



اختیارات جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام

چندی پیش آقای محسن رضائی دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام طی مصاحبه‌ای تصویب نهایی آیین‌نامه نظارت بر سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت را از سوی مقام رهبری اعلام کرد.

بنابر گفته آقای رضائی، مقام رهبری در سال ۱۳۷۷ از مجمع خواستند که «برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب، ساز و کاری را پیش‌بینی کند» و مجمع آیین‌نامه مورد نظر را در فرازهای مختلف، طی سال‌های ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۲ تدوین و سرانجام در سال ۱۳۸۳ نهایی کرده و آیین‌نامه در مرداد ۱۳۸۴ امضا و ابلاغ شده است. در اظهارات دبیر مجمع همچنین آمده بود که:

- «کمیسیون مرکب از رئیس و دبیر مجمع تشخیص مصلحت، دو نفر از هر پنج کمیسیون مجمع، روسای قوای سه‌گانه و وزیر و رئیس دستگاه مربوطه امر نظارت را بر عهده دارد»،

- «نظارت، پیگیری امور و اقدامات کارشناسانه توسط دبیرخانه مجمع انجام می‌گیرد»،

- «شورای نگهبان موظف شد نتایج نظارت‌ها را طبق نظر مجمع تشخیص مصلحت در قوانین اعمال کند» و همچنین

«مجمع نمایندگانی را در مجلس و دولت تعیین می‌کند که با تعامل مداوم با مجلس و دولت نتایج نظارت را با تعامل حل و فصل می‌کنند»،

- «همه دستگاه‌ها موظفند نتایج نظارت مجمع را اعمال کنند»،

- «نظارت مجمع تداخلی با وظیفه نظارت مجلس ندارد، بلکه نظارت مجمع تشخیص، عملکرد مجلس را هم در بر

می‌گیرد»،

- «برای تنویر افکار عمومی هم بخشی از گزارش‌ها را منتشر خواهیم کرد».

بعد از طرح مسئله و واکنش‌های موافق و مخالف در خصوص علل عدم انتشار متن آیین‌نامه مصوب، چند روز پیش

کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام ضمن انتشار آیین‌نامه مذکور توضیحاتی را درباره فعالیت این

کمیسیون اعلام کرد، این اطلاع‌رسانی پاسخگوی پرسشهای جدی گروه‌های سیاسی و نخبگان و اعتراضات در مورد

نظارت مجمع بر قوای سه‌گانه نشده و همچنان سوالات بسیاری، از جمله موارد زیر، پیرامون چگونگی و حدود این

نظارت وجود دارد:

۱- ماده ۳ از مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اشعار می‌دارد که: «بالاترین مقام در قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند». در قوه مقننه، رئیس مجلس، بالاترین مقام محسوب می‌شود، در بند ۳ از بیانیه کمیسیون نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام آمده است که: «... فرصت کافی به رؤسای سه قوه داده شد تا کارشناسی تکمیلی و مستقل خود را معمول و نظر رسمی خود را نسبت به مقررات نظارت ارائه دارند» و: «... با حضور و توافق رؤسای سه قوه مقررات نظارت در تاریخ ۸۴/۳/۲۱ تصویب گردید».

پرسش این است که آیا رئیس مجلس اختیار این را دارد که بدون جلب نظر مجلس، با مقررات نظارت موافقت نماید؟ و اگر این مقررات در مجلس تصویب نشده است، بالاترین مقام - یعنی رئیس مجلس چگونه می‌تواند مسئولیت اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه خود را بپذیرد و آن را اعمال نماید. در مورد رئیس قوه مجریه نیز این امر صادق است. حتی در مواردی که قانون در مجلس به تصویب می‌رسد، تهیه آیین‌نامه اجرایی و تصویب آن با هیات دولت است. آیا مقررات نظارت به تصویب هیات دولت رسیده است؟ یا این که رئیس جمهور بدون جلب نظر هیات دولت با این مقررات موافقت کرده است. و آیا رئیس جمهور قانوناً حق چنین امری را دارد؟ عدم توجه به این نکات بدون تردید موجب ناهماهنگی‌هایی در قوای مربوطه می‌گردد. خصوصاً که مناسبت‌های کلان، در کمیسیون‌های مجمع تشخیص تدوین شده‌اند نه در دستگاه‌های ذیربط توسط کارشناسان زیر مجموعه دولت و یا کمیسیون‌های مجلس. اگر چه بند ۲ از اصل ۱۱۰ صراحت دارد که سیاست‌های کلان توسط مجمع تشخیص مصلحت پیشنهاد می‌شود، اما لزوماً به این معنا نیست که مجمع تشخیص جدای از نهادهای کارشناسی دولت دست به این کار بزند. با وجود این ماده ۲ مقررات می‌گوید: «قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد».

۲- جایگاه این نظارت در قانون اساسی چیست؟

بند ۲ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را از اختیارات مقام رهبری معین کرده است. «در بند ۱۱ همین اصل آمده است که «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض نماید»

اگر چه قانون روشن نکرده است که منظور از شخص در بند بالا شخص حقیقی یا حقوقی است رویه‌ای که در گذشته مثلاً در باره واگذاری مدیریت نیروهای انتظامی اعمال شده است تفویض اختیار نه به وزارت کشور، بلکه به شخص وزیر کشور، به عنوان شخص حقیقی، بوده است.

۳- آیا این نظارت از نوع استصوابی است یا استطلاعی؟ گستره «سیاست‌های کلی نظام» در کجا تعریف شده است؟ آیا تشخیص محدوده اعمال نظارت با خود مجمع است؟ در ماده ۸ مقررات، وظایف کمیسیون نظارت چنین بیان کرده است: «تدوین خط مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذیربط (مجمع تشخیص)»

مشکل دیگری که در صورت اجرای این گونه نظارتها بروز پیدا خواهد کرد مبهم بودن مرجع تفسیر سیاست‌های کلی نظام است. آیا به صرف آن که مجمع تشخیص مصلحت نظام موضوعی، ولو خرد و جزئی، را به عنوان بخشی از

سیاست‌های کلی دانست، می‌تواند به تشخیص خود، قوای سه‌گانه را ملزم به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در چارچوب آن کند و سپس بر حسن اجرای دستورهای صادرشده از سوی مجمع، نظارت نماید؟

با توجه به تجربه‌های گذشته در چنین مواردی، هر گاه نهادی انتصابی از حق نظارت نا مشروط و فارغ از نظارت نهاد های دیگر بر عملکرد آن و عدم پاسخگویی بهره‌مند بوده، تلاش کرده است که هر روز بر گستره و دامنه این گونه نظارت از جنبه‌های مختلف بیافزاید. مروری کوتاه بر روند گسترش نظارت شورای نگهبان تقویت کننده این گمان و نگرانی جدی است که واگذاری حق نظارت به مجمع، احتمالاً باعث تکرار همان چرخه ناصواب نظارت استصوابی، اما در نهادانتصابی دیگر، خواهد شد.

۴- گسترش بی‌سابقه اختیارات مجمع خلاف قانون اساسی است. برپایه اصل ۱۱۲ قانون اساسی، اختیارات مجمع، اولاً محدود است به اظهار نظر در باره مصوبات مجلس شورای اسلامی که شورای نگهبان آنها را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی بداند، ولی مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، و ثانیاً مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد. اما این مجمع، بارها پا از چارچوب اختیاراتش فراتر نهاده، به وضع قانون (مانند تعیین بودجه شورای نگهبان) یا تفسیر قانون اساسی (مانند تفسیر اصل ۴۴) پرداخته است.

با تصویب آیین‌نامه جدید، بر قلمرو اختیارات مجمع بسی افزوده شده است. این افزایش اختیارات مجمع منجر به فرجه شدن بافت اداری و تشکیلاتی آن و افزایش بار بی‌ثمر بر دوش بیت المال خواهد شد.

۵- گسترش وظایف و اختیارات شورای نگهبان نیز به معنای تغییر در قانون اساسی است. بنا بر اصل ۹۴ قانون اساسی، وظایف و اختیارات شورای نگهبان دو محور اساسی دارد: بررسی مصوبات مجلس از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی و بنا بر اصل ۹۸، تفسیر قانون اساسی و بر طبق اصل ۹۹ نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه پرسوی بر عهده این شورا است.

اما شورای نگهبان، علاوه بر آن که از انتخابات دوره پنجم مجلس با تفسیر نظارت استصوابی، به توسعه و گسترش فراقانونی وظایف نظارتی خود دست زد، در یک حرکت بی‌سابقه و خلاف قانون اساسی، گفته‌ها و نیت مقام رهبری را در ردیف اصول قانون اساسی و موازین اسلام تلقی کرده، به بررسی انطباق مصوبات مجلس با نظرات و مقاصد مقام رهبری پرداخته است (مانند، مصوبات شورای انقلاب فرهنگی، با استناد به برخی از اظهارات مقام رهبری).

اکنون برپایه آنچه دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام اظهار داشته و در آیین‌نامه مورد بحث آمده است، شورای نگهبان موظف شده است به بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نیز بپردازد.

اما در همین نظارت هم روشن نیست که اگر مصوبات مجمع خلاف قانون اساسی بود، شورای نگهبان می‌تواند آنها را رد کند یا در هر حال موظف به تأیید آنها می‌باشد. اگر شورای نگهبان چنین حقی را ندارد، چه مقامی یا نهادی می‌بایستی مانع اجرای مصوبات خلاف قانون اساسی مجمع تشخیص شود.

افزایش اختیارات و وظایف شورای نگهبان، نسبت به آنچه در قانون اساسی آمده است، نوعی تغییر اصول مطرح در قانون اساسی به شمار می‌رود و مجمع تشخیص مصلحت فاقد چنین اختیاراتی است.

۶- تدوین سیاست‌های کلان نظام بدون مشارکت دستگاه‌های کارشناسی زیر مجموعه‌های دولت و ایفای نقشی از جانب مجلس و سپس نظارت گسترده اعلام شده توسط مجمع تشخیص مصلحت بر عملکرد قوای سه‌گانه و دستگاه‌ها، بویژه قوای مجریه و مقننه، موجب کاهش جایگاه و مسئولیت نهادهای انتخابی و تقویت نهادهای انتصابی در نظام

جمهوری اسلامی می‌گردد و این پرسش را مطرح می‌کند که ضرورت یا فلسفه وجودی انتخابات مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و اعلام برنامه نامزدهای انتخابات چیست؟ زیرا به این ترتیب، تنها کسانی می‌توانند و حق دارند نامزد شوند که برنامه‌های کلان را از پیش پذیرفته و به رعایت آنها در تنظیم لوایح یا طرح‌ها متعهد شده باشند.

۷- در واکنش به انتشار خبر تصویب آیین‌نامه نظارت مجمع بر قوای سه‌گانه، برخی از نمایندگان مجلس، حتی از میان اصولگرایان، آن را خلاف قانون اساسی و در حکم دخالت مجمع در امور قوا و نهادها، تضعیف مجلس و تبدیل آن به یک نهاد بی‌خاصیت، بی‌اعتبار و مرعوب خوانده‌اند.

رئیس مجلس نیز تأکید کرده است که: «اگر مجمع تشخیص مصلحت نظام بخواهد نظارت خود را این گونه تفسیر کند دچار مشکل می‌شود»

۸- اینکه بالاخره بعد از ۲۷ سال که از انقلاب می‌گذرد، سیاست‌های کلان و برنامه‌ها همه هماهنگ و هدفدار بشوند، علی‌الاصول مثبت است. اما تدوین آنها، بیرون از دستگاه‌ها و بدون مشارکت آنها لوٹ مسئولیت است. چه کسی پاسخگوی اشکالات و زیانهای احتمالی خواهد بود؟ بی‌تردید، سیاست‌های کلان و برنامه‌های مربوط به آن نمی‌تواند کاملاً بی‌عیب و نقص و خطا باشد. ضریب خطا در این سیاست‌ها و برنامه‌ها، با توجه به این که در معرض افکار عمومی و ارزیابی کارشناسان صاحب صلاحیت قرار نمی‌گیرد، می‌تواند بسیار بالا باشد. حال که مقرر شده است مجمع تشخیص مصلحت نظام، با اختیارات گسترده، بر اجرای این سیاست‌ها و برنامه‌ها نظارت داشته باشد، اگر این سیاست‌ها در جریان اجرا و عمل، موجبات زیان و ضرر به منافع ملی و تشدید بحران‌های اقتصادی و اجتماعی با پیامدهای گسترده گردد، چه کسی باید پاسخگو باشد؟ رئیس‌جمهوری، نمایندگان مجلس و دستگاه‌هایی که موظف به اجرای آنها شده‌اند یا، مجمع تشخیص مصلحت و مقام رهبری؟

در قانون اساسی رسیدگی و سؤال درباره عملکرد و استیضاح رئیس‌جمهوری و نمایندگان مجلس پیش‌بینی شده است، اما با توجه به امکان بالقوه مادام‌العمر بودن دوران رهبری، چه مقام یا نهادی می‌تواند یا باید مقام رهبری را مورد سؤال قرار دهد؟ در اصل ۱۱۱ قانون اساسی تصریح شده است که «هر گاه رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصل پنجم (شامل عادل و با تقوی، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر) و یا اصل ۱۰۹ (از جمله صلاحیت علمی، عدالت و تقوای لازم برای رهبری، بینش صحیح سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و قدرت کافی) گردد، توسط مجلس خبرگان رهبری از مقام خود برکنار خواهد شد.» در واقع، مجلس خبرگان رهبری دو وظیفه اساسی دارد: اول انتخاب رهبر، دوم نظارت مستمر بر عملکرد مقام رهبری. اما بر سر راه اجرای وظیفه نظارتی خبرگان رهبری موانع جدی وجود دارد. بطوریکه تا کنون هیچ نوع گزارشی از انجام وظیفه نظارت خبرگان منتشر نشده است و بر مردم روشن نیست که آیا نظارت صورت گرفته است یا خیر؟ و اگر چنین شده است در چه مواردی بوده است؟ یکی از موانع این است که بیشتر اعضای مجلس خبرگان عهده‌دار مقام‌ها و مشاغلی هستند که از جانب مقام رهبری به آنها داده شده است و به بیانی دیگر، منصوب و مرئوس ایشانند. آیا کسانی که منصوب و مرئوس مقام رهبری هستند می‌توانند در عین حال ناظر بر رئیسشان باشند؟ افزایش نهادهای نظارتی، بدون اعلام نتایج حاصل از عملکرد نهادهای نظارتی پیشین، تنها باعث غیر جدی تلقی شدن این نظارت‌ها می‌شود و شبیه وجود انگیزه‌هایی بجز نظارت از اعطای این حق به نهادهای انتصابی را تقویت می‌کند.

۹- موقعیت زمانی اعلام صدور مقام رهبری در افزایش سطح اختیارات مجمع تشخیص مصلحت خود موجب پدید آمدن تحلیلهایی درباره چرایی وقوع آن شده است. سه گزینه احتمالی به شرح زیر مطرح می باشد:

۱- ایجاد یک نهاد جایگزین احتیاطی در مذاکرات و مسائل مربوط به بحران انرژی هسته‌ای ایران با روی کار آمدن دولت جدید، اکثر قریب به اتفاق اعضای شورای عالی امنیت ملی تغییر کرده‌اند. بیشتر اعضای جدید با سیاست‌های گذشته این شورا درباره بحران هسته‌ای موافق نیستند. با توجه به مواضع اعلام شده مدیریت جدید در مذاکرات مربوط به انرژی هسته‌ای دستیابی به توافق یا تعامل با جامعه جهانی دور از ذهن می نماید. علاوه بر آن، اعضای این گروه فاقد تجربه و درک واقع بینانه از ارتباطات و اعتبار بین‌المللی، برای بهره‌گیری از آن در حل مسائل هستند. پس از مواضع تندی که وزیر امور خارجه عربستان در مورد دخالت ایران در عراق گرفت، سفر آقای هاشمی با هیاتی بلندپایه- که هیچ‌یک از اعضای آن از منصوبان آقای احمدی‌نژاد و وزارت امور خارجه دولت ایشان نبودند- به عربستان سعودی و مذاکرات انجام یافته در آن کشور می تواند برای جهانیان نشانه‌ای از آن باشد که دولت ایران توانایی بازی همزمان با دو کارت و جایگزین کردن یکی به جای دیگری در هنگام ضرورت را دارد.

۲- جلوگیری از قدرت یافتن روزافزون طیفی نه چندان شناخته شده در بافت حاکمیت جمهوری اسلامی و نگرانی از عدم کارایی دولت جدید و همکاران برگزیده احمدی نژاد. به رغم گذشت چهار ماه از شروع بکار دولت جدید، وزرای چهار وزارت خانه، واز همه مهمتر وزارت نفت، با تاخیر معرفی شده‌اند، وزرای جدید تغییرات گسترده‌ای را در تمام وزارتخانه‌ها اعمال کرده‌اند. در مورد سوابق مدیریتی و کارایی وزرای جدید شک و تردیدهای جدی بوجود آمده است. تقویت موقعیت مجمع تشخیص مصلحت از طریق راهکار نظارت بر قوای سه گانه ممکن است راهی برای جبران این وضعیت نه چندان مطلوب در قوه مجریه و مقننه پیش بینی شده باشد.

۳- پیامدهای این قدرت‌یابی- که در تحلیل‌های نهضت آزادی ایران با عنوان پروژه تنهاسازی رهبری عنوان شده، ادامه فرایند حذف تدریجی همه افراد شناخته شده و باسابقه در نظام، که از ماه‌های اول بعد از پیروزی انقلاب آغاز شد، می باشد که احتمالاً در مرحله پایانی تسری آن به مقام رهبری توسط این گروه ناشناخته می باشد- این همان مساله‌ای است که آقای خاتمی، رئیس جمهور پیشین، نیز در آخرین سخنرانی عمومی در مشهد بدان اشاره داشت. افزایش قدرت آقای هاشمی و وابستگان به ایشان زیر پوشش مجمع تشخیص مصلحت از دید برخی افراد می تواند راهکاری برای کنترل قدرت اقتدارگرایان به وسیله قدرت همسنگ محافظه‌کاران سنتی باشد.

اعلام اعضای اصلی و روسای کمیسیونهای نظارتی مجمع در هفته گذشته نیز، با توجه به اینکه بدلیل اینکه اکثریت قریب به اتفاق آنها وابستگی به طیفی خاص و شناخته شده از حاکمیت دارند، تائید کننده تحلیلهای بالا است.

مطرح شدن مسایل بالا، به عنوان بحران های تهدید کننده حاکمیت جمهوری اسلامی، موجب شده است که برخی از فعالان سیاسی عملاً به افزایش اختیارات مجمع تشخیص مصلحت با نوعی خوشبینی بنگرند و آنرا راهکاری مقطعی و کوتاه مدت برای جلوگیری از نفوذ روزافزون اقتدارگرایان بدانند.

اما در دید بلند مدت و راهبردی، گزینش این نوع راهکارها در واقع برقراری نوعی موازنه مثبت میان دو طیف عمده‌ای است که در حال حاضر بخشهای مختلف حاکمیت را در قبضه اختیار گرفته‌اند. با توجه به این که، در شرایط کنونی، بخش قابل ملاحظه‌ای از اصلاح طلبان درون حاکمیت عملاً از درون قدرت به بیرون رانده شده‌اند، یکی از این

دو طیف بر بخش عظیمی از نهادهای انتصابی سیطره دارد و طیف دیگر، پس از اعلام نتایج انتخابات -که بسیاری از صاحب نظران و فعالان سیاسی و اجتماعی با تردید به سلامت آن می نگرند- و معرفی آقای احمدی نژاد به عنوان پیروز این میدان در رقابت نهایی با آقای رفسنجانی، تسلط کامل بر بخشهای اجرایی و نفوذ بسیار در قوای مقننه و قضائیه دارد، هرگونه امتیاز دهی روزافزون به این دو طیف عملاً موجب کاهش قدرت و تضعیف وجهه رکن جمهوریت نظام و تقویت و فربه شدن نهادهای انتصابی در راستای دستیابی به "حکومت عدل اسلامی" یا "حکومت اسلامی" خواهد شد.

نهضت آزادی ایران، بر طبق اصول مورد اعتقادش به کسانی که می اندیشند با برقراری موازنه مثبت میان دو گروه حاکمیت می توانند بحرانی را که در نتیجه عملکردهای ناصواب در چند دوره انتخابات اخیر و رویه های نادرست مبتنی بر فروکاستن از حق حاکمیت ملت و معاملات پشت پرده در سطوح بالای قدرت پیش آمده است، پشت سر گذارند انذار می دهد که در نتیجه گزینش این راهکار، روزی که دیگر امتیازی برای واگذاری باقی نماند حکومت با خطر جدی فروپاشی روبرو خواهد شد.

نهضت آزادی ایران، نسبت به روند تضعیف اختیارات نظارتی نهادهای انتخابی بر عملکرد حاکمان و تضعیف روزافزون رکن جمهوریت نظام هشدار می دهد. برخی آشکار یا در خفا در تلاشند که از این طریق جمهوریت نظام را به سطح صفتی تزئینی کاهش دهند

نهضت آزادی ایران از باب «نصیحت به ائمه مسلمین»، بار دیگر مشفقانه به حاکمان جمهوری اسلامی و مقام رهبری توصیه می کند که فرآیند آغاز شده موازنه مثبت در امتیاز دهی به طیفهای مختلف قدرت حاکم را -که عملاً دستاوردی جز بالا رفتن تمرکز قدرت به سمت رأس هرم و محدود شدن روزافزون گزینه های پیش رو در بر ندارد- پایان داده، برای حل مساله این بار به سوی قاعده هرم و معامله با ملت حرکت کنند.

مطمئناً، در سایه ثباتی که با استقرار بر پر قدرت ترین وجهه یک مجموعه ایجاد شود-که مطابق تمام آموزه های دینی و ملی ما است- با به رسمیت شناختن حقوق ملت به آسانی می توان هر بحران و فشاری را پشت سر نهاد. با اشاره به سیره علوی و تأکید مجدد حقوق ملت به حاکمان و یادآوری رهنمودهای اعلام شده از سوی مقام رهبری مبنی بر پاسخگویی و نامیدن سالی را به این نام، مناسب ترین راه نظارت بر عملکرد نهادها و قوا را، به جای افزایش اختیارات مجمع تشخیص مصلحت و روشهای مشابه بازگرداندن حق نظارت همه آحاد جامعه و الزام نهادهای حکومت به پاسخگویی می داند و در این راه پاسخگو ساختن قوه قضائیه، آزادی احزاب و مطبوعات، تغییر ساختار و ترکیب اعضای شورای نگهبان برای گشودن راه دخالت همه اقشار در ساختارهای قوای مقننه و مجریه را به عنوان منطقی ترین راهکار محدودسازی گسترش باندهای قدرت و پرهیز از مخاطرات آن توصیه می کند.

نهضت آزادی ایران