

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
وَصَلَّى اللَّهُ عَلَى مُحَمَّدٍ وَآلِهِ الطَّاهِرِينَ



# استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری

تألیف:

رضا بکشلو

دکتر هادی طحان‌نظیف

عضو هیئت علمی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام



انتشارات  
دانشگاه امام صادق علیه السلام

عنوان: استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری

مؤلف: رضا بکشلو و دکتر هادی طحان‌نظیف

ناشر: دانشگاه امام صادق علیه‌السلام

صفحه‌آرا و ویراستار ادبی: رضا عبداللهی بجندی

طراح جلد: محمد روشنی

نمایه‌ساز و ناظر نسخه‌پردازی و چاپ: رضا دیا

چاپ و صحافی: چاپ سپیدان

چاپ اول: ۱۳۹۹

قیمت: ۳۱۵/۰۰۰ ریال

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۸۶۴-۳

فروشگاه مرکزی: تهران: خیابان انقلاب، بین خیابان فخررازی و خیابان دانشگاه، مجتمع پارسا، همکف، واحد ۳ و ۲  
تلفن: ۶۶۹۷۳۲۱۲

فروشگاه کتاب صادق: تهران: بزرگراه شهید چمران، پل مدیریت، ضلع شمالی دانشگاه

صندوق پستی ۱۵۹-۱۴۶۵۵ • کد پستی: ۱۴۶۵۹۴۳۶۸۱ • تلفکس: ۸۸۳۷۰۱۴۲

فروشگاه اینترنتی: [www.ketabesadiq.ir](http://www.ketabesadiq.ir) • E-mail: [pub@isu.ac.ir](mailto:pub@isu.ac.ir)

سرشناسه: بکشلو، رضا، ۱۳۷۲-

عنوان و نام پدیدآور: استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری / تألیف رضا

بکشلو، هادی طحان‌نظیف.

مشخصات نشر: تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۹۹.

مشخصات ظاهری: ۲۰۷ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۲۱۴-۸۶۴-۳

موضوع: دیوان عدالت اداری -- قوانین و رویه‌ها

موضوع: آرای حقوقی -- ایران

موضوع: آیین دادرسی اداری -- ایران

شناسه افزوده: طحان‌نظیف، هادی، ۱۳۶۱ -

شناسه افزوده: دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)

رده‌بندی کنگره: KMH ۱۴۲۲

رده‌بندی دیویی: ۹۴۷/۵۵۰۳

شماره کتابشناسی ملی: ۷۴۰۵۲۹۵

تمام حقوق محفوظ است، هیچ بخشی از این کتاب بدون اجازه مکتوب ناشر قابل تکثیر یا تولید مجدد به هیچ شکلی از جمله چاپ،

فتوکپی، انتشار الکترونیکی، فیلم و صدا و انتقال در فضای مجازی نمی‌باشد.

این اثر تحت پوشش قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان ایران قرار دارد.

## فهرست مطالب

سخن ناشر .....	۹
مقدمه .....	۱۱
فصل اول: مبانی و کلیات .....	۲۱
درآمد .....	۲۱
۱. مفهوم سیاست‌های کلی نظام .....	۲۲
۱-۱. مفهوم لغوی و اصطلاحی سیاست .....	۲۲
۲-۱. تعاریف حقوقی از سیاست‌های کلی نظام .....	۲۵
۳-۱. تعریف قانونی از سیاست‌های کلی نظام .....	۲۸
۲. ماهیت سیاست‌های کلی نظام .....	۲۹
۱-۲. ماهیت هنجاری یا ارشادی سیاست‌های کلی نظام .....	۲۹
۲-۲. مصداق‌سنجی سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای حقوقی .....	۳۱
۱-۲-۲. قانون اساسی .....	۳۱
۲-۲-۲. قانون .....	۳۷
۳-۲-۲. حکم حکومتی .....	۳۹
۴-۲-۲. فرامین رئیس کشور .....	۴۳
۵-۲-۲. سایر موارد .....	۴۵
۶-۲-۲. نظر مختار .....	۴۶
۳. جایگاه سیاست‌های کلی نظام .....	۴۷
۱-۳. لزوم تضمین عدم مغایرت سیاست‌های کلی نظام با هنجارهای فزاین ...	۵۱

۵۳	۲-۳. لزوم تضمین عدم مغایرت هنجارهای فرودین با سیاست‌های کلی نظام...
۵۴	۴. نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۵۵	۴-۱. ضرورت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۵۷	۴-۲. ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۵۹	۴-۳. سابقه تاریخی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۶۵	جمع‌بندی.....
۶۷	فصل دوم: صلاحیت دیوان عدالت اداری در استناد به سیاست‌های کلی نظام..
۶۷	درآمد.....
۶۸	۱. گستره صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۶۸	۱-۱. تبیین و بررسی نظرات موجود.....
	۱-۱-۱. شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی بر مقامات بلندپایه و نهاد‌های عالی.....
۶۹	۱-۱-۲. شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تا سطح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی.....
۷۲	۱-۱-۳. شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تا سطح قوانین و مقررات... ۷۴
	۱-۱-۴. شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی بر قوانین، مقررات و مراحل اجرایی.....
۷۶	۱-۱-۵. سایر نظرات.....
۷۷	۱-۲. تبیین نظریه مختار.....
۷۸	۱-۲-۱. مؤلفه‌های تحلیل صحیح.....
۷۸	۱-۲-۲. لزوم نظارت بر سطوح مختلف تقنین و اجرا.....
۸۰	۲. مرجع صالح برای نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام.....
۸۳	۲-۱. تعیین مرجع صالح در سطح قوانین.....
۸۳	۲-۱-۱. صلاحیت رهبری و هیئت عالی نظارت.....
۸۳	۲-۱-۲. صلاحیت شورای نگهبان.....
۸۸	۲-۱-۳. نظرات موجود در خصوص نسبت میان صلاحیت رهبری و شورای نگهبان.....
۹۰	نگهبان.....

فهرست مطالب □ ۷

۹۳	۲-۱-۴. تبیین نظر مختار و آثار مترتب بر آن .....
۱۰۲	۲-۲. تعیین مرجع صالح در سطح مقررات و مراحل اجرایی .....
۱۰۳	۲-۲-۱. دیوان عدالت اداری .....
۱۰۳	الف) صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری .....
۱۱۰	ب) مستندات آراء دیوان عدالت اداری .....
۱۳۲	۲-۲-۲. استناد محاکم عام دادگستری به سیاست‌های کلی نظام .....
۱۳۵	جمع‌بندی .....
۱۳۹	<b>فصل سوم: کیفیت استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری ..</b>
۱۳۹	درآمد .....
۱۴۰	۱. نسبت‌سنجی قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام .....
۱۴۰	۱-۱. لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام .....
۱۴۰	۱-۲. امکان‌سنجی نسخ سیاست‌های کلی، قوانین و مقررات مغایر به وسیله
۱۴۶	سیاست‌های کلی .....
۱۴۶	۲. نسبت‌سنجی دیوان عدالت اداری و هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های
۱۵۵	کلی نظام .....
۱۵۹	۳. نظریه مختار در کیفیت استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری .....
۱۶۴	۴. رویه دیوان عدالت اداری در استناد به سیاست‌های کلی نظام .....
۱۶۵	۴-۱. آراء شعب دیوان عدالت اداری .....
۱۶۷	۴-۲. آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری .....
۱۷۷	۴-۳. آراء هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری .....
۱۸۵	جمع‌بندی .....
۱۸۷	نتیجه‌گیری .....
۱۹۵	منابع و مآخذ .....
۲۰۳	نمایه .....





«بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ»  
وَلَقَدْ آتَيْنَا دَاوُودَ وَسُلَيْمَانَ عِلْمًا وَقَالَا الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
فَضَّلَنَا عَلَى كَثِيرٍ مِّنْ عِبَادِهِ الْمُؤْمِنِينَ  
(قرآن کریم. سوره مبارکه النمل/ آیه شریفه ۱۵)

## سخن ناشر

رسالت و مأموریت دانشگاه امام صادق (علیه السلام) «تولید علوم انسانی اسلامی» و «تربیت نیروی درجه یک برای نظام» (که در راهبردهای ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله تعیین شده) است. اثرپذیری علوم انسانی از مبانی معرفتی و نقش معارف اسلامی در تحول علوم انسانی، دانشگاه را بر آن داشت که به طراحی نو و بازمهندسی نظام آموزشی و پژوهشی جهت پاسخگویی به نیازهای نوظهور انقلاب، نظام اسلامی، و تربیت اسلامی به عنوان یک اصل محوری برای تحقق مأموریت خویش بپردازد و بر این باور است که علم توأم با تزکیه نفس می تواند هویت جامعه را متأثر در مسیر تعالی و رشد قرار دهد.

از این حیث «تربیت» را می توان مقوله ای محوری یاد نمود که وظایف و کارویژه های دانشگاه، در چهارچوب آن معنا می یابد؛ زیرا که «علم» بدون «تزکیه» بیش از آنکه ابزاری در مسیر تعالی و اصلاح امور جامعه باشد، عاملی مشکل ساز خواهد بود که سازمان و هویت جامعه را متأثر و دگرگون می سازد.

از سوی دیگر «سیاست ها» تابع اصول و مبادی علمی هستند و نمی توان منکر این تجربه تاریخی شد که استواری و کارآمدی سیاست ها در گرو انجام پژوهش های علمی و بهره مندی از نتایج آنهاست. از این منظر پیشگامان عرصه علم و پژوهش، راهبران اصلی جریان های فکری و اجرایی به حساب می آیند و نمی توان آینده درخشانی را بدون توانایی های علمی - پژوهشی رقم زد و سخن از «مرجعیت علمی» در واقع

پاسخگویی به این نیاز بنیادین است.

**دانشگاه امام صادق (علیه السلام)** در واقع یک الگوی عملی برای تحقق ایده دانشگاه اسلامی در شرایط جهان معاصر است. الگویی که هم‌اکنون ثمرات نیکوی آن در فضای ملی و بین‌المللی قابل مشاهده است. طبعاً آنچه حاصل آمده محصول نیت خالصانه و جهاد علمی مستمر مجموعه بنیان‌گذاران و دانش‌آموختگان این نهاد است که امید می‌رود با اتکاء به تأییدات الهی و تلاش همه‌جانبه اساتید، دانشجویان و مدیران دانشگاه، بتواند به مرجعی تمام عیار در گستره جهانی تبدیل گردد.

**معاونت پژوهشی دانشگاه امام صادق (علیه السلام)** با توجه به شرایط، امکانات و نیازمندی جامعه در مقطع کنونی با طرحی جامع نسبت به معرفی دستاوردهای پژوهشی دانشگاه، ارزیابی سازمانی - کارکردی آن‌ها و بالاخره تحلیل شرایط آتی اقدام نموده که نتایج این پژوهش‌ها در قالب کتاب، گزارش، نشریات علمی و... تقدیم علاقه‌مندان می‌گردد. هدف از این اقدام - ضمن قدردانی از تلاش خالصانه تمام کسانی که با آرمان و اندیشه‌ای بزرگ و ادعایی اندک در این راه گام نهادند - درک کاستی‌ها و اصلاح آن‌ها است تا از این طریق زمینه پرورش نسل جوان و علاقه‌مند به طی این طریق نیز فراهم گردد؛ هدفی بزرگ که در نهایت مرجعیت **مکتب علمی امام صادق (علیه السلام)** را در گستره بین‌المللی به همراه خواهد داشت. (ان‌شاء‌الله)

ولله الحمد

معاونت پژوهش و فناوری دانشگاه

## مقدمه

پس از اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و اضافه شدن نهاد «سیاست‌های کلی نظام» به اصل ۱۱۰ قانون اساسی بحث‌های متعددی پیرامون جایگاه و ماهیت این نهاد بدیع صورت پذیرفت. اختلاف نظرها و مباحثات در فضای علمی پیرامون ماهیت و جایگاه این نهاد حقوقی همچنان جاری و ساری است، لیکن با گذشت زمان و موضع‌گیری عملی نهادهای اساسی نسبت به این سیاست‌ها، رویه‌ای نسبتاً روشن در این زمینه شکل گرفته است و بر این اساس تقریباً تردیدی در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله مراتب به عنوان هنجار فرودین قانون اساسی و هنجار فرازین قوانین عادی وجود ندارد. لیکن همچنان اقتضانات و آثار مترتب بر برداشت مذکور از این نهاد مهم و اثرگذار، مغفول است و تحلیل مسائل ناظر بر سیاست‌های کلی از این زاویه در زمره مسائل نوین حوزه حقوق عمومی می‌باشد.

با پذیرش شأن هنجاری سیاست‌های کلی نظام لزوم رعایت این سیاست‌ها برای همه دستگاه‌های حکومتی و آحاد مختلف مردم امری روشن و غیرقابل خدشه می‌باشد. به بیان دیگر همه موظف هستند سیاست‌های کلی نظام را رعایت کنند. تمام استدلال‌های موجود در باب لزوم رعایت قانون به معنی‌الاعم در جامعه در اینجا صادق خواهد بود، چرا که سیاست‌های کلی نظام در زمره هنجارهای لازم‌الایتناع در نظام حقوقی ایران می‌باشد، چه اینکه بر اساس رویکرد مقبول، شأن سیاست‌های کلی نظام از قوانین عادی هم بالاتر است. از جمله اقتضاناتی که بر این برداشت بار خواهد شد، لزوم نظارت بر اجرای این سیاست‌ها می‌باشد، زیرا تضمین اجرای هر هنجاری،

نظارت بر آن و تعیین ضمانت اجرا برای آن می‌باشد. بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز با تصریح بر لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها به این مهم اشاره نموده است. نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در هنگام بررسی و تصویب، مؤید این نظر خواهد بود که واضعان این نهاد حقوقی جدید، لزوم نظارت بر اجرای سیاست‌ها را امری مسلّم و قطعی در نظر گرفته‌اند. البته برخی از نویسندگان با تحلیل‌های گوناگون، نظارت‌پذیری اجرای این سیاست‌ها را زیر سؤال برده‌اند، لیکن به نظر می‌رسد این نظرات صراحتاً با بند ۲ اصل ۱۱۰ در تعارض است، چنانکه با این تقریر اساساً حکمت قانون‌گذار زیر سؤال رفته و قانون اساسی امر محالی را مطالبه نموده است و لازمه پذیرش چنین تقریری زیر پا گذاشتن اصول متعدد حقوقی است. اگر مقصود این دسته از نویسندگان رویکردی انتقادی به قانون‌گذار اساسی کشور است در جای خود محترم، قابل فهم و قابل بررسی است، اما نظریه عدم امکان نظارت در وضعیت کنونی فاقد وجهت لازم است.

در مورد ماهیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام بحث‌های متعددی صورت پذیرفته است. برخی از حقوق‌دانان این نظارت را صرفاً از نوع نظارت سیاسی می‌دانند و ابزارهایی چون طرح سؤال، استیضاح و... را برای تحقق آن کافی دانسته‌اند. مع‌ذلک به نظر می‌رسد نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام همه اشکال مختلف نظارت را دربرمی‌گیرد و تجربه نیز ثابت کرده است که ابزارهای نظارت سیاسی برای تحقق کامل سیاست‌های کلی نظام مکفی نیستند. بر این اساس باید همه انواع مختلف نظارت‌های قانونی موجود در نظام حقوقی ایران با رعایت ملاحظات مربوط به سیاست‌های کلی نظام از جمله کلی بودن، عام بودن و... جهت تحقق کامل این سیاست‌ها به کار بسته شود. از این رو باید سازوکاری روشن، مؤثر و عاری از موازی‌کاری جهت نظارت بر اشکال مختلف حوزه‌های تقنین و اجرا وجود داشته باشد. مع‌الأسف پس از گذشت سه دهه از تأسیس این نهاد حقوقی مهم، پیش‌برنده و غایت‌محور هنوز سازوکار نظارت بر اجرای سیاست‌ها در قوانین و مقررات موضوعه به صورت دقیق تبیین نشده است و در مورد کیفیت این نظارت اختلاف نظر وجود دارد.

بدون تردید نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، همکاری و تلاش مجدانه همه ارکان و قوای حکومتی را می‌طلبد. از آنجا که همه نهادهای مذکور مخاطب

سیاست‌ها هستند گستره نظارت بر اجرای این سیاست‌ها نیز وسیع خواهد بود که از عهده یک یا دو نهاد خاص خارج است، البته در این میان نقش محوری و تعیین‌کننده هیئت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که از سوی رهبری جهت نظارت بر اجرای سیاست‌ها مسئولیت یافته است - حائز اهمیت می‌باشد، لیکن این نظارت نمی‌تواند به معنای نفی نقش مؤثر سایر مراجع نظارتی باشد. در حال حاضر و از منظر رویه عملی، این هیئت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت داشته و بخش‌هایی از مصوبات مجلس را که بر خلاف سیاست‌های کلی نظام تشخیص دهد، جهت اصلاح از طریق شورای نگهبان به مجلس بازمی‌گرداند. البته هنوز سازوکار دقیق این فرایند در مقررات موجود به خوبی تبیین نشده است و همچنان بر اساس مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (اصلاحی سال ۱۳۹۲) عمل می‌شود. لیکن در مورد نظارت بر سایر سطوح از حوزه تقنین اعم از مقررات و... و البته حوزه اجرا همچنان کیفیت نظارت مبهم می‌باشد.

یکی از انواع نظارت، نظارت قضائی است. منظور از نظارت قضائی نظارتی است که از سوی قوه قضائیه اعمال می‌گردد. دیوان عدالت اداری به عنوان یکی از نهادهای نظارت قضائی بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس گردیده است و به عنوان مرجع تظلم‌خواهی عمومی و مردمی نقش آفرینی می‌نماید. جایگاه و حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در حوزه‌های مختلف بر اساس قوانین مربوطه و آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری روشن شده است. حدود صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری در هر دو حوزه مقررات و اقدامات می‌باشد. تبصره دو ماده یک مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز به شمول سیاست‌های کلی بر مقررات تصریح دارد و حتی مراحل اجرایی را نیز مشمول این نظارت می‌نماید. از آنجایی که در نظام حقوقی ایران نظارت بر مقررات دولتی و اقدامات مأموران دولتی به صورت پسینی، از نوع نظارت قضائی و از طریق دیوان عدالت اداری صورت می‌پذیرد، باید جایگاه دیوان عدالت اداری در راستای نظارت بر این مقررات بر اساس سیاست‌های کلی نظام به صورت دقیق تبیین گردد و سپس حدود و ثغور صلاحیت و سازوکار این نظارت روشن شود. لذا در یک بیان منسجم می‌توان این‌گونه اظهار نمود که همچنان جایگاه دیوان عدالت اداری در راستای نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه مقررات و

مراحل اجرایی مبهم است و هنوز در نظام حقوقی ایران پاسخی روشن برای این مسئله ارائه نشده است.

سیاست‌های کلی نظام چهارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور را در قانون‌گذاری، برنامه‌ریزی، تخصیص منابع، روابط خارجی و به طور خلاصه در همه عرصه‌های حکومتی مشخص می‌کند و حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است. مقام رهبری نیز از سیاست‌های کلی نظام با عناوینی همچون هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، منضبط‌کننده قوانین کشور و مانع ایجاد بی‌رویی در رفتار یاد کرده‌اند و برای آن شاخصه‌هایی همچون شفافیت، صراحت و واقع‌بینی را به شکلی که زمینه اجرای جدی آنها برای مجریان فراهم گردد و درجه تحقق آن قابل اندازه‌گیری و ارزیابی باشد برشمرده‌اند. اهمیت نظارتی دقیق، صحیح و همه‌جانبه بر این سیاست‌های مهم و اثرگذار بر اهل تحقیق پوشیده نیست. در حال حاضر نظارت بر مقررات دولتی از حیث عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام از امور مغفولی است که در مقام عمل باعث بروز اشکالاتی شده است. استفاده از ظرفیت بالقوه دیوان عدالت اداری در این زمینه سبب رشد و ارتقاء نظام حقوقی خواهد شد و موجبات یکدستی هنجارهای موجود در نظام حقوقی را فراهم خواهد نمود. پژوهش حاضر مبتنی بر بررسی دقیق نقش دیوان عدالت اداری، جایگاه این نهاد اثرگذار را در راستای تحقق این نظارت تبیین خواهد نمود و از این جهت می‌توان گفت پاسخ به یکی از مسائل مهم و جاری در نظام حقوقی، رسالت اصلی این پژوهش خواهد بود.

در باب سیاست‌های کلی نظام آثار متعددی به زیور طبع آراسته شده است. اغلب پژوهش‌های سابق به مفهوم، ماهیت و جایگاه سیاست‌ها پرداخته‌اند و پژوهش‌های مؤخر در باب لزوم نظارت در این زمینه سخن رانده‌اند و گاهی وارد مصادیق شده‌اند. شاید بتوان گفت هنوز منبع کاملی در خصوص نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی که به همه وجوه و شئون مختلف نظارت بر این سیاست‌ها پرداخته باشد، منتشر نشده است. به نظر می‌رسد موضوع نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی هنوز به قدری جوان است که سال‌ها زمان خواهد برد تا در مبانی و سازوکارها، الگویی جامع در نظام حقوقی کشور ارائه شود. بدون شک اثر حاضر بی‌نیاز از بهره‌مندی از تجارب

پژوهش‌های پیشین نیست، لذا سعی شده تا از تمامی منابع موجود در این زمینه در خلال نوشتار بهره‌برداری شود. از آثار ذیل می‌توان به عنوان نزدیک‌ترین پژوهش‌های موجود به عنوان این نوشتار یاد کرد:

۱- فرخ، سمیه. «امکان‌سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه قم، ۱۳۹۷.

۲- شیرزاد، امید. «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، ۱۶۹-۱۸۳.

۳- حاجی‌علی‌خمسه، مرتضی. «الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، ۱۳۹۷.

۴- گودرزی، احمد. «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴.

۵- براهوتی، حسین. «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵.

در بین منابع مذکور، موارد یک و دو به عنوان پژوهش حاضر نزدیک‌تر هستند، لیکن نگارنده محترم پایان‌نامه شماره یک، قائل به عدم امکان ورود دیوان به موضوع نظارت بر اجرای سیاست‌هاست. ایشان ضمن اشاره به چند رأی از دیوان عدالت اداری که مستند به سیاست‌های کلی صادر شده‌اند، عملکرد دیوان را مورد انتقاد قرار داده است. نگارنده محترم مقاله شماره دو نیز امکان ورود دیوان به این موضوع را نظریه‌ای مردود معرفی می‌نماید و البته مبتنی بر مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دیوان را صالح در رویه‌آفرینی در این زمینه دانسته است. ورود سایر آثار مذکور به موضوع دیوان عدالت اداری نیز محدود و در حد چند صفحه می‌باشد و برخی از این آثار نیز رویکردی متفاوت از رویکرد این پژوهش را در پیش گرفته‌اند. می‌توان گفت در هیچ‌یک از این پژوهش‌ها الگویی کارکردگرا در رابطه با

نظارت قضائی و مشخصاً نظارت دیوان عدالت اداری بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه نشده است.

همچنین در این زمینه دو نشست علمی برگزار شده است که گزارش این نشست‌ها به صورت مکتوب ارائه شده است:

۱- پژوهشگاه قوه قضائیه، استناد به سیاست‌های کلی نظام در آراء دیوان عدالت اداری، ۱۳۹۵.

۲- معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری، استناد به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در آراء مراجع قضائی، ۱۳۹۱.

اگرچه در این نشست‌ها نکات خوبی مطرح شده است، لیکن اولاً. به جهت اقتضانات موجود در نشست‌های علمی، جمع‌بندی روشنی در این زمینه ارائه نشده است؛ ثانیاً. نظریه غالب در این نشست‌ها با فرضیه پژوهش حاضر متفاوت است؛ ثالثاً. در این نشست‌ها فرصت پرداخت به مبانی موضوع مهیا نبوده است و از این حیث گزارش‌های موجود جامع نیستند و رابعاً. این نشست‌ها متعرض موضوع کیفیت استناد به سیاست‌ها در دیوان عدالت اداری نبوده‌اند و صرفاً امکان و یا عدم امکان استناد به این سیاست‌ها را به صورت کاملاً اجمالی مورد بررسی قرار داده‌اند.

آنچه در پژوهش حاضر ارائه شده است، بررسی یکی از مسائل ناظر بر نظارت سیاست‌های کلی نظام توسط یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی یعنی دیوان عدالت اداری است. در این پژوهش اگرچه از ادبیات موجود در خصوص مفهوم، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، بهره‌برداری شده است اما در همین موضوع هم تلاش شده تا نوآوری‌هایی ارائه شود که بتواند در نظام حقوقی کشور مؤثر افتد و البته زمینه‌ساز ارائه تحلیل مختار شود. همه تلاش این پژوهش بر این بوده است که پاسخ به سؤال اصلی را از دل مبانی موجود در نظام حقوقی ایران بیرون بکشد و تبیین حقوقی نسبتاً نظام‌مندی در این حوزه باشد. به بیان دیگر این نوشتار در صدد است تا به این سؤال اصلی پاسخ دهد که آیا امکان استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری وجود دارد؟ طبعاً برای ارائه پاسخ جامع به این سؤال ضروری است به سؤالات جزئی‌تر دیگری نیز پاسخ داده شود، از جمله اینکه مبنای حقوقی امکان استناد به سیاست‌های کلی نظام توسط دیوان عدالت اداری چیست؟ آیا دیوان عدالت اداری



صلاحیت استناد به سیاست‌های کلی نظام را داراست؟ کیفیت استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری چگونه است؟

پژوهش حاضر روشی توصیفی - تحلیلی دارد و روش جمع‌آوری اطلاعات تلفیقی از روش کتابخانه‌ای و روش میدانی بوده است. طبعاً همه مواردی که به نقل وضعیت موجود نظام حقوقی در خصوص سیاست‌های کلی و دیوان عدالت اداری پرداخته شده، مشمول وجه توصیفی است و در مواردی که تلاش شده مبتنی بر اصول حقوقی استدلال شود، وجه تحلیلی را پررنگ می‌کند. ابتدا تمامی منابع موجود در این زمینه احصاء شده و سپس با تدقیق در همه منابع با رویکردی واحد به بررسی نقش دیوان عدالت اداری در این زمینه پرداخته شده است. جهت استفاده همه‌جانبه از ادبیات موجود و غیرمکتوب از روش مصاحبه با نخبگان، اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعضاء شورای نگهبان و قضات دیوان عدالت اداری نیز استفاده شده است.

یکی از ملزومات تدوین نوشتار حاضر مراجعه به آراء دیوان عدالت اداری جهت تبیین رویه موجود می‌باشد. این آراء از طریق جست‌وجو در سامانه آراء دیوان عدالت اداری، سامانه پژوهشکده شورای نگهبان و سامانه داده‌آراء وابسته به پژوهشگاه قوه قضائیه جمع‌آوری شده است. در وضعیت فعلی دادگاه‌ها و دستگاه قضائی کشور، مع‌الأسف دسترسی به آراء از امور دشوار و سختی است که گاهی در مسیر فرایندهای تحقیقاتی و پژوهشی باعث بروز اختلال می‌گردد. البته در این زمینه اقدامات قابل تقدیری صورت پذیرفته است، لیکن عدم وجود سامانه هوشمند و جامع آراء موانع و مشکلاتی را ایجاد نموده است. لذا صرفاً نتیجه فحوص قابل توجهی که در این زمینه و با توجه به نکات فوق انجام شده است، در این پژوهش ارائه می‌گردد. سامانه دیوان عدالت اداری در نتیجه جست‌وجوی عبارت «سیاست‌های کلی نظام» نتایج بسیار زیادی را به نمایش می‌گذارد که این آراء با غربال اولیه مورد بررسی قرار گرفته‌اند و نهایتاً آرائی که در متن رأی نهایی یکی از بندهای سیاست‌های کلی نظام مستند واقع شده است، جمع‌آوری شده است.

ساختار پژوهش مبتنی بر سؤال اصلی پژوهش در سه فصل تبویب شده است. در تمامی فصول سعی شده تا از ایجاز مخمل و اطناب ممل خودداری شود. لذا از پرداختن تفصیلی به موضوعاتی که نتایج آن روشن بوده است و یا پاسخ به آنها اثری در

راستای پاسخ به سؤال اصلی پژوهش نداشته است، اجتناب شده و خواننده محترم جهت مطالعه بیشتر به آثار غنی موجود در این زمینه ارجاع شده است. البته جهت روشن نمودن موضع پژوهش نسبت به موضوعات مبنایی در زمینه‌های مختلف نکاتی ذکر شده است و در حدی که جهت راهگشایی مسیر پژوهش ضروری بوده، اشاره‌ای اجمالی به این موضوعات شده است. عدم پرداختن به برخی مطالب مقدماتی ممکن است موجب ایجاد ابهام در ذهن خواننده محترم شود. در واقع وقتی سخن از سیاست‌های کلی نظام و دیوان عدالت اداری به میان می‌آید ابتدا باید تبیین شود منظور از سیاست‌های کلی چیست و دیوان عدالت اداری چه جایگاهی دارد. البته تلاش بر این بوده است که حتی الامکان این مطالب به قدر حاجت مطرح شوند.

در فصل اول پژوهش ضمن بررسی مفهوم، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران، سعی شده است تا از ابتدای مباحث، آثار و نتایج محمول بر رویکردهای مختلف تبیین شود تا ابعاد مختلف اختیار این نظریات به عنوان نظر مختار روشن شود. تمهید ملزومات ارائه تحلیل مختار در مطالب فصول بعدی در این فصل صورت پذیرفته است. در واقع در ادامه پژوهش تمامی نظرات و رویکردهای موجود مبتنی بر مطالب مطرح شده در فصل اول تحلیل شده‌اند. بررسی مبنای، سابقه و کیفیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام آخرین مبحث فصل اول خواهد بود.

در فصل دوم و در مقام ترسیم حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری، باید ابتدا صلاحیت ماهوی دیوان عدالت اداری در این زمینه مورد بررسی قرار می‌گرفت، لذا مبحث اول این فصل به تحلیل گستره صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام اختصاص داده شده است تا روشن شود گستره و قلمرو الزام سیاست‌های کلی چه سطوحی را دربرمی‌گیرد و سپس متناظر با این سطوح مرجع صالح در امر نظارت مشخص شده است. در ادامه این فصل ضمن بیان صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری و مستندات آراء دیوان، ادله مقبول و غیرمقبول در امکان و یا عدم امکان استناد به سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گرفته تا مبتنی بر ادله مقبول حدود صلاحیت دیوان در این زمینه روشن شود. لذا می‌توان گفت در این فصل تلاش شده تا به صورت گام به گام صلاحیت دیوان عدالت اداری در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار گیرد.

در فصل سوم نیز پس از تبیین جزئیات نسبت حقوقی موجود میان سیاست‌های کلی نظام و قوانین و مقررات، الگویی در باب کیفیت استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری ارائه شده است. همچنین در این فصل نسبت میان مراجع مختلف نظارتی در خصوص نظارت بر سیاست‌های کلی نظام تبیین شده است. به بیان دیگر نسبت میان مراجعی مانند هیئت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام و دیوان عدالت اداری در این فصل مورد بررسی قرار گرفته است. بررسی رویه دیوان عدالت اداری در این زمینه موضوع پایانی این فصل خواهد بود.



## فصل اول:

### مبانی و کلیات

#### درآمد

در مقام پاسخ به هر سؤالی در حوزه علوم انسانی، ابتدا باید مبانی حاکم بر پاسخ مذکور تبیین شود تا موضوع روشن شود و ابهام‌ها به حداقل ممکن برسد. چه بسا پاسخ‌های مختلف و متعارضی که برای سؤال واحدی ارائه می‌شود، ریشه در اختلافات مبنايي داشته باشد. از طرفی همواره تبیین مفهوم و ماهیت یک نهاد حقوقی لازمه پاسخ به سؤالاتی است که در مورد آن نهاد حقوقی شکل می‌گیرد. نهاد سیاست‌های کلی نظام نیز از این قاعده مستثنی نیست. لذا گام نخست در پاسخ به سؤالات پیرامونی نهاد سیاست‌های کلی نظام، تبیین این موضوع خواهد بود که اساساً مفهوم و ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست؟ در این مورد دیدگاه‌های گوناگونی در نظام حقوقی ایران وجود دارد. پذیرش آثار ناشی از هر یک از این دیدگاه‌ها به تبع پذیرش هر یک از نظرات موجود امری ناگزیر خواهد بود. لذا در این فصل سعی خواهد شد، ضمن بیان رویکردهای مختلف نسبت به نهاد حقوقی «سیاست‌های کلی نظام»، نقاط قوت و ضعف هر یک از نظریات موجود بررسی شود و در نهایت نظریه مطلوب در این زمینه اختیار می‌شود. لازم به یادآوری است، مقدماتی که در این فصل ارائه می‌شود، مبنای نظری مباحث بعدی خواهد بود و در تشریح و بررسی تمامی

مسائل آتی مورد استفاده خواهد بود. در این فصل ابتدا به مفهوم سیاست‌های کلی اشاره خواهد شد و سپس ماهیت این سیاست‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد تا به تبع آن جایگاه این نهاد حقوقی تبیین شود و در نهایت اشاره‌ای به نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی می‌شود.

### ۱. مفهوم سیاست‌های کلی نظام

نظری اجمالی به آثار موجود در مورد سیاست‌های کلی نظام مبین اختلاف موجود در این زمینه می‌باشد. آثار موجود در تلاش بوده‌اند تا با تبیین ویژگی‌های سیاست‌های کلی نظام از نظرگاه تحلیل حقوقی، مفهومی روشن و قابل فهم از این نهاد ارائه دهند. به نظر می‌رسد علت اصلی بروز اختلاف، میزان تکیه هر یک از محققین محترم بر ویژگی‌های مختلف سیاست‌های کلی نظام بوده است.

#### ۱-۱. مفهوم لغوی و اصطلاحی سیاست

مراجعه به کتب لغت‌نامه برای دستیابی به مفهوم لغوی سیاست نتایج متعددی در پی دارد. مجموعه این منابع شاید تا ۳۰ معنا برای این واژه ذکر نموده‌اند. دهخدا در لغت‌نامه خود معانی مختلفی همچون پاس داشتن ملک، نگاه داشتن، حفاظت، نگهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، رعیت‌داری کردن، حکومت، ریاست، مصلحت، تدبیر و دوران‌اندیشی را ذکر کرده است (دهخدا، ۱۳۸۵، ج ۲: ۱۷۳۵). در فرهنگ فارسی معین نیز معانی مختلفی مانند حکومت کردن، حکومت، داوری و تنبیه برای واژه سیاست ذکر شده است (معین، ۱۳۸۵، ج ۲: ۱۹۶۶). اداره و مراقبت امور داخلی و خارجی کشور، درایت، باهوشی، خردمندی، حسابگری منفعت‌جویانه، برنامه کار یا شیوه عمل، عقوبت و مجازات از جمله معانی است که در فرهنگ عمید برای واژه سیاست بیان شده است (عمید، ۱۳۸۹، ج ۱: ۶۷۶-۶۷۷).

از واژه سیاست و سیاست‌گذاری در اصطلاح نیز تعاریف مختلفی وجود دارد. تعریف مصطلح این واژه بر اساس رویکردهای علوم مختلف، متفاوت می‌باشد. تعریف این واژه یکی از موضوعات مهم کتب حوزه علوم سیاسی بوده است و تعاریفی همچون «هر گونه راهبرد و روش و مشی برای اداره یا به‌کرد هر امری از امور»

(آشوری، ۱۳۸۷: ۲۱۲)؛ «أخذ تصمیم و اجرای آن برای کل جامعه» (بشیری، ۱۳۹۵: ۲۹) در این حوزه وجود دارد. برخی دیگر سیاست را «هر نوع طرح و برنامه و راهکار متخذ توسط یک حکومت، حزب سیاسی، سازمان و مواردی از این قبیل که به نحوی در تصمیم‌سازی و اجرای آن تأثیر دارد» تعریف نموده‌اند (کاظمی، ۱۳۸۲: ۱۶). برخی نیز سیاست‌گذاری را «مطالعه دولت در عمل» می‌دانند (وحید، ۱۳۸۳: ۷). در منابع حقوقی از اصطلاح سیاست با تعاریفی مانند «اصول اداره کشور در شئون مختلف آن» یاد شده است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۷: ۳۷۱). شاید تعاریفی که از منظر حقوق عمومی تناسب بیشتری با واژه سیاست دارد تعاریف عامی مانند تعاریف مقابل می‌باشد: «ایجاد، حفظ و اصلاح قواعد عامی که مردم طبق آن زندگی می‌کنند» (هیوود، ۱۳۸۹: ۴۹)؛ «تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین می‌شود» (هاشمی، ۱۳۹۶، ج ۲: ۶۹). مرحوم آیت‌الله عمید زنجانی نیز از منظر اسلامی تعریف «مدیریت و رهبری جامعه در جهت مصالح مادی و معنوی» را ارائه نموده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۹، ج ۲: ۱۴۸). فرهنگستان زبان و ادب فارسی نیز در راستای تعریف واژه policy تعریف «مسیری که حکومت یا دولت یا حزب برای تحقق اهداف خود تعیین و طی می‌کند»<sup>۱</sup> را بیان نموده است.

از منظر برخی از حقوق‌دانان معنای مستفاد از سیاست‌های کلی نظام به معنای تدبیر، مصلحت‌اندیشی و دوراندیشی نزدیک‌تر است (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۱۶؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۳؛ انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۳ و رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶: ۲۶). برخی از حقوق‌دانان نیز این برداشت را مورد انتقاد قرار داده‌اند و با بیان اینکه تدبیر، مصلحت و دوراندیشی وصف مفاد سیاست‌های کلی نظام است و نه وصف خود آن، توجه به مسائل و امور مرتبط با مسائل کلان کشور در شئون مختلف و در یک بیان منسجم اتخاذ تصمیم در خصوص امور مرتبط با مسائل کلان کشور را نزدیک‌ترین معنا به سیاست‌های کلی دانسته‌اند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۶۴). دیدگاه اخیرالذکر اگرچه صراحتاً به هیچ یک از واژه‌های پیش‌گفته اشاره نکرده است، لیکن

احتمالاً معانی همچون اداره کردن امور مملکت و اداره امور داخلی و خارجی را مدنظر داشته است. لذا به نظر می‌رسد از جهت تعریف لغوی رویکرد مذکور به مفهوم سیاست‌های کلی نظام نزدیک‌تر است. مع الوصف در میان تعاریف اصطلاحی موجود ترجمه فرهنگستان زبان و ادب فارسی از واژه policy نزدیک‌ترین تعریف به مفهوم سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. مبتنی بر این تعریف، اگر اهداف نظام جمهوری اسلامی همان اهداف مذکور در قانون اساسی در نظر گرفته شود، سیاست‌های کلی نظام ترسیم‌کننده مسیری روشن جهت نیل به این اهداف خواهند بود.

از جمله نکاتی که ذکر آن در این قسمت ضروری به نظر می‌رسد، توجه به این موضوع است که بررسی لغوی و واژه‌شناختی واژه سیاست نقش محوری و تعیین‌کننده در شناخت مفهوم سیاست‌های کلی نظام ندارد. اساساً در سیر ایجاد و تأسیس یک مفهوم و نهاد حقوقی جدید ابتدا مفهوم مورد نظر و ابعاد گوناگون آن در نظر گرفته می‌شود و سپس برای مفهوم ذهنی ایجاد شده عنوانی انتخاب می‌گردد. لذا توجه به معنای لغوی واژه سیاست نمی‌تواند به تنهایی مبین مفهوم مورد اراده واضعان آن باشد، بلکه توجه به معنای لغوی یکی از راه‌های کشف مراد و معنای مدنظر مقنن اساسی خواهد بود. توضیح بیشتر اینکه برای شناخت ماهیت و ابعاد مختلف سیاست‌های کلی نظام باید به شناختی جامع از اراده قانون‌گذار اساسی رسید که برای نیل به این مقصود طرق متعددی وجود دارد. از این‌رو باید با بهره‌جستن از تمامی طرق موجود، در جهت کشف دقیق اراده مقنن اساسی تلاش نمود. لازم به ذکر است که حتی در فرض دقت نظر مقنن اساسی در انتخاب واژه برای مفهوم مدنظر از سیاست‌های کلی نظام کمتر مثالی را می‌توان یافت که یک واژه بتواند تمامی زوایای یک مفهوم ذهنی را تحت پوشش خود قرار دهد و در اغلب موارد واژه انتخاب‌شده یک یا نهایتاً چند وجه خاص یا برجسته از مفهوم اراده شده را دربرمی‌گیرد که اصطلاحاً از این وجوه با عنوان «وجه تسمیه» یاد می‌شود. در واقع هدف از بررسی لغوی واژه سیاست باید نقد و ارزیابی عملکرد قانون‌گذار اساسی در انتخاب واژه مناسب و رسا جهت انتقال معنای موردنظرش باشد (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۵).

در این زمینه برخی از محققین با تمسک به معنای واژه policy و مشابه‌سازی مفهومی، به نتایجی در مورد سیاست‌های کلی رسیده‌اند که به نظر می‌رسد با مفهوم و



کارکردهای سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران تفاوت‌های روشنی دارد. این دسته از حقوق‌دانان، با همین استدلال رویکرد موجود در نظام حقوقی ایران را مورد انتقاد قرار داده‌اند و شأن‌هنجاری سیاست‌ها را محل مناقشه دانسته‌اند (پژوهشگاه قوه قضائیه، ۱۳۹۵: ۵۹). به نظر می‌رسد استفاده انحصاری از معنای لغوی سیاست و عدم توجه به مقصود واضعان نهاد سیاست‌های کلی نظام، بدون توجه به ابعاد مختلف این موضوع در نظام حقوقی ایران مقبول نخواهد بود.

### ۲-۱. تعاریف حقوقی از سیاست‌های کلی نظام

در این قسمت ضمن ارائه تعاریف موجود در دکترین حقوق عمومی از سیاست‌های کلی نظام، نقاط ضعف و قوت هر یک از تعاریف بررسی خواهد شد. ضمناً در این قسمت، رویکرد پیش‌گفته در مورد استفاده از معنای لغوی واژه سیاست پی‌جویی خواهد شد تا زمینه‌های لازم جهت اختیار تعریف مطلوب فراهم آید. مراجعه به آثار حقوق‌دانانی که در باب سیاست‌های کلی نظام سخن رانده‌اند، نشان خواهد داد که در بسیاری از این آثار تعریف مشخص و روشنی از سیاست‌ها وجود ندارد. برخی صرفاً به بیان خصائص و ویژگی‌های نهاد سیاست‌های کلی نظام اکتفاء نموده‌اند و برخی به تعاریف موجود در سایر علوم مانند علوم سیاسی و مدیریت تمسک جسته‌اند. حال آنکه شناخت دقیق نهاد سیاست‌های کلی نظام و ارائه تعریفی جامع و مانع از منظر حقوق عمومی، سنگ‌نشانی راهگشا در مسیر پاسخ به سؤالات پیرامون این نهاد حقوقی خواهد بود.

برخی، از سیاست‌های کلی نظام در عالم حقوق این‌طور تعبیر نموده‌اند که «آن دسته از سیاست‌ها یا خط‌مشی‌هایی است که ناظر به جهت‌گیری‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گوناگون باشد» (غلامی و بهادری، ۱۳۹۲: ۵۵). اما این تعریف اولاً مانع نیست، چرا که سیاست‌ها و جهت‌گیری‌های متعددی وجود دارند که تمامی آنها در مجموعه سیاست‌های کلی ذکر نمی‌گردد. ثانیاً این تعریف معرّف بسیاری از ویژگی‌های سیاست‌های کلی از جمله عمومیت سیاست‌ها و... نیست؛ ثالثاً. این تعریف بیشتر مبتنی بر وجه سیاسی نهاد سیاست‌های کلی نظام بنا شده و کمتر وجه حقوقی آن را در نظر گرفته است.

تعریف دیگری که از سیاست‌های کلی نظام ارائه شده است «روش‌ها و تدابیر دوراندیشانه و فراگیر ولایت فقیه برای هدایت و اداره امور نظام جمهوری اسلامی ایران» می‌باشد (گودرزی، ۱۳۹۴: ۹). این تعریف نیز اشکالات پیش‌گفته را به همراه دارد. اولاً، تدابیر و روش‌های ولایت فقیه برای هدایت و اداره امور نظام اسلامی محدود به سیاست‌های کلی نظام نیست و اتفاقاً اغلب روش‌ها و تدابیر اموری غیر از سیاست‌ها هستند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۱)؛ ثانیاً، ویژگی‌های مدنظر از سیاست‌های کلی نظام را دربر ندارد؛ ثالثاً، وجه حقوقی در این تعریف مغفول واقع شده است و نشانه‌ای از رویکرد حقوق عمومی در آن یافت نمی‌شود.

توجه به سیاست‌های کلی به مثابه «مجموعه‌ای هماهنگ از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص» تعریف دیگری است که در این حوزه وجود دارد (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵). این تعریف نیز از وجه حقوقی لازم بهره‌ای ندارد. ضمن اینکه دوره‌ای بودن سیاست‌ها خصیصه دائمی و همیشگی سیاست‌ها نیست. ممکن است برخی سیاست‌ها برای همه ادوار کارا و لازم‌الرعایه باشند. لذا قید دوره‌ای بودن در تعریف سیاست‌ها چندان صواب به نظر نمی‌رسد. برای مثال یکی از سیاست‌های کلی که در شورای بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ به عنوان اجلی مصداق سیاست کلی نظام توسط یکی از اعضاء این مجلس بیان شده است، سیاست کلی «نه شرقی، نه غربی» است که مشخص است، محدود به دوره خاصی نیست.

اما تعریفی که وجه حقوقی و سلسله مراتب نظام حقوقی در آن بیشتر لحاظ شده است این تعریف است: «سیاست‌های کلی مجموعه اصول و مقرراتی هستند که به لحاظ ترتیب پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات عادی، راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی می‌باشند و طبعاً در طول سلسله مراتب قانون‌گذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند» (طاهری، ۱۳۹۵: ۱۹۰). این تعریف می‌تواند از منظر حقوق عمومی تعریف بهتری ارزیابی گردد. البته در این تعریف هم به وجه لازم‌الاتباع بودن سیاست‌ها به صورت غیر مستقیم اشاره رفته است و به نظر می‌رسد لازم‌الاجرا و لازم‌الاتباع بودن سیاست‌ها رکنی اساسی در شناخت این نهاد قانونی است که باید در تعریف آن لحاظ

شود. ضمناً به نظر می‌رسد، ذکر استناد قانونی تأسیس سیاست‌های کلی نظام و مسئول تعیین سیاست‌ها به عنوان یکی از خصائص اصلی نهاد مذکور در تعریف آن اقرب به صواب است.

آخرین تعریفی که تا زمان نگارش این سطور از سیاست‌های کلی ارائه شده است تعریفی است نسبتاً جامع و مانع که معرف خصائص اصلی و وجوه مختلف سیاست‌های کلی نظام است. این تعریف از سیاست‌های کلی نظام این‌گونه یاد می‌کند: «هنجاری است حقوقی که بر اساس سازوکار مذکور در بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی حیات می‌یابد و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) در بخش‌های گوناگون است که بر اساس مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور، مجموعه‌ای راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی را تشکیل می‌دهد» (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۵). این تعریف وجه لازم‌الاجتناب بودن سیاست‌ها را با واژه هنجار حقوقی پوشش داده است، به خصائص اصلی سیاست‌ها از جمله وجه کلی بودن، توجه به بند یک اصل ۱۱۰، توجه به مقتضیات زمان و شرایط کشور، راهبردی بودن و... توجه نموده است و به نظر تعریفی مناسب می‌باشد. البته به نظر می‌رسد این تعریف می‌تواند با تبیین جایگاه سیاست‌های کلی در سلسله مراتب نظام حقوقی کشور تکمیل گردد. ضمناً استفاده از واژه سازوکار در این تعریف شاید محل اشکال واقع شود. بند یک اصل ۱۱۰ مبین سازوکار ویژه‌ای نیست و صرفاً نقش مشورتی مجمع را به رسمیت شناخته است. ممکن است استفاده از واژه سازوکار، شبهه نقش مستقل مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعیین سیاست‌های کلی را تقویت نماید.

با لحاظ نکات مذکور و در راستای تعریف به علل اربعه می‌توان سیاست‌های کلی نظام را چنین تعریف نمود:

«سیاست‌های کلی نظام (به عنوان یک تأسیس خاص در نظام حقوقی ایران) هنجاری حقوقی است که بر اساس بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی حیات یافته و توسط مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام ابلاغ می‌شود و برای آن جایگاهی فی‌مابین قانون اساسی و قوانین عادی در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در نظر گرفته شده است. مفاد این سیاست‌ها شامل جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام

جمهوری اسلامی (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) مبتنی بر مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور می‌باشد و مجموعه‌ای راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی محسوب می‌شود».

### ۱-۳. تعریف قانونی از سیاست‌های کلی نظام

نخستین تعریف قانونی از سیاست‌های کلی نظام که در این قسمت باید مورد اشاره واقع شود، تعریف تبصره ماده یک مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ است که تعریفی شکلی و ناظر به نهاد تعیین‌کننده سیاست‌ها می‌باشد. این تبصره اشعار می‌دارد «سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام رهبری به موجب بند یک از اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین می‌شود». اگرچه این تعریف به عنوان تعریفی قانونی از نهاد سیاست‌های کلی در جای خود محترم و قابل اتکاء است، اما در مقام نقد علمی لاجرم باید به این نکته اشاره کرد که این تعریف حتی در مقام تعریف شکلی از نهاد سیاست‌های کلی نظام نیز ناقص عمل کرده است و تعریف روشنی به دست نمی‌دهد. به نظر می‌رسد، رسالت یک مصوبه قانونی اینچنینی که در حوزه حقوق عمومی و در تنگناهای نظری راهگشایی خواهد نمود، ارائه تعریفی جامع از مفهوم، ماهیت و جایگاه سیاست‌هاست. در این تعریف باید ابعاد شکلی و ابعاد ماهوی هم‌زمان ملحوظ واقع می‌شد.

بیان قانونی دیگر، مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ است که در آن تعریفی از سیاست‌ها ارائه نموده است. البته تعریف مذکور در مصوبه مجمع نیز وجوه حقوق عمومی را کمتر مدنظر قرار داده است، لیکن از جهت اینکه متن رسمی و قانونی محسوب می‌شود، در اینجا به آن اشاره می‌شود.

«این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود. سیاست‌های کلی فرابخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را دربرمی‌گیرد و برای

وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی است و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌شود. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد» (رضایی، ۱۳۹۴: ۲۳).

در واقع این مصوبه با تقسیم‌بندی سیاست‌ها به سه دسته کلی سیاست‌های کلی، اجرایی و برنامه ویژگی‌های این سیاست‌ها را برشمرده است و سیاست‌های کلی را به دو دسته بخشی و فرابخشی تقسیم نموده است. چنان که در ادامه این مصوبه ویژگی‌های سیاست‌ها بیشتر تشریح شده است.<sup>۱</sup>

این مصوبه مجمع نیز به نظر بنای بر تعریف از سیاست‌ها نداشته است و صرفاً ویژگی‌ها و خصائصی از این نهاد حقوقی را بیان نموده است. البته این تعریف وجوه مختلفی از ابعاد سیاست‌ها را به دست می‌دهد و از این منظر قابل توجه است. لیکن از جهت نیل به مقصود این قسمت که ارائه تعریفی جامع و مانع از سیاست‌هاست، چندان کارا نمی‌باشد.

## ۲. ماهیت سیاست‌های کلی نظام

پس از تبیین اجمالی مفهوم سیاست‌های کلی نظام باید به بررسی ماهیت این نهاد پرداخته شود. نیک روشن است که مطالب این قسمت نقش کلیدی در پاسخ به سؤالات اصلی و فرعی این پژوهش خواهد داشت.

### ۲-۱. ماهیت هنجاری یا ارشادی سیاست‌های کلی نظام

تشریح اجمالی نظریات موجود در باب هنجاری یا ارشادی بودن سیاست‌های کلی نظام و تقویت نظریه مختار رسالت اصلی این قسمت خواهد بود. لازم به ذکر است که اختیار یکی از نظریات موجود در این رابطه، اثری مستقیم بر مسیر پاسخ‌گویی به سؤال اصلی این پژوهش خواهد داشت. پذیرش هر یک از نظریات موجود لوازمی خواهد داشت که

---

۱. برای مشاهده مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (ر.ک: رضایی، ۱۳۹۴: ۲۳-۲۷).

### ۳۰ □ استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری

ادامه فرایند پژوهش را تحت تأثیر قرار خواهد داد. طبعاً بررسی دقیق و تفصیلی این موضوع از عهده این پژوهش خارج است، لیکن ضروری است به میزانی که در ادامه به آن نیاز خواهد شد، به این موضوع پرداخته شود. ضمناً این موضوع به صورت دقیق در پژوهش‌های پیشین مورد بررسی قرار گرفته است و وجوه مختلف آن روشن است و چندان محل ابهام نیست.

در میان صاحب‌نظران این عرصه، عده‌ای قائل به ماهیت ارشادی سیاست‌های کلی هستند و ترتب آثار حقوقی بر این سیاست‌ها را فاقد وجاهت لازم می‌دانند (جهانی، ۱۳۸۶: ۱۰۹-۱۱۱). در این رویکرد الزام به رعایت سیاست‌های کلی از باب ضمانت اجرای حقوقی امری مخدوش و بلاوجه در نظر گرفته می‌شود و روش‌های سیاسی مانند تذکر، توصیه، مطالبه اجتماعی و... به عنوان تنها طرق معتبر برای رعایت سیاست‌های کلی نظام معرفی می‌شود (امیرارجمند و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۴). در واقع این حقوق‌دانان منکر ماهیت هنجاری سیاست‌ها هستند و سیاست‌ها را در جایگاه توصیه‌هایی غیر الزام‌آور و ارشادی مورد شناسایی قرار داده‌اند (گرچی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۹۲-۲۹۴ و راسخ، ۱۳۹۶: ۱۶۳-۱۶۴) و نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی را نظارت سیاسی می‌دانند. لیکن نگاهی اجمالی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ منطبق نبودن این نظریه با مراد مقنن اساسی را جلوه‌گر خواهد ساخت. چنانکه برخی از محققین تصریح نموده‌اند، صراحت موجود در مشروح مذاکرات، مجوز قرائتی جز قرائت الزام‌آور در زمینه ماهیت این سیاست‌ها را نمی‌دهد (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۲۵). از طرفی با وجود صراحت قانون اساسی در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی که نظارت بر اجرای سیاست‌ها را به رسمیت شناخته است، این برداشت چندان قابل دفاع به نظر نمی‌رسد، چرا که تبادر ذهنی و برداشت اولیه از مفهوم نظارت امری صرفاً سیاسی نیست. بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری و البته رجوع به مفهوم واژه نظارت در نظام حقوقی ایران مؤید برداشت اخیرالذکر است. البته قائلین به ماهیت ارشادی سیاست‌ها ادله دیگری را در این زمینه ارائه کرده‌اند و پاسخ این ادله نیز در آثار پیشین ذکر شده است که بررسی آنها از حوصله این نوشتار خارج است (برای مطالعه بیشتر ر.ک: حاجی‌علی‌خمس، ۱۳۹۷: ۳۶-۴۷).

در مقابل، کسانی که قائل به ماهیت هنجاری و قانونی سیاست‌های کلی نظام

هستند، در سلسله مراتب هنجارهای موجود در نظام حقوقی جایگاهی رفیع برای سیاست‌ها قائل هستند و آن را واجد اثر مستقیم و بلاواسطه در نظام حقوقی معرفی می‌کنند. در واقع این حقوق‌دانان ضمن تأکید بر اهمیت والای این نهاد حقوقی در اذهان تدوین‌کنندگان قانون اساسی، در تکاپوی بررسی ضمانت اجرای مختلف قانونی برای تحقق سیاست‌های کلی نظام هستند (ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۲؛ طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۲۶-۲۸؛ غمامی، ۱۳۹۰: ۲۲۱؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۴؛ حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۳۱-۴۵ و ویژه، ۱۳۸۸: ۲۷). در این میان برخی از حقوق‌دانان ماهیت الزام‌آور سیاست‌های کلی را بدیهی و غیرقابل خدشه توصیف نموده‌اند (رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶: ۳۷). این دسته از محققین ضمن توجه به هدف قانون‌گذار اساسی در شورای بازنگری قانون اساسی (که جبران خلأ موجود در نظام حقوقی ایران بوده است) تحقق سیاست‌های کلی نظام را در سایه ماهیت هنجاری آن ممکن می‌دانند (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۲۷). استدلال‌های مختلف فقهی و حقوقی در تأیید این نظریه وجود دارد که شرح آنها در این مقاله نمی‌گنجد (برای مطالعه بیشتر ر.ک: حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۴۸-۵۱).

## ۲-۲. مصداق‌سنجی سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای

### حقوقی

پس از تبیین ماهیت هنجاری و لازم‌الاتباع نهاد سیاست‌های کلی نظام، در این قسمت تلاش می‌شود به این سؤال پاسخ داده شود که الزام سیاست‌ها از جنس کدامیک از الزامات موجود در نظام حقوقی است؟ لذا ابتدا عناوینی از هنجارهای موجود در نظام حقوقی که ممکن است شباهت‌هایی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد، مورد بررسی قرار گرفته و سپس نظر مختار تقویت می‌گردد.

### ۲-۲-۱. قانون اساسی

قانون اساسی به معنای عام کلمه، به کلیه قواعد و مقررات مربوط به قدرت، انتقال قدرت و اجرای قدرت گفته می‌شود. موازین و اصول حاکم بر روابط سیاسی افراد، در ارتباط با دولت، نهادهای سیاسی کشور و کیفیت تنظیم آنها و کیفیت سرشکن شدن قدرت در

میان فرمانروایان و فرمان‌بران از جمله قواعد و مقررات قانون اساسی محسوب می‌گردد. قانون اساسی از دو زاویه شکلی و مادی قابل بررسی است. منظور از قانون اساسی شکلی، یک سلسله اصول و قواعدی مدوّن و مرتّب است که تحت لوای یک متن رسمی و تشریفاتی به وسیله مقامات ذیصلاح تصویب شده باشد و به عنوان قانون برتر حکم‌رانی نماید. قانون اساسی مادی نیز بیشتر به محتوای قواعد توجه دارد و در واقع استخوان‌بندی دولت کشور فارغ از فرم تصویب را دربرمی‌گیرد (قاضی، ۱۳۹۵: ۱۰۳). برخی از حقوق‌دانان از قانون اساسی با عنوان قانون عالی دولت یاد کرده‌اند (غمامی، ۱۳۹۰: ۴۶). لذا قانون اساسی هم از لحاظ شکل و هم از لحاظ محتوا شأن بالایی در هر نظام حقوقی دارد. از لحاظ شکلی، دو مشخصه «تشریفات خاص تصویب» و «وجود قوه برتر برای تصویب قانون اساسی» عامل برتری قانون اساسی محسوب می‌شود و از لحاظ محتوا نیز در اکثریت قریب به اتفاق نظام‌های حقوقی دنیا برتری اصول قانون اساسی و حاکمیت قواعد آن بر سایر هنجارهای حقوقی، امری بدیهی است، در واقع این موضوع از نتایج اصل حاکمیت قانون است.

سؤالی که به طور مشخص در این قسمت مطرح است اینکه از نظر ماهیتی چه نسبتی میان سیاست‌های کلی نظام و قانون اساسی وجود دارد؟ آیا می‌توان سیاست‌های کلی را همان قانون اساسی دانست؟ احتساب سیاست‌های کلی به عنوان یکی از هنجارهای در حکم قانون اساسی صحیح است یا خیر؟ اگر پاسخ به این سؤال مشخص شد، می‌توان نسبت هنجاری میان سیاست‌ها و قانون اساسی را تعیین نمود. اگر سیاست‌های کلی همان قانون اساسی باشد، طبعاً مفهوم جدیدی ایجاد نشده است و از این‌رو نیازی به تعریف جایگاه برای سیاست‌های کلی نیست. لیکن اگر سیاست‌های کلی متفاوت از قانون اساسی باشد باید نسبت هنجاری میان آنها نیز تعیین و تبیین شود.

در مورد نسبت میان قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام میان حقوق‌دانان محترم، اختلاف نظرهایی بروز یافته است. به طور کلی می‌توان نظرات موجود را به چهار دسته کلی تقسیم نمود. دسته اول نظراتی هستند که صراحتاً سیاست‌های کلی نظام را جزء قانون اساسی می‌دانند و از این جهت مخالفت با سیاست‌ها را مخالفت با قانون اساسی معرفی نموده‌اند (مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۲۶).

دسته دوم اشاره‌ای به اینکه سیاست‌های کلی نظام جزئی از قانون اساسی است



ندارند، لیکن مستند به بند يك اصل ۱۱۰ مغایرت با سیاست‌ها را نوعی مغایرت با قانون اساسی معرفی نموده‌اند (هاشمی و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۶). شناسایی سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از حدود مقرر در قانون اساسی تبیین دیگری از همین دیدگاه است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۴). در واقع در این رویکرد علی‌رغم پذیرش تفاوت‌های موجود میان سیاست‌های کلی و قانون اساسی، حمل برخی از احکام قانون اساسی بر سیاست‌های کلی را خالی از اشکال دانسته می‌شود. چنانکه در مقام استدلال جهت لزوم عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام این‌طور استدلال کرده‌اند که سیاست‌های کلی نظام از آثار و تبعات بند يك اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، لذا نقض سیاست‌های کلی نقض قانون اساسی است (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۸-۹). همچنین از آنجایی که سیاست‌های کلی در زمره احکام حکومتی است، به جهت رعایت اصل ۵۷ قانون اساسی<sup>۱</sup> لازم‌الاتباع است و مخالفت با آن در واقع مخالفت با قانون اساسی است (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۸-۹).

دسته سوم از نظرات موجود، سیاست‌های کلی را در حکم قانون اساسی معرفی نموده‌اند. استدلال این رویکرد چنین است که آثاری بر سیاست‌های کلی مترتب می‌شود که بر قانون اساسی مترتب است. از جمله این آثار می‌توان به لزوم عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی اشاره نمود. لذا می‌توان سیاست‌های کلی را در حکم قانون اساسی دانست (رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶: ۷۸).

دسته چهارم از حقوق‌دانان نیز با توسل به تعریف ارائه شده از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام که سیاست‌ها را پس از مجموعه آرمان‌ها و برای تحقق اهداف و آرمان‌ها معرفی می‌نماید و جایگاهی پس از مجموعه آرمان‌ها برای سیاست‌ها قائل است، اشاره نموده‌اند که سیاست‌ها با شرایط شکلی و ماهوی قانون اساسی تطابق نداشته و لذا در زمره قانون اساسی قرار نمی‌گیرند. همچنین با این استدلال که سیاست‌های کلی واجد خصوصیات لازم جهت هم‌شأنی با قانون اساسی نیستند، آنها را در حکم قانون اساسی نیز نمی‌دانند. ضمناً اساس این استدلال را که هر یک از حدود مقرر در قانون اساسی در

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

رتبه‌ای برابر و هم‌شأن با قانون اساسی است، زیر سؤال می‌برند و در نتیجه قائل به این هستند که در نظم حقوقی کنونی سیاست‌های کلی نظام به عنوان قانون اساسی یا در حکم قانون اساسی شناخته نشده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۴۵-۴۸).

به نظر می‌رسد اساس این ادعا که سیاست‌های کلی نظام همان اصول قانون اساسی هستند مخدوش است. به هر حال ویژگی‌های شکلی و ماهوی خاصی که قانون اساسی در نظام حقوقی ایران دارد، با ویژگی‌های سیاست‌های کلی متفاوت است. البته احتساب سیاست‌های کلی به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های قانون اساسی خالی از اشکال است (عمید زنجانی، ۱۳۹۰: ۱۴). اما اینکه آیا می‌توان سیاست‌های کلی را به عنوان یکی از الزامات تبعی مذکور در قانون اساسی در حکم قانون اساسی دانست یا خیر محل تأمل به نظر می‌رسد. جهت روشن شدن موضوع ابتدا باید به این موضوع پرداخته شود که در حکم چیزی بودن به چه معناست؟ به بیان روشن‌تر وقتی گفته می‌شود، الف در حکم ب است دقیقاً چه چیزی مد نظر است؟

از منظر علم حقوق غالباً به متونی، متن در حکم قانون اساسی اطلاق می‌شود که متن قانون اساسی نیستند ولی از اعتبار و آثاری همسان با متن قانون اساسی برخوردارند (اسماعیلی و طحان‌نظیف، ۱۳۸۷: ۹۶). برای مثال بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی<sup>۱</sup> تفسیر این قانون بر عهده شورای نگهبان است که این تفاسیر در حکم قانون اساسی شناخته شده‌اند (طحان‌نظیف، ۱۳۸۸: ۱۷۹). اگر ثابت شود که در نظام حقوقی ایران برای سیاست‌های کلی نظام اعتباری همسان با قانون اساسی در نظر گرفته شده است، می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام در حکم قانون اساسی هستند. با توجه به ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، به نظر می‌رسد نمی‌توان سیاست‌های کلی نظام را در حکم قانون اساسی دانست، چرا که مراد مقنن اساسی چنین جعلی نبوده است و اظهار نظر و رویه عملی نهادهای مسئول در این زمینه نیز خلاف این ادعاست که سیاست‌های کلی اعتباری همسان با قانون اساسی دارند.

با وجود این، باید دقت نمود به نظر می‌رسد آنچه برخی از حقوق‌دانان محترم از در حکم قانون اساسی بودن سیاست‌های کلی مراد کرده‌اند، با تقریر فوق‌الذکر متفاوت

---

۱. اصل نودو هشتم: تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود.

است. توضیح بیشتر اینکه در حکم چیزی بودن از منظر سایر علوم (غیر از حقوق) معانی متفاوتی از تقریر فوق‌الذکر را دربرمی‌گیرد. برای مثال در علم فقه در حکم چیزی بودن به معنای هم‌رتبگی شأنی و مقامی نیست، بلکه به معنای هم‌حکمی در یک موضوع فقهی است. آنچه در علم فقه به عنوان موضوع در نظر گرفته می‌شود، مجموع چیزهایی است که فعلیت حکم مجعول بر آن توقف دارد و حکم نیز عنوانی است که در یک مسئله فقهی محمول قرار می‌گیرد. برای مثال وقتی گفته می‌شود حج بر مکلف مستطیع واجب است، وجوب حکمی است که بر موضوع حج بار شده است.

جهت تبیین موضوع با استفاده از مثالی موضوع مشروع می‌گردد. یکی از احکام معروف فقهی در این زمینه، حکمی است که اغلب فقهاء اهل تشیع بر آن صحه گذاشته‌اند، که طواف بیت‌الله را به دلیل روایات وارده در این زمینه از جهت لزوم طهارت حین طواف در حکم صلات دانسته‌اند. تبیین اطراف موضوع در همین مثال به فهم قضیه کمک خواهد کرد. آیا در این بیان منظور این است که طواف بیت‌الله همان صلات است؟ قطعاً این مدنظر نیست. لذا وقتی گفته می‌شود الف در حکم ب است، منظور این نیست که میان موضوع الف و موضوع ب رابطه این‌همانی برقرار است. صرفاً چنین بیان می‌شود که الف و ب علی‌رغم تفاوت موضوعی هم‌حکم هستند. در مثال مذکور فقط این نکته منتقل می‌شود که در لزوم طهارت، تفاوتی میان صلات و طواف بیت‌الله وجود ندارد. نکته دیگر اینکه وقتی گفته می‌شود طواف بیت‌الله از جهت لزوم طهارت در حکم صلات است، آیا منظور این است که حکم طواف بیت‌الله در تمامی شئون و جزئیات با حکم صلات مشترک است؟ نیک روشن است که این‌طور نیست، چه بسا که بر اساس فتاوی عموم فقهاء شیعه تفاوت‌های معنادار و محسوسی میان احکام طواف بیت‌الله و صلات موجود است. از جمله اینکه تکلم، در صلات مُبطل است، لیکن در طواف نیست. بسیاری از احکام دیگر نیز وجود دارد که در اینجا مجال پرداختن به آنها نیست.

روشن است که منشأ و مبنای لازم‌الاتباع بودن سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی است، چنانکه بندهای يك و دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی صراحتاً به این موضوع اشاره کرده‌اند. از این‌رو مخالفت با سیاست‌های کلی نوعی مخالفت با قانون اساسی است. از طرفی لزوم عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از الزامات تبعی قانون اساسی هم در دکترین حقوقی مورد تجزیه و تحلیل