

نشریه

حقوق اساسی

(سال سوم، تابستان ۱۳۸۴، شماره ۴)

در این شماره: 

بخش فارسی:

مقالات:

- ♦ روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه در چهار چوب بندی برنامه توسعه همه جانبه کشور دکتر محسن خلیلی
- ♦ حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر مهدی هداوند

ترجمه:

- ♦ شکل سیاسی قانون اساسی: تفکیک قوا، حقوق فردی و دموکراسی نماینده سالار ریچارد پلانی (ترجمه: محسن حسوند)
- ♦ معاهده مؤسس قانون اساسی اروپایی: آیا این معاهده یک قانون اساسی است؟ میشل دوویلیه (ترجمه: رضا شکوهی زاده)
- ♦ حقوق قابل حمایت یوسوله آیین های پژوهش خواهی مبتنی بر قانون اساسی جی. ال. کسکاجو کاسترو (ترجمه: جواد کارگزاری)

نقد رویه ها:

- ♦ تحلیل رویه شورای نگهبان در بررسی تبصره ۳ ماده ۲۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی سعیدرضا ایزدی

بخش خارجی:

مقالات:

- ♦ تأملاتی بر انتخاب رئیس جمهور در ایران
 - ♦ طبیعت بشری به مثابه ارزش جهانی: و جزوایی قرآنی جدید از حق طبیعی
 - ♦ بررسی موانع اصلی تمرکززدایی در ایران
 - ♦ معاهده وضع قانون اساسی اروپایی: آیا این معاهده یک قانون اساسی است؟
 - ♦ احیای نظام سلطنتی در فرانسه
 - ♦ تأملاتی بر اصل کار است انتخابات
 - ♦ ماهیت قضای شورای نگهبان و شورای قانون اساسی فرانسه
- ♦ دکتر جواد تقی زاده
 - ♦ دکتر محمدجواد جواد
 - ♦ محمد تقیانی
 - ♦ پروفسور میشل دوویلیه
 - ♦ دکتر مندریک میلوت
 - ♦ دکتر برنارد گانگو
 - ♦ علی اکبر گریبی

قوانین و مقررات:

- ♦ ترجمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به زبان فرانسه
- ♦ اعلامیه حقوق بشر گوروش به زبان فرانسه

نشریه

حقوق اساسی

(سال سوم، تابستان ۱۳۸۴، شماره ۱)

صاحب امتیاز و مدیر مسوول: علی اکبر گرجی ارتقاری
چاپشین مدیر مسوول: محمدحسن حبیبی (مقررات علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)
شورای نویسندگان: (به ترتیب حروف الفبا):

دکتر اوشیر امیر جمشید	دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
دکتر ابراهیم بیگ زاده	دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
دکتر محمد راسخ	دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی
دکتر عباس گدخدایی	دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
دکتر رویا معتمد نژاد	دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی
دکتر ناصر علی منصوریان	استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
دکتر منوچهر طباطبائی مؤتمنی	استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
دکتر سید محمد هاشمی	استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مدیر اجرایی: علی اکبر بیات

ویراستار ادبی و فنی: دفتر نشریه حقوق اساسی

لیتوگرافی، چاپ و صحافی: چاپ دانش

صفحه آرا و حروف نگار: رضا بیات

نشانی پستی: تهران، فلکه چهارم تهران پارس، خیابان استخر، کوچه ۲۲۱ شرقی، پلاک ۲۳

۸۵۶۳ - ۱۴۱۵۵

صندوق پستی:

ridroitconsti@yahoo.fr

نشانی الکترونیکی:

تلفن: ۷۷۹۶۴۶۵ و ۲۱۲۶۲۲۴ - ۹۱۲

دورنگار: ۷۷۹۶۴۶۵

ناشر: دفتر نشریه حقوق اساسی

مرکز پخش و فروش: فروشگاه تخصصی کتب حقوق و علوم سیاسی، خ انقلاب، بین

لازار و فرصت پلاک ۶۰۵ تلفن ۸۸۵۳۸۶ دورنگار ۸۸۵۳۸۶

بها: ۳۵۰۰ تومان

فهرست مطالب

صفحه

مترادف

بخش فارسی:

مقالات:

- ❖ روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه در چهارچوب پستی برآمده توسعه همه جانبه کشور
..... دکتر محسن علیایی ۲-۵۰
- ❖ حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر
..... مهدی خداوند ۵۱-۶۲

ترجمه:

- ❖ شکل سیاسی قانون اساسی: تفکیک قوا، حقوق فردی و دموکراسی نمایندگی سالار
..... پروفسور ویچارد پلاهی (ترجمه: محسن خستوند) ۸۸-۱۱۶
- ❖ معاهده موسس قانون اساسی اروپایی: آیا این معاهده، یک قانون اساسی است؟
..... پروفسور میشل ژو ویله (ترجمه: رضا شکری زاده) ۱۱۷-۱۲۲
- ❖ حقوق قابل حمایت توسط آیین های پژوهش خوافی مبتنی بر قانون اساسی
..... چ.ان. کاسکاجو کاسترو (ترجمه: جواد کسارگری) ۱۴۳-۱۴۸

نقد رویه ها:

- ❖ تحلیل رویه شورای نگهبان در بررسی نصوص ۳ ماده ۲۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی
..... سعید رضا ابدی ۱۶۰-۱۶۷

چکیده فارسی مقالات فرانسوی:

پیشرفتات فصل اول

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی



مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی

روابط مجمع تشخیص مصلحت نظام و قوه مجریه

در چهار چوب بندی برنامه توسعه همه جانبه کشور

دکتر محسن خلیلی^۱

فهرست مطالب

مقدمه

گفتار یکم) اصول، آرمانها، اهداف کلی و خط مشی‌های عمومی در مذاکرات خبرگان قانون اساسی
گفتار دوم) سیاست‌های کلی نظام در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی
گفتار سوم) گزینه مختار



مقدمه:

پیدایش قانون اساسی جمهوری اسلامی که بدون درنگ و با جنبشی شتاب‌آلود پس از پیروزی انقلاب اسلامی صورت عملی و واقعی به خود گرفت، نشان می‌داد که با تدوین نوع جدیدی از متون قوانین اساسی روبرو هستیم که پیشینه‌ای نایاب داشت. در هنگام تدوین قانون اساسی، حاکمیت شرع و قانون اساسی بر مصوبات مجلس بدون تصور کمترین اشکالی پیش‌بینی شده بود و در پیوند طولی مجلس و شورای نگهبان، برای مجلس هیچ راهی جز تبعیت از نظر شورای نگهبان باقی نمی‌ماند. بدین ترتیب هر چند دست مجلس برای تشخیص مصالح و مختصات کشور در امر تدوین قانون باز بود اما در جریان عمل به خاطر اعلام مخالفت‌های مکرر شورای نگهبان با مصوبات مجلس به دلیل مخالفت آنها با شرع و موازین اسلامی، و اصرار مجلس بر ضرورت تأیید این مصوبات، این دو نهاد

^۱ - استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

قانونی عملاً رودروی یکدیگر قرار گرفتند. نخستین بار در سال ۱۳۶۰ بر سر قانون اراضی شهری مصوب مرداد سال ۱۳۶۰ میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان اختلاف بروز کرد؛ زیرا شورای نگهبان با استدلال شرعی الناس مسلطون علی اموالهم مصوبه مجلس را که طی آن اراضی موات را در اختیار دولت و زمینهای بایر را تا هزار متر برای عمران و بدون حق فروش در اختیار افراد قرار داده بود، غیر شرعی می‌دانست و مجلس هم حاضر به تصحیح مصوبه خود نبود. ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در این خصوص با ذکر این که بعضی از قوانین مصوب به لحاظ تنظیمات کل امور و ضرورت حفظ مصالح یا دفع مفاسدی است که بر حسب احکام ثانویه به طور موقت باید اجرا گردد از آیت‌ا... خمینی کسب تکلیف نمود. پاسخ ایشان دست مجلس شورای اسلامی را باز گذاشت زیرا پاسخ داده بودند که آنچه در حفظ نظام جمهوری اسلامی دخالت دارد و فعل یا ترک فعل آن موجب اختلال نظام می‌شود پس از تشخیص موضوع به وسیله اکثریت دو سوم وکلای مجلس شورای اسلامی با تصریح به موقتی بودن آن، مادام که موضوع محقق است و پس از رفع موضوع خود به خود لغو می‌شود، در تصویب و اجرای آن مجازند. فتوای ایشان ریشه در احکام ثانویه داشت ولی در سالهای ۱۳۶۵ و ۱۳۶۶ ه. ش. مسائل حادثتری پدید آمد که نقطه اوج آن لایحه قانون کار بود. متن مصوب مجلس شورای اسلامی الزاماتی را بر اشخاص نحلیل و آزادی اراده آنها را تحدید می‌کرد اما شورای نگهبان از باب شرع، چنین محدودیتهایی را قبول نمی‌کرد. این اختلاف در نهایت با مکتوب شدن نامه‌های مفصل میان مقامات عالی رتبه نظام و مقام وقت رهبری منجر به تشکیل شدن نهادی به نام مجمع تشخیص مصلحت نظام شد. کار ویژه اصلی و ابتدایی این مجمع، حل و فصل نهایی اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان قانون اساسی بود. آنچه که ابتدائاً به ذهن می‌رسد، این است که آیت‌ا... خمینی با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام موافقت و همراهی نداشته‌اند زیرا پیش از تشکیل آن "تذکری پدرا نه به اعضای شورای نگهبان" داده بودند که خود آنها قبل از پیدایی این غوامض، مصلحت نظام را در نظر بگیرند چرا که یکی از مسایل بسیار مهم در دنیای پر آشوب کنونی نقش زمان و مکان در اجتهاد و نوع تصمیم‌گیری‌هاست و حکومت را فلسفه عملی برخورد با شرک و کفر و معضلات داخلی و خارجی دانسته بودند. ایشان با طرد بحث‌های طلیگی مدارس که در چارچوب تئوری‌هاست خواستار آن بودند که با فراتر رفتن از این چارچوب‌های تنگ و مدرسی‌گری، نظام جمهوری اسلامی به بن‌بست‌های متعدد و نقض ظاهری قانون اساسی متهم نشود.

آیت‌ا... خمینی، حتا هنگامی که حکم تشکیل مجمع تشخیص مصلحت را صادر کردند، مخالفت ضمنی خود را با تاسیس یک نهاد تازه در قانون اساسی نشان دادند، زیرا مراحل گوناگون طراحی تا

تصویب یک قانون را در نظام جمهوری اسلامی کافی دانسته و احتیاج به مرحله جدیدتر تاسیس یک نهاد نوین را مردود دانسته بودند. ایشان، حتا در موافقت با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت از عبارت «لکن برای غایت احتیاط» بهره گرفتند که به طرزی دقیق نشان از عدم موافقت و همراهی ایشان با تشکیل و افزودن یک نهاد جدید به متن قانون اساسی می‌نمود.

بدون درنگ، مساله جایگاه قانونی مجمع تشخیص مصلحت نظام در متن قانون اساسی مطرح شد که آن هم با حکم آیت ا... خمینی مبنی بر بازنگری در قانون اساسی جمهوری اسلامی (تاریخ چهارم اردیبهشت سال ۱۳۶۸ ه.ش) حل و فصل شد. عبارتی که ایشان در حکم بازنگری قانون اساسی درباره تاسیس قانونی مجمع به کار بردند این بود: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای حل معضلات نظام و مشورت به رهبری به صورتی که قدرتی در عرض قوای دیگر نباشد». این عبارت، نشان از بیمی داشت که ناشی از فراتر رفتن قدرت نهاد تازه تاسیس از حیطه اختیاراتش بود. زیرا ایشان در هفدهم بهمن سال ۱۳۶۶ که دستور تشکیل مجمع تشخیص مصلحت را صادر کردند، آن را یک مرحله احتیاطی تلقی نموده بودند، ولی احتمالاً می‌دانستند که نهادهای صاحب قدرت کم و بیش مایلند از آن چه که برایشان در نظر گرفته شده، عدول کرده و فراتر روند. در حکم تشکیل مجمع تشخیص و در حکم بازنگری قانون اساسی سه کار ویژه برای مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر گرفته شده بود:

۱. تشخیص مصلحت در حل و فصل اختلافات مجلس و شورای نگهبان

۲. حل معضلات نظام

۳. مشورت به رهبری

ولی در جریان روند بازنگری در سال ۱۳۶۸، که مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت قانونی یافت و به شکل اصل ۱۱۲ در آمد و در اصول ۱۱۰ و ۱۱۱ و ۱۷۷ نیز ذکری از آن به میان رفت^۲، این مجمع، کار ویژه‌های جدیدی یافت که در حکم بازنگری قانون اساسی از آن نامی به میان نیامده بود:

۱. در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل مقام رهبری:

یک) انتخاب یکی از فقهای شورای نگهبان برای عضویت در شورای موقت رهبری

دو) تصویب اقدامات شورای موقت رهبری در برخی زمینه‌ها

^۲ - 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. ۵ و ۴۹.

سه) اگر به هر دلیل یکی از اعضای سه گانه شورای موقت رهبری نتواند انجام وظیفه کند فرد سوم به انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام به جای وی منصوب می‌گردد.

۲. مشورت دادن به مقام رهبری برای آغاز روند بازنگری در قانون اساسی

۳. عضویت اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام در شورای بازنگری قانون اساسی

۴. مشورت دادن به مقام رهبری برای تعیین سیاست‌های کلی نظام^۲

سیاست‌های کلی نظام عبارت‌پردازی کاملاً نو‌پیدایی بود که پیش از آن کمتر پیشینه‌ای داشت و اگر هم از سیاست‌های کلی دولت یا خط مشی‌های عمومی سخنی به میان می‌آمد دست کم به متن قانون اساسی و شیوه‌های عمل قوای سه‌گانه ارجاع داده می‌شد. در قلم آیت ا... خمینی، مجمع فقط برای رفع گره‌های کور قانونی و ناشی از آن در نظر گرفته شده بود^۳ و تعیین سیاست‌های کلی نظام در آن محلی از اعراب نداشت. مجمع فقط در مواقع اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان وارد عمل می‌شد^۴ و عبارات کلی، مبهم و کشدار مانند تعیین سیاست‌های کلی نظام اصلاً وجود نداشت.

حتا پس از همه‌پرسی تصویب قانون اساسی تجدید نظر شده، در نامه آیت ا... خامنه‌ای به "تحقق مصالح اصل ۱۱۲ قانون اساسی اشارت رفته بود و انگار اصلاً تعیین سیاست‌های کلی نظام موضوعیت و فعالیت نداشت است"^۵ زیرا اگر این مساله، مهم و واجب تلقی می‌شد ذکری نیز از آن به میان می‌آمد. در سال ۱۳۷۵ که رقابت‌های انتخاباتی ریاست جمهوری شدت یافته و مخصوصاً در اسفند ماه به اوج رسیده بود و بی‌گمان حدس زده می‌شد که این بار دست کم مؤلفه‌ها، هویت‌ها و مفاهیم نوین در حال ورود به عرصه‌های انتخاباتی است و به احتمال فراوان وضعیت در قوه مجریه همایی نخواهد بود که مطلوب و موردنظر است بنابراین عالی‌رتبه‌ترین مقامات نظام جمهوری اسلامی به این نتیجه رسیدند که "مجمع می‌بایست از همه ظرفیت‌های قانونی خود استفاده کند و تمامی مسئولیت‌ها را بر دوش

۲- اداره کل روابط عمومی و امور فرهنگی مجلس شورای اسلامی، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۳، صص. ۴۶-۴۴.

۱- امیر هوشنگ ساسان‌نژاد، مجموعه مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام. تهران: فردوسی، ۱۳۷۶: ۱۷.

۲- امیر هوشنگ ساسان‌نژاد، همان، ص. ۱۹.

۳- ساسان‌نژاد، همان، ص. ۲۳.

گیرد^۷ و این عبارت پردازی‌ها، برابر نهادهایی بود که به عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام شمایی نوین و کار ویژه‌ای قدرت آفرین و تعیین کننده می‌بخشید. زیرا دو حربه تعیین سیاست‌های کلی و مصلحت موجبات چیرگی مجمع تشخیص مصلحت نظام را دست کم بر دو قوه مجریه و مقننه فراهم می‌آورد^۸ به ویژه آن که اگر یک سیاست کلی خود به عنوان یک مصلحت - خلاف شرع و قانون اساسی - اعلام شود و به پشتوانه اختیارات مطلقه برای اجرا و تقنین و قضا، ابلاغ گردد. در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ابتدا عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام وجود نداشت و از تعبیر تعیین اهداف و خط مشی کلی و سیاستگذاری کشور^۹ نام برده شده بود. در هر دو حالت چنین استدلالی مبنای کار بود:

سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا این که اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد. مجلس می‌خواهد قانونگذاری کند از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد. آن کسی که صلاحیت این را دارد که سیاست کلی کشور را تعیین کند مقام ولایت فقیه است. برای اینکه اوست که شناخت از اسلام کما هو حقّه دارد و بینش و آگاهی صحیح هم دارد. بنابراین می‌تواند سیاست‌های کلی را بر اساس اصول اسلامی او تعیین کند.^{۱۰}

ریاست کنونی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به توجه به تجربه‌هایی که تا زمان اصلاح قانون اساسی وجود داشت^{۱۱} اشاره می‌کند که موجب افزوده شدن عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام به متن قانون اساسی شد بدون آن که دقیقاً و بصورت عینی خواننده را به آن تجربه‌ها متوجه کند. نکته جالب آن است که همین تجربه‌ها می‌بایست به سرعت و بدون درنگ مفهوم تعیین سیاست‌های کلی نظام را وارد گام عملیاتی کند ولی عملاً ده سال بعد در سال ۱۳۷۶ ه. ش این کار شروع شد. در نگاهی آماری می‌توان گفت، مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره اول و دوم - از سال ۱۳۶۶ تا ۱۳۶۸ و از سال

^۷ - ساسان نژاد، همان، ص. ۲۷.

^۸ - کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، منابع حقوق. تهران: شرکت سهامی انتشار، جلد دوم، ۱۳۷۳، ص. ۸۱.

^۹ - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، همان، ۱۳۶۹: ۶۴۲.

^{۱۰} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، همان، ۱۳۶۹: ۶۵.

^{۱۱} - بشیری، عباس [به اهتمام] گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام. تهران: صدف سما، ۱۳۸۱، ص. ۶۴.

۱۳۶۸ تا ۱۳۷۵- اصلاً ورود به قضیه تعیین سیاست‌های کلی نظام را مورد توجه قرار نداد زیرا به احتمال^{۱۲} قریب به یقین یکسانی ریاست قوه مجریه و ریاست مجمع تشخیص مصلحت، به چیرگی مصلحت سنجی‌های شخصی بر مواضع و اصول قانونی حکم می‌داد.

در باب مجمع تشخیص مصلحت نظام به طور اعم و درباره تعیین سیاست‌های کلی نظام به طرز اخص می‌توان پرسش‌هایی مطرح کرد که همگی نمودار ماهیت قانونی و جایگاه حقوقی مجمع تشخیص و سیاست‌های کلی است. هر کدام از این پرسش‌ها پاسخ‌های مکفی و مستدل می‌خواهند و نمی‌توان تنها به جمله‌هایی در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره کرد و آن را نمود قانونی، عقلانی و حقوقی بودن وجود مجمع و یا وجود عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام دانست. این پرسش‌ها پاسخ‌های فراتر از متن قانون اساسی و نیز متون حقوقی می‌طلبند که می‌بایست آنها را در فلسفه حقوق و فلسفه علوم اجتماعی یافت.

برخی از این پرسش‌ها از قرار زیر هستند:

۱. ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست؟
۲. آیا سیاست‌های کلی نظام در حکم قانون اساسی است؟
۳. آیا سیاست‌های کلی نظام مصلحتاً می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد؟
۴. مسئول تشخیص انطباق و عدم مغایرت سیاست‌های کلی نظام با شرع و قانون اساسی کیست؟
۵. ارتباط سیاست‌های کلی نظام با تفاسیر شورای نگهبان چیست؟
۶. جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام در نظام تصمیم‌گیری ایران چیست؟
۷. طبقه‌بندی و قلمروی موضوعی سیاست‌های کلی نظام چگونه صورت می‌گیرد؟
۸. قوانین مغایر با سیاست‌های کلی نظام چه سرنوشتی پیدا می‌کنند؟
۹. ارتباط سیاست‌های کلی نظام با سیاست‌های کلی موجود در قانون اساسی و سیاست‌های کلی مصوب مجلس و هیات دولت و سیاست‌های کلی نظام اداری که به ویژه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه می‌شود چگونه است؟

۱۰. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چگونه و با کدام تشکیلات و مقررات صورت می‌گیرد؟
۱۱. ارتباط این نهاد نظارتی کلان با دیگر سازمان‌های نظارتی کدام است؟
۱۲. اگر عملاً آیین نامه و بخشنامه‌ای در تعارض با سیاست‌های کلی نظام بود مرجع تشخیص و رسیدگی کدام است؟
۱۳. سیاست‌های کلی چه ارتباطی با تصمیم‌گیری‌های قانونی، اجرایی و قضایی دارند؟
۱۴. در زمینه انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام چه مرجعی مسئول رسیدگی است؟
۱۵. آیا خود مجمع می‌تواند به انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام رسیدگی و در صورت مغایرت آن را ملغی اعلام کند؟
۱۶. اگر مصوبات قبلی مجلس مغایر با سیاست کلی نظام بود تکلیف چیست؟
۱۷. آیا مجمع تشخیص می‌تواند به استناد بند ۲ اصل ۱۱۰ بر مصوبات قوه مجریه و مقننه و انطباق آنها بر سیاست‌های کلی نظام نظارت و در صورت مغایرت آنها را باطل کند؟
۱۸. آیا سیاست‌های کلی نظام در حکم قانون است؟
۱۹. آیا مجمع تشخیص مصلحت حق قانونگذاری ابتدایی دارد؟
۲۰. تکلیف اصل ۴ قانون اساسی با سیاست‌های کلی نظام چه می‌شود؟^{۱۳}

گرچه پرسش‌های طرح شده بسیار مهم و اساسی و در عین حال چالش‌انگیز هستند ولی نگارنده مایل است از مکتوب خود بهره‌ای عملی بگیرد و دستاوردی کاربردی داشته باشد. بنابراین پرسش دیگری را در می‌اندازیم و پی‌جوی پاسخ آن می‌شویم: آیا عبارت «تعیین سیاست‌های کلی نظام» می‌تواند فراهم آورنده محیط و فضایی شود که در آن قوه مقننه - به عنوان اصلی‌ترین نهاد قانونگذار و

^{۱۳} - مرندي، محمدرضا، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم: پارسایان، ۱۳۸۲، ص ۷۱- و مهرپور، حسین [و دیگران]

(۱۳۸۰) "گند و کواوی در جایگاه حقوقی سیاست‌ها کلی نظام"، رامبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، صص ۳۷۵-۴۰۵.

یگانه قدرت صاحب صلاحیت برای قانونی‌سازی کلیه روندها و فرایندها - و نیز قوه مجریه - به عنوان مهم‌ترین نهادی که با امکانات فراوان می‌تواند خط مشی‌های عمومی کشور را از لابلای انواع و اقسام امکانات و محدودیت‌ها، منزلت‌ها و مقدورات و مخدورات و از طریق کار کارشناسی سراسر کشوری تهیه و تدوین کند - دچار کم‌کارکردی، بی‌کارکردی و سرانجام ناکارکردی شوند؟

در این میان اختصاصاً آیا سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به عنوان مغز طراحی اجرایی و عملیاتی کلیه برنامه‌های مرتبط با کشورداری دچار سستی و فتور نمی‌شود و آیا کار مایه‌های وجودی و بن مایه‌های توجیهی، پیدایی و تطویل خود را از دست نمی‌دهد؟

اگر این مطلب پذیرفته شود که به تدریج کار ویژه‌های سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختصاص می‌یابد و سیاست‌های کلی نظام نوعی بازی واژگانی برای :

۱. تهی‌سازی درونی دلایل پیدایی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

۲. تضعیف قوه مجریه و مقننه به نفع کار ویژه‌ها و وظایف مقام رهبری

۳. کلی‌گویی‌های ابهام‌آمیز برای استحصال قدرت بیشتر

تلقی شود در حقیقت پی خواهیم برد که در پناه واژه‌ها و عبارت‌های بسیار شکیل، پر طمطراق و رها شده در فضا‌های تجویدی و انتزاعی، گام‌های محکمی به سوی تبدیل قوای سه‌گانه به دفاتر تقنینی، اجرایی و قضایی مطیع برداشته شده است.

فرضیه یا پاسخ موقت این نوشته از این قرار است: تعبیر سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن سبب ساز کاستی و کژی‌هایی چند است:

۱. به زوال تفکیک قوا مدد می‌رساند و آن را رو به اضمحلال می‌برد.

۲. تضعیف‌کننده قوه مجریه است زیرا لایحه بودجه معتبرترین دست مایه قوه مجریه برای زمامداری است.

۳. تضعیف‌کننده قوه مقننه است زیرا قدرت مجلس را در پردازش برنامه و بودجه کشور به زوال می‌برد و قدرت نظارتی او را بر چگونگی اجرای برنامه سالانه دولت به فتور می‌کشانند.

۴. تضعیف‌کننده قوه قضاییه است زیرا قدرت‌های نظارتی دستگاه قضایی را تابع نهاد دیگری می‌کند.

۵. ابهام و کشداری مفاهیم سبب‌ساز زوال دستگاهمندی نظام حقوقی می‌گردد و فرصت را برای هرگونه عمل و اقدام و سپس انطباق آن بر قواعد حقوقی - موجه‌سازی پسینی اعمال و نه قانونی بودن پیشینی اقدامات - فراهم می‌آورد.

۶. دوباره کاری و بیهوده کاری را از طریق فعالیت های موازی کارانه میان نهادهای مدعی کارکارشناسی افزایش می دهد.
۷. نوعی سرگرمی مدرسی گرانه اسکولاستیک در باب مفاهیم انتزاعی، کلی و تجربیدی میان اصحاب جدل فراهم می آورد که فاقد پیامدهای عملی و اجرایی و نافی بهبود مناسب وضع اجتماعی است.

گفتار یکم) اصول، آرمانها، اهداف کلی و خط مشی های عمومی در مذاکرات خبرگان قانون اساسی

اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی که در برگیرنده سیاست های کلی نظام جمهوری اسلامی محسوب می شود در پیش نویس قانون اساسی مبتنی بر اصل چهارم بود که در عین کوتاهی، نمودی از آرمانها و اهداف جامعه پیروز پس از انقلاب اسلامی محسوب می شد:

جمهوری اسلامی ایران در استقرار جامعه توحیدی، معنویت و اخلاق اسلامی را مبنای روابط سیاسی، اجتماعی و اقتصادی قرار می دهد.^{۱۴} در عین حال، اصول یکم تا دوازدهم متن پیش نویس قانون اساسی آرمانها و خط مشی های عمومی دولت را تعیین کرده بود:

۱. تعیین نوع حکومت
۲. نفی هرگونه تبعیض و توجه به کرامت انسان
۳. استفاده از دستاوردهای سودمند علوم و فرهنگ بشری
۴. تساوی همه افراد و ابتدای حکومت بر آراء عمومی
۵. تفکیک ناپذیری استقلال و آزادی از یکدیگر
۶. سعادت انسان در کل جامعه بشری

^{۱۴} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، راهنمای استفاده از صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: ۱۳۶۸، صص. ۵۶ و ۵۷.

۷. ترویج کشاورزی بومی و رعایت کامل استقلال سیاسی و اقتصادی
۸. تکریم کار و کوشش و پاسداشت مالکیت
۹. تکریم خانواده و امر تعلیم و تعلم
۱۰. خودداری از دخالت سلطه جویانه در امور داخلی سایر کشورها^{۱۵}

اصول و اهداف کلی در بسیاری از مجموعه‌های قوانین ذکر می‌شوند زیرا مقصود از بیان آنها روشن ساختن مبانی فکری و هدفهای قانونگذاری است. ذکر این اصول و اهداف به ویژه در قوانین اساسی به منزله طرح برنامه قانونگذاری در آینده محسوب می‌شود و منظور از آن در نظر گرفتن اصولی است که در بنیانگذاری جامعه بسیار مهم به شمار می‌روند.

فایده مهم آوردن اصول و هدف‌ها در آغاز قانون اساسی این است که روح و بنیادهای اصول دیگر هنگام اجرا و تفسیر قانون معین شود و راهنمای دولت و دو قوه مقننه و قضائیه قرار گیرد. با تمام اهمیتی که این اصول دارد، نباید انتظار داشت که این فصل حاوی احکام ویژه ای درباره مسایل گوناگون اقتصادی و اداری باشد... زیرا قانون اساسی جای ارائه پایه‌های حکومت و شکلی است که ملت در قالب آن به صورت دولت در می‌آید و به جزئیات روابط اجتماعی نمی‌پردازد. به بیان دیگر قانون اساسی جای طرح قواعد است نه مسائل.^{۱۶} در حین مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی، اصل چهارم متن پیش‌نویس قانون اساسی کنار گذاشته و طویل‌ترین اصل قانون اساسی موجود یعنی اصل سوم با شانزده بند ابداع می‌شود. استدلال را بخوانیم:

درج این اصل در اینجا بدین منظور است که یکی به صورت فشرده وظیفه قانونگذاری و اجرای قانون را در آینده مشخص کند و جهت کلی قانون اساسی ما را در شاخه‌های مختلف نشان بدهد و هم برای خود ملت ما که امروز در انتظار آن هستند که قانون اساسی می‌خواهد چه مسائلی از مسائل آنان را اولویت بدهد و هم برای سایر مردم روشنگر کلی راه باشد.^{۱۷}

^{۱۵} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۸، صص ۵ و ۶.

^{۱۶} - کانوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت: مجموعه مقالات. تهران: دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، جلد اول. ۱۳۷۸، ص. ۲۴۵.

^{۱۷} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ص. ۲۷۸.

این نحوه استدلال- که بسیار هم قوی است- نشان می‌دهد که یکبار و کمابیش برای همیشه سیاست‌های کلی نظام، تعیین شده و دیگر نیازی نبوده است که برای مرتبه مجدد دست به تاسیس مرجعی بزنیم که آن را دوباره تعیین و تعریف کند. تازه در همان مذاکرات خبرگان قانون اساسی به طرح واژه‌ها و عبارات مبهم و نادری چون آرمانها، پایه‌ها، هدف‌ها و روش‌ها ابراد وارد آمده و گفته شده است که شانزده بند اصل سوم قانون اساسی هم در حکم وسیله‌اند و هم در حکم هدف و هم در حکم روش و می‌بایستی نوعی جداسازی صورت گیرد: زیرا بنده معتقدم که بیشتر اینها زیادی بوده و توضیحاتی است که بعداً ممکن است ایجاد اشکال کند و از آن فایده‌ای متصور نیست. قانون اساسی باید مختصر، صریح، روشن، موجز و برای همه قابل درک باشد.^{۱۸}

این ایراد را دیگران هم طرح می‌کردند و معتقد بودند که قانون اساسی نباید یک بیانیه اخلاقی فاقد ضمانت اجرا باشد و گرنه به یک مانیفست فوق‌العاده عالی و شعارگونه تبدیل می‌شود و هیچ فرصتی برای اجرایی شدن نمی‌یابد:

ما اینجا کلماتی می‌خواهیم و جملائی و اصولی می‌خواهیم که در درجه اول بودن و نبودنش در سرنوشت ما و دیگران مؤثر باشد نقش داشته باشد و تعیین کننده باشد.^{۱۹} به این معنا که می‌بایست فارغ از زیبایی‌های نوشتاری به مشکلات مردم پرداخت و برای آنها کاری کرد و گرنه به طرزی مداوم اصول، سیاست کلی و خط مشی عمومی تعیین کردن بدون آن که آنها را عملیاتی و اجرایی کنیم سبب سرخوردگی و ناامیدی می‌شود. اخیراً یکی از دوستان عزیزم شانزده بند را در ده بند تلخیص کردند. من کار به تعدادش ندارم، من می‌گویم که باید دردی از مردم دوا بشود. این شما و این اتمام حجت، می‌خواهید حذفش کنید یا می‌خواهید قرآن را بگذارید جایش و فقط به یک سلسله کلیات اکتفا کنید هر کاری می‌خواهید بکنید بکنید. انسان باید وظیفه‌اش را انجام بدهد.^{۲۰}

^{۱۸}- اداره کل روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: صص. ۲۷۹ و ۲۸۱.

^{۱۹}- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ص. ۲۸۳.

^{۲۰}- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۴: ص. ۲۸۸.

روح مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهد که نوعی احساس آرمان‌گرایانه انقلابی و عقل فعال زمامدارانه بر همدیگر منطبق شده بوده و چنین تلقی دوگانه‌ای وجود داشته است که نظام برآمده از انقلاب اسلامی شایسته است دست کم به طور قطعی با رژیم سابق متفاوت باشد. و این امر حاصل نمی‌آید مگر از طریق مکتوب کردن متنی از قانون اساسی که در آن فخامت‌واژگان این ظن را پدید می‌آورد که حتماً هر آن چه فخیم است پس دیگران هم در مقابل آن خاضع می‌شوند و خود بخود صورت اجرایی به خود می‌پذیرد.

از سوی دیگر، عقل فعال زمامدارانه نیز بر پیش‌نویس قانون اساسی حاکم شده بود. به همین دلیل بدون درنگ پس از بیان اصول و اهداف کلی که با لسانی ساده بیان می‌شد به سراغ اجرایی شدن آن پیش می‌رفت و نوعی نظام سیاسی - حقوقی را مطرح می‌کرد که پیشینه‌ای از آن نیز در دنیای معاصر وجود داشت.

اما، شکل و شمایل ویژه متن قانون اساسی دستامد روحیات انقلابیون مسلمانی بود که بر رژیم سابق پیروز شده بودند و شور و شغف ناشدنی آنان سبب ساز تدوین متنی شد که دست کم در اصول و فصول آغازین آن، آرمان‌گرایی ناب اسلامی که نیروی خود را از فضای ایدئولوژیک سالهای ۱۳۵۴ تا ۱۳۵۷ می‌گرفت، بر سراسر آن چیره شد. اصول یک تا چهارده قانون اساسی و به ویژه اصل سوم - که در آن دولت را باید کلیتی شامل رهبری، قوای سه‌گانه و تمامی نهادها و شوراهای دانست - حاصل نوعی آرمان‌گرایی انقلابی در راه تأسیس یک مدینه فاضله اسلامی محسوب می‌شود به ویژه محتوا و متن مقدمه قانون اساسی تبلوری از این واقعیت عینی به شمار می‌رود.

گفتار دوم) سیاست‌های کلی نظام در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی

قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸ پس از ده سال تجربه عینی و عملی در سال ۱۳۶۸ مورد بازنگری قرار گرفت. یکی از موارد افزودنی به قانون اساسی عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام بود که با این نحوه استدلال نیز مورد حمایت قرار می‌گرفت: از خصوصیات مثبت این طرح این است که سیاستگذاری را که در قانون اساسی مطلقاً اسمی از آن به میان نیامده بود در گذشته، ما اینجا آوردیم زیرا که در هر زمان و مقطعی از مقاطع تنها مقامی که حق دارد خط مشی، استراتژی‌ها، سیاستگذاری‌ها

را به نحوی از انحاء مورد برنامه‌ریزی و مورد مذاقه و دخالت قرار بدهد آن وقت رهبر است و نفس معنای رهبری هم این را ایجاب می‌کند.^{۲۱}

ولی روح مذاکرات شورای بازنگری نشان از آن داشته است که برخی از نخبگان فن که اشتغالات اجرایی و اداری سطح بالایی هم داشته‌اند با این اصل و با ابهامی که در مفهوم تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها وجود دارد، مخالفت شدید می‌کرده‌اند. گرچه نقل قولی که آورده می‌شود، اندکی طولانی است ولی به لحاظ کیفیت و نحوه استدلال و انتقاد و انطباق تام و تمام با فرضیه مقاله، ناچاریم متن کامل آن را در زیر بنگاریم:

مساله دوم در ارتباط با این اصل یکصد و دهم هست که بحث شد این بند یک آن یعنی در حقیقت مختصر کردن و کوچک کردن نظام اجرایی و دولت است. ما یکی از کارهایی که می‌خواهیم بکنیم می‌خواهیم اختیار را یک کمی متمرکز بکنیم و بگذاریم در اختیار رئیس جمهور که کار بکند. اگر شما با همین عباراتی که آمده اهداف، خط مشی کلی، سیاستگذاری، آنجا بیاورید هم دولت کوچک خواهد شد... و بگذاریم باز هم در رابطه با مجمع تشخیص مصلحت و از طرف دیگر خود رهبر از این همه نیروی کارشناسی که بودجه‌ی جاری ما را بطور کلان می‌خورد که ما همیشه بحث می‌کنیم دویست و پنجاه میلیارد تومان با سیصد میلیارد تومان ما در حقیقت بی‌بهره شدیم در این زمینه، خوب سیاستگذاری چه جوری صورت می‌گیرد؟ سیاستگذاری در وزارتخانه‌ها توسط نیروهایی که متخصص هستند انجام می‌شود، البته در بالا یک خط مشی داده می‌شود یک راه حلی قبول می‌شود یا قبول نمی‌شود. اما اینجا مشورت را از جای طبیعی خودش برگردانده‌ایم به مجمع تشخیص مصلحت که من فکر می‌کنم وظایفش یک چیز دیگر است. دور زدن دستگاه‌های کارشناسی کشور که کارشان اصولاً سیاستگذاری است و توی قوانین و مقررات هست و روی فعالیت‌های روزمره و سالانه‌شان هست، این اشتباه است. و از طرف دیگر، دادن وظیفه‌ای به این وسعت به خود رهبر، یک نوع سلب کردن این وظیفه از دستگاه‌های اجرایی است و آن اصطلاحی که جناب آقای هاشمی اینجا به کار بردند "سیاست کلی" من فکر می‌کنم مناسب باشد (سیاست‌های کلی) و رفتن توی این جزئیات یقیناً مشکل ایجاد

^{۲۱} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۶۹: ص. ۶۶۶.

خواهد کرد، یقیناً دستگاه اجرایی ما را بی اختیار خواهد کرد و در حقیقت به کشور ضرر خواهد رساند. [درباره] تعیین نماینده چون بحث زیادی شده من صحبت نمی‌کنم فقط می‌خواهم بگویم معنایش فلج کامل کشور است یعنی هیچ تردیدی برادرها نداشته باشند در این زمینه یعنی واقعاً فلج کشور و آن کسی هم که کار می‌کند- وزیر- به نوعی نماینده‌ی رهبری در آنجاست. خوب کار نمی‌کند رهبری از نفوذ خودش استفاده کند کنار بزند، برخورد بکند و اینها، اینکه ما یک نفر مدیر بگذاریم، یک نفر پهلوی دستش که تا تکان بخورد یا از او بترسد که خوب روحیه‌ی جبونی را ما در حقیقت در مدیریت خودمان دمیده‌ایم و مدیر را ترسانده‌ایم و مدیر ترسو به اصطلاح، مناسب و متناسب با جامعه‌ی انقلابی ما نیست. مدیر باید شجاع باشد، تصمیم بگیرد، قاطع عمل بکند و باز او حساب بکند که نماینده‌ی رهبر مراقب اوست و نماینده‌ی رهبر هم هیچ موقع به اندازه‌ی خودش در دستگاه اجرایی قانع نخواهد شد. شما بعداً آئین نامه خواهید خواست که حیطه‌ی وظایفش چیست؟ ممکن است به آن گفته بشود در این حد متوقف شو، ولی او به همه‌ی اتاق‌ها سر خواهد زد، در همه‌ی امور دخالت خواهد کرد این به معنای پاشیدن دستگاه اجرایی است و یقیناً به نفع کشور نیست.^{۲۲}

استدلال دیگری نیز در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی وجود داشت. بر اساس این استدلال، تعیین سیاست‌های کلی کاری است که توسط قوای سه‌گانه و نهادهای مسئول به صورت مداوم صورت می‌گیرد و دیگر نیازی به آن نداریم که تعیین سیاست‌های کلی نظام را در متن قانون اساسی مورد بازنگری، مجدداً بیاوریم زیرا نوعی دوباره کاری و بیهوده‌کاری است و منجر به تعطیلی سایر قوا می‌شود. این نحوه استدلال را نیز به دلیل قوت، منطقی بودن و انطباق تام و تمام با آنچه که نگارنده در فرضیه خود آورده است نقل می‌کنیم و پیشاپیش بخاطر طولانی بودن آن عذر می‌خواهیم:

حسین هاشمیان - بسم الله الرحمن الرحيم. بنده معتقدم که ما نیازی به این بند اول نداریم، به این دلیل نیاز نداریم که فکر می‌کنیم سیاست کلی در دو بخش است: یکی دستگاه اجرایی بطور کلی و دیگر دستگاه قضایی که این دستگاه اجرایی و قضایی دو گونه کار انجام می‌دهند: یکی اینکه، دستگاه اجرایی می‌آید سیاست کلی اقتصادی‌اش را (مثلاً برنامه‌ی پنج ساله) مطرح می‌کند و در دولت بحث

می‌کند و بعد به صورت لایحه به مرکز قانونگذاری می‌فرستد این یک عمل است. کار دیگری که دارند این است که پس از اینکه قانون‌شان را گرفتند سیاستگذاری را از جهت قانونی گرفتند یک شیوه‌ی اجرایی دارند که برای اجرای آن قانون توسط آئین نامه‌ها شیوه‌ای را انتخاب می‌کنند و اجرا می‌کنند در دستگاه قضایی هم اینطوری است.

یعنی آنها یک سیاستگذاری دارند که نیاز به قانون دارد مثل دستگاه اجرایی که می‌نشینند بر اساس خطوط کلی سیاستگذاری خودشان را به صورت لایحه به مجلس می‌آورند بعد در اجرا آنها هم شیوه‌ای خواهند داشت، رویه‌ای خواهند داشت. بعد اینها به مجلس می‌آید، مجلس هم بر اساس گزارشی که به صورت لایحه از دولت آمده، از قوه‌ی قضائیه آمده، این سیاستگذاری را با اصلاحاتی تصویب می‌کند یا رد می‌کند، اینها موظفند دو مرتبه آن سیاست‌های کلی‌شان را بیاورند.

بنده معتقد هستم که این سیاستگذاری در بخش‌های اقتصادی، فرهنگی، قضایی و سیاست خارجی در دولت و سیاست‌های قضایی در قوه‌ی قضائیه بعد توسط وزیر در هیات دولت می‌آید و بعد به مجلس می‌آید سیاستگذاری را به صورت لایحه به مجلس می‌دهد که این سیاستگذاری کلی عبارت از این است که با توجه به رشد جمعیت، میزان سرمایه‌گذاری، منابع درآمد همه‌ی اینها را بررسی می‌کند و به مجلس می‌فرستد. در سیاست خارجی‌اش به این شکل به مجلس می‌آورد. بنابراین مجلس هم با این رویه عمل می‌کند یا تصویب می‌کند یا اصلاحات یا رد می‌کند او موظف است دو مرتبه بیاورد. بنابراین منظور من این است که سیاستگذاری بجایش خالی نیست شما بیاید یک تشکیلات وسیعی را برای رهبر درست کنید به اندازه‌ی دولت، به اندازه‌ی قوه‌ی قضائیه، به اندازه‌ی مجلس که بخواهد سیاستگذاری را اعلام بکند، سیاستگذاری را مدون بکند. آخر پس این قوا را حذف کنید.

سیاستگذاری را رهبری بکند. نیروهای متخصص کار را استخدام بکند و همه‌ی ابزار را به کار بگیرد در جهت سیاستگذاری کلی اقتصادی، قضایی، چه و چه و بعد به دستگاههایی بدهیم اجرا کنند. آنها فقط اجرا کنند. شما از یک طرف سیاستگذاری را به این سه قوه در بخش‌ها داده‌اید از آنطرف هم می‌آید می‌گویید که رهبری این کار را بکند. این تکرار است یکی از این دو تا باید باشد پس با بودن قوای سه‌گانه‌ای که وجود دارد و در قانون اساسی ما موجود است نیازی به اینکه رهبری سیاستگذاری کلی را انجام بدهد و مدون بکند وجود ندارد. بنابراین بنده معتقدم با همان نظارتی که شما در بند ۲ گذاشته‌اید نظارت یک چیز طبیعی و حقی است یعنی سیاستگذاری‌های کلی اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و قضایی که این سه قوه دارد انجام می‌دهد این را نظارت بکند، این بسیار حرف درستی است اما اینکه خودش مدون کند تکرار است دو دستگاه است. بنابراین وقتی که ما با تورم کارمند، داریم مبارزه

می‌کنیم با تورم پرسنل، شما آن همه پرسنلی که دستگاه دولتی‌تان دارد، (۲ میلیون پرسنل دارد) دوباره بیاییم برای رهبری هم یک پرسنل عظیمی را بگیریم چون اگر بخواهد رهبری، سیاستگذاری کلی را بگوید بدون اینکه کار کارشناسی رویش بشود، بدون اینکه دقت کافی روی آن به عمل بیاید چون این پخته نیست و خام است و به مقام رهبری اصلاً نمی‌خورد باید یک سیاستگذاری‌های ناپخته‌ای را بکند. اگر هم بنا است نه کار کارشناسی و پخته و اساسی بکند. بنابراین این دستگاههایی را که شما گمارده‌اید دارند انجام می‌دهند چرا ما دوباره بیاییم پرسنل را اضافه بکنیم و یک تشکیلات عریض و طولیلی را برای رهبری درست بکنیم که سیاستگذاری بکند. ضمن اینکه بر این سیاستگذاریها هم رهبر کنترل گذاشته اگر مجلس شورای اسلامی بخواهد چیزی را تصویب بکند شورای نگهبان هست که مسائل خلاف قانون و یا خلاف شرعش را تشخیص می‌دهد.

برای قوهی مجریه شما کنترل وجود دارد، بازرسی وجود دارد برای قوهی قضائیه شما باز کنترل وجود دارد. بنابراین با این کترلهایی که وجود دارد با این اختیاراتی که این سه قوه از سوی ولی فقیه دارند و هم در کار سیاستگذاری کلی و هم در کار اجرا نقش اساسی دارند بنابراین بنده بند اول را زیادی میدانم و پیشنهاد حذف آن را دارم.^{۳۳}

شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی زمانی تشکیل شد که نظریه ولایت مطلقه فقیه در ساختار نظام حقوقی - سیاسی کشور مورد پذیرش قرار گرفته بود. شورای بازنگری نیز متشکل از دو بخش انتصابی و انتخابی بود، ولی نکته قابل توجه آن بود که اکثر قریب به اتفاق آنها را فقها تشکیل می‌دادند. از یک سو آن آرمان‌گرایی انقلابی سالهای اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلیل مواجه شدن با واقعیت‌های زمامدارانه و نیز جنگ عراق با ایران دیگر وجود نداشت. فضا برای فعال شدن عقول حکومتگرانه بدون تکیه به شعارهای آرمانی و انقلابی پدیدار شده بود، به ویژه آن که نیاز به بازسازی و سازندگی پس از یک جنگ طولانی همگان را به ضروری‌ترین نیازهای پدیدار شدن تصویری از اختیارات و ولایت مطلقه برای مقام رهبری - که پیش از فرا رسیدن زمانه بازنگری در قانون اساسی به منصفه ظهور رسیده بود - که همه شئون زمامداری و کشورداری را متعلق به او می‌دانست سبب‌ساز پیدایی این نکته شد که حتی کلی‌ترین سیاست‌ها و برنامه‌ها و نیز طراحی

^{۳۳} - اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، همان، ۱۳۶۹: ۱۳۶۶-۱۳۶۴

تجربیدی‌ترین هدف‌ها و روش‌ها در اختیار مقام رهبری است و اوست که می‌بایست از صدر تا ذیل زمامداری را راهبری کند. حضور پر دامنه فقها که بسیاری از آنها عالمان فقهی و نه عاملان امور اجرایی بودند سبب شد که برخی از استدلال‌های عقلانی، واقعی و منطقی به نفع واژه پردازی‌های قدرت‌آفرین برای ولایت مطلقه فقیه کنار گذاشته شود، زیرا تصور فقهی آن بود که باید به مقام رهبری اعتماد کرد و همه چیز را به او سپرد هر چند که این امر سبب‌ساز تضعیف بسیاری از قوا و کار ویژه‌های نهادها و قوای سه‌گانه شود. عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام نوعی پردازش واژگانی بود که در میانه مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نه تعریف شد، نه حد و حیطه آن روشن گشت، نه ماهیت آن معلوم شد، نه به پیوند آن با سایر قوا و نهادها اشارت رفت و نه به جایگاه حقوقی آن در ساختار سلسله مراتبی قانون پرداخته شد. عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام در حقیقت مفهومی یله و رها بود که بنا بر مناسبت‌های زمانی گوناگون می‌شد از آن در جهت گسترده سازی حیطه قدرت یک مرجع قانونی و محدود ساختن مراجع قانونی دیگر استفاده نمود. نشان به آن نشان که در اواخر دهه هفتاد خود مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به "تعریف و پالایش مفهومی" عبارت سیاست‌های کلی نظام کرد و این نکته به آن معنی است که این تعبیر بدون مدافه و ملاحظه‌های گوناگون در متن قانون اساسی تعبیه و رها شد.

مرکز تحقیقات کامپیوتر علوم اسلامی

گفتار سوم) گزینه مختار

فرضیه نگارنده بیانگر گزینه مختاری است که این مکتوب برای تبیین آن ارائه می‌شود. از یک سو باید مشخص گردد که آیا سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب قانونی جای می‌گیرد یا خیر؟ آیا قانون است و مواردی چون نسخ و الفا و تفسیر همان‌گونه که در مورد همه قوانین وجود دارد، شامل حال آن نیز می‌شود؟ آیا به سیاست‌های کلی نظام می‌توان از منظر مصلحت نگاه کرد؟ آیا جزء قانون اساسی است یا عادی؟ آیا ویژگی‌های قانون اساسی بر آن مطابقت می‌کند یا ویژگی‌های قوانین عادی؟ پرسش‌هایی از این دست، اکنون در میان صاحب‌نظران حقوق اساسی پاسخ‌هایی یافته است که علی‌رغم تفاوت‌ها و ناهم‌اندی‌های گوناگون، زمینه ورود به بحث را واضح‌تر می‌کند:

۱. سیاست‌های کلی نظام فوق قانون اساسی و حاکم بر وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های سازمانی تمام ارکان سازمان جمهوری اسلامی است. این سیاستها در عین حال از احکام و اوامر ولایی

محسوب می‌شوند و اعتباری بالاتر از قوانین عادی و حتی قانون اساسی دارند. در تعارض فی‌مابین، ضرورت فعلیت سیاست‌های کلی نظام ترجیح دارند و مصلحت عمل به آنها اهم از مصلحت اجرای قانون اساسی است. تعیین سیاست‌های کلی نظام از باب تولی و نه تصدی در اختیار ولایت مطلقه فقیه است و هیچ مقام سازمانی صلاحیت تقیید، اصلاح، تغییر و یا الغای سیاست‌های کلی نظام را جز مقام رهبری ندارد.^{۲۴}

۲. مصوبات مجمع در محدوده احکام ثانوی و احکام حکومتی است ولی سیاست‌های کلی نظام از نوع ثانوی و حکومتی محسوب نمی‌شود بلکه حکم قانون را دارد و مطابق با اصل ۵۷ قانون اساسی از اختیارات ولی مطلقه فقیه و حاکم بر تمامی سازمانها و صلاحیت‌هاست. در سلسله مراتب حقوقی مصوبات مجمع از لحاظ شکلی مادون قانون اساسی و مافوق آیین نامه و مجموعاً از سنخ قوانین عادی محسوب می‌شود. مجمع تشخیص مصلحت نظام عضوی از یک کل بهم پیوسته به نام دولت است و اگر قانون، الزامی برای نهادی از دولت وضع کند امری عادی بوده و الزام به غیر محسوب نمی‌شود ولی مصوبات آن از جانب هیچ نهادی مگر مقام رهبری قابل اصلاح و الغاء نیست.^{۲۵}

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام حتی می‌تواند یک قانونگذار باشد و مجرای اعمال ولایت مطلقه قرار گیرد. سیاست‌های کلی نظام می‌تواند مصلحتی هم باشد و حتی می‌تواند مغیر اصول قانون اساسی قرار گیرد ولی نباید مخالف شرع باشد. مصلحت مقتضی تغییر در قانون اساسی می‌تواند موقت و مقطعی و نه دائمی باشد و اگر این گونه شد باید به طور موقت از اجرای بعضی از اصول قانون اساسی خودداری کرد. طبق این تفسیر شخصی، اگر سیاست‌های کلی مخالف قانون اساسی باشد می‌توان بعضی از اصول و فصول قانون اساسی را موقتاً تعطیل کرد.^{۲۶}

۴. مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان شورای عالی مشورتی برای مقام رهبری و سایر ارکان نظام محسوب می‌شود و بدیهی است که مصوبات و تصمیمات این نهاد عالی از اعتبار قانونی

^{۲۴}- www.IRISN.COM/SHORA/TAHGIG/GOZARESH/4007

^{۲۵}- شریعتی، محمد صادق، بررسی فقهی و حقوقی مجمع تشخیص مصلحت نظام، قم: بوستان کتاب، ۱۵۱، ۱۶۳، ۱۴۸، ۱۷۶، ۱۶۶، ۱۳۸۰.

^{۲۶}- مرندی، محمدرضا، همان، صص. ۷۷، ۷۲، ۲، ۱۸، ۱۹، ۸۹، ۹.

برخوردار بوده و لازم‌الاجرا در همه سطوح نظام تلقی می‌گردد. مصوبات مجمع را جزو فرامین رهبری می‌توان محسوب کرد که بر همه قوانین و مقررات دیگر در سطح کشور برتری دارد.^{۲۷}

۵. سیاست‌های کلی نظام، مافوق اصول و قوانین و مادون ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها محسوب می‌شوند، یعنی معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی یا عادی نیستند فقط شرعی‌اند و از باب احکام حکومتی مقام رهبری به شمار می‌روند. هرگونه قانون و مقررات مصوب مغایر با سیاست‌های کلی نظام را فقهای شورای نگهبان مردود اعلام می‌کنند. مجمع تشخیص مصلحت حتی حق قانونگذاری ابتدایی را هم دارد ولی هم در تعیین و هم در مصلحت‌سنجی حق اعلام نظر خلاف شرع ندارد.^{۲۸}

۶. رای و نظر دیگری که از منظری اجرایی و عملیاتی و نه آکادمیک به قضیه ماهیت سیاست‌های کلی نظام پرداخته، معتقد است سیاست‌های کلی اصلاً قانون نیست بلکه سیاستی است که مجمع تشخیص مصلحت آن را تعیین می‌کند و به محض تعیین آن، برای همه قوا الزامی محسوب می‌شود. سیاست‌های کلی حلقه ای بین آرمان‌ها و اجرائیات هستند ولی سیاست‌های کلی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد و این گونه نیست که کسی بتواند آنها را برای اجرای مستقیم به دستگاهها بدهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آن را در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، مقررات اجرایی و در عمل دستگاهها دید. مثلاً هیچ دادگاهی نمی‌تواند به این سیاست‌ها در صدور حکم تمسک بکند و مبنای حکم قاضی، قوانین عادی است. منتها آنهایی که قانون می‌گذارند و یا مقررات اجرایی وضع می‌کنند باید براساس این سیاست‌ها باشد. یکی از مهم‌ترین موارد توجه به این سیاست‌ها در هنگام تدوین برنامه‌های پنج ساله است که رهبری سیاست‌های کلی برنامه را می‌دهند و دولت و

^{۲۷} - هدایت نیا، فرج ا...؛ کاویانی، محمدهادی، بررسی فقهی - حقوقی شورای نگهبان، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، ۱۳۸۰، صص. ۴۸ و ۴۹.

^{۲۸} - ارسلا، محمد جواد، تشخیص مصلحت نظام: از دیدگاه فقهی - حقوقی، تهران: مؤسسه فرهنگی دانش و اندیشه معاصر، ۱۳۸۰، صص. ۷۷-۷۲ و تقوی، سید محمد ناصر، حکومت و مصلحت، تهران: امیر کبیر، ۱۳۷۸، ۵۰-۴۵، و مهرپور، حسین [و دیگران]، "کند و کاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌ها کلی نظام"، راهبرد، شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰، صص. ۳۷۷، ۳۷۶.

مجلس هم موظف هستند قانوناً در تنظیم لایحه پیشنهادی و قانون مصوب این سیاست‌ها را لحاظ کنند.^{۲۹}

دیدگاههای مخالف با آنچه که مکتوب شد درباره سیاست‌های کلی نظام چنان است که این سیاست‌ها را جزو ساختار قانونی کشور محسوب نمی‌کند زیرا از یک سوسیالیست‌های کلی را اصلاً به لحاظ ذاتی و ماهیتی جزو قانون اساسی و یا عادی محسوب نمی‌کند، یعنی به این دلیل که ویژگی‌های قانون را بر آن منطبق نمی‌داند، و از دیگر سو، تعیین سیاست‌های کلی را تنها به آن دلیل که نوعی کلی‌گویی و کمابیش لفاظی محسوب می‌کند چندان مهم محسوب نمی‌کند و مایل است از کنار آن به طرزی بگذرد که خدشه‌ای به حیثیت و صلاحیت قوای سه‌گانه وارد نیاید:

۱. سیاست‌های کلی نظام اصلاً قانون محسوب نمی‌شود زیرا هیچ کدام از صفات و ویژگی‌های قانون را ندارد.^{۳۰}

۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام قانونگذار نیست زیرا اصل ۱۱۲ قانون اساسی را بایستی در سایه عموم اصل ۵۸ قانون اساسی فهمید. فقط مصوبات مجلس شورای اسلامی قانون محسوب می‌شود زیرا با تشریفات خاص وضع می‌گردد و مجموعه‌ای از اوامر و نواهی است که در عین جعل و وضع همراه با ضمانت اجرا بر اشخاص تحمیل می‌شود.^{۳۱} سلسله مراتب قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی نشانگر آن است که سیاست‌های کلی نظام جزو قانون محسوب نمی‌شود و معنای صوری و ماهوی قانون در باب آن صدق نمی‌کند.^{۳۲}

۳. تعیین سیاست‌های کلی نظام با ادب درونی قانون مخالفت دارد یعنی هم ابهام دارد، هم ضمانت اجرا ندارد، هم بی ثبات و سریعاً قابل تغییر است و هم مفاهیمی را طرح می‌کند که پر از تعقید است، تکلیف مالا یطاق می‌کند زیرا از بس تجربیدی و کلی گرابانه است کمتر کسی توان آن را دارد که

^{۲۹} - بشیری، همان، صص. ۸۲ و ۸۱.

نویسنده قبل از بیان این مطالب از یاد نبرده است که اعلام کند بندهای شانزده‌گانه اصل سوم قانون اساسی عمده آرمانهای انقلاب و یا به نوعی همان سیاست‌های کلی نظام هستند: بشیری، همان، صص. ۱۲۶، ۷۴، ۷۹، ۸۰.

^{۳۰} - مهرپور، حسین، دیدگاه‌های جدید در مسائل حقوقی. تهران: اطلاعات، چاپ دوم، ۱۳۷۴، صص. ۶۸ و ۶۷.

^{۳۱} - کاتوزیان، کاتوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت - جلد اول، همان، صص. ۱۳۱، ۸۳، ۶۷.

^{۳۲} - مدنی، سید جلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: همراه، ۱۳۷۰، ص. ۴۹.

سیاست‌های کلی را عملیاتی کند و بر تداوم و تطویل آن نظارت کند.^{۳۳} به نظر نمی‌رسد سیاست‌های کلی نظام با ارکان اجتماعی قانون به ویژه اصل مقبولیت قانون مطابقت داشته باشد زیرا حالت انتزاعی محض آن باعث مکتوم شدن و سرانجام عدم اجرای آن می‌گردد و به همین دلیل از همان آغاز محکوم به عدم تناسب و عدم اجرا و عدم جامعیت می‌شود. در عین حالی که این سیاست‌ها با رکن‌های حقوقی یک قانون یعنی ضمانت اجرا و آماده بودن نیز مطابقت ندارد و نمی‌توان آن را قانون نامید.^{۳۴}

۴. به نظر نمی‌رسد گام‌های سه‌گانه تصویب، امضا و انتشار که مراحل وضع قانون نامیده شده اند در باب سیاست‌های کلی نظام قابل انطباق باشند زیرا صریحاً در قانون اساسی در باب آن قیدی نیامده و حتی به صورت مضمّن نیز این قید آورده نشده است که ویژگی‌های یک قانون را در باب آن می‌توان صادق دانست.^{۳۵}

۵. نظارت‌پذیری سیاست‌های کلی نظام نیز همین اکنون در معرض شک و ابهام است. نظارت عبارت از حصول اطمینان نسبت به مطابقت نتایج عملیات با هدف‌های مطلوب است که می‌تواند قبل، حین یا پس از اقدام صورت گیرد و می‌بایست کمی، عینی، قابل حصول، مؤثر و حساب‌رسانه باشد. ولی اکنون در خود مجمع تشخیص مصلحت نظام بر سر ساز و کارهای کنترل و نظارت^{۳۶} شک و تردید فراوان هست:

پیدا کردن روش‌ها و راه‌حل‌های مناسب برای نظارت، مسأله‌ای است که باعث معطل شدن آیین نامه مجمع شده است. این که برای این کار چه وسیله‌سنجشی داشته باشیم همین الان مطرح است.

^{۳۳} - حجاریان، سعید، "تناسب ساختار سیاسی با حاکمیت قانون"، در کتاب: عباس عبدی [زیر نظر] معمای حاکمیت قانون در ایران، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰، صص. ۱۱۵-۱۱۹.

^{۳۴} - هاشمی، سید حسین، مجمع تشخیص مصلحت نظام: تحلیل مبانی فقهی و حقوقی، قم: مرکز مطالعات و پژوهش‌های فرهنگی حوزه علمیه قم، ۱۳۸۱، صص. ۲۵۷-۲۵۸.

^{۳۵} - کاتوزیان، ناصر، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و یکم، ۱۳۸۱، ۱۳۵-۱۳۱.

^{۳۶} - اقتداری، علی محمد، سازمان و مدیریت: سیستم رفتار سازمانی، تهران: مولوی، چاپ نوزدهم، ۱۳۶۷، صص. ۲۶۲-۲۵۱.

مجمع تشخیص فعلاً ساز و کاری در این زمینه ندارد. طبعاً وقتی این ساز و کار مشخص شد دولت و مجلس و قوه قضاییه هم باید مراعات کنند.^{۳۷}

اگر نتوان نظارت کرد و نشان داد که آنچه که خواسته شده با آنچه که در عمل اتفاق افتاده است مطابقت دارد یا خیر نشان از آن دارد که سیاست‌های کلی نظام را نمی‌توان از جنس قانون مجسوب نمود زیرا اصل اساسی در هنگام اجرای قانون نظارت بر نحوه اجرای آن است. بنابراین در وضعیت فقدان ساز و کارهای نظارتی باید بپذیریم آنچه که تصویب شده کلیاتی انتزاعی است که توان عملیاتی شدن ندارد یا آن که به طرزی تصنعی آنچه را که اجرا می‌شود به یکی از بندهای سیاست‌های مصوب الصاق کنیم و توجیه نماییم که فلان قانون مصوب، با عملیات اجرایی مصوب و یا قضاوت در باب آنچه قانون شده و آنچه اجرا شده همگی مطابق با یکی از بندهای سیاست‌های کلی است. در این صورت سیاست‌های کلی نظام خود به خود فاقد بعد اجرایی می‌شود و همانند یک تابلوی نقاشی تلقی می‌گردد که هر کس تصویری از آن را در ذهن خود می‌پروراند و فکر می‌کند که برداشتی صحیح دارد. در تجربیات و انتزاعات به ضرر قاطع نمی‌توان از صحیح یا سقیم بودن آنچه در عمل می‌خواهد اتفاق بیفتد اطمینان حاصل نمود. البته در این میان گفتن این نکته الزامی است که مجمع تشخیص مصلحت نظام در دی ماه ۱۳۷۶ یعنی هشت سال و اندی پس از بازنگری در قانون اساسی - که عبارت تعیین سیاست‌های کلی نظام در متن مصوب قانون اساسی پدیدار شد - اقدام به تعریف سیاست‌های کلی کرد. این اقدام را از دو جهت می‌توان قابل بررسی دانست: ۱. از یک سو، نخبگان سیاسی حقوقی نظام جمهوری اسلامی متوجه شدند که هیچ تعریف منجزی از سیاست‌های کلی وجود ندارد و اجرایی - عملیاتی کردن آن نیازمند دانستن و وضوح حیطه و ثغور آن است و این ابهام‌آمیزی می‌تواند افاده فایده را از قانون اساسی زایل کند. به تعبیر ساده، عبارتی در قانون اساسی آمده که بر آیند زمانی و مکانی خاصی داشته ولی بدون تعریف و تنجز رها شده و قابلیت عملیاتی نیافته است. ۲. از دیگر سو، زمانه مناسب هنگامی فرا رسیده است که قوه مجریه با پشتیبانی شگفت‌آور آرای معتدله ملت در اختیار جبهه و گروهی قرار گرفته که دارای ناهمانندی‌های فراوان با آنچه که مدنظر می‌آمده و آینده را بر تصورات خود بنا می‌کرده است، می‌باشد. از قدرت آفرینی "ابهام" در این فرصت مساعد می‌شد

بهره‌های لازم را گرفت. زیرا گمان برده می‌شد که در متابعت از آرای حامی قوه مجریه، قوه مقننه نیز حمایت‌کننده‌ای همسنگ قوه مجریه پیدا خواهد کرد و دو قوه از سه قوه کشور در اختیار یک جبهه خاص با مرام مشترک قرار خواهد گرفت. ابهامی که در مفهوم تعیین سیاست‌های کلی نظام وجود داشت می‌توانست مستمسکی در جهت برتری دادن مجمع تشخیص مصلحت نظام در ساختار نظام سیاسی - حقوقی کشور تعبیر شود. ابهام‌آمیز بودن تعبیر سیاست‌های کلی این نیرو را در خود ذخیره داشت که به پشتوانه اختیارات مطلقه ولی فقیه که طبق صراحت اصل ۵۷ قانون اساسی حاکم بر قوای سه‌گانه محسوب می‌شد بتواند ترمزی در جهت مسیر حرکت دو قوه مجریه و مقننه قرار گیرد که گمان می‌رفت به اصول و اهداف و آرمانهایی از نوع دیگر می‌اندیشند، شکل و شمابلی که چهره‌ای جدید داشت و به محتواها و درون مایه‌های جدیدتری می‌اندیشید. اما به هر جهت، مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۲۷ دی ماه سال ۱۳۷۶ طی نامه شماره ۱۴۵ که خطاب به مقام رهبری نوشته شد اقدام به تعریف سیاست‌های کلی نظام نمود:

یک - سیاست و مراتب آن

در یک نظام آرمانی و هدف‌دار، برنامه‌ریزی به معنی عام را می‌توان در برگرفته مراتب زیر دانست:

۱. سیاست‌های کلی:

این سیاست‌ها 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 فعالیت دارند که شامل سیاست‌های کلی بخشی و فرابخشی می‌شود:

سیاست‌های کلی فرابخشی در مواردی است که هدف یا آرمانی از نظام، حرکت چند بخش را در بر می‌گیرد 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 بر می‌گیرد و برای وصول به آن هدف یا اهداف نیازمند تدوین سیاست‌های کلی آن بخش می‌باشد.

سیاست‌های اجرایی

مجموع تدبیرها و سیاست‌هایی‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و براساس مقررات قانونی تدوین می‌شوند.

بسط تعریف سیاست‌های کلی و ویژگی این سیاست‌ها

۱. تعریف

طراحی سیاست‌های کلی نظام براساس آرمان‌ها و اهداف است و بدین ترتیب از یک سو نظر به آرمان‌ها و از سوی دیگر نظر به جنبه‌ها و مفهوم‌های اجرایی دارند. بنابراین سیاست‌های یاد شده باید:

(الف): در مقایسه با بیان‌های آرمانی، جنبه تفصیلی و تشریحی‌شان بیشتر باشد.

(ب): بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها باشند.

(ج): نه تنها دولت بلکه عامه مردم و کلیه نیروهای فعال جامعه را مدنظر داشته باشند.

(د): در نتیجه، نیروهای این جامعه و آرمان‌های آنها را که مورد قبول نظام‌اند، هماهنگ و منسجم

نمایند و مابین اجزای نظام ارتباط و تقارب کافی (پیوند) برقرار سازند.

(ه): در مقام تعیین اولویت‌ها، راهنمای عملی و معیار "باید و نباید"های تعیین اولویت‌ها را عرضه

کنند.

(و): اصول کلی تخصیص و توزیع منابع و امکانات کشور را با توجه به اولویت‌ها بیان نمایند.

(ز): اجرای آنها سیمای عمومی و کلی نظام را در زمینه‌های مختلف از جمله موقعیت ایران و

ایرانی در جهان، امنیت در جامعه، توسعه، معنویت، عدالت و برخورداری مردم از مواهب و نعمات

موجود در ایران در مقاطع تاریخی مختلف (مثلاً سال ۱۴۰۰ و ۲۵ و ۵۰ سال از آن و ...) را ترسیم

نماید.

"سیاست‌های کلی با توجه به تعاریف آنها و با عنایت به این که اصول و راهنمای تدوین

سیاست‌های اجرایی را به دست می‌دهند، باید از ویژگی‌های زیر برخوردار بوده تا بتوانند راهنمای

سیاست‌های اجرایی باشند و آرمان‌ها را به مرحله اجرا نزدیک سازند:

الف: پایداری: سیاست‌های کلی باید پس از تعیین و اعلام، در یک زمان معین و نسبتاً طولانی ثابت

باشند، تا آثار آنها از طریق سیاست‌های اجرایی فرابخشی و بخشی در برنامه‌ریزی و سپس اجرا ظاهر

شوند.

ب: آینده‌نگری: با توجه به این که آثار سیاست‌های کلی در طول چند سال ظهور و بروز می‌یابند، بنابراین سیاست‌ها باید با توجه به وضعیتی که برای سال‌های آتی پیش‌بینی می‌شود و همچنین موردنظر و هدف است، تدوین و تنظیم شوند.

ج: واقع‌بینی: واقع‌بینی در کنار آینده‌نگری باید مورد توجه سیاست‌های کلی باشد، بدین معنی که چون نظام در ابتدای کار خود نمی‌تواند همه آرمان‌های خود را تحقق بخشد، با توجه به اولویت‌های خود، و با توجه به امکانات خویش، هدف‌های کوتاه مدت، میان مدت و دراز مدت را معین می‌کند به گونه‌ای که پاسخگوی سیاست‌های کلی برای تحقق در آینده دور و نزدیک باشد.

د: فراگیر بودن: سیاست‌های کلی، فراگیر و جامع‌نگر می‌باشند و کل نیروهای موجود و فعال در جامعه را در بر می‌گیرند و اصول راهنما را در خصوص مسایل اجرایی مربوط به همه نیروها و هر یک از نیروها، مورد توجه قرار می‌دهند و نیز بده بستان آنها را با یکدیگر و تأثیرپذیری‌شان را از یکدیگر به حساب می‌آورند و در حقیقت به گونه‌ای طراحی می‌شوند که نتیجه کار این نیروها هماهنگ باشد.

ه: در عین حال هر یک از اجزای مجموعه سیاست‌های کلی باید متوجه تحقق یکی از اهداف بخشی یا فرابخشی و تأمین آنها باشد.

و: بیانگر خصوصیات اصلی و اساسی

نظام: سیاست‌های کلی بیان‌کننده و نمایانگر آرمان‌ها، ارزش‌ها، فرهنگ، تمدن و دریافت‌های اصولی نظام در زمینه‌های اعتقادی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی، سیاسی، علمی و فرهنگی آن خواهند بود و استقلال ایران و تأثیرگذاری‌اش را در منطقه و جهان و بازدارندگی نظام را از هر نظر در برابر تهدیدها نمودار خواهند ساخت.

نکته مهمی که باید به آن توجه شود این است که در ظرف ۱۸ سال پس از پیروزی انقلاب، نمی‌توان و نباید گفت که برنامه‌ها از سیاست‌های کلی تبعیت نمی‌کرده‌اند. در واقع علاوه بر آنچه از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، یک رشته سیاست کلی، با توجه به قانون اساسی، مدنظر مجریان بوده است. بنابراین در جنب بحث و بررسی سیاست‌های کلی برای آینده، می‌توان و یا شاید لازم باشد که به این بررسی هم پرداخته شود و معلوم گردد که مجریان، سیاست‌های کلی نظام را در طول سال‌های گذشته، چگونه تلقی کرده‌اند و در چه مواردی این سیاست‌ها با سیاست‌های مذکور در قانون اساسی و رهنمودهای امام قدس سره و مقام معظم رهبری منطبق بوده‌اند و در چه مواردی فاصله گرفته‌اند.

بدین ترتیب می‌توان:

۱. سیاست‌های کلی را که مبنای برنامه‌های اجرایی تا این زمان بوده‌اند بررسی و فصل‌بندی کرد.

۲. موارد انطباق آنها را با سیاست‌های کلی نظام تشخیص داد.

۳. علل و عوامل دوری از سیاست‌های کلی نظام را معین کرد.

از میان هدف‌ها و آرمان‌ها در مرحله اول می‌توان دو هدف یا آرمان را به عنوان مبانی تعیین سیاست‌ها تعریف کرد. این دو هدف مبتنی و متکی بر مبانی و اصولی هستند که در بندهای ۱ تا ۶ اصل دوم قانون اساسی به آنها اشاره شده است. این سیاست‌ها باید:

الف: امکانات لازم را برای رشد ایمان و اخلاق، معنویت و تربیت انسان‌های خداجوی و خداترس و موظف به مشارکت فعال در زندگی اجتماعی فراهم آورد.

ب: جامعه توسعه یافته مستقلی را بوجود خواهد آورد که در عین برخورداری از وفاق ملی و وحدت کامل از لحاظ توجه به محرومان و تحقق عدالت اجتماعی و عدم تبعیض و برخورداری از رفاه نسبی شاخص باشد و در میان کشورهای اسلامی پیشرو تلقی شود و با پیروی از اصول عزت، حکمت و مصلحت، اقتدار ملی را به گونه‌ای تحقق بخشد که برای دفع دشمنان خود، در تمامی صور توانا باشد و در عین حال در موقعیت تثبیت‌شده‌ای قرار گیرد که هیچگاه نیازمند درگیری با معارضان خود نباشد و در واقع با اتکا به قدرت کمی و کیفی خود، بازدارندگی لازم را ایجاد نماید.^{۳۸}

امروزه قاعده‌تأ نظرات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام جزو منابع حقوق اساسی جمهوری اسلامی محسوب شده^{۳۹} است. این نظر، مخالف نظر دیگری است که براساس آن مجمع حق قانونگذاری ندارد. ولی این نهاد تازه بنیاد در فصل اختلافات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان مواردی را از نزد خود می‌افزاید و مصوبه اختلافی را به حالت نهایی در می‌آورد، مواردی که شاید اصلاً مد نظر مجلس شورای اسلامی به عنوان تنها منبع صلاحیت‌دار تقنین نبوده ولی ناچار به سکوت شده

^{۳۸} - مهرپور، حسین [و دیگران]، «کند و کاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌ها کلی نظام، همان، صص. ۳۸۹-۳۸۵.

^{۳۹} - نجفی اسفاد، مرتضی؛ محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: شامل مبانی نظام، نهادهای سیاسی و شرح قانون اساسی. تهران: الهدی، ۱۳۷۹، صص. ۲۲-۲۳.

است.^{۱۰} به ویژه به عنوان نمونه در مورد لایحه بودجه که ضمانت اقتدار قوه مجریه و نمود حاکمیت ملی از سوی مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود مجمع تشخیص مصلحت نظام این اختیار را برای خود قایل شده است که حتی به درآمد دولت چیزی بیفزاید و یا از آن چیزی را بکاهد.^{۱۱} از دیگر سو گرچه طبق اصل چهارم قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام حق ندارد خلاف شرع مصوبه‌ای را تأیید کند ولی مجمع با استدلال وجود مصلحت ملزمه رای به عدول از شرع داده^{۱۲} و شورای نگهبان را دور زده است. در مورد سیاست‌های کلی نظام می‌توان از منظری دیگر نگریست و احتمال وقوع برخی اعمال و اقدامات را مدنظر آورد که ابتدا به ساکن خلاف قانون اساسی محسوب نمی‌شوند ولی در تداوم وجود، موجبات سقوط نظام قانون اساسی به وضعیتی لرزاننده و بی‌ثبات را فراهم می‌آورند:

۱- برخی معتقدند سیاست‌های کلی نظام نمی‌تواند خلاف قانون اساسی باشد و این سیاست‌ها اصول قانون اساسی نیستند که شورای نگهبان با استناد به آنها بتواند مصوبه مجلس را خلاف قانون اساسی اعلام کند.^{۱۳} ولی یک جواب واقعی که عملاً هم اتفاق افتاده از این قرار است که کلیه مصوبات مجلس را شورای نگهبان می‌تواند با سیاست‌های کلی نظام - که مصوب ولی مطلقه فقیه و حاکم بر سه قوه به شمار می‌رود - انطباق بدهد و آن را خلاف شرع اعلام کند یا نکند^{۱۴} در حالی که برخی معتقدند استناد مستقیم شورای نگهبان به سیاست‌های کلی نظام در باب رد مصوبات مجلس و جاهد قانونی ندارد^{۱۵} ولی در عمل به عنوان نمونه به مواردی بر می‌خوریم:

^{۱۰}- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی: دوره ششم - سال دوم. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

۱۳۸۲، صص. ۶۵۷-۶۳۵.

^{۱۱}- مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظرات شورای نگهبان ویژه لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور. بی جا: مرکز تحقیقات شورای نگهبان. ۸۳- بند ۳.

^{۱۲}- مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی: دوره ششم: همان، ص. ۶۵۹.

^{۱۳}- مهرپور، حسین [و دیگران]، «گند و کاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌ها کلی نظام»، صص. ۳۸۷ و ۱۰۱.

^{۱۴}- مهرپور، پیشین، ص. ۳۹۵.

^{۱۵}- مهرپور، پیشین، ص. ۳۹۹.

در اظهار نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۹ شورای نگهبان راجع به طرح لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران آمده است: با توجه به بند ۶ فصل یک اقتصادی سیاست‌ها و رهنمودهای کلی برنامه سوم توسعه لغو ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه مغایر اصل سیاست‌های کلی مذکور در اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.^{۴۶}

۲- وانگهی مدت اعتبار مصوبه‌های مجمع تشخیص مصلحت نظام در باب سیاست‌های کلی نظام و نیز جبران خسارت ناشی از اعمال و اقدامات احتمالی برآمده از سیاست‌های کلی نظام معلوم و مشخص نشده^{۴۷} است.

۳- بر اساس استنباط تعمیم یافته نویسنده، طبق تفسیر شورای نگهبان کلیه قوانین و مقررات حتی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت باید مطابق شرع باشد.^{۴۸} مطلق تفسیر قانون اساسی نیز در اختیار شورای نگهبان قرار گرفته است^{۴۹} و با سیاست‌های کلی نظام که توسط مجمع مقرر و توسط مقام رهبری تصویب می‌شود نمی‌توان قانون اساسی را تفسیر کرد. ارائه نظر شرعی شورای نگهبان در باب انطباق قوانین - مصوبه مجمع تشخیص مصلحت در باب تعیین سیاست‌های کلی نظام - با شرع به طور فتوایی با شش فقیه شورای نگهبان است^{۵۰} و سیاست‌های کلی نظام نمی‌تواند خلاف شرع باشد حتی مطابق با نظر شورای نگهبان و استنباط تعمیم یافته نگارنده، رئیس جمهور موظف است از ابلاغ سیاست‌های کلی مخالف شرع با این تلقی که هر چه مخالف قانون اساسی است مخالف شرع هم هست خودداری کند و آن را برای اجرا به قوه مجریه ابلاغ نکند^{۵۱} بلکه مجلس خبرگان رهبری هم به عنوان بالاترین مقام صلاحیت دارد در کشور که حتی بر مقام رهبری نیز ناظر است حق ندارد مصوباتی

^{۴۶} - www.irisn.com/shata/tahgig/hozatesh.4007

^{۴۷} - سید حسین هاشمی، همان، صص. ۱۰۱، ۱۰۰ و ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران. تهران: توس، چاپ پنجم، ۱۳۷۶، صص. ۵۴۲.

^{۴۸} - منصور، جهانبگر، نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره قانون اساسی. تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۰، ص ۱۲۶.

^{۴۹} - منصور، همان، صص. ۱۱۰-۱۰۹.

^{۵۰} - منصور، همان، صص. ۲۰۲-۲۰۳.

^{۵۱} - مؤذیان، [گردآورنده] مجموعه نظریات شورای نگهبان: تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۸۰-۱۳۵۹. تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۱، ص. ۳۲۹.

داشته باشد که خلاف شرع و قانون اساسی باشد^{۹۲}، چه رسد به آن که سیاست‌های کلی نظام خلاف شرع یا قانون اساسی باشد.

۴- ولی خود شورای نگهبان طی یک نظریه تفسیری دیگر این حق را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام قایل شده است که مصوبات آن نهاد در مقام تعارض نسبت به اصل قانون اساسی و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات دیگر کشور، حاکم بر تمامی قوانین مذکور باشد^{۹۳}، بنابراین هنگامی که سیاست‌های کلی نظام در مقام تعارض با قانون اساسی قرار می‌گیرد، مصلحت موقت در ترک قانون اساسی است. طبق همین نظریه تفسیری اگر بر سر سیاست‌های کلی نظام و معنا و مفهوم نظری و اجرایی آن اختلافی پیش آمد خود مجمع درصدد بیان مراد بر می‌آید و تفسیر مصوبه را خود بر عهده می‌گیرد.

حال اگر سیاست‌های کلی نظام را قانون اساسی یا معادل آن تلقی کنیم، تفسیر آن طبق اصل ۹۸ قانون اساسی با شورای نگهبان است، اگر آن را فوق قانون اساسی تلقی کنیم نیازمند تفسیر حقوقی نخواهد بود، چون معیار فوق آن را در دست نداریم، و اگر آن را از شمار قانون عادی تلقی کنیم طبق صراحت اصل هفتاد و سوم قانون اساسی تفسیر آن به عهده مجلس شورای اسلامی است زیرا حتی استفساریه‌های موجود در مجلس شورای اسلامی که به صورت طرح نمودار شده است سرانجام مصوب شورای نگهبان خواهند بود^{۹۴}. از تفسیر شورای نگهبان بر می‌آید که مصوبات مجمع در باب سیاست‌های کلی نظام نه قانون اساسی و نه قانون عادی است فقط همین که خلاف شرع نباشد - نه با احکام اولیه و نه با احکام ثانویه - مورد پذیرش قرار می‌گیرد زیرا پشتوانه حقوقی آن حکم حکومتی ولی مطلقه فقیه است. در این زمینه حتی اگر شورای نگهبان ایرادات و اشکالات شرعی در باب تعیین سیاست‌های کلی نظام داشته باشد به لحاظ آن که مقام رهبری بر تمامی قوا اشراف دارد می‌تواند -

^{۹۲} - مؤذیان، همان: ۱۰۶، ۱۰۷.

^{۹۳} - منصور، همان، ص. ۱۱۶.

^{۹۴} - مؤذیان، همان: صص. ۱۱۱، ۱۱۳.

مطابق با استنباط تعمیم یافته‌ما - شورای نگهبان سکوت کند و سکوت را هم نشانه رضا و خشنودی تلقی کنیم.^{۵۵}

به لحاظ حقوقی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ما نامشخص و تعریف نشده، رها شده است زیرا خود تعبیر مفهومی سیاست‌های کلی ماهیتاً از سنخ و جنس قانون نیست. امروزه مفهوم سیاست‌های کلی نظام در منظر نظام حقوقی سیاسی کشورمان دچار آشفتگی و تشتت فراوان شده زیرا ماهیت حقوقی آن، نحوه نظارت بر آن، تفسیر آن، مطابقت آن با شرع و قانون اساسی، اصلاح آن، فسخ و الغای آن، و روند عملیاتی و اجرایی کردن آن، هیچکدام کاملاً روشن و واضح نشده است.

ولی بحث را از جنبه دیگری هم می‌توان ادامه داد و آن اینکه اصلاً بپذیریم به غیر از اصول و فصول مختلف قانون اساسی - که هر کدام به طور مرتب اعلان سیاست کلی می‌کنند و نحوه اجرایی شدن آن را بیان می‌دارند - سیاست‌های کلی نظام وجود دارد و می‌بایست اعلان هم بشود. پرسش اینجاست که عقلاً و منطقاً واضح آن باید چه کسی باشد؟ از یک سو می‌دانیم یکی از مهم‌ترین کار ویژه‌های مجالس، سیاست‌گذاری است ولی چون مجالس صورتاً به این معنا می‌پردازند و بیشتر مصرف‌کننده‌اند می‌توان گفت که قوه مجریه به عنوان قوه‌ای که بیشترین نیرو را در سراسر کشور می‌پراکند و با نیروهای بسیار زیاد خود اجرایات را در کشور به عهده‌دارد و بیشترین کار کارشناسی را با توجه به در اختیار داشتن منابع گوناگون انجام می‌دهد، شایسته‌ترین نیرو برای تدوین سیاست‌های کلی است.^{۵۶} از آنجا که اجرا کننده قاعداً اختیار دار امر تصمیم‌گیری است و این صلاحیت به موجب قانون مکتوب به او داده می‌شود قوه مجریه شعبه‌ای از حکومت محسوب می‌شود که اجرای قوانین و تصویب سیاست‌های کلی و تعیین شیوه‌های اجرایی آنها را بر عهده می‌گیرد. این اقتدارات با دامنه وسیع آن به دستگاهی بس عظیم واگذار می‌گردد که ادارات کل و اداره‌ها و دوایر و واحدهای مستقر در سراسر کشور با کارکنان فراوان بخشی از آن است.^{۵۷} تنظیم طرحهای قانونی، تعیین سیاست دولت

^{۵۵} - مؤذیان، محمدرضا [تدوین و تصحیح]، مجموعه نظرات شورای نگهبان درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی: دوره

ششم - سال اول. بی جا: مرکز تحقیقات شورای نگهبان. ۱۳۸۰: صص. ۲۴۳، ۲۴۸

^{۵۶} - آلموند، گابریل.؛ مونت، رابرت جی.؛ بینگیام، پاول جونیور جی.؛ چارچویی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی. ترجمه علیرضا طیب. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶: صص. ۲۰۲، ۲۰۳، ۲۰۸.

^{۵۷} - بوشهری، بوشهری، جعفر، حقوق اساسی. تهران: کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶: صص. ۵۳، ۵۴.

و مسوولیت تنظیم خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی دولت در اکثر قریب به اتفاق کشورهای دنیا با قوه مجریه است.^{۵۸} همچنین مهم‌ترین موضوعی که در انحصار قوه مقننه محسوب می‌شود و کمابیش در اکثر سیستم‌های حقوقی دنیا رواج دارد وظیفه تصویب آن چیزی است که قوه مجریه به عنوان سیاست کلی تنظیم می‌کند.^{۵۹} عمدتاً آن چه تاکنون پذیرفته شده، آن است که تنظیم سیاست‌های کلی و آن چه که به نام خط مشی‌گذاری محسوب شده به وسیله طبقه با نفوذ نخبگانی صورت می‌گیرد که در شکل‌بندی قوه مجریه از اقتدار و نفوذ فراوانی بهره می‌برند. این گروه نخبگان قدرتمند مسایل مختلف را خود تشخیص می‌دهند، خود مطرح می‌سازند و خود در یافتن راه‌حل و وضع خط مشی نظر نهایی را ابرار می‌کنند.^{۶۰} و عمدتاً سر و کارشان با قوه مجریه است زیرا می‌دانند که می‌بایست در محیطی اقدام کنند که نیرو، منابع و اعتبار بیشتری برای پیشبرد نظراتشان در اختیار آنها قرار داده می‌شود، منبعی که محیط اقدام خود را در سراسر کشور می‌جوید و به همان وسعت می‌تواند محدودیت‌ها و مقدورات کشوری را بشناسد و خط مشی‌های عمومی را اعلام کند. به همین دلیل در فرآیندهای سازمانی خط مشی‌گذاری عمومی یکی از مدل‌های واقعی و تجربی مدل گردونه‌ای است که در آن بر نقش قوه مجریه و مدیران آن به عنوان خط مشی‌گذاران اصلی تاکید شده و تاثیر عوامل دیگر مانند قوه مقننه، قوه قضائیه، مردم و افکار عمومی و گروه‌های ذی نفوذ فراموش نشده است.^{۶۱} به نظر می‌رسد اصول مقدماتی و متن مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی اقدام به تعیین سیاست‌های کلی کرده و پس از آن طراحی و تغییرات دوره‌ای به عهده قوه مجریه - به عنوان منبع خط مشی‌گذار - و قوه مقننه - به عنوان تصویب کننده خط مشی‌های اعلانی - گذاشته شده است. در این میان تعبیر تعیین سیاست‌های کلی نظام در اصل یکصد و دهم قانون اساسی نوعی این همان گویی و یا پردازش توتولوژیک به قضایا و مفاهیم اعتباری موجود در متن قانون اساسی است.

^{۵۸} - بوشهری، همان: صص. ۱۰۴، ۱۰۶.

^{۵۹} - بوشهری، همان: صص. ۱۰۴، ۱۰۶.

^{۶۰} - الوانی، سید مهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، تهران: سازمان سمت، چاپ دوم، ۱۳۷۱، صص. ۹۴.

^{۶۱} - الوانی، همان، صص. ۱۰۴.

اگر آرمان‌ها و اهدافی را که در هر قانون اساسی به آنها اشاره می‌شود جزء خطوط کلی سیاسی تلقی نماییم^{۶۲}، می‌بایستی حامل ویژگی‌هایی چون عدم کلی‌گویی، جهت‌داری، شفافیت، عدم قابلیت حمل بر معانی مختلف و مشخص بودن باشد، ولی اصولاً در قوانین اساسی برای خشتود سازی تمامی گروه‌ها و جبهه‌های صاحب منفعت به طرزى از خط‌مشی‌های و سیاست‌های کلی سخن به میان می‌آید که همگان منافع و مصالح خود را به نحوی از انحاء در آن مستتر می‌بینند. پس از تدوین قانون اساسی است که تدوین انواع خط‌مشی‌های سیاسی، تقنینی، اداری و اجرایی^{۶۳} و نیز انواع برنامه‌ریزی‌های اساسی، اجرایی و تخصصی^{۶۴} به عهده نهادهای مسوول گذاشته می‌شود، در خود قوانین اساسی یک نهاد و یا مجموعه ویژه تدوین سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلی در نظر گرفته نمی‌شود. زیرا اگر خط‌مشی را عبارت از بنیادی‌ترین تصمیم تلقی کنیم که اولیه، بنیادی و فراگیر است و پس از جمع‌بندی افکار و تصمیمات فراوان دیگری اتخاذ می‌شود^{۶۵} کاملاً با تعریف قانون اساسی به عنوان یک متن بنیادین یا ابرخط‌مشی یکسان است یعنی هدفهای کلی و فراگیر دارد و حدود و مرزهای خط‌مشی‌های عمومی را تعیین می‌کند؛ اولویت زمانی برای خط‌مشی‌گذاری عمومی تعیین می‌کند و به نوعی دست به آینده‌نگری می‌زند^{۶۶}. کار ویژه‌های خط‌مشی‌های عمومی با کار ویژه‌های قوانین اساسی کمابیش مطابق هستند^{۶۷}. مراحل فرایند عقلایی خط‌مشی‌گذاری نیز کمابیش با مراحل تدوین قانون اساسی یکسان است^{۶۸} یعنی:

۱. احساس و درک مشکل عمومی جامعه: مقدمه قانون اساسی
۲. تعریف و بیان مشکل مذکور: مقدمه قانون اساسی
۳. یافتن راه‌حل‌هایی برای مشکل: اصول اولیه و بنیادین قانون اساسی

^{۶۲} - فقیه، محمد باقر، بررسی تحلیلی وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: پیام یوسف، ۱۳۸۱: صص ۶۶، ۶۵.

^{۶۳} - الوانی، همن، صص. ۲۶، ۲۷.

^{۶۴} - رضاییان، علی، اصول مدیریت، تهران: سازمان سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱، صص. ۸۷-۹۰.

^{۶۵} - تسلیمی، محمدسعید، تحلیل فرایندی خط‌مشی‌گذاری و تصمیم‌گیری، تهران: سازمان سمت، ۱۳۷۸: ص. ۶.

^{۶۶} - الوانی، همن، صص. ۲۸-۳۰.

^{۶۷} - الوانی، همن، صص. ۲۳-۲۴.

^{۶۸} - الوانی، همن، صص. ۳۷-۴۰.

۴. ارزیابی راه‌حل‌ها نسبت به نتایج حاصل از آنها؛ انواع سازوکارهای نظارتی موجود در

قانون اساسی

۵. یافتن بهترین راه حل و ارائه آن به عنوان خط مشی: قوه مقننه و قوه مجریه

خط مشی‌گذاری نیز تنها از مسیر برنامه ریزی امکان‌پذیر می‌شود. برنامه‌ریزی نیز به معنای تعیین هدف، یافتن راه وصول به هدف، تصمیم درباره کارهایی که باید صورت گیرد، تجسم و طراحی وضع مطلوب در آینده و طراحی عملیات تغییر دهنده وضع موجود به سوی وضع مطلوب نامیده شده^{۶۹} که از یک سو یک تصمیم بزرگ است و از دیگر سو در هر کدام از مرحله‌ها نیازمند تصمیم‌های جزئی‌تر است ولی به هر جهت تصمیم‌گیری فرایندی است مبتنی بر گام‌های زیر:

۱. تشخیص و تعیین مشکل اصلی

۲. احصای شقوق ممکن

۳. انتخاب معیار سنجش

۴. تعیین نتایج حاصل از هر راه حل

۵. ارزیابی راه‌حل‌ها

۶. انتخاب راه حل اصلح^{۷۰}

قوانین اساسی یکبار و برای همیشه - و البته پیش از هر بازنگری رسمی در متن قانون - وجوه و جنبه‌های گوناگون سیاست‌های کلی و اصول و آرمانها و اهداف را اعلام می‌کنند. پس اجرایی کردن آن چه که خواسته و مطلوب اعلام شده در اختیار قوا، نهادها و سازمانهایی است که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی صاحب صلاحیت شناخته شده‌اند و گرنه اعلام تعیین سیاست‌های کلی نظام در دل متنی که خود مشحون از سیاست‌های کلی است نوعی دوباره کاری چشم آزار به حساب می‌آید. به عنوان نمونه یکی از خبرگانی که هم در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به سال ۱۳۵۸ و هم در شورای بازنگری قانون اساسی به سال ۱۳۶۸ حضور داشته است هنگام تعریف از سیاست‌های کلی نظام به ذکر مثال‌هایی می‌پردازد که همان موارد یا مشابه آن در متن قانون اساسی موجود بوده است^{۷۱}

^{۶۹} - رضائیان، همان، صص. ۸۵، ۸۴

^{۷۰} - الوانی، همان، ۱۷۷، ۱۸۵

^{۷۱} - یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه. تهران: امیرکبیر، ۱۳۷۵: ص. ۵۵۳.

در سایر اسناد معتبر حقوقی نظام جمهوری اسلامی نیز به تکرار مکرراتی برمی‌خوریم که در متن قانون اساسی به هر نحو موجود بوده است:

یک) قانون برنامه اول توسعه و قانون برنامه دوم توسعه

۱. بازسازی و تجهیز بنیه دفاعی
 ۲. بازسازی و نوسازی ظرفیت‌های تولیدی و زیربنایی
 ۳. گسترش کمی و ارتقای کیفی فرهنگ عمومی
 ۴. ایجاد رشد اقتصادی
 ۵. تلاش در جهت تامین عدالت اجتماعی اسلامی
 ۶. تامین حداقل نیازهای اساسی آحاد مردم
 ۷. تعیین و اصلاح الگوی مصرف با حفظ کرامت و آزادگی انسان
 ۸. اصلاح سازمان و مدیریت اجرایی و قضایی کشور
- تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساوی عموم در برابر قانون.^{۷۲}
- سند برنامه سوم توسعه از یک سو اکثر قریب به اتفاق رهنمودهای کلی و سیاست‌های اجرایی و سیاست‌های استراتژیک شبیه به سیاست‌های کلی هستند^{۷۳} حتی ماده‌ها و عنوان‌های کلی نیز بسیار همانند سیاست‌های کلی هستند که در اصول قانون اساسی به نحوی از انحا از آنها سخنی به میان آمده است.^{۷۴}

سه) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳

۱. حمایت از ایجاد ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از راههای قانونی و مشروع

^{۷۲} - سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۳۸ - ۱۳۷۲ مصوب ۱۳۳۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی. تهران: مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۳۸، ص. ۲۵. و قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴ - ۱۳۷۸ مصوب ۱۳۷۲/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی. تهران: مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، چاپ چهارم، ۱۳۷۵: صص. ۱۳، ۴۸.

^{۷۳} - دبیرخانه ستاد برنامه سوم توسعه، سند برنامه: برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۸۳ - ۱۳۷۹، پیوست شماره ۲ لایحه برنامه. تهران: مرکز مدارک اقتصادی - اجتماعی سازمان برنامه و بودجه، جلد اول و جلد دوم، ۱۳۷۸، اکثر صفحات.

^{۷۴} - منتصر اسدی، فاطمه، الهیاری، شهناز، مجموعه اساسی. تهران: نهاد ریاست جمهوری، ۱۳۷۹: اکثر صفحات.

۲. تلاش در جهت ایجاد امنیت قضایی و تحکیم مبانی نظری و عملی تساری عموم در برابر قانون.^{۷۵}

دو) سند برنامه سوم توسعه

از یک سو اکثر قریب به اتفاق رهنمودهای کلی و سیاست‌های اجرایی و سیاست‌های استراتژیک شبیه به سیاست‌های کلی هستند^{۷۶} حتی ماده‌ها و عنوان‌های کلی نیز بسیار همانند سیاست‌های کلی هستند که در اصول قانون اساسی به نحوی از انحاء از آنها سخنی به میان آمده است^{۷۷}

سه) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۳

۱. حمایت از ایجاد ارزش افزوده و سرمایه‌گذاری و کارآفرینی از راههای قانونی و مشروع که امری عقلی و مرتبط با قوه مجریه و مقننه و قضاییه است.

۲. هدف از امنیت سرمایه گذاری ایجاد رفاه عمومی و رونق اقتصادی و زمینه سازی برای عدالت اقتصادی و از بین بردن فقر در کشور است. وضع قوانین و مقررات مربوط به مالیات و دیگر اموری که به آن هدف کمک می کند وظیفه الزامی دولت و مجلس است.

۳. قوانین و سیاست های اجرایی و مقررات باید دارای سازگاری و ثبات و شفافیت و هماهنگی باشد.

۴. اصلاً علم مدیریت برای انجام چنین کار ویزگی هایی دامن گستر شده است.

۵. نظارت و رسیدگی و قضاوت در مورد جرایم و مسایل اقتصادی باید دقیق و روشتر و تخصصی تر باشد.^{۷۸}

^{۷۵} - سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۶۸- ۱۳۷۲ مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی، همان، ص. ۲۵. و سازمان برنامه و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۴-۱۳۷۸ مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی، همان : صص. ۱۳ و ۴۸.

^{۷۶} - دبیرخانه ستاد برنامه سوم، همان، اکثر صفحات.

^{۷۷} - منتصر اسدی و فقیدی، همان، اکثر صفحات.

^{۷۸} - منتصر اسدی، همان، صص. ۶۵-۷۱.

روشها، دستورات کلی و سیاست های اساسی دولت یکبار در متن قانون اساسی بدانها تصریح شده^{۷۹} و از آن پس عقلاً و قانوناً در مرحله پیاده سازی در اختیار سازمان مدیریت و برنامه ریزی قرار گرفته است. وظایف این سازمان از قرار زیر است:

۱- برنامه ریزی

- ❖ انجام مطالعات و بررسی های اقتصادی و اجتماعی و پیش بینی منابع کشور
- ❖ تهیه و تنظیم برنامه های میان مدت و بلند مدت به منظور نیل به توسعه پایدار و همه جانبه در کشور

۲- بودجه ریزی

- ❖ پیشنهاد خط مشی ها و سیاستهای مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد
- ❖ تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور

۳- نظارت و ارزیابی

- ❖ نظارت مستمر بر اجرای برنامه های توسعه و پیشرفت سالانه آنها
- ❖ نظارت و ارزیابی کارایی و عملکرد دستگاههای اجرایی کشور
- ❖ نظارت و ارزیابی طرح های عمرانی کشور

۴- امور فنی

۵- امور انفورماتیک

۶- امور استخدامی

۷- امور تشکیلات و روشها

- ❖ اصلاح ساختار دولت و تمرکز زدایی
- ❖ بررسی و تهیه پیشنهادها درباره هدف و وظایف وزارتخانه ها، موسسات و شرکتهای دولتی^{۸۰}

^{۷۹} - هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: اصول و مبانی کلی نظام. تهران: میزان و دادگستر، جلد اول،

چاپ دوم، ۱۳۷۸: ۱۰۴ تا ۲۸۰.

^{۸۰} - (www.mporg.ir/vzaeg-sazman.asp)

سازمان مدیریت و برنامه ریزی، این وظایف را از طریق نمودار تشکیلاتی بسیار وسیعی انجام می دهد که مشتمل است بر معاونت امور پشتیبانی (با هشت دفتر و اداره زیر مجموعه)، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه (با شش دفتر زیر مجموعه)، معاونت امور اجتماعی (با پنج دفتر زیر مجموعه)، معاونت امور فرهنگی و آموزشی (با چهار دفتر زیر مجموعه)، معاونت امور زیر بنایی (با چهار دفتر زیر مجموعه)، معاونت امور تولیدی (با پنج دفتر زیر مجموعه)، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی (با هفت دفتر و مدیریت زیر مجموعه)، معاونت امور مجلس و استانها (با چهار دفتر زیر مجموعه) و معاونت امور فنی (با چهار دفتر زیر مجموعه)^{۸۱} که در عین حال در اکثر قریب به اتفاق استانهای کشور هم طبق قانون نمایندگی دارد که به عنوان بازوی اجرایی آن عمل می کند^{۸۲} و می تواند مستقیماً زیر نظر ریاست سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور انجام وظیفه نمایند^{۸۳} و این سازمان را در فرآیند برنامه ریزی و مدیریت و تصمیم گیری مدکار باشند. وجود تشکیلاتی با این وسعت در تمامی استانهای کشور که در یک تعامل منطقی و عقلانی و در عین حال قانونمند با تمامی ساختارهای جزئی تر قوه مجریه در استانها و شهرستانها و شهرها و روستاهای سراسر کشور قرار می گیرد قدرت کار کارشناسی بسیار چشمگیر و جامع و مانعی را در اختیار این سازمان قرار میدهد.

طرز کار مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تعیین سیاست های کلی نظام نمودی از دوباره کاری ها و ایجاد تشکیلات موازی و قبلاً موجود و در عین حال عریض و طویل است. مطابق ماده ۵ آیین نامه داخلی مجمع کمیسیونهای پنج گانه علمی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، دفاعی، امنیتی، زیر بنایی و تولیدی، اقتصاد کلان و بازرگانی، اداری، حقوقی و قضایی یا برخی کمیسیونهای دیگر^{۸۴} در مجمع تشکیل می شوند؛ «در مورد تدوین سیاستهای کلی نظام که نیاز بیشتری به کارهای کارشناسی و تحقیقاتی دارند اول کمیسیونها فعال میشوند. این کمیسیونها بعد از بررسی و همکاری با دولت و مجلس و مراکز تحقیقات و بخصوص دانشگاهها نتیجه کار را به صورت پیشنهاد به مجمع می آورند. این موضوعات در جلسات با حضور مسئولین اجرایی و مقننه و سایر دست اندرکاران و مسوولین

^{۸۱} - (www.mporg.ir/moavent-dfater.asp)

^{۸۲} - معاونت پشتیبانی و امور مجلس سازمان برنامه و بودجه، مجموعه قوانین و مقررات برنامه و بودجه. تهران: مرکز مدارک اقتصادی- اجتماعی سازمان برنامه و بودجه. ۱۳۷۶: ص. ۲۳۱.

^{۸۳} - (www.mporg.ir/tashklat-s-hart.asp)

^{۸۴} - فقیه، ممان، ص. ۵۷.

مربوط مطرح و نهایتاً نظر کارشناسی و مشورتی مجمع به مقام رهبری ارائه می‌شود.^{۸۵} مواد ۲۶ و ۲۷ و ۳۰ آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام اشعار می‌دارد که پس از طرح موضوع سیاست‌های کلی نظام و پس از طرح و توضیح مسأله و اظهار نظر دو موافق و دو مخالف رأی‌گیری به عمل خواهد آمد و گزارش کامل به همراه چکیده به مراجع مسوول ذی ربط ابلاغ خواهد شد. البته خود مجمع به طور موردی و یا هر چندگاه یکبار فهرستی از موارد مربوط به سیاست‌های کلی نظام را که قابل بحث در مجمع، تشخیص می‌دهد، تنظیم می‌کند و پس از تأیید مقام رهبری برای بررسی در دستور کار مجمع قرار می‌دهد.^{۸۶} بنا به گفته‌ای، مقام رهبری از مجمع تشخیص مصلحت نظام خواسته‌اند که در امور آموزشی، تحقیقی، اقتصادی، فرهنگی، قضایی، امنیتی و غیره سیاست‌های کلی تدوین گردد و البته نوعی تازه کاری و تجربه آموزی محسوب می‌شود.^{۸۷} اما بلافاصله مثالی را که در مورد سیاست‌های کلی مرتبط با آمایش سرزمینی ذکر می‌کند^{۸۸} دقیقاً کاری است که قوه مجریه باید اعلان و تدوین کند. وانگهی دبیرخانه مجمع اکنون به منظور تنظیم کار کمیسیونهای دایمی و نیز کمیسیونهای خاص و برقراری ارتباط با دستگاههای مسوول دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها و ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسایل ایران و جهان و نیز نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلان و پیگیری آنها و نیز ابلاغ مصوبات و تصمیم‌ها و تدوین صورت مشروح مذاکرات و دیگر امور اداری و اجرایی مجمع، تشکیل گردیده و موظف شده است که برای نظارت و پیگیری تصمیم‌ها و سیاست‌های مورد تأیید مقام رهبری، تشکیلات لازم را تدوین و تأسیس کند.^{۸۹} از یک سو دقت و توجه کافی به حجم تشکیلاتی دبیرخانه مجمع نشان می‌دهد که چه دوباره کاری وسیعی صورت می‌گیرد و چه سازمانها و نهادهای صاحب صلاحیتی که اکنون با کار ویژه‌های تازه پیدای

^{۸۵} - بشیری، ممان، صص. ۱۱۲ و ۱۱۱.

^{۸۶} - فقیه، ممان، ۷۲، ۷۳ و ۱۲۶.

^{۸۷} - بشیری، ممان، صص. ۸۴ و ۸۵.

^{۸۸} - بشیری، ممان، ص. ۹۱.

^{۸۹} - فقیه، ممان، ص. ۵۸ و ۱۲۹.

مجمع تشخیص مصلحت، موجودی‌شان سالبه به انتفاء موضوع می‌شود؛ از دیگر سو هر چند بنا بر دو قول همانند ولی جداگانه، در نظام جمهوری اسلامی، تفکیک قوا به آن معنایی که در تاریخ اندیشه سیاسی و حقوقی غرب رواج یافته است^{۹۰}، وجود ندارد^{۹۱} و حاکمیت و حکومت دین و ولایت، جایی برای نگرانی از نبود تفکیک قوا باقی نگذاشته است؛ زیرا مشروعیت الهی مردمی رایج، سبب شده که ولی فقیه فوق تفکیک قوا محسوب گردد^{۹۲} ولی افقی شدن پذیرش در یک سیستم عمودی تصمیم‌گیری، سبب ساز وضعیتی شده است که مجموعاً نظام را زیر مجموعه ولایت کرده و به زوال خلافت و ابتکار در تدوین و آفرینش خط مشی‌های بکر کمک نموده است^{۹۳}، زیرا اگر می‌پذیرفیم که هر سه قوه در راستای قانون اساسی و با تلقی برتر بودن قوه مقننه، می‌توانند خط مشی‌گذاری کنند با توجه به آن که حل اختلاف قوای سه‌گانه از وظایف رهبری محسوب می‌شود^{۹۴} دیگر نیازی نداشتیم که امری مبهم به نام تعیین سیاست‌های کلی نظام را در متن قانون اساسی به عنوان اقتدار مقام رهبری و وظیفه مشورتی مجمع تشخیص مصلحت درج نماییم؛ به ویژه آن که گاهی اوقات پیشنهاد می‌شود برای آن که خیالمان از بابت انطباق کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی با ماهیت سیاست‌های کلی نظام راحت شود بهتر است پیش از طرح و بررسی آنها در مجلس، ابتدا در مجمع مورد بحث قرار گیرد و سپس در صورت تطابق با سیاست‌ها کلی در مجلس طرح و تصویب شود^{۹۵}. حال می‌توان استنباط کرد که به عنوان مثال لایحه برنامه بودجه ابتدا می‌بایست در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و امعان نظر قرار گیرد، سپس به هیأت وزیران برود و پس از آن در مجلس شورای اسلامی مطرح گردد و این به معنای بی‌کارکرد شدن دو قوه مجریه و مقننه است. حال اگر بپذیریم که مقام رهبری پس از ابلاغ سیاست‌های کلی می‌بایست بر حسن اجرا و پیاده‌سازی آنها نظارت نیز بنماید -

^{۹۰} - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی. تهران: میزان، ۱۳۸۰، صص. ۱۲۰ به بعد.

^{۹۱} - نصیری، مصطفی، تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران. تهران: اجتماع، ۱۳۸۰.

^{۹۲} - جوان آراسته، حسین، مبانی حکومت اسلامی. قم: دفتر تبلیغات اسلامی، ۱۳۷۹، صص. ۲۷ و ۲۸.

^{۹۳} - بشیری، همان، ۸۵.

^{۹۴} - موق، محمدرضا، جایگاه مجلس شورای اسلامی در ساختار قدرت سیاسی جمهوری اسلامی ایران. قم: بوستان کتاب.

۱۳۸۲، ص. ۱۳۸.

^{۹۵} - مهرپور، حسین [و دیگران] (۱۳۸۰) "کند و کاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام. همان، ص. ۴۰۰.

آن گونه که خود مقام رهبری از ساز و کار مصوب نظارتی نام برده اند^{۹۶} - این تلقی پدید می آید که مقام رهبری بر هر سه قوه نظارت و اشراف کامل پیدا خواهد کرد زیرا در قوه قضاییه می تواند مستقیماً به عزل رییس قوه بپردازد، در قوه مجریه می تواند با تکیه بر عدم تنفیذ حکم ریاست جمهوری و نیز تقاضای اراکه حکم به تخلف از وظایف قانونی رییس جمهور توسط رییس دیوان عالی کشور دخالت کند، و در قوه مقننه نیز از طریق دو ساز و کار نظارت استصوابی شورای نگهبان بر انتخابات و نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی^{۹۷} می تواند به دخالت بپردازد و این همه می تواند از همان جمله تجریدی و انتزاعی تعیین سیاست های کلّی نظام برآید. به نظر می رسد ابلاغ سند نهایی چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران^{۹۸} که مبنای سیاست های کلّی چهار برنامه پنج ساله آینده محسوب شده، در این راستا است، زیرا نسخه ای از آن سند برای هر یک از رؤسای قوای سه گانه نیز ارسال می گردد که قطعاً تشریفاتی نخواهد بود و با مکانیسم های نظارتی مصوب که برنامه آن در دست تهیه است سه قوه به صورت افقی، زیر مجموعه تصمیم گیرهای عمودی و مطیع آنها خواهند شد. در این سند واژگان، مفاهیم و عبارت هایی به کار رفته است که بی نهایت قابل تأویل، تفسیر و بسیار کلّی و انتزاعی است به حدی که با حذف برخی تعبیرها می توان آنها را در مورد همه کشورهای جهان صادق دانست. به عنوان نمونه مواردی از قبیل:

- ۱- جایگاه اول اقتصادی و علمی و فناوری در سطح منطقه،
- ۲- هویت اسلامی و انقلابی،
- ۳- الهام بخش در جهان اسلام،
- ۴- تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین الملل،
- ۵- توسعه یافته و متناسب با مقتضیات فرهنگی جغرافیایی و تاریخی خود،
- ۶- با تأکید بر عدالت اجتماعی، حفظ کرامت و حقوق انسانها و بهره مند از امنیت اجتماعی و قضایی،

^{۹۶} - فقیه، همان، ۷۱.

^{۹۷} - نصیری، همان، ۹۵-۱۰۰.

- ۷- برخوردار از دانش پیشرفته،
- ۸- امن و مستقل و مقتدر مبتنی بر بازدارندگی همه جانبه و پیوستگی مردم و حکومت،
- ۹- برخوردار از سلامت و رفاه و امنیت غذایی و تأمین اجتماعی و فرصت های برابر،
- ۱۰- توزیع مناسب درآمد و به دور از فقر و فساد و تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب،
- ۱۱- فعال و مسوولیت پذیر و مؤمن و ایثارگر و رضایت مند و برخوردار از وجدان کاری،
- ۱۲- رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی و رسیدن به اشتغال کامل،
- ۱۳- الهام بخش و فعال و مؤثر در جهان اسلام و تأثیر گذار بر همگرایی اسلامی،
- ۱۴- دارای تعامل سازنده و مؤثر با جهان بر اساس اصول عزت و حکمت و مصلحت

۹۹

عبارات و تعبیرهای ۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۹، ۱۰، ۱۱، ۱۲ و ۱۳ به طرزی عینی و با برخی پس و پیش کردن واژه ها، در اصول گوناگون قانون اساسی جمهوری اسلامی درج شده و به ویژه در مقدمه و متن ۱۴ اصل اولیه قانون اساسی از آن نامی به میان آمده است. موارد ۸، ۱ و ۱۴ نیز از موارد استنباط های تعمیم یافته و کلی است. بر مبنای سند چشم انداز بیست ساله، نخستین برنامه توسعه طراحی می شود که مجمع تشخیص مصلحت نظام طی ۵۶ بند، به تعیین سیاست های کلی حاکم بر آن پرداخته است. عباراتی که در زیر نقل می شود از یک سو، در قانون اساسی وجود داشته و دوباره نویسی آن بیهوده کاری است؛ و از دیگر سو، به نقل مختصر آن اکتفا می شود و گر نه در توصیف شاید بتوان مشخص کرد که همه ۵۶ بند به نحوی از انحا با قانون اساسی در پیوند هستند:

- ۱- اعتلا و عمق بخشیدن به معرفت و بصیرت دینی، بند یک اصل ۳ و بند ۳ اصل ۴۳
- ۲- تقویت وجدان کاری و انضباط اجتماعی، مقدمه قانون اساسی
- ۳- تقویت روحیه کار، کارآفرینی، تلاش، فناخت و درستکاری، بند یک اصل ۳
- ۴- سالم سازی فضای عمومی، رشد آگاهی ها و فضایل اخلاقی، بند یک و دو اصل ۳

- ۵- سازماندهی و بسیج امکانات و ظرفیت های کشور جهت کسب و تولید علم، بند ۴ اصل ۳
- ۶- اصلاح فرایند تصمیم سازی و تصمیم گیری به منظور تسهیل و نهادینه کردن مشارکت مردم، بند ۹ اصل ۳
- ۷- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی، بند ۹ و ۱۲ اصل ۳
- ۸- تربیت اسلامی و استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی، مقدمه و بند اول اصل ۳ و اصل ۲۹
- ۹- ایجاد محیط مناسب حقوقی قضایی اداری، مقدمه و بند دهم و چهاردهم اصل ۳ و اصل ۳۴
- ۱۰- تقویت نهاد خانواده و تلاش در جهت شکوفایی توانایی های زنان، اصول ۲۱ و ۱۰
- ۱۱- اصلاح نظام اداری و قضایی و توسعه نظم و امنیت عمومی، بند ۱۰، ۱۱ و ۱۴ اصل ۳
- ۱۲- گسترش همکاری های دوجانبه و منطقه ای و بین المللی، بند ۱۶ اصل ۳ و اصل ۱۱ و اصول ۱۵۲ و ۱۵۴
- ۱۳- حمایت از تأمین مسکن گروه های کم درآمد، اصل ۳۱ و بند ۱۲ اصل ۳ و بند یک اصل ۴۳
- ۱۴- توانمند سازی بخش های خصوصی و تعاونی و توجه جدی به مشارکت مردم در سازندگی کشور، بند ۲ اصل ۴۳ و اصل ۴۴ و بند ۸ و ۱۲ اصل ۳

آنچه که مجمع تشخیص مصلحت، درباره مفهوم سیاست های کلی نظام، مد نظر آورده، از این قرار است که می خواهد حلقه واسطی میان آرمانها و عرصه های اجرایی باشد ولی اکنون خود تبدیل به آرزویی دست نیافتنی شده است. زیرا از همان آغاز، راه را اشتباه رفتیم و بر این اشتباه، اصرار هم ورزیدیم. از یک سو، اصلاً در مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی، نه تنها قرار نبود بلکه نمی بایست افزون بر مقدمه آرمان خواهانه قانون اساسی، اصل سومی هم با شانزده بند و اصل چهل و سومی هم با آن تفصیل- که همگی برآیند آرمان گرایی های انقلابیون پیروزمحسوب می شد- در متن قانون اساسی تعبیه می گردید. این تعبیه، از همان آغاز کمتر مورد امعان نظر برای اجرائیات قرار می گرفت. بنابراین در کنار یک مقدمه فخیم که مسیر کلی را نشان می داد، یک قانون اساسی تدوین شد که خود یک ابر خط مشی بود، سپس در سایر اصول، مدام به خط مشی های هادی یا راهنما فرصت بروز دادیم و آن چنان قانون اساسی را از انتزاعیات آرمان خواهانه انقلابی و اسلامی پر کردیم

که فرصت بروز به یک قوه مقننه برتر و یک قوه مجریه کارآمد و یک قوه قضاییه مستقل و قوی داده نشد. به ویژه آن که رهبری قاطعانه و فره مندانه آیت ا... خمینی، هم کاستی ها و کژی های قوای سه گانه را می پوشاند و هم جملات فخیم و آرمان خواهانه متن قانون اساسی را به عقب می راند و کمتر در معرض دید و تردید قرار می داد. از دیگر سو، در حین روند بازنگری در قانون اساسی، تصور کردیم از واژه مطلقه برای ولایت فقیه، باید قوه و فعلی فراتر از همه چیز و همه کس قائل شویم و آن چه از تعیین کنندگی ها و فصل الخطاب های فوق تصور به ذهنمان می آید ویژه مقام ایشان گردانیم؛ چون می خواستیم زمام امور را به طور مطلق به وی بسپاریم، تصور کردیم از کلی ترین و انتزاعی ترین واژگان، می توانیم قدرت اجرایی عالی و نظارت مکفی فراهم آوریم. این عمل به قدری نابهنگام و نامناسب بود که مشحون از ابهام و ابهام شد و از تعبیر سیاست های کلی نظام تا هشت سال پس از تصویب، هیچ تعریفی به عمل نیامد. وانگهی برخی افراد، این قدرت و توانایی را دارند که به مناصب مورد تصدی خود معانی و محمل هایی افزون بر آن چه وجود داشته است، سوار کنند و از آن مقام جایگاهی بسازند که پیش از آن کمتر کسی بدان فکر می کرد. در این اقدام، می بایست بخت هم یاری کند و البته عبارت پر ابهامی چون تعیین سیاست های کلی نظام می توانست به پشتوانه عالی ترین مقام کشور، اقبال مساعدی برای فردی باشد که با حضور خود به هر نهادی حیثیت دو چندان می بخشید. فارغ از این نکته های ملموس، مفهوم سیاست های کلی نظام ماهیتاً هنوز نتوانسته است کسوت "قانون" را بر تن خود کند و به همین دلیل از ویژگی های قدرت آفرین قانون به معنای اعم کلمه تهی گشته است. اما به هر جهت، مفهوم سیاست های کلی نظام، آرام آرام این حیثیت را یافته است که تفکیک قوا را از بین ببرد، قوای سه گانه را تضعیف نماید، نظام حقوقی کشور را به حالت غیر شفاف در آورد و زمینه را برای توجیه هر عملی از زاویه قانون فراهم کند، به دوباره کاری ها و کارهای پر تشکیلات موازی بیفزاید و زمینه را برای جدل های فراوان حوزوی و دانشگاهی مهیا سازد. بیفزاییم که قانون اساسی دو پایه ای ایران، ذاتاً در خود، حاوی نکته های بحث انگیز و جدال آور است، زیرا فقه با تمامی لوازم خود در کنار اندیشه مدرن با بعضی لوازم، متن و پیکره قانون اساسی را شکل داده اند و این قدر هست که سبب مرافعه های علمی میان اصحاب تفکر شوند. ابهام هایی چون سیاست های کلی نظام سبب ساز تسلیح اصحاب دعوا به سلاح های مجهز تر می شود، زیرا اکنون آنانی که با ولایت و فقه و شریعت و احکام اولیه و ثانوی و حکم حکومتی روزگار می گذرانند، می بایست توجیهاتی از درون آرایه های فقهی برای موجه سازی اطلاق اختیار تعیین سیاست های کلی نظام برای ولی فقیه از میان ادله و منابع شرعی فراهم آورند. کسان دیگر که به حقوق اساسی کلاسیک وفادارند و

از رأی و مجلس و قانون و عرف حقوقی و وکالت و مدیریت سخن به میان می آورند، مجبورند از دانش پیشرفته روز و تجربه های همانند بشری ذکر مثال کنند و نامربوطی تعیین سیاست های کلی نظام را به علم حقوق و فن زمامداری محک بزنند و پی جوی اثبات آن شوند.

از آنجا که عبارت تعیین سیاست های کلی نظام در قانون اساسی قید شده است، بنابراین نمی توان تکلیف آن را با قانون عادی روشن ساخت، ولی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می تواند به یک نکته مهم دقت کند و آن این که به طرزی عمل کند که مجمع تشخیص مصلحت نظام مصرف کننده مواد خامی باشد که سازمان مدیریت در اختیار وی قرار می دهد به ویژه آن که به دلیلی نا معلوم - که دست کم بر نگارنده نا مکشوف است - اکثر قریب به اتفاق سازمانها و نهادها در ایران، عادت به مصرف یافته های دیگران دارند. سازمان مدیریت و برنامه ریزی می تواند:

۱. حوزه های گوناگون سیاست های کلی را تعیین و تعریف کند.
۲. برای هر حوزه سیاست کلی، یک مخزن فکری Think Tank مجزا درست کند و از ذی فنون آن حوزه دعوت به عمل آورد.
۳. هر حوزه و با مخزن فکری، نیازمند انتشار یک مجله استراتژیک در حیطه کاری خود هستند.
۴. از مجمع تشخیص مصلحت نظام بخواهد که در باب هر سیاست کلی، رهنمودهای اجرایی - مصداقی نیز بیان کند و تنها به کلی گویی اکتفا نکند.
۵. به طرزی زمینه سازی کند که در بازنگری محتمل الوقوع در قانون اساسی ایران، اقدام به حذف تعبیر سیاست های کلی نظام عملی گردد.
۶. به طرزی زمینه سازی کند که در بازنگری محتمل الوقوع در قانون اساسی ایران، مساله حذف تعبیر سیاست های کلی نظام عملی گردد.