

## وحدت یا تعدد مراجع مقررہ گذار

### در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری\*

غلامحسین الهام / دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مهدی نورایی / دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

mnouraei@ut.ac.ir

دریافت: ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ - پذیرش: ۱۳۹۴/۵/۹

#### چکیده

در هر کشوری، نهاد یا نهادهایی را به امر قانون‌گذاری اختصاص داده‌اند. در جمهوری اسلامی ایران، به مقتضای نوع نظام و اهداف متفاوت آن نهادهای متعدد مقررہ‌گذاری وجود دارند که دارای حق مقررہ‌گذاری در حدود متفاوت قانونی هستند، از جمله آنها، می‌توان به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شوراهای عالی فرا قوه‌ای و مقام رهبری اشاره کرد. اما وظیفه ذاتی و اصلی و اولیه مقررہ‌گذاری، به معنایی که در این پژوهش دنبال می‌شود، در بیشتر موضوعات، بر عهده مجلس است. البته همه این نهادها به یک شکل به وجود نیامده و از کارکرد مشابه و یکسانی برخوردار نیستند. این نهادها، با توجه به وظایفی که برای ایفای آنها ایجاد شده‌اند، در موضوعات خاصی که قانون اساسی برای آنها مقرر کرده است، دارای حق قاعده‌گذاری هستند. تفاوت عمده این نهادها با قوه مقننه، در کارویژه اصلی آن قوه در بحث قانون‌گذاری است؛ به همین دلیل، در برخی نهادهای مذکور، به ندرت اقدام به مقررہ‌گذاری صورت گرفته است. مقررہ‌گذاری این نهادها آثاری از جمله لزوم رعایت قواعد مصوب این مراجع از سوی مراجع اداری، در نظام حقوق اداری داشته است.

**کلیدواژه‌ها:** مقررہ‌گذار، مراجع مقررہ‌گذار، وحدت یا تعدد مراجع مقررہ‌گذار، قانون.

امروزه نظم حاکم در همه کشورهای، مرهون قانون و قانون‌گذارانی است که در ارکان نظام‌های سیاسی، قدرت برتر و مدیریت کلان اجتماعی را برعهده دارند تا مسیر جامعه را به جهتی که صلاح جامعه را در آن می‌دانند، هدایت نمایند. نظم حقوقی رایج در نظام‌های سیاسی متعدد در جهان، بیانگر پذیرش قوای متعددی است که از میان آنها، یکی به طور خاص مسئول اصلی قانون‌گذاری است. این نهادها، بسته به نوع نظام و اینکه تفکیک قوا نسبی و یا مطلق است، به وضع قانون با عناوین مختلف عام و بعضاً خاص می‌پردازند. در جمهوری اسلامی ایران، همانند دیگر کشورها، استقلال قوا پذیرفته شده و قوه‌ای تحت عنوان «قوه مقننه» به رسمیت شناخته شده و وظیفه عمده و اصلی آن، قانون‌گذاری و تصمیم‌سازی است.

نکته دیگر در مورد صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی نسبت به دیگر نهادها، اینکه مجلس شورای اسلامی برخلاف دیگر نهادها که به صورت جزئی و موردی و یا در یک موضوع و زمینه خاص صلاحیت وضع مقررات الزام‌آور دارند، از صلاحیت عام قانون‌گذاری در همه مسائل و زمینه‌ها، در حدود مقرر در قانون اساسی برخوردار است. هرچند ممنوعیت‌هایی نیز در باب قانون‌گذاری برای این مجلس می‌توان در قانون اساسی ملاحظه کرد. با توجه به نهادهای متعدد موجود در نظام جمهوری اسلامی و صلاحیت مقررده‌گذاری هر کدام، در این مقاله به تبیین مراجع متعدد مقررده‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم. ضرورت فوق برای فهم بهتر نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و شناخت نقاط قوت و ضعف آن در موضوع قانون‌گذاری، هدف اصلی این پژوهش می‌باشد.

## ۱. مفهوم قانون و مقررده

قانون دارای تعریف و مفهوم حقوقی خاص می‌باشد. حقوقدانان، قانون را به دو دسته عام و خاص تقسیم کرده‌اند. قانون به معنی عام، «تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است؛ خواه این سازمان قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد» (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ص ۱۲۲). اما قانون به معنای خاص، آن‌گونه که در حقوق اساسی مدنظر است، به قواعدی اطلاق می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از سوی قوه مقننه وضع شده و یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب رسیده باشد (همان) و پس از آن، توسط شورای نگهبان تأیید شده و یا با باقی ماندن اختلاف بین

مجلس و شورای نگهبان، به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد. قانون به معنی عام شامل بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه و نظام‌نامه می‌باشد، اما قانون به معنای خاص، تنها شامل قوانین وضع‌شده از سوی مجلس، با تشریفات خاص خود و نتیجه همه‌پرسی می‌باشد. علاوه بر مواردی که در معنای خاص قانون بیان شده است مانند مجلس و همه‌پرسی، موارد دیگری را نیز می‌توان اضافه کرد که مصوبات آنها از ماهیت قانون به معنای خاص برخوردار باشند؛ اگرچه مرجع واضع آنها قوه مقننه نمی‌باشد. مانند برخی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام. در این معنا، اگرچه وظیفه قانون‌گذاری در درجه اول بر عهده مجلس شورای اسلامی است، اما قانون اساسی ایران در برخی موارد، این حق را به نهادهای دیگر نیز تسری داده، یا راه تعمیم آن را باز گذاشته است. چنان‌که در مورد ارجاع به همه‌پرسی، خود قانون اساسی تصریح دارد. در دیگر موارد نیز به صورت ضمنی این حق شناخته شده است. به همین دلیل، زمانی که نهاد یا نهادهایی، علاوه بر مجلس اقدام به وضع قانون یا مصوبات در حکم قانون کنند، تعدد مراجع قانون‌گذاری محقق می‌شود که در این پژوهش از واژه «مقرر یا قاعده» به جای آن استفاده شده است. از این رو، مراد از «مقرر» یا «قاعده» در این پژوهش، آن دسته مصوبات الزام‌آور یا احکام لازم‌الاتباعی است که از حیث ماهیت هم وزن قانون عادی یا برتر از آن بوده، اما توسط مرجع یا مقامی غیر از مجلس شورای اسلامی وضع شده باشند.

## ۲. مراجع متعدد مقررگذار

مطابق آنچه که در جمهوری اسلامی ایران مشاهده می‌شود، برخی مراجع دارای صلاحیت وضع مقرر الزام‌آور، در حیطه صلاحیتی خاص، از جایگاهی برتر از مجلس شورای اسلامی برخوردار هستند. مانند مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی. این مراجع، که حیطه اختیار قاعده‌گذاری آنها محدودیت بیشتری دارد و عمدتاً به موضوعی خاص اختصاص می‌یابند، مصوباتشان از جایگاهی برتر از قانون عادی برخوردار می‌باشند. علاوه بر جمهوری اسلامی ایران، که دارای مراجع متعدد مقررگذار است، شاید بتوان در نظام‌های دیگر نیز به نوعی مراجع متعدد مقررگذار را مشاهده کرد. مانند کشورهای فدرالی که هریک از ایالت‌های عضو کشور فدرال، دارای مجالس اختصاصی ایالت یا کانتون خود بوده و از حق قانون‌گذاری در حیطه صلاحیتی که قانون اساسی فدرال تعیین نموده، برخوردار می‌باشند. در مواردی که میان مجالس ایالتی با پارلمان مرکزی اختلافی حاصل شود، دیوان عالی فدرال تصمیم‌گیری

می‌کند. همچنین کشورهایی که از پارلمان‌های دومجلسی برخوردارند؛ البته در صورتی که مجالس را در برخی موضوعات در عرض هم قرار داده باشند، مانند فرانسه در قانون مربوط به تصویب بودجه. از دیگر مواردی که در دایره مراجع متعدد قانون‌گذاری در دیگر نظام‌های حقوقی قابل مشاهده است، مربوط به قوانین تفویضی است. اما مرجعی که علاوه بر پارلمان، در زمینه قانون‌گذاری دارای صلاحیت است و مشترک میان نظام حقوقی ایران و دیگر کشورهاست، همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء عمومی است. جایگاه همه‌پرسی در وضع قانون، بسته به موضوع همه‌پرسی، آن را هم سطح یا برتر از پارلمان قرار می‌دهد. در ایتالیا از نوع دیگری همه‌پرسی، که در واقع نوعی حق وتو است، استفاده می‌شود؛ به این معنا که پانصد هزار رأی‌دهنده از شهروندان، یا پنج شورای منطقه، می‌توانند قانون مصوب پارلمان را درخواست لغو کنند. در نتیجه این درخواست، موضوع باید به همه‌پرسی گذاشته شود. اما لغو مصوبه مجلس، در صورتی است که اکثریت واجدان شرایط رأی دادن در همه‌پرسی شرکت کنند و اکثریت آراء اخذ شده، موافق با لغو اعتبار قانون نامبرده باشد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ص ۴۲۸). بنابراین، همه‌پرسی یکی از راه‌های قانون‌گذاری، یا لغو قانون مصوب پارلمان، خارج از سازوکار مجلس و در غالب نظام‌های حقوقی مطرح است.

### مجلس خبرگان رهبری

کارویژه اصلی مجلس خبرگان رهبری، مربوط به انتخاب و نظارت بر مقام رهبری است. در همین زمینه، قانون اساسی اختیاراتی را برای مجلس خبرگان رهبری قائل شده است. در اصل ۱۰۸ قانون اساسی آمده است:

قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.

مطابق این اصل از اصول قانون اساسی است که برخی حقوقدانان معتقد به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس خبرگان رهبری در محدوده اصل ۱۰۸ قانون اساسی شده‌اند (حیب‌نژاد، ۱۳۸۷، ص ۱۶۸). برپایه این اصل، مجلس خبرگان رهبری، هرچند دارای صلاحیت ذاتی قانون‌گذاری نمی‌باشد، اما به طور استثنایی صلاحیت دارد اقدام به تصویب «قانون انتخابات مجلس خبرگان» و نیز «آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان» نماید. در مقابل، برخی معتقدند: قانون دارای تعریف و مفهوم حقوقی خاص خود

است. از این رو، مقررات و قواعد وضع شده از سوی هر نهاد دیگر، مشمول عنوان قانون به معنی خاص نمی‌شود. در بحث مجلس خبرگان نیز قانون‌گذاری نباید از وظایف آن مجلس معرفی گردد و اقدام نویسندگان در این نام‌گذاری نیز تنها از باب مسامحه می‌باشد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۷، ص ۱۶۸). این دیدگاه، با توجه به تفکیکی که پیش‌تر در معنای قانون بیان گردید، منتفی است؛ زیرا برخی نهادها از اختیار وضع قواعدی برخوردارند که از یک‌سو، هم‌وزن قانون عادی و حتی در مواردی برتر از آن به‌شمار می‌روند، از سوی دیگر، مرجع وضع آنها قوه مقننه نیست. لذا از یک جهت، قانون عادی بر آنها صدق نمی‌کند و از جهت دیگر، مصوبات آنها اعتباری کمتر از قانون عادی نمی‌یابند. بر این اساس، باید چنین نتیجه گرفت که با توجه به قانون اساسی، مجلس خبرگان رهبری در تصویب مقررات موضوع اصل ۱۰۸، شامل آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان و قانون انتخابات مجلس خبرگان، از حیث اختیار قانون‌گذاری دارای صلاحیت منحصر به فرد در دو موضوع مذکور می‌گردد و به همین دلیل، قانون‌گذاری رخ می‌دهد. هرچند این تعدد، به جهت آنکه در تزامن با وظیفه قوه مقننه در قانون‌گذاری قرار نمی‌گیرد، تعددی چالش‌برانگیز نخواهد بود.

### فرامین رهبری

فرامین رهبری نیز از جمله مواردی است که منجر به تعدد مراجع مقررہ‌گذاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شده است. بر اساس اصول اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی، مقام رهبری از اختیارات و وظایفی برخوردار شده است که به موجب آنها، می‌تواند بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی مستقلاً و بر اساس اصل ۱۱۰، آن از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام، به وضع قاعده الزام‌آور اقدام نماید. تاکنون در مراتب مختلف، مقام رهبری در جمهوری اسلامی ایران از این اختیار خود استفاده کرده است. در اصل ۵۷ قانون اساسی آمده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند...». بر اساس این اصل، ولی فقیه نه تنها به ایجاد نهادهای دارای صلاحیت وضع مصوبات در حکم قانون و فراتر از قانون اقدام نموده است، بلکه در مواردی با حکم حکومتی، مانع از تصویب مصوبه‌ای در مجلس شورای اسلامی و یا موجب لغو آن شده و در برخی موارد نیز صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی را در زمینه‌هایی که مربوط به صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده، مشروط به رعایت اولویت زمانی ورود آنها نموده است.

## مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادی است که تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، بر پایه اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی و با حکم حکومتی ولایت امر ایجاد شد. امام خمینی علیه السلام طی حکمی در مورخه ۶۶/۱۱/۱۷ اقدام به تأسیس این مجمع نمودند (موسوی خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰، ص ۶۶۳). از این رو، مشروعیت قانونی این نهاد، تا پیش از بازنگری قانون اساسی بر اساس حکم حکومتی ولی فقیه بود. اما پس از بازنگری قانون اساسی، اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع و وظایف آن اختصاص یافت. در اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ آمده است:

مجمع تشخیص مصلحت نظام، برای تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز به وظایفی دیگر مجمع پرداخته که شامل وظایف و اختیارات رهبری بر اساس بند «۱» آن اصل، در زمینه تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و بند «۸» آن اصل، در مورد حل معضلات نظام، که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌شود. در میان وظایف مختلف مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوباتی که وضع و تصویب می‌کند، آنچه محل بحث و مناقشه است، یکی در مورد مصوباتی است که مشمول بند «۸» از اصل ۱۱۰ قانون اساسی و دیگری موارد مربوط به تشخیص مصلحت در مواردی است که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند.

در باب اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام، حق قانون‌گذاری ابتدایی دارد یا خیر، دو نظر وجود دارد: برخی معتقدند: مجمع از چنین حقی برخوردار نمی‌باشد. معتقدان به این نظر، چنین استدلال می‌کنند:

۱. اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی در مورد اعمال قوه مقننه و همه‌پرسی است. این اصول فقط حق قانون‌گذاری را برای قوه مقننه و مراجعه مستقیم به آراء عمومی بر شمرده و اگر بنا بود

مجمع نیز از چنین حقی برخوردار باشد، می‌بایست در بازنگری قانون اساسی به آن اشاره می‌شد و در این دو اصل به آن تأکید می‌شد.

۲. بر اساس اصل ۱۲۳ قانون اساسی، مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی، پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به رئیس جمهور، توسط ایشان امضا و برای اجرا در اختیار مسئولان قرار می‌دهد. حال اگر از نظر قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نیز صلاحیت قانون‌گذاری داشت، باید در این اصل نامی از آن برده می‌شد و ترتیب ابلاغ و لازم‌الاجرا شدن مصوبات آن بیان می‌گردید.

۳. طبق اصل ۷۴، آنچه در مجلس به عنوان قانون مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد، یا به صورت لایحه از سوی دولت است، یا به صورت طرح، که با امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به مجلس ارائه می‌شود و بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح‌های قانونی و اصلاحات و پیشنهادهای نمایندگان در صورتی قابل طرح است که موجب تقلیل درآمد و افزایش هزینه عمومی نگردد. در صورت تخلف، شورای نگهبان باید مصوبه را برای تجدیدنظر و اصلاح به مجلس بازگرداند. حال اگر مجمع بخواهد قانون‌گذاری کند، چگونه قانون مطرح می‌شود؟ و اگر چیزی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی گردد و دولت هم لایحه آن را نداده باشد، چه مقامی بر آن نظارت دارد؟

۴. اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز اشاره‌ای به وظیفه قانون‌گذاری مجمع نکرده و اساس تأسیس و تشکیل آن را برای تشخیص مصلحت نظام، در مورد اختلاف نظر بین شورای نگهبان و مجلس بیان داشته است.

۵. امام خمینی<sup>ع</sup> نیز که خود بنیان‌گذار این مجمع بودند و اختیار قانون‌گذاری را به آن دادند، تصریح فرمودند که جنگ و حالت حاد و اضطراری مربوط به آن، ایجاب می‌کند که بر خلاف قانون اساسی، به لحاظ باز کردن گره‌های کور قانونی، به این مجمع اختیار قانون‌گذاری داده شود. ولی از آن پس، باید همه چیز طبق قانون اساسی انجام شود (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، بی‌تا، ص ۲۱۹). بند «۸» اصل ۱۱۰ قانون اساسی، یک امر استثنایی و است که امکان دارد در یک موقع خاص بحرانی، موضوعی پیش آید و مشکل لاینحل نظام بوده و از راه‌های معمولی قابل حل نباشد. در اینجا، طبق قانون اساسی مقام رهبری مختار است تصمیم لازم را بگیرد و این کار را از طریق مجمع تشخیص مصلحت انجام دهد که این امر قانون‌گذاری نیست (مهرپور، ۱۳۷۲، ص ۶۷-۶۹).

در مقابل، معتقدان به حق قانون‌گذاری مجمع تشخیص مصلحت نظام، استدلال می‌کنند:

۱. اگرچه اعمال قوه مقننه در اصول ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی، منحصر به مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی شده است، ولی این به این معنا نیست که هیچ راه دیگری برای قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد؛ زیرا مطابق اصل ۱۰۸ قانون اساسی، هم فقهای اولین دوره شورای نگهبان و هم مجلس خبرگان رهبری، دارای اختیار وضع قانون می‌باشند. با اینکه این اختیار، مورد اشاره هیچ‌یک از دو اصل ۵۸ و ۵۹ قرار نگرفته است. از این رو، برای اطلاع از موارد قانون‌گذاری، نمی‌توان صرفاً به اصول ۵۸ و ۵۹ مراجعه نمود، بلکه باید سایر اصول را نیز مورد توجه قرار داد. یکی از این اصول، اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که در بند «۸»، اختیار قانون‌گذاری را بر اساس اطلاق موجود در عبارت، برای مجمع تشخیص مصلحت اثبات نموده است.

۲. از بیان فوق، پاسخ اشکال دوم به دست می‌آید؛ زیرا همان طور که قانون‌گذار در اصل (۱۲۳)، نامی از مصوبات فقهای اولین دوره شورای نگهبان و مجلس خبرگان نبرده است، از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نیز نامی به میان نیامده است.

۳. پاسخ اشکال سوم اینکه، با عنایت به اطلاق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، در صورتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام مصلحت را احراز کند، می‌تواند آن را بر قانون اساسی مقدم بدارد. البته به شرط آنکه، هیچ راه دیگری برای تأمین مصلحت مزبور وجود نداشته باشد. از این رو، اگر احیاناً مجمع چیزی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی گردد، بدون اشکال خواهد بود.

۴. استدلال بر اصل (۱۱۲)، برای اثبات اینکه مجمع دارای اختیار قانون‌گذاری ابتدایی نمی‌باشد، تام نیست؛ زیرا اصل (۱۱۲) در مقام بیان تمامی اختیارات و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نمی‌باشد. قانون‌گذار ما علاوه بر اصل (۱۱۲)، در اصل (۱۱۰) بند «۱» و «۸» و اصول (۱۱۱) و (۱۷۷) نیز به بیان بعضی از وظایف و اختیارات مجمع پرداخته است.

۵. اما بیان امام خمینی<sup>ع</sup> دلالتی بر عدم ثبوت اختیار قانون‌گذاری برای مجمع ندارد؛ زیرا این نامه مربوط به پیش از بازنگری قانون اساسی می‌باشد که منجر به تصریح به نام «مجمع» و حدود اختیارات آن در قانون اساسی گردید. از این رو، تا پیش از تجدیدنظر در قانون اساسی، پاسخ امام<sup>ع</sup> در نامه مزبور قابل استناد بود، ولی این نامه آخرین نظر امام<sup>ع</sup> در مورد مجمع تشخیص مصلحت نبود؛ چراکه معظم‌له پس از آن، دستور بازنگری در قانون اساسی را صادر نموده و یکی از موارد بازنگری را مجمع تشخیص مصلحت اعلام نمودند.



۶. اگرچه اختیار قانون‌گذاری بر طبق بند «۸» اصل (۱۱۰)، یک استثناء و در موارد فوق‌العاده به مرحله اجرا گذاشته می‌شود، اما این امر، منجر به نفی حق قانون‌گذاری توسط مجمع نمی‌شود (ارسطا، ۱۳۸۹، ص ۳۳۱ - ۳۳۴). بر این اساس، مطابق بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام این صلاحیت را دارد که در قالب حل معضلات نظام، با ارجاع مقام رهبری اقدام به وضع مصوباتی کند که این مصوبات می‌توانند در قالب قوانین دائمی باشند.

همچنین در نظریه شماره ۵۳۱۸، مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان آمده است: «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد، ابطال، نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد...».

### شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی بر اساس اصل (۱۷۶) قانون اساسی تشکیل شده است. براساس این اصل، «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: ۱) تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام رهبری؛ ۲) هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی؛ ۳) بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور، برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی».

به نظر می‌رسد، از این وظایف بتوان دریافت که قانون‌گذار اساسی اختیارات مقررہ‌گذاری در حد تعیین سیاست‌های کلان دفاعی، امنیتی و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌ها در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی و امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور را برای اهداف مذکور با توجه به سیاست‌های کلی تعریف‌شده از جانب مقام رهبری، برای شورای عالی امنیت ملی به رسمیت شناخته است. اگرچه برخی صاحب‌نظران، وظایف شورا را در حد سیاست‌گذاری‌های کلان تعریف نموده، میان سیاست‌گذاری و مقررہ‌گذاری تمایز قائل شده‌اند، اما با عنایت به اطلاق عبارات موجود در اصل (۱۷۶)، نمی‌توان صلاحیت این شورا را محدود به سیاست‌گذاری‌های کلان دانست. سابقه شورای عالی امنیت ملی نیز نشان داده است که صلاحیت این شورا صرفاً به وضع سیاست‌گذاری‌های کلان اختصاص ندارد، بلکه به اتخاذ تصمیمات اجرایی و موردی که جنبه‌های امنیتی و دفاعی نظام جمهوری اسلامی ایران، ضرورت آنها را ایجاب نماید نیز پرداخته است. این موضوع با اطلاق عباراتی که در بندهای سه‌گانه اصل (۱۷۶) قانون اساسی، در باب وظایف شورای عالی امنیت ملی آمده است، منافاتی ندارد.

وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی، در حدود موضوعات مطروحه در اصل (۱۷۶)، قانون اساسی، نشان از برتری مصوبات این شورا نسبت به سایر قوانین عادی دارد؛ چراکه به تصریح ذیل این اصل، مصوبات این شورا می‌بایست به تأیید مقام رهبری برسد. بنابراین، شورا در اتخاذ تصمیم خود مستقل از قوای سه‌گانه عمل می‌کند. درحالی‌که در سیاست هماهنگ نمودن امور کشور، با تدابیر دفاعی-امنیتی، این قوا، بر عکس تحت تبعیت و تأثیر شورا قرار می‌گیرند. با این ترتیب، مصوبات شورا پس از تأیید مقام رهبری، تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه، به‌ویژه مقننه و مجریه را تحت تأثیر قرار می‌دهد و چه‌بسا قانون و یا آیین‌نامه‌ای در این خصوص، جزئاً یا کلاً نسخ و یا نقض می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۷، ص ۵۳۶). با توجه به مطالب مذکور، می‌توان گفت: این شورا در حیطة صلاحیت‌های واگذار شده به آن بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی دارای حق مقررده‌گذاری است، اما مقررات آن به لحاظ سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، برتر از قوانین عادی قرار می‌گیرند.

### شورای عالی انقلاب فرهنگی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و لزوم اصلاح فضای فرهنگی کشور، به‌ویژه لزوم اسلامی کردن دانشگاه‌ها، که تأثیر به‌سزایی در اصلاح فرهنگ جامعه داشت و به دغدغه‌ای مهم و اساسی برای نخبگان جامعه و آحاد ملت تبدیل شده بود، به دستور امام خمینی علیه السلام در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۳، «ستاد انقلاب فرهنگی» تشکیل شد. این ستاد وظایفی مشخص و معین در مورد اسلامی کردن دانشگاه‌ها به عهده گرفت. بعدها برای اصلاح عملکرد ستاد انقلاب فرهنگی و تقویت زمینه دستیابی به رسالت آن، تغییراتی در این ستاد حاصل شد و امام خمینی علیه السلام طی فرمانی در آذر ماه ۱۳۶۳، «شورای عالی انقلاب فرهنگی» را جایگزین ستاد انقلاب فرهنگی نموده، صلاحیت‌های مهم و گسترده‌تری را برای خروج جامعه از فرهنگ غربی و جایگزین شدن فرهنگ اسلامی و بارورتر شدن انقلاب اسلامی در سطح کشور، بر عهده آن گذاشتند. ازاین‌رو، این شورای عالی از آن زمان تاکنون، به وضع مصوبات مهمی پرداخته که در موارد متعددی، با صلاحیت قوه مقننه، که نهاد اصلی قانون‌گذاری است، دچار چالش شده است. در باب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌توان گفت: این شورا نهادی است که در قانون اساسی از آن یادی به میان نیامده و بر اساس حکم حکومتی ولایت امر تشکیل شده و مصوبات آن جنبه الزام‌آور پیدا کرده است (دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، بی‌تا، ص ۵). امام خمینی علیه السلام در مورد شورا و مصوبات

آن، چنین بیان داشتند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب آثار داده شود» (موسوی خمینی، ۶/اسفند/۱۳۶۳). مقام معظم رهبری نیز در مورد مصوبات این شورا می‌فرماید: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید 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 تصمیم‌گیری بکنند، بعد ناگهان مثلاً مجلس در حاشیه یک مصوبه، همه آنها را نقض کند و بی نتیجه شود. این مصلحت نیست...» (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۲۰/۹/۷۵).

از آنجاکه این شورا بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی، با حکم مقام رهبری ایجاد شده است، اعتبار مصوبات آن بالاتر از قانون عادی است. از این رو، قوای دیگر از جمله قوه مقننه، حق نادیده گرفتن مصوبات آن را نداشته، نمی‌توانند مصوبه‌ای خلاف مصوبات و تصمیمات این شورا به تصویب برسانند. همچنین از آنجاکه شورای عالی انقلاب فرهنگی، بر اساس اختیارات ولی فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی توسط مقام رهبری و با حکم حکومتی تأسیس شده است، حیطه اختیارات خود را نیز از آن مقام کسب نموده، در دایره مسئولیتی که آن مقام برای شورا ترسیم می‌نماید، صلاحیت خواهد داشت. از این رو، می‌توان گفت: شورای مذکور در بُعد مسائل فرهنگی در حیطه صلاحیتش بر دیگر نهادهای مقنن و مسئول رجحان دارد. بررسی واقعیات موجود نشان داده است که مجلس شورای اسلامی، حق تصویب مصوبه‌ای خلاف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را حتی پس از گذشت مدت‌ها از تصویب آن نداشته است. شورای نگهبان، در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی مغایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده است، موارد مغایرت را با استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی، مغایر قانون اساسی و نیز مغایر شرع اعلام نموده است. در مجموع می‌توان گفت: شورای عالی انقلاب فرهنگی، از حق مقررہ‌گذاری در حیطه مسئولیت و وظایفی که به آنها محول شده، برخوردار بوده، مصوبات آن فراتر از قوانین عادی در سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار می‌گیرد.

### شورای عالی فضای مجازی

این شورا در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷، طی حکمی توسط مقام معظم رهبری تأسیس شد که در آن، رؤسای قوا و برخی از مسئولان نظام عضو هستند. مسئولیتی که به عهده این نهاد گذاشته شده است، ناشی از خلأی بود که در مسئله فضای مجازی و گسترش آن در جامعه و نفوذ آن در

زندگی شخصی و اجتماعی افراد احساس می‌شود. از این رو، مقام رهبری، طی حکمی دلایل تشکیل شورا را بیان کردند:

گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی، به‌ویژه شبکه جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی، و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن، در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور به وجود آید. به این مناسبت، شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود (مقام معظم رهبری، ۹۰/۱۲/۱۷).

تشکیل این شورا، برای امور خطیری که بر عهده آن نهاده شده است، اقتضا دارد تصمیمات و مصوبات اعضای آن از چنان موقعیتی برخوردار باشد که مورد تبعیت همه دستگاه‌های ذیربط قرار گرفته، و الزام مناسب را به همراه داشته باشد. به همین دلیل، مقام معظم رهبری، مصوبات این نهاد تازه تأسیس را لازم‌الاجرا دانسته و بیان داشتند: «به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود».

به همین دلیل، کلیه دستگاه‌ها باید از تصمیمات این نهاد، که به حکم رهبری لازم‌الاتباع می‌باشد، پیروی کرده و خود را ملزم به رعایت آنها بدانند. آنچه که برای شورای عالی انقلاب فرهنگی گفته شد، در مورد شورای عالی فضای مجازی نیز در حیطه وظایف و اختیارات آن قابل پذیرش است؛ چراکه هر دو نهاد مذکور، توسط مقام رهبری و بر پایه اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی تشکیل شده‌اند. بر این اساس، نهادهای دیگر حق رد و یا تأیید مصوبات این شورا را نداشته، بلکه کلیه نهادها ملزم به اجرای مصوبات آنها هستند. قائل شدن اختیار تصویب مقررات یا مصوبات لازم‌الاجرا، به شورای عالی فضای مجازی، موجب شده است تا این نهاد نیز در زمره نهادهای متعدد مقررگذار در جمهوری اسلامی ایران درآید و مصوبات آن در حیطه صلاحیت آن در حدی باشد که نهادهای دیگر قانون‌گذاری، امکان تراحم و تداخل در آنها را نداشته باشند و به نوعی از حیث سلسله‌مراتبی، مصوبات آن در موارد مربوط به فضای مجازی، در مرحله‌ای برتر و مُشرف بر سایر نهادها قرار گیرد. به نظر می‌رسد، با توجه به اینکه این شورا به واسطه حکم حکومتی مقام رهبری تأسیس شده است، و هیچ‌گونه اصلی از اصول قانون اساسی به طور

مستقیم متعرض آن نشده است، مصوبات آن به استناد اصل (۵۷) قانون اساسی، مطابق حکم رهبری لازم‌الاجرا خواهد بود. در صورت ورود شورای عالی فضای مجازی به موضوعی داخل در صلاحیت خود، سایر نهادهای مقررہ گذار یا واضع قانون، نمی‌توانند در حیطه صلاحیت این شورا مستقلاً ورود نمایند.

### ۳. سلسله‌مراتب قواعد حقوقی

از آثار تعدد مراجع مقررہ گذاری، یکی مربوط به سلسله‌مراتب قواعد حقوقی است، به این گونه که مصوبات مراجع اداری را مادون مصوبات این نهادها قرار می‌دهد. از این رو، مراجع اداری ملزم به تبعیت از مصوبات مراجع مقررہ گذار مذکور خواهند بود. در صورت عدم رعایت مصوبات این مراجع مقررہ گذار توسط مراجع اداری و یا تصویب آیین‌نامه و بخشنامه خلاف مصوبات نهادهای مقررہ گذار مذکور، می‌توان به دیوان عدالت اداری برای ابطال مصوبات، از حیث خلاف مقررہ بودن یا بعضاً خلاف شرع بودن اقدام کرد؛ چراکه ماهیت اعتبار مصوبات برخی از نهادهای مقررہ گذار، مانند فرامین رهبری، هم از جهت شرعی است و هم از جهت قانونی. همچنین در خصوص لزوم رعایت مصوبات این نهادهای مقررہ گذار می‌توان به قانون مدیریت خدمات کشوری، به عنوان اماره‌ای بر این اصل ارجاع داد. چنان‌که در بند «م» از ماده ۸ این قانون آمده است: «سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد». همچنین، در بند «ت» از ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۹/۳۰ آمده است: «دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده». تأکید بر شرع و قانون اساسی در این ماده، کمک خواهد کرد تا بتوان به استناد اصل ۵۷ قانون اساسی و بند ۱ اصل ۱۱۰ این قانون، به مغایرت شرعی یا قانونی مصوباتی از مراجع اداری، که خلاف مصوبات مراجع مقررہ گذار مذکور در این پژوهش می‌باشند، استناد کرد. براساس ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری و اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، می‌توان ابطال آنها را از دیوان عدالت اداری درخواست نمود. به‌طورکلی، می‌توان سلسله‌مراتب قواعد حقوقی را در نظام حقوقی کشورمان، به ترتیب اولویت و برتری به شرح زیر دانست:

۱	- احکام و موازین شرع - فرامین رهبری
۲	- قانون اساسی - نظرات تفسیری شورای نگهبان
۳	- سیاست‌های کلی نظام
۴	- مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام - مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوبات شورای عالی فضای مجازی - مصوبات شورای عالی امنیت ملی - مصوبات مجلس خبرگان رهبری
۵	- قوانین عادی - نتایج همه‌پرسی تقنینی - موافقتنامه‌های بین‌المللی
۶	- مصوبات هیات وزیران - مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر - مصوبات شوراها و دولتی
۷	- مصوبات هر یک از وزیران
۸	- ضوابط مصوب سایر دستگاه‌های اجرایی

## نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه گذشت، در نظام‌های متعدد سیاسی، وضعیت قانون‌گذاری متفاوت است. عمده نظام‌های سیاسی، دارای یک نهاد قانون‌گذاری است و مسئولیت تقنین میان نهادهای متعدد تقسیم نشده است. البته در برخی نظام‌ها، می‌توان مراجع متعدد قانون‌گذاری را یافت که به جهت نوع نظام آنها، مانند فدرالی بودن و یا استثنائی بودن موارد تعدد، تعدد مراجع مقررده‌گذاری از نوع چالش‌برانگیز آن، همچون نظام جمهوری اسلامی ایران، که بعضاً مشاهده می‌شود، وجود ندارد. در جمهوری اسلامی ایران، همانند سایر نظامات سیاسی جهان، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری است، اما به جهت ماهیت انقلاب و نظام اسلامی و نوع ویژه دغدغه‌ها و آرمان‌هایش، نهادهای دیگری نیز تا حدودی مجاز به تصویب مقررات الزام‌آور هم‌وزن قانون عادی و یا برتر از آن و یا وضع قانون در موضوع و موارد خاص و مشخص شده‌اند. به عبارت دیگر، قانون‌گذاری و مقررده‌گذاری با مشخصات فوق، در برخی زمینه‌های خاص به برخی نهادها واگذار شده است. از جمله نهادهایی که دارای حق مقررده‌گذاری بوده و نظام جمهوری اسلامی ایران را

دارای ویژگی تعدد مراجع مقررہ گذاری نموده‌اند، علاوه بر مجلس شورای اسلامی، می‌توان از فرامین رهبری، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی نام برد. مطالعه موارد فوق، بیانگر این است که مصوبات نهادهای یادشده، مقررات در حکم قانون بوده و لازم‌الاجراست. به همین دلیل آثاری را می‌تواند بر نظام حقوق اساسی وارد سازد. این آثار، علاوه بر جنبه‌های منفی، آثار مثبتی نیز به همراه داشته، ظرفیت‌های مناسبی را برای نظام حقوق اساسی ایجاد نموده است. تعدد مراجع مقررہ گذاری، آثاری را بر نظام حقوق اداری به دنبال دارد. از آن جمله، لزوم رعایت مصوبات نهادهای مقررہ گذاری مذکور در مراجع اداری است. یعنی نهادهای اداری لازم است از تصویب بخشنامه‌ها و صدور آیین‌نامه‌های خلاف مصوبات مراجع مقررہ گذاری مذکور اجتناب نموده، در صورت تصویب می‌توان به استناد خلاف قانون بودن این بخشنامه‌ها یا آیین‌نامه‌ها، دیوان عدالت اداری برای ابطال آنها اقدام نماید.



## منابع

- ارسطا، محمدجواد، ۱۳۸۹، *نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران*، چ دوم، قم، بوستان کتاب.
- بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۷۵/۹/۲۰: leader.ir.
- حبیب‌نژاد، سیداحمد، ۱۳۸۷، *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، چ سوم، تهران، کانون اندیشه جوان.
- دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، بی‌تا، *آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی*، تهران، اداره کل روابط عمومی شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل، ۱۳۸۳، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چ دوازدهم، تهران، میزان.
- کاتوزیان، ناصر، ۱۳۸۸، *مقدمه علم حقوق*، چ هفتاد و سوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۵، *مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی*، دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، تهران، دادگستر.
- ، بی‌تا، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی*، تهران، نشر ریاست جمهوری.
- موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۹۲، *حقوق اداری*، تهران، نشر دادگستر.
- موسوی خمینی، سیدروح‌الله، ۱۳۷۸، *صحیفه امام*، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی علیه السلام.
- مهرپور، حسین، ۱۳۷۲، *دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی*، تهران، اطلاعات.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۸۷، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چ بیستم، تهران، میزان.