

امکان‌سنجی اصرار مجلس (موضوع اصل ۱۱۲) بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام

مرتضی حاجی‌علی‌خمسسه^{*۱}

۱. دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۸/۸ تاریخ پذیرش: ۹۹/۳/۱۱

چکیده

سیاست‌های کلی نظام از جمله نهادهای حقوقی نوپا در نظام حقوقی است که سخن در ابعاد گوناگون آن بسیار است. از جمله مسائلی که در خصوص این نهاد حقوقی محل بحث و تضارب آرا قرار گرفته و می‌گیرد، عبارت است از ابعاد حقوقی ناظر بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. در حال حاضر این نظارت بر اساس ضوابط مندرج در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» صورت می‌پذیرد که نظارت بر مصوبات مجلس را نیز در برمی‌گیرد. در نظم حقوقی کنونی نظارت اخیرالذکر توسط «هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» و شورای نگهبان انجام می‌گیرد که ابعاد گوناگون آن جای بحث فراوان دارد. از جمله این موارد که پرسش اصلی این نوشتار نیز است، عبارت است از اینکه آیا مجلس می‌تواند بر مصوباتی که مغایر با سیاست‌های کلی نظام دانسته شده است، اصرار ورزید و جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع نماید؟ این پژوهش با روش «تحلیلی» سعی در یافتن پاسخی برای پرسش مذکور دارد. پس از بررسی و تحلیل حقوقی ابعاد گوناگون این مسئله، فرضیه ابتدایی این نوشتار مبنی بر امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، تأیید شد.

واژگان کلیدی: اصل ۱۱۲ قانون اساسی، حکم حکومتی، سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصلحت، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، هیأت عالی نظارت.

* Email: Mo_kh1367@yahoo.com

مقدمه

تعیین سیاست‌های کلی نظام به موجب اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، به‌طور رسمی در زمره صلاحیت‌های رهبری (مذکور در اصل ۱۱۰) قرار گرفت. هرچند پیش از آن و در دوران حیات پربرکت امام راحل (ره) نیز در چارچوب صلاحیت‌های خاص رهبری و از سازوکار حکم حکومتی، ابلاغ احکامی تحت عنوان سیاست‌های کلی مسبوق به سابقه بوده است.^۱ علاوه بر صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام که به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بر عهده رهبری قرار گرفت، بند ۲ این اصل نیز نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را بر عهده رهبری قرار داد.

از آن‌جا که به موجب ذیل اصل ۱۱۰، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، وظیفه مذکور در بند ۲ این اصل در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام و در سال ۱۳۹۶ به جمع منتخبی از اعضای مجمع موسوم به هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^۲ تفویض شد. در حال حاضر این هیأت بر اساس ضوابط مندرج در «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»^۳ (مصوب سال ۱۳۸۴ مقام معظم رهبری حفظه‌الله و اصلاحی ۱۳۹۲) انجام وظیفه می‌کند که از جمله این موارد، نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام است. شورای نگهبان نیز از آن‌جا که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام را به معنای مغایرت با شرع یا قانون اساسی می‌داند، خود را در این زمینه صالح می‌شمارد.

طی یکی دو سال اخیر که این نظارت با قوت بیشتری نسبت به قبل در حال پیگیری در هیأت عالی و شورای نگهبان است، ابعاد حقوقی در خصوص این موضوع بیشتر نمایان شده و مورد توجه محافل علمی و نهادهای اجرایی درگیر با این امر واقع شده است که ضرورت نقد و تحلیل علمی و حقوقی این موارد را بیش از پیش جلوه‌گر ساخته است.

در پی تصویب «لابحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی» (موسوم به کنوانسیون پالرمو) و «لابحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی» در مجلس و عدم اصلاح ایرادات هیأت عالی در خصوص مغایرت با سیاست‌ها و سپس اصرار مجلس جهت ارجاع موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی)، از جمله سؤالاتی که در خصوص رویه جاری در اعمال نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مطرح شد، عبارت از آن بود که آیا مجلس می‌تواند مصوبه‌ای را که شورای نگهبان مستقلاً یا به تبع نظر هیأت عالی، مغایر سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه مغایر قانون اساسی یا شرع (با هر دو) اعلام

کرده است، اصلاح نکند و بر نظر خود اصرار ورزد و آن را برای اعمال اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؟

برخلاف آنچه برخی پنداشته‌اند که این موضوع اولین بار در خصوص کنوانسیون پالمو رخ داده است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۷)، اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌ها پیش از این لوایح نیز مسبوق به سابقه بوده است که در خلال متن به آن اشاره خواهد شد. اما صرفاً به دلیل حساسیت‌ها و جدال‌های سیاسی در خصوص لوایح مذکور، نکات و ملاحظات حقوقی در مورد این موضوع در زمان طرح و تصویب این لوایح بیشتر مطالعه و بررسی شد. بر همین اساس پرسش اصلی این پژوهش عبارت است از اینکه آیا مجلس می‌تواند بر مصوباتی که مغایر^۴ با سیاست‌های کلی نظام دانسته شده است، اصرار ورزد و به‌منظور اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع کند؟ متون قانونی همچون قانون اساسی یا مقررات نظارت، در این خصوص تصریحی ندارند؛ بنابراین باید دید از منظر حقوقی پاسخ چیست. به‌طور کلی، در این زمینه دو نظر متصور است که در حال حاضر هریک، قائلانی از میان حقوقدانان و چهره‌های سیاسی دارد.^۵

تنها اثری که در این زمینه به‌صورت تحلیلی و تفصیلی به رشته نگارش درآمده، مقاله «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام» است که با وجود تلاش شایسته تقدیر در اثر مزبور، اولاً برخی ابعاد حقوقی موضوع مورد توجه قرار نگرفته است؛ ثانیاً برخی تحلیل‌های اثر مذکور قابل نقد به‌نظر می‌رسد که در این نوشتار به آن پرداخته خواهد شد و ثالثاً آنکه نتیجه حاصل در اثر یادشده کاملاً در نقطه مقابل رهیافت‌های نوشتار حاضر است. بنابراین نوآوری اثر حاضر در بررسی همه‌جانبه و نقد تحلیلی ابعاد حقوقی موضوع و در نهایت حصول نتیجه‌ای متفاوت با اثر مذکور خواهد بود.

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، هم در فرضی که این ایراد به‌طور مستقل از سوی شورای نگهبان مطرح شده باشد و هم در فرضی که به‌واسطه اظهار نظر هیأت عالی بیان شده باشد، قابلیت بررسی و تحلیل دارد. برخی از استدلال‌هایی که از سوی موافقان و مخالفان طرح شده، صرفاً ناظر بر حالتی است که ایراد به‌صورت مستقل از سوی شورای نگهبان مطرح شده باشد و برخی دیگر ناظر بر مواردی است که ایراد از سوی هیأت عالی به مصوبه مجلس وارد شده باشد؛ دسته سوم نیز استدلال‌هایی است که ناظر بر هر دو فرض اخیر قابل طرح خواهد بود. در این نوشتار، هر سه دسته استدلال‌ها - بدون تفکیک مورد به مورد - طرح و ارزیابی خواهد شد.

این پژوهش با استفاده از روش «تحلیلی» و جمع‌آوری منابع به‌صورت «کتابخانه‌ای» درصدد

یافتن پاسخ پرسش اصلی این نوشتار است. فرضیه ابتدایی نیز عبارت است از امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، اعم از آنکه این ایراد از سوی هیأت عالی یا از سوی شورای نگهبان طرح شده باشد. برای این منظور در قسمت اول به صورت گذرا صلاحیت هیأت عالی و شورای نگهبان در نظم حقوقی کنونی در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام بررسی خواهد شد. در قسمت‌های دوم و سوم به ترتیب به ادله قائلان به عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مورد بحث و ادله قائلان به امکان آن پرداخته خواهد شد و در نهایت اقتضائات و ملزومات حقوقی اجرای نظر مختار بیان خواهد شد.

۱. بررسی مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام در نظم حقوقی کنونی

همان‌طور که توضیح داده شد، وظیفه مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سال ۱۳۷۷، به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد. نظارت بر مصوبات مجلس در این برهه چندان مطلوب به نظر نمی‌رسید؛ پس از این مرحله و به منظور تقویت امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰)، وظیفه مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به هیأت عالی تفویض شد. در جزء «۱-۴» پیوست حکم یادشده، چنین مقرر شده است: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.»^۶ بر همین اساس در ابتدای این دوره، مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تعیین اعضای هیأت عالی کرد.^۷ براساس ضوابط مندرج در این مقررات، نظارت بر قوانین از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در زمره صلاحیت‌های این نهاد است و در صورت مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌ها به تشخیص هیأت عالی، این موارد به شورای نگهبان ارائه خواهد شد تا براساس نظر هیأت عالی، اعمال نظر کند.

از سوی دیگر، شورای نگهبان نیز بررسی مصوبه مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را در زمره صلاحیت خود می‌داند و در صورت مشاهده مغایرت با این سیاست‌ها در مصوبه مجلس، آن را مغایر شرع یا قانون اساسی یا بعضاً هر دو اعلام می‌کند. گفتنی است که رویه شورای نگهبان در بیان مستند مغایرت متفاوت بوده است. به هر حال مسئله بااهمیت آن است که در نظم حقوقی کنونی، مصوبه مجلس چه به واسطه ایراد هیأت عالی نظارت و انعکاس آن در نظر شورای نگهبان و چه به واسطه اعلام مغایرت مستقیم آن با سیاست‌های کلی نظام توسط شورای نگهبان، در برخی موارد مغایر شرع یا قانون اساسی اعلام می‌شود.

۲. ادله حقوقی ناظر بر عدم امکان اصرار بر مصوبه مجلس

برخی حقوقدانان معتقدند که اگر مصوبه مجلس به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام تأیید نشود، مجلس امکان اصرار بر این دسته از مصوبات و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد. ادله‌ای که این عده در اثبات مدعای خود مطرح ساخته‌اند، به شرح زیر است:

۱-۲. مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها به معنای مغایرت با احکام حکومتی است

از آنجا که از یک سو سیاست‌های کلی نظام از بُعد شرعی، حکم حکومتی محسوب می‌شوند و احکام حکومتی بر سایر احکام تقدم دارد و از سوی دیگر، مبنای وضع اصل ۱۱۲ قانون اساسی^۸، تبیین شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی بوده است، در نتیجه امکان اصرار مجلس بر مصوبه خود در مواردی که فقهای شورای نگهبان مصوبه مجلس را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر شرع (و در واقع مغایر احکام حکومتی) اعلام کرده‌اند، وجود ندارد (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۸).

به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی نظام احکام حکومتی رهبرند و هیأت عالی، شأن و صلاحیت نظارتی خود را مستقیماً از ولی فقیه اخذ کرده است؛ بنابراین امکان اصرار بر نقض احکام حکومتی بی‌معناست و جنس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام با جنس سایر مغایرت‌های مصوبه مجلس متفاوت است.

۲-۲. سیاست‌های کلی نظام، خود مبتنی بر مصلحت نظام هستند

سیاست‌های کلی نظام، ضوابطی‌اند که بیانگر مصلحت فعلی کشورند و براساس مصالح جاری نظام تنظیم و ابلاغ شده‌اند. اساساً از مهم‌ترین وظایف حاکم جامعه اسلامی، مصلحت‌اندیشی در جهت حفظ نظام و جامعه اسلامی است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۸). بنابراین، اقتضای رعایت مصلحت نظام و کشور در هر برهه، رعایت سیاست‌هایی است که به منظور تأمین این مصالح تعیین شده‌اند. در نتیجه اصرار بر نقض این سیاست‌ها به دلیل تأمین مصلحت، نوعی نقض غرض بوده و بی‌معناست؛ چراکه سیاست‌های کلی نظام که حسب شرایط و مقتضیات زمان و مکان و در برهه‌های گوناگون تنظیم می‌شوند، خود دربردارنده مصلحت هستند و نقض آن‌ها، بی‌شک مغایر مصلحت است و دیگر بررسی مصلحت بودن تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌ها محلی از اعراب نخواهد داشت.

هرچند نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان نیز در انجام وظایف خود

به نوعی مصلحت‌سنجی مبادرت می‌ورزند (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۰۸)، اما مستند به اصل ۱۱۲ قانون اساسی، در نهایت مصلحت‌اندیشی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر مصلحت‌اندیشی مجلس و شورای نگهبان حاکم است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۱).

از آنجا که اولاً مصلحت‌اندیشی قوای زیرمجموعه رهبری براساس اصل ۵۷ قانون اساسی^۹، ذیل مصلحت‌اندیشی ولایت امر تعریف می‌شود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۹) و ثانیاً براساس نظر تفسیری شورای نگهبان^{۱۰}، مجلس حق قانون‌گذاری برخلاف مصوبه مجمع (مگر با اتمام دوره مصلحت یا گذشت زمان معتدبه) را ندارد، به طریق اولی در مورد سیاست‌های کلی نظام که مصوب مقام رهبری است، مجلس حق قانون‌گذاری و نقض سیاست‌ها را نخواهد داشت. مگر در صورتی که دوره مصلحتی که سیاست‌ها براساس آن تدوین شده‌اند، به پایان رسد یا زمان معتدبه که تغییر مصلحت ملحوظ در سیاست‌ها موجه باشد، فرا رسیده باشد یا اینکه با اذن رهبری مجلس اجازه قانون‌گذاری در فرض مزبور را داشته باشد؛ چراکه اعتبار مصلحت نهفته در سیاست‌های کلی نظام به این دلیل که مصوب مقام رهبری است، به مراتب بالاتر از مصلحت موجود در مصوبه مجمع (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی) - که خود منصوب رهبرند - است. بنابراین استناد به مصلحت در مصوبات مغایر مصلحت‌اندیشی‌های رهبری (سیاست‌های کلی نظام) فاقد اعتبار خواهد بود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۲ - ۱۱۱).

علاوه بر موارد مذکور، اگر مصوبه‌ای که هیأت عالی نظارت آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده است، مغایرت اساسی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد، به این معنا که سیاست‌ها جهتی را برای اداره امور کشور تعیین کرده است و مصوبه مجلس، جهتی کاملاً مغایر با آن را ترسیم کرده باشد، در این فرض نمی‌توان پذیرفت که بتوان تحت عنوان مصلحت، عمل به مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز کرد.

۲-۳. عدم ظرفیت اصل ۱۱۲ برای امکان ارجاع مصوبات مغایر با سیاست‌ها به مجمع

عدم ظرفیت اصل ۱۱۲ قانون اساسی به منظور پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها، از جهات گوناگونی مورد توجه قرار گرفته است که به ترتیب به آن‌ها اشاره می‌شود؛ اول آنکه در اصل ۱۱۲ قانون اساسی و به تبع آن در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و نیز آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً اجازه مصلحت‌اندیشی در برابر دو مفهوم شرع و قانون اساسی به مجلس داده شده و اسمی از سیاست‌های کلی نظام به میان نیامده است (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۵) و از ظاهر اصل ۱۱۲ قانون اساسی، صلاحیت مصلحت‌اندیشی مجلس در برابر سیاست‌های کلی نظام برداشت نمی‌شود (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۹).

دوم آنکه در واقع سیاست‌های کلی نظام خروج موضوعی از اصل ۱۱۲ قانون اساسی دارد، چراکه محتوای این سیاست‌ها جزئی از قانون اساسی به حساب نمی‌آید و صرفاً تعیین آن به موجب اصل ۱۱۰ بر عهده رهبری قرار گرفته است و در واقع یکی از «حدود مقرر در قانون اساسی» محسوب می‌شوند. در مواردی که مجلس از حدود مقرر در قانون اساسی تخطی می‌کند، در واقع به‌طور تخصصی از حیطه صلاحیت خود خارج شده است و حق اصرار بر چنین مصوبه‌هایی را ندارد (نیکونهاد و زابولی زواره، ۱۳۹۸: ۱۱۶ - ۱۱۷).

سوم آنکه اصل ۱۱۲ قانون اساسی ناظر بر اختلاف مجلس و شورای نگهبان است؛ حال آنکه در مواردی که مصوبه مجلس از سوی هیأت عالی مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شده است، اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان وجود ندارد. بلکه اختلاف میان مجلس و هیأت عالی است که به قائم‌مقامی از مقام رهبری به اعمال صلاحیت می‌پردازد. در نتیجه در این موارد، مجلس امکان اصرار بر مصوبه خود و ارجاع آن به مجمع را ندارد و مجمع نیز صلاحیتی جهت ورود به این قبیل موضوعات را ندارد.

۳. ادله حقوقی ناظر بر امکان اصرار بر مصوبه مجلس

در برابر ادله مطرح‌شده ناظر بر عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، ادله دیگری وجود دارد که بیانگر امکان این امر در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است؛ به این معنا که در فرض مزبور، مجلس می‌تواند با اصرار بر مصوبه خود، موضوع را جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند. این ادله که در خلال آن به‌نوعی پاسخ ادله مخالفان این موضوع نیز وجود دارد، به شرح زیر است:

۳-۱. اقتضای ظرفیت حقوقی مقررات نظارت

از آن‌جا که شاه‌کلید رهیافت این نوشتار، در دقت و توجه به جایگاه مقررات نظارت در نظم حقوقی کنونی و آثار حقوقی مترتب بر آن است و نیز پاسخ بسیاری از نکات مطرح‌شده توسط مخالفان در تبیین این موضوع نهفته است، ابتدا به شرح و بسط این موضوع پرداخته خواهد شد. گفتنی است برخی از اشخاصی که قائل به عدم امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها هستند، به این موضوع اذعان دارند که باید برای شرایطی که مجلس بر تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌ها اصرار دارد، ضوابط و سازوکاری در نظر گرفت؛ اما معتقدند با توجه به اینکه در حال حاضر چنین سازوکاری وجود ندارد، امکان اصرار نیز منتفی است. بنابراین از جمله نکات مهم، بررسی ظرفیت مقررات نظارت جهت تأمین و تحقق این سازوکار است که

به نظر می‌رسد مقررات یادشده، از این نظر نقصی ندارد و پاسخگوی حل این مسئله 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 قلمرو نیز براساس اصل ولایت مطلقه فقیه و در راستای تناسب حکم و موضوع، اعمال نظارت رهبری بر اعمال حکومت، محدود به طرق مقرر در قانون اساسی نیست 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 ضمانت‌اجراهای سیاسی نیست؛ بلکه حسب اقتضای ولایت امر و در پرتو اصل ۵۷ قانون اساسی، می‌تواند از طرق دیگری نیز برای این منظور بهره ببرد (براهوتی، ۱۳۸۵: ۹۸). به عبارت دیگر، رهبری مستند به اصل ۵۷ قانون اساسی و به موجب نظارت عالی بر قوای کشور و با ابزار حکم حکومتی، می‌تواند نظارت مؤثری بر پیشگیری از انحراف از سیاست‌های کلی نظام اعمال کند (براهوتی، ۱۳۸۵: ۵۱) و برای این منظور می‌تواند از طرقی که به مصلحت می‌داند، اعم از بهره‌گیری از دستگاه‌های نظارتی موجود یا غیر آن، استفاده کند (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۳ - ۵۵۴).

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 است که تفصیل آن، مجال دیگری می‌طلبد. اما به‌طور خلاصه می‌توان گفت 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 به‌کارگیری ابزارهای نظارتی برای رهبر قائل نبوده‌اند. به همین سبب از جمله موضوعاتی که در خصوص بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید قرار گرفت، وجود قدرت و امکانات لازم به‌منظور انجام این صلاحیت بوده است؛ به این معنا که به‌طور کلی، کلیه ابزار و امکاناتی که رهبر براساس جایگاه خود دارد، در این زمینه می‌تواند به‌کار بسته شود. اساساً به همین دلیل هم صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بدون تعیین ابزار و سازوکار خاصی و به صورت اجمالی تنظیم شد.^{۱۱}

از سوی دیگر، وظیفه اصلی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، باید با طراحی نظام نظارتی منسجم و کارآمد به‌منظور اعمال صلاحیت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی تضمین شود که در این زمینه ظرفیت‌های حقوقی موجود از حیث تضمین رسیدگی‌های هیأت عالی نیز می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. چنانکه در حال حاضر نیز به‌خوبی از ظرفیت جایگاه شورای نگهبان در تأیید نهایی مصوبات مجلس برای این منظور استفاده شده است.

بنابراین مجرای که در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌منظور بررسی

مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده، مجرای شورای نگهبان و صلاحیت‌های این نهاد خاص است. این تدبیر از نظر عدم ایجاد تشکیلات و نهادهای جدید و به تبع آن افزایش هزینه‌های حکمرانی از یک طرف و از نظر استفاده حداکثری از ظرفیت‌های حقوقی موجود از طرف دیگر، قابل دفاع و هوشمندانه ارزیابی می‌شود. البته تحقق کامل اهداف مورد نظر از تدبیر اتخاذ شده، طبعاً منوط به پایبندی کامل به اقتضائات و آثار حقوقی مترتب بر آن نیز است. پس اقتضائاتی که در خصوص صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی وجود دارد، در خصوص عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نیز باید حاکم باشد تا بهره‌مندی از ظرفیت‌های حقوقی و قانونی شورای نگهبان در راستای تحقق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به‌طور مطلوب جریان یابد.

یکی از این موارد، امکان اصرار مجلس بر مصوبه مورد ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی است، زیرا هدف تدوین‌کنندگان مقررات نظارت در خصوص سازوکار طراحی شده در زمینه نظارت بر مصوبات مجلس، استفاده از ظرفیت‌ها و سازوکارهای قانونی موجود و تحمیل کمترین هزینه ممکن با احتراز از ایجاد تشکیلات و سازوکارهای جدید برای تحقق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی بوده است. نتیجه آنکه عیناً همان چارچوب‌ها و ضوابطی که برای انجام وظیفه شورای نگهبان وجود دارد، بر مواردی که هیأت عالی مصوبه مجلس را واجد ایراد می‌داند و نظر خود را برای شورای نگهبان ارسال می‌دارد، وجود خواهد داشت. در غیر این صورت، اثر و حکمت خاصی به‌منظور ارسال نظر هیأت عالی به شورای نگهبان و اعلام آن از سوی شورای نگهبان وجود نخواهد داشت. ثمره این نظر در توضیح نکات بعدی مشخص‌تر خواهد شد.

۲-۲. تفاوت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی

از جمله دلایل مخالفان امکان اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، احتساب این سیاست‌ها ذیل عنوان «حکم حکومتی» است که ناشی از بی‌توجهی به همه ابعاد این اصطلاح در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و نظام‌سازی نهادینه شده در قانون اساسی مبتنی بر تعالیم اسلامی است. توضیح آنکه در دیدگاه اسلامی، حاکم جامعه اسلامی دارای اختیارات ویژه و ضروری برای اداره جامعه است و می‌تواند با وضع مقررات جدید و صدور دستورهای موردی به تنظیم امور جامعه مبادرت ورزد. وضع این‌گونه مقررات و صدور این‌گونه دستورها، «حکم حکومتی» نامیده می‌شود (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸). به بیان دقیق‌تر،

«حکم حکومتی عبارت است از دستورات، مقررات و قوانینی که حاکم جامعه اسلامی براساس مصلحت، در حوزه مسائل اجتماعی به منظور اجرای احکام شرع یا اداره جامعه به طور مستقیم یا غیرمستقیم صادر یا وضع می‌نماید» (میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۴).

بر این اساس، حکم حکومتی ممکن است صورت کلی و قانون‌گذاری یا جنبه جزئی، ناظر به شخص یا موردی خاص یا اجرایی داشته باشد و دلیلی ندارد که آن را به یکی از دو صورت مذکور محدود کنیم (اسماعیلی، ۱۳۸۴: ۲۸؛ ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۴؛ میرداداشی، ۱۳۸۴: ۲۵). با توجه به تعریف مذکور از حکم حکومتی از یک سو و با توجه به برپایی حکومت اسلامی از سوی دیگر، حکم حکومتی را در عصر حاضر می‌توان از دو منظر عام و خاص مطالعه و بررسی کرد.

در توضیح حکم حکومتی به معنای عام، باید گفت که هر حکم حاکم اسلامی برای اداره جامعه اسلامی، یک حکم حکومتی است (جوادی آملی، ۱۳۸۴: ۴۰۱). در حکومت اسلامی مشروعیت تمام ارکان حکومت ناشی از تنفیذ و اذن ولی فقیه است و قوای سه‌گانه و نهادهای اساسی، بر این مبنا به اعمال صلاحیت می‌پردازند. در واقع، مشروعیت فعالیت آن‌ها، متخذ از اجازه ولی فقیه است. بنابراین اذنی که ولی فقیه در اعمال صلاحیت به قوا و نهادهای حکومتی داده است و نیز صلاحیتی که به واسطه آن اذن اعمال می‌شود، خود از مصادیق احکام حکومتی به‌شمار می‌آید. پس در این دیدگاه، کلیه فعالیت‌هایی که ذیل حکومت اسلامی انجام می‌گیرد، از مصادیق احکام حکومتی است و به‌نوعی، از لوازم لاینفک حکومت‌داری در یک نظام ولایت‌مدار محسوب می‌شود (طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۳۱ - ۳۲). این تقریر، بیانگر معنای حکم حکومتی در معنای عام و موسع آن است. بر این اساس، سیاست‌های کلی نظام نیز که از جمله اعمالی است که حکومت در کلیت آن به اجرای آن مبادرت می‌کند، از مصادیق حکم حکومتی در این معنا به حساب می‌آید.

همان‌طور که بیان شد، از منظری دیگر نیز می‌توان به حکم حکومتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران توجه کرد و از آن به حکم حکومتی در معنای خاص یاد کرد. در این دیدگاه، امکان صدور حکم حکومتی از سوی شخص ولی فقیه و نیز اعتبار آن به‌عنوان یک نهاد شرعی و حقوقی پذیرفته شده است، چراکه در احکام شریعت اسلامی، ولی فقیه و حاکم جامعه اسلامی اجازه صدور احکام حکومتی را برای اداره جامعه دارد (ملک‌افضلی اردکانی، ۱۳۹۰: ۶۱). چنانکه مستند و منشأ تاریخی صدور بعضی از احکام حکومتی از سوی امام خمینی (ره) مانند صدور فرمان تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، استناد به ولایت امر و ولایت مطلقه فقیه بوده است (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۶۵). در این معنا، حکم حکومتی، احکام و مقرراتی است

که شخص ولی‌فقیه با استفاده از حق ولایت و با توجه به شرایط و مصالح جامعه اسلامی و به‌منظور تأمین مصالح ملت و رفع معضلات نظام وضع می‌کند (حسن‌نژاد، ۱۳۷۵: ۱۲۳). پس علاوه بر احکام حکومتی در معنای عام، براساس اصل ۵۷ قانون اساسی و اختیارات ولایت مطلقه فقیه، اختیار ویژه‌ای برای رهبر مبنی بر صدور احکام حکومتی (در معنای خاص آن) در نظر گرفته شده است. صدور احکام حکومتی در معنای خاص، مواردی که چارچوب‌های مذکور در قانون اساسی نمی‌تواند منافع و مصالح جامعه را تضمین کند یا مواردی که خروج از بن‌بست‌های مربوط به اداره امور جامعه اقتضای آن را دارد، در برمی‌گیرد (راجی، ۱۳۸۷: ۲۳۴). به‌نظر می‌رسد که هرچند کلیه اعمال حکومت و صلاحیت‌هایی که توسط قوا و نهادهای اساسی اعمال می‌شوند، به‌طور عام و صلاحیت‌هایی که برای رهبر در قانون اساسی ذکر شده‌اند، به‌طور خاص از مبنا و آبشخور حکم حکومتی توجیه‌پذیرند، اما در نظام‌سازی شکل‌گرفته به موجب تشکیل جمهوری اسلامی و ساختاربندهی قدرت در آن، تحت این عنوان خاص شناخته نمی‌شوند. در حقیقت از منظر سازوکار و نهادسازی حقوقی در جمهوری اسلامی، «حکم حکومتی» یک نهاد و تأسیس حقوقی خاص به‌شمار می‌آید که با استناد به اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، کارکرد آن به محدوده‌ای خاص منحصر شده است و جایگاه آن نیز فراتر از اصول قانون اساسی است.

از آن‌جا که این قسم، موضوعاً مربوط به شرایط خاص شده است، وقتی امری جزء روال عادی امور محسوب می‌شود، قرار گرفتن آن در ذیل عنوان «حکم حکومتی»، سالبه به انتفای موضوع است. از این‌رو سیاست‌های کلی نظام را که تعیین آن به موجب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در زمره امور جاری کشور قرار گرفته و از حالت استثنایی مربوط به اوضاع غیرعادی خارج شده است، نباید «حکم حکومتی» به حساب آورد.

به دیگر سخن، سیاست‌های کلی نظام که در چارچوب قانونی خاصی تأسیس شده، با آنکه در زمره وظایف و اختیارات ولی‌فقیه و مقام رهبری قرار داده شده است، اما متفاوت از «حکم حکومتی» به معنای خاص - که یک نهاد حقوقی خاص به‌شمار می‌آید - است و مجدداً تأکید می‌شود که این تقریر، منافاتی با توجیه‌پذیری این سیاست‌ها بر مبنای مفهوم حکم حکومتی (به معنای عام) در فقه شیعی ندارد.

نکته دیگر آنکه در بُعد شرعی، قطعاً احکام حکومتی بر سایر احکام الهی (اولیه و ثانویه) مقدم است (اسماعیلی، ۱۳۸۲: ۱۷۰). حال، از آن‌جا که موازین اسلامی براساس اصل ۴ بر همه اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم است، در نتیجه وقتی حکم حکومتی بر سایر احکام الهی مقدم است، به طریق اولی بر قانون اساسی هم حاکم خواهد بود. پس بی‌تردید،

احکام حکومتی رهبری پایین‌تر از قانون اساسی نیست (دانش‌پژوه، ۱۳۸۹: ۱۷۰ - ۱۷۱) و در نظام سلسله‌مراتب، فراتر از آن قرار می‌گیرد (حاجی علی خمسه، ۱۳۹۳: ۲۲).

حال اگر سیاست‌های کلی نظام، حکم حکومتی در نظر گرفته شود، بنابر توضیحات مذکور در سلسله‌مراتب هنجارها از قانون اساسی و حتی از سایر احکام شرعی بالاتر است که منطقی‌اً بی‌معنا خواهد بود، چراکه حتی کسانی نیز که به این دلیل (تلقی سیاست‌ها به‌عنوان حکم حکومتی) امکان اصرار بر مصوبه مغایر سیاست‌ها را نفی کرده‌اند، اذعان دارند که این سیاست‌ها ذیل قانون اساسی قرار می‌گیرند. اما توجهی به این تناقض در گفتار خود نداشته‌اند که چطور می‌توان هنجاری را که ذیل قانون اساسی است، حکم حکومتی - که فراتر از قانون اساسی و سایر احکام شرع است - در نظر گرفت؟! مضاف بر اینکه مقام معظم رهبری حفظه‌الله نیز که در حال حاضر ولی‌فقیه جامعه اسلامی‌اند و طبعاً به احکام شرعی و جایگاه احکام حکومتی در حکومت اسلامی بیشترین اشراف را دارند، سیاست‌های کلی نظام را ذیل قانون اساسی دانسته‌اند و در نامه مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ و در راستای ابلاغ «سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل» تصریح کرده‌اند که «سیاست‌های ابلاغی، در چارچوب قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴: ۴۸).

۳-۳. اقتضای جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها

همان‌طور که توضیح داده شد و همچنین بسیاری از حقوقدانان بیان کرده‌اند، سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها، از جایگاهی مادون شرع و قانون اساسی از یک سو و مافوق قوانین عادی از سوی دیگر برخوردار است (ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۷۷؛ امیرارجمند و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۷۸ و ۳۹۸؛ انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴؛ جاوید و نامی، ۱۳۹۰: ۲۷؛ جهانی، ۱۳۸۶: ۱۳۷؛ زارعی و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۰؛ شیرزاد، ۱۳۹۵: ۱۸۰؛ طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۳۹؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۰؛ مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۷؛ ویژه، ۱۳۸۸: ۲۸). حال وقتی در نظام حقوقی ایران امکان تصویب مصوبات مغایر شرع یا قانون اساسی بنابر مصلحت نظام و جامعه اسلامی وجود دارد، به طریق اولی و به قیاس اولویت، باید امکان تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام بنا بر مصلحت ملزومه وجود داشته باشد، زیرا سیاست‌های کلی نظام بالاتر از قانون اساسی و شرع نیستند. پس منطقی‌اً اگر بنا بر مصلحت امکان تصویب مصوباتی که مغایر شرع و قانون اساسی‌اند وجود داشته باشد، باید امکان تصویب مصوبات مغایر با هنجارهایی که شأنی

مادون شرع و قانون اساسی دارند (همچون سیاست‌های کلی نظام) - البته در فرض وجود مصلحت ملزمه - وجود داشته باشد.

۳-۴. عدم نقض مصلحت در فرض اصرار بر مغایرت با سیاست‌ها

برخلاف آنچه مخالفان تصور کرده‌اند، تصویب نهایی مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع، از حیث نفی مصلحت موجود در سیاست‌های ابلاغی، نقض غرض نیست؛ زیرا اول آنکه احکام شرع و قانون اساسی نیز دربردارنده مصالح اشخاص و جامعه اسلامی‌اند، ولی امکان اصرار بر نقض آن‌ها به دلیل وجود مصلحتی خاص وجود دارد. دوم آنکه هرچند سیاست‌های کلی نظام در راستای مصالح جاریه کشور تنظیم می‌شوند، اما به هر حال دربردارنده مصالح «نوعی» هستند و فرض نقض این مصالح نوعی در یک مصداق خاص، منافاتی با یکدیگر ندارد؛ به این معنا که سیاست‌های کلی نظام، مصالح عام و نوعی کشور را در برهه‌ای خاص و ناظر بر شرایط و مقتضیات کشور تعیین می‌کنند؛ ولی در عین حال امکان دارد که تخطی از این سیاست‌ها در یک مصداق خاص، خود به مصلحت کشور باشد. برای مثال، تأکید بر استفاده از توان و ظرفیت‌های داخلی در انجام پروژه‌های عمرانی از جمله سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آید. با وجود این، ممکن است اجازه عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی در خصوص انجام پروژه‌های عمرانی مربوط به حوزه نفت - بنابر مصلحت ملزمه‌ای - مورد نیاز کشور باشد. در این فرض، هیچ استبعاد عقلی و منطقی جهت نقض مصلحت نوعی موجود در سیاست‌های کلی نظام به دلیل وجود مصلحت خاص و موردی در زمینه پروژه‌های نفتی وجود ندارد. به بیان دیگر، قرار نیست که سیاست حمایت از توان و ظرفیت‌های داخلی به کلی نقض و نسخ شود؛ بلکه صرفاً در حوزه‌ای خاص و محدود و آن هم به دلیل وجود مصلحتی خاص، از آن سیاست عدول می‌شود.

این نکته نیز که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایرتی اساسی است و جهت اداره کشور را تغییر می‌دهد و به تبع آن، پذیرفتن تأیید آن تحت عنوان مصلحت امکان‌پذیر نیست، در همه حالت‌ها صادق نیست. اولاً آنچه براساس تجربه موجود نیز قابل مشاهده است، مغایرت‌های اعلامی با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت یا شورای نگهبان، در بیشتر موارد، مغایرت اساسی (به معنای مذکور) نیست و نوعاً مغایرت‌های موردی است.

ثانیاً در واقع در نظر یادشده، تأیید مصوبه‌ای که جهت اداره کشور را تغییر دهد، «مصلحت» دانسته نشده که از موضوع بحث خارج است، زیرا بحث بر سر امکان اصرار بر مصوبه مغایر

با سیاست‌هاست نه لزوماً تأیید آن! طبیعی است که در فرض اصرار مجلس بر مصوبه مغایر سیاست‌ها، اگر تأیید مصوبه مجلس امری غیرعقلایی و مخالف مصلحت باشد، نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت نباید آن را تأیید کند. اما این موضوع، متفاوت از آن است که از اساس امکان اصرار بر چنین مصوبه‌ای نفی گردد.

ثالثاً حتی بر فرضی که مصوبه مجلس جهت اداره کشور را در موضوعی خاص تغییر دهد و مجلس بر آن اصرار داشته باشد، استبعادی ندارد که در فرض وجود «مصلحت» ملزمه، چنین مصوبه‌ای تأیید گردد. چراکه بر فرض پذیرش این نکته که مصلحت نظام اسلامی از اهمیت بسزایی برخوردار است، بر همین اساس می‌توان جهتی که پیشتر برای اداره کشور در نظر گرفته شده بود، تغییر کند و جهتی جدید اتخاذ گردد. کما اینکه مرجع تعیین سیاست‌ها نیز می‌تواند جهتی را که پیشتر برای اداره کشور در نظر گرفته است، به دلیل تغییر شرایط کشور تغییر دهد و جهتی جدید و حتی مغایر با جهت پیشین را برای اداره کشور برگزیند. نتیجه آنکه تأیید مصوبه مجلس در فرض مورد بحث، به معنای تأیید لزوم تغییر جهت اداره کشور در موضوعی خاص است که فرض آن، چندان غیرمعقول و دور از ذهن هم به نظر نمی‌رسد.

۳-۵. کفایت ظرفیت اصل ۱۱۲ برای ارجاع مصوبات مغایر با سیاست‌ها به مجمع

همان‌طورکه در ابتدای این قسمت بیان شد، بند ۲ اصل ۱۱۰ در حال حاضر مبتنی بر قواعد مذکور در مقررات نظارت، در مبحث نظارت بر قوانین در چارچوب ظرفیت‌های قانونی شورای نگهبان اعمال می‌شود. بنابراین مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، در نهایت به‌عنوان مغایرت با شرع یا قانون اساسی شناخته شده و توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، پس مجرای اصل ۱۱۲ محقق شده است، چراکه طبق این اصل، در جایی که «مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند»، امکان ارجاع موضوع به مجمع وجود دارد. بنابراین این مصداق نیز که مصوبه مجلس در نهایت توسط «شورای نگهبان» مغایر شرع یا قانون اساسی دانسته می‌شود، از مصادیق اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی خواهد بود. بنابراین نه این استدلال که در اصل ۱۱۲ قانون اساسی ذکری از مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نیامده است، قابل قبول به نظر می‌رسد و نه این استدلال که اصل ۱۱۲ مربوط به اختلاف مجلس و هیأت عالی نیست!

در خصوص اینکه چون سیاست‌ها جزئی از قانون اساسی نیستند و در زمره «حدود مقرر در قانون اساسی» هستند، پس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، خروج موضوعی

از اصل ۱۱۲ قانون اساسی دارد نیز باید گفت که اولاً حتی اگر این موارد را خروج تخصصی از صلاحیت مجلس بدانیم، خود یکی از موارد نقض قانون اساسی (اصل ۷۱) به حساب می‌آید، به این معنا که خروج تخصصی مجلس از صلاحیت قانون‌گذاری که در اصل ۷۱ ذکر شده، از مصادیق نقض اصل ۷۱ قانون اساسی است و طبعاً مجرای تحقق اصل ۱۱۲ قانون اساسی است، زیرا در اصل ۱۱۲ تعیین نشده است که نقض کدام‌یک از اصول قانون اساسی قابلیت ارجاع به اصل ۱۱۲ قانون اساسی را دارد یا موارد نقض اصل ۷۱ از آن مستثنا نشده است. بنابراین حتی در این حالت نیز امکان ارجاع مصوبه مجلس به مجمع از نظر اصل ۱۱۲ قانون اساسی وجود دارد. ثانیاً در اصل ۱۱۲، تفکیکی میان مغایرت‌های مستقیم با قانون اساسی و مغایرت‌های غیرمستقیم (حدود مقرر) با قانون اساسی جهت استفاده از ظرفیت اصل ۱۱۲ صورت نگرفته است و هر دو مورد چون در نهایت به‌عنوان مغایرت با قانون اساسی توسط شورای نگهبان شناخته می‌شوند، می‌تواند از سوی مجلس با اصرار مواجه شده و جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع ارجاع شود. کما اینکه مغایرت مصوبات مجلس با اصل ۶۰ قانون اساسی نیز در واقع مغایرت با حدود مقرر در قانون اساسی (مغایرت غیرمستقیم) است، ولی امکان اصرار بر این دسته از مصوبات وجود دارد و تاکنون هیچ حقوقدانی این موضوع را نفی نکرده و نهاد صیانت‌کننده از قانون اساسی (شورای نگهبان) نیز در برابر اصرار مجلس بر این مصوبات هیچ اشکالی وارد ندانسته است.^{۱۲}

۳-۶. بررسی رویه جاری در نظم حقوقی کنونی

رویه جاری در نظام حقوقی نیز مؤید این برداشت است که امکان اصرار بر مصوباتی از مجلس که مغایر سیاست‌های کلی نظام است، وجود دارد. هرچند مصادیق این موضوع به حدی نیست که بتوان پذیرش این موضوع را به‌عنوان عرف اساسی در نظام حقوقی به‌شمار آورد؛ اما همین مصادیق اندک نیز با ممانعت دادرسی اساسی مواجه نشده است که به‌نوعی بیانگر پذیرش ضمنی آن از سوی نهاد پاسدار قانون اساسی است.

مصادیقی که اخیراً اتفاق افتاده است و پیشتر اشاره شد، لوایح کنوانسیون پالرمو و لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی است که با وجود ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مجلس ضمن اصرار بر مصوبه خود این لوایح را جهت اعمال اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داد و مجمع نیز این لوایح را در دستور کار خود قرار داد. البته همان‌طور که در مقدمه ذکر شد، این لوایح اولین مصادیق ارجاع مصوبات مغایر با سیاست‌ها به مجمع به‌حساب نمی‌آیند و این امر پیش از آن نیز مسبوق به سابقه بوده است.

برای نمونه در لایحه برنامه ششم توسعه نیز برخی مواد مصوبه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام مغایر سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شده بود که مجلس بدون اصلاح این مواد و اصرار بر آن، تعیین تکلیف این موارد را در راستای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع واگذار کرد.^{۱۳}

۴. اقتضائات و ملزومات حقوقی اجرای نظر مختار

باید توجه داشت که در فرض پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، رعایت سازوکارهای حقوقی و تشریفات قانونی مورد نیاز جهت ارجاع مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری است. از جمله این موارد می‌توان به ماده ۱۴۲۰۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که مقرر می‌دارد پس از ایراد شورای نگهبان نسبت به مصوبه مجلس، بلافاصله امکان ارسال آن به مجمع وجود ندارد؛ بلکه باید مجدداً در مجلس مطرح شود و تنها در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. این موضوع طی تذکر قانون اساسی از سوی شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ نیز به صراحت بیان شده است.^{۱۵} همچنین ماده ۱۶۲۵ آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً در صورت طی تشریفات خاصی امکان طرح موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت را مجاز شمرده است. متأسفانه این روال قانونی در خصوص ارجاع مصوبات مربوط به لوایح اصلاح قانون مبارزه با پولشویی و کنوانسیون پالرمو از سوی ریاست وقت مجلس شورای اسلامی رعایت نشد و رئیس مجلس پس از اظهار نظر شورای نگهبان و با استناد به اصرار مجلس در تاریخی قبل از ارسال نظر شورای نگهبان برای مجلس (۱)، مصوبات مذکور را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرد^{۱۷} که این موضوع حتی در نامه جمعی از نمایندگان مجلس نیز مورد اعتراض واقع شد.^{۱۸}

به‌عنوان نکته پایانی باید به شبهه‌ای که بعضاً در خصوص اصرار مجلس بر مصوبات مغایر با سیاست‌ها مطرح می‌شود، پرداخت. البته کسانی که این ایراد را مطرح کرده‌اند، نه آنکه از جهت عدم امکان اصرار این ایراد را مطرح کرده باشند، بلکه از اساس با بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مخالف‌اند؛ هرچند این نظر چندان حقوقی به‌نظر نمی‌رسد و البته پاسخ تفصیلی آن مجال دیگری می‌طلبد، اما به هر حال از آن‌جا که شبهه مطروحه در خصوص نظر مورد پذیرش این نوشتار محل تأمل است، باید پاسخ داده شود. برخی عنوان کرده‌اند که ارجاع مصوبه مجلس به مجمع در پی ایراد به مصوبه از حیث مغایرت

با سیاست‌های کلی نظام، «مشکل وحدت قاضی و طرف دعوا را ایجاد کرده است؛ زیرا در جایی که مجلس بر نظر خود اصرار بورزد، مسئله به مجمع ارجاع می‌شود و مجمع باید میان نظر خودش و نظر مجلس قضاوت کند».^{۱۹} طبیعاً این ایراد صرفاً ناظر بر مواردی است که مصوبه مجلس از سوی هیأت عالی - و نه شورای نگهبان - مغایر با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده شود.

در پاسخ به ایراد مذکور باید گفت که اولاً نهادی که به بررسی مصوبه مجلس از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌ها مبادرت می‌ورزد، هیأت عالی است و نه مجمع تشخیص مصلحت نظام و نهادی که درباره مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس قضاوت می‌کند، مجمع تشخیص مصلحت نظام است و نه هیأت عالی. هرچند اعضای هیأت عالی، از میان اعضای مجمع انتخاب می‌شوند، اما هویت و کارویژه این نهاد، مستقل از مجمع است و در حال حاضر، تعداد اعضای هیأت عالی کمتر از یک‌سوم تعداد اعضای مجمع است. بنابراین چنین نیست که یک نهاد با ترکیب واحد، هم به بررسی مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها پردازد و هم به تشخیص مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس! بلکه دو نهاد با ترکیبی متفاوت، دو وظیفه مختلف را انجام می‌دهند و عملاً یکسان شدن قاضی و طرف دعوا سالبه به انتفای موضوع است.

ثانیاً حتی بر فرض اینکه کلیه اعضای هیأت عالی بر مغایرت مصوبه مجلس اتفاق نظر داشته باشند (که چنین فرضی به ندرت به واقعیت می‌پیوندد) و نیز بر فرض اینکه تمامی این اعضا در جلسه شورای مجمع (جهت اجرای اصل ۱۱۲ و قضاوت در خصوص مصلحت بودن مصوبه اصراری مجلس)، با مصلحت بودن مصوبه مجلس مخالف باشند (که این فرض نیز لزوماً درست نیست و در ادامه توضیحات بدان پرداخته خواهد شد)، همچنان دوسوم دیگر از اعضای مجمع - که نقشی در بررسی مصوبات مجلس در هیأت عالی ندارند و چه بسا شخصاً با نظر هیأت عالی نیز مخالف باشند - باید در خصوص مصلحت بودن مصوبه مجلس اظهار نظر کنند. بنابراین کاملاً محتمل است که با توجه به نظر سایر اعضای مجمع، مصوبه اصراری مجلس به مصلحت تشخیص داده شود. پس نگرانی خاصی از این نظر که حتماً این دسته از مصوبات اصراری مجلس، با مخالفت مجمع مواجه خواهد شد، وجود ندارد.

ثالثاً حتی اگر فرض کنیم که یک نهاد با ترکیب واحد اقدام به انجام این دو وظیفه (بررسی مصوبه مجلس و تشخیص مصلحت بودن مصوبه اصراری) می‌کند، کما اینکه در زمان تفویض وظیفه بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مجمع چنین فرضی در عمل موجود بود، باز چنین ایرادی وارد نیست، زیرا این ترکیب واحد، در دو شأن و دو مقام متفاوت اقدام می‌کند؛ یک بار

فارغ از هرگونه مصلحت‌سنجی، اقدام به ارزیابی مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام می‌کند و بار دیگر، با مفروض دانستن مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها، به مصلحت بودن اجرایی شدن چنین مصوبه‌ای را (با وجود مغایرت آن با سیاست‌ها) به قضاوت می‌نشیند و هیچ استبعاد عقلی و منطقی یا حقوقی ندارد که یک شخص یا حتی یک جمع واحد، اولاً در دو شأن متفاوت ظاهر شود و ثانیاً در هریک از این دو مقام، نظری متفاوت از نظری که در مقام دیگر ابراز کرده است، اظهار کند، چراکه ملاک و مبنای اظهارنظر متفاوت است. برای مثال، این شخص یا نهاد واحد در ابتدا و فارغ از هرگونه مصلحت‌سنجی، مصوبه مجلس را در مقام ارزیابی با سیاست‌های کلی نظام، واجد ایراد تلقی می‌کند. اما پس از اصرار مجلس و ارجاع مصوبه به مجمع، همان شخص یا نهاد در مقام تشخیص مصلحت، با استماع استدلال نمایندگان مجلس (یا کارشناسان یا ...) مبنی بر نیاز مبرم کشور به تصویب مصوبه مورد بحث علی‌رغم مغایرت آن با سیاست‌ها، بر وجود مصلحت ملزمه در تصویب مصوبه مزبور قانع شده و به اجرایی شدن آن از باب مصلحت رأی مثبت دهد. البته به‌وضوح مشخص است که این رفتار، بیانگر تناقض نیست، زیرا در دو شأن و حیثیت و مقام مختلف ابراز شده است. همان‌قدر که مصلحت‌سنجی در مقام ارزیابی مصوبه مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌ها نکوهیده است، همان‌قدر بی‌توجهی به مصلحت در مقام اجرای اصل ۱۱۲ به‌دلیل مغایرت مصوبه با سیاست‌ها نکوهیده است. در نتیجه، صدور دو نظر متفاوت در این دو مقام، نه تنها مستبعد و محال نیست، بلکه محتمل و عقلایی است.^{۲۰}

ثالثاً علاوه بر همه نکات یادشده، صدق «دعوا» در خصوص موضوع منتفی است؛ اساساً از لحاظ حقوقی امکان اعتراض به نظر مرجعی که نظرش فصل‌الخطاب است، بی‌معناست. توضیح آنکه در ساختارهای حقوقی، مرجع صلاحیت‌داری که برای امری تعیین می‌شود، نوعاً نظرش قاطع است و اصلاً امکان اعتراض به نظر آن مرجع وجود ندارد. برای مثال، مرجع شکایت از مقررات دولتی، دیوان عدالت اداری است و دولت حتی اگر نسبت به رأی این مرجع در عمل معترض باشد، مرجعی برای اعتراض وجود ندارد و رأی دیوان قطعی و نهایی است.

اصولاً معنی ندارد که در خصوص نظر مرجعی که فصل‌الخطاب دانسته شده است، امکان اعتراض پیش‌بینی شود؛ چراکه نقض غرض بوده و مجدداً ممکن است نسبت به نظر مرجع بعدی اعتراض وجود داشته باشد و نیاز به تعیین مرجع ثالث برای اعتراض باشد و قس علی‌هذا! طبعاً حد یقینی برای این موضوع باید در نظر گرفته شود که عبارت است از همان مرجع قاطع دعوا. همچنین نظر مجلس در خصوص لوایح دولتی چنین وضعیتی دارد و نظر نهایی در مورد لوایح دولتی توسط مجلس اتخاذ می‌شود. در نهایت اگر دولت اعتراض یا مخالفتی با نظر

مجلس داشته باشد، می‌تواند ادله خود را به مجلس ارائه کند و قضاوت نهایی باز هم با مجلس خواهد بود. این شیوه که در کلیه نظام‌های سیاسی رایج است، تاکنون از جانب هیچ اندیشمند یا حقوقدانی به معنای وحدت قاضی و طرف دعوا دانسته نشده است!

در موضوع مورد بحث نیز چنین است. مرجع نهایی در خصوص اظهارنظر درباره مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها، هیأت عالی است.^{۲۱} اگر این مرجع نظری راجع به مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام داشته باشد، امکان اعتراض برای مجلس وجود ندارد و در نهایت می‌تواند نظر و استدلال خود را به همان هیأت عالی ارائه کند و تصمیم نهایی با هیأت عالی خواهد بود. بنابراین اساساً ارجاع مصوبه اصراری به مجمع به معنای اعتراض به نظر هیأت عالی نیست و نمی‌تواند باشد تا وحدت قاضی و طرف دعوا اتفاق افتد و در این حالت، مجمع در خصوص صحت یا سقم ایراد وارده به مصوبه مجلس اظهارنظر نمی‌کند. بلکه ورود مجمع نیز در مورد قضاوت از بُعدی دیگر - یعنی مصلحت بودن اجرای مصوبه با وجود مغایرت آن با سیاست‌ها - است. اصرار مجلس نیز از اساس به معنای اعتراض به مغایرت اظهارشده توسط هیأت عالی نیست و اصرار مجلس تنها به معنای مصلحت بودن تصویب مصوبه حتی با وجود مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام است. کما اینکه اصرار مجلس بر مصوبه‌ای که شورای نگهبان آن را خلاف شرع یا قانون اساسی دانسته، به معنای اعتراض مجلس به نظر شورای نگهبان نیست. از این رو، مجمع هم میان مجلس و شورای نگهبان داور می‌کند، بلکه صرفاً مصلحتی را که مجلس مدعی آن است، بررسی می‌کند.

نتیجه‌گیری

براساس آنچه بیان شد، ابعاد مختلف بحث نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام با توجه به ورود جدی‌تر هیأت عالی و شورای نگهبان به این حوزه، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است و به تبع آن بررسی و تحلیل حقوقی این مباحث مستلزم دقت و تأمل بیشتر است. از جمله این مباحث امکان اصرار مجلس بر مصوباتی است که از سوی شورای نگهبان - چه به‌طور مستقل و چه به تبع نظر هیأت عالی - مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام می‌شود. مخالفان امکان اصرار مجلس بر این دسته از مصوبات، دلایلی را مطرح ساخته‌اند که در این نوشتار بررسی و تحلیل شد و در مقابل، ضمن پاسخ به ادله مطروحه، ادله امکان اصرار بر این مصوبات اثبات شد.

همچنین بر این نکته تأکید شد که با پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبات مورد بحث، سایر ضوابط و الزامات حقوقی حاکم بر آن نیز مجری خواهد بود. بنابراین ضوابط مذکور در

اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظرها و رویه‌های شورای نگهبان در خصوص آن، آیین‌نامه داخلی مجلس و مجمع باید رعایت شود. شبهه مربوط به وحدت قاضی و طرف دعوا نیز با توجه به تفاوت نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت با نهاد تشخیص‌دهنده مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها منتفی خواهد بود.

نکته پایانی که از نتایج مهم این نوشتار است، لزوم اصلاح و به‌روزرسانی ضوابط و مقررات حاکم بر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی است. با توجه به افزایش نقش فعال هیأت عالی از یک سو و لزوم تعامل و هم‌افزایی این هیأت و شورای نگهبان (که مورد تأکید سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز است)، مقررات نظارت فعلی، جوابگوی نیازهای حقوقی و تعیین چارچوب و ضوابط اعمال این نظارت نیست و حتماً باید به‌صورت تفصیلی و روشن به مسائل پیش‌روی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بپردازد. وضعیت فعلی ابهاماتی را منجر شده است که امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس از جمله آن‌هاست که در این نوشتار به آن پرداخته شد؛ اما همچنان ابهامات متعدد دیگری نیز در همین زمینه وجود دارد که نیاز به اصلاح و تکمیل این مقررات را روشن‌تر می‌سازد.

یادداشت‌ها

۱. برای نمونه می‌توان به «فرمان هشت‌ماده‌ای» درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضاییه و لزوم اسلامی شدن روابط و قوانین در تاریخ ۱۳۶۱/۹/۲۴ (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ج ۱۷: ۱۳۹) و نیز سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ (مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ج ۲۱: ۱۵۵) اشاره کرد.
۲. در این نوشتار به‌منظور رعایت اختصار، از عبارت «هیأت عالی» به جای عنوان کامل این نهاد استفاده خواهد شد.
۳. در این نوشتار به‌منظور رعایت اختصار، از عبارت «مقررات نظارت» به جای عنوان کامل مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده خواهد شد.
۴. در این‌جا منظور از «مغایرت»، معنای عام آن است که اعم است از «عدم انطباق» و «مغایرت به معنای خاص».
۵. با توجه به نو بودن موضوع و اینکه برخی از ادله مطرح‌شده از سوی حقوقدانان و چهره‌های سیاسی در محافل مختلف - و نه در مکتوبات و آثار علمی - مطرح شده است، امکان ارجاع برای برخی از نظرهایی که در این نوشتار بیان شده، وجود نداشته است.
۶. گفتنی است که متن پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام منتشر نشده است و بخش مذکور از این پیوست (جزء «۱-۴»)، از متن نامه سرگشاده یکی از اعضای این مجمع (آقای دکتر توکلی) به ریاست وقت آن (آیت‌الله هاشمی شاهرودی رحمه‌الله) استناد داده شده است. متن کامل این نامه در لینک زیر قابل دسترسی است:
<https://www.alef.ir/news/3961216020.html>
 تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۳
۷. براساس اخبار موجود، ظاهراً تعیین اعضای هیأت مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام انجام پذیرفته است:
<https://www.mizanonline.com/>
 تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۴/۲۸
۸. اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»
۹. اصل ۵۷ قانون اساسی: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»
۱۰. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۱۲ قانون اساسی: «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد؛ اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بوده مجلس

پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له، موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

۱۱. زیرا از منظر تدوین کنندگان آن، ابزار اعمال این نظارت، دامنه وسیع و متنوعی از سازوکارها 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.

برای مشاهده توضیحات تفصیلی در این خصوص، ر.ک: حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷: ۱۶ - ۲۹.

۱۲. برای نمونه مراجعه کنید که به ایراد مغایرت اصل ۶۰ توسط شورای نگهبان در خصوص ترکیب شورای پول و اعتبار در قانون برنامه ششم توسعه که در نهایت با اصرار مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد و مجمع نظر مجلس را تأیید کرد. مراحل مزبور در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس زیر قابل دسترسی است:

<http://nazarat.shora-rc.ir/>

۱۳. برای مشاهده جزئیات این موضوع و سیر ایرادات شورای نگهبان و اصرار مجلس و ورود مجمع، به سامانه جامع نظرات شورای نگهبان و لینک مذکور در پی‌نوشت پیشین مراجعه کنید.

۱۴. ماده ۲۰۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.»

۱۵. در نامه شماره ۷۵/۲۱/۱۵۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ دبیر شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی چنین آمده است:

«چون به صراحت اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی در صورتی قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت است که شورای نگهبان آن را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص داده و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورا را تأمین نکند، علی‌هذا ارجاع موضوع از ناحیه ریاست و به تشخیص اعضای کمیسیون حتی با اطلاع مجلس کافی به تأمین قیود و شرایط اصل مزبور نمی‌باشد و لازم است مصوبه پس از یأس از دستیابی به راه‌حل مناسب در جهت تأمین نظر این شورا و رأی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.»

۱۶. ماده ۲۵: «موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی به‌همراه گزارش جامع و مکتوب نظر شورای نگهبان و دلایل اصرار مجلس شورای اسلامی بر نظر مصلحتی خود (ارسال صورت

مذاکرات) برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود...»

۱۷. جزئیات این موضوع در یادداشت حقوقی آقای دکتر درویشوند بیان شده است که متن کامل آن در وبگاه زیر قابل دسترسی است:

<http://www.rajanews.com/>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۱۸. متن کامل نامه مزبور با عنوان «اعتراض نمایندگان مجلس درباره نامه لاریجانی به مجمع» در وبگاه زیر قابل مشاهده است:

<https://www.tasnimnews.com/>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۱۹. این ایراد در نامه یکی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مقام معظم رهبری حفظه‌الله بیان شده است؛ متن کامل این نامه در لینک زیر قابل مشاهده است:

<https://www.alef.ir/news/3980920102.html>

تاریخ آخرین مشاهده: ۱۳۹۹/۱/۱۲

۲۰. بعضاً مشابه همین ایراد به حضور فقهای شورای نگهبان در مجمع تشخیص مصلحت نظام و اظهارنظر متفاوت در خصوص مصوبه‌ای واحد در شورای نگهبان و مجمع مطرح می‌شود. به این معنا که فقیهی که در شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر شرع اعلام کرده است، در مجمع بر تصویب آن از باب مصلحت رأی مثبت می‌دهد. در این‌جا نیز چون اظهارنظر متفاوت ناشی از اظهارنظر در دو شأن متفاوت با دو ملاک متفاوت (یکی با ملاک مغایرت یا عدم مغایرت با شرع و دیگری با ملاک تأمین مصلحت جامعه اسلامی) می‌باشد، فاقد ایراد است.

۲۱. چون فرض مورد بحث در خصوص نظرهای هیأت عالی - و نه شورای نگهبان - صادق است، از ایرادات شورای نگهبان در خصوص مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ذکری به میان نیامد.

منابع

الف: فارسی

۱. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۴)، «چیستی حکم حکومتی»، خردنامه همشهری، ش ۵۱، صص ۲۸-۲۹
۲. اسماعیلی، محسن (۱۳۸۲)، «حکم حکومتی راهی برای پاسخگویی به نیازهای متغیر»، فقه اهل بیت (ع)، سال نهم، ش ۳۵، صص ۱۵۳-۱۷۲.
۳. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (۱۳۹۴)، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چ سوم.
۴. انصاری، مجید (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. براهوتی، حسین (۱۳۸۵)، سازوکارهای حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.
۶. جاوید، محمدجواد؛ نامی، محسن (۱۳۹۰)، «جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ش ۳۴.
۷. جستارگویی: ارسطو، محمدجواد؛ امیرارجمند، اردشیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین؛ هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ش ۲۰، صص ۴۰۵ - ۳۷۵
۸. جوادی آملی، عبدالله (۱۳۸۴)، ولایت فقیه: ولایت فقاها و عدالت، قم: مرکز نشر اسراء، چ ششم.
۹. جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
۱۰. حاجی علی خمسه، مرتضی (۱۳۹۳)، سلسله‌مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۷۴.
۱۱. حاجی علی خمسه، مرتضی (۱۳۹۷)، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران.
۱۲. حسن‌نژاد، حسین (۱۳۷۵)، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران.

۱۳. حسینی‌پور اردکانی، سید مجتبی؛ ابریشمی راد، محمدامین (۱۳۹۵)، مجموعه قوانین و مقررات شورای نگهبان؛ مشتمل بر اصول قانون اساسی، احکام رهبری، نظرات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی)، قوانین و مقررات مرتبط و اختصاصی و آرای قضایی راجع به شورای نگهبان، به انضمام نظرات تطبیقی شورای نگهبان، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ دوم (ویرایش دوم).
۱۴. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۸۹)، مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چ دوم.
۱۵. راجی، سید محمدهادی (۱۳۸۷)، قلمرو اختیارات و وظایف ولی فقیه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع).
۱۶. سلیمی، عبدالحکیم (۱۳۹۰)، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، معرفت حقوقی، ش ۱، صص ۹-۳۴.
۱۷. شیرزاد، امید (۱۳۹۵)، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ش ۱۴.
۱۸. طحان‌نظیف، هادی (۱۳۹۶)، شرح بند ۱ اصل یکصد و نهم قانون اساسی، زیر نظر: عباسعلی کدخدایی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چ اول.
۱۹. مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره) (۱۳۷۸)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، چ اول، ج ۱۷ و ۲۱.
۲۰. ملک‌افزلی اردکانی، محسن (۱۳۹۰)، «حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، حکومت اسلامی، ش ۶۲، ۷۴-۵۱.
۲۱. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ش ۱۷.
۲۲. میرداداشی، سید مهدی (۱۳۸۴)، «بررسی فقهی - حقوقی حکم حکومتی»، رواق اندیشه، سال یازدهم، ش ۴۴، صص ۲۱-۴۹.
۲۳. نیکونهاد، حامد؛ زابولی زواره، فاطمه (۱۳۹۸)، «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام»، راهبرد حقوقی، سال اول، ش ۳، صص ۱۰۵-۱۲۶.
۲۴. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ش ۵۰.
۲۵. یزدی، محمد (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران: امیرکبیر، چ اول.

ب: سایتها

1. nazarat.shora-rc.ir
2. www.alef.ir
3. www.mizanonline.com
4. www.rajanews.com
5. www.tasnimnews.com