



بررسی سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۷۶۲
کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۲/۹

عنوان گزارش:

بررسی سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام

نوع گزارش: طرح/لایحه راهبردی نظارتی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اساسی و اسناد بالادستی)

تهیه و تدوین:

امین پژمان

همکار:

علی عبدالاحد

ناظر علمی:

احمد حکیم‌جوادی

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

—

واژه‌های کلیدی:

۱. سیاست

۲. سیاست‌های کلی نظام

۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۱/۱



فهرست مطالب

۶	چکیده
۶	خلاصه مدیریتی
۷	۱. مقدمه و بیان مسئله
۷	۲. پیشینه
۸	۳. ملاحظات مربوط به سیاست‌ها
۱۱	۴. بررسی آیین‌نامه نظارت
۱۷	۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۸	منابع و مأخذ

بررسی سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام

چکیده

تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام به مثابه مسیر کلی حرکت کشور امری ضروری است که نیازمند پیش‌بینی سازوکارهای مناسب است. هر چه به لحاظ مفهومی، سیاست تعریف و جایگاه روشن‌تری داشته باشد، از شأن بالاتری در نظام حقوقی بهره‌مند خواهد بود. این نوشتار با توجه به دو ساحت «تعیین سیاست» و «نظارت بر حسن اجرای آن» با روش توصیفی و تحلیلی و با استفاده از تجربیات به دست آمده در مشاهدات به دنبال پاسخ به این پرسش است که «چگونه می‌توان به تحقق سیاست‌ها نزدیک‌تر شد یا حتی بدان دست یافت؟»

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله
سیاست‌های کلی نظام به مثابه عالی‌ترین سطح از قواعد حقوقی لازم‌الاجرا در نظام حقوقی کشور پس از قانون اساسی، -که تعیین آن یکی از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام در اجرای بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی است-، نیازمند ایجاد سازوکارهای لازم برای اجراست. بر همین اساس نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها نیز طبق بند «۲» همین اصل در صلاحیت مقام معظم رهبری ذکر شده است. یکی از چالش‌های مهم حوزه تصویب سیاست در نظام حقوقی، پیگیری اجرای آن است. بر خلاف قوانین و مقررات که ضوابط دقیق‌تر و جزئی‌تری دارند، سیاست، کلی است و سازوکارهای نظارتی آن نیز مانند نقض قوانین و مقررات نیست. بنابراین پیش‌بینی راهکارهایی برای تحقق هر چه بیشتر سیاست‌ها، ضروری بوده که در این گزارش ابعاد آن مورد واکاوی قرار گرفته است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحقق سیاست‌ها نیازمند توجه به دو ساحت است:

نخست؛ ساحت تدوین و تعیین سیاست‌ها که نیازمند شناخت درست از مفهوم و شاخص‌های «سیاست» است و هر چه حدود آن بیشتر مشخص باشد، جایگاه آن نیز بالاتر خواهد بود. دوم؛ ساحت پس از تعیین، که مستقیماً مربوط به حوزه «نظارت» بر حسن اجرا یا تحقق این سیاست‌ها و یکی از مهم‌ترین سازوکارها برای اجرایی شدن آن است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

مهم‌ترین تبلور نظارت بر اجرای سیاست‌ها در آیین‌نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام است که می‌تواند تکمیل شده و ارتقا پیدا کند.

۱. مقدمه

طبق اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از وظایف و اختیاراتی که برای مقام معظم رهبری بر شمرده شده است، تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن است [۱]. این نظارت که طبق بند «۲» اصل یکصد و دهم بر عهده رهبر انقلاب است، مطابق ذیل همین اصل قابل واگذاری و تفویض است. بر همین اساس مقام معظم رهبری در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع در سال ۱۳۹۶ چنین مقرر فرمودند: «به منظور سامان بخشیدن به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است. نیز آنکه با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته مقررات نظارت مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود.» [۲]

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یکی از مهم‌ترین اقدامات لازم برای اجرایی شدن این سیاست‌هاست. در بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری آمده است: «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام» [۴]. نظارت مستمر مجمع و اطمینان از پیاده شدن سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه‌های پنج‌ساله نیز در ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه سوم مورد توجه واقع شده است. [۳]

بنابر این یکی از موضوعاتی که در این گزارش به آن پرداخته شده، سازو کار نظارت بر سیاست‌ها با محوریت آیین‌نامه‌ای است که در این رابطه از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و تصویب شده است. یکی دیگر از عوامل مؤثر بر اجرایی شدن یا نشدن سیاست‌های کلی نظام، آسیب‌ها یا مسائلی است که در خصوص خود سیاست‌ها ممکن است وجود داشته باشد. اختلاف نظر در معنای «سیاست»، چالش‌هایی که در نحوه نگارش سیاست و پیگیری آن می‌تواند وجود داشته باشد و مواردی از این قبیل همگی نیازمند بررسی و آسیب‌شناسی هستند که می‌تواند به صورت مستقیم بر اجرای این سیاست‌ها اثرگذار باشد.

این نوشتار با توجه به دو ساحت «تعیین سیاست» و «نظارت» به دنبال پاسخ به این پرسش است که «چگونه می‌توان به تحقق سیاست‌ها نزدیک‌تر شد یا حتی بدان دست یافت؟»

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز مربوطه

در مرکز پژوهش‌های مجلس دو ویرایش از گزارش به شماره مسلسل ۸۹۸۲ در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۹ با عنوان «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» منتشر شده است. نیز در سال ۱۳۹۰ گزارشی با عنوان «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۵- پیرامون سیاست‌های کلی نظام- دوم: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» به شماره مسلسل ۱۲۰۵۲ منتشر شده است. این نوشتار با بهره از مبانی مذکور در این گزارش به چالش‌ها و آسیب‌های امروز در سازوکارهای اجرای سیاست‌ها پرداخته است.

۲-۲. سوابق تقنین به همراه آسیب‌شناسی

سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام علاوه بر آیین‌نامه داخلی مجمع برای نظارت، نیازمند سازوکارهای دیگر در خلال اعمال صلاحیت سایر نهادهاست. آیین‌نامه فعلی نظارت نیز که به تازگی به تصویب رسیده است اگرچه گام مهمی است اما با واکاوی بیشتر و اصلاحات احتمالی می‌تواند به تکامل و ارتقای سازوکارهای تحقق سیاست‌ها کمک کند.

۳. ملاحظات مربوط به سیاست‌ها



در بخش نخست این نوشتار، عمده چالش‌های مربوط به مراحل مختلف از تعیین سیاست‌ها تا نظارت بر اجرای آنکه به صورت میدانی و با استفاده از تجربیات به دست آمده در مواجهه با این موضوعات توسط کارشناسان و صاحب نظران استخراج شده، احصا و توضیح مختصری برای آن ارائه می‌گردد که هر یک می‌تواند در جای خود موضوع مفصلی برای بررسی دقیق‌تر باشد.

۳-۱. مفهوم و شاخص‌های سیاست

یکی از موضوعات مهم در آسیب‌شناسی و پیگیری تحقق اجرای سیاست‌ها، تعیین جایگاه دقیق با تعریف روشن از مفهوم آن است. توضیح آنکه جایگاه سیاست‌ها به لحاظ شکلی معلوم است و سازوکار تصویب و جای آن در سلسله مراتب قواعد حقوقی تقریباً روشن است، اما به لحاظ مفهومی در اینکه «سیاست» چیست و چه شاخص‌هایی دارد، در عمل مورد اختلاف است. این اختلاف از آنجا شروع می‌شود که برخی معتقدند، سیاست کلی، هر آن چیزی است که از مجرای بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، تصویب می‌شود و نیازی به مفهوم‌شناسی «سیاست» وجود ندارد و اساساً ارائه تعریف باعث تحدید صلاحیت ولی فقیه بوده و لذا محل اشکال است. حال آنکه اختیار ولی فقیه در قانون اساسی، محدود به تعیین سیاست‌ها نبوده و سازوکارهای روشنی برای مواردی فراتر از آن پیش‌بینی شده است که نیازی به اعمال آنها از طریق سیاست‌های کلی وجود ندارد. بنابراین ارائه تعریف و حدود و ثغور برای سیاست‌های کلی نه تنها موجب تحدید اختیارات ولی فقیه نبوده بلکه به واسطه تعیین دقیق مرزهای سیاست چه بسا به ارتقای جایگاه این اسناد کمک می‌کند. مهم نیست کدام یک از تعاریف مربوط به سیاست پذیرفته شود. مهم آن است که این اسناد به لحاظ ماهوی دارای تعریف روشن و حدود و ثغور مشخص باشند. این کار به استحکام جایگاه آنها در نظام حقوقی کمک بیشتری خواهد کرد.

۳-۲. کلی بودن

یکی از شاخص‌های «سیاست»، کلی بودن آن است. کلی بودن به معنای پرهیز از ورود به جزئیات و ضوابط بوده به نحوی که وضع آنها در اختیار نهادهای متولی مانند مجلس شورای اسلامی و هیئت وزیران باقی بماند. سیاست باید در جای خود، کلی بماند و از تعیین چگونگی دستیابی به سیاست در دل خود، پرهیز شود. البته برخی مواقع تعیین روش، خود جزئی از تعیین سیاست است و نمی‌توان مطلقاً بیان آن را مذموم دانست اما در بسیاری از موارد، بیان ضوابط و جزئیات باعث می‌شود جایگاه «سیاست» تا حد «قانون» یا حتی «مقرره» تنزل یابد که منجر به آن می‌شود که شأن سیاست‌ها دچار آسیب شود. البته کلی بودن سیاست به معنای این نیست که به تکرار آرمان‌های کلی قانون اساسی اکتفا کند. بلکه به نسبت آرمان‌ها باید کمی جزئی‌تر باشد و مسیر دستیابی به آنها را در یک گستره کوچک‌تر تعیین نماید.

۳-۳. شفاف و صریح بودن

طبق آنچه در بند قبل بیان شد سیاست باید کلی باشد اما کلی بودن مانع شفاف و صریح بودن نیست. سیاست باید در عین کلی بودن، شفاف و روشن باشد. کلی بودن به معنای مبهم بودن نیست. بنابراین سیاست باید به گونه‌ای باشد که برای مخاطبان خود به صورت روشن، مسیر کلی حرکت را تعیین نماید.

۳-۴. تعیین متولی یا مسئول پیگیری

بیان شد که سیاست‌ها نباید به تعیین ضوابط ورود نمایند اما تحقق آن نیازمند تعیین مسئول یا متولی خاص است. اگرچه مخاطب سیاست‌ها اساساً همه ارکان کشور هستند، اما بعضی موارد وجود دارد که نیازمند پیگیری یک قوه یا یک نهاد یا یک مقام به صورت خاص است. بنابراین حتی المقدور، تعیین آن به پیگیری شفاف‌تر تحقق آن کمک می‌کند.

۳-۵. زمان‌بندی سیاست‌ها

نظر به آنکه سیاست‌ها، طریق وصول به آرمان‌های مذکور در قانون اساسی را به صورت جزئی‌تر بیان می‌کنند بنابراین می‌توانند در بازه‌های زمانی مختلف تغییر کنند و لزوماً ثابت نباشند. لذا اگر سیاست، برای بازه‌های زمانی کوتاه‌تر به فراخور خود، تعیین شود می‌تواند به تحقق نزدیک‌تر

باشد. تکرار آرمان‌ها بدون تعیین مسیر دستیابی به آن کمک شایانی به وصول به این آرمان‌ها نمی‌کند و لازم است مسیر رسیدن به آن توسط سیاست ترسیم شود. یکی از راهکارهایی که می‌تواند به این امر کمک کند، زمان‌بندی سیاست‌ها است.

۳-۶. تمایز انطباق و عدم مغایرت

یک موضوعی که به درستی در ادبیات مربوط به نظارت هیئت عالی در نظر گرفته شده است تفاوت میان «انطباق با سیاست‌ها» و «عدم مغایرت با آنها» در خصوص مصوبات مجلس است. در بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری آمده است: «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت‌نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام» [۴]. برخی از قوانین به صورت مستقیم برای اجرای سیاست‌های کلی وضع می‌شود که علی‌القاعده این قوانین باید لزوماً منطبق با سیاست‌ها باشد اما برخی قوانین ارتباط مستقیم با سیاست‌ها ندارد که عدم مغایرت آن با سیاست‌ها کافی است.

۳-۷. تقویت زیرساخت و امکانات کارشناسی

به منظور تولید ادبیات علمی و ایجاد رویه عملی یکی از اموری که می‌تواند مدنظر قرار گیرد تقویت نظرات کارشناسی در اظهار نظرات هیئت عالی نظارت است. ایجاد بازوی علمی مشورتی برای هیئت عالی نظارت موجب سرعت بخشیدن به اظهار نظر و دقت و ثبات بیشتر در این نظرات است به گونه‌ای که با تغییر اعضا، تفاوت معناداری در این نظرات پدید نیاید.

۳-۸. پیش‌بینی سازوکار تفسیر سیاست‌ها

نبود سازوکاری برای تفسیر سیاست‌های کلی نظام، می‌تواند ابهامات را به خصوص در مواردی که به صورت کلی‌تر نگاشته شده است افزایش دهد. اگر چه برداشت سیاسی از سندی که «سیاست» نام دارد، چندان دور از ذهن و حتی مذموم نیست لکن با تبدیل سیاست به یک سند حقوقی، لازم است به منظور شفافیت هر چه بیشتر احکام آن اقدام شود. اگر سیاست‌هایی که در طول زمان، در بین مخاطبان و بازیگران آن ابهام ایجاد می‌کنند و چه بسا در مصوبات مختلف، تفاسیر مختلفی را متبادر نمایند، توسط یک مرجع، تفسیر و رفع ابهام شوند، به تبیین بهتر سیاست‌ها و پرهیز از تفاسیر مختلف تابع شرایط گوناگون، خواهد انجامید. قاعداً واضح سیاست‌ها با همان سازوکار تعیین سیاست، بهترین نهاد برای تفسیر آن خواهد بود.

۳-۹. نظارت در امر اجرا

یکی از مسائلی که در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها محل تأمل است، نحوه نظارت بر اجرای این سیاست‌ها در امور اجرایی است. نظارت هیئت عالی نظارت، در مرحله تقنین امری پذیرفته شده و در جریان است. لکن آیا هیئت عالی نظارت می‌تواند در امور اجرایی نیز نظارت داشته باشد؟ پاسخ به این سؤال از یک سوء می‌تواند منفی باشد به این خاطر که اساساً «سیاست» به دلیل ماهیت آن، نیازمند یک قانون است تا چگونگی حرکت به سوی آن تبیین شود. بنابراین به صورت مستقیم قابل پیگیری یا نظارت نیست و برای اجرایی شدن نیز نیازمند یک واسطه به نام «قانون» است. به همین دلیل وقتی بر قوانین، نظارت صورت پذیرد که مغایر سیاست‌ها نباشد یا منطبق با آن باشد، خود به خود مقررات - که تابع قوانین و مهم‌ترین ابزار مجری برای اجرای قوانین هستند - نیز تابع سیاست‌ها خواهند بود. بنابراین مستقلاً نیاز به نظارت در امور اجرایی نیست. اما از یک سو می‌توان پاسخ مثبت داد، چنانچه مقررات می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد - ولو آنکه قوانین آن در مرحله وضع، از این حیث توسط شورای نگهبان نظارت می‌شوند - پس امکان اینکه خلاف سیاست‌های کلی نظام باشد نیز وجود دارد. با این استدلال می‌توان گفت نظارت بر مقررات نیز از جهت عدم مغایرت یا انطباق با سیاست‌های کلی نظام می‌تواند وجود داشته باشد که بهترین مجرای آن، هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین است که به موازات همان سازوکار اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸، انجام شود. این راهکار نیازمند بررسی و مذاقه بیشتر در همه ابعاد آن است.

۳-۱۰. نظارت مستدل و مستند

هر چه نظارت، از استدلال‌ها و استنادهای قانونی شفاف‌تری برخوردار باشد، رفع ایرادها بهتر اتفاق خواهد افتاد. اگر با تفصیل مناسبی ایرادهای

مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی ارائه شود، هم نقد و تحلیل و بررسی آن توسط جوامع علمی، تسهیل می‌شود و هم رفع این ایرادها از سوی دست‌اندرکاران تصویب، دقیق‌تر خواهد بود.

۱۱-۳. نظارت به‌هنگام

نظارت به‌هنگام یکی از ضرورت‌های نظارت کارآمد است به‌نحوی که در زمان مناسب برای مصوبات مجلس - که می‌تواند همان زمان اظهار نظر شورای نگهبان در اصل نودوچهارم باشد - اظهار نظر صورت گیرد و تصویب این قوانین با مشکل مواجه نشود.

۱۲-۳. استفاده از سازوکارها و ظرفیت‌های موجود قانونی

یکی از موضوعاتی که باید در نظام اساسی و اداری کشور مدنظر قرار گیرد، لزوم بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود و عدم ایجاد سازوکارهای موازی یا اضافی است. چیزی که در نحوه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌خوبی مدنظر قرار گرفت که قابل تقدیر است. توضیح آنکه برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام از همان فرایند نظارت شورای نگهبان بهره‌گرفته شده‌است و به آن در بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تصریح شده‌است. حسن این بهره‌گیری، آن است که رویه‌ای که سال‌ها زمان صرف شکل‌گیری آن شده، بستر این نظارت قرار گرفته‌است و اتفاق جدیدی به فرایندها تحمیل نشده‌است. بنابراین در همان مهلت اظهار نظر شورای نگهبان، هیئت عالی نظارت، اظهار نظر کرده و این اظهارات نیز به‌صورت جداگانه در فرایند تصویب قانون قرار نمی‌شود بلکه از مجرای ایراد مغایرت با اصل یکصد و دهم قانون اساسی توسط شورای نگهبان به مجلس ارسال می‌شود که سازوکار رفع آن و رویه مناسب برای آن وجود دارد.

۱۳-۳. بازنگری سیاست‌ها

به تدریج و با گذشت زمان قابل اعتنا از تصویب برخی از سیاست‌ها، بخشی از آنها نیازمند بازبینی و بازنگری هستند تا هم از لحاظ شکلی و هم از لحاظ ماهوی، به‌روزرسانی شود. این به‌روزرسانی شکلی و ماهوی باعث ارتقای جایگاه سیاست‌ها بوده که تحقق آن را بهبود می‌بخشد. همچنین لازم است به‌صورت مداوم، لزوم استمرار سیاست‌ها بررسی و در صورت لزوم اصلاحات به‌هنگام انجام شود.

۱۴-۳. تداخل صلاحیت «تشخیص مصلحت» با «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها»

یکی از چالش‌هایی که در مقام نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند وجود داشته باشد، اشتراک اعضای هیئت عالی نظارت - با کارویژه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها - با مجمع تشخیص مصلحت نظام - با کارویژه تشخیص مصلحت نظام - است. طبق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، تشکیل می‌شود. این اشتراک اعضا، می‌تواند گاهی به‌صورت ناخواسته به تداخل این دو صلاحیت منجر شود به‌نحوی که نظارت بر سیاست‌ها با رویکرد مصلحت‌سنجی صورت گیرد. این تداخل به‌خصوص در مورد بندهایی از سیاست‌ها که قابلیت‌های تفاسیر متعددی دارند بیشتر است. به‌عنوان مثال، جزء «۲» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری [۴]، یکی از اصول قانون‌گذاری را «معطوف بودن به نیازهای واقعی» برشمرده‌است. این عبارت تاب تفسیر بسیاری دارد که می‌تواند در بردارنده برداشت‌های مختلف باشد. البته وقتی موضوع نظارت، «سیاست» است با وقتی که موضوع آن، «قانون» است تفاوت دارد از جمله آنکه در نظارت بر «سیاست»، مداخله امر سیاسی نیز طبیعی است اما وقتی که این سیاست تبدیل به یک سند حقوقی شده‌است، باید نظارت بر آن نیز بیش از آنکه سیاسی در نظر گرفته شود، حقوقی باشد. بنابراین باید به تدریج تفکیک و تمایز روشنی میان این دو کارویژه ایجاد شود.

۱۵-۳. پرهیز از دخالت در امور اجرایی

مقام معظم رهبری در دیدار با اعضای مجمع فرمودند: «مجمع باید وظیفه نظارتی محوله از سوی رهبری را جدی و به‌معنای واقعی کلمه و با پرهیز از دخالت در امور اجرایی انجام دهد» (۱۳۸۱/۱/۱۷ - دیدار اعضای مجمع با رهبر انقلاب). استقلال قوا طبق اصل پنجاه و هفتم یکی از اصول مسلم قانون اساسی جمهوری اسلامی است. اصل شصت قانون اساسی نیز تصریح کرده‌است که اعمال قوه مجریه جز در اموری که در

این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزارت. عدم مداخله قوای دیگر در قوه مجریه یکی از ضرورت‌های اجرایی کشور است لذا بر این مهم، توسط مقام معظم رهبری نیز تأکید شده است. البته عدم مداخله در امور اجرایی، به معنای عدم نظارت بر سیاست‌ها در امور اجرایی نیست و میان این دو باید تفکیک قائل شد.

۱۶-۳. ایجاد رویه منسجم

نظر به اینکه هیئت عالی نظارت دارای عمر زیادی نیست و یک نهاد نوپا محسوب می‌شود، لازم است به مرور زمان و با توجه به آسیب‌شناسی‌ها و رفع آن، به یک رویه منسجم برسد. رفع بخشی از آسیب‌ها نیازمند کسب تجربیات بیشتر است. با گذر زمان و در خلال اظهارنظرهای گوناگون، بر اساس قواعد حقوقی و تجربیات عملی، یک رویه ایجاد خواهد شد که هم پیش‌بینی و هم بررسی نظرات هیئت را ممکن می‌سازد.

۱۷-۳. آرشیو و انتشار نظرات

برای آنکه نظرات هیئت عالی قابل نقد و بررسی باشد از یک سو و از سوی دیگر به تولید ادبیات در این زمینه منجر شود لازم است کلیه نظرات به صورت مدون به همراه پیوست‌های استدلالی منتشر شود و در دسترس عموم قرار گیرد. این انتشار به جامعه علمی کشور نیز کمک می‌کند تا با نقد نظرات، به غنای هر چه بیشتر آن کمک کنند. مقام معظم رهبری در دیدار اعضای شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۸ بیان کرده‌اند: «یکی از چیزهایی که لازم است... اگر نباشد باید تهیه شود، اگر هست که خب بهتر، وجود یک آرشیو جامع و غنی است. این ذخایر ارزشمند نظام خواهد بود. یعنی شورای نگهبان بایستی یک آرشیوی داشته باشد برای مجموعه کارهایی که در شورا انجام گرفته، چه در زمینه مسائل مربوط به کارهای علمی و تحقیق و حل و فصل قوانین و چه در زمینه انتخابات، یعنی معلوم بشود که شورای نگهبان چه کار کرد و چگونه کرد و بشود مراجعه کرد تا بشود از روی آنها تاریخ نوشت». این بیانات درباره تولید نظریات هیئت عالی نظارت نیز می‌تواند صادق باشد.

۴. بررسی آیین نامه نظارت

چنانچه بیان شد، سخن از سازوکار اجرای سیاست‌های کلی نظام، نیازمند بحث در دو ساحت است که نخست مربوط به تعیین و دوم مربوط به نظارت بر حسن اجرای آن است. یکی از مهم‌ترین اقدامات در راستای تحقق سیاست‌های کلی، «نظارت» بر حسن اجرای آن بعد از وضع و ابلاغ است. در همین راستا مهم‌ترین قاعده وضع شده، آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌هاست. اولین مجموعه مقررات نظارت در سال ۱۳۹۲ توسط مجمع، تصویب و با تأیید مقام معظم رهبری مورد عمل واقع شد. [۲] سپس در مهرماه ۱۴۰۲ طبق آنچه در حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع از سوی مقام معظم رهبری مقرر شد، مقررات نظارت مجدداً توسط مجمع، بازنگری شد که پس از تصویب در هیئت عالی نظارت و بعد از آن شورای مجمع، تحت عنوان «آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی» به محضر مقام معظم رهبری تقدیم و ایشان با اصلاحاتی آن را تأیید فرمودند و پس از آن به مجمع ارسال شد.

درباره ماهیت این آیین‌نامه سؤالی که مطرح می‌شود آن است که آیا این آیین‌نامه مشمول اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی، که بیان کرده است «مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید»، می‌شود یا خیر؟ این اصل، وضع «مقررات مربوط به مجمع» را بر عهده خود اعضا گذاشته است و این مقررات هم قاعداً شامل مواردی مثل ترتیب اداره جلسات و نظایر آن است لکن در آیین‌نامه نظارت، برای نهادهای دیگری غیر از مجمع نیز تکالیفی بار شده است - گرچه اصل موضوع نظارت، مربوط به مجمع بوده لکن مشمول آن به فراتر از مجمع توسعه یافته است - بنابراین به نظر می‌رسد ماهیت این مقرر را باید خارج از شمول اصل یکصد و دوازدهم صورت‌بندی نمود. با توجه به بندهای «۱» و «۲» اصل یکصد و دهم در خصوص تعیین سیاست‌ها و نظارت بر حسن اجرای آنکه از وظایف و اختیارات رهبر انقلاب بر شمرده شده است و نیز ذیل این اصل که امکان تفویض برخی از این وظایف و اختیارات به اشخاص دیگر را مجاز دانسته است، می‌توان این آیین‌نامه را دنباله این وظایف و اختیارات طبقه‌بندی نمود. بدین صورت که مقام معظم رهبری، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به یک هیئتی تفویض کرده‌اند که به تبع آن و برای اجرای آن نیز، مقرراتی وضع شده که به تأیید رهبری نیز رسیده است.

اثر این تفکیک آن است که اگرچه در هر دو صورت (چه در قالب مقررات مربوط به مجمع باشد و چه این مقررات بر اساس حکم رهبر انقلاب و در

راستای اجرای بند «۲» اصل یکصد و دهم وضع شده باشد) این آیین‌نامه به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسد و در زمره احکام ایشان دسته‌بندی می‌شود و در هرم قواعد لازم‌الاجرا کشور از عالی‌ترین جایگاه برخوردار خواهد بود، لکن در صورتی که این مقررات ذیل اصل یکصد و دوازدهم دانسته شود، این‌طور نخواهد بود. در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام در (۱۳۹۶/۵/۳۰) مقرر گردید که «با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود» که در نهایت نیز طبق نامه دفتر مقام معظم رهبری به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام چنین بیان شد:

«به پیوست آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که با اصلاحات صورت گرفته نسبت به متن پیشنهادی مورد ملاحظه سران محترم قوای سه‌گانه نیز قرار گرفته و مخالفتی نسبت به آن ابراز نگردیده است، جهت اقدام مقتضی ارسال می‌گردد.»

آیین‌نامه مذکور در حال حاضر مهم‌ترین سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است که البته به نظر می‌رسد تنها به نظارت اکتفا نکرده و به نوعی سازوکارهایی برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی نیز ارائه می‌کند. در ادامه مواد آن بررسی و تحلیل می‌شود و فارغ از جایگاه حقوقی بالای این سند، نکات اصلاحی یا تکمیلی که می‌تواند به بهبود این سازوکار بیانجامد، پیشنهاد می‌شود:

ماده ۱- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری در اجرای بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به عنوان هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد.
تبصره ۱- سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.
تبصره ۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

در ماده (۱) به مبنای حقوقی تشکیل هیئت عالی نظارت اشاره شده است و آن را به اصل یکصد و دهم قانون اساسی مستند نموده است که سازوکار آن مطابق این آیین‌نامه است. چنانچه در قسمت قبل بیان شد این آیین‌نامه را می‌توان در ذیل اصل یکصد و دهم و در اجرای آن تفسیر کرد و آن را مشمول «مقررات مربوط به مجمع» موضوع اصل یکصد و دوازدهم ندانست.
در تبصره «۱» این ماده تعریفی از سیاست‌های کلی نظام ارائه شده است که منحصر به وجه شکلی آن است و تعریف ماهوی از «سیاست» ارائه نکرده است. چنانچه در بخش اول این نوشتار بیان شد، تعریف و تعیین حدود ثغور سیاست به نحو ماهوی اگرچه امری دشوار است اما خود، یکی از راهکارهایی است که به اجرایی شدن و تحقق این سیاست‌ها کمک بزرگی می‌کند. از آثار مهم روشن شدن و شفافیت ماهیت سیاست‌ها، ارتقای جایگاه حقوقی آنهاست. بنابراین، اگر در این تبصره به جای اکتفا به تعریف شکلی سیاست - به نحوی که هر سندی با هر محتوایی اگر سازوکار بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی را طی کند می‌توان «سیاست کلی نظام» نامید - می‌شد حدود و ثغور ماهوی روشن برای آن بیان نمود که تحقق سیاست‌ها را تسهیل می‌کرد. اگرچه ممکن است این ایراد مطرح شود که بیان این تعریف در صلاحیت هیئت عالی نظارت و چه بسا مجمع تشخیص مصلحت نباشد که می‌تواند محل تأمل باشد.

ماده ۲- هیئت عالی نظارت مرکب از رؤسای سه قوه یا نمایندگان تام‌الاختیار آنها، رئیس و دبیر مجمع و ۱۷ نفر دیگر از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیئت عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند. جلسات هیئت با دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی موافق دوسوم اعضای حاضر معتبر است.

تبصره ۱- برای انجام امور مرتبط با هیئت عالی نظارت، دفتری زیر نظر دبیر هیئت تشکیل می‌شود.

تبصره ۲- اعضای هیئت عالی نظارت در ابتدای هر دوره مجمع، انتخاب می‌شوند و در صورت استعفا، فوت یا غیبت غیر موجه بیش از چهار جلسه متوالی یا هشت جلسه غیر متوالی هر یک از اعضا در یک سال، به تشخیص رئیس، بلافاصله فرد یا افراد جایگزین توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند.

تبصره ۳- هیئت عالی نظارت، حسب مورد از وزیر یا رئیس دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی با حق رأی برای شرکت در جلسات هیئت عالی نظارت دعوت می‌کند.

تبصره ۴- شیوه‌نامه‌ی اداره جلسات هیئت عالی نظارت به تصویب هیئت عالی می‌رسد.

در ماده (۲) اعضای هیئت عالی نظارت مشخص شده‌اند که قریب به اتفاق آنان از همان اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام هستند. رئیس مجمع، رئیس هیئت است و دبیر مجمع نیز، دبیر آن. که این موضوع نیز برخاسته از همان پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع از سوی مقام معظم رهبری است که در آن مرقوم داشته‌اند: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است». حسنی که اشتراک اعضای مجمع تشخیص با هیئت عالی نظارت دارد آن است که فهم بهتر سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن، از عهده‌ی دست‌اندرکاران تدوین و پیشنهاد آن به مقام معظم رهبری، بیش از اشخاص دیگر بر می‌آید و از این حیث مناسب‌ترین گزینه برای نظارت بر اجرای یک قاعده، واضعان آن هستند. اما یکی از چالش‌هایی که این اشتراک اعضا ایجاد می‌کند که البته به مرور زمان و با در نظر داشتن این نکته می‌تواند برطرف شود تداخل کارویژه «تشخیص مصلحت» و «نظارت بر سیاست‌های کلی» است به نحوی که تمایز آن دچار اشکال شود. با توجه به اینکه کارویژه اصلی مجمع، علاوه بر مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع دهد، تشخیص مصلحت است که بر اساس اصل یکصد و دوازدهم مربوط به مواردی است که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، می‌تواند موجب آن شود که گاهی اوقات در خلال نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مثلاً در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی، تشخیص مصلحت نیز مدنظر قرار گیرد. به هر حال این چالش با توجه و دقت نظر و با مرور زمان و انباشت تجربیات بیشتر هیئت عالی نظارت در اجرای وظایف خود می‌تواند برطرف شود.

در تبصره «۱» آمده است که برای انجام امور مرتبط با هیئت عالی نظارت، دفتری زیر نظر دبیر هیئت تشکیل می‌شود. در این عبارت، «انجام امور مرتبط» دارای ابهام است که به نظر می‌رسد مقصود از این امور، همان امور مربوط به هماهنگی و پیگیری‌های اداری است.

در تبصره «۲» ضوابطی برای تعیین و حضور اعضای هیئت عالی نظارت معین کرده است. تبصره «۳» نیز امکان دعوت از برخی مقامات را فراهم آورده است که قید «با حق رأی» برای این اشخاص که خارج از هیئت عالی هستند، محل تأمل به نظر می‌رسد. چرا که نظارت بر سیاست‌ها به جمعی برگزیده از «اعضای» مجمع واگذار شده است. اگرچه با توجه به اینکه این متن نیز به تأیید رهبر انقلاب رسیده است، فاقد ایراد حقوقی است اما به طور کلی، اعطای حق رأی در مصوبات این هیئت برای اعضای بیرون از آن چندان ضروری به نظر نمی‌رسد.

در تبصره «۴» بیان شده است که شیوه‌نامه‌ی اداره جلسات هیئت عالی نظارت به تصویب هیئت عالی می‌رسد که این شیوه‌نامه قاعداً منحصر به نحوه اداره جلسات است و نمی‌توان در این شیوه‌نامه حق و تکلیفی برای سایر نهادها ایجاد کرد.

ماده ۳- پس از ابلاغ هر سیاست کلی، مخاطب اصلی آن موظف است با همکاری سایر مخاطبان ذی‌ربط، برنامه جامع تحقق آن سیاست، شامل اقدامات تقنینی و اجرایی لازم را حداکثر ظرف مدت شش ماه تهیه و اقدامات عملیاتی لازم آن را آغاز کند و همزمان، یک نسخه از برنامه جامع را جهت اعمال نظارت از حیث انطباق و عدم مغایرت به هیئت عالی نظارت ارسال کند؛ مگر اینکه در خود سیاست، برنامه زمان‌بندی دیگری مقرر شده باشد.

تبصره ۱- رئیس هیئت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و اظهار نظر کارشناسی به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

تبصره ۲- این حکم در خصوص سیاست‌های کلی قبلی ابلاغ شده، با اولویت سیاست‌های کلی «قانون‌گذاری»، «انتخابات»، «اقتصاد مقاومتی»، «محیط زیست»، «علم و فناوری»، «جمعیت»، «سلامت»، «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» نیز از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه لازم‌الاتباع است

تبصره ۳- شیوه اعمال نظارت در مورد نیروهای مسلح، با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

این ماده یکی از مهم‌ترین سازوکارها برای اجرایی شدن سیاست‌ها را مدنظر قرار داده است. راهکاری که در این ماده بیان شده است، آن است که مخاطب اصلی هر سیاست ابتدا برنامه تحقق سیاست را تهیه و سپس اقدام نماید. نیز ارسال این برنامه به هیئت عالی برای نظارت الزامی دانسته است. در این باره ملاحظاتی به نظر می‌رسد که بیان می‌شود؛

۱. چنانچه قبل‌تر بیان شد، این ماده در واقع، نوعی تعیین تکلیف برای سایر نهادهاست که علی‌الظاهر به نوعی تعیین سازوکار تحقق آن است. بنابراین منحصراً به موضوع «نظارت» نبوده است. البته با ماهیت این آیین‌نامه که پذیرفته شد در ذیل اصل یکصد و دهم قابل تفسیر است نه اصل یکصد و دوازدهم، فاقد ملاحظه حقوقی است.

۲. در بسیاری از موارد، مخاطب اصلی سیاست، یک نهاد جمعی است مانند مجلس شورای اسلامی یا هیئت‌وزیران. تکلیف این نهادها به تدوین برنامه جامع و اقدام عملیاتی دشوار به نظر می‌رسد که چندان قابل پیگیری هم نیست. مگر آنکه نمایندگان مجلس که همزمان عضو مجمع هستند -از جمله رئیس قوه مقننه- عهده‌دار ریزنی و پیگیری در قوه متبوع خود باشند و تا حصول نتیجه مطلوب آن را پیگیری نمایند. این پیگیری در قوه مجریه آسان‌تر است به دلیل اقتدار رئیس‌جمهور با اختیار عزل و نصب وزیران لکن درباره مجلس به دلیل استقلال نمایندگان از یکدیگر و وجود نظرات گوناگون کمی دشوار است.

۳. نکته دیگر در خصوص ماهیت این سند است. برنامه جامع مذکور در این ماده علی‌القاعده ضمانت اجرای خاصی ندارد و در زمره قواعد لازم‌الاجرا حقوقی کشور نیز محسوب نمی‌شود و صرفاً نوعی توافق سیاسی تلقی می‌شود. از این باب نظارت هیئت عالی بر این برنامه از حیث انطباق یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نیز در همین دایره فهم می‌شود. بنابراین مجموعاً یک برنامه‌ریزی و توافق سیاسی برای حرکت به سوی تحقق سیاست‌های کلی نظام است.

۴. اولویت‌های مطرح شده در این ماده نیز قابل توجه است. از جمله سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری که مهم‌ترین سند سیاستی در خصوص نظام قانون‌گذاری است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پس از ارجاع این طرح از کمیسیون مشترک نظام قانون‌گذاری طبق ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و با همکاری نهادهای مختلف یک طرح جامع در این خصوص ارائه نمود که بعد از برگزاری جلسات متعدد کارگروه و کمیسیون مشترک، نهایتاً به تصویب کمیسیون رسیده و در انتظار بررسی در صحن علنی می‌باشد.

ماده ۴- سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا باید در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضاییه و شورای نگهبان، حداکثر طی ۹ ماه از ابلاغ این آیین‌نامه تعیین و اجرا گردد.

در ادامه ماده قبل به منظور پیگیری اجرای سیاست‌های کلی نظام، این ماده نیز نهادهای دیگر را مکلف کرده است که در فرایندهای داخلی خود سازوکارهای لازم برای اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا را پیش‌بینی نمایند؛ از جمله در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان. درباره این ماده و تعیین تکلیف برای سایر نهادها نیز همان توضیح مذکور در ماده قبل، قابل تکرار است. به‌علاوه آنکه اساساً یکی از دشوارترین اقسام قانون‌گذاری در مجلس، تغییر آیین‌نامه داخلی است. با توجه به اختلاف نظرات در نمایندگان مجلس و استقلال رأی آنان، حصول هماهنگی و رسیدن به مطلوب این ماده نیازمند پیگیری مجدانه از سوی نمایندگان محترم است. البته این چالش در نهادهای دیگر هم ممکن است وجود داشته باشد اما شدت آن در مجلس بیشتر است.

ماده ۵- هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی، می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد.

این ماده، امکان تذکر هیئت عالی به مراجع تصویب‌کننده را پیش‌بینی کرده است. در واقع با اطلاق عبارت «مصوبات» همه اقسام آن از جمله قوانین و مقررات توسط نهادهای صالح را مدنظر قرار داده است. بنابراین شمول این نوع از نظارت منحصر به مجلس شورای اسلامی نشده و نظارت در امور اجرایی با وضع مقررات راهم در بر داشته است. اگرچه این تذکر، بار حقوقی خاصی را در پی ندارد اما در بردارنده ضمانت اجرای سیاسی خواهد بود به نحوی که عدم توجه به این تذکرات، هزینه‌های سیاسی را برای مرجع تصویب‌کننده به دنبال خواهد داشت.

ماده ۶- رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را همزمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام، از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین شده اظهار نظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد. تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند. تبصره ۱- دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه‌ی مجمع نیز جهت بررسی ارجاع کند. تبصره ۲- هرگاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیئت ارائه نکنند، دبیر هیئت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیئت عالی گزارش خواهد کرد. تبصره ۳- مهلت اعلام نظر هیئت عالی نظارت، ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان، تا حد اکثر مهلت قانونی اظهار نظر آن شورا، قابل تمدید خواهد بود. در موارد دوفوری و سه‌فوری، متناسب با فوریت اقدام می‌شود. تبصره ۴- آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی می‌باشند، باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند.

این ماده به صورت کامل، فرایند نظارت بر مصوبات مجلس را شرح داده است. به نحوی که فقط منحصر به ترتیبات اداره جلسات هیئت عالی نبوده و برای مجلس نیز تکالیفی ایجاد کرده است و صحت حقوقی این اقدام قبلاً بررسی و بیان شد. ملاحظاتی به شرح ذیل قابل توجه است: همزمانی و استفاده از همان فرایند اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، امری منطقی و قابل قبول است که البته در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز به آن اشاره شده است.

توجه به دو مفهوم «عدم مغایرت» و «انطباق» نیز در این ماده دقت خوبی است که در بخش قبل در این باره توضیح داده شد و تبصره «۴» این ماده نیز صراحتاً از لزوم انطباق آن دسته از مصوبات مجلس که ناظر به اجرای سیاست‌ها می‌باشند با آنها سخن گفته است.

رعایت مهلت مقرر در این ماده نیز امری بسیار حائز اهمیت است که می‌تواند به حفظ رویه و فرایندهای فعلی کمک کند تا فعالیت مجلس شورای اسلامی دچار چالش نشود.

ماده ۷- چنانچه هیئت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین جاری احراز کند، موضوع توسط رئیس هیئت عالی به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد.

این ماده در خصوص قوانین جاری و نسبت آن با سیاست‌های کلی نظام است. اگر در قوانین فعلی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌ها توسط هیئت عالی احراز شود موضوع به استحضار مقام معظم رهبری می‌رسد. در این ماده بهتر آن بود که تفکیک مغایرت و عدم انطباق نیز به خوبی بیان شود. در متن این ماده تفاوتی بین این دو وجود ندارد و معلوم نیست که آیا مانند تبصره «۴» ماده قبل، عدم انطباق، صرفاً برای قوانین ناظر به اجرای سیاست‌هاست یا خیر؟

در خصوص ذیل این ماده و راهکاری که در صورت احراز چنین قوانینی پیشنهاد شده است، نیز باید گفت که تنها راهکار قابل اجرای حقوقی همین رساندن به استحضار مقام معظم رهبری بوده و راه دیگری در قانون اساسی وجود ندارد. بنابراین در صورت لزوم مقام معظم رهبری می‌تواند از صلاحیت‌های خود از جمله بند «۸» اصل یکصد و دهم استفاده نمایند.

ماده ۸- دستگاه‌های مسؤول اجرای سیاست‌های کلی موظفند گزارش اقدامات خود را به هیئت عالی نظارت ارسال کنند.

در یافت گزارش از دستگاه‌های مسؤول یکی از ساده‌ترین و رایج‌ترین راه‌های نظارت بر اجرای سیاست‌هاست. اگرچه اکتفا به خوداظهاری می‌تواند راه حل جامعی نباشد و لذا ابزارهای صحت‌سنجی و استفاده از ظرفیت سایر مراجع نظارتی قانونی نیز می‌تواند مطلوب باشد.

ماده ۹- دستگاه‌های نظارتی کشور موظفند در اجرای وظایف هیئت عالی نظارت همکاری کنند.

چنانچه در ماده قبل بیان شد، راهکار جامع‌تر، استفاده از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی است. این ماده نیز به تعیین تکلیف برای سایر نهادها پرداخته است که صحت حقوقی آن قبلاً بررسی شد. اما نوع «همکاری» مذکور در این ماده دارای ابهام است. لازم است ضوابط مشخصی برای پیگیری تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی دستگاه‌های نظارتی و ارائه گزارش آن به هیئت عالی نظارت در قانون مصوب مجلس پیش‌بینی شود.

ماده ۱۰- نسخه‌ای از دستور جلسات هیئت عالی نظارت که مرتبط با گزارش‌های ارسالی از دستگاه‌ها در خصوص اجرای سیاست‌های کلی باشد، قبل از طرح در جلسه در اختیار کمیسیون‌های تخصصی مرتبط مجمع قرار می‌گیرد. این کمیسیون‌ها ظرف مدت حداکثر یک ماه نظر خود را به صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیئت عالی نظارت ارائه می‌کنند، چنانچه کمیسیون‌ها گزارش خود را در موعد مقرر ارائه نکنند، موضوع مستقیماً در هیئت عالی مطرح می‌گردد. تبصره- هیئت عالی نظارت علاوه بر موارد فوق می‌تواند بررسی عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی در موضوعات معین را از کمیسیون‌های تخصصی مجمع درخواست کند و همچنین کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند نظرات خود را در موارد اجرای سیاست‌های کلی توسط دستگاه‌ها به هیئت عالی نظارت ارسال کنند.

ماده ۱۱- نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

در پایان نیز سازوکارهایی در رسیدگی داخلی پیش‌بینی شده و نهایتاً سخن از گزارش اقدامات به مقام معظم رهبری بیان شده است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام نیازمند تأمل در دو ساحت «تعیین سیاست‌ها» و «نظارت بر حسن اجرای آن» است. ملاحظاتی در خصوص سیاست‌ها قابل توجه است که می‌تواند مجموعاً باعث استحکام و ارتقای جایگاه حقوقی این اسناد در نظام حقوقی شود. این موارد که به تفصیل در این نوشتار بیان شد عبارتند از:

۱. مفهوم و شاخص‌های سیاست

۲. کلی بودن

۳. شفاف و صریح بودن

۴. تعیین متولی یا مسئول پیگیری

۵. زمان‌بندی سیاست‌ها

۶. تمایز انطباق و عدم مغایرت

۷. تقویت زیرساخت و امکانات کارشناسی

۸. پیش‌بینی سازو کار تفسیر سیاست‌ها

۹. نظارت در امر اجرا

۱۰. نظارت مستدل و مستند

۱۱. نظارت به‌هنگام

۱۲. استفاده از سازو کارها و ظرفیت‌های موجود قانونی

۱۳. بازنگری سیاست‌ها

۱۴. تداخل صلاحیت «تشخیص مصلحت» با «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها»

۱۵. پرهیز از دخالت در امور اجرایی

۱۶. ایجاد رویه منسجم

۱۷. آرشیو و انتشار نظرات

مهم‌ترین سازو کار حقوقی در راستای نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، آیین‌نامه نظارت بوده که اخیراً به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است. این آیین‌نامه نیز گام مثبتی در این راستاست که می‌تواند به‌مرور ارتقا پیدا کند.

منابع و مأخذ



- [۱] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [۲] آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.
- [۳] سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری.
- [۴] ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه سوم.



گزیده سیاستی

تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام نیازمند پیش‌بینی ساز و کارهای مناسب و تکمیل ساز و کارهای فعلی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir