

کاوش در برخی زوایا

سیاستهای کلی نظام

درپرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت

دکتر اردشیر امیرارجمند

مقدمه

توجه نکرد و محدودی از حقوقدانان به بررسی پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، به موجب بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰، دو اختیار و وظیفه جدید بر عهده رهبر قرار گرفت:

۱- «تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام».

در لابلای اصلاحات انجام شده در قانون اساسی ۱۳۶۸، اختیار رهبر در تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها جلب و عملی را مطرح می کند، از جمله:

- جنس سیاستهای کلی چیست؟ از جنس

سیاستهای کلی نظام سؤالات متعدد نظری

و عملی را مطرح می کند، از جمله:

- جنس سیاستهای کلی چیست؟ از جنس



قانون و مقررات عمومی است؟ ضمانت اجرای آنها از جنس ضمانتهای اجرای قوانین و مقررات عمومی است؟ یا اصول راهبردهای ارشادی است؟ در این صورت آیا این ضمانت اجراها (با توجه به بند ۲ اصل ۱۱۰ که نظارت بر حسن اجرای آنها را برعهده رهبر گذاشته است) ضمانت اجرای ارشادی است و آیا اصولاً ضمانت اجرا می‌تواند ارشادی باشد؟ جایگاه آنها در سلسله مراتب منابع حقوقی کجاست؟ آیا برای تضمین رعایت این سلسله مراتب نظارتی بر آنها اعمال می‌گردد؟ آیا مقامات حکومتی در وضع مقررات و اتخاذ تصمیمات موظف به رعایت این سیاستها هستند؟ آیا شورای نگهبان می‌تواند مصوبات مجلس را به علت مغایرت با این سیاستها رد کند؟ تحت چه عنوان و مستند به چه اصولی از قانون اساسی؟ آیا قضات دادگاههای عمومی و دیوان عدالت اداری می‌توانند مصوبات دولت را به علت مغایرت با این اصول اجرا نکرده یا ابطال کنند؟ آیا دیوان محاسبات عمومی می‌تواند نقشی در تضمین رعایت این سیاستها ایفا کند؟ آیا با توجه به توسعه اقتدار مقام رهبری از طریق این دو بند - البته به شرط آنکه رهبر را مقید به قانون اساسی فرض کنیم نه بر فراز آن - اصل حاکمیت قانون قابل تصور است؟ یا سیاستهای کلی را باید حلقه نهایی تبدیل دولت قانونمدار به دولت انتظامی قلمداد کرد؟ آیا سیاستهای کلی در چارچوب

تفکیک قوا قابل توجیه است؟ یا حلقه تبدیل نظام تفکیک قوا به تجمع قواست؟ آیا مجلس به عنوان اصلی‌ترین نماد وجه دموکراتیک و جمهوریت نظام موظف به رعایت این سیاستها در قانونگذاری است؟ نسبت بین سیاستهای کلی و جمهوریت و دموکراسی چیست؟ امکان پاسخ‌گویی به تمامی این سؤالات در حال حاضر و در مقاله‌ای کوتاه به دو دلیل میسر نیست:

۱- پاسخ به هر یک از سؤالات نیاز به تحقیق و بررسی مستقل دارد.

۲- پاسخ به برخی از سؤالات نیازمند گذشت زمان و تثبیت رویه حکومتی است. فرض ما بر آن است که حقوق اساسی فقط قانون اساسی نیست. رویه حکومتی نقش اساسی در ظرفیت‌پذیری هر قانون اساسی و مهار نواقص آن و ایجاد یک سیستم - متشکل از عناصری که یک کل واحد را ساخته و با یکدیگر رابطه متقابل داشته و تغییر در هر یک در دیگری مؤثر واقع می‌شود - یا برعکس قطع ارتباط ارگانیک بین نهادها و عناصر قابل جمع و ایجاد انسداد و ناکارآمدی قانون اساسی دارد.

در این مقاله سعی می‌گردد با تحلیل سیاستهای کلی نظام در پرتو نظریه و اصل حاکمیت قانون و اصل جمهوریت زمینه بررسی نظام‌مند و اصولی سؤالات فوق فراهم گردد.



۱- اصل حاکمیت قانون و دولت قانونمدار - ضرورت طرح بحث در چارچوب اصل حاکمیت قانون

درسی حقوق نیز به صورت مختصر و سطحی به مطالعه آن می پرداختند.

از دهه ۱۹۸۰ به بعد تحولی اساسی رخ می دهد

و «دولت قانونمدار» و قانونمداری تبدیل به یکی از پایه های اصلی گفتمان سیاسی در «جهان آزاد» می گردد. با عرضه گسترده آن از جانب بازیگرانی سیاسی به افکار عمومی، فی نفسه ارزش می شود و دلیل ضدیت با خودسری و خودکامگی و شرط لازم مشروعیت داخلی دولتها می گردد.

قانونمداری نماد و نشانه احترام پذیری دولتها در جامعه بین المللی گردیده و هر دولتی هر چند خودکامه برای رانده نشدن از جامعه بین المللی ادعای قانونمداری می کند. در جوامع معاصر قانونمداری قانونمداری یک الزام اخلاقی و ارزشی است که مشروعیت سیاسی دولت بدان وابسته است.^۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز در مقدمه و ماده ۸ خود بر ضرورت حمایت از آزادیهای بنیادین افراد و حقوق بشر از طریق استقرار نظام قانونی و همچنین امکان شکایت از نقض حقوق بنیادین مقرر در قوانین اساسی یا قوانین عادی در مقابل دادگاههای ملی تأکید می کند. در حال حاضر، قانونمداری و تفکر حامل آن از چارچوب ملی فراتر رفته و جزئی از نظام بین المللی گردیده^۳ و حمایت بین المللی از حقوق و آزادیهای بین المللی را موجب می گردد. به ویژه در سالهای اخیر،

از خرداد ۱۳۷۶ اصطلاح «دولت قانونمدار» مورد استفاده بسیاری از کارگزاران حکومتی، سیاستمداران، روشنفکران و متفکران و همچنین شهروندان قرار گرفته است. بحث لزوم استقرار، تثبیت و توسعه قانونمداری، به عنوان شرط تحقق جامعه مدنی، در کلیه بخشهای جامعه فراگیر گردیده و از این پدیده به سادگی نمی توان گذشت. در واقع مفهوم «دولت قانونمدار» و قانونمداری که تا این زمان محدود به دایره حقوقدانان بوده و گاهی به صورت مختصر در کتب حقوقی مورد بحث قرار می گرفت، یک باره تبدیل به پدیده ای عمومی گردیده و می رود تا به اصلی بدیهی تبدیل شود که اعتبار آن نیاز به هیچ گونه اثباتی ندارد.

ما شاید به تعبیری در وضعیتی مشابه آلمان و فرانسه در آستانه قرن بیستم قرار گرفته باشیم. مباحث مربوط به «دولت قانونمدار» در آلمان و فرانسه در آستانه قرن بیستم موجب تجدید بنای حقوق عمومی بر مبنای ایدئولوژی جدید لیبرال گردید، اما این موج به تدریج با تبدیل قانونمداری به یک جزمیت واقعی فروکش نمود. تا دهه ۱۹۸۰ قانونمداری اصلی بدیهی تلقی می گردید، بدون آنکه مقتضیات و تبعات آن مورد بررسی عمیق قرار گیرد و حتی کتب



سازمان ملل متحد و دیگر سازمانهای بین‌المللی قطعنامه‌های متعددی را در خصوص حکومت قانون و مردم‌سالار نمودن دولتها تصویب نموده‌اند.^۴ عده‌ای حق برداشتن دولت قانونمدار را از عداد حقوق بشر تلقی نموده^۵ و اخیراً شاهد اصرار کمیسیاریای عالی حقوق بشر به استفاده از واژه حاکمیت قانون بعد از عبارت حقوق بشر می‌باشیم.

آنچه آمد بررسی سیاستهای کلی نظام را در چارچوب تحلیلی کلان قانونمداری توجیه می‌نماید.

- رویکردها، ریشه‌ها، تعاریف، و ابعاد اصل حاکمیت قانون

عمومی شدن بحث قانونمداری و گسترش دامنه آن، در کنار اثر مثبت فرهنگ‌سازی، موجب ایجاد ابهام در مفهوم و ظهور تعبیر متعدد و مختلف گردیده است.

دو رویکرد متفاوت نسبت به دولت قانونمدار قابل تصور است:

۱- این مفهوم وسیله‌ای برای تجزیه و تحلیل پدیده دولت و به صورت روشن‌تر بعد حقوقی آن است. در این رویکرد، دولت قانونمدار فارغ از پیشینه و ظرف تاریخی آن مطرح گردیده و در واقع نام دیگر دولت با تأکید بر بعد حقوقی آن است. آنچه در اینجا مورد توجه است، رابطه ساختاری و تولیدی متقابل به عبارت دیگر

«این همانی» بین حقوق و دولت است. حقوق غالباً- یا از بُعد شناسایی و وضع و یا حداقل از بُعد تضمین - به دولت ختم می‌شود، چه آن را بنابر هدف، (عدالت، نظم یا آزادی)، یا نحوه مداخله در روابط اجتماعی (آیین) و یا حتی قدرت هنجارسازی آن (اجبار) تعریف کنیم، در تمام این موارد حقوق در و یا از طریق دولت تجلی یافته و عینیت می‌یابد. در عوض دولت نیز نیازمند حقوق است. یکی از مهم‌ترین ویژگیهای دولت به عنوان شکل سازمان سیاسی، حقوقی شدن آن است. نه فقط قدرت دولت از خلال و از طریق قواعد حقوقی الزام‌آور بیان و اعمال می‌گردد بلکه دولت قالبی حقوقی است و هر آنچه به دولت ربط دارد رنگ و بوی حقوق دارد.

۲- مفهوم دولت قانونمدار را می‌توان همچنین به عنوان یک سیستم نظری مورد بررسی قرار داد. آموزه دولت قانونمدار یکی از مراحل تاریخ اندیشه‌های سیاسی و حقوقی است. مولود شرایط اجتماعی- سیاسی خاص، آموزه دولت قانونمدار بر این واقعیت اجتماعی- سیاسی به نوبه خود تأثیر گذارده است.^۶ پیچشها، اشکال مختلفی که این آموزه به خود گرفته است، بازتاب و در عین حال موتور جنبشهای اجتماعی- سیاسی عینی است. هدف حقوقدانان از پی‌ریزی آموزه دولت قانونمدار در اواخر قرن نوزدهم - در آغاز در آلمان و سپس در

فرانسه- پایه‌گذاری حقوق عمومی بود. لذا این نظریه بر درکی کاملاً صوری از سلسله مراتب قواعد و نظام حقوقی استوار بود^۷ و بحث محتوای این قواعد و ارزشهایی که این قواعد براساس آنها ایجاد شده بودند چندان مورد توجه نبود. اما ظهور دوباره بحث قانونمداری در دهه ۱۹۸۰ رابطه‌ای نزدیک با تفکرات فلسفی و سیاسی دارد. حقوق در دنیایی که در آن ارزشهای سنتی رنگ می‌بازند نقطه اتکایی ثابت می‌گردد و لذا بحث قانونمداری باید ضرورتاً از جنبه شکلی آن فراتر رفته و به مفهوم مادی حقوق و نظام ارزشی مبنای آن نیز توجه نماید. دست یافتن به تعریفی واحد از مفهوم قانونمداری و دولت قانونمدار دشوار است تعبیر مختلفی مثل *droit, Rechtsstaat Etat de* و *Rule of law* با توجه به تحولات اجتماعی قلمروهای متفاوتی دارند، اما هدف اصلی این نظریه محاط نمودن قدرت دولت در چارچوب قواعد حقوقی و محدود نمودن این قدرت است. البته به این هدف مشترک می‌توان از دیدگاههای متفاوت در خصوص رابطه بین حقوق و دولت نگاه کرد.

چهار قرن پیش از میلاد مسیح ارسطو این سؤال را مطرح کرد که «آیا حکومت بهترین مردان سودمندتر است یا حکومت بهترین قوانین»^۸.

افلاطون در کتاب جمهور بر حکومت

داناترین و عاقل‌ترین فرد حکم می‌دهد که طبعاً مافوق قانون قرار می‌گیرد. به عقیده او دانش دقیق داناترین فرد یعنی فیلسوف سلطان از نظم اشیاء و علوم اجتماعی بدون تردید بر عقاید متنوع و متضاد حکومت‌شوندگان که در یک دموکراسی قانون^۹ را می‌سازند برتری دارد، زیرا هیچ قانون یا امریه‌ای برتر از علم نیست پس چرا فردی را که می‌داند در چارچوب قواعدی اسیر کنیم که در تمام شرایط و حالات قابل اعمال نیستند و تنها مزاحم این فرد دانا در اتخاذ تصمیمات می‌شوند، لذا علم و قدرت دو روی یک سکه‌اند.^{۱۰} ارسطو نظری متفاوت داشت. به نظر او دیدگاه آرمانگرانه افلاطون قابل تحقق در عمل نیست، زیرا حکومت کردن هنری است که علاوه بر عقل نیاز به تجربه دارد، یعنی منظور کردن انسانها آن گونه که هستند. ارسطو دموکراسیهای معتدلی را ترجیح داد که متکی بر وجود یک طبقه متوسط پر تعداد بوده و توان حفظ تعادل بخشهای افراطی را داشته باد و حقوق این تقسیم قدرت را تضمین نماید.

از زمان افلاطون و ارسطو تاکنون همچنان بحث بین این دو دیدگاه و نظریه یعنی مستبد خردمند و حکومت قانون در جوامع سیاسی وجود دارد و هر چند گاه با تحول قدرت در لباس جدید ظاهر می‌شود.

از قرن هفدهم به بعد حکومت قانون جایگاه رفیعی در نظامهای سیاسی می‌یابد. از این

زمان، آزادی فردی براساس تفکر آزادمنشانه هدف حکومت در غرب می‌گردد، برخلاف برخی ایدئولوژیها که مروج استحاله تدریجی دولت بودند، بسیاری از متفکران آزادمنش بر ضرورت اجتماعی قدرت باور داشته اما خواهان بیشترین آزادی عمل ممکن برای افراد و محدود نمودن دولت و مأمورین آن به حقوق و سپس انتخابات دموکراتیک بودند. برای تحقق چنین هدفی می‌باید راهکارهای ضروری جهت نظارت بر دولت به عنوان یک مجموعه و همچنین نهادهای آن پیش‌بینی می‌شده این چنین بود که به تدریج در برخی از کشورهای غربی و سپس غالب نقاط جهان مفهوم حاکمیت قانون با تعابیر مختلف مثل «due process of law, Rule of Law, Rechtsstaat» که همگی متضمن تبعیت قدرت سیاسی از قواعد حقوقی و محدود نمودن آن است شکل گرفت. دولت قانونمدار را می‌توان در سه مفهوم و در سه سطح صوری، کلی و ماهوی تحلیل کرد.

● دولت قانونمدار به مفهوم صوری دولتی است که رابطه آن با شهروندان در قالب یک نظام حقوقی تنظیم می‌گردد. وجود یک نظام حقوقی شرط لازم وجود دولت قانونمدار است به ترتیبی که بدون آن تصور دولت قانونمدار ممکن نیست. در چنین دولتی، قدرت عمومی تنها از طریق قانون یعنی به ترتیبی که نظام حقوقی اجازه داده است اعمال می‌شود. در واقع قدرت تبدیل به «صلاحیت» می‌شود، صلاحیتی که منشاء آن قواعد حقوقی است و در چارچوب قواعد حقوقی اعمال می‌شود. در دولت قانونمدار رابطه دو سویه بین دولت و شهروندان تحت حاکمیت قواعد حقوقی برقرار می‌گردد، در حالی که در دولتهای انضباطی و تکلیف مدار، رابطه بین دولت و رعایا- در چنین دولتهایی از شهروند نمی‌توان صحبت کرد- رابطه یک سویه است.

وجود یک دولت قانونمدار صوری (نظام حقوقی) منوط به شرایط زیر است:

- ۱- تعدد منابع حقوقی؛
- ۲- رابطه سلسله مراتبی بین منابع؛
- ۳- تضمین رعایت سلسله مراتب به ویژه از طریق نظارت قضایی.

هر اندازه که منابع و سلسله مراتب بین آنها روشن تر و منقح تر باشد و هر اندازه که نظارت وسیع تر، عام تر و مؤثرتر باشد، نظام حقوقی و دولت قانونمدار صوری مستحکم تر و توسعه یافته تر است. ضعف در هر یک از این عناصر موجب تضعیف قانونمداری می‌گردد.

● در مفهومی عمیق تر، دولت قانونمدار به معنای متابعت دولت در تمامیت خود و نه فقط در اجزاء، از حقوق است. در اینجا باید اصلی انتزاعی یا عینی یافت تا از طریق قواعد حقوقی قدرت دولت را محدود کرد. در این سطح،

مفهوم دولت قانونمدار از مسئله ماهیت دولت تفکیک‌ناپذیر است. در این سطح دولت قانونمدار با نوع خاصی از دولتها یعنی دولتهای دموکراتیک سنخیت دارد.

● در سطح سوم (قانونمداری ماهوی)، دولت قانونمدار با توجه به محتوای قواعد حقوقی

لازم‌الاجرا یعنی مجموعه‌ای از ارزشها و

اصولی که هدفشان حمایت از شهروندان در

مقابل دولت است تعریف می‌گردد.

در مفهوم ماهوی برخلاف مفهوم صوری،

محتوای قواعد حقوقی در تحقق دولت قانونمدار

دارای اهمیت اساسی است، یعنی کافی نیست

که قواعد مادون با رعایت قواعد مافوق ایجاد

شده باشند و یا دستگاههای دولتی در چارچوب

قواعدی که به صورت صحیح وضع شده‌اند

عمل نمایند. دولت قانونمدار به مفهوم ماهوی

دولت حکومت هر قانونی نیست بلکه دولتی

است که در آن قانون دارای ویژگیهای ذاتی

خاصی می‌باشد. مهم‌ترین این ویژگیها رعایت

شان انسانی و حفاظت از آزادیهاست. ویژگیهای

ذاتی دیگر قانون، روشن و صریح بودن آن، عطف

به ماسبق نشدن و همچنین اطلاع و آگاهی

همگان از آن است.^{۱۱}

در مورد جمهوریت فقط به این نکته اشاره

می‌شود که اگر دموکراسی را براساس مبنا، هدف

و روش تعریف کنیم، در اینجا تحلیل ما بیشتر

در قالب سوم یعنی دموکراسی به عنوان روش

است که از دو عنصر مشارکت و رقابت شکل می‌گیرد: مشارکت مردم در اداره امور عمومی و تأکید ویژه بر نقش مجلس قانونگزاری، و رقابت سالم و عادلانه جهت عهده‌دار شدن اداره امور کشور.

۲- سیاستهای کلی

- پیشینه تاریخی

طبق اسناد موجود، سیاستهای کلی اولین بار در

گزارش شور اول کمیسیون شماره ۱ شورای

بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

به عنوان یکی از اختیارات رهبری پیشنهاد

گردیده است:^{۱۲}

۱- «تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری

کشور با مشورت مجمع تشخیص مصلحت؛

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام؛

۳- منحل نمودن مجلس شورای اسلامی پس از

موافقت اکثریت مجمع تشخیص مصلحت. در

صورتی که این مجمع رجوع به همه‌پرسی را

لازم بداند، رهبر پس از انجام همه‌پرسی،

مجلس را منحل می‌کند».

همان‌طور که مشاهده می‌شود، در بند ۱ این

پیش‌نویس، سیاستگذاری کشور به صورت عام

و نه فقط سیاستهای کلی از وظایف و اختیارات

رهبر تلقی گردیده است، در صورتی که در بند ۲

بر نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی تأکید

گردیده است. به نظر می‌رسد این تفاوت تا

حدودی ناشی از ابهام مفاهیم سیاستگذاری و سیاستهای کلی در نزد پیشنهاددهندگان بوده است. به علاوه به نظر می‌رسد انحلال مجلس یکی از طرق نظارت بر حسن اجرا و تضمین رعایت سیاستهای کلی مصوب رهبر از جانب مجلس منظور گردیده است. مخبر کمیسیون در تشریح و توجیه اصول پیشنهادی، پس از توضیحاتی در مورد نامحدود بودن اختیارات ولی فقیه از نظر شرعی اظهار می‌دارد:

«از طرفی دیگر اگر ما بخواهیم غیر منضبط [وظایف اختیارات رهبری را] رها کنیم در دنیای امروز که اصلاً نمی‌دانند ولایت فقیه یعنی چه و فقط آماده‌اند برای نیش زدن و اعتراض به ما و قانون و کشور ما مورد اتهام و بی‌ضابطگی قرار می‌گیرد از این جهت کمیسیون سعی کرد که تحفظ کند هم بر سعه اختیارات مقام ولایت فقیه و هم اینکه تحت یک ضابطه‌ای منضبط باشد و روی این جهتی که عرض کردیم اختیاراتی را که در اصل یکصد و دهم برای فقیه و رهبر ذکر نشده بود اضافه کرد، الاً بر حسب آنچه در شورای نگهبان مکرر مورد بحث قرار گرفته از اصل یکصد و دهم استفاده انحصار اختیارات ولایت فقیه می‌شود. برای اینکه سعه این محفوظ باشد و منضبط باشد یک مورد دیگری را هم به وظایف رهبری افزودیم... از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور است

سیاستهای کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاستهای کلی انحراف نباشد. مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاستهای کلی انحراف نباشد. آن کسی که صلاحیت دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند مقام ولایت فقیه است. برای اینکه اوست که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد... و وقتی که این خط‌مشی کلی و سیاستگذاری از طرف رهبر تعیین شد نظارت بر حسن اجراء، ممکن است رهبر سیاستگذاری بکند اما به این سیاستها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه به مجلس از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند می‌کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی‌اعتناء است که نمی‌تواند و اعتناء نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود در بند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر داریم که اگر دید از آن سیاستهای

اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط مشی مشخص کنار می‌رود حق دارد منحل بکند. منتها برای اینکه باز هم محکم کاری بیشتری شود اینجا علاوه بر مشورت، موافقت مجمع تشخیص مصلحت را لازم دانسته‌ایم، و حتی برای محکم کاری بیشتر گفتیم اگر مجمع تشخیص مصلحت نظرش این است که ابتدائاً اقدام به انحلال بکند، بسیار خوب. اگر رهبر را ممیز گذاشت، رهبر اختیار دارد و اگر تعیین کرد که حتماً باید به همه پرسى رجوع کند اول رهبر باید همه پرسى را انجام بدهد و بعد اقدام به انحلال بکند».^{۱۳}

«در مورد بند چهارم که منحل نمودن مجلس هست با یک شرایطی اولاً من پیشنهاد می‌کنم که این مسکوت بماند، حذف بشود... بسیار بعید است که مقام معظم رهبری با مجلس که مردم هست برخورد پیدا بکند».^{۱۵}

«منحل نمودن مجلس شورای اسلامی. این آن چیزهایی است که من مخالفم ذکر بشود گرچه موافقم و صحیح می‌دانم و این یکی از بن‌بست‌هایی است که در دنیا الان می‌بینیم، در کشورهایی که مدعی دموکراسی هستند کاملاً این مسئله وجود دارد اما ذکرش در اینجا من خیال می‌کنم صحیح نباشد. اگر ما آن ولایت مطلقه را تصریح بکنیم این هم یکی از موارد آن است که بعید هم نیست یک موقعی پیش بیاید و لازم باشد که او منحل بکند ولی ذکرش اینجا درست نیست و یا مسائل دیگر».^{۱۶}

انحلال مجلس به دلایل مختلف از جمله به عنوان تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی مورد مخالفت جمعی از خیرگان قرار گرفت که معتقد به اعمال نظارت عمومی یا مردمی در چنین مواردی بودند:

«مطلب دوم، انحلال مجلس. انحلال مجلس اولاً الان در جامعه بازتاب دارد و برداشت خوبی هم از آن نمی‌شود. این هم واقعاً باید مسکوت بماند و به نظر ما اصلاً بحث انحلال مجلس نباید بشود، حالا اگر یک مجلسی باشد که خلاف مسیر رهبر، مردم، انقلاب، نظام، قوه اجرائیه، قوه قضائیه، مجمع مصلحت حرکت کند که خیلی ساده است که رهبر یا او را نصیحت می‌کند یا تشر به او می‌زند یا کاری می‌کند که خود مردم بیاوند در آن مجلس را ببندند».^{۱۴}

در رد قسمت اخیر این اظهارات، یعنی اختیار رهبری برای انحلال مجلس به علت تخلف از سیاست‌های کلی یا هر دلیل دیگر بدون نیاز به تصریح در قانون اساسی، مخبر کمیسیون اوّل چنین استدلال می‌نماید:

«ما برای اینکه مسئله این طور عنوان نشود که کاری که مقام رهبری کرده خلاف قانون اساسی است، و برخلاف آنچه که بعضی از سروران فرمودند آنچه را که برداشت شورای نگهبان هست شاید از حد تفسیر این است که در اصل یکصد و دهم وقتی عنوان شد وظایف

و اختیارات رهبری انحصار از آن فهمیده می‌شود نه اینکه رهبر هر جا که مصلحت دانست می‌تواند تعیین کند ولو شما در قانون اساسی ذکر نکنید. اگر در قانون اساسی عنوان عامی نیاید که این اختیار را به رهبر بدهد. شورای نگهبان این را خلاف قانون اساسی می‌داند و دیگران هم علی‌القاعده همین‌طور از قانون اساسی می‌فهمند نه اینکه چند مورد را ذکر کرده‌اند بقیه‌اش را گذاشته‌اند در اختیار رهبر هر کار خواست بکند. این خلاف برداشتی است که ظاهراً الان در حد تفسیر ما دانسته باشیم در شورای نگهبان. بنابراین چون مسئله به این صورت هست و حداقل اینکه نسبت به مقام رهبری این تَفَوُّه این مطالب نشود که رعایت قانون اساسی از ناحیه خود رهبر نمی‌شود...»^{۱۷} به نظر می‌رسد چند نتیجه از اظهارات مخبر کمسیون اول می‌توان گرفت:

«رئیس مجلس وقت در مخالفت با عبارات به کار رفته در متن پیشنهادی یعنی «سیاستگذاری کشور» چنین اظهار می‌دارد:^{۱۸} در آنجایی که اختیارات رهبری را می‌گویند سیاستگذاری را گفتید با این اطلاق درست نیست اگر گفتیم کل سیاستگذاری به طور کلی در مورد رهبر است دیگر دولت و مجلس و اینها هیچ کار نمی‌توانند بکنند یا نخواهیم به این عمل بکنیم سیاستهای کلی خوب است سیاستهای کلی نظام را رهبر در یک چارچوبی تعیین می‌کند بعد دیگر ما هر چیزی که بخواهیم بگذاریم، هر قانونی بخواهیم بگذاریم به یک معنا یک سیاستگذاری است هر بودجه ما یک سیاستگذاری است آقایان که می‌دانند سیاستگذاری یک چیزی است که کار روزانه دولت هم سیاستگذاری است لذا ما بگوییم سیاستهای کلی که دست و پای مسئولان دیگر را در بخشهای دیگر به کلی نبندد سیاست کلی هم چیزی است که کافی است برای رهبری.

۱- تأکید ضمنی بر لزوم رعایت اصل حاکمیت قانون در کلیه امور؛

۲- بدون تصریح در قانون اساسی رهبر در موارد زیر صلاحیت ندارد:

- تعیین سیاستهای کلی
- نظارت بر حسن اجرای آنها
- انحلال مجلس به عنوان یکی از طرق نظارت و تضمین حسن اجرا.

آنچه که در رابطه با سیاستهای کلی نظام از اهمیت اساسی برخوردار است و متأسفانه

نظارتی که در بند دوم نوشته‌اید این دیگر برای رهبری لازم نیست بنویسم یعنی چه؟ یک بازرسی هم باز برای رهبری در کنار بازرسی کل کشور درست بکنیم؟ نظارت که تحقیقاً رهبری یک چنین حقی را دارد اما اینکه به عنوان یک بند از بندهای اختیارات رهبری زیادی است».

«متأسفانه در اینجا تنها به تفکیک لفظی سیاستهای کلی و سیاستگذاری اکتفا می‌گردد و نه تفکیک ماهوی بین آنها صورت می‌گیرد و نه «چارچوبی» که رهبر باید سیاستهای کلی را در حدود آن معین کند مشخص می‌گردد. علی‌رغم اشاره به نقش مجلس، سؤال اصلی مطرح نمی‌شود. در یک نظام تفکیک قوا، قانون اساسی پس از تبیین آرمانها و اهداف، کلی‌ترین طرق نیل به آنها را (که همان کلی‌ترین سیاستها) است مشخص می‌کند.^{۱۹} سپس این مجلس است که سیاستهای کلی (کلی‌ترین سیاستها پس از قانون اساسی و در چارچوب آن را مشخص می‌کند). در واقع سؤال اصلی رابطه بین سیاستهای مصوب رهبر و سیاستهای مصوب مجلس است که بی‌پاسخ می‌ماند.

بیانات نخست‌وزیر وقت نیز هر چند به نظر می‌رسد به نوعی طرد پارادوکس سیاستهای کلی باشد، راه حلی را ارائه نمی‌دهد.

«اگر شما با همین عباراتی که آمده اهداف، خط مشی کلی، سیاستگذاری، آنجا بیاورید هم

دولت کوچک خواهد شد... و بگذاریم باز هم در رابطه با مجمع تشخیص مصلحت نظام و از طرف دیگر خود رهبر از این همه نیروی کارشناسی که بودجه جاری ما را به طور کلان می‌خورد که ما همیشه بحث می‌کنیم دویست و پنجاه میلیارد تومان یا سیصد میلیارد تومان ما در حقیقت بی‌بهره شدیم در این زمینه، خوب سیاستگذاری چه جوری صورت می‌گیرد؟ سیاستگذاری در وزارتخانه‌ها توسط نیروهایی که متخصص هستند می‌آید و می‌آید، البته در بالا یک خط مشی داده می‌شود یک راه حلی قبول می‌شود یا قبول نمی‌شود، ما اینجا مشورت را از جای طبیعی خودش برگردانده ایم به مجمع تشخیص مصلحت که من فکر می‌کنم وظایفش یک چیز دیگر است. دور زدن دستگاههای کارشناسی کشور که کارشان اصولاً سیاستگذاری است و توی قوانین و مقررات هست و روی فعالیتهای روزمره و سالانه‌شان هست این اشتباه است و از طرف دیگر به خود رهبر به این وسعت ما وظیفه‌ای را دادن یک نوع سلب کردن این وظیفه از دستگاههای اجرایی است و آن اصطلاحی که جناب آقای هاشمی اینجا به کار بردند و «سیاست کلی» من فکر می‌کنم مناسب باشد (سیاست کلی) و رفتن توی این جزئیات یقیناً مشکل ایجاد خواهد کرد. یقیناً دستگاه اجرایی ما را بی‌اختیار خواهد کرد و در حقیقت به

کشور ضرر خواهد رساند».^{۲۰} ثمره اصلی اظهارات و آرای رئیس مجلس و نخست وزیر وقت اصلاح متن پیشنهادی و حذف اهداف، خط مشی کلی و تبدیل سیاستگذاری کشور به سیاستهای کلی بود که خود حائز اهمیت است.

پس از اصلاح قانون اساسی، برای اولین بار رهبر سیاستهای کلی برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور را به رئیس جمهور ابلاغ کرد. تعیین این سیاستها در ۱۲ بند بدون مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت گرفت.^{۲۱} لذا به نظر می رسد نمی توان آن را در چارچوب بند ۱ اصل

- تعریف سیاستهای کلی و مصادیق آن

مجمع، سیاستهای کلی را حلقه ای بین آرمانها و اجرائیات تعریف می کند تا مسائل اجرایی را به آرمانها نزدیک کند. براساس مصوبه ۱۳۷۶/۷۲۷ مجمع، طراحی سیاستهای کلی نظام، براساس آرمانها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمانها و از سوی دیگر نظر به جنبه ها و مفهومیهای اجرایی دارد. مهم ترین ویژگیهای کلی عبارت اند از:

(الف) پایداری، (ب) آینده نگری، (ج) واقع بینی، (د) فراگیر بودن، در بنده سه این مصوبه رابطه بین قانون اساسی و سیاستهای کلی چنین تبیین شده است: «به طور کلی امور یاد شده در اصل سوم و نیز بسیاری دیگر از اصول قانون اساسی می توانند به عنوان بستر سیاستهای کلی نظام تلقی شوند». رئیس مجمع نیز تصریح می نماید: «قبل از همه اینها، در اصل

۱۱۰ تحلیل کرد. رهبر در حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ به مناسبت دوره سوم کار مجمع، به وظیفه مهم مشارکت مجمع در سیاستگذاری کلی نظام اشاره و از آن می خواهد با تشکیل دبیرخانه فعال و وظایف مهم خود به خصوص در زمینه سیاستهای کلان کشور با استفاده از آخرین فرآورده های کارشناسی دستگاههای دولتی فراهم آورده و در عین حال از ایجاد دستگاههای موازی کارشناسی پرهیز کند. مهم ترین کار مجمع در این دوره بررسی و تصویب سیاستهای کلی است. بنا به تصریح رئیس مجمع، تا «پیش از این سیاستهای کلی نظام نه تعریف داشت و نه مصادیق آن روشن بود. این مسئله در دولت و مجلس هم گاهی سردرگمی ایجاد می کرد».

سوم قانون اساسی عمده آرمانهای انقلاب که به نوعی همان سیاستهای کلی نظام هستند، در ۱۶ بند آمده است.»

در این مصوبه مجمع، سیاست و مراتب آن به ترتیب زیر مشخص گردیده است:

۱- سیاستهای کلی^{۲۳}

۲- سیاست اجرایی^{۲۴}

۳- برنامه^{۲۵}

۱- خط مشیهای تقنینی که وضع آنها در صلاحیت

قانونگذار است

۲- خط مشیهای اجرایی که به وسیله قوه مجریه وضع می گردند

۳- خط مشیهای قضایی که توسط قوه قضاییه وضع می گردند

خط مشیهای تقنینی کلی تر بوده و اصولاً بر دو نوع دیگر برتری دارند. در انواع دیگر تقسیم بندی، خط مشیهای عمومی به دو گروه کلی خط مشیهای تقنینی و خط مشیهای اداری و اجرایی و یاسه گروه خط مشیهای فراگیر، هادی و عمومی تقسیم شده اند.^{۲۸}

به هر تقدیر به نظر می رسد در هر حال خط مشیهای عمومی برای تحقق، باید در چارچوب قانون و مقررات عمومی تدوین و تصویب گردند.

- جنس سیاستهای کلی

رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در پاسخ به این سؤال که سیاستهای کلی نظام چیست؟

با مطالعه کتب علم مدیریت می توان ادعا کرد مفهومی که مجمع از سیاستهای کلی ارائه نموده معادل مفهوم خط مشی عمومی (Public Policy- Making) است.^{۲۶} از خط مشی عمومی تعاریف گوناگونی شده است که تعریف و ویژگیهای مندرج در مصوبه مجمع ترکیبی از نظریات ارائه شده در این زمینه است. لذا هر چند از نظر مفهومی متن قابل قبول ارائه شده است ولی از نظر عملی برای پاسخ گویی به سؤالات اصلی مطروحه در خصوص سیاستهای کلی کمک مؤثری نمی کند.

به طور کلی می توان گفت خط مشی عمومی: ۱- سیاستهای کلی است که برای هماهنگی و انسجام هدفهای نظام موجود در جامعه اعمال می شود و بازتاب ارزشهایی می باشد که جامعه و دولت بدانها پایبند می باشند؛

۲- مشخص کننده بایدها و نبایدها در جامعه و سازمانهاست؛

۳- بیانگر فرهنگ، نظام اقتصادی و اولویتهای

و چه وجه تمایزی بین آنها و سایر قوانین وجود دارد، اظهار می‌دارد: «در قانون اساسی این گونه است که سیاستهای کلی را رهبر انقلاب نظر می‌دهند و براساس آن سیاستهای تدوینی، اجرایی، قضایی، نظامی و انتظامی عمل می‌شود. «سیاستهای کلی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد. این گونه نیست که هر کسی بتواند آنها را برای اجرای مستقیم به دستگاهها بدهد. این سیاستها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، مقررات اجرایی و در عمل دستگاهها دید. مثلاً هیچ دادگاهی نمی‌تواند به این سیاستها در صدور حکم تمسک بکند و مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. منتها آنهایی که قانون می‌گذارند و یا مقررات اجرایی وضع می‌کند، باید براساس این سیاستها باشد. یکی از مهم‌ترین موارد توجه به این سیاستها در هنگام تدوین برنامه‌های پنج‌ساله است که رهبری سیاستهای کلی برنامه را می‌دهند. و دولت و مجلس هم موظف هستند، قانوناً در تنظیم لایحه پیشنهادی و قانون مصوب این سیاستها را لحاظ کنند».^{۲۹}

اگر این ادعا را بپذیریم که سیاستهای کلی با قانون تفاوت ماهوی دارد، این سؤال همچنان باقی می‌ماند که سیاستهای کلی چیست؟ چگونه این مصوبات قانون نیستند ولی لازم‌الاتباع اند و رهبر بر حسن اجرای آنها نظارت می‌کند و این نظارت را به مجمع واگذار کرده است و

مجمع نیز در حال تهیه آیین‌نامه نظارت است؟^{۳۰} در یک دولت قانونمدار، برای اینکه یک تصمیم یا مصوبه قدرت الزام‌آور حقوقی داشته باشد، باید در یکی از سه قالب زیر ارائه گردد:

۱- تقنینی
۲- اجرایی-اداری
۳- قضایی

بدیهی است که سیاستهای کلی جنبه قضایی ندارند. با توجه به تعاریف ارائه شده از جانب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سیاستهای کلی و همچنین سیاستهای کلی مصوب رهبری، به نظر می‌رسد هم از نظر مفهومی هم از نظر مصداقی نمی‌توان سیاستهای کلی را واجد ماهیت اجرایی و اداری دانست. البته به نظر می‌رسد در کلیه اموری که رهبر رئیس قوه مجریه است -مانند فرماندهی کل قوا- سیاستهای کلی مصوب رهبری می‌توانند از بعد اجرایی نیز مورد توجه قرار گیرند و عدم رعایت این سیاستها توسط دستگاههای زیر مجموعه تابع نظارت سلسله مراتبی که از ویژگیهای سیاستها و تصمیمات اداری است خواهد بود.

وجه تقنینی سیاستهای کلی از دو منظر قابل بررسی است: جنبه صوری (بر مبنای مرجع وضع)، جنبه ماهوی (بر مبنای ماهیت عمل) به نظر می‌رسد سیاستهای کلی به معنای صوری، قانون محسوب نمی‌شوند زیرا در

قانون اساسی نه رهبر قانونگذار معین گردیده و نه تصویب سیاستهای کلی طبق آیین قانونگذاری صورت می‌گیرد و در هر صورت قانونگذاری فردی در حد امور کلی کشور هم با فلسفه دولت قانونمدار و قانونمداری و هم با اصول دموکراتیک جمهوریت مغایرت جدی دارد. از جنبه ماهوی باید مشخص نمود آیا این مصوبات موجد قواعد حقوقی با ویژگیهای کلیت، استمرار، الزام آور بودن و ضمانت اجرا هستند یا خیر. با عنایت به مصادیق سیاستهای کلی نظام که تاکنون به تصویب رهبر رسیده است، از جمله سیاستهای کلی امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی، بخش حمل و نقل، شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای و قضایی، به نظر می‌رسد این مصوبات از ویژگی کلیت و استمرار برخوردارند. در خصوص ویژگی

- ضمانت اجرای سیاستهای کلی

در آخرین مرحله باید مشخص کرد رعایت و اجرای سیاستهای کلی به چه نحو تضمین می‌گردد و با موارد تخلف چگونه برخورد می‌شود. آیا عکس‌العمل در برابر نقض قواعد حقوقی است؟

چگونگی تضمین، رابطه مستقیم با نوع نظارت دارد. اصولاً سه گونه نظارت اصلی در این گونه مواد قابل طرح هستند: نظارت سیاسی، نظارت حقوقی و قضایی و نظارت اداری. این نظارتها ممکن است به روش قبلی (به صورت بازدارنده و قبل از اجرا) و یا بعدی (بعد از اجرا) صورت پذیرند.

ضمانت و نظارت سیاسی اصولاً در حد نهایی منجر به عزل و برکناری مقام خاطی گردیده و موجب ابطال یا عدم اجرای عمل مغایر با سیاست یا مصوبه مورد نظر نمی‌گردد. در

الزام آور بودن، بنابر تعریف ارائه شده از جانب مجمع تشخیص مصلحت نظام برای سیاستهای کلی، این سیاستها باید حاوی نوعی از بایدها و نبایدها باشند (بند دوم، (۱)، ه). البته بررسی مصادیق سیاستهای کلی مؤید آن است که این سیاستها اصولاً متضمن معیار بایدها و نبایدهای تعیین‌الویتها می‌باشند و عموماً حاوی امر و نهی منجز و مشخص نمی‌باشند. در واقع اگر بین اهداف و آرمانها از یک سو و اصول و قواعد حقوقی از سوی دیگر تفکیک قائل شویم، این سیاستها بیشتر هدف و آرمان هستند تا قاعده‌ای

آمریکا به موجب بند سوم ماده ۲ قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند سیاستهای کلی خود را به کنگره جهت انجام اقدامات مقتضی و وضع قوانین لازم ارائه کند. کنگره ملزم به متابعت از این سیاستها نیست. در فرضی که کنگره قانونی را وضع کند که مغایر با سیاستهای رئیس جمهور باشد، طبق شق ۱، بند هفتم ماده ۱ قانون اساسی، رئیس جمهور می‌تواند آن را توشیح نکرده و به ضمیمه ایرادات خود به مجلس عودت نماید. اگر دو سوم نمایندگان مجلس آن را تصویب کنند، رئیس جمهور ملزم به توشیح است و اگر رئیس جمهور نخواهد آن را اجرا کند عملاً راهی جز استعفا نخواهد داشت. در فرانسه برای رئیس جمهور تحت شرایطی امکان انحلال مجلس ملی را پیش بینی نموده‌اند. اگر

سیاستهای کلی رئیس جمهور با سیاستهای مورد نظر مجلس مغایر باشد (یا به هر دلیل دیگر)، رئیس جمهور می‌تواند پس از مشورت با نخست وزیر و رؤسای دو مجلس، انحلال مجلس ملی را اعلام کند، ولی هیچ انحلال مجددی ظرف مدت یک سال پس از انتخاب صورت نمی‌گیرد (ماده ۱۲). به هر حال رئیس جمهور موظف به قبول سیاستهای اعلام شده از جانب قوه مقننه در قالب قوانین است.^{۳۱} در صورت انحلال مجلس توسط رئیس جمهور و انتخاب مجدد مخالفان سیاسی رئیس جمهور در مجلس بعدی، امکان تردید در مشروعیت

دموکراتیک رئیس جمهوری مطرح گردیده و ممکن است رئیس جمهوری از نظر سیاسی مجبور به استعفا گردد.

در پیش نویس اصلاح اصل ۱۱۰ قانون اساسی ۱۳۶۸ امکان انحلال مجلس توسط رهبر پیش بینی شده بود. انحلال مجلس می‌توانست ضمانت اجرای سیاستهای کلی توسط مجلس باشد، همان طور که مشاهده کردیم دلایل ارائه شده از جانب مخالفان انحلال مجلس موجب حذف این بند گردید. بنابراین به نظر می‌رسد در صورت مخالفت سیستماتیک مجلس با سیاستهای کلی رهبری در امر قانونگذاری، رهبر نمی‌تواند مجلس را منحل نموده یا مانع وضع قوانین مغایر با این سیاستها گردد (نظارت شورای نگهبان بعداً مطالعه خواهد شد)، مگر آنکه به مانند آقای یزدی معتقد باشیم اختیارات رهبر به موارد مذکور در اصل ۱۱۰ منحصر نمی‌گردد که^{۳۲} به نظر می‌رسد چنین تفسیری مغایر با اصل حاکمیت قانون و در عین حال جمهوریت نظام باشد.

در صورت عدم پیروی قوه قضائیه از سیاستهای کلی نظام، با توجه به اصل ۱۵۷، رهبر می‌تواند با عزل رئیس قوه قضائیه اجرای این سیاستها را تضمین کند.^{۳۳}

در صورت عدم پیروی رئیس جمهور و وزرا از سیاستهای کلی مصوب رهبر، قانون اساسی با توجه به اصول (۱۰)، ۱۱۰، ۱۳۳ و ۱۳۶

● اگر سیاستهای کلی نظام را منبع حقوق تلقی نماییم، در این صورت لاجرم جایگاه آنها در سلسله مراتب منابع پس از قانون اساسی خواهد بود و نظارت قضات دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری را باید با توجه به رابطه سلسله مراتبی بین این سیاستها و سایر منابع از جمله قوانین عادی و مصوبات دولت تحلیل کرد. مثلاً قضات دادگاههای عمومی موظفند از اجرای مصوبات دولت که مغایر با سیاستهای کلی است استنکاف کنند و به همین ترتیب حسب مورد ذینفع یا هر کس می تواند ابطال تصمیمات و مصوبات مغایر با این سیاستها را از دیوان عدالت اداری خواستار گردد.

● نظارت شورای نگهبان بر قوانین مصوب مجلس منحصرأ از نظر مغایرت با قانون اساسی و شرع است و لذا برخلاف رویه شورای نگهبان بعد از ۱۳۸۰ به نظر نمی رسد این شورا بتواند با استناد به اصل ۷۲ قانون اساسی، نظارت بر مطابقت مصوبات مجلس با سیاستهای کلی نظام اعمال نماید. شورای نگهبان به مناسبت بررسی طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چهار نوبت به ترتیب ۸۰/۱۲/۲۸، ۸۰/۱۱/۱۸، ۸۰/۹/۹ و ۸۷/۲/۲۸ فرصت یافته است که نظر خود را در خصوص صلاحیت این شورا در مورد نظارت خود بر انطباق مصوبات مجلس با سیاستهای کلی

اختیار عزل آنها را به رهبر اعطا نشده است. ۳۴ در مواردی که رهبر رئیس قوه مجریه است می تواند شخصاً رعایت سیاستهای کلی را از طریق عزل و نصب مقامات خاطی تضمین کند. با توجه به اینکه رابطه سلسله مراتبی بین رهبر و مقامات قضایی و اداری - اجرایی وجود ندارد، رهبر - یا مجمع با توجه به تفویض اختیاراتی که در امر نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی از جانب رهبر به این نهاد صورت گرفته است - نمی تواند رأساً نسبت به ابطال تصمیمات و مقررات وضع شده از جانب مقامات و نهادهای قضایی و اجرایی، به استثناء بخشهایی از قوه مجریه که رهبر ریاست آن را دارد، به علت مغایرت با سیاستهای کلی نظام اقدام کند. در مورد نظارت قضایی و نظارت شورای نگهبان برای تضمین رعایت سیاستهای کلی موارد زیر قابل اشاره است:

● اگر ادعای رئیس مجمع تشخیص مصلحت را قبول نماییم که «هیچ» دادگاهی نمی تواند به این سیاستها در صدور حکم، تمسک بکند، و مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است، در این صورت هیچ یک از قضات دادگاههای دادگستری و دیوان عدالت اداری نمی توانند (با انجام نظارت بعدی) قوانین عادی، مصوبات دولت یا تصمیمات اداری را به علت مغایرت به سیاستهای کلی نظام حسب مورد ابطال کرده یا از اجرای آنها استنکاف کنند.

مصوب رهبری اعلام کند: شورای نگهبان در اولین بار طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم را «با توجه به بند (۶) فصل (۱) اقتصادی سیاستها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه مغایر اصل سیاستهای کلی مذکور در اصل (۱۱۰) قانون اساسی» شناخت. در نوبت دوم طرح اصلاح این ماده را علاوه بر اشکال قبلی (مغایرت با ۱۱۰) مغایر با شرع نیز تشخیص داد. در نوبت سوم نیز به اعلام بقای اشکال شرعی و قانون اساسی قبلی اکتفا کرد و نوبت چهارم با توضیحات بیشتر چنین اعلام نظر نمود:

۱- «ایراد شرعی و قانون اساسی شورای نگهبان به قوت خود باقی است.

۲- چون اطلاق تبصره (۱) به کمیسیون مذکور اجازه می دهد که تعداد مشاوران مورد پذیرش را محدود کند و این مطلب با بند (۶) فصل (۱) اقتصادی سیاستها و رهنمودهای برنامه سوم که از طرف مقام معظم رهبری تعیین شده است مخالف است، لذا مغایر بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی و خلاف شرع تشخیص داده شد.»

«همچنین شورای نگهبان به مناسبت بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور در ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ اعلام نمود: بند ه- تبصره (۱۳)... با توجه به مصوبه شماره ۳۰۹۱ روش- ۱۳۸۰/۹/۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص مقررات و ضوابط شبکه های اطلاع رسانی رایانه ای مغایر سیاستهای کلی رهبر معظم انقلاب اسلامی و اصل ۵۷ قانون اساسی تشخیص داده شد.»

بدین ترتیب مشاهده می شود شورای نگهبان نه تنها مصوبات مجلس را به علت مغایرت با سیاستهای کلی مغایر با قانون اساسی و شرع تلقی می کند، بلکه حتی تا آنجا پیش رفته است که مصوبات مجلس را به علت مغایرت با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر با سیاستهای کلی نظام و در نتیجه مغایر با شرع تلقی نموده است. علاوه بر آن، به نظر می رسد برای اولین بار شورای نگهبان مصوبه مجلس مبنی بر لغو قانونی را که قبلاً این مجلس تصویب نموده است مغایر با قانون اساسی اعلام می نماید و چنانچه یاد شد شورای نگهبان در نظریه خود به بند ۱ اصل ۱۱۰ استناد می نماید. همچنین به نظر می رسد شورای نگهبان کلیه مصوباتی را که به نظر این شورا مغایر با اظهارات، آراء، مکاتبات و مصوبات رهبری باشد مغایر با شرع و اصول ۵۷ و ۱۱۰ (به ویژه بند ۱ و ۴) قانون اساسی تلقی می نماید. ۳۵ سیاستهای کلی نظام با چنین تفسیری از شرع و اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی و خصوصاً فقدان مکانیزم نظارت بر مطابقت سیاستهای کلی نظام با قانون اساسی، ۳۶ حلقه نهایی و مؤثر فرو کاستن قوای سه گانه، به ویژه مجلس - به دوایر رهبری و اصل تفکیک قوا به تفکیک ساده و صرف وظایف، تبدیل نظام تفکیک قوا به تجمیع قوا و دولت قانونمدار به دولت انتظامی است.

L'évolution du droit international, Paris, Pe'done, 1998, 201 et Suiv.

6- Chevallier, op. cit, p.q.

7- J.Bell, "Le règne du droit et le règne du Juge: Vers une interprétation substantielle de L'Etat de droit", in , L'Etat de droits" op.cit., pp. 15 et suiv.

۸- ارسطو، «سیاست» ترجمه حمید عنایت، انتشارات انقلاب اسلامی، چاپ سوم، ۱۳۷۱، کتاب سوم ۴:۱۰، ص ۱۴۴.
۹- حکومت و دموکراسی که اینجا مورد انتقاد است، حکومتی است که در شهرهای یونان خصوصاً آتن وجود داشت که در آن فقط افراد آزاد، ذکور بالغ حق مشارکت در اداره امور عمومی را داشتند. بدین ترتیب بیش از نصف مردم که از طبقه بندگان بودند به اضافه زنان هیچ گونه حق اجتماعی نداشتند.
۱۰- نک افلاطون، «جمهور» ترجمه فؤاد روحانی، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ پنجم، ص ۲۱۲، ۲۲۶، ۳۳۵، ۳۶۰، ۴۰۶.
۱۱- نک

Chevallier, op.cit, pp.11 et suiv; P.S. Atiyah and R.S. Summers, "Form and substance in Anglo- American Law", Oxford 1987, chap 2 and 3; A, Sanders and R. Yong, "the Rule of Law, Due Process and Pre-Trial, Criminal Justice", Current legal Problems, on 125, 1994.

۱۲- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تیر ۱۹۶۹، جلد دوم، جلسه هفدهم- ص ۶۴۲.

۱۳- احمد دانش زاده مؤمن همان منبع ص ۶۵۰-۶۴۹ تأکید از نگارنده است.

۱۴- مهدی کروی، در منبع پیشین، ص ۶۵۵.

۱۵- نجفقلی حبیبی، پیشین، ص ۶۶.

۱۶- احمد آذری قمی، پیشین، ص ۶۷۴.

۱۷- احمد دانش زاده مؤمن، پیشین، صص ۶۹۹-۶۹۸. در راستای لزوم محدودیت اختیارات رهبر در قانون اساسی. یکی دیگر از اعضای شورا (احمد جنتی) چنین استدلال می کند: در موضوع رهبری این مطلب رانمی شود انکار کرد که از نظر اسلام آنکه اصل در مقام ولایت و رهبری است یک

به نظر می رسد، رویه شورای نگهبان که در پاسداری از قانون اساسی و نظام جمهوری اسلامی نقشی اساسی دارد، باید به گونه ای شکل گیرد که امکان آزادسازی کلیه ظرفیتهای قانون اساسی به منظور تحقق کلیه اصول آن به ویژه اصول مربوط به حاکمیت قانون، جمهوریت و اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی فراهم گردد.

پانویس ها

۱- نک سیدمحمد هاشمی، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران- جلد دوم. حاکمیت و نهادهای سیاسی» دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۷۲، صص ۸۷-۹۱.

2- Jacques Chevallier, "L'Etat de droit, Montchrestien. Paris, 1994.P.7 et suiv.

3- M. Chemiller - Gendreau, "L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international", in L'Etat de droit. Me'langes en l'honneur de Guy Baribant, Paris, Dalloz, 1996. pp. 57-68.

۴- نک به عنوان مثال

AG/Re's, 48/132, 20 decembre 1993,

AG/Re's, 49/194, 23 decembre 1994.

البته نباید فراموش کرد که هر کجا در اسناد بین المللی از حاکمیت قانون یاد می شود در مفهوم مورد نظر ما در بالا نیست، گاهی این عبارت به مفهوم حاکمیت قواعد حقوقی بین دولتها مورد استفاده قرار می گیرد (مانند اعلامیه اصول حقوق بین الملل در مورد روابط دوستانه و همکاری بین دولتها براساس منشور سازمان ملل متحد، قطعنامه ۲۶۲۵ سازمان ملل متحد مورخ ۲ اکتبر ۱۹۷۰).

5- Max Gounelle, "La de'mocratisation, Politique Publique internationale" in Me'langes offerts a' Hubert Thierry,

ولایت نامه و اختیارات گسترده در همه امور است یعنی در پیغمبر (ص) این طور بوده، در حضرت امیر (ع) این طور بوده و

ائمه علیهم السلام مسلم مقام شان همین بوده ولی بنابر قول ولایت مطلقه فقیه هم به عنوان جانشین آنها باید یک ولایت کامل و شاملی داشته باشد و اختیاراتی که هیچ چیز نتواند سد راهش بشود و در تمام امور بتواند مستقیم دخالت بکند این خیال می کنم با پذیرفتن ولایت مطلقه فقیه قابل انکار نیست. اما آیا این ولایت را به این صورت می شود در قانون اساسی گنجانند و به اجرا گذاشت؟ یعنی الان ما بگوییم که ولی فقیه مجتهد عادل جامع (این شرایطی که در اینجا هست) هر گونه اختیاری را دارد، هر عزلی، هر نصبی، مخالفت با هر قانونی، هر چه قانون مثلاً وضع می شود در مجلس قانون عادی و در قانون اساسی اگر یک وقتی خواست خلاف عمل بکند ولی ولایت دارد، می تواند عمل بکند، محدودیت قانونی اصلاً ندارد. هیچ قانونی نمی تواند جلوش را بگیرد، دستش را ببندد و امثال اینها. این آیا به صلاح مسلمین هست؟ به صلاح اسلام هست یا نیست؟

اگر به صلاح باشد مانعی ندارد همان اصل را رعایت می کند که ولایت مطلقه فقیه باید اجرا بشود و عمل بشود

ولی خیال نمی کنم به صلاح باشد به این معنا که بلی، از طرفی این یک محسناتی دارد و یک مثبتات دارد اما جهات منفی اش را وقتی جمع بندی بکنیم بیشتر از جهات مثبتش است. اینکه حاج آقا آذری فرمودند که آقایان می گویند که ما نباید با حضرت امام رضوان الله علیه قیاس بکنیم و هر کسی ولی فقیه شد باید اختیارات را داشته باشد من خیال می کنم که تصدیقش مشکل است برای اینکه واقعاً حضرت امام یک امتیازاتی داشتند که ما تصور نمی کنیم به این زودی کسی این امتیازات را پیدا بکند و فقهای گذشته را که در نظر بگیریم ببینیم در چه حدودی بوده اند، فقهای آینده را هم با یک خرده کم و زیاد مسلم یعنی حساب سیر زمان را که بکنیم با آنها می توانیم قیاس بکنیم اینها حالا یک بیش سیاسی دارند آنها کم داشتند، (نمی گویم نداشتند) با یک خصوصیات دیگری اما این طور نیست که ما بتوانیم واقعاً هستی و نیستی یک امت را آن هم در شرایط حد زمان ما و در تضارب سیاستها و اصطکاکهایی که به وجود می آید و توطئه های جهانی که بر ضد اسلام و مسلمین می شود همه را بسپریم به دست یک نفر و حتی ایشان حاضر نیستند که ما بگوییم که آقا با مجموعه تشخیص مصلحت هم شما مشورت بکن و نظر آنها را جلب بکن و این کار را بکن و می فرمایند که بعضی

که آنی تصمیم گرفتند... بنابراین به نظر من ما چاره ای نداریم به نفع اسلام و به صلاح اسلام و مسلمین که این محدودیتها رابرای ولی فقیه بگذاریم و اگر این محدودیتها نباشد در مشکلات و تصمیم گیریها اصلاً یک نوع هرج و مرج و بی ضابطگی به وجود می آید، عدم اعتماد به وجود می آید. دیگران نمی دانند چه کار باید بکنند و روی چه ضابطه ای ما می خواهیم کار بکنیم حتی بهتر از قانون اساسی که نیست؟ قانون اساسی زیربنای قوانین مملکت است خوب حالا اگر یک روزی ولی فقیه خواست قانون اساسی را به هم بزند، آنی، فوری به نظر شما این قانون اساسی باید به هم بخورد یا نباید به هم بخورد؟ اینجا شما باید مخالفت بکنید یا اینکه خلاف قانون اساسی عمل بکنند. چه ضابطه ای هست که مردم ما بفهمند که روی چه معیارهایی کار می شود، اینها باید روشن باشد. نمی شود این جور آزاد گذاشت. همان منبع صص ۷۷-۶۷۶.

۱۸- هاشمی رفسنجانی، منبع پیشین، ص ۶۷۹، تأکید از نگارنده است.

۱۹- در مورد ایران نگاه کنید به اصول ۲ و ۳ قانون اساسی.

۲۰- میرحسین موسوی، منبع پیشین ۹۲-۹۱.

۲۱- عباس بشیری، «گفتگو با هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، تهران صدف سما، ۱۳۸۱، صص ۷۸ و ۸۴۷ آقای هاشمی رفسنجانی، علت عدم مشورت رهبر یا مجمع قبل از بعضی سیاستهای کلی را چنین توجیه می کند: «آن موقع ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام آن قدر به نظر ایشان رهبر قوی نبود که آمادگی این مشورت را داشته باشد». رئیس مجمع تشخیص مصلحت تصریح نموده اند که در فاصله اصلاح قانون اساسی تا حکم مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۲۷ (دوره دوم مجمع) رهبری سیاستهای کلی را با مشورتها و بررسیهایی که انجام می دادند تعیین می کردند و برای اجرای برنامه می دادند. (همانجا ص ۷۸)

۲۲- منبع پیشین ص ۷۸ و ۸۰.

۲۳- ۱- سیاست کلی: این سیاستها برای تحقق آرمانها و اهداف، پس از مجموعه آرمانها قرار می گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمانها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می کنند و آن سیاستهایی هستند که در درون نظام عمل می نمایند. اعم از قوای سه گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی می باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند که

مستقیم ارزشها و سیاستهای اصلی حاکم بر جامعه می باشد.
۲- خط مشیهای اداری و اجرایی (ent or working policy -
managem)، در راستای خط مشیهای گروه اول شکل گرفته و
جنبه عملی و اداری دارند.

۳- خط مشیهای فراگیر (mega policy) یا ابر خط مشی (policy
master) نسبت به سایر خط مشیهای عمومی جنبه کلی تر و
فراگیرتر دارند. خط مشیهای هادی (meta policy) شیوه و نحوه
خط مشی گذاری را در جامعه معین می کند و به عبارت دیگر
خط مشیهای خط مشی گذاری می باشند. خط مشیهای
عمومی، خطوط اصلی اقدامات و فعالیتهای بخش عمومی را
بیان می کنند. پیشینه. صص ۲۸-۲۶.

۲۹- عباس بشیری، پیشین، صص ۸۲-۷۹. تأکید از نگارنده
است.

۳۰- پیشین، صص ۸۹.

۳۱- به موجب ماده ۱۰ قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور
می تواند مانند آمریکا از توشیح استنکاف نماید. به علاوه
رئیس جمهور می تواند به درخواست دولت لایحه ای را به
رفراندوم واگذار نماید. بدین ترتیب مردم در مقام قبول یا رد
سیاستهای اعلامی از جانب رئیس جمهور و دولت قرار
می گیرند.

۳۲- صورت شروع مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی
جمهوری اسلامی، پیشین، صص ۶۹۴.

۳۳- بدیهی است که سیاستها در صورتی کلی باقی بمانند به
استقلال قاضی لطمه نخواهند زد.

۳۴- عزل رئیس جمهور پس از حکم دیوان عالی کشور و یا
رأی مجلس شورای اسلامی از جانب رهبر ممکن است.

۳۵- به عنوان نمونه نگاه کنید به بندهای ۵ و ۱۷ و ۱۸ و ۱۹
مورخ ۱۸/۱۲/۱۹ این شورا در مورد لایحه بودجه سال ۱۳۸۱، بند
۲ نظریه مورخ ۸۱/۷/۲۳ در مورد لایحه سازمان صنایع هوایی
نیروهای مسلح، بند ۴ نظریه مورخ ۸۰/۱۰/۱ مربوط به طرح
اصل قانون راجع به تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش،
بند ۴ نظریه مورخ ۸۰/۱۰/۱۳ در مورد طرح گزینش کشور، بند
۱، ۶، ۹، ۱۲ نظریه مورخ ۸۰/۷/۲۲ در مورد طرح گزینش کشور.

۳۶- مقام رهبر در نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۷/۱۳ برای ابلاغ سیاستهای
کلی نظام به قوای سه گانه، تصریح می نمایند که «سیاستهای
ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی
از این قانون در اجرای سیاستهای کلی پذیرفته نیست».

شامل سیاستهای کلی بخشی و فرابخشی می شود: سیاستهای
کلی فرابخشی. در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام،
حرکت چند بخش را در برمی گیرد و برای وصول به آن
هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاستهای کلی می باشد و
سیاستهای اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاستها
تدوین می گردد. سیاستهای کلی بخشی، در مواردی است که
هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی گیرد و
برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاستهای
کلی آن بخش می باشد.

۲۴- **سیاست اجرایی:** مجموعه تدبیرها و سیاستهایی اند که
برای تحقق سیاستهای کلی توسط قوای مختلف کشور و
دستگاههای اجرایی به موجب و براساس مقررات قانونی
تدوین می شوند.

۲۵- **۳- برنامه:** طراحی عملی و وجه اجرای سیاستهای
اجرایی برای دوره مشخصی تدوین و تنظیم می شود.

۲۶- به عنوان نمونه نگاه کنید به:

● سیدمهدی الوانی، «تصمیم گیری و تعیین خط مشی
دولتی»، تهران است، ۱۳۸۰، به ویژه صص ۱۹-۳۲.

● سیدمهدی الوانی و فتاح شریف زاده، «فرایند خط مشی گذاری
عمومی»، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ دوم، ۱۳۸۱.

● ابوالفضل صادقیپور، «نظریه تصمیم گیری عمومی» در «چند
مقاله»، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۹ صص ۶۷-
۴۸.

● جورج موریس، «مدیریت بر مبنای هدف و نتیجه در بخش
دولتی»، ترجمه سیدمهدی الوانی و فریده معتمدی، تهران،
مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۸.

● سیدعلی اصغر کاظمی، «مدیریت سیاسی و خط مشی
دولتی»، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۹.

● آون هیوز، «مدیریت دولتی نوین، نگرشی راهبردی
(استراتژیک). سیر اندیشه ها، مفاهیم، نظریه ها» ترجمه
سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی، غلامرضا
معمارزاده طهران، تهران، انتشارات مروارید، ۱۳۸۰.

● مایکل هاوالت و ام رامش، «مطالعه خط مشی عمومی»
ترجمه عباس منوریان و ابراهیم گلشن، تهران، مرکز آموزش
مدیریت دولتی، ۱۳۸۰.

۲۷- سیدمهدی الوانی، تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی،
پیشین، صص ۲.

۲۸- ۱- خط مشیهای تقنینی (Legislative Policy)، کلی اند و
توسط مراجع قانونگذاری تصویب می گردند و انعکاس