

جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی

(مقاله علمی-پژوهشی)

بیژن عباسی*
نوید شیدایی آشتیانی**

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۹/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۷/۲۶

چکیده

یکی از وجوه مهم مفهوم مشروطیت عبارت است از این که اصول و بنیادهایی فراتر از قوانین عادی وجود داشته باشد و بر اساس نظم سلسله‌مراتبی، قوانین مغایر با آن اصول، از سوی نهادهایی مشخص، شناسایی و قابلیت تصویب نیابند یا از اعتبار ساقط شوند. در این شرایط، وجود نهادی که قادر باشد بدون داشتن معاذیر قانونی، مصوباتی هم‌شأن یا حتی فراتر از قانون موضوعه، تصویب کند و به اجرا گذارد، نقض غرض غایی سند بنیادین قانون اساسی به شمار می‌رود. تأسیس و فعالیت تقنینی چندساله نهاد موسوم به «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» در کشور، مصداقی از همین وضعیت به نظر می‌رسد. شورای مزبور طبعاً با استناد به «وضعیت استثنایی» حاکم بر کشور شکل یافته، لکن در عمل، نظم ساختاری مقرر در قانون اساسی را با تحدید صلاحیت مجلس شورای اسلامی نقض یا محدود و جریان قانون‌گذاری در کشور را از ریل معهود خارج کرده است. علاوه بر این، با توجه به نظارت‌ناپذیری مصوبات این شورا که در این مقاله بیشتر بررسی خواهد شد، نظام سلسله‌مراتب قوانین و مقررات دچار اختلال شده است.

کلید واژگان:

شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، نظارت، تفکیک قوا، اصل ۷۹، وضعیت استثنایی.

* استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه تهران.

babbasi@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.

navid.sheidaei@ut.ac.ir

مقدمه

در اکثر دولت‌های مدرن، قانون اساسی، متنی مکتوب است که بر اساس آن ساختار سیاسی و نهادی کشور سامان می‌یابد و امور کشور بر اساس آن، تنظیم و اداره می‌شود. این در حالی است که گاهی در عمل، نظام سیاسی کشور تلاش می‌کند برخی امور را در برخی شرایط به شیوه‌ای غیرحقوقی و بر اساس نهادهایی خارج از نظم متداول و از پیش معین قانون اساسی به پیش ببرد. این مسئله چه اقتضای شرایط استثنایی و خاص پیش آمده باشد و چه در دیدگاهی انتقادی، گریز از قانون اساسی و گریز از نظارت‌های متداول بین قوا، موجد پرسش‌هایی بسیار مهم در خصوص ماهیت نهادهای برآمده از این اقدامات و نیز موقعیت مصوبات ناشی از آن‌ها در نظام حقوق اساسی هر کشوری خواهد بود. تجربه بیش از چهل ساله جمهوری اسلامی ایران و عملکرد حاکمیت در نسبت با قوانین اساسی مصوب آن، نشان می‌دهد این مسئله، یعنی تأسیس نهادهایی خاص برای تصمیم‌گیری‌های عام و فراگیر بدون پیش‌بینی صریح قبلی قانون اساسی و به شکلی خارج از سامانه نظارت و تعادل، چندین نوبت تجربه شده است. جدیدترین تجربه نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در این خصوص عبارت است از: «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا».

ضرورت بحث در خصوص تشکیل این نهاد، شناسایی جایگاه آن و نیز ماهیت مصوبات آن از آنجاست که به بیان برخی متفکران، ژان بُدن - متفکر مفهوم حاکمیت - مهم‌ترین مشخصه حاکمیت را که در واقع دیگر ویژگی‌های آن را نیز شامل می‌شود، «وضع قانون» است.^۱ لذا بحث از موقعیت و ماهیت نهادی که با اوصافی که خواهد آمد، به وضع مصوبات الزام‌آور می‌پردازد؛ در واقع، جست‌وجوی چیستی و مسئله حاکمیت در کشور است تا روشن شود، کنار گذاشتن اصل ۷۱ قانون اساسی و دادن اختیار شبه‌تقنینی به نهادی نظارت‌ناپذیر، چه مشکلات و معضلاتی را برای نظم حقوق اساسی کشور به وجود آورده است. این مقاله به دنبال توضیحات فوق، در چهار بند بر آن است تا به برخی پرسش‌های مهم در این خصوص بپردازد؛ زمینه و مقدمات تأسیس شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا چیست؟ (بند اول)؛ مصوبات آن در نظم حقوق اساسی موجود

۱. طباطبایی، سیدجواد، تاریخ اندیشه سیاسی جدید در اروپا، جلد نخست: از نوزایش تا انقلاب فرانسه، دفتر سوم: نظام‌های نوآیین در اندیشه سیاسی، تهران: مینوی خرد، ۱۳۹۵، ص ۵۲-۵۴.

کشور چه جایگاهی دارد؟ (بند دوم)؛ آیا مصوبات این شورا بر اساس قوانین و ساختار فعلی قابلیت نظارت‌پذیری نظیر نظارت بر دیوان عدالت اداری را دارا است؟ (بند سوم) و نهایتاً اینکه چه ایرادات ماهوی و کارکردی بر شکل‌گیری، عملکرد و اقدامات تقنینی این شورا وارد است؟ (بند چهارم)

پیش از این و از زوایای مختلف، بررسی‌هایی در خصوص نهادهای شبه‌تقنینی مشابه نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت گرفته است؛ لکن در خصوص موضوع این مقاله (شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) بحثی بدین شکل انجام نشده و این نوشته که با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و با روش گردآوری اطلاعات کتابخانه‌ای نوشته شده است، می‌تواند فتح بابی در این خصوص باشد.

۱. سابقه تشکیل شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، ساختار و اعضا

در پی خروج ایالات متحده آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷ و وضع تحریم‌های مجدد علیه کشور، نظام سیاسی کشور تصمیم به تشکیل نهادی مرکزی برای مدیریت یکپارچه و همه‌جانبه اقتصادی کشور و تصمیم‌سازی در این خصوص گرفت. برخلاف ماهیت تصمیم‌ساز این نهاد و قرار گرفتن مصوبات آن در جایی از منظومه قوانین و مقررات کشور که طبعاً حقوق و تکالیفی را برای شهروندان وضع می‌کند، نه تنها هیچ قانون مدونی در نهاد تقنین کشور در خصوص تشکیل آن وجود ندارد، هیچ مستند دیگری نیز اعم از صورت‌جلسه‌ای برای تشکیل آن یا مقررهای در خصوص اعضای این ستاد، شکل تصمیم‌گیری و ابلاغ مصوبات آن و همچنین ضمانت اجرای تخلف از مقررات آن تا به حال منتشر نشده است. لذا جهت بررسی عبارت مندرج در عنوان این مبحث، در وضعیت عدم دسترسی به منابع رسمی‌تر، باید به آنچه از بیانات شفاهی مقامات سیاسی در رسانه‌ها و پایگاه‌های خبری در این خصوص قابل دسترسی است، اکتفا کنیم.

۱.۱. سوابق تشکیل نهادهای تصمیم‌گیری مشابه در نظم اساسی جمهوری اسلامی ایران

در این بخش، صرفاً به نهادهایی پرداخته می‌شود که به لحاظ مؤلفه‌های مورد بحث، با شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مشابهت داشته باشند؛ اولاً، بر اساس شرایط اضطراری مثل تحریم و جنگ ایجاد شده باشند و ثانیاً- علی‌الظاهر- بدون سابقه تقنینی در

معنای عام تشکیل شده باشند و ثالثاً، به لحاظ ماهیت مصوبات و نظارت‌پذیری، محل بحث و ابهام (بوده) باشند. لذا بحث حاضر نسبت به شوراهای (عالی) اداری متعدد موجود در کشور نظیر شورای عالی اشتغال، شورای عالی استاندارد، شورای عالی اداری، شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، شورای عالی بورس و نظایر آن، خروج موضوعی دارد.^۱ به سه دلیل، شوراهای عالی همچون موارد نام‌برده شده با شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا تفاوت دارد و لذا این شورا در چارچوب این نهادهای اسماً مشابه، قابل بررسی نیست:

۱. شوراهای عالی نظیر اشتغال و استاندارد با قانونی از نوع قوانین موضوعه و بر مبنای اختیار مصرح قانون اساسی تشکیل شده‌اند. به‌طور مثال، شورای عالی بورس بر اساس قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی) و شورای عالی مناطق آزاد تجاری و صنعتی ویژه اقتصادی بر اساس مصوبه سال ۹۲ هیئت‌وزیران (بر مبنای اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی) تشکیل شده‌اند. حال آنکه در خصوص شورای مورد بحث این مقاله، چنین مستندی در دست نیست.
۲. این شوراها هر کدام در حوزه‌ای معین صلاحیت ورود و تصمیم‌گیری دارند. به‌طور مثال، شورای عالی بورس صرفاً در حوزه بازار سرمایه صلاحیت تصمیم‌گیری و مصوبه‌گذاری دارد؛ حال آنکه در تشکیل شورای عالی هماهنگی اسماً دیدگاه این بوده است که نهادی با اختیارات گسترده تصمیم‌گیری در حوزه‌های متعدد با هدف مدیریت وضعیت تحریمی ایجاد شود.
۳. ریاست این شوراها و سازکار تصمیم‌گیری در آنها به‌نحو پیشینی از سوی قانون یا مصوبه بیان شده است. برای مثال، ریاست شورای عالی اشتغال بر عهده رئیس‌جمهور^۲ و ریاست شورای عالی بورس بر عهده وزیر اقتصاد است؛^۳ حال آنکه در خصوص شورای

۱. صرف‌نظر از تفاوت این قبیل شوراها با شورای مورد بحث در این مقاله، مسئله تعدد بیش از اندازه این قبیل شوراها، قانون‌گذار را بر آن داشته است که طی قانونی نسبت به تعیین تکلیف آنها اقدام کند. قانون «تعیین وضعیت شوراهای عالی» (مصوب ۱۳۸۷/۰۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی) در همین خصوص به وجود آمده است؛ هرچند که به نظر نمی‌رسد این قانون توانسته باشد گرهی از این مشکل باز کند.

۲. ماده یک قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷ مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show93131>

۳. تبصره یک ماده ۳ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴ مجلس شورای اسلامی، قابل دسترسی در <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97786>

عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا این مسئله وضع روشنی ندارد و لذا ریاست آن و نیز سازوکار تصمیم‌گیری و رأی‌گیری در آن، مبهم است.

با عبور از شوراهای عالی که ماهیت و اوصاف متفاوتی با موضوع مورد بحث این مقاله دارند، اینک به نهادهایی با ماهیتی بسیار شبیه به شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا می‌پردازیم. بررسی‌ها گویای آن است که تشکیل نهادهایی خارج از مجرای قوانین عادی، سابقه کوتاهی ندارد. اولین نهادی که در این خصوص به لحاظ تشابه با شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه می‌توان بررسی کرد، «شورای عالی پشتیبانی جنگ» است. سال ۱۳۶۵ و در بحبوحه جنگ ایران و عراق، امام خمینی (ره) دستور تأسیس شورای عالی پشتیبانی جنگ را برای تنظیم روابط قوای سه‌گانه و هماهنگی و رسیدگی به وضعیت پشتیبانی جبهه‌ها و تأمین و تدارک نیروها صادر کرد و به همگان دستور داده شد تا از این شورا حمایت کنند. در یکی از صریح‌ترین اظهار نظرها، رهبری وقت جمهوری اسلامی در این خصوص که در پاسخ به سؤال رئیس‌جمهور وقت و رئیس این ستاد بیان شده و چنان‌که از متن سؤال برمی‌آید، دغدغه جایگاه این ستاد و مصوبات آن در نظام حتی در دوره بحرانی جنگ نیز محل توجه بوده، آمده است:

«محضر مبارک رهبر کبیر انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی - مدظله‌العالی با اهدای سلام و تحیت و تقدیم احترام، همان‌گونه که خاطر عالی مستحضر است، شورای عالی پشتیبانی جنگ به کارگیری هرچه بهتر امکانات در خدمت جنگ و اقدامات مؤثر در بسیج نیروها و امکانات به جبهه تشکیل شده و حضرت‌عالی اجازه فرمودید که مصوباتی به نفع جنگ وضع کند، حتی در مواردی که با قانون منطبق نباشد و این مصوبات تا پایان جنگ برای دستگاه‌های مختلف لازم‌الاجرا است. گرچه در پاسخ مبارک آن حضرت به نامه شورای عالی اذن شفاهی قبلی مجدداً مورد تأیید قرار گرفت، لکن به لحاظ حفظ مبنای قانونی مصوبات خواهشمند است در صورت مصلحت نظر مبارک را در این زمینه مرقوم فرمایید.»

سید علی خامنه‌ای - رئیس شورای عالی پشتیبانی جنگ
باسمه تعالی

مصوبات شورای عالی پشتیبانی جنگ تا پایان جنگ لازم‌الاجرا است
۶۶/۱۱/۱۹ روح‌الله الموسوی الخمینی^۱

۱. صحیفه امام خمینی (ره) ج ۲۰، ص ۴۷۶، قابل دسترسی در <https://farsi.rouhollah.ir/library/sahifeh-imam-khomeini/vol/20/title/245>

متن سؤال و جواب هرچند کوتاه است، اما به لحاظ عبارات آن قدر گویا هست که ذهنیت موجود در خصوص آن ستاد را نشان دهد. نهادی که به تصریح سؤال رئیس ستاد و تأیید مقام رهبری در پاسخ، اختیار وضع مقرراتی حتی مغایر با قانون کند. صلاحیت صدور این مجوز عام، محل بحث جدی به نظر می‌رسد که در بخش‌های بعدی مقاله به آن خواهیم پرداخت.

یکی دیگر از نهادهای مشابهی که در سال‌های اخیر و بنا به اقتضائات مشابه در نظام حقوقی کشور شکل گرفته، ستادی است که در شرایط مشابه تحریمی در سال ۱۳۹۲، تحت عنوان «ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم» شکل گرفت. البته همانند شورای عالی مورد بحث، از سابقه تقنینی این ستاد نیز مستند خاصی در دست نیست تا روشن شود با چه سازکاری شکل گرفت و به فعالیت پرداخت، لکن خوشبختانه برخی ابهامات قانونی در خصوص مصوبات آن ستاد و جایگاه آن در نظم حقوق اساسی کشور، در قوانین بعدی نظیر قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور و نیز قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴ مجلس) بیان و تا حد ممکن برطرف شده است. بررسی این سوابق با نگاهی به زمینه شکل‌گیری مشابه آن، جالب‌توجه است، چرا که اولاً، بیانگر سابقه نظام حکمرانی کشور در ایجاد نهادهایی خلق‌الساعه و خارج از نظم مدون قانون اساسی است و ثانیاً، در مقام مقایسه روشن می‌شود که نظام حکمرانی به‌مرور و در شکل جدید (شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا) به حداقل اقتضائات قانونی نیز پایبندی نداشته است.

الف) یکی از مواد قانونی که اثر ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم در آن دیده می‌شود، قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کشور است. بند ۱۳۹ این قانون بیان می‌دارد:

«در سال ۱۳۹۲ ستاد تدابیر ویژه مقابله با تحریم موظف است کلیه مصوبات خود را که دارای آثار اقتصادی، مالی و تجاری و مرتبط با این قانون است، طی بیست‌و‌چهار ساعت پس از تصویب کتبی برای کلیه اعضای اصلی شورای عالی امنیت ملی ارسال کند. هریک از اعضا اگر مصوبه را خلاف قانون یا مصلحت کشور تشخیص دهند، می‌توانند لغو آن را از رئیس شورا تقاضا کنند. در این صورت، مصوبه ستاد تدابیر در جلسه شورای عالی امنیت ملی مطرح و در صورت تصویب با رعایت اصل یک‌صد و هفتادوششم (۱۷۶) قانون اساسی قابل اجرا است. چنانچه هیچ‌کس عضو طی پنج روز از تاریخ دریافت مصوبه ستاد تدابیر، تقاضای لغو آن را نکند،

مصوبه قابل اجرا است. مفاد این بند رافع مسئولیت قانونی ستاد تدابیر ویژه و اعضای آن نیست.^۱

چنان که پیداست، این ماده قانونی بر آن بوده است تا جایگاه این ستاد و نیز تصمیمات آن را به نحوی در نظم حقوق اساسی کشور وارد کند. در غیر این صورت، اصل تأسیس آن بدون سابقه در قانون اساسی کماکان محل بحث خواهد بود؛ زیرا در واقع در این ماده برای بخشی از سازکار فعالیت ستادی قانون وضع شده که قبل از آن در هیچ قانونی از تأسیس، صلاحیت‌ها و سایر شرایط مربوط به آن صحبتی به میان نیامده است.

علاوه بر این، با توجه به اینکه سازوکار تصمیم‌گیری در شورای عالی امنیت ملی در اصل ۱۷۶ قانون اساسی روشن است، ترتیبی که این ماده برای ارسال مصوبات به «اعضای» شورای عالی امنیت ملی (و نه خود شورا و کل آن در مقام یک نهاد حاکمیتی) بیان کرده است، نوعی خروج از قانون اساسی به شمار می‌رود.

ب) به نظر می‌رسد با توجه به ایرادات مزبور در خصوص بند ۱۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۲ که شرح آن در بند قبل بیان شد، قانون‌گذار در پی آن بوده است تا به نحوی مقبول‌تر، این نهاد را در نظم حقوق اساسی کشور جای‌گذاری کند. ماده ۵۸ قانون رفع موانع تولید و ارتقای نظام مالی کشور در این خصوص بیان می‌دارد:

«تا رفع کامل تحریم‌ها علیه ملت ایران مصوبات هریک از شوراهای فرعی شورای امنیت ملی که دارای آثار اقتصادی، تجاری، مالی و مرتبط با سرمایه‌گذاری، تولید، صادرات و واردات است، باید تا چهل و هشت ساعت پس از تصویب برای کلیه اعضای ثابت شورای عالی امنیت ملی ارسال شود. چنانچه هریک از اعضای مذکور تا ده روز کاری ایرادی نگیرند، مصوبه قابل اجرا است و در صورت وصول ایراد طی مدت مذکور، شورای فرعی موظف به رفع آن است در غیر این صورت، مصوبه باید به تصویب شورای عالی امنیت ملی برسد مصوبات شورای فرعی نباید خلاف قوانین موضوعه کشور باشد.»^۲

منظور از قانون‌گذار در عبارات پیش از متن ماده، مجموع مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. بررسی سوابق نشان می‌دهد، در پیش‌نویس قانون، مجلس ابتدا عین همان ماده

۱. قانون بودجه ۱۳۹۲ کل کشور، قابل دسترسی در <https://shenasname.ir/laws/budjet/1324-1392>

۲. قابل دسترسی در <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/929088/>

مزبور در قانون بودجه سال ۹۲ را تکرار کرده بود؛ لکن با توجه به اینکه بر اساس استنباط شورای نگهبان، این ستاد زیر نظر و بر اساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی تشکیل شده است، این بار با توجه به اینکه در اصل ۱۷۶ قانون اساسی، مجلس تنها در خصوص شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی حق قانون گذاری دارد، شورای نگهبان ورود مجلس به قانون گذاری در این خصوص را خلاف اصل ۱۷۶ دانست. لذا قوه مقننه، در متن نهایی مصوب به جهت آنکه حداقل اختیاری برای قانون گذاری مجلس در این خصوص باقی بماند، به جای «ستاد تدابیر ویژه تحریم» از «شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی» استفاده کرده است.^۱ لذا به وسیله این ماده، در واقع قانون گذار این ستاد را که کماکان از نقصان مبنای قانونی برای تأسیس رنج می برد، در جایی از نظم حقوق اساسی کشور یعنی به مثابه یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی، جای داده است.^۲

۱.۲. سابقه تشکیل شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و اعضای آن

بررسی منابع غیررسمی نشان می دهد، تشکیل نهادی مرکزی برای تصمیم گیری اجماعی در خصوص هدایت مسائل اقتصادی با توجه به تشدید شرایط تحریمی^۳ به ایده و پیشنهاد مقام رهبری صورت گرفته است.^۴ لذا بیش از این قول و به نوعی دستور شفاهی بر تشکیل چنین

۱. مقدسی، مهدی، اکبری، احسان، جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوقی

اساسی ایران، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۴، ص ۸۷۹-۸۸۰

۲. نهادهایی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و نیز شورای عالی فضای مجازی نیز نظر به ساختار، ویژگی ها و کارکردهایشان در صدور مصوبات الزام آور - خارج از نظم متداول تصویب قوانین - به مثابه مصادیقی از بحث قابل ذکر هستند.

۳. به گفته سخن گوی وقت دولت «این جلسات در جهت تشریک مساعی میان قوای سه گانه برای مقابله با شرارت های اقتصادی رژیم آمریکا» تشکیل شده است. ن.ک: mshrgh.ir/860159

۴. «اینجا دو سه هفته پیش یک جلسه ای تشکیل دادیم درباره مسائل اقتصادی کشور؛ رؤسای محترم سه قوه حضور داشتند، مسئولان فعال اقتصادی در بخش های دولت و مجلس و قوه قضائیه حضور داشتند؛ بحث نسبتاً خوبی در آنجا شد، حرف هایی زده شد. البته بنده اقتصاددان نیستم؛ حرف ها متکی به حرف های کارشناس ها بود؛ مطالبی را گفتیم، یک ترتیبات شکلی قرار شد که انجام بگیرد. دوستان همین ها را باید دنبال کنند؛ الان من توصیه می کنم - رؤسای سه قوه تشریف دارند، همان آقایانی که در آن جلسه حضور داشتند، الان همه اینجا هستند - [اگر] همان چیزهایی را که آن شب صحبت شد و تصمیم گیری شد و تأکید شد، با جدیت دنبال کنید، قطعاً مسائل اقتصادی پیش خواهد رفت؛ ما تردید نداریم. من، بعداً اطلاع پیدا کردم که دوستان اقتصاددان دولت هم تأیید کردند همان چیزی را که آن شب اینجا صحبت شد و گفته شد و در جلسه به صورت تصمیم اعلام شد.»
به نقل از پایگاه اطلاع رسانی مشرق قابل دسترسی در: mshrgh.ir/860159 ←

نهادی که به نظر می‌رسد بعد از آن به این نام یعنی «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» نامیده شده است، مستند دیگری در دست نیست.

از آنچه در عمل در جلسات شورای مورد بحث روی داده است، به نظر می‌رسد شورا متشکل از دوازده نفر از مقامات عالی‌رتبه نظام از قوای سه‌گانه است. بر این اساس، «رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضائیه، رئیس مجلس، معاون اول قوه قضائیه، دادستان کل کشور، معاون اول رئیس‌جمهور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه‌بودجه، معاون اقتصادی رئیس‌جمهور، رؤسای کمیسیون‌های اقتصادی و برنامه‌بودجه مجلس و رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس» اعضای شورای عالی هماهنگی سران قوا را تشکیل می‌دهند.^۱ نقص عدم شفافیت در ساختار و اداره این شورا زمانی آشکار می‌شود که در برخی گزارش‌ها از جلسات شورا، به حضور برخی اشخاص و مقامات دیگر نیز اشاره شده و در عین حال روشن نیست که حضور این اشخاص به فراخور دستور کار جلسه بوده است یا اینکه ایشان از اعضای ثابت این شورا به شمار می‌روند.^۲ لذا با قاطعیت نمی‌توان از تمام اعضای این شورا نام برد. هرچند این مسئله خللی در بحث اصلی مدنظر این مقاله ایجاد نخواهد کرد.

۲. ماهیت مصوبات شورا و موقعیت آن در نظم حقوق اساسی ایران

اگر از سطحی از بررسی موضوع مصوبات شورای عالی هماهنگی که به پاسخ پرسش تقنینی یا سیاست‌گذاری بودن ماهیت آن می‌پردازد عبور کنیم، به جهت نوع این مصوبات که غالباً ناظر به یک موضوع خاص و نه راهبردی کلی است (همچون مصوباتی که در این مقاله به فراخور بحث مورد اشاره قرار گرفته است)، باید قائل به آن شد که مصوبات این شورا در سطح

→ همچنین، پور ابراهیمی، رئیس کمیسیون اقتصادی وقت مجلس بیان داشت: «شورای هماهنگی سران قوا با تدبیر و هوشمندی مقام معظم رهبری تشکیل شد تا بتواند شرایط ویژه و حمایت‌های ویژه‌ای را برای دولت فراهم کند تا دولت در بخش اقتصاد موفق عمل کند. مقام معظم رهبری فرمودند که از جمع‌بندی تصمیم این شورا حمایت می‌کند؛ بنابراین، این نوع حمایت از دولت کم‌نظیر است و دولت باید قدر این مسئله را بداند. این مسئله به‌خودی‌خود می‌تواند سرمایه دولت برای حرکتش باشد.» به نقل از پایگاه خبری میزان قابل دسترسی در: <https://www.mizan.news/fa/news/>

۱. به نقل از خبرگزاری میزان. قابل دسترسی در <https://www.mizan.news/fa/news/44171>
 ۲. به نقل از خبرگزاری میزان در هفتمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران سه قوه، علاوه بر ۱۲ نفر مزبور در فوق، رئیس دفتر رئیس‌جمهور، معاون سیاسی دفتر رئیس‌جمهور و نیز معاون اقتصادی رئیس‌جمهور نیز در جلسه حاضر بوده‌اند.

سیاست‌گذاری قابل بررسی نیست و با توجه به برخی آثار و ویژگی‌های آن باید قابلیت اطلاق قانون یا مقررۀ دولتی را در خصوص آن بررسی کرد.^۱ لذا قدر متیقن این است که مصوبات شورای عالی هماهنگی یک تصمیم لازم‌الاجرا تلقی می‌شود، اما اینکه این تصمیم لازم‌الاجرا دارای چه ماهیتی است و در چه گروهی از مصادیق قانون به معنای اعم (قوانین موضوعۀ مجلس، مقررات دولتی و نظایر آن) جای می‌گیرد، باید از منظری نزدیک‌تر مطالعه شود. در این خصوص، چند فرض قابل بررسی است که با شرح بیشتری در ادامه به بررسی هر یک می‌پردازیم:

۱. **قانون:** به‌موجب اصل ۵۸ قانون اساسی «اعمال قوهٔ مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان مردم تشکیل می‌شود.» به‌علاوه، بر اساس اصل ۷۱ مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون‌گذاری کند. همچنین بر اساس اصل ۸۵ سمت نمایندگی نیز قائم به شخص است و قابل واگذاری نیست؛ لذا بر اساس اصول فوق، صرفاً مجلس شورای اسلامی وضع قانون می‌کند و این مهم قابل واگذاری به دیگر اشخاص یا نهادهای موازی نیز نیست. لذا صرف‌نظر از اینکه مصوبات این شورا فاقد برخی ویژگی‌های ذاتی و درونی قانون است که برخی نویسندگان نظیر لون فولر بیان کرده‌اند،^۲ بر اساس تحلیل قانونی فوق، نمی‌توان تصمیمات این شورا را که در محاورات سیاسی و حتی حقوقی-قضایی تحت عنوان «مصوبه» از آن یاد می‌شود، تقنین به معنایی که قانون اساسی تعریف می‌کند، تلقی کرد.
۲. **مقررات دولتی:** وضع مقررۀ از سوی نهادی غیر از پارلمان که بر اساس مجوز واگذارشدهٔ پارلمان انجام می‌گیرد، عملی «شبه‌تقنینی»^۳ است^۴ که در کشور ما غالباً و بر

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص تمایزهای سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و مقررۀ گذاری، ر.ک: حسینی، سیدمحمد و همکاران، **بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی**، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴، ص ۱۸۹-۲۱۴ و نیز زارعی محمدحسین و همکاران، **شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا**، فصلنامه مطالعات حقوقی، پاییز ۱۳۹۸، شماره ۳، ص ۱۰۵-۱۴۱

۲. موحد، محمدعلی، **در هوای حق و عدالت از حقوق طبیعی تا حقوق بشر**، تهران: کارنامه، ۱۳۹۶، ص ۲۷۶ و ۲۷۷.

3. Quasi-legislation

۴. امامی محمد، استوارسنگری کوروش، **حقوق اداری (جلد دوم)**، تهران: میزان، ۱۳۹۳، ص ۳۸ و ۳۹.

اساس ترتیبات مقرر در قانون اساسی، از سوی قوه مجریه صورت می‌گیرد. بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، هر یک از وزیران یا هیئت‌وزیران حق دارد در خصوص تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی یا آیین‌نامه‌های مستقل مربوط به تأمین و اجرای قوانین، اقدام کند. همچنین، تصویب برخی امور دولت، مطابق این اصل می‌تواند به کمیسیون مرکب از چند وزیر واگذار شود. در اینجا سؤال این است که آیا با توجه به اینکه شورای عالی هماهنگی با حضور رئیس‌جمهور و چند تن از وزرا تشکیل می‌شود، آیا می‌توان مصوبات آن را همچون آیین‌نامه و تحت عنوان کلی مقررات دولتی به شمار آورد؟

نخست آنکه به لحاظ شکلی و بر اساس نظرات تفسیری شورای نگهبان، تشکیل کمیسیون‌هایی که غیر از وزرا در آن حق رأی دارند و در خصوص صدور آیین‌نامه اقدام کنند، خلاف اصل ۱۳۸ قانون اساسی است؛ لذا صرف حضور وزرا در این شورا را نمی‌توان مصداق ذیل مقررۀ مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی دانست. دوم آنکه به لحاظ ماهوی نیز وضع مقررات از سوی دولت یا در راستای اجرای قوانین است یا به صورت مستقل در راستای انجام وظایف قانونی و در چارچوب قوانین که در خصوص تشکیل شورای عالی هماهنگی و مصوبات آن، منتفی است؛ زیرا اساساً مصوبات این شورا اقدام به وضع مقررات لازم‌الاجرا و عام‌الشمول به صورت مستقل از قوانین موضوعه و گاه در تعارض با آن است. فی‌الواقع، فلسفۀ تشکیل چنین شورایی نیز برخورداری از حق اتخاذ تصمیماتی فوری و استثنایی است که حتی با فرض مخالفت با قوانین و مقررات اجرایی نیز مجری باشد. سومین دلیل در صدق نکردن مقررات دولتی در خصوص مصوبات شورای عالی هماهنگی، رویۀ قضایی دیوان عدالت اداری است. رویۀ قضایی دیوان عدالت اداری در نپذیرفتن دادخواست‌های مکرر، ابطال برخی مقررات دولتی وضع‌شده بر اساس مصوبات شورای عالی هماهنگی به علت مغایرت با قانون، خود بیانگر نگاه دیوان و نظام قضایی به جایگاه فرادستی مصوبات شورای عالی هماهنگی نسبت به مقررات دولتی است. توجه به دو مورد از جدیدترین آرای دیوان عدالت اداری در این خصوص راهگشاست:

– اجمالاً اینکه وزیر صنعت، معدن و تجارت طی بخش‌نامه‌ای در شهریورماه ۹۸ خطاب به رئیس کل گمرکدر خصوص بر صادرات بر سنگ آهن، سنگ مس، سنگ روی و ...، عوارض وضع پ کرده است. شاک‌ها از جمله انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان سنگ آهن ایران، در دادخواستی به دیوان عدالت با استناد به ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور^۱ و نیز ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور^۲ که هر دو، وضع هرگونه عوارض بر صادرات را ممنوع اعلام کرده‌اند، خواستار ابطال بخش‌نامه مذکور به علت مغایرت با قوانین مورد بحث شده‌اند. دیوان ضمن استماع دفاعیات وزارت صمت، دادخواست ابطال بخش‌نامه مذکور را نپذیرفته است:

«با وجود حکم مقرر در ماده ۲۳ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که قانون مؤخر نسبت به ماده ۳۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر بوده و آخرین اراده قانون‌گذار در خصوص منع وضع عوارض نسبت به صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه‌ای محسوب می‌شود، شورای عالی هماهنگی اقتصادی به موجب بند ۴ مصوبه به تاریخ ۱۳۹۷/۵/۲۷ خود که بر اساس بند ۲ مصوبه جلسه به تاریخ ۱۳۹۸/۶/۲۳ این شورا تا پایان سال ۱۳۹۸ اعتبار داشته و به تأیید مقام معظم رهبری نیز رسیده، مقرر داشته است که: «به منظور جلوگیری از کاهش عرضه و افزایش قیمت کالاها در بازار داخلی، وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌تواند در چارچوب دستورالعملی که به تصویب رئیس‌جمهور می‌رسد، صادرات برخی کالاها را در شرایط اضطراری، برای محدوده زمانی معین مشروط یا محدود کند.» در راستای اجرای حکم مقرر در بند فوق، «دستورالعمل مدیریت صادرات» از سوی معاونت اقتصادی رئیس‌جمهور تهیه و پس از تأیید توسط رئیس‌جمهور به شماره ۱۰۷۳۷ م/۹۸ به تاریخ ۱۳۹۸/۴/۹ به وزیر صنعت، معدن و تجارت ابلاغ شده و به موجب بند ۳ این دستورالعمل مقرر شده است که: «در مورد کالاهایی که صادرات آنها موجب کمبود جدی و اختلال در بازار داخلی می‌شود، با پیشنهاد دستگاه اجرایی مربوطه یا ستاد تنظیم بازار و تصویب کارگروه هماهنگی سیاست‌های صادراتی، عوارض صادرات و مابه‌التفاوت دریافت خواهد شد...». در همین راستا، کارگروه هماهنگی سیاست‌های صادراتی در

۱. «...وضع هرگونه عوارض بر صادرات کالاها و خدمات غیریارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین مزاد بر نیاز داخلی یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت ممنوع است...».

۲. «هرگونه وضع مالیات یا عوارض برای صادرات کالاهای مجاز و غیریارانه‌ای و جلوگیری از صادرات هرگونه کالا به منظور تنظیم بازار داخلی ممنوع است...».

جلسه مورخ ۱۳۹۸/۶/۳ خود، اقدام به وضع عوارض صادرات در خصوص برخی مواد معدنی کرده و وزیر صنعت، معدن و تجارت در قالب بخش نامه مورد شکایت به شماره ۶۵۴۲/م/ص به تاریخ ۱۳۹۸/۶/۲۶ آن را جهت اجرا به گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ کرده است و از این رو، صدور بخش نامه مورد اعتراض در چارچوب صلاحیتها و اختیارات وزیر صنعت، معدن و تجارت صورت گرفته است و از سوی دیگر، با توجه به تأییدیه مقام معظم رهبری در خصوص مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی در خصوص اعمال محدودیت برای صدور برخی کالاها در شرایط اضطراری که در چارچوب اختیارات حاصل از اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته، مغایرتی میان مقررۀ مورد اعتراض و موازین حقوقی مورد استناد از سوی شاکیان وجود ندارد. لذا مستنداً به بند (ب) ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر و اعلام می شود...»^۱

– یکی دیگر از دادنامهها در این خصوص، دادنامه‌ای است که به دنبال شکایت شخصی در دیوان و به خواستۀ ابطال بخش نامه بانک مرکزی^۲ مبنی بر وضع محدودیت‌هایی خاص در خصوص نقل و انتقال چک‌های تضمین شده (نظیر عدم امکان ظهرنویسی و تأدیۀ وجه از سوی بانک صرفاً به ذی‌نفع چک) به جهت مغایرت با قانون تجارت و قانون جدید صدور چک، صادر شده است. دیوان در این دادنامه نیز ضمن پذیرش مغایرت بخش نامه با قوانین عادی مزبور، با ادبیات مشابهی و با استناد به اینکه بخش نامه اصداری، مستظهر به مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی بوده، شکایت مزبور را رد کرده است.^۳

بررسی این دو رأی و نیز آرای مشابه صادره از دیوان عدالت اداری، بیانگر آن است که اولاً، دیوان مصوبات شورای عالی هماهنگی را از قسم مقررات دولتی نمی‌داند؛ زیرا برای اعتباربخشی به بخش نامه وزیر صمت و بانک مرکزی، منبع اختیار حاصله برای وی جهت صدور بخش نامه را مصوبۀ شورای عالی هماهنگی می‌داند که نشان می‌دهد شأنی حداقل هم‌عرض قوانین موضوعه

۱. دادنامه شماره ۱۰۹- ۱۰۱۰۸-۰۶۰۹۰۹۷۰۹۹۷۰۹۹۰ هیئت تخصصی به تاریخ ۹۹/۳/۲۴، قابل دسترسی در: <https://divan-edalat.ir/nht-detail/13169>

۲. بخش نامه شماره ۹۷/۳۱۸۱۷۵ به تاریخ ۱۳۹۷/۹/۱۱ بانک مرکزی قابل دسترسی در: <https://www.cbi.ir/simplelist/17741.aspx>

۳. دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۹۰۹۹۷۰۹۹۰ هیئت تخصصی به تاریخ هشتم تیر ۱۳۹۹.

برای مصوبات شورای مذکور قائل است و ثانیاً، معتبر دانستن صلاحیت ورود شورای عالی به وضع مقرراتی خلاف قانون نشان می‌دهد این شورا و مصوبات آن از موقعیتی فراتر از مجلس و قوانین مصوب آن برخوردار است. ثالثاً، از متن رأی صادره از سوی دیوان چنین برمی‌آید که گویی نوعی تردید و ابهام در خصوص اصل صلاحیت این شورا وجود دارد و لذا دیوان برای موجه کردن و مشروعیت‌بخشی به مصوبه مورد بحث، قید «به تأیید مقام رهبری» رسیدن را اضافه کرده و آن را مستند به اختیارات حاصله از اصل ۵۷ قانون اساسی دانسته که بیانگر فعالیت قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه است.

۳. حکم حکومتی: قانون اساسی هیچ‌کجا از نهادی تحت عنوان حکم حکومتی یاد نکرده است، اما توصیف نهادی چون شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که هیچ سابقه‌ای در قانون اساسی نداشته و تشکیل آن با نظر و دستور مقام رهبری صورت گرفته است، جز از طریق توجه به مبانی و مفاهیم مندرج در نظریه ولایت مطلقه فقیه شدنی نیست. احکام حکومتی یا احکام ولایی به‌طور خلاصه احکامی هستند که ولی فقیه، در دو بخش مباحات (منطقه الفراغ شرع) و نیز صدور دستور خاص به اجرای احکام اولیه یا ثانویه صادر می‌کند. این احکام ناشی از اختیارات عام ولی فقیه در اداره جامعه است و بر اساس آن، وی می‌تواند حسب مورد و جهت حفظ نظام و تأمین مصالح اجتماعی در خصوص صدور این نوع از احکام اقدام کند.^۱ صرف‌نظر از رویکرد تجویزی و هنجاری، اتخاذ رویکردی توصیفی در تحلیل مآوقع جریانات منتج به شکل‌گیری این شورا و نهادهای مشابه، نشان می‌دهد به هر صورت پذیرش ولایت مطلقه فقیه به این معناست که وی جایگاهی فراتر از قانون اساسی دارد. به نظر می‌رسد بر اساس آنچه در عمل روی داده، در صورتی که تشخیص مقام رهبری، س محدود کردن اختیارات یا تعطیل کردن موقت برخی صلاحیت‌های قوا باشد، این امر ممکن است. با توجه به اینکه بررسی‌ها نشان داد مصوبات شورای عالی هماهنگی سران قوا، مصداق قواعد لازم‌الاجرای صریحاً مقرر در قانون اساسی یعنی قانون موضوعه مجلس و نیز آیین‌نامه‌های دولتی نیست، لذا

۱. ارسطو، محمدجواد، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ تأملاتی در فقه سیاسی و مبانی فقهی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجد ۱۳۹۸، ص ۲۵۱-۲۷۲.

بر اساس دلالت‌های عملی و نظری ولایت مطلقه فقیه در اصل ۵۷ قانون اساسی، می‌توان تشکیل شورای عالی هماهنگی و مصوبات آن را مصداق احکام حکومتی دانست. پذیرش این رویکرد در تحلیل مصوبات شورای عالی هماهنگی متضمن آثار و توالی نامطلوبی است که در بخش‌های بعدی مقاله به آن پرداخته شده است. در اینجا باید اجمالاً اشاره کرد که پذیرش چنین وضعیتی در حقوق اساسی یک کشور به معنای از کار انداختن سازوکار نظارت و تعادل و نیز آثار مطلوبی است که تفکیک قوا و عدم تمرکز قدرت در یک نهاد سیاسی می‌تواند در یک نظام سیاسی داشته باشد.

۴. نظارت‌پذیری مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در

دیوان عدالت اداری: مطابق اصل صد و هفتادوسوم قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم به آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تشکیل شده است؛ در واقع نظارت دیوان عدالت اداری به‌مثابه رکنی قضایی و بی‌طرف، عالی‌ترین شکل نظارت در سیستم نظارت و تعادل تلقی می‌شود که طی آن و بر اساس اصل سلسله‌مراتب قوانین و مقررات، هرگونه مقررۀ خلاف قانون، الزاماً باید از سوی دیوان عدالت ابطال و ملغی‌الاثرا شود. بنابراین لازم است قابلیت نظارت دیوان عدالت اداری بر مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا از نزدیک‌تر مورد بررسی قرار گیرد. لازم به ذکر است بر اساس آنچه از مفاد اصل مورد اشاره در قانون اساسی و نیز مواد مرتبط در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری برمی‌آید، به نظر می‌رسد اصل بر صلاحیت دیوان در رسیدگی به دادخواست مغایرت با قانون کلیه مصوبات (اداری) است؛ مگر آنچه استثنا شده باشد (نظیر مصوبات شورای عالی امنیت ملی یا مجلس خبرگان رهبری مذکور در تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان).^۱ لذا خروج یکی از مقررات از نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، نیازمند دلیل است.

یکی از دادنامه‌هایی که دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۸ و در قالب «قرار» صادر کرده است، تحقیقاً می‌تواند پاسخ‌گوی سؤال ما در خصوص نظارت‌پذیری مصوبات این شورا در دیوان

۱. امامی، محمد، سلیمانی، مهستی، ضوابط تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، ص ۲۹.

عدالت اداری باشد. در پی شکایت شخصی به هیئت عمومی دیوان عدالت، موضوع بر اساس ماده ۸۵ دیوان که بیان می‌دارد «در مواردی که به تشخیص رئیس دیوان، رسیدگی به درخواست ابطال مصوبه موضوعاً منتفی باشد، مانند موارد استرداد درخواست از سوی متقاضی یا وجود رأی قبلی دیوان در مورد مصوبه، رئیس دیوان قرار رد درخواست را صادر می‌کند...»، ریاست دیوان، شکایت را به معاون قضایی ارجاع کرده است. از شرح گردش کار پرونده و اشاره آن به ماده ۸۵ برمی‌آید که دادخواست ابطال این مصوبه پیش از این نیز به دیوان ارائه شده است که متأسفانه از این سوابق مستندی در دست نیست. اما متن قرار صادره خود می‌تواند در روشن شدن موضع دیوان عدالت اداری و استدلال‌های قابل توجه آن در این خصوص راهگشا باشد. در متن قرار صادره آمده است:

«... نظر به اینکه مقام معظم رهبری در بیانات به تاریخ ۹۸/۸/۲۶، با اشاره به اینکه مصوبات شورای مذکور به پشتوانه کارشناسی متکی است، حمایت خود را از مصوبه اعلام و بر اجرای آن تأکید کردند؛ بنابراین، موضوع از مصادیق مقررات احصاشده در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری محسوب نمی‌شود و موجبی برای رسیدگی در هیئت عمومی وجود ندارد و به استناد ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قرار رد دادخواست صادر و اعلام می‌شود. قرار صادره قطعی است.»^۱

وجود ابهامات فراوان در خصوص جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و نیز مصوبات آن، به‌نحو روشنی در قرار مختصر صادره از دیوان عدالت اداری خود را به نمایش گذاشته است؛ اولاً، دیوان با توجه به همین ابهامات در خصوص شورای مذکور، با اشاره به تأییدات مقام رهبری در خصوص مصوبه مربوطه تلویحاً در استقلال و ماهیت قانونی آن تردید کرده است و در واقع آن را به جهت وجود تأیید و تأکید رهبری بر اجرا، به رسمیت شناخته و شکایت را رد کرده است. ثانیاً، اشاره به بیانات شفاهی مقام رهبری برای قانونیت بخشی به مصوبه‌ای از یک نهاد ظاهراً قانون‌گذار نیز با منطق حقوقی سازگاری ندارد. مصوبه، اگر خود قانونی باشد، باید مبنای آن به‌روشنی بیان شود؛ اگر مستظهر به تأیید رهبری نیز باشد، مبنای آن باید تبیین شود که از نوع احکام حکومتی یا سایر مفاهیم قانونی مشابه تلقی می‌شود. در غیر این

۱. دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۳۳۱۱ به تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۹ صادره از سوی معاون قضایی دیوان عدالت اداری.

صورت، معنا و مصادیق «منابع حقوق و قانون» (اعم از مصوبات مجلس، آیین‌نامه‌های دولتی و ...) روشن است و طبعاً صرف قول شفاهی رهبری بر تأیید یک امر نمی‌تواند منبع حقوق تلقی شود. در خاتمه این بند باید اشاره کرد که در کنار نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مصوبات این شورا، می‌توان از اشکال دیگر نظارت، نظیر نظارت عامی که شورای نگهبان از حیث مغایرت با اصول قانون اساسی و احکام شرع دارد (موضوع اصل ۹۱ قانون اساسی) سخن به میان آورد. با توجه به اینکه قانون اساسی رویه بررسی مصوبات مجلس از سوی قانون اساسی را پیش‌بینی کرده است، در خصوص نهادهایی مثل شورای عالی هماهنگی که به نظر می‌رسد مصوباتی با ماهیتی فراقانونی و به پشتوانه تأیید مقام رهبری را به اجرا می‌گذارند، چه در مقام تحلیل حقوقی و چه در عمل، این مصوبات در شورای نگهبان مورد بررسی و تطبیق با قانون اساسی و شرع قرار نمی‌گیرند. اساساً منطق تشکیل چنین نهادهایی نیز که در واقع برای اتخاذ تدابیر فوری با اختیار نقض قوانین و مقررات جاری شکل یافته‌اند، بیانگر همین نظارت‌ناپذیری مصوبات آن است.

۴. نگاه انتقادی به تشکیل شورا و مصوبات آن در نسبت با مبانی نظارت و تعادل

بر اساس مباحثی که تاکنون در خصوص شرایط تأسیس شورای عالی هماهنگی و نیز ماهیت مصوبات آن مطرح شد، تشکیل این شورا و اقدام آن به صدور مصوبه، از زاویه مفهوم نظارت و کنترل و خصوصاً مبانی این مسئله، قابل ارزیابی انتقادی به نظر می‌رسد. به اعتقاد حقوق‌دانان اساسی، مفهوم نظارت دارای دو رکن مهم و تکمیل‌کننده یکدیگر است: اول، حکومت قانون و دوم، تفکیک قوا. این دو در واقع عناصر پیشینی و مؤلف نظارت هستند. لذا صحبت از نظارت تنها در صورت امان نظر و تأمین این دو مسئله در یک نظام حقوقی معنا دارد و نظام حقوق اساسی بدون توجه به این دو، ناقص و ناکارآمد خواهد بود. این دو اصل، چنان‌که پیش‌تر بیان شد، مکمل یکدیگر هستند. با تدوین قانون اساسی، امور عمومی بر اساس قواعد کلی، روشن و از پیش‌گفته و معطوف به آینده جریان پیدا می‌کند. اما با توجه به اینکه وجود قوانین و حکومت آن‌ها برای تحقق عدالت اجتماعی و جلوگیری از انحصار و اقتدارگرایی کافی نیست، اصل تفکیک قوا برای جلوگیری از تمرکز قدرت در یک بخش از شبکه قدرت به میان می‌آید تا مانع

استبداد شخصی و گروهی شود.^۱ با توجه به اینکه لازم است این دو مفهوم مهم و بنیادین در عمل به درستی اجرا شود، سامانه «کنترل و نظارت»^۲، نتیجه عملی این دو به نظر می‌رسد. بر این اساس، لازم است هر یک از نهادهای دخیل در حاکمیت بتواند با شرایط مقرر، حدود اختیارات و صلاحیت‌ها و نیز عملکرد بخش دیگر را بازبینی و کنترل کند، زیرا قوانین حاکم بر اساس اصل حکومت قانون و نیز قوای ذی‌صلاح در مقام عمل به قانون و تفسیر آن، مستعد سوءاستفاده و نیل به تعدی به اصول حکومت قانون و تفکیک قوا هستند:

۱. هرچند به نظر می‌رسد مستمسک توجیهی تشکیل شورای مورد بحث و نیز نهادهای نظیر آن، بروز وضعیت‌های اضطراری و استثنایی نظیر جنگ و تحریم است، اما استفاده نکردن از سازکار اصل ۷۹ قانون اساسی که شرایط قانونی برقراری و تمدید وضعیت‌های استثنایی را ولو به‌نحوی نسبتاً مجمل و بدون بیان اختیارات قانونی دولت در این شرایط بیان کرده است، ضمن متروک کردن این اصل مهم که سابقه مفهومی و تجربی روشنی در حقوق اساسی کشورهای مختلف دارد،^۳ اختلالات غیرقابل اغمازی را از زاویه مفهوم نظارت در نظم حقوق اساسی کشور به وجود آورده است. برای ایضاح بهتر موضوع باید بیان داشت که تأسیس شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن، خلاف مبانی نظارت یعنی حکومت قانون و تفکیک قواست. در نظم سیاسی و نهادی مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیارات تصمیم‌گیری قوا کلاً یا جزئاً از قابلیت نظارت و بازبینی از سوی قوه یا نهادی دیگر برخوردار است. به‌طور مثال، مصوبات مجلس از حیث مطابقت با قانون اساسی، در شورای نگهبان بازبینی می‌شود. همچنین، مقررات دولتی نظیر آیین‌نامه‌ها، از حیث مطابقت با قوانین عادی، علاوه بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری، مورد نظارت رئیس مجلس نیز قرار می‌گیرد. بر این اساس، نوعی نظارت و تعادل نسبی در حقوق اساسی ایران پیش‌بینی شده است. این در حالی

۱. راسخ، محمد، **نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی**، تهران: دراک، ۱۳۹۸، ص ۲۸-۲۹

2. Check and balance

3. For instance: 1-France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008, see article 16,35,36, available at:

https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en

2- Basic Law for the Federal Republic of Germany (Last amended on 28 March 2019), available at: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

است که بررسی‌های انجام‌شده در مباحث قبلی این مقاله خصوصاً در آرای صادره از دیوان عدالت اداری نشان داد مصوبات شورای عالی هماهنگی، به‌طور کلی خالی از مبانی نظارت است؛ مصوبات این شورا نه مانند قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، از حیث تطابق با قانون اساسی ذیل نظارت دادرسی اساسی (شورای نگهبان) قرار دارد و نه دیوان عدالت اداری می‌تواند آن را با قوانین موضوعه تطبیق دهد و بر آن نظارت کند. لذا مصوبات این شورا کاملاً نظارت‌گریز و مغایر با اهداف حکومت قانون و تفکیک قوا به‌منزله مبانی نظارت به نظر می‌رسد. مصوبات شورای مورد بحث، در صورت عدم اصلاح ساختاری و کارکردی این نهاد، به سرنوشت مصوبات نظارت‌ناپذیر شورای عالی انقلاب فرهنگی دچار خواهد شد.

۲. هرچند شورای عالی هماهنگی با حضور رئیس مجلس و رؤسای برخی کمیسیون‌های آن تشکیل می‌شود و اقدام به تصمیم‌گیری می‌کند، در عمل، تأسیس چنین نهادی که صلاحیت وضع مقررات و هنجارهایی لازم‌الاجرا و قدر متیقن، هم‌شأن قوانین مصوب مجلس را داراست، چیزی جز وضع محدودیتی فراتر از آنچه اصول قانون اساسی برای امر تقنین مجلس برشمرده و نوعی تعطیلی نسبی قوه قانون‌گذاری به نظر نمی‌رسد. مؤید این نکته این است که طبیعتاً اعطای اختیارات به چنین نهادی به‌منزله ممکن نبودن ورود مجلس شورای اسلامی به قانون‌گذاری در این حوزه است، شاهد مثال عینی، آنکه این مسئله از دید نمایندگان وقت مجلس یازدهم شورای اسلامی نیز مغفول نماند. و ایشان طی نامه‌ای در مردادماه ۱۳۹۹ به رئیس مجلس خواستار پیگیری وی در خصوص نظام‌نامه شورای عالی هماهنگی شده و دغدغه خود را در خصوص حذف تلویحی مجلس از فرایندهای تصمیم‌گیری در کشور اعلام کردند.^۱

۱. از متن نامه: «... به نظر می‌رسد جز مواردی که در سطح هماهنگی رویکردها و تدابیر سه قوه قابل طرح است یا مجوزهای مصدافی برای یک مورد تحریمی خاص، نیازی به مصوباتی که می‌تواند با قید فوریت مسیر قانونی خود را در مجلس شورای اسلامی طی کند، باقی نمی‌ماند و ضروری است مسیر آغاز تصمیمات کلان به مدار معمول خویش بازگردد. مزیت مسیر مجلس شورای اسلامی آن است که هم مجال شنیدن نظرات کارشناسی و نقدهای پیش از تصویب فراهم‌تر است و هم پاسخ‌گویی و نظارت برای مرحله پس از تصویب. متأسفانه طی هفته‌های اخیر شاهد هستیم که حتی در شرایط عادی دولت اصرار دارد تا نیازهای قانونی خود را از طریق شورای عالی پیش ببرد و عملاً نقش تقنینی و نظارتی مجلس را نادیده بگیرد. این رویه، ضمن آنکه مغایر قانون است، این»

از متن این نامه نیز برمی‌آید که دغدغه غلبه استثنا (تصمیم‌گیری و قانون‌گذاری با اختیارات ویژه از سوی نهادی غیر از پارلمان) بر اصل (روال عادی قانون‌گذاری در کشور) مورد توجه نمایندگان قرار گرفته است؛ زیرا نهادی که حداکثر باید به صورت موردی و فوق‌العاده و در مسائل فوری و ضروری تصمیم‌گیری کند، به سمت تبدیل شدن به نهادی موازی یا حتی بالاتر از مجلس، در حال حرکت است. باید در اینجا اشاره کرد که هرچند چالش قاعده و استثنا در نظریه مشروطه، کماکان مورد بحث است و به‌زعم برخی نویسندگان به لحاظ حقوقی لاینحل باقی مانده و افق نهایی بحث را باید نه در نظام حقوقی (صوری) مشروطیت، بلکه در ذیل مفهوم قانون اساسی ماهوی (نظام واقعی مشروطه) جست‌وجو کرد^۱، لکن در خصوص نظام حقوق اساسی داخلی ایران و در موضعی از بررسی مسئله که ما در آن قرار داریم، تلاش برای برقراری حداقل تضمینات شکلی، می‌تواند مبدأ تغییرات مثبت باشد.^۲

۳. اجمالاً و با استمداد از ادبیات برخی صاحب‌نظران، ریشه‌های نظری و تاریخی این چالش در نظام حقوق اساسی کشور را می‌توان ناشی از «شکاف پارادایمی» و تأخیر در تأیید نهادها و مفاهیم جدید در کشور دانست که به‌نوبه خود منجر به عدم استقرار کامل مشروعیت نهادهایی چون قانون، مجلس، نمایندگی و تفکیک قوا و نیز ابهام در اعتماد به آن‌ها در اداره کشور و النهایه موازی‌سازی و موازی‌کاری شده است.^۳ به‌علاوه، تشکیل

→ نگرانی را تشریح می‌کند که تصمیمات اخذشده از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نباشد و تبعات سنگینی را برای اقتصاد کشور به بار آورد که نمونه آن را در تصمیم به افزایش قیمت بنزین در آبان ماه ۱۳۹۸ شاهد بودیم.»

قابل دسترسی در خبرگزاری مجلس شورای اسلامی: <https://www.icana.ir/Fa/News/4535829>

۱. لاکلین مارتین، ترجمه محمد راسخ، **نظریه مشروطه (درآمدی بر مبانی حقوق عمومی)**، مجله مجلس و راهبرد، تابستان ۸۶، شماره ۵۶، ص ۱۷۶ تا ۱۷۸.

۲. مسئله لزوم رعایت صلاحیت‌های ذاتی هر یک از قوا و عدم تداخل عملکرد شوراهای عالی با این صلاحیت ذاتی، در بند ۱۴ «سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری» نیز مورد تصریح قرار گرفته است. در این سیاست‌ها، «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی» مورد تأکید قرار گرفته است. لکن از آنجا که تشکیل برخی از این نهادها -چنان‌که در این مقاله به آن اشاره شد- با توصیه و تأکید مرجع عالی وضع همین سیاست‌ها صورت گرفته است، رعایت و اجرایی شدن این سیاست‌ها در عمل دشوار به نظر می‌رسد.

۳. برای تفصیل بیشتر رک: فیرحی، داود، **دولت مدرن و بحران قانون چالش قانون و شریعت در ایران معاصر**، تهران: نی، ۱۴۰۰، فصل دوم.

شورای مورد بحث به شرح بند اول و دوم با اصل تفکیک قوا سازگار به نظر نمی‌رسد. به نظر نگارنده، یکی از دلایل تشکیل این نهاد و نهادهای مشابه در سازوکار اداره کشور بعد از انقلاب اسلامی، تصور و ذهنیت غلطی است که در خصوص تفکیک قوا در حاکمیت جمهوری اسلامی وجود دارد. از میل به تجمیع قوای سه‌گانه و تصمیم‌سازی و مقررہ‌گذاری خارج از ریل مقرر در قانون اساسی، به نظر می‌آید ذهنیت درستی درباره تفکیک قوا وجود ندارد. غرض از تفکیک قوا حتی در حالت نسبی بودن آن، تقسیم حاکمیت به سه شعبه هم‌عرض نیست که با تجمیع مجدد آن‌ها در یک نهاد، مصوبه خروجی قابلیت الزام و اثربخشی بیش از روال عادی قانون‌گذاری در مجلس یا حسب مورد دولت داشته باشد. به تعبیر توماس هابز، تقسیم حاکمیت به تزلزل و فروپاشی آن منجر می‌شود. تفکیک قوا توزیع قدرت ضمن یکپارچگی اقتدار است.^۱ فلسفه تفکیک قوا آن است که امر تقنین، اجرا و قضا از یکدیگر به‌طور مطلق یا نسبی تفکیک شود. توجه به ماهیت واحد، تفکیک‌ناپذیر و انتقال‌ناپذیر حاکمیت^۲ نیز ذهن را به این نکته رهنمون می‌سازد که هر یک از قوا در امر محول شده به خود، دارای صلاحیت کافی است و تجمع قوای سه‌گانه جهت اتخاذ تدابیر شبه‌تقنینی، امری زائد و مضر به حال نظم حقوق اساسی کشور به حساب می‌آید.

۴. به اعتقاد برخی نویسندگان، یکی از اصول و شروط شکل‌گیری دولت مشروطه و حکومت قانون، حداقل در سطح شکلی که در قالب جنبش قانون اساسی‌گرایی قرن هجدهم نیز متجلی شده است،^۳ انتقال از حکمرانی شفاهی و عرفی به حکمرانی نوشته و مبتنی بر ساختارها و سازمان‌دهی از پیش معین است.^۴ در واقع، یکی از الزامات حکومت قانون آن است که تصمیمات بر اساس یک نظم از پیش معین و مکتوب بوروکراتیک اتخاذ و

۱. هابز توماس، ترجمه حسین بشیریه، **لویاتان**، تهران: نی، ۱۳۹۹، ص ۱۹۹-۱۹۸.

۲. ر.ک: طباطبایی، سیدجواد، پیشین، ص ۴۳.

۳. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۴۰ تا ۴۲.

۴. لاگلین مارتین، **مبانی حقوق عمومی**، تهران: نی، ۱۳۹۲، ص ۷۸ و نیز شریف‌شاهی، محمد، **بر بن مشروطیت نظریه دولت مشروطه و سرگذشت قانون اساسی در ایران**، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹، ص ۱۳۵.

منتشر شود. این در شرایطی است که شورای عالی هماهنگی سران قوا و مصوبات آن به کلی خارج از این نظم مکتوب، اولاً، بر اساس یک قول و دستور شفاهی شکل می‌گیرد، ثانیاً، سازوکار تصمیم‌گیری در این نهاد، عضویت در آن و نیز اعضای آن، پشت پرده ابهام و اجمال باقی می‌ماند و ثالثاً، مصوبات آن نیز برخلاف دیگر قوانین و مقرراتی که موجد تکالیف عام برای عموم جامعه هستند، از طریق روش‌های متعارف یا هر روش دیگری انتشار نمی‌یابد و در دسترس عموم قرار نگرفته و نمی‌گیرد.^۱ تکلیف قانونی مقرر در مواد ابتدایی قانون مدنی در خصوص انتشار قوانین، نه یک امر صوری و تشریفاتی زائد، بلکه لازمه‌ای شکلی است تا بر اساس آن اقتضائات مربوط به حکومت قانون به شرح پیش‌گفته رعایت شود. حال آنکه در خصوص مصوبات این شورا چنین لوازمی رعایت نمی‌شود و از این منظر محل ایراد جدی به نظر می‌رسد.

۱. راسخ، محمد، حق و مصلحت، مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش، تهران: نی، ۱۳۹۳، ص ۸۴.

نتیجه‌گیری

تجربه مکرر تشکیل نهادهای مشابه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، مؤید این معناست که نظام قانونی و سیاسی کشور برای وضعیت‌های استثنایی و شبه‌استثنایی، برنامه مدون قانونی ندارد. لذا در چنین شرایطی، سریع‌ترین و در دسترس‌ترین گزینه، تشکیل نهادی اجماعی است که کارکردهای از پیش معین نهادهایی چون مجلس، دیوان عدالت اداری و حتی شورای نگهبان را دچار اختلال می‌کند، کنار می‌گذارد و در نتیجه، نظم حقوقی موجود را به هم می‌زند. تکرار در تشکیل چنین نهادهایی موجب می‌شود مفهوم قانون جایگاه خود را به‌مثابه هنجاری که نظم اجتماعی را شکل می‌دهد و حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان را تضمین می‌کند، از دست بدهد و رأی و برداشت شخصی جایگزین آن شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

۱. قانون اساسی در اصل ۷۹، با محوریت پیش‌بینی محورهای کلی وضعیت‌های اضطراری در کشور و نیز شکل اداره کشور در مدت برقراری وضعیت اضطراری با واگذاری اختیارات به قوه مجریه در عین مسئول دانستن آن اصلاح شود. همچنین، در برقراری این وضعیت‌ها با توجه به محدودیت‌های فعلی اصل ۷۹، به‌جای تشکیل نهادهای موازی از ظرفیت‌های بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز می‌توان استفاده کرد.

۲. با توجه به دشواری قانونی فرایندی اصلاح قانون اساسی، با استفاده از ظرفیت قانون عادی، قانونی عادی با موضوع انواع وضعیت‌های اضطراری، حقوق و اختیارات ناشی از آن، حقوق و آزادی‌های قابل تعلیق و محدودیت و نیز وضع ضمانت اجراهای مشخص در خصوص مصوبات ناشی از آن و همچنین، جزئیات لازم در خصوص نظام اداری-مالی کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد تا نظام حکمرانی کشور در بحران‌هایی که اقتضای زندگی در دنیای کنونی و خصوصاً موقعیت خاص جمهوری اسلامی ایران است، با چالش‌هایی پیش از این مواجه نشود و حقوق عمومی و بنیادین شهروندان نیز در پناه حاکمیت قانون محفوظ و برقرار بماند.

۳. در چارچوب پیشنهادی برای چشم‌اندازی کوتاه‌مدت و اصلاحی اولیه، پیشنهاد می‌شود حداقل تشریفات مهم شکلی نظیر انتشار رسمی مصوبات این شورا انجام پذیرد و نیز سازوکاری برای نظارت بر این مصوبات در نظر گرفته شود. به‌علاوه، ضروری است بدو

تصمیم‌گیری‌های این شورا به موارد استثنایی و نه عموم مسائل جاری کشور محدود شود تا جایگاه مجلس شورای اسلامی به‌مثابه مجرای اصلی قانون‌گذاری در کشور محفوظ بماند.

در پیش‌بینی ترتیبات جدید جهت شناسایی و برقراری وضعیت‌های اضطراری، باید مسئولیت اداره کشور و تصمیم‌گیری در خصوص آن به قوه مجریه واگذار شود و برخلاف رویه فعلی، سایر قوا، خصوصاً قوه قضائیه به‌منزله قوه‌ای غیرسیاسی از فرایند تصمیم‌گیری و اجرا برکنار بماند و به نقش‌های اصلی خود بازگردند. این امر علاوه بر اینکه به بهبود اداره کشور در وضعیت‌های استثنایی و همچنین پرداخت هر قوه به امر تخصصی خود کمک می‌کند، بستری است تا مسئولیت تصمیم‌گیری‌ها و پاسخ‌گویی در قبال این تصمیمات و نیز نظارت بر آن‌ها هر چه بیشتر تسهیل شود و انتظام پیدا کند.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

کتاب‌ها

۱. ارسطو، محمدجواد، *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ تأملاتی در فقه سیاسی و مبانی فقهی قانون اساسی ج.ا.ایران*، تهران: مجد ۱۳۹۸.
۲. امامی محمد، استوار سنگری کوروش، *حقوق اداری (جلد دوم)*، تهران: میزان، ۱۳۹۳.
۳. جونز، ویلیام توماس، ترجمه علی رامین، *خداوندان اندیشه سیاسی*، جلد دوم، قسمت اول، تهران: امیرکبیر، ۱۳۹۴.
۴. راسخ، محمد، *حق و مصلحت مقالاتی در فلسفه حقوق، فلسفه حق و فلسفه ارزش*، تهران: نی، ۱۳۹۳.
۵. راسخ، محمد، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: دراک، ۱۳۹۸.
۶. شریف شاهی، محمد، *بر بن مشروطیت نظریه دولت مشروطه و سرگذشت قانون اساسی در ایران*، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹.
۷. طباطبایی، سیدجواد، *تاریخ اندیشه سیاسی جدید در اروپا، جلد نخست: از نوزایش تا انقلاب فرانسه، دفتر سوم: نظام‌های نوآیین در اندیشه سیاسی*، تهران: مینوی خرد، ۱۳۹۵.
۸. فیرحی، داوود، *دولت مدرن و بحران قانون چالش قانون و شریعت در ایران معاصر*، تهران: نی، ۱۴۰۰.
۹. قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۱۰. لاک، جان، ترجمه حمید عضدانلو، *رساله‌ای درباره حکومت*، تهران: نی، ۱۳۹۹.
۱۱. لاگالین مارتین، *مبانی حقوق عمومی*، تهران: نی، ۱۳۹۲.
۱۲. موحد، محمدعلی، *در هوای حق و عدالت از حقوق طبیعی تا حقوق بشر*، تهران: کارنامه، ۱۳۹۶.

۱۳. هابز توماس، ترجمه حسین بشیریه، *لویاتان*، تهران: نی، ۱۳۹۹.

مقاله‌ها:

۱۴. امامی، محمد، سلیمانی، مهستی، *ضوابط تشخیص دعوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری*، مجله حقوقی دادگستری، تابستان ۱۳۹۲، شماره ۸۲، ص ۹-۳۸.
۱۵. جاوید محمدجواد، نامی محسن، *جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، پژوهش‌نامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۵-۲۸.
۱۶. حسینی، سیدمحمد و همکاران، *بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی*، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۹۴، ص ۱۸۹-۲۱۴.
۱۷. زارعی محمدحسین و همکاران، *شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا*، فصلنامه مطالعات حقوقی، پاییز ۱۳۹۸، شماره ۳، ص ۱۰۵-۱۴۱.
۱۸. سلطانی سیدناصر، *شورای عالی انقلاب فرهنگی؛ نمونه‌ای از یک اصل نانوشته قانون اساسی؟*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۱۳۹۱، ص ۱۴۶۳-۱۴۸۵.
۱۹. لاگلین مارتین، ترجمه محمد راسخ، *نظریه مشروطه (درآمدی بر مبانی حقوق عمومی)*، مجله مجلس و راهبرد، تابستان ۸۶، شماره ۵۶، ص ۱۴۵-۱۸۶.
۲۰. مقدسی، مهدی، اکبری، احسان، *جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام حقوق اساسی ایران*، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، زمستان ۱۳۹۶، شماره ۴، ص ۸۷۳-۸۹۳.

(ب) منابع انگلیسی

21. Locke j. **Second treatise of government**, available at: <https://english.hku.hk/staff/kjohnson/PDF/LockeJohnSECONDTREATISE1690>.
22. **Basic Law for the Federal Republic of Germany** (Last amended on 28 March 2019), available at <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
23. **France's Constitution of 1958 with Amendments through 2008**, available at: https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en