

فصلنامه حقوق اداری

سال هشتم، پاییز ۱۳۹۹، شماره ۲۴

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست با نگاهی به

امکان سنجی نظارت قضایی بر آن

(مطالعه موردی شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی)

محمد جلالی^۱؛ صادق سازگاری^۲
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۸/۱۸
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۲۰

چکیده

قدرت عمومی در ایران علاوه بر توزیع میان نهادهای موجود در قوانین اساسی و عادی، به نهادهای بدیعی که به موجب سایر هنجارها ایجاد شده‌اند از جمله شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی واگذار شده است. این نهادها در مبنای تاسیس خود دارای وظایف تقریباً مشخصی هستند. عموماً این وظایف به مفهوم سیاست‌گذاری باز می‌گردد. با توجه به ایجاد هنجار توسط این نهادها، نظارت بر آنها جهت تضمین سلسله مراتب قواعد حقوقی اجتناب‌ناپذیر است. در ایران پس از گذر از پیچ و خم‌های فراوان، طرح اصلاح قانون دیوان تحت شرایطی نظارت بر این مصوبات را برای تضمین قرار داشتن در حدود مفهوم سیاست‌گذاری به رسمیت شناخته است. در این تحقیق به واکاوی مفهوم، ویژگی‌ها و سطوح سیاست پرداخته‌ایم و حدود سیاست‌گذاری این شوراهای را به صورت منجز روشن ساخته‌ایم تا از این رهگذر، حدود نظارت قضایی دیوان بر مصوبات این نهادها شفاف گردد. از سویی، با ذکر مواردی چند از عملکرد این شوراهای و ارزیابی آن دریافتیم که در موارد متعدد، این شوراهای به سیاست‌گذاری پایبند نمانده‌اند و به حدود قانون یا مقرر ورود کرده‌اند. گزاره اخیر لزوم وجود نظارت قضایی را بر این نهادها بیش از پیش آشکار می‌نماید.

واژگان کلیدی: سیاست‌گذاری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، نظارت قضایی بر اداره، خروج از صلاحیت

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی mdjalali@gmail.com (نویسنده مسئول)
۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی sadeghsazegari@gmail.com

۱. مقدمه

نظام‌های حقوقی مدرن با هر رویکردی برای جلوگیری از تمرکز قدرت و ایجاد استبداد، صلاحیت‌هایی را که دولت با اقتدار موجود در جامعه اعمال می‌کند، میان نهادهای فرمانروا در ساختار حقوقی کشور تقسیم می‌نمایند. نظام ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. اصول ۵۷ تا ۶۱ قانون اساسی، حیطة کلی وظایف و کارکردهای قوای سه‌گانه را مشخص نموده است. البته نهادهای سیاسی منحصر به سه قوه نیستند. پیش‌بینی نهادهایی چون شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در ساختار حقوقی کشور، مؤید این عدم انحصار است.

هر یک از این نهادها دارای مرز صلاحیتی هستند که نباید از آن تجاوز نمایند. صلاحیت دو شورای یادشده اخیر نیز سیاست‌گذاری در نظر گرفته شده است. در طرح اصلاح قانون دیوان عدالت اداری، سازوکاری برای نظارت بر عملکرد این شوراها در صورت خروج از صلاحیت سیاست‌گذاری پیش‌بینی شده است. تحقیق حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش اصلی است که حدود صلاحیت شوراهای عالی فراقوه‌ای مبتنی بر فرمان رهبری به لحاظ نظری در عالم حقوق، بر چه مبنایی است و مصوبات آن‌ها تا کجا واجد اعتبار حقوقی است؟ ماهیت حقوقی مصوبات آن‌ها چه باید باشد و در چه حالتی از حدود صلاحیت خود خارج می‌شوند؟

در همین راستا، تشریح خواهد شد که سیاست چیست؟ دارای چه سطوحی است؟ و در چه مواردی دیوان عدالت اداری پس از اصلاح قانون می‌تواند مصوبات شورا را خارج از حیطة سیاست‌گذاری بدانند؟^۱ برای این امر از ذکر مواردی از عملکرد این شوراها یاری خواهیم گرفت.

وجه تمایز این تحقیق، بررسی خلائى است که در این زمینه به‌شدت احساس می‌شود و آن، تشریح تحلیل‌محور ماهیت صلاحیت این شوراهاست. با توجه به نوع تحقیقات در این مورد و رویکردهای صرفاً جانبدارانه یا منتقدانه نسبت به عملکرد این شوراها، نگارندگان تا زمان نگارش مقاله با تحقیقی روبرو نشد که برای مثال بیان کند اگر وظیفه این شوراها سیاست‌گذاری است، ماهیت این سیاست چیست؟ و چگونه پدیده‌ای است که در حیطة صلاحیت این شوراهاست و موارد خارج از صلاحیت این شوراها کدام‌اند؟

۱. ماده ۱۱ طرح پیشنهادی کمیسیون حقوقی و قضایی مجلس: رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در خصوص سیاست‌گذاری در حوزه تحت صلاحیت هر یک از این دو نهاد از شمول این ماده خارج است

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۵۱

۲. چیهستی سیاست و سیاست‌گذاری

هسته اصلی تحقیق، پیرامون مفهوم سیاست است تا با استفاده از آن، سازوکار نظارت دیوان در موضوع مشخص گردد؛ از این‌رو، ضروری است معنا، مفهوم، جایگاه و سطوح سیاست‌گذاری در نظام حقوقی، روشن گردد.

۲-۱. تعریف سیاست

پدیده سیاست از زوایای گوناگون مورد توجه قرار گرفته است و تعاریف مختلفی از آن ارائه گردیده است و دشوار بتوان تعریف قطعی استاندارد و مورد وفاق از سیاست یافت.

برخی سیاست را «راهنمای عمل» یا توصیه‌هایی برای پیشبرد امور عمومی می‌دانند. (اشتریان، ۱۳۹۰: ۷۷)؛ با این توضیح که مقامات در جهت هدایت مجموعه‌های ذی‌ربط و پرهیز از پراکندگی تصمیمات، توصیه‌های یکنواختی را فراهم می‌آورند که راهنمای عمل بروکرات‌ها در اتخاذ تصمیمات مناسب هستند. تعدادی دیگر از اندیشمندان، سیاست را مقوله‌ای درباره قدرت می‌دانند که مربوط به توانایی کارگزاران، نهادهای اجتماعی برای حفظ یا تغییر محیط اجتماعی یا مادی خودشان است و درباره منابعی به بحث می‌پردازد که پایه این توانایی‌ها را تشکیل می‌دهند (Held & leftwich, 1994:144) به نقل از عالم، (۱۳۸۶: ۲۹)

عده‌ای دیگر، سیاست را تنها وسیله‌ای برای تعیین اولویت‌ها در انجام دادن امور و فعالیت‌ها در جامعه می‌دانند. به بیان دیگر، همان‌گونه که هدف‌ها؛ نتایج مورد نظر را مشخص می‌کنند و برنامه‌ها، راه رسیدن به آن‌ها را روشن می‌سازند؛ سیاست‌ها نیز اولویت‌ها را معین می‌کنند که نشان‌دهنده خطوط کلی در فعالیت‌ها و اقدامات نهادهای عمومی است (Dror, 1968:14).

در تعریفی دیگر از سیاست با عنوان سلسله اصول و موازین هماهنگ‌کننده اجزای موجود در نظام کشور یاد شده است. این اصول ممکن است به‌صراحت در قوانین و مقررات انعکاس یافته باشد (Preston & post, 1975: 11) به نقل از الوانی: (۱۳۸۶: ۲۱). به بیان دیگر، به این دلیل که سیاست‌ها اموری کلی و فراگیرتر از قوانین هستند، مستقیماً اجرا نمی‌شوند؛ بلکه تجلی عینی و عملی آن را در قوانین می‌بینیم.

برخی از سیاست‌ها به‌مثابه هنجار ناظر بر هدف یاد کرده‌اند. در این تعریف، سیاست معنایی هنجاری دارد؛ اما نه به‌معنای هنجار حقوقی و این یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تفاوت این مفهوم با مفهوم قانون است. درواقع، سیاست‌ها اگرچه می‌توانند الزام به هدایت به‌سوی نوع خاصی از رفتار را ایجاد کنند؛ اما برای ایجاد الزام حقوقی و تضمین عینی باید از مجرای قانون عبور کنند. سیاست قاعدتاً باید اهداف روشنی را پیش‌بینی

نماید؛ اهدافی که منافع همه جامعه - نه فقط گروهی خاص - را تأمین کند. اهداف مذکور باید به درجه‌ای از تعین برسند تا مجریان سیاست، ابزارهای لازم برای تحقق آن را تشخیص دهند. به دیگر سخن، صرف بیان کلیاتی در یک موضوع، نباشند. در همین راستا هدف یک سیاست باید دست‌یافتنی باشد. اگرچه سیاست در بالاترین سطح تجلی‌بخش آرمان‌های یک سیستم است؛ اما خود نباید به ورطه آرمان‌گرایی بیفتد؛ بلکه وقتی به‌عنوان یک هنجار وارد سیستم می‌شود، باید به اجرای آرمان‌ها کمک کند و وجه عمل‌گرایانه آن پررنگ‌تر گردد. (رادین‌مهر، ۱۳۹۲: ۱۲). برای مثال، در زمان مناقشات میان مجلس نهم و دولت یازدهم بر سر ارائه برنامه ششم توسعه، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تصریح کرد که ایران در بهترین وضعیت اقتصادی خود، رشد بیش از ۶ درصد را تجربه نکرده است. (پایگاه خبری تابناک: ۱۳۹۴)؛ در حالی که سیاست‌های کلی برنامه ششم، رشد ۸٪ اقتصادی را پیش‌بینی کرده است. این مورد، یک نمونه قابل مطالعه از سیاست‌های آرمانی دست‌نیافتنی است که از حیثه تعریف‌شده سیاست خارج می‌شود.

به‌علاوه، در تکمله باید گفت که الگوی رفتاری پیشنهادشده باید به‌وسیله مراجع ذی‌صلاح و در حدود صلاحیت آن‌ها به‌نحوی تدوین گردد که ترتیبات مشخص‌شده در حقوق موضوعه هر کشور دچار اغتشاش نشود و نهاد سیاست‌گذار به بهانه تعیین سیاست به حیثه صلاحیت سایر قوا و نهادهای حکومت تعدی نکند.

تعریف اخیر و تکمله آن به نظر می‌تواند مبنای کاملی برای ارزیابی مفهوم سیاست در تحقیق قرار گیرد.

۲-۱. ویژگی‌های سیاست

در مرحله بعدی باید پاسخگوی این سؤال بود که آن چه سیاست را از سایر مفاهیم مشابه مانند قانون متمایز می‌سازد، کدام عناصر و مؤلفه‌هاست؟

۱-۲-۱. عدم قطعیت

به‌طور کلی، هنجارها به دو دسته هنجارهای قطعی و غیرقطعی تقسیم می‌گردد. هنجارهای قطعی، شرایط مشخصی را تعریف می‌کنند که در صورت تجمیع، اثر از پیش تعیین‌شده‌ای بر آن بار می‌شود، این شرایط باید مطلق و قطعی تعریف شوند تا کار برای اجراکنندگان آن‌ها سهل‌تر گردد. هنجارهای حقوقی مانند «قانون»، جزو این دسته به شمار می‌رود؛ اما در دسته دوم، شرایط مانند حالت اول قطعی نیست؛ بلکه

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۵۳

به‌جای تعیین شرایط مطلق، تمرکز بر جهت‌دهی به ذهن تصمیم‌گیران و اجراکنندگان است؛ ولی چگونگی اجرا به خود آن‌ها واگذار می‌شود. سیاست را می‌توان در قلمروی دسته‌آخر جای داد.

دسته‌نخست، این نتیجه را در بردارد که تصمیم از پیش تعیین می‌شود و قاضی یا مقام عمومی در اتخاذ تصمیم از آزادی چندانی برخوردار نیست؛ درحالی‌که سیاست‌ها فاقد چنین ویژگی‌ای هستند و تنها با نشان دادن یک جهت خاص، زمینه تصمیم‌گیری را فراهم می‌کنند که مقام عمومی آن را در مواجهه با یک قضیه عینی اعمال می‌کند.

عدم قطعیت سیاست به انعطاف‌پذیری آن منجر می‌شود؛ بنابراین، طیف وسیعی از انتخاب‌ها می‌توانند با یک سیاست هماهنگ باشند. از طرف دیگر، سیاست‌ها می‌توانند در موقعیت‌های مختلف با توجه به شرایط موجود، نقش متفاوتی ایفا کنند. برای مثال، ممکن است یک سیاست در یک موقعیت به‌خصوص به علت اهمیت یک سیاست دیگر کنار گذاشته شود؛ اما در شرایطی که ضرورت قبلی وجود ندارد، به‌طور کامل اعمال شود (رادین‌مهر، ۱۳۹۲: ۲۷).

۲-۲-۱. پایداری

همان‌طور که قانون نباید به‌سرعت تغییر کند، سیاست‌ها نیز باید دارای ثبات نسبی باشند. طبعاً سیاست به آینده نظر دارد و برخلاف قاعده حقوقی که با هر بار اعمال می‌توان گفت اجرا شده است؛ برای تحقق هدف خود به سلسله‌ای از اقدامات، برنامه‌ریزی‌ها، تصمیمات و رفتارها در طول زمان نیاز دارد و در نتیجه، تغییر سریع آن موجب عقیم ماندنش می‌شود.

به‌واقع سیاست‌های در حال اجرا (به‌ویژه سیاست‌های کلان)، چون معطوف به کلی‌ترین اهداف یک حکومت هستند با تغییر برخی مقامات یا حتی قوای حاکم، نباید دستخوش تحولات بنیادین شوند؛ بلکه مسئولینی که روی کار می‌آیند، باید ضمن پذیرش سیاست‌های کلان سابق، با استفاده از قدرت اصلاح آن‌ها، همچنین تدوین سیاست‌های خردتر (به‌ویژه در سطح قوای مقتنه و مجریه) به اداره امور مملکت پردازند.

۳-۲-۱. نمایانگری

آن‌چه لقب سیاست به خود می‌گیرد باید در سطحی از کلیت قرار گیرد که تجلی‌گر ویژگی‌های نظامی باشد که در آن شکل می‌گیرد، فرهنگ و ارزش‌ها، ایدئولوژی و جهان‌بینی، نگرش‌های سیاسی - اجتماعی،

همه در این سیاست‌ها باید بیان گردد و آثار آن در اسناد رده پایین تر دیده شود؛ به نحوی که بیانگر جایگاه آن نظام در میان سایر نظام‌ها باشد (الوانی، ۱۳۸۶: ۱۸).

۴-۲-۱. آینده‌نگری و هدف‌داری

سیاست اساساً نگاه به آینده دارد و خطوط کلی و جهت‌گیری‌های اساسی معطوف به آینده را با توجه به تجربیات گذشته پیش‌بینی می‌کند؛ بنابراین، اگرچه سیاست‌ها نیم‌نگاهی به گذشته دارند؛ اما باید توجه داشت هیچ‌گاه نمی‌توان عمل و تصمیم اتخاذشده در مورد اتفاقات گذشته را سیاست نامید. در همین راستا باید دانست سیاست‌ها برای امور اتفاقی و تصادفی وضع نمی‌شوند؛ بلکه سیاست‌گذاران آن را با اراده قبلی برای نیل به اهداف مشخص وضع می‌کنند.

۵-۲-۱. عمومیت و گستردگی

سیاست‌ها برای کل جامعه وضع می‌شوند و سعی در حل مشکلات عموم مردم دارند؛ همچنین، گسترده و فراگیرند و اهداف متعددی در نظر دارند و حیطة نسبتاً وسیعی را دربردارند؛ بنابراین، آنچه یک هدف جزئی و خاص دارد و برای گروه‌های خاصی از افراد تعیین و تدوین می‌شود، قابل تسمیه به‌عنوان «سیاست» نیست.

۶-۲-۱. هماهنگی

سیاست‌ها باید از یک سو باهم هماهنگ باشند و از طرف دیگر، نهادهای مختلف را هماهنگ کنند. (مرادخانی، ۱۳۹۰: ۱۲۶). سیاست‌های کلان باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که علاوه بر هماهنگ بودن با یکدیگر، انسجام سیاست‌های خرد و در نتیجه تصمیمات سطوح پایین‌تر مدیریتی را فراهم آورند. سیاست‌های خرد نیز باید به‌گونه‌ای طراحی شوند که در راستای سیاست‌های کلان قرار بگیرند و تصمیم‌های زیرمجموعه خود را هدایت کنند (رادین‌مهر، ۱۳۹۲: ۱۸). سیاست همچنین روح قوانین حاکم بر جامعه را روشن می‌کند. تناقض سیاست‌ها به خنثی شدن آن‌ها و پایین آمدن کارایی سیستم مدیریت می‌انجامد. اگر نظام سیاست‌گذاری کشور پیوستگی سیاست را از بین ببرد، قوه مجریه را از کار انداخته و اجرای سیاست‌ها را با چالش مواجه ساخته است.

۲. سطوح سیاست‌گذاری

در این قسمت برای تشریح مسأله و تشخیص این که شوراهاى موضوع تحقیق در کدام سطح قرار می‌گیرند، مرزهای تمایز سطوح مختلف سیاست را بررسی می‌کنیم.

۲-۱. سیاست‌های فراگیر یا ابرسیاست (Mega policy/Master policy)

این دسته از سیاست‌ها حاوی معیارها و الگوهایی است که لازم است در سیاست‌های سطوح پایین‌تر رعایت شود. سیاست‌های فراگیر، در واقع آیین تمام‌نمای ارزش‌ها، شرایط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در یک جامعه خاص هستند.

از نظر دامنه شمول این دسته از سیاست‌ها حتی اگر از نظر موضوعی خاص باشند، عموماً فرابخشی هستند اما آن‌چه ذات این مسائل را مشخص می‌کند لزوماً گستره شمول آن نیست بلکه مهم‌تر از آن اهمیت راهبردی آن مسائل برای یک حکومت است. اگر تصمیمات حکومت را به دو دسته تقسیم کنیم که دسته اول برای حل‌وفصل و موضوعات زودگذر اتخاذ شده و انتظار ایجاد تغییرات بزرگ از آن‌ها نداریم و دسته دوم تصمیماتی که قطع به یقین در آینده کشور تأثیرات شگرفی بر جای خواهند گذاشت، سیاست‌های فراگیر در دسته دوم جای خواهند گرفت. این سیاست‌ها معطوف به کلی‌ترین فلسفه حکومت و در راستای تحقق بنیادین‌ترین اهداف آن است (نه جزئی‌تر). توجه به استقلال و آزادی و حفظ تمامیت ارضی و توسعه اقتصادی و از این قبیل موارد از پایه‌های اصلی هر حکومتی است که ابر سیاست‌ها محل اصلی توجه به آن‌هاست.

سیاست‌های فراگیر حدود هر یک از سیاست‌های سطح پایین‌تر، عمق نفوذ و ارتباط آن‌ها با نهادهای مرتبط با آن را معین می‌نمایند. هم‌چنین اولویت‌های زمانی تحقق هر بخش از سیاست‌های سطح پایین‌تر به دلیل محدودیت‌های موجود در این سطح از سیاست‌ها مشخص می‌شود. برای مثال در ایران دارای دو عنوان سیاست کلی هستیم یکی سیاست‌های کلی موضوعی که مثلاً بخش امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات، فرهنگ، محیط زیست، سیاست خارجی و از این قبیل موضوعات را در برمی‌گیرد. به‌علاوه دسته‌ای دیگر تحت عنوان سیاست کلی برنامه‌های توسعه را داریم که اولویت‌های ۵ ساله سیاست‌های موضوعی پیش‌گفته را بیان می‌دارد.

سیاست‌های فراگیر دربرگیرنده بنیادهای نظری سطوح بعدی سیاست‌هاست. نظریه‌های سیاسی، تئوری‌های مدیریت، تئوری‌های رفتاری و سایر تئوری‌های مربوط می‌توانند اساس نظری این خط‌مشی‌ها را تشکیل دهند و در خط‌مشی‌های فراگیر بیان شوند. (الوانی، ۱۳۸۶: ۳۰)

۲-۲. سیاست‌های هادی یا راهنما (meta policy)

این سطح از سیاست‌ها با دیدی کلان نسبت به مسائل و مشکلات، آن‌ها را تجزیه و تحلیل نموده و با ارائه تصویری از امکانات فنی و تکنیکی و مخاطرات احتمالی، چارچوبی اساسی و مفید را برای تنظیم خط مشی‌های سطوح پایین‌تر ایجاد می‌کند (بهرروز، تارنمای دیده‌بان سیاستگذاری ایران، ۱۳۹۴).

سیاست‌های راهنما برای ایجاد چارچوب‌های روشن‌تر از سیاست‌های سطح بالاتر از خود و تبیین آن‌ها در راستای ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های سطح پایین‌تر به وجود می‌آیند. این سیاست‌ها ممکن است صریح یا تلویحی باشند. سیاست‌های این سطح از یک سو مجموعه‌ای از قواعد تعیین‌کننده جنبه‌های خاص پیرامون یک سیاست موضوعی واحد مثل فرهنگ، یا فضای مجازی هستند و از سوی دیگر، دامنه شمول، مرجع و شیوه تغییر آن‌ها، دستگاه‌های مجری، تاریخ انقضای سیاست و هنگامه تدوین مجدد آن را مشخص می‌سازند؛ در ضمن، ارتباط آن‌ها با زیر سیاست‌ها و سیاست‌های سطح پایین‌تر را معلوم می‌دارد. از سوی دیگر، کارکرد دوم این سطح، هماهنگ‌سازی در اجرای سیاست‌های چندگانه و نظمی است که در ابعاد مختلف باید محقق گردد. در این بخش، تعارضات احتمالی در اولویت‌بندی سیاست‌ها حل می‌گردد، مثلاً ممکن است یک سیاست اقتضائاتی داشته باشد که سیاست‌های دیگر، آن اقتضائات را ممنوع کنند یا آن‌ها منابع برای تخصیص به اجرای دو سیاست محدود باشد و مجبور به انتخاب باشیم؛ (Hosmer, 1992: 5) پس چگونگی تعامل زیر سیاست‌ها و اولویت هر یک از آن‌ها با این سطح از سیاست است (Hosmer, 1992: 8).

برای مثال، همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد، وقتی سیاست کشور بر انحصارزدایی از پیام‌رسان خارجی قرار می‌گیرد، این سیاست راهنماست که جهت‌گیری کلی وظایف دستگاه‌های فنی (مانند وزارت ارتباطات)، امنیتی و دفاعی (مانند وزارت دفاع) و فرهنگی (مانند صداوسیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) را به همراه قواعد تعیین‌کننده صلاحیت این نهادها معین می‌نماید.

به‌طور خلاصه، ویژگی‌های این سطح از سیاست‌ها را می‌توان در تشریح سیاست‌های کلی، بیان محدودیت‌ها در اجرای سیاست‌ها، مدیریت تعامل سیاست‌های موضوعی در کنار هم، هماهنگ‌سازی آن‌ها و درنهایت، تعیین حیطه سازمانی سیاست‌ها بیان نمود.

۲-۳. سیاست‌های عمومی (public policy)

عینی‌ترین سطح سیاست‌گذاری سوم، سیاست عمومی است که تبلور سطوح پیشین در آن دیده می‌شود. به بیان دیگر، دو سطح اول که سیاست‌های کلان را در برمی‌گرفت، در این سطح خرد می‌شود و میان

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۵۷

نهادهای کشور تقسیم می‌شود و هر یک، عهده‌دار برنامه‌ریزی طراحی سیاست عمومی حیطه تخصصی خویش در چارچوب سطوح بالاتر می‌گردند.

به یک اعتبار، تقسیم‌بندی سیاست‌گذاری را در این سطح با توجه به کارکرد هر یک از قوا انجام می‌دهند. در واقع، روح حاکم بر اقدامات پارلمان، قوه مجریه و قوه قضائیه در طول یک دوره، حکایت از هسته اصلی سیاست حرکت آن بخش از قدرت در راستای سیاست‌های کلان یک نظام سیاسی دارد؛ بنابراین، خطمشی‌ها به سه قسمت: تقنینی، اجرایی و قضایی تقسیم می‌شود که بالطبع، خطمشی تقنینی بر دو دسته دیگر، اشراف بیشتری دارد؛ هرچند، این امر مطلق نیست و تأثیر و تأثر در این میان، کاملاً واضح خواهد بود؛ چنان که دولت تدارک بسیاری از مواد خام قانون‌گذار را می‌بیند.

یکی از مهم‌ترین جایگاه‌های فهم سیاست یک مجلس یا دولت چهارساله، زمان انتخابات است. در زمان انتخابات پارلمان یا ریاست‌جمهوری، افراد، به‌ویژه احزاب مورد نظر از اولویت‌های خود در تقدیم و تأخیر بخشیدن به امور جاری جامعه سخن می‌گویند و برنامه‌های خود را در جهت عملی ساختن این موضوع ارائه می‌دهند. همان برنامه‌هایی که عموماً پس از انتخابات، تلاش می‌کنند تا از راه‌های پیش‌بینی‌شده در قانون و در حیطه اختیارات قانونی به آن‌ها مشروعیت هنجاری ببخشند.

برای مثال در ایران، مجلس ششم و دولت هفتم و هشتم، توسعه سیاسی و گسترش آزادی‌های مدنی را به‌عنوان سیاست عمومی و هدف آن در پیش گرفته بودند؛ همچنین مجالس هفتم، هشتم و نهم و دولت‌های نهم و دهم، توجه به مباحث مربوط به عدالت و قشر مستضعف را به‌عنوان یکی از سیاست‌های عمومی برگزیدند.

در جمع‌بندی سطوح سه‌گانه، اشاره به دو نکته ضروریست؛ نخست آن که اگر راهبردهای کلان بلندمدت کشور در سیاست‌های فراگیر مورد تدوین قرار می‌گیرند و راهبردهای اجرایی کوتاه‌مدت‌تر در سیاست‌های عمومی؛ سیاست‌های راهنما جنبه واسط میان این دو سطح را دارند و طراحی ماهوی به آن اندازه که در سطح فرازین و فرودین سیاست‌گذاری دیده می‌شود، در سطح دوم به چشم نمی‌خورد. نکته نهایی نیز در خصوص جایگاه سیاست آن که، در یک نظام کلاسیک و کارا به لحاظ تفکیک قوا، قانون اساسی پس از تبیین آرمان‌ها و اهداف، کلی‌ترین راه‌های نیل به آن‌ها را مشخص می‌کند؛ سپس این مجلس است که سیاست‌های کلی (کلی‌ترین سیاست‌ها پس از قانون اساسی و در چارچوب آن را مشخص می‌کند) در این نظام برای آن که یک تصمیم یا مصوبه قدرت الزام‌آور حقوقی داشته باشد، باید یا تقنینی باشد یا اداری – اجرایی و یا قضایی (امیر ارجمند، ۱۳۸۱: ۸۰ و ۸۳).

بنابراین، سیاست‌ها در هر سطحی که قرار داشته باشند، بیشتر نقش جهت‌دهنده به تصمیمات مقامات ذی‌صلاح قوا را دارند و باید طی فرایندی تعاملی با تمامی قوا از مجرای پیش‌بینی‌شده لازم عبور کنند تا مشروعیت حقوقی بیابند.

۳. ویژگی‌های قانون

در جهان مدرن، برای آن‌که بتوان به‌صورت واقعی و در ماهیت به یک سند، عنوان قانون اطلاق گردد، باید واجد حداقل ویژگی‌های ذاتی باشد که به‌صورت مختصر بدان اشاره می‌کنیم.

قانون، الزام‌آور است؛ بدین معنا که قاعده‌ای است برای عمل که باید به شکل قاهرانه و با پشتیبانی اقتدار سیاسی به اجرا درآید. (Austin, 1954:9-15 & 198-201 به نقل از راسخ، ۱۳۸۴: ۷۸).
 فرق قانون با دیگر هنجارهای رفتاری در این است که عدم پیروی از آن، عکس‌العمل دستگاه حکومتی را به دنبال می‌آورد؛ حکومت، اجرای قاعده حقوقی را تضمین می‌کند (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۴۲). 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 شرور خواهد شد.

ویژگی عمومیت قانون، آن را به یک قضیه کلی منطقی مبدل می‌کند که از یک طرف بر یک نوع کلی از رفتار دلالت می‌کند و از طرف دیگر بر طبقه‌ای عام از مردم حاکم است. زمانی می‌توان از وجود سندی به نام قانون سخن به میان آوریم که «قواعد عام نوعی را بر رفتارهای نوعی حاکم بنماییم و مجموعه روابط جمعی انسان‌ها را از تصمیم‌های شخصی و خاص برهانییم.» (راسخ، ۱۳۹۲: ۸۲).

ویژگی عمومیت، جزء تشابهات سیاست و قانون محسوب می‌شود؛ با این توضیح که معمولاً گروه مخاطب و طبقه مشمول در قانون به‌روشنی مشخص است؛ درحالی‌که در سیاست به‌روشنی قانون نیست. برای مثال، سیاست یک کشور در سطوح مختلف می‌تواند توجه بیشتر و ایجاد تسهیلات برای بانوان باشد و در همین راستا، قانون کاهش ساعت کار بانوان شاغل تدوین گردد؛ بنابراین، سیاست عام است و ممکن است شامل بخش کلی‌ای از جامعه شود؛ در مقابل، قانون نیز عام است؛ اما طبقه هدف آن غالباً مشخص است. قوانین باید امری باشند. به عبارتی این قواعد همانند آن چه در بحث اقسام احکام تکالیفی در فقه مطرح است، بیانگر این است که قانون طلب انجام فعل یا ترک آن را به صورت عینی معین می‌کند و مثلاً از آن چه «بهتر است» انجام شود، سخن نمی‌گوید؛ بلکه از «باید» حرف می‌زند. علنی بودن، دیگر ویژگی قانون است. قانون برای راهنمایی رفتار انسان و طلب تنظیم و تطبیق آن رفتار با قانون مصوب در جامعه، تدوین می‌شود؛ بنابراین، تنها راه‌حل عاقلانه برای ایجاد امکان این تطبیق برای افراد، انتشار قوانین است.

قانون برخلاف سیاست باید قطعیت داشته باشد و تا جایی که ممکن است قواعد حاکم بر افعال شهروندان را مشخص سازد و آنان را از ناامنی کار و زندگی و تهدید حوادث غیرمنتظره بیرون آورد و به این منظور باید صریح، دقیق و مستقیم باشد و مراد قانون‌گذار را برای شهروندان روشن کند و از سوی دیگر، تا حد ممکن دست مقامات حکومتی را برای اعمال سلیقه‌ای قانون ببندد.

برای آن که قانون، رفتار انسان‌ها را راهنمایی کند باید ناظر به آینده باشد و محال عقلی است که رفتار گذشته شهروندان یک جامعه با قانونی که در هنگام وقوع رفتار وجود نداشته است، تطبیق کند. این مورد با حمایت از آزادی شهروندان نیز سازگارتر است. (راسخ: ۱۳۹۲: ۸۸) به عبارت دیگر، اگر شهروند نتواند قواعد حقوقی حاکم بر خود را بشناسد، حق دارد بیندارد هرج و مرج حاکم است؛ قوانینی که به پیش از خود تأثیر می‌گذارند، امنیت حقوقی را به شدت دچار مخاطره می‌کنند.

اما در خصوص آخرین ویژگی یک نکته حساس وجود دارد. سندی که دارای تمام ویژگی‌های پیش گفته است، تنها می‌تواند از سوی مراجع ذی‌صلاح تعیین شده در قانون اساسی هر کشور صادر شود؛ بنابراین نمی‌توان امر و فرمان هر مرجعی را قانون دانست بلکه این صلاحیت متعلق به نهادهای صالح در قانون اساسی است که از سوی ملت برای این امر برگزیده شده‌اند؛ بنابراین حتی اگر نهادهای مختلف سندی با ۶ ویژگی اول تصویب کنند و ماهیتاً قانون‌گذاری کنند تنها مصوبه‌ای نام قانون به خود می‌گیرد که علاوه بر این ۶ ویژگی نهاد وضع‌کننده آن نیز صلاحیت منبعث از قانون اساسی داشته باشد. برای مثال قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول ۵۸ و ۵۹ خود به‌طور انحصاری صلاحیت وضع قانون را بر عهده مجلس منتخب یا خود مردم به‌طور مستقیم نهاده است.

۴. دامنه امر اجرا و اداره

بنا به یک تعریف ساده «اجرا» هر نوع عمل به قانون است و در همین راستا کارکرد قوه مجریه، نه اجرای امری بلکه اجرای قانون مصوب پارلمان است و صلاحیت اجرایی قوه مجریه در عمل به قانون است. بر اساس این تعریف قوه مجریه به اجرای قانون محدود می‌شود و مسائل اجرایی دیگر را در بر نمی‌گیرد (تفسیر مضیق) اما در تفسیر موسع از اجرا، مجریه هر امر اجرایی را که در قلمرو قانون‌گذاری نباشد در برمی‌گیرد. در واقع حیطة صلاحیت ذاتی قوه مجریه صرف اجرای قانون نیست و شامل اداره و مدیریت عمومی هم هست. مثال عینی این رویکرد موسع را می‌توانیم در اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه مشاهده کنیم که اصل را بر صلاحیت قوه مجریه قرار داده و صلاحیت‌های مجلس قانون‌گذاری را صراحتاً برشمرده

است و صلاحیت مقررات گذاری و اتخاذ تدابیر برای امور اجرایی غیر از موارد مصرح را به دولت سپرده است.

اگر برای شناسایی اعمال قوه مجریه، شاخص سازمانی (نهاد صادرکننده عمل) و شاخص ماهوی (طبیعت عمل که متضمن کارکرد اجرایی قانون باشد) را پیش رو داشته باشیم، باید اذعان داشت امروزه شاخص نوع دوم رایج و کاربردی تر است؛ به ویژه آن که به کارگیری این شاخص باعث فعال سازی دولت در عرصه طراحی و تحقق برنامه های کشور در حوزه سیاست گذاری، با استفاده از ابزارهایی چون مقررات گذاری، تنظیم برنامه مدت دار، تهیه لوایح قانونی و سایر ابتکارات اداری، سیاسی، دیپلماتیک و مانند آن خواهد شد. با لحاظ این ضوابط، قوه مجریه دارای صلاحیت هایی است که از مصادیق آن اتخاذ تصمیمات نوعی با دو کارکرد هستند: یکی خط مشی گذاری و دیگری قاعده گذاری. خط مشی گذاری قوه مجریه در واقع همان سیاست گذاری عمومی در شاخه اجرایی (سطح سوم) و برنامه های سیاسی ارائه شده در هنگام انتخابات و رأی اعتماد است که منجر به شکل گیری انتظارات مشروع برای شهروندان می شود. معیار ارائه شده برای این تصمیمات قرار گرفتن تحت نظارت سیاسی از سوی مقامات ذی صلاح (پارلمان، رئیس کشور، رئیس دولت) و پاسخگویی سیاسی قوه مجریه است. نمونه روشن آن در ایران نیز مفاد اصل ۱۳۴ قانون اساسی است. (فلاح زاده، ۱۳۸۹: ص ۲۹ و ۳۰) دیگر دسته تصمیمات نوعی نیز وظیفه غیرذاتی قوه مجریه یعنی قاعده گذاری است که برای تأمین اجرای قوانین، تنظیم ساختارهای اداری و در راستای اجرای بهتر وظایف اداری انجام می شود. قانون اساسی ایران در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به این وظیفه اشاره نموده است.

۵. حدود صلاحیت و ارزش مصوبات شوراهای عالی با مبنای فرمان رهبری

۵-۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی

اولین مستند صلاحیت این نهاد را باید در حکم سال ۵۹ بنیان گذار جمهوری اسلامی جستجو کرد. ایشان سه وظیفه برای شورا برشمردند: برنامه ریزی رشته های مختلف، خط مشی فرهنگی آینده دانشگاه ها بر اساس فرهنگ اسلامی و انتخاب و آماده سازی اساتید شایسته. این وضعیت با اندکی تغییر در لفظ تا سال ۱۳۷۶ باقی بود. در این سال شورا، طی مصوبه ای به تعیین وظایف و اختیارات خود در ۲۸ بند پرداخت. در این مصوبه: «شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست های

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۶۱

کلی نظام محسوب می‌شود...» به‌علاوه، بندهای ۱، ۷، ۹، ۱۲، ۱۸، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۲ و ۲۶ مصوبه به تکلیف شورا بر سیاست‌گذاری در امور مختلف فرهنگی اشاره شده است.

علاوه بر این مورد رهبری نیز بارها بر پرداختن به سیاست‌گذاری از سوی شورا تاکید نموده اند: «...همین که بعضی از دوستان اشاره کردند که بایستی سیاست‌گذاری شود، باید در مرکزی انجام گیرد که آن مرکز، مرکز قانون‌گذاری نیست - قانون، آن چیزی است که به‌طور روزمره دستگاه خرج می‌کند؛ مثل پول خرد که برای خرج کردن است - بلکه مرکز سیاست‌گذاری است. مرکز سیاست‌گذاری، مرکزی است فراتر از مراکز قانون‌گذاری و با برنامه‌ریزی‌های کلان سروکار دارد که شورای عالی انقلاب فرهنگی مرکز مناسبی برای این کار است.» (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۱)^۱

روشن است که حتی مرجع تشکیل‌دهنده این شورا نیز به این موضوع عنایت دارد که کار شورا چیزی بیش از سیاست‌گذاری نخواهد بود و این سیاست‌گذاری نباید به حدود مصرح قوای دیگر در قانون اساسی ورود نماید.

صرف‌نظر از این کارویژه اصلی شورا، دو دسته وظیفه دیگر نیز در مصوبه شورا در سال ۷۶ طراحی شده است. برخی بندها اساساً جنبه تصمیم‌گیری ندارند و صرفاً به عرصه بررسی مسائل محدود می‌شوند مانند بندهای ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۸، ۱۴، ۱۶، ۲۳ و ۲۸ که به مسائل زیادی از قبیل تحلیل و بررسی امور فرهنگی کشور، رصد جریان‌های فرهنگی، موضع‌گیری نسبت به مسائل فرهنگی ضد ایران و اسلام و از این قبیل مسائل می‌پردازد. (میرمحمدی و الهام، ۱۳۹۲: ۱۶۴) این دسته از وظایف اصولاً زمینه‌ساز تدوین راهبردها و سیاست‌ها خواهد بود. آخرین دسته مصوبات شورا مصوبات تقنینی است که شامل باقی‌مانده بندهای مصوبه سال ۷۶ را است که از آن جمله‌اند: تصویب ضوابط تأسیس و اساسنامه مراکز علمی (بند ۲۵) تصویب ضوابط گزینش مدیران و استادان و دانشجویان (بند ۲۷) و... که در ادامه بعضاً به این موضوعات اشاره خواهیم داشت.

۲-۵. شورای عالی فضای مجازی

در حکم تشکیل شورا در سال ۹۰ اهدافی برای شورا برشمرده شد:

«بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن (فضای مجازی) در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور؛

۱. در همین مورد ن.ک: مشروح سخنان رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۷۸) و: مشروح سخنان رهبری در دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی (پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر رهبری، ۱۳۹۰)

ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم؛ برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به‌منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از فضای مجازی؛ ایجاد کانونی متمرکز برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور» در تمديد حکم شورا به بیانی دیگر بر سه مورد تأکید شد، سیاست‌گذاری و مدیریت کلان فضای مجازی، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های لازم و به‌هنگام و نهایتاً نظارت و رصد کارآمد فضای مجازی کشور. با توجه به اسناد موجود می‌توان دو دسته صلاحیت برای شورا شناسایی کرد. نخست؛ برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری؛ با توجه به پیشرفت سریع فضای مجازی سیاستی که وضعیت موجود را درک کرده و برای آن اقدامات عاجل انجام دهد، برای اقدامات کوتاه‌مدت فضای مجازی برنامه‌ریزی کند، در میان‌مدت تلاش خود را به کار بندد تا به رقابت برابر با رقبای خارجی برسد و در درازمدت کنترل و بومی‌سازی و نوآوری را در فضای مجازی داخل کشور ایجاد کند. (وکیلی، ۱۳۹۴: ۵۳) وظیفه دوم ضرورت هماهنگ‌سازی نهادهای مرتبط با فضای مجازی در برنامه‌ریزی‌هاست. نهادهای مرتبط با این مسأله زیرمجموعه یک قوه و نهاد نیستند، به همین دلیل ضرورت هماهنگی در آن‌ها کاملاً حس می‌شود؛ بنابراین این شورا می‌تواند وظیفه مذکور را بر عهده گیرد. هم‌چنین صیانت در برابر آسیب‌ها نیز به همان مفهوم برنامه‌ریزی بازمی‌گردد.

۳-۵. آثار حقوقی مصوبات شوراهای مبتنی بر فرمان رهبری

در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۶۳ رییس جمهور وقت طی نامه‌ای خطاب به رهبری خواهان شناسایی اعتبار قانون برای شورا بود اما امام خمینی صرفاً بر لزوم «ترتیب اثر دادن به مصوبات شورا» تصریح کردند؛ لیکن این شورا بدون هیچ مبنایی در سال ۶۵ با استفاده از این نامه، اعتبار مصوبات خود را «در حکم قانون» تلقی کرد.^۱ این برداشت از مصوبات شورا ایرادات متعددی به لحاظ حقوقی خواهد داشت؛ اجمالاً باید گفت تنها مجلس است که می‌تواند قانون وضع کند یا برخی از تصمیمات مانند آرای وحدت رویه دیوان عالی کشور را در حکم قانون قرار دهد؛ باری آرای وحدت رویه روشن‌کننده مسیر قضات در موارد اختلافی و تفسیرکننده روح قانون است و قانون‌گذاری مجدد نمی‌کند و خود تابع قانون است. حال آن‌که برخی مصوبات شورا ماهیتاً قانون محسوب می‌شود. درحالی‌که برای تفسیر قانون باید به سیاست رجوع کرد، چراکه سیاست یکی از مواردی است که روح قانون را روشن می‌کند. در حکم قانون بودن این

۱. مصوبه ۱۵ مهر ۶۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۶۳

مصوبات مستلزم آن است که تمامی اثرات یک قانون بر آن بار شود از جمله آن که قاضی می‌تواند به استناد آن رأی صادر نماید؛ حال آن که اثبات کردیم شورای عالی انقلاب فرهنگی یک نهاد سیاست‌گذار است و حل‌وفصل حقوقی اختلاف، بر مبنای سیاست هرگز امکان‌پذیر نخواهد بود. به علاوه مفاد پاسخ امام خمینی لزوم ترتیب اثر دادن به مصوبات است به نحوی که بی‌اثر نباشد؛ مثلاً آن‌گاه که شورا، سیاستی وضع می‌کند و مجلس در اجرای آن قانونی تصویب می‌کند یا آن که وزیری به ابلاغ آیین‌نامه دست می‌زند می‌توان گفت به این سیاست ترتیب اثر داده شده است. (شریف، ۱۳۸۴: ۲۳۰) به عبارت دیگر سازوکارها در قوانین اساسی و عادی برای وضع مصوبات موجد حق و تکلیف مشخص شده است و جز نهادهای معین هیچ نهادی صلاحیت وضع چنین مصوباتی را نخواهد داشت. مضافاً بر اینکه از حکم امام خمینی نیز لزوم وضع مقررات استنباط نمی‌شود.

استدلالات فوق به‌طورکلی در مورد مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز صدق می‌کند جز آن که در حکم آیت‌الله خامنه‌ای از لفظ ترتیب اثر «قانونی» استفاده شده است که وصف «قانونی» در حکم بنیان‌گذار جمهوری اسلامی به چشم نمی‌خورد.

در میان نهادهای نظام حقوقی ایران، نمی‌توان رویه واحدی در برخورد با مصوبات این شوراها به‌ویژه شورای عالی انقلاب فرهنگی یافت؛ مثلاً دیوان عدالت اداری اقدام به ابطال برخی مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نموده است؛ این یعنی از نظر دیوان این مصوبات در حد تصویب‌نامه‌های دولتی هستند. در سال‌های ۷۸ و ۸۱ دیوان عدالت اداری دو مصوبه شورا در مورد تجدیدنظر ناپذیری آرای کمیته‌های انضباطی دانشجویان^۱ و سیاست‌های فرهنگی جمهوری اسلامی را به استناد مغایرت با قوانین ابطال نموده است. شورای نگهبان لایحه بودجه سال ۸۱ را به استناد مغایرت با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی رد کرده است؛ یعنی برای آن اعتباری در حد قانون اساسی قائل است. البته اینجا بحث حدود صلاحیت شورای نگهبان را کنار نهادیم؛ زیرا صلاحیت شورای نگهبان مطابق اصل ۹۴ تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع است نه مصوباتی از جنس سیاست. مقام رهبری در مورد شورای عالی انقلاب فرهنگی قائل به سیاست بودن مصوبات و در مورد فضای مجازی قائل به سیاست بودن و قانون بودن این مصوبات هستند. خود شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبات تعیین‌کننده صلاحیت خود معتقد به در حکم قانون عادی بودن مصوبات شورا است اما در عمل اعتباری فراتر از قانون عادی برای خود قائل است.

۱. برای مطالعه بیشتر در این مورد ن.ک: جلالی، محمد، نقد رأی دیوان عدالت اداری درباره ابطال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۳۵

برای مثال مصوبه شورا در سال ۶۵ بیان می‌دارد: «...به دولت... اطلاع داده شود که مصوبات شورا در حکم قانون است و وزارتخانه‌های مختلف لازم است در موعد تأمین بودجه و اجرای مصوبات و استخدام اشخاص اهتمام بورزند.» بدیهی است که تأمین بودجه و استخدام اشخاص منجر به بار هزینه‌ای برای دولت می‌شود و مطابق اصل ۷۵ قانون اساسی باید محل تأمین آن مشخص گردد. آن‌گاه که مجلس چنین تکلیفی به موجب قانون اساسی بر عهده دارد اما شورا مصوبات خود را تابع چنین تشریفات نمی‌بیند، بنابراین در عمل اعتباری فراتر از قانون عادی برای خود قائل است. باید اشاره کنیم که حتی اگر نظر شورا را که ظاهراً به استناد نظر آیت‌الله خمینی صادر شده است ملاک عمل بدانیم، باز از نظر ایشان به هیچ وجه نمی‌توان استنباط کرد که شورا مجاز به تصویب مصوبات خلاف قانون اساسی است و ترتیب اثر دادن منوط به عدم مغایرت این مصوبات با قانون اساسی است.

در مجموع می‌توان گفت که مصوبات شوراهای عالی فضای مجازی و انقلاب فرهنگی، باید در حد تعیین سیاست‌های راهنما (هادی) بماند و چنین امری هرگز مستلزم تصویب مقررات لازم‌الاجرا در حد قانون و آیین‌نامه نخواهد بود و مبادرت شورا به چنین کاری تعدی به اصول ۵۸ و ۱۳۸ قانون اساسی خواهد بود.

۶. بررسی عملکرد شوراهای عالی انقلاب فرهنگی و فضای مجازی

به نظر می‌رسد شوراهای موضوع تحقیق در برخی مصوبات به روشنی از حدود تعریف شده برای مفهوم سیاست خروج کرده و به سطح هنجارهای حقوقی ورود نموده اند. ماهیت این مصوبات متنوع است. در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم داشت.

شورای عالی انقلاب فرهنگی در ۲۰ آبان ۷۶ مصوبه‌ای با عنوان جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی تصویب نمود. در میان سه دسته وظایف پیش‌بینی شده در مصوبه مذکور وظایفی ذکر شده که در عمل منجر به ورود شورا به امور غیرسیاست گذارانه می‌شود. بندهای ۱۰ (تهیه و تصویب طرح‌های مناسب در جهت تقویت و ارتقای تبلیغات دینی)، ۱۱ (تهیه و تصویب طرح‌های راهبردی و کاربردی برای ایجاد مناسبات سالم و اصلاح ناهنجاری‌ها) ۱۴ (تهیه و تصویب طرح‌های مناسب برای مقابله با شیوه‌های تهاجم فرهنگی) از آن جمله‌اند. این مصوبات بعضاً علی‌رغم محتوای قانونی انتشار عمومی نمی‌یابند و به نظر می‌رسد حتی نهادهای نظارتی مانند دیوان عدالت اداری نیز از آن اطلاع نمی‌یابند. برای مثال می‌توان به طرح توسعه و گسترش فرهنگ عفاف و حجاب مصوب ۱۳۸۲ شورای فرهنگی و اجتماعی زنان و طرح ارتقای امنیت اجتماعی مصوب نیروی انتظامی که به پشتوانه طرح جامع عفاف مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است اشاره نمود که به نظر می‌رسد مستند به بند ۱۱ مصوبه سال ۷۶ شورا به

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۶۵

تصویب رسیده‌اند. در اثبات محتوای قانونی این مصوبات سخنان فرمانده سابق نیروی انتظامی قابل توجه است: «تاکنون نخواستیم موضوع بند یکم این طرح را عنوان کنیم، اما به دلیل به وجود آمدن این بحث‌ها باید بگوییم بر اساس بند یکم، تعیین مصادیق حجاب و حدود مرز آن بر عهده نیروی انتظامی است و صراحتاً به آن اشاره شده، از این رو تنها انجام وظیفه کردیم.» (پایگاه تحلیلی خبری فرارو، ۱۳۸۷)

هم‌چنین بندهای ۲۴ (تصویب ضوابط و اساسنامه مؤسسات و مراکز علمی) و ۲۷ (تصویب ضوابط کلی گزینش مدیران، استادان، معلمان و دانشجویان مراکز علمی) از دیگر مفاد این مصوبه هستند. تصویب اساسنامه بنیاد ملی نخبگان کشور (۱۳۸۴) و ضوابط گزینش دانشجو (۱۳۶۷) دو نمونه از این موارد هستند. این دو بند مستقلاً موجد حق و تکلیف هستند و چه به لحاظ دکتین، چه از منظر رویه قضایی چنین مواردی در صلاحیت مقنن قرار دارد، اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب اساسنامه‌ها را ابتدائاً در صلاحیت مجلس می‌داند و از سوی مجلس صرفاً قابل تفویض به هیأت دولت یا کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس دانسته است.

نتیجه آن که مصوبه سال ۷۶ شورا صرف‌نظر از این که به دلیل تعیین شرح و حدود وظایف یک نهاد توسط خود آن نهاد به لحاظ اصول حقوقی محل تأمل جدی است، در ماهیت نیز به جهت خروج از حدود تعریف عرفی سیاست، دارای اشکال حقوقی است.

همچنین این شورا مصوبه‌ای به شماره ۶۳۰ در شهریور ۱۳۸۷ تصویب نمود که در آن تصمیمات برخی کمیته‌های انتظامی، انضباطی و هیأت‌های تخصصی وزارتین علوم و بهداشت در مراجع قضایی غیرقابل شکایت شدند و رسیدگی به آن‌ها تنها در صلاحیت هیأت مصوب شورا در دو وزارت قرار می‌گرفت.

این مصوبه شورا الزام‌آور است چراکه شکایت از مصوبات این کمیته‌ها علی‌القاعده باید در دیوان عدالت اداری با رد دعوا روبرو شود و اگر یک قاضی اقدام به اعلام صلاحیت کند، قاعدتاً با برخورد محکمه‌های انتظامی قضات روبرو می‌شود. به علاوه ماده ۹ آیین‌نامه داخلی شورا نیز صراحتاً مصوبات آن را لازم‌الاجرا می‌داند. عمومیت این مصوبه نیز روشن است، زیرا بر دانشجویان و اساتید و افرادی که عموماً تحت نظارت دو وزارتخانه قرار دارند صدق می‌کند. در مورد امری بودن مقصود و حکم و نتیجه مصوبه آن است که امور مربوط به کمیته‌های تخصصی «نباید» در صلاحیت مراجع وابسته به قوه قضاییه قرار گیرد. مصوبه شورا در روزنامه رسمی کشور انتشار یافته است و علنی است. دیگر نکته آن که این مصوبه بدون هیچ‌گونه ابهامی مبادرت به ایجاد هیأت‌های تخصصی حل و فصل اختلافات مربوط به امور علمی و آموزشی به عنوان نوعی محکمه کرده است که این موضوع صرف‌نظر از مغایرت با ذیل اصل ۱۵۹ قانون اساسی در خصوص

تشکیل دادگاه‌ها با تصویب مجلس، بر دامنه صلاحیت دیوان عدالت اداری استثنا وارد کرده است؛ این مورد نیز مفید قطعیت بودن قانون را تأمین می‌کند. در مورد عطف به گذشته بودن نیز مصوبه ساکت است و بدیهی است که نگاهی به آینده صلاحیت نهاد حل توافقات دارد؛ بنابراین به لحاظ ماهوی این مصوبه با فاصله گرفتن از مفهوم سیاست کاملاً ویژگی‌های یک قانون موجد حق و تکلیف برای نهادهای حکومتی و شهروندان را داراست و نیازمند تصویب مجلس است؛ حال آن‌که از مرجع غیر صالح یعنی مرجع سیاست-گذار به جای قانون‌گذار صادر شده است

نگارندگان در مسیر تحقیق با انبوهی از این دست مصوبات روبرو شدند که از آن جمله‌اند مصوباتی چون خروج هزینه کرد آزمون سراسری و هیأت مرکزی گزینش دانشجو از شمول قانون محاسبات عمومی (مصوب جلسه ۱۰۲ شورا)، قانون تشکیل هیأت‌های امانت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ (مصوب جلسات ۱۸۱ و ۱۸۳) (استفاده از لفظ «قانون» در این مثال جالب توجه است) ، خروج آرای هیأت مرکزی گزینش دانشجو از شمول نظارت نهادهای نظارتی مانند کمیسیون اصل نود و دیوان عدالت اداری (مصوب جلسه ۸۳)، تغییر اساسنامه دانشگاه آزاد و خروج این دانشگاه از شمول قانون کار (مصوب جلسه ۳۵۷) که تماماً تخصیص صلاحیت پارلمان محسوب می‌شوند. دیگر نکته آن‌که در مورد آخر شورای عالی انقلاب فرهنگی اقدام به تعیین تکلیف وضعیت استخدامی کارکنان دانشگاه آزاد نموده- است این درحالیست که وضعیت استخدامی کارکنان خود شورا توسط مجلس در سال ۷۵ در «قانون تعیین وضعیت استخدامی شورای عالی انقلاب فرهنگی» تعیین تکلیف گردیده است. از این موارد درمی‌یابیم که شورا که صلاحیت تعیین وضعیت استخدامی کارکنان خود را ندارد به طریق اولی صلاحیت ندارد در وضع استخدامی کارکنان نهاد دیگر دخالت نماید.

در این زمینه‌ها دیوان دارای آرای مرتبطی است. دیوان در دادنامه شماره ۱۲۸۷ به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۲ به این مورد اشاره کرده است که هیچ نهادی نمی‌تواند دامنه شمول قانون را تضییق کرده و بر خلاف هدف و حکم مقنن مقرر وضع کند. هم‌چنین این دیوان در رأی شماره ۱۰۴ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲ تعیین مراجع (شبه قضایی) در اداره را منوط به حکم قانون‌گذار یا مآذون از قبل مقنن دانسته است. رأی شماره ۱۰۷ دیوان مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۴ نیز وضع قاعده آمره موجد یا سالب حق و تکلیف و ایجاد شرایط خاص برخورداری از حقوق قانونی برای اشخاص را مختص به مقنن یا مآذون از سوی او دانسته شده است.

پیش‌تر اشاره شد که هیات عمومی دیوان در در ۱۳۷۸/۸/۹ طی دادنامه ۲۹۷-۳۰۰ با پذیرش صلاحیت خود سلب حق دادخواهی از آرای کمیته انضباطی دانشجویان را که مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۶۷

بود به جهت مغایرت با برخی اصول قانون اساسی ابطال نمود. در ۱۳۸۱/۴/۲ نیز در رای شماره ۱۱۷ دیوان صلاحیت خود را پذیرفته و مبادرت به ابطال سیاستهای فرهنگی مصوب آن شورا به جهت مغایرت با شرع و خروج از صلاحیت نموده است. این موضوع در موردی جالب در سال ۱۳۸۲ نیز تکرار می‌شود. شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه ای مبادرت به اصلاح بندهایی از قانون تشکیل شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مصوب مجلس می‌نماید که دیوان طی دادنامه ۱۹۷ مورخ ۱۳۸۲/۵/۱۹ این مصوبه را به دلیل مغایرت با اصول ۵۷، ۷۱ و ۷۳ قانون اساسی خارج از صلاحیت شورا و در صلاحیت مجلس می‌داند. در جدیدترین این آرا دیوان عدالت اداری طی بند ۴ رای وحدت رویه شماره ۲۸۹۶-۲۸۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۰ مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر توسعه دامنه حکم(ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه را به جهت مغایرت با قانون و خروج از صلاحیت غیر قابل استناد و فاقد اثر حقوقی در شعب دیوان دانسته است. این آرا نیز نشان می‌دهد در رویه قضایی مصوبات پیش‌گفته شورای عالی انقلاب فرهنگی تجاوز از حدود سیاست‌گذاری محسوب خواهد شد.

شورای عالی فضای مجازی نیز همانند شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر با اصل ۸۵ دست به تصویب اساسنامه یک نهاد عمومی (مرکز ملی فضای مجازی) زده است. بررسی آیین‌نامه اداری - استخدامی مرکز، نیز نشان‌گر ایجاد حق و تکلیف در زمینه استخدام افراد از سوی شورا است؛ امری که منحصراً باید تصویب مجلس برسد. به بیان دیگر این شورا در پوشش آیین‌نامه اقدام به وضع قانون کرده و از تعریف سیاست خارج شده است. ماده ۹۱ این آیین‌نامه مرکز را از شمول کلیه قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های دولتی از جمله قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات مستثنی کرده و تخصیص غیراصولی دیگری بر قوانین حاکم بر کشور است. این در حالی است که مستنبط از تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ با توجه به این که این شورا از جمله نهادهایی است که به‌ضرورت پس از انقلاب ایجاد شده است در حکم موسسه دولتی شناخته می‌شود و مشمول قانون اخیرالذکر و سایر قوانین جاری کشور است.

در ماده ۱۴ اساسنامه مرکز که به تصویب شورا رسیده است تصمیمات این مرکز نیز لازم‌الاجرا و تخطی از آن تخلف محسوب شده است؛ بنابراین شورا صلاحیت به‌اصطلاح تقنینی خود را به مرکز ملی فضای مجازی تسری داده است. این موضوع حتی عدول از حکم رهبری مبنی بر بار شدن اثر قانون بر مصوبات شورای عالی فضای مجازی خواهد بود.

برخی دیگر از زیرمجموعه‌های مرکز نیز صلاحیت تصمیم‌گیری در مورد مسائلی را یافته‌اند که ماهیتاً در حیطه قانون‌گذار است. برای مثال تصویب معیارها، سیاست‌ها و نظام‌های کنترل کیفی و فنی در همه زمینه‌های فضای مجازی، تصویب ضوابط کلی صدور مجوز فعالیت و بهره‌برداری در چارچوب مصوبات شورای عالی برای ارائه هرگونه فعالیت در فضای مجازی، از موارد موجد حق و تکلیف برای افراد است پس باید به تصویب قانون‌گذار برسد. درحالی‌که شورا این امور را در ماده ۱ مصوبه شرح وظایف کمیسیون عالی تنظیم مقررات فضای مجازی کشور - به‌عنوان زیرمجموعه مرکز ملی فضای مجازی - جزء وظایف این کمیسیون تلقی کرده است.

باید اذعان داشت نظام ایران مانند فرانسه صراحتاً امور در صلاحیت قوه مقننه را احصا نکرده است؛ بنابراین ناچار با توسل به ملاک‌های عام و کلاسیک پذیرفته‌شده حقوق اساسی، قائل به این هستیم که ضوابط عمل تقنینی ضابطه‌گذاری، تعیین حقوق و تکالیف شهروندان، برقراری و لغو خدمات عمومی و تأسیس سازمان‌های عمومی است. به همین دلیل تنها «پارلمان» به‌عنوان نماد حاکمیت ملی و حکومت قانون، ضوابط امور عمومی، اجازه تأسیس مؤسسات عمومی، حقوق و تکالیف شهروندان و برقراری و لغو خدمات عمومی را مصوب می‌کند. (فلاح‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۵) لذا به نظر می‌رسد شورای عالی فضای مجازی به حیطه تعریف سیاست‌گذاری در عملکرد خود پایبند نمانده است.

۷. نتیجه‌گیری

مستندات و استدلال‌ات متعدد از احکام تشکیل شوراها، سخنان و نامه‌نگاری‌های دو رهبر جمهوری اسلامی، مؤید این فرض است که وظیفه این شوراها، سیاست‌گذاری است. با ارائه تعریفی جامع از سیاست دریافتیم که این پدیده دارای معنایی هنجاری با وصف غیرحقوقی است. سیاست در نگاه سیاست‌گذار باید وجه تجلی‌بخش آرمان‌های یک ملت باشد؛ به‌نحوی که با دربر گرفتن کلیه شهروندان و بخش‌های جامعه تدوین شود و منافع کل جامعه را تأمین نماید. درنهایت آن‌چه برای ما نیز در این تحقیق اهمیت فراوانی داشت آن‌که هر سطح از سیاست از سوی مرجع ذی‌صلاح خود صادر شود تا نظام حقوقی دچار چندگانگی هنجاری نشود.

با توجه به این موضوع، تصمیمات این شوراها باید غیرقطعی، عام و کلی، در راستای هماهنگی نهادهای سیاسی پایین‌دست و دارای ثبات طولانی‌مدت باشند و هدف آن‌ها در راستای کلی‌ترین اهداف یک حکومت قرار گیرد که نمونه آن‌ها را در قوانین اساسی کشورها می‌توان مشاهده کرد. (برای مثال بندهای اصل ۳ قانون اساسی ایران).

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۶۹

در میان سه سطح سیاست‌گذاری، سطح میانی (سیاست‌های راهنما) در اختیار شوراهای عالی فراقوه‌ای است. کارکرد این سطح ایجاد چارچوب‌های روشن‌تر از سیاست‌های کلی و فراگیر است که شاید کلیت آن‌ها اجازه برداشت مستقیم اجرایی از سیاست سطح بالا را ندهد؛ به همین دلیل به این دسته سیاست‌ها در برخی موارد نیاز است تا اولویت سیاست‌های چندوجهی را نسبت به یکدیگر مشخص کند، محدوده سازمان‌های مجری سیاست‌ها را در میان نهادهای قادر به اجرای یک سیاست معین سازد تا موازی کاری صورت نگیرد و با تعیین این امر که کدام نهاد مجری کدام سیاست یا قسمت مشخصی از آن است از تعارض سازمان‌ها جلوگیری نماید. قواعد مربوط به تعیین صلاحیت نهادها نیز برای مسائل روز نیازمند سیاست‌گذاری در چارچوب همین سطح از سیاست طراحی می‌شود.

عملکرد شوراها نشانگر آن است که این نهادها کراراً مبادرت به اخذ تصمیماتی نموده‌اند که در حیطة صلاحیت سایر قواست. شورای عالی انقلاب فرهنگی در مصوبه جایگاه و اهداف و وظایف شورا و مصوبه تجدیدنظر در آرای کمیته‌های تخصصی، و شورای عالی فضای مجازی در مورد تدوین برخی مقررات قانونی مانند اساسنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مرکز ملی فضای مجازی، از مفهوم سیاست عدول کرده و وارد حوزه تقنین شده‌اند. به علاوه بعضی اقدامات این نهادها همانند تصویب مقررات اجرایی متضمن تعدی این شوراها به حدود مفهوم مقرر است؛ بنابراین در نگاهی استقرایی درمی‌یابیم این شوراها به حدود سیاست-گذاری در عمل پایبند نیستند که این به نوبه خود برای نظام حقوقی کشور امری خطرناک است و تصمیم‌گیران و تابعان را با سردرگمی جدی در حقوق و تکالیف روبه‌رو می‌سازد. باید اذعان داشت عدول مکرر از قانون اساسی مانند برخی از گزاره‌هایی که پیش‌تر به آن اشاره شد، به‌مثابه این نادیده انگاشتن تمام آموزه‌های تفکیک و استقلال قوا در اصل پنجاه و هفتم و اصول بعدی خواهد بود؛ لذا امید می‌رود با برقراری نظارت قضایی بر این مصوبات در قانون جدید و مرزبندی میان مفهوم سیاست‌گذاری با مفاهیم مشابه روال مصوبات این شوراها قانونی‌تر شود.

فهرست منابع

الف. فارسی

۱. اشتریان، کیومرث (۱۳۹۰)، سیاست‌گذاری عمومی در ایران، تهران: نشر میزان.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۶)، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات سمت.
۳. امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۱)، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو حاکمیت قانون و جمهوریت»، مجله راهبرد، ش ۲۶.
۴. رادین‌مهر، نسرین (۱۳۹۲)، تحلیل مفهومی سیاست، قانون، مقرر، پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر محمد راسخ، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۵. راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیادهای نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۶. راسخ، محمد (۱۳۹۲)، حق و مصلحت، جلد ۲، تهران: نشر نی
۷. شریف، محمد (۱۳۸۴)، «شورای عالی انقلاب فرهنگی و جایگاه مصوبات آن»، پژوهش‌های حقوق عمومی، ش ۱۵ و ۱۶.
۸. عالم، عبدالرحمان (۱۳۸۶)، بنیادهای علم سیاست، تهران: نشر نی.
۹. فلاح‌زاده، علی‌محمد و همکاران (۱۳۸۹)، تفکیک تقنین و اجرا، تهران، انتشارات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۰)، فلسفه حقوق، جلد ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰)، مبانی حقوق عمومی، تهران: نشر میزان.
۱۲. مرادخانی، فردین (۱۳۹۰)، «مباحثی پیرامون مفهوم، جایگاه و اجرای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آن»، فصل‌نامه اطلاع‌رسانی حقوقی، ش ۲۷.
۱۳. میرمحمدی، مصطفی و الهام، غلامحسین (۱۳۹۲)، «بررسی تداخل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی با مجلس، دولت و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال چهاردهم، ش ۳۷.

پایبندی نهادهای سیاست‌گذار به حدود مفهومی سیاست ۷۱

۱۴. وکیلی امیرحسین (۱۳۹۳)، بررسی جایگاه، ساختار و صلاحیت شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد به راهنمایی دکتر نادر میرزاده، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد تهران مرکز.

ب. منابع لاتین

1. Austin, J. *The province of jurisprudence determined*, ed. by H. L. A Hart, George Weidenfeld & Nicolson Ltd, 1954
2. D. Held & A. Leftwich, *A Discipline of politics* in: what is politics, (Oxford Basil Blackwell, 1994)
3. H. Hosmer, Hilary, A Position Paper Presented at the ACM SIGSAC Special Workshop on, *Data Management Security and Privacy Standards*, San Antonio, Texas December 3, 1991, published in the ACM SIGSAC Review, 1992
4. L. E. Preston & J. E. Post, *private management and public policy the principle of public responsibility*, N. J. Prentice Hall, 1975
5. Y. Dror, *Public Policymaking Reexamined*, San Francisco, Chandler 1968

پایگاه‌های اینترنتی

۱. پایگاه خبری تابناک، ۱۳۹۴، «جدال نوبخت و توکلی بر سر برنامه ششم» (به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۲۰) قابل دسترس در: <http://www.tabnak.ir/fa/news/563802/>
۲. پایگاه خبری فرارو، ۱۳۸۷، «آیا گشت ارشاد از خیابان‌ها می‌رود؟» (به تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۷) قابل دسترس در: <http://fararu.com/fa/news/19668/>
۳. پایگاه اطلاع‌رسانی آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۷۸، «دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی» (به تاریخ ۱۳۹۷/۱/۱۷) قابل دسترس در: <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=3153>
۴. پایگاه اطلاع‌رسانی آیت‌الله خامنه‌ای، ۱۳۸۱، «دیدار با اساتید دانشگاه‌ها» (به تاریخ ۱۳۹۷/۱/۱۷) قابل دسترس در: <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=9617>
۵. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر رهبری، ۱۳۹۰، «دیدار با اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی» (به تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۰) قابل دسترس در: <http://www.leader.ir/fa/content/8168>

۶. تارنمای دیده‌بان سیاستگذاری ایران، ۱۳۹۴، «انواع خط‌مشی عمومی به قلم امیرحسام بهروز» (به تاریخ ۲۳/۲/۱۳۹۸)، قابل دسترس در :

[http://ipwna.ir/%D8%A7%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%B9-%D8%AE%D8%B7%E2%80%8C%D9%85%D8%B4%D9%8A-%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%D9%8A /](http://ipwna.ir/%D8%A7%D9%86%D9%88%D8%A7%D8%B9-%D8%AE%D8%B7%E2%80%8C%D9%85%D8%B4%D9%8A-%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%D9%8A/)