

معارف اسلامی و حقوق سال نهم، شماره دوم- پائیز و زمستان ۱۳۸۷، صص ۱۱۹-۱۷

تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

محسن اسماعیلی*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۷/۰۷/۲۷

هادی طحان نظیف**

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۷/۰۹/۲۳

چکیده

نهاد سیاست‌های کلی نظام، نهادی نوپا و بدیع در حقوق اساسی محسوب می‌شود و ضرورت وجود آن پس از اجرای قانون اساسی سال ۱۳۵۸ ایجاد شده بود به طوری که در بازنگری سال ۱۳۶۸ بسیاری از اعضای شورای بازنگری تأکید فراوانی بر گنجاندن این مسأله در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشتند و در نتیجه این نهاد وارد قانون اساسی گردید. سیاست‌های کلی نظام، بر مبنای اصول و اهداف جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌گردد و چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کشور را در همه عرصه‌های حکومتی مشخص می‌کند؛ از طرفی به‌خاطر فقدان پشتوانه نظری در این باره راجع به وجوه مختلف آن، ابهامات فراوانی در نظر و عمل مطرح شده است که در این میان، مسأله مهم و کلیدی که رفع ابهام از آن سبب آثار و نتایج مختلف و متفاوتی می‌گردد، مسأله ماهیت این سیاست‌ها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است؛ چرا که مشخص شدن جنس این سیاست‌ها، موجب ابهام‌زدایی از مسائلی نظیر جایگاه این سیاست‌ها در حقوق اساسی ایران و کیفیت نظارت بر حسن اجرای آن‌ها شده و در نتیجه آثار مثبت ناشی از آن در و یا از طریق قوا و نهادهای حکومتی تجلی یا عینیت می‌یابد و چه بسا این تأسیس را به مدلی قابل ارائه در حقوق اساسی برای حرکت یک نظام سیاسی معقول و هدف‌دار در جهت اهداف خویش تبدیل نماید.

واژگان کلیدی

سیاست‌های کلی نظام اسلامی، سیاست‌های کلی، خط‌مشی عمومی، ولایت فقیه، مجمع تشخیص مصلحت نظام

m.esmaeili@isu.ac.ir

*استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام

haditahan@yahoo.com

**کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام

مقدمه

به طور کلی در مورد نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی ایران، دو دیدگاه عمده وجود دارد:

۱. دیدگاهی که ماهیت سیاست‌های کلی نظام را از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد می‌داند و معتقد است اساساً سیاست‌گذاری، یک مقوله مدیریتی است. بنابراین بر این سیاست‌ها اثر حقوقی مترتب نیست. از این منظر حتی نظارت پیش‌بینی شده در قانون اساسی^۱ نیز نظارت سیاسی تلقی شده و آثار حقوقی بر آن بار نمی‌شود.

۲. در مقابل این دیدگاه، آنچه در عمل رخ می‌دهد بر اساس دیدگاهی است که این سیاست‌ها را الزام‌آور می‌داند و این نهاد را یک مقوله مدیریتی - حقوقی تلقی می‌نماید. بنابراین از این منظر صواب آن است تا بر این سیاست‌ها آثار حقوقی مترتب بوده و نظارت پیش‌بینی شده نیز نظارتی حقوقی باشد. به هر حال اکنون به نقد و بررسی دیدگاه‌های فوق می‌پردازیم.

۱. نظریه ارشادی بودن سیاست‌های کلی نظام

برخی از حقوق‌دانان^۲ در بحث ماهیت سیاست‌های کلی نظام، از ماهیت ارشادی این سیاست‌ها سخن رانده‌اند، که با عنایت و تأکید بر مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸^۳ (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۴۹) چنین برداشتی برخلاف نص اصل ۱۱۰ و روح حاکم بر قانون اساسی به نظر می‌رسد؛ زیرا با توجه به نص بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مبنی بر ذکر عبارت «تعیین سیاست‌های کلی نظام» و پس از آن، ذکر عبارت «نظارت بر حسن اجرای آن‌ها» در بند ۲ این اصل آن هم در قانون برتر کشور، دیدگاه ارشادی بودن این سیاست‌ها چندان قابل پذیرش به نظر نمی‌رسد چرا که نظارت اولاً و بالذات برای حصول اطمینان از صحت و حسن اجرای اقدامات و هم‌چنین اتخاذ تدابیر لازم در صورت عدم وقوع حالت فوق است.

هم‌چنین تأکیدات فراوان اعضای شورای بازنگری بر ولایت مطلقه در نظر و عمل و نیز بدیهی بودن این مسأله با توجه به دیدگاه فقهی اعضا که در جلسات بازنگری مکرراً بر آن تأکید می‌نموده‌اند، اجازه چنین قرائتی را درباره این سیاست‌ها نمی‌دهد؛ البته لازم به یادآوری است حتی در مورد انحلال مجلس نیز که به عنوان یکی از ضمانت اجرای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در پیش‌نویس ذکر شده بود، مخالفین ذکر انحلال همواره ضمن اذعان به اصل ولایت مطلقه، تنها نگرانی خود را از تأثیرات بیرونی و دغدغه عدم هضم چنین مسأله‌ای در دنیای امروز بیان می‌کرده‌اند. این در حالی است که برخی از اعضای شورای بازنگری، نهاد سیاست‌های کلی نظام را با این شکل پیش‌بینی شده در قانون اساسی، مجرای اعمال ولایت مطلقه با مختصات قانون اساسی فعلی دانسته‌اند و از آن به تبیینی برای قانون اساسی یا کیفیتی برای اجرای آن یاد می‌کنند.^۴

بنابراین شورای بازنگری با توجه به خلأ فقدان یک مرجع قانونی سیاست‌گذار کلان در قانون اساسی اقدام به تأسیس نهاد «سیاست‌های کلی نظام» در بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ نمود و با فرض غیرالزام‌آور بودن این سیاست‌ها، به نتیجه رسیدن هدف فوق‌الذکر بسیار بعید به نظر می‌رسد و اساساً ثبات و انتظام امور ایجاب می‌کند تا چنین وظیفه و یا اختیاری برای مقام رهبری در قانون اساسی به رسمیت شناخته شود و ارشادی دانستن این ابزار از ارزش و اثر هدف مورد نظر مقنن، مبنی بر هدایت و جهت‌گیری کلی اجتماع می‌کاهد. به هر حال وجود بحث‌های پردامنه راجع به بندهای ۱ و خصوصاً بند ۲ اصل ۱۱۰، یعنی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و نیز ضمانت اجرای آن در جلسات بازنگری، دیدگاه فوق‌الذکر را مخدوش و غیرقابل پذیرش می‌نماید.

البته با توجه به اثر الزامی سایر بندهای اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز، اختصاص دو بند اول از اصلی که به تبیین برخی از اختیارات و وظایف رهبری می‌پردازد به صورت رهنمود و ارشاد، برداشتی کاملاً دور از واقع به نظر می‌رسد.

همچنین در قانون اساسی بسیاری از کشورها،^۵ اختیارات ویژه‌ای برای رؤسای کشورها در نظر گرفته می‌شود که این اختیارات در حقوق اساسی کاملاً قانونی تلقی شده و این مسأله نیز، گزینه‌ای مبنی بر لزوم وجود چنین امری است. بنابراین این اقدام برای حرکت منسجم سایر قوای حکومتی در مسیری هماهنگ و برای نیل به نقطه آرمانی ترسیم شده در هر جامعه، کاملاً ضروری است؛ در این میان وظیفه رؤسای کشورها شناسایی موانع و اتخاذ تدابیر لازم در مقابل آن‌ها است. بدیهی است غیرلازم‌الاجرا دانستن تدابیر مقام رهبری برای جهت‌دهی کلی جامعه، به مثابه بی‌معنی دانستن این اقدامات و در نتیجه تبدیل نمودن قانون برتر یک کشور به متنی بلااثر خواهد بود.

البته ناگفته پیداست که پس از این‌که تغییرات بازنگری با تأیید نهایی مردم وجه قانونی یافت، این سیاست‌ها با طی نمودن فرآیند مشخص شده در قانون اساسی پا به عرصه وجود نهاده و قوام یافتند و در عمل نیز تلقی رایج و رویه نهادها و قوای مختلف حکومتی همواره برخلاف دیدگاه ارشادی بوده است.

در این میان، برخی از اعضای شورای بازنگری، بر این اعتقادند که تعیین خط‌مشی و سیاست‌گذاری کلی نظام هم جنبه قانون‌گذاری دارد هم جنبه مدیریتی و اساساً این دو جنبه، منافاتی با یکدیگر ندارند و نمی‌توان با تمسک به وجه مدیریتی سیاست‌ها، از آثار حقوقی آن کاست.^۶

همچنین برخی بر این اعتقادند که سیاست‌های کلی نظام از منظر احکام حکومتی قابل تحلیل هستند (ارسطا، ۱۳۸۰، ص ۳۹۵؛ عمیدزنجانی، ۱۳۸۵، ص ۶۳۹) و با قرائت‌ها و معانی عام و خاص مورد نظر آن‌ها از احکام حکومتی قابل تطبیق خواهند بود (طحان‌نظیف، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳)، از طرفی در مورد احکام حکومتی نیز وجهی برای ارشادی دانستن وجود ندارد.

بنابراین نمی‌توان از قانون، تفسیری ارائه نمود که با نص و روح آن ناسازگار باشد؛ زیرا نظر مقنن ابزاری کلیدی در فهم قانون محسوب می‌گردد که عدم توجه به این مسأله در تفسیر یک متن قانونی از اعتبار آن تفسیر می‌کاهد.

به هر حال دیدگاه قانون‌گذار و اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نه تنها دیدگاه فوق را تأیید نمی‌کند، بلکه تعبیر و شواهد مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی برخلاف این مدعا بوده و به هیچ‌وجه ناظر بر دیدگاه ارشادی نیست که برای اختتام این مبحث به نمونه‌هایی از این شواهد بسنده می‌کنیم:

در اثنای بحث درباره سیاست‌های کلی نظام یکی از اعضای شورای بازنگری سؤالاتی مهم و ارزشمند از منظر این تحقیق مطرح نموده است که در این جا به تناسب بحث به برخی از آن‌ها از جمله این سؤال اشاره می‌شود که «آیا تعیین سیاست‌ها به معنای قانون‌گذاری است؟» و در پاسخ به این سؤال، به نظر می‌رسد نایب رئیس شورای بازنگری ضمن اذعان به الزام‌آور بودن این سیاست‌ها با ذکر مصادیقی سعی در تبیین جایگاه سیاست‌ها داشته است:

«مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان‌طور که امام فرمودند، «شما به مردم میدان بدهید، بیایند مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، بر اساس این می‌آورند. یا می‌گوید، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۲۳)

هم‌چنین این سؤال طرح گردیده است که اگر قبل از تعیین سیاست‌ها مراکز قانون‌گذاری به تقنین بپردازند، یا این‌که دولت مصوبه داشته باشد در این حالت، سیاست‌ها چه وضعیتی پیدا می‌کنند هم‌چنین اگر رهبر سیاست‌های خاصی را اعلام کرده که ولی هنوز در قالب قانون و یا مصوبه دولت نیامده باشد، چه حالتی متصور خواهد بود که پاسخ این‌گونه مطرح می‌شود:

«اگر رهبر سیاستی اعلام کرد در آن مورد باید بر اساس آن عمل شود و اگر اعلام نکرد امور جریان خودش را طی می‌کند (و اگر اعلام کرده ولی در مجلس یا

دولت مصوب نشده است)، رهبر که قانون را نقض نمی‌کند که بگوید چون این سیاست گفته شده، پس همه قوانین باطل است.» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگري قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۲۴)

به هرحال با وجود موارد فوق‌الذکر و طراحی یک سیستم در قانون برتر کشور برای تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آن، چنانچه این نهاد تأسیسی در بازنگري را نهادی ارشادی و توصیه‌ای تلقی کنیم، این امر نتیجه‌ای جز بی‌اعتبار نمودن بخشی از قانون اصلی کشور را در پی نخواهد داشت. افزون بر مسأله فوق، مقنن نیز به طراحی سیستمی لغو و عیس متهم می‌گردد.

این در حالی است که در یک نظام سیاسی هدفمند که بر مبنای اصول ارزشی شکل گرفته و بر همین مبنای نیز در پی دستیابی به اهدافی بزرگ است، نهاد سیاست‌های کلی نظام چارچوبهای الزام‌آوری را ایجاد می‌کند که سمت‌گیری و جهت‌گیری‌های هماهنگی را برای حرکت منسجم قوای حکومتی به سمت اهداف مذکور رقم می‌زند.

۲. نظریه الزام‌آور بودن سیاست‌های کلی نظام

پس از بررسی و نقد اجمالی دیدگاهی که معتقد است سیاست‌های کلی نظام، رهنمود و توصیه هستند و در نتیجه ماهیت آن‌ها را ارشادی و از نظر حقوقی بلااثر می‌داند، اکنون به بررسی دیدگاهی خواهیم پرداخت که این سیاست‌ها را الزام‌آور و دارای آثار حقوقی می‌داند. برای تحلیل ماهیت سیاست‌های کلی نظام بر اساس دیدگاه اخیر، ابتدا به بررسی جنس این الزام خواهیم پرداخت.

بر اساس آموزه‌های اسلام، یگانه قانون‌گذار خدا است و غیر او هیچ کس حق قانون‌گذاری ندارد مگر به اذن او؛ زیرا وضع قانون توسط خداوند به منزله تصرف مالک در مال خویش است و هیچ‌کس نمی‌تواند مالک را از تصرف در ملکش باز داشته و نهی کند. بنابراین اصولاً چنین حقی برای بشر وجود ندارد چرا که به هرحال بشر از خطا و اشتباه مبرا نیست. لذا قانون‌گذاری حق خداوند عادل است که با دلایل عقلی و نقلی این مهم به اثبات می‌رسد. (داوری، ۱۳۸۸، ص ۱۷)

بنابراین در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران منشأ الزام، ناشی از احکام و موازین شرع است که باید تبلور آن را در قوانین و مقررات کشور به عنوان قالبی برای به ظهور رسیدن این احکام و موازین به نظاره نشست، به گونه‌ای که این قوانین و مقررات، آیینه تمام نمای شرع باشند.

پس در نظام جمهوری اسلامی ایران، احکام و موازین شرع باید در قالب امروزین قانون پیاده شوند و این قوانین و مقررات تبلور احکام شرع شمرده می‌شوند. در چنین ساختاری هر نوع الزامی، ممه‌ور به مهر قانون، مقررات و سایر منابع به رسمیت شناخته شده از سوی قانون است. این در حالی است که محققین، قانون در معنای عام را مجموعه قواعدی می‌دانند که مرجع و نهادی که صلاحیتش در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده، آن را وضع کرده باشد. (هدایت‌نیا، ۱۳۸۰، ص ۴۳) هم‌چنین قانون در معنای خاص نیز عبارت است از «دستور کلی‌ای که مرجع صالح انشاء کرده و در مجالس قانون‌گذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیت‌دار برسد»؛ (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۲، ص ۵۱۷) بنابراین «امروزه هرگونه قاعده‌ای با هرگونه ماهیت درون ذاتی که از اندام ویژه تقنین برخاسته باشد، همان قانون است». (قاضی، ۱۳۷۰، ج ۱، ص ۲۴۷)

همان‌گونه که می‌دانیم قانون اساسی چارچوب‌ها و استخوان‌بندی کلی نظام سیاسی و اجتماعی کشورها را بیان می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۷۳) و به عنوان قانون برتر کشور، منبع مادر در حقوق اساسی کشورها محسوب می‌گردد و سایر منابع به نحوی از این منبع مهم منشعب شده و مستند به آن هستند.

در این راستا برای ارائه تحلیلی جامع از ماهیت حقوقی نهاد سیاست‌های کلی نظام، سعی بر آن بوده است تا همه شقوق قابل تصور در این‌باره مورد بررسی قرار گیرند، ولو کسی در عالم واقع قائل به بعضی از فروض ذکر شده آن نباشد.

۲-۱. قانون اساسی و در حکم آن

قانون اساسی و متون در حکم آن از اعتبار بالایی در حقوق اساسی کشورها برخوردار هستند و به لحاظ اهمیت آنها، به متونی مشخص و معین در کشورها اطلاق می‌شوند. در این قسمت به بررسی نسبت نهاد سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی و متون در حکم آن خواهیم پرداخت و در اثنای بحث به برخی از آثار چنین تطبیقی اشاره خواهیم نمود.

۲-۱-۱. قانون اساسی

در هر کشوری شالوده سیستم حکومت، چارچوب و اساس حقوقی آن محسوب شده و معمولاً جزئیات این سیستم در قانون اساسی متبلور می‌شود. (عمیدزنجانی، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۵۱)

قواعدی که حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوای مملکت و حقوق و آزادی‌های فردی است، از نظر ماهوی قانون اساسی نامیده شده و برتر از سایر قواعد حقوق دانسته شده‌اند. البته تشخیص قوانین عادی و اساسی همیشه با معیار ماهوی فوق ممکن نیست زیرا پاره‌ای از قواعد فرعی در زمره قوانین اساسی در می‌آید و احتمال دارد که یکی از قواعد مربوط به اساس حکومت در شمار قوانین عادی محسوب شود؛ پس مطمئن‌ترین نشانه قانون اساسی تشریفات مخصوص وضع آن است. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۲) بنابراین قانون اساسی مجموعه‌ای است که متضمن اصول و قواعد رفتاری یا سازمانی که در یک متن رسمی و تشریفاتی به وسیله مقامات صالح به تصویب رسیده و بر افراد، سازمان‌ها، متصدیان امور و قوانین عادی حاکم است. (قاضی، ۱۳۷۰، ج ۱، ص ۳۶) هم‌چنین برخلاف قانون عادی که دارای تشریفات مهمی نیست، قانون اساسی را به سادگی نمی‌توان تغییر داد و این امر یا پس از انقلاب و ایجاد تحولات بنیادی در حکومت‌ها رخ می‌دهد و یا در حالت عادی مستلزم انجام تشریفات زیادی است. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۲)

بنابراین قانون اساسی به عنوان میثاق‌نامه ملت و حاکمیت، به لحاظ شکلی و ماهوی دارای شرایطی است.

مطابق با نص صریح قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام برعهده رهبری است یعنی تعیین آن جزء اصول قانون اساسی است ولی خود سیاست‌های کلی نظام را نمی‌توان قانون اساسی تلقی گردد چرا که تعیین آن‌ها با شرایط شکلی و ماهوی فوق سنخیتی ندارد.

این در حالی است که مقام رهبری به عنوان مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام نیز در ابلاغ اولین مجموعه سیاست‌های کلی نظام به پیشنهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳، آن‌ها را ذیل قانون برتر کشور دانسته و در اجرای این سیاست‌ها، تخطی از این قانون را نپذیرفته است:

«سیاست‌های ابلاغی در چارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست.»

هم‌چنین بر اساس دیدگاه رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، این سیاست‌ها نباید فوق قانون اساسی و حتی هم‌سنگ آن باشند ولی به هر حال قانون عادی اجازه نقض آن‌ها را ندارد. (مصاحبه علمی راهبرد با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۱، صص ۲۹-۳۰)

این در حالی است که برخی بر اساس تعریف ارائه شده در مورد سیاست‌ها معتقدند، دلیلی برای هم‌سان قرار دادن سیاست‌های کلی نظام با قانون مادر کشور وجود ندارد زیرا این سیاست‌ها پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر قانون عادی تعریف شده‌اند و به عنوان راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و سایر نیروهای مؤثر در جامعه به سمت اهداف و آرمانی و اصول قانون اساسی هستند و طبعاً در طول سلسله مراتب قانون‌گذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند. (انصاری، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳)

البته در مورد ضرورت انطباق سیاست‌های کلی نظام با اصول قانون اساسی، قانون اساسی هیچ ترتیب خاصی را پیش‌بینی نکرده و در این راستا با خلأ قانونی مواجه هستیم. (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۳)

۲-۱-۲. در حکم قانون اساسی

متون در حکم قانون اساسی به متونی اطلاق می‌گردد که متن قانون اساسی نیستند ولی از اعتبار و آثاری هم‌سان با متن قانون اساسی برخوردار هستند. برای نمونه در مورد متون در حکم قانون اساسی می‌توان به «بلوک قانون اساسی»^۷ در حقوق اساسی فرانسه و «تفسیر قانون اساسی» در حقوق اساسی ایران اشاره کرد که اکنون به اختصار توضیحاتی در مورد متون در حکم قانون اساسی داده می‌شود:

بلوک قانون اساسی که در شورای قانون اساسی فرانسه اهمیت فراوانی به آن داده می‌شود، علاوه بر قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸)، شامل سه مورد اعلامیه جهانی حقوق بشر و شهروند (۱۷۸۹)، دیباچه قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه (۱۹۴۶) و اصول اساسی پذیرفته شده توسط جمهوری است. بنابراین جدای از قانون اساسی جمهوری پنجم، محور اصلی بلوک اساسی فرانسه «حقوق و آزادی‌های عمومی» است که این مسأله، توسعه متون مذکور را توجیه‌پذیر می‌کند. به هرحال مردم فرانسه به مثابه قوه مؤسس، در راستای گسترش دامنه ماهوی قانون اساسی فرانسه خواستار اثربخشی به متون خارج از قانون اساسی بوده‌اند. البته رویکرد ایجاد بلوک قانون اساسی فرانسه ابتدا از سوی شورای قانون اساسی فرانسه اتخاذ شده که حق حفاظت و حراست از قانون اساسی را برعهده دارد و سپس مورد تأیید مردم قرار گرفته است. (جهانی، ۱۳۸۶، ص ۶۶)

هم‌چنین بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی، تفسیر قانون اساسی با نصاب تصویب سه چهارم برعهده شورای نگهبان قرار داده شده است که این تفسیر در حکم قانون اساسی دانسته شده است. بنابراین شورای نگهبان مرجع تفسیر قانون اساسی است و مقامات و سازمان‌های مجری قانون اساسی برای تفسیر، ناگزیر از مراجعه به این شورا هستند. (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۱، صص ۲۵۲-۲۵۱) البته همان‌گونه که شورای نگهبان حق تفسیر دارد، حق تشخیص ضرورت تفسیر را نیز دارا است.^۸ در مورد نسبت نهاد سیاست‌های کلی نظام با متون در حکم قانون اساسی، باید به این نکته توجه نمود که با وجود عدم اشاره قانون اساسی به مسأله

سیاست‌های کلی نظام به عنوان متون در حکم قانون اساسی، دلیلی مبنی بر طرح چنین دیدگاهی وجود ندارد و به نظر می‌رسد این دیدگاه در مشروح مذاکرات بازنگری نیز مدنظر مقنن نبوده است که به این سیاست‌ها در حکم قانون اساسی و هم‌سنگ با آن نگریسته شود. هم‌چنین این فرض در مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازوی مشورتی مقام رهبری در این باره و نیز در نظر مقام رهبری به عنوان مرجع تعیین سیاست‌ها سابقه نداشته و تاکنون چنین مسأله‌ای مطرح نشده است.

لازم به ذکر است تاکنون شورای نگهبان تفسیری رسمی در مورد سیاست‌های کلی نظام ارائه نکرده است. اعضای این شورا نیز اشاره‌ای به مقبولیت دیدگاه فوق مبنی بر در حکم قانون اساسی دانستن این سیاست‌ها در شورای نگهبان ننموده‌اند ولی در عمل از نظر رفتاری مواجهه شورای نگهبان در برخورد با مصوبات مجلس به گونه‌ای بوده است که شائبه در حکم قانون اساسی دانستن این سیاست‌ها از سوی شورای نگهبان تقویت شده است که به عنوان نمونه می‌توان به «لایحه وظایف و اختیارات و تغییر نام وزارت پست، تلگراف و تلفن» مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۶ مجلس شورای اسلامی اشاره نمود که شورای نگهبان برخی از بندهای آن را به علت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شمرده است. (مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، ص ۲۶۲) البته در این باره مصادیق بیشتری نیز وجود دارند تا بیان فوق را مستند به مثال‌ها و گواهایی نمایند.^۹

این در حالی است که همان‌طور که اشاره شد در بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی، صریحاً نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها بر عهده مقام رهبری نهاده شده است، مگر این‌که رهبر این نظارت را واگذار نماید که ایشان نیز فعلاً مسأله نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده است. لازم به ذکر است امر نظارت در مجمع مذکور نیز بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تأیید مقام رهبری رسیده است، صورت می‌پذیرد. بنابراین در این باره تفویضی از

سوی مقام رهبری به شورای نگهبان صورت نگرفته و رویه سابق شورای نگهبان نیز در مسأله نظارت با تفویض فوق‌الذکر به طور قانونی منتفی گردیده است. البته علاوه بر نگرانی حقوق‌دانان^{۱۰} درباره رویه گذشته شورای نگهبان، برخی از اعضای شورای بازنگری^{۱۱} نیز بدون تفویض اختیار از سوی مقام رهبری، چنین حقی برای شورای نگهبان قائل نبودند. پس شورای نگهبان رأساً مجاز نیست که در این‌باره اعمال نظارت نماید مگر بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام^{۱۲} که به خاطر عدم ارتباط مستقیم این مسأله با موضوع این تحقیق، بیش از این به آن نمی‌پردازیم.

به هرحال به نظر می‌رسد یکی از نتایج بررسی نسبت ماهیت سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی و متون در حکم قانون اساسی، عدم صلاحیت شورای نگهبان در بحث نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از نظر تطبیق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام است چرا که طبق اصل ۷۲ قانون اساسی شورای نگهبان فقط مرجع تطبیق مصوبات مجلس با اصول و احکام شرع و قانون اساسی است و در مورد تطبیق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام، تکلیفی بر عهده وی قرار داده نشده است؛ بنابراین از نظر قانون اساسی وجهی برای نظارت شورای نگهبان وجود ندارد. همچنین این شورا از باب هم‌سانی سیاست‌های کلی نظام با قانون اساسی نمی‌تواند نظارتی بر مصوبات مجلس داشته باشد چرا که اساساً چنین نسبتی میان قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام وجود ندارد.

۲-۲. قانون عادی و در حکم آن

در حقوق اساسی کشورها، قانون عادی و متون در حکم آن زائیده تقنین مجالس قانون‌گذاری است و مهم‌ترین مسأله در تمییز آن از سایر قوانین تشریفات وضع آن است. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۳) در این قسمت به بررسی نسبت نهاد سیاست‌های کلی نظام با قانون عادی و متون در حکم آن خواهیم پرداخت و در اثناي بحث به برخی از آثار چنین تطبیقی اشاره خواهیم نمود.

۲-۲-۱. قانون عادی

بر اساس نظر برخی از اساتید حقوق، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون، تعریف نشده است و برای تمیز ماهیت قانون از سایر نظامات حکومتی، آن بخش از اراده حکومت را که دائمی و عمومی است، قانون دانسته‌اند. از نظر شکل نیز، امتیاز قانون بر سایر قواعد حقوقی در تشریفات وضع آن است. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۳)

در حقوق اساسی ایران قانون عادی دارای ویژگی‌های شکلی و ماهوی است. به طور کلی طبق قانون اساسی، قانون‌گذاری عادی در ایران از دو طریق مستقیم و غیرمستقیم پیش‌بینی شده است. طبق اصل ۵۹ قانون اساسی، روش مستقیم قانون‌گذاری عادی از طریق همه‌پرسی و مراجعه به آراء مستقیم مردم صورت می‌پذیرد که البته درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان برسد و تنها در مورد مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است. در روش غیرمستقیم نیز بر اساس اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. این مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند (اصل ۷۱) ولی استقرار آن منوط به تأیید شورای نگهبان از نظر عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی است (اصل ۹۴) بنابراین می‌توان گفت قانون‌گذاری عادی در ایران منحصر در دو این مرجع است. هم‌چنین اشاره به این قرینه راجع به محصور بودن وضع قانون عادی خالی از فایده نیست که طبق اصل ۱۲۳ قانون اساسی^{۱۳} اجرای قانون مستلزم امضای رئیس جمهور است و در اصلاحیه قانون اساسی موردی به موارد فوق‌الذکر افزوده نشده است. (مهرپور، ۱۳۷۴، ص ۶۷) پس فقط مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی قانون است و هر قاعده‌ای که با تشریفات لازم به تصویب قوه قانون‌گذاری برسد، قانون نامیده می‌شود، خواه مربوط به عموم مردم یا ناظر به شخص و موضوع معینی باشد. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، صص ۱۲۴-۱۲۳)

با چنین اوصافی به نظر می‌رسد، حتی در میان این دو مرجع نیز اولویت‌بندی وجود دارد و اصل بر قانون‌گذاری مجلس بوده و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی، جنبه استثنایی داشته و موردی است که تشخیص آن نیز بر عهده مجلس گذاشته شده است.

البته شاید بتوان اصل ۱۰۸ قانون اساسی را استثنایی بر قاعده فوق دانست چرا که بر اساس آن «قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و آیین‌نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقهای اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آراء آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدیدنظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است»؛ بنابراین همان‌گونه که واضح است، نه تنها وضع قوانین عادی مربوط به مجلس خبرگان برعهده خود اعضای خبرگان است، بلکه اجازه هر نوع تغییر و یا تجدیدنظری در قوانین این مجلس نیز به مجلس شورای اسلامی داده نشده است.

به نظر می‌رسد که وضع مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط اعضای آن نیز که در اصل ۱۱۲ قانون اساسی بیان شده است با توجه به ذکر کلیه وظایف آن مجمع در قانون اساسی و همچنین بیان کیفیت انتخاب اعضای آن، چیزی در حد تهیه آیین‌نامه داخلی مجمع است و نه بیشتر، همان‌گونه که آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان چنین وضعیتی دارد. (جهانی، ۱۳۸۶، ص ۸۸)

در راستای بیان استثنائات فوق، تعیین سیاست‌های کلی نظام نیز استثنایی بر قاعده انحصاری بودن قانون‌گذاری از طرف مجلس شورای اسلامی دانسته شده است (مصاحبه با دکتر کاتوزیان، ۱۳۸۵) که چنان‌چه دیدگاه فوق به دنبال آن است تا ثابت نماید که سیاست‌های کلی نظام دارای شأنی برابر با قانون عادی است، به نظر می‌رسد که چندان قابل قبول نباشد زیرا با توجه لزوم طی نمودن فرآیند خاص طراحی شده برای وضع و نسخ قانون عادی در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران و همچنین با تأکید بر منحصر بودن روش‌های وضع قانون عادی در قانون

اساسی، نمی‌توان نهاد «سیاست‌های کلی نظام» را قانون عادی تلقی نمود. البته الزام به تبعیت از این سیاست‌ها با توجه به نظر مقنن نیز پاسخ به این دیدگاه را تقویت می‌کند و مؤیدی بر استدلال اخیر است.

۲-۲-۲. در حکم قانون عادی

اگر متنی ذاتاً قانون عادی نباشد ولی دارای آثار و نتایج قوانین عادی باشد، در حکم قانون عادی تلقی می‌گردد کما این‌که در ماده ۹ قانون مدنی آمده است: «مقررات عهدی که بر طبق قانون اساسی بین دولت ایران و سایر دول منعقد شده باشد در حکم قانون است.»

طبق نظر اساتید حقوق، در روابط بین دولت‌ها، عهدنامه‌های بین‌المللی حکم قانون را دارد و تنها ضمانت اجرای مؤثر در حقوق بین‌الملل است. مفاد این قراردادها نه تنها باید در روابط دولت‌های امضاکننده، محترم باشند بلکه در داخل هریک از کشورها نیز محاکم موظف‌اند آن‌ها را به منزله قانون بدانند. البته مفاد عهدنامه‌ها فقط زمانی در دادگاه‌های داخلی قابل طرح است که مربوط به حقوق و تکالیف اتباع دولت‌ها و وضع خارجیان باشد و اشخاص برای استفاده از مقررات آن اختلاف پیدا کنند. (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۷)

البته طبق اصل ۷۷ قانون اساسی تنها عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسند، باید قانون عادی تلقی شوند. سخت‌گیری قانون اساسی در اصل ۷۷ در مورد هر نوع معاهده و در حکم قانون عادی دانستن آن‌ها در ماده ۹ قانون مدنی را می‌توان ناشی از دلایل سیاسی و سابقه قراردادهای زیان‌بار نظام گذشته دانست، به گونه‌ای که در مشروح مذاکرات نیز مکرراً بر این مسأله تأکید شده بود. (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴، ج ۲، صص ۸۶۱-۸۶۲) اما در عمل با تفسیر عامی که از این اصل وجود داشت، سبب ایجاد مشکلات فراوانی شده بود. به هرحال شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، در نظریه

تفسیری شماره ۳۹۰۳ مورخ ۱۳۶۰/۸/۷ از اصل ۷۷، قراردادهایی را که یک طرف آن وزارتخانه یا مؤسسه یا شرکت دولتی و طرف دیگر قرارداد شرکت خصوصی خارجی باشد، قرارداد بین‌المللی محسوب ننموده و مشمول اصل ۷۷ قانون اساسی ندانست (مجموعه نظریات شورای نگهبان، ۱۳۸۱، صص ۷۶-۷۵) که با این تفسیر قانونی، سخت‌گیری افراطی فوق‌الذکر تعدیل گردید. البته شاید بتوان در حکم قانون عادی بودن آن‌ها را به دلیل عدم تدوین مستقیم آن‌ها از سوی مجلس، موجه دانست ولی با هر تفسیر کلیه آثار و احکام قوانین عادی بر آن‌ها بار خواهد شد. (جهانی، ۱۳۸۶، ص ۸۶)

هم‌چنین طبق اصل ۷۳ قانون اساسی، شرح و تفسیر قانون عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است؛ البته مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق، از قوانین می‌کنند، نیست. به هر حال تفسیر قانون عادی نیز در حکم قانون عادی دانسته شده است (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۲، ص ۲۵۱) که این مورد نیز می‌تواند به عنوان یکی دیگر از مصادیق متون در حکم عادی ذکر گردد.

در مورد امکان در حکم قانون عادی دانستن سیاست‌های کلی نظام نیز باید بر این نکته تأکید نمود که اولاً چنین تصریحی در قوانین جمهوری اسلامی راجع به نهاد «سیاست‌های کلی نظام» وجود ندارد؛ ثانیاً در این مورد نیز با توجه به نظر مقنن، الزام به تبعیت از این سیاست‌ها، تأییدی بر «در حکم قانون عادی نبودن» آنها است.

به نظر می‌رسد یکی از نتایج بررسی نسبت ماهیت سیاست‌های کلی نظام با قانون عادی و متون در حکم قانون عادی، عدم امکان استناد به این سیاست‌ها در صدور حکم است زیرا مبنای صدور حکم قاضی، قانون عادی و یا موارد در حکم قانون عادی است که در بالا ذکر آن‌ها رفت. البته آراء اعضای شورای بازنگری نیز مؤیدی بر این سخن است.^{۱۴} هم‌چنین رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در این باره می‌گوید:

«این‌گونه نیست که کسی بتواند آن‌ها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید. مثلاً هیچ دادگاهی نمی‌تواند به این سیاست‌ها در صدور حکم، تمسک بکند و مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. منتها آن‌هایی که قانون می‌گذارند و یا مقررات اجرایی وضع می‌کنند، باید بر اساس این سیاست‌ها باشد.» (بشیری - مصاحبه با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۱، صص ۸۲-۸۱)

۲-۳. آیین‌نامه و در حکم آن

در اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت‌های مختلفی برای دولت در خصوص وضع آیین‌نامه در نظر گرفته شده است. در این قسمت به بررسی نسبت نهاد سیاست‌های کلی نظام با آیین‌نامه و متون در حکم آن خواهیم پرداخت و در اثنای بحث نیز به برخی از آثار چنین تطبیقی اشاره خواهیم نمود.

۲-۳-۱. آیین‌نامه

با وجود صلاحیت عام مجلس، تعیین جزئیات کامل قوانین جهت اجرای آن و نیز تنظیم امور اداری، او را از انجام وظایف مهم‌تر خود باز می‌دارد. به همین جهت طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، در غالب قوانین، تنظیم آیین‌نامه اجرایی به عهده هیأت وزیران یا یکی از وزراء واگذار می‌شود. البته صلاحیت قوه مجریه محدود به مواردی نیست که در قوانین مقرر شده است زیرا اختیارات تکالیف این قوه در اجرای قوانین و تنظیم امور اداری ایجاب می‌کند که بتواند برای حسن انجام تکالیف خود، مقرراتی را که لازم می‌داند وضع کند (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ص ۱۲۸) که به آیین‌نامه‌های نوع اول یعنی آیین‌نامه‌های تفویضی مجلس، «آیین‌نامه اجرایی» قانون و به آیین‌نامه‌های نوع دوم، «آیین‌نامه مستقل» گفته می‌شود. هم‌چنین

صلاحیت دولت در وضع مقررات اخیر منوط به آن است که وارد قلمرو صلاحیت مجلس نشود. (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۷)

البته اساتید حقوق، ماهیت آیین‌نامه و قانون را یکی دانسته‌اند زیرا هر دو، قاعده‌ای کلی وضع می‌کنند و هر دو برای افراد لازم‌الاجرا هستند، ولی از نظر صوری بین آن‌ها تفاوتی وجود دارد؛ زیرا آیین‌نامه ناشی از قوه مجریه است ولی قانون ناشی از قوه مقننه؛ اولی عملی اداری و دومی عمل تقنینی محسوب می‌گردد؛ به همین جهت، قانون می‌تواند آیین‌نامه را لغو کند و یا آن را تغییر دهد ولی آیین‌نامه نمی‌تواند قانون را تغییر دهد و یا آن را لغو کند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۵، ص ۲۸۷)

نظر به وصف کلیت سیاست‌های کلی نظام و همچنین تفاوت در مرجع تعیین سیاست‌ها، نمی‌توان سیاست‌های کلی نظام را آیین‌نامه پنداشت و چنین فرضی در مورد ماهیت این سیاست‌ها کاملاً دور از واقع به نظر می‌رسد.

۲-۳-۲. در حکم آیین‌نامه

شاید به راحتی نتوان مصداق روشنی از متونی که در حکم آیین‌نامه باشند، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران یافت. ولی در این‌جا به ذکر نمونه‌ای از این موارد خواهیم پرداخت که البته اصل پذیرش آن، نیازمند بحث‌های تفصیلی در این‌باره است و باید صحت آن اثبات شود.

این نمونه از این قرار است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی رأی نادر در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در «حکم آیین‌نامه» دانست.^{۱۵} البته این رأی در زمان حاکمیت قانون سابق دیوان عدالت اداری بوده است زیرا بر اساس تبصره ماده ۱۹ قانون جدید عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان مجاز نیست، مصوبات و تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی را مورد رسیدگی قرار دهد.^{۱۶}

تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۰۵

هم‌چنین شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی، در تفسیر اصل ۱۷۰ قانون اساسی، صلاحیتی برای دیوان در این مورد قائل نشده است. (خورشیدی، ۱۳۸۵، ص ۳) توضیح این‌که در تاریخ ۶۳/۱۱/۲۹ رئیس جمهور وقت، طی استفساریه‌ای درباره اعتبار مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، نظر امام خمینی^(ره) را جویا شدند که ایشان این‌گونه پاسخ دادند: «ضوابط و قواعدی را که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب آثار داده شود».^{۱۷} البته این شورا پس از امام نیز، همواره با تأییدات بعدی رهبری به کار خود ادامه داده است.^{۱۸}

بر این اساس، برخی از محققین مصوبات این شورا را در حکم قانون دانسته و جایگاه آن‌ها را در سلسله مراتب قوانین مافوق قانون عادی و مادون قانون اساسی قرار داده‌اند. (خورشیدی، ۱۳۸۵، ص ۳) لازم به ذکر است که شورای عالی انقلاب فرهنگی، در مصوبه‌ای به ذکر جایگاه، اهداف و وظایف خود پرداخته است و در آن مصوبات خود را در حکم قانون دانسته است: «شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان مرجع عالی سیاست‌گذاری، تعیین خط مشی، تصمیم‌گیری و هماهنگی و هدایت امور فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود و تصمیمات و مصوبات آن لازم‌الاجرا و در حکم قانون است.» (روزنامه رسمی، ۱۳۷۶، ص ۲)

به هر حال همان‌گونه که اشاره شد رأی سابق دیوان عدالت اداری، خود نیازمند اثبات و اقامه دلیل است و با مباحث فوق‌الذکر پذیرش آن دور از ذهن به نظر می‌رسد.

در مورد ماهیت سیاست‌های کلی نظام، با توجه به الزام قانون اساسی به برای تعیین این سیاست‌ها و نیز نظر به وصف کلیت سیاست‌های کلی نظام نمی‌توان آن‌ها را در حکم آیین‌نامه دانست و چنین تصویری چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. البته چنان‌چه با توجه به جنس مدیریتی - حقوقی سیاست‌ها و مقوله سیاست‌گذاری، آن‌ها را شبیه آیین‌نامه بدانیم، در این صورت نیز چیزی شبیه یک آیین‌نامه کلی

هستند، نه یک آیین‌نامه برای یک قانون؛ بنابراین یک آیین‌نامه کلی برای همه قوانین هستند^{۱۹} که البته پذیرش این مسأله نیز، با توجه تعاریف متون «آیین‌نامه» و «در حکم آیین‌نامه» قابل تأمل است.

۲-۴. احکام و فرامین رئیس کشور

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، در کنار منابعی هم‌چون قانون اساسی، قانون عادی، رویه قضایی و نظریات علمای حقوق، از تصمیمات رهبری (مدنی، ۱۳۷۰، ص ۸۵) به عنوان یکی از منابع حقوق اساسی نام برده شده است.^{۲۰} این در حالی است که کشورهای دیگر نیز یکی از منابع حقوق اساسی، احکام و فرامین رئیس حکومت است.^{۲۱}

علاوه بر نمونه‌های مذکور، در این باره می‌توان به ماده ۱۶ قانون اساسی فرانسه اشاره کرد که بر اساس آن رئیس‌جمهور در شرایط اضطراری مجاز است، هرگونه اقدام مقتضی و فراقانونی اتخاذ نماید؛ البته رئیس‌جمهور حق انحلال مجلس شورای ملی را نخواهد داشت و نیز در این باره ملزم به انجام برخی از مشورت‌ها است ولی نتایج این مشورت‌ها برای وی جنبه الزامی ندارد:

«هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی، و یا اجرا تعهدات بین‌المللی در موارد مهم و اضطراری در معرض مخاطره قرار گیرند و روند عادی و قوای حاکمه مختل گردد، رئیس‌جمهور تصمیمات مقتضی را پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می‌نماید. رئیس‌جمهور از طریق اعلامیه مردم را در جریان امور قرار می‌دهد. این تصمیمات می‌بایست به گونه‌ای باشد که قوای حاکمه بتواند در کوتاه‌ترین زمان وظایف محوله را در مجرای طبیعی خود انجام دهند. شورای قانون اساسی در این خصوص مورد مشورت قرار خواهد گرفت. در چنین موقعیتی مجلسین مکلف به تشکیل جلسه می‌باشند. مجلس شورای ملی را نمی‌توان در زمان اعمال اختیارات فوق‌العاده مذکور در این ماده منحل نمود.»

البته برخی حقوق‌دانان بر این اعتقادند، علاوه بر این که احکام و فرامین مذکور نباید با قانون اساسی مابینت داشته باشند، با قانون عادی نیز نباید تعارض داشته باشند و الا کأن لم یکن و بلاثر شناخته می‌شوند. (قاسم‌زاده، ۱۳۴۰، ص ۱۲) هم‌چنین نمونه اخیر بر این واقعیت گواه است که چنین مسأله‌ای در مورد تعارض فرامین با قوانین عادی وجود ندارد. البته همین افراد نیز چنین اختیاری را در شرایط حساس و بحرانی نظیر جنگ و شورش برای رئیس کشور قائل هستند تا به طور موقت به وسیله فرامین، قوانین جدیدی وضع نماید و یا قوانین مصوب را تغییر دهد. به هر حال این اختیار، تنها زمانی جایز شمرده می‌شود که در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده باشد. (قاسم‌زاده، ۱۳۴۰، ص ۱۲) این افراد نیز بنابر اختیاراتی که در حوزه قانون اساسی به آن‌ها تفویض می‌شود اقدام به صدور آن می‌نمایند. (عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۵۵)

در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، رهبر بر اساس قانون اساسی و به لحاظ شأن خاص امامت صاحب اختیاراتی است که اعمال آن‌ها بعضاً موازینی را ارائه می‌دهد که منبع حقوق اساسی محسوب می‌گردد. (مدنی، ۱۳۶۲، ج ۱، ص ۱۲۹) بنابراین با توجه به مفهوم ولایت فقیه، رهبری دارای ویژگی خاص خود است چرا که وی در حقوق اساسی ایران علاوه بر جایگاه سیاسی و اداری خود مبنایی برای مشروعیت نظام دانسته شده است؛ (نجفی اسفاد، ۱۳۷۹، صص ۳۴-۳۳) به همین دلیل در حقوق اساسی ایران، رهبر برخی از اختیارات مرسوم رؤسای جمهور را شخصاً برعهده داشته^{۲۲} و طبق اصل ۱۱۳ قانون اساسی حتی رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام پس از مقام رهبری محسوب می‌شود.^{۲۳} به هر حال به نظر می‌رسد باید میان دو دسته اختیارات و فرامین ناشی از رهبری و رئیس حکومت بودن او با اختیارات و فرامین ناشی از مسؤولیت‌های وی در قوه مجریه مانند رئیس جمهور تفاوت قائل شد؛ چرا که با توجه به تفاوت‌های ذاتی میان این دو مسؤولیت، یکسان دانستن اعتبار اختیارات و فرامین و شمول الزام ناشی از آن‌ها چندان خالی از اشکال نباشد.

در مورد اختیارات و فرامین ناشی از رهبری و رئیس حکومت بودن، می‌توان به یکی از این‌گونه اقدامات لازم در حقوق اساسی ایران که در بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مورد توجه قانون‌گذار قرار داشته اشاره نمود. بر اساس این بند، مقام رهبری موظف است تا معضلات نظام را از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام حل نماید؛ البته در عمل مواردی^{۲۴} رخ داده است که این مجمع رأساً اقدام به قانون‌گذاری بدوی تحت عنوان معضل نظام نموده است، بدون این‌که از سوی مقام رهبری ارجاعی صورت گرفته باشد که سبب بحث‌های فراوانی از سوی حقوق‌دانان در این باره گردیده است. (مهرپور، ۱۳۷۴، صص ۷۵-۶۷)

به هر حال به دور از برخی انحرافات ساختاری و رفتاری که چندان سنخیتی با قانون اساسی نظام جمهوری اسلامی ایران نداشته ولی در عمل رخ می‌دهد، اصل جایگاه و مجرای به ظهور رسیدن فرامین رهبری نظیر ورود وی در مسأله معضلات نظام، تا حدود زیادی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

یکی دیگر از مجاری تبلور اختیارات و فرامین رهبری، مسأله سیاست‌های کلی نظام است که آن را نیز باید در راستای اختیارات و فرامین ناشی از مسؤولیت رهبری و رئیس حکومت بودن تحلیل نمود. از آن‌جا که تحقق اهداف تعیین شده در هر حکومتی مستلزم ثبات در جهت‌گیری‌ها و هماهنگی در تصمیم‌گیری‌ها است، بنابراین قانون‌گذار این مسؤولیت را برعهده شخصی نهاده است که بیشترین کارآمدی را از نظر قدرت سیاسی، حقوقی و کاریزماتیک جهت نیل به اهداف تعیین شده دارد.

بنابراین مقام رهبری برای پیش‌برد و تحقق اهداف ذکر شده در قانون اساسی که تمنیات مردم ایران محسوب می‌گردد، با توجه به بند ۱ اصل ۱۱۰ باید اقدام به تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازویی کارشناسی و تخصصی نماید تا با این سیاست‌گذاری کلان، جهت‌گیری و مسیر کلی حکومت برای نهادها و قوای حکومتی مشخص گردد.

بنابراین با توجه به نسبت نزدیک اختیارات و فرامین رهبری با سیاست‌های کلی نظام، به گونه‌ای که می‌توان سیاست‌های کلی نظام را یکی از مصادیق اختیارات و فرامین رهبری دانست و همچنین سابقه نهاد فرمان و اختیارات رؤسای حکومت در حقوق اساسی ایران و سایر کشورها و نیز نهادهای مشابه نظیر پیام رؤسای کشورها^{۲۵} به نظر می‌رسد می‌توان یکی از نقاط قابل اتکا در تحلیل نهاد سیاست‌های کلی نظام را اختیارات و فرامین مقام رهبری دانست. همچنین در این راستا اشاره به قوانین ارگانیک به عنوان مصداقی از مقررات لازم‌الاجرا در کشورها که در سلسله مراتب قوانین و مقررات کشور مافوق قانون عادی و مادون قانون اساسی به شمار می‌روند، قابل ذکر است.

این سیاست‌ها در جمهوری اسلامی ایران مستند به قانون اساسی هستند و پس از طی نمودن فرآیند پیش‌بینی شده در قانون برتر کشور، قانونی و الزام‌آور برای قوای حکومتی محسوب می‌شوند. لازم به یادآوری است فرآیند پیش‌بینی شده طبق قانون اساسی شامل «تعیین سیاست‌های کلی نظام از سوی رهبری» و نیز «مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است که عدم انجام هر یک از امور فوق سبب خدشه در قانونی دانستن این سیاست‌گذاری کلان خواهد شد. البته در مورد مسأله اخیر نیز، تذکر این نکته لازم است که انجام مشورت و اخذ نظر کارشناسی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای رهبر ضروری بوده ولی عمل به محتوای این مشورت، الزامی نیست.

همچنین در بحث ماهیت سیاست‌های کلی نظام توجه به این نکته ضروری به نظر می‌رسد که ممکن است در ماهیت قانون داشتن این سیاست‌ها به لحاظ جنس مقوله «سیاست‌گذاری» شبهه‌هایی وجود داشته باشد چرا که اصل سیاست‌گذاری مقوله‌ای مدیریتی- حقوقی است ولی در قانونی بودن آن تردیدی وجود ندارد. به عبارت دیگر ممکن است سیاست‌های کلی نظام قانون نباشند، ولی قانونی هستند زیرا اصل تعیین این سیاست‌ها مستند به قانون است و دلیلی برای غیرالزام‌آور بودن آن پس از طی طریق قانونی وجود ندارد.

به هر حال به نظر می‌رسد چنین بیانی از نهاد سیاست‌های کلی نظام، با نظر قانون‌گذار نیز مبنی بر قائل بودن اثر عملی و الزام‌آور برای این سیاست‌ها کاملاً انطباق داشته و سازگار باشد و در غیر این صورت نتیجه‌ای جز لغو شمردن سیستم پیش‌بینی شده در قانون اساسی در این مورد که به مثابه بی‌اعتبار نمودن قسمتی از قانون برتر کشور است، ندارد.

از مباحث مبسوط فوق پیدا است که نهاد سیاست‌های کلی نظام از منظر حقوقی و استناد قانونی قابل تحلیل است که ثمره آن نیز تأکید بر وجه الزام‌آور این سیاست‌ها برای قوا و نهادهای حکومتی است.

نتیجه‌گیری

با وجود طراحی یک سیستم در قانون برتر کشور برای تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آن، چنانچه این نهاد تأسیسی در بازنگری را نهادی ارشادی و توصیه‌ای تلقی کنیم، این امر نتیجه‌ای جز بی‌اعتبار نمودن بخشی از قانون برتر کشور را در پی نخواهد داشت؛ افزون بر نکته فوق این‌که با چنین برداشتی مقنن نیز به طراحی سیستمی لغو و عیس متهم می‌گردد.

به هر حال نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، هم در راستای احکام حکومتی قابل تحلیل است (طحان نظیف، ۱۳۸۸، ص ۱۷۳) و هم از منظر حقوقی و استناد قانونی که ثمره آن نیز تأکید بر وجه الزام‌آور این سیاست‌ها برای قوای حکومتی است. البته قانون به لحاظ اجرا تشریفاتی دارد که تا آن مراحل را طی نکرده باشد، الزام‌آور نخواهد بود. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۳، ص ۴۵) بنابراین ممکن است در قانون بودن نهاد سیاست‌های کلی نظام تردیدهایی وجود داشته باشد چون تشریفات مرسوم برای وضع قوانین را طی نکرده است اما در قانونی بودن آن کمترین تردیدی روا نیست زیرا اختیار تعیین سیاست‌ها، مستند به قانون برتر کشور است و در این قانون نیز فرآیند تعیین آن با جزئیات ذکر گردیده است و پس از طی شدن این فرآیند لازم‌الاجرا هستند. بنابراین بر اساس بند اول اصل ۱۱۰ قانون اساسی تنها در دو

حالت ممکن است سیاست‌های کلی نظام غیرالزام‌آور تلقی شوند؛ اول این‌که رهبری بدون مشورت و اخذ نظر کارشناسی مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به ابلاغ سیاست‌های کلی نظام نماید^{۲۶} و دوم این‌که شخصی غیر از مقام رهبری این سیاست‌ها را ابلاغ کند.

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 نظم‌هنجاری و حقوق اساسی در رتبه‌های پایین‌تر از قانون اساسی و بالاتر از قوانین عادی و مقررات عمومی قرار دارند. (زارعی، ۱۳۸۳، ص ۳۳۰)

بنابراین سیاست‌های کلی نظام، چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن توسط قوای حکومتی مشخص می‌کنند و در حدود مفادشان الزام‌آورند؛ به این معنا که بر اساس مفاد این سیاست‌ها، قوا و نهادهای حکومتی موظف به گام برداشتن در جهت تحقق آن‌ها هستند. در این باره به نمونه‌ای از الزام قوای حکومتی برای تحقق سیاست مورد نظر مقنن در قانون اساسی اشاره می‌شود؛ می‌دانیم که بر اساس اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی، حقی همگانی شمرده شده است که در راستای تحقق این حق همگانی، دولت موظف شده است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند؛ آن‌چه بدیهی است در این باره مردم نمی‌توانند با استناد به این اصل قانون اساسی به دادگاه‌ها مراجعه نموده و احقاق حق نمایند ولی مجموعه قوای حکومتی در سیاست‌گذاری‌های کلی و جزئی خود موظف‌اند چنین مسأله‌ای را از مرحله تقنین تا مراحل اجرا و نظارت آن، لحاظ و پی‌گیری نمایند.

البته برخی معتقدند شاید بتوان به جای تأکید بر الزام حقوقی، این سیاست‌ها را با توجه به عرف سیاسی (الزام سیاسی) مانند آنچه در برخی کشورها نظیر انگلستان مرسوم است، عملاً الزام‌آور نمود زیرا در این کشورها عرف‌های سیاسی یکی از منابع حقوق اساسی محسوب می‌شوند^{۲۷} که به خاطر عدم وجود پشتوانه نظری دربارهٔ چنین دیدگاهی و همچنین عدم سابقهٔ این نهاد در حقوق اساسی ایران به آن نمی‌پردازیم.

بنابراین از بعد شرعی این سیاست‌ها یکی از مصادیق احکام حکومتی به شمار می‌آیند (ارسطا، ۱۳۸۰، ص ۳۹۵؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ص ۶۳۹) و از نظر حقوقی نیز این سیاست‌ها جزء احکام و فرامین رئیس حکومت محسوب می‌شوند و مستند به قانون برتر کشور بوده و پس از طی مراحل قانونی و انجام فرآیند پیش‌بینی شده در قانون الزام‌آورند. هم‌چنین نهاد فوق‌الذکر در حقوق اساسی ایران مقوله‌ای مدیریتی - حقوقی به شمار می‌آید که چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن توسط قوای حکومتی مشخص می‌کند و در حدود مفادش الزام‌آور است. البته در این میان نباید از این نکته نیز غفلت نمود که فلسفه وجودی نهاد سیاست‌های کلی نظام با توجه به کارکرد آن، مجوز قرائتی جز قرائت الزام‌آور را راجع به ماهیت این سیاست‌ها را صادر نمی‌کند.

یادداشت‌ها

۱- بند ۲ اصل ۱۱۰

۲- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸.

۳- جهت مشاهده گزارش تفصیلی در این باره و بازخوانی مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی درباره سیاست‌های کلی نظام، ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، فصل دوم از بخش اول، بهار ۱۳۸۸.

۴- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با آیت‌الله مهدوی کنی، بهار ۱۳۸۸.

۵- جهت مشاهده گزارش تفصیلی ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، فصل اول از بخش دوم، بهار ۱۳۸۸.

۶- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با آیت‌الله عمید زنجانی، بهار ۱۳۸۸.

7- Bloc de constitutionnalité.

۸- برخی از اساتید حقوق اساسی معتقدند: «طبق آیین‌نامه داخلی شورای نگهبان، این شورا در مواردی به جای تفسیر، نظر مشورتی می‌دهد که با توجه به این‌که در قانون اساسی جز تفسیر امر دیگری را بیان ننموده است، ارشادی تلقی می‌شود.»، هاشمی، ج ۱، ص ۲۵۲.

۹- ر.ک. جهانی، قاسم، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۶، صص ۸۵-۶۹.

۱۰- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸.

۱۱- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با آیت‌الله مهدوی کنی و آیت‌الله عمید زنجانی، بهار ۱۳۸۸.

۱۲- ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «همزمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم‌محتوای 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 هم‌مغایرت 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.»

۱۳- اصل ۱۲۳ قانون اساسی: «رئیس جمهور موظف است مصوبات مجلس یا نتیجه همه‌پرسی را پس از طی مراحل قانونی و ابلاغ به وی امضاء کند و برای اجرا در اختیار مسئولان بگذارد.»

۱۴- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با آیت‌الله مهدوی کنی و آیت‌الله عمید زنجانی، بهار ۱۳۸۸.

۱۵- رأی شماره ۲۹۹-۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۷۸/۸/۹: «اتلاق قانون و یا تعمیم مطلق وجوه ممیزه آن به مقررات موضوعه سایر واحدهای دولتی از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنای حقوقی و وجاهت قانونی ندارد و این قبیل مصوبات از مقوله تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و نظامات دولتی محسوب و در صورت مخالفت با احکام شرع و قوانین و خارج نبودن از حدود اختیارات قوه مجریه، معتبر و متبع است.» روزنامه رسمی، شماره ۱۶۰۶، مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸.

۱۶- تبصره ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری: «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از شمول این ماده خارج است.»
۱۷- اعتبار شورا از منظر امام خمینی (ره)، پایگاه اطلاع‌رسانی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی،

<http://www.iranculture.org/about/rahbar/emam/e06.php>

۱۸- ر.ک. پیام مقام رهبری به شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۱۴
۱۹- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیوست پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، مصاحبه با آیت‌الله عمید زنجان، بهار ۱۳۸۸.

۲۰- البته اساتید حقوق علاوه بر موارد فوق، دامنه منابع حقوق اساسی را با دقت در درجه اهمیت آن‌ها به موارد بیشتری از جمله آراء دستگاه‌های کنترل‌کننده نظیر شورای قانون اساسی در فرانسه و شورای نگهبان در ایران و نیز بسیاری از منابع دیگر توسعه بخشیده‌اند. ر.ک. ابوالفضل قاضی (شریعت‌پناهی)، بایسته‌های حقوق اساسی، پیشین، صص ۳۱-۳۰.

۲۱- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، فصل اول از بخش دوم، بهار ۱۳۸۸.

۲۲- در این باره می‌توان به بندهای ۳، ۴ و ۵ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، اشاره کرد.
۲۳- اصل ۱۱۳ قانون اساسی: «پس از مقام رهبری رئیس جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.»

۲۴- قانون تخلفات، جرایم و مجازات‌های مربوط به اسناد سجلی و شناسنامه مصوب ۱۳۷۰/۵/۱۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام. لازم به ذکر است بسیاری از حقوق‌دانان در تحقق مصداق معضل در موضوع این قانون، دارای تردید جدی هستند. ر.ک. حسین مهرپور، پیشین، ص ۷۰.

۲۵- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق^{علیه‌السلام}، فصل اول از بخش دوم، بهار ۱۳۸۸.

۲۶- بدیهی است این مسأله زمانی عملی است که مجمع تشخیص مصلحت نظام از ظرفیت لازم برای ارائه نظرات کارشناسی برخوردار باشد.

۲۷- ر.ک. طحان نظیف، هادی، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق^{علیه‌السلام}، مصاحبه با دکتر سید محمد هاشمی، بهار ۱۳۸۸، ص ۱۹۷.

منابع

کتاب فارسی

۱. بشیری، عباس (۱۳۸۱)، *پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام*، گفت و گو با هاشمی رفسنجانی، تهران: صدف سماء.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۲) *ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش.
۳. حیاتی، علی عباس (۱۳۸۶)، *مقدمه علم حقوق*، تهران: میزان.
۴. *روزنامه رسمی*، شماره ۱۶۰۶، مورخ ۱۳۷۸/۱۱/۲۸.
۵. *صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران* (۱۳۸۰)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات.
۶. *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵)، *حقوق اداری*، تهران: سمت.
۸. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۷۷)، *فقه سیاسی*، تهران: امیر کبیر.
۹. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۳)، *درآمدی بر فقه سیاسی (مروری بر کلیات و مبانی حقوق اساسی)*، تهران: امیر کبیر.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)، *حقوق اساسی ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. قاسم‌زاده، قاسم (۱۳۴۰)، *حقوق اساسی*، تهران: ابن سینا.
۱۲. قاضی (شریعت‌پناهی)، ابوالفضل (۱۳۷۰)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۱۳. قاضی (شریعت‌پناهی)، ابوالفضل (۱۳۷۹)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: دادگستر.
۱۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۵. *مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام* (۱۳۸۲)، تهران: اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع.

۱۶. مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم - سال سوم (۱۳۸۳)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۱۷. مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۰ (۱۳۸۱)، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۱۸. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۶۲)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: سروش.
۱۹. مدنی، سید جلال‌الدین (۱۳۷۰)، مبانی و کلیات علم حقوق، تهران: همراه.
۲۰. مهرپور، حسین (۱۳۷۴)، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی، تهران: اطلاعات.
۲۱. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید (۱۳۷۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: الهدی.
۲۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان.
۲۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان.
۲۴. هدایت‌نیا، فرج‌الله و کاویانی، محمد هادی (۱۳۸۰)، بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

مقالات

۱. انصاری، مجید (۱۳۸۶)، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران»، مجموعه مقالات همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. داوری، محسن و طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، «قانون‌گذاری از دیدگاه امام خمینی(ره)»، مجموعه مقالات قانون و قانون‌گذاری در آراء اندیشمندان معاصر شیعه، زیر نظر محمدجواد جاوید، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۱۹

۳. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳)، «نظام قانون‌گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام»، راهبرد، شماره ۳۴.

پایان‌نامه‌ها

۱. جهانی، قاسم (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی.
۲. خورشیدی، حسین (۱۳۸۵)، ابعاد حقوقی تصمیمات شورای عالی انقلاب فرهنگی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.
۳. طحان‌نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.

پایگاه‌های اطلاعاتی

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی،
<http://www.iranculture.org>
۲. پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام،
<http://majma.ir>
۳. پایگاه اطلاع‌رسانی مقام معظم رهبری،
<http://leader.ir>

گفتگوها

۱. ارسطا، محمدجواد (۱۳۸۰)، «میزگرد جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۲۰.
۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵/۲/۲۵)، گفتگو، «دکتر کاتوزیان از مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌گوید»
<http://www.majma.ir/Contents.aspx?p=6f11ccdf-b2a9-430a-8297-45e17dd4b5fd>
۳. نقادی نظروزی‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۱)، مصاحبه علمی راهبرد با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، شماره ۲۶.