



بررسی و شناخت سیاست‌های کلی کشور در حقوق اساسی

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۳/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۷/۰۷/۱۵)

سید مهدی بخارایی زاده

چکیده

هر چند تبیین معنا و مفهوم "سیاست‌های کلی نظام" به عنوان یکی از پرسش‌های اصلی این پژوهش مدنظر است اما می‌توان با استفاده از اصول و مبانی حقوق اساسی و ضمن مطالعه تطبیقی حقوق اساسی برخی از کشورها، جایگاه این نهاد در حقوق اساسی را تا حدودی مشخص کرد. بخش حاضر را در سه فصل پی می‌گیریم. ابتدائاً با تکیه بر اصل حاکمیت قانون به تبیین فرایند منطقی سیاست‌گذاری در حقوق اساسی می‌پردازیم و در این زمینه هم چنین برخی مفاهیم مشابه را در حقوق اساسی کشورها مطالعه می‌کنیم. در فصل دوم سیاست‌های کلی کشور را در ارتباط با مفهوم "خط مشی عمومی" بررسی می‌کنیم و نهایتاً در فصل سوم به ذکر کلیاتی درباره سیاست‌های کلی کشور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌پردازیم تا زمینه برای تحقیق گسترده‌تر در این زمینه مهیا شده باشد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

واژگان کلیدی: قانون اساسی، اصل حاکمیت، سیاست‌گذاری، دولت



بخش اول: اصل حاکمیت قانون

یکی از دستاوردهای تطور حیات بشری پیدایش مفهوم قانون و حاکمیت آن بر کلیه ارکان جامعه بوده است، مطالعه روند اجرایی شدن اصل حاکمیت قانون در ذیل نظم سلسله مراتبی قوانین مفهوم می‌یابد و متجلی می‌گردد. پس در این میان می‌توان "فرایند سیاستگذاری در پرتو نظم سلسله مراتبی قوانین" را جست و جو نمود که گفتار اول این فصل به این موضوع اختصاص دارد. در گفتارهای بعد نیز مهم‌ترین عناوین مشابه با سیاست‌های کلی نظام که تا کنون از سوی محققین بیان شده است بررسی خواهد شد. به عبارت دیگر در گفتار دوم "جایگاه پیام رئیس کشور یا رئیس دولت به پارلمان در روند سیاستگذاری" و در گفتار سوم "معنای سیاست کلی در حقوق اساسی برخی کشورها" را مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

بند اول: فرایند سیاستگذاری در پرتو نظم سلسله مراتبی قوانین

امروزه در حاکمیت‌های داخلی مفهوم سلسله مراتب قانونی است که موجب دوام و قوام آنها شده است بر این اساس مردم جامعه به عنوان قوه موسس، به وجود آورنده قانون اساسی به مثابه عالی‌ترین و برترین قانون در جامعه هستند. قوای تاسیس شده به وسیله قانون اساسی که بر مبنای تفکیک قوا فعالیت می‌کنند باید از این قانون عالی تبعیت کرده و در چارچوب آن حرکت نمایند. هم‌چنین در بین قوای تاسیس شده نیز سلسله مراتب خاصی لحاظ می‌گردد به این ترتیب که قوانین مصوب قوه مقننه به عنوان قوانین عادی مقامی بالاتر از مقررات قوه مجریه دارند، به هر صورت اصل تبعیت قوانین مادون از قوانین مافوق به عنوان یکی از الزامات حاکمیت قانون ضامن بقا و حفظ نظام خواهد بود.^۱ پس می‌توان گفت قانون اساسی منشور والاترین آرمان‌ها و خواسته‌های یک ملت است که باید مورد رعایت کامل قرار گیرد. این قانون به عنوان سند اصلی فعالیت‌های کشور مطرح می‌باشد چرا که در بردارنده خطوط کلی نظام سیاسی در وجوه و ابعاد مختلف است که چارچوب کار زمامداران را روشن

۱. رویا معتمد نژاد: جزوه "حقوق اساسی: کلیات"، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبائی، ۸۰-۱۳۷۹، صص ۹-۱۰ - و نیز رک: "کنترل مطابقت قواعد حقوق مادون با قواعد حقوقی مافوق و نقش خاص آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی، مجله پژوهش حقوق و سیاست، سال اول، شماره ۱- پاییز و زمستان ۱۳۷۸، صص ۸۸-۹۵



می سازد.^۱ سیاست های ، برنامه ها و خط مشی های اداره هر کشوری توسط قوای سه گانه در چار چوب روابط حاکم میان آنها که در قانون اساسی مندرج است ، تنظیم و اجرا می گردد.^۲ هر چند که با توجه به سیستم های مختلف حقوقی امکان تفاوت هایی در جایگاه و نقش هر یک از قوا وجود دارد اما کلیت موضوع به این صورت است که مجلس به عنوان سنگ بنیاد نظام های سیاسی مردم سالار مرجع وضع کلیه قوانین در کشور تلقی می شود.^۳ قوانین بنیادین و عادی که از تصویب نمایندگان مردم می گذرد مبنای حرکت سایر قوا و مردم خواهد بود . بنابراین می توان مجلس را نهادی سیاستگذار نامید که در چارچوب سیاست های قانون اساسی ، سیاست های عملی اداره کشور را وضع می کند .^۴ قوای مجریه و قضائیه مکلف به تبعیت از سیاست های مصوب مجلس هستند و باید برنامه ها و سیاست های خود را در چارچوب سیاست های مصوب مجلس پیاده کنند . در این میان قوه مجریه به عنوان عظیم ترین دستگاه اجرایی کشور که از توان نیروهای متخصص و کارشناس فراوانی در اداره امور کشور بهره می برد و بالاترین مقام اجرایی کشور نیز در راس آن قرار دارد نقش عمده ای در سیاستگذاری قوه مقننه ایفا می کند به طوری که عموماً کابینه حق دارد مستقیماً قوانینی را به مجلس پیشنهاد کند و مجلس و کمیسیون های آن نیز عملاً بیشتر وقت خود را صرف بررسی لوایح دولت می کنند . آن چه عملاً نیز اتفاق افتاده حاکی از این است که در بیشتر مجالس

۱ . محمد هاشمی : حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران ، ج ۲ ، چ ۶ ، تهران ، ۱۳۸۱ ، ص ۶۷

۲ . همان ، صص ۶۷-۶۸

- توکل حبیب زاده : بررسی تطبیقی وظایف و اختیارات بالاترین مقام سیاسی در کشورهای ایران ، فرانسه ، آمریکا و روسیه ، پایان نامه جهت اخذ کارشناسی ارشد حقوق عمومی ، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد اسلامی (مرکز) ، ۱۳۸۳ ، ص

۵۸

- ساعد افشار : تبیین نظری نارساییهای سیاسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ، پایان نامه جهت اخذ کارشناسی ارشد علوم سیاسی ، دانشکده حقوق دانشگاه علامه طباطبایی ، ۱۳۸۰ ، ص ۱۹۲

۳ . دیوید ام اولسون: نهاد های مردم سالار قانون گذاری ، ترجمه : علیرضا طیب ، تهران ، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی ، ۱۳۸۲ ، ص ۱۶

۴ . الهام السادات عمادی : نگرش تطبیقی نظام جمهوری اسلامی با دموکراسی مطلوب ، پایان نامه جهت اخذ کارشناسی ارشد حقوق عمومی ، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی ، ۱۳۸۵ ، ص ۱۱۱



قانونگذاری مردم سالار حداقل ۹۰ درصد برنامه قانون گذاری را کابینه پیشنهاد می کند و حداقل ۹۰ درصد پیشنهادهای آن نیز به تصویب می رسد.^۱ لازم به ذکر است که یکی از اهرم‌های اصلی قوه مجریه برای پیشنهاد سیاستهایش به مجلس یا تنظیم سیاست‌های اجرایی در چارچوب سیاست‌های مجلس وجود ارگانی است که مسئولیت برنامه ریزی و مدیریت منابع را بر عهده دارد و به عنوان مغز دستگاه اجرایی عمل می کند، در ایران ارگان فوق با عنوان "معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری" شناخته می شود. باید به این مساله توجه شود که هر چند روند کلی سیاستگذاری که آن را به تفصیل بیان کردیم عموماً در اکثر سیستم‌های حقوقی جاری است اما بعضاً تعاملات بین قوا و ارگان‌ها در برخی از کشورها حاوی نکات خاص و ویژه‌ای است که در سایر سیستم‌های حقوقی وجود ندارد و حتی می توان ادعا کرد که هیچ یک از قوانین اساسی موجود را نمی توان الگوی مطلوب دانست و آن را کامل و مطلوب تصور کرد؛^۲ مع هذا باید اذعان کرد که برخی اصول و مبانی به عنوان اصول کلی حقوق اساسی در تمامی سیستم‌های حقوقی ساری و جاری است طوری که خدشه در آنها موجودیت حقوق اساسی را زیر سوال خواهد برد و بدون شک اصل حاکمیت قانون و تبعیت قوانین مادون از قوانین مافوق در چنین چارچوبی معنا پیدا می کند.

بند دوم: جایگاه پیام رئیس کشور یا رئیس دولت به پارلمان در روند سیاستگذاری

برخی محققین جایگاه، پیام‌های^۳ روسای کشورها و دولت‌ها به پارلمان را در روند سیاستگذاری مهم ارزیابی کرده و آن را معادلی برای سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران تلقی کرده‌اند^۴ بنابراین در این گفتار تلاش می کنیم تا با بررسی این نهاد در حقوق اساسی برخی کشورها جایگاه آن را در روند سیاستگذاری کشورهای مزبور مشخص

^۱ دیوید ام اولسون: همان، ص ۱۳۴

^۲ جعفر بوشهری؛ حقوق اساسی؛ تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۶.

^۳ Message

^۴ محمد باقر فقیه، نقدی بر مقاله نظام قانون گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، (۱۳۸۵/۳/۲)



کنیم . در قانون اساسی بعضی از کشورها پیش بینی شده است که رئیس جمهور یا رئیس دولت در مواردی خاص که قانون اساسی تعیین کرده است می‌تواند پیامی خطاب به پارلمان صادر کند . هر چند در چگونگی ارسال این پیام و آثار آن تفاوت‌هایی میان کشورها وجود دارد اما آن چه در تمامی این کشورها مشترک است حاکی از این است که این پیام‌ها اصولاً حاوی اعلام برنامه‌های دولت و بعضاً تقاضای هماهنگی با دولت در این زمینه است. اصل ۱۸ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: "ارتباط رئیس جمهور با مجلس‌های پارلمان از طریق پیام صورت می‌گیرد که در مجلس به قرائت گذاشته می‌شود و مفاد آن مورد بحث قرار نمی‌گیرد . در خارج از دوره اجلاس، پارلمان بویژه برای این منظور تشکیل می‌گردد."^۱ از مفاد این اصل چنین بر می‌آید که این پیام هیچ اثر مستقیمی در عملکرد مجلس ندارد به نحوی که حتی محتوی آن نیز مورد بحث قرار نمی‌گیرد . در ماده ۸۷ قانون اساسی ایتالیا آمده است: "... وی [رئیس جمهور] می‌تواند به مجلسین پیام ارسال کند . " بند ۵ ماده ۸۴ قانون اساسی فدراسیون روسیه یکی از اختیارات ریاست جمهوری فدراسیون روسیه را این گونه بر می‌شمارد: "... ارائه پیام سالانه به مجمع فدرال در مورد وضعیت کشور براساس جهت گیری عمده در سیاست‌های داخلی و خارجی کشور"^۲

اصل ۱۲۸ قانون اساسی جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر نیز بیان می‌کند: "رئیس جمهوری می‌تواند برای مجلسین پیام ارسال نماید."^۱

اصل ۱۰۸ قانون اساسی سوریه در همین راستا بیان می‌دارد: "... رئیس جمهور می‌تواند به مجلسین پیام فرستاده یا در جلسه مجلس بیاناتی ایراد نماید ."

^۱ . متن اصل یا اصولی از قوانین اساسی که در این فصل منع آنها ذکر نمی‌شود برگرفته از قوانین اساسی انتشارات ریاست جمهوری است.

^۲ . الهه کولایی طبرستانی: *قوانین اساسی فدراسیون روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی*، تهران، دادگستر، ۱۳۷۷، ص



اصل ۶۱ قانون اساسی نیز می‌گوید: "هر ساله رئیس جمهور به مناسبت سالگرد تحلیف خود پیامی در مورد وضعیت کلی کشور به مجلس ملی ارسال می‌دارد. هم چنین وی می‌تواند هر زمانی که صلاح بداند به طور مستقیم یا از طریق پیام‌هایی ... با مجلس ملی مکاتبه کند."^۱

بند ۷ ماده ۹۳ قانون اساسی ازبکستان نیز مقرر کرده است که رئیس جمهور باید "سالانه به مجلس عالی جمهوری در مورد شرایط داخلی و بین‌المللی گزارش دهد."^۲

ماده ۱۴۶ قانون اساسی قرقیز مقرر می‌دارد که رئیس جمهور "سالانه در مورد وضعیت جمهوری پیامی در شورای عالی ارائه می‌کند."^۳

اصل ۱۲۸ قانون اساسی مراکش بیان می‌کند: "شاه می‌تواند خطاب به مجلس نمایندگان یا خطاب به ملت، پیام‌هایی صادر نماید که در یکی از مجالس قرائت می‌شود و مفاد آنها مورد بحث قرار نمی‌گیرد" بخش ۳ اصل ۲ قانون اساسی آمریکا به این شرح است: "رئیس جمهوری هر از چند گاهی گزارشی در مورد وضعیت اتحادیه به کنگره ارائه و اقداماتی را که ضروری و مقتضی تشخیص دهد برای ملاحظه اعضای سنا پیشنهاد می‌نماید. وی می‌تواند در مواقع اضطراری هر دو مجلس یا یکی از آنها را فرا بخواند."^۴ از مثال‌های فوق این گونه بر می‌آید که پیام‌های روسای کشور یا دولت به مجلس یا کنگره مستقیماً اصالتاً تأثیری در روند سیاست‌گذاری ندارند اما نمی‌توان از نظر دور داشت که این پیام‌ها می‌توانند توسط سایر اصول قانون اساسی دارای اثرات غیر مستقیمی باشند. برای مثال در آمریکا رئیس جمهور در پیام خود عملاً به بیان وضع ملت اکتفا نمی‌کند بلکه شرح می‌دهد که برای رفع کمبودهای کنونی و آینده چه باید کرد.^۵ البته کنگره ملزم نیست آن چه رئیس جمهور در پیام سالانه به آن اشاره می‌کند در دستور کار خود قرار دهد اما در بیشتر موارد این کار را می‌کند.^۶ دلیل این امر

۱. همان، ص ۷۲

۲. همان، ص ۱۴۶

۳. عباد... عباسی: کالبد شکافی قدرت، قم، پردیسان، ۱۳۸۱، ص ۱۹۰

۴. محمد عالیخانی: حقوق اساسی، تهران، دستان، بی تا، ص ۲۱۸

۵. محمد امجد: سیاست و حکومت در ایالات متحده، تهران، سمت، ۱۳۸۳، ص ۱۶۶. به نقل از:

Dye, Thomas, politics in America, Upper saddle, Prentice Hall, 1999, pp.401- 403.



علاوه بر رویه ایجاد شده این است که اگر کنگره مقرراتی تصویب کند که مغایر با خواسته‌های رئیس جمهور آمریکا باشد براساس بخش ۷ اصل ۱ قانون اساسی آمریکا، وی می‌تواند مصوبات کنگره را وتو کند و در این صورت برای تصویب طرح‌های مزبور به آراء

^{۳/۲} نمایندگان احتیاج است که البته تجربه نشان داده در این گونه موارد اکثراً وتوی رئیس جمهور پا بر جای می‌ماند.^۱ مشابه اقدام فوق در ماده ۷۴ قانون اساسی ایتالیا این گونه پیش بینی شده است که "رئیس جمهور قبل از توضیح یک قانون می‌تواند با ارسال پیام مستدلی به مجلسین تقاضای بررسی مجدد آن را بنماید."

همچنین می‌توان از حربه‌ی انحلال پارلمان به عنوان یکی دیگر از اهرم‌های روسای کشورها برای متقاعد کردن مجالس نمایندگان نسبت به خواسته‌های خود، نام برد. حق رئیس جمهور در انحلال پارلمان از جمله در اصل ۱۲ قانون اساسی فرانسه و ماده ۸۸ قانون اساسی ایتالیا نیز پیش بینی شده است. در نهایت می‌توان این گونه نتیجه گرفت که پیام رئیس کشور یا دولت به پارلمان اصولاً تاثیر مستقیمی در سیاستگذاری قوه مقننه ندارد مگر این که وی از اهرم‌های کنترلی دیگری که قانون اساسی در اختیار او قرار داده است برای اثر بخشیدن به پیام‌های خود استفاده کند. این موضوع بیش از آن که تداخل قوا را به ذهن متبادر سازد می‌تواند در راستای تعادل قوا تبیین گردد که هدف نهایی آن دستیابی به یک تفکیک قوای نسبی و معقول برای استقرار نظم دموکراتیک در جامعه است و از پشتوانه‌ای با عنوان اصل حاکمیت قانون نیز بهره می‌جوید.

بند سوم: معنای سیاست کلی در حقوق اساسی برخی کشورها

در قانون اساسی برخی کشورها نهادی با عنوان "سیاست کلی"^۲ وجود دارد که تامل درباره آن می‌تواند به ما در شناخت دقیق‌تر مفهوم سیاست‌های کلی نظام کمک کند و سعی ما بر این

^۱. دیوید ام اولسون: همان، ص ۲۳۲

^۲. general policy/ politique generale



است تا با بررسی این نهاد در قانون اساسی این کشورها به درک صحیحی از معنای آن دست یافته و ضمناً ارتباط این مفهوم را با اصل حاکمیت قانون روشن سازیم .
مهم‌ترین نمونه در این زمینه اصول ۴۹ و ۵۰ قانون اساسی فرانسه است ، اصل ۴۹ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد .

«نخست وزیر پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران ، در برابر مجلس مسئولیت برنامه‌ها یا احتمالاً سیاست کلی خود را از طرف دولت ، تقبل می‌نماید .

مجلس ملی می‌تواند با تصویب پیشنهاد استیضاح مسئولیت دولت را به زیر سوال برد ...
نخست وزیر می‌تواند پس از تصمیم‌گیری در شورای وزیران ، در برابر مجلس ملی در مورد تصویب یک متن مشخص ، مسئولیت دولت را به رای گذارد . در این صورت متن ، تصویب شده تلقی می‌گردد، مگر این که پیشنهاد و استیضاحی ظرف بیست و چهار ساعت پس از تسلیم آن ، طبق شرایط پیش بینی شده در بند پیشین تصویب گردد.

نخست وزیر اختیار آن را دارد که از سنا درخواست تایید سیاست کلی را نماید.»

اصل ۵۰ قانون اساسی فرانسه هم مقرر می‌دارد :

«هنگامی که مجلس پیشنهاد استیضاح را تصویب و یا برنامه دولت یا سیاست کلی دولت را رد کند، نخست وزیر باید استعفای دولت را تقدیم رئیس جمهور نماید.»

در تبیین و تشریح اصول فوق باید این نکته را در نظر داشت که در نظام نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی فرانسه ، مجلس این کشور حق استیضاح رئیس جمهور (رئیس کشور) را ندارد اما می‌تواند نخست وزیر (رئیس دولت) را استیضاح کرده و یا از ابتدا به او رای اعتماد ندهد . با توجه به اصول قانون اساسی فرانسه و رویه جاری در این کشور منظور از بیانیه سیاست کلی در اصل ۴۹ و ۵۰ قانون اساسی همان اعلام برنامه دولت برای اداره امور است که هر دولتی باید از چنین برنامه‌ای برخوردار باشد . این دو اصل در مقام بیان این نکته‌اند که در فرانسه تنها دولتی می‌تواند زمام امور را به دست گیرد که برنامه‌اش در امور مختلف سیاسی ، اقتصادی ، فرهنگی و ... که از آن به سیاست کلی تعبیر شده است مورد تایید مجلس قرار گرفته باشد . رد سیاست کلی یا برنامه دولت در مجلس موجب استعفای اجباری دولت خواهد شد و رئیس جمهور باید



شخص دیگری را منصوب کند تا با ارائه‌ی برنامه و سیاستی جدید، خود را در معرض رای اعتماد نمایندگان مردم قرار دهد. در واقع طبق اصل ۲۰ قانون اساسی فرانسه، از آن جا که دولت، سیاست کشور را تعیین و آن را هدایت می‌نماید و نیز اداره‌های دولتی و نیروی نظامی در اختیار دولت است لذا "دولت در برابر پارلمان مسئول می‌باشد" و به عبارت دیگر از آن جا که براساس اصل ۲۱ قانون اساسی فرانسه اداره امور دولت و دفاع ملی با نخست وزیر است، طبیعتاً وی باید برنامه‌های جامعی برای اداره امور کشور داشته باشد که طبق اصول ۴۹ و ۵۰ باید مورد موافقت مجلس قرار گیرد. النهایه باید گفت مفهوم سیاست کلی در فرانسه چیزی جز برنامه و سیاست دولت در امور مختلف نیست و بنابراین نمی‌توان این مفهوم را پدیده و نهادی خاص و منحصر به فرد ارزیابی کرد.

برداشت فوق از سیاست کلی با مطالعه این مفهوم در قوانین سایر کشورها تایید می‌شود. چنان که ماده ۹۵ قانون اساسی ایتالیا اشعار می‌دارد: "نخست وزیر مسئول اداره سیاست کلی دولت است. نخست وزیر مسئول تداوم اجرای وحدت رویه سیاسی و اداری کشور از طریق پیشبرد و هماهنگی فعالیت‌های وزیران می‌باشد." در کشور نیجر رئیس جمهور ریاست هیات وزیران را عهده دار است. اصل ۵۶ قانون اساسی نیجر مقرر می‌دارد: "رئیس جمهور سیاست کلی کشور را تعیین و هدایت می‌کند." البته طبق اصل ۴۷ قانون اساسی این کشور یکی از مواردی که هیات وزیران درباره آن به گفت و گوی می‌پردازد بحث درباره "تصمیماتی مبنی بر مشخص نمودن سیاست کلی دولت" است. اصل ۶۰ قانون اساسی مراکش ماهیت سیاست کلی دولت را بهتر روشن می‌سازد. در این اصل چنین مقرر شده است: "پس از انتصاب اعضای دولت از سوی شاه، نخست وزیر در هر یک از مجالس حضور پیدا می‌کند و برنامه اجرایی خود را ارائه می‌نماید. برنامه مذکور باید خطوط کلی اقدامات دولت را در بخش‌های مختلف فعالیت‌های ملی و به خصوص در زمینه‌های مربوط به سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و خارجی مطرح نماید. برنامه مذکور در هر یک از مجالس به بحث گذاشته می‌شود. این برنامه در مجلس نمایندگان با شرایط پیش بینی شده در بندهای ۲ و ۳ اصل ۷۵ با نتیجه مورد نظر آخرین بند این اصل، مورد بحث قرار گرفته و سپس تصویب می‌شود." اصل



۷۵ قانون اساسی مراکش در همین ارتباط بیان می‌کند: "نخست وزیر می‌تواند دولت را در مقابل مجلس نمایندگان به عنوان مسئول بیانیه کلی یا تصویب متن معرفی نماید. فقط در صورت احراز اکثریت مطلق آراء اعضای مجلس نمایندگان رای اعتماد سلب یا متن رسمی مذکور رد می‌شود.. رای عدم اعتماد استعفای دسته جمعی را به دنبال دارد." اصل ۶۶ قانون اساسی مراکش نیز در همین رابطه وظیفه شورای وزیران را معین می‌کند، براساس این اصل: "شورای وزیران پیش از تصمیم‌گیری در موارد زیر تشکیل جلسه می‌دهد: امور مربوط به سیاست کلی حکومت ... پذیرش مسئولیت دولت در قبال مجلس نمایندگان ..."

قانون اساسی جمهوری دموکراتیک خلق الجزایر علاوه بر پیش‌بینی ارائه برنامه دولت در آغاز کار، دولت را ملزم کرده است که به صورت سالیانه نیز بیانیه سیاست کلی ارائه کند. به این صورت که ابتدائاً در اصل ۸۰ قانون اساسی این کشور آمده است: "رئیس دولت [که منصوب رئیس جمهور است] برنامه‌های خود را برای تصویب به مجلس ملی خلق تقدیم می‌نماید. مجلس ملی خلق بدین منظور مباحث کلی را آغاز می‌کند. رئیس دولت می‌تواند برنامه خود را با نتایج مباحث منطبق کند رئیس دولت در خصوص برنامه‌های خود پیامی به شورای ملت صادر می‌کند. شورای ملت نیز در این خصوص قطعنامه‌ای صادر می‌کند."

اصول ۸۱ و ۸۲ قانون اساسی الجزایر مکمل اصل ۸۰ هستند. اصل ۸۱ بیان می‌دارد: "رئیس دولت در صورت عدم تصویب برنامه خود در مجلس ملی خلق، استعفای دولت خود را تقدیم رئیس جمهوری می‌نماید. رئیس جمهور به همین منوال فرد دیگری را به ریاست دولت بر می‌گزیند." اصل ۸۲ نیز بیانگر این است که: "چنانچه مجلس ملی خلق مجدداً برنامه دولت را تصویب نکند به طور قانونی منحل می‌شود. دولت وقت به منظور اداره امور تا انتخابات جدید مجلس ملی خلق که باید حداکثر ظرف ۳ ماه برگزار گردد ابقا می‌شود." علاوه بر این‌ها در اصل ۸۴ موضوع الزام دولت به ارائه بیانیه سیاست کلی به صورت سالیانه مطرح شده است. براساس این اصل: "دولت سالیانه بیانیه سیاست کلی خود را تقدیم مجلس خلق می‌نماید. بیانیه سیاست کلی موجب بحث‌هایی در خصوص عملکرد دولت می‌شود."



مباحث مزبور با صدور قطعنامه پایان می‌پذیرد. این مباحث هم چنین می‌تواند طبق مفاد اصول صدویست و هفت و صد و سی و پنج، صد و سی و شش و صد و سی و هفت به استیضاح منجر شود. رئیس دولت می‌تواند از مجلس ملی خلق درخواست رای اعتماد کند.... دولت همچنین می‌تواند بیانیه سیاست کلی خود را به شورای ملت تقدیم نماید."

در قانون اساسی جمهوری عربی مصر نیز موضوع سیاست کلی دولت به تفصیل بیان شده است. طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی مصر: "رئیس جمهور همراه با کابینه سیاست کلی دولت را پی ریزی می‌کند و برانجام آن طبق قانون اساسی نظارت خواهد داشت." و باید این نکته را هم مد نظر داشت که براساس اصل ۱۴۱ قانون اساسی این کشور نصب نخست وزیر، معاونین، وزرا و معاونین آنها با رئیس جمهور است. به هر حال مبتنی بر اصل ۱۳۸ در اصل ۱۳۲ مقرر شده است که: "درجلسه افتتاحیه جلسه عمومی مجلس عوام، رئیس جمهور بایستی سیاست عمومی دولت را اعلام نماید و ممکن است بیانات دیگری نیز در مقابل مجلس ایراد کند. مجلس حق دارد که بیانیه رئیس جمهور را مورد بحث قرار دهد."

در اصل ۱۳۳ قانون اساسی مصر نیز تکلیف نخست وزیر در همین زمینه مشخص شده است به این صورت که: "پس از تشکیل کابینه و در جلسه افتتاحیه جلسه [اجلاس] عمومی مجلس، نخست وزیر برنامه دولتش را ارائه می‌دهد. مجلس عوام صلاحیت بررسی چنین برنامه‌ای را دارد." نهایتاً مسئولیت سیاست کلی دولت در قبال مجلس عوام با نخست وزیر است چنان که اصل ۱۲۶ بیان می‌کند: "نخست وزیر در قبال سیاست کلی دولت در مقابل مجلس عوام مسئول است. هر وزیر مسئول امور وزارتخانه خود است." بدیهی است که تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح در راستای سیاست کلی دولت از اختیارات مجلس عوام است کما اینکه اصل ۸۶ مقرر می‌دارد: "مجلس عوام دارای قدرت قانون گذاری است و عهده‌دار وظیفه تصویب سیاست کلی حکومت، طرح کلی توسعه اقتصادی و اجتماعی و طرح کلی بودجه دولت است. مجلس بایستی براساس قانون اساسی اقتدار اجرایی را کنترل و به عهده داشته باشد." اصل ۱۰۴ نیز اشعار می‌دارد: "مجلس عوام بایستی خط مشی خود را برای انجام وظایف در قالب قانون تعیین نماید"، در اصل ۱۱۴ هم آمده است: "مجلس عوام بایستی طرح کلی توسعه



اقتصادی و اجتماعی را تصویب نماید" به این ترتیب ، پس از تعیین سیاست کلی توسط دولت و تنظیم آن به صورت قانون توسط مجلس بار دیگر اجرای سیاست کلی کشور بایستی توسط قوه مجریه صورت گیرد به طوری که در اصل ۱۵۶ یکی از وظایف هیأت دولت " هدایت و انجام سیاست کلی کشور با همکاری رئیس دولت و کنترل امور مطابق با قوانین و آراء جمهوری " می‌باشد . از طرف دیگر طبق اصل ۱۵۷ : " وزیر ، رئیس عالی اجرایی وزارتخانه متبوع خویش است . او بایستی تعهدات خود را در مورد اجرای سیاست‌های وزارت در محدوده سیاست کلی کشور انجام دهد و بایستی برانجام آن متعهد باشد . " در همین ارتباط اصل ۱۶۴ بیان می‌کند که : " شوراها ی تخصصی ملی در سطح ملی تشکیل می‌شوند تا بتوانند به طراحی سیاست عمومی کشور در تمامی زمینه‌های فعالیت ملی مساعدت نمایند . این شوراها بایستی تحت نظارت رئیس جمهور باشند"

در قانون اساسی جمهوری عربی سوریه طبق اصل ۹۴ " رئیس جمهور سیاست عمومی دولت را با مشورت هیأت وزیران تعیین و برای اجرای آن نظارت می‌نماید . " اصل ۱۲۷ قانون اساسی سوریه در همین راستا یکی از وظایف هیأت وزیران را " مشارکت با رئیس جمهور در تهیه و تنظیم سیاست عمومی کشور و اجرای آن " معرفی کرده است . و نهایتاً طبق اصل ۱۱۸ " کابینه پس از تشکیل ، سیاست کلی و برنامه کار خود را تقدیم مجلس خلق خواهد کرد .

در قانون اساسی بلغارستان ابتداً ماده ۱۰۵ مقرر می‌کند که " ۱- شورای وزیران بر اجرای سیاست داخلی و خارجی کشور ریاست دارد . ۲- شورای وزیران نظم عمومی و امنیت ملی را تضمین می‌نماید و رهنمودهای کلی را در مورد تشکیلات دولتی و نیروهای مسلح ارائه می‌دهد . " بند ۲ ماده ۱۰۸ قانون اساسی این کشور نیز درباره مسئول سیاست کلی دولت اشعار می‌دارد : " نخست وزیر رئیس دولت و هماهنگ‌کننده و مسئول سیاست کلی آن می‌باشد ... " بند ۱ م ۱۱۲ نیز یکی از جوانب مساله سیاست کلی را بیان می‌کند که : " شورای وزیران

۱ . جلال الدین مدنی : حقوق اساسی تطبیقی ، تهران ، کتابخانه گنج دانش ، ۱۳۷۴ ، صص ۲۵۴ - ۲۵۵



می تواند در مورد سیاست کلی، اعلام برنامه های خود یا در مورد موضوع خاصی از مجلس تقاضای کسب اعتماد نماید.

در قانون اساسی کشورهایی که بیان کردیم اکثراً مجموعه رئیس جمهور و هیأت دولت سیاست کلی دولت را که همان برنامه و خط مشی همه جانبه دولت برای اداره امور جامعه است، تدوین می کنند و رئیس دولت (نخست وزیر) مسئول سیاست کلی دولت در قبال مجلس است. ذکر تفصیلی اصول قانون اساسی کشورهای مزبور تنها به عنوان تاکید بر این مساله آمده است که نشان داده شود ماهیت سیاست کلی در این کشورها روشن و واضح است و بعضاً مبتنی بر یک نظم حقوقی است. لازم به ذکر است که در بعضی کشورها بدون اشاره به مسئولیت نخست وزیر در قبال سیاست کلی دولت، به اصل موضوع که همان تدوین خط مشی ها و سیاست های اجرایی توسط قوه مجریه است، تصریح شده است از جمله بند ۳ ماده ۸۰ قانون اساسی فدراسیون روسیه اشعار می دارد " رئیس جمهور فدراسیون خطوط کلی سیاست داخلی و خارجی دولت را در انطباق با قانون اساسی فدرال روسیه تعیین می کند ... " اصل ۸۸ قانون اساسی کره جنوبی نیز بیان می کند: " شورای دولتی [هیات وزیران] درباره سیاست های مهم که در حیطه اختیار قوه مجریه است، بحث و مشورت می نماید ... " اصل ۸۹ قانون اساسی این کشور نیز مقرر کرده است: " مسائل زیر جهت مشورت به شورای دولتی ارجاع می شود: ۱- طرح های اساسی برای امور مملکتی و سیاست های کلی قوه مجریه ... " از مباحث فوق درباره سیاست کلی مشخص می شود که نهاد فوق که در قانون اساسی برخی از کشورها صراحتاً از آن نام برده شده است نمود دیگری از بحث تفکیک قوا است و براساس مبانی و اصول کلی حقوق اساسی صورت گرفته است چنان که قوه مجریه به عنوان بزرگترین دستگاه اجرایی کشور مسئول تدوین سیاست های داخلی و خارجی دولت است که براساس اعلام همین سیاست ها نیز موفق به کسب آراء مردم شده است و نهایتاً در مواردی که جنبه تقنینی دارد، قوه مقننه مسئولیت تصویب این سیاست ها را بر عهده خواهد داشت.

^۱. الهه کولایی طبرستانی: همان ص ۳۵.



بخش دوم: سیاست‌های کلی کشور در ارتباط با مفهوم خط مشی عمومی

روند سیاست‌گذاری در حقوق اساسی را در فصل‌های قبلی بیان کردیم. اما به علت این که برخی از محققان^۱ در بحث از سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران اشاراتی به مفهوم "خط مشی عمومی"^۲ داشته‌اند، ناگزیریم این موضوع را نیز واکاوی کرده و دیدگاه پژوهش حاضر را در باب مقوله مزبور روشن نماییم. این فصل را در دو گفتار پی خواهیم گرفت. ابتدائاً "معنا و مفهوم خط مشی عمومی" را باز خواهیم شناخت و سپس جایگاه "خط مشی عمومی در فرایند سیاست‌گذاری" را مطرح خواهیم کرد.

بند اول: معنا و مفهوم خط مشی عمومی

خط مشی عمومی یا همان سیاست عمومی یکی از مباحث مورد مطالعه رشته "مدیریت دولتی" و هم چنین رشته جدید التاسیس "سیاست‌گذاری عمومی" است. از این اصطلاح تعاریف متعددی ارائه شده است، به طور خلاصه و در جمع بندی این تعاریف می‌توان گفت: "خط مشی‌های عمومی، اصولی هستند که به وسیله مراجع ذی صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم در جامعه را رهبری می‌کنند."^۳ به عبارت دیگر خط مشی عمومی تصمیمی است که در قبال یک مشکل عمومی اتخاذ می‌شود، اما باید در نظر داشت که خط مشی عمومی صرفاً اتخاذ تصمیم نیست بلکه فرآیندی است شامل تمام اقدامات که از زمان احساس مشکل شروع می‌شود و به ارزیابی نتایج

^۱ - اردشیر امیر ارجمند: "سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت"، راهبرد، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۵، ص ۸۲

- محمد حسین زارعی: "نظام قانون گذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت" راهبرد، شماره ۳۴، زمستان ۱۳۸۳، ص ۳۲۸.

^۲ - Public policy/ politiques publiques.

^۳ - مهدی الوانی، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت) ۱۳۶۹، ص ۲۲ و نیز رک: مجید وحید، سیاست‌گذاری عمومی، تهران میزان، ۱۳۸۳، ص ۷



حاصل از اجرای خط مشی عمومی ختم می‌گردد.^۱ برای انواع خط مشی‌ها براساس دیدگاه‌های مختلف تقسیم‌بندی‌های گوناگونی ارائه شده است از جمله^۲:

- قضایی / اجرایی / تقنینی
- مکتوب یا تصریحی / تلویحی یا غیر مدون
- سیاسی ، تقنینی / اداری ، اجرایی
- فراگیر / هادی / عمومی
- تشریحی / تحلیلی / تدبیری و اجرایی
- قانونی ، سیاسی / انضباطی و بازدارنده / عمومی توزیعی / عمومی توزیع مجدد
- عمومی عادی / عمومی تاکتیکی / عمومی اساسی

از سوی دیگر خط مشی عمومی باید دارای ویژگی‌هایی باشد:^۳

- ۱- پایداری
 - ۲- آینده‌نگری
 - ۳- هدف‌داری
 - ۴- عمومیت
 - ۵- گستردگی
 - ۶- نمایانگری
- هم چنین درباره فرایند خط مشی گذاری عمومی ۶ مرحله بیان شده است:^۴

- ۱- شناخت، درک و بیان مساله یا مشکل
- ۲- ارجاع و طرح مساله در سازمان‌های عمومی
- ۳- شکل‌گیری، تهیه و تدوین خط مشی
- ۴- قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط مشی

^۱ مهدی الوانی و فتاح شریف زاده: فرایند خط مشی گذاری عمومی، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۷۹، ص ۲

^۲ اردشیر امیر ارجمند: همان، صص ۸۲-۸۴

- مهدی الوانی: همان، صص ۸-۱۰

- مهدی الوانی و فتاح شریف زاده: همان، صص ۲۶-۲۸

^۳ مهدی الوانی، همان، ص ۲۵

^۴ محسن خلیلی "روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه در چهار چوب بندی برنامه وسعه همه جانبه کشور، نشریه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۴، صص ۳۸-۳۹.

- مهدی الوانی و فتاح شریف زاده، همان، ص ۱۱.



۵- ابلاغ و اجرای خط مشی عمومی

۶- ارزیابی خط مشی اجرا شده و کسب اطلاعات از بازتاب عملیات اجرا شده در این میان دولت، جامعه و نظام بین المللی به عنوان بازیگران خط مشی معرفی شده‌اند که در فرایند خط مشی ایفای نقش می‌کنند.^۱

بند دوم: خط مشی عمومی در فرایند سیاستگذاری

نهایتاً می‌توان این گونه نتیجه گرفت که مفهوم "سیاست یا خط مشی عمومی" دامنه بسیار گسترده‌تری نسبت به مفهوم "سیاست‌های کلی کشور" دارد. در واقع سیاست‌های کلی کشور می‌تواند به عنوان بخشی از خط مشی عمومی تلقی شود که این که مباحث مطرح شده درباره خط مشی یا سیاست عمومی هم درباره یک اداره کوچک دولتی و هم درباره نهادهای حکومتی از جمله قوای سه گانه. صدق می‌کند چنان که می‌توان گفت همه تصمیماتی که به نوعی به وسیله اداره‌ها و سازمانهای دولتی یا وابسته به دولت در مورد موضوعات متنوعی در قلمرو آموزشی، بهداشت، مسکن، کشاورزی، فرهنگ، صنعت، امور خارجه، امنیت و جز اینها اتخاذ می‌شود اصطلاحاً *public policy* یا به تعبیر دیگر سیاست‌های عمومی نامیده می‌شوند.^۲ در واقع سیاست یا خط مشی در فرآیند خط مشی عمومی هر نوع طرح و برنامه و راه کار اتخاذ شده بوسیله یک حکومت، حزب سیاسی، سازمان تجاری یا تولیدی و از این قبیل است که به نحوی در تصمیم‌سازی و اجرای آن تاثیر دارد.^۳ اما آن چه برای ما حائز اهمیت است تاثیر و نقش مفهوم خط مشی عمومی در حقوق اساسی است. در این زمینه می‌توان محل تلاقی حقوق اساسی و مدیریت دولتی را در مرحله قانونی کردن و مشروعیت بخشیدن به خط مشی جست و جو نمود. زمانی که صحبت از نقش قوای سه گانه در فرایند خط مشی گذاری عمومی به میان می‌آید هم چنان نقش سنتی قوای سه گانه در امر سیاستگذاری که قبلاً به

^۱. مایکل هاوالت و ام رامش: مطالعه خط مشی عمومی، ترجمه: عباس منوریان و ابراهیم گلشنی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۸۰، ص ۸۱.

^۲. علی اصغر کاظمی: مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۹، ص ۱۵.

^۳. همان، ص ۱۶.



صورت مسبوط ذکر شد، مورد تاکید است^۱ و این مساله که اختیار تدوین و اجرای خط مشی‌ها نهایتاً در دست قوه مجریه است صراحتاً از سوی محققین علوم مدیریتی بیان شده است^۲. چرا که اکثر قوانین به وسیله قوه مجریه پیشنهاد می‌شوند و در اکثریت موارد نیز این پیشنهادات به تصویب قوه مقننه می‌رسد.^۳

نتیجه گیری

با توجه به مباحثی که در فصول قبل مطرح کردیم می‌توان گفت قانون اساسی ۱۳۵۸ ایران مانند روند حاکم بر " حقوق اساسی " از نظمی منطقی و طبیعی در باب " سیاست‌های کلی کشور " بهره می‌برد زیرا اولاً در خود قانون اساسی، اصول کلی و خط مشی‌های اساسی نظام ذکر شده بود، و ثانیاً تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های لازم در پرتو این قانون اساسی نیز بر عهده قوای سه گانه بود که وظایف هریک از آنها به تفکیک بیان شده بود به این صورت که تصویب نهایی سیاست‌ها و برنامه‌های تفنینی بلند مدت و کوتاه مدت بر عهده مجلس شورای اسلامی بود که در این زمینه شورای عالی قضایی با ارائه لوایح قضایی و هیأت دولت با ارائه لوایح قانونی می‌توانستند مشارکت فعالی داشته باشند. از سوی دیگر تعیین برنامه و خط مشی دولت بر عهده نخست وزیر بود که موجب مسئولیت وی در برابر مجلس نیز می‌شد. می‌توان گفت که " برنامه و خط مشی دولت " که در اصل ۱۳۴ به آن اشاره شده بود معادل " بیانیه سیاست کلی " بود که در قانون اساسی برخی کشورها صراحتاً از آن نام برده شده است. در زمینه سیاست‌های اجرایی، نیز هیأت وزیران یا هر یک از وزراء حق داشتند با تدوین آیین نامه‌های مستقل و اجرایی برنامه‌های مورد نظر دولت را پیاده کنند (اصل ۱۳۸) سیاست‌های قضایی هم بر عهده قوه قضائیه بود که طبق اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ آنها را پیاده می‌کرد.

۱. همان، صص ۴-۵.

۲. مایکل هاوالت وام رامش: همان، ص ۸۵

۳. - همان، ص ۸۶

- دیوید ام اولسون: همان، ص ۱۳۴.



منابع و ماخذ

۱. ابراهیمی، محمد؛ اسلام و حقوق بین الملل عمومی، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۷۲
۲. شبلی، ابراهیم؛ علم السیاسیه، بیروت: الدار الجامعیه للطباعه و النشر، ۱۹۸۵ م
۳. اداره اطلاعات سازمان ملل در ایران، منشور ملل متحد
۴. رفیع پور، فرامرز؛ توسعه و تضاد، تهران: سهامی انتشار، ۱۳۸۰
۵. روسو، ژان ژاک؛ قرارداد اجتماعی، ترجمه منوچهر کیا، تهران: انتشارات گنجینه، ۱۳۶۶
۶. کاظمی، علی اصغر؛ دیپلماسی نوین، تهران: نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۷۰
۷. آشوری، داریوش؛ فرهنگ سیاسی، تهران: انتشارات مروارید، ۱۳۵۲
۸. عزتی، ابوالفضل؛ سیاست در اسلام، تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی
۹. لوبون، گوستاو؛ تمدن اسلام و عرب، ترجمه سید هاشم حسینی، تهران: ۱۳۷۷
۱۰. گنجی، منوچهر؛ سازمان ملل در تئوری و عمل، تهران: شرکت سهامی کتابهای جیبی، ۱۳۵۲
۱۱. ستوده، حسن؛ تاریخ دیپلماسی عمومی، تهران: انتشارات دانشکده حقوق دانشگاه تهران: ۱۳۲۶
۱۲. شولزینگر، رابرت؛ دیپلماسی آمریکا در قرن ۲۰، ترجمه محمد رفیع آبادی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، ۱۳۷۹
۱۳. کیسینجر، هنری؛ دیپلماسی آمریکا در قرن ۲۱، ترجمه ابوالقاسم راه چمنی، تهران: انتشارات ابرار معاصر، ۱۳۸۱
۱۴. مگداف، هاری؛ امپریالیزم و توسعه سرمایه داری، ترجمه هوشنگ مقتدر
۱۵. ارسنجانی، حسن؛ حاکمیت دولتها، تهران: نشر کتابهای جیبی، ۱۳۴۲
۱۶. خلیلیان، سید خلیل؛ حقوق بین الملل اسلامی، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۶