

تأمین حقوق شهروندی در سایه طراحی یک الگوی با ثبات تقنینی در نظام حقوقی ایران

۹۳

دانشنامه مطالعات
حقوق بشر اسلامی

تأمین حقوق شهروندی در سایه طراحی یک الگوی با ثبات تقنینی در نظام حقوقی ایران
هادی طحان‌نظیف و همکاران

هادی طحان‌نظیف^{۱*}

حسین محمدی احمدآبادی^۲

محمد حسین مجتهدی^۳

۱. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران.
۲. دانش‌آموخته (کارشناسی ارشد) حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران.
۳. دانش‌آموخته (کارشناسی ارشد) حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران.

چکیده

حقوق شهروندی مجموعه وسیعی از حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که در کنار آن، تکالیف و وظایف شهروندان را در قبال دولت و جامعه، مورد توجه قرار می‌دهد. این حقوق که از اصول و فروعی متأثر از ارزش‌های اجتماعی و سیاسی نظام حاکم تشکیل شده، می‌تواند تحت تأثیر جریان‌ات سیاسی، احزاب و قدرت‌های در حال چرخش در یک دولت-کشور قرار گرفته و با تغییر و چرخش قدرت‌ها دگرگون شود. بیم سلیقه‌ای شدن این حقوق ایجاب می‌نماید که اصول اساسی و لایتغیر حقوق شهروندی به مثابه منظومه حقوق طبیعی و بشری شهروندان در اسنادی بالادستی تدوین شوند. در همین راستا در نوشتار حاضر تلاش شده است که با رویکردی توصیفی-تحلیلی، پس از بررسی اسناد قانونی و الگوهای قانون‌گذاری در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران، با اصطیاد مطلوب‌ترین الگو در راستای تأمین و ثبات حقوق شهروندی، به آن پرداخته شود.

واژگان کلیدی: حقوق شهروندی، اسناد بالادستی، تقنین، سیاست‌های کلی نظام، نظام حقوقی ایران.

حقوق شهروندی، مجموعه‌ای از حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که فرد به عنوان یک تبعه دولت-کشور از آن برخوردار است. (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۰: ۱۲۲) واقعیت آن است که امروزه عموم متفکران حقوق‌دان، جامعه‌شناس و سیاست‌مدار در تمییز مفهوم و مرزهای حقوق شهروندی با سایر مفاهیم حقوقی مشابه چون حقوق بشر، حقوق طبیعی، حقوق فطری و امثال آن به تعاریف متفاوت، متعارض و بعضاً مشابه و مساوی دست یازیده‌اند. (جاوید، ۱۳۸۸: ۱) به هر جهت وجه مشترک این تضارب آراء در تعریف فوق به چشم می‌خورد، هرچند پرداختن به آن مجالی واسع می‌طلبد.

البته حقوق شهروندی در مفهوم امروزی آن تنها به حقوق و منافع شهروندان اختصاص ندارد و در یک دید موسع می‌توان از تعهداتی سخن گفت که شهروندان بدان ملتزم می‌باشند و در حقیقت واژه حقوق در این مفهوم به معنای اختصاصی بوده و آن را باید حقوق و تکالیف مردم در قبال یکدیگر و در برابر دولت حاکم دانست. (اسماعیلی، ۱۳۹۴: ۸ و جاوید، ۱۳۸۹: ۶۶)

این مفهوم به شدت متأثر از نوع نگرش نظام سیاسی و به تعبیر دقیق‌تر مکتب فکری حاکم بر دولت-کشور است. بر همین مبناست که این حقوق و تکالیف می‌توانند در جوامع گوناگون، مختلف بوده و عنصر سیالیت و نسبییت این مفهوم در زمان و مکان جریان داشته باشد. فارغ از بحث تأثیرپذیری این حقوق از حقوق فطری و طبیعی، حقوق شهروندی هر دولت-کشوری بیانگر ارزش‌های بنیادین آن نظام سیاسی خاص است که با لحاظ تعاریف و مختصات مفاهیمی هم‌چون آزادی، عدالت، امنیت و برابری، آن نظام خاص چهره‌ای منحصر به فرد به خود می‌گیرد. این مدعا با نگاهی به این‌گونه مفاهیم نسبی در مکاتب مختلف قابل برداشت خواهد بود. (جاوید، ۱۳۸۸: ۲۰۸)

عدم طرح و تبیین مستقل اصول حقوق شهروندی در یک سند بالادستی، از یک سو می‌تواند حقوق این خطر را به همراه دارد که یا حقوق شهروندی به حقوق بشر تبدیل یابد و یا تعاریف غیربومی شهروندی در نظام حقوقی و سیاسی ایران به نحوی رخنه کند که با مقتضیات بومی هم‌خوانی و سازگاری نداشته باشد و هم‌چون بسیاری از مفاهیم مدرن، وارداتی و بیگانه تلقی شود.

مسأله اصلی این نوشتار آن است که چگونه می‌توان اصول حقوق شهروندی را به گونه‌ای با ثبات تدوین نمود؟ و به عبارت دیگر راهکار ثبات‌بخشی و نهادینه کردن آن در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران چیست؟

برای یافتن پاسخ با رویکردی توصیفی-تحلیلی، ابتدا با اثبات لزوم تدوین این اصول در سندی بالادستی، ویژگی‌های اساسی این سند را برمی‌شمیریم. سپس اسناد قانونی نظام حقوقی ایران را بررسی کرده و در نهایت سازوکار طراحی سند قانونی مطلوب، مطمح نظر قرار می‌گیرد.

۱. لزوم تدوین اصول حاکم بر حقوق شهروندی در سندی بالادستی

شاید برجسته‌ترین کاستی در حوزه نظری حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران، علاوه بر تنوع و تشتت برداشت‌ها از این مفهوم از سویی و خلط مقوله حقوق بشر با حقوق شهروندی (جاوید، ۱۳۸۸: ۲) از سوی دیگر، تعریف شهروند و عناصر و اقتضانات شهروندی در نظام سیاسی و حقوق کنونی باشد. (مجموعه مقالات حقوق شهروندی، ۱۳۹۱: ۴۱) نکته‌ای که مغفول مانده و مشکلات عملی چون دگرگونی‌های قوانین این حوزه، تعارض قوانین، عدم ثبات و آشفتگی و ... را رقم زده است. فقدان تبیین مستقل اصول حقوق شهروندی^۱ در یک سند بالادستی، نه تنها می‌تواند مفهوم این حقوق را در دایره مفاهیم مشابه وارداتیش به مخاطره اندازد بلکه موجب خواهد شد انسجام ساختاری مؤلفه‌های بومی در گرو این مفهوم را به چالشی جدی اندازد.

اشکال دیگری که در این زمینه بروز می‌نماید آن است که وقتی حقوق شهروندی در یک سند قانونی پایین‌دستی مانند آیین‌نامه‌های مصوب هیأت وزیران تصویب می‌شود هر آینه ممکن است با تغییر دولت و پیدایش نگرش نو سیاسی و جناحی این سند نیز دست‌خوش تغییرات عمده شده و یا به کلی نسخ شود. طبیعی است در چنین وضعیتی سخن از حمایت شهروندانی که حقوق و تکالیف آنان در نوسان دائم است، امری مهمل به نظر می‌رسد. البته حتی اگر این حقوق در سندی بالاتر مانند مصوبات مجلس نیز تصویب شوند باز هم این امکان وجود دارد که با تغییر نمایندگان مجالس در دوره‌های مختلف و به تبع، تغییر نظرات، اولویت‌ها و رویکرد آن‌ها در سنوات آتی این قانون نسخ شده و یا دچار تحولات ژرف گردد.^۲

با این تفسیر می‌توان مدعی شد که حمایت از حقوق شهروندی در حقوق موضوعه به صرف وجود مقررات پراکنده یا ضعیف برآورده نخواهد شد. چرا که عناصری همانند عدم ثبات و آشفتگی، تزلزل مقررات به علت تغییر دولت‌ها و مجالس و دیدگاه‌های متشتت احزاب مختلف به خوبی در این روش دیده می‌شود. لذا به نظر می‌رسد جهت حمایت و

پاسداشت از حقوق شهروندان می‌بایست در سازوکاری حقوقی و اداری، سندی بالادستی تصویب یا تدوین گردد که به موجب آن اصول کلی و لایتغیر حقوق و تکالیف شهروندان تعیین و به آگاهی مردم برسد. بدیهی است دیگر، دولت‌ها و مجالس قانون‌گذاری مختلف با گرایش‌های سیاسی و اجتماعی گوناگون امکان تخطی و وضع مقرره مغایر با این سند را نخواهند داشت و این امر ثمراتی مانند؛ ثبات حقوق شهروندی، حمایت بیشتر از شهروندان، جلوگیری از آشفتگی تقنینی، روشن بودن تکالیف و حقوق برای شهروندان و قابلیت انتفاع بیشتر از قوانین توسط آن‌ها و ... را به دنبال خواهد داشت.

در این راستا ممکن است این سؤال مطرح شود که با وجود فصل سوم قانون اساسی در باب حقوق ملت و اشاره به برخی از اصول این حوزه، اساساً چه نیازی به یک سند جدید است که در پاسخ باید گفت که جایگاه قانون اساسی و ماهیت آن مانع از پرداختن به امور جزئی (هاشمی، ۱۳۶۸: ۶۸ و ۱۳۱) و یا تفصیل آن به نحو اثباتی در خصوص موضوعات مربوط به حقوق شهروندی است. اصولاً قانون اساسی به عنوان یک سند قانونی، صرفاً سعی دارد در هر حوزه و موضوع مهم و اساسی و به طور خاص در حوزه حقوق شهروندی در مقام ثبوت، کلیات مربوط به آن و هم‌چنین لزوم حفظ این حقوق را در نظام جمهوری اسلامی ایران به نحو کلی یادآور شود. هرچند این مهم، پایه پذیرش چنین مفهوم و نهادی در نظام حقوقی به شمار می‌رود، اما در مقام عمل، به احصای تفصیلی این حقوق، نحوه تحول آن و سایر اصول و موازین مقتضی در قالب سندی شفاف، نیاز است. طبعاً سند مزبور از تفسیرهای ذوقی دولت‌ها و احزاب مصون مانده و در نتیجه همه دولت‌ها صرفاً با مکتوبی مواجه خواهند بود که امکان قلب مفهومی آن در حوزه اجرا از آنان سلب می‌شود. لازم به ذکر است که چنین رویکرد تقنینی در سایر نظام‌های حقوقی از جمله انگلستان (Longley and James, 1999: 29-30)، آمریکا و فرانسه (حبیب‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۶۷-۱۶۱) به عنوان مهم‌ترین نظام‌های حقوقی معاصر نیز به چشم می‌خورد.

۲. ویژگی‌های سند قانونی مطلوب در حوزه حقوق شهروندی

پس از تبیین لزوم تدوین اصول حاکم بر حقوق شهروندی در سندی بالادستی، ضروری است در گام دوم به مهم‌ترین ویژگی‌های سند قانونی مطلوب پرداخته و به مؤلفه‌های ساختاری آن اشاره نماییم.

۲-۱. بالادستی بودن

نظام جمهوری اسلامی ایران بر مبنای مردم‌سالاری دینی بنا نهاده شده است، که بر این اساس علاوه بر نقش شریعت در این نظام، هر تصمیمی با مشارکت و دخالت مردم محقق می‌شود. اما برای پیشبرد اهداف در هر حوزه‌ای، نیاز به تهیه برنامه‌ای جامع، کامل و با ثبات است تا هر شخصی با پذیرش مسئولیت، با استناد به این برنامه‌ها اهداف مورد نظر را پیش ببرد. بنابراین برای رسمیت بخشیدن به این برنامه‌ها و الزام به اجرایی شدن آن‌ها توسط اشخاص ذی‌صلاح، این برنامه‌ها باید به «قوانین لازم‌الاجرا» تبدیل شوند تا تخطی از اجرای آن‌ها تخلف به شمار آید. ویژگی ممتاز این اسناد قانونی آن است که مقامات صالح اجرایی و تقنینی می‌بایست در دو حوزه تقنین و اجرا به این اسناد به مثابه غایات نظام در هر برهه تاریخی بنگرند، تا عملاً امکان صدور مقررات مغایر با آن‌ها منتفی گردد. پس از روشن شدن مفهوم و ضرورت وجود اسناد بالادستی، باید بر این مسأله تأکید نمود که اصول و مبادی حقوق شهروندی می‌بایست در یک سند بالادستی طراحی و تصویب شود تا نه تنها از تغییرات سیاسی دولت‌ها و مجالس و مقررات جاری کشور در امان باشد، بلکه الگو و ساختاری جهت تصویب مقررات جاری قلمداد گردد و مقررات مذکور در راستای این سند، تصویب و اجرا شوند. در حقیقت این ویژگی سبب می‌شود که نظیر وضعیت موجود در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث انطباق و عدم مغایرت آن‌ها با شرع و قانون اساسی، به تطبیق قوانین و سایر مقررات عمومی کشور با این سند بالادستی تسری و تعمیم یابد.

۲-۲. پیچیدگی و دشواری مسیر تجدیدنظر

از دیگر ویژگی‌های این سند آن است که می‌بایست فرآیند تجدیدنظر و اصلاح آن از حیث حقوقی پیچیده بوده و امکان این امر برای هر نهادی میسر نباشد. تا جایی که حتی خود واضع سند مذکور نیز به راحتی نتواند در آن اصلاحات بعدی و یا تغییرات دیگری را اعمال نماید مگر در صورت طی فرآیندی به مراتب پیچیده‌تر از وضع اولیه آن. این مهم کمک می‌کند تا ثبات سند مذکور به خوبی تأمین شده و پس از وضع، بیم تغییرات احتمالی در آینده منتفی گردد.

۲-۳. راهبردی بودن وجهت‌دهی کلی

شایسته است سند مزبور اصول کلی و قواعد عام حقوق شهروندی را در قالبی بیان دارد که علاوه بر ویژگی ثبات در طول زمان، به عنوان سندی راهبردی، مسیر سایر تحولات تقنینی در کشور را ترسیم نماید. از سوی دیگر این سند نباید دارای اجمال‌گویی و ابهام‌زایی باشد تا با تفاسیر و تلقی‌های شخصی دچار تحریف و تبدل گردد.

این سند باید علاوه بر بیان اصول و ارزش‌های لایتغیر نظام در این حوزه، اهداف پیش روی آن را نیز ترسیم سازد تا سایر مقررات در طی سنوات آتی در پی تحقق اهدافی باشد که در آن سند آمده است. این مهم در مرحله و مرتبه بعد، به مقامات اجرایی و مقامات تقنینی کمک می‌کند تا به جای تغییر سند مذکور به برداشتن گام‌های عملیاتی برای تحقق قدم به قدم سند اقدام نمایند. لذا بدین تعبیر می‌توان به این سند، به مثابه یک الگوی چشم‌انداز در حوزه حقوق شهروندی نگریست. طبیعی است در راستای تدوین سند بالادستی مذکور برای اصول حقوق شهروندی می‌بایست سندی را یافت که این سه ویژگی را داشته باشد. در صورتی که هر یک از این سه ویژگی در یک سند قانونی وجود نداشته باشد حمایت از ارکان اصول حقوق شهروندی و ثبات آن تامین نخواهد شد.

۳. بررسی اسناد قانونی و الگوهای تقنینی در نظام حقوقی ایران و سازوکار طراحی سند مطلوب

پس از روشن شدن ویژگی‌های این سند، باید بررسی نمود که چگونه می‌توان راهکاری را ارائه نمود که سند مذکور نتیجه و محصول آن، باشد. در واقع باید دید کدام نوع از اسناد قانونی نظام حقوقی ایران، صلاحیت بیان این اصول را دارند. بنابر توضیحات مذکور، ابتدا به بررسی نهادهای واضح اسناد قانونی نظام حقوقی ایران پرداخته و سپس به سازوکار طرح، تصویب و ثبات اصول حقوق شهروندی اشاره خواهیم کرد.

۳-۱. دولت

قرار گرفتن وضع مقررات برای تنظیم روابط اجتماعی در صلاحیت قوه مقننه، تکلیف وضع قواعد عام‌الشمول در یک نظام حقوقی را مشخص می‌سازد. به جهت ضرورت وجود ابزار حقوقی برای اداره امور جامعه (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۱۴۹) و فنی و تخصصی بودن بسیاری از موضوعات، دولت می‌تواند به تقنین بپردازد. هم‌چنین تعدد مقررات دولتی و فرصت محدود مجالس قانون‌گذاری برای تقنین و جزیی بودن پاره‌ای از مقررات (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۴۲) برخی دیگر از دلایلی است که بر اساس آن‌ها دولت

طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌تواند اقدام به مقررگذاری نماید. این مقررات ماهیتی دولتی داشته و در تقسیم‌بندی قانون به مفهوم عام، بعد از قانون اساسی و قانون عادی قرار می‌گیرند. لازم به ذکر است که مقررات مذکور قاعده‌ساز و الزام‌آور بوده و همچنین از ضمانت اجرای حقوقی برخوردارند. این اعمال و تصمیمات شبه تقنینی در قالب‌های حقوقی مختلفی از جمله؛ آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه اتخاذ می‌شوند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۵۰).

آیین‌نامه، نظام‌نامه یا حکم (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱) مقررات کلی و نوعی است که توسط مقامات عالی قوه مجریه در امور اجرایی و اداری وضع می‌شود و دارای قدرت الزام‌آور حقوقی است. از نظر سلسله مراتب مقررات دولتی، آیین‌نامه عالی‌ترین تصمیم عام‌الشمول مادون قانون (اساسی و عادی) است که توسط مقامات قوه مجریه وضع می‌شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۳۲۴). به نظر می‌رسد تصویب اصول حقوق شهروندی به عنوان آیین‌نامه، نمی‌تواند در عمل از وصف با ثبات و غیرقابل تغییر بودن برخوردار باشد زیرا اولاً نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند با اختیار عام قانون‌گذاری بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی مصوبه دولت را در این خصوص بلا اثر نمایند. از سوی دیگر رئیس مجلس بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی مبنی بر اختیار وی در خصوص ملغی‌الاثر نمودن مصوبات دولت^۳، می‌تواند اجرای آن‌ها را متوقف نماید. در مرتبه سوم نیز قضات با استناد به اصل ۱۷۰^۴ قانون اساسی می‌توانند از اجرای آن‌ها خودداری نمایند. به علاوه از همه مهم‌تر با تغییر دولت‌ها، طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی دولت‌های جدید می‌توانند آیین‌نامه‌های دولت پیشین را نسخ و نقض کنند. این امر باعث می‌شود نگرش سیاسی و رویکرد احزابی که قدرت را در دست گرفته‌اند بر این آیین‌نامه‌ها سایه افکننده و موجبات تغییر و تحول آن را فراهم سازند. بنابراین اصول حقوق شهروندی را نمی‌توان با تصویب در قالب آیین‌نامه به اصول ثابت، متقن و پایدار مبدل ساخت.

تصویب‌نامه نیز به مصوبات هیأت وزیران گفته می‌شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۴۲۷) اما در مقام تمایز با آیین‌نامه باید گفت تصویب‌نامه‌هایی که حاوی احکام و قواعد کلی و عام‌الشمول باشند، آیین‌نامه محسوب می‌گردند (موسی‌زاده، ۱۳۷۷: ۱۸۵). بنابراین اصطلاح تصویب‌نامه را باید برای آن دسته از مصوبات هیأت وزیران به کار برد که ناظر به امور جزئی و موردی است. لذا به نظر می‌رسد نمی‌توان اصول حقوق شهروندی را به علت عمومیت و شمولیت در تصویب‌نامه مطرح کرد. به علاوه این‌که همان ایراداتی که در خصوص آیین‌نامه ذکر شد، در اینجا نیز وجود دارد.

یکی دیگر از مصوبات دولت، بخشنامه است. منظور از بخشنامه یا متحدالمال، تعلیم یا تعلیمات کلی و یکنواختی است که به صورت کتبی از طرف مقام اداری به مسئولین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون با آیین نامه داده می شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۱۰۶). بنابراین هر چند محتویات بخشنامه ممکن است نسبت به حقوق و تکالیف مردم مؤثر واقع شود اما یک امر درون سازمانی است، در نتیجه اصول حقوق شهروندی را در این قالب هم نمی توان به تصویب رساند زیرا این اصول عام الشمول بوده و برون سازمانی اند. به این ترتیب هیچ کدام از انواع اسناد قانونی فوق الذکر که دولت اقدام به وضع آنها می نماید قابلیت حمایت و نهادینه نمودن اصول حقوق شهروندی را ندارند.

۳-۲. مجلس شورای اسلامی

تکلیف وضع قواعد عام الشمول در یک نظام حقوقی برای تنظیم روابط اجتماعی در صلاحیت قوه مقننه است که در نظام حقوقی ایران باید این مقررات در حدود شرع و قانون اساسی انجام شود. مراد از قانون در این مجال، حکمی عام و عینی است که به وسیله مجالس وضع می شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۲۳۱) به عبارت دیگر قانون آن است که مجالس قانون گذاری، قواعدی به قدر کافی کلی، سازمان یافته و هماهنگ که کشف و شناخت آنها آسان باشد، مقرر دارند تا قضات و مجریان هر چه ساده تر و به سهولت طریقه حل مسایل خاص را از آنها به دست آورند. (رنه داوید، ۱۳۸۷: ۹۴) در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نیز بر اساس اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، مجلس می تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع نماید. لزوم این امر نیز ناشی از این مسأله است که نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه آنچنان گسترده و تابع شرایط گوناگون است که اساساً نمی توان آن را از پیش به طور دقیق و مشخص تعیین نمود. بنابراین وضع قوانین، به مقتضای نیاز منوط به تشخیص مقام صلاحیت دار جامعه است. بر این اساس صلاحیت عام وضع قوانین متکی به تدابیر مجلس است. (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۱) به هر حال در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مصوبات قانونی مجلس پس از تصویب در مجلس، باید به تصویب شورای نگهبان و در شرایط خاص به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نیز رسیده باشد و در غیر این صورت قابل اجرا نخواهد بود.^۵

حال باید دید آیا قوانین مصوب مجلس می تواند محمل مناسبی برای متبلور شدن حقوق شهروندی با اوصاف مطلوب گردد؟ در پاسخ به این سؤال باید به این مسأله توجه نمود که چنانچه اصول حقوق شهروندی در مجلس شورای اسلامی به تصویب نمایندگان

مردم رسیده و در قالب قانون مربوط به حقوق شهروندی به عنوان قانون تصویب شود، با قطع نظر از ثبات نسبی این قانون نسبت به مقررات دولتی، این قانون همواره توسط خود مجلس قابل تغییر و نسخ خواهد بود. زیرا با تغییر نمایندگان در دوره‌های مختلف و به تبع، تحول اولویت‌ها و رویکرد آن‌ها در سنوات آتی این امکان وجود دارد که این قانون نسخ شده و یا دچار تغییرات بنیادین گردد. این مدعا با لحاظ این نکته که موضوع حقوق شهروندی در تعامل با دیدگاه‌های سیاسی و جناحی تغییرپذیری بالایی دارد، قابل اثبات بوده و امکان تحقق بیشتری خواهد داشت. لذا با اذعان به ثبات نسبی این قانون نسبت به مقررات دولتی که پیش از این بدان پرداخته شد، تصویب این اصول از این راه نیز چندان مؤثر نخواهد بود، زیرا پایداری و ثبات از آن سلب خواهد شد.

۳-۳. شورای عالی انقلاب فرهنگی

امروزه حقوق اساسی به مثابه یکی از مبنایی‌ترین حقوق داخلی کشور، از منابع متعددی برخوردار است و نمی‌توان حقوق اساسی را منحصر و محدود به قانون اساسی شناخت، ضمناً با توجه به دامنه اختیاراتی که برای رهبری نظام در اصل ۵۷ قانون اساسی مقرر شده است، این جایگاه می‌تواند در چارچوب نگاه‌داشت مصالح جامعه اسلامی اقدام به تأسیس نهادهای سیاسی در جامعه اسلامی نماید (میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۲۹). یکی از این نهادها در نظام حقوقی ما شورای عالی انقلاب فرهنگی است که مصوبات آن از حیث قانونی دارای اعتبار می‌باشد. در رابطه با جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی دو تفسیر عمده وجود دارد؛ گروه اول اعتبار این مصوبات را بالاتر از قانون عادی دانسته و معتقدند که شورای نگهبان می‌بایست در موضوعات مشترک قبل از تأیید قوانین عادی عدم مغایرت آن‌ها با مصوبات این شورا را نیز احراز نماید. (انصاری، ۱۳۸۶: ۲۴۳) در مقابل گروه دیگری بیان می‌دارند که اساساً مصوبات شورا هم‌عرض قوانین مصوب مجلس بوده و اختلاف در حیطه‌های تقنینی می‌باشد. بدین معنا که مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی دارای مرزبندی وظایف بوده و موظف‌اند در حیطه‌های کاری مختص به خود اقدام به وضع مقررات نمایند (میرمحمدی میبدی، ۱۳۹۱: ۴۵).^۷

البته قائلین هر دو دیدگاه فوق، دلایلی چند بر مدعای خویش ارائه می‌دهند. اما به هر جهت با پذیرش هر یک از تقاریر فوق، نه تنها خللی به بحث ما وارد نمی‌آید بلکه هر دو دیدگاه زمینه‌ساز بستری برای تبلور اصول حقوق شهروندی می‌باشند. مروری بر ویژگی‌های این مصوبات به خوبی بیانگر این مطلب خواهد بود. اولاً «سیاست‌گذاری راهبردی، بر عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در زمینه‌های گوناگون هم، واقعاً

سند‌های مدون و مکتوب لازم است در شورا تصویب شود، که این‌ها سند‌های بالادستی قوانین خواهند بود.» (فرامین مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۷۸/۹/۲۳) بنابراین ایشان شأن شورای عالی انقلاب فرهنگی را «سیاست‌گذاری» معرفی نموده و تدبیر سیاست‌های کلان را بر عهده این شورا قرار داده‌اند. لذا از حیث بیان اصول کلی، این مصوبات می‌توانند محملی برای حقوق شهروندی باشند چرا که طبق مطالب فوق شورای عالی انقلاب فرهنگی در حوزه سیاست‌های کلی اقدام به تصویب مقررات می‌نماید. ثانیاً آن‌که بنا به فرمان حکم حکومتی ولی فقیه، مصوبات شورا دارای اعتباری در حد سیاست‌گذاری فرهنگی است^۸ (مخبر دزفولی، ۱۳۸۹: ۹۲) و از آن‌جا که سیاست‌گذاری مرتبه‌ای بالاتر از قانونگذاری عادی و مقررات اجرایی قلمداد می‌شود، سایر دستگاه‌ها نباید مصوبات قانونی این شورا را نقض نمایند.^۹ نکته قابل ملاحظه آن است که این مصوبات در صورتی که در حدود قانونی خویش وضع و تصویب شوند وضعیتی راهبردی برای سایر قوانین می‌یابند؛ لذا تصویب قوانین پایین‌دستی منوط به احراز عدم مغایرتشان با این مصوبات توسط شورای نگهبان می‌باشد.^{۱۰} ثالثاً ویژگی مثبت دیگر این مصوبات آن است که فرایند تغییر و به عبارتی نسخ مقررات وضع شده سابق در آن بسیار پیچیده و دشوار بوده و به راحتی توسط خود نهاد مذکور و به تبع نهادهای پایین‌دستی قابل تغییر نخواهد بود. اما نکته قابل ذکر آن است که با توجه به متغیر بودن ترکیب شورا، با تغییر سه ساله اعضای آن^{۱۱} این امکان وجود دارد که این شورا، تحت تأثیر رویکردهای اعضا و حتی نگرش‌های سیاسی و جناحی آن‌ها قرار گیرد.

علاوه بر استدلال‌های فوق، از آنجا که دیوان عدالت اداری در برخی از آرای خود، صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی را منحصر در سیاست‌گذاری در موضوعات فرهنگی و آموزشی دانسته است،^{۱۲} لذا هم‌چنان این رویکرد نیز وجود دارد که اساساً صلاحیت سیاست‌گذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی شامل موضوعات حقوق شهروندی نمی‌شود و این شورا نمی‌تواند در حوزه مسایل حقوق شهروندی دخالت نموده و اگر چنین امکانی نیز وجود داشته باشد، مستند به مبانی تشکیل این شورا صرفاً این صلاحیت محدود به امکان سیاست‌گذاری در موضوعات فرهنگی و آموزشی مربوط به حوزه حقوق شهروندی خواهد بود.

بنابراین با استناد به مراتب پیش‌گفته، شورای عالی انقلاب فرهنگی به مثابه یک نهاد سیاست‌گذار هر چند می‌تواند قسمتی از اصول حقوق شهروندی را به تصویب برساند و این مصوبه جزو اسناد بالادستی قرار گیرد، اما نباید این نکته را از نظر دور داشت که

با توجه به مباحث ساختاری مطروحه، علاوه بر جامع نبودن، این امکان نیز وجود دارد که در عمل ویژگی ثبات از آن سلب شده و تابع اولویت‌های اعضا و دولت‌ها قرار گیرد. به هر جهت از مجموع مطالب فوق نمی‌توان پذیرفت که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از این قابلیت برخوردار باشد تا از حیث نظری ویژگی‌های مطلوب سند مورد نظر ما را داشته و اصول حقوق شهروندی در آن گنجانده شود.

۳-۴. سیاست‌های کلی نظام

در راستای اجرای اهداف و آرمان‌های قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند مشترک جامعه مدنی، شورای بازنگری قانون اساسی با توجه به خلأ فقدان یک مرجع قانونی سیاست‌گذار کلان در قانون اساسی (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ۶۴۹)، در سال ۱۳۶۸ اقدام به تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام در بندهای ۲ و ۱۱۰ اصل نمود. قانون اساسی تعیین این سیاست‌ها را در زمره وظایف و اختیارات رهبر بر شمرده است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت می‌پذیرد. این سیاست‌ها الزام‌آور بوده و جزو احکام حکومتی محسوب می‌گردد. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵ و عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹) مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۶، در مصوبه‌ای تعریفی در خصوص این سیاست‌ها ارائه نموده است. آنچه در مصوبه مجمع تشخیص مورد تأکید بوده، این است که سیاست‌ها حلقه‌ای میان آرمان‌ها و مفاهیم اجرایی تعریف شده‌اند که خود سبب ایجاد خصوصیات برای آن‌ها می‌گردد. (طحان نظیف، ۱۳۸۸: ۴۱ و بشیری، ۱۳۸۱: ۸۲) مدعای نگارندگان آن است که این سیاست‌های کلی با توجه به ویژگی‌های خود محملی مناسب برای تجلی اصول حقوق شهروندی می‌باشند.

اشکالی که ممکن است به نظر برسد این است که با توجه به تغییر پنج ساله اعضای مجمع، نظرات و اولویت‌های آن‌ها موجب بی‌ثبات شدن سیاست‌های کلی گردد. اما باید گفت که طبق بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام برعهده شخص رهبری بوده و مجمع در این باره صرفاً به ارائه نظرات کارشناسی و مشورتی به رهبر می‌پردازد^{۱۳} و به طور مستقل سیاست‌ها را تعیین نمی‌کند^{۱۴} و در نهایت قبل از ابلاغ، جرح و تعدیل پیشنهادات مجمع جهت قطعی شدن این سیاست‌ها و تصویب آن‌ها با رهبری است. به بیان دیگر ابتکار موضوعی و تعیین چارچوب‌ها و اولویت‌ها و همچنین تصویب نهایی و ابلاغ سیاست‌های مذکور با شخص رهبری است و مجمع تشخیص تنها به بسترسازی قانونی و کارشناسی برای موضوعات مزبور می‌پردازد. سیاست‌های کلی

نظام با توجه به تعریف آن‌ها و با عنایت به این‌که اصول راهنمای تدوین سیاست‌های اجرایی را به دست می‌دهند، باید از یک سری ویژگی‌هایی برخوردار بوده تا بتوانند راهنمای سیاست‌های اجرایی باشند و آرمان‌ها را به مرحله اجرا نزدیک سازند. لذا در ادامه با بررسی این ویژگی‌ها به عدم امکان طرح اصول حقوق شهروندی در قالب این سیاست‌ها می‌پردازیم.

الف) ثبات: سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام در یک زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت باشند تا آثار آن‌ها از طریق سیاست‌های اجرایی فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر شوند. بنابراین می‌توان اصول حقوق شهروندی را با تصویب در قالب این سیاست‌ها تثبیت نمود تا قوانین و سیاست‌های اجرایی طبق این اصول تنظیم شده و اجرا شوند.

ب) آینده‌نگری: با توجه به این‌که آثار سیاست‌های کلی در طول چند سال ظهور و بروز می‌نمایند، بنابراین باید بر اساس وضعیت مورد نظر سال‌های آتی تدوین شوند. این ویژگی موجب می‌شود تا شرایط ایده‌آل برای حقوق شهروندی در اسناد قانونی ظهور یافته و سایر قوانین پایین دستی را برای رسیدن به وضعیت مطلوب و اجرای آن‌ها راهنمایی کند.

ج) فراگیر بودن: سیاست‌های کلی فراگیر و جامع‌نگرند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را دربرمی‌گیرند. بر این اساس اصول حقوق شهروندی نیز می‌بایست فراگیر بوده و اصول راهنما را در این خصوص مورد توجه قرار داده و تأثیر و تأثر آن‌ها را بر یکدیگر هماهنگ سازند. بنابراین در این صورت اصول حقوق شهروندی اصولی جامع بوده و راهگشای قوا و نهادهای کشور خواهند بود.

د) بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام: سیاست‌های کلی می‌بایست بیان‌کننده و نمایانگر آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ، تمدن و دریافت‌های اصولی نظام در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی باشند. که در این صورت می‌توان با تصویب این اصول در قالب این سیاست‌ها حقوق شهروندان ایرانی را باثبات نمود. (مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۲: ۷-۳)

لازم به ذکر است که با توجه به مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، این سیاست‌ها می‌بایست بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها بوده و عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را مدنظر داشته باشد. هم‌چنین بین این نیروها و آرمان‌های آن‌ها ارتباط و پیوند برقرار سازد. علاوه بر این نیز می‌بایست راهنمای عملی و معیار باید و نبایدهای

تعیین اولویت‌ها را عرضه کند تا اجرای آن‌ها سیمای کلی نظام را در زمینه‌های مختلف از جمله امنیت در جامعه، توسعه معنویت عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در ایران در مقاطع مختلف تاریخی را ترسیم نمایند. (مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۲: ۴-۵).

بنابراین با توجه به این‌که این سیاست‌ها شأنی پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قانون عادی و مصوبات دولت دارند. (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۲۳ و زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰) و هم‌چنین الزام آور تلقی می‌شوند رهبری می‌تواند اصول حقوق شهروندی را به صورت سیاست‌های کلی نظام مطرح کند و به این صورت به این اصول ثبات ببخشد که در این صورت مجلس، دولت و هیچ نهاد دیگری به غیر از مقام معظم رهبری، قادر به تغییر این اصول نبوده و ملزم به حرکت در راستای این سیاست‌ها می‌باشند. البته باید گفت این در صورتی است که این اصول در راستای قانون اساسی بوده و آن قانون برتر را نقض نکند. مقام معظم رهبری نیز در نامه ۱۳۷۹/۱۱/۳ در مورد تأیید اولین مجموعه از سیاست‌های کلی در بند دوم این مسأله را متذکر شدند که سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست. (مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۲: ۳۶) لازم به ذکر است که در صورتی که این اصول تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام به تصویب برسد، نظارت بر حسن اجرای آن‌ها نیز به عهده رهبری خواهد بود. لذا در این صورت، این سیاست‌ها دارای اعتبار اسناد بالادستی بوده و الزام‌آور می‌باشند و چنین خصوصیتی، سیاست‌های کلی نظام را محملی مستعد برای متبلور ساختن اصول حقوق شهروندی قرار می‌دهد.

نتیجه‌گیری

اساساً موضوعات مربوط به حقوق شهروندی یا تابعی از نگرش‌های سیاسی و جناحی بوده و یا حداقل تأثیر این حوزه‌ها بر آن را نمی‌توان انکار نمود. این امر باعث می‌شود تا موجبات تغییر پیوسته اسناد حقوق شهروندی در سایه تغییر دولت‌ها و مجالس و چرخش قدرت رقم بخورد. تأثیر ثبات و پایداری در تأمین حقوق شهروندی، تأثیری مستقیم و البته غیرقابل انکار است چرا که اساساً در سایه ثبات اصول حقوق شهروندی، استیفای آن معنا می‌یابد. لذا ضرورت طراحی یک الگوی باثبات تقنینی به عنوان شرط لازم برای نیل به یک بستر اساسی جهت تأمین و استیفای حقوق شهروندی از دغدغه‌های نگارندگان این نوشتار بوده است. بنابراین به نظر می‌رسد اولاً برای حمایت و ثبات اصول حقوق شهروندی می‌بایست این اصول در سندی قانونی ظهور یابند که از یک سو بالادستی بوده و از اعتبار بالایی برخوردار باشد و از سوی دیگر دارای جهت‌دهی کلی و راهبردی باشد. طبیعی است که فرایند تجدیدنظر و تغییر در آن می‌بایست با دشواری همراه باشد. این ویژگی‌ها بیم سلیقه‌ای شدن حقوق شهروندی و هم‌چنین تغییر و تبدلات آن را منتفی می‌سازد. از میان انواع اسناد قانونی نظام حقوقی ایران، تنها «سیاست‌های کلی نظام» به عنوان سندی فرادستی این قابلیت را دارد که اصول حقوق شهروندی را در خود متبلور سازد. ثبات، الزام‌آور بودن، فرادستی بودن و اعتبار بالای قانونی، پیچیدگی مسیر تجدیدنظر و هم‌چنین بیان اصول ساختاری، ویژگی‌هایی هستند که در سیاست‌های کلی نظام وجود داشته و می‌توانند موجبات حمایت و صیانت هر چه بیشتر از اصول حقوق شهروندی را فراهم سازند.

یادداشت‌ها

۱. طبیعتاً اصول مذکور بستگی شدیدی با ارزش‌های طبقه حاکم و نظام سیاسی داشته و باز تعریف انسان مدنی در یک جامعه مدنی به واسطه آن‌ها صورت می‌گیرد.
۲. بحث از امکان فوق‌بدان سبب است که مقوله حقوق شهروندی از جمله مباحثی است که نوع نگرش سیاسی تأثیر مستقیمی در مفاد آن دارد. این مهم از تغییر قوانین توسط مقننین در ادوار مختلف مجالس قانون‌گذاری با رویکردهای سیاسی گوناگون به روشنی قابل استنباط است. (برای مطالعه بیشتر ر.ک. دکتر محمدجواد جاوید، نظریه نسبت در حقوق شهروندی (تحلیل مبتنی بر اطلاق در حقوق طبیعی)، تهران، نشر گرایش، ۱۳۸۸)
۳. تبصره (۴) ماده واحده قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی: چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.
۴. «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هرکس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».
۵. مصوبه مورد اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی جهت حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شود.
۶. یکی از انتقاداتی که برخی (خدادوست، ۱۳۷۹) نسبت به جایگاه قانونی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح می‌کنند، این است که «قانون‌گذاری، عملی ناشی از اراده عمومی ملت است که مردم، این مسئولیت را به نمایندگان خود در مجلس شورای اسلامی واگذار کرده‌اند و اساساً شورای عالی انقلاب فرهنگی چنین شأنی ندارد.» در پاسخ باید گفت که اولاً قانون اساسی در اصول متعدد خود حاکمیت ملی و مردمی را مورد پذیرش قرار داده است (اصول ۳، ۶، ۷، ۵۹، ۶۲ و...). ثانیاً تمامی اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی مقام معظم رهبری منصوب می‌شوند که رهبری چنین اختیاری را مطابق با قانون اساسی که مورد تأیید و توافق مردم نیز قرار گرفته است دارا می‌باشد. ثالثاً مطابق اصل ۱۰۷ قانون اساسی، رهبری خود از سوی اکثریت خبرگان ملت که توسط آحاد مردم انتخاب شده‌اند، کشف و شناخته می‌شود و طبعاً نمایندگان وی نیز به صورت غیرمستقیم منتخب مردم می‌باشند. رابعاً اعضای حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی از جمله رئیس، نایب رئیس، رئیس کمیسیون‌های فرهنگی، آموزش و تحقیقات و... مجلس شورای اسلامی منتخب مردم هستند.
۷. مشهورترین حکمی که درباره اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی صادر شده است

از ناحیه امام خمینی (ره) در سال ۱۳۶۳ مبنی بر «ترتیب اثر دادن» به مصوبات شورا می‌باشد. که ایشان در پاسخ به سؤال رئیس این شورا از ایشان امام خمینی (ره)، امام با پاسخ مطلق خود از مصوبات با عنوان «اعتباری در حد قانون» یاد می‌کنند. (موسوی خمینی، ج ۱۹: ۱۷۱) اما در احکام و سخنان مقام معظم رهبری (حفظه‌الله) به کرات آن هم به صورت مطلق دستور داده شده تا دستگاه‌های مختلف، به مصوبات شورا به دیده اعتبار بنگرند و به هیچ وجه نباید اجرای این مصوبات را متوقف کنند. (فرامین مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۹۰/۳/۲۳). ایشان، شأن شورای عالی انقلاب فرهنگی را «سیاست‌گذاری» معرفی نموده و تدبیر سیاست‌های کلان را بر عهده این شورا قرار داده‌اند. ایشان در جمع اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۷۸/۹/۲۳ می‌فرمایند: «سیاست‌گذاری راهبردی، برعهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است. در زمینه‌های گوناگون هم، واقعا سندهای مدون و مکتوب لازم است در شورا تصویب شود، که این‌ها سندهای بالادستی قوانین خواهند بود.»

۸. در شرح وظایف ۲۸ گانه شورای عالی انقلاب فرهنگی که در سال ۱۳۷۶ به تأیید رهبری نیز رسیده است، در مواردی علاوه بر سیاست‌گذاری، صلاحیت تقنینی و اجرایی نیز برای شورا در نظر گرفته شده است. مواردی مانند بند ۱، بند ۱۱، بند ۱۴ و...

۹. با این ملاحظات شاهد آن هستیم که اگرچه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به لحاظ شیوه قانون‌گذاری مانند قوانین مجلس شورای اسلامی نیست (چراکه اولاً طبق اصل ۵۸ قانون اساسی اعمال قوه مقننه بر عهده مجلس قرار داده شده و ثانیاً فرامین امام و رهبری نیز متضمن چنین برداشتی نیست) اما مصوبات آن اگر در حدود اختیاراتی که برایش تعریف شده است به تصویب برسد، حتی اعتباری هم وزن و در مواردی بالاتر از قوانین عادی نیز دارد.

۱۰. عملاً شورای نگهبان تاکنون بعضی قوانین مجلس را به دلیل معارض بودن با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی رد کرده است. بارزترین این موارد «لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم تحقیقات و فناوری» بود، که شورای نگهبان در نظریه شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ صادره به تاریخ ۸۱/۹/۵ با استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی لایحه مذکور را رد نمود. (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، صص ۱۸۶-۱۷۹) به علاوه وقتی دستگاه قانون‌گذاری در کشور قادر نیست در حدود وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، قانونی بر خلاف مصوبات شورای مذکور را وضع کند، به طریق اولی دولت در مواجهه با مصوبات شورا الزام به تبعیت و اجرا دارد و نمی‌تواند مصوبه خلاف مصوبات شورا را وضع نماید. در این موقعیت، برای جلوگیری از سوءاستفاده دولت در تعریف موسع از امور اجرایی با استناد به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است آن دسته از تصمیمات دولت که خلاف قوانین فرادستی باشد را به استناد مغایرت با اصل ۵۷ قانون اساسی ابطال نماید.

۱۱. در آخرین حکمی که از سوی مقام معظم رهبری برای انتصاب اعضای دوره جدید شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۹۳/۷/۲۶ صادر شد شخصیت‌های حقوقی شورا به این ترتیب

است؛ رؤسای سه قوه، وزرای فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش و ورزش و امور جوانان، معاون علمی و فناوری رییس جمهور، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور، معاون رییس جمهور در امور زنان و خانواده، رئیس دفتر تبلیغات اسلامی و رؤسای سازمان صدا و سیما، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و نهاد نمایندگی ولی فقیه در دانشگاه‌ها، جهاد دانشگاهی، شورای فرهنگی اجتماعی زنان، دانشگاه آزاد اسلامی و رؤسای کمیسیون‌های فرهنگی، آموزش و تحقیقات، بهداشت و درمان مجلس. هم‌چنین ۲۲ نفر از شخصیت‌های حقیقی که با حکم رهبری تعیین می‌شوند.

۱۲. ابطال مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع اصلاح بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور (قابل دسترسی در <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=530>) متن رأی صادره: «نظر به اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر انفکاک و استقلال قوای عالی کشور از یکدیگر و اختصاص وضع قانون و اصلاح و تفسیر آن به قوه مقننه به شرح مذکور در دو اصل ۷۱ و ۷۳ قانون فوق‌الاشعار مصوبه یکصد و هشتاد و یکمین جلسه مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص اصلاح بندهای ۴ و ۵ و ۶ ماده ۲ قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.»

۱۳. «رهبری همان {سیاست‌ها} را به مجمع تشخیص مصلحت می‌دهد. این سیاست‌ها در کمیسیون‌های مجمع تشخیص مصلحت با حضور کارشناسان متعدّد از بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، دانشگاهی، علمی که از خود مجمع و بیرون آن هستند، بررسی و تکمیل می‌شود؛ بعد مجدداً به رهبری می‌دهند. رهبری همان سیاست‌ها را با آن میانی و اصول ارزشی نظام جمهوری اسلامی تطبیق می‌دهد، تصویب می‌کند و آن سیاست‌ها به مجلس ابلاغ می‌شود.» (بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۹/۲۶)

۱۴. «تدبیر مقام معظم رهبری این‌طور بود که چون مجمع باید نظر مشورتی بدهد، پس باید پیش‌نویسی از طرف دفتر رهبر معظم انقلاب بیاید تا مجمع تشخیص مصلحت نظام بتواند نظر مشورتی خود را روی آن پیشنهاد مطرح کند، لذا طرح اولیه با عنوان «پیشنهاد اولیه در مورد سیاست کلی انتخابات» از طرف دفتر مقام معظم رهبری به مجمع آمد. ابتدا این موضوع در کمیسیون سیاسی مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی شد و آن‌ها نظراتی داشتند و سپس به مجمع آمد و الان در دستور کار مجمع تشخیص مصلحت نظام است.» (نبوی، ۱۳۹۳: دسترسی در <http://mo-bile.tasnimnews.com/fa/%D8%AE%D8%A8%D8%B1/1393/11/13/639212>)

منابع

فارسی

- ارسطاء، محمدجواد (۱۳۸۰)، «میزگرد جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، *مجله راهبرد*، شماره ۲۰.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۹۴)، *جزوه درس آزادی‌های عمومی و حقوق شهروندی*، تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام
- انصاری، مجید (۱۳۸۶)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، *مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- خدادوست، علیرضا (۷۹/۱/۳)، «گزارش جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی از نظر قانون اساسی»، *روزنامه آفتاب امروز*.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، ج دوم.
- بشیری، عباس (۱۳۸۱)، *گفت‌وگو با هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام*، تهران: صدف سما.
- جاوید، محمدجواد (۱۳۸۹)، «مفهوم شناسی حق و تکلیف انسانی در عصر قدیم و جدید غربی»، *فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره چهارم، شماره ۲
- جاوید، محمدجواد (۱۳۸۷)، *نظریه نسبیت در حقوق شهروندی*، تهران: نشر گرایش، چاپ اول.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: انتشارات گنج دانش.

- حبیب‌زاده، توکل (۱۳۹۳)، *جزوه درسی اساسی تطبیقی*، تهران: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

- رنه داوید، کامی ژوفره اسپونیزی (۱۳۸۷)، *درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران: نشر میزان.

- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، *مجله راهبرد*، شماره ۳۴.

- صدرالحفاظی، سیدنصرالله (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: انتشارات شهریار.

- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چاپ دوم.

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، تهران: انتشارات سمت.

- طحان‌نظیف، هادی (۱۳۸۸)، «ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

- مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۲)، تهران: اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع.

- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۳)، دوره ششم - سال سوم، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

- مخبر دزفولی، محمدرضا (۱۳۸۹)، *جایگاه، رویکرد و عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی در مدیریت کلان علم و فرهنگ کشور* (مجموعه مصاحبه‌ها و سخنرانی‌های دبیر شورای عالی انقلاب فرهنگی)، تهران: نشر راه‌دان.

- مجموعه مقالات حقوق شهروندی (۱۳۹۱)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری

- موسوی خمینی، روح‌الله، *صحیفه امام*، نرم افزار مجموعه آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۹.

- موسوی‌زاده، رضا (۱۳۷۷)، *حقوق اداری*، تهران: نشر میزان، ج اول و دوم

- میرمحمدی‌میبدی، سیدمصطفی (۱۳۹۱)، «جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: نشر میزان، ج اول و دوم.

لاتین

1. Longley, Diane and James Rhoda (1999), **Administrative Justice: Central Issues in UK and European Administrative Law**, London: Cavendish Publishing.

پایگاه‌های اطلاعاتی

- پایگاه اطلاع رسانی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی <http://www.iranculture.org>
- پایگاه اطلاع رسانی دفتر مقام معظم رهبری <http://www.khamenei.ir>
- پایگاه اطلاع رسانی ریاست جمهوری اسلامی ایران <http://www.President.ir>
- پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی <http://rc.majlis.ir/fa>
- پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام <http://majma.ir>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی