

نسبت‌سنجی «صلاحیت عام قانونگذاری مجلس» و «فرماندهی کل نیروهای مسلح» در رویه شورای نگهبان

مصطفی منصوریان^{۱*}، حمزه خسروی^{۲**}

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۹/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۴/۱۵

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.1460.1373

چکیده

مجلس شورای اسلامی از یک طرف مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام قانونگذاری دارد و از طرف دیگر، فرماندهی کل نیروهای مسلح مطابق بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده رهبری قرار گرفته است. مجلس شورای اسلامی در برخی موارد در خصوص امور مربوط به نیروهای مسلح مصوباتی وضع می‌کند که ممکن است تدابیر و فرمان‌های صادره از سوی فرماندهی کل نیروهای مسلح رعایت نشود. این پژوهش با رویکردی توصیفی - تحلیلی در پی آن است که نسبت صلاحیت عام قانونگذاری مجلس را با اقتضائات فرماندهی کل نیروهای مسلح در رویه شورای نگهبان بررسی و ارزیابی کند. یافته‌ها بیانگر آن است که از نظر شورای نگهبان، صلاحیت فرماندهی کل نیروهای مسلح و همچنین مادون رهبری بودن مجلس شورای اسلامی ایجاب می‌کند که همه امور سیاستگذاری، نظارت و اجرا در نیروهای مسلح تحت راهبری و تدبیر رهبری صورت گیرد. در این زمینه شورای نگهبان در یک رویه کلی هرگونه تغییر در تشکیلات نیروهای مسلح، عزل و نصب در نیروهای مسلح، اعطای اختیار و یا ایجاد تکلیف برای نیروهای مسلح و سیاستگذاری برای آنان را در صورتی که تحت تدابیر رهبری صورت نگیرد، مغایر قانون اساسی تشخیص می‌دهد. البته در برخی موارد شورای نگهبان خلاف رویه کلی خود عمل کرده که در این پژوهش این‌گونه موارد نیز بررسی شده است.

واژگان کلیدی: بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رویه شورای نگهبان، صلاحیت عام قانونگذاری، فرماندهی کل نیروهای مسلح، نیروهای مسلح.

۱. استادیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران

* Email: Mansourian@ujss.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

** Email: hamzekhosravi08@gmail.com



مقدمه

با توجه به بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی فرماندهی کل نیروهای مسلح بر عهده رهبری قرار داده شده است و ایشان امور مربوط به نیروهای مسلح را مدیریت و راهبری می‌کنند. طبیعی است که در این حالت قواعد لازم‌الاجرا و فرمان‌های مختلفی از سوی ایشان صادر می‌شود. مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام قانونگذاری دارد و بر این مبنا اقدام به قانونگذاری در رابطه با نیروهای مسلح می‌کند. نوع رابطه مجلس شورای اسلامی با فرماندهی کل نیروهای مسلح حالت‌های مختلفی را در برمی‌گیرد. در برخی موارد مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص نیروهای مسلح ممکن است به صراحت مخالف نظر رهبری باشد. در برخی موارد ممکن است به صورت ضمنی خلاف تدابیر کلان رهبری در مورد نیروهای مسلح باشد. در برخی موارد ممکن است مصوبات مجلس شورای اسلامی کاملاً هماهنگ با نظر فرماندهی کل نیروهای مسلح باشد. در برخی موارد نیز ممکن است رهبری در خصوص مصوبه مجلس اظهار نظر ایجابی یا سلبی انجام نداده باشد. مصوبات مجلس در خصوص نیروهای مسلح، در هریک از حالت‌های مذکور به شورای نگهبان ارسال می‌شود و نوع مواجهه شورای نگهبان با این گونه مصوبات نقش تأثیرگذار و گسترده‌ای در راهبری کلی نیروهای مسلح دارد. در این پژوهش با رویکردی توصیفی - تحلیلی تمامی نظرات شورای نگهبان در باره اصول مختلف قانون اساسی که مستقیم یا غیرمستقیم به نیروهای مسلح ارتباط دارد، بررسی شده است. همچنین تمامی قوانین مربوط به نیروهای مسلح (هم مواردی که با ایراد شورای نگهبان مواجه شده‌اند و هم مواردی که با ایراد مواجه نشده‌اند) به صورت جزئی بررسی شده است. این پژوهش تلاش می‌کند تا با استخراج رویه کلی غالب بر نظرات شورای نگهبان به این پرسش پاسخ دهد که نسبت «صلاحیت عام قانونگذاری مجلس» و اقتضائات «فرماندهی کل نیروهای مسلح» در رویه شورای نگهبان چگونه است؟

هرچند قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در مورد نیروهای مسلح از مسائل بسیار مهم و تأثیرگذار است و یکی از بندهای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری را نیز به خود اختصاص داده است^۱؛ تاکنون پژوهش‌شایان توجهی در این زمینه صورت نگرفته است. این پژوهش جزء اولین پژوهش‌هایی است که تلاش می‌کند رویه شورای نگهبان در رابطه با نیروهای مسلح را نقد و بررسی کند و قانونگذاری در حوزه نیروهای مسلح را ارتقا دهد. این پژوهش به سه محور اصلی تقسیم می‌شود؛ در بخش اول تلاش می‌شود جایگاه فرماندهی کل نیروهای مسلح در نظام حقوقی کشور بررسی و سازوکار هدایت و راهبری نیروهای مسلح توسط رهبری

به اختصار تبیین شود. در بخش دوم، سه فرض عمده که در خصوص وظایف و اختیارات فرماندهی کل نیروهای مسلح و نحوه اعمال این وظایف مطرح است، بررسی و در هر فرض نسبت میان صلاحیت عام قانونگذاری مجلس و اقتضای فرماندهی کل نیروهای مسلح تبیین می‌شود. در بخش سوم نیز ضوابط و قیود حاکم بر نظرات شورای نگهبان و نحوه رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح هنگام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی نقد و بررسی خواهد شد.

۱. جایگاه فرماندهی کل در ساختار نیروهای مسلح

نیروهای مسلح، در مفهوم سنتی، به مجموعه قوای منظم نظامی و انتظامی اطلاق می‌شود که برای دفاع از سرزمین در مقابل بیگانگان، مقابله با آشوب‌های داخلی و حفظ منافع ملی تشکیل می‌شوند. با توجه به اینکه مسئولیت نهایی اداره امور کشور به عهده ریاست کشور است، فرماندهی نیروهای مسلح همواره در زمامداری متمرکز است. امروزه در نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوای سه‌گانه، جایگاه سازمانی این نیروها در قوه مجریه است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۴۰). در توضیح می‌توان گفت این نهادها یکی از وظایفی را که بر عهده قوه مجریه است، یعنی حفظ و حراست از مرزها و اعمال قدرت نظامی در مواقع ضرورت یا به تعبیری «دفاع ملی» را بر عهده دارند؛ لذا بخشی از قوه مجریه به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه تعریف می‌شوند (مختاری دستنائی و کرمی، ۱۳۹۶: ۳۴۲). در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران فرماندهی کل نیروهای مسلح طبق بند ۴ اصل ۱۱۰ بر عهده رهبری به‌عنوان عالی‌ترین مقام رسمی کشور است. در قانون اساسی درباره ساختار، نوع روابط تشکیلاتی اجزای تشکیل‌دهنده نیروهای مسلح با فرماندهی کل این نیروها سخن قابل توجهی به میان نیامده است. در قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی یا مقررات ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح، ساختار و تشکیلات کلی نیروهای مسلح از پنج جزء اصلی شامل ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح، ارتش، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی (فرماندهی انتظامی)^۲ و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تشکیل شده است.^۳ از لحاظ سلسله‌مراتب تشکیلاتی نیز رهبری در رأس نیروهای مسلح قرار گرفته است و در مرتبه مادون رهبری، ستاد کل نیروهای مسلح قرار دارد. این ستاد در طول ستاد مشترک ارتش، ستاد کل سپاه پاسداران و ستاد نیروی انتظامی و در رده بالاتر از آن‌ها برحسب مأموریت و فرمان‌ها و تدابیر رهبری انجام وظیفه می‌کند.^۴ بنابراین ساختار کلان نیروهای مسلح به‌ترتیب سلسله‌مراتب به این صورت است که رهبری به‌عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح در رأس قرار دارند. پس از ایشان، ستاد کل نیروهای مسلح قرار گرفته است. پس از ستاد کل نیروهای مسلح نیز ارتش، سپاه و فرماندهی انتظامی قرار

گرفته‌اند. وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نیز هرچند در قوانین مختلف جزئی از نیروهای مسلح ذکر شده است، سازوکاری متفاوت از سایر نیروها دارد. وزارت دفاع از نظر سلسله‌مراتب زیرمجموعه ستاد کل نیروهای مسلح محسوب نمی‌شود^۵ و به‌عنوان بخشی از دولت ذکر شده است، اما تابع قوانین نیروهای مسلح و تدابیر فرماندهی کل فعالیت می‌کند.^۶ فرماندهان، رؤسا و مدیران در تمام سلسله‌مراتب در حدود اختیارات مصوب سازمانی از طرف معظم‌له، فرماندهی، ریاست یا مدیریت می‌شوند^۷ و چنانچه تمام یا قسمتی از اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض فرمایند، دستورهای آن شخص در حدود اختیارات تفویض شده لازم‌الاجرا خواهد بود.^۸ علاوه بر ساختار اصلی نیروهای مسلح، شایان ذکر است که سازمان‌ها و واحدهای عقیدتی سیاسی، حفاظت و اطلاعات ارتش، سپاه، نیروی انتظامی، وزارت دفاع و ستاد کل نیروهای مسلح با سلسله‌مراتب مستقل و متمرکز مستقیماً تحت امر مقام معظم رهبری فعالیت می‌کنند.^۹ نصب رؤسای این سازمان‌ها به‌طور مستقیم توسط رهبری صورت می‌گیرد و عزل آنان نیز با تأیید رهبری رخ می‌دهد. بنابراین به‌صورت خلاصه، فرماندهی رکن اساسی ساختار و تشکیلات نیروهای مسلح در کشور محسوب می‌شود و در رأس نیروهای مسلح آنان را رهبری و هدایت کرده و بر تمامی فرایندها و امور نظارت می‌کند.

۲. مفاهیم و لوازم فرماندهی کل نیروهای مسلح در نسبت با صلاحیت عام قانونگذاری مجلس؛ فروض متصور

فرماندهی اختیاری است که یک فرد در خدمت به‌سبب شغل یا درجه و مسئولیتی که دارد، در راستای انجام مأموریت‌های محوله به‌کار می‌برد، فرمانده مسئول اداره کارکنان واحد خود بوده و تنها مقامی است که در قبال اعمالی که واحد او انجام یا از انجام آن بازمانده است، مسئولیت دارد.^{۱۰} تمامی تدابیر، ابلاغیه‌ها، خط‌مشی و روش جاری و دستورها در زمینه اداره امور یگان و سازمان از طرف سلسله‌مراتب فرماندهی در نیروهای مسلح صادر می‌شود. رهبری به‌عنوان فرماندهی کل نیروهای مسلح در رأس این سلسله‌مراتب قرار دارد و فرماندهان، رؤسا و مدیران در تمام سلسله‌مراتب به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در حدود اختیارات مصوب سازمانی از طرف معظم‌له، فرماندهی، ریاست و یا مدیریت خواهند شد.^{۱۱} بخش زیادی از تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قالب آیین‌نامه، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... به نیروهای مسلح ابلاغ می‌شود. مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به اینکه مطابق اصل ۷۱ قانون اساسی صلاحیت عام قانونگذاری دارد، به امور مربوط به نیروهای مسلح ورود می‌کند. با توجه به ماهیت و تفاوت‌هایی که میان نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها وجود دارد و در ادامه تبیین خواهد شد، این سؤال مطرح می‌شود که براساس نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران،

فرماندهی کل نیروهای مسلح چه حدی از نظارت و اشراف بر امور را داراست؟ در پاسخ به این پرسش می‌توان سه فرض اساسی را مطرح کرد. در هر فرض و متناسب با اختیاراتی که برای فرماندهی کل نیروهای مسلح قائل شویم، صلاحیت عام قانونگذاری مجلس نیز تغییر می‌کند. در ادامه به این فروض پرداخته می‌شود.

۱-۲. فرض اول: فرماندهی کل به‌مثابه اشراف، هدایت و نظارت کامل و تفصیلی بر نیروهای مسلح

در این فرض ضرورت فرماندهی ایجاب می‌کند که همه امور مربوط به نیروهای مسلح (قاعده‌گذاری، نظارت، اجرا و...) تحت تدابیر فرمانده این نیروها انجام گیرد؛ به این معنا که همه نیروها تحت امر یک فرمانده مسئول و واجد شرایط، با اختیارات کافی قرار گیرند تا وی بتواند در راستای خط‌مشی کلی با ایجاد وحدت، تلاش کلیه منابع و نیروها را در یک‌جهت و به‌سوی هدف مشترک سوق دهد (پیرزاد فرد، ۱۳۸۴: ۱۴۵). در واقع در این فرض انجام وظیفه فرماندهی بدون اشراف و نظارت کامل و تفصیلی بر همه امور نیروهای مسلح عملاً امکان‌پذیر نیست، چراکه فرماندهان فرایند عملیات را هدایت می‌کنند. آن‌ها عملیات در محیط‌های پیچیده و پویا را درک، تجسم، توصیف، هدایت و ارزیابی می‌کنند. فرماندهان در طول دیگر با عملیات فرماندهان، کارکنان و سایر شرکا همکاری و گفت‌وگو را انجام می‌دهند و اطلاعات، ادراکات و ایده‌ها را با یکدیگر به اشتراک می‌گذارند و آن‌ها را برای درک بهتر موقعیت‌ها و تصمیم‌گیری به اشتراک می‌گذارند. فرماندهان ابتکار عمل را از طریق دستورهای مأموریت و فضای اعتماد و تفاهم متقابل تشویق می‌کنند. فرماندهان با استفاده از تجربه، دانش، آموزش، شعور و شهودشان رهبری را برای انجام تصمیمات به‌عمل می‌آورند (اشراقی و یآوری، ۱۳۹۸: ۵). فرماندهان تدابیر را تعیین، شرایط آینده را ترسیم، مأموریت را تدوین، منابع را برای مأموریت محوله تخصیص، خطرها را ارزیابی و تصمیمات را اتخاذ می‌کنند (اشراقی و یآوری، ۱۳۹۸: ۴). به‌صورت خلاصه فرمانده نظامی اگر بخواهد وظایف خود را به‌صورت کامل و مطلوب به انجام برساند، باید قدرت طراحی و برنامه‌ریزی در کلیات و جزئیات برنامه یا به‌عبارت دیگر تعیین و اتخاذ اهداف، شیوه و روش‌هایی را که ما را به بهترین نتیجه مطلوب برساند، داشته باشد (میرشفیعی و الوانی، ۱۳۶۸: ۱۹). پس از تعیین هدف و یا اهداف اجرایی و تهیه برنامه و نقشه کار، فرمانده به دنیای عمل گام می‌گذارد و در این مرحله باید اختیار سازماندهی نیروها و امکانات، جهت تحقق برنامه را داشته باشد. در واقع فرمانده، مسئول فرایند تصمیم‌گیری نظامی است. فرمانده عهده‌دار برنامه‌ریزی، طراحی و اجرای فرایندها در نیروهای مسلح است و از ابتدای فرایند تا

انتهای آن نقش محوری دارد. در واقع در این فرض تنها وقتی فرماندهی نیروهای مسلح به صورت مطلوب محقق خواهد شد که تمامی امور در نیروهای مسلح با هماهنگی و تأیید فرماندهی کل اجرا شود.

علاوه بر اینکه لوازم فرماندهی در نیروهای مسلح ایجاب می‌کند که نیروهای مسلح به صورت کامل تحت تدابیر فرماندهی قرار داشته باشند، به دلیل شأن و جایگاه ولی فقیه در جمهوری اسلامی نیز ضرورت رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در هنگام قانونگذاری مجلس برای نیروهای مسلح اثبات می‌شود. توضیح آنکه، نظام سیاسی اسلام، نظام امت و امامت است. نیاز امت به امامت، نیازی همیشگی است و به همین دلیل، امامت در عصر معصومان، بر عهده آنان و در عصر غیبت، بر عهده جانشینان آنان است. امامت رهبری فراگیر در امور دینی و دنیایی به جانشینی از پیامبر تعریف شده است. چنین رویکردی به روشنی جایگاه امامت را در رأس هرم سیاسی قرار می‌دهد و برای آن اشراف کامل نسبت به کل نظام قائل است. در این نظام، مشروعیت همه نهادها و قوا از مشروعیت حاکم اسلامی که ولایت امر و امامت امت را بر عهده دارد، سرچشمه می‌گیرد (جوان آراسته، ۱۳۹۵: ۵۷). در زمان غیبت امام معصوم نیز فقیه جامع‌الشرایط همین جایگاه را دارد. بنابراین در این نظریه تمامی نهادها، قوا و ظرفیت‌های جامعه اسلامی زیر نظر رهبری هستند و همه ارکان قدرت، مشروعیت اعمال ولایت و حکومت بر مردم را زمانی دارا هستند که به تأیید ولی فقیه برسند.^{۱۲} از این رو قوای سه‌گانه نیز همان‌گونه که در اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح شده است، تحت ولایت مطلقه امر ایشان هستند و زیر نظر رهبری فعالیت می‌کنند.

از نگاه قائلان به این فرض هرچند 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. مقام رهبری از جمله این موارد است و اساساً مجلس مشروعیت خود را از این مقام اخذ کرده و نمی‌تواند در محدوده اختیارات ولی فقیه بدون اذن ایشان قانونگذاری کند (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۸۰).

۲-۲. فرض دوم: فرماندهی کل به مثابه اشراف، هدایت و نظارت کلی بر نیروهای مسلح

در این فرض به منظور انجام وظایف فرماندهی کل نیروهای مسلح، نظارت و راهبری کلی بر امور نیروها کفایت می‌کند و نیازی به دخالت و حضور رهبری در تمامی امور جزئی نیروهای مسلح نیست. در این نگاه صرفاً مدیریت موارد اصلی و مهم نیروهای مسلح که با

مصالح نظام اسلامی درهم آمیخته شده است، با فرماندهی کل نیروهای مسلح است. مواردی مانند عزل و نصب فرماندهان عالی نظامی و انتظامی یا اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها از جمله این موارد است.

این فرض وظایف فرماندهی کل نیروهای مسلح را در موارد ذکرشده در اصل ۱۱۰ قانون اساسی خلاصه می‌کند. به نظر می‌رسد که اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ مفهومی نزدیک به این فرض را مدنظر داشته‌اند.^{۱۳} البته اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به کلی این ایده را رد می‌کنند و با توجه به تجارب هشت‌ساله جنگ تحمیلی ضرورت فرماندهی را اشراف، هدایت و نظارت کامل و تفصیلی برشمرده‌اند و به‌نوعی صریحاً قائل به فرض اول شده‌اند که در قسمت پیش بررسی شد.^{۱۴}

در این فرض رهبری تدابیر کلی نیروهای مسلح را با هدف پاسداری هرچه بهتر این نیروها از استقلال، نظام جمهوری اسلامی ایران، تمامیت ارضی و انقلاب اسلامی صادر می‌کند و مجلس می‌تواند در چارچوب این قواعد کلی قانونگذاری کند. در صورتی که مجلس شورای اسلامی به تدابیر کلی رهبری در رابطه با نیروهای مسلح ورود کند، نیازمند اذن گرفتن از رهبری است، ولی در حالت عادی و موارد جزئی مربوط به نیروهای مسلح مجلس شورای اسلامی صلاحیت قانونگذاری دارد و نیازی به اذن رهبری نیز نیست.

۲-۳. فرض سوم: انجام وظیفه فرماندهی کل نیروهای مسلح در چارچوب قوانین مجلس شورای اسلامی

در این فرض صلاحیت قانونگذاری مجلس عام است و نیروهای مسلح نیز به مانند سایر دستگاه‌ها مشمول قانونگذاری عام مجلس می‌شوند. در این فرض، اصل بر قانونگذاری مجلس است و فرماندهی نیروهای مسلح باید در چارچوب تدابیر مجلس شورای اسلامی فعالیت کند. در واقع در این نگاه همان‌گونه که رئیس‌جمهور مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و این موضوع سبب نشده که صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی مشروط به اذن رئیس‌جمهور باشد یا همان‌گونه که در اصل ۱۵۷ قانون اساسی انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در تمامی امور قضایی و اداری و اجرایی به رئیس قوه قضاییه سپرده شده است، اما این موضوع سبب است که قانونگذاری مجلس در خصوص امور قوه قضاییه مشروط به اذن رئیس قوه قضاییه شود، بنابراین در رابطه با نیروهای مسلح نیز فرمانده کل نیروهای مسلح بودن رهبری نباید عاملی شود که هرگونه قانونگذاری مجلس شورای

اسلامی در رابطه با نیروهای مسلح مشروط به اذن فرمانده این نیروها شود. همان‌گونه که در فرض اول توضیح داده شد، علاوه بر اینکه ماهیت مدیریت و فرماندهی در نیروهای مسلح کاملاً متفاوت با سایر دستگاه‌هاست و این ماهیت متفاوت ایجاب می‌کند که امور با هماهنگی فرمانده انجام گیرد. به نظر می‌رسد این فرض با اصل ۵۷ قانون اساسی و جایگاه ولی فقیه که سبب می‌شود صریحاً قوه مقننه زیر نظر رهبری تعریف شود نیز سازگاری ندارد.

۳. نوع مواجهه شورای نگهبان با صلاحیت «عام قانونگذاری مجلس» در نسبت با اقتضائات «فرماندهی کل نیروهای مسلح»

برخی امور مربوط به ایجاد تغییرات در درون نیروهای مسلح و یا تقسیم وظایف و مسئولیت‌های این نیروها مستقیماً توسط فرماندهی کل نیروهای مسلح^{۱۵} یا از طریق ستاد کل نیروهای مسلح^{۱۶} انجام می‌گیرد. این‌گونه تغییرات اصولاً وارد سازوکار تصویب در مجلس شورای اسلامی نمی‌شود و قاعدتاً شورای نگهبان نیز اظهارنظری در خصوص این امور نداشته است. بخشی از امور مربوط به نیروهای مسلح به ابتکار دولت یا مجلس و در قالب طرح و لایحه مطرح می‌شود. این‌گونه موارد همانند سایر مصوبات برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. همچنین برخی اساسنامه‌های مربوط به سازمان‌های زیرمجموعه نیروهای مسلح نیز در هیأت وزیران تصویب می‌شود و مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی برای بررسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود.

شورای نگهبان در رویه خود در رابطه با فرماندهی کل نیروهای مسلح، لازمه انجام وظایف فرماندهی به صورت مطلوب را این موضوع دانسته است که همه امور سیاستگذاری، نظارت و اجرا در نیروهای مسلح تحت راهبری و تدبیر رهبری صورت گیرد. شورای نگهبان در هر زمان که بین صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی و صلاحیت فرماندهی نیروهای مسلح تعارضی به وجود آید، برای صلاحیت فرماندهی کل نیروهای مسلح اولویت قائل شده است. در واقع شورای نگهبان از میان سه فرضی که در بخش اول ذکر شد، قائل به فرض اول است. در ادامه رویه شورای نگهبان در خصوص این موضوع به صورت جزئی‌تر بررسی شده است.^{۱۷}

۳-۱. ایجاد تغییرات در ساختار نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی

ذیل هر کدام از اجزای پنج‌گانه نیروهای مسلح (ستاد کل، وزارت دفاع، ارتش، سپاه و فرماندهی انتظامی)، واحدهای مختلفی که کارکردهای نظامی، انتظامی، اقتصادی و فرهنگی

مختلفی را ایفا می‌کنند، تشکیل شده است. با توجه به گستردگی ساختار نیروهای مسلح، این ساختار با هدف اصلاح ایرادات و ارتقای توان خود، دائم در حال تغییر و تحول است. بخشی از تغییرات ساختاری در نیروهای مسلح برای بررسی به شورای نگهبان ارسال می‌شود. رویه کلی شورای نگهبان در برخورد با تغییر و یا ایجاد ساختار و تشکیلات جدید در نیروهای مسلح به این صورت است که هرگونه ایجاد یا تغییر در ساختار نیروهای مسلح بدون اذن رهبری را خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص می‌دهد. در واقع شورای نگهبان یکی از شئون فرمانده بودن رهبری در نیروهای مسلح را تسلط، مدیریت و نظارت کامل ایشان بر ساختار و تشکیلات نیروهای مسلح می‌داند.

شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۳۴۲ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۵ در خصوص «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوافضای نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ به این دلیل که در ماده ۱ این مصوبه بدون اجازه رهبری به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح اجازه داده شده است که سازمان هوافضای نیروهای مسلح را ایجاد کند، خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داد. همچنین در «لایحه برنامه چهارم توسعه»، دولت با هدف توسعه اقتصاد حمل‌ونقل موظف به تشکیل گارد ترابری به‌منظور کنترل، نظارت و افزایش ایمنی جابه‌جایی کالا و مسافر در زیر بخش‌های جاده‌ای، راه‌آهن و دریایی، از طریق بخش خصوصی و تعاونی شده بود. این در حالی بود که حفظ امنیت از وظایف حاکمیتی و مستلزم تشکیل نیروی مسلح بود و تشکیل این نیروی مسلح، بدون اجازه رهبری صورت می‌گرفت. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۳/۳۰/۶۶۴۷ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ این مسئله را مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخت.

شورای نگهبان افزون‌بر اینکه موافقت رهبری را برای ایجاد یک تشکیلات جدید ضروری می‌داند، در صورتی که این تشکیلات جدید در زیرمجموعه خود، امکان ایجاد تشکیلات داشته باشد، آن تشکیلات را نیز مستقیماً نیازمند تأیید رهبری می‌داند. به‌عبارت دیگر، از نظر شورای نگهبان، تأیید اصل تشکیلات توسط رهبری کفایت نمی‌کند و تغییر و تحولات اساسی در زیرمجموعه‌های تشکیلات اصلی نیز باید به تأیید رهبری برسد. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۳۴۲ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۰۵ در خصوص «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوافضای نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران»، علاوه بر ضرورت تأیید اساسنامه سازمان صنایع هوایی توسط رهبری، تأیید اساسنامه شرکت‌هایی را که در آینده توسط این سازمان ایجاد می‌شود نیز توسط رهبری ضروری می‌شمارد و از این حیث این مصوبه را مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته است.

از نظر شورای نگهبان لازم است که رهبری بتواند از روش‌های مختلف در تشکیلات نیروهای مسلح تغییرات ایجاد کند و در صورتی که مصوبه مجلس، رهبری را در چارچوب سازوکار مشخصی برای اعمال تغییرات بداند، با ایراد شورای نگهبان مواجه می‌شود. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۶۲ مورخ ۱۳۸۱/۸/۲۳ در باره «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح» مصوب ۱۳۸۱/۷/۲۹ مجلس شورای اسلامی به صراحت ذکر می‌کند چون تصویب اساسنامه شرکت‌هایی که توسط سازمان صنایع هوایی در آینده ایجاد خواهند شد، تنها منحصر در روش خاص ذکر شده در این ماده است، این حصر مانع اعمال نظر فرمانده کل قوا از طرق دیگر است. از این رو ماده مذکور از این حیث خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.^{۱۸}

۳-۲. عزل و نصب نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی

نیروهای مسلح در جمهوری اسلامی از بالاترین مقام تا پایین‌ترین رده توسط فرماندهان، رؤسا یا مدیرانی که از طرف فرماندهی کل نیروهای مسلح، فرماندهی، ریاست یا مدیریت دارند، مانند حلقه‌های زنجیر به هم پیوسته‌اند که در اصطلاح آن را سلسله‌مراتب گویند.^{۱۹} چنانچه فرمانده کل نیروهای مسلح تمام یا قسمتی از اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند، دستورهای آن شخص در حدود اختیارات تفویض شده لازم‌الاجرا خواهد بود.^{۲۰} دو بند از اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عزل و نصب‌های رهبری در نیروهای مسلح مربوط می‌شود. بند ۶ اصل ۱۱۰ به صورت مستقیم به این موضوع پرداخته است. بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز به صورت غیرمستقیم و با توجه به اینکه عزل و نصب نیروها یکی از شئون فرماندهی محسوب می‌شود با این موضوع ارتباط دارد.

رهبری در حال حاضر فراتر از موارد ذکر شده در بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی اقدام به عزل و نصب نیروها در بخش‌های مختلف مانند رؤسای حفاظت اطلاعات نیروهای مسلح، رؤسای عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح و مانند این‌ها می‌کند. شورای نگهبان در مواردی که عزل و نصبی فراتر از موارد بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده رهبری قرار گرفته، آن را مغایر قانون اساسی تشخیص نداده است. برای نمونه «قانون تشکیل وزارت اطلاعات» مصوب ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی سازوکار نصب فرماندهان حفاظت اطلاعات ارتش و سپاه را تعیین کرده و آن را در صلاحیت رهبری دانسته است و این موضوع مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است.^{۲۱} در «قانون استخدامی نیروی انتظامی» مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۱۷ به صراحت ذکر شده است که تمامی انتصابات و عزل فرماندهان و مدیران منصوب در محله‌ای سرتیپی و بالا با تصویب فرماندهی کل قوا باید صورت گیرد^{۲۲} و این موضوع مورد ایراد شورای نگهبان نیز قرار نگرفته است.

شورای نگهبان نه تنها عزل و نصب‌های فراتر از بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را که در صلاحیت رهبری قرار داده شده است، مغایر قانون اساسی نمی‌داند، بلکه هرگونه عزل و نصبی در نیروهای مسلح را که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با تأیید رهبری نباشد، مغایر قانون اساسی تشخیص می‌دهد. در واقع از نظر شورای نگهبان هرگونه عزل و نصب در نیروهای مسلح باید یا مستقیماً توسط فرمانده کل نیروهای مسلح یا توسط سایر افراد منصوب شده توسط ایشان صورت گیرد.

در تبصره ۳ «لایحه الحاق سه تبصره به بند ۱۲ ماده ۴ قانون نیروی انتظامی» مصوب ۱۳۶۹، تصویب عزل و نصب رئیس اداره راهنمایی و رانندگی به آیین‌نامه واگذار شده بود. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۲۳۵ مورخ ۱۳۷۹/۰۱/۳۱ آن را خلاف اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داد. مجلس شورای اسلامی در اصلاح این مصوبه، با ذکر این نکته که نحوه عزل و نصب رئیس اداره راهنمایی و رانندگی شهر تهران با رعایت اصل ۱۱۰ قانون اساسی صورت می‌گیرد، مصوبه را اصلاح کرد. با این اقدام مصوبه تأیید شد. در ماده ۲ «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوافضای نیروهای مسلح»، افرادی در مجمع عمومی سازمان منصوب شده بودند که خارج از نیروهای مسلح بودند (وزیر اقتصاد، وزیر صنایع و معادن، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نماینده مجلس و...). شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۳۴۲ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۵ عضویت اشخاصی در مجمع عمومی سازمان بدون کسب نظر موافق فرمانده معظم کل قوا خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داد. این مصوبه در مرحله دوم با حذف کامل سازوکار مجمع عمومی از اساسنامه سازمان که به حذف حضور افراد خارج از نیروهای مسلح منجر می‌شد، مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفت.

شورای نگهبان هرگونه اقدامی را که ابتکار رهبری در شیوه عزل و نصب افراد را محدود کند، واجد ایراد می‌داند. به صورت کلی به نظر می‌رسد شورای نگهبان محدود کردن شیوه اعمال فرماندهی نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی را دخالت در اختیارات فرماندهی کل نیروهای مسلح محسوب می‌کند. شورای نگهبان در نظر شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴ در خصوص «اساسنامه سپاه پاسداران» مصوب ۱۳۶۱/۰۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی معتقد است که چون در این اساسنامه مجلس برای رهبری نماینده تعیین کرده است و به نوعی نفی‌کننده اختیار عزل و نصب رهبری در سپاه پاسداران از سایر روش‌هاست، بنابراین مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی است. شورای نگهبان در تبیین این نظر بیان می‌کند که مقام رهبری برحسب اختیارات ولایت فقیه می‌تواند در هر یک از سازمان‌ها و نهادها که لازم بداند نماینده‌ای را با اختیاراتی تعیین نماید، اما صلاحیت قوه مقننه برای قانونگذاری در چارچوب قانون اساسی است و تعیین

نماینده رهبری به موجب قانون در نهادها و سازمان‌ها با اصل ۶۰ و اصل ۱۱۰ قانون اساسی که وظایف رهبری را صریحاً معین کرده است، مغایر است. مجلس شورای اسلامی در مرحله دوم ضمن ایجاد تغییرات اساسی در سازوکار ارتباط رهبری با سپاه، در مواردی که به موضوع نماینده رهبری پرداخته است یا ذکر عبارتی که مخیر بودن رهبری در انتصاب یا عدم انتصاب نماینده را به ذهن متبادر کند، این ایراد شورای نگهبان را رفع کرده است.^{۳۳}

۳-۳. ایجاد تکلیف برای نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی

از نگاه شورای نگهبان با توجه به جایگاه ولی فقیه در نظام اسلامی و اصل ۵۷ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی مادون رهبری است و بدون اذن ایشان صلاحیت ایجاد تکلیف بر نیروهای مسلح را (به دلیل زیر نظر رهبری بودن) ندارد.

به طور کلی مصوباتی که تکلیفی برای نیروهای مسلح ذکر شده است، به دو صورت است؛ در برخی موارد مستقیماً نام نیروهای مسلح ذکر شده و آنان ملزم به انجام اقداماتی شده‌اند. در برخی موارد دیگر هرچند در مصوبه تصریحی به نام نیروهای مسلح نشده است. اما قانونگذار چون مصوبه را به صورت عام بیان می‌کند، نیروهای مسلح نیز مشمول قاعده عام می‌شوند. در هر دو حالت اگر تکلیف‌های اعمال شده بر نیروهای مسلح بدون اذن رهبری باشد از سوی شورای نگهبان مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و خلاف شرع تشخیص داده می‌شود. موارد زیر نمونه‌هایی از حالت اول است که مجلس شورای اسلامی تکلیفی را به صورت مستقیم بر نیروهای مسلح اعمال کرده است.

در تبصره ۱ بند ۱ ماده ۷ «طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد»، وزارت دفاع مکلف شد که تعیین، تدوین، نشر و اجرا و نظارت بر استانداردهای نظامی را انجام دهد. شورای نگهبان در نظر شماره ۹۵/۱۰۰/۳۹۶۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ این مصوبه را مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخت. در مرحله دوم با اضافه شدن واژه اذن رهبری ایراد شورا رفع شد. در ماده ۱۶۴ «لایحه برنامه سوم توسعه»، نیروهای مقاومت بسیج مکلف شدند برای اعتلای معرفت دینی و قرآنی اقداماتی را انجام دهند. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۸۵۸ مورخ ۱۳۷۸/۰۹/۳۰ بیان کرد که تعیین تکلیف برای نیروی مقاومت بسیج چون زیر نظر مقام معظم رهبری هستند، بدون موافقت معظم‌له خلاف موازین شرعی است.

در نمونه‌ای دیگر در طرح «قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۶۶/۰۳/۲۴ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان در خصوص عدم صلاحیت مجلس در ایجاد تکلیف برای نیروهای مسلح به صورت صریح اظهار نظر می‌کند. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۵۷۷ مورخ ۱۳۶۶/۰۴/۱۵ بیان می‌کند که اختیارات و اموری که در این طرح علاوه بر اختیارات

مذکور در اصل ۱۱۰ برای مقام رهبری و فرمانده کل قوا منظور شده است، شرعاً و برحسب قانون اساسی در قلمرو ولایت اوست، از این رو تعیین وظیفه و تکلیف و اعطای اختیار در امری دون امری برای مقام رهبری که مافوق قوای سه‌گانه است، خارج از صلاحیت قوه مقننه است، بنابراین قرار دادن نیروهای انتظامی، ژاندارمری، شهربانی، کمیته در محدوده فرماندهی کل قوا و محول کردن تصویب امور دیگر و اعطای اختیار به موجب قانون عادی مغایر با قانون اساسی است. همچنین در بند ۹ تبصره ۹ «لایحه بودجه ۱۳۸۰» به دولت اجازه داده شده بود که تعدادی از مشمولان مازاد خدمت نظام وظیفه را که آموزش نظامی را در نیروهای مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی یا یکی از مراکز نظامی دیده یا می‌بینند، از خدمت نظام وظیفه معاف شوند. این مصوبه سبب می‌شد که نیروهای مسلح مکلف به معاف کردن برخی افراد شوند، در صورتی که موافقت فرماندهی کل نیروهای مسلح نیز شرط نشده بود. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۲۱ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ بیان می‌کند که با توجه به ارتباط موضوع با نیروهای مسلح، عدم کسب موافقت فرماندهی معظم کل قوا خلاف بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و مغایر با موازین شرعی است.

موارد زیر نمونه‌هایی از حالت دوم است که هرچند تصریحی به نام نیروهای مسلح در متن مصوبات صورت نگرفته است، اما متن مصوبه چون اطلاق دارد، نیروهای مسلح را نیز شامل می‌شود. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۸۳۸۵ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ در رابطه با «اساسنامه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ هیأت وزیران از آن حیث که در بند ۸ ماده ۶ اساسنامه یکی از وظایف سازمان را به صورت مطلق تنظیم، مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور ذکر کرده بود و از این حیث که فرکانس ارتش و نیروهای مسلح را نیز در برمی‌گرفت، مغایر اصول ۱۱۰ و ۱۷۵ قانون اساسی شناخت. در مرحله دوم، مجلس شورای اسلامی با اضافه کردن عبارت «در چارچوب قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۸۲) و سایر قوانین و مقررات مربوط» مصوبه را از حالت عام بودن خارج کرد و مورد تأیید شورای نگهبان واقع شد. در نمونه‌ای دیگر شورای نگهبان در نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۲۶۳ مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۴ ضمن بررسی «لایحه ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» بندهایی که به صورت عمومی تکالیف را بر عهده دستگاه‌ها قرار داده بود و نیروهای مسلح را نیز شامل می‌شد، تأیید نکرد. شورای نگهبان با ارائه این استدلال که مصوبه اختیارات ناشی از فرماندهی معظم کل قوا از نیروهای مسلح بدون اذن معظم‌له سلب کرده است، متن مصوبه را خلاف موازین شرع و مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخت.^{۲۴} البته شورای نگهبان در موارد انگشت‌شماری خلاف رویه همیشگی عمل کرده و با

اینکه مجلس نیروهای مسلح را بدون اذن رهبری مکلف به انجام برخی امور کرده است، اما با ایراد شورا مواجه نشده است. این گونه موارد به نوعی نقض کننده مبانی نظرات شورای نگهبان در خصوص فرماندهی کل نیروهای مسلح و مخالف رویه رایج آن است. در لوایح بودجه مربوط به سال‌های مختلف در مواردی هرچند برای نیروهای مسلح تکالیفی تعیین می‌شود، اما با ایراد شورای نگهبان مواجه نمی‌شود. به‌طور مثال در بند «ه» تبصره ۱۱ لایحه بودجه ۱۳۹۷ کل کشور نیروهای مسلح مکلف شده بودند کمک‌هزینه مسکن کارکنان ساکن در خانه‌های سازمانی را از حقوق ماهانه آنان کسر و به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز کنند. شایان ذکر است این حکم در بند «ج» تبصره ۱۱ بودجه‌های سال‌های ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ و بند «ب» تبصره ۱۱ قانون بودجه ۱۴۰۰ کل کشور نیز عیناً تکرار شده است و مورد ایراد شورای نگهبان نیز قرار نگرفته است. در بند «ز» تبصره ۱۷ قانون بودجه ۱۳۹۷ کل کشور نیروهای مسلح مکلف شده بودند امکانات بیمارستانی و خدمات بهداشتی خود را به کلیه افراد که بیمه دولتی هستند، مطابق با تعرفه دولتی ارائه کنند. این تکلیف نیروهای مسلح نیز مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است.

۳-۴. اعطای اختیار به نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی

علاوه بر اینکه هیچ نهادی صلاحیت اعمال تکلیف به هیچ نحوی بر نیروهای مسلح را بدون موافقت رهبری ندارد، هیچ نهادی صلاحیت اعطای اختیارات به نیروهای مسلح بدون اذن رهبری را نیز ندارد و نیروهای مسلح نیز بدون اذن (مستقیم یا غیرمستقیم) ایشان نمی‌توانند اقدامی انجام دهند. شورای نگهبان در مصوباتی را که اختیاراتی به نیروهای مسلح داده شده، اما اذن رهبری شرط نشده است، واجد ایراد دانسته است. در بند «الف» تبصره ۱۲ «لایحه بودجه ۱۳۸۰» به نیروهای نظامی و انتظامی اجازه داده شد که با تشکیل کمیونی، ساختمان‌هایی که در اوایل انقلاب و زمان جنگ تحمیلی تصرف شده بود، در صورت نیاز به صاحبان آنان بازگردانده شود. شورای نگهبان در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ بیان می‌کند که در مورد ساختمان‌هایی که در تصرف نهادها و نیروهای مسلح است که زیر نظر رهبری است، چون رعایت نظر موافق آن مقام را شرط ننموده است خلاف شرع است. این نظر شورای نگهبان از آن جهت که برخلاف رویه همیشگی خود مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز تشخیص داده نشده است، قابل نقد به‌نظر می‌رسد. همچنین در طرح «حمایت قضایی از بسیج»، به بسیج این اختیار داده شد که هنگام برخورد با جرائم مشهود در صورت عدم حضور ضابطان قضایی دیگر یا عدم اقدام به‌موقع آن‌ها و اعلام نیاز آنان، همانند ضابطین قوه قضاییه عمل کنند. شورای نگهبان در نظر

شماره ۳۸۱۱ مورخ ۱۳۷۱/۸/۲۰ این مصوبه را از این جهت که بسیج بدون دستور فرماندهی کل قوا نمی‌تواند کاری انجام دهد و لازم است آیین‌نامه اجرایی این قانون در نهایت به تصویب فرماندهی کل قوا برسد تأیید نکرد.

۳-۵. سیاستگذاری برای نیروهای مسلح توسط مجلس شورای اسلامی

عالم‌ان و پژوهندگان سیاستگذاری در ارائه تعریف از چیستی سیاستگذاری تحت تأثیر خاستگاه فکری و رویکردشان نسبت به مفهوم سیاست قرار دارند. به همین دلیل تعاریفشان همسان نیست (غلامپور آهنگر، ۱۳۹۲: ۷) به صورت خلاصه سیاستگذاری، طراحی و برنامه‌ریزی روش‌ها و راه‌هایی برای دستیابی به اهداف معین در زمینه‌های مشخص است. با توجه به تعریف سیاستگذاری می‌توان مراحل سیاستگذاری را گردآوری داده‌ها، برنامه‌ریزی، اجرا، ارزیابی و اصلاح تقسیم کرد (رضاییان، ۱۳۸۷: ۸۹). از مهم‌ترین شرایط صحت فرایند سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و اجرایی شدن سیاست‌ها آن است که سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در راستای نظام فکری رهبران آن جامعه تدبیر و طراحی کنند. در صورتی که رهبران قائل به سیاست‌ها نباشند به صورت طبیعی آنان را اجرا نخواهند کرد و این اقدام بی‌معنا خواهد بود. بنابراین روش منطقی آن است که سیاستگذاری در خصوص امور نظارت و مدیریت مجریان و رهبران این حوزه‌ها باشد. در نیروهای مسلح نیز منطقی‌ترین حالت آن است که سیاستگذاری در خصوص نیروها هماهنگ با نظام فکری فرمانده نیروها صورت گیرد. در کشور ما با توجه به اینکه فرماندهی نیروهای مسلح در اختیار رهبری قرار گرفته است و رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور نیز شناخته می‌شود، لازمه اینکه فرماندهی به نحو مطلوب صورت گیرد، آن است که سیاستگذاری هم در کنار سایر امور مربوط به نیروهای مسلح به صورت متمرکز در اختیار فرمانده نیروهای مسلح باشد. علاوه بر این موضوع، اگر فرایند سیاستگذاری را شامل تهیه دستور کار، تدوین و تنظیم سیاست، اتخاذ سیاست، تحقق سیاست، برآورد سیاست تقسیم‌بندی کنیم (جلیلی قاسم آقا، ۱۳۹۷: ۱۱۰)، آگاه‌ترین فرد به فرایند سیاستگذاری در نیروهای مسلح فرمانده این نیروهاست. شورای نگهبان نیز مطابق با این نوع نگاه، امر سیاستگذاری و راهبری کلان نیروهای مسلح را در صلاحیت رهبری می‌داند و معتقد است که عدم مغایرت این سیاست‌های کلان با تدابیر رهبری کافی نیست و این سیاست‌ها باید به موافقت رهبری نیز برسند.

در «لایحه تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح»، به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح اجازه داده شده بود به منظور تمرکز سیاستگذاری، هماهنگی، برنامه‌ریزی، نظارت، کنترل و اجرای فعالیت‌های صنعتی هوایی نیروهای مسلح، سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح را تشکیل دهد. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۱/۳۰/۶۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۰۳/۷

صراحتاً ذکر می‌کند که تمرکز سیاستگذاری، هماهنگی، برنامه‌ریزی، نظارت و کنترل فعالیت‌های صنعت هوایی نیروهای مسلح از اختیارات فرماندهی معظم کل قواست و نهاد دیگری در این زمینه صالح نیست. در مرحله دوم هرچند واژه «در چارچوب سیاست‌های فرماندهی کل قوا» به ابتدای این ماده اضافه می‌شود، اما شورای نگهبان مجدداً آن را خلاف بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص می‌دهد. در مرحله سوم به ابتدای ماده واژه «با موافقت فرماندهی کل قوا» اضافه می‌شود که در این حالت به تأیید شورای نگهبان می‌رسد.

۳-۶. صلاحیت رهبری در تعیین ضوابط مالی مربوط به نیروهای مسلح

در مواردی اتفاق افتاده است که رهبری در راستای سیاست‌های خود در رابطه با نیروهای مسلح اقدام به تأسیس نهاد و دستگاه جدیدی کرده است و ظاهراً فرمان داده‌اند که بودجه این نهاد در بودجه سالیانه کل کشور تخصیص داده شود. در صورتی که دولت و مجلس خلاف این فرمان اقدام کنند مورد ایراد شورای نگهبان قرار می‌گیرد. شورای نگهبان در نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۴۲۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۵ در خصوص بودجه ۱۳۸۱ بیان می‌کند که «نظر به اینکه ردیف‌های مستقلی برای حفاظت اطلاعات و عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح در بودجه سال ۱۳۸۱ پیش‌بینی نشده است و این امر با فرمان مقام معظم رهبری و فرماندهی معظم کل قوا مغایرت دارد، از این رو خلاف اصول ۵۷ و بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد». در مرحله دوم مجلس شورای اسلامی مجدداً ردیف بودجه مستقلی برای سازمان‌های حفاظت اطلاعات و عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح اختصاص نمی‌دهد. شورای نگهبان در مرحله دوم مجدداً ایراد قبلی خود را باقی می‌داند. در مرحله سوم مجلس شورای اسلامی بر مصوبه خود اصرار می‌کند و آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌کند. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را موظف می‌کند همانند بودجه سنوات گذشته، برای حفاظت اطلاعات و عقیدتی سیاسی نیروهای مسلح ردیف‌های بودجه‌ای مستقل منظور کند.

نتیجه‌گیری

فرماندهی رکن اساسی و محوری نیروهای مسلح است و آنان را راهبری و هدایت می‌کند. از نظر شورای نگهبان ضرورت فرماندهی و جایگاه رهبری در قانون اساسی ایجاب می‌کند که همه امور مربوط به نیروهای مسلح (قاعده‌گذاری، نظارت و اجرا) تحت تدابیر فرمانده این نیروها انجام گیرد. در رویه شورای نگهبان رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری مجلس برای این نیروها اولویت دارد و هرگونه قانونگذاری در خصوص نیروهای مسلح باید با تأیید فرمانده کل صورت گیرد.

از نگاه شورای نگهبان با توجه به جایگاه ولی فقیه در نظام اسلامی و اصل ۵۷ قانون اساسی که قوای سه‌گانه زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار گرفته‌اند، مجلس شورای اسلامی زیر نظر رهبری تعریف می‌شود و صلاحیت ایجاد تکلیف بر ولی فقیه و نهادهای زیر نظر ایشان را دارا نیست. بررسی رویه شورای نگهبان نشان داد که این شورا یکی از شئون فرمانده بودن رهبری در نیروهای مسلح را تسلط، مدیریت و نظارت کامل ایشان بر ساختار و تشکیلات نیروهای مسلح می‌داند. بنابراین هرگونه تغییر در ساختار نیروهای مسلح که با موافقت ایشان صورت نگیرد یا ابتکار عمل در تغییر در ساختار نیروهای مسلح را از ایشان سلب کند را مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص می‌دهد. یکی دیگر از شئون فرماندهی در نیروهای مسلح آن است که فرمانده اختیار عزل و نصب در بخش‌های مختلف نیروهای تحت امر خود را داشته باشد و از همین منظر شورای نگهبان اختیار فرماندهی کلی نیروهای مسلح را محدود در موارد ذکر نشده در بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ندانسته است و معتقد است که هرگونه عزل و نصب در نیروهای مسلح باید به صورت مستقیم یا غیرمستقیم توسط رهبری انجام گیرد. از نظر شورای نگهبان مجلس شورای اسلامی صلاحیت سیاستگذاری برای نیروهای مسلح بدون موافقت رهبری را ندارد و در صورتی که به هر نحوی برای نیروهای مسلح تکلیفی ایجاد شود یا اختیاری اعطا شود، باید با هماهنگی و تأیید فرماندهی کل نیروهای مسلح باشد.

یادداشت‌ها

۱. بند ۱۶ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی رهبری؛ ۱۳۹۸/۷/۶: «رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح».
۲. قابل ذکر است که در مراحل نهایی این پژوهش در نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (ناجا) برخی تغییرات ساختاری صورت گرفت و ساختار سازمانی آن به فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی (فراجا) ارتقا یافت. به همین دلیل عنوان فرماندهی انتظامی، به همراه عنوان نیروی انتظامی در پراکنش ذکر شده است.
۳. ر.ک: ماده ۱ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح، ابلاغی رهبر معظم انقلاب، بند ۳ قانون اصلاح موادی از قانون خدمت و وظیفه عمومی مصوب ۱۳۹۰، بند ۱ ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی درصد جانبازی مصوب ۱۳۸۸.
۴. ماده ۱۴ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶، ماده ۵ قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ماده ۱۷ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح ابلاغی رهبر معظم انقلاب.
۵. ماده ۱۷ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۶. ماده ۳ قانون تشکیل وزارت دفاع مصوب ۱۳۶۸/۰۸/۲۵ و ماده ۱۸ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۷. ماده ۱۵ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۸. ماده ۱۶ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۹. تبصره ماده ۱۹ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح: دفتر عقیدتی سیاسی فرماندهی کل قوا، دفتر عمومی حفاظت اطلاعات فرماندهی کل قوا، سازمان‌های عقیدتی سیاسی و حفاظت و اطلاعات ارتش، نمایندگی ولی فقیه و حفاظت و اطلاعات در سپاه، عقیدتی سیاسی و حفاظت اطلاعات در نیروی انتظامی وزارت دفاع و پشتیبانی نیروی مسلح به‌عنوان بخشی از ستاد فرماندهی کل قوا، ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح می‌باشد که با سلسله‌مراتب مستقل و متمرکز مستقیماً تحت امر مقام رهبری و در کنار نیروهای مسلح انجام وظیفه می‌نمایند.
۱۰. ماده ۴ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۱۱. ماده ۱۵ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح.
۱۲. ر.ک: جوادی آملی، ۱۳۸۳: ۲۵۱؛ مصباح یزدی، ۱۳۸۵: ۹۳؛ خمینی موسوی، ۱۳۶۳، ج ۲: ۴۶۷؛ مومن، ۱۴۱۵ق: ۱۳.
۱۳. ر.ک: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲: ۱۱۰۹-۱۲۰۶ اظهارات حسن آیت و موسوی اردبیلی.
۱۴. ر.ک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ۲۹۸-۲۹۹ و ۶۸۱-۶۸۰ و ۱۳۴۹.
۱۵. به‌طور مثال مواردی مانند اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور ابلاغی مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۱۷، اساسنامه بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس ابلاغی مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۲، اساسنامه بنیاد تعاون وزارت دفاع ابلاغی مورخ ۱۳۷۹/۱۰/۱۵، دستورالعمل تشکیل یگان‌های حفاظت در دستگاه‌های کشوری ابلاغی مورخ ۱۳۷۹/۰۴/۰۵، آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح ابلاغی ۱۳۸۳ و ده‌ها مورد دیگر توسط فرماندهی کل نیروهای مسلح ابلاغ شده است.
۱۶. به‌طور مثال مواردی مانند دستورالعمل ساماندهی امور مشمولین امریه مأمور به دستگاه‌های اجرایی غیرنظامی



کشور ابلاغی مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۱۲، دستورالعمل نحوه دستور کار شورای عالی و شوراهای پیشگیری از وقوع جرائم و تخلفات نیروهای مسلح ابلاغی مورخ ۱۳۹۷/۰۱/۱۸، دستورالعمل سنجش و ارزیابی سلامت روانی کارکنان وظیفه در مراکز آموزشی ن.م ابلاغی ۱۳۹۶/۱۰/۲۴، اساسنامه شرکت طراحی و ساخت موتورهای هوایی ابلاغی مورخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۹ و ده‌ها مورد دیگر توسط ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ شده است.

۱۷. قشایان ذکر است تمامی استناداتی که در این پژوهش به نظرات شورای نگهبان انجام شده است در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به نشانی رویه‌رو قابل دسترسی است: <http://nazarat.shora-rc.ir>

۱۸. قابل ذکر است که رویه حاکم بر شورای نگهبان در این رابطه در نظرات دیگری نیز مطرح شده است که عبارت‌اند از: نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۹۶۰ مورخ ۸۱/۳۰/۱۰، نظر شماره ۸۱/۳۰/۶۰۲ مورخ ۸۱/۳۰/۷، نظر شماره ۸۱/۳۰/۱۸۶۲ مورخ ۸۱/۳۰/۲۳.

۱۹. ماده ۲۰ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح ابلاغی رهبر معظم انقلاب.

۲۰. ماده ۱۶ آیین‌نامه انضباطی نیروهای مسلح ابلاغی رهبر معظم انقلاب.

۲۱. مواد ۷ و ۸ قانون تأسیس وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۶۲/۰۵/۲۷ مجلس شورای اسلامی

۲۲. ماده ۹۸: انتصاب و عزل فرماندهان و مدیران منصوب در محل‌های سرتیپی و بالا با تصویب فرماندهی کل قوا و در مورد سایر کارکنان بر اساس اختیاراتی است که بنا به مورد در آیین‌نامه موضوع ماده ۱۰۲ این قانون تعیین می‌گردد.

۲۳. شایان ذکر است که رویه حاکم بر شورای نگهبان در این رابطه در نظرات دیگری نیز مطرح شده است که عبارت‌اند از: نظر شماره ۱۰۲/۲۷۳۳۴ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۷، نظر شماره ۱۰۲/۲۹۲۴۸ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۸، نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۹۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۲، نظر شماره ۴۵۹۴ مورخ ۱۳۶۱/۳/۴.

۲۴. قابل ذکر است که رویه حاکم بر شورای نگهبان در این رابطه در نظرات دیگری نیز مطرح شده است که عبارت‌اند از: نظر شماره ۱۰۲/۲۵۰۷۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۱۲، نظر شماره ۸۴۸/۱۰۲/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹، نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳، نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۲، نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اشراقی، مهرداد؛ یآوری، علیرضا (۱۳۹۸)، «الگوی مرحله محور بازی جنگ در فرماندهی و کنترل»، فصلنامه علمی-پژوهشی فرماندهی و کنترل، سال سوم، ش ۴، زمستان، ص ۱-۱۸.
۲. پیرزاد فرد، قدرت‌الله (۱۳۸۴)، «اصول جنگ و ارتباط آن در عملیات ویژه و مشترک»، فصلنامه علوم و فنون نظامی، پاییز و زمستان، سال دوم، ش ۴.
۳. جلیلی قاسم آقا، امید (۱۳۹۷)، «سیاست‌گذاری: مفاهیم الگوها و فرایندها»، مجله علمی تخصصی رویکردهای پژوهی نوین در مدیریت و حسابداری، ش ۴، بهار، ص ۱۰۶-۱۱۴.
۴. جوان آراسته، حسین؛ ملک افضلی، محسن (۱۴۰۰)، حقوق اساسی ۲: قوا و نهادهای حکومت، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۵. جوان آراسته، حسین (۱۳۸۸)، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۶. ----- (۱۳۹۵)، «تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه فقه و مبانی حقوق اسلامی، سال چهل‌ونهم، ش ۱، بهار و تابستان، ص ۵۱-۶۷.
۷. رستمی، ولی؛ قطبی، میلاد (۱۳۹۳)، «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال سوم، ش ۹.
۸. رضاییان، علی (۱۳۹۳)، اصول مدیریت، تهران: سمت، چ بیست‌وپنجم.
۹. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴)، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی ایران، تهران: مجد، چ دوم.

۱۱. غلامپور آهنگر، علی (۱۳۹۲)، سیاست‌گذاری عمومی و سیاست‌پژوهی چیستی سیاست‌گذاری عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۰۶۴.
۱۲. محمدی‌فر، ناصر (۱۳۸۴)، «فرمانده و هنر نظامی»، فصلنامه مدیریت نظامی، بهار و تابستان، ش ۱۷.
۱۳. مختاری دستنایی، امین؛ کرمی، حامد (۱۳۹۶)، «حقوق حاکم بر اموال نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۸۰، ص ۳۳۷-۳۶۱.
۱۴. میرشفیعی، نصرالله؛ الوانی، مهدی (۱۳۶۸)، مدیریت تولید، آستان قدس رضوی.
۱۵. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی وابسته، تهران: میزان، ج ۲.

References

A) Book

1. Javan Arasteh, Hossein and Mohsen Malik Afzali, Hoquq Asasi 2: Qova va Nahadhaye Hokoomat, Qom: Hozwa and University Research Institute, 1400. (In Persian)
2. Javan Arasteh, Hossein, Gozineshe Rahbar va Nezarat bar oo dar Nezame Jomhoori Eslami Iran, Qom: Hozha and University Research Center, 2018. (In Persian)
3. Rezaeiyan, Ali, Osoole Modiriat, Tehran: Somit Publications, 25th edition, 2013 (In Persian)
4. Soorate Mashroohe Mozakerate Majles Barresi Nahayii Qanoon Asasi Jomhoori eslami Iran, General Department of Cultural Affairs and Public Relations of the Islamic Council, Tehran, 1364 (In Persian)
5. Amid Zanjani, Abbas Ali, Koliatie Hoquq Asasi Iran, Tehran: Majd Publications, second edition, 2017 (In Persian)
6. Mirshfiei, Nasrallah and Mehdi Elwani, Modiriate Tolid, Astan Quds Razavi, 1368 (In Persian)
7. Hashemi, Seyyed Mohammad, Hoquq Asasi Jomhoori Eslami Iran: Hakemiat va Nahadhaye Siasi vabaste , Second Volume, Tehran: Mizan Publications, 1380 (In Persian)

B) Articles

1. Jalili Qasim Agha, Omid, "Siasat Gozari: Mafahim, Olgooha va Farayandha", specialized scientific journal of modern research approaches in management and accounting, number 4, Spring 2017, pp. 106-114. (In Persian)
2. Javan Arasteh, Hossein, " The Separation of Powers in the Political System of Islam and the Islamic Republic of Iran ", Fiqh and Fundamentals of Islamic Law Quarterly, Year 49, Number 1, Spring and Summer 2015, pp. 51-67
3. Gholampour Ahangar, Ali, "Siasatgozari Omoomi va Siasate Pazhooheshi, Chisti Siasatgozari Omoomi", Majlis Research Center, 2012, serial number 13064 (In Persian)
4. Mohammadi Far, Nasser, "Farmande va Honare Nezami", Military Management Quarterly, No. 17, Spring and Summer 2014. (In Persian)
5. Mokhtari Dastanai, Amin and Hamed Karmi, " The Legal Status of the Property of the Iranian Armed Forces ", Legal Research Quarterly, No. 80, pp. 337-361, 2016
6. Eshraghi, Mehrdad and Alireza Yavari, " Stage-centered Pattern of War Game in Command and Control ", Scientific-Research Quarterly of Command and Control, 3rd year, 4th issue, winter 2018, pp. 1-18.
7. Pirzad Fard, Qadratullah, " The Principles of War and its Relationship in Special Operations ", Quarterly Journal of Military Sciences and Techniques, second year, number 4, fall and winter 2014
8. Rostami, Vali and Milad Qutbi, " An analysis on the concept of "institutions under the supervision of the leader" in the Iranian legislative system ", Quarterly Journal of Public Law knowledge, third year, number 9, autumn 2013.