

مبانی نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران

مجید مرادی (نویسنده مسئول)

کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

mjmoradi17@gmail.com

مصطفی منصوریان

استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.

mansourian@ujsas.ac.ir

قابل انتشار در دوره ۲۵، شماره ۶۷ (پاییز ۱۴۰۵) نشریه پژوهش‌های حقوقی

چکیده

در جمهوری اسلامی ایران در کنار مجلس شورای اسلامی، نهادهای دیگری را نیز می‌توان مشاهده کرد که به قاعده‌گذاری در موضوعات مختلف می‌پردازند. شوراهای فراقوه‌ای نظیر شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا از این دست هستند. با پذیرش این واقعیت که شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران، قواعد حقوقی وضع می‌کنند، مسئله نظارت‌پذیری مصوبات این شوراها به وجود می‌آید. این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با چه مبنایی قابل توجیه است؟ براساس یافته‌های این پژوهش اولین مبنای ضرورت نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای تضمین رعایت اصل حاکمیت قانون واصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است که با توجه به جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران لزوم عدم مغایرت آن‌ها با موازین شرع و قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اثبات می‌گردد. دومین مبنا، تضمین رعایت اصل تخصص است که همان اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی می‌باشد. به این جهت که با نظارت، شوراهای فراقوه‌ای از دایره صلاحیت و تخصص خود خارج نشوند. سومین و چهارمین مبنا نیز دلالت اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر ضرورت نظارت جهت عدم مغایرت این هنجارها با قانون اساسی و شرع و سیاست‌های کلی نظام است.

واژگان کلیدی

شوراهای فراقوه‌ای، شوراهای عالی، نظارت، حاکمیت قانون، سلسله‌مراتب هنجارها، نظارت اساسی، نظارت شرعی.

Basics of Supervision the approvals of the superpower councils in the legal system of Iran

Abstract

In the Islamic Republic of Iran, alongside the Islamic Consultative Assembly, there are other institutions with varying degrees of rule-making authority. superpower councils such as the Supreme National Security Council, the Supreme Cultural Revolution Council, the Supreme Cyberspace Council, and the Supreme Council for Economic Coordination of the Three Branches of Government are examples of such institutions. Given the fact that these superpower councils enact legal rules in the Iranian legal system, the issue of oversight over their decisions arises. This research, with a descriptive-analytical approach, seeks to answer the question of on what basis the oversight of the decisions of superpower councils can be justified. According to the findings of this study, the first basis for the necessity of monitoring the approvals of the superpower councils is to ensure compliance with the principle of the rule of law and the hierarchy of legal norms, which, considering the position of the approvals of the superpower councils in the hierarchy of norms in the Iranian legal system, proves the necessity of their compatibility and non-contradiction with the standards of Sharia, the Constitution, and the general policies of the system. The second basis is to ensure compliance with the principle of specialization, which is the same as the principle of incompetence in public law. In order to ensure that the superpower councils do not exceed their scope of competence and expertise through monitoring. The third and fourth basis are the implications of the principles of the Constitution and the general policies of the legislative system.

Keywords

Superpower Councils, Supreme Councils, Supervision, Rule of law, Hierarchy of Norms, Constitutional supervision, Islamic Supervision.

مقدمه

در نظام حقوق اساسی ایران نهادهای شورایی بسیاری تعریف شده است و در عالی‌ترین سطوح نیز به‌وسیله نهادهای شورایی تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌گردد که بیشتر با عنوان شوراهای عالی شناخته می‌شوند. شوراهای فراقوه‌ای نیز از جمله این شوراهای عالی هستند. طی یک تقسیم‌بندی می‌توان شوراهای عالی را به شوراهای عالی درون‌قوه‌ای، شوراهای عالی میان‌قوه‌ای، شوراهای عالی برون‌قوه‌ای و شوراهای عالی فراقوه‌ای تقسیم‌بندی نمود. در این پژوهش عنوان شوراهای فراقوه‌ای محدود به شوراهایی با پنج ضابطه است که عبارت‌اند از: منشأ تأسیس، ترکیب اعضا، وابستگی اندامی، دامنه شمول تصمیمات و ابتکار عمل در اعمال صلاحیت. شوراهای فراقوه‌ای از جمله شوراهای عالی خواهند بود که مبتنی بر فرا قانون عادی، شکل می‌گیرند؛ لزوماً با عضویت سران سه قوه بوده و مستقیماً به رئیس کشور وابستگی اندامی دارند؛ گستره شمول تصمیماتشان فراتر از سه قوه بوده و نیز صلاحیت شوراهایی با عنوان فراقوه‌ای، ابتدایی و به ابتکار عمل خود آن‌هاست و با ارجاع از نهادی دیگر نیست. هر نهادی که پنج ضابطه فوق و نه یک یا چند ضابطه از آن‌ها در آن وجود داشت تحت هر نام و عنوانی می‌تواند تحت شمول عنوان شورای فراقوه‌ای باشد. توجه به ضوابط بالا، ما را به شناسایی چهار نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران رهنمون می‌سازد. برخی از این نهادها مبتنی بر قانون اساسی شکل گرفته‌اند مانند: شورای عالی امنیت ملی، و برخی از آن‌ها نیز طبق فرامین رهبری تأسیس شده‌اند که عبارت‌اند از: شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا.

موافقین و مخالفین اعمال صلاحیت توسط شوراهای فراقوه‌ای و قاعده‌گذاری توسط این شوراها، نظرات متفاوتی را ابراز کرده‌اند؛ ولی واقعیت این است که شوراهای فراقوه‌ای در طول سال‌های پس از تأسیس مصوبات متعددی داشته‌اند، در حوزه‌های مختلفی دارای تأثیرگذاری بالایی بوده‌اند و برای شهروندان حقوق و تکالیف ایجاد می‌کنند، فارغ از صلاحیت آن‌ها برای قاعده‌گذاری، آیا شایسته است مصوبات آن‌ها بدون نظارت باقی بماند؟ بنابراین با پذیرش این واقعیت که شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران، قواعد حقوقی وضع می‌کنند، مسئله نظارت‌پذیری مصوبات این شوراها به وجود می‌آید. این پژوهش با رویکرد توصیفی - تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با چه مبنایی قابل توجیه است؟ ضروری است با شناسایی مبانی جهت اثبات ضرورت نظارت بر مصوبات این شوراها که ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان می‌نمایند، مقدمه‌ی تعریف سازوکارهایی جهت تحقق این نظارت فراهم آید و از این‌ها در این رهگذر حقوق ملت حفظ و اصول قانون اساسی و دیگر هنجارهای برتر در این مصوبات مراعات گردد.

فرضیه نویسندگان نظارت پذیر بودن مصوبات این شوراها مطابق با مبانی مختلف در نظام حقوقی، قانون اساسی و اصول مسلم حقوقی است؛ ولی نظریه رقیبی نیز وجود دارد که مصوبات این شوراها را نظارت ناپذیر تلقی می کند که برای رد این نظریه باید به دنبال شناسایی مبانی محکمی جهت اثبات نظارت پذیر بودن این مصوبات بود.

اگرچه پیرامون هر کدام از شوراها فراقوه‌ای به تنهایی و مستقلاً تحقیقاتی انجام شده است؛ ولی پژوهش‌های موجود جایگاه و صلاحیت این شوراها و مصوبات آن‌ها را بررسی نموده‌اند و متمرکز بر روی چالش نظارت‌پذیری نبوده‌اند. تفاوت پژوهش حاضر با بیشتر پژوهش‌های انجام گرفته در این حوزه این است که نگاهی کلی به مجموعه شوراها فراقوه‌ای دارد و صرفاً یک شورا را مورد مطالعه قرار نمی‌دهد و همچنین به ابهام نظارت پذیر بودن یا نبودن مصوبات این شوراها و شناسایی مبانی نظارت بر آن‌ها می‌پردازد.

برای پاسخ به پرسش پژوهش، در چهار بخش مبانی شناسایی شده جهت توجیه نظارت بر مصوبات این شوراها تبیین می‌گردد.

۱. تضمین رعایت اصل حاکمیت قانون و سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی

حاکمیت قانون یکی از اصول مهم سیاسی و حقوقی است که بشر از زمان‌های گذشته به دنبال آن می‌باشد. حاکمیت قانون که از مفاهیم بنیادین حقوق عمومی به شمار می‌رود، از مهم‌ترین تضمینات لازم برای تشکیل دولت قانونی است. بر اساس نظریه حاکمیت قانون هر یک از قوای حاکم وظیفه دارند تا کارکرد خود را بر پایه قوانین سازمان‌دهی کنند و در مسیر ایفای نقش در جامعه از دامنه شمول قوانین و مقررات موضوعه خارج نشوند.^۱ اصل بنیادین حاکمیت قانون در زبان برخی نویسندگان با عنوان اصل برتری قانون نیز آمده است.^۲ بر مبنای اصل حاکمیت قانون در جامعه همه امور و جریان آن‌ها در جامعه باید بر مدار قانون صورت گیرد. البته کلیدواژه «قانون» در این اصل به معنی مطلق هنجارهای نظم‌دهنده حقوقی از جمله قانون اساسی، قوانین عادی، مقررات و حتی آرای محاکم می‌باشد.^۳

هنجارگذاری در هر موقعیت و از سوی هر مقام خود امری از امورات جاری در جامعه است که بر مبنای اصل حاکمیت قانون ضرورت دارد تا بر اساس هنجارها و قواعد مربوط صورت گیرد. این بعد از اصل حاکمیت قانون تحت عنوان اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی شناخته می‌شود.^۴ یکی از ویژگی‌های دولت‌های قانون مدار که خود مبتنی بر

۱. خیرالله پروین، مبانی حقوق عمومی (تهران: سمت، ۱۴۰۰)، ۳۰۷.

۲. علی مشهدی، «اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوئیس»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی (حقوق سابق)، ۴۲، ۱۳۹۱، ۲۹۳. doi: 10.22059/jlq.2012.29962

۳. محمد امامی و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول (تهران: میزان، ۱۳۹۹)، ۴۴.

۴. حسین آیینه نگینی، «صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن» (پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران، ۱۳۹۴)، ۸۳.

اصل حاکمیت قانون است، رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است. بر اساس این اصل، قوانین و مقررات موضوعه همواره در جامعه دسته‌بندی شده و از یک نوع مرتبه و ارزش یکسان برخوردار نیستند.^۵ همچنین مقصود از این اصل آن است که مفاد هر هنجار فرودین را ضرورت آن است تا با مفاد هنجارهای فرازین هماهنگ بوده و با مفاد آن هنجارها مغایرت نداشته باشد.

در سلسله‌مراتب میان هنجارهای حقوقی اگرچه می‌توان بین سلسله‌مراتب شکلی و سلسله‌مراتب ماهوی هنجارهای حقوقی قائل به تفکیک شد اما باید پذیرفت که سلسله‌مراتب ماهوی بین هنجارهای حقوقی مولود و زاده سلسله‌مراتب شکلی هنجارها است. سلسله‌مراتب شکلی به مراجع وضع‌کننده هنجارها اشاره دارد، درحالی‌که سلسله‌مراتب ماهوی به عدم تعارض و مغایرت هنجارهای مادون نسبت به هنجارهای مافوق اشاره دارد. آنچه رابطه بین این دو بعد از اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی را معین می‌کند، توجه به این نکته است که شأن هنجارهای حقوقی برآمده و تابعی از شأن واضح آن‌ها است.^۶ این اصل که تبیین دقیق ابعاد آن را در آثار حقوق‌دانانی چون هانس کلسن می‌توان مشاهده کرد؛ امروزه از ابزارهای برقراری نظم و کارآمدی در نظام‌های حقوقی به شمار می‌رود و تقریباً در کلیه نظام‌های حقوقی به صورت صریح یا ضمنی مورد پذیرش قرار گرفته است. کلسن که بیش از دیگر صاحب‌نظران به بحث پیرامون سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی پرداخته است؛ وجود سلسله‌مراتب را میان هنجارهای حقوقی لازم می‌داند و به تبع آن وجود مراجعی مشخص برای تضمین تحقق این سلسله‌مراتب را نیز ضروری می‌شمرد. پیش‌بینی این مراجع تضمین‌کننده بدین منظور صورت می‌گرفت تا از تصویب قوانینی جلوگیری شود که هر چند ممکن است اعتبار حقوقی داشته باشند ولی با هنجارهای مافوق خود در تعارض می‌باشند.^۷

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز با وجود آنکه قانون اساسی صریحاً به اصل سلسله‌مراتبی بودن هنجارهای حقوقی اشاره‌ای نکرده است، ولی با نگاهی اجمالی به اصول همین قانون می‌توان دریافت که این اصل و تضمینات لازم برای تحقق آن به‌روشنی مورد توجه قانون‌گذار اساسی قرار گرفته‌اند. برای شناسایی رتبه‌بندی هنجارهای حقوقی در نظام حقوق اساسی ایران، به دو جنبه اصلی باید توجه نمود. جنبه اول توجه به تعیین جایگاه متفاوت واضعان هنجارهای حقوقی است و جنبه دوم نقشی که قوه مؤسس در مشخص کردن طرق تضمین ثبات هر یک از این هنجارها ایفا می‌کند.^۸

^۵. پروین، پیشین، ۳۰۸.

^۶. آینه‌نگینی، پیشین، ۸۴.

^۷. محمد رضا ویژه، کلیات حقوق اساسی (تهران: سمت، ۱۳۹۳)، ۱۰۵ و ۱۰۶.

^۸. علی اکبر گرجی ازندریانی، «دولت قانونمدار»، مجله دادنامه، ۶، ۵ (۱۳۸۹)، ۳۲-۳۰.

اکنون طی دو بخش ابتدا جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در میان سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و قانونی تبیین می‌گردد و سپس لزوم سازگاری مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با هنجارهای فرادست خود را بررسی نموده و مشخص می‌گردد که این مصوبات باید با چه هنجارهایی سازگاری و مطابقت داشته باشند. بدیهی است رعایت اصل سلسله‌مراتب هنجارها در سایه نظارت تضمین می‌گردد.

۱-۱. جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

در ادامه به تفکیک جایگاه مصوبات هرکدام از این شوراها در سلسله مراتب هنجارها بررسی و تحلیل می‌شود.

۱-۱-۱. جایگاه مصوبات شورای عالی امنیت ملی

با توجه به ذیل اصل ۱۷۶ قانون اساسی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی باید به تأیید مقام رهبری برسد. بنابراین مصوبات این شورا در حدود وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی منطبق بر اصل ۱۷۶ قانون اساسی با توجه به اینکه به تأیید رهبری می‌رسند، نشان از برتری مصوبات این شورا نسبت به سایر قوانین عادی دارد.^۹ به بیانی دیگر، می‌توان گفت مصوبات این نهاد جزئی از فرامین و دستورهای رهبری است و ارزشی فراتر از قانون عادی خواهد داشت.^{۱۰} شورای عالی امنیت ملی نسبت به قوای سه‌گانه در اتخاذ تصمیم استقلال دارد. این در صورتی است که مبتنی بر سیاست‌هایی که برای هماهنگی امور با تدابیر دفاعی - امنیتی است، قوای سه‌گانه تحت تأثیر مصوبات شورا قرار گرفته و تابع سیاست‌های آن می‌گردند. بنابراین مصوبات و تصمیمات قوا به خصوص قوه مجریه و مقننه تحت تأثیر مصوبات این شورا که منوط به تأیید رهبری است می‌باشد و ممکن است تمام یا قسمتی از یک قانون یا آئین‌نامه در تداخل با مصوبات این شورا نقض و یا نسخ گردد.^{۱۱}

نظر به اینکه در بند ۱ اصل ۱۷۶ به تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی توسط شورای عالی امنیت ملی در محدوده سیاست‌های کلی تعیینی مقام رهبری تصریح شده است؛ بنابراین باید مصوبات شورای عالی امنیت ملی را در جایگاهی بعد از سیاست‌های کلی دانست.^{۱۲} لکن همانگونه که این شورا در تصمیمات خود محدوده‌ی سیاست‌های

^۹ مهدی نورایی، «تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران ۱. مراجع قانون‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۳۱، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲، ۱۱.

^{۱۰} میلاد قطبی، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریات شورای نگهبان (تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶)، ۱۶۶.

^{۱۱} سید محمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم (تهران: میزان، ۱۳۹۹)، ۵۴۶.

^{۱۲} مهدی مقدسی و احسان اکبری، جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی (تهران: مجد، ۱۳۹۷)، ۱۶۹.

کلی تعیین شده از سوی مقام رهبری را رعایت می‌کند، بایستی به همان نحو در مصوبات و تصمیمات خود حاکمیت اصول دیگر قانون اساسی از جمله ضوابط مربوط به وظایف و اختیارات قوای سه‌گانه را رعایت کند.^{۱۳}

برخی با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی امنیت ملی مطابق اصل ۱۷۶ قانون اساسی منوط به تأیید رهبری می‌باشد، این مصوبات را با ماهیت حکم حکومتی تلقی نموده‌اند و مبتنی بر نظر خودشان مصوبات این شورا را در جایگاهی بالاتر از موازین شرع و قانون اساسی قرار می‌دهند؛^{۱۴} احکام حکومتی اشاره به یکی از مهمترین سازوکارهای اداره امور جامعه در نظام حقوقی اسلام دارد و در تعریفی کلی می‌توان آن را ناظر بر اختیارات مشخص حاکم جامعه اسلامی برای صدور دستورات و مقرراتی دانست که بر اساس مصلحت و به منظور اجرای احکام شرع و اداره‌ی امور جامعه صادر می‌گردند و در اصطلاح حکم حکومتی خوانده می‌شود.^{۱۵}

برخی از صاحب نظران در آثار خود به ارائه تقسیمی از احکام حکومتی پرداخته‌اند که براساس آن این احکام به دو نوع کلی احکام حکومتی به معنای عام و احکام حکومتی به معنای خاص تقسیم می‌شوند. بر این اساس، احکام حکومتی به معنای عام ناظر به تمام احکام صادره از ناحیه حکومت اسلامی می‌باشد و پس از پیروزی انقلاب اسلامی و برقراری نظام جمهوری اسلامی ایران، تمامی احکام اسلامی در قالب قوانین و مقررات پیاده می‌شوند. در مقابل احکام حکومتی به معنای خاص ناظر به احکامی است که از سوی شخص ولی فقیه صادر می‌شوند و فلسفه وجودی آنها براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و به مطلقه بودن ولایت امر و امامت امت است. تشکیل نهادهایی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و دادگاه ویژه روحانیت نمونه‌هایی از تشکیل نهادهای حکومتی براساس احکام حکومتی به معنای خاص کلمه هستند. براساس تعاریف فوق، تنها احکام حکومتی به معنای خاص مترادف با ماهیت هنجاری هستند که در اصطلاح رایج با عنوان حکم حکومتی شناخته می‌شود.^{۱۶}

ولی حکم حکومتی دانستن مصوبات شورای عالی امنیت ملی مورد تردید است؛ زیرا حکم حکومتی در معنای خاص خود دارای شرایط و ویژگی‌هایی است^{۱۷} و در فرآیند صدور آن، نقش حاکم نقش منحصر به فردی است که با توجه به شرایط موجود در رابطه با موضوعی رأساً به تصمیم‌گیری و ابلاغ آن تصمیم می‌پردازد. در حالی که مصوبات شورای عالی امنیت ملی برآیند جلسات اعضای شورای عالی امنیت ملی و تصمیماتی هستند که به مثابه خروجی این جلسات

^{۱۳}. هاشمی، پیشین، ۵۴۷.

^{۱۴}. مرتضی حاجی علی خمسه، «سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران» (گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۰۷۴-۱۳۹۳۰، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳)، ۲۶.

^{۱۵}. سیدمهدی میرداداشی، «بررسی فقهی و حقوقی حکم حکومتی»، مجله رواق اندیشه، ۴۴(۱۳۸۴) ۲۴.

^{۱۶}. مقدسی و اکبری، پیشین، ۱۶۶.

^{۱۷}. همان، ۱۶۴.

اتخاذ می‌شود و مقام رهبری در صورت تشخیص آن‌ها را تأیید می‌کنند. از طرف دیگر ماهیت حکم حکومتی به نحوی است که اغلب مغایر با جریان عمومی و عادی جامعه است، در حالی که مصوبات شورای عالی امنیت ملی نوعی هنجارگذاری در حوزه مسائل دفاعی و امنیتی است و دربرگیرنده سیاست‌ها و تدابیر معمول در این خصوص است و شامل مسائلی هستند که تاکنون نیز در عمل، مدنظر واقع شده و یا علی‌الاصول باید واقع می‌شد و تأیید آن‌ها توسط مقام رهبری ماهیت مشخص آن‌ها را به ماهیت حکم حکومتی مبدل نمی‌سازد.^{۱۸} در خصوص دیگر شوراهای فراقوه ای نیز همین موضوع صادق است و نمی‌توان مصوبات آن‌ها را حتی با تأیید رهبری حکم حکومتی دانست.

بنا بر مباحث بالا، مصوبات شورای مذکور در سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران، مابین سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی قرار می‌گیرد.

۲-۱-۱. جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

محصول کار این شوراها را می‌توان به دو بخش کلی مصوبات و تصمیمات تقسیم نمود. مقصود از مصوبات، مقررات کلی و الزامی است که ایجاد قاعده‌ی حقوقی می‌کند و منظور از تصمیمات تصمیم‌گیری در امور جزئی یا مسائل موردی یا اظهارنظر در مورد اشخاص و مانند آن است.^{۱۹} اما در مورد ارزش و جایگاه مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی نظرهای مختلفی وجود دارد.

برخی معتقدند مصوبات این نهاد هم‌رتبه‌ی قانون عادی است.^{۲۰} مستند مطلب مذکور برگرفته از سخنان رهبری است که در مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۳ در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی فرمودند: «شورای عالی انقلاب فرهنگی از نهادهای قانونی و قطعی نظام و مصوبات آن لازم‌الاجراست.» همچنین سخنان رهبر انقلاب در مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۴ که فرمودند: «این شورا متصدی شناخت مسائل فرهنگی و بحث و تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها و ابلاغ مصوبات برای اجراست؛ بنابراین مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی لازم‌الاجراست و همه‌ی دستگاه‌ها باید خود را موظف به اجرای تصمیمات این شورا بدانند.» البته پیش از این امام خمینی (ره) نیز لازم‌الاجرا بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را تصریح کرده بودند. ایشان در تاریخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ فرمودند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب اثر داده شود».^{۲۱} شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه هشتاد و هشتم خود مورخ ۱۳۶۵/۷/۱۵ چنین بیان کرده که باید به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که

۱۸. محمدرضا دولت رفتارحقیقی و مسلم آقایی طوق، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام (تهران: دفتر گسترش تولید علم دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۸)، ۹۶-۹۴.

۱۹. قرچ الله هدایت نیا، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، مجله رواق اندیشه، ۸(۱۳۸۱)، ۵۸.

۲۰. حاجی علی خمسه، پیشین، ۴.

۲۱. روح الله موسوی خمینی، صحیفه امام، جلد ۱۹ (تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۱)، ۱۷۱.

مصوبات شورای عالی در حکم قانون است.^{۲۲} همچنین در مصوبه جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی این مطلب بیان شده است. برخی با عنایت به لفظ «در حکم» معتقدند مصوبات این شورا در حکم قانون است و نه قانون، که در این صورت در سلسله مراتب منابع حقوق در مرتبه‌ای پایین‌تر از قوانین مصوب مجلس قرار می‌گیرند.^{۲۳} در مقابل این نظر گفته شده است، «در حکم قانون بودن» به معنای مرتبه‌ی پایین‌تر آن نیست و اتفاقاً به این معناست که همان آثار را دارد؛ مانند موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که در حکم قانون دانسته شده‌اند.^{۲۴} همچنین در رابطه با شورای عالی فضای مجازی مقام رهبری طی حکمی در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ به تشکیل این شورا به ریاست رئیس‌جمهور و با اختیارات کافی اشاره کرده و به لزوم ترتیب آثار قانونی دادن به مصوبات آن تصریح نموده‌اند.^{۲۵} البته به نظر می‌رسد از عبارات فوق نباید این برداشت را نمود که مصوبات این شوراها، قانون به معنای خاص آن است؛ چراکه قانون به معنای خاص آن، طبق اصول قانون اساسی، در صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی است؛ بلکه تنها می‌توان قانون به معنای عام آن یعنی قاعده عام‌الشمول و لازم‌الاجرا را برداشت نمود. با وجود این، عده‌ای دیگر بر این اعتقادند که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ارزشی در حد مقررات دولتی دارد.^{۲۶}

همچنین ممکن است گفته شود که به واسطه‌ی فرمان تشکیل این شوراها توسط ولی‌فقیه مصوبات آن بالاتر از قانون اساسی و هنجارهای برتر محسوب می‌شود که بطلان این نظر واضح است زیرا نمی‌توان تصمیمات اتخاذ شده در شورای عالی انقلاب فرهنگی را به رهبری منتسب کرد. بلکه تصمیمات منتسب به اعضا و نهاد مذکور است؛ بنابراین مصوبات این شوراها را نمی‌توان جزء فرامین رهبری و یا احکام حکومتی دانست.^{۲۷}

برخی دیگر از صاحب‌نظران معتقدند که اظهارنظر در خصوص اعتبار همه مصوبات این شوراها به صورت کلی صحیح نیست و باید با توجه به ماهیت و کارکرد مصوبات این نهادها قائل به تفکیک شد. بر این اساس مصوبات این شوراها به دو دسته تقسیم می‌گردد که به قرار زیر است:

(۱) تصمیمات مهم و کلان مانند: سیاست‌ها، اصول، برنامه‌های کلان، راهبردها و از این دست مصوبات.

^{۲۲}. اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، جلد اول (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین

و مقررات، ۱۳۷۲)، ۱۰۷.

^{۲۳}. هدایت‌نیا، پیشین، ۶۷.

^{۲۴}. قطبی، پیشین، ۱۶۰.

^{۲۵}. «... شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه‌ی مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود.» (رهبرانقلاب اسلامی، ۱۳۹۰/۱۲/۱۷).

^{۲۶}. محسن ملک‌افضلی، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، نشریه حکومت اسلامی، ۴۸، (۱۳۸۲)، ۲۸.

^{۲۷}. قطبی، پیشین، ۱۶۱.

۲) آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها.

تصمیمات بند الف بالاتر از قانون قرار می‌گیرد، زیرا در ادبیات حقوقی، هرگاه مصوبه‌ای وصف سیاست‌گذاری به خود می‌گیرد، در سطحی مادون قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی قرار دارد. این اختیار از صلاحیت‌های مقام رهبری است که می‌تواند ضمن ایجاد یک نهاد، موضوع تعیین سیاست‌های کلی را به آن واگذار کند؛ زیرا به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند. براین اساس رهبری می‌تواند تعیین سیاست‌های کلی در زمینه‌های فرهنگی، اقتصادی و مسائل مربوط به فضای مجازی را به شوراهای عالی انقلاب فرهنگی، فضای مجازی و هماهنگی اقتصادی سران قوا تفویض کند.^{۲۸} ولی احتمال اینکه مصوبات این شوراها، سیاست‌های کلی نظام باشد، منتفی است چرا که علی‌رغم منشأ صدور واحد یعنی ولی‌فقیه، این سیاست‌ها بنا بر مدلول بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی، لزوماً پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شود و این موضوع، در مورد مصوبات این دو شورا وجود ندارد. مگر اینکه الزام به ارائه‌ی مصوبات به رهبری و ارسال آن‌ها به مجمع توسط ایشان باشد که با توجه به رویه‌ی طی شده تا به امروز، چنین نبوده است. ضمن اینکه خود شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه جایگاه و وظایف این شورا مصوب سال ۱۳۷۶ بر موضوع «در چارچوب سیاست‌های کلی بودن مصوبات» خود تأکید نموده است؛ بنابراین در نسبت این نوع مصوبات با ماهیت سیاست‌گذاری و کلان با سیاست‌های کلی نظام باید گفت در مرتبه پایین‌تری قرار می‌گیرند.

در مورد تصمیمات بند «ب» یعنی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها باید قائل به آن بود که سطحی پایین‌تر از قوانین عادی دارند، زیرا این شوراها دستگاهی تخصصی در امور فرهنگی اقتصادی و فضای مجازی محسوب می‌شوند و نباید از آن‌ها انتظار داشت به تمام اصول قانون اساسی، شرع و قانون عادی احاطه داشته باشند و قواعدی هم‌شأن قانون مصوب مجلس که مورد نظارت شورای نگهبان قرار می‌گیرد وضع نماید.

البته باید گفت شورای نگهبان در مورد همه‌ی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی عقیده دارد که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند به حیطة اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی ورود کند. برای مثال در نظر شماره: ۳۸۸۳۲/۳۰/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۲ در مورد مصوبه‌ی حمایت از تأسیس و تقویت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی آمده است:

^{۲۸} غلامحسین الهام و سید مصطفی میرمحمدی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۴، ۳۷ (۱۳۹۲)، ۱۶۳. doi: 10.30497/law.2013.1492

«علاوه بر اشکالات شرعی و قانون اساسی و نیز ابهاماتی که در مواد مختلف این مصوبه وجود دارد چون اصل طرح متضمن ورود در حیطه‌ی صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی، است لذا خلاف موازین شرع و مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»

برخی بر اساس همین نظریات شورای نگهبان عقیده دارند دیدگاهی که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را با قانون هم‌سنگ تلقی می‌کند، صحیح است و بیان می‌دارند که رویه‌ی عملی شورای نگهبان نیز مؤید همین نظر است؛ چراکه شورای نگهبان در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبه‌ای داشته سایر مصوبات هم‌عرض مجلس در آن موارد را خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته است. این ایراد به کرات در نظرهای شورای نگهبان وجود دارد؛^{۲۹} به عنوان نمونه‌ای دیگر، شورای نگهبان تعیین وظیفه برای رئیس نهاد نمایندگی رهبری در دانشگاه‌ها را در حیطه وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی دانسته و به همین دلیل در لایحه‌ای که پیرامون وظایف و تشکیلات وزارت علوم بود و در آن به این موضوع ورود داشت، موارد مختلف مصوبه را برخلاف اصل ۵۷ و موازین شرع شناخته است.^{۳۰}

همچنین در رابطه با شورای عالی فضای مجازی نیز شورای نگهبان در نظرات خود همین موضع را داشته است. برای مثال، شورای نگهبان در جریان بررسی لایحه‌ی برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵، از جمله ایراداتی که به این مصوبه وارد دانست، در مورد صلاحیت شورای عالی فضای مجازی بود. شورای نگهبان در این اظهارنظر بر رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی تأکید نموده است و بیان کرده است که برخی مواد بخش ۱۳ لایحه مذکور که مرتبط با صلاحیت‌های شورای عالی فضای مجازی است و در حکم رهبری برای تشکیل شورای عالی فضای مجازی آمده است باید مقید به رعایت مصوبات این شورا باشد.^{۳۱}

بنابراین مشاهده می‌شود که آنچه در واقعیت و رویه نظام حقوقی و نظرات شورای نگهبان پیرامون جایگاه مصوبات این دو شورا وجود دارد، با دکتترین و نظریات حقوقی متفاوت است و بنا به نظریات شورای نگهبان، جایگاه همه مصوبات این دو شورا را باید برابر با قانون عادی و حتی بالاتر از آن دانست؛ چراکه مصوبه مجلس طبق نظر شورای نگهبان قابلیت تعارض با مصوبات این شوراها را ندارد و شورای نگهبان آن دسته از مصوبات مجلس که مغایر با مصوبات این شوراها باشند را به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی مورد ایراد قرار می‌دهد؛ برای مثال ایراد شورای نگهبان به مصوبه‌ی مجلس در مورد طرح سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور مصوب ۱۳۹۰/۶/۶

^{۲۹}. قطبی، پیشین، ۱۶۱.

^{۳۰}. ابراهیم موسی‌زاده، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران (تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰)، ۲۳۵.

^{۳۱}. قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

۱۳۹۲م مؤید این موضوع است.^{۳۲} بنابراین جایگاه مصوبات این دو شورا در سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران مابین سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی قرار می‌گیرد.

۳-۱-۱. جایگاه مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

به جهت نوع مصوبات این شورا که غالباً ناظر به يك موضوع خاص و نه راهبردي كلي است، باید قائل به آن شد که مصوبات این شورا در سطح سیاست‌گذاری قابل بررسی نیست و با توجه به برخی آثار و ویژگی‌های آن باید قابلیت اطلاق قانون یا مقرر دولتي را در خصوص آن بررسی نمود. تردیدی نیست که مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی يك تصميم لازم‌الاجرا تلقي می‌گردد، اما اینکه این تصميم لازم‌الاجرا داراي چه ماهيتي است و در چه گروهی از مصادیق قانون به معنای اعم (قوانین موضوعه مجلس، مقررات دولتي و نظایر آن) جای می‌گیرد، باید بررسی شود.^{۳۳}

فرض اول این است که مصوبات این شورا را قانون دانست؛ ولی بر اساس اصول ۵۸، ۷۱، ۸۵ قانون اساسی، صرفاً مجلس شورای اسلامی وضع قانون می‌کند و این مهم قابل واگذاری به دیگر اشخاص یا نهادهای موازی نیز نیست. لذا صرف نظر از اینکه مصوبات این شورا فاقد برخی ویژگی‌های ذاتی و درونی قانون است؛ بر اساس اصول قانون اساسی نمی‌توان تصمیمات این شورا را که در محاورات سیاسی و حتي حقوقي - قضایی نیز تحت عنوان «مصوبه» از آن یاد می‌گردد، تقنین به معنایی که قانون اساسی تعریف می‌کند، دانست. بنابراین مصوبات این شورا قانون به معنای خاص آن نیست.^{۳۴}

فرض دوم این است که مصوبات این شورا را مقرر دولتي دانست؛ ولی رویه دیوان عدالت اداری بر صدق نکردن مقررات دولتي در خصوص مصوبات شورای عالی هماهنگی بیانگر این مطلب نیست. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پذیرفتن دادخواست‌های مکرر، ابطال برخی مقررات دولتي وضع شده بر اساس مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی به علت مغایرت با قانون، خود بیانگر نگاه دیوان و نظام قضایی به جایگاه فرادستی مصوبات شورای عالی هماهنگی نسبت به مقررات دولتي است. در این خصوص توجه به نکاتی در آرای دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات این شورا، بسیار راهگشا است. در یکی از دادنامه‌های مربوط به این موضوع آمده است که با توجه به اینکه مقرر مورد اعتراض در راستای اجرای حکم مقرر در مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا صادر و ابلاغ شده است و از سوی دیگر، با توجه به تأییدیه‌ی مقام معظم رهبري در خصوص مصوبات شورای عالی

^{۳۲} قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

^{۳۳} بیژن عباسی و نوید شیدایی، «جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقي، ۲۶، ۱۰۳ (۱۴۰۲)، ۱۸۹. doi: 10.52547/jlr.2022.224122.2021

^{۳۴} عباسی و شیدایی، پیشین، ۱۹۰.

هماهنگی اقتصادی در خصوص اعمال محدودیت برای صدور برخی کالاها در شرایط اضطراری که در چارچوب اختیارات حاصل از اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته، مغایرتی میان مقررده مورد اعتراض و موازین حقوقی مورد استناد از سوی شاکیان وجود ندارد؛ لذا مستنداً به بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر و اعلام می‌شود.^{۳۵} همچنین دیوان در دادنامه دیگری نیز ضمن پذیرش مغایرت بخشنامه با قوانین عادی، با ادبیات مشابهی و با استناد به اینکه بخشنامه اصداری، مستظهر به مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی بوده، شکایت را رد نموده است.^{۳۶}

مشاهده می‌گردد که اولاً دیوان مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را از قسم مقررات دولتی نمی‌داند؛ چراکه برای اعتباربخشی به بخشنامه و مقررده مورد اعتراض، منبع اختیار حاصله برای وی جهت صدور بخشنامه را مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا می‌داند که نشان می‌دهد شأنی حداقل هم‌عرض قوانین موضوعه برای مصوبات شورای مذکور قائل است و ثانیاً معتبر دانستن صلاحیت ورود شورای عالی به وضع مقرراتی خلاف قانون نشان می‌دهد این شورا و مصوبات آن از موقعیتی فراتر از مجلس و قوانین مصوب آن برخوردار است. دیوان برای موجه کردن و مشروعیت‌بخشی به مصوبه مورد بحث، قید «به تأیید مقام رهبری» رسیدن را اضافه کرده و آن را مستند به اختیارات حاصله از اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته که بیانگر فعالیت قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه است.^{۳۷}

بیان این موارد از دادنامه‌های دیوان عدالت اداری به این معنا نیست که برای مشخص کردن جایگاه مصوبات این شورا صرفاً به نظر دیوان عدالت استناد شود ولی ذکر گزاره «به تأیید مقام رهبری» رسیدن مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در دادنامه به‌عنوان یک سند رسمی به فرض سوم رهنمون می‌سازد.

فرض سوم آن است که مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا را با توجه به گزاره «به تأیید مقام رهبری» در دادنامه‌های دیوان عدالت جزء احکام حکومتی دانست. همچنین در متن ابلاغیه «مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت» (تصویب شده در جلسه شصت و هفتم شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) توسط وزیر اقتصاد به تأیید شدن این مصوبه توسط رهبری تصریح شده است^{۳۸} و نیز در انتشار این مصوبه در سایت دولت به این

^{۳۵} دادنامه شماره ۱۰۹-۱۰۸/۱۰۶۰۶۰۹۹۷۰۹۹۰-هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۹/۳/۲۴ قابل دسترسی در:

<https://divan-edalat.ir/nht-detail/13169>

^{۳۶} دادنامه شماره ۱۰۷۳۵-۱۰۶۰۶۰۹۹۷۰۹۹۰-هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به تاریخ هشتم تیر ۱۳۹۹ قابل دسترسی در:

<https://divan-edalat.ir/nht-detail>

^{۳۷} عباسی و شیدایی، پیشین، ۱۹۴.

^{۳۸} میرحامد خانی و دیگران، آشنایی با قوانین و مقررات مولدسازی دارایی‌های دولت (تهران: اداره کل حقوقی، املاک و تنظیم مقررات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۴۰۲)، ۱۵.

موضوع اشاره شده است.^{۳۹} همچنین با توجه به اینکه بررسی‌ها نشان داد مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، مصداق قواعد لازم‌الاجرای صریحاً مقرر در قانون اساسی یعنی قانون موضوعه مجلس و نیز آئین‌نامه‌های دولتی نیست، لذا بر اساس دلالت‌های عملی و نظری ولایت مطلقه فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی، شاید بتوان تشکیل شورای عالی هماهنگی و مصوبات آن را مصداق احکام حکومتی دانست.^{۴۰} ولی به نظر نگارنده باتوجه به ماهیت حکم حکومتی که به ابتکار خود حاکم و ولی فقیه صادره شده و ناظر به شرایط خاص و ویژه‌ای می‌باشد، نمی‌توان مصوبات این شورا را حکم حکومتی دانست و تأییدشدن مصوبات این شورا توسط رهبری جایگاهی مانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی به آن می‌دهد که چنانچه گذشت، در نسبت با سیاست‌های کلی نظام و حکم حکومتی در مرتبه‌ی پایین‌تری قرار می‌گیرد؛ بنا بر مباحث بالا در صورتی که همه مصوبات شورای مذکور با توجه به قرائن بالا مورد تأیید رهبری قرار گیرد، در سلسله‌مراتب هنجارها مابین سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی قرار می‌گیرد.

۲-۱. عدم مغایرت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با هنجارهای برتر از خود

در این بخش لزوم سازگاری مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با هنجارهای فرادست خود بررسی شده و مشخص می‌گردد که این مصوبات باید با چه هنجارهایی سازگاری و مطابقت داشته باشند.

۱-۲-۱. عدم مغایرت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با موازین شرعی

با وجود آنکه در اغلب نظام‌های سیاسی، قانون اساسی در رأس هرم هنجارهای حقوقی قرار دارد؛ ولی در نظام حقوقی ایران، احکام و موازین شرعی را باید از این جهت دارای بالاترین جایگاه دانست. اصل ۲ قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی ایران را نظامی مبتنی بر توحید و اختصاص حاکمیت و تشریع به خداوند و لزوم تسلیم در برابر امر او معرفی می‌کند و بر پایه اصل ۴ قانون اساسی نیز: «کلیه قوانین و مقررات، مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد و این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است...» به علاوه مطابق بخشی از اصل ۱۷۷ قانون اساسی، محتوای اصول مربوط به اسلامی بودن نظام و ابتدای کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلامی و پایه‌های ایمانی، از جمله مهم‌ترین موارد تغییرناپذیر در قانون اساسی به شمار می‌روند که حتی در صورت انجام بازنگری در قانون اساسی نیز نمی‌توان آن‌ها را تغییر داد.

^{۳۹}. قابل مشاهده در پایگاه اطلاع رسانی دولت به نشانی: dolat.ir/detail/404531.

^{۴۰}. عباسی و شیدایی، پیشین، ۱۹۴ و ۱۹۵.

بر پایه مجموعه این موارد می‌توان دریافت که در نظام جمهوری اسلامی ایران احکام و موازین شرعی با توجه به دلایل مهمی چون منشأ صدور، در بالاترین جایگاه و مرتبه در میان هنجارهای مورد تبعیت در نظام حقوقی کشورمان قرار دارند و اصولاً نمی‌توان آن‌ها را در عرض هنجارهای حقوقی دیگر قرارداد. اصل ۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد موازین شرع برعموم و اطلاق اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است. پس می‌توان گفت که مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در مرتبه‌ای پایین‌تر از موازین شرع قرار دارند؛ چراکه مطابق این اصل حکومت موازین شرع بر همه قواعد حقوقی به این معناست که اصول دیگر قانون اساسی و دیگر مقررات نمی‌توانند برخلاف اصل ۴، حکمی را مقرر دارند. فلذا لزوم عدم مغایرت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با موازین شرع کاملاً محرز است و لازمه رعایت آن، نظارت بر این مصوبات می‌باشد.

۲-۲-۱. عدم مغایرت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با اصول قانون اساسی

اصل برتری قانون اساسی و قراردادن آن در رأس هرم هنجارهای حقوقی ایجاب می‌کند که هنجارهای دیگر نتوانند رتبه و ارزشی هم‌پایه قانون اساسی پیدا کنند. زیرا در صورتی که هنجارهای دیگر بتوانند به جایگاهی هم‌تراز با قانون اساسی دست پیدا کنند، اصل برتری قانون اساسی و آثار و نتایج مترتب بر این برتری که شامل مواردی چون لزوم انطباق هنجارهای فرودین با هنجارهای فرازین است؛ نقض خواهد شد.^{۴۱} بدین ترتیب به‌منظور خدشه واردنشدن به اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی و نتایج ناشی از آن، مصوبات شوراهای فراقوه‌ای باید در انطباق کامل با قانون اساسی به‌عنوان هنجار برتر در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی باشند.

منشأ تأسیس شورای عالی امنیت ملی مبتنی بر اصلی در قانون اساسی است. با این وجود و نظر به برتری قانون اساسی، نمی‌توان تصور کرد که مصوبات این شورا ناقض قانونی باشد که خود از آن ناشی می‌شود. همچنین پیرامون جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای، بیان شد که مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در مرتبه‌ای بعد از سیاست‌های کلی نظام و فرامین رهبری قرار می‌گیرند. درحالی‌که سیاست‌های کلی نظام نیز خود باید منطبق بر قانون اساسی باشند. دیدگاه مقام رهبری در مورد نسبت سیاست‌های کلی نظام و قانون اساسی تأییدکننده این نظر است. ایشان به مناسبت ابلاغ اولین مجموعه سیاست‌های کلی نظام تصریح نموده‌اند که سیاست‌های ابلاغی باید در چارچوب قانون اساسی باشد و نباید برای اجرای سیاست‌های کلی از قانون اساسی تخطی شود و نافذ بودن سیاست‌های کلی را منوط به عدم تخطی از قانون اساسی دانسته‌اند.^{۴۲} سیاست‌های کلی نظام که به ابتکار مقام رهبری و با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌گردد نیز نباید با قانون اساسی مغایر باشد، پس به‌طریق اولی مصوبات

۴۱. بیژن عباسی، مبانی حقوق اساسی (تهران: جنگل، ۱۳۸۸)، ۵۳ و ۵۴.

۴۲. معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱)، ۲۸.

شوراهای فراقوه‌ای نیز که صرفاً پس از تصویب در شوراها، به تأیید مقام رهبری می‌رسند یا برخی به تأیید نمی‌رسند، باید با قانون اساسی و هنجارهای در حکم قانون اساسی مغایرت نداشته باشند. همچنین از این حکم مقام رهبری می‌توان برداشت نمود که به اعتقاد ایشان هنجارهای مورد تأیید وی نیز در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ می‌باشند و نمی‌توان با توسل به تأیید مصوبات یک نهاد توسط مقام رهبری مدعی برتری آن بر قانون اساسی بود. از همین رو، طبیعتاً در فرض حدوث تعارض باید رأی به برتری و حکومت اصول قانون اساسی داد. تضمین این مطابقت در سایه نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای محقق می‌گردد.

شورای نگهبان نیز در برخی نظریات خود به صورت ضمنی به لزوم عدم مغایرت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با قانون اساسی و موازین شرعی اشاره کرده است؛ برای مثال مجلس شورای اسلامی به موجب مصوبه دولت را موظف کرده بود طبق مصوبات و ضوابط تعیینی ستاد انقلاب فرهنگی ضمن همکاری با آن نهاد، تعدادی از رشته‌های دانشگاهی را افتتاح کند. شورای نگهبان در اظهارنظری نسبت به این مصوبه تذکر داده است که ضوابط مذکور در این مصوبه در صورتی که بر اساس موازین شرع و قانون اساسی تعیین شده باشد، لازم‌الاجرا است.^{۴۳} این نظر قابل تسری به مصوبات دیگر شوراهای فراقوه‌ای نیز می‌باشد.

۳-۲-۱. عدم مغایرت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با سیاست‌های کلی نظام

تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بندهای اول و دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از اختیارات مقام رهبری است. مجمع تشخیص مصلحت نظام سیاست‌های کلی نظام را نخستین سطح از برنامه‌ریزی در نظام جمهوری اسلامی ایران تعریف نموده است که برای هماهنگی اهداف و آرمان‌ها و ایجاد انسجام اجزای حکومت و تخصیص و توزیع منابع کشور براساس اولویت‌های موجود کشور تعیین و ابلاغ می‌گردند.^{۴۴}

چنانچه در بحث قبل آمد سیاست‌های کلی نظام، باید در چارچوب قانون اساسی تعیین و اجرا گردند و نظر رهبری نیز مبتنی بر نفوذ سیاست‌های کلی نظام در صورت عدم تخطی از اصول قانون اساسی می‌باشد^{۴۵} و جایگاه آن مبتنی بر نظر اکثر حقوق‌دانان، مابین قانون اساسی و قوانین عادی قرار می‌گیرد^{۴۶} و در واقع حاوی مجموعه‌ای از تدابیر اتخاذ

^{۴۳} حسین مهرپور، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول (تهران: کیهان، ۱۳۷۱)، ۲۹۷.

^{۴۴} معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، پیشین، ۱۲.

^{۴۵} در جریان ابلاغ اولین مجموعه سیاست‌های کلی نظام اعلام نموده اند: «سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست.»

^{۴۶} محمدحسین زارعی، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ۱۲، ۴ (۱۳۸۳)، ۳۳۰.

شده و خطمشی‌ها برای پیشبرد اهداف موجود در قانون اساسی با توجه به امکانات کشور و زمینه‌های پیش‌بینی شده در قوانین و مقررات می‌باشند.^{۴۷}

نظر به اینکه در بند ۱ اصل ۱۷۶ به تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی توسط شورای عالی امنیت ملی در محدوده سیاست‌های کلی تعیینی مقام رهبری تصریح شده است؛ بنابراین باید مصوبات شورای عالی امنیت ملی را در جایگاهی بعد از سیاست‌های کلی دانست.^{۴۸} همچنین مصوبات دیگر شوراهای فراقوه‌ای را نیز حتی مصوباتی که با ماهیت سیاست و برنامه‌های کلان هستند، چنانکه در مبحث قبل آمد؛ باید در جایگاهی پس از سیاست‌های کلی نظام قرارداد. فلذا سازگاری و مطابقت این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام ضرورت دارد و تضمین آن نیازمند نظارت می‌باشد. این در حالی است که در خصوص چگونگی مطابقت این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، سازوکاری در قانون اساسی و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مقرر نشده است^{۴۹} و در این زمینه خلأ حقوقی مشخصی وجود دارد.

۲. تضمین رعایت اصل تخصص (اصل عدم صلاحیت)

این اصل که می‌توان آن را بیانی دیگر از اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی دانست، حاکی از آن است که هر شخص اعم از حقیقی و حقوقی در حدود وظایف و اختیاراتی که به موجب قانون برای او تعریف شده است، صلاحیت عمل دارد و اعمال انجام شده خارج از چارچوب صلاحیت از سوی ایشان باطل و فاقد اثر حقوقی است.^{۵۰} بر مبنای این اصل صلاحیت مقامات حقوق عمومی همان است که در قوانین و هنجارهای مربوط به صراحت آمده است و در موارد شک در صلاحیت و عدم صلاحیت یک مقام نسبت به امری در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت آن مقام است.^{۵۱}

بر این مبنا اگرچه در نظم هنجاری ایران وضع قاعده و تصویب مصوبه از سوی شوراهای فراقوه‌ای را واجد مبنای حقوقی و قانونی بدانیم اما این موضوع به هیچ‌روی به معنای این نیست که این شوراها در هر موضوعی صلاحیت

۴۷. محید انصاری، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری ایران» (مقاله ارائه شده در همایش یکصدمین سال قانونگذاری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۵)، ۱۸۴.

۴۸. مقدسی واکبری، پیشین، ۱۶۹.

۴۹. محسن ابوالحسنی، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «سیاست‌های کلی نظام»» (گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۱۳۹۵۰۰۱۹، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵)، ۲۲.

۵۰. منوچهر مؤتمنی، حقوق اداری (تهران: سمت، ۱۳۸۷)، ۲۶۷ و بیژن عباسی، «تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک‌جانبه»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۳، ۳(۱۳۹۲)، ۱۳۹۲، ۱۲۶. doi: 10.22059/jlq.2013.36046

۵۱. آیین نگینی، پیشین، ۸۵.

وضع قاعده داشته باشند. بلکه همچنان که در اصل ۱۷۶ قانون اساسی در رابطه با شورای عالی امنیت ملی و فرمان تشکیل بقیه شوراهای فراقوه‌ای از طرف ولی فقیه آمده است، برای هرکدام از این شوراهای زمینه‌ی موضوعی مشخصی در رابطه با صلاحیتشان تصریح و مقرر شده است. این شوراهای صرفاً در امور داخل در صلاحیتشان، صلاحیت وضع قاعده و مصوبه را داشته و خارج از قلمرو صلاحیت تعریف شده برای آن‌ها، به هیچ‌روی صلاحیت وضع قاعده را ندارند.

علاوه بر محدودیت وضع مصوبه در زمینه‌ی موضوعی مشخص برخی معتقدند صلاحیت این نهادها محدود به نوع خاصی از مصوبات است. به نظر می‌رسد در چارچوب نظم حقوقی کنونی، باید در ارتباط با مصوبات این شوراهای قائل به تفکیک شد. مصوبات از سه جنبه ۱. سیاستگذاری یا تصمیمات مهم و کلان ۲. آیین‌نامه‌ای یا دستورالعملی و ۳. انتصابات فردی قابل تقسیم‌بندی است.^{۵۲} این در حالی است که این نهادها در مبانی تاسیس خود دارای وظایف تقریباً مشخصی هستند که عموماً این وظایف به مفهوم سیاستگذاری مرتبط است. مستندات و استدلال‌های متعدد از احکام تشکیل این شوراهای، سخنان و نامه‌نگاری‌های دو رهبر جمهوری اسلامی ایران، تأیید کننده این فرض می‌باشد. سیاستگذاری دارای معنایی هنجاری با وصف غیرحقوقی است. در میان سه سطح سیاستگذاری، سطح میانی (سیاست‌های راهنما) در اختیار شوراهای عالی فراقوه‌ای است. این سطح از سیاست‌گذاری برای ایجاد چارچوب‌های روشن‌تر از سیاست‌های کلی و فراگیر است. بنابراین تصمیمات این نهادها باید غیرقطعی، عام و کلی، در راستای هماهنگی نهاد‌های سیاسی پایین دست و دارای ثبات طولانی‌مدت باشند. عملکرد این شوراهای بیانگر آن است که این نهادها مکرر مبادرت به اخذ تصمیماتی کرده‌اند که در حیطه صلاحیت سایر قوا بوده و از مفهوم سیاست عدول کرده و وارد حوزه تقنین شده‌اند. به علاوه بعضی اقدامات این نهادها همانند تصویب مقررات اجرایی متضمن تعدی این شوراهای به حدود مفهوم مقرر است. برای مثال شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه جایگاه و اهداف و وظایف شورا و مصوبه تجدیدنظر در آرای کمیته‌های تخصصی، و شورای عالی فضای مجازی در مورد تدوین برخی مقررات قانونی مانند اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مرکز ملی فضای مجازی از این دست می‌باشند.^{۵۳} بدیهی است تضمین رعایت این اصل در سایه اصل نظارت و نظارت‌پذیری معنا پیدا می‌کند.

^{۵۲} حامد کاویانی و مهدی مهدوی زاهد، «امکان و امتناع نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ رویکردی جامعه‌شناسانه به نقش دادرسی در رویه دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، ۷، ۲۳ (۱۳۹۹)، ۱۹۶. doi : 10.29252/qjal.7.23.177

^{۵۳} محمد جلالی و صادق سازگاری، «پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)»، فصلنامه حقوق اداری، ۸، ۲۴ (۱۳۹۹)، ۶۸ و ۶۹. doi : 10.29252/qjal.8.24.49

۳. دلالت اصول قانون اساسی بر اعمال نظارت بر قواعد حقوقی

بر اساس سازوکاری که در قانون اساسی آمده است، هر یک از مراتب قانون عادی و مقررات در هرم قوانین نظام حقوقی ایران، مورد مطابقت با قانون اساسی و شرع و دیگر قوانین قرار می‌گیرند تا هیچ قاعده حقوقی فرودین برخلاف قاعده حقوقی فرازین خود شکل نگیرد.

بنا بر اصل ۴ قانون اساسی تشخیص مطابقت «قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها» با «موازین اسلامی» بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است. در اصل ۷۲ به صراحت اشاره شده است که مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانین خلاف شرع و قانون اساسی وضع کند و نظارت و تشخیص آن را بر عهده شورای نگهبان به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده است سپرده است. اصل ۹۴ مجدداً به ارسال کلیه‌ی مصوبات مجلس به شورای نگهبان جهت نظارت و انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی اشاره می‌کند. اصل ۹۶ قانون اساسی نیز ترتیب نظارت توسط شورای نگهبان را مشخص نموده است که تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی بر عهده‌ی همه اعضا و تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرعی را بر عهده فقهای شورای نگهبان قرار داده است. از سوی دیگر قانون اساسی به سازوکار نظارت بر مقررات دولتی را نیز اشاره کرده است. از جمله‌ی این موارد، اصل ۸۵ و نیز اصل ۱۳۸ قانون اساسی است که نظارت بر مقررات دولتی از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی بیان می‌کند. در ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی آمده است: «مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.» و نیز انتهای اصل ۱۳۸ قانون اساسی اشاره می‌کند که: «تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران بفرستد.» همچنین اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ که نظارت پسینی بر مقررات دولتی توسط دیوان عدالت اداری را پیش‌بینی نموده است.

بنا بر این اصول از قانون اساسی که در بالا آمد، می‌توان چنین برداشت نمود که منطبق موجود در قانون اساسی، مبتنی بر اعمال نظارت بر قواعد حقوقی، جهت عدم مغایرت آن‌ها با هنجارهای بالاتر و برتر از خود است. بنابراین مصوبات شوراهای فراقوه‌ای اگرچه به لحاظ منشأ صدور و واضح آن‌ها با قواعد حقوقی که در قانون اساسی ذکر شده است، متفاوت هستند؛ ولی ماهیتاً با آن‌ها تفاوتی ندارند و قاعده حقوقی به این معنا که ایجاد حق و تکلیف برای مردم می‌کنند، هستند و بنابراین نیازمند نظارت جهت تضمین مطابقت و سازگاری با هنجارهای بالاتر از خود می‌باشند.

۴. دلالت سیاست‌های کلی نظام بر اعمال نظارت بر قواعد حقوقی

تعیین سیاست‌های کلی نظام طبق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده مقام رهبری است. رهبر انقلاب نیز در اجرای این اصل، سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری را در تاریخ ۶ مهرماه ۱۳۹۸ ابلاغ نموده‌اند. در چند بند از سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی چنین آمده است.^{۵۴}

«بند ۲- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی.

بند ۳- تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی.

بند ۴- نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام.»

مشاهده می‌شود که مطابق بندهای ۲ و ۳ و ۴ از سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری، تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با شرع و قانون اساسی و همچنین سیاست‌های کلی نظام مورد تصریح قرار گرفته است؛ بنابراین منطق نظارت بر قواعد حقوقی جهت سازگاری با هنجارهای برتر صراحتاً در این سیاست‌ها مورد تأکید است که مصوبات شوراهای فراقوه‌ای نیز مستثنا از این امر نخواهد بود. ممکن است گفته شود که در این سیاست‌ها، نامی از مصوبات این شوراها ذکر نشده است و این بندها منصرف از مصوبات شوراهای فراقوه‌ای است که در پاسخ باید گفت اولاً در این بندها به صورت مطلق قوانین و مقررات ذکر شده است و قانون به معنای خاص آن یعنی مصوبات مجلس و مقررات به معنای خاص و مصرح در قانون اساسی (اصل ۱۳۸ قانون اساسی) یعنی مقررات قوه‌ی مجریه را ذکر نکرده است؛ لذا به نظر می‌رسد مقصود هر قاعده‌ی حقوقی که حق و تکلیف ایجاد می‌کند را شامل شود؛ برای مثال مصوبات رئیس قوه قضائیه که در قانون اساسی به آن تصریح نشده است و مصوبات شوراهای فراقوه‌ای که از آن‌ها با عنوان قانون نام برده نمی‌شود نیز شامل می‌گردد. دوم اینکه برای قوانین و مقررات به معنای خاص آن که سازوکارهای مناسب جهت نظارت و عدم مغایرت آن‌ها با هنجارهای برتر پیش بینی شده است و مصوبات مجلس از مجرای شورای نگهبان و مقررات قوه مجریه نیز از مجرای اطلاع به رئیس مجلس شورای اسلامی (اصل ۱۳۸ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی) مورد نظارت قرار می‌گیرند و اتفاقاً بقیه قواعد حقوقی موجود در نظام حقوقی هستند که باید مورد نظارت قرار گیرند. سوم آنکه سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام رهبری خطاب به تمام بخش‌های نظام است و تمامی اجزا و بخش‌های حاکمیت ملزم به رعایت آن هستند و

^{۵۴}. قابل مشاهده در پایگاه اینترنتی دفتر حفظ و نشر آثار آیت الله خامنه‌ای به نشانی: <https://farsi.khamenei.ir/news-.content?id=43578>

شوراهای فراقوه‌ای به عنوان یکی از اجزای حاکمیت نیز ملزم به رعایت این سیاست‌ها می‌باشد؛ بنابراین هر بخشی از حاکمیت که اقدام به وضع قاعده حقوقی می‌کند مشمول این سیاست‌ها است.

نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های این پژوهش نظارت بر شوراهای فراقوه‌ای نظیر شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا با چهار مبنا قابل توجیه و اثبات است. اولین مبنا ضرورت نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای تضمین رعایت اصل حاکمیت قانون واصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی است که با توجه به جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران لزوم سازگاری و عدم مغایرت آن‌ها با موازین شرع و قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اثبات گردید. دومین مبنا، تضمین رعایت اصل تخصص است که همان اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی می‌باشد. به این جهت که با نظارت، شوراهای فراقوه‌ای از دایره صلاحیت و تخصص خود خارج نشوند. سومین و چهارمین مبنا نیز دلالت اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر ضرورت نظارت جهت مطابقت این هنجارها با قانون اساسی و شرع و سیاست‌های کلی نظام است. اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۴، ۷۲، ۹۴، ۹۶، ۸۵، ۱۳۸ و بندهای ۲ و ۳ و ۴ از سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مؤید این منطق نظارت می‌باشد. با شناسایی مبانی جهت اثبات ضرورت نظارت بر مصوبات این شوراها که ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان می‌نمایند، مقدمه‌ی تعریف سازوکارهایی جهت تحقق این نظارت فراهم می‌آید.

فهرست منابع

کتاب‌ها

اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، جلد اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۷۲.

امامی، محمد و کوروش استوار سنگری، حقوق اداری، جلد اول، تهران: میزان، ۱۳۹۹.

پروین، خیرالله، مبانی حقوق عمومی، تهران: سمت، ۱۴۰۰.

خانی، میرحامد و دیگران، آشنایی با قوانین و مقررات مولدسازی دارایی‌های دولت، تهران: اداره کل حقوقی، املاک و تنظیم مقررات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۴۰۲.

دولت رفتارحقیقی، محمدرضا و مسلم آقایی طوق، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، تهران: دفتر گسترش تولید علم دانشگاه آزاد اسلامی، ۱۳۸۸.

عباسی، بیژن، مبانی حقوق اساسی، تهران: جنگل، ۱۳۸۸.

قطبی، میلاد، جایگاه و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی به نظریات شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶.

معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (تهران): معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۱، ۲۸.

مقدسی، مهدی و احسان اکبری، جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی، تهران: مجد، ۱۳۹۷.

موسوی خمینی، روح الله، صحیفه امام، جلد ۱۹، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۱.

موسی‌زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۰.

مهرپور، حسین، مجموعه نظریات شورای نگهبان، جلد اول، تهران: کیهان، ۱۳۷۱.

مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، ۱۳۸۷.

ویژه، محمد رضا، کلیات حقوق اساسی، تهران: سمت، ۱۳۹۳.

هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی، جلد دوم، تهران: میزان، ۵۴۶.

مقالات

الهام، غلامحسین و سید مصطفی میرمحمدی، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس شورای اسلامی، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهش نامه حقوق اسلامی، ۱۴، ۳۷ (۱۳۹۲)، ۱۵۵-۱۷۹. doi:

10.30497/law.2013.1492

جلالی محمد و صادق سازگاری، «پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان سنجی نظارت قضایی بر آن (مطالعه موردی شوراهاى عالی انقلاب فرهنگى و فضای مجازى)»، فصلنامه حقوق اداری، ۸، ۲۴ (۱۳۹۹)، ۴۹-۷۲.

doi : 10.29252/qjal.8.24.49

عباسی، بیژن و نوید شیدایی، «جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۲۶، ۱۰۳ (۱۴۰۲)، ۱۸۱-۲۰۶. doi: 10.52547/jlr.2022.224122.2021

عباسی، بیژن، «تحلیل قواعد و شرایط شکل گیری اعمال اداری یک‌جانبه»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۴۳، ۳(۱۳۹۲)، ۱۳۹۲،
doi: 10.22059/jlq.2013.36046 .۱۴۵-۱۲۵

کاویانی، حامد و مهدی مهدوی زاهد، «امکان و امتناع نظارت قضایی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ رویکردی جامعه‌شناسانه
به نقش دادرسی در رویه دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، ۷، ۲۳(۱۳۹۹)، ۱۷۸-۲۰۰. doi: 10.29252/qjal.7.23.177

گرچی ازندریانی، علی اکبر، «دولت قانونمدار»، مجله دادنامه، ۶، ۵(۱۳۸۹)، ۳۲-۳۰.

محسن ملک افضلی، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، نشریه حکومت اسلامی، ۴۸(۱۳۸۲).

محمدحسین زارعی، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، مجله راهبرد، ۱۲، ۴(۱۳۸۳).

محید انصاری، «جایگاه سیاست های کلی در نظام قانونگذاری ایران». مقاله ارائه شده در همایش یکصدمین سال قانونگذاری مرکز
پژوهش های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۵.

مشهدی، علی، «اصول و معیارهای کنترل قضایی اداری در حقوق سوئیس»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی(حقوق سابق)، ۴۲،
۳(۱۳۹۱)، ۲۹۱-۳۰۱. doi: 10.22059/jlq.2012.29962

میرداداشی، سیدمهدی، «بررسی فقهی و حقوقی حکم حکومتی»، مجله رواق اندیشه، ۴۴(۱۳۸۴).

هدایت نیا، قرج الله، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، مجله رواق اندیشه، ۸(۱۳۸۱).

پایان نامه

آیینه نگینی، حسین، «صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن». پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران: دانشگاه تهران،
۱۳۹۴.

گزارش‌ها

ابوالحسنی، محسن، «آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم «سیاست‌های کلی نظام»». گزارش پژوهشی شماره
مسلسل ۱۹۰۰۱۹، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۵.

حاجی علی خمسه، مرتضی، «سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران». گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۰۷۴، ۱۳۹۳،
تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

نورایی، مهدی، «تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران ۱. مراجع قانون‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری
اسلامی ایران». گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۰۳۱، ۱۳۹۲، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۲.