

هیأت عالی نظارت، مستقل یا وابسته؟

کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه

مقدمه

به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده مقام معظم رهبری^{مدظله‌العالی} است. مضافاً به حکم فراز پایانی اصل مذکور، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند». در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکاری برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و مرجع تفویض‌شونده در این خصوص مشخص نشده است. در این راستا، مقام معظم رهبری، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی را طی نامه مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نموده‌اند. همچنین سازوکار این نظارت طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ مقام معظم رهبری با عنوان «مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، مبنای عمل بوده است. مصوبه بعدی در این رابطه، با عنوان مشابه، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ بوده و مطابق ماده (۴) «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی» کمیسیونی به نام «کمیسیون نظارت» در مجمع تشکیل شده است. رهبر انقلاب، در جزء (۴-۱) پیوست حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.»

در این رابطه سه پرسش در نسبت حقوقی مجمع و هیأت عالی نظارت به ذهن متبادر می‌شود:

- ۱- آیا مفهوم «انتقال» در این فرمان به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به هیأت عالی نظارت است؟
- ۲- با توجه به این که مجمع دارای سه رکن: صحن مجمع، کمیسیون‌ها و دبیرخانه است، انتقال یک وظیفه از صحن مجمع به هیأت برگزیده، به معنای استقلال این هیأت از مجمع خواهد بود؟ آیا دو رکن دیگر مجمع مسئولیتی در امر نظارت ندارند؟
- ۳- با توجه به بند (۲-۴) پیوست حکم، آیا بازنگری در مقررات نظارت (که قبلاً به تصویب مجمع و تأیید مقام معظم رهبری رسیده است) می‌بایست به تصویب اعضای مجمع برسد؟ یا هیأت عالی نظارت خود می‌تواند این مقررات را بازنگری نماید؟

کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه شماره ۹۹۶۰/۲۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۴ جهت اعلام نظر حقوقی، پرسش‌های فوق را به کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع ارسال کرد. پاسخ پرسش‌های فوق با تأکید بر «جایگاه حقوقی هیأت نظارت» (و نه نوع نظارت) به شرح ذیل است:

۱- آیا مفهوم انتقال در این فرمان به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به هیأت عالی نظارت است؟

الف- طبق بند (۱) اصل (۱۱۰)، مجمع در تعیین سیاست‌ها دخیل است اما در بحث نظارت بر حُسن اجرای آن‌ها، وظیفه ذاتی ندارد و مطابق حکم (بند ۲ اصل ۱۱۰) «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» وظیفه علی‌حده و مستقل از «تعیین سیاست‌های کلی نظام» (بند ۱ اصل ۱۱۰) است و لذا رهبری می‌تواند این امر را به مجمع یا هر مرجع دیگری واگذار نمایند. به عبارت دیگر، تعیین سیاست‌های کلی نظام از جمله وظایفی است که رهبری پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال می‌کند، اما «نظارت بر سیاست‌های کلی» در زمره وظایف شخص رهبری است که به تجویز ذیل آخر اصل (۱۱۰)

می‌تواند به شخص (حقیقی یا حقوقی) دیگری تفویض شود که این وظیفه از سوی معظم‌له اکنون به «هیأتی منتخب از اعضای مجمع تشخیص مصلحت» واگذار شده، همچنان که اختیار یا وظیفه «حل اختلاف قوا» (موضوع بند ۷ اصل ۱۱۰) به هیأتی مشابه تحت عنوان «هیأت عالی حل اختلاف قوا» تفویض گردیده است.

ب- مستنداً به نظر ابلاغی رهبر معظم انقلاب در هاشم نامه ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، منضم به متن اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجمع (مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۳) مبنی بر این که «نظارت امری مستقل بوده و تابع آیین‌نامه دیگری است...»، استقلال هیأت عالی نظارت از حیث صلاحیت اظهار نظر در زمینه موارد مغایر با سیاست‌های کلی به موجب ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی، جهت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، محرز است.

ج- در مورد مفهوم «انتقال»، دو نظر می‌تواند مطرح شود: نخست این که انتقال اختیار تفویض شده به صحن مجمع به معنای سلب آن از صحن مجمع نیست و قصد مقام معظم رهبری تحرک بیشتر مجمع در امر نظارت از طریق انتقال این وظیفه به بخشی از مجمع است. دوم این که از مفهوم «انتقال»، معنای «سلب اختیار» استنباط می‌گردد. استدلال آن که تفویض سابق صورت گرفته به صحن مجمع هم‌اکنون به هیأت عالی نظارت «انتقال» می‌یابد؛ نه آن که به واسطه انتخاب اعضای هیأت عالی از میان اعضای مجمع و نیز توسط همان اعضا، مجمع این امر را به هیأت عالی نظارت تفویض نموده باشد (اصل عدم تفویض در تفویض و اصل عدم تفویض یک جمع به جمعی دیگر)؛ لذا تفویض سابق از صحن مجمع سلب و به هیأت عالی نظارت منتقل می‌شود.

التهایه، با عنایت به این که امر نظارت بر سیاست‌های کلی یک فرآیند چندبخشی است و مقام معظم رهبری صرفاً وظایف صحن مجمع در امر نظارت را به هیأت عالی نظارت منتقل نموده‌اند، بنابراین مفهوم انتقال در این فرمان به معنی سلب اختیار از کل مجمع نیست و سایر ارکان مجمع از جمله دبیرخانه مجمع در این زمینه مسئولیت دارند که در پاسخ به سؤال بعدی تبیین خواهد شد.

۲- با توجه به این که مجمع دارای سه رکن: صحن مجمع، کمیسیون‌ها و دبیرخانه است، انتقال یک وظیفه از صحن مجمع به هیأت برگزیده، به معنای استقلال این هیأت از مجمع خواهد بود؟ آیا دو رکن دیگر مجمع مسئولیتی در امر نظارت ندارند؟

الف- بر اساس بند (۴-۱) پیوست حکم دوره هشتم مجمع، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضا انتقال می‌یابد (که دلیل انتخاب آن‌ها از بین اعضای مجمع، می‌تواند به دخیل بودن مجمع در مشورت تعیین سیاست‌های کلی و آگاهی نسبت به آن‌ها بازگردد) و این امر به معنای نفی مطلق صلاحیت سایر ارکان مجمع نیست؛ از آن روی که اگر به جای عبارت «وظایف صحن مجمع در امر نظارت» عبارت «وظایف مجمع در امر نظارت» ذکر شده بود، در این صورت ارکان دیگر مسئولیتی در امر نظارت نداشتند لیکن وظیفه صحن مجمع در امر نظارت، تصمیم‌گیری در خصوص گزارش‌های دبیرخانه مجمع راجع به موارد مغایر یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام است؛ بنابراین مستنبط از عبارت مذکور این است که وظایف دبیرخانه مجمع در زمینه تهیه گزارش‌های کارشناسی در امر نظارت همچنان به قوت خود باقی است و گزارش‌های کارشناسی دبیرخانه به جای صحن مجمع در هیأت عالی نظارت مطرح خواهد شد.

ب- مستنداً به بند (۳) پیوست حکم دوره هشتم مجمع، در زمینه ایجاد انسجام کامل در ساختار تشکیلاتی و مدیریتی مجمع و چابک‌سازی تشکیلات و حذف بخش‌های موازی و غیرضرور با پیشگیری و مدیریت دبیر مجمع و نیز بند (۳-۱) پیوست مذکور، دبیرخانه مجمع به عنوان تنها مرجع انجام امور اجرایی (اداری، مالی و ...) مجمع شناخته شود و نظر به این که تشکیلات و اعضای هیأت عالی نظارت در چهارچوب و از درون تشکیلات مجمع برمی‌آیند و به نوعی مبعوث مجمع هستند و دوره مأموریت آن‌ها با مجمع آغاز شده و با آن به اتمام می‌رسد، چنین استنباط می‌شود که اراده معظم‌له بر تجمیع و تمرکز همه امور اداری، اجرایی و پشتیبانی محتوایی راجع به مأموریت‌های مستقیم و غیرمستقیم مجمع (از جمله مأموریت هیأت عالی نظارت) قرار گرفته و مسلم است که ایجاد تشکیلات جدید و توسعه دیوان‌سالاری غیرضرور، خلاف منویات و تدابیر ابلاغی ایشان است.

۳- با توجه به بند (۲-۴) پیوست حکم آیا بازنگری در مقررات نظارت (که قبلاً به تصویب مجمع و تأیید مقام معظم رهبری رسیده است) می‌بایست به تصویب اعضای مجمع برسد؟ یا هیأت عالی نظارت خود می‌تواند این مقررات را بازنگری نماید؟

با عنایت به پاسخ دو پرسش قبلی به نظر می‌رسد بازنگری و تصویب مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مواردی که مربوط به اعمال و وظایف صحن مجمع در امر نظارت باشد، می‌تواند مستقلاً توسط هیأت عالی نظارت صورت گیرد لیکن در بقیه مواردی که مربوط به پشتیبانی محتوایی و امور اجرایی امر نظارت است، به نظر می‌رسد تأیید اعضای مجمع لازم است.

در پایان یادآور می‌شود که همه نظرات مطروحه در این متن، مستنبط از مفاد اصول قانون اساسی و فحوای فرمان‌ها و تدابیر ابلاغی رهبر معظم انقلاب تاکنون هست و ممکن است تصریحات کلام معظم‌له در تدابیر ابلاغی بعدی، مغایر با استنباط‌های مذکور باشد که بدیهی است مصرّحات احکام صادره از ناحیه ایشان حاکم خواهد بود.