

تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام

تاریخ دریافت: ۸۷/۱/۲۷

تاریخ تأیید: ۸۷/۳/۳

ابراهیم موسی‌زاده*

چکیده

سیاست‌های کلی نظام، مجموعه‌ای از راهبردها و سیاست‌های هدف‌گرا هستند که برای تحقق ارزش‌ها و اهداف قانون اساسی تعیین می‌شوند. این سیاست‌ها جدا از احکام حکومتی‌اند و دادگاه‌ها در صدور حکم، حق استناد به آنها را ندارند. این سیاست‌ها نه تنها مغایرتی با اصل حاکمیت قانون ندارند، بلکه برای همه قوا و نهادهای زیرمجموعه آنها الزام‌آورند و تخطی از آنها برخورد قانونی را در پی خواهد داشت. مجلس شورای اسلامی نیز مکلف به قانونگذاری در چهارچوب این سیاست‌هاست.

واژگان کلیدی: قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قانونگذاری، مصلحت، احکام حکومتی.

* دکتری حقوق عمومی (e_mousazadeh@yahoo.com)

مقدمه

با بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، مفهوم تازه‌ای مطرح شد که در قانون اساسی ۱۳۵۸ سابقه‌ای نداشت و یا اگر وجود داشت، به صورت یک اصل در متن قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود. این مفهوم، ایده سیاست‌های کلی نظام بود که در ارتباط با اختیارات و وظایف رهبری مطرح شد.

بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران را پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، از وظایف و اختیارات رهبری برشمرده است. جست‌وجو برای یافتن ریشه سیاست‌های کلی و تبیین ماهیت، جایگاه و تشریح مفاهیم و ارکان آن، مستلزم بهره‌گیری از علومی همچون مدیریت، اقتصاد، جامعه‌شناسی، علوم سیاسی و... است.

با توجه به اینکه یکی از نکات مهم مورد توجه سیاست‌های کلی، فعالیت‌های دولت و حکومت است، بنابراین حلقه «سیاست‌های کلی»، در حالی که از یک سو به زنجیره حوزه‌های مذکور متصل است و از سوی دیگر به زنجیره دانش حقوق عمومی به‌ویژه حقوق اساسی پیوند می‌خورد، پس ورود در عرصه مطالعات و پژوهش‌های مربوط به «تعیین سیاست‌های کلی و کلان» و تلاش برای یافتن پاسخ به پرسش‌های پیرامونی آن اهمیت دارد.

در این خصوص و به دنبال یافتن چیرستی و جایگاه آن سیاست‌ها، پرسش‌هایی مطرح می‌شود؛ از جمله آنکه این سیاست‌ها در نظام هنجاری و حقوقی از چه جایگاهی برخوردارند؟ برای رسیدن به چه اهداف یا ارزش‌هایی ایجاد شده‌اند؟ چگونه تضمین و اجرا می‌شوند و با چه روشی برای آنها نظارت می‌شود؟ جنس سیاست‌های کلی چیست و آیا از جنس قوانین و مقررات عمومی است؟ آیا مقامات حکومتی و نهادهای حاکمیتی در وضع قوانین، مقررات و اتخاذ تصمیمات، موظف به رعایت این سیاست‌ها هستند؟ آیا شورای نگهبان می‌تواند مصوبات مجلس شورای اسلامی را به علت مغایرت با این سیاست‌ها رد کند؟ و دهها پرسش دیگر.

ولی باید توجه داشت که در مقاله‌ای کوتاه، امکان پاسخ‌گویی به همه این پرسش‌ها میسر نیست. چون پاسخ به هر یک از پرسش‌های مذکور نیاز به تحقیق و بررسی

مستقل دارد. به همین منظور این نوشتار با هدف تبیین مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شکل گرفته است تا با تبیین آنها، پاسخ بسیاری از پرسش‌ها، خودبه‌خود روشن شود. امید است این مقاله به مباحثی که در این زمینه بین صاحب‌نظران و اندیشمندان وجود دارد، دامن زده و موجبات رفع شبهات را از جامعه فراهم کند.

۱. بررسی مفهوم سیاست‌های کلی

۱-۱. تعریف سیاست‌های کلی

برای ارائه تعریف سیاست‌های کلی، لازم است واژه «سیاست» تعریف شود. سیاست به‌عنوان مصدر یا اسم مصدر، در لغت دارای معانی زیاد و مختلفی است؛ از جمله: حکومت کردن، ریاست کردن، حکم‌داری، عدالت، جزا، محافظت حدود ملک، مصلحت، تدبیر، دوراندیشی و... (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۲۲۲۵ و معین، ۱۳۸۵: ۱۹۶۶). نزدیک‌ترین معنای لغوی سیاست، به مفهوم سیاست‌های کلی منظور در قانون اساسی، تدبیر، مصلحت و دوراندیشی است.

ترجمه انگلیسی سیاست‌های کلی «general policy» یا «public policy» است که همان خط‌مشی‌گذاری عمومی است و به‌عنوان علم «دولت در عمل» (state action) از آن یاد می‌شود (مولر، ۱۳۷۸: ۱۱) که برخی آن را به «علم عمل عمومی» (science action publique) هم تعبیر می‌کنند. سیاست‌گذاری در واقع، پدیده‌ای است که در قالب یک برنامه عمل دولتی در یک بخش از جامعه یا یک فضای جغرافیایی ظاهر می‌شود (Meny, 1989: 130).

سیاست‌گذاری در امر کشورداری عبارت است از: تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی که در آن مقتضیات کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین می‌شود. 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... است تا در آن

خواسته‌های مردم برآورده شود (هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۸). در بیانی دیگر، سیاست‌های کلی حاوی اصولی برای تحقق آرمان‌ها هستند که آرمان‌ها را به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کنند و سیاست‌هایی هستند که در درون نظام عمل می‌کنند (نک: مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی).

در تعریف نهایی می‌توان گفت که سیاست‌های کلی، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص‌اند (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۵).

۱-۲. انواع سیاست‌های کلی

سیاست‌گذاری برحسب منشأ و هدف شکل‌گیری، بر دو نوع است: یک نوع از آن با قصد پاسخ‌گویی به بحران، مشکل یا نقیصه‌ای مطرح می‌شود. در چنین حالتی، شرط اساسی، مشاهده و تجزیه و تحلیل عینی مشکل یا معضل اجتماعی است. نوع دوم، سیاست‌گذاری برای تحقق یک آرمان است. در این حالت در واقع، سیاست‌گذار برای دستیابی به هدفی آرمانی یا ارزشی، برنامه راهبردی تهیه و تدارک می‌بیند (Anderson, 1975: 63). به بیان دیگر، در یک نظام آرمانی و هدف‌دار، برنامه‌ریزی به معنای عام را می‌توان دربرگیرنده مراتب زیر دانست:

الف. سیاست اجرایی: که مجموعه تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی، به‌موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.

ب. سیاست‌های کلی و هدف‌گرا: که براساس آرمان‌ها و اهداف است و از یک‌سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر، نظر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرایی دارند (نک: مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست‌های کلی).

به‌عبارت برخی دیگر از صاحب‌نظران، دو برداشت متفاوت از سیاست وجود دارد: در یک برداشت، سیاست عبارت است از تدوین راه‌حل عملی برای حل مشکل خاص اجتماعی یا برای دستیابی به هدف یا اهدافی ویژه. این برداشت ضرورتاً موجب توجه به مسائل و مشکلات خاص و تحلیل و ارزیابی آنها می‌شود. برداشت دوم از سیاست، عبارت است از اهداف کلان دستگاه‌های اجرایی. این برداشت تا زمانی که شفافیت

نیاید و به مجموعه‌ای از اهداف عینی و مشخص خُرد نشود، نمی‌تواند مبنای عمل قرار گیرد. در صورتی که نتوان آن اهداف کلان را در قالب مقاصد عینی‌تری عملیاتی کرد، دسترسی به چنین اهدافی ناممکن خواهد بود (Dunn, 1981: 148).

تفکیک نکردن این دو برداشت از سیاست، معضلات فراوانی برای دستگاه سیاست‌گذاری فراهم می‌آورد. نخستین مشکل این است که سیاست‌گذاران، اهداف آرمانی خود را در قالب جملاتی بیان می‌کنند و آن را سیاست به معنای برنامه عمل می‌پندارند که در واقع، هدف‌گذاری است تا سیاست‌گذاری. این هدف‌گذاری مبنای برداشت‌های متفاوت و تفسیرهای متضاد مدیران اجرایی می‌شود و این امر هنگامی شدت بیشتری می‌یابد که مدیران نگرش مشترکی نداشته باشند (Ibid: 161).

به نظر می‌رسد منظور از بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، همان سیاست‌گذاری نوع دوم یا به عبارت بهتر، هدف‌گذاری است و شاید تغییر بند ۱ اصل ۱۱۰ پیش‌نویس بازنگاری در قانون اساسی، از عبارت «خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور» به عبارت «تعیین سیاست‌های کلی»، به همین دلیل بوده است. این نوع از سیاست‌ها (سیاست‌گذاری معطوف به هدف)، برای تحقق اهداف کلی انجام می‌شود. سیاست‌گذار، چشم‌اندازها و اهداف کلان را مدنظر قرار می‌دهد و بنا دارد که به آن اهداف نایل شود، ولی باید توجه داشت که آن اهداف به خودی خود سیاست نیستند. سیاست‌گذاری، مشخص کردن خط‌مشی‌های عینی‌تر برای رسیدن به اهداف است.

بنابراین، سیاست‌های کلی، اصطلاحی است که در مقابل سیاست‌های جزئی قرار می‌گیرد و سیاست‌های جزئی، سیاست‌هایی هستند که ناظر بر هریک از قوا و دستگاه‌های اجرایی است. بر این اساس، هریک از قوا و دستگاه‌ها دارای خط‌مشی عمومی مخصوص به خود هستند. به عنوان مثال، قوه قانونگذاری دارای خط‌مشی تقنینی خاص خود است؛ قوه قضائیه دارای خط‌مشی قضایی و قوه مجریه دارای خط‌مشی اجرایی است که همه اینها در چهارچوب سیاست‌های کلی ترسیم می‌شوند.

سیاست‌های کلی (general policy)، در واقع مصوباتی هستند که به وسیله دسته‌ای از قوانین، برنامه‌ها و تصمیمات به مرحله اجرا گذاشته می‌شوند. بنابراین، ما در جهت اجرای سیاست‌های کلی، با مجموعه‌ای از قوانین، مقررات، تصمیمات و حتی

سیاست‌های بخشی مواجه‌ایم؛ مانند سیاست‌های اجرایی، سیاست‌های تقنینی و سیاست‌های قضایی (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۶).

۲. بررسی سیر تاریخی سیاست‌های کلی در ایران و کشورهای دیگر

مفهوم سیاست‌های کلی، ریشه در سنت انگلوساکسون دارد؛ زیرا، توسعه سریع و ناگهانی آن از دهه ۱۹۵۰ میلادی در ایالات متحده امریکا آغاز شد (مولر، ۱۳۷۸: ۱۲) که این امر در فرانسه نیز توسط نویسندگانی همچون ژوردن،^۱ پیگیری و مطالعاتی در این زمینه شکل گرفت (Walters, 2000: 56).

در سنت و نظام انگلوساکسون، این مفهوم با واژه «خط‌مشی» (policy)، تحلیل و شناسایی شد که منظور از «خط‌مشی» یعنی توجه به سیاست‌گذاری به‌عنوان برنامه عمل و بر شالوده مفهوم «حکومت» (government) و به‌منظور تأمین سیاست‌های کارآمد و «حکمرانی خوب»^۲ و دارای صرفه اقتصادی مؤثر برای شهروندان است.

در کشور ایران اولین برنامه میان‌مدت هفت‌ساله در سال ۱۳۲۷ ه.ش به تصویب رسید و تا سال ۱۳۵۷ در مجموع، شش برنامه تنظیم و تصویب شد (رزاقی، ۱۳۸۶: ۱۷۶). همچنین، سازمان برنامه و بودجه با انجام مطالعاتی، سندی را در سال ۱۳۵۵ با عنوان «دورنمای اقتصادی و اجتماعی ایران» برای مقطع زمانی بیست‌ساله و با هدف عبور از مرحله عقب‌ماندگی تهیه کرد، ولی هرگز به مرحله تصویب نرسید (انصاری، ۱۳۸۵: ۴).

با پیروزی انقلاب اسلامی، امام خمینی علیه السلام با استفاده از اختیارات شرعی و قانونی، سیاست‌های کلی خاصی مانند: حفظ اصل نظام، دفع تجاوز دشمن، آزادسازی اراضی اشغال شده، عدم اتکا به شرق و غرب، رسیدگی به محرومین و مناطق محروم و... را

1. M. Jourdain.

۲. حکمرانی خوب (good governance)، اصطلاحی است که در سال‌های اخیر به‌صورتی فزاینده در ادبیات توسعه، حقوق بشر، دموکراسی، حقوق عمومی، مدیریت دولتی و همچنین اسناد بین‌المللی به‌کار برده می‌شود. این اصطلاح در واقع روایتی نو از مفاهیمی همچون دموکراسی، پاسخ‌گویی، مشارکت، نظارت و حاکمیت قانون است و در عین حال، چارچوبی به‌دست می‌دهد که همه این اهداف و ارزش‌ها در یکجا جمع شوند و با ایجاد حداکثر هم‌گرایی و هم‌سویی، اهداف توسعه انسانی با محوریت مردم دنبال شود (هداوند، ۱۳۸۴: ۸۶).

تعیین و توانستند کشور و نظام را از گردنه‌ی پر پیچ‌وخم، به سلامت عبور دهند. تا اینکه در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، شورای بازنگری، ضمن انجام اصلاحات لازم در اصول قانون اساسی، اصل ۱۱۰ را نیز مورد بازنگری قرار داد و بندهای ۱ و ۲ را به این شرح به آن افزود:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.^۱

۲. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

طبق اسناد موجود، سیاست‌های کلی اولین بار در گزارش شور اول کمیسیون شماره یک شورای بازنگری قانون اساسی، به‌عنوان یکی از اختیارات رهبری پیشنهاد شده است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۰: ۶۴۲).

پس از تصویب اصلاحیه قانون اساسی و بنا به مدلول بند ۱ آن، مقام معظم رهبری تاکنون سیاست‌های کلی متعددی را در موضوعات مختلف و در جریان شکل‌گیری برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه و همچنین در مسائل اقتصادی، فرهنگی، انرژی، قضایی، زیربنایی، اصل ۴۴ قانون اساسی و... تعیین و جهت اجرا، ابلاغ کرده‌اند (ر.ک: مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در www.majma.ir).

تعیین سیاست‌های کلی در حکومت‌ها و دولت‌ها فقط اختصاص به کشور ما ندارد، بلکه این امر در کشورهای دیگر و نظامات برنامه‌ریزی و قانونگذاری متداول بوده و هست. برداشت‌های مختلف از قانون اساسی، ناپایداری پارلمان، دولت و قوانین عادی و تأثیرپذیری آنها از سلايق متفاوت سیاسی، عواملی هستند که کشورها را به‌سوی تعیین سیاست‌های کلی و کلان سوق می‌دهد. جلوگیری از اعمال و اجرای برنامه‌ها و قوانین مقطعی، زودگذر و متعارض و حرکت هدف‌مند کشور و حکومت در یک مسیر پایدار، دولت‌ها را به پیروی از خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلی مکلف کرده است. بنابراین، تکلیف به تبعیت از سیاست‌های کلی، یک اصل عقلایی در تدبیر امور

۱. عنوان این بند در پیش‌نویس شورای بازنگری قانون اساسی و قبل از تصویب نهایی، عبارت بود از: «تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور».

کشورهاست. به همین منظور، همه کشورهای جهان با استفاده از مراکز تحقیقاتی و پژوهشی و دانشگاه‌ها و نظریه‌پردازان برجسته و با به‌کارگیری سازوکارهای کارشناسی لازم و متناسب با نظام سیاسی و حقوقی، خود به تدوین و تعیین سیاست‌های کلی و بلندمدت اقدام کرده‌اند که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

۱. فرانسه: طبق اصل ۱۸ قانون اساسی، رئیس‌جمهور با ارسال پیام به دو مجلس پارلمان و اشاره به ضرورت‌ها و نیازهای اساسی، دستگاه مقننه را وامی‌دارد که خط‌مشی یا نوع قانونگذاری خود را در بستر خواسته‌های مجریه، به جریان اندازد و نکته مهم اینکه در مورد این ضرورت‌ها و سیاست‌ها نمی‌توان مباحثه کرد (بوشهری، ۱۳۸۴: ۳۴). همچنین، دولت، سیاست ملی را تعیین و رهبری می‌کند (اصل ۲۰ قانون اساسی فرانسه) و نخست‌وزیر حق دارد، تصویب مجلس سنا را برای اعلام سیاست کلی، خواستار شود (اصل ۴۹ قانون اساسی فرانسه).

۲. آمریکا: در این کشور رئیس‌جمهور با ارسال پیام سالانه به کنگره، خط‌مشی تصمیمات و مصوبات کنگره را ترسیم می‌کند و طبق روال، کنگره با قبول رهبری رئیس‌جمهور و اذعان به اینکه وی بهتر از هر مقام دیگری اولویت‌ها را تشخیص می‌دهد، در چهارچوب ترسیم شده از سوی وی گام برمی‌دارد (قاضی، ۱۳۸۳: ۵۷۷).

۳. آلمان فدرال: در این کشور، صدر اعظم خطوط کلی سیاست عمومی را تعیین می‌کند و مسئول آن خواهد بود و هریک از وزیران فدرال، در محدوده خطوط کلی مزبور، امور وزارتخانه خود را به استقلال و به مسئولیت خود، رهبری خواهد کرد (اصل ۶۵ قانون اساسی آلمان فدرال).

۴. اتحادیه اروپا: این اتحادیه چشم‌انداز سال ۲۰۲۰ میلادی خود را با هدف اروپایی دموکراتیک، کارآمد و توسعه یافته، به همراه چهارده طرح راهبردی تصویب کرده است (نک: گزارش مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۴).

۵. مالزی: این کشور نیز چشم‌انداز سال ۲۰۲۰ خود را با نام «مالزی، راه آینده» و با هدف توسعه یافتگی کامل، با مشخصات و الزامات معین در سند چشم‌انداز تعیین کرده است (همان).

بنابراین، ملاحظه می‌شود که امر تعیین سیاست‌های کلی در کشورهای دیگر و نظام‌های حقوقی و نظام‌های برنامه‌ریزی، امر مسلّم و غیرقابل اجتناب است.

۳. هدف و ضرورت سیاست‌های کلی نظام

چرا سیاست‌های کلی نظام باید وجود داشته باشد و ضرورت توجیهی آن چیست؟ هدف هر نوع سیاست‌گذاری، حل مسائل، مشکلات و رسیدگی به کارکردهای نادرستی است که ممکن است میان یک بخش با بخش دیگر یا میان یک بخش و جامعه کلان، به وجود آید. از این رهگذر باید اشاره کرد که هدف سیاست‌گذاری، مدیریت رابطه «کلان بخشی»^۱ است (Dror, 1988: 264).

رابطه کلان بخشی از یک سو، هدف سیاست‌گذاری است و از سوی دیگر، متغیری کلیدی است که شرایط ایجاد یک سیاست را تعیین می‌کند. به عنوان مثال، توسعه حمل و نقل هوایی دارای پیامدهای دیپلماتیک (مذاکره بر سر حقوق حمل و نقل)، حقوقی (حقوق هوایی)، فنی (یاری‌رسانی در زمینه حمل و نقل هوایی، احترام به قوانین امنیتی، تأیید انواع هواپیماها)، صنعتی (سیاست‌های مربوط به کمک برای ایجاد نظم‌های هوانوردی) و... است. همچنین، توسعه بخش خودرو نیز به نوبه خود دارای تأثیراتی بر بخش‌های دیگر است. ضرورت احداث جاده‌ها و اتوبان‌ها، تمهیدات مربوط به پیشگیری از حوادث، اصلاح قوانین جزایی در مورد رانندگی، پذیرش استراتژی‌های مربوط به قیمت انرژی، توسعه نظام‌های امداد رسانی، تشویق اقتصادهای صاحب انرژی در این زمینه‌ها، نظام شهرسازی و... از جمله تلاش‌های فراوانی است که برای تنظیم میان بخش خودرو با بخش‌های دیگر به عمل آمده است (مولر، ۱۳۷۸: ۳۱).

برای توجیه سیاست‌های کلی در نظام جمهوری اسلامی ایران، دلایلی بدین شرح مطرح شده است:

۱. رهبری به عنوان رئیس قوه مجریه است. به استناد اصول ۶۰ و ۱۱۳ قانون اساسی، وی رئیس کشور است و بسیاری از نهادها همچون صداوسیما، نیروهای

۱. مدیریت رابطه «کلان بخشی»، با این فرض که هر بخش در جریان تغییر روابط خود با بخش‌های دیگر، از نو به وجود می‌آید، بزرگ می‌شود و شکل می‌گیرد که گاه از آن با حوزه‌های «فرابخشی» نیز یاد می‌شود. حوزه بخشی، مجموعه‌ای از فعالیت‌های تخصصی متجانس و مورد نیاز جامعه را دربرمی‌گیرد که به لحاظ مدیریت، از فعالیت‌ها دیگر مستقل است، ولی حوزه فرابخشی قابلیت تأثیرگذاری بر فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی در بخش‌های مختلف را دارند و در ردیف موضوع‌های کلان و بین بخشی طبقه‌بندی می‌شوند (معنوی، ۱۳۸۱: ۳۲۰).

مسلح و... به طور مستقیم به رهبری وابسته‌اند و چون رهبری به‌نوعی رئیس قوه مجریه است و اعمال مدیریت می‌کند و هر امر اجرایی و مدیریتی نیاز به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و خط‌مشی‌گذاری دارد، بنابراین، حق تعیین سیاست‌های کلی به رهبر اعطا شده است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۸). این نظریه چندان قابل قبول نیست؛ زیرا، بند ۱ اصل ۱۱۰، به تعیین سیاست‌های کلی نظام تصریح دارد و فقط به برخی از نهادها و سازمان‌ها اختصاص نیافته است. پس سیاست‌های کلی، شامل کل نظام و همه قوا و نهادها می‌شود.

۲. نظریه دیگری وجود دارد که ضرورت سیاست‌های کلی نظام را در هماهنگی بین قوا توجیه می‌کند. براساس این نظریه، رهبر مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، بر قوای سه‌گانه نظارت دارد. برای اینکه این قوا هماهنگ عمل کنند، تعیین سیاست‌های کلی بر عهده رهبری گذاشته شده است (همان). در این معنا، سیاست‌گذاری به‌عنوان سازوکار نظم‌دهندگی به امور است. هریک از سه قوه برای رسیدن به اهداف خود خط‌مشی دارند، ولی برای اینکه اینها هماهنگ و با هم حرکت کنند، باید مقام بالاتر خط‌مشی کل نظام را طراحی کند. تعیین سیاست‌های کلی نظام، در واقع هماهنگ ساختن قوا در جهت واحد است. این نظریه هرچند در مقایسه با نظریه قبلی، به واقع نزدیک‌تر است، ولی چندان متقن و منطقی به نظر نمی‌رسد؛ زیرا، براساس بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه حتی قبل از بازنگری در قانون اساسی وجود داشته است و دیگر لزومی نداشت که با وجود این بند، بند دیگری (بند ۱ اصل ۱۱۰) به این امر اختصاص یابد. از سوی دیگر، حل اختلاف و تنظیم روابط قوا و ایجاد هماهنگی بین آنها، معمولاً با ابزارهایی غیر از سیاست‌گذاری صورت می‌گیرد.

۳. نظر نگارنده بر این است که ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط رهبری را باید در عنصر «ولایت» و «امامت امت» جست‌وجو کرد. براساس اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، رهبری دارای حق ولایت و امامت امت است که یکی از ابزارهای لازم برای اعمال این حق، تعیین سیاست‌های کلی توسط اوست. آنچنان که مضمون و مفاد مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز بر همین امر دلالت دارد،

مخبر کمیسیون شماره یک شورای بازننگری قانون اساسی در تشریح و توجیه این موضوع، پس از توضیحاتی در مورد نامحدود بودن اختیارات ولی فقیه از نظر شرعی، اظهار می‌دارد:

از طرفی دیگر اگر ما بخواهیم غیرمنضبط [وظایف و اختیارات رهبری را] رها کنیم؛ در دنیای امروز که اصلاً نمی‌دانند ولایت فقیه یعنی چه و فقط آماده‌اند برای نیش زدن و اعتراض به ما و قانون و کشور ما، مورد اتهام و بی‌ضابطگی قرار می‌گیرد، از این جهت کمیسیون سعی کرد که تحفظ کند هم بر سعه اختیارات مقام ولایت فقیه و هم اینکه تحت یک ضابطه‌ای منضبط باشد و روی این جهتی که عرض کردیم اختیاراتی را که در اصل ۱۱۰ برای فقیه و رهبر ذکر نشده بود اضافه کرد، آلا برحسب آنچه در شورای نگهبان مکرر مورد بحث قرار گرفته از اصل ۱۱۰ استفاده انحصار اختیارات ولایت فقیه می‌شود. برای اینکه سعه این، محفوظ باشد و منضبط باشد یک موارد دیگری را هم به وظایف رهبری افزودیم. ... از مواردی که اضافه شده اول تعیین اهداف و خط‌مشی 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 نباشد. مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد. آن کسی که صلاحیت دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند مقام ولایت فقیه است (مشروح مذاکرات، ۱۳۸۰: ۶۴۹-۶۵۰).

رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، در ضرورت وجودی این سیاست‌ها می‌گوید: ... سیاست‌های کلی نظام در واقع همان تحقق واقعی ولایت فقیه است. ولایت مطلقه ولی فقیه که رهکردهایی که در دوران حضرت امام علیه السلام بوده، خواستند آن رهکردها در قالب حقوقی و مشخص عرضه بشود و با اعمال سیاست‌های کلی، رهکردها از قالب شفاهی و از حالت توصیه‌ای به یک ابزار حقوقی و قانونی تبدیل می‌شود (بشیری، ۱۳۸۱: ۹۶).

در حقیقت، با افزایش بند ۱ اصل ۱۱۰، روح حاکم به اصل ولایت فقیه در کالبد قانون اساسی جدید دمیده شد و رهبر بدین وسیله در لایه میانه بین قانون اساسی و حکومت (سه قوه) قرار گرفت و براساس این بند، موظف است براساس یک نگاه سه‌بعدی موازین فقهی، قانون اساسی و مصلحت، سیاست‌های کلی سه قوه را مقرر کند تا قوه مقننه در آن چهارچوب، قوانین کشور را در رابطه با سه قوه مشخص کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۳۹).

بنابراین، ضرورت وجودی سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران را باید در حدود اختیارات و صلاحیت‌های ولایت فقیه جست‌وجو کرد. در واقع، عنصر ولایت و امامت امت است که وجود این سیاست‌ها را توجیه و ضروری می‌سازد.

۴. ماهیت سیاست‌های کلی نظام

با معرفی سیاست‌های کلی نظام در بازنگری سال ۱۳۶۸، ماهیت این سیاست‌ها و جایگاه آنها در نظام حقوقی و منابع حقوق اساسی و حقوق عمومی مورد پرسش و موضوع گفت‌وگوها و بررسی‌های متعددی شده است. سیاست‌های کلی نظام از چه جنسی هستند؟ آیا این سیاست‌ها قانون‌اند یا در حکم قانون؟ اگر قانون هستند، بالاتر از قانون اساسی‌اند یا پایین‌تر از آن؟ آیا این سیاست‌ها می‌توانند خلاف شرع باشند؟ آیا می‌توانند خلاف قانون اساسی باشند؟ آیا می‌توانند در مراجع قضایی مورد استناد قرار گیرند؟ آیا قضات می‌توانند با استناد به این سیاست‌ها حکم صادر کنند؟ آیا قانون عادی مخالف با سیاست‌ها دارای اعتبار هست؟ اگر آیین‌نامه یا مقرراتی مغایر با سیاست‌های کلی باشد، می‌توان از آنها در دیوان عدالت اداری شکایت کرد؟ و ده‌ها پرسش دیگر. پاسخ به این پرسش‌ها بستگی به این دارد که ماهیت آن مشخص شود.

طبق تقسیمات به‌عمل آمده، در یک نظام سیاسی یا حقوقی، سلسله مراتبی از نُرم‌های حقوقی با میزان متفاوتی از اعتبار، تأثیرات و ضمانت اجراهای قانونی وجود دارند؛ بنابراین، هر مفهوم یا ایده‌ای در یک نظام حقوقی، باید از جایگاه و شأن و اعتبار حقوقی متناسب برخوردار باشد و رابطه آن با نُرم‌های فرازین و فرودین نظام حقوقی، شفاف و آشکار باشد (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷). به این دلیل، وضعیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام، شایسته بررسی از این دیدگاه است:

اول. قانون: برخی معتقدند که سیاست‌های کلی نظام، قانون و یا در حکم قانون است. یکی از اعضای حقوقدان شورای نگهبان معتقد است که سیاست‌های کلی حتی بالاتر از قانون اساسی است (ابراهیم عزیزی در www.aftabnews.com). این نظریه بنا به دلایلی با اصول حقوقی سازگاری ندارد و ایراداتی به این شرح بر آن وارد شده است:

۱. سیاست‌های کلی نظام با ارکان اجتماعی قانون، به‌ویژه اصل مقبولیت قانون

مطابقت ندارد؛ زیرا، حالت انتزاعی آن باعث عدم اجرای آن می‌شود و به همین دلیل از همان آغاز، محکوم به عدم تناسب، اجرا و جامعیت می‌شود. در عین حالی که این سیاست‌ها با رکن‌های حقوقی یک قانون یعنی ضمانت اجرا نیز مطابقت ندارد و نمی‌توان آن را قانون نامید (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۵۷).

۲. تعیین سیاست‌های کلی نظام با ادب درونی قانون مخالفت دارد. یعنی هم ابهام دارد، هم ضمانت اجرا ندارد و هم بی‌ثبات و سریعاً قابل تغییر است (حجاریان، ۱۳۸۰: ۱۱۹).

۳. سلسله مراتب قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران نشانگر آن است که سیاست‌های کلی نظام، جزء قانون محسوب نمی‌شود و معنای ماهوی و صوری قانون در باب آن صدق نمی‌کند (مدنی، ۱۳۷۶: ۴۹).

۴. فقط مصوبات مجلس شورای اسلامی قانون محسوب می‌شوند؛ زیرا، با تشریفات خاصی وضع می‌شوند و مجموعه‌ای از اوامر و نواهی هستند که در عین جعل و وضع، همراه با ضمانت اجرا، بر اشخاص تحمیل می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۳۱).

۵. سیاست‌های کلی جزء ساختار قانونی کشور محسوب نمی‌شود؛ چون به لحاظ ذاتی و ماهیتی، جزء قانون اساسی و یا عادی محسوب نمی‌شود و این سیاست‌ها هیچ‌یک از صفات و ویژگی‌های قانون را ندارد (مهرپور، ۱۳۷۴: ۶۷).

۶. سیاست‌ها قانون نیست، سیاست‌ها را رهبر اعلام می‌کند و اینها در قالب قوانین پیاده می‌شوند. پس از اینکه سیاست‌ها اعلام شود، دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند و به صورت قانون درمی‌آید (هاشمی رفسنجانی، مشروح مذاکرات: ۱۳۲۳).

۷. سیاست‌های کلی، سیاستی است که رهبری توسط مجمع تشخیص آن را تعیین می‌کند و به محض تعیین آن، برای همه قوا الزامی محسوب می‌شود. این سیاست‌ها حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات‌اند، ولی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد و اینگونه نیست که کسی بتواند آنها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید. دادگاه‌ها نمی‌توانند به این سیاست‌ها در صدور حکم تمسک کنند، چون مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است (اصول ۳۶ و ۱۶۶ قانون اساسی). البته آنهایی که قانون می‌گذارند و یا مقررات اجرایی وضع می‌کنند، باید براساس این سیاست‌ها باشد (هاشمی رفسنجانی در گفت‌وگو با بشیری، ۱۳۸۱: ۸۱-۸۲).

۸. ماهیت سیاست‌های کلی نظام در مقایسه با قوانین، اصول و قواعد حقوقی، از شمول وسیع‌تر و عام‌تری برخوردار است و بر مجموعه‌ای از رفتارها، قوانین، مقررات، تصمیمات و اقدامات ناظر است. این سیاست‌ها بیشتر متکی بر نوعی مصلحت‌اندیشی، به دلایل خاص و در مقطعی خاص و دوره‌ای معین هستند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰).

۹. میان سیاست‌های کلی و قوانین در میزان الزامی بودن، تفاوت وجود دارد. قانون، قاعده عمومی الزام‌آوری است که دارای ضمانت اجراست و به موقعیت خاص ناظر است که به صورت قضایی شرطی مطرح می‌شوند؛ در حالی که درجه الزام سیاست‌های کلی به حد الزام قانون نیست و مفاد آن در جهت تحقق اهداف و آرمان‌هاست و به موقعیت خاص نیز ناظر نیست. سیاست‌های کلی اساساً جهت‌گیری‌اند و دارای دامنه شمول گسترده و مفاهیم عام و کلی‌اند (زارعی، ۱۳۸۰: ۳۸۴ و ۳۹۹).

۱۰. سیاست‌های کلی به معنای صوری، قانون محسوب نمی‌شوند. در قانون اساسی نه رهبر قانونگذار معین شده است و نه تصویب سیاست‌های کلی طبق آیین قانونگذاری صورت می‌گیرد و به لحاظ ماهوی نیز موجد قواعد حقوقی با ویژگی‌های «کلیت»، «استمرار»، «الزام‌آور» و «ضمانت اجرا داشتن» - که از ویژگی‌های ذاتی قانون محسوب می‌شود - نیستند. با عنایت به مصادیق سیاست‌های کلی نظام که تاکنون به تصویب رسیده است و ابلاغ شده‌اند، این سیاست‌ها اصولاً متضمن امر و نهی منجز و مشخص و همچنین واجد ضمانت اجرای حقوقی نیست.

بنابراین، سیاست‌های کلی به لحاظ ماهیتی و صوری، قانون تلقی نمی‌شود، بلکه بستری برای شکل‌گیری قوانین، طرح‌ها و یا لوایح قانونی است. یعنی برای اینکه سیاست‌ها جنبه الزامی و اجرایی پیدا کنند، باید به لباس و خلعت قانون، ملبوس شوند؛ نظیر برخی از اصول قانون اساسی (مانند: اصول ۸، ۵۴، ۶۲، ۱۱۶، ۱۷۳ و...) که قانونگذار، به تصویب قوانین عادی برای اجرایی شدن آنها مکلف شده است. سیاست‌های کلی نیز از چنین سرنوشتی برخوردارند. به محض اینکه سیاستی تعیین و ابلاغ شد، همه قوا مکلفند در جهت آن سیاست‌ها، اولاً: سیاست‌های اجرایی پیش‌بینی و تنظیم کنند و ثانیاً: طرح‌ها و لوایح قانونی تهیه کنند و به تصویب برسانند و اعمال

مدیریت و امور اجرایی و قضایی نیز باید براساس همان قوانین و در جهت تحقق سیاست‌های کلی باشد که این امر در ابلاغیه‌های مقام معظم رهبری نیز تأکید شده است.^۱

دوم. احکام شرعی: برخی دیگر معتقدند که سیاست‌های کلی نظام از احکام و موازین شرعی محسوب می‌شود. به نظر این افراد، سیاست‌های کلی نظام مظهر ایدئولوژی و مذهب است.

سیاست‌های کلی نظام، مافوق اصول و قوانین و مادون ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها محسوب می‌شود؛ یعنی معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. سیاست‌های کلی، قانون اساسی یا عادی نیستند، فقط احکام شرعی‌اند و از باب احکام حکومتی به‌شمار می‌روند. شورای نگهبان، هرگونه قانون و مقررات مصوب مغایر با سیاست‌ها را به‌لحاظ مغایرت با شرع، مردود اعلام می‌کند (ارسطا، ۱۳۸۰: ۷۲).

به بیان دیگر، روح این بند (بند ۱ اصل ۱۱۰)، در حقیقت همان احکام حکومتی است که بنا بر مصلحت ملزومه، توسط فقیه واجد شرایط در شرایط غیرعادی صادر می‌شود^۲ (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۴۰).

با توجه به تفسیر موسع برخی از فقها درباره احکام حکومتی، می‌توان گفت که سیاست‌های کلی مورد تأیید مقام رهبری در زمره احکام حکومتی است (امیرارجمند، ۱۳۸۰: ۳۹۱). در واقع، سیاست‌های کلی نظام می‌تواند از مصادیق احکام حکومتی قلمداد شود (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵).

این عقیده نیز چندان صحیح به نظر نمی‌رسد؛ زیرا: اولاً. موازین شرعی که در قالب احکام اولیه و ثانویه‌اند، توسط شارع، تشریح و وضع شده‌اند. بنابراین، سیاست‌های کلی نمی‌تواند در قالب این احکام قرار گیرد. ثانیاً. اگر معتقد باشیم که این سیاست‌ها از نوع احکام حکومتی شرعی است، باید توجه داشت که منظور از احکام حکومتی آن دسته از احکام و مقرراتی است که حکومت براساس مصالح و منافع عمومی تشخیص می‌دهد

۱. اجرای این سیاست‌ها (سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی)، مستلزم تصویب قوانین جدید و گاهی تغییراتی در قوانین موجود است. لازم است دولت و مجلس محترم در این زمینه با یکدیگر همکاری کنند (ر.ک: مجموعه سیاست‌های کلی نظام، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام).

۲. برای اطلاع بیشتر از ادله شرعی، ر.ک: عمید زنجانی، ۱۳۸۵، ۹: ۳۴۰ به بعد.

و صادر می‌کند (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۶۵۷)؛ مانند: مقررات حاکم بر صادرات و واردات، قوانین کار و تأمین اجتماعی، مقررات ساختمانی و شهرسازی، جلوگیری از ورود و خروج ارز و... مرجع اولیه و اصلی صدور این احکام و مقررات در نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی است که براساس اصل ۷۱ قانون اساسی^۱ و در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام و حدود مقرر در قانون اساسی اقدام می‌کند. پس، مرجع اولیه صدور احکام حکومتی، مجلس شورای اسلامی است، مگر اینکه در شرایط خاص و استثنائی و از باب اعمال ولایت و در جهت اجرای بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبری، مبادرت به صدور احکام حکومتی کند که مجرای صدور این احکام نیز بند ۸ اصل ۱۱۰ خواهد بود، نه بند ۱ همان اصل. بنابراین، در حال حاضر احکام حکومتی همان تقنین و قانونگذاری است که به‌طور مسلم، «تعیین سیاست‌های کلی نظام» غیر از قانونگذاری عادی است.

طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ و اصل ۵ قانون اساسی، طریق صدور احکام حکومتی تعیین شده است و بند ۸، تکرار بند ۱ اصل ۱۱۰ نیست.

اگر این ادعا را بپذیریم که سیاست‌های کلی با قانون و احکام شرع تفاوت ماهوی دارد، این پرسش همچنان باقی می‌ماند که سیاست‌های کلی چیست؟ به‌نظر می‌رسد این سیاست‌ها در اصل، متضمن معیار بایدها و نبایدهای تعیین اولویت‌ها هستند و عموماً حاوی امر و نهی منجز و مشخص نیستند. در واقع، اگر بین اهداف و آرمان‌ها از یک‌سو و اصول و قواعد حقوقی از سوی دیگر تفکیک قائل شویم، این سیاست‌ها بیشتر هدف و آرمان هستند تا قاعده‌ای حقوقی با حد و حصر مشخص و با امر و نهی معین و منجز.

۵. جایگاه سیاست‌های کلی نظام

پس از اینکه مشخص شد که سیاست‌های کلی از جنس «قانون» و «احکام شرع» نیستند، بلکه مصوباتی از جنس «سیاست» هستند، حال این پرسش مطرح می‌شود که آیا

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

سیاست کلی موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در چه جایگاهی قرار دارد؟ آیا در مرتبه اصول قانون اساسی‌اند؟ یا قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی؟ یا مقررات موضوعه، توسط قوه مجریه یا قضائیه؟ یا مرتبه‌ای میان اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات عادی کشور؟ و یا در خارج از سلسله مراتب هرم قوانین قرار دارند؟

برخی معتقدند که سیاست‌های کلی پیش‌گفته، قانون اساسی و حاکم بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های سازمانی تمام ارکان سازمان جمهوری اسلامی ایران هستند. این سیاست‌ها از احکام و اوامر ولایی محسوب می‌شوند و اعتباری بالاتر از قوانین عادی و حتی قانون اساسی دارند. مصلحت عمل به آنها، مهم‌تر از مصلحت اجرای قانون اساسی است و هیچ مقام سازمانی جز مقام رهبری، صلاحیت تقیید، اصلاح، تغییر و یا الغای سیاست‌های کلی نظام را ندارند (خلیلی، ۱۳۸۳: ۷۴).

به بیان دیگر، سیاست‌های کلی نظام می‌تواند مصلحتی باشد و مغایر اصول قانون اساسی قرار گیرد، ولی نباید مخالف شرع باشد. اگر سیاست‌های کلی مخالف قانون اساسی باشد، می‌توان بعضی از اصول و فصول قانون اساسی را موقتاً تعطیل کرد (همان: ۸۲).

به‌طور مسلم، این نوع اظهارنظر، هم با اصول «حاکمیت قانون» ناسازگار است و هم با رویه‌های موجود نیز در تعارض است. در روئیه موجود، مقام معظم رهبری ضمن ابلاغ سیاست‌های کلی نظام، تصریح داشته‌اند: «سیاست‌های ابلاغی در چهارچوب اصول قانون اساسی نافذ است و تخطی از این قانون در اجرای سیاست‌های کلی پذیرفته نیست» (ر.ک: مقدمه مجموعه سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی مقام معظم رهبری).

از سوی دیگر، قانون اساسی آرمان و میثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتری و حاکمیت آن ایجاب می‌کند که هیچ‌هنگامی بالاتر از آن واقع نشود. بنابراین، این نظریه که سیاست‌های کلی نظام را بالاتر از قانون اساسی می‌پندارد، نمی‌تواند قابل قبول باشد:

سیاست‌ها از نظر نظم‌هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه‌ای پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات قرار دارند و به همین دلیل نمی‌تواند نسبت به اصول بنیادین قانون اساسی از اولویت و ترجیح برخوردار باشند (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰).

جایگاه سیاست‌های کلی، مافوق اصول و مبانی است و قوانین در مرتبه پایین‌تری از اصول مطرح می‌شوند. قوانین (rules)، ناظر به موقعیت خاص و رفتار مشخص در محدوده قانونگذاری است، ولی سیاست‌گذاری، مبتنی بر اصول (principle) است؛ مانند اصل حسن نیت در اصول فقه که ناظر به موقعیت خاص نیست، ولی قاضی به آن اهمیت می‌دهد. البته مرحله بالاتر از سیاست‌گذاری، مجموعه ارزش‌ها و ایدئولوژی‌هاست (همان: ۳۷۶).

سیاست‌های کلان، همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقنینی است و تقریباً معادل بنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. در فقه نیز قواعدی کلی مانند لاضرر، نفی حرج و... داریم که براساس آن، فتواهای زیادی صادر شده است... موقعیت سیاست‌های کلی حالت بینابینی دارد. چهارچوب کلی (ارزش‌ها و اهداف) را قانون اساسی تعیین می‌کند و مسائل جزئی را مجلس. سیاست‌های کلی باید با توجه به مقتضیات زمان، خط‌مشی تقنینی و اصولی را که باید در شرایط خاص بر آن تأکید شود، روشن کند (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۷۷). البته سیاست‌های کلی نباید وارد مسائل جزئی و سیاست‌های اجرایی خرد شود که این نوعی دخالت آشکار در تقنین و تعیین خط‌مشی‌های اجرایی، قضایی و مدیریتی است (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۷۶).

برای تبیین جایگاه سیاست‌های کلی، ناگزیر از توجه به دو نکته اساسی هستیم:

اول. اهداف را نباید با ارزش‌ها یکسان دانست؛ دوم. اهداف را نباید با سیاست‌ها یکی پنداشت. بنابراین، سلسله مراتب ارزش، هدف و سیاست باید رعایت شود. ارزش، عبارت است از: ترجیحات و اولویت‌هایی که انسان‌ها در متن زندگی خود - چه مادی و چه معنوی - قائل می‌شوند. این اولویت‌ها ناشی از هستی‌شناسی، انسان‌شناسی و جامعه‌شناسی انسان‌هاست. هدف، عبارت است از: مقاصدی کلی و دقیق که در زمینه‌های گوناگون دنبال می‌شوند تا ارزش‌های خاصی را محقق گردانند. اهداف، خردتر و متنوع‌تر از ارزش‌ها هستند و معمولاً ارزش، می‌تواند از راه‌های گوناگون محقق شود. سیاست، در درجه‌ای خردتر از هدف قرار می‌گیرد. رابطه سیاست با هدف همچون رابطه هدف با ارزش است. برای دستیابی به یک هدف خاص سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی می‌توان به اتخاذ سیاست‌هایی مبادرت ورزید. بنابراین، سیاست‌گذاری در حد

کلان، مجموعه راه‌کارهایی کلی است که برای دستیابی به هدف خاص طرح می‌شود. در نهایت، این سیاست‌ها به سیاست‌های خردتر تبدیل می‌شوند که مجریان آن و حوزه‌های مربوط را که بار سیاست بر دوش آنهاست، نشان می‌دهند و سپس برنامه‌ریزی‌های خرد و یا مقررات‌گذاری، به‌دست مدیران به اجرا درخواهد آمد (هیوز، ۱۳۸۱: ۲۴).

بنابراین، سیاست‌های کلی به‌منظور تحقق ارزش‌ها و اهداف مقرر در قانون اساسی شکل می‌گیرند، به‌عنوان مثال، اصل دوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ارزش‌ها و اهداف حاکم بر این نظام را تبیین می‌کند و اصل سوم نیز وظایف و تکالیف دولت^۱ را برای تحقق این اهداف و ارزش‌ها بیان می‌دارد و این دو اصل برخلاف برخی ادعاها، سیاست نیستند،^۲ بلکه ارزش‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران هستند، ولی برای اینکه این ارزش‌ها و اهداف محقق شوند، مستلزم ارائه و تعیین سیاست‌های هدفمند و منظم است که قانون اساسی در بند ۱ اصل ۱۱۰ اختیارات تعیین سیاست‌های کلی را بر عهده رهبری گذاشته است. به‌طور مسلم، این سیاست‌ها در جهت کارآمد ساختن اصول قانون اساسی است و نمی‌تواند با آن مغایرتی داشته باشد. در نتیجه: «هیچ اقدامی در مرحله سیاست‌گذاری نمی‌تواند مخالف با قانون اساسی باشد» (امیرارجمند، ۱۳۸۰: ۳۷۸).

احتمال بسیار ضعیفی وجود دارد که رهبری، موضوعی را تحت عنوان سیاست‌های کلی تأیید و تعیین کند که مغایر با قانون اساسی باشد. در این صورت، قانون اساسی مرجع بالاتری مشخص نکرده است و به کیفیت حل اختلاف و تعارض اشاره‌ای نکرده است (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۸۳). چون این قانون اساسی است که به رهبر اجازه می‌دهد سیاست‌های کلی نظام را تعیین کند و اگر قرار باشد قانون اساسی به‌وسیله سیاست‌های کلی نقض شود، جایگاه خود سیاست‌های کلی متزلزل خواهد شد (هاشمی، ۱۳۸۰:

۱. منظور از دولت در اصل سوم قانون اساسی، همه قوا و نهادهای زیرمجموعه آنهاست.
 ۲. برخی صاحب‌نظران معتقدند که سیاست‌های کلی نظام در قالب اصول دوم و سوم قانون اساسی مورد تشریح واقع شده است و بنابراین، لزومی نداشت که مجدداً مرجعی برای تعیین این سیاست‌ها مشخص شود (ر.ک: هاشمی، ۱۳۸۰: ۶۹-۶۷).

۳۸۷). قانون اساسی به طور استثنائی مواردی را پیش‌بینی کرده است که طبق آن، تصمیم‌ها و دستورهای خارج از چهارچوب و روند عادی قانون اساسی می‌توانند تصویب و اجرا شوند. یکی از این موارد، طبق بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، حل معضلات نظام است که این نباید با سیاست‌های کلی نظام موضوع بند ۱ همان اصل، خلط شود. یکی دیگر از موارد استثنائی، اصل ۴ قانون اساسی است که اطلاق یا عموم آن، حاکم بر اصول قانون اساسی است. یکی دیگر از اینگونه موارد، اصل ۱۱۲ قانون اساسی و حل اختلاف میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان است که در این حالت، مجمع می‌تواند بنا به مصلحت، مصوبه مغایر با قانون اساسی را مورد تصویب قرار دهد و خارج از این موارد، مصوبه‌ای نباید مغایر قانون اساسی باشد (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۸۷-۳۸۹).

در مجموع، سیاست‌های کلی مجموعه مقرراتی هستند که به لحاظ ترتیب، پایین‌تر از اصول قانون اساسی و بالاتر از قوانین و مقررات عادی، راهنمای حرکت قوای سه‌گانه و نیروهای دیگر مؤثر در جامعه به سمت اهداف آرمانی و اصول قانون اساسی‌اند و طبق قاعده، در طول سلسله مراتب قانونگذاری و وضع مقررات قرار می‌گیرند (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴).

همه تصمیمات مجریان و قوانین باید در چهارچوب و محدوده سیاست‌های کلی نظام باشد. بنابراین، همه مکلف به اطاعت از وی هستند تا با سیاست‌های تعیین شده، همسو باشند؛ از جمله، قوه مقننه نیز باید در محدوده همین سیاست‌ها قانونگذاری کند. پس، اگر فراتر از دستورها و سیاست‌های رهبری قانونی تصویب شود، فاقد اعتبار است (نجفی اسفاد، ۱۳۷۹: ۸۷).

۶. ضمانت اجرای سیاست‌های کلی

رعایت و اجرای سیاست‌های کلی به چه نحو تضمین می‌شود؟ با موارد تخلف از سیاست‌های کلی، چگونه برخورد می‌شود؟ آیا عکس‌العمل و روش برخورد در برابر نقض سیاست‌های کلی، از نوع روش حقوقی است یا سیاسی؟
براساس بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»

از وظایف و اختیارات خاص رهبری است. بنابراین، تنها این مقام است که مسئول نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌هاست و هیچ فرد یا نهاد دیگری بدون اذن و تفویض مقام رهبری، حق دخالت در حدود صلاحیت‌ها و وظایف و اختیارات رهبری را ندارد. آنگونه که نصب و عزل و قبول استعفای فقهای شورای نگهبان، عالی‌ترین مقام قوه قضائیه، فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی از وظایف و اختیارات رهبری است (بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و نهاد یا فرد دیگری حق اعمال این صلاحیت را ندارد، در موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز مرجع و مقامی بدون اذن رهبری، حق ورود و دخالت را ندارد. ولی از آنجا که رهبری شخصاً به دلیل کار فنی و تخصصی بودن اعمال نظارت نمی‌کند، در حال حاضر، مقام معظم رهبری به استناد ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار و تفویض کرده است که البته رهبری می‌تواند این وظیفه را بر عهده نهاد دیگری نیز واگذار کند. بنابراین، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، قائم به شخص رهبر است و به‌عنوان یکی از وظایف مقام رهبری مطرح شده است.

برخی با استناد به رویه شورای نگهبان،^۱ معتقدند که شورای نگهبان می‌تواند به استناد سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجلس را رد کند و به‌لحاظ تقنینی، بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در عرصه قانونگذاری نظارت کند:

به این ترتیب، طبق تفسیر و رویه شورای نگهبان، سیاست‌های کلی بخشی از شرع بوده و بر این اساس، وظیفه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی بر عهده شورای نگهبان است (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵).

به‌نظر می‌رسد این امر بدون اذن و تفویض رهبری، در واقع ورود در حوزه خاص رهبری است و بدون اذن رهبری، مغایر با اصل ۱۱۰ قانون اساسی تلقی می‌شود. چون قانون اساسی در این زمینه وظیفه‌ای را بر عهده شورای نگهبان قرار نداده است.

۱. شورای نگهبان در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را مغایر با سیاست‌های کلی نظام دانسته است و آن را رد کرده است. همچنین، لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ را در تاریخ ۱۳۸۰/۱۲/۱۹ مغایر با سیاست‌های کلی نظام تلقی کرده است و آن را رد کرده است (ر.ک: مجموعه نظریات شورای نگهبان در سال ۱۳۸۰).

از سوی دیگر، نظارت شورای نگهبان بر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی فقط از نظر مغایرت با «قانون اساسی» و «موازین شرعی» است (اصول ۷۲ و ۹۱ قانون اساسی) و از آنجا که سیاست‌های کلی، نه قانون اساسی است و نه موازین شرعی، پس شورای نگهبان نمی‌تواند با استناد به این سیاست‌ها، مصوبات مجلس شورای اسلامی را مورد ایراد قرار دهد؛ مگر اینکه از جانب مقام رهبری، تفویضی اعطا شده باشد.

بنابراین، تنها مرجع نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، براساس بند ۲ اصل ۱۱۰، مقام رهبری است که با ابزارهایی همچون عزل و برکناری مقام خاطی، صدور احکام حکومتی، عدم امضای حکم ریاست جمهوری و... می‌تواند این نظارت را اعمال کند.

با توجه به بند ۶ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، در صورت عدم پیروی قوه قضائیه، نیروهای مسلح، سازمان صداوسیما و سایر نهادهای تحت امر رهبری، وی می‌تواند با عزل رؤسای آنها، اجرای این سیاست‌ها را تضمین کند. در صورت عدم تمکین مجلس شورای اسلامی از سیاست‌های کلی، رهبری می‌تواند با صدور احکام حکومتی، آنها را از طریق فقهای شورای نگهبان به این امر وادار کند؛ زیرا، احکام حکومتی رهبری از مصادیق موازین شرعی است و فقهای شورای نگهبان می‌توانند با استناد به آنها، مصوبات مجلس را مورد ایراد قرار دهند. آنگونه که در ایالات متحده آمریکا، در فرضی که کنگره قانونی را وضع کند که مغایر با سیاست‌های کلی رئیس‌جمهور باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند آن را توشیح نکرده و آنها را وتو کند (قسمت ۱ بند ۷ ماده ۱ قانون اساسی آمریکا). همچنین، در فرانسه اگر مصوبات مجلس با سیاست‌های رئیس‌جمهور مغایر باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس ملی را منحل کند (اصل ۱۲ قانون اساسی فرانسه). در پیش‌نویس اصلاح اصل ۱۱۰ قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، امکان انحلال مجلس توسط رهبر پیش‌بینی شده بود (مشروح مذاکرات: ۶۶۰)، ولی در مرحله نهایی، این امر به تصویب نرسید. البته عدم پایبندی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به سیاست‌های کلی نظام، می‌تواند علتی برای رد صلاحیت آنها در دوره بعدی توسط شورای نگهبان - به استناد عدم اعتقاد به ولایت مطلقه فقیه - باشد (ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی).

سیاست‌های کلی باید در سیستم قانونگذاری منعکس شود. مصداق اجرای سیاست‌های کلی در درجه اول، قانونگذاری است و نباید سطوح پایین‌تر را مدنظر قرار داد. در این خصوص، تصمیم بسیار جزئی یک مدیر دولتی را نباید به‌طور مستقیم با سیاست‌های کلی انطباق داد. پس از اینکه انطباق قوانین با سیاست‌های کلی تأمین و تضمین شد، مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، خاتمه یافته تلقی می‌شود. با این فرض، در صورت عدم پیروی رئیس‌جمهور و دولت از سیاست‌های کلی مصوب مقام رهبری، از آنجا که اجرای سیاست‌های کلی از وظایف قانونی رئیس‌جمهور است، بنابراین، پس از محاکمه رئیس‌جمهور در دیوان عالی کشور، به دلیل عدم انجام وظایف قانونی، رهبری می‌تواند وی را عزل کند. بنابراین در قانون اساسی ما، ظرفیت‌های کامل برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام پیش‌بینی شده است و رهبری می‌تواند به وسیله آنها بر حسن اجرای این سیاست‌ها اعمال نظارت کند.

نتیجه

با تبیین و مشخص کردن مفهوم، ماهیت، جایگاه و ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام، نتایج زیر به دست می‌آید:

۱. سیاست‌های کلی نظام از جنس قانون نیستند، بلکه مجموعه‌ای از راهبردها و سیاست‌های هدف‌گرا هستند که برای تحقق ارزش‌ها و اهداف قانون اساسی تعیین می‌شوند.
۲. سیاست‌های کلی نظام از جنس احکام حکومتی نیستند؛ چون، احکام حکومتی از فرامین شرعی هستند، ولی سیاست‌های کلی با داشتن ویژگی «پایداری»، «آینده‌نگری» و «فراگیر بودن»، بیان‌کننده آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ و تمدن در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی، علمی، فرهنگی و... هستند.
۳. شورای نگهبان نمی‌تواند با استناد به سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجلس را رد کند؛ مگر اینکه این امر از جانب مقام رهبری به شورای نگهبان تفویض شده باشد و یا اینکه به دنبال تخطی مجلس شورای اسلامی از سیاست‌های کلی نظام، مقام رهبری حکم حکومتی صادر کرده باشد.

۴. دادگاه‌ها نمی‌توانند به سیاست‌های کلی نظام استناد کنند؛ چون، این سیاست‌ها از جنس قانون نیستند و دادگاه‌ها در صدور حکم فقط به قانون استناد می‌کنند.
۵. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی بستر قانونگذاری‌اند و خودشان قانون محسوب نمی‌شوند و عامل موجد حق و تکلیف فقط قانون و احکام شرعی است؛ بنابراین، این سیاست‌ها به‌طور مستقیم نمی‌توانند موجد حق یا تکلیف برای شهروندان باشند.
۶. دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به ادعای مغایرت مصوبات دولتی با سیاست‌های کلی نظام، وارد رسیدگی شود؛ مگر اینکه این امر از جانب رهبری به دیوان تفویض شده باشد، چون مسئول نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مقام رهبری است.
۷. مجلس شورای اسلامی مکلف است در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام به قانونگذاری بپردازد، چون سیاست کلی نظام از مصادیق «حدود مقرر در قانون اساسی» مندرج در اصل ۷۱ قانون اساسی محسوب می‌شود.
۸. با توجه به اینکه سیاست‌های کلی، تصویب و تأیید مقام رهبری را به‌همراه دارد؛ بنابراین، مغایر با شرع نیستند و نیز از آنجا که این سیاست‌ها در جهت تحقق ارزش‌ها و اهداف مندرج در قانون اساسی شکل می‌گیرند، نمی‌توانند مغایر با اصول قانون اساسی باشند.
۹. ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام، از نوع ضمانت سیاسی است و برای متخلفین از آن، ضمانت اجرایی چون عزل و برکناری از مقام را به‌دنبال دارد.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام برای همه قوا و نهادهای زیرمجموعه، الزام‌آور است و تخطی از آن مسئولیت‌آور است.
۱۱. سیاست‌های کلی نظام با اصل حاکمیت قانون مغایرتی ندارد، بلکه جهت‌گیری‌ها و راهبردهای قانونگذاری را مشخص می‌کند و براساس اولویت، به آنها سمت‌وسو می‌دهد.
۱۲. سیاست‌های کلی در چهارچوب تفکیک قوا نیز قابل توجیه است؛ چون، اولاً: در کنار تفکیک قوا، مرجع و نهاد برتری وجود دارد که نقش هماهنگ‌کننده را بر عهده دارد. ثانیاً: در همه کشورها و نظام‌های حقوقی، امر «تعیین سیاست‌های کلی» وجود دارد و برای سایر قوا در چهارچوب این اصل، الزام‌آور است.

منابع

أ. فارسی

۱. ارسطا، محمدجواد. ۱۳۸۰. «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». فصلنامه راهبرد. تهران. ش ۲۰.
۲. امیرارجمند، اردشیر. ۱۳۸۰. «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». فصلنامه راهبرد. تهران. ش ۲۰.
۳. امیرارجمند، اردشیر. ۱۳۸۱. «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت». فصلنامه راهبرد. تهران. ش ۲۶.
۴. انصاری، مجید. ۱۳۸۵. «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانونگذاری در ایران». مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانونگذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. بشیری، عباس. ۱۳۸۱. گفت‌وگو با هاشمی رفسنجانی؛ پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام. تهران: صدف سما. چاپ اول.
۶. بوشهری، جعفر. ۱۳۸۴. حقوق اساسی. ج ۴. تهران: شرکت سهامی انتشار. چاپ اول.
۷. تجارب کشورهای جهان درباره تدوین چشم‌انداز. گزارش مجمع تشخیص مصلحت نظام. ۱۳۸۴.
۸. حجاریان، سعید. ۱۳۸۰. تناسب ساختار سیاسی با حاکمیت قانون. تهران: نشر معاصر. چاپ اول.
۹. خلیلی، محسن. ۱۳۸۳. «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام». نشریه حقوق اساسی. سال دوم. ش ۳.
۱۰. دهخدا، علی‌اکبر. ۱۳۷۳. لغت‌نامه. ج ۸. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۱۱. رزاقی، ابراهیم. ۱۳۸۰. اقتصاد ایران. تهران: نشر نی. چاپ سوم.

۱۲. زارعی، محمدحسین. ۱۳۸۰. «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». فصلنامه راهبرد. تهران. ش ۲۰.
۱۳. زارعی، محمدحسین. ۱۳۸۱. «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت». فصلنامه راهبرد. تهران. ش ۳۴.
۱۴. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ش.
۱۵. عمید زنجانی، عباسعلی. ۱۳۸۵. حقوق اساسی ایران. تهران: انتشارات دانشگاه تهران. چاپ اول.
۱۶. فقیه، محمدباقر. ۱۳۸۱. بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام. تهران: پیام یوسف. چاپ اول.
۱۷. قاضی، ابوالفضل. ۱۳۸۳. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. تهران: نشر میزان. چاپ یازدهم.
۱۸. کاتوزیان، ناصر. ۱۳۷۸. گامی به سوی عدالت. تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران. چاپ اول.
۱۹. مجموعه سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های کلی برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه.
۲۰. مجموعه نظریات شورای نگهبان راجع به مصوبات دوره ششم مجلس شورای اسلامی. ۱۳۸۲. ج ۵. تهران: نشر دادگستر. چاپ اول.
۲۱. مدنی، سیدجلال‌الدین. ۱۳۸۴. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات پایدار. چاپ هفتم.
۲۲. مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۸۰. تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی. چاپ دوم.
۲۳. معنوی، مهرا. ۱۳۸۱. بخشی یا فرابخشی. تهران: نشریه مجلس و پژوهش. سال نهم. ش ۳۳.
۲۴. معین، محمد. ۱۳۸۵. فرمانگ معین. ج ۲. تهران: انتشارات امیرکبیر. چاپ بیست‌وسوم.

۲۵. مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران. مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۶. مهرپور، حسین. ۱۳۷۴. *دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی*. تهران: انتشارات اطلاعات. چاپ اول.
۲۷. مهرپور، حسین. ۱۳۸۰. «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». *فصلنامه راهبرد*. تهران. ش ۲۰.
۲۸. مولر، پیر. ۱۳۷۸. *سیاست‌گذاری عمومی*. ترجمه: حمیدرضا ملک‌محمدی. تهران: نشر دادگستر. چاپ اول.
۲۹. نجفی اسفاد، مرتضی و محسنی، فرید. ۱۳۷۹. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. تهران: انتشارات بین‌المللی الهدی. چاپ اول.
۳۰. هاشمی، سیدحسین. ۱۳۸۱. *تحلیل مبانی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام*. قم: مرکز تحقیقات حوزه علمیّه قم. چاپ اول.
۳۱. هاشمی، سیدمحمد. ۱۳۶۶. *مدیریت سیاسی (از سیاست‌گذاری تا سیاست‌گذاری)*. تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
۳۲. هاشمی، سیدمحمد. ۱۳۸۰. *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. ج ۲. تهران: نشر دادگستر. چاپ پنجم.
۳۳. هاوالت، مایکل و ام رامش. ۱۳۸۰. *مطالعه خط‌مشی عمومی*. ترجمه: عباس منوریان و ابراهیم گلشنی. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی. چاپ اول.
۳۴. هداوند، مهدی. ۱۳۸۴. «حکمرانی خوب». *نشریه حقوق اساسی*. سال سوم. ش ۴.
۳۵. هیوز، آون. ۱۳۸۱. *مدیریت دولتی نوین*. ترجمه: سیدمهدی الوانی و همکاران. تهران: انتشارات مروارید. چاپ چهارم.
۳۶. «مجمع تشخیص مصلحت و نظارت بر سیاست‌های کلی»: در: www.bbc.co.uk/persian/news/020715-vmajma
۳۷. «اجرای سیاست‌های کلی محل اختلاف ندارد»: در: www.aftabnews.ir/prtf1mdv.w6dcva

۳۸. «برنامه‌های اجرایی دولت باید در مسیر سیاست‌های کلی باشد» در:

<http://rezaee.ir>

۳۹. «لایحه بودجه با سیاست‌های کلان مغایرت دارد» در:

www.agahsazi.com/news.asp

ب. لاتین

40. Anderson, J.E. 1975. *Public Public Policy Making*, NewYork: Praeger Publishers. Inc.
41. Dror, Yehezkel. 1988. "Public Policy Making Re-examined" San Francisco: Chandler.
42. Dunn, William. 1981. "Public Policy Analysis": An Introduction. Prentice Hall.
43. Kingdon, John. W. 1995. "Agendas Alternitives and Public Policies, Boston": Little Brown.
44. Mayer, L.C.et.al. 1982. "Ameircan Public Policy", St.Martin's Press. N.Y.
45. Ramesh, M. 1995. et Howlett, M, *Studying Public Policy Cycle and Policy Subsystems*, Oxford. Oxford University Press.
46. Walters, L.C. & Miller, J. 2000. "Putting More Public in Policy Analysis", PAR.
47. Y. Meny. J.C. Tnoeing. 1989. "Politiques Publiquess". Paris. PUF. Coll. Themis.