

## بررسی تحلیلی ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

سید محمد حسینی \*

مهناز بیات کمیتهی \*\*

مهدی بالوی \*\*\*

تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۴/۰۹

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۹/۰۵

### چکیده

ماهیت مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در نظام حقوقی، همواره ذهن برخی را به خود مشغول داشته و بحث در خصوص ماهیت و جنس مصوبات این نهاد همچنان محل بحث است. بر این اساس، پرسش اصلی این است که آیا مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از نوع سیاست‌گذاری است یا قانون‌گذاری و یا مقررہ‌گذاری؟ با توجه به اینکه (۱) سیاست‌گذاری تحت لوای حاکمیت قانون معنا می‌یابد، و (۲) قانون‌گذار دانستن شورای عالی متضمن نفی صلاحیت انحصاری مجلس در امر تقنین است، و همچنین (۳) اعمال اختیار مقررہ‌گذاری بنابر صلاحیت‌های اعطاشده قابل توجیه است. بعید به نظر می‌رسد که بتوان مصوبات این نهاد را تحت این سه عنوان نام‌گذاری کرد و برای آن‌ها اثری حقوقی متصور شد. در این نوشتار کوشیده‌ایم با نگاهی به تعاریف موجود در مورد سه عمل یادشده و از منظری سلبی، عدم قابلیت انطباق این مفاهیم بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را با استناد به مصوبات این نهاد نشان دهیم.

### کلیدواژگان:

سیاست‌گذاری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، صلاحیت، قانون‌گذاری، مقررہ‌گذاری.

---

\* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی

Mohammad.hosseini4313@gmail.com

\*\* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسندهٔ مسئول)

M.bayatkomitki@gamil.com

\*\*\* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)

Mahdibalavi@ut.ac.ir

## مقدمه

با تأسیس «ستاد انقلاب فرهنگی» در سال ۱۳۵۹ از سوی رهبر انقلاب و تغییر نام به «شورای عالی انقلاب فرهنگی»، در کنار تغییرات ساختاری و تغییر در گستره وظایف از سال ۱۳۶۳، این نهاد در طول سال‌های فعالیت خود ضوابط فراوانی را در حوزه‌هایی مختلف و گوناگون وضع کرده است.<sup>۱</sup> بر همین اساس و با توجه به گستردگی حوزه فعالیت‌های شورا و عدم شفافیت در خصوص ماهیت مصوبات این نهاد، بیش از پیش لازم است که به تبیین ماهیت این مصوبات پرداخت. دست کم از دو منظر می‌توان فایده این بحث را نشان داد: نخست، امکان یا امتناع نظارت بر مصوبات شورا و دوم، امکان یا امتناع استناد به این مصوبات. در خصوص فایده نخست، به اعتقاد برخی از نویسندگان و به تبعیت از نگرش سنتی حاکم بر نظام حقوقی فرانسه، اعمال سیاسی، تقنینی، مسائل دارای ماهیت خاص<sup>۲</sup> و دارای حساسیت سیاسی<sup>۳</sup>، قابلیت بازنگری

۱. به منظور آشنایی با حوزه‌هایی که شورا در آن‌ها به وضع ضابطه پرداخته است، نک: حسینی، سید محمد، «قلمرو صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی و نظارت بر آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛ به راهنمایی دکتر مهناز بیات کمیتکی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۶، صص ۳۲-۱۴.  
۲. در برخی از نظام‌های حقوقی، مسائلی همچون مسائل مرتبط با «امور خارجه»، «دفاع»، «امنیت ملی»، «معاهدات بین‌المللی»، «دفاع از تمامیت ارضی»، غیر قابل بازنگری قضایی‌اند.

See: Scott, D. & A. Felix, *Principles of Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 1997, pp. 46-60.

۳. برخی از این موضوعات در نظام حقوقی انگلستان عبارت‌اند از: «انحلال پارلمان»، «تعیین وزرا»، «اعطای نشان‌های دولتی»، «انعقاد معاهدات»، و «موضوعات مرتبط با روابط بین‌المللی».

See: Alder, J. *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4th Edition, New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 364.

قابل ذکر است در نظام حقوقی فرانسه نیز هرچند در گذشته تعدادی از اعمال دولت که دارای مینا و هدف سیاسی بودند خارج از کنترل قضایی قرار می‌گرفتند، اما در حال حاضر تنها اعمالی از شمول نظارت قضایی خارج می‌شوند که مربوط به روابط بین قوه مجریه و سایر نهادهای مذکور در قانون اساسی یا روابط بین‌المللی باشند. به عبارت دیگر، برخی از اعمال و اقدامات که از سوی مقامات عالی اداری و اجرایی انجام می‌شود، به دلیل ماهیتی که دارند، در صلاحیت رسیدگی شورای دولتی و دیوان‌های اداری قرار نمی‌گیرند. برای مطالعه در این خصوص، نک: کاسز، ساینو، **شکل‌گیری حقوق اداری**، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: شهرداد، چاپ دوم، ۱۳۹۶، ص ۷۹؛ زارعی، محمدحسین، «جزوه حقوق اداری تطبیقی»، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بی‌تا، صص ۶-۵۵.

به اعتقاد برخی از حقوق‌دانان نیز «[...] در رژیم‌هایی که مبتنی بر اصل حاکمیت قانون است، منطقی نیست که شماری از اعمال دولت به عنوان اینکه جزء اعمال حکومتی و سیاسی است و مصلحت دولت ایجاب می‌کند، از نظارت قضایی و سرانجام از حکومت قانون مستثنی باشند.» به نقل از: طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری تطبیقی**، تهران: سمت، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۹۴.

قضایی ندارند. حال اگر ماهیت مصوبات شورای عالی را همانند ماهیت اعمال سیاسی و یا تقنینی بدانیم، طبعاً امکان بازنگری قضایی از سوی دیوان عدالت اداری هم منتفی خواهد شد. در خصوص فایدهٔ دوم نیز این امکان وجود دارد که اگر با تفسیری موسع از واژهٔ "دولت" (مندرج در اصل ۱۷۰)، ماهیت این مصوبات را از جنس آیین‌نامه و مقررر بدانیم، قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای مصوبات خلاف قانون یا مقررات اسلامی که شورا وضع کرده، امتناع کنند. بنابراین، به گمان ما بررسی ماهیت مصوبات شورای عالی، در حداقلی‌ترین فرض، دو فایدهٔ اساسی پیش‌گفته را با خود به همراه خواهد داشت. بر این اساس، در این نوشتار می‌کوشیم با اتکا بر مصوبات این نهاد به این سؤالات پاسخ دهیم که: (۱) ماهیت اعمال سیاسی، تقنینی و مقرررهای چیست؟ و (۲) آیا می‌توان ماهیت مصوبات شورای عالی را همانند ماهیت و جنس این سه عمل دانست؟

## ۱. سیاست‌گذاری

سیاست‌داری سه بُعد نهادی<sup>۱</sup>، فرایندمحور<sup>۲</sup> و هنجاری<sup>۳</sup> است. بعد نهادی به معنای جامعهٔ سیاسی<sup>۴</sup> است و حاکی از فعالیت‌هایی است که به وسیلهٔ نهادهای دولتی و غیردولتی در این جامعه انجام می‌شود؛ همانند فعالیت احزاب سیاسی، جنبش‌ها و نهضت‌های اجتماعی، رسانه‌های عمومی و غیره. بعد فرایندمحور به معنای علم سیاست<sup>۵</sup> است که مبین شکل‌گیری ارادهٔ سیاسی از مسیر کاربست قدرت اجتماعی است. در این معنا، معمولاً راه دستیابی به قدرت موضوع بررسی است. اما بُعد هنجاری که برابر اصطلاح "سیاست‌گذاری/خطمشی/اصول سیاسی"<sup>۶</sup> قرار می‌گیرد، حاکی از ایجاد ایده‌ها و آرمان‌های هنجاری است که بیانگر ارزش‌ها و موضوعات بنیادین یک جامعه برای دستیابی عملی به این ایده‌ها و آرمان‌هاست.<sup>۷</sup> در خصوص معنای اخیر، باید گفت

1. Institutional dimension
2. Process-related dimension
3. Normative dimension
4. Polity
5. Politics
6. Policy

۷. برای داشتن تصویری روشن از این مفاهیم، نک:

Cerar, M. "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 15(1), Article 3, 2009, pp. 20-1.

بنا بر تعریفی دیگر، Polity به معنای اجتماع (= Community) است. این اصطلاح از واژهٔ یونانی *polis* اقتباس شده است، و نه تنها به مفهوم دولت-شهر (= City state) اشاره دارد، بلکه اشکال دیگری از جوامع سیاسی نظیر ←

«مطرح ساختن چیزی به عنوان یک سیاست بدین معنی است که با اعطای اجازه‌ای رسمی به روندی عملی، تصمیمی رسمی اتخاذ شده است.»<sup>۱</sup> در این معنا، سیاست وسیله ارتباط بین نیت، اعمال و نتایج بهتر درک می‌شود. در سطح نیت که نشان‌دهنده موضع حکومت است، آنچه را که (حکومت) بخواهد، انجام می‌دهد. در سطح اعمال، سیاست در رفتار حکومت متجلی می‌شود و آن چیزی است که عملاً انجام می‌دهد. نتایج نیز ناظر بر پیامدهای عمل حکومت است.<sup>۲</sup> به نظر، آنچه در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مورد نظر است، همین معنای اخیر از سیاست است؛ یعنی ایجاد هنجار از طریق سیاست‌گذاری (= بعد هنجاری).

همچنین، «[...] موضوع اعمال سیاسی و حکومتی [...] تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی است که در جامعه، در سطح هیئت حاکمه مطرح می‌شود [...]».<sup>۳</sup> چنین اعمالی دارای ماهیت عمومی و غیر شخصی و ناظر بر موارد عام و کلی است که با توجه به مصالح عمومی تنظیم می‌شوند.<sup>۴</sup> از نگاه صاحب‌نظران علم مدیریت نیز ماهیت سیاست‌گذاری یا خط‌مشی عمومی این‌گونه تعریف شده است: «خط‌مشی‌های عمومی، اصولی‌اند که به وسیله مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند.»<sup>۵</sup>

→ دولت-ملت (= Nation state) و امپراتوری را نیز شامل می‌شود. اصطلاح Politics، نظریه و اقدامات مربوط به کشاکش قدرت در بین بازیگران موجود در اجتماع (= Polity) است که هسته اصلی نظام سیاسی (Political system) را شکل می‌دهد. اصطلاح Policy نیز بر تشکیلات طراحی‌شده در حوزه‌های اجتماعی مانند اقتصاد، محیط زیست، آموزش و...، از طریق تصمیمات مشترک الزام‌آور (سیاست‌گذاری Policy making) تأکید دارد. به نقل از:

Kaid, L.L. & C. Holtz-Bacha, *Encyclopedia of Political Communication*, Vol. 1, Los Angeles: Sage Publications, 2008, p. 621.

۱. هیوود، آندره، *مفاهیم کلیدی در علم سیاست*، ترجمه حسن سعید کلاهی و عباس کاردان، چاپ سوم، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۵، ص ۳۹.

۲. همان، صص ۳۹-۴۰.

۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چاپ هجدهم، ۱۳۹۱، ص ۵.

۴. برای مطالعه‌ای نسبتاً مبسوط در باب تفاوت عمل سیاسی و سایر اعمال مورد اشاره در متن، نک: موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری ۱-۲*، تهران: میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵، صص ۳۶-۴۰.

۵. الوانی، سید مهدی، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۰، ص ۲۲.

علم سیاست فراگیر است و مسائلی از قبیل ترجیحات و خواسته‌های گروه‌ها و افراد، چگونگی اتخاذ تصمیم‌گیری‌های جمعی و جایگاه این تصمیمات، اهرم‌های فشاری که بر تصمیم‌سازان تحمیل می‌شود، نصب و عزل مقامات عمومی، سیاست‌گذاری، و مسائل پرشمار دیگری از این دست، اموری‌اند که در این علم بررسی می‌شوند و به اعتقاد نویسندگان، قانون اساسی است که تنظیم‌کننده این فعالیت‌های سیاسی است و یکی از این فعالیت‌ها، تعیین شکل و شیوه فرایند تصمیم‌گیری‌هاست.<sup>۱</sup>

از آنچه تاکنون گفته شد، دریافتیم که: "سیاست‌گذاری یا روش ایجاد آن مقید به قیود قانون اساسی است". در تأیید این ادعا، به اعتقاد نویسندگان، سیاست بدون قانون موجودیتی ندارد؛ چرا که قانون سازنده سیاست و مقیدکننده آن، تحت عناوین و ارزش‌هایی چون عدالت و نظم اجتماعی، است.<sup>۲</sup> همچنین، نکته قابل توجه دیگر آن است که در اکثر نظام‌های حقوقی وظیفه سیاست‌گذاری یکی از وظایف دیرینه پارلمان‌ها (مجالس قانون‌گذاری) به شمار می‌آید،<sup>۳</sup> و یا در نظامی همچون نظام حقوقی انگلستان - که به دلیل تفکیک نسبی قوا، حاکمیت پارلمان و انتخاب اعضای کابینه از سوی پارلمان، برخی آن را "مجریه پارلمانی"<sup>۴</sup> نامیده‌اند - وظیفه سیاست‌گذاری با کابینه منتخب پارلمان است.<sup>۵</sup> بر این اساس، به جرأت می‌توان گفت اعمال صلاحیت در خصوص سیاست‌گذاری باید مبتنی بر تجویز قانون‌گذار و اجرای آن از طریق مرجع/ مراجع صالح قانونی باشد.

با این همه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، که نه قانون‌گذار است و نه مرجعی صلاحیت‌دار در اعطای صلاحیتی همچون سیاست‌گذاری است، به تفاریق خود را مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور

1. Baranger, D. & C. Murray, "System of Government", in *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Thomas Fleiner & et al. (eds.), London and New York: Routledge Handbooks, 2013, pp. 97-8.

2. Cerar, op. cit., pp. 22-3.

۳. برای مطالعه بیشتر در این باره، نک: وکیلان، حسن، *گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها*، راهبرد، ۲۱(۶۳)، ۱۳۹۱، ص ۲۷۶؛ زارعی، محمدحسین، *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۸۹، ص ۱۹.

4. Parliamentary executive

5. Scott & Felix, op. cit., p. 15.

می‌داند<sup>۱</sup> و مصوبات متعددی را تحت عنوان و محتوای سیاست‌گذاری از تصویب گذرانده است.<sup>۲</sup> همچنین در مواردی، به شوراهای وابسته و اقماری خود صلاحیت سیاست‌گذاری را در امور مختلف واگذار کرده است. به عنوان مثال، در ماده ۱ «آیین‌نامه شورای فرهنگ عمومی»، وظیفه این شورا را سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت فرهنگ عمومی کشور دانسته است<sup>۳</sup> و یا هدف از ایجاد شورای فرهنگی و اجتماعی زنان را در آیین‌نامه این شورا، سیاست‌گذاری در مسائل اجتماعی و فرهنگی زنان بیان کرده است.<sup>۴</sup> به هر روی، چنان‌که گفته شد، سیاست‌گذاری تحت لوای حاکمیت قانون است و از این منظر، اعطای صلاحیت سیاست‌گذاری نیز باید به وسیله قوانین مشخص شده باشد. بر همین اساس، شورای عالی را نمی‌توان نهادی سیاست‌گذار دانست و همین امر منجر به آن خواهد شد که به طریق اولی، سیاست‌گذاری‌های شوراهای تابع این نهاد نیز فاقد ماهیت حقوقی باشند.

## ۲. قانون‌گذاری

در نظام حقوقی ایران، قانون به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به شیوه‌ای مستقیم به تصویب می‌رسد (اصول ۵۸ و ۵۹).<sup>۵</sup> بنابراین، تمام مقرراتی که با شرایط مندرج در قانون اساسی از تصویب مجلس شورای اسلامی بگذرند قانون‌اند، ولی استقرار و اجرای آن‌ها منوط به تأیید شورای نگهبان - از نظر مخالفت نداشتن با قانون اساسی و شرع - و همچنین امضای رئیس‌جمهور است (اصول ۵۸، ۹۴ و ۱۳۲).

از منظری دیگر، برخی از حقوق‌دانان - با برشمردن ویژگی‌های قانون شبیه به آنچه که لان فولر در کتاب اخلاقیات قانون<sup>۶</sup> بر اصولی هشت‌گانه در تصویب قوانین تأکید دارد و این اصول را

۱. مصوبه جلسه ۴۰۹.

۲. مصوباتی تحت عنوان «اهداف و سیاست‌های ضوابط نشر کتاب»، «سیاست تحقیقاتی کشور»، «اصول سیاست فرهنگی کشور»، «سیاست‌های مقابله با تهاجم فرهنگی»، و مصوبات متعدد دیگری، نمونه‌هایی از این دست فعالیت‌های شورا هستند.

۳. مصوبه جلسه ۳۲۱.

۴. مصوبه جلسه ۴۰۰.

۵. کاتوزیان، ناصر، *مقدمه علم حقوق*، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ هفتاد و ششم، ۱۳۸۹، ص ۱۲۰.

6. The Morality of Law

«اخلاقیات درونی قانون»<sup>۱</sup> یا «اخلاقیاتی که قانون را میسر و ممکن می‌سازد»<sup>۲</sup>، معرفی کرده است - ویژگی‌های قانون را به دو دسته ویژگی‌های ذاتی و عرضی تقسیم کرده‌اند و ویژگی‌های ذاتی را آن دسته از وجوه ممیز و عناصر مقوم دانسته‌اند که بدون وجود آن‌ها اساساً قانون تشکیل نمی‌شود؛ اگر قاعده‌ای فاقد این ویژگی‌ها باشد از موقعیت قانون برخوردار نخواهد بود و کارکردهای ضروری یک قانون را انجام نخواهد داد. از جمله این ویژگی‌ها می‌توان به الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، معطوف به آینده بودن، مفید قطعیت بودن و از همه مهم‌تر، مصوب مرجع ذیصلاح بودن اشاره کرد.<sup>۳</sup> با بررسی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌توان به این نکته پی برد که عموم مصوبات این نهاد، فاقد برخی از ویژگی‌های فوق‌اند؛ ویژگی‌هایی که جزء ذاتی قانون دانستن یک قاعده‌اند. اینک به بررسی برخی از این ویژگی‌ها در قیاس با مصوبات شورای عالی خواهیم پرداخت.

## ۲.۱. الزام‌آور بودن

«قانون قاعده‌ای است برای عمل که به نحو قاهرانه و با پشتیبانی اقتدار سیاسی به اجرا در می‌آید. به عبارت دیگر، فرق قانون با دیگر هنجارهای رفتاری در این است که عدم پیروی از آن عکس‌العمل دستگاه حکومتی را به دنبال می‌آورد و حکومت اجرای قاعده حقوقی را تضمین می‌کند [...]». به تعبیر روسو، در صورتی که ضمانت اجرایی وجود نداشته باشد، قوانین در میان افراد بشر بی‌اثر خواهد بود و این به ضرر افراد عادل و به سود اشخاص شریر تمام خواهد شد.<sup>۴</sup> در باب ویژگی الزام‌آورانه قانون، رویکرد طرفداران پوزیتویزم حقوقی، همانند جرمی بنتام و جان آستین که بر «نظریه فرمان / دستور»<sup>۵</sup> یا «فرمان / دستور متکی به ضمانت اجرا»<sup>۶</sup> استوار است، و بر ضمانت اجرا و نیز بر اهمیت قدرت و اجبار در حقوق انگشت تأکید می‌نهد، از جمله

1. Internal morality of law

2. The morality that makes law possible

۳. به منظور بررسی تفصیلی این ویژگی‌ها، نک: راسخ، محمد، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۳۷-۲۷.

۴. همان، ص ۲۸.

5 Command theory

6 Command backed by a sanction

نظریه‌هایی است که الزام را جزء ذاتی قانون می‌داند.<sup>۱</sup> اجبار باید مطابق شرایطی معین، به شیوه‌ای مشخص و آن‌گونه که تنظیم‌کنندگان نخستین قانون اساسی یا مراجعی که این تنظیم‌کنندگان اختیاراتی را به آنها تفویض کرده‌اند باشد.<sup>۲</sup> از نگاه روبرت آلکسی نیز قانون دارای دو بُعد اساسی است که بدون وجود آنها، چیزی تحت عنوان قانون پدیدار نمی‌شود. این دو بُعد عبارت‌اند از: (۱) بعد ایدئال یا انتقادی<sup>۳</sup> و (۲) بعد واقعی<sup>۴</sup>؛ که عنصر سازنده بعد اخیر<sup>۵</sup> «الزام و اجبار»<sup>۶</sup> است. بر این اساس، در حقوق مدرن، قاعده حقوقی شکل فرامین آمرانه به خود می‌گیرد که با اتکای به تهدید مبتنی بر مجازات اجرا می‌شود.<sup>۷</sup>

بر اساس آنچه گفته شد، در اکثر قریب به اتفاق مصوبات شورا - به جز در مواردی معدود<sup>۸</sup> - ضمانت اجرا یا شیوه‌ای که حاوی نوع خاصی از عکس‌العمل نسبت به عدم اجرای مصوبات شورا باشد وجود ندارد، و عموم مصوبات شورا فاقد این معیارند.

## ۲.۲. عام بودن

عام بودن یا کلی بودن قانون که در برابر موردی بودن و فردی بودن<sup>۹</sup> قرار می‌گیرد، یکی از ویژگی‌هایی است که به‌زعم اکثر نظریه‌پردازان از اصول بنیادین قانون، یا به تعبیر ژوزف رز از اصول «حاکمیت قانون»، به‌شمار می‌آید.<sup>۱۰</sup> در این باره، روسو برای تعریف قانون از عنوان مصوبه

1. See: Austin, J. *The Province of Jurisprudence Determined*, W Rumble (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1995, Lecture 1; Zhai, X & M. Guinn, *Bentham's Theory of Law and Public Opinion*, New York: Cambridge University Press, 2014, p. 123.

۲. کلسن، هانس، *نظریه حقوقی ناب*، ترجمه اسماعیل نعمت‌اللهی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۱۰۰.

3. Ideal or critical dimension

این بُعد بر درستی قانون و ادعاهای اخلاقی پیرامون آن مبتنی است.

4. Real dimension

5. Coercion or force

6. Alexy, R. "On the Concept and Nature of Law", *Ratio Juris*, 21(3), 2008, p. 290.

۷. شوالیه، ژاک، *دولت پسامدرن*، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: مجد، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۱۱۴.

۸. به‌عنوان مثال، می‌توان به «آیین‌نامه انضباطی دانشجویان جمهوری اسلامی ایران» اشاره کرد که در صورت بروز پاره‌ای تخلفات از سوی دانشجویان، کمیته‌های انضباطی قادر به اعمال تنبیهات و اعمال قاهرانه‌ای علیه آن‌ها شده‌اند.

9. Adhocness

10. See: Raz, J. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford: Clarendon Press, 1979, pp. 215-16.



کلی و غیرشخصی نام می‌برد.<sup>۱</sup> همچنین، به اعتقاد پورتالیس وظیفه قانون آن است که با نگاهی کلی، احکام کلی حقوقی را وضع کند و اصولی را بنیان گذارد که آثاری پُر بار داشته باشد، نه اینکه وارد جزئیات مسائلی شود که ممکن است از هر موضوعی ناشی گردد. به عقیده این اندیشمند، قانون برای همگان است و انسان‌ها را به طور توده، نه به صورت فردی و تکی، در نظر می‌گیرد.<sup>۲</sup> از دید وی: «قانون [...] هیچ‌گاه به عنوان فرد خطاب نمی‌کند و نباید به هیچ وجه به اعمال افراد بپردازد [...]».<sup>۳</sup>

عام بودن قانون از نگاه فولر نیز بدین معناست که قوانین باید غیرشخصی بوده و بر یک طبقه عام از افراد حاکم باشد.<sup>۴</sup> «افزون بر این، قاعده عام باید بدون پیش‌داوری، منفعت‌طلبی و هوی و هوس بر طبقه تحت شمول خود اعمال شود [...] همچنین، لازمه حاکم ساختن قواعد کلی بر رفتارها و روابط بین‌انسانی این است که قانون به طور مساوی بر همه حاکم باشد.»<sup>۵</sup> برابری در مقابل قوانین در برخی از اصول قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است؛ اصل یکصد و هفتم مقرر می‌دارد: رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است، و اصل بیستم بیان می‌دارد: همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند.<sup>۶</sup>

در همین خصوص و در تقابل با اصل عمومیت قانون، یکی از مصوبات شورا تحت عنوان «نحوه تأیید صلاحیت اخلاقی و علمی و پرداخت حقوق اساتید و دبیران شاغل و بازنشسته زبان و ادبیات فارسی که به خارج اعزام می‌شوند (آقایان م. ا.، م.، م. ا. و خانم ت. ا.)» قابل توجه است. در بند ۵ این مصوبه چنین آمده است: «در مورد آقایان دکتر م. ا. برای دانشگاه‌های کانادا

→ جرمی والدرون نیز یکی از مشخصه‌های ذاتی یک نظام حقوقی را وجود هنجارهای کلی عمومی (general public norms) می‌داند. کلیت هنجارها ناظر بر غیرشخصی و موردی نبودن آنهاست، و عمومیت بیانگر آن است که هنجارها باید به عموم افرادی که رفتار آنها به وسیله این قواعد مشخص می‌گردد و نیز آن‌هایی که احتمال دارد مصالح و منافع‌شان به واسطه این هنجارها تحت تأثیر قرار گیرد، اعلام و اعلان شود.  
See: Waldron, J. "The Concept and the Rule of Law", *University of Georgia: Sibley Lecture Series*, 43(1), 2008, pp. 24-8.

۱. متیو، برتران، **قانون**، ترجمه مجید ادیب، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱، ص ۳۰.

۲. همان، صص ۱-۹۰.

۳. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۲۱۴.

4. Fuller, L. *The Morality of Law*, Revised Edition, New Haven and London: Yale University Press, 1969, p. 47.

۵. راسخ، پیشین، صص ۳-۳۰.

۶. همان، ص ۳۳.

– دکتر ا. م. د. برای دانشگاه هاروارد – برای دکتر م. ا. برای دانشگاه پیشاور و خانم دکتر ت. ا. دبیر آموزش و پرورش) برای دانشگاه پنسیلوانیا با توجه به سوابق و معرفین آنها صلاحیت آنها تأیید گردید. «همچنین، این وضعیت را می‌توان در مورد تمام مصوبات شورا در خصوص احکام انتصابی (به ویژه رؤسای دانشگاه‌ها)، که دارای ماهیتی خاص و غیرعمومی است، مشاهده کرد. در مورد اعمال تبعیض و نادیده گرفتن اصل برابری نیز می‌توان به بند (د) ماده ۵ از مصوبه «سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران» استناد کرد که از جمله مشاغلی که به دلیل منع شرعی یا شرایط خشن کار و یا به دلیل ارزش‌های اقتصادی (فرهنگی و اجتماعی) برای بانوان نامناسب دانسته شده است، مشاغلی چون قضاوت، آتش‌نشانی و مانند این‌هاست.<sup>۱</sup>

### ۲.۳. امری بودن

«قواعد حقوقی باید حاوی یک ماده امری باشند به این معنا که قواعد حقوقی اعلام‌کننده وقایع یا اخبار از حقایق یا محمل بیان آرزوها یا اعلان صرف اعتقادات نیست. ممکن است در ضمن باید و نباید، آن آرزوها یا اعتقادات بروز یابند، ولی قصد اولی از قوانین و ماهیت آنها بیان مطالب مذکور نیست.»<sup>۲</sup>

در این خصوص نیز همانند مورد پیشین (= عام بودن)، اکثر مصوبات شورا فاقد این ویژگی‌اند؛ به‌عنوان مثال، مصوباتی همانند مصوبه «سند نقشه جامع علمی کشور»، مصوبه «سیاست‌های مقابله با تهاجم فرهنگی» و یا مصوبه «سیاست‌های بهبود وضع گذران اوقات

۱. در گزارش‌های منتشرشده از سوی «هیأت پیگیری و نظارت اجرای بر قانون اساسی» نیز می‌توان به موردی اشاره کرد که سازمان سنجش با استناد به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مانع ادامه تحصیل یکی از دانشجویان به دلیل مسلمان نبودن یا متدین نبودن به یکی از ادیان آسمانی شده است. نفس چنین برخوردی علاوه بر اینکه نشان‌دهنده رفتار نابرابر با افراد برابر در حیثیت انسانی است، نقض یکی از بنیادی‌ترین حق‌های بشری، یعنی حق آزادی مذهبی از حیث عقیده، را هم به دنبال داشته است. برابری در حیثیت انسانی فارغ از تعلقات عرضی‌ای همچون عقیده و مذهب، اصلی‌ترین بنیان برخورداری از حق‌هاست.

برای مطالعه نظر هیئت پیگیری، نک: مهرپور، حسین، **وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی: مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی ۱۳۸۴-۱۳۷۶**

تهران: نشر ثالث، چاپ نخست، ۱۳۸۴، صص ۲۴-۶۲۰.

۲. همان، ص ۳۳.

فراغت زنان و دختران» که در هر کدام از آن‌ها صرفاً به بیان اهداف، برنامه‌ها و آمل و آرزوهای جامعه سیاسی ایران پرداخته شده است؛ بدون آنکه انشایی در این بین وجود داشته باشد. با این همه، موارد اندکی از مصوبات شورای عالی را می‌توان یافت که این مصوبات حاوی یک ماده امری‌اند. برای مثال، مصوبه شورا «درباره احکام نهایی صادره توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجوی و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان» یکی از این موارد معدود است. منطق این مصوبه چنین است: «مقرر می‌گردد که به دیوان عدالت اداری و کمیسیون اصل نود مجلس شورا و بازرسی کل کشور اعلام شود که احکام نهایی صادر شده توسط هیئت مرکزی گزینش دانشجوی و کمیته مرکزی انضباطی بر اساس مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی است و با توجه به اظهار نظر حضرت امام نسبت به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نهادهای مذکور نبایستی با این مصوبات مخالفت نمایند و احکام مذکور را مورد سؤال و تردید قرار دهند.»

#### ۲.۴. علنی بودن

قوانین باید منتشر شوند تا مردم بدانند چه چیزی از آن‌ها انتظار می‌رود.<sup>۱</sup> به بیان فولر: «اگر قوانین به سهولت در دسترس مردم نباشند، نمی‌توان هیچ واریسی و مهارتی [هم] در مورد بی‌توجهی‌ها نسبت به کسانی که موظف به اجرای قانون‌اند داشت.»<sup>۲</sup> این مسئله در حقوق اساسی فرانسه در خصوص ضرورت روشن بودن قانون که جزئی از امنیت حقوقی است، پیش‌بینی شده است. در این کشور «امنیت حقوقی ایجاب می‌کند که حقوق، در دسترس و رسا باشد. شورای قانون اساسی در رأی مورخ ۱۶ دسامبر ۱۹۹۹ اعلام می‌کند [...] منفعت عمومی که در تدوین مجموعه قوانین وجود دارد، هدفی است که "پاسخگوی الزامات قانون اساسی در زمینه قابلیت دسترسی و مفهوم بودن قانون است و اگر شهروندان از هنجارهایی که بر آن‌ها حاکم است، شناخت کافی نداشته باشند، برابری نسبت به قانون، مذکور در ماده ۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروند و تضمین حقوق مذکور در ماده ۱۶ آن تحقق نخواهد یافت.»<sup>۳</sup> بنابراین، «قانون باید

۱. ژوزف رز برای توضیح این ویژگی از واژه آشکار/ علنی (= Open) استفاده می‌کند، و معتقد است اگر قانون برای هدایت رفتار مردمان وضع می‌شود، آن‌ها باید بدانند که این قانون وضع شده چیست.

See: Raz, op. cit. p. 21.

2. Fuller, op. cit. p. 51.

۳. مَنیو، پیشین، ص ۱۳۷.

برای همه شناخته شده و آشکار باشد تا بدان عمل نمایند. قاعده‌ای که در خفا وضع و نگهداری می‌شود، الزامی برای تابعان نظام حقوقی نمی‌آورد. از این‌روست که قوانین پس از وضع منتشر می‌شوند و مدتی بعد از انتشار، علم به آن فرض گرفته می‌شود و عذر جهل به قانون پذیرفته نمی‌شود.<sup>۱</sup>

آنچه در عمل وجود دارد، مبین آن است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی پس از امضای رئیس جمهور در روزنامه رسمی منتشر می‌شوند و از این حیث قابلیت انطباق با ویژگی فوق را دارند. اما آنچه در حال حاضر باید به آن توجه کرد این است که، هرچند صرف انتشار یک قانون منجر به برخورداری از ویژگی علنی بودن خواهد شد، اما آگاهی افراد و مردم از جریان قانون‌گذاری و مذاکراتی که منتج به تصویب قانون خواهد شد، نیز به نوبه خود از اهمیت به سزایی برخوردار است. اصل شصت و نهم قانون اساسی در مورد مجلس شورای اسلامی مؤید این امر است که مذاکرات این مجلس باید علنی بوده و گزارش آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود. به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران، چندین فایده از این اصل مستفاد می‌شود: نخست، آگاهی مردم نسبت به کار نمایندگان خود و فراهم آوردن موجبات نظارت عمومی؛ دوم، ارتقای رشد فکری و سیاسی مردم؛ و سوم، قابلیت درک بهتر موضوعات تصویب شده و تسهیل در اجرای آن‌ها.<sup>۲</sup> بنابراین، اهمیت آگاهی از آنچه که در جلسات قانون‌گذار می‌گذرد بر کسی پوشیده نیست. با این حال و در مقابل مطالب پیش گفته، شورای عالی در این خصوص مصوبه‌ای جالب توجه را با این مضمون به تصویب رسانده است: «دبیر شورای عالی موضوع اهمیت حفاظت نوارها و مشروح مذاکرات شورای عالی را مطرح کرد و پس از بحث و بررسی مقرر شد اعضای این شورا در صورت ضرورت برای استماع نوارهای مذاکرات شخصاً به دبیرخانه مراجعه نمایند و از این نوارها در اختیار هیچ‌کس یا نهادی قرار داده نشود. همچنین، اسناد، نوارها و مشروح مذاکرات شورای عالی طبقه‌بندی حفاظتی شود و مرجع تعیین طبقه‌بندی آن‌ها دبیرخانه شورای عالی است.»<sup>۳</sup>

۱. راسخ، پیشین، صص ۵-۳۴.

۲. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، تهران: میزان، ۱۳۹۲، ص ۱۱۳.

۳. مصوبه جلسه ۴۲۹ تحت عنوان «اهمیت حفاظت اسناد، نوارها و مشروح مذاکرات شورای عالی و طبقه‌بندی آن».

## ۲.۵. مصوب مرجع ذی صلاح بودن

علاوه بر شرایطی که گفته شد، شاید مهم‌ترین شاخصه شناسایی یک قاعده تحت عنوان قانون، تصویب آن از سوی مرجع صلاحیت‌دار باشد. قانون امر و فرمان هر شخص یا مرجعی نیست، بلکه قاعده‌ای است که از جانب مرجع ذی صلاح (= حاکمیت سیاسی) صادر می‌شود.<sup>۱</sup> منتسکیو نیز قانون را در معنای اخص آن، مصوبات پارلمانی می‌داند که قوانین تصویب شده‌اش، وظیفه تأمین عدالت را دارند.<sup>۲</sup> تصویب قانون از سوی مرجع ذی صلاح در فصول پنجم و ششم قانون اساسی، به ویژه در اصول پنجاه و هشتم و هفتاد و یکم، به رسمیت شناخته شده است. بنابراین، همان‌گونه که پیش‌تر نیز بیان شد، در نظام حقوقی ایران تنها مرجع صالح به وضع قانون، مجلس شورای اسلامی (و البته با ابتکار مجلس، ارجاع به همه‌پرسی) است و هیچ نهاد و مقام دیگری علی‌الاصول صلاحیت وضع هنجار تحت عنوان قانون را ندارد.

چنین وضعیتی را می‌توان در مورد مجلس خبرگان نیز بیان کرد که علی‌رغم استفاده از لفظ "قانون" در اصل یکصد و هشتم و در خصوص تعداد و شرایط خبرگان و کیفیت انتخاب آن‌ها، از منظر پژوهشگران، استفاده از لفظ قانون در این اصل با مسامحه است؛<sup>۳</sup> چه گفته شد، به مصوبات مجلس که طی تشریفات خاص به تصویب رسیده‌اند عنوان قانون اطلاق می‌شود. علاوه بر مجلس خبرگان، می‌توان از مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نام برد که به عنوان نهادی قانونی، فاقد صلاحیت قانون‌گذاری است. این مسئله و جلوگیری از ایجاد یک نهاد قانون‌گذار در عرض سایر قوا و بالأخص قوه مقننه، مطمح نظر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی<sup>۴</sup> نیز بوده است.

۱. راسخ، پیشین، ص ۳۷.

۲. موحّد، محمدعلی، نسبت میان حقوق و اخلاق، در موحّد: تأملات (در باب حقوق و شریعت، تاریخ و سیاست)، به اهتمام مینا انتظار حجت و سینا گلستانی، تهران: نگاه ترجمه و نشر کتاب پارسه، چاپ نخست، ۱۳۹۹، ص ۲۷۰.

۳. ملک‌افضلی، محسن، جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران، حکومت اسلامی، ۴۰، ۱۳۸۵، ص ۱۳۳.

۴. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲، تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، صص ۳-۸۴۰.

با نگاهی به مصوبات شورا و به رغم اینکه این نهاد مصوبات متعددی را تحت عنوان «آیین‌نامه» از تصویب گذرانده، در مواردی نیز اعتبار مصوبات خود را در حد «قانون» دانسته و به آن تصریح کرده است. از جمله مهم‌ترین مصوباتی را که شورا برای آن‌ها اعتبار قانون قائل شده است، می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

مصوبه‌ای تحت عنوان «همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی» که فقره‌ای از آن چنین است: «در مورد همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر می‌گردد که به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی در حکم قانون است [...]»؛

مصوبه «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» که در مقدمه آن چنین آمده است: «شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط‌مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.»؛

مصوبه «اهداف و سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب» که در بند (ب) ماده ۳ آن با عنوان حدود قانونی آمده است: «[...] مسئولین دستگاه‌های ذی‌صلاح موظف‌اند به منظور مقابله با جوانب منفی، حدود و ضوابط قانونی نشر کتاب را که ذیلاً آمده است [نک. مفاد ذیل این عنوان در مصوبه موصوف] مورد توجه قرار دهند [...]»؛

استناد به بند ۴ قانون اهداف و وظایف شورای عالی در تصویب «اساسنامه فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران» و استفاده از عنوان «قانون» در خصوص این مصوبه؛ تصویب مصوبه‌ای با عنوان «قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی».

به هر روی، هرچند شورای عالی در مواردی ماهیت مصوبات خود را در «حکم قانون» و یا «قانون» می‌داند، بنابر مباحثی که پیش‌تر به آن‌ها پرداختیم، نمی‌توان این نهاد را نهادی

قانون‌گذار دانست و بر مصوبات آن حکم قانون بار کرد.<sup>۱</sup> در مقابل اما می‌توان به مصوباتی اشاره کرد که شورا برخلاف اعتقاد پیش‌گفته خود مبنی بر قانون دانستن مصوباتش، به طرق متفاوتی، بر قانون‌گذار نبودن خود تصریح کرده است؛ به عنوان مثال، در ماده ۲ «آیین‌نامه تشکل‌های اسلامی دانشگاهیان» آورده است که: «هر نوع فعالیت سیاسی، فرهنگی و اجتماعی تشکل‌های اسلامی در حدود اساسنامه تشکل در داخل دانشگاه و در چارچوب ضوابط و مقررات دانشگاه و این آیین‌نامه و سایر قوانین موضوعه کشور مجاز است.» با مذاقه در این ماده، باید گفت که اگر شورا نهادی قانون‌گذار بود، از عنوان «آیین‌نامه» برای مصوبه خود در کنار احاله به «قوانین موضوعه کشور» استفاده نمی‌کرد!

در نمونه‌ای دیگر، در ذیل بند (د) «سیاست‌های فرهنگی-تبلیغی روز زن»، یکی از مفاد این بند این‌گونه تقریر یافته است: «تبیین مشکلات حقوقی، فرهنگی و اجتماعی زنان و ارائه پیشنهادها لازم به مراکز ذی‌ربط برای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری.» این بند علاوه بر اینکه مهر تأییدی بر عدم صلاحیت «سیاست‌گذاری» شورا است، مبین عدم صلاحیت «قانون‌گذاری» این نهاد هم هست؛ چه اگر جز این بود، شورا رأساً مبادرت به وضع قانون می‌کرد و نیازی به ارائه پیشنهاد به مراکز ذی‌ربط نداشت.<sup>۲</sup>

تمام موارد پیش‌گفته در حالی است که شورا در مواردی اشاراتی در مورد احترام گذاشتن به قانون داشته،<sup>۳</sup> و با این چنین موضع‌گیری‌ای، کم‌ترین انتظاری که از این نهاد می‌رود آن است که خود نیز به حدود و ثغور قانونی پای‌بند باشد.

۱. نهادی که دارای صلاحیت قانون‌گذاری نیست، به طریق اولی نمی‌تواند در مورد قانونی بودن یا نبودن فعالیت‌های سایر نهادها و سازمان‌ها اظهار نظر کند؛ اما شورای عالی در تصویب ماده واحده «اعتبار و نحوه اعطای امتیاز علمی به مجلات، تأسیس انجمن‌های علمی، قطب‌های علمی، واحدهای پژوهشی و کرسی‌های نظریه‌پردازی، نقد و مناظره و آزاداندیشی در حوزه علمیه قم»، خلاف استدلال فوق‌مذکور، اقدام کرده است: «مصوبات شورای عالی حوزه علمیه قم در خصوص اعطای امتیاز علمی به مجلات علمی، تأسیس انجمن‌های علمی، [...] دارای اعتبار رسمی بوده و موجد امتیازات قانونی در دانشگاه‌ها و حوزه‌های علمیه می‌باشد.»

۲. همچنین در ذیل فصل پنجم مصوبه «سند نقشه جامع علمی کشور» در بند ۷ از قسمت نظام اجرا، نظارت و ارزیابی و به‌روز سانی این نقشه آمده است: «شورای عالی انقلاب فرهنگی در صورت نیاز جهت اصلاح و تصویب قوانین با مجلس شورای اسلامی تعامل خواهد داشت.» بنابراین، اگر شورا خود قانون‌گذار بود، نیازی به تعامل با مجلس نداشت و علی‌الرأس به تصویب و اصلاح قوانین می‌پرداخت.

۳. به عنوان مثال، در بند ۲۱ از بخش (ج) مصوبه «اصول سیاست فرهنگی کشور»، یکی از اصول سیاست فرهنگی کشور را که راهنمای مسئولان و مدیران و برنامه‌ریزان و کارگزاران فعالیت‌های فرهنگی خواهد بود ←

### ۳. مقررہ گذاری

در ابتدا باید گفت که «وضع مقررہ/ مقررہ گذاری» از مصادیق عمل اداری است. از حیث نظری نیز معمولاً گفته می‌شود، هر یک از مقامات حکومتی که صلاحیت اداره امر عمومی را دارند، دارای صلاحیت وضع مقررہ اند.<sup>۱</sup> «بنابراین، وضع مقررہ افزون بر وجه قاعده‌گذارانه، وجه دومی هم دارد که همانا اداری بودن آن است.»<sup>۲</sup> ماهیت عمل اداری نیز با اعمالی گره خورده که موضوع یا هدف از انجام آن، حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی است. «عمل اداری در معنای عام، اقدامات یا تصمیمات به منظور اداره امور اداری نهادهای موجود در عرصه حکومت و ناشی از یک سازمان اداری و اجرایی است.»<sup>۳</sup> عمل اداری جزء لاینفک نظام اداری کشور است و در هر سازمان و ساختار اداری‌ای، وجود آن مشهود و ناگزیر است. با این همه، سؤالات اصلی در این میان چنین‌اند: (۱) آیا هر نهاد و مقامی قادر به وضع قاعده است؟ یا آنکه (۲) اساساً صلاحیت وضع مقررہ بر چه مبنایی استوار است تا بتوان به واسطه آن، نهاد یا مقامی را صالح به وضع مقررہ دانست؟

نیک می‌دانیم در حوزه حقوق عمومی، اصل بر عدم صلاحیت است. صلاحیت نیز توانایی یا تکلیفی است که قانون‌گذار بنا به مصالحی به مقامات عمومی اعطا می‌کند. در واقع، زمانی که از مفهوم صلاحیت سخن به میان می‌آید، لازمه عقلایی آن این خواهد بود که باید به صلاحیت کارگزاران حکومتی به صورت ایجابی تصریح شده باشد.<sup>۴</sup> مهم‌ترین ویژگی و رکن صلاحیت،

→ این‌گونه بیان کرده است: «آموزش و تشویق برای تقویت روح اجتماعی و مقدم داشتن مصالح جمعی بر منافع فردی، احترام گذاشتن به قانون و نظم عمومی [...]»، و یا در بند ۶ از بخش ۱ همین مصوبه و در بیان مُنبّهات در سیاست فرهنگی، به «تَشَبُّت به شرع برای فرار از قانون و بالعکس» اشاره کرده است. در جایی دیگر و در بیان مهم‌ترین شاخص‌های مربوط به اصول و سیاست‌های عمومی دانشگاه‌ها، «ارتقای سطح فرهنگ عمومی جامعه و افزایش التزام عملی به مقررات و قوانین» را مورد تأکید قرار داده است. در این باره، نک: بند ۳ از ذیل بخش «خاتمه» در مصوبه «سیاست‌های راهبردی اسلامی شدن مراکز آموزشی».

۱. راسخ، محمد، **وضع مقررہ در قوه قضائیه**، تهران: دراک، چاپ نخست، ۱۳۹۴، صص ۶۳ و ۷۹.

۲. همان، ص ۴۲.

۳. موسی‌زاده، پیشین، ص ۳۶.

۴. بالوی، مهدی و مهناز بیات کیمتکی، **دولت حق‌بنیاد؛ دفتر اول: تحلیل معنا و تبیین مبنا**، تهران: مجد،

چاپ نخست، ۱۳۹۶، ص ۳۵۰.



قانونی بودن است؛<sup>۱</sup> یعنی اعمال، اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی الزاماً باید دارای منشأ قانونی باشد. قانون آیین اداری<sup>۲</sup> ایالات متحد، علاوه بر تعریف قاعده‌گذاری (= مقررہ‌گذاری)، نکته مهمی را در خصوص این قواعد ذکر می‌کند و آن اینکه، قواعد<sup>۳</sup> در صورتی همانند قوانین دارای قدرت تأثیر و نفوذند که منطبق با الزامات قانون و صلاحیت‌های تفویضی کنگره باشند.<sup>۴</sup> از این رو، یقیناً اصلی‌ترین شرط صحت عمل اداری، داشتن صلاحیت است.<sup>۵</sup> این مسئله در انگلستان نیز تحت عنوان “حاکمیت پارلمان” منجر به برتری قانون شده است؛ به این معنا که پارلمان چارچوب‌های کلی قواعد را برای جامعه تعیین و قوه مجریه در چارچوب این قوانین فعالیت می‌کند و این قوه در درون مرزهای قانون نگه داشته می‌شود.<sup>۶</sup> کوتاه سخن آنکه، در این کشور، قانون‌گذار است که صلاحیت قاعده‌گذاری را به قوه مجریه و سایر نهادهای عمومی تفویض می‌کند.<sup>۷</sup>

با توجه به آنچه گفته شد، در مورد تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی که در قالب مصوبه به تصویب می‌رسند، به دلیل آنکه این مصوبات فاقد پشتوانه قانونی و اعطای صلاحیت از سوی قانون‌گذار – چه عادی و چه اساسی – هستند و مبتنی بر صلاحیت‌های خارج از قانون یا واقعی‌اند<sup>۸</sup> و اساساً شکل حقوقی پیدا نمی‌کنند، بنابراین نمی‌توان بر آن‌ها نام مقررہ‌گذار و علی‌الاصول فاقد اعتبار حقوقی‌اند؛ چه گفته شد، وضع مقررہ که از مصادیق عمل اداری است،<sup>۹</sup> در صورتی دارای اعتبار خواهد بود که مبتنی بر صلاحیت قانونی مقام واضع آن باشد. بر همین

۱. در نظام حقوقی امریکا، عمل فاقد مبنای قانونی، دلیلی برای اقامه دعوی غیر قانونی بودن یا خروج از صلاحیت است. در آراء قضایی زیر به این امر اشاره شده است:

*Commonwealth of Puerto Rico v. United States*, 490 F.3d 50, 59 (1st Cir. 2007); *Mgmt. v. United States*, 304 F.3d 31, 44 (1st Cir. 2002).

2. Administrative Procedure Act

3. Rules

4. Garvey, T. “A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review”, Congressional Research Service, 2017, p. 1, accessible on: <[www.crsreports.congress.gov](http://www.crsreports.congress.gov)>

۵. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، نک: هداوند، مهدی، **درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۸(۵۴)، ۱۳۹۶، صص ۲۱۷-۱۹۷.

6. Loughlin, M. *Public Law and Political Theory*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p. 145.

۷. این امر تحت عنوان قاعده‌گذاری ثانویه یا تفویضی شناخته می‌شود.

See: Leyland, P. & G. Anthony, *Text Book on Administrative Law*, 7<sup>th</sup> Edition, Oxford University Press, 2013, p. 87.

8. de facto

9 Mashaw, J. “Judicial Review of Administrative Action”, Especial 1, 2005, accessible on: <[www.bibliotecadigital.fgv.br](http://www.bibliotecadigital.fgv.br)>

اساس، برخلاف نظری که معتقد است رسیدگی دیوان عدالت اداری منجر به اعطای ماهیتی آیین‌نامه‌ای و مقرره‌ای به مصوبات شورا می‌شود، از نظر راقمان این سطور، این رسیدگی نه از باب ماهیت آیین‌نامه‌ای اعمال شورا، که از باب عدم صلاحیت است؛<sup>۱</sup> و باید بررسی تفصیلی آن را به پژوهشی دیگر احاله کرد.

همچنین، برای درک بهتر این مسئله که تصمیمات شورا نمی‌تواند در قالب آیین‌نامه یا مقرره تعریف شود، در ذیل به نحو مختصر و اجمالی به گونه‌های مختلف مقرره/آیین‌نامه اشاره خواهد شد تا بتوان به نسبت‌سنجی میان آن‌ها و مصوبات شورا پرداخت:

(۱) یکی از انواع آیین‌نامه، آیین‌نامه اجرایی است که در تعریف آن باید گفت: مقرراتی‌اند که به حکم صریح یا ضمنی قانون‌گذار و برای تکمیل قانون وضع می‌شوند؛

(۲) نوع دیگر، آیین‌نامه‌های جایگزین قانون یا آیین‌نامه‌های تفویضی هستند. آیین‌نامه‌های تفویضی در واقع مقرراتی‌اند که قانون‌گذار با اجازه صریح خود، تدوین آن‌ها را به قوه مجریه واگذار کرده است. برخلاف آیین‌نامه‌های اجرایی قانون که تصویب آن‌ها صرفاً برای اجرای قوانینی است که قوه مقننه وضع کرده است، این دسته از آیین‌نامه‌ها ماهیتاً، البته نه از نظر شکل، با قانون تفاوتی ندارند؛

(۳) گونه آخر، آیین‌نامه‌های مستقل هستند که مقامات اجرایی می‌توانند به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، در حدود اختیارات خود به وضع آن‌ها اقدام کنند. این دسته از

۱. برای بررسی نظرات مختلف پیرامون تأثیر رسیدگی دیوان بر این مصوبات، نک: مولایی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۴، ص ۱۱۳؛ امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری**، جلد نخست، تهران: میزان، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۴، ص ۱۰۸؛ مشهدی، علی، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: خرسندی، چاپ نخست، ۱۳۹۵، ص ۲۱۰.

اجمالاً باید خاطر نشان ساخت که برخی از حقوق دانان، جهات نقض قانون، یعنی غیرقانونی بودن عمل یا تصمیم اداری، را به شکلی و ماهوی تقسیم کرده‌اند و به تبع آن، عدم صلاحیت مأمور یا مقام اداری را در زمره موارد نظارت شکلی به حساب آورده‌اند که النهایه منتج به نظارت مقام قضایی خواهد شد. نک: طباطبایی مؤتمنی، **حقوق اداری تطبیقی**، پیشین، ص ۲۸؛ ویژه، محمدرضا، **نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی**، پژوهش حقوق، ۱۴(۳۷)، ۱۳۹۱، صص ۵-۱۸۳.

آیین‌نامه‌ها روش‌های اجرایی قانون را تعیین نمی‌کنند، بلکه به شکلی مستقل از قوانین، روابط اجتماعی افراد را انتظام می‌بخشند.<sup>۱</sup>

با نگاهی دوباره به تعاریف ارائه‌شده در خصوص گونه‌های مختلف آیین‌نامه می‌توان به این نکته پی برد که مصوبات شورا نمی‌تواند تحت هیچ کدام از قالب‌های فوق تعریف گردد؛ چه هیچ قانونی نه اختیار وضع آیین‌نامه اجرایی و نه اختیار وضع آیین‌نامه‌ای به عنوان آیین‌نامه جایگزین قانون را به شورا اعطا نکرده است. این وضعیت در مورد آیین‌نامه‌های مستقل نیز صادق است؛ به این سبب که نه با تفسیری مضیق از این نوع آیین‌نامه‌نویسی قابلیت انطباق دارد (اصل ۱۳۸) و نه با تفسیری موسع و در قالب اصل «اقتضاء» یا «تلازم» که مبتنی بر صلاحیت از پیش تعریف شده است، سازگار است. در خصوص مورد اخیر، لازم به ذکر است تا زمانی که صلاحیتی وجود نداشته باشد، بحث از اعطای لوازم اعمال صلاحیت نیز غیرمنطقی خواهد بود.

با وجود این، ماده ۲ «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»<sup>۲</sup> در باب لزوم اجرای مصوبات شورای عالی، این‌گونه مقرر نموده است: «کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند، از قبیل دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، [...] و همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آن‌ها لزوم اجرا دارد، موظف‌اند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال دارند.» از متن ماده فوق می‌توان تلویحاً چنین برداشت کرد که قانون‌گذار صلاحیت وضع مقرر را برای شورا به رسمیت شناخته است و یا اینکه می‌توان چنین پنداشت که مصوبات شورا را در جایگاه آیین‌نامه نشانده است. اما این نظر خالی از ایراد نیست؛ چرا که صرف عنوان مقرر یا لزوم اجرا بر مصوبات شورا، منجر به ایجاد ماهیتی مقررهای برای مصوبات این نهاد نخواهد شد و از همه مهم‌تر آنکه، مقررگذاری باید مبتنی بر برخورداری از جایگاهی قانونی و نیز مشخص شدن حوزه‌های صلاحیتی از سوی قانون‌گذار باشد.

۱. برای بررسی تعاریف ارائه‌شده در خصوص انواع مقررات و آیین‌نامه‌ها، نک: موسی‌زاده، پیشین، صص ۳-۱۵۱.

۲. مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵.

## نتیجه گیری

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از چند منظر غیرقابل انطباق با عنوان "قانون" اند؛ اولاً، بنابر اصول متعدد قانون اساسی، وضع قانون به نحو انحصاری در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و ثانیاً، با بررسی ویژگی‌های ذاتی قانون که از عناصر لاینفک قانون تلقی می‌شوند، می‌توان به این مسئله تفتن یافت که مصوبات شورا با برخی از این ویژگی‌ها، از جمله الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن و مصوب مرجع ذیصلاح بودن، قابل انطباق نیستند و تردیدی جدی در خصوص استعمال عنوان قانون بر مصوبات شورا وجود دارد. علاوه بر این، در حوزه "سیاست‌گذاری" نیز علی‌رغم آنکه مصوبات فراوانی تحت عنوان و ماهیت سیاست‌گذاری از سوی شورا به تصویب رسیده است، اما به دلیل عمومیت اصل حاکمیت قانون، امکان اعمال این عنوان بر مصوبات شورا وجود ندارد؛ چه اینکه با نگاهی به قوانین و مقررات موضوعه، تصریحی در خصوص صلاحیت سیاست‌گذاری شورا مشاهده نمی‌شود. همین اصل بر حوزه "مقرره‌گذاری" نیز سایه افکنده و علاوه بر آن، اصل عدم صلاحیت که در کنه خود بیانگر اصل حاکمیت قانون است، مبین عدم صلاحیت قانونی شورای عالی در وضع مقرره، آیین‌نامه و هر نوع اقدام اداری است؛ مصوبات شورا از این منظر، علاوه بر دو مورد پیش گفته، بر عنوان مقرره نیز صدق نمی‌کنند.

به نظر، با توجه به پیش‌بینی مرجع قانون‌گذار و مراجع سیاست‌گذار و مقرره‌گذار در نظام حقوقی، در این حوزه‌ها نیاز به مرجع دیگری که دیوان‌سالاری و هزینه‌های عمومی را بسط می‌دهد، احساس نمی‌شود. به هر روی، اگر شورای عالی را نهادی تصمیم‌ساز بدانیم، در کنار نقض استقلال کارکردی قوای سه‌گانه، شاهد معضلاتی از جمله صرف منابع، موازی‌کاری، افزایش بوروکراسی، بسط و توسعه اقتدارات حکومت، جلوگیری از مشارکت شهروندان در تصمیم‌سازی‌ها، نفی نظریه حکومت به نمایندگی و نقض بسیاری دیگر از اصول حقوقی و سیاست‌ورزی در عرصه حکمرانی خواهیم بود.<sup>۱</sup>

۱. برای بررسی مبسوط این مسئله و حوزه‌هایی که فعالیت شورا با فعالیت دیگر نهادها و مقامات قانونی کشور متداخل گردیده، نک: زارعی، محمدحسین، سید محمد حسینی و محمد نجفی کلیانی، **شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا**، مطالعات حقوقی، ۱۱(۳)، ۱۳۹۸، صص ۴۱-۱۰۵.

## فهرست منابع

## الف) منابع فارسی

## کتاب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۲، تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۲. الوانی، سید مهدی، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران: سمت، چاپ نهم، ۱۳۸۰.
۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد نخست، تهران: میزان، چاپ نوزدهم، ۱۳۹۴.
۴. بالوی، مهدی و مهناز بیات کمیتکی، *دولت حق‌بنیاد؛ دفتر اول: تحلیل معنا و تبیین مبنا*، تهران: مجد، چاپ نخست، ۱۳۹۶.
۵. راسخ، محمد، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۶. -----، *وضع مقرر در قوه قضاییه*، تهران: دراک، چاپ نخست، ۱۳۹۴.
۷. زارعی، محمدحسین، *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ نخست، ۱۳۸۹.
۸. زولر، الیزابت، *درآمدی بر حقوق عمومی*، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۹. شوالیه، ژاک، *دولت پسامدرن*، ترجمه سید مجتبی واعظی، تهران: مجد، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۱۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۱۱. -----، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چاپ هجدهم، ۱۳۹۱.

۱۲. کاتوزیان، ناصر، **مقدمه علم حقوق**، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ هفتاد و ششم، ۱۳۸۹.
۱۳. کاسز، ساینو، **شکل‌گیری حقوق اداری**، ترجمه سید مجتبی واعظی، شیراز: شهرداد، چاپ دوم، ۱۳۹۶.
۱۴. کلسن، هانس، **نظریه حقوقی ناب**، ترجمه اسماعیل نعمت‌اللهی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۱۵. متیو، برتران، **قانون**، ترجمه مجید ادیب، تهران: میزان، چاپ نخست، ۱۳۹۱.
۱۶. مشهدی، علی، **قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی**، تهران: خرسندی، چاپ نخست، ۱۳۹۵.
۱۷. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری ۱-۲**، تهران: میزان، چاپ هفدهم، ۱۳۹۵.
۱۸. مولایی، غلامرضا، **صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۴.
۱۹. مهرپور، حسین، **وظیفه دشوار نظارت بر اجرای قانون اساسی: مجموعه مکاتبات و نظریات حقوقی هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی ۱۳۸۴-۱۳۷۶**، تهران: نشر ثالث، چاپ نخست، ۱۳۸۴.
۲۰. هاشمی، سیدمحمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد ۲، تهران: میزان، ۱۳۹۲.
۲۱. هیوود، آندره، **مفاهیم کلیدی در علم سیاست**، ترجمه حسن سعید کلاهی و عباس کردان، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، ۱۳۹۵.
- مقاله
۲۲. زارعی، محمدحسین، سید محمد حسینی و محمد نجفی کلیانی، **شورای عالی انقلاب فرهنگی در ترازوی استقلال قوا**، مطالعات حقوقی، ۱۱(۳)، ۱۳۹۸، صص ۱۰۵-۱۴۱.
۲۳. ملک‌افضلی، محسن، **جایگاه حقوقی و نقش مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی ایران**، حکومت اسلامی، ۱۳۸۵، شماره ۴۰، صص ۴۲-۱۲۲.

۲۴. موحد، محمدعلی، **نسبت میان حقوق و اخلاق**، در موحد: **تأملات (در باب حقوق و شریعت، تاریخ و سیاست)**، به اهتمام مینا انتظار حجت و سینا گلستانی، تهران: بنگاه ترجمه و نشر کتاب پارسه، چاپ نخست، ۱۳۹۹، صص ۷۴-۲۶۳.
۲۵. وکیلان، حسن، **گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها**، راهبرد، ۲۱(۶۳)، ۱۳۹۱، صص ۲۹۹-۷۱.
۲۶. ویژه، محمدرضا، **نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات اجرایی**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۴(۳۷)، ۱۳۹۱، صص ۲۰۲-۱۷۱.
۲۷. هداوند، مهدی، **درآمدی بر نظریه عمومی ترمیم‌پذیری عمل اداری**، پژوهش حقوق عمومی، ۱۸(۵۴)، ۱۳۹۶، صص ۲۱۷-۱۹۷.

#### تقریر

۲۸. زارعی، محمدحسین، **جزوه حقوق اداری تطبیقی**، تهران: دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، بی‌تا.

#### پایان‌نامه

۲۹. حسینی، سیدمحمد، «**قلمرو صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی و نظارت بر آن**»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی؛ به راهنمایی دکتر مهناز بیات کمیتکی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۶.

#### مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

۳۰. «**آیین‌نامه انضباطی دانشجویان جمهوری اسلامی ایران**» مصوب جلسه ۳۵۴ مورخ: ۱۳۷۴/۴/۲۰.
۳۱. «**آیین‌نامه تشکل‌های اسلامی دانشگاهیان**» مصوب جلسه ۴۴۸ مورخ: ۱۳۷۸/۶/۹.
۳۲. «**آیین‌نامه شورای فرهنگ عمومی**» مصوب جلسه ۳۲۱ مورخ: ۱۳۷۲/۱۰/۲۱.
۳۳. «**آیین‌نامه شورای فرهنگی و اجتماعی زنان**» مصوب جلسه ۴۰۰ مورخ: ۱۳۷۶/۴/۱۷.
۳۴. «**اساسنامه فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران**» مصوب جلسه ۱۰۰ مورخ: ۱۳۶۷/۹/۱.
۳۵. «**اصول سیاست فرهنگی کشور**» مصوب جلسه ۲۲۸ مورخ: ۱۳۷۱/۵/۲۰.

۳۶. «اهداف، سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب» مصوب جلسه ۱۴۹ مورخ: ۱۳۶۷/۲/۲۰.
۳۷. «اهداف، سیاست‌ها و ضوابط نشر کتاب» مصوب جلسه ۱۴۹ مورخ: ۱۳۷۶/۲/۲۰ و اصلاحیه جلسه ۶۶۰ مورخ: ۱۳۸۹/۱/۲۴.
۳۸. «اهمیت حفاظت اسناد، نوارها و مشروح مذاکرات شورای عالی انقلاب فرهنگی و طبقه‌بندی آن» مصوب جلسه ۴۲۹ مورخ: ۱۳۷۷/۷/۲۱.
۳۹. «جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی» مصوب جلسه ۴۰۹ مورخ: ۱۳۷۶/۸/۲۰.
۴۰. «درباره احکام نهایی صادره توسط هیأت مرکزی گزینش دانشجو و کمیته مرکزی انضباطی دانشجویان» مصوب جلسه ۸۳ مورخ: ۱۳۶۵/۶/۱۱.
۴۱. «سند نقشه جامع علمی کشور» مصوب جلسه ۶۷۹ مورخ: ۱۳۸۹/۴/۱۰.
۴۲. «سیاست‌های اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ایران» مصوب جلسه ۲۸۸ مورخ: ۱۳۷۱/۵/۲۰.
۴۳. «سیاست‌های بهبود وضع گذران اوقات فراغت زنان و دختران» مصوب جلسه ۵۱۳ مورخ: ۱۳۸۱/۱۲/۲۰.
۴۴. «سیاست‌های راهبردی اسلامی شدن مراکز آموزشی» مصوب جلسه ۴۶۶ مورخ: ۱۳۷۹/۵/۲۵.
۴۵. «سیاست‌های فرهنگی-تبلیغی روز زن» مصوب جلسه ۵۰۵ مورخ: ۱۳۷۱/۷/۱۶.
۴۶. «سیاست‌های مقابله با تهاجم فرهنگی» مصوب جلسه ۴۵۹ مورخ: ۱۳۷۸/۱۲/۲۴.
۴۷. «قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی» مصوب جلسه ۱۸۳ مورخ: ۱۳۶۷/۱/۲۹.
۴۸. «ماده واحده اعتبار و نحوه اعطای امتیاز علمی به مجلات، تأسیس انجمن‌های علمی، قطب‌های علمی، واحدهای پژوهشی و کرسی‌های نظریه‌پردازی، نقد و مناظره و آزاداندیشی در حوزه علمیه قم» مصوب جلسه ۶۲۵ مورخ: ۱۳۸۷/۳/۲۱.



۴۹. «نحوه تأیید صلاحیت اخلاقی و علمی و پرداخت حقوق اساتید و دبیران شاغل و بازنشسته زبان و ادبیات فارسی که به خارج اعزام می‌شوند» آقایان محمد/استعلامی، احمد مهدوی د/مغانی، محمد/اسلامی، خانم تاجماه آصفی «مصوب جلسه ۲۵۹ مورخ: ۱۳۷۰/۷/۹».
۵۰. «همکاری دولت در اجرای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی» مصوب جلسه ۸۸ مورخ: ۱۳۶۵/۷/۱۵.

### ب) منابع انگلیسی

#### Books

51. Alder, J. *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4<sup>th</sup> Edition, New York: Palgrave Macmillan, 2002.
52. Austin, J. *The Province of Jurisprudence Determined*, W Rumble (ed.), Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
53. Baranger, D. & C. Murray. "System of Government", in *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Fleiner & et al. (eds.), London and New York: Routledge Handbooks, 2013.
54. Fuller, L. *The Morality of Law*, Revised Edition, New Haven and London: Yale University Press, 1969.
55. Kaid, L.L. & C. Holtz-Bacha. *Encyclopedia of Political Communication*, Vol. 1, Los Angeles: Sage Publications, 2008.
56. Leyland, P. & G. Anthony. *Text Book on Administrative Law*, 7<sup>th</sup> Edition, UN: Oxford University Press, 2013.
57. Loughlin, M. *Public Law and Political Theory*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
58. Scott, D. & A. Felix, *Principles of Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, 1997.
59. Raz, J. *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford: Clarendon Press, 1979.
60. Zhai, X & M. Guinn. *Bentham's Theory of Law and Public Opinion*, New York: Cambridge University Press, 2014.

#### Articles

61. Alexy, R. "On the Concept and Nature of Law", *Ratio Juris*, 21(3), 2008, pp. 281-99.

62. Cerar, M. "The Relationship Between Law and Politics", *Annual Survey of International & Comparative Law*, 15(1), Article 3, 2009, pp. 19-23.
63. Waldron, J. "The Concept and the Rule of Law", *University of Georgia: Sibley Lecture Series*, 43(1), 2008, pp. 1-61.

#### Websites

64. Garvey, T. "A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review", Congressional Research Service, 2017. URL= [www.crsreports.congress.gov](http://www.crsreports.congress.gov) (last visited on: 20/11/2019).
65. Mashaw, J. "Judicial Review of Administrative Action", *Especial 1*, 2005. URL= [www.bibliotecadigital.fgv.br](http://www.bibliotecadigital.fgv.br) (last visited on: 11/11/2019).