

## Sociology of Developments of delegated legislation in constitution period

Solmaz Eshraghi Samani<sup>1</sup>

Hasan Zarei Mahmoudabadi<sup>2</sup>

Javad mahmoudi<sup>3</sup>

Alimohamad Fallahzadeh<sup>4</sup>

Received: 27 Jun 2020

Reception: 21 Sep 2021

On the whole of the concept and function of “delegated legislation”, jurists generally believe that sociological requirements sometimes require that the parliament, which is originally responsible for the legislative function, temporarily delegate this function to another person or institution. This has various forms, but it is doubly important when it arises from the specific domestic social requirements and conditions of a country or the arrangement of forces on the international stage. The main issue of this article has been to study the emergence of delegated legislation affected by the situation of political sociology in Iran during the constitutional era (1908- 1977). The creation of the necessary sociological conditions has led to the emergence of delegated legislation. Giving delegated legislation and entrusting it to people such as Arthur Millspoe, Ahmad Ghavam Al-Saltanah, Mohammad Mossadegh and institutions such as the government of Samsam Al-Saltanah Bakhtiari and the cabinet of Mohammad Ali Foroughi have been at different times.

**Keywords:** Delegated Legislation, Iran in the Constitutional Era, Political Sociology, the International Situation of Iran.

---

1. Ph.D student of public law, Islamic Azad University, Unit of Meybood, Iran. Solmaz.eshraghi@yahoo.com

2. Assistant professor of public law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. amfallahzadeh@atu.ac.ir

3. Assistant professor of public law, shahr-e-kord University, Iran. Mahmoudi.javad@sku.ac.ir

4. Assistant professor of public law, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran. amfallahzadeh@atu.ac.ir

**جامعه‌شناسی تحولات قانون‌گذاری تفویضی در ایران دوره مشروطه (۱۳۵۷-۱۲۸۵)**سولماز اشراقی سامانی<sup>۱</sup> دریافت: ۱۳۹۹/۴/۷حسن زارعی محمودآبادی<sup>۲</sup> پذیرش: ۱۳۹۹/۶/۳۱جواد محمودی<sup>۳</sup>علی محمد فلاح زاده<sup>۴</sup>**چکیده**

حقوقدانان درمجموع درباره مفهوم و کارکرد «قانون‌گذاری تفویضی» بر این باورند که الزامات جامعه‌شناختی، گاهی ضرورت ایجاد می‌کند تا پارلمان که بالاصاله کار ویژه قانون‌گذاری را به عهده دارد، این کار ویژه را به صورت موقت و موردی به شخص یا نهاد دیگری واگذار نماید. این امر دارای اشکال گوناگونی است؛ اما هنگامی که ناشی از الزامات و شرایط خاص اجتماعی داخلی یک کشور و یا آرایش نیروها در صحنه بین‌الملل باشد از اهمیتی دوجندان برخوردار است. بررسی چندوچون موارد پیدایش قانون‌گذاری تفویضی متأثر از وضعیت جامعه‌شناسی سیاسی ایران عصر مشروطیت (۱۲۸۵-۱۳۵۷) مسئله اصلی این مقاله بوده است. از این قرار، این پژوهش به روش تفسیری و با رویکرد جامعه‌شناسانه به واکاوی شرایط و الزامات معطوف به ایجاد شرایط ضروری جامعه‌شناختی منتج به پیدایش قانون‌گذاری تفویضی پرداخته است. یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که وضعیت جامعه‌شناختی کشور و موقعیت ژئوپلیتیکی آن (موقعیت جغرافیایی و نفت) و پیامدهای اجتماعی متأثر از این موقعیت، عمده‌ترین دلایل ایجاد کردن ضرورت در تن دادن

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد میبد، ایران.

۲. استادیار علوم سیاسی دانشگاه میبد، ایران (نویسنده مسئول).  
h.zarei@meybodac.ir

۳. استادیار حقوق عمومی دانشگاه شهرکرد، ایران.

۴. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی تهران، ایران.

به قانون‌گذاری تفویضی و سپردن آن به اشخاصی چون آرتور میلسپو، احمد قوام‌السلطنه، محمد مصدق و نهادهایی چون دولت صمصام‌السلطنه بختیاری و کابینه محمدعلی فروغی در مقاطع مختلف زمانی بوده است.

**کلیدواژه‌ها:** قانون‌گذاری تفویضی، ایران عصر مشروطه، جامعه‌شناسی سیاسی، وضعیت بین‌المللی ایران.

## مقدمه

اصل تفکیک قوا<sup>۱</sup> در زمره اصولی است که در ذیل موضوعات کلان، قرار می‌گیرد و با حقوق اساسی و نحوه توزیع قدرت در جامعه سیاسی، ارتباط نزدیکی دارد. بر این اساس، قدرت عمومی، میان قوای مقننه، قضائیه و مجریه، توزیع می‌شود. این اصل در حقوق اداری «اصل صلاحیت»<sup>۲</sup> نامیده می‌شود که بر اساس آن، مقامات عمومی و اداری، محدود به صلاحیت‌های اعطائی به آن‌ها هستند. از زمانی که منتسکیو، نظریه تفکیک قوا را به شکل امروزی آن مطرح کرد، بارها این پرسش، نظر اندیشمندان حقوق اساسی را به خود، جلب کرد که مرز صلاحیت‌های قوای مقننه و مجریه چیست؟

در مقدمه باید گفت که به‌طور کلی در حقوق عمومی، این اصل حاکم است که تنها قانون، مبنای ایجاد حق یا سلب آن است و مقامات اجرائی با اذن قانون‌گذار یا در چارچوب اراده قانون‌گذار می‌توانند مصادیق و جزئیات ایجاد حق یا سلب آن را مقرر و دادرسان نیز، تنها به استناد قانون، حق دارند که آرای قضائی در این باره، صادر کنند. باین حال، در برخی موارد، مقامات و نهادهایی به‌جز قانون‌گذار به تصویب قواعدی دست می‌زنند که ارزش قانون یا در حکم آن دارند.

پرسش اصلی در پژوهش پیش رو آن است که در دوره‌ی مشروطه، قانون‌گذاری تفویضی وجود داشته یا خیر. و در صورت پاسخ مثبت، سرشت آن تفویض‌ها از منظر جامعه‌شناسی حقوقی که خود در ذیل جامعه‌شناسی سیاسی می‌گنجد چگونه است. هدف غایی این پژوهش، علاوه بر بیان تحولات یادشده، ارزیابی محوریت یا در حاشیه بودن پارلمان در عرصه تصمیم‌گیری‌های سیاسی در طول تاریخ حیات خود در عصر مشروطه است. از این منظر، برخی متون حقوقی پس از انقلاب اسلامی به‌نوعی در مقام پاسخ به برخی نقاط ضعف نظام حقوقی مشروطه یا درصدد ترمیم آسیب‌های آن دوره، ارزیابی می‌شود. باید دید که ممنوعیت مندرج در صدر اصل هشتاد و پنجم، ناظر به چه مواردی در گذشته بوده است. پژوهش پیش رو از منظر ارزیابی تحولات جامعه‌شناختی - حقوقی می‌تواند مفهوم قانون‌گذاری تفویضی را از حیث ثبوتی و اثباتی، تحلیل کند.

در زمینه پیشینه پژوهش، درخور بیان است که تحقیقاتی به‌عمل آمده که عبارت‌اند از:

بهادری، علی، علم‌الهدی، حجت، صلاحیت شورای نگهبان در تشخیص ضرورت تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی (اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی)، دفتر مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۶، شهریور ۱۳۹۰. خانجانی موقر، حسن، تفویض اختیار قانون‌گذاری در حقوق اساسی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز، ۱۳۷۷.

کدخدایی، عباسعلی و آقایی طوق، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی (نقدی بر رویه شورای نگهبان)، مقاله شماره ۳، دوره ۱۴، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۸، سال ۱۳۹۱.

مرکز تحقیقات شورای نگهبان، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، بررسی اصل هشتاد و پنجم (موضوع تصویب اساسنامه‌های دولتی)، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۱۵، ۱۳۹۳.

منصوریان، ناصرعلی، آگاه، وحید، جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۵۵، پاییز ۱۳۹۰.

آگاه، وحید، تحلیلی بر تفسیر شورای نگهبان از قوانین آزمایشی در سه لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امور گمرکی و تجارت، نشریه پژوهش‌های حقوقی، شماره ۲۶، ۱۳۹۳.

تحقیقات بالا، بیشتر در فضای نظام حقوقی جمهوری اسلامی به عمل آمده‌اند و در پیشینه مجالس دوره مشروطه و با رویکرد تاریخی، چندان بررسی نشده است. پژوهش پیش رو باهدف بیان پیشینه تصویب صدر اصل هشتاد و پنجم، در سه قسمت ارائه می‌شود: قسمت نخست به کلیات و مفاهیم انتزاعی می‌پردازد. قسمت دوم، تحولات موضوع در دوره مشروطه را بیان می‌کند.

### ۱- مبانی نظری قانون‌گذاری تفویضی

در زیر، کلیاتی از قانون‌گذاری تفویضی، شامل ماهیت، علت وجودی و ارزیابی آن، بیان می‌شود:

## ۱-۱- ماهیت

قانون از ابتدای ظهور خود به عنوان محصول قوه مقننه به دنبال نظم در روابط بین شهروندان بوده است (آگاه، ۱۳۹۰، ۲۶۵). کار ویژه پارلمان، وضع قانون یا قواعد کلی و لازم‌الاجرا است (قاضی، ۱۳۷۵: ۱۹۹). آن مرجع، مظهر اراده مردم در زمامداری و مدیریت کشور است. در مورد آن وظیفه باید خاطر نشان ساخت که مهم‌ترین وظیفه و صلاحیت انحصاری پارلمان، قانون‌گذاری است؛ یعنی آنچه در تعریف و قلمرو قانون، جای می‌گیرد، قاعدتاً در حیطه صلاحیت‌های پارلمانی است. این صلاحیت، عام است و مجلس حق دارد در کلیه زمینه‌ها و موضوعات مربوط به دولت - کشور، بحث و مذاکره و تأمل کند و در آخر کار به وضع قوانین، مبادرت ورزد. درواقع، آن مرجع در درجه نخست، تجسم قوه مقننه در یک کشور است مگر این که کار قانون‌گذاری، علاوه بر این دستگاه، متعلق به مردم (از راه همه‌پرسی) یا قوه مجریه (از راه تفویض اختیارات) یا مشارکت دو قوه (تهیه لوایح از سوی قوه مجریه و تصویب از سوی مجلس) بوده باشد. قانون‌گذاری از وظایف مهم حکومت و صلاحیت ذاتی پارلمان به شمار می‌رود. اعمال این صلاحیت از سوی مجلس، دارای حدود و چارچوبی است که جز با مراجعه به اصول قانون اساسی، قابل بیان نیست؛ بنابراین صلاحیت‌های ذاتی قوه مقننه در چارچوب استقلال قوا است (فلاح زاده، ۱۳۹۱: ۹۹). البته در رویه عملی نظام حقوقی پس از انقلاب، از منظر رویه شورای نگهبان، مراجع دیگری نیز به موازات مجلس شورای اسلامی، این صلاحیت را دارند (نظریه شماره ۵۳۱۸ مورخ ۷/۷/۷۳).

قانون‌گذاری تفویضی یکی از بحث‌برانگیزترین مسائل حقوق اساسی، در گذشته و حال است. انتقال قدرت قانون‌گذاری، به معنی اخص کلمه، عبارت از واگذاری ارادی حق تصویب قانون از سوی پارلمان به یکی از واحدهای قوه مجریه است. از لحاظ نظری، آن دسته از علمای حقوق اساسی که تفکیک قوا را باید و اساس هرگونه حکومت آزاد و دموکراتیک می‌دانند، نمی‌پذیرند که بتوان قدرت وضع قانون را که مخصوص ارگان اصلی قانون‌گذاری یعنی پارلمان است، به ارگان دیگری وا گذاشت. به‌ویژه برای آنان که به تفکیک کامل قوا، هم از لحاظ ارگانیک و هم از لحاظ وظایف معتقدند، این کار ناشدنی و نقض غرض می‌نماید؛ زیرا جدایی مقننه از مجریه را مخدوش می‌سازد که به ایجاد دیکتاتوری و خودسری می‌انجامد. حتی آنانی که به تفکیک قوا نسبی و در نتیجه همکاری قوا می‌اندیشند، به این انتقال با نظر

شک و تردید می‌نگرند و آن را از محدوده همکاری خارج و از زمره مداخله و تمرکز قوا می‌پندارند. به هر حال این نکته پذیرفته شده است که قلمرو قانون از حیثه صلاحیت وضع نظامنامه جداسست و اگر اولی در اختیار پارلمان است دومی در محدوده فعالیت قوه مجریه قرار دارد؛ اما همان‌طور که بیان شد امری آسان نیست و حدود مرز هر کدام، بر حسب کشور و قوانین اساسی، تفاوت دارد (قاضی شریعت پناهی، ۴۹۷).

مفهوم قانون‌گذاری تفویضی آن است که قوانین، قواعد و مقرراتی از سوی یک شخص یا گروهی به جز پارلمان وضع شود که دارای اختیارات ویژه‌ای برای آن کار از سوی پارلمان باشند (Cambridge dictionary 2019). از نظر برخی نویسندگان، «قانون‌گذاری تفویضی در مفهوم عام خود، اختیارات دولت و بخش‌های اداری-اجرایی در تصویب مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها را نیز در برمی‌گیرد ولی در معنای خاص آن، صرفاً تفویض قانون‌گذاری به معنای ویژه آن مورد نظر است (Bradley, Ewing, 1997, 716).

در پژوهش پیش رو، برداشت اخیر مبنای مطالعه است. یکی از مصادیق قانون‌گذار تفویضی، تصویب قوانین آزمایشی است که همراه همیشگی قوه مقننه در ایران بوده است، پدیده‌ای که از مجلس دوم شورای ملی آغاز و تا واپسین سال‌های رژیم پهلوی ادامه داشت (منصوریان و آگاه، ۱۳۹۰: ۳۶۸). با وجود اینکه این مهم تا قبل از تصویب اصل ۸۵ قانون اساسی ج.ا.هیچ‌گاه در قانون اساسی جایگاهی نداشت (آگاه، ۱۳۹۳: ۴۲). ولی می‌توان پیش‌بینی تقنین آزمایشی در اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی را میراث مجلسین شورای ملی و سنا دانست (منصوریان و آگاه، همان، ۳۶۸).

## ۱-۲- علت وجودی

علت وجودی قانون‌گذاری تفویضی یعنی با وجود اینکه اصل بر این است که کلیه قوانین باید ناشی از نمایندگان انتخابی مردم باشد و پارلمان که تجسم عالی اراده مردم است ولی این صلاحیت صرفاً جنبه حقوقی و سیاسی دارد، پیوسته نمی‌توان برای نمایندگان، ظرفیت و قابلیت عملی در زمینه قانون‌گذاری فراهم آورد. چراکه فنی بودن امور و وفور روزافزون مسائل و فوریت‌های مربوط به تصمیم‌گیری، ایجاب می‌کند که از این اصل عدول شود. زیرا آیین‌های مرسوم کلاسیک، گاهی نمی‌تواند پاسخگوی نیازهای دنیای کنونی باشند.

مثلاً تحولات بعد از جنگ جهانی اول و به‌ویژه ضرورت‌های ناشی از جنگ بین‌المللی دوم، اندک‌اندک، مجوزی برای انتقال قدرت تقنینی از پارلمان به ارگان‌های اجرائی به دست داده است. یکی دیگر از روش‌هایی که منجر به انتقال حقوق تقنینی پارلمان گردید، واگذاری اختیارات کامل از سوی مجالس مقننه، در زمان بحران‌ها و جنگ‌ها به قوه مجریه بود (قاضی شریعت پناهی، ۴۹۸).

مهم‌ترین دلایل پذیرش قانون‌گذاری تفویضی عبارت‌اند از: شرایط اجتماعی و سیاسی داخلی کشور، وقت اندک پارلمان و کاستن از حجم کاری آن، تخصصی بودن موضوع که به وزرا یا معاونان آن‌ها اجازه می‌دهد که ضمن مشورت با متخصصان و گروه‌های ذی‌نفع، قوانین لازم را وضع کنند، قابلیت انعطاف‌پذیری قوانین تفویضی و ضرورت داشتن وضع سریع یک قانون در مواقع اضطراری از جمله الزامات سیاسی داخلی و بین‌المللی، (Bailey, 2005, 206). همچنان که در فرآیند تفویض اختیار قانون‌گذاری معمولاً قانون مصوب از بیان جزئیات، خودداری می‌کند تا بدین ترتیب، وقت پارلمان، تلف نشود (زارعی، ۱۳۸۹، ۱۲۹).

### ۱-۳- ارزیابی قانون‌گذاری تفویضی

اصل «عدم تفویض قانون‌گذاری» یکی از اصول سستی حقوق اساسی است. مبنای این اصل، قاعده «عدم جواز توکیل وکیل»<sup>۳</sup> «اصل تفکیک قوا» یا «دموکراسی نماینده سالار»<sup>۴</sup> دانسته شده است که این دیدگاه از منظر حقوق عمومی چندان جایگاهی ندارد. اخیراً نیز نظریه «برتری قانون اساسی»، ارائه‌شده است (کدخدایی و آقای طوق، ۱۳۹۱: ۷۷-۹۹). از این‌رو، مجلس نمی‌تواند اختیار وضع قانون یا آثار و اوصاف قانون را به نهادی دیگر، واگذار کند؛ زیرا تفویض اختیار قانون‌گذاری در این معنا ساختار برخاسته از قانون اساسی را در هم می‌ریزد و در نتیجه، اصل برتری قانون اساسی، خدشه‌دار می‌شود. این اصل در حوزه مباحث سیاسی، نخستین بار از سوی جان لاک به‌عنوان محدودیت‌های چهارگانه برای قوه قانون‌گذاری، مطرح شد (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۱).

از سوی دیگر، صلاحیت قانون اساسی و حقوق مردم، این محدودیت را ایجاب می‌کند که قوای سه‌گانه بیش از موارد مقرر قانون اساسی، صلاحیت ندارند و از طرفی نمی‌توانند اختیارات خود را به غیر، واگذار کنند. (تیلا، ۱۳۸۷: ۴۰).



طبق قاعده «عدم جواز توکیل وکیل»، نمایندگی مجلس، نوعی وکالت است و نماینده پارلمان در امور تقنینی و وظائف مربوط، وکیل مردم است؛ به تعبیر دیگر، مردم یا رأی‌دهندگان موکل، نماینده مجلس، وکیل و رابطه بین این دو وکالت و آثار آن، حاکم است (حبیب نژاد، ۱۳۸۵، ۱۲۸) و این نظر به این معنا است که وکیل نمی‌تواند برای انجام دادن موضوع وکالت به دیگری جز با اذن صریح یا ضمنی موکل، وکالت دهد (بن علی، ۱۳۸۴، ۳۴۳). این نظر چندان درست به نظر نمی‌رسد؛ زیرا هرچند اصل عدم تفویض قانون‌گذاری، شبیه قاعده عدم جواز توکیل است، ولی اصل عدم تفویض از حقوق خصوصی، وارد حقوق عمومی نشده، بلکه هر دو ترجمان یک اصل کلی حقوقی‌اند که طبق آن، صلاحیت یا اختیار تفویض شده را نمی‌توان دوباره تفویض کرد، حال چه حقوق خصوصی باشد و چه حقوق اساسی. تقدم اعمال قاعده عدم جواز توکیل در حقوق خصوصی نمی‌تواند دلیلی بر این باشد که اصل عدم تفویض قانون‌گذاری از حقوق خصوصی، وارد مباحث حقوق اساسی شده است.

از سوی دیگر، اصل عدم تفویض به گفته بسیاری از صاحب‌نظران، (Chashman, 1941:42, Kurland, 2005:257, Koomers, 2004, 115) فرع بر اصل تفکیک قوا است. درواقع، تفکیک قوا همین اقتضا را دارد؛ زیرا بدون این اصل، قوا می‌توانند به راحتی اختیارات خود را به همدیگر، تفویض کنند و در این صورت، فلسفه تفکیک قوا، زیر سؤال خواهد رفت. این نظر نیز جای تأمل دارد؛ زیرا هرچند بتوان گفت میان اصل تفکیک قوا و اصل عدم تفویض، ارتباطی وجود دارد، ولی نمی‌توان اصل عدم تفویض را فرع بر تفکیک قوا دانست. تفکیک قوا، حوزه اعمال اصل عدم تفویض و وجوه آن را مشخص می‌کند اما دلیل وجود آن نیست، از طرفی اگر در یک نظام سیاسی، تفکیک قوا وجود نداشته باشد، نمی‌توان گفت که در آن نظام، اصل بر تفویض صلاحیت‌ها است.

بر اساس نظریه دموکراسی نماینده سالار به این معنی که مردم به یک عده اشخاص، اعتماد کرده و قدرت قانون‌گذاری را به آن‌ها سپرده‌اند، حال اگر این عده اختیار قانون‌گذاری را به دیگران بسپارند، درواقع از مسئولیت خود، شانه خالی کرده‌اند، اما این ادعا نیز جای تأمل دارد؛ زیرا پارلمان، مانند دولت، نماینده مردم است. به عبارت دیگر، بدنه گسترده قوه مجریه از کارمندان بسیار زیادی تشکیل شده که همه یا بیشتر آن‌ها از میان خود مردم هستند و بهتر می‌توانند اندیشه‌ها و دغدغه‌های آنان را منعکس کنند.

اصل برتری قانون اساسی به عنوان مبنای قانون گذاری تفویضی، قابل قبول تر به نظر می رسد. قانون اساسی، شبکه ای از نهادها و صلاحیت ها را ایجاد می کند. طبق اصل یاد شده هیچ کدام از نهادهای سیاسی و قانون گذاری نمی توانند از احکام مندرج در قانون اساسی، تخلف کنند. اگر نهادهای مزبور، بدون اجازه قانون اساسی، بخشی از صلاحیت های اساسی خود را به نهاد دیگر، تفویض کنند، در حقیقت خود را به جای قانون گذار اساسی، قرار داده و در ساختار قانون اساسی، دخل و تصرف ایجاد می کنند؛ البته این اصل، تنها در نظام هایی جریان دارد که اولاً اصل برتری قانون اساسی را پذیرفته اند و ثانیاً قانون اساسی به صراحت این اصل را رد نکرده باشد. همچنین، در مواردی که قانون اساسی، صراحتاً یا تلویحاً اصل عدم تفویض را مورد شناسایی قرار داده، امکان پذیرش استثنائاتی نسبت به اصل، وجود دارد (کدخدایی و آقایی طوق، همان: ۸۴).

## ۲- موارد قانون گذاری تفویضی

بامطالعه سیر تحولات تاریخ حقوق در کشور درمی یابیم که مجلس شورای ملی، در مواردی که اغلب به خاطر شرایط اضطراری ناشی از اوضاع سیاسی داخلی و متناظر با آن وضعیت بین المللی کشور که برخاسته از موقعیت جغرافیایی و همچنین منابع نفتی ایران بوده است، اختیارات قانون گذاری خود را به برخی اشخاص و نهادها واگذار کرده که به فهم چرایی تصویب صدر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی فعلی کمک می کند. در زیر به آن موارد می پردازیم:

### ۲-۱- قانون گذاری تفویضی در دوره قاجاریه

در دوره پس از فتح تهران و انتصاب احمدشاه قاجار به سمت سلطنت و پیش از ظهور رضاشاه، نمونه هایی از تفویض قانون گذاری به چشم می خورد که بدان ها می پردازیم:

#### ۲-۱-۱- تفویض قانون گذاری به دولت صمصام السلطنه

پس از فتح تهران از سوی قوای بختیاری و شمال و بروز برخی ناامنی ها و بی نظمی ها در آن شهر از یک طرف و وضعیت دشوار بین المللی ایران ناشی از دخالت های بی محابای دو

دولت بزرگ روسیه و انگلیس و به‌ویژه اولی که مشروطیت ایران را برای مدتی برانداخته بود از طرف دیگر، درخواست اعطای اختیارات به دولت به‌منظور کنترل اوضاع و مجازات اشرار تا تصویب قانون مجازات در مجلس در زمره برنامه پیشنهادی صمصام‌السلطنه بود<sup>۵</sup> و به‌منظور خلع سلاح افراد غیرمسئول، قانون تصویب اختیارات تأمه به هیئت وزراء برای نظامی کردن شهر و دفع سلاح از اشخاص غیرنظامی<sup>۶</sup> به تصویب رسید. بر اساس آن قانون: «هیئت وزراء پیشنهاد می‌کنند که در تهران اختیارات تأمه به آن‌ها برای مدت سه ماه داده شود به این ترتیب:

اسلحه را بای نحو کان بدون استثناء از اشخاص غیرنظامی و غیر مطیع خلع نمایند. خلع اسلحه به حکم هیئت وزراء به‌توسط نظمیه و مأمورین نظامی و قوای مرتب دولت خواهد بود. هر کس در مقابل این حکم تمرد کند به قوه قهریه گرفتار و مجازات خواهد شد. از مجامع و مطبوعاتی که موجب فساد و هیجان باشد به قوه قهریه جلوگیری خواهد شد.»

دولت به استناد این اختیارات فوق‌العاده با توسل به‌زور، اسلحه را از غیرنظامی‌ها گرفت و مخالفان را به کنترل درآورد که واقعه پارک اتابک و زخمی شدن ستارخان به دلیل تمرد از اجرای آن، صورت گرفت (ملک‌زاده، ۱۳۸۷: ۷۶۴). بر اساس مصوبه مجلس، در غیاب هرگونه آیین دادرسی و قانون کیفری مصوب، تعیین نوع مجازات متمرّدان از آن قانون در اختیار دولت، قرار گرفت. از این‌رو، ترکیبی از تفویض اختیارات اجرایی و قانونی در خصوص دولت صمصام‌السلطنه دیده می‌شود.

به نظر می‌رسد باوجود تمرکز قانون‌گذاری به مجلس شورای ملی در قانون اساسی مشروطه، جا نیفتادن وضعیت قانونمندی در جامعه به دلیل نوپا بودن قانون در کشور، بی‌تجربگی نهادهای مقنن، اوضاع بحرانی پایتخت و امکان اغتشاش در آن در کنار نبود قانون مربوطه و احتمال تسلط دوباره هواداران شاه مخلوع - محمدعلی شاه - و در نتیجه، به مخاطره افتادن اساس مشروطه و نیز نبود قانون مجازات در زمره دلایل توجیهی این نوع از تفویض قانون‌گذاری باشد.

## ۲-۱-۲- تفویض قانون گذاری به وزیر مالیه (محمد مصدق)

در سال‌های نخستین پس از مشروطه، اصلاح ساختار و تشکیلات مالی کشور از اهمیت فراوانی برخوردار بود. در برنامه پیشنهادی کابینه قوام‌السلطنه، لزوم اعطای اختیارات به وزیر مالیه برای اصلاح مالیه، مورد تأکید قرار گرفت.<sup>۷</sup> مصدق - در مقام وزیر مالیه - به‌منظور ساماندهی تشکیلات وزارت مالیه، اختیار یافت تا بر اساس قانون موقوف‌الاجراء گذاردن قوانین تشکیلات ادارات مالیه تا مدت سه ماه،<sup>۸</sup> قانون یادشده را متوقف و خود، راساً از طریق نظامنامه، قانون گذاری کرده و سپس آن قوانین را به مجلس، پیشنهاد کند.

در این زمان، نمایندگان، تنها به اعتبار قوام‌السلطنه و رضاخان، به دادن اختیارات به وی، رضایت دادند و آن اختیارات، تنها در محدوده امور اداری وزارت مالیه بود. از نظر اقلیت مجلس: «موکلین، حق توکیل به آن‌ها نداده‌اند و دادن اختیارات به وزیر برخلاف قانون اساسی است» (کوهستانی نژاد، ۱۳۸۳: ۴۸). مجلس، حاضر نبود با دادن اختیارات، موافقت کند، ولی سرانجام لایحه اختیارات پس از سه ماه بحث به تصویب رسید (عاقلی، ۱۳۷۶: ۱۹۱). اعطای اختیار تصویب نظامنامه به جای قانون، مصداق قانون گذاری تفویضی است. چنان چه پیداست شرایط بغرنج گذر از وضعیت بودجه‌بندی سنتی به مدرن و هرج و مرج اقتصادی ناشی از وضعیت انقلابی ایران و به‌ویژه دخالت‌های کشور استعمارگر روسیه که منتج به برقراری استبداد صغیر و متعاقب آن فتح تهران از سوی مجاهدین و سپس اولتیماتوم روسیه به ایران مبنی بر اخراج مورگان شوستر آمریکایی و عدم استخدام مستشاران خارجی بدون مشورت با روسیه (وضعیت اضطراری سیاسی و توزیع زیان‌بار قدرت در پهنه روابط بین‌الملل) از دلایل شکل‌گیری این تفویض قانون گذاری به حساب می‌آید.

## ۲-۱-۳- تفویض اختیارات به آرتور میلیسپو<sup>۹</sup>

میلیسپو - رئیس کل مالیه - دو بار برای اصلاح امور مالی به استخدام دولت ایران در آمد (مکی، ۱۳۷۴: ۳۰۳) که هر بار کشور از وضعیت نامناسب سیاسی و داخلی و ایضاً بین‌المللی برخوردار بود: یک‌بار، دوره چهارم مجلس در سال ۱۳۰۱ یعنی سال‌های پس از اشغال ایران

از سوی قدرت‌های بزرگ در جنگ جهانی اول و تلفات شدید ایران از این جنگ، قحطی بزرگ، بیماری‌های واگیردار و بار دوم پس از شهریور ۱۳۲۰ یعنی در بحبوحه اشغال ایران از سوی متفقین به‌رغم اعلام بی‌طرفی ایران و برکناری و سپس تبعید ریس کشور ایران بوده است حضور وی در کشور، بنا به قانون استخدام و حدود اختیارات دکتر میلیسپو رئیس‌کل مالیه ایران<sup>۱۱</sup> بود. بر اساس این قانون، «رئیس‌کل مالیه مسئول وزیر مالیه است و تعهد می‌کند در ایفاء وظایف خود تمام تعلیمات قانونی مشارالیه را اطاعت کند...»<sup>۱۲</sup>. اختیار وی در اعلام کتبی یا شفاهی نظرات در زمان بروز اختلاف‌نظر با وزیر مالیه به هیئت دولت<sup>۱۳</sup>، عهده‌دار بودن کلیه امور مالیه ایران با رعایت اصول مسئولیت وزراء، اختیار تام در تهیه بودجه، اصلاح ساختار وزارت مالیه و تمام شعب آن و سایر ادارات دیگر، الزام دولت به اجرای نظرات وی در خصوص ارتقاء، تنزل، انتقال یا عزل کارمندان وزارت مالیه و دستگاه‌های دیگر، الزام دولت به مشاوره با وی پیش از هرگونه اقدام یا تصمیم راجع به کلیه مسائل مالی و نمایندگی وی از جانب دولت ایران در هر کمیسیون بین‌المللی راجع به امور مالی، پس از وزیر مالیه<sup>۱۴</sup>، جزو قانون یادشده بود. گستره‌ی اختیارات تفویضی شامل اختیارات قانون‌گذاری و اجرایی مالی است. لازم است یادآور شویم که پس از نخست‌وزیری رضاخان، روابط او نیز با دولت آمریکا، تیره شد و پس از پنج سال به خدمت مستشاران آمریکایی، خاتمه داده شد (میلیسپو، ۱۳۶۵: ۱۷۷).

به‌طورکلی بحران مالی و مالیه، و نبود ساختار منظم و کارآمد مالی، مبنای تفویض‌های دوگانه بالا بوده است. از آنجاکه قانون در کل ترجمان وضعیت عمومی اجتماعی و سیاسی هر جامعه‌ای نیز هست، واقع‌گرایی ایجاب می‌کند که با لحاظ شرایط سیاسی و اجتماعی زمانه، و با در نظر داشت روح و غایت قانون درستی تفویض مربوطه، توجیه شود.

## ۲-۲- قانون‌گذاری تفویضی در دوره‌ی پهلوی اول

رضاشاه در آبان ۱۳۰۴ رسماً عهده‌دار مقام سلطنت شد و از این زمان، دوره قاجاریه به تاریخ پیوست. در زمان سلطنت رضاشاه به‌منظور تسریع در ایجاد ساختارهای نوین، به اشخاص و مقامات، اختیارات قانون‌گذاری اعطا شد تا شخصاً و مستقیماً یا با مشارکت و موافقت مقدماتی بخش از مجلس، به این امر بپردازند:

## ۲-۲-۱- تفویض قانون گذاری به مخبر السلطنه

مهدیقلی خان هدایت ملقب به مخبر السلطنه از رجال عصر قاجار و پهلوی در مقاطع مختلف، متصدی مناصب مختلفی بود و در خرداد ۱۳۰۶ نخست وزیر رضاشاه شد. نخستین بار، بر اساس قانون تفویض اختیارات مصرحه در قانون ۴ اسد ۱۳۰۱ راجع به رئیس کل مالیه به آقای حاج مهدیقلی خان هدایت برای مدت دو ماه<sup>۱۴</sup>، اختیارات یادشده، به وی - ملقب به مخبر السلطنه - به عنوان نخست وزیر وقت - واگذار و بعدها نیز برای مدتی محدود، تمدید شد.<sup>۱۵</sup> اختیارات یادشده، در واقع، اختیارات سلب شده از میلیسپو بود. (هدایت، ۱۳۸۹: ۳۷۵) که ترکیبی از تفویض اختیارات قانون گذاری و اجرایی در حوزه مالی بود.

این تحول در واقع، نوعی بومی سازی تفویض اختیارات از عناصر خارجی به نیروهای وفادار بومی بود که متأثر از بهبود شرایط اجتماعی و سیاسی ایران آن دوره بود و در راستای تقویت حس ایران دوستی صورت پذیرفت که باروحیه رضاشاه سازگاری بیشتری داشت. علاوه بر این رضاشاه بیشتر به نتایج می اندیشید تا روش ها و فرایندها.

## ۲-۲-۲- تفویض قانون گذاری به دولت محمدعلی فروغی

در اجرای سیاست تمرکزگرایی رضاشاه و برای تسهیل اداره لرستان، قانون راجع به امور قضایی و اداری لرستان،<sup>۱۶</sup> به تصویب رسید که در اجرای ماده نخست آن، دولت فروغی - ذکاءالملک - مجاز شد که در آن ناحیه «به جای قوانین عادی - به استثنای قوانین جزایی و ثبت - نظامنامه هایی را تدوین و اجرا کند». اعطای اختیارات یادشده، تفویض قانون گذاری به معنای ویژه ارزیابی می شود. اعطای اختیارات یادشده به طور اضطراری و به دلیل شرایط خاص سیاسی ناشی از فعالیت جنبش های سیاسی گریز از مرکز و در راستای تسهیل مقابله دولت مرکزی با حکومت های عشیره ای و غیرمتمرکز صورت گرفت.

## ۲-۲-۳- تفویض قانون گذاری به کمیسیون و وزیر عدلیه (علی اکبر داور)

نظر به انتقال رسمی سلطنت از قاجاریه به پهلوی و عزم و اراده جدی رضاشاه و نیروهای فکری پشتیبان او برای نوسازی ایران از طریق تأسیس نهادهای مدرن و با توجه به اهمیت دادگستری و تشکیلات آن، ایجاد تحول در آن از همان آغاز تشکیل مجلس، احساس شد. در

ماده هشتم برنامه کابینه صمصام‌السلطنه - پس از فتح تهران و احیای مشروطیت - درخواست اعطای اختیارات به وزیر عدلیه و دولت در این باره، به عمل آمد.<sup>۱۷</sup>

داور، در واپسین ماه‌های سال ۱۳۰۵ در کابینه میرزا حسن خان مستوفی‌الممالک به مقام وزارت عدلیه رسید. وی به سرعت در تشکیلات اداری، مدیریتی و قضایی وزارت عدلیه، تغییراتی جدی و ساختاری، ایجاد کرد و با اختیارات تامی که از دولت و حکومت کسب کرد، بر آن شد که وزارت عدلیه را تغییر دهد. نخستین مبنای این اختیارات، قانون اجازه اجرای قوانین مصوبه کمیسیون پارلمانی عدلیه به طور موقت<sup>۱۸</sup> بود که در اجرای آن، داور اجازه یافت که کلیه قوانین را پس از تصویب کمیسیون عدلیه، موقتاً به اجرا گذارد و پس از آزمایش آن‌ها در عمل و تکمیل نواقص به تصویب مجلس برساند.

یکی از مهم‌ترین مواضع مصدق علیه اختیارات، اظهارات وی در مجلس ششم، در جلسات ۱۸، ۲۵ و ۲۸ خرداد ۱۳۰۶ در مخالفت با درخواست اختیارات داور است؛ از نظر مصدق: «اساساً قانون‌گذاری را از مختصات و وظایف مجلس شورای ملی می‌دانم. اگر بنا باشد مجلس به وزراء اجازه بدهد که بروند قانون وضع کنند، پس وظیفه مجلس شورای ملی چیست؟ این حق به موجب اصل ۲۷ قانون اساسی از وظایف مجلس شورای ملی است و هیچ مجلسی نمی‌تواند این حق را به دولت واگذار کند» (متنی، ۲۰۰۵: ۱۰۲-۱۰۴).<sup>۱۹</sup>

وی، اعطای اختیارات به داور را برخلاف دو اصل ۲۷ و ۲۸ متمم قانون اساسی دانست و در جلسه ۲۸ خرداد ۱۳۰۶ نیز، ضمن اعلام صریح عدم امکان اعطای اختیارات قانون‌گذاری به قوه مجریه، بیان داشت که: «به موجب اصل ۲۷ متمم قانون اساسی: قوای مملکت به سه شعبه تجزیه می‌شود: قوه مقننه، قوه قضائیه و قوه اجرائیه. وضع قانون که عبارت از قواعد و احکامی است که هیئت تقنینیه برای حفظ انتظامات جامعه تصویب می‌کند از وظایف قوه مقننه است و چون به موجب اصل ۲۸ متمم قانون اساسی، قوای ثلاثه مزبور همیشه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود، لذا قوه تقنینیه نمی‌تواند انجام این وظیفه را به عهده یکی از قوای دیگر واگذارد که هم واضع قانون باشد و هم قانون را تطبیق [اجرا] نماید».<sup>۲۰</sup>

داور به‌ویژه در تشکیلات قضایی، تغییرات گسترده‌ای ایجاد کرد و با انتصاب و انتخاب قضات دلخواه و تغییر و جابجایی پست‌های قضایی و تغییراتی که در رتبه و جایگاه قضات

موردنظر داد، افراد پرشماری از طرفداران و حامیان سیاست‌های حکومت وقت را وارد دستگاه قضایی و وزارت عدلیه کرد (عاقلی، ۱۳۹۷: ۶۵). بعدها بر همین اساس، وزرای دادگستری با تصویب کمیسیون عدلیه، اختیار یافتند که تغییرات لازم را در ساختار و تشکیلات دادگستری پدیدآورند.<sup>۳۱</sup>

اختیارات داور، مصداق کامل قانون‌گذاری تفویضی، ارزیابی نمی‌شود بلکه وی پس از تصویب لوایح در کمیسیون عدلیه - به‌عنوان بخشی از مجلس - به اصلاحات دست زد. ازاین‌رو، تفویض قانون‌گذاری اصولاً به کمیسیون عدلیه و نه داور، صورت گرفت.

### ۳-۲- قانون‌گذاری تفویضی در دوره پهلوی دوم

اختیارات میلسپو (دوره‌ی دوم)، قوام و مصدق (در مقام نخست‌وزیر) در زمره موارد قانون‌گذاری تفویضی در دوره‌ی پهلوی دوم است.

#### ۳-۲-۱- دومین تفویض قانون‌گذاری به آرتور میلسپو

یکی دیگر از مواردی که شرایط اضطراری سیاسی کشور و آرایش نیروها در صحنه روابط بین‌المللی سبب‌ساز واگذاری حق قانون‌گذاری به یک شخص خارجی گردید اعطای این حق برای دومین بار به آقای آرتور میلسپو پس از حمله متفقین به ایران است. پس از شهریور ۱۳۲۰ به دنبال ورود متفقین به کشور، بروز قحطی و بیماری، تغییر مکرر دولت‌ها و بحران اقتصادی، عده‌ای از رجال، این واهمه را داشتند که انگلیس و روسیه در پایان جنگ با توافق‌های محرمانه در پی تقسیم ایران باشند؛ لذا به این فکر افتادند که با جلب مستشاران آمریکایی، آمریکا را هر چه بیشتر به حفظ استقلال ایران، علاقه‌مند کنند. در نتیجه، قوام در کابینه دوم خود، درصدد برآمد نسبت به استخدام مستشاران آمریکایی، اقدام کند و لایحه استخدام دکتر میلسپو را به‌عنوان ریاست کل دارایی، تقدیم مجلس کرد (رضازاده، ۱۳۵۰: ۳۱۶).

همچنین، بعداً بر اساس قانون اختیارات آقای دکتر میلسپو در مورد تنزل و تثبیت بهای اجناس مصوب ۱۳۲۲ اختیارات دیگری به وی اعطا شد؛ بر اساس اختیارات تازه، وی توان



مدیریتی اقتصادی فراوان، کسب کرد و امور مربوط به تحصیل اجناس غیر خوارباری و کلیه مواد خام و مصنوعات و وارد و صادر کردن اجناس مذکور و شیوه حمل و نقل و انبار نمودن و توزیع آن‌ها تحت اداره او درآمد و همچنین، حق وضع قوانین و مقررات در عین مغایرت با قانون اساسی و مصالح کشور به وی، واگذار شد که مورد اعتراض برخی نمایندگان و مطبوعات، قرار گرفت. بر اساس آن قانون: «... اختیار داده می‌شود امر تحصیل اجناس غیر خوارباری و کلیه مواد خام و مصنوعات و وارد و صادر کردن اجناس و حمل و نقل و انبار نمودن و توزیع آن و همچنین مال‌الاجاره مستغلات و دستمزد کلیه کارگرها و خدمات عمومی را تحت اداره خود قرار دهد»<sup>۲۲</sup> و وی اجازه یافت که «برای اجرای وظایف مذکور در ماده اول از کلیه اختیاراتی که به موجب قوانین مصوب ۲۴ خرداد ۱۳۲۱ و ۳۰ مهر ۱۳۲۱ و قانون منع احتکار مصوبه ۲۷ اسفند ۱۳۲۰ و قانون واگذاری انحصار تجارت خارجی مورخه ۶ اسفند ۱۳۰۹ و قانون انحصار تجارت مصوبه ۱۹ تیر ۱۳۱۱ به دولت داده شده، استفاده نماید».<sup>۲۳</sup>

تصریح به اختیار وی «به تنظیم و اجرای آیین‌نامه لازم» برای قانون اختیارات<sup>۲۴</sup> و «اختیار تقدیم لوایح به مجلس»<sup>۲۵</sup>، عملاً به یک مقام غیرمسئول خارجی، وظیفه قانون‌گذاری - در مفهوم عام آن - یا تدارک مقدمات آن می‌داد، بی‌آنکه که در مقابل این اختیارات، پاسخ‌گو باشد. این لایحه در اوایل سال ۱۳۲۲ به اعتراضاتی انجامید. اللهیار صالح - نماینده مجلس - به نشانه اعتراض، استعفا داد. به‌ناچار، مجلس سیزدهم، اعطای این اختیارت را متوقف کرد. این امر، باعث خشم میلیسپو و دولت متبوعش آمریکا و کمک خواستن آن‌ها از انگلیس شد. مجلس، این بار در مقابل فشار بیش‌ازحد آمریکایی‌ها و با توجه به ناآرامی‌ها درباره لایحه مزبور و اختیارات میلیسپو و به تبع آن برای محکم‌کاری، قرارداد بازرگانی ایران و آمریکا را به تصویب رسانید که در واشنگتن به امضاء رسیده بود. این قرارداد، ایران را از درآمدهای گمرکی، محروم می‌ساخت و بازار ایران را بر روی کالاهای آمریکایی می‌گشود (بوندارفسکی، ۱۳۵۸: ۸۵).

اقدامات هیئت مستشاران آمریکایی با مخالفت مالکان بزرگ و اشراف کشور، روبرو شد که سالیان متمادی از پرداخت عوارض قانونی خود، طفره می‌رفتند. مخالفان به هر وسیله ممکن، مشکلات عدیده‌ای برای میلیسپو به وجود می‌آوردند. مخالفت‌هایی نیز در مجلس برپا

شد و در نتیجه اقدامات میلپسپو، تمرکز عایدات و نظارت برای اصلاح مالیه و خزانه، بودجه کشور، متعادل و برای نخستین بار، قانون استخدامی کارمندان دولت، تنظیم شد (یکتایی، ۱۳۵۲: ۱۷۶).

مخالفت مصدق در مجلس چهاردهم با اعطای اختیارات مالی و اقتصادی به او - که در مجلس سیزدهم تصویب شده بود - از جمله نقاط برجسته آن مجلس است. به عقیده مصدق: «اصل ۲۸ متمم قانون اساسی می گوید: «قوای ثلاثه از یکدیگر ممتاز و منفصل خواهد بود» و از هر یک از افراد دول متحده آمریکای شمالی اگر سؤال شود، مقصود از این اصل چیست؟ خواهد گفت که: هیچ یک از این قوا نمی توانند در کار دیگری، مداخله کنند. بنابراین وضع قانون - که از خصایص مجلس شورای ملی است - غیر قابل انتقال است و ما می بینیم که دکتر میلپسپو که یکی از ارکان قوه مجریه است اختیارات می خواهد که قانون، وضع کند». (متینی، ۲۰۰۵: ۳۰۶) مصدق با این استدلال توانست لغو قانون مزبور را از مجلس بگذراند و در نتیجه مستشاران آمریکایی کناره گیری کنند (کی استوان، ۱۳۵۶: ۱۰۹). بر اساس قانون الغاء اختیارات اقتصادی آقای دکتر میلپسپو رئیس کل دارایی،<sup>۲۶</sup> به اختیارات وی، پایان داده شد و از این رو، اختیارات او به هیئت دولت برگردانده شد و این مرجع، اختیار یافت که آیین نامه های مصوب وی را نیز لغو یا ابقا کند.<sup>۲۷</sup> همچنین به دیوان محاسبات، اختیار داده شد که کلیه حساب های دستگاه های اقتصادی کشور از سوم شهریور ۱۳۲۰ تا زمان لغو اختیارات نامبرده را بررسی و گزارشی به مجلس، تقدیم کند.<sup>۲۸</sup>

در یک ارزیابی نهایی، بیشتر اختیارات میلپسپو در دوره نخست، اداری - اجرایی بود ولی اختیاراتی مانند تهیه بودجه، اصلاح تشکیلات وزارت مالیه و دیگر ادارات دولتی، اعلام ترقی، تنزل، انتقال و عزل مستخدمان وزارت مالیه یا دیگر ادارات در زمره اختیاراتی به شمار می روند که اصولاً جزو صلاحیت های ویژه مجلس شورای ملی بودند. در دوره دوم نیز، به جز اختیارات مربوط به حق وضع مقررات و آیین نامه های اجرایی، سایر اختیارات وی، اداری - اجرایی، محسوب می شوند.<sup>۲۹</sup>

## ۲-۳-۲- تفویض قانون گذاری به دولت احمد قوام السلطنه

یک سال پس از خروج رضاشاه از کشور و بی ثباتی اقتصادی و درحالی که کشور در

تصرف قوای بیگانه بود، مجلس وقت با تصویب قانون اعطای اختیارات به دولت برای تأمین خواربار،<sup>۳۰</sup> به دولت قوام اختیار داد که مواردی که در قانون احتکار و آیین‌نامه آن، پیش‌بینی نشده، «هر اقدامی را که لازم بدانند به اجرا گذارند و کیفرهای ضروری را نیز در چارچوب قانون احتکار، اعلام و اجرا کند». اقدام به هر عمل و اعلام و اجرای کیفرهای ضروری از سوی دولت، در زمره مصادیق قانون‌گذاری تفویضی به معنای خاص است. درواقع، مجلس در شرایط اضطراری مالی و ارزی و همچنین شرایط خاص بین‌المللی ناشی از کشیده شدن آتش جنگ دوم جهانی به کشور به دولت اختیار داد که هر طور صلاح می‌داند، عمل کند که این امر به‌ویژه در وضع و اجرای کیفرهای ضروری در مقام قانون‌گذاری تفویضی به شمار می‌رود. اغلب چنین است که تفویض اختیار ایجاد قواعد کیفری و اجرای آن‌ها نتایج نامطلوبی را در پی دارد و یادآور بازگشت به نظام‌های پیشامشروطه است که در غیبت قانون مصوب مجلس و بدون اعتنا به جایگاه ویژه قوه قضاییه به این امر مبادرت شد.

### ۲-۳-۳- تفویض به قانون‌گذاری به نخست‌وزیر (محمد مصدق)

محمد مصدق با در پیش گرفتن «سیاست موازنه منفی» در حالی به قدرت رسید که خارج کردن نظامیان از دستان شاه، اصلاح قانون انتخابات و مهم‌تر از اجرای عملی ماده واحد ملی کردن صنعت نفت ایران از برنامه‌های او بود. از این‌قرار نخست‌وزیر و کابینه با آرایش متفاوتی از نیروها هم از حیث داخلی هم از حیث بین‌المللی روبه‌رو بود. از نظر داخلی به دلیل مخالفت‌های مجلس، به‌ویژه وابستگان به دربار، وی در تیرماه سال ۱۳۳۱ موضوع اختیارات را با شاه در میان گذاشت تا پس از جلب رضایت ضمنی وی، موضوع را با مجلسین، مطرح کند. از نظر وی، مراجع قانون‌گذاری نمی‌توانند موضوع اختیارات را به‌سادگی، حل و فصل کند؛ زیرا مجلس هفدهم یک مجلس غیرمستقل بود. علاوه بر آن، مشکل وی، نه مجلس شورای ملی بلکه سناتورها بودند. اساس مخالفت همه آن‌ها، همان مطالبی بود که خود مصدق مخالفت با اعطای اختیارات در مجلس ششم و چهاردهم و شانزدهم گفته بود.<sup>۳۱</sup> از نظر مصدق: «علت تقاضای او، فوریت استثنایی و اهمیت بعضی مسائل مخصوصاً مربوط به بحران اقتصادی و مالی است که انجام آن از طریق قانون‌گذاری عادی، مقدور نیست» (روحانی، ۱۳۶۶: ۳۴۲) و «با این‌که اعطای اختیارات مخالف قانون اساسی است این درخواست را می‌کنم. اگر در

مجلسین به تصویب رسید به کار ادامه می‌دهم و الا از کار، کنار می‌روم» (مصدق، ۱۳۴۲: ۲۵۰). اختیارات یادشده در دو دوره شش‌ماهه و یک‌ساله به وی اعطا شدند.

در خصوص این‌که آیا عنوان «تفویض اختیارات قانون‌گذاری» در این‌باره درست است یا «نظام وضعیت‌های اضطراری» باید خاطرنشان شود که موضوع اصلی اجرای نظام وضعیت اضطراری، حقوق و آزادی‌های عمومی است درحالی‌که تفویض قانون‌گذاری، مبنا و خاستگاه حقوقی و دلیل بر مشروعیت آن است. از این‌رو، موضوع اختیارات تفویضی به مصدق و دلیل آن، اجرای نظام وضعیت اضطراری است ولی برای مدیریت آن وضع خاص، اختیاراتی رأساً از سوی مجلس به وی اعطا شد.

تقاضای اختیارات، در قالب ماده‌واحد‌ای به مجلس، ارائه شد. بر اساس آن، مصدق اختیار می‌یافت که: «ظرف شش ماه لوایحی را برای امور مالی، اقتصادی، دادگستری، سازمان بانکی، استخدامی و ایجاد سازمان‌های محلی، تنظیم و اجرا نماید و پس از آزمایش برای تصویب به مجلسین، تقدیم نماید» (روزنامه کوشش، شماره ۷۶۷۱: ۱). پس از ابراز شدید مخالفان در مجلس، مصدق، استعفا داد. دلایل مخالفان این بود که دادن اختیارات، مخالف صریح قانون اساسی است، همچنین دادن اختیارات به قوه مجریه، عملاً موجب تعطیل شدن مجلس می‌شود (روزنامه رسمی، شماره ۲۳۱۴: ۱). از نظر آیت‌الله کاشانی - رئیس وقت مجلس - «چون در اصل ۲۷ متمم قانون اساسی، حق قانون‌گذاری به عهده مجلس است و در اصل ۲۸ قوای ثلاثه را برای همیشه از یکدیگر، ممتاز و منفصل نموده و تخلف از موارد مزبور که روح قانون اساسی و حکومت مشروطه است، لزوماً ... لایحه اختیارات تقدیمی مصدق، مخالف مسلّم قانون اساسی و صلاح مملکت و دولت است و اختیارات نمایندگان مجلس در حدود وکالتی است که به موجب قانون به آن‌ها واگذار شده و حق واگذاری قانون‌گذاری را به غیر ندارند و چنین عملی فاقد وجاهت قانونی است» (روزنامه سیاست ما، شماره ۳۸۶، ۱۳۳۱: ۱). علت استعفای مصدق، عدم تصویب فوری اختیارات تامه دانسته شد (روزنامه اطلاعات، شماره ۷۶۶، ۱۳۳۱: ۸) و گفته شد که: «جای تردید نیست که استعفای وی با این هدف صورت گرفت تا به خاطر کسب اختیارات فوق‌العاده خود، مبارزه کند و به هیچ‌وجه قصد استعفای جدی ندارد (ذبیح، ۱۳۶۳: ۷۳).

پس از استعفا و حمایت یکپارچه مردم در قیام ۳۰ تیر از دکتر مصدق، وی به نخست‌وزیری

بازگشت. او در ۵ مرداد ۳۱ راجع به برنامه دولت، اعلام کرد: «سیاست خارجی دولت، مبتنی بر منشور ملل متحد و تقویت این سازمان بین‌المللی و دوستی با کلیه دول و در سیاست داخلی در اوضاع و احوال فعلی اصلاحاتی در کشور ضرورت دارد و این اصلاحات در نه بند به‌طور مختصر شامل اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای ملی و شهرداری‌ها، اصلاح امور مالی، اصلاح امور اقتصادی، بهره‌برداری از معادن کشور، اصلاح سازمان‌های اداری، ایجاد شوراهای محلی، اصلاح قوانین دادگستری، اصلاح قانون مطبوعات و اصلاح امور فرهنگی می‌شود» (روزنامه رسمی، شماره ۲۱۷۴، ۱۳۳۱: ۲). نهایتاً با استدلال هیئت‌رئیس مجلس شورای ملی در پاسخ به نامه مخالفت آمیز آیت‌الله کاشانی، سابقه اعطای اختیارات قانون‌گذاری به کمسیون‌های پارلمانی را یادآور شدند (زرنگ، ۱۳۸۱: ۹۱-۹۳) و لایحه قانونی مربوط به اعطای اختیارات برای شش ماه به دکتر محمد مصدق نخست‌وزیر در ۱۳۳۱/۵/۱۲ به تصویب مجلسین رسید.

## ۲-۳-۳-۱- تمدید یک‌ساله اختیار قانون‌گذاری

در دی‌ماه ۱۳۳۱ مصدق، دوباره درخواست اختیارات و تمدید آن‌ها را برای مدت یک سال، مطرح کرد. ارائه لایحه تمدید اختیارات، مخالفت شدید نمایندگان را در پی داشت؛ برخی از آن‌ها از جمله حسین مکی، استعفای خود را اعلام کردند. (روزنامه سیاست ما، ۱۳۳۱، شماره ۴۷۵: ۱) از نظر عمیدی نوری- به‌عنوان منتقد جدی دولت- «به‌جای تمدید اختیارات، قانون اساسی، لغو، مجلس شورای ملی، منحل و مشروطیت، تعطیل و مصدق، مادام‌العمر نخست‌وزیر مطلق ایران باشد» (کوهستانی‌نژاد، ۱۳۸۳: ۳۱۴). با اختلافات شدید بر سر اختیارات روز ۲۷ دی ۱۳۳۱ مصدق در باب واجد اهمیت بودن اختیارات از مجلس، تقاضای تعیین تکلیف کرد و بالاخره بعد از کشاکش فراوان با تصویب لایحه تمدید اختیارات وی به مدت یک سال، موافقت کرد.<sup>۳۲</sup> این کشاکش‌های به‌ظاهر حقوقی ترجمان مبارزه‌ای سخت بین دربار، ارتش و متحدان بین‌المللی آن‌ها از یک‌طرف و جبهه ملی و سایر نیروهای مشروطه‌خواه و استقلال‌طلب داخلی از طرف دیگر بود و چون مصدق بر این باور بود که مجلس در این نبرد با گروه اول است به دنبال تضعیف آن از طریق اخذ اختیارات ویژه بود. در هر حال نگرانی دکتر مصدق محقق شد و ائتلاف نیروهای مخالف داخلی وی با مخالفان

خارجی او (سیاست موازنه منفی) موجب سرنگونی مصدق و جبهه ملی از قدرت شد. دو سال پس از کودتای ۲۸ مرداد، مجلس وقت، اعطای اختیارات به مصدق را خلاف قانون اساسی، اعلام و آن‌ها را از طریق طرح قانونی الغاء کلیه لوایح مصوب آقای دکتر مصدق ناشی از اختیارات مصوب ۱۳۳۳/۸/۱۸ لغو کرد. البته، به دولت اختیار داده شد که هر یک از لوایح مصوب وی را که ضروری می‌داند به هر یک از مجلسین، ارجاع کند و حسب مصوبه کمیسیون مشترک مجلسین، ظرف مدت سه ماه در مورد آن‌ها تصمیم‌گیری شود.<sup>۳۳</sup> مهلت یادشده، بعدها چهار ماه دیگر، افزایش یافت<sup>۳۴</sup> و در آخر، تعدادی از لوایح قانونی ناشی از تفویض اختیارات به مصدق به تأیید مجلسین رسید.<sup>۳۵</sup> اختیارات اعطایی به وی در هر دو بار، نماد قانون‌گذاری تفویضی در مفهوم خاص آن به شمار می‌روند.<sup>۳۶</sup>

ارزیابی اختیارات قانون‌گذاری اعطایی به مصدق را باید از دو منظر تحلیل کرد:

نخست از منظر آرمان و لزوم پابندی به ترتیبات مندرج در قانون اساسی مشروطه که از این لحاظ استدلال مخالفان مصدق، قابل دفاع است و این امر، نوعی اقبال به خودکامگی است. اصولاً هر نوع تغییر در منبع قانون‌گذاری و مراتب آن باید از سوی مجلس مؤسسان در قالب تغییر روند موجود در قانون اساسی، تغییر کند نه این‌که مقام اجرایی در اقدامی ساختارشکنانه، از منبع قانون‌گذاری بخواهد اختیاراتش را به او وانهد.

دوم از منظر واقع‌بینی و مقدمات و آثار ساخت قدرت و مشکلات اساسی قانون انتخابات مجلس و تسلط نسبی دربار - به‌عنوان نماد هسته سخت و تغییرناپذیر قدرت - بر سازوکار و ترکیب قوه قانون‌گذار. از این منظر، بر هم زدن نظم درواقع غیرحقوقی و غیراخلاقی حاکم بر قدرت به‌منظور ایجاد اصلاحاتی که در راستای آرمان تأسیس مشروطیت بوده، قابل توجیه است.

### نتیجه‌گیری

انقلاب مشروطه ایران را باید نقطه عطف بسیار مهمی در کل تاریخ ایران قلمداد کرد. پیروزی انقلاب مشروطیت نه‌تنها سبب آن شد که ایران در شمار دول مشروطه جهان قرار گیرد، بلکه زمینه‌ای را فراهم کرد که ایران نخستین و بلندترین گام از حوزه‌ی سنت به سمت

جهان مدرن را بردارد. این گام بزرگ همان اداره کشور و تصمیم‌گیری در حوزه حقوق عمومی بر پایه رأی و نظر مردم بود که خود را به‌صورت تأسیس نهادهای مدرن در حوزه عمومی نشان داد که مجلس شورای ملی مهم‌ترین آن است. زیرا زین پس مجلس شورای ملی تنها نهاد و مرجعی بود که می‌توانست برای اداره‌ی عمومی کشور قانون وضع کند.

هرچند با پیروزی انقلاب مشروطیت، اصولاً قانون‌گذاری در انحصار مجلس شورای ملی قرار گرفت؛ اما در عمل، گاهی خود مجلس رأساً به اعطای این اختیار انحصاری خود به دیگران اعم از برخی اتباع خارجی، مقامات قوه مجریه، شامل دولت، نخست وزیران و وزیران اقدام است.

این امر را باید از دو منظر، تحلیل کرد:

نخست از منظر نهادگرایی یا متن قانون اساسی مشروطه است که بر اساس اصول پانزدهم و بیست و هفتم آن هرگونه تفویض اختیارات قانون‌گذاری به غیر را به‌طور ضمنی، مردود شمرده شده است. دوم: از منظر واقعیات عملی و شرایط دشوار کشورداری و در یک‌کلام، شرایط جامعه‌شناسی سیاسی کشور که در آن، مجلس ناچار شده که بخشی از اختیارات خود را تصریحاً به دیگران واگذار کند و در مواردی مانند میلیسپو و مصدق، در شرایط خاص دیگری نیز به آن اختیارات، پایان دهد.

در این میان، تفویض اختیارات به کمیسیون‌های داخلی مجلس، رایج‌ترین شکل از تفویض است هم چنان‌که اعطای اختیارات به برخی از مقام‌های اجرایی با اجازه آن کمیسیون‌ها نیز به نحوی اعطای اختیارات مدیریت شده، ارزیابی می‌شود.

با این حال اگر بپذیریم که حقوق و قانون متأثر و بلکه برآیند وضعیت سیاسی و اقتصادی در هر عصر و جامعه‌ای هستند باید گفت ایران عصر مشروطه از این نظر یکی از مساعدترین اعصار تاریخ ایران و بلکه اکثر جوامع جهان از حیث تحولات تند و عمیق سیاسی و اقتصادی و بین‌المللی بوده است.

اشغال ایران در هر دو جنگ جهانی از سوی قدرت‌های بزرگ، تلاش انگلستان برای مستعمره ساختن ایران، پیدایش جنبش‌های گریز از مرکز، اختلافات فراوان داخلی و جنبش ملی شدن صنعت نفت در شمار این تحولات سیاسی و اقتصادی است. وقوع مکرر

قانون‌گذاری تفویضی در عصر مشروطه (۱۲۸۵-۱۳۵۷) که حتی در دو مورد آن یک تبعه خارجی به نیابت از مجلس شورای ملی حق قانون‌گذاری برای ایرانیان داشت، باید در این فضا و پارادایم عینی و ذهنی دیده شود.

در مجموع، با وجود آنکه اصل بر محوریت مجلس در امر قانون‌گذاری است اما نسبی بودن اصل تفکیک قوا و به‌ویژه ضرورت‌های ناشی از اصل خدمات‌رسانی عمومی و واقعیت‌های عملی کشور به‌ویژه وضعیت جامعه‌شناختی آن، چنانکه دیدیم توجیه‌کننده و بلکه الزام‌کننده تفویض قانون‌گذاری به اشخاص و نهادهای خارج از مجلس بوده است.

به‌طور کلی، مدیریت واقع‌بینانه، نوعی اجرای قانون است به‌شرط آن‌که هدف غایی این مدیریت، اعمال آرمان‌نهایی قانون یا حرکت در راستای آن باشد. نوپا بودن نهادهای قانون‌گذاری و نهادینه نشدن قانونمندی و فقدان نهادهای قدرتمند و باسابقه در این باره، شرایط دشوار مالی و امنیتی کشور و به‌ویژه، پایتخت، پس از احیای مشروطیت و نیاز به تسریع در فرآیند نوسازی ایران از یکسو و تسلط دربار بر کارکردهای مجلس و عدم امکان تغییر از درون سیستم در زمره دلایلی است که بخشی از مصادیق قانون‌گذاری تفویضی را موجه می‌نماید.

## یادداشت

1. Separation of powers
2. Principle of competence
3. Delegate potestas non potest delegare
4. Representative democracy

۵. ماده نهم پروگرام کابینه صمصام‌السلطنه مصوب ۱۲۹۰/۶/۱۰

۶. مصوب ۱۳۸۹/۵/۱۰

۷. پروگرام کابینه آقای قوام‌السلطنه مصوب ۱۳۰۰/۸/۲

۸. مصوب ۱۳۰۰/۸/۲۰

## 9. Arthur Millsaugh

۱۰. مصوب ۱۳۰۱/۱۲/۲۲ و قانون مصوب ۱۳۲۱/۹/۲۱

۱۱. ماده ۴ قانون استخدام و حدود اختیارات دکتر میلیسپو رئیس‌کل مالیه ایران مصوب ۱۳۰۱/۱۲/۲۲

۱۲. همان



۱۳. ماده ۶ همان
۱۴. مصوب ۱۳۰۶/۵/۵
۱۵. قانون تمدید قانون راجع به اختیارات آقای مهدیقلی خان هدایت رئیس‌کل مالیه برای مدت سه ماه مصوب ۱۳۰۶/۷/۲۵ و قانون تمدید مدت اختیارات آقای مهدیقلی خان هدایت رئیس‌کل مالیه تا هفتاد روز مصوب ۱۳۰۷/۱/۲۳.
۱۶. مصوب ۱۳۱۲/۴/۱۷
۱۷. پروگرام کابینه صمصام‌السلطنه مصوب ۱۲۹۰/۶/۱۰
۱۸. مصوب ۱۳۰۰/۱۱/۲۵
۱۹. انتقادات مصدق، بعدها به‌ویژه در سال‌های ۱۳۳۱ و ۱۳۳۲ از سوی مخالفان اعطای اختیارات به خودش، مورد استناد قرار گرفت.
۲۰. البته نظرات ارائه‌شده از سوی دکتر مصدق در سال ۱۳۰۶، درواقع دفاع متعارف یک نماینده‌ی مجلس از مبانی مشروطه، مجلس و قانون اساسی بود، ولی در سال‌های بعد دکتر مصدق از منظر یک نخست‌وزیر به مجلس، قانون اساسی و اختیارات، نگاه می‌کرد.
۲۱. مفاد قانون یادشده در سال‌های ۱۳۰۳ تا ۱۳۱۷، ۱۳۱۹، ۱۳۳۵ و ۱۳۳۸ مجری بوده و مفاد آن به‌طور سالانه از سوی کمیسیون عدلیه و وزیر دادگستری، مورد عمل قرار می‌گرفت.
۲۲. ماده اول همان
۲۳. ماده ۲ همان قانون
۲۴. ماده ۶ قانون اختیارات آقای دکتر میلیسپو در مورد تنزل و تثبیت بهای اجناس مصوب ۱۳۲۲.
۲۵. ماده ۱۱ همان
۲۶. مصوب ۱۳۲۳/۱۰/۱۸
۲۷. ماده‌واحد قانون الغاء اختیارات اقتصادی آقای دکتر میلیسپو رئیس‌کل دارایی.
۲۸. تبصره ۱ همان قانون
۲۹. برای آشنایی بیشتر با مأموریت و اختیارات میلیسپو در ایران، ر.ک: سلیمانی دهکردی، کریم، عزیزخواه، جمیل، مخالفت‌ها علیه میلیسپو در ایران (۱۳۲۳ تا ۱۳۲۱)، مجله پژوهش‌های تاریخی، مقاله ۷، دوره ۵، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۲، صص ۹۷-۱۱۰.
۳۰. مصوب ۱۳۲۱/۳/۲۴
۳۱. مخالفت مصدق با اختیارات داور، دکتر میلیسپو و همچنین مخالفت با دادن اختیارات به دولت رزم‌آرا برای تجدیدنظر در تعرفه گمرکی.
۳۲. قانون تمدید مدت اختیارات شش‌ماهه اعطایی به شخص آقای دکتر محمد مصدق نخست‌وزیر از تاریخ انقضای برای مدت یک سال مصوب ۱۳۳۱/۱۰/۳۰.

۳۳. تبصره طرح قانونی پیشین.

۳۴. قانون تمدید مدت رسیدگی کمیسیون‌های مشترک به لوایح تصویبی آقای دکتر مصدق ناشیه از اختیارات مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۱۰.

۳۵. قانون مربوط به اجازه اجراء ۲۴ فقره از لوایح مصوبه دکتر مصدق مصوب ۱۳۳۴/۵/۱۶ و قانون راجع به تمدید مدت اجازه اجرای ۲۱ فقره لایحه از ۲۴ فقره لوایح مصوب آقای دکتر مصدق مصوب ۱۳۳۴/۱۰/۵.

## کتاب‌نامه

## الف: فارسی

۱. آبراهامیان، یرواند، (۱۳۷۸)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، سوم، تهران: نی.
۲. ایروانی، محمد آقا، (۱۳۸۰)، تاریخ مشروطه ایران، به اهتمام روزبه و عبدالحسین زرین‌کوب، اول، تهران: سازمان اسناد ملی ایران.
۳. بوندارفسکی، گریگوری لوییچ، (۱۳۵۸)، تاریخ توسعه‌طلبی آمریکا در ایران، نوبت دوم، تهران: الفبا.
۴. بن علی، زین‌الدین، (۱۳۸۴)، الروضه البهیة فی الشرح اللمعة الدمشقیة، به تصحیح ابراهیم محمدی و مصطفی نصراللهی، ج ۲، اول، تهران: ارغوان دانش.
۵. بهروز حیرانی، (۱۳۷۶)، اسناد احزاب سیاسی ایران، دوم، تهران: سازمان اسناد ملی ایران.
۶. پاولویچ، م و تریا. س، (۱۳۷۵)، سه مقاله درباره انقلاب مشروطه ایران، مترجم هوشیار، اول، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
۷. پژوهش از جامی، (۱۳۷۷)، گذشته چراغ راه آینده است، سوم، تهران: ققنوس.
۸. تقی زاده، سید حسن، (۱۳۳۷)، مختصر تاریخ مجلس ملی ایران، اول، روزنامه کاوه، برلین.
۹. تیلا، پروانه، (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه. تهران: خرسندی.
۱۰. راسخ، محمد، (۱۳۸۴)، مبانی نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۱. رضازاده، رحیم، (۱۳۵۰)، تاریخ روابط ایران و آمریکا، اول، تهران: کتابخانه طهوری.
۱۲. روحانی، فؤاد، (۱۳۵۳)، تاریخ ملی شدن صنعت نفت ایران، ششم. تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
۱۳. روحانی، فؤاد، (۱۳۶۶)، زندگی سیاسی مصدق در متن نهضت ملی ایران، سوم. تهران: نهضت مقاومت ملی ایران، انگلستان.
۱۴. زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، سوم. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. زرنگ، محمد، (۱۳۸۱)، تحول نظام قضائی ایران، اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۶. ذبیح، سپهر، (۱۳۶۳)، ایران در دوران مصدق، چهارم. تهران: عطایی.
۱۷. سفیری، فلوریدا، (۱۳۶۴)، پلیس جنوب ایران، ترجمه منصوره اتحادیه و منصوره جعفری فشارکی، تهران: تاریخ ایران.
۱۸. شجعی، زهرا، (۱۳۷۳)، نخبگان سیاسی ایران، ج ۴، اول، تهران: سخن.
۱۹. عاقلی، باقر، (۱۳۷۶)، میرزا احمدخان قوام‌السلطنه در دوران قاجاریه و پهلوی. تهران: جاویدان.

۲۰. ----، --، (۱۳۹۷)، داور و عدلیه (علی‌اکبر داور و نقش او در تأسیس دادگستری نوین در ایران). تهران: نامک.
  ۲۱. فلاح زاده، علی‌محمد و همکاران، (۱۳۹۱)، تفکیک تقنین و اجرا. تهران: معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
  ۲۲. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۵)، بایسته‌های حقوق اساسی، هشتم. تهران: دادگستر.
  ۲۳. کسروی، احمد، (۱۳۵۱)، تاریخ مشروطه ایران. تهران: امیرکبیر.
  ۲۴. کوهستانی‌نژاد، مسعود، (۱۳۸۳)، اختیارات، اصلاحات و لوایح قانونی دکتر مصدق. تهران: نی.
  ۲۵. کی استوان، حسین، (۱۳۶۵)، سیاست موازنه منفی در مجلس چهاردهم، ج ۲. تهران: مصدق.
  ۲۶. متینی، جلال، (۲۰۰۵)، نگاهی به کارنامه سیاسی دکتر مصدق. تهران: شرکت کتاب، آمریکا، لوس‌آنجلس.
  ۲۷. مروارید، یونس، (۱۳۷۷)، ادوار قانون‌گذاری در دوران مشروطیت، ج ۳. تهران: نشر اوحدی.
  ۲۸. مصدق، محمد، (۱۳۴۲) خاطرات و تألمات. تهران: علمی.
  ۲۹. مکی، حسین، (۱۳۷۴)، تاریخ بیست‌ساله ایران، ج ۴. تهران: علمی.
  ۳۰. ملک‌زاده، مهدی، (۱۳۸۳)، تاریخ انقلاب مشروطیت ایران، ج ۲، تهران: سخن.
  ۳۱. میلیسپو، آرتور، (۱۳۶۵)، مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، ترجمه حسین ابوترابیان. تهران: رسام.
  ۳۲. موحد، محمدعلی، (۱۳۷۸)، خواب آشفته نفت (دکتر مصدق و نهضت ملی ایران). تهران: کارنامه.
  ۳۳. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، اصول حقوق اداری. تهران: خرسندی.
  ۳۴. یکتایی، مجید، (۱۳۵۲)، تاریخ دارایی ایران. تهران: دهخدا.
  ۳۵. روزنامه کوشش، شماره ۷۶۷۱، ۲۴ تیر ۱۳۳۱.
  ۳۶. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، شماره ۲۳۱۴، ۱ بهمن ۱۳۳۱.
  ۳۷. روزنامه سیاست ما، شماره ۳۸۶، ۲۹ دی ۱۳۳۱.
  ۳۸. روزنامه اطلاعات، شماره ۷۸۶۰، ۲۶ تیر ۱۳۳۱.
  ۳۹. روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، شماره ۲۱۷۴، ۱۱ مرداد ۱۳۳۱.
- مقاله‌ها
۴۰. آگاه، وحید، جستاری بر مبانی نظری تقنین آزمایشی، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، سال (۱۳۹۰).
  ۴۱. آگاه، وحید، تحلیلی بر تفسیر شورای نگهبان از قوانین آزمایشی در سه لایحه تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امور گمرکی و تجارت، نشریه علیم پژوهش‌های حقوقی، دوره ۱۳، شماره ۲۶، سال ۱۳۹۳.

۴۲. حبیب نژاد، احمد، ماهیت نمایندگی با تکیه بر مفاهیم اسلامی - فقهی، مجله فقه و حقوق، شماره ۸، (۱۳۸۵).

۴۳. کدخدایی، عباسعلی و آقای طوق، مسلم، تبیین مفهوم اصل عدم تفویض قانون‌گذاری در پرتو اصل برتری قانون اساسی (نقدی بر رویه شورای نگهبان)، مقاله شماره ۳، دوره ۱۴، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۸، سال (۱۳۹۱).

۴۴. منصوریان، ناصر علی، آگاه، وحید، جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران، تحقیقات حقوقی، سال (۱۳۹۰).

ب: لاتین

45. A. W. Bradley, K.D. Ewing, Constitutional law and Administrative Law, Twelfth Edition, Longman, London, (1997).

46. Bailey, Jones and Mowbray, Cases, Materials and Commentary on Administrative Law, Fourth Edition, Sweet and Maxwell, London, (2005).