

جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران^۱

علی احمدی و همکاران^۲

مقدمه

پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی مردم ایران در سال ۱۳۵۷، با توجه به ماهیت مکتبی خود، آغازگر فصلی جدید در تاریخ این سرزمین بود که جلوه‌های گوناگون اجتماعی را دگرگون ساخت. از جمله این موارد، ساختار و بافت نظام حقوقی - سیاسی کشور بود که با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متبلور شد. نهادها و تأسیس‌های حقوقی مختلفی به موجب قانون اساسی به رسمیت شناخته شد که برخی، منبعث از تجربه‌های بشری موجود در سایر کشورها و برخی دیگر، از ابداعات خاص نظام نوین حاکم بر ایران به حساب می‌آید. البته وجه مشترک آن‌ها، رویکرد نوین اسلامی و مکتبی به مسائل اجتماعی است که انعکاس خواست قلبی امت در طول دوران مبارزات انقلابی^۳ و استمرار انقلاب^۴ بوده و هست.

۱. این طرح قبلاً توسط کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع در قالب کتابی با عنوان «جایگاه و صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت» در تعدادی محدود به چاپ رسید ولی در گزارش حاضر، متن اصلاح‌شده و تکمیل‌شده آن ارائه شده است.

۲. آقایان سید صمد موسوی خوشدل، هادی طحان نظیف، ابوالفضل درویشوند، سیدحجت‌الله علم‌الهدی، محمد بهادری جهرمی، مرتضی حاجی علی خمسه و حبیب‌اله حمیدی.

۳. از مقدمه قانون اساسی: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد. ماهیت انقلاب عظیم اسلامی ایران و روند مبارزه مردم مسلمان از ابتدا تا پیروزی که در شعارهای قاطع و کوبنده همه قشرهای مردم تبلور می‌یافت این خواست اساسی را مشخص کرده و اکنون در طلیعه این پیروزی بزرگ، ملت با تمام وجود نیل به آن را می‌طلبد.»

۴. اصل دوم: «جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ... ۵- امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام.»

بنابراین جمهوری اسلامی ایران، نظامی مکتبی است که مبتنی بر اندیشه سیاسی ولایت مطلقه فقیه قوام‌یافته است. این اصل مکتبی، اقتضائاتی را به همراه خود دارد که راهبری کلان ارزشی و هنجاری جامعه به‌منظور نیل به اهداف اسلام در عرصه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... از جمله آن‌هاست. تحقق این الزامات و اقتضائات در یک نظام سیاسی، نیازمند فراهم آمدن بسترهای حقوقی لازم در راستای اجرای آن‌هاست تا هم ابزار تحقق آن‌ها باشد، هم به‌نوعی تأمین‌کننده ضمانت اجرای آن. قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، از منظر فراهم آوردن بستر حقوقی لازم به‌منظور هدایت کلان ارزشی و هنجاری جامعه در نیل به آرمان‌های مذکور در قانون اساسی، کاستی‌هایی داشت.

بروز و ظهور کاستی‌هایی این‌چنین، دور از ذهن به نظر نمی‌رسید. طبعاً چنین نظام نوپایی، در گذار به‌سوی نظام متعالی اسلامی ناگزیر از پیمودن سیری تکاملی تا نیل به هدف نهایی است. این مسیر و تطورات آن، در گذر از میان کنش‌های سیاسی-اجتماعی طی خواهد شد و به‌مرور، شکل‌دهنده و تکمیل‌کننده نظم و نظام حقوقی کشور خواهد بود. از جمله این موارد می‌توان به مسائلی اشاره کرد که پس از گذشت یک دهه از انقلاب و با گذراندن فراز و نشیب‌های فراوان، رخ نمود و منجر به انجام اصلاحاتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ شد و لزوم جبران خلأ یاد شده، از جمله این موارد بود.

به همین جهت، اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در پی چاره‌جویی برای رفع این نقیصه برآمدند. تعبیه نهاد «سیاست‌های کلی نظام»، راه‌کاری بود که در این شورا اندیشیده شد و نهایتاً به تصویب ملت ایران رسید. هرچند پیش از بازنگری در قانون اساسی نیز حضرت امام^(ره) با استناد به اختیارات شرعی و قانونی ولی فقیه، سیاست‌هایی را تعیین و ابلاغ نموده بودند. در حقیقت، سیاست‌های کلی نظام، راهبردهایی است که بر مبنای اهداف و آرمان‌های مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین می‌گردد و تعیین‌کننده چهارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلان کشور در راستای تحقق اهداف و آرمان‌هاست. این مهم، به‌عنوان ابزاری در دست رهبری جامعه اسلامی و به‌منظور راهبری کلان جامعه در مسیر ارزش‌ها طراحی شد تا تعیین‌کننده حدود و ضوابط قوانین و مقررات کشور باشد. همچنین

جهت اطمینان از اجرایی‌شدن این سیاست‌ها، صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای این سیاست‌ها نیز در قانون اساسی پیش‌بینی شد تا ضامن تحقق سیاست‌های کلی نظام باشد.

البته جزئیات و سازوکارهای این نظارت در قانون اساسی مشخص نشد؛ چراکه از منظر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، ولی فقیه حسب شأن و جایگاهی که در نظام جمهوری اسلامی دارد، می‌تواند راه‌ها و شیوه‌های مقتضی را حسب شرایط و تحولات جامعه تعیین و ابلاغ نماید. در عمل نیز همین امر محقق شد. مقام معظم رهبری حفظه‌الله، در همان اوان تعیین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام این موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام - که نقش فعالی در ارائه مشورت و تدوین این سیاست‌ها دارد - تفویض کردند و به‌مرور ضوابطی برای این موضوع تدوین شد و در نهایت تحت عنوان مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به تأیید مقام معظم رهبری حفظه‌الله رسید. بر اساس آخرین تغییر و تحولات و حسب حکم مقام معظم رهبری حفظه‌الله، شأن نظارتی مجمع در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جمعی برگزیده از میان اعضای این مجمع سپرده شد تا بر مبنای ضوابط مندرج در مقررات یاد شده به انجام این مهم بپردازند.

در این نوشتار، به بررسی جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته خواهد شد و برای این منظور، مباحثی همچون ضرورت و پیشینه این نظارت، قلمرو این صلاحیت و مرجع صالح در اعمال آن، ضمانت اجرای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نیز مقررات و رویه موجود در اعمال این نظارت از منظر حقوقی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۱- ضرورت و پیشینه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

چنان‌که برخی گفته‌اند، ماهیت الزامی سیاست‌های کلی نظام امری بدیهی و غیرقابل خدشه به نظر می‌رسد^۱ و بسیاری از حقوقدانان بر این امر صحه گذارده‌اند.^۲ با اثبات مشخصه هنجاری

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد؛ اکبری، احسان، درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری، مجد، ۱۳۹۶، ص ۳۷

۲. ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۲؛ اسماعیلی، محسن؛ بالایی، حمید، «الگوی راهبردی تأمین امنیت ملی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران»، آفاق

برای سیاست‌های کلی نظام، طبعاً این سیاست‌ها وارد هرم هنجارهای حقوقی شده و به تبع آن، واجد اثر مستقیم و قاطع در نظام حقوقی خواهد بود.^۱ به این معنا که به تناسب جایگاهی که در سلسله‌مراتب هنجارها دارد، تعیین‌کننده چهارچوب‌های لازم‌الرعايه برای هنجارهای مادون خواهد بود؛ بنابراین اثر مهم این موضوع، لازم‌الاجرا بودن آن از منظر حقوقی است. گفتمنی است که لازم‌الاتباع بودن هنجار حقوقی، یک ویژگی مستقل برای آن محسوب می‌شود که البته به تبع آن، به رسمیت شناختن ضمانت اجرا برای فرض تخطی از آن، لازم و ضروری خواهد بود.

مقوله جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها، از زوایای مختلف و با ادله و استدلال‌های گوناگون مورد تدقیق و بررسی قرار گرفته است، اما تقریباً اکثر قریب به اتفاق حقوقدانان قائل به نتیجه‌ای واحد و مشترک مبنی بر مادون بودن این سیاست‌ها نسبت به قانون اساسی و شرع و مافوق بودن آن نسبت به قوانین عادی (مصوب مجلس شورای اسلامی) و سایر مقررات (اعم از مصوبات هیأت دولت و ...) هستند.^۲

امنیت، ۱۳۹۴، شماره ۲۷، ص ۱۳؛ اسماعیلی، محسن؛ طحان نظیف، هادی، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۷، شماره ۲۸، صص ۱۱۲ - ۱۱۰؛ اسماعیلی، محسن؛ منصوریان، مصطفی، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۱، شماره ۲، ص ۵؛ ابوالحسنی، محسن و دیگران، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ مدخل: «سیاست‌های کلی نظام»، زیر نظر: بهادری جهرمی، علی؛ علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، صص ۷۵۵ - ۷۵۴؛ بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۰ - ۱۹؛ ترمان، علی‌اکبر، «بررسی نقش و جایگاه سند چشم‌انداز در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۰، ص ۱۲۹؛ حسن‌نژاد، حسین، «نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۹۱؛ درویش متولی، میثم، «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ص ۱۱؛ زارعی، محمدحسین و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۴؛ طحان نظیف، هادی، پیشین، ص ۲۵؛ عمیدزنجانی، عباسعلی، پیشین، ص ۶۳۹؛ غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۵، ص ۵۱؛ غلامی، سید محمد مهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۱؛ کعبی، عباس، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی؛ اصول کلی (اصول اول تا هفتم): پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ج ۱، صص ۳۲ - ۳۰؛ موسی‌زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۱۷۴؛ نیکزاد، عباس، «قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، رواق هنر و اندیشه، ۱۳۸۳، شماره ۳۲، ص ۷۰؛ ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، ص ۲۷

۱. جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، ۱۳۸۶، ص ۶۵

۲. ارسطا، محمدرضا و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۲؛ امیرارجمند، اردشیر و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۷۸ و ۳۹۸؛ انصاری،

البته برخی هم معتقدند که سیاست‌های کلی از قانون اساسی نیز بالاتر است.^۱ بنابراین با توجه به جایگاه والای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران که قدر متیقن، در مرتبه‌ای مافوق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی قرار دارد، وجود نظارت مؤثر تا اطمینان از تحقق این سیاست‌ها در عرصه عمل و اجرا، امری محتوم و ضروری به نظر می‌رسد که در این قسمت بدان پرداخته خواهد شد.

۱-۱- لزوم و ضرورت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

تجربه‌های تاریخی حاکی از آن است که اجرای قوانین و عدم تجاوز به مرزهای آن، صرفاً با ترسیم حدود اختیارات و قلمرو صلاحیت مقامات و مراجع متصدی حکمرانی، محقق نخواهد شد و رعایت قواعد حاکم و حدود اختیارات مقامات و مراجع قانونی، نیازمند نظارت و بازبینی مستمر مقررات مادون است. چراکه اعمال سلايق و اغراض

مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۱۸۴؛ جاوید، محمدجواد؛ نامی، محسن، «جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۰، شماره ۳۴، ص ۲۷؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (د)، ۱۳۸۶، ص ۱۳۷؛ دانش‌پژوه، مصطفی، منابع حقوق (یافتگاه حقوق)، جنگل، ۱۳۹۱، صص ۱۷۱ - ۱۷۰؛ زارعی، محمدحسین و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۰؛ شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۸۰؛ طحان‌نظیف، هادی، شرح بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، زیر نظر: کدخدایی، عباسعلی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، ص ۳۹؛ عمیدزنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران؛ شامل: دوره باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگري ۱۳۶۸، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۶۳۹؛ غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۵، ص ۵۱؛ غمامی، سید محمد مهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۱؛ کعبی، عباس، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی؛ اصول کلی (اصول اول تا هفتم): پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ج ۱، صص ۳۲ - ۳۰؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۷۰؛ مهرپور، حسین و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۷؛ ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، ص ۲۸

۱. عزیزی، ابراهیم به نقل از موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۶۲

گونگون مجریان و نیز برداشت‌های مختلفی که از متون قانونی صورت می‌گیرد، احتمال به انحراف کشاندن اهداف قانون‌گذار از سیر طبیعی و مورد انتظار را بیشتر می‌کند.^۱

بنابراین صرف ملزم بودن قوای مختلف به اجرای قانون (به معنای عام آن)، وافی به مقصود نیست و تجربه، نشان می‌دهد که همیشه امکان گریز از قانون وجود خواهد داشت. بنا به همین دلیل است که به‌عنوان مثال جهت تضمین اجرای قوانین عادی، نظارت بر حسن اجرای قانون امری لازم و ضروری شمرده شده است و بند (۳) اصل (۱۵۶)^۲ و اصول (۱۶۱)^۳، (۱۶۶)^۴ و (۱۷۳)^۵ و (۱۷۴)^۶، جلوه‌های گوناگون نظارت بر حسن اجرای قوانین در قانون اساسی هستند.^۷ در نتیجه برای حفظ جایگاه هنجار برتر، پذیرش این نظر که هنجارگذار مادون حق تجاوز به هنجار برتر را ندارد، به‌تنهایی وافی به مقصود به نظر نمی‌رسد و باید به دنبال تعیین مقام صالحی جهت تشخیص عدم مغایرت مقررات مادون با هنجار برتر بود.^۸

علاوه بر این، پیش‌بینی سازوکارهای مناسب نظارتی نیز جهت تضمین تحقق سلسله‌مراتب هنجارها ضروری است.^۹ در رابطه با سیاست‌های کلی نظام نیز با توجه به جایگاه و نقش

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، صص ۱۷۱ - ۱۷۰

۲. اصل (۱۵۶) قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ... ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین...»

۳. اصل (۱۶۱) قانون اساسی: «دیوان عالی کشور به‌منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.»

۴. اصل (۱۶۶) قانون اساسی: «احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.»

۵. اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های 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.»

۶. اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۷. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، میزان، ۱۳۸۷، ج ۲، ص ۳۷۵

۸. کاتوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت، میزان، ۱۳۸۷، ص ۴۷۳

۹. گرجی ازدریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، جنگل - جاودانه، ۱۳۸۸، ص ۲۹۴

حیاتی آن‌ها در سلسله‌مراتب هنجارها و نظام حقوقی، نمی‌توان صرف تصویب آن را بدون تمهیدات لازم و مؤثر به‌منظور نظارت بر حُسن اجرا، وافی به مقصود دانست.^۱

به مقوله سیاست‌های کلی نظام، از منظری دیگر نیز می‌توان نگریست. به‌طور کلی، «نظارت» را از ابعاد و منظرهای گوناگونی می‌توان تقسیم‌بندی کرد. با توجه به این نکته، می‌توان گفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، گونه‌ای خاص از نظارت وجود دارد که از آن می‌توان به «نظارت عقیدتی» یاد کرد.^۲ در این نوع از نظارت، مقام ناظر به دنبال حصول اطمینان از پابندی اجزای گوناگون حکومت به ارزش‌های بنیادین قانون اساسی به‌ویژه ارزش‌های عقیدتی مندرج در آن است که نهادها و مقامات حکومتی، همگی باید این ارزش‌ها را به‌مثابه جهت اصلی و خط سیر کلی، مطمح نظر قرار داده و آن‌ها را در اقدامات و انجام وظایف و اختیارات خود به کار بندند. در تحقق غایت مطلوب از این نوع از نظارت، می‌توان قالب‌های نظارتی گوناگون همچون نظارت عمومی، سیاسی، تقنینی یا قضایی را به کار گرفت.^۳ عالی‌ترین سطح این نوع از نظارت در جمهوری اسلامی، از آن شخص ولی‌فقیه و رهبر جامعه اسلامی است که به همین منظور، وظایف و اختیارات ویژه‌ای از جمله تعیین سیاست‌های کلی نظام منحصرأ در صلاحیت وی قرار می‌گیرد. در واقع قالب سیاست‌های کلی نظام، خود یکی از ابزارهای اعمال این نظارت طبق ارزش‌ها و چهارچوب‌های قانون اساسی است.^۴

توضیح آن‌که اجرای احکام اسلامی و تأمین مصالح مادی و معنوی جامعه اسلامی و حفظ اساس نظام و کشور، در زمره اساسی‌ترین وظایف حکومت و حاکم اسلامی است که این امر، بیانگر لزوم تشکیل حکومت در عصر غیبت نیز هست. از سوی دیگر به‌حکم عقل، «مسئولیت، فرع بر اختیار است» و نیز «اذن در شیء، اذن در لوازم آن نیز محسوب

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۸۰

۲. این موضوع متفاوت از اصطلاح «نظارت شرعی» است که در نظام حقوقی ایران، در رابطه با نظارت فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات (اصل ۴ قانون اساسی) مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، دراک، ۱۳۹۶، ص ۴۳

۴. همان، ص ۱۶۳

می‌شود.^۱ بنابراین، نمی‌توان اختیارات و لوازم انجام مسئولیت مذکور را از رهبر منع نمود و درعین حال، وی را در قبال وظیفه محوله مسئول دانست.^۲ از جمله لوازم مربوط به ایفای این وظیفه بنیادین برای رهبر جامعه اسلامی، اعطای ابزاری به‌منظور تنظیم حرکت کلی و عمومی جامعه و ارکان حکومت و جهت‌دهی آن‌ها به‌سوی اهداف عالی‌ه اسلامی است که این امر را می‌توان در بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی متجلی دید.

چه این‌که در یک معنای موسع، با توجه به شأن نظارتی رهبر و نظارت عالی‌ه وی بر قوای سه‌گانه به‌موجب اصل (۵۷) قانون اساسی، اساساً صلاحیت‌های مذکور در بندهای (۱) و (۲) قانون اساسی را در همین راستا باید تحلیل کرد. در واقع نظارت عالی‌ه مذکور، در اصول مختلف قانون اساسی، جلوه‌های گوناگونی یافته است که تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حُسن اجرای آن، جلوه‌ها و ابزارهای نظارت پیشینی رهبر به‌منظور تأمین مصالح کلان کشور به‌حساب می‌آیند و مواردی همچون موارد مذکور در بندهای (۷) و (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، جلوه‌ها و ابزار نظارت رهبر به‌منظور انجام وظایف شرعی و قانونی وی محسوب می‌شوند.^۳

بنابراین از آنجاکه به‌موجب اصل (۵۷) قانون اساسی، رهبر بر قوای سه‌گانه ولایت و اشراف دارد، بر اساس آن، کل برنامه‌های نظام تحت نظارت رهبری قرار می‌گیرد تا با تعیین خطوط کلی، برنامه‌های نظام را کنترل نماید.^۴ به همین دلیل تعیین این سیاست‌ها را در زمره وظایفی از رهبر محسوب نموده‌اند که مربوط به کلیت نظام اسلامی است.^۵ با

۱. بهرامی احمدی، حمید، قواعد فقه، دانشگاه امام صادق(ع)، ج ۱، ۱۳۸۸، ص ۶۳

۲. نیکونهاد، حامد، حاکمیت قانون در نظام ولایت مطلقه فقیه، راه اول، ۱۳۹۲، ص ۲۲۰

۳. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۰۸ - ۱۰۷

۴. عمیدزنجانی، عباسعلی، (مصاحبه) «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ۱۳۹۰، شماره ۳۰۰ - ۲۹۹، ص ۱۵؛ هاشمی، سیدمحمد، پیشین، ص ۶۸

۵. شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، اطلاعات، ۱۳۹۲، ص ۱۴۰؛ صفار، محمدجواد، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶، ص ۵۳؛ محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (شامل: مبانی نظام، نهادهای سیاسی، شرح قانون اساسی، حقوق و آزادی‌ها)، دانشگاه امام صادق(ع)، ۱۳۹۵، ص ۱۳۶؛ وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، شروین، ۱۳۷۴، ص ۴۷۴

توجه به این نوع نگاه نسبت به سیاست‌های کلی نظام و جایگاه رفیع این سیاست‌ها، ضرورت نظارت بر آن تا اطمینان از حصول نتیجه نهایی مشخص می‌گردد.

خلاصه آن‌که نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یک ضرورت است که باید با اتخاذ شیوه‌ها و سازوکارهای لازم محقق گردد؛ در غیر این صورت، منجر به معطل ماندن بخشی از قانون اساسی خواهد شد که این امر، با منطبق حاکم بر قانون اساسی سازگار نیست.^۱ واگذاری این صلاحیت به رهبری به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی،^۲ امری منطقی و در چهارچوب منظومه فکری حاکم بر قانون اساسی است؛ زیرا اولاً بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه ناظر بر قوای سه‌گانه است و ثانیاً رهبری، عهده‌دار مدیریت کلان کشور و جهت‌دهی به حاکمیت است و تواناترین شخص برای این منظور به نظر می‌رسد.^۳

۱-۲- پیشینه و تحولات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

فعالیت مجمع در تدوین سیاست‌های کلی نظام، از دوره سوم^۴ و با توجه به تغییر و تکمیل ترکیب اعضای مجمع به جهت ایجاد ظرفیت لازم جهت ایفای نقش سازنده در امر مشاورت تعیین سیاست‌های کلی نظام و با تأکید مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} در حکم اعضای مجمع آغاز شد. پس از اصلاح قانون اساسی تا پیش‌ازین تاریخ، تنها یک مورد تحت عنوان مشخص «سیاست‌های کلی» تعیین و ابلاغ شده بود که عبارت بود از سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه.^۵

۱. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۶۵

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۲- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. ...»

۳. بهادری جهرمی، علی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام (دوم): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۱

۴. اگر تعداد دوره‌های فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام را پس از بازنگری در قانون اساسی و از زمان به رسمیت شناخته‌شدن این نهاد در قانون اساسی مورد حساب قرار دهیم، آغاز فعالیت مجمع در خصوص تدوین سیاست‌های کلی نظام مربوط به دوره «سوم» خواهد بود؛ اما اگر تعداد دوره‌های فعالیت مجمع را از زمان آغاز تأسیس آن در دوران حیات حضرت امام(ره) محاسبه کنیم، موضوع مذکور مربوط به دوره «چهارم» خواهد بود.

۵. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، صص ۵۳-۵۲

البته پیش از بازنگری در قانون اساسی، حضرت امام^(ره) نیز با استناد به اختیارات شرعی و قانونی ولی فقیه، سیاست‌هایی را تعیین و ابلاغ نموده بودند که از جمله آن‌ها می‌توان به سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ اشاره کرد.

پس از شروع تدوین سیاست‌های کلی نظام در مجمع، به صورت طبیعی و به تبع تعیین و ابلاغ این سیاست‌ها، موضوع نظارت بر آن نیز مورد توجه و اهتمام قرار گرفت.

۱-۲-۱- تفویض نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع

با توجه به سردرگمی دولت و مجلس در رابطه با جایگاه و تعریف سیاست‌های کلی نظام و نبود عرف و رویه مستقر در این خصوص، سابقه خاصی راجع به نحوه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نتیجه این نظارت تا سال ۱۳۷۷ در دسترس نیست. از سال ۱۳۷۷، وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی مبنی بر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به موجب ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد.^۱ مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۵ خطاب به ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به مصوبه مربوط به تعریف و تفصیل سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع^۲، توصیه‌هایی را انشا نمودند که از جمله آن‌ها، تأکید بر تمهیدات لازم جهت وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بود. ایشان ذیل نامه مذکور چنین فرمودند: «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.»^۳

۱. برای مشاهده متن کامل این سیاست‌ها ر.ک: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی^(ره)، صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی^(ره)، ۱۳۷۸، ج ۲۱، ص ۱۵۵

۲. البته پیش از این تاریخ و به موجب ماده (۳۴) آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶/۰۹/۰۵)، مسئولیت تدوین تشکیلات لازم برای «نظارت و پیگیری تصمیم‌ها و سیاست‌های مورد تأیید مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله}» بر عهده دبیر مجمع قرار داده شده بود که متفاوت از بحث تفویض صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

۳. منظور مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. ر.ک: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، صص ۳۳ - ۱۸

۴. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، ص ۱۵

پس از این، به دفعات بر وظیفه محوله به مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری حفظه‌الله تأکید شده است که از جمله آن‌ها می‌توان به ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله سوم^۱ (۱۳۷۸/۳/۱)، ابلاغیه سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل^۲ (۱۳۷۹/۱۱/۰۳) و ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۳ (۱۳۸۴/۰۳/۰۱) اشاره کرد.^۴

حسب نقل ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، از زمانی که مجمع بر اساس ذیل اصل (۱۱۰) وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌ها را بر عهده گرفت، مخالفت‌هایی در خصوص تقویت بُعد نظارتی مجمع وجود داشت و اقدامات مجمع در بحث نظارت، به صورت محدود و بیشتر در قالب رایزنی‌ها اعمال می‌شد.^۵ با توجه به همین مقاومت‌ها و عدم مساعدت دولت و مجلس در آن برهه، علی‌رغم مذاکرات فراوان صورت گرفته، آئین‌نامه ضعیفی برای بحث نظارت تدوین شد. تنظیم نهایی این آئین‌نامه، مصادف با آغاز به کار دولت نهم شد.^۶

تدوین مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ به سرانجام رسید و ضمن اعمال برخی اصلاحات در

۱. در این ابلاغیه که خطاب به رئیس‌جمهور وقت بوده است، چنین آمده است: «بی‌شک مراقبت و دقت نظر جنابعالی و دیگر مسئولان محترم در مجلس و دولت خواهد توانست با بهره‌گیری از تجارب گذشته، تحقق این سیاست‌ها را در سرتاسر برنامه و قوانین و مقررات مترتب بر آن تضمین کند. همچنانکه نظارت مستمر مجمع تشخیص مصلحت به عنوان یکی از وظایف آن مجمع محترم، اطمینان لازم برای پیاده شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد.»

۲. «... اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»

۳. «... نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است.»

۴. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، ص ۴۳ و ۴۸ و ۶۵

۵. هاشمی‌رفسنجانی، علی‌اکبر، «نقادی نظرورزی‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت»، راهبرد، ۱۳۸۱، شماره ۲۶، ص ۴۳

۶. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی‌رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶

تاریخ ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ به تأیید مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} رسید تا این‌که در زمان تصویب لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجمع با جدیت بیشتری به امر نظارت ورود پیدا کرد.^۱

همچنین در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴، در راستای تقویت و اثربخشی به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اصلاحاتی در مقررات مزبور انجام پذیرفت. طبق این اصلاحات و بر اساس ماده (۴)^۲ مقررات یاد شده، ترکیب «کمیسیون نظارت» - که پیش از آن نیز وجود داشت - تقویت شد تا وظایف مذکور در ماده (۸)^۳ به نحو بهتر و مؤثرتری توسط این کمیسیون به انجام برسد. البته کمیسیون مذکور، نقش مستقلی در خصوص وظایف تفویضی راجع به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نداشت و حسب مواد متعدد مقررات

۱. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶.
۲. ماده (۴): «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع
 - دبیر مجمع
 - دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها
 - رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
 - رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس
 - رئیس سازمان بازرسی کل کشور
 - رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی
 - دادستان کل کشور
 - رئیس دیوان عدالت اداری کشور
- تبصره ۱: رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط 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 رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.
۳. ماده (۸): «وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:
- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذی‌ربط.
 - اجرای وظایف مندرج در مواد ۵، ۶، ۷ و سایر موارد ارجاعی.
 - تعیین نمایندگان برای حضور در جلسات تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه در دولت و مجلس.
 - ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌های کلی و حُسن اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی.
 - ارائه کلیه گزارش‌ها و تصمیمات به شورای مجمع جهت اطلاع و تصویب.»

نظارت از جمله مواد (۵)،^۱ (۷)^۲ و (۹)^۳، شورای مجمع (متشکل از کلیه اعضا) به‌عنوان مرجع صالح در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تعیین شده بود.

شیوه مقرر در مقررات یاد شده و نیز نحوه عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چندان کارآمد و مؤثر به نظر نمی‌رسید. مؤید این ادعا، استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری^۴ حفظه‌الله و کسب تکلیف در این خصوص است که عملاً منجر به اصلاح بخشی از ضوابط مذکور در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام گردید.^۴

۱. ماده (۵): «مقامات مذکور در ماده ۳ موظف‌اند گزارش‌های ادواری، شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرهای معتبر تهیه و در پایان تیرماه سال بعد به مجمع ارسال کنند. مجمع پس از بررسی، موارد مغایرت و عدم انطباق حسب مورد با سیاست‌های کلی را اعلام خواهد کرد. دستگاه‌ها باید نتیجه اقدامات اصلاحی خود را در این رابطه مجدداً به مجمع گزارش نمایند.»

تبصره: دستگاه‌های مختلف قوای سه‌گانه، صدا و سیما و نهادهای عمومی مکلف‌اند، حسب درخواست کمیسیون نظارت مجمع، اطلاعات و گزارش‌های لازم را در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در حوزه فعالیت خود بر اساس شاخص‌های معتبر تهیه کنند و حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ درخواست، در اختیار مجمع قرار دهند.»

۲. ماده (۷): «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص 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. 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 مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

۳. ماده (۹): «قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صدا و سیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه، همکاری‌های لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده مجمع خواهد بود.»

۴. متن نامه دبیر شورای نگهبان به مقام معظم رهبری حفظه‌الله و پاسخ ایشان (به تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱) بدین شرح است:

بسمه تعالی

محضر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی)

سلام علیکم و رحمه‌الله

چنانکه مستحضرید حضرت عالی رسیدگی به مصوبات مجلس از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید، از این رو شورای نگهبان در این مورد اظهارنظر نکرده است، ولی به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده، اما مجمع هیچ اظهارنظری در مورد آنها نکرده است. از جمله این که اخیراً در

۱-۲-۲- تفویض نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جمع منتخبی از مجمع

در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۰۵/۳۰)، مقام معظم رهبری ^{حفظه‌الله} نکاتی را در خصوص بحث نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام متذکر شده‌اند؛ بنابراین بخشی از مقررات مزبور عملاً اصلاح شده است و طبق آن، تغییراتی در نحوه اعمال این نظارت صورت گرفته است.^۱

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 می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.» بر همین اساس در ابتدای این دوره، مجمع تشخیص مصلحت نظام اعضای «هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را تعیین

لایحه بودجه سال ۹۳ مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر نامه‌ای از آقای محسن رضایی به عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضاء آقای دکتر دانش جعفری به عنوان کمیسیون نظارت مجمع راجع به چند مورد مخالف با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم بر حسب وظیفه آن‌ها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آن‌ها ترتیب اثر نداد. با این وضعیت لطفاً اقدامی فرمایید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود. ضمناً احتمال می‌دهم که با مصوبات دولت هم همین برخورد شده باشد.

والامر الیکم و السلام علیکم و رحمه‌الله و برکاته

احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

بسمه تعالی

با سلام و تحیت در پاسخ به آنچه مرقوم فرموده‌اید، اعلام می‌دارد: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.

^۱ در حال حاضر مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، حسب نکات و تذکرات مقام معظم رهبری حفظه‌الله مندرج در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع در حال بازنگری و اصلاح است. تا کنون، یعنی زمان اتمام نگارش این نوشتار، متن نهایی اصلاحات جدید در مقررات مزبور منتشر نشده است؛ اما تا زمان اصلاح این مقررات، ضوابط مندرج در آن همچنان مُجراست. لکن پس از آنکه در سال ۱۳۹۶، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به هیأت عالی نظارت تفویض شد، عملاً به واسطه حکم مقام معظم رهبری حفظه‌الله و متناسب با تفویض جدید، بخش‌هایی از مقررات نظارت به صورت ضمنی نسخ شده است؛ به عنوان نمونه، صلاحیت صحن مجمع در رابطه با وظایفی که در مقررات مزبور بیان شده بود، نسخ شده و آن وظایف، در صلاحیت هیأت عالی نظارت قرار گرفته است؛ بنابراین در حال حاضر، صحن مجمع هیچ نقشی در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد.

نمود.^۱ بنابر تفویض صورت‌گرفته، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در حال حاضر توسط هیأت مزبور - و البته در چهارچوب ضوابط مقرر در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - انجام می‌شود. تاکنون نیز هیأت مزبور اقداماتی را در این خصوص انجام داده است.

۲- ماهیت و قلمرو نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

از نکات مهم و اساسی در فهم جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بررسی و درک ماهیت آن و نیز قلمرو و گستره اعمال این نوع از نظارت است تا مشخص گردد که اولاً اثر نهایی اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست و ثانیاً چه حیطه‌هایی مشمول این نظارت قرار خواهند گرفت. برای روشن‌شدن این موضوع، در این قسمت ابتدا ماهیت این نظارت مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و پس از آن گستره مشمول آن بیان خواهد شد.

۲-۱- ماهیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

از جمله مباحثی که ذیل بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی باید مورد توجه قرار گیرد، ماهیت این نظارت است. به این معنا که آیا این نوع از نظارت، یک نظارت مؤثر است؟ به‌نحوی که بتواند با استفاده از ابزارها و شیوه‌های خاصی، مانع از انحراف قوا و نهادهای حاکمیتی از مسیر مورد نظر این سیاست‌ها شود؟ در پاسخ باید گفت که بر اساس آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری در خصوص اهمیت و جایگاه نظارت رهبری بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده می‌شود^۲ و نیز با توجه به ماهیت هنجاری

۱. گفتنی است که متن پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام منتشر نشده است و بخش مذکور از این پیوست (جزء «۱-۴»)، از متن نامه سرگشاده یکی از اعضای این مجمع (آقای دکتر توکلی) به ریاست وقت آن (آیت‌الله هاشمی شاهرودی رحمه‌الله) استناد داده شده است.

۲. آقای (هادی) خامنه‌ای: «همچنین نظارت بر آنها [= سیاست‌های کلی نظام] یکی از چیزهایی بود که در جایگاه واقعی رهبری ذکرش و مشخص‌کردنش لازم به نظر می‌آمد که در قانون اساسی فعلی از آن صحبتی نشده ... ما حساب کردیم که رهبری معنای خاص خودش را دارد. ... آنچه که از خصوصیات رهبری، خط دادن، نظارت، کنترل، این جور چیزها هست این‌ها باید حتماً حفظ بشود برای او.» رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، صص ۶۶۷ - ۶۶۶

و الزام‌آور این سیاست‌ها^۱، لازمه لغو و عبث نبودن عمل شورای بازنگری قانون اساسی و صلاحیت مذکور در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی^۲ مؤثر بودن ماهیت نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. به بیان دیگر، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از نوع نظارت حقوقی است که آثار حقوقی بر آن مترتب می‌گردد.

بنابراین وجود نظارت مؤثر برای اطمینان از اجرای سیاست‌ها، امری لازم و ضروری است که بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به آن اشاره دارد. منظور از مؤثر بودن این نظارت، قاطع بودن آن به لحاظ حقوقی است؛ به نحوی که امکان اقدامات مؤثر حقوقی به همراه ضمانت اجرای مشخص در جلوگیری از انحراف سیاست‌های کلی نظام در عرصه عمل و رفتار قوای حاکم را داشته باشد. می‌توان گفت که تقریباً در خصوص مؤثر بودن وظیفه نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) اتفاق نظر وجود دارد و نهایتاً اختلاف بر سر مؤثر بودن یا نبودن ابزارها و ضمانت اجراهای موجود برای این نظارت است، نه غیر مؤثر بودن اصل نظارت!

۱. لزوم رعایت مفاد سیاست‌ها توسط قوای سه‌گانه که حاکی از الزام‌آور بودن آن‌ها است، به کرات مورد تأکید اعضای شورای بازنگری قرار گرفته است. به عنوان نمونه می‌توان به اظهارات آقای مؤمن، مخبر کمیسیون تنظیم‌کننده بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۱۰)، اشاره کرد: «سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا این که اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند، از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانون‌گذاری کند، از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

همچنین می‌توان به پرسش و پاسخ میان دو تن از اعضای این شورا نیز اشاره کرد که با صراحت بیشتری بر این موضوع صحه می‌گذارد: «عمید زنجانی - تعیین سیاست‌ها به معنای قانون‌گذاری است؟ نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) - نه قانون نیست، سیاست‌ها را رهبر اعلام می‌کند، ... مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان که امام فرمودند، «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، بر اساس این می‌آورند. یا می‌گوید، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است، حالا آن عبارت را ما به رأی می‌گذاریم». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۳۳

۲. آقای امینی: «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی ... منظور این بوده که ما اگر یک اختیاری را به رهبر دادیم باید این اختیار را هم به او بدهیم که ببیند آیا این پیشنهادش عملی شده یا نه، ... قاعدتاً باید به او یک همچو چیزی را داد و الا اگر ما بگوییم که تو سیاست‌های کلی را تعیین کن اما خداحافظ، دیگر کاری با این که حالا منظور تو عملی شده یا نه نداشته باش، [صحیح نیست] ... [بنابراین نظارت رهبر بر سیاست‌ها] باید در قانون یک جایگاهی داشته باشد و به علاوه اصلاً این نظارت را آقایان قطع نظر از همین جریان سیاست‌های کلی این جوری این نظارت را ضروری می‌دانستند برای رهبر [که] اگر خواست یک وقتی یک چیزهایی را به دست بیاورد، باید جایگاه قانونی داشته باشد». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۲۵

۲-۲- قلمرو نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام یک تأسیس نوین حقوقی در چهارچوب مبانی و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است که طبعاً واجد خصایص و آثار حقوقی خواهد بود؛ بنابراین مقایسه این نهاد با ساختارهای حقوقی موجود و سعی در درج آن، ذیل یکی از عناوین و نهادهای حقوقی و ترتب آثار آن بر سیاست‌های کلی نظام، اشتباه است. چاره احتراز از ابتلا به این مسیر ناصواب، فهم اراده شورای بازنگری قانون اساسی ناظر بر هدف مورد نظر از تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر شناخت و درک صحیح از بافت حقوقی و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران است.

تشخیص حدود و گستره صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی نیز از همین مسیر مُیسّر است. عدم توجه به این نکته بنیادین و غرق شدن در گرداب الفاظ و عبارات از یک سو و تصلب و تعصب نسبت به ساختارهای حقوقی شناخته‌شده از سوی دیگر و در کنار این دو، بی‌توجهی به آثار تأسیس یک نهاد نوپا در کلیت نظام حقوقی، آفات مورد ابتلا در تحلیل و بررسی مسائل پیرامونی نهاد سیاست‌های کلی نظام از منظر حقوقی به حساب می‌آیند.

بنابراین، باید دید که اعضای شورای بازنگری قانون اساسی چه تصویری از حدود و ضوابط اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مدنظر داشته‌اند و بر اساس آن، قلمرو نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را تشخیص داد. در این رابطه، بررسی دلایل پیش‌بینی این صلاحیت از یک طرف و محذوراتی که شورای بازنگری قانون اساسی به دنبال احتراز از آن بوده است از طرف دیگر، نقش اساسی را در فهم اراده قانون‌گذار ایفا می‌نماید.

بر اساس آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی برمی‌آید، بند (۲) اصل (۱۱۰) صرفاً ناظر بر نظارت بر «حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است و نه نظارت بر تمامی امور؛ بنابراین، مستلزم دخالت در مسائل جزئی نیست. در حقیقت، حدود و ثغور مدنظر از بند (۲) اصل (۱۱۰) که بیانگر محدوده نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است، صرفاً ناظر بر کلیات امور و اقدامات بوده و جزئیات مسائل

را شامل نمی‌گردد.^۱ بنابراین با توجه به عدم موافقت با پیشنهاد حذف قید «کلی» از بند دوم، دخالت در مسائل جزئی و نظارت بر امور اجرایی در سطوح پایین، از شمول بند (۲) اصل (۱۱۰) خارج شده است.^۲

۱. آقای مؤمن: «نظارت بر حُسن اجرا، ممکن است رهبر سیاست‌گذاری بکند اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاست‌گذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه قانون‌گذاری انحراف شده باشد؟». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

آقای مؤمن: «برادرانی که به عنوان مخالف صحبت کردند، به این قید «کلی» که در عبارت آورده، لطف نکردند: «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی». در آنجا در کمیسیون صحبت شد بعضی برادران پیشنهاد می‌کردند مثلاً بازرسی را در اختیار مقام رهبری قرار دهیم. ما گفتیم که این اصلاً معنا ندارد، وارد کردن رهبری را در کارهای ریز. همان‌طور که خود جناب آقای هاشمی فرمودند، فرض کنید که منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیرمتعهدها فرض بفرمایید که رابطه برقرار کنند و با غیرشان برقرار نکنند، این سیاست کلی نظارت بر این فقط همین است که می‌بیند که این کار را کرده‌اند یا نه. یا گفت که در مقام قوه قضائیه قوانین را که می‌خواهند برای آئین دادرسی تنظیم کنند، قوانینی باشد که حتی الامکان فاصله‌ها را این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد، کم بکند، این سیاست کلی باشد. نظارت بر این، این نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند. ربطی به آن ندارد! نظارت بر این است که ببینند که این تنظیم قانون که کرده مثلاً قوه قضائیه و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود، آیا این کار رعایت شده؟ مجلس هم به دنبالش این کار را کرده یا نکرده؟ این سیاست کلی است. اصلاً هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگان‌های اجرایی که آقایان می‌فرمایند، در آن نیست و یا اگر یک چیزی بود که ابتدائاً فرض کنید به مجلس گفته می‌شود چون مسأله، مسأله سیاست‌های کلی است نظارت می‌شود که این کلی انجام شده یا نشده؛ بعد که ریز می‌شود، مجلس این سیاست کلی را که او گفت که تنظیم قانون بر این اساس باشد، کرده؛ اما این‌که آیا اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود، این در آن اجرائیات آن طوری داخل نمی‌خواهد بکند کمیسیون، رهبری را تا اینکه گفته بشود که احتیاج است به اینکه لازمه‌اش تداخل وظایف مثلاً هست و درگیر شدن و یا احتیاج است به این‌که یک تشکیلات مفصلی برای رهبری باشد. این بررسی کردن این‌که این تصمیمات کلی که دارد گرفته می‌شود در مقام اجرائیات یا در قانون‌گذاری و روابط، آیا این بر اساس آن‌چه که رهبری تنظیم کرده به عنوان سیاست همان را که دستش دادید که فرمودید که سیاست کلی باید دست رهبری باشد، فقط همان را ببیند که خوب آن طور که گفت، شد یا نشد که اگر نشده یک تذکری بدهد به آن کسی که مسئول هست که چرا این کار را نکردی. همان طور که آقای نوری هم توضیح دادند، وقتی که شما وظیفه رهبری قرار بدهید، تعیین سیاست‌های کلی را قهراً باید این حق نظارت برایش باشد که بررسی بکند. این که می‌فرمایید خوب درست است که به حساب این‌که برای رهبری احترام قائل می‌شوند، کسی حرفی نمی‌زند الا این‌که وقتی بنا شد که اگر بخواهد رهبری کاری بکند، نفی لاقفل در کار هست که آقا به شما ارتباط ندارد فقط شما باید [سیاست‌ها را اعلام کنید و حق نظارت ندارید] - یا حتی به آن نماینده چنین حرفی گفته بشود، نماینده‌ای که از طرف مقام رهبر [در نهادها تعیین می‌شود] - بنابراین، این ممکن است گفته بشود؛ بنابراین این‌که این‌که محظوظ پیش نیاید و با توجه به این‌که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی است، این قید «کلی» را باز بنده رویش تأکید می‌کنم که آن شبهه‌ای که جناب آقای دکتر حبیبی فرمودند که مسأله یک تشکیلات مفصلی هست، به دنبالش نیست. دخالت کردن در یک کارهای اداری ادارات جزئی و این‌ها به دنبالش نیست. اصلاً آن‌ها کار بازرسی کل کشور است. وقتی این طور شد، بنابراین این محظوظی ندارد و لازمه حق دادن تعیین سیاست‌ها این است که حق نظارت هم برایش ذکر بشود. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۸ - ۱۳۲۷

۲. آقای مؤمن: «عمده مطلبی که حاج آقا دارند این است که این کلمه «کلی» برداشته بشود. خوب «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های نظام»، کلی و جزئی‌اش را می‌گیرد و وقتی کلی و جزئی را گرفت، آن محظوظی را که آقایان فرمودند ... همین که احتیاج به یک تشکیلات وسیعی برای رهبری می‌شود که نیازی نیست و هم اینکه لازمه‌اش این است که در هر ریزه‌کاری دخالت بکند. ... حاج آقا تشریف آوردند در کمیسیون مطرح هم فرمودند و تقریباً با همین تعبیری که عرض می‌کنم کمیسیون نپذیرفت». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۹

علاوه بر این، گستره بند (۲) شامل اقدامات قوای سه‌گانه بوده و لفظ «اجرا» در این بند، صرفاً ناظر بر اقدامات یکی از قوا - همچون قوه مقننه یا قوه مجریه - نیست.^۱ همچنین، از آنجاکه گستره این نظارت ناظر بر سطوح جزئی نیست، به تبع آن مستلزم ایجاد تشکیلات وسیع هم نخواهد بود.^۲ بنابراین، هر برداشتی از بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی که مستلزم ایجاد تشکیلات عریض و طویل جهت اعمال این نظارت باشد، در تنافی با مراد مقنن از حیثه شمول نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

در حال حاضر بر اساس تبصره (۲) ماده (۱) و نیز ماده (۲) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی نظام در «مراحل اجرایی» در کنار نظارت بر اعمال این سیاست‌ها در «قوانین و مقررات»، مشمول وظیفه نظارتی تفویض شده به هیأت عالی نظارت قرار گرفته است؛ اما بنابر آنچه گفته شد، هرچند به لحاظ لفظی از عبارت «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» و اطلاق آن، ممکن است نظارت بر کلیه مراحل مختلف مربوط به اجرایی شدن سیاست‌ها به ذهن متبادر گردد و بر اساس آن، مراحل اجرایی نیز مشمول بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به حساب آید، اما حسب آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بیان شد، اطلاق بند (۲) منصرف از جزئیات امور است و نمی‌توان تمام مراحل اجرایی پیاده شدن سیاست‌ها را مشمول نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دانست.

۱. آقای مؤمن: «ما مقصودمان بدون هیچ شبهه، سیاست‌های کلی نظام است و ریزکردنش وظیفه مسئولین است. حالا چه اجرایی، چه تقنینی و چه مقامات دیگر». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، صص ۷۰۴ - ۷۰۳

۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۸ - ۱۳۲۷

۳. ماده (۱): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد. ... تبصره ۲ - نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.»

۴. ماده (۲): «قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.»

نکته مهم دیگر در این رابطه، آن‌که خروج نظارت بر مراحل اجرایی تحقق سیاست‌ها از حیثه شمول بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، بدان معنا نیست که سیاست‌های کلی امکان اجرای مستقیم را ندارند؛ بلکه دقت در مفاد این سیاست‌ها، حاکی از آن است که رویکردها و جهت‌گیری‌هایی که در سیاست‌های کلی نظام بیان می‌شود، در سطوح مختلف حائز اهمیت است و باید ملاک قرار گیرد. هرچند که این سیاست‌ها - بنا به دلایلی که بدان اشاره خواهد شد - باید در هنجارهای حقوقی همچون قوانین، تفصیل یابند و تشریح شوند، اما این امر لزوماً به معنای منتفی بودن یا ممتنع بودن اجرای این سیاست‌ها در ساحت عمل و توسط مدیران میانی یا پایینی و در تصمیمات غیر نوعی مقامات اجرایی در سطوح مختلف نیست.

به‌عنوان نمونه، بند (۶۸) از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و ذیل عنوان «امور فرهنگی»، چنین بیان داشته است: «تلاش شایسته برای تبیین ارزش‌های انقلاب اسلامی و دفاع مقدس و دستاوردهای جمهوری اسلامی». این سیاست، موضوعی است که هر مدیر خرد یا میانی هم می‌تواند سرلوحه اقدامات و فعالیت‌های خود قرار دهد و فارغ از آن‌چه در قوانین در این راستا موظف به انجام آن می‌شود، می‌تواند ابتکاراتی را در راستای تحقق سیاست مزبور داشته باشد. نتیجه آن‌که خارج دانستن نظارت بر جزئیات امور از گستره صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، نه به دلیل عدم امکان اجرای مستقیم سیاست‌ها، بلکه بنابر دلایل دیگری است که تفصیل آن در بالا ذکر شد.

ملاحظات آنکه در برداشت از گستره صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام باید مدنظر قرار گیرند، به‌اختصار از این قرار است: توجه به سطح «کلی» نظارت با توجه به خصیصه «کلی» سیاست‌های ابلاغی رهبری، عدم ورود به جزئیات امور و سلب قدرت ابتکار عمل قوا و نهادهای اساسی، شمول نظارت بر قوای سه‌گانه و نهادهای اساسی، منوط نبودن انجام نظارت و نتیجه آن به ایجاد تشکیلات نظارتی وسیع. این نکات، بیانگر حدود و ثغور نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و به بیان بهتر، نکات سلبی گستره و قلمرو صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که نباید نقض گردد.

البته لازم است آثار این نکات به صورت منجز و مشخص و به صورت ایجابی، با ارائه الگو و راهکارهایی روشن در نظام حقوقی تبیین گردد تا ضمن پرهیز از کلی‌گویی و محصور شدن در حصارهای نظری و انتزاعی، در عرصه عمل و به صورت کاربردی، معضلی را از پیش روی نظام حقوقی مرتفع سازد. بر این اساس، به نظر می‌رسد که در الگوی مطلوب از نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام، اجرای این سیاست‌ها باید در «قوانین» و «مقررات» بروز و ظهور یابد؛ هرچند برخی اعتقاد دارند که «مراحل اجرایی» نیز باید ضمیمه دو مورد مذکور گردد و قوای سه‌گانه باید برنامه‌های خود در راستای تحقق سیاست‌های ابلاغی را تنظیم کنند و بر این برنامه‌ها نیز نظارت صورت پذیرد؛ اما به نظر می‌رسد که این برنامه‌ها نیز باید در راستای انعکاس سیاست‌ها در «قوانین» و «مقررات» باشد و پس از اطمینان از تحقق آن‌ها در تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات مورد نیاز، وظیفه مربوط به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تحقق یافته و مختومه به حساب خواهد آمد.

منظور از «قوانین» در وهله اول قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و در مرحله بعد، هر آن چیزی است که در حکم قوانین عادی و یا هم‌مرتب آن به حساب می‌آید.^۱ دلیل تمایز میان مصوبات مجلس با سایر هنجارهای هم‌سطح آن و تأکید بیشتر بر این مصوبات، غلبه و کثرت قوانین مصوب مجلس در نظام حقوقی و گستره وسیع آن در تنظیم روابط حقوقی حاکم بر جامعه است. مضاف بر این‌که وظیفه قانون‌گذار در تصویب قوانین مورد نیاز جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام را باید به صورت غیرمستقیم در زمره صلاحیت‌های تکلیفی^۲ مجلس در امر قانون‌گذاری به حساب آورد. همچنین لزوم تدوین قوانین مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام تا حدی است که حتی از این موضوع به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قانون خوب یاد می‌شود.^۳

۱. جهت مشاهده هنجارهای هم‌سطح قوانین عادی، ر.ک: حاجی علی خمسه، مرتضی، «سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۳۰ - ۲۱

۲. منظور از صلاحیت تکلیفی مجلس در قانون‌گذاری، مواردی است که در اصول قانون اساسی بر لزوم تصویب قانون مورد نیاز جهت روشن شدن جوانب تفصیلی موضوع تصریح شده است. (ر.ک: هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، میزان، ۱۳۸۷، ج ۲، صص ۱۳۲ - ۱۳۱) تصویب قوانین مورد نیاز جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام از این جهت به صورت غیرمستقیم در زمره این دسته از قوانین قرار گرفته است که هرچند در اصلی از اصول قانون اساسی به صورت خاص بر این وظیفه قوه مقننه تصریح نشده است، اما به دلالت التزامی و بر اساس اقتضائات ناشی از بند «۱» و «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌توان چنین تکلیفی را استنباط نمود.

۳. زرشکن عابد، لیل، ارزیابی تأثیرات قانون: ابرازی برای قانونگذاری بهتر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۴۸

منظور از «مقررات» نیز علاوه بر مصوبات هیأت وزیران، هر آن چیزی است که در نظام حقوقی به‌عنوان تصمیمات نوعی و همه‌گیر قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی شناخته می‌شود؛ زیرا همان‌طور که بیان شد، گستره شمول صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر دستگاه‌های یاد شده سیطره دارد. به‌طور دقیق‌تر، می‌توان تصمیمات مقامات و دستگاه‌های دولتی (در معنای عام آن) را که با قصد انشاء و به‌منظور ایجاد، اصلاح یا لغو یک وضعیت حقوقی بین اشخاص صادر می‌شوند و منشأ حق و تکلیف می‌باشند، مشمول عنوان «مقررات» در نظر مختار دانست. این قسم از تصمیمات، به‌صورت عام و غیرشخصی در قالب آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها بوده و حکم آن‌ها نوعی و ناظر بر وضعیت حقوقی مشخصی است. تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران، آئین‌نامه‌های اجرایی و مستقل، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها از اقسام این مقررات محسوب می‌شوند.^۱

جهت تبیین بهتر از «مقررات» در نظر ارائه‌شده، می‌توان از بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری کمک گرفت که در رابطه با حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان می‌دارد: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها 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». البته دستگاه‌ها و نهادهایی که مقررات مصوب آن‌ها در تبصره این ماده^۲ از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده است، تحت شمول نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام بر دستگاه‌های مستثنا شده نیز حاکم و در خصوص آن‌ها لازم‌الرعایه هستند. به‌عنوان مثال، وقتی لزوم رعایت سیاست‌های کلی نظام

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، صص ۱۷۲-۱۷۱.
 ۲. تبصره ماده (۱۲): «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

در رابطه با «سیاست‌های دفاعی - امنیتی» مصوب شورای عالی امنیت ملی (بند ۱ اصل ۱۷۶ قانون اساسی)^۱ صراحتاً مورد تأکید قرار گرفته است، به طریقی اولی سایر مقررات این شورا نیز باید در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام باشد که این امر، بیانگر آن است که این نهاد نیز مشمول نهادها و دستگاه‌هایی است که ملزم به رعایت این سیاست‌ها هستند.

نظر ارائه شده واجد ثمرات و آثار خاصی است که ملاحظات پیش گفته را تأمین و تضمین خواهد کرد. چراکه با تحقق سیاست‌های کلی نظام در قوانین و مقررات، عملاً لایه‌های گوناگون و حتی جزئی‌تر از قوانین و مقررات نیز در خدمت تحقق اهداف مورد نظر از سیاست‌ها قرار خواهند گرفت و در نتیجه، مبتنی بر الگوی ارائه شده، نتیجه نهایی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌ها، جهت‌دهی این سیاست‌ها به کلیه اعمال و رفتار نهادهای کشور خواهد بود.

توضیح آن‌که با تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز و هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام، سایر سازوکارها و ابزارهای نظارتی که در قانون اساسی یا قوانین عادی جهت تضمین تحقق قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است، خودبه‌خود به جریان افتاده و سیاست‌های کلی را که در قوانین و مقررات متبلور شده‌اند تا تحقق نهایی مورد پیگیری قرار خواهند داد. از جمله این سازوکارها می‌توان به نقش قوه قضائیه به‌طورکلی (بند ۳ اصل ۱۵۶)^۲ و محاکم دادگستری (اصل ۱۷۰)^۳، دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱)^۴، دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳)^۵

۱. اصل (۱۷۶) قانون اساسی: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری...»

۲. اصل (۱۵۶) قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ... ۳- نظارت بر حُسن اجرای قوانین...»

۳. اصل (۱۷۰) قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های 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.»

۴. اصل (۱۶۱) قانون اساسی: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.»

۵. اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های 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.»

و سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)^۱ به‌طور خاص و نیز صلاحیت رئیس مجلس مستند به ذیل اصول (۸۵)^۲ و (۱۳۸)^۳ قانون اساسی اشاره کرد.

بدین ترتیب، مقام رهبری در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اساساً از نظارت به امور جزئی بی‌نیاز خواهد بود. چراکه هرچند این سازوکارها، سطوح اجرایی و اقدامات مجریان را صرفاً با ملاک قوانین و مقررات مورد سنجش قرار می‌دهند، اما از آنجاکه پیش‌تر، رعایت مفاد سیاست‌ها در قوانین و مقررات تضمین شده است، ضمن تطبیق اقدامات اجرایی با مفاد قوانین و مقررات، مقصود مورد نظر از تحقق سیاست‌ها نیز حاصل خواهد شد. به‌عبارت‌دیگر، اقدامات اجرایی هم‌سو با قوانین و مقرراتی خواهند بود که خود (قوانین و مقررات)، هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام هستند؛ بنابراین عملاً بر اجرای سیاست‌ها در مراحل اجرایی نیز نظارت صورت خواهد گرفت، اما نه نظارتی که مستند و به‌موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) باشد. در نتیجه، برخلاف آنچه برخی پنداشته‌اند^۴، موارد جزئی همچون تشخیص مغایرت موردی تصمیمات اداری با سیاست‌های کلی نظام، ذیل صلاحیت بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی قرار نمی‌گیرد.

نکته پایانی آن‌که «حُسن اجرا»، دارای معنایی وسیع و مفهوم گسترده‌تری از «اجرا» است.^۵ در واقع، «حُسن اجرا» از «اجرا» عمیق‌تر و دقیق‌تر است؛ بنابراین به نظر می‌رسد که «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، علاوه بر اصل «اجرا»، «کیفیت اجرا» را هم شامل می‌شود. نکته‌ای که در نظارت بر «کیفیت اجرا» می‌تواند مؤثر واقع شود، معیار قرار گرفتن «انطباق» در ایفای وظیفه نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) است.

۱. اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۲. اصل (۸۵) قانون اساسی: «... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۳. اصل (۱۳۸) قانون اساسی: «... تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۴. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۶۹

۵. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۳

۳- مرجع صالح در اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

هرچند در نگاه اول ممکن است واضح به نظر برسد که وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، ذیل «وظایف و اختیارات رهبر» قرار گرفته است؛ اما با توجه به تفویض این صلاحیت به مجمع و بعد از آن هیأت عالی نظارت که متشکل است از جمعی از اعضای مجمع و همچنین صلاحیتی که برای برخی نهادهای دیگر همچون شورای نگهبان از حیث نظارت بر مصوبات مجلس وجود دارد، این سؤال به ذهن خطور می‌کند که نسبت صلاحیت این نهادها در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست؟ در این قسمت ابتدا به بررسی جایگاه مجمع و هیأت عالی نظارت در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهیم پرداخت و پس از آن جایگاه و صلاحیت شورای نگهبان را در این موضوع مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

۳-۱- حیطه صلاحیت مجمع و هیأت عالی نظارت

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در سه مورد کلی خلاصه می‌شود؛ صلاحیت اول مربوط به تشخیص مصلحت در موارد اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان است که اصل (۱۱۲)^۱ قانون اساسی بدان اشاره دارد. صلاحیت دوم، مربوط به مواردی است که رهبری، موضوعی را جهت کسب مشورت به مجمع ارجاع می‌دهد (ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی) و صلاحیت سوم مربوط به مواردی است که در قانون اساسی به وظیفه مشورتی مجمع تصریح شده است که این موارد، عبارت‌اند از مشورت در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)^۲ و مشورت در

۱. اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام...»

حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)^۱. البته باید توجه داشت که صلاحیت‌های دیگری همچون نقش‌آفرینی در اصلاحات قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی) برای مجمع در نظر گرفته شده است که ناظر بر روال و جریان متداول امور کشور نیست و حالت اخص نسبت به سایر صلاحیت‌های مجمع دارد؛ فلذا به این موارد اشاره‌ای نشد.

بنابراین مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش ذاتی و ابتدایی در رابطه با صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ندارد و صلاحیتی که هم‌اکنون هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با نظارت بر سیاست‌های کلی نظام بر عهده دارد، به نیابت از رهبر و در چهارچوب مقررات مصوب^۲ (مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام) و به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که البته به معنای سلب اختیار از رهبر نیست.

به تبع این صلاحیت رهبر، تعیین ضوابط و مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز منحصراً در صلاحیت رهبری خواهد بود؛ چراکه اصل صلاحیت بر عهده وی قرار دارد؛ اما مجمع تشخیص مصلحت نظام (از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۹۶) و هیأت عالی نظارت (از سال ۱۳۹۶ به بعد) به واسطه تفویض مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} و به نیابت از وی، در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ایفای نقش می‌پردازند. طبعاً نهادی که این صلاحیت به آن تفویض شده است، می‌تواند ضوابط و مقررات پیشنهادی خود جهت اعمال این صلاحیت را به مرجعی که صلاحیت ذاتی از آن اوست (یعنی رهبری) پیشنهاد دهد تا در صورت تأیید او، مورد عمل قرار گیرد.

به همین جهت مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۴ - که وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) به این نهاد تفویض شده بود - مقررات پیشنهادی خود، جهت اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را تدوین و جهت تأیید نهایی تقدیم مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} نمود که نهایتاً با تأیید ایشان، اعتبار حقوقی یافت؛ اما در حال حاضر

^۱ بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام».

^۲ در حال حاضر، نظارت هیأت عالی نظارت بر قوانین، با طریقت شورای نگهبان انجام می‌پذیرد؛ ولی نظارت بر مراحل اجرایی به صورت استطلاعی است که نتیجه آن به اطلاع رهبری رسیده و با تأیید رهبری نهایی خواهد بود.

که این وظیفه به هیأت عالی نظارت تفویض شده است، علی‌الاصول پیشنهاد‌های مربوط به اصلاح مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، باید با توجه به مفاد پیوست حکم مقام معظم رهبری^۱ تهیه و نهایتاً به تصویب ایشان برسد. مگر آن‌که مرجع صالح در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (یعنی رهبری) به‌طور خاص، تدوین این ضوابط را به مرجع دیگری (همچون دفتر رهبری یا ...) تفویض نماید.

نکته پایانی در این خصوص، آن‌که مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت عالی نظارت، به لحاظ کارکردی دو نهاد مستقل به حساب می‌آیند و به لحاظ حقوقی نمی‌توان یکی را زیرمجموعه دیگری به حساب آورد. چراکه همان‌طور که توضیح داده شد، صلاحیت‌های مجمع مستند به اصل (۱۱۲) و بندهای (۱) و (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است؛ درحالی‌که صلاحیت هیأت عالی نظارت مستند به بند (۲) اصل (۱۱۰) و به نیابت از مقام معظم رهبری^۲ است. پس به لحاظ حیطه صلاحیت و وظایف، دو نهاد مجزا با کارویژه‌های متفاوت هستند.

ارتباطی که میان این دو نهاد وجود دارد، از دو حیث است؛ نخست، آن‌که در مرحله تأسیس و تشکیل هیأت عالی نظارت و نیز در تداوم فعالیت آن، این اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام هستند که اعضای هیأت عالی نظارت را از میان خود تعیین می‌کنند^۱ و پس از آن، هیچ ارتباط سلسله‌مراتبی یا مشابه آن با نظرات و صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت ندارند. وجه دوم ارتباط مجمع با هیأت عالی نظارت، ارتباط ساختار و تشکیلات اداری است؛ به این معنا که به لحاظ ستادی، هیأت عالی نظارت در ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام مستقر است و مسائل مرتبط با امور ستادی و اداری و پشتیبانی این هیأت، با دبیرخانه این مجمع است.^۲

۱. بنابراین به نظر می‌رسد در صورتی که یکی از اعضای هیأت عالی نظارت از عضویت مجمع خارج شود، به طریق اولی از عضویت در هیأت عالی نظارت نیز خارج خواهد شد.

۲. ماده (۳۱) آئین‌نامه داخلی مجمع: «به منظور تنظیم کار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص و برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها و ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسائل ایران و جهان و همچنین نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است و پیگیری آنها و نیز ابلاغ مصوبات و تصمیم‌ها و تدوین صورت مشروح مذاکرات و دیگر امور اداری و اجرایی مجمع، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل می‌شود. مسئولیت دبیرخانه با دبیر مجمع است که ریاست دبیرخانه را بر عهده خواهد داشت.»

۳-۲- حیطه صلاحیت شورای نگهبان^۱

بر اساس اصل (۹۱) قانون اساسی^۲، شورای نگهبان به‌منظور «پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها» تشکیل شده است و بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی^۳، این شورا موظف به بررسی مصوبات مجلس از حیث مطابقت با موازین اسلام و قانون اساسی است. تقریباً واضح است که مغایرت مصوبات مجلس با مفاد سیاست‌های کلی نظام، به‌منزله مغایرت آن با قانون اساسی است؛ بنابراین در بادی امر، صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت^۴ با سیاست‌های کلی نظام، هم در زمره صلاحیت‌های مقام رهبری و هم در زمره صلاحیت‌های شورای نگهبان به نظر می‌رسد. البته همین پرسش راجع به مغایرت شرعی مصوبات مجلس در فرض مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام نیز وجود دارد که البته نیازمند بحث تخصصی فقهی است که در رسالت این نوشتار نیست و صرفاً به‌صورت اجمالی به نظراتی که در این رابطه وجود دارد، اشاره خواهد شد.

برخی با استناد به رویه [فقه‌های] شورای نگهبان، سیاست‌های کلی نظام را از مصادیق احکام حکومتی تلقی کرده و به‌تبع آن، این سیاست‌ها را بخشی از شرع دانسته‌اند و مغایرت مصوبات مجلس با آن را مآلاً مغایرت با شرع به‌حساب آورده‌اند.^۵ برخی دیگر نیز امکان احتساب سیاست‌ها

^۱. با توجه به اینکه در حال حاضر ظرفیت نظارت بر «مقررات» از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران فعال نشده است، از پرداختن به حیطه صلاحیت دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با این حوزه و نسبت آن‌ها با صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰)، به علت طولانی شدن نوشتار، خودداری شده است.

^۲. اصل (۹۱) قانون اساسی: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.»

^۳. اصل (۹۴) 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.»

^۴. در این نوشتار به منظور روان‌تر شدن کلام، اصطلاح «عدم مغایرت» را در معنای عام مورد استفاده قرار می‌دهیم. بر این اساس، «انطباق» نیز شقی از «عدم مغایرت» محسوب خواهد شد.

^۵. ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

ذیل عنوان موازین شرعی و بالتبجه، صلاحیت فقهای شورای نگهبان راجع به اعلام مغایرت شرعی مصوبات مجلس به استناد مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام را مردود اعلام کرده‌اند.^۱

۳-۲-۱- نظر اول؛ صلاحیت شورای نگهبان

تعدادی از حقوقدانان و البته با استدلال‌های متفاوت، قائل به صلاحیت شورای نگهبان در رابطه با نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند. برخی با توجه به برداشتی که از حدود و ثغور صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه کرده‌اند، مقوله تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را از قلمرو نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی خارج دانسته و به تبع آن، تنها شورای نگهبان را به عنوان مرجع ذی صلاح جهت بررسی مصوبات مجلس عنوان کرده‌اند.^۲ بعضی دیگر نیز با توجه به قرار گرفتن متن سیاست‌های کلی ابلاغی به عنوان جزئی از قانون اساسی و نیز قسمی از احکام شرعی (احکام حکومتی)، شورای نگهبان را موظف به نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام دانسته‌اند.^{۳ و ۴}

بعضی دیگر نیز با توجه به این که صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام، در اصلی از اصول قانون اساسی (اصل ۱۱۰) ذکر شده است، علی‌الاصول مرجع ذی صلاح در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی را به عنوان مرجع صالح در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی دانسته‌اند؛ بنابراین طبق این نظر، شورای نگهبان به عنوان مرجع صلاحیت‌دار در بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.^{۵ و ۶}

۱. عمیدزنجانی، عباسعلی، (مصاحبه) «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ۱۳۹۰، شماره ۳۰۰ - ۲۹۹، ص ۱۷

۲. ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

۳. اسماعیلی، محسن؛ منصوریان، مصطفی، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۱، شماره ۲، صص ۹ - ۸

۴. البته مشخص نیست که در نظر این عده، صلاحیت مزبور از حیث صلاحیت‌های مقام رهبری نفی شده است یا خیر!

۵. مهرپور، حسین و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

۶. در نظر این عده نیز مشخص نیست که آیا صلاحیت مزبور از حیث صلاحیت‌های مقام رهبری نفی شده است یا خیر!

۳-۲-۲- نظر دوم؛ صلاحیت توأمان شورای نگهبان و رهبر

از منظر عده‌ای از حقوق‌دانان، بر اساس اصول مربوط به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از یک‌سو و بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، به‌صورت توأمان در صلاحیت ذاتی رهبری و شورای نگهبان قرار دارد؛^۱ زیرا اولاً تصویب مصوبات مغایر با نظرات ولی فقیه در مغایرت با موازین شرع است و ثانیاً با قرار گرفتن قوه مقننه زیر نظر ولی فقیه بنا به اصل (۵۷) قانون اساسی و تصریح بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به یکی از شئون ولی فقیه، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس به چهارچوب سیاست‌های کلی نظام محدود شده است؛ بنابراین شورای نگهبان موظف به بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است. البته این موضوع، مغایرتی با صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی ندارد؛ زیرا این صلاحیت، صلاحیتی عام و فراگیر است که بر تمام ابعاد سلبی و ایجابی کلیه شئون تقنینی، اجرایی و قضایی احاطه دارد؛ اما صلاحیت شورای نگهبان در ارتباط با این سیاست‌ها، محدود به بُعد تقنینی و از جهت سلبی و ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است.^۲

بعضی دیگر نیز با استدلالی متفاوت، صلاحیت بررسی مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را در صلاحیت مقام رهبری و شورای نگهبان دانسته‌اند. طبق این دیدگاه، نظارت بر قانون‌گذاری از جهت شرعی و قانونی بر عهده شورای نگهبان است. از طرف دیگر از آنجاکه سیاست‌های کلی نظام بخشی از قانون اساسی (بند ۱ اصل ۱۱۰) محسوب می‌شوند، مغایرت مصوبه مجلس با این سیاست‌ها، در مغایرت با قانون اساسی بوده و

۱. درویش متولی، میثم، «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۲۳ - ۲۲

۲. بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۳ - ۱۹

شورای نگهبان می‌تواند به استناد بند (۱) اصل (۱۱۰) مصوبه یاد شده را مغایر قانون اساسی اعلام نماید.^۱ صلاحیت رهبری نیز به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی محرز است.

۳-۲-۳- نظر سوم؛ صلاحیت رهبر

به اعتقاد برخی، بخشی از نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت تقنینی است. به این معنا که قوانینی که در مجلس به تصویب می‌رسند، باید مطابق با سیاست‌های کلی باشند که این موضوع در حیطه صلاحیت‌های رهبری بوده و قانون اساسی چنین وظیفه‌ای را بر عهده شورای نگهبان قرار نداده است. به عبارت دیگر، این موضوع در زمره صلاحیت‌های ذاتی شورای نگهبان محسوب نمی‌شود.^۲

بعضی دیگر چنین اظهار داشته‌اند که از جمله نتایج بررسی ماهیت سیاست‌های کلی نظام و عدم تطابق ماهیت این سیاست‌ها با قانون اساسی یا هنجارهای در حکم قانون اساسی، عبارت است از عدم صلاحیت شورای نگهبان در بحث نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت تطبیق آن‌ها با مفاد سیاست‌های کلی نظام؛ زیرا بر اساس اصل (۷۲)، شورای نگهبان موظف به بررسی مصوبات مجلس تنها از حیث عدم مغایرت با شرع و اصول قانون اساسی است.^۳

بنابراین طبق نظر این دسته، به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تنها مرجع نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، رهبری بوده و از آنجاکه نظارت بر مصوبات مجلس از لحاظ عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در حیطه نظارت مزبور قرار می‌گیرد، این امر تنها در صلاحیت رهبری است. در نتیجه ورود شورای نگهبان به این موضوع بدون اذن و تفویض رهبری، در واقع ورود در حوزه خاص رهبری است و بدون وجود چنین اذنی، مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی تلقی می‌شود.^۴

۱. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۶

۲. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، صص ۴۰۱ - ۴۰۰

۳. اسماعیلی، محسن؛ طحان‌نظیف، هادی، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۷، شماره ۲۸، ص ۹۸؛ امیرارجمند، اردشیر و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۱

۴. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۲ - ۱۷۱

۳-۲-۴- نظر مورد قبول از میان نظرات موجود

اگر شورای نگهبان را - با هر استدلالی - در بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، فاقد صلاحیت بدانیم، طبعاً موضوع فوق به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی تنها در صلاحیت رهبر خواهد بود که وی می‌تواند این صلاحیت خود یا بخشی از آن را بر اساس ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی به شخص حقیقی یا حقوقی دیگری تفویض کند؛ اما اگر قائل به صلاحیت شورای نگهبان در این زمینه باشیم، باید دید که این صلاحیت با صلاحیت رهبر در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چه نسبتی دارد. تقریباً تمام نظراتی که ذکر شد، با استناد به برخی از اصول قانون اساسی و بدون توجه به وجوه تعارض این دو صلاحیت و ارائه استدلال درخور در رابطه با چگونگی رفع تعارض، به بیان نظر مورد قبول خود پرداخته‌اند؛ حال آن‌که حل این تعارض، باید به شیوه مستدل و پس از تبیین دقیق حوزه تعارض انجام شود.

به نظر می‌رسد حتی بر فرض پذیرش صلاحیت شورای نگهبان در بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از حیث قانون اساسی یا شرع، این صلاحیت با وجود صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی تخصیص خورده است. توضیح آن‌که نسبت حاکم میان صلاحیت شورای نگهبان و صلاحیت رهبر، عموم و خصوص من‌وجه است. از یک سو صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، صلاحیتی فراگیر ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حکومتی و دربرگیرنده قوانین و مقررات است و بر این اساس، مشتمل بر نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با مفاد سیاست‌های کلی نظام است. از سوی دیگر، طبق فرض، شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی یا شرع واجد صلاحیت است و بررسی عدم مغایرت این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، بخشی از وظیفه شورای نگهبان (عدم مغایرت با بند ۱ اصل ۱۱۰ یا به‌عنوان مثال احکام حکومتی حاکم اسلامی) محسوب می‌شود.

در نگاه اول، از جهتی صلاحیت شورای نگهبان «خاص» و صلاحیت رهبر «عام» به حساب می‌آید؛ زیرا صلاحیت رهبر فراگیر بوده و نظارت بر مصوبات مجلس، بخشی از این صلاحیت به حساب می‌آید و حیطة صلاحیت شورای نگهبان نیز در رابطه با مصوبات مجلس است؛ اما از جهتی دیگر، صلاحیت شورای نگهبان «عام» و صلاحیت رهبر «خاص» محسوب می‌شود. چراکه صلاحیت شورای نگهبان ناظر بر مطابقت مصوبات مجلس با کل اصول قانون اساسی و کلیه موازین اسلامی است؛ حال آن‌که مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایر با قسمتی از قانون اساسی یا شرع به حساب می‌آید. در نتیجه نسبت به صلاحیت شورای نگهبان در مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی یا شرع، حالت جزئی و خاص پیدا می‌کند که این حالت خاص، به موجب اصلاحات سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی و اضافه شدن بند (۲) اصل (۱۱۰) به آن، در صلاحیت رهبر قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد که محل نزاع، از سنخ مورد اخیر است؛ زیرا تخصیص در زمانی اتفاق می‌افتد که با وضع قاعده خاص، از قلمرو عموم و شمول قاعده عام کاسته شود.^۱ در اینجا نیز قلمرو عام صلاحیت شورای نگهبان نسبت به تطبیق مصوبات مجلس با شرع یا قانون اساسی (که تطبیق با سیاست‌های کلی نظام - حسب فرض - جزئی از آن به حساب می‌آید)، به واسطه وضع قاعده جدید (بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) کاسته شده است و تعارض در این مورد ایجاد شده است. در نتیجه با تمسک به اصول کلی حقوقی، محل نزاع، محل جریان قاعده «تخصیص عام سابق توسط خاص لاحق» بوده و به این ترتیب، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، صلاحیت شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را تخصیص زده است. البته باید توجه داشت که نظارت دو مرجع در موضوع واحد، لزوماً تعارض حقوقی منتهی به تخصیص ندارد و علت این‌که موضوع مورد بحث، مجرای قاعده تخصیص دانسته شد، از جهتی دیگر بود که توضیح داده شد.

^۱ دانش‌پژوه، مصطفی، مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۹، ص ۲۱۸

جمع‌بندی آن‌که نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، انحصاراً در صلاحیت مقام رهبری بوده و شورای نگهبان حسب وظیفه اولیه و ذاتی، مسئولیتی در این خصوص بر عهده ندارد. البته در حال حاضر و حسب تفویض صورت گرفته از سوی مقام معظم رهبری^۱ حفظه‌الله به هیأت عالی نظارت و نیز استعلام دبیر شورای نگهبان از معظم‌له، شورای نگهبان اجازه یافته است تا در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت به بررسی ایرادات مصوبه مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، موضوع را رأساً مورد رسیدگی قرار دهد و در غیر این صورت، صلاحیتی در این رابطه ندارد.^۱ به عبارت دیگر، صلاحیت شورای نگهبان در امر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، یک صلاحیت ثانویه و مطابق مرقومه مقام معظم رهبری^۲ حفظه‌الله به دبیر شورای نگهبان است.

۴- ضمانت اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی

در این قسمت به مباحث مرتبط با ضمانت اجرای امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌پردازیم و راهکارهایی را که جهت مؤثر واقع شدن این نظارت در نظام حقوقی وجود دارد، تبیین خواهیم کرد. بایسته‌هایی که در خصوص ضمانت اجرای قواعد حقوقی باید به کار بسته شود، مقدماتی دارد که باید به درستی فهم گردد. فلذا در ابتدای این بخش به اختصار به برخی از این مقدمات اشاره می‌شود و پس‌از آن، ضمانت اجرای تحقق سیاست‌های کلی نظام در نظم حقوقی ایران مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

^۱. ممکن است ایرادی به نظر مزبور وارد شود مبنی بر اینکه مقام معظم رهبری^۱ حفظه‌الله در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان، از اصطلاح «بر طبق وظیفه ذاتی» برای اظهار نظر شورای نگهبان استفاده کرده‌اند و این امر با نظر یاد شده - که معتقد به عدم صلاحیت اولیه و ذاتی برای شورای نگهبان است - تعارض دارد. در پاسخ باید توجه داشت که اگر قائل به وظیفه اولیه و ذاتی شورای نگهبان در این خصوص باشیم، دیگر معنا ندارد که شورای نگهبان متظر اظهار نظر هیأت عالی نظارت در رابطه با عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام باشد و بر اساس نظر این هیأت، اعمال نظر نماید؛ زیرا حسب وظیفه ذاتی خود، فارغ از آنکه هیأت عالی نظارت اظهار نظری در این خصوص داشته باشد یا خیر، مکلف به بررسی و تطبیق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام خواهد بود. پس نمی‌توان استفاده از اصطلاح «وظیفه ذاتی» در مرقومه معظم‌له را دلیلی بر اثبات صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در این رابطه دانست؛ چرا که در این صورت، اصطلاح به کار برده شده با مفاد نظر معظم‌له (مبنی بر لزوم اعمال نظر شورای نگهبان بر اساس نظر هیأت عالی نظارت) در تعارض خواهد بود! بنابراین به نظر می‌رسد که منظور از اصطلاح یاد شده در مرقومه معظم‌له، آن است که در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت در رابطه با مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان در مقام انجام وظیفه ذاتی خود (تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع) به بررسی عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها نیز بپردازد.

۴-۱- جایگاه حقوقی ضمانت اجرای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی

نظام و ارتباط آن با ماهیت نظارت

وجود ضمانت اجرا را یکی از ویژگی‌های حقوق دانسته‌اند. چراکه این ویژگی است که اساساً حقوق را از سایر قواعد اجتماعی متمایز می‌سازد. درعین حال، بسیاری از حقوقدانان نیز داشتن ضمانت اجرا را جزء صفات اساسی حقوق به شمار نیاورده‌اند. دسته سوم نیز راه میانه را انتخاب کرده‌اند و داشتن ضمانت اجرا را جزء اوصاف کمالی حقوق بیان کرده‌اند نه وصف جوهری و ذاتی آن.^۱

نکته مهم در این میان آن است که نباید مفهوم الزامی بودن قاعده حقوقی را متناظر با وجود ضمانت اجرای عینی و عملی دانست؛ زیرا اگر قدرت عمومی بنا به هر دلیلی از اعمال ضمانت اجرا خودداری کند یا توان و امکان اجرای آن را - مثلاً به دلیل مؤثر نبودن ابزارهای ضمانت اجرا - نداشته باشد، باید قاعده مورد نظر را از دایره قواعد حقوقی خارج دانست؛ درحالی‌که یقیناً چنین چیزی پذیرفته نیست.^۲

باید توجه داشت که مقصود از لزوم وجود ضمانت اجرا برای قواعد حقوقی، آن نیست که الزاماً مقامی برتر وجود داشته باشد تا با بهره‌گیری از اقتدار خود، جلوی نقض قانون را بگیرد؛ بلکه معنای آن عبارت است از این‌که نوعی تضمین شأنی، فرضی و حقوقی از سوی یک مقام عالی وجود داشته باشد و نه لزوماً ضمانت اجرای عینی از طرف دولت موجود. نتیجه این امر آن است که عدم تضمین عملی دولت و حتی متروک ماندن یک قاعده حقوقی، سبب اسقاط وصف حقوقی از آن قاعده نمی‌گردد و تا هنگامی که لازم‌الاجرا بودن قاعده و مسئولیت دولت بر تضمین آن مفروض است، وصف حقوقی بر قاعده مزبور صادق است.^۳

۱. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۲۴ - ۵۲۳

۲. دانش‌پژوه، مصطفی، شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق و دین)، جنگل، ۱۳۹۱، ص ۱۲۹

۳. همان، صص ۱۳۰ - ۱۲۹

از جمله ایراداتی که به شاخه‌هایی از حقوق همانند حقوق عمومی - به‌ویژه حقوق اساسی - یا حقوق بین‌الملل گرفته می‌شود، فقدان ضمانت اجرای مؤثر است؛ اما باید توجه داشت که ناکارآمدی ضمانت اجرا در حقوق اساسی را - بر فرض پذیرش آن - نمی‌توان موجبی برای انکار ماهیت حقوقی و الزام‌آور اجزای آن دانست؛ زیرا اساساً بعضی نبود ضمانت اجرای مستقیم و مؤثر در حقوق اساسی را از ویژگی‌های طبیعی این رشته از حقوق دانسته‌اند. از جمله این موارد می‌توان به تکالیف قوه مجریه در اجرای قوانین یا قوه مقننه در وضع قوانین مورد نیاز اشاره کرد.^۱ کما این‌که در خصوص وضع قوانین و مقررات متناسب با سیاست‌های کلی نظام و در راستای تحقق آن‌ها توسط قوای مقننه و مجریه، وضع به همین منوال است.

بی‌تردید بخشی از قواعد، خصوصاً در حوزه حقوق عمومی و بین‌الملل، از جهت ضمانت اجرا نقص دارند و تلاش‌های زیادی صورت گرفته است تا این نقیصه جبران گردد. در حال حاضر نیز ضمانت اجرای سیاسی یا تضمین‌های ناشی از تفکیک حدود و مسئولیت‌های قوا در حقوق عمومی یا به خطر افتادن حیثیت بین‌المللی دولت‌ها و مقابله به‌مثل سایر دولت‌ها در حقوق بین‌الملل، ضمانت اجرای قواعد حقوقی در حوزه‌های یاد شده به حساب می‌آیند که به تدریج رو به کمال است.^۲ بنابراین به نظر می‌رسد که مقوله ضمانت اجرا در رشته‌های یاد شده تا حدودی متفاوت از سایر رشته‌های حقوق است و تقریباً همگان به ماهیت متفاوت «ضمانت اجرا» در حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی اذعان دارند.

نتیجه آن‌که ضمانت اجرا را باید تضمینی بر هدف نهایی از وضع و شناسایی قواعد حقوقی - یعنی اجرای آن در عرصه عمل و واقعیت - به شمار آورد؛ اگر هم وجود ضمانت اجرا جزء خصایص و ویژگی‌های حقوق دانسته شود، از باب جایگاه والایی است که از حقوق انتظار می‌رود و آن عبارت است از تنظیم روابط اجتماعی. به بیان دیگر، کارکرد حقوق تنظیم‌گری روابط حاکم بر زندگی اجتماعی است و تحقق این کارکرد، منوط به تحقق مفاد قواعد حقوقی در عرصه عمل است. ضمانت اجرا، تضمینی بر اجرا و عملی شدن قواعد حقوقی است.

۱. کاتوزیان، ناصر، کلیات حقوق: نظریه عمومی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۷، ص ۱۵۴

۲. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۲۷ - ۵۲۶

بر اساس توضیحاتی که داده شد، لزوم اثربخشی و کارآمدی ضمانت اجرا و ابزارهایی که برای این منظور به کار گرفته می‌شود، روشن می‌گردد؛ ولی درعین حال، نباید ضعف کارآمدی ضمانت اجرا، مسببی جهت خارج شدن قاعده مزبور از جرگه قواعد حقوقی دانسته شود. چراکه این فرض، به مثابه آن است که از ترس مرگ، به خودکشی روی آورده شود! زیرا به دلیل لزوم و اهمیتی که اجرای مفاد قواعد حقوقی دارد، ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته می‌شود تا از تحقق آن اطمینان حاصل شود؛ حال اگر ضعف ضمانت اجرا را برابر با غیرالزامی بودن مفاد قاعده حقوقی به شمار آوریم، خود، وضعیتی را رقم زده‌ایم که از آن احتراز داشته‌ایم و آن عبارت است از بی‌اعتباری مفاد قاعده حقوقی و عدم لزوم اجرای آن.

این توضیح، بیانگر علت مردود بودن این نظر است که سیاست‌های کلی نظام به دلیل بهره‌مندی از ضمانت اجرای سیاسی، ماهیتی حقوقی و الزامی ندارد.^۱ چراکه طبق توضیحات فوق، بر فرض پذیرش وجود ضمانت اجرای سیاسی صرف برای سیاست‌های کلی نظام، نمی‌توان این موضوع را دلیلی بر قرار نگرفتن سیاست‌ها ذیل عنوان قواعد حقوقی در نظر گرفت؛ زیرا اولاً ضمانت اجرای سیاسی، از جمله ضمانت اجراهای قواعد حقوقی عنوان شده است^۲ و بر فرض مؤثر یا کافی نبودن این نوع از ضمانت اجرا، این موضوع خللی به لازم‌الاجرا بودن اصل قاعده حقوقی وارد نمی‌آورد.

همچنین اصولاً و منطقاً وصف الزامی و واجد اثر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از یک سو و وجود یا عدم وجود ابزار لازم جهت اعمال آن از سوی دیگر، دو مقوله متفاوت و مجزا از یکدیگر هستند؛ بنابراین به لحاظ ثبوتی، نمی‌توان عدم وجود ابزار مناسب جهت اعمال نظارت را دلیلی بر ماهیت ارشادی یا غیر مؤثر بودن نظارت قلمداد کرد. هرچند به لحاظ اثباتی، عدم تعبیه ابزار مناسب منجر به بی‌تأثیر شدن صلاحیت نظارتی در عالم واقع گردد. البته در خصوص راهکارهای مؤثر واقع شدن صلاحیت نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، در ادامه نکاتی بیان خواهد شد که نشان‌دهنده آن است که این صلاحیت، در عمل نیز واجد اثر است.

۱. برای مشاهده جزئیات مربوط به نظر یاد شده، رک: جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (د)، ۱۳۸۶.

۲. دانش‌پژوه، مصطفی، شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق و دین)، جنگل، ۱۳۹۱، صص ۱۳۳-۱۳۲.

۴-۲- انواع ضمانت اجراهای بند (۲) اصل (۱۱۰)

پس از مشخص شدن برخی نکات کلی راجع به موضوع ضمانت اجرا، اکنون به‌طور خاص درباره نظرات مختلف حقوقدانان راجع به ضمانت اجراهایی که در نظام حقوقی ایران در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام وجود دارد، بحث خواهیم کرد. در این قسمت، ضمانت اجراهای متصور به لحاظ حقوقی را بحث و بررسی خواهیم کرد.

۴-۲-۱- ضمانت اجرای سیاسی برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

برخی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام را از منظر ماهیت این نهاد مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند و برخلاف قوانین که دارای ضمانت اجرای قضایی و حقوقی هستند و اعمال خلاف آن‌ها قابل ابطال است، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی را صرفاً سیاسی عنوان کرده‌اند.^۱ بعضی دیگر، با توجه به این‌که به‌طور مشخص برای صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ضمانت اجرای خاصی در قانون اساسی ذکر نشده است، با جستجو در مجموعه وظایف و اختیارات رهبر سعی در استخراج ضمانت اجراهای این صلاحیت کرده و نهایتاً با توجه به ابزارها و اختیارات رهبر، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام را محدود به ضمانت اجرای سیاسی - همچون عزل و برکناری از مسئولیت - عنوان کرده‌اند.^۲

ضمانت اجراهایی که با این مبنا برای رهبر برشمرده شده است، موارد گوناگونی را شامل می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: امکان عزل رئیس‌جمهور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف رئیس‌جمهور از اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از وظایف قانونی^۳ (بند ۱۰ اصل ۱۱۰)،^۴ عدم تنفیذ مجدد حکم ریاست‌جمهوری

۱. امیرارجمند، اردشیر و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۴.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۷۴.

۳. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۹۸؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی^(۵)، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۳ - ۱۷۲.

۴. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۱۰- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم.»

به‌واسطه عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام در دوره قبلی وی^۱ (بند ۹ اصل ۱۱۰)^۲، امکان از اعتبار انداختن مجلس با عنایت به اصل (۹۳)^۳ قانون اساسی از طریق عدم تعیین یا عزل فقهای شورای نگهبان^۴ (بند ۶ اصل ۱۱۰) و نیز عزل رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان صداوسیما، فرماندهان و مقامات عالی‌رتبه نظامی و انتظامی^۵ (بند ۶ اصل ۱۱۰)؟

علاوه بر این موارد، ضمانت اجراهای دیگری نیز جهت تأمین اجرای سیاست‌های کلی نظام بیان‌شده است که همگی آن‌ها، از سنخ ضمانت اجراهای سیاسی هستند؛ از جمله این موارد می‌توان به امکان رد صلاحیت نمایندگان در صورت عدم تبعیت از سیاست‌های کلی به استناد عدم وفاداری به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه^۶ (ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)^۸، امکان بهره‌گیری ضمانت اجراهای سیاسی توسط مجلس همچون سؤال و استیضاح در صورت عدم اهتمام دولت به اجرای

۱. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۴۱ - ۱۴۰

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۹- امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.»

۳. اصل (۹۳) قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.»

۴. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۳۸

۵. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، صص ۹۸؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی^(۷)، ۱۳۸۶، صص ۱۵۴

۶. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۶- نصب و عزل و قبول استعفاء: الف- فقهای شورای نگهبان. ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه. ج- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران. د- رئیس ستاد مشترک. ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.»

۷. بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۳ - ۲۲؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۳ - ۱۷۲

۸. ماده (۲۸): «انتخاب شندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند: ۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام. ۲- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران. ۳- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران. ۴- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه. ۵- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن. ۶- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه. ۷- سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینائی، شنوائی و گویشائی. ۸- حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.»

سیاست‌ها (اصول ۸۸^۱ و ۸۹^۲ قانون اساسی) و لحاظ میزان تبعیت از سیاست‌ها به هنگام بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری^۳ اشاره کرد.

رویکرد نظراتی که بیان شد، ناظر بر محدود بودن ابزار نظارتی رهبر و انحصار آن به ضمانت اجراهای سیاسی در اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. بخشی از استدلال‌های مربوط به دیدگاه فوق، حاکی از عدم توجه به ماهیت هنجاری سیاست‌های کلی نظام و خلط این نهاد، با مفهوم «سیاست‌های کلی» در سایر کشورها است. حال آن‌که اکثر قریب به اتفاق حقوقدانان بر ماهیت هنجاری این سیاست‌ها تصریح کرده و به اختصاص این تأسیس نوین به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اذعان نموده‌اند که پیش‌تر ذکر آن رفت؛ بنابراین شاکله و زیربنای استدلال‌های طرح‌شده، مخدوش به نظر می‌رسد و محدود شدن ضمانت اجرای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ضمانت اجراهای صرفاً سیاسی، قابل‌پذیرش به نظر نمی‌رسد.

همچنین با توجه به ماهیت هنجاری و قانونی سیاست‌های کلی نظام، به لحاظ حقوقی مانعی جهت قابلیت ابطال اعمال خلاف این سیاست‌ها وجود ندارد؛ بلکه این موضوع می‌تواند

۱. اصل (۸۸) قانون اساسی: «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

۲. اصل (۸۹) قانون اساسی: «۱- نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیأت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند. ۲- در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.»

۳. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۴۱ - ۱۴۰

به‌عنوان یکی از ضمانت‌اجراهای مفید و کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی نظام به کار بسته شود؛ زیرا از جمله ابزارهای مؤثر جهت اجبار قواعد حقوقی و ضمانت‌اجرایی بر تحقق آن‌ها، بطلان اعمال خلاف آن‌ها است^۱ که در خصوص بهره‌گیری از این ابزار در طراحی الگوی مطلوب و کارآمد نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بیشتر سخن خواهیم گفت.

بنابراین محدود بودن ضمانت‌اجراهای صلاحیت‌مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به ضمانت‌اجرای سیاسی، با توجه به دلایل مطروحه، چندان قابل‌قبول به نظر نمی‌آید؛ البته این به معنای نفی مصادیق عنوان‌شده جهت اعمال نظارت بر انجام سیاست‌های کلی نظام نیست و ابزارهای سیاسی مزبور، قطعاً در زمره ابزارهای نظارتی رهبر در راستای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آیند. لکن انحصار ابزارها و امکانات رهبری به موارد یاد شده محل تأمل به نظر می‌رسد.

۴-۲-۲- سایر ضمانت‌اجراهای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

هرچند در رابطه با مبحث ضمانت‌اجرای سیاست‌های کلی نظام، می‌توان محورهای متعدد دیگری همچون الزامات مربوط به تهیه و تنظیم سیاست‌ها، الزامات مربوط به مجریان و ناظران و ... را مورد بررسی قرار داد، اما به جهت احتراز از اطناب کلام، به موارد مختصرتری بسنده شده است که در ادامه ذکر خواهد شد.

علاوه بر نکاتی که در رابطه با ضمانت‌اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح شد که هرکدام به‌نوبه خود می‌تواند سهم مؤثر و به‌سزایی در اجرایی‌شدن این سیاست‌ها به‌طورکلی داشته باشند، به نظر می‌رسد که امکان بهره‌مندی از ابزارها و ضمانت‌اجراهای دیگری نیز جهت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری وجود دارد.

نکته اول ناظر بر حیطه و گستره صلاحیت‌نظارتی رهبر در کلیت نظام حقوقی ایران است. از منظر قانون اساسی، نظارت رهبر بر اعمال حکومت از یک‌سو واجد ماهیت شرعی و از سوی

^۱ کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۳۰ - ۵۲۹

دیگر واجد ماهیت حقوقی است. به لحاظ روشی نیز نظارت حقوقی رهبر، ترکیبی از نظارت استطلاعی و استصوابی است. به لحاظ قلمرو نیز بر اساس اصل ولایت مطلقه فقیه و در راستای تناسب حکم و موضوع، اعمال نظارت رهبری بر اعمال حکومت، محدود به طرق مقرر در قانون اساسی نیست و رهبری برای این منظور، می‌تواند از کلیه ابزارهای ممکن بهره‌گیرد.^۱

بنابراین باید توجه داشت که سازوکارهایی که رهبر برای تضمین سیاست‌های کلی نظام دارد، منحصر به ضمانت اجراهای سیاسی و مواردی همچون اختیار عزل رئیس قوه قضائیه یا عزل رئیس‌جمهور یا ... نیست؛ بلکه حسب اقتضای ولایت امر و در پرتو اصل (۵۷) قانون اساسی، می‌تواند از طرق دیگری نیز برای این منظور بهره‌برد.^۲ به عبارت دیگر، رهبری مستند به اصل (۵۷) قانون اساسی و به موجب نظارت عالی بر قوای کشور و با ابزار حکم حکومتی، می‌تواند نظارت مؤثری بر پیشگیری از انحراف از سیاست‌های کلی نظام اعمال نماید^۳ و برای این منظور می‌تواند از طرقی که به مصلحت می‌داند، اعم از بهره‌گیری از دستگاه‌های نظارتی موجود یا غیر آن، استفاده نماید.^۴

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز حاکی از وجود چنین نگاهی به جایگاه رهبری و به تبع آن، شیوه و سازوکار اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. به‌طور خلاصه می‌توان چنین توضیح داد که اعضای شورای بازنگری توجه ویژه‌ای به جایگاه ولی فقیه و گستره اختیارات وی در چهارچوب نظریه ولایت مطلقه فقیه داشته‌اند و بر همین اساس، محدودیتی جهت به‌کارگیری ابزارهای نظارتی برای رهبر قائل نبوده‌اند.

به همین جهت از جمله موضوعاتی که در ارتباط با بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در شورای بازنگری مورد تأکید قرار گرفته است، وجود قدرت و امکانات لازم

۱. سلیمی، عبدالحکیم، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، معرفت حقوقی، ۱۳۹۰، شماره اول، ص ۲۸

۲. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۹۸

۳. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۵۱

۴. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، امیرکبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۵۴ - ۵۵۳

جهت انجام این صلاحیت است.^۱ در همین راستا، مشخص نبودن ابزار این نظارت مورد انتقاد واقع شده و واگذاری انجام این مسئولیت به نمایندگان رهبری در نهادها و دستگاه‌های مختلف (بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی کمیسیون که نهایتاً به تصویب نرسید)، به‌عنوان پیشنهادی جهت رفع این نقیصه مطرح شده است.^۲ در مقابل، در خصوص ضمانت اجرای امر نظارت چنین توضیح داده شده است که به‌طور کلی، کلیه ابزار و امکاناتی که رهبر بر اساس جایگاه خود دارد، در این زمینه می‌تواند به کار بسته شود.^۳

بنابراین از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، ابزار اعمال این نظارت، طیف وسیع و متنوعی از سازوکارها را شامل می‌شود که رهبر می‌تواند حسب نیاز و صلاح دید خود از آن‌ها

۱. آقای (هادی) خامنه‌ای: «همچنین نظارت بر آنها یکی از چیزهایی بود که در جایگاه واقعی رهبری ذکرش و مشخص کردنش لازم به نظر می‌آمد که در قانون اساسی فعلی از آن صحبتی نشده. باید حتماً مقام رهبری قدرت و امکانات این را داشته باشد که تعقیب کند که آیا آن خط‌مشی کلی، تعقیب و برنامه‌ریزی می‌شود یا نه؟». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۶۶

۲. آقای (نجفقلی) حبیبی: «در مورد وظایف و اختیارات رهبری در اصل یکصد و دهم، در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که بسیار بند مفید و لازمی است، یک اشکالی که دارد این است که راه این نظارت تعیین نشده که جناب آقای مؤمن هم فرمودند. در آن بندهای بعد که تعیین نمایندگان را گفته‌اند ... اگر همانجا قید بشود که این نمایندگان به منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که یعنی اینها هیچ حق دخالت در مدیریت نداشته باشند و حتی یک کانونی نشوند که آنجا افراد آن دستگاه دورش جمع بشوند و مسأله به وجود بیاورند. فقط عیون باشند برای رهبری. حتی اگر شخصیت‌شان هم شناخته نشده باشد برای آن دستگاه بسیار مناسب خواهد بود و الا این با توجه به این قضیه اولاً آن یک کمی راهش معلوم نشده که تشکیلاتی که می‌خواهند چگونه است؟ دوم اینکه اگر اینها بخواهند آنجا یک کانون‌های دخالت به وجود بیاورند با آن تمرکز در مدیریت قوه مجریه، به هر حال قطعاً ناسازگار خواهد بود.» آقای آذری قمی: «پیشنهاد بنده این است که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های نظام یعنی «کلی» حذف بشود. با «تعیین نماینده در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند»، اینها تلفیق بشود. ... این را [نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها] به چه وسیله؟ حالا به قول آقای حبیبی مثلاً فرض فرمایید باید یک دستگاهی درست بکنند؟ نه! همان یک نماینده‌هایی آن هم در صورتی که لازم بدانند در یک مواضع حساسی مثل ارتش یا فرض فرمایید که سپاه یا از ادارات و اینها، آن قسمت‌هایی که بیشتر اهمیت دارد و باید بیشتر مواظب آنجا باشد که تخلف نکنند. آنجا نماینده‌هایی بخواهد، لازم بدانند، در آنجا تعیین بکنند که آنها از طرف او نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کشور داشته باشند ... من فقط می‌گویم کلمه «کلی» حذف بشود و یک «بای»ی اضافه بشود بین این دو تا که کیفیت نظارت را هم به این جهت تعیین می‌کند. «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های نظام با تعیین نماینده در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند» که لازمی هم نیست؛ هر کجا لازم بدانند و تعیین اختیارات آن‌ها پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۹ و ج ۳، صص ۱۳۲۹ - ۱۳۲۸

۳. آقای مؤمن: «[رهبر] می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد، اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه مجلس، از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می‌کند. ولی اگر دید که در حلدی مجلس بی‌اعتناء است که نمی‌تواند و اعتناء نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود، در بند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاست‌های اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط‌مشی مشخص کنار می‌رود، حق دارد منحل بکند». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

بهره بگیرد. این موضوع، از مثال‌های مختلف و متعددی که جهت اعمال این صلاحیت توسط رهبر در ضمن اظهارات اعضای شورای بازنگری طرح شده است، قابل استنباط است.

بنابراین از منظر شورای بازنگری اساسی نیز طرق و ابزارهای نظارتی رهبر در اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، محدود و منحصر به ضمانت اجراهای سیاسی نبوده است. کما این که ابزار نظارت سیاسی رهبر بر رئیس قوه قضائیه و رئیس صداوسیما و ... فارغ از بند (۲) اصل ۱۱۰ هم قابل اعمال است^۱ و اصلاً قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی که هنوز نهاد سیاست‌های کلی نظام هم تأسیس نشده بود، این ابزارها وجود داشت.^۲

برخی، راهکارهای دیگری نیز برای تحقق نهایی سیاست‌های کلی نظام پیشنهاد کرده‌اند و آن، این که برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، علاوه بر آنچه در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی بر عهده رهبر گذاشته شده است، از نظارت عمومی و قدرت افکار عمومی در این زمینه بهره برده شود که لازمه آن تبدیل سیاست‌های کلی نظام به گفتمان غالب و مطالبه عمومی از سوی آحاد جامعه است.^۳ زیرا ریشه و علت اصلی عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام به نحو احسن، نبود پشتوانه مردمی و عدم آگاهی و شناخت افکار عمومی نسبت به محتوای این سیاست‌ها و تأثیرات آن بر پیشرفت و تعالی جامعه است.^۴

۱. جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸: «وظایف و اختیارات رهبری: ۱- تعیین فقهای شورای نگهبان. ۲- نصب عالی‌ترین مقام قضایی کشور. ۳- فرماندهی کل نیروهای مسلح به ترتیب زیر: الف- نصب و عزل رئیس ستاد مشترک. ب- نصب و عزل فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. ج- تشکیل شورای عالی دفاع ملی، مرکب از هفت نفر از اعضای زیر: رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزیر دفاع، رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، دو مشاور به تعیین رهبر. د- تعیین فرماندهان عالی نیروهای سه‌گانه به پیشنهاد شورای عالی دفاع. ه- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها به پیشنهاد شورای عالی دفاع. ۴- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد. ۵- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای ملی به عدم کفایت سیاسی او. ۶- عفو یا تخفیف مجازات محکومین، در حدود موازین اسلامی، پس از پیشنهاد دیوان عالی کشور.»

۳. ترمان، علی‌اکبر، «بررسی نقش و جایگاه سند چشم‌انداز در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۰، ص ۱۳۶

۴. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۳۱ - ۱۲۹

۵- تحلیل حقوقی ضوابط و رویه کنونی نظارت

همان‌طور که گفته شد، گستره صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر نظارت بر قوانین و مقررات است که از جمله مصادیق آن، شناسایی قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، تنظیم طرح‌ها و لوایح لازم جهت نسخ این سیاست‌ها و نیز تصویب طرح‌ها و لوایح تأمین‌کننده اجرای سیاست‌ها است و همچنین طبق مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «مراحل اجرایی» نیز مشمول این نظارت دانسته شده است؛ اما با توجه به جایگاه مهم و حائز اهمیت قوانین در اجرایی‌شدن سیاست‌های کلی نظام، در این قسمت به ضوابط مربوط به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حیطه قوانین می‌پردازیم و ضوابط ناظر بر نظارت بر مقررات و مراحل اجرایی و نقد و ارزیابی آن را به فرصتی دیگر احاله می‌دهیم.

۵-۱- ارزیابی مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با

مصوبات مجلس شورای اسلامی

بر اساس ماده (۱) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^۱، صلاحیت تفویض شده به هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^۲، در چهارچوب ضوابط مقررات یاد شده که به تصویب مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله} رسیده است، اعمال می‌گردد. طبق ماده (۳) این مقررات^۳، «مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و

۱. ماده (۱): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد. تبصره ۱- سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند ۱ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین می‌شود. تبصره ۲- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.»

۲. پیش‌تر توضیح داده شده که به موجب پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که قبلاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام محول شده بود، به جمع برگزیده‌ای از اعضای این مجمع (به انتخاب مجمع) - تحت عنوان «هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» - تفویض شده است؛ بنابراین وظایفی که مجمع در خصوص اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام داشته است، همگی بر عهده هیأت یاد شده قرار گرفته است؛ اما ضوابط و مقررات اعمال آن تا زمان تدوین و تصویب ضوابط جدید و تأیید آن توسط مقام معظم رهبری^{حفظه‌الله}، همچنان تحت ضوابط مذکور در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

۳. ماده (۳): «مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند. تبصره- شیوه اعمال نظارت در مورد نیروهای مسلح، با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.»

نهادهای عمومی» مسئول اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های زیرمجموعه خود شناخته شده‌اند. مقامات یاد شده به موجب ماده (۵) ضوابط مذکور، موظف به ارائه گزارش‌های ادواری سالانه و پنج‌ساله و نیز گزارش‌های موردی - حسب درخواست هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - می‌باشند.

علاوه بر این گزارش‌ها، جهت پایش و تأمین اطلاعات لازم برای انجام وظیفه نظارت، کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز موظف به تهیه گزارش‌های سالانه از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی نظام در حوزه فعالیت خود شده‌اند.^۱ از مجموع ضوابط مندرج در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، چنین به نظر می‌رسد که موارد یاد شده، جهت تحقق مقدمات نظارت بر «مراحل اجرایی» توسط هیأت عالی نظارت تدوین شده است؛ هر چند که بخشی از نتایج آن در حوزه نظارت بر «قوانین» و «مقررات» نیز قابل استفاده خواهد بود.

همان‌طور که گفته شد، بر اساس تبصره (۲) ماده (۱) و نیز ماده (۲) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «قوانین» نیز تحت چتر نظارتی این مقررات قرار گرفته است. در خصوص مقدمات اعمال نظارت بر «قوانین»، ماده (۷)^۲ مقررات نظارت بر حُسن 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 نحوه اعمال این نظارت و ضمانت اجرای آن و 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

۱. تبصره (۱) ماده (۶): «هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع، در حوزه فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت، برای اظهارنظر به مجمع ارائه می‌شود.»
 ۲. ماده (۷): «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص 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. 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 مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

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 «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 مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.» بنابراین هرچند مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به لحاظ اهرم‌های نظارت بر مقررات و مراحل اجرایی و ضمانت اجرای آن، موارد متعددی را مسکوت گذاشته است، اما در بحث عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، از ابزار حقوقی شورای نگهبان استفاده شده است.^۱

این ترتیبات، چندان قابل اجرا به نظر نمی‌آید؛ زیرا اولاً اجرایی شدن چنین مقرره‌ای نیازمند چابکی و سرعت عمل کمیسیون نظارت بود؛ حال آن‌که نگاهی اجمالی به ترکیب کمیسیون نظارت مجمع^۲ کافی بود تا مشخص شود که تشکیل جلسات آن و گرد هم آمدن

۱. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، ص ۱۱۵

۲. ماده (۴): «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع
 - دبیر مجمع
 - دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها
 - رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
 - رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس
 - رئیس سازمان بازرسی کل کشور
 - رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی
 - دادستان کل کشور
 - رئیس دیوان عدالت اداری کشور
- تبصره ۱- رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذیربط 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 رئیس دستگاه ذیربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.»

اعضای آن، فرایندی زمان‌بر خواهد بود. اشکال کار وقتی بیشتر نمود پیدا می‌کرد که با توجه به کثرت طرح‌ها و لوایحی که به‌صورت جاری در دستور کار مجلس قرار دارد، کمیسیون مزبور جهت انجام صحیح وظیفه مقرر در ماده (۷)، نیازمند تشکیل جلسات منظم - حداقل به‌صورت هفتگی یا نهایتاً دو هفته یک‌بار - بود تا بتواند از پس وظیفه محوله برآید و با عنایت به ترکیب این کمیسیون، چنین چیزی شبیه به محال به نظر می‌رسید.

ثانیاً بر فرض انجام وظیفه کمیسیون به نحو احسن، تکمیل فرایند یاد شده، نیازمند برگزاری جلسات مجمع به‌صورت منظم و تخصیص زمان معتنی‌به، جهت بررسی گزارش‌های کمیسیون و تصمیم‌گیری در خصوص آن‌ها بود که ناگفته مشخص است که این امر نیز امکان‌پذیر نبود. مضاف بر این که مراحل طراحی شده نیز فرآیند نظارت را طولانی و ناکارآمد می‌کرد. نتیجه آن که با گذشت سال‌های متمادی از تصویب مقررات فوق، این وظیفه به‌صورت معدود و موردی توسط مجمع به انجام رسید و در موارد متعدد، مصوبات مجلس بدون اظهار نظر مجمع مبدل به قانون می‌شد.

از سوی دیگر، ضوابط یاد شده ابهاماتی را نیز در عمل موجب شده بود؛ زیرا مشخص نبود که منظور از اعلام نظر شورای نگهبان در این ماده چیست و آیا این شورا امکان نظارت بر نظر مجمع و تصمیم‌گیری در خصوص صحت یا سقم نظر مجمع در راستای نظارت بر مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را دارد یا خیر.^۱ به عبارت دیگر، از عبارت «شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید»، ممکن بود چنین برداشت شود که اعمال نظر شورای نگهبان در قبال ایراد ارسالی مجمع تشخیص مصلحت نظام، لزوماً به معنای صحه گذاشتن بر نظر مجمع نیست و شورای نگهبان می‌تواند ایراد مجمع را نپذیرد و نظر خود را به مجلس اعلام کند.^۲

۱. بهادری جهرمی، علی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام (دوم): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۴

۲. هرچند که این ابهام چندان منطقی به نظر نمی‌رسید؛ چرا که اولاً بر اساس ماده (۷) از مقررات مذکور، واضح است که نظر مجمع برای شورای نگهبان لازم‌الاتباع است و اقتضای تفویض صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) به مجمع نیز چیزی جز این نبود؛ اما به هر حال عده‌ای ذیل ماده (۷) را واجد چنین ابهامی می‌دانستند.

ظاهراً این قبیل اشکالات و برخی موارد دیگر منجر به استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه‌الله و کسب تکلیف نسبت به مواردی که مجمع اظهارنظری در خصوص مغایرت مصوبات مجلس نمی‌کند، شد. مقام معظم رهبری حفظه‌الله نیز جهت حل مشکل فوق، چنین مقرر داشتند که «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را ... با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد.»

تدبیر مذکور در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان تا حدودی ضعف سازوکار یاد شده را جبران می‌کرد، اما لزوماً مطلوب نبود؛ زیرا صرف‌نظر از نقص مقررات فعلی و لزوم اصلاح و تکمیل آن در مراحل آتی، پاسخ به نامه دبیر شورای نگهبان بیان یکی از اختیارات آن شورا بر اساس برداشت آن‌ها از اختیارات خود بود. فلذا مقام معظم رهبری حفظه‌الله در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی را به جمع برگزیده‌ای از میان اعضای مجمع (هیأت عالی نظارت) تفویض نمودند تا نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به صورت کلی و به‌طور خاص، نظارت بر مصوبات مجلس از لحاظ عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، تقویت گردد.

بررسی عملکرد یک‌ساله هیأت عالی نظارت، مؤید بهبود و تقویت انجام وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است؛ به‌نحوی که تعداد مصوباتی که هیأت عالی نظارت ظرف مدت تقریباً یک سال از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار داده است، تقریباً با مصوباتی که شورای مجمع در طی حدود دو دهه از زمان تفویض امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به آن مورد رسیدگی قرار داده است، برابری می‌کند! همچنین بر اساس تدبیری که در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان بیان شده بود، ابهام ذیل ماده (۷) نیز به صورت روشن تعیین تکلیف شد؛ هرچند که پیش از آن نیز، ابهام مذکور چندان جدی و پیچیده به نظر نمی‌رسید.

نکته دیگر در خصوص اعمال نظارت بر «قوانین» در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، وجود ضمانت اجرای نسبتاً مؤثر در این خصوص و رد مصوبه توسط شورای نگهبان است. بلکه 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.^۱

بنابراین در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه قوانین، سیر تطوری که تاکنون در نظام حقوقی طی شده است، منتج به نتایج قابل قبولی گردیده است و رویه جاری و اخیر، مبتنی بر جایگزینی هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جای شورای مجمع، به لحاظ حقوقی بدون نقص و مطلوب به نظر می‌رسد.

البته به لحاظ تخصصی، نظارتی که این هیأت اعمال می‌نماید از جهت تعیین شاخصه‌های کمی و کیفی ارزیابی و اقداماتی از این دست، نیازمند تکمیل و ارتقا است. همچنین به نظر می‌رسد که وجود یک بازوی مشورتی متشکل از کارشناسان و متخصصان حوزه‌های مختلف جهت ارائه مشورت‌های لازم به این هیأت نیز بر کیفیت ارزیابی‌ها بیفزاید؛ بدون آن که منجر به توسعه تشکیلات نظارتی گردد؛ زیرا این پیشنهاد، با به‌کارگیری جمع معدود نخبگانی قابلیت تحقق دارد و محظور ایجاد تشکیلات وسیع را موجب نخواهد شد.

نکته حائز اهمیت دیگر در این میان، نقش و جایگاهی است که شورای نگهبان در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام داشته و دارد. حسب مطالب پیش‌گفته، شورای نگهبان صلاحیتی راجع به نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد؛ مگر آن که هیأت عالی نظارت هیچ اظهارنظری نکند یا به‌طور خاص صلاحیتی در این زمینه از سوی مقام معظم رهبری حفظه‌الله به این شورا تفویض گردد.

^۱ آقایی طوق، مسلم، «مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸، ص ۱۱۰

طبق ضوابط مندرج در ماده (۷) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان به صورت غیرمستقیم در خصوص نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام دخیل است و در واقع، شورای نگهبان به موجب صلاحیت نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و قدرت و ابزاری که در این خصوص در اختیار دارد، به عنوان ضمانت اجرای مؤثر نظارت تفویض شده به مجمع (هیأت عالی نظارت) در نظر گرفته شده است.

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که تا پیش از استعلام دبیر شورای نگهبان و مرقومه مقام معظم رهبری^۱ حفظه‌الله در پاسخ به آن، شورای نگهبان صلاحیتی درباره اظهارنظر راجع به مغایرت مصوبات مجلس با مفاد سیاست‌های کلی نظام نداشته است^۱ و صرفاً پس از مرقومه مذکور و حسب تفویض صورت گرفته در آن، در چهارچوبی مشخص و تحت ضوابط خاصی صلاحیت ورود به نظارت بر مصوبات مجلس از حیث فوق را یافته است.

به این معنا که مقام معظم رهبری^۲ حفظه‌الله، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) را فی‌الجملة به هیأت عالی نظارت مجمع تفویض نموده‌اند؛ اما صرفاً در خصوص نظارت بر طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس - و نه نظارت بر مقررات دولتی یا ... - و تنها در صورت عدم اظهارنظر هیأت عالی نظارت در خصوص طرح‌ها و لوایح و به صورت ثانوی - و نه در عرض هیأت عالی نظارت - وظیفه نظارتی بند (۲) اصل (۱۱۰) به شورای نگهبان تفویض شده است.

۵-۲- سرنوشت نهایی مصوبات مجلس در فرض مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

از جمله سؤال‌هایی که پیرامون رویه جاری در اعمال نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام وجود دارد، آن است که آیا مجلس می‌تواند مصوبه‌ای را که شورای نگهبان به تبع نظر هیأت عالی نظارت، مغایر سیاست‌های کلی

^۱ البته اگر به صورت شفاهی و غیرمکتوب اذن و تفویضی برای این موضوع وجود داشته است، نمی‌توان عملکرد شورای نگهبان را از لحاظ ورود به نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، فاقد وجهت حقوقی و به تبع آن قابل نقد دانست؛ زیرا حسب نقل قول برخی (ر.ک: هاشمی‌رفسنجانی، علی‌اکبر، «نقادی نظروزی‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت»، راهبرد، ۱۳۸۱، شماره ۲۶، ص ۳۱)، ظاهراً در این خصوص شورای نگهبان با اجازه شفاهی از جانب مقام معظم رهبری^۲ حفظه‌الله به این موضوع ورود کرده بود.

نظام و به تبع آن مغایر قانون اساسی یا شرع (یا هر دو) اعلام کرده است، اصلاح نکند و بر نظر خود اصرار ورزیده و آن را برای اعمال اصل (۱۱۲)^۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؟^۲ متون قانونی همچون قانون اساسی یا مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در این خصوص تصریحی ندارند؛ بنابراین باید دید از منظر حقوقی پاسخ چیست. به‌طور کلی، در این رابطه دو نظر متصور است که در حال حاضر هر یک قائلینی از میان حقوقدانان و چهره‌های سیاسی دارد.

۵-۲-۱- نظر اول؛ عدم امکان اصرار مجلس

نظر نخست آن‌که مجلس امکان اصرار بر این دسته از ایرادات را ندارد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام احکام حکومتی (به معنای خاص) هستند و هیأت عالی نظارت، شأن و صلاحیت نظارتی خود را مستقیماً از ولی فقیه اخذ کرده است؛ بنابراین امکان اصرار بر نقض احکام حکومتی بی‌معناست و جنس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام با جنس سایر مغایرت‌های مصوبه مجلس متفاوت است. مضاف بر این‌که اصل (۱۱۲) قانون اساسی که سازوکار ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به این قبیل موارد را بیان کرده است، ناظر بر اختلاف مجلس و شورای نگهبان است؛ حال آن‌که در ما نحن فیه، اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان وجود ندارد. بلکه اختلاف میان مجلس و هیأت عالی نظارت است که به قائم‌مقامی از مقام رهبری به اعمال صلاحیت می‌پردازد. در نتیجه در این موارد، مجلس امکان اصرار بر مصوبه خود و ارجاع آن به مجمع را ندارد و مجمع نیز صلاحیتی جهت ورود به این قبیل موضوعات را ندارد.

۱. اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوری در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. در اینجا بحث بر سر مواردی است که مجلس شورای اسلامی از یک سو تصویب امری را لازم می‌داند و از سوی دیگر با ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مواجه شده است؛ طبعاً در این حالت امر، دایر میان اصلاح یا اصرار است. وگرنه واضح است که در صورتی که مصوبه مجلس با ایراد (اعم از مغایرت با سیاست‌ها یا سایر ایرادات) مواجه شود، ممکن است مجلس از مصوبه خود صرف‌نظر کند و نه به اصلاح آن پردازد و نه بر آن اصرار نماید.

همچنین سیاست‌های کلی نظام، ضوابطی هستند که بیانگر مصلحت فعلی کشور می‌باشند و بر اساس مصالح جاری نظام، تنظیم و ابلاغ شده‌اند؛ بنابراین، اقتضای رعایت مصلحت نظام و کشور در هر برهه، رعایت سیاست‌هایی است که جهت تأمین این مصالح تعیین شده‌اند. در نتیجه اصرار بر نقض این سیاست‌ها به دلیل تأمین مصلحت، نوعی نقض غرض بوده و بی‌معناست. چراکه سیاست‌های کلی نظام که حسب شرایط و مقتضیات زمان و مکان و در برهه‌های گوناگون تنظیم می‌شوند، خود دربردارنده مصلحت هستند و نقض آن‌ها، قطعاً مغایر مصلحت است و دیگر بررسی مصلحت بودن تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌ها محلی از اعراب نخواهد داشت.

علاوه بر موارد فوق، اگر مصوبه‌ای که هیأت عالی نظارت آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده است، واجد مغایرتی اساسی با سیاست‌های کلی نظام باشد؛ به این معنا که سیاست‌ها جهتی را برای اداره امور کشور تعیین کرده است و مصوبه مجلس، جهتی کاملاً مغایر با آن را ترسیم کرده باشد؛ در این فرض نمی‌توان پذیرفت که بتوان تحت عنوان مصلحت، عمل به مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز کرد.

نهایتاً شخص ولی فقیه می‌تواند در خصوص موضوع تصمیم بگیرد و در صورت صلاحدید و به‌موجب حکم حکومتی جداگانه‌ای، امکان «قانون» شدن مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز نماید.

۵-۲-۲- نظر دوم؛ امکان اصرار مجلس

نظر دوم آن‌که مجلس می‌تواند با اصرار بر مصوبه خود، موضوع را جهت اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؛ زیرا در حال حاضر، مجرای که در مقررات نظارت بر حُسن 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 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.

به‌عنوان مثال، همان‌طور که اعلام نظر شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (بر اساس اصول ۹۴^۱ و ۹۵^۲ قانون اساسی)، در فرصت ۱۰ الی نهایت ۲۰ روز امکان‌پذیر است؛ اعلام مغایرت‌های اعلامی هیأت عالی نظارت توسط شورای نگهبان نیز صرفاً در همین مواعد امکان‌پذیر خواهد بود؛ بنابراین کلیه آثار حقوقی و اقتضائاتی که بر نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس جاری است، بر ایراداتی که شورای نگهبان بر اساس نظر هیأت عالی نظارت در خصوص مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام اعلام می‌کند نیز جاری است.

یکی از این موارد، امکان اصرار مجلس بر مصوبه مورد ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی است. مضاف بر این که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، در نهایت به‌عنوان مغایرت با شرع یا قانون اساسی و توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، پس مجرای اصل (۱۱۲) محقق شده است. چراکه طبق این اصل، درجایی که «مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند»، امکان ارجاع موضوع به مجمع وجود دارد؛ بنابراین این مصداق نیز از مصادیق اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی خواهد بود.^۳

نکته دیگر آن که تصویب نهایی مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع، از حیث نفی مصلحت موجود در سیاست‌های ابلاغی، نقض غرض نیست؛ زیرا هرچند سیاست‌های کلی نظام در راستای مصالح جاریه کشور تنظیم می‌گردند، اما به‌رحال

^۱ اصل (۹۴) 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.»

^۲ اصل (۹۵) قانون اساسی: «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود.»

^۳ گفتنی است که منظور از امکان اصرار توسط مجلس در فرض مورد بحث، امکان اصرار بر احکام حکومتی موردی و به معنای خاص آن (نظیر از دستور خارج شدن اصلاح قانون مطبوعات در مجلس ششم) نیست؛ زیرا امکان اصرار بر این دسته از احکام حکومتی، منطقی‌بی‌معناست و با فلسفه و اساس صلاحیت صدور احکام حکومتی موردی منافات دارد.

دربردارنده مصالح «نوعی» هستند و فرضِ نقض این مصالح نوعی در یک مصداق خاص، منافاتی با یکدیگر ندارد. به این معنا که سیاست‌های کلی نظام، مصالح عام و نوعی کشور را در برهه‌ای خاص و ناظر بر شرایط و مقتضیات کشور تعیین می‌کنند ولی در عین حال امکان دارد که تخطی از این سیاست‌ها در یک مصداق خاص، خود به مصلحت کشور باشد. به‌عنوان مثال، تأکید بر استفاده از توان و ظرفیت‌های داخلی در انجام پروژه‌های عمرانی از جمله سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آید. با این وجود، ممکن است اجازه عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی در خصوص انجام پروژه‌های عمرانی مربوط به حوزه نفت - بنابر مصلحت ملزماه‌ای - مورد نیاز کشور باشد. در این فرض، هیچ استبعاد عقلی و منطقی جهت نقض مصلحت نوعی موجود در سیاست‌های کلی نظام به دلیل وجود مصلحت خاص و موردی در رابطه با پروژه‌های نفتی وجود ندارد. به بیان دیگر، قرار نیست که سیاست حمایت از توان و ظرفیت‌های داخلی به کلی نقض و نسخ گردد؛ بلکه صرفاً در حوزه‌ای خاص و محدود و آن‌هم به دلیل وجود مصلحتی خاص، از آن سیاست عدول می‌شود.

این نکته نیز که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایرتی اساسی است و جهت اداره کشور را تغییر می‌دهد و به تبع آن، پذیرفتن تأیید آن تحت عنوان مصلحت امکان‌پذیر نیست، در همه حالت‌ها صادق نیست. اولاً آنچه بر اساس تجربه موجود نیز قابل مشاهده است، مغایرت‌های اعلامی با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت یا شورای نگهبان، در اکثر موارد، مغایرت اساسی (به معنای فوق) نیست و نوعاً مغایرت‌های موردی است. ثانیاً در واقع در نظر یاد شده، تأیید مصوبه‌ای که جهت اداره کشور را تغییر دهد، «مصلحت» دانسته نشده است که از موضوع بحث خارج است؛ زیرا بحث بر سر امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌ها است نه لزوماً تأیید آن! طبیعی است که در فرض اصرار مجلس بر مصوبه مغایر سیاست‌ها، اگر تأیید مصوبه مجلس امری غیرعقلایی و مخالف مصلحت باشد، نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت نباید آن را تأیید نماید؛ اما این موضوع، متفاوت از آن است که از اساس امکان اصرار بر چنین مصوبه‌ای نفی گردد. ثالثاً حتی بر فرضی که مصوبه مجلس جهت اداره کشور را در موضوعی خاص تغییر دهد و مجلس بر آن اصرار

داشته باشد، استبعادی ندارد که در فرض وجود «مصلحت» ملزومه، چنین مصوبه‌ای تأیید گردد. چراکه بر فرض پذیرش این نکته که مصلحت نظام اسلامی از اهمیت بسزایی برخوردار است، بر همین اساس می‌توان جهتی که پیش‌تر برای اداره کشور در نظر گرفته شده بود، تغییر کند و جهتی جدید اتخاذ گردد. کما این‌که مرجع تعیین سیاست‌ها نیز می‌تواند جهتی که پیش‌تر برای اداره کشور در نظر گرفته است را به دلیل تغییر شرایط کشور تغییر داده و جهتی جدید و حتی مغایر با جهت پیشین را برای اداره کشور برگزیند. نتیجه آن‌که تأیید مصوبه مجلس در فرض مورد بحث، به معنای تأیید لزوم تغییر جهت اداره کشور در موضوعی خاص هست که فرض آن، چندان غیر معقول و دور از ذهن هم به نظر نمی‌رسد.

علاوه بر همه این موارد، وقتی در نظام حقوقی ایران امکان تصویب مصوبات مغایر شرع یا قانون اساسی بنا بر مصلحت نظام و جامعه اسلامی وجود دارد، به‌طریق اولی و به قیاس اولویت و نیز با لحاظ این نکته که سیاست‌های کلی نظام را حکم حکومتی ندانیم یا نهایتاً در زمره احکام حکومتی نوعی (و نه موردی) به حساب آوریم، امکان تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام بنا بر مصلحت ملزومه باید وجود داشته باشد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام بالاتر از قانون اساسی و شرع نیستند. پس منطقاً اگر بنا بر مصلحت امکان تصویب مواردی که مغایر شرع و قانون اساسی هستند وجود داشته باشد، باید امکان تصویب مواردی که شأنی مادون شرع و قانون اساسی دارند (همچون سیاست‌های کلی نظام) – البته در فرض وجود مصلحت ملزومه – وجود داشته باشد.

البته باید توجه داشت که در فرض پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، رعایت سازوکارهای حقوقی و تشریفات قانونی مورد نیاز جهت ارجاع مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری است. از جمله این موارد می‌توان به ماده (۲۰۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۱ اشاره کرد که مقرر می‌دارد پس از ایراد شورای نگهبان

۱. ماده (۲۰۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.»

نسبت به مصوبه مجلس، فوراً امکان ارسال آن به مجمع وجود ندارد؛ بلکه باید مجدداً در مجلس مطرح گردد و تنها در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس، مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. این موضوع طی تذکر قانون اساسی از سوی شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ نیز به صراحت بیان شده است.^۱

همچنین ماده (۲۵) آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً در صورت طی تشریفات خاصی امکان طرح موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت را مجاز شمرده است. این ماده بیان می‌دارد: «موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی به همراه گزارش جامع و مکتوب نظر شورای نگهبان و دلایل اصرار مجلس شورای اسلامی بر نظر مصلحتی خود (ارسال صورت مذاکرات) برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود...»

نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در این نوشتار بیان شد، مشخص گردید که سیاست‌های کلی نظام در زمره هنجارهای برتر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد که قوانین و مقررات دیگر باید در راستای این سیاست‌ها تنظیم و تصویب گردند تا واجد اعتبار حقوقی باشند. این امر، نیازمند نظارت مؤثر حقوقی است تا در عرصه عمل جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام مورد

۱. در نامه شماره ۷۵/۲۱/۱۵۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ دبیر شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی چنین آمده است: «چون به صراحت اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی در صورتی قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت است که شورای نگهبان آن را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص داده و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، علیهذا ارجاع موضوع از ناحیه ریاست و به تشخیص اعضای کمیسیون حتی با اطلاع مجلس کافی به تأمین قیود و شرایط اصل مزبور نمی‌باشد و لازم است مصوبه پس از تأیید از دستبایی به راه حل مناسب در جهت تأمین نظر این شورا و رأی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.»

تعرض و نقض قرار نگیرد. بر همین اساس، صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی بر عهده رهبر قرار گرفته است.

از سوی دیگر، طبق ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی، مقام رهبری می‌تواند برخی از وظایف و اختیارات خود را تفویض کند. بر این اساس، وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد و تا سال ۱۳۹۶، این وظیفه توسط شورای مجمع انجام می‌شد؛ اما در سال ۱۳۹۶، این وظیفه از مجمع تشخیص مصلحت نظام منتزع و به جمع منتخبی از اعضای این مجمع - به انتخاب خود مجمع - موسوم به هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام واگذار شد که نهادی مستقل نسبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام با وظایف و کارکردی متفاوت است. ارتباط این هیأت با مجمع، در انتخاب اعضای آن توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و از میان اعضای خود منحصر می‌شود و سایر موارد مرتبط با اعمال صلاحیت این هیأت، همچون تدوین و اصلاح مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت تأیید نهایی توسط مقام معظم رهبری حفظه‌الله و ارسال نظرات هیأت به شورای نگهبان و ...، در صلاحیت این هیأت بوده و ارتباطی با وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام ندارد.

همچنین حسب استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه‌الله، در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت راجع به مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان می‌تواند موارد مغایر را رأساً اعلام نماید تا توسط مجلس اصلاح گردد. همچنین حسب ماده (۷) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری حفظه‌الله)، سازوکار و نحوه اعمال نظارت هیأت عالی نظارت بر مصوبات مجلس به بهره‌گیری از ظرفیت حقوقی و قانونی شورای نگهبان تنظیم شده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد که آثار و لوازم مترتب بر صلاحیت شورای نگهبان همچون مواعد قانونی اظهار نظر (مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی)، امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی) و ... در رابطه با نظرات هیأت عالی نظارت نیز جاری خواهد بود.