

## تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران

ولی رستمی<sup>۱\*</sup>، میلاد قطبی<sup>۲\*\*</sup>

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲. کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق(ع)، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۳/۵/۳۱

دریافت: ۱۳۹۳/۱/۲۰

### چکیده

«نهادهای زیر نظر رهبری» عبارتی است که در بسیاری از قوانین عادی به کار می‌رود و عاملی برای لحاظ استثنائاتی در قوانین است. تعریف و مصادیق این عبارت ابهام دارد و اغلب تفسیری موسع از آن صورت می‌گیرد. حال آنکه شایسته است اولاً ملاک مشخصی در تعریف این نهادها اتخاذ شود تا مصادیق آن قابل احصا باشد و ثانیاً مستثنا شدن این نهادها از شمول برخی قوانین، سازوکار مشخصی داشته باشد. ملاک مجلس شورای اسلامی در تعیین این نهادها «دستگاه‌های جزء اجرایی» است که به نظر می‌رسد هیچ لزومی به استثنا کردن آن‌ها از قوانین، به استناد زیر نظر رهبری بودن وجود ندارد. ضمن اینکه ایرادات شورای نگهبان، دلیل اتخاذ این رویکرد توسط قانونگذار عادی است. اما ملاکی که برای تعیین این نهادها مورد تأکید نوشتار پیش روست، این است که نهادی که تمام تصمیمات آن به تأیید رهبری برسد، نهادی زیر نظر رهبری است که براساس این معیار، مستثنا شدن نهادهای زیر نظر رهبری از برخی قوانین توجیه‌پذیر خواهد بود.

**کلیدواژه‌ها:** قانونگذار عادی، نظرهای شورای نگهبان، نظارت، نهادهای زیر نظر رهبری.

\* E-mail: Vrostami@ut.ac.ir

E-mail: M.ghotbi11@gmail.com

\*\* نویسنده مسئول

## مقدمه

براساس مبانی فقهی و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصلی‌ترین و مهم‌ترین وظایف در حکومت جمهوری اسلامی ایران، بر عهده‌ی مقام رهبری است. در واقع این مقام، وظیفه‌ی مختص خود یعنی راهبری، هدایت و پیشبرد نظام جمهوری اسلامی ایران را دارد و سایر تکالیف او در راستای تحقق امر مذکور است. قوای سه‌گانه، تحت ولایت امر او هستند و به تعبیری اساساً مشروعیت خود را از این مقام دریافت می‌کنند (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۶۶). علاوه بر این، برخی از وظایف مربوط به امور تقنینی، اجرایی و قضایی نیز بر عهده‌ی وی است. برای مثال طبق اصل ۶۰ قانون اساسی برخی از امور قوه‌ی مجریه توسط رهبری انجام می‌گیرد، البته رئیس‌جمهور نیز با توجه به تنفیذ حکم ریاست جمهوری توسط رهبری (براساس بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) مأذون از این مقام است؛ همچنین صدور حکم حکومتی در امر تقنین، در زمره‌ی صلاحیت‌های مقام رهبری به‌شمار می‌آید، هرچند قوه‌ی مقننه نیز صلاحیت قانونگذاری را از رهبری گرفته است. البته برخی از وظایف و اختیارات رهبری از جمله حل معضلات نظام، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به‌صورت تمثیلی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده است. از سوی دیگر، مشروعیت خود قانون اساسی نیز به‌دلیل امضای مقام رهبری است و این امضا نیز صوری نیست و ماهیت و آثار حقوقی دارد. این تحلیل برآمده از پذیرش اصل ولایت مطلقه‌ی فقیه در اصول قانون اساسی است (مصباح یزدی، ۱۳۹۲/۲/۲۱). به هر ترتیب، رهبری برای انجام وظایف و اعمال اختیارات خود برخی از دستگاه‌ها را به‌صورت مستقیم هدایت می‌کند و در واقع ارتباط بیشتری با آنها دارد. اما اینکه چه ملاکی برای مشخص شدن این نهادها اتخاذ شود و دقیقاً چه نهادهایی زیر نظر رهبری محسوب می‌شوند، محل بحث است.

شورای نگهبان قانون اساسی طی ایرادات مکرر به قانونگذار عادی، اطلاق احکام برخی از قوانین را به‌دلیل شمول آن قانون بر نهادهای زیر نظر رهبری مغایر قانون اساسی دانسته است. در مقابل نیز مجلس شورای اسلامی با استثنا کردن این نهادها از احکام آن قوانین، ایراد شورای نگهبان را برطرف کرده است.

عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و تعبیری مشابه آن، هم‌اکنون در ادبیات نظام حقوقی ما داخل شده و در قوانین جاری کشور به‌کار می‌رود و منشأ آثار حقوقی است. البته باید حدود و ثغور این عبارت مشخص شده و تا حد ممکن از ابهام موجود خارج شوند.<sup>(۱)</sup>

با توجه به مراتب مذکور، سؤالات مورد نظر این تحقیق عبارت‌اند:

۱- ملاک تعیین نهادهای زیر نظر رهبری چیست؟ آیا اساساً این‌گونه تقسیم‌بندی صحیح

است؟ چه نهادهایی را زیر نظر رهبری می‌دانیم و چه معیارهایی باید در سازمان وجود داشته باشد تا زیر نظر رهبری تعریف شود؟ آیا هر سازمانی که مقام رهبری در آن نماینده دارند جزء این نهادها محسوب شده و مشمول نهادهایی که «مستقیماً» زیر نظر رهبری هستند خواهند شد؟ منظور از نهادهای زیر نظر رهبری صرفاً نهادها، ستادها و بنیادهای اجرایی و انقلابی است یا نهادهایی مثل قوه قضاییه و مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز شامل می‌شود؟ ملاک قوانین عادی در این زمینه چیست؟

۲- نهادهای مذکور مشمول چه استثنائاتی در قوانین عادی هستند؟ رویه‌ی کنونی شورای نگهبان با توجه به ایراداتی که به تصویب برخی قوانین به استناد عدم مجوز نظارت و دخالت در نهادهای زیر نظر رهبری گرفته است، بیانگر چه مطلبی است و چه معایب و محاسنی به این رویه‌ی شورای نگهبان وارد است؟

در نوشتار پیش رو مباحث را ذیل دو بخش اصلی بررسی می‌کنیم. در بخش اول علاوه بر توضیح معنای نهادهای زیر نظر رهبری، ملاک تعیین نهادهای مذکور را فارغ از معیار قانونگذار عادی بررسی می‌کنیم. در بخش دوم با تبیین رویه‌ی کنونی قوانین عادی و رویکرد شورای نگهبان در زمینه‌ی نهادهای موضوع بحث، مقصود عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» در قوانین عادی بیان می‌شود.

## ۱. نهادهای زیر نظر رهبری و ملاک تشخیص آنها

به‌طور کلی دو رویکرد در زمینه‌ی «نهادهای زیر نظر رهبری» قابل طرح است:

اول؛ اساساً نظام اسلامی با تمام ساختار خود، مشروعیتش را مرهون ولی فقیه است، از این رو ابداع چنین واژه‌ای صحیح نیست، چراکه تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند و کلیه‌ی امور از اجرا گرفته تا قضا و تقنین، از شئون ولی فقیه‌اند و متصدیان این امور مأذون از این مقام هستند و به‌تنهایی حقانیت نخواهند داشت. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، قوای سه‌گانه زیر نظر رهبری فعالیت می‌کنند.

دوم؛ اگرچه مقدمه‌ی رویکرد اول صحیح است و تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند، باید بین وظیفه‌ی رهبری به‌عنوان راهبر و مشروعیت‌بخش نظام و نقش جزئی‌تر او در امور جاری کشور تفاوت قائل شد، چراکه لازم است مقام رهبری در عمل برخی امور را به نحو مستقیم انجام دهد و در جزئیات مسئله نیز دخالت کند، حال آنکه در مسئله‌ای مانند امر قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی، رهبری در موارد خاص وارد می‌شود و در حالت عادی، صرفاً ارشاداتی کلی داشته و به نحو کلی یا جزئی به مسائل ورود نمی‌کند و صرفاً در صورتی که

شورای نگهبان را نمایندگان رهبری بدانیم، نظارت وی از طریق فقهای شورای نگهبان و در قالب بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع اعمال می‌شود. برای مثال اداره‌ی انفال<sup>(۲)</sup> از وظایف مختص ولی فقیه است و می‌بایست مستقیماً توسط او انجام گیرد و هم‌اکنون با ایجاد ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، اشراف رهبری به برخی از مصادیق انفال تأمین می‌شود.<sup>(۳)</sup> رویکرد دوم را به بیان دیگری نیز می‌توان تبیین کرد؛ رهبری با توجه به شأن ولایت فقیه، دارای برخی وظایف کلی در زمینه‌ی حاکمیت و نهادهای اساسی است و در این زمینه برخی نهادها به نوعی زیرمجموعه‌ی او هستند، مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه‌ی قضاییه و صدا و سیما. همچنین در راستای انجام امور اجرایی که بر عهده‌ی این مقام گذاشته شده و به تبع اموری جزئی‌ترند، برخی نهادها زیر نظر مستقیم ایشان تشکیل شده است که ستاد فرمان اجرایی امام، بنیاد مستضعفان، مجمع تقریب مذاهب و ... از جمله‌ی آنها هستند. به هر ترتیب انتساب یک نهاد به رهبری باید با ملاکی مشخص باشد.

به نظر می‌رسد قانونگذار عادی نیز با همین دیدگاه به ابداع عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» دست زده و البته از واژه‌های متفاوتی در این زمینه استفاده شده است که عبارت‌های «دستگاه‌های مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری»<sup>(۴)</sup> و «دستگاه‌های زیر نظر رهبری»<sup>(۵)</sup> از جمله‌ی آنهاست. قانونگذار عادی قصد معین کردن این نهادها را داشته که البته رویه‌ی نامشخص را دنبال کرده است. شایان ذکر است مثال‌هایی که تا کنون بیان شد، لزوماً از دیدگاه نگارنده، زیر نظر رهبری نیستند و از باب مثال مشهور به آنها اشاره شده است.

نهادهای ذیل مقام رهبری دارای سه منشأ هستند؛ اول، به واسطه‌ی فرمان ولی فقیه در قالب حکم حکومتی یا تفویض اختیارات تشکیل می‌شوند؛ دوم، به تصریح اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند؛ سوم، از طریق قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد، شروع به فعالیت کرده‌اند.

گفته شد، از یک نگاه، تمام ساختارهای نظام و نهادهای منشعب از آن به نحوی زیر نظر رهبری هستند. ولی با توجه به کاربرد عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، لازم است این عبارت به صورت خاص، تجزیه و تحلیل شود. برای تبیین عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و ارتباط آنها با این مقام، پنج ملاک ارائه می‌شود. لکن، ملاکی که قانونگذار عادی برای تأسیس مفهوم «نهادهای زیر نظر رهبری» مدنظر داشته مشمول این ملاک‌ها نیست و از آنجا که تبیین آن نیازمند بررسی رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است، بعد از توصیف این قوانین، رویکرد قانونگذار عادی توضیح داده خواهد شد.

پنج ملاک مذکور عبارت‌اند از: اول، انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری؛ دوم، لزوم

تأیید مصوبات آن نهاد توسط رهبری؛ سوم، لزوم حضور نماینده‌ی رهبری در آن نهاد؛ چهارم، دستور تشکیل آن نهاد توسط مقام رهبری؛ پنجم، انتصاب همه‌ی اعضای یک نهاد توسط رهبری. همان‌طور که خواهیم گفت، برخی نهادها را می‌توان با چند ملاک، زیر نظر رهبری محسوب کرد. به هر حال، ذکر نظر مختار در این زمینه نیازمند ذکر تک‌تک این ملاک‌ها و بررسی آن‌هاست. شایان ذکر است که برای بیان نظر مختار نیز دو دیدگاه حداقلی و حداکثری بیان می‌شود. در ادامه، هر یک از ملاک‌های پنج‌گانه ذکر شده و در نهایت، با بررسی آن‌ها نظر مختار در این زمینه بیان می‌شود.

### ۱-۱. نصب و عزل بالاترین مقام توسط رهبری

اولین ملاکی که در احراز ارتباط یک نهاد به مقام رهبری به ذهن می‌رسد، انتصاب بالاترین مقام آن نهاد توسط اوست. نهادهای متعددی را می‌توان نام برد که این ملاک در آن‌ها قابل مشاهده است. برخی از این نهادها عبارت‌اند از: صدا و سیما،<sup>(۶)</sup> نیروهای نظامی و انتظامی،<sup>(۷)</sup> هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه،<sup>(۸)</sup> بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی،<sup>(۹)</sup> مجمع تشخیص مصلحت نظام،<sup>(۱۰)</sup> قوه‌ی قضاییه،<sup>(۱۱)</sup> بنیاد پانزده خرداد،<sup>(۱۲)</sup> ستاد اجرایی فرمان امام (ره)،<sup>(۱۳)</sup> نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها،<sup>(۱۴)</sup> ستاد سیاستگذاری ائمه‌ی جمعه،<sup>(۱۵)</sup> سازمان تبلیغات اسلامی.<sup>(۱۶)</sup> شایان ذکر است که در برخی از نهادهای مذکور مانند هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام، علاوه بر بالاترین مقام آن‌ها، سایر اعضا نیز از سوی رهبری منصوب می‌شوند.

### ۱-۲. تأیید احکام صادره از نهاد توسط رهبری

مهم‌ترین نهادی که با این ملاک ذیل عنوان نهادهای زیر نظر رهبری قرار خواهد گرفت، شورای عالی امنیت ملی است. در اصل ۱۷۶ قانون اساسی به‌صراحت بیان شده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست». این ملاک، صرفاً شورای عالی امنیت ملی را در بر می‌گیرد و شوراهای فرعی یا دبیرخانه‌ی شورا در صورتی مشمول این حکم خواهند شد که مصوبات و تصمیمات آن‌ها نیز به تأیید رهبری برسد. شایان ذکر است مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در زمینه‌ی حل معضلات و سیاست‌های کلی نظام نیز به تأیید و تصویب رهبری می‌رسد.

### ۱-۳. حضور نماینده‌ی رهبری در نهاد

رهبری در نهادهای بسیاری نماینده دارند، البته این نهادها نیز باهم متفاوت‌اند و در ماهیت نیز بعضاً اختلاف دارند.

برخی از نهادهایی که رهبری در آنها نماینده دارد یا برخی از اعضای آن را مشخص می‌کند، عبارت‌اند از: شورای نگهبان که فقهای آن منصوب رهبری هستند؛<sup>(۱۷)</sup> بنیاد شهید و امور ایثارگران که به ریاست شخص منصوب رئیس‌جمهور بوده و رهبری در آن نماینده دارند؛<sup>(۱۸)</sup> در سازمان اوقاف و امور خیریه و همچنین سازمان حج و زیارت که رئیس آن منصوب رئیس‌جمهور است و از زیرمجموعه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب می‌شوند نیز نماینده‌ی رهبری حضور دارد. همچنین براساس اصل ۱۷۶ رهبری دو نماینده در شورای عالی امنیت ملی دارند.

#### ۴-۱. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری

برخی نهادها با فرمان رهبری تشکیل شده‌اند که البته بعضاً ذیل سایر تقسیم‌بندی‌هایی که تاکنون انجام گرفت نیز قرار می‌گیرند. نهادهایی که از این طریق ایجاد شده‌اند عبارت‌اند از: شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، مرکز جهانی علوم اسلامی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و بنیاد پانزده خرداد.

#### ۵-۱. انتصاب همه‌ی اعضای یک نهاد توسط رهبری

نصب تمام اعضای یک نهاد توسط رهبری نیز ممکن است ملاکی برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری تلقی شود. مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و هیأت عالی حل اختلاف قوا از جمله‌ی این نهادها هستند.

#### ۶-۱. تعیین ملاک مختار

در این بخش تلاش شده است که با عنایت به مطالب مذکور، یک ملاک حداقلی و یک ملاک حداکثری برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری بیان شود، هرچند به نظر نگارنده دیدگاه حداقلی مناسب‌تر است.

#### ۱-۶-۱. دیدگاه حداقلی

در مورد ملاک‌هایی که توضیح داده شد، اگر بخواهیم با دیدگاهی حداقلی اظهار نظر کنیم، باید گفت که ملاک دوم یعنی «لزوم تأیید احکام توسط رهبری» مورد پذیرش است و به سایر موارد نیز انتقادهایی وارد است.

تجلی بیرونی هر نهاد سیاسی یا نهاد اداری، احکام و تصمیماتی است که از سوی آنها صادر شده است و به تناسب ماهیتی که دارد، الزام حقوقی ایجاد کرده و سایر دستگاه‌ها را به

انجام محتوای تصمیمات مقید می‌کند. به عبارت دیگر، زمانی می‌توانیم نهادی را به مقامی به صورت کامل و صحیح منتسب کنیم که تمام تصمیمات آن نهاد به تأیید آن مقام برسد؛ چراکه این احکام صادره از یک نهاد است که ارزش حقوقی و نهایی یک نهاد را در طول فعالیت آن نشان می‌دهد و می‌توان گفت اجرای سایر ترتیبات در یک نهاد، از جمله کیفیت عضویت اعضای یک نهاد، کیفیت تصمیمات، شرایط استخدامی و اداری و... همگی مقدمه‌ای برای صدور مصوبه‌ی نهایی است که در عمل باید اجرا شود. از همین رو معتقدیم که تنها نهادهایی که تصمیمات آن‌ها تماماً به تأیید رهبری می‌رسد، نهاد زیر نظر رهبری محسوب خواهند شد، هرچند امروزه با توجه به پیچیدگی و گستردگی امور و همچنین لزوم تفویض اختیار به مدیران زیردست، امکان تأیید همه‌ی تصمیمات یک نهاد، توسط مقام بالادست دشوار به نظر می‌رسد، لکن تنها حلقه‌ی انتساب دقیق نهادی به یک مقام، همین گزینه است.

بنابر ملاک مذکور، مهم‌ترین نهادی که در نظام جمهوری اسلامی ایران احکام آن به تأیید رهبری می‌رسد و بدون تأیید این مقام، لازم‌الاجرا نخواهد بود، شورای عالی امنیت ملی است و همان‌طور که گذشت، طبق اطلاق اصل ۱۷۶ این مسئله هیچ استثنایی ندارد. البته برخی مصوبات مجمع تشخیص و نیز هیأت عالی حل اختلاف قوا نیز به تأیید رهبری می‌رسد.

شایان ذکر است که نیروهای مسلح نیز ذیل دیدگاه حداقلی قرار خواهند گرفت. در این زمینه باید گفت اولاً به استناد بند ۴ اصل ۱۱۰ اساساً فرمانده کل قوا مقام رهبری است و نیروهای مسلح ذیل این فرماندهی تعریف خواهند شد. به تعبیری می‌توان گفت رهبری به صورت مجزا فرمانده کل هر یک از نیروهای مسلح‌اند، چه اینکه در ماده‌ی ۱۲ اساسنامه‌ی سپاه مقرر شده است: «بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فرماندهی عالی سپاه به عهده مقام رهبری است». عزل و نصب فرماندهان نیروهای مسلح نیز توسط این مقام صورت می‌گیرد. ثانیاً ر قوانین مربوط به نیروهای مسلح نیز در موارد بسیاری اذن و تصویب مقام رهبری در زمینه‌ی دستورالعمل‌ها و تصمیمات این نهادها تصریح شده است. برای مثال لزوم تأیید تصمیمات و دستورالعمل‌های نیروهای مسلح در تبصره‌ی سوم ماده‌ی ۲۶،<sup>(۱۹)</sup> ماده‌ی ۱۳۰<sup>(۲۰)</sup> و ماده‌ی ۱۳۳<sup>(۲۱)</sup> قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح، ماده‌ی هجدهم اساسنامه‌ی سپاه،<sup>(۲۲)</sup> ماده‌ی ۸ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران<sup>(۲۳)</sup> و بند «ز» ماده‌ی نهم قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران<sup>(۲۴)</sup> مورد تأکید قرار گرفته است.

### ۱-۶-۲. دیدگاه حداکثری

در دیدگاه حداکثری که در واقع با وسعت دید بیشتری همراه است، دایره‌ی شمول

نهادهای زیر نظر رهبری افزایش خواهد یافت که البته با تفسیر مضیق نهادهای زیر نظر رهبری همخوانی ندارد. در این دیدگاه دو ملاک عزل و نصب بالاترین مقام و همچنین فرمان تشکیل نهاد، توسط رهبری قابلیت بحث خواهند داشت. چرایی انتخاب این دو ملاک به این مهم بازمی‌گردد که این دو می‌توانند انتساب تصمیمات آن نهاد به رهبری را تا حدودی توجیه کنند. در این خصوص، ذیل هر یک از دو ملاک مذکور، توضیحاتی بیان می‌شود.

#### ۱-۲-۶-۱. نصب و عزل بالاترین مقام

نهادهایی را که نصب و عزل بالاترین مقام در آنها، توسط رهبری انجام می‌گیرد، می‌توان زیر نظر رهبری دانست. موضوع اختیار نصب و عزل از آن نظر با انتساب تصمیم به مقام بالاتر مرتبط است که مقام نصب شده می‌بایست طبق منویات مقام نصب کننده عمل کند و در واقع نظره‌ای او را اعمال کند یا حداقل بر خلاف نظره‌ای او گامی بر ندارد، چراکه در صورت تخطی از این مسئله هر لحظه امکان عزل او وجود دارد. البته این موضوع در ساحت نظری است و شاید در عمل این گونه نباشد.

این ملاک تا جایی قابلیت استناد دارد که این نصب و عزل، بدون هیچ قید و شرطی باشد. برای مثال تنفیذ حکم رئیس‌جمهور با رهبری است و از سویی هم رهبری طبق اصل ۱۱۰ می‌تواند رئیس‌جمهور را عزل کند. اما این اختیار رهبری مشروط به «در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل ۸۹ قانون اساسی» شده است. بنابراین نمی‌توان قوهی مجریه را زیر نظر رهبری به معنای خاص آن دانست. اما در مقابل نصب و عزل رئیس صدا و سیما هیچ قید و شرطی ندارد و رهبری در هر زمان که بخواهد می‌تواند رئیس سازمان را تغییر دهد. نکته‌ای که در این بحث مهم به نظر می‌رسد، اینکه اساساً باید بین دو نهاد که یکی از آنها صرفاً نصب و عزل بالاترین مقام آن با رهبری است مانند سازمان صدا و سیما و نهادی که مدیریت آن به رهبری داده شده مانند فرماندهی کل قوا فرق قائل شد. اگر قانونگذار اساسی واقعاً قصد سپردن نهادی به رهبری را داشت، می‌بایست به صرف عزل و نصب بالاترین مقام اکتفا نمی‌کرد و مدیریت آن را مانند نیروهای مسلح به رهبری می‌سپرد.

#### ۱-۲-۶-۲. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری

نهادی که به فرمان رهبری تشکیل شده و به مصلحت‌سنجی او و هر زمان که تشخیص دهد نیز منحل می‌شود، می‌تواند ذیل عنوان «نهاد زیر نظر رهبری» قرار گیرد. البته ملاحظه‌ای که در این خصوص وجود دارد آن است که اگر نهادی توسط رهبری تشکیل شده باشد و بعداً



به‌وسیله‌ی مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی و به فرض تأیید شورای نگهبان نیز ابقا و نهادی دائمی شود، از نظر ملاک مورد بحث نمی‌تواند زیر نظر رهبری باشد، چون اختیار انحلال و تغییر آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی خواهد بود.<sup>(۲۵)</sup> نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام(ره)، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، از جمله نهادهایی هستند که با لحاظ این ملاک، زیر نظر رهبری تلقی می‌شوند.

در مورد ملاک حضور نماینده‌ی رهبری در یک نهاد نیز چون این نمایندگان صرفاً یک عضو هستند و تصمیمات نهاد مزبور منتسب به نماینده‌ی ولی فقیه نیست، نمی‌توان این نوع نهادها را زیر نظر رهبری دانست. همچنین در مورد ملاک انتصاب تمامی اعضای یک نهاد توسط رهبری نیز شایان ذکر است که انتساب تصمیمات این نهادها به رهبری دشوار است؛ چراکه هر یک از اعضا نظر خود و نه نظر رهبری را بیان می‌کند و تصمیمات این نهادها نظر اکثریت اعضاست، درحالی‌که در عزل و نصب بالاترین مقام یک نهاد مانند صدا و سیما، تصمیمات منتسب به شخص رئیس است. برای مثال نمی‌توان تصمیمات اتخاذشده در مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام تشخیص مصلحت را به رهبری منتسب کرد، بلکه تصمیمات، منتسب به اعضا و نهاد مذکور است. البته همان‌طور که پیش از این اشاره شد، اگر لزوم تأیید احکام این نوع از نهادها توسط رهبری وجود داشته باشد، می‌توانیم آن‌ها را زیر نظر رهبری بدانیم.<sup>(۲۶)</sup>

در نهایت باید گفت به عقیده‌ی نگارنده دیدگاه حداقلی مناسب‌تر به نظر می‌رسد، چراکه به لحاظ حقوقی این تصمیمات صادره از نهادهاست که در عمل تأثیرگذار و دارای ارزش حقوقی است و شایسته است نهادهایی را که تصمیمات آن‌ها به تأیید رهبری می‌رسد زیر نظر این مقام بدانیم.

## ۲. قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری

در این بخش به این مطلب خواهیم پرداخت که آیا اساساً قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری متفاوت از سایر نهادهاست؟ ملاک قانونگذار عادی برای تعیین این نهادها چیست؟ برای پاسخگویی به این پرسش‌ها ابتدا رویه‌ی شورای نگهبان با ذکر آرای این شورا در مورد قوانین عادی بیان شده و در انتها، رویکرد شورا تحلیل و بررسی خواهد شد، همچنین معیار مجلس شورای اسلامی برای تعیین نهادهای مورد بحث را تبیین می‌کنیم.

### ۲-۱. بررسی نظرهای شورای نگهبان

شورای نگهبان در جریان بررسی مصوبات مجلس، به‌دفعات با استناد به اینکه مجلس نمی‌تواند در خصوص نهادهای زیر نظر رهبری بدون اذن ایشان وظیفه‌ای را بیان کند یا محدودیتی را ایجاد نماید، مصوبه‌ی مجلس را مغایر شرع و قانون اساسی اعلام کرده است. از طرفی

اساساً در برخی موارد در زمینه‌ی اصل قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری هیچ ایرادی از سوی شورا گرفته نشده است. در ادامه ضمن ذکر برخی مصادیق،<sup>(۲۷)</sup> رویکرد شورای نگهبان تحلیل خواهد شد.

۱- شورای نگهبان به مصوبه‌ی مجلس در تاریخ ۱۳۷۰/۲/۲۸ که در پی لایحه‌ی دولت با عنوان «مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» بوده، این چنین ایراد گرفته است: «با توجه به ابهاماتی که در برخی از مواد و تبصره‌ها در خصوص اختیارات مقام معظم رهبری و محدود نمودن آن اختیارات وجود دارد، باید ماده ۲۲۸ به گونه‌ای اصلاح شود که صریحاً نافذ بودن کلیه دستورات و اختیارات و ترتیباتی که سابقاً نیز از سوی مقام معظم رهبری به اشخاص و مقامات داده شده را اعلام دارد و همچنین اختیار مقام معظم رهبری به تفویض اختیارات به اشخاص طبق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی تصریح گردد.»<sup>(۲۸)</sup>

۲- در زمینه‌ی نظارت‌پذیری برخی از نهادهای زیر نظر رهبری در تبصره‌ی ۹۸ ماده‌ی واحده‌ی قانون برنامه‌ی پنج‌ساله‌ی دوم توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران بیان شده است:

«کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی موظف است در محدوده وظایف خود ضمن رسیدگی به شکایات مربوط به نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی (بنیاد جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد) همه‌ساله گزارشی از طرز کار آن‌ها جهت استحضار محضر مقام معظم رهبری و مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید و کلیه نهادها و بنیادهای فوق‌الذکر موظفند کلیه اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون قرار دهند». شورای نگهبان به این تبصره ایرادی وارد نکرده است.

۳- در خصوص طرح یک‌فوریتی برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان به دلیل اطلاق این طرح و شمول آن بر نهادهای زیر نظر رهبری، آن را مغایر اصل ۵۷ دانسته و اذن رهبری در این مورد را ضروری عنوان کرده است.

۴- در خصوص طرح یک‌فوریتی ساماندهی بهداشت و درمان براساس اصول ۳ و ۲۹ و ۴۳ مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی از آن‌جا که این طرح اطلاق دارد و شامل کمیته‌ی امداد هم می‌شود، شورای نگهبان چنین ایراد گرفته که این نهاد مستقیماً زیر نظر رهبری است و اذن ایشان در این ارتباط ضروری است و از این رو آن را مغایر اصل ۵۷ دانسته است.

۵- در زمینه‌ی لایحه‌ی اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان با توجه به اطلاق مواد این لایحه و شمول دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی تحت نظر فرماندهی معظم کل قوا و

عدم قید «کسب موافقت معظم‌له» مغایرت با موازین شرع و اصل ۵۷ و بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را اعلام کرده است. همچنین تعیین وظیفه برای رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها بدون اذن معظم‌له بوده، که خلاف موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شده است.

۶- شورای نگهبان در مواردی با دقت در تفاوت واژگانی مثل «اجازه»، «اذن» و «اظهار نظر» لزوم آوردن عبارت «با اذن مقام معظم رهبری» را ضروری دانسته است. در مورد لایحه‌ی یک فوریتی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی از آن‌جا که در بند ۱۰ ماده‌ی ۷ آن آمده «استفاده از منابع، اموال و دارایی‌های نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی، مگر آن که مقام رهبری نظر دیگری داشته باشند»<sup>(۲۹)</sup> شورا ایراد گرفته و آوردن قید مذکور را الزامی دانسته است. همچنین با توجه به تکالیفی که این لایحه بر دوش کمیته‌ی امداد گذاشته، شورای نگهبان اظهار کرده است که ماده‌ی مذکور «که اختیارات ناشی از حکم ولایی ولی امر را از کمیته امداد امام خمینی(ره) بدون اذن معظم‌له سلب کرده است، خلاف شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد».

۷- شورای نگهبان، صدا و سیما را از نهادهای زیر نظر رهبری دانسته و در رأی تفسیری در خصوص اصل ۱۷۵ نیز به آن اذعان کرده است. از این‌رو شورای نگهبان براساس این باور، در زمینه‌ی طرح اداره‌ی سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی این‌چنین اظهار نظر کرده است: «با توجه به اصل ۱۷۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری آن که دلالت دارد سازمان صدا و سیما مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری مدظله است و سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل ۱۷۵ به آن اشاره شده از اختیارات اختصاصی آن مقام است، ایجاد تشکیلات مانند شورای عالی سیاستگذاری<sup>(۳۰)</sup> و واگذاری وظایفی به آن من جمله موارد مصرحه در ماده ۲ که از مصادیق اختیارات مذکور می‌باشد، مغایر اصل ۱۷۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. همچنین در این ماده سیاستگذاری در صدا و سیما به شورای عالی سیاستگذاری واگذار شده و این مورد با توجه به بند ۲۰ فصل ۲ سیاست‌های کلی فرهنگی برنامه سوم یکی از مصادیق بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد، لذا از این جهت مغایر این اصل شناخته شد».<sup>(۳۱)</sup>

در مورد نمونه‌هایی که ذکر شد، باید گفت مجلس شورای اسلامی در مواجهه با آن‌ها و سایر موارد مشابه با استثنا کردن عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» از احکام قانونی یا الزامی کردن اذن رهبری، ایرادات شورای نگهبان را برطرف کرده است. اما به‌منظور تحلیل نظرهای شورای نگهبان و رویه‌ی مجلس شورای اسلامی چند نکته بیان می‌شود:

۱- مبنای ایرادات شورای نگهبان در مواردی که ذکر شد، دخالت در اختیارات ولی فقیه است، مانند مورد ششم که به‌صراحت به اختیارات ولی فقیه استناد شده است. به نظر شورای نگهبان، مصوبه‌ی مجلس، با ولایت مطلقه‌ی فقیه و ملزومات آن مغایرت داشته است. شورای نگهبان در مورد اصل قانونگذاری در خصوص نهادهای زیر نظر رهبری، گاه ایراد گرفته و گاه ایراد نگرفته است. دلیل این رویه همان‌طورکه گفته شد، ناظر بر ورود قانونگذار به شئونی است که مستقیماً زیر نظر رهبری قرار گرفته است و به نوعی موجب دخالت در اختیارات رهبری تلقی می‌شود و از این‌رو در مواردی که شورای نگهبان ایرادی نگرفته، چنین مسئله‌ای مطرح نبوده است و صرف قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری، بدون دخالت در اختیارات رهبری مورد ایراد شورای نگهبان نیست.

۲- مطابق با قانون اساسی، تقنین به مجلس شورای اسلامی واگذار شده و به‌طور مشخص قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری، از مجلس سلب نشده است، لکن مجلس شورای اسلامی نیز در امر قانونگذاری با محدودیت‌هایی مواجه است و برای نهادهایی که به لحاظ جایگاه بالاتر از مجلس هستند یا به نوعی مستقل بودن آن‌ها ضروری است، نمی‌تواند قانونگذاری کند.<sup>(۳۲)</sup> مقام رهبری از جمله‌ی این موارد است و اساساً مجلس مشروعیت خود را از این مقام اخذ کرده و نمی‌تواند در محدوده‌ی اختیارات ولی فقیه قانونگذاری کند. از همین رو باید گفت آن دسته از ایرادات شورای نگهبان که ناظر بر دخالت در محدوده‌ی اختیارات رهبری است، صحیح می‌باشد.

۳- باید گفت این رویه که نهادهای زیر نظر رهبری برای رفع ایراد شورای نگهبان از احکام قوانین استثنا می‌شوند، با منویات مقام معظم رهبری همخوانی نداشته،<sup>(۳۳)</sup> چراکه ایشان این تقسیم‌بندی را اشتباه دانسته<sup>(۳۴)</sup> و امتیازی برای نهادها و بنیادها قائل نیستند.<sup>(۳۵)</sup> برای مثال برخی حقوقدانان معتقدند استثنا کردن دستگاه‌های زیر نظر رهبری در ماده‌ی ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری توجیه حقوقی ندارد و مشخص نیست کارکنان این نهادها چه ویژگی خاصی دارند که از قانون استثنا شده‌اند، هرچند این استثنا در مورد نیروهای نظامی و انتظامی پذیرفتنی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۲۱۲).

۴- در این زمینه پیشنهاد می‌شود نهادهای زیر نظر رهبری در قانونی مشخص احصا شده و

احکام مربوط به آنها در حوزه‌های مختلف مشخص شود. مزیت این پیشنهاد این است که اولاً هر نهادی که به صورت جزئی با رهبری در ارتباط است، نمی‌تواند عملکرد خود را به این مقام متصل بداند؛ ثانیاً حیطه‌ی پاسخگویی رهبری در قبال چند نهاد، مشخص می‌شود و این طور نخواهد بود که مانند امروز، هرکس ایرادی به عملکرد سازمانی همچون صدا و سیما یا قوه‌ی قضاییه دارد، آن را ناشی از مقام رهبری بداند. حال آنکه صرفاً رؤسای نهادهای مزبور، منصوب رهبری هستند و میزان پاسخگویی رهبری راجع به این نهادها نیز باید به میزان همین اختیار (نصب ریاست سازمان) باشد. برای مثال وظیفه‌ی نصب و عزل ریاست سازمان صدا و سیما توسط رهبری به معنای سپردن صلاحیت مدیریت سازمان صدا و سیما به رهبری نبوده و اساساً بحث تفویض اختیار نیز مطرح نیست و در این گونه موارد، مقام منصوب پاسخگوست. اگرچه در زمینه‌ی تفویض اختیار نیز، گفته شده که تفویض اختیار به مدیران زیردست، به معنی انتقال صلاحیت و مسئولیت نیست (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۹۱).

## ۲-۲. مقصود قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری

با توجه به توضیحاتی که در خصوص برخی قوانین عادی و نظرهای شورای نگهبان در مورد آنها بیان شد، می‌توانیم ملاک‌های مدنظر قانونگذار عادی برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری را چنین استنباط کرد:

«نهادهای زیر نظر رهبری» نهادهایی هستند که نام آنها در قانون اساسی ذکر نشده و همچنین جزء نهادهای کلان و اساسی کشور<sup>(۳۶)</sup> نباشند، چراکه نهادهای مذکور وضعیت حقوقی مشخصی دارند. این ملاک به این سبب بیان شده که قانونگذار عادی در بیشتر مواقع، هر جا که در مورد نهادی، ابهام وجود داشته و البته نهاد مذکور با مقام رهبری ارتباطی داشته، از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» استفاده کرده است.

قانونگذار در بسیاری از موارد، که در بخش گذشته نیز گفتیم، نهادهای کلان یا مندرج در قانون اساسی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نیروهای مسلح، شورای عالی انقلاب فرهنگی را در کنار عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» آورده است که می‌توان از آن تفاوت میان این نهادهای کلان را با نهادهای زیر نظر رهبری برداشت کرد. به نظر می‌رسد عنوان «نهادهای جزء اجرایی» برای نهادهای زیر نظر رهبری عبارت مناسبی باشد. این تعبیر در مقابل نهادهای کلان است که در واقع از نهادهای اساسی نظام نیستند و صرفاً به برخی امور اجرایی می‌پردازند.

در مورد نهادهای جزء اجرایی که زیر نظر رهبری محسوب می‌شوند باید گفت، انتساب نهادی به رهبری نباید دور از ذهن و عرفاً بتوان چنین نامگذاری را صحیح دانست. برای

انتساب نهادی به مقام رهبری دو شاخص مدنظر است: اولاً مقام ارشد آن نهاد، منصوب رهبری باشد و ثانیاً در اتخاذ تصمیمات آن نهاد، نهادهای دیگر دخالتی نداشته باشند. امضای تصمیمات توسط رئیس‌جمهور و سایر مقامات یا اتخاذ تصمیم توسط مجموع نمایندگان سایر قوا از مصادیق این دخالت است.

ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، نمونه‌ای از این نهادهاست که ملاک‌ها و خصوصیات مذکور را دارد و می‌توان گفت یکی از مصادیق مدنظر قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری در متن قوانین است، چراکه اولاً در قانون اساسی نامی از آن برده نشده و یک نهاد کلان و عالی نیست، بلکه کارویژه‌ای جزئی دارد و زیر نظر رهبری فعالیت می‌کند ثانیاً رئیس این ستاد از جانب رهبری منصوب می‌شود و به‌جز این مقام هیچ نهاد دیگری مانند قوه‌ی قضاییه یا قوه‌ی مجریه دخالتی در اخذ تصمیمات و امور جاری آن ندارند. ضمن اینکه تأکید می‌شود تمام تصمیمات این نهادها را نیز نمی‌توان مورد تأیید رهبری دانست، اما به هر حال به‌جز این مقام، نهاد و مقامی دیگر مداخله‌ای در آن ندارند. بنیاد پانزده خرداد، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و کمیته‌ی امداد امام خمینی (ره) نیز از جمله‌ی این نهادها هستند.

در مقابل، چند مورد از نهادها را برای مثال نقض ملاک‌های مستتنبط از رویکرد مجلس شورای اسلامی تبیین می‌کنیم:

- شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که هم اعضای حقیقی و هم اعضای حقوقی آن‌ها منصوب رهبری هستند و هم تشکیل این شوراها با فرمان مقام رهبری بوده است، اما ریاست این دو نهاد بر عهده‌ی رئیس‌جمهور کشور گذارده شده است و مصوبات آن‌ها نیز به امضای او می‌رسد. از طرف دیگر، ترکیب اعضا متشکل از نمایندگان هر سه قوه است و اعضای قوه‌ی مجریه نیز تعداد بیشتری در این شورا دارند. بنابراین انتساب این نهادها به رهبری عرفاً صحیح به‌نظر نمی‌رسد.

- سازمان صدا و سیما و نیروهای مسلح که مقامات ارشد آن توسط رهبری منصوب می‌شوند نیز، مقصود قانونگذار از «نهادهای زیر نظر رهبری» نخواهند بود، چراکه در قانون اساسی وضعیت حقوقی آن‌ها اجمالاً مشخص بوده و می‌توان این نهادها را از زمره‌ی نهادهای اساسی محسوب کرد. البته باید گفت که سازمان صدا و سیما طبق رأی تفسیری شورای نگهبان<sup>(۳۷)</sup> زیر نظر مستقیم رهبری تلقی شده است. در این رأی لفظ «مستقیم» از نظر معنا ابهام دارد و دقیقاً مقصود از آن مشخص نیست و از طرفی چنین تفسیری، با ظاهر اصل ۱۷۵ در تعارض است، چراکه در اصل مذکور بیان شده که «نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است» و این عبارت به معنای «زیر نظر مستقیم رهبری» نیست.

## نتیجه‌گیری

نهادهای زیر نظر رهبری ذیل پنج ملاک قابل بحث‌اند: اول، انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری؛ دوم، تأیید احکام صادره‌ی آن نهاد توسط رهبری؛ سوم، حضور نماینده‌ی رهبری در آن نهاد؛ چهارم، دستور تشکیل آن نهاد توسط مقام رهبری؛ پنجم، انتصاب همه‌ی اعضای یک نهاد توسط رهبری. در خصوص اینکه کدام‌یک از این ملاک‌ها صحیح است، دو دیدگاه حداقلی و حداکثری مطرح شد. در دیدگاه حداقلی اگر تصمیمات و مصوبات یک نهاد را به‌عنوان جلوه‌ی بیرونی و عملی یک نهاد معیار قرار دهیم، بنابراین نهادهایی زیر نظر رهبری تلقی می‌شوند که تمام تصمیمات آن‌ها به تأیید رهبری برسد که طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی مصداق آن خواهد بود. همچنین نیروهای مسلح که رهبری شخصاً فرماندهی آن‌ها را بر عهده دارد و تصمیمات آن‌ها به تأیید رهبری می‌رسد، از مصادیق معیار حداقلی خواهند بود.

اما جدا از این بحث کلی در زمینه‌ی نهادهای زیر نظر رهبری، با دقت در مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌توان ملاک ششمی هم ارائه کرد که مدنظر قانونگذار عادی است. این ملاک چند شاخصه دارد؛ این نهادها از نهادهای فراقوه‌ای، مندرج در قانون اساسی و سایر نهادهای کلان کشور نباشند، چراکه از یک سو، اساساً تمام نهادهای متصور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت فقیه مشروعیت دارند و از سوی دیگر، نهادهای مذکور وضعیت حقوقی مشخصی دارند. مستند این برداشت این است که مجلس شورای اسلامی در موارد متعدد شورای نگهبان، نیروهای مسلح، مجمع تشخیص مصلحت نظام و عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» را در عرض هم ذکر کرده است. این ملاک از این نظر بیان شده که قانونگذار عادی اغلب هر جا که در مورد نهادی ابهامی وجود داشته و البته نهاد مذکور با مقام رهبری ارتباطی داشته، از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» استفاده کرده است. با این حال با توجه به نظرهایی که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی داده است و همچنین رویه‌ی مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین و استفاده از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری»، باید گفت رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در زمینه‌ی نهادهای زیر نظر رهبری رویکرد هماهنگی نیست، چراکه ایراد مدنظر شورای نگهبان دخالت در اختیارات رهبری است و لزوماً با زیر نظر رهبری بودن یک نهاد ارتباط پیدا نمی‌کند.

در زمینه‌ی استثنا کردن نهادهای زیر نظر رهبری از برخی قوانین نیز باید گفت نهادهای مذکور طبق تعریف مجلس شورای اسلامی، نهادهای جزء اجرایی‌اند و بیشتر در قالب مؤسسات عمومی غیردولتی‌اند. از این رو نیازی به استثنا کردن چنین مؤسساتی نیست و شاید

اگر این ارگان‌ها، نهادهای عالی و فراقوه‌ای با کارویژه‌های کلان بودند، این استثنائات جایگاهی داشت. همچنین می‌توان گفت جداسازی نهادهای زیر نظر رهبری در قوانین عادی مطابق با رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان موجب محدودیت‌هایی در تقنین و نظارت شده است که با اصول نظارت‌پذیری همه‌ی نهادها، برابری در مقابل قوانین و صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر تقنین به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی در تعارض است. البته استثنا شدن نهادهای کلان و فراقوه از اصول مذکور دارای توجیه است، اما استثنا کردن نهادهای جزء اجرایی مناسب به نظر نمی‌رسد. بار دیگر تأکید می‌شود که اولاً تمام ساختارها و نهادهای جمهوری اسلامی ایران مشروعیت خود را از رهبری گرفته‌اند و رهبری در رأس نظام حقوقی کشور قرار دارد و تمامی نهادها به نوعی زیر نظر ایشان هستند؛ ثانیاً اختیار مطلق تقنینی مجلس، مورد تنفیذ مقام رهبری است؛ ثالثاً شورای نگهبان می‌تواند قوانین عادی را به دلیل دخالت در اختیارات رهبری و مغایرت با شرع دارای ایراد اعلام کند، ولی ایراد شمول یک قانون در مورد نهادهای زیر نظر رهبری آن هم با معیار «نهادهای جزء اجرایی» ایراد دقیقی نخواهد بود و استثنای این نهادها از برخی قوانین توجیه مناسبی ندارد.



## یادداشت‌ها

۱. این ابهام به حدی است که آقای دکتر مؤتمنی در کتاب *حقوق اداری* خود علاوه بر ذکر برخی از نهادهای انقلابی به عنوان نهادهای زیر نظر رهبری مانند بنیاد پانزده خرداد و کمیته امداد و...، جمعیت هلال احمر و کمیته ملی المپیک ایران را نیز ذیل این عنوان طبقه‌بندی کرده‌اند که دو مورد اخیر کمی عجیب به نظر می‌رسد (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۲۳). همچنین برخی دیگر از نویسندگان با دیدگاهی بسیار موسع نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضاییه، ارتش، سپاه پاسداران، نیروی انتظامی، صدا و سیما و شورای نگهبان را زیر نظر رهبری دانسته‌اند (لکزایی، ۱۳۸۵: ۱۲۲).
۲. در کتاب‌های فقهی انفال چنین تعریف شده است: «كُلُّ أَرْضٍ مَوَاتٍ سِوَاءَ مَا تَمَّتْ بَعْدَ الْمَلِكِ أَوْ لَا، وَ كَلَّ أَرْضٌ مَلَكَتْ مِنْ غَيْرِ قِتَالٍ سِوَاءَ أَنْجَلَى أَهْلِهَا أَوْ أَسْلَمُوهَا طَوْعًا، وَ رُؤُوسَ الْجِبَالِ، وَ بَطُونَ الْأَوْدِيَةِ وَ الْأَجَامِ، وَ صَفَايَا الْمَلُوكِ، وَ قِطَائِعَهُمْ غَيْرَ الْمَغْصُوبَةِ وَ يَصْطَفِي مِنَ الْغَنِيمَةِ مَا شَاءَ، وَ غَنِيمَةَ مَنْ قَاتَلَ بِغَيْرِ إِذْنِهِ لَهُ» (علامه حلی، بی‌تا: ج ۱: ۲۹۳). همچنین گفته شده: «انفال اموالی است که متعلق به شخص اول اسلام (پیغمبر یا امام) می‌باشد. این اموال عبارتند از اراضی انفال ° جنگل‌های طبیعی و نیزارها و نظایر آنها - اموال کسی که وارث قانونی ندارد - اموال شخصی روستا ممالک خارجی که در جنگ با حکومت اسلامی مغلوب می‌شوند ° اشیاء مطلوب و بندگان خوب و زیبا که از غنیمت جنگ قبل از تقسیم آن خود پیامبر (ص) یا امام (ع) جدا کنند و آنها را صفایا گویند - غنیمت جنگی در جنگی که بدون دستور امام صورت گرفته باشد. دریاها - اقیانوسها - رودهای طبیعی که ملک اشخاصی شناخته نشده است آنچه که از دریاها و رودخانه‌ها صید می‌شود مانند مروارید و ماهی و غیره» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۹۵).
۳. بنا به اعلام ستاد اجرایی، اصولاً این ستاد تنها به منظور اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی تأسیس نشده، بلکه برای تحقق بخشیدن به اصل ۴۵ قانون اساسی نیز به فرمان آیت‌الله خمینی که اموال در اختیار ولی فقیه را تبیین کرده ایجاد شده است (سلیمی، ۱۳۹۲/۷/۲۸).
۴. نظریه‌ی تفسیری در خصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی: «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام رهبری می‌باشد. بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد».
۵. تبصره‌ی بند (ه) ماده‌ی ۲ لایحه‌ی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد - رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوه قضاییه و مقننه و نیروهای مسلح و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثناست.

۶. اصل ۱۷۵ قانون اساسی.
۷. اصل ۱۱۰ قانون اساسی.
۸. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/farsi.khamenei.ir>
۹. ماده ۱۰ اساسنامه‌ی بنیاد مستضعفان. بنیاد مستضعفان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و مؤسسه‌ای غیرانتفاعی است و هدف آن متمرکز ساختن اموال خاندان پهلوی و وابستگان آنها، تشخیص اموال نامشروع و... در جهت مصرف برای بهبود وضع زندگی مستضعفان می‌باشد (انصاری، ۱۳۹۲: ۱۷۷).
۱۰. اصل ۱۱۲ قانون اساسی.
۱۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی.
۱۲. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/irdc.ir>
۱۳. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/66363>
۱۴. ماده ۱ اساسنامه‌ی نهاد
۱۵. قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/46685>
۱۶. ماده ۸ اساسنامه‌ی سازمان.
۱۷. اصل ۱۱۰ قانون اساسی.
۱۸. نمونه ای از حکم انتصاب نماینده‌ی رهبری:
- <http://b2n.ir/leader.ir>
۱۹. تبصره‌ی ۳- طبقه‌بندی و تغییر طبقه‌بندی اسناد و مدارک، مذاکرات، تصمیمات و اطلاعات و طرز نگهداری اسناد طبقه‌بندی‌شده به موجب دستورالعملی است که توسط ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا جهت اجراء ابلاغ می‌گردد.
۲۰. ماده ۱۳۰- اعمالی که به موجب ماده (۳۸) و بند (ج) مواد (۵۱)، (۴۴)، (۴۳)، (۴۲) و (۷۸) این قانون صرفاً تخلف انضباطی محسوب می‌شود توسط ستاد کل نیروهای مسلح ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا ابلاغ می‌گردد.
۲۱. ماده ۱۳۳- در هر یک از جرائم موضوع این قانون در صورتی که موضوع یا جرم ارتكابی و میزان تأثیر آن مشخص نباشد، دادگاه موظف است موضوع را به کارشناس یا هیأت کارشناسی ارجاع و نظر آنان را کسب نماید.
۲۲. ماده ۱۸- شورای عالی سپاه<sup>۵</sup> به منظور ایجاد هماهنگی بین حوزه‌های فرماندهی و وزارتی و تنظیم و تصویب خط مشی و طرح و برنامه‌ها و شرح وظایف قسمتها و دستورالعملها در حوزه فرماندهی در حدود اساسنامه شورایی مرکب از مسئولین زیر به نام شورای عالی سپاه تشکیل می‌گردد. مصوبات این شورا باید به اطلاع مقام رهبری یا نماینده‌ای که در سپاه تعیین نمایند برسد

- و در صورتی که به وسیله مقام رهبری یا نماینده ایشان نقض نشود، لازم الاجرا خواهد بود. الف- فرمانده کل. ب- وزیر سپاه. ج- رئیس ستاد مرکزی. د- مسئول واحد بسیج مستضعفین. ه- مسئول واحد اطلاعات. و- مسئول واحد طرح و عملیات. ز- مسئول واحد امور پرسنلی. ح- مسئول واحد تدارکات و لجستیک. ط- مسئول واحد تبلیغات و انتشارات. ی- مسئول واحد آموزش عقیدتی سیاسی. ک- نماینده رهبری (در صورت وجود).
۲۳. ماده ۸- طرح سازمان و تشکیلات این نیرو توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب فرمانده کل قوا خواهد رسید.
۲۴. ز- تهیه و طرح سازمان تجهیزات ارتش با توجه به تهدیدات، مقدرات، تدابیر دفاعی و اصول سیاست خارجی کشور با همکاری نیروهای سه گانه وزارت دفاع و تأیید شورای عالی دفاع جهت تصویب فرماندهی کل.
۲۵. البته واضح است که مقام رهبری می تواند با استفاده از حکم حکومتی و اختیاراتی که دارد، نهادی را که به موجب مصوبه مجلس نیز ایجاد شده باشد منحل کند، اما بحث ما در مورد نهادهای زیر نظر رهبری خارج از این ملاحظه است.
۲۶. هر چند اگر در نهادی شرایط نصب و عزل اعضا بدون هیچ قید و شرطی با رهبری باشد، به این واسطه که رهبری هر زمان که بخواهد می تواند تمام اعضا را عزل کند، می توان چنین نهادی را زیر نظر رهبری دانست؛ البته قبول این مسئله به لحاظ عملی کمی دشوار است.
۲۷. نظرهایی که از شورای نگهبان در این مقاله استفاده شده تماماً از این منبع است: موسی زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۸۹)، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره ی چاپ و نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات).
۲۸. ماده ۲۲۸ بعد از اصلاح - بدیهی است اختیارات فرماندهی کل محدود به موارد مطروحه در این قانون نمی باشد. همچنین در کلیه مواردی که در این قانون صدور یا تصویب امری از سوی فرماندهی کل در پی ارائه پیشنهاد از سوی مقامات یا مراجع دیگر ذکر شده است، أخذ تصمیم ایشان منحصر به ارائه پیشنهاد های مزبور نخواهد بود.
۲۹. ماده ۷- اصول و سیاست های مالی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح زیر می باشد: ... ۱۰- استفاده از منابع، اموال و دارائی های نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با اذن مقام رهبری.
۳۰. ماده ۲- شورای عالی سیاست گذاری صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به عنوان بالاترین مرجع سیاست گذاری و برنامه ریزی و تعیین خط مشی های اساسی این سازمان در امور تولید و پخش برنامه ها، سیاست ها و آیین نامه های تولید و پخش اخبار، گسترش کمی و کیفی شبکه های داخلی و بین المللی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، سیاست های مربوط به سازمان و تشکیلات

نیروی انسانی سازمان و تعیین سیاست‌ها و الگوی توسعه‌ی فنی تشکیل خواهد شد.

۳۱. شماره‌ی ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷.

۳۲. شایان ذکر است محدوده‌ی صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی مطابق با اصل ۷۱ قانون اساسی چنین بیان شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». بنابراین اولین محدودیت مجلس در وضع قانون مطابق با اصل مزبور «رعایت حدود مقرر در قانون اساسی» است. همچنین اصل ۷۲ قانون اساسی برخی از این محدودیت‌ها را بیان کرده است: «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 بر عهده شورای نگهبان است». برای مثال مجلس قانونگذار نمی‌تواند وارد حوزه‌ی صلاحیتی ولی فقیه شود و شورای نگهبان حق دارد چنین قوانینی را به استناد مغایرت با شرع رد کند. شایان ذکر است شورای نگهبان در نظر تفسیری شماره‌ی ۸۶/۳۰/۲۱۸۲۰ که البته در مورد تحقیق تفحص مجلس است، به صراحت نهادهایی مانند رهبری، مجلس خبرگان و شورای نگهبان را مافوق مجلس شورای اسلامی دانسته است (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۸). همچنین برخی معتقدند صلاحیت عام مجلس مقید به محدودیت‌های عقلی و منطقی است و برای نمونه مصوبات مجلس باید شرایط شکلی و ماهوی قانون را نیز رعایت کند و اطلاق لفظ قانون به آن‌ها صحیح باشد (کوهی اصفهانی، ۱۳۹۱: ۹۷).

۳۳. رئیس وقت مجلس، آقای کروبی، از مقام معظم رهبری سؤالی مبنی بر معافیت مالیاتی نهادهای تحت پوشش ایشان کرد که در پاسخ مقام معظم رهبری، فرمودند: «... با لغو هر گونه امتیاز خاص برای نهادها و بنیادها موافقم. صرفاً دغدغه‌ی هزینه‌های مأموریتی این دستگاه‌ها مانند جانبازان عزیز و خانواده‌های معظم شهیدان و محرومان و مستضعفان ذهن اینجانب را مشغول می‌کند و اگر این امر به نحو مناسب در بودجه‌ی عمومی پیش‌بینی شود و این دستگاه‌ها به‌ویژه آموزشی و فرهنگی، در مورد ایفای وظایف خود دچار کمبود نشوند با لغو معافیت مالیاتی آن‌ها موافقم و از آن حمایت می‌کنم». برای ملاحظه‌ی متن نامه ر.ک:

<http://b2n.ir/www.leader.ir>

۳۴. البته این تقسیم‌بندی - نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای غیر زیر نظر رهبری - تقسیم‌بندی غلطی است؛ ما چنین چیزی نداریم. طبق قانون اساسی، سه قوه‌ی مجریه و قضاییه و مقننه زیر نظر رهبری‌اند. دستگاه‌های دیگر نیز همین‌طورند (بیانات در جمع دانشجویان و استادان دانشگاه صنعتی امیرکبیر، ۱۳۷۹/۱۲/۹).

۳۵. مقام معظم رهبری در مورد نظارت کمیسیون اصل ۹۰ فرمودند: «نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری هم باید اعمال شود و کمیسیون اصل نود به وظایف خود در این خصوص عمل کند». ر.ک:

<http://b2n.ir/khabaronline.ir>

۳۶. مقصود نهادهایی هستند که جزء نهادها و ساختارهای اساسی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌روند و بعضاً در قانون اساسی هم نامی از آن‌ها نیست، مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۳۷. نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی چنین است: «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاست‌گذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۸۲).



## منابع و مآخذ

### الف) کتب و مقالات

- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری* او ۲، تهران: میزان.
- انصاری، ولی الله (۱۳۹۲)، *کلیات حقوق اداری*، تهران: میزان.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
- سلیمی، علی، «ستاد اجرایی فرمان امام (ره)»، ۱۳۹۲/۷/۲۸، قابل دسترسی در آدرس:  
<http://vakilnet.com/?p=۸۰>
- طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۸۷)، *حقوق اداری*، تهران: سمت.
- علامه حلی، حسن بن یوسف (بی تا)، *ارشاد الاذهان الی احکام الایمان*، قم: نشر اسلامی.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۱)، «صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید؟»، *فصلنامه‌ی بررسی‌های حقوق عمومی*، ش ۲، ص ۹۳-۱۱۷.
- لک‌زایی، شریف (۱۳۸۵)، *توزیع و مهار قدرت در نظریه ولایت فقیه*، تهران: کانون اندیشه‌ی جوان.
- مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۱)، *مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی)*، تهران.
- مصباح یزدی، محمدتقی، (سخنرانی) «مشروعیت قانون اساسی به ولایت فقیه است»،  
<http://b2n.ir/entekhab>، ۱۳۹۲/۲/۲۱، قابل دسترسی در آدرس:
- موسی زاده، ابراهیم، و همکاران (۱۳۸۹)، *دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره‌ی چاپ و نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، *حقوق اداری* او ۲، تهران: میزان.

### ب) پایگاه‌های اینترنتی

- <http://farsi.khamenei.Ir>  
<http://www.leader.ir/>  
<http://www.khabaronline.ir>  
<http://www.irdc.ir>