



فصلنامه علمی - پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صفحات ۳۲۲-۳۰۵

بررسی و تحلیل گستره و قلمرو نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

هادی طحان نظیف

استادیار حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه امام صادق (ع)

رضا بکشلوا^۱

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)

(تاریخ دریافت: ۹۸/۴/۳ - تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۰/۱۶)

چکیده

سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در نظام حقوقی ایران با تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام در بازنگری قانون اساسی، دستخوش تغییراتی شده است. چنان‌که امروزه این نهاد حقوقی اثرگذار به عنصری پیش‌برنده و آینده‌نگر تبدیل شده است تا در پس تصمیم‌گیری‌های روزمره نهادهای مختلف حقوقی و سیاسی، رویکرد نظام جمهوری اسلامی در خصوص کیفیت آینده‌سازی در حوزه‌های مختلف روشن باشد. در این میان همواره این سؤال مطرح بوده است که شأن هنجاری سیاست‌های کلی چه سطوحی را در بر می‌گیرد؟ آیا سیاست‌های کلی نظام جهت انعکاس در قوانین و اجرای آن‌ها از این طریق ابلاغ می‌شوند یا سایر سطوح تقنینی و مراحل اجرایی نیز باید منطبق بر سیاست‌های کلی باشند؟ پس از روشن شدن این موضوع باید بررسی شود که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام شامل چه سطوحی می‌شود. از این رو سؤال اصلی پژوهش حاضر چنین خواهد بود که گستره و قلمرو نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست؟ نتایج نشان می‌دهد سطوح مختلف تقنینی و البته مراحل اجرایی مشمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی خواهند بود. همچنین رعایت ملاحظات مربوط به مفاد سیاست‌های کلی در امر نظارت بر اجرای سیاست‌ها و همچنین ملاحظات مربوط به نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی در این خصوص ضروری است.

واژگان کلیدی: سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بند دو اصل ۱۱۰

قانون اساسی.

مقدمه

اراده مقنن اساسی در سال ۱۳۶۸ مبنی بر تأسیس نهادی جدید و متفاوت از سایر نهادهای موجود در نظام حقوقی ایران با عنوان سیاست‌های کلی نظام آغازی بر مباحثات پردامنه حقوقی در خصوص مسائل ناظر بر این نهاد بدیع بوده است. اختلاف نظرها در فضای علمی پیرامون ماهیت و جایگاه این نهاد حقوقی همچنان جاری و ساری است، لیکن با گذشت زمان و موضع‌گیری عملی نهادهای اساسی نسبت به این سیاست‌ها، رویه‌ای نسبتاً روشن در این زمینه شکل گرفته است و بر این اساس تقریباً تردیدی در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله مراتب به عنوان هنجار فرودین قانون اساسی و هنجار فرازین قوانین عادی وجود ندارد. لیکن تحلیل آثار و ثمرات ناظر بر این برداشت همچنان در زمره مباحث نوین حقوق عمومی و حوزه سیاستگذاری است. بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی صراحتاً به لزوم نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اشاره کرده است. اگرچه برخی از حقوقدانان این نظارت را صرفاً از نوع نظارت سیاسی می‌دانند و ابزارهایی چون طرح سؤال، استیضاح و ... را برای تحقق آن کافی دانسته‌اند. (امیرارجمند و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۴؛ گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۲۹۲-۲۹۴؛ راسخ، ۱۳۹۶: ۱۶۴-۱۶۳؛ جهانی، ۱۳۸۶: ۱۵۲-۱۵۴) لیکن در مقابل برخی دیگر ضمن اشاره به ماهیت هنجاری سیاست‌های کلی نظام در صدد شناسایی ضمانت اجراهای مختلف برای این سیاست‌ها بوده‌اند. (ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۲؛ طحان‌نظیف، ۱۳۹۶: ۲۶-۲۸؛ غمامی، ۱۳۹۰: ۲۲۱؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۴؛ حاجی‌علی‌خمسسه، ۱۳۹۷: ۳۱-۴۵؛ ویژه، ۱۳۸۸: ۲۷) مع‌ذلک به نظر می‌رسد نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام همه اشکال مختلف نظارت را در بر می‌گیرد^۲ و تجربه نیز ثابت کرده است که ابزارهای نظارت سیاسی برای تحقق کامل سیاست‌های کلی نظام مکفی نیستند. مقنن اساسی برای سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از هنجارهای مهم و اثرگذار در نظام حقوقی ایران نقشی غایت‌محور و پیش‌برنده متصور شده است، لذا جهت نیل به اهداف و مقاصد ترسیمی در این سیاست‌ها باید ابعاد مختلف نظارت بر اجرای آن‌ها روشن باشد تا از انحرافات احتمالی در مسیر پیشرفت جلوگیری شود. نظری اجمالی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان‌دهنده این امر خواهد بود که اصل لزوم نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی امری بدیهی در نگاه مقنن اساسی بوده است.^۳ با شناسایی

۲ - اثبات این مدعا از حوصله نوشتار حاضر خارج است. برای مطالعه بیشتر رک. (حاجی‌علی‌خمسسه، ۱۳۹۷: ۱۶۱-۱۷۱).
 ۳ - «هاشمی - نظارتی که در بند دوم نوشته‌اید این دیگر برای رهبری لازم نیست بنویسیم یعنی چه؟ یک بازرسی هم باز برای رهبری در کنار بازرسی کل کشور در دست بکنیم؟ نظارت که تحقیقاً رهبری یک چنین حقی را دارد اما اینکه به عنوان یک بند ما اینجا بیاوریم همه چیز اینجا دیگر کمتر از قوه قضائیه یا دیگران که نیست. اما اینکه آوردن اینجا نظارت به عنوان یک بند از بندهای اختیارات رهبری زیادی است.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۶۷۹).

صلاحیت نظارت بر اجرای سیاست‌های نظام برای مقام رهبری در بازنگری قانون اساسی سؤالات مختلفی در خصوص ابعاد مختلف این نظارت به وجود آمد. یکی از این سؤالات این است که اساساً نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تا چه سطحی از افعال حقوقی قابلیت اعمال خواهد داشت؟ به بیان دیگر پی‌جویی اجرای سیاست‌های کلی و اعمال ضمانت اجرا برای تخلف از اجرای این نهاد حقوقی تا چه سطحی در نظام حقوقی ایران مقبول خواهد بود؟ آیا فقط قوانین عادی باید براساس سیاست‌ها تدوین شوند یا سطح مقررات و حتی مراحل اجرایی نیز مشمول اعمال ضمانت اجرای تحقق سیاست‌ها خواهند بود؟ به تعبیری متعلق نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست؟ از این رو سؤال اصلی پژوهش حاضر چنین خواهد بود که گستره و قلمرو نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام تا کجاست؟ این موضوع اگرچه به صورت مستقل در پژوهشی مورد بررسی قرار نگرفته است، لیکن در آثار موجود در باب سیاست‌های کلی نظام اشاراتی به آن شده است و محل اختلاف حقوقدانان بوده است. در این پژوهش تلاش شده تا با رویکردی توصیفی-تحلیلی ضمن جمع‌آوری و بررسی نظرات موجود، رویکرد مختار با امعان نظر به خصائص ممتاز نهاد سیاست‌های کلی نظام تقویت شود. در این پژوهش موضوع از دریچه نوینی تحلیل شده و معیارهایی برای عینیت تحقق نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه شده است. لازم به ذکر است پاسخ به بسیاری از سؤالات موجود در مورد سیاست‌های کلی نظام متوقف بر پاسخ به سؤال اصلی این پژوهش است. چنان‌که تبیین کیفیت نظارت بر اجرای این سیاست‌ها بدون توجه به سطوح مختلف نظارتی در این زمینه موجه نیست. جهت تدقیق در موضوع پژوهش ابتدا نظرات موجود در این زمینه مورد بررسی قرار گرفته و آثار و نتایج هر یک از نظرات تبیین شده است و در نهایت نظر مختار تقویت شده است.

بررسی نظرات موجود

جهت سهولت در امر طرح و بررسی نظرات موجود، ضمن تقسیم‌بندی تمامی نظرات به چهار دسته کلی، اختلافات جزئی موجود در این نظرات تبیین خواهد شد. به طور کلی می‌توان گفت، چهار دسته نظر در این زمینه وجود دارد. دسته اول اساساً نظارت بر اجرای سیاست‌ها را مشتمل بر نظارت بر قوانین، مقررات و مراحل اجرایی نمی‌دانند و یک سطح کلی از نظارت در سطح رؤسای قوا را برای تحقق نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ مکفی می‌دانند. دسته دوم، ضمن کافی تلقی نکردن نظارت در سطح رؤسای قوا، سطح قوانین مصوب مجلس را به عنوان مصداق اصلی این نظارت معرفی نموده‌اند. دسته سوم علاوه بر قوانین، مقررات را نیز مشمول

این نظارت دانسته‌اند و دسته چهارم، تمامی مراحل تقنینی و اجرایی را مشمول این نظارت شناسایی نموده‌اند.

شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی بر مقامات بلندپایه و نهادهای عالی

قائلین به رویکرد اول چنین استدلال نموده‌اند که اگرچه سیاست‌های کلی ناظر بر تمامی قوای سه‌گانه می‌باشد، اما نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ یک نظارت کلی است که صرفاً بر مقامات و نهادهای عالی و بلندپایه اعمال می‌گردد و صرفاً بر تصمیمات و نه اجرا حاکم خواهد بود. (دولت‌رفتارحقیقی و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۴۲) این دسته از حقوق‌دانان در مورد مجلس شورای اسلامی ضمن پذیرش مسئولیت مجلس شورای اسلامی در رعایت مفاد سیاست‌های کلی نظام، الزام مجلس به رعایت سیاست‌ها را منکر شده‌اند. در واقع اصل مسئولیت را مورد پذیرش قرار داده‌اند، لیکن الزام مجلس را امری فراحقوقي - فراتر از شرع و قانون اساسی - تلقی نموده و لذا مغایرت اصل ۷۲ قانون اساسی^۴ با این تحلیل را یادآور شده‌اند. حتی پذیرش سیاست‌ها براساس بند یک اصل ۱۱۰ به عنوان یکی از حدود مقرر در قانون اساسی را که در اصل ۷۱ قانون مذکور^۵ بیان شده است، دارای عیوب بزرگی دانسته‌اند. (دولت‌رفتارحقیقی و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۱۴۶-۱۶۷) جمع‌بندی این نظر چنین است مجلس مکلف به رعایت سیاست‌هاست، اما اگر به هر دلیلی این سیاست‌ها را رعایت نکرد نمی‌توان هیچ الزامی برای مجلس داشت و ضمانت اجرایی در این زمینه وجود ندارد. به نظر می‌رسد پذیرش این نظریه منجر به این خواهد شد که بخش قابل توجهی از سیاست‌ها، هیچ زمینه‌ای برای اجرا نیابند. توضیح این‌که اجرای بسیاری از سیاست‌های ابلاغی بدون تصویب قوانین لازم، ممکن نخواهد بود. چنان‌که در موارد متعددی، سیاست‌هایی ابلاغ شده‌اند که با قوانین موجود، مغایرت‌های جدی دارند و نیک روشن است که در مقام اجرا، کنار گذاشتن قانون به جهت مغایرت با سیاست‌ها چندان ساده نیست و لذا محملی برای اجرای سیاست‌ها وجود نخواهد داشت. از طرفی پذیرش تکلیف مجلس شورای اسلامی به لزوم لحاظ سیاست‌ها بدون در نظر گرفتن ضمانتی برای اجرای این تکلیف چندان موجه به نظر نمی‌رسد. از جمله تفاوت‌های عالم حقوق و عالم اخلاق همین است که در عالم حقوق هر جا سخن از تکلیف به میان می‌آید، ضمانت مانع عدم اجرای تکلیف نیز بیان می‌گردد. از سوی دیگر، اگر هدف قانون‌گذار اساسی از تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام تعیین جهت‌گیری‌های کلی و کلان کشور جهت مشخص شدن

۴ - اصل هفتاد و دوم: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.

۵ - اصل هفتاد و یکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

چارچوب‌های حاکم بر قوانین و مقررات باشد، بی‌معناست که مجلس در مقام تصویب قوانین الزامی به رعایت آن نداشته باشد، آن‌هم با این استدلال که مجلس فقط مکلف است اصول قانون اساسی را رعایت کند، در عین این که همین قانون اساسی در مفاد یکی از اصول خود به لزوم رعایت این سیاست‌ها تصریح نموده است. (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۴۱) ضمناً تصریح موجود در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی نسبت به لزوم انعکاس سیاست‌های کلی نظام در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به نظر قابل چشم‌پوشی نیست.^۶ لذا سیاست‌های کلی نظام یکی از حدودی است که مجلس شورای اسلامی بنا بر اصل ۷۱ محدود به رعایت آن شده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹). البته این تقریر از یک جهت می‌تواند قابل درک باشد. مقنن اساسی در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی سطح نظارت مقام رهبری بر اجرای سیاست‌های کلی را سطح کلان معرفی نموده است و از ورود این نظارت به جزئیات امور احتراز داشته است.^۷ این دیدگاه بر این اساس بنا شده است که اقتضاء سطح کلی نظارت، عدم ورودی بر حوزه قوانین و مقررات خواهد بود. به نظر اشکال اصلی این نظر همین‌جاست. سطح کلی نظارت، دلالتی بر عدم شمول این نظارت بر حوزه قوانین و مقررات نخواهد داشت. چه بسا که در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی مکرراً به وظیفه مجلس شورای اسلامی در جهت تصویب قوانین منطبق بر سیاست‌های کلی به عنوان وظیفه اولیه و مبنایی در این جهت

۶ - «نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) مثلا رهبری اعلام می‌کند، همان طور که امام فرمودند، «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، براساس این می‌آورند. یا می‌گویند، مثلا شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدارید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است، حالا آن عبارت را ما به رأی می‌گذاریم.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۳).

۷ - «محمد مؤمن ... وارد کردن رهبری را در کارهای ریز همان طور که خود جناب آقای هاشمی فرمودند فرض کنید که منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیرمتعهدا فرض بفرمایید که رابطه برقرار کنند و با غیرشان برقرار نکنند این سیاست کلی نظارت بر این فقط همین است که می‌بینند که این کار را کرده‌اند یا نه یا گفت که در مقام قوه قضائیه قوانینی را که می‌خواهند برای آئین دادرسی تنظیم کنند قوانینی باشد که حتی الامکان فاصله‌ها را این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد کم بکند این سیاست کلی باشد. نظارت بر این، این نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند ربطی به آن ندارد نظارت بر این است که ببینند که این تنظیم قانون که کرده مثلا قوه قضائیه و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود آیا این کار رعایت شده مجلس هم به دنبالش این کار را کرده یا نکرده این سیاست کلی است اصلا هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگانهای اجرائی که آقایان می‌فرمایند در آن نیست و یا اگر یک چیزی بود که ابتدائاً فرض کنید به مجلس گفته می‌شود چون مسأله، مسأله سیاست‌های کلی است نظارت می‌شود که این کلی انجام شده یا نشده بعد که ریز می‌شود مجلس این سیاست کلی را که او گفت که تنظیم قانون بر این اساس باشد کرده اما اینکه آیا اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود این در آن اجرائیات آن طوری داخل نمی‌شود بکند کمیسیون رهبری را تا اینکه گفته بشود که احتیاج است به اینکه لازم‌اش تداخل وظایف مثلا هست و درگیر شدن و یا احتیاج است به اینکه یک تشکیلات مفصلی برای رهبری باشد این بررسی کردن اینکه این تصمیمات کلی که دارد گرفته می‌شود در مقام اجرائیات یا در قانونگذاری و روابط آیا این براساس آنچه که رهبری تنظیم کرده بعنوان سیاست همان را که دستش دادید که فرمودید که سیاست کلی باید دست رهبری باشد فقط همان را ببیند که خوب آنطور که گفت شد یا نشد که اگر نشده یک تذکری بدهد به آن کسی که مسؤول هست که چرا این کار را نکردی همان طور که آقای نوری هم توضیح دادند وقتی که شما وظیفه رهبری قرار بدهید تعیین سیاست‌های کلی را قهراً باید این حق نظارت برایش باشد که بررسی بکند این که می‌فرمایند خوب درست است که به حساب اینکه برای رهبری احترام قائل می‌شوند کسی حرفی نمی‌زند الا اینکه وقتی بنا شد که اگر بخواهد رهبری کاری بکند نقی لاقیل در کار هست که آقا به شما ارتباط ندارد ...» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۸-۱۳۲۷).

اشاره شده است.^۸ لذا چنین برداشتی از سطح کلی نظارت مقام رهبری و تسری آن به نظارت بر سطوح مختلف هنجاری صحیح به نظر نمی‌رسد.

شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تا سطح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی

دسته دوم از حقوق‌دانان، معتقدند که سیاست‌های کلی برای انعکاس در نظام تقنینی کشور ابلاغ می‌شوند و سیاست‌ها سطوح پائین‌تر را مدنظر ندارند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۷۳) از طرفی اگر سیاست‌ها در سطح قوانین مجلس تجلی یابند اساساً دیگر نظارت بر اجرای قوانین همان نظارت بر سیاست‌ها خواهد بود و لزومی ندارد که فارغ از نظارت بر اجرای قوانین مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام، نظارت مستقلاً بر اجرای سیاست‌ها متجلی شود (زارعی و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۷) در واقع اگرچه مخاطب اولیه این سیاست‌ها همه قوا هستند، لیکن باید این مخاطب در مقام ارائه طرح و لایحه به مجلس شورای اسلامی و تصویب قوانین فعلیت یابد. لذا نظارت فراتر از سطح قوانین معنا نخواهد داشت (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۴). در آثار حقوق‌دانان محترم تقریرهای متفاوتی از این رویکرد یافت می‌شود. برخی با تشریح این‌که نظارت بر اجرای سیاست‌ها، همان نظارت بر وضع قوانین در راستای سیاست‌ها و نظارت بر اجرای قوانین مذکور است، نظارت بر اجرا را صرفاً شامل سران قوا و بالاترین مقامات دستگاه‌ها اعلام نموده‌اند (براهوتی، ۱۳۸۵: ۸۵ و ۹۴) برخی دیگر با تنگ‌تر کردن محدوده این رویکرد، چنین پنداشته‌اند که سیاست‌های کلی نظام مستقیماً نمی‌توانند به سیاست تقنینی تبدیل شوند و نیاز به حلقه واسطی در این میان محسوس است. لذا برنامه‌های پنج‌ساله توسعه سازوکار طراحی شده در نظام حقوقی ایران برای جبران خلأ مذکور هستند. از این رو سطح نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نه همه مصوبات مجلس، بلکه فقط قوانین برنامه توسعه را در بر خواهد گرفت (شیرزاد، ۱۳۹۵: ۱۷۸). توجه به سطح کلان نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی باعث شده است تا در نظر این دسته از حقوق‌دانان نظارت بر اجرای این سیاست‌ها محدود به سطح قوانین بشود، به نظر می‌رسد این رویکرد دارای اشکالاتی است. اولاً مگر نه این است که صلاحیت قانونگذاری برای دولت براساس آئین‌نامه‌های مستقل صلاحیتی عام است، چگونه می‌توان این مصوبات را از نظر دور نگه داشت و علی‌رغم مسئولیت قوه مجریه در زمینه اجرای سیاست‌ها

۸ - «نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) — مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان طور که امام فرمودند، «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، براساس این می‌آورند. یا می‌گویند، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است، حالا آن عبارت را ما به رأی می‌گذاریم.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۳).

لزوم نظارت بر آن‌ها را منکر شد. این در حالی است که برخی از بندهای سیاست‌های کلی نظام، بیش از این که نیازمند قانون باشد، نیازمند مصوبات دولتی است و سطح مورد انتظار، سطح مقرر است. ثانیاً حتی در فرضی که همه قوانین مبتنی بر سیاست‌ها تنظیم شده باشند آیا فرض حالتی که حکمی از سیاست‌ها در تصویب قوانین مغفول واقع شود، فرض محالی خواهد بود؟ اتفاقاً تجربه نشان داده است حتی در فرض تصویب قوانین در حوزه اجرای سیاست‌های کلی احکامی از سیاست‌ها در قوانین مغفول واقع می‌شوند. اساساً به همین دلیل سؤال لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی مطرح شده است. در وضعیت فعلی نیز سیاست‌های متعددی وجود دارند که نه در قالب طرح و نه در قالب لایحه جهت تبدیل به قانون به مجلس شورای اسلامی ارائه نشده است. چه بسا قوانینی مغایر سیاست‌ها که سابق بر ابلاغ سیاست‌ها مورد تصویب قرار گرفته‌اند جاری و ساری است. لذا به نظر می‌رسد، پذیرش نظریه مذکور چندان موجه نخواهد بود. ضمناً برقراری ملازمه میان کلی بودن این نظارت با این که نظارت باید در سطح رؤسای قوا و بالاترین مقامات دستگاه‌ها باشد موجه به نظر نمی‌رسد. اولاً در مورد نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی که نهادی شورایی و مصوب قوانین است، پذیرش این رویکرد یعنی نظارت بر رئیس مجلس شورای اسلامی که واقعا روشن نیست رئیس مجلس چه نقشی در این زمینه دارد و از منظر حقوقی چه سازوکاری برای نقش‌آفرینی مؤثر وی در این زمینه وجود دارد. ثانیاً منظور از سطح کلی نظارت، نظارت بر سطح بالای قوا نیست. توضیح این که کلی بودن نظارت قید امور و فعالیت‌های موجود در نظام حقوقی است و ملازمه‌ای با رتبه مسئولین مؤثر در قوا نخواهد داشت. علت مقبول نیفتادن نظریه‌ای که صرفاً قوانین برنامه توسعه را مشمول نظارت بر اجرای سیاست‌ها می‌داند، در تحلیل ماهیت قوانین برنامه نهفته است. به نظر می‌رسد ماهیت قوانین برنامه توسعه متفاوت از تبیینی است که رویکرد فوق‌الذکر در پیش گرفته است. این که قوانین برنامه توسعه باید براساس سیاست‌های کلی تدوین شوند صحیح است، لیکن مگر همه سیاست‌ها ناظر بر برنامه‌های توسعه است؟ یا اساساً برنامه‌های توسعه قرار است اجرای تمامی سیاست‌ها را دنبال کنند؟ اساساً برنامه‌های توسعه از این حیث چه خصوصیتی نسبت به سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی دارند؟ به نظر این رویکرد برای مفاد سیاست‌های کلی و جایگاه برنامه‌های توسعه پیش‌فرض‌هایی در نظر گرفته است که این پیش‌فرض‌ها محل مناقشه هستند. نقش قوانین برنامه توسعه در نظام حقوقی ایران روشن و مشخص است و ناظر به امر برنامه‌ریزی میان‌مدت برای نیل به اهداف تعیین شده می‌باشد. قطعاً مصادیق متعددی از سیاست‌های کلی وجود دارند که ماهیت آن‌ها متفاوت از ماهیت قوانین برنامه توسعه است. برای مثال سیاست‌های کلی انتخابات ابلاغ شده است و قاعداً این سیاست‌ها باید در قوانین انتخاباتی

جلوه‌گر شود و قوانین برنامه توسعه در این میان نقشی نخواهند داشت. پذیرش این رویکرد لاجرم به متروک ماندن بخش اعظمی از سیاست‌های کلی خواهد انجامید. ضمناً در تبیین نظر مختار بیان خواهد شد که پذیرش لزوم تصویب قوانین مبتنی بر هر سیاست از اهم مطالب مشروح در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی است. البته باید توجه نمود که نظارت بر سیاست‌هایی که مستقیماً قانون خاص جهت اجرای آن‌ها به تصویب می‌رسد، مانند سیاست‌های برنامه‌های توسعه، اقتضائات خاص خود را خواهد داشت.

شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی تا سطح قوانین و مقررات

دسته سوم از حقوقدانان، با اشاره به این‌که براساس مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی، بند دو اصل ۱۱۰ صرفاً سطح کلی نظارت بر اجرای سیاست‌ها را در بر می‌گیرد، توضیح داده‌اند که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی مستلزم نظارت بر تمامی امور نیست و لذا نیازی به دخالت در مسائل اجرایی و جزئی نیست. از این رو احتیاجی به ایجاد تشکیلات وسیع نخواهد بود. از طرفی لفظ اجرا ناظر بر اقدامات یکی از قوا نیست و هر سه قوه را شامل می‌شود، لذا مستنداً به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، اطلاق بند دو منصرف از امور اجرایی و جزئیات امور است و نمی‌توان تمام مراحل اجرایی پیاده شدن سیاست‌ها را مشمول نظارت بر اجرای سیاست‌ها دانست (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۶۸-۱۶۹) البته این دسته از محققین تصریح نموده‌اند که این برداشت به معنای عدم امکان اجرای مستقیم سیاست‌ها نیست، بلکه اتفاقاً دقت در محتوای این سیاست‌ها نشان خواهد داد که رویکردها و جهت‌گیری‌های مذکور در سیاست‌ها در تمامی سطوح حائز اهمیت است و باید ملاک قرار بگیرد، لیکن دامنه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی منصرف از مراحل اجرایی است و نظارت تا سطح مقررات دولتی مکفی خواهد بود. منظور از قوانین در این رویکرد، مصوبات مجلس شورای اسلامی و هرآن‌چیزی است که در حکم قوانین عادی و یا هم‌مرتب آنان باشد. مراد از مقررات نیز علاوه بر مصوبات هیئت وزیران، هرآن‌چیزی است که در نظام حقوقی ایران به عنوان تصمیمات نوعی و عام‌الشمول قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی شناخته می‌شود (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۰-۱۷۱) قائلین به این نظر در بیان آثار و فوائد این نظر چنین نگاشته‌اند که این رویکرد باعث می‌شود تا با تحقق سیاست‌های کلی نظام در قوانین و مقررات در مقام عمل تمامی لایه‌ها و سطوح مختلف حتی مراحل اجرایی در خدمت تحقق اهداف مدنظر سیاست‌ها باشند. چراکه پس از تصویب قوانین و مقررات لازم برای اجرای سیاست‌ها سایر سازوکارها و ابزارهای نظارتی مذکور در قوانین اساسی و عادی جهت تضمین اجرای قوانین و مقررات خودکار اجرا خواهند شد و با رصد

اجرای قوانین و مقررات در راستای تحقق سیاست‌ها عمل خواهند نمود. از طرفی رهبر هم از نظارت بر مراحل اجرایی بی‌نیاز خواهد بود و ملاحظات مقنن اساسی نیز ملحوظ می‌باشد (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۱-۱۷۳). برای بررسی این رویکرد باید چند موضوع، روشن گردد. یکی از مهم‌ترین مبانی که نظریه فوق بر آن بنا شده است این است که نهاد ناظر بر اجرای سیاست‌ها منحصراً رهبری است و بند دو اصل ۱۱۰، تخصیصی بر همه انواع نظارت‌های موجود در قانون اساسی است که در مطالب پیش رو این برداشت مورد انتقاد قرار خواهد گرفت. این رویکرد در مسیر پیشنهاد یک الگوی مطلوب برای تحقق سیاست‌های کلی نظام و جهت احتراز از مسئله ورود رهبری به عنوان نهاد ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی به جزئیات امور چنین طراحی شده است. به نظر می‌رسد، آنچه در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی به عنوان رویه‌ای غیرمطلوب مورد شناسایی قرار گرفته است، شمول بند دو اصل ۱۱۰ در مورد جزئیات امور و ... است نه اصل نظارت بر سیاست‌های کلی نظام. چنان‌که حقوقدانان محترم قائل به این نظر تصریح نموده‌اند تمامی قوا و نهادهای مسئول در نظام جمهوری اسلامی در زمینه اجرای سیاست‌ها موظف خواهند بود و اقتضاء پذیرش این تکلیف در نظام حقوقی در نظر گرفتن ضمانت‌های لازم برای تخطی از وظایف مذکور خواهد بود. لذا به نظر می‌رسد استدلال‌های فوق‌الذکر در پذیرش عدم شمول نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ (نظارت رهبری) نسبت به مراحل اجرایی می‌تواند قابل درک باشد، لیکن در فرض پذیرش وجود نظارت‌های دیگر در این زمینه، دلیلی بر عدم امکان نظارت بر اجرای سیاست‌ها در سطح مراحل اجرایی وجود نخواهد داشت. نکته دوم هم این‌که در فرضی که در مراحل اجرایی اتفاقی بیفتد که بدون قانون و مصوبه‌ای مفاد سیاست‌های کلی در سطح کلان نقض شود،^۹ به نظر می‌رسد در این حالت نظارت رهبری نیز موجه خواهد بود. چنان‌که در برخی موارد مشاهده شده است که برخی از اقدامات اجرایی در سطح کلان بدون هرگونه مصوبه و یا مقررهای ناقض سیاست‌های کلی نظام بوده است. در یک بیان کلی می‌توان گفت که برقراری ملازمه میان سطح کلی نظارت و سطح قوانین و مقررات چندان موجه نیست، البته اگر این نظر حمل بر وجه غالب شود، مقبول خواهد بود. البته محققین قائل به این نظر در راستای ارائه یک الگوی مطلوب برای تحقق سیاست‌های کلی نظام چنین پیشنهادی ارائه نموده‌اند که نظارت تا سطح مقررات جاری باشد و منکر امکان نظارت بر مراحل اجرایی نیستند، بلکه آن را مطلوب نمی‌دانند. با نکته‌ای که پیش‌تر اشاره شد، آشکار

۹ - به نظر فرض چنین حالتی محال نیست. ممکن است، مصادیق زیادی نداشته باشد، لیکن فرض آن دور از واقعیت‌های موجود در نظام حقوقی ایران نیست.

شد که این الگو برای مواردی که سیاست‌های کلی در سطح اقدامات اجرایی نقض شود، راه حلی نخواهد داشت و از این حیث مطلوبیت خود را از دست خواهد داد.

شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی بر قوانین، مقررات و مراحل اجرایی

حقوقدانان قائل به رویکرد چهارم، حسن اجرای سیاست‌ها را صرفاً زمانی محقق دانسته‌اند که کلیه مراحل تحقق یک سیاست، در شکل صحیح خود به مرحله اجرا درآمده و منتج به اهداف مدنظر سیاستگذار باشد. لذا نمی‌توان لزوم نظارت را در برخی از سطوح منکر شد. چه بسا انکار سطحی از نظارت بر اجرای سیاست‌ها مستلزم بی‌نتیجه ماندن سیاستگذاری باشد (موسی‌زاده و مهدوی‌راد، ۱۳۹۲: ۳۳) برخی دیگر نیز تحقق نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام را مستلزم نظارت بر تصمیمات، اعمال و عملکرد قوای سه‌گانه و سایر نهادها معرفی نموده‌اند. البته در این راستا ضمن معرفی قوانین و مقررات دولتی و سیاست‌های اجرایی به عنوان آجلی مصداق تصمیمات و اعمال قوای سه‌گانه، صیانت و پاسداری از سیاست‌های کلی و اجرایی شدن آن‌ها را نیازمند اصلاح قوانین و مقررات سابق و متعارض با سیاست‌ها و یا تصویب قوانین و مقررات جدید متناسب با سیاست‌ها دانسته‌اند (طحان‌نظیف، ۱۳۹۸: ۱۶ و ۱۰). براساس این دیدگاه هر سه سطح قوانین، مقررات و مراحل اجرایی در دامنه نظارت بر اجرای سیاست‌ها تعریف خواهد شد. لحاظ سطح کلی نظارت بر اجرای سیاست‌ها مانعی در مسیر نظارت‌های مخل فرآیندهای اجرایی خواهد بود. در این دیدگاه اولاً واژه «اجرا» در سطح نظارت بر سیاست‌های کلی نظام مانعی برای نظارت بر سطح قوانین و مقررات تلقی نشده است و معنای عامی از این واژه مستنبط بوده است. البته از دیدگاه علم مدیریت نیز تصمیم‌گیری بخشی از مرحله اجرا خواهد بود. لذا قانون‌گذاری به عنوان یکی از مصادیق تصمیم‌گیری می‌تواند در دایره نظارت گنجانده شود و از این جهت منعی وجود نخواهد داشت (هاشمی و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۸۳). ثانیاً نظارت بر اجرای سیاست‌ها اعم از نظارت بر حوزه تقنین و نظارت بر حوزه اجرا در نظر گرفته شده است و منظور از حوزه اجرا نظارت بر اجرای قوانین منطبق بر سیاست‌ها نیست، بلکه نظارت بر فرآیندهای اجرایی بلاواسطه و البته در سطح کلی مد نظر است (هاشمی و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۷). از آثار برخی دیگر از حقوقدانان نیز می‌توان چنین استنباط کرد که با معرفی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در سطوح مختلف ضمناً به نفوذ سطح الزام سیاست‌ها در سطوح مختلف اشاره نموده‌اند (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۱۷-۱۲۶).

سایر نظرات

دسته پنجمی را می‌توان به این چهار دسته افزود که به علت قلت قائلین صرفاً اشاره‌ای اجمالی به آن می‌شود. برخی از حقوقدانان با تفسیر متن محور بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی متعلق نظارت را صرفاً اجرا دانسته‌اند و لذا سطح تقنین را مشمول این نظارت نمی‌دانند. در واقع با تفسیر مضیق از بند دو اصل ۱۱۰ چنین بیان کرده‌اند، در اجرای قوانین و مقررات باید دقت نمود که رویکرد سیاست‌ها لحاظ شود. لذا تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، وجهی نخواهد داشت (ارسطا و دیگران، ۱۳۸۰، ص ۴۰۲) قائلین به این نظریه، پاسخی به این ابهام که نظارت بر اجرا بدون لحاظ نظارت بر تقنین چه معنایی خواهد داشت ارائه ننموده‌اند. توضیح این‌که مسئولان اجرایی ملزم به اجرای قانون هستند و نمی‌توانند مستدلاً به این‌که قانونی خلاف سیاست‌های کلی است، از اجرای آن سرباز زنند. مراجعه‌ای اجمالی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نشان خواهد داد مقنن اساسی قطعاً چنین برداشتی از اجرا را مدنظر نداشته است.^{۱۰}

تبیین نظریه مختار

جهت بیان نظریه مختار باید ابتدا ملزومات برداشت صحیح روشن شود و سپس مبتنی بر این ملزومات حدود و ثغور نظریه مختار ترسیم شود. البته برخی از ویژگی‌ها در خلال نقد و بررسی نظرات موجود در مباحث پیشین مورد اشاره قرار گرفت.

مؤلفه‌های تحلیل صحیح

به نظر می‌رسد در تحلیل قلمرو نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نباید ملاحظات پیرامون ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی را از نظر دور داشت. لذا اولین و محوری‌ترین مؤلفه در تبیین گستره مشمول نظارت بر اجرای سیاست‌ها توجه به ماهیت هنجاری سیاست‌های کلی و جایگاه سیاست‌های کلی - فی‌مابین قانون اساسی و قوانین عادی - است. از این رو نظریه‌ای که ارائه می‌شود باید اولاً خلاف این ویژگی‌ها نباشد و ثانیاً مبتنی بر نتایج و آثار رویکرد متخذ تحلیل شود. دومین مؤلفه این است که نظریه مختار باید بدون در نظر گرفتن نهادهای ناظر و یا سازوکار

۱۰ - «نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) — مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان طور که امام فرمودند «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند.» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، براساس این می‌آورند. یا می‌گوید، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است، حالا آن عبارت را ما به رأی می‌گذاریم.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۳).

نظارت تحلیل شود. چه بسا که اگر تحلیلی صحیح انگاشته شود و مبتنی بر این تحلیل خلأ سازوکار و یا نهاد ناظری احساس شود، باید جهت پر کردن خلل موجود تدبیری شود، نه این که چون سازوکاری وجود ندارد یا نهاد ناظری تعیین نشده است، تحلیل مطلوب تغییر نیاید. مؤلفه سوم نیز لزوم پابندی به آثار و تبعات نظریه مختار است که باید در عالم حقوق مقبول بیافتد. ضمناً اگر براساس نظریه مطلوب حق یا تکلیفی برای نهادی تعیین می‌گردد، باید الزامات حقوقی تحقق این حق و یا تکلیف نیز ارائه گردد. مؤلفه چهارم، توجه به مراد مقنن اساسی است. اگر ثابت شود مقنن اساسی، تحلیلی را از بدو تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام مطرود دانسته است، پذیرش تحلیل مذکور وجهی نخواهد داشت. البته اگر چنین پنداشته شود که مقنن اساسی متعرض موضوعی نشده است و تحلیل مذکور خلاف موارد تصریحی مقنن اساسی نیست، منعی جهت پذیرش این تحلیل وجود نخواهد داشت. به نظر می‌رسد مقنن اساسی چند نکته اساسی را مدنظر داشته است که عبارتند از: شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی بر قوای سه‌گانه، توجه به وصف کلیت به عنوان وصف مفاد سیاست‌های کلی نظام، عدم ایجاد تشکیلات جدید و وسیع در امر نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰، عدم ورود رهبری در جزئیات امور که باعث سلب اختیار و ابتکار عمل در قوا نشود.^{۱۱}

مرجع صالح در نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

در حال حاضر و با وجود صراحت قانون اساسی در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی اختلافی از جهت اصل لزوم نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی توسط رهبری وجود ندارد. لیکن در مورد حدود و ثغور این نظارت و نسبت آن با نظارت سایر نهادهای موجود در نظام حقوقی ایران

۱۱ - «محمد مؤمن — بسم الله الرحمن الرحيم . عرض کنم که من فکر می‌کنم که برادرانی که به عنوان مخالف صحبت کردند به این قید کلی که در عبارت آورده لطف نکردند نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، در آنجا در کمیسیون صحبت شد بعضی برادران پیشنهاد می‌کردند، مثلاً بازرسی را در اختیار مقام رهبری قرار دهیم. ما گفتیم که این اصلاً معنا ندارد، وارد کردن رهبری را در کارهای ریز همان طور که خود جناب آقای هاشمی فرمودند فرض کنید که منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیر متعهدها فرض بفرمایید که رابطه برقرار کنند و باغیرشان برقرار نکنند. این سیاست کلی نظارت بر این فقط همین است که می‌بینند که این کار را کرده‌اند یا نه یا گفت که در مقام قوه قضائیه قوانینی را که می‌خواهند برای آئین دادرسی تنظیم کنند قوانینی باشد که حتی الامکان فاصله‌ها را این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد، کم بکنند، این سیاست کلی باشد. نظارت بر این، این نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند ربطی به آن ندارد نظارت بر این این است که ببینند که این تنظیم قانون که کرده مثلاً قوه قضائیه و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود آیا این کار رعایت شده مجلس هم به دنبال این کار را کرده یا نکرده این سیاست کلی است اصلاً هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگانهای اجرائی که آقایان می‌فرمایند در آن نیست و یا اگر یک چیزی بود که ابتدائاً فرض کنید به مجلس گفته می‌شود چون مسأله، مسأله سیاست‌های کلی است نظارت می‌شود که این کلی انجام شده یا نشده بعد که ریز میشود مجلس این سیاست کلی را که او گفت که تنظیم قانون بر این اساس باشد کرده اما این که آیا اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود این در آن اجرائیات آن طوری داخل نمی‌خواهد بکند کمیسیون رهبری را تا اینکه گفته بشود که احتیاج است به اینکه لازم‌اش تداخل وظایف مثلاً هست و درگیر شدن و یا احتیاج است به اینکه یک تشکیلات مفصلی برای رهبری باشد این بررسی کردن این که این تصمیمات کلی که دارد گرفته می‌شود در مقام اجرائیات یا در قانونگذاری و روابط آیا این براساس آنچه که رهبری تنظیم کرده به عنوان سیاست همان را که دستش دادید که فرمودید که سیاست کلی باید دست رهبری باشد فقط همان را ببیند که خوب آنطور که گفت شد یا نشد» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۷-۱۳۲۸).

اختلافاتی بروز یافته است. برخی از حقوقدانان تصریح موجود در قانون اساسی را تقیید وظایف نظارتی سایر نهادها پنداشته‌اند (حاجی علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۷۷-۱۷۸). براساس این رویکرد به جز رهبری هیچ نهاد دیگری صالح در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نیست. در مقابل دسته دیگری از حقوقدانان علی‌رغم قائل شدن به وظیفه رهبری در امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، برخی نهادهای نظارتی دیگر را نیز واجد صلاحیت نظارت می‌دانند (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۹۵). پرداخت دقیق به این موضوع خود نیازمند پژوهش مستقلی است تا ابعاد مختلف آن مورد بررسی قرار گیرد. در اینجا به قدری که در مباحث بعدی به آن نیاز است اشاره می‌شود. اگرچه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مطابق بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مقام رهبری واگذار شده است، لیکن این بیان به معنای تخصیص سایر نظارت‌های موجود در نظام حقوقی ایران نمی‌باشد. در واقع آنچه به رهبری واگذار شده است، سطح کلان نظارت است که ممکن است براساس ذیل اصل ۱۱۰ به شخص یا نهادی واگذار شود. مقنن اساسی در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی متعرض نظارت بر سطوح پائین‌تر اجرای سیاست‌های کلی نظام نبوده است و صرفاً در مورد سطح کلی نظارت تعیین تکلیف نموده است. یکی از آثار محمول بر تقریر فوق امکان استفاده از ظرفیت نهادهای نظارتی در زمینه تقویت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود. از این رو نقش‌آفرینی نهادهایی مانند سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری و محاکم عام دادگستری در راستای تحقق سیاست‌های کلی نظام با رعایت قواعد ناظر بر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی و با رعایت چارچوب صلاحیت‌های ذاتی نهادهای مذکور خالی از اشکال به نظر می‌رسد.^{۱۲}

لزوم نظارت بر سطوح مختلف تقنین و اجرا

براساس نکات مذکور به نظر می‌رسد، گستره نظارت بر سیاست‌های کلی نظام تمامی سطوح قوانین، مقررات و مراحل اجرایی را شامل خواهد شد. اگر به شأن‌هنجاری سیاست‌های کلی نظام توجه شود و مفاد سیاست‌های کلی به عنوان گزاره‌هایی لازم‌الاجرا در نظر باشد و از طرفی جایگاه سیاست‌ها نیز مابین قانون اساسی و قوانین عادی ملحوظ واقع شود، دلیلی وجود ندارد که قوانین مصوب مجلس از قلمرو نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام خارج دانسته شود. از جمله مواردی که در جلسات شورای بازنگری قانون اساسی مؤکداً تصریح شده است لزوم اعمال سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس به عنوان نهاد صالح تقنین در نظام جمهوری اسلامی

۱۲ - برای مطالعه بیشتر ر.ک. (بکشلو، ۱۳۹۸: ۶۳-۸۰).

است.^{۱۳} دلایلی که برای عدم امکان نظارت بر مصوبات مجلس اقامه شده است در مباحث پیشین بررسی و رد شد. در مورد سطح مقررات نیز لزوم توجه به اصل سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی در این موضوع محسوس است. تبعیت هنجار مادون از هنجار مافوق از نتایج پذیرش این اصل خواهد بود که در نظام حقوقی ایران به رسمیت شناخته شده است. مقررات دولتی به همان دلیلی که نباید مغایرتی با قوانین عادی و اساسی داشته باشند - و برای بلااثر کردن مقررات خلاف قوانین عادی و اساسی سازوکارهایی تعبیه شده است - باید مغایر سیاست‌ها هم نباشند. از طرفی صلاحیت عام دولت در قانونگذاری از طریق آئین‌نامه‌های مستقل در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شده است. به همان دلایلی که مصوبه مجلس باید مغایر سیاست‌های کلی نباشد، لزوم عدم مغایرت آئین‌نامه‌ها با سیاست‌ها نیز اثبات می‌گردد. در مورد مراحل اجرایی نیز به نظر می‌رسد اولاً تحقق کامل اهداف سیاست‌های ابلاغی منوط به ملحوظ بودن این سیاست‌ها در سطح اجرا است. ثانیاً نمی‌توان پذیرفت که در یک نظام حقوقی، مراحل اجرایی خلاف هنجارهای موجود باشد و سازوکاری برای منع آن وجود نداشته باشد. چنین تحلیلی باعث خواهد شد تا اثر مشخصی بر ابلاغ سیاست‌ها مترتب نباشد. ثالثاً سطح کلی مفاد سیاست‌ها مانعی در برابر امکان نظارت بر مراحل اجرایی نخواهد بود، بلکه قیدی بر کیفیت نظارت بر اجرا خواهد بود. توضیح این‌که نمی‌توان گفت چون سیاست‌ها کلی هستند، قابلیت نظارت در سطح مراحل اجرایی را از دست خواهند داد، بلکه باید گفت سطح کلی مفاد سیاست‌ها در امر نظارت اقتضائاتی ایجاد خواهد نمود. رابعاً، سطح کلان نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ زمانی مانع امکان نظارت بر مراحل اجرایی خواهد بود که تنها طریق نظارت همین بند باشد و لاغیر، که به نظر می‌رسد چنین نیست. خامساً امکان اجرای مستقیم برخی از سیاست‌ها در سطح مراحل اجرایی بدون نیاز به قانون یا آئین‌نامه و یا هر واسطه دیگری وجود دارد که در قسمت تبیین نظرات موجود به تفصیل به آن اشاره شد. چنان‌که گذشت، امکان نظارت بر مراحل اجرایی مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام به معنای نفی قوانین عادی و یا بی‌توجهی به آن نیست که چه بسا چنین برداشتی خود نقض غرض است (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۳) بلکه به معنای این است که امکان نظارت در مرحله اجرا باید وجود داشته باشد تا در این مرحله اقدامی صورت نگیرد که غایت مد نظر یک بند سیاستی

۱۳ - «مومن - از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور است. سیاستهای کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا اینکه اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاستهای کلی انحراف نیا شد. مجلس می‌خواهد قانون‌گذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نیا شد...» «نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) - مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان‌طور که امام فرمودند «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، براساس این می‌آورند. یا می‌گویند، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ج ۳: ۱۳۲۳)

را مهمل سازد. مجدداً تأکید می‌شود نظارت بر اجرای سیاستها صرفاً با لحاظ قیود مذکور موجه خواهد بود. با توضیحات فوق روشن شد که اولاً سیاست‌های کلی نظام برای اثرگذاری در سطوح مختلف تقنینی و اجرایی ابلاغ می‌شوند و این‌طور نیست که سیاست‌ها صرفاً سطح خاصی را مد نظر داشته باشند. بلکه هدف غایی ابلاغ سیاست‌ها تحقق کامل آنهاست که مفقود بودن هر یک از سطوح تقنینی و اجرایی مخل بر تحقق این هدف غایی خواهد بود. ثانیاً هیچ دلیلی وجود ندارد که نظارت بر اجرای این سیاست‌ها منحصر به سطح خاصی شده باشد. توجه به دو موضوع باعث شده است تا حقوقدانان محترم به سمت عدم شمول نظارت بر اجرای سیاست‌ها نسبت به بخشی از سطوح تقنینی و اجرایی متمایل شوند. موضوع اول توجه به سطح کلی مفاد سیاست‌های کلی است، با توضیحات فوق روشن شد که ملازمه‌ای میان این وصف محتوای سیاست‌ها و عدم شمول نظارت بر برخی از سطوح وجود ندارد. چه بسا که ممکن است یک تصمیم اجرایی غایت مد نظر یک بند سیاستی را مهمل نماید. باید توجه نمود این ویژگی سیاستها در کیفیت نظارت قیودی ایجاد می‌نماید، لیکن مانعی در نظارت بر سطوح مختلف تقنینی و اجرایی نیست. موضوع دوم نیز توجه به سطح کلان نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، در این خصوص نیز توضیح داده شد که نظارت رهبری مخصص سایر انواع نظارت‌های موجود در قانون اساسی نیست. لذا سطح جزئی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام از عهده رهبری خارج شده است، اما اصل نظارت بر این سطوح نفی نشده است. از این رو به نظر می‌رسد تبصره «۲» ماده «۱» مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام^{۱۴} به درستی هر سه سطح فوق‌الذکر را مشمول عنوان نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی دانسته است. در اینجا لازم است به این موضوع اشاره شود که این تقریر اصطلاحی با استقلال و اختیارات قوا در نظام حقوقی ایران ایجاد نخواهد کرد. بر اساس اصل ۵۷ قانون اساسی^{۱۵} قوای سه‌گانه در نظام حقوقی ایران مستقل از یکدیگر و زیر نظر ولایت فقیه به رسمیت شناخته شده‌اند. این اصل مبتنی بر آموزه‌های اسلامی و مشروعیت حاکمیت الهی و دینی تدوین شده است. (جوان‌آراسته، ۱۳۹۵: ۶۵) با توجه به جایگاه مقام رهبری در نظام حقوقی ایران می‌توان گفت تعیین سیاست‌های کلی نظام تعیین چارچوبی کلی در راستای تحقق اهداف نظام است. لذا سطح مفاد سیاست‌های کلی باید کلی باشد و سیاست‌ها به جزئیات امور نمی‌پردازند و از این‌رو نظر مختار با مفاهیم بنیادین حقوق اساسی ایران همخوانی خواهد داشت.^{۱۶} در حال حاضر و از

۱۴ - تبصره ۲: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

۱۵ - اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۱۶ - برای مطالعه بیشتر ر.ک. (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۴۰-۴۱؛ بکشلو، ۱۳۹۸: ۱۲۳).

منظر رویه عملی، هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت داشته و بخش‌هایی از مصوبات مجلس را که بر خلاف سیاست‌های کلی نظام تشخیص دهد، جهت اصلاح از طریق شورای نگهبان به مجلس بازمی‌گرداند.^{۱۷} البته هنوز سازوکار دقیق این فرآیند در مقررات موجود به خوبی تبیین نشده است و همچنان براساس مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (اصلاحی سال ۱۳۹۲) عمل می‌شود. در مورد نظارت بر سایر سطوح از جمله مقررات و مراحل اجرایی علی‌رغم تصریح تبصره «۲» ماده «۱» مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اصل لزوم نظارت بر این سطوح، همچنان کیفیت این نظارت مبهم می‌باشد. البته در خصوص سطح مقررات، دیوان عدالت اداری در مواردی به ابطال مقررات خلاف سیاست‌های کلی مبادرت نموده است.^{۱۸}

نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد در پاسخ به تمامی سؤالات پیرامون سیاست‌های کلی باید آثار و اقتضانات محمول بر شأن هنجاری و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی ملحوظ باشد. از این‌رو برخی از برداشت‌های مضیق در خصوص قلمرو نفوذ الزام سیاست‌های کلی نمی‌تواند صحیح انگاشته شود. در عین حال شناسایی تمامی سطوح تقنینی و اجرایی در گستره نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام بدون لحاظ اقتضانات و قیود حاکم بر نظارت نیز موجب ایجاد آشفتگی و بی‌نظمی در نظام حقوقی خواهد بود. لذا به نظر می‌رسد از منظر تحلیل حقوقی نمی‌توان سطحی از اجرا یا تقنین را خارج از شمول نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی دانست، لیکن باید توجه نمود که اولاً نظارت بر اجرای این هنجار حقوقی باید با لحاظ سطح کلی مفاد سیاست‌های کلی باشد و ثانیاً نظارت مذکور در بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز باید متصف به وصف کلان‌بودن باشد. این برداشت مانع از آن خواهد بود که بندی از سیاست‌های کلی در سطحی از تقنین یا اجرا مهمل واقع شود و در عین حال تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر اجرای آن‌ها عاملی برای ورود به جزئیات امور نخواهد بود. به نظر بستر اصلی و اساسی ارتقاء کارآمدی سیاست‌های کلی نظام، اصلاح مقررات نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام است که طبعاً باید از سوی مجمع تشخیص و هیئت عالی نظارت تهیه

۱۷- برای نمونه ر.ک. نظر هیئت عالی نظارت در خصوص «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»، «طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی»، «طرح تنظیم برخی از مقررات مالی، اداری و پشتیبانی وزارت آموزش و پرورش» که از طریق سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس www.nazarat.shora-rc.ir در دسترس می‌باشد.

۱۸- برای مشاهده و مطالعه تمامی آرائی که مستند به سیاست‌های کلی نظام از سوی دیوان عدالت اداری صادر شده است، ر.ک. (بکشلو، ۱۳۹۸: ۱۳۶-۱۵۶).

شود و به تأیید مقام رهبری برسد. لازم است در این مقررات به صورت مشخص به حدود و ثغور نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی به صورت صریح و روشن اشاره شود. تمهیدات لازم برای نقش‌آفرینی سایر نهادهای نظارتی از ضروریاتی است که باید در این مقررات پیش‌بینی شود. در واقع استفاده از ظرفیت نهادهایی مانند شورای نگهبان، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری منوط به تمهید این لوازم خواهد بود. نیک روشن است که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در ابعاد گوناگون بدون نقش‌آفرینی نهادهای موجود در نظام حقوقی ایران ممکن نخواهد بود.

منابع

- ۱ - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲ و ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، اداره تبلیغات و انتشارات، چاپ اول.
- ۲ - ار سطا، محمدجواد؛ امیرارجمند، ارد شیر؛ زارعی، محمدحسین؛ مهرپور، حسین؛ ها شمی، محمد، ۱۳۸۰، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۲۰.
- ۳ - اشتریان، کیومرث، ۱۳۸۹، ملاحظاتی در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاستگذاری در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست، دوره ۴۰، شماره ۱.
- ۴ - انصاری، مجید، ۱۳۸۵، جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۵ - براهوتی، حسین، ۱۳۸۵، سازوکارهای حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۱۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز.
- ۶ - بکشلو، رضا، ۱۳۹۸، امکان سنجی استناد به سیاست‌های کلی نظام در دیوان عدالت اداری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق(ع).
- ۷ - جوان‌آراسته، حسین، ۱۳۹۵، تفکیک قوا در نظام سیاسی اسلام و جمهوری اسلامی ایران، فقه و مبانی حقوق اسلامی، دوره ۴۹، شماره یک.
- ۸ - جهانی، قاسم، ۱۳۸۶، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی (ره).
- ۹ - حاجی‌علی‌خمسه، مرتضی، ۱۳۹۷، الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران.
- ۱۰ - دولت‌رفطار حقیقی، علیرضا؛ آقای طوق، مسلم، ۱۳۸۹، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام، تهران: دفتر گسترش تولید علم، چاپ اول.
- ۱۱ - راسخ، محمد، ۱۳۹۶، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: دراک، چاپ چهارم.
- ۱۲ - شیرزاد، امید، ۱۳۹۵، بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری، سیاست‌های راهبردی و کلان، شماره ۱۴.
- ۱۳ - طحان‌نظیف، هادی، ۱۳۹۶، شرح بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، زیرنظر: کدخدایی، عباسعلی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.
- ۱۴ - طحان‌نظیف، هادی، ۱۳۹۸، شرح بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، زیرنظر: کدخدایی، عباسعلی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، چاپ اول.

- ۱۵ - عمیدزنجانی، عباسعلی، ۱۳۸۵، حقوق اساسی ایران؛ شامل: دوره باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگری ۱۳۶۸، تهران: دانشگاه تهران، چاپ اول.
- ۱۶ - غمامی، سید محمد مهدی، ۱۳۹۰، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
- گرچی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۸۸، در تکاپوی حقوق اساسی، تهران: جنگل - جاودانه، چاپ دوم.
- ۱۷ - گودرزی، احمد، ۱۳۹۴، ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم.
- ۱۸ - موسی‌زاده، ابراهیم، ۱۳۸۷، تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، فقه و حقوق، شماره ۱۷.
- ۱۹ - موسی‌زاده، ابراهیم؛ مهدوی‌راد، نعمت، ۱۳۹۲، سیاست‌های کلی نظام اداری، ماهیت و مبانی، تهران: مرکز مدیریت دولتی ریاست جمهوری، چاپ اول.
- ۲۰ - ویژه، محمدرضا، ۱۳۸۸، تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، راهبرد، شماره ۵۰.