

فصلنامه بین المللی قانون یار

License Number: 78864 Article Cod: 2018Y3N8A31 ISSN-P: 2538-3701

تحلیل و نقد دیدگاه شورای بازنگری قانون اساسی درباره سیاست‌های کلی نظام

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۱۱/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۸/۰۲/۱۲)

عنایت اله بامری نیا

چکیده

قانون اساسی سال ۱۳۵۸ که در شرایط سیاسی اوایل انقلاب مدون شد طبیعتاً دارای اشکالاتی بود و خصوصاً تجربه عینی اجرای قانون اساسی این ضعف‌ها و نقصان‌ها را آشکار کرد. از جمله این نقصان‌ها ناهماهنگی در قوه‌ی مجریه (به دلیل وجود سه مقام مجزا در راس آن) مساله مدیریت در قوه قضائیه (به دلیل شورایی بودن) و مساله عدم توافق در قوه مقننه (به دلیل اختلافات مجلس و شورای نگهبان) بود. که حتی مورد اخیر موجب ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ شده بود که با فرمان حضرت امام صورت گرفت. در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، طریقه بازنگری در قانون اساسی پیش بینی نشده بود، تنها در ذیل اصل ۱۳۲ اشاره شده بود که در مدت زمانی که وظایف رئیس جمهور بر عهده شورای موقت رئیس جمهور است نمی‌توان برای تجدید نظر در قانون اساسی اقدام نمود که این عبارت نیز نمی‌توانست راهگشای تجدید نظر در قانون اساسی باشد.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، تجدید نظر در احکام، قوه مقننه،

شورای بازنگری

۲۶۷



بخش اول: کلیات

گر چه در دهه اول انقلاب، ضرورت تجدید نظر در قانون اساسی کاملاً محسوس بود به دلیل شرایط خاص مربوط به زمان جنگ و با توجه به عدم پیش بینی طریقه تجدید نظر در قانون اساسی، موضوع مزبور در آن موقعیت به صورت جدی پیگیری نشد. البته لاجرم نقایص و اشکالات موجود در قانون اساسی بعضاً منتهی به تشکیل نهادهایی شد که ایجاد آنها اصولاً بر عهده قوه موسس بود. اما به دلیل شرایط پیش گفته با فرامین حضرت امام مشکل رفع می شد از جمله تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام چنین مسیری را پیمود. در سال ۱۳۶۸، در اوضاع و احوالی مساعد نامه‌های جداگانه‌ای از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و شورای عالی قضایی به مقام رهبری تقدیم شد که حاوی درخواست ارائه طریق به منظور تجدید نظر در قانون اساسی بود. به این ترتیب در تاریخ ۱۳۶۸/۲/۴ حضرت امام طی فرمانی به رئیس جمهور وقت دستورهای لازم برای بازنگری در قانون اساسی را صادر کردند. در مقدمه نامه، حضرت امام ضرورت بازنگری در قانون اساسی و شیوه انجام آن را این گونه بیان کردند:

"از آن جا که پس از کسب ده سال تجربه عینی و عملی از اداره امور کشور، اکثر مسئولین و دست اندرکاران و کارشناسان نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران بر این عقیده‌اند که قانون اساسی با این که دارای نقاط قوت بسیار خوب و جاودانه است دارای نقایص و اشکالاتی است که در تدوین و تصویب آن به علت جو ملتهب ابتدای پیروزی انقلاب و عدم شناخت دقیق معضلات اجرایی جامعه کمتر به آن توجه شده است؛ ولی خوشبختانه مساله تتمیم قانون اساسی پس از یکی دو سال مورد بحث محافل گوناگون بوده است و رفع نقایص آن یک ضرورت اجتناب ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی ماست و چه بسا تاخیر در آن موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای انقلاب و کشور گردد و من نیز بنابراین احساس و تکلیف شرعی و ملی خود از مدت‌ها قبل در فکر حل آن بوده‌ام که جنگ و مسائل دیگر مانع از انجام آن می‌گردید. اکنون که به یاری خداوند بزرگ و دعای خیر حضرت بقیه الله روحی له الفداء نظام اسلامی ایران راه سازندگی و رشد و تعالی همه جانبه خود را در پیش گرفته است، هیأتی را برای رسیدگی به این امر مهم تعیین نمودم که پس از بررسی و تصویب موارد و اصولی که ذکر می‌شود، تأیید آن را به آراء عموم مردم

شریف و عزیز ایران بگذارند^۱. "در ادامه نامه حضرت امام با معرفی ۲۰ نفر نماینده در این شورا و اعلام این که قوه مقننه نیز ۵ نماینده داشته باشد، ترکیب شورای بازنگری را مشخص کردند و نهایتاً محدوده مسائل مورد بحث در شورای بازنگری را در ۸ مورد تعیین فرمودند^۲:

۱- رهبری

۲- تمرکز در مدیریت قوه مجریه

۳- تمرکز در مدیریت قوه قضائیه

۴- تمرکز در مدیریت صدا و سیما به صورتی که قوای سه گانه در آن نظارت داشته باشند.

۵- تعداد نمایندگان مجلس شورای اسلامی

۶- مجمع تشخیص مصلحت برای حل معضلات نظام و مشورت رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد

۷- راه بازنگری قانون اساسی

۸- تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی

۲۶۹

بخش دوم: مغایرت اقدام شورای بازنگری قانون اساسی با روال منطقی بازنگری

در قوانین اساسی

در هر جامعه‌ای قانون اساسی مبنای اصلی اداره امور کشور قلمداد می‌شود، این قانون که توسط قوه موسس وضع شده به عنوان قانون مادر بر تمام قوانین عادی و مقررات دولتی حاکم است. ایجاد قانون اساسی عموماً در پی انقلاب‌ها، جنبش‌های مردمی، اراده عمومی یک ملت برای تغییری بنیادی در قانون اساسی و... صورت می‌گیرد. پس از استقرار قانون اساسی، ثباتی نسبی، در نهادها و ارگان‌های اساسی جامعه به وجود می‌آید و عموم مردم و اکثر نخبگان تلاش می‌کنند تا این نظم نوین که در واقع تجلی آرمان‌ها و آرزوهای اکثریت افراد آن جامعه بوده است حفظ

^۱. همان، صص ۱۷۶-۱۷۷.

^۲. همان.



شود و دستخوش تغییر نگردد. اما به هر صورت این امکان وجود دارد که در طی زمان به دلیل مشکلات پیش آمده یا تسهیل هر چه بیشتر امور برای مردم و یا افزایش کارآیی برخی نهادها، انجام تغییرات جزئی در ق.ا. یا نهایتاً تغییر در برخی ارکان اساسی جامعه ضروری گردد. جمع دو گزاره فوق یعنی نیاز به ثبات از یکسو و ضرورت تغییر از سوی دیگر موجب شده است که روند تجدید نظر در قانون اساسی با شرایط ویژه‌ای انجام پذیرد و مراحل آن نسبت به تجدید نظر در قوانین عادی دشوارتر باشد. مثلاً در کشورهایی که تجدید نظر در قانون اساسی توسط مجلس نمایندگان انجام می‌شود حد نصاب بیشتری از آراء برای تصویب آن باید کسب شود. تغییر در قانون اساسی طبق شرایط پیش گفته زمانی رخ می‌دهد که این موضوع یکی از دغدغه‌های مردم و نخبگان بوده و بحث‌های مختلفی در محافل دانشگاهی، احزاب، گروه‌ها، روزنامه‌ها و البته در بین خود مردم پیرامون آن شکل گرفته باشد در پی این شرایط روشی که خود مردم به عنوان قوه موسس برای تجدید نظر در قانون اساسی پیش بینی کرده‌اند باید اعمال شود. در جمهوری اسلامی ایران قانون اساسی سال ۱۳۵۸ به عنوان قانون مافوق مورد تایید قوه موسس، حاوی نظم نوینی بود که می‌بایست در تمامی شئون رعایت گردد. سیاست‌های کلی نظام یکی از موارد بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بود و در این باره جدای از مباحثی مانند ماهیت شورای بازنگری قانون اساسی باید به این سوال پاسخ داده شود که ورود این نهاد جدید به قانون اساسی براساس کدام پشتوانه نظری صورت گرفته است. به لحاظ منطقی این نهاد جدید یا می‌بایست در جهت رفع یکی از نواقص قانون اساسی ۱۳۵۸ ایجاد شده باشد یا این که برای افزایش کارآیی یکی از نهادهای قانون اساسی مفید باشد و البته این‌ها هر دو منوط به این است که این امر خواست عمومی مردم و نخبگان جامعه بوده و احزاب، روزنامه‌ها، اساتید و صاحب نظران انجام آن اصلاحات را ضروری اعلام کرده باشند اما به نظر می‌رسد در مورد سیاست‌های کلی نظام این درخواست عمومی از سوی مردم و نخبگان وجود نداشته است چرا که نه رهبر جامعه در سخنرانی‌ها و پیام‌های خود به این موضوع اشاره کرده و نه محافل علمی اعم از دانشگاهی و حوزوی خواستار آن بودند کما این که مذاکرات شورای بازنگری نیز حاوی این مطلب است که ورود این نهاد به قانون اساسی اصولاً ابتکار اعضای کمیسیون اول شورا بوده است. بنابراین هر چند مصوبات شورای بازنگری نهایتاً به تایید آراء عموم مردم رسید، اما در هر صورت ورود این شورا به موضوع فوق



فاقد روال منطقی ارزیابی می‌شود. تاکید بر منطقی نبودن ورود شورای بازنگری به این موضوع در عین لازم الاجرا بودن آن به لحاظ تایید توسط مردم موید این مطلب است که به هر صورت این موضوع خارج از صلاحیت شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ بوده است. این امر مباحثی مانند تفسیر حقوقی این سیاست‌ها را تحت الشعاع قرار داده و از اهمیت آنها در نظم جدید حقوقی ایران می‌کاهد.

بخش سوم: تحلیل مفاد فرمان امام خمینی برای بازنگری در قانون اساسی

بند اول: ماهیت ویژه شورای بازنگری قانون اساسی

از آن جا که در قانون اساسی سال ۱۳۵۸، چگونگی بازنگری در قانون اساسی به تصویب نرسید، لذا شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و اعضای آن دارای ماهیتی ویژه هستند. وجه حقوقی این موضوع می‌تواند این گونه باشد که با توجه به مشکلات پیش آمده طی سالهای اجرای قانون اساسی و نیاز مبرم به تجدید نظر در این قانون، بالاترین مقام نظام که بالاترین مقام مذهبی و شخصی کارزماتیک نیز هست، اقدام به تعیین ۲۰ نماینده برای بازنگری در قانون اساسی نموده و از مجلس منتخب مردم نیز می‌خواهد که ۵ نفر را برای عضویت در این شورا معرفی نمایند. اگر چه نهایتاً این اقدام رهبر نظام با استقبال مردم و نخبگان روبرو شده و نوعی مقبولیت مردمی و مشروعیت حقوقی کسب نمود. اما در هر صورت شورای فوق که برای بازنگری در قانون اساسی تشکیل شد یک شورای اضطراری و استثنایی بود و محمل صریح قانونی نداشت. نتیجه‌ای که از این مساله قابل برداشت است این است که باید در تفسیر اختیارات این شورا جنبه احتیاط را کاملاً مراعات کنیم و تا حد ممکن به قدر متقین‌ها اکتفا نماییم. بنابراین هر جا که در مورد اختیارات این شورا شک و شبهه‌ای پیش آمد مبنای ما باید تطبیق اقدام شورا با "منطق بازنگری در قوانین اساسی" و "فرمان امام" در این باره باشد و تفسیری پذیرفتنی است که با این دو گزاره سازگار باشد.

بند دوم: محدودیت‌های موارد بازنگری در فرمان امام خمینی

هر چند که شورای بازنگری قانون اساسی مسئول تدوین و تصویب اصول و موارد مشخص شده مربوط به بازنگری بود و لازم نبود مصوبات این شورا مورد تایید مجدد حضرت امام قرار گیرد،



اما به هر صورت شورای بازنگری باید در محدوده مواردی که در فرمان امام ذکر شده بود ، بررسی‌های لازم را انجام داده و آنها را تدوین و تصویب می‌کرد . کار شورای بازنگری امر بسیار حساس و دقیقی بود . آنها ضمن این که می‌بایست دست به تغییراتی در حقوق اساسی ایران بزنند ، باید دقت می‌کردند که این تغییرات فقط و فقط در چارچوب مشکلات و مسائل مطرح شده در فرمان امام باشد. اعضای شورای بازنگری مجاز به نبودند و نباید درباره مسائلی تصمیم می‌گرفتند که در فرمان امام به آنها اشاره نشده بود چرا که براساس منطق بازنگری در قوانین اساسی ، وظیفه شورای بازنگری صرفاً رفع نواقص و مشکلات نظم موجود در قانون اساسی ۱۳۵۸ بود که در پی ده سال تجربه عینی آن عیان شده بود . به عبارت دیگر در سال ۱۳۶۸ فقط قرار بود بعضی از نهادهای قانون اساسی به جهت مسأله‌ای خاص و برای هدفی معین اصلاح شود . به عنوان مثال به هیچ وجه قرار نبود که درباره قوه قضائیه و وظایف مختلف آن در شورا بحث شود بلکه شورا می‌بایست تنها درباره تمرکز در مدیریت قوه قضائیه تصمیم‌گیری کند، تمرکز در مدیریت قوه مجریه و صدا و سیما نیز به همین نحو بود . ایجاد نهادی جدید با عنوان مجمع تشخیص مصلحت نیز ابتدائاً بر عهده شورای بازنگری قرار داده نشده بود بلکه این مجمع قبلاً با فرمان حضرت امام تشکیل شده بود و شورای بازنگری می‌بایست چهره قانونی بر قامت آن بیاراید و لاغیر و حتی در فرمان بازنگری امام ، صرفاً به گفتن " تشکیل مجمع تشخیص مصلحت " اشاره نشده بود تا دست شورا در انجام اصلاحات مدنظر باز باشد حضرت امام در فرمان بازنگری دقیقاً اشاره می‌کند که مجمع باید دارای همان کارکردی باشد که برای آن هدف تاسیس شده بود یعنی تشخیص مصلحت بودن یا نبودن مصوبه مجلس برای نظام که تحت عنوان حل معضلات نظام از آن یاد شده بود . البته حضرت امام از شورای بازنگری می‌خواهد که وظیفه دیگری نیز بر عهده مجمع نهاده شود یعنی مشورت به رهبری و تصریح می‌کنند که این وظایف نباید نهایتاً مجمع را به صورت قدرتی در عرض قوای دیگر در بیاورد . برخی وظایف شورا یعنی تعداد نمایندگان مجلس و تغییر نام مجلس شورای ملی به مجلس شورای اسلامی نیز کاملاً مشخص بود و تاب تفسیر نداشت . اما " راه بازنگری در قانون اساسی " به خود اعضای شورا نهاده شد تا آن را به نحوی مناسب و با توجه به رویه‌های جاری موجود در جهان و شرایط خاص ایران تنظیم و تنسیق نمایند . یکی از موارد بازنگری در فرمان امام " رهبری " بود. اما به راستی شورا می‌بایست چه امر یا اموری از

موضوع رهبری در در قانون اساسی ۱۳۵۸ را اصلاح کند برای درک این موضوع می توان از مقدمه فرمان بازنگری امام مدد جست. ایشان در مقدمه فرمان خود که قبلاً ذکر کردیم شرایطی را بیان می کنند که باعث احسان تکلیف شرعی و ملی در ایشان برای بازنگری در قانون اساسی شده بود. بدیهی است که این شرایط بر تمامی موارد ۸ گانه بازنگری در فرمان ایشان حاکم بوده و اساساً علت طرح هر یک از این موارد همین شرایط بوده است. به عبارت دیگر هر یک از موارد بازنگری باید اصولاً دارای شرایطی باشد که در مقدمه به آن ها اشاره شده است. درباره مساله "رهبری" می توان براساس مقدمه فرمان بازنگری این نتایج را بدست آورد:

- مسائلی از رهبری مدنظر ما بود که رفع آنها ضرورت اجتناب ناپذیر جامعه اسلامی و انقلابی بوده و تاخیر در آنها موجب بروز آفات و عواقب تلخی برای انقلاب و کشور بود.

- نقایصی از رهبری مدنظر امام بود که پس از ده سال تجربه عینی عملی از اداره امور کشور، ضرورت رفع آن نقایص عیان شده بود.

- نقایصی از رهبری مدنظر امام بود که اکثر مسئولین و دست اندرکاران و کارشناسان نظام رفع آن را خواستار شده بودند.

- نقایصی از رهبری مدنظر امام بود که مورد بحث محافل گوناگون قرار گرفته بود.

حال با توجه به موارد فوق می توان گفت در مورد "سیاست های کلی نظام" که در ذیل موضوع رهبری در شورا مورد بررسی قرار گرفت، هیچ کدام از شرایط پیش گفته وجود نداشت. به عبارت دیگر می بایست درباره ی هر یک از وظایف و اختیارات جدیدی که به رهبری اضافه می گردد، شرایط پیش گفت موجود باشد و قدر مسلم این است که موضوع تعیین سیاست های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها دارای شرایط مزبور نبوده مهمترین دلیل عینی این ادعا این است که از سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ علی الظاهر هیچ تلاش جدی ای برای تعیین این سیاست ها و نظارت بر آنها همانند اقدامات پس از سال ۱۳۷۶ صورت نگرفت. در حالی که اگر عدم تعیین این سیاست ها یکی از نقایص و اشکالات قانون اساسی ۱۳۵۸ و از نیازهای ضروری نظام بود نباید به این سرنوشت دچار می شد. کما این که سایر مواردی که بر طبق فرمان امام اصلاح شد فوراً به

معروض اجرا درآمد و عملی گردید . این که مراد امام چه موضوع یا موضوعاتی از از مساله "رهبری" بوده است ، به طور مجزا قابل بحث و بررسی است . ولی به هر صورت براساس توضیحات قبلی آن چه برای ما مسلم است این است که موضوع سیاست‌های کلی نظام جزء موارد مدنظر امام برای بازنگری نبوده است . اجمالاً می‌توان از موضوع "کفایت اجتهاد برای رهبری" به عنوان یکی از موضوعات مسلم مورد نظر امام در ارتباط با مساله رهبری نام برد . چرا که بحث مرجع بودن یا نبودن رهبری از موضوعاتی بود که پس از طرح در قانون اساسی ۱۳۵۸ واکنش‌هایی را در محافل علمی کشور برانگیخته بود و عدم اصلاح آن می‌توانست سرنوشت رهبری در آینده را با چالش‌های جدی مواجه سازد . حضرت امام در نامه‌ای خطاب به رئیس شورای بازنگری قانون اساسی که در دومین جلسه شورا قرائت شد فرمودند :

"پس از عرض سلام ، خواسته بودید نظرم را در مورد متمم قانون اساسی بیان کنم . هرگونه آقایان صلاح دانستند عمل کنند من دخالت نمی‌کنم فقط در مورد رهبری . ما که نمی‌توانیم نظام اسلامی‌مان را بدون سرپرست رها کنیم ، باید فردی را انتخاب کنیم که از حیثیت اسلامی‌مان در جهان سیاست و نیرنگ دفاع کند . من از ابتدا معتقد بودن و اصرار داشتم که شرط مرجعیت لازم نیست . مجتهد عادل مورد تایید خبرگان محترم سراسر کشور کفایت می‌کند اگر مردم به خبرگان رای دادند تا مجتهد عادل را برای رهبری حکومت‌شان تعیین کنند وقتی آنها هم فردی را تعیین کردند تا رهبری را به عهده بگیرد قهری او مورد قبول مردم است ، در اینصورت او ولی منتخب مردم می‌شود و حکمش نافذ است . در اصل قانون اساسی من این را می‌گفتم ولی دوستان در شرط مرجعیت پافشاری کردند من هم قبول کردم . من در آن هنگام می‌دانستم که این در آینده که چندان دور قابل پیاده شده نیست . توفیق آقایان را از درگاه خداوند متعال خواستارم . والسلام علیکم ورحمه‌الله و برکاته

۱۳۶۸/۲/۹ روح‌ا... الموسوی الخمينی .^۱

^۱ . اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی : صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، ج ۱ ، تهران ، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی ، ۱۳۶۹ ، ص ۵۸ .



همین طور می‌توان گفت سایر موارد بازنگری که در فرمان امام ذکر شده بود به نحوی در مسأله رهبری تاثیر گذار بود مثلاً هر تصمیمی که در موضوع تمرکز در مدیریت قوه قضائیه گرفته می‌شد به نحوی به وظایف و اختیارات رهبری نیز مربوط می‌شد تمرکز در مدیریت قوه مجریه، تمرکز در مدیریت صدا و سیما، قانونمند کردن مجمع تشخیص مصلحت و راه بازنگری در قانون اساسی نیز از موضوعاتی بودند که هر تصمیمی درباره آنها دامنه اختیارات رهبری را تحت الشعاع قرار می‌داد.

بخش چهارم: موضوع صلاحیت در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

در شورای بازنگری قانون اساسی این موضوع که چه نقایص و اشکالاتی درباره مسأله رهبری مدنظر حضرت امام بوده است مورد بررسی جدی قرار نگرفت و هر از چند گاهی بحثی از آن در شورا مطرح می‌شد. در ادامه با ذکر توضیحاتی درباره کمیسیون مربوط به مسائل رهبری، موضوع را در مذاکرات شورا توضیح می‌دهیم. کمیسیون اول شورای بازنگری، "کمیسیون بررسی مسائل رهبری و مجمع تشخیص مصلحت" بود که اعضای آن عبارت بودند از: عبدالکریم موسوی اردبیلی (رئیس)، ابراهیم امینی (نایب رئیس)، محمد مومن (مخبر) و آقایان سید هادی خامنه‌ای و خزرعلی، جدای از بحث‌هایی که اعضای این کمیسیون در شورا مطرح کردند، جلسات ۵ تا ۸ شورا (۴ جلسه) به بحث پیرامون مسائل کلی اختصاص داشت که همه نمایندگان حق داشتند در مورد هر مسأله‌ای که مدنظرشان است، مطالبی بیان کنند. در یکی از همین جلسات هاشمی رفسنجانی درباره اصلاح موارد مربوط به رهبری، این موارد را دغدغه‌های حضرت امام در این باره می‌داند:^۱

- کفایت شرط مجتهد عادل برای رهبری به جای مرجعیت
- فرد بودن یا شورایی بودن رهبری
- نحوه اجرای حقوق رهبری

^۱. همان، صص ۲۵۲-۲۵۴



هم چنین در این جلسه آقای علی مشکینی (رئیس شورای بازنگری قانون اساسی) اصول و موضوعات مربوط به رهبری را در ۱۲ بند این چنین بیان می‌دارد^۱:

- ۱- اشتراط مرجعیت بالفعل در رهبری
- ۲- فردی و شورایی بودن رهبری
- ۳- اشتراط همه شروط قانون اساسی برای رهبری
- ۴- بررسی وظایف ده گانه رهبری
- ۵- تبیین روابط خبرگان با رهبری
- ۶- چگونگی پیدایش رهبری در قانون اساسی
- ۷- بررسی نارسایی‌ها و نقایص اصل ۱۰۷
- ۸- تبیین حدود و روش برای رهبری از نظر صلاحیت علمی
- ۹- تعیین حدود اجمالی برای عنوان آگاهی به زمان
- ۱۰- بررسی و تعیین تکلیف برای موارد قرار گرفتن حکم رهبری در برابر حکم مرجع
- ۱۱- بررسی لزوم و عدم لزوم شور برای رهبری
- ۱۲- بررسی تماس خصوصی و دائمی نزدیکان رهبر.

در جلسه سی و پنجم شورا زمانی که این بحث دوباره مطرح شد آذری قمی اعلام کرد که از دیدگاه او مسائل رهبری شامل اختیارات وی و طریقه انتخاب و عزل او می‌شود^۲. مخبر کمیسیون بررسی مسائل رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نیز ضمن ارائه گزارش این کمیسیون درباره اصول تصویبی کمیسیون بررسی مسائل رهبری و مجمع تشخیص مصلحت ضمن ارائه گزارش این کمیسیون درباره اصول تصویبی کمیسیون برای پیشنهاد به شورا بیان می‌کند که: "در مساله رهبری

^۱. همان، ص ۲۸۹

^۲. همان، ج ۳، ص ۱۳۷۱

[امام خمینی] تعبیر فرمودند "مسائل رهبری" [و این] تمام آن چه را که مربوط به رهبر است در همه ابعاد شامل می‌شود و لذا دست شورا و بالتبع دست کمیسیون باز است ... در هر حال با توجه به این برداشت از اختیارات شورا کمیسیون این اصول را در رابطه با سه مطلب: (۱) شرایط رهبر و کیفیت انتخاب رهبر، (۲) خبرگان و حدود اختیارات خبرگان و (۳) اختیارات ولایت فقیه و رهبر این اصول را تقدیم شورا کرده.^۱ بحث‌های بعدی اکثریت اعضای شورا عمدتاً حول اصول پیشنهادی کمیسیون اول انجام شد یعنی در واقع اکثریت اعضا این نظریه را پذیرفته بودند که شورا می‌تواند در خصوص همه مسائل مربوط به رهبری تصمیم‌گیری نماید. اما برخی از اعضای شورا نیز نسبت به موضوع ما نحن فیه دقت بیشتری مبذول داشته و بر محدود بودن مسائل رهبری به نقایص و اشکالات عینی ده ساله تاکید می‌کردند. از جمله در جلسه هجدهم شورا عباسعلی عمید زنجانی حین بحث درباره اصول پیشنهادی کمیسیون اول می‌گوید:

"اگر عنایت بفرمایید مصوبه کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت دارای دو قسمت است. قسمت اول مربوط به اصولی است که در زمینه کیفیت انتخاب رهبر و شرایط رهبر است مانند اصول ۱۰۷ و ۱۰۸ و ۱۰۸ مکرر و ۱۰۹ و ۱۱۱ و ۱۱۱ مکرر و هم چنین اصول ۵ و ۹۹ ولی یک قسمت از مصوبه کمیسیون مربوط به اصل ۱۱۰ است، اگر عنایت بفرمایید بین این دو قسمت کاملاً تفاوت وجود دارد اما اصولی که مربوط به کیفیت انتخاب رهبر و شرایط رهبر است منم با کلیات کاملاً موافق هستم. اما قسمت دوم که مربوط به مسئولیت‌های رهبری است من مخالفم با کلیاتش هم مخالفم اصل طرحش را مخالف می‌دانم. یعنی مخالفت دارم و درست نمی‌دانم، دلیلم را عنایت بفرمایید آیا قابل قبول هست یا نه؟ محوری که در پیام و فرمان امام تعیین شده برای بحث عبارت از مساله رهبری است. مساله رهبری یعنی انتخاب رهبر و شرایط رهبری نه مسئولیت‌های رهبر دلیل این مساله این است که خود امام قرینه گذاشته‌اند، فرموده‌اند که در مورد مساله رهبری و من از اول معتقد بودم که مرجعیت لزومی ندارد، مشکل ایجاد خواهد کرد. مرجعیت درباره مسائل مربوط به مسئولیت رهبر مشکل ایجاد کرده، یا مربوط به انتخاب و مربوط به شرایطش؟ بنابراین اصل قسمت دوم که عمدتاً مربوط به اصل ۱۱۰ است خارج از محورهای

۱. همان، ج ۲، ص ۶۴۳

تعیین شده در فرمان حضرت امام است و شورا صلاحیت بررسی در این زمینه را ندارد مگر یک فرمان دیگری باشد، پیام یا مساله دیگری باشد هیچ گونه تغییری شورا در مورد اصل ۱۱۰ نمی‌تواند بدهد و اصل کلیاتش هم قابل اشکال است تا چه رسد به جزئیاتش که بنده هم مثل آقایان مخالفی که صحبت کردند در جزئیاتش مخالفت دارم اما از آنجا که کلی‌اش غیر قابل قبول هست دیگر نوبت به جزئیات نمی‌رسد....

اصل ۱۱۰ درست با بعضی از مبانی فقهی سازگار نیست. اما شورا صلاحیت بررسی مسئولیت‌های رهبر و تغییر مسئولیت‌های رهبری را ندارد به دلیل این که در فرمان امام گفته شد مساله رهبری یعنی کیفیت انتخاب و شرایط به دلیل ذکر این که من مرجعیت را از اول اعتقاد نداشتم و معتقد بودم این مشکل ایجاد خواهد کرد و این قرینه است که منظور از مساله رهبری مسائل مربوط به انتخاب و شرایط رهبری است.^۱ "عباسعلی عمید زنجانی در جلسه سی و دوم بار دیگر بر موضع خود اصرار می‌ورزد و می‌گوید:

" [ورود شورای بازنگری در اصل ۱۱۰ یعنی] تصرف در اختیارات رهبر [در حالیکه] اصل یکصد و ده از محورهای تعیین شده خارج است برای اینکه در نامه حضرت امام [به آن اشاره‌ای نشده است] ... در هر حال این خارج از محورهای تعیین شده [است]"^۲

از اظهارات مهدی کروبی نیز چنین بر می‌آید که وی از نظر اقلیت حمایت می‌کند.^۳ سخنگوی کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت در جواب ایرادهای مطرح شده مبنی بر عدم صلاحیت شورا برای اصلاح کلیه مسائل مربوط به رهبری می‌گوید:

" عبارت حضرت امام (رض) در آن چه که به عنوان وظیفه شورا تعیین فرمودند، فرموده‌اند مساله رهبری و قهراً مساله رهبری برحسب برداشت ما عبارت است از هر چه که مربوط به رهبر باشد، مربوط به خبرگان رهبری باشد و مربوط به اختیارات رهبر باشد تفاوت نمی‌کند." نامه‌ای را که به آن استناد شد حضرت امام فرمودند من مطلبی در مورد آن چه که آقایان در شورا بحث

۱. همان، ج ۲، صص ۶۹۶-۶۹۷

۲. همان، ص ۱۳۰۷

۳. همان، ج ۳، ص ۱۳۶۹

می‌کنند ندارم. هر چه که آقایان نظر بدهند همان است فقط در مورد مساله رهبری من یک مطلب دارم و آن این است که در رهبر لازم نیست مرجعیت شرط باشد. اگر حضرت امام مطلب دیگری مورد نظر مبارکشان بود و در جهات دیگر در شرایط خبرگان در شورایی بودن یا فرد بودن که به نظر ما از عبارتشان استفاده نمی‌شود و یا هر جهت دیگری اگر بالخصوص مورد عنایت ایشان بود ذکر می‌فرمودند. حضرت امام فرموده‌اند من فقط در مساله رهبری این یک چیز را دارم و آن این است که در رهبر مرجعیت شرط نیست، اما سایر جهات همان طور که خودتان از عبارت من استفاده می‌کنید و با شورا به آن می‌رسید طبق همان و وقتی کلمه مساله رهبری آن چه را که مربوط به رهبر است در تمام مراحل شامل است بنابراین جا ندارد که ما بگوییم که ما نمی‌توانیم اختیارات رهبر را در موردش بحث کنیم و به همه پرسى بگذاریم. " نهایتاً باید گفت هر چند موضوع ما نحن فیه به صورت جدی مورد کنکاش اعضای شورا قرار نگرفت اما نظریه اکثریت اعضای کمیسیون اول و هم چنین شورای بازنگری این بود که شورا می‌تواند در مورد کلیه مسائل مربوط به رهبری در قانون اساسی اعم از صفات، وظایف، مجلس خبرگان و.... اظهار نظر کارشناسی کند. اصلاحات صورت گرفته در مساله رهبری از جمله افزودن بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ براساس همین دیدگاه صورت گرفته است که از منظر این پژوهش محل اشکال جدی است.

۲۷۹

بخش پنجم: سیر مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی درباره سیاست‌های

کلی نظام

صرف نظر از ایرادات وارده به صلاحیت شورای بازنگری، مذاکرات این شورا درباره سیاست‌های کلی نظام با پیشنهاد کمیسیون اول شورا (کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت) درباره اصل ۱۱۰ آغاز شد. برای درک معنا و مفهوم نهاد سیاست‌های کلی نظام علیرغم اشکالات و ایرادات مطروحه در فصل قبل، بررسی تفصیلی مذاکرات شورا در این زمینه ضروری می‌نماید و می‌تواند چراغ راه ما در فهم این پدیده باشد. طبق آیین نامه داخلی شورا برای تصویب هر اصلی از اصول پیشنهادی کمیسیون‌ها باید دو مرحله طی می‌شد. در شور اول پیرامون کلیات هر یک از اصول بحث و تبادل نظر می‌شد و در صورت تصویب کلیات بار دیگر کمیسیون مربوط

۱. همان، ج ۲، ص ۶۹۷



موظف بود با توجه به مذاکرات شور اول، اصول پیشنهادی را اصلاح و در شور دوم مطرح نماید. در شور دوم بر روی جزئیات اصول مذاکره می‌شد و کلیه پیشنهادها برای اعضا حذف و یا جایگزینی در اجزاء اصول مورد بحث و بررسی قرار می‌گرفت. هم‌چنین در این فصل مذاکرات اعضای شورا هنگام بحث پیرامون مسائل کلی (جلسات پنجم تا هشتم) سطح نظر است. لازم به ذکر است که در بررسی و نقد مذاکرات شورا باید بیش از هر چیز به استدلال‌ها و نظریات اعضای کمیسیون تخصصی رهبری و مجمع تشخیص مصلحت توجه کرد تا سخنان سایر اعضا، چرا که ابداع بندهای ۲ و اصل ۱۱۰ ابتدائاً پیشنهاد اعضای این کمیسیون بوده است فلذا باید دقت نمود که اعضای این کمیسیون دقیقاً چه معنا و مقصودی از طرح موضوع سیاست‌های کلی نظام داشته‌اند. بنابراین اظهار نظرهای این دسته از اعضا شورا به این جهت دارای اهمیت بیشتری است که اسامی آنها را سابقاً ذکر کردیم.

بنداول: مذاکرات شورا هنگام بحث درباره مسائل کلی

در جلسات ۵ تا ۸ شورای بازنگری (۴ جلسه) پیرامون مسائل کلی بحث شد. در این جلسات هر نماینده حق داشت درباره هر مساله ای که مدنظر دارد اظهار نظر نماید. در تمامی این جلسات هیچ‌گاه یک بحث جدی و مشخص پیرامون سیاست‌های کلی نظام و مرجع وضع و نظارت بر آن‌ها مطرح نشد. شاید تنها عبدا... نوری بود که اولین بار به موضوع کیستی "سیاستگذاری کلی امور کشور" و "ترسیم کننده خط مشی کلی و هدایت کلی امور کشور" اشاره‌ای کوتاه و گذرا داشت و در جلسه ششم شورا این گونه بیان می‌کند:

"الان سیاستگذار کلی امور کشورمان کیست؟ نمی‌دانیم، قوه مجریه است مجلس است؟ رهبر است؟ به تعبیر امروزی‌ها استراتژی عمومی کشور را کی تعیین می‌کند؟ استراتژی دفاعی کشور را کی تعیین می‌کند؟ این‌ها یک مقوله‌هایی است که به اعتقاد من از مقوله‌های مشخص رهبری است که رهبری باید خط مشی کلی و هدایت کلی امور را در سه قوه ترسیم کند و این سه قوه

هستند که مجری اند، مجریان امورند که توی همین مقوله مبحث دخالت رهبر در مسائل از طریق مستقیم خود رهبر یا از طریق مجمع تشخیص مصلحت قابل بحث است و می تواند بیاید.^۱

اشاره عبدا.. نوری به موضوع فوق مورد توجه و اشاره سایر اعضا و نظرات موافق یا مخالف آنها قرار نگرفت البته در همین جلسه میرحسین موسوی اشاره کوتاهی به مقوله سیاستگذاری خارجی می کند و می گوید: "حقیقتش این است که الآن وزیر خارجه ما در رابطه با سیاستگذاری به ۴، ۵ مرجع رجوع می کند و تا تایید این ۵ مرجع را نگیرد اصلاً کاری انجام نمی دهد. این باعث ضعف نظام است."^۲ البته سخنان میر حسین موسوی هیچ ارتباط خاصی با سخنان عبدا.. نوری و یا موضوع مورد نظر ما ندارد و بیشتر دغدغه سیاست خارجی در قانون اساسی و تمرکز در مدیریت قوه مجریه را مدنظر دارد. به هر صورت به غیر از این سخنان در جلساتی از شورا که درباره مسائل کلی بحث شد، هیچ اشاره‌ی دیگری به موضوع سیاست‌های کلی یا سیاستگذاری نمی شود به عبارت دیگر حتی اعضای کمیسیون تخصصی رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نیز هیچ اظهار نظری درباره سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از صلاحیت‌های رهبری برای رفع نقایص حقوق اساسی ایران نداشته‌اند از همین رو اظهارات عبدا.. نوری اهمیت چندانی ندارد چرا که با توجه به عدم عضویت در کمیسیون اول، وی هیچ نقشی در ابداع بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ نداشته است. جالب این که در مذاکرات اعضای شورا در شور اول وی هیچ اظهار نظری در مخالفت یا موافقت با این موضوع ابراز نکرده است. اشاره کوتاه ایشان به موضوع کیستی سیاستگذاری کلی امور کشور با توجه به سخنان قبل و بعد وی ناظر بر سیاست‌ها و برنامه‌های بلند مدت نظام است که در همان زمان جایگاهش در قانون اساسی و قوانین عادی مشخص بود. عدم بحث اعضای شورا درباره موضوع سیاست‌های کلی نظام طی ۴ جلسه بحث پیرامون مسائل کلی ادعای فصل قبلی ما را که موضوع مزبور دارای پیش زمینه‌ای نبوده و ضرورتی برای طرح آن وجود نداشته، تأیید می کند.

۱. همان، ج ۱، صص ۲۲۸-۲۲۹

۲. همان، ص ۲۷۱



بند دوم: مذاکرات شورا در شور اول

در جلسه هفده شورا محمد مومن، مخبر کمیسیون اول (کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت) در گزارش خود پیرامون رهبری و خبرگان، اصل ۱۱۰ پیشنهادی کمیسیون را این گونه مطرح می کند:

" اصل ۱۱۰:

وظایف و اختیارات رهبری:

۱- تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور با مشورت مجمع تشخیص مصلحت

۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام

۳- تعیین نماینده در نهادها و ارگان هایی که لازم بدانند و تعیین اختیارات آنها پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۴- منحل نمودن مجلس شورای اسلامی پس از موافقت اکثریت مجمع تشخیص مصلحت در صورتی که این مجمع رجوع به همه پرسی را لازم بداند، رهبر پس از انجام همه پرسی، مجلس را منحل می کند....

۹- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رای مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت سیاسی او یا رای مجمع تشخیص مصلحت به عدم صلاحیت او ... " محمد مومن در دفاع از برخی موارد مطرح شده در اصل ۱۱۰ که به بحث ما مربوط است چنین می گوید:

"از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور است. سیاست های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا این که اگر قوه مجریه می خواهد تصمیم گیری کند از این سیاست های کلی انحراف نباشد، مجلس می خواهد قانون گذاری کند از آن سیاست های کلی انحراف نباشد آن کسی که صلاحیت این را دارد که سیاست های کلی کشور را

۱. همان، ج ۲، صص ۶۴۲-۶۴۳

تعیین کند مقام ولایت فقیه است. برای این که او است که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد. بنابراین می‌تواند سیاست‌های کلی را بر اساس اصول اسلامی او تعیین کند. کس دیگری شایستگی را که رهبر دارد ندارد، در عین حال که این حق برای رهبر تشخیص داده شد برای محکم کاری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت که حالا افراد مجمع تشخیص مصلحت قهراً افرادی هستند که می‌توانند برای اسلام و کشور اسلامی مصلحت اندیشی بکنند که حالا تعدادش را خودش تعیین می‌کند و اشخاص را خود شورا تعیین می‌کند.... وقتی که این خط مشی کلی و سیاست گذاری از طرف رهبر تعیین شد نظارت بر حسن اجرا، ممکن است رهبر سیاست‌گذاری بکند اما به این سیاست در مقابل عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط مشی کلی نه جزئیات تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه‌ی قانون گذاری انحراف شده یا نشده؟ قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه مجلس از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می‌کند ولی اگر دید که در حدی مجلس بی‌اعتناست که نمی‌تواند و اعتنا نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود در بند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاست‌های اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط مشی مشخص کنار می‌رود حق دارد منحل بکند. منتهی برای این که باز محکم کار بیشتری بشود اینجا علاوه بر مشورت، موافقت مجمع تشخیص مصلحت را لازم دانسته‌ایم، و حتی برای محکم کاری بیشتر گفتیم اگر مجمع تشخیص مصلحت نظرش این است که ابتدائاً اقدام به انحلال بکند، بسیار خوب اگر رهبر را مخیر گذاشت، رهبر اختیار دارد و اگر تعیین کرد که حتماً باید به همه پرسى رجوع کند اول رهبر باید همه پرسى را انجام بدهد و بعد اقدام به انحلال بکند. دیگر این که در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند برای یک مقدار کمک بیشتر و کمک به مسئولین نهادها که غیر از مساله نظارت باشد و هم مساله نظارت ...

در مورد... عزل رئیس جمهور ... یکی از اهرم‌های کنترلی ... این بود که اگر [ولی فقیه] تشخیص داد از وظیفه‌ای که می‌بایست از آن خط مشی کلی اسلامی که تعیین شده در مقام اجراء

و برنامه‌های اجرائی انحراف پیدا بشود برای رئیس جمهور، این جا کمیسیون باز در ذیل بند نهم گفت که اگر با مجمع تشخیص مصلحت مشورت کرد و مجمع تشخیص مصلحت هم نظر رهبری را تایید کرد... این جا بتوان کنار بگذارد.^۱

در تحلیل سخنان محمد مومن باید در نظر داشت که وی سخنگوی کمیسیون اول یعنی کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص مصلحت بود و ابتدائاً اعضای این کمیسیون بودند که بنا به تفسیر خاصی که قبلاً ذکر کردیم خود را صالح می‌دانستند تا درباره کلیه مسائل مربوط به رهبری بحث کنند و هم اینان پیشنهاد اضافه شدن بندهای جدید اصل ۱۱۰ را مطرح کردند. بنا به سخنان مخبر کمیسیون اول، در اندیشه اعضای این کمیسیون "سیاست‌های کلی نظام" که صراحتاً در بند دوم به آن اشاره شده بود همان "اهداف، خط مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور" بود که در بند اول اصل ۱۱۰ پیشنهادی بیان کرده بودند. از دیدگاه این کمیسیون تصمیم‌های قوه مجریه و قانون گذاری در مجلس نباید از این سیاست‌های کلی انحراف داشته باشد نکته مهمی که از اظهارات مخبر کمیسیون رهبری و مجمع تشخیص استفاده می‌شود این است که تعیین سیاست‌های کلی توسط مقام رهبری یک حکم صریح اسلامی نیست بلکه ناشی از صلاحیت‌های مقام ولایت فقیه در اداره امور کشور است، دو مولفه این مقام یعنی "شناخت از اسلام کما هو حق" و "بینش و آگاهی صحیح" باعث می‌شود که آن مقام اجازه یابد "براساس اصول اسلامی" این سیاست‌ها را تعیین کند، به عبارت دیگر شایسته‌ترین فرد در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی برای تعیین سیاست‌های کلی با توجه به جایگاه و صفات رهبری، این مقام تلقی شده است.

سید هادی خامنه‌ای از اعضای کمیسیون اول بر این مطلب صحه می‌گذارد و می‌گوید: "در هر زمان و مقطعی از مقاطع تنها مقامی که حق دارد خط مشی، استراتژی‌ها و سیاست گذاری‌ها را به نحوی از انحاء مورد برنامه ریزی و مذاقه و دخالت قرار بدهد... رهبر است و... [در واقع] نفس معنای رهبری هم این را ایجاب می‌کند."^۲ از سوی دیگر نظر کمیسیون اول بر این است که این سیاست‌ها اصولاً باید توسط قوای سه گانه مورد توجه قرار گیرد؛ اما اگر "به این سیاست‌ها در مقام

۱. همان، ص ۶۵۰

۲. همان، ص ۶۶۶

عمل توجه نشود " تکلیف چیست ؟ به عبارت دیگر چه ضمانت اجرایی برای تمکین قوای سه گانه نسبت به انجام این سیاست‌ها وجود دارد ؟ دغدغه مزبور اعضای کمیسیون اول را به این نتیجه رساند که رهبر " حق دارد و می‌بایست هم یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط مشی کلی و نه جزئیات تصمیم گیری ، سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه ، قوه قضائیه ، قوه قانون گذاری انحراف شده یا نشده ؟ که قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد " شاید بتوان گفت مهم‌ترین نقطه قوت پیشنهاد اولیه کمیسیون درباره اهداف ، خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور که در بند دوم تحت عنوان سیاست های کلی نظام نام برده شده بود ، نظم حاکم بر ضمانت اجرای این سیاست‌ها بود . اجرای عینی این سیاست‌ها در قوای سه گانه از طریق نظارت رهبری بر حسن اجرای این سیاست‌ها تضمین می‌شد به این نحو که رهبر در انجام نظارت خود از ابزارهای کافی ، عینی و کارآمد برخوردار بود . در واقع بندهای دیگری از اصل ۱۱۰ در راستای تبیین اقدامات و ابزارهای بند ۲ و در راستای ضمانت اجرای بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ بوده است چنان که مخبر این کمیسیون توضیح می‌دهد که اگر رهبر براساس صلاحیت مندرج در بند ۲ اصل ۱۱۰ تشخیص داد که در یک زمانی مجلس از آن سیاست کلی خارج شده ابتدائاً باید مجلس را " ارشاد " کند و اگر مجلس باز هم بی‌اعتنا بود ، براساس صلاحیت بند ۴ اصل ۱۱۰ رهبر حق منحل نمودن مجلس را دارد " که اگر دید از آن سیاست‌های اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط مشی مشخص کنار می‌رود حق دارد منحل کند . " ضمانت اجرایی تمکین قوه مجریه نیز این بود که اگر ولی فقیه " تشخیص داد از وظیفه‌ای که می‌بایست از آن خط مشی کلی اسلامی که تعیین شده در مقام اجراء و برنامه‌های اجرای انحراف پیدا بشود برای رئیس جمهور ، این جا کمیسیون باز در ذیل بند نهم گفت که اگر تشخیص مصلحت مشورت کرد و مجمع تشخیص مصلحت هم نظر رهبری را تأیید کرد ... این جا بتواند [رئیس جمهور را] کنار بگذارد . " از منظر کمیسیون اول پیش بینی بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی مبنی بر تعیین نماینده توسط رهبر در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بداند و تعیین اختیارات آنها " هم مساله نظارت " مندرج در بند ۲ و هم " غیر از مساله نظارت " را پوشش می‌دهد . در بیانات مخبر کمیسیون اول در مورد ضمانت اجرای تمکین قوه قضائیه از سیاست‌های کلی صحبتی به میان نمی‌آید به این دلیل که بحث مدیریت در قوه قضائیه به این کمیسیون مربوط نمی‌شد اما به هر جهت قابل پیش بینی بود که عزل و نصب رئیس قوه قضائیه برای تمرکز در مدیریت این قوه به رهبری واگذار شود که



نهایتاً هم این گونه شد. در مجموع می‌توان از سخنان اولیه مخبر کمیسیون اول این گونه برداشت کرد که هر چند ورود نهاد سیاست‌های کلی نظام به درون سیستم قانونی ایران، اقدامی خلق الساعه و دارای ابهاماتی در مبنا، مفهوم و ماهیت این سیاست‌ها بود اما به هر حال از یک نظم خاص در ضمانت اجرا برخوردار بود که از نظر اعضای کمیسیون باعث اجرای موثر سیاست‌های مزبور در سطح سه قوه می‌شد. به هر صورت پس از ارائه اصل ۱۱۰ پیشنهادی کمیسیون اول و شورا اول دو موضع جدی از سوی اعضای شورا نسبت به موضوع سیاست‌های کلی نظام ابراز شد. عده اندکی به طور کلی با طرح بندهای او ۲ اصل ۱۱۰ مخالفت کردند. حسین هاشمیان در جلسه هجدهم شورا شدیداً با ایجاد این نهاد جدید مخالفت کرده و می‌گوید:

"بعد راجع به تعیین اهداف و خط مشی که بنده شدیداً با این مخالفم برای این که همه این قوای شما منبعث از رهبر هستند! مجلس منبعث از رهبر از راه خودش تشکیل می‌شود. دستگاه اجرایی از راه خودش تشکیل می‌شود، دستگاه قضایی از راه خودش تشکیل می‌شود همه اینها سیاست گذار هستند، سیاست‌گذارانی که از طرف رهبر هستند. اگر در سیاست‌گذاری شان جایی خدشه‌ای بود رهبر اعلام خطر بکند، جلوگیری بکند والا از اول شما بیاید برای رهبر آن همه دفتر و دستک درست کنید که بنشیند راجع به مسائل اقتصادی، راجع به مسائل قضائی، سیاست خارجی، سیاست داخلی بنا کند سیاست‌گذاری کردن! به نظر من این اصلاً جا ندارد. همین دستگاه‌ها، قوایی که منبعث از طرف او هستند با این کنترل‌هایی که وجود دارد کافی است. و با این که من با تعیین نماینده در جاهایی مخالفم ولی براساس نوشته خود آقایان عرض می‌کنم، شما می‌گویید هر کجا که رهبر خواست نماینده بفرستد، بفرستد. از آن طرف می‌گویید که نظارت هم بکند یا بگوید نظارت بکند که نظارت یک چیز مستقلی باشد یا یک ارگانی برای رهبر درست بشود که برود نظارت بکند یا این نماینده‌هایی که می‌تواند در جاها و ارگان‌ها بفرستد اینها این کار را بکنند. شما هر دو را نوشته‌اید به نظر ما هیچ کدام لازم نیست برای این که باز عرض کردم خود تشکیل این ارگان‌ها و نهادها، شرایط و ضوابطی دارد که اینها روند اصولی خودشان را عمل بکنند و رهبر در جایی که دید اینها ممکن است خطا بکنند یا خطا کردند جلو آنها را بگیرد."^۱

در همین راستا حسین موسوی نکات قابل تاملی بیان می‌کند:

^۱. همان، ص ۶۸۲

" خوب سیاستگذاری چه جوری صورت می‌گیرد؟ سیاستگذاری در وزارتخانه‌ها توسط نیروهایی که متخصص هستند می‌آید و می‌آید، البته در بالا یک خط مشی داده می‌شود یک راه حلی قبول می‌شود یا نمی‌شود، ما اینجا مشورت را از جای طبیعی خودش بر گردانده‌ایم به مجمع تشخیص مصلحت که من فکر می‌کنم وظایفش یک چیز دیگر است. دور زدن دستگاه‌های کارشناسی کشور که کارشناسان اصولاً سیاستگذاری است و توی قوانین و مقررات هست و توی فعالیت‌های روزمره و سالانه‌شان هست این اشتباه است و از طرف دیگر به خود رهبر به این وسعت ما وظیفه‌ای را دادن یک نوع سلب کردن این وظیفه از دستگاه‌های اجرایی است و آن اصطلاحی که جناب آقای هاشمی اینجا به کار بردند "سیاست کلی" من فکر می‌کنم مناسب باشد (سیاست‌های کلی) و رفتن توی این جزئیات یقیناً مشکل ایجاد خواهد کرد. یقیناً دستگاه اجرایی ما را بی‌اختیار خواهد کرد و در حقیقت به کشور ضرر خواهد رساند. ^۱ سخنان اخیر سید حسین موسوی مسبوق به اظهارات هاشمی رفسنجانی بود، در واقع عده دیگری از اعضای شورا ضمن پذیرش کلی و اصولی بندهای ۲۰۱ اصل ۱۱۰ خواستار انجام اصلاحاتی در این باره بودند از جمله هاشمی رفسنجانی معتقد بود که به جای اصطلاح سیاست گذاری، خط مشی و اهداف در بند اول باید از اصطلاح "سیاست‌های کلی" استفاده کرده وی می‌گوید:

" در آنجائی که اختیارات رهبری را می‌گویید سیاست گذاری را گفتید، با این اطلاق درست نیست. اگر گفتیم کل سیاستگذاری به طور کلی در مورد رهبر است دیگر دولت و مجلس و اینها هیچ کار نمی‌توانند بکنند یا نخواهیم به این عمل بکنیم سیاست‌های کلی خوب است سیاست‌های کلی نظام را رهبر در یک چارچوب تعیین می‌کند بعد دیگر ما هر چیزی که بخواهیم بگذاریم، هر قانونی بخواهیم بگذاریم به یک معنا یک سیاستگذاری است هر بودجه ما یک سیاستگذاری است آقایان که می‌دانند سیاست گذاری یک چیزی است که کار روزانه دولت هم سیاستگذاری است لذا ما بگوییم سیاست‌های کلی که دست و پای مسئولان دیگر را در بخش‌های دیگر به کلی نبندد سیاست کلی هم چیزی است که کافی است برای رهبری" ^۲ این طیف اخیر از اعضای شورا

^۱. همان، ص ۶۹۱

^۲. همان، ص ۶۷۹

که با کلیات مساله موافق بودند مانند اعضای کمیسیون اول سایر بندهای اصل ۱۱۰ پیشنهادی را ضمانت اجرایی برای بند ۲ اصل ۱۱۰ می‌دانستند. نجفقلی حبیبی می‌گوید: "در آن بندهای بعد که تعیین نمایندگان را گفته‌اند ... اگر همان جا قید بشود که این نمایندگان به منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که یعنی این‌ها هیچ حق دخالتی در مدیریت را نداشته باشند و حتی یک کانونی نشوند که آنجا افراد آن دستگاه دورش جمع بشوند و مساله به وجود بیاورند." محمد یزدی هم در همین راستا می‌گوید: "نکته دیگر درباره انحلال مجلس ... گاهی پیش می‌آید، واقعاً شرایطی که بن بست‌هایی به وجود می‌آید که احياناً رهبری که ترسیم خطوط کلی نظام دستش است ناچار بشود و راه را منحصر به این ببیند که باید این مجلس را در آن شرایط منحل بکند." هم چنین زمانی که پیشنهادهایی برای حذف "نظارت بر سیاست‌های کلی نظام" و یا "تعیین نماینده از سوی رهبر در ارگان‌ها" مطرح شد^۳، مخبر کمیسیون اول در پاسخ اشاره می‌کند که تعیین نماینده از سوی رهبری در ارگان‌ها اولاً راه اعمال بند ۲ اصل ۱۱۰ است و غیر از آن کارآیی‌های دیگری هم دارد. ^۴ مخبر کمیسیون اول درباره انتقاداتی که نسبت به جزئی شدن سیاست‌های مزبور و ضعیف شدن نقش نهادهای سیاستگذاری مطرح شد، می‌گوید:

"چند نفر از برادران راجع به مساله سیاستگذاری فرمودند که اگر سیاستگذاری کشور به دست رهبر سپرده شود لازمه‌اش این است که دولت از کار بیفتد و یا بعضی تعبیرات این بود که مسئولین خودشان سیاستگذارند و رهبری می‌تواند کنترل کند بنابراین لازم نیست ذکر بشود. این روشن است ما مقصودمان بدون هیچ شبهه سیاست‌های کلی نظام است و ریز کرد نش وظیفه مسئولین است حالا چه اجرائی چه تقنینی و چه مقامات دیگر سیاست‌های کلی نظام را باید رهبر ذکر بکند و این عبارتی هم که گفتیم تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاست گذاری کشور اگر ابهامی داشته باشد که مقصود سیاستگذاری حتی در امور جزئی است کما این که آقای هاشمی پیشنهاد فرمودند که سیاستگذاری کلی تقیید به کلی بشود این مساله‌ای نیست هدف کمیسیون همان

۱. همان، ص ۶۵۹

۲. همان، ص ۶۹۵

۳. همان، صص ۶۷۹ و ۶۹۵

۴. همان، ص ۶۹۹

سیاست‌های کلی نظام است و قهراً هیچ محظور و مشکلی پیش نمی‌آورد. "نهایتاً علیرغم مخالفت‌های برخی از اعضا کلیات گزارش کمیسیون اول در شور اول به تصویب اکثریت اعضای شورا رسید.^۲ می‌توان از مذاکرات شور اول اعضای شورا این گونه نتیجه گرفت که حتی اعضای کمیسیون اول شورا هیچ تصور ذهنی دقیقی از مفهوم سیاست‌های کلی نظام نداشته‌اند و به همین دلیل هیچ تعریف دقیقی از ماهیت این سیاست‌ها توسط هیچ یک از موافقان این مقوله به عمل نیامد. مهم‌ترین شاخصه‌ای که درباره این سیاست‌ها در شور اول مطرح شد "کلی" بودن این سیاست‌ها است. در مذاکرات شور اول هر نقدی هم که به این سیاست‌ها وارد می‌شود تحت این عنوان که سیاست‌های مزبور "کلی" است و به جزئیات نمی‌پردازد پاسخ داده می‌شود. بدیهی است که کلی بودن نیز خود مفهومی نسبی و مبهم است و کمک چندانی به کشف معنا و مفهوم این سیاست‌ها نمی‌کند. به هر صورت از نظر اعضای شورا، این سیاست‌های کلی باید توسط قوای سه گانه تبعیت شوند، به همین منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به عهده مقام رهبری گذاشته شده بود. نظارت مزبور نظارتی موثر و کارآمد بود چرا که اولاً در بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی یکی از راه‌های چگونگی انجام نظارت مندرج در بند ۲ پیش بینی شده بود و مقرر شده بود که رهبری می‌تواند در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند نمایندگان داشته باشد و حتی تعیین اختیارات آنها پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز بر عهده رهبری بود. بندهای ۴ و ۹ اصل ۱۱۰ مبنی بر انحلال مجلس و عزل رئیس جمهور نیز ضمانت اجرای تخطی قوای مقننه و مجریه از سیاست‌های کلی نظام بود و دقیقاً به عنوان ابزارهای اجرایی رهبری در جهت تحقق بند ۲ پیش بنی شده بود.

بخش ششم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

در بحث‌های شور دوم درباره بند ۲ اصل ۱۱۰ پیشنهادی این دغدغه از سوی برخی نمایندگان مطرح شد که چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند تبعات ناگواری

۱. همان، صص ۷۰۳-۷۰۴.

۲. همان، ص ۷۱۰.



داشته باشد و مستلزم تاسیس یک تشکیلات منظم و وسیع است که منتهی به ایجاد نهادهای موازی می‌گردد و اصلاً مقدر نیست، نجفقلی حبیبی در این ارتباط می‌گوید:

" این نظارت برای مقام معظم رهبری اگر بخواهد که روی روال تشکیلاتی باشد، خیلی برایش دردسر است، یعنی باید یک اداره‌ای را خیلی وسیع، مثل سازمان بازرسی کل کشور یا یک چنین چیزهایی را باید در اختیارش گذاشت تا بتواند. بهترین راه این است که نیاوریم، ولی مسلم است که رهبری توسط دستگاه‌های مختلفی که در کشور وجود دارد حقیقت اطلاعات به او می‌رسد و نظارت را دارد یا افکار عمومی که به او منتقل می‌کند این است که اگر بخواهیم این را اینجا ذکر بکنیم قطعاً مستلزم تاسیس یک تشکیلات منظم و وسیع است به خصوص که در سراسر کشور باید کنترل بکند به این جهت من مخالفم، ایجاد یک چنین تشکیلاتی اصلاً مقدر نیست برای کشور موازی می‌شود با بقیه تشکیلات کشوری که در دستگاه دولت وجود دارد و بوجد آوردن دو تا تشکیلات موازی قطعاً مشکلات ایجاد خواهد کرد." ^۱ امینی یکی از اعضای کمیسیون اول در پاسخ به این ایراد می‌گوید که مهم‌ترین دلیل پیش بینی نظارت در بند دوم اصل ۱۱۰ برای رهبر این بوده که یک جایگاه قانونی برای آن ایجاد شود و گرنه منظور ایجاد یک تشکیلات وسیع در برابر تشکیلات دولت نبوده است. ^۲ وی ادعای خود را با ذکر مثالی توضیح می‌دهد که "اگر نیاز پیدا کرد رهبر مثلاً به یک پرونده‌ای که در وزارت خارجه است، یک کسی را خواست بفرستد آنجا که این پرونده را بررسی کند ببیند که در سیاست خارجی مثلاً چه جوری است. اگر قانوناً حق داشته باشد خوب می‌رود و به او می‌دهند پرونده را، اگر نداشته باشد در قانون حساب حضرت امام را نکنید که هیچکسی تخلفی نمی‌کرد، می‌گویند این پرونده به هر حال چیزی است و خیلی استقبال نمی‌کنند. بنابراین برای این موارد رهبر گاهی نیاز پیدا می‌کند یک هیأت ویژه‌ای ۲ نفری ۳ نفری را بفرستد یک موضوعی را مطالعه کنند بررسی کنند از اطلاعات مطلب بگیرد از وزارت خارجه مطلب بگیرد از جای دیگر هر جایی که نیاز دارد به عنوان یک بازرسی ویژه به اصطلاح



۱. همان، ص ۱۳۲۵

۲. همان

در وقتی که نیاز پیدا بکند قاعداً باید به او یک همچو چیزی را داد.^{۱۱} در ادامه مذاکرات نمایندگان دیگری نیز چگونگی نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را تحت عناوینی که قبلاً ذکر شد زیر سوال بردند. مخبر کمیسیون اول در پاسخ به ایرادات فوق، نمایندگان را به قید " کلی " در بند ۲ متوجه ساخته و می‌گوید:

" من فکر می‌کنم که برادرانی که به عنوان مخالف صحبت کردند به این قید کلی که در عبارت آورده لطف نکردند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، در آنجا در کمیسیون صحبت شد بعضی برادران پیشنهاد می‌کردند مثلاً بازرسی را در اختیار مقام رهبری قرار دهیم ما گفتیم که این اصلاً معنا ندارد، وارد کردن رهبری را در کارهای ریز همان طور که خود جناب آقای هاشمی فرمودند فرض کنید که منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیر متعهدها فرض بفرمایید که رابطه برقرار کنند و با غیرشان برقرار نکنند این سیاست کلی نظارت بر این فقط همین است که می‌بینند که این کار را کرده‌اند یا نه یا گفت که در مقام قوه قضائیه قوانینی را که می‌خواهند، برای آیین دادرسی تنظیم کنند قوانینی باشد که حتی الامکان فاصله‌ها را این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد کم بکند این سیاست کلی باشد. نظارت بر این، این نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند ربطی به آن ندارد نظارت بر این است که ببینند که این تنظیم قانون که کرده مثلاً قوه قضائیه و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود آیا این کار رعایت شده مجلس هم به دنبالش این کار را کرده یا نکرده این سیاست کلی است اصلاً هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگان‌های اجرائی که آقایان می‌فرمایند در آن نیست و یا اگر یک چیزی بود که ابتدائاً فرض کنید به مجلس گفته می‌شود چون مساله، مساله سیاست‌های کلی است نظارت می‌شود که این کلی انجام شده یا نشده بعد که ریز می‌شود مجلس این سیاست کلی را که او گفت که تنظیم قانون بر این اساس باشد کرده اما اینکه آیا اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود این در آن اجرائیات آن طوری داخل نمی‌خواهد بکند کمیسیون رهبری را تا اینکه گفته بشود که احتیاج است به این که لازمه‌اش تداخل وظایف مثلاً هست و درگیر شدن و یا احتیاج است به اینکه یک تشکیلات مفصلی برای رهبری باشد این بررسی کردن این که این تصمیمات کلی که دارد گرفته

۱. همان



می‌شود در مقام اجرائیات یا در قانونگذاری و روابط آیا این براساس آن چه که رهبری تنظیم کرده به عنوان سیاست همان را که دستش دادید که فرمودید که سیاست کلی باید دست رهبری باشد فقط همان را ببینید که خوب آن طور که گفته شد یا نشد که اگر نشده یک تذکری بدهد به آن کسی که مسئول هست که چرا این کار را نکردی همان طور که آقای نوری هم توضیح دادند وقتی که شما وظیفه رهبری قرار بدهید تعیین سیاست‌های کلی را قهراً باید این حق نظارت برایش باشد که بررسی بکند این که می‌فرمایید خوب درست است که به حساب اینکه برای رهبری احترام قائل می‌شوند کسی حرفی نمی‌زند الا این که وقتی نباشد که اگر بخواهد رهبری کاری بکند نفی لاقول در کار هست که آقا به شما ارتباط ندارد فقط شما باید یا حتی به آن نماینده چنین حرفی گفته بشود نماینده‌ای که از طرف مقام رهبر بنا براین، این ممکن است گفته بشود بنابراین برای اینکه این محظور پیش نیاید و با توجه به این که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی است این، قید کلی را باز بنده رویش تاکید می‌کنم که آن شبهه‌ای که جناب آقای دکتر حبیبی فرمودند که مساله یک تشکیلات مفصلی هست بدنبالش نیست دخالت کردن در یک کارهای اداری ادارات جزئی اینها به دنبالش نیست اصلاً آنها کار بازرسی کل کشور است وقتی این طور شد بنابراین، این محظوری ندارد و لازمه حق دادن تعیین سیاست‌ها این است که حق نظارت هم برایش ذکر بشود.^۱ در ادامه پیشنهاد " حذف قید کلی از بند ۲ با توضیحات مخبر کمیسیون اول رای نمی‌آورد و نهایتاً بند ۲ به همان صورت تصویب می‌شود. در نهایت از سخنان مخبر کمیسیون اول در دفاع از بند ۲ اصل ۱۱۰ می‌توان این گونه نتیجه گرفت که از منظر ارائه کنندگان بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰، به دلیل آن که سیاست‌های مزبور کلی هستند و به جزئیات نمی‌پردازند فلذا نظارت بر حسن اجرای آنها نیز کلی خواهد بود و مثلاً اصلاً قرار نیست که این نظارت کار بازرسی کل کشور را انجام دهد. مثال‌های محمد مومن حائز نکات ارزنده‌ای است و ما را در درک چگونگی اعمال این نظارت کلی یاری می‌دهد. بنا به قول ایشان اگر یکی از سیاست‌های کلی نظام در آیین دادرسی از بین بردن پیچ و خم‌های رسیدگی به دعاوی باشد، نظارت بر حسن اجرای این سیاست کلی به این ترتیب نیست که دقیقاً بررسی شود آیا در کلیه دادگاه‌ها سیاست مزبور نقض شده یا نه

۱. همان، صص ۱۳۲۷-۱۳۲۸

یا اعمال شده یا نشده که در آن صورت نیاز به تشکیلات وسیع و درگیر شدن با ادارات و ارگان‌های اجرایی داشته باشد بلکه درباره اعمال این نظارت فقط باید بررسی شود که آیا قانون مربوطه در این زمینه توسط قوه قضائیه تنظیم شده و در دولت و مجلس پروسه تصویب را گذرانده است یا خیر و اگر نشده یک تذکری بدهد به آن کسی که مسئول است. بنابراین ضمانت اجرای این نظارت تذکر و ارشاد رهبری است و این که آیا قانون اجرا می‌شود یا نمی‌شود این در آن اجرائیات آن طوری نمی‌خواهد دخالت بکند و بار دیگر مخبر کمیسیون اول تاکید می‌کند که پیش بینی چنین امری در یک بند از اصول قانون اساسی اصولاً به این جهت بوده است که جلو بهانه‌های احتمالی مبنی بر نداشتن جایگاه قانونی این نظارت کلی هم گرفته شود. به طور کلی می‌توان گفت مهم‌ترین دغدغه‌ای که از سوی اعضای شورا در نقد بند ۲ اصل ۱۱۰ پیشنهادی مطرح شد، چگونگی انجام این نظارت از سوی مقام رهبری بود چرا که این امر می‌توانست تبعات دیگری نیز داشته باشد این سوال اساسی با ذکر این مطلب که نظارت مزبور کلی خواهد بود و اینکه پیش بینی نظارت برای رهبری تنها برای جلوگیری از بهانه جویی‌های احتمالی مبنی بر نداشتن جایگاه قانونی برای نظارت امور توسط رهبری است، پاسخ داده شد. اما این که به هر صورت نظارت مزبور چگونه باید انجام شود باز هم پاسخی در خور توجه نیافت. اما می‌توان از منظر اعضای شورا، بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی را حداقل یکی از راه‌های تحقق بند ۲ در نظر گرفت. این موضوع قبلاً در شور اول جزء تاکیدات مخبر کمیسیون اول بود و همچنین مورد تایید صریح چند تن از نمایندگان قرار گرفته بود. در مذاکرات شور دوم در باره بند ۳ اصل ۱۱۰ نیز این موضوع مجدداً عنوان شد.^۱ نکته جالب توجه آن است که هر چند پیشنهاد حذف بند ۳ رای لازم را در شورا کسب نمی‌کند^۲ و مذاکرات درباره آن ادامه می‌یابد اما نهایتاً اصل بند هم مورد موافقت اعضای شورا قرار نمی‌گیرد^۳ و به این ترتیب عملاً آن چه که در پیشنهاد اولیه کمیسیون و سخنان اعضای شورا طریقه اصلی انجام بند ۲ بود به تصویب نمی‌رسد و این امر در هاله‌ای از ابهام باقی می‌ماند. از سوی دیگر در شور دوم موضوع ضمانت اجرای تخطی قوای سه گانه از سیاست‌های

۱. همان، ص ۱۳۴۰

۲. همان، ص ۱۳۳۹

۳. همان، ص ۱۳۴۵



کلی نظام کاملاً به فراموشی سپرده می‌شود در حالی که در دفاعیات اولیه مخبر کمیسیون اول و همچنین اظهار نظر اعضا در شور اول بند ۴ و بخشی از بند ۹ به عنوان ضمانت اجرای این امر تلقی شده بود در شور دوم بند ۴ با توجه به حساسیت‌های به وجود آمده و نهایتاً نامه مقام رهبر خطاب به رئیس شورا در تاریخ ۱۳۶۸/۴/۱۰ از دستور کار شورای بازنگری خارج شد، بخشی از بند ۹ نیز که می‌توانست ضمانت اجرای تخطی قوه مجریه از سیاست‌های کلی نظام تلقی گردد یعنی "عزل رئیس جمهور پس از رای مجمع تشخیص مصلحت - عدم صلاحیت ۱ و" به تصویب اعضا نرسید و می‌توان گفت براساس مصادیقی که اعضای شورا به عنوان ضمانت اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ عنوان می‌کردند (مانند بند ۴ و بند ۹) در قانون اساسی کنونی تنها ضمانت اجرای قانون و عینی نظارت موثر رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوای سه گانه، فقط عزل و نصب رئیس قوه قضائیه می‌باشد. (بند ۶ (ب) اصل ۱۱۰) از سوی دیگر در مذاکرات شور اول و دوم مربوط به بند ۲ اصل ۱۱۰ نکته‌ای اساسی وجود دارد و آن این که هر چند قوای سه گانه موظف به تنظیم قوانین و آیین نامه‌ها در جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند اما تنها ضمانت اجرای تحقق این امر، نظارت پیش بینی شده در بند ۲ اصل ۱۱۰ است که توسط مقام رهبری اعمال می‌شود و هیچ مقام یا سازمان دیگری در نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها دخیل نیست. در واقع در مذاکرات مفصل شورا پیرامون بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ به هیچ وجه اشاره‌ای به وظیفه سایر ارگان‌ها و مقامات در ارتباط با نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام نشده است. این در حالی است که حداقل کلیه فقهای شورای نگهبان عضو شورای بازنگری بودند و عدم هر گونه اشاره‌ای به امکان نظارت شورای نگهبان بر سیاست‌های کلی نظام حاوی پیام ویژه خاصی است. در این بخش با بررسی روال منطقی بازنگری در قوانین اساسی بر این موضوع تاکید شد که اصولاً بازنگری در قوانین اساسی معلول نواقص و اشکالاتی است که در مسیر اجرای قانون اساسی پیش می‌آید. تجدید نظر در هر یک از اصول قانون اساسی منوط به خواست عمومی قوه موسس است که در قالب بحث‌ها و گفتگوهای مردمی و مواضع احزاب، روزنامه‌ها و محافل علمی جلوه گر می‌شود. در حالی که درباره تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آنها عموماً قبل از سال ۶۸ هیچ بحثی درباره ضرورت ورود چنین موضوعی به قانون اساسی مطرح نبود. در زمینه فوق توجه به فرمان بازنگری حضرت امام نیز می‌توانست راه گشا باشد چرا که شرایطی که حضرت امام در



مقدمه فرمان بازنگری بیان می‌کنند بر تمامی موارد مدنظر ایشان برای بازنگری حاکم بوده است. یعنی تنها موضوعاتی از مساله رهبری مدنظر امام بود که به عنوان نقایص قانون اساسی ۱۳۵۸ در طی ۱۰ سال تجربه عینی و عملی عیان شده بود و عدم رفع این نقایص اجتناب ناپذیر درخواست اکثر کارشناسان و مسئولان بود این در حالی است که درباره سیاست‌های کلی نظام هیچ‌گاه چنین شرایطی وجود نداشت کما اینکه علی‌الظاهر تا سال ۱۳۷۶ هیچ تلاش جدی و موثری برای تحقق بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ به مانند تلاش‌های پس از سال ۱۳۷۶ صورت نگرفت. انتقادات فوق‌الذکر در واقع گویای ایرادات وارده به صلاحیت شورای بازنگری قانون اساسی هستند که متأسفانه به صورت جدی در شورا مورد توجه قرار نگرفت و تنها هر از چند گاهی بحثی از آن به میان می‌آمد. در نهایت هم اعتراض برخی اعضا نسبت به ورود شورا به موضوعات خارج از صلاحیت شورا درباره مساله رهبری موثر واقع نشد و اکثریت اعضای شورا با برداشت حداکثری از فرمان حضرت امام این صلاحیت را برای خود قائل شدند که درباره تمامی موارد مربوط به مساله رهبری تصمیم‌گیری کنند. در این زمینه هم چنین باید این نکته را مدنظر داشت که منشا تشکیل شورای بازنگری قانون اساسی تنها فرمان حضرت امام بود و هیچ محمل صریح قانونی در این ارتباط وجود نداشت. لذا در تفسیر اختیارات شورا باید به قدر متیقن‌ها اکتفا می‌شد و بنابراین با توجه به اختلاف موجود بین اعضای شورا درباره صلاحیت شورا برای ورود به تمامی مسائل مربوط به رهبری، شورا اصولاً می‌بایست به تفسیر حداقلی‌گرددن می‌نهاد و تنها درباره مسائلی تصمیم‌گیری می‌کرد که حائز شرایط مندرج در مقدمه فرمان امام بود. همین عدم پیش‌زمینه فکری درباره موضوع سیاست‌های کلی نظام بود که باعث شد طی ۴ جلسه بحث اعضای شورا درباره مسائل کلی هیچ بحث جدی درباره این سیاست‌ها مطرح نشود. این امر حداقل حاکی از این است که هیچ ضرورت خاصی موجد این سیاست‌ها نبوده است و در واقع ابداع بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ از سوی کمیسیون اول شورا (کمیسیون مسائل رهبری و مجمع تشخیص مصلحت) امری خلق‌الساعه و در اثر تلاش فکری اعضای همین کمیسیون صورت گرفته است. هم‌چنین در پیش‌بینی این سیاست‌ها در قانون اساسی ایران، الگوی هیچ کشوری مدنظر اعضای کمیسیون اول نبوده است. اعضای کمیسیون اول در پیش‌بینی تعیین این سیاست‌ها و نظارت بر آنها مکانیزم بسیار ساده و به نوعی قاعده‌مند را در نظر گرفته بودند بر این اساس تعیین اهداف، خط‌مشی کلی و سیاستگذاری کشور که علی



الاصول امری مطلوب و لازم برای نظام است بر عهده رهبری است تا پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام شود. قوای سه گانه نیز موظف‌اند این اهداف و خط‌مشی‌های کلی را پیگیری نمایند و برای تحقق چنین امری نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز بر عهده رهبری گذاشته می‌شود تا از طریق تعیین نماینده در ارگان‌هایی که لازم بداند آن را انجام دهد (بند ۳) و در صورت احراز عدم پیگیری سیاست‌های کلی توسط قوای سه گانه، ابتدا با تذکر و ارشاد این قوا را به انجام وظیفه خود فرا بخواند و در صورت بی‌اعتنایی قوا رهبر می‌تواند از طریق انحلال مجلس (بند ۴) عزل رئیس جمهور (بند ۹) و یا اختیاراتی که درباره عزل و نصب عالی‌ترین مقام قوه قضائیه به دست خواهد آورد نظارت موثر خود را اعمال کند. زمانی که طرح ساده و علی‌الظاهر قاعده مند کمیسیون اول درباره بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ در شورا مطرح شد، ابهام در ماهیت و حدود و ثغور سیاست‌های کلی نظام را به وضوح آشکار ساخت. به هر صورت بر اساس نظریات اعضای شورا درباره "تعیین سیاست‌های کلی نظام" مهم‌ترین شاخصه این سیاست‌های کلی بودن است، البته این خود موضوعی نسبی و تفسیر بردار است که در مصادیق بیان شده و اظهار نظرهای اعضای شورا کاملاً مشهود است. تعیین این سیاست‌ها، توسط مقام رهبری ابتدائاً به دلیل شایستگی‌های این مقام در سیستم حقوقی جمهوری اسلامی ایران است و نه به این دلیل که وی اصالتاً حاکم جامعه اسلامی است. در واقع رهبری باید سمت‌گیری‌ها و جهت‌گیری‌های کلی نظام در هر بخشی را براساس مبانی سیاست‌های کلی نظام که در کتاب و سنت و قانون امی و به خصوص اصل ۳ آن بیان شده، تعیین کند و قوای سه گانه نیز باید این جهت‌گیری‌ها را در قالب قوانین و آیین‌نامه‌ها تنظیم کنند به عبارت دیگر از منظر اعضای شورا وظیفه قوای سه گانه در پیگیری سیاست‌های کلی نظام تنها تنظیم آن در قالب قوانین و آیین‌نامه‌ها خواهد بود و لاغیر، چرا که پس از این مرحله جریان امور روند عادی خود را طی خواهد کرد. بنابراین تا زمانی که سیاست‌های کلی نظام به صورت قانون یا آیین‌نامه در نیامده باشند هیچ تکلیف قانونی ایجاد نخواهد کرد و تنها اثر حقوقی آنها تا قبل از این مرحله الزام سیاسی قوای سه گانه در تنظیم این سیاست‌ها به صورت قانون یا آیین‌نامه خواهد بود و از این رو سیاست‌های مزبور اساساً موجب نسخ قوانین یا آیین‌نامه‌های سابق نخواهند شد. اما در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام همان گونه که گفتیم ابتدائاً پیش بینی شده بود که رهبر از طریق بند ۳

(تعیین نماینده در ارگان‌ها) این نظارت را انجام دهد و در صورت عدم پیگیری قوای سه گانه نسبت به سیاست‌های کلی نظام در ابتدا با تذکر و ارشاد و در نهایت از طریق اعمال بندهای ۴ و ۹ نظارت موثر خود را اعمال کند. اما نهایتاً با عدم تصویب بندهای ۳ و ۴ و بخش مربوطه در بند ۹، ضمانت اجرای تخطی قوای مجریه و مقننه از پیگیری سیاست‌های کلی نظام علی‌الاصول به تذکر و ارشاد محدود شد و تنها عزل و نصب رئیس قوه قضائیه به جهت عدم پیگیری سیاست‌های کلی نظام پس از تذکر و ارشاد باقی مانده است، به غیر از اینها در اصل ۱۷۶ قانون اساسی نیز مقرر شد که شورای عالی امنیت ملی سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور را در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری تعیین کند. در مذاکرات شورا هم چنین بر این مطالب تاکید شد که اعمال نظارت مندرج در بند ۲ باید به صورت کلی باشد به نحوی که انجام آن باعث ایجاد یک تشکیلات موازی و پیچیده نباشد و مهم‌تر این که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تنها باید از طریق مقام رهبری و ابزارهای نظارتی در نظر گرفته شده برای وی انجام پذیرد و در این بین امکان دخالت مقام یا ارگان دیگری برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام متصور نیست چرا که در مذاکرات شورا با وجود حضور کلیه فقهای شورای نگهبان و سایر مقامات کشوری هیچ اشاره‌ای به این موضوع نمی‌شود.

۲۹۷



در نهایت و در جمع بندی کلی باید گفت هر چند که ابهام بند ۲ اصل ۱۱۰ کنونی امکان برداشت‌ها و تفاسیر ناروا را ممکن ساخته است اما توجه به فلسفه وضع این بند در مذاکرات شورا می‌تواند ما را در درک ابداع بند مزبور یاری رساند. بندی که ایجاد آن تنها به دلیل جلوگیری از بهانه‌های احتمالی مبنی بر قانونی نبودن تذکرات و دخالت‌های رهبری در قوای سه گانه بود، بدون آن که در مورد عواقب و آثار احتمالی آن به عنوان یکی از عبارات اصول قانون اساسی تاملی صورت گیرد و حتی پیش بینی بند ۱ اصل ۱۱۰ نیز در همین راستا و در جهت منضبط کردن ولایت مطلقه فقیه قابل ارزیابی است^۱ که آن هم بدون بررسی همه جانبه موضوع منجر به برداشت‌های متعدد و بعضاً متضادی گشته است.

۱. همان، ص ۱۳۱۴.

- همان، ج ۲، ص ۶۴۹

منابع و مأخذ

قرآن مجید.

نهج البلاغه.

۱. ابراهیمی دینانی، غلامحسین، ماجرای فکری- فلسفی در جهان اسلام، جاپ ۲ و ۳، تهران، انتشارات طرح نو، ۱۳۷۷ ه. ش.
۲. ابن اثیر الجزری، المجد الدین، النهایه فی غریب الحدیث، طبع داراحیاءالکتب العربیه فی القاهره، ۱۳۸۳ ه. ق.
۳. ابن ادريس الحلی، ابوجعفر محمد بن منصور بن احمد، السرائر، موسسه النشراسلامی، التابعه الجماعه المدرسين قم المقدسه، ۱۴۱۰ ه. ق.
۴. ابن الجوزی، عبدالرحمن بن محمد، تذکره الخواص، مکتب تعمیر ادب، لاهور ۱۹۶۸ میلادی.
۵. ابن خلدون، عبدالرحمن، مقدمه، دارالاحیاء التراث العربی، بیرون ۱۳۷۲ ه. ق.
۶. ابن عبدربه، اندلسی، العقد افرید، دارالحیا التراث العربی، بیروت ۱۳۷۲ ه. ق.
۷. ابن فارس، معجم مقاییس اللغه، مکتب الاعلام الاسلامی، ۱۴۱۴ ه. ق.
۸. ابن قدامه، المغنی، بیروت، دارالفکر، ۱۴۰۴ ه. ق.
۹. ابن منظور، لسان العرب، نشر ادب حوزه، ۱۴۱۳ ه. ق.
۱۰. ابن ندیم، الفهرست، ترجمه ی محمدرضا تجدد، انتشارات اساطیر، تهران ۱۳۸۷ ه. ش.
۱۱. احتشام السلطنه، محمود، خاطرات، به کوشش محمد مهدی موسوی، انتشارات زوار، تهران ۱۳۶۸ ه. ش.
۱۲. اسپریگنز، توماس، فهم نظریه های سیاسی، ترجمه دکتر فرهنگ رجائی، چاپ موسسه ی آگاه، تهران، ۱۳۸۲ ه. ش.



۱۳. اعتماد السلطنه، محمد حسن خان، المآثر و الآثار، به کوشش ایرج افشار، بی جا، انتشارات سنایی، ۱۳۴۹ ه. ش.
۱۴. ———، ———، مرآت البلدان، به کوشش عبدالحسین نوائی و میرهاشم محدث، موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، چاپ اول، تهران ۱۳۶۷ ه. ش.
۱۵. اعظام قدسی، حسن، خاطرات من یا روشن شدن تاریخ صد ساله، انتشارات ابوریحان، تهران، ۱۳۴۹ ه. ش.
۱۶. اقبال آشتیانی، عباس، تاریخ مفصل ایران از صدر اسلام تا انقراض قاجار، انتشارات بهزاد، تهران، ۱۳۸۰ ه. ش.
۱۷. احمد دوست محمدی، «بر ترازوی نقد، نقد و بررسی کتاب وزال اندیشه سیاسی در ایران»، قیسات، دوره‌ی دوم، شماره ۱۴.
۱۸. احمدی، بابک، مدرنیته و اندیشه‌های انتقادی، تهران، نشر مرکز، ۱۳۷۴ ه. ش.
۱۹. اربلاستر، آنتونی، لیبرالیسم غرب، ظهور و سقوط، ترجمه: عباس فجر، چاپ سوم، ۱۳۷۷ ه. ش.
۲۰. اسدآبادی، میرزا لطف الله خان، شرح حال و آثار سید جمال الدین اسدآبادی، انتشارات دارالفکر، قم ۱۳۴۹ ه. ش.
۲۱. (آقا) نجفی قوچانی، محمدحسن، سیاحت شرق، جلد دوم، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲ ه. ش.
۲۲. الانصاری، الشیخ مرتضی، الجوامع الفقیه، قطع رحلی، تهران، انتشارات جهان، بی تا.
۲۳. الحسینی الحسنی المدنی الشیرازی، سید علی خان، ریاض السالکین، مؤسسه النشر الاسلامی، بی تا.
۲۴. الزلمی، مصطفی ابراهیم، خاستگاه‌های اختلاف در فقه مذاهب، ترجمه حسین صابری، مشهد، آستان قدس رضوی، ۱۳۷۵ ه. ش.



۲۵. السیف، توفیق، استبداد ستیزی، تحلیلی از زندگانی اجتماعی و دیدگاه های سیاسی
علامه محمد حسین غروی نایینی، ترجمه محمد نوری حسنعلی نوریها، اصفهان، کانون پژوهش
۱۳۷۹. ش.

