

## الزامات سیاست‌های کلی نظام: از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حُسن اجرای آن

هادی طحان نظیف<sup>۱</sup>، علی احمدی<sup>۲</sup>، مرتضی حاجی علی خمسه<sup>۳</sup>

### مقدمه

در فضای دانشگاهی و نیز در افکار عمومی وقتی موضوع سیاست‌های کلی نظام، مطرح می‌شود با سؤالاتی روبه‌رو هستیم؛ از جمله این‌که: سیاست‌های کلی نظام برای جبران چه خلأیی در نظام حقوقی ایران یا به عرصه وجود گذاشته است؟ مفهوم و تعریف سیاست‌های کلی چیست؟ ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی از منظر واضعان قانون اساسی چیست؟ و... برای پاسخ به سؤالات این‌چنینی فهم اراده قانون‌گذار اساسی، بسیار رهگشاست و کلید فهم صحیح ماهیت، مفهوم و ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام است. در این گزارش پس از بیان پیشینه موضوع سیاست‌های کلی برای پاسخ به سؤال‌های کلیدی مطرح‌شده در گام اول اجمالی از موضوعات اصلی مطروحه در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی آمده است و در گام دوم از منظر ادبیات حقوقی به موضوع پرداخته‌شده است. از جمله، هنجاری یا ارشادی بودن ماهیت سیاست‌های کلی، مصداق‌سنجی سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای حقوقی، تعریف حقوقی اصطلاح «سیاست‌های کلی»، رویکردهای موجود در سایر کشورها در مقوله سیاست‌گذاری کلی،

۱. عضو حقوقدان شورای نگهبان

۲. رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۳. عضو پژوهشکده شورای نگهبان

جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله‌مراتب هنجارها. در ادامه به یکی از مهم‌ترین مسائل در حوزه سیاست‌های کلی که عبارت است از الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی نظام پرداخته شده است و نظرات مختلف در خصوص قلمرو نظارت، انواع ضمانت اجرای نظارت، نحوه اعمال نظارت و در نهایت ویژگی‌های الگوی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بیان شده است.

### الف- پیشینه تعیین سیاست‌های کلی نظام تا بازنگری قانون اساسی

سیاست‌های کلی نظام که توسط حضرت امام خمینی (ره)، بر اساس اختیارات ولی فقیه ابلاغ شده است را می‌توان به این صورت دسته‌بندی کرد:

#### ۱- سیاست‌های غیرمعنون

- حفظ انقلاب و نظام
- اولویت جنگ و دفع تجاوز دشمن
- آزادسازی اراضی اشغال شده
- عدم اتکا به قدرت‌های جهانی و تقویت روحیه خودباوری ملی
- رسیدگی به محرومین و مناطق محروم
- صدور انقلاب
- مشارکت مردم و حضور در صحنه
- پایبندی به شعار «نه شرقی، نه غربی، جمهوری اسلامی»

#### ۲- سیاست‌های معنون ابلاغی

- «فرمان هشت ماده‌ای» درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضائیه و لزوم اسلامی شدن روابط و قوانین در تاریخ ۱۳۶۱/۰۹/۲۴
- سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۱۱

## ب- موضوعات اصلی مطروحه در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی

### ۱- علت واگذاری تعیین سیاست‌های کلی نظام به رهبر

- واگذاری صلاحیت مذکور در بند «۱» به رهبر، بر اساس اقتضای جایگاه ولایت فقیه از منظر شرعی و عقلی بوده است؛ زیرا ولی فقیه جایگاه والایی در شناخت اسلام و بینش صحیح نسبت به مسائل دارد.
- صلاحیت سیاست‌گذاری در سطح کلان، در زمره اختیارات کلیدی مربوط به رهبری است.
- تعیین سیاست‌های کلی کشور، از موارد مغفول در قانون اساسی (۱۳۵۸) بوده است که باید اصلاح می‌شد و علی‌الاصول این صلاحیت، برای رهبری کشور - حتی فارغ از شأن ولایت او - هست.
- با توجه به سطح مدنظر از این سیاست‌ها، تعیین آن علی‌الاصول باید در اختیار رهبر باشد.

### ۲- وجه انتخاب مجمع تشخیص برای مشورت به رهبر در تعیین سیاست‌های کلی

- اتقان بیشتر وظیفه محوله به رهبر
- ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام دربردارنده اشخاصی است که صلاحیت لازم جهت تشخیص مصالح اسلام و کشور اسلامی را دارا هستند.
- انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، با توجه به تأکید حضرت امام (ره) در خصوص نقش این مجمع به‌عنوان «بازوی مشورتی رهبر» بوده است.

### ۳- لزوم نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی نظام

- به‌تبع وظیفه تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر تحقق آن‌هم باید وجود داشته باشد.
- نظارت بر سیاست‌های کلی، از ملزومات جایگاه رهبری است که از موارد مغفول در قانون اساسی (۱۳۵۸) بوده است.
- رهبری باید بر امور جاری کشور احاطه داشته باشد که اعطای صلاحیت نظارت، یکی از راه‌های رسیدن به این هدف محسوب می‌شود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ۶۹۵:۲)

### ۴- مخالفت‌ها و دفاع‌ها نسبت به سیاست‌های کلی نظام

#### ۴-۱- ادله مخالفین بند (۱) اصل (۱۱۰)

- اطلاق «سیاست‌گذاری»، نافی صلاحیت سایر قواست؛ درحالی‌که رهبر باید به چهارچوب‌های کلی سیاست‌گذاری بپردازد.
- قوای سه‌گانه، به نیابت از رهبر به سیاست‌گذاری مبادرت می‌کنند و رهبری هم نظارت کلی دارد؛ بنابراین گرفتن این اختیار از قوا و دادن آن به رهبری صحیح نیست.
- جایگاه سیاست‌گذاری کلی، مجلس است و قوای مجریه و قضائیه نیز از طریق ارائه لایحه در این سیاست‌گذاری مشارکت می‌کنند؛ بنابراین، دیگر نیازی به بند (۱) اصل (۱۱۰) نیست.
- اعطای این صلاحیت وسیع به رهبری، به معنای کوچک‌شدن دولت و دستگاه اجرایی است و ورود رهبر به جزئیات، به ضرر کشور است.

#### ۴-۲- پاسخ به منتقدین بند (۱) اصل (۱۱۰)

- واگذاری صلاحیت سیاست‌گذاری به رهبری، نافی صلاحیت سیاست‌گذاری سایر قوا در حیطه وظایفشان نیست؛ بلکه این وظیفه رهبر از سطحی بالاتر و کلان‌تر برخوردار بوده و سیاست‌گذاری سایر قوا از سطحی خردتر و ذیل سیاست‌گذاری رهبر خواهد بود.
- آنچه از عبارت «تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور» مدنظر بوده است، همان سیاست‌گذاری کلی و کلان بوده است و نه چیز دیگر؛ اما می‌توان عبارت را به نحوی اصلاح نمود که برداشت سیاست‌گذاری در امور جزئی از آن نشود.

#### ۴-۳- ادله مخالفین بند (۲) اصل (۱۱۰)

- وجود حق نظارت برای رهبر در رأس قوا، مفروض است و نیازی به ذکر آن به صورت مجزا نیست.
- ورود رهبری جهت جلوگیری از انحراف دستگاه‌ها و نهادهای مختلف، موردی است و همچنین با وجود بند (۳) پیشنهادی کمیسیون (تعیین نماینده در نهادها و سازمان‌ها)، نیازی به ذکر آن نیست؛ زیرا تعیین نماینده در دستگاه‌ها، همان طریقه نظارت رهبری است.
- انجام وظیفه محوله در بند (۲)، مستلزم تأسیس تشکیلات وسیع در کنار سایر دستگاه‌های نظارتی موجود است که منجر به موازی‌کاری خواهد شد. از سوی دیگر، از آنجاکه امکان کسب اطلاع رهبر از دستگاه‌های نظارتی موجود وجود دارد، نیازی به بند (۲) نیست.
- اگر بند (۲)، به عنوان «وظیفه» رهبری مدنظر باشد، مستلزم تأسیس تشکیلات وسیع است و اگر به عنوان «اختیار» مدنظر باشد، ذکر آن لازم نیست؛ زیرا وجود این اختیار برای رهبری غیرقابل تردید است.
- وظیفه نظارت نباید به گونه‌ای باشد که در مسائل اجرایی ایجاد اختلال کند.

## ۴-۴- پاسخ به منتقدین بند (۲) اصل (۱۱۰)

- لازمه واگذاری صلاحیت مربوط به تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر آن است و این امر، ملازمه‌ای با راه‌اندازی تشکیلات وسیع در عرض سایر دستگاه‌های نظارتی موجود ندارد. علاوه بر این، حتی باید صلاحیت کلی نظارت - نه صرفاً در خصوص حُسن اجرای سیاست‌ها - برای رهبر وجود داشته باشد.
- برای عدم شائبه و تردید در وجود صلاحیت نظارت برای رهبر، این موضوع باید در قانون اساسی تصریح بشود؛ زیرا عدم ذکر صلاحیت نظارت، به معنای نفی این صلاحیت خواهد بود.
- بند (۲)، صرفاً ناظر بر نظارت بر «سیاست‌های کلی نظام» است و نه نظارت بر تمامی امور؛ بنابراین، مستلزم دخالت در مسائل اجرایی و جزئی نیست. از سوی دیگر، چون مستلزم دخالت در مسائل جزئی نیست، به تبع آن مستلزم ایجاد تشکیلات وسیع (همچون سازمان بازرسی کل کشور و...) هم نخواهد بود.

## ۵- ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام

- مراد از اصطلاح «سیاست»: پیشنهاد اولیه بند (۱) اصل (۱۱۰) «تعیین اهداف، خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور...» بود که منظور از همه این‌ها، همان «سیاست‌های کلی نظام» بوده است.
- ویژگی سیاست‌های کلی نظام: تعیین جهت‌گیری‌ها و حرکت کلی کشور در موضوعات مهم و عمده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی؛ ضمن عدم ورود به جزئیات مسائل
- ماهیت سیاست‌های کلی نظام: سیاست‌ها از منظر قانون‌گذار اساسی دارای ماهیتی الزام‌آور است.
- جایگاه سیاست‌های کلی نظام: برگرفته از شرع و قانون اساسی و حاکم بر قوانین عادی هست.

## ۶- ابعاد حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- حدود قلمرو نظارت: نظارت بر کلیات امور و اقدامات؛ عدم ورود به جزئیات؛ عدم نیاز به تشکیلات گسترده برای نظارت؛
- ابزار و ضمانت اجرای نظارت: نخست، تعیین نماینده در نهادها و سازمان‌ها، انحلال مجلس، عزل رئیس‌جمهور با رأی مجمع تشخیص؛ دوم، در نهایت رهبر با توجه به جایگاه خود (ولایت‌فقیه) هر نوع ابزار و ضمانت اجرایی را که صلاح بداند، حسب مورد استفاده خواهد کرد.

## ج- سیاست‌های کلی در ادبیات حقوقی

### ۱- ماهیت سیاست‌های کلی نظام هنجاری است یا ارشادی؟

#### ۱-۱- استدلال‌های مربوط به ارشادی بودن سیاست‌ها و ادله رد آن

- پیش‌بینی این صلاحیت در بخش مربوط به رهبری و عدم ذکر آن در اصول مرتبط با قوای سه‌گانه، حاکی از عدم دخالت این سیاست‌ها در روند حقوقی وظایف قوا است.
- عدم ذکر ابزارها و ضمانت اجرای نظارت رهبری بر این سیاست‌ها در اصول قانون اساسی
- مقید بودن تعیین سیاست‌ها و نظارت بر آن به وصف «کلی»
- امکان تفویض بندهای (۱) و (۲)
- استفاده از واژه «تعیین» در بند (۱) اصل (۱۱۰) و به کار نبردن الفاظی همچون «وضع»، «تدوین» یا «تنظیم»
- مغایرت این نهاد با مفهوم تفکیک قوا

### ۱-۲- استدلالاتی مربوط به ماهیت هنجاری سیاست‌ها

- فلسفه وجودی نهاد سیاست‌های کلی نظام و ماهیت و کارکرد مدنظر از آن
- توجه به مبانی نظام و ریشه‌های انقلاب اسلامی و فهم صحیح از جایگاه ولایت مطلقه و لزوم اجرای اوامر وی
- تحلیل منظومه‌ای قانون اساسی به‌جای توجه جزئی و جزیره‌ای به الفاظ و عبارات ظاهری آن
- توجه به جایگاه سند حقوقی مولد این سیاست‌ها؛ یعنی قانون اساسی
- ظهور و سیاق سایر بندهای اصل (۱۱۰) قانون اساسی
- عرف حقوق اساسی و رویه جاری در نظام حقوقی

### ۲- مصداق‌سنجی ماهیت سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای حقوقی

- قانون اساسی
- قانون
- احکام حکومتی
- فرمان‌های رئیس‌کشور یا اعمال رهبری
- نهادی خاص و نوین با آثار حقوقی مربوط به خود (تأسیس حقوقی جدید)



### ۳- تعریف اصطلاح «سیاست‌های کلی نظام»

«سیاست‌های کلی نظام، هنجاری است حقوقی که بر اساس سازوکار مذکور در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی حیات می‌یابد و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) در بخش‌های گوناگون است که بر اساس مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور، مجموعه‌ای راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی را تشکیل می‌دهد.»

### ۴- رویکردهای موجود در سایر کشورها در مقوله سیاست‌گذاری کلی

#### ۴-۱- رویکرد اول

کشورهایی که سیاست‌های کلی در آن‌ها به مفهوم خطوط کلی برآمده از تصمیمات و اقدامات دولتی - اعم از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر یا هیأت وزیران - است. نوعاً در کشورهایی که دارای نظام ریاستی هستند، رئیس‌جمهور مسئول تعیین سیاست‌های کلی کشور است. همچنین ساختار نظام سیاسی در اکثر کشورهایی که این مسئولیت بر عهده هیأت وزیران قرار گرفته است، ریاستی است؛ مانند آلمان، ایتالیا، روسیه و ...

#### ۴-۲- رویکرد دوم

کشورهایی که سیاست‌های کلی در آن‌ها همان خط‌مشی‌های کلی است که از خلال قوانین می‌توان استخراج کرد و حاکی از برجسته‌بودن و اهمیت مضاعف برخی موضوعات است؛ مانند آفریقای جنوبی، اندونزی، کوبا و ...

#### ۴-۳- رویکرد سوم

کشورهایی که سیاست‌گذاری و اصطلاح «سیاست‌های کلی» ناظر بر یک فرآیند و کنش سیاسی میان دولت و مجلس تعریف شده است؛ مانند اسپانیا، اردن، رومانی و ...

## ۵- جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله‌مراتب هنجارها

با توجه به ویژگی‌های ماهوی سیاست‌ها، فلسفه تأسیس نهاد سیاست‌ها، اراده قانون‌گذار اساسی:

۱. احکام و موازین شرع
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳. سیاست‌های کلی نظام
۴. قوانین عادی
۵. مقررات (دولتی)

### ۵-۱- نسبت هنجارهای مادون با سیاست‌های کلی نظام

- انطباق
- عدم مغایرت
- قول به تفصیل (ترکیبی از انطباق و عدم مغایرت، حسب وجود یا عدم وجود سیاست کلی خاص در موضوع مورد قانون‌گذاری)

### د- الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی نظام

#### ۱- در مرحله تدوین

##### ۱-۱- بایسته‌های محتوایی در تنظیم سیاست‌ها

- آسیب‌شناسی دقیق وضع موجود
- فهم صحیح از آرمان مطلوب
- طراحی درست مسیر نیل از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب از طریق: انتخاب عنوان، رویکرد حاکم بر تنظیم پیش‌نویس، تنظیم سیاست‌های کلی
- مشورت و اخذ نظرات متخصصان، ذی‌نفعان، نهادهای مرتبط و بهره‌گیری از تجارب موجود در تمامی مراحل

## ۱-۲- بایسته‌های شکلی در تنظیم سیاست‌ها

- اهداف و تأثیرات موردنظر از سیاست‌ها معرفی شود.
- قلمرو اثر سیاست‌ها - مشتمل بر اشخاص و نهادهای اثرپذیر و استثنائات آن - را بیان کند.
- تاریخ لازم‌الاجرا شدن سیاست‌ها تعیین شود.
- حتی‌الامکان اشخاص، مقامات و نهادهای مسئول جهت اجرای سیاست‌ها (تا جایی که ورود به عرصه تقنین نشود) مشخص شوند.
- الزامات ناشی از سیاست‌ها ذکر شود.
- سطح «کلی» مورد انتظار از سیاست‌های کلی نظام رعایت گردد.
- کلیات قوانین و مقررات مورد نیاز جهت تحقق سیاست‌های ابلاغی ذکر شود.
- فهرستی از قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های ابلاغی - یا حداقل اهم آن‌ها - در ضمیمه یا انتهای سیاست‌ها عنوان شود.

## ۲- در مرحله ابلاغ و انتشار

- نظام ابلاغ از سوی مقام معظم رهبری
- نظام ابلاغ از سوی سایر مقامات
- لزوم انتشار و گذشت زمان کافی جهت اجرا
- نسخ هنجارهای مادون مغایر (شناسایی قوانین و مقررات و رویه‌های مغایر)
- تعیین سازوکار مناسب جهت تفسیر سیاست‌های کلی نظام

### ۳- در مرحله نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۱- نظرات مختلف در خصوص قلمرو نظارت

- نظارت بر کلیه مراحل که یک سیاست، ماهیت اجرایی و عملیاتی یافته و منتج به اهداف مدنظر گردد.
- نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین (و نه مراحل و سطوح پایین‌تر)
- نظارت بر وضع قوانین در راستای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر سران قوا و بالاترین مقامات دستگاه‌ها جهت اجرای قوانین مذکور
- نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین برنامه (و نه سایر قوانین)
- نظارت تقنینی (مراقبت و جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با سیاست‌ها) به‌علاوه نظارت اجرایی (مربوط به مسائل اجرایی در قوای مجریه و قضائیه)
- نظارت کلی صرفاً بر مقامات و نهادهای عالی و بلندپایه و صرفاً ناظر بر تصمیمات (و نه نحوه اجرا)

#### ۳-۲- چهارچوب‌های مهم در تشخیص قلمرو نظارت

- نظارت بر کلیات امور و اقدامات و نه جزئیات مسائل
- ناظر بر اقدامات قوای سه‌گانه
- پرهیز از ایجاد تشکیلات عریض و طویل جهت اعمال این نظارت
- نظر مختار در خصوص قلمرو نظارت: نظارت بر «قوانین» و «مقررات»

### ۳-۳- انواع ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۳-۱- ضمانت اجرای سیاسی

#### ۳-۳-۱-۱- ضمانت اجرای مستقیم

- امکان عزل رئیس‌جمهور به سبب تخلف یا عدم التزام به سیاست‌های کلی پس از حکم دیوان عالی کشور یا رأی عدم اعتماد مجلس شورای اسلامی
- عدم تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری در دوره دوم به دلیل عدم اجرای سیاست‌های کلی
- عزل رئیس قوه قضائیه و صداوسیما به دلیل عدم التزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۳-۱-۲- ضمانت اجرای غیرمستقیم

- سؤال یا استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور، یا رأی عدم اعتماد به وزرا در مورد عدم اجرای سیاست‌های کلی توسط مجلس
- معیار قرار گرفتن التزام به سیاست‌های کلی در تأیید و رد صلاحیت داوطلبان مجلس و ریاست‌جمهوری توسط شورای نگهبان

#### ۳-۳-۱-۳- سایر انواع ضمانت اجرا

- استفاده از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی موجود

### ۳-۴- نحوه اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی تاکنون

الف- قلمرو نظارت دربرگیرنده نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی (تبصره ۲ ماده (۱) مقررات نظارت)

ب- نحوه نظارت: سیاست‌های کلی به قوای سه‌گانه ابلاغ و از سران سه قوه خواسته‌شده است با هماهنگی و تقسیم‌کار بین ارکان نظام و دستگاه‌های ذی‌ربط در این زمینه، اقدامات لازم با دقت، سرعت و قوّت صورت گیرد و نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها گزارش شود.

ج- پیشنهاد الگوهای جایگزین برای کارآمد نمودن نحوه نظارت

۱. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای سه‌گانه برای تأیید به مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای سه‌گانه برای تأیید به مقام معظم رهبری
۳. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی به رهبری و نظارت بر برنامه‌های خوداظهاری سیاست‌ها
۴. الزام تبدیل سیاست‌های کلی به قوانین و مقررات (حذف قوانین و مقررات مانع و مزاحم و شناسایی مقتضیات برای تحقق سیاست‌ها) و نظارت بر تدوین قوانین و مقررات لازم

### ۳-۵- ویژگی‌های الگوی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- پیشینی یا پسینی بودن نظارت
- نظارت عالی مرجع واحد با بهره‌گیری از سایر ظرفیت‌ها
- تعیین مرجع مناسب جهت تفویض امر نظارت
- فعال‌شدن ظرفیت‌های موجود در شناسایی قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر سیاست‌ها
- فعال‌شدن ظرفیت‌های موجود در تضمین اعمال نظرات مرجع ناظر
- بستر حقوقی تدوین ضوابط نظارت

### ۳-۶- الگوی نهایی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- مطلوبیت وضع موجود در خصوص نظارت بر قوانین
- سازوکار نظارت پسینی بر مقررات و برخی ضوابط آن
- لزوم مستثنا شدن مقررات سطوح پایین
- تعیین اثر مترتب بر اعلام نظر هیأت عالی نظارت
- امکان شکایت مستقیم مقامات به هیأت عالی نظارت
- صلاحیت بررسی قوانین و مقررات موجود