

# مطالعات پارلمانی

فصلنامه  
تخصصی

شماره چهارم خرداد ۱۴۰۵



پرونده ویژه: ساختار قدرت، قانون و چابک‌سازی در شرایط جنگی

حکمرانی در بحران



انديشكده حكمراني شريف



مرکز مطالعات پارلمان

به نام خدا

## فصلنامه تخصصی مطالعات پارلمان

اردیبهشت ۱۴۰۵

شماره چهارم

مدیر مسئول

مهدی زینالو

سر دبیر

حدیثه ربیعی

دبیر تحریریه

مهدی سرداری

اعضای هیئت تحریریه

حدیثه ربیعی، مهدی سرداری، کوثر درزی نژاد

نویسندگان این شماره (به ترتیب حروف الفبا)

الهام سادات اتابکی، حدیثه ربیعی، مهدی سرداری

شماره شاپا

ISSN ۲۹۸۰-۸۵۸۸

# فهرست مطالب

سخن سردبیر | ۲

## پرونده ویژه | ۷

حکمرانی در بحران؛ ساختار قدرت، قانون و چابک‌سازی در شرایط جنگی

پوپولیس‌م اقتدارگرایانه | ۶

قانونگذاری در سایه شُعام | ۱۲

بازسازی پساجنگ و چابک‌سازی قوه مجریه | ۱۶

تبیین ساختار حقوقی و توزیع قدرت در شرایط جنگی | ۲۴

ارکان گمشده عدم تمرکز در ایران | ۲۹

## ضمیمه

موضوعات پیشنهادی شماره بعدی فصلنامه | ۳۸

## سخن سردبیر

در اردیبهشت ماه در کشور برگزار شود، بدیهی بود که این موضوع جایگاهی محوری در این فصلنامه داشته باشد. اما همان گونه که در عمل نیز رخ داد، شرایط پیش بینی ناپذیر و الزامات ناشی از وضعیت کشور، این فرایند را به تعویق انداخت. با این همه، تعویق انتخابات به معنای تعلیق کامل مشارکت نبود. چرا که شاهد آن بودیم که اگر صندوق های رأی در موعد مقرر برپا نشد، صحنه ای دیگر از حضور مردم شکل گرفت؛ حضوری که در قالب راهپیمایی ها و تجمعات خیابانی، همبستگی اجتماعی و اعلام موضع جمعی خود را نشان داد. بی تردید این شیوه از بروز اراده عمومی، همانند هر کنش اجتماعی گسترده ای، خالی از نقد و پرسش نیست و نمی توان آن را جایگزین سازوکارهای نهادی و منظم مشارکت سیاسی دانست. اما در عین حال، نمی توان از معنای نمادین و سیاسی- اجتماعی آن چشم پوشید؛ اینکه جامعه، حتی در شرایط جنگی و بحران، خود را صرفاً ناظر تحولات نمی بیند، بلکه می کوشد به شیوه ای فعال در سرنوشت جمعی نقش آفرین باشد و به استقامت و استحکام نظام حکمرانی کشور کمک نماید.

همین تجربه، ما را بار دیگر متوجه این حقیقت ساخت که در روزگار بحران، مسئله اصلی تلاش برای انتظام و قوام هرچه بیشتر و بهتر سازوکارهای حقوقی و نهادی در نظام سیاسی و حکمرانی کشور است؛ مسئله ای که ناگزیر، بحث درباره جایگاه مجلس، حدود اختیارات نهادهای تصمیم گیر و نسبت امنیت با حاکمیت قانون را به مرکز تأملات این شماره کشاند.

از همین زاویه، مقالات این شماره کوشیده اند به یکی از مهم ترین پرسش های حقوقی- سیاسی امروز پردازند: در شرایط بحران و جنگ، نسبت مجلس با سایر نهادها و ارکان نظام حکمرانی و به بیانی دیگر، نظم قانونگذاری چگونه باید فهم شود؟ مجلس، به عنوان

فصلنامه ای که پیش رو دارید، قرار بود در اسفندماه سال ۱۴۰۴ منتشر شود؛ اما رخدادهای سهمگین ناشی از جنگ تحمیل شده از سوی آمریکا و رژیم اسرائیل، نه تنها نظم عمومی کشور، که برنامه ریزی های فرهنگی و علمی بسیاری از نهادها از جمله ما را نیز تحت تأثیر قرار داد. این تأخیر هم نشانه ای از زیست دشوار در یک دوره بحرانی است؛ دوره ای که در آن، حتی استمرار کار علمی و انتشار نوشته ها و اندیشه نیز نیازمند صبوری، بازاریابی و تحملی مضاعف است.

در چنین شرایطی، وقتی گرد و غبار بحران بر فضای عمومی و اداری و فضای فکری تاحدودی می نشیند، این پرسش اساسی به ذهن متبادر خواهد شد که مجلات تخصصی، به ویژه در حوزه مطالعات سیاسی و پارلمان که عموماً در دایره سیاست داخلی قرار می گیرد، چه نسبتی با وضعیت جنگی و اضطراری دارند؟

پاسخ به زعم ما آن است که درست در همین لحظه ها است که اهمیت گفت و گو درباره نهادها و بنیادین نظم سیاسی، دوچندان می شود. جنگ، تنها میدان درگیری نظامی نیست؛ جنگ، آزمون استواری حقوق، سیاست، نهادها و ظرفیت های تصمیم گیری یک کشور است. از همین رو، اگر در روزگار عادی از مجلس به عنوان رکن قانونگذاری و نماد نمایندگی ملت سخن می گوئیم، در روزگار بحران باید بیش از پیش به این بیندیشیم که چگونه این نهاد می تواند شأن و کارکرد خویش را در میان الزامات امنیتی، اضطرارهای اجرایی و محدودیت های ناشی از شرایط خاص حفظ کند.

پرونده ویژه این شماره بنا داشت به انتخابات بپردازد؛ موضوعی که همواره یکی از اصلی ترین جلوه های حیات سیاسی در هر نظام حقوقی است. با توجه به اینکه قرار بود انتخابات شوراها

پشت سر می گذاشت، بیش از هر چیز مرهون همراهی مسئولان این همکاران بود؛ پژوهشگرانی که با وجود محدودیت‌ها و دشواری‌های این دوره، با دقت و حساسیت علمی به نگارش و تکمیل مطالب پرداختند. طبیعی است که خوانندگان در مرور فهرست مطالب این شماره با تکرار نام برخی نویسندگان مواجه شوند. این امر بیش از آنکه نشانه محدود بودن دایره مشارکت باشد، حاصل ماهیت این شماره و شکل‌گیری آن در قالب یک گفت‌وگوی پژوهشی متمرکز در درون مرکز مطالعات پارلمان است. تلاش ما بر آن بوده که مجموعه‌ای نسبتاً منسجم از یادداشت‌ها فراهم آید که از منظرهای مختلف، اما در یک چارچوب تحلیلی مشترک، به مسئله نسبت نهاد‌های سیاسی و حقوقی کشور با شرایط بحران بپردازند. از همین رو، چند تن از پژوهشگران این مرکز با نگارش بیش از یک یادداشت کوشیده‌اند ابعاد مختلف این بحث را تکمیل کنند. همچنین از مخاطبان فرهیخته‌ای که با صبر و همراهی خود، استمرار این گفت‌وگو را ممکن می‌سازند، قدردانی می‌کنیم.

امید است این هم‌افزایی پژوهشی، که حاصل کار جمعی همکاران ما در این مرکز است، بتواند گامی هرچند کوچک در جهت تعمیق بحث‌های مربوط به پارلمان، قانونگذاری و حکمرانی در شرایط پیچیده امروز کشور باشد.

## به امید پیروزی ملت بزرگ و ارجمند ایران

### حدیثه ربیعی

### مدیر مرکز مطالعات پارلمان

### اندیشکده حکمرانی شریف

خرداد ۱۴۰۵

نهاد اصلی تقنین و تجلی اراده عمومی، در نظم عادی سیاسی جایگاهی بی‌بدیل دارد. اما در شرایط اضطراری، تصمیم‌گیری باید از سرعت، دقت و تمرکز بیشتری برخوردار باشد. مسئله اصلی نیز دقیقاً همین جاست: چگونه می‌توان میان اقتضای امنیت و ضرورت قانون، میان فوریت تصمیم و دوام نظارت، و میان مصلحت اضطراری و حاکمیت قانون توازن برقرار کرد؟ این پرسش، پرسشی صرفاً نظری نیست. تجربه تاریخی نشان داده است که هرگاه وضعیت استثنایی، از حالت موقت و محدود خود فراتر رود، خطر عادی‌شدن استثناء پدید می‌آید؛ خطری که هم به نهادهای تقنینی آسیب می‌زند و هم حقوق شهروندان را در معرض فرسایش تدریجی قرار می‌دهد. از این رو، پرداختن به موضوع مجلس و نظم سیاسی در شرایط جنگی، صرفاً دفاع از یک نهاد نیست؛ دفاع از نظم حقوقی و سیاسی کشور است.

این شماره، از همین منظر، تلاشی است برای تأمل دوباره بر جایگاه نهادهای سیاسی و حقوقی در روزگار بحران؛ روزگاری که در آن، مسئولیت‌سردبیر، نویسنده، قانونگذار و سیاست‌پژوه، تنها ثبت وقایع نیست، بلکه روشن کردن مسیر فهم و تدبیر است. امید ما آن است که مجموعه یادداشت‌ها و مقالات این فصلنامه، بتواند سهمی هرچند اندک در این گفت‌وگوی ضروری داشته باشد؛ گفت‌وگویی درباره این‌که چگونه می‌توان در دل بحران، هم امنیت را پاس داشت و هم قانون را، هم اقتدار را حفظ کرد و هم نمایندگی مردم را، هم فوریت را فهمید و هم از فراموشی اصول پرهیز کرد.

در پایان، لازم می‌دانم از همکاران ارجمندم در مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف که نویسندگان اصلی یادداشت‌های این شماره هستند صمیمانه سپاسگزاری کنم. شکل‌گیری این شماره در شرایطی که کشور روزهای خاص و پرتلهایی را





پرونده ویژه

# حکمرانی در بحران

ساختار قدرت، قانون و چابک  
سازی در شرایط جنگی



نبوده، بلکه با نوعی «واکنش فرهنگی» قدرتمند مواجه شده است. این واکنش، که در قالب خیزش پوپولیسم اقتدارگرا بروز یافته، نه تنها توازن قدرت در بسیاری از دموکراسی‌های معاصر را دگرگون کرده، بلکه پیامدهایی مهم برای منطق ثبات و صلح در نظام بین‌الملل نیز به همراه داشته است. با این حال، فهم پیوند میان پوپولیسم و نظم بین‌الملل مستلزم نگاهی چندلایه است. پوپولیسم را نمی‌توان صرفاً یک ایدئولوژی منسجم یا برنامه سیاسی مشخص دانست؛ بلکه باید آن را نوعی «منطق سیاسی» تلقی کرد که روابط میان مردم، نخبگان و «دیگران» را در قالب یک دوگانه بنیادین بازتعریف می‌کند. این بازتعریف هنگامی که به عرصه سیاست خارجی راه می‌یابد، بالقوه ماهیتی تنش‌زا پیدا می‌کند. با این همه، نقطه عزیمت تحلیل این پدیده همچنان در درون جوامع و در بستر سیاست داخلی قرار دارد؛ جایی که شکاف‌های فرهنگی و منزلتی مشروعیت

## پوپولیسم اقتدارگرایانه کارخانه جنگ افروزی و بی‌ثباتی در نظم جهانی معاصر

### حدیثه ربیعی

مدیر مرکز مطالعات پارلمان  
اندیشکده حکمرانی شریف



در دهه‌های پایانی قرن بیستم، نظریه‌پردازانی چون رونالد اینگلهارت استدلال می‌کردند که جهان در مسیر نوعی «انقلاب خاموش» قرار گرفته است؛ گذاری تدریجی از ارزش‌های مادی، همچون امنیت اقتصادی و بقا، به سوی ارزش‌های پسامادی نظیر خودشکوفایی، تساهل فرهنگی و جهان‌وطنی. با این حال، همان‌گونه که اینگلهارت و پیپا نوریس در اثر متأخر خود، واکنش فرهنگی: ترامپ، برگزیت و پوپولیسم اقتدارگرا، نشان می‌دهند، این پیشروی لیبرال نه تنها خطی و بدون مقاومت

۱. Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism

چنین شرایطی، سیاست خارجی دیگر صرفاً ابزاری برای تأمین منافع بیرونی نیست، بلکه بازتابی از کشمکش‌های داخلی بر سر تعریف «ملت»، «هویت» و «قدرت» است.

در این میان، کتاب واکنش فرهنگی چارچوبی نظری و تجربی برای فهم این تحولات فراهم می‌کند. نویسندگان این اثر نشان می‌دهند که خیزش پوپولیسم راست‌گرا و اقتدارگرا در دهه‌های اخیر را نمی‌توان صرفاً به نابرابری اقتصادی یا رکودهای دوره‌ای نسبت داد. به‌زعم آنان، این پدیده بیش از هر چیز ریشه در واکنش فرهنگی بخش‌هایی از جامعه دارد که تحولات ناشی از جهانی‌شدن، مهاجرت گسترده، و تغییرات ارزشی در جوامع لیبرال را تهدیدی برای جایگاه اجتماعی و هویت فرهنگی خود تلقی می‌کنند. بر این اساس، پوپولیسم اقتدارگرا کمتر به صورت یک برنامه سیاسی منسجم ظاهر می‌شود و بیشتر به‌عنوان نوعی سبک سیاست‌ورزی عمل می‌کند؛ سبکی که بر شکاف‌های هویتی و منزلتی

نخبگان سنتی را فرسوده و میدان سیاست خارجی را به امتداد طبیعی منازعات داخلی بدل ساخته‌اند. از این منظر، درک تأثیر پوپولیسم بر جنگ و صلح جهانی بدون تحلیل پویایی‌های درونی نظام‌های سیاسی ممکن نیست.

## پوپولیسم اقتدارگرا؛ حلقه مفقوده میان زوال دموکراسی و بی‌ثباتی جهانی

تحلیل سیاست خارجی بدون توجه به دینامیک‌های سیاست داخلی، تحلیلی ناقص و گاه گمراه‌کننده خواهد بود. تصمیماتی که در ظاهر در قالب راهبردهای امنیت ملی، رقابت ژئوپلیتیک یا الزامات بازدارندگی نظامی عرضه می‌شوند، اغلب ریشه در تحولات عمیق اجتماعی و سیاسی درون جوامع دارند. شکاف‌های هویتی، قطبی‌شدن سیاسی، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای رسمی و ظهور اشکال جدیدی از پوپولیسم اقتدارگرا، همگی می‌توانند به طور مستقیم جهت‌گیری‌های سیاست خارجی دولت‌ها را شکل دهند. در



طبقه نخبه جدا از جامعه معرفی می‌گردند. افزون بر موارد مذکور، در چنین شرایطی فیلترهای نهادی تصمیم‌گیری نیز تضعیف می‌شوند و سیاست‌گذاری بیش از آنکه حاصل سنجش عقلانی داده‌ها و منافع متعارض باشد، تحت تأثیر شهود رهبر سیاسی، فشار افکار عمومی بسیج‌شده و ملاحظات وفاداری سیاسی قرار می‌گیرد. بدین ترتیب، سیاست از هنر مدیریت مصالح متکثر به نمایش اراده فردی تقلیل می‌یابد. نمونه بارز این الگورا می‌توان در ظهور دونالد ترامپ در ایالات متحده مشاهده کرد. بسیج سیاسی حول ترامپ صرفاً محصول نارضایتی‌های اقتصادی نبود؛ بلکه تا حد زیادی از واکنش‌های فرهنگی و هویتی تغذیه می‌کرد. گفتمان او با تأکید بر بازگرداندن «عظمت از دست‌رفته آمریکا» و ترسیم تصویری از کشور در معرض تهدید، توانست مجموعه‌ای از نگرانی‌های فرهنگی و هویتی را در قالب یک روایت سیاسی منسجم سازمان دهد. البته این الگو محدود به ایالات متحده نیست. در بسیاری از کشورهای اروپا، آمریکای لاتین و آسیا نیز رهبران پوپولیست اقتدارگرا با بهره‌گیری از دوگانه‌سازی‌های مشابه، حمله به نخبگان و تضعیف نهادهای میانجی، الگوی مشابهی از سیاست‌ورزی را دنبال کرده‌اند. برای مثال، در اروپای مرکزی، ویکتور اوربان در مجارستان با طرح گفتمان «حفاظت از ملت در برابر جهانی‌شدن و مهاجرت»، به تدریج سازوکارهای نظارتی، قضایی و رسانه‌ای را محدود کرده است. مجموع این نمونه‌ها نشان می‌دهد که پوپولیسم اقتدارگرا بیش از آنکه به زمینه‌ای خاص محدود باشد، الگویی از سیاست‌ورزی است که در بستر بحران‌های هویتی و واکنش‌های فرهنگی در جوامع مختلف شکل می‌گیرد. پیامد مشترک

سوار می‌شود. در چنین زمینه‌ای، گروه‌هایی از جامعه که خود را بازندگان فرایندهایی مانند جهانی‌شدن، انقلاب‌های فرهنگی یا جابه‌جایی نمادین قدرت میان نسل‌ها می‌دانند، با نوعی احساس محرومیت نمادین و تحقیر اجتماعی مواجه می‌شوند. رهبران پوپولیست این احساسات را صورت‌بندی سیاسی می‌کنند و با روایت‌هایی ساده و عاطفه‌برانگیز، جهان را به دو قطب متضاد تقسیم می‌کنند: «مردم واقعی» در برابر «نخبگان فاسد» و «دیگران» تهدیدگر.

در چنین روایتی، نهادهایی چون رسانه‌های جریان اصلی، دانشگاه‌ها، دستگاه قضایی، بوروکراسی دولتی و حتی برخی نهادهای امنیتی به‌عنوان بخشی از همان «سیستم» بازنمایی می‌شوند که گویا در برابر مردم قرار گرفته است. در نتیجه، سیاست از عرصه چانه‌زنی و رقابت بر سر سیاست‌های عمومی به میدان نبردی هویتی و وجودی تبدیل می‌شود؛ میدانی که در آن سازش و مصالحه به‌راحتی به‌عنوان خیانت تعبیر می‌گردد و مخالفت سیاسی نشانه‌ای از وابستگی به دشمن تلقی می‌شود. در چنین فضایی، سیاست داخلی به تدریج ماهیت نهادی خود را از دست می‌دهد. پارلمان‌ها و احزاب، به‌جای آنکه کانال‌های میانجی میان جامعه و دولت باشند، به‌عنوان موانعی بر سر راه «اراده واقعی مردم» معرفی می‌شوند؛ اراده‌ای که رهبر پوپولیست مدعی تجسم آن است. پیامد این روند، فرسایش تدریجی نهادهاست: قانون‌گذاری و واکنشی جایگزین سیاست‌گذاری مبتنی بر شواهد می‌شود، مشروعیت دستگاه قضایی زیر سؤال می‌رود، رسانه‌ها با برجسب‌هایی چون «دروغ‌پرداز»<sup>۱</sup> یا «دشمن مردم» بی‌اعتبار می‌شوند و کارشناسان به‌عنوان بخشی از یک

۱. Fake news

توافق‌های تجاری و ترتیبات امنیتی- در چنین چارچوبی بیش از آنکه به‌مثابه ابزارهای تأمین منافع ملی تعریف شوند، به ابزارهایی برای بازتولید و تحکیم اقتدار داخلی تبدیل می‌شوند. دشمن خارجی به کارکردی ساختاری بدل می‌شود؛ بدون وجود یک تهدید بیرونی، حفظ انسجام پایگاه داخلی و توجیه استمرار بسیج سیاسی دشوار است. از این‌رو، سیاست خارجی در منطق پوپولیسم اقتدارگرا به کارخانه‌ای دائمی برای تولید بحران و دشمن‌سازی بدل می‌شود؛ بحرانی که الزاماً به جنگ ختم نمی‌شود، اما مدام سطح تنش و نااطمینانی را بالا نگه می‌دارد.

در این موقعیت، پیوند میان سیاست داخلی و سیاست خارجی عریان‌تر از هر زمان دیگری است. رهبر پوپولیست، برای حفظ روایت خود از «ما» و «آن‌ها»، به ترجمه این دوگانه به عرصه بین‌المللی نیاز دارد. «دیگران» داخلی-مهاجران، اقلیت‌ها، مخالفان سیاسی- در آینه سیاست خارجی، همزادانی بیرونی پیدا می‌کنند؛ کشورهای دیگر، سازمان‌های بین‌المللی، پیمان‌ها و حتی مفاهیم حقوقی مانند حقوق بشر.

این روند، حرکت سیاست داخلی به سمت تمرکز قدرت، فرسایش نهادهای نظارتی و جایگزینی گفت‌وگوی عقلانی با قطبی‌سازی عاطفی است. همین منطق، به تدریج بر جهت‌گیری‌های سیاست خارجی نیز تأثیر می‌گذارد و زمینه را برای گرایش‌هایی چون یکجانبه‌گرایی، بدگمانی نسبت به نهادهای چندجانبه و استفاده از سیاست خارجی به‌عنوان ابزاری برای بسیج داخلی فراهم می‌کند.

## سیاست خارجی در اسارت پوپولیسم

همانطور که اشاره شد، شخصی‌سازی قدرت و حرکت به سمت پوپولیسم اقتدارگرا، علاوه بر اثرات بر سیاست داخلی، پیامدهای عمیقی برای سیاست خارجی نیز دارد. هنگامی که رهبر پوپولیست خود را تجسم همه جانبه‌ی ملت و یگانه سخنگوی «مردم واقعی» می‌پندارد، سیاست خارجی دیگر حوزه‌ای تخصصی و برآمده از جمع‌بندی نهادها و کارشناسان نخواهد بود؛ بلکه امتداد طبیعی سبک سیاست‌ورزی فرد و حکومت پوپولیست در عرصه بیرونی است. پرونده‌های خارجی -از جنگ و صلح گرفته تا



بر این اساس یکی از ویژگی‌های بارز سیاست خارجی در نظام‌های پوپولیستی، **شخصی‌سازی شدید فرآیند تصمیم‌گیری** است. هنگامی که قدرت سیاسی در سطح داخلی، حول محور یک رهبر سیاسی متمرکز می‌شود، سیاست خارجی از کانال‌های نهادی و بوروکراتیک فاصله گرفته و بیش از پیش به اراده و ادراک فردی رهبر وابسته می‌شود. این امر چند پیامد مهم به همراه دارد. **نخست** آنکه حلقه تصمیم‌گیری محدودتر و همگن‌تر می‌شود، و در نتیجه تنوع دیدگاه‌ها و بازخوردهای انتقادی کاهش می‌یابد. **دوم** آنکه تصمیم‌ها به جای آنکه در چارچوب تحلیل‌های دقیق و چندلایه اتخاذ شوند، بیشتر تابع ملاحظات سیاسی کوتاه‌مدت یا ملاحظات نمادین می‌گردند. و **سوم** آنکه سیاست خارجی به صحنه‌ای برای نمایش اقتدار سیاسی تبدیل می‌شود؛ جایی که کنش‌های نمادین از تهدیدهای لفظی و توییت‌های شخصی گرفته تا خروج ناگهانی از توافق‌های بین‌المللی می‌توانند جایگزین دیپلماسی تدریجی و پیچیده شوند. چنین روندی، به‌ویژه در نظامی بین‌الملل که به شدت به قواعد، نهادها و پیش‌بینی‌پذیری وابسته است، سطح عدم اطمینان را به‌طور چشمگیری افزایش می‌دهد. بنابراین سیاست خارجی در نظام‌های پوپولیستی بیش از آنکه محصول محاسبات دقیق راهبردی باشد، بازتابی از نیازهای سیاسی درون نظام و تکان‌های هیجانی یا شهود رهبر پوپولیست می‌شود؛ وضعیتی که گاه ایجاب می‌کند بحران‌های خارجی بزرگ‌نمایی شده یا حتی در مواردی به‌طور فعال تولید گردند!

نظریه واکنش فرهنگی در حوزه مذکور بر این نکته تأکید دارد که پوپولیست‌ها با تکیه بر «قبیله‌گرایی»، مرز میان «ما» و «آن‌ها» را صلب و نفوذناپذیر می‌کنند. در این منطق، «دشمن خارجی» صرفاً یک رقیب ژئوپلیتیک نیست، بلکه «اهریمنی» است که بقای قبیله را تهدید می‌کند. در واقع پوپولیسیم با تمایل به ساده‌سازی پیچیدگی‌ها و ظرافت‌های موجود، در نهایت بی‌اعتمادی و نگاه خصمانه به دیگری را به همراه داشته و این بی‌اعتمادی و تلاش برای برهم زدن نظامات موجود و خروج از نهادها یا تضعیف آن‌ها، نظام بین‌الملل را دچار نوعی «نسیان نهادی» می‌کند؛ وضعیتی که در آن قواعد بازی از میان رفته و بازیگران در خلأ قانونی و امنیتی قرار می‌گیرند. در غیاب این مهارکننده‌ها، سوءبرداشت‌های استراتژیک به سرعت به تقابل‌های نظامی تبدیل می‌شوند. در چنین اتمسفری، سیاست خارجی نیز به سان سیاست داخلی، از یک «بازی با حاصل جمع مثبت» (تعامل و مصالحه بر مبنای قواعد و مقررات) به یک «بازی با حاصل جمع صفر» (برتری صرف یک طرف) تغییر ماهیت می‌دهد. لذا زمانی که سیاست خارجی بر پایه «ترس از هجمه و نابودی طرف خودی» بنا شود، دیپلماسی که بر پایه امتیاز دادن و گرفتن بنا شده است، به مثابه خیانت به هویت ملی بازنمایی می‌شود. این تغییر پارادایم، انعطاف‌پذیری استراتژیک را از میان برده و دولت‌ها را به سمت رویکردهای تهاجمی برای «اثبات اقتدار و برتری‌شان» سوق می‌دهد. بعلاوه ماهیت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی نیز در این نظام‌ها دگرگون می‌شود.

۱. باید توجه داشت که پوپولیسیم به‌طور جبری منجر به جنگ نمی‌شود. برخی جنبش‌های پوپولیستی ماهیتی درون‌گرایانه دارند و خواستار کاهش حضور نظامی در خارج‌اند. اما حتی این نوع پوپولیسیم نیز می‌تواند به بی‌ثباتی

نمایش قدرت سوق می‌دهد. در نتیجه، بحران‌ها و تنش‌های خارجی می‌توانند به ابزاری برای تحکیم انسجام پایگاه اجتماعی در داخل تبدیل شوند؛ وضعیتی که در آن مرز میان ضرورت‌های امنیتی و ملاحظات سیاسی داخلی به‌طور فزاینده‌ای محو می‌شود. تجربیاتی چون سبک سیاست‌ورزی دونالد ترامپ نشان داد که چگونه گفتمان «مردم در برابر نخبگان» و «عظمت را دوباره به آمریکا بازمی‌گردانیم»<sup>۲</sup> می‌تواند هم‌زمان بنیان بسیج داخلی و چارچوب کنش خارجی را شکل دهد. از این منظر، صلح پایدار صرفاً محصول موازنه قدرت در سطح بین‌المللی نیست، بلکه به کیفیت نهادهای دموکراتیک، سطح اعتماد اجتماعی و شیوه‌های سیاست‌ورزی در درون کشورها نیز وابسته است. هرچه سیاست داخلی بیش‌تر در مدار قطبی‌سازی هویتی و بسیج پوپولیستی قرار گیرد، امکان مدیریت عقلانی تعارض‌ها در عرصه بین‌المللی نیز کاهش می‌یابد. بنابراین، نسبت میان جنگ و صلح را باید در پیوندی وثیق با تحولات سیاست داخلی فهمید؛ جایی که پوپولیسم اقتدارگرایانه نه تنها ساختار قدرت در داخل را دگرگون کرده است؛ بلکه منطق کنش دولت‌ها در نظام بین‌الملل را نیز به سمت بی‌ثباتی و تقابل سوق می‌دهد.



## جمع‌بندی: معنای جنگ و صلح در تقابل با پوپولیسم اقتدارگرایانه

تحولات سال‌های اخیر نشان می‌دهد که فهم منطق جنگ و صلح در جهان معاصر، بیش از هر زمان دیگری به تحلیل پویایی‌های سیاست داخلی وابسته است. خیزش پوپولیسم اقتدارگرایانه بیانگر آن است که بسیاری از تنش‌های بین‌المللی نه صرفاً محصول رقابت‌های ژئوپلیتیک، بلکه بازتاب دگرگونی‌های عمیق در درون جوامع‌اند؛ دگرگونی‌هایی که از دل شکاف‌های فرهنگی، اضطراب‌های هویتی و فرسایش اعتماد به نهادهای میانجی سر برآورده‌اند. در چنین شرایطی، سیاست داخلی به عرصه‌ای برای بازتعریف مرزهای «ما» و «دیگران» تبدیل می‌شود و همین منطق تقابلی، به تدریج به زبان سیاست خارجی نیز ترجمه می‌گردد. پوپولیسم اقتدارگرایانه با شخصی‌سازی قدرت، تضعیف نهادهای نظارتی و بی‌اعتبارسازی تخصص‌گرایی، فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی را از مدار عقلانیت نهادی به سمت منطق بسیج عاطفی و

بین‌المللی منجر شود، زیرا خروج ناگهانی از تعهدات امنیتی می‌تواند توازن قوا را بر هم زند، متحدان را دچار اضطراب کند، و بازیگران فرصت‌طلب را به اقدام تحریک نماید. بنابراین، پوپولیسم چه رویکرد تهاجمی داشته باشد و چه رویکرد انزواطلب، نتیجه آن در اکثر موارد افزایش «ناامنی سیستماتیک» در نظم جهانی خواهد بود.

۲. Make America great again!



امنیتی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی تعیین‌شده از سوی مقام رهبری، بر عهده این شورا است و مصوبات آن نیز پس از تأیید ایشان لازم‌الاجرا خواهد بود. پرسش اساسی آنکه در شرایط جنگی، این نهاد با حوزه اختیارات تقنینی مشخص، چگونه جایگاه خود را در برابر صلاحیت ذاتی مجلس در امر قانونگذاری بازتعریف کرده و چه تناسبی میان این دو برقرار است. برای فهم دقیق این نسبت، ابتدا باید به این نکته اذعان نمود که آنچه شورای عالی امنیت ملی انجام می‌دهد، از جنس تصمیم‌سازی و سیاست‌گذاری در حوزه‌ی خاص «امنیت ملی» است و نه قانونگذاری عام. مجلس شورای اسلامی برابر اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام قانونگذاری در تمام امور کشور را داراست، اما این صلاحیت در برخورد با شرایط جنگی با یک استثنا مواجه

## قانونگذاری در سایه شُعام نحوه تعامل شورای عالی امنیت ملی و مجلس شورای اسلامی در شرایط جنگی

### الهام‌سادات اتابکی

پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان  
اندیشکده حکمرانی شریف



قانونگذاران اساسی جمهوری اسلامی ایران در یک تدبیر سنجیده، مجلس شورای اسلامی را به عنوان مظهر حاکمیت ملی و اراده عمومی در حوزه قانونگذاری برسمیت شناخته و همزمان در اصل ۱۷۶، شورای عالی امنیت ملی را با اختیارات ویژه نظامی-امنیتی تاسیس کرده‌اند. این اصل مقرر می‌دارد که تعیین سیاست‌های دفاعی و

قانونی را از مجلس سلب می‌کند، مجوزی برای ورود شورا به عرصه تصمیم‌گیری‌های فوری است. اما هنگامیکه وضعیت از مرحله بحران حاد گذر کرده و به یک شرایط جنگی طولانی و فرسایشی بدل شود، نمی‌توان و نباید مجلس را برای مدت نامحدود از صحنه تصمیم‌سازی کنار گذاشت. عقلانیت حقوقی حکم می‌کند که هرچه زمان می‌گذرد، مشروعیت تصمیمات شورا نیازمند پشتوانه‌مندی بیشتری از سوی نهادهای دموکراتیک باشد. عامل سوم، «نوع و سطح نظارت رهبری» بر مصوبات شورا است. قانون اساسی به جهت جلوگیری از استبداد امنیتی، نظارت استصوابی رهبری را پیش‌بینی کرده که نقش یک داور نهایی، مهر تایید و تضمین‌کننده عدم انحراف از چارچوب‌های کلان نظام را ایفا می‌کند که خود نوعی توازن قوا در شرایط اضطراری است.

اندیشه‌ای که از آن واگذاری صلاحیت تقنینی در شرایط جنگی نشأت گرفته، ریشه در یک سنت دیرینه فلسفه سیاسی-حقوقی دارد. این اندیشه بر یک دوگانگی ظریف استوار است؛ دوگانگی میان «حاکمیت قانون» و «ضرورت بقا». نظریه‌پردازان حقوق اساسی همواره با این چالش مواجه بوده‌اند که چگونه می‌توان میان دو ارزش بنیادین یعنی آزادی و امنیت، در شرایط اضطرار و بحران توازن برقرار کرد. قانون اساسی ما با پذیرش اینکه در شرایط تهدید موجودیت کشور، تصمیم‌گیری نمی‌تواند تابع تشریفات طولانی و بحث‌های علنی پارلمانی باشد، یک سازوکار موقت برای مدیریت بحران طراحی کرده است. ایده اصلی این است که گاهی برای حفظ کلیت یک نظام حقوقی، باید بخشی از رویه‌های عادی آن را موقتاً تعلیق کرد تا اصل آن از نابودی

می‌شود مبنی بر اینکه فرایند تقنین در پارلمان، با تمام مزایای دموکراتیک خود، از تخصص، سرعت و انعطاف لازم برای واکنش به تهدیدات آتی و سریع امنیتی-نظامی برخوردار نیست. شورای عالی امنیت ملی با ترکیب سیاسی محدودتر، متخصص‌تر و با دسترسی به اطلاعات طبقه‌بندی‌شده امنیتی و نظامی، می‌تواند در کوتاه‌ترین زمان ممکن تصمیماتی اتخاذ کند که تأخیر در آنها مساوی با شکست و از دست رفتن منافع حیاتی کشور است.

تفکیک حدود اختیارات «شورای عالی امنیت ملی» و «مجلس» در شرایط جنگی به چند عامل بنیادین وابسته است. اولین و مهم‌ترین عامل، «ماهیت موضوع تصمیم‌گیری» است. هرگاه موضوع مستقیماً با مقوله دفاع نظامی، امنیت داخلی، حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی، مقابله با عملیات روانی دشمن، مدیریت اطلاعات سری و فرماندهی عملیات مرتبط باشد، شورای عالی امنیت ملی در حوزه صلاحیت اختصاصی خود عمل کرده و مصوباتش در این حوزه نافذ است. با این توضیح، تمام امور کشور برابر اصل ۷۱ حیطة تقنینی مجلس است، غیر از امور نظامی-امنیتی در شرایط جنگی و طبیعتاً مجلس شورای اسلامی باید به عنوان نهاد صالح وارد عمل شود. از سوی دیگر شورای عالی امنیت ملی، نمی‌تواند به استناد شرایط جنگی، قرارداد اجتماعی میان ملت و حاکمیت را بطور کامل بازنویسی کند؛ و تنها حق دارد محدودیت‌های موقت و ضروری ناظر بر حفظ امنیت را اعمال نموده و مشخصاً صلاحیت لغو یا تعلیق اصول غیرقابل بازگشت قانون اساسی را ندارد. عامل دوم، عنصر «زمان و درجه تهدید» است. تهدید قریب‌الوقوع و فوری که فرصت تشکیل جلسه علنی و طی مراحل

نظارت عمومی است. تصمیماتی که پس درهای بسته شورا اتخاذ می‌شوند، ممکن است فراتر از ضرورت‌های جنگی رفته و وارد حریم حقوق اساسی ملت شوند، بدون آنکه مجلس و نمایندگان ملت فرصت بررسی و اظهار نظر داشته باشند. این وضعیت تدریجاً منجر به عادی‌سازی وضعیت‌های استثنایی و فرسایش نهادهای دموکراتیک می‌گردد. از سوی دیگر اگر شورا در شرایط جنگی مصوبه‌ای صادر کند که با قانون عادی مجلس در تعارض باشد، مسئله‌ای اصلی آنکه حق و تکلیف شهروندان چه می‌شود؟ هرچند به لحاظ سلسله‌مراتب، مصوبات شورا با تأیید رهبری در چارچوب اسناد سیاستی قرار گرفته و از این منظر برتر از قوانین عادی هستند، لکن این ترتب ماهوی نباید به الغای کامل قوانین مجلس بینجامد. راه‌حل منطقی و حقوقی آنکه مصوبه شورا تا زمانی که ضرورت اقتضا می‌کند و موقتی بودن آن قابل توجیه است، مقدم بر قانون مجلس باشد و پس از رفع وضعیت اضطراری، خودبه‌خود یا با اعلام شورا از درجه اعتبار ساقط شود. همچنین این مصوبات نمی‌توانند و نباید ماهیتی دائمی‌ساز داشته باشند. قانون اساسی این سازوکار را برای شرایط جنگی پیش‌بینی نموده و طبعاً با بازگشت صلح، مجلس به عنوان تنها نهاد قانونگذار به صحنه بازگشته و حتی می‌تواند مصوبات دوره جنگ را مورد تفسیر، بازبینی و تقنین مجدد قرار دهد.

بطور کلی آنچه قانونگذار اساسی در مواجهه با شرایط جنگ خواستار آن بوده، الگوی در ظاهر پیچیده از توازن میان دو ضرورت است؛ «ضرورت حفظ امنیت ملی و تمامیت ارضی در برابر تهدید خارجی» و «ضرورت پاسداری از حاکمیت قانون و حقوق شهروندان در برابر تمرکز قدرت». این

مصورن بماند. لکن این تعلیق موقت حقوق عادی، هرگز به معنای تفویض مطلق و بی‌قید و شرط صلاحیت تقنینی به شورای عالی امنیت ملی نیست؛ بلکه یک جانشینی موقت، مشروط و محدود به موضوعات و زمان مشخص بوده و هدف غایی آن، بازگشت هرچه سریع‌تر حاکمیت قانون در ساختار اصلی خود است.

چنین واگذاری صلاحیتی در شرایط جنگی، واجد آثار و پیامدهای مثبت و منفی متعددی است. در جنگی که تحولات میدانی در عرض چند ساعت یا حتی چند دقیقه رخ می‌دهند، انتظار از مجلس برای ورود فوری و کارشناسی به موضوع، انتظاری نامعقول است؛ در مقابل، شورای عالی امنیت ملی با تجمیع اطلاعات از منابع مختلف و با ترکیب حضور مسئولان اجرایی و نظامی، در یک نشست فوق‌العاده، تصمیمی اتخاذ می‌کند که سرنوشت میلیون‌ها نفر به آن بسته است. همچنین، محرمانگی تصمیمات از دیگر مزایای این نظام دوگانه است. در شرایطی که دشمن در کمین شنود اطلاعات است، طرح یک موضوع امنیتی در صحن علنی مجلس می‌تواند فاجعه‌آفرین باشد؛ درحالی‌که شورای عالی امنیت ملی بستری بسته و امن برای تصمیم‌سازی در چنین مواردی فراهم می‌کند. از سوی دیگر، یکپارچگی و انسجام در سیاست‌های دفاعی از ثمرات دیگر این تمرکزگرایی موقت است. پراکندگی آرا و تعدد دیدگاه‌ها در مجلس اگرچه نشانه پویایی دموکراسی است، اما در زمان جنگ به تزلزل در فرماندهی و سردرگمی در صفوف نیروهای مسلح و مردم منجر خواهد شد. در مقابل، آثار منفی و مخاطرات این واگذاری صلاحیت را نیز نمی‌توان نادیده گرفت. مهم‌ترین خطر، کمرنگ شدن شفافیت و تضعیف حق

سنگین حفاظت از کشور را بر دوش کشیده و به محض عبور از اضطرار و بحران، موظف است «امانت قانونگذاری» را به صاحب اصلی آن یعنی مجلس شورای اسلامی بازگرداند.

الگو گویای آن است که شورای عالی امنیت ملی یک قوه قانونگذار موازی یا رقیب برای مجلس نیست، بلکه یک نهاد پشتیبان و ویژه است که در لحظات استثنایی، بخشی از بار

### جدول تفکیک حدود اختیارات و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی و مجلس شورای اسلامی

معیار تفکیک	مجلس شورای اسلامی در شرایط جنگی	شورای عالی امنیت ملی در شرایط جنگی
مبنای صلاحیت	اصل ۷۱ قانون اساسی؛ نمایندگی اراده عمومی ملت.	اصل ۱۷۶ قانون اساسی؛ ضرورت حفظ امنیت و منافع ملی.
حوزه موضوعی	عام و فراگیر؛ شامل تمام امور کشور به ویژه قوانین مربوط به حقوق و آزادی‌های اساسی، نظام مالی، بودجه، قوانین مدنی و کیفری دائمی.	خاص و محدود؛ سیاست‌های دفاعی و امنیتی، فرماندهی بحران، اطلاعات سری، مقابله با تهدیدات فوری نظامی و خرابکاری.
ماهیت مصوبات	قانون (دائمی، عام‌الشمول و با تشریفات کامل تقنینی).	تصمیم یا سیاست (موقت، محدود به دوران بحران و خارج از تشریفات عادی).
شرط اعتبار	تصویب در مجلس و تأیید شورای نگهبان از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی.	تصویب در شورا و تأیید مقام معظم رهبری. در غیاب این تأیید، مصوبه الزام‌آور نیست.
محدوده زمانی اعتبار	دائمی است، مگر اینکه اصلاح یا نسخ گردد.	موقت و محدود به دوران جنگ یا شرایط اضطراری حاد. اعتبار آن با رفع ضرورت و عادی شدن شرایط خاتمه می‌یابد.
امکان نظارت قضایی	قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری (نسبت به آیین‌نامه‌های اجرایی) و تطبیق با شرع توسط شورای نگهبان.	مصوبات تأییدشده توسط رهبری، به دلیل قرارگیری در ذیل سیاست‌های کلی نظام، از شمول نظارت قضایی عادی خارج بوده و در جایگاه برتری نسبت به قوانین عادی قرار می‌گیرند.
تداوم اعتبار پس از جنگ	قوانین مصوب مجلس همچنان به قوت خود باقی بوده و معتبرند.	مصوبات شورا با پایان یافتن شرایط اضطراری (اعلام رسمی پایان جنگ یا رفع تهدید) خودبه‌خود ملغی و بی‌اعتبار می‌شوند، مگر آنکه مجلس برای دائمی‌سازی آنها وارد عمل شود.



نگهبان، قاعده‌ای بی‌بدیل را ایجاد کرده‌اند. هرگونه تغییر در تعداد، وظایف یا ادغام وزارتخانه‌ها تنها از طریق قانون عادی مجلس امکان‌پذیر است و وزیر جدید (حتی در صورت ادغام) باید مجدداً از مجلس رأی اعتماد بگیرد. در مقابل، ساختار کنونی قوه مجریه با انبوهی از نهادهای موازی فاقد مسئولیت سیاسی مواجه است؛ معاونین رئیس‌جمهور در حوزه‌هایی مانند امور زنان، علمی و فناوری، حقوقی، اجرایی و غیره، وظایفی را انجام می‌دهند که با اهداف وزارتخانه‌های موجود (نظیر وزارت علوم، بهداشت، کشور، تعاون، کار و رفاه اجتماعی) همپوشانی کامل دارد. این معاونین در برابر مجلس مسئولیت مستقیمی ندارند و بار پاسخگویی آن‌ها بر دوش شخص رئیس‌جمهور است. افزون بر این، وجود این نهادها بار مالی مضاعف و تداخل تصمیم‌گیری را تحمیل می‌کند. این یادداشت نشان می‌دهد که راهکار قانونی، کم‌هزینه و سریع برای کاهش تصدی‌گری موازی و افزایش کارآمدی قوه مجریه (به ویژه در شرایط پسا جنگ و بر اساس بند ۸ سیاست‌های کلی

## بازسازی پسا جنگ و چابک سازی قوه مجریه اولویت با ادغام، نه وزارت جدید

مهدی سرداری

پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان  
اندیشکده حکمرانی شریف



نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برای سازماندهی قوه مجریه، چارچوبی سلسله‌مراتبی و مبتنی بر اصول صریح قانون اساسی ترسیم کرده است. اصل شصتم قانون اساسی (مصوب در بازنگری ۱۳۶۸) اعمال قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً بر عهده رهبری نهاده شده منحصراً از طریق رئیس‌جمهور و وزرا می‌داند. اصل یکصد و سی و سوم نیز جزئیات مربوط به تعیین وزرا، لزوم رأی اعتماد مجلس و اینکه «تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند» را روشن می‌سازد. این دو اصل، به همراه نظریات تفسیری متعدد شورای

شود و وزیر آن نیز از مسیر رئیس‌جمهور به مجلس معرفی و رأی اعتماد بگیرد.

در کنار اصل شصتم، اصل یکصد و سی و سوم جزئیات را تکمیل می‌کند. «وزرا توسط رئیس‌جمهور تعیین و برای گرفتن رأی اعتماد به مجلس معرفی می‌شوند... تعداد وزیران و حدود اختیارات هر یک از آنان را قانون معین می‌کند». این بدان معناست که رئیس‌جمهور مسئول معرفی وزیر است، اما «قانون» پیش‌بینی شده در انتهای اصل ۱۳۳، همان قانون عادی مصوب مجلس است که تعداد وزیران و حوزه اختیارات هر وزارتخانه را مشخص می‌نماید. هرگونه تغییر در تعداد وزیران (افزودن، ادغام یا حذف وزارتخانه) مستلزم تصویب قانون توسط مجلس است و مقررات مادون قانون (تصویب‌نامه هیأت وزیران، فرمان رئیس‌جمهور و غیره) اختیار تأسیس وزارتخانه را ندارند.

## جایگاه نظریات تفسیری شورای نگهبان؛ تعیین دقیق مرزهای قانونی

شورای نگهبان در طول سه دهه اخیر، نظریات تفسیری متعددی صادر کرده است که همگی بر ضرورت رعایت تشریفات قانونی برای هرگونه تغییر در ساختار قوه مجریه تأکید دارند. در این یادداشت، شش نظریه کلیدی مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

### ادغام وزارتخانه‌ها نظریه تفسیری

شماره ۸۱/۱۱/۳۲۲۳۸

سؤال: آیا ادغام دو یا چند وزارتخانه نیاز به تصویب مجلس دارد و وزیر وزارتخانه جدید نیاز به رأی اعتماد مجدد دارد؟ پاسخ شورای نگهبان از این

نظام قانونگذاری، تأسیس وزارتخانه جدید نیست، بلکه اصلاح قوانین تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های موجود و انتقال وظایف معاونت‌های ریاست‌جمهوری به آن وزارتخانه‌ها، همراه با انحلال قانونی معاونت‌هایی است که دارای رده متناظر در هیئت وزیران، هستند. این راهکار کاملاً در چارچوب اصول ۶، ۱۳۳ و ۷۵ قانون اساسی قرار دارد، بار مالی جدید ایجاد نمی‌کند (بلکه از طریق صرفه‌جویی ناشی از انحلال، هزینه‌ها کاهش می‌یابد) و نیازی به ایجاد وزارتخانه جدید و طی مراحل طولانی تأسیس و رأی اعتماد ندارد.

## چارچوب قانون اساسی برای سازماندهی قوه مجریه

نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برای جلوگیری از پراکندگی قدرت اجرایی و حفظ پاسخگویی، هرمی دقیق از اصول را طراحی کرده است. در رأس این هرم، اصل شصتم قرار دارد. «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است». این اصل دو کارکرد اساسی دارد. اولی شفاف‌سازی مرجع اعمال قوه مجریه است. پیش از بازنگری ۱۳۶۸، نظام نخست‌وزیری باعث تقسیم قوه مجریه میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر می‌شد. با اصلاح این اصل، قانون اساسی به صراحت اعلام کرد که هیچ نهاد، شخص یا مقامی خارج از رئیس‌جمهور و وزرا نمی‌تواند مستقیماً قوه مجریه را اعمال کند (به استثنای اختیارات مستقیم رهبری مانند فرماندهی کل نیروهای مسلح). کارکرد دوم پیوند ارگانیک میان رئیس‌جمهور و وزرا است. تشکیل وزارتخانه جدید، در حقیقت ایجاد یک رکن جدید برای اعمال قوه مجریه از طریق وزیر مربوطه است. بنابراین هر وزارتخانه‌ای باید توسط قانون تأسیس



## عدم جواز سرپرستی وزارتخانه توسط رئیس جمهور

رئیس جمهور نمی‌تواند شخصاً سرپرستی وزارتخانه‌هایی را که وزیر ندارند برعهده بگیرد. زیرا اصل شصتم اعمال قوه مجریه را «از طریق رئیس جمهور و وزراء» تعریف کرده، نه «از طریق رئیس جمهور به تنهایی». در فاصله زمانی تا تعیین وزیر جدید، می‌توان برای حداکثر سه ماه سرپرست (معاون وزیر یا مقام ارشد آن وزارتخانه) تعیین کرد، اما سرپرست وزیر نیست و اختیارات کامل وزیر را ندارد. همچنین رئیس جمهور نمی‌تواند برای مدت بیش از سه ماه سرپرست انتخاب کند.

## تداوم مسئولیت وزرا پس از پایان دوره ریاست جمهوری

وزرای دوره قبل، پس از پایان دوره ریاست جمهوری، تا زمان رأی اعتماد به وزرای جدید، کماکان بر مسئولیت خود باقی می‌مانند. این نظریه، هرچند به ظاهر استثنا بر اصل شصتم است، اما در واقع اصل استمرار دولت را تضمین می‌کند. قانون اساسی نمی‌تواند خلأ مدیریتی ایجاد کند؛ بنابراین دوره انتقالی به عنوان وضعیت موقت شناخته می‌شود که در آن وزرای سابق به عنوان «وزیر در حال تصدی» عمل می‌کنند.

قرار است که «هرگونه تغییر در وظایف و اختیارات 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 دارد». از آنجا که اصل شصتم اعمال قوه مجریه را از طریق «رئیس جمهور و وزراء» می‌داند، ادغام وزارتخانه‌ها به معنای حذف برخی وزرا (که زمانی مجریان قوه مجریه بوده‌اند) و ایجاد وزیر جدید است. این تغییر در تعداد و حدود اختیارات وزرا، بدون قانون امکان‌پذیر نیست.

## لزوم معرفی مجدد کابینه پس از انتخابات ریاست جمهوری نظریه تفسیری شماره ۱۴۹۲

حتی اگر رئیس جمهور پیشین مجدداً انتخاب شود، باید وزرای خود را مجدداً به مجلس معرفی و رأی اعتماد بگیرد. زیرا اصل شصتم رئیس جمهور و وزراء را توأمان مسئول اعمال قوه مجریه می‌داند. با پایان دوره ریاست جمهوری، رئیس جمهور سابق از مسئولیت خارج می‌شود و رابطه «رئیس جمهور و وزیر» یک رابطه نهادی مبتنی بر رأی اعتماد به کابینه مشخص است. تشکیل کابینه جدید حتی با همان افراد نیازمند طی مجدد فرآیند قانونی است.

## مسئله‌شناسی: نهادهای موازی فاقد مسئولیت سیاسی

در ساختار کنونی قوه مجریه، انبوهی از معاونین رئیس‌جمهور فعالیت می‌کنند که وظایف آن‌ها با وظایف وزارتخانه‌های موجود همپوشانی کامل دارد.

معاونت ریاست جمهوری	وزارتخانه‌های همپوشان
معاونت علمی و فناوری	وزارت علوم، وزارت بهداشت، وزارت صنعت، معدن و تجارت
معاونت امور زنان و خانواده	وزارت کشور، وزارت دادگستری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
معاونت حقوقی و معاونت امور پارلمانی	وزارت دادگستری، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ((موازی با خود
معاونت اجرایی	سازمان اداری و استخدامی کشور (که زیر نظر رئیس‌جمهور است اما نهادی مستقل (محسوب می‌شود

این معاونت‌ها دارای سه اشکال اساسی هستند.

## تغییر نیمی از اعضای هیأت وزیران

تغییر تدریجی یا دفعی نیمی از وزرا، مستلزم اخذ رأی اعتماد مجدد از مجلس است. ملاک، تعداد فعلی اعضای هیأت وزیران می‌باشد. اگر نیمی از وزرا (که هر یک سهمی در اعمال قوه مجریه دارند) تغییر کنند، عملاً ترکیب اصلی مجریان دگرگون شده و نمی‌توان گفت همان دولت مورد اعتماد مجلس همچنان سر کار است. این تفسیر، انسجام نهادی قوه مجریه را حفظ می‌کند و مانع از آن می‌شود که دولت با تغییرات تدریجی، از نظارت مجلس بگریزد.

## رویه عملی قوانین تشکیل وزارتخانه‌های موجود به عنوان مصادیق

این قوانین هر یک نشان می‌دهد که برای ایجاد حتی یک وزارتخانه جدید یا ادغام وزارتخانه‌های قبلی، حتماً یک قانون عادی مجلس به تصویب رسیده است. در هیچ یک از موارد مذکور، دولت نمی‌توانسته با تصویب نامه هیأت وزیران یا فرمان رئیس‌جمهور وزارتخانه جدیدی تأسیس کند. این رویه، تأکیدی بر اصول ۶ و ۱۳۳ است.

- قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مصوب ۱۳۹۸
- قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰
- قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹
- قانون تشکیل وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۴
- قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی مصوب ۱۳۶۲

## راهکار پیشنهادی: ادغام وظایف معاونت‌ها در وزارتخانه‌های موجود، نه تأسیس وزارتخانه جدید

بر اساس اصول ۶ و ۱۳۳ و نظریات شورای نگهبان، تنها راهکار قانونی، کم‌هزینه و سریع برای حل مسئله نهادهای موازی، اصلاح قوانین تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های موجود است، نه ایجاد وزارتخانه جدید. این راهکار دارای چندین مزیت است. نیاز به قانون عادی دارد، اما این قانون از نوع «اصلاح قوانین موجود» است نه «تأسیس وزارتخانه جدید». لذا مراحل تصویب ساده‌تر و سریع‌تر خواهد بود. نیاز به وزیر جدید و رأی اعتماد مجدد ندارد، زیرا وظایف به وزارتخانه‌های دارای وزیر (یا با حفظ وزیر فعلی) منتقل می‌شود. بار مالی جدید ایجاد نمی‌کند؛ بلکه با حذف معاونت‌ها، هزینه‌های جاری کاهش می‌یابد. فقدان مسئولیت سیاسی را برطرف می‌کند؛ زیرا وزیر مربوطه مستقیماً در برابر مجلس پاسخگو خواهد بود.

وظایف معاونت علمی و فناوری به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (در حوزه آموزش عالی و پژوهش) و وزارت بهداشت (در حوزه سلامت و فناوری پزشکی) منتقل شود. یک ماده الحاقی در قانون هر وزارتخانه، وزیر را موظف می‌کند «ستادی برای هماهنگی با حوزه علمی و فناوری» (بدون تشکیلات جدید و صرفاً با استفاده از نیروهای موجود) ایجاد کند. وظایف معاونت امور زنان به وزارت کشور (در حوزه توانمندسازی محلی)، وزارت دادگستری (در حوزه حقوقی و قضایی زنان) و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (در حوزه اشتغال و رفاه) منتقل شود. وظایف معاونت حقوقی به وزارت دادگستری محول

## اول) فقدان مسئولیت سیاسی در برابر مجلس:

بر خلاف وزیران که به موجب اصل ۱۳۳ و رأی اعتماد، مستقیماً در برابر مجلس پاسخگو هستند، معاونین رئیس‌جمهور چنین خصیصه‌ای ندارند. اگر مجلس در خصوص موضوعات حوزه صلاحیت یکی از معاونین سؤالی داشته باشد یا بخواهد استیضاح نماید، باید از خود رئیس‌جمهور سؤال یا استیضاح به عمل آورد. این امر عملاً نظارت مجلس را مختل می‌کند.

## دوم) بار مالی مستقیم و غیرمستقیم:

وجود این نهادهای موازی، هزینه‌های مستقیمی از قبیل حقوق و مزایای کارکنان، ساختمان‌های جداگانه، تجهیزات و بودجه‌های عمرانی و نیز هزینه‌های غیرمستقیمی مانند کندی فرآیندهای تصمیم‌گیری، تداخل وظایف و کاهش بهره‌وری را تحمیل می‌کند. این وضعیت با اصل ۷۵ قانون اساسی (ممنوعیت افزایش هزینه عمومی بدون تأمین منابع جدید) در تعارض است، مگر آنکه منابع آن شفاف و تأمین شده باشد.

## سوم) تضعیف وحدت مدیریت اجرایی:

وجود معاونت‌های متعدد با وظایف موازی، زنجیره فرماندهی و پاسخگویی را مخدوش می‌کند. در عمل، گاهی یک موضوع خاص (مثلاً توسعه فناوری در استان‌ها) هم از سوی معاونت علمی، هم از سوی وزارت علوم، هم از سوی وزارت صنعت و هم از سوی سازمان برنامه و بودجه پیگیری می‌شود که نتیجه آن چیزی جز اتلاف زمان و منابع نیست.



## تحلیل بار مالی و انطباق با اصل ۷۵ قانون اساسی

اصل ۷۵ قانون اساسی مقرر می‌دارد طرح‌های قانونی که با کاهش درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی همراه باشد، فقط در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه یا جبران کاهش درآمد نیز در آن مشخص شده باشد. راهکار ادغام معاونت‌ها در وزارتخانه‌ها نه تنها افزایش هزینه ایجاد نمی‌کند، بلکه کاهش هزینه را به همراه دارد. نیروهای انسانی معاونت‌ها به وزارتخانه‌ها منتقل می‌شوند (نه استخدام جدید). ساختمان‌ها، تجهیزات و بودجه‌های جاری معاونت‌ها حذف می‌شود. صرفه‌جویی حاصل از انحلال، می‌تواند به عنوان منبع تأمین هزینه‌های انتقال (مثلاً آموزش نیروها یا بازسازی فضای فیزیکی وزارتخانه‌ها) درج شود. بنابراین دولت می‌تواند در لایحه «اصلاح قانون تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و انحلال معاونت‌های

گردد. وظایف معاونت اجرایی با سازمان اداری و استخدامی کشور ادغام شود (که خود زیر نظر رئیس‌جمهور است، اما به عنوان یک نهاد مستقل باقی می‌ماند).

پس از اصلاح قوانین وزارتخانه‌ها، «قانون لغو معاونت‌های ریاست‌جمهوری در حوزه‌های همپوشان» ظرف حداکثر ۶ ماه به تصویب مجلس می‌رسد. در این مدت، معاونین رئیس‌جمهور به عنوان «مشاور» (بدون حق بودجه مستقل و تنها با حکم مشورتی) فعالیت می‌کنند تا فرآیند انتقال به آرامی انجام شود.

در شرایط جنگی یا بحران‌های ملی، رئیس‌جمهور می‌تواند از اصل ۱۲۷ قانون اساسی استفاده کرده و «نماینده ویژه» برای هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها منصوب کند. این نماینده (مشابه آنچه در قانون اساسی فرانسه با عنوان «کمیساریای عالی» وجود دارد) نیازی به رأی اعتماد ندارد و موقتاً جای خالی هماهنگی فرابخشی را پر می‌کند، اما نهاد دائمی ایجاد نمی‌کند.

دولت ابتدا لایحه‌ای را به مجلس ارائه می‌دهد، سپس مجلس قانون تأسیس را تصویب کرده و شورای نگهبان آن را تأیید می‌کند. بعد از آن، رئیس‌جمهور وزیر پیشنهادی را معرفی می‌کند و در نهایت از مجلس برای او رأی اعتماد گرفته می‌شود.

حتی در شرایط بحرانی (جنگ، زلزله و ...) دولت اختیار ایجاد وزارتخانه بدون قانون را ندارد و باید از ساختارهای موجود استفاده کند. در مقابل، برای حذف نهادهای موازی و کاهش بروکراسی مانند معاونت‌های ریاست‌جمهوری فاقد مسئولیت سیاسی نیازی به ایجاد وزارتخانه جدید نیست.

راهکار جایگزین و کاملاً قانونی عبارت است از اصلاح قوانین تعیین وظایف وزارتخانه‌های موجود، انتقال وظایف معاونت‌ها به آن‌ها، انحلال معاونت‌ها با قانون عادی (بدون بار مالی جدید و حتی کاهش‌دهنده هزینه‌ها) و استفاده از «نماینده ویژه رئیس‌جمهور» برای هماهنگی فرابخشی در چارچوب اصل ۱۲۷ (بدون ایجاد نهاد جدید و بدون نیاز به رأی اعتماد) در شرایط اضطراری.

به منظور اجرای این راهکار و کاهش هزینه‌های تصدی‌گری موازی، توصیه‌های زیر به نهادهای مسئول ارائه می‌شود:

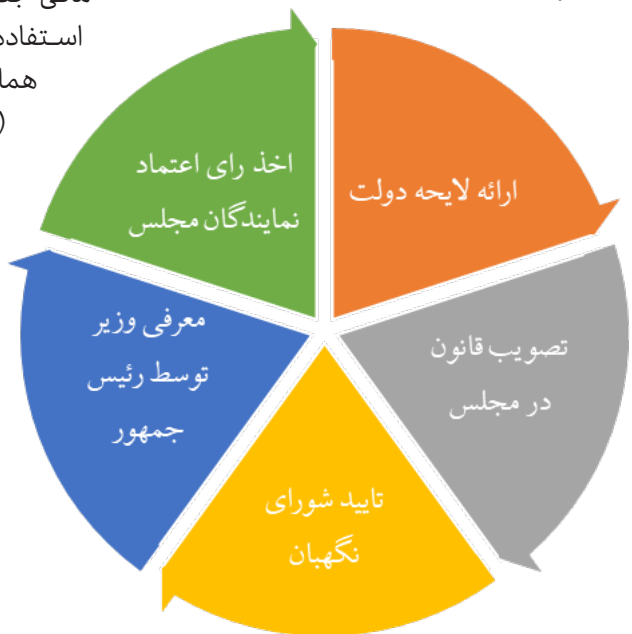
■ دولت جمهوری اسلامی

ایران: ظرف حداکثر سه ماه، لایحه «اصلاح قانون تعیین وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و انحلال معاونت‌های ریاست‌جمهوری فاقد مسئولیت سیاسی» را به مجلس

ریاست‌جمهوری»، یک پیوست مالی دقیق ارائه دهد که نشان‌دهنده کاهش خالص هزینه عمومی است. مجلس نیز می‌تواند طرح مشابهی ارائه کند، اما موظف است منبع تأمین هزینه را شفاف (مثلاً از محل بودجه معاونت‌های منحل‌شده) قید نماید تا دچار ایراد اصل ۷۵ نشود.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نظام حقوقی ایران برای ایجاد هرگونه دگرگونی در ساختار قوه مجریه (تأسیس، ادغام یا حذف وزارتخانه) مسیری کاملاً قانون‌محور و بدون میان‌بر تعریف کرده است. بر اساس اصل شصت‌م قانون اساسی، اعمال قوه مجریه تنها توسط رئیس‌جمهور و وزرا صورت می‌گیرد، اما تعداد وزرا و حدود اختیارات آن‌ها منحصراً به موجب قانون عادی مجلس تعیین می‌شود. برای تشکیل یک وزارتخانه جدید، مراحل به این ترتیب طی می‌شود.



تقدیم کند. این لایحه حتماً دارای پیوست مالی دقیق (نشان‌دهنده صرفه‌جویی ناشی از انحلال معاونت‌ها و تخصیص مجدد آن به وزارتخانه‌ها) باشد.

■ مجلس شورای اسلامی: در اولویت دستور کار کمیسیون حقوقی و قضایی و کمیسیون برنامه و بودجه قرار دادن این لایحه. در صورت ارائه طرح از سوی نمایندگان، منبع تأمین هزینه (بودجه معاونت‌های منحل شده) شفاف قید شود تا با اصل ۷۵ مغایرت پیدا نکند.

■ شورای نگهبان: در صورت نیاز در خصوص امکان انتقال وظایف معاونت‌ها بدون ایجاد وزارتخانه جدید، تفسیر روشنی از اصل ۱۳۳ مبنی بر اینکه «تعداد وزیران» به معنای «حوزه اختیارات» است و اصلاح حوزه اختیارات نیازی به افزایش تعداد وزیران ندارد، ارائه دهد.

■ مجمع تشخیص مصلحت نظام: با توجه به تجارب جنگ اخیر (رمضان) و ضرورت چابک‌سازی قوه مجریه، سیاست‌های کلی نظام در خصوص کاهش تصدی‌گری موازی و تمرکز وظایف در وزارتخانه‌ها را بازنگری و تصویب کند.



در چنین وضعیتی، با توجه به اعطای اختیارات فوق‌العاده از یک سو و تضییق دامنه صلاحیت‌ها از سوی دیگر، از جمله چالش‌هایی که رخ می‌دهد بلا تکلیفی برخی نهادها است. در این بین، مشخصاً عملکرد مجلس شورای اسلامی، در تعامل با شورای عالی امنیت ملی (به‌عنوان مغز متفکر امنیتی و اتاق فرماندهی استراتژیک) و دولت (در مقام فرماندهی اجرایی و مدیریت بحران)، تعریف شده و معنا پیدا می‌کند؛ مجلس متولی اصلی وظایف نظارتی، تقنینی و حمایتی حیاتی و خاصی است که استمرار مشروعیت و کارآمدی نظام را با پشتوانه ملی، تضمین می‌کند؛ لذا بررسی حوزه فعالیت‌های آن در موقعیتی که برخی اختیارات تقنینی از وی سلب شده و دامنه نظارت آن محدود می‌گردد از اهمیت بسزایی

## تبیین ساختار حقوقی و توزیع قدرت در شرایط جنگی تبدیل نماینده از قانونگذار تکنوکرات به فرمانده پشتیبانی مردمی

الهام سادات اتابکی

پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان  
اندیشکده حکمرانی شریف



در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران، شرایط جنگی یک وضعیت استثنائی کاملاً تعریف شده در قانون اساسی است که در آن توازن قوا به نفع نهادهای فراقوه‌ای و امنیتی تغییر می‌کند و تفویض برخی تصمیم‌گیری‌ها و اعطای اختیارات خاص، امر غریبی نیست؛ بلکه اقتضای شرایط اضطراری بوده و به اداره موثرتر و قوی‌تر کشور می‌انجامد.

## محور نخست؛ تقنین اقتضایی و روزآمد (حکمرانی قانونی بحران)

مهم‌ترین نقش تاریخی مجلس در شرایط جنگی، فراهم‌سازی زیرساخت‌های حقوقی لازم برای مدیریت کشور است. چنانچه اصل ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت عام مجلس در وضع قوانین در تمام حدود مصرح در قانون اساسی را به رسمیت می‌شناسد و جنگ نیز یکی از این حدود است. نمایندگان در این محور، با نظر به شرایط جنگ و پساچنگ، وظایف ذیل را برعهده‌دارند؛

- تدوین و تصویب قوانین خاص جنگی؛ برای مثال قانون اسرای جنگی
- اصلاح و بازنگری در قوانین مرتبط با مدیریت بحران
- تصویب قوانین حمایتی و معیشتی؛ در جنگ، مجلس باید با تصویب قوانین دوفوریتی، سپر حمایتی برای اقشار آسیب‌پذیر و رزمندگان ایجاد کند.
- تفسیر قوانین عادی در وضعیت جنگی؛ بر اساس اصل ۷۳، مجلس می‌تواند با تصویب طرح یا لایحه، ابهامات موجود در قوانین جاری را که در شرایط جنگی به موانع اجرایی تبدیل شده‌اند، تفسیر یا اصلاح نماید.

## محور دوم؛ نظارت همه‌جانبه و حفظ امانتداری ملی

برابر اصل ۷۶ قانون اساسی، مجلس حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. این حق در شرایط جنگی نه تنها تعطیل نمی‌شود، بلکه به

برخوردار است. در سلسله یادداشت‌های پیش‌رو، با توجه به ظرفیت‌های قانونی موجود جهت مدیریت شرایط جنگی، به تبیین حدود صلاحیت‌ها و وظایف مجلس، در تناسب با سایر نهادها پرداخته خواهد شد.

برای درک نقش مجلس، می‌بایست جایگاه آن را به موازات دو رکن دیگر، یعنی «شورای عالی امنیت ملی» و «دولت» در هندسه حقوقی جنگ تبیین کرد.

به صراحت اصل ۱۷۶ قانون اساسی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت سران قوا، مقامات ارشد نظامی و اطلاعاتی، مسئولیت «تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور در حدود سیاست‌های کلی تعیین‌شده از سوی رهبری» را بر عهده دارد. نکته کلیدی در این اصل، ضمانت اجرای تصمیمات است؛ «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». این سازوکار به شعام، قدرت و واکنش سریع و مقتدرانه در برابر تهدیدات دفاعی و امنیتی را می‌دهد؛ از سوی دیگر، رئیس‌جمهور بعنوان ریاست شعام از یک سو و ریاست قوه مجریه از سوی دیگر، حلقه اتصال تصمیم‌سازی و اجراست. دولت موظف است ضمن اجرای مصوبات الزام‌آور شعام، مدیریت اقتصادی جنگ، تأمین مایحتاج عمومی، تداوم خدمات ضروری و حفظ امنیت داخلی را ذیل شورای امنیت کشور (که شورایی فرعی ذیل شعام است) بر عهده گیرد. در این بستر، نقش مجلس شورای اسلامی را می‌توان در چهار محور کلان استراتژیک دسته‌بندی کرد که هر یک متضمن وظایف حقوقی دقیق و تخصصی برای نمایندگان است؛

موظف به حفظ اسرار نظامی و امنیتی هستند. همچنین قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیز جلسات غیرعلنی با مقامات امنیتی را پیش‌بینی کرده که در آن مباحث حساس مطرح و خروج از آن جرم محسوب می‌شود.

## محور سوم؛ پشتیبانی از نیروهای مسلح و دیپلماسی پارلمانی

مجلس تنها یک نهاد ناظر نیست، بلکه بازوی پشتیبان و مشروعیت‌بخش به تلاش‌های دفاعی ملت است.

تصویب معاهدات صلح و آتش‌بس؛ بنابر اصل ۷۷ قانون اساسی، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی که منجر به پایان جنگ یا تعیین مرزها می‌شود، می‌بایست به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و هیچ توافق صلحی بدون رأی نمایندگان ملت رسمیت نمی‌یابد.

حمایت از تولیدات دفاعی؛ با تصویب قوانین حمایت از صنایع دفاعی و دانش‌بنیان‌ها، نمایندگان می‌توانند خودکفایی تسلیحاتی را در جنگ تضمین کنند.

عنوان ابزاری برای جلوگیری از سوءاستفاده از منابع و اخلال در امنیت ملی، کارکردی دوچندان می‌یابد. وظایف نظارتی به دو بخش تفکیک می‌شود؛

## الف) نظارت مالی و اقتصادی (دیوان محاسبات)

رصد تخصیص اعتبارات دفاعی؛ دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی مجلس، موظف به حسابرسی و رسیدگی به هزینه‌کرد بودجه در نهادهای نظامی و امنیتی است.

نظارت بر قراردادهای تسلیحاتی و پشتیبانی؛ نمایندگان با تشکیل کمیسیون ویژه اصل ۹۰ می‌توانند به تخلفات احتمالی در انعقاد قراردادهای نظامی یا توزیع اقلام ضروری و جلوگیری از احتکار و از قبیل معضلات رسیدگی کنند.

## ب) نظارت سیاسی و امنیتی (کمیسیون امنیت ملی)

حفظ حریم امنیتی و اطلاعاتی؛ نمایندگان طبق قسم یادشده در اصل ۶۷ و مفاد «قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی»،



نمایندگی و ارتباط با حوزه انتخابیه، از مرخصی استفاده کند و این غیبت در حکم حضور بوده و تلویحاً «حضور میدانی در حوزه انتخابیه» جزئی از وظایف ذاتی نمایندگی قلمداد شده است.

در شرایط جنگی، این ارتباط فیزیکی و میدانی اهمیتی مضاعف می‌یابد. در چنین وضعیتی، دولت مرکزی و نهادهای امنیتی متمرکز بر مدیریت کلان بحران و فرماندهی نظامی‌اند و امکان رصد دقیق مشکلات معیشتی لایه‌های زیرین جامعه را ندارند. در این خلأ نظارتی و اجرایی، نماینده مجلس به‌عنوان یک مقام ناظر و مطلع، موظف است اوضاع زندگی مردم، بخصوص در مناطق آسیب‌دیده را از نزدیک رصد نموده و بازخورد آن را به مرکز منتقل کند. در غیر این صورت، نارضایتی‌های انباشته‌شده می‌تواند به بحران مشروعیت و پایداری ملی در پشت جبهه منجر گردد.

## رصد میدانی و ایجاد شبکه‌های شناسایی محرومان و آسیب‌دیدگان

از مهم‌ترین وظایف نماینده در شرایط جنگی، شناسایی دقیق و بدون واسطه افراد کم‌بضاعت یا بی‌بضاعت، خانواده‌های رزمندگان و آسیب‌دیدگان اقتصادی ناشی از جنگ است. این وظیفه گرچه صراحتاً در متن قانون اساسی نیامده، اما از اطلاق اصل ۷۶ (حق تحقیق و تفحص) و روح حاکم بر سوگند نمایندگی (اصل ۶۷) مبنی بر «دفاع از حقوق مردم» قابل استنباط است. برای انجام این مهم، نماینده نمی‌تواند صرفاً به گزارش‌های رسمی و آمارهای دولتی استناد نماید، بلکه نیازمند یک شبکه نظارت میدانی است. پس از رصد میدانی و جمع‌آوری اطلاعات، نماینده موظف است از ابزارهای نظارتی خود (تذکر شفاهی، سوال کتبی از وزرا، یا ارائه گزارش به کمیسیون اصل نود)

دیپلماسی پارلمانی؛ گروه‌های یبب‌المللی دوستی پارلمانی و رئیس مجلس می‌توانند با رایزنی با مجالس کشورهای دیگر، ضمن تبیین مواضع ایران، در مسیر اجماع‌سازی جهانی علیه متخاصمین یا جلب کمک‌های بشردوستانه گام بردارند. این اقدام ذیل اهداف مندرج در اصل ۱۵۲ (سیاست خارجی جمهوری اسلامی) قابل توجیه حقوقی است.

## محور چهارم؛ نقش میدانی و نظارت اجتماعی نماینده در حوزه انتخابیه

برخلاف تصور رایج که کارویژه نماینده را محدود به قانونگذاری و نظارت در صحن علنی مجلس می‌داند، قانون اساسی و قوانین عادی، بویژه در شرایط بحرانی و جنگی، مسئولیت سنگینی برای نماینده به‌عنوان «حلقه اتصال حاکمیت و مردم» تعریف کرده‌اند که در دو بعد «رصد میدانی و شناسایی نیازمندان» و «بسیج و سازماندهی ظرفیت‌های مردمی» ظهور و بروز می‌یابد.

## نظارت میدانی و ضرورت ارتباط با حوزه انتخابیه

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نماینده مجلس صرفاً قانونگذار ملی نیست، بلکه در درجه اول، وکیل و نماینده مردم حوزه انتخابیه خود محسوب می‌شود. این جایگاه دوگانه، تکالیف خاصی بر روی بار می‌کند؛ اصل ۸۴ قانون اساسی هر نماینده را در برابر تمام ملت مسئول می‌داند، اما این مسئولیت عام نافی مسئولیت خاص او در قبال موکلانش نیست. به همین جهت، در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، به صراحت به «ماموریت» نمایندگان اشاره شده است. بر این اساس، نماینده می‌تواند برای انجام وظایف

موظف است گروه‌های جهادی و بسیجیان را به سمت اولویت‌های واقعی هدایت کند.

جلوگیری از انحراف منابع و موازی‌کاری؛ یکی از چالش‌های فعالیت‌های داوطلبانه مردمی، توزیع نامتوازن کمک‌ها و موازی‌کاری است. نماینده در مقام ناظر بی‌طرف و مطلع، با تشکیل جلسات هماهنگی میان فرمانداری، کمیته امداد، بسیج سازندگی و خیرین محلی، از تمرکز کمک‌ها در یک نقطه و غفلت از نقاط دیگر جلوگیری می‌کند. این نقش هماهنگ‌کننده، هرچند در صراحت قانون نیامده، اما از اقتضائات «وظیفه نظارتی» و «امانت داری» نماینده (مندرج در سوگندنامه) ناشی می‌شود.

در مقام جمع‌بندی آنچه گفته شد، نماینده مجلس در شرایط جنگی از یک مقام صرفاً تقنینی و تشریفاتی فراتر رفته و به یک «مدیر بحران محلی» و «پشتیبان جبهه مقاومت مردمی» تبدیل می‌شود. وظیفه وی تنها وضع قانون برای کل کشور نیست، بلکه «رصد مطالبات، خواست‌ها و نابسامانی‌های مردم در اقصی نقاط کشور» و «بسیج مردم محلی در قالب گروه‌های جهادی برای ترمیم زخم‌های برجای مانده از جنگ» است؛ و این نقش آفرینی، تضمین می‌کند که در سایه سنگین جنگ هم شیرازه اجتماعی کشور از هم نگسلد و هم مردم احساس نکنند که نمایندگان‌شان آنها را فراموش کرده‌اند.

برای انتقال فوری نیازها و مطالبات حوزه انتخابیه به دولت و شورای عالی امنیت ملی استفاده کند. این فرایند، ضامن اتحاد و همبستگی ملت و حاکمیت و ترمیم و بازسازی بدنه مردمی کشور در شرایط متزلزل و آسیب‌پذیر است.

## ایجاد و پشتیبانی از «گروه‌های بسیج مردمی» برای حمایت از افشار آسیب‌پذیر

در شرایط جنگی، دولت به تنهایی قادر به اداره امور معیشتی و امداد رسانی به آحاد مردم نیست. در اینجا، اصل «مشارکت مردمی» و «بسیج همگانی» که در اصول متعدد قانون اساسی (همچون اصل ۴۴ و اصل ۱۵۱ در خصوص دفاع) به آن اشاره شده، فعال گردیده و نماینده مجلس به عنوان کاتالیزور این بسیج مردمی ایفای نقش می‌کند. وظایف حقوقی و عملیاتی نماینده در این حوزه عبارتند از:

حمایت حقوقی و تسهیل‌گری برای گروه‌های جهادی؛ نمایندگان می‌توانند با ارائه طرح‌ها یا الحاق تبصره‌هایی به لوایح بودجه، موانع قانونی پیش‌روی فعالیت گروه‌های جهادی را بردارند. یکی از مهم‌ترین این موانع، مسائل مالیاتی و بیمه‌ای است. مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر با تصویب قوانینی، هزینه‌های درمانی جهادگران در حین مأموریت را بر عهده سپاه قرار داده و مالیات ارزش افزوده کالاها را اهدایی به مناطق محروم را مسترد کرده است. این اقدامات تقنینی که با پیگیری نمایندگان به ثمر می‌رسد، چرخ‌های امداد رسانی مردمی را روان‌تر می‌کند. جهت‌دهی به ظرفیت‌های محلی؛ نماینده با شناختی که از جغرافیای حوزه انتخابیه دارد،



# مجلس در میدان جنگ

## بیسته پیشنهاد برای تقنین، نظارت و کنشگری در شرایط اضطراری

### ۱۵ پیشنهاد ناظر به کنشگری رسانه‌ای نمایندگان

- مرجعیت رسانه‌ای رئیس مجلس و همسویی مواضع نمایندگان با رئیس مجلس؛
- مصاحبه با رسانه‌های ملی برای تقویت روحیه خودباوری و پایداری؛
- تولید محتوای جذاب و خلاقانه برای پاسخگویی سریع به شبهات و ملی‌انگاری؛
- ایجاد اتاق خبر جنگ در مجلس برای پاسخگویی سریع به شبهات و اخبار جنگی؛
- راه‌اندازی کمپین‌های رسانه‌ای مانند «فصلی در کار» برای افزایش اعتماد عمومی؛
- برگزاری نشست‌های خبری هفتگی با پاسخگویی به سوالات خبرنگاران؛
- شفاف‌سازی و تقویت تخصیص بودجه و خدمت‌رسانی؛
- پوشش رسانه‌ای مطالبات ملی برای همسوسازی اقدامات دولت با آراء و نظرات مردم؛

### ۴ پیشنهاد ناظر به کنشگری بین‌المللی مجلس

- بازتاب بین‌المللی جنایات جنگی طرف مقابل؛
- ارسال بیانیه عمومی به کشورهای مجمع بین‌المللی آژانس بین‌المللی صلح و تقویت روابط دوستانه؛
- ارسال نامه سرگشاده به دبیرکل سازمان ملل، شورای امنیت و مجامع منطقه‌ای؛
- تشکیل «شکاف مقاومت پارلمانی» با مجلس کشورهای همسایه برای تبادل اطلاعات و ارائه حمایت دیمپلماتیک؛
- ترجمه و انتشار گزارش‌های نظامی مجلس به زبان‌های رسمی سازمان ملل برای ایجاد حقوق بشری جنگی؛

### ۳ پیشنهاد ناظر به کنشگری فردی نمایندگان

- حضور در حوزه‌های اختیاری برای برقراری ارتباط مستقیم و مشاهده میدانی شرایط منطقه؛
- حضور در اجتماعات مردمی در حوزه‌های انتخابیه؛
- تشکیل گروه‌های جهادی مردمی تحت نظارت دفتر نماینده در مناطق آسیب‌دیده؛
- شناسایی اقشار آسیب‌پذیر در شرایط جنگی و معرفی آن‌ها به نهادهای حمایتی، دولتی و خیریه؛
- ایجاد نمایندگی برای آراء و نکات حقوقی رایگان به قربانیان جنگ؛
- دیدارهای مستمر با خانواده شهیدان، جانبازان و اسرای جنگی و انتقال مشکلات به رئیس جمهور و فرمانده کل قوا؛
- بیطوری راه‌اندازی سامانه «دیدبان مهران» برای ثبت درخواست‌های مردمی در زمان جنگ؛

### ۲ پیشنهاد ناظر به نظارت مجلس و نمایندگان

- نظارت ویژه بر خدمات دولتی و وزیرخانه‌ها در زمان جنگ؛
- نظارت ویژه بر ثبات اقتصادی بازار، جلوگیری از نوسانات ناگهانی، اخراج مازادها از بازار؛
- تشکیل «کمیته ویژه نظارت در شرایط اضطراری»؛
- نظارت ویژه بر عملکرد بانک مرکزی و تمرکز بر حفظ ثبات نظام پولی ملی؛
- نظارت ویژه بر قیمت‌گذاری دستوری و تأثیر آن بر معیشت با ارائه گزارش هفتگی به مجلس؛
- نظارت ویژه بر قراردادها نفت، گاز و معدن در زمان جنگ؛
- نظارت ویژه بر نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها در ارائه خدمات عمومی؛
- نظارت ویژه بر پایداری تأمین سوخت و انرژی؛
- پایش ویژه وضعیت مردم آسیب‌دیده از جنگ و جبران خسارات آن‌ها؛
- پایش ویژه سازمان‌های صولت و رسانه‌های چاپی، برای بهره‌ر از ایجاد بی‌بی‌سی، تلویزیون‌های آنتن‌یابی روسی؛
- پایش ویژه استانداران و فرمانداران در مناطق جنگی؛

### ۱ پیشنهاد ناظر به قانون‌گذاری

- تدوین مفاد ناظر به «فرهنگ قانون‌گذاری در شرایط اضطراری» در آیین‌نامه داخلی مجلس؛
- تدوین قانون «سامانه‌های اختیارات اضطراری سه‌گانه»؛
- پیشنویس سازوکار «خاتمه خودکار مداخلات مریز با طرفین متخاصم در زمان جنگ»؛
- پیشنویس سازوکار «خروج فوری از مداخلات باقی حقیقی ملی و استقلال تمامیت ارضی در زمان جنگ»؛
- تدوین قانون «حمایت قضایی از نیروهای مسلح در زمان جنگ»؛
- تدوین قانون «سازمان یا گروهک‌های تروریستی بین‌المللی»؛
- مشارکت در تنظیم نظام حقوقی-امنیتی «رتبه‌ها و ابزارهای اجرایی با شورای عالی امنیت ملی»؛
- تدوین قانون مدیریت اموال متعلقه و غیر غیرمصرفی‌ها در زمان جنگ؛
- تدوین قانون «اقدامات مقابله در زمان جنگ و بحران‌های خارجی»؛
- تدوین قانون «حمایت از معیشت اقشار و کسب‌وکارهای آسیب‌پذیر در زمان جنگ»؛
- تدوین قانون مدیریت آثار و پناهندگان خارجی در زمان جنگ؛
- راه‌لایحه «تخصیص بودجه نظامی-امنیتی در زمان جنگ» به دولت؛



این یادداشت نشان می‌دهد که از سه رکن اساسی عدم تمرکز (شخصیت حقوقی تقسیمات کشوری، صلاحیت عام تصمیم‌گیری محلی، و نهادهای منتخب محلی)، در ایران صرفاً رکن سوم (شوراهای اسلامی) به صورت ناقص محقق شده است. نظام حقوقی فرانسه با بهره‌مندی از شخصیت حقوقی مستقل برای کمون‌ها، شهرستان‌ها و استان‌ها و اعطای صلاحیت عام به شوراهای منتخب، الگویی موفق از عدم تمرکز ارائه می‌دهد.

یادداشت حاضر پیشنهاد می‌کند که ایران با حفظ مبانی اسلامی و بافت ملی خود، گام‌های عملی در جهت شناسایی شخصیت حقوقی تقسیمات کشوری، بازتعریف صلاحیت شوراهای و اصلاح نظام انتخاباتی محلی بردارد.

### ضرورت بازاندیشی در نظام اداره محلی

ساختار اداری ایران متمرکز است و بسیاری از اختیارات تصمیم‌گیری در سطوح عالی و در

## ارکان گمشده عدم تمرکز در ایران درس‌هایی از فرانسه و جنگ رمضان

مهدی سرداری

پژوهشگر مرکز مطالعات پارلمان  
اندیشکده حکمرانی شریف



عدم تمرکز از اهرم‌های کلیدی اداره امور عمومی در دولت‌های بسیط محسوب می‌شود که هدف آن سرشکن کردن قدرت، افزایش مشارکت مردمی و پاسخگویی به نیازهای محلی است. با این حال، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران این اصل را به صراحت به رسمیت نشناخته و نظام اداری کشور بر پایه تمرکزگرایی استوار شده است. این وضعیت، ضرورت بازنگری در ساختار اداری و توجه به مزایای توزیع متوازن، بهبود کارایی خدمات عمومی و پاسخگویی به مطالبات منطقه‌ای را دوچندان می‌کند.

## تحلیل وضع موجود: ایران و عدم تمرکز محلی

بر اساس مبانی حقوق اداری فرانسه نظام عدم تمرکز بر سه پایه استوار است. اول شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری (مانند کمون، شهرستان، استان). دوم صلاحیت عام تصمیم‌گیری در امور محلی برای نهادهای منتخب، سوم وجود نهادهای منتخب مردمی (شوراهای محلی) که در ادامه هر یک را تشریح می‌کنیم.

### شخصیت حقوقی: از آن شوراهای شهرداری‌ها، نه از آن شهر و استان

در حقوق فرانسه، شخصیت حقوقی عمومی متعلق به مجتمع‌های سرزمینی از جمله کمون (شهر و روستا)، شهرستان و استان است. این مجتمع‌ها دارای اموال، بودجه و کارکنان مستقل بوده و می‌توانند به نام خود اقدام دعا کنند. در مقابل، در ایران قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ برای واحدهایی نظیر روستا، شهر، بخش، شهرستان و استان هیچ شخصیت حقوقی قائل نشده است. به جای آن، شخصیت حقوقی به شورای اسلامی شهر، شهرداری و دهیاری اعطا شده است. قانون بلدیه مصوب ۱۳۰۹، قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸ و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ نیز صراحتاً شهرداری را یک مؤسسه عمومی غیردولتی با شخصیت حقوقی مستقل معرفی کرده‌اند.

نتیجه مهم آن است که فقدان شخصیت حقوقی برای تقسیمات کشوری به این معناست که استان، شهرستان و شهر به عنوان یک

پایتخت متمرکز شده است. این تمرکز، به‌ویژه در شرایط بحرانی (مانند جنگ یا تحریم)، منجر به گلوگاه‌های اطلاعاتی، افزایش زمان پاسخ‌دهی، عدم تطابق تصمیمات با شرایط بومی و فرسایش منابع انسانی و مالی می‌شود. برای مثال موضوعات فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و اقتصادی در استان‌های مرزی دارای مقتضیات و پیچیدگی‌هایی خاص خود است در حالی که این موضوعات در استان‌های نزدیک به پایتخت می‌تواند کاملاً متفاوت باشد.

در نظام‌های سیاسی بسیط دو تکنیک اصلی برای اداره امور سرزمینی وجود دارد. تمرکززدایی اداری و عدم تمرکز. در حالی که تمرکززدایی صرفاً به معنای واگذاری بخشی از اختیارات نمایندگان دولت مرکزی به واحدهای محلی است، عدم تمرکز مستلزم شناسایی شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری و اعطای صلاحیت عام تصمیم‌گیری به نهادهای منتخب مردمی است (آقایی طوق، ۱۳۹۶). بررسی قوانین اساسی کشورهای اروپایی نظیر پرتغال (ماده ۶ قانون اساسی ۱۹۴۷)، اسپانیا (ماده ۱۵۳) و ایتالیا (ماده ۵) نشان می‌دهد که این کشورها عدم تمرکز را به عنوان یک اصل بنیادین پذیرفته‌اند. متأسفانه، قانون اساسی مشروطه (۱۳۲۵) و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) هیچ‌کدام به‌صراحت این اصل را به رسمیت نشناخته‌اند و تنها به انجمن‌های ایالتی و ولایتی (در مشروطه) یا شوراهای اسلامی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرده‌اند. این خلأ قانونی سبب شده است که نظام شوراهای اسلامی در ایران نه به عنوان ابزاری برای عدم تمرکز، بلکه بیشتر به عنوان جلوه‌ای از اصل مشورت در اسلام تفسیر شود.

سرنوشت خود شهر (مانند برنامه ریزی راهبردی، بودجه ریزی مستقل، جذب سرمایه گذاری) در حاشیه قرار گرفته است (کامیار، ۱۳۹۳)

## نهادهای منتخب: تنهارکن نیمه موفق

سومین رکن عدم تمرکز یعنی وجود نهادهای منتخب در ایران تا حدودی محقق شده است. اصول ۱۰۰ و ۱۰۱ قانون اساسی به صراحت بر انتخاب مستقیم اعضای شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان توسط مردم تأکید دارند. اما در عمل، قانون شوراها تنها شوراهای روستا و شهر را مستقیماً انتخاب شونده می‌داند. شورای بخش از میان نمایندگان شوراهای روستاهای محدوده بخش، شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخش‌ها، و شورای استان از نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌ها انتخاب می‌شوند. این انتخابات غیرمستقیم در سطوح بالا، می‌تواند مغایر با روح عدم تمرکز باشد.

## الگوی پیشرفته: نظام عدم تمرکز فرانسه

فرانسه از دهه ۱۹۸۰ با تصویب قوانین متعدد (از جمله قوانین ۲ مارس ۱۹۸۲ و ۷ فوریه ۲۰۰۷) نظام عدم تمرکز خود را به یکی از پیشرفته‌ترین نظام‌های اروپایی تبدیل کرده است. مهم‌ترین ویژگی‌های این نظام عبارتند از شناسایی سه سطح سرزمینی دارای شخصیت حقوقی مستقل کمون (۳۶،۰۰۰ واحد)، شهرستان (۱۰۱ واحد) و استان (۱۸ واحد در خاک اصلی فرانسه) است. صلاحیت عام شوراهای منتخب در تمامی امور محلی با نظارت بعدی قضایی (و نه پیشینی دولتی)، برخورداری از منابع مالی مستقل شامل مالیات‌های محلی (مالیات بر مسکن، مالیات

جایگاه جغرافیایی شناخته نمی‌شوند که بتواند مستقلاً تصمیم بگیرد یا بودجه داشته باشد. آنچه وجود دارد، نمایندگان دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) هستند که در چارچوب تمرکززدایی اداری عمل می‌کنند.

## صلاحیت عام تصمیم‌گیری: غایب بزرگ

در حقوق فرانسه، اصل آزادی اداره مجتمع‌های سرزمینی که در ماده ۷۲ قانون اساسی و آرای متعدد شورای قانون اساسی تثبیت شده است، به شوراهای محلی اجازه می‌دهد در همه امور محلی که جنبه غیرملی و غیرحاکمیتی دارند، تصمیم‌گیری کنند. تنها سه محدودیت عدم مغایرت با آزادی تجاری، عدم دخالت در صلاحیت‌های واگذار شده به سطوح دیگر، و عدم ورود به امور غیرمحلی وجود دارد. در ایران، فصل هفتم قانون اساسی (اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶) با وجود اشاره به شوراهای اسلامی، به هیچ وجه صلاحیت عامی برای آن‌ها قائل نشده است. بررسی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵ که اولین قانون در این زمینه بوده است، نشان می‌دهد که اختیارات شوراها محدود به مواردی چون نظارت، مشارکت، همکاری و ارائه پیشنهاد است. واژگانی که بیش از آنکه نشانی از استقلال و ابتکار داشته باشند، بیانگر وابستگی به دولت مرکزی هستند (دشتی، ۱۳۸۸). به تعبیر دقیق‌تر، شورای اسلامی شهر در ایران عملاً شورای شهرداری است، نه شورای شهر. از مفاد قانون مذکور که اخیر در سال ۱۴۰۴ نیز بازنگری شده است، غالب موارد مستقیماً به اداره شهرداری مربوط می‌شود و تصمیم‌گیری درباره

فرانسه و تحلیل میدانی جنگ رمضان، چهارگام عملیاتی برای استقرار عدم تمرکز بومی شده با حفظ اصول اسلامی و افزایش تاب‌آوری ملی ارائه می‌دهد و بر ضرورت انتقال نظارت از الگوی اداری پیشینی به نظارت قضایی پسینی تأکید می‌کند.

## گام اول: اعطای شخصیت حقوقی مستقل به تقسیمات کشوری در شرایط عادی و اضطراری

به اعتقاد برخی از اساتید حقوقی و سیاسی اصل یک‌صدم قانون اساسی با عبارت «اداره امور ... با نظارت شورایی» از حیث واژه‌شناختی، شأن شوراها را از «تصمیم‌گیری» به «نظارت» نازل داده است. این ابهام در کنار فقدان شخصیت حقوقی تقسیمات کشوری، به گفته آنان «عامل عمده ناکامی شوراها (محلی)» است که باید در خود قانون اساسی جست‌وجو کرد. در شرایط بحرانی، نبود شخصیت حقوقی مستقل به معنای نبود مسئولیت مستقیم و بودجه جداگانه، خود ترجمان توقف تصمیم‌گیری می‌شود. اصلاح قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و اعطای شخصیت حقوقی به منظور حل مشکل مسئولیت و بودجه مستقل به واحدهای سرزمینی (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان) می‌تواند کلید حل مشکل تصمیم‌گیری سریع در مواقع حساس و بحرانی باشد. در شرایط اضطراری ناشی از جنگ، اشغال، بلایای طبیعی گسترده یا قطع ارتباط با مرکز (به تشخیص شورای تأمین استان)، واحدهای محلی مجاز خواهند بود بدون طی تشریفات معمول اداری و با مسئولیت مستقیم شورای اسلامی مربوطه، نسبت به تصمیم‌گیری و هزینه‌کرد بودجه‌ی مستقل خود اقدام کنند و حداکثر ظرف ۷۲ ساعت مراتب را به وزارت کشور

بر زمین) و نقل و انتقالات دولتی، انتخاب مستقیم اعضای شوراها در تمامی سطوح، آزادی آزمایش محلی به مجتمع‌های سرزمینی اجازه می‌دهد به صورت موقت از برخی قوانین ملی عدول کنند تا راهکارهای نوین را بیازمایند.

در فرانسه، هرکمون دارای یک شورای شهرداری است که اعضای آن مستقیماً توسط ساکنان انتخاب می‌شوند و یک شهردار که نه تنها ریاست شورا را بر عهده دارد بلکه به عنوان نماینده دولت در کمون نیز عمل می‌کند. این دوگانگی (عضو شورای محلی و نماینده دولت) زمینه‌ساز تعادل میان عدم تمرکز و وحدت ملی شده است.

## عدم تمرکز بومی شده مبتنی بر فقه امامیه، ساختار متمرکز تاریخی و الزامات تصمیم‌گیری سریع

تجاوز نظامی دشمن آمریکا صهیونی در ۹ اسفند ۱۴۰۴ موسوم به جنگ رمضان نقاط کور ساختار متمرکز اداری ایران را آشکار ساخت. علی‌رغم تصریح اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر نقش شوراها (اصل هفتم)، پژوهش‌های موجود نشان می‌دهد که شوراها محلی در ایران فاقد استقلال لازم در سه بعد حقوقی، مالی و اداری هستند. فقدان شخصیت حقوقی مستقل برای تقسیمات کشوری، نبود صلاحیت عام برای شوراها، و نظارت پیشینی و گسترده دولت مرکزی از طریق نهادهایی مانند هیئت‌های تطبیق (ماده ۹۰ قانون شوراها) موجب گردید در مواقع حساس و بحرانی، تصمیمات حیاتی محلی با تأخیرهای جبران‌ناپذیر همراه شود. این گزارش با بهره‌مندی از تجربه نظام عدم تمرکز

بنابراین به منظور تسریع در امور محلی و جلوگیری از مداخلات زائد، شوراهای اسلامی در تمام سطوح روستا تا استان در موضوعات صرفاً محلی و غیرحاکمیتی، اختیار تصمیم‌گیری مستقل دارند. ابطال ماهوی تصمیمات آنها تنها در صلاحیت چهار نهاد دیوان عدالت اداری، شورای نگهبان، دادگاه عمومی و وزارت کشور است. هیچ مرجع دیگری حق لغو این تصمیمات را نخواهد داشت.»

این اصلاحیه به شوراها اجازه می‌دهد در زمینه‌هایی چون برنامه‌ریزی شهری، حمل‌ونقل محلی، محیط‌زیست، آموزش و پرورش محلی، بهداشت و درمان پایه، و سرمایه‌گذاری مستقل عمل کنند کاری که در حال حاضر به دلیل تمرکز اختیارات در وزارتخانه‌ها عملاً غیرممکن است. حوزه‌های صلاحیت عام پیشنهادی مکمل بندهای ماده ۸۰ قانون شوراها که عمدتاً به امور شهرداری محدود است عبارتند از برنامه‌ریزی شهری، حمل‌ونقل محلی در شرایط تحریم و کمبود سوخت، محیط‌زیست و مقابله با آلودگی، آموزش و پرورش محلی برای استمرار تحصیل در بحران، بهداشت و درمان پایه با امکان راه‌اندازی بیمارستان‌های سیار، و سرمایه‌گذاری در طرح‌های مقاوم‌سازی محلی. این فهرست به هیچ وجه حصری نیست و بر اساس مقتضیات محلی قابل توسعه است.

## گام سوم: اصلاح نظام انتخاباتی شوراها به سمت انتخاب مستقیم در تمام سطوح

اصل ششم قانون اساسی («اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی») و اصل هفتم، یادآور می‌شوند که قانون عادی (قانون شوراها) تنها

گزارش دهند. این اختیار، کمکی شایانی به چابکی شوراهای محلی و مدیریت بحران خواهد کرد. اختیارات ناشی از این شخصیت حقوقی (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰) شامل پنج محور است. استقلال تصمیم‌گیری در امور محلی (به ویژه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل)، بودجه مستقل از بودجه عمومی دولت با امکان جابه‌جایی اعتبارات در شرایط اضطراری، حق تملک و اداره اموال غیرمنقول (از جمله تأسیسات پدافندی محلی)، حق اقامه دعوا در محاکم به نام واحد سرزمینی، و استقلال سازمانی کارکنان با تعریف رابطه تابعیتی دوگانه (ملی برای مأموریت‌های حاکمیتی، محلی برای خدمات عمومی).

## گام دوم: بازتعریف صلاحیت شوراها و تبدیل آن به صلاحیت عام محلی با اولویت خدمات عمومی

صلاحیت شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران دچار چندگانگی و ابهام است (آل اسحاق و دیگران، ۱۴۰۲)، از یک سو، اصل هفتم قانون اساسی شوراها را «از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور» معرفی می‌کند، اما از سوی دیگر، اصل یک‌صدم از واژه «نظارت» استفاده می‌کند. مصوبات شوراهای محلی از نظر درجه اعتبار هیچگاه به درجه مصوبات مجلس نخواهد رسید، ولی این مصوبات در نقش و جایگاه خود از نوع قواعدی هستند که تسری به عام دارند. با این حال، در عمل، حتی همین صلاحیت محدود نیز با نظارت‌های پیشینی خنثی می‌شود. برای نمونه، ماده ۸۰ قانون شوراها (انتخاب شهردار) را منوط به «حکم وزیر کشور یا استاندار» کرده و ماده ۷۶ نیز انتخاب دهیار را موکول به معرفی به بخشدار نموده است این وابستگی آشکار در شرایط بحران، فلج‌کننده است.



## گام چهارم: جایگزینی نظارت اداری پیشینی با نظارت قضایی پسینی

ساختارهای عمودی قدرت به طور مشخصی جریان اطلاعات از پایین به بالا را کند یا مسدود می‌کنند و همکاری میان واحدهای هم‌تراز را کاهش می‌دهند. ضعف بزرگ نظام‌های برنامه‌ریزی متمرکز آن است که توانایی پاسخگویی سریع و انطباق با تغییرات و شرایط پیش‌بینی نشده را ندارند. در برنامه‌ریزی اضطراری، سلسله‌مراتب مانع از ورود مؤثر همان افراد در صحنه به فرآیند تصمیم‌گیری می‌شود. اگر همان افراد مؤثر در صحنه نتوانند تصمیم را تحت تأثیر قرار دهند، بحران از کنترل خارج می‌شود. در چنین شرایطی، توقف در هر کدام از

شوراهای روستا و شهر را مستقیماً انتخابی دانسته و شورای بخش، شهرستان و استان را غیرمستقیم برگزیده است. شورای بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها همچنین شهرداران می‌توانند مستقیماً توسط مردم همان حوزه انتخابیه برگزیده شوند. برگزاری انتخابات میان دوره‌ای متناوب هر ۲ ساله که در هر دوره یک سوم اعضا تغییر یابد. این نظام انتخاباتی باعث می‌شود که تغییر ناگهانی در مدیریت شهری کمتر رخ دهد. جناح‌ها و گروه‌های سیاسی برای حضور در عرصه محلی و ملی برنامه‌ریزی بلند مدت داشته باشند. همچنین کادرسازی و تربیت مدیران سیاسی برای نهادهای ملی و حاکمیتی را در امور مختلف صورت پذیرد.



موضوع عملاً باعث شده که مصوبات به طور نامحدود در معرض ابطال قرار گیرند. یکی از راهکارهای مهم برای کمک به بهبود استقلال شوراهای محلی، گرایش و تجمع انواع نظارت به سمت نظارت قضایی است.

الزام تأیید فرماندار یا استاندار و همچنین هیئت‌های تطبیق برای مصوبات غیرحاکمیتی می‌تواند حذف شود و به جای آن، نظارت بعدی قضایی مستقر گردد. دستگاه اجرایی (نماینده دولت) می‌تواند ظرف ۱۰ روز پس از تصویب، مصوبه شورا را به علت مغایرت با قانون یا خروج از صلاحیت در دیوان عدالت اداری به چالش بکشد. در شرایط فوق‌العاده اعلام شده از سوی شورای عالی امنیت ملی، این مهلت به ۵ روز کاهش می‌یابد و رأی دیوان ظرف ۴۸ ساعت صادر می‌شود. همچنین در شرایط جنگ، هرگونه توقف اجرای مصوبات شوراها نیازمند رأی قاضی

لایه‌های سلسله‌مراتب به مثابه توقف در تمام سیستم است. ماهیت نظام متمرکز این است که اختیار تصمیم‌گیری در نقاط خاصی (مرکز) متمرکز می‌شود و سایر واحدها فاقد صلاحیت مستقل برای اقدام هستند. در شرایط بحرانی که نیاز به سرعت عمل حیاتی است، این ساختار خود به بزرگ‌ترین مانع تبدیل می‌شود. هر دقیقه تأخیر در پاسخ به بحران خانوارهای بیشتری را درگیر می‌کند.

نظام نظارت کنونی بر شوراها در ایران از نوع پیشینی و اداری است. ماده ۹۰ قانون شوراها و تبصره‌های آن، هیئت‌های تطبیق با ترکیب غالب دولتی (فرماندار، قاضی منتخب رئیس قوه قضاییه، یک عضو شورای استان) را بر مصوبات شوراها مسلط ساخته و مصوبه تا پیش از تأیید آنان قابل اجرا نیست. همچنین مصوبه قطعی شده فاقد وصف اعتبار امر مختومه است این

دستورات عملیاتی مرکز و نیازهای واقعی میدان و از دست رفتن زمان طلائی و اکنش است.

نهادهای منتخب مردمی در ایران به صورت ناقص محقق شده است (شوراهای اسلامی). اما همین رکن نیز به دلیل نظارت پیشینی اداری (ماده ۹۰ قانون شوراها) و انتخاب غیرمستقیم شوراهای سطوح بالاتر، عملاً به بازوی اجرایی دولت مرکزی تبدیل شده است. در جنگ رمضان، نظارت پیشینی هیئت‌های تطبیق به این معنا بود که هیچ مصوبه محلی بدون تأیید چندلایه قابل اجرا نبود. نتیجه این موضوع تأخیرهای جبران‌ناپذیر و فلج شدن ابتکار عمل محلی در شرایطی که هر دقیقه تأخیر به افزایش خسارات می‌انجامید.

بر این اساس، بازطراحی نظام عدم تمرکز در ایران نه یک گزینه، بلکه یک ضرورت راهبردی برای افزایش تاب‌آوری ملی در برابر بحران‌هایی مانند جنگ، بلایای طبیعی و ... محسوب می‌شود. هریک از چهارگام پیشنهادی در این یادداشت، مستقیماً یکی از نقص‌های مشاهده‌شده را هدف قرار می‌دهد. اعطای شخصیت حقوقی مستقل به تقسیمات کشوری (رفع فلج شدن در قطع ارتباط)، بازتعریف صلاحیت عام شوراها (رفع شکاف دانش بومی)، اصلاح نظام انتخاباتی به سمت انتخاب مستقیم (کوتاه کردن زنجیره نمایندگی)، و جایگزینی نظارت پیشینی اداری با نظارت قضایی پسینی (رفع تأخیرهای پیش از اجرا و عدم قطعیت نامحدود).

در راستای تحقق این هدف، توصیه‌های سیاستی زیر به نهادهای مسئول ارائه می‌گردد:

■ مجلس شورای اسلامی باید هرچه سریعتر «قانون جامع مدیریت محلی در شرایط عادی و اضطراری» را تدوین و تصویب کند که مبتنی بر اعطای

مستقل دادگاه اداری است و استاندار به تنهایی حق توقف آن را نخواهد داشت.

بررسی تطبیقی نظام حقوقی ایران و فرانسه و نیز تحلیل الگوهای کلاسیک ناکارآمدی در جنگ رمضان (۹ اسفند ۱۴۰۴) به روشنی نشان می‌دهد که ساختار متمرکز اداری ایران، علی‌رغم برخی مزایا در زمان صلح، در شرایط بحرانی با سه نقص ساختاری همیشگی مواجه است. گلوگاه تصمیم‌گیری (توقف جریان اطلاعات و دستورات در لایه‌های میانی سلسله‌مراتب)، شکاف دانش بومی (عدم انطباق دستورات صادره از مرکز با اقتضائات محلی و میدان)، و فلج شدن در برابر پیش‌بینی‌نشده‌ها (توقف کامل سیستم در صورت قطع ارتباط یا حذف فرماندهی مرکزی). این سه نقص، ریشه در فقدان سه رکن اساسی عدم تمرکز در نظام اداری ایران دارد.

در جنگ رمضان، فقدان شخصیت حقوقی مستقل برای استان‌ها و شهرستان‌ها به این معنا بود که در شرایط قطع ارتباط با مرکز یا افزایش فشار بر گلوگاه‌های تصمیم‌گیری، هیچ واحد محلی نمی‌توانست مستقلاً بودجه خود را هزینه کند یا مسئولیت اداره بحران را بر عهده گیرد. نتیجه این موضوع توقف همه‌جانبه تصمیم‌گیری در میدان تا زمان بازگشت ارتباط یا اخذ مجوز از مرکز است.

قوانین عادی با اتکا به ابهامات اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، اختیارات شوراها را به نظارت و همکاری محدود کرده‌اند. در جنگ رمضان، نبود صلاحیت عام به این معنا بود که شوراهای محلی حتی برای اقدامات بدیهی مانند جابه‌جایی منابع، تغییر کاربری تأسیسات یا اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل، ناگزیر از طی تشریفات طولانی تأیید از مرکز بودند. نتیجه این موضوع شکاف بین

مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به تجارب تلخ جنگ رمضان و الزامات دفاع ملی، سیاست‌های کلی نظام که بر این موضوع تأکید داشته را بازنگری نموده و سیاست‌های کلی عدم تمرکز را با تأکید بر حفظ وحدت ملی و تمامیت ارضی مورد بررسی و تصویب قرار دهد.

در پایان، تأکید می‌شود که اصلاحات پیشنهادی نه تنها با موازین اسلامی (از جمله اصول مشورت، امر به معروف و نهی سبیل) هماهنگ است، بلکه شرط لازم برای تبدیل شوراهای اسلامی از نهادهای تشریفاتی و نظارتی به «ارکان اصلی تصمیم‌گیری و اداره امور محلی» در شرایط صلح و جنگ می‌باشد. ادامه وضع موجود، ترجمان تداوم گره‌های کور تصمیم‌گیری و افزایش تلفات انسانی در بحران‌های آینده خواهد بود.

شخصیت حقوقی مستقل به همه تقسیمات کشوری (روستا، شهر، بخش، شهرستان، استان) و صلاحیت عام شوراهای امور غیرحاکمیتی باشد. همچنین اصلاح مواد ۸۰، ۸۵ و ۹۰ قانون شوراهای به منظور حذف نظارت پیشینی اداری و جایگزینی آن با نظارت قضایی پسینی در اولویت قرار گیرد.

شورای نگهبان با ارائه تفسیری موسع از اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی، ابهام موجود در واژه «نظارت» را به نفع «تصمیم‌گیری و اداره امور» رفع نماید تا قوانین عادی بدون مانع شرعی بتوانند صلاحیت عام را برای شوراهای به رسمیت بشناسند.

وزارت کشور در هماهنگی با ستاد کل نیروهای مسلح، «دستورالعمل هماهنگی شوراهای اسلامی و فرماندهان نظامی در مناطق عملیاتی» را تدوین کرده و آیین‌نامه‌های اجرایی مغایر با استقلال شوراهای (از جمله آیین‌نامه‌های مربوط به ماده ۹۰ قانون شوراهای) را لغو نماید.

دولت و رئیس‌جمهور باید سیاست عدم تمرکز را به عنوان یکی از محورهای اصلی بازسازی پسا جنگ در برنامه هفتم و هشتم توسعه بگنجانند و بودجه مشخصی برای توانمندسازی شوراهای آموزش اعضای منتخب در حوزه پدافند غیرعامل و مدیریت بحران، و تأمین منابع مالی مستقل از طریق اصلاح قانون مالیات بر ارزش افزوده اختصاص دهند.

- آقایی طوق، مسلم (۱۳۹۶). «نگرشی تطبیقی بر عدم تمرکز در ایران». فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۱، صص ۴۵۶۵.
- دشتی، علی (۱۳۸۸). «جایگاه حقوقی و تعاملات قانونی شوراهای اسلامی محلی در نظام حقوقی و سیاسی ایران». تحقیقات حقوقی، شماره ۴۹، صص ۵۱۳۵۵۴.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). حقوق اداری. تهران: سمت، چ شانزدهم.
- کامیار، غلامرضا (۱۳۹۳). حقوق شهری و شهرسازی. تهران: مجد، چ ششم.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰). حقوق اداری. تهران: دادگستر، چ دوم.
- پریسا آل اسحاق، فرامرز عطریان و محمدمهدی غمامی، «چالش‌های استقلال شوراهای محلی در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال پنجم، شماره پانزدهم، تابستان ۱۴۰۲، ص ۱۷۵.
- قانون اساسی پرتغال مصوب ۱۹۴۷
- قانون اساسی اسپانیا مصوب ۱۹۷۸
- قانون اساسی ایتالیا مصوب ۱۹۴۷
- قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸
- قانون اساسی مشروطه ایران مصوب ۱۳۲۵
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸
- قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲
- قانون بلدیة مصوب ۱۳۰۹
- قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۱۳۲۸
- قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳
- قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵

## ضمیمه

## موضوعات پیشنهادی شماره بعدی فصلنامه

مرکز مطالعات پارلمان اندیشکده حکمرانی شریف برای شماره آتی فصلنامه در نظر دارد تا به مناسبت سومین جنگ تحمیلی، ویژه‌نامه‌ای در خصوص جنگ منتشر کند. بدین منظور موضوعات پیشنهادی شماره بعدی فصلنامه از این قرار است:

## محورهای پیشنهادی برای یادداشت‌ها

## ۱. تحلیل کلان حکمرانی در شرایط جنگ

- ۱٫۱. الگوی تصمیم‌گیری و تداوم حاکمیت ملی در مواجهه با تهدید تمام‌عیار
- ۱٫۲. تحول در ساختار قدرت و تفکیک وظایف قوای سه‌گانه در بستر جنگ
- ۱٫۳. مدیریت بحران و هماهنگی بین‌بخشی در شرایط فروپاشی احتمالی عادی
- ۱٫۴. مدیریت افکار عمومی، مقابله با عملیات روانی دشمن و تقویت همبستگی ملی

## ۲. مشروعیت سنجی جنگ بر اساس حقوق بین‌الملل

- ۲٫۱. نقض اصل منع توسل به زور (ماده منشور ملل متحد) توسط آمریکا و اسرائیل
- ۲٫۲. مصادیق جنگ تجاوزکارانه و جنایت علیه صلح
- ۲٫۳. تحلیل تطبیقی با پرونده‌های مشابه (نظیر حمله به عراق و افغانستان)

## ۳. جنایت‌های جنگی و نقض حقوق بشر در دوستانه

- ۳٫۱. حملات عمدی به اماکن فرهنگی، آموزشی و میراث تاریخی ایران
- ۳٫۲. بمباران مناطق غیرنظامی، بیمارستان‌ها و تأسیسات زیربنایی
- ۳٫۳. استفاده از سلاح‌های ممنوعه یا نامتناسب (از جمله سلاح‌های انفجاری در مناطق مسکونی)

## ۴. مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها و بازیگران

- ۴٫۱. مسئولیت مشترک دولت‌های فعال در مخاصمه (آمریکا، اسرائیل و هر دولت همکار)
- ۴٫۲. مسئولیت ناشی از در اختیارگذاری سرزمین به متجاوز (مثلاً پایگاه‌های منطقه‌ای)
- ۴٫۳. ترک فعل سازمان ملل در جلوگیری و محکومیت تجاوز (مسئولیت نهادهای بین‌المللی)

## ۵. ظرفیت‌های حقوقی و قضایی برای پیگیری و جبران خسارت

- ۵٫۱. ظرفیت دیوان بین‌المللی دادگستری و دیوان کیفری بین‌المللی

- ۵٫۲ نقش سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی در مستندسازی و شکایت‌دهی
- ۵٫۳ راهکارهای دریافت غرامت از طریق سازوکارهای سازمان ملل
- ۵٫۴ ظرفیت‌های قضایی سازمان‌های منطقه‌ای

#### ■ ۶. وضعیت حقوقی تنگه هرمز و حقوق دریاها

- ۶٫۱ رژیم حقوقی تنگه هرمز بر اساس کنوانسیون حقوق دریاها
- ۶٫۲ تأثیر جنگ بر حق عبور بی‌ضرر و عبور ترانزیتی کشتی‌ها
- ۶٫۳ اقدامات متقابل ایران در راستای دفاع از حاکمیت و امنیت ملی

#### ■ ۷. ظرفیت‌های حقوق داخلی ایران برای احقاق حقوق ملت

- ۷٫۱ طرح دعاوی علیه دولت متجاوز در دادگاه‌های داخلی (صلاحیت جهانی)
- ۷٫۲ استفاده از ظرفیت قانون اقدام متقابل در برابر نقض حقوق بین‌الملل
- ۷٫۳ نقش مجلس و قوه قضائیه در تصویب و اجرای مکانیسم‌های جبران خسارت از اموال دول متجاوز

### نکات مهم در ارسال یادداشت‌ها:

- متن‌های ارسالی حداکثر ۲۰۰۰ کلمه باشد.
- منابع ارجاع داده‌شده به روش APA در پایان هر متن ذکر گردد.
- حداقل مکان برای تلخیص مطالب از جداول و نمودارها استفاده گردد.
- همچنین مرکز مطالعات پارلمان از جستارهای کوتاه شامل خلاصه کتاب (در حوزه پارلمان و مطالعات سیاسی) و ترجمه متون در حوزه پارلمان از سایت‌های معتبر جهانی با ذکر دقیق آدرس سایت استقبال می‌کند.

آخرین مهلت ارسال آثار ۲۵ خرداد ۱۴۰۵ می‌باشد.

پست الکترونیکی جهت دریافت یادداشت‌ها:

**Parliamentary.s.c@gmail.com**

**ارتباط با ما: @gpttir2 در پیام‌رسان بله**



مرکز مطالعات پارلمان



انديشكده حكمراني شريف