

عنوان پژوهش

وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۴۸

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۱۶

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شناسنامه

عنوان:

**وضعیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری
در نظام جمهوری اسلامی ایران**

تألیف:

میلاد قطبی

ناظر علمی:

سیدمحمدهادی راجی

دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۴۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۱۶

پژوهشکده شورای نگهبان

فهرست مطالب

چکیده.....	۴
مقدمه.....	۵
۱. ماهیت حقوقی نهاد‌های زیر نظر رهبری.....	۷
۲. ملاک‌های تعیین نهاد‌های زیر نظر رهبری.....	۱۴
۲-۱. نصب و عزل بالاترین مقام توسط رهبری.....	۱۵
۲-۲. تأیید احکام صادره از نهاد توسط رهبری.....	۱۵
۲-۳. حضور نماینده رهبری در نهاد.....	۱۶
۲-۴. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری.....	۱۶
۲-۵. انتصاب همه اعضای یک نهاد توسط رهبری.....	۱۶
۲-۶. تعیین ملاک مختار.....	۱۷
۲-۶-۱. دیدگاه حداقلی.....	۱۷
۲-۶-۲. دیدگاه حداکثری.....	۱۹
۲-۶-۲-۱. نصب و عزل بالاترین مقام.....	۱۹
۲-۶-۲-۲. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری.....	۲۰
۳. قانون‌گذاری در مورد نهاد‌های زیر نظر رهبری.....	۲۱
۳-۱. بررسی نظرات شورای نگهبان.....	۲۱
۳-۲. استثنائات موجود در قوانین.....	۲۹
۳-۲-۱. قانون مدیریت خدمات کشوری.....	۲۹
۳-۲-۲. آیین‌نامه داخلی مجلس.....	۳۰
۳-۲-۳. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل.....	۳۰
۳-۲-۴. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.....	۳۰
۳-۲-۵. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.....	۳۱
۳-۲-۶. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.....	۳۱
۳-۲-۷. قانون بهبود فضای کسب و کار.....	۳۱

- ۳-۲-۸. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ۳۲
- ۳-۲-۹. قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران ۳۲
- ۳-۲-۱۰. قانون فهرست نهادهای و مؤسسات عمومی غیر دولتی ۳۲
- ۳-۲-۱۱. قانون مالیات های مستقیم ۳۳
- ۳-۳. مقصود قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری ۳۳
۴. نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری ۳۵
- ۴-۱. رابطه خبرگان رهبری با نهادهای زیر نظر رهبری ۳۶
- ۴-۲. دیوان عدالت اداری ۴۰
- ۴-۳. سازمان بازرسی کل کشور ۴۱
- ۴-۴. دیوان محاسبات کشور ۴۱
- ۴-۵. نظارت مجلس شورای اسلامی ۴۲
- نتیجه گیری و پیشنهادات ۴۳
- منابع و مأخذ ۴۸
- الف. کتب ۴۸
- ب. مقالات ۴۸
- ج. سایت ها ۴۸

چکیده

«نهادهای زیر نظر رهبری» عبارتی است که در بسیاری از قوانین عادی مورد استفاده قرار گرفته و عاملی برای لحاظ استثنائاتی در قوانین است. لکن تعریف و مصادیق این عبارت دارای ابهام است و عموماً تفسیری موسع از آن صورت می‌گیرد. حال آنکه شایسته است اولاً ملاک مشخصی در تعریف این نهادها اتخاذ شود تا مصادیق آن قابل احصا باشد و ثانیاً مستثنا شدن این نهادها از شمول برخی قوانین، سازوکار مشخصی داشته باشد. ملاک مجلس شورای اسلامی در تعیین این نهادها «دستگاه‌های جزء اجرایی» است که به نظر می‌رسد هیچ لزومی به استثناء کردن آنها از قوانین، به استناد زیر نظر رهبری بودن وجود ندارد. ضمن اینکه ایرادات شورای نگهبان، دلیل اتخاذ این رویکرد توسط قانونگذار عادی است. اما ملاکی که برای تعیین این نهادها مورد تأکید نوشتار پیش روست این است که نهادی که تمام تصمیمات آن به تأیید رهبری برسد نهادی زیر نظر رهبری است که طبق این معیار، مستثنا شدن نهادهای زیر نظر رهبری از برخی قوانین دارای توجیه خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: نهادهای زیر نظر رهبری، نظرات شورای نگهبان، خبرگان رهبری، نظارت، مجلس شورای اسلامی.

مقدمه

بر اساس مبانی فقهی و نیز قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصلی‌ترین و مهمترین وظایف در حکومت جمهوری اسلامی ایران، برعهده مقام رهبری است. در واقع این مقام، وظیفه مختص خود یعنی امر راهبری، هدایت و پیشبرد نظام جمهوری اسلامی ایران را دارد و سایر تکالیف او در راستای تحقق امر مذکور است. قوای سه‌گانه، تحت ولایت امر او هستند و به تعبیری اساساً مشروعیت خود را از این مقام دریافت می‌کنند. علاوه براین، برخی از وظایف مربوط به امور تقنینی، اجرایی و قضائی نیز بر عهده وی می‌باشد. به عنوان مثال طبق اصل شصتم قانون اساسی برخی از امور قوه مجریه توسط رهبری انجام می‌گیرد و البته رئیس جمهور نیز با توجه به تفهید حکم ریاست جمهوری توسط رهبری (بر اساس بند ۹ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) مأذون از این مقام است؛ همچنین صدور حکم حکومتی در امر تقنین، در زمره صلاحیت‌های مقام رهبری به شمار می‌آید، هرچند قوه مقننه نیز صلاحیت قانونگذاری را از رهبری گرفته است. البته برخی از وظایف و اختیارات رهبری از جمله حل معضلات نظام، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه به صورت تمثیلی در اصل یکصد و دهم قانون اساسی آمده است. از سوی دیگر مشروعیت خود قانون اساسی نیز به دلیل امضای مقام رهبری است و این امضا نیز صوری نبوده و دارای ماهیت و آثار حقوقی است. این تحلیل برآمده از پذیرش اصل ولایت مطلقه فقیه در اصول قانون اساسی می‌باشد. (مصباح یزدی، مشروعیت قانون اساسی...، ۱۳۹۲/۲/۲۱) اما به هر ترتیب، رهبری برای انجام وظایف و اعمال اختیارات خود برخی از دستگاه‌ها را به صورت مستقیم هدایت می‌کند و در واقع ارتباط بیشتری با آنها دارد. اما اینکه چه ملاکی برای مشخص شدن این نهادها اتخاذ شود و دقیقاً چه نهادهایی زیر نظر رهبری محسوب می‌شوند محل بحث است.

شورای نگهبان قانون اساسی طی ایرادات مکرر به قانونگذار عادی، اطلاق احکام برخی از قوانین را به دلیل شمول آن قانون بر نهادهای زیر نظر رهبری مغایر قانون اساسی دانسته است. در مقابل نیز مجلس شورای اسلامی با استثناء کردن این نهادها از احکام آن قوانین، ایراد شورای نگهبان را بر طرف کرده است.

در هر حال عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و تعبیری مشابه آن، هم اکنون داخل در ادبیات نظام حقوقی ما شده و در قوانین جاری کشور مورد استفاده است و

منشأ آثار حقوقی می باشد. البته می بایست حدود و ثغور این عبارت مشخص شده و تا حد ممکن از ابهام موجود خارج شوند.^(۱)

با توجه به مراتب فوق، سؤالات مورد نظر این تحقیق چنین است:

۱- ملاک تعیین نهادهای زیر نظر رهبری چیست؟ آیا اساساً چنین تقسیم بندی صحیح است؟ ملاک ارتباط نهادهای مذکور با رهبری چیست؟ و به بیان دیگر، چه نهادهایی را زیر نظر رهبری می دانیم و چه معیارهایی باید در سازمان وجود داشته باشد تا زیر نظر رهبری تعریف شود؟ این ارتباط باید به چه میزان باشد؟ آیا هر سازمانی که مقام رهبری در آن نماینده دارند جزء این نهادها محسوب شده و مشمول نهادهایی که «مستقیماً» زیر نظر رهبری هستند خواهند شد؟ منظور از نهادهای زیر نظر رهبری صرفاً نهادها، ستادها و بنیادهای اجرایی و انقلابی است یا نهادهایی مثل قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز شامل می شود؟ ملاک قوانین عادی در این زمینه چیست؟

۲- ماهیت حقوقی این نهادها چیست؟ به بیان دیگر آیا ماهیت حقوقی خاصی برای این نهادها وجود دارد یا مشمول یکی از عناوین چهارگانه مذکور در قانون مدیریت خدمات کشوری (وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی غیردولتی) می شوند؟

۳- تکالیف و وظایف دستگاه های نظارتی و سایر نهادها در مورد نهادهای زیر نظر رهبری چیست؟

۴- نهادهای مذکور مشمول چه استثنائاتی در قوانین عادی هستند؟ در صورت معامله متفاوت با این نهادها، آیا چنین کاری لازم و صحیح است یا خیر؟ و رویه کنونی شورای نگهبان با توجه به ایراداتی که به تصویب برخی قوانین به استناد عدم مجوز نظارت و دخالت در نهادهای زیر نظر رهبری گرفته است، بیانگر چه مطلبی است و چه معایب و محاسنی به این رویه شورای نگهبان وارد می باشد؟

در نوشتار پیش رو مباحث را ذیل چهار بخش اصلی مورد بررسی قرار می دهیم. در بخش اول به توضیح معنای نهادهای زیر نظر رهبری و ماهیت حقوقی آنها می پردازیم.

۱. این ابهام به میزانی است که آقای دکتر مؤتمنی در کتاب حقوق اداری خود علاوه بر ذکر برخی از نهادهای انقلابی به عنوان نهادهای زیر نظر رهبری مانند بنیاد پانزده خرداد و کمیته امداد و ... جمعیت هلال احمر و کمیته ملی المپیک ایران را نیز ذیل این عنوان طبقه بندی کرده اند که دو مورد اخیر قدری عجیب به نظر می رسد. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۵۲۳)

در بخش دوم نیز ملاک تعیین نهادهای مذکور را فارغ از معیار قانونگذار عادی بررسی می‌کنیم. در بخش سوم با تبیین رویه کنونی قوانین عادی و رویکرد شورای نگهبان راجع به نهادهای موضوع بحث، مقصود عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» در قوانین عادی را بیان می‌کنیم. در بخش چهارم هم، به موضوع نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری پرداخته و رابطه خبرگان رهبری و سایر مراجع نظارتی با این نهادها را توضیح می‌دهیم.

۱. ماهیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری

در رویکرد نسبت به «نهادهای زیر نظر رهبری» قابل طرح است:

اول؛ اساساً نظام اسلامی با تمام ساختار خود، مشروعیتش را مرهون ولی فقیه است، لذا ابداع چنین واژه‌ای صحیح نمی‌باشد، چراکه تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند و کلیه امور از اجرا گرفته تا قضا و تقنین، از شئون ولی فقیه هستند و متصدیان این امور مأذون از این مقام هستند و به تنهایی حقانیت نخواهند داشت. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، قوای سه گانه زیر نظر رهبری فعالیت می‌کنند.

دوم؛ اگرچه مقدمه رویکرد اول صحیح است و تمام نهادها زیر نظر رهبری هستند، اما باید بین وظیفه رهبری به عنوان راهبر و مشروعیت بخش نظام و نقش جزئی‌تر او در امور جاری کشور تفاوت قائل شد، چراکه لازم است مقام رهبری در عمل برخی امور را به نحو مستقیم انجام داده و در جزئیات مسئله نیز دخالت کند، حال آنکه در مسئله‌ای مانند امر قانونگذاری در مجلس شورای اسلامی، رهبری در موارد خاص وارد شده و در حالت عادی، صرفاً ارشاداتی کلی داشته و به نحو کلی یا جزئی به مسائل ورود نمی‌کند و صرفاً در صورتی که شورای نگهبان را نمایندگان رهبری بدانیم، نظارت وی از طریق فقهای شورای نگهبان و در قالب بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع اعمال می‌گردد. به عنوان مثال اداره انفال^(۱) از وظایف مختص ولی فقیه است و می‌بایست مستقیماً توسط او انجام

۱. در کتب فقهی انفال اینچنین تعریف شده است: «کل أرض موات سواء ماتت بعد الملك أو لا، و کل أرض ملک من غیر قتال سواء اتجلی أهلها أو أسلموها طوعاً، و رءوس الجبال، و بطون الأودية و الأجام، و صفایا الملوك، و قطائعهم غیر المغصوبة. و یصطفى من الغنیمه ما شاء، و غنیمه من قاتل بغیر اذنه له». (علامه حلی، بی تا: ۱: ۲۹۳) همچنین گفته شده: «انفال اموالی است که متعلق به شخص اول اسلام (پیغمبر یا امام) می‌باشد. این اموال عبارتند از اراضی انفال - جنگل‌های طبیعی و نیزارها و نظایر آنها - اموال کسی که وارث قانونی ندارد - اموال شخصی رءساء ممالک خارجی که در جنگ با حکومت اسلامی مغلوب می‌شوند - اشیاء مطلوب و بندگان خوب که از غنیمت جنگ قبل از تقسیم آن پیامبر (ص) یا امام (ع) جدا کنند و آنها را صفایا گویند - غنیمت جنگی که بدون

شود و هم اکنون با ایجاد ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، اشراف رهبری به برخی از مصادیق انفعال تأمین می‌شود.^(۱) رویکرد دوم را به بیان دیگری نیز می‌توان تبیین نمود: رهبری با توجه به شأن ولایت فقیه، دارای برخی وظایف کلی در ارتباط با حاکمیت و نهاد‌های اساسی است و در این رابطه برخی نهادها به نوعی زیر مجموعه او هستند، مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضائیه و صدا و سیما. همچنین در راستای انجام امور اجرایی که بر عهده این مقام گذاشته شده و به طبع اموری جزئی‌تر هستند، برخی نهادها زیر نظر مستقیم ایشان تشکیل شده است که ستاد فرمان اجرایی امام، بنیاد مستضعفان، مجمع تقریب مذاهب و ... از جمله آنها هستند. اما به هر ترتیب انتساب یک نهاد به رهبری باید با ملاکی مشخص باشد. در این خصوص، در فصل بعد نظرات مختلف بررسی می‌شود.

بنا بر مطالبی که گذشت، لازم است با دقت نظر بیشتری به بررسی نهاد‌های زیر نظر رهبری پرداخته شود. به نظر می‌رسد قانونگذار عادی نیز با همین دیدگاه به ابداع عبارت «نهاد‌های زیر نظر رهبری» دست زده است و البته از واژه‌های متفاوتی در این باره استفاده شده است که عبارت‌های «دستگاه‌های مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری»^(۲) و «دستگاه‌های زیر نظر رهبری»^(۳) از جمله آنهاست. قانونگذار عادی قصد معین نمودن این نهادها را داشته که البته رویه‌ای نامشخص را دنبال کرده است. در بخش‌های بعد این پژوهش با ذکر برخی از قوانین جاری و همچنین نظرات شورای

دستور امام صورت گرفته باشد. دریاها- اقیانوسها - رودهای طبیعی که ملک اشخاصی شناخته نشده است آنچه که از دریاها و رودخانه‌ها صید میشود مانند مروارید و ماهی و غیره. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵: ۹۵)

۱. بنا به اعلام ستاد اجرایی، اصولاً این ستاد تنها به منظور اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی تأسیس نشده، بلکه برای تحقق بخشیدن به اصل ۴۵ قانون اساسی نیز به فرمان آیت الله خمینی که اموال در اختیار ولی فقیه را تبیین کرده ایجاد شده است. (سلیمی، ستاد اجرایی فرمان امام، ۱۳۹۲/۷/۲۸)

۲. نظریه تفسیری در خصوص اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی:

«مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.»

۳. تبصره بند (ه) ماده ۲ لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد - رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوه قضائیه و مقننه و نیروهای مسلح و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنی است.

نگهبان در مورد قوانین، رویه مجلس و شورا تبیین شده و آنها را بررسی خواهیم کرد. قابل ذکر است مثال‌هایی که تا کنون بیان شد لزوماً از دیدگاه نگارنده، زیر نظر رهبری نیستند و از باب مثال مشهور به آنها اشاره شده است.

نهادهای ذیل مقام رهبری دارای سه منشأ هستند؛ اول: به واسطه فرمان ولی فقیه در قالب حکم حکومتی یا تفویض اختیارات تشکیل می‌شوند؛ دوم: به تصریح اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند؛ سوم: از طریق قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد شروع به فعالیت کرده‌اند.

طبق قوانین مختلف از جمله مواد ابتدایی قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶) و قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)، نهادها و ارگان‌های کشور از چند حالت خارج نبوده و ملحق به یکی از این موارد خواهند بود: وزارتخانه، شرکت دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و مؤسسه دولتی. دانستن اینکه هر نهادی مشمول کدام عنوان از عناوین فوق می‌باشد، در شمول قوانین مربوط به آن عنوان بر آن نهاد مؤثر است، چراکه گاه احکام قانونی متفاوتی در مورد هریک از عناوین یادشده وجود دارد. از این رو، شناخت ماهیت حقوقی هر دستگاه، دارای تأثیر حقوقی است. تعریف عناوین یاد شده چنین است:

الف: وزارتخانه: بر اساس تعریفی که در ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری از وزارتخانه شده است، «واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و توسط وزیر اداره می‌گردد». مشابه این تعریف در ماده (۲) قانون محاسبات عمومی کشور^(۱) نیز آمده است.

ب: مؤسسه دولتی: «واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می‌شود.» (ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)^(۲)

۱. ماده ۲ - وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون به این عنوان شناخته شده و یا بشود.
۲. تعریف قانون محاسبات: ماده ۳ - مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که بموجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره میشود و عنوان وزارتخانه ندارد.

ج: شرکت دولتی: «بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.» (ماده ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)^(۱)

د: مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» (ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ نیز از این مؤسسات تعریفی ارائه کرده که قسمتی از آن مشابه تعریف فوق است^(۲) و البته در تبصره آن آمده که «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» بر این اساس قانونی با عنوان «فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید و در سال‌های بعد نیز اصلاحاتی در آن انجام گرفت. طبق این قانون برخی از نهادها و مؤسسات وابسته به آنها^(۳) به عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی

۱. تعریف قانون محاسبات عمومی: ماده ۴- شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکتهای دولتی ایجاد شود، مادام که پنجاه درصد سهام آن متعلق به شرکتهای دولتی است، شرکت دولتی تلقی می‌شود.

۲. ماده ۵- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود.

۳. تبصره ۱: «مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجارتی و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شود و به نحوی مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد.»

احصا شده است که از جمله آنها می‌توان به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی، شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد.

در تبصره دوم این ماده واحده آمده که: «اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.»

با توجه به تعاریفی که در قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری از دستگاه‌های اجرایی مختلف ارائه شده و تأکیدی که ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور بر حفظ این چارچوب‌ها داشته است^(۱)، به نظر می‌رسد که نمی‌توان عنوان جدیدی همچون «نهاد زیر نظر رهبری» را در عرض چهار عنوان مذکور قرار داد. تبصره ۲ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز نمی‌تواند مستندی برای جدا بودن «نهادهای زیر نظر رهبری» از عناوین چهارگانه باشد. چراکه در این تبصره اطلاق عنوان «نهاد عمومی غیردولتی» بر نهادهای زیر نظر رهبری نفی نشده، بلکه اجرای مفاد قوانین در مورد آنها منوط به اذن رهبری شده است. به بیان دیگر، نهادهای زیر نظر رهبری نیز مشمول عناوین چهارگانه هستند، ولی ممکن است احکام قوانین در مورد آنها به اجرا درنیاید و یا احکام خاصی برای آنها وضع گردد.

به هر حال، با دقت در شاخصه‌های عناوین یاد شده، باید گفت نهادهای زیر نظر رهبری به جز وزارتخانه، مصادیقی از سایر عناوین فوق هستند. وزارتخانه از آن جهت که ذیل قوه مجریه بوده و وضعیت آن مشخص است نهاد زیر نظر رهبری به معنای

۱. ماده ۱۳۰ - از تاریخ تصویب این قانون ایجاد یا تشکیل سازمان دولتی با توجه به مواد ۲ و ۳ و ۴ این قانون منحصرأ به صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی مجاز خواهد بود. کلیه مؤسسات انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت و سایر دستگاههای دولتی که به صورتی غیر از وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی ایجاد شده و اداره می‌شوند مکلفند حداکثر ظرف مدت یکسال از تاریخ اجرای این قانون با رعایت مقررات مربوط وضع خود را با یکی از سه وضع حقوقی فوق تطبیق دهند و الا با انقضای این فرصت مؤسسه دولتی محسوب و تابع مقررات این قانون در مورد مؤسسات دولتی خواهند بود. در تبصره آن نیز آمده است که «نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورتهای انقلاب اسلامی بوجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند، در صورتی که وضعیت حقوقی آنها به موجب قانون معین نشده باشد، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون تطبیق دهند.

خاص آن نمی تواند باشد. اما در مورد سایر عناوین توضیحاتی تفصیلی لازم است. ضمن اینکه مثال‌هایی که از آنها استفاده خواهیم کرد لزوماً زیر نظر رهبری نیستند و قضاوت نهایی را در بخش‌های آتی تبیین می‌کنیم.

در مورد شرکت دولتی و مؤسسه دولتی دانستن، یک مسئله ضروری است و آن اینکه مقصود از واژه «دولتی» در نهادهای مذکور صرفاً قوه مجریه نیست. چنانکه در تعریف ذکر شده از مؤسسه دولتی آمد، این نهاد بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. به عنوان مثال مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی کل کشور که ذیل قوای مقننه و قضائیه فعالیت می‌کنند، مؤسسه دولتی هستند. همچنین مستند به عبارت «سایر مراجع قانونی» می‌توان گفت که مقام رهبری یکی از این مراجع است، بنابراین برخی از نهادهای زیر نظر رهبری می‌توانند مصداق مؤسسه دولتی باشند. مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان صدا و سیما و ... از جمله این موارد خواهند بود.

البته در مورد سازمان صدا و سیما باید این مسئله را متذکر شد که با تبیین فوق، طبق قانون مدیریت خدمات کشوری این سازمان یک مؤسسه دولتی است، اما در ماده ۱۳۸ قانون محاسبات عمومی کشور چنین آمده: «صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با رعایت قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸ مجلس شورای اسلامی از نظر شمول این قانون در حکم شرکت دولتی محسوب می‌گردد». همانطور که ملاحظه می‌شود بین قانون محاسبات عمومی کشور و قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد صدا و سیما اختلاف است. می‌توان گفت از آنجا که قانون محاسبات عمومی راجع به امور مالی است و چنین تصریح کرده که «از نظر شمول این قانون» صدا و سیما شرکت دولتی است، بنابراین صرفاً در خصوص امور مالی و معاملاتی، صدا و سیما شرکت دولتی محسوب می‌شود و در سایر مسائل از قانون مدیریت خدمات کشوری پیروی کرده و همان مؤسسه دولتی محسوب خواهد شد و به فرض وجود تعارض، با این ملاحظه که قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً در مورد موضوعات اداری-استخدامی است و همچنین این قانون ناسخ سایر قوانین معارض می‌باشد، بنابراین حکم این قانون حاکم است. البته با توجه به ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که نهادهای زیر نظر رهبری را از احکام قانون

مذکور استثناء کرده است، اگر سازمان صدا و سیما را از نهادهای زیر نظر رهبری بدانیم (طبق نظر تفسیری شورای نگهبان صدا و سیما زیر نظر رهبری است)، بحث فوق سالبه بانتفاء موضوع خواهد بود.

شرکت دولتی همانطور که در تعریف آن گفته شد، یک بنگاه اقتصادی است که بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است. به نظر می‌رسد که معنای «دولت» در اینجا صرفاً قوه مجریه نیست. به عنوان مثال روزنامه رسمی کشور از سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه می‌باشد، به صورت شرکت دولتی اداره می‌شود. در تعریف شرکت‌های دولتی در قانون مدیریت خدمات کشوری آمده که «هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی ایجاد شده، مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است» و از آنجا که برخی از مؤسسات دولتی زیر نظر رهبری هستند، می‌توان شرکت‌های واجد شرایط و وابسته به آنها را از مصادیق شرکت‌های دولتی دانست، هرچند ممکن است درآمدزایی هدف اصلی این واحدها نباشد، ولی ماهیت عملکرد آنها، امور اقتصادی و داد و ستد می‌باشد.

مؤسسه عمومی غیر دولتی طبق تعریفی که قانون مدیریت خدمات کشوری از آنها ارائه کرده، چهار شاخصه مهم دارد: ۱. استقلال حقوقی؛ ۲. انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند؛ ۳. تأمین بیش از ۵۰ درصد منابع مالی از محل منابع غیر دولتی؛ ۴. داشتن مجوز تشکیل از مجلس شورای اسلامی.

در تطبیق شرایط نهادهای زیر نظر رهبری با شاخصه‌های مؤسسه عمومی غیر دولتی باید گفت که برخی از آنها که در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیر دولتی هم آمده است شرایط قانونی نهادهای عمومی غیردولتی را دارا هستند. اما بسیاری دیگر از نهادهای صرفاً سه شاخصه اول را دارند و تشکیل آنها از طریق مصوبه مجلس نیست، به عنوان مثال اساسنامه آنها در شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده است، لذا ماهیت آنها مبهم است و یا به لحاظ حقوقی اطلاق مؤسسه عمومی غیر دولتی به آنها صحیح نیست. ستاد اجرایی فرمان امام (ره) از نمونه این نهادهاست که تشکیل آن دارای مصوبه مجلس نیست. در ضمن اگر قانون محاسبات عمومی کشور را ملاک قرار دهیم که صرفاً «اجازه قانون» را ملاک دانسته، باید عنوان این نهادهای مشخصاً در قانون (یعنی همان قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی یا قانونی

دیگر) بیاید. لذا مواردی که عنوان آنها در قوانین نیست، خارج از تعریف قانون محاسبات عمومی کشور خواهند بود.

قابل ذکر است که هم اکنون طرحی در مجلس شورای اسلامی، تحت عنوان «برنامه و بودجه» مطرح است بر اساس بند ۱۵ ماده ۱ طرح مذکور، قید «یا دارای اساسنامه مصوب مقام معظم رهبری» به شاخصه‌های مؤسسات عمومی غیر دولتی اضافه می‌شود. این امر می‌تواند ابهام موجود در مورد برخی از نهادها را رفع کند.^(۱) بنا بر آنچه گفته شد، نهادی مجزا تحت عنوان «نهاد زیر نظر رهبری» در عرض تقسیمات مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی کشور وجود ندارد. هر چند به لحاظ حقوقی ماهیت برخی از نهادهای زیر نظر رهبری با ابهام مواجه است و رفع این ابهامات نیازمند تبیین کامل و صحیح ملاک‌ها در قوانین می‌باشد.

۲. ملاک‌های تعیین نهادهای زیر نظر رهبری

همانطور که قبلاً اشاره شد، از یک نگاه، تمام ساختارهای نظام و نهادهای منشعب از آن به نحوی زیر نظر رهبری هستند. ولی با توجه به کاربرد عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، لازم است این عبارت به صورت خاص، مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. برای تبیین عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و ارتباط آنها با این مقام، پنج ملاک ارائه می‌کنیم. لکن، ملاکی که قانونگذار عادی برای تأسیس مفهوم «نهادهای زیر نظر رهبری» مد نظر داشته مشمول این ملاک‌ها نیست و از آنجا که تبیین آن نیازمند بررسی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است، بعد از توصیف این قوانین، رویکرد قانونگذار عادی توضیح داده خواهد شد.

پنج ملاک مذکور عبارتند از: اول؛ انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری، دوم؛ لزوم تأیید مصوبات آن نهاد توسط رهبری، سوم؛ لزوم حضور نماینده رهبری در آن نهاد، چهارم؛ دستور تشکیل آن نهاد توسط مقام رهبری، پنجم؛ انتصاب همه اعضای یک نهاد توسط رهبری. همانطور که در ادامه مشاهده خواهد شد، برخی نهادها را می‌توان با چند ملاک، زیر نظر رهبری محسوب کرد. به هر حال، ذکر نظر مختار در این خصوص

۱. بند ۱۵: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و یا دارای اساسنامه مصوب مقام معظم رهبری می‌باشند و درصدی از بودجه آن از محل عمومی تأمین می‌شود و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.» (http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/859220)

نیازمند ذکر تک تک این ملاک‌ها و بررسی آنهاست. قابل ذکر است که برای بیان نظر مختار نیز دو دیدگاه حداقلی و حداکثری را بیان می‌کنیم. در ادامه، هریک از ملاک‌های پنجگانه ذکر شده و در نهایت، با بررسی آنها نظر مختار در این خصوص ارائه می‌شود.

۲-۱. نصب و عزل بالاترین مقام توسط رهبری

اولین ملاکی که در احراز ارتباط یک نهاد به مقام رهبری به ذهن می‌رسد، انتصاب بالاترین مقام آن نهاد توسط اوست. نهادهای متعددی را می‌توان نام برد که این ملاک در آنها قابل مشاهده است. برخی از این نهادها عبارتند از: صدا و سیما^(۱)، نیروهای نظامی و انتظامی^(۲)، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه^(۳)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی^(۴)، مجمع تشخیص مصلحت نظام^(۵)، قوه قضائیه^(۶)، بنیاد ۱۵ خرداد^(۷)، ستاد اجرایی فرمان امام (ره)^(۸)، نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها^(۹)، ستاد سیاست‌گذاری ائمه جمعه^(۱۰)، سازمان تبلیغات اسلامی^(۱۱) قابل ذکر است که در برخی از نهادهای مذکور مانند هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه و مجمع تشخیص مصلحت نظام، علاوه بر بالاترین مقام آنها، سایر اعضا نیز از سوی رهبری منصوب می‌شوند.

۲-۲. تأیید احکام صادره از نهاد توسط رهبری

مهمترین نهادی که با این ملاک ذیل عنوان نهادهای زیر نظر رهبری قرار خواهد گرفت، شورای عالی امنیت ملی است. در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی به صراحت بیان شده است: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.» این ملاک، خود شورای عالی امنیت ملی را دربرمی‌گیرد و شوراهای فرعی و یا دبیرخانه شورا در صورتی مشمول این حکم خواهند شد که

۱. اصل ۱۷۵ قانون اساسی

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی

3. <http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=16782>

۴. ماده ۱۰ اساسنامه بنیاد مستضعفان

۵. اصل ۱۱۲ قانون اساسی

۶. اصل ۱۱۰ قانون اساسی

7. <http://www.irdc.ir/fa/content/25362/default.aspx>

8. <http://b2n.ir/66363>

۹. ماده ۱ اساسنامه نهاد

10. <http://b2n.ir/46685>

۱۱. ماده ۸ اساسنامه سازمان

مصوبات و تصمیمات آنها نیز به تأیید رهبری برسد. قابل ذکر است مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در باب حل معضلات و سیاست‌های کلی نظام نیز به تأیید و تصویب رهبری می‌رسد.

۳-۲. حضور نماینده رهبری در نهاد

رهبری در نهاد‌های بسیاری نماینده دارند و البته این نهادها نیز باهم متفاوتند و در ماهیت نیز بعضاً دارای اختلاف می‌باشند.

برخی از نهادهایی که رهبری در آنها نماینده دارد یا برخی از اعضای آن را مشخص می‌کند عبارت است از: شورای نگهبان که فقهای آن منصوب رهبری هستند؛^(۱) بنیاد شهید و امور ایثارگران که به ریاست شخص منصوب رئیس جمهور بوده و رهبری در آن نماینده دارد؛^(۲) در سازمان اوقاف و امور خیریه و همچنین سازمان حج و زیارت که رئیس آن منصوب رئیس جمهور است و از زیر مجموعه‌های وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی محسوب می‌شوند نیز نماینده‌ی رهبری حضور دارد. همچنین طبق اصل یکصد و هفتاد و ششم رهبری دارای دو نماینده در شورای عالی امنیت ملی هستند.

۴-۲. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری

برخی نهادها با فرمان رهبری تشکیل شده‌اند که البته بعضاً ذیل سایر تقسیم بندهایی که تاکنون انجام گرفت نیز قرار می‌گیرند. نهادهایی که از این طریق ایجاد شده‌اند عبارت است از: شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، مرکز جهانی علوم اسلامی، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، ستاد اجرایی فرمان امام، هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه، بنیاد پانزده خرداد.

۵-۲. انتصاب همه اعضای یک نهاد توسط رهبری

نصب تمام اعضای یک نهاد توسط رهبری نیز ممکن است ملاکی برای تعیین نهاد‌های زیر نظر رهبری تلقی شود. مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و هیأت عالی حل اختلاف قوا از جمله

۱. اصل ۱۱۰ قانون اساسی

۲. نمونه ای از حکم انتصاب نماینده رهبری:

این نهادها هستند.

۲-۶. تعیین ملاک مختار

در این بخش تلاش شده است که با عنایت به مطالب فوق، یک ملاک حداقلی و یک ملاک حداکثری برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری بیان شود، هرچند به نظر نگارنده دیدگاه حداقلی مناسبتر است.

۱-۲-۶. دیدگاه حداقلی

در مورد ملاک‌هایی که توضیح داده شد، اگر بخواهیم با دیدگاهی حداقلی اظهار نظر کنیم، باید گفت که ملاک دوم یعنی «لزوم تأیید احکام توسط رهبری» مورد پذیرش است و به سایر موارد نیز انتقاداتی وارد است.

تجلی بیرونی هر نهاد سیاسی و یا نهاد اداری، احکام و تصمیماتی است که از سوی آنها صادر شده است و به تناسب ماهیتی که دارد، الزام حقوقی ایجاد کرده و سایر دستگاه‌ها را مقید به انجام محتوای تصمیمات می‌کند. به عبارت دیگر زمانی می‌توانیم نهادی را به مقامی به صورت کامل و صحیح منتسب کنیم که تمام تصمیمات آن نهاد به تأیید آن مقام برسد، چرا که این احکام صادره از یک نهاد است که ارزش حقوقی و نهایی یک نهاد را در طول فعالیت آن نشان می‌دهد و می‌توان گفت اجرای سایر ترتیبات در یک نهاد، ازجمله: کیفیت عضویت اعضای یک نهاد، کیفیت تصمیمات، شرایط استخدامی و اداری و... همگی مقدمه‌ای برای صدور مصوبه نهایی است که در عمل باید اجرا شود. از همین رو معتقدیم که تنها نهادهایی که تصمیمات آنها تماماً به تأیید رهبری می‌رسد نهاد زیر نظر رهبری محسوب خواهند شد، هرچند امروزه با توجه به پیچیدگی و گستردگی امور و همچنین لزوم تفویض اختیار به مدیران زیردست، امکان تأیید همه تصمیمات یک نهاد، توسط مقام بالادست امری دشوار به نظر می‌رسد، لکن تنها حلقه انتساب دقیق نهادی به یک مقام، همین گزینه است.

بنابر ملاک فوق، مهمترین نهادی که در نظام جمهوری اسلامی ایران احکام آن به تأیید رهبری می‌رسد و بدون تأیید این مقام، لازم الاجرا نخواهد بود، شورای عالی امنیت ملی است و همانطور که گذشت طبق اطلاق اصل ۱۷۶ این مسئله هیچ استثنائی ندارد. البته برخی مصوبات مجمع تشخیص و نیز هیات عالی حل اختلاف قوا نیز به تأیید رهبری می‌رسد.

قابل ذکر است که نیروهای مسلح نیز ذیل دیدگاه حداقلی قرار خواهند گرفت. در

این زمینه باید گفت اولاً به استناد بند ۴ اصل ۱۱۰ اساساً فرمانده کل قوا مقام رهبری است و نیروهای مسلح ذیل این فرماندهی تعریف خواهند شد، و به تعبیری می‌توان گفت رهبری به صورت مجزا فرمانده کل هر یک از نیروهای مسلح می‌باشند، چه اینکه در ماده ۱۲ اساسنامه سپاه چنین مقرر شده است: «بر طبق اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران فرماندهی عالی سپاه به عهده مقام رهبری است». همچنین عزل و نصب فرماندهان نیروهای مسلح نیز توسط این مقام صورت می‌گیرد. ثانیاً اینکه در قوانین مربوط به نیروهای مسلح نیز در موارد بسیاری اذن و تصویب مقام رهبری راجع به دستورالعمل‌ها و تصمیمات این نهادها تصریح شده است. به عنوان مثال لزوم تأیید تصمیمات و دستورالعمل‌های نیروهای مسلح در تبصره سوم از ماده بیست و ششم^(۱)، ماده صد و سی‌ام^(۲) و ماده صد و سی و سوم^(۳) قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح، ماده هجدهم اساسنامه سپاه^(۴)، ماده هشتم از قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران^(۵) و بند «ز» از ماده نهم قانون ارتش جمهوری اسلامی

۱. تبصره ۳- طبقه بندی و تغییر طبقه بندی اسناد و مدارک، مذكرات، تصمیمات و اطلاعات و طرز نگهداری اسناد طبقه بندی شده به موجب دستورالعملی است که توسط ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا جهت اجراء ابلاغ می‌گردد.

۲. ماده ۱۳۰- اعمالی که به موجب ماده (۳۸) و بند (ج) مواد (۵۱)، (۴۴)، (۴۳)، (۴۲) و (۷۸) این قانون صرفاً تخلف انضباطی محسوب می‌شود توسط ستاد کل نیروهای مسلح ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون تهیه و پس از تصویب فرماندهی کل قوا ابلاغ می‌گردد.

۳. ماده ۱۳۳- در هریک از جرائم موضوع این قانون در صورتی که موضوع یا جرم ارتكابی و میزان تاثیر آن مشخص نباشد، دادگاه موظف است موضوع را به کارشناس یا هیات کارشناسی ارجاع و نظر آنان را کسب نماید.

۴. ماده ۱۸- شورای عالی سپاه به منظور ایجاد هماهنگی بین حوزه‌های فرماندهی و وزارتی و تنظیم و تصویب خط مشی و طرح و برنامه‌ها و شرح وظائف قسمتها و دستورالعمل‌ها در حوزه فرماندهی در حدود اساسنامه شورایی مرکب از مسئولین زیر به نام شورای عالی سپاه تشکیل می‌گردد. مصوبات این شورا باید به اطلاع مقام رهبری یا نماینده‌ای که در سپاه تعیین نمایند برسد و در صورتی که به وسیله مقام رهبری یا نماینده ایشان نقض نشود، لازم‌الاجرا خواهد بود. الف- فرمانده کل. ب- وزیر سپاه. ج- رئیس ستاد مرکزی. د- مسئول واحد بسیج مستضعفین. ه- مسئول واحد اطلاعات. و- مسئول واحد طرح و عملیات. ز- مسئول واحد امور پرسنلی. ح- مسئول واحد تدارکات و لجستیک. ط- مسئول واحد تبلیغات و انتشارات. ی- مسئول واحد آموزش عقیدتی سیاسی. ک- نماینده رهبری (در صورت وجود).

۵. ماده ۸- طرح سازمان و تشکیلات این نیرو توسط وزارت کشور تهیه و به تصویب فرمانده کل قوا خواهد رسید.

ایران^(۱) مورد تأکید قرار گرفته است. لزوم تأیید تصمیمات نیروهای مسلح و گرفتن اذن از مقام رهبری به عنوان فرمانده کل قوا در موارد بسیاری از ایرادات مد نظر شورای نگهبان نیز بوده است که در بخش‌های آتی مورد اشاره قرار می‌گیرند.

۲-۶-۲. دیدگاه حداکثری

در دیدگاه حداکثری که در واقع با وسعت دید بیشتری همراه است، دایره شمول نهادهای زیر نظر رهبری افزایش پیدا خواهد کرد که البته با تفسیر مضیق نهادهای زیر نظر رهبری همخوانی ندارد. در این دیدگاه دو ملاک عزل و نصب بالاترین مقام و همچنین فرمان تشکیل نهاد، توسط رهبری قابلیت بحث خواهند داشت. چرایی انتخاب این دو ملاک به این مهم بازمی‌گردد که این دو می‌توانند انتساب تصمیمات آن نهاد به رهبری را تا حدودی توجیه کنند. در این خصوص، ذیل هریک از دو ملاک مذکور، توضیحاتی ارائه می‌شود.

۲-۶-۲-۱. نصب و عزل بالاترین مقام

می‌توان نهادهایی که نصب و عزل بالاترین مقام در آنها، توسط رهبری انجام می‌شود زیر نظر رهبری دانست. موضوع اختیار نصب و عزل از آن جهت با انتساب تصمیم به مقام بالاتر مرتبط است که مقام نصب شده می‌بایست طبق منویات مقام نصب کننده عمل کند و در واقع نظرات او را اعمال کند و یا حداقل بر خلاف نظرات او گامی بر ندارد، چرا که در صورت تخطی از این مسئله هر لحظه امکان عزل او وجود دارد. البته این موضوع در ساحت نظری است و شاید در عمل اینگونه نباشد.

البته این ملاک تا جایی قابلیت استناد دارد که این نصب و عزل، بدون هیچ قید و شرطی باشد. به عنوان مثال تنفیذ حکم رئیس جمهور با رهبری است و از سویی هم رهبری طبق اصل ۱۱۰ می‌تواند رئیس جمهور را عزل کند. اما این اختیار رهبری مشروط به «در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم قانون اساسی» شده است. بنابراین نمی‌توان قوه مجریه را زیر نظر رهبری به معنای خاص آن دانست. اما در مقابل نصب و عزل رئیس صدا و سیما هیچ قید و

۱. ز - تهیه و طرح سازمان تجهیزات ارتش با توجه به تهدیدات، مقدمات، تدابیر دفاعی و اصول سیاست خارجی کشور با همکاری نیروهای سه‌گانه وزارت دفاع و تأیید شورای عالی دفاع جهت تصویب فرماندهی کل.

شرطی ندارد و رهبری در هر زمان که بخواهد می‌تواند رئیس سازمان را تغییر دهد. نکته‌ای که در این بحث مهم به نظر می‌رسد اینکه اساساً باید بین دو نهاد که یکی از آنها صرفاً نصب و عزل بالاترین مقام آن با رهبری است مانند سازمان صدا و سیما و نهادهای که مدیریت آن به رهبری داده شده مانند فرماندهی کل قوا فرق قائل شد. اگر قانونگذار اساسی واقعاً قصد سپردن نهادهای رهبری را داشت، می‌بایست به صرف عزل و نصب بالاترین مقام اکتفا نمی‌کرد و مدیریت آن را مانند نیروهای مسلح به رهبری می‌سپرد.

۲-۲-۲. فرمان تشکیل نهاد توسط رهبری

نهادهای که به فرمان رهبری تشکیل شده و به مصلحت سنجی او و هر زمان که تشخیص دهد نیز منحل می‌شود، می‌تواند ذیل عنوان «نهاد زیر نظر رهبری» قرار گیرد. البته ملاحظه‌ای که در این خصوص وجود دارد آن است که اگر نهادهای توسط رهبری تشکیل شده باشد و بعداً به وسیله مصوبه مجلس شورای اسلامی و به فرض تأیید شورای نگهبان نیز ابقاء شده و نهادهای دائمی شود، از جهت ملاک مورد بحث نمی‌تواند زیر نظر رهبری باشد، چون اختیار انحلال و تغییر آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی خواهد بود.^(۱) نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام(ره)، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی از جمله نهادهایی هستند که با لحاظ این ملاک، زیر نظر رهبری تلقی می‌شوند.

در مورد ملاک حضور نماینده رهبری در یک نهاد نیز چون معمولاً این نمایندگان صرفاً یک عضو هستند و تصمیمات نهاد مزبور منتسب به نماینده ولی فقیه نیست، نمی‌توان این نوع نهادها را زیر نظر رهبری دانست. همچنین در مورد ملاک انتصاب تمامی اعضای یک نهاد توسط رهبری نیز لازم به ذکر است که انتساب تصمیمات این نهادها به رهبری دشوار است؛ چرا که هر یک از اعضا نظر خود و نه نظر رهبری را بیان می‌کنند و تصمیمات این نهادها نظر اکثریت اعضاست در حالی که در عزل و نصب بالاترین مقام یک نهاد مانند صدا و سیما، تصمیمات منتسب به شخص رئیس است. به عنوان مثال نمی‌توان تصمیمات اتخاذ شده در مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام تشخیص مصلحت را به رهبری منتسب کرد، بلکه تصمیمات، منتسب به اعضا و نهاد

۱. البته واضح است که مقام رهبری می‌تواند با استفاده از حکم حکومتی و اختیاراتی که دارد، نهادهای را که به موجب مصوبه مجلس نیز ایجاد شده باشد منحل کند، اما بحث ما راجع به نهادهای زیر نظر رهبری خارج از این ملاحظه است.

مذکور است. البته همانطور که پیش از این اشاره شد، اگر لزوم تأیید احکام این نوع از نهادهای توسط رهبری وجود داشته باشد، می‌توانیم آنها را زیر نظر رهبری بدانیم.^(۱)

در نهایت باید گفت به عقیده نگارنده دیدگاه حداقلی مناسب‌تر به نظر می‌رسد چرا که به لحاظ حقوقی این تصمیمات صادره از نهادهاست که در عمل تأثیر گذار و دارای ارزش حقوقی است و شایسته است نهادهایی که تصمیمات آنها به تأیید رهبری می‌رسد را زیر نظر این مقام بدانیم.

۳. قانون‌گذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری

همانطور که در سؤالات پژوهش طرح شد در این بخش به این مطلب خواهیم پرداخت که آیا اساساً قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری متفاوت از سایر نهادهاست؟ و ملاک قانونگذار عادی برای تعیین این نهادها چیست؟ برای پاسخگویی به این سؤالات ابتدا رویه شورای نگهبان با ذکر آراء این شورا در مورد قوانین عادی بیان شده و در انتها، رویکرد شورا نقد خواهد شد، همچنین به استثنائاتی که هم اکنون در قوانین جاری در مورد این نهادها وجود دارد پرداخته و معیار مجلس شورای اسلامی برای تعیین نهادهای مورد بحث را تبیین می‌کنیم.

۳-۱. بررسی نظرات شورای نگهبان^(۲)

شورای نگهبان در جریان بررسی مصوبات مجلس، به دفعات با استناد به اینکه مجلس نمی‌تواند درخصوص نهادهای زیر نظر رهبری بدون اذن ایشان وظیفه‌ای را بیان کند یا محدودیتی را ایجاد نماید، مصوبه مجلس را مغایر شرع و قانون اساسی اعلام کرده است. از طرفی هم اساساً در برخی موارد راجع به اصل قانونگذاری در مورد نهادهای زیر نظر رهبری هیچ ایرادی از سوی شورا گرفته نشده است که نشان دهنده رویکردی نامشخص و دوگانه توسط شورای نگهبان است. در ادامه اهم این موارد ذکر می‌شود.

۱. هرچند اگر در نهادی شرایط نصب و عزل اعضا بدون هیچ قید و شرطی با رهبری باشد، به این واسطه که رهبری هر زمان که بخواهد می‌تواند تمام اعضا را عزل کند می‌توان چنین نهادی را زیر نظر رهبری دانست. البته قبول این مسئله به لحاظ عملی قدری دشوار است.

۲. نظرانی که از شورای نگهبان در این مقاله استفاده شده تماماً از این منبع می‌باشد: (موسی زاده، ابراهیم و همکاران، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اداره چاپ و نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۸۹، تهران)

۱. در مورد «لایحه تعیین وضعیت استخدامی کارکنان نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و شورای عالی انقلاب فرهنگی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱ مجلس شورای اسلامی» شورای نگهبان هیچ ایرادی به قانون‌گذاری در مورد نهاد نمایندگی نگرفته است. در تبصره دوم این ماده واحده آمده که: «اعضای هیأت علمی موضوع این قانون که به صورت تمام وقت در نهاد و دفاتر نمایندگی مقام معظم رهبری به خدمت اشتغال داشته باشند مشمول مقررات اعضای هیأت علمی مؤسسات آموزشی و پژوهشی خواهند بود».
۲. شورای نگهبان به مصوبه مجلس در تاریخ ۱۳۷۰/۲/۲۸ که در پی لایحه دولت با عنوان «مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» بوده، اینچنین ایراد گرفته است: «با توجه به ابهاماتی که در برخی از مواد و تبصره‌ها در خصوص اختیارات مقام معظم رهبری و محدود نمودن آن اختیارات وجود دارد، باید ماده ۲۲۸ به گونه‌ای اصلاح شود که صریحاً نافذ بودن کلیه دستورات و اختیارات و ترتیباتی که سابقاً نیز از سوی مقام معظم رهبری به اشخاص و مقامات داده شده را اعلام دارد و همچنین اختیار مقام معظم رهبری به تفویض اختیارات به اشخاص طبق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی تصریح گردد»^(۱).
۳. راجع به نظارت‌پذیری برخی از نهادهای زیر نظر رهبری در تبصره ۹۸ ماده واحده قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران چنین بیان شده است:
- «کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی موظف است در محدوده وظایف خود ضمن رسیدگی به شکایات مربوط به نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی (بنیاد جانبازان، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد) همه ساله گزارشی از طرز کار آنها جهت استحضار محضر مقام معظم رهبری و مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید و کلیه نهادها و بنیادهای فوق‌الذکر موظفند کلیه اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون قرار دهند.» شورای نگهبان به این تبصره ایرادی وارد نکرده است.
۴. در خصوص طرح یک فوریتی برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۸ مجلس

۱. ماده ۲۲۸ بعد از اصلاح - بدیهی است اختیارات فرماندهی کل محدود به موارد مطروحه در این قانون نمی‌باشد. همچنین در کلیه مواردی که در این قانون صدور یا تصویب امری از سوی فرماندهی کل در پی ارائه پیشنهاد از سوی مقامات یا مراجع دیگر ذکر شده است، أخذ تصمیم ایشان منحصر به ارائه پیشنهادی مزبور نخواهد بود.

شورای اسلامی، شورای نگهبان به دلیل اطلاق این طرح و شمول آن بر نهادهای زیر نظر رهبری، آنرا مغایر اصل ۵۷ دانسته و اذن رهبری در این باب را ضروری عنوان کرده است.

۵. در خصوص طرح یک فوریتی ساماندهی بهداشت و درمان بر اساس اصول سوم و بیست و نهم و چهل و سوم مصوب ۱۳۸۱/۴/۳۰ مجلس شورای اسلامی از آنجا که این طرح اطلاق دارد و شامل کمیته امداد هم می‌شود شورای نگهبان چنین ایراد گرفته که این نهاد مستقیماً زیر نظر رهبری است و اذن ایشان در این ارتباط ضروری می‌باشد و لذا آن را مغایر اصل ۵۷ دانسته است.

۶. در خصوص لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب ۱۳۸۱/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان با توجه به اطلاق مواد این لایحه و شمول دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی تحت نظر فرماندهی معظم کل قوا و عدم قید «کسب موافقت معظم‌له» مغایرت با موازین شرع و اصل ۵۷ و بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی را اعلام کرده است. همچنین تعیین وظیفه برای رئیس نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها بدون اذن معظم‌له بوده، که خلاف موازین شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شده است.

۷. شورای نگهبان در مواردی با دقت در تفاوت واژگانی مثل «اجازه» و «اذن» و «اظهارنظر» لزوم آوردن عبارت «با اذن مقام معظم رهبری» را ضروری دانسته است. در رابطه با لایحه یک فوریتی ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۸ مجلس شورای اسلامی از آنجا که در بند ۱۰ ماده ۷ آن آمده «استفاده از منابع، اموال و دارایی‌های نهادهای و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی، مگر آن که مقام رهبری نظر دیگری داشته باشند»^(۱) شورا ایراد گرفته و آوردن قید فوق را الزامی دانسته است. همچنین با توجه به تکالیفی که این لایحه بر دوش کمیته امداد گذاشته است، شورای نگهبان اظهار کرده است که ماده مذکور «که اختیارات ناشی از حکم ولایی ولی امر را از کمیته امداد امام خمینی (ره) بدون اذن معظم‌له سلب کرده است، خلاف شرع و مغایر

۱. ماده ۷ - اصول و سیاستهای مالی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح زیر می‌باشد: ... ۱۰- استفاده از منابع، اموال و دارائی‌های نهادهای و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با اذن مقام رهبری.

اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.»

۸. شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۸۷/۷/۲۱ مجلس شورای اسلامی این چنین ایراد گرفته است: ^(۱) «عموم امور مذکور در ماده (۲۵) موضوع ماده (۱۹۸)، چون شامل دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند و یا خبرگان رهبری و شورای نگهبان نیز می‌شود و با توجه به تفسیر شورای نگهبان، مغایر اصل ۷۶ قانون اساسی است. علاوه بر این تحقیق و تفحص در امر قضاء، مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.» همچنین در خصوص آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی نیز اینچنین ایراد گرفته است: «ماده ۲۰۱^(۲) که مجرد اطلاع مقام معظم رهبری را کافی دانسته خلاف اصل ۵۷ قانون اساسی است.»^(۳)

۹. شورای نگهبان در خصوص لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی دو ایراد گرفته است: «اولاً شامل نهادهای تشکیل شده به امر حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری می‌گردد. ثانیاً موجب تعطیلی فعالیت‌های ضروری اسلامی به دلیل عدم تخصیص بودجه به آنها می‌گردد، [و لذا] خلاف موازین شرع و مغایر اصول قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۱۰۸ و ۱۷۵ قانون اساسی می‌باشد.»^(۵)

۱۰. در خصوص لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و

۱. نظر شماره ۸۷/۳۰/۲۸۹۴۹ مورخ ۸۷/۸/۹

۲. ماده ۲۰۱- تحقیق و تفحص در مورد آن دسته از نهادهایی که تحت امر مستقیم مقام معظم رهبری است، با اطلاع معظم له انجام خواهد شد.

۳. نظریه شماره ۷۸/۲۱/۴۵۵۱ مورخ ۱۳۷۸/۲/۸

۴. تبصره ماده ۵- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی موظفند باتوجه به تعاریف مذکور در مواد (۲)، (۳) و (۴) این قانون کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) را با یکی از مواد مذکور تطبیق داده و فهرست مربوط را ظرف مدت یک سال به تصویب مجلس شورای اسلامی برسانند. آن دسته از مؤسسات دولتی که تا قبل از تصویب این قانون به موجب اختیارات قانونی توسط مراجع ذی‌ربط ایجاد شده و با تعریف یاد شده در ماده (۲) تطبیق دارند، مؤسسه دولتی تلقی می‌شوند. پیش‌بینی هرگونه ردیف بودجه برای آن دسته از دستگاه‌ها و فعالیت‌هایی که با تعاریف این قانون منطبق نمی‌باشند ممنوع است. چنانچه به تکلیف مقرر در این تبصره ظرف مدت مذکور عمل نشود این قبیل مؤسسات که به موجب قانون ایجاد شده‌اند به عنوان مؤسسه دولتی شناخته می‌شوند.

۵. نظریه شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳

اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران تحت عنوان «مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی»^(۱) مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۹ مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان چنین نظر داده است: «در ماده ۱ عموم عبارت «کلیه دستگاه‌های حکومتی» نسبت به دستگاه‌هایی که به نصّ قانون اساسی یا با اعمال اختیارات موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری می‌باشند مغایر اصول قانون اساسی از جمله اصول ۵۷، ۱۱۰، ۱۱۳ و ۱۷۵ شناخته شد.»^(۲)

۱۱. شورای نگهبان، صدا و سیما را از نهادهای زیر نظر رهبری دانسته و در رای تفسیری درخصوص اصل ۱۷۵ نیز به آن اذعان کرده است. لذا شورای نگهبان بر اساس این باور، در خصوص طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی اینچنین اظهار نظر کرده است: «با توجه به اصل ۱۷۵ قانون اساسی و نظریه تفسیری آن که دلالت دارد سازمان صدا و سیما مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری مدظله است و سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل ۱۷۵ به آن اشاره شده از اختیارات اختصاصی آن مقام است، ایجاد تشکیلات مانند شورای عالی سیاستگذاری^(۳) و واگذاری وظایفی به آن من جمله

۱. ماده ۱- متن زیر و تبصره ذیل آن به انتهای ماده (۱۳) اضافه می‌شود:

رئیس‌جمهور می‌تواند وظایف مربوط به نظارت، کسب اطلاعات، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب نظر در امور حقوقی و اجرایی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انجام دهد. کلیه دستگاه‌های حکومتی موظفند با هیأت منصوب از سوی رئیس‌جمهور همکاری لازم را نموده و به مکاتبات هیأت در ارتباط با قانون اساسی و چگونگی اجرا یا نقض آن در اسرع وقت مناسب، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ وصول، پاسخ لازم را همراه با توضیحات کافی ارائه داده و کلیه اطلاعات، اسناد و مدارک درخواست شده را در اختیار هیأت قرار دهند و امکان بازرسی را فراهم نمایند.

۲. نظریه شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷

۳. ماده ۲- شورای عالی سیاست‌گذاری صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران به عنوان بالاترین مرجع سیاستگذاری و برنامه‌ریزی و تعیین خط‌مشی‌های اساسی این سازمان در امور تولید و پخش برنامه‌ها، سیاست‌ها و آیین‌نامه‌های تولید و پخش اخبار، گسترش کمی و کیفی شبکه‌های داخلی و بین‌المللی صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های مربوط به سازمان و تشکیلات نیروی انسانی سازمان و تعیین سیاست‌ها و الگوی توسعه فنی تشکیل خواهد شد.

موارد مصرحه در ماده ۲ که از مصادیق اختیارات مذکور می باشد، مغایر اصل ۱۷۵ قانون اساسی تشخیص داده شد. همچنین در این ماده سیاستگذاری در صدا و سیما به شورای عالی سیاستگذاری واگذار شده و این مورد با توجه به بند ۲۰ فصل ۲ سیاست های کلی فرهنگی برنامه سوم یکی از مصادیق بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی می باشد، لذا از این جهت مغایر این اصل شناخته شد.^(۱)

۱۲. نظر شورای نگهبان در خصوص لایحه تشکیل سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح مورخ ۱۳۸۱/۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی بدین شرح است: «تمرکز سیاستگذاری، هماهنگی، برنامه ریزی، نظارت و کنترل فعالیت های صنعت هوایی نیروهای مسلح از اختیارات فرماندهی معظم کل قوا می باشد چون در ماده یک^(۲) به آن تصریح نشده است، لذا از این جهت مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.^(۳)»

۱۳. نظر شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی بدین شرح است: «اتفاق تبصره ۲ الحاقی ذیل ماده ۶، از این جهت که شامل دستگاه های زیر نظر مقام معظم رهبری (مدظله) نیز می شود مغایر بند ۴ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می باشد.^(۴)» که در اصلاح این تبصره نهادهای زیر نظر رهبری مستثنا شدند.^(۵)

۱۴. لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس

۱. شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷

۲. ماده ۱- به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح که در این قانون به اختصار «وزارت» نامیده می شود، اجازه داده می شود به منظور تمرکز سیاستگذاری، هماهنگی، برنامه ریزی، نظارت، کنترل و اجرای فعالیت های صنعتی هوایی نیروهای مسلح و آن بخش از وظایف مذکور در ماده (۴) قانون تشکیل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۵/۲۸ که مربوط به صنایع هوایی می باشد، همچنین انجام هرگونه اقدام صنعتی، تحقیقاتی و بازرگانی برای دسترسی مستمر و به هنگام به فن آوری پیشرفته در صنعت هوایی نظامی و تجاری و استفاده بهینه از قابلیت ها و منابع مازاد در جهت ارائه خدمات به سایر مؤسسات؛ سازمان علمی، صنعتی، تحقیقاتی و خدماتی به نام «سازمان صنایع هوایی نیروهای مسلح» - که در این قانون به اختصار «سازمان» نامیده می شود - وابسته به خود تشکیل دهد.

۳. نظریه شماره ۸۱/۳۰/۶۰۲ مورخ ۱۳۸۱/۳/۷

۴. نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۵۸۲۵ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۱

۵. اصلاح شده تبصره ماده ۲: «رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضاییه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنی است»

شورای اسلامی به دلیل اطلاق و در بر گرفتن نهادهای زیر نظر رهبری با این ایراد شورا مواجهه شد: «تفویض تدوین آیین نامه مندرج در تبصره ماده (۱۹)^(۱) در خصوص دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری و نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری و همچنین قوای مقننه و قضاییه، مغایر اصول مربوط به این دستگاه‌ها و نیز اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.»^(۲)

۱۵. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در صدد تعیین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و در پی حکم ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور به تصویب مجلس رسید. اما از آنجا که برخی از نهادهای مذکور در آن مانند بنیاد ۱۵ خرداد زیر نظر رهبری محسوب می‌شوند، شورای نگهبان با استناد به مطلب اخیر، این لایحه را خلاف شرع اعلام کرده است: «نظر به اینکه لایحه مذکور نهادهای تحت نظر مقام ولایت فقیه را نیز شامل می‌شود، بدون جلب موافقت مقام معظم رهبری خلاف موازین شرعی است.» مجلس شورای اسلامی نیز در مرحله اصلاح این مصوبه، تبصره‌ای را به آن اضافه کرد و اجرای این قانون را در مورد مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند، منوط به اذن ایشان کرد.

در نهایت با توجه به نظراتی که شورای نگهبان در مورد اعلام مغایرت قوانین با شرع و قانون اساسی ارائه کرده و هم چنین رویکردی که در ارائه نظرات تفسیری داشته، چند نکته را بیان می‌کنیم:

۱. شورای نگهبان، تفسیر بسیار موسعی از نهادهای زیر نظر رهبری ارائه کرده است و البته در این رویه، ملاک ثابت و مشخصی را اتخاذ نکرده است: در برخی موارد، بین موضوع «نهادهای زیر نظر رهبری» با «اختیارات ولی فقیه» خلط صورت گرفته و شورا به جای ایراد دخالت در اختیارات ولی فقیه، به دخالت در نهاد زیر نظر رهبری استناد

۱. ماده ۱۹- نسخه پژوهش‌ها و تحقیقات غیرمحرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است باید به نحو مناسب در دسترس اشخاص قرار گیرد.

تبصره ماده ۱۹- آیین نامه اجرایی این ماده شامل نحوه دسترسی، هزینه‌ها و نیز موارد محرمانه، ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و با همکاری وزارت اطلاعات و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۲. نظریه شماره ۲۷۲۸۸/۳۰/۸۷ مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۲

کرده و ایراد گرفته است، مانند مورد هفتم که در بالا توضیح دادیم. این درحالی است که مبنای ایراد مدنظر شورا این نبوده که آن نهاد زیر نظر رهبری قرار دارد، بلکه به نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس، با ولایت مطلقه فقیه و ملزومات آن مغایرت داشته است. اگرچه ممکن است چنین تصور شود که نتیجه هر دو استناد یکی است، اما این تمایز به لحاظ حقوقی دارای آثار است و آن اینکه ممکن است سؤال شود که چرا شورای نگهبان در مورد اصل قانونگذاری در خصوص نهادهای زیر نظر رهبری، گاه ایراد گرفته و گاه ایراد نگرفته است؟ در این موارد، همانطور که گفته شد، مبنای ایراد شورای نگهبان تداخل با اختیارات ولی فقیه است و لزوماً ارتباطی به زیر نظر رهبری بودن یک نهاد ندارد. به عبارت دیگر این ایرادها ناظر به ورود قانونگذار به شئونی است که مستقیماً زیر نظر رهبری قرار گرفته است. با توجه به اینکه قوه مقننه مشروعیّت عملکرد خود را از رهبری گرفته، صرف زیر نظر رهبری بودن یک نهاد، نمی‌تواند مبنای ایراد شورای نگهبان قرار گیرد.

بنابراین شورای نگهبان یا باید اصل قانونگذاری را در مورد نهادهای زیر نظر رهبری دارای اشکال بداند که چنین کاری صحیح نیست و یا اینکه در بسیاری از موارد صرفاً ایراد مخالفت با اختیارات رهبری را بگیرد و متعرض موضوع نهادهای زیر نظر رهبری نشود.

۲. شورای نگهبان در مورد برخی مصوبات مجلس اینچنین ایراد گرفته است که مصوبه به دلیل اطلاق، شامل نهادهای زیر نظر رهبری هم می‌شود و این درحالی است که آن قانون لزوماً تداخلی با اختیارات رهبری ندارد. نمونه این مسئله مورد هجدهم است که می‌توان گفت بازرسی سازمان بازرسی کل کشور از نهادهای زیر نظر رهبری مثل ستاد اجرایی فرمان امام و ... تداخلی با اختیارات مقام ولی فقیه ندارد. موارد چهارم و چهاردهم نیز اینچنین هستند. شایسته است که شورای نگهبان اولاً ملاکی مشخص و واحد برای تعریف خود از نهادهای زیر نظر رهبری اتخاذ کند و ثانیاً مشخص کند که با این نهادها چگونه رفتار خواهد کرد؟

۳. با توجه به اینکه از یک سو طبق قانون اساسی، تقنین به مجلس شورای اسلامی واگذار شده و خود قانون اساسی نیز توسط رهبری تنفیذ شده و از سوی دیگر، اختیار تقنین در مورد نهادهای زیر نظر رهبری، از مجلس سلب نشده است، بر این اساس، شایسته نیست که شورای نگهبان، به صرف اینکه مصوبه‌ای در خصوص

یکی از نهادهای زیر نظر رهبری تعیین تکلیف کرده، به آن ایراد بگیرد. قانون باید عام الشمول باشد و تمام نهادها و سازمانها را شامل شود و البته مقام رهبری می‌توانند هر جا که نیاز باشد، شخصاً به موضوع ورود کرده و از اختیارات خود استفاده کنند. در غیر این صورت اگر بنا بر گرفتن ایراد باشد، مجلس شورای اسلامی باید برای وضع هر قانونی اذنی جداگانه بگیرد. البته ذکر این نکته ضروری است که مجلس شورای اسلامی نیز در امر قانونگذاری با محدودیت‌هایی مواجه است و برای نهادهایی که به لحاظ جایگاه بالاتر از مجلس هستند و یا به نوعی مستقل بودن آنها ضروری است نمی‌تواند قانونگذاری کند. مقام رهبری از جمله این موارد است که مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی زیر نظر رهبری است، لذا مجلس نمی‌تواند در خصوص اختیارات ولی فقیه که جایگاهی بالاتر از مجلس دارد قانونگذاری کند. از همین رو باید گفت آن دسته از ایرادات شورای نگهبان که ناظر به دخالت در محدوده اختیارات رهبری است صحیح است، لکن ورود به اختیارات رهبری با قانونگذاری راجع به نهادهایی مانند ستاد اجرایی فرمان امام (ره) متفاوت است و نباید آنها با یکدیگر خلط کرد.

۳-۲. استثنائات موجود در قوانین

ایراداتی که شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس ناظر به نهادهای زیر نظر رهبری گرفته، هم اکنون در قوانین عادی در قالب استثنائاتی راجع به شمول قوانین در مورد نهادهای زیر نظر رهبری جلوه کرده است که در اینجا به اهم آنها اشاره می‌کنیم:

۳-۲-۱. قانون مدیریت خدمات کشوری

در ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری راجع به تأسیس شورای عالی اداری مطالبی بیان شده و در ماده ۱۱۵ قانونگذار وظایف و اختیارات این شورا را توضیح می‌دهد که یک استثناء ناظر به نهادهای زیر نظر رهبری در این ماده آمده است. بر این اساس، یکی از صلاحیت‌های شورای عالی اداری چنین است: «اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرائی به استثناء دستگاه‌هایی که احکام آنها در قانون اساسی آمده و یا به امر امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری تأسیس شده است.»

در ماده ۱۱۷ این قانون نیز در مورد شمول قانون مدیریت خدمات کشوری چنین بیان شده است: «کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمانهایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات،

نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

۲-۲-۳. آیین‌نامه داخلی مجلس

در تبصره ۷ ماده ۲۱۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی راجع به صلاحیت نظارتی مجلس چنین بیان شده: «تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و پرونده‌های جریانی مراجع قضائی و امور ماهیتی قضایی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد».

۲-۳-۳. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل

در تبصره ۸ این ماده واحده که در راستای عمل به اصل ۱۴۱ قانون اساسی به تصویب رسیده است این چنین بیان شده: «افرادی که مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در دستگاه‌های مختلف منصوب می‌گردند از شمول مفاد این قانون مستثنی خواهند بود».

قابل ذکر است که متن این تبصره در ابتدا شامل افرادی که «مستقیماً از سوی مقام معظم رهبری به سمت‌هایی در «دستگاه‌های مختلف اجرایی» منصوب می‌شوند» بود که با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مخالفت با شرع، قید «اجرایی» آن حذف شد و به صورت مطلق به تصویب نهایی رسید.

۲-۳-۴. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

شمول واحدهای زیر نظر رهبری در مورد این قانون، مشروط به موافقت رهبری شده است: طبق ماده ۲ این قانون «اشخاص مشمول این قانون عبارتند از: ... ب - واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستانهای مقدس با موافقت ایشان».

همچنین در ماده ۲۵ این قانون به بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخگویی به شکایات و مکانیزه نمودن آن و ... اشاره شده که در تبصره ۲ آن، دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری و نیز دستگاه‌هایی که در قانون اساسی برای آنان حکم خاص وجود دارد از شمول این ماده مستثنی شده‌اند.

۵-۲-۳. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

در این قانون نیز مواردی مشروط به اذن مقام رهبری شده است: «ماده ۷ - اصول و سیاستهای مالی نظام جامع تأمین اجتماعی به شرح زیر می باشد: ... الف - پایداری منابع مالی شامل: ... ۱۰ - استفاده از منابع، اموال و دارائی های نهادهای و بنیادهای انقلاب اسلامی در قلمروهای مختلف نظام تأمین اجتماعی با اذن مقام رهبری.»

۶-۲-۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

تبصره ۸ ماده ۶۹ این قانون بیان می کند: «به منظور فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمانها، تأسیسات و اراضی وزارتخانهها، مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی و شرکت هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته براساس نیازها و ضرورت های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با موافقت آن تصرف گردیده و در حال حاضر مورد نیاز متصرفان پیشین می باشد کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارائی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و نماینده تام الاختیار وزراء یا بالاترین مقام اجرایی دستگاههای مستقل طرف اختلاف با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور تشکیل گردد. اجرای حکم این ماده در مورد ساختمان هایی که مورد تصرف نهادهای و نیروهای مسلح زیر نظر مقام معظم رهبری است با رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود.»

۷-۲-۳. قانون بهبود فضای کسب و کار

استثناء این قانون در تبصره ۲ ماده بیست و هفت^(۱) آن است که چنین آمده است: «به منظور تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه ها به سیاست گذاری و نظارت، دولت موظف است ظرف شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون، ترتیبات قانونی لازم را به نحوی اتخاذ نماید تا مداخله و نفوذ دستگاه های اجرایی در مدیریت شرکت ها و مؤسسات بخش های خصوصی و تعاونی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی منطبق بر سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی گردد. اجرای حکم این تبصره در مورد

۱. ماده ۲۷: آن دسته از اشخاص حقوقی که دولت و دستگاه های اجرایی، مستقیم و یا غیرمستقیم در آنها سهام مدیریتی اعم از سهام الشریکه، دارایی و یا سهام دارند، نمی توانند از امتیازات و منافع تخصیص یافته به بخش های تعاونی و خصوصی استفاده کنند. مصادیق این امتیازات و منافع به پیشنهاد هر یک از اتاقها، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می شود.

نهادهای تحت نظر مقام رهبری منوط به اذن ایشان است.»

۸-۲-۳. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

این استثناء نیز در مورد لغو معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی است که در مورد نهادهای زیر نظر رهبری منوط به موافقت رهبری شده است. ماده ۵۸ این قانون چنین مقرر کرده است: «از سال ۱۳۷۹ کلیه تخفیف‌ها، ترجیحات و معافیت‌های مالیاتی و حقوق گمرکی کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۱ این قانون، مؤسسات، نهادهای انقلابی و عمومی غیر دولتی جز در مورد بخش‌های فرهنگی و به غیر از معافیت‌های برقرار شده بر اساس کنوانسیون‌های بین‌المللی تجاری و واردات کاغذ برای تهیه کتب درسی آموزش و پرورش، لغو می‌گردد.

تبصره ۱- اعمال این ماده در مورد نهادهایی که از طرف حضرت امام خمینی (ره) یا مقام معظم رهبری دارای مجوز می‌باشند، منوط به موافقت مقام معظم رهبری است.»

۹-۲-۳. قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران

این استثنا در خصوص لزوم گزارش دهی به رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی در مورد برخی از نهادهاست. طبق ماده ۷۴ این قانون «به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون و آیین‌نامه اجرائی آن، رئیس بنیاد موظف است گزارش عملکرد هر سال را که براساس شاخص‌های هر برنامه و فعالیت تنظیم شده است حداکثر تا پایان آذر ماه سال بعد به مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. تبصره ۱- کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند هر ساله گزارش عملکرد مربوط به نحوه و میزان ارائه خدمات و تسهیلات به ایثارگران مشمول این قانون را به بنیاد ارائه نمایند. تبصره ۲- ارائه گزارش از سوی دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.»

۱۰-۲-۳. قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی

این قانون برخی از نهادها را به عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی مشخص کرده است و البته طی تبصره‌ای استثنائی بر آن وارد کرده که اینچنین است: «اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود.»

۱۱-۲-۳. قانون مالیات‌های مستقیم

قانون مالیات‌های مستقیم در تبصره ۳ ماده ۲ در مورد اشخاص معاف از مالیات، چنین مقرر کرده است: «معافیت مالیاتی این ماده برای مواردی که از طرف حضرت امام خمینی (ره) یا مقام معظم رهبری دارای مجوز می‌باشند بر اساس نظر مقام معظم رهبری است.»

۳-۳. مقصود قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری

با توجه به توضیحاتی که در خصوص قوانین عادی و نظرات شورای نگهبان در مورد آنها بیان شد، می‌توانیم ملاک‌های مد نظر قانونگذار عادی برای تعیین نهادهای زیر نظر رهبری را چنین استنباط کنیم:

«نهادهای زیر نظر رهبری» نهادهایی هستند که نام آنها در قانون اساسی ذکر نشده و همچنین جزء نهادهای کلان و اساسی کشور^(۱) نباشند، چرا که نهادهای مذکور وضعیت حقوقی مشخصی دارند. این ملاک از این جهت بیان شده که قانونگذار عادی در اکثر مواقع، هر جا که در مورد نهادی، ابهام وجود داشته و البته نهاد مذکور با مقام رهبری ارتباطی داشته است از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» استفاده کرده است. قانونگذار در بسیاری از موارد، که در بخش گذشته نیز اشاره کردیم، نهادهای کلان و یا مندرج در قانون اساسی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، نیروهای مسلح، شورای عالی انقلاب فرهنگی را در کنار عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» آورده است. در مقابل به نظر می‌رسد عنوان «نهادهای جزء اجرایی» عبارت مناسبی باشد. این تعبیر در مقابل نهادهای کلان است که در واقع از نهادهای اساسی نظام نبوده و صرفاً به برخی امور اجرایی می‌پردازند.

در مورد نهادهای جزء اجرایی که زیر نظر رهبری محسوب می‌شوند باید گفت، انتساب نهادی به رهبری نباید دور از ذهن باشد و عرفاً بتوان چنین نامگذاری را صحیح دانست. برای انتساب نهادی به مقام رهبری دو شاخص مدنظر است: اولاً مقام ارشد آن نهاد، منصوب رهبری باشد و ثانیاً در اتخاذ تصمیمات آن نهاد، نهادهای دیگر دخالتی نداشته باشند. امضای تصمیمات توسط رئیس جمهور و سایر مقامات و یا اتخاذ تصمیم توسط مجموع نمایندگان سایر قوا از مصادیق این دخالت است.

۱. مقصود نهادهایی هستند که جزء نهادها و ساختارهای اساسی و سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران هستند و بعضاً در قانون اساسی هم نامی از آنها نیست مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی.

ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، نمونه ای از این نهادها است که ملاک‌ها و خصوصیات مذکور را دارد و می‌توان گفت یکی از مصادیق مدنظر قانونگذار عادی از نهادهای زیر نظر رهبری در متن قوانین است، چرا که اولاً در قانون اساسی نامی از آن برده نشده است و یک نهاد کلان و عالی نیست بلکه کارویژه‌ای جزئی دارد و زیر نظر رهبری فعالیت می‌کند، و ثانیاً رئیس این ستاد از جانب رهبری منصوب می‌شود و به جز این مقام هیچ نهاد دیگری مانند قوه قضائیه و یا قوه مجریه هیچ دخالتی در اخذ تصمیمات و امور جاری آن ندارند. ضمن اینکه تأکید می‌شود تمام تصمیمات این نهادها را نیز نمی‌توان مورد تأیید رهبری دانست، اما به هر حال به جز این مقام، نهاد و مقامی دیگر مداخله‌ای در آن ندارند. بنیاد ۱۵ خرداد، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی و کمیته امداد امام خمینی نیز از جمله این نهادها هستند.

در مقابل، چند مورد از نهادها را به عنوان مثال نقض ملاک‌های مستنبط از رویکرد مجلس شورای اسلامی تبیین می‌کنیم:

- شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که هم اعضای حقیقی و هم اعضای حقوقی آنها منصوب رهبری هستند و هم تشکیل این شوراها با فرمان مقام رهبری بوده است، اما ریاست این دو نهاد بر عهده رئیس جمهور کشور گذارده شده و مصوبات آنها نیز به اعضای او می‌رسد. از طرف دیگر ترکیب اعضا متشکل از نمایندگان هر سه قوه است و اعضای قوه مجریه نیز تعداد بیشتری در این شورا دارند. بنابراین انتساب این نهادها به رهبری عرفاً صحیح به نظر نمی‌رسد.

- سازمان صدا و سیما و نیروهای مسلح که مقامات ارشد آن توسط رهبری منصوب می‌شوند نیز، مقصود قانونگذار از «نهادهای زیر نظر رهبری» نخواهند بود، چرا که در قانون اساسی وضعیت حقوقی آنها اجمالاً مشخص بوده و می‌توان این نهادها را از زمره نهادهای اساسی محسوب کرد. البته باید گفت که سازمان صدا و سیما طبق رای تفسیری شورای نگهبان^(۱) زیر نظر مستقیم رهبری تلقی شده است. در این رأی لفظ «مستقیم» از جهت معنا دارای ابهام است و دقیقاً مقصود از آن مشخص نیست و از

۱. نظر تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۷۵ قانون اساسی چنین است: «مطابق اصل یکصد و هفتاد و پنجم قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران صدا و سیما زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری می‌باشد. بنابراین سیاستگذاری، هدایت و تدابیر لازم در همه ابعاد خصوصاً در راستای تحقق آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور در همه شئون و مراتب که در صدر اصل مذکور به آن اشاره شده است از اختیارات اختصاصی آن مقام می‌باشد.» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۸۲)

طرفی چنین تفسیری، با ظاهر اصل یکصد و هفتاد و پنج در تعارض است، چرا که در اصل مذکور بیان شده که «نصب و عزل رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با مقام رهبری است» و این عبارت به معنای «زیر نظر مستقیم رهبری» نیست. و گزینه دیگر اینکه می‌گوید: «شورایی مرکب از نمایندگان رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت». بنابراین واژه «مستقیم» را به معنای نظارت نیز نمی‌توان معنا کرد، چرا که وظیفه نظارت بر صدا و سیما نیز بر عهده شورای مذکور است. (هر چند نظارت رهبری بر صدا و سیما نفی نمی‌شود) برداشت بعید دیگری که در رأی تفسیری آمده است اینکه بر خلاف متن اصل که بیان کرده «خط مشی و ترتیب اداره سازمان و نظارت بر آن را قانون معین می‌کند»، در رأی تفسیری «سیاست‌گذاری، هدایت و تدبیر» سازمان را توسط رهبری دانسته است. حال باید پرسید دقیقاً تفاوت مد نظر شورای نگهبان میان دو واژه «سیاست‌گذاری» و تعیین «خط‌مشی» چه بوده و آیا هم اکنون می‌توان به مفاد مصرح در اصل یکصد و هفتاد و پنجم عمل کرده و مجلس شورای اسلامی در مورد صدا و سیما قانون‌گذاری کند؟ هر چند «قانون اداره صدا و سیما» در سال ۱۳۵۹ توسط مجلس به تصویب رسیده ولی این قانون مطابق اصل سابق بوده که ریاست صدا و سیما بر عهده هر سه قوه گماشته شده بود. از این رو، طبق این قانون «شورای سرپرستی» اداره سازمان را برعهده داشت. می‌توان گفت موادی از این قانون که مغایر اصل ۱۷۵ کنونی هستند نسخ شده و سایر مواد آن قابل استناد هستند.

به هر حال، به نظر می‌رسد که دلیل کشیده شدن شورای نگهبان به سمت چنین تفسیری این بوده که صدا و سیما در جمهوری اسلامی ایران دولتی است و طبق اصل ۴۴ قانون اساسی تأسیس شبکه خصوصی ممکن نیست. اما شورای نگهبان می‌توانست به تصریح همین مسئله کفایت کند. بنابراین اینکه ریاست صدا و سیما از سوی این مقام منصوب می‌شود هیچ دلیلی بر اشراف مستقیم رهبری بر آن نخواهد بود.

۴. نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری

در این بخش به این مسئله خواهیم پرداخت که نسبت نهادهای زیر نظر رهبری با نهادهای نظارتی چیست؟ و آیا نهادهای زیر نظر رهبری از نظارت مستثنی هستند یا خیر؟ در ادامه نظارت خبرگان رهبری، نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی، نظارت مالی دیوان محاسبات و نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر نهادهای زیر نظر رهبری مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴-۱. رابطه خبرگان رهبری با نهاد‌های زیر نظر رهبری

راجع به اصل نظارت خبرگان بر رهبری نظرات مختلفی مطرح شده است. برخی بر این عقیده‌اند که نظارت خبرگان بر رهبری حداکثری و به تعبیر دیگر نظارت استصوابی است.^(۱) اما سایرین بر این عقیده هستند که این نظارت اطلاعی و حداقلی است^(۲) و به همین جهت گروه اول قائل به نظارت بر اعمال رهبری و نهاد‌های زیر نظر او هستند و گروه دوم نیز قائل به نظارت بر استمرار شرایط رهبری و حمایت از رهبری هستند، نه اینکه بر اعمال او نظارتی صورت گیرد.^(۳)

از آنجا که قصد ورود به مبحث نظارت خبرگان به رهبری را به صورت تفصیلی نداریم، بنابراین صرفاً رویکرد کمیسیون تحقیق راجع به نهاد‌های زیر نظر رهبری را بررسی می‌کنیم:

آیت‌الله‌هاشمی رفسنجان‌ی در این زمینه چنین بیان کرده است که فرض مجلس خبرگان در ابتدا این بود که هر چیزی به رهبری مربوط می‌شود را پیگیری کرده و ملزم به ارائه گزارش کند؛ مثل مجمع تشخیص مصلحت نظام، صداوسیما، نیروهای مسلح و هر چه که تحت امر رهبری است لکن چون این قبیل مسائل می‌توانست تبعات سیاسی خودش را داشته باشد، چنین کاری صورت نگرفته و صرفاً کار تحقیق از نهاد‌های زیر

۱. چون بالاخره، سرنوشت مملکت هست و در مسائل مهم انسان بر طبق قواعد فقهی باید احتیاط کند. احتیاط در مسائل مهم از جمله در اعراض و نفوس و دماء است، بهتر است به جای یک کمیسیون تحقیق کمیسیونهای متعددی تشکیل بشود و هر کدام یکی از ابعاد مختلف سیاسی، نظامی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی مربوط به مقام رهبری را مورد بررسی و ارزیابی و نظارت قرار دهند. (محسن کدیور، روزنامه سلام، ۱۳۷۷/۷/۲۸) به نقل از جوان آراسته، ۱۳۸۸: ۲۱۶

۲. من خودم نمی‌فهمم یعنی خیلی روشن نیستم که با آن بحثی که در رابطه با ولایت مطلقه فقیه از یک طرف شد و حساسیتی که برخی از آقایان داشتند در آن رابطه و این که کأنه مقام رهبری جانشین ولایت امر و حتی امام معصوم است، منتهی خوب، عصمتش را ندارد، ولی ولایت و حکومتش را دارد، بعد ما بگویم به منظور حسن انجام وظایف رهبری یک گروه ناظر می‌خواهیم بگذاریم که مواظب باشند این آقا چه کار می‌کند و نظارت کامل کأنه داشته باشد. آن که در اصل یکصد و یازده آمده، آن به نظر من اتفاقی است، این تشکیل یک نهاد است. آن جا بله، متوجه می‌شوند که این ناتوان است، چیزی هم هست که کأنه مشهود و روشن است، حالا برای همه روشن نباشد برای آن‌ها روشن است. اما این که بخواهیم از روز اول یک نهادی را درست کنیم برای این که پا به پای او جلو برود به نظر من هیچ صحیح نیست و این دقیقاً تضعیف مقام رهبری است که می‌خواهیم درست کنیم. (عبدالله نوری: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱: ۱۲۶۹)

۳. جهت مشاهده بحث تفصیلی راجع به ادله هر دو گروه نظارت حداکثری و حداقلی ر.ک. جوان آراسته، ۱۳۸۸، صص ۲۰۹-۲۲۸

نظر رهبری در نصب مسئولین انجام می‌شود. (هاشمی رفسنجانی، ۱۳۸۵: ۳۶)

ظاهراً مجلس خبرگان تعریف موسعی از نهادهای زیر نظر رهبری داشته و مثلاً صدا و سیما را نیز منتسب به رهبری دانسته، حال آنکه در مورد صدا و سیما صرفاً رئیس سازمان توسط رهبری تعیین می‌شود و لذا نمی‌توانیم کل تصمیمات و رویکردهای سازمان را منتسب به رهبری بدانیم. همچنین نظر خبرگان رهبری مبتنی بر گزارش‌دهی نهادهای زیر نظر رهبری و نظارت، موسع بوده است. اما به نظر می‌رسد به صرف انتصاب بالاترین مقام یک مجموعه توسط رهبری، ایشان نباید پاسخگوی عملکرد آن نهاد باشد، بلکه رهبری بنا به اصول ظاهری و بعد از رعایت اصل مشورت و شایستگی‌های افراد و همچنین کمیت افراد متخصص و متعهدی که برای پست‌های مختلف وجود دارند، شخصی را به پستی می‌گمارند و تبعاً این شخص اختیاراتی هم خواهد داشت. از نظر عملی هم در علم مدیریت فرض بر این است که مدیر مجموعه دارای اختیار کافی بوده و قدرت تصمیم‌گیری به او تفویض شده است. (محمی الدینی، مدیریت و تفویض اختیار، ۱۳۸۸/۱/۱۸؛ <http://www.bpdanesh.ir/detailnews.asp?id=8960>)

البته موضوع تفویض اختیار در علم حقوق هم موضوع مهمی است و نظر حقوقدانان بر این است که تفویض اختیار به مدیران زیردست، به معنی انتقال صلاحیت و مسئولیت نیست. (موسی زاده، ۱۳۸۹: ۹۱) لکن همانطور که در بحث تعیین معیار حداکثری نهادهای زیر نظر رهبری توضیح داده شد، وظیفه نصب و عزل مقامی توسط رهبری در مورد نهادهایی مانند صدا و سیما به معنای سپردن صلاحیت مدیریت سازمان صداوسیما به رهبری نبوده و اساساً بحث تفویض اختیار مطرح نیست. در نهایت می‌توان گفت که در این گونه موارد، مقام منصوب پاسخگو است و مقام نصب‌کننده صرفاً در قبال اصل انتصاب مدیران و اینکه رعایت شرایط لازم در این انتصاب انجام شده یا خیر و اعمال نظارت کافی بر زیردستان، پاسخگو خواهد بود. لذا اگر مدیر منصوب با توجه به اختیاراتی که دارد، تصمیم نادرستی اتخاذ کند، خود او باید پاسخگو باشد و نه مقام ناصب او. استدلال مذکور در شورای بازنگری قانون اساسی سال ۶۸ نیز مطرح شده است. اعضای شورای بازنگری، بعد از تصمیم به تمرکز ریاست صدا و سیما، در خصوص انتخاب رئیس سازمان صدا و سیما نظرات متفاوتی داشتند. برخی قرار گرفتن صدا و سیما را ذیل رهبری مناسب می‌دانستند، اما برخی مانند مقام معظم رهبری که در آن برهه در پست ریاست جمهوری بوده‌اند، نظر

به ریاست رئیس جمهور بر صدا و سیما داشته و در نفی ریاست مقام رهبری چنین استدلال می‌کنند: «به هر حال این که سیئات صدا و سیما دامن رهبر را خواهد گرفت، این را هم چیز کمی نگیرید. به هر حال وجود خواهد داشت یک چیزهایی. ما بایستی سیئات واقعی و گناهان را از صدا و سیما تا آنجا که می‌توانیم رفع کنیم. یک چیزهایی تا یک زمان اجتناب ناپذیر است. به هر حال سوء تفاهم‌هایی در مردم هست. یک وقت یک غفلتی پیش می‌آید، هم مردم را به رهبر بدبین می‌کند...» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱، ج ۲: ۵۷۱) هر چند نهائیتا صدا و سیما مستقیماً زیر نظر رهبری قرار نگرفت، اما ارتباط این سازمان با رهبری هم بر قرار شد و وظیفه عزل و نصب رئیس سازمان صدا و سیما بر عهده رهبری گذاشته شد. و در این حالت هم نمی‌توان فعالیتهای صدا و سیما را به پای رهبری گذاشت همچنانکه در مجلس بازنگری هم این مسئله مورد توجه قرار گرفته است.^(۱)

البته مقصود ما از استدلال مذکور، صرفاً نفی نظارت خبرگان رهبری بر نهادهایی است که اساساً به نظر نگارنده زیر نظر رهبری نیستند ولی نظارت خبرگان رهبری بر نصب و عزل روسای نهادها را نفی نمی‌کنیم. در واقع نظارت خبرگان چیزی بین نظارت حداکثری و حداقلی است. به عبارت دیگر صحیح نیست که هر دستگاهی که به نوعی با رهبری ارتباط دارد، مورد بازخواست خبرگان قرار گیرد و در نهایت تصمیمات اشتباه آن به رهبری منتسب شود. قابل ذکر است که با پذیرش این نظر، نظارت سایر دستگاه‌های نظارتی با شیوه معمول خودشان، کماکان باقی است و مخدوش نخواهد شد. مثلاً در مورد سازمان صدا و سیما بر این عقیده هستیم که خبرگان رهبری صرفاً در حیطه انتصاب ریاست سازمان می‌تواند به تصمیم رهبری نظارت کند و در مورد خود سازمان صدا و سیما و نوع فعالیت آن، صلاحیت نظارت ندارد. صرفاً شورای نظارت مندرج در اصل ۱۷۵ صالح به نظارت بر سازمان مذکور است. نظارت سازمان‌های نظارتی همچون سازمان بازرسی و دیوان محاسبات نیز در حدود خود، در اینجا هم اعمال می‌شود.

۱. مشکینی-رئیس: «همچنین اگر به صدا و سیما هم یک اشکالاتی وارد بشود، مردم دیگر فوراً نمی‌گویند که این مربوط به امام است، رهبر این کار را کرده، خوب بابا رهبر یک فرد لایقی را نصب کرده، زیر نظر او اتفاقاتی می‌افتد، حوادثی می‌افتد، اشکالاتی گاهی پیدا می‌شود. این مربوط به او هم نمی‌شود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۱، ج ۲: ۵۷۴)

البته با توجه به ملاک‌هایی که در بخش‌های گذشته از معیارهای نهادهای زیر نظر رهبری توضیح دادیم، اگر قائل به معیار حداکثری باشیم نظارت کامل خبرگان رهبری بر نهادهای مثل صدا و سیما توجیه خواهد شد. ولی اگر ملاک حداقلی پذیرفته شود که یکی از مصادیق آن شورای عالی امنیت ملی است، نظارت خبرگان صرفاً بر تصمیمات اتخاذ شده توسط این شورا تحقق پیدا خواهد کرد.

مقام معظم رهبری درخصوص اصل نظارت چنین فرموده‌اند: «هیچ کس فوق نظارت نیست. خود رهبری هم فوق نظارت نیست؛ چه برسد به دستگاه‌های مرتبط با رهبری. بنابراین همه باید نظارت شوند. نظارت بر کسانی که حکومت می‌کنند، چون حکومت به‌طور طبیعی به معنای تجمع قدرت و ثروت است؛ یعنی اموال بیت‌المال و اقتدار اجتماعی و اقتدار سیاسی در دست بخشی از حکام است؛ برای این که امانت به‌خرج دهند و سوء استفاده نکنند و نفسشان طغیان نکند، یک کار لازم و واجب است و باید هم باشد. ... زیر نظر رهبری بودن به معنای این نیست که رهبری، دستگاهی را مدیریت می‌کند؛ اما به‌رحال فرقی نمی‌کند؛ لازم است نظارت شوند. ... چنین نیست که دستگاه‌های مربوط به رهبری از نظارت معاف باشند؛ نه، به‌نظر ما بازرسی‌ها لازم است. البته الان هم هستند و نظارت هم می‌شوند. البته معنای این حرف این نیست که هیچ خطایی اتفاق نمی‌افتد؛ اما بنابر مسامحه کردن و اجازه خطا دادن نیست. (بیانات در جمع دانشجویان و اساتید دانشگاه صنعتی امیرکبیر، ۱۳۷۹/۱۲/۹)

قابل ذکر است که موادی از آیین نامه داخلی مجلس خبرگان به ویژگی‌ها و صلاحیت کمیسیون تحقیق اختصاص یافته است. در ماده ۳۳ این آیین نامه آمده است: «کمیسیون تحقیق موظف است هرگونه اطلاع لازم را در رابطه با اصل صد و یازده در محدوده قوانین و موازین شرعی تحصیل نماید. همچنین نسبت به صحت و سقم گزارشات واصله در این رابطه، تحقیق و بررسی کند و در صورتی که لازم بداند، با مقام معظم رهبری در این زمینه ملاقات نماید.»^(۱)

توضیح اینکه، این ماده اطلاق دارد و بسته به اینکه قائل به نظارت حداقلی یا حداکثری باشیم، این کمیسیون می‌تواند از نهادهای زیر نظر رهبری گزارش تهیه کند. همچنانکه نقلی از آیت الله‌هاشمی رفسنجانی ذکر شد که مبین همین نظر است. همانطور که گذشت هم اکنون نظارتی مابین نظارت حداقلی و حداکثری در حال

۱. برای دیدن برخی از مواد آیین نامه داخلی مجلس خبرگان ر.ک. جوان آراسته، ۱۳۸۸، ص ۲۶۴.

اجراست. بی شک، اطلاع از تفسیر کمیسیون تحقیق از نهادهای زیر نظر رهبری (موسع یا مضیق)، ما را در نحوه تفسیر این ماده مهم کمک خواهد کرد.

۴-۲. دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری که بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی برای رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم از تصمیمات و مصوبات واحدهای دولتی شکل گرفته، بر اساس «قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۹۲ از شعب و هیأت عمومی تشکیل شده است. صلاحیت‌های شعب در ماده ۱۰ و صلاحیت‌های هیأت عمومی در ماده ۱۲ قانون فوق آمده است. تصمیمات و مصوبات وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی قابل شکایت در دیوان است. نهادهای زیر نظر رهبری نیز در صورتی که مشمول یکی از عناوین چهارگانه فوق باشند، می‌توانند طرف شکایت در دیوان عدالت اداری قرار گیرند و صرف زیر نظر رهبری بودن (فارغ از ملاکی که برای زیر نظر رهبری بودن داشته باشیم) مانع شکایت از تصمیمات و مصوبات نهادها در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. البته برخی از نهادها به تصریح در تبصره ماده ۱۲ قانون فوق نام برده شده‌اند که تصمیمات و مصوبات آنها قابل شکایت در هیأت عمومی دیوان عدالت نمی‌باشد. شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان از آن جمله‌اند. مستثنی شدن این نهادها، در تمامی موارد، نمی‌تواند به زیر نظر رهبری بودن مرتبط گردد. همچنین آرای قضایی قابل شکایت در شعب دیوان نمی‌باشد.

قابل ذکر است که کارکنان نهادهای یادشده می‌توانند در صورت دارا بودن شرایط استخدام دولتی (عدم شمول قانون کار) در خصوص امور استخدامی به شعب دیوان عدالت اداری مراجعه کنند و ممنوعیتی در این خصوص وجود ندارد.

نکته مهمی که در این خصوص توجه به آن ضروری می‌باشد این است که همانطور که در قسمت اول این نوشتار مشاهده شد، در مورد ماهیت حقوقی برخی از نهادهای زیر نظر رهبری تشکیک وجود دارد و ظاهراً مشمول هیچیک از عناوین چهارگانه نمی‌شوند. با توجه به اینکه صلاحیت دیوان، مستلزم اطلاق یکی از عناوین چهارگانه فوق به مشتکی عنه می‌باشد، عدم امکان اثبات یکی از عناوین چهارگانه برای یک نهاد، می‌تواند موجب عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت از تصمیمات و مصوبات این نهادها گردد.

۳-۴. سازمان بازرسی کل کشور

بند «الف» ماده (۲) «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» وظایف و اختیارات سازمان بازرسی را چنین تشریح کرده است: «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است بر اساس برنامه منظم».

در بند «ه» ماده ۲ نیز چنین بیان شده است که: «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود».

طبق این بند هر تخلفی از مقامات مشمول را باید به نهاد ریاست جمهوری ارائه کرد که با تبصره‌ای به شرح زیر از اطلاق آن کاسته شده است: «رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضاییه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنی است».

بنابراین می‌توان گفت سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به مؤسسات عمومی غیر دولتی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و نهادهای انقلابی و به طور کلی هر نهادی که به نحوی از بودجه کشور استفاده می‌کند نظارت کند، با این استثناء که در مورد دستگاه‌های زیر نظر رهبری تخلفات مقامات و کارکنان این نهادها به نهاد ریاست جمهوری ارائه نمی‌شود و البته در این قانون مرجعی برای ارائه گزارش‌های مذکور بیان نشده است.

۴-۴. دیوان محاسبات کشور

در مورد حیطه نظارت دیوان محاسبات باید گفت که اولاً نظارت دیوان محاسبات صرفاً نظارتی با جنبه مالی است و دیگر اینکه در قانون محاسبات عمومی کشور تمام عناوین مطرح در قانون مدیریت خدمات کشوری، یعنی مؤسسه و شرکت دولتی، وزارتخانه و مؤسسه عمومی غیر دولتی تعریف و تحت نظارت مالی دیوان محاسبات

محسوب شده است. البته در مورد مؤسسات عمومی غیر دولتی دو دیدگاه قابل طرح است. اول اینکه مؤسسات عمومی غیر دولتی صرفاً به میزانی که از بودجه کشور استفاده می‌کنند تحت نظارت دیوان محاسبات هستند. این دیدگاه مستند به رای تفسیری شورای نگهبان ذیل اصل ۵۵ قانون اساسی است. اما دیدگاه دیگر این است که مؤسسات عمومی غیر دولتی را از آن جهت که خدماتی عمومی و عام المنفعه انجام می‌دهند به صورت کلی مشمول نظارت دیوان محاسبات بدانیم. دیدگاه اخیر در سؤال مطرح شده از شورای نگهبان طرح شده است. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۵۹ و ۲۶۰) اما به هر ترتیب، نظارت دیوان محاسبات هیچ استثنائی ندارد.

۴-۵. نظارت مجلس شورای اسلامی

مجلس شورای اسلامی به تصریح اصل ۷۶^(۱) قانون اساسی صلاحیت تحقیق و تفحص در کلیه امور کشور را دارد و طبق اصل ۹۰^(۲) هم، صلاحیت رسیدگی به شکایات از سه قوه را دارد.

بنابراین در ابتدا نظارت سیاسی مجلس دایره شمول گسترده‌ای دارد که شامل نهادهای زیر نظر رهبری هم می‌شود لکن به دنبال ایراد شورای نگهبان و تصویب تبصره ۷ ماده ۲۱۴ آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی این صلاحیت با استثنائاتی مواجهه شد: «تحقیق و تفحص مجلس شامل شورای نگهبان، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام و امور ماهیتی قضایی نمی‌شود و در مورد دستگاه‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن معظم‌له امکان تحقیق و تفحص توسط مجلس وجود دارد.»

قابل ذکر است که مقام معظم رهبری نیز راجع به نظارت این کمیسیون چنین فرمودند: «نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری هم باید اعمال شود و کمیسیون اصل نود به وظایف خود در این خصوص عمل کند.»^(۳)

نتیجه گیری و پیشنهادات

۱. اصل هفتاد و ششم: مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.
۲. هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.
۳. برای ملاحظه متن خبر به این آدرس مراجعه کنید: <http://b2n.ir/khabaronline.ir>

نهادهایی که ممکن است زیر نظر مقام رهبری محسوب شوند عموماً دارای سه منشأ هستند: یا به واسطه فرمان ولی فقیه در قالب حکم حکومتی تشکیل می‌شوند و یا به موجب تصریح در اصول قانون اساسی شکل گرفته‌اند، یا اینکه از طریق قوانین عادی که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد شروع به فعالیت کرده‌اند. نهادهای زیر نظر رهبری ذیل پنج ملاک قابل بحث هستند: اول، انتصاب بالاترین مقام نهاد توسط رهبری؛ دوم، تأیید احکام صادره‌ی آن نهاد توسط رهبری؛ سوم، حضور نماینده رهبری در آن نهاد؛ چهارم، دستور تشکیل آن نهاد توسط مقام رهبری؛ پنجم، انتصاب همه اعضای یک نهاد توسط رهبری. در خصوص اینکه کدامیک از این ملاک‌ها صحیح است دو دیدگاه حداقلی و حداکثری مطرح شد. در دیدگاه حداقلی اگر تصمیمات و مصوبات یک نهاد را به عنوان جلوه بیرونی و عملی یک نهاد معیار قرار دهیم، بنابراین نهادهایی زیر نظر رهبری تلقی می‌شوند که تمام تصمیمات آنها به تأیید رهبری برسد که طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی شورای عالی امنیت ملی مصداق آن خواهد بود. همچنین نیروهای مسلح نیز که رهبری شخصا فرماندهی آنها را بر عهده دارد و تصمیمات آنها به تأیید رهبری می‌رسد از مصادیق معیار حداقلی خواهند بود. در دیدگاه حداکثری نیز دو ملاک قابل بحث است: یکی نصب و عزل بالاترین مقام، البته با این شرط که این اختیار بدون هیچ قیدی باشد. در تبیین این ملاک برای پذیرش نهادهای زیر نظر رهبری باید گفت که اگر تصمیمی خلاف نظر رهبری صورت گیرد امکان عزل او وجود دارد، هرچند در عمل خلاف مصلحت باشد و چنین اتفاقی هم نیفتاده، اما به لحاظ حقوقی امری ممکن بوده و هیچ منعی ندارد. ملاک دومی که در دیدگاه حداکثری متصور است فرمان تشکیل نهادهای توسط رهبری و بدون مصوبه مجلس است، چرا که رهبری هرگاه بخواهد می‌تواند آن نهاد را منحل کند مانند شورای عالی فضای مجازی که به دستور رهبری تشکیل شده و می‌توان تصور کرد که رهبری هم بنا به تشخیص خود آن را منحل کند.

در مورد ماهیت حقوقی نهادهای زیر نظر رهبری هم باید گفت فارغ از اینکه کدامیک از نظرات فوق را قبول کنیم، این نهادها می‌توانند ذیل یکی از عناوین مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیر دولتی قرار گیرند.

اما جدا از این بحث کلی راجع به نهادهای زیر نظر رهبری، با دقت در مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌توان ملاک ششمی هم ارائه کرد که مد نظر قانونگذار عادی

است. این ملاک دارای چند شاخصه است؛ این نهادها از نهادهای فراقوه‌ای، مندرج در قانون اساسی و سایر نهادهای کلان کشور نباشند، چرا که از یک سو، اساساً تمام نهادهای متصور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت فقیه مشروعیت دارند و از سوی دیگر، نهادهای مذکور وضعیت حقوقی مشخصی دارند. مستند این برداشت این است که مجلس شورای اسلامی در موارد متعدد شورای نگهبان، نیروهای مسلح، مجمع تشخیص مصلحت نظام و عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» را در عرض هم ذکر کرده است. این ملاک از این جهت بیان شده که قانونگذار عادی عموماً هر جا که در مورد نهادی ابهامی وجود داشته و البته نهاد مذکور با مقام رهبری ارتباطی داشته است، از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» استفاده کرده است.

علی‌ایحال با توجه به نظراتی که شورای نگهبان در مورد قوانین عادی داده است و همچنین رویه مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین و استفاده از عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» باید گفت رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان راجع به نهادهای زیر نظر رهبری رویکرد مشخصی نیست. شورای نگهبان در مورد اصل قانونگذاری در مورد این نهادها ایرادی نگرفته است، اما در بسیاری از موارد به دلیل اطلاق قوانین و اینکه شامل نهادهای زیر نظر رهبری می‌شود به مصوبات مجلس ایراد گرفته است. همچنین در برخی موارد، بین موضوع «نهادهای زیر نظر رهبری» با «اختیارات ولی فقیه» خلط صورت گرفته و شورا قانونگذاری درخصوص نهادهای زیر نظر رهبری را مترادف و به معنای دخالت در صلاحیت‌ها و اختیارات مقام رهبری به حساب آورده است. به عنوان مثال شورای نگهبان اطلاق و شمول حیطه صلاحیت سازمان بازرسی را به دلیل پوشش نهادهای زیر نظر رهبری دارای ایراد دانسته، در حالی که می‌توان گفت بازرسی سازمان مذکور از نهادهای زیر نظر رهبری مثل ستاد اجرایی فرمان امام و ... هیچ مشکلی ایجاد نمی‌کند و تداخلی با اختیارات مقام ولی فقیه هم ندارد.

راجع به نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری هم چنین برداشت می‌شود که مجلس خبرگان تعریف موسعی از نهادهای زیر نظر رهبری دارد و مثلاً صدا و سیما را نیز منتسب به رهبری می‌داند، اما در عرصه عمل چنین رویه‌ای ندارد و صرفاً نهادهای «جزء اجرایی» را مورد نظارت قرار می‌دهد و در مورد سایر نهادها مثل صدا و سیما و ... که وظیفه نصب و عزل مقام ارشد آنها با رهبری است صرفاً خود این انتصاب مورد دقت و بررسی قرار می‌گیرد.

همچنین در مورد نظارت سیاسی مجلس شورای اسلامی باید گفت که تحقیق و تفحص منوط به اذن رهبری است. در زمینه نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری نیز، نهادهای زیر نظر رهبری که مشمول یکی از عناوین مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیر دولتی شوند، می‌توان از آنها به دیوان عدالت اداری در صلاحیت‌هایی که دیوان دارد شکایت کرد. اما به طور کلی شکایت در شعب دیوان یک استثنا دارد «تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد». لذا صرف زیر نظر رهبری بودن یک نهاد موجب مستثنی شدن آن از نظارت قضایی نمی‌گردد.

می‌توان گفت حذف استثنائات راجع به نهادهای زیر نظر رهبری با منویات مقام معظم رهبری هم سازگارتر به نظر می‌رسد^(۱)، چراکه ایشان این تقسیم‌بندی را اشتباه دانسته^(۲) و امتیازی را برای نهادها و بنیادها قائل نیستند.^(۳)

از سوی دیگر سؤال اساسی این است که اصولاً چرا نهادهای زیر نظر رهبری که طبق تعریف مجلس شورای اسلامی نهادهای جزء اجرایی هستند و بیشتر در قالب مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌باشند؛ باید از برخی قوانین استثنا شوند؟ شاید اگر این ارگان‌ها، نهادهای عالی و فراقوه‌ای با کارویژه‌های کلان بودند این استثنائات جایگاهی داشت.

پیشنهاد این نوشتار برای شناسایی نهادهای زیر نظر رهبری در تعریف این نهادها با

۱. رئیس وقت مجلس، آقای کروبی، از مقام معظم رهبری سؤالی مبنی بر معافیت مالیاتی نهادهای تحت پوشش ایشان کرد که در پاسخ مقام معظم رهبری، اینچنین فرمودند: «... با لغو هرگونه امتیاز خاص برای نهادها و بنیادها موافقم. صرفاً دغدغه‌ی هزینه‌های مأموریتی این دستگاه‌ها مانند جانبازان عزیز و خانواده‌های معظم شهیدان و محرومان و مستضعفان ذهن اینجانب را مشغول می‌کند و اگر این امر به نحو مناسب در بودجه‌ی عمومی پیش‌بینی شود و این دستگاه‌ها به ویژه آموزشی و فرهنگی، در مورد ایفای وظایف خود دچار کمبود نشوند با لغو معافیت مالیاتی آنها موافقم و از آن حمایت می‌کنم.» برای ملاحظه متن نامه به این آدرس مراجعه کنید:

<http://www.leader.ir/langs/fa/?p=contentShow&id=2220>

۲. البته این تقسیم‌بندی - نهادهای زیر نظر رهبری و نهادهای غیر زیر نظر رهبری - تقسیم‌بندی غلطی است؛ ما چنین چیزی نداریم. طبق قانون اساسی، سه قوه مجریه و قضائیه و مقننه زیر نظر رهبری‌اند. دستگاه‌های دیگر نیز همین‌طورند (بیانات در جمع دانشجویان و اساتید دانشگاه صنعتی امیرکبیر، ۱۳۷۹/۱۲/۹)

۳. مقام معظم رهبری راجع به نظارت کمیسیون اصل ۹۰ چنین فرمودند: «نظارت بر نهادهای زیر نظر رهبری هم باید اعمال شود و کمیسیون اصل نود به وظایف خود در این خصوص عمل کند». رک. آدرس زیر:

<http://b2n.ir/khabaronline.ir>

ملاک حداقلی است و یا اینکه مقام رهبری خود راساً این استثنائات را در موارد ضرورت مشخص کند. این امر می‌تواند تا حدودی راهشگا باشد. قابل ذکر است که این پیشنهاد، شاهد مثالی نیز در بیانات مقام معظم رهبری دارد: «رهبری در مسئولیت‌های این دستگاه‌ها دخالت نمی‌کند، مگر خیلی به ندرت و در مواردی که احساس کند تخلف آشکاری صورت می‌گیرد. مسئولیت‌های مجلس با خود مجلس است. بنده به خیلی از این قوانینی که در مجلس تنظیم می‌شود، اعتقادی ندارم و آنها را قبول ندارم، ولی وقتی قانون شد، بنده هم به صورت یک قانون عمل می‌کنم و مخالفت نمی‌کنم. موارد متعددی پیش می‌آید از اقدام‌هایی که در دولت انجام می‌گیرد و مورد قبول من نیست؛ اما مسئولانی دارد که تنظیم و تصمیم‌گیری کرده‌اند؛ وظیفه‌ی آنهاست. اگر آن تصمیم‌گیری شامل خود رهبری هم باشد، ما طبق آن تصمیم‌گیری عمل می‌کنیم و نمی‌گوییم نه؛ اما جاهایی هست که رهبری احساس می‌کند اگر در این‌جا به مسئولی که وظیفه‌ای داشته و به آن توجه نکرده، تذکر و توجه ندهد، زاویه‌ی بسیار خطرناکی در مسیر عمومی ملت پیش می‌آید. لذا وارد میدان می‌شود. در مورد این دوره‌ی مجلس شورای اسلامی یک‌بار چنین چیزی تقریباً در دو یا دو سال و نیم قبل پیش آمد و آن در قضیه‌ی قانون مطبوعات بود که بنده احساس کردم تکلیف شرعی دارم که به مجلس تذکر دهم و تذکر دادم. مجلس هم با کمال موافقت و مراقت در این زمینه با رهبری همکاری کرد و خطی را که در کمیسیون پیش‌بینی شده بود دنبال نکرد که از آنها متشکر هستیم.» (بیانات در دیدار جمعی از دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۹/۲۶)

البته این پیشنهاد هم قابل طرح است که نهاد‌های زیر نظر رهبری در قانونی مشخص احصاء شوند و احکام مربوط به آنها در حوزه‌های مختلف مشخص گردد. آثار این امر چنین خواهد بود که اولاً هر نهادی که به صورت جزئی با رهبری در ارتباط است، خود و عملکرد خود را به این مقام متصل نداند، ثانیاً حیطه پاسخگویی رهبری در قبال چند نهاد مشخص باشد و این طور نباشد که مانند امروز هر کس ایرادی به عملکرد سازمانی همچون صدا و سیما یا قوه قضائیه دارد، آنرا ناشی از مقام رهبری بداند و حال آنکه صرفاً رؤسای آنها منصوب رهبری هستند و رهبری اختیاری بیش از این، در خصوص این نهادها ندارد. نظارت بر این نهادها نیز برعهده نهاد‌های نظارتی بوده و مسئولیت عملکرد آنها هم بر عهده رؤسای آنهاست و نه رهبری. رهبری صرفاً در قبال این انتصاب پاسخگو خواهد بود.

و در نهایت می‌توان گفت جداسازی نهادهای زیر نظر رهبری در قوانین عادی مطابق با رویکرد مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان موجب محدودیت‌هایی در تقنین و نظارت شده است که با اصول نظارت‌پذیری همه نهادها، برابری در مقابل قوانین و صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر تقنین به موجب اصل (۷۱) قانون اساسی در تعارض است. البته استثناء شدن نهادهای کلان و فراقوه از اصول فوق دارای توجیه است اما استثناء کردن نهادهای جزء اجرایی مناسب به نظر نمی‌رسد. مجدداً بر این نکات تأکید می‌شود که اولاً تمام ساختارها و نهادهای جمهوری اسلامی ایران مشروعیت خود را از رهبری گرفته‌اند و رهبری در راس نظام حقوقی کشور قرار داشته و تمامی نهادها به نوعی زیر نظر ایشان به حساب می‌آیند، ثانیاً اختیار مطلق تقنینی مجلس، مورد تنفیذ مقام رهبری است، ثالثاً شورای نگهبان می‌تواند قوانین عادی را به دلیل دخالت در اختیارات رهبری و مغایرت با شرع دارای ایراد اعلام کند ولی ایراد شمول یک قانون در مورد نهادهای زیر نظر رهبری آن هم با معیار «نهادهای جزء اجرایی» ایراد دقیقی نخواهد بود و استثناء این نهادها از برخی قوانین دارای توجیه مناسبی نیست.

منابع و مآخذ

الف. کتب

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۲، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۳۸۱.
۲. جوان آراسته، حسین، گزینش رهبر و نظارت بر او در نظام جمهوری اسلامی ایران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم، ۱۳۸۸.
۳. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۵.
۴. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۷.
۵. موسی زاده، ابراهیم، و همکاران، دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران، اداره چاپ و نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، ۱۳۸۹.
۶. موسی زاده، رضا، حقوق اداری او ۲، نشر میزان، تهران، ۱۳۸۹.
۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان (تفسیری و مشورتی)، تهران، ۱۳۸۱.
۸. علامه حلی، حسن بن یوسف، ارشاد الاذهان الی احکام الایمان، نشر اسلامی، قم، بی تا.

ب. مقالات

۱. سلیمی، علی، «ستاد اجرایی فرمان امام(ره)»، ۱۳۹۲/۷/۲۸، قابل دسترسی در آدرس: <http://vakilnet.com/?p=80>
- هاشمی رفسنجانی، اکبر، گفتگو راجع به مجلس خبرگان در جمهوری اسلامی، نشریه حکومت اسلامی، سال یازدهم، شماره ۴۰، ۱۳۸۵.
۲. محی الدینی، پریسا، «مدیریت و تفویض اختیار»، ۱۳۸۸/۱/۱۸، قابل دسترسی در آدرس: <http://www.bpdanesh.ir/detailnews.asp?id=8960>
۳. منصور نژاد، محمد، «تفکیک قوا، ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۱۱، ۱۳۷۸.
۴. مصباح یزدی، محمد تقی، (سخنرانی) «مشروعیت قانون اساسی به ولایت فقیه است»، ۱۳۹۲/۲/۲۱، قابل دسترسی در آدرس: <http://b2n.ir/entekhab>

ج. سایت ها

- | | |
|--|---|
| 1. http://farsi.khamenei.ir | 11. http://iranlaws.hamrahnet.com |
| 2. http://www.shora-gc.ir | 12. http://www.bazresi.ir |
| 3. http://www.leader.ir/ | 13. http://yadegaranesshahed.ir |
| 4. http://law.dotic.ir | 14. http://www.ghavanin.net |
| 5. http://hvm.ir | 15. http://www.khabaronline.net |
| 6. http://rc.majlis.ir | 16. http://www.bpdanesh.ir |
| 7. http://www.bums.ac.ir | 17. http://www.dastour.ir |
| 8. http://www.amar.org.ir | 18. http://www.farsnews.com |
| 9. http://www.tamin.ir | |
| 10. http://www.dmk.ir | |

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir