





پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (۴) خیابان شهید سرفراز، کوچه پنجم، پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۷۵۰۷۰

شماره: ۰۲۱-۶۴۱۴۸۱۷

ceri.ac.ir
nashr-rc.ir

نظارت‌پذیری مصوبات

شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران

نویسندگان:

مجید مرادی

دکتر مصطفی منصوریان

(عضو هیأت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری)

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۴۰۴ شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۵۰۶۸-۵۰-۶



نظارت‌پذیری مصوبات شوراهای فراقوه‌ای

در نظام حقوقی ایران



سرشناسه: مرادی، مجید، ۱۳۷۵-
عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام، Iran. Laws, etc.
عنوان و نام پدیدآور: نظارت‌پذیری مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران/
نویسندگان مجید مرادی، مصطفی منصوریان.
مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۴۰۴.
مشخصات ظاهری: ۱۱۹ ص.: جدول؛ ۱۴/۵ x ۲۱/۵ س.م.
شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۵۰۶۸-۵۰-۶
وضعیت فهرست نویسی: فیپا
یادداشت: کتابنامه: ص. ۱۱۹؛ همچنین به صورت زیرنویس.
موضوع: صلاحیت حقوقی -- ایران، Iran -- Competent authority
موضوع: شورای عالی امنیت ملی -- مصوبات، شورای عالی انقلاب فرهنگی -- مصوبات
موضوع: شورای عالی فضای مجازی -- مصوبات، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران
قوا -- مصوبات
موضوع: بازرسی دولتی -- ایران، Iran -- Governmental investigations
شناسه افزوده: منصوریان، مصطفی، ۱۳۶۷-
شناسه افزوده: شورای نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان
رده‌بندی کنگره: KM۲۸۱۰
رده‌بندی دیویی: ۳۴۲/۵۵۰۶۶۴
شماره کتابشناسی ملی: ۱۰۱۰۲۵۹۰
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیپا

تقدیم بہ:
تمہ انیشمنڈائج عرصہ عدل عدالت
بہ ویژه دانشجویان و پژوهشگران حوزه حقوق عمومی

فهرست

۱	مقدمه
۷	فصل اول: مفاهیم و کلیات
۸	مبحث اول: مفهوم و مصادیق شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران
۸	گفتار اول: انواع شوراهای عالی و ضابطه تشخیص شوراهای فراقوه‌ای
۱۷	گفتار دوم: مصادیق شوراهای فراقوه‌ای در نظام حقوقی ایران
۲۶	مبحث دوم: جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی
۲۷	گفتار اول: سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی ایران
۳۳	گفتار دوم: جایگاه مصوبات شوراهای فراقوه‌ای در سلسله مراتب هنجارها
۴۸	مبحث سوم: مفهوم و ضرورت نظارت و انواع آن
۴۸	گفتار اول: مفهوم و ضرورت نظارت
۵۱	گفتار دوم: انواع نظارت
۵۷	فصل دوم: مبانی و شیوه‌های نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای
۵۸	مبحث اول: مبانی نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای
۵۸	گفتار اول: تضمین رعایت اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب هنجارهای حقوقی
۶۶	گفتار دوم: تضمین رعایت اصل تخصص (اصل عدم صلاحیت)
۶۷	گفتار سوم: دلالت اصول قانون اساسی بر اعمال نظارت بر قواعد حقوقی
۶۹	گفتار چهارم: دلالت سیاست‌های کلی نظام بر اعمال نظارت بر قواعد حقوقی

۷۱	مبحث دوم: شیوه‌های نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای
۷۱	گفتار اول: نظارت همگانی (عمومی و مردمی)
۷۵	گفتار دوم: نظارت رئیس‌جمهور
۷۸	گفتار سوم: نظارت مقام رهبری
۸۲	گفتار چهارم: نظارت هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۸۴	گفتار پنجم: نظارت شورای نگهبان
۹۰	گفتار ششم: نظارت قضایی
۱۰۵	برآیند
۱۱۱	فهرست تفصیلی مطالب
۱۱۴	فهرست منابع

■ سخن ناشر

در جهان امروز، دانش حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین توسعه حکمرانی و استقرار نظم حقوقی، نقشی بی‌بدیل در هدایت نظام‌های سیاسی و تأمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان ایفا می‌کند. پژوهش و تولید ادبیات علمی در این حوزه، نه‌تنها موجب تبیین مبانی نظری و کارکردهای عملی نظام حقوقی می‌شود، بلکه به حل چالش‌های موجود در ساختار حکمرانی و رفع گره‌های حقوقی پیش‌روی نهادهای حاکمیتی و شهروندان یاری می‌رساند. ازاین‌رو، تقویت مطالعات بنیادین و کاربردی در عرصه حقوق عمومی و حقوق اساسی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای توسعه نظام حقوقی کشور است.

انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان با درک این اهمیت و در راستای رسالت خود، مأموریت خویش را بر توسعه دانش حقوق عمومی، حقوق اساسی و فقه حکمرانی متمرکز ساخته است. ما بر این باوریم که حمایت از پژوهش‌های علمی و انتشار آثار فاخر در این حوزه، می‌تواند بستری برای ارتقای سطح علمی جامعه حقوقی، سیاست‌گذاران و مجریان کشور فراهم کند. از این رو، توجه ویژه‌ای به پژوهش‌های بدیع و اثرگذار در این عرصه داشته و در تلاش هستیم تا فضایی برای عرضه و انتشار یافته‌های محققان توانمند، به‌ویژه پژوهشگران جوان، ایجاد کنیم.

شایان ذکر است که آثار منتشره از سوی این انتشارات، صرفاً محدود به پژوهش‌های تولیدی در پژوهشکده شورای نگهبان نیست، بلکه در راستای رسالت حمایتی خود، انتشار پژوهش‌های ارزشمند در حوزه حقوق عمومی و اساسی را که توسط سایر پژوهشگران و اندیشمندان این حوزه نگاشته شده باشد، در دستور کار قرار داده‌ایم. امید است که این مسیر، به توسعه و پویایی هرچه بیشتر دانش حقوق عمومی و بهبود نظام حکمرانی کشور بینجامد.

انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان

بهار ۱۴۰۴

مقدمه

در جمهوری اسلامی ایران به مقتضای نوع نظام و اهداف متفاوتی که دنبال می‌کند، نهادهای متعدد قاعده‌گذاری را می‌توان مشاهده کرد که به قاعده‌گذاری در حدود متفاوت قانونی می‌پردازند، 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 وظیفه ذاتی و اصلی و اولیه قانون‌گذاری در اکثر موضوعات، برعهده‌ی مجلس شورای اسلامی است.^۱ ولی در واقعیت نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران 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.^۲

۱. اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد. اصل هفتاد و یکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

۲. نورایی، مهدی، تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران ۱. مراجع قانون‌گذار در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۱، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران، ۱۳۹۲، ص ۲.

تمرکز این اثر بر روی شوراهای فراقوه‌ای است. شوراهای فراقوه‌ای عنوانی برای شوراهایی است که در ذیل ساختار سازمانی و صلاحیتی هیچ یک از سه قوه نیستند. مقصود از شوراهای فراقوه‌ای در این نوشتار با توجه به ضوابط و ویژگی‌هایی که بیان می‌گردد، شوراهای عالی است که به موجب قانون اساسی و یا حکم رهبری انقلاب اسلامی تشکیل شده‌اند و عبارت‌اند از شورای عالی امنیت ملی که به موجب اصل یک‌صد و هفتاد و ششم قانون اساسی^۱ تشکیل شده است، شورای عالی انقلاب فرهنگی که با حکم امام خمینی (ره) شکل گرفته و شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که با حکم مقام معظم رهبری تأسیس شده‌است. برخلاف شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، دو شورای دیگر سابقه نسبتاً بلندمدتی در نظام سیاسی و حقوقی ایران دارند و در این مدت در موضوعات مختلف مصوبات متعددی داشته‌اند.^۲ این شوراها با حیطه وسیعی از اختیارات به سیاست‌گذاری و تصویب قواعد حقوقی متعدد در خصوص مسائلی همچون آموزش عالی، فرهنگ، هنر، دفاع، امنیت ملی، مسائل نظامی، فضای مجازی، اقتصادی و مانند این‌ها، پرداخته و می‌پردازند.

حال با پذیرش صلاحیت قاعده‌گذاری توسط یک نهاد نوبت به این می‌رسد که نسبت این صلاحیت با اصل نظارت‌پذیر بودن همه اعمال حکومت مورد بررسی قرار گیرد. به یقین قرارداد دادن هر صلاحیت برای

۱. اصل یک‌صد و هفتاد و ششم: 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...

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، گزارش پژوهشی شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی دفتر مطالعات حقوقی، اسفندماه ۱۳۹۸، ص ۹.

مقامات و نهادهای عمومی مسئله نظارت بر نحوه اعمال این صلاحیت را به دنبال دارد. نظارت مفهومی پسینی است که در واقع پس از اعمال صلاحیت قابل مطرح شدن است. آری وجود صلاحیت و اقتدار، مقتضی نظارت است؛ زیرا نظارت از احتمال بروز فساد می‌کاهد و بر شفافیت امور می‌افزاید.^۱ عدم وجود نظارت بر اعمال مقامات عمومی، ثمره‌ای جز سوءاستفاده مقامات از صلاحیت خود و در نهایت به تاراج رفتن حقوق افراد و جامعه را در پی نخواهد داشت. اصل نظارت‌پذیری در نظام حقوقی اگرچه در بسیاری موارد مانع و یا کاشف تخلفات است و مقامات مسئول را از تعرض به حقوق افراد باز می‌دارد و در صورت تعرض زمینه پاسخگویی آن‌ها را فراهم می‌آورد؛ اما کارکرد دیگر این اصل، اعتمادسازی در جامعه است چرا که نتیجه اعمال نظارت از سوی مقام ناظر و نظارت‌پذیر بودن مقامات و نهادها، اعتماد افراد جامعه به جریان احسن امور در جامعه خواهد بود.^۲

همچنین اعمال صلاحیت باید در چارچوب حاکمیت قانون باشد. از شاخصه‌های نظام مبتنی بر اصل حاکمیت قانون، وجود سلسله‌مراتب هنجاری است؛ به این معنا که قواعد و هنجارهای حقوقی نسبت به یکدیگر تقدم و ترتب داشته باشند. مطابق با اصل سلسله‌مراتب قانونی، هنجارهای پایین‌دست نباید هنجارهای مافوق خود را نقض کنند. پس باید به‌منظور رعایت این مراتب، سازوکارهای نظارتی لازم پیش‌بینی گردد.^۳

۱. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ ششم، دراک، تهران، ۱۳۹۸، ص ۲۰-۱۹.

۲. آیینہ نگینی، حسین، صلاحیت مقررات‌گذاری رئیس قوه قضائیه و نظارت بر آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۹۴، ص ۶ و ۱۳۵.

۳. راسخ، محمد، وضع مقررہ در قوه قضائیه، تهران، دراک، ۱۳۹۴، ص ۱۱۱ و نجارزاده هنجنی، مجید،

حقوق اداری، تهران، دوراندیشان، ۱۳۹۸، ص ۲۶.

اکنون با توجه به مطالب بالا و نظر به صلاحیت‌های گسترده‌ی شوراهای فراقوه‌ای در تدوین مقررات الزام‌آور و ایجاد حقوق و تکالیف متعدد برای شهروندان، این اثر اولاً امکان نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای را بررسی می‌کند و در صورت نظارت‌پذیر بودن، به دنبال بیان سازوکارهایی جهت تحقق این نظارت است.

مسئله‌ای که بسیار مهم به نظر می‌رسد سازوکار نظارتی به‌منظور بررسی رعایت صلاحیت توسط این نهادها و مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی یا مطابقت با هنجارهای برتر در جریان قاعده‌گذاری است. چراکه سازوکار روشنی جهت نظارت بر انطباق مصوبات این شوراها با شرع و قانون اساسی و دیگر هنجارهای برتر و نیز رعایت وضع قاعده در حوزه صلاحیت خود وجود ندارد. از این‌رو ضروری است امکان یا عدم امکان نظارت و چگونگی اعمال این نظارت در نظام حقوقی ایران مورد بررسی قرار گیرد.

لازم به ذکر است پیرامون هر کدام از شوراهای فراقوه‌ای به‌تنهایی و مستقلاً تحقیقاتی انجام شده است. این موضوع به‌ویژه در مورد دو شورای باسابقه‌تر یعنی شوراهای عالی امنیت ملی و انقلاب فرهنگی، پررنگ‌تر است؛ در مورد شورای عالی فضای مجازی کمتر و در مورد شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که اخیراً تأسیس شده است و ابهامات و چالش‌های جدی در رابطه با نظارت‌پذیری مصوبات آن وجود دارد، ادبیات حقوقی بسیار اندک می‌باشد. البته عمده‌ی پژوهش‌های موجود جایگاه و صلاحیت این شوراها را بررسی نموده‌اند و متمرکز بر روی چالش نظارت‌پذیری نبوده‌اند. تفاوت پژوهش حاضر با بیشتر

پژوهش‌های انجام‌گرفته در این حوزه این است که نگاهی کلی به مجموعه شوراهای فراقوه‌ای دارد و صرفاً یک شورا را مورد مطالعه قرار نمی‌دهد؛ چراکه این شوراها تقریباً در یک دسته و خانواده قرار می‌گیرند و کارکرد مشابه البته در حوزه‌های مختلف موضوعی دارند. دغدغه‌های این پژوهش ناظر بر کلیت شوراهای فراقوه‌ای بوده و مختص به یک یا چند شورا نمی‌باشد پس مستلزم پاسخی است که از جامعیت و مانعیت برخوردار باشد. در پژوهش‌های موجود که به بحث نظارت ورود داشته‌اند نیز بیشتر به نظارت پسینی دیوان عدالت اداری اشاره شده است و به دیگر ظرفیت‌های نظارتی توجه نشده است. حال آنکه قانون دیوان عدالت اداری نیز طی سالیان اخیر چندین بار اصلاح شده است که مهم‌ترین آن اصلاح اخیر یعنی اصلاح سال ۱۴۰۲ است و باید ظرفیت نظارتی دیوان عدالت اداری را در آیینۀ این قانون جدید نسبت به مصوبات شوراهای فراقوه‌ای تحلیل کرد.

این پژوهش، کاربردی و مبتنی بر روش تو صیفی- تحلیلی بوده و مضامین آن به شیوه کتابخانه‌ای و با استفاده از منابع مکتوب: شامل کتاب‌ها، مقالات، پایان‌نامه‌ها، اسناد و منابع اینترنتی مانند پایگاه‌های اطلاع‌رسانی، گرد آمده‌است.

قلمرو این اثر از نظر موضوعی، بررسی نظارت‌پذیری مصوبات شوراهای فراقوه‌ای است. منظور از شوراهای فراقوه‌ای با توجه به ضوابط و ویژگی‌هایی که در متن به تفصیل بیان می‌گردد محدود به چهار شورا است که عبارت‌اند از شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا. همچنین این پژوهش از حیث مکانی، مصوبات

شوراهای مذکور را در نظام حقوقی کشور ایران بررسی می‌کند. قلمرو زمانی پژوهش نیز از زمان تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ تا کنون است.

این اثر از دو فصل تشکیل شده است. در فصل اول با عنوان مفاهیم و کلیات، ابتدا به معرفی شوراهای فراقوه‌ای پرداخته و سپس ماهیت و جایگاه مصوبات این شوراها بیان شده است. همچنین مفهوم نظارت و ضرورت و انواع آن در این فصل تبیین گردیده است. در فصل دوم با عنوان مبانی و شیوه‌های نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای، به اثبات نظارت‌پذیر بودن مصوبات شوراهای فراقوه‌ای پرداخته شده است و در نهایت شیوه‌ها و سازوکارهای ممکن جهت نظارت بر مصوبات شوراهای فراقوه‌ای مورد بحث واقع شده است.