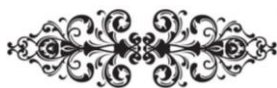


رسول الله



شرح قانون اساسی  
فصل هشتم - رهبر (جلد اول)



زیر نظر  
دکتر عباسعلی کدخدایی

همکاران این بخش  
دکتر ابوالفضل درویشوند، دکتر هادی طحان نظیف،  
و علی فتاحی زفرقندی

پژوهشگرده شورای نگهبان

سرشناسه: طحان‌نظیف، هادی، ۱۳۶۱-

عنوان و نام پدیدآور: شرح قانون اساسی - فصل هشتم - رهبر (جلد اول) / نویسندگان هادی طحان‌نظیف، ابوالفضل درویشوند و علی فتاحی زفرقندی؛ زیر نظر عباسعلی کدخدایی.

مشخصات نشر: تهران: شورای نگهبان، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶ -

مشخصات ظاهری: ج: ۱۴/۵×۲۱/۵ م.م.

۱۶۵ ص.

ISBN: 978-600-8378-11-2

وضعیت فهرست‌نویسی: فیا

موضوع: ۱. قانون اساسی - ایران

## 2. Constitutions -- Iran

یادداشت: کتابنامه به صورت زیرنویس.

شناسه افزوده: ۱. درویشوند، ابوالفضل، ۱۳۶۳-۲. فتاحی زفرقندی، علی، ۱۳۶۹-۳. شورای

نگهبان. پژوهشکده شورای نگهبان

رده بندی کنگره: ۴۳/ش ۱۳۹۶ / KMHy070

رده بندی دیویی: ۳۴۲/۵۵۰۲۳

شماره کتابشناسی ملی: ۴۶۵۱۵۱۹

## شرح قانون اساسی

### فصل هشتم - رهبر (جلد اول)

زیر نظر

دکتر عباسعلی کدخدایی

همکاران این بخش

دکتر ابوالفضل درویشوند، دکتر هادی طحان‌نظیف و علی فتاحی زفرقندی

ناشر: پژوهشکده شورای نگهبان

چاپ اول: بهار ۱۳۹۶ - تیراژ: ۱۰۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۳۷۸-۱۱-۲

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ ریال

تهران: خیابان شهید سپهبد قمری، کوچه شهید دهقانی‌نیا، پلاک ۱۲

تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

www.shora-rc.ir

nashr@shora-rc.ir



## فهرست اجمالی

فهرست تفصیلی .....	ج
پیشگفتار .....	۱
مقدمه .....	۳
شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر هادی طحان نظیف)	۷
شرح بند (۱۰) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر ابوالفضل درویشوند)	۴۷
شرح اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی (علی فتاحی زفرقندی)	۸۳





## فهرست تفصیله

پیشگفتار .....	۱
مقدمه .....	۳
شرح بند (۱) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر هادی طحان نظیف) ۷	
چکیده .....	۹
مقدمه .....	۱۰
۱. پیشینه و سابقه‌ی تاریخی سیاست‌های کلی نظام .....	۱۱
۲. مفهوم‌شناسی سیاست‌های کلی نظام .....	۱۵
۱-۲. مفهوم سیاستگذاری به معنای عام .....	۱۵
۲-۲. مفهوم سیاستگذاری به معنای خاص .....	۲۰
۳. ماهیت سیاست‌های کلی نظام؛ مولوی یا ارشادی .....	۲۵
۱-۳. منشأ الزام از جهت شرعی .....	۲۹
۱-۳. سیاست‌های کلی نظام و احکام حکومتی در معنای عام .....	۲۹
۲-۱-۳. سیاست‌های کلی نظام و احکام حکومتی در معنای خاص .....	۳۲
۲-۳. منشأ الزام به لحاظ حقوقی .....	۳۴
۴. جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام .....	۳۷
نتیجه‌گیری .....	۴۱
منابع و مأخذ .....	۴۳

## شرح بند (۱۰) اصل یکصد و دهم قانون اساسی (دکتر ابوالفضل درویشوند) ۴۷

- چکیده ..... ۴۹
- مقدمه ..... ۵۰
۱. پیشینه ..... ۵۱
۲. مسئولیت رئیس جمهور در برخی کشورها ..... ۵۶
۳. تحلیل موضوع ..... ۶۰
- ۱-۳. رسیدگی به تخلف رئیس جمهور از وظایف قانونی توسط دیوان عالی کشور ..... ۶۲
- ۲-۳. رسیدگی به موضوع عدم کفایت رئیس جمهور در مجلس شورای اسلامی ..... ۷۴
- نتیجه گیری ..... ۷۸
- منابع و مأخذ ..... ۸۰

## شرح اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی (علی فتاحی زفرقندی) ۸۳

- چکیده ..... ۸۵
- مقدمه ..... ۸۷
۱. سیر تاریخی تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۸۸
۲. وظایف مجمع تشخیص مصلحت ..... ۹۸
- ۱-۲. تشخیص مصلحت ..... ۹۸
- ۱-۲. روند ورود مجمع به جریان قانونگذاری ..... ۹۹
- ۲-۱-۲. چارچوب مفهومی مصلحت ..... ۱۰۰
- الف: مفهوم لغوی ..... ۱۰۱
- ب: مفهوم اصطلاحی ..... ۱۰۱
- ج: جایگاه مصلحت در فقه شیعه ..... ۱۰۳



۱. مصلحت در حوزه‌ی احکام فردی ..... ۱۰۴
۲. مصلحت در احکام حکومتی ..... ۱۰۵
- د: ماهیت حکم ناشی از مصلحت ..... ۱۰۸
  ۱. مفهوم احکام و اقسام آن ..... ۱۰۸
  ۲. حکم ناشی از مصلحت حکمی حکومتی ..... ۱۱۰
- ه: ضوابط مصالح حکومتی ..... ۱۱۲
  ۱. معیار تشخیص مصلحت بر مبنای عناوین ثانویه ..... ۱۱۳
    - ۱-۱. تقدیم اهم بر مهم ..... ۱۱۴
    - ۲-۱. حفظ نظام ..... ۱۱۵
  ۲. معیار تشخیص مصلحت در اجرای احکام شرع ..... ۱۱۷
  - ۳-۱-۲. تشخیص مصلحت در اصل ۱۱۲ ..... ۱۱۷
- الف: ترتیب ورود و رسیدگی مجمع تشخیص مصلحت به مصوبات ..... ۱۱۸
- ب: اختیارات مجمع در رسیدگی به مصوبات ..... ۱۲۱
- ج: حدود و ثغور مصوبات مجمع ..... ۱۲۵
  ۱. هر امری که ذیل شاخص‌ها و اصول حاکم بر مصلحت نمی‌گنجد ..... ۱۲۵
  ۲. اصول و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران ..... ۱۲۶
  ۳. قانونگذاری ابتدایی ..... ۱۲۶
  ۴. تصویب موارد خلاف شرع ..... ۱۲۷
  ۵. تصویب موارد خلاف قانون اساسی ..... ۱۲۹
  ۶. تصویب قواعدی که خصوصیت موقتی ندارد و دائمی است ..... ۱۳۵
  ۷. موضوعاتی که دادرسی اساسی آن را از صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام خارج می‌داند ..... ۱۳۵
- د: ماهیت و جایگاه مصوبات ..... ۱۳۶
  ۱. ماهیت فقهی مصوبات مجمع ..... ۱۳۷
  ۲. جایگاه مصوبات مجمع ..... ۱۳۸
- و: مرجع تفسیر و نسخ مصوبات ..... ۱۳۹
- ز: راهکارهای حقوقی اصلاح در روند تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۴۱
  ۱. اصلاح عملکرد شورای نگهبان ..... ۱۴۱

۲. اصلاح عملکرد مجلس شورای اسلامی ..... ۱۴۳
۳. پیشنهاد اصلاحی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۴۳
- ۲-۲. مشاوره به رهبری در امور ارجاعی ..... ۱۴۵
- ۲-۲.۱. مفهوم و لزوم مشورت ..... ۱۴۵
- ۲-۲.۲. نحوه مشاوره به رهبری ..... ۱۴۶
- ۲-۳. سایر وظایف مقرر در قانون اساسی ..... ۱۴۹
- الف: وظایف مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصرح در  
سایر اصول ..... ۱۴۹
- ب: سایر وظایف محول شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام ... ۱۵۰
۳. نحوه تشکیل و ترکیب اعضای مجمع تشخیص مصلحت ..... ۱۵۰
- ۳-۱. تشکیل مجمع ..... ۱۵۱
- ۳-۲. ترکیب اعضای مجمع ..... ۱۵۱
۴. مقررات مجمع تشخیص مصلحت نظام ..... ۱۵۳
- جمع بندی و نتیجه گیری ..... ۱۵۴
- منابع و مأخذ ..... ۱۵۹

## پیشگفتار

اهمیت و جایگاه شورای نگهبان بر کسی پوشیده نیست و بیان تأکیدات مصرح در قانون اساسی، بیانات امام خمینی علیه السلام و مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) در خصوص اهمیت و جایگاه این نهاد در این مجال اندک نمی‌گنجد.

«پژوهشکده‌ی شورای نگهبان» به‌عنوان بازوی مشورتی حقوقی شورای نگهبان، علاوه‌بر ارائه‌ی نظرات مشورتی به شورای نگهبان در خصوص انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی و اساسنامه‌های مصوب دولت با قانون اساسی، به مطالعات نظری، راهبردی و کاربردی در خصوص موضوعات مختلف حقوق اساسی می‌پردازد. پژوهشکده، در این مسیر با استفاده از نیروهای جوان و مستعد دانشگاهی و حوزوی، موضوعات مختلف مورد نیاز جامعه‌ی علمی و مرتبط با صلاحیت‌های شورای نگهبان و همچنین نیازهای پژوهشی شورای نگهبان را شناسایی کرده و به‌ترتیب اولویت در دستور کار قرار داد که ثمرات آن در قالب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی و کتاب‌های مختلف به جامعه‌ی علمی و شورای نگهبان تقدیم شده است. کتاب حاضر نیز یکی از ثمرات فعالیت‌های علمی پژوهشکده‌ی شورای نگهبان است که اکنون در منظر جامعه‌ی علمی قرار می‌گیرد.

شایسته است که در اینجا از زحمات استاد گرانقدر آقای دکتر عباسعلی کدخدایی و تمامی پژوهشگرانی که تألیف مقالات این مجموعه را برعهده داشتند، صمیمانه تشکر کرده و از خداوند منان برای آنها توفیق روزافزون طلب کنیم. به یقین اگر همکاری نامبردگان و همچنین کوشش عوامل اجرایی از جمله مسئول انتشارات، ویراستار، صفحه‌آرا و همهی عزیزانی که در آماده‌سازی این کتاب سهم داشتند نبود، امروز شاهد به ثمر نشستن این تلاش علمی نبودیم.

در انتها با عنایت به مصون نبودن محصولات بشری از جمله این تلاش علمی از خطا و اشکال، از همهی صاحب‌نظران و اندیشمندان تقاضامندیم از ارائه‌ی نظرات صائب خویش در راستای ارتقای کیفیت این اثر و سایر فعالیت‌های پژوهشکده دریغ نورزند.

و من الله التوفیق و علیه التکلان

پژوهشکده شورای نگهبان

بهار ۱۳۹۶

سری به سینه خود تا صفا توانی یافت  
خلاف خواهش خود تا خدا توانی یافت  
در حقایق و گنجینه ادب قفل است  
کلید فتح به کنج فنا توانی یافت  
به هوش باش که با عقل و حکمت محدود  
کمال مطلق گیتی کجا توانی یافت  
جمال معرفت از خواب جهل بیداریست  
بعجوی جوهر خود تا جلا توانی یافت  
شهریار

## مقدمه

امروزه وجود قانون اساسی یکی از ملزومات حکومت محسوب می‌شود. قانون اساسی هر کشور بیانگر آمال و اهداف ملت، چارچوب‌ها و ضوابط کلی مدنظر و ساختارهای اساسی حکومت آن کشور است. در ایران نیز اولین قانون اساسی پس از نهضت مشروطه به تصویب رسید و بعد از مدت کوتاهی متمم قانون اساسی نیز تهیه شد که این دو، تا پیروزی انقلاب اسلامی معتبر بودند.

حضرت امام خمینی علیه السلام، رهبر انقلاب اسلامی، از پیش از پیروزی انقلاب به فکر تهیه قانون اساسی بودند و فرمان تهیهی پیش‌نویس قانون اساسی را به برخی از صاحب‌نظران دادند. این پیش‌نویس پس از فراز و فرودها و با تغییراتی، به مجلسی مرکب از منتخبان مردم با نام «مجلس بررسی نهایی قانون اساسی» ارائه و با اصلاحات و الحاقات و تغییرات متعددی تصویب شد و به عنوان «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به تصویب مردم و تأیید امام خمینی علیه السلام رسید. اولین قانون اساسی پس از انقلاب اسلامی با گذشت ده سال از اجرا، بنا به دستور امام خمینی علیه السلام بازنگری شد و با رأی مثبت مردم و تأیید رهبر معظم انقلاب، تاکنون مُجراست.

به تصریح نخستین عبارت مقدمه‌ی قانون اساسی، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه‌ی ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد». در اصول متعدد قانون اساسی نیز تأثیر اصول و موازین اسلامی کاملاً آشکار است. البته این بدان معنا نیست که در تدوین این قانون، از تجربیات بشری بهره‌ای برده نشده، بلکه بنا، بر استفاده از آورده‌های نقلی و عقلی در کنار هم و مزج آنها بوده است. از این رو در تبیین این قانون ضروری است به مبانی عقلی و نقلی اصول قانون اساسی نیز توجه کرد، امری که در تبیین اصول قانون اساسی کمتر مدنظر قرار می‌گیرد. بی‌توجهی به مبانی انقلاب اسلامی در تبیین و تشریح اصول قانون اساسی برآمده از دل انقلاب، موجب تفاسیری مغایر با متن و روح آن می‌شود.

با توجه به گذشت قریب به چهار دهه از اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد رویه‌هایی در این خصوص از سوی مجریان از جمله قوای سه‌گانه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و ...، توجه به این رویه‌ها و تحلیل آنها می‌تواند در تبیین اصول قانون اساسی و تفسیر این قانون مؤثر باشد. همچنین با توجه به جایگاه شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی و نیز نظارت بر مصوبات مجلس از جهت عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی، نظرات این شورا در این میان از جایگاه والایی برخوردار است. به علاوه، توجه به سابقه‌ی تصویب اصول قانون اساسی و پیشینه‌ی آن موضوع در دوران پیش از انقلاب نیز می‌تواند در فهم مراد مقنن اساسی و چرایی ورود آن موضوع به قانون اساسی راهگشا باشد. در کنار ابعاد مذکور، توجه به مطالعات تطبیقی نیز همواره در شناخت نقاط قوت و ضعف قوانین نقش‌آفرین

بوده است و در مطالعات حقوق اساسی نیز از این نقش کاسته نمی‌شود. هرچند تاکنون کتب و مقالات متعددی در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نگاشته شده که در جای خود نیز شایسته‌ی تقدیر و قابل استفاده است، ولی جای خالی شرحی جامع و همه‌جانبه در خصوص هریک از اصول قانون اساسی که ابعاد فوق را در نظر داشته باشد، به شدت احساس می‌شود. نزدیک به ده سال قبل تصمیم گرفته شد تا شرحی هرچند مختصر بر اصول قانون اساسی تهیه و به علاقمندان مباحث حقوق اساسی تقدیم گردد. از این رو جمعی از پژوهشگران حوزه حقوق عمومی، زیر نظر اینجانب گرد هم آمده و با هدف نگارش شرحی جامع بر هریک از اصول قانون اساسی شروع به کار کردند.

در این کار، هریک از پژوهشگران، نگارش شرح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی را بسته به مطالعات تخصصی خود بر عهده گرفته و پس از نگارش متن، سایرین به صورت مکتوب در مورد آن اظهار نظر کرده و در نهایت در جلسه‌ای با حضور اینجانب، نظرات پیرامون متن نگاشته شده جمع‌بندی شده و سپس نویسنده با توجه به مباحث مطروحه، متن را اصلاح و نهایی کرده است.

این مجموعه وجوه تمایز متعددی نسبت به کارهایی که تاکنون در این عرصه انجام شده است، دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: توجه به مبانی انقلاب اسلامی و موازین اسلامی در تبیین اصول قانون اساسی؛ نگاه به سابقه‌ی موضوعات مطرح در هر اصل قانون اساسی در قانون اساسی مشروطه، مشروح مذاکرات قانون اساسی و همچنین قوانین و مقرراتی که در خصوص آن موضوع، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به تصویب رسیده است؛ توجه به نظرات مختلف شورای نگهبان در مورد هر اصل قانون اساسی اعم از نظرات تفسیری و سایر نظرات شورا؛ در نظر داشتن ارتباط

اصول مختلف قانون اساسی با یکدیگر؛ توجه به مطالعات تطبیقی و در نهایت و حسب مورد، آسیب‌شناسی نظری و عملی اصل مورد بحث.

با توجه به اینکه از ابتدای شروع این کار، هریک از پژوهشگران بسته به پیشینه‌ی مطالعاتی خویش، شرح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی را برعهده گرفت، ترتیب مقالات آماده‌شده با ترتیب اصول قانون اساسی مشابه نیست. از این‌رو تصمیم بر آن شد که مقالات آماده‌شده، با توجه به فصول قانون اساسی، در کنار هم قرار گرفته و مجلدات این مجموعه را تشکیل دهد. آنچه در برابر خوانندگان گرامی قرار دارد، دومین جلد از این مجموعه است که در بردارنده‌ی سه مقاله در شرح بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی (آقای دکتر هادی طحان نظیف پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان و استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه السلام) و بند (۱۰) اصل ۱۱۰ قانون اساسی (آقای دکتر ابوالفضل درویشوند پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان) و اصل ۱۱۲ قانون اساسی (آقای علی فتاحی زفرقندی پژوهشگر پژوهشکده شورای نگهبان) می‌باشد. امیدوارم که مجلدات بعدی این مجموعه نیز به‌زودی برای انتشار آماده شده و به جامعه علمی کشور عرضه شود.

در اینجا از تمام کسانی که در تهیه‌ی این مجموعه و پیشبرد آن به هر نحو مؤثر بودند، تشکر کرده و توفیقات روزافزون ایشان را از خداوند متعال خواهانم.

**دکتر عباسعلی کدخدایی**  
**استاد دانشگاه تهران**





شرح بند ﴿۱﴾ اصل یکصد و دهم قانون اساسے





وظایف و اختیارات رهبر:

۱- تعیین سیاستها کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.

دکتر هادی طحان نظیف

### چکیده

سیاست‌های کلی نظام بر مبنای اصول و اهداف جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌شود و چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلان کشور را در جهت تحقق اهداف و آرمان‌های این نظام سیاسی مشخص می‌کند؛ البته سیاست‌های کلی نظام به شکل کنونی، نهادی نوپا و بدیع در حقوق اساسی ما محسوب می‌شود و ضرورت وجود آن پس از اجرای قانون اساسی ۱۳۵۸ احساس شده بود، به طوری که در بازنگری ۱۳۶۸ بسیاری از اعضای شورای بازنگری تأکید فراوانی بر گنجاندن این مسئله در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران داشتند و در نتیجه این نهاد حقوقی در بازنگری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران افزوده شد. این نوشتار با رویکردی توصیفی-تحلیلی به تبیین و تحلیل بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی در خصوص مفهوم‌شناسی، منشأ الزام‌آور بودن و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد تا با تبیین این نهاد حقوقی به‌عنوان یک نهاد جدید و نوظهور در عرصه‌ی حقوق اساسی، آثار مثبت ناشی از آن از طریق قوا و نهادهای حکومتی تجلی یا عینیت یابد و چه‌بسا این تأسیس حقوقی را به مدلی قابل ارائه در حقوق اساسی برای حرکت یک نظام سیاسی معقول و هدفدار در جهت اهداف خویش تبدیل کند.

### کلیدواژگان

خط‌مشی عمومی، سیاست‌های کلی نظام، سیاست کلی، سیاست‌گذاری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ولایت فقیه.

سیاستگذاری عمومی تجلی اراده‌ی حکومت در عمل یا خودداری از عمل است.<sup>(۱)</sup> مقوله‌ی سیاستگذاری و خط‌مشی‌گذاری عمومی در کشورداری به‌طور عام جزء حوزه‌های میان‌رشته‌ای در علوم مختلف است. برای نمونه در دانش علوم سیاسی و مدیریت، مباحث گسترده و پشتوانه‌ی نظری و عملی فراوانی در مورد آن وجود دارد؛ چنانکه مدیریت دولتی را نوعی فعالیت دانسته‌اند که به سیاست و سیاستگذاری مربوط می‌شود و ابزاری برای اعمال حاکمیت است<sup>(۲)</sup> یا اینکه برخی دامنه‌ی سیاستگذاری را برای ایجاد ارتباط میان علوم سیاسی و بسیاری از حوزه‌های دیگر علوم انسانی توسعه بخشیده‌اند<sup>(۳)</sup> که به‌طور خاص یکی از این حوزه‌ها در علم حقوق، حوزه‌ی حقوق عمومی است.<sup>(۴)</sup> در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز سیاست‌های کلی نظام یکی از موضوعاتی است که در بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وارد شد. سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است که براساس آن، مقام رهبری سیاست‌های کلی نظام را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین و ابلاغ می‌کند. اگرچه سیاست‌های کلی نظام نهاد و تأسیسی بدیع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بوده و مستند به قانون اساسی است، بعضی سؤالات از همان ابتدا در نظر و همچنین برخی ابهامات به تدریج در عمل رخ می‌نمود که نگارنده پرداختن به برخی از این سؤالات و ابهامات را با رویکردی توصیفی-تحلیلی

- 
1. Braud, Philippe, *Sociologie politique*, 4 ed., Paris: L.G.D.J, 1998, p. 490.
  2. Resenboom, David H., *The practice and discipline of public administration: competing concerns*, 1989, pp 3-31.
  3. Baudouin, Jean, *Introduction à la science politique*, Paris: seuil, 1998, p 262.
  4. Shafritz, Jay M., & Christopher P. Borick., *Introducing public policy*, Longman, 2008, p 42.

یکی از رسالت‌های این نوشتار می‌داند؛ چراکه ایجاد پشتوانه‌ی نظری برای تثبیت و نهادینه کردن این نهاد حقوقی نوپا و جدید ضروری به نظر می‌رسد. برای مثال موضوعاتی مانند مفهوم سیاست‌های کلی نظام، ماهیت و جنس سیاست‌ها و همچنین جایگاه آن‌ها در سلسله‌مراتب حقوقی و هنجاری کشور مواردی از این دست هستند.

در این نوشتار برای ارائه‌ی تبیینی دقیق از بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و تحلیل نهاد سیاست‌های کلی نظام، ابتدا به پیشینه و سابقه‌ی تاریخی سیاست‌های کلی نظام پرداخته می‌شود و پس از آن به مفهوم‌شناسی این سیاست‌ها با پرداختن به هر یک از معانی عام و خاص سیاست‌های کلی توجه می‌شود. سپس به الزام‌آور بودن سیاست‌های کلی نظام از دو جهت منشأ الزام شرعی و حقوقی سیاست‌ها پرداخته می‌شود. در نهایت نیز جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب حقوقی کشور با عنایت به مباحث و مقدمات گفته‌شده بررسی می‌شود.

## ۱. پیشینه و سابقه‌ی تاریخی سیاست‌های کلی نظام

از سیاست‌های کلی نظام به شکل کنونی تا قبل از بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ یعنی در قانون اساسی ۱۳۵۸ و نیز در قوانین اساسی گذشته مانند قانون اساسی مشروطه و متمم آن، سخنی به میان نیامده بود. البته برخی معتقدند پس از انقلاب اسلامی، امام خمینی ره در برهه‌های تاریخی مختلف در عمل، به بیان سیاست‌های کلی نظام می‌پرداختند که برای مثال می‌توان به فرمان هشت‌ماده‌ای ایشان در تاریخ ۲۴ آذرماه ۱۳۶۱ در خصوص لزوم اسلامی شدن نظام قضایی کشور<sup>(۱)</sup> و نیز

۱. برای مشاهده‌ی متن کامل سیاست‌های مذکور رک: صحیفه نور، ج ۲۱، صص ۱۵۹-۱۵۵.

سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۳۶۷ اشاره کرد.<sup>(۱)</sup>

از این رو شاید بتوان گفت سیاست‌گذاری کلان در نظام اسلامی به مفهوم سیاست‌های کلی نظام تا حدی به‌طور متفرقه و نامنظم وجود داشته است،<sup>(۲)</sup> اما این نهاد حقوقی به شکل یک نهاد رسمی پس از بازنگری ایجاد شد و تحقق یافت. این در حالی است که وجود سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان سیاست‌هایی الزام‌آور برای تمامی قوا و نهادهای حکومتی، با عنایت به محدود بودن دوره‌ی تصدی مقامات در قوای سه‌گانه و در نتیجه امکان تغییر متناوب در برنامه‌ها و خط‌مشی‌های تقنینی، اجرایی و قضایی در موضوعات مختلف فرهنگی، اقتصادی و سیاسی و ... که امروزه در بسیاری از کشورها نیز به‌عنوان یک مشکل جدی مطرح است، راهگشا و ضروری خواهد بود و بسیاری بر این عقیده‌اند که نبود چنین نهادی به شکل یک نهاد رسمی در سال‌های نخستین انقلاب اسلامی، سبب ایجاد آسیب‌های فراوانی شده است که با تعیین این سیاست‌ها از بروز چنین مواردی جلوگیری می‌شود؛ چراکه با تعیین سیاست‌های کلی نظام نهادها و قوای حکومتی، سیاست‌های

۱. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای

سیاست‌های کلی نظام» (ویرایش دوم)، ۱۳۸۹، ص ۴.

۲. از نظر رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز که خود نایب‌رئیس شورای بازنگری قانون اساسی بوده است، این سیاست‌ها قبلاً نیز سابقه داشته‌اند: «معمولاً این سیاست‌ها از پیش به‌طور متفرقه گفته می‌شده ولی در جایی ضبط نمی‌شده است. مثلاً بعد از جنگ، رئیس‌جمهور، رهبری فعلی بودند و سیاست‌های سازندگی و بازسازی را به تصویب امام رساندند و اعلام کردند. اما با این حکم، مجمع تشخیص مصلحت نظام با افراد جدیدی تقویت شد و قرار شد که سیاست‌های کلی را هم در مجمع بررسی کنیم.» (بشیری، پیشینه و کارنامه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی، همان، ص ۸۳).

اجرائی، برنامه‌ها و جهت‌گیری‌های خود را در جهت نیل به آن‌ها تنظیم می‌کنند و در نتیجه از بروز چنین آفات و آسیب‌هایی جلوگیری می‌شود.<sup>(۱)</sup> به هر حال همان‌گونه‌که اشاره شد، نهاد حقوقی مانند نهاد سیاست‌های کلی نظام با مختصات کنونی تا قبل از بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ وجود نداشت و به نظر می‌رسد پیشنهاد افزوده شدن چنین نهادی به قانون اساسی را باید در نارسایی‌ها و کاستی‌های کارکردی یک نظام سیاسی جست‌وجو کرد<sup>(۲)</sup> از این رو شورای بازنگری به این جمع‌بندی رسید تا با عنایت به جایگاه خطیر ولی فقیه در حکومت دینی، تعیین سیاست‌های کلی را در این نظام سیاسی بر عهده‌ی رهبر این نظام سیاسی بگذارد.

اعضای شورای بازنگری در جریان بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ ضمن اذعان بر نامشخص بودن سیاستگذار کلی امور کشور در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، بر ترسیم خط‌مشی کلی و هدایت کلی امور در سه قوه از سوی رهبر تأکید داشتند.<sup>(۳)</sup> از این رو پس از بحث و بررسی

۱. مقام معظم رهبری به‌عنوان مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام در این زمینه معتقد است: «ما در مواردی در طول سال‌های بعد از انقلاب شاهد بودیم، ضربه‌ای که بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده، ضربه سنگینی بوده و گاهی تا مدت‌ها جبران‌ناپذیر بوده است. اگر سیاست‌های کلی معین شود و سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها جهت‌گیری خود را در این سیاست‌های کلی تنظیم کند، هرگز چنین اتفاقی نمی‌افتد.» مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۷، قابل دسترسی در آدرس زیر:

<http://yon.ir/prEnq>

۲. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، همان، ص ۴.

۳. «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

◀