

تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

عنوان پژوهش

۱. مراجع قانونگذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۳۱

تاریخ: ۱۳۹۲/۶/۱۲



شناسنامه

عنوان:

تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

۱. مراجع قانونگذار در نظام حقوق اساسی ج. ۱۰۱

تهیه و تدوین:

مهدی نورایی

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۳۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۰۶/۱۲

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۲.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۴.....	۱. تعدد مراجع قانون گذاری
۴.....	۲. انواع مراجع متعدد قانون گذاری
۵.....	۱-۲. مجلس خبرگان رهبری
۶.....	۲-۲. فرامین رهبری
۷.....	۲-۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام
۱۰.....	۲-۴. شورای عالی امنیت ملی
۱۲.....	۲-۵. شورای عالی انقلاب فرهنگی
۱۳.....	۲-۶. شورای عالی فضای مجازی
۱۵.....	۳. سلسله مراتب قواعد حقوقی
۱۵.....	جمع بندی
۱۷.....	یادداشت ها
۱۹.....	منابع و مأخذ

چکیده

در هر کشوری نهاد یا نهادهایی را به امر قانون‌گذاری اختصاص داده‌اند. در این مقاله که به بررسی مراجع متعدد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران پرداخته است به دنبال پاسخ به این سوال اساسی خواهیم بود که آیا در جمهوری اسلامی ایران می‌توان نهادهایی را یافت که در کنار مجلس شورای اسلامی از امکان و اختیار وضع قانون برخوردار باشند؟ نتیجه‌ای که بر اساس روش تحلیلی و توصیفی بدست می‌آید آن است که در جمهوری اسلامی ایران به مقتضای نوع نظام و اهداف متفاوتی که دنبال می‌کند نهادهای متعدد قانون‌گذاری را می‌توان مشاهده کرد که دارای حق قانون‌گذاری در حدود متفاوت قانونی هستند، هر چند برخی اساتید حقوق اساسی چنین عقیده‌ای را در مورد نظام جمهوری اسلامی ایران نداشته و معتقدند تنها نهاد قانون‌گذار، قوه مقننه است و به استدلال در این باب پرداخته‌اند. به نظر می‌رسد نهادهای دارای حق قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران بیش از یک نهاد بوده لیکن وظیفه ذاتی و اصلی و اولیه قانون‌گذاری در اکثر موضوعات، بر عهده مجلس شورای اسلامی است. در کنار این قوه که متشکل از نمایندگان منتخب مردم است، برخی نهادهای دیگر هم برای رفع برخی نیازها از اختیار قانونی قاعده‌گذاری برخوردار شده‌اند که از جمله آنها می‌توان به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، و مقام رهبری اشاره کرد. البته تمام این نهادها به نحو متحدالشکلی به وجود نیامده و از کارکرد کاملاً مشابه و یکسانی برخوردار نیستند. این نهادها با عنایت به وظایفی که برای ایفای آنها ایجاد شده‌اند در موضوعات خاصی که قانون برای آنها مقرر کرده است دارای حق قاعده‌گذاری هستند. تفاوت عمده این نهادها با قوه مقننه در کارویژه اصلی آن قوه در بحث قانون‌گذاری است؛ به این معنا که سایر نهادها کارویژه اولیه و اصلی شان مسأله قانون‌گذاری نیست، بلکه وظایف دیگری را برعهده دارند که در کنار آن بسته به مورد و نیاز ممکن است به وضع قانون نیز اقدام نمایند. به همین جهت در برخی نهادهای مذکور تاکنون کمتر اتفاق افتاده است که به وضع قانون بپردازند.

کلیدواژه‌ها: قانون‌گذاری، مراجع قانون‌گذاری، وحدت یا تعدد مراجع قانون‌گذاری،

نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی

مقدمه

امروزه نظم حاکم در تمامی کشورها مرهون قانون و قانون‌گذارانی است که در ارکان نظام‌های سیاسی قدرت برتر را در اختیار داشته و مدیریت کلان اجتماعی را برعهده دارند تا مسیر جامعه را به آن سو که صلاح می‌دانند هدایت نمایند. نظم حقوقی رایج در نظام‌های سیاسی متعدد در جهان نشانگر پذیرش قوای متعددی است که از میان آنها یکی به طور خاص مسئول اصلی قانون‌گذاری است. در ضمن تداخل غیرقابل اجتناب قوا منجر شده است تا قوای دیگر هم، در حد و اندازه‌های متفاوت، بسته به نوع نظام و این که در یکی تفکیک قوا نسبی و در دیگری مطلق است، به وضع قانون با عناوین مختلف عام و بعضاً خاص بپردازند.

در نظام جمهوری اسلامی ایران همانند دیگر کشورها، تفکیک قوا پذیرفته شده و قوه‌ای تحت عنوان قوه مقننه به رسمیت شناخته شده است تا وظیفه عمده و اصلی آن قانون‌گذاری و تصمیم‌سازی باشد. اما نکته متمایزکننده دیگری که در مورد صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی نسبت به دیگر نهادها می‌توان بدان اشاره کرد آن است که این مجلس برخلاف دیگر نهادها که به صورت جزئی و موردی و یا در یک موضوع و زمینه خاص صلاحیت وضع قانون دارند از صلاحیت عام قانون‌گذاری در همه مسائل و زمینه‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی برخوردار است، هرچند ممنوعیت‌هایی را نیز در باب قانون‌گذاری برای این مجلس می‌توان در قانون اساسی ملاحظه نمود. با توجه به نهادهای متعدد موجود در نظام جمهوری اسلامی و صلاحیت قانون‌گذاری هر کدام در این مقاله به تبیین مراجع متعدد قانون‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت. ضرورت فوق برای فهم بهتر موضوع قانون‌گذاری، منجر به ایجاد انگیزه تحقیق و پژوهش در این موضوع و نگارش این مقاله، از طریق بکارگیری شیوه توصیفی - تحلیلی، برای نگارنده گردید.

در این پژوهش در ضمن چند مبحث، به وحدت یا تعدد مراجع قانون‌گذاری پرداخته خواهد شد. در زمینه وحدت یا تعدد مراجع قانون‌گذاری به مباحث مربوط به بیان مراجع متعدد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران و شرح صلاحیت هر یک و جایگاه نهاد مزبور و مصوبات آن پرداخته می‌شود. از جمله این نهادها می‌توان به مجلس خبرگان رهبری، فرامین رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی اشاره کرد.

۱. تعدد مراجع قانون‌گذاری

قانون دارای تعریف و مفهوم حقوقی خاص خویش می‌باشد. حقوقدانان قانون را به دو دسته عام و خاص تقسیم کرده‌اند. قانون به معنی عام «تمام مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است؛ خواه این سازمان قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد» (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۲۲). اما قانون به معنای خاص آنگونه که در حقوق اساسی مدنظر است به قواعدی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف قوه مقننه وضع شده و یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب رسیده (کاتوزیان، ۱۳۸۸، ۱۲۲) و پس از آن توسط شورای نگهبان تأیید شده و یا با باقی ماندن اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام برسد. قانون به معنی عام شامل بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه و نظام‌نامه می‌گردد، اما قانون به معنای خاص تنها شامل قوانین وضع شده از سوی مجلس با تشریفات خاص خود و نتیجه همه‌پرسی می‌باشد. علاوه بر مواردی که در معنای خاص قانون ذکر شده است مانند مجلس و همه‌پرسی، موارد دیگری را نیز می‌توان اضافه کرد که مصوبات آنها از ماهیت قانون برخوردار باشند مانند برخی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام. با این حال اگرچه وظیفه قانون‌گذاری در درجه اول بر عهده مجلس شورای اسلامی است لیکن باید دانست که قانون اساسی ایران در برخی موارد این حق را به نهادهای دیگر نیز تسری داده یا راه تعمیم آن را باز گذاشته است. چنانکه در مورد ارجاع به همه‌پرسی، خود قانون اساسی تصریح دارد. در دیگر موارد نیز به صورت ضمنی این حق شناخته شده است. به همین جهت زمانی که نهاد یا نهادهایی علاوه بر مجلس اقدام به وضع قانون یا مصوبات در حکم قانون بنمایند تعدد مراجع قانون‌گذاری محقق می‌شود.

۲. انواع مراجع متعدد قانون‌گذاری

مطابق آنچه که در جمهوری اسلامی ایران مشاهده می‌شود برخی مراجع دارای صلاحیت وضع قانون، در حیطه صلاحیتی خاص، از جایگاهی برتر از مجلس شورای اسلامی برخوردار شده‌اند مانند مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی. این مراجع که حیطه اختیار قاعده‌گذاری آنها محدودیت بیشتری دارد و عمدتاً به موضوعی

خاص اختصاص می‌یابند مصوباتشان نیز چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد از جایگاهی برتر از قانون عادی برخوردار می‌باشند. علاوه بر جمهوری اسلامی ایران که دارای مراجع متعدد قانون‌گذاری است شاید بتوان در نظام‌های دیگر نیز به نوعی مراجع متعدد قانون‌گذاری را مشاهده کرد مانند کشورهای فدرالی که هر یک از ایالت‌های عضو کشور فدرال دارای مجالس اختصاصی ایالت یا کانتون خود بوده و از حق قانون‌گذاری در حیطه صلاحیتی که قانون اساسی فدرال تعیین نموده، برخوردار می‌باشند و در مواردی که میان مجالس ایالتی با پارلمان مرکزی اختلافی حاصل شود دیوان عالی فدرال اتخاذ تصمیم می‌کند. همچنین کشورهایی که از پارلمان‌های دومجلسی برخوردارند در صورتی که مجالس را در برخی موضوعات در عرض هم قرار داده باشند مانند فرانسه در قانون مربوط به تصویب بودجه. دیگر موردی که در دایره مراجع متعدد قانون‌گذاری در دیگر نظام‌های حقوقی قابل مشاهده است مربوط به قوانین تفویضی است. اما مرجعی که علاوه بر پارلمان در زمینه قانون‌گذاری دارای صلاحیت است و مشترک میان نظام حقوقی ایران و دیگر کشورهاست همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء عمومی است. جایگاه همه‌پرسی در وضع قانون بسته به موضوع همه‌پرسی آن را هم سطح یا برتر از پارلمان قرار می‌دهد. در ایتالیا از نوع دیگری همه‌پرسی که در واقع نوعی حق وتو است استفاده می‌شود به این معنا که پانصد هزار رأی‌دهنده از شهروندان یا پنج شورای منطقه می‌توانند لغو قانون مصوب پارلمان را درخواست کنند، در نتیجه این درخواست موضوع باید به همه‌پرسی گذاشته شود. لیکن لغو مصوبه مجلس در صورتی است که اکثریت واجدان شرایط رأی دادن در همه‌پرسی شرکت کنند و اکثریت آراء اخذ شده موافق با لغو اعتبار قانون نامبرده باشد (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۳، ۴۲۸). بنابراین همه‌پرسی یکی از راه‌های قانون‌گذاری خارج از سازوکار مجلس در غالب نظام‌های حقوقی است.

در ادامه به انواع مراجع قانون‌گذار در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و حوزه صلاحیت آنها می‌پردازیم.

۲-۱. مجلس خبرگان رهبری

کارویژه اصلی مجلس خبرگان رهبری مربوط به انتخاب و نظارت بر مقام رهبری است و در همین راستا قانون اساسی اختیاراتی را نیز برای مجلس خبرگان رهبری قائل شده است. در اصل (۱۰۸) قانون اساسی آمده است: «قانون مربوط به تعداد و

شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهاء اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هر گونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.» مطابق این اصل از اصول قانون اساسی است که برخی حقوقدانان معتقد به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس خبرگان رهبری در محدوده اصل (۱۰۸) قانون اساسی شده‌اند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۷، ۱۶۸). برپایه اصل فوق، مجلس خبرگان رهبری هر چند دارای صلاحیت ذاتی قانون‌گذاری نمی‌باشد، اما به طور استثنایی صلاحیت آن را دارد که اقدام به تصویب «قانون انتخابات مجلس خبرگان» و نیز «آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان» نماید. در مقابل برخی معتقدند قانون دارای تعریف و مفهوم حقوقی خاص خویش است. لذا مقررات و قواعد وضع شده از سوی هر نهاد دیگر مشمول عنوان قانون به معنی خاص نمی‌گردد. در بحث مجلس خبرگان نیز قانون‌گذاری نباید از وظایف آن مجلس معرفی گردد و اقدام نویسندگان در این نام‌گذاری نیز تنها از باب مسامحه می‌باشد (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۷، ۱۶۸). نتیجه آنکه مجلس خبرگان رهبری در تصویب مقررات موضوع اصل (۱۰۸) شامل آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان و قانون انتخابات مجلس خبرگان، از حیث اختیار قانون‌گذاری در عرض مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد و دارای صلاحیت منحصر بفرد در دو موضوع مذکور می‌گردد و لذا تعدد قانون‌گذاری رخ می‌دهد. هر چند که این تعدد تا زمانی که در تزامن با وظیفه قوه مقننه در قانون‌گذاری قرار نگیرد تعددی چالش برانگیز نخواهد بود.

۲-۲. فرامین رهبری

فرامین رهبری نیز یکی از مواردی است که منجر به تعدد مراجع قانون‌گذاری در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شده است. بر اساس اصول اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی، مقام رهبری از اختیارات و وظایفی برخوردار شده است که به موجب آنها می‌تواند بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی مستقلاً و بر اساس اصل (۱۱۰) آن از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به وضع قانون اقدام نماید. چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد تا کنون در مراتب مختلف مقام رهبری در جمهوری اسلامی ایران از این اختیار خود استفاده نموده است. در اصل (۵۷) قانون اساسی آمده است:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند...». بر اساس این اصل ولی فقیه نه تنها به ایجاد نهادهای دارای صلاحیت وضع مصوبات در حکم قانون و فراتر از قانون اقدام نموده است بلکه در مواردی با حکم حکومتی مانع تصویب مصوبه‌ای در مجلس شورای اسلامی و یا موجب لغو آن شده و در برخی موارد نیز صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی را در زمینه‌هایی که مربوط به صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده، محدود نموده است.

۲-۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام

مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی است که تا پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، بر پایه اصول (۵) و (۵۷) قانون اساسی و با حکم حکومتی ولایت امر ایجاد شد. امام خمینی (ره) طی حکمی در مورخه ۶۶/۱۱/۱۷ اقدام به تأسیس این مجمع نمودند (ر.ک: امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ص ۴۶۳). لذا مشروعیت قانونی این نهاد تا پیش از بازنگری قانون اساسی بر اساس حکم حکومتی ولی فقیه بود. اما بعد از بازنگری در قانون اساسی اصل (۱۱۲) قانون اساسی به مجمع و وظایف آن اختصاص یافت. در اصل (۱۱۲) قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ آمده است: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت نظام در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در امور که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید». در اصل (۱۱۰) قانون اساسی نیز به وظایفی دیگر از مجمع پرداخته که شامل وظایف و اختیارات رهبری بر اساس بند «۱» آن اصل در زمینه تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و بند «۸» آن اصل در مورد حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌شود. در میان وظایف مختلف

مجمع تشخیص مصلحت نظام و مصوباتی که وضع و تصویب می‌کند آنچه محل بحث و مناقشه است، یکی در مورد مصوباتی است که مشمول بند «۸» از اصل (۱۱۰) قانون اساسی و دیگری موارد مربوط به تشخیص مصلحت در مواردی 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، می‌باشد. در باب اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام، حق قانون‌گذاری ابتدایی دارد یا خیر، دو گونه نظر وجود دارد. برخی معتقدند مجمع از چنین حقی برخوردار نمی‌باشد. معتقدان به این نظر چنین استدلال می‌کنند که: ۱) اصول (۵۸) و (۵۹) قانون اساسی در مورد اعمال قوه مقننه و همه‌پرسی است و این اصول فقط حق قانون‌گذاری را برای قوه مقننه و مراجعه مستقیم به آراء عمومی برشمرده و اگر بنا بود مجمع نیز از چنین حقی برخوردار باشد می‌بایست در بازنگری قانون اساسی به آن توجه می‌شد و در این دو اصل به آن تأکید می‌شد. ۲) بر اساس اصل (۱۲۳) قانون اساسی، مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به رئیس جمهور، توسط ایشان امضاء و جهت اجرا در اختیار مسئولان قرار می‌دهد. حال اگر از نظر قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نیز صلاحیت قانون‌گذاری می‌داشت می‌بایست در این اصل نامی از آن برده می‌شد و ترتیب ابلاغ و لازم‌الاجرا شدن مصوبات آن بیان می‌گردید. ۳) طبق اصل (۷۴) آنچه در مجلس به عنوان قانون مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد یا به صورت لایحه از سوی دولت است یا به صورت طرح که با امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به مجلس ارائه می‌شود و بر اساس اصل (۷۵) قانون اساسی طرح‌های قانونی و اصلاحات و پیشنهادهای نمایندگان در صورتی قابل طرح است که موجب تقلیل درآمد و افزایش هزینه عمومی نگردد. و در صورت تخلف، شورای نگهبان باید مصوبه را جهت تجدید نظر و اصلاح بازگرداند. حال اگر مجمع بخواهد قانون‌گذاری کند چگونه قانون مطرح می‌شود؟ و اگر چیزی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی گردد و دولت هم لایحه آن را نداده بود چه مقامی بر آن نظارت دارد؟ ۴) اصل (۱۱۲) قانون اساسی نیز اشاره‌ای به وظیفه قانون‌گذاری مجمع نکرده و اساس تأسیس و تشکیل آن را برای تشخیص مصلحت نظام در مورد اختلاف نظر بین شورای نگهبان و مجلس بیان داشته است.

۵) امام خمینی (ره) نیز که خود بنیان‌گذار این مجمع بودند و اختیار قانون‌گذاری را به آن دادند تصریح فرمودند که جنگ و حالت حاد و اضطراری مربوط به آن ایجاب می‌کرد که بر خلاف قانون اساسی به لحاظ باز کردن گره‌های کور قانونی به این مجمع اختیار قانون‌گذاری داده شود ولی از آن به بعد باید همه چیز طبق قانون اساسی انجام شود.^(۱) بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی یک امر استثنایی و نادرالوقوع است که امکان دارد در یک موقع خاص بحرانی موضوعی پیش آید و مشکل لاینحل نظام بوده و از راه‌های معمولی قابل حل نباشد، در این جا طبق قانون اساسی مقام رهبری مختار است تصمیم لازم را بگیرد و این کار را از طریق مجمع تشخیص مصلحت انجام دهد که این امر قانون‌گذاری نیست (مهرپور، ۱۳۷۲، ۶۷-۶۹).

در مقابل، معتقدان به حق قانون‌گذاری مجمع تشخیص مصلحت نظام، استدلال می‌کنند: ۱) اگر چه اعمال قوه مقننه در اصول (۵۸) و (۵۹) قانون اساسی منحصر به مجلس شورای اسلامی و همه‌پرسی شده است ولی این بدان معنا نیست که هیچ راه دیگری برای قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد. زیرا مطابق اصل (۱۰۸) قانون اساسی هم فقهای اولین دوره شورای نگهبان و هم مجلس خبرگان رهبری دارای اختیار وضع قانون می‌باشند با این که این اختیار، مورد اشاره هیچ یک از دو اصل (۵۸) و (۵۹) قرار نگرفته است. لذا برای اطلاع از موارد قانون‌گذاری نمی‌توان صرفاً به اصول (۵۸) و (۵۹) مراجعه نمود بلکه باید سایر اصول را نیز مورد توجه قرار داد که یکی از این اصول اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که در بند «۸» اختیار قانون‌گذاری را بر اساس اطلاق موجود در عبارت برای مجمع تشخیص مصلحت اثبات نموده است. ۲) از بیان فوق پاسخ اشکال دوم نیز دانسته می‌شود زیرا همان طور که قانون‌گذار در اصل (۱۲۳) نامی از مصوبات فقهای اولین دوره شورای نگهبان و مجلس خبرگان نبرده است، از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نیز نامی به میان نیاورده است. ۳) پاسخ اشکال سوم آنکه با عنایت به اطلاق اصل (۱۱۲) قانون اساسی در صورتی که مجمع تشخیص مصلحت احراز مصلحت نظام کند، می‌تواند آن را بر قانون اساسی مقدم بدارد. البته بشرط آنکه هیچ راه دیگری برای تأمین مصلحت مزبور وجود نداشته باشد. لذا اگر احیاناً مجمع چیزی را به تصویب برساند که موجب تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی گردد، بلا اشکال است. ۴) استدلال بر اصل (۱۱۲)

برای اثبات این که مجمع دارای اختیار قانون‌گذاری ابتدایی نمی‌باشد تام نیست، چه این که اصل (۱۱۲) در مقام بیان تمامی اختیارات و وظایف مجمع تشخیص مصلحت نمی‌باشد. قانون‌گذار ما علاوه بر اصل (۱۱۲) در اصل (۱۱۰) بند «۱» و «۸» و اصول (۱۱۱) و (۱۷۷) نیز به بیان بعضی از وظایف و اختیارات مجمع پرداخته است. (۵) اما بیان حضرت امام خمینی (ره) دلالتی بر عدم ثبوت اختیار قانون‌گذاری برای مجمع ندارد چه این که این نامه مربوط به قبل از بازنگری قانون اساسی می‌باشد که منجر به تصریح به نام مجمع و حدود اختیارات آن در قانون اساسی گردید. لذا تا قبل از تجدید نظر در قانون اساسی پاسخ حضرت امام (ره) در نامه مزبور قابل استناد بود ولی این نامه آخرین نظر حضرت امام (ره) در مورد مجمع تشخیص مصلحت نبود چرا که معظم له پس از آن دستور بازنگری در قانون اساسی را صادر نموده و یکی از موارد بازنگری را مجمع تشخیص مصلحت اعلام نمودند. (۶) اگرچه اختیار قانون‌گذاری بر طبق بند «۸» اصل (۱۱۰) یک استثناء و در موارد فوق‌العاده به مرحله اجرا گذاشته می‌شود، لیکن این منجر به نفی حق قانون‌گذاری توسط مجمع نمی‌شود^(۲) (ارسطا، ۱۳۸۹، ۳۳۱-۳۳۴). بر این اساس مطابق بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام این صلاحیت را دارد که در قالب حل معضلات نظام با ارجاع مقام رهبری اقدام به وضع مصوباتی نماید که این مصوبات می‌توانند در قالب قوانین دائمی باشند.

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

۲-۴. شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی بر اساس اصل (۱۷۶) قانون اساسی تشکیل شده است. براساس این اصل «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: (۱) تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی 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». به نظر می‌رسد از وظایف فوق بتوان دریافت که قانون‌گذار اساسی اختیارات قانون‌گذاری در حد تعیین سیاست‌های کلان دفاعی و امنیتی و هماهنگ نمودن کلیه فعالیت‌ها در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی و امنیتی و بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور را برای اهداف مذکور با توجه به سیاست‌های کلی تعریف شده از جانب مقام رهبری، برای شورای عالی امنیت ملی به رسمیت شناخته است. اگرچه برخی وظایف شورا را در حد سیاست‌گذاری‌های کلان تعریف نموده و میان سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری تمایز قائل شده‌اند، لیکن با عنایت به اطلاق عبارات موجود در اصل (۱۷۶) نمی‌توان صلاحیت این شورا را محدود به سیاست‌گذاری‌های کلان دانست. سابقه شورای عالی امنیت ملی نیز نشان داده است که صلاحیت این شورا صرفاً به وضع سیاست‌گذاری‌های کلان اختصاص ندارد بلکه به اتخاذ تصمیمات اجرایی و موردی که جنبه‌های امنیتی و دفاعی نظام جمهوری اسلامی ایران ضرورت آنها را ایجاب نماید نیز پرداخته است. و این موضوع با اطلاق عباراتی که در بندهای سه گانه اصل (۱۷۶) قانون اساسی در باب وظایف شورای عالی امنیت ملی آمده است منافاتی ندارد.

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

۲-۵. شورای عالی انقلاب فرهنگی

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و لزوم اصلاح فضای فرهنگی کشور خاصه لزوم اسلامی کردن دانشگاه‌ها که تأثیر بسزایی در اصلاح فرهنگ جامعه داشت و به دغدغه‌ای مهم و اساسی برای نخبگان جامعه و آحاد ملت تبدیل شده بود، به دستور امام خمینی (ره) در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۳ «ستاد انقلاب فرهنگی» تشکیل شد و وظایفی مشخص و معین در مورد اسلامی کردن دانشگاه‌ها به عهده آن نهاد شد. بعدها به جهت اصلاح عملکرد ستاد انقلاب فرهنگی و تقویت زمینه دست یابی به رسالت آن، تغییراتی در آن ستاد حاصل شد و امام خمینی (ره) طی فرمانی در آذر ماه ۱۳۶۳ «شورای عالی انقلاب فرهنگی» را جایگزین ستاد انقلاب فرهنگی نموده و صلاحیت‌های مهم و گسترده‌تری را جهت خروج جامعه از فرهنگ غربی و جایگزین شدن فرهنگ اسلامی و بارورتر شدن انقلاب اسلامی در سطح کشور، بر عهده آن گذاشتند. لذا این شورای عالی از آن زمان تاکنون به وضع مصوبات مهمی پرداخته که در موارد متعددی با صلاحیت قوه مقننه که نهاد اصلی قانون‌گذاری است دچار چالش و مناقشه شده است. در باب مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌توان گفت که این شورا نهادی است که در قانون اساسی از آن ذکری به میان نیامده و بر اساس حکم حکومتی ولایت امر تشکیل شده و مصوبات آن جنبه الزام آور پیدا کرده است. (آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، بی تا، ۵) امام خمینی (ره) در مورد شورا و مصوبات آن چنین بیان داشتند که: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند باید ترتیب آثار داده شود» (روح‌الله موسوی الخمینی ۶/ اسفند ۱۳۶۳). مقام معظم رهبری نیز در مورد مصوبات این شورا چنین بیان می‌دارند که: «مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید اجرا بشود. به صورتی نباشد که این جا یک عده از افراد متفکر، صاحب منزلت فرهنگی و فکری و اجتماعی و غیره بنشینند و چیزی را تصمیم گیری بکنند، بعد ناگهان مثلاً مجلس در حاشیه یک مصوبه، همه آنها را نقض کند و بی نتیجه شود. این مصلحت نیست...» (از بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۷۵/۹/۲۰). از آنجایی که این شورا بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی با حکم مقام رهبری ایجاد شده است اعتبار مصوبات آن بالاتر از قانون عادی است. لذا قوای دیگر از جمله قوه مقننه حق نادیده گرفتن مصوبات آن را

نداشته و نمی‌توانند مصوبه‌ای خلاف مصوبات و تصمیمات این شورا به تصویب برسانند. همچنین از آنجایی که شورای عالی انقلاب فرهنگی بر اساس اختیارات ولی فقیه در اصل (۵۷) قانون اساسی توسط مقام رهبری و با حکم حکومتی تأسیس شده است، حیطه اختیارات خود را نیز از آن مقام کسب نموده و در دایره مسئولیتی که آن مقام برای شورا ترسیم می‌نماید صلاحیت خواهد داشت. لذا می‌توان گفت که شورای مذکور در بُعد مسائل فرهنگی در حیطه صلاحیتش بر دیگر نهادهای مقنن و مسئول رجحان دارد.^(۳) رویه نیز نشان داده است که مجلس شورای اسلامی حق تصویب مصوبه‌ای خلاف مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را حتی بعد از گذشت مدت‌ها از تصویب آن نداشته است.^(۴) شورای نگهبان در مواردی که مصوبات مجلس شورای اسلامی مغایر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بوده است موارد مغایرت را با استناد به اصل (۵۷) قانون اساسی مغایر قانون اساسی و نیز مغایر شرع اعلام نموده است.^(۵) در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که شورای عالی امنیت ملی از حق قانون‌گذاری در حیطه مسئولیت و وظایفی که به آنها محول شده، برخوردار بوده و مصوبات آن فراتر از قوانین عادی در سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار می‌گیرد.

۲-۶. شورای عالی فضای مجازی

این شورا در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ طی حکمی توسط مقام معظم رهبری تأسیس شد که در آن روسای قوا و برخی دیگر از مسئولین نظام عضو هستند. مسئولیتی که به عهده این نهاد گذاشته شده است، ناشی از خلأی بود که در مسأله فضای مجازی و گسترش آن در جامعه و نفوذ آن در زندگی شخصی و اجتماعی افراد احساس می‌شد. لذا مقام رهبری طی حکمی دلایل تشکیل شورا را بیان کردند: «گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی بویژه شبکه جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی، و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن در جهت پیشرفت همه جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و

هماهنگی در فضای مجازی کشور بوجود آید. به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود» (مقام معظم رهبری، ۹۰/۱۲/۱۷). تشکیل این شورا برای امور خطیری که بر عهده آن نهاده شد است، اقتضا دارد تصمیمات و مصوبات اعضای آن از چنان موقعیتی برخوردار باشد که مورد تبعیت تمام دستگاه‌های ذیربط قرار گیرد و الزام مناسب را به همراه داشته باشد. به همین خاطر مقام معظم رهبری مصوبات این نهاد تازه تأسیس را لازم‌الاجرا دانسته و بیان داشتند: «به این مناسبت شورای عالی فضای مجازی کشور با اختیارات کافی به ریاست رئیس جمهور تشکیل می‌گردد و لازم است به کلیه مصوبات آن ترتیب آثار قانونی داده شود.» به همین جهت کلیه دستگاه‌ها می‌بایست از تصمیمات این نهاد که به حکم رهبری لازم‌الاتباع می‌باشد، پیروی کرده و خود را ملزم به رعایت آنها بدانند. آنچه که برای شورای عالی انقلاب فرهنگی گفته شد، در مورد شورای عالی فضای مجازی نیز در حیطه وظایف و اختیاراتش قابل پذیرش است. چرا که هر دو نهاد مذکور توسط مقام رهبری و بر پایه اصول (۵۷) و (۱۱۰) قانون اساسی تشکیل شده‌اند لذا بر این اساس نهادهای دیگر حق رد و یا تأیید مصوبات این شورا را نداشته، بلکه کلیه نهادها ملزم به اجرای آنها هستند. قائل شدن اختیار تصویب قانون یا مصوبات لازم‌الاجرا به شورای عالی فضای مجازی، باعث شده است تا این نهاد نیز در زمره نهادهای متعدد قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران درآید و مصوباتش در حیطه صلاحیت آن در حدی باشد که نهادهای دیگر قانون‌گذاری امکان تراحم و تداخل در آنها را نداشته باشند و به نوعی از حیث سلسله مراتبی مصوباتش در موارد مربوط به فضای مجازی در مرحله‌ای برتر و مشرف بر دیگر نهادها قرار گیرد. به نظر می‌رسد با توجه به اینکه این شورا به واسطه حکم حکومتی مقام رهبری تأسیس شده است و هیچ گونه اصلی از اصول قانون اساسی به طور مستقیم متعرض آن نشده است، مصوبات آن به استناد اصل (۵۷) قانون اساسی مطابق حکم رهبری لازم‌الاجرا خواهد بود و نهادهای قانون‌گزار دیگر نمی‌توانند در حیطه صلاحیت این شورا مستقلاً ورود نمایند.^(۶)

۳. سلسله مراتب قواعد حقوقی

به طور کلی می‌توان سلسله مراتب قواعد حقوقی را در نظام حقوقی کشورمان به‌ترتیب اولویت و برتری به شرح زیر دانست:

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

جمع‌بندی

چنانچه در این پژوهش دریافتیم در نظام‌های متعدد سیاسی، وضعیت قانون‌گذاری متفاوت است. در عمده نظام‌های سیاسی از نهاد واحد قانون‌گذاری استفاده شده است و مسئولیت تقنین میان نهاد‌های متعدد تقسیم نشده است. لیکن در برخی نظام‌ها نیز مراجع متعدد قانون‌گذاری را می‌توان یافت، که البته بسته به نوع نظام آنها مانند فدرالی بودن و یا استثنائی بودن موارد تعدد مانند استثنائات مربوط به تفویض برخی اختیارات به رئیس‌جمهور در بحث قانون‌گذاری مانند فرانسه، تعدد مراجع قانون‌گذاری

از نوع چالش برانگیز آن چنانکه در جمهوری اسلامی ایران بعضاً مشاهده می‌شود وجود ندارد. در جمهوری اسلامی ایران همانند سایر نظامات سیاسی جهان، اصل بر صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری است، لیکن به جهت ماهیت انقلاب و نظام اسلامی و نوع ویژه دغدغه‌ها و آرمان‌هایش، نهادهای دیگر هم تا حدودی مجاز به تصویب قانون در موضوع و موارد خاص و مشخص شده‌اند و به عبارتی دیگر قانونگذاری در برخی زمینه‌های خاص به سایر نهادها واگذار شده است. از جمله نهادهایی که دارای حق قانون‌گذاری بوده و نظام جمهوری اسلامی ایران را دارای ویژگی تعدد مراجع قانون‌گذاری نموده‌اند، علاوه بر مجلس شورای اسلامی می‌توان از فرامین رهبری، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضایی مجازی نام برد. مطالعه موارد فوق نشانگر آنست که مصوبات نهادهای یادشده قانون یا در حکم قانون و لازم‌الاجرا است. به همین جهت آثاری را می‌تواند بر نظام حقوق اساسی وارد سازد. این آثار علاوه بر جنبه‌های منفی، اثرات مثبتی را نیز با خود به همراه داشته و ظرفیت‌های مناسبی را نیز برای نظام حقوق اساسی ایجاد نموده است. لیکن به جهت آنکه موضوع این مقاله بررسی آثار تعدد مراجع قانون‌گذاری نیست ما این بحث و پرداختن مناسب به آن را به مقالات دیگری اختصاص داده‌ایم که علاوه بر بررسی آثار، علل گرایش به نهادهای متعدد قانون‌گذاری را نیز شامل می‌شود. البته به جهت سبقت موضوع علل و عوامل گرایش به تعدد بر آثار تعدد نهادها، ابتدا به مسأله علل و عوامل گرایش در مقاله‌ای مجزا پرداخته خواهد شد.

یادداشت‌ها

۱- به عنوان نمونه می‌توان به نظر مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱ شورای نگهبان درخصوص «طرح اصلاح لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش» اشاره کرد که یکی از بندهای نظر شورا بدین شرح بوده است: «در بندهای ۱، ۳، ۵، ۶، ۹، ۱۱ و ۱۷ ماده (۶) چون وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی را به شورای عالی آموزش و پرورش داده است، لذا مغایر با اختیارات ولایت مطلقه فقیه مصرح در اصل (۵۷) قانون اساسی و نیز مغایر با موازین شرع شناخته شد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، بی تا، ص ۲۱۹).

۲- در باب وظایف شورای عالی فضای مجازی در حکم مقام رهبری جهت تشکیل آن آمده است: «این شورا وظیفه دارد مرکزی به نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد نماید تا اشراف کامل و به روز نسبت به فضای مجازی در سطح داخلی و جهانی و تصمیم‌گیری نسبت به نحوه مواجهه فعال و خردمندانه کشور با این موضوع از حیث سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و محتوایی در چارچوب مصوبات شورای عالی و نظارت بر اجرای دقیق تصمیمات در همه سطوح تحقق یابد. نکات اساسی در مورد وظایف شورای عالی و مرکز ملی فضای مجازی با تأکید بر توجه جدی به آن، در پیوست این حکم ابلاغ می‌گردد. در پایان انتظار دارم، ضمن تسریع در تشکیل مرکز ملی فضای مجازی، رئیس و اعضای محترم شورا تلاش بایسته را در جهت دستیابی این مرکز به اهداف تعیین شده به کار برند. کلیه دستگاه‌های کشور موظف به همکاری همه‌جانبه با این مرکز می‌باشند» (مقام معظم رهبری، ۱۳۹۱/۱۲/۱۷).

۳- ر.ک: پیام امام خمینی (ره) به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۶۷ و صحیفه امام خمینی (ره) جلد ۲۱ به نقل از: jamaran.ir؛ بخشی از متن پیام بدین شرح است:

بسم‌الله الرحمن الرحیم

خدمت حضرات آقایان اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت - دامت افاضاتهم
با سلام و دعا و آرزوی موفقیت برای آن مجمع محترم، از آنجا که وضعیت جنگ به صورتی درآمده است که هیچ مسأله‌ای آنچنان فوریتی ندارد که بدون طرح در مجلس و نظارت شورای محترم نگهبان مستقیماً در آن مجمع طرح گردد، لازم دیدم نکاتی را متذکر شوم:

- ۱- آنچه تاکنون در مجمع تصویب شده است مادام‌المصلحه، به قوت خود باقی است.
- ۲- آنچه در دست تصویب است اختیار آن با خود مجمع است که در صورت صلاحدید تصویب می‌نمایند.

۳- پس از آن، تنها در مواقعی که بین مجلس و شورای نگهبان اختلاف است، به همان صورتی که در آیین‌نامه مصوب آن مجمع طرح شده بود عمل گردد. البته ماده پنج به همان صورتی که اصلاح کرده بودم - جلسه با هفت نفر رسمیت پیدا می‌کند - باقی باشد. و ماده ده

بدین صورت اصلاح گردد: کلمه «مجدداً» حذف گردد؛ و به جای آن «تنها یک بار» گذارده شود.

۴- در سابقه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت هم می‌توان مواردی را که مجمع اقدام به وضع مصوباتی خارج از آنچه مورد اختلاف شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده است را مشاهده کرد. به عنوان نمونه طرح نحوه رسیدگی به مسائل قضایی مربوط به نمایندگان مجلس مورخ ۱۳۶۸/۷/۵ مجلس شورای اسلامی مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت. اصلاحات مصوبه مجلس بعد از رأی شورای نگهبان توسط مجلس نیز نتوانست نظر شورای مذکور را تأمین نماید و لذا مصوبه مورد اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید. مجمع هم در مصوبه‌ای فارغ از طرح مجلس و ایرادات شورای نگهبان، اصلاحاتی را در تبصره یک ماده هشت لایحه قانونی تشکیل دادگاههای عمومی مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۰ شورای انقلاب جمهوری اسلامی وارد کرد (مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ۶۳۶-۶۴۰). علاوه بر مورد فوق موارد متعدد دیگری نیز قابل ملاحظه است که مجمع اقدام به قانون‌گذاری ابتدائی نموده است مانند قانون تخلفات، جرایم و مجازات‌های مربوط به اسناد سجلی و شناسنامه مصوب دهم مرداد ۱۳۷۰ و قانون تشکیل محکمه عالی انتظامی قضات مصوب ۱۳۷۰/۲۳/آبان؛ که نوعی خدشه به صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی می‌تواند به شمار آید.

۵- چنانکه در مورد مسأله وقف دانشگاه آزاد اسلامی نقش شورای عالی انقلاب فرهنگی در مخالفت با مصوبه مجلس مورخ ۱۳۸۹ / ۳ / ۳۰ در مورد موضوع مذکور بود، شورای نگهبان، مجلس را از ورود در موضوع مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی منع نموده و مسأله مورد مناقشه را در صلاحیت شورای مذکور تشخیص داد. مجلس شورای اسلامی پس از تصویب کلیات طرح «حمایت از تأسیس و تقویت مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیر دولتی»، هرگونه تغییر اساسنامه دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی غیردولتی را تنها «با پیشنهاد هیات مؤسس» ممکن دانسته بود. و «کلیه مصوبات وضع شده مغایر» با این طرح را لغو قلمداد نمود. با تصویب این طرح، اساسنامه جدید دانشگاه آزاد (مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی) لغو و اجازه وقف اموال این دانشگاه صادر شد. لکن طرح مصوب مجلس مورد مخالفت شورای نگهبان قرار گرفت. شورای نگهبان در جواب نامه مجلس به شورای نگهبان چنین آورده است: «... چون اصل طرح متضمن ورود در حیطه صلاحیت و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی است لذا خلاف شرع و مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد» (نامه شماره ۸۹/۳۰/۳۸۸۳۲ مورخ ۸۹/۴/۱۲ شورای نگهبان عطف به نامه شماره ۲۴۷/۲۳۵۰۹ مورخ ۸۹/۴/۲ مجلس شورای اسلامی).

۶- مانند مسأله اساسنامه دانشگاه آزاد که در تاریخ ۱۳۶۶/۰۶/۱۲ به تصویب رسیده بود، نداشته و تغییر اساسنامه فقط به عهده شورای عالی انقلاب فرهنگی است.

منابع و مآخذ

الف) کتب و مقالات

۱. آشنایی با شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، اداره کل روابط عمومی، بی تا.
۲. ارسطا، محمد جواد (۱۳۸۹)، نگاهی به مبانی تحلیلی نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: مؤسسه بوستان کتاب، چ ۲.
۳. اقتداری، علیمحمد (۱۳۶۶)، سازمان و مدیریت، تهران: انتشارات مولوی، چ ۱۸.
۴. پروین، خیرالله و اصلانی، فیروز (۱۳۹۱)، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چ ۲.
۵. حبیب نژاد، سید احمد (۱۳۷۸)، مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، چ ۳.
۶. راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک، چ ۲.
۷. اداره کل قوانین و مقررات کشور، مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مؤسسه اطلاعات، ۱۳۷۲، چ ۱، ج ۱.
۸. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)، حقوق اداری، تهران: انتشارات سمت، چ ۱۵.
۹. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: انتشارات میزان، چ ۱۲.
۱۰. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: انتشارات میزان، چ ۳۶.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۷۳.
۱۲. متسکیو، شارل دو (۱۳۴۹)، روح‌القوانین، نشریات گارنیه، ترجمه علی اکبر مهتدی، ج ۱.
۱۳. مهرپور، حسین (۱۳۷۲)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات.
۱۴. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۶)، از سیاستگذاری تا سیاستگزاری، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات میزان، چ ۲۰، ج ۲.

۱۶. هدایت نیا گنجی، فرج‌الله (۱۳۸۱)، «جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات آن»، رواق اندیشه، خرداد و تیر، شماره ۸، (۱۸ صفحه - از ۵۳ تا ۷۰).
۱۷. خمینی، امام روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۲۰.
۱۸. مجموعه نظرات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۵)، دوره سوم (خرداد ۱۳۶۷ تا خرداد ۱۳۷۱)، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران: انتشارات دادگستر، چ ۱.
۱۹. ال مدکس، رابرت (۱۳۸۵)، قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه: سید مقداد ترابی، تهران: انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهشهای حقوقی شهر دانش.

(ب) اسناد و قوانین

۲۰. آیین‌نامه داخلی مجلس خبرگان رهبری مصوب ۱۳۵۹.
۲۱. آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۷۶/۸/۳.
۲۲. قانون اساسی بلژیک.
۲۳. قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸.
۲۴. تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۹۱)، مجموعه اساسی، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ ۲.
۲۵. قانون تخلفات، جرایم و مجازات‌های مربوط به اسناد سجلی و شناسنامه مصوب دهم مرداد ۱۳۷۰.
۲۶. قانون تشکیل محکمه عالی انتظامی قضات مصوب ۱۳۷۰/آبان/۲۳.
۲۷. اساسنامه دانشگاه آزاد مصوب ۱۳۶۶/۶۰/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.
۲۸. قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری ۱۳۶۱/۷/۱۸.

(ج) پایگاه‌های اطلاع‌رسانی

۲۹. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، leader.ir: ۷۵/۹/۲۰
۳۰. مقام معظم رهبری، ۹۱/۱۲/۱۷، leader.ir

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات 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