

تأملی بر لزوم «انطباق» یا «عدم مغایرت» قوانین با سیاست‌های کلی نظام

ابراهیم موسی‌زاده^{۱*}، مرتضی حاج علی‌خمسه^{۲**}

۱. دانشیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۷/۳/۲۱

دریافت: ۱۳۹۷/۱/۱۵

چکیده

در هر نظام حقوقی، هنجارهای گوناگونی وجود دارند که از شأن و اعتبار متفاوتی برخوردارند و باید نسبت میان آن‌ها مشخص شود. ثمره‌ی این رتبه‌بندی، لزوم تبعیت هنجارهای مادون از هنجارهای مافوق است تا جایگاه و اعتبار هنجارها تضمین شود. در نظام حقوقی ایران، قوانین عادی به‌عنوان هنجار فرودست نسبت به سیاست‌های کلی نظام شناخته می‌شود. بنابراین قواعد مذکور در قوانین، باید در متابعت از قواعد مذکور در سیاست‌های کلی نظام تنظیم شوند. این متابعت، از دو شیوه (انطباق و عدم مغایرت) قابل تصور است. پرسش اصلی این نوشتار عبارت است از اینکه مرجع ذی‌صلاح در خصوص احراز متابعت قوانین عادی با سیاست‌های کلی نظام، «انطباق» قوانین با سیاست‌ها را باید بررسی کند یا صرفاً «عدم مغایرت» آن‌ها را؟ با بهره‌گیری از روش تحقیق تحلیلی، این نتیجه حاصل شد که به‌طور کلی، مجلس هنگام قاعده‌گذاری در خصوص یک موضوع، با دو فرض مواجه است؛ فرض اول، وجود سیاست‌های مصوب در خصوص آن موضوع و فرض دوم، نبود سیاست‌هایی است که به‌طور خاص، موضوع مدنظر جهت قانونگذاری را هدف قرار داده باشد. بر این اساس، قانونگذار در فرض اول مکلف به حرکت در جهت تحقق انطباق قانون با سیاست‌ها و در فرض دوم، مکلف به تأمین عدم مغایرت قانون با سیاست‌هاست.

واژگان کلیدی: انطباق، سلسله‌مراتب، سیاست‌های کلی نظام، عدم مغایرت، قوانین، هنجار.

* E-mail: e.mousazadeh@ut.ac.ir

E-mail: mo_kh1367@yahoo.com

** نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

برپایی یک نظام حقوقی، مستلزم تعبیه ساختاری منسجم و هماهنگ است تا بتواند در خدمت تحقق اهداف قرار گیرد؛ برای این منظور، ناگزیر به تعیین سلسله‌مراتب حاکم میان هنجارها هستیم تا نظم حقوقی مورد انتظار محقق شود. نتیجه‌ی دسته‌بندی میان هنجارها و تعیین نسبت میان آن‌ها، پیروی قاعده‌مند هر هنجار از هنجاری کلی‌تر، بنیادی‌تر و راهبردی‌تر است تا جامعه همواره در مسیر تعالی و نیل به ارزش‌ها و آرمان‌ها قرار داشته باشد و از چارچوب تعیین‌شده خارج نشود.

از یک سو، قاعده‌ی مذکور در خصوص متابعت هر هنجار از هنجارهای بالادستی در ساختار سلسله‌مراتبی و هرم هنجاری، نیازمند نظارت در راستای تضمین این مقصود است. از سوی دیگر، با توجه به جایگاه تثبیت‌شده برای سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارهای نظام جمهوری اسلامی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان هنجار فرودست نسبت به سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده است^۱ (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۶ - ۱۷۰؛ انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴؛ امیر ارجمند، ۱۳۸۰: ۳۷۸) و لازم‌الاتباع بودن قواعد هنجاری سیاست‌های کلی نظام توسط مصوبات مجلس، امری ضروری است. حال، پرسش اصلی این نوشتار عبارت است از اینکه مرجع ذی‌صلاح در خصوص احراز متابعت قوانین عادی با سیاست‌های کلی نظام، «انطباق» قوانین با سیاست‌ها را باید بررسی کند یا صرفاً «عدم مغایرت» آن‌ها را؟

بنابراین بررسی این موضوع، از چند نظر ضرورت دارد؛ اول آنکه وظیفه‌ی قانونگذار در وضع و تصویب قوانین به‌عنوان هنجار فرودست نسبت به سیاست‌های کلی نظام مشخص می‌شود. در واقع، ثمره‌ی این بحث تعیین‌کننده‌ی آن است که متابعت هنجارهای موضوعه توسط مجلس از هنجارهای فرادست - مذکور در سیاست‌های کلی نظام - به چه صورت تأمین خواهد شد تا در پی آن، لوازم این امر در فرایند هنجارگذاری رعایت شود؛ دوم آنکه رویکرد مرجع صلاحیت‌دار جهت نظارت بر هنجار فرودین و در راستای صیانت از جایگاه هنجار فرازین در نظم سلسله‌مراتبی را روشن می‌سازد. وجه دیگری که علاوه‌بر دو منظر مذکور، بر ضرورت پرداختن به این موضوع صحنه می‌گذارد، نقش خاص قوانین عادی در تحقق سیاست‌های کلی نظام است؛^۲ بنابراین، روشن شدن پاسخ پرسش اصلی این نوشتار، به‌منظور اجرای هرچه بهتر سیاست‌های کلی نظام نیز مؤثر خواهد بود.

در ادبیات حقوقی موجود، در خصوص لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی بحث‌های فراوانی مطرح شده و اصول مختلف قانون اساسی که به این موضوع

اشاره داشته، تحلیل و بررسی شده است؛ اما در خصوص اینکه پیروی مصوبات مجلس از سیاست‌های کلی نظام باید به صورت انطباق یا عدم مغایرت باشد، سخنی به میان نیامده است. صرفاً در برخی نوشته‌ها و به طور پراکنده اشاره‌ی اجمالی به این موضوع شده است که هیچ‌یک در مقام قضاوت میان لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نبوده‌اند؛ بنابراین، نمی‌توان نظر قاطعی در این خصوص از آن‌ها برداشت کرد. در نتیجه، ضرورت پرداختن به این موضوع در کنار آثار کاربردی پیش‌گفته در نظام حقوقی کشور، از جهتی دیگر نیز مشخص می‌شود، زیرا این موضوع در ادبیات حقوقی به صورت دقیق مورد توجه قرار نگرفته و از منظر حقوقی تحلیل نشده است.

این نوشتار در صدد است تا به روش تحلیلی، پاسخی برای پرسش پیش‌گفته بیابد. در این زمینه، فرضیه‌ی ابتدایی عبارت است از آنکه باید در خصوص لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، قول به تفصیل را ملاک قرار داد. به عبارت دیگر، متابعت مصوبات مجلس از سیاست‌های کلی نظام به عنوان هنجار بالادستی، در برخی فروض با «انطباق» بر سیاست‌های کلی نظام تأمین می‌شود و در برخی فروض دیگر، صرف عدم مغایرت مصوبه‌ی مجلس با سیاست‌های کلی نظام، تأمین‌کننده‌ی متابعت مورد انتظار خواهد بود.

نوشتار حاضر در سه قسمت هدف خود را پی خواهد گرفت؛ در قسمت نخست، به ماحصل تعیین سلسله‌مراتب میان هنجارها اشاره می‌شود تا چارچوب نظری بحث تبیین شود. در قسمت دوم، تمایز مفهوم و آثار «انطباق» یا «عدم مغایرت» هنجار فرودست با هنجار فرادست بحث و بررسی خواهد شود و در قسمت انتهایی، تحلیل نهایی در پاسخ به پرسش اصلی این مقاله ارائه خواهد شد.

۱. هدف از رتبه‌بندی یک هنجار در سلسله‌مراتب هنجارها

نظام حقوقی، در پی ایجاد مجموعه و سامانه‌ای منسجم است. در این میان، تعیین سلسله‌مراتب و رده‌بندی هنجارها، ضرورتی انکارناپذیر برای این هدف محسوب می‌شود، چراکه هر تأسیس حقوقی باید از شأن و اعتبار حقوقی برخوردار باشد و رابطه‌ی آن با هنجارهای فوقانی و تحتانی در نظام حقوقی روشن و شفاف شده باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷). در واقع، نظم حقوقی هدف مطلوب خود را به کمک سلسله‌مراتب هنجارها محقق می‌سازد. رده‌بندی قواعد، ضرورتی برخاسته از وجود نظم، روش و کارآمدی حقوق عمومی است. همچنین رده‌بندی قواعد حقوق را از منظری دیگر، می‌توان از لوازم ضروری دادگستری و مردم‌سالاری قلمداد کرد، چراکه برای مثال اگر قانونگذار بتواند به راحتی قواعد مندرج در

قانون اساسی را زیر پا بگذارد، یا دولت و دیگر نهادهای حکومتی بتوانند قواعد موضوعه در قانون مصوب قوهی مقننه را مخدوش سازند، دیگر هیچ تضمینی برای تحقق عدالت و مردم‌سالاری باقی نخواهد ماند. بر این اساس، رده‌بندی قواعد از ضروریات بنیادین حقوق عمومی است (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۲: ۸۲).

این مفهوم اولین بار توسط کلسن مطرح شد. وی معتقد بود که پویایی، از خصایص حقوق است و با توجه به این خصیصه، یک هنجار به این دلیل و تا جایی معتبر است که به شیوهی خاصی، یعنی به شیوه‌ای که هنجار دیگر تعیین کرده است، ایجاد شده باشد و در نتیجه، هنجار اخیر مبنای اعتبار هنجار نخست است. رابطه‌ی بین هنجاری در حقیقت مشتمل بر دو بخش است که قسمتی از آن، ایجاد هنجار دیگر را تعیین می‌کند و قسمت بعدی، بیان می‌دارد که آن هنجار باید مطابق با این تعیین، ایجاد شود؛ این رابطه را می‌توان با ترسیم نظامی از هنجارهای فرازین و فرودین و به صورت طولی تصویر کرد. هنجار تعیین‌کننده‌ی نوع و گونه‌ی ایجاد، هنجار فرادست و هنجاری که طبق آن تعیین می‌شود، هنجار فرودست خواهد بود. در نتیجه، نظام حقوقی مجموعه‌ای از هنجارهای حقوقی هم‌ارزش - که به تعبیری در عرض یکدیگر قرار دارند - نیست، بلکه یک نظام سلسله‌مراتبی متشکل از لایه‌های گوناگون هنجارهای حقوقی است (کلسن، ۱۳۸۷: ۱۰۵-۱۰۶).

یک نظام حقوقی مشتمل بر هنجارهای مختلفی خواهد بود که از ارزش و اعتبار یکسان برخوردار نیستند و میان آن‌ها، نظامی از رتبه‌بندی حاکم است که از آن به سلسله‌مراتب هنجارها تعبیر می‌شود. به‌طور اجمالی سلسله‌مراتب هنجارها را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «ساماندهی هنجارها به‌گونه‌ای که هر هنجار مینا و اعتبار خویش را از هنجار برتر کسب نماید» (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۲). دو مؤلفه‌ی اساسی در این تعریف وجود دارد؛ نخست وجود سازمان مشخص و تابع منطق معین حقوقی و دوم، عنصر اعتبار حقوقی که هنجارها را در روابط عمودی و سلسله‌مراتبی به یکدیگر پیوند می‌دهد (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۴۲). در این توصیف، هنجارها از دو منظر مورد توجه قرار می‌گیرند؛ از منظر درونی که شامل انسجام درونی یک هنجار، قابلیت تفسیر و ضمانت اجرای لازم برای آن است و از منظر بیرونی که به جایگاه هنجار در هرم هنجاری و نسبت آن با سایر هنجارهای حقوقی موجود در نظام حقوقی می‌پردازد (ویژه، ۱۳۹۰: ۲۱۵).

در تعبیری دیگر می‌توان گفت که سلسله‌مراتب هنجارها بیانگر نظمی خاص است که بر سازماندهی هنجارهای مختلف حاکم است و بر مبنای این نظم حاکم، برخی هنجارها ملزم به تبعیت از برخی دیگرند. ثمره‌ی این نوع ساماندهی، آن است که هنجارها در یک رابطه‌ی عمودی

در اعتباربخشی حقوقی نسبت به یکدیگر قرار می‌گیرند. در نتیجه فایده‌ی مهم طبقه‌بندی قوانین، در لزوم پیروی مقررات و قواعد هر طبقه از طبقه‌ی عالی است (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۳۰۶) و تضمین این امر، در گرو پیش‌بینی سازوکارهای مناسب نظارتی است (گرچی، ۱۳۸۸: ۲۹۴)، چراکه هدف غایی از دسته‌بندی قواعد و هنجارهای حقوقی و تنظیم سلسله‌مراتب میان آن‌ها، چیزی جز پیروی مجموعه‌ی قواعد و احکام موجود از خط‌مشی و ضابطه‌ای معین در ارتباط با یکدیگر و ایجاد هماهنگی و انسجام لازم میان آن‌ها به‌عنوان جزء لاینفک احترام به اصول کلی نیست که این امر، خود مبتنی بر اصل قانونی بودن امور است (قاضی، ۱۳۸۸: ۴۶-۴۷).

خلاصه آنکه تعیین سلسله‌مراتب، به‌منظور مشخص شدن جایگاه و میزان ارزش و اعتبار یک هنجار در نظام حقوقی است و منظور از جایگاه، تعیین میزان اقتدار هر یک از هنجارهای مذکور در برابر سایر قواعد الزام‌آور است و اینکه در مقایسه با آن‌ها - به‌هنگام تعارض یا تراحم - تا چه اندازه اعتبار و کارایی خود را حفظ می‌کند (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۶۸). بنابراین، چاره‌ای جز متابعت هنجارهای مادون از هنجارهای مافوق وجود ندارد. اما باید دید که این متابعت به چه طریقی حاصل می‌شود.

۲. فروض تضمین سلسله‌مراتب میان هنجارها

در خصوص طریقه‌ی تأمین اقتضائات سلسله‌مراتبی میان هنجارها، دو فرض کلی متصور است؛ فرض اول لزوم انطباق مفاد هنجار فرودین با هنجارهای فرازین است. اما در فرض دوم، صرف عدم مغایرت هنجار فرودست با هنجار فرادست، هدف مقصود از متابعت هنجارها در هرم هنجاری را محقق خواهد ساخت. البته برخی حقوقدانان، فرض دیگری را نیز مطرح کرده‌اند که براساس آن، تفاوتی میان دو فرض پیشین وجود نخواهد داشت و دسته‌بندی مذکور، منتفی است. براساس این نظر، تقابل میان انطباق و مغایرت، همچون تقابل میان سلب و ایجاب است که نبود یکی، ملازم با وجود دیگری خواهد بود؛ «بنابراین، مقصود از تطابق همان عدم مغایرت است» (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۳).

فرض اخیر چندان صحیح به‌نظر نمی‌رسد؛ هرچند انطباق هنجار فرودست با هنجار فرادست، بی‌شک به معنای عدم مغایرت با آن است. همچنین مغایرت هنجار فرودین با هنجار فرازین، قطعاً به معنای عدم انطباق با آن است؛ اما از آن‌جا که عدم مغایرت اعم از انطباق است و نسبت میان آن‌ها عموم و خصوص مطلق است، حالتی را می‌توان متصور شد که در آن هنجار تحتانی منطبق بر هنجار فوقانی نیست، اما لزوماً مغایرتی نیز با آن ندارد. در نتیجه، نمی‌توان نسبت میان انطباق و عدم مغایرت را همانند تقابل میان سلب و ایجاب دانست.

بنابراین، تقسیم‌بندی اولیه به قوت خود باقی و موجد اثر است. حال باید به بررسی معنا و مفهوم و نیز آثار انطباق و عدم مغایرت پرداخت.^۳

هنگامی که سخن از لزوم انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام به میان می‌آید، منظور آن است که قوانین باید لزوماً مأخوذ و برگرفته از این سیاست‌ها باشد و هر حکم قانونگذار، باید مستقیماً مستند و مربوط به یکی از احکام کلی و عام مذکور در سیاست‌های کلی نظام باشد. در واقع، قانونگذار باید احکام خود را معطوف به سیاست‌های کلی و در راستای اجرایی کردن آن تنظیم کند. بدین ترتیب، قانونگذار باید احکام کلی سیاست‌ها در موضوعات مختلف را مدنظر قرار دهد و قوانین متفرع بر آن را وضع کند. در این فرض، هر حکم کلی سیاست‌ها باید توسط قانونگذار تفصیل یابد و احکام قانونی مشخصی از آن متفرع شود. به عبارت دیگر، در فرض لزوم انطباق، سیاست‌ها، معیار و پایه‌ی قانون محسوب می‌شوند و هر یک از موضوعات و احکام کلی مذکور در سیاست‌های کلی نظام، به منزله‌ی شالوده‌ای خواهد بود که قوانین باید بر روی آن استوار شوند. کوتاه سخن آنکه انطباق، از سنخ تطبیق متفرعات و جزئیات بر کلیات است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۱: ۶۲، ۷۶، ۷۸، ۲۶۱، ۳۱۴، ۳۱۸، ۷۶۹).

در مقابل، در فرض کفایت عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، قانونگذار در انتخاب موضوعات مورد نیاز برای شروع فرایند قانونگذاری مختار و آزاد محسوب می‌شود و بنا به تشخیص و صلاحدید خود، اقدام به قاعده‌گذاری در خصوص مسائل مورد نیاز کشور می‌کند. طبعاً در این حالت، نیازی نیست تا برای هر حکم قانونی، نصی خاص و مستندی مشخص از میان سیاست‌های کلی نظام وجود داشته باشد، بلکه صرفاً همین مقدار که احکام موضوعه توسط قانونگذار، مشخصاً در تعارض و مغایرت با یکی از قواعد عام مذکور در سیاست‌های کلی نظام نباشد، وافی به مقصود خواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۱؛ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۳۱۶).

از بررسی نظرهای معتقدان به هر یک از دو فرض مذکور، چنین استنباط می‌شود که قائلان به لزوم انطباق هنجارهای پایین‌دستی بر هنجارهای بالادستی، حالت آرمانی و متعالی را ملاک قرار می‌دهند که براساس آن، هنجارهای برتر، به‌طور کامل و در تمامی موضوعات ترسیم‌گر نقشی راه قواعد مادون هستند و هنجارهای فرودست، تنها در فرض عدم تخطی از مسیر ترسیمی توسط هنجار برتر، حیات و اعتبار حقوقی می‌یابند. اما در سوی دیگر این طیف، دلیل قائلان به کفایت عدم مغایرت هنجارهای تحتانی از هنجارهای فوقانی آن است که حالت

آرمانی و متعالی مذکور، با واقعیات و مشاهدات عینی از وضعیت و نسبت میان هنجارهای سطوح مختلف فاصله دارد؛ به عبارت دیگر، از آنجا که هنجارهای فوقانی نوعاً موضوعات کلی و عام را بیان می‌دارند و به تفصیل، وارد طیف وسیع و متکثر موضوعات اجتماعی و مورد نیاز جهت قاعده‌گذاری نمی‌شوند، در عمل نمی‌توان قائل به لزوم انطباق آن‌ها با هنجارهای فرادست شد و امکان انطباق در مورد اکثر هنجارهای فرودست نسبت به هنجار فرزین آن، منتفی خواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۱۱)، زیرا بسیاری از مسائل جاری جوامع، در خصوص موضوعات نوظهوری است که پیوسته در حال تغییر و تحول هستند و نمی‌توان انتظار داشت که قواعد کلی و عام (هنجارهای مافوق)، پاسخگوی تمامی وجوه این تغییر و تحولات باشند.

۳. نظر مختار در خصوص چگونگی تضمین سلسله‌مراتب حاکم بر قوانین عادی و سیاست‌های کلی نظام

نکاتی که در دو قسمت قبلی بیان شد، به‌طور کلی و در خصوص تمامی هنجارهای فرادست و فرودست حاکم است. اما باید توجه داشت که پاسخ به پرسش اصلی این نوشتار، در خصوص هر یک از هنجارها و نسبت آن با هنجاری از سطح دیگر، باید به‌طور مستقل و مجزا بررسی شود، زیرا پاسخ به پرسش اصلی این نوشتار، به مؤلفه‌های مختلفی وابسته است که در میان هنجارهای گوناگون، لزوماً یکسان نیست. برای مثال، وجود متن قانونی مشخص و تعیین تکلیف در نظام حقوقی یا نبود چنان متنی، در حصول پاسخ نهایی مؤثر است. کما اینکه در زمینه‌ی چگونگی تضمین سلسله‌مراتب حاکم بر قانون اساسی و قانون عادی، در برخی اصول قانون اساسی تعیین تکلیف شده است و پاسخ به پرسش این نوشتار در خصوص این دو هنجار، در نهایت معطوف به تحلیل و استنباط از متون قانونی موجود در این زمینه است. اما در خصوص چگونگی تضمین سلسله‌مراتب حاکم بر سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی، چنین متن مشخصی در قانون اساسی موجود نیست تا با تحلیل آن بتوان جواب سؤال اصلی این نوشتار را روشن ساخت؛ در نتیجه، باید از منظری دیگر به دنبال پاسخ آن بود. بنابراین، در این موضوع باید با تمسک به اصول و قواعد کلی به دنبال پاسخ به پرسش اصلی این نوشتار بود.

اولین موضوعی که باید بدان توجه داشت، آن است که حالت مطلوب و آرمانی در یک نظام حقوقی، عبارت است از اینکه هنجارهای تحتانی، تا حد ممکن باید در مطابقت و همسویی بیشتر با هنجارهای فوقانی تطور یابند؛ چرایی این موضوع نیز تا حدودی روشن است. توضیح آنکه

تعیین جایگاه هر هنجار در هرم سلسله‌مراتب، براساس اهمیت و ارزش و اعتبار آن صورت می‌گیرد. این اعتبار، از ارزش‌ها و آرمان‌های یک جامعه و نظام حقوقی نشأت می‌گیرد و طبعاً هرچه یک هنجار مشتمل بر امور مهم، ارزشی‌تر و آرمانی‌تر برای یک جامعه باشد، از جایگاه برتری در سلسله‌مراتب هنجارها برخوردار خواهد بود. از سوی دیگر، رتبه‌بندی هنجارها در هرم سلسله‌مراتب، بدین‌معناست که هرچه از قاعده‌ی این هرم به‌سوی نقطه‌ی فرازین آن می‌آییم، لزوم رعایت و خدشه‌ناپذیری هنجارها بیشتر و بیشتر می‌شود. به‌عبارت دیگر، در دسته‌بندی اهداف و ارزش‌های حاکم بر جامعه، اولویت با پیاده‌سازی هنجارهای فوقانی است، زیرا اشتمال آن‌ها بر آرمان‌ها، چنین جایگاهی را برایشان در هرم سلسله‌مراتب رقم زده است. منطقی‌تر در چنین حالتی، انتظاری که از هنجارهای تحتانی متصور است، آن است که تا حد ممکن خود را در همسویی بیشتر با تحقق هنجار فوقانی - که در بردارنده‌ی ارزش والاتری است - قرار دهند. تنها مشکل عملی در این زمینه - که برخی حقوقدانان نیز بیان کرده‌اند و پیشتر نیز بدان اشاره شد - عبارت است از اینکه گستره‌ی موضوعاتی که هنجارهای فرودست به آن می‌پردازند، نوعاً وسیع‌تر از موضوعاتی است که هنجارهای فرادست بدان پرداخته‌اند و به‌طور کلی، هنجارهای فرازین، نوعاً به مسائل عام‌تر و به کلیات نظر دارند تا امور خاص‌تر و جزئی‌تر.^۴ در نتیجه، نمی‌توان انتظار داشت که هنجارهای پایین‌دستی امکان مطابقت با هنجارهای بالادستی را داشته باشند.

با ذکر این نکته، به بیان ایده‌ی اصلی این نوشتار می‌پردازیم. براساس آنچه گفته شد، مطلوب‌ترین حالت در نظام حقوقی ما، انطباق قوانین با سیاست‌های کلی - تا حد امکان - است. این امکان، در فروضی متصور است که سیاست‌های کلی - هرچند به‌صورت کلی و عام - در خصوص موضوعی وضع قاعده کرده باشد تا مجلس با مبنا قرار دادن آن، اقدام به وضع قانون کند و قوانین خود را بر بنیان‌های مذکور در سیاست‌های کلی بنا نهد. حتی باید گفت در این حالت، امکان تصور اینکه قوانین - بدون تأمین «مطابقت» با سیاست‌های کلی - صرفاً غیرمغایر با آن باشد، منتفی است. به‌عبارت دیگر، در این حالت عدم انطباق قوانین با سیاست‌های کلی، به معنای مغایرت آن‌ها با سیاست‌ها خواهد بود و فرض بینابینی متصور نیست؛ بدین‌معنا که قوانین مصوب، از یک سو منطبق با سیاست‌های کلی نباشد، ولی در عین حال مغایرتی هم با آن نداشته باشد.

حال اگر مجلس در مقام قاعده‌گذاری، به موضوعی بپردازد که در سیاست‌های کلی، تعیین تکلیف خاصی در خصوص آن نشده است، طبعاً امکان انطباق اصلاً متصور نیست، زیرا با

توجه به توضیحاتی که در خصوص مفهوم انطباق داده شد، در سیاست‌های کلی حکمی در خصوص موضوع وجود ندارد تا مجلس مستند به آن، اقدام به قاعده‌گذاری کند. به بیان بهتر، همسویی (انطباق) با سیاست‌های کلی، در موضوعاتی که سیاست‌های کلی بدان نپرداخته است، بی‌معناست. در نتیجه، در این‌گونه موارد، صرف اینکه قوانین یا نتایج مترتب بر آن، با قواعد مذکور در سیاست‌های کلی مغایرت نداشته باشد، کفایت می‌کند.

برای روشن‌تر شدن بحث، در قالب دو مثال به تبیین موضوع می‌پردازیم؛^۵ در بند ۱۰ سیاست‌های کلی برنامه‌ی ششم توسعه آمده است: «واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه‌ی ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن». بنابر حکم مذکور، طی مدت اجرای قانون برنامه‌ی ششم توسعه باید در قانون بودجه‌ی هر سال، ۲ واحد درصد به سهم صندوق توسعه‌ی ملی از منبع مذکور اضافه شود. حال، دولت یا مجلس در تهیه یا تصویب لایحه‌ی بودجه و به‌منظور رعایت سلسله‌مراتب نسبت به حکم مذکور در سیاست‌ها، تنها باید ۲ درصد یا بیشتر به سهم صندوق توسعه‌ی ملی بیفزاید که در این صورت، منطبق با حکم سیاست‌ها عمل کرده است و اگر به طریقی غیر از این عمل کند، قطعاً مغایر سیاست‌ها عمل کرده است؛ یعنی اگر کمتر از ۲ درصد به سهم صندوق توسعه‌ی ملی اضافه شود، مغایر سیاست‌ها عمل شده است. در نتیجه، در این‌جا که تکلیفی معین در خصوص موضوعی خاص در سیاست‌ها وجود دارد، نمی‌توان فرضی را تصور کرد که حکمی در این خصوص صادر شود که هرچند انطباقی با حکم سیاست‌ها نداشته باشد، اما مغایر آن نیز نباشد.

نمونه‌ی دیگر آنکه در خصوص سیاست‌های حاکم بر قانونگذاری، در حال حاضر و تا زمان نگارش این نوشتار، هیچ سیاست کلی مصوبی وجود ندارد. طبعاً در چنین شرایطی و در مقام اصلاح قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس در خصوص فرایندهای بررسی و تصویب قانون، مجلس با سند بالادستی مشخصی مواجه نیست تا قواعد مورد نیاز را با استخراج از آن تعیین کند. بنابراین، فرض انطباق اصلاً قابل تصور نیست. در این حالت، تنها فرض محتمل آن است که قواعد مصوب مجلس با سایر سیاست‌های کلی، مغایرت یا اصطکاک ایجاد کند. برای مثال، اگر تنظیم فرایند قانونگذاری به‌نحوی باشد که به عدم شفافیت یا دسترسی همگان به مراحل قانونگذاری و طرح‌ها و لوایح و سیر بررسی آن در کمیسیون‌های مجلس و ... منجر شود، می‌تواند مغایر با بند ۱۸ سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح» تحلیل شود.

بنابر آنچه بیان شد، در مقام تشخیص تضمین سلسله مراتب حاکم میان سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی، باید بین دو دسته از موضوعات تمایز قائل شد؛ فرض اول مربوط به موضوعاتی است که در سیاست‌های کلی نظام برای آن‌ها حکم و قاعده‌ی مشخصی وجود دارد؛ در این حالت، قوانین مصوب مجلس باید در انطباق با سیاست‌های کلی تنظیم شوند.^۶ فرض دوم مربوط به موضوعاتی است که به‌طور مشخص، حکم و قاعده‌ی خاصی در سیاست‌های کلی نظام برای آن‌ها به تصویب نرسیده است؛ در این حالت، تصور امکان انطباق قوانین با سیاست‌ها منتفی است و قوانین مصوب، صرفاً کافی است تا از سایر جهات با سایر سیاست‌های کلی موجود مغایرتی نداشته باشند.^۷

به نظر می‌رسد ماده‌ی ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که لزوم انطباق و عدم مغایرت را به‌صورت توأمان مدنظر قرار داده، با همین تحلیل توجیه‌پذیر است. در این ماده بیان شده است: «... کمیسیون نظارت مجمع ... محتوای آن‌ها [طرح‌ها و لوایح] 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. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند...»^۸ بنابراین، التفات به انطباق و عدم مغایرت قوانین با سیاست‌ها، باید توأمان و البته «حسب مورد»، مدنظر قرار گیرد که به نظر می‌رسد، تفصیل و تبیین «حسب مورد» در ماده‌ی ۷، ناظر بر همان فروض و حالاتی است که در این قسمت شرح داده شد.

نتیجه‌گیری

تعیین سلسله‌مراتب میان هنجارها، پایه و اساس ایجاد نظم و انسجام در نظام حقوقی است؛ همچنین هدف از جایگذاری هنجارها در هرم سلسله‌مراتب و حفظ شأن و مرتبت هر هنجار نسبت به سایر هنجارها، باید به‌نحوی تضمین شود که اعتبار هر هنجار فرودست، منوط به حفظ جایگاه هنجار فرادست باشد. چگونگی تأمین این منظور، با ملاک قرار گرفتن یکی از دو طریق انطباق یا عدم مغایرت قابل تصور است.

باید توجه داشت که در خصوص چگونگی تضمین سلسله‌مراتب حاکم میان سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی، با توجه به عدم تعیین تکلیف در قانون اساسی، باید با تمسک به تحلیل‌های کلی و مفهومی به نتیجه رسید. به‌طور کلی، مجلس هنگام قاعده‌گذاری در خصوص یک موضوع، با دو فرض مواجه است؛ فرض اول، وجود سیاست‌های مصوب در خصوص آن

موضوع است و فرض دوم، نبود سیاست‌هایی که به‌طور خاص، موضوع مدنظر جهت قانونگذاری را هدف قرار داده باشد. بنابراین، در پاسخ به پرسش اصلی این نوشتار، باید قائل به تفصیل میان دو فرض پیش‌گفته شد؛ بر این اساس، قانونگذار در فرض اول مکلف به حرکت در جهت تحقق انطباق قانون با سیاست‌ها و در فرض دوم، مکلف به تأمین عدم مغایرت قانون با سیاست‌هاست. بدین ترتیب، از یک سو نظام حقوقی به حالت مطلوب و ایده‌آل خود مبنی بر همسویی هرچه بیشتر قوانین با سیاست‌های کلی نظام نزدیک خواهد شد و تا حد امکان قوانین در انطباق با سیاست‌های مصوب خواهند بود؛ از سوی دیگر، محظور مربوط به بن‌بست‌های عملی و اجرایی در تأمین انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام مرتفع خواهد شد. در نتیجه، بحث انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام، صرفاً به آرزویی آرمانی و متعالی و در عین حال تحقق‌ناپذیر تبدیل نخواهد شد.

نکته‌ی پایانی آنکه چندان دور از ذهن نیست که گفته شود با توجه به وضعیت جاری در کشور، در مقام بررسی انطباق یا عدم مغایرت (حسب مورد) قوانین با سیاست‌های کلی نظام، باید اصل را بر انطباق گذاشت. توضیح آنکه در حال حاضر، بیش از سی عنوان کلی در قالب سیاست‌های کلی نظام به تصویب رسیده است. با بررسی این عناوین، مشخص می‌شود که به‌سختی می‌توان موضوعی را یافت که مجلس به هنگام قانونگذاری، با سیاست‌های کلی مشخصی در خصوص آن مواجه نباشد. نتیجه آنکه با توجه به وضعیت مزبور، نهاد صالح به‌منظور نظارت بر مصوبات مجلس از حیث انطباق یا عدم مغایرت آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام، در مجموع باید در پی احراز انطباق اکثر قوانین مصوب باشد تا عدم مغایرت آن‌ها.

یادداشت‌ها

۱. در نامه‌ی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ مقام معظم رهبری حفظه‌الله و در راستای ابلاغ «سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل» ضمن تأکید بر اینکه «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ترجمان خواسته‌ها و آرمان‌های ملت ایران و نشان‌دهنده‌ی جهت و مسیر حرکت مردم و چارچوب کلی برای تدوین قوانین و سیاست‌های کلی نظام است»، مقرر شده است که «سیاست‌های ابلاغی، در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴: ۴۷ - ۴۸).
۲. از نظر برخی، اجرایی شدن سیاست‌های کلی نظام منوط به آن است که ابتدا تفصیل آن سیاست‌ها در قانون بیان شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۶ - ۳۹۷). برخی دیگر نیز معتقدند که لزوماً اجرایی شدن سیاست‌ها، مستلزم تصویب قانون نیست (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۸۳). به هر حال، تقریباً همگان اذعان دارند که مهم‌ترین و مؤثرترین تبلور سیاست‌ها باید در قانون متجلی شود.
۳. همان‌طور که بیان شد، حقوق‌دانان به‌طور مجزا به بررسی معنا و مفهوم این دو اصطلاح نپرداخته‌اند؛ بلکه تنها فراخور بحث در خصوص لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی یا شرع، نکاتی در مورد این موضوع بیان داشته‌اند. از این‌رو در این قسمت سعی شده است تا از میان کلام آن‌ها، نکاتی در خصوص بحث مورد نظر استخراج گردد. بنابراین ارجاعات این قسمت، با لحاظ این نکته انجام گرفته است.
۴. گفتنی است که بحث در مورد ماهیت سیاست‌ها و لزوم عدم ورود آن به سطح قانونگذاری و امور اجرایی و انتقاداتی که ممکن است در این زمینه در خصوص سیاست‌های مصوب وجود داشته باشد، مستلزم نوشتاری مستقل و خارج از رسالت این مقاله است.
۵. در این قسمت سعی شده است تا به مثال‌هایی اشاره شود که در مقام تبیین منظور این نوشتار، بسیار روشن و صریح باشد؛ البته ناگفته پیداست که در مقام عمل، تشخیص مصادیق مختلف لزوماً به‌روشنی مثال‌های بیان‌شده نخواهد بود.
۶. باید توجه داشت در مواردی که براساس نظر ارائه‌شده در این نوشتار، مصوبه‌ی مجلس باید منطبق با سیاست‌های کلی نظام تنظیم شود، اگر به نظری غیر از لزوم انطباق قائل شویم، نتیجه‌ی آن مهمل و بی‌په‌وده شدن عمل مقنن اساسی در تأسیس نهاد «سیاست‌های کلی نظام» خواهد بود، زیرا لازم‌الاجرا بودن سیاست‌ها در این فروض، جز در حالت انطباق مصوبه‌ی مجلس با سیاست‌ها محقق نخواهد شد. به عبارت دیگر، عدم انطباق مصوبه‌ی مجلس با سیاست‌ها به معطل ماندن و اجرایی نشدن سیاست‌ها منجر خواهد شد.
۷. نکته‌ی مذکور، به معنای محدود شدن مواردی که موضوع قانونگذاری قرار می‌گیرند، نیست؛ به عبارت دیگر، مجلس در مرحله‌ی انتخاب مسئله و موضوع مورد نیاز جهت قانونگذاری، مختار

است و طبق صلاحدید خود اقدام خواهد کرد و شقوق مذکور در متن، ناظر بر مرحله‌ی بعدی - یعنی در تدوین مفاد قانون در خصوص مسئله‌ی مدنظر - است.

۸. گفتنی است که با توجه به ضمیمه‌ی حکم ابلاغی اعضای جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظیفه‌ی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها بر عهده‌ی جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع قرار گرفته است و مواردی که به تصویب این جمع می‌رسد، نهایی تلقی شده و دیگر برای شورای مجمع ارسال نخواهد شد. بنابراین، مفاد ماده‌ی ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از این حیث اصلاح شده است.

منابع

۱. ارسطا، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین و محمد هاشمی (۱۳۸۰)، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ش ۲۰، صص ۳۷۵ - ۴۰۵.
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲)، «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، فقه اهل بیت (ع)، سال نهم، شماره ۳۵، صص ۱۵۳-۱۷۲.
۳. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۴)، مجموعه‌ی سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ سوم.
۴. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۸۱-۱۹۵.
۵. خامنه‌ای، سید محمد (۱۳۶۹)، «اصل چهارم قانون اساسی»، کانون وکلا، ش ۱۵۲ و ۱۵۳، صص ۱۱ - ۴۱.
۶. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و نقش مجمع تشخیص مصلحت (با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام)»، راهبرد، ش ۳۴، صص ۳۲۰ - ۳۳۳.
۷. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، تهران: اداره‌ی کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ج ۱.
۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: دانشگاه تهران.
۹. قاضی، سید ابوالفضل (۱۳۸۸)، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: میزان، چ سی و پنجم.
۱۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، کلیات حقوق: نظریه‌ی عمومی، تهران: شرکت سهامی انتشار، چ سوم.
۱۱. کلسن، هانس (۱۳۸۷)، نظریه‌ی حقوقی ناب؛ مدخلی به مسائل نظریه‌ی حقوقی، ترجمه‌ی اسماعیل نعمت‌اللهی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ اول.
۱۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۸۸)، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل - جاودانه، چ دوم.
۱۳. ----- (۱۳۹۲)، مبانی حقوق عمومی، تهران: جنگل - جاودانه، چ سوم.
۱۴. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ش ۱۷، صص ۱۵۱ - ۱۷۸.
۱۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل - جاودانه.