. Tehran: Majlis Press. (In Persian).
- General Directorate of Legal Affairs of the Judiciary. (2017). *Advisory Opinion No. 7/96/801 dated July 3. 2017 (1396/04/12) regarding the interpretation and examples of sovereignty acts in the note to Article 20 of the Islamic Penal Code approved in 2013*. (In Persian).

- Gorji, A. (2010). *Foundations of Public Law*. Tehran: Jangal Publications. (In Persian).
- Guardian Council. (2005). *Guardian Council's Interpretative Opinion Regarding Article 170 of the Constitution, approved on January 26, 2005 (1383/11/07)*. (In Persian).
- Khomeini, R. (2000). *Kitab al-Bay'* (Vol. 2). Qom: Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works. (In Arabic).
- Khomeini, R. (2006). *Rasa'il*. Qom: Tabataba'i Publications. (In Arabic).
- Legrand, A., Vinet, C., & Moazzeni, R. (2019). *Public Law (Vol. 1): French Constitutional Law*. Tehran: Majd Scientific and Cultural Assembly. (In Persian).
- Markazmalmiri, Ahmad. (2025). An Interdisciplinary Essay on the Backgrounds and Necessities of Law Enforcement. *Bi-Quarterly Journal of Research and Development in Public Law*, 2(3), 316-347. [doi: 10.22034/jrpl.2025.2057839.1146](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2057839.1146) (In Persian).
- Masoudi, H. (2013). *Comparative Study of the Rule of Law in the Legal Systems of Iran and England*. (Master's Thesis in Law). Faculty of Law and Political Science. Shiraz University. (In Persian).
- Moazzeni, R., Legrand, A., & Vinet, C. (2019). *Public Law (Vol. 2): French Administrative Law*. Tehran: Majd Publications. (In Persian).
- Moradkhani, Fardin. (2025). Constitutional Resilience. *Bi-Quarterly Journal of Research and Development in Public Law*, 2(4), 303-331. [doi: 10.22034/jrpl.2025.2070317.1175](https://doi.org/10.22034/jrpl.2025.2070317.1175) (In Persian).
- Motahari, M. (2010). *Foundations of Islamic Economics*. Tehran: Sadra Publications. (In Persian).
- Muzaffar, M. R. (200٨). *Usul al-Fiqh*. Qom: Allameh Publications. (In Arabic).
- Parliament Research Center. (2019). *Legal Requirements for Crisis Management in the Iranian Legal System (Report No. 16685)*. Tehran: Legal Research Department. (In Persian).
- Pouraiman, Ghasem and Faraji, Araz. (2024). A study of the types of deputy and their conditions in Iranian statutory law. *Journal of Modern Law and Studies*. 5(4). 1-24. (In Persian).

Rajaei, Hossein. (2001). The scope of the Supreme Leader's powers from the perspective of jurists and the constitution. *Riwaq Andisheh*, (4).

Rasekh, M. (2017). *Right and Expediency: Essays in the Philosophy of Law. Right. and Value*. Tehran: Ney Publishing. (In Persian).

Shams, A. (2019). *Civil Procedure (Foundational Course. Vol. 1)*. Tehran: Derak Publications. (In Persian).

Shojaian, Hassan Ali, Habibnejad, Seyed Ahmad and Shabannia Mansour, Mehdi. (1403). The Speaker's Supervision of the Cabinet's Approvals; Features, Issues and Effects. *Quarterly Journal of Judicial Law Perspectives*, 29(107), 87-114. (In Persian).

Tabataba'i Motameni, M. (2013). *Administrative Law*. Tehran: SAMT Publications. (In Persian).

Vizheh, M. R. (2017). *Administrative Law: Foundations and Administrative Organization*. Tehran: Mizan Publishing. (In Persian).

منتظر انتشار | نسخه‌ی اولیه | ویراستاری نشده
Accepted | Awaiting Publication | Draft Version | Not for Publication