

تحلیل نقاط ابهام نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین

علی فتاحی زفرقندی^۱، فیروز اصلانی^۲

۱. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۱/۵

تاریخ دریافت: ۹۸/۸/۲۲

چکیده

براساس بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ابلاغ سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن از جمله وظایف رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است. این در حالی است که در خصوص نهاد صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین و حدود صلاحیت‌های آن ابهامات و چالش‌هایی در جامعه حقوقی مطرح است. این پژوهش با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و در تحقیقی توصیفی-تحلیلی به بررسی این سؤال می‌پردازد که چه نهادی صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری را بر عهده دارد و سازوکار نظارتی این نهاد چگونه است؟ به نظر می‌رسد اولاً، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین توأمان به شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای نظارت سیاست‌ها (جمع متخبی از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام) واگذار شده است؛ ثانیاً، در سیر تاریخی پس از اصلاح و بازنگری قانون اساسی در موارد متعددی ایراد مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام مطرح شده است و این مسئله موضوع بدیعی نیست؛ ثالثاً، شورای نگهبان در اظهار نظر هیأت عالی نظارت طریقت دارد و هیأت عالی نظارت در اظهارات خود محدود به چارچوب‌های قانونی طراحی شده برای شورای نگهبان از جمله محدوده زمانی نظارت است؛ رابعاً مستند به اصل عدم صلاحیت و فلسفه ابلاغ سیاست‌های کلی نظام امکان حقوقی و قانونی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام وجود ندارد.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلی نظام، هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فرایند تقنین، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

مقدمه

براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که پس از بازنگری سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی افزوده شد، ابلاغ سیاست‌های کلی نظام از وظایف رهبری است. براساس این وظیفه ولی‌فقیه در نظام جمهوری اسلامی ایران در مقام ایفای نقش هدایت و رهبری امت اسلامی، به‌عنوان تعیین‌کننده خط‌مشی‌های کلان و مسیر کلی حرکت نظام، سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌کند. اما از آن‌جا که صرف ابلاغ سیاست‌های کلی نظام تضمینی برای حرکت ساختارها و نهادهای حقوقی در چارچوب سیاست‌ها و خط‌مشی‌های ابلاغی نیست و حرکت نظام حقوقی در چارچوب سیاست‌ها نیازمند نظارت دائم بر نحوه اجرایی شدن آن‌ها توسط نهادهای مختلف حقوقی و در چارچوب صلاحیت‌های اعطایی به آن‌هاست، بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را نیز وظایف رهبری به‌شمار آورده است. در این زمینه یکی از فرایندهایی که باید منطبق با سیاست‌های کلی نظام طراحی شود، تعیین الزامات و بایدها و نبایدهای حقوقی از طریق قانونگذاری در چارچوب سیاست‌های ابلاغی است. به بیان دقیق‌تر، قوانین لازم‌الاجرا که تعیین‌کننده چارچوب‌های رفتاری در حوزه‌های گوناگون زندگی اجتماعی‌اند، باید در راستای سیاست‌ها و مسیر کلی تعیین‌شده توسط ولی‌فقیه تصویب شود. این در حالی است که با وجود ابلاغ سیاست‌های کلی متعددی در حوزه‌های گوناگون، در خصوص مقام صالح نظارت و همچنین فرایند نظارتی بر سیاست‌های کلی نظام در سیر قانونگذاری ابهاماتی وجود دارد که تحلیل و بررسی حقوقی جوانب گوناگون این موضوع را ضروری می‌نماید.

در این زمینه پرسش اصلی این مقاله به تحلیل صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و بررسی نقاط ابهام فرایندهای مربوط به این موضوع در جریان قانونگذاری اختصاص یافته است و این مقاله در پی آن است که به این پرسش پاسخ دهد که چه نهادی صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری را بر عهده دارد و سازوکار نظارتی این نهاد چگونه است؟ در مقام پاسخگویی به پرسش مطرح‌شده باید به پرسش‌های فرعی همانند چیستی سیاست‌های کلی نظام و جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجاری نظام جمهوری اسلامی ایران، تاریخچه نظارت بر سیاست‌های کلی، مقام صالح نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و فرایندهای نظارتی این نهاد صالح پاسخ گفت.

پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش کتابخانه‌ای و در تحقیقی توصیفی-تحلیلی در مقام پاسخگویی به پرسش‌های مطرح‌شده است و به این منظور ابتدا به‌منظور بررسی چارچوب

مفهومی مقاله، مفهوم سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبیین می‌شود. پس از آن جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجاری مبتنی بر قانون اساسی و لزوم نظارت بر این سیاست‌ها مطالعه خواهد شد. سپس تاریخچه نظارت بر سیاست‌ها در فرایند قانونگذاری بررسی می‌شود و در پایان فرایند اعلام انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام با تأکید بر نقاط ابهام سازوکار طراحی شده تحلیل و بررسی حقوقی می‌شود.

این نکته حائز اهمیت است که با وجود نگارش آثار متعدد در خصوص سیاست‌های کلی نظام و ماهیت این سیاست‌ها، در خصوص مقام صالح نظارت بر سیاست‌های کلی نظام با تأکید بر تحلیل حقوقی نحوه عملکرد این نهاد در فرایند نظارت بر آن در عرصه تقنین و تبیین نقاط ابهام این موضوع پژوهشی صورت نگرفته است.

۱. سیاست‌های کلی نظام

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و ... آمده است (دهخدا، ۱۳۷۳، سیاست؛ معین، ۱۳۷۳، سیاست) که به نظر تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیک‌ترین تعاریف به مفهوم موردنظر قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام است (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۳۳). در اصطلاح سیاست یا سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی برشمرده شده که متکی بر اصول برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است.^۲ براساس این تعریف سیاست‌های کلی یا خط‌مشی‌های عمومی، اصولی‌اند که توسط مقامات صالح به‌عنوان الگو و راهنمایی برای راهبری اقدامات و فعالیت‌ها وضع شده‌اند (الوانی، ۱۳۸۰، ۲۰). حقوقدانان نیز سیاستگذاری را تعیین، تدوین و ارائه ضوابطی می‌دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می‌شود، مصالح جمعی از طریق آن تأمین می‌شود و هدف از آن نیز در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است (هاشمی، ۱۳۸۰، ۳۶۸).

مجمع تشخیص مصلحت نظام در مصوبات خود سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در جهت دستیابی به اهداف را به سه حوزه سیاست کلی، سیاست اجرایی^۳ و برنامه^۴ تقسیم کرده است. از این منظر مراد از سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که «برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی

است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳).

بر مبنای تعاریف صورت‌گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است (انصاری، ۱۳۸۵، ۱۸۵). به بیان دیگر، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقنینی است، بر مبنای مصالح وضع می‌شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است، همانند قواعد کلی فقهی مانند لاضرر، نفی حرج و... که براساس آن‌ها فتاوی زیادی صادر شده است (ارسطا، ۱۳۸۰، ۳۷۷).

علاوه بر تعاریف مذکور که از حیث محتوایی به موضوع سیاست‌های کلی نظام توجه کرده بود، می‌توان از حیث شکلی و مرجع صالح صدور نیز سیاست‌های کلی نظام را تعریف کرد. براساس سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین می‌گردد (تبصره ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴/۶/۲۰).

در مقام جمع‌بندی مجموعه تعاریف مذکور از سیاست‌های کلی نظام می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام به آن دسته از تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی اطلاق می‌شود که در راستای تحقق قانون اساسی و با رعایت مصالح عمومی توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام وضع می‌شود.

۲. ماهیت سیاست‌های کلی نظام؛ ارشادی یا هنجاری؟

پس از روشن شدن مقصود پژوهش از سیاست‌های کلی نظام، آنچه اهمیت دارد، تحلیل و بررسی این سؤال است که آیا اساساً سیاست‌های کلی ابلاغی مستند به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین خط‌مشی‌هایی ارشادی است یا جنبه هنجاری دارد؟ در تبیین این سؤال باید گفت که الزامی بودن سیاست‌ها امری پذیرفته‌شده در میان صاحب‌نظران حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است (حاجی علی‌خمسه، ۱۳۹۷، ۳۱)، اما برخی

با نگاهی به سیاست‌های کلی نظام آن را صرفاً را از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می‌کنند (راسخ، ۱۳۹۶، ۱۶۳-۱۶۴) و بر این باورند از آن‌جا که سیاستگذاری، از مقوله‌های مدیریتی به حساب می‌آید، ارزش حقوقی ندارد، از همین رو باید سیاست‌های کلی نظام را ارشادی برای نهادهای مخاطب آن‌ها دانست که ارزش حقوقی و هنجاری ندارد.^۵ در مقابل دیدگاهی است که به سیاست‌ها به‌عنوان مقوله مدیریتی صرف نمی‌نگرد و آن را دارای ضمانت اجراهای حقوقی می‌داند.

پیش از مقام بررسی این موضوع که آیا سیاست‌های کلی نظام ماهیت هنجاری دارد یا ماهیت سیاست‌ها ارشادی است، باید گفت که ریشه ارتباط پاسخ به پرسش هنجاری یا ارشادی بودن سیاست‌ها با سؤال اصلی این پژوهش در خصوص صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در آن است که چنانچه سیاست‌های ماهیت هنجاری داشته باشد، وارد سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی می‌شود و به تبع آن هنجارهای فرودین سیاست‌های کلی نظام ملزم به تبعیت و رعایت مفاد سیاست‌هاست و در پی آن نظارت بر نحوه اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از هنجارهای حقوقی ضرورت می‌یابد، اما چنانچه نتوان با ادله حقوقی هنجاری بودن سیاست‌ها را اثبات کرد، سیاست‌ها قابلیت ارشادی دارد و از نظر حقوقی الزام‌آور نیست و در نتیجه نیاز به نظارت بر آن نیز وجود ندارد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷، ۳۲). بر این مبنا در مقام اثبات هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌توان به مبانی زیر اشاره کرد:

۲-۱. فلسفه و هدف از اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی

با نگاهی به هدف و فلسفه اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران درمی‌یابیم که هیچ فرضی غیر از فرض هنجاری بودن سیاست‌ها تأمین‌کننده فلسفه و اهداف موردنظر قانونگذار اساسی نیست (کدخدایی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۶، ۲۵؛ غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲، ۶۴)؛ چراکه اساسی‌سازی موضوع سیاست‌ها در بازنگری قانون اساسی با هدف جبران خلأهای موجود در حوزه سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی‌های کلان کشور در دوره بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تا هنگام بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ صورت پذیرفت و این امر به‌عنوان یکی از وظایف رهبری تعیین شد. بر این مبنا چنانچه سیاست‌های کلی نظام امری ارشادی دانسته شود، خلأهای موجود در فرایندهای اجرایی، قضایی و تقنینی جبران نمی‌شود و همچنان این امکان وجود دارد که نهادهای حقوقی از خط‌مشی‌های گوناگونی تبعیت کرده و مطابق با خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مختلف عمل کنند (کدخدایی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۶، ۲۷).

۲-۲. تأکید بر هنجاری بودن سیاست‌ها در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز بیانگر هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام در نگاه قانونگذاران اساسی است، چراکه هنگام بررسی در خصوص این موضوع به صلاحیت ولی فقیه و لزوم اجرای اوامر وی در نظام اسلامی اشاره می‌شود و واگذاری این صلاحیت به مقام ولایت فقیه ناشی از الزام به اجرای اوامر وی در نظام اسلامی بوده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۴۹؛ اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۹۱، ۸۹).

۲-۳. مبنای تدوین سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران

مبنای تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی توسط رهبری نیز یکی دیگر از مبانی هنجاری بودن سیاست‌ها در نظام حقوقی ایران است. به بیان دقیق‌تر، رهبری در حکومت اسلامی دارای دو شأن هدایت‌گری از یک سو و جلوگیری از انحرافات حکومت از مسیر طراحی شده است.^۷ در این رویکرد ولی فقیه در نظام مبتنی بر حاکمیت شریعت مکلف است اولاً مسیر دستیابی به سعادت را مبتنی بر موازین اسلامی ترسیم کند و از سوی دیگر، ضامن جلوگیری از انحرافات در مسیر حرکت حکومت باشد. این دو صلاحیت در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی متجلی شده است. به بیان دیگر، رهبری با تدوین سیاست‌های کلی نظام در مقام هدایت نظام اسلامی است. چنانچه ماهیت سیاست‌ها ارشادی باشد، در واقع تضمینی برای حرکت نظام اسلامی در مسیر هدایت ولی فقیه به‌عنوان مسئول هدایت نظام اسلامی وجود ندارد و صرفاً با هنجاری دانستن سیاست‌ها این مهم محقق می‌شود. براساس همین رویکرد سیاست‌های کلی نظام از نظر ماهیتی حکم حکومتی تلقی می‌شود. در تبیین این موضوع می‌توان گفت که براساس اندیشه فقهای شیعه حکم حکومتی امر یا اوامری است که از ناحیه امام مسلمین یا نایب ایشان و بر مبنای تشخیص آن‌ها از منافع و مصالح عموم مردم صادر می‌گردد (هاشمی شاهرودی، ۱۴۲۶ق، ج ۳: ۳۶۲؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۶۵۷) و قسمی از احکام اولیه شرعی‌اند که بر سایر احکام مقدم‌اند (خمینی، ۱۳۷۸، ج ۲۰: ۴۵۱). بر مبنای تعریف ارائه‌شده از سیاست‌های کلی نظام نیز بیان شد که سیاست‌های کلی نظام تدابیر و خط‌مشی‌های کلانی است که در راستای تحقق قانون اساسی توسط مقام رهبری ابلاغ می‌شود؛ در نتیجه می‌توان گفت سیاست‌های کلی از حیث شرعی قسمی از احکام حکومتی به حساب می‌آید. در حقیقت سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی یا قانون عادی نیست و فقط احکام شرعی‌اند که از باب احکام حکومتی صادر می‌شود (ارسطا، ۱۳۸۰، ۳۹۲) و روح بند ۱ اصل

۱۱۰ بیانگر همان احکامی است که بر مبنای مصالح و توسط فقیه واجد شرایط وضع خواهد شد. در نتیجه می توان گفت سیاست های کلی مورد تأیید رهبری از منظر شرعی حکم حکومتی است (امیر ارجمند، ۱۳۸۰، ۳۹۱) و در حکومت اسلامی حکم حکومتی به عنوان هنجار حقوقی تلقی می شود.

۲-۴. استناد به متن قانون اساسی

فارغ از مبانی نظام اسلامی نگاهی به اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بندهای ۱ و ۲ این اصل نیز مبنایی برای هنجاری بودن سیاست ها تلقی می شود و می تواند هنجاری بودن سیاست ها را اثبات کند، چراکه براساس بند ۱ این ابلاغ سیاست های کلی نظام از وظایف رهبری تعیین شده است، اما این اصل بلافاصله نظارت بر حسن اجرای سیاست ها را نیز بر عهده رهبری قرار داده است. بر این اساس چنانچه سیاست های کلی نظام دارای ماهیت ارشادی بود و در سلسله مراتب هنجارهای قرار نمی گرفت، دلیلی برای تعیین نهاد ناظر بر حسن اجرای سیاست ها وجود نداشت. از همین رو اقتضای در کنار هم قرار گرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هنجاری بودن سیاست های کلی نظام است (رضایی زاده و اکبری، ۳۷ و ۳۸؛ ویژه، ۱۳۸۸، ۲۷). شایان ذکر است که علاوه بر این دلیل می توان به ذکر موضوع سیاست های کلی نظام در قانون اساسی به عنوان دلیلی مستقل برای هنجاری بودن سیاست ها نیز اشاره کرد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷، ۴۴)، چراکه اساساً شأن قانون شأن بیان اصول الزام آور است و توصیه و ارشاد نیازمند قانون و قانونگذاری نیست (کاتوزیان، ۱۳۹۲، ۵۵). بر این اساس اگر قانون اساسی در مقام بیان سیاست ها به عنوان امری ارشادی بود، باید بر ارشادی بودن آن تصریح می کرد (طحان نظیف، ۱۳۹۶، ۲۸). در نتیجه با جمع بندی ادله مذکور می توان گفت سیاست های کلی نظام هنجارهای حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می شود و اثر حقوقی هنجاری بودن سیاست های کلی نظام ورود سیاست ها به سلسله مراتب هنجارهای حقوقی است که هنجارهای فرودین باید از سیاست های کلی نظام به عنوان هنجار فرازین تبعیت نماید و هیچ مغایرتی با آن نداشته باشد.

مسئله بااهمیت این است که جایگاه سیاست های کلی نظام در هنجارهای حقوقی و به طور خاص رابطه سیاست های کلی نظام با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی چیست؟ آیا سیاست های کلی نظام هنجار فرازین نسبت به قوانین مصوب مجلس است یا مادون قوانین است؟ علت بررسی این موضوع آن است که چنانچه سیاست های کلی نظام مافوق قوانین عادی باشد، نظارت بر آن و انطباق قوانین با سیاست های کلی نظام امری ضروری است و باید

در پی نهاد ناظر و صلاحیت‌های آن بود و چنانچه مادون مصوبات مجلس باشد، موضوع نظارت بر انطباق سیاست‌ها با قوانین بی‌معناست.

در مقام بررسی این موضوع باید گفت در یک نظام حقوقی سلسله‌مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور است که از تأثیر، اعتبار و ضمانت اجراهای گوناگونی برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید جایگاه روشن و متناسبی داشته باشد و رابطه آن با هنجارهای فرازین و فرودین به‌وضوح تبیین شود (زارعی، ۱۳۸۳، ۳۲۷). سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنا نیست و باید جایگاه آن در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن شود.

در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب حقوقی و در مقایسه با سایر هنجارها قانونی نیز نظرهای گوناگونی مطرح شده است. برخی بر این باورند که سیاست‌های کلی نظام در رأس سلسله‌مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است، چراکه در زمره اوامر ولایی قرار می‌گیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به قانون اساسی فراتر است و هیچ مقام سازمانی غیر از رهبری، حق تقیید، اصلاح و یا الغای آن را نخواهد داشت (خلیلی، ۱۳۸۳، ۷۴). به بیان دیگر، سیاست‌های کلی می‌تواند با مصالح قانون اساسی مغایر باشد و موقتاً اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی را تعطیل کند (خلیلی، ۱۳۸۳، ۸۲). در مقابل، گروه عمده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند سیاست‌های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت می‌توان گفت قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتریت و حاکمیت آن ایجاب می‌کند، که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۴۹). به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد (زارعی، ۱۳۸۳، ۳۳۰). در نتیجه در خصوص نسبت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می‌توان گفت که سیاست‌های کلی مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین‌تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به‌دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است (انصاری، ۱۳۸۵، ۱۸۴).

۳. مرجع صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند

تقنین

اکنون که هنجاری بودن سیاست‌های کلی نظام اثبات و روشن شد که سیاست‌ها در سلسله‌مراتب هنجاری مافوق قوانین قرار می‌گیرد و بر همین اساس باید انطباق و عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام مورد نظارت قرار گیرد، این سؤال مطرح است که مرجع صالح برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین چه نهادی است؟ در این خصوص می‌توان گفت با استناد به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سه فرض در پاسخ به این پرسش مطرح است:

۱-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین وظیفه

شورای نگهبان

براساس فرض اول صلاحیت انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام در صلاحیت شورای نگهبان به‌عنوان مرجع انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی قرار می‌گیرد و این موضوع از قلمرو نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی خارج است (عمیدزنجانی، ۱۳۹۰، ۱۷). به بیان دقیق، از آن‌جا که اولاً براساس اصل ۹۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شورای نگهبان به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات، مجلس شورای اسلامی با آن‌ها، تشکیل شده است و ثانیاً براساس اصل ۹۴ کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود و شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی بررسی کند و چنانچه آن را مغایر ببیند، برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند و از سوی دیگر موضوع سیاست‌های کلی نظام در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اساسی‌سازی شده است و به‌عنوان هنجارهای حقوقی تلقی می‌شود، شورای نگهبان مکلف است به‌عنوان نهاد دادرسی اساسی آن بخش از مصوبات مجلس شورای اسلامی را که مغایر مفاد سیاست‌های کلی نظام تشخیص می‌دهد، مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کند (مهرپور، ۱۳۸۰، ۳۹۵).

۲-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین از

وظایف رهبری

براساس فرض دوم، به استناد صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از وظایف رهبری است (هاشمی، ۱۳۸۰، ۴۰۰). علاوه بر این

از آنجا که ماهیت سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان قانون اساسی یا حتی در حکم قانون اساسی تلقی نمی‌شود و از طرف دیگر شورای نگهبان صرفاً مکلف به بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با موازین اسلامی و قانون اساسی است (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷، ۹۸)، موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از حیثه صلاحیت شورای نگهبان خارج بوده و صرفاً در چارچوب صلاحیت‌های رهبری است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷، ۱۷۱؛ حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۸، ۴۰).

۳-۳. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین از

وظایف توأمان رهبری و شورای نگهبان

براساس فرض سوم، که فرض مختار این پژوهش نیز است، صلاحیت نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام توأمان از جمله وظایف رهبری و شورای نگهبان تلقی می‌شود. در تبیین این موضوع باید گفت که به استناد اصول مختلف قانون اساسی در خصوص صلاحیت شورای نگهبان به‌عنوان دادرس اساسی، این نهاد مکلف است که چنانچه در فرایند تقنین مصوبه‌ای از مصوبات مجلس را مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داد، به استناد مغایرت با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام مغایرت کند. ریشه این صلاحیت در وظیفه پاسداری شورای نگهبان از قانون اساسی در فرایند تقنین است. بر این اساس انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از جمله وظایف ذاتی شورای نگهبان است. از سوی دیگر، به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌صورت عام به رهبری سپرده شده و فرایند تقنین نیز از جمله این فرایندهایی است که ذیل صلاحیت عام رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاست قرار می‌گیرد و رهبری می‌تواند به استناد ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۸ این صلاحیت را شخصاً یا با تفویض به نهاد دیگری اعمال کند. از این‌رو از آنجا که هیچ مبنای قانونی برای محدود ساختن صلاحیت هریک از دو نهاد یادشده وجود ندارد، شورای نگهبان و رهبری توأمان دارای صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین هستند.

۴. بررسی سازوکار و سابقه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرایند

تقنین

پس از روشن شدن مقام صالح برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانونگذاری، اولین سؤالی که به ذهن متبادر می‌شود، آن است که در گذر تاریخ، پس از اساسی‌سازی موضوع ابلاغ و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در اصلاح و بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، نظارت بر عدم مغایرت و انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام چه فرایندی

را طی کرده است؟ آیا این موضوع امر بدیع و جدیدی محسوب می‌شود یا دارای سابقه تاریخی است؟

در پاسخ به این پرسش باید گفت که در کنار صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرآیند تقنین، این صلاحیت به موجب مرقومه رهبری خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام مستند به ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی در سال ۱۳۷۷ به مجمع واگذار شد.^۹ پس از آن رهبری در ابلاغ سیاست‌های مختلف^{۱۰} به‌صراحت بر صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأکید کردند. پس از آن در سال ۱۳۸۴ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تهیه و توسط رهبری تصویب و ابلاغ شود. در سال ۱۳۹۲ نیز به‌منظور تقویت و اثربخشی این سیاست‌ها اصلاحاتی در مقررات مذکور صورت پذیرفت و به موجب آن کمیسیون نظارت در مجمع تشخیص مصلحت تشکیل شد. هرچند پس از آن نیز رهبری در پاسخ به مرقومه دبیر شورای نگهبان بر صلاحیت ذاتی این نهاد در امر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام تأکید کردند.^{۱۱} در نهایت رهبری به موجب بند ۱-۴ حکم پیوست انتصاب اعضای هشتمین دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام مقرر داشتند: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت بر به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است». به موجب این حکم در حال حاضر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان نهادی مستقل از مجمع تشخیص مصلحت نظام در کنار شورای نگهبان نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند قانونگذاری را بر عهده دارد.

شایان ذکر است که در فرآیند عملی نیز مصوبات متعددی از مجلس شورای اسلامی به استناد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته شده است که از جمله آن‌ها می‌توان «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور»^{۱۲}، «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»^{۱۳}، «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)»^{۱۴} اشاره کرد.

در نتیجه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین امر جدید و بدیعی محسوب نمی‌شود و نهاد‌های صالح بر این امر در طول دهه‌های گذشته هرچند به‌صورت موردی و جزئی این وظیفه قانون اساسی خود را عملیاتی کردند.

۵. تحلیل حقوقی ابهامات موجود در فرایند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در فرایند تقنین

مبتنی بر آنچه گفتیم، صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین توأمان بر عهده شورای نگهبان به‌عنوان مرجع عام دادرسی اساسی و هیأت عالی نظارت به‌عنوان مرجعی که رهبری صلاحیت خود را به موجب ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی به این نهاد تفویض کرده است، قرار دارد. در خصوص صلاحیت نظارتی شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی اصول مختلف قانون اساسی تعیین تکلیف کردند و فرایند نظارتی شورای نگهبان از جمله نحوه اعلام نظر، نصاب آراء^{۱۵}، مهلت زمان بررسی مصوبات^{۱۶}، سازوکار حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان در حوزه مصلحت^{۱۷} و مواردی از این دست روشن و مشخص شده، اما موضوعات مذکور در خصوص اعمال صلاحیت هیأت عالی نظارت محل تأمل است و قانون اساسی در خصوص آنها تعیین تکلیف نکرده است. بر این اساس در ادامه موضوع نحوه و مهلت اعلام نظر، سازوکار حل اختلاف در صورت اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام و همچنین سازوکار رفع تراحم میان نظرهای شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت در فرایند قانونگذاری بررسی و تحلیل حقوقی می‌شود.

۵-۱. مهلت زمانی و فرایند اظهار نظر هیأت عالی نظارت

در خصوص نحوه اظهار نظر هیأت عالی نظارت و همچنین مهلت اظهار نظر این نهاد باید در پی پاسخگویی به این پرسش بود که پس از تصویب مصوبه در مجلس شورای اسلامی و بررسی موضوع در جلسات هیأت عالی نظارت چگونه نظرهای این نهاد به مجلس شورای اسلامی منعکس می‌شود؟ همچنین هیأت عالی نظارت در فرایند بررسی خود محدود به مهلت زمانی مشخصی است یا خیر؟

در پاسخ به این پرسش یک فرض بیانگر آن است که هیأت عالی نظارت در مقام بررسی مصوبات مجلس و انطباق آن با سیاست‌های کلی نظام محدودیت زمانی ندارد و هر زمان این امکان را خواهد داشت که ایرادات خود را به مصوبه اعلام کند، چراکه قانون اساسی صرفاً برای شورای نگهبان مهلت تعیین کرده و صلاحیت رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را بدون محدودیت بیان کرده است. این فرض در نامه شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی در مقام ارسال ایرادات هیأت عالی نظارت در خصوص «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» بیان شده

این در حالی است که مطابق با فرآیند طراحی شده در قانون اساسی نمی توان اظهار نظر هیأت عالی نظارت را بدون محدودیت زمانی دانست. در این خصوص باید گفت که قانونگذار اساسی برای تصویب یک مصوبه در مجلس شورای اسلامی و تبدیل آن به قانون لازم الاجرا فرآیند مشخصی را طراحی کرده است که مبتنی بر آن پس از تصویب طرح ها و لوایح قانونی در مجلس شورای اسلامی مطابق با ضوابط قانون آیین نامه داخلی مجلس، مبتنی بر اصل ۹۴ قانون اساسی، همه مصوبات مجلس جهت انطباق با موازین شرعی و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می شود و پس از تأیید شورای نگهبان و ابلاغ مصوبه متن به قانون لازم الاجرا تبدیل می گردد و جز در مواردی که مغایرت قانون با موازین شرعی توسط فقهای شورای نگهبان احراز می شود که به استناد اصل ۴ قانون اساسی امکان ابطال قانون وجود دارد^۹؛ در سایر موارد نمی توان فرآیند قانونگذاری اساسی سازی شده در قانون اساسی را دچار تزلزل کرد و نظم حقوقی موجود در جامعه را تغییر داد. از همین رو باید در مقام تبیین صلاحیت های هیأت عالی نظارت صلاحیت این نهاد را در فرآیند اساسی سازی شده در قانون اساسی مطالعه و تبیین کرد.

در این زمینه از آن جا که مرجع بررسی و اعلام مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی شورای نگهبان است، می توان این نهاد را طریقه اعلام نظر هیأت عالی نظارت دانست. به بیان دقیق تر، هیأت عالی نظارت مکلف است نظرهای خود در خصوص مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست های کلی نظام را از طریق شورای نگهبان برای مجلس شورای اسلامی ارسال کند، شورا نیز مکلف است نظرهای ارسالی را برای مجلس ارسال نماید، چراکه شورای نگهبان به عنوان دادرسی اساسی تنها مرجعی است که صلاحیت اعلام مغایرت مصوبه را دارد و پس از اعلام نظر این نهاد مصوبه به قانون تبدیل می شود. در نتیجه از آن جا که پس از اعلام نظر شورای نگهبان در محدوده قانونی مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی مصوبه به قانون تبدیل می شود، هیأت عالی نظارت مکلف است در ظرف زمانی اظهار نظر شورای نگهبان نیز اقدام به اعلام نظر کند. بر این اساس می توان گفت که شورای نگهبان در فرآیند اعلام نظر هیأت عالی نظارت طریقت دارد و آثار این طریقت آن است که اولاً اعلام نظر هیأت عالی نظارت باید توسط شورای نگهبان صورت گیرد و ثانیاً هیأت عالی نظارت محدود به چارچوب های تعیین شده برای شورای نگهبان در اعلام نظر در خصوص مصوبات مجلس است که از جمله این محدودیت ها محدوده زمانی تعیین شده است. ذیل ماده ۷ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام» نیز بر همین مفهوم دلالت می کند و مقرر می دارد: «... نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق

اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید». علاوه بر این مرقومه رهبری در پاسخ به دبیر شورای نگهبان نیز به طریقت شورای نگهبان در این فرایند اشاره کرده است.^{۲۰}

در نتیجه هیأت عالی نظارت در اعمال صلاحیت‌های خود در انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام و محدود به چارچوب‌های تعیین‌شده برای شورای نگهبان است و از آن‌جا که شورای نگهبان در این فرایند طریقت دارد، پس از اعلام نظر شورا امکان اعلام مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت وجود ندارد و از سوی دیگر نیز که شورای نگهبان به‌عنوان طریقه اعلام نظرها مکلف است نظرهای هیأت عالی نظارت را عیناً برای مجلس ارسال کند.

۵-۲. امکان اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه مغایر با نظرهای هیأت عالی نظارت

یکی دیگر از موضوعات قابل تأمل در فرایند اعمال صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت، آن است که پس از اعلام نظر هیأت عالی نظارت و انعکاس آن در نظرهای شورای نگهبان آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند بر مصوبه خلاف سیاست‌های کلی نظام اصرار ورزد و در صورت امکان اصرار کدام نهاد در خصوص تصمیم‌گیری در این زمینه صالح است؟ در این خصوص برخی با این استدلال که مجرای تعیین‌شده برای مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام شورای نگهبان و صلاحیت‌های خاص این نهاد است، بر این باورند که همه اقتضائات اعلام نظر شورای نگهبان از جمله امکان اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه دارای ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام در جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی در خصوص نظرهای هیأت عالی نظارت نیز حاکم است. از سوی دیگر، چون مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام در نهایت به‌عنوان مغایرت با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، مجرای تحقق اصل ۱۱۲ قانون اساسی نیز محقق شده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۸، ۶۹).

این در حالی است که مبتنی بر ادله حقوقی نمی‌توان موضوع اصرار بر مصوبه خلاف سیاست‌های کلی نظام به استناد نظر هیأت عالی نظارت را در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار داد، چراکه اولاً مبتنی بر آموزه‌های حقوق عمومی است بر عدم صلاحیت نهادهاست، مگر آنکه قانونگذار به‌صراحت بر صلاحیت آن اشاره کرده باشد (امامی و استواری سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲: ۶۸). در خصوص اصل ۱۱۲ قانون اساسی و صلاحیت مجمع تشخیص در تشخیص مصالح کشور در موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان و اصرار مجلس

باید گفت که این اصل صرفاً در مقام بیان سازوکار تشخیص مصلحت در حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان بوده، درحالی که اصرار مجلس بر موارد مغایرت با سیاست های کلی نظام ناشی از نظر هیأت عالی نظارت در خصوص ایراد شورای نگهبان نبوده و ناظر بر نظر هیأت عالی نظارت به عنوان مرجع حسن اجرای سیاست های کلی نظام مستند به بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و مطابق با آنچه بیان شد، شورای نگهبان در این خصوص صرفاً طریقت دارد و محل نزاع و اختلاف میان نظر هیأت عالی نظارت و تصمیم مجلس است. از همین رو از آنجا که اختلاف ایجاد شده ناشی از اصرار مجلس بر نظر مغایر با نظر شورای نگهبان نیست، نمی توان مستند به اصل ۱۱۲ قانون اساسی صلاحیت مجمع تشخیص در حل اختلاف میان مجلس و هیأت عالی نظارت را توجیه کرد؛ چراکه مستند به اصل عدم صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در این خصوص صلاحیت ندارد. از سوی دیگر، امکان اصرار بر تصویب مصوبات مغایر با سیاست های کلی نظام مغایر با فلسفه و اهداف ابلاغ این سیاست ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است، چراکه مطابق با آنچه گفتیم، سیاست های کلی نظام در مقام تعیین خط مشی و جهت گیری های کلان کشور در حوزه های گوناگون بوده و ریشه الزام به اجرای آن در عرصه های تقنین، قضا، اجرا و سایر شئون حکومت نیز تضمین حرکت کشور در راستای خط مشی های طراحی توسط ولی فقیه است. با این توضیحات چنانچه قانونگذار این امکان را داشته باشد که در مقام تدوین الزامات حقوقی در جامعه از خط سیر کلان طراحی شده برای نظام حقوقی تخطی کند و مجریان را مکلف سازد که برخلاف سیاست های کلی ابلاغی عمل کنند، نقض غرض از هدف و فلسفه ابلاغ سیاست های کلی نظام صورت گرفته است. در نتیجه مستند به اصل عدم صلاحیت و با تأکید بر فلسفه تصویب و ابلاغ سیاست های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران اصرار بر مخالفت مجلس با نظر هیأت عالی نظارت امری فاقد وجاهت حقوقی به نظر می رسد.

۵-۳. راهکار حل تزاخم میان نظرهای شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت

آخرین موضوع محل پس در این پژوهش در خصوص اولویت و تقدم اظهار نظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست های کلی نظام است. در مقام تبیین این موضوع باید گفت مطابق مباحث پیش گفته شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت توأمان دارای صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در فرآیند تغییرند، اما در صورت تعارض نظارت این دو نهاد کدام نظر مقدم خواهد بود؟

در جایگاه بررسی و پاسخگویی به پرسش باید گفت از آنجا که صلاحیت اولیه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به رهبری واگذار شده و

رهبری مستند به ذیل این اصل صلاحیت خود را به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تفویض کرده است، نظارت این نهاد مقدم بر نظر شورای نگهبان به‌عنوان نهادی است که ابتدئاً صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را ندارد و مستند به صلاحیت ذاتی خود در انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و موازین اسلامی اقدام به بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام می‌کند، این اولویت در مرقومه رهبری در پاسخ به دبیر شورای نگهبان در خصوص صلاحیت این شورا در رسیدگی به مصوبات مجلس در خصوص سیاست‌های کلی نظام محل مورد نظر قرار گرفته بود و ایشان مقرر داشتند: «... در مواردی که مجمع در این باره [مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام] اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد». در نتیجه به نظر اولویت اظهار نظر در موارد تزامن میان نظر شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت در خصوص انطباق یا عدم مغایرت یک مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، با نظر هیأت عالی نظارت است و چنانچه این هیأت در خصوص مصوبه اظهار نظر نکند، شورای نگهبان صلاحیت ورود و بررسی خواهد داشت.

نتیجه‌گیری

مبتنی بر آنچه در خصوص صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند تقنین بیان شد، می‌توان به نتایج زیر اشاره کرد:

۱. از نظر ماهوی سیاست‌های کلی نظام مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است. از نظر شکلی سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۲ قانون اساسی تعیین می‌شود.

۲. مستند به فلسفه و هدف از اساسی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی، تأکید بر هنجاری بودن سیاست‌ها در مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، مبنای تدوین سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران و در کنار هم قرار گرفتن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سیاست‌های کلی نظام، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی هنجار حقوقی تلقی می‌شود و اثر آن ورود سیاست‌ها در سلسله‌مراتب و هرم هنجارهای حقوقی است.

۳. در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان مجموعه تدابیر و خط‌مشی‌ها کلان در سلسله‌مراتب هنجاری باید گفت که سیاست‌ها نسبت به قانون اساسی در مرتبه پایین‌تری قرار

دارد و بالاتر از مقررات عادی به دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است.

۴. صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام در فرآیند تقنین توأمان بر عهده رهبری و شورای نگهبان است، چراکه از یک سو شورای نگهبان مکلف است به عنوان نهاد دادرسی اساسی آن بخش از مصوبات مجلس شورای اسلامی را که مغایر مفاد سیاست های کلی نظام تشخیص می دهد، مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام کند و از سوی دیگر، به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام به صورت عام به رهبری سپرده شده و فرآیند تقنین نیز از جمله این فرایندهاست.

۵. در سیر تاریخی در کنار شورای نگهبان، از سال ۱۳۷۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام با توجه به واگذاری صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام توسط رهبری به عنوان مرجع صالح اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اقدام به اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست های کلی نظام کرده است و اعمال این صلاحیت امر بدیع و جدیدی نیست. در حال حاضر نیز اعمال این صلاحیت به موجب بند ۱-۴ حکم پیوست انتصاب اعضای هشتمین دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده جمع برگزیده ای از اعضای مجمع قرار دارد که از آن ها به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام تعبیر می شود.

۶. شورای نگهبان در فرآیند اعلام نظر هیأت عالی نظارت بر طریقت دارد و هیأت عالی نظارت محدود به چارچوب های تعیین شده برای شورای نگهبان در اعلام نظر در خصوص مصوبات مجلس از جمله محدودیت ها محدود زمانی تعیین شده است.

۷. مستند به اصل عدم صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و با تأکید بر فلسفه ابلاغ سیاست های کلی نظام، اصرار بر مخالفت مجلس با نظر هیأت عالی نظارت امری فاقد وجهت حقوقی به نظر می رسد.

یادداشت ها

۱. برای نمونه ر.ک: رضایی زاده و اکبری، ۱۳۹۶؛ طحان نظیف، ۱۳۹۶؛ موسی زاده و مهدوی راد، ۱۳۹۲ حاجی علی خمسه، مرتضی، ۱۳۹۷.
۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: اقتداری، ۱۳۶۶.
۳. سیاست اجرایی: مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.
۴. برنامه: طراحی عملی و وجه اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می‌شود.
۵. برای مطالعه دقیق‌تر این تفکر ر.ک: طحان نظیف، ۱۳۸۸.
۶. «از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور است. سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد، آن کسی که صلاحیت این را دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند، مقام ولایت فقیه است. برای اینکه اوست که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد. بنابراین می‌تواند سیاست‌های کلی را براساس اصول اسلامی او تعیین کند. کس دیگری شایستگی را که رهبر دارد ندارد، در عین حال که این حق برای رهبر تشخیص داده شد، برای محکم‌کاری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت، که حالا افراد مجمع تشخیص مصلحت قهراً افرادی هستند که می‌توانند برای اسلام و کشور اسلامی مصلحت‌اندیشی بکنند که حالا تعدادش را خود شورا تعیین می‌کند و اشخاص را خود شورا تعیین می‌کند. ولی کلی‌اش مشخص است که بالاخره اشخاصی هستند که به تصدیق شورا، صلاحیت اینکه جزو مصلحت‌اندیشان اسلام باشند، این صلاحیت را دارند و وقتی که این خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری از طرف رهبر تعیین شد نظارت بر حسن اجرا، ممکن است رهبر سیاست‌گذاری بکند اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاست‌گذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضاییه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه مجلس، از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند می‌کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی‌اعتنا است که نمی‌تواند و اعتناء نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود» (مومن، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری، ۱۳۸۰، ج ۲: ۶۵۰).
۷. مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: «براساس ولایت امر و امامت مستمر، قانون اساسی زمینه تحقق رهبری فقیه جامع‌الشرایطی را که از طرف مردم به‌عنوان رهبر شناخته می‌شود (مجاری الامور، بیدالعلماء بالله الامناء علی حلاله و حرامه) آماده می‌کند تا ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود باشند».
۸. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «...»
- رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».
۹. «توصیه اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها

- و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد.»
۱۰. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به سیاست کلی برنامه پنج‌ساله سوم، سیاست کلی در بخش‌های امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی، بخش حمل‌ونقل و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره کرد. برای نمونه در سیاست‌های کلی بخش‌های مختلف مقرر شده است: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»
۱۱. «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -بالأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد» (حسینی‌پور اردکانی و ابریشم‌کش، ۱۳۹۴، ۳۲).
۱۲. نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۵۱۴۳ شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان: «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور مصوب جلسه مورخ بیست‌وهشتم بهمن‌ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نظر به اینکه مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام پیرو ابلاغیه مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۵ مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، برحسب نظارت تفویض‌شده از طرف معظم‌له، طی نامه شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ اعلام داشته، به لایحه مذکور رسیدگی کرده و مواردی را خلاف اصول سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده که قهراً مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، علی‌هذا نظریه مذکور جهت اقدام لازم به پیوست ارسال می‌گردد. نظر نهایی شورای نگهبان متعاقباً اعلام خواهد شد.»
۱۳. نظر شماره: ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ شورای نگهبان مورخ ۸۶/۸/۱۶ «... - ضمناً در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۲۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با سیاست‌های کلی ابلاغی، مغایرت و ابهاماتی را طی نامه شماره ۵۲۱۸۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱ به شورای نگهبان ارسال کرده که عیناً اعلام می‌گردد...»
۱۴. نظر شماره: ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶: «ضمناً در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (با سیاست‌های کلی ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۲ به این شورا ارسال کرده که عیناً بشرح زیر منعکس می‌گردد: اهم مواد و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آن‌ها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آن‌ها قرار دارد عبارتند از: ...»
۱۵. اصل ۹۶ قانون اساسی.
۱۶. اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی.
۱۷. اصل ۱۱۲ قانون اساسی.
۱۸. «آنچه در نامه ارسالی اعلام شده صرفاً نظرات هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است که مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این نظارت از وظایف و اختیارات رهبری می‌باشد و براساس ذیل اصل مذکور و همچنین طبق بند ۱-۴ پیوست حکم اعضای مجمع

تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری مد ظله العالی به آن هیأت انتقال یافته است. موضوع نامه مذکور داخل در رسیدگی شورای نگهبان نمی‌باشد که مقید به زمان‌های مندرج در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی باشد. بنابراین از آنجا که نظرات هیأت عالی نظارت از حیث ابلاغ یا ارسال مقید به زمان نشده نظرات هیأت مذکور در این موارد و سایر موارد لازم‌الرعایه است.»

۱۹. اصل ۴ قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهاء شورای نگهبان است.»

۲۰. «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -بالأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید.»



منابع

الف: فارسی

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی (۱۳۸۰)، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، تهران: .
۲. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۳. اسماعیلی، محسن و هادی طحان نظیف (۱۳۸۷)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۶۱، ص ۹۳-۱۲۷.
۴. ----- (۱۳۹۱)، «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۹۵، ص ۷۳-۹۴.
۵. امامی، محمد و کورش استواری سنگری (۱۳۹۱)، حقوق اداری، تهران: میزان، ج ۲.
۶. امیرارجمند (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۷. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری ایران»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
۸. حاجی‌علی‌خمس، مرتضی (۱۳۹۷)، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رساله مقطع دکتری، دانشگاه تهران.
۹. ----- (۱۳۹۸)، جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۱۰. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی و محمدامین ابریشم‌کش (۱۳۹۴)، مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان، تهران: انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۱. خلیلی، محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، نشریه حقوق اساسی، ش ۳.
۱۲. خمینی، سید روح‌الله (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
۱۳. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه دهخدا، تهران: دانشگاه تهران.
۱۴. راسخ، محمد (۱۳۹۶)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک.
۱۵. رضایی‌زاده، محمدجواد و احسان اکبری (۱۳۹۶)، درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری، تهران: مجد.
۱۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، ش ۳۴، ص ۳۲۰ - ۳۳۳.

۱۷. طحان نظیف، هادی (۱۳۹۶)، شرح بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی زیر نظر عباسعلی کدخدایی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۱۸. ----- (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی.
۱۹. عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰)، «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ش ۲۹۹-۳۰۰.
۲۰. ----- (۱۳۷۷)، فقه سیاسی، تهران: امیرکبیر.
۲۱. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ش ۱، ص ۵۱-۷۲.
۲۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۲)، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۳. کدخدایی، عباسعلی و هادی طحان نظیف (۱۳۹۶)، شرح قانون اساسی، فصل هشتم (رهبر)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
۲۴. معین، محمد (۱۳۷۳)، فرهنگ فارسی، تهران: امیرکبیر.
۲۵. مهرپور، حسین (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، تهران: فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۲۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۳)، جستارهایی در حقوق عمومی، تهران: خرسندی.
۲۷. ----- (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ش ۱۷.
۲۸. موسی‌زاده، ابراهیم و نعمت مهدوی راد (۱۳۹۲)، سیاست‌های کلی نظام اداری، ماهیت و مبانی، تهران: انتشارات مرکز مدیریت دولتی.
۲۹. هاشمی شاهرودی، سید محمود و دیگران (۱۴۲۶ق)، فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (ع)، ۳ جلد، قم: مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت (ع).
۳۰. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه راهبرد، ش ۲۰.
۳۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران: سمت، چ نهم.
۳۲. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، ش ۵۰، ص ۶-۳۸.