




The University of Tehran Press

The Formation of Administrative Feudalism in Iran

Kourosh Ostovar Sangari^{1✉}

1. Associate prof, Department of public law Faculty of law and human science, Shiraz Azad university, Shiraz, Iran. Email: kourosh_ostovar_s@yahoo.com

Article Info	Abstract
Article Type: Research Article	In terms of the historical evolution of the state, we are living in the era of the modern state, and according to some, in the era of the post-modern state. In the constitution of the Islamic Republic, some of the components of the modern state have been accepted, so the structure of the country's administration should also be established based on the structure of a modern state, but the author believes that a kind of administrative feudalism has been formed in Iran in the field of the administration of the country's affairs, which basically has a destructive effect on the administration of the country. In this paper, the existence of parallel institutions, the establishment of extra-constitutional institutions, giving authority to authorities to act in matters that are outside of their inherent duties, the influence of unofficial persons and authorities in the decisions of public institutions are among the manifestations of the formation of administrative feudalism in Iran. This is a kind of backwardness in the administrative method of the country. This way of functioning has caused the decisions of the administrative bodies to become uncertain, shaky and changeable, so the author believes that the first step to reform the process of running the affairs of the country and eliminate feudalism is to concentrate affairs in legally competent institutions based on the principle of separation of powers.
Pages: 1807-1824	
Received: 2023/05/22	
Received in revised form: 2023/03/09	
Accepted: 2021/01/26	
Published online: 2023/12/22	
Keywords: <i>modern state, administrative feudalism, separation of powers, executive branch, intervention</i>	
How To Cite	Ostovar Sangari, Kourosh (2023). The Formation of Administrative Feudalism in Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (4), 1807-1824. DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354811.3259
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.354811.3259
Publisher	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۴

زمستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jpls.ut.ac.ir>

شکل‌گیری فتودالیسم اداری در ایران امروز

کوروش استوارسنگری[✉]

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم انسانی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شیراز، شیراز، ایران. رایانامه: kourosh_ostovar_s@yahoo.com

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۱۸۰۷-۱۸۲۴</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۱۶</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۱۲/۱۸</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۱</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۲/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: تفکیک قوا، دستگاه اجرایی، دولت مدرن، فتودالیسم اداری، مداخله.</p>	<p>از نظر تحول تاریخی دولت در دوران دولت مدرن و از نظر برخی در دوران دولت فرامدرن به سر می‌بریم. در قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز برخی از مؤلفه‌های دولت مدرن پذیرفته شده است، از این رو ساختار اداره کشور نیز باید بر اساس ساختار یک دولت مدرن استقرار یابد، اما نویسنده معتقد است در عمل در حوزه نحوه اداره امور کشور نوعی فتودالیسم اداری در ایران شکل گرفته است که آثار مخربی در اداره کشور دارد. در این مقاله وجود نهادهای موازی، تأسیس نهادهای فرا قانون اساسی، دادن اختیارات به مقامات به‌ویژه مقامات خارج از قوه مجریه، جهت اقدام در اموری که خارج از وظایف ذاتی آنهاست، نفوذ اشخاص و مراجع غیررسمی در تصمیمات دستگاه‌های عمومی از جلوه‌های شکل‌گیری فتودالیسم اداری در ایران است و این امر نوعی عقب‌گرد در شیوه اداری کشور است. این نحوه عملکرد موجب شده است که تصمیمات دستگاه‌های اداری غیرقطعی و متزلزل و تغییرپذیر شوند، از این رو نویسنده معتقد است که اولین گام برای اصلاح روند اداره امور کشور و از بین بردن فتودالیسم اداری، تمرکز امور در نهادهای ذیصلاح قانونی بر اساس اصل تفکیک قوا و وظایف ذاتی هر دستگاه است.</p>
استناد	<p>استوارسنگری، کوروش (۱۴۰۲). شکل‌گیری فتودالیسم اداری در ایران امروز. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۴)، ۱۸۰۷-۱۸۲۴.</p> <p>DOI: https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2023.354811.3259</p>
DOI	10.22059/JPLSQ.2023.354811.3259
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

در تاریخ تحولات دولت فنودالیسم یا دولت‌های فنودالی یکی از انواع دولت‌های سنتی است که مربوط به ماقبل از دولت مطلقه است. هرچند همه جوامع در سیر تحول خود، به صورت متناسب و یکنواخت و هماهنگ با یکدیگر، دوره‌های تحول دولت را طی نکرده‌اند و چه بسا در دوره دولت‌های مدرن بسیاری از کشورهای در عصر و دولت‌های سنتی قرار دارند و ساختار حکمرانی آنها متناسب با عصر خود تغییر نکرده باشد. در دولت‌های فنودالی ساختار قدرت و اداره امور کشور به صورت نهادهای متعدد و متداخل محلی در داخل یک سرزمین شکل گرفته است و اقتدار سیاسی و سازماندهی اداره کشور به صورت نهادهای پراکنده و مخرب تجلی پیدا می‌کند. نظام فنودالی موجب تضعیف دولت‌هایی اروپایی در قرون وسطی شد ضعف و ناکارآمدی آنها زمینه‌ساز پیدایش دولت‌های مطلقه شد. در خصوص ایران می‌توان گفت دوران حکمرانی فنودالی در عصر پهلوی‌ها پایان یافت و حکمرانی فنودالی و دولت‌های فنودالی در ایران به تاریخ پیوسته‌اند، ولی استقرار نظام جمهوری اسلامی در ایران این انتظار را ایجاد کرد که در حکمرانی در جهت پیشرفت و استقرار دولت مدرن حرکت شود و از این رو در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهای مدرنی مانند دیوان عدالت اداری نیز شکل گرفت که در قانون اساسی مشروطیت وجود نداشت. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز اصولی متناسب با دولت‌های مدرن پیش‌بینی شده، ولی در عمل و به استناد اصول آن و حتی در قوانین عادی و در رویه عملی نهادهایی فراتر از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ایجاد شده است، از این رو هرچند ساختار سیاسی کشور مصداق دولت‌های فنودالی نیست و نظام جمهوری اسلامی برخی از شاخصه‌های دولت مدرن را دارد، ولی در عمل نوعی دولت فنودالی حداقل در بخش نظام اداری ایران شکل گرفته است. نویسنده در این مقاله به بررسی زمینه‌های شکل فنودالیسم اداری در ایران و مصادیق و آثار نامطلوب آن در اداره کشور می‌پردازد. این مقاله در سه بخش تنظیم شده است که در بخش اول سیر تحول دولت از منظر نهادینه شدن نظام اداری در دولت مدرن بررسی مختصر شده است. در بخش دوم ساختار کلی نظام اداری ایران در قانون اساسی جمهوری اسلامی بحث شده است. بخش سوم محور اصلی مقاله است که به عوامل و مصادیق شکل‌گیری فنودالیسم اداری در ایران پرداخته شده و در آخر نتیجه‌گیری ضمن طرح راهکارهایی ارائه شده است.

۲. سیر تحول دولت از منظر نهادینه شدن نظام اداری

از نظر دسته‌بندی تاریخی دولت‌ها می‌توان آنها را به دو دسته کلی دولت‌های سنتی و مدرن تقسیم کرد. دولت‌های سنتی در اشکال دولت قبیله‌ای، دولت شهر، دولت امپراتوری، دولت‌های فنودالی و دولت مطلقه

ظهور پیدا کرده‌اند (هلد، ۱۳۸۶: ۵۰). البته در خصوص فرایند تحول و اشکال دولتی‌های سنتی ممکن است اختلاف نظر وجود داشته باشد. برای مثال برخی دولت‌های مطلقه را، دولتی مربوط به دوران مدرن می‌دانند (گل‌محمدی، ۱۳۹۲: ۱۶۶)، اما وجود دولت‌های فنودالی در تاریخ تحول دولت امری مورد قبول نویسندگان حوزه مطالعات دولت به‌ویژه از جنبه تاریخی آن است. دولت‌شهرها که از نوع یونانی آن دولت شهر آتن را مثال می‌آورند، در محدوده یک شهر تشکیل و ساختار آن جهت اداره یک شهر طراحی می‌شده است. هرچند از نظر تاریخی در میان دولت‌شهرها، دولت‌شهرهای یونان مشهور شده‌اند، اما دولت شهرها در کشورهای دیگر مانند ایران و چین نیز وجود داشته‌اند. دولت‌شهرها از نظر ساختار داخلی دارای ساختار واحدی نبوده‌اند، بعضاً به‌صورت متمرکز بر اساس اقتدار شخصی حاکم استقرار یافته بودند، ولی دولت شهر آتن دارای ساختار سه‌گانه قوه مقننه (مجمع عمومی)، قوه مجریه (شورای عمومی) و قوه قضاییه (دادگاه‌ها) بوده است (ارسطو، ۱۳۸۸: ۲۴۵). از دولت‌شهر آتن به‌عنوان نماد دموکراسی اولیه یاد می‌کنند که موضوع بحث این مقاله نیست، اما در عصر دولت‌شهرها در یونان نیز همه دولت‌شهرها از ساختار یکسانی برخوردار نبودند.

در دولت‌های امپراتوری، قدرت در شخص امپراتور یا شاهنشاه متمرکز است و به‌نوعی با نظام متمرکز اداری روبه‌رو هستیم، ولی چون در دولت‌های امپراتوری کشورگشایی و گسترش قلمرو از اهداف اصلی این نوع از دولت‌هاست (گیدنز، ۱۳۷۳: ۵۵)، از این‌رو دولت‌های امپراتوری فاقد نظام اداری متمرکز سازمان‌یافته و گسترده بودند و نمی‌توانستند تمام حوزه‌های قلمرو امپراتوری را به‌صورت متمرکز و توسط مقامات منصوب از طرف مرکز اداره کنند. در دولت امپراتوری به‌صرف این‌که سرزمینی را فتح کند و ساکنان آنها به‌ویژه حاکمان منطقه‌ای را به سیطره نظامی خود درآوردند، بسنده می‌شد، ولی در عمل امکان تعیین مقامات اداری جهت هر منطقه و دخالت در نحوه اداره آن توسط امپراتور وجود نداشت (هلد، ۱۳۸۶: ۴۳). از این‌رو در دولت‌های امپراتوری متمرکز در نهاد اصلی قدرت که در مرکز کشور (پایتخت) مستقر بوده است، متجلی می‌شد و در آن دوران شکلی از شیوه اداره کشور که امروزه از آن به‌عنوان نظام متمرکز اداری یاد می‌شود، یعنی متمرکز اداری وجود نداشته است.

فروپاشی امپراتوری روم غربی در اروپا و رشد و تقویت نهادها دستگاه‌های مذهبی (کلیساها) سبب تضعیف دولت‌های امپراتوری به‌عنوان نماد مدیریت مرکزی کشور شد و نوعی نظام سیاسی، اداری در اروپا شکل گرفت که به فنودالیسم مشهور شد (توحید فام، ۱۳۸۲: ۷۵).

فنودالیسم یک نظام کشورداری متشکل از قدرت‌های متکثر و متداخل در دوره‌ای از تاریخ تحول دولت بود. در این دوره تاریخی یعنی تقریباً در فاصله میان قرن هشتم تا چهاردهم در کشورهای اروپایی

اقتدار سیاسی به صورت قدرت‌های پراکنده، تقسیم شده و مخرب وجود داشته است (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۱۴۱). از این دوره به عنوان نماد کلاسیک نظام‌های فنودالی در مطالعات ذی‌ربط یاد می‌شود.

زمینه شکل‌گیری نظام‌های فنودالی در اروپا را باید در نحوه تعامل امپراتور یا پادشاه با فرماندهان جنگی خود در دوره امپراتوری روم غربی یافت. در این دوره امپراتور یا پادشاه به جنگجویان یا فرماندهان برجسته در قبال اعلام وفاداری آنها با پادشاه امتیازهای خاصی را به آنها اعطا می‌کردند. این امتیاز و اختیارات نخست از جنبه نظامی بود که امرای نظامی می‌توانستند بر قلمرو خود فرمانروایی کنند، ولی به تدریج حق تصرف و اعمال ید مالکانه در بخشی از اراضی پادشاه را به آنها واگذار می‌کردند و به تدریج فنودالیسم به معنای حقی که حاکم محلی بر زمین و جمعیت منطقه و تولیدات کشاورزی داشت، شکل گرفت (پوچی، ۱۳۸۴: ۴۵). صاحب این اختیارات و امتیازات واسال محسوب می‌شد. واسال‌ها نیز سلسله مراتب داشتند و واسال‌های بزرگ بخشی از اراضی خود را به دیگری (واسال) واگذار می‌کردند و او ارباب واسال جدید بود و یک نوع سلسله‌مراتب نیز در نظام واسالی شکل گرفت، به نحوی که بخشی از حاکمان رابطه مستقیمی با دولت و حاکم مرکزی نداشتند و به تدریج حکومت‌های متقسم و خودمختار شکل گرفت که با یکدیگر و با دولت مرکزی و تعارض منافع داشتند و برخی از آن واسال‌ها نیز ادعای حکومت مستقل داشتند، از این رو در دولت‌های فنودالی همیشه حرکت‌های جدایی‌طلبانه وجود داشته است (هلد، ۱۳۸۶: ۴۶). در این نظام اداره امور کشور توسط یک سازمان قدرت مرکزی یا نهادهای قدرت متعدد به صورت هماهنگ و منسجم صورت نمی‌گیرد، بلکه در اداره یک کشور نهادهای متعدد قدرت به صورت پراکنده و متشتت و نامنجم وجود دارند که هر کدام بدون توجه به سایر بخش‌ها قدرت خود را اعمال می‌کنند، از این رو در اداره امور کشور ناهماهنگی و تداخل اختیارات میان نهادهای متولی اداره کشور وجود دارد که موجب اختلال و بی‌ثباتی در تصمیمات دستگاه‌ها و تراحم دارندگان قدرت نسبت به یکدیگر و در نتیجه ضعف و ناکارآمدی نهادهای رسمی قدرت به ویژه قدرت مرکزی می‌شود.

در نظام فنودالی دولت مرکزی تسلط کامل و یکنواختی بر مناطق نداشت و حاکم هر منطقه به صورت مستقل و جدا عمل می‌کرد و به تشخیص خود نسبت به رعایا اعمال مجازات می‌کرد و یا مالیات یا بهره زمین دریافت می‌کرد و ضوابط حاکم بر آن منطقه را اعلام می‌کرد. به همین لحاظ بحران نظم و هماهنگی در ارکان حکومت پدیدار شد و موجب ایجاد هرج و مرج و ناامنی در کشور شد. از این رو هر چند در ظاهر امر حاکم واحدی در پایتخت وجود داشت ولی حکمرانی متمرکز و واحد و هماهنگی وجود نداشت (تانسی، ۱۳۸۳: ۷۳).

جنگ و جدل مکرراً میان بارون‌ها و لردها با یکدیگر و یا با پادشاهان موجب ناکارآمدی دولت‌های

فنودالی و سبب شد که در اندیشه و عمل زمینه شکل‌گیری دولت‌های مطلقه فراهم شود (وینسنت، ۱۳۷۱: ۷۸) و اندیشمندانی مانند هابس را به اندیشه خلق و پیشنهاد لویاتان انداخت (هابس، ۱۳۸۱: ۷۱). جنگ‌های مکرر بین پادشاه و واسال‌ها یا بین واسال‌ها با یکدیگر موجب گسترش علاقه به حکومت مرکزی نیرومند شد. در این روند پادشاهان کشورهای اروپایی با تأکید حق اعضای خود در تصمیم‌گیری در بازه امور کشور در همه ابعاد به سرکوب قدرت‌های محلی پرداختند و بدین‌سان دولت‌های مطلقه متمرکز در قرون ۱۴ تا ۱۶ اروپا شکل گرفت. مهم‌ترین ویژگی دولت‌های مطلقه، آمیختگی حق الهی پادشاهان و دولت مطلقه و اعتقاد به حاکمیت مطلق دولت و تجلی دولت و حاکمیت در شخص پادشاه با حاکم بود. بدین‌شرح که اصولاً در دولت‌های مطلقه پادشاهان سلطنت را ودیعه‌ای الهی برای خود می‌دانستند، بدین‌معنی که این حق از جانب خداوند به آنها اعطا شده است. پادشاهی آنها ریشه الهی دارد و فرمان خود را فرمان خداوند می‌دانستند. در ایران جمله «چو فرمان یزدان چو فرمان شاه» مشهور بوده است. از سوی دیگر حاکمیت دولت (حاکم) مطلق و بدون حدود بود، بدین‌معنی که قدرت حاکم یا پادشاه محدود بر هیچ اراده و یا متن و چارچوبی نیست، و هیچ شخص یا نهاد ویل متنی نمی‌تواند قدرت پادشاه (سلطان، حاکم، در اینجا عنوان حاکم مهم نیست) را محدود کند، چون اساساً اگر پادشاه محدود و موقت باشد، حاکم نیست. چون اقتضای حاکمیت برتری اراده حاکم نسبت به هر شخص و هر چارچوبی است (هابس، ۱۳۸۳: ۲۰۶). بنابراین دولت مطلقه قدرت سیاسی را متمرکز کرد و نوعی هماهنگی و یکنواختی در اداره امور کشور ایجاد کرد (پوچی، ۱۳۸۴: ۱۲۷)، اما چون صرفاً اراده حاکم یا پادشاه مبنای اداره امور کشور بود و اراده مردم نقشی در اداره امور نداشت، این شیوه اداره کشور نیز مورد انتقاد قرار گرفت و به تدریج سیطره الهی اقتدار به چالش کشیده شد و با شکل‌گیری اندیشه‌های ملی‌گرایانه و تأکید بر حق مردم در اداره امور و یا سایر تحولات مربوط به مدرنیته به مفهوم عام آن، دولت‌های مدرن شکل گرفتند که همه ابعاد آن موضوع بحث این مقاله نیست.

مهم‌ترین مشخصه دولت مدرن از جنبه حقوق اساسی و اداری پذیرش تفکیک قوا، استقرار حاکمیت قانون و شکل‌گیری بوروکراسی یا دیوان‌سالاری عمومی است (استوارسنگری، ۱۳۹۸: ۱۵۹). تفکیک قوا مبنای تقسیم قدرت و تفکیک وظایف قوای مجریه، مقننه و قضاییه شد که از جنبه اداری موجب تفکیک اعمال اداری از سایر اعمال دولت شد. حاکمیت قانون بدین‌معنی که صلاحیت وظایف و اختیارات نهادها و مقامات و مأموران عمومی به وسیله قانون مشخص می‌شود و در مواردی که قانون اختیاری به نهاد یا مقام عمومی نداده است، اصل بر عدم صلاحیت آن نهاد یا مقام است (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۴۶). اما شکل‌گیری دیوان‌سالاری عمومی یا نظام بوروکراسی که ماکس وبر آن را به‌خوبی تبیین کرده است، بدین

معنی که صلاحیت دستگاه‌های نوین اداری به وسیله قوانین ثابت (نسبتاً) و دقیق مشخص شد و بر این اساس بین قوا و دستگاه‌ها و تأمین حکومتی تقسیم کار صورت می‌گیرد (وبر، ۱۳۷۴: ۱۸۴) و از اختلاط و تزامم اختیارات و مسئولیت‌ها جلوگیری می‌شود. قوانین ناظر بر وظایف و اختیارات نهادها و مقامات و مأموران عمومی به صورت هماهنگ برای وصول به اهداف دولت تدوین شده است. هرچند ممکن است ساختار دولت‌های مدرن به صورت ساده یا مرکب باشد، اما در هر حال وظایف دستگاه‌ها در هر ساختار به صورت دقیق مشخص شده است و دستگاه‌ها در امور یکدیگر مداخله منفی ندارند، از این رو اینکه یک دولت مدرن دارای ساختاری مرکب باشد، به مفهوم بازگشت به دولت فتودالی نیست. وجود نهادهای متعدد قدرت در دولت‌های فتودالی مخرب و مزاحم است، اما چیدمان نهادهای مختلف در دولت‌های مدرن در یک نظام هماهنگ صورت می‌گیرد. ساختار داخلی دولت‌های مدرن ممکن است ساده (بسیط) باشد. در این نوع نظام‌ها تصمیم‌گیری و اداره امور کشور هماهنگ‌تر و منسجم است، اما در این نوع نظام‌ها ممکن است بخش از امور کشور به صورت متمرکز و بخشی به صورت غیرمتمرکز اداره شود، نظام متمرکز که مظهر هماهنگی و انسجام در اداره امور کشور است، اما اگر برخی تصمیم‌گیری‌ها و اداره امور به نهادهای غیرمتمرکز واگذار شود نیز در قانون اساسی و قوانین عادی صلاحیت و حوزه عملکرد نهادهای متمرکز و غیرمتمرکز مشخص شده است، به نحوی که از تداخل و ناهماهنگی وظایف و اختیارات جلوگیری شود. چنانچه ساختار کشور به صورت مرکب (مظهر بارز آن نظام فدرالی) باشد، در این صورت نیز صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات نهادهای ملی و محلی (دولت ملی و دولت‌های محلی) در قانون اساسی مشخص می‌شود و ساختار اداره کشور به نحوی ساماندهی می‌شود که از تداخل و تزامم وظایف و اختیارات دستگاه‌ها جلوگیری شود.

۳. ساختار کلی نظام اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۵۷ اشاره‌ای به تفکیک قوا و استقلال قوا از یکدیگر کرده است. صرف نظر از اینکه قانون اساسی تفکیک قوا را به مفهوم واقعی خود در ساختار کلان نظام جمهوری اسلامی پذیرفته یا نپذیرفته است، ولی در سطح مادون نهاد رهبری، اگر اصل ۵۷ مبنا قرار داده شود، باید کارکردهای ویژه قوای سه‌گانه محترم شمرده شود و هیچ‌کدام از قوا به وظایف ذاتی قوه دیگر تعرض نکنند و وظایف قوه دیگر را انجام ندهند. از این رو بر اساس این اصل و با تأکید بر استقلال قوا از یکدیگر

۱. اصل ۵۷: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوای مقننه، مجریه و قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند، این قوا مستقل از یکدیگرند.

و به استناد اصول ۵۸^۱ و ۷۱^۲ قانونگذاری باید منحصر به مجلس شورای اسلامی باشد و دستگاه دیگر حق قاعده‌گذاری هم‌شأن و یا برتر از مجلس شورای اسلامی ندارد.^۳ اجرای قوانین و اداره و مدیریت امور جاری کشور مختص قوه مجریه است که در اصول ۶۰ و ۱۱۳ بر عهده رئیس‌جمهور و وزرا و به‌طور استثنایی بر عهده رهبری قرار داده شده است (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۶۹)، ولی با استناد به اصول دیگری از قانون اساسی به‌نوعی در عمل این استقلال قوا و تفکیک وظایف از یکدیگر نقض شده است. برای مثال به استناد به اصطلاح ولایت مطلقه امر در اصل ۵۷ و اصول دیگر راجع به رهبری در کنار مجلس شورای اسلامی نهادهای دیگری مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی شکل گرفته‌اند که در ماهیت امر قانونگذاری می‌کنند (صرف‌نظر از بحث‌های حقوقی در خصوص ماهیت مصوبات آنها)، از این رو از این نظر تفکیک وظایف و انسجام اداره امور کشور که در تفکیک قوا موردنظر است، دچار خدشه شده است.

از منظر حقوق اداری بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی را ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری بیان کرده است. لازمه نظام اداری صحیح، وجود قوانین دقیق و ساختار هماهنگ و مناسب و نبود نهادهای موازی و متداول در وظایف و کارکرد هر دستگاه است که در قوانین عادی نیز بر آن تأکید شده است. برای مثال در قوانین مربوط به شورای عالی اداری از جمله در بند ۲ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری یکی از وظایف و اختیارات این شورا «تجدیدنظر در ساختار دستگاه‌های اجرایی به‌منظور ایجاد انجام تشکیلات و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری بیان شده است» ولی در بند یک هرچند به وظیفه اول این شورا در اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی تأکید شده است، اما دستگاه‌های زیر نظر رهبری از این امر مستثنا شده است که خود این امر می‌تواند موجب ایجاد ناهماهنگی در ساختار و تشکیلات دستگاه‌های اجرایی گردد.^۴

۱. اصل ۵۸: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضاییه ابلاغ می‌گردد.

۲. اصل ۷۱: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل کشور در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

۳. در اصل ۵۹ قانونگذاری از طریق همه‌پرسی و در اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ نوعی قانونگذاری برای مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش‌بینی شده است اما این موارد را باید استثنا محسوب کرد و در هر حال شأن و انحصار قانونگذاری توسط مجلس را نفی نمی‌کنند از طرف دیگر طبق اصل ۱۳۸ نیز هیأت وزیران حق مقررات‌گذاری دارد که بدیهی است مقررات وضع‌شده توسط هیأت وزیران مادون مصوبات مجلس شورای اسلامی است و در اصول ۸۵ و ۱۷۳ نیز نهادهایی برای کنترل مغایرات مصوبات هیأت وزیران و یا وزرا با مصوبات مجلس پیش‌بینی شده است.

۴. از جمله این شورا در ۱۳۷۷/۰۷/۲۷ تصویب نمود که نصب مدیران کل و بالاترین مقام اداری، بالاترین مقام نهادهای

۴. شکل‌گیری عملی فنودالیسم اداری

جدا از نهادهایی که به استناد قانون اساسی و اختیارات رهبری در کنار نهادهای رسمی کشور تشکیل شده است، قوانین عادی نیز با ایجاد نهادهای جدید و یا دادن اختیارات جدید به مقامات موجبات آن را فراهم کرده‌اند که نهادهای حقوقی شکل بگیرند که نظم ساختار اداری کشور را بر اساس دسته‌بندی متعارف در تفکیک قوا را دچار چالش و اختلال کرده است. بدین معنی که یک دستگاه و یا ساختار جدیدی شکل گرفته یا به مقامات و مأموران برخی از دستگاه‌های حکومتی به غیر از قوه مجریه اختیاراتی داده شده است که موجب ایجاد اختلال در امور و ناهماهنگی دستگاه‌های اصلی حکمرانی در کشور گردیده است. از نظر نویسنده این عوامل مصداق شکل‌گیری فنودالیسم اداری در ایران است، که در اینجا به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱.۴. وجود نهادهایی که جزء مقامات رسمی نیستند، اما در اداره امور کشور و یا هر منطقه تأثیر مهمی دارند.

در همه جوامع گروه‌های فشار نه به معنی منفی آن، بلکه به عنوان نهادهایی که توانایی تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات مقامات و مأموران دارند وجود دارد. در ایران نیز جناح‌ها، احزاب و شخصیت‌های دینی، مذهبی و نهادهای نظامی، اقتصادی در تصمیمات فرد و کلان کشور مؤثرند. ولی یکی از مقامات که ظاهراً در ساختار اداری کشور سمت و حضور قانونی ندارند، ائمه جمعه هستند که هرچند جزء مقامات رسمی مانند وزراء، استاندار، فرماندار و شهرداران نیستند، ولی نقش آنها در انتخاب اشخاص و تصمیمات نهادهای عمومی انکارناپذیر است.

۲.۴. تبدیل نهادهای مشورتی به نهادهای تصمیم‌گیر فراقوه‌ای

همچنان که گفته شد نهادهای مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی یا شورای عالی مجازی تصمیمات لازم‌الاجرا و فراقوه‌ای اتخاذ می‌کنند، به نحوی که تصمیمات آنها قابل شکایت در مراجع رسمی کشور نیست و از نظارت نهادهای عالی مانند شورای نگهبان نیز مصون هستند، ولی در هر حال تصمیمات این

انقلابی و مدیران صداوسیما در استان‌ها توسط وزرا یا بالاترین مقام ذی‌ربط با هماهنگی استاندار صورت گیرد اما با شکایت صداوسیما هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه ۲۲-۱۱/۰۲/۱۳۷۸ با این استدلال که صداوسیما نهادی زیر نظر رهبری است و از این‌رو مدیران صداوسیما در استان زیرمجموعه قوه مجریه نیستند که نصب و عزل آنها با هماهنگی استاندار صورت گیرد این بخش از مصوبه شورای عالی اداری را ابطال نمود رأی دیوان از نظر شکلی صحیح است، اما از نظر انسجام در اداره کشور بهتر است چنین هماهنگی‌های وجود داشته باشد.

مراجع فراتر از تصمیمات قوای مقننه، قوه قضاییه و مجریه است و این امر می‌تواند موجب ایجاد یک قدرت مستقل از دیگران و در نتیجه اتخاذ تصمیمات ناهماهنگ با ساختار اداری کشور گردد. اما در سطح پایین‌تر از این‌گونه نهاد در قانون عادی حوزه امنیت شوراهایی به نام شورای امنیت کشور، شورای تأمین استان و شهرستان پیش‌بینی شده است که بر اساس قوانین در این‌گونه شوراهای مقاماتی که می‌توانند در حوزه مسائل امنیتی تصمیم‌گیری قطعی کنند، به ترتیب وزیر کشور، استاندار و فرماندارند، سایر اعضا که از قوه قضاییه و یا از نیروهای نظامی و اطلاعاتی هستند در این شوراهای در حکم مشاورند و نظر آنها برای مقامات اصلی، مشورتی است، ولی در عمل تصمیم‌گیری در این نهاد مانند شورای امنیت و شوراهای تأمین استان و شهرستان از یک طرف تابع وزیر کشور یا استاندار و فرماندار نیست، بلکه سایر مقامات در اتخاذ تصمیمات این شورا نقش مؤثر دارند و از طرف دیگر این نهادها حتی تصمیماتی در خصوص مجازات اشخاص و آرای محاکم اتخاذ می‌کنند، به نحوی که این شوراهای می‌توانند تصمیمات دستگاه‌های اجرایی و قضایی را متوقف کنند و یا دستگاه‌های اجرایی ناچارند حتی در خصوص اموری که تصمیم‌گیری در صلاحیت ذاتی آنهاست، ملاحظات شوراهای تأمین را اعمال کنند. هرچند تصمیمات این مرجع در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است و تاکنون دیوان عدالت اداری آرای در جهت ابطال تصمیمات خلاف قانون آنها صادر کرده^۱، ولی رویکرد اساسی و عملی این نهادها تغییر نکرده است.

۳.۴. دادن اختیارات خارج از وظایف ذاتی به قوه قضاییه (دادن اختیارات اجرایی) و نهادها و مقامات قضائی

طبق اصول ۱۵۷ و ۱۵۸ قانون اساسی رئیس قوه قضاییه یک مقام اجرایی، اداری در این قوه است و شأن قضایی ندارد. نظریه اولیه شورای نگهبان نیز بر همین اساس بود^۲، ولی در دهه هفتاد به بعد از یک طرف

۱. از جمله هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه ۱۱۰-۱۹/۰۹/۱۳۷۳ تصمیم شورای تأمین استان کردستان که مقرر شده بود دستگاه قضا قبل از صدور هرگونه احکام و اجرای آنها در خصوص استرداد زمین و خلع ید در استان را با شورای تأمین هر شهرستان هماهنگ کند را مغایر اصل تفکیک قوا و استقلال قوا تشخیص داده و آن را ابطال کرده است و یا در دادنامه ۵۷-۲/۰۲/۱۳۹۲ مصوبه شورای تأمین استان خراسان جنوبی مبنی بر توقیف خودروهای حامل فراورده‌های نفتی خارج از شبکه توزیع به مدت ۳ ماه و فروش سوخت کشف‌شده به نفع واحد کاشف را خلاف قانون دانسته و آن را ابطال کرده است

۲. شورای نگهبان در نظریه ۱۳۷۸/۱۰/۱ ماده ۲ طرح پیشنهادی نمایندگان که مقرر می‌کرد ریاست قوه قضاییه سمت قضایی است و به او اختیار نقض آرای دادگاه‌ها به علت خلاف بین شرع داده بود را خلاف اصل ۱۵۸ قانون اساسی اعلام کرده بود و استدلال کرد طرح برای ریس قوه قضاییه وظیفه‌ای تعیین نموده که در قانون اساسی نیامده است ولی در نهایت طرح مذکور توسط شورای نگهبان تأیید شد (ر.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات

به این مقام شأن قضایی داده شده و از طرف دیگر برای آن این اختیار قائل شدند که می‌تواند مقررات گذاری در قالب آیین‌نامه و بخشنامه کند. از این مطلب مهم‌تر اینکه به موجب تبصره ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری تصمیمات و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه رئیس قوه قضاییه در این مرجع که صلاحیتی ذاتی رسیدگی به شکایت علیه آیین‌نامه‌ها دارد، قابل شکایت نیست و به طریق اولی در عمل در هر مرجع قضایی دیگر قابل نیز شکایت و رسیدگی نیست. در مقرراتی که به تصویب رئیس قوه قضاییه رسیده است، از یک طرف اختیاراتی به برخی مقامات قضایی داده شده است که به نوعی مداخله در امور قوه مجریه است و از طرف دیگر نهادهایی ایجاد شده‌اند که ماهیت کارکرد اداری، اجرایی دارند که در اینجا به آنها اشاره می‌شود.

۴.۳.۱. دادن اختیاراتی به دادستان‌ها با ماهیت اداری (اجرایی)

سمت دادستانی اصول ماهیت قضایی دارد که می‌تواند در روند رسیدگی به پرونده‌های کیفری تصمیماتی اتخاذ کند. نهاد دادسرا مربوط به مرحله پیش از رسیدگی در دادگاه و در نهایت صدور احکام قطعی و لازم الاجراست. از این رو اصولاً در امور کیفری الزام یا منع افراد و یا مجازات آنها منوط به انجام فرایند قضایی و صدور حکم قطعی توسط دادگاه است. در نتیجه اصولاً دادستان‌ها نمی‌توانند به مانند دادگاه عمل کنند و در انجام وظایف خود در مرحله دادسرا تصمیمی قطعی مبنی بر الزام یا عدم الزام اشخاص به انجام اموری اتخاذ کنند و اگر در مقام رسیدگی در مرحله دادسرا تصمیمات و دستورها و یا قرارهایی صادر می‌کنند که مبنی بر الزام یا منع افراد به انجام اموری است، این‌گونه تصمیمات موقتی است و تصمیم‌گیری قطعی و نهایی بر عهده دادگاه است. اما بر اساس تفاسیری که از وظایف قوه قضاییه صورت می‌گیرد، از جمله با استناد بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی (اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمان) و یا در مقررات مصوب رئیس قوه قضاییه و وظایف و اختیاراتی به دادستان‌ها محول کرده‌اند که می‌تواند موجب مداخله در امور اجرایی گردد، بدون اینکه در این خصوص رسیدگی قضایی صورت گرفته باشد. مقرر در موضوع این ادعا دستورالعمل نظارت و پیگیری حقوق عامه مصوب ۹۷/۱۱/۰۳ رئیس قوه قضاییه است.

طبق ماده ۲ این دستورالعمل دادستان هر حوزه قضایی مکلف شده است در صورت عدم اجرا یا نقض حقوق عامه^۱ یا قریب‌الوقوع بودن آن، حسب مورد اقدامات مقتضی را به پنج صورت انجام دهد. یکی از

مجلس شورای اسلامی دوره پنجم، جلد ۹، ص ۶۱۵) البته شورا در قوانین بعدی از جمله قانون آیین دادرسی کیفری که این اختیار به رئیس قوه قضاییه داده شده است ایرادی نگرفته است.

۱. حقوق عامه طبق تعریف بند «الف» ماده یک حقوقی است که در قانون اساسی، قوانین موضوعه و یا سایر مقررات لازم

این نوع اقدامات طبق بند ۳ این ماده «تذکر یا اخطار به مسئول دستگاه اجرایی و سایر اشخاص حقیقی یا حقوقی ذی‌ربط در خصوص اقداماتی که منتهی به نقض حقوق عامه می‌شود» است. هرچند که طبق ماده ۱۳ این دستورالعمل اجرایی مقررات این دستورالعمل در جهت حفظ، نظارت و پیگیری حقوق عام توسط دادستان‌ها نباید موجب اختلال در تصمیمات و وظایف مدیریتی دستگاه‌های اجرایی که در چارچوب قوانین و مقررات صورت گرفته شود، ولی در هر صورت در موارد اختلاف نظر تصمیم‌گیری با دادستان کل کشور است، یعنی در نهایت مقامات قوه قضاییه تعیین تکلیف می‌کنند.

اقداماتی را که دادستان‌ها طبق ماده ۲ دستورالعمل انجام می‌دهند باید با توجه به واقعیت‌های عملی جامعه ایران ارزیابی کرد. هرچند ماده ۱۳ دستورالعمل تأکید بر عدم اختلال دادستان‌ها در تصمیمات و وظایف مدیریتی دستگاه اجرایی کرده است، ولی اصولاً مدیران اجرایی اخطارها و تذکرات دادستان‌ها را یک دستور اداری یک مقام اداری تلقی نمی‌کنند و به‌نوعی یک تصمیم و دستور از جانب یک مقام قضایی محسوب می‌کنند که عدم اجرای این اخطارها می‌تواند تبعات قضایی از جمله تعقیب کیفری برای آنها داشته باشد. از این رو امکان مخالفت با این‌گونه اخطارها و یا تذکرها با استدلال قانونی از طرف مدیران دستگاه‌های اجرایی بسیار ضعیف است. نکته مهم این است که در ماده ۱۳ دستورالعمل در نهایت دادستان کل کشور است که در خصوص قانونی بودن و الزامی بودن یا نبودن اخطار دادستان به مدیر اجرایی تصمیم نهایی را اتخاذ می‌کند و به‌نوعی یک مقام قضایی در یک فرایند غیرقضایی در خصوص امور اجرائی تعیین تکلیف می‌کنند. در هر حال این‌گونه اختیارات اعطایی به مقامات قضایی می‌تواند موجب تحمیل اراده آنها به مقامات اجرایی شود و در امور اجرایی اختلال ایجاد کند.

۲.۳.۴. ایجاد نهادی با ماهیت اجرایی توسط قوه قضاییه

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب و توسط رهبری در ۹۳/۱۱/۲۹ تأیید شده است. قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز در ۱۳۹۴/۰۳/۰۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و شورای نگهبان نیز آن را تأیید کرده است. دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضاییه در ۱۳۹۶/۰۶/۲۹ به تصویب

الاجرا ثابت است و عدم اجرا یا نقض آن، نوع افراد یک جامعه مفروض مانند افراد یک شهر، منطقه، محله و صنف را در معرض آسیب یا خطر قرار می‌دهد یا موجب فوت منفعت یا تضرر یا سلب امتیاز آنان می‌شود، از قبیل آزادی‌های مشروع، حقوق زیست‌محیطی، بهداشت و سلامت عمومی، فرهنگ عمومی و میراث فرهنگی، انفال، اموال عمومی و استانداردهای اجباری.

رئیس قوه قضاییه رسیده است. این دستورالعمل جایگزین دستورالعمل حمایت قضایی از سرمایه‌گذاری مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ رئیس قوه قضاییه شده است.^۱

طبق دستورالعمل سال ۹۶ به منظور استفاده بهینه از ظرفیت‌های قوه قضاییه جهت اجرای ابعاد حقوقی، قضایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ستاد مرکزی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضاییه مرکب از ۱۵ عضو که همگی از اعضای قوه قضاییه هستند (معاون اول رئیس قوه، دادستان کل، رئیس سازمان بازرسی و...) تشکیل می‌شود. طبق ماده ۳ دستورالعمل برای ستاد مرکزی چهار وظیفه پیش‌بینی شده است که از جمله آن حمایت‌های لازم جهت رفع مسائل و مشکلات حقوقی، قضایی، سرمایه‌گذاری و ایجاد هماهنگی و انسجام در امور مشاوره، کارشناسی و داوری مربوط به دعاوی و اختلافات پرونده‌های تجاری، اقتصادی است. علاوه بر آن در این دستورالعمل وظایفی نیز برای معاون اول و رئیس قوه (ماده ۴) معاون راهبری قوه (ماده ۵)، معاونت حقوقی قوه (ماده ۶)، پژوهشگاه قوه قضاییه (ماده ۸)، دادستان کل (ماده ۱۲)، سازمان بازرسی کل کشور (ماده ۱۳)، دیوان عدالت اداری (ماده ۱۴) و سایر بخش‌های قوه قضاییه از جمله سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (ماده ۱۷) پیش‌بینی شده است.

به منظور اجرای مصوبات ستاد مرکزی در استان‌ها نیز ستاد اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، متشکل از رئیس دادگستری استان و ۹ نفر از دیگر مقامات این قوه در استان و مدیر کل تعزیرات حکومتی تشکیل می‌شود. طبق ماده ۱۹ وظایف ستاد استانی عبارت است از:

الف) برنامه‌ریزی و تبادل نظر با مقامات دولتی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و مصوبات ستاد مرکزی؛

ب) تعامل و تبادل با مقامات دولتی و غیردولتی در سطح استان در راستای اجرای هرچه بهتر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی؛

ج) ارتباط منظم و مستمر با فعالان بخش خصوصی به منظور اطلاع از مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی سرمایه‌گذاری و مساعدت در رفع آنها؛

د) حمایت حقوقی و قضایی از فعالیتهای اقتصادی مجاز و مشروع در سطح استان. وظایف مقرر در ماده ۱۹ به‌ویژه بندهای ب و ت ماهیت اجرایی و اداری دارد و مقامات قضایی

۱. طبق دستورالعمل حمایت قضایی از سرمایه‌گذاری سال ۸۶ نیز کمیته‌های حمایت قضایی استانی متشکل از مسئولان زیرمجموعه قوه قضاییه تشکیل می‌شد که کارکرد آن اجرایی بود..

استان‌ها باید وقت خود را مصروف به اموری کنند که اصولاً قضایی نیستند و مربوط به قوه مجریه است. طبق مواد ۲ و تبصره ماده ۱۹ ستاد مرکزی و ستاد استانی هر کدام دارای یک دبیرخانه هستند که وظیفه ابلاغ مصوبات ستادها (مرکزی و استان) به مبادی ذی‌ربط و پیگیری اجرای آنها را بر عهده دارد، یعنی دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند مصوبات این ستاد را اجرا کنند. در حال ماهیت امر، نحوه تصمیم‌گیری و موضوعاتی که در ستادهای مرکزی و استان‌ها مورد تصمیم‌گیری قرار گیرد، امری اجرایی و اداری هستند و ماهیت قضایی ندارند و به نوعی این‌گونه نهادها کارکرد اجرایی - اداری در کنار قوه مجریه دارند.

۴.۴. ایجاد نهادهای خارج از نظم تفکیک قوا

یکی از عوامل شکل‌گیری فتودالیسم اداری در ایران تأسیس نهادهایی است که حسب ظاهر ذیل هیچ‌کدام از قوای سه‌گانه قرار نمی‌گیرند، از این‌رو نه تنها جایگاه آنها در ساختار کلان قوای حاکم بر کشور و دستگاه‌های ذیل قوای سه‌گانه مشخص نیست، بلکه اختیاراتی به آنها داده شده که موجب ایجاد نهادی تصمیم‌گیر خارج از نظم متعارف ساختار بندی در اداره کشور شده است. در سطح کلان شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی مصداق چنین نهادهایی هستند. اما نمونه بارزی که به موجب قانون عادی ایجاد شده است، ستادهای امر به معروف و نهی از منکر است، هر چند که ظاهراً این‌گونه ستادها از اوایل دهه هفتاد وجود داشته است، اما مستند قانونی آنها در حال حاضر قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان منکر مصوب ۱۳۹۴/۰۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی است. به موجب این قانون ستادهای امر به معروف و نهی از منکر در سه سطح مرکزی استان و شهرستان‌ها پیش‌بینی شده که ترکیب آنها در مواد ۱۹ و ۲۰ قانون مشخص شده است. به موجب ماده ۱۹ ستاد (مرکزی) امر به معروف و نهی از منکر به ریاست یکی از ائمه جمعه موقت شهر تهران و شش وزیر و دو نماینده از مجلس به‌عنوان ناظر، نماینده تام‌الاختیار رئیس قوه قضاییه، رئیس سازمان صداوسیما، رئیس سازمان تبلیغات اسلامی، فرمانده نیروی انتظامی، رئیس سازمان بسیج، دبیر ستاد ائمه جمعه، دو مجتهد به انتخاب شورای عالی حوزه‌های علمیه و یک نفر مجتهد به انتخاب شورای عالی حوزه‌های علمیه خواهران و دبیر ستاد تشکیل می‌شود.

طبق ماده ۱۶ قانون وظایف ستاد در ۱۲ بند مشخص شده است؛ اولین آن، تعیین سیاست‌ها و خط‌مشی اساسی در زمینه ترویج و اجرای امر به معروف و نهی از منکر و پیشنهاد به مبادی ذی‌ربط، از جمله وظایف دیگر آن تعیین الگوهای رفتاری، حمایت از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر است. به موجب تبصره ۲ ماده ۲۰ قانون مصوبات ستاد در چارچوب اختیارات موضوع این قانون توسط

رئیس جهت اجرا به مبادی ذی‌ربط ابلاغ می‌شود که برای آنها لازم‌الاجراست. مصوبات ستاد در مجاری رسمی مانند روزنامه رسمی منتشر نمی‌شود، اما اختیار آن در وسایل ارتباط جمعی درج می‌شود. برای مثال در تیر ۱۴۰۱ رئیس بانک مرکزی اعلام کرد که دستورالعمل ستاد امر به معروف به شبکه بانکی کشور ابلاغ شده است.

جایگاه این نهاد و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی و اداری کشور مشخص نیست و مصوبات آن می‌تواند تکالیفی را به مقامات و مأموران اجرایی تحمیل کند، درحالی‌که این نهاد در نظم کلاسیک تفکیک قوا قرار ندارد.

۵.۴. نمونه موردی ملوک‌الطوایفی اداری

یکی از حوزه‌هایی که در سال‌های اخیر ملوک‌الطوایفی یا نظام اداری فنودالی در آن به نحوه بارز تجلی پیدا کرده است، در خصوص برگزاری یا عدم برگزاری کنسرت‌های موسیقی در شهرهای مختلف ایران است. بر اساس مقررات موجود^۱ مرجع صدور مجوز اجرای موسیقی صحنه‌ای با بیش از ۵۰۰۰ نفر معاونت هنری، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است (آگاه، ۱۳۹۷: ۱۴۲) صدور مجوز در سالن‌های کمتر از ۵۰۰۰ نفر به ادارات ارشاد شهرستان‌ها واگذار شده است. صدور مجوز نیز تشریفات مفصلی دارد، از جمله تحویل نوار یا سی دی قطعاتی که قصد اجرای آن را دارند، تحویل اشعار تایپ‌شده که به تصویب شورای شعر رسیده باشد، ارائه عکس دسته‌جمعی از گروه با سازهای مرتبط که بایستی به معاونت مذکور ارائه شود.

۱. از جمله مقررات موجود می‌توان به بند ۲۲ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵ اشاره کرد که به موجب آن یکی از وظایف وزارتخانه صدور مجوز تأسیس یا انحلال مراکز مؤسسات و مجامع فرهنگی مطبوعاتی خبری هنری سینمایی سمعی و بصری و مؤسسات انتشاراتی و تبلیغاتی در کشور و نظارت بر فعالیت آنها است. بر اساس این قانون آیین‌نامه‌های متعددی از جمله آیین‌نامه نظارت بر اجرای برنامه‌های صحنه‌ای موسیقی و نحوه صدور مجوز اجرا و تبلیغات در ۱۳۷۹/۰۷/۷ به تصویب وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی رسیده است. از سوی دیگر طبق ماده ۲۰ آیین‌نامه اماکن عمومی مصوب ۱۳۶۳/۳/۲۳ هیأت وزیران که در ۱۳۹۵/۰۴/۱۳ اصلاح شده است: « صدور مجوز اجرای برنامه‌های فرهنگی، هنری از جمله اجرای صحنه‌ای موسیقی و تئاتر به عهده وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و از جهت بررسی انتظامی و ترافیکی به نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اعلام و نیروی انتظامی موظف است ظرف ده روز نظر خود را ارائه و نظم و امنیت محل و مراسم را بدون دخالت در مجوز و محتوای برنامه و ویژگی مجریان تأمین نماید. متقاضیان برگزاری برنامه‌های مزبور موظف‌اند حداقل (۴۸) ساعت قبل از اجرای برنامه، ساعت و روز تشکیل مراسم و صرفاً مشخصات پیشنهادکننده مراسم را با ارائه دو عدد کارت ورود به محل برگزاری به مسئولان ذی‌ربط نیروی انتظامی اعلام نمایند.»

مجوز برگزاری کنسرت، پس از تأیید شورای کارشناسی موسیقی و استعلام از مرکز موسیقی کشور، و در صورت مثبت بودن همه استعلام‌ها و موافقت شورای کارشناسی اداره و امور موسیقی مجوز اولیه از سوی معاونت هنری صادر می‌گردد و نامه‌ای جهت فرماندار شهرستان به منظور اعلام قطعیت اجرای کنسرت در زمان مشخص و درخواست تأمین نظم و امنیت مکان برگزاری ارسال می‌شود، که در صورت تأیید فرماندار ظاهراً مجوز قطعی صادر و کنسرت می‌تواند برگزار شود. اما با وجود این مجوز قطعی امکان عدم برگزاری کنسرت و لغو آن به صرف مخالفت یکی از نهادهای امنیتی، یا مقامات و اشخاص ذی‌نفوذ مذهبی، سیاسی همیشه وجود دارد. در سال‌های اخیر مقامات قضایی (دادستان‌ها) نیز به این امور وارد شده‌اند و با ارسال نامه‌ای خطاب به مقامات ادارات کل یا شهرستان‌های ارشاد اسلامی، مانع از برگزاری یک کنسرت شده‌اند. برای نمونه می‌توان به نامه ۱۳۹۵/۰۵/۱۳ دادستان عمومی و انقلاب شهرستان سبزوار مبنی بر لغو کنسرت یکی از خوانندگان مشهور کشور اشاره کرد که در آن هیچ دلیلی برای لغو کنسرت بیان نشده است و در آن متذکر شده‌اند که در صورت تخلف از دستور قضایی با متخلفان تحت پیگرد قضایی قرار خواهند گرفت. به لحاظ تکرار این موارد در شهرستان‌ها، خانه موسیقی ایران در اردیبهشت ۱۳۹۵ نامه اعتراضی به رئیس قوه قضاییه نوشت تا تقاضای جلوگیری از این رویه غیرقانونی شد، ولی این رول ادامه دارد و در مواردی دادستان‌ها به مخالفت افراد یا گروه‌ها در برگزاری یک کنسرت به‌عنوان دلیل صدور دستور خود استناد می‌کنند. بنابراین در جایی که در ظاهر مجاری اداری صدور مجوز به یک فعالیت به‌صورت مشخص تعیین شده است ولی به لحاظ استقرار فتودالیسم اداری امکان ایجاد ممانعت از یک فعالیت توسط مراجع دیگر وجود دارد.

۵. نتیجه

۱. شکل‌گیری نهادهای فراتر یا خارج از نظم شناخته‌شده متعارف در ساختار یک کشور در دولت‌های مدرن در ایران و دادن اختیار به مقامات خارج از قوه مجریه جهت تصمیم‌گیری در اموری که ذاتاً اجرایی‌اند و امکان دخالت اشخاص و نهادهای ذی‌نفوذ در تصمیمات دستگاه‌های اجرایی از جمله جلوه‌های شکل‌گیری فتودالیسم اداری در ایران امروز است.

۲. به‌نظر می‌رسد در چیدمان دستگاه‌های اداری کشور و ایجاد دستگاه‌ها و تعیین اختیارات و وظایف و اختیارات مقامات آنها طرح و دیدگاهی منسجم و کلان وجود ندارد و به جایگاه و نهادها و مقامات در ساختار کلان اداره کشور توجه نمی‌شود، در خصوص ایجاد نهادها و تعیین وظایف و اختیارات آنها به‌صورت موردی، جزیره‌ای و کوتاه‌مدت قاعده‌گذاری می‌شود و به جایگاه منطقی دستگاه‌ها و مقامات

آنها بر اساس وظایف ذاتی هر قوه و آثار آنها در اداره کشور به صورت کلان توجه نمی‌شود. تأسیس نهادهای جدید یا دادن اختیارات اجرایی به نهادهای غیراجرایی می‌تواند با حسن نیت و با انگیزه گشایش در اداره امور مردم صورت گیرد، به‌ویژه اینکه ممکن است این اقدامات در مواردی صورت گیرد که نهادهای اصلی متولی یک امر ناکارآمد باشند و یا اینکه انتظارات مقامات را برآورده نسازند. اما راه‌حل ایجاد نهادهای متعدد نیست و آثار منفی ناشی از ایجاد نهادهایی خلاف ساختار متعارف تفکیک قوا بیش از آثار مثبت آنهاست و موجب تشتت تصمیمات و سرگردانی شهروندان می‌شود و راه‌حل تقویت نهادهای اصلی با جذب نیروهای کارآمد بر اساس شایستگی‌های علمی، فنی و کارایی است.

۳. فنودالیسم اداری نه تنها در زمان دولت‌های فنودالی امری مطلوب نبوده است، بلکه در دوران دولت مدرن امری نامطلوب‌تر بوده و موجب اختلال در ساختار اداره کشور و نحوه اداره امور می‌گردد و صرفاً آثار منفی آنها متوجه کشور می‌شود. این‌گونه ساختاربندی و تقسیم وظایف و ایجاد مسئولیت برای نهادها و اشخاص در جهت رفع مشکلات جامعه نیست، بلکه کارکرد آنها بیشتر جنبه منفی دارد و کارکردی در جهت نفی تصمیمات دستگاه‌ها و مقامات اصلی اداره امور کشور دارند و جنبه کارکرد اثباتی جهت حل یک مشکل یا ارتقای وضعیت اداره کشور ندارند.

۴. به نظر نویسنده راه‌حل اصلی و عاجل برای بهبود اداره امور کشور تمرکز در تصمیم‌گیری و اجرا در خصوص هر حوزه از امور جامعه در دستگاه‌ها و مقامات واحد است. ساختار اداره کشور باید به اصول حاکم بر ساختار متعارف تفکیک قوا برگردد و وظایف و اختیارات به هر دستگاه با توجه به وظایف ذاتی آنها برگردد.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. ارسطو (۱۳۸۳). *اصول حکومت آتن*. ترجمه و تحشیه باستانی پاریزی، چ چهارم، تهران: علم.
۲. استوارسنگری، کورش (۱۳۹۸). *دولت حقوقی*. تهران: میزان.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۴۰۰). *حقوق اداری*. ج ۱، چ بیست‌وششم، تهران: میزان.
۴. پوجی، جان فرانکو (۱۳۸۴). *تکوین دولت مدرن*. ترجمه بهزاد باشی، چ دوم، تهران: آگه.
۵. تانسی، استیون (۱۳۸۳). *مقدمات سیاست*. ترجمه هرمز همایون‌پور، چ دوم، تهران: نی.
۶. توحیدفام، محمد (۱۳۸۲). *دولت و دموکراسی در عصر جهانی شدن*. تهران: روزنه.

۷. گل محمدی، احمد (۱۳۹۲). چپستی، تحول و چشم‌انداز دولت. تهران، نی.
۸. گیدنز، آنتونی (۱۳۷۳). جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نی.
۹. وبر، ماکس (۱۳۷۴). اقتصاد و جامعه. ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی‌نژاد، مصطفی عمادزاده، تهران، مولی.
۱۰. وینسنت، اندرو (۱۳۷۱). نظریه‌های دولت. ترجمه حسین بشیریه، تهران: نی.
۱۱. هابس، توماس (۱۳۸۱). لویاتان. ترجمه حسین بشیریه، چ دوم، تهران: نی.
۱۲. هلد، دیوید (۱۳۸۶). شکل‌گیری دولت مدرن. ترجمه عباس مخبر، تهران: آگاه.

ب) مقالات

۱۳. آگاه، وحید (۱۳۹۷). تحلیل نظام صدور مجوز اجراهای صحنه‌ای موسیقی و نظارت بر آن در ایران. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۲۰(۵۹)، ۱۳۷-۱۶۰.

ج) اسناد و آرا

۱۴. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره پنجم، (۱۳۸۵)، ج ۹، تهران: دادگستر.