

با تأملی در ماهیت حقوقی سیاستهای کلی نظام

نظام قانون گذاری ایران

و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت

دکتر محمدحسین زارعی

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

مقدمه

قانون اساسی ج ۱۰. ایران از سال ۱۳۶۸ مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفت. از جمله این تغییرات، اصلاحات ساختاری و تشکیلاتی و معرفی یک سازمان عالی سیاسی در قانون اساسی و نظام سیاسی ایران بود: مجمع تشخیص مصلحت نظام. اگرچه مجمع تشخیص مصلحت نظام قبل از پیش‌بینی در اصلاحات قانون اساسی سال ۱۳۶۸ بوسیله فرمان امام ایجاد شده بود، لیکن ضرورت و اهمیت وجودی و کارکردی آن تا حدی بود که تداوم آن باید در اصلاحات ۱۳۶۸ مورد توجه قرار می‌گرفت و به صورت قانونی در نظام حقوقی و سیاسی ایران پیش‌بینی می‌گردید.

از دیگر موارد بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ معرفی مفهوم سیاستهای کلی نظام (بند یک از اصل ۱۱۰) قانون اساسی بود که مطابق آن تعیین سیاستهای کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع مصلحت نظام از وظایف و اختیارات رهبری شمرده شده است و همچنین بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی حل معضلات نظام را که از

طریق عادی قابل انجام نیستند، از طریق مجمع تشخیص مصلحت بر عهده‌ی رهبری قرار داده است. طی سالهای اخیر، مجمع تشخیص مصلحت نظام بنابر اختیارات واگذار شده از سوی رهبری به تعیین سیاستهای کلی نظام در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، قضایی اجتماعی و فرهنگی می‌پردازد و پس از تأیید رهبری قابلیت اجرایی می‌یابد. سوالی که در این رابطه مطرح می‌شود این است که ماهیت حقوقی چنین سیاستهایی چیست؟ در نظام سلسله مراتب حقوقی در کشور ما چه جایگاهی دارد و ارتباط آن با اصول قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات چگونه است؟ و سازوکارهای ضمانت اجرایی آن کدامند؟ مقاله‌ی حاضر به بررسی اجمالی این موضوع می‌پردازد.

۱- وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت نظام

این مقاله سعی در کندوکاو تاریخی موضوع و تحولاتی که منجر به ایجاد نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام گردید، ندارد و در ادامه وظایف و اختیارات مجمع تشخیص مصلحت (پس از اصلاحات سال ۱۳۶۸) به اختصار در ذیل ارائه می‌گردد:

۱-۱- جایگاه مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام

الف) مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین

سیاستهای کلی نظام بر عهده رهبری است که باید پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت گیرد، از این لحاظ مجمع تشخیص مصلحت دارای یک نقش مشورتی صرف می‌باشد و یک مقام تصمیم‌گیرنده نیست. ضمن آنکه پیروی از مصوبات و سیاستهای کلی تنظیمی از سوی مجمع تشخیص مصلحت بر رهبری الزام آور نمی‌باشد و رهبر می‌تواند پس از مشورت با آن و بررسی کلیه جوانب موضوع و مصالح نظام، تصمیمی متفاوت با نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام اتخاذ نماید.

مطابق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام نیز بر عهده‌ی رهبری است. اگر چه رهبری موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را نیز به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نمودند تا مجمع راهکارها و روشهای نظارت بر حسن اجرای سیاستهای کلی نظام را خود تنظیم و به مرحله‌ی اجرایی در آورد.

ب- در ارتباط با جایگاه و شأن مشورتی مجمع تشخیص مصلحت، باید به بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز اشاره کرد. مطابق بند ۸ اصل ۱۱۰ حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست بر عهده‌ی رهبری است، لیکن رهبری این کار ویژه را باید از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام به انجام برساند. به این لحاظ از جهت حل معضلات نظام، وظیفه‌ی مجمع تشخیص مساعدت و ارائه کمکهای مشورتی

و کارشناسی به رهبری است و لذا مطابق قانون اساسی وظیفه‌ی اصلی اتخاذ راه‌حلهای برون رفت از معضلات نظام از وظایف مستقیم رهبری است و مجمع تشخیص مصلحت دارای وظیفه‌ی تصمیم‌گیری نیست. نتیجه آنکه هم در جهت تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن و هم در راستای ارائه و راهکارهای خروج از معضل نظام، مجمع تشخیص یک مقام تصمیم‌گیرنده نیست بلکه دارای شان و جایگاه مشورتی و کارشناسی است. لیکن مطابق عبارت اخیر اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند، و رهبری نیز تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها و حل معضلات نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض کرده‌اند. در ارتباط با تفویض اختیارات مربوطه در قلمرو قواعد حقوق عمومی، باید یادآوری کرد که هرگونه واگذاری و تفویض اختیارات و به ویژه اختیارات مهم سیاسی و اجرایی و نظارتی همچون تعیین سیاستهای کلی نظام و نظارت بر اجرای آن و حل معضلات نظام باید به همراه شرایط و ویژگیهای قواعد حقوق عمومی صورت گیرد که برخی از آنها عبارتند از:

اول- تفویض اختیار، که موجب سلب صلاحیت تصمیم‌گیری مقام تفویض‌کننده نمی‌گردد و لذا وظیفه‌ی اصلی همچنان در صلاحیت رهبری خواهد بود،

دوم- تفویض اختیار موجب سلب مسئولیت مقام تفویض‌کننده نمی‌شود و لذا رهبری در مقابل نهادهای عالی سیاسی مانند مجلس خبرگان در مقابل تفویض اختیارات فوق‌همچنان مسئول است و باید در ازای تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت به مردم و مجلس خبرگان پاسخگو باشد.

سوم- تفویض اختیارات و وظایف در هر زمینه‌ای که باشد نمی‌تواند بطور کامل صورت گیرد، زیرا واگذاری کامل اختیار و وظیفه‌ی تعیین سیاستهای کلی نظام و حل معضلات نظام به منزله‌ی این است که رهبری هیچ نقشی در این موارد ندارد و گویا که از خود سلب صلاحیت کلی نموده است. بدین لحاظ صرفاً بخشی از وظایف مربوط به تعیین سیاستهای کلی نظام و حل معضلات نظام قابل واگذاری است و نه تمام اختیارات و وظایف.

چهارم- مطابق اصول حقوق عمومی، تفویض اختیارات صرفاً در مورد وظایف غیر مهم، اجرایی و کارشناسی باید صورت گیرد و وظایف مهم سیاسی و کلان مملکتی که دارای تأثیرات مهم سیاسی قضایی، اقتصادی و اجتماعی و اجرایی است باید به طور مستقیم و با نظارت مقام اصلی تصمیم‌گیرنده صورت گیرد. تفویض کامل اختیارات و وظایف مهم تعیین سیاستهای

می‌تواند قرار گیرد و از این جهت، واگذاری کامل تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و حل معضلات نظام به مجمع، از وظایف حقوقی و سیاسی برخوردار نیست.

۲-۱- صلاحیت حل اختلافی مجمع تشخیص مصلحت نظام

مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی از دیگر وظایف مهم مجمع تشخیص مصلحت نظام این است که در مواردی که مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرعی 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 قانون اساسی ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. به عبارت دیگر، در مورد اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان مبنی بر به مصلحت بودن مصوبه‌ی مجلس و اصرار نمایندگان مجلس بر مصوبه‌ی خود، موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده می‌شود و در موضوع مختلف فیه به تصمیم‌گیری می‌پردازد.

این وظیفه‌ی مجمع تشخیص مصلحت از نوع تصمیم‌گیری است و نه مشورتی و کارشناسی، چرا که لازمه‌ی حل و فصل اختلاف، اتخاذ تصمیم قاطع و اساسی بنابر تشخیص مصلحت

کلی نظام و حل معضلات آن با قواعد مسلم حقوق عرفی مغایرت دارد باید توجه داشت که قانونگذار اساسی و ملت چنانچه وظیفه‌ای را بر عهده‌ی مقام عالی سیاسی، اجرایی و یا نماینده‌ی مجلس قرار داده است، فرض بر این است که ویژگی مقام و یا شخصیت سیاسی و اجرایی مورد نظر، به طور مستقیم مورد توجه بوده است و گرنه واگذاری صلاحیت تصمیم‌گیری می‌توانست به اشخاص دیگر از ابتدا به گونه‌ای دیگر صورت گیرد، لیکن شخصیت مقام مذکور، تواناییها و تجارب و سوابق و اعتبار سیاسی و ملی وی موجب واگذاری اختیارات و صلاحیتها به وی شده است. قابل یادآوری است که منظور از «تفویض اختیارات و وظایف خود» در پایان اصل ۱۱۰ تفویض وظایف غیر مهم و وظایف اجرایی و غیرسیاسی هر یک از بندهای یازده گانه‌ی اختیارات و وظایف رهبری است و به عنوان مثال رهبری نمی‌تواند امضاء حکم ریاست جمهوری را به شخص یا اشخاص و یا نهادهای دیگری واگذار نماید. بنابراین وظایف مهم سیاست‌هایی مانند تعیین سیاست‌های کلی نظام و حل معضلات نظام اساساً قابل واگذاری نیستند و صرفاً در جهت تصمیم‌گیری، رهبری می‌تواند از مجمع، مشورت و مساعدت بخواهد و مجمع نیز در جایگاه کارشناسی

نظام و میهن و مردم و کشور است، و لذا مجمع تشخیص اصولاً نمی‌تواند مبانی تصمیم‌گیری خود را صرفاً موازین شرعی قرار دهد زیرا مرجع تشخیص شرعی بودن مصوبات مجلس، شورای نگهبان است و مجمع تشخیص باید فارغ از دغدغه‌ی شرعی بودن و صرفاً براساس مصلحت نظام و مردم و کشور به تصمیم‌گیری مبادرت ورزد مگر آنکه اجرای موازین شرعی را در مقطع زمانی و شرایط اجتماعی و سیاسی وقت به مصلحت عام مردم و کشور نیز بدانند که در نتیجه ملاک‌نهایی و اصلی همان مصلحت نظام و مردم خواهد بود.

در ارتباط با صلاحیت حل اختلافی مجمع تشخیص نکات دیگری نیز وجود دارند که مختصراً یاد آوری می‌گردد:

اولاً- مجمع تشخیص مصلحت نظام یک مرجع قانون‌گذاری نیست و نباید در عرض سایر قوای رسمی حکومتی قرار گیرد. لازمه‌ی چنین اصلی اینست که صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت یا صلاحیت مشورتی و کارشناسی باشد بهمان ترتیب که در مبحث قبلی گذشت و یا دارای صلاحیت حل اختلافی است که لازمه‌ی آن وجود اختلاف فی مابین مجلس و شورای نگهبان است و اینکه مجلس و شورای نگهبان نتوانسته باشند بنابر رویه‌های موجود قانونی به راه حل مشترک و مورد توافق برسند و به عبارت دیگر اختلاف

همچنان باقی و استمرار داشته باشد. ثانیاً- از شرایط رویه‌ای دیگر، ارجاع موضوع اختلاف از سوی مجلس شورای اسلامی به مجمع تشخیص مصلحت است و لذا صلاحیت حل اختلافی مجمع تشخیص، صرفاً از زمان ارجاع موضوع از سوی مجلس آغاز می‌گردد و پس از ارجاع نیز مجمع تشخیص مصلحت دارای صلاحیت تام برای رسیدگی به موضوعات اختلاف و یا همه‌جانبه‌ی مصوبه‌ی مورد اختلاف نیست، بلکه صلاحیت مجمع تشخیص محدود به تصمیم‌گیری در رابطه با موضوعات اختلافی است. لیکن در عمل رویه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر این بوده است که در مواردی که حتی موضوع اختلافی نیز مطرح نبوده است، اقدام به تصمیم‌گیری نموده و به قانون‌گذاری اولیه که در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است مبادرت ورزیده است مانند تصویب قانون مبارزه با مواد مخدر مصوب آبان ۱۳۶۷، قانون تخلفات، جرایم و مجازات‌های مربوط به اسناد سجلی و شناسنامه مصوب دهم مرداد ۱۳۷۰ و قانون تشکیل محکمه‌ی عالی انتظامی قضات مصوب ۱۳۷۰/۸/۲۳ که در هر یک از موارد فوق یا توجیه منطقی و سیاسی برای دخالت مستقیم در امر قانون‌گذاری به وسیله‌ی مجمع تشخیص مصلحت وجود نداشته و

یا اساساً موارد فوق نمی توانسته از مصادیق معضل نظام به شمار آیند،^(۱) و لذا ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به حوزه صلاحیت قانون گذاری اولیه ی مجلس شورای اسلامی برخلاف نص صریح اصل ۱۱۲ قانون اساسی است. نکته مهم دیگر اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام تنها مرجع تشخیص مصلحت و تصمیم گیری در همان راستا می باشد و به عبارت دیگر از جهت مقایسه با صلاحیتهای مراجع عالی قضایی، دارای صلاحیت تجدیدنظری است و نه صلاحیت پژوهشی، به این مفهوم که مجمع تشخیص مصلحت در موارد اختلافی صرفاً باید در مورد مصلحت موردی اعلان نظر نماید و نمی تواند تصمیم خود را به طور کلی جایگزین تصمیم و مصوبه ی مجلس شورای اسلامی نماید. به دیگر سخن ادبیات قضایی، مجمع تشخیص مصلحت دارای صلاحیت نظارتی (Supervisory jurisdiction) است، نه صلاحیت پژوهشی (junsdiction Appellate). جایگزین ساختن تصمیم مجمع تشخیص مصلحت به جای مصوبه ی مجلس شورای اسلامی به منزله ی قانون گذاری است و حال آنکه قبلاً یاد آور شدیم که مجمع نمی تواند حتی در مقام صلاحیت حل اختلافی خود دارای صلاحیت قانون گذاری باشد. اهمیت این نکته در آن است که اولاً چارچوب

صلاحیت قانون گذاری مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع قانون گذاری در کشور مورد رعایت قرار می گیرد و ثانیاً، مجمع تبدیل به یک نهاد قانون گذار نشده و در عرض سایر قوای حکومتی و مملکتی قرار نمی گیرد و ثالثاً صلاحیت حل اختلافی مجمع نیز محفوظ بوده و جایگاه خود را به عنوان یک مقام عالی حل اختلافی حفظ نموده و از وجاهت مشروعیت سیاسی و حقوقی در میان سایر قوا برخوردار خواهد بود. لیکن در عمل مجمع تشخیص مصلحت به سمت وسوی مخالف حرکت کرده و به گسترش و توسعه ی صلاحیتهای خود مبادرت ورزیده است و در موارد اختلافی، بدون در نظر گرفتن راه حل پیشنهادی مجلس شورای اسلامی و بدون اینکه حق مجلس را برای انتخاب بهترین گزینه ای که بتواند مصلحت مملکت را برآورده نماید، مورد شناسایی و احترام قرار دهد، اقدام به جایگزین ساختن تصمیمها و تشخیص خود بر تصمیمها و مصوبات مجلس نموده و یا حتی در برخی موارد به طور کلی مصوبه را دستخوش تغییرات اساسی بنابر نظر خود نموده بدون آنکه سایر موارد و مواد قانونی اساساً موضوع اختلاف بوده باشند.

ثالثاً- از دلایل دیگر عدم وجاهت دخالت مجمع در صلاحیت قانون گذاری و یا

که مصلحت عنوانی کلی است که می تواند باراهکارها وگزینه های مختلف تأمین شود و در نتیجه مجلس می تواند به عنوان یک نهاد مشروع مردمی و انتخابی از میان گزینه ها و راهکارهای تأمین مصلحت مربوطه دست به گزینش و انتخاب مناسب و بهینه بزند.

۳-۱- سایر وظایف و صلاحیتهای مجمع تشخیص مصلحت نظام

سایر وظایف و صلاحیتهای مجمع در موارد زیر خلاصه شده اند:

الف: مطابق اصل ۱۱۱ هرگاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود، یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول ۵ و ۱۰۹ گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است از مقام خود برکنار خواهد شد و در ادامه می افزاید که در صورت فوت یا کناره گیری یا عزل رهبر، خبرگان موظفند در اسرع وقت نسبت به تعیین و معرفی رهبر جدید اقدام نمایند. تا هنگام معرفی رهبر، شورایی مرکب از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه ی وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می گیرد... این شورا در مورد وظایف بندهای ۱ و ۳ و ۵ و ۱۰ قسمت های (ی) و (ه) و (و) بند ۶ اصل ۱۱۰

صلاحیت سایر قوای حکومتی این است که در هر صورت مجمع تشخیص مصلحت نظام یک نهاد سیاسی انتصابی یا غیرانتخابی است و افراد اعضاء آن اعم از ثابت یا متغیر، رابطه ای مستقیم همانند نمایندگان مجلس شورای اسلامی مورد انتخاب رأی مستقیم مردم قرار نگرفته اند و و حداکثر برخی از اعضاء ثابت آن مانند رئیس جمهور به طور مستقیم از سوی مردم انتخاب شده اند که با توجه به ترکیب کلی مجمع تشخیص مصلحت، نقش سازنده و مؤثری در تصمیم های کلان حکومتی نمی تواند داشته باشد و لذا قائل شدن به هرگونه صلاحیت قانون گذاری به هر نحو و به هر شکل برای مجمع و جایگزین ساختن تصمیمات آن به جای تصمیمات مجلس شورای اسلامی غیر از آنکه وجاهت و مشروعیت حقوقی ندارد، بلکه دارای وجاهت سیاسی و دمکراتیک نیز نخواهد بود. لذا بهترین گزینه برای صلاحیت حل اختلافی مجمع این است که دارای صلاحیت نظارتی باشد به این مفهوم که در موارد اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان با ارائه نظر در خصوص مصلحت در ارتباط با موضوع ارجاعی، حق مجلس به عنوان یک نهاد انتخابی برای یافتن و تأمین مصلحت مورد تشخیص را شناسایی و به رسمیت شناسد. ضمن آنکه از این موضوع نباید غفلت کرد

و جایگاه آنها در نظام حقوقی و منابع حقوقی اساسی و حقوقی عمومی مورد سؤال و موضوع گفتگوها و بررسیهای متعددی شده است. مطابق تقسیمات بعمل آمده، در یک نظام سیاسی و نظام حقوقی سلسله مراتبی از نرمهای حقوقی با میزان متفاوتی از اعتبار، تأثیرات و ضمانت اجراهای قانونی وجود دارند و لذا هر مفهوم یا ایده ای در یک نظام حقوقی باید از جایگاه و شأن و اعتبار حقوقی متناسب برخوردار باشد و رابطه آن با نرمهای فرازین و فرودین نظام حقوقی شفاف و آشکار باشد. به این جهت، وضعیت حقوقی سیاستهای کلی نظام شایسته ی بررسی از این دیدگاه می باشد. به این لحاظ در اینجا قوانین، اصول، مفاهیم، استانداردها و سیاستها مورد بررسی مختصر قرار گرفته اند: (۲)

۲-۱-۱- قوانین و مقررات (Laws Rules)

مطابق بیان روسکو پاند، قانون از نظر مفهومی، حکمی است که مطابق آن نتایج و عواقب مشخص و معینی به وقایع و حالاتی خاص و مشخص الحاق شده و نسبت داده می شود و به این لحاظ یکی از احکام مقرر در قانون حمورابی این است که «چنانچه فردی، شخص دیگری را صدمه بزند، باید ده سکه ی نقره به او بپردازد.» غالب قوانین مدنی و جزایی در قالب و فرمول مشابه فوق تنظیم شده اند و لذا آثار و نتایج مشخصی را برای اعمال، اقدامات خاص افراد و اشخاص حقیقی و حقوقی معین کرده اند، اگر چه به طور مطلق همهی قوانین و مقررات به

پس از تصویب سه چهارم اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام می کند.

ب- مطابق اصل ۱۷۷ در ارتباط با بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور موارد اصلاح یا تقسیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی پیشنهاد می نماید. اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام از اعضاء این شورای بازنگری می باشند.

۲- ماهیت حقوقی سیاستهای کلی نظام

همان طور که در سطر گذشته بیان شد، مفهوم تازه ای در اصلاحات قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ مطرح گردید که در قانون اساسی ۱۳۵۸ سابقه ای نداشت و یا اگر وجود داشت به صورت یک اصل در متن قانون اساسی پیش بینی نشده بود. این مفهوم، ایده ی سیاستهای کلی نظام بود که در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی در ارتباط با اختیارات و وظایف رهبری مطرح گردیدند. در ارتباط با فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در جهت تدوین سیاستهای کلی نظام، سؤالات مهمی طرح شده اند که به اختصار در زیر به آن پرداخته ایم:

۲-۱- ماهیت سیاستهای کلی نظام

با معرفی این مفهوم جدید، ماهیت این سیاستها

صورت فوق تنظیم نمی شوند.

۲-۱-۲- اصول و قواعد (Principles)

به اعتقاد روسکوپاند، اصل یا قاعده نقطه‌ی شروع استدلال و احتجاج است. اما در مقایسه با قانون، اصل یا قاعده مانند قانون است لیکن در یک سطح عمومی و کلی تر مطرح می‌باشد. به عنوان مثال اینکه «هیچ کس نمی‌تواند از عمل اشتباه و قصور خود منتفع شود» یک اصل یا قاعده است. اصول حقوقی مانند قاعده‌ی برائت، ناشی از یک حکم خاص نیستند بلکه ناشی از نوعی استدلال عقلی و منطقی و یا یک حکم اخلاقی‌اند و بر مصادیق متعدد صدق می‌کنند. اصول و قواعد فوق، راهنمای تصمیم‌گیریهای قانونی و قضایی قرار می‌گیرند، اما خود به طور مستقیم آثار و نتایج عدم رعایت و یا رعایت آن را تعیین نمی‌کنند و در نتیجه از آتوریت و ضمانت اجرای کمتری در مقایسه با قوانین و مقررات برخوردارند.

۲-۲-۱- مفاهیم (Concepts)

یک مفهوم به طور کلی تصور کلی است از دسته‌ای و یا گروهی از اشیاء و پدیده‌ها. مفاهیم عناصر، اصول و قوانین و مقررات را تشکیل می‌دهند مانند مفهوم قصد و حسن نیت یا مالکیت و....

۲-۱-۴- استانداردها (Standards)

به نظر روسکو پاند یک استاندارد، معیار یا نسجه‌ی ارزیابی رفتارها و اعمال است که به وسیله‌ی قانون تعیین می‌شود و عدم رعایت آن

می‌تواند موجب مسؤلیت افراد در برخی از حالات و وضعیتهای حرفه‌ای و شغلی و رفتاری شود مانند ضابطه‌ی «احتیاط لازم» در عدم صدمه به دیگران و یا «دقت لازم» در مشاغل حرفه‌ای و شغلی مانند مشاغل پزشکی. استانداردها و ضوابط حتی کلی‌تر و عمومی‌تر از دایره‌ی مشمول قوانین و اصول هستند و به این لحاظ از آتوریت و ضمانت اجرای کمتری از قوانین و اصول برخوردار هستند.

۲-۱-۵- سیاستها (Public Policies)

سیاستها یا خط مشیها به هر نوع طرح و برنامه و راهکار اتخاذ شده به وسیله‌ی یک حکومت، حزب سیاسی، سازمان تجاری یا تولیدی و از این قبیل که به نحوی در تصمیم‌سازی و اجرای آن تأثیر دارد، گفته می‌شود.^(۳) سیاستهای عمومی به منظور دستیابی به اهداف و مقاصد مشخص یا برای حل یک مسئله یا معضل عمومی تنظیم می‌شود و لذا سیاست عمومی را باید از اهداف و مقاصد آن تفکیک نمود. در واقع سیاست، عبارت است از یک الگوی رفتاری مداوم و تکرار شونده برای حل مسئله عمومی که به وسیله‌ی سیاستگذاران و تابعی آنها به مرحله‌ی اجراء درمی‌آید.^(۴) به این لحاظ سیاستگذاری یک فرآیند کثرت‌گرا، تدریجی و با طبیعتی نسبی (نسبت به اوضاع و احوال و مقتضیات) و در معرض تغییر و دگرگونی است. بنا به تعریف دیگری از سیاست عمومی یا خط مشی دولتی «مجموعه تصمیمات متعامل بازیرگرا یا گروهی

از بازیگران سیاسی در مورد انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آنها در شرایط مشخص، به شرط آنکه این تصمیمات قانوناً در چارچوب اختیارات بازیگران اتخاذ شده باشند.^(۵)

بنا به تعاریف و مفاهیم بالا، سیاستها و خط‌مشی‌های عمومی مجموعه‌ای از رفتارها و تصمیم‌های تکرار شونده و تدریجی هستند که در یک فرآیند کثرت‌گرا و تعاملی شکل می‌گیرند و از این منظر می‌توانند مشتمل بر تصمیم‌های حزبی و تصمیم‌های نوعی در قالب قوانین و مقررات و بخشنامه‌ها باشند. سیاستها و خط‌مشیها از نظر دایره‌ی شمول، وسیع‌تر از قوانین و مقررات و استانداردها و اصول‌اند و از نظر محتوایی مبتنی بر عوامل مختلفی هستند مانند نیازها، آرمانها، ایدئولوژیها، فشارهای داخلی و بیرونی و عوامل محیطی داخلی و بین‌المللی و مصالح کلی نظام سیاسی و مشکلات و موانع ساختاری و اقتصادی. در مقایسه با الگوی تعریف‌شده‌ی قوانین در بالا، سیاستها برخلاف قوانین تعیین‌کننده‌ی آثار و نتایج مشخص خود و یا حتی عدم رعایت خود نیستند و بیشتر در چارچوب فرآیندها شکل می‌گیرند و کمتر جنبه‌ی تئوریک و پیش‌بینی دارند، سیاستها جهت اجرایی و عملیاتی شدن نیازمند تنظیم برنامه و وضع قوانین و مقررات‌اند، لیکن قوانین و مقررات جاری بنابه تعبیری، خود جزء لاینفک سیاستها به شمار می‌آیند. سیاستها به خودی خود قابلیت اجرایی و الزام حقوقی ندارند و علت

آن نیز میزان حکمیت و عمومیت آن است و قانون‌گذاران صرف نظر از اینکه خود عنصر عمده و مهمی از بازیگران و سیاستگذارها به شمار می‌روند به همان جهت آزادی عمل زیادی در تأمین سیاستها دارند و به دیگر سخن در جهت اجرایی کردن سیاستها، قانون‌گذاران و دولت‌ها دارای گزینه‌های مختلفی‌اند که پس از بررسیهای فراوان و ارزیابی آثار و نتایج هر یک از آنها و تشخیص‌های گوناگون به انتخاب یک یا چند گزینه و یا ترکیبی از آنها مبادرت می‌ورزند. در هین راستا، به جهت خصلت کثرت‌گرایی سیاستگذاری، تعیین سیاستهای نظام نمی‌تواند بدون مشارکت فعال دولت، ارگان اجرایی حکومت از فرآیند تدوین آنها که وظیفه‌ی اجرای قوانین و مقررات را بر عهده دارد و با مشکلات و موانع سیاستها و برنامه‌ها و خط‌مشیها و قوانین روبرو هستند اتخاذ شود.

از سوی دیگر، تعیین سیاستهای کلی نظام در مرحله‌ی تدوین و فرآیند شکل‌گیری آنها بدون مشارکت نظام قانون‌گذاری و مجالس تقنینی نمی‌تواند صورت گیرد. به همین ترتیب ارگانهای متعدد رسمی - حکومتی و غیررسمی - غیرحکومتی و سازمانهای غیردولتی وجود دارند که جزء بازیگران و متعاملین سیاستگذاری به شمار می‌آیند، لیکن به ترتیبی که در قانون اساسی ما آمده است، مورد بی‌توجهی قرار گرفته‌اند و تعیین سیاستهای کلی نظام جزء وظایف و اختیارات انحصاری رهبری شناخته

شده است که حداکثر می‌تواند، با مجمع تشخیص مصلحت نظام در این زمینه مشورت نماید.

بنابراین، ماهیت سیاستهای کلی نظام، در مقایسه با قوانین و اصول و استانداردها از شمول وسیع‌تر و عام‌تری برخوردارند و ناظر بر مجموعه‌ای از رفتارها و قوانین و مقررات و تصمیمها و اقدامات هستند و از نظر نظم‌هنجاری و حقوقی اساسی در رتبه‌ای پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات قرار دارند لیکن باید توجه داشت که سیاستهای کلی نظام دارای نوعی ماهیت و هنجار حقوقی نیستند و بیشتر متکی بر نوعی مصلحت‌اندیشی به دلایل خاص و در مقطعی خاص و دوره‌ای معین و زمانی هستند و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول بنیادین قانون اساسی از ترجیح و اولویت برخوردار باشند. سیاستها تا جایی دارای اعتبار و مقبولیت و مشروعیت حقوقی و اخلاقی هستند که در چارچوب اصول (قانون

اساسی) (Constitutional Principles) بوده و موجب نقض آنها نشوند. سیاستها اصولاً مبتنی بر مصلحت‌اندیشی و محاسبه‌ی سود و زیان و ملاحظات هزینه. منفعت هستند و بیشتر ناظر به

نتایج و آثار سودمند و منفعت‌کثیر می‌باشند و حال آنکه اصول و قواعد و استانداردها، حق. محور، اخلاق. مدار و غیر قابل مسامحه و مدارا می‌باشند. از این رو به نظر می‌رسد تفسیر شورای نگهبان در پاسخ به سؤالات رئیس مجمع

تشخیص مصلحت نظام مبنی بر اینکه اگر تعارضی بین مصوبات مجمع و قوانین عادی و اساسی و مقررات رسمی دیگر کشور به وجود آید تکلیف چیست؟ و حاکم کدامند؟ با اصول مسلم حقوقی و اصول و فلسفه‌ی بنیادین قانون اساسی و حاکمیت قانون (The Rule of Law) در تعارض است. دبیر شورای نگهبان در پاسخ به سؤال فوق بیان داشته‌اند که: «مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند خلاف موازین شرع باشد و در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (موضوع صدر اصل ۱۱۲) و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکم است و سپس در ادامه اعلام کرده است که در مورد تعارض مصوبات مجمع با سایر اصول قانون اساسی، شورای نگهبان به رأی نرسید.»^(۶)

اظهار نظر شورای نگهبان نه تنها گره‌ای از مشکل نگشوده است و پاسخی منطقی به سؤال مطروحه نداده است، بلکه بر ابهام و پیچیدگی موضوع نیز افزوده است.

اولاً، فلسفه‌ی وجودی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در موارد اختلافی است که شورای نگهبان مصوبه‌ی مجلس را مخالف موازین شرع می‌داند و مجلس بر مصوبه‌ی خود اصرار می‌ورزد و مطابق اصل ۱۱۲ قانون

اساسی مجمع تشخیص می‌تواند مخالف تشخیص شورای نگهبان (موازین شرعی) تصمیم بگیرد.

ثانیاً، مشکل دیگری که وجود دارد این است که با وجود معرفی مفهوم سیاستهای کلی نظام در قانون اساسی، ناسازگارهای دیگری با سایر اصول قانون اساسی ایجاد شده است و از جمله با اصل ۴ قانون اساسی. مطابق اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی و مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی و... باید براساس موازین اسلامی باشد که تشخیص آن بر عهده فقهای شورای نگهبان است. در رابطه بین اصل ۴ و اصل ۱۱۲ و اصل ۱۱۰ (در خصوص سیاستهای کلی نظام)،

به جهت جایگاه ویژه سیاستهای کلی نظام و تصمیمات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاستهای کلی نظام در تحت هیچ یک از طبقه‌بندی قوانین و مقررات فوق قرار نمی‌گیرد و در نتیجه مشمول نظارت شرعی شورای نگهبان نخواهد بود و این مطلب صراحتاً با استنباط شورای نگهبان در ناسازگاری است. در حالت دوم، چنانچه پذیرفته شود که مصوبات مجمع و سیاستهای کلی نظام نمی‌توانند برخلاف موازین شرعی باشند و با توجه به اینکه قانون اساسی مرجع تشخیص شرعی بودن را شورای نگهبان دانسته است، نتیجه این

خواهد بود که سیاستهای کلی نظام و همچنین مصوبات مجمع تشخیص در موارد اختلافی موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی باید برای بررسی انطباق آنها با شرعی بودن، مورد رسیدگی شورای نگهبان قرار گیرند و آثار و نتایج بعدی عدم انطباق با موازین شرعی را نیز بپذیریم که این موضوع هم بارویه و عرف سیاسی ایجاد شده در ناسازگاری است و هم با صراحت اصل ۱۱۲ در مخالفت است. به علاوه آنکه پاسخ شورای نگهبان در مورد تعارض مصوبات مجمع با سایر اصول قانون اساسی حاکی از عدم شفافیت و ابهام و سردرگمی شورای نگهبان در ارتباط و جایگاه حقوقی مصوبات مجمع و سیاستهای کلی نظام از نظام حقوقی و قانون اساسی است. در همین راستا رئیس مجمع مجدداً سؤال می‌نماید با عنایت به اینکه براساس صدر اصل ۱۱۲، شأن مجمع تعیین تکلیف در همین موارد است، عبارت «خلاف موازین شرع» به چه معنایی است؟ شورای نگهبان پاسخ داده که: منظور از خلاف موازین شرع آن است که نه با احکام اولیه شرع سازگار باشد و نه با احکام ثانویه و در این رابطه صدر اصل ۱۱۲ به مجمع تنها اجازه تعیین تکلیف به لحاظ عناوین ثانویه را داده است.^(۷) در رابطه با پاسخ فوق چند نکته حائز اهمیت است:

مشاهده نمودیم که شورای نگهبان تحت چتر کلی شرعی بودن به معنی عناوین ثانوی موضوع را مرتفع ساخته اند و لذا تنها سوآلی که باقی می ماند این است که رابطه ی اصول قانون اساسی با مصوبات مجمع تشخیص و سیاستهای کلی نظام و ضمانت اجرای آن چگونه است؟ همان طور که قبلاً یاد آور شدیم شورای نگهبان در اظهار نظر خود مصوبات مجمع را در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی مورد نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (موضوع صدر اصل ۱۱۲) و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور حاکم دانسته است و در ارتباط با تعارض مصوبات مجمع با سایر اصول قانون اساسی، شورای نگهبان به رأی نرسید.

در مورد تعارض مصوبات مجمع با اصل مورد نظر مجلس و شورای نگهبان و از جمله اصل مربوط به نظارت شرعی شورای نگهبان (اصل ۴ قانون اساسی)، ترجیح به مصوبه ی مجمع تشخیص داده شده است و در مورد سایر اصول قانون اساسی، شورای نگهبان به رأی نرسیده است. عدم موضع گیری قاطع شورای نگهبان در این رابطه، تعارض احتمالی مصوبه مجمع و اصول قانون اساسی به نفع مجمع تعبیر خواهد شد و در نتیجه ی چنین ابهام حقوقی اعتبار اصول قانون اساسی مورد خدشه قرار خواهند گرفت و بنیاد آن به زیر سؤال خواهد

یکی اینکه وظیفه ی مجمع، تشخیص مصلحت نظام و تصمیم گیری بر همان اساس است، لذا مجمع ممکن است در برهه ای به این نتیجه برسد که مصلحت نظام در پیروی از احکام اولیه است و لذا از این جهت دست مجمع برای تصمیم گیری بسته نیست و این خلاف مستنبط از نظر شورای نگهبان است. دیگر آنکه پاسخ شورای نگهبان توجیهی بر پوشش کلی شرعی بودن کلیه ی مصوبات مجمع در هر صورت و به هر شکل است و هرگونه مصوبه ی مجمع تحت عنوان عناوین ثانوی قرار گرفته و شرعی بودن آن توجیه شده ضمن آنکه نیازی به رسیدگی شورای نگهبان مطابق اصل ۴ قانون اساسی در خصوص شرعی بودن سیاستهای کلی نظام نخواهد بود، زیرا سیاستهای کلی نظام منسوب به اختیارات و وظایف رهبری است و شرعی بودن آن پیش فرض گرفته خواهد شد. با عنایت به دسته بندی قوانین و مقررات، اصول، مفاهیم و استانداردها، سیاستهای کلی نظام در مرتبه ای پایین تر از اصول خدشه ناپذیر (قانون اساسی) و از نظر تحلیلی و محتوایی بالاتر از قوانین و مقررات قرار گرفته اند. هر ترتیب دیگری غیر از این موجب بی اعتباری بنیاد قانون اساسی خواهد بود. در مورد ارتباط مصوبات مجمع تشخیص و ضابطه ی شرعی بودن

رفت. در مورد تعارض سیاستهای کلی نظام با اصول قانون اساسی نیز وضعیت شبیه حالت تعارض مصوبات مجمع با اصول قانون اساسی است به این ترتیب که چون سیاستهای کلی نظام منسوب به رهبری است، مسئله شرعی بودن آن منتفی است و در نتیجه اصل ۴ قانون اساسی در مورد نظارت شرعی شورای نگهبان نیز به تبع آن قابلیت اعمال و اجراء ندارد و در مورد تعارض سیاستهای کلی نظام با اصول قانون اساسی نیز در هیچ یک از اصول قانون اساسی صراحتاً مطلبی وجود ندارد و ابهام در چنین حالتی موجب بی اعتباری در جایگاه سیاستهای کلی نظام و ابهام در وضعیت سیاستهای کلی نظام در رابطه با اصول قانون اساسی و احتمال سوء برداشتها و سوء استفاده های سیاسی می گردد. شورای نگهبان مطابق اصل ۴ موظف به انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی است که با وجود صدور سیاستهای کلی نظام از سوی رهبری چنین نظارت شرعی منتفی است و در ارتباط با اصول ۷۲ و ۹۱ قانون اساسی، صلاحیت نظارتی شورای نگهبان فقط در ارتباط با مصوبات مجلس شورای اسلامی تعریف شده است و در مورد ضرورت انطباق سیاستهای کلی نظام با اصول قانون اساسی، قانون اساسی هیچ ترتیب خاصی را پیش بینی نکرده و در این راستا با خلأ قانون روبرو هستیم.

نتیجه آنکه قانون اساسی خود وضعیت و

پانویسها

- ۱- دکتر حسین مهرپور، دیدگاههای جدید در مسائل حقوقی، (تهران: انتشارات اطلاعات، تهران، ۱۳۷۲)، صص ۶۷-۷۵
- 2- John H. Farrar & Dugdale, Anthony M., introduction to legal method, (1990), Sweet & Maxwell, London, pp.8-10.
- ۳- دکتر سید علی اصغر کاظمی، مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی، (تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۷۹)، ص ۱۶.
- ۴- همان، ص ۱۷.
- ۵- مایکل هاوالت دام رامش، مطالعه‌ی خط مشی عمومی، ترجمه‌ی عباس منصوریان و ابراهیم گلشن، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ص ۸.
- ۶- جهانگیر منصور (تدوین)، نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره‌ی قانون اساسی، (تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۰)، صص ۱۱۸-۱۱۵.
- ۷- جهانگیر منصور، همان، ص ۱۱۶ و ۱۱۷.