

نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام

دوم: «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۲۰۵۲

آبان‌ماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات حقوقی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. پیرامون سیاست‌های کلی نظام
۳	۱-۱. تاریخچه اجمالی
۴	۱-۲. مفهوم سیاست‌های کلی نظام
۸	۱-۳. اهمیت سیاستگذاری کلی نظام
۹	۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام
۹	۲-۱. لزوم وجود نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام
۱۲	۲-۲. شیوه فعلی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها
۱۴	۲-۳. راهکار پیشنهادی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها
۲۰	نتیجه‌گیری
۲۲	منابع و مأخذ



## دوم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

### چکیده

اصل یکصدودهم قانون اساسی پس از اعطای صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران به مقام رهبری، نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را نیز بر عهده این مقام گذاشته است. این وظیفه با عنایت به مفهوم این سیاست‌ها و نقشی که آنها در مدیریت و راهبری کشور ایفا می‌کنند اهمیتی دو چندان می‌یابد. به همین دلیل اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی و همچنین مقام رهبری بر لزوم اندیشیدن راهکاری به منظور اجرایی کردن آن تأکید کرده‌اند.

در نهایت مقام رهبری این صلاحیت را مطابق ذیل اصل یکصدودهم به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده و در راستای آن مقرراتی نیز به تصویب این مجمع و تأیید ایشان رسیده است. با وجود این متأسفانه تاکنون امر نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها آنچنان که انتظار می‌رود مورد توجه قرار نگرفته است.

در این راستا در این نوشتار ضمن نگاهی به مفهوم و اهمیت سیاست‌های کلی نظام و همچنین لزوم وجود نظارت به‌منظور تضمین اجرای آن، پس از تبیین شیوه فعلی نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها راهکاری به منظور انجام نظارت کارآ و منطبق با نظام حقوق داخلی پیشنهاد شده است. با وجود این سازوکارهای موجود فعلی کافی به مقصود قانون اساسی نبوده و اندیشیدن تدابیر جدی‌تری در این زمینه ضروری به‌نظر می‌رسد.

## مقدمه

اصل یکصدودهم قانون اساسی وظیفه تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به مقام رهبری سپرده است. این سیاست‌ها با عنایت به محتوا، جایگاه حقوقی مرجع صادرکننده و منبع قانونی خود از جایگاه بالایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردارند.

اما باید توجه داشت وجود ضمانت اجرای مناسب به منظور اجرایی شدن نصوص لازم‌الاجرا، یکی از ویژگی‌های مقرره‌های الزام‌آور بوده و ازجمله مهمترین لوازم دستیابی این مقررات به اهداف خود به‌شمار می‌روند.<sup>۱</sup> قانون اساسی نیز از این لازمه غافل نبوده و در بند «۲» اصل یکصدودهم به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید کرده است.

وجود این دو بند پیاپی در اصل یکصدودهم قانون اساسی نشان از اهمیت فوق‌العاده سیاست‌های کلی نظام و لزوم اجرایی شدن آنها از منظر قانونگذاران اساسی دارد.

در همین راستا و با عنایت به قابل تفویض بودن اختیارات رهبری مطابق ذیل اصل یکصدودهم، ایشان وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده‌اند که در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» تهیه مجمع مذکور تهیه شده و به تأیید ایشان رسیده است.

با وجود این متأسفانه تاکنون اقدام درخور توجهی به‌منظور تضمین حسن اجرای این سیاست‌ها صورت نگرفته است. این مسئله ممکن است این شائبه را به‌وجود آورد که برخلاف انتظار قانون اساسی و تأکید آن بر لزوم اجرایی شدن این سیاست‌ها که در راستای اهداف و آرمان‌های نظام اسلامی مقرر در اصول مختلف این قانون نیز می‌باشد، سیاست‌های کلی نظام عملاً نتوانسته جایگاه حقیقی خود را در مشخص ساختن مسیر و اصول کلی حرکت بخش‌های مختلف کشور به‌دست آورده و راهکاری در جهت دستیابی به آرمان‌های مقرر در اصول دوم و سوم قانون اساسی باشد.

برای اصلاح وضعیت کنونی نیاز به اندیشیدن تدابیری مجدد به‌منظور اجرایی ساختن هرچه بیشتر این سیاست‌ها احساس می‌شود. به همین منظور گزارش حاضر قصد دارد با نگاهی به ماهیت و جایگاه این سیاست‌ها و با تبیین اهمیت و لزوم اجرایی شدن آنها، اقدام به ارائه پیشنهادی در این راستا نماید.

برای این منظور در این نوشتار پس از تحلیل ماهیتی مختصر مفهوم سیاست‌های کلی نظام و

۱. ناصر کاتوزیان، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار چاپ ۱۳۸۰، صص ۵۴-۵۵.



جایگاه آنها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، لزوم اجرایی شدن آنها و مخاطبان اصلی این سیاست‌ها محرز گردیده و با عنایت به ماهیت، جایگاه، منبع صدور و تنظیم، مرجع ناظر بر حسن اجرا و اصلی‌ترین مخاطبان این سیاست‌ها، راهکار اجرایی نمودن این نظارت متناسب با وضعیت حقوق داخلی کشور پیشنهاد شده است.

### ۱. پیرامون سیاست‌های کلی نظام

به‌منظور آشنایی بیشتر با نهاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام، ذیل سه عنوان مختلف به بررسی اجمالی تاریخچه سیاست‌های کلی نظام، مفهوم محتوایی و شکلی این سیاست‌ها و در نهایت تبیین اختصاری اهمیت آنها در روند مدیریت کشور و همچنین از منظر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران خواهیم پرداخت.

#### ۱-۱. تاریخچه اجمالی

قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ اشاره‌ای به مفهوم «سیاست‌های کلی نظام» نکرده بود و تنها موضوعات مرتبط با بحث سیاستگذاری و تنظیم خط‌مشی محدود بود به اصول یازدهم قانون اساسی که بیان می‌داشت «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد» و همچنین یکصدوسی و چهارم که ناظر به سیاستگذاری اجرایی درون قوه مجریه بود.<sup>۱</sup>

با وجود این در عمل، امام خمینی (ره) در برهه‌های تاریخی مختلف به بیان سیاست‌های نظام می‌پرداختند. برای مثال، در ۲۴ آذرماه ۱۳۶۱ ایشان فرمان هشت ماده‌ای خود را در خصوص لزوم اسلامی شدن نظام قضایی کشور صادر کردند.<sup>۲</sup>

یکی از بارزترین نمونه‌های چنین سیاست‌هایی در تاریخ ۱۱ مهرماه ۱۳۶۷ تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور» از سوی امام صادر شد.<sup>۳</sup>

در مرحله بازنگری در قانون اساسی، لزوم تصریح صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام که

---

۱ اصل یکصدوسی و چهارم (پیش از بازنگری): ریاست هیئت وزیران با نخست‌وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. نخست‌وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیئت وزیران است.

۲. برای دیدن متن فرمان مزبور رک: روح‌الله خمینی، صحیفه نور، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، صص ۱۰۷-۱۰۵.

۳. برای دیدن متن کامل سیاست‌های ۹ گانه مزبور رک: همان، صص ۱۵۹-۱۵۵.





اجرائی و تقنینی تقسیم‌بندی کرده‌اند<sup>۱</sup> یا مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در تعریف خود از سیاست‌ها آنها را به سیاست‌های کلی و اجرایی تقسیم‌بندی کرده است.<sup>۲</sup>

هنگامی که این سیاست‌ها از سوی مرجع ذیصلاح قانونی و ناظر به تمام ارکان حکومت صادر شده و متوجه کلیت نظام باشند می‌توان از آنها تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام» یاد کرد که براساس آن دولت و مجلس در ابعاد مختلف در ضمن برنامه پنج‌ساله و نظیر آن و همچنین قوه قضائیه و سایر ارکان حکومت سیاست‌گذاری و به‌تبع آن تصمیم‌گیری می‌کنند.<sup>۳</sup>

در نتیجه سیاست یا خط‌مشی عمومی که در علم مدیریت به آن پرداخته می‌شود مفهوم و دامنه بسیار گسترده‌تری نسبت به مفهوم «سیاست‌های کلی نظام» داشته و نسبت به آن اعم است؛ زیرا خط‌مشی یا سیاست عمومی هم شامل یک اداره کوچک دولتی می‌شود و هم درباره نهادهای حکومتی صدق می‌کند.<sup>۴</sup> اما هنگامی که در علم حقوق سخن از سیاست‌های کلی نظام به میان می‌آید مقصود آن دسته از سیاست‌ها یا خط‌مشی‌هایی است که ناظر به جهت‌گیری‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گوناگون باشد.

به همین دلیل اساتید حقوق عمومی در تعریف سیاست‌گذاری در امر کشورداری آن را تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی دانسته‌اند که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین شود و منظور از سیاست کلی دولت در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور و منظور از مصالح جمعی ملت به‌کارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و غیره است تا در آن خواسته‌های ملت برآورده شود.<sup>۵</sup>

این سیاست‌ها را می‌توان حلقه میانی آرمان‌ها و اجرائیات تعریف کرد که مسائل اجرایی را به آرمان‌ها نزدیک می‌کند.<sup>۶</sup> به همین دلیل در یک حکومت دینی اکثر سیاست‌ها در همه بخش‌ها با حاکم ارتباط جدی دارند، زیرا حاکم اسلامی در نظام دینی، نماد اصلی و منبع اسلامیت نظام و نقطه عطف

۱. سیدمهدی الوانی، پیشین، ص ۲۶.

۲. مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲، ص ۳.

۳. محمدصادق شریعتی، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم، بوستان کتاب قم، ۱۳۸۰، صص ۱۴۴-۱۴۵.

۴. قاسم جهانی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۶، ص ۲۲.

۵. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۵، ص ۶۷. همچنین سیدمحمد هاشمی، مدیریت سیاسی (از سیاست‌گذاری تا سیاست‌گزاری)، انتشارات ریاست‌جمهوری، تهران ۱۳۶۶، ص ۴۹. البته در خصوص مصالح جمعی در نظام اسلامی نیاز به تفسیر و تبیین بیشتری وجود دارد که ماهیت اسلامی نظام در این تفسیر نقشی اساسی ایفا خواهد نمود.

۶. عباس بشیری، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گفتگو با هاشمی رفسنجانی، تهران، صدف سماء، ۱۳۸۱، ص ۸۲.

تلاقی آرمان‌ها با واقعیات و شرایط جامعه به‌شمار می‌رود. لذا می‌توان بیان داشت دلیل اصلی آنکه تدوین سیاست‌های کلی در قانون اساسی در اختیار ولی فقیه گذاشته شده است همین امر باشد.<sup>۱</sup>

البته باید توجه داشت غالب خطوط اصلی سیاسی تحت عنوان «آرمان‌ها و اهداف کشور» توسط قانون اساسی تعیین شده است، اما به‌منظور تبیین جزئی‌تر این اصول و اهداف و همچنین تعیین جهت‌گیری‌ها و خط‌مشی‌های کشور در راه رسیدن به این اهداف و آرمان‌ها، رهبر انقلاب اسلامی اقدام به تدوین «سیاست‌های کلی نظام» می‌نماید. این سیاست‌ها راهنمایی برای طرح‌های اجرایی قوای مختلف کشور است تا در چارچوب آن برنامه‌ریزی و مقررات کشور را تدوین نمایند. بنابراین می‌توان بیان داشت سیاست‌های کلی کمک می‌کند تا برنامه‌های اجرایی قوای سه‌گانه در جهت اهداف قانون اساسی قرار گیرد.<sup>۲</sup>

وجود نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقیقت موجب می‌شود چارچوب خشک قانون اساسی از انعطاف و تناسب بیشتری با واقعیات و شرایط متغیر جامعه برخوردار بوده و رهبری بتواند با بهره‌گیری از نظرات مشورتی صاحب‌نظران و کارآزمودگان که در نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام گرد هم آمده‌اند و با در نظر گرفتن قیود مصلحت و ضرورت اقدام به تبیین و اجرایی نمودن هرچه مناسب‌تر اصول و اهداف آرمانی کشور در قالب این سیاست‌ها بنماید.

به همین دلیل است که برخی از اساتید حقوق عمومی در باب بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی که متضمن صلاحیت رهبری مبنی بر تدوین سیاست‌های کلی نظام است بیان داشته‌اند:

«در حقیقت با افزایش این بند روح حاکم بر اصل ولایت فقیه به کالبد قانون اساسی جدید دمیده شد و رهبر بدین وسیله در لایه میانه بین قانون اساسی و حکومت (سه قوه) قرار گرفت. او براساس این بند موظف بود براساس یک نگاه سه‌بعدی موازین شرعی، قانون اساسی و مصلحت سیاست‌های کلی سه قوه را مقرر کند تا قوه مقننه در آن چارچوب، قوانین کشور را در رابطه با سه قوه مشخص کند».<sup>۳</sup>

مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به‌عنوان مرجع تنظیم‌کننده و پیشنهاددهنده این سیاست‌ها در تعریف خود از سیاست‌های کلی به این خاصیت واسطه‌ای بودن سیاست‌ها میان آرمان‌ها و اهداف نظام و مفاهیم اجرایی و عرصه عمل اشاره کرده است.

بند «۱» مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعریف سیاست‌های کلی

بیان می‌دارد:

۱. همان، ص ۹۰.

۲. محمدباقر فقیه، بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، پیام یوسف، ۱۳۸۱، صص ۶۵-۶۶.

۳. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، صص ۶۲۸-۶۲۹.



«[سیاست‌های کلی] برای تحقق آرمان‌ها و اهداف پس از مجموعه آرمان‌ها قرار می‌گیرند و حاوی اصولی هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و آن سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌نمایند، اعم از قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صدا و سیما و همچنین نیروهایی می‌باشند که در درون جامعه کل فعالیت دارند»<sup>۱</sup>.

این مصوبه سیاست‌های کلی را شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی دانسته و در تعریف این دو نوع سیاست کلی نیز اشعار می‌دارد:

«سیاست‌های کلی فرابخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را دربرمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیاز به تدوین سیاست‌های کلی می‌باشد و سیاست‌های اجرایی و برنامه چند بخش در قالب این سیاست‌ها تدوین می‌گردد.

سیاست‌های کلی بخشی، در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت یک بخش را دربرمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد»<sup>۲</sup>.

این مصوبه با تعریف سیاست‌های اجرایی ذیل این سیاست‌های کلی، امکان سیاستگذاری اجرایی قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی را به منظور تحقق سیاست‌های کلی و با در نظر گرفتن مقررات قانونی به رسمیت شناخته و تأیید کرده است.

در نتیجه سیاست‌های کلی نظام از منظر محتوایی چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور را در همه عرصه‌های حکومتی مشخص می‌کند و حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است.<sup>۳</sup>

از منظر شکلی نیز تعریف سیاست‌های کلی نظام را به بهترین وجه می‌توان در تبصره ماده (۱) «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران» که در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، مشاهده کرد:

«سیاست‌های کلی نظام سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند «۱» از اصل یکصد و دهم قانون اساسی تعیین می‌شود».

لذا در جمع‌بندی مفهوم سیاست‌های کلی نظام می‌توان این سیاست‌ها را چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی دانست که از سوی مقام معظم رهبری به موجب

۱. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، همان، ص ۳.

۲. همان، ص ۴.

۳. هادی طحان نظیف، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۸، ص ۴۷.

بند «۱» از اصل یکصد و نهم قانون اساسی تعیین می‌شود و همچون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌نماید.

### ۳-۱. اهمیت سیاستگذاری کلی نظام

آشنایی با مفهوم سیاست‌های کلی نظام مبین اهمیت این نهاد حقوقی است. با وجود این از جهات دیگری نیز می‌توان به اهمیت چنین نهادی پی برد. مطالعه مفهوم سیاستگذاری و اهمیت و جایگاه آن در علم مدیریت و به تبع آن اهمیت سیاستگذاری در روند مدیریت جامعه، نقش سیاست‌های کلی در جهت‌دهی حرکت کشور به سمت آرمان‌ها و اصول اساسی نظام و تأثیر این سیاست‌ها در تنظیم حرکت بخش‌های مختلف حکومت در دوره‌های مختلف از این جمله‌اند.

حدود و چگونگی راهبرد ملی از وضعیت موجود در حال به وضعیت مطلوب در آینده از دستاوردهای سیاست‌های کلی نظام است که توسط مقام رهبری و پس از طی پروسه تنظیم توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و با بهره‌گیری از نظرات کارشناسان و صاحب‌نظران هر موضوع، ابلاغ می‌گردد.<sup>۱</sup>

در باب اهمیت این سیاست‌ها، مقام رهبری به‌عنوان مرجع تعیین سیاست‌های کلی نظام یکی از اهداف این سیاست‌ها را انضباط در کشور می‌داند و از آن به‌عنوان مشخص‌کننده هندسه کلی نظام یاد می‌کند:

«بخش دیگر، مسئله انضباط در کشور از لحاظ سیاست‌هاست. هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، بسته به سیاست‌هاست. اگر سیاست‌های کلی یک نظام در جایی تبیین، تثبیت و توزیع نشود، دچار بی‌رویی در رفتار خواهد شد. ممکن است یک قانون با قوانین دیگر، یک دستگاه با دستگاه‌های دیگر و دستگاه‌های مستقلی مثل قوای سه‌گانه در جاهایی با تصمیم‌گیری‌هایی که در آن استقلال قانونی دارند، با هم تعارض پیدا کنند، وقتی سیاست‌ها مشخص شد، به معنای آن است که هندسه کلی حرکت نظام و مسیر کلی معین شده و این چیز بسیار مهمی است».<sup>۲</sup>

همچنین با عنایت به موقتی بودن دوره تصدی مقامات در قوای سه‌گانه و امکان تغییر متناوب در برنامه‌ها و خط‌مشی‌های تقنینی، اجرایی و قضایی در موضوعات مختلف فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و... که در غالب کشورها نیز به‌عنوان یک مشکل جدی از جمله مشکلات شیوه معاصر ساختار بندی حکومت و دولت‌های دمکراتیک مطرح است؛ وجود سیاست‌های کلی به‌عنوان اصول

۱. رضا حق پناه، رابطه ولی فقیه با قانون، مجله اندیشه حوزه، مهر و آبان ۱۳۷۸، ش ۱۸، صص ۴۵-۷۱ و صص ۵۹-۶۰.

۲. بیانات مقام رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۷.



الزام آور که بر تمامی قوای حکومتی حاکم باشد ضروری خواهد بود. مقام معظم رهبری در این باب می‌فرماید:

«ما در مواردی در طول سال‌های بعد از انقلاب شاهد بودیم، ضربه‌ای که بر اثر تغییر و تبدیل بی‌رویه سیاست‌های اجرایی وارد آمده، ضربه سنگینی بوده و گاهی تا مدت‌ها جبران‌ناپذیر بوده است. اگر سیاست‌های کلی معین شود و سیاست‌های اجرایی و برنامه‌ها جهت‌گیری خود را در این سیاست‌های کلی تنظیم کند، هرگز چنین اتفاقی نمی‌افتد»<sup>۱</sup>.

مشابه چنین دلایلی موجب شد تا شورای بازنگری در قانون اساسی ضمن پیش‌بینی صلاحیت تدوین سیاست‌های کلی قوا برای مرجعی که از جایگاه بالاتری نسبت به قوای سه‌گانه برخوردار است، بر لزوم انجام نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز تأکید خاص نمایند.

## ۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

### ۲-۱. لزوم وجود نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها از منظر حقوقی امری مسلم است، زیرا بند «۲» اصل یکصد و هفتم قانون اساسی به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید کرده و آن را نیز بر عهده مقام رهبری دانسته است. نگاهی به مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی در هنگام بررسی و تصویب این بند مؤید اهمیت و بدهت آن از منظر اعضای این شورا خواهد بود.<sup>۲</sup>

با وجود این نگاه کوتاهی به اهمیت وجود نظارت از منظر اساتید علم مدیریت به‌منظور اجرایی

۱. همان.

۲ برای نمونه یکی از این اعضا بیان می‌دارد: «اعطای اختیار نظارت بر حسن [اجرا بدین خاطر است که] ممکن است رهبر سیاستگذاری بکند، اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌باید هم رهبر نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خطمشی کلی نه جزئیات تصمیم‌گیری، سیاستگذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قانونگذاری انحراف شده یا نشده؟ که قهراً اگر بود می‌تواند اقدامات لازم را انجام دهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد اگر تشخیص داد که در یک زمانی مجلس بدون توجه از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می‌کند. ولی اگر دید که در حدی مجلس بی‌اعتناست که نمی‌تواند، اعتنا نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود در بند «۴» حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاست‌های اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خطمشی مشخص کنار می‌رود حق دارد منحل بکند.» (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۶۵۰). یا یکی دیگر از اعضا بیان می‌دارد: «رهبری که نتواند نماینده داشته باشد و نظارت نیز نتواند بکند و نتواند از جریان‌های جاری کشور مطلع باشد مشکل خواهد داشت.» (همان، ص ۶۹۵) «مقام رهبری باید نظارت کامل داشته باشد و حتی باید بتواند نماینده داشته باشد تا از طریق آنها مطمئن شود که آیا سیاست‌ها پیاده می‌شود یا خیر؟» (همان، صص ۱۳۲۹-۱۳۲۸) برای دیدن مشروح این بیانات رتک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، صص ۶۵۰-۶۹۹ همچنین: همان، صص ۱۳۲۵-۱۳۳۴.

نمودن سیاست‌ها بهتر می‌تواند اهمیت وجود سیستم نظارتی مناسب و کارآمد را تبیین نماید.

اساتید مدیریت با تعریف نظارت یا کنترل به‌عنوان تلاش منظم در جهت رسیدن به اهداف استاندارد، طراحی سیستم بازخورد اطلاعات، مقایسه اجزای واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده و سرانجام تعیین انحرافات احتمالی و سنجش ارزش آنها بر روند اجرایی<sup>۱</sup> در باب لزوم توأمان بودن نظارت و برنامه‌ریزی در مدیریت معتقدند کسب دستاوردهای مطلوب در درجه اول مشروط به آن است که اقدامات لازم برای رسیدن به هدف‌های برنامه‌ریزی‌شده و نیز شیوه‌های اجرای عملیات مذکور با واقع‌بینی هرچه بیشتر پیش‌بینی شده باشد، تقسیم کار طبق اصول علمی انجام گرفته و اقدامات واحدهای گوناگون هماهنگ شده باشد.<sup>۲</sup> اما در اتمام چنین پروسه‌ای و نیز به هنگام استنتاج نهایی، بدون شک نظارت یا کنترل یکی از مهمترین عملیاتی است که یک مدیر می‌باید انجام دهد و چنین پروسه‌ای وصول به اهداف طراحی شده در برنامه را تضمین خواهد کرد.<sup>۳</sup>

ایشان برنامه‌ریزی و نظارت را جدانشدنی دانسته و آنها را همزادهای سیاسی مدیریت معرفی کرده‌اند و معتقدند کنش برنامه‌ریزی نشده را نمی‌توان نظارت کرد، زیرا نظارت کردن به معنی پابرجا نگهداشتن فعالیت‌ها در راستای درست از راه تصحیح کردن کجروی‌هایی است که در برنامه‌ها روی داده است. در نتیجه خود برنامه‌ریزی، معیارهای نظارت را هم فراهم می‌آورد.<sup>۴</sup>

در این راستا برخی از اساتید معتقدند این باور که مدیریت خوب به داشتن نظام کنترل مؤثر بستگی دارد، نه تنها باور گزافی نیست، بلکه کاملاً پذیرفتنی است،<sup>۵</sup> زیرا تمام مدیریت عبارت از آن است که باید‌ها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها و پیش‌بینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند<sup>۶</sup> و تصویر واضحی را در اختیار یک مدیر قرار می‌دهد تا وی متوجه شود تا چه حد از آنچه که در برنامه‌اش قول رسیدن به آن را داده، عقب مانده است. نقش و کار ویژه مهم نظارت توفیق‌آمیز آن است که اثر لازم را از نظر تصحیح سیستم بر جای می‌گذارد.<sup>۷</sup>

یک مدیر کارآمد تنها از طریق نظارت است که می‌تواند از منابع و فعالیت اعضای یک سازمان در یک سیستم، حداکثر کارآیی و اثربخشی را در جهت نیل به اهداف سازمان به دست آورد. فقط با

۱. علی رضاییان، اصول مدیریت، تهران، سمت، ۱۳۷۱، ص ۲۲۸.

۲. علی محمد اقتداری، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، تهران، مولوی، ۱۳۷۰، ص ۲۵۱.

۳. علی رضاییان، پیشین.

۴. کونتر، سیریل، و بهریخ وهانس، وهانس، اصول مدیریت، ترجمه محمدعلی طوسی (و دیگران)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰، ص ۱۶۶.

۵. مهدی ایران‌نژاد پاریزی و پرویز ساسان‌گهر، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران، ۱۳۷۱، ص ۶۳.

۶. سیدمهدی الوانی، مدیریت عمومی، تهران، نی، ۱۳۷۶، ص ۸۸.

۷. لئونارد کازمایر، اصول مدیریت، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهره‌وزان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۸، ص ۳۷۱.



نظارت است که برنامه‌ریز به صحت پیش‌بینی خود پی خواهد برد. به همین دلیل است که باید این نظر را پذیرفت که هیچ برنامه‌ای بدون نظارت به درستی اجرا نمی‌شود و کنترل نیز بدون برنامه مفهوم و معنی نمی‌یابد.<sup>۱</sup> به بیان دیگر بایستگی نظارت به آن است که مدیر مطمئن باشد که هر وظیفه‌ای که ارجاع می‌کند به‌طور کامل انجام می‌شود.<sup>۲</sup>

این اهمیت موجب شده اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی ذیل بند مجزایی به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها پرداخته و آن را در اختیار مقام رهبری قرار دهند. در اختیار رهبری بودن این نظارت نیز با عنایت به آنکه طبق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه بر قوای سه‌گانه نظارت و اشراف دارد و از سوی دیگر به‌عنوان رهبر نظام، مدیریت کلان کشور و جهت‌دهی به حاکمیت را برعهده داشته و تواناترین شخص نیز برای این منظور به‌شمار می‌آید کاملاً منطقی و هم‌راستا با سایر اصول قانون اساسی تلقی می‌شود.

با وجود این تعجب‌انگیز است که برخی از اساتید حقوق علیرغم بدیهی بودن لزوم وجود نظارت بر اجرای صحیح سیاست‌های کلی نظام، نه تنها به راهکاری برای اجرایی شدن این بند از قانون اساسی معتقد نیستند، بلکه مدعی ارشادی و غیر الزام‌آور بودن اصل این سیاست‌ها نیز شده‌اند.<sup>۳</sup> رویکرد متفاوت این اساتید در بذل توجه و تأکید بیش از حد بر لزوم وجود نظارت بر مقامات حکومتی و ممنوعیت بدون نظارت ماندن این مقامات، حتی در صورت سکوت قانون اساسی در مقابل عدم توجه به لزوم اعمال نظارت جدی بر حسن اجرای سیاست‌ها که اهمیت و لزوم آن از منظر حقوقی، سیاسی و مدیریتی امری بدیهی به‌شمار می‌آید، قابل تأمل است.

صرف‌نظر از این ادعای غیرقابل پذیرش، اهمیت و لزوم وجود نظارت به‌منظور تضمین حسن اجرای این سیاست‌ها منجر به تأکيدات مکرر مقام رهبری جهت اندیشیدن راهکاری در این خصوص شده است:

«آخرین نکته مورد نظر مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌هاست. این بسیار مهم است... ما نباید دل خود را به این خوش کنیم که بنشینیم یک سیاست کلی را برای کشور تصویب می‌کنیم، اما بعد ملاحظه کنیم و ببینیم در عمل دستگاه‌های گوناگون اجرایی قوای سه‌گانه و بخش‌های وابسته به

۱. علی رضاییان، پیشین، ص ۲۳۷.

۲. گری دسلر، مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، ۱۳۷۳، ص ۱۶۸.

۳. سیدمحمد هاشمی، به نقل از: هادی طحان‌نظیف، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۱، ص ۹۰-۷۰. برخی دیگر عملاً خاصیتی ارشادی گونه و غیر الزام‌آور برای این سیاست‌ها قائل شده‌اند بدون آنکه از این عنوان نکری به میان آورند. برای نمونه رک: گروه حقوق عمومی و بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زیر نظر علی اکبر گرجی و محمد راسخ، بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شماره مسلسل ۸۹۸۲، ۱۳۸۷.

اینها هرکدام به راه دیگری می‌روند یا حتی از آن سیاست‌های کلی زاویه داشته باشند. اینکه نمی‌شود، حتماً باید نظارت شود... بخشی دیگر باید با پیگیری و یا با تصدیگری مجمع تشخیص و با یک سازوکار مناسب پیش برود... باید هم نظارت به معنای واقعی باشد هم دخالت در اجرائیات به معنای خاص اجرایی شدن از آن استنباط نشود و هم رهبری در جریان قرار بگیرد یعنی حقیقتاً رهبری بداند که این سیاست‌ها کجاها اجرا شد و کجاها اجرا نشد. نمی‌شود منتظر پایان برنامه بود تا ببینیم آیا این برنامه اجرا شد یا نه. حضور این سیاست‌ها باید در قالب قانون، مصوبات دولت و سیاست‌های اجرایی که اتخاذ می‌شود محسوس باشد»<sup>۱</sup>.

## ۲-۲. شیوه فعلی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها

همان‌گونه که بیان شد اصل یکصد و دهم قانون اساسی در پی اعطای صلاحیت تعیین سیاست‌ها کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به مقام رهبری، در بند «۲» نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را نیز بر عهده این مقام دانسته است.

در نهایت از آنجایی که مطابق ذیل اصل یکصد و دهم قانون اساسی رهبری می‌توانست این وظیفه را به دیگری تفویض نماید، مقام رهبری به موجب نامه مورخه ۱۳۷۷/۱/۱۷ وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نموده و به مجمع توصیه نمود راهکاری در خود آن مجمع پیش‌بینی نماید تا بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشوری نظارت گردد.<sup>۲</sup> همچنین ایشان در مقدمه ابلاغ سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل و نقل،<sup>۳</sup> مکتوب داشته‌اند:

«اینجانب با توجه به اصل یکصد و دهم قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام. آن مجمع موظف است با سازوکار

۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۱/۱/۱۷.

۲. مقام معظم رهبری در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض نمودند. معظم‌له در این نامه که در پاسخ به نامه شماره ۱۴۵ مورخ ۷۶/۱۰/۲۵ ریاست مجمع بود، فرمودند: «توصیه دیگر اینجانب پیش‌بینی وسیله‌ای در خود مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور است که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات می‌باشد». ببینید: حسین مهرپور و دیگران، کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، ش ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۳۸۰.

۳. نامه شماره ۱/۷۶۲۳۰، مورخه ۱۳۷۹/۱۱/۳.



مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند»<sup>۱</sup>.

در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» در ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب مجمع و در نهایت در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ به تأیید مقام معظم رهبری رسیده و ابلاغ شد.<sup>۲</sup>

مطابق ماده (۳) این مصوبه، بالاترین مقام مسئول در قوای سه گانه، نیروهای مسلح و صدا و سیما مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.

همچنین ماده (۴) این مصوبه پیش‌بینی کرده است که به‌منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب خاصی تشکیل شود.

البته نظارت این کمیسیون انفعالی بوده و مطابق تبصره «۲» این ماده کمیسیون صرفاً به گزارش‌های رسیده رسیدگی خواهد کرد. هرچند مطابق ماده (۵) مصوبه دستگاه‌های مندرج در ماده (۳) موظفاند گزارش‌های ادواری سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و ناگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند.

در هر صورت مطابق تبصره «۱» ماده (۶) هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع در حوزه فعالیت خود، گزارش سالیانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت، برای اظهارنظر به مجمع ارائه می‌شود. در نهایت مطابق ماده (۱۰)، نتایج بررسی‌های انجام شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

با عنایت به این روند نظارت، عملاً مجمع صرفاً پس از دریافت گزارش‌های واصله از سوی دستگاه‌های ذیربط می‌تواند نوعی نظارت انفعالی و پسینی نسبت به اقدامات انجام شده داشته باشد و نتیجه این نظارت نیز در نهایت به رهبری ختم می‌شود.

هرچند این طرز نظارت از حداقل مزایایی نیز برخوردار است، اما با عنایت به آنچه تاکنون در باب جایگاه سیاست‌های کلی نظام و همچنین لزوم و اهمیت وجود نظارت جدی بر حسن اجرای این سیاست‌ها مطرح شد، به نظر نمی‌رسد چنین شیوه‌ای بتواند آنچه را مد نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ و همچنین مقام رهبری است تأمین نماید.

۱. چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی، ص ۹. همچنین عباس بشیری، (به اهتمام)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سماء، ۱۳۸۱، ص ۸۸.

2. <http://maslahat.ir/DocLib2/Approved%20Policies/Supervision%20Standards.aspx>

تنها مورد قابل توجه در این مصوبه ماده (۲) آن است که اشعار می‌دارد: «قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد».

اما این ماده نیز عملاً از ضمانت اجرایی کاملی برخوردار نبوده و صرفاً در خصوص قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به اجرا درمی‌آید. مطابق ماده (۷) مصوبه، همزمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی نموده و گزارش آن را به شورای مجمع ارسال می‌نماید. در صورتی که مجمع گزارش کمیسیون نظارت مبنی بر مغایرت بخشی از برنامه با سیاست‌های کلی نظام را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذیربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید.

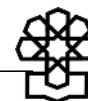
در این خصوص لازم به ذکر است اولاً مفهوم اعلام نظر شورای نگهبان در این ماده مبهم بوده و مشخص نیست آیا شورای نگهبان نیز حق نظارت بر نظر مجمع و تصمیم‌گیری در خصوص درستی یا نادرستی آن را دارد یا موظف به پذیرش نظر مجمع در این خصوص می‌باشد؟ در هر صورت در عمل شورای نگهبان در این موارد صرفاً به‌عنوان یک وسیله اطلاع‌رسانی عمل کرده و نامه مجمع را عیناً به پیوست اظهار نظر خود برای مجلس ارسال کرده و مجلس را موظف به اعمال این نظرات قلمداد می‌نماید.<sup>۱</sup>

ثانیاً با عنایت به محدود بودن این نوع از نظارت به قوانین برنامه‌ای، مابقی قوانین و مقررات مصوب نهادهای ذیصلاح قانونی عملاً از شمول نظارت مجمع خارج بوده و صرفاً امکان نظارت بر گزارش‌های واصله از سوی خود دستگاه‌ها مبنی بر اجرای سیاست‌های کلی نظام وجود خواهد داشت.

### ۳-۲. راهکار پیشنهادی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها

به‌منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نظریات مختلفی در مذاکرات اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی مطرح شده و حتی برخی از اعضا آن را نه تنها اختیار رهبری،

۱. با توجه به جایگاه و ماهیت شورای نگهبان و شأن کارشناسی این نهاد، شیوه کنونی مناسب به نظر نرسیده و به نظر می‌رسد این شورا باید خود بتواند مغایرت مصوبات مجلس را با بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی احراز نماید.



بلکه در عین حال وظیفه او نیز دانسته‌اند.<sup>۱</sup> برخی معتقد به لزوم استفاده از نماینده به منظور نظارت سخن رانده یا معتقد به لزوم ایجاد تشکیلات و امکانات مورد نیاز جهت انجام این نظارت بوده‌اند و در مقابل نیز برخی مخالف ایجاد تشکیلات وسیع و دست و پاگیر در جهت ایفای این وظیفه بوده‌اند.<sup>۲</sup>

پس از اصلاح قانون اساسی نیز نظریات مختلفی در این باب مطرح شده، اما کمتر به ارائه پیشنهاد قابل اجرای خاصی که منطبق با نظام حقوق اساسی داخلی باشد پرداخته شده است.<sup>۳</sup> در این خصوص به‌طور اجمالی بیان می‌شود به منظور کارآمد نمودن نظام نظارتی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و ممانعت از ایجاد تشکیلات پیچیده و گسترده و با عنایت به وضعیت فعلی حقوقی این سیاست‌ها و مرجع نظارتی بر آنها مطابق حکم مقام رهبری، مناسب است راهکاری اندیشیده شود تا ضمن امکان مطالبه آن از مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مرجع نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها، با ساختار و اصول حقوق اساسی نیز سازگاری داشته باشد و با بهره‌گیری از آن بتوان با کمترین هزینه (صرف توان و زمان و ایجاد تشکیلات) به حداکثر کارایی نظارتی دست یافت. به همین دلیل در این قسمت سعی می‌شود از میان قوانین و مقررات حاکم فعلی راهکاری برای اجرایی شدن فعلی این مقصود اندیشیده شود، اما بدون شک این مهم نیازمند بازنگری در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و سایر قوانین و مقررات موجود و مرتبط با موضوع و در رأس همه همکاری و تعامل سازنده و مثبت نهادهای اساسی نظام اسلامی ایران خواهد بود.<sup>۴</sup>

۱. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، صص ۱۳۲۷-۱۳۲۶.

۲. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، همان، صص ۶۵۰-۶۹۹ و صص ۱۳۲۵-۱۳۳۴.

۳. آیت‌الله یزدی در این خصوص صرفاً بیان می‌دارد: «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با هر طریقی که مایل باشند با کمک گرفتن از سازمان بازرسی کل کشور، با تشکیل گروه‌های بازرسی موردی و فصلی با گرفتن اطلاعات لازم از مسئولان دستگاه‌ها و رسیدگی به شکایات افراد و شخصیت‌های حقوقی و برخورد با متخلفان در شکل تذکر، تنبیه، عزل و جابجایی افراد انجام می‌گیرد.» (محمد یزدی، قانون اساسی برای همه، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۵۴-۵۵۳). یا دکتر ارسطو نیز مفهوم نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را با دو نوع تفسیر موسع و مضیق مورد تحلیل قرار داده و در تفسیر موسع از مفهوم نظارت، مسئله انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را نیز مد نظر قرار می‌دهد و در تفسیر مضیق آن، نظارت بر حسن اجرا شامل مرحله بعد از انطباق قوانین می‌باشد. (حسین مهرپور و دیگران، کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، ش ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۴۰۲) همان‌گونه که بیان شد برخی دیگر نیز ضمن عدم پذیرش جایگاه فراقانونی این سیاست‌ها در نظام حقوق داخلی از اندیشیدن راهکار نظارتی برای اجرای آنها خودداری کرده‌اند.

۴. در این خصوص به‌طور اجمالی بیان می‌گردد استفاده حداکثری از نهادهای نظارتی موجود در نظام حقوقی کشور می‌تواند عاملی مؤثر در اجرایی کردن هر چه بیشتر سیاست‌های کلی نظام تلقی گردد. برای مثال واگذاری صلاحیت نظارتی در این خصوص به سازمان بازرسی کل کشور و به‌طور همزمان اعطای مسئولیت نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها در هر یک از قوای سه‌گانه به مسئولین یا یکی از ارکان این قوا (برای مثال هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی متولی نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها در

در این خصوص روشن است که بهره‌گیری از شیوه‌های نظارتی پیشینی در صورت ممانعت از تأثیرگذاری منفی آن (همچون ایجاد کندی یا تداخل در امور اجرایی) مناسب‌تر بوده و بر خلاف رویه مجمع که اقدام به بررسی گزارش‌های واصله از دستگاه‌های ذیربط می‌نماید، مناسب‌تر است قبل از انجام و تکمیل اقدامات، امکان نظارت بر آنها وجود داشته باشد تا در همان مرحله ابتدایی از انحراف احتمالی جلوگیری شده و کشور متحمل هزینه حرکت در خلاف جهت سیاست‌های کلی نظام و توقف آن پس از یک دوره اجرا نگردد.

با وجود این شیوه‌های نظارت پیشینی ممکن است تأثیرات مخربی نیز در روند اداره جامعه خصوصاً در حیطه امور اجرایی به همراه داشته باشد.

برای بهره‌گیری از مزایای روش نظارت پیشینی در جهت اجرایی ساختن سیاست‌های کلی نظام در عین ممانعت از تأثیرات مخرب آن، توجه به ساختار حقوقی داخلی و جایگاه سیاست‌های کلی در این ساختار ضروری به نظر می‌رسد.

در نظام حقوق داخلی، مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل هفتادویکم قانون اساسی حق قانونگذاری در عموم مسائل را برعهده داشته و می‌تواند به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی یا شرع در هر موضوعی اقدام به قانونگذاری کند. مجلس می‌تواند از این طریق با تصویب قواعد الزام‌آور کلی در موضوعات مختلف تمامی نهادهای حقوقی و اشخاص را ملزم به انجام یا عدم انجام اموری - به شرط عدم مغایرت با اصول قانون اساسی و موازین شرع به تشخیص شورای نگهبان - نماید. این صلاحیت با عنایت به صلاحیت بررسی لوایح پیشنهاد شده از سوی دولت مطابق اصل هفتادوچهارم یا از سوی رئیس قوه قضائیه مطابق اصل یکصدوپنجاه‌هشتم قانون اساسی که از طریق دولت به مجلس تقدیم می‌شود، اهمیتی دو چندان می‌یابد، زیرا مجلس از این طریق عملاً با قانونگذاری خود جهت و مسیر حرکت قوا و نهادهای حکومتی را مشخص می‌سازد و در مرحله بعدی نیز با بهره‌گیری از صلاحیت‌های نظارتی خود<sup>۱</sup> بر حسن اجرای آنها نظارت دارد.

علاوه بر نظارت خود مجلس، قوه قضائیه نیز مطابق بند «۳» از اصل یکصدوپنجاه‌هشتم

مجلس شورای اسلامی باشد یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور متولی نظارت بر این امر در قوه مجریه گردد) و اگذار گردد. چنین امری منافاتی با نظارت نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام در این خصوص نداشته و مرجع نهایی نظارتی می‌تواند نهادی همچون مجمع باشد.

با بهره‌گیری از این ابزارها از طریق واگذاری صلاحیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها از سوی مقام معظم رهبری به نهادهای مختلف و با مدیریت کلان و نظارت عالی یک مرجع نظارتی نهایی، بهتر می‌توان به اهداف بندهای «۱» و «۲» اصل یکصدوهم قانون اساسی دست یافت و در عین حال از ایجاد نهادهای متعدد نیز جلوگیری نمود. در عین حال هر یک از این نهادها به صورت تخصصی در حوزه فعالیت خود، اجرای این سیاست‌ها را تضمین کرده و از ابزارها، صلاحیت‌ها و قابلیت‌های سازمانی و نهادی خود نیز در این راستا بهره‌برداری خواهند نمود.

۱. موضوع اصول هفتادوششم، هشتادوچهارم، هشتادوهشتم، هشتادونهم و نودم قانون اساسی.



موظف به نظارت بر حسن اجرای قوانین بوده و در این راستا محاکم دادگستری، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور ذیل این قوه فعالیت می‌کنند.<sup>۱</sup> حتی در مواردی که به قوه مجریه صلاحیت مقرراتگذاری اعطا شده است نیز اعمال صحیح و در چارچوب قانون این صلاحیت توسط رئیس مجلس شورای اسلامی و همچنین دیوان عدالت اداری مورد نظارت قرار می‌گیرد.<sup>۲</sup>

در نتیجه می‌توان بیان داشت در صورت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از منظر انطباق یا عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام، عملاً بر مصوبات و چارچوب کلی عملکرد سایر قوا نیز نوعی نظارت صورت می‌گیرد.<sup>۳</sup>

ازسوی دیگر سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوق داخلی از جایگاهی فراتر از قانون عادی برخوردارند، زیرا هرچند صلاحیت تدوین سیاست‌ها و تقنین هر دو منبعث از اصول قانون اساسی هستند، اما در قانونگذاری به شرط عدم مغایرت قوانین با قانون اساسی و موازین شرعی تأکید شده و شورای نگهبان نیز بر این امر نظارت دارد در حالی که در خصوص سیاست‌های کلی نظام با عنایت به مرجع صدور این سیاست‌ها چنین تأکیدی صورت نگرفته است.<sup>۴</sup> از حیث مرجع صدور نیز، مرجع صادرکننده سیاست‌ها بالاتر از مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع صادرکننده قانون بوده و حتی مطابق اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی بر آن نظارت دارد. از حیث محتوا نیز همان‌گونه که بیان شد این سیاست‌ها ناظر بر کلیه شئون و امور جامعه صادر شده و همه ارکان نظام را حسب مورد مخاطب قرار می‌دهند.

این ادله به همراه دلایل دیگری همچون عدم تطبیق جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام با

---

۱. موضوع اصول یکصد و هفتادم، یکصد و شصت و یکم، یکصد و هفتاد و سوم و یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی.  
۲. ذیل اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم و همچنین اصول یکصد و هفتادم و یکصد و هفتاد و سوم قانون اساسی. برای مطالعه در این خصوص ر.ک: ابوالفضل درویشوند، بررسی و تحلیل نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی موضوع اصول ۸۵ و ۱۲۸ قانون اساسی، شماره مسلسل ۱۱۰۲۹، شهریور ۱۳۹۰.  
۳. البته این به معنای عدم نیاز به اندیشیدن تدابیر نظارتی بر سایر مصوبات یا عملکرد سایر مجموعه نخواهد بود، بلکه مقصود از طرح موضوع نمایش اهمیت نظارت بر مصوبات مجلس و تأثیر آنها در تضمین حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در سطح نظام است.  
۴. هر چند با عنایت به اطلاق و عمومیت اصل چهارم قانون اساسی، نظارت فقهای شورای نگهبان بر عدم مغایرت تمامی قوانین و مقررات با موازین شرعی شامل این سیاست‌ها نیز خواهد بود. این مسئله در نظریه تفسیری شماره ۴۵۷۵ مورخ ۱۳۷۲/۲/۳ شورای نگهبان نیز طرح و حکومت اصل چهارم قانون اساسی در این نظریه تأکید شده است. این شورا در نظریه شماره ۴۸۷۲ مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۰ خود مقصود از موازین شرعی در این اصل را اعم از احکام اولیه و عناوین ثانویه اعلام نموده‌اند. (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۹، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تیرماه ۱۳۸۹، صص ۲۱۰-۲۱۲) اما این نظارت همچون نظارت موجود بر مصوبات مجلس شورای اسلامی پیشینی و خودکار نبوده و مصوبات مجمع جهت قطعی و نهایی شدن نیازی به اظهار نظر شورای نگهبان نخواهند داشت.

هیچ‌یک از مفاهیم حقوقی قانون، آیین‌نامه، بخشنامه، قانون اساسی و امثال آن موجب گشته حقوق‌دانان جایگاهی فراتر از قانون عادی و مادون قانون اساسی یا بعضاً در حکم قانون اساسی برای این سیاست‌ها قائل شوند.<sup>۱</sup>

در نتیجه نگاهی به ساختار حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران روشن می‌سازد مناسب‌ترین شیوه نظارتی به‌منظور تضمین اجرای سیاست‌های کلی نظام در سطح کشور نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با این سیاست‌ها بوده و در صورت تأمین این انطباق، عملاً بر سایر بخش‌ها نیز تا حدود زیادی نظارت صورت گرفته است.

این مسئله موجب شده برخی از اساتید صرفاً نظارت در جهت انطباق قوانین با سیاست‌ها را مد نظر قرارداداده و معتقد باشند در صورت انجام این بخش از نظارت دیگر نیازی به نظارت بر سطوح دیگر وجود ندارد:

«در درجه اول سیاست‌های کلی در سیستم قانونگذاری است و نباید سطوح پایین‌تر را مد نظر قرار داد. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مربوط به انطباق قوانین مصوب با آنهاست. پس از اینکه انطباق قوانین با سیاست‌های کلی تأمین شد مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خاتمه یافته تلقی می‌شود».<sup>۲</sup>

البته باید توجه داشت عدم نیاز به نظارت بر سایر بخش‌ها با عنایت به اهمیت سیاست‌های کلی نظام و تأثیری که این سیاست‌ها در روند اداره کشور و وصول به اهداف نظام اسلامی دارند، قابل پذیرش نبوده و امکان انجام همزمان نظارت بر سایر بخش‌ها نیز مطابق بند «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی از سوی رهبری یا مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود خواهد داشت.

صرفنظر از این موضوع، سازوکاری که می‌توان در چارچوب قوانین موجود و حاکم بر مجمع تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان مرجع نظارتی بر حسن اجرای این سیاست‌ها و سازگار با اصول قانون اساسی و ساختار نظام داخلی برای انجام چنین نظارتی پیشنهاد داد آن است که از آنجایی که مطابق ماده (۲) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود، این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد»؛ مجمع می‌تواند همزمان با بررسی طرح یا لایحه‌ای در مجلس شورای اسلامی آن را در دستور کار کمیسیون‌های تخصصی خود قرار داده و در صورت تشخیص مغایرت این طرح یا لایحه با بخشی از سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام

۱. محمدحسین زارعی، نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام، راهبرد، ش ۲۴، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۳۰ و

همچنین هادی طحان‌نظیف، پیشین، ص ۱۹۹.

۲. حسین مهرپور و دیگران، پیشین، ص ۳۹۷ (نظر دکتر محمدحسین زارعی).



رهبری، موضوع را جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی اطلاع دهد.

به منظور تضمین انجام چنین پرونده‌ای اطلاع‌رسانی موضوعات در دستور کار کمیسیون‌ها به مجمع می‌تواند مفید بوده و مجلس شورای اسلامی در این راستا می‌تواند با همکاری مناسب خود با مجمع تشخیص مصلحت نظام، بخشی از وظیفه خود را در قبال اجرای این سیاست‌ها ادا نماید.<sup>۱</sup> همچنین مجمع می‌تواند در صورت عدم اصلاح طرح یا لایحه و استمرار مغایرت در مصوبه مجلس، موضوع را به شورای نگهبان اطلاع داده و از این طریق از وضع مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام ممانعت به عمل آورد.<sup>۲</sup>

البته برخی نیز پیشنهاد ارسال مصوبه مجلس را در تمامی موارد به مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح نموده‌اند<sup>۳</sup> که به نظر نمی‌رسد چنین پیشنهادی با مقررات فعلی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها همخوانی و تناسب داشته باشد. این پیشنهاد هرچند راهکاری مطمئن‌تر به منظور نظارت

---

۱. حتی ممکن است بتوان بیان داشت با عنایت به ماده (۱۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی که بیان می‌دارد: «کمیسیون‌ها موظفند، در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذیربط دعوت به عمل آورند». در مواردی که طرح یا لایحه‌ای مرتبط با سیاست‌های کلی نظام در دستور کار کمیسیون قرار می‌گیرد، کمیسیون‌ها موظف به دعوت از مسئولین ذیربط در مجمع تشخیص مصلحت نظام باشند. در هر صورت امکان دعوت از رئیس یا اعضای کمیسیون‌های ذیربط در مجمع، مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی بدون شک وجود خواهد داشت. از سوی دیگر نیز حضور نمایندگان کمیسیون‌های مجلس در جلسات مربوط به بررسی طرح‌ها و لوایح مرتبط در مجمع مفید بوده و می‌تواند همکاری این دو نهاد را بیشتر تأمین نماید. برای تأمین این منظور اصلاح آیین‌نامه‌های داخلی مجمع و مجلس می‌تواند بسیار مؤثر بوده و انجام چنین پرونده‌هایی را به منظور تأمین همکاری این دو نهاد تا حدود زیادی تضمین نماید.

۲. مشابه چنین روندی هم‌اکنون در خصوص نظارت بر عدم مغایرت قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن با سیاست‌های این برنامه‌ها مطابق ماده (۷) مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام اجرا می‌گردد. در این موارد مطابق رویه فعلی شورای نگهبان، نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام عیناً برای مجلس شورای اسلامی ارسال شده و به نوعی پذیرفته شده و قطعی تلقی می‌گردد. این رویه در برخی موارد به سایر مصوبات مجلس شورای اسلامی نیز تسری پیدا کرده و عملاً در مواردی مشابه شیوه پیشنهادی این مقاله مورد استفاده مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان قرار گرفته است. برای مثال اعلام مغایرت برخی از مواد لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور با سیاست‌های کلی نظام از سوی شورای نگهبان که طی نامه شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱ مجمع به این شورا اعلام شده بود و بیان می‌دارد «نظر به اینکه مجمع تشخیص مصلحت نظام ... مواردی را خلاف اصول سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده که قهراً مغایر بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی است».

حتی در مواردی نیز شورای نگهبان مستقیماً و بدون اعلام نظر قبلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوباتی را مغایر سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده که این رویه نیز با عنایت به قید این سیاست‌ها در بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی و با توجه به عمومیت و شمول دامنه نظارتی شورای نگهبان بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با قانون اساسی رویه درستی تلقی می‌گردد. اعلام مغایرت ماده (۲) طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران با بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی با توجه به بند «۲۰» فصل دوم سیاست‌های کلی فرهنگی برنامه سوم و اعلام مغایرت مواد (۸) و (۱۳) لایحه مدیریت خدمات کشوری با بند «۱» اصل یکصد و نهم قانون اساسی با توجه به سیاست‌های کلی حاکمیتی نمونه‌هایی از این مواردند.

با وجود این تعداد این آرا و نظریات نسبت به آنچه در این خصوص انتظار می‌رود بسیار کم بوده و می‌توان گفت این موضوع در خصوص مصوبات غیربرنامه‌ای مجلس هنوز به رویه ثابتی از سوی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام مبدل نگشته است.

۳. حسین مهرپور و دیگران، پیشین، ص ۳۹۷ (پیشنهاد دکتر محمدحسین زارعی).

بر حسن اجرای سیاست‌ها خواهد بود، اما نیازمند بازنگری و اصلاح در مقررات موجود است.<sup>۱</sup> همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام با عنایت به تخصص در موضوع می‌تواند با آماده‌سازی پیش‌نویس طرح‌ها یا لویحی به منظور اجرایی نمودن سیاست‌های کلی نظام، آنها را در دسترس نمایندگان دولت و مجلس قرار دهد تا امکان بررسی آنها توسط مجلس شورای اسلامی با رعایت اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی فراهم آید.<sup>۲</sup> همچنین این مجمع می‌تواند با ارسال پیشنهاد یا اعزام نماینده به کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهای تکمیلی یا اصلاحی خود را در خصوص طرح‌ها و لویح مرتب با این سیاست‌ها جهت بررسی و تصویب عرضه نماید.<sup>۳</sup> مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند در عین بهره‌گیری از این شیوه نظارتی، از سایر روش‌های نظارتی پیش‌بینی شده در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز بهره جسته و گزارش‌های واصله از سوی دستگاه‌های ذیربط را مورد بررسی قرار دهد. همچنین اندیشیدن راهکارهای نظارتی بیشتری از طریق اصلاح این مقررات می‌تواند مفید فایده باشد.

## نتیجه‌گیری

نهادهای حقوقی سیاست‌های کلی نظام از جایگاه و اهمیت بالایی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار بوده و ابزاری است که از طریق آن اهداف آرمانی نظام به مرحله اجرا نزدیک‌تر شده و اصول قانون اساسی نیز از انعطاف و همخوانی بیشتری با شرایط متغیر برخوردار می‌گردند. همچنین تأمین انضباط در روند برنامه‌ریزی‌ها و خط‌مشی‌گذاری‌های عمومی با عنایت به موقتی بودن دوره تصدی مقامات حکومتی از دیگر مزایای این سیاست‌ها به‌شمار می‌آید. به همین دلیل اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی به لزوم نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز تأکید کرده و آن را در اختیار مقام رهبری به‌عنوان مرجع تدوین این سیاست‌ها قرار داده‌اند.

۱. البته همان‌گونه که در توضیحات قبلی آمد، با توجه به گستره دامنه نظارتی شورای نگهبان و با عنایت به قید مرجع صالح جهت وضع سیاست‌ها و نظارت بر حسن اجرای آنها در بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم قانون اساسی شورای نگهبان می‌تواند خود رأساً اقدام به اعلام مغایرت مصوبات مجلس با این دو بند از قانون اساسی (به تبع مغایرت آنها با برخی از مصادیق سیاست‌های کلی نظام) نماید که مواردی از این نوع اعلام مغایرت نیز قبلاً ذکر گردید.

۲. هرچند چنین وظیفه‌ای هم اکنون برای مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر گرفته نشده است، اما مجمع امکان آماده‌سازی چنین پیش‌نویس‌هایی را از طریق دبیرخانه و مراکز پژوهشی و بدنه کارشناسی خود خواهد داشت. برای تقویت این نقش مجمع، اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع و همچنین اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی و اعطای مجوز ارائه پیشنهاد تقنینی به مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌تواند امری مناسب تلقی گردد. این اختیار منافاتی با صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی نداشته و تصمیم‌گیری نهایی در خصوص این پیشنهادات بر عهده مجلس خواهد بود.

۳. کمیسیون‌های مجلس حق استفاده از نظرات کارشناسان را بدون حق رأی در روند بررسی و تصویب طرح‌ها و لویح دارند که چنین پیشنهادی در چارچوب این امکان موجود مطرح شده و مغایرتی با قوانین و مقررات فعلی نخواهد داشت.



مقام معظم رهبری مطابق ذیل اصل یکصد و نهم قانون اساسی این صلاحیت خود را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده که مطابق آن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به تصویب این مجمع و تأیید مقام رهبری نیز رسیده است.

علیرغم این متأسفانه تاکنون این نظارت آنچنان که درخور شأن و جایگاه این سیاست‌هاست صورت نگرفته و این امر مانع از اجرایی شدن مناسب این سیاست‌ها شده است.

برای این منظور با عنایت به اهمیت موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها از منظر اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی، مقام رهبری و با توجه به مبنای مدیریتی و علمی این اهمیت، سعی شد راهکاری حقوقی و متناسب با قوانین و مقررات فعلی به منظور تأمین این نظارت اندیشیده و پیشنهاد گردد.

چنین پیشنهادی برای اجرایی بودن باید مطابق با اصول قانون اساسی و در تناسب با ساختار حقوقی نظام داخلی و همچنین قوانین و مقررات فعلی بوده و امکان اعمال آن از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مرجع ناظر بر حسن اجرای این سیاست‌ها فراهم باشد.

در این راستا با عنایت به جایگاه خاص قانون در نظام حقوق داخلی و تفوق آن نسبت به مصوبات سایر قوای حکومتی، لزوم نظارت بر عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی در درجه اول مورد تأکید قرار گرفت تا از این رهگذر بتوان با تضمین هم‌جهتی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام، تطابق عملکرد کلی سایر قوا و نهادها و همچنین مصوبات آنها را نیز با این سیاست‌ها از طریق سازوکارهای موجود در نظام حقوق داخلی تأمین نمود. همکاری مجمع تشخیص مصلحت نظام و کمیسیون‌های ذیربط آن با کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی در روند تصویب قوانین و در مرحله بعدی ارائه گزارش‌های نظارتی این مجمع به شورای نگهبان در صورت مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از دیگر راهکارهای پیشنهادی برای این منظور خواهد بود. لازم به ذکر است شیوه پیشنهادی با عنایت به این دغدغه ارائه شده است که مغایرتی با قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات حاکم فعلی نداشته و قابل انطباق با آنها باشد. چرا که با عنایت به آنچه در باب اهمیت این سیاست‌ها و همچنین لزوم وجود نظارت جدی و مؤثر بر حسن اجرای آنها بیان شد، بدون شک وجود این راهکارها کافی به مقصود اصلاح‌کنندگان قانون اساسی نبوده و در خور چنین اهمیت و جایگاهی نخواهد بود. تضمین انطباق قوانین با اهداف مقرر در سیاست‌های کلی نظام، عملاً می‌توان از سایر ابزارهای نظارتی موجود در نظام حقوق داخلی نیز در جهت تضمین احسن اجرای این سیاست‌ها نیز بهره برد، زیرا در صورت مشتمل بودن قوانین بر اهداف سیاست‌ها و تصویب آنها در جهت اجرایی کردن سیاست‌ها، ابزارهای نظارتی موجود به‌منظور نظارت بر حسن اجرای قوانین در نظام حقوق داخلی و ضمانت‌های اجرای آن با

تضمین اجرای مناسب این قوانین، عملاً حسن اجرای سیاست‌ها را در مرحله بعدی تضمین نموده‌اند.

در عین حال مجمع می‌تواند از سایر شیوه‌های نظارتی مذکور در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز به منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بهره گیرد. با وجود این با عنایت به اهمیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام همان‌گونه که به آن اشاره شد، وضعیت مقررات فعلی متناسب با موضوع نبوده و بازنگری در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و همچنین مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یا حتی پیش‌بینی راهکارهای نظارتی مؤثرتری از سوی مقام معظم رهبری امری ضروری به نظر می‌رسد.

### منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
۳. اقتداری، علی محمد. سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، تهران، مولوی، ۱۳۷۰.
۴. اقتداری، علی محمد. سازمان و مدیریت، تهران، انتشارات مولوی، ۱۳۶۶.
۵. الوانی، سید مهدی. تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، تهران، سمت، ۱۳۸۰.
۶. الوانی، سید مهدی. مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، ۱۳۷۶.
۷. امام خمینی، روح الله. صحیفه نور، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۸. امیرارجمند، اردشیر. سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، راهبرد، ش ۲۶، ۱۳۸۱.
۹. ایران‌نژاد پاریزی، مهدی و پرویز ساسان‌گهر. سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران، ۱۳۷۱.
۱۰. بشیری، عباس (به اهتمام). پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گفتگو با هاشمی رفسنجانی، تهران، صدف سماء، ۱۳۸۱.
۱۱. بهادری جهرمی، محمد و همکاران. بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شماره مسلسل ۲-۸۹۸۲، ۱۳۸۹.
۱۲. جهانی، قاسم. جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۶.
۱۳. حق پناه، رضا. رابطه ولی فقیه با قانون، مجله اندیشه حوزه، مهر و آبان ۱۳۷۸، ش ۱۸.
۱۴. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، ۱۳۸۲.



۱۵. دسلر، گری. مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، ۱۳۷۳.
۱۶. رضاییان، علی. اصول مدیریت، تهران، سمت، ۱۳۷۱.
۱۷. زارعی، محمدحسین. نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام، راهبرد، ش ۳۴، زمستان ۱۳۸۳.
۱۸. هاشمی سیدمحمد. حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، ۱۳۸۵.
۱۹. شریعتی، محمدصادق، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم، بوستان کتاب قم، ۱۳۸۰.
۲۰. طحان نظیف، هادی. مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۳۸۸.
۲۱. عمید زنجانی، عباسعلی. حقوق اساسی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵.
۲۲. فقیه، محمدباقر. بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، پیام یوسف، ۱۳۸۱.
۲۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۴. کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۰.
۲۵. کامزایر، لئونارد. اصول مدیریت، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهره‌ژان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۶۸.
۲۶. کونتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس، وهانس. اصول مدیریت، ترجمه محمدعلی طوسی (و دیگران)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰.
۲۷. گروه حقوق عمومی و بین‌الملل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زیر نظر علی‌اکبر گرجی و محمد راسخ، بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شماره مسلسل شماره ۸۹۸۲، ۱۳۸۷.
۲۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۹، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، ۱۳۸۹.
۲۹. مهرپور، حسین و دیگران. کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، ش ۲۰، تابستان ۱۳۸۰.
۳۰. هاشمی، سیدمحمد. مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگذاری)، انتشارات ریاست‌جمهوری، تهران ۱۳۶۶.
۳۱. یزدی، محمد. قانون اساسی برای همه، تهران، امیرکبیر، ۱۳۷۵.

32. <http://leader.ir/>

33. <http://www.maslehat.ir/>





مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۰۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام دوم: «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین: علی بهادری جهرمی

ناظران علمی: سیدهای راجی، محمد بهادری

مدیر مطالعه: حجت‌الاسلام جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست‌های کلی نظام

۲. نظارت

۳. تقنین

۴. اجرای سیاست‌ها

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۸/۲۸