



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– مهلت اظهار نظر هیأت عالی نظارت در
رابطه با مصوبات مجلس

کد گزارش: ۹۷۰۸۰۷۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۸/۲۲

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مهلت اظهار نظر هیأت عالی نظارت در رابطه با مصوبات مجلس

مقدمه

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (موسوم به CFT) در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۱۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در تاریخ ۱۳۹۷/۷/۱۶ طی نامه رئیس مجلس شورای اسلامی، در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت بررسی برای شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از یک بار استمهال (موضوع نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۳۳۳ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۵ قائم‌مقام محترم دبیر شورای نگهبان)، نظر خود را به موجب نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۴۵۰ مورخ ۱۳۹۷/۸/۶ قائم‌مقام محترم دبیر شورای نگهبان، در آخرین روز موعود قانونی اظهار نظر شورای نگهبان برای مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. پس از آن، شورای نگهبان در نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۴۸۷ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱۳ ایرادات هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را راجع به مغایرت مصوبه مجلس (CFT) با سیاست‌های کلی نظام به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. متعاقب این موضوع، با توجه به ارسال ایرادات هیأت عالی نظارت در خارج از موعود اظهار نظر شورای نگهبان، رئیس مجلس طی نامه‌ای اعلام نمود که ایرادات مزبور (مغایرت با سیاست‌های کلی نظام) به دلیل اعلام پس از مهلت قانونی «قابل ترتیب اثر دادن و رسیدگی در مجلس شورای اسلامی» نمی‌باشد. در این گزارش به بررسی ابعاد حقوقی این موضوع و ارزیابی آن بر اساس مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پرداخته خواهد شد.

شرح و بررسی

در ابتدا شرح مختصری از سابقه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تحلیل مقررات حاکم بر آن بیان خواهد شد و سپس نظرات مختلف ناظر بر مهلت اظهارنظر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی ذکر خواهد شد.

الف) مروری بر سابقه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام وظیفه مذکور در بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، از سال ۱۳۷۷ و به موجب ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد. مقام معظم رهبری حفظه‌الله در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۵ خطاب به ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به مصوبه مربوط به تعریف و تفصیل سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع، توصیه‌هایی را ابلاغ نمودند که از جمله آنها، تأکید بر تمهیدات لازم جهت وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بود. از جمله نکاتی که ایشان ذیل نامه مذکور بدان اشاره و تأکید فرمودند، عبارت بود از: «پیش‌بینی وسیله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات است.» پس از این نیز به دفعات بر وظیفه محوله به مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری حفظه‌الله تأکید شده است.

در همین راستا، مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تهیه پیش‌نویسی جهت تعیین ضوابط و نحوه اعمال این صلاحیت نمود. «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام

تصویب و در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۱۵ به تأیید مقام معظم رهبری حفظه الله رسید تا اینکه در زمان تصویب لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجمع با جدیت بیشتری به امر نظارت ورود پیدا کرد.

همچنین در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴، در راستای تقویت و اثربخشی به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اصلاحاتی در مقررات مربوطه انجام پذیرفت. طبق این اصلاحات، کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون نظارت» جهت انجام وظایف مذکور در ماده (۸) تشکیل شد. البته کمیسیون مذکور، نقش مستقلی در خصوص وظایف تفویضی راجع به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نداشت و حسب مواد متعدد مقررات نظارت، شورای مجمع (متشکل از کلیه اعضا) به عنوان مرجع صالح در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آمد.

شیوه مقرر در مقررات یاد شده و نیز نحوه عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چندان کارآمد و مؤثر به نظر نمی‌رسید. مؤید این ادعا، استعلام دبیر محترم شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه الله و کسب تکلیف در این خصوص می‌باشد که عملاً منجر به اصلاح بخشی از ضوابط مذکور در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام گردید.

طبق آخرین تحولات صورت گرفته، در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰)، مقام معظم رهبری حفظه الله نکاتی را در خصوص بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام متذکر شدند. از جمله، به موجب جزء «۱-۴» پیوست حکم یاد شده، چنین مقرر شده است: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال یابد و انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.» بر همین اساس در ابتدای این دوره، مجمع تشخیص

مصلحت نظام اقدام به تعیین اعضای «هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» نمود. بنا بر تفویض صورت گرفته، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در حال حاضر توسط هیأت مزبور - و البته در چارچوب ضوابط مقرر در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - انجام می‌شود. تا کنون نیز هیأت مزبور اقداماتی را در این خصوص انجام داده است.

ب) مروری بر ضوابط نظارت در رابطه با مصوبات مجلس طبق «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، «قوانین» نیز تحت چتر نظارتی این مقررات قرار گرفته است. در خصوص مقدمات اعمال نظارت بر «قوانین»، ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام رئیس مجلس شورای اسلامی را مکلف کرده است تا پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نماید. اما در خصوص سازوکار اعمال این نظارت و ضمانت اجرای آن، تا پیش از تفویض صلاحیت مذکور در بند «۲» اصل ۱۱۰ به هیأت عالی نظارت، ماده (۷) مقررات مزبور چنین مقرر داشته بود که هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت نیز محتوای آنها را رصد نموده و انطباق یا عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام را بررسی نماید.

سپس در صورتی که مغایرتی در طرح‌ها و لوایح ملاحظه کرد، گزارش آن را در شورای مجمع طرح می‌کند تا در صورت تأیید مغایرت توسط شورای مجمع، نمایندگان مجمع با حضور در کمیسیون‌های ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی، موارد مغایرت را طرح نمایند. نهایتاً در صورت عدم اصلاح مصوبه نهایی مجلس و بقای ایرادات مربوط به مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان بر اساس نظر مجمع در خصوص مصوبه مورد بررسی، اعمال نظر نماید.

بنابراین در بحث عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، از ابزار حقوقی شورای نگهبان استفاده شده است. در نتیجه در خصوص اعمال نظارت بر «قوانین»، در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ضمانت‌اجرای مؤثری در نظر گرفته شده است که عبارت است از عدم تأیید مصوبه توسط شورای نگهبان که در حال حاضر، تنها ضمانت اجرای عدم رعایت سیاست‌ها توسط مجلس، مربوط به وظیفه نظارتی شورای نگهبان بر اساس اصل ۹۴ است که این شورا، موارد مغایر با سیاست‌های کلی نظام را مغایر قانون اساسی (و بعضاً مغایر شرع) اعلام می‌نماید.

البته مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در رابطه با برخی جزئیات مربوط به چگونگی و نحوه اعمال نظارت هیأت مزبور در رابطه با مصوبات مجلس ساکت است و ابهاماتی را در عرصه عمل منجر شده است که از جمله این موارد، مهلت اعلام نظر هیأت عالی نظارت و به تبع آن، اعلام این نظر به مجلس توسط شورای نگهبان است.

(ج) مهلت اظهارنظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پس از بررسی مصوبه مجلس و احراز مغایرت یا عدم انطباق آن (حسب مورد) با سیاست‌های کلی نظام، نظر خود را به شورای نگهبان ارسال می‌کند تا شورای نگهبان بر اساس وظیفه نظارتی که در رابطه با مصوبات مجلس دارد، این نظر را جهت اصلاح مصوبه برای مجلس شورای اسلامی ارسال کند. حال سؤال اینجاست که هیأت عالی نظارت تا چه زمانی مهلت اظهارنظر دارد؟ آیا نظر هیأت عالی نظارت صرفاً تا زمانی که مواعد قانونی اظهارنظر شورای نگهبان (مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی) به پایان نرسیده است، باید برای شورای نگهبان و به تبع

آن برای مجلس ارسال گردد؟ یا آنکه مهلت ارسال نظر این هیأت محدود به مواعد قانونی اظهارنظر شورای نگهبان نمی‌باشد؟ به طور کلی این هیأت تا چه زمانی امکان اظهارنظر در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام دارد؟

با توجه به سکوت مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در این رابطه و عدم تعیین تکلیف صریح در این خصوص، دو نظر درباره سؤال فوق متصور است که به صورت مستقل بدان پرداخته خواهد شد؛

نظر اول، آنکه هیأت عالی نظارت در بیان نظر خود راجع به مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، محدود به مواعد قانونی شورای نگهبان نیست و می‌تواند حتی پس از اتمام مهلت قانونی اظهارنظر شورای نگهبان، نظر خود را برای این شورا ارسال کند.

ادله این نظر این است که اولاً صلاحیت مربوط به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (بند «۲» اصل ۱۱۰) در اصل، صلاحیت مقام رهبری است و هیأت عالی نظارت، در واقع قائم‌مقام رهبری در اعمال این صلاحیت است. حال از آنجا که نظارت رهبری در بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی مقید به قید خاصی - از جمله مهلت معینی جهت اعلام نظر - نمی‌باشد، به تبع آن هیأت عالی نظارت نیز که به نیابت از مقام رهبری به انجام این وظیفه می‌پردازد، محدود به مهلت خاصی جهت اظهارنظر خود نیست.

ثانیاً هرچند شورای نگهبان نهایتاً عدم اصلاح ایرادات هیأت عالی نظارت را به عنوان مغایرت با قانون اساسی یا شرع اعلام می‌نماید، اما این امر متفاوت از مواردی است که شورای نگهبان مستقلاً و حسب بررسی‌هایی که انجام داده است، مصوبه‌ای را در مغایرت با قانون اساسی یا شرع تشخیص می‌دهد و از این حیث، قیاس این دو دسته از نظرات صحیح نیست. در

نتیجه ضوابط حاکم بر آنها نیز یکسان نخواهد بود و مواعد اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص اعلام نظرات هیأت عالی نظارت به مجلس قابل استناد نیست. در واقع شورای نگهبان در اعلام نظر هیأت عالی نظارت به مجلس شورای اسلامی، صرفاً «طریقت» دارد و نباید اعمال این طریقت را با اعمال وظایف قانونی شورای نگهبان (مذکور در اصول ۹۱ تا ۹۹ قانون اساسی) خلط نمود و ضوابط حاکم بر اظهارنظر شورای نگهبان را در خصوص نظرات هیأت عالی نظارت نیز حاکم دانست. مواعد قانونی مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، مربوط به اعمال نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس می‌باشد که ارتباطی با اعمال نظارت بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی و طریقتِ شورای نگهبان در رابطه با آن ندارد.

ثالثاً هدف قانونگذار اساسی از تعیین مواعد مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، معطل نماندن امور کشور و اخلال در جریان اداره امور جامعه در فرض معطل ماندن مصوبه مجلس تا اظهارنظر شورای نگهبان بوده است. بنابراین با توجه به فلسفه تدوین اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، ارسال نظر هیأت عالی نظارت برای مجلس بعد از مواعد مربوط به اظهارنظر شورای نگهبان، تا زمانی که مصوبه مجلس به مرحله ابلاغ نهایی نرسیده است، تعارضی با مراد قانونگذار اساسی هم نخواهد داشت.

رابعاً در استعلامی که دبیر محترم شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه‌الله داشتند، ایشان در پاسخ بدون آنکه به مرحله مربوط به بررسی طرح یا لایحه در کمیسیون‌های مجلس اشاره‌ای کنند، صرفاً مخالفت «مصوبه نهایی مجلس» با سیاست‌های کلی نظام را (اعم از آنکه در مرحله کمیسیون‌های مجلس مطرح شده باشد یا خیر) - بدون مقید بودن زمان اعلام آن - مد نظر قرار داده‌اند که در این حالت، ابتدا مجمع تشخیص مصلحت (هیأت عالی نظارت) و در غیر این صورت، شورای نگهبان مصوبه مجلس را بررسی خواهد کرد. طبعاً اگر شورای نگهبان به این موضوع

بپردازد، تابع مواعد قانونی مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ خواهد بود؛ ولی اگر هیأت عالی نظارت به این امر بپردازد، مهلتی برای آن تعیین نشده است. فلذا اعلام نظر مربوط به مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت مزبور مقید به مواعد قانونی شورای نگهبان نمی‌باشد.

البته باید توجه داشت که طبعاً نمی‌توان مقید نبودن اظهار نظر هیأت عالی نظارت به مهلت قانونی شورای نگهبان را به معنای نامحدود بودن این اعلام نظر از لحاظ زمانی قلمداد کرد؛ در واقع، مهلت هیأت عالی نظارت در خصوص اظهار نظر درباره مصوبه مجلس، نهایتاً تا زمانی است که مصوبه مجلس در رفت و آمد میان شورای نگهبان و مجلس بوده و هنوز به تأیید نهایی و به مرحله ابلاغ جهت قانونی شدن نرسیده است.

نظر دوم، آنکه مهلت اظهار نظر هیأت عالی نظارت راجع به مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، همان مواعد در نظر گرفته شده برای شورای نگهبان می‌باشد. توضیح آنکه اولاً در حال حاضر، مجرای که در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده است، مجرای شورای نگهبان و صلاحیت‌های این نهاد خاص است. پس آثار حقوقی و اقتضائاتی که در خصوص صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی وجود دارد، در خصوص عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نیز حاکم خواهد بود. از جمله این موارد، مهلت اعلام نظر این هیأت است که می‌بایست منطبق بر مواعد قانونی شورای نگهبان باشد.

ثانیاً در صورت عدم پذیرش لوازم و اقتضائات اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص اظهارنظر هیأت عالی نظارت - یا به بیان دقیق‌تر انعکاس نظر هیأت عالی نظارت توسط شورای نگهبان - فلسفه و حکمت در نظر گرفتن این طریقه در ماده (۷) مقررات نظارت به کلی مخدوش خواهد شد. توضیح آنکه هدف از در نظر گرفتن شورای نگهبان جهت ارسال نظرات هیأت عالی نظارت به مجلس، استفاده از ظرفیت و ضمانت اجرای حقوقی و قانونی شورای نگهبان در راستای ضمانت اجرا و کارآمدی نظارت هیأت عالی نظارت بوده است. بنابراین نباید تحلیلی از مقررات نظارت و ماده (۷) آن ارائه کرد که نقش شورای نگهبان را صرفاً در حد یک واسطه جهت ارسال نظر تقلیل دهد. در نتیجه هدف مقررات نظارت، استفاده از ظرفیت‌ها و چارچوب‌های قانونی شورای نگهبان بوده است که مواعد اظهارنظر، یکی از این موارد است.

ثالثاً عدم پذیرش ترتب لوازم و آثار حقوقی اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص اظهارنظرهای هیأت عالی نظارت، تالی فاسدها و نقض اصول قانون اساسی را به دنبال خواهد داشت. از جمله اینکه در صورت پذیرش امکان اظهارنظر هیأت عالی نظارت در خارج از مواعد قانونی مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی و تأیید مصوبه توسط شورای نگهبان، دیگر ضمانت‌اجرایی جهت اعمال نظرات هیأت یاد شده وجود نخواهد داشت و شورای نگهبان ابزاری برای این منظور در دست ندارد؛ مگر آنکه قائل به آن باشیم که با وجود اتمام مهلت شورای نگهبان و عدم ایراد این شورا نسبت به مصوبه، بعد از مواعد قانونی بتواند جلوی مصوبه مجلس را بگیرد که این امر آشکارا نقض اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی خواهد بود.

در مجموع به نظر می‌رسد که با توجه به سکوت مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با مهلت اظهارنظر هیأت عالی نظارت مبنی بر اعلام مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مقید ساختن آن به مواعد قانونی مربوط به شورای نگهبان چندان منطقی به نظر نمی‌رسد. خصوصاً آنکه تا قبل از نهایی شدن مصوبه مجلس و ابلاغ آن، همچنان امکان اصلاح مصوبه مجلس و رفع ایرادات مربوط به مغایرت با سیاست‌های کلی نظام وجود دارد و این امر، با محظوری مواجه نیست.

علی‌رغم نظراتی که در رابطه با مهلت اظهارنظر هیأت عالی نظارت مبنی بر اعلام مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام بیان شد، باید توجه داشت فارغ از پذیرش هر یک از آنها، با توجه به اصل چهارم قانون اساسی و محدود نبودن اعلام مغایرت شرعی به مواعد مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، در صورتی که مغایرت‌های اعلامی توسط هیأت عالی نظارت به عنوان مغایرت شرعی مصوبه مجلس در نظر گرفته شود، اساساً مسأله مذکور در این گزارش موضوعاً منتفی بوده و امکان اعلام نظرات هیأت عالی نظارت به عنوان مغایرت شرعی مصوبه مجلس در هریک از مراحل اظهارنظر شورای نگهبان و حتی پس از اتمام مواعد قانونی نیز وجود خواهد داشت.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سیهید قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir