

## مقدمه

«تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، به‌عنوان یکی از وظایف رهبری قلمداد شده و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به تأیید مردم رسیده است. هرچند «سیاست کلی» قبلاً، هم به‌عنوان «مفهوم» و هم «مصادق» در اصل (۱۱) قانون اساسی با این عبارت که «... دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد...» مقرر شده بود. همچنین امام‌خمينی<sup>(ره)</sup> سندی را تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور» در تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۱۱ ابلاغ فرمودند.

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، موضوع بند (۲) اصل (۱۱۰) نیز از وظایف رهبری قلمداد شده و در ذیل اصل (۱۱۰) مقرر شده است که «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.» بر همین مبنا مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵ طی نامه‌ای خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض فرمودند و بر این نکته تأکید داشتند که: «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، پیش‌بینی شود»، با این وصف این پرسش کلیدی مطرح شد که آیا تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطلق است و همه ابعاد و سطوح نظارت را در برمی‌گیرد؟ به‌طور اجمال می‌توان گفت پاسخ مثبت نیست. حداقل چهار دلیل برای عدم پاسخ مثبت به این پرسش وجود دارد:

۱- تفویض اختیار موجب سلب اختیار از مقام تفویض‌کننده نیست.

۲- حداقل اصل (۱۷۶) قانون اساسی یکی از قیود و محدودیت‌های تفویض امر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام قلمداد می‌شود. بند یکم این اصل مقرر می‌دارد: «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام

رهبری و...» و در ذیل این اصل نیز مقرر داشته است که: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است».

۳- حدود تفویض اختیار در محدوده آئین‌نامه نظارت مورد تأیید مقام معظم رهبری، تعیین می‌شود. در مقررات نظارت که توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۲ ابلاغ شده است، از یک سو مطلق نظارت را در برنمی‌گیرد و از سوی دیگر در نحوه نظارت، بین نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در قانون، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی بر مقررات و در مراحل اجرا تفکیک قائل شده است.

۴- مهم‌تر از همه این‌که: تفویض امر نظارت، موجب تغییر ماهیت نظارت نمی‌شود؛ لذا نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی می‌بایست در تراز رهبری باشد و مفوض‌الیه نمی‌تواند تحت عنوان نظارت، موضوع را به همه حاکمیت تسری دهد.

در مورد چگونگی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نیز دو مقطع با دو سازوکار قابل شناسایی است:

۱- مقطع اول: دربرگیرنده دوره زمانی ۱۳۷۷ لغایت ۱۳۹۶ است، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی توسط شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اساس ماده (۷) مقررات نظارت: ۱- رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. ۲- هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آن‌ها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. ۳- کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. ۴- 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

۵- نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان، مطابق اختیارات و وظایف خود بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

در مورد نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی مقرر شد، مراحل اجرا به صورت موردی، مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق ماده (۱۰) مقررات، موارد را جهت استحضار مقام معظم رهبری گزارش نماید. در این مقطع، به علل: ۱- فرآیند طولانی؛ ۲- زمان محدود برای اظهارنظر؛ ۳- فاصله زمانی جلسات مجمع به صورت هر دو هفته یکبار و ۴- تعدد و تنوع اعضاء مجمع، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی کارایی لازم را نداشته است. ۲- مقطع دوم: دربرگیرنده سال‌های ۱۳۹۶ به بعد، با توجه به تجربه مقطع اول و تفویض امر نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقام معظم رهبری در پیوست حکم اعضاء دوره هشتم مجمع در بند (۴) پیوست حکم، موارد زیر را مطالبه نمودند:

به منظور سامان بخشیدن به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام:

۱-۴) وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضاء مجمع است.

۲-۴) مجمع الزامات کلی تحقق و عملیاتی شدن سیاست‌های کلی را تدوین و پیشنهاد کند.

۳-۴) با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت، مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود.

در این مقطع و سازوکار جدید: ۱- فرآیند نظارت، کوتاه‌تر و مقرر شد در مهلت زمانی اظهارنظر شورای نگهبان در رابطه با تطبیق و عدم مغایرت مصوبات مجمع، اظهارنظر شود. ۲- تعدد و تنوع اعضاء، محدود به ۱۵ عضو شد. ۳- جلسات هیأت عالی نظارت، هفتگی شد. نکته قابل توجه دیگر این که آیا با انتقال وظایف نظارتی از صحن مجمع به هیأت عالی نظارت، این انتقال به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به این هیأت بوده است؟ به عبارت دیگر آیا هیأت عالی نظارت، ماهیتی مستقل از مجمع تشخیص دارد؟ به اجمال اشاره می‌شود که تفویض اختیار همچنان به مجمع تشخیص مصلحت نظام است و این تفویض اختیار در چهارچوب: ۱- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی به جمع برگزیده‌ای از

اعضای مجمع و به انتخاب آنان صورت می‌گیرد و نه همه اعضای مجمع؛ ۲- این نظارت در محدوده مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نافذ است و لذا این جمع برگزیده هرچند از حیث صلاحیت تخصصی، استقلال رأی دارند اما از حیث فرآیند تصمیم‌سازی یعنی نقش پشتیبانی کارشناسی و... کمیسیون‌های مجمع و دبیرخانه، انتخاب اعضا و در صورت لزوم و ضرورت جایگزینی افراد و تصویب مقررات، رکنی از مجمع تلقی می‌شود؛ لذا این جمع تحت عنوان هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام عمل می‌کنند.

در نهایت، آئین‌نامه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ در یازده ماده و چهارده تبصره توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. از نکات جدید و حائز اهمیت در این آئین‌نامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تعداد اعضا که از ۱۵ عضو، عملاً به ۲۴ عضو افزایش یافته است و سران سه‌قوه یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان و وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع به آن مربوط است و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی با حق رأی برای شرکت در جلسات هیأت عالی نظارت دعوت می‌شوند. همچنین جلسات هیأت عالی نظارت با دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی موافق دوسوم اعضای حاضر، معتبر است.

ویژه‌نامه پیش‌رو سعی کرده است هریک از وجوه و ابعاد نظارت را به تفصیل بیان کند. از آنجاکه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در نظام حقوقی کشور، پذیرفته شده و از حیث تبیین مفهوم و کارکرد، دارای فرآیند و سازوکار تکاملی است، این مختصر گامی در جهت تبیین این مهم قلمداد می‌شود. از صاحب‌نظران و پژوهشگران علاقه‌مند به موضوعات سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حُسن اجرای آن‌ها دعوت می‌شود تا با نقطه‌نظرات خود جهت تبیین مفهوم و تکمیل سازوکار نظارت، یاری نموده و مقالات و آثار پژوهشی خود را برای انتشار به دفتر ویژه‌نامه ارسال نمایند.

علی احمدی

مهرماه ۱۴۰۲