

## دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی؛ تحلیلی بر جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

مهدی رضایی<sup>۱</sup> - محمد مهدی رضوانی فر<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۶/۹/۱۷ - پذیرش: ۱۳۹۷/۷/۱۵

### چکیده

خط مشی گذاری عمومی به مثابه یکی از مهمترین نمودهای حکمرانی دولت، اعمال اقتدار و تمشیت امور عمومی بر بستر «حکومت قانون» محسوب می شود، چرخه سیاستگذاری عمومی از کانون تفکر و تولید سیاست تا ارزیابی و نظارت در ارتباط با حقوق اساسی شکل می گیرد و بنابراین جایگاه و کارکرد آن تحت تاثیر ساختار و مبانی نظام حقوقی و سیاسی کشورها متفاوت خواهد بود. در نظام حقوقی ایران مفهوم «سیاست های کلی نظام» قرابت حقوقی و سیاسی با سیاستگذاری عمومی دارد، اما به واسطه خلاء قانونی، جایگاه و کارکرد آن محل تامل بوده و بنابراین راهبردها و راهکارهای مستتر در فرآیند سیاستگذاری عمومی نمی تواند در فرآیند نظارت و ارزیابی سیاست های کلی نظام مورد استفاده قرار گیرد. بنابراین در ساختار نظام حقوق اساسی ایران برای استفاده از ظرفیت «سیاستگذاری عمومی» در چارچوب مفهوم «سیاست های کلی» باید با تفکیک حوزه بخشی و فرابخشی، این تأسیس حقوقی را در دو مسیر مجزا اما هماهنگ در فرآیند اساسی سازی قرار داد و به بازتعریف این مفهوم در بستر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در فرآیند بومی سازی اقدام نمود تا در نهایت بتوان الگویی برای سیاستگذاری عمومی در نظام حقوق اساسی ایران تعریف کرد.

**واژگان کلیدی:** دستورگرایی، سیاستگذاری عمومی، حقوق اساسی، اساسی سازی، نظام حقوقی ایران

۱. m.rezaei@atu.ac.ir

۲. rezvanifar1388@yahoo.com

۱. استادیار حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی

## مقدمه

تا قبل از پیدایش دولت مدرن<sup>۱</sup>، قدرت خام حکام که عمدتاً ناشی از سیطره مادی آنان بود معادلات سیاست را رقم می‌زد، اما همزمان با جنبش دستورگرائی<sup>۲</sup>، مجرای اعمال اقتدار در منظومه حقوق اساسی تعریف و از طریق حکومت قانون<sup>۳</sup>، مشروعیت یافته و قابل اجرا شد. این تحول تاریخی؛ هم در ماهیت سیاست و هم در روش‌های اعمال آن اثرگذار بود<sup>۴</sup>. از این‌رو، دولت‌های مدرن در تطور تاریخی خود از منابع تولید اقتدار و مداخله‌گر در همه امور خصوصی به دولت‌های حقوقی<sup>۵</sup> و سیاستگذار تبدیل شدند، جریان سیاستگذاری<sup>۶</sup> و به تبع آن مقررات‌گذاری<sup>۷</sup> به عنوان مهمترین ابزارهای اعمال قدرت، حوزه‌های مختلفی چون سیاست، اقتصاد و محیط زیست را در بر گرفت، در این بین «عمل‌گرائی»<sup>۸</sup> به عنوان مهمترین جلوه تصمیم‌سازی و خط‌مشی‌گذاری دولتی مطرح شد، در واقع سیاست، دیگر نه آرمانی انتزاعی برای حکومت که تدبیری برای عمل‌گرایی و حکمرانی سیاسی محسوب می‌شد. بنابراین، عمل‌گرایی به عنوان ویژگی منحصر به فرد فرآیند سیاستگذاری موجب شد که سیاست<sup>۹</sup>، از وضعیتی آرمانی و صرفاً نظری<sup>۱۰</sup> به فرآیندی تکنیکی<sup>۱۱</sup> و متکی به اجرا برای مدیریت راهبردی کشور تبدیل شود. با این وصف سیاستگذاری در عین اینکه در آئینه علم مدیریت به عنوان یک فن و در سپهر سیاست به عنوان یک عمل سیاسی جلوه‌گر شد، لاجرم می‌بایست جایگاه خود را در عرصه هنجارهای حقوقی به عنوان منظومه بایدها و نبایدها می‌یافت و این مهم در پرتو تحلیل عمل سیاستگذاری در حقوق اساسی میسر خواهد شد. در واقع سیاستگذاری عمومی در چارچوب نظام حقوقی به مثابه ماشین تبدیل ایده و نظریه به عمل اقدام می‌کند. سیاست‌های اتخاذی در حاکمیت، مبتنی بر ایده‌ها و فرضیه‌هایی است که برای

1. Modern State.

2. Constitutionalism.

3. Rule of Law.

۴. برای مطالعه در خصوص فرآیند دستورگرایی و مشروطه‌طلبی در نظام حقوق اساسی رجوع کنید به: بارت، اریک،

(۱۳۸۶)، مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباسعلی کدخدایی، تهران: نشر میزان.

۵. برای مطالعه در خصوص ویژگی‌های دولت حقوقی رجوع کنید به: ویژه، محمدرضا، (۱۳۹۰)، مبانی نظری و ساختار

دولت حقوقی، چاپ اول، تهران: نشر جنگل.

6. Policy Making.

7. Regulatory.

8. Pragmatism.

9. Policy.

10. Theoretical.

11. Technical.

اجرائی شدن، لاجرم باید از حالت هنجارین به سیاستی قابل اجرا تبدیل شود، در این راستا دستور کار سیاستگذاری ممکن است مبتنی بر ایده یا نظریه صرف باشد لکن خروجی جریان سیاستگذاری مبتنی بر «اقدام» است.

از سوی دیگر فرآیند جهانی شدن<sup>۱</sup> هم شکل دولت‌ها و هم سیاست‌های آنان را تحت تاثیر قرار داده است؛ بنابراین کمتر دولتی امروزه مجری سیاست‌های خود است، دولت‌ها به تبع نظریه‌های سیاسی، سیاستگذار شده‌اند. بر این مبنا دموکراسی‌های مدرن با سیاستگذاری‌های اشتراکی به وسیله قوه قانونگذاری و نیز قوه مجریه شناخته می‌شوند، بسیاری از سیاست‌های اتخاذ شده از طریق قوه مقننه به عنوان قانون تصویب و ضمانت می‌شوند (Saiegh, 2005: 8) و یا در قالب قواعد اجرامحور در برنامه‌های دولت‌ها گنجانده می‌شوند. در واقع دولت‌ها، از مفاهیم سنتی حقوق سیاسی، فاصله گرفته و دیگر نه حکومت بلکه حکمرانی می‌کنند، بنابراین می‌توان گفت در شرایط کنونی، اساس و جوهر سیاست، راهبری و خط‌مشی‌گذاری است و البته این مساله با دگرگونی‌های ناشی از تغییر شکل دولت‌ها و دخالت محدود و هدفمند در امور اجتماع و به خصوص اقتصاد همخوانی دارد.

از آنجا که در نظام حقوق اساسی ایران مفهوم سیاستگذاری، خط‌مشی‌گذاری و یا سیاستگذاری عمومی به عنوان یک تأسیس حقوقی خاص مورد شناسایی مستقل قرار نگرفته است و از سویی تلقی این همانی بین «سیاست‌های کلی نظام» و سیاستگذاری عمومی در برخی تحلیل‌ها صورت می‌پذیرد، لذا بررسی جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در نظام حقوق اساسی ایران و سنجش معنایی و حقوقی مفهوم سیاست‌های کلی نظام با نگاهی تطبیقی به عملکرد و جایگاه خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌تواند رابطه بین دستورگرایی و سیاستگذاری عمومی را مشخص کند، لذا در این مقاله سعی می‌شود برای سوالات زیر پاسخ‌هایی در حد امکان واقعگرایانه داده شود.

الف- آیا تأسیس حقوقی «سیاست‌های کلی نظام»، قابلیت انطباق با مفهوم «سیاستگذاری عمومی» را دارد؟

ب- آیا با تعریف جایگاه و تبیین سیاست‌های کلی نظام می‌توان مقدمات تأسیس یک جریان سیاستگذاری عمومی و بومی در نظام حقوقی ایران را فراهم کرد؟

1. Globalization.

پ- اساسی سازی مفهوم سیاستگذاری عمومی چگونه می تواند موجب تعریف و تبیین نظام سیاستگذاری عمومی در بطن نظام حقوقی اساسی ایران شود؟

### فرضیه‌ها

۱- به لحاظ بدیع بودن مفهوم «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی ایران و عدم تبیین حقوقی، نحوه عملکرد و ارزیابی آن در سلسله مراتب نظام حقوقی ایران، نمی توان چرخه سیاستگذاری عمومی را در تطابق کامل با این مفهوم قرار داد، بنابراین در تحلیل شاخصه‌های «سیاست‌های کلی» با عناصر «سیاستگذاری عمومی» نمی توان انتظار تطابق کامل نتایج را داشت.

۲- در تطبیق عناصر سیاستگذاری عمومی با مفهوم سیاست‌های کلی؛ تعریف قانون یا قانون‌های تولید فکر به عنوان نهادهای مستشاری تولید سیاست در جریان تدوین سیاست‌های کلی نظام بسیار حائز اهمیت است. در وضعیت کنونی قانون منحصر تولید فکر، همان نهاد قانونی تدوین و پیشنهاد سیاست‌های کلی یعنی مجمع تشخیص مصلحت نظام است. در واقع نهاد تدوین و تفکر در یک مجموعه تعریف شده است، بنابراین تعریف و تبیین جایگاه سیاست‌های کلی نظام می تواند در نتیجه محور بودن سیاست‌های تدوینی موثر واقع شود لیکن به دلیل تفاوت های ماهیتی لزوماً منجر به ایجاد یک سیستم سیاستگذاری قاعده مند نخواهد شد.

۳- با لحاظ ساختار نظام حقوقی ایران، قانونی کردن فرآیند سیاستگذاری و تجهیز سیاست های تولیدی به ضمانت اجراهای قانونی بسیار با اهمیت است، سیاست در نظام حقوقی حقانی شده و قابل اجرا می شود، پس به نظر، رابطه قانونگذاری و سیاستگذاری عمومی و یا سیاست کلی در نظام حقوقی ایران باید در سطوح عالی و با قانونگذاری اساسی (در حال حاضر با اصلاح قانون اساسی) حل شود. اساسی سازی سیاستگذاری عمومی در نظام حقوق اساسی ایران مقدمه ای بر این امر محسوب می شود.

### پیشینه تحقیق

از آنجا که پایه سیاستگذاری عمومی بر مطالعات بین رشته ای بنیان نهاده شده است،

شناخت ابعاد و مختصات این رشته همیشه در کانون توجه محققان علوم سیاسی، مدیریت و سیاستگذاری بوده و مقالات فراوانی نیز در این خصوص نگاشته شده است. پژوهش‌های صورت گرفته در خصوص جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌های نظام حقوقی نیز فارغ از مساله سیاستگذاری عمومی و ارتباط و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران بوده است، لیکن با مذاقه در نکاتی که در فرضیات و سوالات این مقاله آمده و تاکید بر این مساله که ذات سیاستگذاری عمومی عملی حاکمیتی و منبعث از حقوق اساسی است؛ بررسی جایگاه و کارکرد سیاستگذاری عمومی در منظومه حقوق اساسی ایران از منظر حقوق عمومی، امری بدیع است که بررسی‌ها نشان دهنده آن است که تاکنون مورد تحقیق قرار نگرفته است.

#### ۱. سیاستگذاری عمومی و جایگاه آن در حقوق اساسی

سیاستگذاری عمومی به عنوان فرایندی هدف محور سعی دارد با شناسایی مشکل عمومی<sup>۱</sup>، آنرا در دستور کار سیاستگذاری قرار داده تا با اعمال نظارت مستمر و اجرای عملیات ارزیابی، هدف پیش‌بینی شده را به نتیجه مطلوب برساند. لذا تمامی ارکان سیاستگذاری به گونه‌ای در پرتو اعمال حاکمیت دولت، معنا می‌یابد و این «قدرت سیاسی» است که جایگاه «سیاست» را در بین «تصمیمات» سیاسی متخذه ممتاز می‌نماید. بر این مبنا، سیاستگذاری را باید عملی حاکمیتی و موضوعی قابل بررسی در حقوق اساسی دانست چرا که هرگونه تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در عرصه عمومی نیازمند تدبیر حاکمیت است.

اصولاً فرآیند سیاسی به عنوان جریانی از قدرت و نفوذ، در خط مشی‌گذاری عمومی نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای دارد و خط‌مشی‌های عمومی قبل از آنکه صرفاً اقدامی عقلانی باشند، اقدامی سیاسی و حاصل تعامل بین قطب‌های قدرت و نخبگان هستند (الوانی، ۱۳۸۹: ۱۱۰). لذا حقوق اساسی به عنوان منبع مشروع اعطای قدرت، مهمترین منبع سنجش کارکرد و نحوه عمل سیاستگذاری عمومی خواهد بود. البته در بررسی ارکان تولید سیاست و خط‌مشی، قابل فهم است که خط‌مشی<sup>۲</sup> قاعده‌ای است کلی که باید بر قوانین و آیین‌نامه‌ها اشراف داشته باشد (تسلیمی، ۱۳۸۶: ۱۱). در واقع وظیفه سیاست یا خط‌مشی نه امر و نهی مستقیم که هدایت‌گری

1. Public Problem.  
2. Policy.

تمامی زیرمجموعه‌های سیاسی برای نیل به هدف یا اهداف مطلوب می‌باشد، سیاستگذاری در عین اینکه معطوف به هدف خاصی است و در چرخه تدوین خود می‌کوشد که «مشکل»<sup>۱</sup> را حل نماید، ولی در واقع نقش رهبری همه سازوکارهای قانونی، قضائی و اجرائی را بر عهده دارد. لذا در بحث از جایگاه سیاستگذاری عمومی در حقوق اساسی در وهله اول می‌بایست برای هر کدام از عناصر سیاست، سیاستگذاری و نهاد سیاستگذاری، تعریفی روشن و بدون ابهام ارائه داد و در مرحله بعد باید جایگاه این مفاهیم را در سلسله‌ها مشخص نمود.

البته تئوریزه شدن سیاستگذاری عمومی در نظام حقوقی و سیاسی، مهمترین بخش تدوین و تثبیت این مفهوم در نظام حقوقی است، به بیان دیگر اتاق فکر سیاستگذاری کلان نظام حقوقی باید در مرحله اول به این نتیجه برسد که سیاستگذاری عمومی یک «راهبرد» دقیق برای حل مشکلات عمومی است، در مرحله دوم مبانی نظری سیاستگذاری عمومی را از منابع حقوق داخلی استخراج و در نهایت مختصات سیاستگذاری را با لحاظ ظرفیت‌های نظام حقوقی و سیاسی کشور ترسیم نماید. تئوریزه شدن سیاستگذاری عمومی پیش‌مقدمه هر نوع سیاستگذاری در عرصه عمومی است، چرا که چرخه سیاستگذاری عمومی بیشتر بسان یک فن، مسائل را تبدیل به سیاست می‌کند. در واقع پس از شناسایی حقوقی چرخه سیاستگذاری، جایگاه سیاست‌های تولیدی مشخص خواهد شد، هر چند هر نوع سیاستگذاری در عرصه عمومی منوط به تئوری‌پردازی بر ساحت نظریه مختار خواهد بود. مثلاً در موضوع سیاستگذاری توسعه پایدار به عنوان یکی از مهمترین سیاست‌های اتخاذی دولت، توسعه به عنوان «مساله‌ای» عمومی قبل از آنکه در دستور کار سیاستگذاری عمومی قرار گیرد می‌بایست تئوریزه گردد.

در واقع ساختار مفهوم توسعه به عنوان مساله‌ای عمومی ملهم از نظریه مختار نظام سیاسی خواهد بود، چرا که توسعه را می‌توان مشتمل بر سه بعد نظریه توسعه، الگوهای توسعه و فلسفه توسعه دانست. نظریه توسعه چارچوب اندیشه‌ای نظام‌مندی است که تلاش می‌کند مساله توسعه را از منظری خاص پاسخ گوید؛ اگر نظریه، ساختی از اندیشه یا اندیشه‌هایی که می‌کوشند نظم یا معنا را بر پدیده‌ها بار کنند و سپس پیشنهادی توصیفی ارائه دهند باشد (هیود، ۱۳۸۸: ۲۵). آنگاه باید الگوی‌های توسعه را مدل‌های عملیاتی اجرای برنامه‌های توسعه

1. Problem.

در فضای نظام حقوقی سیاسی بر پایه چیستی‌شناسی فلسفی توسعه دانست که در چرخه سیاستگذاری توسعه پایدار تبدیل به سیاست می‌شوند لذا عملیاتی شدن تئوری مختار توسعه پس از این مرحله بر اساس چرخه سیاستگذاری عمومی امکانپذیر خواهد بود. در واقع پیش فرض هر نوع سیاستگذاری در عرصه عمومی دست یازیدن به نظریه‌ای کلی در باب سیاست، اقتصاد و حقوق است؛ نظام معرفتی منبعث از منابع فلسفی، سیاسی، اقتصادی، حقوقی و فرهنگی هر اجتماعی، بایسته‌ها و راهبردهای سیاستگذاری در عرصه‌های مختلف را مشخص خواهد کرد، در واقع در این مثال، مبانی نظری سیاستگذاری توسعه در تاروپود ارزش‌ها و انگاره‌های معرفتی نهفته در نظام حقوقی قابل کشف است، براین اساس می‌توان گفت سیاستگذاری، آخرین مرحله از چرخه تصمیم‌سازی نظام حقوقی است؛ به بیان دیگر در مرحله اول باید بر اساس انگاره‌های ارزشی نظام حقوقی و سیاسی در حوزه‌های مختلف نظریه‌پردازی کرد و در مرحله بعد بر مبنای نتایج حاصل از نظریه‌ها سیاستگذاری کرد. پیش فرض ثابت این مقاله آن است که سیاستگذاری در مرحله تنظیم دستور کار و تدوین، عملی حاکمیتی است و در نظام حقوقی ایران به لحاظ ویژگی‌های خاص ساختاری در مرحله تنظیم دستور کار، تدوین سیاست، اجرای سیاست و نظارت می‌بایست متکی به قدرت سیاسی باشد، در واقع سیاستگذاری اجرامحور در ساحت نظام حقوقی ایران می‌بایست متکی به حمایت حقوق عمومی باشد؛ چرایی این پیش فرض و و ادله مورد استناد به تفصیل بررسی خواهد شد.



#### ۱-۱. سیاستگذاری عمومی در حوزه عمومی

نقطه عزیمت جریان سیاستگذاری عمومی، شناسایی و حل مشکل عمومی است، به بیان دیگر هر آنچه در عرصه عمومی مورد مطالبه قرار می‌گیرد، می‌تواند در دستور کار سیاستگذاری عمومی قرار گیرد، در نظام حقوقی کشورهای مختلف نیز مفهوم سیاستگذاری

عمومی، تلاقی با مفاهیم قدرت سیاسی دارد، قدرت تعریف شده سیاسی در خدمت حل مشکلات عموم قرار می‌گیرد و جریان سیاستگذاری عمومی با ترسیم نقشه راه<sup>۱</sup> و سیاست کلی در حوزه مورد نظر، تمامی ظرفیت‌های سیاسی، قضایی و تقنینی را برای نیل به هدف به کار می‌بندد.

کلی بودن سیاست البته به معنای تبدیل شدن به آرمان-سیاست نیست، تفاوت آرمان و سیاست نیز دقیقاً ابتدای سیاست بر واقعیت و البته با نگاه به آینده سیاسی است چرا که خصیصه جریان سیاستگذاری اجرامحوری و واقع‌انگاری آن است که نهاد سیاستگذار هرچند در تدوین سیاست باید وضعیت آینده «مساله» مورد بررسی را مدنظر قرار دهد، ولی این به معنای غوطه‌ور شدن «سیاست» در پندارهای آرمان‌خواهانه بدون پشتوانه نیست و از سیاست‌های غیرواقع‌بینانه نمی‌توان انتظار آنرا داشت که مساله‌ای را حل نماید. در واقع، هم باید کلی بودن سیاست حفظ شود و هم نهاد قانونگذار در مرحله قانونی کردن خط مشی، آنرا تغییر ندهد، به بیان دیگر قانونگذاری، تابعی از سیاست‌های کلی می‌شود و بسان ابزاری در خدمت سیاست تدوین شده، قرار می‌گیرد.

گزارش رسمی دولتی با موضوع کارآمدی و عملکرد دولت بریتانیا، در یک تعریف، سیاستگذاری عمومی را فرایندی تعریف می‌کند که به واسطه آن، دولت‌ها دیدگاه سیاسی خود را به منظور خروجی مطلوب در دنیای واقعی به صورت برنامه و اقدام تبیین می‌نمایند (Wilson, 2006: 153). در واقع دولت برآمده از مردم که خود آئینه خواسته‌های اکثریت می‌باشد، سعی می‌کند با سیاستگذاری عمومی جریان اجرایی را برای نیل به آن اهداف کلان بسیج نماید. دیدگاه سیاسی دولت، همسو با خواست اکثریت از طریق جریان سیاستگذاری، خواست اکثریت مردم را در خصوص زندگی اجتماعی آنان مدیریت می‌نماید. بر این مبنا می‌توان چنین نتیجه گرفت که دولت در «حوزه عمومی» بر مبنای «خواست عمومی» به «سیاستگذاری عمومی» مبادرت می‌ورزد.

البته هرچند چرخه سیاستگذاری، به صورت فرآیندی تعریف شده است اما جریان تولید و اجرای سیاست، خود تابعی از نظام سیاسی است، بنابراین یک مدل سیاستگذاری خاص نمی‌تواند در تمامی سیستم‌های سیاسی پاسخی همسان و مشابه داشته باشد، به دیگر سخن؛

## 1. Road Map



گرفته برداری از یک مدل آزموده در یک کشور توسعه یافته به خودی خود موجب موفقیت سیاست نمی شود؛ به عنوان مثال در نظام ریاستی آمریکا و در جریان خط مشی گذاری عمومی، فرآیندهای سیاسی که ذاتاً کثرت گرا می باشند بر نقش گروه های رقیب تاکید دارند. کثرت گرایی بر آن است که قدرت، همگام با وفاداری به حوزه عمومی در پاسخ به دریافت های آنان از منافع فردی، از گروهی به گروه دیگر منتقل می شود (شافریتز، ۱۳۹۰: ۱۱۱). در کنگره نیز بر اساس مدل نظام ایده آل کمیته قانونگذاری، هر کدام از کمیته های کنگره در حوزه موضوعات خاصی از مسائل سیاسی، از صلاحیت انحصاری برخوردار هستند. کمیته ها در حوزه های صلاحیت خود، از حق اختصاصی رای گیری در مورد جایگزین های وضع موجود برخوردارند و طرح کمیته برای آنکه در برابر وضع موجود به سیاست عمومی تبدیل شوند، باید اکثریت آرا را کسب کنند (Majone, 2006: 230). البته سیاست تولیدی کنگره در حوزه تقنین، مکمل سیاست های اجرایی است، بنابراین در تضاد با سیاست های اتخاذی در حوزه خاص مورد عمل که تکمیل کننده آن است، نمی باشد. در هر حال با تمرکز بر جریان سیاستگذاری در نظام سیاسی این کشور می توان به این نتیجه رسید که تدوین سیاست از سوی دولت با حفظ منافع گروه های ذی نفوذ (مانند سمن های زیست محیطی) صورت می پذیرد، در واقع تولید سیاست تابعی از خواست های متعدد و البته متضاد عمومی، آن هم در عرصه عمومی می باشد، بنابراین سیاست ها در پرتو نظریه انتخاب<sup>۱</sup> و تحت الشعاع الگوی دموکراسی، تدوین و اجرا می شوند، لذا موفقیت هر سیاست در بهره مندی از قدرت عمومی نیز متفاوت خواهد بود، مثلاً مساله محیط زیست یا کمک های اجتماعی موضوعاتی هستند که به واسطه نیاز عمومی یا بی رغبتی نهادهای خصوصی نیازمند حضور و پشتیبانی محکم قدرت سیاسی در مرحله اجراست (Mark, 2011: 74).

#### ۱-۱-۱. سیاست عمومی؛ از فرمانروایی سنتی به حکمرانی مدرن

یکی از خصایص سیاست در دولت های مدرن، زمینی بودن سیاست است. در واقع ابتدای سیاست در دولت های مدرن، بر عرف و حقایق اجتماعی است؛ چرا که به زعم متفکران

1. Choice Theory.

مغرب زمین، بن مایه سیاست، حفظ نظم موجود است.<sup>۱</sup> بر عکس از آنجا که دستورگرایی با تاخیر وارد کشورهای در حال توسعه شده، دستاورد اصلی آن مدرن شدن شکل حاکمیت است نه کارکردهای آن. لذا اهمیت استفاده از ابزار سیاستگذاری به واسطه اتکای آن به واقعیات، بسیار پر اهمیت است. بنابراین می توان تمایزی آشکار بین شکل سنتی و مدرن دولت ها قائل شد. در شکل سنتی دولت، سیاست؛ ابزاری برای حفظ مطامع حاکمان است ولی در شکل مدرن دولت، سیاست ابزاری جهت حفاظت از نظم سیاسی است و به همین دلیل است که ابزار غیرمستقیم اعمال حاکمیت یعنی استفاده از فن سیاستگذاری و مقررات گذاری در دولت های توسعه یافته متداول است. تغییر ابزارها در کشورهای توسعه یافته به خوبی نمایانگر تبدیل فن «حکومت داری» به «حکمرانی» است و مهمترین جلوه این تغییر، عزیمت حاکمیت از «دخالت» مستقیم در امور عمومی به «سیاستگذاری عمومی» است، به عنوان مثال گسترش ابزارهای سیاستگذاری عمومی در حوزه های مختلف بخصوص اقتصاد و محیط زیست در کشورهای توسعه یافته رو به تزاید است. اتحادیه اروپا در سیاستگذاری عمومی در حوزه محیط زیست بسیار پیشرفت کرده است و دو کشور آلمان و انگلیس در این زمینه پیشتاز هستند (Talhouk, 2010: 45). لذا می توان گفت یکی از مهمترین جلوه های حکمرانی مدرن، دست یازیدن به ابزارهای غیرمستقیم حکمرانی همچون سیاستگذاری عمومی است. مثلاً سیاستگذاری در آمریکا چه در حیطه داخلی و چه در قلمرو بین المللی از شفافیت و در عین حال پیچیدگی خاص خود برخوردار است؛ فرآیند سیاستگذاری به ضرورت الزامات تصریح شده در قانون اساسی از چارچوب مشخص و از مراحل معین برخوردار می باشد (فروزنده، ۱۳۹۱: ۹۲۹). در واقع تمسک به ابزار سیاستگذاری عمومی به عنوان یک بایسته اصیل به بخشی از نظام حقوق اساسی این کشور تبدیل شده است و اعمال سیاست از طریق این ابزار انجام می پذیرد. البته غیرمستقیم شدن ابزارهای اعمال حاکمیت و دخالت دولت در امور عمومی به تدریج و در فرآیند اساسی سازی مفهوم سیاستگذاری عمومی ممکن خواهد بود.

۱. نیکولو ماکیاویلی فیلسوف سیاسی عصر حاکمان مدیچی فلورانس و کتاب معروفش یعنی شهریار به عنوان مهمترین نماد عرفی گرایی سیاست در غرب محسوب می شود، به زعم این سیاستمدار ایتالیایی، سیاست به ماهو سیاست به عنوان یک ارزش فی نفسه فارغ از ارزش های متافیزیکی است.

۲-۱-۱. از دولت مداخله‌گر تا دولت تنظیم‌گر<sup>۱</sup>

تغییر شکل و کارکرد دولت‌ها از شکل سنتی به مدرن در نحوه دخالت آنها در امور خصوصی و به طور ویژه اقتصاد نمایان شد، به طور کلی آنچه از سیر تحول مداخله دولت‌ها در اقتصاد از اواسط قرن بیستم تا به حال می‌توان برداشت نمود این است که نوعی رویکرد تکثرگرایی و پلورالیستی نسبت به حاکمیت وجود داشته است. در گذر از دولت رفاه به دولت تنظیمی، تکثر نهادهای ارائه دهنده خدمات عمومی و اقتصاد خودگردان توسط بخش خصوصی بجای نظام واحد اقتصاد دولتی بکار گرفته شده است (پتفت و مومنی راد، ۱۳۹۴: ۲۰۰). ابتنای سیاستگذاری بر «قانون» و «نظم»، وابستگی آن به حقوق اساسی را نشان می‌دهد، در واقع هرچه که در دولت رفاه<sup>۲</sup>، تولید سیاست و اقدام مبتنی بر خواست و نحوه عمل دولت‌ها بود؛ در دولت‌های سیاستگذار به دلیل رصد سیاست‌ها و دخالت غیرمستقیم دولت‌ها از طریق سیاست‌های تدوینی، جریان سیاستگذاری مبتنی بر مشروعیتی حقوقی و نظمی از پیش اعلام شده می‌باشد. البته «حکومت قانون» پیش‌نیاز تشکیل دولت تنظیم‌گر یا سیاستگذار است. جریان سیاستگذاری در عرصه عمومی وقتی به نتیجه مورد نظر یعنی حل مشکلات عمومی نائل خواهد شد که در یک سیستم اداری شفاف، کارکرد هر نهادی به صورت کاملاً منطقی از قبل مشخص شده باشد، بر این مبنا نمی‌توان انتظار داشت به صرف وجود نهاد تقنین و اجرا یا حتی قضا، سیاست‌های اتخاذی به نتیجه برسند (Bravy, 2009).

تنوع نهادهای دخیل در امر سیاستگذاری عمومی البته با وفاداری کامل آنها به سیاست‌های کلان اتخاذی از سوی نظام سیاسی و حکومتی است، در واقع تنوع نهادهای مطالعاتی به دلیل دقت در تدوین این سیاست‌هاست که قاعدتاً می‌بایست در هماهنگی کامل با همه نهادهای سیاستگذار باشد، به عنوان مثال نهادهای سیاسی آمریکا اساساً به عنوان بخشی از یک مجموعه بزرگتر و یک نظام اجتماعی اقتصادی عمل می‌نمایند و کارکرد این نهادها و در نتیجه سرشت سیاستگذاری عمومی تحت تاثیر نیروهای فرهنگی اقتصادی که آنها را می‌توان مختص ایالات متحده دانست، قرار داد (ملک محمدی، ۱۳۸۰: ۱۶۲). لذا در عین درگیر بودن نهادهای

۱. در واقع از آنجا که «دولت مدرن» در مسیر تحول خود بین دوگانه «دخالت فعال» و «نظارت مستمر» در امور خصوصی و خصوصاً حوزه اقتصاد تطور یافته است؛ بنابراین در مدار «دولت رفاه» و «دولت تنظیم‌گر» باز تعریف شده، لذا می‌توان بر مبنای هدف این پژوهش، روند استناد به سیاستگذاری و ابزارهای مقررات‌گذاری را به این دو نوع از دولت بررسی کرد.

2. Welfare State.

خصوصی و عمومی در تدوین، اجرا و نظارت بر سیاست، خصیصه حاکمیتی سیاست‌های اتخاذی حفظ می‌شود.

از سوی دیگر مقررات گذاری<sup>۱</sup> در تقارن با جریان سیاستگذاری عمومی نیز به عنوان مشخصه‌ای از دولت‌های جدید و به عنوان ابزاری برای کنترل غیرمستقیم قدرت شناخته شده است؛ مقررات گذاری که از آن به سازماندهی، تنظیم، تمشیت یا تعدیل نیز تعبیر می‌شود؛ ابزار یا فرآیندی است که تا حد زیادی بیانگر حضور موثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است. دولت‌ها بر بسیاری از محصولات و خدماتی که در بازارها عرضه می‌شوند نظارت و کنترل دارند (هداوند، ۱۳۸۶: ۵۵). ولی موثر بودن حضور دولت به معنای دخالت مستقیم دولت‌ها در امور خصوصی و تبدیل شدن آنها به عنوان بنگاه‌های بزرگ اقتصادی نیست. هر آنچه دولت‌های جدید در حوزه عمومی انجام می‌دهند از سیاستگذاری عمومی در حوزه‌های مختلف تا مقررات گذاری اقتصادی، همگی بیانگر آن است که «حکمرانی» نه به عنوان اعمال یک طرفه قدرت که به عنوان هنری برای مدیریت امور و سیاست‌ورزی عاقلانه عمل می‌نماید؛ به بیان دیگر سیاستگذاری و مقررات گذاری جلوه‌ای از حکمرانی خوب است، چرا که دخالت مستقیم حاکمیت را به هدایت‌گری فروکاسته است.

## ۲. اساسی‌سازی سیاستگذاری عمومی

در جریان سیاستگذاری، این معنا قابل درک است که منظور از تدوین یک سیاست، اتخاذ مجموعه‌ای از اعمال و کنش‌های قابل قبول و مناسب برای برقرار کردن ارتباط با مسائل عمومی از طریق تبدیل آنها به قانون است؛ بنابراین تولد یک سیاست زمانی است که راه حل اندیشیده شده برای یک مشکل عمومی موجود در دستور کار سیاستگذاری، قالبی حقوقی و قانونی پیدا کند (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۵۳). به بیان دیگر سیاست تدوینی در جریان سیاستگذاری عمومی تا هنگامی که زبانی حقوقی پیدا نکند قابلیت اجرا نمی‌یابد، چرا که در دولت‌های حقوقی کنونی، ارتباط همه اجزای حاکمیت بر مبنای قانون تعریف می‌شود و کنش‌ها در عرصه حقوق معنا یافته و حقانی می‌شوند. مهم‌ترین نمود حقانیت‌سازی، درج ارزش‌ها و هنجارها در قالب قوانین و مقررات مورد عمل است، در واقع قانونگذاری جلوه‌ای

1. Regulation.

از جریان اساسی سازی است.

اساسی سازی عموماً به فرآیند تغییر و تحولی اطلاق شده است که به سبب رخنه و نفوذ هنجارهای اساسی در گرایش های مختلف علم حقوق و در نتیجه آمیختن مجموعه نظم حقوقی به این هنجارها به وجود می آید (تقی زاده، ۱۳۸۳: ۱۰۳). در واقع اساسی سازی، پروسه‌ای ساختاری از داده‌های قانون اساسی است (Fabbrini, 2006: 7) و بنابراین از این روست که در فرآیند اساسی سازی، هنجارهای اساسی از طریق نظم حقوقی مورد شناسایی قرار می گیرند و با تسهیل استنادات حقوقی و قضایی این هنجارها را به قواعد حقوقی الزام آور تبدیل می کنند، پس می توان گفت اساسی سازی در واقع پویشی برای تعریف جایگاه هنجارهای کلی در سلسله قواعد حقوقی است.

البته اساسی سازی مفاهیم، منوط به فهم رویه‌ای از حقوق اساسی است که می بایست انعطاف پذیر، اصیل و متن محور باشد (kim, 1998: 111). بنابراین در نظام حقوقی ایران نهادهایی چون شورای نگهبان در استناد مستقیم و دیوان عدالت اداری در استناد غیرمستقیم به ارزش های حقوق اساسی، می توانند در چرخه اساسی سازی موثر واقع شوند. با تعریف سیاست کلی یا سیاستگذاری عمومی در حقوق اساسی، راه برای استناد نهادهای مرتبط با حقوق اساسی به این سیاست ها و در واقع اساسی سازی این سیاست ها گشوده می شود. بر این اساس در فرآیند اساسی سازی، باید در ابتدا گردآوری هنجارهای اساسی به وسیله گسترش رویه قضایی اساسی و سپس مکانیسم انتشار این هنجارها در نظم حقوقی مورد لحاظ قرار گیرند (فاورو، ۱۳۸۵: ۲۷۱). در مرحله اول فرآیند اساسی سازی، یک ارزش اجتماعی باید در مجموعه هنجارهای اساسی تعریف شود و در مرحله بعد این هنجار ارزشی باید مورد استناد رویه قضایی قرار گیرد. تمرکز بر اساسی سازی، تلاش برای اثرگذاری سیاست های کلی در همه شئون نظام حقوقی و سیاسی محسوب می شود، یعنی حرکت در مسیری که آرمان ها را به مطلوب ها نزدیک کند و اثربخشی آنها ملموس نماید، امری که متأسفانه در شرایط کنونی قابل دستیابی نیست.

در واقع اساسی سازی پروسه‌ای است که به وسیله آن ارزش ها و هنجارهای اساسی ثبت و تعریف شده در قانون اساسی در جامعه تثبیت می شود، به بیان دیگر در چرخه اساسی سازی

اصول قانون اساسی، اساسی تر می شود (Eijeken: 2015: 18). بر این مبنا می توان گفت مهمترین اقدام در تثبیت جایگاه سیاست های کلی، قرارداد این سیاست ها در فرآیند اساسی سازی است. این فرآیند بر اساس پروسه اساسی سازی امکان پذیر است چرا که موجب ورود سیاست به عرصه حقوق اساسی می شود. از آنجا که به وسیله اساسی سازی، معنای اصیل قانون اساسی که در نهایت به وسیله ارزش های هنجاری و ترجیحات سیاسی و به وسیله رویه قضایی شناسایی می گردد (Span, 2005: 746)، صورت می پذیرد؛ باید چرخه سیاستگذاری را به مثابه یک هنجار اساسی و دارای ضمانت اجرا تعریف کرد، چرخه ای که سیاست تدوینی به عنوان بخشی از هنجارهای الزام آور را در جریان تولید قاعده حقوقی قرار داده و اجرای آنرا ضمانت نماید. بنابراین به نظر؛ یکی از مهمترین اقدامات در جریان اساسی سازی سیاستگذاری عمومی در نظام حقوق اساسی ایران، با لحاظ بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، تعریف صریح جایگاه کانون یا کانون های سیاستگذاری، چگونگی تولید سیاست، ضمانت اجرای نقض سیاست تدوینی و تبیین وظایف و کارکردهای تقنینی، قضایی و اجرایی در رابطه با این سیاست ها با توجه به ظرفیت بازنگری در قانون اساسی به موجب اصل ۱۷۷ قانون اساسی است.

## ۲-۱. خطمشی عمومی؛ از ارائه راهکار تا ارزیابی سیاست

چرخه تولید سیاست در جریان سیاستگذاری عمومی مراحل پنجگانه دارد که شامل شناسایی مشکل، تدوین دستور کار، تولید سیاست، اجرای سیاست و در نهایت ارزیابی آن می باشد. هر کدام از این مراحل بنابر نوع مشکل و سیاست تولیدی، توسط نهاد سیاستگذار یا نهادهای اجرایی، تقنینی یا قضائی انجام می پذیرد؛ بنابراین لازم است که نحوه عمل و چگونگی تعامل نهادهای دخیل در امر سیاستگذاری، خود در جریان سیاستگذاری حقوقی قرار گرفته و به لحاظ حاکمیتی بودن موضوع در عرصه حقوق اساسی مورد حلاجی قرار گیرد.

همانگونه که گفته شد سیاستگذاری عمومی رفتار معطوف به هدف است تا رفتار شانس و اتفاقی. سیاستگذاری های عمومی اقدامات صرفاً اتفاقی نیستند حتی اگر همه نتایج یا تاثیرات آنها قابل پیش بینی نباشد (اشتریان، ۱۳۸۶: ۲۷). بنابراین برای شفافیت و قابل پیش بینی بودن اقدامات در چرخه تولید سیاست، باید وظایف و صلاحیت های هر کدام از نهادهای درگیر در

چرخه سیاستگذاری مشخص باشد. این مشخص بودن صلاحیت‌ها هم «هدف‌انگاری» را معطوف به نتیجه ملموس می‌کند و هم از موازی‌کاری نهادهای اجرامحور جلوگیری می‌کند. در واقع مهم‌ترین اثر تعریف صلاحیت در عرصه اجرا نمایان می‌گردد، چرا که مجریان سیاست، گاه بدون توجه به صلاحیت‌ها و تکالیف تعریف شده، عملکرد هم‌دیگر را خنثی می‌نمایند.

اهمیت جریان اجرا در سیاستگذاری عمومی در بوروکراسی‌ها به خوبی هویدا است، بوروکراسی‌ها به عنوان بخشی از نظام حقوق اساسی، عموماً ابزاری هستند که خط‌مشی را به اجرا در می‌آورند. این ابزار فرآیندی را برای اجرای خط‌مشی تعریف نموده و در تلاشند اجرای این فرآیند با قابلیت پیش‌بینی و تعادل همراه باشد (دانش فرد، ۱۳۸۸: ۲۴۳). هر قدر تعریف صلاحیت‌ها در جریان سیاستگذاری شفاف‌تر باشد، بوروکراسی بدون پیچیدگی در مسیر اجرای سیاست‌های تدوینی قرار می‌گیرد، بر عکس هر قدر جریان سیاستگذاری گنگ عمل نماید، بروکراسی و اجرا، پیچیده‌تر و بی‌اثر می‌گردد. در مرحله نظارت نیز شفافیت سیاستگذاری عمومی در حوزه تعیین صلاحیت‌ها و نحوه عمل بسیار مهم جلوه می‌کند، چه در ارزیابی سیستماتیک و تعریف شده و چه در نظارت عمومی؛ قانونی و الزامی بودن پیگیری نتایج ارزیابی‌ها که ممکن است به اصلاح و یا حتی حذف سیاست تدوین شده بیانجامد بسیار مهم می‌باشد. یکی از اشکالات در مسیر اجرای سیاست‌های کلی نظام همین مساله است، در حالیکه خطاب سیاست‌های ابلاغی عمومی است و دستگاه‌های اجرایی مخاطب نیز دقیقاً نمی‌توانند بر اساس صلاحیت‌های قانونی خود اقدامات اجرایی برای عملیاتی شدن این سیاست‌ها انجام دهند. به عنوان مثال سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام رهبری<sup>۱</sup>، در واقع نقشه راه اقتصاد سیاسی کشور و دورنمایی از آینده اقتصاد کشور است لیکن به دلیل آنکه چرخه تعریف شده و منضبطی برای رصد اجرای سیاست از سوی دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد و مرحله ارزیابی، سیاست جهت‌ترمیم یا حتی تغییر سیاست نیز پیش‌بینی نشده است و تقید به اجرای موارد مندرج در آن در قوای سه‌گانه دیده نمی‌شود.

چینش و تنوع نهادهای ناظر نیز بستگی به موضع‌گیری نظام حقوقی در قبال نحوه تدوین، اجرا و نظارت بر سیاست‌های تدوینی دارد. در اروپا احزاب سیاسی اصلی، مقامات دولتی و

۱. ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.

بروکرات‌ها، فرآیند برنامه‌ریزی و سیاستگذاری را کنترل می‌کنند، در حالیکه در آمریکا تعداد بازیگران درگیر در فرآیند سیاستگذاری بسیار بیشتر و متنوع‌تر است. بازیگران درگیر در جریان سیاستگذاری عمومی در آمریکا در تدوین دستور کار<sup>۱</sup> به عنوان اولین مرحله و ارزیابی سیاست به عنوان آخرین مرحله از جریان سیاستگذاری نقش اساسی دارند، در واقع نهادهای خصوصی به عنوان بخشی از اتاق فکر جریان سیاستگذاری عمومی، مشکلات عمومی را برجسته کرده و آنرا به دستور کار نهاد سیاستگذار وارد می‌کنند و در انتهای جریان سیاستگذاری نیز نحوه اجرای سیاست‌ها را رصد می‌نمایند تا نتایج به دست آمده را با آرمان‌های اولیه تطبیق دهند. به عنوان مثال؛ اصولاً در فرآیند سیاسی آمریکا چهار وظیفه عمده برای کانون‌های تفکر قائل شده‌اند که در دموکراسی‌های اروپای غربی این وظایف بر عهده احزاب، بنیادهای سیاسی و بوروکراسی قرار دارند؛ این چهار مورد عبارتند از: تولید ایده و ایدئولوژی، شبکه، انتشار و دگرگونی (Gellner, 1990: 5). در واقع نظام سیاستگذاری عمومی در آمریکا کم‌هزینه و البته کارآمد است، به عنوان مثال نهادهای مردم‌نهاد<sup>۲</sup> درگیر در مشکلات زیست‌محیطی، هم مشکلات را به نهادهای حکومتی گزارش می‌دهند، هم خود، موضوع سیاستگذاری زیست‌محیطی<sup>۳</sup> قرار می‌گیرند و هم در بخش اجرای سیاست فعال هستند. از سوی دیگر استفاده از ابزارهای اقتصادی و مالی، ایفاگر نقش مهمی در جریان سیاستگذاری عمومی در اتحادیه اروپا و در حوزه‌ای مانند محیط زیست می‌باشد (Kosonen, 2009: 36). این ابزار، هم هدایت‌گر سیاست تدوینی است و هم مستلزم درگیر شدن بخش عمومی و خصوصی در اجرا و رصد سیاست می‌باشد. در واقع ابزارهای اجرای سیاست و حتی خود مجریان سیاست ممکن است به صورت مستقیم در سیاست تدوینی تأثیری نداشته باشند، اما آنچه مهم است هماهنگی همه اجزا در اجرا و ارزیابی سیاست است. هماهنگی تمامی اجزای دخیل در چرخه سیاستگذاری، خود تابعی از ساختار نظام حقوقی و سیاسی است، بر همین اساس می‌توان گفت در نظام حقوقی ایران در وهله اول باید خط مشی یا سیاست تعریف و سپس کارکردهای مورد انتظار برای این سیاست‌ها پیش‌بینی شود و تطبیق سیاست کلی با مفهوم سیاستگذاری عمومی نمی‌تواند بدون تدارک چنین جریانی به نتیجه مطلوب برسد.

1. Agenda.
2. Non-Governmental Organization (NGO).
3. Environmental Policy Making.



### ۳. مهندسی آینده در پرتو خط‌مشی‌گذاری حقوقی

ویژگی اصیل سیاستگذاری عمومی، برنامه‌ریزی هدفمند برای حل مشکلات عمومی در پرتو پیش‌بینی وضع آینده است. به بیان دیگر، سیاستگذاری عمومی به گونه‌ای مهندسی آینده محسوب می‌شود، چرا که مطلوب‌های نظام سیاسی در قالب برنامه و اقدام، مشکلات را سامان داده و منافع آینده عمومی را طراحی می‌نماید. این منافع گاه به صورت قانون و قاعده و گاه به صورت یک برنامه سیاسی و یا فرهنگی نمایان می‌شود.

در هر حال سیاستگذاری، تجلی اراده حکومت در عمل بوده و آنرا می‌توان به عنوان مجموعه‌هایی ساختاری و مرتبط متشکل از مقاصد، تصمیمات و اعمال که قابلیت نسبت دادن به اقتدار عمومی در سطوح ملی، محلی و بین‌المللی است، در نظر گرفت (وحید، ۱۳۸۳: ۱۶). بنابراین می‌توان گفت راه مهندسی آینده از بطن سیاستگذاری حقوقی می‌گذرد، چرا که بسندگی خط‌مشی‌گذاری عمومی به قدرت سیاسی، تمسک به قواعد حقوق اساسی برای تدوین سیاست‌های کلان اداره آینده را الزامی کرده است. در واقع از آنجا که سیاست تدوینی، «هنجاری» اساسی است که حاوی «باید»ها و «نباید»های سیاسی و حقوقی است؛ لذا قالب‌بندی سیاست می‌بایست با توجه به هنجارهای اساسی نظام حقوقی صورت گیرد. اصولاً هر سیاستگذاری عمومی هنجاری، بر این پیش‌فرض مبتنی است که دولت «هست» تا سیاست را اجرا کند، اگر دولت چیزی فراتر از یک ماشین باشد، ضروری است تا بقای دولت و ایده‌های هنجاری مورد محاسبه قرار گیرند. بر مبنای این ایده‌ها، دولت باید سیاست‌هایی را انتخاب کند که تا حدودی هنجاری هستند (مکین، ۱۳۹۲: ۴۰۰). پس به ناچار سیاستگذاری عمومی باید مبتنی بر حقوق اساسی بوده و یا به بیان دیگر سیاستگذاری عمومی باید مبتنی بر سیاستگذاری حقوقی و حقوق اساسی باشد. از سوی دیگر هر گونه «تصمیم‌سازی» در حوزه‌های بخش محور نیز باید مبتنی بر سیاست‌های کلان نظام سیاسی باشد، یعنی سیاست بخشی و جزء محور نیز نمی‌تواند خارج از سیاست‌های کلان به «تصمیم‌سازی» نائل شود. در این مسیر، خط‌مشی‌گذاری عمومی هر چند مبتنی بر آینده‌پژوهی<sup>۱</sup> سعی بر ترسیم آینده مساله وارده در دستور کار سیاستگذاری دارد و بنابراین با در نظر داشتن مطلوب‌ها، سیاست را طراحی می‌کند، لیکن این سیاست‌ها نمی‌تواند فارغ از واقعیات نظام حقوقی باشد،

1. Futures Studies.

به عبارت دیگر کارویژه سیاستگذاری حقوقی، انطباق سیاست با واقعیت‌های نظام سیاسی برای عملیاتی شدن و قابلیت اجرای خط‌مشی اتخاذی می‌باشد. بنابراین، تدوین بسیاری از سیاست‌های عمومی بر اساس خود قانون اساسی صورت می‌پذیرد. در واقع سیاست عمومی به وسیله ساختار حکومت ایجاد می‌شود نه بر اساس مقررات حکومتی (Barland, 1985: 189) و این سیاست نیز در واقع دورنمایی از آینده سیاسی حاکمیت در ابعاد مختلف محسوب می‌شود.

#### ۴. نسبت سیاست‌های کلی نظام و سیاستگذاری عمومی در نظام حقوقی ایران

سیاست‌های کلی نظام در ساحت نظام حقوقی ایران، واژه‌ای جدید و در عین حال مهم است. بخش مهمی از اسناد بالادستی و لازم‌الرعایه در قالب این سیاست‌ها تدوین و بر اساس آن بسیاری از مقررات و برنامه‌ها شکل گرفته‌اند. اما آیا سیاست‌های کلی نظام واجد مفهوم و معنای سیاستگذاری است؟ آیا شرایط تدوین و شکل‌گیری این سیاست‌ها همانند فرآیندهای سیاستگذاری عمومی، مبتنی بر واقعیت است؟ آیا هدف‌گذاری و مطلوب‌خواهی این سیاست‌ها منطبق با هدف‌نگاری سیاستگذاری عمومی است؟ آیا خروجی کار هر دو واجد یک مطلوب است؟

با مذاقه در عناصر ساختاری و ویژگی «فرآیندی» خط‌مشی‌گذاری عمومی می‌توان گفت شفافیت، عینیت‌گرایی و تکیه بر رهیافت‌های علمی از خصایص سیاستگذاری عمومی است؛ در واقع در جریان سیاستگذاری عمومی؛ «آینده» بر مبنای حقایق سیاسی و حقوقی ترسیم می‌شود و بنابراین می‌توان با اتکای بر «نتایج» سیاست، در حوزه‌های مربوط تصمیم‌گیری کرد. از سوی دیگر در یک نگاه کلی، سیاست‌های کلی نظام در پرتو ساختار کلی قانون اساسی به ویژه اصل ۱۱۰، در واقع در پرتو اسلامیت نظام سیاسی قابل تعریف است و بنابراین نمی‌توان انطباق تامی با مفهوم سیاستگذاری داشته باشد. از طرفی یکی از کارکردهای مهم خط‌مشی‌گذاری، راهبری و قدرت ارائه راهبرد جهت حل مشکلات عمومی است. سیاست‌های کلی نظام از طرفی به ظاهر دارای چنان قدرتی هستند که همه بخش‌های نظام سیاسی ملزم به تبعیت از آنها هستند و از طرف دیگر به لحاظ عدم نظریه‌پردازی حقوقی و سیاسی، در عرصه عمل ضمانت حقوقی و عملیاتی برای به سرانجام رسیدن سیاست را ندارند.

به هر حال هر چند در نظام حقوقی ایران، تدوین سیاست‌های کلی از شئونات و صلاحیت‌های رهبری نظام است، اما سخن اینجاست که تدوین سیاست‌های کلی نظام را نباید به معنای خط‌مشی‌گذاری اجرا محور فرض کرد، در واقع به نظر، سیاست‌های کلی نظام اهداف و دورنما و به اصطلاح نقشه راه حرکت مجموعه نظام سیاسی در راستای نیل به اهداف کلی مندرج در قانون اساسی است که مستند به اصل ۱۱۰ اختیارات آن با مقام رهبری می‌باشد، در حالی که سیاستگذاری عمومی اقدامی سیاستی و اجرا محور است که می‌کوشد با دست یازیدن به داده‌های علوم مدیریتی، سیاسی و حقوقی مشکلات عمومی را حل‌جایی و برای حل آنها راه حلی پیدا کند.

#### ۴-۱. سیاست‌های کلی، هدف‌گذاری عقیدتی سیاسی در نظام حقوقی

نگاهی به صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی گویای این مطلب است که هر چند به لحاظ شکلی، سیاست‌های کلی به مثابه سیاستگذاری فرض شده است؛ اما هدف اصلی تدوین کنندگان بندهای ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی آن بوده است که تمامی سیاست‌ها و قانونگذاری در نظام سیاسی در پرتو اصل ولایت فقیه تبیین شوند و به بیانی مشروعیت ارکان تصمیم‌ساز نظام سیاسی، بدین وسیله تامین شود. شاید به همین دلیل نیز در پیشنهادات وارده از سوی اعضا در خصوص اصلاح اصل مذکور، درج ضمانت اجرای سنگینی همچون انحلال مجلس شورای اسلامی به دلیل عدم انقیاد به سیاست‌های کلی پیشنهاد شده بود.<sup>۱</sup>

بر این مبنا می‌توان گفت؛ به گونه‌ای که این سیاست‌ها دارای ارتباط وثیقی با احکام حکومتی هستند، چهارچوب و مبنای جهت‌گیری کلی کشور را در همه عرصه‌های حکومتی به منظور حرکت قوا و نهادهای حکومتی جهت نیل به اهداف تعیین شده مشخص می‌کند و حلقه پیوندی بین اصول و اهداف نظام با وظایف دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی است (اسماعیلی و نظیف: ۱۳۹۱: ۸۹). در واقع ماهیت سیاست‌های کلی بیشتر منبعث از ویژگی‌های خاص احکام حکومتی در حوزه صلاحیت‌های ولی فقیه است.

۱. ر.ک: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صص ۶۵۰-۶۴۲.

## ۲-۴. جایگاه سیاست‌های کلی در سلسله مراتب نظام حقوقی

گفته شد که مفهوم سیاست‌های کلی نظام در جریان بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ وارد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شد و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز به عنوان نهاد نوبنیاد و برآمده از اصلاحات قانون اساسی و به گونه‌ای بازوی مشورتی رهبری، کانون تهیه و تنظیم سیاست‌های کلی نظام شناخته شد. صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در ورود به موضوع، تدوین و اعلام سیاست‌های کلی نظام، منبعث از اصول یکصد و دهم و یکصد و دوازدهم قانون اساسی است، آنجا که به استناد بند اول اصل ۱۱۰، یکی از صلاحیت‌های رهبری تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اعلام گردیده و مطابق اصل ۱۱۲ نیز مجمع به عنوان بازوی مشورتی رهبری شناخته شده است.

سیاق قانون اساسی چنان است که تعیین کننده اصلی سیاست‌های نظام، مقام رهبری است و مجمع به عنوان هیات مستشاری عمل می‌کند، اما در عمل این مجمع تشخیص مصلحت نظام است که با بهره‌گیری از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های مسئول دولتی، ابتکار تعیین سیاست‌ها را بر عهده می‌گیرد (هاشمی: ۱۳۷۷: ۶۷۱). در واقع به گونه‌ای ضمنی در نظام حقوقی ایران موضوع سیاست‌گذاری و به عبارت بهتر سیاست‌سازی، مساله‌ای عالی فرض شده که عالی‌ترین مقام سیاسی کشور اقدام به طراحی این سیاست‌ها می‌نماید. به هر حال ساختار نظام سیاسی کشور که منبعث از ایدئولوژی حاکمیت الهی می‌باشد به گونه‌ای است که منطقاً دورنمای اهداف باید منبعث از مقام سیاسی و معنوی شخصیت اول سیاسی و معنوی کشور باشد. مجمع تشخیص مصلحت نظام، تحت عنوان تدوین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی نظام، بارها در جریان تولید سیاست‌های کلی قرار گرفته و سیاست‌ها و مقرراتی را در این خصوص مورد تصویب قرار داده که سیاست‌های مزبور نیز از سوی رهبری جهت اجرا ابلاغ گردیده است.

بر این مبنا و با توجه به رویه موجود می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام، چارچوب‌ها را برای وضع قانون و اجرای آن توسط قوای حکومتی مشخص می‌کنند و در حدود مفادشان الزام‌آور هستند، به این معنا که بر اساس مفاد این سیاست‌ها، قوا و نهادهای حکومتی موظف

به گام برداشتن جهت تحقق آنها هستند (اسماعیل و طحان، ۱۳۸۷: ۱۱۱). در واقع وظیفه راهبردی همه سیاست‌ها و تصمیم‌های کلان بر عهده سیاست‌های کلی خواهد بود. قانون بر اساس این سیاست‌ها شکل می‌گیرد و مجریان با نگاه به این سیاست‌ها راهکارهای اجرامحور را طراحی می‌کنند. در مصوبه ۱۳۷۶/۱/۲۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، طراحی سیاست‌های کلی نظام بر اساس آرمان‌ها و اهداف و در راستای ایجاد حلقه‌ای بین آرمان‌ها و اجرائیات تعریف شده تا مسائل اجرایی را به آرمان‌ها نزدیک کند (امیرارجمند، ۱۳۸۱: ۸۱). در واقع مجمع حداقل در خصوص سیاست‌های کلی قائل به این است که سیاست‌ها ماهیتاً از جنس قوانین نیستند، هرچند که در واقع بعد از تدوین، سیاست‌ها گاهی در قالب قوانین نمود پیدا کرده‌اند و گاهی از چنان ضمانت اجرایی برخوردار بوده‌اند که قوانین، الزاماً بر اساس آنها تدوین شده‌اند. ولی چه در مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چه رویه عملی مجمع تشخیص مصلحت نظام، به خصوص بعد از تدوین مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در سال ۸۴ و اصلاحات صورت گرفته در سال ۹۲<sup>۱</sup> و چه در رویه شورای نگهبان که البته بیشتر نگاهی شرعی و فقهی به موضوع نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی داشته است<sup>۲</sup>، این مساله که «سیاست کلی» به مثابه «سیاستگذاری عمومی» می‌بایست فراراه همه تصمیم‌گیری‌های نظام سیاسی باشد مشهود است. در دیدگاهی، سیاست‌های کلی - برخلاف سیاست‌های مندرج در برنامه‌های توسعه - معطوف به فلسفه کلی حکومت است. یعنی معیارهای کلی برای اسلامی بودن، آزادی، عدالت و ...، با این نگاه سیاست‌های کلی به شماره

۱. ماده ۷ اصلاحی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی: رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. همزمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

۲. ایرادات شورای نگهبان به لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور؛ ایرادات به اجزای تبصره‌های دوم و هجدهم لایحه بودجه سال ۹۵ کل کشور، ایرادات به طرح ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان موضوع اصلاح ماده ۹۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و طرح اساننامه شرکت ملی نفت بر مبنای سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مقام رهبری در همین راستا بوده است.

اندک و به لحاظ کیفی معطوف به محتوای کلی و فلسفه سیاسی حکومت است و نه به امور خرد و مدیریت اجرایی (اشتریان، ۱۳۸۹: ۱۱). یعنی نمی‌توان انتظار داشت که سیاست‌های کلی را بسان قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها، اجرام‌محور و جزءنگر دانست و یا مانند سایر تصمیمات سیاستی ساده، مبتنی بر یک برنامه کوتاه‌مدت به شمار آورد. سیاست‌های کلی؛ برنامه‌ها و اهداف بلندمدت و اصیل نظام سیاسی را بیان داشته و سعی در راهبری دیگر مقررات، برنامه‌ها و سیاست‌ها در جهت نیل به اهداف نظام سیاسی را دارد. به طور مثال سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست<sup>۱</sup>، در واقع پارادایم نظام سیاسی ایران و اعلام موضع آن در خصوص مساله محیط زیست است؛ اعلام موضعی که در کنار دیگر ارزش‌های درونی نظام می‌بایست از سوی همه ارکان آن پیگیری شود. با این حال ماهیت اینگونه سیاست‌ها کاملاً مشخص نیست «و اعلام رسمی و قانونی در این خصوص صورت نگرفته»، به گونه‌ای که سیاست‌های کلی نه قانون اساسی است و نه قانون عادی، نه آیین‌نامه اجرایی و نه تصمیم قضایی، نه قاضی می‌تواند براساس آن حکم صادر کند و نه کارمند اداری می‌تواند بر اساس آن تصمیمی بگیرد (دولت رفتار و آقایی، ۱۳۸۸: ۲۱) و به طور قطع نمی‌توان ماهیت حقوقی و قانونی این سیاست‌ها را مشخص کرد.

##### ۵. ماهیت سیاست‌های کلی؛ آرمانگرایی معطوف به هدف یا سیاستگذاری مبتنی بر مساله

هرچند در تعریف از مفهوم سیاست‌های کلی نظام، تاکید بر قدرت الگودهی و فرماندهی سیاست‌های دیگر نظام سیاسی قابل توجه است و بر این مبنا تقارن مفهومی با مساله سیاستگذاری عمومی برجسته می‌شود، لیکن واقعیت آن است که ماهیت سیاست‌های کلی نظام بیشتر از آنکه سیاستگذاری مبتنی بر واقعیات سیاسی و حقوقی باشد، آرمانگرایی معطوف به اهداف عالی نظام سیاسی حقوقی ایران است. در واقع «سیاست کلی» راهنمای «تصمیمات» نهادهای سیاسی است و بنابراین از همان آغاز تدوین، بیشتر از آنکه مبتنی بر «مساله» باشد دغدغه‌مند «اهداف» نظام سیاسی است. براین مبنا است که در شناخت ماهیت این تاسیس حقوقی، می‌توان گفت از آنجا که این سیاست‌ها از جمله فرمان‌هایی است که از سوی ولی

۱. سیاست‌های کلی نظام در بخش محیط زیست در مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ از سوی مقام رهبری ابلاغ گردید.

فقیه ابلاغ می‌شود، به نظر می‌رسد بایستی مبنای فقهی آنرا در نسبت با احکام حکومتی جستجو کرد و سیاست کلی نظام را از مصادیق احکام حکومتی قلمداد نمود (ارسطا، ۱۳۸۰: ۳۹۵). البته ضمن آنکه صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و مقدمه قانون اساسی این نظر را تقویت می‌کند، به نظر می‌رسد این تاسیس حقوقی در واقع جلوه‌ای از اسلامیت نظام سیاسی ایران نیز باشد، در واقع به واسطه تدوین و ابلاغ این سیاست‌ها از سوی ولی فقیه، نظرات و دیدگاه‌های ایشان در حوزه‌بخشی نیز به منصفه ظهور می‌رسد. در هر حال فارغ از آنکه با لحاظ ماهیت این سیاست‌ها، در سلسله مراتب نظام هنجاری چه جایگاهی برای این تاسیس حقوق باید در نظر گرفت و بر این مبنا نحوه صیانت از این سیاست‌ها چه خواهد بود؟ آنچه از مجموع مباحث نظری حول این موضوع می‌توان استنباط کرد این است که سیاست‌های کلی از نظر خصیصه «الگودهی»، «راهبری»، «هدایت‌گری» و «هدف‌محوری» با سیاستگذاری عمومی قابل تطبیق است اما این سیاست‌ها در مقایسه با چرخه سیاستگذاری عمومی در عناصری چون «مساله‌محوری»، «فرآیندی بودن»، «امتزاج هدف و واقعیت» و مبتنی بودن بر پژوهش‌های راهبردی در تمایز کامل قرار دارد. به بیان دیگر رابطه بین این دو موضوع عموم و خصوص مطلق است به این معنا که سیاستگذاری عمومی به نوعی سیاست کلی محسوب می‌شود و شامل تمامی اهداف مستتر در آن است لیکن سیاست کلی تنها از باب هدایت‌محوری و راهبری سیاست‌ها به گونه‌ای سیاستگذاری عمومی محسوب می‌شود. ویژگی اصیل سیاستگذاری معطوف بودن آن به حل مساله است، به بیان دیگر سیاستگذاری صرفاً در محیطی آرمانی شکل نمی‌گیرد.

#### ۱-۵. خط‌مشی‌گذاری در نظام حقوقی ایران، راهبردها و راهکارها

با تمرکز بر مطالب ارائه شده در رابطه با جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارها با دشواری‌های فرآوان روبرو می‌شویم؛ از سویی سیاست‌های فوق به لحاظ ماهیتی، هنجار حقوقی به معنای خاص خویش به شمار نمی‌روند و از سوی دیگر با وجود ضمانت‌های اجرایی ویژگی‌های شکلی هنجار حقوقی را دارا هستند (ویژه، ۱۳۸۸: ۲۸). در واقع در شرایط

۱. برای مطالعه بیشتر ر ک: گزارش پژوهشی «بررسی مفهوم سیاست‌های کلی نظام» مورخ ۱۳۹۵/۵/۴ پژوهشکده شورای نگهبان؛ قابل دسترس در آدرس: [www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir).

حاضر، سیاستگذاری عمومی در ایران تقریباً در تمامی بخش‌ها به شکل قطعه قطعه وجود دارد، حلقه‌های استراتژیکی از این فرآیند در سطح مختلف مفقود و اهمیت وجود آنها نیز مغفول مانده است (نائینی، ۱۳۹۴: ۱۴). بنابراین برای بهره بردن از ظرفیت‌های این تاسیس حقوقی می‌بایست یا بوسیله اصلاح قانون اساسی و یا در قالب قانون عادی، جایگاه سیاست‌های کلی را مشخص نمود، البته برای فراهم‌آوری مقدمات قاعده‌گذاری در خصوص این سیاست‌ها، می‌بایست در فرآیند اساسی‌سازی<sup>۱</sup>، «سیاست‌های کلی» را به مثابه «سیاستگذاری عمومی» عملیاتی نمود.

## ۲-۵. سیاست کلی و سیاستگذاری عمومی؛ تمرکز بر حل مشکل عمومی

در وهله اول و با توجه به وضعیت نظام حقوقی ایران می‌بایست بین سیاستگذاری بخشی و فرآبخشی قائل به تفاوت بود. در واقع باید دانست که ظرفیت‌های کارشناسی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مرحله تدوین سیاست و کمیسیون نظارت این مجمع، در مرحله ارزیابی سیاست را یارای تدوین سیاست در همه زمینه‌ها و همه مراتب نیست، لذا باید با تفکیک و تعریف نظام سلسله مراتب، تدوین سیاست در مسائل بخشی را به اتاق‌های فکر منطقه‌ای و بخشی واگذار کرد. این اتاق‌های فکر می‌توانند با لحاظ شرایط حاکم بر مسائل مرتبط و البته در پرتو سیاست‌های فرابخشی، اقدام به تدوین سیاست نمایند. در عمل نیز نمی‌توان انتظار داشت سیاست‌های همه‌جانبه مرتبط با موضوعات، توسط یک نهاد و یا یک اتاق فکر با ظرفیت محدود کارشناسی تدوین شود. به عنوان مثال بر اساس نظام حقوقی انگلیس، سیاستگذاری در روند پیش از تقنین تا حد زیادی قاعده‌گذاری نشده است و مرحله پارلمانی بر اساس قانون تفصیلی که متضمن ترتیبات ثابتی است صورت می‌گیرد، اما پارلمان صرفاً نقشی حاشیه‌ای در سیاستگذاری پیش از تقنین دارد (پیترکین، ۱۳۸۷: ۱۳۸). این امر البته با توجه به ساختار نظام حقوقی این کشور توسط نهادهای دیگر صورت می‌گیرد، در واقع شاید بتوان گفت بهترین اقدام در تدوین سیاست‌های کلی، پیش‌بینی نقش آفرینی اتاق‌های فکر متنوع و گوناگون است. نکته حائز اهمیت در رابطه بین سیاست کلی و سیاستگذاری عمومی فارغ از تفاوت‌های ساختاری، تمرکز بر اجرامحوری سیاست‌هاست. برای آنکه این تاسیس

1. Constitutionalisation.



حقوقی در نظام حقوقی رها نشده و بدون ضمانت اجرا به مثابه «آرمان-سیاست»، فقط بیان کننده آمال نظام سیاسی نباشد؛ هم در مرحله تدوین سیاست با تقسیم مسائل بخشی و فرآبخشی در اتاق‌های فکر و هم در مرحله اجرا با تفکیک وظایف و صلاحیت‌های دستگاه‌های مجری با تصویب قاعده و قانون و هم در مرحله ارزیابی و نظارت با تعریف ضمانت اجرای قانونی باید آنرا اجرامحور نمود. در واقع چه سیاست کلی را به مثابه امری عقیدتی و در دایره احکام حکومتی بدانیم و بنابراین مجهز به صلاح شرع آنرا رصد نماییم و چه آنرا امری سیاسی و در حوزه سیاستگذاری عمومی نظام سیاسی بدانیم و بنابراین آنرا مادون قانون اساسی فرض نماییم، مهم‌ترین اقدام از قوه به فعل در آوردن این سیاست‌هاست.

### ۳-۵. نسبت‌سنجی، قانون، سیاست کلی و سیاستگذاری

در سنجش سیاست کلی با قانون، گفته شده که این تاسیس حقوقی با قانون عادی تفاوت اساسی و ماهوی دارد و اینگونه نیست که کسی بتواند آنها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها ارائه دهد. این سیاست‌ها کلی است و باید تبلور آنها در قوانین و آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، مقررات اجرایی و در عمل دستگاه‌ها دید (بشیری، ۱۳۸۸: ۵۴). در واقع استناد مستقیم به سیاست برای اجرای آن مستلزم وجود قاعده‌ای آمره از جنس قانون، آیین‌نامه یا دستورالعمل است. سیاست نقش هدایت‌گری دارد و بنابراین قرار نیست که مستقیم وارد حیطه اجرا شود. دو نکته قابل برداشت در خصوص رابطه سیاست و قانون این است که اولاً سیاست به لحاظ ارائه راهبرد، محدود به کلیات است و بنابراین انتظار نمی‌رود که تورم سیاستی منجر به تردید مجریان در نحوه اجرا و یا تداخل وظایف شود و دوم؛ ضمن آنکه مجرای اعمال سیاست، لاجرم از مسیر قانونگذاری به معنای اصیل آن یعنی تقنین پارلمان یا قانونگذاری اجرایی می‌گذرد؛ این قانون است که باید در راستای سیاست هماهنگ شود نه اینکه سیاست و نهاد سیاستگذار خود را با قوانین و مقررات هماهنگ کنند. به بیان واضح‌تر ممکن است در فرآیند تدوین سیاست نیاز به اصلاح و یا حتی نسخ بعضی قوانین به وجود آید. از سوی دیگر با در نظر داشتن واقعیات نظام حقوقی ایران باید گفت در شرایط فعلی، سیاستگذاری نیز باید تابعی از سیاست‌های کلی باشد. در واقع از آنجا که به استناد اصل ۱۱۰ قانون اساسی، ابلاغ

سیاست‌های کلی هم به لحاظ فقهی و هم منطبق با محتوای حقوق اساسی ایران، در واقع «جهت‌دهی» کلیت نظام سیاسی محسوب می‌شود، باید ضمن قائل شدن به تفاوت ساختاری بین سیاست کلی و سیاست‌گذاری عمومی به این نکته توجه کرد که چرخه سیاست‌گذاری با تمامی اجزا و بایسته‌های خود باید ضمن توجه به «مشکل عمومی» به عنوان کارکرد اصیل جریان سیاست‌گذاری در مسیر سیاست‌های کلی حرکت نماید.

در بررسی رابطه «سیاست کلی نظام» به عنوان تاسیس حقوقی خاص نظام حقوق اساسی ایران با «سیاست‌گذاری عمومی» به عنوان یک چرخه تعریف شده و مبتنی بر پژوهش‌های بین رشته‌ای باید گفت؛ هرچند جریان ورود داده‌ها به دستور کار سیاست‌گذاری از پایین به بالاست؛ یعنی «مساله» از بطن اجتماع به عنوان خواسته‌ای عمومی در چرخه تولید سیاست قرار می‌گیرد و در سیاست کلی «اهداف» از بالا و راس نظام سیاسی به مجریان «ابلاغ» می‌گردد و بنابراین خصیصه سیاست‌های کلی، «هدف‌محوری» و ویژگی سیاست‌گذاری عمومی «مساله‌محوری» است و لذا می‌توان نتیجه گرفت که این دو مفهوم در دو مسیر متفاوت حرکت می‌نمایند، لیکن با لحاظ کلیت نظام سیاسی باید قائل به این بود که مساله‌محوری جریان سیاست‌گذاری نمی‌تواند فارغ از سیاست‌های کلی ابلاغی باشد. به عنوان مثال جریان سیاست‌گذاری زیست‌محیطی ضمن آنکه مساله محور است باید متعهد به سیاست‌های کلی اعلامی در بخش محیط زیست نیز باشد<sup>۱</sup>. موضوع بسیار مهم آن است که در نظام حقوقی ما سیاست‌های کلی نظام، ضمانت اجرای قانونی لازم را برای اعمال سیاست ندارد و فقط بر مبنای آنکه تدوین سیاست‌ها در حوزه صلاحیت رهبری است، می‌توان با لحاظ جایگاه اصل ۱۱۰ قانون اساسی قائل به اهمیت این سیاست‌ها در نظام حقوقی ایران شد، در هر حال بنظر نوع ضمانت اجرا بسیار مهم است. ضمانت و نظارت سیاسی اصولاً در حد نهایی منجر به عزل و برکناری مقام خاطی گردیده و موجب ابطال و عدم اجرای عمل مغایر با سیاست یا مصوبه مورد نظر نمی‌گردد در حالیکه ضمانت قانونی موجب ابطال مصوبه غیرقانونی و بی‌اعتباری آن

۱. به عنوان مثال دولت در سال ۹۳ جهت مهار آبهای مرزی، معادل ۸ میلیارد دلار از منابع صندوق توسعه ملی را به این امر اختصاص داد و بر این مبنای وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی مکلف به ارائه طرح‌های مطالعاتی خود به خصوص در منطقه خوزستان شدند. اجرای این سیاست که خود مبتنی بر اهداف زیست‌محیطی بود، نمی‌تواند فارغ از سیاست‌های کلی بخش محیط زیست باشد و بنابراین اجرای سیاست مهار آب‌های مرزی نباید منجر به خشک شدن تالاب‌ها و حوزه های آبی این استان شود.

می‌گردد، در آمریکا به موجب بند سوم ماده ۲ قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند سیاست‌های کلی خود را به کنگره جهت انجام اقدامات مقتضی و وضع قوانین لازم‌الارائه کند، کنگره ملزم به متابعت از این سیاست‌ها نیست. در فرضی که کنگره قانون را وضع کند و مغایر با سیاست‌های رئیس‌جمهور باشد، طبق شق اول بند هفتم ماده یک قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند آنرا توشیح نکرده و به ضمیمه ایرادات خود به مجلس عودت دهد (امیر ارجمند، ۱۳۸۱: ۸۵). بر این مبنا با لحاظ وضعیت نظام حقوقی ایران بنظر بهترین نوع ضمانت اجرا، امکان‌الغای قانون از سوی مرجع وضع سیاست است، در واقع با تمسک به این حربه می‌توان از متابعت قانونگذار از سیاست‌های تدوینی اطمینان خاطر داشت.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادات سیاستی

در خصوص رابطه سیاستگذاری عمومی و دستور‌گرایی در نظام حقوق اساسی ایران، این نکته قابل برداشت است که اول اینکه مفهوم اصیل سیاستگذاری عمومی بر بستر نظام حقوقی هنوز تثبیت و تعریف نشده است، یعنی سیاستگذاری عمومی چارچوب‌بندی شده بر بستر حقوق اساسی؛ هنوز عملیاتی نشده و بنابراین فقط در نظریه پردازانی مدیریتی و سیاسی، ساختارهای این دانش بررسی شده است، لذا می‌توان گفت سیاستگذاری عمومی نه بر بستر حقوقی تعریف شده و نه جایگاهی در سلسله‌هنگارهای نظام حقوقی دارد. دوم اینکه؛ با لحاظ ویژگی‌های نظام حقوقی ایران، تنها راه عملیاتی شدن سیاستگذاری عمومی؛ تعریف و تثبیت آن در بستر حقوق اساسی است. در واقع، از آنجا که در این نظام «دولت» به عنوان «تصمیم‌ساز بزرگ» همیشه به عنوان کانون تولید سیاست مطرح بوده است، بنابراین، مجهز شدن چرخه سیاستگذاری به ضمانت اجرای حقوقی، تنها راه اثرگذاری آن است. در واقع در بخش سیاست‌های فرابخشی که دولت متولی آن است، تعریف ضمانت اجرا بسیار مهم است. در هر حال به نظر، در مرحله گذار به تثبیت حقوقی «سیاستگذاری عمومی» یا تبیین جامع «سیاست‌های کلی»، استفاده از فرآیند اساسی سازی بسیار با اهمیت است، زیرا بر این اساس است که می‌توان راه را برای تثبیت و تضمین آرمان‌های مندرج در سیاست کلی و به تبع آن سیاستگذاری عمومی گشود.

سوم اینکه؛ با لحاظ ویژگی‌های سیاست‌های کلی پیش‌بینی شده در قانون اساسی،

نمی‌توان آنرا در مقارنه با مفهوم سیاستگذاری عمومی قرار داد و بنابراین نمی‌توان از این مقارنه انتظار کارکردهای مشابه و نتایج یکسان داشت. پس مساله اصلی؛ عدم وجود نظام سیاستگذاری عمومی تعریف و تثبیت شده در نظام حقوق اساسی است؛ از سوی دیگر حتی با فرض تشابه کارکردی بین این دو مفهوم، به لحاظ عدم وجود ضمانت اجرای قانونی لازم که تضمین کننده برتری سیاست‌های کلی بر قانونگذاری باشد، سیاست‌های تدوینی به نتیجه مطلوب نمی‌رسند. در هر حال، واقعیت آن است که علیرغم همه اظهارنظرهای صورت گرفته در خصوص ماهیت سیاست‌های کلی نظام، این تاسیس مهم حقوقی، ظرفیت‌های فراوانی برای به دوش گرفتن کارکردهای اصیل جریان سیاستگذاری را دارد و بنابراین تا مرحله اصلاح و اعلام رسمی جایگاه این سیاست‌ها می‌بایست از این ظرفیت‌ها استفاده کرد، بر این مبنا می‌توان نکات ذیل را مد نظر قرار داد:

\* تبیین حقوقی جایگاه، نحوه عملکرد و ارزیابی سیاست‌های کلی نظام بسیار اهمیت دارد، در واقع با روشن شدن جایگاه این سیاست‌ها تکلیف بسیاری از تصمیم‌سازی‌ها در نظام حقوقی ایران مشخص می‌شود. این تبیین در وهله اول با اصلاح قانون اساسی و در جریان اساسی سازی و در مرحله دوم با قانونگذاری میسر است. در مسیر این تبیین، ساختار و جایگاه سیاستگذاری عمومی بخشی و فرابخشی مشخص خواهد شد<sup>۱</sup>. تاکید بر فرآیند اساسی سازی در این مرحله برای آن است که در برخی سیاست‌های کلی مورد نیاز همچون محیط زیست، فروکاستن سیاست به تصمیم به معنای از بین رفتن ارزش مورد نظر است و خسارت‌های زیست محیطی عموماً غیر قابل جبران هستند.

\* تعریف کانون مستشاری تولید سیاست و یا اتاق‌های فکر در چرخه سیاستگذاری به عنوان اولین مرحله تبیین این جایگاه مهم خواهد بود. به بیان دیگر با توجه به گستردگی مسائل عمومی، می‌بایست ضمن تعرف کانون تولید سیاست، رابطه این کانون و اتاق‌های فکر به عنوان تغذیه بخش تصمیم‌گیری مشخص گردد. تعریف کانون یا کانون‌های سیاستگذاری موجب شناسایی جایگاه سیاست‌های اتخاذی در سلسله مراتب نظام حقوقی خواهد شد.

\* ضمن مشخص کردن رابطه سیاست کلی و جریان سیاستگذاری عمومی؛ تعریف و تبیین

۱. در این مسیر، موبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نظارت بر سیاست‌های کلی نظام با توجه ترکیب اعضای کمیسیون نظارت می‌توان به عنوان ظرفیتی برای اساسی سازی محسوب شود.

مسیرهای اجرا، رصد و ارزیابی سیاست کلی بسیار با اهمیت است. در واقع باید مشخص گردد مخاطب سیاست چه کسی است، چه وظایفی بر عهده دارد و در مقابل چه نهاد یا شخصی باید پاسخگو باشد. اگر سیاست کلی همان جایگاه سیاست تولیدی در جریان سیاستگذاری را داشته باشد می‌بایست چرخه‌ای و نظارت‌پذیر و قابل تجدیدنظر باشد.

\* در ساختار نظام حقوق اساسی ایران باید جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در جریان تدوین سیاست و رابطه آن با دیگر ارکان قدرت مشخص شود، به بیان دیگر لازم است مشخص شود که عدم هماهنگی سیاستگذاری تقنینی، اجرایی و قضایی با سیاست‌های کلی چه ضمانت اجرایی دارد، چنانکه در مذاکرات شورای بازننگری قانون اساسی نیز حتی پیشنهاد انحلال مجلس نیز در صورت عدم تقید به سیاست کلی ارائه شده بود.

\* قانونی کردن فرآیند سیاستگذاری و تجهیز سیاست‌های تولیدی به ضمانت‌های اجرایی قانونی، بسیار با اهمیت است. بدون در نظر گرفتن ضمانت اجرا و تبیین جایگاه، این سیاست‌ها در مجموعه نظام حقوقی رها شده و اثرگذار نخواهند بود. بنابراین اگر سیاستگذاری عمومی یا سیاست کلی تبیین و تعریف شده که در جریان اساسی سازی تبدیل به یک قاعده یا هنجار شده است به عنوان یک تاسیس حقوقی شناخته شود می‌باید مستظهر به حمایت قانون باشد. در حال حاضر نه جریان سیاستگذاری عمومی در نظام حقوقی وجود دارد و نه سیاست‌های کلی نظام اجرامحور است.

منابع

الف- فارسی

کتاب‌ها

- اشتریان، کیومرث، (۱۳۸۶)، *سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
- الوانی، سید مهدی، (۱۳۸۹)، *تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی*، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات سمت.
- دانش فرد، کرم ا...، (۱۳۸۸)، *فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد.
- دولت رفتار حقیقی، محمد رضا و مسلم آقایی طوق، (۱۳۸۸)، *مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام*، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد.
- شافریتز، جی ام و کریستوفر بریک، (۱۳۹۰)، *سیاست‌گذاری عمومی در آمریکا*، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- قلی پور، رحمت اله، (۱۳۸۹)، *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات سمت.
- کروزیه، میشل، (۱۳۹۲)، *دولت فروتن، دولت مدرن؛ راهبردهایی برای تغییر دیگری*، چاپ اول، تهران: موسسه رخداده نو.
- مکین، راج، (۱۳۹۲)، *نظریه بازی‌ها و سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه علی بغیری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق (ع).
- ملک محمدی، حمید رضا، (۱۳۹۴)، *مبانی و اصول سیاست‌گذاری عمومی*، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
- مولر، پیر، (۱۳۷۸)، *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، چاپ اول، تهران: نشر دادگستر.
- میلانی، عباس، (۱۳۸۷)، *تجدد و تجدیدستیزی در ایران*، چاپ هفتم، تهران: نشر اختران.
- وحید، مجید، (۱۳۸۳)، *سیاست‌گذاری عمومی*، چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- ویژه، محمد رضا، (۱۳۹۰)، *مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی*، چاپ اول، تهران: نشر

جنگل.

- هاشمی، سید محمد، (۱۳۷۷)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ سوم، تهران: نشر دادگستر.
- هیوود، آندره، (۱۳۸۷)، *مفاهیم کلیدی در علم سیاست*، ترجمه حسن سعید کلاهی و عباس کاردان، چاپ اول، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

#### مقاله‌ها

- امیر ارجمند، اردشیر، (۱۳۸۱)، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، *فصلنامه علمی پژوهشی راهبرد*، شماره ۲۶.
- اسماعیلی، محسن و هادی طحان‌نظیف، (۱۳۹۱)، «نسبت سیاست‌های کلی نظام و احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، سال سیزدهم، شماره ۱.
- ارسطا، محمد جواد و دیگران، (۱۳۸۰)، «کندوکاوی در جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۲۰.
- ..... (۱۳۸۹)، «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی برای نظام سیاستگذاری ایران»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۰، بهار، شماره ۱.
- پتفت، آراین و احمد مومنی راد، (۱۳۹۴)، «سیر تحول نحوه مداخله دولت در اقتصاد از منظر حقوق عمومی، از دولت رفاه تا دولت فراتنظیمی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، سال هفدهم، شماره ۴۷.
- تقی زاده دوغیکلا، جواد، (۱۳۸۳)، «مسأله اساسی‌سازی نظم حقوقی»، *مجله پژوهش‌های حقوقی شهر دانش*، شماره ۱۱.
- عطار، سعید و علی خواجه نائینی، (۱۳۹۴)، «بررسی و تحلیل عوامل موثر بر ناکارآمدی نظام سیاستگذاری در ایران»، *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*، دوره اول، شماره اول.
- فاوورو، لویی، (۱۳۸۵)، «اساسی‌سازی حقوق فرانسه»، ترجمه جواد تقی زاده، *فصلنامه*

حقوق اساسی، شماره ۶ و ۷.

- فقیهی، سیده فاطمه، (۱۳۹۳)، «اصول تصمیم‌سازی در نظام سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری با تاکید بر نظام جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های انقلاب اسلامی، شماره ۱۰.
- فروزنده، لطف اله و علی اصغر عیوضی، (۱۳۹۱)، «بررسی مدل سیاست‌گذاری در قانون اساسی ایران، ایالات متحده آمریکا، انگلیس و ژاپن»، مجموعه مقالات اولین کنفرانس ملی اولین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، نوآوری و تولید ملی.
- کین، پیتر، (۱۳۸۷)، «چارچوب حقوقی خط‌مشی‌گذاری در انگلستان»، ترجمه غلامحسین مزارعی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره ۲.
- ملک محمدی، حمیدرضا، (۱۳۸۰)، «بررسی مبانی و برخی مدل‌های تغییر و اصلاحات در سیاست‌گذاری عمومی ایالات متحده آمریکا»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، زمستان، شماره ۵۴.
- ویژه، محمد رضا، (۱۳۸۸)، «تاملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، شماره ۵۰.
- هداوند، مهدی، (۱۳۸۶)، «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، تابستان، شماره ۵۶.

#### ب- انگلیسی

##### Books

- Mark.e, Rushef, Sky, (2011), *Public Policy in the United States, at the Dawn of the Twenty-First Century*, 4 edition, m.e.sharpe/armonk, New York.

- Eijeken, Hanneke Van, (2015), *E U Citizenship & The Constitutionalisation of the European Union*, Europe Law Publishing, NUR 828, ISBN 978-90-8952-157-6.

##### Articles

- The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nation, 2015.

- Bravy.r.weingast, (2009), "Why Developing Countries Prove so Resistant to the Rule of Law", European University Institute Max Webber, www.eui.eu.



- Barland, Philip, (1985), "Public Policy, The Constitution, and the Supreme Court", University of Chicago Law School, 12 Northern kentucky Law Review, [http://: chicagounbound. uchicago.edu/journal –articles](http://chicagounbound.uchicago.edu/journal-articles).

- Fabbrini, Sergio, (2006), "Constitutionalization as an open Process: Constituting Compound" Politics from Philadelphia to Brussels, University of Trento School of International Studies, Working Paper, <http://web.unitn.it/files/download/9722/wpfabbrini.pdf>.

- Talhouk, firas, (2010), "Environmental Policy Making in European Union", Thesis Submitted in the Department of Social Sciences, Lebanese American University.

- Wilson, Richard, (2006), "Policy Analysis as Policy Advice", The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, at:10.1093/oxford/9780199548453.003.0007.

- Majone, giandomenico, (2006), "Agenda Setting", The Oxford Handbook of Public Policy, Oxford University Press, Edited by Michael Moran& Robert Goo Din.

- Kosonen, katri, (2009), "The Role of Fiscal Instruments in Environmental Policy", Cesifo Working Paper no 2719.

- Kim, Jongcheol, (1998), "Constitutionalising Political Parties in Britain", Thisis Submitted to the University of London for Degree of Doctor Philosophy, [http:// etheses. lse. ac. uk/ 1510/1/U117335.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/1510/1/U117335.pdf).

- Lindquist, Anthony, (1989), "Behind the Myth of Think Tanks: The Organizations Institutes", University of California Berkley, [https://:proquest.umi.com](https://proquest.umi.com).

- Gane, Peter, (1998), "The Constitutional and Legal Framework of Policy Making", Oxford University Press 1998. Published by Oxford University Press.

- Gellner, Winard, (1990), "Political Think Tanks: Functions and Perspectives of a Strategic Elite", Prepared for the 1990g of the America Political Science Association, [Https//apsanet.org](https://apsanet.org).

- Saiegh, Sebastian, (2005), "The Role of Legislatures in the Policymaking Prosess", Department of Political Science, University of Pittsburgh, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

- Sann, Girardeu, (2005), Constitutionalization, Georgetown Public Law and Legal Theory Research paper no12-171, <http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/858>.

