

## Competent Supervisory Authority to implementation of The General Policies of The Regime, Unity or Multiplicity?

(Type of Paper: Research Article)

Hadi Tahannazif<sup>4</sup>, Reza Bakeshlou<sup>5\*</sup>

### Abstract

According to the normative quiddity of the general policies of the regime, there is no doubt in necessity of efficient supervision to implementation of the general policies of the regime. Although there are disagreements on manner of this supervision and their sanctions between lawyers, it seems one of the consequences of normative quiddity of the general policies is acceptance of legal sanctions to implementation of these policies in different grades of norms. On the other hand, second clause of Article 110 of the Constitution mentions competency of leader to supervision to implementation of the general policies. Therefore, this question has been raised what is the relation between competency of leader and competency of other supervisory organizations? In this research is tried to answer this question with descriptive-analytical method. Finally analyzing will of constitutional legislator, confirmed the hypothesis of this research that is identify simultaneous competency of leader and other supervisory organizations. If an authority has original competency to supervision to implementation of general policies in Iranian legal system, it can and must apply this task in its jurisdiction and competency of leader doesn't restrict its competency.

### Keywords

General Policies of Regime, Competent Supervisory Authority to implementation of the General Policies, Supervision to Implementation of the General Policies, The Senior Council of Supervision to Implementation of General Policies of the Regime.

1. Assistant Prof, Department of Public and International Law, Faculty of Islamic Studies and Law, University of Imam Sadiq (AS), Tehran, Iran. Email: tahan@isu.ac.ir
  2. Ph.D. Student in Public Law, Faculty of Islamic Science and Law, University of Imam Sadiq (AS), Tehran, Iran (Corresponding Author). Email: bakeshlou@isu.ac.ir
- Received: November 22, 2019 - Accepted: June 21, 2020



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International, which permits others to download this work, share it with others and Adapt the material for any purpose.

## مرجع صالح در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، وحدت یا تعدد؟

(نوع مقاله: علمی - پژوهشی)

هادی طحان‌نظیف<sup>۱</sup>، رضا بکشلو<sup>۲\*</sup>

### چکیده

با توجه به ماهیت هنجاری نهاد سیاست‌های کلی نظام، تردیدی در ضرورت وجود نظارت مؤثر و کارآمد بر اجرای این سیاست‌ها وجود ندارد. اگرچه در مورد کیفیت این نظارت و ضمانت اجرای آن اختلافاتی میان حقوقدانان بروز یافته است، به نظر می‌رسد یکی از اقتضائات شأن هنجاری سیاست‌های کلی نظام لزوم پذیرش ضمانت اجرای حقوقی و قانونی برای تحقق این سیاست‌ها در سطوح مختلف نظام حقوقی ایران خواهد بود. از طرفی بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به صلاحیت رهبری در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تصریح کرده است. از این رو این سؤال مطرح شده که در نظام حقوقی ایران صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به چه مراجعی واگذار شده است؟ در این پژوهش تلاش شده با روش توصیفی-تحلیلی پاسخ روشنی به پرسش مذکور داده شود و در نهایت با تحلیل اراده مقنن اساسی در این زمینه، فرضیه پژوهش که شناسایی صلاحیت همزمان برای رهبری و سایر مراجع نظارتی است، تأیید و چنین تبیین شده است که اگر مرجعی صلاحیت ذاتی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام را داشته باشد، می‌تواند و باید در حیطه صلاحیتی خود به اعمال این نظارت بپردازد و صلاحیت رهبری محدودیتی در این زمینه ایجاد نخواهد کرد.

### کلیدواژگان

سیاست‌های کلی نظام، مرجع صالح در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.  
Email: tahan@isu.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران.  
Email: bakeshlou@isu.ac.ir

(نویسنده مسئول).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۰۱، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۴/۰۱

## مقدمه

پس از گذشت سه دهه از تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام، مباحثات علمی در خصوص مسائل ناظر بر این نهاد مهم و غایت‌محور همچنان جاری و ساری است. با گذشت زمان و موضع‌گیری عملی نهادهای اساسی نسبت به این سیاست‌ها، رویه‌ای نسبتاً روشن در این زمینه شکل گرفته است و بر این اساس تقریباً تردیدی در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله‌مراتب به‌عنوان هنجار فرودین قانون اساسی و هنجار فرازین قوانین عادی وجود ندارد.

در مورد ماهیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام بحث‌های متعددی صورت پذیرفته است. برخی حقوقدانان این نظارت را صرفاً از نوع نظارت سیاسی دانسته و ابزارهایی چون طرح سؤال، استیضاح و... را برای تحقق آن کافی دانسته‌اند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۴). در مقابل عده‌ای انواع نظارت از جمله نظارت بر تقنین و... را به رسمیت شناخته‌اند (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۳۴-۱۳۱). به نظر می‌رسد نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام همه اشکال مختلف نظارت را در برمی‌گیرد و تجربه نیز ثابت کرده است که ابزارهای نظارت سیاسی برای تحقق کامل سیاست‌های کلی نظام مکفی نیستند. بر این اساس به نظر می‌رسد باید انواع نظارت‌های قانونی موجود در نظام حقوقی ایران با رعایت ملاحظات مربوط به سیاست‌های کلی نظام به‌منظور تحقق کامل این سیاست‌ها به‌کار رود.

یکی از موضوعات مطرح در مورد نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، تعیین مرجع صالح در امر نظارت است. براساس بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از وظایف مصرح در قانون اساسی بر عهده رهبری است. نظری اجمالی به مشروح مذاکرات جلسات شورای بازنگری قانون اساسی مبین این موضوع است که این وظیفه در پی واگذاری اختیار تعیین سیاست‌های کلی در اختیار رهبری قرار گرفته است. چنانکه برخی در این جلسات گفته‌اند که واگذاری وظیفه تعیین سیاست‌های کلی، بدون در نظر گرفتن حق نظارت بر اجرای این سیاست‌ها امری بلااثر خواهد بود<sup>۱</sup>، البته برخی نیز استدلال کرده‌اند که قید امکان نظارت رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی در قانون اساسی ضرورتی ندارد و اساساً مشخص است که رهبری چنین امکانی خواهد داشت.<sup>۲</sup> از این رو می‌توان

۱. لازم به ذکر است که این منبع یک نشست علمی با حضور اساتید محترم حقوق عمومی است که گزارش تفصیلی و دقیق آن به عنوان یک مقاله چاپ شده است.  
۲. «مؤمن: ..... لازمه حق دادن تعیین سیاست‌ها این است که حق نظارت هم برایش ذکر بشود.....» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۸).  
۳. «هاشمی: ..... آن وقت خصوصاً اگر خواستید باید بگویید از اختیارات، یعنی اختیار نظارت، حق نظارت، این هم واقعاً یک چیز بی‌مزه‌ای است که ما بگوییم که رهبر حق داشته باشد که نظارت بکند که هیچ‌کس نمی‌تواند تردید بکند.....» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۶).

گفت اعضای شورای بازنگری در خصوص اصل امکان و ضرورت نظارت رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی متفق‌اند. در حال حاضر و با وجود صراحت قانون اساسی اختلافی از نظر اصل لزوم نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی توسط رهبری وجود ندارد. لیکن در مورد حدود و ثغور و کیفیت آن اختلافاتی بروز یافته است. برخی حقوقدانان تصریح موجود در قانون اساسی را تقييد وظايف نظارتی سایر نهادها در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پنداشته‌اند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۸-۱۷۷). براساس این رویکرد به‌جز رهبری هیچ نهاد دیگری صالح در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نیست. در مقابل دسته دیگری از حقوقدانان با وجود قائل شدن به وظیفه رهبری در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، برخی نهادهای نظارتی دیگر را نیز واجد صلاحیت نظارت می‌دانند (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۹۵). از این رو سؤال اصلی پژوهش حاضر این است که در نظام حقوقی ایران صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به چه مراجعی واگذار شده است؟ طبعاً سؤال مذکور سطوح مختلف تقنینی و اجرایی را در برمی‌گیرد. در این پژوهش تلاش شده است تا با بررسی تفصیلی مرجع صالح در امر نظارت بر قوانین و تبیین نظریه مختار، پاسخ مسئله در سایر سطوح روشن شود. باید توجه داشت آنچه در این مقاله تبیین می‌شود، نسبت صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی با سایر صلاحیت‌های موجود در خصوص نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام است و موضوع مقاله از اثبات صلاحیت ذاتی سایر مراجع منصرف است. روش بررسی این پژوهش توصیفی-تحلیلی است و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای تلاش شده تا ابعاد مختلف موضوع بررسی شود.

در مورد نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام حقوقدانان آثار متعددی را تألیف کرده‌اند. این آثار در مورد مسئله مورد بررسی پژوهش حاضر نظرهای متفاوتی را ابراز کرده‌اند. اغلب این آثار به بیان نظر مختار اکتفا کرده و به تحلیل موضوع نپرداخته‌اند. برخی از پژوهش‌های مؤخر نیز که به واکاوی مسئله پرداخته‌اند، رویکردی متفاوت از فرضیه این پژوهش در پیش گرفته‌اند. از این رو پژوهش حاضر ضمن تبیین و دسته‌بندی نظرهای موجود، تحلیلی مستدل در مورد مراجع صالح در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه خواهد کرد. پژوهش حاضر از دو نظر از آثار پیشین متمایز است؛ اولاً در جهت کشف مراد مقنن اساسی با استفاده از استدلال‌هایی نوین موضوع واکاوی شده است؛ ثانیاً الگویی کارکردگرا به‌منظور جلوگیری از ایجاد صلاحیت‌های متعارض در نظام حقوقی ایران پیشنهاد شده است. ساختار پژوهش از دو بخش کلی تشکیل می‌شود. ابتدا صلاحیت ذاتی رهبری و شورای نگهبان در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام بررسی شده و سپس ضمن بررسی نظرهای موجود، نظر مختار و آثار آن در مورد نسبت میان نظارت شورای نگهبان و نظارت رهبری تبیین شده است.

## صلاحیت رهبری و شورای نگهبان در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

براساس بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از وظایف مصرح در قانون اساسی، بر عهده رهبری است. در این خصوص نکته‌ای که از همان ابتدا در جلسات شورای بازنگری مطرح بوده، عدم ایجاد تشکیلات وسیع و جدید برای امر نظارت بوده است.<sup>۱</sup> توضیح بیشتر اینکه این دغدغه وجود داشته است که تصریح این وظیفه رهبری در قانون اساسی به تأسیس نهاد عریض و طویل جدید در کنار تمامی نهادها و سازمان‌های نظارتی موجود در نظام حقوقی ایران منجر نشود، چراکه تأسیس یک نهاد جدید - در وسعتی که بتواند در تمامی نهادها و ارگان‌ها اجرای سیاست‌های کلی نظام را رصد کند - اولاً ضرورتی ندارد، ثانیاً هزینه گزافی در پی خواهد داشت و ثالثاً موجب موازی‌کاری با سایر نهادهای نظارتی خواهد بود.

در مورد هیأت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز باید به این نکته توجه کرد که این هیأت صلاحیت ذاتی از خود ندارد، بلکه به‌واسطه تفویض رهبری این صلاحیت ایجاد شده است و لذا آنچه در مورد نظارت رهبری ذکر می‌شود، از طریق این هیأت بستر اجرا خواهد یافت. شورای نگهبان نیز براساس اصول ۲۴، ۲۷۲، ۴۹۱، ۱۹۴ و ۲۹۶ قانون اساسی وظیفه بررسی

۱. «تجفلی حبیبی: ... این نظارت برای مقام معظم رهبری اگر بخواد که روی روال تشکیلاتی باشد، خیلی برایش دردسر است، یعنی باید یک اداره‌ای را خیلی وسیع، مثل سازمان بازرسی کل کشور یا یک چنین چیزهایی را باید در اختیارش گذاشت تا بتواند. بهترین راه این است که نیاوریم، ولی مسلم است که رهبری توسط دستگاه‌های مختلفی که در کشور وجود دارد در حقیقت اطلاعات به او می‌رسد و نظارت را دارد یا افکار عمومی که به او منتقل می‌کند این است که اگر بخواهیم این 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. ایجاد یک چنین تشکیلاتی اصلاً مقدور نیست برای کشور موازی می‌شود با بقیه تشکیلات کشوری که در دستگاه دولت وجود دارد و به‌وجود آوردن دو تا تشکیلات موازی قطعاً مشکلات ایجاد خواهد کرد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۵).

۲. اصل ۴: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

۳. «اصل ۷۲: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

۴. اصل ۹۱: «به‌منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای ملی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است.

مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث تطبیق با قانون اساسی و موازین شرعی را بر عهده دارد. برخی حقوقدانان با اشاره به عدم شمول عناوین قانون اساسی و موازین شرعی به سیاست‌های کلی نظام، امکان نظارت شورای نگهبان را منتفی دانسته‌اند (جهانی، ۱۳۸۶: ۸۷-۸۵ و ۱۰۸-۱۰۶). برخی دیگر نیز با استناد به ماهیت سیاست‌های کلی و با تبیین این نتیجه که سیاست‌های کلی نه قانون اساسی‌اند و نه در حکم قانون اساسی این‌طور توضیح داده‌اند که وظیفه شورای نگهبان براساس اصل ۷۲ قانون اساسی<sup>۳</sup>، بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی است، لذا شورای نگهبان در این زمینه صلاحیتی نخواهد داشت (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۱).

در مقابل برخی محققان بیان کرده‌اند از آنجا که سیاست‌های کلی نظام جزئی از قانون اساسی‌اند -سیاست‌ها براساس بند ۱ اصل ۱۱۰ تعیین می‌شوند و براساس بند ۲ لازم‌الاتباع‌اند- لذا شورای نگهبان در انجام وظایف قانونی خود حق دارد، به موارد مغایر با سیاست‌های کلی نظام نیز رسیدگی کند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۵؛ طحان‌نظیف، ۱۳۹۸: ۱۶-۱۵؛ مهرپور، ۱۳۹۱: ۱۲۴؛ مرادخانی، ۱۳۸۹: ۱۳۷؛ رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶: ۱۲۱). در این زمینه برخی نیز اشاره کرده‌اند که مغایرت یک مصوبه با قانون اساسی در صورت مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام امری واضح است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۷: ۳۶) و عده‌ای نیز به صلاحیت تکلیفی شورای نگهبان در این زمینه تصریح کرده‌اند (بهادری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۰).

از سوی دیگر، برخی حقوقدانان با اشاره به اینکه مبنای تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی، جایگاه احکام حکومتی در احکام اسلامی است، چنین تحلیل کرده‌اند که سیاست‌ها جزئی از احکام شرعی‌اند. از این‌رو شورای نگهبان موظف است به انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام از حیث انطباق با موازین شرعی رسیدگی کند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۵-۶ و ۹-۸؛ بهادری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۰)، البته این تحلیل مورد پذیرش برخی حقوقدانان قرار نگرفته است (عمید زنجانی، ۱۳۹۰: ۱۷). احتساب

---

شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضاییه به مجلس شورای ملی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.»

۱. اصل ۹۴: «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 ۹۶: «تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با احکام اسلام با اکثریت فقهای شورای نگهبان و تشخیص عدم تعارض آنها با قانون اساسی بر عهده اکثریت همه اعضای شورای نگهبان است.»

۳. اصل ۷۲: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نودوششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

سیاست‌های کلی به‌عنوان احکام حکومتی و به‌تبع آن موازین شرعی اقتضانات و آثاری خواهد داشت. از جمله اینکه با این قرائت، نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام بر عهده شورای نگهبان نخواهد بود، بلکه بر عهده فقهای شورای نگهبان خواهد بود. براساس قانون اساسی (اصول ۴ و ۹۶) تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس با موازین و احکام شرعی بر عهده نهاد فقهای شورای نگهبان است. تفاوت عملکردی میان این دو نهاد موجود در نظام حقوق اساسی ایران بر اهل تحقیق پوشیده نیست. روشن است که منشأ و مبنای لازم‌الاجتناب بودن سیاست‌های کلی نظام، قانون اساسی است، چنان‌که بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی صراحتاً به این موضوع اشاره کرده‌اند. از این‌رو مخالفت با سیاست‌های کلی نوعی مخالفت با قانون اساسی است. در واقع سیاست‌های کلی نظام را می‌توان به‌عنوان یکی از الزامات تبعی قانون اساسی شناسایی کرد.<sup>۱</sup> از طرفی سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از موازین شرعی ذیل احکام حکومتی نیز در دکترین حقوق اساسی تجزیه و تحلیل شده و موجه است.<sup>۲</sup> از این‌رو اصل صلاحیت شورای نگهبان به‌عنوان نهاد پاسدار احکام اسلامی و قانون اساسی در رسیدگی به مصوبات مجلس براساس سیاست‌های کلی نظام امری مقبول و منطقی است. سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از الزامات تبعی قانون اساسی در رسیدگی به مصوبات مجلس باید محل توجه باشد و تحلیل ورود فقهای شورای نگهبان از منظر احکام حکومتی و موازین شرعی نیز چندان محل اشکال نیست.

### نظریات موجود در خصوص نسبت میان صلاحیت رهبری و شورای نگهبان

در میان قائلان به صلاحیت ذاتی شورای نگهبان بر اجرای سیاست‌های کلی نظام دو رویکرد متفاوت در مورد نسبت این نظارت با نظارت رهبری یافت می‌شود؛ رویکرد اول ضمن اثبات صلاحیت شورای نگهبان، منکر صلاحیت رهبری در این زمینه است. این دسته از حقوقدانان با متفاوت دانستن نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی از نظارت شورای نگهبان، صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس را در انحصار شورای نگهبان می‌دانند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۵). رویکرد دوم صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس را همزمان برای رهبری و شورای نگهبان قائل است (درویش‌متولی، ۱۳۹۳: ۲۳-۲۲؛ بهادری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۲-۱۹)، البته برخی دیگر نیز ضمن اثبات امکان نظارت شورای نگهبان متعرض تبیین نسبت این نظارت با نظارت رهبری نشده‌اند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۹-۸؛ رضایی‌زاده و اکبری، ۱۳۹۶: ۱۲۱).

۱. برای مطالعه بیشتر رک: بکشلو، ۱۳۹۸: ۲۳-۱۸.

۲. برای مطالعه بیشتر رک: حاجی‌علی‌خمس، ۱۳۹۷: ۵۹-۵۲.

دسته‌بندی مذکور ناظر بر نظرهایی است که برای شورای نگهبان صلاحیت ذاتی قائل‌اند. اما در این میان نظرهایی یافت می‌شود که فارغ از صلاحیت یا عدم صلاحیت ذاتی شورای نگهبان و از سطح دیگری به تحلیل موضوع پرداخته‌اند. این دسته از محققان چنین پنداشته‌اند که حتی در فرض وجود صلاحیت ذاتی شورای نگهبان، صلاحیت این شورا با صلاحیت رهبری که در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ذکر شده، تخصیص خورده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۷). در واقع این محققان با این استدلال که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در سطح قوانین از مصادیق نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، ورود شورای نگهبان به موضوع را خروج از صلاحیت و مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ دانسته‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۲-۱۷۱). به بیان دیگر، این حقوقدانان در مورد قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی ضمن پذیرش لزوم تطابق این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، وظیفه بررسی انطباق را بر عهده رهبری دانسته و از این نظر شورای نگهبان را فاقد صلاحیت معرفی کرده‌اند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۰).

قائلان به امکان نظارت شورای نگهبان بر اجرای سیاست‌های کلی ضمن استناد به اصل ۵۷ قانون اساسی<sup>۱</sup> چنین تبیین کرده‌اند که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت فقیه است و اختیار قانونگذاری مجلس به سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از شئون همین ولایت فقیه محدود شده است. از این‌رو شورای نگهبان موظف به بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی خواهد بود. این دسته از حقوقدانان این برداشت را مغایر با بند ۲ اصل ۱۱۰ نمی‌دانند و این‌طور توضیح می‌دهند که صلاحیت مذکور در اصل ۱۱۰ صلاحیتی عام و فراگیر است که تمامی ابعاد سلبی و ایجابی کلیه شئون تقنینی، اجرایی و قضایی را در برمی‌گیرد، لیکن صلاحیت شورای نگهبان صلاحیتی خاص و محدود به بعد تقنینی و از جهت سلبی و ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است (بهادری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۳-۱۹). در واقع در این نگاه، صلاحیت رهبری در امر نظارت بر سیاست‌ها صلاحیتی عام است که ناقض صلاحیت خاص شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نخواهد بود.

در مقابل، مخالفان این رویکرد با اشاره به لزوم توجه به برخی از وجوه متعارض در ادله موجود در مورد امکان نظارت شورای نگهبان بیان کرده‌اند که نسبت حاکم میان صلاحیت شورای نگهبان و صلاحیت رهبری عموم و خصوص من وجه است. این دسته از حقوقدانان بیان کرده‌اند که دو راه برای حل تعارض میان صلاحیت‌های مذکور وجود دارد؛ راه اول اینکه صلاحیت رهبری عام و صلاحیت شورای نگهبان خاص فرض شود که در این حالت شورای نگهبان صالح خواهد بود. لیکن تحلیل دیگری وجود دارد که صلاحیت شورای نگهبان صلاحیت

۱. اصل ۵۷: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»



عام و صلاحیت رهبری صلاحیت خاص در نظر گرفته شود، توضیح اینکه صلاحیت شورای نگهبان ناظر بر تطبیق مصوبات مجلس با تمامی اصول قانون اساسی و کلیه موازین اسلامی است. در حالی که تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی، تطبیق با بخشی از قانون اساسی یا بخشی از موازین اسلامی است. از این رو بند ۲ اصل ۱۱۰ تقییدی بر صلاحیت شورای نگهبان محسوب خواهد شد. به نظر این دسته، تقریر دوم به صواب نزدیک‌تر است، چراکه اساساً زمانی تخصیص معنا می‌یابد که قاعده خاص بخشی از قلمرو و عموم قاعده عام بکاهد (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۷: ۴۱).

صلاحیت توأمان شورای نگهبان و رهبری نیز از منظر این حقوقدانان قابل پذیرش نیست، چراکه این برداشت خلاف مصلحت بنیادین و لازم‌الرعاية حفظ هماهنگی نظام حقوقی و پرهیز از درهم‌ریختگی است. در واقع واگذاری توأمان وظیفه نظارت بر سیاست‌های کلی به شورای نگهبان و رهبری منتج به تشتت و سردرگمی نهاد مکلف یعنی مجلس شورای اسلامی خواهد بود و ابهامی با عنوان حل تعارض میان دو نهاد صالح ایجاد خواهد شد که مشخص نخواهد بود نظر کدام مرجع لازم‌الاتباع است. حتی ممکن است مجلس در راستای رفع اشکال یکی از دو نهاد صالح اقداماتی را انجام دهد، لیکن همین تغییر به ایراد اشکال از سوی نهاد دیگر منجر شود. کاهش هزینه‌های عمومی کشور با توجه به هزینه‌بر بودن امر نظارت از دیگر ادله مطرح‌شده در این زمینه است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۷: ۴۲).

به‌طور کلی می‌توان گفت در مورد مرجع صالح در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی دو دسته نظر کلی وجود دارد. این دسته‌بندی منحصر به سطح قوانین و صرفاً ناظر بر شورای نگهبان و رهبری نیست، بلکه در فرض وجود صلاحیت ذاتی برای هر نهادی در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی چنین دسته‌بندی وجود خواهد داشت. دسته اول تنها رهبری و مأذونین از ایشان را نهادهای ذی صلاح در امر نظارت می‌دانند و ورود هر نهاد دیگری در این موضوع را خروج از صلاحیت محسوب می‌کنند؛ دسته دوم صلاحیت رهبری را نافی صلاحیت سایر مراجع نظارتی نمی‌دانند و در فرضی که صلاحیت ذاتی یک مرجع نظارتی در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ثابت شود، بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مانعی در برابر اجرای این نظارت نخواهد بود.

### تبیین نظر مختار و آثار مترتب بر آن

به‌نظر می‌رسد تعیین نهادهای صالح در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام در گرو برداشت صحیح از ماهیت این نهاد حقوقی است. توجه به شأن و جایگاه این نهاد حقوقی در تشخیص مسائل پیرامونی این نهاد راهگشا خواهد بود. سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان هنجار

حقوقی لازم‌الاتباع در جایگاهی فی‌مابین قانون اساسی و قوانین عادی در نظام حقوقی ایران تعریف شده‌اند. همچنین سیاست‌های کلی نظام را می‌توان در زمره قوانین به معنی‌العموم<sup>۱</sup> و احکام حکومتی<sup>۲</sup> و همچنین از الزامات تبعی قانون اساسی به‌شمار آورد. پس از قائل شدن خصایص مذکور به‌عنوان اوصاف و ویژگی‌های سیاست‌های کلی نظام باید به لوازم و اقتضائات این نظر نیز پایبند بود. اگر گزاره‌ای به‌عنوان هنجار حقوقی لازم‌الاتباع در نظام حقوقی شناخته شد، لازمه این شناسایی، پذیرش سرایت «احکام عمومی»<sup>۳</sup> موجود ناظر بر هنجارهای حقوقی بر نهاد مذکور خواهد بود، مگر اینکه به دلیلی خارجی، نهاد خاصی از حکمی مستثنا شده باشد. توضیح اینکه اگر ثابت شد نهادی هنجار حقوقی است، باید پذیرفت که احکام عمومی محمول بر هنجار حقوقی در معنای عام آن بر نهاد مذکور بار خواهد شد. از جمله احکام موضوعه بر هنجارهای حقوقی، به رسمیت شناخته شدن نظارت نهادهای عام نظارتی است. از این‌رو اگر دلیل دیگری نباشد، نمی‌توان گفت نظارت نهادهای عامی مانند نظارت قضایی<sup>۴</sup> محاکم عام دادگستری<sup>۵</sup> بر سیاست‌های کلی نظام بار نمی‌شود. با وجود این، اگر ثابت شود که دلیلی برای استثنا کردن هنجار حقوقی سیاست‌های کلی نظام وجود ندارد، باید تمامی احکام عمومی هنجارهای حقوقی بر سیاست‌های کلی نظام بار شود. قائلان به عدم امکان نظارت نهادهای نظارتی (به‌غیر از رهبری) بر اجرای سیاست‌های کلی نظام چنین رویکردی را در پیش گرفته‌اند که با دلیلی خارجی - مشخصاً بند ۲ اصل ۱۱۰ - رهبری را تنها نهاد صالح برای نظارت شناخته و این صلاحیت را نافی سایر صلاحیت‌ها معرفی کرده‌اند. از این‌رو با این دلیل سیاست‌های کلی نظام را از حیث مراجع نظارتی متفاوت از سایر هنجارها معرفی کرده و صلاحیت هر مرجعی به‌جز مقام رهبری را انکار کرده‌اند.

به‌نظر می‌رسد این برداشت همخوانی چندانی با ماهیت و ذات سیاست‌های کلی نظام ندارد. در واقع برداشتی که سیاست‌های کلی را به‌عنوان یک هنجار حقوقی قابل نظارت توسط نهادهای نظارتی موجود در قانون اساسی می‌داند، با شأن هنجاری و قانونی سیاست‌ها همخوانی بیشتری دارد. توضیح اینکه قانون در معنای عام آن قاعده‌ای لازم‌الاجرا برای همه نهادها و اتباع یک نظام حقوقی است. لازمه پذیرش این برداشت که فقط رهبری می‌تواند بر حسن اجرای این

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: بکشلو، ۱۳۹۸: ۲۵-۲۳.

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۵۹-۵۲.

۳. منظور از «احکام عمومی»، احکامی است که بر تمامی هنجارها به جهت ذات هنجار بودن و لازم‌الاجرا بودن بار می‌شود. این اصطلاح در مقابل احکام اختصاصی است که ممکن است برای هریک از انواع مختلف هنجارها حکم خاصی وجود داشته باشد.

۴. منظور از نظارت قضایی، نظارتی است که توسط قوه قضاییه اعمال می‌شود.

۵. مگر آنکه گفته شود محاکم عام دادگستری نظارت بر هنجارهایی خاص مانند قوانین را بر عهده دارند که ظاهراً چنین نیست.

سیاست‌ها نظارت کند، پذیرش تفاوت ماهیت سیاست‌های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی است، که چندان قابل دفاع نیست. در واقع باید دلیلی وجود داشته باشد که مبین تفاوت اساسی میان سیاست‌های کلی نظام و سایر هنجارهای حقوقی باشد تا چنین برداشتی از مراد مقنن اساسی از بند ۲ اصل ۱۱۰ مقبول افتد. به نظر می‌رسد سیاست‌های کلی نظام باید به‌عنوان هنجاری لازم‌الاجرا برای همگان مفهوم و برای نهادهای ناظر قابل نظارت باشد. از سوی دیگر تحلیل مذکور در مورد تخصیص انواع نظارت‌های موجود در قانون اساسی با بند ۲ اصل ۱۱۰ ممکن است با قواعد حقوقی ناسازگار نباشد، لیکن اولاً تحلیل دیگری که اتفاقاً صلاحیت رهبری را عام و صلاحیت شورای نگهبان را خاص می‌دانست، نیز به نظر اشکال جدی ندارد و می‌تواند صحیح باشد، ثانیاً رجوع به دلایلی مانند عام و خاص و تحلیل‌های منطقی همگی در مقام کاشفیت از نظر مقنن کارا خواهد بود، حال آنکه مراجعه به مشروح مذاکرات جلسات شورای بازنگری نشان‌دهنده نفي صلاحیت سایر مراجع نظارتی نیست. یکی از مستندات این ادعا این است که برخی در جلسات شورای بازنگری ذکر صلاحیت رهبری را در نظارت بر اجرای سیاست‌ها خالی از وجه دانسته و وجود چنین صلاحیتی را برای رهبری بدیهی می‌دانستند.<sup>۱</sup> تصریح این صلاحیت در بند ۲ اصل ۱۱۰ بدین سبب بوده است که امکان نفي این صلاحیت در آینده از بین برود.<sup>۲</sup> با این حال آیا

۱. «هاشمی: ..... آن وقت خصوصاً اگر خواستید باید بگویید از اختیارات، یعنی اختیار نظارت، حق نظارت، این هم واقعاً یک چیز بی‌مزه‌ای است که ما بگوییم که رهبر حق داشته باشد که نظارت بکند که هیچ‌کس نمی‌تواند تردید بکند...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۶).

۲. امینی - بسم الله الرحمن الرحيم. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی معنایش نیست که یک تشکیلات وسیعی درست کند 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؟ به هر حال در همان سطح رهبری که تشکیلاتی در برابر تشکیلات نباشد اگر نیاز پیدا کرد رهبر مثلاً به یک پرونده‌ای که در وزارت خارجه است، یک کسی را خواست بفرستد آنجا که این پرونده را بررسی کند ببیند که در سیاست خارجی مثلاً چه جوری است. اگر قانوناً حق داشته باشد خوب می‌رود و به او می‌دهند پرونده را، اگر نداشته باشد در قانون حساب حضرت امام را نکنید که هیچ کسی تخلف نمی‌کرد، می‌گویند این پرونده به هر حال چیزی است و خیلی استقبال نمی‌کنند. بنابراین برای این موارد رهبر گاهی نیاز پیدا می‌کند یک هیأت ویژه‌ای ۲ نفری ۳ نفری را بفرستد یک موضوعی را مطالعه کنند بررسی کنند از اطلاعات مطلب بگیرد از وزارت خارجه بگیرد از جای دیگر هر جایی که نیاز دارد به‌عنوان یک بازرسی ویژه به اصطلاح در وقتی که نیاز پیدا بکند قاعدتاً باید به او یک همچو چیزی را داد والا اگر ما بگوییم که تو سیاست‌های کلی را تعیین کن اما خداحافظ، دیگر کاری با اینکه حالا منظور تو عملی شده یا نه؟ نداشته باش. البته خیلی از آنها را خودش همین‌طور به‌دست می‌آورد اما اگر وقتی نیاز باشد به مراجعه باید در قانون یک جایگاهی داشته باشد و به‌علاوه اصلاً این نظارت را آقایان قطع نظر از همین جریان سیاست‌های کلی این‌جوری این نظارت را ضروری می‌دانستند برای رهبر اگر خواست یک وقتی یک چیزهایی را به‌دست بیاورد باید جایگاه قانونی داشته باشد (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۵).

می‌توان گفت که مقنن اساسی در پی شناسایی صلاحیت اختصاصی برای رهبری و نفی سایر صلاحیت‌ها بوده است؟ به نظر چنین نیست.

به نظر می‌رسد توجه به این نکته موجب چنین برداشتی از مشروح مذاکرات جلسات شورای بازنگری قانون اساسی شده که مقنن اساسی سطح نظارت بر اجرای سیاست‌ها را سطح کلی و کلان شناسایی کرده است و سطح جزئی را مشمول نظارت نمی‌داند. از این رو برای این سطح کلی نهاد رهبری را نهاد صالح معرفی کرده است و از آنجا که اثبات شیء در مقام بیان، نفی ما اداء خواهد کرد، نهاد دیگری حق نظارت بر اجرای سیاست‌ها نخواهد داشت. به نظر می‌رسد تأمل و تدقیق در اظهارات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نشان خواهد داد که اساساً در جلسات شورا، سایر سطوح نظارت نفعیاً یا اثباتاً مورد بحث نبوده است. در این جلسات دو نکته در مورد سطح سیاست‌ها بیان شده است:

نکته اول اینکه سیاست‌ها قرار نیست سطح جزئی را هدف قرار دهند که این امر مستلزم دخالت در امور اجرایی و دخالت در وظایف قوا خواهد بود. پس محتوای سیاست‌ها باید کلی باشد. در واقع وصف کلی، وصف مفاد سیاست‌هاست. لیکن این وصف به این معنا نیست که سطح نظارت بر سیاست‌ها هم صرفاً سطح کلان باشد. توضیح اینکه ممکن است در سطوح پایین‌تر سیاستی که محتوایش کلان است، نقض شود، آیا می‌توان گفت چون سطح سیاست‌ها کلی است، نظارت بر سطوح پایین‌تر جایز نیست؟ به بیان دیگر، ملازمه‌ای میان کلی بودن مفاد سیاست‌ها و کلی بودن سطح نظارت بر سیاست‌ها برقرار نیست. برای مثال در فرضی که نهادی مانند شهرداری تهران، عملی خلاف سیاست‌های کلی محیط زیست انجام دهد و سبب شود جهت‌گیری‌های سیاست‌های کلی محیط زیست مهمل واقع شود<sup>۱</sup>، آیا می‌توان گفت که چون سطح سیاست‌ها کلی است، نمی‌توان در این زمینه نظارتی داشت و عمل خلاف سیاست‌ها امکان پیگیری ندارد؟ این برداشت با ماهیت هنجاری سیاست‌ها همخوانی نخواهد داشت.

نکته دوم اینکه در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی این نگرانی در مقام شناسایی حق نظارت برای رهبری، وجود داشته است که سطح این نظارت کلان باشد تا مانع ورود در مسائل اجرایی و جزئیات امور شود و شناسایی این نظارت، دلیلی برای دخالت در امور جزئی نباشد. از این رو می‌توان گفت سطح جزئی نظارت از عهده رهبری خارج شده است. اما مقنن اساسی به‌طور کلی متعرض این نبوده است که نظارت بر اجرای سیاست‌ها را به دو دسته جزئی و کلی تقسیم و نهاد ناظر بر مسائل جزئی را تعیین کند، بلکه صرفاً سطح جزئی را از عهده مقام رهبری خارج دانسته است و متعرض مسئله دیگری نیست. در مورد مثال مذکور می‌توان و باید گفت که نظارت بر این امور از عهده نهاد رهبری خارج است، چراکه سطح نظارتی رهبری سطح کلان است، لیکن نمی‌توان گفت امکان هر نوع نظارتی در این زمینه منتفی است.

۱. در فرضی که قوانین و مقررات موجود، براساس سیاست‌های کلی خود را به‌روزرسانی نکرده باشند.

از دیگر طرق دستیابی به مراد مقنن اساسی، توجه به سایر اصول قانون اساسی و استفاده از وحدت مناط در موضوعات مشابه است. اگر در اصلی از قانون اساسی وظیفه نظارتی برای نهادی در مورد یکی از انواع هنجارهای حقوقی تعبیه شده باشد، آیا این به منزله نقض صلاحیت سایر مراجع نظارتی است؟ نیک روشن است که چنین برداشتی صواب نیست. برای مثال بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی<sup>۱</sup> به صراحت وظیفه «نظارت بر حسن اجرای قوانین» را در زمره صلاحیت‌های قوه قضاییه معرفی می‌کند. آیا این بند به منزله آن است که وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی یا نهادهای نظارتی قوه مجریه در حیطه صلاحیت خودشان تخصیص خورده است؟ به نظر می‌رسد چنین نیست. اتفاقاً عبارت بند ۳ اصل ۱۵۶ بسیار به بند ۲ اصل ۱۱۰ شباهت دارد و در هر دو بند «نظارت بر حسن اجرا» ذکر شده است. به نظر می‌رسد اینکه گفته شود «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی» تخصیص بر سایر انواع نظارت‌های موجود است، لیکن «نظارت بر حسن اجرای قوانین» تخصیص محسوب نیست، چندان موجه نخواهد بود. از سوی دیگر نامه مقام رهبری<sup>۲</sup> در پاسخ به دبیر محترم شورای نگهبان و ذکر قید «ذاتی»

۱. اصل ۱۵۶: «قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است :
  ۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل‌وفصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه، که قانون معین می‌کند.
  ۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
  ۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین.
  ۴. کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
  ۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»
۲. «محضر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی) سلام علیکم و رحمه‌الله

چنانکه مستحضرید حضرت‌عالی رسیدگی به مصوبات مجلس از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید، از این‌رو شورای نگهبان در این مورد اظهارنظر نکرده است، ولی به‌طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده، اما مجمع هیچ اظهارنظری در مورد آنها نکرده است. از جمله اینکه اخیراً در 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 به‌عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضاء آقای دکتر دانش جعفری به‌عنوان کمیسیون نظارت مجمع راجع به چند مورد مخالف با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم برحسب وظیفه آنها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به‌دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آنها ترتیب اثر

به‌عنوان وظیفه شورای نگهبان در رسیدگی به مصوبات مجلس مؤید همین نظر است. ایشان در این مرقومه تصریح کرده‌اند: «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».

یکی دیگر از ادله قائلان به عدم امکان نظارت شورای نگهبان، لزوم برقراری نظم و یکپارچگی در هر نظام حقوقی و امکان وقوع تشتت در صورت نظارت سایر نهادهای نظارتی است که در پاسخ باید گفت، اگرچه ممکن است تا هنگام طراحی سازوکاری متقن و روشن میان نهادهای نظارتی مختلف در نظام حقوقی ایران زمانی صرف شود، اما نمی‌توان به سبب نبود این سازوکار نقش مهم و اثرگذار سایر نهادها را انکار کرد.

نتیجه اینکه اگر ثابت شود نظارت بر سیاست‌های کلی نظام ذاتاً در زمره وظایف یک نهاد نظارتی است، منعی برای نظارت این نهاد از نظر بند ۲ اصل ۱۱۰ وجود نخواهد داشت. اثبات این امر نیز در مورد بسیاری از نهادهای نظارتی با لحاظ ماهیت سیاست‌های کلی به‌عنوان هنجار حقوقی لازم‌الاتباع چندان دشوار نیست. در مورد شورای نگهبان نیز به نظر می‌رسد بهترین استناد برای نظارت شورا در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، استناد به بند ۱ اصل ۱۱۰ و در نظر گرفتن سیاست‌های کلی به‌عنوان یکی از حدود مقرر در قانون اساسی است. اگرچه لحاظ سیاست‌ها به‌عنوان احکام حکومتی در معنای عام و استناد به اصل ۵۷ نیز ادله‌ای مقبول به نظر می‌رسند.

به نظر می‌رسد برداشت مختار می‌تواند محذورات عملی موجود در نظام حقوقی ایران را تا حد خوبی کاهش دهد. یکی از نکاتی که باره در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی به آن اشاره شده و میان اعضای شورا اجماعی است، عدم ایجاد تشکیلات وسیع و جدید در زمینه نظارت بر اجرای

---

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 والسلام علیکم ورحمه‌الله وبرکاته

احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

متن پاسخ مقام معظم رهبری به نامه 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 بالأخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه را به مجلس اعلام نماید. لیکن 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.

والسلام علیکم ورحمه‌الله «ytre.ir/qi4: آخرین مشاهده: ۹۸/۰۷/۲۴»

سیاست‌ها ذیل نهاد رهبری است. نیک روشن است که امروزه و با گسترده شدن دایره قوانین، مقررات و اقدامات نهادهای مختلف، رسیدگی به امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از عهده رهبری خارج است. از این رو به منظور برقراری نظارتی کارآمد و مؤثر بر اجرای سیاست‌های کلی نظام راهی به‌جز استفاده از نهادهای نظارتی موجود در قانون اساسی وجود ندارد.

در نظر گرفتن صلاحیت نظارت بر قوانین براساس سیاست‌های کلی نظام برای شورای نگهبان به‌عنوان یک وظیفه ذاتی اقتضائاتی خواهد داشت. از جمله این اقتضائات اختلافاتی است که ممکن است میان دو نهاد صالح یعنی شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت به‌عنوان قائم‌مقام رهبری مطرح شود. برخی حقوقدانان این برداشت را ناقض هماهنگی حقوقی و عاملی برای درهم‌ریختگی نظام حقوقی دانسته و آن را در تعارض با منطق قانونگذاری حکیمانه معرفی کرده‌اند، چراکه واگذاری صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در آن واحد به دو مرجع، دلیلی بر ایجاد تشتت در رویه حاکم و عاملی برای حیرت و سردرگمی نهاد مکلف یعنی مجلس شورای اسلامی است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۹).

به نظر می‌رسد باید میان مقام ثبوت و اثبات تفاوت قائل شد. آنچه در مقام عمل به‌عنوان سازوکار مطلوب باید مجری باشد، لاجرم باید منطبق بر مبانی باشد که نظام حقوقی براساس آن بنا شده است. چنانکه اشاره شد، به نظر نمی‌رسد مقنن اساسی در پی نفی صلاحیت همه مراجع نظارتی و اعطای صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌صورت انحصاری به مقام رهبری بوده باشد، بلکه در پی آن بوده است تا با تصریح به امکان نظارت رهبری، مانع مهمل شدن سیاست‌های تعیین شده شود. حال اگر این تقریر و صلاحیت همزمان نهادهای موجود نظارتی در مقام عمل اشکالاتی ایجاد کند، باید در پی مرتفع ساختن این اشکالات بود. به نظر می‌رسد اشکال پیش‌گفته در سطح اجرا و ناشی از موجود نبودن سازوکار صحیح نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در سطح قوانین است. تبیین حدود صلاحیت و پیش‌بینی سازوکار مطلوب در این زمینه محذورات عملی پیش‌گفته را مرتفع خواهد ساخت.

به نظر اقتضای تبیین مذکور از صلاحیت رهبری در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، توجه به سطح کلان این نظارت خواهد بود. توضیح اینکه با توجه به وصف کلیت مفاد سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر اجرای سیاست‌ها در تمامی سطوح و توسط همه مراجع صالح اقتضائاتی خواهد داشت؛ یعنی شورای نگهبان و سایر نهادهای نظارتی سطوح مختلف باید با توجه به این وصف بر اجرای سیاست‌های کلی نظارت کنند. علاوه بر این، «نظارت» مقام رهبری باید مقید به قید «کلان» بودن باشد. در واقع این نظارت باید شامل حسن اجرای سیاست‌ها در سطح کلان باشد.

برای تبیین مسئله تلاش می‌شود تا با استفاده از مثال‌هایی موضوع روشن شود. برای مثال

بند ۱۴ سیاست‌های کلی امنیت قضایی<sup>۱</sup> ابلاغی سال ۱۳۸۱، کاهش استفاده از مجازات زندان را به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی نظام معرفی کرده است، همچنین بند ۱۲ سیاست‌های کلی پنج‌ساله قضایی<sup>۲</sup> ابلاغی سال ۱۳۸۸ و بند ۶۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه<sup>۳</sup> ابلاغی سال ۱۳۹۴ بر این رویکرد صحنه گذاشته است. حال باید دید نظارت بر این سیاست کلی چگونه اعمال خواهد شد. چنانکه تبیین شد، وصف کلیت یکی از اوصاف مفاد سیاست‌های کلی است، از این رو اقتضائاتی در کیفیت نظارت ایجاد خواهد کرد. از این رو نمی‌توان هر مصوبه‌ای را که مجازات حبس را برای جرمی پیش‌بینی کرده بود، خلاف سیاست‌ها اعلام کرد، چراکه همه نهاد‌های نظارتی ملزم به لحاظ وصف «کلیت» سیاست‌های کلی در امر نظارت بر اجرای آنها هستند. اما به‌نظر می‌رسد اگر در قانونی مثل قانون مجازات اسلامی، مجموعه مجازات پیش‌بینی شده برای جرائم موضوع این قانون، فاقد رویکرد حبس‌زدایی باشد، شورای نگهبان می‌تواند مصوبه را به‌علت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام تأیید نکند. در این مثال مقام رهبری و به‌تبع آن هیأت عالی نظارت ورود جزئی و مصداقی به این مصوبه مجلس نخواهد داشت، بلکه هیأت عالی با توجه به مجموعه مصوبات مجلس شورای اسلامی مثلاً طی یک سال می‌تواند بررسی کند که آیا رویکرد حبس‌زدایی لحاظ شده است یا خیر. در واقع هیأت عالی باید در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی علاوه بر توجه به وصف کلیت مفاد سیاست‌های کلی، به کلان بودن سطح نظارت نیز توجه کند.

مثال دیگر اینکه بند ۱۶ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۴</sup>، کاهش هزینه‌های عمومی کشور از طریق اصلاحات ساختاری و کوچک‌سازی دولت را مطالبه کرده است. توجه به وصف کلیت سیاست‌ها در این زمینه اقتضائاتی خواهد داشت. برای مثال اگر مصوبه‌ای بخواهد یک دستگاه کوچک اداری مثلاً در سطح یکی از استان‌های کشور ایجاد کند، به‌نظر می‌رسد نمی‌توان گفت خلاف سیاست‌های کلی نظام عمل شده است. اما اگر مصوبه‌ای بخواهد یک دستگاه اداری در سطح وزارتخانه را تأسیس کند، شورای نگهبان می‌تواند با استناد به اینکه این مصوبه خلاف سیاست‌های کلی نظام است، مانع تأیید آن شود. اما هیأت عالی نظارت در این زمینه موظف است تا با بررسی وضعیت ساختار اداری و اجرایی کشور بررسی کند آیا در مجموع مطالبه این بند از سیاست‌های کلی که کاهش هزینه‌های عمومی از طریق چابک‌سازی

۱. ۱۴- بازنگری در قوانین در جهت کاهش عناوین جرایم و کاهش استفاده از مجازات زندان.

۲. ۱۲- اتخاذ تدابیر لازم در استفاده از مجازات زندان با رویکرد حبس‌زدایی.

۳. ۶۴- بازنگری در قوانین جزایی به‌منظور کاستن از محکومیت به حبس و تبدیل آن به مجازات‌های دیگر و متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم.

۴. ۱۶- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد.



ساختار اداری است، محقق شده است یا خیر. مجدد تأکید می‌شود اقتضای سطح کلان نظارت رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مبنای این تحلیل است. مثال دیگر اینکه در فرضی که عضویت در یک سازمان بین‌المللی مدنظر مصوبه مجلس برخلاف سیاست‌های کلی نظام باشد، به‌نظر می‌رسد می‌توان گفت این سیاست در سطح کلان نظام است و ورود هیأت عالی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام موجه خواهد بود.

چنانکه توضیح داده شد، نظارت نهادهای نظارتی موجود در نظام حقوقی ایران تزامنی با نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ ندارد. نظارت مقام رهبری بر حسن اجرای سیاست‌ها، نظارت عام و در سطح کلی است که از طریق هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اعمال می‌شود و این نظارت با نظارت موردی و ناظر بر موضوع خاص که توسط سایر نهادهای نظارتی اعمال می‌شود، مغایرتی نخواهد داشت. البته باید دقت کرد شناسایی صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی برای سایر نهادهای نظارتی در فرضی است که صلاحیت ذاتی این نظارت برای نهاد مذکور پیش‌بینی شده باشد. توضیح اینکه آنچه در نظر مختار تبیین شد، عدم تخصیص صلاحیت نهادهای نظارتی با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است و امکان نظارت این نهادها بر اجرای سیاست‌های کلی منوط به این است که نهاد مذکور ذاتاً امکان نظارت بر آن را داشته باشد.

## نتیجه‌گیری

اگرچه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مقام رهبری واگذار شده است، لیکن این بیان به معنای تخصیص سایر نظارت‌های موجود در نظام حقوقی ایران نیست. در واقع آنچه به رهبری واگذار شده، سطح کلان نظارت است که ممکن است براساس ذیل اصل ۱۱۰ به شخص یا نهادی واگذار شود. مقنن اساسی در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی متعرض نظارت بر سطوح پایین‌تر اجرای سیاست‌های کلی نظام نبوده و صرفاً در مورد سطح کلی نظارت تعیین تکلیف کرده است. مؤیداتی بر این رویکرد وجود دارد که در خلال مباحث به آن اشاره شده است. در مورد نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی براساس سیاست‌های کلی نظام، ضمن شناسایی صلاحیت ذاتی برای شورای نگهبان به نظر تخصیص این صلاحیت با صلاحیت رهبری چندان موجه نیست و شورای نگهبان باید از تأیید مصوبات مغایر سیاست‌های کلی نظام خودداری ورزد. صلاحیت مقام رهبری نیز که مربوط به سطح کلان نظارت است، به قوت خود باقی است. یکی از آثار محمول بر تقریر مذکور امکان استفاده از ظرفیت نهادهای نظارتی در زمینه تقویت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود. از این‌رو نقش‌آفرینی نهادهایی مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت

اداری و محاکم عام دادگستری در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام با رعایت قواعد ناظر بر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی و با رعایت چارچوب صلاحیت‌های ذاتی نهادهای مذکور خالی از اشکال به‌نظر می‌رسد.

## منابع

### A) Books

1. Expediency Discernment Council (2018), *Position and Competencies of the High Council for Supervising the Implementation of General Policies in the Iranian Legal System*, Tehran: Joint Commission Secretariat of the Expediency Discernment Council in collaboration with the Guardian Council Research Institute ([In Persian](#)).
2. Mehrpour, Hossein (2012), *Summary of the Constitutional Rights of the Islamic Republic of Iran*, Tehran: Justice Publishing ([In Persian](#)).
3. Rezaeizade MohammadJavad, Akbari E, (2017) *An Introduction to the Legal Dimensions of General Policies of the Administrative System*, Tehran: Majd publication ([In Persian](#)).
4. Tahannazif, Hadi (2019), *detailed description of clause 2 Article 110 of the Constitution*, Tehran: Guardian Council Research Institute ([In Persian](#)).

### B) Articles

5. Amid Zanjani, AbbasAli (2011), (interview) "General Policies of the regime", *Kayhan Farhangi Magazine*, pp. 14-17 ([In Persian](#)).
6. Ansari, Majid (2006), "The place of general policies in the legislative system in Iran, Conference on the 100th year of legislation (collection of articles)", *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, pp. 195-181 ([In Persian](#)).
7. Bahadori Jahromi, Mohammad, Darvishvand, Abolfazl, Javaheri Mohammad, Bahadori, Ali, Alam al-Huda, Hojjatallah, Raji, MohammadHadi (2010) "A Study of the Quiddity and Limits of Supervising Implementation of the General Policies of the Regime (Second Edition)", *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, Serial Number: 8982-1 ([In Persian](#)).
8. Bakhshlou R. (2020), "Feasibility of Citation to the General Policies of the Regime in the Court of Administrative Justice", *Master Thesis in Public Law*, Imam Sadiq (AS) University ([In Persian](#)).
9. Darvishmotevali, Meysam (2014) "Familiarity with the position and competencies of the Guardian Council; Supervising Guardian Council on the approvals of the Islamic Consultative Assembly Based on upstream documents", *Guardian Council Research Institute*, serial number: 13930150 ([In Persian](#)).
10. Goodarzi, Ahmad (2015), "Guaranteeing the implementation of the regime's general policies in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran", *Master Thesis in Public Law*, Qom University ([In Persian](#)).

11. Hajialikhamseh, Morteza (2019), "The Optimal Model of the Legal System Governing the General Policies of the Regime in the Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, PhD Thesis", *Faculty of Law, University of Tehran* (In Persian).
12. Ismaili, Mohsen, Mansoorian, Mostafa (2012), "An Introduction to the Role of the Islamic Consultative Assembly in Implementing the General Policies of the Regime", *Journal of Knowledge of Public Law*, Vol. 2, pp. 22 – 1 (In Persian).
13. Jahani, Qasem (2007), "The Status of the General Policies of the Regime in the Islamic Republic of Iran," *Master Thesis in Public Law*, Allameh Tabatabaie University (In Persian).
14. Mehrpour, Hossein, Arista, MohammadJavad, Amirarjomand Ardeshir, Zarei, MohammadHossein, Hashemi, Mohammad (2001), "Legal Status of General Policies of Regime", *Journal of Rahbord*, Vol. 20, pp. 405 . 375 (In Persian).
15. Moradkhani, Fardin (2010), "Discussions on the Concept, Position and Implementation of General Policies of the Regime and its Supervision", *Journal of Legal Information*, Vol. 27, pp. 145-121 (In Persian).
16. Musazadeh, Ebrahim (2008), "A Reflection on the Concept, Quiddity and Legal Status of the General Policies of the Regim", *Journal of Jurisprudence and Law*, Vol. 17, pp. 178-151 (In Persian).

