

کندوکاوی در:

## جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام

مصوبات مجمع با قانون اساسی با چه مرجعی است؟ ارتباط این سیاست‌های کلی با تفاسیر شورای نگهبان چیست؟ اصولاً جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی در نظام تصمیم‌گیری ایران چگونه است؟

طبقه‌بندی و قلمروی موضوعی سیاست‌های کلی نظام چگونه صورت می‌گیرد؟ قوانین مغایر با سیاست‌های کلی نظام چه سرنوشتی پیدا می‌کنند؟ ارتباط سیاست‌های کلی نظام با سیاست‌های کلی موجود در قانون اساسی و سیاست‌های کلی مصوب مجلس و هیئت دولت و سیاست‌های کلی نظام اداری - که به‌ویژه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه می‌شود - چگونه است؟ نظارت بر حسن

\*. معاون حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک

**آقای دکتر حسین مهرپور\*** در سال‌های اخیر با گسترش فعالیت‌های مجمع تشخیص، شاهد مصوبات مدون آن در خصوص سیاست‌های کلی نظام مانند سیاست‌های کلان قضایی و سیاست‌های کلی نحوه مشارکت اجتماعی و... هستیم که در پاره‌ای موارد به تأیید مقام رهبری هم رسیده است. این مصوبات گاهی برخلاف عنوان و موضوع آن وارد مسائل جزئی نیز شده است، که ظاهراً نوعی قانونگذاری به حساب می‌آید.

سؤال مهم این است که ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست؟ آیا در حکم قانون اساسی است که شورای نگهبان بتواند به آن استناد کند یا خیر؟ در صورت اختلاف این سیاست‌ها با قانون اساسی چه باید کرد؟ مسئله انطباق

اجرای سیاست‌های کلی نظام چگونه و با چه تشکیلاتی انجام می‌پذیرد؟ ارتباط این نهاد نظارتی کلان با دیگر سازمان‌های نظارتی چگونه است؟ و اگر عملاً بخشنامه‌ای در تعارض آشکار با سیاست‌های کلی نظام باشد، مرجع تشخیص و رسیدگی کدام است؟ آیا می‌توان به دادگستری شکایت کرد؟ یا باید از طریق دیوان عدالت اداری اقدام کرد؟

**آقای دکتر محمدحسین زارعی\***: بررسی جایگاه و وظایف مجمع صرفاً حقوقی نیست، بلکه یک بحث سیاسی و مدیریتی است علی‌الخصوص مدیریت دولتی.

ارتباط سیاستگذاری و مدیریت دولتی چیست؟ جایگاه سیاست‌های کلی مافوق اصول و مبانی است و قوانین در مرتبه پایین‌تری از اصول مطرح می‌شوند. قوانین (Rules) ناظر به موقعیت خاص و رفتار مشخص در محدوده قانون‌گذاری است. ولی قانونگذاری مبتنی بر اصول (Principle) است، مانند اصل حسن نیت در اصول فقه که ناظر به موقعیت خاص نیست، ولی قاضی به آن اهمیت می‌دهد. البته مرحله بالاتر از سیاستگذاری‌ها مجموعه ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها است، هر چند سیاستگذاری کلان با مجمع است آن هم با تأیید رهبری، ولی بیش از این حد حق دخالت ندارد.

این مفاهیم باید تفکیک، تحلیل و محدود شوند. اجمالاً پذیرفته شده است که مجمع حق قانونگذاری ندارد و نباید در عرض سایر قوا باشد. مکانیسم تبدیل سیاست‌های کلی به

در رابطه با تناسب این مباحث به حوزه عملکرد مرکز تحقیقات استراتژیک باید عرض کنم که با مصوبه شورای عالی اداری این مرکز از ریاست جمهوری جدا و به مجمع تشخیص مصلحت نظام پیوسته است و چون وظایف پژوهشی آن در راستای پشتیبانی از مجمع است و این معاونت علاوه بر ارائه نظرات مشورتی درباره موضوعات مرتبط به جایگاه حقوقی مجمع نیز فعالیت می‌کند، می‌توان بحث حاضر را نیز در جهت تحقق همین اهداف دانست.

**آقای دکتر محمدهاشمی\***: امر سیاستگذاری، آن هم تبیین سیاست‌های کلی نظام کاری گروهی است و همکاری مجمع تشخیص مصلحت با رهبری قابل توجیه و لازم است، ولی من همان زمان که همکاری تنگاتنگی در تدوین این قوانین داشتم تذکر دادم که این روند منجر به تناقض در تصمیم‌گیری‌های کلان جمهوری اسلامی می‌شود و هم اکنون نیز می‌گویم که وسعت تشکیلات مجمع و افزایش تصمیمات آن مشکلات عملی زیادی به بار

\*. عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی  
 \*\*. عضو هیئت علمی سازمان مدیریت دولتی



قانون چگونه است؟ و کیفیت ابتدای قوانین بر سیاست‌های کلی چیست؟ باید ماهیت و تعریف سیاست‌های کلی در حوزه مدیریت دولتی و مدیریت استراتژیک مشخص شود.

**آقای دکتر هاشمی:** معتقدم که وظیفه تقنینی مجمع، محدود و موردی است، نه نوعی. مجمع در شرایط بسیار اضطراری برای رفع و حل معضل می‌تواند قانونگذاری کند.

**آقای مهرپور:** اکثراً قبول دارند که تقنین وظیفه مجمع نیست مگر حل معضل که موارد آن رو به کاهش است و باید توجه داشت که آنچه ظاهراً مصوبه مجمع است در اصل حکم رهبری است، زیرا این تأیید رهبری است که به مصوبات مجمع اعتبار خاص قوانین را می‌دهد نه نظر مشورتی صرف مجمع.

**حجة الاسلام ارسطو\*:** بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد که سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط و مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقنینی است و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. در فقه نیز قواعدی کلی مانند لاضرر، سهولت، نفی حرج و... داریم که بر اساس آن فتاوی زیادی صادر شده است. سیاست‌های کلی مصوب مجمع و مورد تأیید رهبری مافوق قانون است که مجلس برای قانونگذاری باید مدنظر قرار دهد. مجمع در عرض قوا نیست، بلکه در طول قوا است و هرگز نباید

نقش دخالت‌کننده و نسخ‌کننده داشته باشد. اینجانب معتقدم که در ارتباط بین مجمع و قانون اساسی و مجلس، موقعیت مجمع حالت بینابینی دارد چارچوب کلی را قانون اساسی تعیین می‌کند و مسائل جزئی را مجلس. وظیفه مجمع این است که باید با توجه به مقتضیات زمان، خط مشی تقنینی و اصولی را که باید در شرایط زمانی خاص بر آن تأکید شود روشن می‌کند. به عنوان مثال موردی که در آن شرایط خاص تأکید بر تقدم نیروهای انقلابی در استخدام بود. چون رعایت غبطه و مصلحت مسلمین بر ولی فقیه لازم است و مصلحت نیز اصولاً گروهی تشخیص داده می‌شود. رهبر تعیین و تشخیص مصالح را به مجمع ارجاع می‌دهد که تعیین تشخیص مصداقی مصلحت با اکثریت قاطع نماید و حتی می‌توان ادعا کرد که رهبر ملزم به تبعیت از نظر مجمع در راستای الزام به رعایت مصلحت مسلمین است.

**آقای مهرپور:** باید یادآوری کنم که موضوع جلسه اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ و با تأکید بر بند ۱ و ۲ است نه صرفاً جایگاه حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام. مقصود ما تبیین جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی در نظام تصمیم‌گیری جمهوری اسلامی ایران است و این که ماهیت و قلمرو آن چیست؟ ارتباط آن با سیاست‌های کلی مندرج در قانون اساسی و قوانین عادی چگونه است؟ آیا مجمع می‌تواند نظر مشورتی خلاف قانون اساسی بدهد؟ آیا

\*. محقق و مدرس حوزه و دانشگاه

تأیید این نظر مشورتی در محدودهٔ اختیارات ولی فقیه قانونی نه ولی فقیه فقهی هست یا خیر؟

کلی و اصول حقوقی در ذیل سیاست‌های کلی است.

تعیین سیاست‌های کلی نظام امری سیاسی است نه حقوقی. در نظام تصمیم‌گیری ایران شاهد چند امر سیاسی در راستای تعیین سیاست‌های کلی هستیم، مانند سلسله‌ای از سیاست‌های کلی که رهبر مشخص می‌کند و تعیین سیاست‌های کلی مجلس، هیئت دولت، سازمان برنامه و بودجه و سیاست‌های کلی قانون برنامه‌های پنج ساله و... امر سیاسی مجموعهٔ راهبردها و خطمشی‌ها از طریق عالی‌ترین مقامات است، ولی امر اداری از طریق مأموران میانی انجام می‌گیرد.

سیاست‌های کلی نظام یک قاعدهٔ حقوقی نیست و مصوبه مجمع با تأیید رهبری همیشه سیاست کلی نیست و اغلب قاعده حقوقی است. اصولاً در یک نظام حقوقی نمی‌توان چند مرکز تعیین سیاست کلی داشت.

**آقای هاشمی:** لازم است به طبقه‌بندی سیاست‌ها و قلمروی موضوعی آنها پرداخت. به نظر بنده قانون اساسی ایران جزو قوانین مفصل است و مسائل فرا موضوعی نیز در آن آمده است. طبقه‌بندی سیاست‌ها مثل طبقه‌بندی قوانین است. برخی از سیاست‌های کلی حالت ثابت دارند، مثلاً نفی اسراف و تبذیر در سیاست‌های کلی اقتصادی. ولی برخی از سیاست‌ها ثابت نیستند و تابع شرایط زمان و مکان است و ممکن است موضوع آن از دست

\*. عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی

**آقای دکتر اردشیر امیر ارجمند\*:** باید عرض کنم که طبق قانون اساسی تشخیص مصلحت فقط در مقام تعارض مجلس و شورای نگهبان مطرح است.

**آقای ارسطو:** تعیین سیاست‌ها نیز براساس مصلحت سنجی است.

**آقای هاشمی:** به هر حال مجمع باید به عنوان یک نهاد استثنایی مد نظر باشد نه نهاد رایج و اقدامات آن نیز موردی باشد نه نوعی و کلی و عموماً برای رهایی از بن بست و رفع گیر از مجمع بهره گیرند.

**آقای امیر ارجمند:** هیچ اقدامی در مرحلهٔ سیاست‌گذاری نمی‌تواند مخالف با قانون اساسی باشد و کلیه سیاست‌های کلی که در قانون اساسی آمده است دیگر قاعده شده است نه سیاست کلی. از هر اصل حقوقی و راهبردی ممکن است تعداد زیادی قاعده حاصل شود مانند قواعدی که از اصل حسن نیت حاصل می‌شود و قاعده منجز تراست و نمی‌تواند مخالف با اصول باشد. به نظر عده‌ای اصول راهبردی بالاتر از اصول دیگر است مثلاً اصل جمهوریت در فرانسه بالاتر از همه اصول است. و اصول کلی قانون اساسی نیز براساس آن تفسیر می‌شود. اصول بنیادین مافوق سیاست‌های



«... در اجرای فرمان مورخ ۷۵/۱۲/۲۷ حضرتعالی و با عنایت به بند یک اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تهیه پیش نویس تعاریف و عناوین سیاست های کلی نظام، کمیسیونی را متشکل از حضرات آقایان ذیل تشکیل داد و این کمیسیون پس از بحث و بررسی پیرامون موضوعات مختلف از جمله پیشنهادات برخی از اعضای مجمع نهایتاً طی هفده جلسه عناوین سیاست های کلی نظام را تهیه و به مجمع ارائه نمود...»

پیش نویس تعاریف و عناوین سیاست های کلی نظام، دارای بخشی به نام کلیات می باشد که در آن سیاست های کلی تعریف شده و سپس عناوین سیاست های کلی دسته بندی گردیده است. بخشی از نامه صدرالاشاره به این شرح است:

«... در صورتی که مقام معظم رهبری مقتضی بدانند برای بررسی و بحث درباره عناوین پیشنهادی در کمیسیون ها مجمع نیز اولویت هایی را تعیین خواهند فرمود تا با توجه به آن مجمع مسائلی را که از اهمیت و فوریت بیشتری برخوردارند، مقدم بر دیگر مسائل در دستور کار خود قرار دهد.»

مقام معظم رهبری در پاسخ به نامه مجمع، جوابیه ای ارسال داشته اند. در بخشی از نامه مقام معظم رهبری آمده است:

«... در بخش کلیات، تقسیم سیاست ها

برود مثل سهمیه رزمندگان، صندلی های اختصاصی مترو در فرانسه برای معلولین، ترجیح نیروهای انقلابی، ... به هر حال اگر رهبر سیاست مدونی را تعیین کرد مجلس موظف به رعایت آن است. حرف آخر را رهبر می زند. برخی سیاست های کلی مورد قبول که آثار زیادی نیز به دنبال دارد ممکن است در قانون اساسی نیامده باشد، ولی اتفاق و واقعه ای تبدیل به سیاست کلی شده باشد، مثل قطع رابطه با آمریکا، ترجیح ارتباط با کشورهای جهان سوم و ... که البته اگر با تغییرات زمانی رهبر تصمیمی بگیرد، پیروی از نظر او لازم الرعایه است.

در ارتباط با قلمرو موضوعی سیاست های کلی دور از شأن و منزلت مجمع تشخیص است که وارد مسائل جزئی شود باید سیاست های تفصیلی تعیین شود نه جزئی.

**آقای مهرپور:** اگر دوستان اجازه فرمایند در اینجا تصویری از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست های کلی نظام (که تحت شماره ۱۴۵ مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۷ در دبیرخانه مجمع ثبت گردیده است) ارائه نمایم. در پاسخ به این نامه که از طرف مجمع خدمت مقام معظم رهبری تقدیم شده است، نامه جوابیه ای صادر گردیده و این جوابیه حاکی از تأیید مفاد نامه ارسالی است.

در بخشی از نامه رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت (ارسالی به مقام معظم رهبری) ذکر شده است:

مقررات کشور» منظور تنظیم مقررات و انجام برنامه‌ریزی‌های مملکتی به‌گونه‌ای است که در راستای سیاست‌های کلی نظام باشد. خلاصه آن که سیاست‌های کلی نظام در نامه صادره توسط مجمع تعریف شده و مقام معظم رهبری نیز مفاد آن را مورد تأیید قرار داده‌اند و بر مبنای آن عناوین مربوطه نیز استخراج و اعلام شده است. در این نامه سیاست‌های کلی به طور روشن و مشخص تعریف گردیده‌است، بنابراین پیشنهاد می‌شود که عناوین سیاست‌های کلی را مورد بحث قرار دهیم.

**آقای امیر ارجمند:** اگر در بحث تعریف سیاست‌های کلی به نتیجه‌ای نرسیم، ادامه مباحث بعدی مثمر ثمر نخواهد بود. پس حداقل، لازم است تعریف سیاست‌های کلی نظام که توسط مجمع ارائه شده است در اینجا قرائت شود تا با توجه به مباحث مربوط به جلسه گذشته روشن شود که آیا دیدگاه ما با دیدگاه مجمع منطبق است یا خیر؟ و در صورت وجود اختلاف نظر، می‌توان نتیجه مباحث این جلسات را به عنوان نظر مشورتی به مجمع ارائه شود.

**آقای زارعی:** به نظر من اهمیت موضوع بالاترید است. برای وارد شدن به عناوین سیاست‌های کلی لازم است ضمن تعریف سیاست‌های کلی، وظیفه مجمع دقیقاً مشخص شود. این موضوع با مباحث مربوط به قانون اساسی، شورای نگهبان، حوزه قانونگذاری و

به سیاست‌های کلی و اجرائی و نیز آن‌چه که در تعریف سیاست‌های کلی ذکر شده است درست و حاکی از تعمق در موضوع است... بخش مربوط به فهرست و دسته‌بندی سیاست‌ها نیز بسیار خوب و با دقت تنظیم شده و شاید بتوان گفت اهم و اعظم عناوین سیاست‌ها در آن گنجانده شده است... همان‌طور که در مرقومه جناب عالی نیز آمده است باید به اولویت‌هایی در اقدام به این کار زمان‌گیر توجه شود. شایسته‌تر آن است که تعیین عناوین دارای اولویت نیز به وسیله خود آن مجمع محترم آغاز و انجام شود و بلافاصله بحث‌های محتوایی و اصلی شروع شود»

همچنین در قسمتی دیگر از نامه مذکور آمده است:

«... توصیه دیگر اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشوری است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات است. ثانیاً تعیین هیئتی که مصوبات بخش‌های گوناگون را تلفیق و از ورود تعارض و ناهماهنگی میان آنها جلوگیری نماید...»

در خصوص معنی و مفهوم عبارت «پیش‌بینی وسیله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و



وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چندبخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد. سیاست‌های کلی بخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در بر می‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد.»

#### سیاست‌های اجرایی

مجموع تدبیرها و سیاست‌هایی اندک برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.»

**آقای مهرپور:** براساس این تعریف آرمان‌ها در بالاترین سطح قرار دارند و سیاست‌های کلی اصولی زیر مجموعه آنهاست.

**آقای ارجمند:** بنابراین سیاست‌های کلی اصول هستند، پس حداقل حقوقی منجز نمی‌باشند.

**آقای زارعی:** اصولاً در حوزه سیاسی آرمان مطرح نمی‌باشد. آرمان‌ها بیشتر ایدئولوژیک بوده و جنبه ارزشی دارند، در صورتی که در حوزه سیاست متغیرهای دیگری تعیین کننده سیاست‌های کلی می‌باشند که از جمله می‌توان عرف اجتماعی، امکانات و توانایی‌ها و

شورای عالی امنیت ملی ارتباط مستقیم دارد و این ارتباط معلوم نمی‌شود مگر این که تصور ما از سیاست‌های کلی کاملاً مشخص باشد و بدانیم که تفاوت سیاست‌های کلی با سیاست‌های اجرایی چیست و سیاست‌های اجرایی با قانون چه فرقی دارد. در واقع هر یک از عناوین می‌تواند دارای جنبه سیاست کلی بوده و از طرف دیگر، جنبه قانونگذاری نیز داشته باشند. به دنبال این نقطه نظر، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در مورد سیاست‌های کلی برای حاضران قرائت گردید:

#### یک- سیاست و مراتب آن

در یک نظام آرمانی و هدف‌دار، برنامه‌ریزی به معنی عام را می‌توان در برگرفته مراتب زیر دانست:

#### ۱- سیاست‌های کلی

این سیاست‌ها برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود.

سیاست‌های کلی فرابخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چندبخش را بر می‌گیرد و برای

محدودیت‌های اقتصادی و... اشاره کرد. آرمان‌ها تحت تأثیر این عوامل مُدام در حال تعدیل و اصلاح قرار می‌گیرند.

بهبشت رهنمون می‌سازد.

در این مقام قسمتی از نامه شماره ۱۴۵ مورخ ۷۶/۱۰/۲۷ صادره از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام را در خصوص رابطه میان سیاست‌های کلی و قانون اساسی به این شرح قرائت گردید:

«قانون اساسی جمهوری اسلامی

ایران در اصل سوم به منظور نیل به

هدف‌هایی که در اصل دوم به آنها

اشاره شده و نیز راه‌هایی که به منظور

تأمین قسط و عدل، استقلال سیاسی،

اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و

همبستگی ملی پیش‌بینی گردیده، دولت

را موظف نموده است که همه امکانات

خود را برای تأمین امور مذکور در ۱۶

بند آن به کار گیرد.»

به‌طور کلی امور یاد شده در اصل سوم و نیز بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی می‌توانند به عنوان بستر سیاست‌های کلی نظام تلقی شوند<sup>۱</sup> پیش‌بینی شود.

۱. مقام معظم رهبری در ابلاغ سیاست‌های کلی نظام به رؤسای سه قوه به دو نکته اشاره فرمودند: ۱- اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با ساز و کار مصوب گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند. ۲- سیاست‌های ابلاغی در چهار چوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست. (تنظیم‌کننده)

**آقای امیر ارجمند:** سیاست‌های کلی با توجه به امکانات، مقتضیات و توانایی‌های اجتماعی و محیطی و غیره باید به‌گونه‌ای تبیین و تنظیم شوند تا که بتوانند موجب نزدیکی ما از سیمای موجود و بالفعل به سیمای مطلوب و آرمانی شوند. بر این اساس سیاست‌ها محدود به زمان و مکان می‌باشند. برخی از اصول قانون اساسی حاوی سیاست‌های کلی نظام بوده و تعدادی دیگر نیز دربرگیرنده آرمان‌ها می‌باشند.

**آقای مهرپور:** سیاست‌های کلی باید با قانون اساسی انطباق داشته باشند و اصولاً قانون اساسی این اختیار را به مجمع اعطا نموده است که سیاست‌های کلی نظام را تعیین و تبیین نماید. پس، آرمان‌ها اهداف و سیاست‌های کلی باید از قانون اساسی استنباط شوند. اهداف نظام ذیل بند «ج» اصل دوم قانون اساسی مشخص شده‌اند که عبارت‌اند از: قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی. سایر موضوعات مندرج در اصل دوم قانون اساسی وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف محسوب می‌شوند.

**آقای هاشمی:** «هدف» معنای وسیعی دارد و «آرمان» کمال مطلوب است. موضوعات مندرج در ذیل بند «ج» اصل دوم، آرمان تلقی شده و



بوده و قوه قضاییه دارای خط مشی قضایی است.

**آقای امیر ارجمند:** به نظرمی رسد که در تقسیم بندی ارائه شده توسط مجمع، سیاست های کلی به دو دسته تقسیم شده اند که شامل سیاست های کلی فرابخشی و سیاست های کلی بخشی می گردند. سیاست های کلی فرابخشی معادل سیاست های فراگیر بوده و سیاست های کلی بخشی معادل با سیاست های عمومی یا خط مشی عمومی می باشد.

**آقای زارعی:** در تعریف سیاست های کلی و اجرایی حلقه ای مفقوده وجود دارد، مثلاً برنامه های پنج ساله بین سیاست های کلی فراگیر و سیاست های تقنینی قرار می گیرند. پس سیاست های کلی فراگیر نمی توانند بلافاصله تبدیل به سیاست های تقنینی و اجرائی شوند. بلکه نیاز به خط مشی عمومی واسط دارند.

**آقای مهرپور:** برنامه همان طراحی عملی و وجه اجرای سیاست های اجرایی است که برای دوره مشخص تدوین و تنظیم می شود. برنامه تابع سیاست اجرایی می باشد.

**آقای امیر ارجمند:** به نظر من برنامه در مرحله ای بالاتر از سیاست اجرایی است. برنامه در جهت تحقق سیاست کلی و سیاست اجرایی باید در راستای برنامه باشد. برنامه دارای زمان طولانی است.

(در ادامه بخش دیگری از نامه شماره ۱۴۵ -

**آقای مهرپور:** احتمال بسیار ضعیفی وجود دارد که مجمع موضوعی را تحت عنوان سیاست های کلی تنظیم و تصویب نماید که مغایر با قانون اساسی باشد در این صورت قانون اساسی مرجع بالاتری مشخص نکرده است و به صراحت اشاره ای به کیفیت حل اختلاف و تعارض نشده است.

**آقای هاشمی:** مقوله «اجرائی» در اینجا دارای مفهوم عام بوده و اصولاً از دیدگاه علم مدیریت، تصمیم گیری نیز مرحله ای از اجرا است و بر این اساس قانونگذاری اجرا تلقی شده و به معنای اجرای سیاست های کلی است.

**آقای زارعی:** تعریف مربوط به سیاست های کلی تقریباً منطبق با تعریف جناب آقای دکتر الوانی است. ایشان در کتاب خود چندین ویژگی را برای سیاست های کلی برشمرده است که عبارت اند از: پایداری، آینده نگری، واقع بینی و فراگیر بودن. آقای الوانی سیاست ها را به سه دسته تقسیم بندی نموده است که عبارت اند از:

۱- سیاست های فراگیر که معادل آن سیاست های کلی می باشد؛

۲- سیاست های عمومی یا خط مشی عمومی (Public Policy)

۳- سیاست های هادی یا راهنما.

بر این اساس، هر یک از قوا و دستگاه ها دارای خط مشی عمومی مخصوص به خود می باشند. به عنوان مثال قوه قانونگذاری دارای خط مشی تقنینی

۷۶/۱۰/۲۷ صادره از سوی مجمع تشخیص مصلحت را در ارتباط تعریف سیاست‌های اجرایی قرائت گردید):

بسط تعریف سیاست‌های کلی و ویژگی این سیاست‌ها  
۱- تعریف

طراحی سیاست‌های کلی نظام بر اساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌ها و مفهومی‌های اجرایی دارند. بنابراین سیاست‌های یاد شده باید:

(الف): در مقایسه با بیان‌های آرمانی، جنبه تفصیلی و تشریحی‌شان بیشتر باشد.  
(ب): بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها باشند.

(ج): نه تنها دولت بلکه عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را مدنظر داشته باشند.

(د): در نتیجه، نیروهای این جامعه و آرمان‌های آنها را که مورد قبول نظام‌اند، هماهنگ و منسجم نمایند و مابین اجزای نظام ارتباط و تقارب کافی (پیوند) برقرار سازند.

(ه): در مقام تعیین اولویت‌ها، راهنمای عملی و معیار «باید و نباید»های تعیین اولویت‌ها را عرضه کنند.

(و): اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان نمایند.

(ز): اجرای آنها سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه‌های مختلف از جمله موقعیت ایران و ایرانی در جهان، امنیت در جامعه، توسعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات موجود در ایران در مقاطع تاریخی مختلف (مثلاً سال ۱۴۰۰ و ۲۵ و ۵۰ سال پس از آن و...) را ترسیم نماید.»

**آقای زارعی:** از نظر درجه تفصیلی بودن و میزان الزامی بودن باید میان سیاست‌های کلی و قوانین تفاوت قائل شد. قانون قاعده عمومی الزام آوری است که دارای ضمانت اجرا بوده و ناظر به موقعیت خاص می‌باشد که به صورت قضایی شرطی یا «باید» و «نباید» مطرح می‌شوند. اگر سیاست‌های کلی نیز قصد تعیین باید و نبایدها را دارد، باید حدود و قلمرو آن مشخص شوند. در علم مدیریت سیاست‌های کلی تحت عنوان «انتخاب» مطرح شده و نوعی تعیین اولویت تلقی می‌گردد. سیاست‌های کلی دارای قدرت الزام آور می‌باشند ولی درجه الزام آن به حد الزام قانون نیست.

**آقای امیر ارجمند:** سیاست‌های کلی دارای ضمانت اجرای صرفاً سیاسی هستند، مانند عدم انتخاب و یا سقوط دولت، در حالی که قوانین دارای ضمانت اجرای قضایی و حقوقی بوده و اعمال خلاف آنها قابل ابطال است. برخلاف آن اعمال خلاف سیاست‌های کلی قابلیت ابطال



نداشته، بلکه صرفاً قابل برخورد سیاسی است.

**آقای مهرپور:** اگر قانون مصوب مجلس در راستای سیاست کلی نباشد آیا شورای نگهبان می‌تواند با استناد به مغایرت باقانون اساسی اقدام به ابطال قانون مصوب نماید یا خیر؟

«سیاست‌های کلی با توجه به تعاریف آنها و با عنایت به این که اصول و راهنمای تدوین سیاست‌های اجرائی را به دست می‌دهند، باید از ویژگی‌های زیر برخوردار بوده تا بتوانند راهنمای سیاست‌های اجرائی باشند و آرمان‌ها را به مرحله اجرا نزدیک سازند.

الف: پایداری: سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام، در یک زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت باشند، تا آثار آنها از طریق سیاست‌های اجرائی فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر شوند.

ب: آینده‌نگری: با توجه به این که آثار سیاست‌های کلی در طول چند سال ظهور و بروز می‌یابند، بنابراین سیاست‌ها باید با توجه به وضعیتی که برای سال‌های آتی پیش‌بینی می‌شود و همچنین مورد نظر و هدف است، تدوین و تنظیم شوند.

ج: واقع‌بینی: واقع‌بینی در کنار آینده‌نگری باید مورد توجه سیاست‌های کلی باشد، بدین معنی که چون نظام در ابتدای کار خود نمی‌تواند همه

آرمان‌های خود را تحقق بخشد، با توجه به اولویت‌های خود، و با توجه به امکانات خویش، هدف‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت را معین می‌کند به گونه‌ای که پاسخ‌گوی سیاست‌های کلی برای تحقق در آینده دور و نزدیک باشد.

د: فراگیر بودن: سیاست‌های کلی، فراگیر و جامع‌نگر می‌باشند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را دربر می‌گیرند و اصول راهنما را در خصوص مسائل اجرائی مربوط به همه نیروها و هر یک از نیروها، مورد توجه قرار می‌دهند و نیز بده‌بستان آنها را با یکدیگر و تأثیرپذیری‌شان را از یکدیگر به حساب می‌آورند و در حقیقت به گونه‌ای طراحی می‌شوند که نتیجه کار این نیروها هماهنگ باشد.

ه: در عین حال هر یک از اجزای مجموعه سیاست‌های کلی باید متوجه تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی و تأمین آنها باشد.

و: بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام: سیاست‌های کلی بیان‌کننده و نمایانگر آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ، تمدن و دریافت‌های اصولی نظام در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن خواهند بود و استقلال ایران و تأثیرگذاری‌اش را در منطقه و جهان و

اول می‌توان دو هدف یا آرمان را به عنوان مبانی تعیین سیاست‌ها تعریف کرد. این دو هدف مبتنی و متکی بر مبانی و اصولی هستند که در بندهای ۱ تا ۶ اصل دوم قانون اساسی به آنها اشاره شده است. این سیاست‌ها باید:

الف: امکانات لازم را برای رشد ایمان و اخلاق، معنویت و تربیت انسان‌های خداجوی و خداترس و موظف به مشارکت فعال در زندگی اجتماعی فراهم آورد.

ب: جامعه توسعه یافته مستقلی را بوجود خواهد آورد که در عین برخورداری از وفاق ملی و وحدت کامل از لحاظ توجه به محرومان و تحقق عدالت اجتماعی و عدم تبعیض و برخورداری از رفاه نسبی شاخص باشد و در میان کشورهای اسلامی پیشرو تلقی شود و با پیروی از اصول عزت، حکمت و مصلحت، اقتدار ملی را به گونه‌ای تحقق بخشد که برای دفع دشمنان خود، در تمامی صور توانا باشد و در عین حال در موقعیت تثبیت شده‌ای قرار گیرد که هیچگاه نیازمند درگیری با معارضان خود نباشد و در واقع با اتکا به قدرت کمی و کیفی خود، بازدارندگی لازم را ایجاد نماید.»

آقای هاشمی: به عنوان یک اصل کلی در ابتدا

بازدارندگی نظام را از هر نظر در برابر تهدیدها نمودار خواهند ساخت.

نکته مهمی که باید به آن توجه شود این است که در ظرف ۱۸ سال پس از پیروزی انقلاب، نمی‌توان و نباید گفت که برنامه‌ها از سیاست‌های کلی تبعیت نمی‌کرده‌اند. در واقع علاوه بر آنچه از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، یک رشته سیاست کلی، با توجه به قانون اساسی، مدنظر مجریان بوده است. بنابراین در جنب بحث و بررسی سیاست‌های کلی برای آینده، می‌توان و یا شاید لازم باشد که به این بررسی هم پرداخته شود و معلوم گردد که مجریان، سیاست‌های کلی نظام را در طول سال‌های گذشته، چگونه تلقی کرده‌اند و در چه مواردی این سیاست‌ها با سیاست‌های مذکور در قانون اساسی و رهنمودهای امام قدس سره و مقام معظم رهبری منطبق بوده‌اند و در چه مواردی فاصله گرفته‌اند.

بدین ترتیب می‌توان:

- ۱- سیاست‌های کلی را که مبنای برنامه‌های اجرائی تا این زمان بوده‌اند بررسی و فصل بندی کرد.
- ۲- موارد انطباق آنها را با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داد.
- ۳- علل و عوامل دوری از سیاست‌های کلی نظام را معین کرد.

از میان هدف‌ها و آرمان‌ها در مرحله

باید قانون اساسی را مدنظر قرار دهیم. این قانون اساسی است که به رهبر اجازه می‌دهد سیاست‌های کلی نظام را تعیین کند. در پاسخ به این سؤال که آیا رهبر این اختیار را دارد که هر نوع سیاستی را به دلخواه خود تعیین و دستور اجرای آن را صادر کند یا خیر؟ باید گفت که در اینجا به نظر می‌رسد قانون اساسی حاکم است و بر این اساس سیاست‌های کلی باید در چارچوب قانون اساسی تنظیم و تعیین شوند. به موجب بند ذیل اصل یکصد و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است». این اصل اطلاق عام داشته و طبق آن رهبر در مقام رهبری و نیز به عنوان یک فرد با سایر افراد در مقابل قوانین مساوی است. به زبان صرف حقوقی سیاست‌های کلی نمی‌توانند با اصول قانون اساسی مغایرت داشته باشند.

**آقای مهرپور:** علی‌الظاهر تاکنون کسی قائل به این موضوع نبوده که سیاست‌های کلی که توسط مجمع تشخیص مصلحت تعیین و توسط مقام رهبری تأیید می‌شوند، می‌توانند با قانون اساسی مغایرت داشته باشند. ضمناً بحث ما نیز حقوقی بوده و در چارچوب قوانین می‌باشد. البته باید متذکر شد که قانون اساسی به طور استثنایی مواردی را پیش‌بینی نموده که طبق آن تصمیمات و دستوراتی خارج از چارچوب و روند عادی قانون اساسی می‌توانند مورد تصویب و اجرا قرار گیرند. یکی از این موارد طبق بند ۸ اصل یکصد و دهم قانون

اساسی، حل معضلات نظام است. البته این موضوع نباید با سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند ۲۱ اصل ۱۱۰) با یکدیگر خلط شوند. ضمناً لازم به ذکر است که شالوده نظام مبتنی بر قانون اساسی بوده و اصل کلی اجرای دقیق آن است. پیش‌بینی مواردی نظیر حل معضلات در قانون اساسی امری استثنایی تلقی می‌شود. یکی دیگر از موارد استثنایی طبق اصل چهارم قانون اساسی موردی است که فقهای شورای نگهبان تشخیص دهند که اطلاق یا عموم یکی از اصول قانون اساسی مغایر با موازین اسلامی می‌باشد. در صورت صدور چنین نظریه‌ای از سوی شورای نگهبان، اطلاق یا عموم اصل مورد نظر از بین می‌رود.

**آقای هاشمی:** این امر معمولاً در مرحله وضع و تصویب قوانین عادی، توسط شورای نگهبان مورد اجرا قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، اصل مندرج در قانون اساسی به طور مستقیم مغایر با شرع شناخته نمی‌شود. به عنوان مثال براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تجارت خارجی زیر مجموعه بخش دولتی بوده و باید در اختیار و انحصار دولت باشد. بر این اساس در زمینه تجارت خارجی قانونی مورد تصویب قرار گرفت که شورای نگهبان با عنایت به این که تجارت خارجی امری رقابتی، آزاد و عمومی بوده و انحصار آن توسط دولت خلاف شرع محسوب گردد، در مورد آن اظهار نظر کرد. با این استدلال شورای نگهبان مصوبه مجلس را رد نمود در حالی که مصوبه مذکور

ملاحظات اقتضا می‌کند که تجارت خارجی در اختیار اشخاص نباشد. در اینجا موازین شرع این حکمت را مقید می‌کند.

موافق قانون اساسی بوده ولی خلاف شرع اعلام گردیده است.

**آقای مهرپور:** صرف نظر از این حکمت، اصل چهل و چهارم قانون اساسی، خصوصی بودن تجارت خارجی را به طور مطلق ممنوع اعلام نموده است.

**آقای مهرپور:** البته در صورتی که در راستای اجرای اصول قانون اساسی قانونی مورد تصویب قرار گیرد و شورای نگهبان در زمان بررسی مصوبه اصل مندرج در قانون اساسی را مغایر با شرع بداند، می‌تواند مصوبه مذکور را به استناد مغایرت با شرع رد نموده و عموم و اطلاق اصل قانون اساسی را عملاً لغو کند. ولی ممکن است این سؤال مطرح شود که آیا شورای نگهبان رأساً و ابتدای به ساکن (بدون این که مصوبه‌ای مطرح باشد) می‌تواند اطلاق یا عموم اصل مندرج در قانون اساسی را مغایر با شرع اعلام نماید یا خیر؟ در پاسخ می‌توان گفت به استناد اصل چهارم قانون اساسی، شورای نگهبان می‌تواند چنین اقدامی را انجام دهد.

**آقای امیر ارجمند:** به نظر اینجانب، شورای نگهبان فقط می‌تواند در تعیین مصداق، با توجه به قانونی که مورد تصویب قرار گرفته است، نظر خود را اعلام نماید و نمی‌تواند به طور مستقیم در ارتباط با اصول قانون اساسی رأساً چنین اقدامی (اعلام لغو اطلاق یا عموم اصل مندرج در قانون اساسی به استناد مغایرت با شرع) را انجام دهد.

**آقای مهرپور:** به هر حال تعبیر صریح قانون اساسی در اصل چهارم بدین شرح است: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس 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 فقهاء شورای نگهبان است.» تاکنون موردی تحقق نیافته که شورای نگهبان صریحاً نظر داده باشد که اطلاق یکی از اصول قانون اساسی با موازین اسلامی مغایرت دارد، اگرچه طبق اصل چهارم قانون اساسی می‌تواند

**آقای هاشمی:** در اصل چهارم بحث در خصوص اطلاق یا عموم است و به هر حال با وارد شدن کوچک‌ترین استثنا بر اصل، اطلاق یا عموم آن از بین می‌رود. وجدان هر مسلمانی می‌گوید در صورتی که اصلی خلاف شرع باشد، نباید مورد اجرا قرار گیرد. به عنوان مثال تجارت خارجی به نحوی که در اصل چهل و چهارم مقرر شده است، اولاً خلاف شرع است، ثانیاً در تجارت خارجی حکمتی وجود دارد که طبق آن بایستی دولتی باشد. تجارت خارجی در دست افراد ایجاد فساد می‌کند. بنابراین

**آقای هاشمی:** «معضل» ناظر به مورد خاص است و به مواردی اطلاق می‌شود که درباره آن نمی‌توان قانوناً تصمیم گرفت. به عنوان نمونه می‌توان به دستور حضرت امام (قدس سره) در خصوص تغییر بودجه در زمان دوران جنگ تحمیلی - که با توجه به شرایط بحرانی و خاص آن زمان، تأخیر در تصمیم‌گیری عملاً به ضرر کشور منتهی می‌گردید - اشاره کرد. بر این اساس حل معضل نظام شیوه‌ای استثنایی بوده و به منظور دفع خطر و مفسده انجام می‌گیرد.

**آقای مهرپور:** به هر حال این امر خارج از روند عادی قانون اساسی بوده و نوعی دخالت در امر قانونگذاری محسوب می‌شود، اگر چه ممکن است در طول سال یک بار این امر رخ دهد. البته این اقدام در چارچوب کلی قانون اساسی است. قانون اساسی بنا به ضرورت و اضطرار در چند مورد اجازه داده است که اقدامات و تصمیماتی خارج از روند عادی قانون اساسی اتخاذ شوند. یکی دیگر از این موارد مربوط به شیوه حل اختلافات میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است. به موجب اصل ۱۱۲ قانون اساسی در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را خلاف قانون اساسی بداند و مجلس بادر نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، مصوبه مورد اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌گردد. در این حالت مجمع می‌تواند بنا به تشخیص و صلاحدید خود مصوبه مغایر با قانون اساسی را مورد تصویب قرار دهد. به

چنین اقدامی را انجام دهد ولی به هر صورت احتمال مغایرت مفاد قانون اساسی با شرع و ابطال آن پیش‌بینی گردیده است. یکی دیگر از مواردی که می‌توان خارج از چارچوب عادی قانون اساسی تلقی نمود، بند ۸ اصل یکصد و دهم قانون اساسی است که طبق آن رهبر می‌تواند معضلات نظام را که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام حل و فصل نماید. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود موضوع این بند نیز از مواردی است که طبق آن می‌توان خارج از چارچوب معمول قانون اساسی، تصمیمات و مقرراتی را تصویب نمود. البته در این بند صریحاً به نقض قانون اساسی اشاره نشده است. جهت تشریح موضوع باید اشاره نمود که روند عادی در قانونگذاری اتخاذ تصمیم از طریق مجلس شورای اسلامی است. صدور دستورات لازم الاجرا از طریق غیر از مجلس شورای اسلامی، روندی غیر عادی است که در چارچوب بند ۸ اصل ۱۱۰ می‌تواند مجاز تلقی شود.

**آقای زارعی:** اصل چهارم قانون اساسی را باید در کنار سایر اصول قانون اساسی قرار داد. سایر اصول به شورای نگهبان اجازه تفسیر قانون اساسی را اعطا نموده‌اند. به عبارت دیگر، شورای نگهبان می‌تواند اصول قانون اساسی را به گونه‌ای تفسیر نماید که منطبق با شرع باشند. بر این اساس تاکنون موردی که شورای نگهبان به طور مستقیم اصلی از قانون اساسی را ابطال نموده باشد، مشاهده نشده و سابقه‌ای ندارد.

خوبی پیدا است که این گونه تصمیم‌گیری برخلاف روند عادی قانون اساسی است. نمی‌باشد و به استناد این بند نمی‌توان اقدام به قانونگذاری نمود.

**آقای امیر ارجمند:** طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی مجمع می‌تواند با توجه به مصالح نظام تصمیمی مغایر با قانون اساسی یا شرع اتخاذ نماید. اما این حکم در خصوص بند ۸ اصل ۱۱۰ جاری نمی‌باشد. تصمیمات مربوط به حل معضلات نظام نمی‌تواند مغایر با قانون اساسی یا شرع باشد. بند ۸ اصل ۱۱۰ در این زمینه صراحتاً اجازه‌ای نداده است. معضل نظام، ناظر بر مشکلات و مسائلی است که از طرق عادی قابل حل نبوده و راه حل آن در قانون اساسی پیش‌بینی نشده باشد و به علت وجود آن بین دستگاه‌ها و سازمان‌ها تزاخم و تداخل پیش آمده و قانون اساسی در مسئله مطروحه صراحتاً تکلیف مشخصی را ارائه ننموده باشد. در این مرحله معضل به منصفه ظهور می‌رسد و مرجع حل‌کننده بدون این که قصد خروج از چارچوب قانون اساسی را داشته باشد، نسبت به رفع معضل اقدام خواهد نمود.

**آقای زارعی:** در اینجا دو بحث مطرح می‌شود. اولاً، از دیدگاه حقوق اساسی تدوین قانون اساسی مبتنی بر یک مجموعه اصول کلی است که طبق اصول مذکور در قانون اساسی نباید موارد نقضی برای خود قانون اساسی پیش‌بینی شده باشد، چرا که در این حالت فلسفه قانون اساسی زیر سؤال می‌رود. بنابراین قانون اساسی نباید به شکل مذکور تدوین و تصویب شود. ثانیاً، مسئله دوم مربوط به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌شود که در حال حاضر لازم‌الاجرا است. قانون اساسی فعلی به طور محدود اجازه داده است که مواردی خلاف آن مورد تصویب و اجرا قرار گیرد. از طرف دیگر، باید توجه داشت که در قانون اساسی بین فقه و شرع و قانون اساسی مرز مشخصی وجود ندارد، با سیطره فقه طبق اصول چهارم و پنجاه و هفتم، امکان مغایرت با قانون اساسی پذیرفته

**آقای هاشمی:** حل معضل ناظر به موارد استثنایی و خاص بوده و صرفاً مربوط به مواردی است که سد و محذوری به وجود آمده است و بر این مبنا قانون اساسی استثنائاً اجازه داده است که تصمیمی برخلاف آن اتخاذ شود. بنابراین به محض این که محذور رفع شد، تصمیم مربوط به حل معضل نیز خود به خود منتفی خواهد شد. بند ۸ اصل ۱۱۰ چیزی بیش از این



شده است. در همین راستا برخی عقیده دارند که اصل یکصد و دهم از مصادیق ولایت امر و امامت امت (اصل ۵۷) می‌باشد. البته ولایت امر و امامت امت بحثی فقهی بوده و ارتباطی با مسائل حقوق اساسی ندارد.

**آقای هاشمی:** نامه حضرت امام (قدس سره) در سال ۱۳۶۶ به آیه... خامنه‌ای (رئیس جمهور وقت) نامه روشننگری است. طبق مفاد نامه مذکور، دولت می‌تواند با توجه به مقتضیات زمان، تصمیماتی خارج از محدوده معمولی شرع اتخاذ نماید. البته دولت در اینجا به مفهوم عام آن مورد نظر است.

**آقای زارعی:** به هر صورت ما با دو مقوله قانونگذاری به معنی عام و قانونگذاری به معنای خاص مواجه هستیم. قانون اساسی ما این نکته را نمی‌پذیرد که قانونگذاری به معنای خاص توسط مرجعی غیر از مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. البته در کنار آن قانونگذاری

به معنای عام و موسع را پذیرفته است. تعیین سیاست‌های کلی نظام (اصل ۱۱۰) و حل معضلات نظام (اصل ۱۱۲) در قالب اخیر جای می‌گیرند. به عبارت دیگر، تعیین سیاست‌های کلی نظام و حل معضلات نظام در معنای موسع خود نوعی قانونگذاری تلقی می‌شوند.

**آقای مهرپور:** آنچه را که مجمع تشخیص مصلحت تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام تنظیم و تصویب می‌کند، قاعدتاً باید در چارچوب

قانون اساسی باشد و علی‌القاعده نمی‌تواند فراتر از آن عمل نماید. در هر حال، سیاست‌های کلی از دو جهت قابل تعمق و بررسی می‌باشند. اول این که از نظر علمی، چه معنایی قابل صدق بر سیاست‌های کلی است و در چه چارچوبی قرار می‌گیرد. دوم این که آیا در تعیین سیاست‌های کلی امکان نقض قانون اساسی وجود دارد یا خیر؟ اگر پرسیده شود که بنا به فرض اگر در تعیین سیاست‌های کلی قانون اساسی مورد تجاوز قرار گرفت، تکلیف چیست؟ پاسخ این است که در این صورت شورای نگهبان باید مسئله را مورد تفسیر قرار دهد. البته ممکن است گفته شود با توجه به این که مصوبات مجمع به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسند دیگر جایی برای اظهار نظر شورای نگهبان باقی نمی‌ماند.

**آقای امیرارجمند:** در هیچ جای قانون اساسی این مطلب بیان نشده که شورای نگهبان بر سیاست‌های کلی نظام که به تصویب مجمع می‌رسند، حق نظارت دارد.

**آقای هاشمی:** البته در خصوص نظارت شرعی به استناد اصل چهارم می‌توان این نظارت را پذیرفت، اما در خصوص نظارت بر مطابقت آنها با قانون اساسی چنین صراحتی وجود ندارد.

**آقای امیر ارجمند:** با توجه به تفسیر موسع برخی از فقها درباره احکام حکومتی می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌های کلی مورد تأیید مقام رهبری، در زمره احکام حکومتی بوده و

می‌توانند فراتر از موازین شرعی و حتی قانون اساسی باشند. در این صورت نظارت شورای نگهبان بر سیاست‌های کلی نظام موضوعاً منتفی است. البته این نوع ساختار حکومتی نظام قانون‌مدار نمی‌باشد. در نظام قانون‌مدار کسی نمی‌تواند فراتر از قانون باشد.

**آقای ارسطا:** با اشاره به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی یادآور می‌شوم که بحث مربوط به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت در قالب احکام حکومتی قابل توجیه است. بر این اساس باید تعریف واضح و روشنی از احکام حکومتی داشته باشیم. در این صورت مواردی که حاکم (رهبر) می‌تواند در امور قانونگذاری دخالت کند، مشخص خواهد شد. در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸) آیه‌الله مؤمن به عنوان رئیس یا مخبر کمیسیون مجمع تشخیص مصلحت ابراز عقیده نموده که بحث ما در مورد مجمع صرفاً بر مبنای احکام حکومتی است. در غیر این صورت در مواردی که شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با شرع اعلام می‌کند، دخالت مجمع تشخیص مصلحت در رد کردن نظریه شورای نگهبان معنا و مفهومی ندارد. بنابراین باید بحث بر روی مفهوم احکام حکومتی و حدود آن متمرکز شود.

**آقای هاشمی:** الفاظ و عبارات مندرج در اصول ۱۱۰ (بند ۸) و ۱۱۲ صریح و روشن می‌باشند. بدیهی است چنانچه در این اصول ابهامی وجود می‌داشت، می‌توانستیم از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی به عنوان قرینه برای تفسیر استفاده نموده و به آن استناد کنیم. مفاد بند ۸ اصل ۱۱۰ روشن و واضح است. در این بند ذکر شده است: «حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» به عنوان مثال قوه مجریه به عنوان اجراکننده قانون با مسئله‌ای مواجه می‌شود که نمی‌تواند طبق قانون عمل

**آقای مهرپور:** بحث احکام حکومتی در دایره شرع می‌گنجد و بحث آن در قانون اساسی و قواعد حقوقی جایگاه خاصی نداشته است.

کند. در اینجا موضوع معضل نظام مطرح می‌گردد. این معضل با حیثیت و امنیت کشور ارتباط دارد. صرفاً در این گونه موارد می‌توان به استناد بند ۸ اصل ۱۱۰ اقدام نمود. البته استناد و اعمال بند مذکور به طور مکرر، خطر نقض حرمت قانون اساسی و بی‌اعتبار شدن دستگاه قانونگذاری را در پی دارد. با عنایت به این که در نظام ما اصل حاکمیت ملی و نهادهای ناشی از آن پذیرفته شده است، لذا مصلحت این است که بند ۸ اصل ۱۱۰ را محدود به موارد استثنایی بدانیم.

**آقای زارعی:** در اینجا ما باید تفسیر منطقی از قانون اساسی ارائه دهیم. بحث دیگر مربوط به این است که چه راه‌هایی برای حل معضلات نظام ممکن است وجود داشته باشند اعم از سیستم ما و سیستم‌های حکومتی کشورهای دیگر. به عنوان مثال حل معضل نظام می‌تواند از طریق اتخاذ یک تصمیم عادی و جزئی انجام شود. فرض دیگر این است که حل معضل از طریق صدور دستورالعمل یا به وسیله محدود کردن قانونگذار ملی باشد. به هر حال از جهت کاربردی، راه‌هایی را می‌توان تعیین و تنظیم کرد. پس از آن باید ببینیم که کدام یک از این راه‌ها با قانون اساسی ما قابل انطباق است.

**آقای مهرپور:** لطفاً اجازه بفرمایید که از بحث اصلی خودمان که مربوط به بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، دور نشویم. به هر صورت در حال حاضر مجمع موضوعاتی را تحت عنوان سیاست‌های کلی نظام تنظیم و تدوین می‌کند و در نهایت به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد و به دنبال آن، نظارت بر اجرای این سیاست‌ها مطرح می‌شود. در اینجا این سؤال

**آقای هاشمی:** باید دید که آیا تفسیر مذکور از نظر علمی حجت است یا خیر. جلسه ما صرفاً بحث علمی است. آیا این تفسیر با قانون اساسی انطباق دارد یا خیر؟ اساساً ارجاع این موضوع به این مرکز، بررسی علمی مسئله است.

از حیثه وظایف و اختیارات خود خارج شد و اموری غیر از سیاست‌های کلی نظام را تعیین و تصویب کرد، چه کسی می‌تواند بر این کار مجمع ایراد نماید؟

**آقای مهرپور:** خیر. بحث من این موضوع نیست. موضوع مربوط به مصوبات فعلی (سیاست‌های کلی) مجمع است. هم‌اکنون مجمع در زمینه امور قضایی یا مشارکت‌های مردمی سیاست‌های کلی وضع نموده است. در آینده ممکن است مجلس در خصوص شوراها یا آیین دادرسی قوانینی را اصلاح یا تصویب نماید. به موجب اصل ۹۴ قانون اساسی مصوبات مجلس به شورای نگهبان ارسال می‌شوند. شورا در خصوص انطباق مفاد مصوبه مجلس با موازین شرعی و قانون اساسی اظهار نظر می‌کند. در اینجا این سؤال مطرح می‌گردد که در زمینه انطباق مفاد مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی مصوب مجمع، آیا شورای نگهبان باید اظهار نظر کند یا مجمع می‌تواند موضوع بررسی و در صورت عدم انطباق، مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند؟ حال این سؤال مطرح است که در صورت مغایرت مصوبات قبلی با سیاست‌های کلی، تکلیف چیست؟ نحوه انطباق آیین‌نامه‌ها و سایر مقررات با سیاست‌های کلی چیست؟ آیا به فرض وجود در مغایرت، باید آیین‌نامه جهت ابطال به دیوان عدالت اداری ارجاع یا خیر؟ آیا رئیس مجلس طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌تواند در صورت عدم انطباق آیین‌نامه‌ها با سیاست‌های کلی نظام، مفاد آنها

مطرح می‌شود که سیاست‌های کلی چه ارتباطی با تصمیم‌گیری‌های قانونی، اجرایی و قضایی دارند و اصولاً ماهیت آنها چیست؟ پس از روشن شدن پاسخ این سئوالات باید چگونگی نحوه نظارت بر اجرای این سیاست‌ها مکانیزم و ساختار و تشکیلات ناظر بر آن را معین نمود تشکیلاتی باید وجود داشته باشند؟ البته بحث ما بر پایه آن دسته از سیاست‌های کلی است که تاکنون مورد تصویب مجمع قرار گرفته است.

**آقای هاشمی:** سیاست‌های کلی اصطلاحی است که در مقابل سیاست‌های جزئی قرار می‌گیرد. با ملاحظه و مطالعه آنچه که تاکنون در مجمع تحت عنوان سیاست‌های کلی به تصویب رسیده است متوجه می‌شویم که مجمع وارد مباحث جزئی نیز شده است، حتی درباره نظام قضایی تصمیماتی اتخاذ نموده که عیناً قانونگذاری محسوب می‌شود. در اینجا تکلیف چیست؟

**آقای مهرپور:** به هر حال در این زمینه جای بحث وجود دارد. لیکن عجالتاً با این امر مواجه هستیم که مجمع بنا به تشخیص و برداشت خود سلسله اموری را به عنوان سیاست کلی تنظیم و تدوین کرده است. مقابل یک عمل انجام شده قرار گرفته‌ایم و در حال حاضر در مرحله اجرا و برخورد آنها با ضوابط و مقررات دیگر، چه تکلیفی وجود دارد؟

**آقای ارسطا:** آیا منظور این است که اگر مجمع

می تواند از مصادیق احکام حکومتی قلمداد شود. بدین ترتیب طبق تفسیر شورای نگهبان سیاست های کلی بخشی از شرع بوده و بر این اساس وظیفه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست های کلی به عهده شورای نگهبان می باشد.

### آقای هاشمی: نظارت بر حسن اجرای

سیاست های کلی نظام (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰) قائم به شخص رهبر بوده و به عنوان یکی از وظایف مقام رهبری مطرح شده است. البته به موجب بند ذیل اصل ۱۱۰ «رهبر می تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.» در این راستا رهبر می تواند نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت واگذار نماید. البته ابتکار عمل در این زمینه به عهده مجمع نبوده و نمی تواند رأساً اقدام کند. مجمع به عنوان مشاور رهبری فعالیت می کند.<sup>۱</sup>

### آقای هاشمی: مطلبی که آقای ارسطا فرمودند

قابل تفکیک است. اصولاً سیاست های کلی نظام حاکم بر نظام قضایی، تقنینی و اجرایی می باشند. به عبارت دیگر، کلیه قوای سه گانه تابع اصل ۱۱۰ (بند ۱ و ۲) می باشند. موضوع دیگر این که مجمع سیاست های کلی را تعیین می کند،

آقای ارسطا: انطباق مصوبات با سیاست های کلی نظام را باید از بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام تفکیک و جدا کرد. با عنایت به نظریه شورای نگهبان در رابطه با حکم حکومتی به نظر می رسد وظیفه تشخیص انطباق مصوبات مجلس به عهده شورای نگهبان می باشد. در بحث مربوط به اصلاحیه جدید قانون مطبوعات، شورای نگهبان از تأیید آن به دلیل مخالفت مصوبه مجلس با حکم حکومتی رهبر معظم، خودداری و آن را خلاف شرع اعلام نمود. اصولاً سیاست های کلی نظام

۱. رهبر معظم انقلاب در ابلاغ سیاست های کلی نظام به سران سه قوه دو نکته را تذکر دارند: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادم و آن مجمع موظف است با ساز و کار مصوب گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»

ولی اقدام به قانونگذاری نمی‌کند. به موجب قانون اساسی مجلس اقدام به قانونگذاری می‌کند و نظارت بر قانونگذاری از جهت شرعی و قانونی بر عهده شورای نگهبان است. در خصوص سیاست‌های کلی نظام می‌توان گفت که این سیاست‌ها به عنوان بخشی از قانون اساسی (بند یک اصل ۱۱۰) محسوب می‌شوند و بر این اساس چنانچه مصوبه مجلس مغایر با سیاست‌های کلی باشد، خلاف قانون اساسی است. شورای نگهبان می‌تواند در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی مصوبه مذکور را خلاف قانون اساسی اعلام کند. موضوع دوم مربوط به مسائل اجرایی در قوه مجریه و قضاییه است. به عنوان مثال قوه مجریه در جریان اجرای سیاست‌های کلی مرتکب تخلفاتی گردد یا دستگاه قضایی جهت اجرای سیاست‌های کلی سازماندهی مناسبی انجام ندهد. در اینجا برقراری نظارت ضرورت داشته و مشمول بند ۲ اصل ۱۱۰ بوده و باید زیر نظر مقام رهبری انجام گیرد و شورای نگهبان حق دخالت ندارد.

**آقای مهرپور:** بنابراین باید بین تصمیم‌گیری‌های قانونی یا آیین‌نامه و اقدامات اجرایی و عملی تفکیک قائل شویم و بر این مبنا نوع نظارت و مرجع آن متفاوت است.

**آقای ارسطا:** در ابتدا باید ماهیت سیاست‌های کلی نظام را مشخص کنیم. سیاست‌های کلی در زمره قوانین یا احکام حکومتی هستند؛ چه نسبت و رابطه‌ای با قانون اساسی و قوانین عادی

**آقای زارعی:** تا زمانی که ماهیت سیاست‌های کلی را تعیین نکنیم و جایگاه آن را در میان سایر قواعد مشخص نکنیم، نمی‌توانیم نحوه نظارت

با قانون اساسی مخالف باشد، دیوان عدالت اداری مصوبه مذکور را باطل اعلام خواهد نمود.

### آقای هاشمی: سیاست های کلی نظام توسط

مجمع تشخیص مصلحت تعیین و توسط مقام معظم رهبری مورد تصویب قرار می گیرند و پس از امضای رهبر، امر به اجرای آنها صادر می گردد و به قوای سه گانه و نهادهای ذیربط جهت اجرا ابلاغ می شود. بلافاصله پس از مرحله ابلاغ، مسئولیت نظارت بر اجرای آنها مطرح می گردد که بر عهده مقام رهبری قرار دارد. از نظر اینجانب، در مورد مقننه مشکلی نیست. شورای نگهبان در مقام نظارت بر قانونگذاری یا به عنوان مأموریت از سوی مقام رهبری می تواند بر مصوبات مجلس نظارت کند. اما برخی از سیاست های کلی صرفاً اجرایی می باشند و مستقیماً از طریق رئیس جمهوری به قوه مجریه ابلاغ می شوند. به عنوان مثال، سیاست جلب و جذب نیروهای انقلابی در دستگاه های دولتی. بدیهی است موضوع آن مربوط به امور استخدامی است که زیر نظر رئیس جمهوری و سازمان امور اداری و استخدامی سابق (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور) قرار دارد.

### آقای امیرارجمند: ما در ابتدا باید مشخص

کنیم که آیا سیاست های کلی قانون تلقی می شوند یا خیر؟ در صورتی که قانون محسوب شوند از نظارت قضایی برخوردار بوده و دارای ضمانت اجرای حقوقی و سیاسی می باشند.

دارند؟ پس از آن می توان گفت وظیفه تشخیص انطباق قوانین عادی با آنها به عهده کدام مرجع است.

### آقای زارعی: اجرای سیاست های کلی در

سطوح مختلف مطرح می شود. در درجه اول سیاست های کلی باید در سیستم قانونگذاری منعکس شود. مصداق اجرای سیاست های کلی خود قانونگذاری است و نباید سطوح پایین تر را مدنظر قرار داد. در این راستا تصمیم بسیار جزئی یک مدیر دولتی را نباید مستقیماً با سیاست های کلی انطباق داد و درباره چگونگی تطبیق آن بحث نمود، چرا که سیاست های کلی قبلاً در سیستم قانونگذاری منعکس شده است. در اینجا آنچه مهم است تطبیق تصمیم اداری مدیر یا وزیر با قوانین می باشد. نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی مربوط به انطباق آنها با قوانین مصوب است. پس از این که انطباق قوانین با سیاست های کلی تأمین و تضمین گردید، مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی خاتمه یافته تلقی می شود.

### آقای امیرارجمند: مباحث جناب عالی مربوط

به نظامی است که در آن، مقام و مدیر اداری صرفاً پاسخ گوی منابع حقوقی بلاواسطه خود (یعنی قانون عادی) می باشد. اما در نظام حقوقی ما هیئت دولت (وزیران) در دیوان عدالت اداری پاسخ گوی قانون اساسی نیز می باشد. بر این اساس چنانچه مصوبه هیئت دولت که در راستای اجرای قانون عادی تنظیم گردیده است،

مجلس باشد، پیدا نمی‌کند، اما شورای نگهبان اعلام می‌کند که با توجه به مفاد اصول دوم و سوم قانون اساسی مبنی بر استقلال و عدم وابستگی کشور، مصوبه مجلس باعث وابستگی کشور می‌شود، بنابراین مغایر با قانون اساسی می‌باشد. در مورد مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام که حاوی دستورات کلی و عام هستند، این سؤال مطرح می‌شود که آیا شورا با استناد به مغایرت مذکور، باید مصوبه را خلاف قانون اساسی اعلام نماید یا این که آن را مغایر با شرع اعلام کند؟ یا اصولاً با عنایت به بند ۲ اصل ۱۱۰، مبنی بر حق نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، رد مصوبه در اختیار مقام رهبری است و یا این که مجمع تشخیص مصلحت با توجه به تفویض اختیار از سوی مقام رهبری، بر انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظارت می‌کند؟ همین پرسش‌ها در خصوص آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها نیز مطرح است. در صورت مغایرت آیین‌نامه با مفاد سیاست‌های کلی، آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند به استناد مغایرت با محتوای کلی قانون اساسی، آیین‌نامه را ابطال نماید؟ و یا این ابطال باید از جانب مقام رهبری صورت استناد مغایرت با یا مقام رهبری به استناد بند ۲ اصل ۱۱۰ می‌تواند گروهی را برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تعیین نماید؟

**آقای امیرارجمند:** در اینجاست سیاست‌های کلی به عنوان یک منبع قانونی مطرح می‌شوند و لذا باید جایگاه آنها را تعیین کرد. در مسئله تطبیق

بدیهی است اگر سیاست‌های کلی قانون تلقی نشوند، صرفاً از ضمانت اجرای سیاسی بهره‌مند می‌باشند.

**آقای مهرپور:** به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. همچنین به استناد اصل ۷۲ قانون اساسی: «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 نود و ششم آمده است بر عهده شورای نگهبان است.» بر این اساس قانونی که مجلس وضع می‌کند به شورای نگهبان ارسال می‌شود و شورا با توجه به اصول قانون اساسی و موازین شرعی نظر خود را اعلام می‌کند. برخی از اصول قانون اساسی دارای معنایی صریح و روشن بوده و حکم خاصی را بیان نموده‌اند و لذا مسئله انطباق مصوبات مجلس با آنها به راحتی انجام می‌گیرد. به عنوان مثال قانونی در مجلس در ارتباط با به‌کارگیری خارجی‌ان وضع می‌شود. شورای نگهبان به استناد اصول ۸۲ و ۱۴۵ قانون اساسی مغایرت مصوبه را اعلام می‌کند. اما از سوی دیگر باید توجه داشت که برخی از اصول قانون اساسی دارای مفهومی کلی می‌باشند، به عنوان مثال، مجلس ترتیبات و مقرراتی را در مورد صادرات و واردات محصولات کشاورزی تصویب می‌کند، شورای نگهبان اصل خاصی را که مغایر با مصوبه





مصوبات مجلس با قانون اساسی می‌توان راه‌حلی نظیر قانون اساسی فرانسه پیشنهاد نمود. در حقوق فرانسه بین قوانین ارگانیک و سایر قوانین (عادی) تفکیک به‌عمل آمده است. شورای قانون اساسی موظف به رسیدگی به قوانین ارگانیک به‌لحاظ عدم‌مغایرت با قانون اساسی است. و این‌گونه قوانین قبل از انتشار، از جانب این شورا مورد بررسی قرار می‌گیرند.

اصولاً قوانین ارگانیک مستقیماً درخصوص اجرای قانون اساسی بوده و در مرتبه بالاتری از قوانین عادی قرار دارند. در حقوق ایران نیز می‌توان این فرض را پذیرفت. سیاست‌های کلی مستقیماً در رابطه با اجرای قانون اساسی وضع شده و از لحاظ سلسله مراتب مافوق قوانین عادی می‌باشند و در نتیجه قابلیت استناد دارند. البته شورای نگهبان در هنگام رسیدگی به مصوبات مجلس، نمی‌تواند مستقیماً به سیاست‌های کلی استناد کند. شورای نگهبان صرفاً وظیفه بررسی انطباق یا عدم انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع را به عهده دارد. سیاست‌های کلی نیز به‌عنوان یکی از بندهای اصل ۱۱۰ در قانون اساسی درج گردیده است و مجلس نمی‌تواند قانونی وضع کند که مغایر با اصل مذکور و نه تبعات اصل مذکور باشد. استناد مستقیم شورای نگهبان به سیاست‌های کلی نظام به‌منظور رد مصوبه مجلس و جاهت قانونی ندارد.

**آقای هاشمی:** شک و تردیدی در این زمینه وجود ندارد. در اینجا این بحث مطرح است که به موجب بند ۲ اصل ۱۱۰ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پذیرفته شده است. حال چه مرجعی باید این نظارت را اعمال نماید و نحوه نظارت چگونه است؟

**آقای ارسطا:** هنوز مامسئله تفکیک بین انطباق و اجرا را رعایت نکرده‌ایم. در مقام انطباق، اگر مجلس قانونی را تصویب نمود که مغایر با سیاست‌های کلی است، کدام مرجع باید رسیدگی کند؟

**آقای مهرپور:** اگر قایل به تفکیک باشیم، بحث باید در درجه اول بر روی این موضوع متمرکز شود که مرجع قانونگذاری (مجلس) اگر قانونی را تصویب نماید که با سیاست‌های کلی منطبق نباشد، تکلیف چیست؟

**آقای ارسطا:** برای این که بحث کاملاً منتهج گردد لازم است در ابتدا مشخص شود که سیاست‌های کلی در چه مقوله‌ای مندرج

**آقای زارعی:** در اینجا یک اشکال ماهوی نیز مطرح است. سیاست‌های کلی اساساً

سیاست‌های کلی نظر خود را ارائه خواهد داد و پس از آن مجلس متن پیش‌نویس را تصویب خواهد نمود. در غیر این صورت هزینه قانونگذاری و نظارت از طریق شورای نگهبان بسیار زیاد است. ضمن این که آسیب‌پذیری آن نیز بیشتر است.

**آقای هاشمی:** اگر این سیستم در کشور ما حاکم شود، بسیار مفید خواهد بود. در کشور فرانسه این سیستم حاکم است و حرف آخر را نمایندگان مردم می‌زنند. به هر صورت سئوالی که قبلاً نیز مطرح کردم مربوط به بند ۱۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. بر اساس این اصل، نحوه اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی چگونه است؟ بند ۲ اصل ۱۱۰ مبتنی بر نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی است. با توجه به مباحث پیشین، دو نوع نظارت وجود دارد: اول نظارت تقنینی که به موجب آن می‌بایست قوانینی که مجلس در آینده مورد تصویب قرار می‌دهد، مطابق با سیاست‌های کلی باشند. نوع دوم نظارت اجرایی است، بدین ترتیب نظارت می‌تواند به دو شکل اعمال شود و یا به عبارت دیگر یا دو نوع ناظر این وظیفه را انجام خواهد داد. آنچه در وهله اول به نظر می‌رسد این است که رهبری شخصاً به جهت کار فنی و تخصصی بودن اعمال نظارت نمی‌کند و این امر توسط قائم مقام رهبر (طبق بند ذیل ۱۱۰) انجام خواهد شد. قائم مقام رهبر در امر نظارت باید چه کسی باشد؟ اینجا وارد «مصلحت» می‌شویم؛ یعنی چه کسی باشد «بهتر»

می‌شود. اگر در مقوله شرع یا قانون اساسی گنجانیده شود، در این صورت شورای نگهبان وظیفه انطباق مصوبات با آنها را به عهده دارد. اگر سیاست‌های کلی در مقوله دیگری مندرج می‌شوند، در این صورت باید مرجع انطباق آنها را مشخص کنیم. بنابراین سئوال اصلی این است که سیاست‌های کلی در کدام مقوله‌ای مندرج می‌شوند و پس از روشن شدن این مطلب است که می‌توانیم مرجع انطباق آنها را با مصوبات مجلس تعیین کنیم.

**آقای زارعی:** در تقسیم‌بندی منابع، ما مجموعه‌ای از اصول در قانون اساسی داریم. شرع نیز در قانون اساسی مطرح شده و بخشی از آن محسوب می‌شود. پس از آن سیاست‌های کلی وجود دارد و بعد از آن نیز قوانین عادی مطرح می‌شوند. در برخی از نظام‌های سیاسی، پیش‌نویس قانون یا آیین‌نامه قبل از تصویب نهایی به نهاد خاصی ارسال می‌شود و متن آن مورد کنترل و نظارت قرار گرفته و مسئله انطباق آن با قانون اساسی یا قانون عادی (در مورد آیین‌نامه‌ها) مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت عدم وجود مغایرت، اجازه تصویب آن صادر می‌گردد. به نظر می‌رسد یکی از راه‌های کاربردی و موثر این است که در مورد انطباق قوانین با سیاست‌های کلی از «نظارت پیشینی» استفاده شود. در صورت استفاده از این طریق قبل از این که قانونی وضع شود که مخالف با سیاست‌های کلی باشد، متن پیش‌نویس به مجمع ارسال می‌گردد و مجمع با توجه به

شخص دیگری واگذار نماید. این شخص دیگر می تواند شورای نگهبان باشد، که صحبت از «مناسب تر» بودن آن شد. فارغ از این بحث، در اینجا این سؤال مطرح می شود که آیا شیوه دیگری جهت نظارت و اجرای مصوبات می تواند مطرح گردد؟ به عنوان مثال آیا مرجع دیگری نظیر کمیسیون خاصی از مجمع می تواند وظیفه نظارت را عهده دار گردد. در این صورت لازم است مصوبه مجلس علاوه بر تایید شورای نگهبان، نظر کمیسیون مذکور را نیز اخذ نماید. بدیهی است این امر می تواند موجب بروز مشکلات دیگری شود. آیا به خاطر احتمال وجود این وضعیت، می توان قائل به این امر شد که مصوبات مجلس در صورتی که مغایر با سیاست های کلی باشند، مغایر با قانون اساسی بوده و بنابراین شورای نگهبان می تواند از تأیید این گونه مصوبات به استناد مغایرت با قانون اساسی خودداری نماید؟

**آقای امیر ارجمند:** سیاست های کلی مصوب رهبری اصول قانون اساسی تلقی نمی شوند. بنابراین شورای نگهبان به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی نمی تواند مصوبه مجلس را که مغایر با سیاست های کلی است، رد کند مگر این که شورای نگهبان این سیاست ها را در قالب سایر اصول کلی قانون اساسی تفسیر کند.

**آقای مهرپور:** در صورتی که قائل به این امر نباشیم باید آنها را در قالب شرع بگنجانیم. سیاست های کلی نظام که توسط مقام معظم

است. طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبر می تواند برخی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند. در خصوص نظارت تقنینی بر حسن اجرای سیاست های کلی می توانیم بگوییم که اگر شورای نگهبان عهده دار این امر شود، بهتر بوده و به «مصلحت» نظام می باشد. البته باید توجه داشت که قانون اساسی چنین وظیفه ای را به عهده شورای نگهبان قرار نداده است و این امر از وظایف و اختیارات رهبری است. در خصوص تفویض نظارت اجرایی توسط رهبر به مجمع نیز در قانون اساسی ممنوعیتی وجود ندارد. در این حالت مجمع به قائم مقامی از سوی رهبر انجام وظیفه می نماید. برای روشن تر شدن مطلب می توان مثالی زد: در حال حاضر سیاست های قضایی مشخص شده است و به زودی امر به اجرای آنها صادر می شود و در آینده نیز مجلس قانون آیین دادرسی را تصویب خواهد نمود. به هر صورت ممکن است برخی از مواد قانون آیین دادرسی مورد تصویب مجلس با سیاست های کلی نظام مغایر باشند؛ از این سؤال مطرح است که در این مقام نظارت بر مصوبه مجلس به عهده کدام مرجع می باشد؟

**آقای مهرپور:** بر اساس اظهارات آقای دکتر هاشمی شورای نگهبان ذاتاً چنین وظیفه ای به عهده ندارد. به موجب اصل ۱۱۰ مقام رهبری سیاست های کلی نظام را تعیین نموده و وظیفه نظارت بر حسن اجرای آنها نیز به عهده وی می باشد. البته رهبری می تواند این وظیفه را به

رهبری مورد تصویب قرار می‌گیرند به عنوان احکام حکومتی تلقی شده و بخشی از شرع محسوب می‌شوند. بر این اساس شورای نگهبان می‌تواند مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی را به دلیل مخالفت با موازین شرعی رد کند.

**آقای ارسطا:** به نظر می‌رسد آنچه مورد تأیید این جمع می‌باشد، این است که سیاست‌های کلی مورد تصویب رهبری قطعاً جزو قانون اساسی نمی‌باشد. همچنین این سیاست‌ها جزو قانون عادی نمی‌تواند قرار گیرد، چرا که قانون عادی الزاماً باید مطابق با سیاست‌های کلی مورد تصویب قرار گیرد. بنابراین علی‌القاعده دستوری که رهبری به عنوان سیاست کلی صادر می‌نماید در مقوله حکم حکومتی قرار می‌گیرد. در این صورت فقهای شورای نگهبان به عنوان وظیفه اولیه (نه به عنوان امری که از طرف رهبری تفویض شده است) می‌توانند در مورد انطباق یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی اظهار نظر نمایند.

**آقای زارعی:** در این حالت قضیه بسیار پیچیده‌تر می‌شود. چرا که ماهیت حکم حکومتی می‌تواند خیلی جزئی یا خیلی کلی باشد. ما در اینجا با سیاست‌های کلی مواجه هستیم. مگر این که قائل به این شویم که سیاست‌های کلی آن دسته از احکام حکومتی هستند که از ویژگی‌های خاصی (طبق قانون اساسی) برخوردار می‌باشند.

**آقای زارعی:** با مسئله تفسیر مضیق عبارت «نظارت بر حسن اجرا» موافق نیستم. ماهیت سیاست‌های کلی نظام با تصمیمات جزئی

**آقای ارسطا:** در اینجا تنها یک نکته باقی می‌ماند. آیا در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی عبارت «نظارت بر حسن اجرا» دارای آن چنان معنا و مفهوم سعی است که حتی مسئله انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نیز در محدوده نظارتی آن قرار می‌گیرد یا نه؟ در صورت قائل شدن به این امر، نظر جناب آقای دکتر هاشمی صائب خواهد بود چرا که در این حالت مسئله انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی به عنوان بخشی از نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بوده و از وظایف خاص رهبری تلقی می‌گردد. البته به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی رهبر می‌تواند این امر را به شورای نگهبان یا سایر مراجع و اشخاص تفویض نماید. لیکن اگر عبارت «نظارت بر حسن اجرا» به طور مضیق تفسیر گردد، در این صورت نظارت بر حسن اجرا شامل مرحله بعد از انطباق قوانین می‌باشد. مرحله انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی، اجرا تلقی نمی‌شود. در این حالت سیاست‌های کلی «احکام حکومتی» تلقی شده و به عنوان بخشی از شرع محسوب می‌گردند. شورای نگهبان در مرحله انطباق مصوبه مجلس موظف به رعایت مفاد سیاست‌های کلی است و در صورت مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی ملزم است از تأیید مصوبه خودداری نماید.

رهبری اختیاری بوده و جنبه صوری داشته و رهبر می تواند حتی رأساً اتخاذ تصمیم نماید.

#### آقای ارسطا: اصول قانون اساسی باید رعایت

شوند و اصول آن همچنان اعتبار خودش را حفظ کرده اند. طبق اصل چهارم چنانچه شورای نگهبان اطلاق یا عموم اصلی از قانون اساسی را خلاف موازین اسلامی تشخیص دهد، می تواند در مورد ابطال آن اظهار نظر نماید. اگر چنین اظهار نظری نشده باشد به معنای آن است که این اصول به عنوان خط مشی کلی موافق با موازین شرعی لازم الاجرا است. بر این اساس اولین کسی که بر طبق اصل ۱۰۷ (که اعلام می دارد رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است) موظف به رعایت آنها است بر طبق اصل ۱۰۷ (که اعلام می دارد رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است) مقام رهبری است و بدین ترتیب احکام حکومتی صادره از سوی رهبری الزاماً باید مطابق با قانون اساسی باشند. ضمن این که بر اساس موازین قانونی و شرعی مشورت برای رهبر مسلمین الزامی است و طریق رعایت مصلحت مسلمین تنها مشورت است.

#### آقای زارعی: اصول و منابع حقوقی ما مشخص

است. این منابع عبارت اند از قانون اساسی، قانون عادی، آیین نامه و ... ولی استفاده و استناد به منابعی که در قانون اساسی مورد شناسایی قرار نگرفته اند، بر خلاف ادبیات حقوقی است و بابتی افتتاح می شود که طی آن

(اجرایی) منطبق و یکسان نیست. حسن اجرای سیاست های کلی باید در قالب قوانین منعکس گردد. پس از درج آنها در قوانین، سیستم به طور خودکار کار خودش را انجام می دهد.

#### آقای هاشمی: «حسن اجرا» دارای مفهوم

گسترده تری از «اجرا» است. حسن اجرا دارای مفهوم وسیعی است.

#### آقای مهرپور: آیا می توان به این نتیجه رسید

که چنانچه قوانینی خلاف سیاست های کلی تنظیمی از جانب مجمع که به تأیید مقام رسیده باشد، وضع شود، امری خلاف قانون اساسی صورت نگرفته و شورای نگهبان در این حالت به لحاظ عدم مغایرت مصوبه با قانون اساسی، در این معنی رأساً وظیفه ای نخواهد داشت؟ سیاست های کلی با توجه به این که مورد تصویب رهبری قرار گرفته اند، آیا حکم حکومتی تلقی شده و مخالفت با مفاد آنها، مغایرت با شرع محسوب می گردد؟ آیا فقهای شورای نگهبان می توانند مصوبه مغایر با سیاست های کلی را به استناد مغایرت با موازین شرعی رد کنند؟

#### آقای امیرارجمند: در ابتدا باید مشخص

ساخت که جایگاه احکام حکومتی در قانون اساسی چیست. و آیا در قانون اساسی پذیرفته شده است یا نه؟ در صورت پذیرش مطلق آن، نیازی به اصل ۱۱۰ و اصل ۱۱۲ و همچنین به اصل چهارم وجود ندارد. با قبول مسئله حکم حکومتی، تمامی اصول فوق الذکر برای مقام

«رژئی» تطبیق داد و در این زمینه دستور صادر کرد. این دستور مصداق حکم حکومتی بوده و برای همه مسلمانان حتی مجتهدین الزام آور است. حال در اینجا این سؤال می‌تواند مطرح شود که آیا حکم حکومتی همیشه باید موردی و جزئی باشد؟ الزاماً خیر. طبق تعریف مصداق حکم حکومتی ممکن است جزئی یا کلی باشد. به عنوان مثال ممکن است حکم حکومتی به این شکل صادر شود که امروزه بر نیروهای مسلح یا فرماندهان نظامی لازم است در جهت تجهیز نیروهای نظامی ساخت نمونه‌ای خاص از تسلیحات مبادرت کنند. بنابراین حکم حکومتی می‌تواند دارای مصادیق جزئی یا کلی بوده و دارای افراد متعدد باشد.

**آقای هاشمی:** در نظام، صرف نظر از مباحث فقهی، چرا حکم حکومتی مطرح گردید؟ اصولاً در مواردی که شورای نگهبان به جهت تقیید به احکام کلی نمی‌توانست تصمیمی اتخاذ نماید، تصمیم‌گیری معطل می‌ماند. به همین جهت حضرت امام (ره) مسئله «احکام حکومتی» را مطرح کردند. البته ذکر این مطلب ضروری است که می‌توان دو نوع نظام اسلامی را تصور کرد. یکی نظام حکومت اسلامی در گذشته است که در آن زمان این سؤال مطرح بود که بین شاهنشاه و ولی فقیه کدام یک را انتخاب کنیم. به موجب اعتقادات اسلامی حاکم اسلامی باید عالم، متقی و مخالف هوای نفس و عادل باشد. در حال حاضر براساس این اعتقادات، نظام قانونمندی شکل گرفته است که متعهد به

می‌تواند اختیارات گسترده‌تری اعطا گردد که با روح و فلسفه قانون اساسی سازگار نیست.

**آقای ارسطو:** به هر صورت در قانون اساسی این اختیار به ولی فقیه اعطا شده که سیاست‌های کلی را تعیین و تصویب نماید. به عقیده من، سیاست‌های کلی در مقوله حکم حکومتی مندرج می‌شود. حکم حکومتی را می‌توان به عنوان بخشی از ادبیات حقوق اساسی تلقی کرد. در موارد مواجهه با ابهام در قانون اساسی می‌توان به مشروح مذاکرات قانونگذاری مراجعه کرد. در مشروح مذاکرات قانون اساسی در مباحث مربوط به سیاست‌های کلی در موارد متعدد به احکام حکومتی اشاره شده است. تعریف ارائه شده درباره احکام حکومتی با تعریف فقها، تقریباً منطبق است. در کتب فقهی در خصوص حکم حکومتی آمده است: «حکم حکومتی در طول حکم اولی و ثانوی شرعی قرار می‌گیرد و عبارت است از دستور به اجرای یک حکم اولیه یا ثانویه شرعی بعد از تطبیق آن بر مصداق معین.» دقیقاً نظیر همان حکمی که مرحوم میرزای شیرازی در قضیه تحریم توتون و تنباکو صادر کرد. در آنجا مرحوم میرزای شیرازی یک حکم اولی و ثانوی داشت. حکم اولی این است که ما وظیفه داریم نسبت به قراردادها متعهد باشیم (اصل وفای به عهد). حکم ثانوی این بود که اگر قرارداد موجب تسلط کفار بر مسلمانان شود، این قرارداد دیگر لازم الوفا و معتبر نیست. مرحوم میرزای شیرازی این حکم ثانوی را بر قرارداد

قانون اساسی اعمال نمایند. بر این اساس صدور احکام حکومتی توسط مقام رهبری نیز در محدوده بند(۱) اصل ۱۱۰ و بند(۸) اصل ۱۱۰ قانون اساسی قابل پذیرش است. بنابراین نمی توان مسائلی را مطرح کرد که مافوق قانون اساسی است، به عنوان یک حقوقدان، طرح مسائل باید صرفاً در چارچوب قانون اساسی باشد.

**آقای ارسطا:** به نظر من نیز همین حدود اختیارات معین و مشخص که در قالب اصول ۱۱۰ و ۵۷ می گنجد و به عنوان سیاست های کلی نظام در قانون اساسی ذکر شده است در فقه به عنوان حکم حکومتی شناخته می شود. در خصوص محدود بودن آن (در چارچوب قانون اساسی) بحثی نیست و به افزایش اختیارات رهبری در خارج از چارچوب قانون اساسی اعتقادی ندارم.

**آقای مهرپور:** با تشکر از اساتید محترم شرکت کننده در این بحث، همانطور که ملاحظه می فرمایید هنوز دامنه بحث گسترده است، به نحوی که به یک جمع بندی قطعی نیز نمی توان رسید. آنچه در این مجموعه جلسات مطرح شده است. در واقع طرح سئوالات عدیده ای است که صاحب نظران را به تأمل و تبادل نظر فرامی خواند امیدواریم که در جلسات اتی با استفاده از مطالعات دقیق تر و وسیع تر و اظهار نظرهای تفصیلی بتوانیم به پاسخ های روشن تری در زمینه مسائل مطروحه دست یابیم.

اجرای موازین اسلامی است. تمامی نهادهای لازم از جمله رهبری، شورای نگهبان، مجلس، دولت و ... در این نظام پیش بینی شده و وظایف و اختیارات آنها به طور شفاف مشخص و معین گردیده است. از طرف دیگر، ما با احکام کلی مواجه هستیم که به عنوان حکم اولیه قواعدی را بیان نموده است، به عنوان مثال در زمینه رابطه موجد و مستاجر، کارگر و کارفرما و ... گاهی اوقات در جریان اجرای امور با برخی مشکلات و مسائل مواجه می شویم که اجرای آن احکام کلی عملی نیست. در این صورت یک حکمی ثانویه در برابر حکم اولیه مطرح می شود. به عنوان نمونه در زمان تصویب قانون زمین شهری این مسئله مطرح شد که اجرای احکام کلی مربوط به مالکیت (از جمله قاعده تسلیط) منجر به ایجاد مشکلات و مفاسدی در جامعه می شود. در آنجا حضرت امام (ره) مسئله احکام ثانویه را مطرح نمودند. برداشت ما از سخنان حضرت امام (ره) تلقی احکام حکومتی بود. اما این سؤال مطرح می گردد که آیا بیان حکم حکومتی کلاً به عهده ولی فقیه است؟ آیا احکام حکومتی حالتی استثنایی داشته و برخلاف جریان عادی امور است و در زمان بروز برخی مشکلات خاص حکومتی مطرح می شود؟ به موجب قانون اساسی مرجع تعیین آن مجمع تشخیص مصلحت است و یا باید آن را به رهبری منحصر نمود. به هر حال در جامعه دارای نظام مشخص و قانونمند، هر یک از قوا و دستگاه ها و مقامات باید وظایف و اختیارات خود را در چارچوب