

الگوی حقوقی بازطراحی وظایف و صلاحیت های سازمان های موازی در چارچوب حکمرانی تنظیمی (مطالعه موردی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی)

علی آریان نژاد^۱

چکیده

بر اساس اصل کارایی و اثر بخشی که یکی از اصول حکمرانی مطلوب محسوب می شود، حکومت ها برای پیشبرد اهداف خود به ضرورت نیازمند تقسیم وظایف در قالب های کوچک و ایجاد سازمان های مختلف می باشند. نقش و جایگاه این سازمان ها و حدود وظایف آن ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر اساس قانون مشخص می شود. اما گاهی بین حدود وظایف و قلمرو مسئولیت سازمان ها با یکدیگر تعارضاتی دیده می شود که این تعارضات موجب موازی کاری و به تبع تحمیل هزینه های مادی و معنوی بر نظام می شود و این امر در تضاد با حکمرانی مطلوب می باشد. این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با مطالعه موردی و بررسی دقیق یک نهاد مهم در کشور یعنی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در صدد پاسخ به این سؤال است که: «علت به وجود آمد معضل موازی کاری سازمان ها در نظام حقوق اداری ایران چه می باشد و چگونه می توان از آن و تبعات آن جلوگیری کرد؟» و در نتیجه با توجه به سیاست های کلی اصلاح نظام اداری (ابلاغی مقام معظم رهبری) در چارچوب حکمرانی تنظیمی به الگوی حقوقی بازطراحی وظایف و صلاحیت های سازمان ها در کشور می پردازد.

واژگان کلیدی: حکمرانی مطلوب، وظایف سازمان، صلاحیت سازمان، سپاه پاسداران، اصلاح نظام اداری، حکمرانی تنظیمی.

^۱ دانشجوی کارشناسی ارشد پیوسته، دانشگاه امام صادق (ع).

مقدمه

حکومت ها برای انجام وظایف و هم چنین پیشبرد اهداف خود، نیازمند تقسیم وظایف در قالب های کوچک می باشند و به تبع این فلسفه ی وجودی برای سازمان، حکومت باید به تحدید صلاحیت ها و وظایف این سازمان ها بپردازد و در نظام های حقوقی این تحدید صلاحیت ها و تقسیم وظایف در چارچوب قانون انجام می شود و همان طور که در ماده ۳۴ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره شده است؛ سازمان صرفاً باید در چارچوب وظایف قانونی مصوب خود، فعالیت کند.

نظام اداری در ایران با توجه به نقش گسترده و مؤثری که در انجام امور دارد، یکی از زیرساخت های مهم توسعه محسوب می شود که بی توجهی به آن آسیب های جبران ناپذیری در مسیر تحقق آرمان های نظام جمهوری اسلامی ایران، تحقق برنامه ها، رضایت مردم و ... به دنبال دارد. دولت ها همواره در سطوح مختلف و به شیوه های گوناگون در پی اصلاح نظام اداری بوده اند، اما به دلایلی از جمله عدم شناخت کامل ابعاد موضوع، عدم تعریف و تدقیق رویکردهای ناظر بر مدل اداره ی امور کشور، عدم تدوین راهبردها و راهکارهای مربوط یا گرفتار شدن در امور جاری و روزمره، در اصلاحات و تحقق اهداف مد نظر به موفقیت چندانی نائل نشده اند. این وضعیت در شرایطی است که ساختار نظام اداری در موقعیت فعلی و در بسیاری از زمینه ها به جای ایفای نقش محرک برای پیشرفت و توسعه ی کشور، مانعی برای دستیابی به توسعه ی پایدار است. در این وضعیت، فارغ از آن که اعمال اصلاحات اجتناب ناپذیر بوده و تکلیف تلقی می شود، اصلاح نشدن آن، ضمن کندکردن مسیر پیشرفت کشور، بخش عظیمی از منابع لازم برای توسعه را نیز صرف نگهداشت خود

می‌کند و این کاستی موجب شکاف میان وضع موجود و تحقق چشم انداز می‌شود. (عسگری آزاد، ۱۳۹۲، ۲)

بر اساس یک قاعده عقلایی، اصل بر آن است که صلاحیت‌ها و وظایف سازمان‌های مختلف باید متباین باشند لکن در عمل تداخل در این صلاحیت‌ها و وظایف مشاهده می‌شود که علت آن یا به ابهام در نص قانون و یا به عدم تطابق دایره این صلاحیت‌ها در عرصه عمل با نص قانون بر می‌گردد که هر دو ناشی از خلأ قانونی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند که می‌تواند هزینه‌های بسیاری بر نظام تحمیل کند. البته این بدان معنا نیست که اساساً دخالت در وظایف و صلاحیت‌های سایر سازمان‌ها غیر عقلایی است بلکه در صورت نیاز یک سازمان و در قالب همکاری، این امر بلا اشکال است؛ آنچه مورد اشکال است تداخل ذاتی صلاحیت‌ها و وظایف سازمان‌هاست.

در هیچ پژوهشی سابق براین تحقیق با رویکرد حقوقی و درجهت اصلاح وظایف و صلاحیت‌های قانونی، این معضل مورد مطالعه و بررسی قرار نگرفته است و این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی در صدد تبیین این خلأ قانونی و ایجاد الگوی قانونی برای بازطراحی وظایف سازمان‌ها در ایران می‌باشد.

در این پژوهش ابتدا به مبنای علل منجر به تداخل صلاحیت‌ها پرداخته می‌شود سپس با استفاده از روش استقرائی - که در آن مؤلف قبل از بیان تعریف وقاعده، مثالی را تبیین می‌کند که منجر به استنباط در تعریف شود. (مظفر، ۱۳۹۳، ۱۳۸) - با بررسی موردی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی به تبیین مسئله پرداخته و در نتیجه راه حل‌های پیشنهادی برای حل این مسئله ارائه می‌شود.

تداخل صلاحیت ها و وظایف سازمان ها بایکدیگر دلایل مختلفی می تواند داشته باشد که بررسی این ادله به ما کمک می کند که موجبات ایجاد این معضل را دریابیم و از آن جلوگیری کنیم. در ذیل، این ادله در قالب تقسیم بندی منطقی مورد مطالعه واقع شده اند. به طور کلی تداخل صلاحیت ها و وظایف سازمان ها بایکدیگر دو علت عمده دارد :

الف) ابهام موجود در نص قانون

وضع قانون برای هدف کاربردی معینی انجام می شود. به دیگر سخن قانون یک مفهوم و پدیده هدفدار است. لذا این قانون باید آن قدر روشن و واضح باشد که تابعان و مجریان، منظور از آن را به خوبی دریابند و در جهت هدف موردنظر به کارگیرند. بدین طریق کارهای جامعه ی سیاسی، مطابق نظام وقاعده ی معین اداره شدنی می گردد و نیرو و منابع عمومی هدر نخواهد رفت. (راسخ، ۱۳۹۸، ۲۲) لکن گاهی در واقع این ویژگی در قانون وجود ندارد و قانون مبهم است. خود این ابهام در قانون ادله متعددی دارد که در مجموع طبق روش تقسیم ثنائی می توان هشت احتمال برای آن در نظر گرفت:

ابهام موجود در قانون گاهی به علت طبیعت زبان است که جزئی از زبان است بدین معنا که زبان طوری ایجاد شده که ابهام نیز به همراه آن به وجود آمده است که می تواند با جنبه زیبایی شناختی یا عواملی چون اقتصاد زبانی توجیه شود و یا به علت غیر طبیعی و ناشی از عوامل شخصی از قبیل بی دقتی، ناشی گری، بی بندوباری و تشتت است. از طرفی ابهام یا واژگانی یعنی ناشی از وجود یک واژه می باشد و یا ساختاری است یعنی ناشی از ترکیب واژگان می باشد. از جهت دیگر این ابهام یا ناشی از شبهه حکمیه و یا از جهت موضوعیه می باشد؛ به این صورت که اگر شبهه، حکمیه باشد ابهام مربوط به خود حکم می باشد و اگر موضوعیه باشد ابهام از جهت تطبیق حکم بر مصادیق می باشد. منشأ شبهه حکمیه می تواند اجمال نص، تعارض نص یا فقدان نص باشد و منشأ شبهه موضوعیه، اموری خارج از قانون است. (امام وردی، ۱۳۹۵، ۲۱۸-۲۲۰)

بنابراین منشأ بخشی از ابهامات قانون، خود قانون‌گذار می‌باشد که محل بحث می‌باشد و بخشی نیز متأخر از امر قانون‌گذاری است که در دلیل دوم بررسی می‌شود. اما در بخش اول عوامل ابهام در قانون را می‌توان در عوامل شخصی از قبیل بی‌دقتی، ناشی‌گری، بی‌بندوباری و تشتت و عوامل غیر شخصی نظیر اجمال نص، تعارض نص یا فقدان نص احصاء کرد ولی از آنجا که یکی از فروض مهم در علم حقوق، حکیم بودن قانون‌گذار است، عوامل ابهام در قانون که صرفاً ناشی از خود قانون می‌باشند محدود به عوامل غیر شخصی هم چون اجمال، تعارض یا فقدان نص می‌باشد.

ب) عدم تطابق صلاحیت ها و وظایف در عرصه عمل با قانون

اگر چه گاهی در ظاهر قانون ابهامی مشاهده نمی‌شود لکن در عرصه عمل، صلاحیت های سازمان با قانون تطابق ندارد چراکه قانون کارآمدی لازم را ندارد و خود این امر ناشی از هشت دلیل عمده می‌باشد:

۱) رشد و پیشرفت سازمان :

بنابر ماده ۳۶ قانون مدیریت خدمات کشوری "افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم" و بنابر ماده ۶۲ قانون مذکور "توانمند سازی و افزایش مهارت‌ها و توانایی‌های شغلی کارمندان" از اهداف سازمان شمرده شده است و از طرفی سازمان به مرور زمان و با گسترش تکنولوژی، پتانسیل بیش تری برای ارائه خدمات پیدا می‌کند و یا به همین دلیل با نیروی انسانی مازاد مواجه می‌شود.

از طرفی بنابر نظریه خدمات عمومی که در حقوق اداری ایران بر اساس اصل سوم قانون اساسی به عنوان یکی از مبانی وجودی دستگاه اداری دولت محسوب می‌شود، وظیفه‌ی اصلی دستگاه اداری حفظ منافع و تأمین نیاز های جامعه می‌باشد و اداره بایستی فقط در جهت تأمین خدمات عمومی اقدام نماید. (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۵، ۳۷) بنابراین سازمان با ظرفیتی

که برای آن ایجاد شده است، در جهت کمک به پیشبرد اهداف حکومت، فراتر از صلاحیت و وظایف خود عمل می‌کند و به تبع در صلاحیت سایر سازمان ها دخالت می‌کند.

۲) عدم وجود نگرش سیستمی :

کارآمدی در ارتباط وثیق با نگرش سیستمی (کل نگر) است، که می‌بایست نظام جمهوری اسلامی با بکارگیری نگرش سیستمی در مدیریت کلان جامعه با مسائل و موضوعات برخورد سیستمی کند و در رفتارهای خود به دنبال تشخیص عناصر تشکیل دهنده‌ی موضوع و پیوندهای موجود بین این عناصر باشد. در این جاست که نگاه سیستمی به او کمک می‌کند که به مسائل به صورت جامع و نظام‌مند نگاه کند و با بهره‌گیری از این نگاه به حل مسائل اقدام نماید. (موسوی، ۱۳۹۰، ۶)

خلاً نگاه سیستمی، هم در سیستم درونی خود سازمان بماهو و هم در سیستم دولت که شامل سا زمان های مختلف است، مشاهده می شود واز آنجا که سازمان ها برای فعالیت در سیستم حکومت به ناچار نیازمند هماهنگی با یکدیگر هستند در عرصه عمل خود مجریان رؤساء، صلاحیت ها و وظایف سازمان را تغییر می‌دهند.

۳) عدم تناسب وظایف محوله با صلاحیت تحدید شده در قانون :

قانون باید با توانایی اشخاصی که برای آن وضع می‌شود متناسب باشد. این همان معنای قاعده‌ی «محال بودن تکلیف لا یطاق» است که مؤید به آموزه قرآنی «لایکلف الله نفساً الا وسعها» می‌باشد. اگر قانونی وضع شود که به فوق توانایی انسان فرمان دهد یا انسان را در انجام آن دچار مشکلات بسیار زیاد کند، قانون ناموفق یا اساساً در بعضی موارد یک قانون مرده و غیر قابل اعمال خواهد بود. (راسخ، ۱۳۹۸، ۳۳)

گاها در قوانین نظام‌اداری برای سازمان وظایفی در نظر گرفته شده است که برای انجام آن سازمان باید خارج از صلاحیت خود عمل کند فلذا این امر یا موجب عدم انجام وظایف

و یا موجب خروج از دایره صلاحیت سازمان و تجاوز به صلاحیت دیگر سازمان ها می شود.

(۴) عدم توجه به غایت وظایف :

گاهی غایت وظایف محوله به سازمان با روش اسهل و یا احسن دیگری قابل دستیابی است و سازمان برای تسهیل در ارائه خدمات عمومی که بنابر نظریه خدمات عمومی فلسفه‌ی ایجاد اداره و دولت در نظام حقوقی می‌باشد براساس صلاحیت ها و وظایف قانونی تعریف شده عمل نمی‌کند. البته بنابر ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری "انجام وظایف توسط سازمان به نحو احسن و در راه خدمت به مردم" و همچنین بنابر ماده ۳۷ قانون مذکور "بهبود کیفیت و کمیت خدمات به مردم" از اهداف سازمان شمرده شده است و هم چنین این امر در بند ۱۲ و ۱۷ سیاست های کلی نظام اداری^۲ مورد تأکید قرار گرفته است.

(۵) تغییر موضوع وظایف (ضرورت نیاز سنجی تقنینی) :

قانون چیزی جز قواعد رافع نیازهای جامعه نیست. بهترین نظام قانونی، نظامی است که با توجه به ویژگیهای جغرافیایی و انسانی یک کشور، تنظیم شده باشد. براین اساس است که باید گفت « بهترین قانون برای یک کشور، مناسب ترین قانون برای رفع نیازهای آن کشور است». از دیگر سو، قانون در صورتی می‌تواند منعکس کننده نظر اکثریت، تأمین کننده منفعت عموم، کارآمد، انجام شدنی و پیشرو باشد که در ارتباط مستقیم با نیازهای جامعه قرار داشته و درصدد رفع آنها برآید. در غیر این صورت، هیچ یک از ویژگی های اخیرالذکر را دارا نخواهد شد. (مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ۱۶۰)

نیازسنجی تقنینی به لحاظ متعددی اهمیت دارد: ۱. اینکه تقنین براساس نیازهای واقعی تقنین صورت می‌گیرد؛ ۲. قوانین متروک نمی‌شوند، زیرا نتیجه طبیعی وضع قوانینی که مخالف با نیازهای شهروندان بوده یا حداقل مطابق با نیازهای ایشان نیست، متروک ماندن

^۲ بند ۱۲- توجه به اثربخشی و کارایی در فرآیندها و روشهای اداری به منظور تسريع و تسهيل در ارائه خدمات کشوری.
بند ۱۷- خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم.

آنهاست؛ ۳. تورم تقنینی یا قانون گذاری افراطی کاهش می یابد؛ ۴. نیاز به اصلاح مکرر قوانین و همچنین نسخ آنها نخواهد بود؛ ۵. در صورتیکه نیازسنجی تقنینی صورت نگیرد، طبعاً در حوزه هایی که نیاز به قانون گذاری است، قانونی وضع نمی شود و به این ترتیب، خلأ قانونی در برخی حوزه ها وجود خواهد داشت. (حبیب نژاد و تقی زاده، ۱۳۹۸، ۲۸)

به مرور زمان نیازهای جامعه تغییر می کند و وظایف جدیدی برای دولت متصور می شود که یا به تبع، موجب ایجاد سازمان جدید و یا موجب تقسیم این وظایف بین سازمان های موجود می شود که در حالت اول با توجه به نگاه سیستمی که در فوق مطرح شد موجب پیچیدگی مسئله می شود و در حالت دوم نیز مشکلاتی از قبیل عدم سازگاری وظایف و صلاحیت های سازمان را پیش می آورد. گاهی نیز به مرور زمان موضوع وظیفه ی سازمان به طور کلی از بین می رود و سازمان برای حفظ موجودیت خود و در جهت ارائه خدمات عمومی در صلاحیت سایر سازمان ها دخالت می کند و وظایفی فراتر از وظایف و صلاحیت خود را انجام می دهد.

۶) ضعف نظام اداری :

باید عامل اجرایی قانون ، یعنی نظام اداری هم مورد توجه واقع شود، زیرا بسیار اتفاق افتاده که بهترین برنامه توسعه، از سوی مجریان ضعیف و نظام اداری ناکارآمد دچار تباهی و شکست شده و مغایر باهدف های آن برنامه به اجرا درآمده است، به طوری که گاهی آنچه روی داده است، در تضاد با درخواست برنامه ریزان و قانون گذاران است. (میرمحمدی و حسن پور، ۱۳۹۰، ۱۱)

۷) فقدان نگرش استراتژیک و عدم حاکمیت تفکر جزئی نگری :

گاهی این معضل در سطح کلان وجود ندارد لکن در سطوح دیگر تقسیمات کشوری همچون استان یا شهرستان این معضل مشهود است و علت آن نیز، عدم توجه به ملاحظات فرهنگی و هم چنین فرایند از بالا به پایین بودن است که همواره باعث شکست اصلاحات در ایران بوده است. فقدان نگرش استراتژیک و حاکمیت تفکر جزئی نگری مانع اصلی در اجرای برنامه های اصلاحات و توسعه است. (الوانی، ۱۳۷۹، ۱۵)

۸) عدم توجه به ساختار موجود :

مطالعه‌ی کشورهای ناموفق در اصلاح نظام اداری نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین دلایل شکست آنان، نامتناسب بودن محورهای اصلاحات اداری با ساختارهای موجود بوده است. که ناشی از عدم توجه به تعارض می‌باشد. لذا سیاستگذاران اصلاحات نظام اداری باید محورهایی را انتخاب و اجرا کنند که با ویژگی‌های ساختار اقتصادی، سیاسی و فرهنگی تطابق داشته باشد. (بسطامی و نجفی بیگی، ۱۳۹۸، ۳)

پس از بررسی و احصاء موجبات مسئله حال با استفاده از روش استقرائی به واکاوی مسئله فوق در مورد یک سازمان اصیل که سند ایجاد آن در مهم‌ترین قانون نظام جمهوری اسلامی ایران یعنی قانون اساسی آمده است می‌پردازیم و سپس راه حل پیشنهادی برای حل این معضل را ارائه می‌کنیم:

مهم‌ترین سند بالا دستی در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی می‌باشد و مهم‌ترین اصل در مورد سپاه پاسداران در این قانون در مورد موجودیت سپاه پاسداران انقلاب اسلامی است که باید مبنای عمل قرار گیرد و در صورت تعارض با سایر قوانین عادی و مقررات، اصول قانون اساسی اولی هستند.

در مورد نقش و جایگاه این نهاد مقدس در جمهوری اسلامی ایران ظاهراً بین اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات و آنچه در صحنه عمل دیده می‌شود تعارض وجود دارد؛ به طوری که براساس نص اصل ۱۵۰ قانون اساسی وظیفه‌ی این نهاد صرفاً در نگهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن منحصر شده است و از طرفی در اصل ۱۴۳ نیز وظیفه‌ی پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی کشور به ارتش جمهوری اسلامی ایران واگذار شده است اما در عمل این نهاد وظیفه و صلاحیت خود را موضوع اصل ۱۴۳ قرار داده است .

ابتدا به پیشینه تاریخی تشکیل این نهاد و وضعیت فعلی فعالیت‌های آن مراجعه می‌شود و در بخش دوم به تفسیر قانون اساسی از دیدگاه نویسندگان قانون اساسی و شورای نگهبان می‌پردازیم و در بخش سوم قوانین عادی مربوط نظیر اساس نامه‌ها و سایر قوانین و مقررات را بررسی می‌کنیم.

پیشینه و وضعیت فعلی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

ابتدا در قسمت اول علل تشکیل سپاه را از نظر بنیان گذاران و شورای انقلاب و رهبر کبیر انقلاب بررسی می‌کنیم و در قسمت دوم به بررسی وضعیت فعلی سپاه می‌پردازیم تا وظایف، صلاحیت‌ها، دست‌آوردهای این نهاد مقدس را از دیدگاه خود این نهاد و اجتماع را تا حدودی درک کنیم:

پیشینه و نحوه تشکیل

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، احزاب و گروههای سیاسی و سیاسی - نظامی مخالف نظام مانند حزب توده، سازمان مجاهدین خلق، چریکهای فدائی خلق، سازمان پیکار، حزب دموکرات کردستان و... به سرعت سازماندهی کرده و برای ناامن کردن کشور و مقابله با انقلاب اسلامی شروع به فعالیت نمودند. مقابله با دشمنان داخلی و خارجی و از جمله مقابله با گروهکها، رهبران انقلاب را متقاعد کرد که ضمن حفظ، بازسازی و سازماندهی ارتش جمهوری اسلامی، نهاد انقلابی دیگری برای پاسداری از انقلاب اسلامی و نظام نوپای جمهوری اسلامی، تشکیل شود. حتی دولت موقت هم که با فعالیت نهادهای انقلابی، سر سازگاری نداشت با توجه به ضعفهای نیروهای نظامی و انتظامی بر ضرورت تشکیل و سازماندهی چنین نیرویی تأکید می‌ورزید. (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۳، ۲۶۱)

در آستانه‌ی پیروزی انقلاب اسلامی، محمد منتظری، فکر تأسیس آن را در میان شماری از مبارزان انقلابی مطرح کرد. (رفیق دوست، ۱۳۸۳، ۱۷۳) هرچند در همان زمان، تلاش‌هایی برای ایجاد آن در جهت حفاظت از انقلابی که در شرف پیروزی بود، صورت گرفت، اما تشکیل آن پس از پیروزی انقلاب اسلامی با توجه به شرایط فوق الذکر، تحقق یافت. در اوایل اسفند ۱۳۵۷، حسن لاهوتی، حکم تشکیل آن را زیر نظر دولت موقت از امام خمینی (ره) دریافت کرد. (رفیق دوست، ۱۳۹۱، ۱۷) بر اساس این حکم لاهوتی و چند تن دیگر از جمله محسن رفیق دوست، هاشم صباغیان، احمد سازگارا، دانش آشتیانی، تهرانچی، جعفری و غلامعلی افروز در پادگان عباس‌آباد ارتش گرد آمدند و هسته‌ی اولیه‌ی سپاه پاسداران را ایجاد کردند. ریاست آن بر عهده‌ی دانش آشتیانی نهاده شد، شورایی نیز برای فرماندهی آن انتخاب گردید. پس از مدتی، چند گروه مبارز و مسلح تحت ریاست افرادی همچون محمد منتظری، عباس ابوشریف و محمد بروجردی با هسته‌ی اولیه ادغام شدند و سازمان جدید سپاه را شکل دادند. در دوم

اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ تشکیل سپاه رسماً اعلام شد و در ۱۶ اردیبهشت همان سال، شورای فرماندهی سپاه، طی اعلامیه‌ای وظایف این نهاد انقلابی را در ۸ بند تعریف و اعلام کرد که در این اعلامیه، حفظ انقلاب و نظام اسلامی و پاسداری از دستاوردها و اصول آن، محورهای اصلی وظایف بود. سپاه در دوران تشکیل، صرفاً نیروی شهری به حساب می‌آمد که با توجه به شرایط خاص در جامعه و پراکندگی قوای انتظامی، مأموریت حفظ نظم و امنیت عمومی را عهده دار شده بود. (دفتر عقیدتی - سیاسی فرماندهی معظم کل قوا، ۱۳۸۷، ۸۰)

ابتدا درباره چگونگی فرماندهی و اداره این نهاد مکتبی و انقلابی بین شورای انقلاب و دولت موقت اختلاف پیش آمد. اما به فرمان امام خمینی (ره) سپاه تحت امر و فرماندهی شورای انقلاب قرار گرفت و این شورا با صدور اطلاعیه‌ای این امر را به اطلاع مردم رساند و اعلام کرد، یگانه سپاه پذیرفته شده و قانونی سپاهی است که شورای فرماندهی آن منتخب و مورد تأیید شورای انقلاب می‌باشد و این نهاد تنها از امام خمینی (ره) و شورای انقلاب فرمان می‌گیرد. چون در آن زمان زمزمه‌هایی به گوش می‌رسید که دولت بازرگان می‌خواهد، سپاه دیگری تحت فرماندهی خود تشکیل دهد. (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۳، ۲۸۳-۲۸۴)

بامطالعه تاریخچه تشکیل این نهاد به روایات گوناگون، به نظر می‌آید بنیان‌گذاران سه علت عمده را دنبال می‌کرده‌اند:

الف) مبارزه با فتنه‌های داخلی.

ب) سازماندهی نیروهای نظامی مستقل و مسلح به وجود آمده بعد از انقلاب که پیش‌بینی می‌شد در آینده خود موجب خطر احتمالی باشند.

پ) جبران ضعف نیروهای نظامی و انتظامی.

وضعیت فعلی (وظایف و صلاحیت‌ها در عرصه عمل)

سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با تشکیل مجموعه‌های ستاد کل، حوزه نمایندگی ولی فقیه در سپاه، سازمان حفاظت اطلاعات سپاه، نیروی زمینی، هوایی، دریایی و مقاومت بسیج و قدس

فعالیت خود را پی گرفته است. (آئین نامه انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ۱۴-۱۳)

سپاه پاسداران برکات زیادی را برای نظام اسلامی و کشور به همراه آورده است، از مهم ترین این دستاوردها در بعد داخلی می توان به حفظ امنیت کشور در جریان مقابله و مهار شورش ها و اقدام های متعدد تجزیه طلبانه و برانداز در کشور، حفاظت از شخصیت ها و مسئولان کشور، انجام اقدامات اطلاعاتی و ضد جاسوسی و ایجاد امنیت پرواز اشاره کرد. همچنین، سپاه پاسداران در مسیر حفظ تمامیت ارضی کشور در طول هشت سال دفاع مقدس توانست به موفقیت های بسیاری در عرصه ی نظامی و غلبه بر دشمن بعثی دست پیدا کند. سپاه پس از پایان جنگ و پیرو فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر ضرورت بازسازی کشور وارد فعالیت های عمرانی و سازندگی شد و پروژه های عمرانی متعددی را در عرصه های مختلف سدسازی، راهسازی، بازسازی و تأسیس اسکله ها و بنادر، پروژه های کشاورزی و دام داری، طرح های آبرسانی و گازرسانی، احداث واحدهای مسکونی به انجام رساند. ازطرفی، باتوجه به ضرورت خودکفایی در عرصه نظامی و تجربه های تلخ جنگ تحمیلی دراین زمینه، سپاه پاسداران با هدف بازدارندگی دشمنان و حفظ استقلال کشور در زمینه های مختلف، ازجمله ابداع و ساخت تسلیحات پیشرفته تا فناوری های جدید نظامی، تجهیزات نظامی گسترده ای طراحی و تولید کرد.

تشکیل بسیج مستضعفین از دیگر دستاوردهای ماندگار سپاه پاسداران است که توانسته با بهره گیری از ظرفیت عظیم خود در طول چهل سال از عمر انقلاب اسلامی در عرصه های مختلف نظامی، علمی، فرهنگی و عمرانی منشأ اثرهای متعددی برای کشور باشد. این درحالی است که در عرصه فعالیت های فرهنگی، با ایجاد مراکز فرهنگی متعدد و انجام دادن اقدامهای متنوع فرهنگی که در رأس آن می توان به طرح راهیان نور اشاره کرد، دستاوردهای گستردهای در عرصه فرهنگی و عقیدتی برای کشور به همراه آورده است. در عرصه دستاوردهای بین المللی سپاه پاسداران همواره در خط مقدم مبارزه با مستکبران جهان قرار داشته و دراین زمینه دفاع از مظلومان و مستضعفان جهان را هیچ گاه فراموش نکرده است. همچنین، سپاه با حمایت های معنوی خود از جنبش های رهایی بخش و حق طلبانه به استقرار عدالت و برچیده شدن ظلم و استکبار در منطقه و جهان کمک کرده است. ازطرفی، با فراگیر کردن طرح بسیج مردمی در

سطح منطقه، جبهه مقاومت اسلامی را تقویت و گسترش داده است؛ به طوری که، امروز هسته های جدید مقاومت مردمی هم چون گروه های مقاومت مردمی در عراق، افغانستان، پاکستان، سوریه و یمن شکل گرفته است. (محمدی ضیاء، ۱۳۹۸، ۲۸-۲۹)

بنابراین اصل حاکمیت قانون، تمام اعمال حقوقی باید براساس نص قانون و در چارچوب آن صورت گیرد. بر همین اساس سازمان ها نیز همان طور که در ماده ۳۴ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره شده است؛ صرفاً باید در چارچوب وظایف قانونی مصوب خود فعالیت کنند. بنابراین تمام وظایف و صلاحیت هایی که برای سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در قانون آمده است احصاء می شود تا ابهامات موجود در قانون بررسی و از طرفی با مقایسه ی آن با وظایف و صلاحیت های این سازمان در عرصه عمل که در بخش قبل مورد بررسی قرار گرفت، عدم تطابق وظایف و صلاحیت های سازمان در عرصه عمل با قانون و عللی که برای آن ذکر شد، تبیین و تحلیل شود:

۱. قانون اساسی

همان طور که اشاره شد تنها اصلی که در مورد این سازمان در قانون اساسی وجود دارد، اصل ۱۵۰ می باشد که در خصوص موجودیت و اهداف آن می باشد براساس نص اصل ۱۵۰ قانون اساسی وظیفه این نهاد صرفاً در نگهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن منحصر شده است و از طرفی در اصل ۱۴۳ نیز وظیفه ی پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی کشور به ارتش جمهوری اسلامی ایران واگذار شده است اما در عمل این نهاد وظیفه و صلاحیت خود را موضوع اصل ۱۴۳ قرار داده است .

باتوجه به اصل ۹۸ قانون اساسی تنها مرجع تفسیر قانون اساسی شورای نگهبان است و با نگاهی به رویه ی شورای نگهبان می توان گفت که این نهاد، منظور از تفسیر را «بیان مراد مقنن» یا همان قصد اصلی قانون گذار در زمان وضع قانون دانسته است و با وجود تغییر رویکردها و روش های تفسیر در برخی موارد، به طور کلی خود را ملزم به اراده ی قانون گذار اساسی دانسته است. (خلف رضایی، ۱۳۹۳، ۸۷)

بنابراین باتوجه به اصل ۹۸ و رویکرد شورای نگهبان به پیروی از مکاتب منشأگرا با رجوع به مشروح مذاکرات قانون اساسی و آرای شورای نگهبان به تفسیر قانون اساسی می‌پردازیم و به تحلیل های مکاتب غیرمنشأگرا همچون تحقیق علمی‌آزاد، عمل‌گرایی و تفسیر غایت‌گرا نمی‌پردازیم:

الف) مشروح مذاکرات قانون اساسی

در تحلیل و تصویب اصل ۱۵۰ در مجلس بررسی نهائی قانون اساسی، عمده‌ی بحث خارج از موضوع است اما این نکات در مشروح مذاکرات حول این موضوع حائز اهمیت است:

۱. آن نهادی که توسط مجلس بررسی نهائی قانون اساسی موضوع این اصل قرار داده شده است همان نهاد موجود در سال ۱۳۵۷ و با همان وظایف موجود بوده است نه ایجاد نهادی تقدیری با وظایفی ایده‌آل به طوری که؛ در نص اصل ۱۵۰ نیز عبارت «در ادامه نقش خود» آورده شده است که مؤید نظر نویسنده است. بنابراین وظایف و صلاحیت‌هایی که در پیشینه‌ی سازمان مورد بررسی قرار گرفت، مراد قانون‌گذار بوده است.

۲. تصور مجلس بررسی نهائی قانون اساسی از وظیفه و صلاحیت سپاه پاسداران دفاع از مکتب اسلام و البته محدود به داخل کشور بوده است به طوری که؛ بارها عباراتی با این مضمون در مشروح مذاکرات آمده است و به طور مثال سپاه پاسداران به وزارت امر به معروف و نهی از منکر تشبیه می‌شود.

۳. در مشروح مذاکرات به پیشینه و علت تشکیل سپاه نیز اشاره می‌شود که در این جا نیز اعضاء مجلس، مبارزه با فتنه‌های داخلی را علت تشکیل این نهاد می‌دانند. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۳: ۱۳۹۲-۱۴۰۰)

در تحلیل و تصویب اصل ۱۴۳ یک نکته به صورت ذیل مطرح می‌شود که به تایید اعضاء نیز می‌رسد:

سازمان ارتش باید دگرگون شود و یکی از راه‌های دگرگونی آن تشکیل همین سپاه پاسداران انقلاب است، نیروی مسلحی که از انقلابیون وفادار به وجود آمده‌است. ارتش باید مثل سپاه

پاسداران به آن سطح رسیده باشد که مسئولیت دفاع از انقلاب و نظام جمهوری به او واگذار شود. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۳۶۷) بنابراین تشکیل سپاه پاسداران از نظر قانون‌گذار در موازات ارتش، به علت ضرورت عدم اعتماد به ارتش به عنوان نیروی مسلح حکومت بوده است، که به مرور زمان این ضرورت از بین رفته است.

ب) آرای شورای نگهبان

ذیل اصل ۱۴۳ قانون اساسی، از نظرات شورا صراحتاً بر می‌آید که وظیفه و صلاحیت دفاع از تمامیت ارضی در تمام عرصه‌های زمینی، هوایی، دریایی و فضایی مستقلاً بر عهده ارتش است و حتی تصور جایگاه همکاری برای سپاه در این زمینه خلاف قانون اساسی می‌باشد مگر اینکه ذیل وظیفه پاسداری و دفاع از انقلاب و دستاوردهای آن تعریف شود:

۱. نظر شماره ۸۵۷۷ مورخ ۱۳۶۶/۴/۱۵ در خصوص طرح قانونی اصلاح قوانین ارتش جمهوری اسلامی ایران:

در بند ۵، ماده ۱۳ مبنی بر همکاری نیروهای سه‌گانه سپاه پاسداران و نیروهای سه‌گانه ارتش در مأموریت‌های مذکور در این طرح را مغایر با قانون اساسی می‌داند و صریحاً بیان می‌کند که؛ به موجب قانون اساسی انجام مأموریت‌های مذکور در ماده ۱۳ مستقلاً به عهده ارتش است و سایر نیروها در صورت لزوم با ارتش همکاری می‌نمایند.

۲. نظر شماره ۸۸۸۷ مورخ ۱۳۶۶/۴/۲۷ در خصوص طرح قانونی اصلاح قوانین ارتش جمهوری اسلامی ایران:

مجدداً شورای نگهبان ماده ۱۳ اصلاحی پس از نظر فوق را نیز مغایر با قانون اساسی می‌داند و بیان می‌دارد که؛ هرگاه در وظایف ارتش و سپاه تداخلی پیدا شود مسئول اصلی، هر یک از این دو نیرو خواهد بود که بر حسب قانون اساسی با موضوع ارتباط و تماس بیشتر داشته باشد و تعیین مصادیق آن با مقام رهبری است.

ذیل اصل ۱۵۰ نظرات شورای نگهبان نه تنها وظیفه و صلاحیت سپاه پاسداران را در نگهبانی از انقلاب و دست‌آورد های آن محدود می‌داند بلکه مفهوم پاسداری از انقلاب و دست‌آورد های آن را مفهوم عامی می‌داند که بخشی از آن بر عهده سپاه است:

۱. نظر شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴ درخصوص اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی:
ذیل ایراد به ماده ۱۰، وظیفه‌ی امداد در بلایای طبیعی و یا هر گونه وظیفه که تحت عموم وظایف اجرایی دولت می‌آید را وظیفه اصلی سپاه نمی‌داند.

۲. نظر شماره ۰۴۶۰ مورخ ۱۳۶۹/۴/۱۷ در خصوص لایحه نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران:

در بند ۱ ماده ۳ که بیان می‌دارد: "هدف از تشکیل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی و نگهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران است" را مغایر با اصل ۱۵۰ قانون اساسی می‌داند و ماده ۳ لایحه اصلاحی را که بیان می‌دارد: "هدف از تشکیل نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، استقرار نظم و امنیت و تأمین آسایش عمومی و فردی و نگهبانی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی در چهارچوب این قانون در قلمرو کشور جمهوری اسلامی ایران است." تایید می‌کند بنابراین از نظر شورای نگهبان پاسداری از دست‌آورد های انقلاب اسلامی مفهوم عامی است که محدود به سپاه پاسداران یا نیروی انتظامی نمی‌باشد.

بنابراین به پیروی از مکتب منشأگرا با مراجعه به مشروح مذاکرات قانون اساسی و آرای شورای نگهبان، از اصول ۱۴۳ و ۱۵۰ قانون اساسی این چنین برمی‌آید که؛ همان وظایف و صلاحیت این نهاد در بدو تشکیل مورد نظر قانون‌گذار بوده است که محدود به داخل کشور می‌باشد و از طرفی در اصل ۱۵۰ مفهوم اخصی از پاسداری یا نگهبانی به عنوان صلاحیت سپاه پاسداران مراد قانون‌گذار است.

۲. بررسی قوانین عادی (اساس نامه ها و قوانین و مقررات)

همان طور که در ابتدا اشاره شد بی شک در مقام تعارض بین قوانین عادی و قانون اساسی، قانون اساسی اولی می‌باشد اما در این بخش قصد بیان تعارض را نداریم بلکه در صدد تبیین حدود وظایف و صلاحیت های سپاه پاسداران از طریق بررسی قوانین عادی هستیم چراکه در متن اصل ۱۵۰ نیز تعیین حدود وظایف و قلمرو مسئولیت سپاه را بر عهده قوانین گذاشته است. مضاف بر آن، این قوانین به تأیید شورای نگهبان رسیده است که بنا بر اصل ۹۶ مرجع تشخیص عدم مغایرت با احکام شرع و قانون اساسی است.

الف) اساس نامه اولیه سپاه پاسداران مصوب شورای انقلاب

پس از تشکیل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی اساسنامه آن توسط شورای فرماندهی سپاه تهیه و به تصویب شورای انقلاب رسید. بر مبنای اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، مأموریت‌های این نهاد انقلابی در ده ماده مشخص شد؛ اگرچه متن این اساس نامه به تصویب مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان نرسیده است اما غرض نویسنده را در تبیین حدود وظایف و صلاحیت های سپاه پاسداران تأمین می‌کند. بر اساس این اساسنامه؛ مبارزه قانونی با عوامل خرابکارانه، همکاری با نیروهای انتظامی و اطلاعاتی و ارتش، سازماندهی و فرماندهی اعضای بسیج مستضعفین و مشارکت در عملیات امدادی و انجام خدمات به درخواست دولت مهم ترین وظایف سپاه پاسداران می‌باشد. (اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ۱۳۶۱، ۴-۲)

بنابر این اساسنامه، در تمام بندها وظایف با قید همکاری تعریف شده است به غیر از دو وظیفه که به صورت مستقل برای سپاه پاسداران متصور شده است: مبارزه قانونی با عوامل خرابکارانه و سازماندهی و فرماندهی اعضای بسیج مستضعفین.

ب) اساس نامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب مجلس شورای اسلامی

بر اساس ماده ۱؛ سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نهادی است تحت فرماندهی عالی مقام رهبری که هدف آن نگهبانی از انقلاب اسلامی ایران و دستاوردهای آن و کوشش مستمر در راه تحقق آرمان های الهی و گسترش حاکمیت قانون خدا طبق قوانین جمهوری اسلامی ایران و تقویت

کامل بنیه دفاعی جمهوری اسلامی از طریق همکاری با سایر نیروهای مسلح و آموزش نظامی و سازماندهی نیروهای مردمی می‌باشد.

و بر اساس مواد ده گانه بعدی که در صدد بیان مأموریت این سازمان می‌باشد نیز همانند اساسنامه اولیه این نظریه تأیید شده است که فعالیت های این نهاد محدود به داخل کشور است و به عنوان یک نهاد بالاصاله مطرح نمی‌باشد.

پ) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران

در ماده ۱۳ این قانون به تفکیک مأموریت های نیروهای سه گانه ارتش و سپاه می‌پردازد و ممیز صلاحیت بین این دو را دفاع از تمامیت ارضی و دفاع از انقلاب و دستاوردهای آن بیان کرده است اما به نظر می‌آید دو مفهوم تمامیت ارضی و انقلاب و دستاوردهای آن رابطه عموم و خصوص من وجه دارند به طوری که هرگونه دفاع از تمامیت ارضی، دفاع از انقلاب نیز می‌باشد بنابراین؛ این ماده صرفاً در مقام طرح و تکرار ابهام موجود می‌باشد و نه حل این تعارض و ابهام. در ذیل همین ماده بیان شده است که در صورت تداخل وظایف تعیین مصادیق آن با مقام رهبری است، اگر چه به عنوان راه حلی برای گریز از مسئله می‌توان به آن نگرست لکن با اشتراک اشاره شده، این امر دال بر عدم اعتبار قانون است و به عبارتی دیگر؛ نص قوانینی که در صدد تحدید وظایف این دو نهاد هستند را زیر سؤال می‌برد.

ت) قانون تأسیس وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران

بنابر ماده ۵ این قانون، سپاه پاسداران ضمن تبعیت از خط مشی وزارت اطلاعات در مورد مبارزه با ضدانقلاب داخلی و مأموریت‌های محوله در اساسنامه سپاه تا اعلام آمادگی وزارت اطلاعات، اطلاعات داشته و حق کسب و جمع‌آوری اخبار و تولید اطلاعات و تجزیه و تحلیل آن و شناسایی ضد انقلاب را داشته و این وزارتخانه را کمک می‌کند. بنابراین در این قانون نیز سپاه به عنوان یک سازمان اصیل مطرح نشده است و اصالت در صلاحیت های اطلاعاتی به وزارت اطلاعات اعطا شده است.

ث) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

در این قانون نیز در مسائل مشترک بین سپاه و نیروی انتظامی هیچکدام اصیل شناخته نشده اند و هیچ ممیزی خاصی به غیر از تکرار ابهامات گذشته ارائه نشده است ولی از ظاهر قانون چنین بر می آید که در مسائل انتظامی داخلی، نیروی انتظامی سازمان اصیل و سپاه فقط در موارد استثنایی صلاحیت دارد، همان طور که بندهای ۵ و ۶ ماده ۴^۳ قانون مذکور که به تعیین وظایف و صلاحیت های این نهاد می پردازد مؤید این نظر می باشد.

بنابراین همان طور که قانون اساسی در مقام بررسی نهاد های اصیل نظام می باشد، در عرصه نظامی نیز دو نهاد ارتش و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در این قانون موجودیت یافته اند که بر اساس آن؛ پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام هم چون تمام نظام های دنیا برعهده ارتش و وظیفه نگهبانی از انقلاب و دستاوردهای آن برعهده سپاه نهاده شده است؛ اما تعبیر به کاربرد شده در متن قانون اساسی بسیار مبهم است و با رجوع به آراء شورای نگهبان، مشروح مذاکرات قانون اساسی و قوانین عادی به پیروی از مکاتب منشأگرا نیز ابهام آن بر طرف نشد و به نظر نویسندگان علت این ابهام در اجمال نص بعضی از قوانین و تعارض وظایف تحدید شدهی سازمان های نظامی و اطلاعاتی در قانون می باشد.

از طرفی با مقایسه نص قوانین و وضعیت فعلی این سازمان که مورد بررسی قرار گرفت، صلاحیت ها و وظایف آن در عرصه عمل با قانون تطابق ندارد که علل عمده آن همان طور که در ابتدای تحقیق به صورت کلی ارائه شد، مورد بررسی قرار می گیرد:

۱. سپاه پاسداران متناسب با تحولات اجتماعی و رشد تکنولوژی متناسب با تغییرات شگرف فناوری در دنیای امروز و هم چنین اخلاص و نیروی معنوی کارکنان، پیشرفت و رشد چشم گیری داشته است و لذا پتانسیل بیشتری برای ارائه خدمات دارد و بنابراین دست به فعالیت های گسترده، خارج از صلاحیت و وظایف قانونی خود می زند.

۲. در بدو تشکیل نیروهای مسلح در کشور نگرش سیستمی وجود نداشته است و به تبع آن قوانین بدون این نگرش تصویب شده است که در موارد فوق قابل مشاهده است اگرچه با

^۳ ۵ - حراست از اماکن، تأسیسات، تجهیزات و تسهیلات طبقه بندی شده غیر نظامی و حفظ حریم آنها به استثناء موارد حساس و حیاتی به تشخیص شورای عالی امنیت ملی، که به عهده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی خواهد بود.

۶ - حفاظت از مسئولین و شخصیت های داخلی و خارجی در سراسر کشور به استثناء داخل پادگانها و تأسیسات نظامی، مگر در مواردی که بنا به تشخیص شورای عالی امنیت ملی اصل انقلاب و یا دستاوردهای آن در معرض خطر باشد که به عهده سپاه پاسداران انقلاب اسلامی خواهد بود.

هوشیاری قانون‌گذار در مورد نیروهای مسلح با تشکیل ستادکل نیروهای مسلح این مشکل تا حدودی بر طرف شد لکن این خلأ قانونی همچنان به چشم می‌خورد.

۳. صلاحیتها و وظایف تعریف شده برای سپاه در قوانین تناسب ندارند چرا که بر اساس قانون اساسی؛ صلاحیت پاسداری از انقلاب و دست‌آورد های آن به این سازمان محول شده است لکن در قوانینی که در صدد تعریف وظایف این سازمان هستند، به عنوان یک سازمان غیر اصیل مورد توجه قرار گرفته است.

۴. غایت وظایف سازمان یعنی پاسداری از انقلاب با اقداماتی غیر از وظایف تحدید شده همچون ورود به عرصه بین المللی قابل دستیابی است که در قانون بدان توجه نشده است.

۵. موضوع بسیاری از وظایف سازمان از جمله فتنه های داخلی اوایل انقلاب یا خلأ اطلاعاتی و نظامی سایر سازمان های مربوطه به مرور زمان از بین رفته است و ضرورت وجود آن از آن جهت که مراد قانون‌گذار بوده است همچون عدم اعتماد به ساختار درونی سایر نهاد های مسئول وجود ندارد اگر چه امروزه وجود این سازمان از جهات عدیده دیگر ضروری است.

نتیجه

بنابراین با بررسی دلایل احصاء شده در این تحقیق برای ابهام در وظایف و صلاحیت های هر سازمان و تداخل آن با سایر سازمان ها و تطبیق آن بر یک نهاد مهم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، خلأ قانونی موجود و علت ایجاد آن کاملاً تبیین شد. تداوم این معضل نه تنها موجب تحمیل هزینه برای حکومت می‌باشد بلکه برای مردم نیز مشکلاتی ایجاد می‌کند که خلاف فلسفه‌ی وجودی سازمان یعنی نظریه خدمات عمومی می‌باشد.

با توجه به بند ۱۰ سیاست های کلی اصلاح نظام اداری مبنی بر "چابک سازی، متناسب سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم انداز" و هم چنین بند ۱۴ سیاست های مذکور مبنی بر "کل نگر، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاههای اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم انداز" بستر مناسب برای اصلاح نظام اداری ایجاد شده است. همچنین در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و براساس قانون برنامه پنجم و ششم توسعه، دولت مکلف است تشکیلات کلان دستگاههای اجرایی و وزارتخانه ها را متناسب با سیاست ها و احکام برنامه و تجربه سایر کشورها، برای برطرف کردن تعارض میان

دستگاه ها، ناکارآمدی، نبود جامعیت، تمرکز امور، موازی کاری ها و همچنین بهره گیری همه جانبه از فناوری های نوین و روش های کارآمد، باهدف نوسازی، متناسب سازی، ادغام و تجدید ساختار به صورت یک مجموعه منسجم، کارآمد فراگیر و باکفایت، اثربخش و نامتمرکز طراحی کند. (قلی پور، ۱۳۹۵، ۴۵)

لکن بدیهی است که هر گونه تمایلی برای اصلاح سیستم اداری ایران نه تنها به برنامه ریزی استراتژیک و دستور کار مناسب نیاز دارد، بلکه باید دیدگاه روشنی نسبت به تغییر داشته باشد. (نجف بیگی، ۱۳۸۸، ۱۷۹)

بنابراین باتوجه به تحلیل انجام گرفته در این تحقیق، حل این مسئله نیازمند آن است که قانون گذار با نگرش سیستمی، جزئی نگر و آینده نگرانه در گام اول پالایش دقیقی نسبت به سازمان های موجود و وضعیت فعلی آن ها در کشور انجام دهد و سپس نقاط مشترک در صلاحیت ها و وظایف آن ها و همچنین تناسب آن با نیازهای جامعه را بررسی کند و در گام دوم تمام قوانین موجود در مورد هر سازمان مورد بررسی قرار بگیرد تا از تعارض با سایر قوانین جلوگیری شود و مواضعی که با فقدان قانون یا اجمال آن مواجه هستیم کشف شود و از طرفی با توجه به رشد روزافزون نیازهای جامعه و پیشرفت حکومت، مکانیزم خاصی برای نظارت بر این امر و تحولات آینده ی نظام اداری در قوانین مادر تصویب کند.

منابع

- (۱) آئین نامه انضباطی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)، تهران: اداره نیروی انسانی ستاد مشترک سپاه.
- (۲) اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (۱۳۶۱)، تهران: تبلیغات و انتشارات سپاه.
- (۳) اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان اصل یکصد و چهل و سوم (۱۳۹۶)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- (۴) اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان اصل یکصد و پنجاهم (۱۳۹۶)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

- (۵) الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹)، «موانع ساختاری اجرای برنامه های توسعه در ایران»، مدیریت و توسعه، دوره ۲، شماره ۷، ۱-۱۷.
- (۶) امام وردی، محمد حسن، «ابهام زدایی از طریق ویرایش قوانین»، حقوق خصوصی، دوره ۱۳، شماره ۲۹، ۲۰۹-۲۳۱.
- (۷) امامی، محمد و استوارسنگری (۱۳۹۵)، کوروش، حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان.
- (۸) بسطامی، مسعود و نجف بیگی، رضا (۱۳۹۸)، «تبیین چالشهای متناسب سازی ساختار تشکیلات دولت در اجرای برنامه جامع اصلاح نظام اداری و مقایسه وضع موجود و مطلوب آن»، خط مشی گذاری عمومی در مدیریت، دوره ۱۰، شماره ۳۳، ۱-۱۷.
- (۹) حبیب نژاد، سیداحمد و تقی زاده، احمد (۱۳۹۸)، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون گذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی، دوره ۸، شماره ۲۶، ۲۵-۴۶.
- (۱۰) خلف رضایی، حسین (۱۳۹۳)، «رویکردهای تفسیر قانون اساسی؛ با نگاهی به نظریات شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، دوره ۳، شماره ۷، ۷۳-۹۴.
- (۱۱) دفتر عقیدتی - سیاسی فرماندهی معظم کل قوا (۱۳۷۸)، روزها و رویدادها، جلد اول، تهران: رامین.
- (۱۲) راسخ، محمد (۱۳۹۸)، «ویژگی های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، دوره ۱۳، شماره ۵۱، ۴۰-۱۳.
- (۱۳) رفیق دوست، محسن (۱۳۸۳)، خاطرات؛ به کوشش داود قاسم پور، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- (۱۴) رفیق دوست، محسن (۱۳۹۱)، «مسیح کردستان همیشه از شهرت فرار می کرد»، دریچه، شماره ۲۸، ۱۵-۲۰.
- (۱۵) صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهائی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، جلد دوم و سوم، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- (۱۶) طاهری، اسحاق (۱۳۸۸)، «سپاه پاسداران از منظر امام خمینی (ره)»، حصون، دوره ۳۳، شماره ۲۱، ۹۵-۹۹.
- (۱۷) عسکری آزاد، محمود (۱۳۹۲)، نقشه راه اصلاح نظام اداری، تهران: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور.

- (۱۸) قلی پور، رحمت الله (۱۳۹۵)، چالش های نظام اداری: بررسی موردی ایران، تهران: دانشگاه تهران.
- (۱۹) محمدی ضیاء، علی (۱۳۹۸)، «دستاورد های چهل ساله سپاه پاسداران انقلاب اسلامی»، پیام، دوره ۵۲، شماره ۱۳۲، ۱۳-۳۰.
- (۲۰) مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، عمده ترین مسائل کشور؛ اولویتها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- (۲۱) مظفر، محمدرضا (۱۳۹۳)، المنطق، قم: موسسه النشر الاسلامی.
- (۲۲) موسوی، غلامرضا (۱۳۹۰)، رساله دکتری: نقش نگرش سیستمی در کارآمدی نظام اسلامی مبتنی بر نظریه ولایت فقیه، قم: دانشگاه باقرالعلوم (ع).
- (۲۳) میرمحمدی، سید محمد و حسن پور، اکبر (۱۳۹۰)، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش ها»، نشریه چشم انداز مدیریت دولتی ایران، دوره ۲، شماره ۸، ۹-۲۲.
- (۲۴) نجف بیگی، رضا (۱۳۸۸) مدیریت تغییر: نگاهی به نظام اداری ایران، تهران: دانشگاه آزاد اسلامی-واحد علوم و تحقیقات.
- (۲۵) نظری پور، مهدی (۱۳۸۷)، «نقش سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در تداوم انقلاب اسلامی»، حصون، دوره ۳۲، شماره ۱۷، ۴۵-۶۷.
- (۲۶) هاشمی رفسنجانی، اکبر (۱۳۸۳)، انقلاب و پیروزی، تهران: دفتر نشر معارف انقلاب.