

شیوه‌های نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران



مجید مرادی^{۱*} ID، مصطفی منصوریان^۲ ID

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

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

تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۱۵

نوع مقاله: پژوهشی

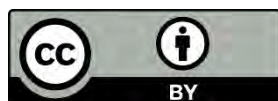
DOI: [10.22034/qjplk.2025.2109.1891](https://doi.org/10.22034/qjplk.2025.2109.1891)

چکیده

در جمهوری اسلامی ایران در کنار مجلس شورای اسلامی نهادهای دیگری را نیز می‌توان مشاهده کرد که به قاعده‌گذاری در حدود متفاوت می‌پردازند. شوراهای فراقوه‌ای- نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا- از این دست هستند. با پذیرش این واقعیت که شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران قواعد حقوقی وضع می‌کنند، مسئله‌ای که بسیار مهم به نظر می‌رسد سازکار نظارتی به منظور بررسی رعایت وضع قاعده در حوزه صلاحیت توسط این نهادها و مغایرت یا عدم مغایرت یا مطابقت با هنجارهای برتر در جریان قاعده‌گذاری است. این پژوهش با رویکرد توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که با چه شیوه‌ای نظارت بر مصوبات این شوراها قابل تحقق است. نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای از چند طریق نظارت مردمی و همگانی، نظارت رئیس‌جمهور به جهت ریاست بر این شوراها، نظارت مقام رهبری، و نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان ممکن دانسته شد. هرچند نظارت قضایی دیوان عدالت اداری طبق قانون جدید دیوان در سال ۱۴۰۲ با ملاحظات همراه است، نظارت عام قضات محاکم در ارتباط با مصوبات این‌گونه شوراها نیز قابل تأمل است. همچنین نظارت هیئت عالی

۱ کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران
(نویسنده مسئول)

Email: mjmoradi17@gmail.com



نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و شورای نگهبان بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای نیز پیشنهاد شد.

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

مقدمه

در نظام حقوق اساسی ایران نهادهای شورایی بسیاری تعریف شده است و در عالی‌ترین سطوح نیز به وسیله نهادهای شورایی برای موضوعات مهمی از جمله امنیت، اقتصاد، فرهنگ، و ... تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری می‌شود که بیشتر با عنوان شوراهای عالی شناخته می‌شوند. شوراهای فراقوه‌ای نیز از جمله این شوراهای عالی هستند. طی یک تقسیم‌بندی بر اساس ضوابطی که در ادامه می‌آید می‌توان شوراهای عالی را به شوراهای عالی درون‌قوه‌ای، شوراهای عالی میان‌قوه‌ای، شوراهای عالی برون‌قوه‌ای، و شوراهای عالی فراقوه‌ای تقسیم‌بندی کرد. در این پژوهش عنوان شوراهای فراقوه‌ای محدود به شوراهایی با پنج ضابطه است که عبارت‌اند از: منشأ تأسیس، ترکیب اعضا، وابستگی اندامی، دامنه شمول تصمیمات، و ابتکار عمل در اعمال صلاحیت. شوراهای فراقوه‌ای از جمله شوراهای عالی خواهند بود که مبتنی بر فراقانون عادی شکل می‌گیرند، لزوماً با عضویت سران سه قوه هستند، مستقیم به رئیس کشور وابستگی اندامی دارند، گستره شمول تصمیماتشان فراتر از سه قوه است، صلاحیت شوراهایی با عنوان فراقوه‌ای ابتدایی است و به ابتکار عمل خود آن‌هاست و با ارجاع از نهادی دیگر نیست. هر نهادی که پنج ضابطه فوق و نه یک یا چند ضابطه از آن‌ها در آن وجود داشت تحت هر نام و عنوانی می‌تواند تحت شمول عنوان شورای فراقوه‌ای باشد. توجه به ضوابط یادشده ما را به شناسایی چند نهاد در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران رهنمون می‌سازد؛ مانند شوراهایی که طبق فرامین رهبری تأسیس شده‌اند و عبارت‌اند از: شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا. شوراهای فراقوه‌ای در طول سال‌های پس از تأسیس مصوبات متعددی داشته‌اند و در حوزه‌های مختلفی دارای تأثیرگذاری بالایی بوده‌اند.

به‌یقین قرار دادن هر صلاحیت برای مقامات و نهادهای عمومی مسئله نظارت بر نحوه اعمال این صلاحیت را به دنبال دارد. نظارت مفهومی پسینی است که در واقع پس از اعمال

صلاحیت قابل مطرح شدن است. «آری وجود صلاحیت و اقتدار مقتضی نظارت است.» (راسخ، ۱۳۹۸: ۱۹ - ۲۰).

مسئله‌ای که بسیار مهم به نظر می‌رسد سازکار نظارتی به منظور بررسی رعایت وضع قاعده در حوزه صلاحیت توسط این نهادها و مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات آنها با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی یا مطابقت با هنجارهای برتر در جریان قاعده‌گذاری است. چون سازکار روشنی جهت این نظارت وجود ندارد.

اکنون با توجه به مطالب بیان‌شده و نظر به صلاحیت‌های گسترده شوراهای فراقوه‌ای در تدوین مقررات الزام‌آور و ایجاد حقوق و تکالیف متعدد برای شهروندان، این پژوهش با رویکرد توصیفی-تحلیلی به دنبال پاسخ به این پرسش است که با چه شیوه‌هایی می‌توان بر مصوبات این شوراها نظارت کرد.

گفتنی است درباره هر یک از شوراهای فراقوه‌ای به‌تنهایی و مستقل تحقیقاتی انجام شده است. البته عمده پژوهش‌های موجود جایگاه و صلاحیت این شوراها را بررسی کرده‌اند و متمرکز بر چالش نظارت‌پذیری نبوده‌اند. تفاوت پژوهش حاضر با بیشتر پژوهش‌های انجام‌گرفته در این حوزه این است که نگاهی کلی به مجموعه شوراهای فراقوه‌ای دارد و صرفاً یک شورا را مورد مطالعه قرار نمی‌دهد. همچنین با توجه به فاصله تأسیس برخی از این شوراها و جدید بودن آنها و نیز اصلاح برخی قوانین مانند قانون دیوان عدالت اداری در سال ۱۴۰۲ مباحث حقوقی در این زمینه اندک است.

در این پژوهش در چند بخش مبنی بر ظرفیت‌های موجود و ممکن در نظام حقوقی ایران شیوه‌های محتمل برای نظارت بر مصوبات این شوراها در نظام حقوقی ایران بررسی و امکان‌سنجی می‌شود.

۱. نظارت همگانی (عمومی و مردمی)

اگر دولت‌ها جامعه را اداره می‌کنند، مردم نیز عضو ذی‌نفع همان جامعه هستند و نتیجه خوب و بد اعمال و رفتار دولت‌مردان مستقیم متوجه آنان است. بنابراین، به حکم عقل، این حق و تکلیف برای همه افراد ایجاد می‌شود که بر کار زمامداران خود نظارت کنند (هاشمی، ۱۳۹۴: ۲۵۷).

اصل ۸ قانون اساسی امر به معروف و نهی از منکر را به عنوان طریق نظارت همگانی بر

اعمال دولت از سوی مردم دانسته است. این اصل، ضمن پذیرش بعد فردی و خصوصی دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر، بعد عمومی آن را نیز با عبارت «مردم نسبت به دولت» رسمیت بخشیده است. دانش واژه «دولت» را باید در مفهوم عام حاکمیت و شامل تمام ارکان حکومت دانست (آیین‌نگینی، ۱۳۹۴: ۱۱۸ و ۱۱۹). ماده ۸ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴/۰۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی نیز در مورد حدود امر به معروف و نهی از منکر مردم نسبت به دولت با ذکر عبارت «... مسئولان، مدیران، و کارکنان تمامی اجزای حاکمیت و قوای سه‌گانه ...» همین برداشت را بیان می‌کند که کلیدواژه «دولت» در این اصل در مفهوم اعم خود و دربردارنده شاکله حاکمیت است.^۱

مهم‌ترین اهرم‌های نظارت مردمی در نظام سیاسی ایران اهرم‌هایی همچون احزاب، مطبوعات، رسانه‌های جمعی، و نخبگان متعهد به عنوان واسطه تحقق نظارت مردمی هستند (راسخ، ۱۳۹۶: ۴۱۸). در قانون اساسی نیز این ابزارهای مهم نظارتی مردم-مانند: نشریات و مطبوعات (اصل ۲۴)، رسانه‌های دیداری و شنیداری (اصل ۱۷۵)، احزاب و گروه‌ها (اصل ۲۶)، تجمعات و گردهمایی‌ها (اصل ۲۷)- یاد شده است.

در دنیای امروز با عنایت به گسترش روزافزون فضای مجازی و رشد و توسعه فضای سایبر مردم بیش‌ازپیش و به‌راحتی قادر به انتقال نظرات خود در خصوص اعمال حاکمیت هستند و می‌توانند در خصوص جزئیات این اعمال و تأثیرات آن‌ها بر زندگی‌شان مستقیم اظهارنظر کنند و نظارت مردمی را محقق سازند (سرلک، ۱۳۹۹: ۶۳).

بر این اساس مستند به اصل ۸ قانون اساسی و مفاد قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر که شمول نظارت همگانی مردم را ناظر به همه اجزای حاکمیت می‌داند شوراهای فراقوه‌ای نیز به عنوان جزئی از اجزای حاکمیت و مصوبات آن‌ها مشمول نظارت همگانی و عمومی مردم و نخبگان جامعه هستند. این نظارت می‌تواند تا حدودی و نه به طور قطعی مانع از تصویب قواعد و سیاست‌هایی مغایر با هنجارهای برتر و خارج از صلاحیت تخصصی شوراها شود. نظارت مردمی بر مصوبات این شوراها ممکن است و می‌تواند آن شورا را از تصمیمات خود منصرف کند یا در صورت تصویب به اصلاح آن منجر شود. مثلاً شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۹۰۴ مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۰ مصوب کرده بود که پذیرفته‌شدگان همه دوره‌های آموزش رایگان در همه آزمون‌ها و رشته‌محل‌ها، که پذیرش آن‌ها

با آزمون دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال قبل صورت گرفته، چه در دانشگاه یا مؤسسه قبولی ثبت نام کرده باشند چه ثبت نام نکرده باشند، اجازه شرکت مجدد در همان آزمونی که در آن پذیرفته شده‌اند را در سال بعد ندارند.^۲ این مصوبه مورد اعتراض برخی از پذیرفته‌شدگان دوره روزانه در آزمون مقطع کارشناسی‌ارشد و دکتری سال ۱۴۰۳ واقع شد. دلیل اعتراض این افراد نیز این بود که این مقرره پس از زمان انتخاب رشته این آزمون‌ها تصویب شده و در دفترچه انتخاب رشته نیز این محدودیت قید نشده بود؛ بنابراین موجب تضییع حقوق ما می‌شود. ایشان از طرق مختلف، از جمله امکانات فضای مجازی و ایجاد کارزارهای مجازی و جمع امضا و تجمع مقابل شورای عالی انقلاب فرهنگی و ...، اعتراض خود را منعکس کردند. متعاقب این اعتراض و انعکاس آن به طرق مختلف، شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۹۰۷ مورخ ۱۴۰۳/۰۸/۱۵ با تصویب یک تبصره^۳ و اضافه کردن آن به مصوبه جلسه ۹۰۴ خود اعلام کرد: «آن دسته از داوطلبان ورود به مقاطع تحصیلات تکمیلی کارشناسی‌ارشد و دکتری که پیش از تاریخ ابلاغ و اطلاع‌رسانی حکم ماده واحده فوق اقدام به انتخاب رشته نموده‌اند مشمول حکم ممنوعیت موضوع آن مصوبه نمی‌شوند» و بدین ترتیب اعتراض این افراد منجر به اصلاح مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی شد.

۲. نظارت رئیس‌جمهور

ریاست شوراهای فراقوه‌ای بر عهده رئیس‌جمهور است (ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی طبق احکام تشکیل این شوراها و آیین‌نامه داخلی آنها و ریاست شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا با توجه به اخبار منتشرشده درباره این شورا^۴ بر عهده رئیس‌جمهور است). همچنین به موجب اصل ۱۲۱ قانون اساسی رئیس‌جمهور در جلسه‌ای با حضور نمایندگان ملت، اعضای شورای نگهبان، و رئیس قوه قضاییه و در مجلس شورای اسلامی در پیشگاه قرآن کریم و در برابر ملت ایران به خداوند قادر متعال سوگند یاد می‌کند که پاسدار مذهب رسمی و قانون اساسی کشور^۵ باشد. مطابق این سوگند برای رئیس‌جمهور حق و تکلیف ایجاد می‌شود (خورشیدی، ۱۳۸۵: ۱۰۸). همچنین، بنا به اصل ۱۱۳ قانون اساسی، رئیس‌جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد. از طرفی به اقتضای ریاست جلسه و به موجب سازکار داخلی شوراهای فراقوه‌ای مدیریت جلسات این شوراها با رئیس‌جمهور است و او در روند تصویب مصوبات حضوری فعال دارد. بنابراین

می‌تواند نوعی نظارت درونی در حین تصویب مصوبات در این شوراها داشته باشد و تذکرات لازم را در جهت رعایت اصول قانون اساسی در مصوبات بدهد.

اما در مورد ضمانت اجرای این نظارت، که رئیس‌جمهور بتواند مانع از تصویب مصوبه‌ای شود، با توجه به دامنه و محدوده مسئولیت رئیس‌جمهور، در اجرای قانون اساسی مورد اختلاف است و در نظم حقوقی موجود با توجه به نظریات مفسر قانون اساسی، یعنی شورای نگهبان، پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، که مسئولیت‌های رئیس‌جمهور را در اجرای قانون اساسی محدود به قوه مجریه می‌داند، نمی‌تواند به طور مؤثر واقع شود. چون تصویب مصوبات در این نهادها به صورت شورایی است و رئیس‌جمهور صرفاً مدیریت جلسات این شوراها را بر عهده دارد و دارای یک رأی در تصویب مصوبات است و صرفاً می‌تواند در روند تصویب مصوبات تذکرات لازم را درباره رعایت اصول قانون اساسی با توجه به مدیریت جلسات بدهد.

۳. نظارت مقام رهبری

با توجه به جایگاه و نقش ولی‌فقیه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و شناسایی ولایت مطلقه فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی به عنوان شأن مقام رهبری، این مقام را باید ناظر بر همه اقدامات و تصمیمات مراجع رسمی کشور (پیرنیا و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۲: ۳۸۳) از جمله مصوبات شوراها و فراقوه‌ای دانست.

همچنین مقام رهبری در چارچوب ایفای نقشی که در هدایت جامعه دارد و این نقش را در قالب سه صلاحیت ولاء، افتاء، و قضاء اعمال می‌کند در خصوص مصوبات شوراها و فراقوه‌ای و به طور روشن‌تر کلیه قوانین و مقررات جامعه از صلاحیت نظارت برخوردار است (مقدس و اکبری، ۱۳۹۷: ۱۶۳). برخی از فقها و اعضای سابق شورای نگهبان نیز همین مطلب را مورد توجه قرار داده و متذکر شده‌اند: «شأن تشخیص انطباق قوانین و مقررات با موازین اسلامی یکی از شئون ولی‌فقیه بوده و در نتیجه این کار در درجه اول بر عهده ولی‌فقیه است و لذا با توجه به اینکه ولی‌فقیه و در عین حال نهاد صالح اصلی برای این منظور تلقی می‌گردد وی بایستی بر اساس اجتهاد خود این صلاحیت را عملی کند.» (کعبی‌نسب، ۱۳۹۳: ۴۲). ایشان این صلاحیت خود را در چارچوب اصل ۴ قانون اساسی به فقهای شورای نگهبان واگذار کرده است. بر همین اساس همچنان که منصوبان ایشان، یعنی فقهای شورای نگهبان، از صلاحیت

بررسی انطباق قوانین با موازین شرعی و قانون اساسی برخوردارند، ایشان نیز به طریق اولی از چنین صلاحیت کلی و مشخصی برخوردار است و در جایی که مرجعی برای نظارت بر انطباق یک هنجار با قانون اساسی و شرع مشخص نشده باشد، ایشان بر پایه ولایت مطلقه خود بر امور جامعه عهده‌دار انجام دادن این امر می‌شود.

همچنین طبق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری است که از مصادیق این نظارت می‌تواند نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای از جهت انطباق با سیاست‌های کلی نظام توسط ایشان باشد. بر این اساس می‌توان قائل به نظارت مقام رهبری بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای بود. مقام رهبری علاوه بر اینکه این حق را دارد که بر کلیات این مصوبات نظارت کند می‌تواند از نظر ماهوی نیز بر محتوای آن‌ها نظارت داشته باشد و به دنبال آن حق بررسی اینکه این مصوبات با شرع و قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در تعارض نباشد نیز در صلاحیت رهبری است.

اکنون مسئله کیفیت نظارت و تصمیم مقتضی توسط ولی فقیه در صورت وجود تعارض مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با هنجارهای برتر مطرح می‌شود. در رابطه با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، اگرچه سازکار تصویب و تأیید و ابلاغ مصوبات آن در دسترس نیست، یعنی مشخص نیست آیین‌نامه داخلی آن به چه شکل است، بنا به قرینه آنچه تاکنون از مصوبات این شورا منتشر شده است، ظاهراً به تأیید مقام رهبری می‌رسند. مثلاً گزاره «به تأیید مقام رهبری» در دادنامه‌های دیوان عدالت اداری در مورد مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا^۷ آمده است. همچنین در متن ابلاغیه «مصوبه مولدسازی دارایی‌های دولت» (تصویب‌شده در جلسه شصت و هفتم شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) توسط وزیر اقتصاد به تأیید شدن این مصوبه توسط رهبری تصریح شده است (خانی و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۵) و نیز در انتشار این مصوبه در سایت دولت به این موضوع اشاره شده است.^۸ بنابراین برای نظارت بر آن‌ها باید قائل به نظارت مقام رهبری بر این مصوبات و اطمینان ایشان از انطباق مصوبات فوق با قانون اساسی و شرع و سیاست‌های کلی نظام قبل از تأیید آن‌ها بود. بدیهی است که در صورت وجود تعارض با توجه به جایگاه مهم قانون اساسی و شرع و سیاست‌های کلی نظام و عدم امکان هنجارگذاری برخلاف محتوای آن‌ها ولی فقیه از تأیید مصوبه خلاف این هنجارهای برتر خودداری می‌کند.

در مورد دیگر شوراهای فراقوه‌ای نیز تا حدودی می‌توان همین کیفیت را در نظر گرفت. در رابطه با مصوبات شورای عالی فضای مجازی در ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی بر این نکته تصریح شده است که مصوبات این شورا باید به استحضار مقام رهبری برسند.^۹

در رابطه با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز اگرچه در آیین‌نامه داخلی آن مصوب ۱۳۷۶ و نیز سند تحول آن مصوب ۱۴۰۱ تصریحی به تأیید مصوبات توسط رهبری نشده است، رهبر انقلاب در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۷۵ به این نکته اشاره داشت و فرمود: «می‌توانید بعضی از مصوبات این شورا را با تصویب خود شورا بیاورید تا من تأیید بکنم.» (ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۱).

بنابراین در مورد مصوباتی از این شوراها که به صورت قطعی به تأیید مقام رهبری می‌رسند نیز می‌توان برای نظارت بر آن‌ها قائل به نظارت مقام رهبری بر این مصوبات و اطمینان ایشان از انطباق مصوبات فوق با قانون اساسی و شرع و سیاست‌های کلی نظام قبل از تأیید آن‌ها بود.

نظارت مقام رهبری بر شوراهای فراقوه‌ای «نسبتاً» می‌تواند تضمین‌کننده باشد. چون در مورد شورای عالی هماهنگی اقتصادی ابهام در سازکار تصویب مصوبات آن و لزوم به تأیید رسیدن توسط رهبری وجود دارد و آیین‌نامه داخلی آن در دسترس نیست. در مورد شورای عالی فضای مجازی در آیین‌نامه داخلی آن از لفظ استحضار به جای تأیید استفاده شده است و در مورد مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز قطعاً همه مصوبات آن به تأیید رهبری نمی‌رسد و برخی بنا به تصریح ایشان ممکن است به تأیید رهبری برسد. بنابراین در کل و به عنوان یک رویه دائمی می‌توان پیشنهاد کرد که ایشان نهادی را برای نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای تعیین کند که هم مصوبات این شوراها بدون نظارت باقی نمانند و بر آن‌ها اعمال نظارت شود هم رهبر توسط این نهاد بتواند اشراف بیشتری بر این شوراها داشته باشد. بر اساس همین پیشنهاد در مباحث آتی به نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و شورای نگهبان بر مصوبات این شوراها پرداخته می‌شود.

۴. نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون

اساسی، از اختیارات مقام رهبری است. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مطابق ماده ۱ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب سال ۱۴۰۲^{۱۰} به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به عنوان هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، صورت می‌گیرد.

مقام رهبری می‌تواند نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای را نیز به لحاظ مطابقت با سیاست‌های کلی نظام به مجمع و هیئت عالی نظارت بسپارد؛ مانند مصوبات مجلس شورای اسلامی که در فرایندی مطابق ماده ۶ این مقررات^{۱۱} مورد نظارت مجمع قرار می‌گیرند. البته این امر مستلزم اصلاح ماده ۶ این مقررات است. با اصلاح ماده ۶، علاوه بر مصوبات مجلس، مصوبات شوراهای فراقوه‌ای را نیز می‌توان اضافه کرد.

مجمع نیز پس از نظارت و مطابقت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای می‌تواند نظر خود را مستقیم به مقام رهبری اعلام کند تا اقدام مقتضی در عدم تأیید این مصوبات به عمل آورد یا مطابق ماده ۶ مقررات یادشده، مانند نظارت بر مصوبات مجلس، به شورای نگهبان اعلام کند؛ که این مورد در صورتی است که نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای مطابق آنچه در بحث بعد می‌آید از مجرای شورای نگهبان نیز اعمال شود. اگرچه مطابق ماده ۵ آیین‌نامه اشاره‌شده «هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد» و مصوبات شوراهای فراقوه‌ای نیز مصدق‌ای از مصوبات مورد اشاره در این ماده است، فرایند پیش‌بینی‌شده در ماده ۷ سازکاری با ضمانت اجرای بهتر و مؤثرتر است.

۵. نظارت شورای نگهبان

نظارت شورای نگهبان بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای، با توجه به مستندات متفاوتی که برای نظارت شرعی و نظارت اساسی توسط این شورا می‌تواند وجود داشته باشد، در دو قسمت بررسی می‌شود.

۵-۱. نظارت توسط فقهای شورای نگهبان

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طبق اصل ۴، همه قوانین و مقررات باید مطابق موازین شرع مقدس اسلام باشند و وظیفه نظارت بر آن از جهت عدم مغایرت با شرع هم بر عهده فقهای شورای نگهبان است.

عموم این اصل گویای این است که تفاوتی ندارد هنجارهای شکل گرفته توسط کدام نهاد به تصویب رسیده است (حاجی‌علی‌خمسه و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۰). بر اساس این اصل، فقهای شورای نگهبان دارای صلاحیت تام و کامل در زمینه مراقبت در عدم مغایرت مصوبات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با موازین شرع هستند. بنابراین می‌توان گفت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای، که در سلسله‌مراتب قوانین و مقررات در نظام جمهوری اسلامی محسوب می‌شوند، نیز برای بررسی عدم مغایرت با شرع به شورای نگهبان فرستاده شوند و شورای نگهبان مانند مصوبات مجلس شورای اسلامی به بررسی آن‌ها بپردازد (ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۳). البته نظارت فقهای شورای نگهبان بر مصوبات مجلس محدود به زمان مشخصی نیست. ولی پیشنهاد می‌شود نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای توسط فقهای شورای نگهبان زمانمند باشد و طی مدت زمان مشخصی به بررسی آن‌ها بپردازند.

در این رابطه به نظر می‌رسد ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان^{۱۲} ظرفیت این نظارت را دارد. در آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای فراقوه‌ای و سازکار تصویب و تأیید و ابلاغ مصوبات آن‌ها چنین نظارتی پیش‌بینی نشده است. پیشنهاد می‌شود با اصلاح سازکار و آیین تصویب مصوبات این شوراهای یا با فرمان مقام رهبری مبنی بر پیش‌بینی این نظارت به صورت مستقل یا ضمن احکام تشکیل این شوراهای یا تفسیر اصل ۴ قانون اساسی توسط شورای نگهبان مبنی بر شمول نظارت شرعی فقها بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای سازکار این نظارت روشن و مشخص شود.

باید توجه داشت مصوباتی از شوراهای فراقوه‌ای که مستقیم مورد تأیید مقام رهبری قرار نگرفته باشند مشمول این نظارت هستند. مثلاً مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که به تأیید رهبری می‌رسند مشمول این نظارت نیستند؛ مگر اینکه مقام رهبری نظارت پیش از تأیید را به فقهای شورای نگهبان بسپارد. ممکن است اشکال شود که با وجود تأیید ایشان که خود مستلزم نظارت است چه نیاز به نظارت فقهای شورای نگهبان است؟ در پاسخ گفته می‌شود تأیید مصوبات صرفاً از جنبه نظارت برای مطابقت با هنجارهای برتر نیست بلکه جوانب دیگری نیز دارد. بنابراین مثلاً در مورد مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تأیید نهایی مصوبه با مقام رهبری است، ولی ایشان می‌تواند نظارت بر شرعی بودن را پیش از تأیید کردن مصوبه به فقهای شورای نگهبان تفویض کند.

۵-۲. نظارت کلی شورای نگهبان

در مباحث پیشین گفته شد به واسطه مرجع تأسیس شوراهای فراقوه‌ای و وابستگی اندامی آن‌ها به مقام رهبری و مبنای تقنینی آن‌ها حق نظارت بر مصوبات آن‌ها اصالتاً به رهبری اختصاص دارد. اما اگر بنا باشد این نظارت به یک مرجع تمام‌عیار متخصص جهت احراز عدم مغایرت با قانون اساسی اعطا شود، باید گفت، با توجه به تخصص شورای نگهبان در این زمینه، به‌خصوص با حضور شش حقوقدان برجسته در آن، نیز محدودیت نهادهای نظارتی دیگر در رسیدگی به مصوبات شوراهای فراقوه‌ای که در مبحث آتی خواهد آمد بهترین نهاد پیشنهادی شورای نگهبان است.

با توجه به اصل ۹۶ قانون اساسی که بررسی مصوبات مجلس به جهت تشخیص عدم مغایرت با احکام اسلام را با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم مغایرت این مصوبات با قانون اساسی را با اکثریت همه اعضای شورای نگهبان دانسته است، می‌توان همین روش را برای بررسی مصوبات و تصمیمات شوراهای فراقوه‌ای نیز پیشنهاد داد. البته همان‌گونه که در گفتار قبل بیان شد مصوباتی که به تأیید مستقیم رهبری می‌رسند نمی‌توانند مشمول این نظارت شوند. زیرا در آن صورت نیازی به بررسی عدم مغایرت آن‌ها با شرع و قانون اساسی نخواهد بود. چون مستقیم توسط مرجع مشروعیت‌بخشی در نظام جمهوری اسلامی صادر شده‌اند. مگر اینکه خود مقام رهبری این نظارت را پیش از تأیید توسط ایشان به این نهاد بسپارد. با توجه به اینکه در این زمینه در قوانین و مقررات جهت نظارت شورای نگهبان سازکار مشخصی وجود ندارد، می‌توان این خلأ حقوقی را با حکم حکومتی رهبری یا با وضع مقرره‌ای توسط خود شوراهای فراقوه‌ای با تأیید رهبری پر کرد (ابراهیمی، ۱۳۹۰: ۱۲۷).

بنابراین به نظر می‌رسد در این زمینه شورای نگهبان با توجه به بهره‌مندی از سابقه‌ای طولانی در نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی و شرع بتواند مرجع مناسبی برای نظارت بر مطابقت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با موازین شرعی و قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام از طریق اعلام مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد.

۶. نظارت قضایی

در این بخش طی دو بند به بررسی امکان نظارت قضایی بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای پرداخته می‌شود. ابتدا نظارت قضایی دیوان عدالت اداری و سپس نظارت عام محاکم

دادگستری مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۶-۱. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری

با توجه به اینکه نهادهای مختلف مقررگذار در نظام حقوقی کشور دارای ماهیت‌های حقوقی متفاوت‌اند و خصوصیات و ویژگی‌های مختلف دارند، رسیدگی به شکایات علیه مقررات آنان نیز دارای شرایط متفاوت است. لکن در برخی از موارد رسیدگی به مقررات برخی از نهادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار داده نشده یا نسبت به آن اختلاف نظر وجود دارد. در ادامه با توجه به آخرین اصلاحات قانون دیوان عدالت اداری، طی چند قسمت، به بررسی صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شوراهای فراقوه‌ای پرداخته می‌شود.

۶-۱-۱. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

در ماده ۱۳ مصوبه «سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی» مصوب ۱۴۰۱ تصویب شده توسط خود این شورا چنین آمده است: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی قابل رسیدگی و ابطال نیست». تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۴۰۲ بیان می‌دارد: «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، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها، کمیته‌ها، شوراهای و ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد».

بر اساس این تبصره به طور کلی می‌توان گفت رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد در صلاحیت دیوان عدالت قرار ندارد. البته مرجع تشخیص اینکه کدام‌یک از مقررات خارج از صلاحیت این دو نهاد است نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

بنابراین رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراهای خارج از حدود صلاحیت آنها

باشد در صلاحیت دیوان عدالت قرار دارد. همچنین به تصریح تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ اصلاحی ۱۴۰۲ رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شوراهای زیرمجموعه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، مانند شورای فرهنگی-اجتماعی زنان و خانواده یا کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی، در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار دارد.

۶-۱-۲. صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا

در تبصره‌های ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت از مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا به عنوان مستثنی نام برده نشده است. بنابراین در نگاه اول به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در این ماده مصوبات دیگر شوراهای فراقوه‌ای از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان خارج شده‌اند و نامی از این شورا برده نشده است رسیدگی به شکایت از مصوبات آن می‌تواند در صلاحیت هیئت عمومی قرار گیرد. در نگاهی دیگر نیز می‌توان گفت با توجه به اینکه این شورا و سابقه و مبنای تشکیل و وابستگی اندامی آن مانند دیگر شوراهای مستثنی شده در این ماده است می‌توان وحدت ملاک گرفت و رسیدگی به شکایت از مصوباتی که در صلاحیت این شورا تصویب شده را خارج از شمول صلاحیت رسیدگی در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری دانست.

بررسی رویه دیوان عدالت اداری در مواجهه با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا می‌تواند پاسخگوی این سؤال در خصوص نظارت‌پذیری مصوبات این شورا در دیوان باشد. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در پذیرفتن دادخواست‌های مکرر ابطال برخی مقررات دولتی وضع شده بر اساس مصوبات شورای عالی هماهنگی، به علت مغایرت با قانون، بیانگر نگاه دیوان و نظام قضایی به جایگاه فرادستی مصوبات شورای عالی هماهنگی نسبت به مقررات دولتی است (عباسی و شیدایی، ۱۴۰۲: ۱۹۱). دیوان در دادنامه‌های متعدد در زمینه شکایت از مصوباتی که بر اساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تصویب شده بود و نه حتی خود مصوبات این شورا تصریح به قید «به تأیید مقام رهبری» کرده و آن را مستند به اختیارات حاصله از اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته که بیانگر فعالیت قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه است.^{۱۳} در واقع دیوان مصوبات این شورا را به عنوان مصوبات مورد تأیید و تنفیذ مقام رهبری می‌داند و با توجه به اینکه مصوباتی که به تأیید و تنفیذ رهبری می‌رسند مقرر دولتی

تلقی نمی‌شوند، هیئت عمومی در آرای مختلف از رسیدگی به مصوباتی که به تنفیذ رهبری رسیده است از خود نفی صلاحیت کرده و آن‌ها را قابل رسیدگی ندانسته است (مولاییگی و محمدی احمدآبادی، ۱۴۰۲: ۲۶۶). مثلاً مطابق دادنامه شماره ۲۰۴۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۲، با موضوع شکایت از مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، شکایت به جهت تأیید و تنفیذ مصوبات معترض‌عنه غیر قابل استماع در هیئت عمومی تلقی شده است.^{۱۴}

۲-۶. نظارت عام دادگستری و قضات محاکم

در مورد این نوع نظارت باید توجه کرد که ناظر به مصوباتی که به صورت مستقیم به تأیید مقام رهبری می‌رسند، از جمله شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، قابل طرح نیست. اما به نظر می‌رسد پذیرش این شیوه نظارت بر مصوباتی از شوراهای فراقوه‌ای که به تأیید رهبری نرسیده‌اند و همچنین مورد نظارت مرجع نظارتی دیگر نیز قرار نگرفته‌اند صحیح باشد. خارج شدن رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی (در مواردی که مصوبات این شوراها خارج از حدود صلاحیت آن‌ها نباشد) از صلاحیت دیوان عدالت اداری و با فرض اینکه دیوان عدالت اداری به عنوان یک دادگاه اختصاصی در ذیل قوه قضاییه محسوب می‌شود نافی حق مراجعه شهروندان به دادگاه‌های عمومی بر اساس اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی برای تظلم‌خواهی نسبت به مصوبات این شوراها نیست و علاوه بر این بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی در صورتی که قضات دادگاه‌ها مصوبات این شوراها را مغایر شرع یا قانون و خارج از حدود اختیار آن‌ها بدانند مکلف‌اند به آن‌ها ترتیب اثر ندهند (درویشوند، ۱۴۰۲: ۱۰۷). برخی نویسندگان که نظارت عام قضات محاکم بر این دسته از مصوبات را پذیرفته‌اند بیان داشته‌اند نظارت بر هنجارهایی که از مجرای شورای نگهبان مورد نظارت قرار نمی‌گیرند توسط قضات محاکم قابل تصور است، از جمله هنجارهای قانونی که از طریقی غیر از مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجرا شده باشند و توسط هیچ مرجعی بر آنان نظارت اساسی صورت نمی‌پذیرد، مانند مصوبات دو شورای یادشده، می‌توان قائل به صلاحیت نظارت اساسی قضات محاکم بر این مصوبات بود و واگذاری این نظارت به قضات به جهت عدم جامعیت نظارتی در نظام حقوقی حاکم است. بنابراین قضات بر قواعدی که شورای نگهبان بر آن‌ها نظارت نکرده نظارت جزئی و موردی می‌کنند (منصوریان و فرهمند، ۱۴۰۳: ۱۵۱).

در این زمینه نمونه‌هایی از ورود دادگاه‌های دادگستری به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی وجود دارد که دادگاه مربوط خود را صالح در رسیدگی به شکایاتی با این ماهیت دانسته است. مثلاً شعبه ۲۹ دادگاه حقوقی تهران به شکایت از اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی به عنوان مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیدگی کرده و دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اساسنامه اصلاحی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی را صادر کرده است (نورایی، ۱۳۹۹: ۹۳). همچنین شعبه ۴۲ دیوان عالی کشور در یک رأی به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی ترتیب اثر نداده است. در این رأی قرار عدم صلاحیت صادره توسط شعبه ۲۰۹ دادگاه حقوقی تهران، که به استناد مصوبه جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیدگی به شکایت یک عضو هیئت علمی از دانشگاه آزاد اسلامی را در صلاحیت خود ندانسته بود و هیئت عالی تجدید نظر وزارت علوم موضوع تبصره ماده واحد مصوب جلسه ۶۳۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی را صالح می‌دانست، نقض شد و به صلاحیت شعبه ۲۰۹ رأی داده شد.^{۱۵}

باید به این نکته توجه داشت که این نوع نظارت دارای چه آثاری است. آیا فقط ترتیب اثر ندادن توسط قضات است یا منجر به ابطال این مصوبات نیز می‌تواند شود. در پاسخ باید گفت می‌توان قائل به صلاحیت محاکم در عدم اجرای آن‌ها و ترتیب اثر ندادن و نه ابطال شد (منصوریان و فرهنگ، ۱۴۰۳: ۱۳۳). چون رأی قاضی اصولاً دارای اثر موردی و محدود به پرونده مطرح شده نزد وی است. بنابراین زدودن اثر یک تصمیم به نحو عام به صورتی که در سایر دعاوی غیر مرتبط با پرونده از اثر افتد محل تأمل است. با همین مبناست که اصل ۱۷۰ قانون اساسی فقط کنار گذاشتن و اجرا نکردن تصمیم عام‌الشمول را در پرونده مطرح شده و نه ابطال آن را پیش‌بینی کرده است. در همین زمینه حتی اگر قاضی به عقیده خودش اقدام به ابطال کند، چنین رأیی هیچ‌گونه تکلیفی برای سایر دادگاه‌ها در تبعیت از آن در پرونده‌های مستقل آتی به وجود نمی‌آورد.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش در پی یافتن سازکار نظارتی به منظور بررسی رعایت وضع قاعده در حوزه صلاحیت توسط شوراهای فراقوه‌ای و مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی یا مطابقت با هنجارهای برتر در جریان قاعده‌گذاری، مبتنی بر

ظرفیت‌های موجود و ممکن در نظام حقوقی ایران، شیوه‌ها و سازکارهای ممکن جهت نظارت بر مصوبات این شوراها تحلیل و برخی نیز پیشنهاد شد. یافته‌ها بدین شرح است:

۱. یکی از طرق نظارت بر مصوبات شوراهاى فراقوه‌ای نظارت مردمی و همگانی در چارچوب اصل ۸ قانون اساسی (امر به معروف و نهی از منکر) است. این نظارت اگرچه می‌تواند در برخی مواقع به اصلاح مصوبه‌ای که مغایر با هنجارهای برتر یا حقوق ملت باشد منجر شود، دارای ضمانت اجرای قطعی و همیشگی نیست.
۲. نظارت رئیس‌جمهور به جهت ریاست بر این شوراها و در چارچوب سوگند و مسئولیتی که بر اساس اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ قانون اساسی دارد محتمل است. ولی با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان مبنی بر مسئولیت اجرای قانون اساسی صرفاً در قوه مجریه نظارت رئیس‌جمهور در مورد مصوبات این شوراها فاقد ضمانت اجرایی است و صرفاً به واسطه مدیریت جلسات این شوراها محدود به تذکرات لازم حین تصویب مصوبات است.
۳. نظارت مقام رهبری در مورد مصوباتی از این شوراها، که به تأیید ایشان می‌رسد، می‌تواند تضمین خوبی جهت نظارت بر این مصوبات باشد. ولی در مورد مصوباتی که بدون تأیید ایشان ابلاغ می‌شوند خیر.
۴. نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان (اصل ۴ قانون اساسی) ممکن است. این نظارت مستلزم ارجاع مقام رهبری یا اصلاح ماده ۱۹ آیین‌نامه این شورا است.
۵. در رابطه با نظارت قضایی دیوان عدالت اداری نیز ملاحظاتی وجود دارد. مطابق تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحی ۱۴۰۲ رسیدگی به شکایات نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در مواردی که مصوبات این شوراها خارج از حدود صلاحیت آنها نباشد در صلاحیت دیوان عدالت قرار ندارد. رسیدگی به مصوبات و تصمیمات شوراها و کمیسیون‌های زیرمجموعه این شوراها در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است. در رابطه با مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا نیز دیوان مصوبات این شورا را مصوبات مورد تأیید و تنفیذ مقام رهبری می‌داند و با توجه به اینکه مصوباتی که به تأیید و تنفیذ رهبری می‌رسند مقرر دولتی تلقی نمی‌شوند هیئت عمومی در

آرای مختلف از رسیدگی به مصوباتی که به تنفیذ رهبری رسیده است از خود نفی صلاحیت کرده و آن‌ها را قابل رسیدگی ندانسته است. نظارت عام دادگستری و قضات محاکم بر مصوباتی که مورد تأیید مستقیم رهبری قرار نمی‌گیرند قابل پذیرش است. البته قضات محاکم نمی‌توانند در مقام ناظر اقدام به ابطال مصوبات این شوراها کنند و صرفاً مکلف به عدم اجرای این مصوبات در صورت مغایرت با قوانین و مقررات اسلامی هستند.

نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت مطابقت مصوبات شوراهای فراقوه‌ای با سیاست‌های کلی نظام و نظارت شورای نگهبان جهت مطابقت این مصوبات با شرع و قانون اساسی پیشنهاد می‌شود.



یادداشت‌ها

۱. ماده ۸ قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴/۰۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی: «مردم از حق دعوت به خیر، نصیحت، ارشاد در مورد عملکرد دولت برخوردارند و در چهارچوب شرع و قوانین می‌توانند به مقامات، مسئولان، مدیران، و کارکنان تمامی اجزای حاکمیت و قوای سه‌گانه اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای مسلح، و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است امر به معروف و نهی از منکر کنند».

۲. ماده واحده «تعیین نحوه شرکت مجدد پذیرفته‌شدگان در تمامی آزمون‌های سراسری کلیه مقاطع در آزمون‌های سال‌های بعد» که در جلسه ۹۰۴ مورخ ۱۴۰۳/۰۶/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی و بنا به پیشنهاد سازمان ملی سنجش و ارزشیابی نظام آموزش کشور به تصویب رسیده است بدین شرح برای اجرا ابلاغ شد: «ماده واحده- در سال ۱۴۰۳، پذیرش داوطلبانی که در آزمون سراسری سال ۱۴۰۲ پذیرفته شده‌اند و در آزمون سال ۱۴۰۳ در هر یک از گروه‌های علوم ریاضی-فنی یا علوم انسانی یا علوم تجربی رتبه کشوری کمتر از ده‌هزار دارند یا در سال ۱۴۰۲ در رشته‌های پزشکی، دندان‌پزشکی، یا داروسازی در تمامی دوره‌ها پذیرفته شده‌اند از طریق افزایش ظرفیتی ویژه و اضافه بر ظرفیت موجود صورت خواهد گرفت. همچنین، از سال ۱۴۰۴ به بعد، پذیرفته‌شدگان تمام دوره‌های پزشکی، دندان‌پزشکی، داروسازی، و دام‌پزشکی اعم از رایگان و غیر رایگان و پذیرفته‌شدگان تمام دوره‌های آموزش رایگان (شامل دوره‌های روزانه، محروم، فرهنگیان، بورسیه) در تمامی آزمون‌ها (از جمله آزمون دستیاری تخصصی و فوق تخصصی) و رشته محل‌ها، که پذیرش آن‌ها با آزمون دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی در سال قبل صورت گرفته، چه در دانشگاه یا مؤسسه قبولی ثبت نام کرده و چه ثبت نام نکرده باشند اجازه شرکت مجدد در همان آزمونی که در آن پذیرفته شده‌اند را در سال بعد ندارند. تمامی پذیرفته‌شدگان مشمول دوره‌های مذکور سنوات قبل در صورت تمایل به شرکت مجدد در آزمون حداقل دو سال بعد از سال قبولی باید قبل از شروع زمان ثبت نام آن آزمون از دانشگاه یا مؤسسه قبولی انصراف قطعی دهند».

۳. تبصره ۴. آن دسته از داوطلبان ورود به مقاطع تحصیلات تکمیلی کارشناسی ارشد و دکتری که پیش از تاریخ ابلاغ و اطلاع‌رسانی حکم ماده واحده فوق اقدام به انتخاب رشته نموده‌اند مشمول حکم ممنوعیت موضوع آن مصوبه نمی‌شوند.

۴. مثلاً این خبر: «جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی عصر امروز چهارشنبه به ریاست دکتر سید ابراهیم رئیسی و با حضور سران قوای مقننه و قضاییه برگزار شد و دو مصوبه به تصویب رسید». (قابل مشاهده در پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری به نشانی: <https://president.ir/fa/151712>)

۵. قسمتی از اصل ۱۲۱ قانون اساسی.

۶. نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۷۱۴۲ تاریخ ۱۳۹۱/۰۴/۱۲. (قابل مشاهده در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>)

۷. دادنامه شماره ۱۰۹-۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸- هیئت تخصصی به تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۴ قابل دسترسی در:

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

۸. قابل دسترسی در پایگاه اطلاع‌رسانی دولت به نشانی: dolat.ir/detail/404531 (مشاهده در تاریخ ۱۴۰۳/۰۴/۱۷).

۹. ماده ۱۱. مصوبات شورای عالی پس از ملاحظه رئیس شورا بلافاصله توسط دبیر به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد و سپس توسط دبیر به دستگاه‌ها و اشخاص ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

۱۰. ماده ۱ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۲/۰۶/۲۱): «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری در اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع به عنوان هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد».

۱۱. ماده ۶. رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.

۱۲. ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان: «اعلام مغایرت قوانین و مقررات یا موادی از آن‌ها با شرع با توجه به اصل چهارم قانون اساسی در هر زمان که مقتضی باشد توسط اکثریت فقهای شورای نگهبان انجام می‌یابد و تابع مدت‌های مذکور در اصل نود و چهارم قانون اساسی نمی‌باشد».

۱۳. مثلاً دادنامه شماره ۱۰۹-۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۱۰۸-۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۳۵ هیئت تخصصی به تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۴ قابل مشاهده در: <https://divan-edalat.ir/nht-detail/13169> و دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۷۳۵ هیئت تخصصی به تاریخ ۸ تیر ۱۳۹۹.

۱۴. بر اساس بند ۱ ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ رسیدگی به شکایات تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات یادشده به علت مغایرت با شرع یا قانون یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام دادن وظایف موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود از جمله صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. نظر به اینکه معاون حقوقی و امور مجلس سازمان تعزیرات حکومتی به موجب لایحه شماره ۴۸۴۷۵/م/۳۰۹۲۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۲۱ و معاون امور حقوقی دولت بر اساس لایحه شماره ۴۸۴۷۵/م/۳۰۹۲۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹ اعلام کرده‌اند که مصوبه جلسه ۶۹ شورای عالی هماهنگی اقتصادی، که در تاریخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۷ برگزار شده و متضمن اتخاذ تصمیماتی در خصوص اصلاح برخی احکام مرتبط با تعزیرات حکومتی است به تأیید و تنفیذ مقام معظم رهبری نیز رسیده، مصوبه فوق از مصادیق مقررات موضوع بند ۱ ماده

۱۲. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ نیست و قابل طرح در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیست.

۱۵. دادنامه خواندنی شعبه دیوان عالی کشور: «یگانه مرجع وضع قانون مجلس است». (قابل مشاهده در پایگاه خبری اختصار به نشانی: <https://www.ekhtebarebar.ir>)



منابع

کتاب

- خانی، م. و همکاران (۱۴۰۲). آشنایی با قوانین و مقررات مولدسازی دارایی‌های دولت. تهران: اداره کل حقوقی، املاک، و تنظیم مقررات وزارت بهداشت، درمان، و آموزش پزشکی.
- راسخ، م. (۱۳۹۶). حق و مصلحت. چ ۵. تهران: نی.
- _____ (۱۳۹۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. چ ۶. تهران: دراک.
- کعبی‌نسب، ع. (۱۳۹۳). تحلیل مبانی اصل چهارم قانون اساسی. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- مقدسی، م.، و اکبری، ا. (۱۳۹۷). جایگاه حقوقی و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی. تهران: مجد.
- مولایی، غ.، و محمدی احمدآبادی، ح. (۱۴۰۲). صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری. چ ۷. تهران: جنگل.
- نورایی، م. (۱۳۹۹). بررسی چالش تعدد مراجع قانون‌گذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد؛ تحلیل وقایع روز از دیدگاه حقوق عمومی. چ ۳. تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- هاشمی، س. م. (۱۳۹۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول و مبانی کلی نظام. تهران: میزان. ج ۱.
- _____ (۱۳۹۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت و نهادهای سیاسی. چ ۳۰. تهران: میزان. ج ۲.

مقالات

- پیرنیا، ک.، و ابریشمی‌راد، م. (۱۴۰۲). نظارت بر مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران. پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۵(۱۷)، ۳۶۷ - ۳۹۱.
- حاجی‌علی‌خمس، م.، مسعودیان، م.، و فعلی، ح. (۱۳۹۹). سازکار مطلوب نظارت شرعی فقهای شورای نگهبان بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی. دانش حقوق عمومی، ۹(۳۰)، ۲۵ - ۵۰.

درویشوند، ا. (۱۴۰۲). صلاحیت هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی. دولت و حقوق، ۴(۲)،

۹۶ - ۱۰۶.

عباسی، ب. و شیدایی، ن. (۱۴۰۲). جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی. *تحقیقات حقوقی*، ۲۶ (۱۰۳)، ۱۸۱ - ۲۰۶.

منصوریان، م. و فرهمند، م. (۱۴۰۳). امکان‌سنجی استناد قضات به قانون اساسی در عدم اجرای قوانین مغایر با آن. *دانش حقوق عمومی*، ۱۳ (۲)، ۱۳۳ - ۱۵۴.

پایان‌نامه‌ها

ابراهیمی، م. (۱۳۹۰). تحلیل حقوقی صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حقوق اساسی ایران. *پایان‌نامه کارشناسی/ارشد*. تهران: دانشگاه تهران.

آیین‌نگینی، ح. (۱۳۹۴). صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس قوه قضاییه و نظارت بر آن. *پایان‌نامه کارشناسی/ارشد*. تهران: دانشگاه تهران.

خورشیدی، ح. (۱۳۸۵). ابعاد حقوقی تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی. *پایان‌نامه کارشناسی/ارشد*. شیراز: دانشگاه شیراز.

سرلک، ا. (۱۳۹۹). قلمرو صلاحیت شورای عالی اداری و نظارت بر آن در پرتو اصل حاکمیت قانون. *پایان‌نامه کارشناسی/ارشد*. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

قوانین و مقررات

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.

قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات ۱۴۰۲.

قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر مصوب ۱۳۹۴.

آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری مصوب ۱۴۰۲/۰۶/۲۱.

آیین‌نامه داخلی شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۴۰۲.

آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان مصوب ۱۳۷۹.

آیین‌نامه داخلی شورای عالی فضای مجازی مصوب ۱۳۹۱.

سند تحول شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۴۰۱.

پایگاه‌های اینترنتی

پایگاه خبری اعتبار به نشانی: ekhtabar.ir.

سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی: <http://nazarat.shora-rc.ir>

پایگاه اینترنتی آرای دیوان عدالت اداری به نشانی: <https://divan-edalat.ir/nht-detail/13169>

پایگاه اطلاع‌رسانی ریاست جمهوری به نشانی: <https://president.ir/fa/151712>

References

Books

Hashemi, S. M. (2015). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran, General Principles and Foundations of the System, Volume 1*, Tehran, Mizan. (in Persian)

Hashemi, S. M. (2019). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran, Sovereignty and Political Institutions, Volume 2, 30th Edition*, Tehran, Mizan. (in Persian)

Kaabi Nasab, A. (2014). *Analysis of the Fundamentals of the Fourth Article of the Constitution*, Tehran, pajooshkodeh shoraye nageiban. (in Persian)

Khani, M. et al. (2023). *Familiarity with the laws and regulations of generating government assets*, Tehran, General Department of Legal, Real Estate and Regulation of the Ministry of Health, Treatment and Medical Education. (in Persian)

Moghaddisi, M., and AKbari, A. (2018). *Legal Status and Competencies of the Supreme National Security Council*, Tehran, Majd. (in Persian)

Mullahabighi, G. and Mohammadi Ahmadabadi, H. (2023). *Jurisdiction and Procedure of the Administrative Court of Justice*, 7th edition, Tehran, Jangal. (in Persian)

Nouraei, M. (2019). *Examining the challenge of multiple legislative authorities with a case study of the endowment of Azad University, analyzing current events from the perspective of public law*, third edition, Tehran, pajooshkodeh shoraye nageiban. (in Persian)

Rasekh, M. (2017). *Right and Expediency*, Fifth Edition, Tehran, Ney Publication. (in Persian)

Rasekh, M. (2019). *Checks and Balances in the Constitutional Law System*, 6th edition, Tehran, Drak. (in Persian)

Articles

abbasi, B. and Sheydaei, N. (2023). The position of "the Supreme Economic Coordination Council" and its enactments in the constitutional order. *Legal Research Quarterly*, 26(103), 181-206. doi: 10.52547/jlr.2022.224122.2021 (in Persian)

Dervishvand, A. (2024). Jurisdiction of the general board of the Court of Justice in dealing with complaints against the Supreme Council of the Cultural Revolution and the Supreme Council of Cyberspace. *Quarterly Journal of "Government and Law" (QGL)*, 4(2), -96. (in Persian)

HajiAliKhamseh, M., Masoudian, M., & Feli, H. (2020). The Desirable Mechanism for Religious Review of the Supreme Council of Cultural Revolution's Enactments by the Jurists of the Guardian Council. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 9(30), 25-50. doi: 10.22034/qjplk.2020.207(in Persian)

Mansourian, M., & Farahmand, M. (2024). Feasibility of Judges' Citation to the Constitution in the Non-Implementation of Laws Contrary to It. *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*, 13(2), 133-154. doi: 10.22034/qjplk.2024.1887.1710(in Persian)

Pirniya, K. and Abrishamirad, M. (2023). Monitoring the approvals of the Supreme Council of Cyberspace in the legal system of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Modern Research on Administrative Law*, 5(17), 367-391. doi: 10.22034/mral.2022.549602.1286(in Persian)

Dissertations

Ayeneh Negini, H. (2015). The regulatory competence of the head of the judiciary and its supervision [Master's thesis]. Tehran, University of Tehran. (in Persian)

Ebrahimi, M. (2011). Legal analysis of the competence and authority of the Supreme Council of the Cultural Revolution in the constitutional law of Iran [Master's thesis]. Tehran, University of Tehran. (in Persian)

Khorshidi, H. (2006). Legal dimensions of the decisions of the Supreme Council of the Cultural Revolution [Master's thesis]. Shiraz, University of Shiraz. (in Persian)

Sarlak, A. (2019). The scope of competence of the Supreme Administrative Council and its supervision in light of the principle of the rule of law [Master's thesis]. Tehran, Shahid Beheshti University. (in Persian)

Documents

Constitution of the Islamic Republic of Iran, approved in 1979 and revised in 1989.

Evolutionary Document of the Supreme Council of the Cultural Revolution, approved in 2022.

Internal regulations of the Guardian Council approved in 1999.

Internal Regulations of the Supreme Council of Cyberspace, approved in 2012.

Internal Regulations of the Supreme Council of the Cultural Revolution, approved in 2023.

Law on the Court of Administrative Justice, approved in 2013 with amendments in 2023.

Law on the Protection of Enjoiners of Good and Forbidden from Evil, approved in 2015.

Regulations for Monitoring the Good Implementation of General Policies Announced by the Supreme Leader, approved on 2023.

Websites

ekhtebar.ir.

<http://nazarat.shora-rc.ir>.

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

<https://president.ir/fa/151712>.

