

فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان / سال چهارم، شماره چهاردهم، تابستان ۱۳۹۵ / صفحات ۱۸۳-۱۶۹

بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری

امید شیرزاد^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۹/۲۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۷

چکیده

وجود سیاست‌های کلی نظام در طیف هنجارهای حقوقی، چهره‌ای خاص به نظام حقوقی ایران بخشیده است. از آنجا که قانونگذاران، توجه ویژه‌ای به سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی دارند و سعی می‌کنند با تمهید ساز و کارهای مناسب نظارتی، تبعیت هنجارهای مادون از مافوق را تضمین کنند، قانونگذار اساسی ایران نیز بر ضرورت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تصریح نموده است. مسئله‌ی نوشتار حاضر این است که آیا مقررات دولتی به عنوان هنجار مادون، می‌باید منطبق بر سیاست‌های کلی نظام باشند و دادرسی اداری در این بین، صلاحیت استناد به سیاست‌های کلی را در ابطال تصمیمات اداری داراست؟ رهیافت حاصل در پرتو تحلیل ماهیت سیاست‌های کلی و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت، مؤید آن است که دادرسی اداری در مقام نظارت قضایی، در استناد به سیاست‌های کلی نا صالح است و تشخیص مغایرت‌های موردی تصمیمات اداری با سیاست‌های کلی نظام، با مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و دادرسی اداری مکلف به تبعیت از تشخیص مجمع است.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلی نظام، دیوان عدالت اداری، نظارت قضایی.

مقدمه

اساساً هر نظام حقوقی، متضمن قواعد و هنجارهایی است که بین آنها از حیث اعتبار و اولویت، سلسله مراتب خاصی وجود دارد. «سلسله مراتب هنجارها به عنوان مقدمه یا زمینه‌ی اعمال صیانت از قانون اساسی و قانونمداری است و قوام و دوام نظام حقوقی بدان بستگی تام می‌یابد». (ویژه، ۱۳۸۸، ۹) در نظام حقوقی ایران، همچون سایر نظام‌های حقوقی مدرن، قانون اساسی به عنوان هنجار برتر در صدر سلسله مراتب قواعد حکومت می‌کند «و قوانین عادی باید اصول اساسی حکومت (قانون اساسی) را محترم بشمارد و احکام و نظام‌نامه‌های دولتی نیز هیچ‌گاه نباید مخالف قوانین باشد.» (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ۱۲۲) در عین حال وجود هنجاری دیگر تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام موجب شده تا نظام حقوقی ایران از حیث رده بندی قواعد حقوقی، چهره‌ای خاص پیدا کند. در واقع در کنار قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات دولتی، طیف دیگری از هنجارها تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام، توسط قانونگذار اساسی رسماً مورد شناسایی قرار گرفته اند و بر ضرورت نظارت بر حسن اجرای آنها تصریح شده است. «ضامن تحقق سلسله مراتب میان هنجارهای حقوقی، پیش بینی ساز و کارهای مناسب نظارتی است» (گرچی، ۱۳۸۸، ۲۹۴) و قانونگذاران نظام‌های مختلف حقوقی می‌کوشند تا با تمهید نهادهای نظارتی، انطباق ضوابط هنجارهای مادون با هنجارهای عالی را مورد نظارت قرار دهند. سیاست‌های کلی نظام نیز به عنوان یکی از هنجارهای حقوقی برتر، نیازمند نظارت بر حسن اجرا هستند و نوشتار حاضر بر آن است تا با تحلیل جایگاه سیاست‌های کلی در طیف سایر هنجارهای حقوقی، جایگاه دادرسی اداری و نظارت قضایی را در صیانت از سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار دهد. بدین منظور، ساختار مقاله در دو بخش تنظیم، و در بخش نخست تحت عنوان مفهوم شناسی، به تبیین برخی مفاهیم کلیدی مرتبط با مسئله‌ی مقاله پرداخته می‌شود و در بخش دوم، امکان سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

۱. مفهوم شناسی

۱-۱. دادرسی اداری

انتظام روابط شهروندان با حکومت در چارچوب یک نظام حقوقی، از ویژگی‌های دولت قانونمدار است. در چنین حکومتی، قدرت عمومی تنها از طریق قانون و ترتیبات مقرر در نظام حقوقی اعمال می‌گردد. بر اساس این رویکرد، اعمال قدرت، تبدیل به اعمال صلاحیت ایجاد شده توسط قانون و مقید به آن می‌شود. تجربه‌های تاریخی مؤید آن است که صرف ترسیم قلمرو اختیارات برای مقید ساختن رفتار زمامداران کفایت نمی‌کند و بر این اساس لازم است رعایت حدود اختیارات و قواعد حقوقی مبین صلاحیت هر یک از مقامات و نهادهای حکومتی، از سوی مقام یا نهادی دیگر کنترل شود و عملکرد آن مقام یا نهاد، به طور مستمر باز بینی شود تا از اقدام قلمونی



و عدم تجاوز آنها از مرزهای مجاز، اطمینان حاصل آید. «از این رو هیچ مقام و نهادی، داور اختیارات خود نخواهد بود. هم اجرای قوانین می‌تواند به نحو دلخواهی یا اشتباهی صورت گیرد و هم معنا و حدود آنها قابل تفسیر گوناگون است. چه بسا اجرا و تفسیر قانون به گونه‌ای صورت گیرد که یک مقام یا نهاد حکومتی در جهتی کاملاً خلاف قصد قانونگذار و هدف قانون حرکت کند. بر این پایه، تردیدی در نیاز به کنترل و باز بینی اختیارات و عملکرد مقامات و نهادهای حکومت، باقی نمی‌نامد.» (راسخ، ۱۳۸۸، ۲۵) در حقوق عمومی، مفهوم نظارت حسب متعلق نظارت، دارای اقسام متعددی است و آنچه در این نوشتار، مد نظر مؤلف است، نظارت قضایی بر تصمیمات اداری است. نظارت قضایی به طور کلی به راه‌ها و ساز و کارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دولتی و اجرایی و برای تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات، اعمال می‌نمایند (زارعی، ۱۳۷۶، ۳۶) و در ادبیات حقوق عمومی، از آن تحت عنوان دادرسی اداری نیز یاد می‌شود.

نظارت قضایی به عنوان یکی از شقوق نظارتی علی‌رغم اینکه صرفاً براساس درخواست و شکایات ارائه شده و آن هم نسبت به مورد و مصوبه مذکور در شکایت انجام می‌پذیرد و از این لحاظ ممکن است جنبه‌ی منفعل و موردی داشته باشد، منتهی نسبت به دیگر انواع نظارت، از ضمانت اجرای بیشتری برخوردار است، چون قوه قضاییه در این موارد احکام لازم‌الاجرا صادر می‌کند. ضمناً «به تجربه ثابت شده است که نظارت‌های اداری و پارلمانی، بیشتر برای ارزیابی درجه‌ی پیشرفت اهداف و برنامه‌ها سودمندند تا جوابگویی به دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اداری که به عنوان یک حق مسلم قانونی برای افراد شناخته شده است.» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ۴۱۹) به طور خلاصه «مزایای این نوع نظارت درمقایسه با نظارت سیاسی که توسط پارلمان اعمال می‌شود عبارت است از تخصصی، بی طرفی، دقت و علمی بودن نظارت» (فلاح زاده، ۱۳۸۶، ۱۸)

اما متعلق نظارت یا آنچه در نظارت قضایی مورد بازبینی ناظر قرار می‌گیرد چیست؟ «موضوع اصلی در نظارت قضایی، پاسخگویی در تصمیم سازی عمومی است. بنابراین بازنگری قضایی، محدود به کنترل و نظارت بر اقدامات قوه‌ی مجریه در معنی مضیق آن به عنوان یکی از قوای حکومت نمی‌شود.» (هداوند، ۱۳۸۶، ۳۰۹) اعمال اداری موضوع نظارت قضایی، تصمیمات اداری هستند که با قصد انشاء و به منظور ایجاد یک وضعیت حقوقی بین اشخاص و یا اصلاح یا لغو وضع حقوقی موجود میان آنها صورت می‌گیرد و منشاء حق و تکلیف له یا علیه آنها می‌شود. این قسم از تصمیمات، به صورت عام و غیر شخصی در قالب آیین نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری بوده و حکم آنها شامل همه‌ی افراد و یا گروهی از آنان و ناظر بر وضعیت حقوقی مشخصی



است. تصویب نامه‌های هیأت وزیران، آئین نامه‌های اجرایی و مستقل، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها از اقسام مقررات دولتی به شمار می‌روند.^۱

در نظام حقوقی داخلی، اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نظارت قضایی بر اعمال اداری را با تأسیس و تجویز نهادی تحت عنوان دیوان عدالت اداری محقق ساخته اند تا خلاء حقوقی موجود در قبل از انقلاب اسلامی بدین وسیله جبران گردد. براساس اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب نامه‌ها و آیین نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند» طبق این اصل، اگر قاضی در اثنای رسیدگی به پرونده، آیین نامه‌ی استنادی اصحاب دعوا را مغایر با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات مقام یا نهاد واضع مصوبه تشخیص دهد و در نتیجه از اجرای آن در پرونده‌ی مربوطه خودداری کند، این خودداری تنها محدود به آن دعوا بوده و از آن فراتر نمی‌رود؛ لذا نظارت قضات دادگستری که در این اصل پیش بینی شده جنبه‌ی موردی داشته و تا زمانی که از طریق قاضی مربوطه، ابطال مصوبه‌ی مورد نظر از دیوان عدالت اداری درخواست نشود، توقیفی در اعتبار حقوقی آن صورت نمی‌پذیرد. اصل ۱۷۳ قانون اساسی در راستای استقرار صلاحیت انحصاری دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی چنین مقرر داشته است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های دادگستری مرجع رسمی رسیدگی به شکایات و تظلمات هستند و دیوان عدالت اداری، مرجع خلصی است که به موجب اصل ۱۷۳، رسیدگی به نوع خاصی از تظلمات و شکایات، یعنی شکایات مردم نسبت به مأموران و واحدهای دولتی را برعهده دارد. با این توصیف، دیوان عدالت اداری مرجعی قضایی و غیر اداری است که همچون برخی نهادهای قضایی چون سازمان قضایی نیروهای مسلح و دادگاه ویژه روحانیت، دارای صلاحیت

۱. البته لازم به ذکر است که نظارت قضایی بر اداره فقط محدود به تصمیم سازی عمومی نمی‌شود و بخش قابل توجهی از آن، شامل تصمیمات موردی و اقدامات مادی اداره است که تحلیل تفصیلی آن در حوصله ی گفتار ما نمی‌گنجد.

۲. در حال حاضر، قانون عادی راجع به حدود اختیارات و نحوه ی عمل دیوان، «قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ می باشد که موادی از این قانون در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و پس از طی مراحل و تشریفات قانونی، از مرداد ماه سال ۹۲ لازم الاجرا گردیده است. طبق ماده ۲ این قانون، دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیأت عمومی و هیأت‌های تخصصی می‌باشد. تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود. همچنین هیأت عمومی دیوان با شرکت حداقل دو سوم قضات دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضائی وی تشکیل می‌شود و ملاک صدور رأی، نظر اکثریت اعضای حاضر است.

خاص است و یکی از مهمترین این صلاحیت‌ها، تضمین سلسله مراتب میان مقررات دولتی و هنجارهای برتر نظام حقوقی ایران است.

۲-۱. جهات نظارت قضایی^۱

نظارت قضایی بر تصمیم‌گیری و ابطال تخطی مقامات اداری از قواعد حقوق عمومی در امر تصمیم‌گیری، نیازمند تمسک خواهان و دادرس اداری به معیارها و دلایلی است که تصمیم مورد نظر براساس آن سنجیده شود و ابطال مقرره‌ی دولتی، با استناد به نقض آن معیار انجام پذیرد. در نظام حقوقی ایران، در خور توجه‌ترین مواد قانونی راجع به جهات ابطال مقررات دولتی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، بند نخست ماده‌ی دوازده و ماده‌ی ۸۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ هستند. آدر برداشتی کلی از این مواد، می‌توان مغایرت تصمیم اداری با قانون موضوعه و موازین شرعی، خروج مقام اداری از حدود صلاحیت خویش در اتخاذ تصمیم، تجاوز و سوء استفاده از اختیارات، استنکاف از انجام وظیفه‌ی قانونی و تضییع حقوق اشخاص را، علل و جهات رسیدگی و احقاق حق هیأت عمومی دیوان در برابر تعدیات مقامات عمومی دانست. (شیرزاد، ۱۳۹۲، ۴۴) اشاره‌ی نگارنده به مفهوم جهات نظارت قضایی در قسمت مفهوم شناسی از آن جهت بود تا با مطالعه ضوابط حاکم بر صلاحیت دیوان عدالت اداری این نکته روشن شود که این نهاد در نظارت قضایی بر مقررات دولتی، در استناد به جهت مستقلی تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام، صالح دانسته نشده است. به دیگر سخن، قانون‌گذار در قانون جدید دیوان عدالت اداری، در دعوی ابطال تصمیم اداری، دادرس اداری را مجاز

1. Grounds of Judicial Review

۲. ماده ۱۲ مقرر می‌دارد: «حدود صلاحیت و وظایف هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.....»

ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری نیز مقرر می‌دارد: «تقاضای ابطال مصوبات در هیأت عمومی دیوان، با تقدیم درخواست انجام می‌گیرد. در درخواست مذکور، تصریح به موارد زیر ضروری است:

الف- مشخصات و اقامتگاه درخواست‌کننده

ب- مشخصات مصوبه مورد اعتراض

پ- حکم شرعی یا مواد قانونی که ادعای مغایرت مصوبه با آن شده

ت- دلایل و جهات اعتراض از حیث مغایرت مصوبه با شرع یا قانون اساسی یا سایر قوانین یا خروج از اختیارات مرجع تصویب‌کننده.



به استناد سیاست‌های کلی نظام ندانسته است. در ادامه سعی خواهد شد با تحلیل مفهومی سیاست‌های کلی نظام، عدم صلاحیت دیوان در این امر بیشتر تبیین گردد.

۲. سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام اساساً مفهومی متنازع‌فیه است که راجع به ماهیت و جایگاه آنها در نظام حقوقی ایران، همواره ابهام و سؤال وجود داشته و در دکترین‌های متعدد حقوقی، سعی بر رفع ابهام و تبیین مفهومی آنها شده است.^۱ در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام، بایستی ارتباط آن‌ها با سایر هنجارهای حقوقی موجود در نظام قانونی کشورمان روشن شود. نخستین هنجار، قانون، اعم از قانون اساسی و قوانین عادی است. در اکثر دکترین‌های حقوقی، پذیرش این همانی بین قانون و سیاست‌های کلی ناصواب تشخیص داده شده است. «فقط مصوبات مجلس شورای اسلامی قانون محسوب می‌شود؛ زیرا با تشریفات خاصی وضع می‌گردد و مجموعه‌ای از اوامر و نواهی است که در عین جعل و وضع، همراه با ضمانت اجراء بر اشخاص تحمیل می‌شود.» (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۱۳۱)

در میزان الزامی بودن نیز، بایستی میان سیاست‌های کلی و قوانین تفاوت قائل شد؛ قانون، قاعده‌ی عمومی الزام آوری است که دارای ضمانت اجرا بوده و ناظر به موقعیت خاص است که به صورت قضایی شرطی مطرح می‌شود؛ در حالی که درجه‌ی الزام سیاست‌های کلی به حد الزام قانون نیست و مفاد آن در راستای تحقق اهداف و آرمان‌ها بوده و ناظر به موقعیت خاص نیز نیست. سیاست‌های کلی اساساً جهت‌گیری هستند و دارای دامنه‌ی شمول گسترده و مفاهیم عام و کلی هستند. لذا سیاست‌های کلی، از حیث ماهوی و صوری قانون محسوب نمی‌شوند، بلکه بستری برای وضع قوانین یا ارائه‌ی لوایح قانونی هستند. همچنین، «سیاست‌ها از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه‌ی پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات قرار دارند و به همین دلیل نمی‌توانند نسبت به اصول بنیادین قانون اساسی از اولویت و ترجیح برخوردار باشند.» (زارعی، ۱۳۸۳، ۳۳۰) دومین مورد از هنجارهای شاخص در نظم حقوقی ایران، موازین شرعی هستند؛ برخی صاحب نظران، جنس سیاست‌های کلی نظام را از نوع احکام حکومتی و موازین شرعی قلمداد نموده‌اند و بیان داشته‌اند که «روح بند اول اصل یکصد و دهم در حقیقت همان احکام حکومتی است که بنا بر مصلحت ملزمه، توسط

۱. برای مثال بنگرید به: زارعی، محمدحسین، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت»، فصلنامه راهبرد، شماره ۳۴، زمستان ۱۳۸۳ و امیرارجمند، اردشیر، «کاوش در برخی زوایای سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۱ و «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام (مصاحبه با جمعی از اساتید حقوق عمومی)»، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰

۲. بند اول اصل یکصد و دهم در بیان وظایف و اختیارات رهبری:



فقیه واجد شرایط در شرایط غیرعادی صادر می‌شود.» (عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۶۴۰) به نظر می‌رسد این برداشت ناشی از خلط مفهومی بین بند اول و بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی باشد؛ چرا که احکام حکومتی اساساً بر شرایط اضطراری و معضلات غیرقابل حل از طرق عادی مبتنی هستند و بدیهی است این مسائل، لزوماً بر تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صدق نمی‌کند. از سوی دیگر، موازین شرعی شامل احکام اولیه و ثانویه هستند که توسط شارع وضع گردیده‌اند و جای گرفتن سیاست‌های کلی در این مجموعه، فاقد وجاهت شرعی به نظر می‌رسد.

پس از تحلیل مناسبات بین سیاست‌های کلی با قانون و شرع، در مقام جمع بندی بایستی بیان داشت که «سیاست‌های کلی، عموماً حاوی امر و نهی منجز و مشخص نیستند. در واقع اگر بین اهداف و آرمان‌ها از یک سو و اصول و قواعد حقوقی از سوی دیگر تفکیک قائل شویم، این سیاست‌ها بیشتر هدف و آرمان هستند تا قاعده‌ای حقوقی با حد و حصر مشخص و با امر و نهی معین و منجز.» (موسی زاده، ۱۳۸۷، ۱۷۱) البته می‌باید توجه داشت که عدم اطلاق قاعده‌ی حقوقی در معنای خاص و مضیق کلمه به سیاست‌های کلی، به معنای لغو و بیهودگی این هنجار خاص در سلسله مراتب هنجارهای نظام حقوقی ایران نیست. «سیاست‌های کلی نظام، چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن توسط قوای حکومتی فراهم می‌کنند و در حدود مفادشان الزام آورند؛ به این معنا که براساس مفاد این سیاست‌ها، قوا و نهادهای حکومتی موظف به گام برداشتن در جهت تحقق آنها هستند.» (اسماعیلی، ۱۳۸۷، ص ۱۱۱) در ادامه تلاش می‌شود تا سازوکارهای نظارت بر تحقق این سیاست‌ها بیشتر روشن گردد.

۳. امکان سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری

پس از تبیین مفاهیم کلیدی بحث، به مسئله‌ی اصلی مقاله یعنی امکان سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری پرداخته خواهد شد. در ابتدا بایستی اشاره داشت که استناد به سیاست‌های کلی نظام، توسط شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس در چند مورد رخ داده و از این حیث دادرسی اساسی، قائل به داخل بودن سیاست‌های کلی در طیف سلسله مراتب هنجارهای حقوقی ایران است. به عبارت دیگر

تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.
 ۱. بند هشتم اصل ۱۱۰ در بیان وظایف و اختیارات رهبری :

.... حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. شورای نگهبان در تصمیم مورخ ۸۰/۸/۱۶ پیرامون طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با استناد به بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مصوبه‌ی مجلس را رد کرده و اعلام نموده است: « با توجه به بند شش فصل یک برنامه سوم توسعه، لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم، مغایر سیاست‌های کلی مذکور در

شورای نگهبان به عنوان نهاد دادرسی اساسی و مرجع قانونی اعمال نظارت بر انطباق مصوبات مصوبات مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی، به نوعی گستره‌ی نظارت خود را از حیث جهات نظارت گسترش داده و سیاست‌های کلی نظام را نیز به عنوان معیاری برای اعمال نظارت بر مصوبات مجلس مد نظر قرار داده است. البته این رویه‌ی شورای نگهبان با عنایت به تصریح اصول هفتاد و دوم و نود و چهارم محل تأمل و قابل انتقاد به نظر می‌رسد که بحث درباره‌ی آن در حوصله‌ی گفتار ما نمی‌گنجد. با توجه به ملاحظات یاد شده در باب ماهیت سیاست‌های کلی، به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی نظام اساساً از حیث قضایی استناد ناپذیرند. چرا که وفق اصول یکصد و شصت و ششم و یکصد و شصت و هفتم قانون اساسی، اصدار حکم از ناحیه‌ی قاضی، صرفاً بایستی بر اساس قوانین مدوته و اصول حقوقی باشد و در صورت فقدان حکم دعوا در این دو منبع، قاضی مکلف به مراجعه به منابع و فتاوی معتبر اسلامی است.

«در اصول مذکور، هیچ سخنی از استناد به سیاست‌های کلی نظام نشده است و قضات حق ارجاع به آنها را ندارند. اصولاً قضات در قانون اساسی موظف به اجرای قوانین شده‌اند و جایی که قضات را مکلف به تبعیت از سیاست‌های کلی نظام کرده باشد وجود ندارد و بنا به اصل تفسیر مضیق در حقوق عمومی، نمی‌توان دادگاه‌ها را ملزم به اجرای سیاست‌های کلی کرد. نکته‌ی دیگری که در این رابطه باید بیان کرد این است که سیاست‌ها ماهیت جمعی دارند و مبتنی بر مصالح و منافع عمومی و واجد دوره‌ی زمانی موقت هستند و باید از طریق قانونگذاری و خط مشی‌های تقنینی و اجرایی دولت به منصفی ظهور برسند. حال آنکه قضاوت ماهیتی ترافعی دارد و در روابط اختلافی اصحاب دعوی معین و مشخصی مطرح می‌شود. ارجاع و استناد قاضی به سیاست‌های

اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.» به نقل از: گرجی، علی اکبر. (۱۳۸۸). *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل، ص ۲۹۳

۱. اصل هفتاد و دوم قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

۲. اصل نود و چهارم قانون اساسی: «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 انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۳. اصل یکصد و شصت و ششم: «احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.»

۴. اصل یکصد و شصت و هفتم: «قاضی موظف است کوشش کند حکم هر دعوا را در قوانین مدوته بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر، حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.»



کلی نظام بدین معنی است که قاضی وارد حوزه‌ی سیاست شود و تشخیص سلیقه‌ای خود از منافع و مصالح عمومی مندرج در سیاست‌های کلی را به جای قوانین و اصول حقوقی بر تصمیمات و اقدامات دولت اعمال نماید.» (معاونت آموزش و پژوهش دیوان عدالت اداری، ۱۹، ۱۳۹۱-۱۸) بنابراین قاضی تکلیف حقوقی بر اعمال سیاست‌های کلی نظام ندارد. سیاست‌های کلی نظام را بایستی قانونگذار و دولت از طریق قانونگذاری و یا خط مشی‌های دولتی اعمال کنند.^۱ در عین حال، پیش‌بینی سیاست‌های کلی نظام توسط قانونگذار اساسی نبایستی امری عبث و فاقد ضمانت اجرا تلقی شود؛ موضوعی که مد نظر قانونگذار اساسی بوده و در بند دوم اصل ۱۱۰، نظارت بر حسن اجرای آنها را به مقام رهبری واگذار نموده است. البته در برخی نوشتارها نیز اظهار شده که ماهیت مبهم سیاست‌های کلی، عقلاً و منطقاً نظارت بر حسن اجرای خود را مبهم و فاقد کیفیت کرده است؛ چرا که ادبیات موجود در این اسناد، از واژگانی بسیار کلی، تجریدی و انتزاعی بهره برده‌اند که به نوبه‌ی خود، سیاست‌های کلی را به دلیل معیارناپذیری، مشاهده‌ناپذیری و اندازه‌ناپذیری، نظارت‌ناپذیر و در نتیجه غیر اجرایی خواهند کرد. (خلیلی، ۸۹، ۱۳۸۳-۸۸) در حال حاضر، مقام رهبری به استناد ذیل اصل ۱۱۰، این نظارت را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده‌اند و این نهاد نیز در این راستا، مصوبه‌ای ده ماده‌ای تحت عنوان «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» به تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب رسانده است. لازم به ذکر است که مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ به روز گردیده و از طرف رهبری به ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه‌ای ابلاغ گردید که مقررات جدید، ۱۱ ماده را شامل می‌شود.

طبق ماده ۷ این مصوبه، «رییس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجلس ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قنون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها

۱. سیاست‌های کلی در مواردی در قالب قوانین تنظیم می‌شوند، مثل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که ناشی از سیاست کلی نظام است. این قانون دارای قابلیت استناد است، قانون ناشی از سیاست کلی نظام، با توجه سیاست کلی نظام باید فهمیده شود. در این جا سیاست‌های کلی نظام به عنوان یک عنصر مکمل برای فهم قانون مصوب در چارچوب آن کمک می‌کند و در تفسیر قانون مصوب مجلس به کار خواهد آمد.

۲. «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.»

۳. طبق ماده‌ی چهار این مصوبه: «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، کمیسیون نظارت با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود: رئیس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام، به انتخاب خود کمیسیون‌ها، رییس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی، رییس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، رییس سازمان بازرسی کل کشور، رییس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی، دادستان کل کشور، رییس دیوان عدالت اداری

را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت، مواردی را که مغایر 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 و نهایتاً اگر در مصوبه‌ی نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطلق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام، اعمال نظر می‌نماید.»

به نظر می‌رسد این ماده، در چارچوب حقوقی و مدیریتی صحیحی تدوین گشته است؛ چرا که بین سیاست‌های کلی و اجرایی حلقه مفقوده‌ای وجود دارد و سیاست‌های کلی نمی‌توانند مستقیماً به سیاست تقنینی تبدیل شود، بلکه باید مکانیزمی در این میان وجود داشته باشد که برنامه‌های توسعه‌ی پنج ساله این واسطه محسوب می‌شوند. سیاست‌های کلی، ابتدائاً خود را در برنامه پنج ساله نشان می‌دهند و سپس قوانین با تأسی از برنامه پنج ساله وضع می‌شوند. به این ترتیب سیاست‌های کلی وارد سیستم حقوقی شده و قانونی اجرا می‌شود که در حقیقت با سیاست‌های کلی هماهنگ است و با آن تعارض ندارد. این امر بسیاری از مشکلات پیرامون سیاست‌های کلی را از بین می‌برد. برای مثال قضات، آیین‌نامه‌های دولت را با قانونی می‌سنجند که با سیاست‌های کلی تعارض ندارد؛ نه با خود سیاست‌های کلی و لازم نیست که قضات دیوان عدالت اداری، مصوبه دولتی را به علت مخالفت با سیاست‌های کلی رد کنند؛ در حقیقت آیین‌نامه‌ها با قوانینی سنجیده می‌شوند که انطباق آنها با سیاست‌های کلی محرز شده است. به دیگر سخن، سیاست‌های کلی نظام از این حیث که نه قانون اند نه حکم شرعی، نمی‌توانند به عنوان جهت نظارتی مستقل، مورد استناد ناظر قضایی بر تصمیمات اداری قرار گیرند و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها صرفاً بایستی در قوانین برنامه پنج ساله‌ی توسعه لحاظ گردد.

در خاتمه بایستی به ماده‌ی ۹ مصوبه‌ی مجمع تشخیص درباره‌ی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز اشاره داشت. طبق این ماده: «قوای سه گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صداسیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمانها، شرکت‌های دولتی و نیز نهادهای عمومی موضوع تبصره‌ی ذیل ماده‌ی ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، شهرداری‌ها و کلیه‌ی سازمانهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی، با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه، همکاری لازم

کشور.

تبصره ۱: رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی ربط در مجلس شورای اسلامی می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

تبصره ۲: کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رییس دستگاه ذی ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون نظارت با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.»



را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، برعهده‌ی مجمع خواهد بود.»

به نظر می‌رسد مجمع در ماده‌ی هفت مصوبه‌ی خود که پیش از این از نظر گذشت به درستی، لزوم انطباق قوانین، بالأخص قوانین برنامه‌ی پنج ساله‌ی توسعه با سیاست‌های کلی را اساس نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قرار داده و در ماده نهم، مغایرت‌های موردی تصمیمات، اقدامات و فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی با سیاست‌های کلی نظام را مد نظر قرار داده است. تا جایی که به بحث ما مرتبط و از این ماده قبل استنباط است، چنانچه نهادهای صالح برای تصمیم‌گیری اداری، مقرره‌ای مغایر با سیاست‌های کلی نظام وضع نمایند، در صورت طرح شکایت علیه آن مقرره، ریاست دیوان عدالت اداری موظف به ارجاع مسئله به مجمع تشخیص مصلحت است؛ چرا که تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، برعهده‌ی مجمع خواهد بود؛ منتهی در ماده‌ی نه مشخص نیست که در صورت اعلام مغایرت مجمع، مصوبه دولتی کأن لم یکن تلقی می‌شود یا اینکه هیأت عمومی دیوان، بایستی با اتباع از نظر مجمع، مصوبه را ابطال نماید. نگارنده بر این باور است که در این گونه قضایا، باید با استفاده از وحدت ملاک، هیأت عمومی را ملزم به تبعیت از نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام دانست و در صورت اعلام مغایرت مجمع، هیأت عمومی مکلف به ابطال مصوبه‌ی مورد اعتراض است؛ همانند دعوای ابطال مصوبه‌ی غیرشرعی که هیأت عمومی دیوان به استناد ماده ۸۷ ماده‌ی قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری^۱ مکلف به تبعیت از نظر فقهای شورای نگهبان است. گفتنی است قیاس قضیه با دعوای مقررات غیرشرعی توسط نگارنده، به معنای یکسان‌انگاری ماهیت سیاست‌های کلی با موازین شرعی نیست و تفاوت ماهوی این دو هنجار قبلاً از نظر گذشت. استناد به وحدت ملاک و ماده ۸۷ قانون جدید دیوان بدان دلیل است که چون عمل ابطال، امری قضایی است و مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادی فاقد شأن قضاست، هیأت عمومی دیوان می‌باید مستند به ماده ۹ مصوبه مجمع، از نظر مجمع تبعیت نماید، منتهی عمل قضایی ابطال را خود به عنوان عالی‌ترین نهاد دیوان عدالت اداری انجام دهد.

البته باید اذعان نمود که دعوای ابطال مقرره‌ی خلاف سیاست‌های کلی نظام، با سایر دعوای ابطال مصوبات دولتی تا حدودی تفاوت می‌یابد؛ چرا که طبق ماده‌ی نه مصوبه‌ی مجمع، نقطه‌ی عزیمت این امر و آغاز فرآیند این دعوا، درخواست مجمع (کمیسیون نظارت مجمع) و یا رئیس دیوان عدالت اداری است و در نهایت نیز تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت با مجمع تشخیص مصلحت نظام است؛ اما این امر نباید ما را به سمت غیرقانونی بودن این رویه سوق دهد؛ چرا که در درجه‌ی نخست، اصل یکصد و دهم قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای

۱. ماده ۸۷ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری: «در صورتی که مصوبه‌ای به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی لازم‌الاتباع است.»



سیاست‌ها را به رهبری واگذار نموده و رهبری نیز این صلاحیت را به مجمع تشخیص، تفویض نموده‌اند. مجمع نیز پیرو این تفویض اختیار، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را مصوب نموده و در ماده‌ی نهم مصوبه، چنین حکمی را خطاب به دستگاههای نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری اشعار داشته است. لذا رویه آفرینی دیوان در رسیدگی به مقررات دولتی خلاف سیاست‌های کلی، مستند به قانون اساسی و مصوبه‌ی مجمع، غیرقانونی نیست. به علاوه، بند یکم ماده ۱۲ قانون جدید دیوان در بیان صلاحیت هیأت عمومی، به ابطال «سایر نظامات دولتی» در کنار آئین نامه‌ها و بخشنامه‌ها توسط هیأت عمومی اشاره دارد که با توجه به اطلاق و عمومیت نظامات دولتی، به زعم نگارنده این مفهوم شامل مصوبات خلاف سیاست‌های کلی نظام نیز می‌گردد. به دیگر سخن ذکر عبارت «سایر نظامات دولتی» حاکی از آن است که «صلاحیت دیوان در بررسی مقررات دولتی منحصر به نوع خاصی از آنها نیست و هر چند اصل ۱۷۰ قانون اساسی ناظر به آیین نامه‌ها و تصویب نامه‌های دولتی است، لیکن مصوبات دولتی به عنوان مذکور خلاصه نمی‌شود و سایر نظامات از قبیل بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و مصوبه‌ها را هم در بر می‌گیرد و اشاره مقنن در این اصل به دو مورد مذکور، از باب صدور حکم بر افراد بارز بوده است. به عبارت دیگر شکایت از تمام مصوباتی که جنبه‌ی عام و کلی داشته و ناظر به اشخاص غیر معین باشد، صرف نظر از عنوانی که به آن داده شده است، قابل استماع و رسیدگی در دیوان خواهد بود؛ مشروط بر اینکه ماهیتاً منشأ ضابطه و قاعده‌ای باشد که عنوان مقررات بر آن صادق باشد.» (صدر الحافظی، ۱۳۷۲، ۴۵۱)

۴. نتیجه گیری

در این نوشتار بر آن بودیم تا جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری را روشن سازیم. یکی از مهمترین مقدمات پرداختن به این مسئله، تحلیل ماهیت سیاست‌های کلی در میان سایر هنجارهای نظام حقوقی ایران بود و حسب این تحلیل، مشخص شد که سیاست‌های کلی را نه می‌توان در طیف قوانین (اعم از اساسی و عادی) و نه در جرگه‌ی موازین شرعی و یا احکام حکومتی گنجانند. سیاست‌های کلی، اهداف و آرمان‌ها و خط مشی کلی نظام و دستگاههای حکومتی هستند و از حیث اعتبار حقوقی، در رده‌ای پائین تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی قرار دارند. بنابراین، نمی‌توان تصویب آنها بدون تمهید نظارت بر حسن اجرا را، وافی به مقصود دانست. در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲ مجمع تشخیص مصلحت، بر ضرورت تطابق قوانین پنج ساله توسعه با سیاست‌های کلی تأکید شده و در باب مغایرت‌های موردی مصوبات نهادها و مقامات عمومی با سیاست‌های کلی، دستگاههای نظارتی از جمله دیوان عدالت اداری مکلف به همکاری با مجمع شده‌اند. به علاوه، حسب استدلال‌های مختلف حقوقی بویژه اصول مصرح قانون اساسی، مشخص شد که دادرسی اداری، صلاحیت استناد مستقیم به سیاست‌های کلی را نداشته و باید با تبعیت از ماده ۹ مصوبه‌ی مجمع تشخیص





مصلحت نظام در باب نظارت بر حسن اجرای سیاستها، در دعوی ابطال مصوبه‌ی دولتی خلاف سیاست‌های کلی، از نظر و تشخیص مجمع تشخیص مصلحت نظام تبعیت نماید.

منابع

- اسماعیلی، محسن، هادی، طحان نظیف. (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه معارف اسلامی و حقوق، سال نهم، شماره دوم: ۱۱۹-۸۷
- خلیلی، محسن. (۱۳۸۳). نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، یک بررسی انتقادی، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم: ۶۵-۹۰
- راسخ، محمد. (۱۳۸۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، چاپ اول، تهران: نشر دراک
- زارعی، محمد حسین. (۱۳۷۶). تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون، مجله مدیریت دولتی، شماره ۳۸: ۲۷-۴۴
- زارعی، محمد حسین. (۱۳۸۳). نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، فصلنامه راهبرد، شماره ۳۴، زمستان ۱۳۸۳: ۳۳۳-۳۲۰
- شیرزاد، امید. (۱۳۹۲). دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۸۷). حقوق اداری، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات سمت
- صدرالحفاظی، سید نصرالله. (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، نشر شهریار
- عمیدزنجانی، عباسعلی. (۱۳۸۵). حقوق اساسی ایران، چاپ اول تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- فلاح زاده، علی محمد. (۱۳۸۶). جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهشنامه معاونت فقهی و حقوقی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول: ۴۰-۱۷ کاتوزیان، ناصر. (۱۳۷۸). گامی به سوی عدالت، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۸۴). مقدمه‌ی علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ چهل و ششم، تهران: شرکت سهامی انتشار
- گر جی، علی اکبر. (۱۳۸۸). در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: نشر جنگل



معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان عدالت اداری. (۱۳۹۱). *استناد به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام در آرای مراجع قضایی*، چاپ اول، تهران: انتشارات پیام عدالت

موسی زاده، ابراهیم. (۱۳۸۷). *تأملی بر مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام*. فصلنامه فقه و حقوق، شماره ۱۷: ۱۷۸-۱۵۱

هداوند، مهدی. (۱۳۸۶). *مهار قدرت و تحوّل آن در حقوق اداری*، *دوفصلنامه حقوق اساسی*، سال چهارم، شماره هشتم: ۳۱۸-۲۷۷

ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸). *تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران*، *فصلنامه راهبرد*، سال هجدهم، شماره ۵۰: ۳۸-۶.



Checking the Position of General Policies in Administrative Adjudication

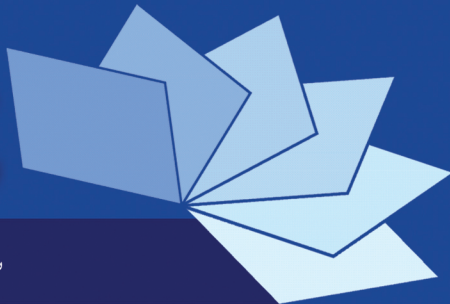
Omid Shirzad

Received: 18 December 2015

Accepted: 28 August 2016

Existence of general state policies in the spectrum of legal norms has given Iran's legal system a specific character. The legislators have put a great emphasis on heeding the existing hierarchy among legal norms. They have also prepared seasoned review and supervision tools to make sure inferior norms are subordinated to the superior ones. Iran's constitutional legislators likewise have stressed the necessity of supervising the proper implementation of general policies. The present paper tries to delve into two basic questions: one, should governmental regulations, as sub-norms, be necessarily in line with general state policies? And two, is the administrative judge authorized to refer to general state policies to annul bureaucratic regulations? The present paper analyzes the nature of general state policies and also regulations regarding supervision of the correct implementation of general policies. Carrying out the analysis, the paper will argue that it is outside of the administrative judge's jurisdiction to rule in case there is a discrepancy between general state policies and bureaucratic regulations. The paper will conclude by stating that in such cases the Expediency Council's verdict will be final and the administrative judge has to obey the ruling.

Keyword: *general policies of state, Administrative justice court, judicial review.*



سیاست های راهبردی وکلان

کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

تدوین مدلی برای ارزیابی و رتبه بندی دانشگاه های کشور با استفاده از شاخص ترکیبی و بر اساس عملکرد بودجه ای آنها مرضیه شفیعی، میثم امینی، محمد ابویی اردکان	۱
راهبرد توسعه اقتصادی مبتنی بر میراث فرهنگی بهروز افخمی	۲۷
بررسی اندازه ی دولت و رابطه آن با رشد اقتصادی مطالعه ی موردی کشورهای منطقه چشم انداز (۲۰۱۳-۲۰۰۳) یوسف محنت فر، سیده ندا رحیمی	۴۹
اثرات بازدارنده فساد مالی بر جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در حوزه کشورهای عضو کنفرانس اسلامی وحید شقاقی شهری، شیرین واحد رسولی، مریم طیاری	۶۷
تأثیر هدفمندی یارانه ها بر شدت انرژی در صنعت ایران کامران محمودپور، میلاد سلیمانی، یاسر سیستانی بدوئی	۹۱
اثر درآمدهای نفتی بر ارزش افزوده زیر بخش های صنعت در ایران با مدل فضا-حالت یونس نادمی، هدی زبیری	۱۲۵
اثر فساد اقتصادی بر نابرابری توزیع درآمد مهدی ادیب پور، آزاده محمدی ویایی	۱۵۳
بررسی جایگاه سیاست های کلی نظام در دادرسی اداری امید شیرزاد	۱۶۹

1	A Model for Evaluation and Ranking Iranian Universities By Composite Index and based on Budget Operation Marzieh Shafiei, Meisam Amini, Mmohammad Abooyee Ardakan
27	Strategy for Economic Development based on Cultural Heritage Behrouz Afkhami
49	The Evaluation of Government Size and its Relation to the Growth of Economy A Case Study of Iran's 2020 Vision Competitors (2003-2013) Uosef Mehnatfar, Seyyedeh Neda Rahimi
67	The Preventive Role of Corruption in Attracting Foreign Direct Investment Case Study: Organization of the Islamic Conference (OIC) Vahid Shaaqqa Shahri, Shirin Vahed Rasouli, Maryam Tayari
91	The Impact of Targeted Subsidies on Energy Intensity in Iran Industries Kamran Mahmoudpour, Milad Soleimani, Yaser Sistani
125	The Effect of Oil Revenue on the Value Added of Subsectors of Iran's Manufactory Using State-Space Model Younes Nademi, Hoda Zobeiri
153	The Effects of Corruption on Economic Inequality of Income Distribution Mehdi Adib Pour, Azadeh Mohammadi Viace
169	Checking the Position of General Policies in Administrative Adjudication Omid Shirzad