

«بررسی جایگاه مقام رهبری بر صلاحیت قانون گذاری مجلس شورای اسلامی با تاکید بر نظریات شورای نگهبان»

رضا قندعلی

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

چکیده

با وجود صلاحیت عام مجلس در قانون اساسی، گستره هنجارسازی آن توسط نهادهایی دچار محدودیت‌هایی شده و یا اینکه به نحوی از انحاء بر آن تأثیرات مهمی را موجب شده است. صلاحیت قانونگذاری این نهادها ممکن است در قانون اساسی مورد تصریح قرار گرفته و به تعبیری یقینی باشند و مستقیماً صلاحیت مجلس را تخصیص بزنند یا اینکه خارج از پیش‌بینی قانون اساسی و با رویه عملی و به مرور تکوین یافته و بر صلاحیت مجلس سایه افکنده باشند. جایگاه مقام رهبری، در تضییق قلمرو صلاحیت تقنینی مجلس یکی از این موارد است. تأثیر ایشان یا به نحو مستقیم و به استناد اصل ولایت مطلقه فقیه، سیاست‌های کلی نظام، حکم حکومتی و موارد مرتبط به نیروهای مسلح بوده و یا به نحو غیر مستقیم و از مجرای وضع قاعده حقوقی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی امنیت ملی است. از نظر شورای نگهبان قوای سه‌گانه تحت زعامت ولایت مطلقه امر و امامت قرار دارند و مجلس ذیل نظر مقام رهبری تعریف می‌شود و صلاحیت ایجاد تکلیف بر ولی فقیه و نهادهای زیر نظر ایشان را دارا نیست. تعدد نهادهای قانونگذار گرچه با وظایف محدود و مشخص ممکن است به دلیل برخی ضرورت‌ها موجه باشد، اما این کثرت، معضل تورم قوانین با کیفیت نه‌چندان مناسب، سردرگمی و غیر شفاف بودن، تعارض و عدم رعایت سلسه مراتب هنجاری را نیز سبب شده است که مجریان، قضات و مردم را با اشکال جدی مواجه می‌سازد. تفکیک سیاست گذاری از قانونگذاری و تعیین مرتبه و جایگاه مصوبات نهادهای هنجارگذار، می‌تواند منشاء اثر باشد. واژگان کلیدی: مقام رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، نیروهای مسلح و شورای نگهبان



مقدمه

قانون مجموعه ضوابط عام و مدونی است که برای همگان به طور مساوی ایجاد حق و تکلیف کرده و متعاقباً حد و مرز اعمال تابعان قانون را مشخص مینماید و به تنظیم روابط افراد، گروهها و جامعه میپردازد (هاشمی، 1393). امر قانونگذاری بی گمان یکی از تأثیرگذارترین امور عمومی است که ضربان حیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با آن تنظیم میشود. به واقع پویایی و توسعه جامعه تا حدود زیادی به نظام قانونگذاری مطلوب بستگی دارد و این نوع نظام است که میتواند رشد و پیشرفت جامعه را تضمین کند. به همین دلیل برای پیشبرد بهتر امور عمومی و فراهم ساختن زمینه حاکمیت قانون، ایجاد یک نظام قانونگذاری دقیق و مطلوب ضرورت دارد. بر اساس اصل 71 مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی میتواند قانون وضع کند (داودی و همکاران، 1398). در یک جامعه قانون مدار، وجود سلسله مراتب شفاف بین قواعد حقوقی و اعمال نظارت قوی و موثر برای تبعیت مقررات مادون از مافوق ضروری است (طباطبایی موتمنی، 1387). به منظور دستیابی به قوانین مفید برای هدایت رفتارهای عمومی هر اجتماعی لازم است. قانون گذار بر اساس اصولی خاص در فرایند قانونگذاری اقدام نماید. در حقیقت ماهیت ویژگی ها، هدف و فلسفه قانون باید در یک رابطه سازگار و هم گرا با اصول قانونگذاری قرار گیرند تا قواعد حقوقی بر اساس مبنایی قابل قبول و برگرفته از منابع معتبر وضع گردیده و کارکردهای مورد نظر را به منصفه ظهور برسانند (مرکز مالگیری، 1394). باید توجه داشت که دامنه قانونگذاری مجلس شورای اسلامی جز در اصول 72، 79، 81، 60 و 61 و حوزه اختیارات رهبری تحدید نشده است (داودی و همکاران، 1398). با این وصف، نظام خاص سیاسی - حقوقی ایران، به مراجع قانونگذاری متعددی انجامیده و نظام تقنینی ایران، برآمد همین مجمع الجزایر از هم گسیخته است. در کشور ما، نهادهای تصمیم ساز، منحصر به مجلس نیست؛ در واقع نمی توانیم بگوییم فقط آنچه که در قوه مقننه وضع می شود، قانون است و لاغیر؛ از آنجا که نهادهایی وجود دارند که مصوباتی صادر می کنند که از منظر وجدان و ویژگی های ذاتی قانون مشابه مصوبات مجلس هستند. هر چند به مصوبات آنها قانون اطلاق نمی شود، ولی عملاً قانون هستند؛ حتی گاهی با شأن و جایگاهی بالاتر از قوانین مصوب مجلس؛ در واقع، به رغم اینکه مجلس می تواند مصوبات خود را جزئاً یا کلاً تغییر دهد یا با تصویب قانون لاحق، قانون سابق را نسخ کند، اما این قابلیت را در خصوص برخی از مصوبات نهادها ندارد.

در یک دسته بندی کلی نهادهای محدود کننده قلمرو مجلس در هنجارگذاری به چند دسته تقسیم می شوند؛ نهادهایی که به موجب قانون اساسی تاسیس شده اند؛ نهادهایی پیش بینی شده در قوانین عادی و نهادهایی که جایگاه قانونی مشخصی ندارند (مرادخانی و تکلو، 1400). در نظام جمهوری اسلامی ایران به جهت ماهیت انقلاب و نظام اسلامی نهادهای دیگری نیز مجاز به تصویب قاعده های الزام آوری هم وزن قوانین عادی یا برتر از آن یا وضع قانون در موضوع خاصی شده اند که به عنوان مراجع قانونگذاری در نظام به رسمیت شناخته شده اند (الهام و نورایی، 1394). هر چند قانون اساسی علی الظاهر اختیار عام قانونگذاری را به مجلس اعطا نموده ولی در عرصه عمل وجود موانع شکلی و ماهوی، اراده قوه مقننه بر انجام این مهم را تحدید می نماید. صلاحیتهای رهبری یکی از انواع صلاحیتهایی است که تصمیم گیری در مورد آنها، تخصصاً خارج از صلاحیت قانونگذاری مجلس است (آقایی طوق، 1389). بررسی جایگاه رهبری از منظر تأثیر ایشان در وضع هنجارگذاری چه به طور مستقیم و چه به طور غیر مستقیم شایسته بررسی و مذاقه است. در این خصوص کتب، مقالات و پایان نامه هایی بصورت جداگانه یا پراکنده به این موضوع پرداخته اند، که برخی از آنها در این نوشتار مورد استناد و ارجاع قرار گرفته اند. در بادی امر نگاه مختصری به مرتبت مقام رهبری در نظام حقوقی می شود و در ادامه به طرقی که وضع قواعد لازم الاجرا از ناحیه ایشان به نظم حقوقی وارد می شود، در دو قسمت پرداخته خواهد شد. از آنجا که شورای نگهبان به عنوان بخشی از حاکمیت و مکانیزم نظارت ولی فقیه در قانون اساسی تعبیه شده است. در این ارتباط دریافت و برداشت این نهاد از آنجا که عملاً در نظم حقوقی واجد اثر است، قابل توجه می باشد. به نظر می رسد تضییق محدوده صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری در پاره ای از موارد یقینی و مطابق با قانون اساسی بوده و در موارد دیگری با خواست این قانون ناسازگار است.

1- جایگاه مقام رهبری در نظام حقوقی ایران

ولی فقیه در مقام ریاست دولت - کشور پدیده‌ی بسیار جدیدی است که با هیچ یک از رؤسای دولت - کشور معمول در حقوق اساسی، نه از حیث کارویژه و نقش و نه از حیث نوع وظایف و اختیارات شباهت ندارد (مردی، 1375). در سلسله مراتب قواعد حقوقی ایران، موازین شرعی بر اطلاق یا عموم همه‌ی اصول قانون اساسی حاکم است، مقام رهبری دارای وظایف و اختیاراتی است که او را برتر از قوای سه‌گانه قرار داده است. به همین لحاظ یک تفاوت بارز بین سیستم تفکیک قوای موجود در قانون اساسی ایران و نظام کلاسیک تفکیک قوا وجود دارد. در نظام کلاسیک، قدرتی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد.

یکی از اصلی‌ترین اهداف جنبش مشروطه حاکمیت قانون و به تبع آن معین شدن محدوده اختیارات حاکمان بود. بنیان اصلی ساختار حکمرانی در ایران نیز مطابق اصل 57 بر تفکیک قوا استوار است (مردی، 1401). ولی طبق این اصل، اقدامات قوا زیر نظر ولایت مطلقه اعمال می‌شوند و این نظارت ناشی از اصل 5 است. نظارت رهبری بر همه ارکان حکومت از جمله نهاد تقنینی استصوابی و همه جانبه بوده که طبق آنچه در جریان بازنگری قانون اساسی روی داده این اصل حتی بر اصل 110 حاکم است و اختیارات رهبری را از محدوده آن اصل فراتر می‌برد (احمدی و همکاران، 1399). در ظاهر امر، اقتدار وسیع مقام رهبری آنچنان تمرکز قدرتی را موجب شده که طبعاً در تفکیک قوای موجود در ایران، نمی‌توان به هدف اصلی و سنتی تفکیک قوا دست یافت. اما در عین حال، موضع‌گیری صریح قانون اساسی در محو استبداد و شیوه‌های نظارتی که بر مقام رهبری مقرر شده، مجموعاً حاوی نقاط امیدی است که هدف غایی اصل تفکیک قوا یعنی محو استبداد و تضمین آزادی مردم در آن دیده می‌شود (هاشمی، 1393). این عدول از آرمان‌های اصل تفکیک قوا را نیز می‌توان با توسل به تفاوت مبانی مشروعیت نظام سیاسی از دیدگاه اسلام و دیدگاه‌های سکولار نادیده انگاشت. افزون بر آن نوعی تعادل با محوریت نهاد رهبری برقرار می‌گردد (ره پیک، 1389). البته مقام رهبری مافوق قانون اساسی نیست، بلکه باید بر طبق قانون اساسی حرکت کند. این مساله نیز نافی آن نیست که مطابق همان قانون در شرایط اضطراری دارای اختیارات ویژه باشد (مردی، 1401) شاید بتوان گفت که در نظام حقوق اساسی ایران، باید رهبری را به عنوان قوه‌ی چهارمی در نظر بیاوریم که پس از بازنگری قانون اساسی در سال 1368 به عنوان قوه‌ی ناظر یا تعدیل‌کننده، تنظیم روابط سه قوه را بر عهده دارد و این قوا زیر نظر ایشان انجام وظیفه می‌کنند (نجفی اسفاد و محسنی، 1386). رهبر بر قوای سه گانه نظارت داشته و در صورت عدم اجرای بخشی از قانون به آنان تذکر و دستورات لازم را خواهد داد. به نظر می‌رسد مراد از «تنظیم‌کننده قوا» یک رهبری ایدئولوژی و یک هدایت کلی است. کما اینکه در عمل نیز رویه بر نظارت جامع رهبری بر قواست و نه یک نظارت اجرایی و از طرف دیگر با فرض چنین امری، رهبری در امور قوا مداخله کرده و فلسفه تفکیک قوا مخدوش می‌شود که این مسئله مطلوب نیست (برزگر خسروی، 1387). هر چند در نظام‌های دموکراتیک، تمرکز بیش از اندازه قدرت امر مطلوبی تلقی نمی‌شود و از این جهت تفکیک قوا، توزیع قدرت، حاکمیت قانون، کنترل قدرت و مواردی از این دست برای محدودیت اختیارات حاکمان توصیه شده است، اما از سوی دیگر این محدودیت‌ها نیز نباید به بحران اعمال حکمرانی تبدیل شوند (مردی، 1401) و صلاحیت ولایت مطلقه فقیه در واقع پیاده کردن قواعد حاکم و ارجح در برابر احکام اولیه مرجوح است، بنابراین اطلاق آن مقید به مصالح جامعه اسلامی است و بیش از آن قدرتی ندارد (احمدی و همکاران، 1399) مضافاً مقام رهبری نیز تفسیری اقتدارگرایانه از وظایف و اختیارات خود ندارد و مطابق دیدگاه ایشان، رهبر نه تنها از اختیارات بی حد و حصر برخوردار نیست، بلکه باید به قانون اساسی و قوانین عادی مصوب مجلس و حتی فراتر از آن مصوبات دولت نیز پایبند باشد (مردی، 1401). با این حال به لحاظ ماهیت خاص رهبری در نظام سیاسی ایران و مفهوم ولایت مطلقه فقیه به ویژه مباحث مربوط به مشروعیت نظام باید توجه داشت که در پاره‌ای از موارد دستورات رهبری در ایران فراتر از جنبه ارشادی بوده و در نتیجه به عنوان ضابطه و قانون تلقی می‌گردد و در بسیاری از موارد نیز مربوط به موضوعات حقوق اساسی می‌باشد. فرمان 8 ماده‌ای امام خمینی (ره) از این قبیل است. دستورات و یا پاسخ استفتائات رهبری به عنوان ولی فقیه در مراجع قضائی و دادگستری و دادگاه‌های انقلاب نیز دارای همین ویژگی است. به لحاظ مناصب حقوقی، اداری و اجتماعی در کشور، عزل و نصب و امضاء و تنفیذ بسیاری از امور صراحتاً و بی‌واسطه و سایر موارد به واسطه بر عهده‌ی مقام رهبری است. ایشان به عنوان یک مقام مذهبی و مجتهد صاحب فتوا محل رجوع



عامه می‌باشد به ویژه دستورات و احکام وی در موارد مرتبط با امورات نظام مورد اهتمام بیشتری است. در رویه عملی در پاره‌ای از موارد برخی از دستگاه‌های اجرائی بدون پیگیری برای تهیه لایحه و یا طی نمودن مراحل قانونی، با کسب نظر و استفتاء از مقام رهبری، بر همان اساس عمل نموده‌اند و یا رهبری بر اساس اختیارات منبعث از ولایت فقیه اقدام به صدور احکام حکومتی نموده‌اند و فرمان‌ها و دستورات امام خمینی به ویژه در خصوص ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام قبل از اصلاحات به عمل آمده در قانون اساسی در سال 1368 و مصوبات آن مجمع خصوصاً در تغییر پاره‌ای از قوانین مصوب نظیر خسارت تأخیر و مجاز شمردن آن در مورد بانکها نمونه بارزی از این امر می‌باشد¹ که مسلماً به دلیل بافت و شاکله حقوق ایران متمایز از حقوق سایر کشورها است (محسنی و نجفی، 1379). روشن‌ترین نمونه در این خصوص فرمان امام خمینی (ره) در تاریخ 1368/2/4 برای اصلاح قانون اساسی است که در عین حال با رأی مثبت مردم مورد حمایت نیز قرار گرفت.² ورود هنجارها از ناحیه مقام رهبری به نظم اساسی می‌تواند به نحو مستقیم یا غیرمستقیم باشد.

2- تاثیر گذاری مقام رهبری به نحو مستقیم

اصل 57، سیاست های کلی ابلاغی نظام، حکم حکومتی و موارد مرتبط با نیروهای مسلح از مواردی هستند که مستقیماً صلاحیت هنجار گذاری عام مجلس را محدود ساخته است.

1-2- اصل 57 (ولایت مطلقه امر و امامت امت)

شورای نگهبان در پاره‌ای از نظریات خود، مجلس را فاقد حق صلاحیت قانونگذاری در برخی امور اعلام کرده است که این امر را با استناد به جایگاه رهبری و در واقع قید «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت» انجام داده است. شورای نگهبان در نظریه مورخه 1361/12/26 چنین ابراز داشته است: «...قسمت... که شورای سرپرستی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را مسئول و جوابگو در برابر مجلس شورای اسلامی قرار داده است، با توجه به اینکه سازمان مذکور، بایستی زیر نظر مشترک قوای سه گانه اداره شود، مغایر با اصل 175 قانون اساسی است». سپس شورای نگهبان در نظریه تفسیری³ خود اعلام کرد که مجلس صلاحیت قانونگذاری درخصوص تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به آزادی بیان در صدا و سیما را ندارد و این از اختیارات اختصاصی مقام رهبری است. در واقع این نظر مشعر بر این است که چون اداره صدا و سیما زیر نظر رهبری است، مقررات مربوط به حدود و ضوابط آزادی بیان در آن مرکز نیز باید توسط رهبری تعیین شود و مجلس صلاحیت مداخله ندارد (مهرپور، 1390).

لازمه این نظر این است که در این مورد و قاعدتاً مواردی که زیر نظر رهبری است، مجلس حق قاعده‌گذاری و هنجارسازی را ندارد. این موضوع جدا از مطاع بودن عملی نظر شورای نگهبان قابل بحث و مذاقه است. نخست اینکه در اصل 175 قانون اساسی تصریح نشده است که صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام رهبری است، بلکه نصب و عزل رئیس صدا و سیما از اختیارات رهبری است (همان)

¹. شورای نگهبان در اظهارنظرهای مختلف مکرر دریافت خسارت تأخیر تادیه را حرام دانسته بود. از جمله در نظریه مورخه 1364/4/12 اعلام نموده بود: «...مطالبه مازاد بر بدهی بدهکار به عنوان خسارت تأخیر تادیه چنانچه حضرت امام مد ظله نیز صریحاً به این عبارت (آنچه به حساب دیر کرد تادیه بدهی گرفته می‌شود، ربا و حرام است) اعلام نموده‌اند جایز نیست و...» (روزنامه رسمی ش 12834 مورخه 67/12/25). ولی به دلیل مشکلات پدید آمده برای بانکها مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال 1368 ضمن تعیین نحوه وصول مطالبات بانکها آن را جایز شمرد (روزنامه رسمی مورخه 69/3/13).

². نمونه‌های دیگری از این احکام نسبت به ارکان مختلف نظام به ویژه قوای سه‌گانه نیز وجود دارد:

در خصوص قوه مقننه می‌توان به فرمان امام در مورد رأی اعتماد به دولت در مجلس دوم و دستور مقام رهبری مبنی بر خروج طرح تغییر قانون مطبوعات از دستور کار مجلس ششم اشاره نمود (سخنرانی رئیس مجلس در تاریخ 79/5/16). در خصوص قوه مجریه نیز استفتاء وزارت ارشاد برای استفاده از وجود دریافتی از مردم بابت ثبت نام حج و هزینه نمودن منافع آن و همچنین در خصوص قوه قضائیه دریافت خمس و یا حق سرپرستی از اموال توسط محاکم انقلاب قابل اشاره است. مثال‌های موارد دیگر به طور مبسوط در بحث اختیارات ولی فقیه مطرح می‌گردد. در مورد خمس نگ: (خمینی، 1378، جلد 20: 147 و 148).

³. نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره 79/21/979 مورخه 1379/7/10: مطابق اصل 175 قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی، صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابر این سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد»



و این دو مساله از هم جدا هستند. دوم آنکه اگر این استدلال، که چون اختیار عزل و نصب رئیس نهادی بر عهده رهبری است، بنابراین مجلس حق ورود و تقنین در خصوص آن نهاد و وظایف مربوط به آن را ندارد، را بپذیریم، مساله بدین جا ختم نمی‌شود و به دیگر موارد نیز کشانده خواهد شد. با این استدلال به طور مثال طبق اصول 110 و 157 نصب و عزل رئیس دستگاه قضا با مقام رهبری است لذا کلیه ترتیبات و ضوابط برای اداره قوه قضاییه و حتی جرائم و مجازات‌ها باید به وسیله مقام رهبری تنظیم شود و مجلس هم حق هنجارسازی در این وادی را نخواهد داشت. اما آنچه روشن و مبرهن می‌باشد، این است که در اصول مرتبط^۱ بنا به حکم صریح مقنن اساسی باید با تصویب قانون به آنان ترتیب اثر داد و قانون هم طبعاً چیزی است که توسط مجلس تصویب گردد. در صورت پذیرش این استدلال با توجه به ملاک تفسیر، در مورد موضوعات تحت نظارت مستقیم رئیس جمهوری^۲ یا نهادهای زیر نظر رئیس دستگاه قضا^۳ نیز قابل سرائت است (همان). در حالی که در اصول مرتبط (52، 173 و 174) تفصیل آنها به قانون احاله شده است.

برخی معتقدند که هر چند قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری، از مجلس سلب نشده است، لکن مجلس نیز در امر قانونگذاری با محدودیت‌هایی مواجه است و برای نهادهایی که به لحاظ جایگاه بالاتر از مجلس هستند یا به نوعی مستقل بودن آنها ضروری است، نمی‌تواند قانونگذاری کند. چرا که اساساً مجلس مشروعیت خود را از مقام رهبری اخذ کرده و نمی‌تواند در محدوده اختیارات ولی فقیه بدون اذن ایشان قانونگذاری کند (رستمی و قطبی، 1393). مضافاً با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل 175 و ملاک و مبنایی که در این تفسیر آمده علی القاعده باید یکی از موارد محدودیت مجلس در امر هنجارسازی را وضع مقررات در زمینه وظایف داخل در حوزه مأموریت‌های نهادهایی که زیر نظر مقام رهبری هستند، به شمار آورد. در بررسی نظریات شورای نگهبان مصوبات ذیل جهت صیانت از جایگاه مقام رهبری خلاف اصل 57 دانسته شده است:

کافی نبودن مجرد اطلاع مقام رهبری^۴؛ عدم رعایت شرط مقام رهبری برای اخذ مالیات از برخی دستگاه‌ها^۵؛ مغایرت اعطای تسهیلات به طرح‌های زود بازده... با اساسنامه تایید شده توسط مقام رهبری^۶؛ مصوباتی که اطلاق آن‌ها شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری است بدون اذن ایشان^۷؛ الزام به عضویت نماینده ولی فقیه در شورای مرکزی زکات^۸؛ موظف کردن کمیته امداد امام خمینی در به مصرف رساندن معادل ریالی زکات جمع آوری شده بدون اذن ولی فقیه^۹؛ حذف یا ادغام ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و واگذاری وظایف و اختیارات آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم بدون اذن مقام رهبری^{۱۰}؛ تذکر به دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری^{۱۱}؛ وضع

۱. اصول 159، 158، 161، 163، 164، 166 و 167 قانون اساسی.

۲. امور برنامه و بودجه و استخدامی

۳. تشکیل دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کشور

۴. نظریه شماره 78/21/4551 مورخ 78/2/8 در خصوص «آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» مصوب 78/1/18

۵. نظریه شماره 80/21/3172 مورخ 80/11/11 در خصوص لایحه "اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم" مصوب 80/11/3

۶. نظریه مورخ 81/12/6 در خصوص لایحه بودجه سال 82 کل کشور

۷. نظریه شماره 82/30/6804 در خصوص طرح "برگزاری مناقصات" مصوب 82/11/8 و نظریه شماره 85/30/20749 مورخ 85/12/13 در خصوص لایحه

"مدیریت خدمات کشوری" مصوب 85/11/18، یا طرح حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مورخ 98/10/30

۸. نظریه شماره 88/30/32242 مورخ 88/2/6 در خصوص طرح زکات مصوب 88/1/18

۹. نظریه شماره 88/30/32242 مورخ 88/2/6 در خصوص طرح زکات مصوب 88/1/18

۱۰. نظریه 88/30/32662 مورخ 88/3/2 در خصوص لایحه "پیشگیری از وقوع جرم" مورخ 88/2/9

۱۱. لایحه «اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب 65/8/22 مجلس تحت عنوان

مسئولیت رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی» مورخ 82/1/19



مقرره پیرامون نهادها و دستگاه‌های زیر نظر مقام رهبری بدون کسب مجوز یا اجازه از سوی ایشان^۱؛ محول نمودن وظایف محول شده به ستاد مبارزه با فساد اقتصادی علاوه بر وظایف تفویض شده توسط مقام معظم رهبری^۲؛ عدم امکان الزام عضویت نماینده ولی فقیه در شورای مرکزی زکات^۳؛ عدم امکان الزام عضویت امامان جمعه در شوراهای استان، شهرستان و بخش^۴؛ تعیین تکلیف برای کمیته امداد که دارای اساسنامه مصوب است که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده^۵؛ عدم پذیرش تکلیف اشخاص حقوقی زیر نظر ولی فقیه به اعلام صورت سالانه فهرست کامل متعلق به خود به سازمان بورس و اوراق بهادار^۶؛ وجود سابقه نظر مقام رهبری پیرامون برخی از موضوعات از جمله: نظر به معافیت دادن برخی دستگاه‌ها^۷؛ جرائم مرتبط به دادگاه ویژه روحانیت^۸؛ قانون مطبوعات^۹؛ مقررات اعطای معافیت از خدمت دوره‌ی ضرورت در قبال خدمات روحانیون در امور علمی، فرهنگی و تبلیغی در مناطق محروم^{۱۰}؛ حذف یا ادغام ستاد (مبارزه با قاچاق کالا و ارز و واگذاری آن به سازمان پیشگیری از وقوع جرم بدون اذن مقام معظم رهبری^{۱۱}؛ لزوم رعایت سیاست های کلی برنامه ششم توسعه^{۱۲}؛ تعیین میزان سود متوسط به آیین نامه مغایر اذن معظم له^{۱۳}؛ نصب و تعیین عضو در اساسنامه هایی که به تأیید مقام معظم رهبری می رسد یا اعضای آن توسط ایشان تعیین می گردند مانند شورای عالی فضای مجازی^{۱۴}؛ لزوم ارائه مجوز مقام معظم رهبری در استفاده از منابع صندوق توسعه ملی^{۱۵}؛ منع هرگونه تغییر در برداشت و همچنین استفاده از منابع صندوق توسعه ملی و مصارف آن برای تامین بخشی از منابع تسهیلات مالی خارجی بدون اذن مقام معظم رهبری و تخصیص آن صرفاً در موارد ماذون^{۱۶}؛ لزوم عدم مغایرت مصوبات با سیاست های کلی مقام معظم رهبری^{۱۷}.

رویه‌ی شورای نگهبان بدین صورت است که مصوباتی را که به تأیید رهبری می‌رسد، شرع محسوب می‌کند که این موضوع در چارچوب منطق تئوری ولایت فقیه قابل توجیه است. زیرا نظام سیاسی اسلام، نظام امت و امامت است. نیاز امت به امامت، نیاز همیشگی است.

۱. طرح «ساماندهی بهداشت و درمان بر اساس اصل ۳، ۴۳، ۲۹ قانون اساسی ج ۱۱» مورخ ۸۱/۴/۳۰؛ لایحه اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و اصلاحات بعدی آن مورخ ۸۵/۱۰/۱۲؛ لایحه برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مورخ ۹۵/۱۰/۲۶ لایحه بودجه سال ۹۹ کل کشور مورخ ۹۸/۱۲/۱۱

۲. لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مورخ ۸۷/۲/۲۹

۳. طرح زکات مورخ ۸۸/۱/۱۸

۴. همان

۵. لایحه بودجه سال ۸۹ کل کشور مورخ ۸۸/۱۲/۲۴ و همچنین لایحه بودجه سال ۹۹ کل کشور مورخ ۹۸/۱۲/۱۱

۶. طرح اصلاح بند ۵ ماده ۶ قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی مورخ ۹۸/۱/۲۰

۷. لایحه «ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مورخ ۸۲/۹/۱۸ و لایحه «اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم» مورخ ۸۰/۹/۲۹

۸. طرح «تشکیل هیات منصفه» مورخ ۸۰/۱۰/۵

۹. طرح یک فوریتی «اصلاح ماده ۶ قانون مطبوعات مصوب ۷۹» مورخ ۸۱/۱۰/۱۱؛ طرح یک فوریتی «استفساریه تبصره ۷ ماده ۹ قانون مطبوعات» مورخ ۸۲/۷/۲۳ و طرح یک فوریتی «محدودیت توقیف مطبوعات» مورخ ۸۲/۸/۴

۱۰. طرح «سرباز روحانی در مناطق اهل سنت و ویژه روحانیون اهل سنت» مورخ ۸۰/۹/۱۱

۱۱. لایحه پیشگیری از وقوع جرم مورخ ۸۸/۲/۹

۱۲. لایحه بودجه سال ۹۸ کل کشور مورخ ۹۷/۱۲/۱۱

۱۳. لایحه اعطای تسهیلات از محل منابع صندوق توسعه ملی برای ایجاد اشتغال در روستاها با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته، عشایری و مرزی مورخ ۹۶/۴/۱۸

۱۴. طرح عضویت رئیس سازمان پدافند غیر عامل در برخی از شورای های عالی مورخ ۹۶/۵/۳۱

۱۵. لایحه بودجه سال ۹۸ کل کشور مورخ ۹۷/۱۲/۱۱

۱۶. طرح اصلاح قانون بودجه سال ۹۶ کل کشور مورخ ۹۶/۹/۲۸؛ لایحه بودجه سال ۹۹ کل کشور مورخ ۹۸/۱۲/۱۱ و لایحه برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مورخ ۹۵/۱۰/۲۶ و لایحه بودجه سال ۹۹ کل کشور مورخ ۹۸/۱۲/۱۱

۱۷. طرح تدوین و تنقیح قوانین مقررات کشور مصوب ۹۸۸۸/۱۲/۱۰ و طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکتهای مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مورخ ۹۱/۱/۲۷



امامت رهبری فراگیر در امور دینی و دنیایی به جانشینی از پیامبر تعریف شده است. چنین رویکردی به روشنی جایگاه امامت را در راس هرم سیاسی قرار می دهد و برای آن اشراف کامل نسبت به کل نظام، قائل است. در این نظام، مشروعیت همه نهادها و قوا در مشروعیت حاکم اسلامی که ولایت امر و ولایت امر و امامت است را بر عهده دارد، سرچشمه می گیرد (جوان آراسته، 1395) بنابراین از این دیدگاه عملکرد شورای نگهبان با خواست قانون اساسی تعارضی ندارد.

2-2- بند اول اصل 110 (تعیین سیاست های کلی نظام)

وظیفه اساسی رهبر شان هدایتی اوست که بخش عمده آن در قالب سیاستگذاری کلی تجلی پیدا می کند (مرندی، 1401). مطابق بند اول اصل 110، یکی از صلاحیتهای مقام رهبری تعیین سیاستهای کلی نظام است. این سیاستها همان تعیین اهداف و خط مشی های کلی است که خارج از از حیطه تقنینی است و بر مبنای مصالح وضع می شود (ارسطا، 1380) و هدف از آن در درجه نخست تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است (هاشمی، 1393). هر چند در هنجاری بودن (حاجی علی خمسه، 1397) یا ارشادی بودن (راسخ، 1396) این سیاستها اختلاف نظر وجود دارد، ولیکن با توجه به رویه عملی شورای نگهبان، هیچ فرضی غیر از هنجاری بودن سیاست ها تامین کننده فلسفه و اهداف مورد نظر قانونگذار اساسی نیست (کدخدایی و طحان نظیف، 1396). در واقع واگذاری این صلاحیت به مقام ولایت فقیه ناشی از الزام به اجرای اوامر وی در نظام جمهوری اسلامی بوده است (اسماعیلی و طحان نظیف، 1391). مضافاً بند دوم اصل 110 و تعیین نهاد ناظر این تردید را کاملاً از بین می برد. زیرا در صورت جنبه ارشادی داشتن، تکلیف نظارت امری عبث تلقی می شد. از همین رو اقتضای در کنار هم قرار گرفتن بندهای 1 و 2 اصل 110 دلالت بر هنجاری بودن سیاستهای کلی نظام است (ویژه، 1388). اما از لحاظ سلسله مراتب هنجاری به نظر می رسد این قسم سیاستها فروتر از قانون اساسی و فراتر از مقررات عادی باشد (انصاری 1385). مقام رهبری در راستای ذیل اصل موصوف نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده اند. «همچنین به موجب جزء 1-4» پیوست حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام² ابلاغ نمودند که «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده ای از اعضای مجمع انتقال یابد و انتخاب این جمع برعهده اعضای مجمع است.» بر اساس تفویض صورت گرفته، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام توسط «هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام» انجام می شود.

سازوکار نظارت بر حسن اجرای آن نیز در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام» تعیین شده است. این مقررات اولین بار در سال 1384 و سپس در سال 1394 به تصویب مقام رهبری رسیده است. مطابق ماده (7) این مقررات، مجلس موظف است در طول مراحل تصویب یک مصوبه، مواردی را که از سوی مجمع به عنوان «مغایرت» و «عدم انطباق» مصوبه با سیاست های کلی نظام اعلام می گردد، اصلاح نماید و «نهایتاً اگر در مصوبه نهائی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می کند».³ اعلام نظر این هیئت برای شورای نگهبان جنبه مشورتی نداشته و طریقیست دارد. مستند به اصل عدم صلاحیت و فلسفه ابلاغ سیاست های کلی نظام امکان حقوقی و قانونی جهت اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست های کلی نظام وجود ندارد (زفرقندی و اصلانی، 1398). از آنجا که صدر اصل 112 در خصوص موضوعاتی است که مجلس شورای اسلامی با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تامین نمی کند و بر مصوبه خود اصرار می نماید ولیکن در اینجا اصرار مجلس در خصوص ایراد شورای نگهبان نبوده بلکه اظهار نظر این هیئت به همراه

¹. طی نامه مورخ 1377/1/17

². ابلاغی 1396/5/30

³. پاسخ مقام رهبری به نامه مورخ 1392/11/24 دبیر شورای نگهبان: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالخصوص در قانون برنامه های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید، لکن در مواردی که مجمع در این خصوص اعلام نظر ننماید، شورای نگهبان برطبق وظیفه ذاتی خود درباره ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست ها عمل خواهد نمود.

نظر شورای نگهبان به مجلس اعلام می شود. لذا موضوع ایراد اعلامی متفاوت از موضوع اصل پیشگفت بوده و مجلس، مکلف به رفع این ایرادات است و عدم رفع این ایرادات نمیتواند موضوع اصرار مجلس و ارجاع موضوع به مجمع صورت گیرد.¹

روشن است که جایگاه و شان مقام رهبری ایجاب می کند که سیاستگذاری کلی نباید آن قدر عام تعریف شود که سیاستگذاری میانی و جزئی، تقنین و اجرا و سایر موارد را نیز شامل شود، در حالی که مقصود قانون اساسی آن است که راهبردهای کلان نظام توسط رهبری تعیین شود (مرندی، 1400). در رویه عملی شورای نگهبان مصوبات متعددی از مجلس را به استناد مغایرت با سیاست های کلی نظام با بند 1 اصل 110 مغایر دانسته است.² البته برخی معتقدند که هر چند کارویژه مهم مقام رهبری، سیاست گذاری کلان است که خود نشان از نقش هدایتی مقام رهبری دارد ولیکن به علت ضمانت اجرای حقوقی ضعیف این حوزه به شدت تضعیف شده است (مرندی، 1400). به عبارت بهتر سیاست های کلی نظام هر چند شانی بالاتر از قوانین مجلس دارند و جزو اسناد بالادستی به حساب می آیند، اما چون از جنس قانون نیستند، دادگاه ها نمی توانند با استناد به آن حکم صادر کنند و دیوان عدالت اداری نیز نمی تواند به ادعای مغایرت مصوبات دولتی با سیاست های کلی نظام رسیدگی کند (موسی زاده، 1387) اما با توجه به دقت خاص شورای نگهبان و اینکه این قسم سیاستها از قواعد بالا دستی محسوب می شوند، تاثیر گذاری آن بر روند تصویب قوانین به هیچ عنوان قابل انکار نیست.

3-2- بند هشت اصل 110 (حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست)

نمونه بارز راهکار مندرج در این بند، اصدار حکم حکومتی است. احکام حکومتی تصمیماتی هستند که ولی امر در سایه قوانین شریعت به حسب مصلحت زمان اتخاذ می کند و طبق آنها مقرراتی وضع نموده و به اجرا در می آورد ولیکن برخلاف قوانین آسمانی تابع مصلحت هستند و تدریجا قابل تغییر و تبدیل اند (علامه طباطبایی به نقل از راعی و عطریان، 1391). قانون گذاری ولی امر در دوران غیبت برای اجرای اهداف و ارزش ها و قواعد و اصول تقنینی الهی است و به هیچ وجه در عرض آن نیست، لذا تشریع کننده واقعی خداوند است و ولی فقیه اجرای آن را در دوران غیبت بر عهده دارد. بنابراین تقنین در حقوق موضوعه با تقنین در اسلام فرق دارد (احمدی و همکاران، 1399). چرا که ماهیت اسلامی نظام در قانون اساسی، خود دلیلی متقن بر جایگاه حکم حکومتی است. بنابراین، لازمه پذیرش حاکمیت احکام اسلام (اولیه و ثانویه)، پذیرش امکان اصدار احکام ولایی از سوی ولی فقیه و اعتبار اینگونه احکام است (ملک افزلی اردکانی، 1390). ملاک وضع آن هم تشخیص مصلحت در نظر حاکم است، هر چند تمامی احکام شرعی دارای مصلحت می باشند ولی این نوع مصلحت به تشخیص حاکم بوده (رحمانی، 1382) و در عین حال اجتماعی هستند (باقرزاده، 1383). در ضمن اطلاق بندهای 7 و 8 اصل 110 نیز دلالت بر ولایت مطلقه فقیه نیز دارد (جوادی آملی، 1383)، بدین جهت،

¹. ابوالفضل دریشوند به نقل از: <http://fdn.ir/page/143369>

². نظریه شماره 86/30/25143 مورخ 1386/11/30 شورای نگهبان در رابطه با «لایحه بودجه سال 1387 کل کشور»: نظر به این که مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام پیرو ابلاغیه مورخ 1384/6/15 مقام معظم رهبری (مدظله العالی)، برحسب نظارت تفویض شده از طرف معظم له، طی نامه شماره 53764/0101 مورخ 1386/11/29 اعلام داشته، به لایحه مذکور رسیدگی کرده و مواردی را خلاف اصول سیاست های کلی نظام تشخیص داده که قهرا مغایر بند 1 اصل 110 قانون اساسی است، علی هذا نظریه مذکور جهت اقدام لازم به پیوست ارسال می گردد. نظر نهایی شورای نگهبان متعاقبا اعلام خواهد شد.»

نظریه شماره: 86/30/23107 مورخ 86/8/16 شورای نگهبان در خصوص «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست های کلی اصل چهارم قانون اساسی»: «... ضمنا در تاریخ 1386/7/28 مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه اجرای سیاست های کلی اصل 44 قانون اساسی با سیاست های کلی ابلاغی، مغایرت و ابهاماتی را طی نامه شماره 521840/0101 مورخ 1386/8/1 به شورای نگهبان ارسال کرده که عینا اعلام می گردد...» نظریه شماره: 89/30/40968 مورخ 1389/10/6 در خصوص «لایحه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (1394/1390)»... «ضمنا در تاریخ 1389/9/20 رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (1394/1390) با سیاستهای کلی ابلاغی، اهم مغایرت ها را طی نامه شماره 4501/م مورخ 1389/9/22 به این شورا ارسال کرده که عینا بشرح زیر منعکس می گردد: اهم مواد و بندهای سیاست های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آنها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آنها قرار دارد عبارتند از:» نظریه مورخ 80/12/19 در خصوص لایحه بودجه سال 81 کل کشور

صرف نظر از آنچه گفته شد، میتوان نتیجه گرفت که این دو بند به خودی خود، بر امکان صدور حکم حکومتی از سوی ولی فقیه دلالت دارند.

لازم به ذکر است برخی سیاست های کلی نظام و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت که بر مبنای آن تصویب می شود را از سنخ احکام حکومتی می دانند که با توجه به ابتدای قانون اساسی بر موازین شرعی تعیین آن در اختیار زعیم جامعه اسلامی قرار گرفته است (ارسطا، 1380 و عمید زنجانی، 1387). بر همین اساس مصوبات مجمع بر مبنای بند 8 اصل 110 بدون ارجاع رهبری و تایید نهایی آن مقام بی اعتبار خواهد بود و حتی بنا به تفسیر شورای نگهبان این مجمع حتی مستقلا حق توسیع یا تضییع مصوبات خود را بدون جلب نظر مقام رهبری نخواهد داشت.¹ دادن مجوز صدور احکام حکومتی به ولی فقیه در قانون اساسی، در راستای مصلحت اسلام و جامعه اسلامی است که لازم است شرایط خاص ناظر بر فقیه و حکم حکومتی رعایت شود. از جهت دیگر برخورداری بالاترین مقام سیاسی کشور از اختیارات ویژه با مبنای و اهداف وضع اصل حاکمیت قانون که محو استبداد و خودکامگی و تحقق عدالت اجتماعی است تغایری ندارد و شاهد آن پذیرش مقام تعدیل کننده مافوق قوای سه گانه با اختیارات خاص همراه با نظارت موثر در نظام های سیاسی دنیا می باشد (راعی و عطریان، 1391) گذشته از آن در فضای عملیاتی حکم حکومتی در عمده موارد اختیاراتی را برای دولت ایجاد کرده و در موارد اندکی به تضییق اختیارات دولت یا مجلس منجر شده است (مردی، 1401) و در بن بست های سیاسی و قانونی بسیار کارگشا می باشد، هر چند احتمال ورود قواعدی خارج از قانون اساسی در این فرض متصور است.

4-2- بند چهار اصل 110 (فرماندهی کل نیروهای مسلح)

بنا به ظاهر امر مستندا به اصل 71 این نهاد صلاحیت ورود به قلمرو هنجارسازی در امور مربوط به نیروهای مسلح را دارد. اما مطابق بند های 4 و 6 اصل 110 و همچنین بند 16 سیاست های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی رهبری² این حوزه از ید هنجارگذاری مجلس خارج است.

البته همان گونه که صلاحیت قانونگذاری مجلس در خصوص موارد مقرر در اصول 126 و 157 به ترتیب مشروط و متوقف به اذن رئیس جمهور و رئیس دستگاه قضا نیست، این تشابه نیز در اینجا صدق کرده و امکان قانونگذاری مجلس در این حوزه نیز قابل تصور است. اما اگر فرایند سیاست گذاری را شامل تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست و برآورد سیاست تقسیم کنیم (جلیلی قاسم آقا، 1397) آگاه ترین فرد به فرایند سیاستگذاری در نیروهای مسلح، فرمانده این نیروهاست. کما اینکه اختیار و صلاحیت مقام رهبری نشأت گرفته از تئوری ولایت مطلقه فقیه است. صرف نظر از ایجاب نمودن مقتضیات فرماندهی، به لحاظ آنکه نیروهای مسلح مستقیما توسط رهبری اداره می گردند، مسلما دستورات، فرامین و بعضا آئین نامه های مربوطه به عنوان ضابطه اجرائی محسوب می گردند که هر چند توسط مجلس شورای اسلامی تصویب نگردیده است (محسنی و نجفی، 1379). در یک نگاه کلی شورای نگهبان ایجاد تغییرات در ساختار نیروهای مسلح؛³ عزل و نصب نیروهای مسلح (مطابق بندهای 4

¹ . مجموعه نظریات شورای نگهبان، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، معاونت تدوین و تنقیح و انتشارات قوانین ریاست جمهوری، 1389

² . مورخ 98/7/6 (رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح)

³ . نظریه شماره 81/30/2342 مورخ 81/11/5 در خصوص لایحه تشکیل سازمان صنایع هوا فضای نیروهای مسلح ج ۱۱ مصوب 81/10/22؛ نظریه شماره 30/6247 مورخ 83/3/3 در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه؛ نظریه شماره 81/30/1862 مورخ 81/8/23 درباره رلیحه تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح مصوب 81/7/29؛ نظریه شماره 81/30/1960 مورخ 81/9/10؛ نظریه شماره 81/30/602 مورخ 81/3/7 و نظریه شماره 81/30/1862 مورخ 81/8/23

و 6 اصل 110) ¹ و فراتر از آن ² ایجاد تکلیف برای نیروهای مسلح ³؛ اعطای اختیار به نیروهای مسلح بدون اذن مستقیم یا غیرمستقیم مقام رهبری ⁴؛ سیاستگذاری برای نیروهای مسلح ⁵ و تعیین ضوابط مالی مربوط به نیروهای مسلح ⁶ را خارج از حیطه صلاحیت عام قانونگذاری مجلس قلمداد نموده است. شورای نگهبان در هر زمان که بین صلاحیت عام مجلس و صلاحیت فرماندهی نیروهای مسلح تعارض به وجود آید، برای صلاحیت فرماندهی کل قوا اولویت قائل شده است. در واقع از نظر شورای نگهبان هرگونه عزل و نصبی باید یا مستقیماً توسط فرمانده کل نیروهای مسلح یا توسط سایر افراد منصوب شده توسط ایشان صورت گیرد، در غیر اینصورت آن را مغایر با قانون اساسی می داند. البته در مواردی شورای نگهبان مصوباتی که مشتمل بر ایجاد تکلیف و الزام برای نیروهای مسلح بود را مغایر قانون اساسی ندانست. ⁷ (نک: منصوریان و خسروی، 1402). صلاحیت فرماندهی کل نیروهای مسلح منطبقاً حکم می کند که امورات مرتبط با راهبری، نظم و نسق این نیروها تحت زعامت ایشان قرار گیرد، اما تصویب دیگر موضوعات که مستقیماً ارتباطی با مسایل ماهیتی فرماندهی ندارد و بیشتر پیرامون تامین رفاهیات، استخدام و نظام پرداخت حقوق و مزایا و مواردی از این دست بوده از رهگذر عادی آن و توسط مجلس صورت پذیرد، منافاتی با اختیارات مقام رهبری ندارد.

3- تاثیر گذاری مقام رهبری به نحو غیر مستقیم

علاوه بر تاثیر مستقیم مقام رهبری بر محدوده اختیارات مجلس در قانونگذاری، هنجارها و قواعدی نیز غیر مستقیم از طریق نهادهایی چون شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی (بدون داشتن پایگاه در قانون اساسی) و شورای عالی امنیت ملی (به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی) با توجه به جایگاه ایشان و بدون آنکه تحت نظارت یا داوری پاسدار قانون اساسی قرار گیرد، به نظم حقوقی وارد می شوند.

1-3- شورای عالی انقلاب فرهنگی

صلاحیت تقنینی نهادهایی چون مقام رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی امنیت ملی این ویژگی را دارا هستند که در قانون اساسی از آنها و صلاحیتهای آنان سخن به میان آمده است. اما شورای عالی انقلاب فرهنگی فاقد چنین ویژگی است. این باور وجود دارد که اعتبار و وجهت قانونی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به حکم ولی فقیه برمی گردد که در اصل 57 چنین صلاحیتی برای ولی فقیه به نحو اطلاق ذکر شده است. چرا که هم امام خمینی و هم مقام رهبری هر دو بر اعتبار مصوبات این شورا تاکید کرده اند. ⁸ در نتیجه مجلس موظف خواهد بود از ورود به موارد فرهنگی و موارد مرتبط با حیطه وظایف شورای عالی انقلاب

¹. نظریه شماره 79/21/235 مورخ 79/3/31 در خصوص لایحه الحاق سه تبصره به بند 12 ماده 4 قانون نیروی انتظامی مصوب 69؛ نظریه شماره 4594 مورخ 61/3/4 در خصوص اساسنامه سپاه پاسداران مصوب 61

². شورای نگهبان در مواردی که عزل و نصبی فراتر از موارد بند 6 اصل 110 بر عهده رهبری قرار گرفته را مغایر قانون اساسی تشخیص نداد از جمله قانون تشکیل وزارت اطلاعات مصوب 62 و قانون استخدامی نیروهای انتظامی مصوب 82/11/11

³. نظریه شماره 95/100/3966 مورخ 95/10/18 در خصوص طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد؛ نظریه شماره 78/21/5858 مورخ 78/9/30 در خصوص لایحه برنامه سوم توسعه؛ نظریه شماره 8577 مورخ 66/4/15 در خصوص طرح قانون ارتش ج ۱۱ مصوب 66 و نظریه شماره 79/21/1721 مورخ 79/11/13 در خصوص لایحه بودجه سال 80؛ نظریه شماره 87/30/28385 مورخ 87/6/3 در خصوص اساسنامه تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی مصوب 87 و نظریه شماره 82/30/6263 مورخ 82/10/14 در خصوص لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی

⁴. نظریه شماره 79/21/1713 مورخ 79/11/13 در خصوص بند الف تبصره 12 لایحه بودجه سال 80 و نظریه شماره 3811 مورخ 71/8/20 در خصوص طرح حمایت قضایی از بسیج

⁵. نظریه شماره 81/30/602 مورخ 81/3/7 در خصوص لایحه تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح

⁶. نظریه شماره 80/21/3428 مورخ 80/12/15 در خصوص لایحه بودجه سال 81

⁷. بند (ه) تبصره 11 لایحه بودجه 1397؛ بند (ج) تبصره 11 بودجه سالهای 98 و 99؛ بند (ب) تبصره قانون بودجه و بند (ز) تبصره 17 قانون بودجه سال 97

⁸. اظهارات مقام رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ 1378/9/23 به شرح ذیل است: «آنچه شما مصوبه دارید مثل مجلس می ماند. مصوبات این شورا لازم الاجراست، به هر جا که ابلاغ شد، دستگاه های اجرایی موظفند اجرا کنند. البته این جا دستگاه قانونگذاری نیست؛ نمی خواهیم تعبیر



فرهنگی که این شورا در خصوص آنها اقدام به مقررگذاری نموده است، اجتناب کند و رویه‌ی شورای نگهبان نیز بر این بوده است که در اینگونه موارد مصوبات مجلس را مغایر با اصل 57 اعلام می‌کند. با توجه به تئوری ولایت فقیه مصوباتی که به تأیید رهبری می‌رسد، شرع محسوب می‌شود. شورای نگهبان برخی از مصوبات مجلس را چون برخلاف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده را خلاف شرع و اصل 57 قلمداد نموده است. اما مصوبات این شورا، با اینکه اعضای آن منصوبین رهبری هستند، برخلاف مصوبات شورای عالی امنیت ملی یا مقررات مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام به تأیید مقام رهبری نمی‌رسند. حتی اگر بپذیریم مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بتواند عنوان قانون به خود بگیرند، مجلس می‌تواند با داشتن صلاحیت تقنینی خود در حوزه‌های مصوب آن، قانونگذاری کند اما شورای نگهبان برخی از مصوبات مجلس را به دلیل اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی در آن خصوص مقرر وضع نموده، مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه¹ شناخته است و در حوزه این شورا نه تنها اجازه قانونگذاری را نداده بلکه تلاقی با مصوبات این شورا را مغایر اصول 57 و 110 قلمداد نموده است.² در لایحه‌ی «اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» مورخ 81/8/12 شورای نگهبان به این لحاظ مصوبه‌ی مجلس را به طور کلی مغایر با قانون اساسی و اصل 57 دانست.³ مضافاً امکان شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در هیات عمومی دیوان عدالت اداری را نیز بر نمی‌تابد.⁴ از آن گذشته شورای نگهبان قائل به عدم صلاحیت مجلس در نسخ یا اصلاح مصوبات شورای انقلاب فرهنگی می‌باشد.⁵ هر چند در برخی موارد این موضوع را نادیده گرفته است.⁶

سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ایجاب می‌کند که بتوان قواعد فرادست را از قواعد فرودست تمایز داد. در صورتی این برتری تضمین خواهد شد که رتبه و طبقه‌ای که به آن داده شده است شفاف و روشن باشد. در غیر اینصورت اگر جایگاه آن هنجار مبهم باشد بحث برتری مغفول می‌ماند و هم چه بسا از هرگونه نظارتی مصون خواهد ماند. پیرامون مرتبت مصوبات این شورا نیز اختلاف نظر وجود دارد، که خود باعث ایجاد معضل‌های پیشگفت شده است. برخی آنها را به دلیل تاسیس توسط ولی فقیه برتر از قوانین مجلس می‌دانند، برخی اساساً این نهاد را به دلیل عدم تصریح در قانون اساسی فاقد جایگاه قانونی می‌دانند، برخی دیگر استناد به تأسیس این نهاد توسط ولی فقیه را برای استناد مصوبات این شورا به رهبری و مورد تأیید رهبری بودن مصوبات آن صحیح نمی‌دانند و برخی

قانون بکنیم. کما اینکه در آن سوالی هم که از امام شد و جوابی که ایشان فرمودند اسم قانونگذاری نیامده...». ایشان در همین جلسه در خصوص جایگاه مصوبات این شورا در حوزه فرهنگ بیان داشتند: «... اینجا برای کار فرهنگی قطعاً بر مجمع تشخیص اولویت دارد حداقل اینکه اصولاً اینجا برای کار فرهنگی تشکیل شده... اینجا منصوبین رهبری هستند که باید بنشینند و راجع به مسائل و سیاستهای فرهنگی بحث کنند و وقتی آن بحث را به مجمع تشخیص می‌فرستند، آنجا هم باید با نظر اعتبار به اینها نگاه بکند».

1. لایحه «اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش» مورخ 80/9/6؛ طرح «سرباز روحانی در مناطق اهل سنت و یژه روحانیون اهل سنت» مورخ 80/9/14؛ لایحه «بودجه سال 82 کل کشور»؛ طرح «نحوه انجام فعالیت‌های تشکلهای دانشجویی و دانشگاهی» مورخ 83/2/20؛ لایحه «بودجه سال 83 کل کشور» مورخ 82/12/10؛ بند 2-41 نظریه شماره 80/30/2972 مورخ 82/2/22 در خصوص لایحه «وظایف و اختیارات تغییر نام وزارت پست، تلگراف و تلفن» مصوب 81/1/26؛ نظریه شماره 80/21/2989 مورخ 80/10/13 در خصوص طرح «گزینش» مورخ 80/7/1 و نظریه شماره 88/30/37574 مورخ 88/12/12 در خصوص طرح «برقراری عدالت آموزشی در پذیرش در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی» مورخ 88/12/2

2. طرح برقراری عدالت آموزشی در پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی و تخصصی مورخ 98/12/2؛ طرح حمایت از تاسیس و تقویت موسسات و مراکز آموزش عالی غیر دولتی مورخ 89/3/30؛ لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مورخ 98/7/7؛ طرح تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش مورخ 98/7/21... البته لازم به ذکر است مصوباتی هم مجلس در ورود به حوزه صلاحیت این شورا داشته است که با مخالفت شورای نگهبان مواجه نشد. از جمله لایحه تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش در استانها، شهرستانها و مناطق کشور مصوب 72/9/3 یا طرح گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب 74/6/14

3. نظریه شماره 81/20/1943 مورخ 81/9/5

4. لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مورخ 89/10/28

5. نظریه شماره 1438-ق مورخ 80/9/10 در خصوص طرح اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش مصوب 86/9/6

6. مصوبه منشور حقوق و مسئولیتهای زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران مصوب 83/6/31



در خصوص جایگاه مصوبات آن قائل به تفصیل شده و معتقدند که اگر مصوبات به تأیید مقام رهبری برسد، این مصوبات فراتر از قوانین مصوب مجلس هستند و در غیر این صورت در مرتبه ای پایینتر از مصوبات مجلس قرار میگیرند، برخی دیگر شرط برتر بودن مصوبات این شورا نسبت به مصوبات مجلس و ضرورت عدم تصویب مقرره‌ی مغایر توسط مجلس را اعمال صلاحیت شورا در حدود صلاحیت خود و عدم مغایرت با قانون اساسی، شرع و احکام حکومتی بودن آنها دانسته و مجلس را ملزم به تبعیت از مصوباتی که این شورا خارج از حدود صلاحیت خود یا مغایر قانون اساسی و شرع وضع میکند، نمیدانند (نک: درویشوند و همکاران، 1397) ولیکن در خصوص نظریه اخیر مشخص نیست چه مرجعی متکفل و متولی تشخیص خروج این شورا از حیطه صلاحیت خود یا مغایرت مصوبات آن با قانون اساسی و شرع است؟ چون شورای نگهبان این مصوبات را به منزله شرع تلقی می نماید. پیشتر آشفتگی خاصی در نظم حقوقی وجود داشت که زینبده نبود زیرا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری آنها را در حد تصویب نامه و آیین نامه های دولتی (هنجارهای درجه سوم) می دانست و مبادرت به ابطال برخی از مصوبات آن¹ می نمود؛ درحالی که شورای نگهبان آن را در حد شرع دانسته و ارزش هنجار درجه یک به مصوبات آن داده بود (تقی زاده، 1390). در وضعیت کنونی مصوبات این شورا از مرتبه ای خاص در سلسله مراتب هنجاری برخوردار است چرا که مصوبات آن برای اجرایی شدن نیازمند تأیید رهبری نیست، مجلس هم که بنا به نظریات شورای نگهبان نمی تواند در زمینه هایی که شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوبه دارد قانونگذاری کند. لذا ظاهراً در حال حاضر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی ارزشی برابر با اصول قانون اساسی و شرع را به خصوص پس از تأیید مصوبه جایگاه اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب 76، به خود اختصاص داده است. البته رویه شورای نگهبان همواره واحد نبوده و برخی مصوبات این شورا را خلاف موازین شرع دانسته است.² به نظر می رسد باید برخی از مصوبات شورای انقلاب فرهنگی را که ماهیت سیاست گذاری و جهت دهی دارند در صورت تأیید مقام رهبری، برتر از مصوبات مجلس دانست و برخی دیگر که از جنس ضابطه و مقرره گذاری اند، مشمول این حکم ندانست (درویشوند و همکاران، 1397). قرائت شورای نگهبان، در مقام متصدی صیانت از قانون اساسی که حقوق رویه ای و عملی است، در ترسیم قلمرو هنجارسازی مجلس بسیار حیاتی است. بررسی عین نظریات شورای نگهبان در این زمینه می تواند راهگشا باشد. چرا که آنچه در عرصه نظر هست یک امر است و آنچه ردای اجرایی و عملی به خود می گیرد، موضوع دیگری است.³ شورای عالی فضای مجازی نیز در شمار نهادهای مؤثر در تحدید قلمرو صلاحیت عام مجلس قرار می گیرد.

¹. رای شماره 117 مورخ هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

². نظریه شماره 81/30/701 مورخ 81/3/22 در رابطه با مصوبه سیاست های فرهنگی جمهوری اسلامی در حوزه مطبوعات و نظریه شماره 83/30/7113 مورخ 83/1/20 در خصوص اساسنامه دانشگاه علوم پزشکی فاطمیه قم.

³. نمونه هایی از این موضوع در نظریات شورای نگهبان: - لایحه "اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش" نظر شورای نگهبان: 1- در بندهای 5، 6، 9، 11 و 17 ماده 6، چون وظایف بندهای 24 و 6 و 25 شورای عالی انقلاب فرهنگی را به شورای عالی آموزش و پرورش داده است، لذا مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل 57 و نیز مغایر با موازین شرع شناخته شد. 2- اطلاق ماده 16 چون شامل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت نظام می شود لذا مغایر با اصول 57 و 112 قانون اساسی است؛ طرح "سرباز روحانی در مناطق اهل سنت ویژه روحانیون اهل سنت" مورخ 80/9/14 نظر شورای نگهبان: ارزشیابی علمی تحصیلات طلاب حوزه های علمیه توسط وزارت علوم، در تبصره 1 ماده واحده با توجه به اینکه این وظیفه قبلاً توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی به شورای عالی حوزه علمیه قم و خراسان واگذار شده است، لذا خلاف موازین شرع و مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل 57 قانون اساسی است؛ لایحه "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" مورخ 81/8/12 نظر شورای نگهبان: با توجه به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی به موجب فرمان حضرت امام خمینی در مورخ 63/9/13 تشکیل شده است و در ششم اسفند همان سال مقرر فرموده اند: ضوابط و قواعدی را که شورای عالی انقلاب فرهنگی وضع می نماید باید ترتیب اثر داده شود و با توجه به نظر مقام معظم رهبری در مورخ 9/20/1375 و همچنین با توجه به این که مقام معظم رهبری مدظله العالی در مورخ 1376/9/5 نسبت به جایگاه اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی بیاناتی فرمودند، نظر شورا به شرح زیر است: الف) نظر به اینکه مقام معظم رهبری در خصوص این لایحه مقرر فرموده اند که: 1- وظایف شورای انقلاب فرهنگی به مرکز یا شورای مشابه واگذار نشود. 2- مبنای اسلامی دانشگاه و اسلامی و انقلابی بودن آن در لایحه مورد توجه قرار گیرد. 3- نهاد نمایندگی جایگاه خود را احراز کند. چون در این لایحه موارد مورد نظر معظم له به نحو مشخص منظور نشده است، لذا این مصوبه به طور کلی از این جهات خلاف موازین شرع و مغایر اصل 57 قانون اساسی است. ب) نظر به اینکه مقررات این مصوبه در مواردی از جمله بندهای 5 و 6 و تبصره بند 6 و تبصره 9 و بند 11 جزء "ب" و بند 4 جزء "ج" "



2-3- شورای عالی فضای مجازی

شورای عالی فضای مجازی به عنوان یکی از نهادهای خاص قاعده گذار در نظام حقوقی ایران بوده که از طریق حکم مقام رهبری جهت هدایت فضای مجازی تاسیس شده است. این شورا مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی در قانون اساسی و قوانین عادی به صراحت پیش بینی نشده و صرفاً موجودیت خود را از حکم حکومتی می گیرد (مراد خانی و تکلو، 1400). مسئولیت این نهاد به علت خلایی بود که در موضوع فزاینده فضای مجازی در زندگی شخصی و جمعی افراد و تاثیر آن در جامعه وجود داشت (نورایی، 1392). اعضای این شورا متشکل از اشخاص حقوقی و حقیقی هستند. طبق فرمان مقام رهبری «کلیه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه جانبه با این مرکز هستند»¹. قائل شدن اختیار تصویب قانون یا مصوبات لازم الاجرا به این شورا باعث شده تا این نهاد نیز در زمره نهادهای قانونگذاری در نظام حقوقی ایران در آید، تا آنجا که نهادهای دیگر قانون گذاری امکان تراحم و تداخل در آنها را نداشته باشند و به نوعی از حیث سلسله مراتبی مصوباتش در موارد مربوط به فضای مجازی در مرحله ای برتر و مشرف بر دیگر نهادها قرار گیرد (همان). فرض منطقی بر این ایده استوار است که این شورا باید در چارچوب قانون اساسی و در حیطه وظایف و اختیارات محوله

ماده 2 و ماده 7 شامل دانشگاهها و موسسات آموزشی و تحقیقاتی تحت نظر فرماندهی معظم کل قوا می باشد و قید کسب موافقت معظم له ذکر نگردیده لذا از این جهت خلاف موازین شرع و اصل 57 و بند 4 اصل 110 قانون اساسی شناخته شد. ج) در این مصوبه وظایف متعددی از شورای عالی انقلاب فرهنگی به شرح ذیل به شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری واگذار شده است، لذا این مصوبه از این جهت نیز خلاف موازین شرع و اصل 57 قانون اساسی شناخته شد. د) علاوه بر موارد فوق در 34 بند نیز اشکالات موردی وارد نمود که اکثراً با استناد به مغایرت با اصل 57 قانون اساسی بوده است

مواردی که شورای نگهبان به آنها استناد نموده است به شرح زیر است: 1- سوال حضرت آیت الله خامنه ای در خصوص اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی: محضر مبارک رهبر انقلاب اسلامی حضرت آیت الله العظمی امام خمینی مدظله العالی

شورای عالی انقلاب فرهنگی برای تامین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت عالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضاییه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف در این باره را ابلاغ فرمایند. 2- فرمان حضرت امام خمینی رضوان الله تعالی علیه در خصوص اعتبارات مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

بسمه تعالی ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می نمایند باید ترتیب آثار داده شود. 1363/12/6 روح الله الموسوی الخمینی 3- «مصوبات اینجا باید اجرا بشود حالا باید ترتیبی داده بشود که آن چیزی را که مورد نظر شریف ایشان بود، به نظر ما هم همین خوب است که ما بتوانیم کاری بکنیم که آنچه اینجا تصویب می شود، حتماً اجرا بشود. به صورتی نباشد که اینجا یک عده از افراد متفکر، صاحب منزلت فرهنگی و فکری و اجتماعی و غیره بنشینند و چیزی را تصمیم گیری بکنند، بعد ناگهان مثلاً مجلس در حاشیه یک مصوبه، همه آنها را نقض کند و بی نتیجه شود این مصلحت نیست... همیشه فکر می کنم این شورا و مجلس و دولت باید مکمل هم باشند». «اهداف و ماموریتها جامع و خوب تهیه شده است و باید امیدوار بود که شورای عالی انقلاب فرهنگی با این برنامه جامع بتواند در دوره زمانی مشخصی مثلاً- هفت سال- تغییرات محسوس در وضع فرهنگی کشور با همان گستردگی که در این مصوبات دیده شده است پدید آورد انشاءالله». 4- جناب آقای دکتر معین وزیر محترم علوم، تحقیقات و فناوری سلام علیکم، پیرو درخواست نقطه نظرهای مقام معظم رهبری مدظله العالی درباره ی پیش نویس لایحه اصلاح اهداف، شرح وظایف و تشکیلات آن وزارتخانه، معظم له پس از مطالعه ی پیش نویس فرمودند: نکات زیر به وزیر علوم تذکر داده شود تا در پیش نویس لایحه آنها را رعایت کند و در دولت و مجلس به همان ترتیب مشی نمایند: 1- وظایف شورای انقلاب فرهنگی به مرکز یا شورای مشابه واگذار نشود. 2- مبنای اسلامی دانشگاه و اسلامی و انقلابی بودن آن در لایحه مورد توجه قرار گیرد. 3- نهاد نمایندگی جایگاه خود را احراز کند. مراتب برای اقدام مقتضی ایفاد می شود. محمدی گلپایگانی رئیس دفتر مقام معظم رهبری

- لایحه "بودجه سال 82 کل کشور" و همچنین مغایرت بند "ث" تبصره 13، با اصول 52 و 57 قانون اساسی از این جهت که شورای نگهبان بر این عقیده بود که این بند و اجزاء آن چون ماهیت بودجه ای ندارد مغایر اصل 52 و به لحاظ اینکه شورای انقلاب فرهنگی در این خصوص مصوبه ای دارد مغایر اصل 57 قانون اساسی است؛ طرح "نحوه انجام فعالیت های تشکلهای دانشجویی و دانشگاهی" مورخ 83/2/20 نظر شورای نگهبان: علاوه بر اشکالات متعدد طرح از جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی، کلیت موضوع طرح از وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی است و تصویب آن به وسیله مجلس خلاف موازین شرع و مغایر اصل 57 قانون اساسی شناخته شد؛ لایحه "بودجه سال 83 کل کشور" مورخ 82/12/10 نظر شورای نگهبان: بند "ث" تبصره 14 و اجزاء آن به لحاظ اینکه شورای انقلاب فرهنگی در این خصوص مصوبه ای به شماره 80/9/12/د/ش مورخ 80/9/12 دارد مغایر اصل 57 قانون اساسی است.

¹. حکم مورخ 1390/12/17 مقام معظم رهبری

از سوی مقام رهبری مبادرت به وضع قاعده نماید. ولیکن با مذاقه در آیین نامه داخلی این شورا سه عنصر عدم وجود نهاد ناظر^۱، عدم انتشار تمامی مصوبات^۲ و مرجع تفسیر مصوبات شورا^۳ وجود دارد، که آن را از قانون عادی متمایز می نماید (مراد خانی و تکلو، 1400). مصوبات مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد عام مقررہ گذاری تحت نظارت دقیق شورای نگهبان است ولیکن فقدان نهادی برای پاسداری از هنجارهای فرازین (شرع و قانون اساسی) ورود هنجارهایی مغایر با این ارزشها را در نظم اساسی خاصه به دلیل عدم وجود نظارت^۴ و عدم امکان رسیدگی قضایی^۵ بسیار محتمل می سازد. از دیگر سو شورای نگهبان در مواردی به علت عدم رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی با توجه به مرقومه مقام رهبری^۶ در خصوص تشکیل شورای مذکور اجازه وضع مقررہ را نداده است.^۷ نکته قابل تامل این موضوع است که علاوه بر ورود این نهاد به صلاحیت دیگر قوا^۸، این شورا در مواردی اقدام به وضع تکلیف برای قوه مقننه^۹ و با تشکیل کمیسیون عالی تنظیم مقررات، رسماً وارد حوزه تقنین شده است. این در حالی است که وضع قانون مطابق اصل 74 یا از طریق طرح یا لایحه است. علی الاصول هرگونه اصلاح و تنقیح نیز از تشریفات موصوف پیروی می کند. چون تنها مرجع صالح برای وضع مقررہ با تشریفات خاص خود با نظارت نهاد داور، مجلس است این شورا می تواند این مصوبه را از طریق هیئت وزیران به مجلس تقدیم نماید. البته چنانچه این شورا را ادامه چتر ولایتی مقام ولایت فقیه بدانیم و بر مبنای فتوای امام خمینی بر ولایت فقیه این استدلال قابل تردید است (همان). با این وصف با توجه به عدم وجود نهاد ناظر و جهت صیانت از قانون اساسی و حفظ حقوق و آزادی های عمومی شایسته است مصوبات قبل از ارسال نزد مقام معظم رهبری برای مجلس و عنداللزوم شورای نگهبان ارسال شود تا در صورت مغایرت با قوانین بالادستی اصلاح و پس از تایید ابلاغ گردد (وکیلی، 1393). برخی بر این باورند که مستندات و استدلال های متعدد از احکام شوراها، سخنان و نامه نگاری های دو رهبر جمهوری اسلامی موید این فرض است که وظیفه شورا سیاست گذاری است و باید تصمیمات شورا غیرقطعی، عام و کلی و در راستای هماهنگی نهادهای سیاسی پایین دست و دارای ثبات طولانی مدت باشد و هدف آنها در راستای کلی ترین اهداف یک حکومت قرار گیرد که نمونه آن را در قوانین اساسی کشورها می توان مشاهده کرد (جلالی و سازگاری، 1399). عالمان و پژوهندگان سیاستگذاری در ارائه تعریف از چپستی سیاستگذاری تحت تاثیر خاستگاه فکری و رویکردشان نسبت به مفهوم سیاست قرار دارند، به همین دلیل تعاریفشان همسان نیست (غلامپور آهنگر، 1392) اما می توان گفت سیاستگذاری، طراحی و برنامه ریزی، روش ها و راه هایی برای دستیابی به اهداف معین در زمینه های مشخص است، با توجه به تعریف سیاست گذاری می توان مراحل آن را گردآوری داده ها، برنامه ریزی، اجرا، ارزیابی

۱. ماده ۱۱ آیین نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی: مصوبات شورای عالی پس از ملاحظه رییس شورا بلافاصله توسط دبیر به استحضار مقام معظم رهبری می رسد و سپس توسط دبیر به دستگاهها و اشخاص ذیربط ابلاغ می شود.

۲. تبصره ماده 11: آن دسته از مصوبات شورای عالی که بنابر تشخیص دبیر، انتشار عمومی آن ضرورت دارد، به منظور درج و انتشار به روزنامه رسمی کشور ابلاغ می شود

۳. ماده 24 این آیین نامه: تفسیر مصوبات شورای عالی برعهده خود این شورا می باشد

۴. در ماده 11 آیین نامه داخلی شورا همانطور که در سطور بالا ذکر آن رفت: واژه «بلافاصله» به معنی فقدان نهادی میان شورا و مقام رهبری است و به وضوح واژه استحضار با نظارت تفاوت معنایی عمیق دارد (مرادخانی و تکلو، 1400)

۵. تبصره ۲ قانون دیوان عدالت اداری (الحاقی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) - رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است،

۶. مورخ 1390/12/17

۷. لایحه برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (1396-1400) مورخ 95/10/26؛ لایحه بودجه سال 99 کل کشور مورخ 98/12/11

۸. مداخله در حوزه اجرا با تشکیل تنظیم گران بخشی و با کمک مرکز ملی فضای مجازی، صدور مجوزها، مداخله در پهنای باند بین المللی، مداخله در وضعیت رقابتی بازار و... و مداخله در حوزه قضایی از طریق مرجع رسیدگی شکایات و مرجع اعمال ضمانت های اجرایی

۹. از جمله ماده 2 مصوبه «سیاست های حاکم بر برنامه های بازی های رایانه ای» جلسه شماره 26 مورخ 1394/9/25

و اصلاح تقسیم کرد (رضائیان، 1387) به نظر می‌رسد با این نهاد و همچنین شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌بایست در هیئت و قامت یک نهاد سیاست گذار و نه قاعده گذار ظاهر شود.

3-3- شورای عالی امنیت ملی

تأمین امنیت ملی یکی از حیاتی‌ترین وظایف هر حکومتی است. قانون اساسی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و این مهم را که بیشتر به صورت پشتیبانی و ایجاد هماهنگی می‌باشد به شورای عالی امنیت ملی واگذار نموده است. مطابق آنچه در اصل 176 آمده است تأمین منافع ملی اولین هدف تشکیل شورای مذکور می‌باشد. منافع ملی مفهومی عام و کلی می‌باشد چرا که این مفهوم از ترکیب منافع و ملی تشکیل شده است و کلمه منفعت بر موضوعات و مفاهیم فراوانی صدق می‌کند (اسدیان، 1391). با توجه به محدوده صلاحیت شورای عالی امنیت ملی به مسایل امنیتی و دفاعی و اصل عدم صلاحیت در حقوق عمومی، باید گفت منظور از تأمین منافع ملی صرفاً موارد امنیتی و دفاعی را شامل می‌شود. این شورا در تعیین و اعمال سیاست‌های قانونی خود به منظور هماهنگی، می‌تواند مجموعه فعالیت‌های عمومی را تحت‌الشعاع تدابیر متخذ دفاعی قرار دهد و برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی از همه امکانات مادی و معنوی بهره جوید. این ابتکار عمل، چه بسا مجلس را از انجام وظایف مقرر خود معذور کند. برای مثال چنانچه شورا در اتخاذ تدابیر دفاعی خرید تسلیحات نظامی را مقرر دارد و یا ابتکار انعقاد قرارداد صلح را بر عهده گیرد این اعمال در مجموعه معاهدات بین‌المللی قرار دارد که قانوناً باید مطابق اصل 77 به تصویب مجلس برسد در حالی که تصمیمات مصوب این شورا وفق اصل 176 پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است. البته در مقام تفسیر ظاهراً می‌توان چنین اظهار داشت که اصل شورای عالی امنیت ملی به عنوان قاعده لاحق (مصوب 1368) می‌تواند مخصص اصل 77 (مصوب 1358) باشد. اما با توجه به این که در مجموعه وظایف و اختیارات شورا تصریحی به انعقاد قرارداد بین‌المللی نشده است این عدم تصریح بر قبول ادامه حاکمیت عام نظارت استصوابی مجلس بر جمیع مصوبات بین‌المللی کفایت می‌کند. بنابراین به نظر می‌رسد که مصوبات شورای عالی امنیت پس از تأیید مقام رهبری اصولاً قابل اجرا است اما برخی از تصمیمات شورا هم چون انعقاد قراردادهای بین‌المللی نظامی و سیاسی و تغییر خطوط مرزی (اصول 77 و 78) موضوعاً در حیطه نظارت استصوابی مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و حتمیت اجرای آن موکول به تصویب مجلس خواهد بود (اسلامی، 1384). در این خصوص حتی اگر پاره‌ای از مصوبات شورا بنا به دلایلی سری باشد در صورتی که رعایت امنیت کشور ایجاب کند قانونگذار اساسی اجازه می‌دهد رئیس‌جمهور (در مقام ریاست شورای عالی امنیت ملی) از طریق تقاضای تشکیل جلسه غیر علنی تصویب موضوعات مورد نظر را مطابق اصل 69 از مجلس بخواهد. تنها ایرادی که ظاهراً می‌توان وارد نمود آن است که چون مقام رهبری به قوای سه گانه نظارت دارد پس از تأیید مصوبات شورا توسط وی، نظارت مجلس بی‌اعتنایی به حریم مقام اعلای سلسله مراتب سیاسی است.¹ پرسش دیگر قابل طرح این است که آیا مجلس می‌تواند با قانون عادی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی را نقض کند؟

مصوبات و تصمیمات شورای عالی امنیت ملی دو گونه است. گاهی مصوبات آن جنبه خاص دارند و گاهی جنبه عام. به نظر می‌رسد در قسم اول از مصوبات شورا، مجلس نمی‌تواند دخالتی داشته باشد، زیرا چنین مواردی ذاتاً قابلیت قانونگذاری ندارند و صلاحیت اتخاذ تصمیم موردی و خاص شورای عالی امنیت ملی، نقض پذیر نیست. علاوه بر این که اصل استقلال قوا نیز اجازه دخالت قوه مقننه در این نوع تصمیمات را مجاز نمی‌شمارد (همان). اما در قسم دوم از تصمیمات شورا ممکن است این شبهه مطرح شود که صلاحیت عام قانونگذاری مجلس اقتضا دارد که مجلس بتواند با وضع قوانین، مصوبات کلی شورای عالی امنیت ملی را نقض کند. اما به نظر می‌رسد به چند جهت مصوبات شورا در حدود صلاحیت‌های مطرح شده در قانون اساسی مقدم بر قوانین عادی باشد. زیرا اصل

¹. با قبول حاکمیت قانون اساسی بر کلیه نهادها و مقامات و تفکیک وظایف قانونی از یکدیگر این جنبه قابل دفاع به نظر نمی‌رسد. وانگهی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس در هر حال به نحوی است که نظارت عالی مقام رهبری را هم چنان به قوت خود باقی نگه می‌دارد (هاشمی، 1393).



71 صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را محدود به حدود مقرر در قانون اساسی نموده است و مطابق اصل 176 تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی با شورای عالی امنیت ملی است و بر اساس قواعد، صلاحیت خاص شورا که نص است بر عموم اصل 71 که ظهور دارد، مقدم است. از سوی دیگر مطابق با اصل 176، لازم است سیاست‌های دفاعی - امنیتی در چهارچوب سیاست‌های کلی رهبری باشد و به قوانین عادی اشاره‌ای نشده است. البته قوانین عادی می‌توانند از جهات مختلف حدود و چهارچوب‌هایی را به تصمیمات شورای عالی امنیت تحمیل کنند¹ اما در هر حال شورا در مقام اعمال صلاحیت خود اعتبار مستقل دارد. نکته دیگر آن که با توجه به تأیید نهایی مصوبات شورای عالی امنیت ملی از سوی رهبری، با عنایت به اصول مختلف قانون اساسی تقدم مصوبات شورا بر قوانین عادی آشکارتر می‌گردد. در نتیجه می‌توان گفت صلاحیت مجلس، عام و صلاحیت شورا خاص است و صلاحیت خاص مقدم بر عام است مگر در مورد وظایف شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی که در اصل 176 به قانون عادی و مجلس محول نموده است. همچنین چون مصوبات شورای عالی امنیت ملی به تأیید رهبری می‌رسد، هم اصل 4 و مشروعیت آن رعایت شده است و هم مقام رهبری طبق اصول 5 و 57 و 107 ولایت مطلقه و ولایت امر را بر عهده دارد و قوای سه‌گانه نیز تحت امر وی می‌باشند مقدم بر سایر مسئولین است. در صورت تعارض نیز رهبری بر اساس اصول 5، 57، 107 و 110 می‌تواند شخصا در مقام ولی امر و ولایت مطلقه تدبیر نموده یا حکم دهد و سایرین موظف به تمکین می‌باشند یا از باب حل معضل نظام می‌تواند طبق بند 8 اصل 110 آن را به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع دهد، بنابراین تعارضی باقی نخواهد ماند (همان). گرچه با توجه به ضرورت موضوع، تشکیل شورای مذکور قابل توجیه است ولی این امکان وجود داشت که این شورا در اموری که نیاز به وضع مقررات عام دارد، به جای اقدام مستقیم، با بررسی مسایل مربوطه لوایحی را تنظیم و از طریق دولت برای تصویب به مجلس می‌فرستاد تا منجر به تورم مراجع تصمیم‌گیر نمی‌شد. این دغدغه خاطر از مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز مشهود است به طوری که بعضی اعضای شورای بازنگری وجود شورای عالی امنیت ملی را با این اختیارات، تشکیل نهادهای معارض و موازی قلمداد نموده و آن را موجب تداخل امور می‌دانستند بخصوص با توجه به اینکه تعیین سیاست‌های کلی نظام با رهبر است و از طرفی این شورا نیز در امور دفاعی و امنیتی باید به سیاست‌گذاری بپردازد (نگ: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی، 1369) و این سیاست‌گذاری نیز پس از تصویب مقام رهبری لازم‌الاجرا است. چنانچه مصوبات این مرجع را نه سیاست بلکه قانون بدانیم² لابد می‌پذیریم که مراجع متعددی در ایران متکفل امر قانونگذاری هستند و مجلس صلاحیت عام قانونگذاری ندارد (اسدیان، 1391). به هر روی در نظم فعلی حقوقی ایران، مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری نه تنها تحت نظارت هیچ دستگاهی اعم از شورای نگهبان و رئیس مجلس نیست بلکه تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه به ویژه مقننه و مجریه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و چه بسا که قانون و یا آیین‌نامه‌ای در این خصوص جزا یا کلا نسخ و یا نقض شود (هاشمی، 1393). نقش رهبری در شورای عالی امنیت ملی تعیین کننده و جهت دهنده به نظر می‌رسد، زیرا اولاً، هرگونه اعمال سیاسی باید در محدوده سیاست‌های تعیین شده از طرف این مقام باشد؛ ثانیاً، نمایندگان سیاسی و نظامی وی در این جلسه بر اساس تصمیمات وی عمل می‌کنند و ثالثاً، مصوبات شورا پس از تأیید وی قابلیت اجرایی پیدا می‌کند، بنابراین اقتدار مقام رهبری بر پیکره شورا آن چنان سایه افکنده است که این شورا اصولاً قادر به اتخاذ تصمیم مستقل نیست (اسلامی، 1384). بنابراین مقام رهبری از طریق شورای عالی امنیت ملی نیز می‌تواند هنجارهایی را به نظم حقوقی وارد کند، بدون آنکه تحت نظارت قرار بگیرند. این موضوع در قلمرو صلاحیت قانونگذاری مجلس چه نسبت با هنجارهای وضع شده و چه در زمینه ورود به وضع هنجارهای آتی اثر گذار است.

نتیجه گیری

¹. به طور مثال نوع بودجه ریزی و نحوه تخصیص‌ها و نیز قوانین اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ...
². با توجه به تعریف قانون و همچنین وجود مجلس شورای اسلامی (اصل 58) و صلاحیت عام آن (اصل 71)، به نظر می‌رسد تصمیمات و یا مصوبات شورای عالی امنیت ملی بخصوص در آنجا که با حقوق و آزادی‌های اشخاص تعارض می‌یابد، نمی‌تواند واجد عنوان «قانون» باشد.

قانون موضوعه در انتهای یک فرآیند با تشریفات خاص و با طرح موضوع و بعد از جرح و تعدیل در مجلس تصویب و با تایید نهاد داور پا به عرصه وجود میگذارد. مفهوم قانونگذاری یک مفهوم تفسیربردار است. اما تقریباً در اکثر نظام های حقوقی با توجه به اصل حاکمیت ملی، حق قاعده گذاری به پارلمان به عنوان برآیند و انعکاسی از مردم آن جامعه واگذار می شود. هر چند ظاهراً اصل 58 مبین ویژگی انحصاری بودن¹ و اصل 71 حاکی از عام بودن صلاحیت مجلس می باشد ولی همین اصل این نهاد را مکلف به رعایت حدود مقرر در قانون اساسی نموده است. نخستین محدودیت، الزام به رعایت صلاحیت سایر قوا و نهادها می باشد. سیاستهای کلی، نظرات، اختیارات و حکم حکومتی مقام رهبری در چارچوب تئوری ولایت مطلقه فقیه از موارد یقینی تضییق قلمرو هنجارگذاری مجلس است و منافاتی با قانون اساسی ندارد؛ همچنان که ماهیت متفاوت مدیریت و فرماندهی در نیروهای مسلح ایجاب می کند که این امور با هماهنگی فرمانده کل انجام پذیرد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی که پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست، ریشه در قانون اساسی دارد. هر چند با وجود کمیسیون امنیت ملی در مجلس می توان همان گونه که در مورد سایر امور کشور عمل می شود، مجلس با جلسات محرمانه اقدام به سیاست گذاری و قانونگذاری در مورد امور مرتبط با امنیت نماید.

در کنار تأسیسات مزبور که از پایگاه قانونی برخوردارند، ساختار حقوقی ایران پذیرای نهادهایی است که آنها نیز مصوبات خود را در حکم قانون برمی شمردند. شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی از مصادیق این قبیل نهادها شمرده می شوند که به کثرت نهاد قانونگذاری دامن زده اند. زیست فضای مجازی اقتضای چارچوب بندی را دارد ولیکن نه توسط نهادی که به طور همزمان هر سه وظیفه تدوین، اجرا و دادرسی را برعهده دارد که طبعاً باعث عدم شفافیت و فسادزایی می شود. شورای عالی مجازی این امکان را دارد که برخی از مصوبات خود را منتشر نکند همین امر باعث مبهم بودن و غیرقابل بررسی بودن برخی از اقدامات می شود. لذا در صورت ضرورت به وضع قاعده حقوقی در این وادی از می تواند از طریق هیات وزیران و از مجرای لایحه اقدام نماید تا با طی این پروسه مورد نظارت شورای نگهبان نیز قرار گیرد. متصدی صیانت از قانون اساسی به عنوان ناظر بر مصوبات مجلس، به قانون اساسی، شرع، سیاستهای کلی نظام تعیین شده از سوی رهبری یا نظر ایشان و در برخی موارد به وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی استناد می کند. با فرض صحیح بودن تمامی استنادات شورای نگهبان در خصوص مورد اخیرالذکر، نمی توان آن را از مصادیق شرع محسوب نمود. زیرا مصوبات این شوراها علی الاصول به تأیید مقام رهبری نمی رسد. اتخاذ و ترسیم سیاست ها توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی یا شورای عالی فضای مجازی بیشتر با فلسفه این نهادها همخوانی دارد. خاصه اینکه چنین امری در خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی مسبوق به سابقه نیز است.² تعدد نهادهای قانونگذار گرچه با وظایف محدود و مشخص ممکن است به دلیل برخی ضرورتها موجه باشد، اما این تعدد معضل کمیت بالا و کیفیت پایین، حجم و تعدد و تورم قوانین، سردرگمی و غیر شفاف بودن، تعارض و نسخ قوانین را هم سبب شده است که مجریان، قضات و مردم را با اشکال جدی مواجه می سازد. مضاف بر آن، تعدد قوانین حول موضوعات واحد، ابهام در سلسله مراتب هنجاری را نیز موجب شده است. از آنجا که سیاستها دارای ماهیت مشابه هنجارهای حقوقی نیستند و با توجه به جایگاه رفیع رهبری ایجاب می کند که سیاست های کلی راهبری، مهندسی، نقشه جامع و خط مشی کلی توسط ایشان و شوراها و وابسته ترسیم و سپس مجلس به عنوان نهاد قانونگذار در چارچوب این سیاست ها مبادرت به قانون نویسی کند تا از این رهگذر با داوری شورای نگهبان هنجارهایی مغایر با شرع و قانون اساسی وارد نظم حقوقی نشود. در غیر اینصورت از یک سو همپوشانی مراحل سیاست گذاری و قانونگذاری می تواند نظم فرایندی که طبق قانون اساسی به رسمیت شناخته، مختل نموده و از سوی دیگر موجبات موازی کاری را فراهم می آورد. بدون تردید این تعدد و کثرت هنجارها، استقرار نظم و سلسله مراتب حقوقی را تهدید می نماید و بر این اساس و با توجه به شکل خاصی از تلاقی جمهوریت و اسلامیت و عدم مغایرت بنیادین میان اصل حاکمیت قانون (راهکار محو استبداد) و دینی بودن نظام (خیریت و احترام به حقوق افراد) ضروری است که با تفکیک میان

¹. در اصل 59 قانون اساسی با نوع دیگری از قانونگذاری روبرو هستیم که ابتکارش باز هم در اختیار خود قوه مقننه است.

². برای نمونه: سیاست ها و راهبرد ارتقای سلامت زنان (86/8/8)؛ سیاست های سامان دهی شئون فرهنگی در مناسبت های مذهبی (86/1/11) و سیاست های سواد آموزی 85/9/21

قانونگذاری و سیاست گذاری، تعیین جایگاه مصوبات نهادهای هنجارگذار در سلسله مراتب منابع حقوقی و ایجاد سازو کار عبور مصوبات این نهادها از صافی شورای نگهبان، از دامنه این گزند کاسته شود.

منابع

- 1- آقایی طوق، مسلم و سایرین (1389)، مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
- 2- احمدی، کاوه؛ آهنگران، محمدرسول و روحانی مقدم، محمد (1399)، بررسی فقهی-حقوقی جایگاه ولی فقیه در تقنین، فصلنامه علمی دیدگاه های حقوق قضایی، دوره 25، شماره 91.
- 3- ارسطا، محمد جواد، (1380)، کندوکاو در جایگاه سیاست های کلی نظام، تهران، فصلنامه راهبرد، شماره 20.
- 4- اسدیان، احمد (1391)، تحولات تفکیک قوا، تهران: مجد، چاپ اول.
- 5- اسلامی، علی رضا (1384)، «رویکرد قانون اساسی به مقوله امنیت»، مجله علوم سیاسی، شماره 32.
- 6- اسماعیلی، محسن و طحان نظیف، هادی (1391)، نسبت سیاست های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران، پژوهش نامه حقوق اسلامی، شماره 95.
- 7- الهام، غلاحسین و نورایی، مهدی (1394)، وحدت یا تعدد مراجع مقرر در نظام جمهوری اسلامی ایران و تاثیر آن بر نظام حقوق اداری، اندیشه های حقوق عمومی، شماره 2.
- 8- انصاری، مجید (1385)، جایگاه سیاست های کلی در نظام قانونگذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش های مجلس.
- 9- باقرزاده، احد، (1387)، فقه و قانونگذاری در اسلام، علوم اسلامی، شماره 11.
- 10- برزگر خسروی، محمد (1387)، «مطالعه تطبیقی نظام نظارت بر مقررات دولتی در حقوق ایران قبل و بعد از انقلاب»، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق.
- 11- تقی زاده، جواد (1390)، تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی، دانشگاه مازندران.
- 12- جلالی، محمد و سازگاری، صادق (1399)، پای بندی نهادهای سیاست گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به امکان سنجی نظارت قضایی بر آن، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، شماره 29.
- 13- جلیلی قاسم آقا، امید (1397)، سیاستگذاری، مفاهیم، الگوها و فرایندها، مجله علمی تخصصی رویکردهای پژوهی نوین در مدیریت و حسابداری، شماره 4.
- 14- جوادی آملی، عبدالله (1383)، ولایت فقیه، ولایت فقاها و عدالت، قم، مرکز نشر اسراء.
- 15- جوان آراسته، حسین (1395)، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلامی و نظام ج ۱۱، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال 49، شماره 1.
- 16- حاجی علی خمسه، مرتضی (1397)، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رساله مقطع دکتری، دانشگاه تهران.
- 17- داودی، حمیدرضا؛ بخشایش اردستانی، احمد و عربیان، اصغر (1398)، بررسی نقش تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی و نقش آن در الگوی حکمرانی خوب، فصلنامه پژوهش سیاسی جهان اسلام، سال نهم، شماره 2.
- 18- درویشوند، ابوالفضل؛ فضائی، احمد و اسمعیلی گیوی، حمیدرضا (1397)، بررسی جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظرات شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره 21.



- 19- راسخ، محمد (1396)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک.
- 20- راعی، مسعود و عطریان، فرامرز (1391)، حکومت اسلامی، سال 17، شماره اول.
- 21- رحمانی، محمد (1382)، بازشناسی احکام صادره از معصومین، قم، بوستان کتاب.
- 22- رستمی، ولی؛ قطبی، میلاد (1393)، تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، شماره 9.
- 23- رضائیان، علی (1393)، اصول مدیریت، تهران، سمت، چاپ 25.
- 24- ره‌پیک، سیامک (1389)، گزارش نشست علمی پیرامون مرز امور تقنینی و اجرایی، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
- 25- زفر قندی، علی و اصلانی، فیروز (1398)، تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام در فرایند تقنین، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره 26.
- 26- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (1369)، جلد اول، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- 27- طباطبایی مومنی، منوچهر (1387)، حقوق ادار، تهران، سمت، چاپ 14.
- 28- عمید زنجانی، عباسعلی (1387)، کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجد.
- 29- غلامپور آهنگر، علی (1392)، سیاستگذاری عمومی و سیاست پژوهی چیرستی سیاست گذاری عمومی، مرکز پژوهش های مجلس، شماره مسلسل 13064.
- 30- کدخدایی، عباسعلی و طحان نظیف، هادی (1396)، شرح قانون اساسی، فصل هشتم (رهبر)، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان
- 30- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (1387) دوره اول، (1385) دوره های دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم، (1389) دوره هفتم، (1392) دوره هشتم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دادگستر.
- 31- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (1401)، دوره دهم، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- 32- محسنی، فرید و نجفی اسفاد، مرتضی (1379)، «منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دیدگاه های حقوقی، شماره 17 و 18.
- 33- محسنی، فرید و نجفی اسفاد، مرتضی (1386)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، فرادفر. چاپ هفتم.
- 34- مدنی، جلال الدین (1375)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پایدار.
- 35- مرادخانی، فردین و تکلو، سمیه، تعدد نهادهای قانونگذاری با تاکد بر جایگاه شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران، مطالعات حقوقی معاصر، سال دوازدهم، شماره 22، 1400.
- 36- مرکز مالگیری، احمد (1394)، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت ها ، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.
- 37- مرندی، سیدعلی (1401)، وظایف و اختیارات رهبری از نگاه آیت الله خامنه ای مبتنی بر روش تحلیل مضمون، فصلنامه مطالعات راهبری، دوره 26، شماره 1.
- 38- مرندی، سیدعلی (1400)، نقش رهبری در حکمرانی امنیت جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مطالعات راهبری، شماره 94.
- 39- ملک افزلی اردکانی، محسن (1390)، حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه حکومت اسلامی، سال 16، شماره 4.
- 40- منصوریان، مصطفی؛ خسروی، حمزه، نسبت سنجی صلاحیت عام قانون گذاری مجلس و فرماندهی کل نیروهای مسلح در رویه شورای نگهبان، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوازدهم، شماره 39، 1402

- 41- موسی زاده، ابراهیم (1387)، تاملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست های کلی نظام، حقوق اسلامی، شماره 17
- 42- مهرپور، حسین (1390)، جایگاه و حوزه صلاحیت مجلس قانونگذاری در قانون اساسی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل 10946.
- 43- نورایی، مهدی، (1392)، تعدد مراجع قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان،
- 44- وکیلی، امیرحسین، (1393)، بررسی جایگاه، ساختار و صلاحیت شورای عالی فضای مجازی در نظام جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران مرکز،
- 45- ویژه، محمدرضا (1388)، تاملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه راهبرد، شماره 50.
- 46- هاشمی، سید محمد (1393)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر.

Abstract

Despite the general competence of the parliament in the constitution, the extent of its norming by institutions has been limited or has caused important effects on it in some way. The legislative authority of these institutions may be specified in the constitution and in a certain sense and directly allocate the authority of the parliament, or they may be outside the provisions of the constitution and developed over time and cast a shadow on the authority of the parliament. The position of the leader is one of these cases in narrowing the scope of the legislative competence of the parliament. His influence was either directly and based on the principle of the absolute authority of the jurist, the general policies of the system, government orders and matters related to the armed forces, or indirectly and through the establishment of legal rules by the Supreme Council of Cultural Revolution, the Supreme Council of Cyberspace and the Supreme National Security Council. From the point of view of the Guardian Council, the three powers are under the absolute leadership of the command and the Imamate, and the Majlis is defined under the opinion of the leadership and does not have the authority to impose obligations on the legal guardian and the institutions under his supervision. Although the plurality of legislative institutions with limited and specific tasks may be justified due to some necessities, this plurality has also caused the problem of inflation of laws with not very suitable quality, confusion and non-transparency, conflict and non-compliance with the normative hierarchy. It makes executives, judges and people face serious problems. The separation of policy making from legislation and determining the rank and position of the approvals of norm-setting institutions can be the source of the effect.

Key words: leadership position, Supreme Council of Cultural Revolution, Supreme Council of Cyber Space, Armed Forces and Guardian Council