

جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

حجه الله ابراهیمیان^۱ - حسن انصاری^۲ - احمد غریبی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۱۸ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۴/۱۰

چکیده:

در نظام اسلامی، ولی فقیه خط مشی‌های کلان را بر اساس مبانی اسلام و شناخت اقتضائات زمان و بهره‌گیری از ولایت خود، با هدف جریان یافتن در خط مشی‌های اجرایی تعیین می‌نماید که بخشی از آن بر اساس اختیارات ولی فقیه در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام تامین می‌شود. سوال اصلی تحقیق حاضر که با یک رویکرد توصیفی - تحلیلی انجام شده است؛ بدین صورت است که جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در تدوین و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست؟ نتیجه تحقیق حاضر بدین صورت است که رهبری با تفویض اختیار یکی از وظایف مهم خود مندرج در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت را در جهت تدوین و اجرای سیاست‌های کلی نظام، تضمین‌کننده هدایت و مدیریت کلان انقلاب اسلامی دانسته‌اند.

واژگان کلیدی: اصل ۱۱۰ قانون اساسی، سیاست‌گذاری، مقام معظم رهبری^(مدظله العالی)، قوانین، مجلس شورای اسلامی، مصلحت

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران: نویسنده مسئول
hojjat49@gmail.com

^۲ - دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران
hasan.ansari56@gmail.com

^۳ - دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران
agharibi26@yahoo.com

۱- مقدمه

هرگونه گروه بندی انسانی صرف نظر از ریشه‌های تشکیل آن به محض خروج از ویژگی بدوی، مقدماتی و زودگذر به تداوم و استمرار، آنان را صاحب ترکیبی متمایز، سازماندهی مشخص و ساختاری برجسته از سایر جوامع می‌سازد که حاصل این تمایز منجر به شکل‌گیری مجموعه-ای از قواعد و احکام به صورت مدون یا غیرمدون می‌شود. (Hammon and Troper, 1988.)

56) از سوی دیگر، نظام حقوقی اسلام نیز گرچه از یک سلسله اصولی ثابت و لایتغیر برخوردار است ولی به گونه‌ای نیست که با چسبیدن به قشر و پوسته احکام اسلامی و اصالت دادن به ظواهر شریعت از توجه به مصالح و معضلات جامعه غافل بماند، بلکه در این نظام مصالح اجتماعی و توجه به ((مصلحت گرایی)) در حل مشکلات جامعه از اهمیت زیادی برخوردار است.

(مطهری، ۱۳۷۳، ج ۲: ۱۱) تا قبل از بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، در هیچ یک از اصول این قانون، ذکری از نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام نشده بود؛ چرا که تفکر غالب در زمان تنظیم قانون اساسی به گونه‌ای بود که تدوین کنندگان قانون اساسی باور داشتند هرچه مصلحت نظام و مردم باشد در احکام اسلام پیش بینی گردیده است. (Mars and Stoker, 2002. 83-85) با این حال، متاخرا شورای بازنگری قانون اساسی با توجه به خلأ فقدان یک مرجع قانونی سیاستگذار کلان در قانون اساسی، در بازنگری سال ۱۳۶۸ اقدام به تأسیس نهاد "سیاست‌های کلی نظام" و تبیین مرجع تصویب و نظارت بر حسن اجرای آنها در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ نمود. این بندها تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به مقام رهبری سپرده است. قانون اساسی نیز از این لازمه غافل نبوده و در بند دوم اصل یکصد و دهم به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاستها تأکید کرده است و با عنایت به جایگاه این سیاستها، نظارت بر حسن اجرای آنها را نیز از وظایف مقام رهبری دانسته است. در همین راستا و با عنایت به قابل تفویض بودن اختیارات رهبری مطابق ذیل اصل یکصد و ده، ایشان وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده‌اند که در راستای اعمال این نظارت، "مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام" توسط مجمع مذکور تهیه شده و به تأیید ایشان رسیده است. (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۵۳)

در این نوشتار پس از تحلیل ماهیتی مختصر، مفهوم سیاست‌های کلی نظام و جایگاه آنها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، مرجع ناظر بر حسن اجرا و شیوه نظارت بر حسن

سیاست‌ها مورد بررسی و نقد قرار گرفته است.

۲- ادبیات تحقیق

۲-۱- مفهوم سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌گذاری که از آن تحت عنوان تنظیم خط‌مشی عمومی نیز یاد می‌شود از جمله مفاهیم میان‌رشته‌ای است که بیشتر در علم مدیریت و بعضاً در علوم سیاسی به آن پرداخته می‌شود. اساتید مدیریت، سیاست‌گذاری را از امور مدیریت سیاسی به شمار آورده و آن را متکی به اصول مهم برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل دانسته‌اند. سیاست‌ها یا خط‌مشی‌های عمومی، اصولی هستند که به وسیله مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند. این سیاست‌ها ممکن است در امور مختلف یا در ابعاد و جایگاه‌های مختلفی تدوین و عرضه گردند. به همین دلیل برخی از اساتید انواع خط‌مشی‌ها یا سیاست‌ها را به خط‌مشی‌های قضایی، اجرایی و تقنینی تقسیم بندی کرده‌اند. (الوانی، ۱۳۸۰: ۲۶)

هنگامی که این سیاست‌ها از سوی مرجع ذی‌صلاح قانونی و ناظر به تمام ارکان حکومت صادر شده و متوجه کلیت نظام باشند می‌توان از آنها تحت عنوان "سیاست‌های کلی نظام" یاد کرد که براساس آن دولت و مجلس در ابعاد مختلف در ضمن برنامه پنج ساله و نظیر آن و همچنین قوه قضائیه و سایر ارکان حکومت سیاست‌گذاری و به تبع آن تصمیم‌گیری می‌کنند. (شریعتی، ۱۳۸۰: ۱۴۵)

مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان مرجع تنظیم‌کننده و پیشنهاد دهنده این سیاست‌ها در تعریف خود از سیاست‌های کلی در بند یک مصوبه مورخ ۷۶/۱۰/۱۳ بیان می‌دارد: "سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیرو-هایی می‌باشند که در درون جامعه فعالیت دارند." در حقیقت، سیاست‌های کلی نظام، راهبرد-هایی است که بر مبنای اهداف و آرمان‌های مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین می‌گردد و تعیین‌کننده چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلان کشور در راستای تحقق اهداف و آرمان‌هاست. این سیاست‌ها با عنایت به محتوا، جایگاه حقوقی مرجع صادرکننده و منبع قانونی خود از جایگاه بالایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردارند. این جایگاه با

نگاهی به مفهوم سیاستگذاری، ماهیت سیاست و اهداف قانونگذار اساسی از طراحی این نهاد حقوقی اهمیتی دوچندان می‌یابد. مطالعه این جایگاه، الزامی بودن اعمال و اجرای آنها را از سوی تمامی نهادهای حکومتی و همچنین لزوم دقت نظر نهادها و قوای اساسی کشور را در جهت اجرایی شدن هرچه بهتر آنها نمودار می‌سازد. اما باید توجه داشت وجود ضمانت اجرای مناسب به منظور اجرایی شدن نصوص لازم الاجرا، یکی از ویژگیهای مقررهای الزام‌آور بوده و از جمله مهمترین لوازم دستیابی این مقررات به اهداف خود به شمار می‌روند. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۵۵) این مصوبه سیاست‌های کلی را شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی دانسته و در تعریف این دو نوع سیاست کلی نیز اشعار می‌دارد: "سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد. سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد." این مصوبه با تعریف سیاست‌های اجرایی ذیل این سیاست‌های کلی، امکان سیاستگذاری اجرایی قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی را به منظور تحقق سیاست‌های کلی و با در نظر گرفتن مقررات قانونی به رسمیت شناخته و تأیید کرده است. در نتیجه سیاست‌های کلی نظام از منظر محتوایی چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور را در همه عرصه‌های حکومتی مشخص می‌کند و حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است. (طحان نظیف، ۱۳۸۸: ۴۷)

از منظر شکلی نیز تعریف سیاست‌های کلی نظام را به بهترین وجه می‌توان در تبصره ماده ۱ "مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران" که در تاریخ ۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، مشاهده کرد: "سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند ۱ از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می‌شود."

لذا در جمع‌بندی مفهوم سیاست‌های کلی نظام می‌توان این سیاست‌ها را چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی دانست که از سوی مقام رهبری به موجب بند ۱ از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می‌شود و همچون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌نمایند. (غلامی و بهادری، ۱۳۹۲: ۵۷)

۲-۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

یکی از مباحث پیرامون سیاست‌های کلی نظام که در قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است، بحث نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام است. اهمیت و ضرورت این مسئله در فرآیند بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ نیز مورد نظر اعضای شورا بوده و بر همین اساس نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب بند دوم اصل یکصد و دهم به رهبری سپرده شده است تا از این طریق و پس از ابلاغ سیاست‌ها، اجرای آنها را نیز مورد نظارت قرار دهد تا از عملیاتی شدن آنها اطمینان حاصل گردد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹: ۶۵۰-۶۶۹)

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مفهوم عامی است که می‌توان برداشت‌های مختلفی از آن داشت. مفهوم موسع از نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، به معنای نظارت در مرحله اجرای قوانین نیست بلکه معنای نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در قانونگذاری و اجرا و قضا است و همه آنچه را که مشمول این سیاست‌ها هست را تحت پوشش، قرار می‌دهد. اجرای قوانین غیر از اجرای سیاست‌ها است. اجرای سیاست‌ها می‌بایست در قانونگذاری کاملاً مورد توجه و تاکید قرار بگیرد و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، مسئله انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی را نیز در بر می‌گیرد. به این معنا همه مصوبات مجلس علاوه بر اینکه توسط شورای نگهبان از منظر انطباق با شرع و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرند، بایستی درباره انطباق با سیاست‌های کلی نظام نیز مورد سنجش واقع شوند. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۴۰۲) اما مفهوم مضیق آن نظارت بر دستگاه‌های اجراکننده این سیاست‌ها است؛ بدین معنا که این نظارت صورت می‌گیرد تا روشن شود که دستگاه‌های مرتبط با موضوع، در جهت اجرای سیاست‌ها عمل می‌کنند و یا این که سیاست‌های کلی نظام در حوزه مربوطه مورد توجه آن نهادها قرار نمی‌گیرد. در واقع این نظارت، به معنای ورود به روند قانونگذاری نیست بلکه مرجع نظارت همزمان با بررسی‌هایی که در مجلس صورت می‌گیرد، می‌باید نظر خود را به قانونگذار اعلام کرده تا قانونگذار، سیاست‌ها را در قانونگذاری رعایت نماید و آنچه که در مجلس تصویب می‌شود و به شورای نگهبان ارجاع می‌شود، این سیاست‌ها در آن رعایت شده باشد. طرفداران این مفهوم معتقدند ایجاد مبنای جدیدی به نام سیاست‌های کلی نظام غیر از شرع و قانون اساسی، برای انطباق مصوبات مجلس با آنها، خلاف قانون اساسی و ایجاد یک شورای نگهبان دیگری است. در حقیقت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در مجلس یعنی ارزیابی قوانین موجود

بر اساس سیاست‌های کلی نظام در قالب پیشنهاد‌های لازم از طرف مقام ناظر به کمیسیون-های مجلس در جهت انطباق لوایح و طرح‌های در حال بررسی؛ و البته این کل وظیفه ناظر است نه بیشتر از آن. زیرا ورود بیش از این انطباق و مصوبات با سیاست‌های کلی نظام و اعلام نظر به مجلس برای اصلاح آنها، یعنی مداخله در حیطه قانونگذاری و کاری ورای قانون اساسی. قانون اساسی ضمیمه‌ای به نام سیاست‌های کلی نظام ندارد و مغایر بودن یک مصوبه با یک سیاست کلی به معنی مغایر بودن آن با قانون اساسی نیست و استناد شورای نگهبان به بند ۲ اصل ۱۱۰ در این زمینه خطاست.

نظارت بر اجرایی شدن سیاست‌های کلی بر مبنای ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی که بیان می‌کند: "رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند"، توسط ایشان به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است. بر این اساس، معاونت بررسی و نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت، تدوین مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی یعنی تهیه ساز و کار لازم برای اجرایی شدن یکی از اصول قانون اساسی را در دستور کار خود قرار داد و در راستای اجرای این وظیفه به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، "کمیسیون نظارت" در مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل گردید و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ در این مجمع به تصویب رسید تا نظارت تفویض شده از سوی رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مطابق این مقررات صورت گیرد. طبق مقررات مزبور، کمیسیون نظارت به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تشکیل می-گردد (ماده ۴). ارسال گزارش‌های ادواری سالیانه و ۵ ساله به مجمع نیز در زمره وظایف قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما عنوان شده است که بنابراین کمیسیون نظارت مزبور صرفاً به گزارش‌های واسله رسیدگی می‌نماید و نظارت مجمع در این خصوص امری است پسینی و انفعالی. (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۱۱) طبق ماده ۱۰ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز نتایج بررسی‌های انجام شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام شده به مقام رهبری گزارش می‌شود. بنابراین نظارت مجمع فقط در خصوص قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه پیشینی بوده و در خصوص موارد غیر، جنبه پسینی و منفعلانه دارد و البته صرفاً نتیجه نظارت مزبور باید به رهبری گزارش

گردد. همچنین در خصوص نظارت شورای نگهبان باید اظهار داشت که صلاحیت این شورا نظارت بر قوانین مصوب مجلس از نظر مغایرت با قانون اساسی و شرع است. شورای نگهبان به مناسبت بررسی طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چهار نوبت فرصت یافته است که نظر خود را در خصوص صلاحیت این شورا در مورد نظارت خود بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی مصوب رهبری اعلام کند؛ در حقیقت، طبق برداشت شورای نگهبان سیاست‌های کلی بخشی از شرع بوده و بر این اساس وظیفه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی به عهده شورای نگهبان می‌باشد. (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵) به عبارت دیگر سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام رهبری مورد تصویب قرار می‌گیرند، به عنوان احکام حکومتی قلمداد شده و این احکام نیز قسمی از احکام شرع محسوب می‌شوند و بنابراین طبق اصل ۷۲ قانون اساسی، شورای نگهبان به تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام مبادرت می‌ورزد. اگر چه این نوع نظارت از حداقل مزایا برخوردار بود، اما با توجه به جایگاه مورد انتظار از سیاست‌های کلی نظام و اهمیت نظارت بر اجرا برای نیل به اهداف، به نظر نمی‌رسید این شیوه بتواند نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ و مقام معظم رهبری را تامین نماید. (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۳) نوع دیگری از نظارت در مورد سیاست‌های کلی به بحث نظارت بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بر می‌گردد که انطباق و عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام در حیطه مربوطه مورد بررسی قرار گیرد. در ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب ۱۳۸۴ تنها بحث انطباق برنامه‌های پنج ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی مطرح شده بود که کمیسیون نظارت، محتوای برنامه را بررسی کرده و موارد را به مجمع گزارش کرده و در صورت تأیید مجمع، موارد در کمیسیون‌های ذیربط دولت و مجلس مطرح می‌شد و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی می‌ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نمود. این مصوبه اگر چه راه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را باز می‌کرد، اما با این حال محدود به قوانین برنامه شده بود و در عمل نیز نقایصی وجود داشت که نیاز به اصلاحاتی داشت. در نهایت این مصوبه در سال ۱۳۹۲ اصلاح شد و با رعایت ملاحظات از سوی رهبر انقلاب مورد تأیید قرار گرفت. به موجب این اصلاح در ماده ۷ این مقررات به این نحو مقرر شد: "رئیس مجلس شورای اسلامی

موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب، بررسی می‌نماید، کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت و عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.^{۲۱} بر مبنای این اصلاح، همه طرح‌ها و لوایح مورد نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار می‌گرفتند. اما باز هم در عمل این اتفاق نتوانست خلاء حاصله را تکمیل نماید و مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی در مجلس به تصویب می‌رسید بی‌آنکه از سوی مجمع تشخیص مصلحت اقدام مؤثری صورت گیرد. این خلاء نیز در سال ۱۳۹۳ با پاسخ مقام معظم رهبری به نامه دبیر شورای نگهبان اینگونه برطرف شد که در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را به شورا اعلام نماید، شورا مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام می‌کند؛ لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌ها عمل خواهد کرد. بر این اساس و از آن به بعد، شورای نگهبان مصوبات مجلس شورای اسلامی را از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نیز بررسی کرده و حسب مورد اعلام نظر می‌نماید و خلاء ایجاد شده را تا حدودی برطرف می‌نماید؛ اما با این حال تا رفع کامل خلاء مذکور نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی به طور کامل رفع نگردید. چرا که شورای نگهبان به طور کامل و همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست‌های کلی اشراف ندارد و به همین خاطر ورود محدودی به موضوع داشته است. (ابوالحسنی، ۱۳۹۵: ۲۱)

۳- ضمانت اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی

وجود ضمانت اجرا را یکی از ویژگی‌های حقوق دانسته‌اند. چرا که این ویژگی است که اساساً حقوق را از سایر قواعد اجتماعی متمایز می‌سازد. در عین حال، بسیاری از حقوقدانان نیز داشتن ضمانت اجرا را جزء صفات اساسی حقوق به شمار نیاورده‌اند. دسته سوم نیز راه میانه

را انتخاب کرده‌اند و داشتن ضمانت اجرا را جزء اوصاف کمالی حقوق بیان کرده‌اند نه وصف جوهری و ذاتی آن. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۵۲۴)

برخی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام را از منظر ماهیت این نهاد مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند و برخلاف قوانین که دارای ضمانت اجرای قضایی و حقوقی هستند و اعمال خلاف آنها قابل ابطال است، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی را صرفاً سیاسی عنوان کرده‌اند. (امیر-ارجمند، ۱۳۸۰: ۳۸۴) بعضی دیگر، با توجه به اینکه به طور مشخص برای صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ضمانت اجرای خاصی در قانون اساسی ذکر نشده است، با کنکاش در مجموعه وظایف و اختیارات رهبر، سعی در استخراج ضمانت اجرای این صلاحیت کرده و نهایتاً با توجه به ابزارها و اختیارات رهبر، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام را محدود به ضمانت اجرای سیاسی همچون عزل و برکناری از مسئولیت عنوان کرده‌اند. (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۴) ضمانت اجرایی که با این مبنا برای رهبر برشمرده شده است، موارد گوناگونی را شامل می‌شود که از جمله آنها می‌توان به این موارد اشاره کرد: امکان عزل رئیس جمهور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف رئیس جمهور از اجرای سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از وظایف قانونی بند ۱۰ اصل ۱۱۰، عدم تنفیذ مجدد حکم ریاست جمهوری به واسطه عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام در دوره قبلی وی ۲ (بند ۹ اصل ۱۱۰)، امکان از اعتبار انداختن مجلس با عنایت به اصل ۹۳ قانون اساسی از طریق عدم تعیین یا عزل فقهای شورای نگهبان (بند ۶ اصل ۱۱۰) (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۴۱) و نیز عزل رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان صدا و سیما، فرماندهان و مقامات عالی‌رتبه نظامی و انتظامی (بند ۶ اصل ۱۱۰). (جهانی، ۱۳۸۶: ۱۵۴) علاوه بر این موارد، ضمانت اجرای دیگری نیز جهت تأمین اجرای سیاست‌های کلی نظام بیان شده است که همگی آنها، از سنخ سیاسی هستند؛ از جمله این موارد می‌توان به امکان رد صلاحیت نمایندگان در صورت عدم تبعیت از سیاست‌های کلی به استناد عدم وفاداری به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه (ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)، امکان بهره‌گیری ضمانت اجرای سیاسی توسط مجلس همچون سؤال و استیضاح در صورت عدم اهتمام دولت به اجرای سیاستها (اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی) و لحاظ میزان تبعیت از سیاستها به هنگام بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری اشاره کرد. رویکرد نظراتی که بیان شد، ناظر بر محدود بودن ابزار نظارتی رهبر و انحصار آن به ضمانت اجرای سیاسی در اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌باشد.

بخشی از استدلال قائلین دیدگاه فوق، حاکی از عدم توجه ایشان به ماهیت هنجاری در "سیاست-های کلی نظام" و خلط این نهاد، با مفهوم سیاست‌های کلی سایر کشورها می‌باشد. حال آنکه اکثر قریب به اتفاق حقوقدانان بر ماهیت هنجاری این سیاستها تصریح کرده و به اختصاص این تأسیس نوین به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اذعان نموده‌اند. بنابراین شاکله و زیربنای استدلال‌های طرح شده، مخدوش به نظر می‌رسد و محدود شدن ضمانت اجرای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ضمانت اجراهای صرفاً سیاسی، قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد. همچنین با توجه به ماهیت هنجاری و قانونی سیاست‌های کلی نظام، به لحاظ حقوقی مانعی جهت قابلیت ابطال اعمال خلاف این سیاستها وجود ندارد؛ بلکه این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از ضمانت‌اجراهای مفید و کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی نظام به کار بسته شود. زیرا از جمله ابزارهای مؤثر جهت اجبار قواعد حقوقی و ضمانت‌اجرایی بر تحقق آنها، بطلان اعمال خلاف آنها می‌باشد. بنابراین محدود بودن ضمانت اجراهای صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به ضمانت اجرای سیاسی، با توجه به دلایل مطروحه، چندان قابل قبول به نظر نمی‌آید؛ البته این به معنای نفی مصادیق عنوان شده جهت اعمال نظارت بر انجام سیاست‌های کلی نظام نمی‌باشد و ابزارهای سیاسی مزبور، قطعاً در زمره ابزارهای نظارتی رهبر در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آیند. لکن انحصار ابزارها و امکانات رهبری به موارد یاد شده محل تأمل به نظر می‌رسد.

۴- آسیب شناسی بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی

آسیب شناسی‌هایی بر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی وارد است از جمله اینکه منظور از قانون، قانون به معنای اخص آن می‌باشد یعنی مقرراتی که با طی تشریفات قانونی به تصویب قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی) می‌رسد و سایر انواع مقررات از سلسله بحث خارج است و مجمع تشخیص مصلحت در تصویب آن، نقش ایفاء نمی‌نماید. قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانونگذاری را از شئون انحصاری مجلس قرار داده و صریحاً در اصل ۸۵ قانون اساسی مقرر داشته است: ((... مجلس نمی‌تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیاتی واگذار نماید...)) (ملک افضلی، ۱۳۹۶: ۶۶) مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهاد جدیدی در ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران است که اندکی پیش از اصلاح قانون اساسی بنا به دستور امام راحل^(۵) تشکیل گردید و در بازنگری سال ۱۳۶۸ وارد قانون اساسی شد. بررسی اظهارات بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران که دستور تشکیل این نهاد را داده‌اند، نشان می‌دهد که

از نظر ایشان، ساختارهای موجود در قانون اساسی ۱۳۵۸ نیز ظرفیت حل مشکلات مطروحه پیرامون مجلس و شورای نگهبان را داشته است و خود شورای نگهبان می‌توانسته است وظیفه تشخیص عناوین ثانویه را انجام دهد. (برومند، ۱۳۹۰: ۷۸)

۵- راهکارهای اجرایی نمودن موثرتر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی

برخی، راهکارهای دیگری نیز برای تحقق نهایی سیاست‌های کلی نظام پیشنهاد کرده‌اند و آن، اینکه جهت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، علاوه بر آنچه بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده رهبر گذاشته شده است، از نظارت عمومی و قدرت افکار عمومی در این زمینه بهره برده شود که لازمه آن تبدیل سیاست‌های کلی نظام به گفتمان غالب و مطالبه عمومی از سوی آحاد جامعه می‌باشد. (ترمان، ۱۳۹۰: ۱۳۶) زیرا ریشه و علت اصلی عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام به نحو احسن، نبود پشتوانه مردمی و عدم آگاهی و شناخت افکار عمومی نسبت به محتوای این سیاست‌ها و تأثیرات آن بر پیشرفت و تعالی جامعه می‌باشد.

علاوه بر نکاتی که در رابطه با ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح شد که هر کدام به نو به خود می‌تواند سهم مؤثر و بسزایی در اجرایی شدن این سیاست‌ها به طور کلی داشته باشند به نظر می‌رسد که امکان بهره‌مندی از ابزارها و ضمانت اجراهای دیگری نیز جهت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری وجود دارد. نکته اول ناظر بر حیطه و گستره صلاحیت نظارتی رهبر در کلیت نظام حقوقی ایران است. از منظر قانون اساسی، نظارت رهبر بر اعمال حکومت از یک سو واجد ماهیت شرعی و از سوی دیگر واجد ماهیت حقوقی است. به لحاظ روشی نیز نظارت حقوقی رهبر، ترکیبی از نظارت استطلاعی و استصوابی است. به لحاظ قلمرو نیز بر اساس اصل ولایت مطلقه فقیه و در راستای تناسب حکم و موضوع، اعمال نظارت رهبری بر اعمال حکومت، محدود به طرق مقرر در قانون اساسی نمی‌باشد و رهبری برای این منظور، می‌تواند از کلیه ابزارهای ممکن بهره گیرد. (سلیمی، ۱۳۹۰: ۲۸) بنابراین باید توجه داشت که سازوکارهایی که رهبر برای تضمین سیاست‌های کلی نظام دارد، منحصر به ضمانت اجراهای سیاسی و مواردی همچون اختیار عزل رئیس قوه قضائیه یا عزل رئیس جمهور یا ... نمی‌باشد؛ بلکه حسب اقتضای ولایت امر و در پرتو اصل ۵۷ قانون اساسی، می‌تواند از طرق دیگری نیز برای این منظور بهره ببرد. به عبارت دیگر، رهبری مستند به اصل ۵۷ قانون اساسی و به موجب نظارت عالیه بر قوای کشور و با ابزار حکم حکومتی، می‌تواند نظارت مؤثری بر پیشگیری از انحراف از سیاست‌های کلی نظام اعمال نماید و برای این منظور می‌-

تواند از طرقی که به مصلحت می‌داند، اعم از بهره‌گیری از دستگاه‌های نظارتی موجود یا غیر آن، استفاده نماید. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز حاکی از وجود چنین نگاهی به جایگاه رهبری و به تبع آن، شیوه و سازوکار اعمال صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. به طور خلاصه می‌توان چنین توضیح داد که اعضای شورای بازنگری توجه ویژه‌ای بر جایگاه ولی فقیه و گستره اختیارات وی در چارچوب نظریه ولایت مطلقه فقیه داشته‌اند و بر همین اساس، محدودیتی جهت بکارگیری ابزارهای نظارتی برای رهبر قائل نبوده‌اند. به همین جهت از جمله موضوعاتی که در ارتباط با بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در شورای بازنگری مورد تأکید قرار گرفته است، وجود قدرت و امکانات لازم جهت انجام این صلاحیت است. در همین راستا، مشخص نبودن ابزار این نظارت مورد انتقاد واقع شده و واگذاری انجام این مسئولیت به نمایندگان رهبری در نهادها و دستگاه‌های مختلف (بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی کمیسیون که نهایتاً به تصویب نرسید)، به عنوان پیشنهادی جهت رفع این نقیصه مطرح شده است. در مقابل، در خصوص ضمانت اجرای امر نظارت چنین توضیح داده شده است که به طور کلی، کلیه ابزار و امکاناتی که رهبر بر اساس جایگاه خود دارد، در این زمینه می‌تواند به کار بسته شود. بنابراین از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، ابزار اعمال این نظارت، طیف وسیع و متنوعی از ساز و کارها را شامل می‌شود که رهبر می‌تواند حسب نیاز و صلاحدید خود از آنها بهره بگیرد. این موضوع، از مثالهای مختلف و متعددی که جهت اعمال این صلاحیت توسط رهبر در ضمن اظهارات اعضای شورای بازنگری طرح شده است، قابل استنباط است. بنابراین از منظر قانونگذار اساسی نیز طرق و ابزارهای نظارتی رهبر در اعمال صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، محدود و منحصر به ضمانت‌اجراهای سیاسی نبوده است. کما اینکه ابزار نظارت سیاسی رهبر بر رئیس قوه قضائیه و رئیس صدا و سیما و ... فارغ از بند ۲ (اصل ۱۱۰) نیز قابل اعمال بوده و پیش از تاسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام در اصلاح قانون اساسی سال ۱۳۶۸ نیز این ابزار وجود داشته است.

۶- نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۶-۱- نتیجه‌گیری

مجمع تشخیص مصلحت نظام، نهادی جدیدی در ساختار حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران است که اندکی پیش از اصلاح قانون اساسی بنا به دستور امام راحل^(ع) تشکیل گردید و در بازنگری سال ۱۳۶۸ وارد قانون اساسی شد. بررسی اظهارات بنیان‌گذار جمهوری اسلامی

ایران که دستور تشکیل این نهاد را داده‌اند، نشان می‌دهد که از نظر ایشان، ساختارهای موجود در قانون اساسی ۱۳۵۸ نیز ظرفیت حل مشکلات مطروحه پیرامون مجلس و شورای نگهبان را داشته است و خود شورای نگهبان می‌توانسته است وظیفه تشخیص عناوین ثانویه را انجام دهد. به نظر می‌رسد که مجمع تشخیص مصلحت نظام جدا از وظیفه تدوین اما در زمینه نظارت نتوانسته است به نحو بایسته و شایسته، بر اجرای سیاست‌های کلی نظام نظارت داشته باشد. کما اینکه در حال حاضر، قوانین متعددی وجود دارند که علی‌رغم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام از جمله سیاست کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، همچنان اجرایی می‌شوند که نمونه بارز آن در زمینه دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مرتبط با بخش خودروسازی قابل رویت است. به نظر می‌رسد که در موارد متعددی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مفهوم مصلحت را به طور مناسب و موثری در ارتباط با تدوین و اجرای سیاست‌های کلی نظام، پیاده نموده است و همین امر یکی از ضعف‌های عمده در زمینه بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۲-۶- پیشنهادها

۱- به نظر می‌رسد که اصولاً بهترین و مناسب‌ترین مرجع برای مطابقت سیاست‌های کلی نظام با قوانین و اسناد بالادستی و میان‌دستی و پایین‌دستی، مجلس شورای اسلامی است. پس از اصلاحات سال ۱۳۹۶ و تشکیل هیأت عالی نظارت، به نظر می‌رسد که بایستی ترکیب این هیأت به سمت و سویی هدایت شود که نمایندگان مجلس شورای اسلامی، غلبه در این هیأت عالی داشته باشند تا بتوان جایگاه بهتر و برتری را برای مجلس شورای اسلامی که عموماً بر اساس مصلحت اقدام به قانونگذاری می‌نماید؛ قائل بود؛

۲- به نظر می‌رسد که نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سیاست‌های کلی نظام نتوانسته است در طول چند دهه گذشته به طرز مطلوبی به اجرای این سیاست‌ها کمک شایانی نماید و بنابراین توصیه می‌شود که با توجه به ماهیت امر نظارت که یک امر اجرایی است و مجمع یک نهاد بالادستی است در جهت تفویض امور به سایر نهادهایی که قابلیت اجرای بهتر و مناسب‌تر و نظارت آنها شود، اقدام شود.

منابع فارسی

کتاب

- ابوالحسنی، محسن (۱۳۹۵)، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، تهران، دفتر مطالعات نظام سازی اسلامی شورای نگهبان
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، تهران، اداره کل تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی
- الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ نهم، تهران، سمت
- برومند، محمد، تحلیل و بررسی جایگاه و صلاحیتهای مجمع تشخیص مصلحت نظام، دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی پژوهشکده شورای نگهبان، بی تا
- بشیری، عباس (۱۳۸۱)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سماء
- بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۰)، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۰۵۲
- دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۲)، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد سوم، سیاست‌های کلی، چاپ اول، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع
- شریعتی، محمدصادق (۱۳۸۰)، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم، بوستان کتاب
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، فلسفه حقوق، جلد اول، تهران، شرکت سهامی انتشار
- مطهری، مرتضی (۱۳۷۳)، اسلام و مقتضیات زمان، انتشارات صدرا، چاپ نهم، جلد ۲، تابستان

مقالات

- سلیمی، عبدالحمید (۱۳۹۰)، ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی، معرفت حقوقی، شماره اول
- اردشیر امیرارجمند و دیگران (۱۳۸۰)، نشست علمی، جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰
- علی غلامی، علی بهادری جهرمی (۱۳۹۲)، مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های

- کلی نظام، بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱
- محمدجواد ارسطا، اردشیر امیرارجمند، محمدحسین زارعی، حسین مهرپور و سیدمحمد هاشمی (۱۳۸۰)، کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه راهبرد، شماره ۲۰
- محسن اسماعیلی، مصطفی منصوریان، (۱۳۹۱)، درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، دانش حقوق عمومی، سال اول، شماره ۲
- ملک افضلی، محسن (۱۳۸۶)، جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند قانون‌گذاری، حکومت اسلامی، شماره ۴۴
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، فقه و حقوق، شماره ۱۷

پایان نامه‌ها

- ترمان، علی اکبر (۱۳۹۰)، بررسی نقش و جایگاه سند چشم انداز در نظام حقوقی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تبریز
- جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی
- طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق^(ع)
- گودرزی، احمد (۱۳۹۴)، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه قم

English Resources

Books

- David Mars, and Jerry Stoker(2002), **The Method and Doctrine in Politic Science**, 2th version
- Francis Hammon, and Michel Troper, (1988), **Droit Constitional**, Droit Publication , 21th version