

درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

محسن اسماعیلی^{۱*}، مصطفی منصوریان^۲

۱- دانشیار دانشکده‌ی حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، تهران، ایران
۲- کارشناس ارشد معارف اسلامی و حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

پدیرش: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷

دریافت: ۱۳۹۱/۶/۱۲

چکیده

در جامعه نظام‌مند و دارای چارچوب‌های قانونی مشخص، هریک از قوا، دستگاه‌ها و مقامات باید وظایف و اختیارات خود را در راستای اجرای اهداف و آرمان‌های قانون اساسی به عنوان عالی‌ترین سند مشترک جامعه مدنی اعمال نمایند. در واقع لزوم حرکت منسجم کلیه قوای حکومتی در مسیری هماهنگ و در جهت نیل به نقطه آرمانی ترسیم شده امری کاملاً بدیهی و ضروری به نظر می‌رسد. در راستای اجرای این مهم، 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» در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ نمود.

سیاست‌های کلی نظام ثبات و انتظام امور را موجب شده و جهت‌گیری کلی نظام حقوقی جامعه را تبیین می‌نماید. در این راستا، مهم‌ترین و عالی‌ترین سطح اجرای سیاست‌های کلی نظام، سطح قانونگذاری است که در این خصوص هر چه میزان انطباق قوانین با سیاست‌های کلی تأمین گردد، حسن اجرای سیاست‌های کلی و مسئله نظارت بر آن نیز تضمین شده است که بنابراین نقش مجلس شورای اسلامی در تحقق این مهم بسیار حائز اهمیت خواهد بود و نگارنده در این مقاله درصدد تبیین این مهم می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی نظام، مجلس شورای اسلامی، قانونگذاری، نظارت.

مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلف خود به هدفمندی و آرمان‌مداری نظام حقوقی و سیاسی ایران تصریح نموده است.^(۱) در عین حال از آن‌جا که تحقق اهداف تعیین شده در هر حکومتی مستلزم ثبات در تصمیم‌گیری‌های کلان و وحدت جهت می‌باشد، قانون‌گذار این مسؤولیت را به واسطه چارچوب‌هایی قانونی تضمین نموده است که حرکت منسجم قوای حکومتی به سمت اهداف مذکور از وضوح بیشتر و جهت‌گیری صحیح برخوردار گردد و همچنین این مهم را برعهده نهادی قرار داده که بیش‌ترین کارآمدی را از نظر قدرت سیاسی و حقوقی داراست.

توضیح بیشتر آنکه تأسیس چنین نهادی مبتنی بر اصل عقلایی در تدبیر امور جامعه است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۷)؛ برداشت‌های مختلف از قانون اساسی، ناپایداری مجالس مقننه و دولت‌ها، تاثیرپذیری نهادهای مزبور از سلايق متفاوت سیاسی و... عواملی هستند که حکومت را به تعیین سیاست‌های کلی و کلان سوق می‌دهد و جلوگیری از اعمال سلیقه و قوانین مقطعی و متعارض و از همه مهم‌تر حرکت هدفمند در مسیر مشخص لزوم وجود سیاست‌های کلی را غیر قابل اجتناب می‌نمایاند.

لذا بر همین مبنا نهاد سیاست‌های کلی نظام در بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ در قالب بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایجاد می‌گردد و ذیل اختیارات مقام رهبری قرار می‌گیرد.^(۲) مقام معظم رهبری نیز در چارچوب این اختیار ضمن تعیین اعضای جدید مجمع در ۱۳۷۵/۱۲/۲۷، نظر مشورتی مجمع را در خصوص سیاست‌های کلی نظام خواستار شدند. مجمع نیز در انجام این وظیفه ضمن اصلاح آیین‌نامه داخلی خود، نسبت به تعریف سیاست‌های کلی و تعیین عناوین آن‌ها اقدام نمود و در تاریخ ۱۳۷۶/۱۰/۲۵ آن را برای تأیید مقام معظم رهبری ارسال نمود که معظم له نیز در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ به تأیید آن اقدام نمودند. بر همین مبنا، سیاست‌های کلی یکی از مراتب برنامه‌ریزی در یک نظام آرمانی و هدف‌دار است که 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 نیروهایی که در درون جامعه کل فعالیت دارند.^(۳)

مطابق با نص صریح قانون اساسی، مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص

مصلحت نظام سیاست‌های کلی نظام را تعیین می‌نماید و بنابراین «تعیین» این سیاست‌ها جزء احکام یکی از اصول قانون اساسی، مندرج در اصل ۱۱۰ قانون اساسی تلقی می‌گردد و در عین حال سیاست‌های تصویب شده مزبور به عنوان اصول قانون اساسی محسوب نمی‌شوند. از یک سو بر اساس بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی و در اجرای اوامر مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ مقام معظم رهبری که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض فرمودند، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» طی ده ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب می‌رسد و از سوی دیگر هرچند در خصوص نظارت شورای نگهبان بر این سیاست‌ها تصریحی وارد نشده است، اما بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نیز به عنوان یکی از وظایف شورای نگهبان حکمی قابل برداشت است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

در این میان نقش مجلس شورای اسلامی به عنوان رکن قانون گذاری نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران غیر قابل چشم پوشی است. در صورتی که مجلس شورای اسلامی بتواند «هماهنگی» مصوبات خود را با سیاست‌های کلی نظام تأمین نماید، حسن اجرای سیاست‌ها در بالاترین و مهم‌ترین سطح این مهم، به نتیجه رسیده است. اما در عین حال در ارتباط با «سیاست‌های کلی نظام» و به طور خاص «حسن اجرای سیاست‌های مزبور و چگونگی ایفای نقش مجلس شورای اسلامی» ابهاماتی قابل تامل وجود دارد که در ذیل به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد:

ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست و جایگاه آن‌ها در سلسله مراتب قواعد حقوقی به چه صورت می‌باشد؟

بهترین راهکار برای تضمین رعایت سیاست‌های کلی نظام چیست و در این رابطه نقش مجلس چگونه ارزیابی می‌گردد؟

مکانیسم تبدیل سیاست‌های کلی به قانون چگونه است و کیفیت ابتنای قوانین بر سیاست‌های کلی چیست؟

آیا رئیس مجلس طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌تواند در صورت عدم انطباق مصوبات هیئت وزیران و آیین‌نامه‌ها با سیاست‌های کلی نظام، مفاد آن‌ها را رد نموده و دوباره به هیئت وزیران ارسال نماید؟

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چگونه و با چه تشکیلاتی انجام می‌پذیرد؟ ارتباط نهاد نظارتی سیاست‌های کلی نظام با دیگر سازمان‌های نظارتی چگونه است؟ در زمینه انطباق مفاد مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی مصوب مجمع، آیا شورای نگهبان باید اظهار نظر کند یا مجمع می‌تواند موضوع را بررسی نموده و در صورت عدم انطباق، مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند؟ آیا مجلس به عنوان اصلی‌ترین نماد جمهوریت نظام موظف به رعایت این سیاست‌ها در قانونگذاری است؟

...

لذا برای تبیین سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران و ارتباط آن با مجلس شورای اسلامی در این نوشتار به بررسی و تحلیل مسائل فوق‌الذکر می‌پردازیم.

۱- اجمالی از پیشینه، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام اولین بار در گزارش شور اول کمیسیون شماره یک بازنگری قانون اساسی، به عنوان یکی از اختیارات رهبری مطرح گشته است (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ۶۴۲) و پس از تصویب اصلاحیه قانون اساسی، تاکنون سیاست‌های کلی متعددی در موضوعات مختلفی تعیین شده و جهت اجرا، ابلاغ شده‌اند.^(۴)

ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری در عنصر «ولایت» و «امامت امت» قابل جستجو می‌باشد. بر اساس اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، مقام رهبری از حق ولایت و امامت امت برخوردار است که اختیار تعیین سیاست‌های کلی نظام یکی از طرق مهم اعمال این حق می‌باشد (موسی زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۰). و در حقیقت، با وجود بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، روح حاکم بر اصل ولایت فقیه در کالبد قانون اساسی نمود بیشتری یافته است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹).

در تبیین سیاست‌های کلی نظام نظرات مختلفی ابراز شده است؛ از یک سو پاره‌ای از حقوقدانان «ارشادی بودن» را وصف این سیاست‌ها قلمداد کرده‌اند (طحان نظیف، مصاحبه با دکتر سیدمحمد هاشمی، ۱۳۸۸: ۱۵۲) و در مقابل برخی قول به «الزام آور بودن» سیاست‌ها داده‌اند (طحان نظیف، مصاحبه با آیت‌ا... عمیدزنجانی، ۱۳۸۸) و از ضمانت اجرای حقوقی آن سخن رانده‌اند.

آنچه که صحیح به نظر می‌رسد اینکه طبق تصریح اصل ۱۱۰ قانون اساسی و روح حاکم بر قانون برتر کشور، دیدگاه ارشادی بودن این سیاست‌ها چندان قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد؛ چرا که از یک سو این مسئله در قانون اساسی وارد شده و در عین حال نظارت بر آن نیز مطرح شده است که دال بر حصول اطمینان از صحت و حسن اجرای اقدامات و همچنین اتخاذ تدابیر لازم در صورت عدم تحقق سیاست‌های مزبور است.

از سوی دیگر سیاست‌های کلی به لحاظ ماهوی و صوری نیز «قانون» به معنای خاص آن^(۵) تلقی نمی‌شوند؛ در عین حال که پس از گذراندن فرآیند پیش‌بینی شده در قانون اساسی، برای قوای حکومتی قانونی و الزام‌آور محسوب می‌شوند. در حقیقت سیاست‌های کلی بستری برای شکل‌گیری قوانین می‌باشند که از نظر درجه تفصیلی بودن و میزان الزامی بودن باید میان سیاست‌های کلی و قوانین تفاوت قائل شد؛ قانون، قاعده عمومی الزام‌آوری است که دارای ضمانت اجرا بوده و ناظر به موقعیت خاص می‌باشد که به صورت قضایی شرطی یا «باید» و «نباید» مطرح می‌شوند. اگر سیاست‌های کلی نیز قصد تعیین باید و نبایدها را دارد، باید حدود و قلمرو آن مشخص شوند (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۸۴). و این مسئله مستلزم طی تشریفات خاص مربوطه آن نیز می‌باشد.

سیاست‌های کلی، سیاست‌هایی است که رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام آن را تعیین می‌کند و به محض تعیین آن، برای همه قوا الزامی محسوب می‌شود. این سیاست‌ها حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات‌اند ولی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد و این گونه نیست که کسی بتواند آن‌ها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب نامه‌ها و مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید (هاشمی رفسنجانی در گفت و گو با بشیری، ۱۳۸۱: ۸۱ - ۸۲).

از دیگر سو برخی، سیاست‌های کلی نظام را در زمره احکام حکومتی تحلیل نموده‌اند (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۴۰؛ امیر ارجمند، ۱۳۸۰: ۳۸۱) و آن را حکمی شرعی برشمرده‌اند. در حقیقت در این خصوص باید اظهار داشت که شورای بازنگری قانون اساسی، هنگام تدوین و وضع اصل ۱۱۲ قانون اساسی که طبق آن «مجمع تشخیص مصلحت نظام» نهادینه گردید، اولین وظیفه این مجمع را «تشخیص مصلحت نظام در موارد احکام حکومتی، در صورتی که پس از طی مراحل قانونی بین مجلس شورای اسلامی و

شورای نگهبان توافقی حاصل نشود» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۸۳۵ و ۱۵۲۲) پیش‌بینی کردند.

پیشینه این اصل، به نامه امام خمینی قدس سره در پاسخ به سران قوا، در مورد «شیوه اعمال حق حاکم اسلامی در مورد احکام حکومتی» (امام خمینی، ۱۳۸۶: ج ۲۰، ۴۶۴-۴۶۳) برمی‌گردد^(۶) که ایشان طی نامه‌ای، مجمع تشخیص مصلحت را به موجب حکم حکومتی تأسیس کردند. با این حال، به خاطر بداهت و وضوح محور قرار گرفتن «حکم حکومتی» در تبیین شرح وظایف مجمع، بعضی از اعضای شورای بازنگری، با این استدلال که اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، همواره احکام حکومتی نیست، وجود لفظ «احکام حکومتی» در متن اصل ۱۱۲ را غیر ضروری دانستند و پیشنهاد حذف آن را دادند؛ هرچند این پیشنهاد به صورت مستقل نتوانست رأی شورا را به دست آورد، اما بالأخره پس از بحث و بررسی‌های فراوان، اصل مزبور به صورت فعلی به تصویب رسید و واژه «احکام حکومتی» از آن حذف شد (مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۱۵۴۶).

به هر ترتیب، از مطالبی که بیان گشت استنباط می‌شود که محور و مبنای وضع اصل ۱۱۲ و تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام، «تبیین شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی» و «بیان حکم حکومتی» بوده است و بنابراین سیاست‌های کلی نظام که با تفویض رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب می‌رسد به عنوان یکی از مصادیق حکم حکومتی^(۷) قابل تحلیل می‌باشد.

در نتیجه می‌توان اظهار داشت همان‌طور که از «ظهور» عبارت بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی قابل استنباط می‌باشد و نیز طبق آنچه که در ابلاغیه مجمع تشخیص مصلحت نظام عنوان گشته است^(۸) و همچنین آنچه خصوصیات سیاست‌های کلی متبادر به ذهن می‌کند که از امر و نهی و ضمانت اجرای لازم برخوردار نمی‌باشند، به نظر می‌رسد این سیاست‌ها فرامین رئیس کشور بر طبق قانون اساسی است که در شرع از آن به حکم حکومتی یاد می‌شود و مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیار از سوی رهبری به پیشنهاد آن می‌پردازد و با تأیید مقام رهبری لازم‌الاجرا تلقی می‌شوند و در واقع متضمن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط مشی مربوط به آن بوده و ملاکی مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی می‌باشد؛ به دیگر بیان، سیاست‌ها احکامی حکومتی‌اند که به منزله روح حاکم بر قانونگذاری شناخته شده و مبنای آن تلقی می‌شوند و در راستای تحقق اهداف و

ارزش‌های قانون اساسی تعیین می‌گردند.

در مجموع سیاست‌گذاری کلی در ایران مقوله‌ای مدیریتی - حقوقی محسوب می‌شود. البته تأکید بر این مسأله در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام، هم‌چنان ضروری است که این سیاست‌ها در مقایسه با قوانین، اصول و استانداردها، از شمول وسیع‌تر و عام‌تری برخوردارند و به عنوان تعیین‌کننده چارچوب و ناظر بر مجموعه‌ای از رفتارها، قوانین، مقررات، تصمیم‌ها و اقدامات تلقی شده و از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در رتبه‌ای پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی و مقررات عمومی قرار دارند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰).

در نتیجه همه تصمیمات مجریان و قوانین باید در چارچوب و محدوده سیاست‌های کلی نظام باشد. بنابراین، همه مکلف به اطاعت از سیاست‌های کلی نظام هستند تا با سیاست‌های تعیین شده، همسو باشند؛ از جمله، قوه مقننه باید در محدوده همین سیاست‌ها قانونگذاری کند. پس، اگر فراتر از دستورها و سیاست‌های رهبری قانونی تصویب شود، فاقد اعتبار است (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۸۷). در واقع سیاست‌های کلی نظام از مصادیق «حدود مقرر در قانون اساسی» مندرج در اصل ۷۱ قانون اساسی^(۹) محسوب می‌شود و لذا مجلس شورای اسلامی مکلف است در چارچوب سیاست‌های کلی نظام به قانونگذاری بپردازد (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۴).

۲- نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

همانگونه که توضیح آن گذشت، سیاست‌های کلی نظام در زمره احکام حکومتی محسوب شده و متضمن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط مشی مربوط به آن بوده و معیاری مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی می‌باشد که به تعبیر دیگر روح حاکم بر قانونگذاری و مبنای آن تلقی می‌شوند. بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را مطرح نموده است. ضرورت نظارت بر سیاست‌های کلی نظام امری است بدیهی که «حسن اجرای آنها» در کلام رهبری نیز بارها مورد اشاره قرار گرفته است.^(۱۰)

در این رابطه اجرای کامل و صحیح سیاست‌های کلی امری ضروری است که این مهم به‌واسطه ایفای نقش کلیه نهادهای دخیل در این موضوع محقق می‌شود و آنچه این نوشتار در صدد بیان آن است نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی می‌باشد.

بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران هستند که تحت نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت و مستقل از یکدیگر می‌باشند.^(۱۱) البته تفکیک و استقلال مزبور نسبی است و اینکه قوا در انجام وظایف خود استقلال دارند نافی حق نظارت قوا بر یکدیگر نیست. بر همین اساس مجلس شورای اسلامی علاوه بر حق قانونگذاری، از ابزارهای کنترلی و نظارتی برخوردار است (فلاح‌زاده، ۱۳۹۱: ۹۸). قانون اساسی نیز بیش از یک سوم اصول خود را به «مجلس شورای اسلامی» اختصاص داده و در این اصول به تبیین جایگاه و وظایف و چگونگی ارتباط آن با سایر قوا اهتمام شده است و در این خصوص مهم‌ترین و اصلی‌ترین وظایف مجلس شورای اسلامی یعنی «قانونگذاری» و «نظارت» قابل بررسی‌اند که در ذیل به آن پرداخته خواهد شد:

۲-۱. «قانونگذاری» و تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

در ابتدا لازم به ذکر است که حق قانونگذاری مجلس از دو جهت با محدودیت روبرو می‌باشد؛ یکی اینکه نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و دیگر نیز اینکه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در پاره‌ای از زمینه‌ها، بر اساس قانون اساسی، به نهادهای خاصی واگذار شده است؛ از جمله اینکه بر اساس بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، از وظایف و اختیارات مقام رهبری قلمداد شده است و نیز بر اساس بند ۷ و ۸ همین اصل، تصمیم‌گیری در زمینه حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه و نیز حل معضلات نظام، جزء وظایف و اختیارات مقام رهبری به حساب آمده است. بنابراین، در این موارد، مجلس حق قانونگذاری ندارد و رأی و نظر مقام رهبری بر همگان - حتی بر مجلس شورای اسلامی - نافذ و الزامی است.

در خصوص نسبت مجلس شورای اسلامی و سیاست‌های کلی نظام باید اظهار داشت که طبق تصریح اصل ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری مجلس در «حدود مقرر در قانون اساسی» مجاز است و حدود مزبور در حوزه شرع و قانون اساسی معنا می‌گردد و شورای نگهبان عهده‌دار بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی و شرع است. در واقع با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی به عنوان جزئی از قانون اساسی یعنی جزئی از آثار و تبعات بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و یا به عنوان قسمی از احکام شرعی

یعنی احکام حکومتی، شورای نگهبان موظف است بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظارت کند. به دیگر عبارت، اصل ۵۷ قانون اساسی در مورد اینکه قوای ۳ گانه زیر نظر ولایت امر قرار دارند، صراحت دارد. اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز اختیار تعیین سیاست‌های کلی را در زمره وظایف رهبری بر شمرده است و بنابراین اگر مجلس شورای اسلامی سیاست‌های مزبور را در قانونگذاری نادیده بگیرد، اصل ۵۷ قانون اساسی را نقض نموده است. بنابراین اگر سیاست‌های کلی به عنوان حکم حکومتی قلمداد شوند، جزء شرع به حساب می‌آیند و فقهای شورای نگهبان از همین جهت امکان نظارت بر سیاست‌های کلی را خواند داشت، در عین حال نیز اگر سیاست‌های کلی را حکم حکومتی فرض نکنیم، برای جلوگیری از نقض اصل ۵۷ قانون اساسی، شورای نگهبان وظیفه نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را دارد مگر آنکه رهبری، این گونه نظارت را به طور کلی از شورای نگهبان سلب نماید (غلامحسین الهام، ۱۳۸۱).

قدر مسلم اینکه مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید مغایر سیاست‌های کلی نظام باشد که در غیر این صورت با نظارت شورای نگهبان رد خواهد شد. اما مسئله قابل تامل اینکه بر اساس منطق عقلایی در تعیین سیاست‌های کلی و اینکه مقصود از سیاست‌های کلی نظام، جهت‌گیری‌ها و خط مشی‌های نظام در راه رسیدن به اهداف و آرمان‌های موردنظر قانون اساسی است که به قوای اجرائی و تقنینی در ادوار مختلف کمک می‌کند تا ضمن وجود سلیقه‌ها و برنامه‌های دولت‌ها و مجالس مختلف جهت‌گیریها به سمت اهداف مشترک که همان قانون اساسی است حفظ شود و از بی‌رویگی و بی‌نظمی و تزاخم برنامه‌ها جلوگیری شود (فقیه، ۱۳۸۴: ۴۳۴) به نظر می‌رسد نیل کامل به این مهم با تأمین صرف «عدم مغایرت» قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام قابل تحقق نباشد؛ به تعبیر دیگر هر چند قانونگذاری با ملاحظه سیاست‌های کلی نظام امری ارزشمند و حائز اهمیت به حساب می‌آید، اما طریق مذکور نمی‌تواند آنچه که هدف سیاست‌های کلی نظام است را تأمین نماید. علت آنکه سیاست‌های کلی نظام مفاهیمی عام و کلی‌اند و به منزله روح حاکم بر قانونگذاری شناخته می‌شوند، لذا ضروری است برای دست یافتن به مقصود، خط مشی مزبور و روح حاکم مد نظر در قوانین و مقررات جریان یابد که این مسئله مستلزم «همسویی»^(۱۲) قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی است. در این صورت قوانین و مقررات نه تنها مغایر سیاست‌های کلی نظام نبوده‌اند، بلکه در راستای تحقق بخشیدن به آن سیاست‌ها نیز شکل گرفته‌اند.

بنابراین، مجلس شورای اسلامی به طور متیقن موظف است مصوباتی را به تصویب برساند که مغایر سیاست‌های کلی نظام نباشد که در این راستا شورای نگهبان پاسداری از این مهم را بر عهده دارد. حال، تضمین هر چه بیشتر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام منوط به قانونگذاری «همسوتر» با سیاست‌های کلی است و در حقیقت مجلس شورای اسلامی موظف است انطباق و به عبارت مناسب تر همسویی قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام را تأمین کند. به بیان دیگر در صورتی که سیاست‌های کلی در قالب قوانین و مقررات تجلی یابند، عملاً حسن اجرای سیاست‌های کلی تحقق یافته است. تأمین حسن اجرای سیاست‌های کلی باید از حیث «جنبه تقنینی» قوانین و مقررات و در واقع مرحله قبل از صدور قوانین باشد و بدین ترتیب قبل از ورود مصوبات به شورای نگهبان و نیز قبل از ورود قوانین و مقررات به مرحله اجرا، اجرای سیاست‌های کلی نظام در مهم‌ترین سطح خود تحقق یافته است. به عبارت دیگر، اجرای سیاست‌های کلی در سطوح مختلف مطرح می‌شود که در درجه اول سیاست‌های کلی باید در سیستم قانونگذاری منعکس شود و مصداق اجرای سیاست‌های کلی خود قانونگذاری است. بدین ترتیب، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مربوط به انطباق آنها با قوانین مصوب است و پس از اینکه انطباق قوانین با سیاست‌های کلی تأمین و تضمین گردید، مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خاتمه یافته تلقی می‌شود (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۷).

۲-۲. «نظارت» و تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

«نظارت» و «تقنین» مکمل یکدیگر بوده و حسن اجرای امور به واسطه انجام دقیق این دو مسئله تضمین می‌گردد. در واقع حیات تقنین پس از وضع، با نظارت استمرار می‌یابد و در این رابطه یکی از حساس‌ترین و خطرناک‌ترین وظایف نمایندگان مجلس شورای اسلامی مسؤولیت نظارت بر جریان صحیح امور کشور و احقاق حقوق ملت است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت‌های نظارتی مجلس در اصول مختلف مورد پیش بینی قرار گرفته است.^(۱۳) در عین حال، از آنجا که مجمع تشخیص مصلحت نظام و نیز شورای نگهبان در خصوص سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر این سیاست‌ها وظایفی را بر عهده دارند، در ابتدا به این مسئله پرداخته تا از یک سو نقش دو نهاد مزبور در رابطه با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مشخص شود و از سوی دیگر جایگاه نهادهای نظارتی موجود در این رابطه به ویژه جایگاه مجلس شورای اسلامی تبیین شود.

۲-۱-۲. ساز و کار نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان در تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به عهده شورای نگهبان قرار نداده است و مجمع تشخیص مصلحت نظام با تفویض اختیار از سوی رهبر به این مهم باید پردازد. توضیح آنکه طبق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی این امر از وظایف و اختیارات رهبری است و از سوی دیگر طبق همین اصل نیز رهبر می‌تواند برخی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند؛ بر همین اساس مجمع تشخیص مصلحت به قائم مقامی از سوی رهبر این مهم را انجام داده و نتیجه نظارت مزبور را به رهبری گزارش می‌دهد.^(۱۴)

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.^(۱۵) طبق مقررات مزبور، کمیسیون نظارت به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تشکیل می‌گردد (ماده ۴). ارسال گزارش‌های ادواری سالیانه و ۵ ساله به مجمع نیز در زمره وظایف قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما عنوان شده است که بنابراین کمیسیون نظارت مزبور صرفاً به گزارش‌های واصله رسیدگی می‌نماید و نظارت مجمع در این خصوص امری است پسینی و انفعالی.

در عین حال در خصوص برنامه‌های پنج ساله، نظارت به نحو فعال نیز پیش بینی شده است؛ در این رابطه در جریان رسیدگی برنامه‌های پنج ساله در صورتی که مجمع نهایتاً به این تشخیص برسد که محتوای برنامه مغایر سیاست‌های کلی است، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذریبط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید.^(۱۶)

در این خصوص لازم به ذکر است که مفهوم اعلام نظر شورای نگهبان در این ماده مبهم بوده و مشخص نیست آیا شورای نگهبان نیز حق نظارت بر نظر مجمع و تصمیم‌گیری در خصوص درستی یا نادرستی آن را دارد یا موظف به پذیرش نظر مجمع در این خصوص می‌باشد؟ در هر صورت در عمل شورای نگهبان در این موارد صرفاً به عنوان یک وسیله

اطلاع‌رسانی عمل کرده و نامه مجمع را عیناً به پیوست اظهار نظر خود برای مجلس ارسال کرده و مجلس را موظف به اعمال این نظرات قلمداد می‌نماید (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۴). 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 معظم رهبری گزارش می‌شود.

بنابراین نظارت مجمع فقط در خصوص قوانین برنامه‌های پنج‌ساله 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 به ترتیب ۸۰/۹/۹ و ۸۱/۱۱/۰۸ و ۸۲/۲/۱۸ و ۸۲/۲۱/۰۸ 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، همان‌گونه که بیان گشت به عنوان احکام حکومتی قلمداد شده و این احکام نیز قسمی از احکام شرع محسوب می‌شوند و بنابراین طبق اصل ۷۲ قانون اساسی^(۱۷) شورای نگهبان به تشخیص عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام مبادرت می‌ورزد.

۲-۲-۲. نقش مجلس شورای اسلامی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با نقش مجلس شورای اسلامی در خصوص سیاست‌های کلی در ابتدا لازم به ذکر است که به منظور کارآمد نمودن نظام نظارتی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و ممانعت از ایجاد تشکیلات پیچیده و گسترده و با عنایت به وضعیت فعلی حقوقی این سیاست‌ها و مرجع نظارتی بر آن‌ها مطابق حکم رهبری، مناسب است راهکاری اندیشیده شود تا ضمن امکان مطالبه آن از مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مرجع

نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها بتوان به حداکثر کارایی نظارتی دست یافت. علت آنکه نظارت پیش‌بینی شده فعلی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، همان‌گونه که بیان گشت، امری پسینی است و مجمع صرفاً اقدام به بررسی گزارش‌های واصله از دستگاه‌های ذی ربط می‌نماید.

در این خصوص روشن است که بهره‌گیری از شیوه‌های نظارتی پیشینی در صورت ممانعت از تاثیرگذاری منفی آن (همچون ایجاد کندی یا تداخل در امور اجرایی) مناسب تر بوده و بدین ترتیب در همان مرحله ابتدایی از انحراف احتمالی جلوگیری شده و کشور متحمل هزینه حرکت در خلاف جهت سیاست‌های کلی نظام و توقف آن پس از یک دوره اجرا نمی‌گردد (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۸).

بدین منظور، با توجه به مقررات موجود و در چارچوب ساختار نظام داخلی و در عین حال سازگار با قانون اساسی می‌توان از ساز و کارهایی در مجلس شورای اسلامی برای تأمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بهره برد که به طور کلی و اجمال به برخی موارد اشاره می‌شود:

یکی از راهکارها این است که مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی طرح یا لایحه مرتبط با سیاست‌های کلی، همسویی طرح یا لایحه مزبور با سیاست‌ها را به طریقی تضمین نماید:

به عنوان مثال طبق ماده ۱۴۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی،^(۱۸) کمیسیون‌ها می‌توانند از مسئولین ذی ربط در مجمع تشخیص مصلحت نظام دعوت کرده و بررسی طرح یا لایحه را به منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام در دستور کار خود قرار دهند و بالاتر آنکه می‌توان در صورت اصلاح آیین نامه مجلس شورای اسلامی، کمیسیون مزبور را نسبت به اجرایی نمودن این مسئله موظف نمود و بدین ترتیب تحقق سیاست‌هایی کلی را میسر نمود.

علاوه بر این مطابق ماده ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد»؛ بر همین اساس مجمع می‌تواند همزمان با بررسی طرح یا لایحه‌ای در مجلس شورای اسلامی آن را در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی خود قرار داده و در صورت

تشخیص مغایرت این طرح یا لایحه با بخشی از سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری، موضوع را جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی اطلاع دهد. به منظور تضمین انجام چنین پروسه‌ای اطلاع‌رسانی موضوعات در دستور کار کمیسیون‌ها به مجمع می‌تواند مفید بوده و مجلس شورای اسلامی در این راستا می‌تواند با همکاری مناسب خود با مجمع تشخیص مصلحت نظام، بخشی از وظیفه خود را در قبال اجرای این سیاست‌ها ادا نماید (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۹).

طریق دیگر که در قانون پیش بینی شده اینکه مطابق با بند ۴ ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور^(۱۹) مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۲ نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص «انطباق طرح و لایحه با... سیاست‌های کلی نظام و...» از معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی استعلام می‌نمایند و طبق تبصره ۱ ماده مذکور، نمایندگان در جریان نظر معاونت قوانین قرار می‌گیرند. بدین ترتیب نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر قوانین تأمین شده و می‌توانند مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی را اصلاح نمایند.

نکته لازم به ذکر دیگر اینکه رئیس مجلس شورای اسلامی نیز از اختیاراتی برخوردار است که می‌تواند با نظارت خود حسن اجرای سیاست‌های کلی را در چارچوبی مشخص تأمین کند. توضیح آنکه اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی محدوده نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی را تبیین می‌نمایند و بر طبق این اصول در مواردی که صلاحیت مقررات گذاری به قوه مجریه اعطا شده است نیز اعمال صحیح و در چارچوب قانون این صلاحیت توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مورد نظارت قرار می‌گیرد و در نتیجه می‌توان بیان داشت در صورت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از منظر انطباق یا عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام، عملاً بر مصوبات و چارچوب کلی عملکرد سایر قوا نیز نوعی نظارت صورت می‌پذیرد (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۷).

علاوه بر آنچه بیان گشت، ماده ۲ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۲^(۲۰) نیز کلیه دستگاه‌های حکومتی که به وضع مقررات مبادرت می‌ورزند را موظف نموده که تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند. از سوی دیگر، بند ۶ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۲^(۲۱) یکی از وظایف معاونت قوانین مجلس را اعلام نظر

در خصوص قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی و ارسال آن به هیئت رئیسه عنوان نموده است و در نتیجه این امکان وجود دارد که بدین طریق از تصویب قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ممانعت شود.

نتیجه‌گیری

تاسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر اصل عقلایی در تدبیر امور جامعه است که برای جلوگیری از برداشت‌های مختلف از قانون اساسی و اعمال سلاقی متفاوت سیاسی به سبب ناپایداری مجالس مقننه و دولت‌ها و نیز تاثیرپذیری نهادهای مزبور از عوامل مختلف در قانون اساسی ذیل اختیارات رهبری قرار گرفته است و بدین ترتیب حرکت هدف مند و منسجم در قوای حکومتی در مسیر مشخص تضمین می‌گردد.

سیاست‌های کلی نظام فرامین رئیس کشور بر طبق قانون اساسی است که در شرع از آن به حکم حکومتی یاد می‌شود و مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیار از سوی رهبری به صدور آن می‌پردازد و با تایید مقام رهبری لازم الاجرا تلقی می‌شوند و در واقع متضمن چارچوب وضع قوانین و مقررات و خط مشی مربوط به آن بوده و ملاکی مهم در تعیین اولویت وضع الزامات قانونی می‌باشد؛ به دیگر بیان، سیاست‌ها احکامی حکومتی‌اند که به منزله روح حاکم بر قانونگذاری شناخته شده و مبنای آن تلقی می‌شوند و در راستای تحقق اهداف و ارزش‌های قانون اساسی تعیین می‌گردند.

در مورد حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بررسی قلمروی اختیارات و وظایف سه نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی مهم ارزیابی می‌گردد. در این رابطه، نظارت مجمع فقط در خصوص قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه پیشینی بوده و در خصوص موارد غیر جنبه پسینی و منفعلانه دارد و در این خصوص نیز 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 و طبق تفسیر شورای نگهبان سیاست‌های کلی بخشی از شرع بوده و بر این اساس وظیفه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی به عهده فقهای شورای نگهبان می‌باشد و در عین حال نیز اگر سیاست‌های کلی را حکم حکومتی فرض نکنیم، برای جلوگیری از نقض

اصل ۵۷ قانون اساسی، شورای نگهبان وظیفه نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را دارد که البته این نوع نظارت نیز جنبه پسینی داشته و مصوبات مجلس شورای اسلامی نباید مغایر سیاست‌های کلی نظام باشد و در غیر این صورت با نظارت شورای نگهبان رد خواهد شد. بر همین اساس مجلس موظف است چارچوب سیاست‌های کلی نظام را نیز در قانون گذاری رعایت کند.

در واقع مهم‌ترین نهادی که می‌تواند در این زمینه ایفای نقش کند مجلس شورای اسلامی است و در صورتی که عدم مغایرت و نیز همسویی هر چه بیشتر قوانین با سیاست‌های کلی نظام تأمین گردد، سیاست‌های کلی نظام نیز به مطلوب‌ترین وجه تضمین می‌گردد. در این رابطه به هر میزان که ظرفیت‌های در دسترس به کار گرفته شوند و زمینه برای عملی شدن ابزارهای موجود (از قبیل قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ماده ۴۸ آیین نامه مجلس شورای اسلامی و...) فراهم گردد، نیل به این مهم نیز دست یافتنی تر می‌گردد، هر چند که نیاز به مقرر نمودن ترتیبی منقح، مدون و کامل در مقررات فعلی کاملاً محسوس می‌باشد.

یادداشت‌ها

۱- برای مثال، اهداف نظام ذیل بند «ج» اصل دوم قانون اساسی مشخص شده‌اند که عبارت‌اند از: قسط و عدل و استقلال سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و همبستگی ملی. سایر موضوعات مندرج در اصل دوم قانون اساسی وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف محسوب می‌شوند.

۲- در بند ۱ از اصل ۱۱۰ تعیین سیاست‌های کلی بس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختیارات مقام رهبری قلمداد شده است.

۳- این سیاست‌ها شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی هستند. مجموعه تدابیر و سیاست‌هایی که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند، «سیاست اجرایی» به شمار می‌روند. ویژگی سیاست‌های کلی پایداری، آینده‌نگری، واقع بینی، فراگیر بودن، مبتنی بر اهداف بخشی و فرابخشی و بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی نظام ذکر شده است. در مصوبه مجمع همچنین در مورد رابطه سیاست‌های کلی و قانون اساسی اشاره شده که بسیاری از اصول قانون اساسی می‌توانند به عنوان بستر سیاست‌های کلی نظام تلقی شوند.

۴- سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی، بخش حمل و نقل، شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای و قضایی و... از این قبیل می‌باشند.

۵- قانون به معنای خاص، صرفاً به مصوبات پارلمان و یا قوانین تصویب شده از راه همه‌پرسی اطلاق می‌گردد، اما در مفهوم عام به معنای کلیه مقررات لازم الاجرا که توسط مراجع صالح به قانونگذاری وضع شده است، می‌باشد (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ۱۲۰).

۶- نامه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ در مورد تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام:

«بسمه تعالی. محضر مقدس رهبر عظیم الشان، حضرت آیت‌الله‌العظمی امام خمینی - دامت برکات وجوده الشریف - در سایه اظهارات اخیر آن وجود مبارک از لحاظ نظری، مشکلاتی که در راه قانونگذاری و اداره جامعه اسلامی به چشم می‌خورد برطرف شده و همان‌گونه که انتظار می‌رفت این راهنمایی‌ها مورد اتفاق نظر صاحب‌نظران قرار گرفت. مسأله‌ای که باقی مانده شیوه اجرایی اعمال حق حاکم اسلامی در موارد احکام حکومتی است... پس از تصویب نهایی [قانون در مجلس]، شورای نگهبان هم نظرات خود را در قالب احکام شرعی یا قانون اساسی اعلام می‌دارد که در مواردی مجلس، نظر آنها را تأمین می‌نماید و در مواردی از نظر مجلس، قابل تأمین نیست که در این صورت، مجلس و شورای نگهبان نمی‌توانند توافق کنند و همین‌جاست که نیاز به دخالت ولایت فقیه و تشخیص موضوع حکم حکومتی پیش می‌آید. ... اطلاع یافته‌ایم که جناب‌عالی در صدد تعیین مرجعی هستید که در صورت حل‌نشدن اختلاف مجلس و شورای نگهبان از نظر شرع مقدس یا قانون اساسی یا تشخیص مصلحت نظام و جامعه، حکم حکومتی را بیان

نماید. در صورتی که در این خصوص به تصمیم رسیده باشید، با توجه به اینکه هم اکنون موارد متعددی از مسائل مهم جامعه بلا تکلیف مانده، سرعت عمل مطلوب است» [عبدالکریم موسوی - سیدعلی خامنه‌ای - احمد خمینی - میرحسین موسوی - اکبر هاشمی رفسنجانی]

۷- علاوه بر موارد گفته شده، می‌توان از چند اصل دیگر قانون اساسی، جهت اثبات جایگاه حکم حکومتی در قانون اساسی، استظهار جست. این اصول، ناظر به جایگاه رفیع قانونی رهبر در ساختار و هرم مقامات کشور است. اصول مورد نظر عبارت‌اند از: اصول پنجاه و هفتم، شصتم و یکصد و سیزدهم. همه این اصول، بیان‌کننده تفوق موقعیت رسمی رهبر، نسبت به قوا و مقامات کشوری است. این موقعیت، اقتضای آن را دارد تا در صورت وجود مصلحت و ضرورت و در جهت تأمین منافع عمومی و نظام، دستورات مقتضی و متناسب، صادر کرده و قوا و دیگر مقامات از این دستورات اطاعت کنند. پذیرش این امر، به معنای پذیرفتن امکان صدور حکم حکومتی از سوی مقام رهبری است (ملک افضلی اردکانی، ۱۳۹۱: ۶۶).

۸- نامه شماره ۵۴۱ مورخ ۷۲/۰۱/۶۷۳۱ ثبت شده در دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام: طراحی سیاست‌های کلی نظام براساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرایی دارند.

۹- اصل ۷۱ قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

۱۰- بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام مورخ

۸۱/۱/۱۷:

«آخرین نکته مورد نظر مساله نظارت بر اجرای سیاست‌هاست. این بسیار مهم است... ما نباید دل خود را به این خوش کنیم که بنشینیم یک سیاست‌های کلی را برای کشور تصویب می‌کنیم، اما بعد ملاحظه کنیم و ببینیم در عمل دستگاه‌های گوناگون اجرایی قوای سه گانه و بخشهای وابسته به اینها هر کدام راه دیگری می‌روند یا حتی از آن سیاست‌های کلی زاویه داشته باشند. این که نمی‌شود، حتما باید نظارت شود... بخشی دیگر باید با پیگیری و یا با تصدی گری مجمع تشخیص و با یک ساز و کار مناسب پیش برود... باید هم نظارت به معنای واقعی باشد هم دخالت در اجرائیات به معنای خاص اجرایی شدن از آن استنباط نشود و هم رهبری در جریان قرار بگیرد یعنی حقیقتاً رهبری بدانند که این سیاست‌ها کجاها اجرا شد و کجاها اجرا نشد. نمی‌شود منتظر پایان برنامه بود تا ببینیم آیا این برنامه اجرا شد یا نه. حضور این سیاست‌ها باید در قالب قانون، مصوبات دولت و سیاست‌های اجرایی که اتخاذ می‌شود محسوس باشد.»

... «اگر سیاست‌های کلی یک نظام در جایی تبیین، تثبیت و توزیع نشود، دچار بی‌رویگی در رفتار خواهد شد... وقتی سیاست‌ها مشخص شد، به معنای آن است که هندسه کلی حرکت نظام و

مسیر کلی معین شده و این چیز مهمی است».

... «ما در مواردی در طول سال‌های بعد از انقلاب شاهد بودیم، ضربه‌ای که بر اثر تغییر و تبدیل بی رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده، ضربه سنگینی بوده و گاهی تا مدت‌ها جبران ناپذیر بوده است. اگر سیاست‌های کلی معین شود و سیاست‌های اجرایی و برنامه جهت‌گیری خود را در این سیاست‌های کلی تنظیم کند، هرگز چنین اتفاقی نمی‌افتد.»

۱۱- قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۱۲- علت آنکه از واژه «انطباق» استفاده نشده است اینکه انطباق قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی به دلیل کلی و عام بودن سیاست‌ها امری غیرممکن و غیر عملی به نظر می‌رسد. بنابراین برای نیل هر چه بیشتر به هدف از واژه همسویی استفاده شده است.

۱۳- اصول ۷۶، ۸۴، ۸۶، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی

۱۴- رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام: «رهبری نظرشان این است که چون این سیاست‌ها را مجمع تعیین کرده، خودش برای نظارت آگاه‌تر است. لذا نظارت را به مجمع واگذار کردند.» (بشیری، ۱۳۸۱: ۸۹)

۱۵- این مقررات با انجام مطالعات و تحقیقات گسترده در دبیرخانه مجمع تدوین شد و پس از ۲۵ جلسه بحث و بررسی در کمیسیون نظارت مجمع در دستور کار شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت. نهایتاً این مقررات در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ با حضور رؤسای قوای سه‌گانه در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و مقام معظم رهبری در تاریخ ۸۴/۶/۲۰ با انجام برخی اصلاحات متن نهایی را تأیید و ابلاغ فرمودند.

۱۶- ماده ۷: همزمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست‌های کلی می‌بیند، به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذیربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید.

۱۷- اصل ۷۲ قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده است برعهده شورای نگهبان است.

- ۱۸- ماده ۱۴۸ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: کمیسیون ها موظف‌اند در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح از وزراء و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط دعوت به عمل آورند.
- ۱۹- ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین: نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:
- ۱- وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی؛ ۲- انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین؛ ۳- لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده؛ ۴- انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی.
- تبصره ۱: نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.
- تبصره ۲: چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد هیأت رئیسه نظر معاونت را استعلام می‌نماید.
- ۲۰- ماده ۲ قانون تدوین و تنقیح قوانین: کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیأت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت عمومی دیوان عالی کشور، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آن‌ها لزوم اجراء دارد، موظف‌اند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند.
- تبصره - مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.
- ۲۱- ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین: وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است: ۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر: ... ۶-۱- اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.

منابع و مأخذ

- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۰)، مشروح مذاکرات شورای بازنگاری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم.
- ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰)، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، شماره ۲۰، صص ۳۷۵-۴۰۵.
- اسماعیلی، محسن و طحان نظیف، هادی (۱۳۸۷)، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی»، مجله معارف اسلامی و حقوق، شماره ۲۸، صص ۱۲۰-۱۸۷.
- امیر ارجمند، اردشیر (۱۳۸۰)، جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، مجله راهبرد، شماره ۲۰، صص ۳۷۵ - ۴۰۵.
- 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.
- زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، مجله راهبرد، شماره ۴۳.
- زارعی، محمدحسین (۱۳۸۰)، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، شماره ۲۰، صص ۳۷۵ - ۴۰۵.
- طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فقیه، محمد باقر (۱۳۸۴)، «نقدی بر مقاله نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، جایگاه مجمع تشخیص مصلحت کجاست؟»، مجله راهبرد، شماره ۳۶، صص ۴۳۰-۴۳۶.

فلاح زاده، علی محمد و همکاران (۱۳۹۱)، تفکیک قانون و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار.

ملک افضلی اردکانی، محسن (۱۳۹۱)، «حکم حکومتی در قانون اساسی و جایگاه آن در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۶۲، صص ۵۱-۷۴.

موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، شماره ۱۷، صص ۱۵۱-۱۷۸.

نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۷۹)، «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، انتشارات بین‌المللی الهدی، چاپ چهارم.