

عنوان پژوهش

سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۴

تاریخ: ۱۳۹۳/۵/۱۳



شناسنامه

عنوان:

سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران

مؤلف:

مرتضی حاجی علی خمسه

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانون گذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۳
مقدمه.....	۴
۱. معنای «قانون» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۵
۱-۱. مفهوم «قانون» در ادبیات حقوقی.....	۶
۲-۱. مراجع قانونگذار و اقسام «قانون» در جمهوری اسلامی ایران.....	۱۰
۱-۲-۱. احکام حکومتی.....	۱۲
۲-۲-۱. سیاستهای کلی نظام.....	۱۳
۳-۲-۱. مصوبات شورای عالی امنیت ملی.....	۱۴
۴-۲-۱. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی.....	۱۴
۵-۲-۱. مصوبات مجلس خبرگان رهبری.....	۱۶
۶-۲-۱. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل معضلات نظام.....	۱۷
۷-۲-۱. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان.....	۱۸
۸-۲-۱. نظریات تفسیری شورای نگهبان.....	۱۸
۲. بررسی مفهوم سلسله مراتب قوانین و معیار رتبه‌بندی در آن.....	۱۸
۱-۲. مفهوم و ضرورت سلسله مراتب قوانین.....	۱۹
۲-۲. معیار رتبه‌بندی در هرم قوانین.....	۲۰
۳. سلسله مراتب قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران.....	۲۱

- ۳-۱. قانون اساسی ۲۲
- ۳-۲. مجلس شورای اسلامی ۲۲
- ۳-۳. همه‌پرسی تقنینی ۲۳
- ۳-۴. احکام حکومتی ۲۳
- ۳-۵. سیاست‌های کلی نظام ۲۴
- ۳-۶. مصوبات شورای عالی امنیت ملی ۲۵
- ۳-۷. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی ۲۶
- ۳-۸. مصوبات مجلس خبرگان رهبری ۲۷
- ۳-۹. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل معضلات نظام ۲۷
- ۳-۱۰. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان ۲۹
- ۳-۱۱. نظریات تفسیری شورای نگهبان ۲۹
- جمع‌بندی ۲۹
- منابع و مآخذ ۳۱
- یادداشت‌ها ۳۴

چکیده

تصور بقای جامعه‌ای بدون نظم حقوقی به معنای تحمیل مجموعه قواعدی بر اعضای جامعه، ممکن نیست. این نظم حقوقی، دو ویژگی عمده دارد که ویژگی‌های دیگر حول محور آنها عنوان می‌شوند؛ این دو ویژگی عبارتند از انسجام و سلسله مراتب. ویژگی سلسله مراتب در رابطه با نظم حقوقی، موجب سازماندهی قواعد در جامعه می‌شود. بدین صورت که به وسیله رتبه‌بندی میان قواعد حقوقی، قواعد فراتر که از اهمیت بیشتری برخوردارند، مشخص می‌شوند و به همین سبب، قواعد فروتر ملزم به رعایت و تبعیت از آنها می‌باشند.

بر این اساس، سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه سلسله مراتب میان قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چگونه صورت‌بندی می‌شود؟ برای دستیابی به پاسخ این پرسش، به کمک روش تحقیق اکتشافی - تحلیلی، معنای «قانون» در ادبیات حقوقی، مراجع قانونگذار و اقسام قوانین، مفهوم سلسله مراتب قوانین و معیار رتبه‌بندی قواعد در آن به عنوان مقدمات تحلیل این نوشتار مورد بررسی قرار گرفته است و در نهایت هر دو معیار شکلی و ماهوی در تعیین سلسله مراتب، دخیل دانسته شده و سپس به تحلیل جایگاه قواعد مختلف در سلسله مراتب حاکم بر قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخته شده است و بر اساس آن مصوبات برخی از مراجع بالاتر از سایر مراجع و برخی دیگر، هم عرض یکدیگر تشخیص داده شده است.

واژگان کلیدی:

قانون، قاعده حقوقی، مراجع قانونگذار، سلسله مراتب، نظام حقوق اساسی، جمهوری

اسلامی ایران

مقدمه

جوامع کنونی، اقتضائاتی را به همراه دارد که از جمله مهم ترین آنها فراگیری و حاکم بودن یک نظم حقوقی بر اداره امور جامعه می باشد. در حقیقت می توان مدعی شد که امروزه، تصور بقای جامعه ای بدون حقوق ممکن نیست که معنای آن عبارت است از مجموعه قواعدی که بر اعضای جامعه تحمیل می شود و واجد ضمانت اجرای جمعی است که کم و بیش به طور کامل سازماندهی شده باشد. این قواعد بر بستر نظامی اجتماعی شکل می گیرند که این نظم، افراد گوناگون را که همان اعضای جامعه هستند، گرد هم می آورد. (دوگی، ۱۳۸۸: ۴۸) این نظم حقوقی، سامان دهنده روابط میان افراد، افراد و نهادهای عمومی و نیز نهادهای عمومی با یکدیگر است. در واقع، نظم حقوقی مجموعه ای از هنجارهاست که در قانون اساسی و سایر قوانین موجود برای تنظیم روابط و وضعیت های حقوقی هر جامعه انسانی وجود دارد و وجود و قوام آن جامعه بدان بستگی می یابد. نظم حقوقی دو ویژگی عمده دارد که ویژگی های دیگر حول محور آنها عنوان می شوند؛ این دو ویژگی عبارتند از انسجام و سلسله مراتب. (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۳۱-۲۲۸)

ویژگی سلسله مراتب در رابطه با نظم حقوقی - که موضوع نوشتار حاضر است - موجب سازماندهی قواعد در جامعه می شود؛ بدین صورت که به وسیله رتبه بندی میان قواعد حقوقی، قواعد فراتر که از اهمیت بیشتری برخوردارند مشخص می شوند و به همین سبب، قواعد فروتر ملزم به رعایت و تبعیت از آنها می باشند و به این ترتیب، نظامی منطقی در راستای برقراری حاکمیت قانون در جامعه محقق می گردد.

بر همین اساس بررسی سلسله مراتب میان قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران، مخصوصاً با توجه به ویژگی خاص آن که همانا عبارت است از یک نظام مبتنی بر مردم سالاری دینی، اهمیت بسزایی می یابد. چرا که ابتدای نظام جمهوری اسلامی بر مبانی شریعت اسلامی و فقه شیعی، اقتضائاتی را به همراه دارد که در جای جای مسائل نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و از جمله در بحث سلسله مراتب تأثیرگذار است.

در این رابطه پژوهش هایی صورت گرفته است که البته نوعاً به کلیات مطرح در باب سلسله مراتب قوانین پرداخته اند و یا اگر به صورت خاص به بررسی این مقوله در نظام حقوقی جمهوری اسلامی پرداخته شده، ویژگی ها و اقتضائات خاص این نظام مغفول واقع شده است و همچنین در معدود پژوهش هایی که این ملاحظات را مد نظر قرار داده اند، اشکالات و انتقاداتی وجود دارد که البته در خلال متن به آنها اشاره شده و مورد نقد و

تحلیل قرار خواهند گرفت. با توجه به این دلایل، ضرورت تحقیقی در این موضوع که بتواند به کمک یافته‌های پژوهش‌های سابق، ایرادات موجود در آنها را بازبینی و اصلاح نماید، احساس می‌شود.

از سوی دیگر وجود نهادهایی در کنار مجلس با کارکرد وضع قواعد لازم‌الاجرا مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و ... ابهامات و بعضاً چالش‌هایی را در این زمینه - از جمله ابهام در نسبت میان مصوبات این مراجع و امکان یا عدم امکان نسخ قواعد یک مرجع توسط مرجع دیگر - ایجاد نموده است که روشن شدن مبانی نظری این بحث و نتایج متخذ از آن، می‌تواند زمینه‌ساز و راهگشای حل این مسائل در عرصه عملی باشد.

البته لازم به ذکر است که در یک تقسیم‌بندی کلی از سلسله مراتب میان قوانین، قوانین به سه دسته کلی قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی تقسیم می‌شوند (دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۰-۱۶۹؛ صرامی، ۱۳۸۲: ۳۱؛ کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۰۶؛ هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۳۰)^۱ که در این نوشتار به بررسی سلسله مراتب در دسته اخیر پرداخته نخواهد شد و تحقیق در این رابطه به فرصتی دیگر موکول می‌شود. بنابراین به احصا و تبیین سلسله مراتب میان قوانین و هنجار در دو دسته اول پرداخته خواهد شد و بر این اساس، سؤال اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه سلسله مراتب میان قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران چگونه صورت‌بندی می‌شود؟ برای دستیابی به پاسخ این پرسش، از روش تحقیق اکتشافی - تحلیلی بهره گرفته خواهد شد.

بر اساس مقدمات مذکور، طرح کلی این نوشتار در سه قسمت اصلی سازماندهی شده است. در قسمت اول به بررسی معنای قانون در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت که به این منظور مفهوم قانون در ادبیات حقوقی و نیز مراجع قانونگذار در جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت. در قسمت دوم، ذیل دو بخش مجزا به بررسی مفهوم سلسله مراتب قوانین و معیار رتبه‌بندی در آن پرداخته خواهد شد و در قسمت سوم سلسله مراتب حاکم بر قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تدقیق قرار خواهد گرفت. در نهایت ضمن جمع‌بندی مباحث، برآیند تحقیق ارائه خواهد شد.

۱. معنای «قانون» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

لفظ «قانون» چه در اصطلاح حقوقی و چه در غیر آن، با معانی متفاوتی به کار برده

می‌شود. از آنجا که این نوشتار در صدد بررسی سلسله مراتب «قوانین» در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، باید مشخص گردد که در این عنوان، منظور دقیق از واژه «قانون» کدام یک از معانی مورد استفاده آن است تا بتوان در یک بررسی و تحلیل دقیق حقوقی، هدف این نوشتار را دنبال نمود؛ این تدقیق مخصوصاً از این جهت که این اصطلاح در چارچوب نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مورد مذاقه قرار می‌گیرد، از ضرورت دو چندانی برخوردار می‌باشد. چرا که اقتضائات این نظام سیاسی خاص، به ویژه از این جهت که نظامی دینی مبتنی بر آموزه‌های شریعت اسلامی می‌باشد، تأثیر مخصوصی بر معنا و مفهوم «قانون» در پی دارد.

در واقع در این بخش در صدد بررسی این نکته هستیم که مفهوم «قانون» چیست و چه مصادیقی را در بر می‌گیرد. به این منظور، در دو قسمت، ابتدا به بررسی مفهوم «قانون» در ادبیات حقوقی می‌پردازیم و سپس مراجع قانونگذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی را مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

۱-۱. مفهوم «قانون» در ادبیات حقوقی

تبیین معنای قانون و نیز تعیین سلسله مراتب میان قوانین از این جهت حائز اهمیت ویژه می‌باشد که امروزه فرض تحقق نظام مردم سالار بدون اصل حاکمیت قانون، فرضی بعید شمرده می‌شود. چرا که اصل حاکمیت قانون اقتضا می‌کند که تمام امور جامعه بر طبق قوانین و قواعد کلی و عامی باشد که بر اساس آن، همه مردم از حقوق و تکالیف یکسان برخوردار شوند و امور دولتی و حکومتی نیز از مجرای قانون اعمال گردد، تا از این طریق امنیت خاطر مردم تأمین شود و از خودسری و تجاوز جلوگیری به عمل آید. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۳۰)

گفته شده است که واژه «قانون»، معرب لفظ «*canon*» می‌باشد که در لغت عرب به معنی اندازه و مقیاس اشیا و نیز به معنی قضیه کلی که یک رشته جزئیات را بیان می‌کند، به کار رفته است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷) اما در بیان معنی واژه «قانون» در زبان فارسی، معانی مختلفی همچون رسم، قاعده، روش، آئین، امری کلی که بر همه جزئیاتش منطبق گردد و احکام جزئیات از آن شناخته شود (معین، ۱۳۸۸: ۲۶۲۷) بیان شده است.

اما در ادبیات حقوقی، قانون به دو معنای عام و خاص مورد توجه قرار می‌گیرد. قانون به معنای عام، قاعده حقوقی دارای ضمانت اجرا است، هر چند که ناظر به مورد خاص باشد. قانون به معنای عام، در مقابل عرف و عادت قرار می‌گیرد و نیز شامل تصویبنامه، آئین‌نامه و نظام‌نامه نیز می‌شود. اما قانون به معنای خاص، قاعده حقوقی عام یا خاص را گویند که

توسط قوه مقننه وضع شده باشد و به این معنا شامل تصویبنامه و نظامنامه وزارتی که توسط قوه مجریه مقرر می‌شود، نمی‌گردد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷)

در تعبیری عام‌تر و در معنای ماهوی، می‌توان گفت که قانون، عبارت است از قاعده مربوط به رفتار انسان در جامعه که اجرای آن بر افراد تحمیل می‌شود و در واقع یکی از خصایص بارز آن، الزام‌آور بودن آن است. بر این اساس، مقام و مرجعی که برای وضع قانون صلاحیت دارد و می‌تواند به آن قدرت الزام‌کننده بدهد و الزام اجرای آن را توجیه کند، مقامی است که در یک جامعه، قدرت و حکومت را در دست داشته باشد و با توجه به در نظر گرفتن نیازها و مصالح و منافع جامعه خود و آداب و رسوم و معتقدات رایج و غالب جامعه، قوانین را وضع و اجرای آن را بر مردم الزام می‌کند. (مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۴۳) در نظام‌های کنونی، نوعاً معنای حقوقی قانون - که در این معنا، حقوق و قانون به «این همانی» تعبیر می‌شود - به مجموعه مقررات و نظاماتی که برای تنظیم روابط مردم و حل اختلافات آنان به وسیله قوه مقننه وضع گردیده و اجرای آن توسط قوه قهریه (قوه مجریه) تضمین شده است، اطلاق می‌گردد. (واحدی، ۱۳۷۳: ۱۱۵)

در همین راستا باید اشاره کرد که اوصافی که یک «قانون» باید در درون خود دارا باشد، عبارتند از: آمرانه بودن، الزام‌آور بودن، عام بودن، علنی بودن، وضوح، افاده قطعیت، معطوف بودن به آینده و نهایتاً تصویب آن توسط مرجع ذیصلاح (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۵-۱۵). از سوی دیگر، «قانونگذاری» نیز دارای اصولی است که باید در رابطه‌ای سازگار و همگرا با «قانون» قرار گیرد تا منجر به اثربخشی کارکردهای مورد انتظار از قواعد حقوقی شود. از جمله این اصول، عدم تجاوز از اختیارات توسط مرجع قانونگذاری است (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۴۹) که در بحث سلسله مراتب قوانین توجه ویژه‌ای به آن می‌شود.

بر اساس اصل سلسله مراتب، مصوبات مراجع فرودست، مجاز به نسخ و یا اصلاح مصوبات مراجع فرادست نیستند. به عبارت دیگر، هدف اصلی از دسته‌بندی قواعد حقوقی و تنظیم سلسله مراتب میان آنها، این است که بر حسب اصل قانونی بودن امور، شبکه قواعد و احکام موجود، در ارتباط با یکدیگر از خط‌مشی و ضابطه معینی پیروی کنند و بین آنها هماهنگی لازم - که جزء جدایی‌ناپذیر احترام به اصول کلی است - به وجود آید. (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷-۴۶)

البته آنچه که تاکنون مورد اشاره قرار گرفت، عبارت بود از آنچه که به طور عمومی در مورد نظام‌های سیاسی حاکم است. اما همانطور که در مقدمه نیز ذکر شد، این مباحث با

توجه به ویژگی منحصریفرده نظام جمهوری اسلامی، باید مورد بازخوانی قرار گیرد و بر اساس بایسته‌های حاکم بر این نظام تعریف یا نقد شود.

با توجه به نکات گفته شده در تعریف لغوی و اصطلاحی «قانون»^۲، آنچه در این نوشتار از لفظ «قانون» مد نظر قرار گرفته است، عبارت است از قواعد حقوقی^۳ مکتوب و مصوب مقام صلاحیتدار به استثنای مصوبات و مقررات قوه مجریه و قوه قضائیه. به عبارت دیگر، قاعده‌ای کلی و الزام‌آور که در جهت انتظام امور جامعه و استقرار عدالت، بر زندگی اجتماعی انسان حاکم است و اجرای آن از طرف دولت تضمین می‌گردد و توسط مقام ذیصلاح برای این امر صادر گردیده است؛ چرا که طبعاً عدم وجود صلاحیت، سبب بی‌اعتباری قاعده صادر شده خواهد بود. مکتوب بودن آن نیز به جهت خروج «عرف» از مصادیق تعریف ارائه شده می‌باشد.

در این معنا، قانون، به عنوان نخستین منبع رسمی در نظام حقوقی ایران از جایگاه و اهمیت خاصی برخوردار است و اگر صورت رسمیت یافته قواعد شریعت باشد، بر اهمیت آن افزوده می‌شود. (دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۶۹) در واقع با توجه به اینکه در یک نظام دینی، آن بخش از قواعد دینی که مشتمل بر احکام مربوط به زندگی اجتماعی است در قالب قانون متجلی می‌گردد، در این قبیل نظام‌ها و در جوامع مذهبی، قانون از والاترین جایگاه در مقایسه با سایر جوامع و نظام‌های حقوقی برخوردار خواهد بود. چرا که در این صورت، قانون چیزی جز مظهر اراده الهی نیست. اراده‌ای که انسان مذهبی با تمام وجود آن را پذیرفته است. (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۲۵)

نکته دیگر آنکه، بر خلاف موازین حقوق خصوصی که مطابق آن اصل بر اهلیت اشخاص است (صافی؛ قاسم زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۶)، در حقوق عمومی اصل بر عدم صلاحیت اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد مگر آنکه بر وجود صلاحیت، تصریح شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۶۲-۴۶۱) این تصریح باید در منبع معتبری صورت پذیرد که در موضوع مورد بحث، قدر متیقن و مورد اتفاق آن، قانون اساسی می‌باشد. برجستگی قانون اساسی نسبت به سایر قوانین را معمولاً به سبب صلاحیت برتر واضع آن و نیز شیوه خاص تجدیدنظر در آن می‌دانند. (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۸) البته در این نوشتار جایگاه قانون اساسی در سلسله مراتب میان قوانین نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

همچنین، نکته شایان ذکر دیگر آن است که قانون به معنای خاص، همانطور که از تعریف ارائه شده در ابتدای این قسمت بر می‌آید، صرفاً و لزوماً به مصوبه مجلس قانونگذار اطلاق

نمی‌شود. چرا که بر اساس تعریف ذکر شده، اولاً قانون به معنای خاص، به مصوبه «قوه مقنن» و نه «مجلس قانونگذاری» اطلاق می‌شود که با این فرض، لزوماً منحصر در مجلس قانونگذاری نمی‌باشد و بسته به نوع ساختار و نظام حقوقی، ممکن است مصوبات مراجع دیگری را نیز شامل گردد. ثانیاً گفته شد که قانون به معنای خاص، در مقابل مصوبات دستگاه‌های اجرایی مانند تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و ... قرار می‌گیرد که از این حیث نیز منحصر در مصوبات مجلس قانونگذاری نمی‌باشد. به این معنا که ممکن است مصوبه مرجع دیگری نیز فراتر از مصوبات دستگاه‌های اجرایی بوده و برای این دستگاه‌ها لازم‌الاجرا محسوب گردد و به همین دلیل تحت عنوان «قانون به معنای خاص» قرار گیرد اما در عین حال مصوبه مجلس نباشد. ثالثاً به نظر می‌رسد که ادعای برخی مبنی بر اطلاق قانون به معنای خاص به مصوبه مجلس (به عنوان نمونه ر.ک به دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۶۹؛ مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۴۹)، بیشتر از باب غلبه است. به این معنا که چون در اغلب نظام‌ها، قانون به معنای خاص، توسط مجلس - و نه نهاد دیگری - تصویب می‌شود، قانون به معنای خاص، برابر با مصوبه مجلس در نظر گرفته شده است. به عبارت دیگر چون در این نظام‌ها تنها مجلس است که قوه مقنن را تشکیل می‌دهد، بنابراین قانون به معنای خاص نیز صرفاً به مصوبه مجلس اطلاق می‌گردد. در حالی که ممکن است قوه مقنن، غیر از مجلس، شامل نهاد دیگری نیز باشد که در این صورت مصوبه آن نهاد هم قانون به معنای خاص خواهد بود. شاید تعریف این عده از قانون به معنای خاص را، بتوان اینگونه اصلاح نمود که مصوبه مرجع صلاحیتدار به عنوان قوه قانونگذار - که عموماً شامل مجلس قانونگذاری است و نه اینکه در این مرجع منحصر باشد - قانون به معنای خاص گفته می‌شود. تأیید این ادعا را می‌توان در اصل ۱۰۸ قانون اساسی^۴ مشاهده نمود که صلاحیت وضع «قانون» تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها را به مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی واگذار نموده است.^۵

همانطور که اشاره شد، مفاهیم مذکور در ابتدای این بخش را باید بر اساس اقتضائات نظام مردم‌سالاری دینی مبتنی بر اندیشه ولایت مطلقه فقیه مورد توجه و ارزیابی قرار داد. در رابطه با بحث حاکمیت قانون نیز به نظر می‌رسد همین روش را باید در پیش گرفت. به طور خلاصه - آنقدر که به هدف این نوشتار مربوط می‌شود - به نظر می‌رسد مبانی نظریه «حاکمیت قانون» و «ولایت مطلقه فقیه» اساساً با یکدیگر در تضاد است. اگرچه در هر دو، عناصر مشابهی مانند تساوی در برابر قانون، لزوم پیروی حاکمان از قانون و نفی استبداد و خودکامگی وجود دارد، اما مفهوم قانون در هر کدام از این نظریات، معنای خاص خود را دارد. از جمله این تفاوتها می‌توان به تفاوت در منشأ قانون و مرجع صلاحیتدار قانونگذاری اشاره نمود. در واقع حاکمیت قانون در

جمهوری اسلامی یا به عبارت بهتر سنت ایرانی - اسلامی حاکمیت قانون با نظریه دولت در جمهوری اسلامی ایران یعنی نظام ولایت مطلقه گره خورده است و بدون نگاه توأمان به این دو، نمی‌توان درک صحیحی از این مفهوم در نظام حقوقی جمهوری اسلامی داشت. بر این اساس، قرار گرفتن فرد اعلای مکتب، یعنی قانون شناس ملزم به قانون و توانا در اجرای قانون (فقیه عادل و با کفایت) در رأس هرم قدرت، مهم‌ترین تضمین برای برقراری حکومت قانون در نظام جمهوری اسلامی محسوب می‌شود.

بنابراین با وجود اختلافات بنیادین این دو نظریه (حاکمیت قانون و ولایت مطلقه فقیه) در مبنا، چنانچه مفهوم بنیادین و هسته اندیشه حاکمیت قانون یعنی نفی خودسری، استبداد و خودکامگی حاکم را مورد توجه قرار دهیم و مفهوم حاکمیت قانون را از برداشتهای متنوع از آن تمیز دهیم، هدف و آرمان بنیادین اصل حاکمیت قانون در نظام ولایت مطلقه فقیه کاملاً برآورده شده است به صورتی که جلوگیری از خودسری و خودکامگی حاکم، منع سوءاستفاده رهبر از قدرت، تبعیت تام ولی فقیه از قوانین و موازین اسلامی، برابری او با سایر مردم در مقابل قانون و نظارت‌پذیری و پاسخگویی او در نظام ولایت مطلقه فقیه به خوبی تأمین شده است. (نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۲۲۴-۲۲۱)

ثمره بررسی این مفاهیم در این نوشتار روشن شدن مفاهیم پایه‌ای این بحث است که هرچند مستقیماً در موضوع این نوشتار - یعنی سلسله مراتب قوانین - دخیل نمی‌باشد، اما به طور غیرمستقیم و در احصای مصادیق قانون و نیز تحلیل نهایی در چینش و رده‌بندی قوانین مؤثر خواهد بود.

با شناسایی مفهوم قانون، در قسمت بعد به بررسی مراجع قانونگذار و اقسام قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم؛ با این توضیح که دسته‌بندی ارائه شده ناظر بر اقسام قوانین می‌باشد هرچند مرجع وضع آن واحد باشد (مانند مصوبات مختلف مجمع تشخیص مصلحت نظام که از مرجعی واحد صادر می‌شود، اما انواع مختلف دارد) و به این ترتیب، در حین تشخیص اقسام قانون، مراجع قانونگذار نیز شناسایی خواهند شد.

۱-۲. مراجع قانونگذار و اقسام «قانون» در جمهوری اسلامی ایران

در این بخش، به احصای مصادیق قانون در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی می‌پردازیم تا در بخش سوم از این نوشتار، سلسله مراتب حاکم بر آنها را بیان نماییم. در رابطه با تعدادی از این مصادیق، اختلاف نظر خاصی وجود ندارد و همگان بر «قانون» بودن آنها اتفاق نظر دارند که از جمله آنها می‌توان به قانون اساسی، قوانین مصوب مجلس (اصل

۵۸) و همه پرسی تقنینی (اصل ۵۹) اشاره کرد.

در رابطه با مصوبات مجلس، ذکر این نکته لازم است که بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی^۱، عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در شمار مصوبات مجلس قرار می‌گیرند و در نتیجه «قانون» محسوب می‌شوند و به همین علت تشریفات مذکور در اصل ۹۴ قانون اساسی در رابطه با آنها اجرا می‌شود. افزون بر این، ماده ۹ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «مقررات عهودی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد، در حکم قانون است». بنابراین بر خلاف برخی از نظام‌های حقوقی مانند فرانسه^۲ که معاهدات بین‌المللی، از جایگاهی متفاوت و مافوق مصوبات پارلمان برخوردارند (مدنی، ۱۳۷۷: ۱۱۳)، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی، با توجه به لزوم تصویب آنها در مجلس، مستقلاً منبع حقوق به شمار نمی‌آیند، بلکه به عنوان مصداقی از قانون، منبع حقوق شمرده می‌شوند. (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۲۹۶)

افزون بر این، از اصل ۸۵ قانون اساسی چنین بر می‌آید که صلاحیت ذاتی تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت در اختیار مجلس است، بنابراین این موارد نیز «قانون» محسوب می‌شوند و اجازه تصویب آنها، بنا بر صلاحدید مجلس در برخی موارد به طور استثنایی، می‌تواند به مراجعی دیگر (کمیسیونهای ذیربط مجلس یا دولت) واگذار شود و حکم مندرج در ذیل اصل ۸۵ مبنی بر لزوم ارسال اساسنامه‌های مصوب دولت برای رئیس مجلس به منظور اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین و مقررات عمومی کشور، موجب خروج این اساسنامه‌ها از عنوان «قانون» نیست. چرا که اولاً از مفاد اصل ۸۵ چنین استنباط می‌شود که تصویب اساسنامه‌ها در صلاحیت مجلس است. ثانیاً تفویض تصویب برخی از اساسنامه‌ها، به طور استثنایی انجام می‌شود و از آنجا که به مرجعی غیر از مجلس واگذار می‌شود، احتمال وضع برخی مفاد مغایر با قوانین سابق وجود دارد. این امر به نوبه خود منجر به آشفتگی در نظام حقوقی می‌شود. برای جلوگیری از این آسیب، مقرر شده است که این مصوبات به اطلاع رئیس مجلس برسد تا با سایر قوانین عمومی کشور مخالفتی نداشته باشد. بنابراین از این مطلب که این مصوبات به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد، نمی‌توان «قانون» نبودن آنها را استنباط کرد و شأن مقررات اجرایی برای

اصل ۷۷ قانون اساسی: «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.»^۱

آنها در نظر گرفت. بلکه این حکم، صرفاً از باب حصول اطمینان خاطر از حفظ نظم حقوقی حاکم بر کشور بوده و مقوله‌ای استثنا بر اصل می‌باشد.

دیگر آنکه اگر اساسنامه‌های مصوب دولت، جزء مقررات اجرایی و مادون قانون به حساب می‌آید، «علی الاصول» - و نه از باب استثنا بر اصل - و به منظور رعایت سلسله مراتب قوانین باید به اطلاع رئیس مجلس می‌رسید مانند آنچه در رابطه با مصوبات هیأت وزیران در اصل ۱۳۸ مقرر شده است و نیازی به تصریح این امر در ذیل اصل ۸۵ نبود. همچنین اگر این اساسنامه‌ها «قانون» محسوب نمی‌شد، ارسال آنها به شورای نگهبان جهت بررسی عدم مغایرت آن با شرع و قانون اساسی لازم نبود.

همچنین بر اساس اصل ۸۵، قوانین آزمایشی نیز که با رعایت اصل ۷۲ به تصویب کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌رسد، «قانون» محسوب می‌شود و تنها تفاوت آن با قوانین مصوب مجلس، مدت محدود اجرای آن است که دائمی شدن آنها منوط به تصویب نهایی مجلس می‌باشد.

نکته دیگر آنکه بر اساس اصل ۷۳ قانون اساسی، تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس است. اما از آنجا که استفسارهای صورت گرفته از مجلس در رابطه با قوانین، به رأی گذاشته می‌شود و به تصویب نمایندگان مجلس می‌رسد، در شمول عنوان کلی مصوبات مجلس قرار می‌گیرد.

بنابراین با این توضیحات، پیمان‌های بین‌المللی، اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی و تفاسیر مجلس از قوانین عادی به صورت مجزا مورد بررسی قرار نخواهد گرفت و هر آنچه در مورد مصوبات مجلس گفته خواهد شد، شامل این سه دسته نیز می‌باشد.^۷ اکنون به بررسی مصادیقی می‌پردازیم که در رابطه با «قانون» محسوب شدن آنها، اختلاف نظر وجود دارد و پس از ذکر هر یک و استدلال پیرامون ادعای «قانون» بودن آنها، مراجع قانونگذار و اقسام قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران را مورد شناسایی قرار می‌دهیم.

۱-۲-۱. احکام حکومتی^۸

در دیدگاه اسلامی (شیعه و سنی)، حاکم جامعه اسلامی هرکس که باشد - اعم از اینکه با توجه به اعتقاد شیعه معصوم باشد یا فقیه جامع شرایط - دارای اختیارات ویژه و ضروری برای اداره جامعه است. او می‌تواند با وضع مقررات جدید و صدور دستورات موردی به تنظیم امور جامعه مبادرت ورزد. وضع اینگونه مقررات و صدور اینگونه دستورات، «حکم حکومتی» نامیده

می‌شود. (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸) به بیان دقیق‌تر «حکم حکومتی عبارت است از دستورات، مقررات و قوانینی که حاکم جامعه اسلامی بر اساس مصلحت، در حوزه مسائل اجتماعی به منظور اجرای احکام شرع یا اداره جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم صادر یا وضع می‌نماید.» (میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۴) بر این اساس، حکم حکومتی ممکن است صورت کلی و قانونگذاری داشته باشد و ممکن است جنبه جزئی، ناظر به شخص یا موردی خاص و یا اجرایی داشته باشد و دلیلی ندارد که آن را به یکی از دو صورت محدود کنیم. (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸؛ مجله راهبرد، ارسط، ۴۰۴؛ میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۵)

در رابطه با رسمیت حکم حکومتی و وجاهت حقوقی آن در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان گفت که با توجه به ماهیت اسلامی نظام و پذیرش احکام و موازین اسلامی در قانون اساسی به عنوان قواعد و هنجارهای حاکم بر کلیه قوانین و مقررات (اصل ۴) از یک سو و نهادینه شدن اصل ولایت مطلقه فقیه در اصل (۵۷) قانون اساسی از سوی دیگر، امکان صدور حکم حکومتی از سوی ولی فقیه و اعتبار آن به عنوان یک نهاد شرعی و حقوقی پذیرفته شده است. چرا که در احکام شریعت اسلامی، ولی فقیه و حاکم جامعه اسلامی اجازه صدور احکام حکومتی را برای اداره جامعه دارد. (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۶۱) همانطور که مستند و منشأ تاریخی صدور بعضی از احکام حکومتی از سوی امام خمینی (ره) مانند صدور فرمان تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۶۶، استناد به ولایت امر و ولایت مطلقه فقیه بوده است. (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۶۵) علاوه بر این، برخی از اصول قانون اساسی نیز مانند اصل ۵، اصل ۵۷، بندهای ۷ و ۸ از اصل ۱۱۰، اصل ۱۱۲، اصل ۱۷۶ و ... دلالت بر صلاحیت رهبر در صدور حکم حکومتی دارد.^۹ البته شایان ذکر است که برخی از این موارد چون در ارتباط با سایر نهادها قرار گرفته است، در این نوشتار به صورت جداگانه بررسی می‌شود.

با مشخص شدن تعریف حکم حکومتی و انواع آن و وجاهت حقوقی آن، می‌توان گفت که بر اساس تعریف ارائه شده از «قانون» در قسمت قبلی این نوشتار، حداقل آن بخش از احکام حکومتی که ناظر بر وضع مقررات کلی می‌باشد، «قانون» محسوب می‌گردد. چرا که این قسم از احکام حکومتی، کلی و الزام‌آور و در راستای انتظام بخشی به امور جامعه و نیز تضمین شده از جانب دولت می‌باشد.

۱-۲-۲. سیاست‌های کلی نظام

بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، از جمله وظایف و اختیارات رهبری «تعیین

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است. در رابطه با اینکه ماهیت این سیاست‌ها چیست و در نتیجه از چه جایگاهی برخوردار است، نظرات مختلفی ابراز شده است. بنا بر نظر برخی، این سیاست‌ها از مصادیق احکام حکومتی می‌باشند. در مقابل، برخی دیگر آن را در زمره حکم حکومتی نمی‌دانند. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵) هرچند این بحث در تعیین جایگاه این دسته از قواعد در سلسله مراتب قوانین می‌تواند مؤثر باشد، اما اجمالاً می‌توان گفت که بر اساس نظر هر دو دسته فوق، این قواعد ذیل عنوان «قانون» قرار می‌گیرند^{۱۰} و بر اساس تعریف ارائه شده در ابتدای این نوشتار نیز همین نتیجه حاصل می‌شود. چرا که در هر دو صورت، این قواعد، قواعدی کلی و الزام‌آور می‌باشند که در راستای انتظام امور جامعه و از جانب مقام صلاحیتدار وضع گردیده‌اند.

۱-۲-۳. مصوبات شورای عالی امنیت ملی

بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی، وظایف شورای عالی امنیت ملی عبارتند از: «۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده 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.»

البته می‌توان گفت که دو قسم مصوبه برای شورای عالی امنیت ملی - حداقل در عالم نظر - متصور است، قسمت اول تصمیماتی است که در راستای وظایف این شورا اتخاذ می‌شود و قسمت دوم مصوباتی که از ماهیت کلی و عمومی برخوردارند. قسم اخیر بر اساس تعریف ارائه شده در این نوشتار، «قانون» محسوب می‌شوند و به این ترتیب شورای عالی امنیت ملی نیز از مراجع قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌گردد.

۱-۲-۴. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

جایگاه و اعتبار این دو شورا و ارزش و اعتبار مصوبات آنها مشابه یکدیگر است به همین دلیل ذیل یک عنوان بررسی خواهد شد.

شورای عالی انقلاب فرهنگی، همانند مصوبات شورای عالی امنیت ملی، یکی شامل تصمیمات موردی مانند تأیید انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها و دیگری شامل تصمیمات نوعی و کلی که عموماً از جنس سیاستگذاری هستند^{۱۱}، می‌شود. در رابطه با قسم اخیر، به استناد مصوبه جلسه ۴۰۹ مورخ ۷۶/۸/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، این شورا به عنوان مرجع

عالی سیاستگذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود.^{۱۲} تمامی این موارد مؤید این نکته است که بر اساس تعریف ارائه شده، این قسم از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، «قانون» محسوب می‌شوند.

بنابراین بر اساس معیار ماهوی، محتوا و ماهیت مصوبات این شورا مشخص شد. اما با توجه به عدم درج این شورا و صلاحیتهای آن در قانون اساسی حتی در بازنگری قانون اساسی در سال ۶۸، این پرسش که مصوبات این شورا در نظام حقوقی کنونی، «معتبر» شناخته می‌شود یا خیر، توضیح جداگانه‌ای می‌طلبد. برای روشن شدن وجه مشروعیت و اعتبار مصوبات این شورا، باید در ابتدا جایگاه این نهاد مشخص گردد تا بر اساس آن اظهار نظر راجع به اعتبار مصوبات آن امکان‌پذیر گردد.

در رابطه با جایگاه و مشروعیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بحث‌های متعددی صورت گرفته است (برای ملاحظه نظرات مختلف در این رابطه ر.ک. به: ملک افضلی، ۱۳۸۷: ۱۶۳-۱۴۹) که بررسی مفصل آن خارج از موضوع نوشتار حاضر می‌باشد. مختصر آنکه از یک سو، موازین اسلامی، شاکله قانون اساسی و نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران را تشکیل می‌دهد و از سوی دیگر، این موازین طبق اصل ۴ قانون اساسی، بر کلیه اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم است؛ بر اساس این موازین، کلیه شئون حکومتی اعم از تقنین و اجرا و قضا، در صلاحیت ذاتی شخصیت حقوقی حاکم جامعه اسلامی - که در عصر غیبت ولی فقیه است - می‌باشد. (کدخدایی، جواهری، ۱۳۹۱: ۱۱۷) و این موضوع به دفعات در مشروح مذاکرات تدوین قانون اساسی (۱۳۵۸) مورد تأکید قرار گرفته است. (برای نمونه ر.ک. به: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۵۱) علاوه بر اینکه بر اساس اصل ولایت مطلقه فقیه (اصل ۵۷) نیز می‌توان این صلاحیت را برای شخص ولی فقیه اثبات نمود. حال اگر این اختیارات به شخص یا نهاد دیگری (در موضوع مورد بحث مانند مجلس) تفویض شود، بر اساس اصول حقوقی، نافی صلاحیت مقام تفویض‌کننده نمی‌باشد. (امامی؛ استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۷۸-۷۹) بنابراین در امور تقنینی نیز صلاحیت قانونگذاری برای ولی فقیه - حتی در صورت وجود مرجع یا مراجعی برای این امر - ثابت است و به تبع، در صورت صلاحدید برای واگذاری و تفویض بخشی از این اختیارات به مرجعی دیگر - غیر از مراجع موجود - این اختیار برای مقام صالح یعنی ولی فقیه وجود دارد.

پس از مشخص شدن صلاحیت ولی فقیه در ایجاد چنین نهادی، برای روشن شدن اعتبار و جایگاه^{۱۳} مصوبات این نهاد نیز باید به نظر مقام مؤسس - یعنی همان ولی فقیه - رجوع نمود. بر این اساس به دنبال استفسار رئیس جمهور وقت درباره اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی^{۱۴} از حضرت امام (ره)، ایشان در تاریخ ۶۳/۱۲/۶ پاسخ فرمودند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود.» (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸: ۱۷۱) بنابراین این مصوبات لازم‌الاجرا و معتبر می‌باشد.^{۱۵} بنابراین مصوباتی از این شورا که از ویژگی کلی بودن و الزام‌آور بودن در راستای تنظیم امور فرهنگی جامعه برخوردار است، «قانون» (بر اساس تعریف ارائه شده) و معتبر می‌باشد.

تمام توضیحاتی که در رابطه با جایگاه، وجه مشروعیت و اعتبار مصوبات و نیز اقسام مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی گفته شد، عیناً در رابطه با شورای عالی فضای مجازی نیز صادق است.

با عنایت به نکات مزبور، مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ طی حکمی چنین ابلاغ فرمودند: «گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی ... 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 ... تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود.»^{۱۶} بنابراین با توجه به ماهیت مصوبات این شورا، این مصوبات نیز در زمره «قانون» دسته‌بندی می‌شود و شورای عالی فضای مجازی - همانند شورای عالی انقلاب فرهنگی - از مراجع قانونگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران به حساب می‌آید.

۱-۲-۵. مصوبات مجلس خبرگان رهبری

بر اساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی، «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آئین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.»

هرچند برخی معتقدند که مصوبات مذکور در اصل ۱۰۸ توسط مجلس خبرگان، قانون

محسوب نمی‌شود و باید در دسته مقررات اجرایی و دولتی طبقه‌بندی گردد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۷۳-۱۶۷؛ دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۸) اما همانطور که در متن اصل وجود دارد، از مصوبه مربوط به تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آنها، تحت عنوان «قانون» یاد شده است. مضاف بر اینکه این مصوبه، ماهیتاً با آنچه درباره شرایط و کیفیت انتخاب نمایندگان مجلس مقرر می‌گردد و به تصویب مجلس می‌رسد و عنوان «قانون» بر آن صدق می‌کند، تفاوتی ندارد. همچنین با توجه به اینکه توضیح داده شد که اطلاق «قانون» - حتی به معنای خاص آن - به صرف مصوبات مجلس صحیح نمی‌باشد، بنابراین مصوبات مذکور که توسط مجلس خبرگان به تصویب می‌رسند بر اساس تعریف ارائه شده، «قانون» محسوب می‌گردند و مجلس خبرگان در حدود موضوع مذکور در اصل ۱۰۸، مرجع قانونگذاری محسوب می‌شود.^{۱۷} البته لازم به ذکر است که آئین‌نامه داخلی این نهاد - که مربوط به چگونگی اداره جلسات و انجام وظایف و ... توسط اعضا می‌باشد - با توجه به تعریف ارائه شده از قانون، مشمول این عنوان قرار نمی‌گیرد.

۱-۲-۶. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل معضلات نظام

بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در مقام بیان وظایف و اختیارات رهبر، یکی از آن اختیارات را «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» اعلام می‌دارد. در رابطه با «قانون» بودن یا نبودن این دسته نیز اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند که «این امر، قانونگذاری نیست. هرچند ممکن است رهبر برای حل معضل دستورهای بدهد که حکم قانون را داشته باشد ولی به این بهانه نمی‌توان باب جدیدی را برای قانونگذاری باز کرد و مجمع تشخیص مصلحت نظام را صاحب صلاحیت در امر قانونگذاری شناخت.» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۶۹)

هرچند در همین دیدگاه نیز اعتراف به اینکه مفاد این دستورها که در راستای حل معضل می‌باشد، در حکم قانون است و به لحاظ ماهوی با قانون تفاوتی ندارد، دیده می‌شود اما به طور خلاصه^{۱۸} در رد این نظر می‌توان چنین گفت که مقصود قانونگذار اساسی از تعبیر «ولایت مطلقه» در قانون اساسی، این بوده است که مشروعیت نظام بر این پایه استوار می‌باشد و هر امری در چارچوب کلی نظام با امضای او اعتبار می‌یابد. بدین ترتیب قانونی که با تأیید وی معتبر شمرده شده است، نمی‌تواند قدرت مطلق او را مقید نماید. طبیعی است که ولایت فقه که به صورت ولایت فقیه متجلی می‌گردد، در هر زمینه‌ای که طرق

عادی پاسخگو نباشد، امکان اعمال داشته باشد و در این مورد، تفاوتی میان عرصه قانونگذاری و سایر عرصه‌ها وجود ندارد. (ارسطا، ۱۳۸۹: ۳۲۸) در نتیجه هرچند وظیفه تقنینی مجمع در این راستا، محدود و موردی است نه نوعی، اما به هر حال مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضل می‌تواند قانونگذاری کند. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۷۷)

بنابراین مصوباتی که در راستای حل معضل توسط مجمع به تصویب می‌رسد و به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد، در صورتی که ناظر به مورد خاص نباشد و جنبه کلی و قاعده به خود بگیرد^{۱۹}، بر اساس تعریف ارائه شده، مصداق «قانون» به حساب می‌آید.

۱-۲-۷. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان

بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، از جمله وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام عبارت است از «تشخیص مصلحت 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». فارغ از مناقشاتی که در زمینه حدود اختیار مجمع در اعمال این صلاحیت و نقد رویه عملی مجمع در این زمینه وجود دارد، مخصوصاً از این حیث که آیا مجمع امکان تغییر مصوبه مجلس را دارد یا خیر، اما به هر حال هر نظری در این مورد پذیرفته شود، به نتیجه‌ای که این نوشتار در صدد دستیابی به آن است، خدش‌ای وارد نمی‌سازد. چرا که مصوبه مجمع در این زمینه - چه صرف تأیید یا رد نظر مجلس باشد چه اینکه بر مصوبه مجلس چیزی بیفزاید یا از آن بکاهد - از ماهیت و محتوای «قانون» برخوردار است.

۱-۲-۸. نظریات تفسیری شورای نگهبان

بر اساس اصل ۹۸، «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است». بر اساس نظریه شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ این شورا، «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است» و «تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجرا است». (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۱) بنابراین تفسیر یک قانون نیز در حکم قانون بوده و لازم‌الاجراست و در نتیجه تفاسیر ارائه شده درباره اصول قانون اساسی از سوی شورای نگهبان نیز تحت عنوان «قانون» - بر اساس تعریف ارائه شده - می‌گنجد.

۲. بررسی مفهوم سلسله مراتب قوانین و معیار رتبه‌بندی در آن

برای روشن شدن سلسله مراتب حاکم بر قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از تعیین معنای قانون و انواع قانون، لازم است اصول و ضوابط تعیین جایگاه هر قاعده حقوقی در هرم سلسله مراتب قوانین مشخص شود تا بتوان به کمک آن، جایگاه نهایی هر «قانون» در هرم قواعد را تعیین نمود.

۲-۱. مفهوم و ضرورت سلسله مراتب قوانین

سلسله مراتب و رده بندی هنجارها، ضرورتی انکارناپذیر برای ایجاد یک مجموعه و سامانه منسجم است. نظم حقوقی، به کمک سلسله مراتب هنجارها در صدد تحقق هدف مطلوب خود می باشد. رده بندی قواعد، ضرورتی برخاسته از وجود نظم، روش و کارآمدی حقوق عمومی است. همچنین از منظری دیگر، رده بندی قواعد حقوق را می توان از لوازم ضروری دادگستری و مردم سالاری قلمداد نمود. چرا که به عنوان مثال اگر قانونگذار بتواند به راحتی قواعد مندرج در قانون اساسی را زیر پا بگذارد، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتواند قواعد موضوعه در قانون مصوب قوه مقننه را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم سالاری باقی نخواهد ماند. بر این اساس، رده بندی قواعد از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است. (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۲: ۸۲)

می توان گفت که سلسله مراتب هنجارها عبارت است از نظم خاص حاکم بر سازماندهی هنجارهای مختلف که بر اساس آن برخی از هنجارها ملزم به تبعیت از برخی دیگر می باشند. حاکم بودن این سلسله مراتب منجر به این می شود که هنجارها در یک رابطه عمودی در اعتباربخشی حقوقی نسبت به یکدیگر قرار گیرند. در نتیجه فایده مهم طبقه بندی قوانین، در لزوم پیروی مقررات و قواعد هر طبقه از طبقه عالی است. (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۰۶) در حقیقت، هدف اصلی از دسته بندی قواعد حقوقی و تنظیم سلسله مراتب میان آنها، این است که بر حسب اصل قانونی بودن امور، شبکه قواعد و احکام موجود، در ارتباط با یکدیگر از خط مشی و ضابطه معینی پیروی کنند و بین آنها هماهنگی لازم - که جزء جدایی ناپذیر احترام به اصول کلی است - به وجود آید. (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷-۴۶)

این مفهوم برای اولین بار توسط کلسن مطرح شد. وی معتقد بود با توجه به خصیصه پویایی حقوق، یک هنجار به این دلیل و تا جایی معتبر است که به شیوه خاصی، یعنی به شیوه ای که هنجار دیگر تعیین کرده است، ایجاد شده باشد و در نتیجه، هنجار اخیر مبنای اعتبار هنجار نخست است. رابطه بین هنجاری که ایجاد هنجار دیگر را تعیین می کند و هنجاری که مطابق با این تعیین، ایجاد می شود را می توان با ترسیم نظامی از هنجارهای سطح بالا و سطح پایین تصویر

کرد. هنجار تعیین کننده ایجاد، هنجار سطح بالا و هنجاری که طبق آن تعیین می شود، هنجار سطح پایین است. در نتیجه، نظام حقوقی مجموعه ای از هنجارهای حقوقی هم رتبه - که به تعبیری در عرض یکدیگر قرار دارند - نیست بلکه یک نظام سلسله مراتبی متشکل از لایه های گوناگون هنجارهای حقوقی است. (کلسن، ۱۳۸۷: ۱۰۶-۱۰۵)

به طور اجمالی سلسله مراتب هنجارها را اینگونه تعریف کرده اند: «ساماندهی هنجارها به گونه ای که هر هنجار مبنا و اعتبار خویش را از هنجار برتر کسب نماید.» (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۲) در این تعریف دو عامل نقش اساسی دارند: نخست وجود سازمان مشخص و تابع منطق معین حقوقی و دوم، عنصر اعتبار حقوقی که هنجارها را در روابط عمودی و سلسله مراتبی به یکدیگر پیوند می دهد. (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۲) به این ترتیب، قوانین، کارکردی دوگانه در نظام حقوقی می یابند. کارکرد درونی که شامل انسجام درونی قانون، قابلیت تفسیر و ضمانت اجرای قانون است و کارکرد بیرونی که به جایگاه قانون در هرم قوانین و تعامل آن با سایر هنجارهای حقوقی موجود در نظام حقوقی باز می گردد. (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۱۵) ثمره اصلی این نوشتار نیز در همین نکته اساسی متبلور می گردد. اما نکته مهم در این زمینه، معیار و ملاکی است که بر اساس آن چینش قواعد در نظام سلسله مراتبی انجام می پذیرد که در بخش بعدی به آن پرداخته خواهد شد.

۲-۲. معیار رتبه بندی در هرم قوانین

اکثر قریب به اتفاق صاحب نظران، برای تنظیم سلسله مراتب، بنا را بر جنبه شکلی قواعد می گذارند. یعنی اهمیت قاعده را بر حسب واضع آن مورد سنجش قرار می دهند. بدین ترتیب از دیدگاه شکلی، محک و میزان رده بندی میان قوانین، نوع دستگاهی است که آن قانون را وضع می کند. (حمیدیان، ۱۳۸۹: ۳۱؛ قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷؛ نورایی، ۱۳۹۲: ۳۳) بر این اساس، واضعان قواعد از حیث اهمیت به این ترتیب رتبه بندی می شوند: قدرت مؤسس، پارلمان، دولت، انجمن های استان و شهرستان.^{۲۰} (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۱۱)

هرچند که در تشخیص جایگاه قواعد در سلسله مراتب، گزیری از تمسک به معیار شکلی نیست اما در عین حال، در کنار معیار شکلی، باید معیار ماهوی را نیز افزود. به این معنا که برای تنظیم نظام سلسله مراتب قواعد، باید به ماهیت و محتوای قواعد نیز توجه شود و صرف توجه به مقام واضع، به دسته بندی صحیح قواعد منتهی نخواهد شد و منجر به فاصله گرفتن از واقعیت های حقوقی جامعه می شود. چرا که ممکن است یک مرجع قانونگذار، مصوبات متعددی داشته باشد که از حیث اعتبار، متفاوت باشند و صرف اینکه از یک مقام صادر شده اند، دلیلی بر

همسان بودن آنها در سلسله مراتب قوانین نمی‌باشد. بنابراین حداقل در عالم نظر، می‌توان فرضی را متصور شد که مرجع واحد، مصوبات متفاوتی داشته باشد که از حیث اعتبار در یک درجه نباشند. بنابراین صرفاً بر این اساس که این مصوبات از یک واضع صادر شده‌اند، نمی‌تواند دلیل موجهی در اثبات هم‌رتبه بودن آنها باشد. در نتیجه برخی اوقات، توجه به معیار شکلی به صورت منفرد، نتیجه‌ای ناصواب را به دنبال خواهد داشت.

اما منظور از معیار ماهوی که در بالا اشاره شد، این است که باید به محتوا، کلیت و عام-الشمولی قاعده نیز توجه شود و بر این اساس، لزوم تبعیت یک قاعده از قاعده‌ای دیگر، به لحاظ منطقی مورد بررسی قرار گیرد. نکته با اهمیت دیگر، آن است که عدم امکان نقض قواعد موضوعه یک مرجع قانونگذاری توسط مرجع دیگر، لزوماً اثبات‌کننده جایگاه برتر مرجع نخست نمی‌باشد. زیرا - حداقل در عالم نظر - ممکن است که این قواعد به لحاظ اعتبار در یک رتبه قرار گیرند اما به دلیل متفاوت بودن حوزه‌های تخصصی آنها، امکان نقض آن قاعده توسط مرجع هم عرض وجود نداشته باشد و یا ممکن است بنا به دلایلی خاص، امکان نقض آن قاعده توسط مرجع هم عرض وجود نداشته باشد. به عنوان مثال مصوبه مجلس خبرگان رهبری در مورد قانون انتخابات این نهاد، ماهیتاً تفاوتی با قانون انتخابات مجلس، ریاست جمهوری و ... ندارد و از این حیث برتری خاصی نسبت به قوانین مذکور که به تصویب مجلس می‌رسند، ندارد و هم‌ارز آن محسوب می‌شود؛ اما به هر حال صلاحیت تصویب آن در حیطه اختیارات مجلس خبرگان رهبری قرار گرفته است و امکان نقض آن در قانونگذاری‌هایی که مجلس انجام می‌دهد، وجود ندارد.

پس آنچه در این نوشتار به عنوان معیار رتبه‌بندی قواعد مورد استفاده قرار می‌گیرد، ترکیبی از توجه هم‌زمان به معیار شکلی و ماهوی می‌باشد. به همین دلیل اولاً صرف یکسان بودن مرجع واضع، دلیلی بر یکسان بودن ارزش همه انواع مصوبات آن مرجع نخواهد بود و ثانیاً صرف هم‌رتبه و هم عرض بودن دو مرجع، لزوماً دلیلی بر امکان نسخ قواعد توسط دیگری نخواهد بود. اینکه دو نتیجه اخیر، در عمل نیز محقق شده است یا خیر، در بخش بعدی مورد واکاوی قرار خواهد گرفت.

۳. سلسله مراتب قوانین در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

با توجه به مفهوم «قانون»، اقسام قانون و مراجع قانونگذار، مفهوم سلسله مراتب قوانین و معیار رتبه‌بندی در هرم قوانین، اکنون به بررسی جایگاه هر یک از قوانین احصا شده و به تبع آن، سلسله مراتب حاکم بر قواعد حقوقی در جمهوری اسلامی می‌پردازیم. منظور از

«جایگاه»، تعیین میزان اقتدار هریک از قوانین مذکور در برابر سایر قواعد الزام آور است و اینکه در مقایسه با آنها - به هنگام تعارض یا تزاخم - تا چه اندازه اعتبار و کارایی خود را حفظ می‌کند. (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۶۸) برای این منظور جایگاه قواعد ذکر شده در بخشهای قبلی را به همان ترتیب یاد شده، مورد نقد و تحلیل قرار می‌دهیم تا در نهایت سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران مشخص گردد.

۳-۱. قانون اساسی

از آنجا که واضع قانون اساسی قوه‌ای به نام قوه مؤسس می‌باشد که شأنی بالاتر از سایر مراجع قاعده‌گذار دارد، این قانون از نظر سلسله مراتب و رده‌بندی، نسبت به سایر قوانین عادی، در موقعیت برتری قرار گیرد. علاوه بر برتری شکلی قانون اساسی به علت بالاتر بودن جایگاه واضع آن، برتری محتوایی قانون اساسی نسبت به سایر قوانین - که دربرگیرنده اصول کلی و حاکم بر نظام سیاسی می‌باشد - موجب حاکمیت و اقتدار قانون اساسی بر شبکه تصمیمات قانونی کشور شده است. شایان ذکر است که برخی معتقدند که در خود قانون اساسی نیز نوعی سلسله مراتب و رده‌بندی وجود دارد؛ بدین معنا که قواعد اساسی معمولی باید تابع «قواعد فرادستوری» قانون اساسی بوده و از آن پیروی کنند. (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۸-۴۷؛ حمیدیان، ۱۳۸۹: ۳۲-۳۱) البته استثنایی در زمینه برتری قانون اساسی بر سایر هنجارها و قواعد حقوقی وجود دارد؛ به این معنا که برخی از هنجارها، فراتر از قانون اساسی قرار می‌گیرند که در ادامه مباحث به آنها اشاره خواهد شد.

۳-۲. مجلس شورای اسلامی

همانطور که در ابتدای این نوشتار ذکر شد، علی‌الاصول و بر اساس اعتبار مقام واضع، جایگاه قوانین عادی مصوب مجلس، از قانون اساسی پایین‌تر است. قانون اساسی در اصل ۷۲ مقرر می‌دارد که مجلس نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد. این امر، علاوه بر دلیلی که در اثبات جایگاه برتر قانون اساسی به آن اشاره شد، نشان دهنده جایگاه قوانین مصوب مجلس در مقایسه با قانون اساسی در نظام سلسله مراتب قوانین می‌باشد. استناد به قانون اساسی برای تشخیص جایگاه قوانین مصوب مجلس، یکی به دلیل آن است که قانون اساسی مرجع تعیین صلاحیت‌ها و تنظیم اختیارات قوا و نهادهای حاکم در جوامع می‌باشد و دیگر به این دلیل که خود قانون اساسی از جایگاهی برتر نسبت به قوانین عادی برخوردار است و می‌تواند جایگاه این قوانین را تعیین نماید. بنابراین قوانین عادی مصوب مجلس در مرتبه‌ای فروتر از قانون اساسی قرار دارد و نمی‌تواند ناقض قانون اساسی باشد.

البته قانون مصوب مجلس نمی تواند ناقض برخی قوانین دیگر مانند قانون انتخابات نمایندگان مجلس خبرگان رهبری (اصل ۱۰۸) نیز باشد، اما این موضوع به دلیل جایگاه برتر آن قوانین نسبت به قانون مجلس نیست بلکه از باب تفکیک صلاحیت نهادهای مختلف در رابطه با موضوعات خاص است که در ادامه بیشتر توضیح داده خواهد شد.

۳-۳. همه پرسی تقنینی

بر اساس اصل ۵۹، «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرا مردم صورت گیرد.» در واقع بر اساس این اصل و اصل ۵۸، اعمال قوه مقننه از دو طریق مجلس و همه پرسی صورت می پذیرد. بنابراین همه پرسی در عرض قوانین مجلس بوده و از شأن هم ارز آن برخوردار است. در نتیجه همه پرسی تقنینی (موضوع اصل ۵۹) از قانون اساسی پایین تر است اما به علت هم ارز بودن آن با قوانین مجلس، امکان نسخ، اصلاح و تغییر آن توسط مجلس وجود دارد و معنی به لحاظ حقوقی در این زمینه نیست.

۳-۴. احکام حکومتی

در بُعد شرعی، فارغ از اینکه چه تقسیم بندی از احکام شرعی، مورد قبول ما باشد و حکم حکومتی در کدام دسته قرار گیرد، به هر حال این دسته از احکام، بر سایر احکام الهی (اولیه و ثانویه) مقدم است و این تقدم ناشی از ماهیت احکام حکومتی و ارتباط آن با مصالح عمومی و اجتماعی است. (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۷۰) حال، از آنجا که موازین اسلامی بر اساس اصل ۴ بر همه اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم است، در نتیجه وقتی حکم حکومتی بر سایر احکام الهی مقدم است، به طریق اولی بر قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم خواهد بود.

در اثبات این نکته، به نحوی دیگر نیز می توان استدلال نمود. مقدمه قانون اساسی به بیان جایگاه قانون اساسی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی پرداخته است و تصریح می کند که «بر اساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع الشرایطی را که از طرف مردم به عنوان رهبر شناخته می شود، آماده می کند.» بنابراین، شأن قانون اساسی در جمهوری اسلامی ایران، این است که زمینه تحقق و عملیاتی شدن رهبری فقیه جامع الشرایط را - که بر اساس متون دینی، حکومت در عصر غیبت به آنان واگذار شده است - فراهم کند. با توجه به در نظر گرفتن چنین شأنی برای قانون اساسی که در مقدمه آن تأکید شده است، نمی توان برای قانون اساسی، چنان مرتبه ای قائل شد که ولی فقیه نتواند در شرایطی خاص،

حکمی (حکومتی) صادر کند که مغایر قانون اساسی باشد. زیرا در این صورت برای قانون اساسی، جایگاهی فراتر از یک سند زمینه ساز جهت «تحقق رهبری فقیه جامع الشرایط» قائل شده ایم. پس بی تردید، احکام حکومتی رهبری پایین تر از قانون اساسی نبوده (دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۱-۱۷۰) و در نظام سلسله مراتب، فراتر از آن قرار می گیرد. این نکته با استناد به قانون اساسی نیز قابل استنباط است. چرا که در واقع با تصریح اصل ۵۷ به ولایت مطلقه فقیه، این امر در خود قانون اساسی نیز پذیرفته شده است که برای مقام رهبری امکان استفاده از این صلاحیت ویژه به منظور خروج کشور از بن بست های عملی و اجرایی فراهم می باشد.

۳-۵. سیاست های کلی نظام

همانطور که اشاره شد، تعیین سیاست های کلی نظام، به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰،^{۲۱} از اختیارات و وظایف رهبری می باشد. نکته مهم در این میان آن است که هرچند مقام رهبری در جمهوری اسلامی از صلاحیت صدور دستورات فراتر از قانون اساسی برخوردار است، اما این امر، بدان معنا نیست که تمامی صلاحیت های وی فراتر از قانون اساسی می باشد. بلکه برخی از صلاحیت های تقنینی وی در چارچوب قانون اساسی تعریف می شود. حال با توجه به این نکته، به بررسی جایگاه سیاست های کلی نظام در سلسله مراتب قواعد در جمهوری اسلامی ایران می پردازیم.

قانون اساسی، سندی است که جهت گیری ها و آرمانهای کلی و کلان نظام حکومتی را مشخص می سازد که سالیان متمادی اعتبار خود را از دست نمی دهد و به طور دائم - یا حداقل تا زمان بازنگری و اصلاح آن - سرلوحه و جهت دهنده اعمال و رفتار قوا و نهادهای حکومتی است. اما سیاست های کلی، همانطور که از تعریف آن بر می آید، چنین نیست. در تعریف این سیاست ها چنین گفته شده است: «این سیاست ها برای تحقق آرمانها و اهداف پس از مجموعه آرمانها قرار می گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمانها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند.» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۱۱) از سوی دیگر مقام معظم رهبری به عنوان مقام صالح در تعیین سیاست های کلی نظام، در نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ و در راستای ابلاغ «سیاست های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل و نقل» ضمن تأکید بر اینکه «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ترجمان خواسته ها و آرمانهای ملت ایران و نشاندهنده جهت و مسیر حرکت مردم و چارچوب کلی برای تدوین قوانین و سیاست های کلی نظام است»، (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۲۸) چنین مقرر فرمودند که «سیاست های ابلاغی، در چارچوب قانون

اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست.» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۱: ۲۹)

با توجه به نکات فوق، می‌توان گفت که سیاست‌های کلی مستقیماً در رابطه با اجرای قانون اساسی وضع شده و از لحاظ سلسله مراتب، مادون قانون اساسی و مافوق قوانین عادی می‌باشند. (امیرارجمند، ۱۳۸۰: ۳۹۸؛ دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۱-۱۷۰) بنابراین سیاست‌های کلی نظام از شأنی فراتر از مصوبات مجلس برخوردار است و قوانین مجلس نمی‌تواند مغایر آن باشد. رویه عملی شورای نگهبان نیز مؤید همین نظر است. چرا که این شورا مصوباتی از مجلس را که مغایر سیاست‌های کلی می‌باشد، به استناد بند یک اصل ۱۱۰، مغایر قانون اساسی اعلام می‌کند. (برای نمونه ر.ک به موسی‌زاده، ۱۳۹۰: ۶۱۵-۵۹۵)

۳-۶. مصوبات شورای عالی امنیت ملی

بر اساس توضیحاتی که راجع به انواع مصوبات شورای عالی امنیت ملی و صلاحیت‌های این نهاد (اصل ۱۷۶) ذکر شد، مشخص شد که مصوبات این شورا که ماهیت کلی و عمومی داشته باشد، داخل در موضوع این نوشتار می‌باشد. حال اگر این قسم از مصوبات شورای عالی امنیت ملی، در راستای اعمال بند یک اصل ۱۷۶ تصویب شده باشد، طبق تصریح این اصل، باید «در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری» باشد، بنابراین از جایگاهی فروتر نسبت به «سیاست‌های کلی نظام» موضوع بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی برخوردار است.

همچنین است صلاحیت‌های این شورا، مذکور در بند ۲ اصل ۱۷۶ نیز که باید «در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی» (یعنی بند یک اصل ۱۷۶) باشد. یعنی این مصوبات نیز جایگاهی پایین‌تر نسبت به «سیاست‌های کلی نظام» دارد.

از طرف دیگر، مصوبات ناظر بر اعمال این دو صلاحیت از سوی شورای عالی امنیت ملی (بند یک و دو اصل ۱۷۶)، در عرض مصوبات مجلس قرار می‌گیرد. چرا که از یک سو از جنس تعیین «سیاست» می‌باشد و از جمله صلاحیت‌های مجلس، سیاستگذاری^{۲۲} است. در نظر گرفتن چنین شأنی برای مصوبات مجلس، از نظرات شورای نگهبان نیز قابل برداشت است. (برای نمونه ر.ک. به: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۹: ۳۱۷ و ۶۹۱؛ و همچنین مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۱: ۴۰۴-۴۰۳) از سوی دیگر اعطای این صلاحیت به شورای عالی امنیت ملی از باب حساسیت موضوعات امنیتی و دفاعی بوده و اینکه نیاز به بررسی‌های تخصصی در رابطه با آن احساس می‌شود. در واقع انتزاع این

صلاحیت از مجلس و اعطای آن به این شورا، به منزله سلب صلاحیت از مجلس در یکی از موضوعاتی است که به طور کلی در صلاحیت مجلس می باشد. اما از آنجا که این تفکیک به لحاظ تخصصی بودن و حساسیت این امور می باشد، هرچند که چه به لحاظ ماهوی و چه از حیث سلسله مراتب در عرض مصوبات مجلس قرار می گیرد، اما امکان نقض آن توسط مجلس وجود ندارد. بنابراین نمی توان گفت که کلیه مصوبات این شورا از قوانین مجلس بالاتر است.

در رابطه با بند ۳ اصل ۱۷۶ نیز باید گفت که با توجه به محتوای این بند یعنی «مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی» و علاوه بر این، با توجه به اینکه شرط «تأیید مقام رهبری» (ذیل اصل ۱۷۶) برای آن در نظر گرفته شده است، این دسته از مصوبات از شأنی فراتر از قانون اساسی برخوردار خواهد بود^{۲۳} تا بتواند فلسفه مد نظر برای وضع آن را تأمین نماید.

۳-۷. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی

همانطور که ذکر شد، به استناد مصوبه جلسه ۴۰۹ مورخ ۷۶/۸/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی، این نهاد به عنوان مرجع عالی سیاستگذاری، تعیین خط مشی، تصمیم گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست های کلی نظام محسوب می شود.^{۲۴} بنابراین مصوبات این شورا در مرتبه ای پایین تر از سیاست های کلی نظام قرار می گیرد. از سوی دیگر همانطور که در ذیل بررسی مصوبات شورای عالی امنیت ملی بحث شد، سیاستگذاری در این مرتبه - که پایین تر از سیاستگذاری مربوط به تعیین سیاست های کلی نظام است - به طور طبیعی و عادی از وظایف مجلس است. بنابراین به لحاظ ماهوی تفاوتی با مصوبه مجلس ندارد الا اینکه مرجع وضع آن متفاوت است. مؤید دیگر در هم رتبه بودن مصوبات این شورا با مصوبات مجلس، ضابطه ای است که میان شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس وجود دارد که این ضابطه را مقام معظم رهبری مشخص کرده اند و آن اینکه در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی در قضیه ای ورود می کند، مجلس به آن نپردازد و در مواردی که مجلس به قضیه ای ورود می کند، شورای عالی انقلاب فرهنگی به آن نپردازد. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۳/۳۰: ۱۰) بنابراین مصوبات این شورا در عرض مصوبات مجلس می باشد اما امکان نقض مصوبات یکی از آنها توسط مرجع دیگر امکان پذیر نمی باشد.

در رابطه با شورای عالی فضای مجازی نیز بر اساس توضیحات داده شده، این شورا

«نقطه قانونی متمرکزی برای سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور» می‌باشد. بنابراین تمام توضیحاتی که در اثبات جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی داده شد، در اینجا نیز صادق است و مصوبات این نهاد، در عرض مصوبات مجلس بوده اما امکان نقض آن توسط مجلس وجود ندارد و بالعکس.

۳-۸. مصوبات مجلس خبرگان رهبری

همانطور که پیشتر اشاره شد، بر اساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی، «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان [و] کیفیت انتخاب آنها ... در صلاحیت خود آنان است.» به لحاظ ماهوی، قانون انتخابات مجلس با قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری، تفاوتی ندارد و استفاده از لفظ «قانون» برای آن، مؤید همین ادعاست. صرف تفاوت در مرجع وضع و تصویب، ماهیت قاعده را تغییر نمی‌دهد. با توجه به همین نکته، مصوبه مجلس خبرگان رهبری و مجلس از ارزشی یکسان برخوردارند و در سلسله مراتب میان قوانین، در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. هرچند این «هم‌عرض» بودن دو مرجع، به معنای امکان نقض آن توسط مرجع دیگر نیست چرا که صلاحیت هریک مشخص شده است. اما به لحاظ ماهوی، این دو مصوبه و «قانون»، هم‌ارز یکدیگر محسوب می‌شوند.

۳-۹. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل معضلات نظام

بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰، از جمله وظایف و اختیارات رهبر، «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست» می‌باشد. بر همین اساس، «معضل» به مواردی اطلاق می‌شود که به لحاظ قانونی درباره آن نمی‌توان تصمیم گرفت. (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۸۹) چرا که در صورت وجود راهکار مشخص قانونی، از همان طریق، مشکل مرتفع خواهد شد. اما برخی معتقدند مصوبات مربوط به حل معضلات نظام بر دو قسم است؛ بدین ترتیب که اگر این مصوبات بر اساس شرایط عادی و احکام اولیه باشد، اعتبار آنها مشروط به عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است و اگر بر اساس شرایط استثنایی و احکام ثانویه باشد، مشروط به رعایت مصلحت نظام است که تشخیص آن در نهایت بر عهده مقام رهبری است. (دانش پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۱-۱۷۰) این ادعا پذیرفتنی نیست. چرا که معضلی که مبتنی بر قانون اساسی قابل حل باشد، از شمول بند ۸ اصل ۱۱۰ خارج است و به عبارت بهتر، اصلاً عنوان «معضل» بر آن قابل انطباق نیست. بلکه قانون اساسی به طور استثنایی مواردی را پیش‌بینی نموده که طبق آن دستوراتی خارج از چارچوب و روند قانون اساسی می‌توانند مورد تصویب و اجرا قرار گیرند. یکی از این موارد طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، حل معضلات نظام است. (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۸۷) بنابراین

مصوبات مجمع در باب حل معضلات نظام که به تأیید رهبری می‌رسد، از جایگاهی فراتر از قانون اساسی برخوردار است و در غیر این صورت فلسفه و حکمت وضع آن زیر سؤال می‌رود. زیرا مشکل پیش آمده، از دو حالت خارج نیست؛ یا راهکاری برای آن در قانون اساسی پیش بینی شده است و یا خیر. در حالت نخست - یعنی حالتی که مشکل پیش آمده، راهکار پیش‌بینی شده در قانون اساسی دارد - بر اساس راه‌حل مذکور در قانون اساسی عمل خواهد شد و وصف «قابل حل نبودن از طرق عادی» بر آن صادق نیست. مگر آنکه استفاده از راه‌حل مذکور در قانون اساسی - بنا به شرایط خاصی که در کشور حاکم شده است - کمکی به حل موضوع و مشکل ننماید که در این صورت، وصف «قابل حل نبودن از طرق عادی» بر آن صادق است و تحت عنوان «معضل» قرار می‌گیرد. در این حالت نیز تصمیم اتخاذ شده در رابطه با حل معضل، اعتباری فراتر از قانون اساسی دارد چرا که به معنای کنار گذاشتن راه حل مذکور در قانون اساسی برای این مشکل می‌باشد و تا برای این تصمیم اعتباری فراتر از قانون اساسی قائل نباشیم، نمی‌توانیم با وجود راه‌حل مذکور در قانون اساسی، این تصمیم را بر آن راه‌حل مذکور در قانون اساسی مقدم بدانیم. در حالت دوم - یعنی حالتی که مشکل پیش آمده، راهکار پیش‌بینی شده در قانون اساسی ندارد - باید تصمیم مربوط به حل معضل، اعتباری بالاتر از قانون اساسی داشته باشد تا لازم‌الاجرا محسوب شود. در غیر این صورت - یعنی اگر اعتبار فراتر از قانون اساسی نداشته باشد - به دلیل عدم پیش‌بینی در قانون اساسی، معتبر و به تبع آن لازم‌الاجرا نخواهد بود و به این صورت، فلسفه وضع آن خدشه‌دار می‌شود.

مضاف بر این نکته، مصوبات مربوط به حل معضلات نظام، از ماهیت احکام حکومتی - که از اختیارات حاکم جامعه اسلامی است - برخوردار می‌شود و تصویب آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام، از باب مشورت است. این نکته نیز شایان ذکر است که این دسته از مصوبات - همانطور که در رابطه با مصوبات مجمع در رابطه با حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان توضیح داده خواهد شد - تا زمانی که معضل پیش آمده به قوت خود باقیست و برای حل و رفع آن به راهکار اندیشه شده در راستای بند ۸ اصل ۱۱۰ نیاز است، آن راهکار معتبر خواهد بود و صرفاً پس از گذر از بحران و معضل پیش آمده، می‌توان بر خلاف آن مصوبه‌ای گذراند. چنانکه شورای نگهبان نیز در تفسیر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، چنین بیان داشته‌اند: «در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد، در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۶)

بنابراین به لحاظ جایگاه این مصوبات در سلسله مراتب قوانین، باید گفت که از جایگاهی بالاتر از قانون اساسی و در عرض احکام حکومتی برخوردار است.

۳-۱۰. مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان

بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، از جمله صلاحیت‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام، «تشخیص مصلحت در مواردی [است] که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند». بنابراین در این مقام، مصوبات مجمع، بالاتر از قانون اساسی قرار می‌گیرد و این قبیل مصوبات مجمع - علی‌الاصول - تا زمان بقای مصلحت، معتبر خواهد بود و مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۳۶) اصولاً می‌توان این قسم مصوبات مجمع را موقت و مادام‌المصلحه دانست و قائل به بی‌اعتباری آنها پس از متفی شدن مصلحت شد. کما اینکه در دیدار مقام معظم رهبری با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر مشخص بودن دوره و زمان این مصوبات تأکید شده است.^{۲۵} با این توضیحات، جایگاه این دسته از قوانین بالاتر از قانون اساسی و در عرض احکام حکومتی قرار می‌گیرد.

۳-۱۱. نظریات تفسیری شورای نگهبان

تفاسیری که شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۸ از اصول قانون اساسی بیان می‌کند، از آنجا که در مقام بیان مراد مقنن و لازم‌الاجرا می‌باشد، بنابراین در حکم قانون اساسی بوده (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۵۱) و از شأن و اعتباری هم‌تراز قانون اساسی برخوردار است.

جمع‌بندی

بر اساس مطالب مطرح شده در این نوشتار، در ابتدا با بررسی معنا و مفهوم «قانون» در ادبیات حقوقی و انتخاب تعریف مختار، به احصای مراجع قانونگذار و اقسام قوانین پرداخته شد. بر همین اساس احکام حکومتی، قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی، همه‌پرسی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات شورای عالی فضای مجازی، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوبات مجلس خبرگان رهبری (اصل ۱۰۸) به عنوان «قانون» شناسایی شد.

سپس با ارائه معنای خاصی از نظام سلسله مراتب حاکم بر قواعد، چنین نتیجه گرفته

شد که اولاً تمامی مصوبات یک مرجع را نمی توان به دید یکسان نگریست و برای مشخص شدن جایگاه مصوبات متعدد و متنوع یک مرجع قانونگذار، باید هر مصوبه جداگانه مورد بررسی قرار گیرد. ثانیاً صرف اینکه دو مرجع در سلسله مراتب قوانین در کنار یکدیگر قرار داده شوند، لزوماً به معنای امکان نقض مصوبات آنها توسط مرجع دیگر نیست و ممکن است بر اساس تقسیم وظایف و حوزه های صلاحیت، چنین اجازه ای وجود نداشته باشد. از سوی دیگر با ارائه معیاری مختلط (هم شکلی و هم ماهوی) در تعیین رتبه و جایگاه هر قاعده در سلسله مراتب قواعد، شیوه تعیین سلسله مراتب قوانین در این نوشتار روشن گردید. در نهایت بر اساس مقدمات مذکور، به تحلیل و استدلال برای تعیین جایگاه قوانین احصا شده پرداخته شد و از این رهگذر، سلسله مراتب حاکم بر قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران بدین صورت مشخص گردید:

- حکم حکومتی - مصوبات مربوط به بند ۳ اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی - مصوبات مجمع در راستای حل اختلاف مجلس و شورای نگهبان (تا زمانی که مصلحت به قوت خود باقی است) - مصوبات مربوط به حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰)
- قانون اساسی - تفاسیر شورای نگهبان از قانون اساسی
- سیاست های کلی نظام
- قوانین مصوب مجلس (به علاوه معاهدات بین المللی، قوانین آزمایشی و اساسنامه ها) - همه پرسی تقنینی (اصل ۵۹) - مصوبات مربوط به بند یک و دو اصل ۱۷۶ شورای عالی امنیت ملی - مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوبات شورای عالی فضای مجازی - مصوبات مجلس خبرگان بر اساس اصل ۱۰۸ (به استثنای آئین نامه داخلی)

منابع و مأخذ

الف) کتب و مقالات

۱. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۹)، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: مؤسسه بوستان کتاب، چاپ دوم.
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۴)، «چستی حکم حکومتی»، خردنامه همنشهری، شماره پنجاه و یکم، ۲۸-۲۹.
۳. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲)، «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، فقه اهل بیت (علیهم السلام)، سال نهم، شماره سی و پنجم، ۱۷۲-۱۵۳.
۴. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ پانزدهم، ج ۱.
۵. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۱)، مجموعه سیاست‌های کلی نظام، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
۶. جستاره‌گویی: ارسطا، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین؛ هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۲۰، ۳۷۵-۴۰۵.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۷)، ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ نوزدهم.
۸. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۷)، مجلس خبرگان: مشروعیت، وظایف و اختیارات، تهران: کانون اندیشه جوان، چاپ سوم.
۹. حمیدیان، حسن (۱۳۸۹)، نظارت بر قانونگذاری در ایران و آمریکا، تهران: دادگستر، چاپ اول.
۱۰. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ دوم.
۱۱. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۱)، منابع حقوق، تهران: جنگل، چاپ اول.
۱۲. دوگی، لئون (۱۳۸۸)، دروس حقوق عمومی، ترجمه: ویژه، محمدرضا، تهران: میزان، چاپ اول.
۱۳. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
۱۴. راسخ، محمد، (۱۳۸۵)، «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه و یکم، ۴۰-۱۳.
۱۵. صرامی، سیف‌الله (۱۳۸۲)، منابع قانونگذاری در حکومت اسلامی، قم: بوستان کتاب (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، چاپ اول.
۱۶. صفایی، سیدحسین؛ قاسم زاده، سیدمرتضی (۱۳۸۹)، حقوق مدنی: اشخاص و محجورین، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ شانزدهم.
۱۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ج ۱.

۱۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ پانزدهم.
۱۹. قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چاپ سی و پنجم.
۲۰. قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ دوازدهم.
۲۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، کلیات حقوق: نظریه عمومی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ سوم.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجاه و دوم.
۲۳. کدخدایی، عباسعلی؛ جواهری طهرانی، محمد (۱۳۹۱)، حاکمیت قانون و ولایت مطلقه فقیه، تهران: دادگستر، چاپ اول.
۲۴. کلسن، هانس؛ (۱۳۸۷)، نظریه حقوقی ناب؛ مدخلی به مسائل نظریه حقوقی، ترجمه: نعمت-اللهی، اسماعیل، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه- تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ اول.
۲۵. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۲)، مبانی حقوق عمومی، تهران: جنگل - جاودانه، چاپ سوم.
۲۶. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چاپ اول.
۲۷. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۷۷)، حقوق بین‌الملل عمومی و اصول روابط دول، تهران: پایدار، چاپ دوم، ج ۱.
۲۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران: شورای نگهبان، مرکز تحقیقات، چاپ اول.
۲۹. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره هفتم)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ج ۱۴.
۳۰. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۹۱)، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (دوره ششم)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ج ۲۴.
۳۱. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹/۳/۳۰)، دوره هشتم، اجلاس سوم، جلسه دویست و دوازدهم.
۳۲. معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم، ج ۲.
۳۳. ملک‌افضلی، محسن (۱۳۸۷)، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، حکومت اسلامی، سال دوازدهم، شماره چهل و هشتم، ۱۷۴-۱۴۴.

۳۴. ملک‌افضلی اردکانی، محسن (۱۳۹۰)، «حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، سال شانزدهم، شماره شصت و دوم، ۷۴-۵۱.
۳۵. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۰)، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول.
۳۶. مهرپور، حسین (۱۳۸۷)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات، چاپ سوم.
۳۷. مهرپور، حسین (۱۳۹۱)، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ سوم.
۳۸. میرداداشی، سیدمهدی (۱۳۸۴)، «بررسی فقهی - حقوقی حکم حکومتی»، رواق اندیشه، سال یازدهم، شماره چهل و چهارم، ۲۱-۴۹.
۳۹. نورایی، مهدی (۱۳۹۲)، بررسی چالش تعدد مراجع قانونگذاری با مطالعه موردی وقف دانشگاه آزاد اسلامی، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول.
۴۰. نیکونهاد، حامد (۱۳۹۲)، حاکمیت قانون در نظام ولایت مطلقه فقیه، تهران: راه اول، چاپ اول.
۴۱. واحدی، قدرت‌اله (۱۳۷۳)، مقدمه علم حقوق، تهران: سعیدنو، چاپ اول.
۴۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل - جاودانه، چاپ اول.
۴۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، چاپ پنجم، ج ۲.

(ب) وبگاه‌های اینترنتی

44. www.farhangoelm.ir
45. www.khamenei.ir
46. www.maslahat.ir
47. www.sccr.ir

یادداشت‌ها

۱. البته برخی به این تقسیم‌بندی، دسته چهارمی هم افزوده‌اند که شامل مصوبات انجمن‌ها و شوراها (اعمال استان، شهرستان و شهر) می‌شود. (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۷)
۲. البته لازم به ذکر است که در نظریه ولایت مطلقه در اندیشه سیاسی اسلام که در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران جلوه یافته است، تشریع و وضع قانون و جعل حق و تکلیف، در صلاحیت انحصاری خداوند دانسته می‌شود و تنها قانون لازم الاجرا، فرامین الهی شمرده می‌شود، هرچند وضع انواع مقررات اجتماعی بنا بر نیازهای متنوع جامعه بشری بر اساس موازین شرعی را نفی نمی‌کند. (نیکونهاد، ۱۳۹۲: ۲۲۱) بنابراین منظور از قانون در این بخش، همین قسم اخیر است.
۳. برای مطالعه بیشتر در رابطه با معنا و مفهوم قاعده حقوقی، ر.ک. به: کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۵۹-۵۴
۴. اصل ۱۰۸ قانون اساسی: «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان، در صلاحیت خود آنان است.»
۵. البته در ادامه بحث راجع به منظور این اصل از «قانون» و اطلاق «قانون به معنای خاص» به آن بیشتر بحث خواهیم کرد.
۶. ماده ۵۵ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه
۷. لازم به یادآوری است که مصوبات شورای انقلاب و مجالس قبل از انقلاب که در زمان خود در جایگاه قوه قانونگذاری قرار داشته‌اند، «قانون» محسوب می‌شوند.
۸. بحث از ماهیت و چیستی احکام حکومتی به طور مفصل، خارج از عهده این نوشتار است و در این قسمت صرفاً به بیانی اجمالی از آن پرداخته خواهد شد تا یاریگر ما در فهم «قانون» بودن یا نبودن این قسم از مصوبات باشد.
۹. البته باید توجه داشت که منظور از حکم حکومتی در این نوشتار، دستوراتی کلی است که به طور مستقیم از جانب ولی امر و بر اساس مصالح جامعه اسلامی صادر می‌گردد نه اعمالی که از جانب حکومت اسلامی (در سطوح مختلف قوا و نهادهای گوناگون) بر اساس اختیارات حکومت اسلامی انجام می‌پذیرد؛ مانند قانونگذاری در مورد قواعد راهنمایی و رانندگی.
۱۰. در قسمت قبل «قانون» بودن احکام حکومتی بررسی و اثبات شد.
۱۱. مانند سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، مورخ ۱۳۹۰/۷/۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی، قابل دسترسی در:
<http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=1798>
 12. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=1028>
۱۲. در رابطه با جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در بخش سوم این نوشتار بحث خواهد شد.
۱۴. متن استفسار بدین شرح است:
 «محضر مبارک رهبر انقلاب حضرت آیت الله العظمی امام خمینی (مد ظله العالی) شورای عالی انقلاب

فرهنگی برای تأمین اهداف و دستوراتی که در حکم حضرت تعالی بدان تصریح شده، ناچار است ضوابط و قواعدی وضع کند. همکاری و دخالت قوه قضائیه در موارد لزوم، منوط به آن است که مصوبات این شورا، دارای اعتباری در حد قانون باشد. مستدعی است نظر شریف را در این باره ابلاغ فرمایند.» (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸: ۱۷۱)

۱۵. همچنین پس از دوران امام راحل (ره) نیز مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۸۱/۹/۲۶ تصریح کردند: «مصوبه این شورا باید به وسیله دبیرخانه ابلاغ و اجرای آن به وسیله آقای رئیس جمهور تضمین شود؛ ... اگر مصوبات اجرا نشود، معنا ندارد. ... بلاشک واجب الاجرا بودن، نتیجه‌ی قانون را خواهد داشت؛ امام هم به همین نکته توجه داشتند. ما گفتیم مصوبات این شورا در حکم قانون باشد، ایشان گفتند باید اجرا شود. باید اجرا شود یعنی ترتیب اثر داده شود.»

<http://farhangoeilm.ir/%d8%b4%d9%88%d8%b1%d8%a7%db%8c-%d8%b9%d8%a7%d9%84%db%8c-%d8%a7%d9%86%d9%82%d9%84%d8%a7%d8%a8-%d9%81%d8%b1%d9%87%d9%86%da%af%db%8c/%d8%a7%d8%b9%d8%aa%d8%a8%d8%a7%d8%b1-%d9%85%d8%b5%d9%88%d8%a8%d8%a7%d8%aa-%d8%b4%d9%88%d8%b1%d8%a7%db%8c-%d8%b9%d8%a7%d9%84%db%8c-%d8%a7%d9%86%d9%82%d9%84%d8%a7%d8%a8-%d9%81%d8%b1%d9%87%d9%86%da%af%db%8c.aspx>
16. <http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=19225>

۱۷. همچنین فقهای اولین دوره شورای نگهبان نیز در همین رابطه در مورد نخستین دوره مجلس خبرگان رهبری دست به قانونگذاری زده‌اند و مرجع وضع قانون بوده‌اند. اما با توجه به اینکه صلاحیت آنان موردی بوده و موضوعاً متفی شده است، به عنوان مرجعی مجزا در این قسمت مورد بررسی قرار نگرفته است.

۱۸. برای مشاهده استدلال‌های معتقدین به «قانون» نبودن مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای حل معضلات نظام و پاس‌های آن، ر.ک به ارسطو، ۱۳۸۹: ۳۳۶-۳۲۸

۱۹. برای نمونه ن.ک. به: مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۷۶ در رابطه با حل معضل مربوط به اصلاح ماده ۲۹ قانون مبارزه با مواد مخدر

(<http://maslahat.ir/DocLib2/Approved%20Policies/Difficulties/1380/dif-26-6-1380-no47.aspx>)

۲۰. همانطور که در ابتدای نوشتار نیز اشاره شد، مقررات اجرایی و پایین‌تر از آن مورد بررسی قرار نخواهد گرفت.

۲۱. اصل ۱۱۰: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۲- ...»

۲۲. شایان ذکر است که مفهوم «سیاست‌گذاری» امری مشکوک و در نتیجه دارای درجات و مراتب مختلف است و منظور از شأن سیاست‌گذاری مجلس، مفهومی عام و متفاوت با سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند یک اصل ۱۱۰) می‌باشد. برای مطالعه بیشتر ر.ک. به: مقاله «قانون و قانونگذاری در پرتو نظرات شورای نگهبان» اثر نگارنده

۲۳. لازم به ذکر است که مصوبات موردی و خاص (ناظر بر اعمال صلاحیت بند ۳ اصل ۱۷۶) مورد بحث این مقاله نمی‌باشد.

24. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=1028>

25. <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=19381>

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir