

مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام

علی غلامی^۱، علی بهادری جهرمی^{۲*}

۱- استادیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)، تهران، ایران

۲- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس قم، قم، ایران

پذیرش: ۱۳۹۲/۲/۱۵

دریافت: ۱۳۹۲/۱/۱۸

چکیده

سیاست‌های کلی نظام حاوی چارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور در همه عرصه‌های حکومتی است که ازسوی مقام معظم رهبری به موجب بند اول از اصل یکصدودهم قانون اساسی تعیین می‌شود و همچون حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی نقش ایفا می‌نمایند. هدف اصلی این سیاست‌ها ایجاد انضباط در کشور معرفی شده که مشخص کننده هندسه کلی نظام نیز خواهند بود.

بند دوم اصل یکصدودهم قانون اساسی به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها تأکید کرده و آن را نیز بر عهده مقام رهبری دانسته است. این وظیفه که مشخص سازنده ماهیت الزامی سیاست‌هاست و اهمیت اجرایی شدن سیاست‌ها را از منظر تدوین کنندگان قانون اساسی روشن می‌سازد، مطابق ذیل اصل یکصدودهم به به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار شده است.

مقاله حاضر پس از تحلیل مفهوم و ماهیت سیاست‌های کلی نظام و تبیین مبانی و اهمیت نظارت بر حسن اجرای آنها، شیوه کنونی نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها را مورد نقد قرارداده و لزوم بازنگری در شیوه آن را مورد تأکید قرار داده است.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های کلی نظام، مفهوم، ماهیت، نظارت.

مقدمه

بندهای اول و دوم از اصل یکصدودهم قانون اساسی اقدام به تأسیس نهاد حقوقی جدیدی با عنوان سیاست‌های کلی نظام و تبیین مرجع تصویب و نظارت بر حسن اجرای آنها نموده است.

این بندها 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. این جایگاه با نگاهی به مفهوم سیاست‌گذاری، ماهیت سیاست و اهداف قانونگذار اساسی از طراحی این نهاد حقوقی اهمیتی دوچندان می‌یابد. مطالعه این جایگاه، الزامی بودن اعمال و اجرای آنها را از سوی تمامی نهادهای حکومتی و همچنین لزوم دقت نظر نهادها و قوای اساسی کشور را در جهت اجرایی شدن هرچه بهتر آنها نمودار می‌سازد.

اما باید توجه داشت وجود ضمانت اجرای مناسب به منظور اجرایی شدن نصوص لازم‌الاجرا، یکی از ویژگی‌های مقرره‌های الزام‌آور بوده و از جمله مهم‌ترین لوازم دستیابی این مقررات به اهداف خود به شمار می‌روند.^(۱) قانون اساسی نیز از این لازمه غافل نبوده و در بند دوم اصل یکصدودهم به لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای این سیاستها تأکید کرده است و با عنایت به جایگاه این سیاستها، نظارت بر حسن اجرای آنها را نیز به مقام رهبری تفویض نموده است.

در همین راستا و با عنایت به قابل تفویض بودن اختیارات رهبری مطابق ذیل اصل یکصدوده، 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 به منظور تضمین حسن اجرای این سیاستها صورت نگرفته است. این مسأله ممکن است این شائبه را به وجود 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 به دست 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 به منظور اجرایی ساختن هرچه بیشتر این سیاستها احساس می‌شود. در این نوشتار پس از تحلیل ماهیتی مختصر مفهوم سیاستهای کلی نظام و جایگاه آنها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، با نگاهی به هدف از تصویب این سیاستها، 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، شیوه نظارت بر حسن اجرای سیاستها مورد نقد قرار گرفته و بر لزوم تجدید نظر در شیوه کنونی تاکید شده است.

۱- ماهیت و مفهوم سیاستهای کلی نظام

به منظور 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 خط مشی 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 یکصد و سی و چهارم که ناظر به سیاستگذاری اجرایی درون قوه مجریه بود.^(۲) 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.^(۳) 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.^(۴) در مرحله بازنگری در قانون اساسی، لزوم تصریح صلاحیت تعیین سیاستهای کلی نظام

که به منظور جهت‌دهی کلی به کشور و قوای حکومتی و تعیین خط مشی اداره حکومت ابلاغ می‌گردند، به تصویب اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی رسیده و به عنوان بند یک اصل یکصد و دهم تنظیم شد.^(۵)

با وجود تنظیم این بند و با عنایت به اهمیت و جایگاه این سیاستها از منظر اعضای شورای بازنگری در قانون اساسی، اعضای این شورا به بند اول اکتفا نکرده و به منظور تضمین حسن اجرای آنها در سطح کشور بند دوم این اصل را نیز به تصویب رساندند.

پس از نهایی شدن مرحله بازنگری در قانون اساسی با برگزاری همه پرسی و در پی فعالیت جدی‌تر مجمع تشخیص مصلحت نظام، تدوین سیاستهای کلی نظام در دستور کار مجمع قرار گرفت و این سیاستها از ابتدای سال ۱۳۷۷ به تدریج مورد بررسی و تصویب مجمع قرار گرفته و جهت تأیید و ابلاغ برای مقام رهبری ارسال شدند.

تاکنون چهل و یک سیاست کلی در موضوعات مختلف به تصویب مجمع رسیده‌اند که از این میان تاکنون تعداد بیست و چهار سیاست با اعمال برخی اصلاحات به تأیید رهبری رسیده و ابلاغ شده‌اند.^(۶)

۲-۱- مفهوم سیاستهای کلی نظام

سیاستگذاری که از آن تحت عنوان تنظیم خط مشی عمومی نیز یاد می‌شود از جمله مفاهیم میان رشته‌ای است که بیشتر در علم مدیریت و بعضاً در علوم سیاسی به آن پرداخته می‌شود. اساتید مدیریت سیاستگذاری را از امور مدیریت سیاسی به شمار آورده و آن را متکی به اصول مهم برنامه ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل دانسته‌اند.^(۷) ایشان در تعریف سیاستهای عمومی یا خط مشی‌های عمومی بیان کرده‌اند:

«خط‌مشی‌های عمومی، اصولی هستند که به وسیله مراجع ذیصلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را راهبری می‌کنند.»^(۸)

این سیاستها ممکن است در امور مختلف یا در ابعاد و جایگاه‌های مختلفی تدوین و عرضه گردند. به همین دلیل برخی از اساتید انواع خط‌مشی‌ها یا سیاستها را به خط‌مشی‌های قضایی، اجرایی و تقنینی تقسیم‌بندی کرده‌اند.^(۹) یا مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در تعریف خود از سیاستها آنها را به سیاستهای کلی و اجرایی تقسیم‌بندی نموده است.^(۱۰)

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 به تبع آن تصمیم‌گیری می‌کنند.^(۱۱)

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.^(۱۲) 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 بکارگیری سیاست‌های متنوع اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، صنعتی، خدماتی، کشاورزی، بهداشتی و غیره است تا در آن خواسته‌های ملت برآورده شود.^(۱۳)

این سیاست‌ها را می‌توان حلقه میانی آرمان‌ها و اجرائیات تعریف کرد که مسائل اجرایی را به آرمان‌ها نزدیک می‌کند.^(۱۴) به همین دلیل در یک حکومت دینی اکثر سیاست‌ها در همه بخش‌ها با حاکم ارتباط جدی دارند چراکه حاکم اسلامی در نظام دینی، نماد اصلی و منبع اسلامیت نظام و نقطه عطف تلاقی آرمانها با واقعیات و شرایط جامعه به شمار می‌رود. لذا می‌توان بیان داشت دلیل اصلی آنکه تدوین سیاست‌های کلی در قانون اساسی در اختیار ولی فقیه گذاشته شده است همین امر باشد.^(۱۵)

البته باید توجه داشت غالب خطوط اصلی سیاسی تحت عنوان «آرمان‌ها و اهداف کشور» توسط قانون اساسی تعیین شده است اما به منظور 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.^(۱۶)

وجود نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقیقت موجب می‌گردد 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 اول اصل یکصد و سه 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 موازن 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.»^(۱۷)

مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان مرجع تنظیم‌کننده و پیشنهاد دهنده 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 یک مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در تعریف سیاست‌های کلی بیان می‌دارد:

«[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.»^(۱۸)

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 در برمی‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد.^(۱۹)

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.^(۲۰)

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

۳-۱- اهمیت سیاست‌گذاری کل نظام

آشنایی با مفهوم سیاست‌های کلی نظام مبین اهمیت این نهاد حقوقی است. با این وجود 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.^(۲۱)

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

«بخش دیگر، مسأله انضباط در کشور از لحاظ سیاستها است. هندسه کلی عمل و اجرا در کشور، بسته به سیاستها است. 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.»^(۲۲)

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 به عنوان یک مشکل جدی از جمله مشکلات شیوه معاصر ساختار بندی حکومت و دولت‌های دموکراتیک مطرح است؛ وجود سیاست‌های کلی به عنوان اصول 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.»^(۲۳)

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

پس از آشنایی با مفهوم، ماهیت و اهمیت نهاد حقوقی سیاستهای کلی نظام، موضوع نظارت بر این سیاستها مطرح می‌گردد که ذیل دو عنوان لزوم وجود نظارت و همچنین نقدی بر شیوه کنونی نظارت بر این نهاد حقوقی به آن خواهیم پرداخت.

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

لزوم وجود نظارت بر حسن اجرای سیاستها از منظر حقوقی امری مسلم است چرا که بند دوم اصل یکصد و نهم 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.^(۲۴)

با این وجود نگاه کوتاهی به اهمیت وجود نظارت از منظر اساتید علم مدیریت به منظور اجرایی نمودن سیاستها بهتر می‌تواند اهمیت وجود سیستم نظارتی مناسب و کارآمد را تبیین نماید.

اساتید مدیریت با تعریف نظارت یا کنترل به عنوان 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^(۲۵) در باب لزوم توأمان بودن نظارت و برنامه‌ریزی در مدیریت معتقدند کسب دستاوردهای مطلوب در درجه اول مشروط به آن است که کردارهای لازم برای رسیدن به هدفهای برنامه‌ریزی شده و نیز شیوه‌های اجرای عملیات مذکور با واقع‌بینی هرچه بیشتر پیش‌بینی شده باشد، تقسیم کار طبق اصول علمی انجام گرفته و کردارهای واحدهای گوناگون هماهنگ شده باشد.^(۲۶) اما در اتمام چنین پروسه‌ای و نیز به هنگام استنتاج نهایی، بدون شک نظارت یا کنترل یکی از مهم‌ترین عملیاتی است که یک مدیر می‌بایست انجام دهد و چنین پروسه‌ای وصول به اهداف طراحی شده در برنامه را تضمین خواهد نمود.^(۲۷)

ایشان برنامه‌ریزی و نظارت را جدا ناشدنی دانسته و آنها را همزادهای سیاسی مدیریت معرفی کرده‌اند و معتقدند کنش برنامه‌ریزی‌نشده 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.^(۲۸)

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،^(۲۹) زیرا تمام مدیریت عبارت از آن است که بایدها را با هستها، مطلوبها را با موجودها و پیشبینی‌ها را با عملکردها مقایسه می‌کند^(۳۰) 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.^(۳۱)

یک مدیر کارآمد تنها از طریق نظارت است که می‌تواند از منابع و فعالیت اعضای یک سازمان در یک سیستم، حداکثر کارایی و اثربخشی را در جهت نیل به اهداف سازمان به دست آورد. فقط با 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.^(۳۲) به بیان دیگر بایستگی نظارت به آن است که مدیر مطمئن باشد که هر وظیفه‌ای که ارجاع می‌کند به‌طور کامل انجام می‌شود.^(۳۳)

این اهمیت موجب گشته 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 به عنوان رهبر نظام، مدیریت کلان کشور و جهت‌دهی به حاکمیت را بر عهده داشته و تواناترین شخص نیز برای این منظور به شمار می‌آید کاملاً منطقی و همراستا با سایر اصول قانون اساسی تلقی می‌گردد.

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 الزام آور بودن اصل این سیاستها نیز شده‌اند.^(۳۴) 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 به شمار می‌آید، قابل تأمل است.

صرف نظر از این ادعای غیر قابل پذیرش، اهمیت و لزوم وجود نظارت به منظور تضمین حسن اجرای این سیاستها منجر به تأکیدات مکرر مقام رهبری جهت اندیشیدن راهکاری در این خصوص شده است:

«آخرین نکته موردنظر مسأله 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 اینها هرکدام به راه دیگری می‌روند یا حتی از آن سیاستهای کلی زاویه داشته باشند. این که 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.»^(۳۵)

۲-۲- نقدی بر شیوه نظارت بر حسن اجرای سیاستها

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

به منظور 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 بلکه در عین حال وظیفه او نیز دانسته‌اند.^(۳۶) 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.^(۳۷)

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.^(۳۸)

در نهایت از آنجایی که مطابق ذیل اصل یکصدوده 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 پیش بینی نماید تا بر اعمال سیاستهای مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشوری نظارت گردد.^(۳۹) همچنین ایشان در مقدمه سیاستهای ابلاغی سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل و نقل،^(۴۰) مکتوب داشته‌اند: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام. آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند.»^(۴۱)

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.^(۴۲)

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 پیش بینی کرده است که به منظور 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 نمود. 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 نماگرها 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 سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت، برای اظهار نظر به مجمع ارایه 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 گزارش نتیجه 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 شیوه بتواند آنچه مدنظر تدوین کنندگان قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ و همچنین مقام رهبری است را تأمین نماید.

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 پنج ساله توسعه به اجرا در می‌آید. مطابق ماده (۷) مصوبه، همزمان با بررسی برنامه‌های پنج ساله 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؛ 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 به عنوان 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.

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.

در حالی که همچنان که از مشروح مذاکرات شورای بازنگری در قانون اساسی و همچنین بررسی جایگاه سیاستهای کلی نظام و مبانی نظارت بر آنها مشخص گردد، اجرایی شدن این سیاستها در سطح کشور و توسط تمامی نهادهای اساسی و در رأس آنها قوای سه‌گانه امری حیاتی و بسیار مهم بوده که انحراف از آن ممکن است انحراف جامعه اسلامی را از مسیر اصلی حرکت خود در بسیاری از ابعاد به همراه داشته باشد.

همچنین با عنایت به واسطه بودن سیاستهای کلی نظام میان اهداف و آرمانهای نظام که با تکیه بر مبانی نظام طراحی و تدوین شده اند، با وضعیت عملی و اجرایی در سطح قوای حکومتی و جامعه، اجرایی شدن این سیاستها امری ضروری جهت وصول به اهداف مقرر در اصل سوم قانون اساسی در عین التزام به مبانی مذکور در اصل دوم این قانون خواهد بود. بدون شک وجود نظارتی کارآمد و همه جانبه تنها راه تضمین این حسن اجرا و جهت‌گیری صحیح قوای حکومتی خواهد بود.

نتیجه‌گیری

نهاد 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 خط مشی‌گذاری‌های عمومی با عنایت به موقتی بودن دوره تصدی مقامات حکومتی از دیگر مزایای این سیاستها به شمار می‌آید.

ماهیت سیاست‌های کلی، لزوم اجرایی شدن آنها را نیز اقتضا کرده و از ضرورت از ابعاد حقوقی و مدیریتی به روشنی قابل اثبات خواهد بود. همچنین با عنایت به مفهوم سیاستگذاری، اهمیت این نهاد حقوقی روشن‌تر شده و ضرورت نظارت بر اجرایی شدن آنها را مشخص خواهد نمود.

در این مقاله روشن شد سیاست‌های کلی نظام از ماهیتی حقوقی و الزام آور برخوردار بوده و به همین منظور نیز بند دوم اصل یکصدودهم قانون اساسی به لزوم نظارت بر حسن اجرای آنها تاکید کرده و آن را در اختیار مقام رهبری به عنوان مرجع تدوین این سیاستها قرار داده‌است.

مقام معظم رهبری مطابق ذیل اصل یکصدودهم 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.

در نتیجه علاوه بر تکلیف نهادها و قوای مختلف حکومتی مبنی بر اجرایی نمودن این سیاستها و حرکت در چارچوب و راستای مشخص شده توسط آنها و اخذ جهت‌گیری‌های کلان از این سیاستها، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز مکلف است بر حسن اجرای آنها توسط تمامی نهادهای حکومتی و در رأس آنها قوای سه‌گانه به عنوان مهمترین مخاطب سیاست‌های کلی نظام نظارت داشته و راهکارهایی را در چارچوب قوانین موضوعه در جهت اجرایی شدن هرچه بهتر آنها پیندیشد.

علی‌رغم این متأسفانه تاکنون این نظارت آنچنان که درخور شأن و جایگاه این سیاستهاست صورت نگرفته و این امر در کنار کوتاهی برخی از مسولین و مخاطبین سیاست‌های کلی نظام، 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، ضروری است راهکاری مناسب به منظور تأمین این نظارت اندیشیده و اجرا گردد.

یادداشت‌ها

- ۱- کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، (تهران، شرکت سهامی انتشار چاپ ۲۸، ۱۳۸۰) صص ۵۴-۵۵.
- ۲- اصل یکصد و سی و چهارم (پیش از بازنگری): ریاست هیأت وزیران با نخست وزیر است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم های دولت می پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می کند. نخست وزیر در برابر مجلس مسئول اقدامات هیأت وزیران است.
- ۳- برای دیدن متن فرمان مزبور ر.ک: امام خمینی، روح الله، صحیفه نور، ج ۱۷، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۳۷۸، صص ۱۰۷-۱۰۵.
- ۴- برای دیدن متن کامل سیاست های ۹ گانه مزبور ر.ک: امام خمینی، روح الله، صحیفه نور، پیشین، جلد ۲۱، صص ۱۵۹-۱۵۵.
- ۵- 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 ۱۶۴۵.
- 6- <http://maslahat.ir/DocLib2/Approved/20Policies/Offered/20General/20Policies.aspx>
- ۷- ر.ک: اقتداری، علیمحمد، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولوی، تهران، ۱۳۶۶.
- ۸- الوانی، سید مهدی، تصمیم گیری و تعیین خطمشی دولتی، چاپ نهم، تهران: سمت، ۱۳۸۰، ص ۲۲.
- ۹- الوانی، سید مهدی، پیشین، ص ۲۶.
- ۱۰- مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد سیاست های کلی: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، جلد سوم: سیاست های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۳.
- ۱۱- شریعتی، محمدصادق، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم: بوستان کتاب قم، ۱۳۸۰، صص ۱۴۴-۱۴۵.
- ۱۲- جهانی، قاسم، جایگاه سیاست های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۶، ص ۲۲.
- ۱۳- هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ یازدهم، تهران: میزان، ۱۳۸۵، ج ۲، ص ۶۷؛ همچنین سیدمحمد هاشمی، مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، انتشارات ریاست جمهوری، 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.

- ۱۴- بشیری، عباس، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گفت‌وگو با هاشمی رفسنجانی، تهران: صدف سماء، ۱۳۸۱، ص ۸۲.
- ۱۵- همان، ص ۹۰.
- ۱۶- فقیه، محمدباقر، بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: پیام یوسف، ۱۳۸۱، صص ۶۶-۶۵.
- ۱۷- عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، صص ۶۳۸-۶۳۹.
- ۱۸- دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، همان، ص ۳.
- ۱۹- همان، ص ۴.
- ۲۰- طحان نظیف، هادی، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، ۱۳۸۸، ص ۴۷.
- ۲۱- حق پناه، رضا، رابطه ولی فقیه با قانون، مجله اندیشه حوزه، مهر و آبان ۱۳۷۸، شماره ۱۸ (از صفحه ۴۵ تا ۷۱)، صص ۵۹-۶۰.
- ۲۲- بیانات مقام رهبری در دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۱/۱/۱۷ (<http://leader.ir/langs/fa/index.php?p=contentShow&id=2252>).
- ۲۳- همان.
- ۲۴- 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 می‌بایست 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 بی‌اعتنا است که نمی‌تواند، اعتنا نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود در بند چهارم 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 ر.ک: 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 ۶۹۹-۶۵۰؛ همچنین: همان، صص ۱۳۳۴-۱۳۲۵.

۲۵- رضاییان، علی، اصول مدیریت، تهران، سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱، صص ۲۳۸.

۲۶- اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، تهران، مولوی، چاپ بیست و چهارم، ۱۳۷۰، صص ۲۵۱.

۲۷- رضاییان، علی، پیشین.

۲۸- کونتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس، وهانس، اصول مدیریت، ترجمه محمد علی طوسی (و دیگران)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۰، صص ۱۶۶.

۲۹- ایران‌نژاد پاریزی، مهدی و ساسان گهر، پرویز، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران، ۱۳۷۱، صص ۴۶۳.

۳۰- الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران، نی، ۱۳۷۶، صص ۸۸.

۳۱- کازمایر، لئونارد، اصول مدیریت، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهریژان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم، ۱۳۶۸، صص ۳۷۱.

۳۲- رضاییان، علی، منبع پیشین، صص ۲۳۷.

۳۳- دسلر، گری، مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، جلد دوم، چاپ سوم، ۱۳۷۳، صص ۱۶۸.

۳۴- هاشمی، سید محمد، به نقل از: طحان نظیف، هادی، مفهوم و جایگاه سیاستهای کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه السلام، ۱۳۸۸، صص ۱۵۲. همچنین: امیرارجمند، اردشیر، سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، راهبرد، ش ۲۶، ۱۳۸۱، صص ۹۰-۷۰. برخی دیگر عملاً خاصیتی ارشادی گونه و غیر الزام آور برای این سیاستها قائل شده اند بدون آنکه از این عنوان ذکری به میان آورند. برای نمونه ر.ک: 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، گزارش پژوهشی شماره ۸۹۸۲، ۱۳۸۷/۲/۲۵.

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

۳۶- 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 ۱۳۲۷-۱۳۲۶.

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

۳۸- 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.» (یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، تهران، امیر کبیر، 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، مساله 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. (مهرپور، حسین و دیگران، کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، شماره 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 خود داری نموده‌اند.

۳۹- 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: مهرپور، حسین و دیگران، کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، ص ۳۸۰.

۴۰- شماره ۱/۷۶۲۳۰، مورخه ۱۳۷۹/۱۱/۳.

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

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، (۱۳۶۹)، تهران، مجلس شورای اسلامی.
۳. اقتداری، علی محمد، (۱۳۷۰)، سازمان و مدیریت: سیستم و رفتار سازمانی، تهران، مولوی، چاپ بیست و چهارم.
۴. اقتداری، علیمحمد، (۱۳۶۶)، سازمان و مدیریت، چاپ هجدهم، انتشارات مولوی، تهران.
۵. الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۰)، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، چاپ نهم، تهران: سمت.
۶. الوانی، سید مهدی، (۱۳۷۶)، مدیریت عمومی، تهران، نشر نی.
۷. امام خمینی، روح‌الله، صحیفه نور، ج ۱۷ و ۲۱، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره).
۸. امیرارجمند، اردشیر، (۱۳۸۱)، سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت، راهبرد، ش ۲۶، صص ۷۰-۹۰.
۹. ایران‌نژاد پاریزی، (۱۳۷۱)، مهدی و ساسان گهر، پرویز، سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران، مؤسسه بانکداری ایران.
۱۰. بشیری، عباس (به اهتمام)، (۱۳۸۱)، پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گفت‌وگو با هاشمی رفسنجانی، تهران: صدف سما.
۱۱. بهادری جهرمی، محمد و همکاران، (۱۳۸۹/۱۲/۹)، بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، گزارش پژوهشی شماره ۲-۸۹۸۲.
۱۲. جهانی، قاسم، (۱۳۸۶)، جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبایی.
۱۳. حق پناه، رضا، (۱۳۷۸)، رابطه ولی فقیه با قانون، مجله اندیشه حوزه، مهر و آبان ۱۳۷۸، شماره ۱۸ (از صفحه ۴۵ تا ۷۱).

۱۴. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، (۱۳۸۲)، جلد سوم: سیاست‌های کلی، تهران، اداره کل ارتباطات دبیرخانه مجمع، چاپ اول.
۱۵. دسلر، گری، (۱۳۷۳)، مبانی مدیریت، ترجمه داود مدنی، تهران، قومس، جلد دوم، چاپ سوم.
۱۶. رضاییان، علی، (۱۳۷۱)، اصول مدیریت، تهران، سمت، چاپ سوم.
۱۷. سید محمد هاشمی، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ یازدهم، تهران: میزان، ج ۲.
۱۸. شریعتی، محمدصادق، (۱۳۸۰)، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم: بوستان کتاب قم.
۱۹. طحان نظیف، هادی، (۱۳۸۸)، مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق علیه‌السلام.
۲۰. عمید زنجانی، عباسعلی، (۱۳۸۵)، حقوق اساسی ایران، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۱. فقیه، محمدباقر، (۱۳۸۱)، بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: پیام یوسف.
۲۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۳. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۰)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار چاپ ۲۸.
۲۴. کازمایر (لئونارد)، (۱۳۶۸)، اصول مدیریت، ترجمه اصغر زمردیان و آرمن مهره‌وزان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ سوم.
۲۵. کوئتر، ها اودانل، سیریل، و بهریخ وهانس، وهانس، (۱۳۷۰)، اصول مدیریت، ترجمه محمد علی طوسی (و دیگران)، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲۶. 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، گزارش پژوهشی شماره ۸۹۸۲، ۱۳۸۷/۲/۲۵.

۲۷. مرکز تحقیقات شورای نگهبان، (تیرماه ۱۳۸۹)، مجموعه نظریات شورای نگهبان، تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۹-۱۳۵۹، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ دوم.

۲۸. مهرپور، حسین و دیگران، (تابستان ۱۳۸۰) کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام، راهبرد، شماره ۲۰.

۲۹. هاشمی، سید محمد، (۱۳۶۶)، مدیریت سیاسی (از سیاستگذاری تا سیاستگزاری)، انتشارات ریاست جمهوری، تهران.

۳۰. یزدی، محمد، (۱۳۷۵)، قانون اساسی برای همه، تهران، امیر کبیر.

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

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

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی