

به نام خدا

بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)

فهرست مطالب

مقدمه	۱
گفتار اول - تاریخچه، مبانی و مفهوم سیاست‌های کلی نظام.....	۳
گفتار دوم - سند چشم‌انداز؛ زمینه ظهور و محتوا	۱۲
گفتار سوم - نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز.....	۱۵
گفتار چهارم - بررسی ماهیت و موقعیت حقوقی «سیاست‌های کلی نظام» و نسبت آن با صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی	۲۳



بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)

مقدمه

دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه‌ای به تاریخ ۱۳۸۶/۹/۱۰ با استناد به ماده (۳) و (۵) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر اینکه «بالاترین مقام مسئول در قوای سه‌گانه ... مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند (ماده (۳)) و دستگاه‌های مندرج در ماده (۳) موظف‌اند گزارش‌های ادواری شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها براساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند»، خواستار تهیه گزارش در موارد تعیین شده، توسط مسئولین مجلس شورای اسلامی و ارسال آنها به مجمع تشخیص مصلحت نظام شده است.

با ارسال نامه مورخ ۱۳۸۶/۹/۱۰ دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان ریاست محترم مجلس شورای اسلامی، نکات و پرسش‌هایی در زمینه مفاد این نامه قابل طرح است از جمله اینکه اصولاً اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس شورای اسلامی با توجه به جایگاه و کارکرد آن در نظام سیاسی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، منطقاً دارای چه مفهومی است و در هر حال چه سازوکارهایی برای نظارت و کنترل و انطباق عملکرد ایجابی مجلس شورای اسلامی



با سیاست‌های کلی نظام به موجب قانون اساسی قابل طرح است.

سیاست‌های کلی نظام مفهومی است که در اواخر دهه ۱۳۶۰ وارد نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران شد. پیش از آن، در عمل، بیانات و جهت‌گیری‌های امام خمینی (ره) مورد توجه نهادهای مختلف دولتی از جمله دولت و مجلس واقع می‌شد. ولی در جریان بازنگری اصولی از قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در راستای گسترش حیطه اختیارات رهبر، «تعیین سیاست‌های کلی نظام» و همچنین «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های» مزبور تحت عنوان اختیارات رهبری مورد تأکید قرار گرفت.

هرچند در سال‌های اولیه پس از بازنگری، سیاست‌های کلی نظام و تعیین آنها چندان مورد تأکید عملی واقع نشد، ولی از اواسط دهه ۱۳۷۰ به این سو - علی‌الخصوص از سال ۱۳۸۰ به بعد - به تدریج سیاست‌های مزبور بیشتر مورد توجه قرار گرفت. به موازات این تحول، برخی حساسیت‌ها نیز از سوی حقوق‌دانان در ارتباط با ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی ابراز شد^۱ که تا به امروز نیز ادامه یافته و به نظر می‌رسد بحث مزبور هنوز به وضعیت قانع‌کننده‌ای نرسیده است. همچنین، «سند چشم‌انداز» که در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ از سوی رهبری به قوای سه‌گانه ابلاغ شد، موجب طرح مباحثی شده است.^۲

۱. برای مثال ر.ک. محسن خلیلی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ یک بررسی انتقادی، نشریه حقوق اساسی، ش ۳، ۱۳۸۳، صص ۹۰-۶۵؛ محسن خلیلی، روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه، نشریه حقوق اساسی، ش ۴، ۱۳۸۴، صص ۵۰-۷؛ حسین مهرپور و دیگران، جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، ش ۲۰، ۱۳۸۰، صص ۴۰۵-۲۷۵. اردشیر امیرارجمند، سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت راهبرد، ش ۲۶، ۱۳۸۱، صص ۹۰-۷۰.

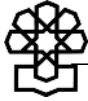
۲. برای مثال، مجلس خبرگان رهبری، ش ۲۸، نشریه حکومت اسلامی (سال دهم، زمستان ۱۳۸۴) را به سند چشم‌انداز اختصاص داده است.



درخواست رسمی دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام از رئیس محترم مجلس شورای اسلامی درخصوص ارائه گزارش در ارتباط با اقدامات انجام شده در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز و همچنین پاسخ ارائه شده، به بهترین وجه نشان می‌دهد که جایگاه سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها - و همچنین، سند چشم‌انداز- در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران هنوز به‌درستی تبیین نشده است. آنچه در این نوشتار آمده است، تلاشی است در راستای تبیین حقوقی جایگاه سیاست‌های کلی نظام و مسئله نظارت بر حسن اجرای آن. به همین منظور، در گفتار نخست به شکل مختصر به شکل‌گیری مفهوم سیاست‌های کلی در ایران پرداخته و بدین ترتیب، سعی خواهیم کرد با تمرکز بر روند تاریخی شکل‌گیری مفهوم مزبور، خصوصاً مشروح مذاکرات خبرگان مجلس بازنگاری قانون اساسی، مفهوم سیاست‌های کلی نظام و حدود و ثغور نظارت بر حسن اجرای آنها را تبیین کنیم. در گفتار دوم، به طرح نکاتی در ارتباط با محتوای این سند خواهیم پرداخت. در گفتار سوم، به موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز خواهیم پرداخت و در گفتار پایانی، موقعیت مجلس شورای اسلامی را در ارتباط با مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار می‌دهیم.

گفتار اول - تاریخچه، مبانی و مفهوم سیاست‌های کلی نظام

نه در قانون اساسی مشروطه (مصوب ۱۳۲۴ قمری)، نه در متمم قانون اساسی مشروطه (مصوب ۱۳۲۵ قمری) و نه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قبل از بازنگاری (مصوب ۱۳۵۸)، مقوله‌ای تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام» یا عناوین



مشابه وجود نداشت.^۱ در عمل، امام خمینی (ره) در برهه‌های تاریخی مختلف به بیان سیاست‌های نظام می‌پرداختند. برای مثال، در ۲۴ آذرماه ۱۳۶۱ ایشان فرمان هشت ماده‌ای خود را درخصوص لزوم اسلامی شدن نظام قضایی کشور صادر کردند.^۲ نمونه‌های بسیار متفاوتی را می‌توان در این زمینه مورد اشاره قرار داد. یکی از بارزترین نمونه چنین سیاست‌هایی در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۳۶۷ تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور» از سوی امام صادر شد.^۳ بنابراین، «تعیین سیاست‌های کلی نظام» به لحاظ قانونی، مفهوم جدیدی است که در سال ۱۳۶۸ وارد حقوق اساسی ایران شد و پیش از آن در هیچ متن قانونی مورد اشاره واقع نشده بود.

اینکه چرا چنین مفهومی وارد نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران شد، موضوعی تاریخی بوده و امری کاملاً بومی است. در واقع به‌نظر می‌رسد، ظهور چنین مفهومی در شورای بازنگاری قانون اساسی ریشه در شخصیت فرهمند امام خمینی (ره) و نارسایی‌ها یا کاستی‌های کارکردی یک نظام انقلابی داشت. حضور شخصیتی مقبول عامه همچون امام خمینی (ره) در رأس نظامی که نهادهایش به تازگی به‌وجود آمده بودند، بستر مناسبی برای ظهور سیاست‌های کلی نظام به‌وجود آورد. در چنین

۱. البته در اصل یازدهم قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ به‌عبارت «سیاست کلی» اشاره شده است. متن اصل مزبور به‌شرح زیر است «به حکم آیه کریمه «ان هذ امتکم امه واحده و انا برکم فاعبدون» همه مسلمانان یک امت‌اند و دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد و کوشش به‌عمل آورد تا وحدت سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جهان اسلام را تحقق بخشد».

۲. برای دیدن متن فرمان مزبور ر.ک: صحیفه نور، ج ۱۷، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸، صص ۱۰۷-۱۰۵.

۳. برای دیدن متن کامل سیاست‌های ۹ گانه مزبور ر.ک: صحیفه نور، جلد ۲۱، صص ۱۵۹-۱۵۵.



بستر مناسبی بود که شورای بازنگری قانون اساسی تشکیل شد.

اشاره به تعیین سیاست‌های کلی نظام در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نخستین بار در جلسه ششم (سیزدهم اردیبهشت‌ماه ۱۳۶۸) و ازسوی آقای عبدالله نوری مطرح شد. ایشان در بخشی از سخنان خود اظهار داشتند:

«الان سیاستگذار کلی امور کشورمان کیست؟ قوه مجریه است؟ مجلس است؟ رهبر است؟ به تعبیر امروزی‌ها، استراتژی عمومی یا استراتژی دفاعی کشور را کدام نهاد تعیین می‌کند؟ اینها مقوله‌هایی است که به نظر من از مقوله‌های مشخص رهبری است. خط‌مشی کلی و هدایت کلی امور را در سه قوه باید رهبر ترسیم کند و این سه قوه هستند که مجری‌اند و مستقیماً از طریق خود رهبر یا از طریق مجمع تشخیص مصلحت قابل بحث است»^۱.

پس از آن، با فاصله حدود ۱۰ جلسه، در جلسه هفدهم (یازدهم خردادماه ۱۳۶۸) کمیسیون شماره ۱ که بررسی مسائل مربوط به رهبری را برعهده داشت، گزارش خود را ارائه کرد. قبل از ورود به جزئیات گزارش، متن اصول پیشنهادی کمیسیون توسط محمد مؤمن، مخبر کمیسیون قرائت شد. بخشی از اصل پیشنهادی یکصدودهم قانون اساسی که در ارتباط با اختیارات رهبری بود به شرح زیر است:

اصل یکصدودهم قانون اساسی - وظایف و اختیارات رهبری

۱. تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاستگذاری کشور با مشورت مجمع تشخیص مصلحت،

۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام،

...

۱. مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، جلد ۱، تهران، اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۲۲۹ (با اندکی تغییر در عبارات).



۴. منحل نمودن مجلس شورای اسلامی پس از موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام ...».

آقای هادی خامنه‌ای در همان جلسه در بخشی از سخنان خود در راستای موافقت با پیشنهاد کمیسیون، اظهار کردند:

«از خصوصیات مثبت این طرح این است که سیاستگذاری را که در قانون اساسی ۱۳۵۸ مطلقاً اسمی از آن به میان نیامده بود، مورد توجه قرار داده است. زیرا در هر مقطع، تنها مقامی که حق دارد خط‌مشی، استراتژی‌ها و سیاستگذاری‌ها را مورد توجه قرار بدهد، رهبر است و نفس معنای رهبری هم این را ایجاب می‌کند»^۱.

در جلسه هجدهم به مفهوم مطلق سیاستگذاری ایراداتی وارد شد و در همان جلسه، آقای هاشمی رفسنجانی عبارت «سیاست‌های کلی» را پیشنهاد کردند. در جلسه نوزدهم آقای مؤمن، مخبر کمیسیون رهبری نظر کمیسیون را هم مبنی بر همین معنا دانسته و گفتند که «هدف کمیسیون، همان سیاست‌های کلی نظام است». بنابراین، در شور دوم کمیسیون، واژه سیاستگذاری به «سیاستگذاری کلی» تبدیل شد. در جلسه سی‌ودوم مجلس بازنگری قانون اساسی، اصل پیشنهادی یکصدودهم به صورت زیر قرائت شد:

اصل یکصدودهم قانون اساسی - وظایف و اختیارات رهبر

۱. سیاستگذاری کلی نظام جمهوری اسلامی پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت،

۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

در هیچ‌یک از جلساتی که راجع به بند «۱» اصل یکصدودهم یعنی سیاست‌های کلی نظام مباحثی صورت گرفته است، نمی‌توان معنای روشنی را مشاهده کرد. سؤال

۱. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، جلد ۲، ص ۶۶۶.



و جوابی که در جلسه سی‌وسوم شورای بازنگری صورت گرفت، اگر به صورت کامل برگزار می‌شد احتمالاً می‌توانست تا حد زیادی ذهنیت اعضای شورای بازنگری قانون اساسی را در خصوص موضوع بنمایاند، ولی به نظر می‌رسد ناقص مانده است. سؤال و جواب مزبور عیناً به شرح زیر است:

عمید زنجانی: تعیین سیاست‌ها به معنای قانونگذاری است؟

نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی): نه، قانون نیست، سیاست‌ها را رهبر اعلام می‌کند. اینها در قالب قوانین از طریق مجلس ...

عمید زنجانی: اگر در هیچ کدام از قوانین نیامده باشد، نه قانون اساسی، نه قوانین ...

نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی): مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان طور که امام فرمودند «شما به مردم میدان بدهید، بیایند مدارس بسازند». این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم. آنوقت، این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، براساس 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. ...



عمید زنجانی: جناب آقای هاشمی یک سؤال دارم.

نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی): بفرمایید.

عمید زنجانی: با جوابی که قبلاً دادید روشن شد که سیاست‌ها به معنای آن است که مراکز قانونگذاری و دولت موظفند که طبق آن ... سؤال دوم این است که قبل از آنکه مراکز قانونگذاری براساس آن قانون تقنین بکنند، قبل از آنکه دولت، مصوبه داشته باشد، این چه حالتی پیدا می‌کند؟ این تعیین سیاست‌ها.

نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی): اگر نظری اعلام کرد رهبر در یک موردی براساس آن می‌کنند، نکرد خوب امور جریان خودش را دارد.

عمید زنجانی: فرض کنید که سیاست‌های خاصی را اعلان کرده، ولی هنوز در قالب قانون نیامده، در قانون مصوبه دولت، اگر نیامده باشد، چه حالتی دارد؟

منشی (یزدی): معلوم است که بعد از آن می‌آید.

نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی): قانون را که رهبر نقض نمی‌کند که بگویند این سیاست را من گفتم، همه قوانین باطل است.^۱

۱. مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، ج ۳، صص ۱۳۲۴-۱۳۲۳.



در مثال‌هایی که برای سیاست‌های کلی نظام در جلسات مزبور ارائه شده است، موارد زیر قابل ذکر است:

- سیاست نه شرقی، نه غربی امام (ره)،
 - برقراری ارتباط با غیر متعهدها به‌عنوان سیاست خارجی نظام،
 - کاستن از تشریفات غیرضروری آیین دادرسی به‌عنوان سیاست قضایی نظام.
- به‌طور کلی، درخصوص مفهوم سیاست‌های کلی نظام، بر پایه مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و همچنین چند نمونه تاریخی، موارد زیر را می‌توان احصا کرد:

۱. سیاست‌های کلی نظام قانون نیستند،
 ۲. سیاست‌های کلی نظام به بیان امور جزئی نمی‌پردازند،
 ۳. سیاست‌های کلی نظام، قوانین موجود را نقض یا ابطال نمی‌کنند،
 ۴. سیاست‌های کلی نظام با این هدف تصویب می‌شوند که نهادهای قانونگذاری، اجرایی و قضایی آنها را مد نظر قرار داده و براساس آن، تصمیم‌گیری نمایند.
- برداشت‌های مزبور از مفهوم سیاست‌های کلی نظام، هرچند تا حدی می‌تواند ماهیت سیاست‌های مزبور را روشن کند، ولی کافی نیست. بنابراین، لازم است با توجه به دیگر جوانب ازجمله ساختار فعلی حقوق اساسی ایران، به تبیین مفهوم سیاست‌های کلی بپردازیم.
- در این خصوص، مهمترین نهادی که باید مورد توجه قرار بگیرد، نهاد «رهبری» است. به هر حال، در جریان بازنگری قانون اساسی حیطه اختیارات رهبری افزایش یافت. همان‌گونه که اشاره شد، یکی از موارد این اختیارات، تعیین سیاست‌های کلی نظام بود. در



واقع، سپردن این اختیار به رهبری، شناسایی رسمی و قانونی عرفی بود که از چند سال قبل از بازنگری نضج گرفته بود و طی آن امام خمینی (ره) مواردی را تحت عنوان سیاست نظام، اعلام و ابلاغ می‌نمود. تا پیش از بازنگری در قانون اساسی، سیاست‌های ابلاغی مزبور عملاً مورد توجه نهادهای مختلف دولت قرار می‌گرفت و به لحاظ قانونی نیز تحت عنوان «فرمان» یا حکم حکومتی ولی فقیه شناخته می‌شد.

به‌دلیل برخی محذورات، در بازنگری قانون اساسی سعی شد تا حد ممکن، اختیارات رهبری در قانون تصریح شود. بدین ترتیب، عرف ابلاغ سیاست ازسوی ولی فقیه به «تعیین سیاست‌های کلی نظام» توسط رهبر تبدیل شده و ضابطه‌مند شد. بر این اساس، تعریف سیاست‌های کلی نظام را به بهترین وجه می‌توان در تبصره ماده (۱) «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، مشاهده کرد: «سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که ازسوی مقام معظم رهبری به موجب بند «۱» از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می‌شود».

تعریف پیش‌گفته، معیاری عملی و روشن را در اختیار ما می‌گذارد و در مقایسه با تعریفی که در مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع درباره سیاست‌های کلی آمده است، بسیار رساتر و تعیین‌کننده‌تر است.^۱ مصوبه اخیرالذکر به بیان ویژگی‌ها و مسائل ماهوی سیاست‌ها پرداخته است که در عمل نمی‌تواند به شناسایی سیاست‌های کلی کمک کند. بهترین معیار همان است که در تبصره فوق‌الاشاره آمده است و بدین

۱. شناسایی قانون نیز در نظام‌های مدرن حقوقی به همین نحو صورت می‌گیرد. برای مثال، در نظام حقوق اساسی ایران، هر آنچه که براساس اصول پنجاه و هشتم و پنجاه و نهم به تصویب می‌رسد، «قانون» محسوب می‌شود و در نتیجه برای شناسایی قانون لزومی ندارد تا به محتوا و ماهیت مصوبات مذکور مراجعه و توجه شود.



ترتیب، هر آنچه که از سوی رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام» ارائه شود، مشمول حکم بند «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی خواهد بود.^۱

اصلاح قانون اساسی وضعیت عرفی ابلاغ سیاست‌ها را تغییر داد، ولی به ظهور مسائل و سؤالات جدیدتری انجامید. مهمترین سؤال این بود که ماهیت و جایگاه این سیاست‌ها در نظام حقوقی کشور چیست؟ در این خصوص نظرات مختلفی وجود دارد.

شاید بتوان سیاست‌های کلی نظام را از مصادیق «حدود مقرر» مذکور در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی دانست. براساس اصل مزبور، «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». بدین ترتیب، می‌توان سیاست‌های کلی نظام را در کنار شرع و در زیرمجموعه قانون اساسی، جزء حدودی دانست که مقنن باید رعایت کند. شورای نگهبان به‌عنوان مفسر رسمی و همچنین مقام محافظ قانون اساسی خصوصاً از سال ۱۳۸۰ همین برداشت را از سیاست‌های کلی نظام ارائه کرده است. چنان‌که شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص «طرح لغو ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۰/۸/۱۶ برای نخستین بار با استناد به بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مصوبه مجلس را رد کرده و اعلام داشت:

«با توجه به بند «۶» فصل ۱ برنامه سوم توسعه، لغو ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم مغایر اصل سیاست‌های کلی مذکور در اصل یکصد و دهم قانون اساسی شناخته شد».

۱. مخبر کمیسیون شماره ۱ شورای بازنگری که بررسی مسائل مربوط به رهبری را برعهده داشت، در چند مورد به این محذور اشاره کرده است. از جمله در سخنان خود در جلسه هفتم رک: مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، جلد ۲، صص ۶۵۰-۶۴۹.



در گفتار پایانی همین نوشتار، به تفصیل، مسئله چگونگی اعمال سیاست‌های کلی نظام در اعمال قوه مقننه و کیفیت نظارت بر اجرای این سیاست‌ها، مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

گفتار دوم - سند چشم‌انداز؛ زمینه ظهور و محتوا

در سال ۱۳۷۸ در مجمع تشخیص مصلحت نظام، مسئله «افق آینده ایران اسلامی» مطرح شد تا براساس آن، سیاست‌های کلی نظام از انسجام بیشتری برخوردار باشد. مقام معظم رهبری نیز مسئله مزبور را حلقه مفقوده سیاست‌های کلی نظام دانسته و بر این اساس، مجمع کمیسیون خاصی را مسئول پیگیری این امر کردند. در پی بررسی‌های به‌عمل آمده، در سال ۱۳۸۰ مجمع با استفاده از تجربیات کشورهای همچون هند، مالزی، روسیه و اردن تدوین سندی به نام «چشم‌انداز» را در برنامه کاری خود قرار داد. در تهیه سند مزبور گروه‌های زیر در مجمع دخیل بوده‌اند:

۱. گروه کارشناسی «چشم‌انداز» مستقر در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام،
 ۲. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور،
 ۳. گروه تدوین استراتژی توسعه صنعتی کشور وابسته به وزارت صنایع و معادن.
- نتایج کمیسیون چشم‌انداز در سال ۱۳۸۱ در مجمع تشخیص مصلحت نظام به بحث گذاشته شده و در سال ۱۳۸۲ پس از اصلاحاتی که مقام معظم رهبری در آن انجام دادند، به تصویب نهایی رسید و در تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۳ به قوای سه‌گانه ابلاغ شد.

در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به سند چشم‌انداز اشاره‌ای نشده است، ولی در بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام



برعهده رهبری نهاده شده است. بررسی محتوای سند چشم‌انداز نشان می‌دهد که سند مزبور به معرفی یک «آرمان» می‌پردازد. براساس این آرمان، در سال (یا تا سال) ۱۴۰۴ جامعه ایران به ۸ ویژگی دست خواهد یافت. آرمان‌های مزبور یادآور آرمان‌های اصل سوم قانون اساسی^۱ است.

ویژگی‌های سند چشم‌انداز را می‌توان بدین ترتیب برشمرد:

۱. «دولت جمهور اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کار برد:

 ۱. ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی؛
 ۲. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌های با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر؛
 ۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی؛
 ۴. تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان؛
 ۵. طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب؛
 ۶. محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی؛
 ۷. تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون؛
 ۸. مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش؛
 ۹. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی؛
 ۱۰. ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور؛
 ۱۱. تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور؛
 ۱۲. پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه؛
 ۱۳. تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند اینها؛
 ۱۴. تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون؛
 ۱۵. توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم؛
 ۱۶. تنظیم سیاست خارجی کشور براساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان».



۱. این سند، نیل به اهداف را در آینده‌ای نه چندان دور و نه چندان نزدیک، پیش‌بینی می‌کند. درواقع، سند چشم‌انداز ایران را پیشاپیش در مقطعی معین به تصویر می‌کشد؛ در سال ۱۴۰۴ ایران جامعه‌ای «امن، مستقل و مقتدر» خواهد بود. ایران در ۱۴۰۴ جامعه‌ای «فعال، مسئولیت‌پذیر و ایثارگر» خواهد بود. ایران در سال ۱۴۰۴ «دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه آسیای جنوب غربی» خواهد بود و ...

۲. عبارات و مفاهیم به‌کار رفته در آن بسیار کلی است. برای مثال، بندهای «۳»، «۴» و «۵» سند مزبور، حاوی مفاهیمی است که به لحاظ تفسیری بسیار منعطف و قابل تعبیر و تفسیر است.

۳. سند مزبور حاوی آرمان‌هایی است که نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در عمل به‌دنبال نیل به آنهاست. درواقع، اهداف و آرمان‌هایی که در سند مزبور مورد اشاره واقع شده‌اند، به‌دلیل ماهیت سیاسی آنها، سیاستگذاری (خط‌مشی‌گذاری) محسوب می‌شود.

۴. سند مزبور، سندی چند بُعدی (سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و...) و حاوی اهدافی است که نیل به آنها با راهکارهای چندبخشی و عمدتاً خارج از حیطه قانونگذاری میسر است. برای مثال، می‌توان به بند «۵» سند اشاره کرد که ایران را در سال ۱۴۰۴ سرزمینی با مردمی «فعال، مسئولیت‌پذیر، ایثارگر، مؤمن، رضایت‌مند، برخوردار از وجدان کاری، انضباط، روحیه تعاون و سازگاری اجتماعی، متعهد به انقلاب و نظامی اسلامی و شکوفایی ایران و مفتخر به ایرانی بودن» می‌داند. رسیدن به این آرمان، با مشارکت تمامی نهادها و دستگاه‌های مسئول در نظام امکان‌پذیر است و ابتکار عمل در این باره را نمی‌توان برعهده مجلس شورای اسلامی نهاد.



۵. هرچند با توجه به تعریف شکلی که پیش‌تر، از سیاست‌های کلی نظام ارائه دادیم، سند چشم‌انداز نیز به نوعی واجد جایگاه مشابهی با این سیاست‌هاست، اما با توجه به محتوای بسیار کلان و کلی‌نگر این سند که آرمان‌های کشور را در افق چشم‌انداز تبیین می‌کند، به‌نظر می‌رسد این سند، راهنمای تدوین سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز نیز باشد و از این‌رو هم خود یکی از مهمترین سیاست‌های کلی جهت‌دهنده نظام حقوقی کشور در ابعاد تقنین و اجرا محسوب می‌شود و هم نقش هم‌جهت‌سازی سیاست‌های کلی نظام را در این دوره برعهده دارد. تأکیدات مکرر و ویژه مقام معظم رهبری بر لزوم توجه جدی به سند چشم‌انداز از سوی کارگزاران نظام سیاسی، مؤید جایگاه متمایز این سند در میان سایر اسناد بالادستی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران است.

گفتار سوم - نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام براساس بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی برعهده مقام رهبری قرار گرفته است. این صلاحیت براساس فرآیند پایانی اصل یکصد و نهم قانون اساسی^۱ به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است.^۲ مجمع تشخیص مصلحت نیز «مقررات نظارت بر حسن اجرای

۱. براساس بند مزبور «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند».

۲. مقام معظم رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نمودند. معظم له در بخشی از نامه مذکور که در پاسخ به نامه شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۵ ریاست مجمع تشخیص مصلحت صادر شده بود، اعلام کرده‌اند: «توصیه دیگر اینجانب، پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد».



سیاست‌های کلی نظام» را در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ نهایی و به رهبری ارائه کرد. مقام رهبری نیز پس از اعمال اصلاحاتی در آن، مقررات مزبور را طی ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به مجمع مزبور ابلاغ نمودند. آنچه در این بند به آن پرداخته‌ایم، بررسی بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. همچنین در حین بحث، به مسئله نظارت بر اجرای سند چشم‌انداز نیز نظری خواهیم افکند.

جایگاه ویژه سیاست‌های کلی نظام مسئله نظارت بر حسن اجرای آنها را امری مهم جلوه‌گر می‌سازد. همین امر در شورای بازنگری قانون اساسی نیز مورد توجه واقع شد و در این شورا در خصوص بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، یعنی نظارت بر اجرای سیاست‌ها، سه نظر کاملاً متفاوت وجود داشت:

براساس نظر نخست، این بند باید ذکر می‌شد. برای مثال، آیت‌الله امینی در جلسه سی‌وسوم اظهار داشتند:

«نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی معنایش این نیست که یک تشکیلات وسیعی درست کنند در برابر تشکیلات دولت، بلکه 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».^۱

براساس نظر دوم، نباید نظارت بر اجرای این سیاست‌ها در قانون اساسی برعهده رهبری نهاده می‌شد، زیرا مستلزم ایجاد سازوکارهای گسترده‌ای است که چه بسا با دیگر نهادهای نظارتی در تقابل قرار گیرد. برای مثال آقای نجفقلی حبیبی در بخشی از اظهارات خود در همان جلسه در ارتباط با بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون

۱. مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، جلد ۳، ص ۱۲۲۵ (با اندکی تغییر در عبارات).



اساسی اعلام کردند:

«این نظارت اگر بخواهد روی روال تشکیلاتی باشد، برای مقام معظم رهبری خیلی دردسرساز است. یعنی باید یک اداره خیلی وسیع مثل سازمان بازرسی کل کشور در اختیارش گذاشت. بهترین راه این است که این بند را نیاوریم. درواقع، مسلم است که رهبری توسط دستگاه‌های مختلفی که در کشور وجود دارد، در جریان امور قرار می‌گیرد و نظارت دارد. این است که اگر بخواهیم این بند را اینجا ذکر بکنیم قطعاً مستلزم تأسیس یک تشکیلات منظم و وسیع است به‌خصوص که در سراسر کشور باید کنترل بکند. به این جهت من مخالفم زیرا ایجاد یک چنین تشکیلاتی اصلاً مقدر نیست»^۱. البته براساس نظر سوم نیز چون اختیار نظارت ذاتاً در دست رهبر بود، لزومی نداشت که در قانون اساسی ذکر شود. برای مثال آیت‌الله هاشمی رفسنجانی در همان جلسه اظهار داشتند:

«من خیال می‌کنم هیچ‌کس به ذهنش هم نمی‌آید در یک نظامی مثل نظام ما روزی بشود که رهبر از یک ارگان یک مسئله‌ای را بخواهد بداند و ارگان مزبور به او گزارش ندهد. اصلاً قابل تصور نیست یک کسی که تعیین سیاست‌های کلی مال اوست وضع به گونه‌ای باشد که اگر مایل باشد نظارت بکند، کسی میدان ندهد. این هم واقعاً یک چیز بی‌مزه‌ای است که ما بگوییم که رهبر حق داشته باشد که نظارت بکند. هیچ‌کس در این امر نمی‌تواند تردید بکند»^۲.

بنابراین، پیشنهاد حذف بند «۲» در شورا مطرح شد و پس از اظهارنظرات

۱. همان.

۲. همان، ص ۱۳۲۶.



مختلف، نتوانست رأی اکثریت را کسب کند.

در ادامه گزارش، پس از ذکر فشرده‌ای از مباحث صورت گرفته در جلسات مختلف شورای بازنگری درخصوص چگونگی نظارت، به ارائه تفسیری خواهیم پرداخت که با توسل به آن بتوان ضمن حفظ انسجام عناصر حقوق اساسی ایران، نهاد تازه تأسیس نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را در این شبکه گنجانند.

مسئله نظارت، مفهوم و نحوه اجرای آن در همان جلسه‌ای که به‌عنوان بند «۲» از اصل پیشنهادی یکصدودهم مطرح شد، مورد توجه قرار گرفت. برای مثال آقای نجفقلی حبیبی در بخشی از سخنان خود پیرامون اصول پیشنهادی کمیسیون رهبری اظهار داشتند:

«در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یک اشکالی که دارد این است که راه این نظارت تعیین نشده و معلوم نیست که تشکیلاتی که می‌خواهد چگونه است»^۱.

اغلب مباحث صورت گرفته درخصوص تعیین نحوه نظارت است. به‌عنوان مثالی دیگر، می‌توان به سخنان آیت‌الله محمد مؤمن، مخبر کمیسیون رهبری اشاره نمود. وی در بخش از سخنان خود اظهار داشتند:

«منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیرمتعهدها رابطه برقرار کنند، نظارت بر این سیاست کلی فقط همین است که ببینند این کار را کرده‌اند یا نه. یا اگر به‌عنوان یک سیاست کلی گفت که در قوه

۱. مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، جلد ۲، ص ۶۵۹، (با اندکی تغییر در عبارات).



قضائیه قوانینی را که می‌خواهند برای آیین دادرسی تنظیم کنند، قوانینی باشد که حتی‌الامکان این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد، نظارت بر این امر نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند، بلکه نظارت مزبور بدین شکل خواهد بود که ببینند در پیش‌نویسی که از سوی قوه قضائیه تنظیم شده است و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود، آیا این کار رعایت شده یا نه، مجلس هم به دنبالش این کار را کرده یا نه. این سیاست کلی است. اصلاً هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگان‌های اجرایی در آن نیست و در واقع، اینکه آیا قانون تصویب شده اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود ربطی به نظارت مد نظر این اصل ندارد.^۱

هم‌اکنون در عمل، نوعی از نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی از سوی شورای نگهبان اعمال می‌شود. عملکرد شورا در خصوص بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی از سال ۱۳۸۰ به این سو یعنی رد مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، نشانگر این است که شورای مزبور سیاست‌های کلی را موضوعی مورد تأکید قانون اساسی دانسته و انتظار دارد، مجلس در مصوبات خود آنها را مد نظر داشته باشد.

مبنای برداشت شورای نگهبان را در این خصوص می‌توان چنین تحلیل کرد: براساس اصول هفتاد و دوم، نودم و یکم و نود و چهارم قانون اساسی، شورای نگهبان موظف است مصوبات مجلس را بررسی کند تا خلاف قانون اساسی نباشند. سیاست‌های کلی نظام براساس بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی توسط رهبر تعیین می‌شود. اگر چنین مقرره‌ای در اصل یکصد و نهم نبود - همانند سال‌های قبل از بازنگری - این امکان وجود داشت که مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی تحت

۱. مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی، جلد ۳، ص ۱۳۲۷. (با اندکی تغییر در عبارات).



عنوان «فرمان» یا «حکم حکومتی» ولی فقیه و با توجه به اصل چهارم قانون اساسی و حاکمیت شرع سنجد. پیش‌بینی بند «۱» در اصل یکصد و نهم قانون اساسی در واقع، برای حقوق اساسی ایران حرکتی در راستای پوشاندن لباس قانون به بخشی از ضوابط شرع محسوب می‌شود.^۱

براین اساس با توجه به وظیفه شورای نگهبان در تطبیق کلیه مصوبات مجلس با موازین اسلام و اصول قانون اساسی^۲ و در جمع بین اصول چهارم، پنجاه و هفتم و یکصد و نهم این قانون، ضروری است این شورا هنگام بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی، مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، موضوع بند «۱» اصل یکصد و نهم را مد نظر قرار دهد. در این رابطه قابل ذکر است برخلاف نظر برخی که ورود شورای نگهبان به موضوع تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را خارج از حوزه صلاحیت تخصصی این شورا و امری غیرحقوقی قلمداد کرده‌اند، شورای نگهبان نه تنها مجاز به نظارت بر مصوبات مجلس از جهت تطبیق آنها با سیاست‌های کلی نظام است، بلکه این امر در زمره صلاحیت‌های تکلیفی این شورا قرار دارد. در این خصوص دو دلیل قابل ذکر است؛ اولاً بنابر تکلیف فقهای شورای نگهبان نسبت به تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و لزوم عدم تأیید مصوبات مغایر شرع،^۳ از آنجا که تصویب موارد مغایر با نظرات ولی فقیه صراحتاً با فقه سیاسی شیعه مغایرت دارد، لذا از آنجا که تعیین سیاست‌های کلی

۱. البته این تحول فقط در خصوص احکام حکومتی که به سیاست‌های کلی نظام می‌پرداختند، صورت گرفته است و انواع دیگر احکام حکومتی هم اکنون نیز وجود دارد.

۲. اصل نود و چهارم قانون اساسی.

۳. اصول چهارم، نود و چهارم و نود و ششم قانون اساسی.



نظام به موجب بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی از شئون ولی فقیه محسوب می‌شود بنابراین تکلیف شورای نگهبان در خصوص تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از منظر موازین شرعی امری مسلم است. ثانیاً براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوه مقننه به‌عنوان یکی از قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه امر اعمال می‌گردد و همان‌طور که اشاره شد یکی از شئون ولایت فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین سیاست‌های کلی نظام است، بنابراین اعمال قوه مقننه توسط مجلس شورای اسلامی بدون توجه به نظرات ولی فقیه که بخشی از آنها در قالب سیاست‌های کلی نظام بیان می‌شود از طریق تصویب موارد مغایر با سیاست‌های کلی نظام، خارج از چارچوب صلاحیت مجلس بوده و مغایر اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی محسوب می‌شود و بدیهی است مرجع نظارت بر رعایت اصول قانون اساسی در بُعد تقنین شورای نگهبان است.

نکته آخر در این زمینه آنکه صلاحیت رهبری در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مذکور در بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی که در حال حاضر به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض گردیده است، مغایرتی با استدلال پیش‌گفته مبنی بر صلاحیت شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام ندارد، چه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، موضوعی متفاوت از نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با این سیاست‌هاست. نظارت موضوع بند «۲» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، نظارتی عام و فراگیر در ابعاد سلبی و ایجابی است و تمام شئون تقنینی، اجرایی و قضایی را در گستره حاکمیت سیاسی



در برمی‌گیرد، حال آنکه تکلیف شورای نگهبان در ارتباط با سیاست‌های کلی نظام در بُعد تقنین، محدود به جنبه سلبی موضوع و تطبیق مصوبات مجلس با این سیاست‌ها صرفاً از حیث تضمین عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است.

هر چند در یک مورد، صلاحیت شورای نگهبان نسبت به نظارت ایجابی بر اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس قابل تصور است و منظور از این مورد خاص، نظارت شورای نگهبان در قالب بررسی عملکرد نمایندگان مجلس در ارتباط با وظایف شرعی و قانونی خویش در رابطه با اجرایی کردن سیاست‌های کلی نظام با توجه به وظیفه شورای نگهبان در خصوص نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی است. توضیح آنکه براساس ذیل اصل شصت و دوم قانون اساسی، شرایط انتخاب‌شوندگان در انتخابات مجلس شورای اسلامی را قانون معین خواهد کرد که در حال حاضر این موضوع در ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ تعیین تکلیف شده است. براساس این ماده، انتخاب‌شوندگان علاوه بر اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران^۱ باید نسبت به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت فقیه ابراز وفاداری داشته باشند.^۲ لذا با عنایت به مطالبی که پیشتر در خصوص مبانی حقوقی لازم‌الاجرا بودن مفاد سیاست‌های کلی نظام برای تمامی ارکان حاکمیت از جمله مجلس شورای اسلامی ذکر کردیم، در فرض احراز تخطی برخی نمایندگان مجلس از مفاد سیاست‌های کلی نظام در بعد ایجابی، همانند خودداری، کارشکنی و پرهیز از انجام اقدامات ضروری در راستای اجرایی کردن این سیاست‌ها، باید قائل به عدم وجود

۱. بند «۱» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

۲. بند «۳» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.



شرایط قانونی برای داوطلبی این قبیل نمایندگان در دوره‌های بعدی مجلس بود و با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل نودونهم قانون اساسی،^۱ طبعاً این وظیفه شورای نگهبان است تا نسبت به صلاحیت چنین داوطلبانی تصمیم‌گیری نماید.

گفتار چهارم - بررسی ماهیت و موقعیت حقوقی «سیاست‌های کلی نظام» و نسبت آن با صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی

اگر قاعده حقوقی را ضابطه‌ای باید انگار و دارای ضمانت اجرا قلمداد کنیم که برای تابعان خود لازم‌الاجراست، در این صورت می‌توان احکام و گزاره‌های مشتمل بر قواعد حقوقی را از دو حیث طبقه‌بندی نمود:

۱. شکلی،

۲. ماهوی.

منظور از طبقه‌بندی شکلی یا صوری گزاره‌های اعتباری مشتمل بر قواعد حقوقی آن است که این گزاره‌ها را صرفنظر از ارزیابی ماهوی قواعد حقوقی مندرج در آنها، صرفاً از حیث سلسله‌مراتب مقامات و نهادهای واضع آنها طبقه‌بندی نمود. براین اساس نوعی هرم و سلسله‌مراتب قوانین و مقررات در یک نظام حقوقی شکل می‌گیرد که هر حکم قانونی از جهت سلسله‌مراتب، بر نصوص قانونی مابعد خود حکومت داشته و در چارچوب قوانین بالادستی محدود می‌باشد. بنابراین معیار طبقه‌بندی

۱. نظریه شماره ۱۲۲۴ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان، «نظارت مذکور در اصل نودونهم قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».



قوانین در این اندیشه، جایگاه و صلاحیت واضع قوانین خواهد بود، برای مثال مصوبات مجلس شورای اسلامی، در چارچوب اصول قانون اساسی اعتبار داشته و در عین حال بر مصوبات هیئت وزیران برتری و حکومت دارد، اما منظور از طبقه‌بندی ماهوی یا مادی قواعد حقوقی در اینجا، تفکیک قواعد حقوقی از حیث کلیت یا اهمیت و یا هرگونه معیار کیفی دیگر است. براین اساس دسته‌بندی قواعد حقوقی و ارزیابی آنها برخلاف طبقه‌بندی صوری، ناظر بر جایگاه مقامات واضع قواعد حقوقی نبوده و محتوای قواعد حقوقی، مورد ارزیابی و دسته‌بندی بر مبنای معیارهای ماهوی قرار می‌گیرد. برای مثال براساس معیار کلیت، گفته می‌شود محتوای قانون اساسی اصولاً کلی‌تر از قوانین عادی بوده و محتوای قوانین عادی نیز نسبت به مصوبات هیئت وزیران اصولاً کلی‌تر است و یا می‌توان محتوای قوانین برنامه‌های میان‌مدت توسعه را نسبت به سایر قوانین عادی کلی‌تر قلمداد نمود و یا اهمیت یک مصوبه خاص هیئت وزیران را از یک قانون عادی خاص بالاتر و بیشتر دانست و یا آن را از لحاظ اهمیت هم‌ردیف یک قانون خاص ارزیابی کرد.

در این راستا هرچند بنابر آنچه پیش‌تر در ارتباط با وظیفه شورای نگهبان در مورد لزوم تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام در راستای منع قانونگذاری مغایر با این سیاست‌ها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران توضیح دادیم، برتری شکلی این سیاست‌ها بر قوانین عادی محرز و مشخص گردید اما از لحاظ طبقه‌بندی مادی و ماهوی می‌توان گفت از آنجا که در اصل یکصد و نهم قانون اساسی از سیاست‌های کلی نظام تعریف مشخصی به‌عمل نیامده، محتوا و مرزهای ماهوی آن، به‌ویژه در مقایسه با مفهوم قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، مبهم



باقی‌مانده است، به‌نحوی که پس از مقایسه برخی از سیاست‌های کلی اعلام شده با قوانین مصوب مجلس در زمینه تنظیم برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و...، تفاوت خاصی بین آنها مشاهده نمی‌شود. در این زمینه برای مثال می‌توان به نامه مورخ ۱۳۷۲/۸/۱۸ مقام معظم رهبری خطاب به رئیس‌جمهور وقت راجع به تعیین سیاست‌های کلی حاکم بر قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و... اشاره کرد. در نامه مزبور برخی سیاست‌های کلی نظیر «رعایت عدالت اجتماعی در شئون مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، قضایی و اداری، تصحیح و اصلاح نظام اداری، گسترش تولید داخلی و کاهش واردات اجناس مصرفی غیرضروری» و... وجود دارد که مشابه آن را هم در قانون اساسی و هم در قوانین برنامه‌ای مصوب مجلس، می‌توان مشاهده کرد.

حال با عنایت به جایگاه فراقانونی سیاست‌های کلی نظام و تکلیف مجلس به تبعیت از این سیاست‌ها یکی از مسائل قابل بررسی این است که مراد از عبارت «بالاترین مقام مسئول در قوای سه‌گانه مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند» (در ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام) چیست و با توجه به جایگاه مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی، این موضوع چگونه باید تفسیر و اجرا شود؟

در پاسخ باید گفت که با توجه به جایگاه و شأن مقام رهبری، سیاست‌های تعیین شده توسط ایشان باید توسط تمامی نهادها و دستگاه‌های کشور مورد تبعیت قرار گیرد و تمامی قوا مکلفند در حوزه صلاحیت خود سیاست‌های تعیین شده را اجرایی نمایند. اجرای سیاست‌های کلی تعیین شده در رابطه با صلاحیت قوه مقننه نیز در



قانونگذاری توسط این نهاد متبلور می‌شود و مجلس علاوه بر اینکه نباید مغایر سیاست‌های تعیین شده قانون تصویب نماید مکلف است قوانین مورد نیاز جهت اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی را تصویب نماید. در این راستا قابل ذکر است به یک اعتبار مجلس دارای دو نوع صلاحیت در قانونگذاری است که عبارتند از: صلاحیت اختیاری و صلاحیت تکلیفی.

الف) صلاحیت اختیاری

منظور از صلاحیت اختیاری آن است که مجلس با توجه به شرایط و اقتضائات زمان، مکان و نیازهای جامعه با صلاحیت خود تشخیص می‌دهد که در چه مواردی نیاز به وضع قانون وجود دارد. بر همین اساس، اصل هفتادویکم قانون اساسی مقرر می‌دارد: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». عبارت «می‌تواند» در اصل هفتادویکم مزبور ناظر بر صلاحیت اختیاری مجلس در وضع قانون است. در عمل وضع قوانین در اجرای صلاحیت‌های اختیاری مجلس بیشتر با همکاری قوه مجریه صورت می‌گیرد؛ بدین معنی که اغلب قوه مجریه لوایح قانونی را تقدیم مجلس کرده و مجلس آن را مورد بررسی قرار می‌دهد. در این مسیر مجلس با تشخیص و رأی اکثریت اعضای خود می‌تواند لوایح تقدیمی را کلاً یا جزئاً قبول یا رد کند و موادی را اصلاح یا اضافه کند. بدین ترتیب سرنوشت نهایی قوانین همواره در دست مجلس است.^۱

۱. ر. ک: سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۹، صص ۱۶۳-۱۶۴.

**ب) صلاحیت تکلیفی**

قانون اساسی در مورد برخی از امور به لحاظ اهمیت موضوع ضمن بیان اصول و جهات کلی، ذکر کلیات، تفصیل مطلب یا ساماندهی اصل مورد نظر را در چارچوب اصول تعیین شده، برعهده مجلس قرار داده است. برای مثال طبق اصل سی و چهارم قانون اساسی، «نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آنکه مخل به مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد، تفصیل آن را قانون معین می‌کند». همچنین براساس اصل شصت و دوم قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی از نمایندگان ملت که به طور مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌شود. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد».

پیش‌بینی لزوم وضع قانون در اصول مذکور و لازم‌الاجرا بودن اصول قانون اساسی حاکی از صلاحیت تکلیفی مجلس در وضع قوانین یاد شده است. شایان ذکر است که قانون اساسی در این زمینه ضمانت اجرای خاصی مقرر نکرده، اما با توجه به سوگندی که نمایندگان در دفاع از قانون اساسی یاد می‌کنند (اصل شصت و هفتم) و مسئولیتی که در مقابل ملت دارند (اصل هشتاد و چهارم)، تلاش جمعی آنان در وضع قوانین خاص مذکور به منزله تکلیف اخلاقی و شرعی به‌شمار می‌رود.^۱

تردیدی نیست نمایندگان مجلس که صلاحیت آنها در هنگام انتخاب شدن از حیث اموری نظیر التزام به قانون اساسی تأیید شده (بند «۳» ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷)، باید از سیاست‌های کلی ابلاغی تبعیت و اقدام به تصویب قانون مورد نیاز نمایند. بر این اساس صلاحیت مجلس در تصویب

۱. همان، ص ۱۶۵.



قوانینی به منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام صلاحیت تکلیفی بوده و نباید این صلاحیت مجلس را در زمره صلاحیت‌های اختیاری محسوب نمود. به عبارت دیگر با عنایت به اینکه تحقق سیاست‌های کلی نظام از جمله تکالیف مجلس شورای اسلامی است، مجلس مکلف است اقدام به تصویب قوانین لازم به منظور اجرایی شدن این سیاست‌ها در مواردی که اجرای آنها نیازمند تصویب قانون است نماید.

از سوی دیگر باید توجه داشت که اساساً موقعیت مجلس و ریاست آن با موقعیت قوه مجریه و قوه قضائیه و ریاست دو قوه مزبور از حیث نسبت آنها با رهبری، با یکدیگر قابل قیاس نیست. توضیح آنکه طبق اصول شصتم و یکصد و سیزدهم و یکصد و دوم قانون اساسی رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور و دارای اختیارات اجرایی گسترده است. وفق بندهای «۹» و «۱۰» اصل یکصد و دوم قانون اساسی، امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم و نیز عزل رئیس‌جمهور طبق شرایط پیش‌بینی در بند «۱۰» اصل یکصد و دوم مزبور، جزء اختیارات رهبری است. به علاوه، طبق اصل یکصد و سی‌ام قانون اساسی «رئیس‌جمهور استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده است به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد» و بالاخره براساس اصل یکصد و بیست و دوم قانون اساسی، رئیس‌جمهور در برابر ملت، رهبر و مجلس مسئول است. اصول یاد شده به روشنی نوعی رابطه سلسله‌مراتبی را میان قوه مجریه، رئیس‌جمهور و رهبری القا می‌کند. همین وضعیت به نوعی در مورد قوه قضائیه و ریاست آن وجود دارد، زیرا طبق اصل یکصد و پنجاه و هفتم و بند «۶» اصل یازدهم قانون اساسی نصب و عزل و قبول استعفای رئیس قوه قضائیه، جزء اختیارات رهبری است.



همچنین باید توجه داشت که رابطه بین قوه مجریه و رئیس‌جمهور و قوه قضائیه با ریاست این قوه نیز با رابطه مجلس و ریاست آن قابل قیاس نیست. بین رئیس‌جمهور و سایر مسئولان قوه مجریه رابطه سلسله‌مراتبی وجود دارد. طبق اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی «ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و...». همچنین طبق اصل یکصدوسی و ششم قانون اساسی، «رئیس‌جمهور می‌تواند وزرا را عزل کند...». براساس اصل یکصدوسی و هفتم قانون اساسی هر یک از هیئت وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس هستند.

در زمینه نوع رابطه میان قوه قضائیه و رئیس قوه قضائیه نیز می‌توان به نوعی متفاوت، رابطه سلسله‌مراتبی را متصور بود. براساس اصول یکصد و پنجاه و هشتم، یکصد و شصت و دوم و یکصد و شصت و سوم قانون اساسی، رئیس قوه قضائیه دارای وظایف و اختیارات تشکیلاتی، استخدامی، اداری و نیز اختیار نصب و عزل قضات و... است.

این در حالی است که طبق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۹)، از لحاظ مأموریت اصلی مجلس، یعنی انجام وظیفه نمایندگی، از حیث ماهوی تفاوتی بین رئیس مجلس و سایر نمایندگان وجود ندارد و بین آنها به هیچ وجه رابطه سلسله‌مراتبی مشابه آنچه در دو قوه دیگر وجود دارد برقرار نیست؛ چرا که اختیارات رئیس مجلس عمدتاً ناظر بر اداره جلسات و برخی امور اداری مجلس است. طبق ماده (۶) آیین‌نامه داخلی مجلس، «حفظ انتظام و امنیت محوطه مجلس به‌عهده رئیس مجلس و... است. هیچ مقام و قوه‌ای بدون اجازه رئیس، حق مداخله در محوطه و امور مجلس



را ندارد». براساس ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی مجلس، «وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارتند:

۱. اداره جلسات مجلس به شرح مواد این آیین‌نامه،

۲. اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس،

۳. امضای کلیه احکام استخدامی ...،

۴. امضای کلیه نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری و پارلمانی مجلس ...».

شایان ذکر است که طبق ماده (۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس، «رئیس مجلس و سایر اعضای هیئت رئیسه در مورد انجام وظایف محوله در این آیین‌نامه در برابر مجلس مسئولیت مشترک دارند».

به این ترتیب موقعیت رئیس مجلس نسبت به مجلس و نمایندگان نیز به هیچ وجه با موقعیت رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و دو قوه مجریه و قضائیه، ماهیتاً قابل قیاس نیست. بنابراین به‌رغم مفاد ماده (۳) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مبنی بر اینکه «بالاترین مسئول در قوای سه‌گانه ... مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند» به نظر می‌رسد براساس دلایلی که بدان اشاره شد، به لحاظ قانونی و منطقی نمی‌توان انتظار مشابهی از ریاست مجلس در قیاس با ریاست دو قوه دیگر، در اجرای سیاست‌های کلی نظام داشت.

تردید نیست که رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران دارای موقعیت ممتازی است و قوای حاکم در کشور (قوه مقننه، مجریه و قضائیه) زیر نظر وی، طبق اصول مربوط قانون اساسی، صلاحیت‌ها و اختیارات حکومتی خود را اعمال می‌کنند (اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی). نظارت رهبری به کارکرد مجلس در اجرای سیاست‌های



کلی تعیین شده نیز طبعاً متناسب با ماهیت وظایف و ساختار و صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای این نهاد در قانون اساسی، قابلیت اعمال می‌یابد.

بر این اساس، سیاست‌های کلی به‌رغم آنکه ماهیت قانون ندارند، در موقعیت بالاتری از قوانین عادی قرار دارند، مجلس در تصویب قوانین عادی باید سیاست‌های کلی تعیین شده را مد نظر داشته باشد و نه تنها قوانین مغایر این سیاست‌ها تصویب ننماید، بلکه مکلف به قانونگذاری در راستای سیاست‌های کلی ابلاغی است.

شرایط فعلی صرفنظر از مواردی که حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان ابتکار ارائه طرحی را درخصوص سیاست‌های کلی نظام برعهده گیرند یا دولت لایحه‌ای را تقدیم مجلس کند، باید سازوکاری را در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی کرد که در صورت ارائه این‌گونه طرح‌ها یا لوایح، بررسی آنها در اولویت قرار گیرد. بدین ترتیب مجلس در برنامه کار خود به‌نحو نظام‌مند، بررسی و ارزیابی نیازهای تقنینی سیاست‌های کلی را مد نظر قرار داده است و بدین ترتیب به اجرای آن سیاست‌ها ملتزم خواهد بود.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱-۸۹۸۲

عنوان گزارش: بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
(ویرایش دوم)

نام دفتر: مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین‌کنندگان: محمد بهادری جهرمی، ابوالفضل درویشوند، محمد جواهری،

علی بهادری، سیدحجت‌الله علم‌الهدی، سیدمحمدهادی راجی

مدیر مطالعه: محمد بهادری جهرمی

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

سر ویراستار: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلی نظام

۲. نظارت

۳. قانونگذاری

۴. صلاحیت تکلیفی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۹