




University of Tehran Press

## Complementary and inherent competence of the Guardian Council in monitoring the "general policies of the system"

AminAllah Zamani<sup>1✉</sup> 

1. Assistant Professor, Department of Criminal Law and Criminology, faculty of law, University of Judicial Sciences and Administrative Services, Tehran, Iran. Email: [aminezamani@gmail.com](mailto:aminezamani@gmail.com)

Title Info	Abstract
<b>Article Type:</b> Research Article	Supplementary jurisdiction is a concept that was recognized for the first time in Article 1 of the Statute of the International Criminal Court and in the ratio of the jurisdiction of the said court in relation to the jurisdiction of the national courts, meaning that the said court has the jurisdiction to deal with the crimes that are the subject of the statute only if the domestic courts, They do not have the ability or action or unacceptable desire to deal with the issue.
<b>Pages:</b> 1-25	Intrinsic competence also refers to the legal competence of an institution. According to the letter dated 11/03/2013, the authority of the Supreme Leader of the Guardian Council to review the resolutions of the Parliament in terms of contradiction or non-compliance with the general policies of the system, in the event that the Expediency Determination Assembly does not carry out the said discretionary supervision and on the other hand, according to With its inherent and legal duty, the Guardian Council also has the objective duty of supervising the general policies of the system. With a new approach to the nature of general policies and by removing the concept of complementary authority and also explaining the inherent duty of the Council in order to systematize the process of discretionary supervision between the Council and the Assembly, the author has reached the conclusion that the Guardian Council in monitoring general policies has both Competence is complementary and essential. The research method is descriptive-analytical and data collection is library.
<b>Received:</b> 2022/08/23	<b>How To Cite</b> Zamani, AminAllah (2024). Complementary and inherent competence of the Guardian Council in monitoring the "general policies of the system". <i>Public Law Studies Quarterly</i> , -- (--), 1-25. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsqt.2023.345478.3126">https://doi.com/10.22059/jplsqt.2023.345478.3126</a>
<b>Received in Revised form:</b> 2023/07/10	<b>DOI</b> 10.22059/jplsqt.2023.345478.3126
<b>Accepted:</b> 2023/10/14	<b>Publisher</b> The University of Tehran Press. 
<b>Published online:</b> ----/--/--  <b>Keywords:</b> <i>general policies of the system, Guardian Council, supplementary authority of the Guardian Council, intrinsic authority of the Guardian Council.</i>	



## صلاحیت تکمیلی و ذاتی شورای نگهبان در نظارت بر «سیاست‌های کلی نظام»

امین‌اله زمانی<sup>✉</sup>

۱. استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران.  
 رایانامه: [aminezamani@gmail.com](mailto:aminezamani@gmail.com)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۲۵-۱</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۴۰۱/۰۶/۰۱</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۴۰۲/۰۴/۱۹</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۴۰۲/۰۴/۲۲</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ---/--/---</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان، صلاحیت تکمیلی شورای نگهبان، صلاحیت ذاتی شورای نگهبان، صلاحیت تکمیلی.</p>	<p>بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸ تأکید کرده است که نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت پذیرد. این نحوه همکاری و ارتباط به‌ویژه در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مصوبه مجلس شورای اسلامی اظهارنظر نکرده، محل ابهام و سؤال بوده است و از این حیث «همکاری» میان دو نهاد مذکور باید به‌گونه‌ای تبیین شود که از یک سو صلاحیت‌های ذاتی آنها نقض نشود و از سوی دیگر، چگونگی این همکاری به‌صورت قاعده‌ای حقوقی تعریف و شناسایی شود. این پژوهش با رویکرد جدید به ماهیت سیاست‌های کلی و با بررسی اسناد و رویه‌ها از جمله نامه مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱ مقام معظم رهبری و اقتباس از مفهوم صلاحیت در حقوق بین‌الملل کیفری، ماهیت صلاحیت شورای نگهبان در ارتباط با مجمع تشخیص مصلحت را از نوع صلاحیت دوگانه ذاتی - تکمیلی و با اولویت صلاحیت تکمیلی دانسته است. روش تحقیق توصیفی - تحلیلی بوده و گردآوری داده‌ها نیز کتابخانه‌ای است.</p>
<b>استناد</b>	زمانی، امین‌اله (۱۴۰۳). صلاحیت تکمیلی و ذاتی شورای نگهبان در نظارت بر «سیاست‌های کلی نظام». <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، -- (-)، ۱-۲۵.
<b>DOI</b>	DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/jplsq.2023.345478.3126">https://doi.com/10.22059/jplsq.2023.345478.3126</a>
<b>DOI</b>	10.22059/jplsq.2023.345478.3126
<b>ناشر</b>	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



**۱. مقدمه**

مطابق با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان نهادی است که در راستای تحقق حاکمیت اسلام، وظیفه پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی را بر عهده دارد (هاشمی، ۱۳۷۵، ج ۲: ۲۸۵). ترکیب این شورا مشتمل بر شش فقیه عادل و آگاه به مقتضیات زمان و شش حقوقدان در رشته‌های مختلف حقوقی است که وظیفه نظارت عالی بر قوانین عادی را بر عهده دارند.<sup>۱</sup> شورای نگهبان بر اساس دو کارکرد، یعنی تضمین حاکمیت دین اسلام بر تمام قوانین و مقررات و نهادهای حکومتی و همچنین جلوگیری از تعارض میان قوانین عادی با قانون اساسی، استوار است (جوان آراسته، ۱۳۸۲: ۹۲). مطابق با اصل ۴ قانون اساسی، وظیفه تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت قوانین و مقررات کشور با موازین شرع و اسلام نیز بر عهده فقهای شورای نگهبان است که توسط ولی فقیه تعیین و منصوب می‌شوند. شورای نگهبان مهم‌ترین نماد تضمین اسلامیت و همچنین جمهوری‌ت نظام است. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نهادی است که در بازنگری قانون اساسی در اصل ۱۱۲ قانون اساسی به رسمیت شناخته شد. این نهاد مطابق با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در تعیین سیاست‌های کلی نظام به مقام رهبری مشورت می‌دهد.

پس از تعیین سیاست‌های کلی نظام در منظومه سیاست‌گذاری و تقنینی نظام جمهوری اسلامی ایران، علاوه بر اینکه مفهوم و ماهیت سیاست‌های کلی محل بحث بوده؛ وظیفه نظارت بر اجرا و اعمال بر آنها نیز در میان اندیشمندان محل اختلاف بوده است که مهم‌ترین دال این تضارب آراء، شرعی یا حقوقی (قانونی) بودن ماهیت سیاست‌ها و همچنین اختلاف در نظارت شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت بر آنهاست. هرچند که با تصویب بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مبنی بر «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام»، تا حدودی ابهام در خصوص صلاحیت داشتن شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی رفع شده است، لیکن، نحوه این «همکاری» و ماهیت آن همچنان محل بحث خواهد بود. بنابراین لازم است که وضعیت حقوقی این «همکاری» و ارتباط میان دو نهاد مذکور تبیین و تعریف شود تا بتوان به سؤالاتی در مرحله اجرای نظارت مانند نوع صلاحیت این دو نهاد نسبت به یکدیگر و همچنین تقدم و تأخر نظارت و نحوه ارسال نظرهای مجمع به مجلس شورای اسلامی یا شورای نگهبان پاسخ داده شود. در این مقاله تلاش شده است که با رویکردی نو به ماهیت سیاست‌های کلی به پرسش‌های مذکور پاسخ داده شود و به یک فرضیه قابل دفاع مبتنی بر مبانی حقوقی جمهوری اسلامی ایران دست یابد. در همین زمینه در ابتدا به موضوع نظارت بر سیاست‌ها و ذیل آن به ماهیت و مفهوم آن و تبیین نظریه مختار

---

۱. اصل ۹۱ قانون اساسی

می‌پردازیم و در ادامه با بررسی صلاحیت ذاتی و تکمیلی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام به ابهام مرجع صالح در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و سایر مسائل مرتبط با آن پاسخ خواهیم داد. همچنین به سایر ابهامات مرتبط از جمله مرجع صالح در رسیدگی به ادعای مغایر با عدم انطباق یک مقرر با سیاست‌های کلی، نهاد حل اختلاف در اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌ها، تبیین فرایند شکلی و محدوده زمانی اظهارنظر مجمع در بررسی مصوبات مجلس و ... نیز پاسخ می‌دهیم.

## ۲. سیاست‌های کلی نظام: مفهوم و جایگاه

با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ عبارت «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» به‌عنوان یکی از وظایف مقام رهبری در اصل ۱۱۰ به تصویب رسید. سیاست<sup>۱</sup> در لغت به معنای اداره و سیاست کردن به معنای حکومت کردن است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۹: ۱۳۸۶۶). از حیث اصطلاحی سیاست، مجموعه‌ای از آرمان‌ها یا خط‌مشی‌ها در یک موقعیت خاص است که به‌طور رسمی گروهی از مردم بر آن توافق کرده‌اند.<sup>۲</sup> سیاست‌گذاری<sup>۳</sup> نیز ناظر بر فعالیت حاکمیت در تصمیم‌گیری سیاست‌ها و خط‌مشی‌هاست.<sup>۴</sup> سیاست‌های کلی<sup>۵</sup> به معنای خط‌مشی‌گذاری عمومی است (مولر، ۱۳۷۸: ۱۱). با این اوصاف می‌توان سیاست‌های کلی نظام را به‌عنوان «راهبردها و خط‌مشی‌های کلان نظام جمهوری اسلامی ایران» تعریف کرد (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۱۳) که از سوی مقام رهبری تعیین می‌شوند که با ویژگی کل‌نگری و ارزشی بودن به‌دنبال اهداف بلندمدت است (مبینی دهکردی و همکاران، ۱۳۹۲: ۷۴). رویه شورای نگهبان نشان می‌دهد که یکی از برداشتهای شورای نگهبان از سیاست‌های کلی نیز معنای «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان» است. برای نمونه شورای نگهبان اطلاق بند «الف» ماده ۲۶ لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را که «سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان» در حوزه نفت و گاز را بر عهده دولت گذاشته بود، از آن حیث که تعیین سیاست‌های کلان بر عهده مقام معظم رهبری است، مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داد.<sup>۶</sup> مشابه همین استدلال در بررسی لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ارائه شده است.<sup>۷</sup>

1. policy

2. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>

3. policy making

4. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy-making>

5. public policy

۶ اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مندرج در نامه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۸۳/۰۳/۰۳ شورای نگهبان.

۷ شورای نگهبان در بررسی لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، عبارت «سیاست‌های کلان رفاه و تأمین

سیاست‌های کلی یا کلان‌گه از منظر منشأ قدرت سیاسی تعریف می‌شود و ناظر بر اقدامات حاکمیت در ایجاد ساختار و نهادهای اساسی است که نتیجه آن ایجاد تأثیرات وسیع [=مهم] در آینده - صرف‌نظر از سیبیل تأثیر- است و گاه از جهت قلمرو تأثیر و به معنای اقدامات و تصمیماتی است که هدف آن منافع کل اجتماع و افراد جامعه است.<sup>۱</sup>

تعیین جایگاه سیاست‌های کلی نیز نیازمند احراز ماهیت آن است اینکه این سیاست‌ها در زمره احکام شرعی است یا موضوعی فراقانونی محل اختلاف است. برخی نویسندگان معتقدند که مطابق با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام بر عهده مقام رهبری است و از این رو سیاست‌های کلی در واقع همان احکام حکومتی و ثانویه هستند که فقیه جامع‌الشرایط، باید با در نظر گرفتن مقتضیات زمان و مکان و همچنین بهره‌گیری از نظرات کارشناسی (مجمع تشخیص مصلحت نظام) اتخاذ، اعلام و اجرا کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹). این دیدگاه ماهیت سیاست‌های کلی را بر اساس منشأ صدور آن شناسایی و از آن حیث که حاکم اسلامی واجد شرایط، آنها را برای اداره جامعه اسلامی صادر می‌کند، از مصادیق احکام شرع و موازین اسلام می‌داند. از این منظر «احکام حکومتی، تصمیماتی است که ولی امر می‌تواند به حسب مصلحت زمان اتخاذ کند و طبق آنها مقرراتی وضع و به موقع اجرا گذارد. مقررات نامبرده لازم‌الاجرا و مانند شریعت دارای اعتبار است، با این تفاوت که قوانین آسمانی ثابت و غیرقابل تغییر ولیکن مقررات وضعی قابل تغییر و در ثبات و بقا تابع مصلحتی می‌باشند که آنها را به وجود آورده است و چون پیوسته زندگی جامعه انسانی در تحول و روی به تکامل است، طبعاً این مقررات تدریجاً تبدیل پیدا کرده، جای خود را به بهتر از خود خواهند داد» (طباطبایی، ۱۳۸۸، ج ۱: ۱۶۴). بنابراین در این رویکرد سیاست‌های کلی نظام چه در معنای عام احکام حکومتی یعنی همه مقررات و قوانینی که از ناحیه حکومت اسلامی صادر می‌شود و چه در معنای خاص آن یعنی فرامین و دستورهایی که از سوی ولی فقیه صادر می‌شوند، از جنس احکام حکومتی‌اند (برای مطالعه بیشتر ر.ک: اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۱: ۷۳-۹۴) و می‌توان ماهیت آن را شرعی محسوب کرد.

در مقابل برخی حقوقدانان مبتنی بر فلسفه تعیین و آثار سیاست‌های کلی به ماهیت این سیاست‌ها پرداخته‌اند. بر همین مبنا برخی نویسندگان جایگاه سیاست‌های کلی را مادون قانون اساسی و مافوق قانون عادی می‌دانند (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۱۰۹). در این نگاه سیاست‌های کلی از آنجا که

اجتماعی» در بند «ج» ماده ۱۵ را از مصادیق سیاست‌های کلی نظام دانسته و تعیین آنها توسط مرجعی غیر مقام رهبری را مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته است (نامه شماره ۶۲۶۳/۸۲/۳۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ شورای نگهبان).

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: اشتریان، ۱۳۸۹: ۴-۶.

به مانند قانون ناظر بر یک موقعیت خاص و محدود نیستند، قانون عادی محسوب نمی‌شود (جمعی از صاحب‌نظران، ۱۳۸۰: ۳۷۶) و از سوی دیگر تشریفات تصویب و شکل‌گیری آنها نیز به‌مثابه قانون اساسی نیست که بخواهیم آن را معادل یا مافوق قانون اساسی بدانیم.

### ۳. سیاست‌های کلی نظام: ماهیت عام شرعی و خاص حقوقی (اساسی)

نگارنده با توجه به توضیحات بعدی معتقد است که سیاست‌های کلی نظام در عین واحد دارای هر دو ماهیت شرعی و حقوقی بوده و جایگاهی در حکم قانون اساسی دارد. از آن جهت «اساسی» است. سیاست‌های کلی نقشه راه قوانین کشور و سندی بالادستی است که همچون اصول قانون اساسی، «اساس» و محک نظام تقنینی و قانونگذاری است و از این رو «مبنای جهت‌گیری کلی کشور» محسوب می‌شوند (غلامی و بهادری چهرمی، ۱۳۹۲: ۵۷)، بنابراین سیاست‌های کلی نظام، از آن حیث که نسبت به قوانین و مقررات و استانداردها از شمول بیشتری برخوردار بوده و ناظر بر تصمیمات و اقداماتی کلی هستند که بر اساس مصالح کلی نظام تعیین می‌شوند، به‌منزله سند راهبردی و بالادستی مدیریت اجرایی و تقنینی کشور تلقی می‌شوند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۹) و باید در تدوین قوانین و مقررات اجرایی، تقنینی و قضایی مدنظر قرار گیرند (امیراجمند، ۱۳۸۱: ۸۳) و بدین سبب ماهیت و آثاری همچون اصول قانون اساسی دارند. به سخن دیگر، اگر ماهیت سیاست‌های کلی را ناشی از فلسفه قدرت در جمهوری اسلامی یعنی «هدایت اسلامی و نظارت بر عدم انحراف حرکت کلی نظام» (اشتریان، ۱۳۸۹: ۸) یا به عبارت دیگر عنصر «ولایت» و رابطه «امامت امت» (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۰) بدانیم که به دنبال تحقق اهداف کلی و آرمان‌های نظام است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۵)، کارکردی فراتر و برتر از قوانین و مقررات (جاوید و نامی، ۱۳۹۰: ۱۱) و ماهیتی همچون قانون اساسی خواهد داشت و از آن جهت که اعتبار و آثار قانون اساسی را دارند - هرچند که تشریفات شکلی تعیین آنها با قانون اساسی متفاوت است - (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۹۵ و ۹۶)، به نظر می‌رسد که بتوان آنها را در حکم قانون اساسی محسوب کرد، هرچند که در این مورد نیز نظر مخالف وجود دارد (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۹۷ و ۹۸).

از سوی دیگر می‌توان استدلال کرد که سیاست‌های کلی ماهیت شرعی دارند، چون از ناحیه ولی فقیه تعیین و ابلاغ می‌شوند و اعتبار می‌گیرند و از این حیث اعتبار سیاست‌های کلی نظام به اعتبار مقام رهبری است (راعی و عطریان، ۱۳۹۱: ۱۳۵). بر این مبناست که شورای نگهبان مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را - از آن حیث که مقام معظم رهبری تأکید کرده‌اند باید به‌عنوان یک مصوبه مستقل اجرا شوند - در حکم موازین شرع محسوب می‌کند و مصوبات مجلس شورای اسلامی مغایر با آن<sup>۱</sup> یا

۱. نامه شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ مورخ ۸۱/۰۹/۰۵ شورای نگهبان در خصوص بررسی لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت

ورود به قلمرو صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی را مغایر با شرع می‌داند.<sup>۱</sup> در مواردی نیز شورای نگهبان مصوبه<sup>۲</sup> یا شکایات شرعی ارسالی از دیوان عدالت اداری<sup>۳</sup> را به سبب مغایرت با سیاست‌های کلی، مغایر با موازین شرع تشخیص داده است که می‌تواند مؤید این دیدگاه باشد. اما این اعتبار شرعی سیاست‌ها در مفهوم عام خود و به مانند اعتباری است که مشروعیت نظام اسلامی و یا نهادهای آن از حاکم و ولی فقیه می‌گیرد. توضیح اینکه نگارنده با این برداشت موافق است که «حکومتی» بودن سیاست‌های کلی به معنای کلی حکم حکومتی، یعنی هر آنچه توسط حاکم اسلامی در زمره سیاست و تنفیذ امور صورت می‌گیرد، است و نه به معنای خاص حکم حکومتی که موضوعی موردی و خاص محسوب می‌شود و تعریفی مضیق در فقه امامیه دارد.<sup>۴</sup> به عبارت دیگر سیاست‌های کلی یک تأسیس حقوقی و ناشی از اختیارات حاکم اسلامی و تنفیذ شده از جانب ایشان است. شبیه این موضوع را می‌توان به سایر مفاهیم و مصادیق قانون اساسی مانند دولت و مجلس و اعتبار آنها نیز تشبیه کرد و تعمیم داد. به نظر می‌رسد اینکه مقام معظم رهبری «سیاست‌های ابلاغی را در چارچوب قانون اساسی نافذ دانسته‌اند» نیز مؤید این برداشت است.<sup>۵</sup>

علوم، تحقیقات و فناوری.

۱. ۸۹/۳۰/۳۸۸۳۲ مورخ ۱۳۸۹/۰۴/۱۲ شورای نگهبان.

۲. شورای نگهبان در بررسی لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) در بررسی ماده ۹۱ که شامل جدول ارتقای شاخص‌های مربوط به سلامت کودک و مادر و نوزاد بود، تأکید کرده است که این جدول و شاخص‌ها باید مقید به رعایت سیاست‌های کلی جمعیت باشد و بیان کرده است که اگر این تقیید رعایت نشود، این ماده مغایر با موازین شرع خواهد بود (نامه شماره ۹۵/۱۰/۵۰۳۲ مورخ ۹۵/۱۱/۱۹ شورای نگهبان).

۳. از جمله موارد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. تشخیص خلاف شرع بودن عبارت «و دفن افراد غیرشهید» در ماده ۵ آیین‌نامه ماده ۱۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در امور ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران (نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۷۳۲ مورخ ۹۸/۰۴/۱۹).

۲. تشخیص خلاف شرع بودن موضوع ماده ۲۸ آیین‌نامه لایحه قانونی استقلال کانون وکلا دادگستری، به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ناظر بر افزایش سطح اشتغال و جلوگیری از ایجاد انحصار (نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۳۵۴ مورخ ۹۹/۲/۲۷).

۴. خلاف شرع بودن «اکتفا نمودن به اعلام سازمان خصوصی‌سازی به بنگاه مسئول واگذاری در واگذاری سهام به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی (نامه ۹۶/۱۰۰/۱۲۱۹ مورخ ۹۶/۰۳/۰۱).

۵. برای نظر موافق ر.ک: حاجی علی خمسه، ۱۳۹۹: ۵۵.

۶. نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۰۳ ابلاغ سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل.



شاید در بادی امر این تفکیک میان شرعی یا اساسی بودن سیاست‌های کلی فاقد اثر خاصی باشد، لیکن به نظر می‌رسد موضوع این‌گونه نیست. بدین توضیح که اگر ماهیت سیاست‌های کلی نظام را یک ماهیت شرعی بدانیم، به استناد اصل ۴ قانون اساسی تنها فقهای شورای نگهبان، صلاحیت اظهارنظر در خصوص نظارت بر سیاست‌های کلی و یا بررسی ادعای مغایر بودن مقررات بر خلاف آنها یا عدم انطباق با آنها را دارند (جمعی از صاحب‌نظران، ۱۳۸۰: ۴۰۲)، اما اگر ماهیت سیاست‌ها را علی‌رغم اعتبار شرعی آنها به موجب تنفیذ حاکم اسلامی، ماهیتی در حکم قانون اساسی بدانیم، حقوقدانان شورای نگهبان نیز صلاحیت اظهارنظر و نظارت بر سیاست‌های کلی را نیز خواهند داشت. از سوی دیگر، با پذیرش ماهیت سند بالادستی و در حکم قانون اساسی بودن سیاست‌های کلی، لزوماً نیازی به استناد اصل یا اصولی از قانون اساسی از جمله اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی به سبب مستند نظارت نخواهد بود و استناد به اصل سیاست‌های کلی به مثابه یک حکم قانون اساسی کافی به مقصود است. از این‌رو به نظر می‌رسد که ماهیت سیاست‌های کلی ماهیت دوگانه عام شرعی و در حکم قانون اساسی و اسناد بالادستی الزام‌آورند، به‌گونه‌ای که به مانند سایر تأسیسات حقوقی قانون اساسی، ماهیت عام شرعی و اساسی بودن آنها تفکیک‌پذیر نیست.

#### ۴. نظارت بر سیاست‌های کلی نظام

یکی از مؤلفه‌های نظام مسائل مرتبط با سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر سیاست‌های کلی است. مرجع یا مراجع نظارت، قلمرو نظارت و معیارهای نظارت از مهم‌ترین موضوعات محل بحث است. از حیث نظارت، هرچند که اصل ۱۱۰ قانون اساسی، به صراحت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را بر عهده مقام رهبری دانسته است، لیکن آیا این نظارت انحصاری است یا عام، مورد اختلاف است. در صورت پذیرش تحدید نظارت در محدوده وظایف رهبری، تنها مقام رهبری و یا نهاد مأذون از طرف ایشان - در حال حاضر مجمع تشخیص مصلحت نظام - صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را خواهد داشت؛ لیکن اعتقاد به نظارت عام رهبری مانع از نظارت نهادهای نظارتی تقنینی، اجرایی، قضایی در حدود وظایفشان بر سیاست‌های کلی نخواهد بود. شورای نگهبان، از مراجع نظارتی در حوزه تقنین است که نظارت آن بر سیاست‌های کلی در قلمرو وظایف شورای نگهبان در کنار مجمع، در میان حقوقدانان محل بحث و اختلاف بوده است. برخی بر این باورند که از حیث قانون اساسی این نظارت بر عهده شورا نیست، بلکه از حیث مصلحت، بهتر است که نظارت تقنینی بر سیاست‌های کلی بر عهده شورای نگهبان باشد و مقام رهبری این وظیفه را به شورای نگهبان تفویض کند (جمعی از صاحب‌نظران، ۱۳۸۰: ۴۰۱). از سوی دیگر عده‌ای نیز نظارت رهبری و یا مجمع بر سیاست‌های کلی را نافی نظارت



قانونی سایر نهادها نمی‌دانند (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۹۵). نگارنده معتقد است که با توجه به ماهیت سیاست‌های کلی که در بخش‌های پیشین بررسی شد، شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی دارای دو نوع صلاحیت ذاتی و تکمیلی است. این صلاحیت نافی صلاحیت اضافی مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام نخواهد بود و از این رو تبیین‌کننده ماهیت حقوقی «همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی»، موضوع بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری خواهد بود.

#### ۱.۴. صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی

صلاحیت<sup>۱</sup> در لغت به معنای شایستگی و اهلیت است (بستانی، ۱۳۷۵: ۱۶۱) و از حیث اصطلاحی در علم آیین دادرسی به معنای «استعداد یک دادگاه معین برای رسیدگی به یک دادرسی مشخص است» (استفانی و همکاران، ۱۳۷۷: ۵۸۱). موضوع صلاحیت - به‌ویژه در امور کیفری - از آن رو که به مصلحت و نظم عمومی جامعه مرتبط است، از قواعد آمره محسوب می‌شود (استفانی و همکاران، ۱۳۷۷: ۵۸۱) و نمی‌توان بر خلاف این قواعد توافق یا عمل کرد.

صلاحیت ذاتی شورای نگهبان، یعنی شایستگی و استعداد شورای نگهبان به موجب نص قانون اساسی. این صلاحیت بر اساس «نظام تعیین صلاحیت عینی» است که قانونگذار به صراحت و به شیوه‌ای عینی به ذکر محدوده صلاحیت آن پرداخته است (آشوری، ۱۳۸۸: ۸۸). اصول ۴ و ۹۹ قانون اساسی مبنای تعیین این صلاحیت برای شورای نگهبان هستند. مطابق با اصل ۴ قانون اساسی:

«کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس 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 ققهای شورای نگهبان است.»  
همچنین اصل ۹۴ اشعار می‌دارد:

«کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر تطابق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

از دو اصل مذکور این‌گونه استنباط می‌شود که صلاحیت ذاتی شورای نگهبان دارای ویژگی‌های ذیل است: الف) برداشت منطقی از دو معیار «موازین اسلام» و «قانون اساسی» شامل هر آنچه در حکم

«موازین اسلام» مانند احکام ثانویه و یا احکام حکومتی و هر آنچه در حکم «قانون اساسی» مانند تفسیر اصول قانون اساسی است نیز می‌شود. به عبارت دیگر هر سند یا مصوبه‌ای که ماهیت فراقانونی دارد و به مثابه اصول قانون اساسی مبنای تقنین قرار می‌گیرد، شورای نگهبان وظیفه ذاتی دارد که آن را در بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی مدنظر قرار دهد. همین اساس است که شورای نگهبان برخی مصوبات را به استناد تغایر با وظایف و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی<sup>۱</sup> یا شورای عالی فضای مجازی<sup>۲</sup> تأیید نکرده است. از اسنادی که باید مبنای قانونگذاری قرار گیرد سیاست‌های کلی نظام است. همان گونه که در بخش‌های قبلی نیز اشاره شد، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی به گونه‌ای است که در حکم قانون اساسی یا موازین شرع محسوب می‌شوند و از این رو به مانند اصول قانون اساسی مبنای نظارت بر قوانین هستند. بنابراین شورای نگهبان - همان گونه که رویه آن به ویژه قبل از سال ۱۳۸۴ نیز نشان می‌دهد - نسبت به نظارت بر سیاست‌های کلی دارای صلاحیت ذاتی است و این صلاحیت اضافی به معنای تفویضی و خارج از صلاحیت ذاتی او نیست. شورای نگهبان پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام تا سال ۱۳۸۴ به صورت مستقل و مبتنی بر صلاحیت ذاتی مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را بررسی و اعلام کرده است. برای نمونه می‌توان به اظهارنظرهای شورای نگهبان در بررسی طرح اولویت استخدام افراد بومی<sup>۳</sup>، طرح اداره سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران<sup>۴</sup>، طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی<sup>۵</sup> و لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۶</sup> اشاره کرد.

ب) مبتنی بر استدلال پیشین، شاخص نظارت شورای نگهبان مبتنی بر اسناد بالادستی یعنی موازین شرع و قانون اساسی و هر آنچه در حکم این دو باشد، نص صریح تأثیرگذاری آن اسناد است. برای مثال

۱. برای نمونه ر.ک: ۱. اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مندرج در نامه شماره ۸۱/۳۰/۱۹۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۰۹/۰۵ شورای نگهبان ۲. اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیرمجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضاهای مجازی، نامه شماره ۹۶/۱۰۲/۳۶۱۱ مورخ ۹۶/۰۹/۲۷ شورای نگهبان).  
۲. شورای نگهبان به سبب اینکه بخشی از مواد بخش ۱۳ لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰)، مقید به رعایت مصوبات شورای عالی فضای مجازی نشده است را مغایر اصل ۵۷ دانسته است (مندرج در نامه شماره ۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲ مورخ ۹۵/۱۱/۱۹ شورای نگهبان).

۳. نامه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۲۸ مورخ ۸۰/۱۰/۱۸

۴. نامه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۸۰/۱۰/۲۷

۵. نامه شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ مورخ ۸۰/۰۹/۰۹

۶. نامه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۸۳/۰۳/۰۳

شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی، مغایرت و یا عدم مغایرت است؛ لیکن در بررسی مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی علاوه بر معیار مغایرت یا عدم مغایرت، انطباق یا عدم انطباق آن مصوبه با سیاست‌ها نیز ملاک عمل شورا است، زیرا فلسفه تعیین سیاست‌ها آن است که این سیاست‌ها در میان مدت در مرحله قانون‌گذاری و مقررہ‌گذاری - حداقل در خصوص موضوعی که برای آن سیاست‌ها تعیین شده است - منطبق با آن سیاست‌ها باشد. به این شاخص‌ها یعنی مغایرت و انطباق هم در مقدمه نامه مقام معظم رهبری در ابلاغ سیاست‌های کلی و هم در ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اشاره شده است.<sup>۱</sup> در راستای چنین دیدگاهی است که شورای نگهبان در بررسی طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی اشعار داشت که تبصره ۱ ذیل بند «ب» ماده ۱۲ موضوع اصلاح ماده ۲۸ قانون<sup>۲</sup>، از این جهت که داوطلب مکلف نیست مدارک مذکور را از مراجع ذی‌صلاح اخذ نمایند تا امکان بررسی اولیه در مرحله ثبت‌نام فراهم آید، بند ۲-۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات<sup>۳</sup> را مخدوش می‌کند و در این خصوص اشاره می‌کند که «با بند ۲-۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات انطباق ندارد».<sup>۴</sup>

پ) شورای نگهبان تنها وظیفه عینی نظارت بر قوانین، مقررات و مصوبات را دارد. به عبارت دیگر، قلمرو صلاحیت ذاتی شورای نگهبان موضوع تقنین و قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران است و از این رو این نهاد از حیث نظارت بر اجرای قوانین یا بر آرا و رویه‌های قضایی وظیفه‌ای ندارد. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است<sup>۵</sup> که شورای نگهبان تنها در حوزه نظارت بر اعمال سیاست‌ها در قوانین و مقررات دارای صلاحیت است و در حوزه نظارت بر اجرای آنها در خارج از حوزه قانونگذاری وظیفه‌ای ندارد.

۱. ماده ۷: «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها 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 غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید...».

۲. تبصره ۱- هیأت‌های اجرایی و نظارت موظف‌اند شرایط اجزای ۹، ۱۰ و ۱۳ بند «الف» و اجزای ۱ و ۳ بند «ب» این ماده را از مرجع ذی‌ربط استعلام کنند.

۳. ۱-۲- شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات.

۴. نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۲۳ مورخ ۹۸/۱۰۲/۲۸.

۵. تبصره ۲ ماده ۱ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲.

ت) این صلاحیت برای شورای نگهبان در بررسی مصوبات و مقررات بر اساس دو معیار موازین اسلام و قانون اساسی و هر آنچه در حکم این دو است، انحصاری و عالی است. انحصاری است، زیرا در غیر این صورت با صلاحیت موازی و در نتیجه با رویه غیرعقلانی تشدت و اخلال در نظام تصمیم‌گیری و تقنینی مواجه خواهیم شد و عالی است و در موارد تعارض مرجع حل اختلاف است.

از این رو می‌توان گفت که بر اساس نص قانونگذار اساسی، صلاحیت ذاتی و عینی شورای نگهبان در حوزه تقنین، بررسی مصوبات، قوانین و مقررات بر اساس معیارهای «موازین اسلام»، «قانون اساسی» و هر آنچه در حکم این دو است می‌باشد و این موضوع با اصل تشکیل شورای نگهبان یعنی کنترل قوانین عادی (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۷۳: ۴۷) همخوانی دارد و بر همین مبنا از آنجا که ماهیت سیاست‌های کلی را در حکم قانون اساسی و به‌عنوان سند بالادستی - که مانند قانون اساسی باید مبنای تقنین در کشور قرار گیرد - دانستیم، شورای نگهبان صلاحیت ذاتی در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را خواهد داشت.

#### ۲.۴. صلاحیت اضافی مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام

مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، پیشنهاد سیاست‌های کلی نظام، حل معضلات، تشخیص مصلحت در موارد اصرار مجلس شورای اسلامی بر مصوبه خلاف شرع یا قانون اساسی و مشاوره در اموری که رهبری به آن ارجاع می‌دهد، از وظایف ذاتی و صلاحیت‌های عینی مجمع تشخیص مصلحت نظام است و قانون اساسی وظیفه‌ای بیشتر برای مجمع تعیین نکرده است. از این رو مجمع تشخیص مصلحت به صورت ذاتی صلاحیت و وظیفه‌ای در نظارت بر سیاست‌های کلی ندارد؛ اما این وظیفه به موجب اختیار مقام رهبری در تفویض برخی از اختیارات خود به سایر نهادها، به آن محول شده است. این تفویض اختیار نیز به موجب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ و ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ بوده است. رهبری نیز به موجب بند ۱-۴ حکم پیوست انتصاب اعضای هشتمین دوره مجمع تشخیص مصلحت نظام وظایف صحن مجمع در امر نظارت را به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع که توسط خود مجمع انتخاب می‌شوند، سپرده‌اند. هم‌اکنون نیز نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث مغایرت یا انطباق با سیاست‌های کلی توسط همین هیأت انجام و اظهار نظر می‌شود. بنابراین صلاحیت مجمع یا همان هیأت عالی نظارت مجمع در نظارت بر سیاست‌های کلی، صلاحیت اضافی است و از آنجا که این صلاحیت استثنایی بر اصل است باید به صورت محدود و استثنایی تعریف و شناسایی شود و ارتباط آن با صلاحیت عینی شورای نگهبان نیز مشخص و معین شود. بررسی رویه مجمع نیز نشان می‌دهد که مجمع هم از حیث مغایرت و هم از حیث عدم انطباق مصوبات مجلس را بررسی و واجد ایراد دانسته است. در این خصوص می‌توان به مغایرت ماده ۲۲ طرح بانک مرکزی مبنی

بر تشکیل هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی با بندهای ۲ و ۹ سیاست‌های کلی قضایی<sup>۱</sup> و همچنین ایراد عدم انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) با بندهای ۲۱ و ۳۵ سیاست‌های کلی<sup>۲</sup> اشاره کرد.

### ۳.۴. صلاحیت تکمیلی شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی

شورای نگهبان علاوه بر اینکه در نظارت بر سیاست‌های کلی دارای صلاحیت ذاتی و عینی است، نسبت به وظیفه مجمع تشخیص مصلحت در نظارت بر سیاست‌های کلی دارای صلاحیت تکمیلی است. صلاحیت تکمیلی<sup>۳</sup> مفهومی است که به صورت رسمی و اولین بار در اساسنامه دادگاه کیفری بین‌المللی مطرح شده است بر اساس مقدمه و مواد ۱ و ۱۷ اساسنامه مذکور، صلاحیت دادگاه کیفری بین‌المللی در رسیدگی به جرائم نسبت به محاکم داخلی یک صلاحیت تکمیلی است و دادگاه مذکور زمانی اقدام به تعقیب و رسیدگی می‌نماید که نظام قضایی دولت غیرفعال بوده (حسینی اکبرنژاد، ۱۳۸۸: ۱۱۲) یا محاکم داخلی قادر یا تمایل به رسیدگی موضوع را نداشته باشند (میرمحمد صادقی، ۱۳۸۳: ۴۶). جعل صلاحیت تکمیلی برای شورای نگهبان در خصوص صلاحیت مجمع، با تطبیق مفهوم کلی صلاحیت تکمیلی با آنچه در رویه تفویض نظارت بر سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام رهبری به مجمع صورت گرفته است، قابل برداشت است. این صلاحیت زمانی دارای کارکرد است که مرجع اصلی (در اینجا شورای نگهبان) دارای صلاحیت عینی و مرجع فرعی (مجمع تشخیص مصلحت نظام) دارای صلاحیت اضافی یا تفویضی است و در این خصوص نیز مرجع اصلی از انجام وظیفه منع نشده است. توضیح آنکه مقام رهبری به موجب مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ و ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را بر عهده مجمع گذاشته و تفویض کرده است که یکی از مصادیق این نظارت، نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین و مقررات است، با این حال دبیر شورای نگهبان، علی‌رغم وظیفه مجمع در نظارت بر سیاست‌های کلی، نسبت به مصوباتی که مجمع در خصوص آنها اظهار نکرده و مغایر با سیاست‌ها تصویب شده‌اند از مقام معظم رهبری کسب تکلیف کرده است<sup>۴</sup> که معظم‌له نیز در پاسخ مرقوم فرمودند:

۱. نامه شماره ۱۰۱/۰۳۱۵۵/۱۰ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۲ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام مندرج در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۸۹/۱۰/۰۶ شورای نگهبان.

3. complementary

۴. نامه شماره ۵۳۲۰۲/۵۳۲۰۳/۹۲ مورخ ۹۲/۱۱/۳۰.

«باسمه تعالی

با سلام و تحیت

در پاسخ به آنچه مرقوم فرمودید اعلام می‌دارد: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلان نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه‌ی ذاتی خود درباره‌ی مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.<sup>۱</sup>

همچنین بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ بر نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با «همکاری» شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره و تأکید شده است. این همکاری می‌بایست دارای مفهوم و توجیه حقوقی باشد. از متن نامه‌ی مقام معظم رهبری و همچنین بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری موارد ذیل قابل برداشت است:

الف) صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی نفی نشده است. به عبارت دیگر هم شورای نگهبان و هم مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای صلاحیت بر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام هستند. در بسیاری از موارد ایراد مغایرت سیاست‌های در مصوبات مجلس شورای اسلامی هم از طرف شورای نگهبان و هم از طرف مجمع تشخیص مصلحت نظام وارد و به مجلس اعلام شده است. شورای نگهبان در بررسی لایحه‌ی بودجه‌ی ۱۴۰۱ هم خود ایراد سیاست‌های کلی گرفته<sup>۲</sup> و هم مجمع ایراد گرفته است.<sup>۳</sup>

ب) باید نوع و ماهیت رابطه و «همکاری» شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر سیاست‌های کلی توجیه و تبیین حقوقی شود.

پ) تبیین و توجیه حقوقی همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست‌های کلی نظام نمی‌تواند صلاحیتی ذاتی برای هر دو نهاد و در نتیجه به شکل موازی باشد، زیرا صلاحیت ذاتی و موازی موجب تشتت آرا و ایجاد بی‌نظمی در فرایند قانونگذاری شده که با نظم عمومی جامعه مغایر و با ماهیت امر «همکاری» در نظارت ناسازگار است.

ت) مبتنی بر استدلال‌های بخش‌های قبل در خصوص ماهیت وظایف شورای نگهبان و همچنین

۱. نامه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱ مقام معظم رهبری خطاب به دبیر شورای نگهبان.

۲. بندهای ۳-۸-۱، ۳-۱۲-۱، ۳-۱۴-۱، ۲-۴-۲، نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴

۳. نامه‌ی شماره ۱۰۱۷۲۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ رئیس هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

ماهیت سیاست‌های کلی نظام، می‌بایست صلاحیت شورای نگهبان را ذاتی و مافوق صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظارت بر سیاست‌های کلی بدانیم تا بتوان ماهیت همکاری این دو نهاد را در شکلی حقوقی و تحت صلاحیت تکمیلی پذیرفت. به نظر می‌رسد که مفهوم عبارت مقام معظم رهبری در نامه پیش گفته که: «... در مواردی که مجمع در این باره اعلان نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد» ناظر بر مفهوم صلاحیت تکمیلی شورای نگهبان باشد. نگارنده معتقد است که تبیین و تعریف صلاحیت تکمیلی در این رابطه و همکاری میان دو نهاد امری عقلی و اجتناب‌ناپذیر است.

چ) وظیفه شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، ذاتی و عینی است این موضوع از عبارت «شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود» در متن نامه مقام معظم رهبری به صراحت قابل احراز است. ح) ملاک نظارت، مغایرت یا عدم مغایرت و همچنین انطباق یا عدم انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی است. به این موضوع هم در ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و هم بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری اشاره شده است.

خ) از حیث شکلی و همچنین فرایند اعمال صلاحیت تکمیلی شورای نگهبان، مجمع باید نظر خود را به شورای نگهبان اعلام کند تا ضمن ایجاد نظام وحدت رویه در فرایند نظارت، شورا بتواند در صورتی که مجمع اظهار نظر نکرده است، نظر خود را در تکمیل نظر مجمع به مجلس شورای اسلامی، اعلام کند.

## ۵. آثار صلاحیت ذاتی و تکمیلی شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی

با توجه به مطالب مذکور صلاحیت ذاتی و تکمیلی شورای نگهبان در بررسی مصوبات مبتنی بر معیار سیاست‌های کلی نظام، موجد آثار ذیل خواهد بود:

الف) صلاحیت ذاتی شورای نگهبان، مستلزم آن است که شورای نگهبان به‌طور مستقل و صرف‌نظر از اظهار نظر مجمع نسبت به مغایرت و یا عدم مغایرت و همچنین انطباق یا عدم انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی اظهار نظر کند. از این رو نگارنده معتقد است که در موارد مغایرت یا عدم انطباق مصوبه‌ای با سیاست‌های کلی، نیازی نیست که شورای نگهبان به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی استناد کند. رویه شورای نگهبان از ابتدا هر چند به صورت مستقل، اظهار نظر در این خصوص بوده، لیکن در این موارد موضوع را به بند مذکور مستند می‌کرده است. با این حال در مواردی شورای نگهبان به صورت مستقل و بدون اشاره به اصل ۱۱۰ مصوبه را مغایر با سیاست‌های کلی دانسته است.

ب) صلاحیت شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی، اصل و ذاتی بوده و صلاحیت هیأت عالی نظارت مجمع یک صلاحیت استثنایی و محدود است و از این رو صلاحیت شورا نسبت به مجمع



دارای برتری و تفوق بوده و در موارد تردید، اصل بر صلاحیت شورا است. به نظر می‌رسد که مطابق با صلاحیت تکمیلی دادگاه کیفری بین‌المللی، که اصل بر تقدم «رسیدگی» محاکم ملی است و نه تقدم صلاحیت آنها بر دادگاه کیفری بین‌المللی (شریعت باقری، ۱۳۷۸: ۹۴) صلاحیت شورای نگهبان نسبت به نظارت استصوابی مقدم بر صلاحیت مجمع است و مجمع تنها شایستگی تقدم در رسیدگی را بر عهده دارد. از این رو در موارد اختلاف در صلاحیت، اصل بر صلاحیت شورای نگهبان است. بنابراین:

ب- ۱- رسیدگی شکلی در مجمع تشخیص، تابع فرایند شکلی در شورای نگهبان است، بنابراین مجمع باید در بازه زمانی بررسی مصوبات در شورای نگهبان (ده روز و با وجود استمهال بیست روز) در خصوص مصوبات اظهار نظر نماید، در غیر این صورت اگر مجمع پس از مهلت‌های مذکور اظهار نظر نماید- به ویژه اگر مصوبه در شورای نگهبان تأیید شده باشد - علاوه بر اینکه موجب اخلال در فرایند تقنین و قانونگذاری است، فاقد اثر خواهد بود. به همین سبب رئیس مجلس شورای اسلامی در نامه خود خطاب به مقام معظم رهبری، اظهار نظر مجمع پس از اظهار نظر شورای نگهبان و خارج از بازه زمانی نسبت به لایحه بودجه ۱۴۰۰ را فاقد وجاهت دانسته است و از ایشان تقاضای تدبیر کرده‌اند.<sup>۱</sup>

ب- ۲- مجمع باید نظر خود را به شورای نگهبان ارسال کند تا شورای نگهبان آن را به همراه نظر خود به مجلس شورای اسلامی اعلام کند. ضمن اینکه شورای نگهبان نیز نمی‌تواند پس از اعلام نظر خود مجدداً نظر مجمع را به مجلس اعلام کند. این موضوع به عنوان یک ایراد در نامه رئیس مجلس خطاب به مقام معظم رهبری که شورا پس از اعلام نظر خود نسبت به بودجه ۱۴۰۰ نظرهای مجمع را مجدداً ارسال کرده نیز منعکس شده است.<sup>۲</sup> اخیراً نیز با تکرار این موضوع در بررسی قانون اصلاح انتخابات ریاست جمهوری برخی نمایندگان مجلس طی نامه‌ای خطاب دبیر شورای نگهبان با اذعان به صلاحیت اصلی شورای نگهبان، خواستار رفع این مشکل شده‌اند.<sup>۳</sup>

ب- ۳- در هر مورد که مجمع نسبت به مقرر یا مصوبه‌ای اظهار نظر کند باید نظر خود را به شورای نگهبان اعلام و ارسال کند تا شورای نگهبان هم بر اساس وظیفه ذاتی و هم تکمیلی نظر نهایی را اعلام کند. به نظر می‌رسد که رسیدگی و پیگیری از رفع ایرادات مجمع باید از طریق شورای نگهبان از مجلس درخواست شود. به همین سبب است که رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام پیگیری و درخواست رفع ایرادات مذکور از مجلس را از شورای نگهبان تقاضا کرده است.<sup>۴</sup>

۱. بند ۲ نامه شماره ۱۰۴۴۲۳/۱۰/۱۰۴۴۲۳/د مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۵ رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به رهبر معظم انقلاب.

۲. بند ۱ نامه شماره ۱۰۴۴۲۳/۱۰/۱۰۴۴۲۳/د مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۵ رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به رهبر معظم انقلاب.

۳. نامه شماره ۶۵۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۳۱ جمعی از نمایندگان مجلس خطاب به دبیر شورای نگهبان.

۴. برای نمونه نامه ۹۹۰۵۲/۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۸ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام به دبیر شورای نگهبان

ب- ۴- در صورت ادعای «مغایرت یا عدم انطباق» مقرر یا قانونی با سیاست‌های کلی، مرجع اصلی و ذاتی در رسیدگی، شورای نگهبان است.

ب- ۵- شورای نگهبان مبتنی بر وظیفه ذاتی و تکمیلی و مجمع تشخیص به موجب صلاحیت تفویضی (اضافی)، مراجع صالح به ادعاهای مغایرت یا عدم انطباق قوانین به سیاست‌های کلی است، و سایر نهاد مانند دیوان عدالت اداری یا محاکم دادگستری در صورت مواجهه ضمن اعلام عدم صلاحیت، باید موضوع را به شورای نگهبان یا مجمع ارجاع دهند.

ب- ۶- صلاحیت شورای نگهبان به سبب ذاتی بودن نسبت به مجمع تفوقی است و در صورتی که شورای نگهبان، اظهارنظر مجمع را صحیح نداند، می‌تواند نظر خود را در این خصوص ترتیب اثر دهد و به مجلس اعلام کند. شاید بتوان از مفهوم عبارت قسمت اخیر ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی ۱۳۹۲ این موضوع را استنباط کرد.

ب- ۸- مبتنی بر پذیرش ماهیت شرعی - اساسی سیاست‌های کلی، امکان اصرار مجلس نسبت به مصوباتی که مغایر سیاست‌های کلی هستند، وجود دارد (برای نظر موافق ر.ک: حاجی علی خمسه، ۱۳۹۹: ۴۵-۷۰) و در صورتی که مجلس بر مصوبه‌ای اصرار ورزد که مغایر سیاست‌های کلی است، مرجع حل اختلاف میان نظر مجمع و مجلس در این خصوص شورای نگهبان است و در صورتی که پس از اظهارنظر شورای نگهبان همچنان با وجود مغایرت یا عدم انطباق، مجلس بر نظر خود اصرار ورزد، مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده می‌شود. هرچند مبتنی بر عقیده نگارنده، از آنجا که اظهارنظر نهایی در خصوص مصوبات با سیاست‌های کلی از طرف شورا صورت می‌گیرد، نظر مجمع که از طرف شورا اعلام می‌شود، همان نظر شورای نگهبان است و اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با غیرمنطبق با سیاست‌های کلی در همان مرحله اول باید به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شود.

## ۶. رویه شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی نظام (با تأکید بر مصوبات مرتبط با سیاست جنایی)

شورای نگهبان پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام تا سال ۱۳۸۴ به صورت مستقل و مبتنی بر صلاحیت

---

مبنی بر درخواست تدبیر از سوی شورای نگهبان برای اعمال نظرهای هیأت عالی نظارت در مجلس شورای اسلامی.  
 ۱. ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲: «...نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید».

ذاتی مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را بررسی و اعلام کرده است.<sup>۱</sup> با تفویض صلاحیت نظارت بر سیاست‌های کلی به موجب آیین‌نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ۱۳۸۴/۰۳/۲۱، شورای نگهبان به استناد این تفویض اختیار به موضوع نظارت بر سیاست‌های کلی ورود نکرده و عین نظرهای مجمع را در نامه شورا اضافه و به مجلس اعلام کرده است.<sup>۲</sup> شورای نگهبان به سبب اینکه مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده و مجمع هیچ اظهارنظری نکرده است، از مقام معظم رهبری کسب تکلیف می‌کند که معظم‌له نیز علی‌رغم تصویب مقررات حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲، شورای نگهبان را مکلف می‌کند که حسب وظیفه ذاتی نسبت به مواردی که مجمع اظهارنظر نکرده است، نظر خود را در مورد نظارت بر سیاست‌های کلی به مجلس اعلام کند. شورای نگهبان نیز پس از آن به‌طور مستقل در خصوص سیاست‌های کلی اظهار کرده و حسب مورد نیز نظر مجمع یا هیأت عالی نظارت<sup>۳</sup> را عیناً به مجلس انعکاس داده است.

در این بخش تلاش شده است که با بررسی اظهارنظرهای شورای نگهبان رویه این نهاد در خصوص برخورد و نظارت بر سیاست‌های کلی نظام شناسایی شود و نگارنده نیز به سبب تخصص تحصیلی، بر رویه‌های مرتبط با مقررات سیاست جنایی تقنینی تأکید بیشتری دارد. با این حال بررسی تمامی اظهارنظرها تا امروز یک امر ثابت را نشان می‌دهد و آن اینکه شورای نگهبان حسب اعتقاد به وظیفه ذاتی تا امروز بر سیاست‌های کلی در فرایند قانونگذاری نظارت داشته و علی‌رغم برخی از اختلاف‌ها در رویه‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام همچنان به وظیفه خود در این خصوص عمل کرده است. همان‌گونه که بحث شد

۱. اظهارنظر شورا در خصوص طرح اولویت استخدام افراد بومی مندرج در نامه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۲۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸، اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مندرج در نامه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷، اظهارنظر شورا در خصوص طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مندرج در نامه شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ مورخ ۸۰/۹/۰۹، اظهارنظر شورا در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مندرج در نامه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۸۳/۰۳/۰۳

۲. مانند نظر شورا در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور مندرج در نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۵۱۴۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰، اظهارنظر شورا در خصوص لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مندرج در نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ مورخ ۸۶/۰۸/۱۶، اظهارنظر شورا در خصوص لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مندرج در نامه ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۸۹/۱۰/۰۶

۳. این هیأت که «جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع به انتخاب خود مجمع» است، به موجب حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغی ۱۳۹۶/۰۵/۳۰ تشکیل شده است.

نظر به ماهیت سیاست‌های کلی از حیث اینکه باید نقشه راه باشد و قوانین و مقررات بر اساس آنها تنظیم و تدوین شود، نوع نظارت بر آنها از دو حیث خواهد بود؛ اول اینکه نباید مصوبه‌ای مغایر با سیاست‌ها باشد و دوم اینکه، علاوه بر عدم مغایرت مصوبات باید با سیاست‌ها نیز منطبق باشند. به این موضوع به‌صراحت در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز اشاره شده است<sup>۱</sup> که بر اساس آن نظارت بر سیاست‌های کلی باید بر اساس نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام باشد. در این قسمت نیز بر اساس همین تقسیم‌بندی به رویه شورای نگهبان اشاره خواهیم کرد.

### ۱.۶. نظارت بر سیاست‌های کلی از جهت مغایرت

ایراد مغایرت واضح‌ترین جهت نظارت بر سیاست‌های کلی است. بررسی رویه‌های شورای نگهبان نشان می‌دهد که این شورا در بیشتر موارد ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی را به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مستند می‌کند. با این حال در مواردی نیز شورای نگهبان بدون استناد به اصل ۱۱۰ قانون اساسی و به‌صورت مطلق به مغایرت با «سیاست‌های کلی» اشاره کرده است. در همین زمینه شورای نگهبان بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده ۱۸۷ (مکرر) لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) را - به جهت ورود به وظایف قضایی قوه قضاییه - بدون اشاره به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی - خلاف سیاست‌های کلی قضایی دانسته و آن را مغایر اصول ۵۷، ۸۵ و بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی نیز تشخیص داد.<sup>۲</sup> از دیگر مصادیق این موضوع می‌توان به ایراد مغایرت لایحه بودجه ۱۳۹۶ کل کشور<sup>۳</sup> و طرح اصلاح مواد ۳، ۶ و ۲۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>۴</sup> با سیاست‌های کلی اشاره کرد که شورای نگهبان بدون استناد به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، آنها را مغایر با سیاست‌های کلی تشخیص داده است. از مصادیق ایرادهای مغایرت با سیاست‌های کلی به استناد بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در حوزه مصوبات مرتبط با سیاست جنایی می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

مغایرت ماده ۳۸ «لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» موضوع اصلاح ماده ۴۴ قانون با اصل ۱۵۶ قانون اساسی و بند ۵ سیاست‌های کلی قضایی [امنیت قضایی] ابلاغی ۱۳۸۱/۰۷/۲۸<sup>۵</sup> با این

۱. بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری: «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام».

۲. نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۸۹/۱۰/۶ شورای نگهبان.

۳. مندرج در نامه شماره ۵۹۳۲/۱۰۰/۹۵ مورخ ۹۵/۱۲/۲۴.

۴. نامه شماره ۹۵/۱۰۲/۸۵۰ مورخ ۹۵/۰۳/۱۹.

۵. بند ۵ سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت قضایی ابلاغی ۱۳۸۱- «تمرکز دادن کلیه امور دارای ماهیت قضایی در

استدلال که ماده مذکور به سازمان تعزیرات حکومتی برای رسیدگی به مواردی که دارای ماهیت قضایی است، صلاحیت اعطا می‌کند. شورای نگهبان بر همین مبنا برخی دیگر از مواد این مصوبه از جمله ماده ۴۱ موضوع اصلاح ماده ۴۹ قانون، ماده ۴۴ موضوع الحاق ماده ۵۰ (مکرر ۲) به قانون و ماده ۴۹ موضوع اصلاح ماده ۶۰ قانون را مغایر با سیاست‌های مذکور تشخیص داد.<sup>۱</sup>

مغایرت ماده ۴ طرح اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ با سیاست‌های کلی قضایی از جهت [عدم] تناسب بین جرم و مجازات و همچنین تعیین مجازات حبس.<sup>۲</sup> مغایرت تبصره ۱ ماده ۱۰ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، موضوع اصلاح ماده ۱۷ قانون<sup>۳</sup> با بند ۷ سیاست‌های کلی انتخابات<sup>۴</sup> با این استدلال که تعویق رسیدگی به جرائم انتخاباتی به نحو مطلق موجب تضییق حقوق افراد یا حقوق عمومی یا اجرای حکم ثابت الهی می‌گردد.<sup>۵</sup> ایراد مغایرت ماده ۲۱۵ لایحه مجازات اسلامی با سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی از حیث افزایش مدت مجازات حبس در قوانین.<sup>۶</sup>

ایراد مغایرت ماده ۱ طرح ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیرمجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضای مجازی با بند ۱۲ سیاست‌های کلی سلامت از این حیث که «صرف ارائه نظریه» را جرم‌انگاری کرده بود.<sup>۷</sup>

قوه قضاییه با تعریف ماهیت قضایی و اصلاح قوانین و مقررات مربوط بر اساس آن و رسیدگی ماهوی قضایی به همه دادخواهی‌ها و تظلمات.

۱. نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۶۶۷ مورخ ۹۹/۰۹/۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۱.

۲. ماده ۴- متن ذیل جایگزین ماده ۶ می‌شود:

ماده ۶ - «هر کس بدون کسب مجوز از شهرداری و بر خلاف مقررات این قانون مرتکب قطع درخت شود و یا موجبات از بین رفتن درختان مشمول این قانون را فراهم سازد به حبس تعزیری از یک ماه تا شش ماه و پرداخت جزای نقدی بر حسب نوع، محیط، سن و موقعیت درخت از یک میلیون تا ده میلیون ریال علاوه بر پرداخت عوارض شهرداری مربوط به قطع درخت محکوم خواهد شد.»

۳. نامه شماره ۸۷/۳۰/۲۵۶۶۹ مورخ ۸۷/۰۲/۰۷ (مندرج در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان).

۴. تبصره ۱- تخلفات و جرایمی که به وسیله نامزدها صورت می‌گیرد، پس از برگزاری انتخابات، در شعب رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی در مراکز استان‌ها رسیدگی می‌شود.

۵. پیشگیری از جرائم و تخلفات انتخاباتی و هرگونه اقدام مغایر قانون، منافع ملی، وحدت ملی و امنیت ملی و رسیدگی سریع و خارج از نوبت حسب مورد به آنها به‌ویژه جرائم امنیتی، مالی و تبلیغاتی و اقدامات تخریبی ضد داوطلبان.

۶. نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۰۲۳ مورخ ۹۸/۱۰/۲۸ مورخ ۹۸/۱۰/۲۸.

۷. نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۰۶۳ مورخ ۹۱/۰۶/۲۶ مورخ ۹۱/۰۶/۲۶.

۸. نامه شماره ۹۶/۱۰۲/۳۶۱۱ مورخ ۹۶/۰۹/۲۷ مورخ ۹۶/۰۹/۲۷.

شورای نگهبان در موارد متعددی مصوبات را از جهت مغایرت با سیاست‌های کلی بررسی و واجد ایراد دانسته است.

## ۲.۶. نظارت بر سیاست‌های کلی از جهت انطباق

موضوع انطباق بیشتر در مواردی مطرح می‌شود که موضوع مصوبه مجلس به صورت کلی و یا جزئی با موضوع سیاست‌های کلی مشترک باشد. در هر مورد نیز عدم انطباق می‌تواند ناظر بر فقدان حکم یا عدم شمول کلیت حکم مصوبه در خصوص آن موضوع مشترک باشد. این موضوع بر خلاف وضعیت مغایرت است که در آن حکم مصوبه مغایر با مفهوم یا منطوق سیاست‌هاست. از مواردی که به صورت کلی به عدم انطباق اشاره شده است، می‌توان به اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد که شورای نگهبان در مقدمه بررسی این لایحه به مجلس شورای اسلامی تذکر می‌دهد که «در این برنامه توجه کامل و مطلوب به سیاست‌های کلی بخش فرهنگی نشده است و تأکید می‌کند که این سیاست‌ها باید در برنامه توسعه لحاظ شوند.<sup>۱</sup> همچنین شورای نگهبان طرح سنجش و پذیرش دانشجویان در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور از حیث عدم انطباق کلی با سیاست‌های کلی واجد ایراد دانسته و به صراحت تأکید کرده است که «انجام کلیه وظایف و اختیارات مقرر در این قانون باید با رعایت سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی باشد و الا مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد». <sup>۲</sup> مشابه همین رویه نیز از طرف مجمع تشخیص مصلحت نظام در برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) اتخاذ شده است. در این خصوص مجمع با بررسی بند «الف» ماده ۸۷ لایحه مذکور اشعار داشت که این بند مغایر با سیاست‌های کلی تشخیص داده نشد؛ لیکن به مجلس تأکید کرده است که دولت می‌بایست در اسرع وقت «قانون جامع برای اجرای سیاست‌های کلی سلامت به ویژه ماده ۷ را به مجلس ارائه کند». <sup>۳</sup>

در موارد دیگری نیز شورای نگهبان به صورت کلی به عدم انطباق با سیاست‌های کلی ایراد گرفته و بر لزوم انطباق یا رعایت سیاست‌های کلی تأکید کرده است. <sup>۴</sup> در این مورد می‌توان به

۱. نامه شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۸۳/۰۳/۰۳

۲. نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۱۵۶۴ مورخ ۹۲/۰۵/۳۰

۳. نامه شماره ۹۴۰۵۶/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۸ رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام مندرج در نامه شماره

۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲ مورخ ۹۵/۱۱/۱۹ شورای نگهبان.

۴. شورای نگهبان در بررسی بند «الف» ماده ۸۳ تأکید کرده است که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و سیاست‌های کلی برنامه

اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص طرح اساسنامه شرکت ملی نفت<sup>۱</sup> و طرح تقویت بسیج مستضعفین<sup>۲</sup> اشاره کرد.

از مصادیق عدم انطباق موردی نیز می‌توان به بررسی تبصره ۱ ذیل بند «ب» ماده ۱۲ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، موضوع اصلاح ماده ۲۸ قانون<sup>۳</sup>، اشاره کرد که شورای نگهبان اشعار داشت تبصره مذکور بند ۲-۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات<sup>۴</sup> را مخدوش می‌کند و در این خصوص اشاره می‌کند که «با بند ۲-۱۰ سیاست‌های کلی انتخابات انطباق ندارد»<sup>۵</sup>.

رویه شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی به صورت صلاحیت ذاتی و تکمیلی اعمال می‌شود، لیکن بیشتر نظر شورا مبتنی بر شاخص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌هاست و این در حالی است که شاخص دیگر و مهم‌تر «انطباق یا عدم انطباق» مصوبات مجلس با سیاست‌ها باید به طور جد مورد توجه و اظهار نظر شورای نگهبان قرار گیرد، تا بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث مغایرت و یا عدم انطباق توسط شورای نگهبان گامی مهم در راستای قانونگذاری اسلامی و مطلوب حکومت اسلامی و مبتنی بر «اجتهاد تنظیمی» قرار گیرد (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۱۵).

## ۷. نتیجه

مطابق با بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نظارت بر سیاست‌های کلی باید از طریق همکاری میان شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت پذیرد. توجیه و تبیین حقوقی این «همکاری» حسب بررسی ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی و همچنین ماهیت و جایگاه شورای نگهبان

ششم باید رعایت شود، در غیر این صورت مغایر با بند ۱ اصل ۱۱۰ خواهد بود (نامه شماره ۵۰۳۲/۹۵/۱۰۰ مورخ ۹۵/۱۱/۱۹).

۱. شورای نگهبان در بررسی طرح اساسنامه شرکت ملی نفت تأکید کرده است که ماده ۶ که در بند وظایف شرکت را تبیین کرده است و همچنین بندهای ۹ و ۱۰ ماده ۱۰ از وظایف مجمع عمومی شرکت، باید مقید به رعایت سیاست‌های کلی نظام شود. در غیر این صورت آن را واجد ایراد دانسته است (نامه شماره ۹۴/۱۰۲/۶۰۲۰ مورخ ۹۴/۱۲/۲۶).

۲. شورای نگهبان در بررسی طرح تقویت بسیج مستضعفین تأکید کرده است که کلیه بندهای ماده ۱ آن باید در چارچوب سیاست‌های کلی نظام صورت پذیرد در غیر این صورت مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی خواهد بود (نامه شماره ۹۵/۱۰۲/۸۴۶ مورخ ۹۵/۰۳/۱۹).

۳. تبصره ۱- هیأت‌های اجرایی و نظارت موظفانند شرایط اجزای ۹، ۱۰ و ۱۳ بند «الف» و اجزای ۱ و ۳ بند «ب» این ماده را از مرجع ذی‌ربط استعلام کنند.

۴. ۱-۲- شناسایی اولیه توانایی و شایستگی داوطلبان در مرحله ثبت‌نام به شیوه‌های مناسب قانونی و متناسب با هر انتخابات.

۵. نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۰۲۳ مورخ ۹۸/۰۲/۲۸.



و مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین مکاتبات و تفویض اختیارات از سوی مقام معظم رهبری، نشان می‌دهد که صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت در نظارت بر سیاست‌های کلی اضافی و تفویض شده است و شورای نگهبان نیز دارای صلاحیت ذاتی و همچنین نسبت به مجمع تشخیص دارای صلاحیت تکمیلی در این نوع از نظارت است. نظارت بر سیاست‌های کلی نیز باید از دو جهت عدم مغایرت و همچنین انطباق صورت پذیرد. مهم‌ترین آثار این رویکرد آن است که مجمع تشخیص باید در ظرف زمانی بررسی مصوبات مجلس در شورای نگهبان، اظهارنظر خود را در مغایرت یا عدم انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند. شورای نگهبان نیز صرف‌نظر از نظرهای مجمع، باید نظر خود را در ارتباط با عدم مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس اعلام و در کنار نظرهای مجمع به مجلس شورای اسلامی ارسال کند. ضمن اینکه نگارنده مبتنی بر استدلال‌های ارائه‌شده معتقد است که شورای نگهبان صلاحیت بررسی نظرهای مجمع و جرح و تعدیل آن را نیز خواهد داشت. مجلس نیز ملزم به رعایت و رفع ایرادات است و در مواردی که بر مصوبه مغایر سیاست‌های کلی اصرار ورزد، موضوع از مصادیق اصل ۱۱۲ قانون اساسی و قابل رسیدگی در مجمع تشخیص مصلحت خواهد بود. شورای نگهبان در نظارت بر سیاست‌های کلی از حیث شکلی سه رويه داشته است. تا پیش از سال ۱۳۸۴ به صورت مستقل و به صورت موردی نسبت به مغایرت یا عدم انطباق سیاست‌های کلی اظهارنظر کرده از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ که مجمع نهاد مفوض علیه در نظارت بر سیاست‌های کلی بوده است، شورای نگهبان بر سیاست‌های کلی نظارتی ندارد، لیکن از سال ۱۳۹۳ به بعد شورای نگهبان هم به صورت مستقل بر سیاست‌های کلی اعمال نظارت کرده و هم نظرهای مجمع را به مجلس شورای اسلامی ارسال کرده است. از حیث ماهوی شورای نگهبان بیشتر به شاخص «عدم مغایرت» و مستند به بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اشاره کرده و در مواردی نیز به موضوع «انطباق یا عدم انطباق» مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نیز اظهارنظر کرده است.

## منابع

### – فارسی

#### الف) کتاب‌ها

۱. استفانی، گاستون؛ لواسور، ژرژ؛ بولوک، برنار (۱۳۷۷). *آیین دادرسی کیفری*. ترجمه حسن دادبان، ج ۱، چ اول، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
۲. آشوری، محمد (۱۳۸۸). *آیین دادرسی کیفری*. ج ۲، چ دهم، تهران: سمت.
۳. البستانی، فواد افرام (۱۳۷۵). *فرهنگ ابجدی الفبائی عربی-فارسی*. ترجمه رضا مهیار، چ دوم، تهران: اسلامی.
۴. دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۷). *لغت‌نامه*. ج ۹، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

۵. طباطبایی، محمدحسین (۱۳۸۸). *تشیع در اسلام* (طبع جدید). ج ۱، قم: بوستان کتاب (مرکز چاپ و نشر دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم).
۶. امید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵). *حقوق اساسی ایران*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۷. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۳). *بایسته‌های حقوق اساسی*. تهران: یلدا.
۸. مولر، پیر (۱۳۷۸). *سیاست‌گذاری عمومی*. ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، چ اول، تهران: دادگستر.
۹. میرمحمد صادق، حسین (۱۳۸۳). *دادگاه کیفری بین‌المللی*. چ اول، تهران: دادگستر.
۱۰. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۵). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۲، قم: مجتمع آموزش عالی قم.

## ب) مقالات

۱۱. اسماعیلی، محسن و طحان‌نظیف، هادی (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، (۲۸)، ۸۷-۱۲۰.
۱۲. اسماعیلی، محسن و طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۱). نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران. *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، (۴)، ۷۳-۹۴.
۱۳. اشتریان، کیومرث (۱۳۸۹). ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاست‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران. *سیاست*، (۱۳)، ۱-۲۲.
۱۴. امیرارجمند، اردشیر (۱۳۸۱). سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت. *راهبرد*، ۲۶(۲۶)، ۷۰-۹۲.
۱۵. جاوید و نامی (۱۳۹۰). جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، (۳۴)، ۵-۲۸.
۱۶. جمعی از صاحب‌نظران (۱۳۸۰). جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام. *راهبرد*، میزگرد علمی، (۲۰)، ۳۷۵-۴۰۵.
۱۷. جوان آراسته، حسین (۱۳۸۲). قانون اساسی مبانی حاکمیت دینی در قانون‌گذاری. *حکومت اسلامی*، (۲۸)، ۷۲-۱۲۵.
۱۸. حاجی علی‌خمس، مرتضی (۱۳۹۹). امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام. *دانش حقوق عمومی*، (۲۸)۹، ۴۵-۷۰.
۱۹. حسینی اکبرنژاد، هاله (۱۳۸۸). صلاحیت تکمیلی دیوان بین‌المللی کیفری: پویایی نظام‌های قضایی ملی در مقابله با بی‌کیفری. *حقوقی بین‌المللی*، (۴۱)، ۱۱-۱۴۲.
۲۰. راعی، مسعود؛ عطریان، فرامرز (۱۳۹۱). حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. *حکومت اسلامی*، (۶۳)، ۱۲۳-۱۴۶.
۲۱. زارعی، محمدحسن (۱۳۸۳). نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی. *راهبرد*، (۳۴)، ۳۲۰-۳۳۳.
۲۲. شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۷۸). صلاحیت تکمیلی دیوان کیفری بین‌المللی. *حقوق دادگستری*، (۲۸ و ۲۹)،

۱۰۶-۷۹.

۲۳. غلامی، علی و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۲). مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام. *دانش حقوق عمومی*، شماره ۳، ۷۲-۵۱.
۲۴. کعبی و فتاحی زفرقندی (۱۳۹۵). سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران. *دانش حقوق عمومی*، (۱۱)، ۹۹-۱۲۲.
۲۵. مبینی دهکردی، علی؛ الوانی، سیدمهدی؛ پالوج، مجتبی (۱۳۹۲). فرایند تدوین سیاست‌های کلی در نظام جمهوری اسلامی ایران. *مطالعات دفاعی استراتژیک*، (۵۱)، ۷۱-۹۸.
۲۶. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷). تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام. *حقوق اسلامی*، (۱۷)، ۱۷۸-۱۵۱.
۲۷. انصاری، مجید (۱۳۸۶). جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران. در: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، *مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، ۱۸۱-۱۹۵.

**ج) نارنماهای اینترنتی**28. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>29. <http://nazarat.shora-rc.ir/>30. <http://maslahat.ir/>

**References In Persian:****A) Books**

1. Ashuri, M. (2009). *Criminal Procedure Code*. Tehran: Samt, Vol.2, tenth edition (In Persian).
2. Bostani, F. A. (1996). *Farhang Abjadi*. Tehran: second edition (In Persian).
3. Dehkhoda, A. A. (1998). *Dictionary*. Tehran: University of Tehran Press, Vol. 9 (In Persian).
4. Hashemi, S. M. (1996). *Fundamental Rights of the Islamic Republic of Iran*. Qom: Qom Higher Education Complex, Vol. II (In Persian).
5. Mir Mohammad Sadegh, H. (2013). *International Criminal Court*, Tehran: Justice Press, first edition (In Persian).
6. Muller, P. (1999). *public policy making*; Translation: Hamidreza Malekmohammadi, Tehran: Judge's Press, first edition (In Persian).
7. Omid Zanjani, A. A. (2006). *Fundamental Laws of Iran*. Tehran: Tehran University Press (In Persian).
8. Qazi Shariat Panahi, A. (1994). *Fundamental Rights Obligations*. Tehran: Yalda Publishing (In Persian).
9. Stephany, G., Levasseur, G., & Bullock, B. (1998). *Criminal procedure*. translator: Dadban, Hassan, Tehran: Allameh Tabatabayi University (RA), Vol.1, first edition (In Persian).
10. Tabatabayi, M. H. (2008). *Shia in Islam (new version)*. Qom: Bostan Kitab Institute (Islamic Propaganda Office Publishing Center of Qom Seminary), Vol.1 (In Persian).

**B) Articles**

11. A group of experts (2001). Legal position of the general policies of the system. *Strategy, Mizgerd Elmi*, (20), 375-405 (In Persian).
12. Amirarjmand, A. (2008). General policies of the system in the light of the principle of rule of law and democracy. *Strategy*, 26, (26), 70-92 (In Persian).
13. Ansari, M. (2016). The place of general policies in the legislative system in Iran. in: Research Vice-President of the Research Center of the Islamic Council, Proceedings of the 100th Legislative Year Conference, Tehran: Center for the Research of the Islamic Council, first edition, 195 -181 (In Persian).
14. Ashtarian, K. (2009). "Considerations on the general policies of the system and policy recommendations for the policy-making system in the Islamic Republic of Iran. *Policy*, (13), 1 -22 (In Persian).
15. Gholami and Bahadri Jahromi (2012). Concept, nature and supervision of the implementation of general policies of the system. *Knowledge of Public Law*, (3), 51-72 (In Persian).
16. Haji Ali Khamsa, M. (2019). The feasibility of the parliament's insistence (the subject of Article 112) on approvals contrary to the general policies of the system. *Knowledge of Public Law*, 9(28), 45-70 (In Persian).
17. Hosseini Akbarnejad, H. (2008). "Complementary Jurisdiction of the International Criminal Court: The Dynamics of National Judicial Systems in Dealing with Impunity. *International Law*, (41), 11-142 (In Persian).
18. Ismaili and Tahannazeef (2008). Analysis of the nature of the institution of the general

- policies of the system in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran. *Research Journal of Islamic Law*, (28), 87-120 (In Persian).
19. Ismaili and Tahannazeef (2013). The relationship between the general policies of the system and government decrees in Iran's constitutional law. *Research Journal of Islamic Law*, (4), 73-94 (In Persian).
20. Javaid and Nami (2013). The position of the orders of the leadership in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran. *Research Journal of Islamic Law*, (34), 5-28 (In Persian).
21. Javan Arasteh, H. (2012). Constitutional Law, the Basics of Religious Authority in Legislation. *Islamic Government*, (28), 125-72 (In Persian).
22. Kaabi and Fattahi Zafarqandi (2015). General policies of the system; A strategy for improving the legislative system in the system of the Islamic Republic of Iran. *Knowledge of Public Law*, (11), 99-122 (In Persian).
23. Mobini Dehkordi, A., Alwani, S. M., & and Paloj, M. (2012). The Process of Formulating General Policies in the System of the Islamic Republic of Iran. *Strategic Defense Studies*, (51), 74-71 (In Persian).
24. Mosizadeh, I. (2007). Reflection on the concept, nature and legal position of the general policies of the system. *Islamic Law*, (17), 151-178 (In Persian).
25. Rai and Atrian (2012). The Rule of Law and Government Provisions in the Constitution of the Islamic Republic of Iran. *Islamic Government*, (63), 123-146 (In Persian).
26. Shariat Bagheri, M. J. (1999). Complementary Jurisdiction of the International Criminal Court. *Laws of Justice*, (28 & 29), 79-106 (In Persian).
27. Zarei, M. H. (2004). Iran's legislative system and the position of the Expediency Council with a reflection on the legal nature of general policies. *Strategy*, (34), 320-333 (In Persian).