




University of Tehran Press

## Legal Requirements to Guarantee the Implementation of the General Policies of the System

Mohamadjavad Arasta<sup>1</sup> | Sayed Ahmad Habibnezhad<sup>2</sup>  | Ahmad Goodarzi<sup>3</sup> 

1. Associate Prof. Department of Public Law. Faculty of Law. University of Tehran. College of Farabi. Qom. Iran. Email: [mjarasta@ut.ac.ir](mailto:mjarasta@ut.ac.ir)
2. Associate Prof. Department of Public Law. Faculty of Law. University of Tehran. College of Farabi. Qom. Iran. Email: [a.habibnezhad@ut.ac.ir](mailto:a.habibnezhad@ut.ac.ir)
3. Corresponding Author; Ph.D. Student in Public Law. Faculty of Law. University of Tehran. College of Farabi. Qom. Iran. Email: [92goodarzi@chmail.ir](mailto:92goodarzi@chmail.ir)

Article Info	Abstract
<b>Article Type:</b> Research Article	One of the country's most pressing problems is the inattention of state institutions - especially the executive and legislative branches – to the “sound implementation of the general policies of the system” as promulgated by the Grand Leader. This issue can, in the long run, disrupt the stability of the system and the ability of the Leader to discharge his functions and to ‘ensure that institutions do not deviate from their original Islamic duties’. The present research, based on a descriptive-analytical approach, seeks to find out how the legal sanctions of the “general policies of the system” can be strengthened through constitutional-law capacities. Since it is imperative for the general policies of the system to be implemented by the three branches and the public institutions, the most important factor for their realization is to use a variety of efficient and effective sanctions. In this context, some legal and political sanctions that can be proposed in the face of the neglect of the ability to properly implement policies will be stated.
<b>Pages:</b> 811-829	
<b>Received:</b> 2020/02/17	
<b>Received in revised form:</b> 2020/09/26	
<b>Accepted:</b> 2020/11/09	
<b>Published online:</b> 2023/06/22	
<b>Keywords:</b> <i>leadership, general policies of the system, sanction, supervision.</i>	
<b>How To Cite</b>	Arasta, Mohamadjavad; Habibnezhad, Sayed Ahmad; Goodarzi, Ahmad (2023). Legal Requirements to Guarantee the Implementation of the General Policies of the System. <i>Public Law Studies Quarterly</i> , 53 (2), 793-829. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336</a>
<b>DOI</b>	10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336
<b>Publisher</b>	University of Tehran Press. 



انتشارات دانشگاه تهران

## فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۳، شماره: ۲

تابستان ۱۴۰۲

Homepage: <http://jpls.ut.ac.ir>

### الزامات حقوقی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام

محمدجواد ارسطا<sup>۱</sup> | سید احمد حبیب‌نژاد<sup>۲</sup> | احمد گودرزی<sup>۳</sup>

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران. رایانامه: [mjarasta@ut.ac.ir](mailto:mjarasta@ut.ac.ir)

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران. رایانامه: [a.habibnezhad@ut.ac.ir](mailto:a.habibnezhad@ut.ac.ir)

۳. نویسنده مسئول؛ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران. رایانامه: [92goodarzi@chmail.ir](mailto:92goodarzi@chmail.ir)

اطلاعات مقاله	چکیده
<p><b>نوع مقاله:</b> پژوهشی</p> <p><b>صفحات:</b> ۸۱۱-۸۲۹</p> <p><b>تاریخ دریافت:</b> ۱۳۹۸/۱۱/۲۸</p> <p><b>تاریخ بازنگری:</b> ۱۳۹۹/۰۷/۰۵</p> <p><b>تاریخ پذیرش:</b> ۱۳۹۹/۰۸/۱۹</p> <p><b>تاریخ انتشار برخط:</b> ۱۴۰۲/۰۴/۰۱</p> <p><b>کلیدواژه‌ها:</b> رهبری، سیاست‌های کلی نظام، ضمانت اجرا، نظارت.</p>	<p>یکی از مشکلات عدیده کشور، بی‌توجهی دستگاه‌ها و قوای حکومتی - به خصوص قوه مجریه و مقننه - نسبت به «حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است که در بلندمدت، ضمن برهم زدن ثبات رویه‌های کلان نظام، موجب کاهش تأثیرگذاری و اقتدار «ولایت امر» در هدایت جامعه و اداره حکومت؛ و ناتوانی ایشان در «تضمین عدم انحراف سازمان‌ها از وظایف اصیل اسلامی‌شان» خواهد شد. پژوهش حاضر براساس روش توصیفی - تحلیلی تلاش دارد از زاویه و جهتی نو و با رویکرد حقوقی دریابد چگونه می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق اساسی کشور، مصادیق ضمانت اجرای تحقق سیاست‌های کلی نظام را تقویت کرد؛ از آنجا که حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی، الزامی است، مهم‌ترین عامل تحقق آنها، بهره‌گیری از انواع ضمانت‌های اجرایی کارآمد و مؤثر است. در همین زمینه، برخی از ضمانت‌های اجرایی حقوقی و سیاسی قابل طرح در مواجهه با بی‌توجهی قوا به حسن اجرای سیاست‌ها بیان خواهد شد.</p>
<b>استناد</b>	<p>ارسطا، محمدجواد؛ حبیب‌نژاد، سید احمد؛ گودرزی، احمد (۱۴۰۲). الزامات حقوقی ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام. <i>مطالعات حقوق عمومی</i>، ۵۳ (۲)، ۷۹۳-۸۲۹. DOI: <a href="https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336">https://doi.com/10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336</a></p>
<b>DOI</b>	10.22059/JPLSQ.2020.298023.2336
<b>ناشر</b>	<p>مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.</p> 

## ۱. مقدمه

ذکر عنوان «سیاست‌های کلی نظام» در بازنگری سال ۱۳۶۸ با هدف رفع نواقص مهم پدیدآمده در هدایت و اداره جامعه و نظام اسلامی بود. نمی‌توان این مهم را صرفاً یک توصیه و رهنمود غیر الزامی و تشریفاتی فرض کرد و اجرای آنها را از قوای حکومتی مطالبه نکرد. از یک سو یکی از مشکلات عدیده کشور در حال حاضر، بی‌توجهی دستگاه‌ها و قوای حکومتی - به‌خصوص قوای مجریه و مقننه - نسبت به «حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است؛ از سوی دیگر با تغییر دولت‌ها و بعضاً مجالس مقننه شاهد تغییر عملی رویکردها و اهدافی هستیم که مطابق قانون اساسی، تعیین آنها جزء صلاحیت‌ها و اختیارات مقام رهبری محسوب می‌شود (بند ۱ اصل ۱۱۰ ق.ا).

نقص و کاستی مذکور ممکن است در بلند مدت، ضمن برهم زدن ثبات جهت‌گیری و رویه‌های کلان نظام، موجب سردرگمی جامعه داخلی و خارجی در چگونگی تعامل با نظام؛ و محرومیت جامعه اسلامی از بهره‌مندی تام از توانمندی‌ها و ظرفیت‌های هدایتی و مدیریتی مقام عالی رهبری شود. همچنین می‌تواند موجب کاهش تأثیرگذاری و اقتدار «ولایت امر» در هدایت جامعه و اداره حکومت؛ و ناتوانی وی در «تضمین عدم انحراف سازمان‌ها از وظایف اصیل اسلامی‌شان» شود که نتیجه آن بروز چالش‌ها و موانع عدیده در راه رسیدن به اهداف و آرمان‌های والای مذکور در قانون اساسی خواهد شد. اینکه سیاست‌های کلی تعیین شود، اما اجرای آن بدون پشتوانه رها شود، منطقی نیست. ممکن است ایرادهای متعددی به محتوای سیاست‌ها وارد باشد یا نظرهای مختلفی درباره ماهیت و جایگاه آنها مطرح شود؛ اما مباحثی از این دست، همه زمینه و مقدمه‌ای برای «حسن اجرای سیاست‌ها» است. اولویت به روز سیاست‌ها، موضوع ضمانت اجرا و تقویت آن با هدف ساری و جاری شدن آنها در تمام ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران است. نبود ضمانت اجرای کافی و کارآمد برای سیاست‌های کلی نظام، مانعی مهم جهت اجرای کامل قانون اساسی محسوب می‌شود. این نقیصه رفته‌رفته با تأثیر منفی‌ای که در مدیریت کشور به جای می‌گذارد، می‌تواند به ناکارآمدی «نظریه ولایت فقیه» و با توجه به نسبت مشروعیت با کارآمدی، حتی سبب زیر سؤال رفتن مشروعیت نظام منجر شود.

نوشتار حاضر تلاش دارد از زاویه و جهتی نو و با رویکرد حقوقی به این پرسش کاربردی بپردازد که چگونه می‌توان با بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق اساسی کشور، مصادیق ضمانت اجرای تحقق سیاست‌های کلی نظام را تقویت کرد؟ به‌خصوص اینکه چه ضمانت‌های اجرایی جهت الزام قوای سه‌گانه به حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌توان شناسایی کرد؟ به نظر می‌رسد مهم‌ترین الزام حقوقی تحقق سیاست‌های کلی، ایجاد و تقویت ضمانت‌های اجرایی کارآمد و مؤثر جهت الزام کارگزاران نظام به اجرای آن است، چراکه سیاست‌های کلی، دارای الزام حقوقی است و در صورت بی‌توجهی قوای سه‌گانه

و نهادهای عمومی به حسن اجرای آن، انواع ضمانت‌های اجرایی حقوقی، سیاسی، اداری و اجتماعی را می‌توان مورد شناسایی و عمل قرار داد.

تحقیق حاضر براساس روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای به اختصار به تعریف مفاهیم کلیدی و پیش‌فرض‌های مورد پذیرش خود اشاره می‌کند و در ادامه ضمن بررسی مختصر هدف و ضرورت سیاست‌های کلی نظام و نسبت آن با مسئولیت مقام رهبری، به لزوم ایجاد نظام ضمانت اجرای حقوقی و سیاسی جهت تحقق سیاست‌ها می‌پردازد. در نهایت نیز برخی از مصادیق ضمانت‌های اجرایی جهت الزام قوای سه‌گانه و مسئولان آن به حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نتیجه‌گیری پایانی ارائه خواهد شد.

## ۲. مفهوم، جایگاه، هدف و ضرورت سیاست‌های کلی نظام

به‌منظور تبیین برخی مفاهیم و موضوعات تأثیرگذار در اصل بحث، شایسته است اشاره‌ای مختصر به مفهوم، جایگاه، هدف و ضرورت سیاست‌های کلی نظام داشته باشیم، به‌خصوص که به‌نوعی پیش‌فرض‌های مورد پذیرش این پژوهش محسوب می‌شوند.

### ۱.۲. مفهوم سیاست، سیاستگذاری و سیاست‌های کلی نظام

«سیاست» به‌عنوان مصدر یا اسم مصدر، از مقولات و مفاهیم کشدار و مبهمی است که بررسی محتوایی و قلمرو آن خالی از اشکال نیست. واژه «سیاست» معادل پولیتیک و به معنای طرح کلی و رئوس مطالب، برای اقدام یا برنامه و نظر و عمل سیاسی است. اصولاً در هر امری دولت‌ها، سازمان‌ها یا افراد، دارای نظر و برنامه و روش اجرایی ویژه‌ای هستند که از آن به‌عنوان سیاست یا خط‌مشی یاد می‌شود (آقابخشی و افشاری راد، ۱۳۸۳: ۵۱۴). سیاست، مجموعه اقدامات هدفمند و نسبتاً پایدار واقعی هر حکومتی است که رفع مشکلی را، بهبود عملی را و بهره‌گیری از فرصتی را نشانه می‌رود. بر این اساس سیاست، رهنمود نیست، بلکه عین عمل یا رفتار دولت و حکومت است؛ سیاست، فعلیت عینی منویاتی است که همگان تا حدی آن را حس می‌کنند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۱۱۷). سیاست به معنای راه‌حل حکومت برای حل مسائل عمومی، در واژه‌های به نام پالیسی متجلی می‌شود (دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۱۱۷). مقصود از «سیاست» در حقوق عمومی؛ چگونگی اداره امور حکومت است که در «اشخاص» و «شیوه‌های» کار آنها خلاصه می‌شود (بوشهری، ۱۳۸۴، ج ۲: ۳۴۲).

«سیاستگذاری» را نیز می‌توان راهنما و حدودی دانست که تصمیم‌هایی که در آینده گرفته می‌شود باید در محدوده آن باشد (رضائیان، ۱۳۷۱: ۱۰۵). بنابراین چارچوبی است که معطوف به آینده است.

سیاستگذاری از امور مدیریت سیاسی به شمار می‌رود که متکی به اصول مهم برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است (اقتداری، ۱۳۶۶: ۱۲۵). سیاست‌های عمومی نیز عبارت است از یک الگوی رفتاری مداوم و تکرارشونده برای حل مسئله عمومی که توسط سیاستگذاران و تابعان آنها به مرحله اجرا درمی‌آید (کاظمی، ۱۳۷۹: ۱۶).

هنگامی که در علم حقوق سخن از سیاست‌های کلی نظام به میان می‌آید، مقصود آن دسته از سیاست‌ها یا خط‌مشی‌هایی است که ناظر بر جهت‌گیری‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در ابعاد گوناگون باشد (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۵۵). به تعبیری، سیاست‌های کلی نظام، مجموعه‌ای از جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان نظام برای تحقق آرمان‌ها و اهداف قانون اساسی در دوره زمانی مشخص‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۵۴). به نظر نگارنده، سیاست‌های کلی نظام را می‌توان «تفسیر مدیریتی و فهم راهبردی ولی فقیه از اصول قانون اساسی، به منظور حرکت صحیح کشور به سمت اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی با توجه به مصالح عالی و مقتضیات زمان و مکان» دانست.

با توجه به اینکه سیاستگذاری، فرایندی است که در تمام نظام‌های حکومتی در جوامع مختلف، شکلی خاص و ماهیتی ویژه دارد و ماهیت سیاستگذاری تابعی است از روند امور، چرخه و ساختار قدرت در یک جامعه (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷: ۲). بنابراین برای تحلیل آن، ضروری است به حقوق اساسی و اندیشه سیاسی-اجتماعی خاص همان نظام و جامعه سیاسی رجوع شود (ر.ک: وحید، ۱۳۸۴). در همین زمینه هنگام بحث در خصوص سیاست‌های کلی نظام و ضمانت اجرای آن لازم است با دید کلان به موضوع نگریسته شود و اصول قانون اساسی، از جمله اصل ۱۱۰ در پرتو اصول مبانی نظام سیاسی اسلام و مقدمه و فصل اول ق.ا. تحلیل و بررسی شود.

## ۲.۲. جایگاه و ماهیت سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام از نظر جایگاه، یک هنجار و قاعده حقوقی برتر از قوانین و مقررات و مادون قانون اساسی و در عین حال لازمه اجرای صحیح و کامل قانون اساسی است. ماهیت آن را نیز از منظرهای گوناگون می‌توان «سیاست و خط‌مشی»، «قانون به معنای عام»، «حکم حکومتی» یا «فرمان رئیس کشور» دانست (ر.ک: طحان نظیف، ۱۳۸۸). فارغ از نقد و بررسی دیدگاه‌های مذکور در زمینه ماهیت سیاست‌ها، نگارنده بر این نظر است که هرگونه تعریف از ماهیت سیاست‌ها که به تقویت وجه الزامی حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام منجر شود، قابل قبول خواهد بود. در همین زمینه به نظر می‌رسد که اگر ماهیت سیاست‌های کلی را «شرط ولی فقیه هنگام تفویض اختیار به کارگزاران نظام» بدانیم، لزوم حسن اجرای آنها از سوی مقامات مسئول نمایان‌تر خواهد شد (ر.ک: گودرزی، ۱۳۹۲: ۸۷). به هر حال، ماهیت آن

را هر چه در نظر بگیریم، بدون تردید تبعیت از آن برای قوای سه‌گانه و همه نهادهای عمومی کشور دارای الزام حقوقی، سیاسی و اداری بوده و تخطی از آن مسئولیت آور است، بنابراین نمی‌توان این مهم را صرفاً یک توصیه و رهنمود غیرالزامی و تشریفاتی فرض کرد و اجرای آنها را از قوای حکومتی مطالبه نکرد.

### ۳.۲. هدف و ضرورت سیاست‌های کلی و نسبت آن با مسئولیت مقام رهبری

بی‌تردید هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام؛ نظم‌دهی کلان به تصمیمات و اقدامات قوا و نهادهای حکومتی در انجام وظایف قانونی‌شان است. «سیاست‌های کلی نظام» از نگاه مدیریت سیاسی، لازمه اداره هماهنگ و منسجم جامعه و حکومت است. این سیاست‌ها، در حقوق اساسی ج.ا.ا دارای اهمیت و ضرورت مضاعفی است، زیرا یکی از مهم‌ترین ابزارهای در اختیار «ولایت امر» برای هدایت و اداره امور امت محسوب می‌شود. در واقع با توجه به رسالت خطیری که قانون اساسی و شرع بر عهده ولایت فقیه گذاشته است، لاجرم باید زمینه‌ها و شرایط و اختیارات لازم برای انجام آن رسالت را نیز برای آن مقام فراهم کند. در بیانات مقام معظم رهبری نیز از تنظیم سیاست‌های کلی به‌عنوان مهم‌ترین وظیفه رهبری در قانون اساسی یاد شده است (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار دانشجویان قزوین، ۱۳۸۲/۰۹/۲۶).

ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری در عنصر «ولایت» و «امامت» قابل جست‌وجوست. براساس اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی، مقام رهبری از حق ولایت و امامت امت برخوردار است که اختیار تعیین سیاست‌های کلی نظام یکی از طرق مهم اعمال این حق است (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۶۰). از طرفی تأسیس چنین نهادی مبتنی بر اصل عقلایی در تدبیر امور جامعه است؛ برداشت‌های مختلف از قانون اساسی، ناپایداری مجالس مقننه و دولت‌ها، تأثیرپذیری نهادهای مزبور از سلايق متفاوت سیاسی و... عواملی‌اند که حکومت را به تعیین سیاست‌های کلی و کلان سوق می‌دهد و جلوگیری از اعمال سلیقه و قوانین مقطعی و متعارض؛ و از همه مهم‌تر حرکت هدفمند در مسیر مشخص، لزوم وجود سیاست‌های کلی را اجتناب‌ناپذیر می‌نمایند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۲). سیاست‌های کلی نظام ثبات و انتظام امور را موجب شده و جهت‌گیری کلی نظام حقوقی جامعه را تبیین می‌کند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۱). به بیان دیگر، سیاست‌های کلی وظیفه هماهنگ‌سازی بین فرایندهای اجرا، نظارت و قانون‌گذاری در جامعه‌ی ما را بر عهده داشته، حرکت بخش‌های مختلف نظام را هم‌جهت و هم‌سو می‌کند تا ما از یک مجموعه‌ی منسجم و یکپارچه برخوردار باشیم (احمدی، ۱۳۹۳).

اصولاً جنس تحلیل سیاست‌های کلی نظام و ضمانت اجرایش با جنس تحلیل جایگاه رهبری یکی است و بدون توجه به میانی حقوق اساسی کشور به‌ویژه اندیشه سیاسی تشیع، شدنی نیست. با همین نگاه، سیاست‌های کلی نظام، زمینه و ابزاری است در اختیار ولایت مطلقه فقیه، به‌منظور انجام رسالتی

که طبق قانون اساسی بر عهده وی گذاشته شده است؛ که مهم‌ترین آن هدایت و اداره امور جامعه به منظور تضمین عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی خود تا رسیدن به اهداف و آرمان‌های ترسیم‌شده در قانون اساسی است (مقدمه و اصول ۵۷ و ۱۱۰ ق.ا). به بیان دیگر، با توجه به نقشی که مقام رهبری به موجب قانون اساسی برای هدایت و هماهنگی قوای سه‌گانه بر عهده دارد، باید ابزار لازم به منظور هدایت و کنترل نظام را در اختیار داشته باشد. بند ۲ از اصل ۱۱۰ یکی از ابزارهای مهم و کارآمدی است که در قالب آن می‌توان یک سازوکار مشخصی را طراحی کرد. این سازوکار می‌تواند به گونه‌ای باشد که بدون اینکه مانع حرکت یا تداخل در کار قوای سه‌گانه شود، زمینه‌های تحقق سیاست‌های کلی و حفظ حرکت کلی نظام، در مسیر صحیحی را که مقام رهبری ترسیم کرده است، به وجود بیاورد. طراحی این سازوکارها و حدود و ثغور آن در حیطه وظایف و اختیارات مقام رهبری است که در چارچوب قانون اساسی، نسبت به آن اقدام می‌نماید.

### ۳. لزوم ایجاد نظام ضمانت اجرایی به منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام

#### ۳.۱. مفهوم «ضمانت اجرا» و جایگاه آن در حقوق عمومی

لازمه کمال سازمان‌بندی حکومتی، که یکی از اساسی‌ترین ملاک‌های تمایز مفهوم دولت-کشور از سایر جماعات ناقص‌تر است «نظام ضمانت اجرایی» است. در دولت-کشور ضمانت اجرای قوانین و دستورهای طوری منظم و مرتب شده و دارای وسایل و ابزاری است که فرمان‌روایان بتوانند شهروندان را به اطاعت مجبور سازند (قاضی، ۱۳۸۳: ۱۷۶-۱۷۴). بنابراین برای اینکه حقوق بتواند به هدف نهایی خود یعنی استقرار نظم و عدالت برسد باید رعایت قواعد آن اجباری باشد. زیرا وظیفه حقوق، اندرزگویی و راهنمایی کردن نیست و قواعد آن همیشه با نوعی اجبار همراه است (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۵۵-۵۴).

«ضمانت اجرا» به‌عنوان یکی از اوصاف قواعد حقوقی را می‌توان تضمینی برای فعل یا ترک فعلی دانست که رعایت آن الزامی است و این تضمین می‌تواند توسط قانون یا توسط منابع دیگری نظیر شرع، عرف یا مطالبه افکار عمومی تأمین شود. اگر فرد یا گروهی قوانین الزام‌آور جامعه سیاسی را نقض کنند یا در برابر اوامر و نواهی قانون، گردن افرازند، دستگاه قضایی و نظام «ضمانت اجراها» آماده تعقیب و مجازات است (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۷۵). معمولاً ضمانت اجرا و اجبار به شیوه‌های زیر اعمال می‌شود: ۱. مجازات متخلفان با کیفرهای قانونی مانند حبس و اعدام؛ ۲. اجبار مستقیم بر ترک یا انجام عملی مانند اخراج غاصب و الزام بدهکار به پرداخت دین؛ ۳. ابطال عمل مخالف قانون؛ ۴. جبران ضرر ناشی از تخلف قانون و ۵. جریمه‌های مالی (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۳-۶۲).

با این حال باید توجه داشت که ضمانت اجرای پاره‌ای از قواعد حقوقی، هنوز هم ناقص است و

به‌ویژه این مسئله در حقوق عمومی و روابط بین‌المللی بیشتر محسوس است تا جایی که پاره‌ای از نویسندگان ناچار شده‌اند که داشتن ضمانت اجرا را از اوصاف قواعد حقوقی حذف کنند. برای مثال تکالیفی که قانون اساسی برای قوه مجریه یا نمایندگان مجلس تعیین کرده ضمانت اجرای مؤثر و مستقیمی ندارد. ولی همچنان که بسیاری از مؤلفان گفته‌اند، در این گونه موارد نیز قواعد حقوقی، بدون ضمانت اجرا نیست و مسئولیت‌های سیاسی مأموران قوه مجریه در حقوق اساسی و در خطر افتادن حیثیت بین‌المللی دولت‌ها و معامله به مثل از طرف زیان‌دیده، ضامن اجرای آنهاست (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۵۶-۵۵). با بررسی نظرهای استادان مطرح علم حقوق کشور روشن می‌شود که تقریباً در زمینه ماهیت متفاوت «ضمانت اجرا» در حقوق عمومی و به‌طور خاص در حقوق اساسی هم‌نظرند. برخی نیز ضمن ارائه راه‌حل معتقدند اصولاً مشکل ضمانت اجرا اختصاص به حقوق عمومی ندارد و در حقوق خصوصی و قوانین عادی نیز این مشکل وجود دارد (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۶۴-۶۲).

ضمانت اجرای قانون اساسی را می‌توان شامل دو قسمت دانست: ضمانت اجرای کلیت قانون اساسی و ضمانت اجرای هر یک از اصول آن. لکن در پژوهش حاضر، رویکرد و تمرکز بر ضمانت اجرای بند ۲ اصل ۱۱۰ است. یکی از صفات بارز قاعده یا قواعد حقوقی، صفت ضمانت اجرایی آن است و چون قانون اساسی پس از تصویب و امضا و انتشار، به‌صورت یک قاعده حقوقی درمی‌آید بر همگان واجب است از آن تبعیت کند و مفاد آن را به اجرا گذارند. زیرا قابلیت اجرا، یکی از خصوصیات لازم برای قانون اساسی است و تمام اصول آن باید قابلیت اجرا داشته باشد (مدنی، ۱۳۷۹: ۳۲). بنابراین، به دلالت التزامی می‌توان تبعیت از سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از مفاد مهم قانون اساسی را تبعیت از قاعده حقوقی دانست و برای حسن اجرای آن ضمانت‌های اجرایی کارآمد و مؤثر در نظر گرفت، زیرا تا هنگامی که نظام ضمانت اجرایی سیاست‌ها شکل نگیرد، اهداف مذکور در سیاست‌ها محقق نخواهد شد.

### ۲.۳. اهمیت و ضرورت تعیین ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام

با اینکه قانون اساسی ما اهرم‌های لازم برای ضمانت اجرایی اصول خود را در بردارد (ر.ک: کعبی، ۱۳۸۴: ۴۸)، اما تضمین‌های لازم به‌منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در نظام حقوق اساسی ج.ا.ا. پیش‌بینی و طراحی نشده و یا موردی و بعضاً ناکارآمدند. لازم است بررسی شود که ضمانت اجرای سیاست‌ها در خود قانون اساسی قابل شناسایی است یا خیر؟ به‌نظر می‌رسد می‌توان اصولی مثل ۵، ۵۷، و بندهای ۶، ۹ و ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا. را به‌عنوان مبانی و یا برخی از مصادیق ضمانت‌های اجرایی حسن اجرای سیاست‌ها دانست. بنابراین، مسئله اصلی اینجاست که اگر قوای کشور نسبت به اجرای سیاست‌ها اقدام نکردند یا سستی و اهمال ورزیدند چه باید کرد؟ آیا در حال حاضر، نظارت کافی و جدی بر عملکرد



قوا و نهادهای مسئول از سوی مجمع تشخیص مصلحت - به‌عنوان نهادی که مقام رهبری، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را در سال ۷۷ به آن تفویض کرده است - جهت اجرای سیاست‌ها صورت می‌گیرد؟! به فرض انجام مناسب نظارت از سوی مجمع، اگر در نتیجه نظارت، بی‌توجهی و اهمال قوا یا نهادی مشخص شود چه برخورد حقوقی یا حتی سیاسی می‌توان در مواجهه با آن انجام داد؟ چه اهرم حقوقی یا سیاسی جهت الزام آنها به اجرای سیاست‌ها وجود دارد؟! مواردی که ممکن است وجود داشته باشد، تا چه حد کارآمد و مؤثر بوده و است؟

با بررسی موضوع نظارت بر سیاست‌ها از منظر شورای بازنگری قانون اساسی، الزام‌آور بودن سیاست‌ها و لازم و مؤثر بودن نظارت مذکور در بند ۲ اصل ۱۱۰ ق.ا. مشهود است (مشروح مذاکرات، ۱۳۶۹: ۶۴۲-۶۸۰؛ ۱۳۲۷-۱۳۴۵). اما اگر به قاعده «اذن در شیء اذن در لوازم آن است» توجه شود و با این نگاه که «یک ضمانت، دقیقاً یک حمایت است و اعطای یک حق با حمایت از آن متفاوت است و یک حق می‌تواند بدون اینکه حمایت یا ضمانتی را به دنبال داشته باشد اعطا گردد» (گواستینی، ۱۹۹۱: ۱۹۲ و ۱۹۳)؛ آنگاه بر این اساس با توجه به واگذاری اختیار تعیین و نظارت بر سیاست‌ها به رهبری و عدم ذکر ضمانت اجرای کافی و مؤثر در قانون اساسی، بر ضرورت و لزوم حمایت حقوقی و تضمین این حق از طرق مختلف تأکید خواهد شد. همچنان که ذکر شد براساس اصل سلسله‌مراتب قواعد حقوقی، جایگاه سیاست‌های کلی نظام پس از قانون اساسی و برتر از قوانین عادی است؛ و این جایگاه، اقتضا دارد که راه‌های تضمین حسن اجرای سیاست‌ها تبیین گردد. به استناد بند ۲ اصل ۱۱۰ ق.ا. هدف از تعیین سیاست‌های کلی نظام، نه‌تنها اجرا، بلکه «حسن» اجرای آنهاست. تحقق همه آثار مهمی که برای سیاست‌ها می‌توان برشمرد، منوط به اجرایی شدن سیاست‌ها آن هم به وجه احسن است. فرایندها و سازوکارهای نظارت بر سیاست‌ها نیز همه مقدمه و زمینه‌ساز اجرای سیاست‌هاست؛ منتهی نظارت صرف و صوری، وافی به مقصود نخواهد بود. حلقه مفقوده و مهم‌ترین مرحله از وصول به حسن اجرای سیاست‌ها، تعیین و تقویت انواع ضمانت‌های اجرایی جهت الزام مسئولان ذی‌ربط به اعمال سیاست‌هاست زیرا «ضمانت اجرا» پشتوانه «نظارت کارآمد» بر حسن اجرای سیاست‌هاست. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ و ابلاغی مقام رهبری در ۱۳۸۴/۰۶/۲۰) نیز از نظر فن قانون‌نویسی، فاقد اوصاف یک قاعده حقوقی است، زیرا - جدای از فرایند نظارت بر مصوبات مجلس که شاید هم‌زمان نوعی از ضمانت اجرا نیز محسوب شود - ضمانت اجرای مشخصی تعیین نکرده است. عدم اجرای تکالیف این مقررات برای مخاطبان یعنی دستگاه‌های حکومتی، هیچ پیامد حقوقی ندارد و طبیعی است که دستگاه‌های مسئول از عواقب عدم اجرای سیاست‌ها بی‌می‌دارند و خود را به اجرای آن مقید نمی‌دانند.

گفتنی است تدوین و اعمال صحیح ضمانت اجرای سیاست‌ها به موضوعات و عوامل مختلفی مانند جایگاه ولایت امر، تلاش و جدیت مجمع تشخیص به‌عنوان ناظر از طرف مقام رهبری، اراده ملت در

پشتیبانی از ولایت فقیه و تعهد شرعی و قانونی نهادهای مسئول بستگی دارد. در این میان، همان گونه که سازوکارهای اجرایی و تضمین بسیاری از اصول قانون اساسی به تصویب قوانین عادی منوط شده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۱). مقام رهبری نیز به عنوان متولی تعیین و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها با توجه به دارا بودن جایگاه والای ولایت مطلقه امر، اختیار دارد - شخصاً یا با مشورت مجمع - انواع ضمانت‌های اجرایی مؤثر و کارآمد برای مواجهه با تخلف مسئولان از حسن اجرای سیاست‌ها را ایجاد کند. بدیهی است با توجه به ماهیت سیاست‌ها، اعمال این تضمین‌ها در هر شرایط با توجه به صلاحدید مقام رهبری خواهد بود. اما با توجه به فواید اصل حاکمیت قانون و آگاهی مسئولان امر از عواقب بی‌توجهی به سیاست‌ها و تأثیر آن در حسن اجرای سیاست‌ها، شایسته است که مصادیق ضمانت‌های اجرایی سیاست‌ها به صورت صریح و متقن، تعیین و ابلاغ گردد.

#### ۴. مصادیق ضمانت‌های اجرایی تحقق سیاست‌های کلی نظام

از دیدگاه حقوقی، بحث اصلی در این باره خواهد بود که به جز برخی از نظارت‌ها که می‌تواند همزمان ضمانت اجرا نیز محسوب شود، اگر نتیجه فرایند نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، خبر از عدم اجرا یا بی‌توجهی به سیاست‌های کلی نظام از سوی یک قوه یا دستگاه مسئول بدهد؛ با توجه به ساختار و نظام حقوقی کشور، امکان اعمال چه ضمانت‌های اجرایی از سوی مقام رهبری، وجود دارد یا می‌تواند وجود داشته باشد؟ به نظر می‌رسد می‌توان قائل به چهار نوع تخلف از سیاست‌ها شد:

تخلف از سیاست‌ها از حیث عدم رعایت آنها هنگام تصویب قوانین به معنای خاص توسط قوه مقننه؛

تخلف از سیاست‌ها از حیث عدم رعایت آنها هنگام تصویب قوانین به معنای عام توسط نهادهای قانونگذار؛

تخلف از سیاست‌ها از حیث عدم رعایت آنها هنگام تصویب مقررات توسط نهادهای مقررگذار؛

تخلف در مقام تصمیم‌گیری و اعمال و اجرای سیاست‌ها توسط مسئولان.

در مورد اول، نظارت مجمع تشخیص بر فرایند وضع قوانین توسط قوه مقننه متمرکز است و متن مصوبات با سیاست‌های مربوطه انطباق داده می‌شود و در صورت عدم رعایت یا عدم انطباق با سیاست‌ها، تا حدودی امکان ممانعت مجمع و شورای نگهبان از تصویب آنها فراهم شده است (ماده ۷ مقررات نظارت). اما در انواع دیگر از تخلف، به نظر می‌رسد که راه نرفته طولانی در پیش رو باشد، زیرا سازوکار مشخصی برای الزام یا برخورد با نهادها و مسئولان متخلف از سیاست‌ها تعریف نشده است. باید یک کارگزار یا مسئول مورد خطاب ابلاغیه‌های سیاست‌ها به نحو شایسته‌ای تمهیدها، تصمیم‌ها و اقدام‌های لازم جهت حسن اجرای سیاست‌ها را به کار بندد و اگر نتایج نظارت کارآمد، تقصیر یا قصور مقام مسئول را نشان داد، بتوان ضمانت‌های اجرایی مناسب جهت الزام به انجام وظیفه و احیاناً برخورد با تخلف وی را به کار گرفت.

گفتنی است موارد گوناگون ضمانت‌های اجرایی که در ذیل هر کدام از قوا ذکر خواهد شد، در ساختار حقوقی-سیاسی کشور برخی به‌طور مشخص ایجاد شده است، برخی مبهم و پراکنده است و باید به‌صراحت شناسایی شود و برخی نیز باید توسط نهادهای متولی ایجاد شود، به‌گونه‌ای که به‌صورت منسجم انواع ضمانت‌های اجرایی سیاست‌ها معین و در یک سند معتبر ذکر شود. البته متولی اصلی تدوین و تعیین چنین مقرره‌ای مقام رهبری است که طبق رویه جاری، اختیار دارند نظر مشورتی مجمع یا هیئت‌های مرتبط کشور در این خصوص را جویا شوند. بنابراین با تکیه بر اصول و مبانی حقوق اساسی و ماهیت الزام‌آور قانون اساسی، می‌توان انواع ضمانت اجرایی را برای سیاست‌های کلی نظام ایجاد کرد. هرچند واضح است که در قانون اساسی به برخی از ضمانت‌های اجرایی سیاسی در اختیار مقام رهبری تصریح شده است، اما به‌طور قطع با توجه به تجربه سه دهه‌ای و عدم تحقق شایسته سیاست‌ها و استمرار بی‌توجهی به حسن اجرای آنها می‌توان به ناکافی و ناقص بودن ضمانت‌های اجرایی فعلی پی برد و در راستای به فعلیت رساندن ظرفیت‌های حقوق اساسی کشور جهت ایجاد نظام ضمانت اجرایی کارآمد و منسجم برای تحقق حسن اجرای سیاست‌ها تلاش کرد.

در همین زمینه شایسته است ضمانت‌های اجرایی با ماهیت حقوق عمومی را شناسایی، برجسته و یا طراحی کرد. یکی از ضمانت‌های اجرایی برای حسن اجرای سیاست‌ها اصل ۵۷ ق.ا است که قوای سه‌گانه می‌بایست زیر نظر ولایت مطلقه امر اعمال شوند. با توجه به ساختار و چارچوب اصلی نظام حقوقی کشور، که در اصل ۵۷ ق.ا تصویر شده است - بدون انکار نقش سایر ارکان حکومتی - می‌توان جایگاه قوای سه‌گانه در اعمال قدرت در جامعه را راهبردی و اساسی دانست؛ بنابراین مخاطبان و کارگزاران اصلی اجرای سیاست‌های کلی نظام همین قوای سه‌گانه هستند. در ادامه، با الهام از حقوق اساسی کشور برخی از ضمانت‌های اجرایی حقوقی و بعضاً سیاسی قابل طرح در مواجهه با بی‌توجهی قوا نسبت به حسن اجرای سیاست‌ها، با توجه به محدودیت در تفصیل بحث، به‌اختصار بیان خواهد شد.

#### ۱.۴.۱. قوه مقننه

مقوله اجرایی در اینجا دارای مفهوم عام بوده و اصولاً از دیدگاه علم مدیریت، تصمیم‌گیری نیز مرحله‌ای از اجراست و بر این اساس قانونگذاری «اجرا» تلقی شده و به معنای اجرای سیاست‌های کلی است (مهرپور و همکاران، ۱۳۸۰: ۳۸۳). مهم‌ترین و عالی‌ترین سطح اجرای سیاست‌های کلی نظام، سطح قانونگذاری است که در این خصوص هرچه میزان انطباق قوانین با سیاست‌های مذکور تأمین گردد، حسن اجرای و مسئله نظارت بر آن نیز تضمین شده است (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۱). به‌صورت مختصر، ضمانت‌های اجرایی در اختیار مقام رهبری جهت الزام مجلس شورای اسلامی به تبعیت از سیاست‌های کلی را می‌توان این‌چنین برشمرد:

الف) بی‌اعتباری مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی نظام: اصل ۷۲ ق.ا که اختیار قانونگذاری مجلس را در حدود مقرر در قانون اساسی به رسمیت شناخته است، به نوعی تعیین یک ضمانت اجرای حقوقی کارآمد جهت الزام مجلس به رعایت سیاست‌های کلی نظام هنگام قانونگذاری است، زیرا بدون تردید از مهم‌ترین این حدود که باید در چارچوب آن قانونگذاری کرد، سیاست‌های کلی نظام است. البته جهت تحقق این الزام، سازوکار نظارتی لازم با فرایند ذیل تدوین شده است:

نظارت پیشینی و اعمال نظر مجمع تشخیص در حین رسیدگی مجلس به لوایح، طرح‌ها و برنامه‌ها؛ و در صورت عدم همراهی مجلس با مجمع، ارسال نظر مجمع به شورای نگهبان جهت رد مصوبه مجلس بر طبق آن (ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها)؛

در صورت سکوت مجمع؛ اقدام مستقل شورای نگهبان، در رد مصوبات مجلس در صورت مغایرت یا عدم انطباق آنها با سیاست‌های کلی نظام (به استناد نامه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقام معظم رهبری در پاسخ به درخواست رهنمود توسط دبیر شورای نگهبان).

ب) انحلال یا سلب اعتبار از مجلس شورای اسلامی توسط مقام رهبری: در حال حاضر هرچند با تأخیر طولانی، ضمانت اجرای محکم و مناسبی برای الزام مجلس شورای اسلامی به تبعیت از سیاست‌های کلی شکل گرفته است تا جایی که اگر مجمع و شورای نگهبان، وظیفه مهم نظارتی خود را به خوبی انجام دهند، بعید به نظر می‌رسد که نوبت به طرح ضمانت اجرایی نظیر انحلال یا امکان از اعتبار انداختن مجلس توسط مقام رهبری برسد. جالب توجه است که کمیسیون اول شورای بازنگری قانون اساسی در بند ۴ پیشنهادی اصل ۱۱۰؛ حق انحلال مجلس شورای اسلامی پس از موافقت اکثریت اعضای مجمع تشخیص را از جمله وظایف و اختیارات مقام رهبری معرفی و در عین حال بیان کرده بود در صورتی که مجمع، رجوع به همه‌پرسی را لازم بداند، رهبر پس از انجام همه‌پرسی، مجلس را منحل می‌نماید (مشروح مذاکرات، ۱۳۶۹: ۶۴۲ و ۶۴۳). هرچند در نهایت این ضمانت اجرا به سرانجام نرسید، اما با توجه به ظرفیت‌های حقوق اساسی کشور به نظر می‌رسد این اختیار، به استناد «ولایت مطلقه امر» به شکل دیگری هم در اصل ۵۷ ق.ا نهفته شده و هم در منوط کردن اعتبار مجلس شورای اسلامی به وجود شورای نگهبان (اصل ۹۳ ق.ا) و تعیین فقهای شورا توسط مقام رهبری (بند ۶ اصل ۱۱۰ ق.ا) وجود دارد. در واقع رهبری می‌تواند با تعیین نکردن یا عزل فقهای شورا، طبق قانون اساسی، مجلس بی‌توجه به سیاست‌های کلی نظام را از اعتبار ساقط نماید.

ج) کردن معیار عمل به سیاست‌ها در فرایند احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس: به بیان دیگر، امکان رد صلاحیت نمایندگان مجلس در صورت عدم تبعیت از سیاست‌های کلی نظام، به دلیل وفادار نبودن به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه به استناد بند ۳ ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸ وجود دارد. البته این نوع ضمانت اجرا ملاحظات مختلفی دارد که

از آن جمله مراقبت لازم جهت متزلزل نشدن استقلال رأی و اظهارنظر از سوی نمایندگان مجلس است. در هر حال نمی‌توان نقش این نوع ضمانت اجرا را نادیده گرفت. بالاخره اگر مقامی مثل رئیس‌جمهور یا نماینده مجلس به کرات و به شکل‌های گوناگون مخالفت و عدم التزام به حرکت در چارچوب سیاست‌های کلی نظام را در سابقه مسئولیت خود داشته باشد، به‌طور قطع صلاحیت تصدی مسئولیت در نظام ولایت فقیه را از دست داده است، چراکه اساس مشروعیت اعمال قدرت از سوی هر یک از مسئولان، منوط به تبعیت و التزام آنها به ولایت مطلقه فقیه است. بند ۱۳ سیاست‌های کلی انتخابات، مبنی بر «تعیین سازوکار لازم برای حسن اجرای وظایف نمایندگی، رعایت قسم‌نامه،... و انجام اقدامات لازم در صورت زوال یا کشف فقدان شرایط نمایندگی مجلس در منتخبان» نیز مؤید این نظر است.

د) لحاظ کردن معیار رعایت سیاست‌ها در فرایند اعمال اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا جهت نظارت بر مصوبات دولت: این نوع ضمانت اجرا را با توجه به متولیان آن می‌توان به دو نوع تقسیم کرد:

۱. الزام شورای نگهبان به اعلام مصوبات دولتی مخالف سیاست‌ها به هیأت عالی نظارت مجمع: با عنایت به اینکه در نگاه شورای نگهبان، سیاست‌های کلی نظام جزو معیارهای نظارت شرعی و قانون اساسی در هنگام نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی است و در موارد متعددی نیز مورد استناد قرار گرفته است (ر.ک: فرخ، ۱۳۹۷). شایسته است که شورای نگهبان هم در فرایند نظارت بر اساسنامه‌های دائمی مصوب دولت (اصل ۸۵ ق.ا)؛ و هم در فرایند نظارت شرعی بر مصوبات دولتی ارجاعی دیوان عدالت اداری؛ معیار سیاست‌های کلی نظام را نیز به‌صورت گسترده‌تر مورد توجه ویژه قرار دهد. همچنان‌که می‌توان نمونه استناد فقهای شورای نگهبان به سیاست‌های کلی نظام جهت اظهارنظر در زمینه مخالف شرع بودن یک مقرر را در رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۳۳۳ مورخ ۱۳۹۸/۷/۳۰ ملاحظه کرد. در همین زمینه شورای نگهبان می‌تواند همزمان با اعلام نظر رسمی خود، موارد مخالف با سیاست‌ها را جهت بهره‌برداری‌های نظارتی به اطلاع هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص برساند.

۲. الزام رئیس مجلس به اعلام مصوبات دولتی مخالف سیاست‌ها به کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع: با توجه به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ و قانون الحاق پنج تبصره به قانون مذکور در ۱۳۷۸/۱۲/۸ و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲۴ رئیس مجلس شورای اسلامی، می‌توان قائل به افزودن معیار رعایت سیاست‌های کلی نظام به معیار نظارت بر مصوبات دولت شد. به این صورت که «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» به‌عنوان مشاوران و کارشناسان منصوب رئیس مجلس و یا حتی شخص رئیس مجلس به‌عنوان تصمیم‌گیرنده نهایی به‌خصوص با توجه به نقش وی در فرایند تعیین سیاست‌ها- در صورت مواجهه با مصوبه‌ای که با سیاست‌های کلی

مغایرت دارد یا منطبق نیست، موضوع را به اطلاع کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع برساند. حتی می‌توان قائل به حضور نمایندگانی از طرف کمیسیون نظارت در جمع هیأت مذکور شد تا همزمان معیار سیاست‌ها را لحاظ کنند.

در مورد دلایل حقوقی افزودن معیار مذکور با توجه به برخی نظرها در زمینه ماهیت سیاست‌های کلی از جمله «قانون به معنای عام و روح قوانین» یا «حکم حکومتی» دانستن آنها، می‌توان به اصل ۱۳۸ ق.ا. استناد کرد که اعلام کرده «مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد» یا اصل ۸۵ که بیان کرده است: «مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد» و «نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد». همچنین لحاظ کردن معیار سیاست‌ها هنگام تطبیق مصوبات دولت با قوانینی که جهت اجرای یک سیاست کلی خاص (نظیر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) و یا در راستای سیاست‌های کلی وضع شده پررنگ‌تر خواهد شد. جالب توجه آنکه بند ۳ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۶ نیز «تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی» را مطرح کرده است. بنابراین با توجه به جایگاه رسمی سیاست‌های کلی در قانون اساسی، می‌توان معیار تطبیق مقررات با سیاست‌های کلی را نیز ذیل معیار قانون اساسی قرار داد و با اصلاح قانون نحوه نظارت رئیس مجلس، ضمانت اجرای مهمی را جهت تحقق و رعایت سیاست‌ها هنگام وضع مقررات به وجود آورد.

ه) الزام نهادهای نظارتی مجلس به اعلام موارد تخلف از سیاست‌ها به هیأت عالی نظارت مجمع (نظیر دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل ۹۰ ق.ا.)

و) الزام مجلس به اعمال و استفاده از اهرم‌های نظارت سیاسی بر قوه مجریه در صورت تخطی از سیاست‌ها.  
 ز) الزام مجلس به لحاظ کردن رصد حسن اجرای سیاست‌ها در تحقیق و تفحص‌ها و اعلام تخلفات از سیاست‌ها هم در گزارش نهایی به مجلس و مردم؛ و نیز ارجاع آن به کمیسیون نظارت مجمع.  
 ح) الزام هر یک از نمایندگان مجلس به اعلام موارد تخطی از سیاست‌ها در حوزه انتخابیه مربوطه.

#### ۲.۴. قوه مجریه

قوه مجریه دومین نهادی است که با توجه به تأثیرپذیری مستقیم و غیرمستقیم امور کشور از مصوبات و تصمیماتش، می‌تواند نقش مهمی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ایفا نماید. مقام رهبری علاوه بر اینکه عالی‌ترین مقام رسمی کشور است، عالی‌ترین مقام قوه مجریه نیز به‌شمار می‌آید (اصل ۱۱۳ ق.ا.). مطابق اصل ۵۷ ق.ا. نیز قوه مجریه همچون سایر قوا تحت نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت، اعمال

خواهد شد. بدین ترتیب سیاست‌های کلی نظام برای دولت الزام‌آور است و دولت موظف خواهد بود علاوه بر رعایت آنها در کلیه برنامه‌ریزی‌ها، مقررہ‌گذاری‌ها و تصمیمات، از اختیار خود مطابق اصل ۷۴ ق.ا. بهره جسته و اقدام به تهیه لوایح ابتکاری جهت تحقق سیاست‌های کلی؛ یا لحاظ آنها در لوایح جاری نماید. به‌طور کلی، برخی از مهم‌ترین ضمانت‌های اجرایی که می‌توان برای مقام رهبری جهت الزام قوه مجریه به‌خصوص رئیس‌جمهور، به‌منظور تبعیت از سیاست‌های کلی قائل شد عبارت‌اند از:

(الف) تذکر به رئیس‌جمهور و عزل وی توسط مقام رهبری: به استناد ولایت مطلقه امر (اصول ۵ و ۵۷ ق.ا.)؛ و یا سلب مشروعیت از رئیس‌جمهور مستقر با توجه به برداشت فقهی - حقوقی غالب از ماهیت تنفیذ حکم ریاست جمهوری (بند ۹ اصل ۱۱۰ ق.ا.).

(ب) عدم تنفیذ حکم فرد منتخب در انتخابات ریاست جمهوری به استناد بند ۹ اصل ۱۱۰ ق.ا.؛ به دلیل بی‌توجهی به حسن اجرای سیاست‌های کلی با توجه به ویژگی رجال سیاسی بودن داوطلبان ریاست جمهوری به‌خصوص فرد منتخبی که یک دوره رئیس‌جمهور بوده است.

(ج) عزل رئیس‌جمهور توسط مقام رهبری به موجب بند ۱۰ اصل ۱۱۰ ق.ا. با ایجاد زمینه‌های حقوقی و سیاسی آن از طرق:

ارجاع نتیجه نظارت مجمع به دیوان عالی کشور برای رسیدگی به تخلف رئیس‌جمهور از اجرای سیاست‌ها و فراهم کردن اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰.

ورود مجلس شورای اسلامی به بررسی میزان اهتمام رئیس‌جمهور و وزرا در حسن اجرای سیاست‌ها؛ و در صورت راضی‌کننده نبودن التزام آنها به این امر، استفاده از اهرم‌های تذکر، سؤال و استیضاح یا رأی به عدم کفایت رئیس‌جمهور جهت زمینه‌سازی برای اجرای بند ۱۰ اصل ۱۱۰.

(د) لحاظ کردن معیار عمل به سیاست‌ها در فرایند احراز صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان، با توجه به رجال سیاسی بودن داوطلبان، زیرا نقض سیاست‌های تعیین‌شده از سوی مقام رهبری می‌تواند کاشف از عدم التزام عملی به ولایت فقیه باشد و مبنای رد صلاحیت افراد در سمت‌های انتصابی و انتخابی باشد. این هم نوعی ضمانت اجرای سیاسی است (الهام، مؤمن، کعبی، ۱۳۸۰: ۱۵ و ۱۶).

(ه) رد لوایح دولتی مخالف با سیاست‌ها طی فرایند رسیدگی و نظارت مجلس، مجمع تشخیص و شورای نگهبان.

(و) فراهم آوردن امکان ابطال مقررات تصویبی قوه مجریه در دیوان عدالت اداری به دلیل مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام؛ از لحاظ حقوقی ضمانت اجرای اصل حاکمیت قانون، بطلان و یا عدم نفوذ اعمال و تصمیمات مقامات اداری است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۴۱۷). به‌نظر می‌رسد با این استدلال که سیاست‌های کلی نظام، جزء اسناد بالادستی و بالاتر از قوانین عادی و یکی از حدودی است که کارگزاران، باید در چارچوب آن عمل کنند؛ و با توجه به سیاق ماده ۱ قانون تشکیلات و آیین دادرسی

دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ می‌توان سیاست‌های کلی نظام را یکی از مهم‌ترین مصادیق حدودی دانست که «مقام تصویب‌کننده» مجاز به خروج از آن نیست. بر همین اساس طرحی به شرح زیر برای ایفای نقش از سوی دیوان عدالت اداری در راستای ایجاد یک ضمانت اجرای قوی و حتی زمینه‌سازی جهت تقویت نظارت مردمی پیشنهاد می‌شود:

امکان رسیدگی به شکایت افراد حقیقی و حقوقی از مقررات، تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های دولتی، به دلیل مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام، از سوی دیوان عدالت اداری فراهم؛ و صدور رأی توسط دیوان عدالت، منوط به اخذ نظر از هیأت عالی نظارت مجمع شود. دقیقاً شبیه ارتباط دیوان عدالت با شورای نگهبان در فرایند ابطال مقررات خلاف شرع. در واقع دیوان صرفاً شکایت را وصول، نظر تخصصی هیأت عالی را اخذ و حکم به ابطال موضوع یا رد شکایت می‌نماید. در این سازوکار شایسته است که حق ویژه طرح شکایت در دیوان، توسط هیأت عالی نظارت مجمع نیز لحاظ شود.

ز) عدم اجرای مقررات خلاف سیاست‌ها از سوی قضات: همچنان که اصل ۱۷۰ ق.ا اعلام داشته که «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند...» با توجه به ماهیت سیاست‌های کلی و نیز استدلال برگرفته از ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری که در بند قبل ذکر شد (خارج از حدود اختیارات قوه مجریه) و به دلالت التزامی می‌توان قائل به وظیفه قضات در لحاظ کردن معیار سیاست‌های کلی هنگام مواجهه با تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی شد و در صورت مغایرت یا عدم انطباق آنها با سیاست‌ها، ضمن خودداری از اجرا؛ موضوع را جهت اعلام نظر تخصصی به هیأت عالی نظارت مجمع ارسال کنند.

#### ۳.۴. قوه قضاییه

قوه قضاییه علاوه بر وظیفه تبعیت از سیاست‌های کلی نظام، نقش قابل توجهی در ضمانت اجرا و نظارت بر آنها می‌تواند ایفا کند. به خصوص اینکه رؤسای نهادهای مهمی همچون دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری به‌عنوان زیرمجموعه‌های این قوه، علاوه بر نقش‌های مستقلی که در این زمینه می‌توانند و باید به عهده بگیرند؛ طبق ماده ۴ اصلاحیه مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به عضویت کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز درآمده‌اند. کمیسیونی که حتی پس از تشکیل هیأت عالی نظارت، همچنان رسمیت داشته و وظیفه ارائه نظر کارشناسی به هیأت مذکور را بر عهده دارد.

در هر حال، ابزارهای در اختیار مقام رهبری برای الزام قوه قضاییه به تبعیت از سیاست‌های کلی، با



توجه به اصل ۵۷ و قسمت ب بند ۶ اصل ۱۱۰ ق.ا که نصب و عزل و قبول استعفاى عالی‌ترین مقام قوه قضاییه را از اختیارات مقام رهبری و اعمال این قوه را تحت نظارت ولایت مطلقه امر می‌داند؛ مؤثر و کارآمد است. بنابراین بیشتر باید به نقش‌ها و وظایفی که این قوه می‌تواند در راستای کمک به مقام رهبری جهت نظارت و الزام نهادها و ارکان دیگر حکومت به حسن اجرای سیاست‌ها به عهده بگیرد، پرداخته شود که از آن جمله به نقش دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و قضات دادگاه‌ها اشاره شد. همچنین قوه قضاییه هم در مقام عمل، اگر یک مجری قانون، برنامه‌هایش را برخلاف سیاست‌های کلی نظام تهیه یا اجرا کرد، می‌تواند به موضوع، رسیدگی و اصل بازرسی کل کشور را مطابق اصل ۱۷۴ به جریان انداخته و تخلفات قانونی متخلفان و حتی شخص رئیس‌جمهور را که به عدم تحقق سیاست‌ها منجر شده است، رسیدگی کند (الهام، مؤمن و کعبی، ۱۳۸۰: ۱۶).

## ۵. نتیجه‌گیری

با پذیرش جایگاه سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یک قاعده حقوقی الزامی و دارای ضمانت اجرا که مادون قانون اساسی و برتر از قوانین و مقررات است، می‌بایست بیش از شرایط فعلی شاهد حسن اجرای آنها از سوی مسئولان و نهادهای کشور به‌خصوص قوای سه‌گانه می‌بودیم. علت‌های گوناگونی به‌منظور بررسی علل عدم تحقق حسن اجرای سیاست‌ها می‌توان برشمرد، اما بدون تردید از مهم‌ترین این علل، عدم چاره‌اندیشی صحیح و به‌موقع نظام سیاسی کشور جهت طراحی مجموعه‌ای منسجم و کارآمد از انواع ضمانت‌های اجرایی با هدف مواجهه با عدم رعایت سیاست‌ها در فرایند کلی مدیریت کشور است. بررسی ضمانت‌های اجرایی سیاست‌ها نشان از ابتر ماندن موضوع در مذاکرات شورای بازرنگری قانون اساسی در سال ۶۸؛ و مسامحه و حتی کم‌کاری مجمع تشخیص مصلحت نظام دارد که با وجود تأکیدات مکرر مقام معظم رهبری جهت چاره‌اندیشی مناسب در این زمینه، به برخی پیشنهادهاى حداقلی بسنده شده است. درحالی‌که نیاز مبرم کشور، طراحی، تدوین و تعیین نظام منسجمی از انواع ضمانت‌های اجرایی است که ضمن تقویت ضمانت‌های موجود، نواقص و کاستی‌های مربوط را رفع کند، به‌گونه‌ای که به التزام واقعی مسئولان و قوای سه‌گانه به حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام منجر شود. به‌منظور رفع این نقیصه مهم تلاش شد تا ضمن برشمردن برخی ضمانت‌های اجرایی موجود، با بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق اساسی کشور به‌خصوص جایگاه ولایت مطلقه امر، برخی مصادیق جدید ضمانت‌های اجرایی در مواجهه با بی‌توجهی قوای سه‌گانه به حسن اجرای سیاست‌ها شناسایی شود.

**منابع****۱. فارسی****الف) کتابها**

۱. اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۹)، *مشروح مذاکرات شورای بازنگري قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۲. اقتداری، علی محمد (۱۳۶۶)، *سازمان و مدیریت*، تهران: مولوی.
۳. آقابخش، علی؛ با همکاری افشاری راد، مینو (۱۳۸۳)، *فرهنگ علوم سیاسی*، تهران: چاپار.
۴. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی*، مسائل، ج ۲، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۵. رضاییان، علی (۱۳۷۱)، *اصول مدیریت*، تهران: سمت.
۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۱)، *حقوق اداری*، تهران: سمت.
۷. عمید زنجانی، عباسعلی؛ موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، *بایسته های فقه سیاسی*، ج ۱، تهران: مجد.
۸. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران: میزان.
۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۱)، *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۰. کاظمی، سید علی اصغر (۱۳۷۹)، *مدیریت سیاسی و خط مشی دولتی*، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
۱۱. کعبی، عباس (۱۳۸۴)، *ضمانت های اجرایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره).
۱۲. مدنی، جلال الدین (۱۳۷۹)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پایدار.

**ب) مقالات**

۱۳. اسماعیلی، محسن؛ منصوریان، مصطفی (۱۳۹۱)، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست های کلی نظام»، *فصلنامه بررسی های حقوق عمومی*، ش ۲، ص ۱-۲۲.
۱۴. دانایی فرد، حسن (۱۳۹۱)، «چالش های فراروی فرایند سیاست گذاری ملی»، *سوره اندیشه*، ش ۶۰ و ۶۱، ص ۱۱۶-۱۲۲.
۱۵. غلامی، علی؛ بهادری چهرمی، علی (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام»، *فصلنامه بررسی های حقوق عمومی*، ش ۳، ص ۵۱-۷۲.
۱۶. گواستینی، ریکاردو (۱۹۹۱)، «تأملی پیرامون ضمانت های حقوق اساسی و نظریه تفسیر»، (ترجمه) اردشیر ارجمند، ۱۳۸۷، *حقوق اساسی*، ش ۹، ص ۱۹۱-۱۹۸.
۱۷. موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۷)، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست های کلی نظام»، *فقه و حقوق*، ش ۱۷، صص ۱۷۸-۱۵۱.
۱۸. وحید، مجید (۱۳۸۴)، «جستاری پیرامون مشکل سیاست گذاری در ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی (دانشگاه تهران)*، ش ۶۷، ص ۲۶۱-۲۷۴.

**ج) پایان نامه؛ گزارش های پژوهشی؛ مصاحبه و گفت و گوهای علمی**

۱۹. احمدی، علی (۱۳۹۳)، هدف از ابلاغ سیاست های کلی نظام چیست؟، گفت و گو با پایگاه اطلاع رسانی حضرت آیت الله العظمی سید علی خامنه ای (مدظله العالی).
۲۰. الهام، غلامحسین؛ مؤمن، محمد؛ کعبی، عباس (۱۳۸۰)، «جایگاه قانون اساسی و ضمانت اجرایی آن»، معرفت، ش ۴۳، ص ۱۶-۸.
۲۱. طحان نظیف، هادی (۱۳۸۸)، ماهیت و جایگاه سیاست های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع).
۲۲. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۱)، «بایدها و نبایدها در قانون اساسی»، الهیات و حقوق، ش ۶، ص ۱۱-۳۴.
۲۳. فرخ، سمیه (۱۳۹۷)، امکان سنجی استناد به سیاست های کلی نظام در شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم.
۲۴. گودرزی، احمد (۱۳۹۴)، ضمانت اجرای سیاست های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم.
۲۵. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷)، مطالعه تطبیقی سیاست های کلی، ایالات متحده آمریکا، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۹۰۵۱.
۲۶. مهرپور، حسین، هاشمی، سیدمحمد؛ زارعی، محمدحسین؛ ارسطا، محمدجواد؛ امیرارجمند داریوش (۱۳۸۰)، «میزگرد کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست های کلی نظام»، راهبرد، ش ۲۰، ص ۴۰۵-۳۷۵.

**د) قوانین و مقررات**

۲۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸.
۲۸. قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸ و اصلاحات بعدی.
۲۹. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد «سیاست های کلی نظام»، ۱۳۷۶/۱۰/۱۳.
۳۰. مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام و اصلاحیه آن، مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱.
۳۱. سیاست های کلی انتخابات، ابلاغی ۱۳۹۵/۷/۲۴.
۳۲. سیاست های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶.