

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

The Concept and Scope of Competence in the Jurisprudence of the Guardian Council

Mazdak Nasouri ¹, Ali Akbar Gorji Azandriani^{2*}

1. MA, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

2. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author).

* Corresponding Author's Email: gorji110@yahoo.fr

ABSTRACT

The Guardian Council, endowed with specific and exclusive competences, is regarded as one of the pivotal sovereign institutions in the legal and political system of the Islamic Republic of Iran. Its core function lies in safeguarding the rule of law. Therefore, analyzing the decisions and opinions of the Guardian Council is essential to understanding this public body's approach to the concept of a rule-of-law-based government, as well as the implications and outcomes of this principle (principle of competence and principle of lack of competence) in evaluating the validity of administrative decisions. This article aims to analyze, clarify, distinguish, and demarcate the concept and scope of various common types of competence in public law and their criteria as reflected in the practice of this fundamental institution. This study, conducted using a descriptive-analytical method, demonstrates that the Guardian Council has identified five main characteristics of the principle of competence in its jurisprudence: legality, obligation, limitation, exclusivity, and non-delegability. Generally, the Council has sought to regulate and ensure the boundaries of the competences of public authorities, and when it fails to recognize the competence of a public authority in statutory laws, it challenges their actions or decisions on the grounds of lack of competence. Moreover, the Iranian constitutional judge has adopted a restrictive interpretation for mandatory competences and a broad interpretation for discretionary competences. In its jurisprudence, the Guardian Council simultaneously exercises both "legal authority" and "legal discretion." In other words, its performance embodies both a binding and obligatory dimension (legal authority) and a selective and discretionary dimension (legal discretion), and it defines its competenceal scope in such a way that certain duties are explicitly imposed on it. Nevertheless, while executing these duties, the Council also possesses discretionary powers to interpret and apply religious norms and legal standards in specific circumstances. This scope of competence is not only grounded in statutory texts but also evolves dynamically through the Council's interpretative rulings and practical precedents. This characteristic indicates the quasi-obligatory and quasi-discretionary nature of the competence vested in this public institution.

Keywords: Rule of Law, Guardian Council, Competence, Scope of Competence, Public Authorities and Institutions.

How to cite: Nasouri, M., Gorji Azandriani, A.A. (2024). The Concept and Scope of Competence in the Jurisprudence of the Guardian Council. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 2(3), 93-113.



تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۰۶/۰۲

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۷/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۸/۰۷

تاریخ چاپ: ۱۴۰۳/۰۹/۲۹

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی

مفهوم و قلمرو صلاحیت در رویه شورای نگهبان

مزدک نصوری^۱، علی اکبر گرجی ازندریانی^۲*

۱. کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

* پست الکترونیک نویسنده مسئول: gorji110@yahoo.fr

چکیده

شورای نگهبان با برخورداری از صلاحیت‌های خاص و انحصاری یکی از نهادهای حاکمیتی حائز اهمیت در نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود که کارویژه آن تضمین حاکمیت قانون است. بنابراین، تجزیه و تحلیل آرا و نظریات شورای نگهبان جهت فهم رویکرد این نهاد عمومی در خصوص مفهوم دولت قانونمدار و آثار و نتایج آن (اصل صلاحیت و اصل عدم صلاحیت) در راستای سنجش صحت یا عدم صحت تصمیمات اداری راهگشا می‌باشد. این نوشتار در پی تحلیل، تبیین، تمییز و تفکیک مفهوم و قلمرو انواع صلاحیت‌های متداول در حقوق عمومی و معیارهای آن‌ها در رویه این نهاد اساسی می‌باشد. پژوهش حاضر به شیوه‌ای توصیفی-تحلیلی نشان داده است که شورای نگهبان، پنج ویژگی عمده اصل صلاحیت (قانونی بودن، الزامی بودن، محدود بودن، انحصاری بودن و غیرقابل تفویض بودن) را در رویه خود مورد شناسایی قرار داده است و عموماً در راستای تنظیم و تضمین قلمرو صلاحیت‌های مراجع عمومی گام برداشته است و اگر صلاحیت یک مقام یا نهاد عمومی را در قوانین موضوعه احراز نکند، عمل یا تصمیم آن‌ها را با ایراد عدم صلاحیت مواجه خواهد کرد. همچنین، دادرسی اساسی ایران در راستای مضیق تفسیر نمودن صلاحیت‌های تکلیفی و موسع تفسیر نمودن صلاحیت‌های تخییری حرکت کرده است. شورای نگهبان در رویه خود، همزمان از دو جنبه «قدرت قانونی» و «اختیار قانونی» برخوردار است. به عبارت دیگر، هم جنبه تکلیفی و الزام‌آور (قدرت قانونی) و هم جنبه گزینشی و اختیاری (اختیار قانونی) در عملکرد آن مشهود است و قلمرو صلاحیتش را به گونه‌ای تعریف می‌کند که در آن تکالیف مشخصی بر عهده دارد. با این حال، هنگام اجرای این وظایف، شورا از اختیاراتی برخوردار است تا در موارد خاص، موازین شرعی و معیارهای قانونی را تفسیر و اعمال کند. این قلمرو صلاحیت نه تنها بر اساس متون قانونی شکل گرفته، بلکه به صورت پویا و از طریق آرای تفسیری و رویه عملی خود شورا نیز تکامل می‌یابد. این ویژگی نشان‌دهنده ماهیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی صلاحیت این نهاد عمومی است.

کلیدواژگان: حاکمیت قانون، شورای نگهبان، صلاحیت، قلمرو صلاحیت، مقامات و نهادهای عمومی.

نحوه استناددهی: نصوری، مزدک،، گرجی ازندریانی، علی اکبر. (۱۴۰۳). مفهوم و قلمرو صلاحیت در رویه شورای نگهبان. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۲(۳)، ۹۳-۱۱۳.



(Motavali, 2013). کارویژه شورای نگهبان عبارت است از تطبیق موضوع با حکم (قوانین و موازین شرعی) که برخی آن را قضاوت دستورنامه‌ای تفسیر کرده‌اند (Ghazi- Shariatpanahi, 1996). رسیدگی شورای نگهبان به موضوعات در قلمرو صلاحیتش، اگر در مقام تطبیق موضوع با حکم باشد به‌عنوان یک عمل قضایی قلمداد می‌شود. از سوی دیگر، عدم وابستگی این نهاد به قوه قضاییه و پیش‌بینی صلاحیت‌های حکومتی برای آن سبب شده که شورای نگهبان به‌عنوان یک نهاد سیاسی نیز محسوب گردد (Talabaki & Abrishamirad, 2013).

از آنجایی که شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی ایران محسوب می‌گردد، نقد و بررسی نظریات این نهاد عمومی از اهمیت وافری برخوردار است (Gorji-Azandaryani, 2015a). بررسی و تحلیل رویه شورای نگهبان در اعمال صلاحیت‌های خود به‌ویژه در امر تحدید قدرت می‌تواند راه‌گشای اصلی تفکیک و تضمین صلاحیت‌های نهادهای حکومتی و قلمرو آن در نظام جمهوری اسلامی ایران باشد و به‌عنوان مبنایی جهت تبیین فقه حکومتی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور در راستای تسریع قانونگذاری و به‌عنوان یکی از منابع حقوق در مراجع قضایی مورد استناد قرار بگیرد.

به‌طور کلی، عدم صلاحیت و صلاحیت از مفاهیم مؤثر و کاربردی علم حقوق و از پیش شرط‌های مهم و ضروری تعیین اعتبار یا عدم اعتبار تصمیمات و اعمال اداری و مبنای قلمرو اختیارات مقامات و نهادهای عمومی می‌باشند. با توجه به آن‌که برخی از مفاهیم حقوق عمومی مانند مفهوم صلاحیت و قلمرو آن در قانون اساسی به‌طور مبهم مطرح گردیده است، برای بررسی آن‌ها می‌بایست به نظریات و رویه‌های شورای نگهبان مراجعه نمود. امری که پژوهش حاضر عهده‌دار آن خواهد بود.

صلاحیت در لغت به معنی اهلیت، شایستگی، درخوری و سزاواری بکار رفته است (Amid, 1984). صلاحیت در اصطلاح به معنای شایستگی، قدرت و توانایی قانونی مراجع و نهادها برای رسیدگی به وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها می‌باشد (Jafari- Langroudi, 2020). در حقوق اساسی، صلاحیت به معنای اختیار قانونی و رسمی یک نهاد یا مقام عمومی برای انجام وظایف و اعمال خاص است. به عبارت دیگر، صلاحیت مشخص می‌کند که چه کسی، در چه محدوده‌ای و با چه ابزاری می‌تواند عمل کند (Ghazi-Shariatpanahi, 2021). صلاحیت‌ها ریشه در قانون اساسی و سایر قوانین عادی دارند. قانون اساسی به عنوان قانون مادر، چارچوب کلی صلاحیت‌ها را تعیین می‌کند و قوانین عادی، جزئیات و مصادیق آن را مشخص می‌سازند. هیچ نهاد یا مقامی نمی‌تواند صلاحیت خود را خودسرانه تعیین کند یا از محدوده صلاحیت‌های قانونی فراتر رود. اصل قانونی بودن صلاحیت‌ها یکی از ارکان مهم حقوق اساسی و دولت قانون‌مدار است (Gorji-Azandaryani, 2015b). تفسیر قانون اساسی، به دلیل ماهیت بنیادین آن در تعیین چارچوب قدرت سیاسی، از مسائل حیاتی حقوق اساسی و از کارویژه‌های دادرس اساسی است (Gorji-Azandaryani & Khademi, 2017). دادرسی اساسی با مجموعه‌ای از روش‌ها و سازوکارها، برتری قانون اساسی را تضمین می‌کند و مانع خروج دستگاه‌های حکومتی از حدود صلاحیت قانونی‌شان می‌شود (Allen, & Thompson, 2005).

در اصول ۹۱ الی ۹۹ قانون اساسی به تبیین و شناسایی صلاحیت‌های شورای نگهبان به عنوان دادرس اساسی ایران و اهمیت آن در نظام حقوقی کشور پرداخته شده است. مهم‌ترین صلاحیت این نهاد عمومی، صیانت از دو هنجار برتر یعنی شرع و قانون اساسی می‌باشد (Falahzadeh & Darvish-).

برخی حقوقدانان صلاحیت را به عنوان قدرت قانونی، یعنی توانایی اعمال قوانین، تفسیر می‌کنند، در حالی که برخی دیگر آن را به عنوان اختیار قانونی، یعنی حق تصمیم‌گیری در چارچوب قانون می‌بینند. این تمایز در مورد شورای نگهبان که صلاحیت‌های نظارتی و تفسیری گسترده‌ای در قانون اساسی دارد، اهمیت ویژه‌ای پیدا می‌کند. بدین ترتیب، در این بخش موضوع بحث ما تبیین و تفکیک انواع صلاحیت‌های متداول در حقوق عمومی و تحلیل آن‌ها در رویه این نهاد عمومی می‌باشد.

۱-۱- صلاحیت‌های تکلیفی (صلاحیت‌های غیرگزینشی)

۱-۱-۱- صلاحیت تکلیفی محض (صلاحیت مقید مطلق)

در صلاحیت تکلیفی محض، مرجع صلاحیت‌دار موظف است دقیقاً و بدون کم و کاست بر اساس مقررات قانونی عمل نماید. در این نوع صلاحیت، مقام عمومی منحصرأ در چارچوب شروط و معیارهای از پیش تعیین شده در قانون، مکلف به اتخاذ تصمیم می‌باشد و هیچ‌گونه اختیار یا صلاحیدیدی در انحراف از حکم قانون یا تغییر مفاد آن ندارد (Gorji-Azandaryani, 2021). نظریه تفسیری شماره ۵۴/م مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان در خصوص نحوه انتشار مذاکرات علنی مجلس، یک مثال روشن از صلاحیت تکلیفی محض در رویه این نهاد است. این نظریه نشان می‌دهد که شورای نگهبان در تفسیر قوانین، گاهی اوقات به گونه‌ای عمل می‌کند که اختیار تصمیم‌گیری را به طور کامل از مقام عمومی سلب نموده و آن را ملزم به اجرای دقیق و موبه‌مو حکم قانون می‌نماید. این رویه، اهمیت تبعیت از نص قانون و عدم جواز تفسیر موسع یا مضیق در مواردی که قانون به صراحت تعیین تکلیف کرده است را مورد تأکید قرار می‌دهد.

نظریه شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۰۳/۰۴ شورای نگهبان نمونه‌ای از رویه این نهاد در اعمال صلاحیت تکلیفی محض است، جایی که شورا با تفسیر قانون اساسی، تکلیف قانونی مشخص و بدون اختیاری را برای قوه مجریه تعیین و بر اجرای دقیق آن تأکید

در این راستا، ابتدا تبیین و شناسایی مفهوم صلاحیت و انواع آن را مورد توجه قرار می‌دهیم. در واقع، در گفتار اول به‌طور تفصیلی مباحث و مصادیق متعددی از تمییز و تفکیک انواع صلاحیت‌های متداول حقوق عمومی و نیز معیارها و وجوه تمایز آن‌ها در رویه شورای نگهبان مورد مطالعه و مذاقه واقع شده است و شناسایی صلاحیت جدیدی تحت عنوان شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی مطمح نظر قرار خواهد گرفت. در گفتار دوم، ویژگی‌های بنیادین اصل صلاحیت در رویه دادرسی اساسی ایران را مورد شناسایی و تحلیل قرار خواهیم داد و در پایان نیز نتیجه‌گیری به‌عمل می‌آید.

سؤال اصلی:

مفهوم و قلمرو صلاحیت در رویه شورای نگهبان چگونه تبیین و تفسیر شده است؟

سؤالات فرعی:

۱. آیا شورای نگهبان در برخورد با صلاحیت‌های تکلیفی و تخیری، رویه‌ای مشخص و منسجم دارد؟
۲. چه معیارها و ویژگی‌هایی در تعیین مفهوم و قلمرو صلاحیت در رویه شورای نگهبان مورد استفاده قرار گرفته است؟

۱. مفهوم و انواع صلاحیت در رویه شورای نگهبان

در حقوق عمومی، صلاحیت به معنای مجوزی است که به مقامات یا نهادهای عمومی داده می‌شود تا در چارچوب قانون نسبت به اتخاذ تصمیمات و اجرای اقدامات مربوط به وظایف خود اقدام کنند. این مجوز قانونی، تعیین‌کننده مرزها و حوزه‌هایی است که در آن نهادهای عمومی می‌توانند با استناد به قوانین و مقررات مربوطه عمل نمایند تا اقداماتشان مشروع و قانونی تلقی شود (Molan, 1997). تجزیه و تحلیل صلاحیت مأموران و نهادهای اداری و قلمرو آن یکی از موضوعات مبتلا به و مباحث پرمناقشه حقوق عمومی محسوب می‌شود (Gorji-Azandaryani & Khademi, 2017).

ت. نقش محدود شورای نگهبان: در این نوع صلاحیت، نقش شورای نگهبان به اعلام و اجرای حکم قانون محدود می‌شود و نقش یک تصمیم‌گیرنده فعال یا سیاست‌گذار را ایفا نمی‌کند. ث. ایجاد قطعیت و الزام: اعمال صلاحیت تکلیفی محض معمولاً منجر به ایجاد قطعیت و الزام قاطع برای مخاطب حکم قانونی می‌شود.

۱-۲- صلاحیت تکلیفی نسبی (صلاحیت مقید نسبی)

صلاحیت تکلیفی نسبی، صلاحیتی است که در آن مرجع صلاحیت‌دار موظف به انجام یک وظیفه قانونی است، اما در انجام آن وظیفه، از درجاتی از اختیار، صلاحدید و انعطاف‌پذیری برخوردار می‌باشد تا بتواند با توجه به شرایط و مقتضیات، بهترین روش را برای تحقق هدف قانونگذار انتخاب کند. این نوع صلاحیت، نیازمند استدلال و توجیه تصمیمات توسط مرجع ذیصلاح است (Gorji-Azandaryani, 2021). نظریه شماره ۱۶۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ شورای نگهبان نمونه‌ای روشن از اعمال صلاحیت تکلیفی نسبی است، زیرا شورای نگهبان هم مکلف به انجام وظایف خود از طریق تصویب مقررات است و هم در تعیین جزئیات این مقررات از صلاحدید و اختیار برخوردار می‌باشد. این نظریه نشان می‌دهد که قانون اساسی (و تفسیر شورای نگهبان از آن) در برخی موارد، ضمن تعیین تکلیف کلی برای یک مرجع، اختیار و صلاحدید لازم را برای اجرای مؤثر آن تکلیف به همان مرجع واگذار می‌کند. این رویکرد، انعطاف‌پذیری و کارآمدی نظام حقوقی را در مواجهه با مسائل مختلف تضمین می‌نماید.

نظریه مشورتی شماره ۸۷/۳۰/۲۹۳۴۹ مورخ ۱۳۸۷/۰۹/۰۳ شورای نگهبان، مصداقی از اعمال صلاحیت تکلیفی نسبی است، زیرا شورا هم مکلف به تفسیر قانون اساسی و انطباق آن با شرع است و هم در نحوه تفسیر و اعمال این انطباق، از صلاحدید و اختیار نسبی برخوردار می‌باشد. این نظریه نشان می‌دهد که صلاحیت شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی و انطباق مصوبات با شرع، صرفاً

می‌نماید. همچنین، نظریه شماره ۹۴۰۴ مورخ ۱۳۶۲/۰۵/۲۴ شورای نگهبان با تفسیر اصل ۹۴ قانون اساسی، یک تکلیف قانونی مشخص، بدون هیچ‌گونه اختیار و با ضمانت اجرا برای مجلس شورای اسلامی در خصوص ارسال تفاسیر قانونی ایجاد می‌کند. به این معنا که مجلس در این زمینه صرفاً مجری یک تکلیف قانونی است و هیچ‌گونه فضای مانور یا انتخاب روش‌های دیگر برای عمل ندارد. وظیفه مجلس در اینجا صرفاً انجام دادن آن چیزی است که قانون (تفسیر شورای نگهبان از قانون اساسی) به آن امر کرده است.

نظریه شماره ۹۰/۳۰/۴۲۲۴۹ مورخ ۱۳۹۰/۰۲/۲۱ شورای نگهبان با تفسیر اصل ۱۳۳ قانون اساسی، یک تکلیف قانونی کاملاً مشخص، بدون هیچ‌گونه اختیار و با تأکید بر اجرای دقیق برای رئیس‌جمهور در خصوص اخذ رأی اعتماد برای وزیران وزارتخانه‌های جدید یا ادغام‌شده ایجاد می‌کند. این ویژگی‌ها به وضوح، این رأی را به عنوان مصداقی از صلاحیت تکلیفی محض تثبیت می‌کند. نقش رئیس‌جمهور در این مورد، صرفاً پذیرش و اجرای بی‌چون و چرای یک تکلیف قانونی است و هیچ‌گونه فضای تصمیم‌گیری یا انتخاب روش‌های متفاوت برای او متصور نیست.

معیارهای صلاحیت تکلیفی محض در رویه شورای نگهبان را می‌توان به صورت زیر شناسایی نمود:

الف. تأکید بر نص قانون: در اعمال صلاحیت تکلیفی محض، شورای نگهبان به شدت بر متن صریح قانون (به ویژه موازین شرعی و قانون اساسی) تأکید دارد.

ب. رویکرد شکلی: تمرکز اصلی بر انطباق شکلی و صوری موضوع با قانون است، نه لزوماً بر ملاحظات ماهوی، مصالح عمومی یا سیاست‌های کلی.

پ. عدم انعطاف‌پذیری: صلاحیت تکلیفی محض معمولاً انعطاف‌ناپذیر است و امکان تعدیل یا تغییر حکم قانونی بر اساس شرایط خاص وجود ندارد.

یک تکلیف صرف نیست، بلکه شامل عنصر تفسیر، تشخیص و اعمال صلاحدید در چارچوب موازین شرعی و قانونی است. به عبارت دیگر، دادرس اساسی ایران در عین حال که مکلف به انجام وظیفه نظارتی و تفسیری خود است، در نحوه انجام این وظیفه و تفسیر و اعمال موازین، از صلاحیت نسبی برخوردار می‌باشد.

نظریه مشورتی شماره ۷۶۰۳ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۰۶ شورای نگهبان نمونه‌ای عالی از نحوه ترکیب تکلیف قانونی و اختیار عمل در صلاحیت‌های مقامات و نهادهای حکومتی است. این نظریه نشان می‌دهد حتی در مواردی که به نظر می‌رسد تکلیف قانونی یا شرعی به صورت مطلق وجود دارد، باز هم عنصر صلاحدید و تفسیر می‌تواند در نحوه اعمال آن تکلیف نقش مهمی ایفا کند. شورای نگهبان با این نظریه، ضمن تأکید بر تکالیف رئیس‌جمهور، فضایی از اختیار عمل را برای او در شرایط خاص قائل شده است که این امر مشخصه اصلی صلاحیت تکلیفی نسبی است.

معیارهای صلاحیت تکلیفی نسبی در رویه شورای نگهبان را می‌توان به صورت زیر اشاره نمود:

۱. الزام قانونی: وجود یک الزام قانونی مشخص که شورای نگهبان را مکلف به انجام وظیفه‌ای معین می‌کند. این الزام از قانون اساسی، قوانین عادی و سایر قواعد نشأت می‌گیرد.

۲. صلاحدید و اختیار: عنصر صلاحدید و اختیار از منظر شورای نگهبان در نحوه انجام وظیفه قانونی به معنای آزادی مطلق نیست، بلکه به معنای فضای مانور، تفسیر و انتخاب روش‌های مناسب در چارچوب قانون است.

۳. هدف محوری: اعمال صلاحدید و اختیار باید در راستای تحقق اهداف و مقاصد شارع یا قانون‌گذار باشد. در رویه شورای نگهبان، صلاحدید بی‌هدف و مطلق در صلاحیت تکلیفی نسبی جایگاهی ندارد.

به‌طور کلی، در رویه شورای نگهبان، برخی اشتراکات بین صلاحیت‌های تکلیفی محض و نسبی به شرح ذیل دیده می‌شود:

۱. وجه تکلیفی: هر دو نوع صلاحیت، در وجه تکلیفی خود الزام‌آور هستند. به این معنا که نهاد یا مقام عمومی از منظر شورای نگهبان در هر دو حالت، مکلف به انجام وظیفه‌ای است. این تکلیف ناشی از قانون اساسی، قوانین عادی یا سایر مقررات حقوقی می‌باشد.

۲. مبنای قانونی: هر دو نوع صلاحیت مبتنی بر قانون هستند. مبنای مشروعیت وجودی هر دو نوع صلاحیت، قانون اساسی و سایر قوانین مرتبط است.

۳. هدف غایی: هر دو نوع صلاحیت، در نهایت با یک هدف غایی مشترک مرتبط هستند: صیانت از موازین شرعی، قانون اساسی و نظام حقوقی-سیاسی جمهوری اسلامی ایران.

۴. موضوعیت: هر دو نوع صلاحیت، موضوعیت و کاربرد عملی در رویه شورای نگهبان دارند. یعنی هر دو نوع صلاحیت، در تصمیمات، آراء و نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان قابل مشاهده و تحلیل هستند.

تفاوت‌های عمده‌ای که شورای نگهبان در رویه خود بین صلاحیت‌های تکلیفی محض و نسبی شناسایی می‌کند به شرح زیر است:

۱. میزان اختیار و صلاحدید: مقام ذی‌صلاح در صلاحیت تکلیفی محض، صرفاً مجری یک تکلیف قانونی کاملاً معین است و هیچ‌گونه فضای مانور، تفسیر یا انتخاب روش ندارد. یعنی تصمیم صرفاً جنبه اخباری و اعلامی دارد، نه انشائی و تأسیسی. اما در صلاحیت تکلیفی نسبی، مقام ذی‌صلاح علاوه بر تکلیف قانونی، از اختیار تفسیر، تشخیص مصادیق، تعیین روش اجرا و تصمیم‌گیری بر اساس مقتضیات و شرایط برخوردار است و نقش فعال‌تری ایفا می‌کند. یعنی تصمیم‌دارای جنبه انشائی و تأسیسی است.

۲. ماهیت تکلیف: در صلاحیت تکلیفی محض، تکلیف قانونی به صورت دقیق و بدون ابهام تعیین شده و نیازی به تفسیر یا تشخیص

یافت می‌شود. در نظام‌های حقوقی مدرن، محدودیت‌های بنیادین حقوقی همواره بر این اختیارات اعمال می‌گردد. بنابراین، مطلق بودن در این نوع صلاحیت، به معنای گستردگی اختیار و عدم تصریح قانونی محدودیت‌ها به شکل معین است، نه رهایی کامل از هرگونه محدودیت و نظارت (Mashhadi, 2009). نظریه تفسیری شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۱۳ قانون اساسی را می‌توان به عنوان نزدیک‌ترین مصداق به مفهوم صلاحیت تخییری مطلق مورد بررسی قرار داد. این نظریه، "حق اخطار و تذکر" را برای رئیس جمهور قائل می‌شود و محدودیتی برای آن تعیین نمی‌کند که می‌تواند به معنای اختیار عمل نسبتاً گسترده برای رئیس جمهور در این زمینه تلقی شود. با این حال، این صلاحیت تابع اصول کلی حقوقی و سیاسی است.

مطابق نظریه شماره ۱۰۰۹۴ مورخ ۱۳۶۲/۰۹/۰۹ شورای نگهبان، اصل ۱۳۶ قانون اساسی به رئیس‌جمهور صلاحیت تخییری نسبتاً وسیعی در عزل و زرا اعطا می‌کند. استفاده از فعل "می‌تواند" و عبارت "به هر ترتیبی" در ظاهر، دلالت بر اختیار عمل زیاد و عدم وجود قید و شرط صریح قانونی برای عزل و زرا دارد. همچنین، فقدان سازوکار بازبینی قضایی یا بازخواست سیاسی مستقیم، این تحلیل را تقویت می‌کند. البته اختیار رئیس‌جمهور محدود به اصول کلی حاکم بر نظام سیاسی، اصل مسئولیت و پاسخگویی دولت در برابر مجلس، مصلحت نظام و حسن اداره کشور است. سوءاستفاده از این اختیار می‌تواند پیامدهای سیاسی منفی برای رئیس‌جمهور و دولت داشته باشد و حتی منجر به مداخله سایر نهادهای عالی نظام شود.

معیارهای صلاحیت تخییری مطلق در رویه شورای نگهبان را می‌توان به شرح ذیل اشاره نمود:

۱. آزادی عمل گسترده: مقام عمومی دارای صلاحیت تخییری مطلق، در تصمیم‌گیری و اعمال صلاحیت خود از آزادی عمل

مصداق ندارد. وظیفه، اغلب جنبه فنی، شکلی یا فرآیندی دارد. اما در صلاحیت تکلیفی نسبی، وظیفه به‌طور کلی‌تر، مبهم‌تر یا نیازمند تفسیر و تشخیص مصداق است. یعنی تکلیف قانونی، چارچوب کلی را مشخص می‌کند، اما جزئیات اجرا، تفسیر مفاهیم، تعیین مصادیق و انتخاب روش بر عهده مقام ذی‌صلاح می‌باشد. وظیفه، اغلب جنبه ماهوی، ارزشی یا دارای ابعاد تفسیری است.

۳. قلمرو عمل‌کنندگی: در صلاحیت تکلیفی محض، دامنه عمل بسیار محدود و مشخص است و هیچ‌گونه انعطاف یا گزینه‌ای برای انتخاب روش‌های مختلف وجود ندارد. اما در صلاحیت تکلیفی نسبی، دامنه عمل گسترده‌تر و انعطاف‌پذیر است و مقام صلاحیت‌دار می‌تواند با توجه به صلاحدید خود، از بین روش‌های مختلف، مناسب‌ترین روش را برای انجام وظیفه انتخاب کند و در تفسیر و تشخیص مصادیق، ابتکار عمل داشته باشد.

۴. فرآیند تصمیم‌گیری: در صلاحیت تکلیفی محض، فرآیند تصمیم‌گیری عموماً شکلی و مبتنی بر انطباق ساده و مستقیم با قانون است و نیازی به استدلال پیچیده، تحلیل عمیق یا ارزیابی‌های ارزشی ندارد. اما در صلاحیت تکلیفی نسبی، فرآیند تصمیم‌گیری عموماً قضاوتی، تفسیری و ماهوی و نیازمند استدلال حقوقی، تفسیر قوانین، تحلیل شرایط، ارزیابی‌های ارزشی و تشخیص مصالح است.

۲-۱- صلاحیت‌های تخییری (صلاحیت‌های گزینشی)

۱-۲-۱- صلاحیت تخییری مطلق (صلاحیت تخییری کامل)

صلاحیت تخییری مطلق یا اختیار مطلق، نوعی صلاحیت است که به مرجع ذی‌صلاح آزادی عمل گسترده در تصمیم‌گیری می‌دهد و محدود به قوانین موضوعه نیست. در این صلاحیت، مرجع در تشخیص موضوع، اقتضائات اداری و تصمیم حقوقی ابتکار عمل تام دارد و تصمیماتش مبتنی بر اراده و صلاحدید شخصی است. با وجود این اطلاق ظاهری، باید توجه داشت که صلاحیت تخییری مطلق بیشتر یک مفهوم نظری است و در عمل به ندرت

بسیار بالایی برخوردار است. این آزادی عمل به حدی است که تقریباً هیچ الزام قانونی یا رویه مشخصی برای نحوه اعمال صلاحیت وجود ندارد. مقام صلاحیت‌دار می‌تواند بر اساس تشخیص و صلاحدید خود، بدون نیاز به تبعیت از معیارها یا ضوابط از پیش تعیین‌شده، تصمیم بگیرد. صلاحیت تخییری مطلق به‌ندرت با محدودیت‌های قانونی مشخص و قابل‌اعمال روبرو می‌شود.

۲. عدم نظارت‌پذیری قضایی یا سیاسی قاطع: تصمیمات ناشی از اعمال صلاحیت تخییری مطلق، به‌سختی قابل‌اعتراض یا بازنگری توسط مراجع قضایی یا سیاسی بالاتر هستند. مکانیسم‌های نظارتی موجود یا بسیار ضعیف‌اند یا به‌طور مؤثر قابل‌اعمال نیستند. این ویژگی، مصونیت نسبی برای تصمیمات متخذه ایجاد می‌کند و پاسخگویی حقوقی را کاهش می‌دهد.

۳. تفسیر موسع: مقام دارای صلاحیت تخییری مطلق، معمولاً از اختیار تفسیر موسع و گسترده از دامنه صلاحیت خود برخوردار است. این تفسیر موسع می‌تواند شامل توسعه مصادیق، تعمیم موارد شمول و افزایش اختیارات عملی باشد. مقام صلاحیت‌دار می‌تواند با استناد به اصول کلی یا روح قانون، دامنه صلاحیت خود را گسترش دهد.

۴. عدم الزام به ارائه استدلال: در اعمال صلاحیت تخییری مطلق، الزامی به ارائه استدلال تحلیلی، مستندات دقیق یا توجیهات مفصل برای تصمیمات وجود ندارد. تصمیمات می‌توانند به‌صورت خلاصه و بدون ذکر دلایل مشروح اعلام شوند. این ویژگی، شفافیت فرآیند تصمیم‌گیری را کاهش داده و امکان ارزیابی منطقی و حقوقی تصمیمات را دشوار می‌سازد.

۱-۲-۲- صلاحیت تخییری محدود (صلاحیت تخییری مقید)

صلاحیت اختیاری محدود (مقید)، جایگاهی میانه در طیف میان “فقدان صلاحیت اختیاری” و “صلاحیت اختیاری مطلق” دارد. در این گونه از صلاحیت، هرچند مرجع ذی‌صلاح از اختیار

تصمیم‌گیری و آزادی انتخاب برخوردار است، لیکن اعمال این اختیارات مقید به چارچوب قواعد حقوقی و مستلزم ارائه توجیهات قانونی و انطباق با قوانین موضوعه می‌باشد (Mashhadi, 2009). نظریه شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۰/۰۶/۲۸ در خصوص تفسیر اصل ۲۲ قانون اساسی، به روشنی مصداق صلاحیت تخییری محدود است. در این نظریه، مرکز اسناد انقلاب اسلامی در پاسخگویی به استعلامات مربوط به صلاحیت داوطلبان نمایندگی، دارای اختیار انتخاب است (به دلیل استفاده از لفظ می‌تواند). با این حال، این اختیار محدود و مقید به شرایط و ضوابط مشخصی است که در نظریه ذکر شده است: درخواست مقام ذی‌صلاح و موضوعیت داشتن موانع ماده ۱۰ قانون انتخابات. این محدودیت‌ها، نظریه را از مصادیق صلاحیت تخییری مطلق خارج کرده و آن را در زمره صلاحیت‌های تخییری محدود (مقید) قرار می‌دهد که در آن، اختیار تصمیم‌گیری در چارچوب قواعد و ضوابط مشخص اعمال می‌گردد.

نظریه تفسیری شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۰۵ شورای نگهبان، به قوه قضاییه درجاتی از اختیار در زمینه نظارت بر حسن اجرای قوانین و اخطار به مقامات مسئول اعطا می‌کند. این صلاحیت تخییری نسبی، به ویژه در تشخیص مصادیق “تخلف از اجرای قوانین” و “تصمیم به اخطار کردن یا نکردن” مشهود است. اختیار نظارتی قوه قضاییه محدود به چارچوب “حسن اجرای قوانین” است، قابل تنظیم و تحدید توسط قوانین عادی است و هدف آن “توجه مقامات مسئول” است، نه اجبار مطلق آنها. قوه قضاییه در اعمال این صلاحیت، از درجاتی از اختیار و صلاحدید برخوردار است، اما این اختیار در چارچوب قانون اساسی، قوانین عادی و اصول حقوقی محدود شده است و به معنای آزادی عمل مطلق و بی‌قید و شرط نیست.

نظریه شماره ۲۳۶۰ مورخ ۱۳۶۳/۱۰/۰۵ شورای نگهبان، به رئیس‌جمهور درجاتی از اختیار در زمینه بررسی و اظهارنظر در

به طور کلی، شباهت‌های عمده‌ای که شورای نگهبان بین صلاحیت‌های تخییری مطلق و محدود در رویه خود شناسایی می‌کند به شرح زیر است:

۱. وجود عنصر اختیار: در هر دو نوع صلاحیت تخییری، چه مطلق و چه محدود، عنصر "اختیار" به عنوان وجه مشترک اصلی وجود دارد. به این معنا که مرجع دارای صلاحیت صرفاً یک مجری صرف و بی‌اراده قانون نیست، بلکه در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی خود، امکان انتخاب و تصمیم‌گیری بین گزینه‌های مختلف را دارد. این اختیار، هسته اصلی هر دو نوع صلاحیت تخییری را تشکیل می‌دهد.

۲. لزوم اعمال نظر و تشخیص: هر دو نوع صلاحیت تخییری، مستلزم آن هستند که مرجع دارای صلاحیت، نظر و تشخیص خود را اعمال کند. چه در صلاحیت تخییری مطلق که دامنه این نظر و تشخیص گسترده‌تر است و چه در صلاحیت تخییری محدود که در چارچوب معیارهای مشخص اعمال می‌شود، باز هم مرجع باید با بررسی شرایط و مقتضیات، به یک "تشخیص" برسد و بر اساس آن عمل کند.

۳. هدف مشترک: هر دو نوع صلاحیت تخییری، در نهایت با هدف تحقق اهداف و مقاصد قانونی اعمال می‌شوند. چه هدف قانونگذار از اعطای صلاحیت تخییری مطلق به مرجع، انعطاف‌پذیری حداکثری در شرایط مختلف باشد و چه هدف از صلاحیت تخییری محدود، اعمال اختیار حداکثری در چارچوب معیارهای معین.

۴. استفاده از استدلال و توجیه: اگرچه در صلاحیت تخییری مطلق، الزام به ارائه توجیهات دقیق و مستدل ممکن است کمتر باشد، اما در هر دو نوع صلاحیت، مرجع اعمال‌کننده اختیار، به نوعی استدلال و توجیه برای تصمیم خود نیاز دارد. در صلاحیت تخییری محدود، این استدلال باید مبتنی بر معیارها و ضوابط مشخص باشد، در حالی که در صلاحیت تخییری مطلق، ممکن است استدلال بر

مورد مغایرت مصوبات دولت با قوانین اعطا می‌کند. این صلاحیت تخییری نسبی، به ویژه در تفسیر قوانین و تشخیص "مغایرت" یا "عدم مغایرت" مصوبه مشهود است. همچنین، اظهارنظر بودن وظیفه رئیس‌جمهور، می‌تواند به او انعطاف بیشتری در نحوه برخورد با مصوبات دولت بدهد. اختیار رئیس‌جمهور محدود به چارچوب "مغایرت با قوانین" است، تابع اصل "قانونمندی" می‌باشد و تحت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری قرار دارد. معیارهای صلاحیت تخییری محدود در رویه شورای نگهبان را می‌توان به شرح ذیل اشاره نمود:

۱. وجود عنصر اختیار و انتخاب: همانند صلاحیت تخییری مطلق، در صلاحیت تخییری محدود نیز عنصر اختیار و انتخاب برای مرجع تصمیم‌گیرنده وجود دارد. عباراتی مانند "می‌تواند"، "اختیار دارد"، "مجاز است" در نظریات شورای نگهبان، اغلب نشان‌دهنده وجود عنصر اختیار هستند. با این حال، این اختیار به معنای آزادی عمل مطلق نیست.

۲. مقید بودن به چارچوب‌های قانونی و حقوقی: مهم‌ترین ویژگی صلاحیت تخییری محدود، مقید بودن آن به چارچوب‌های مشخص است. این چارچوب‌ها می‌توانند شامل موازین شرعی، قانون اساسی، قوانین عادی، مقررات و اصول حقوقی باشند.

۳. وجود معیارهای مشخص برای اعمال اختیار: صلاحیت تخییری محدود معمولاً با معیارهای مشخص و معینی همراه است که مرجع ذی‌صلاح باید در تصمیم‌گیری خود به آن‌ها توجه نماید. این معیارها می‌توانند صریحاً در قانون یا مقررات ذکر شده باشند یا به‌طور ضمنی از روح قانون و اهداف آن قابل استنباط باشند.

۴. لزوم ارائه توجیهات و استدلال‌های منطقی: در اعمال صلاحیت تخییری محدود، مرجع تصمیم‌گیرنده معمولاً ملزم به ارائه توجیهات و استدلال‌های منطقی و مستند برای تصمیمات خود است.

مبنای مصالح کلی‌تر یا تشخیص‌های کلان‌تر باشد. به هر حال، اصل “توجیه‌پذیری” به درجات مختلف در هر دو نوع صلاحیت وجود دارد.

تفاوت‌های عمده‌ای که شورای نگهبان بین صلاحیت‌های تخییری مطلق و محدود در رویه خود شناسایی می‌کند به شرح زیر است: ۱. دامنه اختیار: در صلاحیت تخییری مطلق، مرجع در حدود قانون برای انتخاب هر راه‌حل یا تصمیمی که مصلحت بداند، آزادی عمل گسترده دارد و چارچوب‌های خاص تحمیلی یا معیار مشخصی جهت ملزم کردن وجود ندارد. اما در صلاحیت تخییری محدود، مرجع تنها می‌تواند از میان گزینه‌های پیش‌بینی شده و در چارچوب معیارها و ضوابط قانونی محدود تصمیم بگیرد؛ خارج از آن معیارها، اختیار ندارد.

۲. معیارها و ضوابط حکمرانی: در صلاحیت تخییری مطلق، اصول کلی قانون (یا مصلحت‌های عام) شاخص اصلی است و از قواعد جزئی‌تر یا آیین‌نامه‌های تفصیلی تبعیت اجباری صورت نمی‌گیرد. اما در صلاحیت تخییری محدود، معیارهای روشن و مشخص (مثلاً نص قانونی صریح، حدود ارجاع شده به آیین‌نامه یا دستورالعمل اجرایی) جهت و دامنه اختیار را معین می‌کنند.

۳. الزام به توجیه و استدلال: در صلاحیت تخییری مطلق، الزام به ارائه مستدل و تفصیلی دلایل تا حد زیادی کمتر است و مرجع می‌تواند با استناد به مصلحت یا ملاحظات کلان، بدون تفکیک معیارهای جزئی، تصمیم‌گیری کند. اما در صلاحیت تخییری محدود، مرجع موظف است صریحاً نشان دهد که تصمیمش منطبق بر هریک از معیارهای قانونی بوده و نحوه تطبیق را تشریح کند.

۴. قابلیت کنترل و بازبینی: از آنجایی که مرجع صلاحیت‌دار در صلاحیت تخییری مطلق، اختیار وسیعی دارد، امکان بازبینی یا اعتراض محدود است و استانداردهای حقوقی برای نقد تصمیم، عمدتاً به نقض صریح قانون یا شرع برمی‌گردد. اما در صلاحیت تخییری محدود، تصمیم مرجع به دلیل وجود معیارهای واضح‌تر،

در برابر کنترل قضائی یا نظارت‌های بعدی (دیوان عدالت اداری، هیأت نظارت بر انتخابات و...) آسیب‌پذیرتر است.

۵. آثار نقض قلمرو: در صلاحیت تخییری مطلق، در صورت فراتر رفتن از مصادیق کلی قانون، اثبات صلاحیت‌دید شخصی و سلیقه‌گرایی سخت‌تر است و سندیت تصمیم تا وقتی از حدود صریحی عبور نکرده، معمولاً محفوظ می‌ماند. اما در صلاحیت تخییری محدود، خروج از چارچوب‌های مشخص به‌سادگی قابل اثبات است و تصمیم، باطل یا قابل ابطال اعلام می‌شود.

۶. نقش مصلحت‌اندیشی: در صلاحیت تخییری مطلق، مصلحت‌اندیشی و ابتنای تصمیمات بر ملاحظات عام سیاسی، اجتماعی یا امنیتی برجسته است. اما در صلاحیت تخییری محدود، مصلحت باید منطبق با معیارهای پیش‌بینی شده در قانون باشد و نمی‌توان از مصلحت شخصی یا موردی برای توجیه خروج از آن معیارها بهره برد.

۳-۱. صلاحیت‌های شبه تکلیفی-شبه‌گزینشی

مفهوم صلاحیت صرفاً در دو دسته صلاحیت تکلیفی و صلاحیت تخییری منحصر نمی‌شود، بلکه مفهوم سومی به نام صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی نیز وجود دارد که از حقوق اداری فرانسه گرفته‌برداری شده است. در مفهوم صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی همیشه درجه‌ای از صلاحیت تکلیفی و درجه‌ای از صلاحیت تخییری موجود است (Maleki & Hashemi, 2017). اگرچه صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی به دلیل ماهیت دوقطبی خود چندان متداول و به راحتی قابل شناسایی نیست و در نظام حقوقی ایران نیز مورد بررسی جدی قرار نگرفته است، اما در برخی از اصول قانون اساسی و نظرات دادرسی اساسی ایران می‌توان نشانه‌هایی از این نوع صلاحیت را یافت نمود. به نظر می‌رسد که تفسیر و شناسایی صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی در رویه شورای نگهبان در اسلوب صلاحیت‌های گزینشی و با

معیارهایی مانند سیاست‌های کلی نظام، اهداف قانونگذار و نفع عامه قابل شناسایی باشد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام وفق اصل ۱۱۲ قانون اساسی و شورای عالی امنیت ملی وفق اصل ۱۷۶ قانون اساسی دارای صلاحیت تخییری در مقررده‌گذاری می‌باشند، اما مکلف هستند که مصوبات خود را پس از تدوین و تصویب به تأیید مقام رهبری برسانند که نشان‌دهنده نقش ترکیبی (تخییری با محدودیت‌های نظارتی) این نهادهای عمومی در چارچوب قانون اساسی ایران است. مطابق نظریه شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۰۳ شورای نگهبان در خصوص تفسیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، تفسیر در مقام تبیین مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در صلاحیت خود این نهاد عمومی قرار دارد و مجمع در این زمینه از آزادی عمل برخوردار است، اما اگر تفاسیر مجمع تشخیص مصلحت نظام پیرامون مصوبات خود مستلزم توسیع یا تضییق دایره شمول آن باشد، قلمرو صلاحیت این نهاد محدود می‌شود و مکلف است که مقید به مواردی مانند اصل ۴ قانون اساسی باشد.

البته تحلیل صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظریه مذکور از منظر فقه حکومتی و مقید بودن مجمع در پابندی به شرع و نقش این نهاد حاکمیتی در مجرای ایجاد مَفَرّ از آرای شورای نگهبان یک تعارض بدوی را به ذهن متبادر کرده است. برای رفع تعارض می‌توان گفت که شورای نگهبان وظیفه نظارت بر قانون از منظر احکام اولیه را دارد و مجمع تشخیص مصلحت نظام وظیفه احراز موضوع و تجویز احکام ثانویه را دارد. لذا احکام ثانویه که مبطل احکام اولیه در مقام تنجز هستند، در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار دارد و مابقی در صلاحیت شورای نگهبان می‌باشد. مقید بودن صلاحیت (صلاحیت گزینشی) مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظریه مذکور بدین معناست که تمسک به احکام ثانویه جهت ترخیص از احکام اولیه ضوابطی دارد و مجمع بایستی این ضوابط را رعایت

نماید. همچنین، وقتی ترخیص از احکام اولیه شرعی نیازمند حکم حکومتی باشد و نه حکم ثانویه، مجمع در مقام احراز موضوع و پیشنهاد حکم حکومتی (مانند بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) واجد صلاحیت تخییری می‌باشد، یعنی می‌تواند امر را از اساس موکول نماید به حکم رهبری، یعنی برخلاف حکم ثانویه که تا مرحله تجویز حکم از سوی مقام رهبری (مانند اصل ۱۱۲ قانون اساسی) مکلف به اخذ اذن ایشان می‌باشد. بنابراین، نظریه شورای نگهبان در رأی مذکور، نمونه‌ای از صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی در فعالیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام است؛ جایی که از یک سو این نهاد موظف به اتخاذ تصمیم (تفسیر مصوبات مطابق با حوزه تبیین) بوده و از سوی دیگر در انتخاب جهت توسیع یا تضییق مصوبات، ضمن برخورداری از صلاحیت اختیاری، ملزم به رعایت محدودیت‌های قانون اساسی می‌شود. این ترکیب باعث ایجاد یک توازن می‌شود تا هم از آزادی عمل نهاد عمومی در تبیین مفاهیم برخوردار باشد و هم از بروز اختیار مطلق جلوگیری شود. معیارهای صلاحیت شبه‌تکلیفی-شبه‌گزینشی در رویه شورای نگهبان را می‌توان به شرح ذیل اشاره نمود:

۱. تکلیف قانونی به بررسی و اقدام: نهاد عمومی بر اساس قانون اساسی و قوانین عادی، در قبال برخی موضوعات، مکلف به اقدام است و نمی‌تواند از ایفای وظایف شانه خالی کند.

۲. اعمال معیارها و موازین نیازمند تفسیر و اجتهاد: در فرایند بررسی و اقدام، شورای نگهبان باید معیارها و موازینی را اعمال کند که ذاتاً نیازمند تفسیر، اجتهاد و قضاوت هستند. این معیارها غالباً کلی بوده و تطبیق آن‌ها با مصادیق، مستلزم درجه‌ای از تشخیص است.

۳. محدود بودن نتیجه نهایی: اگرچه نهاد عمومی در اعمال معیارها و تفسیر آن‌ها دارای درجه‌ای از اختیار است، اما نتیجه نهایی عمل آن معمولاً در چارچوب‌های از پیش تعریف شده قرار می‌گیرد.

۲. ویژگی‌های صلاحیت در رویه شورای نگهبان

در قاطبه آثار و نظریات دکترین حقوق عمومی، پنج ویژگی بنیادین برای اصل صلاحیت شناسایی گردیده است که عبارتند از: قانونی بودن، الزامی بودن، محدود بودن، انحصاری بودن و غیرقابل تفویض بودن. غایت اصلی از واکاوی ویژگی‌های اصل صلاحیت، تبیین و تفکیک میان مفاهیم صلاحیت و عدم صلاحیت می‌باشد؛ بدین نحو که مرزهای مفهومی و قلمرو متمایز هر یک از آن‌ها به نحو روشن‌تری ترسیم گردد. شایان ذکر است، صلاحیت یک مقام یا نهاد عمومی، واجد این ظرفیت است که به طور همزمان، متصف به چندین ویژگی از ویژگی‌های برشمرده برای اصل صلاحیت باشد. مطالعه دقیق و موشکافانه رویه شورای نگهبان، امکان شناسایی و تأیید وجود این پنج ویژگی را در عملکرد این نهاد فراهم می‌سازد. فهم این ویژگی‌ها، برای تحلیل دقیق‌تر آرا و نظریات شورای نگهبان و درک جایگاه و نقش این نهاد در نظام حقوقی و سیاسی ایران ضروری است.

۲-۱. قانونی بودن

قانونی بودن صلاحیت را می‌توان به‌عنوان عمده‌ترین ویژگی صلاحیت محسوب نمود. یعنی تمامی اعمال صلاحیت‌ها بایستی دارای منشأ قانونی باشند. در غیر این صورت، تصمیمات اتخاذ شده توسط نهاد یا مقام عمومی نامعتبر خواهند بود (*Ostovar-Sangari, 2014*). قانونی بودن از پیامدهای دولت مدرن است که منبث از قانون اساسی دولت‌های دموکراتیک می‌باشد (*Bugaric, 2004*). قانونی بودن یکی از مبانی تشکیل و اقدام اداره است و کلیه تصمیمات و فعالیت‌های اداره بایستی در چارچوب قانونی صورت بگیرد (*Hedavand & Mashhadi, 2010*). به همین دلیل، صلاحیت‌های واقعی یا خارج از قانون که متضمن استفاده از قدرت فراقانونی می‌باشند اساساً در حقوق عمومی تعریف نشده است و شایسته لغو و ابطال هستند. زیرا، اعمال صلاحیت‌هایی که در قانون تصریح نشده باشند به معنای فقدان مشروعیت قانونی در اتخاذ تصمیمات توسط مقامات است

(*Zarei, 2015*). اگرچه اداره همچنان مقید به قانون است، اما تمام اعمال اداری به یک میزان مقید به قانون نمی‌باشند (*Hedavand, 2010*).

نظریه شماره ۸۳۷ مورخ ۱۳۷۴/۰۶/۲۰ شورای نگهبان مصداق بارز تأیید و اعمال ویژگی قانونی بودن صلاحیت در رویه این نهاد است. شورا در این نظریه، صلاحیت خود را بر مبنای قوانین موضوعه (اصل ۹۴ قانون اساسی و ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان) استوار ساخته و اعمال آن را مشروط به طی شدن فرآیندهای قانونی مشخص (درخواست رسمی) می‌نماید. این رویکرد، از یک سو، تضمین می‌کند که اعمال صلاحیت شورا در چارچوب قانون صورت می‌پذیرد و از سوی دیگر، از تفسیرهای موسع و اعمال سلیقه‌ای صلاحیت پرهیز می‌شود. همچنین، نظریه شماره ۷۹/۲۱/۸۹۲ مورخ ۱۳۷۹/۰۷/۰۳ شورای نگهبان، به طور قاطعانه ویژگی قانونی بودن صلاحیت را تصریح می‌کند. شورا در این نظریه، صلاحیت انحصاری خود در تفسیر قانون اساسی را مستقیماً از اصل ۹۸ قانون اساسی استخراج کرده و بر انطباق کامل نظریه خود با نص صریح قانون اساسی تأکید می‌نماید. این رویکرد، نشان از پابندی شورای نگهبان به حاکمیت قانون و رعایت چارچوب‌های قانونی در اعمال صلاحیت‌های خود دارد. نظریه شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان، از منظر ویژگی قانونی بودن صلاحیت قابل دفاع است. شورا در این نظریه، صلاحیت خود را بر اساس اصل ۴ قانون اساسی بنا نهاده و بر منشأ قانونی اختیارات خود تأکید می‌کند. تفسیر شورا از اصل ۴ منجر به تعریف یک صلاحیت گسترده و انحصاری برای فقهای شورا در زمینه بررسی انطباق قوانین با شرع شده است. با وجود گستردگی این صلاحیت، مبنای قانونی آن (اصل ۴ قانون اساسی) و استناد صریح نظریه به این اصل، نشان می‌دهد که شورای نگهبان در این مورد، در چارچوب ویژگی قانونی بودن صلاحیت عمل کرده است.

۲-۲. الزامی بودن

صلاحیت، وظیفه و تکلیف است و مأمور دولت ملزم می‌باشد که به صلاحیت‌های قانونی خود عمل نماید و از آن تجاوز نکند (Motameni-Tabatabai, 2012). رعایت اصل صلاحیت یکی از قواعد آمره است و تجاوز از آن سبب بطلان تصمیم خواهد شد (Sadrol-Hefazi, 1993). الزامی بودن صلاحیت یعنی هنگامی که قانونگذار صلاحیت‌های یک مرجع را تعیین می‌کند آن مرجع موظف است که به صلاحیت خود در آن موضوع عمل نماید. زیرا، اصولاً صلاحیت برای یک نهاد به‌عنوان یک وظیفه و تکلیف قانونی محسوب می‌شود (Ostovar-Sangari, 2014). به همین دلیل، اعمال غیرقانونی صلاحیت یا عدم ایفای وظایف قانونی از سوی مقامات و نهادهای عمومی با ضمانت اجراهای اداری و کیفری مواجه خواهد گردید (Zarei, 2015).

نظریه شماره ۱۹۸۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۲/۰۸ شورای نگهبان به وضوح بر ویژگی الزامی بودن صلاحیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تأکید دارد، به ویژه در مورد صلاحیت قضایی و لزوم رعایت موازین اسلامی. این نظریه، اصل ۱۶۷ قانون اساسی را به گونه‌ای تفسیر می‌کند که تکلیف و الزام قانونی برای قضات در مراجعه به موازین اسلامی در صورت عدم وجود قانون مدون ایجاد می‌شود. همچنین، با الزام نهادهای عمومی به ارجاع موارد مغایرت، تلاش می‌شود تا یک سیستم الزام‌آور برای تضمین انطباق با موازین اسلامی در سطح کلان‌تر ایجاد گردد.

نظریه شماره ۸۶۳۰/۲۱۱۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۲۵ شورای نگهبان، ویژگی الزامی بودن صلاحیت در مورد مسئولیت‌های رئیس‌جمهور در قبال امور برنامه و بودجه و امور استخدامی کشور را تأیید و تأکید می‌کند. این نظریه با استناد به اصل ۱۲۶ قانون اساسی، صلاحیت رئیس‌جمهور در این حوزه‌ها را نه یک اختیار، بلکه یک تکلیف و وظیفه الزامی تلقی می‌نماید. در عین حال، نظریه امکان تفویض اختیار را از سوی رئیس‌جمهور می‌پذیرد، اما تأکید می‌کند

که تفویض مسئولیت به طور کامل و بدون تفویض اختیار، مغایر قانون اساسی است. این نظریه نمونه‌ای از رویه شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی به گونه‌ای است که مسئولیت‌پذیری مقامات عالی کشور در قبال وظایف قانونی خود را تضمین نماید و از سلب مسئولیت یا تفویض کامل وظایف کلیدی جلوگیری کند.

نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۵۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ شورای نگهبان بر ویژگی الزامی بودن صلاحیت در مورد صلاحیت مجلس شورای اسلامی در ارجاع مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام تأکید دارد. این نظریه، صلاحیت مجلس در این زمینه را یک صلاحیت مقید و مشروط به رعایت دقیق شرایط اصل ۱۱۲ قانون اساسی تلقی می‌کند و هرگونه رویه غیرقانونی یا تفسیر موسع از این صلاحیت را مردود می‌شمارد. این نظریه نمونه‌ای از رویه شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی به گونه‌ای است که حدود و ثغور صلاحیت‌های قوای مختلف را به دقت مشخص نموده و از تخطی در رویه‌های قانونی و تبدیل صلاحیت‌های مقید به اختیارات مطلق جلوگیری کند. به عبارت دیگر، این نظریه نشان می‌دهد که صلاحیت مجلس در ارجاع مصوبات به مجمع، یک صلاحیت مقید به قانون و رویه مشخص است و نه یک صلاحیت اختیاری که مجلس بتواند به میل خود و بدون رعایت شرایط قانونی از آن استفاده کند.

۲-۳. محدود بودن

از آنجایی که صلاحیت و قدرت مطلق امکان وقوع فساد و استبداد را به دنبال خواهد داشت، لذا اصل بر صلاحیت مقید مراجع عمومی می‌باشد، مگر اینکه صلاحیت مطلق توسط قانون اعطا شده باشد (Shirzad, 2013). بنابراین، تصمیمات مقامات و نهادهای عمومی بایستی در چارچوب روح و هدف قانون و در راستای اتخاذ تدابیری منطقی، منصفانه، متناسب و فارغ از سودجویی و سوءاستفاده از قدرت اعمال شود (Zarei, 2015). بنابراین،

صلاحیت هر مقام، باید ناشی از قانون و محدود به آن باشد (Emami & Ostovar-Sangari, 2013).

نظریه شماره ۳۱۷۹ مورخ ۱۳۶۰/۰۵/۱۴ شورای نگهبان مصداق بارز اعمال ویژگی محدود بودن صلاحیت در رویه این نهاد است و نشان می‌دهد که دادرسی اساسی ایران در تفسیر قوانین و تعیین حدود صلاحیت‌ها، به محدودیت‌های قانونی پایبند بوده و از گسترش بی‌رویه اختیارات نهادهای عمومی جلوگیری می‌کند. همچنین، نظریه شماره ۸۱/۳۰/۲۱۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۰۲ شورای نگهبان نمونه دیگری از اعمال ویژگی محدود بودن صلاحیت در رویه این نهاد است و نشان می‌دهد که شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی و تعیین حدود صلاحیت‌ها، به چارچوب‌های قانونی پایبند بوده و از تفسیر موسع صلاحیت‌ها که منجر به اختیارات نامحدود شود، اجتناب می‌ورزد.

۲-۴. انحصاری بودن

مفهوم انحصاری بودن صلاحیت این است که اعمال صلاحیت تنها منحصر به نهاد یا مقامی می‌باشد که توسط قانون تعیین شده و سایر نهادها و مراجع حق انجام آن امر را ندارند. در واقع، اصولاً بی‌معنا است که هر نهادی بتواند در زمینه‌ای مبادرت به تصمیم‌گیری و اقدام نماید در حالی که آن موضوع در صلاحیت نهاد دیگری قرار دارد (Ostovar-Sangari, 2014). زیرا، قانونگذار این صلاحیت‌های اعطایی به مقام عمومی را بنا به مصالح و تکالیفی به او اعطا می‌کند و سایر مقامات و نهادهای عمومی از حق مداخله در صلاحیت مذکور منع می‌باشند. بنابراین، اقدامات و تصمیمات خارج از صلاحیت آن‌ها ابطال خواهد شد (Zarei, 2015).

نظریه تفسیری شماره ۲۸۱۳ مورخ ۱۳۶۰/۰۴/۰۳ شورای نگهبان به وضوح ویژگی انحصاری بودن صلاحیت را در رویه این نهاد به نمایش می‌گذارد. این نظریه نشان می‌دهد که صلاحیت تحقیق و تفحص بر اساس اصل ۷۶ قانون اساسی، یک صلاحیت

انحصاری برای مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان مجلس به صورت فردی صلاحیت اعمال مستقیم این حق را ندارند. این انحصار مبتنی بر تفکیک شخصیت حقوقی نهاد و اعضا، تفسیر مضیق صلاحیت نمایندگان و با هدف حفظ نظم و کارآمدی در اعمال این حق صورت گرفته است.

نظریات شماره ۲۵۳۹ مورخ ۱۳۷۰/۱۲/۲۷ و ۶۶۱۷ مورخ ۱۳۷۲/۰۴/۲۹ شورای نگهبان به خوبی نشان می‌دهند که ویژگی انحصاری بودن صلاحیت در رویه این نهاد، صرفاً به صلاحیت‌های خود شورا محدود نمی‌شود، بلکه شامل به رسمیت شناختن و تأکید بر صلاحیت‌های انحصاری سایر نهادهای حکومتی نیز می‌گردد. این رویکرد، نشان‌دهنده پایبندی شورای نگهبان به اصل تفکیک قوا و تقسیم وظایف و احترام به حدود صلاحیت‌های قانونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. همچنین، این رویه به تخصیص شدن وظایف نهادها و افزایش کارآمدی نظام حقوقی کمک می‌کند، زیرا هر نهاد بر حوزه صلاحیت انحصاری خود متمرکز شده و از تداخل و موازی‌کاری جلوگیری می‌شود.

شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۹ صلاحیت انحصاری در تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مربوط به خود را قائل است. این صلاحیت انحصاری بر اساس تفسیر اصول ۴ و ۹۱ و ۹۹ قانون اساسی و با استدلال ضرورت استقلال و کارآمدی شورا توجیه می‌شود. این نظریه نمونه‌ای از تفسیر موسع صلاحیت شورا در حوزه امور داخلی خود است که با هدف تضمین استقلال و ایفای مؤثر وظایف قانونی شورا صورت می‌گیرد.

۲-۵. غیرقابل تفویض بودن

مأمور دولت برای انجام وظیفه نمی‌تواند صلاحیت خود را به دیگری تفویض کند. زیرا، صلاحیت وظیفه است و تنها شخص ذی‌صلاح می‌تواند آن را بکار بگیرد و توکیل صلاحیت به غیر یا تفویض اختیار، مجاز نمی‌باشد، مگر این که قانون چنین امری را

صلاحیت‌های انحصاری خود پایبند باشد و از تفویض صلاحیت‌های غیرقابل تفویض خودداری نماید. این ویژگی‌ها در مجموع، چارچوب کلی حاکم بر اعمال صلاحیت در رویه شورای نگهبان را ترسیم می‌کنند.

نتیجه‌گیری

مفهوم «صلاحیت» جایگاه محوری در حقوق عمومی دارد؛ به گونه‌ای که تحلیل آن برای ارزیابی انطباق اعمال و تصمیمات مقامات و نهادهای عمومی با موازین حقوقی و همچنین تعیین حدود و ثغور اختیارات قانونی آن‌ها امری ضروری و بنیادین محسوب می‌شود. در عرصه حقوق عمومی، قاعده کلی بر «عدم صلاحیت» استوار است و صلاحیت داشتن به‌عنوان استثنایی بر این قاعده عام تلقی می‌گردد و بر این مبنا، برخورداری مأمور یا نهاد اداری از هرگونه صلاحیتی، می‌بایست مستند به حکم قانون باشد.

نهادهای دادرسی اساسی به‌عنوان نهادهایی مستقل از قوای حاکمیتی و پاسدار هنجارهای عالی حقوقی به حل و فصل اختلافات حقوق اساسی می‌پردازند و ترکیبی از نقش‌های قضایی و سیاسی را ایفا می‌کنند. رویه قضایی این مراجع که اهمیتی هم‌تراز با قانون اساسی دارد، در تحول نظام حقوقی-سیاسی، ایجاد منابع حقوقی جدید و ساماندهی رابطه میان زمامداران و شهروندان نقشی اساسی ایفا می‌کند. این نقش به ویژه در زمینه ایجاد تعادل میان انواع صلاحیت‌ها بر پایه اصول حقوق عمومی، به‌ویژه اصل حاکمیت قانون، برجسته است.

شورای نگهبان به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای حکومتی جمهوری اسلامی ایران با کار ویژه‌های مهمی مانند تفسیر قانون اساسی می‌باشد که صلاحیت‌های آن به دو دسته عمده شامل صلاحیت‌های مرتبط با صیانت از شرع و قانون اساسی و صلاحیت‌هایی غیر از نظارت بر شرع و قانون اساسی تقسیم‌بندی شده است. بنابراین، آرا و نظرات این نهاد اساسی و بررسی مبانی

پیش‌بینی کرده باشد و مقام تفویض‌کننده نیز به آن رضایت دهد (Motameni-Tabatabai, 2012). غیرقابل تفویض بودن صلاحیت یکی از ویژگی‌های انحصاری بودن صلاحیت است. بنابراین، در صورت تفویض غیرقانونی صلاحیت، تصمیمات اتخاذ شده قابل لغو و ابطال خواهند بود (Zarei, 2015).

نظریه شماره ۸۲/۳۰/۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۲/۲۲ شورای نگهبان، یک نمونه بسیار گویا از اعمال ویژگی غیرقابل تفویض بودن صلاحیت در رویه این نهاد است. شورا با این نظریه، به صراحت اعلام می‌کند که صلاحیت‌های انحصاری نهادهای عمومی که به موجب قانون اساسی یا عادی برای آن‌ها پیش‌بینی شده است، قابل تفویض به نهادهای دیگر نیستند و نهادهای عمومی ملزم به رعایت قلمرو صلاحیت‌های یکدیگر می‌باشند. این نظریه، نقش کلیدی شورای نگهبان در پاسداری از این اصل بنیادین حقوق عمومی و تضمین نظم حقوقی و تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران را به خوبی نشان می‌دهد.

نظریه تفسیری شماره ۸۶/۳۰/۲۱۱۷۳ مورخ ۱۳۸۶/۰۲/۲۵ شورای نگهبان در خصوص تفسیر اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مصداقی برجسته از تأکید این نهاد بر ویژگی غیرقابل تفویض بودن صلاحیت، به ویژه در مورد صلاحیت‌های رئیس‌جمهور است. شورا با استدلال بر مبنای کلمات «الزام» و «ملزم» در اصل ۱۲۶ و اصل «مغایرت تفویض مسئولیت بدون تفویض اختیار با قانون اساسی» به این نتیجه می‌رسد که رئیس‌جمهور نمی‌تواند صلاحیت اصلی خود در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را به سازمان‌های دیگر تفویض کند و واگذاری اختیارات به این سازمان‌ها صرفاً در حد اداره و اجرای امور است.

به‌طور کلی، صدور آرای شورای نگهبان منطبق با این پنج ویژگی اصل صلاحیت است. شورا تلاش دارد تا صلاحیت‌های خود را بر مبنای قانون اعمال کند، در مواردی که قانون تکلیف کرده اعمال صلاحیت نماید، در چارچوب محدودیت‌های قانونی عمل کند، به

و منابع شرعی و قانونی صلاحیت‌های نهادهای عمومی در رویه آن به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نظم حقوقی و سیاسی ایران، آثار و تبعات مهم و انکارناپذیری را بر جای گذاشته است.

رویه شورای نگهبان حاکی از این است که صلاحیت‌های تکلیفی متداول در حقوق عمومی (صلاحیت تکلیفی محض و صلاحیت تکلیفی نسبی) و صلاحیت‌های تخییری متداول در حقوق عمومی (صلاحیت تخییری مطلق و صلاحیت تخییری محدود) در رویه این نهاد اساسی مورد تبیین و تفکیک قرار گرفته است. صلاحیت‌های تکلیفی و تخییری به‌عنوان اصطلاحاتی فنی و دقیق در متون رسمی شورای نگهبان یا قانون اساسی ایران بکار نرفته است. با این حال، مفهوم آن در تحلیل‌های حقوقی و پژوهش‌های مرتبط با رویه شورای نگهبان مورد استفاده قرار می‌گیرد.

صلاحیت تکلیفی محض در رویه شورای نگهبان، نوعی از اعمال صلاحیت است که بر اجرای دقیق و کامل تکالیف قانونی صریح و بدون ابهام استوار است. شورای نگهبان در این موارد، به عنوان یک مجری قانون عمل کرده و هیچ‌گونه اختیار یا صلاحیدیدی در تعیین نتیجه یا نحوه اجرا ندارد. این نوع صلاحیت، با تأکید بر نص قانون، رویکرد شکلی، عدم انعطاف‌پذیری و نقش محدود شورا، از سایر انواع صلاحیت‌های شورا متمایز می‌شود. در این نوع صلاحیت، قانون به صورت روشن و بدون ابهام، تکلیف مرجع صلاحیت‌دار را تعیین کرده و هیچ فضایی برای تفسیر موسع یا اعمال نظر شخصی باقی نمی‌گذارد. به عبارت دیگر، مرجع صلاحیت‌دار مانند یک مجری صرف قانون عمل می‌کند. از سوی دیگر، صلاحیت تکلیفی نسبی در رویه شورای نگهبان، ترکیبی پویا از تکلیف قانونی، صلاحیدید و هدف‌محوری است. این نوع صلاحیت، به شورای نگهبان امکان می‌دهد تا در عین حال که به وظایف قانونی خود پایبند است، با انعطاف و درایت عمل کرده و در راستای اهداف قانون‌گذار و مصالح نظام، به بهترین نحو ایفای نقش نماید.

اشتراک اصلی بین صلاحیت‌های تکلیفی محض و نسبی در وجه تکلیفی و الزام‌آور بودن هر دو نوع صلاحیت است. هر دو نوع صلاحیت، وظایفی قانونی را برای شورای نگهبان تعریف می‌کنند که شورا ملزم به انجام آن‌ها است. همچنین، هر دو نوع صلاحیت ریشه در قانون دارند و هدف غایی آن‌ها صیانت از نظام حقوقی است. به‌علاوه، تفاوت اصلی بین صلاحیت‌های تکلیفی محض و نسبی از منظر شورای نگهبان در میزان اختیار و صلاحیدید مقام یا نهاد عمومی در اعمال صلاحیت است. در صلاحیت تکلیفی محض، اختیار مقام صلاحیت‌دار بسیار محدود است، در حالی که در صلاحیت تکلیفی نسبی، مقام صلاحیت‌دار از اختیار و صلاحیدید قابل توجهی برخوردار است.

شناسایی صلاحیت تخییری مطلق در رویه شورای نگهبان نیازمند تحلیل دقیق و چندوجهی است و بایستی با دقت بیشتری به بررسی نظریات تفسیری و رویه‌های عملی شورا پرداخت و درک روشن‌تری از مفهوم و مصادیق این نوع صلاحیت در نظام حقوقی ایران بدست آورد. لازم به ذکر است که مفهوم “مطلق” در رویه شورای نگهبان، “نسبی” است. یعنی حتی صلاحیت‌های تخییری مطلق نیز نهایتاً در چارچوب کلی نظام حقوقی و اصول بنیادین حقوق عمومی محدود می‌شوند. از سوی دیگر، صلاحیت تخییری محدود در رویه شورای نگهبان، یک سازوکار حقوقی ظریف و متعادل است که ضمن اعطای اختیار عمل به مرجع صلاحیت‌دار، آن را در چارچوب اصول و معیارهای مشخص محدود می‌سازد. این نوع صلاحیت، نه اختیاری مطلق و بی‌قید و شرط است و نه تکلیفی خشک و انعطاف‌ناپذیر. بلکه ترکیبی هوشمندانه از هر دو رویکرد را ارائه می‌دهد. بنابراین، صلاحیت تخییری محدود در رویه شورای نگهبان را می‌توان “اختیار مقید” دانست.

شباهت‌های عمده بین صلاحیت‌های تخییری مطلق و محدود در رویه شورای نگهبان، در وجود عنصر اختیار، لزوم اعمال نظر و تشخیص، تحقق اهداف قانونی و استفاده از استدلال و توجیه (به

درجات مختلف) خلاصه می‌شود. این شباهت‌ها نشان می‌دهند که هر دو نوع صلاحیت، در زمره اختیاراتی قرار می‌گیرند که به مرجع اجازه می‌دهند تا با استفاده از قوه تشخیص و در چارچوب قانون، تصمیمات مقتضی را اتخاذ کند، هرچند دامنه و محدودیت‌های این اختیار در هر یک متفاوت است. به علاوه، تفاوت اصلی بین صلاحیت‌های تخییری مطلق و محدود در این است که در صلاحیت تخییری مطلق، اختیاری وسیع و کمتر محدود به قواعد تفصیلی وجود دارد؛ الزام به توجیه دقیق، ضعیف‌تر است و مرجع در برابر بازبینی، محدودتر می‌باشد. اما در صلاحیت تخییری محدود، اختیار در چارچوب معیارها و ضوابط قانونی مشخص، توجیه الزام‌آور و قابلیت کنترل بیشتری پذیرفته می‌شود.

صلاحیت شبه تکلیفی-شبه‌گزینشی ترکیبی است از «الزام به ورود در تصمیم‌گیری» و «آزادی انتخاب میان گزینه‌های قانونی». این سازوکار در حقوق اداری می‌کوشد هم از سلب اختیار ناب (تکالیف مطلق) و هم از اختیار بی‌حد (اختیارات مطلق) جلوگیری کند و توازن میان پاسخگویی و انعطاف مدیریتی پدید آورد. علی‌رغم وجود نشانه‌هایی از صلاحیت شبه تکلیفی-شبه‌گزینشی در آرای شورای نگهبان، اما به صراحت نمی‌توان این نوع صلاحیت را در رویه دادرس اساسی مورد شناسایی قرار داد. صلاحیت شبه تکلیفی-شبه‌گزینشی در رویه شورای نگهبان از ترکیب دو ویژگی نشأت می‌گیرد: الزام به ورود و بررسی موضوع (تکلیف) و اختیار در اعمال معیارهای تفسیری و قضاوتی برای رسیدن به نتیجه‌ای در چارچوب‌های قانونی مشخص (گزینش محدود). یعنی نهاد عمومی مکلف به انجام وظیفه است، اما در انجام آن وظیفه و تطبیق اصول کلی بر مصادیق جزئی، دارای درجه‌ای از تشخیص و اختیار است که البته این اختیار نیز خود محدود به موازین شرعی و قانونی اساسی است.

آرا و نظرات شورای نگهبان حاکی از آن است که پنج ویژگی عمده و متداول اصل صلاحیت در حقوق عمومی شامل قانونی بودن،

الزامی بودن، محدود بودن، انحصاری بودن و غیرقابل تفویض بودن در رویه این نهاد اساسی مورد شناسایی قرار گرفته است. همچنین، در قاطبه آرای مورد بررسی قرار گرفته این نتیجه حاصل شد که صلاحیت‌های مأموران یا دستگاه‌های عمومی به‌طور همزمان واجد چندین ویژگی اصل صلاحیت می‌باشند. به‌طور مثال، صلاحیت شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی از منظر رویه این نهاد عمومی واجد تمامی ویژگی‌های پنجگانه اصل صلاحیت می‌باشد.

ویژگی قانونی بودن صلاحیت از ارکان اساسی مشروعیت و عملکرد شورای نگهبان در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. قانون اساسی، مهم‌ترین مبنای قانونی صلاحیت‌های این نهاد را فراهم می‌آورد و رویه شورای نگهبان نیز نشان‌دهنده تلاش برای استناد به مبانی قانونی در تصمیمات و نظریات است. با وجود این، گستردگی برخی از صلاحیت‌ها، تفسیر انحصاری قانون اساسی و تنش‌های احتمالی با سایر قوا، چالش‌هایی را در زمینه تفسیر و اعمال دقیق ویژگی قانونی بودن صلاحیت در رویه شورای نگهبان ایجاد می‌کند که نیازمند توجه مستمر به اصول قانون اساسی، رویه‌های حقوقی و گفتگوی سازنده بین نهادهای مختلف است. در مجموع، می‌توان گفت که شورای نگهبان در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تلاش دارد تا صلاحیت‌های خود را بر مبنای قانون و در چارچوب قانون اعمال نماید، هرچند تفسیر و تطبیق مصادیق این امر همواره موضوع بحث و بررسی حقوقی بوده است.

ویژگی الزامی بودن صلاحیت یکی از ویژگی‌های برجسته در رویه شورای نگهبان است. شورای نگهبان وظایف و اختیارات مهمی بر اساس قانون اساسی بر عهده دارد و این وظایف عمدتاً از نوع صلاحیت الزامی هستند. تأکید بر الزامی بودن صلاحیت مقامات و نهادهای عمومی در رویه شورا، به تضمین ایفای وظایف قانونی

آنها، جلوگیری از ترک فعل و اهمال، تضمین حقوق اساسی مردم و ایجاد رویه ثابت و قابل پیش‌بینی در عملکرد شورا کمک می‌کند. صلاحیت‌های مقامات و نهادهای عمومی در رویه شورای نگهبان دارای منشأ قانونی مشخص هستند و موضوعاً محدود به موارد معین است و تابع تشریفات و رویه‌های قانونی می‌باشد. نظریات تفسیری و عملکرد شورا، عمدتاً در راستای تفسیر و اعمال صلاحیت‌های قانونی بوده و شواهدی دال بر تلاش شورا برای فراتر رفتن از حدود صلاحیت‌های قانونی، به ندرت دیده می‌شود. بنابراین، می‌توان گفت که ویژگی محدود بودن صلاحیت، یک اصل حاکم بر رویه شورای نگهبان است و این نهاد تلاش می‌کند تا در چارچوب قوانین و مقررات، به وظایف قانونی خود عمل نماید.

ویژگی انحصاری بودن صلاحیت، هم در مورد صلاحیت‌های خود شورا و هم در مورد صلاحیت‌های سایر نهادهای حکومتی (به ویژه مجلس شورای اسلامی) اعمال می‌شود. شورای نگهبان با تأکید بر مبانی قانونی، منطق تفکیک قوا، تخصص و کارآمدی و جلوگیری از تعارض صلاحیت‌ها به تفسیر و اعمال صلاحیت‌های انحصاری می‌پردازد.

ویژگی غیرقابل تفویض بودن صلاحیت در رویه شورای نگهبان به این معنی است که شورا با استناد به اصول قانون اساسی و نص صریح قوانین، از تفویض غیرمجاز صلاحیت‌ها جلوگیری کرده و بر ضرورت اعمال صلاحیت توسط مرجع صلاحیت‌دار تأکید می‌ورزد. این رویه، به حفظ نظم حقوقی، تفکیک قوا، مسئولیت‌پذیری و کارآمدی نظام حکمرانی کمک می‌کند. با این حال، باید توجه داشت که این ویژگی، مطلق نیست و در مواردی که قانونگذار اجازه تفویض را داده یا تفویض صرفاً در حد

اختیارات اجرایی باشد، ممکن است استثنائاتی وجود داشته باشد. رویه شورای نگهبان در این زمینه، نشان‌دهنده تلاش برای ایجاد توازن بین حفظ اصول حقوقی و ضرورت کارآمدی نظام است. با توجه به مطالب فوق، می‌توان گفت که در رویه شورای نگهبان، صلاحیت هم به عنوان قدرت الزام‌آور (قدرت قانونی) و هم به عنوان حوزه‌ای از اختیار تفسیری و انتخاب در چارچوب قوانین (اختیار قانونی) عمل می‌کند. به عبارتی، این صلاحیت دارای ویژگی وابسته به ماهیت «شبه تکلیفی-شبه گزینشی» است؛ به طور مثال شورا همزمان مکلف به انجام تفسیرهای قانونی بر اساس وظایف تعیین‌شده است و هم در نحوه اعمال تفاسیر خود در محدوده اختیارات قانونی، از امکان انتخاب برخوردار است. بنابراین، تبیین و تحلیل دقیق قلمرو صلاحیت از منظر شورای نگهبان می‌تواند بر سرعت و کارایی تصمیم‌گیری‌های مأموران و نهادهای عمومی تأثیر بگذارد، به‌ویژه در مواردی که این قدرت و یا اختیار قانونی منبعث از تفسیر قانون اساسی باشد.

در رویه شورای نگهبان، قلمرو صلاحیت به عنوان حوزه‌ای تعریف می‌شود که شورا مکلف به انجام وظایف مشخصی در آن است، اما در انجام این وظایف، از اختیار قانونی برای تفسیر و اعمال معیارهای شرعی و قانونی در موارد مصداقی برخوردار است. این قلمرو نه تنها توسط متون قانونی، بلکه به طور پویا توسط رویه تفسیری و تصمیمات عملی خود شورا شکل می‌گیرد و ماهیت «شبه تکلیفی-شبه گزینشی» صلاحیت این نهاد عمومی را بازتاب می‌دهد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

EXTENDED ABSTRACT

The concept of “competence” is central to the field of public law and administrative decision-making, particularly in the context of

institutional roles within the Islamic Republic of Iran. This study delves into the multifaceted definitions and categorizations of competence as interpreted by the Guardian Council, the

constitutional watchdog of Iran, which plays a dual role of safeguarding both Islamic principles and constitutional mandates. The term “competence”, derived from traditional and modern interpretations, has evolved into a legally binding construct signifying the legitimate authority of public institutions to act within the confines of statutory provisions (Amid, 1984; Jafari-Langroudi, 2020). In legal doctrine, no institution can act beyond the powers explicitly granted to it by law, reinforcing the foundational principle of legality (Gorji-Azandaryani, 2015b). The Guardian Council, which acts simultaneously as a constitutional and quasi-judicial body, plays a pivotal role in determining the boundaries of administrative and political competence in Iran. The Council's decisions are particularly instrumental in distinguishing between the presence or absence of competence in administrative decisions, thereby providing a reference point for defining the limits of legal and discretionary powers in public governance (Allen, & Thompson, 2005; Ghazi-Shariatpanahi, 2021). Central to this article is the analytical mapping of various types of competence—namely obligatory, discretionary, and hybrid types—as they are operationalized within the Guardian Council's rulings.

In addressing the typology of competence, the study identifies three principal categories grounded in the Council's jurisprudence: obligatory competence, discretionary competence, and hybrid competence. Obligatory competence is further bifurcated into absolute and relative forms. Absolute obligatory competence pertains to decisions where the law prescribes a specific and non-negotiable course of action, with the Guardian Council acting merely as a conduit for executing legislative intent (Gorji-Azandaryani, 2021). In such cases, no room exists for interpretation or discretion. Conversely, relative obligatory competence acknowledges

a degree of flexibility in implementation, allowing the responsible institution limited discretion in how legal mandates are realized. This reflects a practical recognition of the complexity of policy implementation, enabling institutions to tailor their actions to specific contexts while remaining within the legal framework. Examples of this include the Council's rulings where it acknowledges both the obligation to act and the latitude to determine the mode of execution, particularly when interpreting statutory provisions in light of practical realities. This nuanced approach helps preserve both the integrity of legal authority and the effectiveness of governance mechanisms.

Discretionary competence is examined through the lenses of absolute and limited forms. In its absolute form, discretionary competence grants wide latitude to public officials or institutions, such as the president or judiciary, in making decisions guided by broader political or administrative considerations (Mashhadi, 2009). This type of competence, although conceptually expansive, is rarely unfettered in practice due to systemic checks rooted in the principles of legality and accountability. Limited discretionary competence, on the other hand, provides decision-makers with constrained choices that must conform to pre-defined legal standards and procedural requirements. The Guardian Council, in its interpretive rulings, typically reinforces this limitation by demanding substantiated reasoning and alignment with overarching legal frameworks (Mashhadi, 2009). For instance, certain rulings have upheld the president's right to issue administrative opinions or interpret executive regulations, yet required such interpretations to be substantiated with references to legal standards. This duality ensures that while institutions are empowered to make decisions, they remain tethered to the constitutional and legal principles that define their authority.

A particularly innovative contribution of the study lies in its identification of a third category of competence: hybrid or quasi-obligatory/quasi-discretionary competence. Borrowing conceptually from French administrative law, this type recognizes that certain functions demand a combination of legal obligation and interpretive discretion (Maleki & Hashemi, 2017). Within the Iranian context, hybrid competence becomes particularly evident in the roles of institutions like the Expediency Council or the Supreme National Security Council. While these bodies are obligated to act within specific constitutional parameters, they are also afforded interpretive latitude in applying legal principles to emerging issues. The Guardian Council's endorsement of such structures—while simultaneously insisting on compliance with core legal standards—reflects an effort to balance administrative autonomy with legal restraint. The hybrid model therefore provides a middle ground that accommodates both institutional expertise and legal predictability. This blend also allows room for reconciling potential conflicts between different branches of government, especially when dealing with sensitive issues like national security, executive interpretation, or the invocation of emergency powers.

Beyond typology, the article further identifies five essential characteristics of competence in the Guardian Council's jurisprudence: legality, obligation, limitation, exclusivity, and non-delegability. Legality implies that every exercise of competence must have an explicit legal basis (Ostovar-Sangari, 2014; Zarei, 2015). Obligation suggests that when the law mandates action, the relevant institution must comply and cannot forgo its duties without legal consequences (Motameni-Tabatabai, 2012). Limitation ensures that competence is not interpreted expansively unless clearly stated in law, thereby curbing the potential for authoritarian overreach (Emami & Ostovar-

Sangari, 2013; Shirzad, 2013). Exclusivity refers to the idea that once competence is allocated to a specific institution, no other entity may assume it without a legal mandate (Ostovar-Sangari, 2014). Finally, non-delegability addresses the principle that competenceal authority, particularly when derived from constitutional sources, cannot be transferred unless expressly allowed by law (Motameni-Tabatabai, 2012; Zarei, 2015). Together, these attributes form the constitutional architecture that governs how legal authority is distributed and exercised across Iran's public institutions. The practical impact of these competenceal principles is clearly demonstrated in several key cases and interpretive rulings issued by the Guardian Council. For example, rulings concerning the president's authority in matters of budgetary oversight have stressed both the obligatory and non-transferable nature of such competence (Gorji-Azandaryani & Khademi, 2017). Similarly, the Council has intervened in legislative matters to affirm or limit parliamentary powers based on exclusivity and legal interpretation. In some instances, it has nullified acts of public institutions for lack of competence, reiterating the foundational principle that no authority may act beyond the law (Zarei, 2015). Importantly, the Council also recognizes that legal discretion must be exercised in accordance with overarching public interests and within the constraints of Islamic jurisprudence. Its interpretive jurisprudence reflects an evolving approach to competence, one that balances textual fidelity to the law with practical responsiveness to administrative complexity. This evolving jurisprudence forms a critical part of Iran's broader legal tradition, ensuring that governance remains aligned with both constitutional mandates and religious norms.

References

- Allen, M., & Thompson, B. (2005). *Cases and materials on constitutional and administrative law* (Vol. 8ed). Oxford University press.
- Amid, H. (1984). *Amid Dictionary*. Amir Kabir Publishing Institute affiliated with the Islamic Propagation Organization.
- Bugaric, B. (2004). Openess and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin international law Journal*, 22(3), 483-521.
- Emami, M., & Ostovar-Sangari, K. (2013). *Administrative Law*. Mizan Publishing.
- Falahzadeh, A. M., & Darvish-Motavali, M. (2013). Oversight of the Guardian Council on Pre-Revolution and Revolutionary Council Laws. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge, Guardian Council Research Institute*(5), 103-122.
- Ghazi-Shariatpanahi, S. A. (1996). *Essays on Public Law*. Dadgostar Publishing.
- Ghazi-Shariatpanahi, S. A. (2021). *Constitutional Law and Political Institutions*. Mizan Publishing.
- Gorji-Azandaryani, A. A. (2015a). *Constitutional Courts: A Non-European Model of Constitutional Adjudication*. Jangal Publications.
- Gorji-Azandaryani, A. A. (2015b). *In Pursuit of Constitutional Law*. Jangal Publications.
- Gorji-Azandaryani, A. A. (2021). *Foundations of Public Law*. Jangal Publications.
- Gorji-Azandaryani, A. A., & Khademi, M. (2017). Comparative Study of Constitutional Guardian Institutions' Oversight of Ordinary Laws in the Legal Systems of Iran and India. *Journal of Comparative Legal Studies, University of Tehran*, 8(2), 679-709.
- Hedavand, M. (2010). *Comparative Administrative Law*. SAMT Publications.
- Hedavand, M., & Mashhadi, A. (2010). *Principles of Administrative Law (In Light of Administrative Justice Court Opinions)*. Khorsandi Publications.
- Jafari-Langroudi, M. J. (2020). *Legal Terminology*. Ganj Danesh Publications.
- Maleki, M., & Hashemi, S. M. (2017). Optimal Criteria for Classifying Administrative Powers. *Quarterly Journal of Comparative Legal Research in Iran and International Law (Formerly Free Legal Research)*, 10(36), 173-198.
- Mashhadi, A. (2009). Justification and Critique of the Controllability of Discretionary Powers of the Executive Branch. *Quarterly Journal of Presidential Information*(22 & 23), 61-75.
- Molan, M. T. (1997). *Administrative Law*. Old Bailey Press.
- Motameni-Tabatabai, M. (2012). *Administrative Law*. SAMT Publications.
- Ostovar-Sangari, K. (2014). Jurisdiction of the Administrative Justice Court and Related Issues. In J. Mohammad & V. Mohammadreza (Eds.). Majd Publications.
- Sadrol-Hefazi, S. N. (1993). *Judicial Oversight of Government Actions in the Administrative Justice Court*. Shahriar Publishing.
- Shirzad, O. (2013). *Reasons for Annulment of Government Resolutions in the Administrative Justice Court*. Jangal Publications.
- Talabaki, A., & Abrishamirad, M. A. (2013). Examining the Nature of Guardian Council Opinions. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge, Guardian Council Research Institute*, 2(6), 1-21.
- Zarei, M. H. (2015). *Rule of Law and Democracy*. Khorsandi Publications.