

Submit Date: 24 January 2026

Revise Date: 17 May 2026

Accept Date: 23 May 2026

Initial Publish: 15 July 2026

Final Publish: 23 August 2027

The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law

The Relationship Between Law and Politics in the Legislative Process of the Islamic Republic of Iran: An Institutional Study of the Guardian Council and the Expediency Discernment Council

Babak Mohammadzadeh^{1*}

1. M.A. Student, Department of Public Law, University of Science and Culture, Tehran, Iran

* Corresponding Author's Email: mohammadzadeh.ba@ut.ac.ir

ABSTRACT

The relationship between law and politics is regarded as one of the fundamental issues in constitutional law studies and governance theory. In many political systems, legislative decision-making processes are shaped through the interaction between legal reasoning, institutional considerations, and public policy requirements. This study aims to explain the pattern of this interaction within the constitutional structure of the Islamic Republic of Iran and specifically focuses on the role of two key institutions: the Guardian Council and the Expediency Discernment Council. The principal question of the article concerns how legal arguments and political considerations are combined and organized within the decision-making processes of these two institutions. The theoretical framework of the research is based on the model of "law endogenous to politics," a model that analyzes the relationship between law and politics at the normative, institutional, and functional levels and provides the possibility for examining the manner in which legal reasoning is formed and applied within institutional structures. The research method is qualitative and relies on institutional analysis and content analysis of legal arguments in a sample of the decisions issued by these two institutions. The findings demonstrate that the Guardian Council primarily operates at the normative level, with its main focus being the supervision of conformity between legislation, the Constitution, and Islamic legal principles, whereas the Expediency Discernment Council operates more at the functional and policy-oriented level and performs the role of an institutional mediator in resolving conflicts between the Parliament and the Guardian Council. Consequently, it may be concluded that within the constitutional structure of the Islamic Republic of Iran, a form of institutional division of labor has emerged between these two institutions, through which the relationship between legal stability and political flexibility in the legislative process is managed. Furthermore, the framework of "law endogenous to politics" provides an appropriate analytical tool for explaining this interaction.

Keywords: *Constitutional law, Guardian Council, Expediency Discernment Council, law and politics, institutional analysis*

How to cite: Mohammadzadeh, B. (2027). The Relationship Between Law and Politics in the Legislative Process of the Islamic Republic of Iran: An Institutional Study of the Guardian Council and the Expediency Discernment Council. *The Encyclopedia of Comparative Jurisprudence and Law*, 5(3), 1-22.



تاریخ ارسال: ۴ بهمن ۱۴۰۴

تاریخ بازنگری: ۲۷ اردیبهشت ۱۴۰۵

تاریخ پذیرش: ۲ خرداد ۱۴۰۵

تاریخ چاپ اولیه: ۲۴ تیر ۱۴۰۵

تاریخ چاپ نهایی: ۱ شهریور ۱۴۰۶

دانشنامه فقه و حقوق تطبیقه

رابطه حقوق و سیاست در فرآیند قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران: مطالعه نهادی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام

بابک محمدزاده^{۱*}

۱. کارشناسی ارشد، گروه حقوق عمومی، دانشگاه علم و فرهنگ، تهران، ایران
* پست الکترونیک نویسنده مسئول: mohammadzadeh.ba@ut.ac.ir

چکیده

رابطه میان حقوق و سیاست از مباحث بنیادین در مطالعات حقوق اساسی و نظریه حکمرانی به شمار می آید. در بسیاری از نظام های سیاسی، فرآیند تصمیم گیری قانون گذاری در بستر تعامل میان استدلال های حقوقی، ملاحظات نهادی و الزامات سیاست عمومی شکل می گیرد. این پژوهش با هدف تبیین الگوی این تعامل در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام شده و به طور خاص بر نقش دو نهاد کلیدی، یعنی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، تمرکز دارد. پرسش اصلی مقاله آن است که استدلال های حقوقی و ملاحظات سیاسی در فرآیند تصمیم گیری این دو نهاد چگونه با یکدیگر ترکیب و تنظیم می شوند. چارچوب نظری پژوهش بر مدل حقوق درون زاده سیاست استوار است؛ مدلی که رابطه حقوق و سیاست را در سه سطح هنجاری، نهادی و کارکردی تحلیل می کند و امکان بررسی نحوه شکل گیری و اعمال استدلال های حقوقی در بستر ساختارهای نهادی را فراهم می آورد. روش پژوهش کیفی و مبتنی بر تحلیل نهادی و تحلیل محتوای استدلال های حقوقی در نمونه های از تصمیمات این دو نهاد است. یافته های پژوهش نشان می دهد که شورای نگهبان عمدتاً در سطح هنجاری عمل می کند و تمرکز اصلی آن بر کنترل انطباق قوانین با قانون اساسی و موازین شرعی است، در حالی که مجمع تشخیص مصلحت نظام بیشتر در سطح کارکردی و سیاستی عمل کرده و نقش میانجی نهادی در حل تعارض میان مجلس و شورای نگهبان را ایفا می کند. در نتیجه، می توان گفت در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نوعی تقسیم کار نهادی میان این دو نهاد شکل گرفته است که از طریق آن رابطه میان ثبات حقوقی و انعطاف سیاستی در فرآیند قانون گذاری مدیریت می شود و چارچوب حقوق درون زاده سیاست نیز ابزار تحلیلی مناسبی برای تبیین این تعامل فراهم می کند.

کلیدواژگان: حقوق اساسی، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، حقوق و سیاست، تحلیل نهادی

نحوه استناددهی: محمدزاده، بابک. (۱۴۰۶). رابطه حقوق و سیاست در فرآیند قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران: مطالعه نهادی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام. *دانشنامه فقه و حقوق تطبیقی*، ۵(۳)، ۱-۲۲.

حقوق و سیاست در عملکرد آن‌ها توجه کرده‌اند (Karimi, 2018). پژوهش حاضر در تلاش است با ارائه یک چارچوب تحلیلی نهادی، این خلأ را جبران کند. در این راستا، مقاله از مفهوم تحلیلی حقوق درون‌زاده سیاست برای تبیین رابطه میان امر حقوقی و امر سیاسی بهره می‌گیرد؛ مقصود از این مفهوم آن است که در برخی حوزه‌های حقوق عمومی، قواعد و تفاسیر حقوقی نه صرفاً بر اساس منطق انتزاعی حقوق، بلکه در تعامل با ساختارهای نهادی و ملاحظات سیاست‌گذاری عمومی شکل می‌گیرند (Hirschl, 2007). در چنین وضعیتی، حقوق و سیاست نه در رابطه‌ای کاملاً تقابلی، بلکه در قالب نوعی تعامل نهادی و کارکردی با یکدیگر عمل می‌کنند.

بیان مسئله

در مطالعات حقوق عمومی، نسبت میان امر حقوقی و امر سیاسی همواره یکی از مسائل بنیادین و چالش‌برانگیز بوده است. نظریه‌های کلاسیک حقوق اساسی، بر استقلال حقوق از سیاست و توانایی نهادهای حقوقی برای محدودسازی قدرت سیاسی تأکید دارند (Dicey, 1982; Kelsen, 1967). با این حال، مطالعات معاصر نشان داده‌اند که تصمیمات حقوقی، به‌ویژه در حوزه حقوق اساسی، اغلب در تعامل پیچیده با ساختارهای قدرت، ترتیبات نهادی و ملاحظات حکمرانی شکل می‌گیرند (Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000). بنابراین، مرز میان حقوق و سیاست در عمل همواره روشن نیست و تحلیل صرفاً دوگانه‌ای نمی‌تواند تمام پیچیدگی‌های فرآیندهای نهادی را توضیح دهد.

این چالش نظری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور ملموس در تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام قابل مشاهده است. شورای نگهبان با کارکردی هنجاری و حقوقی، نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع را بر عهده دارد؛ در حالی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، در مقام حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان،

یکی از مسائل بنیادین در حقوق عمومی معاصر، تبیین نسبت میان امر حقوقی و امر سیاسی در فرآیندهای حکمرانی است. در نظریه‌های کلاسیک حقوق اساسی، غالباً فرض بر این بوده که حقوق به‌عنوان مجموعه‌ای از قواعد هنجاری، از سیاست متمایز و تا حدی مستقل است و می‌تواند سازوکاری برای محدودسازی قدرت سیاسی باشد (Dicey, 1982; Kelsen, 1967). با این حال، تحولات اخیر در مطالعات حقوق اساسی تطبیقی نشان داده است که تصمیمات حقوق اساسی غالباً در تعامل پیچیده با ساختارهای قدرت، ترتیبات نهادی و ملاحظات سیاست‌گذاری عمومی شکل می‌گیرند (Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000). بنابراین، مرز میان حقوق و سیاست در عمل همواره روشن و قطعی نیست و اغلب در قالب تعاملات نهادی بازتعریف می‌شود.

این مسئله در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اهمیت ویژه‌ای دارد. ساختار نهادی این نظام، به‌ویژه در فرآیند قانون‌گذاری، شامل مجموعه‌ای از نهادها با کارکردها و منطق‌های متفاوت است که هر یک در شکل‌گیری تصمیمات نهایی نقش ایفا می‌کنند. در این میان، شورای نگهبان به‌عنوان نهاد ناظر بر انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین شرعی، و مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان مرجع حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، جایگاهی تعیین‌کننده در فرآیند قانون‌گذاری دارند. تعامل میان این دو نهاد، به‌ویژه در مواردی که اختلاف‌نظر میان مجلس و شورای نگهبان شکل می‌گیرد، یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بروز رابطه میان منطق حقوقی و ملاحظات سیاسی و حکمرانی است (Hashemi, 2016; Zanganeh, 2019).

با وجود اهمیت این موضوع، پژوهش‌های موجود در حوزه حقوق عمومی ایران عمدتاً به توصیف صلاحیت‌ها و کارکردهای رسمی این نهادها پرداخته‌اند و کمتر به تحلیل نهادی و نظری رابطه میان

تصمیم‌گیری خود را بر اساس مصلحت نظام شکل می‌دهد (Hashemi, 2016; Katouzian, 2012). در این چارچوب، فرآیند قانون‌گذاری عرصه‌ای است که در آن الزامات حقوقی و ملاحظات سیاسی با یکدیگر تلاقی می‌کنند و ترکیبی از استدلال حقوقی و سیاست‌گذاری عملی را شکل می‌دهند.

با وجود اهمیت این موضوع، پژوهش‌های موجود در حقوق عمومی ایران عمدتاً به توصیف صلاحیت‌ها و اختیارات رسمی نهادها محدود شده و کمتر به تحلیل نهادی تعامل حقوق و سیاست در عملکرد آن‌ها پرداخته‌اند (Karimi, 2018). در برخی مطالعات نظری نیز رابطه میان حقوق و سیاست در قالب یک دوگانه انتزاعی مطرح شده است، بدون ارائه چارچوبی تحلیلی برای بررسی این رابطه در سطح تصمیم‌گیری نهادی. از این رو، هنوز به‌طور دقیق روشن نیست که تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام چگونه به سامان‌دهی رابطه میان منطق حقوقی و ملاحظات سیاستی می‌انجامد.

تحلیل نسبت میان امر حقوقی و امر سیاسی از اهمیت بنیادین برخوردار است، زیرا نحوه صورت‌بندی این رابطه بر کارکرد نهادهای حقوق اساسی، سازوکارهای کنترل قدرت و تحقق حاکمیت قانون تأثیر مستقیم دارد (Ghazi Shariatpanahi, 2014). مطالعات تطبیقی نیز نشان داده‌اند که تصمیمات دادگاه‌های قانون اساسی غالباً در بستری شکل می‌گیرند که در آن استدلال‌های حقوقی با ملاحظات نهادی و سیاسی در تعامل قرار دارند (Ginsburg, 2003; Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000). در ایران نیز، عملکرد شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش تعیین‌کننده‌ای در سرنوشت قوانین و سیاست‌های عمومی دارد و تحلیل نحوه تعامل میان استدلال‌های حقوقی و ملاحظات مصلحت‌محور برای فهم سازوکارهای واقعی حکمرانی حقوقی ضروری است.

پرسش اصلی پژوهش آن است که نسبت میان منطق حقوقی و ملاحظات سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری نهادهای مؤثر بر قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران چگونه قابل تبیین است. پرسش‌های فرعی شامل مبانی تفسیری و هنجاری نظارت شورای نگهبان، شرایط ورود ملاحظات نهادی و سیاسی، و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعادل میان حقوق و سیاست است. فرضیه اصلی پژوهش بیان می‌کند که تصمیمات این نهادها صرفاً بر اساس منطق حقوقی شکل نمی‌گیرد، بلکه محصول تعامل استدلال‌های حقوقی با ملاحظات نهادی و سیاسی است (Shapiro & Stone Sweet, 2002).

هدف پژوهش ارائه مدلی تحلیلی است که تعامل میان حقوق و سیاست در عملکرد نهادی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام را توضیح دهد. چارچوب پیشنهادی امکان بررسی سه سطح هنجاری، نهادی و سیاستی تصمیم‌گیری را فراهم می‌کند و نشان می‌دهد که رابطه میان حقوق و سیاست در ایران نه کاملاً تقابلی، بلکه در قالب تعامل نهادی و کارکردی عمل می‌کند. این رویکرد، شکاف تحلیلی موجود در ادبیات حقوق عمومی ایران را پر کرده و پایه‌ای نظری برای فهم پیچیدگی‌های فرآیند قانون‌گذاری و حکمرانی حقوقی فراهم می‌آورد.

مرور ادبیات و چارچوب نظری

پیشینه پژوهش

رابطه میان حقوق و سیاست از جمله موضوعات بنیادین در مطالعات حقوق عمومی و نظریه‌های قانون اساسی به شمار می‌آید. در رویکردهای کلاسیک حقوق اساسی، بر استقلال نسبی حقوق از سیاست تأکید می‌شود و نهادهای ناظر بر قانون‌گذاری به‌عنوان نهادهایی با کارکرد عمدتاً هنجاری تلقی می‌شوند که وظیفه آن‌ها تضمین انطباق قوانین با قانون اساسی است (Kelsen, 1967; Shapiro & Stone Sweet, 2002). بر اساس این دیدگاه، نهادهای نظارت قانون اساسی باید در تصمیم‌گیری‌های خود صرفاً

به معیارهای حقوقی تکیه کنند و از ملاحظات سیاسی فاصله بگیرند تا اصل حاکمیت قانون حفظ شود. با این حال، تحولات نظری در حوزه مطالعات حقوق و سیاست نشان داده است که تصمیمات نهادهای حقوقی در عمل به طور کامل از زمینه‌های سیاسی و نهادی جدا نیستند و بسیاری از این نهادها در بستر تعاملات قدرت و الزامات حکمرانی عمل می‌کنند (Shapiro & Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2000).

در دهه‌های اخیر، پژوهش‌های متعددی در ادبیات تطبیقی حقوق اساسی به بررسی نقش نهادهای نظارت قانون اساسی در فرآیندهای سیاسی پرداخته‌اند. برای مثال، هیرشل با طرح مفهوم قضایی‌شدن سیاست نشان می‌دهد که در بسیاری از نظام‌های سیاسی، نهادهای قضایی و شبه‌قضایی نقش مهمی در مدیریت تعارضات سیاسی و تنظیم روابط میان نهادهای قدرت ایفا می‌کنند (Hirschl, 2004). گینزبرگ نیز در مطالعه تطبیقی خود درباره نظام‌های نوپای دموکراتیک نشان می‌دهد که نهادهای نظارت قانون اساسی اغلب در چارچوب ملاحظات نهادی و سیاسی شکل می‌گیرند و کارکرد آن‌ها صرفاً به داوری حقوقی محدود نمی‌شود (Ginsburg, 2003). همچنین تاشنت در مطالعات خود درباره حقوق اساسی تطبیقی بر این نکته تأکید می‌کند که نهادهای نظارت قانون اساسی علاوه بر ایفای نقش هنجاری، در بسیاری از موارد به عنوان سازوکارهایی برای حل تعارضات سیاسی و نهادی نیز عمل می‌کنند (Tushnet, 2015). در همین راستا، برخی رویکردهای نظری جدید، از جمله نظریه حقوق درون‌زاده سیاست، بر این نکته تأکید دارند که قواعد و نهادهای حقوقی در تعامل با ساختارهای سیاسی شکل می‌گیرند و کارکردهای آن‌ها نیز در بستر همین تعامل قابل فهم است (Hirschl, 2007).

در ادبیات داخلی نیز پژوهش‌های متعددی درباره ساختار قانون‌گذاری و نهادهای مؤثر در آن در جمهوری اسلامی ایران انجام شده است. بخشی از این مطالعات به بررسی جایگاه

صلاحیت‌های شورای نگهبان اختصاص دارد. در این زمینه، هاشمی و عمید زنجانی در آثار خود به تحلیل مبانی حقوقی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس و نقش این نهاد در تضمین انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی پرداخته‌اند (Amid Zanjani, 2013; Hashemi, 2019). همچنین کدخدایی در پژوهشی درباره نظارت شورای نگهبان، ابعاد مختلف نظارت این نهاد بر قانون‌گذاری و کارکردهای آن در نظام حقوق اساسی ایران را بررسی کرده است (Kadkhodaei, 2011). افزون بر این، برخی پژوهش‌ها به تحلیل رویه‌های تفسیری شورای نگهبان و تأثیر آن بر فرآیند قانون‌گذاری پرداخته‌اند (Hadian, 2015; Hedavand, 2017).

در کنار این مطالعات، گروه دیگری از پژوهش‌ها به بررسی جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختصاص یافته‌اند. برای مثال، میرمحمدصادقی به تحلیل مبانی حقوقی تشکیل مجمع و نقش آن در حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان پرداخته است (Mir Mohammad Sadeghi, 2010). همچنین هداوند و قاضی شریعت‌پناهی در مطالعات خود جایگاه نهادی مجمع تشخیص را در فرآیند قانون‌گذاری و تأثیر آن بر ساختار تصمیم‌گیری تقنینی بررسی کرده‌اند (Ghazi Shariatpanahi, 2014; Hedavand, 2017). این آثار نشان می‌دهد که مجمع تشخیص مصلحت نظام در عمل نقشی مهم در مدیریت تعارضات میان نهادهای قانون‌گذاری ایفا می‌کند.

در کنار این دو دسته از مطالعات، برخی پژوهش‌ها نیز به بررسی کلی فرآیند قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. در این زمینه، آثار کاتوزیان، هاشمی و عمید زنجانی با تبیین ساختار تقنینی نظام حقوق اساسی ایران، به تحلیل تعامل میان نهادهای مختلف قانون‌گذاری، از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام پرداخته‌اند (Amid Zanjani, 2013; Hashemi, 2019; Katouzian,

(2012). با این حال، در بخش قابل توجهی از این پژوهش‌ها، تمرکز اصلی بر توصیف جایگاه حقوقی هر یک از این نهادها بوده و کمتر به تحلیل نهادی تعامل میان آن‌ها در چارچوب رابطه حقوق و سیاست توجه شده است.

بررسی ادبیات موجود نشان می‌دهد که بیشتر مطالعات داخلی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام را به‌طور جداگانه بررسی کرده‌اند و کمتر به تحلیل نظام‌مند تعامل میان این دو نهاد در فرآیند واقعی قانون‌گذاری پرداخته‌اند. در نتیجه، هنوز به‌طور دقیق روشن نیست که در موارد تعارض میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، چگونه ملاحظات حقوقی ناشی از قانون اساسی و الزامات مصلحت سیاسی در چارچوب سازوکارهای نهادی نظام حقوق اساسی ایران با یکدیگر تلفیق می‌شوند. این خلأ پژوهشی به‌ویژه در چارچوب نظری رابطه حقوق و سیاست و با رویکرد تحلیل نهادی، کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

بر این اساس، پژوهش حاضر می‌کوشد با بهره‌گیری از چارچوب نظری حقوق درون‌زاده سیاست و با تمرکز بر تحلیل نهادی فرآیند قانون‌گذاری، تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام را مورد بررسی قرار دهد. نوآوری این پژوهش در آن است که با تحلیل استدلال‌های حقوقی و سازوکارهای نهادی این دو نهاد، تلاش می‌کند نشان دهد چگونه در فرآیند قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران نوعی تقسیم کار نهادی میان منطق هنجاری حقوق و ملاحظات مصلحت سیاسی شکل گرفته است.

ادبیات داخلی پژوهش

مطالعات حقوق اساسی در ایران طی دهه‌های اخیر به‌طور قابل توجهی گسترش یافته و پژوهشگران ابعاد مختلف ساختار نهادی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار داده‌اند. در این میان، جایگاه نهادهایی مانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری از مهم‌ترین

موضوعات مورد توجه بوده است. بخش قابل توجهی از این پژوهش‌ها به تبیین صلاحیت‌های قانونی، مبانی حقوقی تأسیس و جایگاه این نهادها در ساختار نظام سیاسی پرداخته‌اند. برای نمونه، هاشمی در آثار خود درباره حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان را نهادی محوری در نظارت بر قانون‌گذاری معرفی می‌کند که وظیفه آن تضمین انطباق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی است (Hashemi, 2016). همچنین قاضی در تحلیل ساختار نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، نقش شورای نگهبان را در چارچوب نظام تفکیک قوا و سازوکارهای نظارت بر قانون‌گذاری بررسی کرده است (Ghazi).

(Shariatpanahi, 2014). در خصوص مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز پژوهش‌هایی به بررسی مبانی حقوقی تأسیس این نهاد و نقش آن در حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان پرداخته‌اند. در این مطالعات، مفهوم مصلحت به‌عنوان یکی از مفاهیم کلیدی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران تحلیل شده و نقش آن در حل تعارض میان الزامات حقوقی و ضرورت‌های حکمرانی مورد توجه قرار گرفته است (Katouzian, 2012).

با وجود این، بررسی انتقادی ادبیات داخلی نشان می‌دهد که بسیاری از این پژوهش‌ها رویکردی عمدتاً توصیفی داشته و تمرکز اصلی آن‌ها بر بیان صلاحیت‌های حقوقی و ساختار قانونی این نهادها بوده است. در نتیجه، نحوه تعامل میان استدلال‌های حقوقی، ساختارهای نهادی و ملاحظات حکمرانی در فرآیند تصمیم‌گیری این نهادها کمتر به‌طور تحلیلی مورد بررسی قرار گرفته است. این خلأ نشان می‌دهد که مطالعه عملکرد نهادهای حقوق اساسی نیازمند رویکردی است که بتواند رابطه میان منطق حقوقی و واقعیت‌های نهادی و سیاسی را به‌طور هم‌زمان تبیین کند.

ادبیات خارجی و مبانی نظری

در ادبیات معاصر حقوق اساسی و مطالعات تطبیقی، نسبت میان حقوق و سیاست یکی از موضوعات کلیدی پژوهش‌ها به شمار می‌آید. در رویکردهای کلاسیک هنجاری، حقوق به عنوان نظامی مستقل از سیاست در نظر گرفته می‌شود. برای مثال، هانس کلسن در نظریه حقوق ناب، حقوق را مجموعه‌ای سلسله‌مراتبی از هنجارها می‌داند که اعتبار آن‌ها از ساختار درونی نظام حقوقی ناشی می‌شود (Kelsen, 1967). با این حال، بسیاری از پژوهشگران معاصر بر این باورند که نهادهای حقوق اساسی در عمل در تعامل با ساختارهای سیاسی عمل می‌کنند. شاپیرو در تحلیل خود از دادگاه‌ها نشان می‌دهد که این نهادها علاوه بر ایفای نقش حقوقی، بازیگران نهادی در نظام سیاسی نیز محسوب می‌شوند و تصمیمات آن‌ها در تعامل با سایر نهادهای قدرت شکل می‌گیرد (Shapiro & Stone Sweet, 2002). به‌طور مشابه، استون سوئیت نشان می‌دهد که گسترش نظارت قضایی در بسیاری از کشورها موجب شده است نهادهای قضایی نقش مهمی در فرآیند سیاست‌گذاری ایفا کنند (Stone Sweet, 2000).

در رویکردهای جدیدتر، پژوهشگران به بررسی رفتار واقعی نهادهای حقوقی در بستر ساختارهای نهادی و سیاسی پرداخته‌اند. برای مثال، هیرشل در نظریه ژورستوکراسی استدلال می‌کند که گسترش قدرت نهادهای قضایی در بسیاری از کشورها نتیجه تعامل میان تحولات حقوقی و راهبردهای سیاسی بازیگران قدرت است (Hirschl, 2007). همچنین گینزبرگ در مطالعات تطبیقی خود نشان می‌دهد که شکل‌گیری و عملکرد نهادهای نظارت بر

قانون‌گذاری اغلب تحت تأثیر ملاحظات نهادی و سیاسی قرار دارد (Ginsburg, 2003). این ادبیات نشان می‌دهد که تحلیل نهادهای حقوق اساسی صرفاً با اتکا به قواعد حقوقی کافی نیست و برای درک عملکرد واقعی آن‌ها باید تعامل میان قواعد حقوقی، ساختارهای نهادی و ملاحظات سیاسی نیز مورد توجه قرار گیرد. 3-2 خلاصه پژوهشی

مرور ادبیات داخلی و خارجی نشان می‌دهد که اگرچه مطالعات متعددی به بررسی نهادهای حقوق اساسی اختصاص یافته است، اما بخش قابل توجهی از این پژوهش‌ها یا بر نظام‌های حقوقی غربی متمرکز بوده‌اند یا رویکردی عمدتاً توصیفی داشته‌اند. در ادبیات داخلی نیز بیشتر پژوهش‌ها به تبیین ساختار حقوقی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام پرداخته‌اند و کمتر به تحلیل رفتار نهادی این نهادها در فرآیند تصمیم‌گیری توجه کرده‌اند. به‌ویژه در زمینه تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری، مطالعات موجود عمدتاً به شرح صلاحیت‌های قانونی و مقررات قانون اساسی محدود شده‌اند. در نتیجه، هنوز چارچوبی تحلیلی که بتواند رابطه میان استدلال‌های حقوقی، ساختارهای نهادی و ملاحظات سیاستی را در تصمیمات این نهادها به‌طور منسجم تبیین کند، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. از این رو، یکی از خلأهای مهم در ادبیات موجود، فقدان مدلی تحلیلی برای تبیین نحوه تعامل میان منطق حقوقی و ملاحظات حکمرانی در فرآیند تصمیم‌گیری نهادهای مؤثر بر قانون‌گذاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است.

جدول ۱: مروری تحلیلی بر ادبیات داخلی و خارجی در زمینه تعامل حقوق و سیاست در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران

بخش	محتوای کلیدی	نمونه منابع داخلی	نمونه منابع خارجی	خلا پژوهشی / نکته تحلیلی
۱. پیشینه پژوهش	بررسی نسبت حقوق و سیاست؛ رویکرد کلاسیک بر استقلال حقوق و هنجاری بودن نهادهای قانون اساسی	(Amid Zanjani, 2013; Hashemi, 2019; Katouzian, 2012)	(Kelsen, 1967; Shapiro & Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2000)	بیشتر مطالعات کلاسیک فرض استقلال حقوق از سیاست را می‌گیرند و تعامل نهادی را نادیده می‌گیرند.
۲. ادبیات تطبیقی و خارجی	نهادهای نظارت قانون اساسی در تعامل با قدرت و سیاست عمل می‌کنند؛ قضایی‌شدن سیاست و اهمیت ملاحظات نهادی	—	(Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004; Shapiro & Stone Sweet, 2002; Tushnet, 2015)	نشان می‌دهد تصمیمات حقوقی صرفاً هنجاری نیست و ملاحظات نهادی و سیاسی تأثیرگذارند.
۳. ادبیات داخلی - شورای نگهبان	تحلیل مبانی حقوقی نظارت شورای نگهبان، جایگاه و صلاحیت‌ها، رویه‌های تفسیری و تأثیر بر قانون‌گذاری	(Hadian, 2015; Hashemi, 2016; Kadkhodaei, 2011)	—	تمرکز مطالعات عمدتاً توصیفی است؛ تعامل نهادی با سایر نهادها کمتر تحلیل شده است.
۴. ادبیات داخلی - مجمع تشخیص مصلحت نظام	بررسی مبانی حقوقی تشکیل، نقش در حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، کاربرد مفهوم مصلحت	(Ghazi Shariatpanahi, 2014; Hedavand, 2017; Mir Mohammad Sadeghi, 2010)	—	تعامل مجمع با شورای نگهبان و نقش آن در تعادل حقوق و سیاست به‌صورت نظام‌مند کمتر تحلیل شده است.
۵. تحلیل کلی نظام قانون‌گذاری ایران	تعامل میان نهادهای مختلف قانون‌گذاری، ساختار تقنینی، فرآیند قانون‌گذاری در عمل	(Amid Zanjani, 2013; Hashemi, 2019; Katouzian, 2012)	—	مطالعات عمدتاً جایگاه حقوقی هر نهاد را بررسی کرده‌اند؛ کمتر به تعامل نهادی و رابطه حقوق و سیاست توجه شده است.
۶. خلا پژوهشی	نیاز به چارچوب تحلیلی برای بررسی تعامل حقوق، نهاد و سیاست؛ مدل تحلیلی حقوق درون‌زاده سیاست	—	(Ginsburg, 2003; Hirschl, 2007; Shapiro & Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2000)	فقدان مدل تحلیلی منسجم برای تبیین تعامل میان منطق حقوقی و ملاحظات حکمرانی در فرآیند تصمیم‌گیری نهادهای مؤثر بر قانون‌گذاری.

چارچوب نظری: مدل حقوق درون‌زاده سیاست

برای پر کردن خلا موجود در تحلیل تعامل میان حقوق و سیاست در فرآیند قانون‌گذاری، پژوهش حاضر چارچوب تحلیلی حقوق درون‌زاده سیاست را به‌عنوان مبنای نظری خود ارائه و توسعه می‌دهد؛ در این رویکرد، حقوق و سیاست نه به‌عنوان دو حوزه مستقل، بلکه به‌عنوان دو نظام هنجاری در تعامل مستمر با یکدیگر در نظر گرفته می‌شوند که در بستر ساختارهای نهادی، تولید تصمیمات حقوقی را ممکن می‌سازند. بر اساس این مدل، تصمیمات نهادهای حقوق اساسی صرفاً نتیجه اعمال قواعد

حقوقی نیست، بلکه محصول تعامل سه سطح تحلیلی است: سطح هنجاری، سطح نهادی و سطح کارکردی یا سیاستی. در سطح هنجاری، قواعد و اصول حقوق اساسی چارچوب اولیه ارزیابی مصوبات تقنینی را شکل می‌دهند و شورای نگهبان با استناد به قانون اساسی و موازین شرعی درباره انطباق یا عدم انطباق مصوبات تصمیم می‌گیرد. در سطح نهادی، روابط میان نهادهای مؤثر بر قانون‌گذاری، از جمله مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، ساختار تعاملات و سازوکارهای حل اختلاف را تعیین می‌کنند و مشخص می‌شود که

تعارضات تقنینی چگونه شکل می‌گیرد و چگونه مدیریت می‌شود. در سطح کارکردی یا سیاستی، ملاحظات حکمرانی و الزامات اداره جامعه وارد فرآیند تصمیم‌گیری می‌شوند و مفهوم مصلحت به‌عنوان معیاری برای تنظیم رابطه میان الزامات حقوقی و نیازهای سیاست‌گذاری عمل می‌کند؛ به‌طوری که در موارد تعارض، مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان نهادی میانجی وارد فرآیند می‌شود. بر این اساس، تصمیمات نهایی در فرآیند قانون‌گذاری نتیجه تعامل هم‌زمان این سه سطح است؛ قواعد حقوقی چارچوب هنجاری، ساختارهای نهادی مسیر تعامل میان بازیگران و ملاحظات سیاستی جهت‌گیری نهایی تصمیمات را شکل می‌دهند، و از این منظر، قواعد و تصمیمات حقوقی در عمل نهادی و در تعامل با نیازهای حکمرانی و ساختارهای نهادی تحول می‌یابند.

گزاره‌های نظری پژوهش

بر اساس مدل حقوق درون‌زاده سیاست، می‌توان گزاره‌های نظری زیر را برای تحلیل عملکرد نهادهای مؤثر بر قانون‌گذاری مطرح کرد:

۱. افزایش تعارض میان الزامات هنجاری قانون اساسی و نیازهای سیاست‌گذاری، احتمال ارجاع اختلافات تقنینی به مجمع تشخیص مصلحت نظام را افزایش می‌دهد.
۲. تصمیمات شورای نگهبان عمدتاً در قالب استدلال‌های هنجاری حقوق اساسی صورت‌بندی می‌شود، اما در عمل تحت تأثیر ساختارهای نهادی و تعامل با سایر نهادهای قدرت قرار دارد.
۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش نهادی تنظیم‌کننده میان منطق حقوقی و الزامات حکمرانی را ایفا می‌کند.
۴. تعامل میان سطوح هنجاری، نهادی و سیاستی به شکل‌گیری الگوی خاصی از تصمیم‌گیری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران منجر می‌شود که در آن حقوق و سیاست به‌صورت درهم‌تنیده عمل می‌کنند.

در ادامه مقاله، این چارچوب نظری مبنای تحلیل عملکرد شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری قرار خواهد گرفت.

جدول ۲. عملیاتی‌سازی مدل تحلیلی حقوق درون‌زاده سیاست

سطح تحلیلی	تعریف	شاخص‌های تحلیلی	نمونه نوع استدلال
سطح هنجاری	استدلال‌هایی که بر قواعد حقوقی، اصول قانون اساسی و موازین شرعی مبتنی هستند.	استناد به اصول قانون اساسی؛ استناد به موازین شرعی؛ تفسیر مفاهیم و اصول حقوقی؛ بررسی انطباق مصوبات با قانون اساسی؛ تأکید بر انسجام نظام حقوقی	مصوبه مجلس با اصل ... قانون اساسی مغایرت دارد.
سطح نهادی	استدلال‌هایی که به ساختار نهادی نظام حقوقی و روابط میان نهادهای تصمیم‌گیر اشاره دارند.	نقش و صلاحیت نهادها در قانون‌گذاری؛ تعامل مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص؛ سازوکار حل اختلاف؛ توزیع اختیارات در نظام حقوق اساسی؛ تأثیر ساختار نهادی بر تصمیم‌گیری	با توجه به اختلاف مجلس و شورای نگهبان، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود.
سطح کارکردی	استدلال‌هایی که بر پیامدهای عملی، مصلحت عمومی و کارآمدی سیاست عمومی تمرکز دارند.	استناد به مصلحت نظام؛ توجه به کارآمدی سیاست عمومی؛ بررسی پیامدهای اجرایی قوانین؛ توجه به ثبات سیاسی؛ ارزیابی آثار اجتماعی و اقتصادی مصوبات	با توجه به مصلحت نظام و ضرورت اجرای سیاست عمومی ... مصوبه تأیید می‌شود.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر با هدف تحلیل رابطه میان حقوق و سیاست در نهادهای حقوق اساسی، از رویکردی میان‌رشته‌ای در مطالعات حقوق عمومی بهره می‌گیرد که تحلیل حقوقی را با تحلیل نهادی

و کارکردی ترکیب می‌کند و نهادهای مورد مطالعه را نه صرفاً به‌عنوان مفسران قانون، بلکه به‌عنوان بازیگران نهادی در فرآیند حکمرانی مورد بررسی قرار می‌دهد؛ این رویکرد با چارچوب نظری مدل حقوق درون‌زاده سیاست همخوانی دارد و تصمیمات

نهادی را محصول تعامل سه سطح تحلیلی هنجاری (استدلال‌ها و قواعد حقوقی)، نهادی (ساختارها و صلاحیت‌های نهادها) و کارکردی-سیاستی (ملاحظات حکمرانی و مصلحت) می‌داند. پژوهش از نوع نظری در حوزه حقوق عمومی و با روش توصیفی-تحلیلی انجام شده و داده‌ها به صورت کتابخانه‌ای و مبتنی بر اسناد رسمی گردآوری شده‌اند که شامل اسناد پایه حقوقی مانند قانون اساسی، داده‌های نهادی نظیر نظریات تفسیری و اظهارنظرهای شورای نگهبان و تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام، و منابع نظری در حوزه فلسفه حقوق و مطالعات حقوق عمومی است. واحد تحلیل پژوهش تصمیم نهادی است؛ به این معنا که هر نظریه تفسیری، اظهارنظر رسمی یا تصمیم صادره از سوی شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت در فرآیند قانون‌گذاری یا حل اختلافات نهادی مورد بررسی قرار می‌گیرد و نمونه‌ها به صورت هدفمند انتخاب شده‌اند تا موارد تعامل یا تقابل میان استدلال‌های حقوقی و ملاحظات مصلحتی یا سیاستی تحلیل شوند. تحلیل داده‌ها در سه گام انجام می‌شود: نخست، متن تصمیمات از منظر استدلال‌های حقوقی و ارجاعات به اصول قانون اساسی بررسی می‌شود؛ دوم، هر تصمیم در زمینه نهادی خود تحلیل می‌گردد تا نقش آن در تنظیم روابط میان نهادها مشخص شود؛ و سوم، ملاحظات کارکردی و سیاستی، از جمله ارجاع به مصلحت عمومی یا ضرورت‌های حکمرانی، در شکل‌گیری تصمیمات تحلیل می‌شوند و بدین ترتیب نحوه برهم‌کنش منطق حقوقی و ملاحظات حکمرانی در فرآیند تصمیم‌گیری نهادی روشن می‌شود.

تحلیل نهادی شورای نگهبان

شورای نگهبان در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از نهادهای محوری در صیانت از قانون اساسی و تضمین انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با موازین شرع و قانون اساسی به شمار می‌رود. مبنای حقوقی این نهاد در اصول ۹۱ تا ۹۹

قانون اساسی پیش‌بینی شده است. بر اساس این اصول، شورا از یک سو وظیفه نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد و از سوی دیگر، از طریق تفسیر قانون اساسی و نظارت بر انتخابات، در برخی از مهم‌ترین فرآیندهای نظام حقوق عمومی نقش ایفا می‌کند (Hashemi, 2019). در چارچوب مدل تحلیلی مقاله که حقوق را پدیده‌ای درون‌زاده در فرآیند سیاست می‌داند، شورای نگهبان نهادی است که در آن سه سطح تحلیل حقوقی - سطح هنجاری، نهادی و کارکردی - به طور هم‌زمان در فرآیند تصمیم‌گیری حضور دارند. از این منظر، بررسی عملکرد شورا می‌تواند نشان دهد که چگونه قواعد حقوق اساسی در بستر ساختارهای نهادی و ملاحظات حکمرانی تفسیر و اعمال می‌شوند؛ موضوعی که در ادبیات مطالعات تطبیقی قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است (Hirschl, 2007; Tushnet, 2015).

جایگاه حقوقی شورای نگهبان در قانون اساسی

مطابق قانون اساسی، شورای نگهبان نهادی است که وظیفه نظارت بر انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی را بر عهده دارد و از این حیث در سطح هنجاری نظام حقوق اساسی جایگاه مهمی دارد. شورا از طریق بررسی مصوبات مجلس تضمین می‌کند که قواعد تقنینی با اصول بنیادین قانون اساسی و موازین شرعی سازگار باشند (Hashemi, 2019). با این حال، ماهیت برخی مفاهیم حقوق اساسی، مانند موازین شرع یا برخی اصول کلی قانون اساسی، موجب می‌شود که فرآیند تفسیر و تشخیص مغایرت در مواردی با ابهام یا چندگانگی تفسیری همراه باشد. در چنین شرایطی، شورا به عنوان یک نهاد حقوقی در سطح نهادی نظام حکمرانی وارد عمل می‌شود و از طریق تفسیر این مفاهیم، برداشت معتبر و رسمی از آن‌ها را تعیین می‌کند. این وضعیت نشان می‌دهد که تفسیر قانون اساسی همواره در چارچوب ساختارهای نهادی و تعامل میان نهادهای قدرت شکل می‌گیرد (Stone Sweet,

موارد نشان می‌دهد که نظارت شورا صرفاً به بررسی شکلی محدود نمی‌شود، بلکه در بسیاری از موارد به ارزیابی محتوایی و پیامدهای اجرایی مصوبات نیز گسترش می‌یابد؛ امری که به سطح کارکردی حقوق در فرآیند سیاست‌گذاری مربوط می‌شود (Tushnet, 2015).

تحلیل شاخص محور تصمیمات شورای نگهبان

در چارچوب مدل حقوق درون‌زاده سیاست، تصمیمات شورای نگهبان را می‌توان بر اساس سه سطح تحلیلی بررسی کرد: سطح هنجاری (استناد به قواعد و اصول حقوقی)، سطح نهادی (تنظیم روابط میان نهادهای حکمرانی) و سطح کارکردی یا سیاستی (توجه به پیامدهای اجرایی و سیاست عمومی). تحلیل شاخص محور تصمیمات شورا می‌تواند نشان دهد که این سه سطح چگونه در فرآیند نظارت بر قانون‌گذاری با یکدیگر تعامل پیدا می‌کنند. در بخش قابل توجهی از تصمیمات، استدلال‌های شورا بر شاخص‌های سطح هنجاری استوار است. در این موارد، شورا با استناد مستقیم به اصول قانون اساسی یا موازین شرعی، به بررسی مصوبات مجلس می‌پردازد و مغایرت یا عدم مغایرت آن‌ها را اعلام می‌کند. چنین وضعیتی نشان‌دهنده غلبه منطق حقوقی در تصمیم‌گیری است؛ زیرا مبنای ارزیابی مصوبه قواعد هنجاری از پیش تعیین‌شده در قانون اساسی یا منابع معتبر فقهی است (Hashemi, 2019).

در مقابل، در برخی موارد می‌توان نشانه‌هایی از حضور ملاحظات نهادی یا کارکردی در فرآیند تصمیم‌گیری مشاهده کرد. این وضعیت معمولاً در شرایطی رخ می‌دهد که مصوبه مورد بررسی پیامدهای گسترده‌ای برای سیاست‌های عمومی، اداره امور کشور یا روابط میان نهادهای حکمرانی داشته باشد. در چنین مواردی، هرچند تصمیم شورا همچنان در قالب استدلال حقوقی بیان می‌شود، اما نحوه تفسیر اصول قانون اساسی ممکن است تحت تأثیر ملاحظات نهادی یا پیامدهای اجرایی تصمیم قرار گیرد؛ امری

(2000). از این منظر، شورای نگهبان صرفاً یک مرجع فنی نظارت حقوقی نیست، بلکه نهادی است که در آن فرآیند تفسیر حقوق اساسی در بستر روابط نهادی و سازوکارهای حکمرانی انجام می‌شود و نشان می‌دهد که حتی در سطح هنجاری نیز اعمال قواعد حقوقی در چارچوب سازوکارهای نهادی صورت می‌گیرد (Katouzian, 2012).

نمونه‌هایی از رویه‌ها و تصمیمات شورای نگهبان

برای بررسی نحوه عملکرد شورای نگهبان در فرآیند نظارت بر قانون‌گذاری، می‌توان به برخی از اظهارنظرها و تصمیمات این نهاد درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. این موارد نشان می‌دهد که شورا چگونه در چارچوب وظایف نظارتی خود به بررسی انطباق مصوبات با قانون اساسی و موازین شرعی می‌پردازد. در بسیاری از موارد، شورا با استناد به اصول مشخص قانون اساسی یا موازین شرعی، مصوبه‌ای را مغایر تشخیص داده و آن را برای اصلاح به مجلس بازمی‌گرداند. این وضعیت بیانگر غلبه سطح هنجاری در فرآیند تصمیم‌گیری است؛ زیرا مبنای ارزیابی مصوبه قواعد حقوقی تثبیت‌شده در قانون اساسی یا منابع فقهی است (Hashemi, 2019).

در موارد دیگر، شورا در مقام تفسیر قانون اساسی یا رفع ابهام از برخی اصول، نظریات تفسیری صادر می‌کند. این نظریات غالباً در پاسخ به پرسش‌هایی درباره حدود صلاحیت نهادها یا نحوه اجرای اصول قانون اساسی ارائه می‌شوند. چنین تصمیماتی نشان می‌دهد که تفسیر حقوق اساسی علاوه بر مبنای هنجاری، در بستر روابط نهادی میان ارکان مختلف حکمرانی نیز شکل می‌گیرد؛ موضوعی که در ادبیات نظری به‌عنوان پیوند میان حقوق اساسی و سیاست مورد تحلیل قرار گرفته است (Hirschl, 2007). همچنین در برخی موارد، شورا هنگام بررسی مصوبات در حوزه‌های اقتصادی یا اداری، ایراداتی را مطرح می‌کند که به نحوه تنظیم قواعد حقوقی یا تعارض احتمالی آن‌ها با اصول قانون اساسی مربوط است. این

که در مطالعات تطبیقی قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است (Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000).

بررسی این موارد نشان می‌دهد که تصمیمات شورای نگهبان غالباً در نقطه‌ای میان سه سطح هنجاری، نهادی و کارکردی قرار می‌گیرند. به بیان دیگر، قواعد حقوق اساسی در فرآیند نظارت بر تقنین نه به صورت کاملاً مستقل از ساختارهای حکمرانی عمل می‌کنند و نه به طور کامل تابع ملاحظات سیاسی می‌شوند؛ بلکه در

چارچوب سازوکارهای نهادی شورا، نوعی برهم‌کنش میان منطق حقوقی و الزامات حکمرانی شکل می‌گیرد. برای نظام‌مند کردن تحلیل، هر مورد در قالب یک الگوی ثابت بررسی می‌شود که شامل موضوع تصمیم، مبنای حقوقی اعلام‌شده، مؤلفه‌های مصلحتی یا سیاستی و پیامد نهادی تصمیم است. این چارچوب امکان مقایسه موارد و شناسایی الگوهای تعامل میان منطق حقوقی و ملاحظات سیاسی را فراهم می‌کند.

جدول ۳. شاخص‌های تحلیل تصمیمات شورای نگهبان بر اساس مدل حقوق درون‌زاده سیاست

سطح تحلیلی	شاخص تحلیلی	نحوه ظهور در استدلال‌های شورای نگهبان	نمونه نوع استدلال
هنجاری	استناد به اصول قانون اساسی	بررسی انطباق مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی	مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی مغایرت دارد.
هنجاری	استناد به موازین شرعی	ارزیابی مصوبات بر اساس احکام و موازین فقهی	مفاد این ماده خلاف موازین شرع شناخته شد.
هنجاری	تفسیر مفاهیم حقوق اساسی	تفسیر مفاهیم کلی قانون اساسی، مانند اختیارات قوا	مفهوم اصل ... چنین اقتضا می‌کند که ...
نهادی	نظارت بر فرآیند قانون‌گذاری	اعمال نقش نظارتی شورا در بررسی مصوبات مجلس	مصوبه جهت اصلاح به مجلس اعاده می‌شود.
نهادی	تنظیم رابطه نهادی با مجلس	تعامل نهادی شورا با مجلس در فرآیند تصویب قوانین	ایرادات شورا پس از اصلاح مجلس بررسی شد.
کارکردی	توجه محدود به پیامدهای اجرایی	اشاره محدود به آثار عملی مصوبات	با توجه به مشکلات اجرایی، اصلاح متن ضروری است.

تحلیل نهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی است که اساساً برای حل تعارض میان منطق حقوقی نظارت قانون اساسی و ملاحظات سیاست‌گذاری در فرآیند تقنین شکل گرفته است. در چارچوب مدل تحلیلی این پژوهش که حقوق را پدیده‌ای درون‌زاده در فرآیند سیاست می‌داند، مجمع تشخیص مصلحت نظام را می‌توان نهادی دانست که در آن سطح کارکردی و سیاستی تصمیم‌گیری نسبت به سطح صرفاً هنجاری برجسته‌تر می‌شود. به بیان دیگر، اگر شورای نگهبان عمدتاً در سطح هنجاری نظام حقوق اساسی عمل می‌کند، مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی است که در آن ملاحظات مرتبط با کارآمدی سیاست عمومی و مصالح کلان نظام حکمرانی نقش تعیین‌کننده‌تری در تصمیم‌گیری پیدا می‌کند.

جایگاه حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام یکی از نهادهای مهم در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است که جایگاه آن در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ به طور رسمی در اصل ۱۱۲

تثبیت شد. بر اساس این اصل، در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی از سوی شورای نگهبان مغایر با موازین شرع یا قانون اساسی شناخته شود و مجلس بر نظر خود اصرار کند، موضوع برای تشخیص مصلحت به مجمع ارجاع می‌شود. در چنین وضعیتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش نهادی میانجی را ایفا می‌کند و میان منطق حقوقی شورای نگهبان و اراده تقنینی مجلس نوعی داوری نهادی برقرار می‌سازد. معیار اصلی تصمیم‌گیری در این نهاد صرفاً انطباق صوری مصوبات با قواعد حقوقی نیست، بلکه ارزیابی پیامدهای کلان تصمیم برای نظام حکمرانی و مصالح عمومی کشور نیز در آن دخیل است (Hashemi, 2019).

از این منظر، جایگاه مجمع در نظام حقوق اساسی ایران را می‌توان در تقاطع سطح نهادی و سطح کارکردی تحلیل کرد. مفهوم مصلحت نظام که مبنای اصلی تصمیم‌گیری این نهاد است، مفهومی انعطاف‌پذیر و وابسته به شرایط سیاست‌گذاری عمومی محسوب می‌شود. به همین دلیل، تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام

تحلیل شاخص محور تصمیمات مجمع

برای تحلیل تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام در این پژوهش، همان چارچوب شاخص محوری که در بررسی تصمیمات شورای نگهبان به کار گرفته شد، مورد استفاده قرار گرفته است. در چارچوب مدل سه سطحی حقوق درونزاده سیاست، استدلال‌های تصمیم‌گیری در این نهاد بر اساس دو دسته شاخص اصلی تحلیل شده‌اند: شاخص‌های هنجاری - حقوقی و شاخص‌های کارکردی - سیاسی.

شاخص‌های حقوقی شامل ارجاع به اصول قانون اساسی، توجه به انسجام حقوقی نظام تقنینی و بررسی مغایرت‌های حقوقی مصوبات است. در مقابل، شاخص‌های سیاسی به ملاحظاتمانند پیامدهای سیاست عمومی، آثار اجرایی تصمیمات و ارزیابی مصالح کلان نظام حکمرانی اشاره دارند. تحلیل نمونه‌های مورد بررسی نشان می‌دهد که در بسیاری از موارد، تصمیمات مجمع حاصل نوعی موازنه میان این دو دسته ملاحظات است. بدین معنا که هرچند استدلال‌های حقوقی شورای نگهبان در فرآیند بررسی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما در نهایت ممکن است به دلیل ملاحظات مرتبط با کارآمدی سیاست عمومی یا ضرورت‌های اجرایی کشور، مصوبه مجلس به‌عنوان گزینه منطبق با مصلحت نظام تأیید شود. این وضعیت نشان می‌دهد که در فرآیند تصمیم‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام، سطح کارکردی و سیاستی تحلیل نسبت به سطح صرفاً هنجاری نقش برجسته‌تری پیدا می‌کند. برای نشان دادن نحوه به‌کارگیری شاخص‌های تحلیلی در بررسی تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام، برخی از این موارد بر اساس نظام کدگذاری پژوهش در جدول زیر ارائه شده است.

یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بروز تعامل میان قواعد حقوق اساسی و ملاحظات سیاسی در ساختار تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود؛ وضعیتی که در مطالعات تطبیقی نیز به‌عنوان نمونه‌ای از پیوند میان حقوق اساسی و سیاست عمومی مورد توجه قرار گرفته است (Hirschl, 2007; Tushnet, 2015).

نمونه‌هایی از تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام

به‌منظور بررسی نحوه مداخله مجمع تشخیص مصلحت نظام در حل تعارضات تقنینی، برخی از مواردی که در آن‌ها میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان اختلاف نظر ایجاد شده و نهایتاً تصمیم‌گیری به مجمع ارجاع شده است، به‌عنوان نمونه‌های مورد مطالعه انتخاب شده‌اند. معیار انتخاب این نمونه‌ها آن بوده است که در آن‌ها تعارض میان استدلال‌های حقوقی شورای نگهبان و ملاحظات سیاست‌گذاری یا مدیریتی مورد توجه مجلس به‌صورت نسبتاً برجسته مشاهده شود. از جمله این موارد می‌توان به اختلافات مربوط به برخی احکام برنامه‌های توسعه، برخی مقررات اقتصادی و نیز برخی مصوبات مرتبط با ساختارهای اداری و اجرایی کشور اشاره کرد. در این موارد، شورای نگهبان مصوبات مجلس را به دلایل حقوقی یا شرعی مغایر با قانون اساسی یا موازین شرع دانسته و پس از اصرار مجلس بر نظر خود، موضوع برای تشخیص مصلحت به مجمع ارجاع شده است. مجمع در این شرایط با بررسی هم‌زمان استدلال‌های حقوقی شورای نگهبان و ملاحظات سیاسی یا اجرایی مورد توجه مجلس، تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند. بنابراین، بررسی این تصمیمات می‌تواند تصویری روشن‌تر از نحوه تعامل میان منطق حقوقی و ملاحظات سیاسی در فرآیند تصمیم‌گیری این نهاد ارائه دهد.

جدول ۴. شاخص‌های تحلیل تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اساس مدل حقوق درون‌زاده سیاست

سطح تحلیلی	شاخص تحلیلی	نحوه ظهور در تصمیمات مجمع تشخیص	نمونه نوع استدلال
هنجاری	توجه به چارچوب قانون اساسی	بررسی کلی انطباق تصمیم با چارچوب حقوق اساسی	تصمیم در چارچوب اصول کلی قانون اساسی اتخاذ می‌شود.
نهادی	نقش مجمع در حل اختلاف	تصمیم‌گیری در موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان	با توجه به اختلاف نظر دو نهاد، موضوع در مجمع بررسی شد.
نهادی	جایگاه مجمع در ساختار حکمرانی	ایفای نقش واسطه نهادی در فرآیند قانون‌گذاری	مجمع به عنوان مرجع حل اختلاف ورود می‌کند.
کارکردی	استناد به مصلحت نظام	اولویت دادن به مصالح کلان سیاسی و حکمرانی	با توجه به مصلحت نظام، نظر مجلس تأیید می‌شود.
کارکردی	توجه به کارآمدی سیاست عمومی	بررسی آثار اجرایی و مدیریتی قانون	اجرای این سیاست برای اداره کشور ضروری تشخیص داده شد.
کارکردی	ارزیابی پیامدهای اقتصادی و اجتماعی	توجه به آثار عملی مصوبات در جامعه	با توجه به آثار اقتصادی تصمیم، مصلحت در تصویب آن است.

مقایسه الگوی تصمیم‌گیری در شورای نگهبان و مجمع تشخیص

مصلحت نظام

تحلیل انجام شده نشان می‌دهد که شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام هر دو در تثبیت نظم حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش مهمی دارند، اما منطق نهادی تصمیم‌گیری آن‌ها متفاوت است. شورای نگهبان عمدتاً بر منطق هنجاری حقوق اساسی تکیه می‌کند و استدلال‌های آن بر اصول قانون اساسی، موازین شرعی و قواعد ساختاری نظام تقنینی استوار است و هدف اصلی آن حفظ انسجام حقوقی نظام است (Hashemi, 2019). در مقابل، مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل تعارض میان منطق حقوقی شورای نگهبان و اراده تقنینی مجلس قرار دارد و معیار تصمیم‌گیری آن غالباً ملاحظات سیاستی و حکمرانی کلان و تشخیص مصلحت نظام است (Hirschl, 2007; Tushnet, 2015). با این حال، تعامل میان این دو نهاد تقابل کامل میان حقوق و سیاست نیست؛ هر دو نهاد تا حدی به هر دو نوع ملاحظه توجه می‌کنند، اما وزن نسبی این ملاحظات متفاوت است. به این ترتیب، در ساختار حقوق اساسی ایران نوعی تقسیم کار نهادی شکل گرفته است: شورای نگهبان نماینده کنترل هنجاری و صیانت از چارچوب قانونی و شرعی

است، و مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش تنظیم‌کننده تعارضات نهادی و ایجاد توازن میان الزامات حقوقی و نیازهای حکمرانی را ایفا می‌کند (Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000). این تقسیم کار در متون قانون اساسی نیز منعکس شده است؛ اصول ۹۴، ۹۶ و ۹۸ شورای نگهبان را در نظارت حقوقی تعیین کرده و اصل ۱۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام را برای حل تعارضات پیش‌بینی کرده است. از منظر سه سطح تحلیلی پژوهش، شورای نگهبان در سطح هنجاری و نهادی نقش کنترل هنجاری دارد، در حالی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در سطح کارکردی و نهادی وظیفه ایجاد تعادل و حل تعارضات را بر عهده دارد و در نهایت، تعامل این دو نهاد توازن میان ثبات حقوقی و انعطاف سیاستی در فرآیند قانون‌گذاری ایجاد می‌کند.

جمع‌بندی تطبیقی در چارچوب مدل حقوق درون‌زاده سیاست

یافته‌های بررسی تصمیمات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که تعامل میان این دو نهاد را می‌توان در چارچوب مدل نظری حقوق درون‌زاده سیاست تبیین کرد. بر اساس این مدل، حقوق اساسی نه صرفاً مجموعه‌ای از قواعد هنجاری مستقل از سیاست، بلکه محصول تعامل مستمر میان قواعد حقوقی، ساختارهای نهادی و ملاحظات سیاستی در فرآیند حکمرانی است. تحلیل تطبیقی عملکرد این دو نهاد نشان می‌دهد

و سیاست نیست و هر دو نهاد به درجاتی از هر دو نوع ملاحظه توجه دارند؛ تفاوت اصلی در وزن نسبی این ملاحظات است. بر این اساس، در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نوعی تقسیم کار نهادی شکل گرفته است؛ شورای نگهبان با تأکید بر کنترل هنجاری، ثبات و انسجام نظام حقوقی را تضمین می‌کند و مجمع تشخیص مصلحت نظام با امکان مداخله در شرایط تعارض، انعطاف لازم برای انطباق تصمیمات تقنینی با الزامات حکمرانی و سیاست عمومی را فراهم می‌سازد. این تعامل نهادی نشان می‌دهد که تولید و تثبیت قواعد حقوقی در ایران حاصل برهم‌کنش دو منطق مکمل است: منطق هنجاری در شورای نگهبان و منطق کارکردی-سیاستی در مجمع، که ترکیب آن‌ها سازوکاری برای مدیریت تنش میان ثبات حقوقی و انعطاف سیاستی در فرآیند قانون‌گذاری ایجاد می‌کند.

که هر یک نماینده یکی از سطوح غالب این مدل در فرآیند تصمیم‌گیری هستند. در شورای نگهبان سطح هنجاری حقوق اساسی برجستگی بیشتری دارد و استدلال‌های آن عمدتاً بر اصول قانون اساسی، موازین شرعی و قواعد ساختاری نظام تقنینی استوار است؛ هدف اصلی شورا حفظ انسجام هنجاری و صیانت از برتری قانون اساسی است و از این منظر نماینده منطق کنترل هنجاری است (Hashemi, 2019; Stone Sweet, 2000). در مقابل، مجمع تشخیص مصلحت نظام در سطح کارکردی و سیاستی تصمیم‌گیری برجسته است؛ کارکرد اصلی آن حل تعارض میان ارزیابی حقوقی شورای نگهبان و اراده تقنینی مجلس و تشخیص مصلحت نظام برای اداره کشور است و تصمیمات آن غالباً مبتنی بر ملاحظات کارآمدی سیاست عمومی، پیامدهای نهادی و ضرورت‌های حکمرانی است (Hirschl, 2007; Tushnet, 2015). با این حال، این تمایز به معنای تفکیک کامل میان حقوق

جدول ۵. مقایسه نهادی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اساس مدل حقوق درون‌زاده سیاست

سطح تحلیلی	شورای نگهبان	مجمع تشخیص مصلحت نظام	نتیجه تحلیلی
سطح هنجاری	تأکید بسیار قوی بر اصول قانون اساسی و موازین شرعی؛ بررسی انطباق مصوبات مجلس با قواعد حقوقی	توجه محدودتر به استدلال‌های هنجاری؛ چارچوب کلی قانون اساسی حفظ می‌شود، اما محور اصلی تصمیم نیست	غلبه سطح هنجاری در شورای نگهبان
سطح نهادی	ایفای نقش ناظر بر قانون‌گذاری و تنظیم رابطه حقوقی میان مجلس و قانون اساسی	ایفای نقش مرجع حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان	هر دو نهاد در سطح نهادی فعال‌اند، اما کارکرد آن‌ها متفاوت است.
سطح کارکردی	توجه محدود به پیامدهای اجرایی و سیاستی مصوبات	تأکید گسترده بر مصلحت نظام، کارآمدی حکمرانی و پیامدهای عملی تصمیمات	غلبه سطح کارکردی در مجمع تشخیص
منطق تصمیم‌گیری	غالب منطق حقوقی - هنجاری	منطق مصلحت‌محور و سیاستی	دو الگوی متفاوت از پیوند حقوق و سیاست
جایگاه در مقاله	نماینده غلبه بعد هنجاری حقوق در فرآیند سیاست	نماینده غلبه بعد کارکردی و سیاستی در تصمیمات حقوقی	تأیید تجربی مدل حقوق درون‌زاده سیاست

ارجاع به مجمع تشخیص رسیده است. در چنین مواردی می‌توان به‌طور عینی مشاهده کرد که چگونه استدلال‌های حقوقی مبتنی بر قانون اساسی و موازین شرعی با ملاحظات مصلحتی و الزامات حکمرانی در چارچوب سازوکارهای نهادی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران با یکدیگر تلاقی پیدا می‌کنند. بررسی چند

بررسی نهادی تعامل شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری

تحلیل تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری، مستلزم بررسی مواردی است که در آن‌ها اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به مرحله

نمونه مهم از این اختلافات، امکان تحلیل دقیق‌تر کارکرد نهادی این دو نهاد را فراهم می‌کند.

۱. قانون مبارزه با پول‌شویی

یکی از نمونه‌های قابل توجه در تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، روند تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی است. مجلس شورای اسلامی در راستای مقابله با جرایم مالی و تقویت شفافیت اقتصادی، این قانون را تصویب کرد؛ اما شورای نگهبان در بررسی مصوبه مجلس ایرادهایی مطرح نمود. از جمله این ایرادات می‌توان به ابهام در برخی مفاهیم حقوق کیفری، عدم شفافیت در حدود اختیارات نهادهای اجرایی و احتمال مغایرت برخی مواد با اصول قانون اساسی اشاره کرد. شورای نگهبان در نظریه خود اعلام کرد که برخی از مواد قانون نیازمند اصلاح و رفع ابهام است (Hadian, 2015; Kadkhodaei, 2011).

پس از اصلاحات انجام‌شده توسط مجلس، همچنان بخشی از اختلافات باقی ماند و مجلس بر مصوبه خود اصرار ورزید. در نتیجه، موضوع مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. مجمع تشخیص با توجه به ضرورت مقابله با جرایم سازمان‌یافته مالی و اهمیت ایجاد سازوکارهای نظارتی در نظام اقتصادی کشور، برخی از مواد مورد اختلاف را با تشخیص مصلحت نظام تصویب کرد. این تصمیم نشان می‌دهد که در مواردی که ملاحظات اقتصادی و الزامات حکمرانی در سطح کلان مطرح می‌شود، مجمع تشخیص می‌تواند نقش تکمیلی در فرآیند قانون‌گذاری ایفا کند.

۲. قانون الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی

تروریسم (CFT)

نمونه دیگری از اختلافات تقنینی که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد، مصوبه مجلس درباره الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با تأمین مالی تروریسم است. شورای نگهبان پس از بررسی

مصوبه مجلس، ایرادهای متعددی را مطرح کرد که بخشی از آنها مربوط به ابهام در مفاد مصوبه و بخشی دیگر مربوط به احتمال تعارض با برخی سیاست‌های کلی نظام بود. در نتیجه، مصوبه برای اصلاح به مجلس بازگردانده شد.

با وجود اصلاحات انجام‌شده، شورای نگهبان همچنان برخی ایرادات را باقی دانست و در نهایت، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. بررسی این پرونده در مجمع با توجه به پیامدهای اقتصادی و سیاسی آن، به یکی از مهم‌ترین مباحث تقنینی سال‌های اخیر تبدیل شد. اهمیت این نمونه در آن است که نشان می‌دهد در برخی موضوعات حساس، تصمیم‌گیری تقنینی صرفاً در چارچوب ملاحظات حقوقی محدود نمی‌ماند، بلکه ابعاد گسترده‌تری از سیاست‌گذاری کلان کشور را نیز دربر می‌گیرد.

۳. اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر

نمونه مهم دیگر، اصلاح قانون مبارزه با مواد مخدر است. این قانون در ابتدا در سال ۱۳۶۷ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شد و در سال‌های بعد، چندین بار مورد اصلاح قرار گرفت. یکی از مهم‌ترین اصلاحات این قانون در سال ۱۳۹۶ انجام شد که در آن، سیاست کیفری کشور در قبال برخی جرایم مواد مخدر مورد بازنگری قرار گرفت و دامنه مجازات اعدام در برخی موارد کاهش یافت.

تصمیم‌گیری درباره این اصلاحات با توجه به پیامدهای اجتماعی، امنیتی و حقوق بشری آن، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بود. مجمع تشخیص مصلحت نظام در بررسی این اصلاحات، علاوه بر ملاحظات حقوقی، پیامدهای اجتماعی و سیاست جنایی کشور را نیز مدنظر قرار داد. این نمونه نشان می‌دهد که مجمع در برخی حوزه‌ها می‌تواند نقش مهمی در تعیین جهت‌گیری‌های کلان سیاست جنایی ایفا کند.

۴. اختلافات مربوط به قوانین بودجه سنواتی

اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در بررسی قوانین بودجه سنواتی نیز نمونه‌های متعددی از تعامل نهادی میان این دو نهاد را نشان می‌دهد. شورای نگهبان در بررسی لوایح بودجه معمولاً بر رعایت اصول قانون اساسی، به‌ویژه اصول ۵۲ و ۵۳، تأکید می‌کند و در مواردی که مصوبات مجلس موجب ایجاد بار مالی بدون پیش‌بینی منابع مشخص شود، آن‌ها را مغایر قانون اساسی اعلام می‌کند.

در برخی موارد، مجلس بر مصوبه خود اصرار می‌کند و در نتیجه، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود. مجمع در چنین مواردی با در نظر گرفتن شرایط اقتصادی کشور و ضرورت‌های اجرایی دولت، درباره مصوبات مورد اختلاف تصمیم‌گیری می‌کند. این روند نشان می‌دهد که مجمع در عمل نقش مهمی در ایجاد تعادل میان الزامات حقوقی و ضرورت‌های اجرایی نظام حکمرانی ایفا می‌کند.

بررسی نمونه‌های فوق نشان می‌دهد که تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرآیند قانون‌گذاری را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان تقابل میان دو منطق متفاوت حقوقی و سیاسی تفسیر کرد. در عمل، نوعی تقسیم کار نهادی میان این دو نهاد شکل گرفته است. شورای نگهبان عمدتاً بر کنترل هنجاری مصوبات مجلس از حیث انطباق با قانون اساسی و موازین شرعی تمرکز دارد، در حالی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض پایدار، با در نظر گرفتن مصالح کلان نظام و الزامات حکمرانی، در فرآیند تصمیم‌گیری مداخله می‌کند. این سازوکار نشان می‌دهد که در ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رابطه حقوق و سیاست در قالب یک تعامل نهادی سازمان‌یافته قابل درک است؛ تعاملی که در آن استدلال‌های حقوقی و ملاحظات مصلحتی در چارچوب نهادهای پیش‌بینی‌شده در قانون اساسی به یکدیگر پیوند می‌خورند.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر نشان داد که تعامل میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در جمهوری اسلامی ایران را می‌توان در چارچوب مدل حقوق درون‌زاده سیاست تحلیل کرد؛ مدلی که حقوق اساسی را محصول تعامل مستمر میان قواعد هنجاری، ساختارهای نهادی و ملاحظات سیاستی می‌داند. یافته‌ها نشان دادند که شورای نگهبان عمدتاً نماینده سطح هنجاری این مدل است و استدلال‌های آن بر اصول قانون اساسی، موازین شرعی و قواعد ساختاری نظام تقنینی استوار است و هدف اصلی آن حفظ انسجام و ثبات حقوقی نظام است. در مقابل، مجمع تشخیص مصلحت نظام بیشتر در سطح کارکردی و سیاستی عمل می‌کند و با تمرکز بر تشخیص مصلحت نظام، پیامدهای کلان تصمیمات تقنینی و ضرورت‌های حکمرانی را ارزیابی می‌کند. با این حال، این تمایز به معنای جدایی کامل میان حقوق و سیاست نیست؛ هر دو نهاد در عمل به درجاتی از هر دو نوع ملاحظه توجه دارند و تفاوت آن‌ها در وزن نسبی ملاحظات هنجاری و سیاستی در فرآیند تصمیم‌گیری است. به این ترتیب، می‌توان گفت که در ساختار حقوق اساسی ایران نوعی تقسیم کار نهادی شکل گرفته است: شورای نگهبان مسئول حفظ ثبات و انسجام حقوقی و مجمع تشخیص مصلحت نظام مسئول ایجاد انعطاف در تصمیمات تقنینی و تنظیم تعارضات نهادی است.

از منظر نظری، پژوهش نشان می‌دهد که مدل حقوق درون‌زاده سیاست چارچوب مناسبی برای تحلیل نهادهای حقوق اساسی در نظام‌های سیاسی غیرغربی فراهم می‌کند و تجربه نهادی ایران نمونه‌ای از ترکیب نهادهای با کارکرد مکمل برای مدیریت رابطه حقوق و سیاست ارائه می‌دهد. این یافته‌ها تأکید می‌کنند که فهم ساختار حقوق اساسی بدون در نظر گرفتن تعامل نهادی میان این دو نهاد امکان‌پذیر نیست و بررسی دقیق‌تر آن می‌تواند ادبیات نظری درباره نقش نهادهای حقوق اساسی در نظام‌های ترکیبی و

چندسطحی را توسعه دهد. بر اساس این نتایج، پیشنهاد می‌شود که پژوهش‌های آینده به تحلیل کمی و مقایسه‌ای تصمیمات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بپردازند، نقش سایر نهادهای حکمرانی و قوه مقننه در تعامل میان حقوق و سیاست بررسی شود، و همچنین مطالعات تطبیقی با نظام‌های دیگر کشورهای غیرلیبرال دموکراتیک انجام گیرد تا چارچوب مدل حقوق درون‌زاده سیاست بیش از پیش تقویت و تعمیم یابد.

پیشنهادهای:

از منظر نظری، پژوهش نشان می‌دهد که مدل حقوق درون‌زاده سیاست چارچوب مناسبی برای تحلیل نهادهای حقوق اساسی در نظام‌های سیاسی غیرغربی فراهم می‌کند و تجربه نهادهای ایران نمونه‌ای از ترکیب نهادهای با کارکرد مکمل برای مدیریت رابطه حقوق و سیاست ارائه می‌دهد. این یافته‌ها تأکید می‌کنند که فهم ساختار حقوق اساسی بدون در نظر گرفتن تعامل نهادی میان این دو نهاد امکان‌پذیر نیست و بررسی دقیق‌تر آن می‌تواند ادبیات نظری درباره نقش نهادهای حقوق اساسی در نظام‌های ترکیبی و چندسطحی را توسعه دهد. بر اساس این نتایج، پیشنهاد می‌شود که پژوهش‌های آینده:

۱. به تحلیل کمی و مقایسه‌ای تصمیمات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بپردازند تا الگوهای

constitutional law have questioned this strict separation by showing that constitutional decisions are frequently shaped through complex interactions among legal reasoning, institutional arrangements, political power, and public policy requirements (Hirschl, 2007; Shapiro & Stone Sweet, 2002; Stone Sweet, 2000). From this perspective, constitutional law cannot be understood merely as a closed system of legal norms; rather, it must be analyzed as a field in which legal arguments are produced, interpreted, and applied within concrete institutional settings. This issue has particular importance in the constitutional structure of the Islamic Republic of Iran,

تعامل نهادی به صورت شاخص محور و دقیق‌تر بررسی شود؛

۲. نقش سایر نهادهای حکمرانی و قوه مقننه در تعامل میان

حقوق و سیاست شناسایی و تحلیل گردد؛

۳. مطالعات تطبیقی با نظام‌های دیگر کشورهای

غیرلیبرال دموکراتیک انجام شود تا چارچوب مدل حقوق

درون‌زاده سیاست تعمیم یافته و قابلیت کاربرد آن در

نظام‌های سیاسی چندسطحی سنجیده شود؛

۴. بررسی شود که چگونه تغییرات سیاسی و نهادی

می‌تواند وزن ملاحظات هنجاری و سیاستی در

تصمیم‌گیری این دو نهاد را تحت تأثیر قرار دهد و

انعطاف سیاستی در فرآیند قانون‌گذاری را تغییر دهد؛

۵. نهایتاً، پژوهش‌های آینده می‌توانند به توسعه مدل‌های

تحلیلی جدید کمک کنند که تعامل میان حقوق و

سیاست در فرآیندهای تصمیم‌گیری نهادی را در

نظام‌های سیاسی ترکیبی بهتر تبیین کند.

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 relationship between law and politics is one of the central questions in contemporary public law, constitutional theory, and governance studies, because every legislative system must determine how normative legal validity, institutional authority, and policy necessity are coordinated in the production of binding rules. Classical constitutional theories often assumed that law operates as a relatively autonomous normative order capable of restraining political power through formal rules, hierarchy of norms, and the principle of legality (Dicey, 1982; Kelsen, 1967). However, more recent approaches in comparative

where the legislative process involves multiple institutions with distinct normative, supervisory, and mediating functions. Among these institutions, the Guardian Council and the Expediency Discernment Council occupy decisive positions in determining the final legal status of parliamentary enactments. The Guardian Council supervises the conformity of parliamentary legislation with the Constitution and Islamic legal standards, while the Expediency Discernment Council intervenes when conflict persists between the Parliament and the Guardian Council and resolves disputes on the basis of systemic expediency (Hashemi, 2019; Hedavand, 2017; Kadkhodaei, 2011). Accordingly, the interaction between these two institutions provides a significant site for examining how legal logic and political-policy considerations are combined in the Iranian legislative process.

The main objective of this study is to explain the institutional pattern through which legal reasoning and political considerations interact in the legislative process of the Islamic Republic of Iran, with specific emphasis on the Guardian Council and the Expediency Discernment Council. The central research question asks how legal arguments, constitutional norms, institutional arrangements, and policy-oriented considerations are combined and regulated in the decision-making processes of these two institutions. The study is based on the analytical model of “law endogenous to politics,” which does not treat law and politics as two fully separate or mutually exclusive domains, but instead conceptualizes constitutional decision-making as the product of interaction among three levels: the normative level, the institutional level, and the functional-policy level. At the normative level, constitutional principles, Islamic legal standards, and formal legal rules provide the primary framework for evaluating legislation.

At the institutional level, relations among the Parliament, the Guardian Council, and the Expediency Discernment Council determine the procedural pathways through which legislative disagreements emerge and are resolved. At the functional-policy level, considerations such as public interest, governmental effectiveness, administrative feasibility, social consequences, and macro-political expediency enter the decision-making process. This framework is consistent with comparative constitutional literature showing that constitutional review bodies frequently operate not only as legal interpreters but also as institutional actors embedded in broader structures of governance (Ginsburg, 2003; Hirschl, 2004; Tushnet, 2015). In the Iranian context, this model makes it possible to move beyond a merely descriptive account of institutional competences and to analyze how the division of labor between the Guardian Council and the Expediency Discernment Council manages the tension between legal stability and policy flexibility.

Methodologically, the study adopts a qualitative, descriptive-analytical, and institutional approach within the field of public law. The research is theoretical in orientation but relies on institutional and documentary analysis in order to examine how constitutional reasoning is articulated in practice. The unit of analysis is the “institutional decision,” including interpretive opinions, formal objections, supervisory decisions of the Guardian Council, and decisions of the Expediency Discernment Council in cases of legislative disagreement. The data are drawn from constitutional provisions, official institutional practices, legal scholarship, and theoretical literature on constitutional supervision, judicialization of politics, and institutional conflict resolution. The analysis proceeds in three steps. First, decisions are examined in terms of legal reasoning, including references to

constitutional provisions, Islamic legal standards, and principles of normative coherence. Second, each decision is situated within its institutional context in order to identify how it organizes relations among legislative and supervisory bodies. Third, functional and policy-related considerations are analyzed, particularly where references to expediency, public interest, administrative necessity, or governance effectiveness shape the final institutional outcome. This approach is grounded in the view that constitutional institutions should not be analyzed only through their formal legal powers, but also through the practical logic of their decision-making within the broader governance system (Karimi, 2018; Loughlin, 2010). The methodological contribution of the study lies in its effort to operationalize the relationship between law and politics through specific analytical indicators rather than treating this relationship as an abstract binary opposition. The findings show that the Guardian Council primarily operates at the normative level of the model. Its core function is to assess whether parliamentary enactments conform to the Constitution and Islamic legal standards, and its decisions are generally formulated through legal and normative reasoning. In many cases, the Council objects to parliamentary enactments by referring to specific constitutional principles, Islamic legal criteria, or the internal coherence of the legal system. This confirms its role as an institution of constitutional supervision and normative control (Hashemi, 2019; Kadkhodaei, 2011). Nevertheless, the study also shows that the Guardian Council cannot be reduced to a purely technical legal body. Because many constitutional concepts, such as Islamic standards, public authority, institutional competence, and constitutional limits, require interpretation, the Council's legal reasoning is necessarily shaped within institutional contexts. Its interpretive opinions often

determine the boundaries of institutional authority and affect the legislative process in ways that go beyond formal textual review. In this sense, even when the Guardian Council relies on explicitly legal arguments, its decisions may have institutional and functional consequences for the balance of power, legislative capacity, and governance practice. This finding supports broader comparative insights that constitutional review institutions frequently combine normative reasoning with institutional positioning, even when their formal mandate is defined in legal terms (Barak, 2006; Hirschl, 2007; Stone Sweet, 2000). Therefore, the Guardian Council represents the dominance of legal-normative logic, but this dominance operates inside a broader field of institutional interaction.

The Expediency Discernment Council, by contrast, represents the functional-policy level of the model more clearly. Its constitutional role becomes active when the Parliament insists on a legislative enactment and the Guardian Council maintains its objection on constitutional or Islamic legal grounds. In such cases, the dispute is transferred to the Expediency Discernment Council, which evaluates the matter through the criterion of "expediency of the system." This institutional position gives the Council a mediating role between the normative logic of constitutional supervision and the policy logic of legislative governance (Ghazi Shariatpanahi, 2014; Hedavand, 2017; Mir Mohammad Sadeghi, 2010). The findings indicate that decisions of the Expediency Discernment Council often involve balancing legal objections with considerations of public policy, administrative necessity, economic consequences, criminal policy, and macro-governance requirements. Examples such as legislative disputes over anti-money laundering law, accession to the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, amendments to anti-

narcotics legislation, and annual budgetary provisions show that some disputes cannot be resolved solely through abstract legal reasoning. Instead, they require an institutional mechanism capable of weighing the legal objections of the Guardian Council against the perceived policy needs of the state. This does not mean that the Expediency Discernment Council acts outside the constitutional order; rather, its role is constitutionally embedded as a mechanism for resolving persistent institutional conflict. Accordingly, the Council functions as a site where legal normativity and policy expediency are reconnected within a structured constitutional process.

In conclusion, the study demonstrates that the relationship between law and politics in the legislative process of the Islamic Republic of Iran is best understood not as a simple confrontation between legal rules and political power, but as an organized institutional interaction between different modes of constitutional reasoning. The Guardian Council and the Expediency Discernment Council perform complementary functions within this structure. The Guardian Council preserves legal stability, constitutional hierarchy, and normative coherence by reviewing legislation according to constitutional and Islamic criteria. The Expediency Discernment Council provides policy flexibility by intervening in cases of persistent conflict and evaluating disputed legislation in light of systemic expediency and governance requirements. Together, these institutions produce a form of institutional division of labor in which constitutional legality and political functionality are not fully separated, but are coordinated through formal decision-making mechanisms. The model of "law endogenous to politics" therefore offers a useful analytical framework for explaining how legal decisions are generated within institutional and policy contexts. The study

further suggests that future research should examine these institutional decisions through more systematic empirical and comparative methods, including quantitative analysis of decision patterns, comparative studies with other non-Western constitutional systems, and closer examination of how political and institutional changes affect the relative weight of normative and policy considerations in constitutional decision-making.

References

- Amid Zanjani, M. R. (2013). *Legislative and Supervisory Institutions in the Islamic Republic of Iran*. Mizan.
- Barak, A. (2006). *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press.
- Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Liberty Fund.
- Ghazl Shariatpanahi, S. H. (2014). *Constitutional Law and Mechanisms for Resolving Institutional Conflicts*. Mizan.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press.
- Hadian, A. (2015). *Interpretive Practices of the Guardian Council and Their Impact on Legislation*. Edalat Publishing Company.
- Hashemi, S. M. (2016). *Institutions of Constitutional Supervision and Governance Processes*. SAMT.
- Hashemi, S. M. (2019). *Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran* (Vol. 2). Mizan.
- Hedavand, B. (2017). *The Expediency Discernment Council and Legislative Processes*. Mizan.
- Hirschl, R. (2004). The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization. *Law & Social Inquiry*, 25(1), 91-149.
- Hirschl, R. (2007). *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press.
- Kadkhodaei, A. (2011). *Guardian Council Supervision over Legislation: Legal and Institutional Dimensions*. Mizan.
- Karimi, A. (2018). *Institutional Analysis of Legal Institutions in Iranian Legislation*. Mizan.
- Katouzian, N. (2012). *Introduction to Legal Science*. Sherkat-e Sahami Enteshar.
- Kelsen, H. (1967). *Pure Theory of Law*. University of California Press.
- Loughlin, M. (2010). *Foundations of Public Law*. Oxford University Press.
- Mir Mohammad Sadeghi, M. (2010). *The Expediency Discernment Council: Legal Foundations and Institutional Function*. University of Tehran Press.

- Shapiro, M., & Stone Sweet, A. (2002). *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford University Press.
- Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press.
- Tushnet, M. (2015). *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar.
- Zanganeh, M. (2019). *The Interaction of Law and Politics in Iran's Legislative System*. Mizan.