

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

عنوان پژوهش

نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی
بر اساس اسناد بالادستی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۵۰

تاریخ: ۱۳۹۳/۹/۲۷



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان

**نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای
اسلامی بر اساس اسناد بالادستی**

مؤلف:

میشم درویش متولی

ناظر علمی:

ابوالفضل درویشوند

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۵۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۹/۲۷

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

چکیده.....	۲
مقدمه.....	۳
۱. بررسی مصادیق و جایگاه «استاد بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس.....	۵
۱-۱. موازین شرعی و حکم حکومتی.....	۷
۲-۱. قانون اساسی و تفسیر آن.....	۸
۳-۱. سیاست‌های کلی نظام و سایر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام.....	۹
۴-۱. سایر موارد قابل بررسی در این زمینه.....	۱۳
۲. بررسی صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر اساس استاد بالادستی.....	۱۶
۱-۲. موازین اسلامی و حکم حکومتی.....	۱۷
۲-۲. قانون اساسی و تفسیر آن.....	۱۸
۳-۲. سیاست‌های کلی نظام.....	۲۰
نتیجه‌گیری.....	۲۶
منابع.....	۲۷

چکیده

در سلسله مراتب قواعد حقوقی، مصوبات مجلس شورای اسلامی ذیل هنجار برتر قانون اساسی تعریف و تبیین می‌گردد. از همین رو، شورای نگهبان به موجب اصول ۷۲، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی نظارت می‌نماید. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر قانون اساسی اسناد و قواعدی وجود دارد که در سلسله مراتب قواعد حقوقی، مافوق مصوبات مجلس شورای اسلامی جای دارند. از این موارد و مستندات، با عنوان «اسناد بالادستی» تعبیر می‌شود. «اسناد بالادستی» مفهومی نسبی است که در هر مرتبه از سلسله مراتب قواعد حقوقی می‌تواند، مفهوم پیدا کند. سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز بیست ساله و آن دسته از احکام و فرامینی که از جانب رهبری تحت عنوان حکم حکومتی صادر شده است بر اساس قانون اساسی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی «سند بالادستی» محسوب می‌شوند. مجلس شورای اسلامی همواره باید در مصوبات خود عدم مغایرت با این اسناد را لحاظ نماید. شورای نگهبان، حسب مورد در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با اسناد بالادستی دارای صلاحیت است.

کلیدواژه‌ها:

اسناد بالادستی، سیاست‌های کلی نظام، احکام حکومتی، سیاست‌های دفاعی امنیتی کشور، شورای نگهبان.

مقدمه

شورای نگهبان بر اساس اصول متعدد قانون اساسی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با دو هنجار برتر نظام جمهوری اسلامی ایران، یعنی شرع و قانون اساسی نظارت می‌نماید. اصولی مانند اصل ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ مبین این کارویژه شورای نگهبان در پایش مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشند. با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به این نکته دست خواهیم یافت که در سلسله مراتب قواعد حقوقی این نظام، «موازین شرع» و پس از آن «قانون اساسی» نسبت به سایر قواعد از جمله مصوبات پارلمان، مقررات دولتی و مصوبات شوراهای اسلامی محلی از تفوق و برتری برخوردارند و در رأس هرم سلسله مراتب قواعد حقوقی این نظام قرار دارند. از همین رو شورای نگهبان بر اساس اصل نود و چهارم قانون اساسی مکلف شده است، مصوبات مجلس شورای اسلامی را از حیث عدم مغایرت با «موازین شرع» و «قانون اساسی» مورد نظارت قرار دهد.

با امعان نظر در اصول قانون اساسی و احکام صادر شده از جانب امام خمینی(ره) و مقام معظم رهبری درمی‌یابیم که در حوزه تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر دو هنجار موازین شرع و قانون اساسی، موارد دیگری وجود دارد که مجلس شورای اسلامی ملزم است در مصوبات خود، عدم مغایرت با آنها را نیز لحاظ نماید. توضیح بیشتر آنکه در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، برخی از مصوبات و اسناد موجود است که از جانب مراجع ذیصلاح صادر گردیده و این اسناد بر مصوبات مجلس تفوق و برتری دارند و می‌توان از آنها در نظام جمهوری اسلامی ایران نسبت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان «اسناد بالادستی» یاد نمود. مفهوم «سند بالادستی» و یا «اسناد بالادستی» یک مفهوم نسبی است که در مقایسه با اسناد و مصوبات مادون خود در سلسله مراتب قواعد حقوقی معنا می‌یابد و مورد بررسی قرار می‌گیرد. به طور مثال در سلسله مراتب قواعد حقوقی، قوانین مصوب مجلس نسبت به مقررات دولتی (مانند آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات هیأت وزیران) یک «سند بالادستی» محسوب می‌شود و یا مقررات دولتی نظیر آیین‌نامه‌ها و مصوبات هیأت وزیران نسبت به مصوبات شوراهای اسلامی شهر و روستا در سلسله مراتب قواعد حقوقی از برتری و تفوق برخوردار است و یک «سند بالادستی» می‌باشد

و مصوبات اخیر نباید متضاد و مغایر با مقررات دولتی و یا قانون باشد. در نتیجه همان‌طور که اشاره نمودیم، در یک قاعده کلی می‌توان گفت که مفهوم «سند بالادستی» و یا «اسناد بالادستی» در سلسله مراتب قواعد حقوقی معنا پیدا می‌کند و در این مفهوم نسبی، هر مرتبه نسبت به مراتب مادون خود «سند بالادستی» محسوب می‌شوند.

بر همین اساس در نوشتار حاضر، ابتدا باید «اسناد بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شناسایی نموده و سپس آن اسناد بالادستی را حوزه تقنینی مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم. لذا این پژوهش، ناظر به بررسی اسناد و مصوباتی است که نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی تفوق و برتری دارند و شورای نگهبان بر اساس اصول قانون اساسی به عنوان مقام ناظر بر مصوبات مجلس، تضاد و مغایرت مصوبات مجلس را با این اسناد تشخیص می‌دهد. در این نوشتار تلاش می‌نماییم که به تبیین و تشخیص مراجع صالح صدور «اسناد بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی و همچنین چگونگی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با «اسناد بالادستی» مزبور بپردازیم.

از همین رو، سؤال اصلی نوشتار حاضر، چگونگی نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس «اسناد بالادستی» می‌باشد. در راستای پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش، به سؤالات فرعی دیگر از جمله موارد اسناد بالادستی و نسبت آنها با مصوبات مجلس شورای اسلامی پاسخ داده خواهد شد. لازم به ذکر است که بر اساس سؤال اصلی این نوشتار، تلاش می‌شود که با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به سؤال اصلی و سؤالات فرعی پاسخ دهیم.

بررسی صرف چگونگی و تحلیل مفهوم اسناد بالادستی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و مصادیق آن از مباحث این نوشتار خروج موضوعی دارد، لکن برای فهم بهتر مسئله و تبیین موضوع به نحو مناسب، اجمالاً آن را مورد بررسی قرار داده و اشاره‌ای به آن خواهیم داشت. از همین رو در فصل نخست پژوهش حاضر به تبیین و بررسی «اسناد بالادستی» نسبت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مواردی که مشمول این اسناد است، خواهیم پرداخت و بر همین اساس جایگاه این اسناد را در سلسله مراتب قواعد حقوقی نیز تحلیل می‌نماییم. سپس در فصل دوم و بر اساس

تعاریف و مباحث مطرح شده در فصل اول، به بررسی صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی و بررسی اینکه در صورت امکان چگونه شورای نگهبان این امر را محقق می‌نماید، خواهیم پرداخت.

۱. بررسی مصادیق و جایگاه «اسناد بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس

با تتبع در مفهوم اصطلاحات «سند»، «بالادستی» و ترکیب این دو اصطلاح، می‌توانیم در تعریف اصطلاح «اسناد بالادستی» بیان نماییم که به مجموعه‌ای از قوانین و مقررات حقوقی - در سلسله مراتب قواعد حقوقی - اطلاق می‌شود که پیروی و تبعیت از آن، در وضع و اجرای سایر قواعد فرودین لازم الاتباع است. لذا همان‌طور که از تعریف مزبور بر می‌آید و پیشتر نیز در مقدمه بدان اشاره نمودیم، این واژه از یک مفهوم نسبی برخوردار است. توضیح بیشتر آنکه در هر یک از طبقات و درجات سلسله مراتب قواعد حقوقی، «اسناد بالادستی» مفهوم و معنا پیدا می‌کند. برای آنکه بحث روشن‌تر گردد و فهم دقیق و مناسبی از اصطلاح اسناد بالادستی صورت گیرد، ابتدا باید اشاره‌ای مختصر به قاعده "سلسله مراتب قواعد حقوقی" و طبقات آن داشته باشیم.

سلسله مراتب قواعد حقوقی سبب سازماندهی قواعد در نظام حقوقی می‌شود، بدین صورت که به وسیله رتبه‌بندی میان قواعد حقوقی، قواعد فراتر که از اهمیت بیشتری برخوردارند، مشخص می‌شوند و قواعدی که در این سلسله مراتب و جایگاه پایین‌تری قرار دارند، ملزم به رعایت و تبعیت از قواعد مافوق می‌باشند و به این ترتیب، نظمی منطقی در راستای برقراری حاکمیت قانون در جامعه محقق می‌گردد. (خمس، ۱۳۹۳: ۲)

در غالب نظام‌های حقوقی، قانون اساسی در رأس سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار دارد. سپس در مرتبه دوم، قوانین و مصوبات پارلمان جای دارد. پس از آن، در مرتبه بعد قواعد و مقررات دولتی قرار خواهند داشت و در نهایت در مرتبه آخر مصوبات و تصمیمات شوراهای اسلامی شهر و روستا قرار می‌گیرد. (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۱۱-۱۱۲)^۱

همان‌طور که اشاره نمودیم، در این سلسله مراتب هر طبقه نسبت به طبقات ذیل

۱. البته برخی از حقوق‌دانان تقسیم‌بندی‌های دیگری از تعداد مراتب این سلسله ارائه نمودند که تفاوتی ماهوی و محتوایی با تقسیم‌بندی مزبور ندارد و تنها از جهت شکل و تعداد طبقات متفاوت از تقسیم‌بندی حاضر می‌باشد. (برای مطالعه بیشتر در این زمینه رک به هاشمی، ۱۳۸۷: ۱۳۰؛ دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۰-۱۶۹؛ صرامی، ۱۳۸۲: ۳۱)

خود از برتری و تفوق برخوردار است و قواعد موجود در هر طبقه نباید تضاد و مغایرتی با قواعد طبقات مافوق خود در این سلسله مراتب داشته باشند. به طور مثال می‌توان به قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب می‌شود، در این سلسله قواعد اشاره نمود. قانون عادی در مرتبه‌ای پایین‌تر از موازین شرع و قانون اساسی قرار دارد و نباید تضاد و مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی داشته باشد و در عین حال قانون عادی نسبت به مقررات دولتی و مصوبات شوراهای اسلامی محلی برتری و تفوق دارد و در واقع امر، قانون عادی نسبت به مقررات دولتی و مصوبات شوراهای محلی یک سند بالادستی محسوب می‌شود که موارد مزبور نباید با آن (قانون عادی) مغایرت و مخالفتی داشته باشند.

قانون اساسی پس از موازین شرع، در بالاترین قسمت سلسله مراتب قواعد حقوقی قرار دارد و سایر قواعد حقوقی نباید مخالفت و تضادی با آن داشته باشند. لذا کلیه قوانین، مقررات و مصوبات لازم‌الاجرا به عنوان قواعد فرودین قانون اساسی، باید از احکام قانون اساسی متابعت نموده و مغایرتی با قانون اساسی نداشته باشند. از همین روست که قانون اساسی را نسبت به کلیه قوانین، مقررات و مصوبات لازم‌الاجرا باید به عنوان یک سند بالادستی بدانیم. بالادستی بودن قانون اساسی نسبت به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، آیین نامه‌های قوه مجریه و مقررات دولتی و سایر مصوبات لازم‌الاجرا نتیجه سلسله مراتب قواعد حقوقی است. این امر در اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظیر اصل ۷۲ و ۹۶ قانون اساسی به صراحت پذیرفته شده است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران علاوه بر قانون اساسی، موارد و مستندات دیگری وجود دارد که می‌توان از آنها به عنوان مصادیق اسناد بالادستی تعبیر نمود.

حال باید به بررسی مصادیق اسناد بالادستی مزبور بپردازیم. قانون اساسی به همراه احکام صادر شده از جانب امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری، مهمترین منابع تشخیص اسناد بالادستی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند که با تتبع در آنها در می‌یابیم که اسناد بالادستی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی شامل ۶ مورد ذیل می‌باشد:

۱-۱. موازین شرعی و حکم حکومتی

در نظام جمهوری اسلامی ایران، موازین شرعی و احکام حکومتی به عنوان بخشی از آن اولین سند بالادستی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد. اصول متعدد قانون اساسی مانند اصل ۴، ۷۲ و ... به صراحت به بالادستی بودن موازین شرعی و احکام اسلام نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی اذعان دارد. اما درخصوص احکام حکومتی این بحث نیازمند تفصیل و مذاقه بیشتری است. تعاریف متعددی از احکام حکومتی به عنوان یکی از اقسام احکام اسلامی از سوی فقها ارائه گردیده است.^۱ از جمله تعاریف ارائه شده برای احکام حکومتی می‌توان به تعریف امام خمینی (ره) اشاره نمود که می‌فرماید: «مقصود از احکام حکومتی، اختیارات حضرت رسول (ص) و ائمه (ع) و فقها در امر حکومت و دستورها و مقرراتی است که به عنوان حاکم و در مقام اجرای حاکم شرع و اداره جامعه، وضع و صادر کرده‌اند». (امام خمینی، ۱۳۸۸: ۱۸ و ۷۵). در تعریف دیگری از حکم حکومتی آمده است: «حکم حکومتی عبارت است از دستورات، مقررات و قوانینی که حاکم جامعه اسلامی بر اساس مصلحت در حوزه مسائل اجتماعی به منظور اجرای احکام شرع یا اداره جامعه به طور مستقیم یا غیر مستقیم صادر یا وضع کند» (میرداداشی، ۱۳۸۶: ۲۴)^۲

۱. در خصوص جایگاه احکام حکومتی به عنوان یکی از اقسام مستقل احکام اسلامی، بین فقها اختلاف نظر وجود دارد. برخی از فقها معتقدند، احکام حکومتی در ذیل احکام ثانویه، قابل طرح و بررسی می‌باشند و از اقسام احکام ثانویه به‌شمار می‌روند. در مقابل این نظر، گفته شده که احکام حکومتی، نه از نوع احکام اولیه است و نه از اقسام احکام ثانویه؛ بلکه مستقل از احکام اولیه و ثانویه می‌باشد. علاوه بر این دو نظر، برخی از فقها، احکام حکومتی را حکم شرعی قلمداد ننموده و آن را از دایره احکام شرعی خارج نموده‌اند. آنها معتقدند که احکام حاکم و ولی امر شرعی، نه از احکام اولی است و نه از احکام ثانوی، بلکه اصلاً حکم شرعی نیستند؛ زیرا خود ولایت از احکام شرعی اولی است که ادله مفصلی از قرآن، سنت، عقل و بلکه اجماع جعل شده است (یزدی، ۱۳۷۱: ۶۰). صرف نظر از آنکه بخواهیم به تشریح بحث مناقشه برانگیز جایگاه احکام حکومتی در احکام اسلامی بپردازیم، در این مبحث تلاش می‌کنیم، جایگاه احکام حکومتی را به عنوان یک سند بالادستی مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲. از ویژگی‌های احکام حکومتی می‌توان گفت منشأ صدور احکام حکومتی، تنها و تنها حاکم جامعه اسلامی است و به اعتبار صلاحیت شرعی که به حاکم جامعه اسلامی اعطا شده، صادر می‌گردد. همچنین حکم حکومتی ممکن است دستور جزئی و ناظر به شخص یا موردی خاص و یا قانون و قاعده کلی باشد. البته «حکم حکومتی (جزئی یا کلی)، باید در حوزه مسائل اجتماعی و عمومی باشد» (میرداداشی، ۱۳۸۶: ۲۵). علاوه بر آنکه حکم حکومتی باید در حوزه مسائل اجتماعی و عمومی باشد، می‌بایست با زمان صدور حکم و یا اجرای حکم نیز متناسب و هماهنگ باشد. شهید مطهری با بهره‌گیری از عباراتی همچون اختیارات حاکم شرع و اختیارات وسیع حاکم، احکام حکومتی را یکی از اسباب و راههای منطبق نمودن اسلام با مقتضیات زمان، معرفی نموده است (مطهری، ۱۳۶۸، ج ۱، ۶۲ و ۶۴)

با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی و پذیرش ولایت مطلقه فقیه، باید فرامین و دستوراتی که ایشان در امور حکومتی صادر می‌نمایند، را نسبت به مصوبات مجلس سند بالادستی دانسته و این حکم شرعی را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاتباع تلقی نمود. به عبارت دیگر، قانونگذار اساسی با تقریر موضوع «ولایت مطلقه فقیه» در اصل ۵۷ و به تبع آن پذیرش حکم حکومتی، این ظرفیت را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ایجاد کرده که دستورات و فرامین شرعی ولی فقیه در تمام امور و شئون لازم‌الاجرا بوده و جایگاه آن به عنوان یک سند بالادستی نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی تفوق یابد. تصریح این نکته ضروری است که رویه عملی رهبری، موید آن است که اختیار و صلاحیت مزبور هنگامی اعمال می‌گردد که انحراف یا بن‌بستی در امور نظام ایجاد گردد که اصلاح و حل مشکل از طرق معمول و جاری قانونی آن امکان پذیر نباشد.

لذا احکام حکومتی صادر شده از جانب ولی فقیه در نظام جمهوری اسلامی ایران ذیل عنوان موازین اسلامی، در سلسله مراتب قواعد حقوقی مافوق مصوبات مجلس بوده و مجلس نباید مصوباتی مغایر با این احکام صادر نماید. مرجع تشخیص این امر را در مبحث بعدی مورد شناسایی و تحلیل قرار خواهیم داد.

در همین راستا می‌توان به نامه مقام معظم رهبری در خصوص لایحه مطبوعات در سال ۱۳۷۹ اشاره نمود که ایشان در نامه‌ای خطاب به مجلس ششم، به شرح ذیل مقرر فرمودند که: «...مطبوعات کشور، سازنده افکار عمومی و جهت‌دهنده به همت و اراده مردمند. اگر دشمنان اسلام و انقلاب و نظام اسلامی، مطبوعات را در دست بگیرند یا در آن نفوذ کنند، خطر بزرگی امنیت و وحدت و ایمان مردم را تهدید خواهد کرد و اینجانب سکوت خود و دیگر دست‌اندرکاران را در این امر حیاتی جایز نمی‌دانم. قانون کنونی تا حدودی توانسته است مانع از بروز این آفت بزرگ شود و تغییر آن به امثال آنچه در کمیسیون مجلس پیش‌بینی شده مشروع و به مصلحت نظام و کشور نیست».^۱

۲-۱. قانون اساسی و تفسیر آن

قانون اساسی پس از موازین شرعی به‌عنوان دومین سند بالادستی در تاریخ نظام حقوقی جمهوری اسلامی ظهور و بروز پیدا کرد. به موجب قانون اساسی جمهوری

اسلامی ایران، در نظام حقوقی ما از حیث تقنینی بر اساس اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، شورای نگهبان مرجع و نهاد حافظ و پاسدار قانون اساسی گردید. بر اساس اصول ۷۲، ۹۴ و... مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید مغایر و مخالف قانون اساسی باشد و بالادستی بودن قانون اساسی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی واضح و مشهود است.

به موجب اصل ۹۸ قانون اساسی تفسیر قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان می‌باشد.^۱ تفسیر قانون اساسی همانند خود قانون اساسی معتبر و لازم الاجراست (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۱: ۱۵۹، ۱۵۰؛ یزدی، ۱۳۷۵: ۵۱۰؛ هاشمی، ۱۳۸۰: ۲۵۱) لذا تفسیر قانون اساسی در حکم قانون اساسی بوده و تفسیر قانون اساسی نیز همانند اصول آن از اسناد بالادستی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی قلمداد می‌شود. بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی، شورای نگهبان در کنترل مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی یک نظارت پیشینی را اعمال می‌نماید و موظف است ظرف مهلت قانونی در خصوص مغایر بودن مصوبه مجلس با قانون اساسی اظهار نظر نماید. نکته قابل توجه درخصوص قانون اساسی به عنوان یک سند بالادستی آن است که منبع و مبنای سایر اسناد بالادستی، قانون اساسی به همراه موازین شرع می‌باشد. به عبارت دیگر، قانون اساسی در اصول خود سایر اسناد بالادستی را به نحو صریح یا ضمنی مشخص نموده است و شورای نگهبان در مواردی که دارای صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با اسناد بالادستی است، مکلف است که به قانون اساسی استناد نماید. این موضوع را در فصل بعد به تفصیل مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱. سیاست‌های کلی نظام و سایر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام

پس از موازین شرع و قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی سند بالادستی محسوب می‌شود. به موجب بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام بر عهده مقام معظم رهبری می‌باشد که ایشان پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به این مهم مبادرت می‌ورزند. هم‌چنین بر اساس بند دوم اصل مزبور صلاحیت نظارت بر حسن

۱. اصل نود و هشتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.»

اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز بر عهده مقام معظم رهبری است. لذا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، تعیین کننده و ناظر سیاست‌های کلی نظام مقام رهبری می‌باشد. ابتدا به تعریف و تبیین مختصر از سیاست‌های کلی نظام می‌پردازیم، سپس بر اساس تعاریف موجود، دلایل لازم را درخصوص بالادستی بودن سیاست‌های کلی نظام نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تعریف سیاست‌های کلی نظام مقرر داشته است که این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف می‌باشد که پس از مجموعه‌ی آرمان‌ها قرار می‌گیرد و دارای اصولی است که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌نماید و همچنین آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام، قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی که در درون جامعه فعالیت دارند، به آنها عمل می‌نمایند. (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور - مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ۱۳۹۱: ۱۱)

تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آنها سازوکاری است که در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به قانون اساسی اضافه و الحاق گردید و این بحث در راستای اصل ۵۷ قانون اساسی پیش‌بینی گردید. به موجب اصل ۵۷ قانون اساسی قوای مقننه، مجریه و قضاییه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه انجام وظیفه می‌نمایند. بر همین اساس نیز رهبری با تعیین سیاست‌های کلی نظام جهت دهنده و هادی قوای سه‌گانه می‌باشد. به عبارت دیگر با الحاق موضوع تعیین سیاست‌های کلی نظام به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبری موظف شد، تا بر اساس یک نگاه سه بُعدی موازین فقهی، قانون اساسی و مصلحت، سیاست‌های کلی سه قوه را مقرر کند و بر اساس و در چارچوب آن [سیاست‌ها]، قوه مقننه قانون وضع نماید. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۸-۶۳۹)

در خصوص ماهیت سیاست‌های کلی نظام بین حقوق‌دانان اختلاف نظر وجود دارد. برخی از حقوق‌دانان سیاست‌های کلی نظام را صرفاً دستوراتی کلی دانسته و مشمول عنوان قانون ندانسته‌اند. به عقیده این گروه از حقوق‌دانان، سلسله مراتب

۱. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

قواعد حقوقی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نشانگر آن است که سیاست‌های کلی نظام، جزء قانون محسوب نمی‌شوند و معنای ماهوی و صوری قانون در خصوص آن صدق نمی‌کند. (مدنی، ۱۳۷۷: ۴۹) برخی دیگر سیاست‌های کلی نظام را ذیل حکم حکومتی تعریف و بررسی نموده‌اند. این گروه از حقوقدانان معتقدند که سیاست‌های کلی نظام از مصادیق احکام حکومتی است و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط مشی‌های کلی است که خارج از حیطه‌ی تقنینی است. در فقه نیز قواعد کلی مانند لاضرر، سهولت، نفی حرج و ... وجود دارد که بر اساس آن فتاوی زیادی صادر شده است. لذا سیاست‌های کلی مصوب مجمع و مورد تأیید رهبری مافوق قانون است که مجلس برای قانون‌گذاری باید مد نظر قرار دهد. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۷۷ و ۴۰۲) صرف نظر از بحث جایگاه و ماهیت سیاست‌های کلی نظام، این سیاست‌های کلی تحت هر قالبی که باشد، مجموعه‌ای است از دستورات الزام‌آور از جانب مقام رهبری که تمامی ارکان نظام و به‌طور موردی قانون‌گذار باید بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی از آن متابعت نمایند. علاوه بر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی که تبیین سیاست‌های کلی نظام را در صلاحیت رهبری قرار داده است، قانون‌گذار اساسی بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد، لذا این خود دلیل و مؤیدی است برای آنکه مجلس در حوزه تقنین می‌بایست، احکام مقرر در سیاست‌های کلی نظام را رعایت نماید و مصوبات آن مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام نداشته باشد.

سیاست‌های کلی نظام از جمله امور تغییر پذیر و متغیر متناسب با مقتضیات زمان می‌باشد و ممکن است هر چند مدت یک بار دچار دگرگونی شود و مورد بازنگری قرار گیرد. نکته حائز اهمیت در این خصوص آن است که مادام که سیاست‌های کلی جدیدی از سوی رهبری اعلام نشده، سیاست‌های تعیین شده قبلی به قوت خود باقی خواهد ماند. لذا می‌توان گفت که در سلسله مراتب قواعد حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های کلی نظام نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از تفوق و برتری برخوردار بوده و نسبت به آنها در مرتبه بالاتری قرار دارند و یک سند بالادستی محسوب می‌شوند. اینکه شورای نگهبان دارای صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام می‌باشد یا خیر و بررسی چگونگی

این نظارت، موضوعی است که در فصل بعد به آن پرداخته می‌شود.

هم‌چنین سند چشم‌انداز بیست ساله را نیز باید در همین قسمت مورد بررسی قرار دهیم. متن نهایی سند چشم‌انداز بیست ساله که مبنای سیاست‌های کلی چهار برنامه پنج‌ساله‌ی کشور است، در ۱۳ آبان سال ۱۳۸۲ از جانب مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوای سه‌گانه ابلاغ گردید.^۱ سند چشم‌انداز بیست ساله از حیث ماهوی با سیاست‌های کلی نظام یکسان می‌باشد و به‌نوعی سند جهت دهنده سیاست‌های کلی نظام در طول بیست سال می‌باشد. لذا سند چشم‌انداز بیست ساله نیز به‌عنوان یک سند بالادستی از اسناد بالادستی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی محسوب می‌گردد که مجلس مکلف است، در وضع مصوبات خود مفاد این سند را رعایت نموده و مصوبات آن مغایر با سند چشم‌انداز بیست ساله به‌عنوان یک سند بالادستی نباشد.

لازم به‌ذکر است که در انتهای این موضوع، اشاره ای به سایر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز باید داشته باشیم. مجمع تشخیص مصلحت نظام علاوه بر مشورت و مساعدت به مقام رهبری در خصوص تعیین و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، صلاحیت رفع اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان بر اساس اصل ۱۱۲ و همچنین حل معضلات نظام پس از ارجاع رهبری به این نهاد، بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را داراست. در خصوص مصوباتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان بر اساس اصل ۱۱۲ داراست، باید به نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان توجه نماییم. شورای نگهبان در این نظر مقرر می‌دارد: «هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدّب که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد...». با توجه به نظر تفسیری مزبور، به‌نظر می‌رسد که مصوبات اخیر مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوباتی که در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان) را نباید نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی «سند بالادستی» دانست. چرا که مجلس شورای اسلامی با در نظر گرفتن

شرایط مورد نظر در قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان، می‌تواند در این حوزه‌ها قانون‌گذاری نماید. البته واضح است که به موجب نظریه فوق، تا قبل از حصول شرایط مزبور، مجمع صلاحیت قانون‌گذاری و ورود در آن زمینه را ندارد، لکن بعد از از بین رفتن مصلحت، مجلس صلاحیت قانون‌گذاری در آن زمینه را داراست. لذا جهتی برای «بالادستی» بودن مصوبات مذکور مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به مصوبه مجلس شورای اسلامی موجود نمی‌باشد. در خصوص آن دسته از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که بر اساس بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به تصویب می‌رسد، نیز در ادامه نظریه تفسیری فوق مقرر شده است که «... و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد، در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.» لذا با توجه به نظریه تفسیری فوق، منع و محدودیتی برای مجلس در وضع قاعده و مقرر در موضوعاتی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص معضل، مصوباتی را داشته است، وجود ندارد. مجلس می‌تواند با اجازه مقام معظم رهبری در خصوص موضوع مزبور، قانون‌گذاری نماید. لذا این دسته از مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز، همانند مصوباتی که در مقام حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، می‌باشد، نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی «سند بالادستی» محسوب نمی‌شوند.^۱

۴-۱. سایر موارد قابل بررسی در این زمینه

در انتهای این مبحث توجه و تصریح به این نکته ضروری است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و همچنین مصوبات شورای عالی امنیت ملی را نباید نسبت به مصوبات مجلس «سند بالادستی» قلمداد نمود. در خصوص جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باید بیان نماییم که در این زمینه میان حقوقدانان اختلاف نظر وجود دارد و سه فرض متفاوت در این خصوص مطرح می‌باشد. فرض نخست عقیده به آن دارد که با توجه به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی بر اساس

۱. برای دیدن نظر مخالف رجوع کنید به: خمسه، مرتضی، ۱۳۹۳، سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی

ایران، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۷۴، ص ۲۸-۳۰

فرمان ولی فقیه و حکم حکومتی تشکیل شده است، لذا مصوبات آن متأثر از حکم حکومتی مبنای تشکیل آن، شأنی فراتر از قانون دارد و در سلسله مراتب قواعد حقوقی به طور مطلق مافوق قانون مصوب مجلس شورای اسلامی می‌باشد.^۱ فرض دوم آن است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حد مقررات دولتی و مادون قانون می‌باشد و در سلسله مراتب قواعد حقوقی ذیل مصوبات مجلس جای دارد. (هدایت نیا و کاویانی، ۱۳۸۱: ۵۰) فرض سوم آن است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون بوده و در سلسله مراتب قواعد حقوقی هم مرتبه با مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد. (ملک افصلی، ۱۳۸۷: ۱۶۹) ۲-۳

در راستای اثبات هم‌مرتبه بودن مصوبات مجلس شورای اسلامی و شورای انقلاب فرهنگی، استدلال موجود آن است که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی به لحاظ ماهوی هم‌سان با مصوبه مجلس شورای اسلامی است و تنها مرجع وضع آن دو متفاوت است. از سویی دیگر، هم‌رتبه بودن مصوبات این شورا با مصوبات مجلس شورای اسلامی، ضابطه‌ای است که میان شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس وجود دارد که این ضابطه را مقام معظم رهبری مشخص کرده‌اند و آن اینکه در مواردی که شورای عالی انقلاب فرهنگی در قضیه‌ای ورود می‌کند، مجلس به آن نپردازد و در

۱. در صورت پذیرش این نظر، باید مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی «سند بالادستی» قلمداد نمود.

۲. نظر مقام معظم رهبری نیز هم جهت با فرض اخیر می‌باشد. بیانات معظم له در تاریخ‌های ۱۳۷۶/۱۱/۴ و ۸۱/۹/۲۶ و ۱۳۹۰/۳/۲۳ گواه این ادعاست. مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۸۱/۹/۲۶ بیان فرمودند: «مصوبه این شورا باید به وسیله دبیرخانه ابلاغ و اجرای آن به وسیله آقای رئیس جمهور تضمین شود؛ ... اگر مصوبات اجرا نشود، معنا ندارد. ... بلاشک واجب‌الاجرا بودن، نتیجه‌ی قانون را خواهد داشت؛ امام هم به همین نکته توجه داشتند. ما گفتیم مصوبات این شورا در حکم قانون باشد، ایشان گفتند باید اجرا شود. باید اجرا شود یعنی ترتیب اثر داده شود.» (<http://farhangoeilm.ir>)

۳. شورای عالی فضای مجازی به موجب حکم مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۷ ایجاد گردید. بر اساس حکم مزبور کلیه مصوبات شورای عالی فضای مجازی دارای اثر قانون بوده و باید به آن ترتیب اثر داد، از همین‌رو می‌توان گفت مصوبات این شورا نیز همانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون بوده و در سلسله مراتب قواعد حقوقی هم مرتبه با مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌باشد. لذا استدلالات و موضوعاتی که در خصوص جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، ذکر نمودیم در خصوص مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز صادق است.

مواردی که مجلس به قضیه‌ای ورود می‌کند، شورای عالی انقلاب فرهنگی به آن نپردازد، مؤید دیگری برای هم طبقه بودن مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجلس است. (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹/۳/۳۰: ۱۰) بنابراین مصوبات این شورا در عرض مصوبات مجلس می‌باشد اما امکان نقض مصوبات یکی از آنها توسط مرجع دیگر امکان‌پذیر نمی‌باشد. (خمسه، ۱۳۹۳: ۴)

استدلالاتی که در خصوص جایگاه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی بیان نمودیم، با وحدت ملاک در خصوص مصوبات شورای عالی فضای مجازی نیز صادق است. لذا می‌توان بیان داشت که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مصوبات شورای عالی فضای مجازی در حکم قانون عادی می‌باشند و تفوقی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی ندارند و نسبت به مصوبات مجلس «سند بالادستی» محسوب نمی‌شوند.

در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی^۱ نیز باید به این نکته اشاره نمایم که مصوبات این شورا علی‌رغم آنکه در نهایت امر به تأیید رهبری می‌رسد، «سند بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی نمی‌باشد. توضیح بیشتر آنکه، یکی از مهمترین و اصلی‌ترین وظایف شورای عالی امنیت ملی که در بند ۱ اصل ۱۷۶ نیز به آن تصریح شده است، تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده‌ی سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام معظم رهبری می‌باشد. قانون‌گذار اساسی در سال ۱۳۶۸ با توجه به این نکته که تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور موضوعی بسیار حساس و تخصصی

۱. اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی "شورای عالی امنیت ملی" به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد. ۱. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری. ۲. هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. ۳. بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی، اعضای شورا عبارتند از: ۱. روسای قوای سه گانه ۲. رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح ۳. مسوول امور برنامه و بودجه ۴. دو نماینده به انتخاب مقام رهبری ۵. وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات ۶. حسب مورد وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه. شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانونی معین می‌کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

است، آن را در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار داده است.^۱ به عبارت دیگر، تعیین امور دفاعی-امنیتی کشور، بر اساس اصل ۱۷۶ قانون اساسی به عنوان یک امر تخصصی و موضوعی در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی قرار گرفته است. با توجه به مفاد اصل ۱۷۶ می‌توان بیان نمود که قانون‌گذار اساسی به‌نوعی اطلاق اصل ۷۱ قانون اساسی^۲ را در خصوص امور دفاعی-امنیتی کشور تخصیص زده است و مجلس را صالح به قانون‌گذاری در این امر ندانسته است. لذا این امر نیز همانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی از تخصص مجلس خارج شده است و مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانون‌گذاری در این زمینه را دارا نیست. هر چند که مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانون‌گذاری در حوزه صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی ندارد و به موجب اصل ۱۷۶ صلاحیت شورای عالی امنیت ملی یک صلاحیت اختصاصی و انحصاری است، لیکن هیچ دلیل و جهتی مبنی بر تفوق مصوبات این شورا نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی وجود ندارد و تنها مجلس شورای اسلامی صلاحیت ورود در این زمینه را (همانند مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی) دارا نیست. البته باید توجه داشت که مصوبات شورای عالی امنیت ملی به‌لحاظ محتوای امنیتی-دفاعی آن و همچنین تأیید مقام رهبری جایگاهی به مراتب متفاوت از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی دارد، لکن این امر سبب «بالادستی» بودن مصوبات شورای عالی امنیت ملی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی نیست.

۲. بررسی صلاحیت نظارت شورای نگهبان بر اساس اسناد بالادستی

پس از آنکه در فصل نخست به تبیین و بررسی اصطلاح «اسناد بالادستی» و

۱. لازم به ذکر است که به‌نظر می‌رسد، بند دوم اصل ۱۷۶ که در راستای بند نخست تنظیم و مقرر شده است و به هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی و... در راستای تدابیر دفاعی-امنیتی اهتمام دارد، ماهیت تقنینی نداشته و بیشتر در اجرا مفهوم می‌یابد. همچنین بند سوم از اصل ۱۷۶ نیز در خصوص بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی بیشتر ناظر به یک امر اجرایی و عملیاتی می‌باشد و در حوزه تقنین و مصوبه وارد نمی‌شود که ما از آن به مصوبه تعبیر نماییم و آن را مورد بررسی قرار دهیم. تقنین در این امور از طریق بند ۱ اصل ۱۷۶ اِعمال می‌گردد که مصوبات شورای عالی امنیت ملی بر اساس آن ایجاد می‌گردد.

۲. اصل ۷۱ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

مصادیق آن نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداختیم، در این فصل به بررسی و تحلیل صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با اسناد بالادستی خواهیم پرداخت. در فصل پیش، اشاره نمودیم که در سلسله مراتب قواعد حقوقی، هیچ یک از قواعد و مصوبات مادون نباید مغایر و متضاد با قواعد مافوق خود در سلسله مراتب قواعد حقوقی باشند. از همین رو در این فصل به بررسی نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با اسناد بالادستی در حوزه نظارتی شورای نگهبان خواهیم پرداخت. لذا بر اساس اسناد بالادستی شناخته شده، امکان یا عدم امکان نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با آنان و همچنین در صورت امکان، چگونگی این نظارت را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۲-۱. موازین اسلامی و حکم حکومتی

پس از شناسایی مفهوم احکام حکومتی و بالادستی بودن موازین اسلامی و حکم حکومتی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی، در این مبحث به بررسی مرجع صالح و تشخیص دهنده مغایر نبودن مصوبات مجلس با احکام شرعی فوق خواهیم پرداخت. همان‌طور که در مبحث پیشین اشاره نمودیم، احکام حکومتی به عنوان یکی از اسناد بالادستی در زمره احکام شرعی می‌باشند. با امعان نظر در اصول قانون اساسی، به طور خاص اصول ۴، ۷۲ و ۹۶ قانون اساسی در می‌یابیم که مرجع صالح ناظر بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با احکام و موازین شرع، فقهای شورای نگهبان می‌باشند. لذا فقهای مزبور مکلف‌اند تا مصوبات مجلس شورای اسلامی را از حیث عدم مغایرت با احکام حکومتی مورد نظارت و بررسی قرار دهند و در صورت مغایرت مصوبات مجلس با احکام حکومتی، بر اساس اصل ۹۴ قانون اساسی، مصوبه مورد نظر را به مجلس عودت دهند. به طور مثال می‌توان به نامه شماره ۳۰/۸۸/۳۲۲۲۰۳ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲ شورای نگهبان در خصوص مغایرت «طرح الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۴۷) به قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفند ماه ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن» اشاره نمود که شورای نگهبان، تبصره ۶ این ماده واحده را مغایر موازین شرع دانسته است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره هشتم، ۱۳۹۲: ۴۵۰) و یا می‌توان به نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۱۱۱ شورای نگهبان مورخ

۱۳۷۹/۸/۱۱ در خصوص مغایرت «طرح استفساریه تبصره ۶ ماده ۹ قانون مطبوعات با شرع» اشاره نمود که این شورا مصوبه مورد مذکور مجلس را مغایر با حکم حکومتی مقام معظم رهبری در خصوص طرح قانون مطبوعات مورخ ۱۳۷۹/۵/۱۵ دانست. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی- دوره ششم، ۱۳۹۱: ۶۸۱)

۲-۲. قانون اساسی و تفسیر آن

همان طور که پیشتر اشاره نمودیم، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران دو هنجار برتر شرع و قانون اساسی در اصول متعدد قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و قانونگذار عادی مکلف شده است از وضع قوانین مغایر و متضاد با این دو هنجار برتر پرهیز نماید. شورای نگهبان با توجه به اصول ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ پاسدار قانون اساسی می‌باشد و بر اساس سازوکار مطرح در اصول ۹۴، ۹۵، ۹۶ و ۹۷ قانون اساسی به این مهم مبادرت می‌ورزد. لذا در همین راستا و درخصوص نظارت بر اسناد بالادستی باید بیان نماییم که حکم نظارت بر اساس قانون اساسی و سازوکار آن در اصول متعدد قانون اساسی مشخص شده است.

درخصوص سازوکار نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی، باید بیان نماییم که به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به منظور تشخیص عدم مغایرت با قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال می‌گردد.^۱ این شورا موظف است، مصوبات را ظرف مدت ده روز مورد بررسی و نظارت قرار دهد.^۲ در صورت تشخیص عدم مغایرت مصوبه مجلس با قانون اساسی، مصوبه جهت انجام سایر مراحل قانونی مانند امضاء

۱. لازم به ذکر است که شورای نگهبان، بر اساس اصل ۹۴ مصوبات مجلس را از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی هم مورد نظارت و بررسی قرار می‌دهد، لکن به دلیل خروج موضوعی از بحث این قسمت، از بررسی و تفصیل آن خودداری می‌نمایم.

۲. علاوه بر مهلت مقرر ده روزه برای اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی، به موجب اصل ۹۵ قانون اساسی در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت گردد.

رئیس جمهور و انتشار در روزنامه رسمی از جانب مراجع ذی صلاح به نهادهای مربوطه ارسال می‌گردد، لیکن در صورتی که مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی را با قانون اساسی احراز نماید، به منظور تجدیدنظر و اصلاح موارد مغایر، مصوبه را به مجلس عودت می‌دهد.

در خصوص نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس تفسیر اصول قانون اساسی نیز باید بیان نماییم، همان‌طور که در فصل قبل اشاره شد، تفسیر قانون اساسی در حکم قانون اساسی است و شورای نگهبان همان‌طور که در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی عمل می‌نماید و به اصول قانون اساسی استناد می‌کند، به همان شکل در خصوص نظرات تفسیری به نظرات تفسیری ارائه شده، استناد می‌نماید. به طور مثال می‌توان به نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۹۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۲/۸/۵ در خصوص «طرح استفساریه تبصره ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی»^۱ و همچنین به نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۷۴۸۵ شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ در خصوص «طرح دو فوریتی استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران»^۲ و یا نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۴ مورخ ۱۳۹۰/۹/۲ شورای نگهبان در خصوص «طرح استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶»^۳ اشاره نمود که شورای نگهبان هر سه طرح اخیر را بر اساس نظر تفسیری شماره ۱۳۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ در خصوص اصل ۷۳ قانون اساسی، مغایر این نظر تفسیری و در نتیجه مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی

۱. نظریه مزبور مقرر می‌دارد: «با توجه به نظریه تفسیری شماره ۱۳۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/22787>

۲. نظریه مزبور مقرر می‌دارد: «با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/27552>

۳. نظریه مزبور مقرر می‌دارد: «با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل ۷۳ قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است. لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

<http://b2n.ir/77749>

دانسته است. همچنین می‌توان به نظر شماره ۵۱۶۹۴/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۶ شورای نگهبان در خصوص «طرح دو فوریتی تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند»^۱ اشاره نمود که این شورا تبصره ۲ این ماده واحده را مغایر با نظر تفسیری این شورا ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی اعلام نموده است.

۳-۲. سیاست‌های کلی نظام

مفهوم سیاست‌های کلی نظام را به عنوان یکی از اسناد بالادستی پیشتر به تفصیل مورد بررسی قرار دادیم. حال باید به تبیین و تحلیل چگونگی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام (به‌عنوان یک سند بالادستی نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی) بپردازیم. به موجب بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده‌ی مقام معظم رهبری است. لذا مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین باید تمامی مفاد سیاست‌های کلی نظام را رعایت نموده و مصوبه آن مغایرتی با این اسناد بالادستی نداشته باشد، تا حسن اجرای سیاست‌های کلی در حوزه قوه مقننه اعمال گردد.

درخصوص مرجع و مقام ناظر بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام بین حقوق‌دانان اختلاف نظر وجود دارد. برخی معتقدند که این وظیفه در صلاحیت شورای نگهبان است و در مقابل، برخی از حقوق‌دانان به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، این امر را در صلاحیت مقام معظم رهبری می‌دانند. در ادامه به تفصیل هر یک از این نظرات را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

دسته نخست که معتقدند شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را دارد، خود به دو گروه تقسیم می‌شوند. برخی از طرفداران صالح بودن شورا در نظارت بر مصوبات مجلس براساس سیاست‌های کلی نظام، ماهیت و مفهوم سیاست‌های کلی نظام را به‌دلیل آنکه به‌تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد، احکام حکومتی می‌دانند و با توجه

۱. نظریه مزبور مقرر می‌دارد: «در خصوص تبصره ۲ ماده واحده، نظر به اینکه تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ به تصویب مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام رسید، لغو آن با توجه به نظریه تفسیری این شورا خلاف اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.»

به این که حکم حکومتی نیز از شقوق موازین اسلامی می باشد، لذا معتقدند شورای نگهبان از حیث صلاحیت نظارت شرعی بر قوانین، صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت آن ها با سیاست های کلی نظام را به عنوان بخشی از موازین اسلامی داراست. به عبارت دیگر، براساس اندیشه این دسته از حقوقدانان، سیاست های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری مورد تصویب قرار می گیرند، در مقوله احکام حکومتی تلقی شده و بخشی از شرع محسوب می شوند. بر این اساس فقهای شورای نگهبان به عنوان وظیفه اولیه (نه به عنوان امری که از طرف رهبری تفویض شده است) می توانند در مورد انطباق یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست های کلی اظهار نظر نمایند. (جستاره گویی؛ ارسطا، ۱۳۸۰: ۴۰۲؛ جستاره گویی؛ مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۹۵ و ۴۰۲) علاوه بر این نظر، فرض دیگری را نیز می توان مطرح نمود که شورای نگهبان صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی را از حیث عدم مغایرت با سیاست های کلی داراست، لکن این امر ناشی از حکم حکومتی و موازین شرع نیست، بلکه این حکم در قانون اساسی پیش بینی شده است. توضیح بیشتر آنکه، بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبین دو نکته اساسی است. این بند علاوه بر اینکه، مرجع صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام را بیان می کند، اصل موضوع «حسن اجرای سیاست های کلی نظام» را نیز به همراه مقام ناظر آن تبیین می نماید. در واقع، از بند ۲ اصل ۱۱۰ اصل مفهوم ضرورت اجرایی شدن سیاست های کلی نظام، به همراه مرجع ناظر آن مستفاد می گردد. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی را مقرر داشته است - ولو این امر در صلاحیت رهبری گذارده شده - صلاحیت نظارت در خصوص نقض این بند از قانون اساسی، با توجه به اصول ۹۴ و ۹۶ در صلاحیت شورای نگهبان بوده و این شورا می تواند بر اساس اصول مزبور، مصوبه ای را که مغایر سیاست های کلی نظام تشخیص داده به مجلس شورای اسلامی عودت دهد.

به نظر می رسد، رویه ای که شورای نگهبان اخیراً در پیش گرفته است، مؤید ادعای مزبور باشد. به طور مثال شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آن را مغایر با سیاست های کلی نظام دانسته

و آن را به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی رد نموده است.^۱ (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره ششم - ۱۳۹۱: ۵۹۹-۶۰۷)

در نقطه مقابل، برخی از حقوق‌دانان معتقدند که این امر در صلاحیت شورای نگهبان قرار ندارد و این شورا نمی‌تواند با استناد به سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجلس شورای اسلامی را رد کند، مگر اینکه این امر از جانب مقام رهبری به شورای نگهبان تفویض شده باشد. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۳) بر این اساس مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» منحصرأً از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری است. لذا، تنها این مقام است که صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را داراست و هیچ فرد یا نهاد دیگری بدون اذن و تفویض ایشان، حق دخالت در صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات رهبری را ندارد. در حال حاضر مقام معظم رهبری به استناد ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و تفویض نموده‌اند که البته رهبری می‌تواند این وظیفه را به نهاد دیگری واگذار نماید. (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۰ و ۱۷۱)

به نظر می‌رسد که در نگاه نخست نظریه ذی‌صلاح بودن شورای نگهبان و به‌طور دقیق‌تر فقهای این شورا، با توجه به اصول قانون اساسی صحیح باشد. توضیح بیشتر آنکه، شاید این امر به ذهن متبادر گردد که با توجه به اینکه بر اساس قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام (پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام) از جانب مقام معظم رهبری تعیین می‌شود، لذا می‌توان سیاست‌های کلی نظام را به عنوان احکام حکومتی مورد بررسی قرار داد و فقهای شورای نگهبان نیز بر اساس صلاحیتی که در اصل ۹۶ قانون اساسی دارا هستند، باید از تأیید مصوبات مجلس شورای اسلامی که خلاف موازین شرعی می‌باشند، جلوگیری به عمل آورند.

۱. در یکی از نظرات شورا در خصوص این طرح مقرر شده است: «چون اطلاق تبصره ۱ به کمیسیون‌های مذکور اجازه می‌دهد که تعداد مشاوران مورد پذیرش را محدود کنند و این مطلب با بند ۶ فصل ۱ سیاست‌های اقتصادی و رهنمودهای برنامه سوم که از طرف مقام معظم رهبری تعیین شده است مخالف است، لذا مغایر بند اول اصل یکصد و دهم قانون اساسی می‌باشد» (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره ششم - ۱۳۹۱: ۶۰۴)

اما این نظر قابل نقد و رد است. با امعان نظر در قانون اساسی در می‌یابیم که نظارت بر موضوع سیاست‌های کلی نظام متفاوت از سایر احکام حکومتی در بُعد نظارتی می‌باشد. موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی پیش بینی شده است و به صراحت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی این موضوع در صلاحیت مقام رهبری می‌باشد. همچنین باید توجه داشته باشیم که در اصول متعدد قانون اساسی، پاسداری تقنینی از اصول قانون اساسی (من جمله اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، در صلاحیت شورای نگهبان قرار داده شده است. لذا صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام توأمان در صلاحیت ذاتی رهبری و شورای نگهبان می‌باشد.^۱

در همین راستا، شایان ذکر است که در یک دهه اخیر، موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از جانب مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض گردیده است. رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نمودند.^۲

مجمع تشخیص مصلحت نظام در همین راستا «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را تصویب نموده و مقام معظم رهبری نیز پس از اعمال اصلاحاتی در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۱۵، مقررهای مزبور را ابلاغ نمودند.^۳ همچنین ایشان در سال ۱۳۹۳/۲/۲۲ اصلاحاتی در مقررهای مزبور اعمال نمودند که اصلاحات اخیر مرتبط با بحث حاضر می‌باشد. یکی از اصلاحات و تغییرات موجود در ماده ۷ این مقررهای صورت گرفته است.^۴

۱. به عقیده برخی از حقوق‌دانان یکی از راه‌های کاربردی و مؤثر در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام این است که در مورد انطباق قوانین با سیاست‌های کلی از «نظارت پیشینی» استفاده شود. در صورت استفاده از این طریق قبل از این‌که قانونی وضع شود که مخالف با سیاست‌های کلی باشد، متن پیش‌نویس به مجمع ارسال می‌گردد و مجمع با توجه به سیاست‌های کلی نظر خود را ارائه خواهد داد و پس از آن مجلس متن پیش‌نویس را تصویب خواهد نمود. (زارعی، ۱۳۸۱: ۴۰۰)

۲. <http://b2n.ir/۶۳۲۷۲>

۳. <http://yon.ir/blsr>

۴. <http://b2n.ir/۹۴۲۸۵>

این ماده اصلاحی مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید، کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت و عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

همچنین، دبیر محترم شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ نامه‌ای به مقام معظم رهبری نوشته و بیان داشتند، در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را به این نهاد اعلام ننماید و مجلس نیز نسبت به رفع مغایرت اصلاحی انجام ندهد، آنگاه تکلیف شورای نگهبان در این ارتباط چیست. مقام معظم رهبری در پاسخ به ایشان مرقوم فرمودند: «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را -بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه- با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید، لکن در مواردی که مجمع در این خصوص اعلام نظر ننماید، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد نمود.»

لذا بر اساس نامه‌ها و ماده مزبور درخصوص نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام باید بیان نمایم که این امر به موجب قانون اساسی، در صلاحیت ذاتی شورای نگهبان و مقام معظم رهبری می‌باشد. رهبری نیز این وظیفه خود (نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام) را بر اساس

ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۱ و در راستای بهتر اجرا شدن سیاست‌های کلی نظام، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده است.^۲ لذا اگر مجلس شورای اسلامی بدون توجه به نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی را تصویب نماید، شورای نگهبان بر اساس صلاحیت ذاتی خود، مکلف است بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد. همچنین در فرضی که مجمع تشخیص مصلحت نظام سکوت نماید، شورای نگهبان بر اساس وظیفه ذاتی خود موظف است، مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس شورای اسلامی را با سیاست‌های کلی نظام مورد نظارت قرار دهد.

در این زمینه می‌توان به نظر اخیر شورای نگهبان در خصوص «طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت» مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۰۱ اشاره نمود. شورای نگهبان در نامه شماره ۱۸۲۲/۱۰۲/۹۳، مصوبه مزبور را مغایر با سیاست‌های کلی نظام دانسته و مقرر داشته است: «[این] مصوبه در بخش‌های مختلف از جمله افزایش باروری منطبق با سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی نمی‌باشد. لذا شایسته است با توجه به سیاست‌های کلی مصوبه جامعی تهیه و مورد تصویب قرار گیرد.»

همانطور که در فصل گذشته بیان نمودیم، سند چشم‌انداز بیست ساله از حیث ماهوی هم‌سان با سیاست‌های کلی نظام است، لذا کلیه مستندات و استدلالاتی که در خصوص سیاست‌های کلی نظام بیان شد، درخصوص سند چشم‌انداز بیست ساله نیز حاکم است. بر همین اساس و به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سند چشم‌انداز بیست ساله در صلاحیت شورای نگهبان می‌باشد.

۱. ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.»

۲. یکی از نکات و سوابق قابل توجه در این زمینه، نظریه شماره ۸۷۳۰/۳۷۵۸ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۶ شورای نگهبان در خصوص جزء (۶-۱) ماده ۳ طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۰ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که شورای نگهبان اعطای صلاحیت اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی جهت پیگیری و اصلاح را مغایر اصول ۱۱۰ و ۱۱۲ قانون اساسی دانسته است. (موسی زاده، ۱۳۹۰: ۶۱۵)

نتیجه‌گیری

در این پژوهش تلاش نمودیم، ضمن تبیین مختصر مفهوم «اسناد بالادستی»، شقوق و مصادیق این اسناد را در حوزه تقنینی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بشناسیم و در حد امکان مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم. دریافتیم که اصطلاح «اسناد بالادستی» مفهومی نسبی در سلسله مراتب قواعد حقوقی است که در هر مرتبه از این سلسله مفهوم و آثار خاص خود را خواهد یافت. «اسناد بالادستی» نسبت به مصوبات مجلس شورای اسلامی در نظام جمهوری اسلامی ایران، سه مورد می‌باشد که به تفصیل هر یک را بررسی نمودیم. اولین سند بالادستی که در اصول متعدد قانون اساسی به آن اشاره شد و سازوکار نظارت بر افعال آن نیز تبیین گردید، «مواظین شرع» می‌باشد و پس از آن «قانون اساسی» قرار دارد. سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز بیست ساله که دارای یک ماهیت می‌باشند، مواظین شرع و احکام حکومتی همگی منبعث از حکم و دستور ولی فقیه به‌عنوان یک «سند بالادستی» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شناخته می‌شوند.

به موجب اصول ۷۲، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، شورای نگهبان مرجع صالح نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با مواظین شرع و قانون اساسی است. در مورد سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز بیست ساله، با توجه به اینکه این سیاست‌ها در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی پیش بینی شده است، نظارت بر حسن اجرای آن‌ها در ابتدا و ذاتاً در صلاحیت شورای نگهبان می‌باشد. همچنین لازم به ذکر است که مقام معظم رهبری نیز به موجب حکم مقرر در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را داراست. معظم له بر اساس ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی این امر را به مجمع تشخیص مصلحت نظام، تفویض نموده‌اند.

منابع

۱. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تدوین کننده)، مجموعه اساسی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ دوم، ۱۳۹۱
۲. بهادری جهرمی، محمد؛ درویشوند، ابوالفضل؛ جواهری، محمد؛ بهادری، علی؛ علم الهدی، سیدحجت؛ راجی، سیدمحمدهادی، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹
۳. جستاره‌گویی: ارسطا، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین؛ هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۲۰، صفحات ۴۰۵-۳۷۵
۴. خمسه، مرتضی، ۱۳۹۳، سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۰۷۴
۵. خمینی، روح الله، ولایت فقیه، چاپ هجدهم موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۸۸
۶. دانش‌پژوه، مصطفی، منابع حقوق انتشارات پژوهشگاه علوم انسانی و انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۱
۷. صرامی، سیف‌الله، منابع قانونگذاری در حکومت اسلامی، نشر بوستان کتاب (انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم)، چاپ اول، ۱۳۸۲
۸. عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵
۹. قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای اساسی، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۳
۱۰. مجموعه سیاست‌های کلی نظام، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور، چاپ اول، ۱۳۹۱
۱۱. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره دوم - تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹
۱۲. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره ششم - خرداد ۱۳۷۹ تا خرداد ۱۳۸۳، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی رئیس جمهور، چاپ اول، ۱۳۹۱
۱۳. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی - دوره هشتم - تهیه و تنظیم: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ناشر: معاونت تدوین تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۹۲
۱۴. مدنی، سیدجلال‌الدین، حقوق بین‌الملل عمومی و اصول روابط دول، تهران: پایدار، چاپ دوم، ج اول، ۱۳۷۷

۱۵. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (تدوین کننده)، مجموعه نظریات شورای نگهبان تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱
۱۶. مطهری مرتضی، اسلام و مقتضیات زمان، جلد اول، چاپ چهارم، انتشارات صدرا، ۱۳۶۸
۱۷. ملک‌افضلی، محسن، «جایگاه و اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی»، حکومت اسلامی، سال دوازدهم، شماره چهل و هشتم، ۱۳۸۷، ۱۴۴-۱۷۴
۱۸. موسی زاده، ابراهیم، تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، مجله فقه و حقوق، سال پنجم، شماره ۱۷، ۱۳۸۷، صفحات ۱۵۱ تا ۱۷۸
۱۹. موسی زاده، ابراهیم، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری و مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۹۰
۲۰. میردآداشی سیدمهدی، «بررسی فقهی حقوقی حکم حکومتی»، مجله‌ی رواق اندیشه، شماره‌ی ۴۴، ۱۳۸۶
۲۱. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۰
۲۲. هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله، کاویانی محمدهادی، بررسی فقهی-حقوقی شورای نگهبان، پژوهشکده فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰
۲۳. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، انتشارات امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۷۵
۲۴. یزدی، محمد، «نظریه‌ی امام خمینی در احکام ثانویه»، مجله فقه اهل بیت، سال ۱۴، شماره ۵۴، ۱۳۷۱

۲۵. <http://farhangelm.ir>
۲۶. <http://maslahat.ir>
۲۷. <http://www.plaw.ir>
۲۸. <http://ramzeobour.ir>
۲۹. <http://www.parliran.ir>

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir