

مباحثی پیرامون مفهوم، جایگاه و اجرای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آن

فردین مرادخانی^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۹/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۹/۱۲/۸

چکیده

سیاست‌های کلی مفهومی مهم در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران است. اگرچه این مفهوم همواره در علم مدیریت دولتی و حقوق اساسی مورد بحث بوده است، اما تا اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ وارد مباحث حقوق اساسی در ایران نشده بود. جالب آنجاست که با گذشت نزدیک دو دهه از حضور این مفهوم در قانون اساسی اختلافات مهمی بر سر این مفهوم وجود دارد و مرزهای آن مشخص نیست. تعریف، انواع آن، مراحل تدوین، ویژگی‌ها، نهادهای تدوین‌کننده آن، قلمرو موضوعی، ماهیت، رابطه آن با قوانین، چگونگی اجرا، نظارت بر آن و بسیاری از سؤالات دیگر هنوز پیرامون این مفهوم مطرح هستند و این مقاله به هیچ وجه داعیه پاسخ گفتن به همه این پرسش‌ها را ندارد و شاید در بسیاری از موارد از طرح پرسش فراتر نرود و صد البته که طرح پرسشی جدی پیرامون یک مفهوم می‌تواند گامی مهم در روشن کردن آن باشد.

کلیدواژه‌گان: سیاست‌های کلی، خط‌مشی، قوانین عادی، قانون اساسی، نظارت.

معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

Email: fardin_moradkhani@yahoo.com

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی

مقدمه

شاید بعد از اصلاح قانون اساسی مسئله سال ۱۳۶۸ و آوردن عنوان سیاست‌های کلی نظام و اختیار تعیین آن به رهبری در بند اول اصل ۱۱۰ هیچ کس فکر نمی‌کرد که این مسئله بعدها باعث پیدایش پرسش‌های فراوانی میان حقوقدانان و حتی سیاستمداران خواهد شد. کم‌اینکه هیچ یک از شارحان قانون اساسی به بررسی تفصیلی آن نپرداخته‌اند بجز استاد دکتر هاشمی که البته ایشان نیز به سرعت از آن گذشته‌اند. شاید هم این بزرگان منتظر گذشت زمان شده‌اند، چه آنکه در بسیاری از مباحث حقوق اساسی باید به انتظار زمان نشست چرا که حقوق اساسی نسبت نزدیکی با سیاست دارد و بسیار اتفاق افتاده است که حوادث سیاسی باعث پیدایش پرسش‌های حقوقی از منظر حقوق اساسی و گاه حتی پی بردن به مشکلات و ایرادات قانون اساسی شده است. مثلاً استعفای دسته‌جمعی نمایندگان مجلس ششم، یا رأی ندادن به حقوقدانان شورای نگهبان، عدم انتخاب وزیر بعد از سه ماه سرپرستی وزارتخانه و... باعث پی بردن به عدم پیش بینی برخی مسائل در قانون اساسی شد. البته نظام حقوقی قوی باید بتواند با تاسی به اصول و راهکارهای حقوقی راه حل مسئله را بیابد، نظریه پردازان حقوق اساسی اگر چه قبل از وقوع حوادث آن‌ها را پیش‌بینی می‌کنند اما تا پیش آمدن یک رخداد نمی‌توان به طور قطعی در مورد آن اظهار نظر کرد. شاید آوردن تعیین سیاست‌های کلی در قانون اساسی ابتدا مسئله‌ای عادی بود، اما با تدوین برنامه‌های چهارم و پنجم و تأثیر مستقیم رهبری، چشم انداز بیست ساله، سیاست‌های کلی اصل ۴۴، موضع‌گیری شورای نگهبان و... باعث ایجاد پرسش‌های فراوانی میان عالمان حقوق و مدیریت درباره سیاست‌های کلی شده است.

۱- تعریف و ماهیت سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی را معادل خط‌مشی عمومی دانسته‌اند. خط‌مشی عمومی و اصولاً خط‌مشی‌گذاری از مباحث مربوط به علم مدیریت است و در اکثر کتب مبانی مدیریت دولتی بحثی راجع به خط‌مشی‌گذاری وجود دارد و سؤالاتی از این دست را مطرح می‌کنند که: خط‌مشی چیست؟ چه انواعی دارد؟ چه نقشی در جامعه دارد؟ چه ویژگی‌هایی دارد و...

برخی از علمای مدیریت کتبی را به بررسی این موضوع اختصاص داده است^۱ از خط‌مشی عمومی تعریف‌های زیادی کرده‌اند. برخی آن را تصمیم سیاسی دانسته‌اند که به وسیله مراجع مختلف که نماینده حفظ منافع عمومی در جامعه هستند، اتخاذ می‌شود؛ یا روش‌هایی که راهنمای تصمیم‌گیران است، برخی آن را سلسله‌ای از ارزش‌ها می‌دانند که پشتوانه اقدامات دولت و سایر مراجع تصمیم‌گیرنده است برخی دیگر آن را اصول و موازینی دانسته‌اند که اجزای موجود در هر کشور را با هم هماهنگ می‌کند.^۲ (ایشان تعاریف زیادی را در کتاب خود گردآوری کرده‌اند).

به طور کلی می‌توان گفت خط‌مشی‌های عمومی اصولی هستند که مراجع ذیصلاح وضع نموده‌اند و نهادهای نظام باید خود را با آن‌ها هماهنگ کنند. علمای مدیریت بحث را به تناسب رشته خود در سطح خاصی می‌نگرند، اما علمای حقوق این بحث را از جنبه‌های حقوقی و پیامدهای آن بررسی می‌کنند، چه آنکه افق فکری آن‌ها متفاوت است و نظام حقوقی و سیاسی کشور را در نظر دارند و پرسش‌های آن‌ها در این حیطه‌ها مطرح می‌شود.

سیاست‌گذاری، چنان که برخی از نویسندگان هم اشاره کرده‌اند، از امور مدیریت سیاسی محسوب می‌شود که متکی به اصولی مثل برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است^۳ و می‌توان آن را راهنما و حدودی دانست که تصمیم‌هایی که در آینده گرفته می‌شود باید در محدوده آن باشد.^۴ پس در سیاست‌گذاری سنجیده، هم باید منافع ملی تأمین شود و هم دولت به اهدافش برسد و این دو به مصلحت جمعی ملت منجر شود.

یکی از حقوق‌دانان ما با تأسی به علمای مدیریت سیاست‌های کلی را خط‌مشی‌های عمومی می‌داند که به وسیله دسته‌ای از قوانین اجرا می‌شود و آن‌ها را به سه دسته تقسیم می‌کند:^۵ ۱. سیاست‌های کلی که برای هماهنگی و انسجام هدف‌های نظام موجود در جامعه عمل می‌شود و حاوی ارزش‌هایی است که جامعه و دولت به آن پایبندند.

۱. سید مهدی الوانی، تصمیم‌گیری و خط‌مشی دولتی، تهران، انتشارات سمت، چاپ دوم ۱۳۷۱ و الوانی و شریف‌زاده، فرایند خط‌مشی‌گذاری، انتشارات دانشگاه علامه ۱۳۸۵ و...

۲. الوانی، همان، ص ۲۰.

۳. علی محمد اقتداری، سازمان و مدیریت، انتشارات مولوی، چاپ شانزدهم ۱۳۶۶، ص ۱۲۵.

۴. علی رضاییان، اصول مدیریت، انتشارات سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱، ص ۱۰۵.

۵. مقاله دکتر ارجمند در حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه، سخنرانی‌های جمع‌آوری شده از اولین جلسه مذاکره دو جانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، بروکسل، ۱۴ و ۱۵ مارس ۲۰۰۳، ترجمه مینا سینیور، کپنهاک، انتشارات پارسون اند نومی، آ/س ۲۰۰۳، ص ۹۱.

۲. مشخص‌کننده بایدها و نبایدهاست ۳. بیانگر فرهنگ نظام اقتصادی و اولویت‌های مورد قبول جامعه است. علاوه بر این مسائل، باید اصولی مانند عدالت، حق، آزادی و حقوق بشر و... نیز در روند سیاست‌های کلی در نظر گرفته شود.

۲- انواع سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی نیز خود به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند. در علم مدیریت عموماً آنها را به خط‌مشی‌های تقنینی، اجرایی و قضایی تقسیم می‌کنند که توسط سه قوه تعیین می‌شوند. در این میان خط‌مشی‌های تقنینی از آن دو برجسته‌تر است؛ زیرا مجریه و قضائیه باید در تدوین خط‌مشی‌های خود قوانین عادی را در نظر داشته باشند. باید دانست که سه قوه در تدوین این خط‌مشی‌ها کاملاً آزاد نیستند و اصول کلی حقوق و قانون اساسی باید در نظر گرفته شود. چه اینکه وضع سیاست کلی بدون در نظر گرفتن هیچ اصل پیشینی نتایج خوبی در بر نخواهد داشت. اصولاً هر نویسنده‌ای به فراخور سلیقه خود دست به تقسیم‌بندی‌هایی زده است؛ مثل سیاست‌های تشریحی - تحلیلی - تدبیری یا سیاسی - تقنینی - اجرایی و...^۱

یکی از تقسیم‌بندی‌های مشهور تقسیم آنها به سه دسته است: ۱. خط‌مشی‌های فراگیر یا ابرخط‌مشی که ایدئولوژی‌ها، ارزش‌ها و... را نشان می‌دهند و هدف‌های فراگیر و کلی را دارند و حد و مرز خط‌مشی‌های عمومی را تعیین می‌کنند. همچنین اولویت زمانی خط‌مشی‌های عمومی، میزان ریسک‌پذیری و... را معین می‌کنند ۲. خط‌مشی‌های هادی؛ این دسته در حقیقت چگونگی خط‌مشی‌گذاری را تعیین می‌کنند ۳. خط‌مشی‌های عمومی که خطوط اصلی جهت‌گیری‌های بخش عمومی را بیان می‌کند.^۲

مجمع تشخیص در مصوبه ۷۶/۱۰/۲۷ سیاست‌های کلی را طور دیگری به دو دسته تقسیم کرده است که به نوعی شبیه تقسیم‌بندی بالاست که سیاست‌های بخشی را برخی از حقوقدانان معادل سیاست عمومی دانسته‌اند^۳ در مصوبه مجمع مراتب سیاست را به سیاست‌های کلی، سیاست‌های اجرایی و برنامه‌تقسیم کرده‌اند. در این مصوبه آمده است سیاست‌های کلی برای تحقق آرمان‌ها و اهداف است و حاوی اصولی است که آرمان‌ها را

۱. الوانی، همان، صص ۳۶-۲۶.

۲. همان، صص ۳۳-۲۸.

۳. حسین مهرپور و دیگران «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، مجله راهبرد، شماره ۲۰ تابستان (۱۳۸۰) نظر دکتر ارجمند، صص ۳۸۲.

به مفاهیم اجرایی نزدیک می‌کند و به دو نوع سیاست‌های کلی فرابخشی و بخشی تقسیم می‌شوند. سیاست‌های کلی فرابخشی زمانی است که هدف یا آرمانی از نظام، چند بخش را در بر می‌گیرد و سیاست‌های کلی بخشی زمانی است که هدف یا آرمانی از نظام، یک بخش را فرا می‌گیرد. همچنین این سیاست‌ها دارای این ویژگی هستند که در مقایسه با بیان‌های آرمانی جنبه تفصیلی بیشتری دارند و بازتاب صحیح و عملی ارزش‌ها هستند و نه تنها دولت که عامه مردم را نیز در نظر دارند.

در این مصوبه سیاست‌های اجرایی مجموعه تدابیر و سیاست‌هایی اعلام شده‌اند که برای تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای مختلف کشور و دستگاه‌های اجرایی به موجب و بر اساس مقررات قانونی تدوین می‌شود. در این مصوبه برنامه طراحی عملی در جهت اجرای سیاست‌های اجرایی برای دوره مشخص دانسته شده است. البته بر این تقسیم بندی می‌توان ایراداتی گرفت. چنان که برخی گفته‌اند کلی بودن یک سیاست به بخشی یا فرابخشی بودن آن نیست، بلکه به اهمیت استراتژیک آن است حال ممکن است این مسئله حل بحرانی مفرد باشد (مثل پیوستن به یک اتحادیه) یا تغییر استراتژی نظام می‌باشد (مثل ارتقا آزادی، دموکراسی و...).^۱ سیاست‌های کلی را از منظری دیگر هم می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. برخی از آن‌ها در قانون اساسی آمده است؛ مثل اصل سوم قانون اساسی زیرا سبک و سیاق برخی از اصول قانون اساسی به گونه‌ای است که می‌توان آن‌ها را سیاست کلی نامید. و برخی از آن‌ها در قانون اساسی نیامده است و توسط رهبری و مجمع وضع می‌شوند که نباید با قانون اساسی در تعارض باشند. البته باید دانست که اصول قانون اساسی علاوه بر اینکه به نوعی سیاست‌های کلی را مشخص کرده‌اند، بستری برای تدوین سیاست‌های کلی نیز هست. می‌توان این اصول را آرمان، سیاست کلی را برای تحقق آرمان به واقعیت تعریف کرد.

۳- مراحل تعیین خط‌مشی

تعیین خط‌مشی مرحله‌ای هم دارد که بیشتر سلیقه‌های است.^۲ یکی از این مراحل، تقسیم‌بندی پنج مرحله‌ای زیر است؛ تشخیص و تعیین مشکل عمومی، تنظیم شقوق ممکن، پیش‌بینی

۱. کیومرث اشتریان، «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه سیاست دانشگاه تهران، دوره ۴۰، شماره ۱، بهار ۸۹، ص ۵.

۲. الوانی، همان، ص ۵۲-۳۷.

نتایج خط‌مشی‌های به دست آمده با شقوق ممکن، انتخاب خط‌مشی‌های عمومی مطلوب و قانونی ساختن آن، اجرا و ارزیابی خط‌مشی‌های عمومی.^۱ یکی دیگر از مؤلفان الگویی شش مرحله‌ای را برای این کار معرفی می‌کند؛ تعریف مسئله، ایجاد معیارهای ارزیابی، شناسایی خط‌مشی‌های جایگزین، ارزیابی خط‌مشی‌های جایگزین، انتخاب خط‌مشی، تنظیم و کنترل پیامدهای خط‌مشی.^۲ اما باید دانست هیچ راهی برای این امر منحصر به فرد نیست.

۴- ویژگی‌ها و مسائل سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی تدوین شده باید ویژگی‌هایی هم داشته باشد؛ چرا که نمی‌توان هر مصوبه‌ای را سیاست کلی خواند و باید آن را با این ویژگی‌ها سنجید. مصوبه مجمع ویژگی‌هایی را برای هر سیاست کلی برشمرده است که شامل چند ویژگی می‌باشد؛ اما در حقیقت ویژگی‌های سیاست کلی موارد متعددی را شامل می‌شود که در مصوبه مجمع به همه آنها اشاره نشده است. به طور کلی می‌توان گفت ویژگی‌های سیاست کلی عبارت از پایداری، آینده‌نگری، هدفدار بودن، عمومیت، گستردگی، نمایان‌گری، صراحت داشتن، قابلیت اجرا، قابلیت انعطاف، هماهنگ بودن، مستدل بودن، قابل تفکیک بودن از قوانین و...^۳ منظور از هماهنگ بودن این است که از یک طرف خود سیاست‌های کلی با هم هماهنگ باشند، از طرف دیگر نهادهای مختلف را هماهنگ کنند و با ساختار کشور نیز هماهنگ باشند. خط‌مشی‌ها همچنین روح قوانین حاکم بر جامعه را روشن می‌کند مثلاً وقتی سیاست دولت ترویج پژوهش است، قوانین نباید به سمت مخالف این سیاست حرکت کنند.^۴ باید دانست در تدوین سیاست‌های کلی نیز مسائل و مشکلاتی مطرح است^۵ که اگر از دیدگاه مدیریتی به آن بنگریم عدم تمایل به آینده‌نگری و گرایش به نتایج زودرس و ساده کردن مسئله، تأکید بیش از حد بر تجربیات فردی، اعمال نظر شخصی، عدم تمایل به تصمیم‌گیری و احاله به مقامات بالاتر و... از جمله مشکلات خط‌مشی‌گذاری است. علاوه بر این عمر کوتاه مدیران در ایران باعث می‌شود که

۱. همان، ص ۵۲-۴۰.

۲. آون هیوز، مدیریت دولتی نوین، مهدی الوانی و دیگران، نشر مروارید، چاپ چهارم، ۱۳۸۱ ص ۱۸۳-۱۷۷.

۳. الوانی، همان، ص ۲۵؛ رضاییان همان ص ۱۰۶.

۴. الوانی، همان، ص ۲۴.

۵. رک الوانی، همان، ص ۱۴۶-۱۳۷.

سیاست‌های کوتاه مدت را بر سیاست‌های بلندمدت ترجیح دهند.^۱ اگر از دیدگاه سیاسی به مسئله نگاه کنیم جمع کردن دیدگاه‌های مختلف در جامعه که متعلق به گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب و... تحت عنوان سیاست کلی که به نوعی خواسته تمام یا اکثریت آن‌ها باشد و بتوان از طریق آن خواسته کلی جامعه را تشخیص داد، کاری بسیار دشوار است.

نکته دیگر اینکه در تدوین سیاست‌های کلی نباید صرفاً به جنبه آرمانی توجه داشت و مسائلی را در نظر گرفت که امکان دستیابی به آن‌ها بسیار کم و بیشتر شبیه آرزوست. اگر چه آرمان به خودی خود امری ناپسند نیست اما باید توجه داشت که در سیاست با واقعیات روبرو هستیم و باید ظرفیت جامعه در نظر گرفته شود و امری که سیاست کلی است باید امکان رسیدن به آن وجود داشته باشد. از طرف دیگر باید قابلیت کشور را نیز در نظر گرفت و اینکه جامعه دارای چه توان بالقوه‌ای است. مشورت گرفتن از گروه‌های ذی‌نفوذ، مردم و سازمان‌های غیردولتی می‌تواند کمک قابل توجهی به تعیین میزان آمادگی و ظرفیت جامعه بکند بنابراین شایسته است که قبل از تدوین سیاست‌ها تمامی مسائل را بررسی و مخصوصاً از تجربه کشورهای دیگر استفاده کرد؛ چرا که بسیاری از اموری که منظور ماست ممکن است در کشورهای دیگر قبلاً اجرا شده باشد و آنها به نتایج مطلوب یا نامطلوب رسیده باشند. بنابراین باید از این تجربه‌ها استفاده کرد تا آزموده را دوباره نیازموند و به این ترتیب در زمان و هزینه صرفه جویی کرد اصولاً یکی از تفاوت‌های علوم انسانی و تجربی این است که در علوم تجربی از روش‌های آزمون و خطا بهره می‌گیرند و ممکن است پس از صدها بار آزمایش به نتیجه مطلوب خود برسند اما در مسائل انسانی نمی‌توان به این روش‌ها تکیه کرد زیرا گاه آثار آن جبران ناپذیر است از دیگر نکات که باید توجه کرد این است که در سیاستگذاری نباید به گذشته بازگشت مگر با تغییر و تحول عمده‌ای در آن.^۲

اما چه نهادهایی می‌توانند سیاست کلی را تدوین کنند. یکی از قدیمی‌ترین روش‌ها فرمان یک شخص است که مواردی را تشخیص می‌دهد و اعلام می‌کند، که این شیوه چه از لحاظ تجربی و چه از لحاظ علمی رد شده است و بجز در مواقع بحرانی به نظر نمی‌رسد کارایی داشته باشد؛ چرا که از یک فرد نباید انتظار داشت که تمام مسائل جامعه را

۱. مجید وحید، «جستاری پیرامون سیاستگذاری در ایران» مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، بهار ۱۳۸۴، ش ۶۷، ص ۲۶۸.

۲. وحید، همان، ص ۲۷۰.

پیش‌بینی کند. البته در برخی کشورها بالاترین مقام سیاسی که عموماً متعلق به قوه مجریه است، پس از مشورت با گروه‌های مختلف سیاست‌های کلی را تعیین می‌کند. مثلاً پیام سالانه رئیس جمهور آمریکا به کنگره، یا پیام صدر اعظم آلمان یا ماده ۱۸ قانون اساسی فرانسه.^۱ در قانون اساسی ایران نیز رهبر نمی‌تواند سیاست‌های کلی را شخصاً اعلام کند، بلکه طبق اصل ۱۱۰ بعد از مشورت با مجمع باید این کار را انجام دهد و حتی برخی از حقوقدانان بر این باورند که رهبر ملزم به تبعیت از نظر مجمع است.

از دیگر روش‌های تدوین سیاست‌های کلی استفاده از نخبگان جامعه است. منظور از نخبگان احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و نمایندگان فکری مختلف جامعه است که باید در تدوین سیاست‌های کلی نقش داشته باشند. بدون توجه به خواسته‌های گروه‌های ذی‌نفوذ نمی‌توان راه به جایی برد. باید از طریق گروه‌های ذی‌نفوذ به ارزش‌های حاکم بر جامعه پی برد و ظرفیت‌های آن را شناخت و از طریق همین گروه‌ها و احزاب است که می‌توان فهمید که سیاست‌های کلی تا چه حد مقبولیت یافته و کارایی و اثربخشی آن تا چه حد بوده است. منظور از کارایی کاهش هر چه بیشتر هزینه و اثربخشی دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده است.^۲ اصولاً در این میان رابطه دولت و جامعه مطرح می‌شود و دولت به معنای عام، برای رسیدن به اهدافش نیازمند همکاری گروه‌های مختلف جامعه است. مثلاً طبقه متوسط جامعه به دولت مالیات می‌دهد، سرمایه‌داران و تکنوکرات‌ها در اقتصاد و اداره آن به او کمک می‌کنند، افسران ارتش در حفظ نظم به دولت یاری می‌رسانند و متفکران به مشروعیت آن کمک می‌کنند.

در علوم سیاسی کثرت‌گرایانی مثل "رابرت دال" معتقدند که سیاست دولت برآیند فشارهای گوناگونی است که گروه‌های مختلف جامعه آن را طلب می‌کنند. نقش گروه‌ها بسیار مهم است چه آنکه هم در تعیین خط‌مشی‌ها بر دولت تأثیر می‌گذارند و هم با تأثیر خود بر دیگر گروه‌ها باعث مقبولیت سیاست‌های کلی می‌شوند. البته این دیدگاه کثرت‌گرایان را نخبه‌گرایانی چون میلز و چپ‌گراها جرح و تعدیل نموده‌اند. نخبه‌گراها

۱. رک ابراهیم موسی‌زاده، «تاملی در مفهوم ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، حقوق و مصلحت، سال اول، ش ۱ زمستان ۸۵، ص ۱۶۱-۱۶۳.

۲. محمدحسین زارعی، «فرآیند مردمی شدن»، پاسخگویی مدیریت دولتی، سال سوم، شماره نهم، بهار و تابستان ۱۳۸۰، ص ۱۵۰.

معتقدند که فقط گروه‌های خاصی بر دولت تأثیر می‌گذارند و چپ‌گراها هم به نقش گروه‌هایی که به نیروهای تولید دسترسی دارند توجه می‌کنند.^۱ باید توجه داشت که این گروه‌ها به عنوان نمایندگان جامعه از خود مختاری دولت جلوگیری می‌کنند و باعث پیدایش دولتی دموکراتیک می‌شوند که همه گروه‌ها در تدوین سیاست‌های آن نقش داشته باشند؛ چرا که مشروعیت، اساس حاکمیت است و یکی از ملاک‌های مهم را آن رضایت است که از طریق مشارکت تأمین می‌شود. اساساً را تبدیل داده‌ها به ستانده‌ها یکی از کار ویژه‌های دولت دانسته‌اند؛ یعنی دولت تقاضاهای مردم، گروه‌ها، جوامع داخلی و بین‌المللی و احزاب را بررسی می‌کند و به صورت سیاست و برنامه درمی‌آورد. از طرف دیگر دولت کارکرد اجرایی هم دارد که باعث پیاده شدن سیاست‌هایش می‌شود.^۲

اهمیت این بحث تا جایی است که برخی سیاست‌گذاری را جریانی از تقابل قدرت تعریف کرده‌اند. نقش این گروه‌ها حتی در ارزیابی سیاست‌های کلی نیز مؤثر است. به گفته یکی از نویسندگان از سه طریق می‌توان سیاست‌های کلی را ارزیابی کرد؛ نخست از طریق برآورد هزینه فایده‌ها و هزینه کارایی، دوم بر مبنای تکثرگرایی در درون دولت، یعنی توجه به نقش احزاب و... سوم بر مبنای تکثرگرایی در سطح جامعه یعنی توجه به نهادهای غیر حکومتی.^۳ بنا بر گفته‌ای در یک نظام مردمی سیاست کلی باید بر اساس موازین قانونی ثابت و مشخص با ابتکار عمل مردم و برخاسته از وجدان عمومی تنظیم شود.^۴

از گروه‌های ذی‌نفوذ، احزاب و ... که بگذریم، به نقش مهم قوه مجریه و نهادهای اجرایی در تدوین سیاست‌های کلی می‌رسیم که نباید از آن غافل بود. این اندیشه که نهادهای اجرایی حتی در تدوین خط مشی‌ها ندارد، ریشه در سنت "وبری" دارد که اداره و سیاست را جدا می‌دانست. "ویلسون" نیز معتقد بود که سیستم تاراج در نظام‌های اداری، محصول و نتیجه ادغام مسائل اداری و سیاسی است. ویلسون همچنین معتقد بود که اداره بیرون از سیاست است

۱. مارک گازیوروسکی، سیاست خارجی آمریکا و شاه، ترجمه فریدون فاطمی، نشر مرکز، چاپ اول ۱۳۷۱ص ۲۰-۱۸.

۲. محمدحسین زارعی، تبیین و تعیین جایگاه دولت در نظام‌های سیاسی، جزوه دوره کارشناسی ارشد تاسستان ۱۳۷۸ص ۴۶.

۳. مجید وحید، همان، ص ۲۷۵.

۴. سید محمد هاشمی، مبانی حقوق عمومی، دوره کارشناسی ارشد، ۱۳۸۴.

و مسائل سیاسی، مسائل اداری نیستند؛ هر چند سیاست و وظائف اداره را تعیین می‌کند.^۱ در این سنت عوامل مجریه و نظام اداری و حتی احزاب در سازماندهی و تعیین خط‌مشی‌ها نقشی ندارند و خط‌مشی‌ها را سیاستمداران تعیین می‌کنند و اداره توسط افراد ثابت، گمنام و بی‌طرف اداره می‌شود^۲ به خاطر همین دیدگاه بود که "وبر" اداره را بی‌طرف می‌دانست. البته این سیستم بیشتر خاص کشورهای بود که از نظام سیاسی انگلیس تبعیت می‌کردند. اما این اندیشه امروزه رد شده است و هیچ کس به جدایی این دو اعتقادی ندارد؛ چرا که این دو عملاً به هم وابسته‌اند. مجریان باید در وضع سیاست‌های کلی دست داشته باشند، چرا که قوه مجریه صرفاً کارگزار دیگر قوا نیست و در بسیاری از موارد خود تصمیم‌گذار است.

در ایران "مجمع" که زیر نظر رهبری است سیاست‌های کلی را تدوین می‌کند و این باعث محدودیت رئیس جمهور می‌شود؛ اگر چه رئیس جمهور عضوی از مجمع است، اما او صرفاً یک عضو عادی همچون دیگر اعضاست و نفوذ خاص و قابل توجهی در مجمع ندارد. بنابراین نمی‌توان گفت صرف حضور رئیس جمهور باعث پذیرش کامل این سیاست‌ها از جانب دولت است. اگر تعیین سیاست‌های کلی در اختیار خود قوه مجریه باشد، بی‌شک وضعیت به گونه‌ای دیگر خواهد بود مگر اینکه رهبر را صرفاً عضو مجریه بدانیم و موارد مطرح شده توسط او را نظر مجریه بدانیم. مسئله دیگر این است که مجمع نهادهای غیر انتخابی است و دولت به عنوان نهادهای انتخابی نقشی در آن ندارد و این باعث آشفتگی و اتلاف منابع و انرژی می‌شود. برای مثال از یک طرف مجمع بر خصوصی سازی تأکید فراوان می‌کرد اما طیف اقتصادی دولت طرفداران اقتصاد دولتی هستند. بهتر آن است که نهادهای انتصابی با نهادهای انتخابی تداخل وظایفی نداشته باشند. با توجه به آنکه دولت با تقاضا و نیازهای متعددی از سوی مردم، گروه‌ها، احزاب و ... مواجه است باید آن‌ها را به صورت سیاست‌های قابل اجرا در بیاورد که هماهنگ باشند.^۳ به نظر می‌رسد بهتر آن است که قوای سه‌گانه سیاست‌های کلی‌شان را خود تعیین کنند، البته با برتری یکی از قوا؛ چرا که این مسئله می‌تواند مشکل آفرین باشد که ما یک نهاد را ایجاد کنیم، سپس سیاستگذاری آن را به بخش دیگری واگذار کنیم. سیاست‌های کلی را عموماً آرمان دانسته‌اند و در مواردی هم

۱. هیوز، همان، ص ۴۶.

۲. هیوز، همان ص ۳۹.

۳. زارعی، همان ص ۴۶.

آن را هدف نامیده‌اند. به گفته یکی از حقوقدانان کشور آرمان در حوزه سیاست مطرح نیست؛ زیرا جنبه ارزشی دارد و نمی‌توان ارزش‌ها و ایدئولوژی‌ها را در سیاست اجرا کرد.^۱ یکی از مسائل قابل تأمل در مورد سیاست‌های کلی در ایران افزودن قید "نظام" به این عبارت است. منظور از نظام چیست؟ همین مشکل در عبارت "مصلحت نظام" نیز وجود دارد. که مفهومی متفاوت از "مصلحت عمومی" و "مصلحت دولت" است. البته می‌توان گفت که چون حکومت دینی است و حفظ آن واجب است، مصلحت نظام برای حفظ حکومت و سامان امور و ترجیح دادن آن بر برخی از احکام شرعی است اما در سیاست‌های کلی این قید باعث آشفتگی این مفهوم شده است. زیرا لفظ نظام مبهم است و مشخص نیست که آیا منظور همان سه قوه است یا چیزی جدا از آنها. یکی دیگر از پرسش‌هایی که می‌توان مطرح کرد این است که نسبت سیاست‌های کلی با تفکیک قوا چیست. عموماً سیاست‌های کلی را مجلس یا مجریه تدوین می‌کنند و طبق این اصول راهبردی قوانین و مقررات وضع می‌شوند. اما این مسئله که نهادهای خارج از این سه قوه سیاست کلی را تعیین کنند می‌تواند محل تأمل باشد. البته در ایران وضع متفاوت است؛ چه آنکه اولاً تفکیک قوا به گونه‌ای که در کشورهای غربی، است وجود ندارد. ثانیاً رهبری بر سه قوه نظارت می‌کند و این را می‌توان در راستای همان نظارت توجیه کرد. اگر چه رهبری خود جزو قوه مجریه محسوب می‌شود، اما در اصل ۵۷ قانون اساسی او ورای سه قوه قرار گرفته است.

چنان که پیشتر اشاره شد برخی از اصول قانون اساسی در حقیقت سیاست کلی، است اما در جریان اجرا نیازمند تدوین سیاست‌های عملی متنوع و متناسب با زمان و مکان است و یکی از حقوقدانان ما به خوبی به این نکته پی برده است که سیاست کلی در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود و دولت با توجه به شرایط زمانی و مکانی مسائلی را به عنوان سیاست‌های کلی مطرح می‌کند و از طریق مجلس آن‌ها را به تصویب می‌رساند.^۲ این روش می‌تواند بسیار مفید واقع شود. اما قانون اساسی ما آن را نپذیرفته و تدوین سیاست‌های کلی را بر عهده رهبر و مجمع قرار داده است. اما قلمرو موضوعی سیاست‌های کلی چیست؟ یکی از استادان، چند سال بعد از بازنگری قانون اساسی سه پیش‌بینی یا فرض برای سیاست‌های

۱. مهرپور، همان (نظر دکتر زارعی)، ص ۳۸۲.

۲. سیدمحمد هاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، تهران نشر دادگستر، چاپ چهارم تابستان ۱۳۷۹، ص ۶۸.

کلی بیان نمود. چرا که در آن زمان هنوز مشخص نبود که سیاست‌های کلی چه گستره‌ای را در بر می‌گیرد- اگر چه برخی معتقدند که ایشان به علت مخالفت با این مفهوم مبهم به آن به طور تفصیلی پرداخته‌اند^۱ که این نظر به هیچ وجه قابل پذیرش نیست که حقوق‌دانی به علت مخالفت با موضوعی به تسامح از سر آن بگذرد. علاوه بر اینکه ایشان در جای دیگری در همان زمان گفته‌اند که بحث سیاست کلی فعلاً یک بحث نظری است و تجربیات آتی کشور جایگاه آن را مشخص می‌کند.^۲

نخست امور مربوط به ولایت رهبری بر سه قوه است. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی که در این مورد قانون اساسی وظایف هر یک از قوا را مشخص کرده است و عدول از آن بی‌شک سبب پیدایش مشکلاتی می‌شود. دوم مربوط به مواردی است که در اصل ۱۱۰، ۱۷۶ و ۱۷۷ بر عهده رهبری گذاشته شده است که البته بدون هماهنگی با سایر دستگاه‌ها نمی‌تواند راه به جایی ببرد. فرض سوم از باب سیاست رهبری در کشور است که از این حیث ابتکار پاره‌ای از جهت‌گیری‌های سیاسی را دارد.^۳ اما گذر زمان نشان داد که مجمع عملاً در تمامی حوزه‌ها وارد می‌شود. نگاهی به سیاست‌های کلی مجمع به خوبی این امر را نشان می‌دهد مثل سیاست‌های کلی آب، انرژی، منابع طبیعی، حمل و نقل، امنیت اقتصادی و... به گفته رئیس مجمع مواردی که باید برای آن سیاست کلی تعیین شود ۱۲۰ مورد است.^۴ وضع به گونه‌ای شده است که ابتکار از دست نهادهای قانونگذاری خارج شده است و نهادهای منتخب مردمی باید تصمیمات خود را با این سیاست‌ها هماهنگ کنند.

۵- ماهیت سیاست‌های کلی

اما ماهیت سیاست‌های کلی نظام چیست؟ آیا قانون است یا فراتر از قانون. چنان که می‌دانیم در علم حقوق قانون را به دو گونه‌ی صوری و ماهوی تعریف می‌کنند. از لحاظ صوری قانون باید توسط قانونگذار تصویب شود و از این حیث سیاست‌های کلی بی‌شک قانون نیست. اما از

۱. محسن خلیلی، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»؛ بررسی انتقادی، «حقوق اساسی، سال دوم زمستان ۱۳۸۱، شماره سوم، ص ۷۸.

۲. سیدمحمد هاشمی، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی»، مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، پاییز و زمستان، ۱۳۶۹، شماره ۸، ص ۱۹۰.

۳. هاشمی، حقوق اساسی، ص ۸۸-۸۴.

۴. عباس بشیری، کارنامه مجمع در گفتگو با هاشمی رفسنجانی، تهران، صدف، سماء، ۱۳۸۱، ص ۸۷.

لحاظ ماهوی قانون باید سه ویژگی کلی بودن، مستمر بودن ضمانت اجرا را داشته باشد. از این رو برخی از آیین‌نامه‌ها از لحاظ ماهوی قانون تلقی می‌شوند. اما آیا سیاست‌های کلی دارای این سه ویژگی هستند؟ از لحاظ کلی و مستمر بودن بحثی نیست، اما از منظر الزام آور بودن مسائلی مطرح است. چرا که مجمع همواره بر این امر تأکید داشته است که سیاست‌های کلی نظام با قانون تفاوت ماهوی دارد. به همین دلیل نمی‌توان آن‌ها را برای اجرای مستقیم به دستگاه‌ها برد؛ بلکه باید خود را در آیین‌نامه‌ها و قوانین و... نشان دهند.^۱ می‌توان این‌گونه نیز تقسیم کرد که سیاست‌های کلی اهداف و خط‌مشی‌هایی را تعیین می‌کند که به نوعی خط‌مشی دادن به قانونگذار است؛ برای اینکه مشخص کند چه اموری در قانونگذاری در اولویت قرار دارند. اما ارائه دادن چنین تفسیری از سیاست‌های کلی نیز قابل تأمل است؛ زیرا با استقلال پارلمان تداخل می‌کند. چرا که یکی از وجوه استقلال پارلمان این است که خود معین می‌کند چه قوانینی را به تصویب برساند. البته می‌توان به گونه‌ای دیگر هم تفسیر کرد و آن این که مجلس هنگام تصویب یک قانون، سیاست کلی را در نظر داشته باشد و چیزی مغایر آن وضع نکند. برخی نیز برای تعیین ماهیت سیاست‌های کلی از طریق سلسله مراتب وارد شدند که در هر قانون اساسی تعدادی اصول کلی وجود دارد که آن‌ها را اصول راهبردی خوانده‌اند.^۲ این اصول سبب پیدایش سیاست‌های کلی می‌شوند و اصول حقوقی از دل سیاست‌های کلی بیرون می‌آید و قاعده‌های حقوقی از اصول حقوقی استنباط می‌شوند. یکی دیگر از حقوقدانان تقسیم‌بندی شبیه به مورد قبل دارد و آن اینکه ایدئولوژی‌ها و ارزش‌های یک جامعه بالاتر از سیاست‌هاست و سیاست‌های کلی ما فوق اصول است و قانون زیرمجموعه اصول خواهد بود. مثل اصل حسن نیت که باعث می‌شود قوانینی در رابطه با آن وضع شود. قوانین^۳ ناظر به موقعیت خاص است ولی اصول^۴ ناظر بر موقعیت خاص نیست.^۵ به نظر می‌رسد این حقوقدان تقسیم خود را از رونالد دورکین در تفاوت بین اصول و قواعد در کتاب "امپراتوری حقوق" گرفته است که او این تفکیک را برای رد آراء پوزیتیویست‌ها آورده اما بعدها انتقاداتی بر آن وارد شد.^۶ قاضی‌ها

۱. بشیری، همان، ص ۸۴۷

۲. مهرپور، همان، (نظر دکتر ارجمند)، ص ۳۷۸.

3. Rules
4. Principles

۵. مهرپور، همان، (نظر دکتر زارعی)، ص ۳۷۶.

۶. میشل تروپه، فلسفه حقوق، ترجمه مرتضی کلانتریان، نشر آگاه، ۱۳۸۶، ص ۹۸-۱۰۰؛ جان کلی، تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب، ترجمه محمد راسخ، نشر نی، ۱۳۸۲، ص ۵۹۱-۵۸۸.

معمولاً به قواعد استناد می‌کنند اما اصول، معیارهایی هستند که به عنوان ضرورت عدالت یا اخلاق رعایت می‌شوند. اصول با حقوق پیوند دارند اما سیاست‌ها به مسائل اجتماعی مربوط یعنی هدف‌هایی که جامعه می‌خواهد به آن‌ها برسد.

به هر حال این نوع از تقسیم‌بندی یک مزیت دارد و آن اینکه سیاست‌های کلی را در دل حاکمیت قانون توجیه می‌کند و باعث نمی‌شود که هر فرمانی را سیاست کلی قلمداد کنیم؛ بلکه باید در چارچوب نظام حقوقی کشور بگنجد. نکته دیگر اینکه تدوین سیاست‌های کلی امر حقوقی صرف نیست؛ بلکه بیشتر سیاسی است ولی اثر خود را زمانی نشان می‌دهد که وارد سیستم حقوقی کشور شود.

برخی دیگر این پرسش را از راه دیگری حل کرده‌اند و آن را به حکم حکومتی ربط داده‌اند که از منظر آنان می‌تواند فراتر از قانون اساسی، قانون عادی و حتی شرع باشد و آن را از اختیارات ولایت فقیه^۱ و برخی آن را از احکام شرعی می‌دانند.^۲ بسیاری معتقدند که حکم حکومتی می‌تواند توجیه خوبی برای تعیین سیاست‌های کلی نظام باشد. حکم حکومتی اگرچه در قانون اساسی ما نیامده است، اما در حقوق اساسی ما مطرح است و عملاً تجربه نشان داده است که در مواردی از این امر استفاده می‌شود. پس امری است که وجود دارد و نمی‌توان از آن چشم پوشی کرد و شاید بتوان آن را یکی از سنن و رویه‌های موجود در حقوق اساسی ایران نامید. همچنین تفسیر ما از اصل ۱۱۰ و حصری یا تمثیلی بودن آن تأثیر مستقیم بر این مفهوم دارد اما سیاست‌های کلی برخلاف حکم حکومتی در قانون اساسی آمده است و نیازی به چنین توجیهی ندارد. بر روی حکم حکومتی هنوز بحث‌های زیادی وجود دارد و برخی آن را نمی‌پذیرند. اما درباره سیاست‌های کلی این مباحث وجود ندارد، چرا که به صراحت در قانون اساسی آمده است. علاوه بر اینکه بنا بر گفته یکی از حقوقدانان، حکم حکومتی می‌تواند جزئی یا کلی باشد، ولی سیاست‌های کلی همیشه کلی است. پس باید گفت سیاست‌های کلی حکم حکومتی است که ویژگی‌های خاص دارد^۳ به نظر می‌رسد حکم حکومتی که در قانون اساسی نیامده و تن‌ها با تفسیری موسع از ولایت فقیه می‌توان آن را توجیه کرد، برای سیاست‌های کلی که در

۱. عباسعلی عمید زنجانی، حقوق اساسی ایران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۳۳۹.

۲. مهرپور، همان (نظر ارسطو)، ص ۳۹۵.

۳. مهرپور، همان (نظر دکتر زارعی)، ص ۴۰۰.

قانون اساسی به صراحت آمده است، مبنای مناسبی نباشد. برخی نیز معتقدند که تعیین سیاست‌های کلی باید در چارچوب قوانین موجود باشد^۱ چرا که در غیر این صورت ماهیت نظام تغییر می‌کند و اصول بسیاری به راحتی می‌توانند دستخوش تغییر و تحول بشوند، که البته این نظر در صورتی قابل پذیرش است که منظور از قوانین موجود صرفاً قانون اساسی باشد نه تمام قوانین و مقررات؛ چرا که در آن صورت سیاست کلی ماهیت خود را از دست می‌دهد.

۲- رابطه سیاست کلی و قوانین

پیشتر در خلال بحث به رابطه سیاست کلی و قوانین اشاره شد. در اینجا بحث را بیشتر می‌شکافیم. آنچه معلوم است این نکته است که قانون اساسی مهم‌ترین سند هر جامعه سیاسی است و طبق آنچه علمای حقوق از زمان کلسن به بعد گفته‌اند باید در هر نظام حقوقی سلسله مراتب وجود داشته باشد و نیز این سلسله مراتب تضمین شود تا بتوان به حاکمیت قانون از لحاظ صوری و ماهوی رسید. این زمینه علمای حقوق باریک‌اندیشی‌های فراوان کرده‌اند که کنترل مطابقت قوانین با قانون اساسی از آن دسته است.^۲ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی که مربوط به اختیارات رهبری است دو تفسیر ارائه شده است؛ برخی آن را تمثیلی می‌دانند^۳ و برخی حصری. طرفداران دیدگاه نخست تفسیر موسعی از اصل ۱۱۰ ارائه داده‌اند. به همین دلیل معتقدند رهبر می‌تواند سیاست کلی برخلاف قانون اساسی هم وضع کند، زیرا اختیارات وی محصور در اصل ۱۱۰ نیست. اما طرفداران دیدگاه دوم معتقدند که اصل ۱۱۰ حصری است و وظایف رهبری در چارچوب آن مشخص شده است. و الا حاکمیت قانون به وجود نخواهد آمد، علاوه بر اینکه فرامین رهبری نباید با اصول قانون اساسی و قانون عادی مغایرت داشته باشد. این اختلاف نظرها حتی در مذاکرات قانون اساسی نیز خود را نشان داد. برخی با استنادهای فقهی استدلال می‌کردند که باید اختیارات تام به رهبری داده شود، برخی دیگر با استناد به

۱. محمد گرگانی، جزوه حقوق اساسی، دانشگاه علامه طباطبائی، ۴-۱۳۸۳، ص ۸۰.

۲. رؤیا معتمدنژاد «کنترل مطابقت قواعد حقوقی مافوق با قواعد حقوقی مادون و نقش آن در تضمین حقوق و آزادیهای فردی»، پژوهش حقوق و سیاست، شماره اول.

۳. مرتضی نجفی و فرید محسنی، ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی، چاپ دوم ۱۳۸۱، ص ۹۰-۸۵ و قاسم شعبانی، ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ اول ۱۳۷۳، ص ۱۴۹-۱۲۹.

استدلال‌های مدیریتی بر این باور بودند که دادن اختیار تام به یک نفر نمی‌تواند نتایج مفیدی داشته باشد. اهم استدلال‌های طرفین را یکی از نویسندگان در مقاله ای آورده است.^۱

مبرهن است که تعیین سیاست‌های کلی به موجب قانون اساسی اعطا شده است، پس نمی‌تواند مخالف آن باشد که در بسیاری از موارد به این توجه نمی‌شود. چنان که سیاست‌های کلی اصل ۴۴ عملاً قانون اساسی را نسخ کرده است؛ در حالی که قانون اساسی شیوه بازنگری را در خود پیش‌بینی کرده است. اگر چه واضعین این سیاست‌ها آن را با ذیل اصل ۴۴ توجیه می‌کنند که در آنجا آمده است مالکیت در این بخش تا حدی است که «موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود». بنابراین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مخالف قانون اساسی نیست؛ زیرا تجربه ثابت کرده است این روش مطلوبی نیست که بخش دولتی قوی باشد بنابراین باید به بخش خصوصی اهمیت داد تا موجب رشد و توسعه اقتصادی گردد و مایه زیان جامعه نشود که البته این تفسیر از یک جهت قابل توجه است و آن اینکه واضعین این سیاست‌ها معتقد به پیروی از قانون اساسی در تدوین سیاست‌های کلی هستند. اما در رابطه با قوانین عادی باید گفت در زمان تصویب قانون اساسی ۱۳۶۸ یکی از نمایندگان این پرسش را مطرح کرد که آیا تعیین سیاست‌های کلی به معنی قانونگذاری است؟ و رئیس وقت مجلس در پاسخ گفت "خیر قانون نیست"^۲

به نظر می‌رسد این اظهار نظر درست باشد چرا که بین سیاست‌های کلی و قانون تفاوت وجود دارد؛ زیرا قانون ناظر به موقعیت‌های خاص است ولی سیاست‌های کلی این گونه نیست.^۳ البته برخی نیز معتقدند که سیاست‌های کلی قانونگذاری به معنای عام آن است.^۴ علاوه بر این‌ها اگر حق قانونگذاری برای رهبری شناخته شود، موجب تداخل و اختلاط در صلاحیت قوا می‌شود.^۵ خود رئیس مجمع نیز چنان که پیشتر اشاره شد، بر این امر تأکید دارد که سیاست کلی با قانون تفاوت دارد و قابل استناد نیست. برخی نیز بر این باورند که سیاست‌های کلی یک اصطلاح حقوقی تعریف شده نیست و اصول قانون اساسی باید توسط قانون عادی تعریف شوند ولی سیاست‌های کلی تعریف نشده‌اند و از این رو مبهم‌اند.

۱. خلیلی، همان، ص ۷۳-۷۷.

۲. صورت مشروح مذاکرات، جلد ۳، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۱۳۱۸.

۳. مهرپور، همان، ص ۳۸۴.

۴. همان، ص ۳۹۱.

۵. گرگانی، همان، ۴-۱۳۸۳، ص ۸۷.

به نظر برخی دیگر از حقوقدانان سیاست‌های کلی چون مستقیماً در رابطه با اجرای قانون اساسی وضع شده‌اند از لحاظ سلسله مراتب مافوق قوانین عادی هستند. آنها معتقدند در کشورهایی که نهاد سیاستگذار و نهاد قانونگذار از هم جدا هستند، نهاد سیاستگذار اهمیت بیشتری دارد، این نظر از این لحاظ قابل تأمل است که سیاست‌های کلی خط‌مشی‌های قانونگذاری را معین می‌کنند. اما حال این سؤال مطرح می‌شود که آیا شورای نگهبان مستقیماً می‌تواند به این سیاست‌ها استناد کند؟ مثلاً اگر مجلس قانونی را وضع کند که مخالف سیاست‌های کلی است، شورای نگهبان می‌تواند مصوبه مجلس را مخالف سیاست‌های کلی اعلام و از تصویب آن جلوگیری کند؟

به نظر نمی‌رسد شورای نگهبان این حق را داشته باشد، زیرا وظیفه شورای نگهبان در قانون اساسی مشخص است: یعنی جلوگیری از تصویب قوانین مخالف قانون اساسی و شرع؛ چون سیاست‌های کلی از اصل ۱۱۰ گرفته شده‌اند، شورای نگهبان می‌تواند به این استناد، قانون مخالف سیاست‌های کلی را مخالف قانون اساسی اعلام کند، اما استناد مستقیم به مخالفت با سیاست‌های کلی نمی‌تواند درست باشد. اما عملاً شورای نگهبان در موارد متعددی (۸۰/۹/۹ - ۸۰/۱۱/۱۸ - ۸۰/۱۲/۲۸ - ۸۱/۲/۲۸) مصوبه مجلس را مغایر سیاست کلی دانسته و به همین استناد مصوبه مجلس را رد کرده است^۱. در رابطه با انطباق آیین‌نامه‌ها با سیاست‌های کلی باید گفت قوه مجریه نیز موظف است که سیاست‌های کلی را مد نظر قرار دهد. البته با توجه به اینکه سیاست‌های کلی قانون نیست، قضات دادگاه‌ها و دیوان عدالت اداری حق ندارند آن‌ها را با سیاست‌های کلی بسنجند در حقیقت آیین‌نامه‌ها با قوانینی سنجیده می‌شوند که انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی محرز شده است.

۳- نظارت بر سیاست‌های کلی و ضمانت اجرای آن

نظارت از مباحث مشترک علم حقوق و مدیریت است و می‌تواند کمک مهمی در راه رسیدن به اهداف باشد. نظارت یا کنترل مباحث طولانی دارد. کنترل را تلاش منظمی تعریف کرده‌اند که برای رسیدن به اهداف استاندارد و مقایسه اجرای دائمی با استانداردهای از پیش تعیین شده و تعیین انحرافات احتمالی که در برگیرنده درجه کارایی

۱. امیرالدشیر ارجمند، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، نشریه راهبرد، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۱، ص ۸۶ و ۸.

است، به کار گرفته می‌شود.^۱ برای کنترل چهار مرحله در نظر گرفته‌اند؛ تعیین استاندارد، سنجش عملکرد در برابر استاندارد، تشخیص انحرافات و اقدامات اصلاحی.^۲ کنترل و نظارت باعث پیشرفت نظام پاسخگویی نیز می‌شود^۳ و هر دولتی نیازمند سیستم پاسخگویی است تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد.^۴ روش‌های کنترل و نظارت نیز متعددند، از جمله می‌توان به کنترل پیشینی، پسینی، بلی یا خیر، بعد از عمل و... اشاره کرد.^۵ کنترل را به قبلی یا بعدی و هر یک را به مالی سیاسی یا قضایی تقسیم کرده‌اند. به طور کلی هدف کنترل تطبیق با معیارهای از پیش تعیین شده است، برای تعقیب متخلف یا تصحیح انحرافات. در رابطه با نظارت بر سیاست‌های کلی دو مسئله مطرح است. نخست اینکه آیا بر خود سیاست‌های کلی نظارتی اعمال می‌شود؟ دوم آیا بر اعمال سه قوه در رابطه با سیاست‌های کلی نظارتی اعمال می‌شود و سازوکار آن چگونه باید باشد؟

در مورد پرسش نخست باید مشخص کرد که آیا سیاست‌های کلی قانون است و می‌توان از سازوکار نظارت بر قانون در مورد آن استفاده کرد. چنان که پیشتر دیدیم، نمی‌توان سیاست‌های کلی را در زمره قوانین جای داد و حتی دادگاه‌ها نیز حق استناد به این سیاست‌ها را ندارند و استناد به سیاست‌های کلی مورد قبول هیچ حقوقدانی نیست؛ زیرا این امر برخلاف ادبیات حقوقی است. اما از طرف دیگر چنان که اشاره شد، سیاست‌های کلی باید در چارچوب قانون اساسی باشند؛ زیرا طبق قانون اساسی این حق به رسمیت شناخته شده است، بنابراین نباید مخالف آن باشد. اما این نظارت چگونه باید اعمال شود؟ شورای نگهبان می‌تواند یکی از گزینه‌های مورد نظر باشد. اما چند مشکل در این زمینه وجود دارد. نخست اینکه شورای نگهبان رابطه‌های فرودستی با رهبری دارد و این منجر به "دور باطل" می‌شود. دیگر آنکه شورای نگهبان از احکام حکومتی تفسیر موسعی ارائه داده و آن را فراتر از قانون دانسته است. بنابراین نظارت بر سیاست‌های کلی توسط این نهاد منتفی می‌شود.

۱. رضاییان، همان، ص ۲۳۸.

۲. همان، ص ۲۳۹.

۳. رک مقاله زارعی، فرآیند مردمی شدن...

۴. هیوز، همان، ص ۳۸۲.

۵. جیمز استوتر و ادوارد فریمن، مدیریت برنامه‌ریزی و سازماندهی، ترجمه محمد اعرابی و علی پارساییان، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۵، ص ۱۲۶۴-۱۲۶۶ به نقل از خلیلی ص ۸۳.

در اینجا فقدان یک نهاد مستقل پاسدار قانون اساسی در نظام حقوقی ما هویدا می‌شود و تعارضات نظام حقوقی خود را نمایان می‌کند. اما در مورد پرسش دوم باید گفت که مصوبات مجلس و اعمال دو قوه دیگر نباید خلاف سیاست‌های کلی باشد و این امر مورد قبول اکثر علمای مدیریت و حقوق است و چنان که پیشتر به مناسبتی ذکر شد، شورای نگهبان نه به استناد مخالفت با سیاست‌های کلی که به استناد مخالفت با قانون اساسی می‌تواند از تصویب مصوبه مجلس جلوگیری کند. اما برخی از حقوقدانان معتقدند که شورای نگهبان نیز نمی‌تواند مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی تطبیق دهد؛ زیرا آنها آرمان و هدف‌اند و قابلیت تفسیر بسیار موسع را دارند.^۱ همین حقوقدان برجسته پیشنهاد می‌کند که در مورد مجلس می‌توان از نوعی نظارت پیشینی استفاده کرد. یعنی قبل از وضع قانونی که مخالف سیاست‌های کلی است، متن پیش‌نویس را در مجمع بررسی کند سپس مجلس مصوبه تأیید شده مجمع را بررسی کند.^۲ با توجه به اینکه این نویسنده در یکی از مقالات خود مجمع تشخیص را در سلسله مراتب نهادهای نظام بالاتر از مجلس قرار داده است.^۳

پس در صورت عدم توافق این دو، نظر مجمع برتر است. یکی از محدود نویسندگانی که در مورد نظارت بر سیاست‌های کلی قلم زده است، بر این باور است که ماهیت مبهم سیاست‌های کلی عقلاً و منطقاً نظارت بر حسن اجرای خود را نیز مبهم و فاقد کیفیت کرده است.^۴ ایشان بر این باور است که حتی چشم انداز بیست ساله نیز از واژگانی بسیار کلی، تجریدی و انتزاعی بهره برده است که دقیق، عینی، مشاهده پذیر، اندازه پذیر و معیار پذیر نیست.^۵ به نظر این نویسنده، این واژه‌ها از نخستین گام به گونه‌ای طراحی شده‌اند که غیر اجرایی باشند و از این رو در عالم انتزاعیات رها شده‌اند.^۶

در مورد ضمانت اجرا باید گفت نظارت‌های متفاوتی مطرح است، مثل نظارت حقوقی، سیاسی و اجرائی - اداری که هر یک می‌تواند پیشینی یا پسینی باشد. اصولاً ضمانت اجرای حقوقی نمی‌تواند ارشادی باشد، زیرا در این صورت نمی‌توان انتظار تبعیت کامل از آن را

۱. مهر پور، همان (نظر دکتر زارعی)، ص ۳۹۹.

۲. مهر پور، همان (نظر دکتر زارعی)، ص ۴۰۰.

۳. محمدحسین زارعی، «حکمرانی خوب و حاکمیت در ایران»، تحقیقات حقوقی، ش ۴۰، ص ۱۹۹.

۴. خلیلی، همان، ص ۶۹.

۵. خلیلی، همان، ص ۸۹.

۶. خلیلی، همان، ص ۹۰.

داشت. سیاست‌های کلی به نظر بسیاری ضمانت اجرای حقوقی ندارد. بنابراین دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی حق انطباق قوانین و مقررات را با سیاست‌های کلی ندارند؛ زیرا جنس این سیاست‌ها آرمان است و قابلیت استناد طبق قواعد حقوقی را ندارند. اما به نظر ما، صرفاً شورای نگهبان به عنوان پاسدار قانون اساسی، حق بررسی قوانین را دارد و چنان که خواهیم گفت سیاست‌ها تبدیل به قانون خواهند شد و آن‌گاه می‌توان بر آن نظارت کرد. اما در مورد ضمانت اجرای سیاسی باید گفت سیاست‌های کلی ضمانت اجرای سیاسی دارند که می‌تواند شامل عزل و برکناری هم باشد. بنا بر گفته‌ای کنترل سیاسی برای بررسی و ارزیابی سیاست کلی و هدف‌های عمومی سازمان‌های اداری که از طرف قدرت سیاسی معین شده‌اند اعمال می‌شود.^۱ این مسئله فقط در موردی است مقام خاطی رابط‌های مستقیم و سلسله مراتبی با رهبری داشته باشد در رابطه با دیگر مقامات، رهبر از چنین حقی برخوردار نیست. برای مثال اگر یکی از زیردستان مستقیم رهبری از اجرای سیاست‌های کلی سر باز زد، رهبری حق عزل او را دارد. اما در مورد دیگر مقامات این حق برای رهبری پذیرفته نیست. در بسیاری از کشورها ضمانت اجرای سیاسی وجود دارد. مثلاً در آمریکا رئیس جمهور می‌تواند مصوبه پارلمان را به علت مغایرت با سیاست‌های کلی و تو کند اما اگر مجلس مجدداً آن را با دو سوم آراء تصویب کرد رئیس جمهور حق و تو ندارد. یا در فرانسه برای رئیس جمهور حق انحلال پارلمان وجود دارد. در ایران نیز در پیش‌نویس قانون اساسی حق انحلال مجلس توسط رهبری پیش‌بینی شده بود که می‌توانست ضمانت اجرای خوبی برای سیاست‌های کلی باشد که به علت پاره‌ای از مصلحت‌ها حذف شد.

البته در این زمینه خود مجمع نیز مصوبه‌ای ده ماده ای دارد که عنوان "مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام" دارد. در این مصوبه بالاترین مقام مسئول در هر یک از سه قوه و نیروهای مسلح مسئول اجرای سیاست‌های کلی در دستگاه خود هستند (ماده ۳). و کمیونی به نام کمیون نظارت پیش‌بینی شده که به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ایجاد شده است. که با ترکیب رئیس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هر یک از

۱. دباش شارل، «مسأله کنترل نظارت در دستگاه‌های اداری، ترجمه دکتر طباطبایی، نشریه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۵۴، ص ۱۲.

کمیسیون‌های موضوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام به انتخاب خود کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود. رؤسای سه قوه می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند. همه دستگاه‌ها موظف‌اند گزارش‌های ادواری سالانه و پنج ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند. این گزارش‌ها و موارد ارجاعی به کمیسیون نظارت، ابتدا به کمیسیون یا کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارسال می‌شود، سپس موضوع به همراه اظهار نظر آن کمیسیون یا کمیسیون‌ها در جلسه کمیسیون نظارت مطرح می‌شود.

از دیگر نکات ذکر شده در این مصوبه این است که همزمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع هم محتوای برنامه را از نظر "انطباق و عدم مغایرت" با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. به نظر می‌آید صرف عدم مغایرت کافی بود و نیازی به انطباق نباشد. چرا که انطباق باعث دادن اختیار گسترده به این کمیسیون می‌شود و می‌تواند باعث محدود شدن دولت و مجلس بشود. روند کار به این ترتیب است که کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست‌های کلی یافت، به مجمع گزارش می‌دهد. در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذی‌ربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر مصوبه نهایی مجلس همچنان مغایر با سیاست‌های کلی باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید. به این ترتیب اختیار این کمیسیون گسترده است و طبق آنچه در این مصوبه آمده است در حقیقت ناظر اصلی بر سیاست‌های کلی، مجمع خواهد بود. البته ماده ۷ که این موضوع در آن مطرح شده است صرفاً در مورد برنامه پنج‌ساله است و نمی‌توان آن را به سایر موارد گسترش داد.

طبق ماده ۹ این مصوبه تمامی دستگاه‌های کشور موظف‌اند همکاری لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل آورند، اما به هر حال تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده خود مجمع خواهد بود نه نهادهای دیگر. در ماده آخر این مصوبه آمده است که نتایج بررسی‌های انجام شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، به مقام معظم رهبری گزارش شود و شیوه نظارت در مورد نیروهای مسلح با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

۴- اجرای سیاست‌های کلی

سیاست‌های کلی باید به وسیله یک دسته از قوانین، رویه‌ها و تصمیمات اجرا شود تا وارد سیستم حقوقی شود. به نظر می‌رسد اجرای سیاست‌های کلی مسئله مهمی است و شایسته نیست که رفتار هر وزیر و مسئولی را با سیاست‌های کلی سنجید. بلکه رفتار آنها باید با قانونی سنجیده شود که با سیاست‌های کلی تعارض نداشته باشد. باید فرایندی اندیشید که سیاست کلی به قانون تبدیل شود و آنگاه بسیاری از سؤالات و مسائل پیرامون سیاست‌های کلی حل می‌شود. چرا که یکی از مسائل اصلی در کشور ما اکنون بحث مربوط به استناد به سیاست‌های کلی در سطوح مختلف و حضور این مفهوم حتی در پایین‌ترین سطوح مدیریت است و اینکه چگونه باید آنها را اجرا کرد و آیا اصلاً قابلیت اجرایی دارند یا صرفاً نوعی توصیه‌اند نه چیز دیگر. یکی از مشکلات اساسی سیاست‌های کلی اجرای آن در سازمان‌هاست. زیرا سازمان‌ها کمتر تن به تغییر و تحول می‌دهند و عموماً تصمیم‌های قبلی خود را اجرا می‌کنند. به نظر یکی از استادان بین سیاست‌های کلی و اجرایی حلقه مفقوده‌های وجود دارد؛ به این ترتیب که سیاست‌های کلی نمی‌تواند مستقیماً به سیاست تقنینی تبدیل شود، بلکه باید سازوکاری در این میان باشد. ایشان برنامه پنج‌ساله را این واسطه می‌دانند^۱ (لازم است ذکر شود که برخی برنامه را بالاتر از سیاست اجرایی می‌دانند که در جهت تحقق سیاست‌های کلی است و سیاست‌های اجرایی باید در راستای برنامه باشد یعنی برنامه دارای زمان طولانی‌تری است و برخی سیاست‌های اجرایی را بالاتر می‌دانند و برنامه را طراحی و اجرای سیاست‌های اجرایی می‌دانند، یعنی برنامه تابع سیاست‌های اجرایی است. توضیح آنکه ابتدا سیاست‌های کلی خود را در برنامه پنج‌ساله نشان می‌دهند، سپس قوانین با تاسی به برنامه پنج‌ساله وضع می‌شوند. به این ترتیب سیاست‌های کلی وارد نظام حقوقی می‌شود و قانونی اجرا می‌گردد که در حقیقت با سیاست‌های کلی هماهنگ است و با آن تعارض ندارد. به این ترتیب بسیاری از مشکلات پیرامون سیاست‌های کلی از بین می‌رود. برای مثال قضات آیین‌نامه‌های دولت را با قانونی می‌سنجند که با سیاست‌های کلی تعارض ندارد نه با خود سیاست‌های کلی. و لازم نیست که قضات دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی مصوبه دولت را به علت مخالفت با

۱. مهرپور، همان، ص ۳۸۳.

سیاست‌های کلی رد کنند.^۱ این سخن در مورد وزرا و کارکنان دولت نیز صدق می‌کند. اصولاً استناد به سیاست‌های کلی نباید به این سطوح کشیده شود و باید در مراحل پیش از این، حل گردد.

نتیجه

آنچه در این سطور آمد صرفاً بیان برخی از مسائل مطرح در مورد سیاست‌های کلی است و بی شک از سر اشارتی فراتر نمی‌رود. اگر چه سیاست کلی در اکثر کشورهای دنیا وجود دارد اما در ایران این مسئله به یک معضل تبدیل شده است. زیرا نقش سه قوه که در حقیقت واضعان و اجرا کنندگان قواعد نظام سیاسی هستند، در تدوین این سیاست‌ها جدی نیست. از طرف دیگر چنان که گفته شد سؤالات بدون پاسخ فراوانی درباره این مفهوم وجود دارد که نیازمند مباحثی طولانی است. این مقاله به هیچ وجه داعیه پاسخ گفتن به همه سؤالات مطرح شده را ندارد زیرا هر یک از این سؤالات خود نیازمند بحثی جداگانه و مفصل است و نویسنده اگر توانسته باشد به طرح این پرسش‌های مهم در مورد سیاست‌های کلی دامن زده و نظر ارباب معرفت را به این موضوع جلب کرده باشد، تا حدود زیادی خود را موفق می‌داند. البته باید دانست که اکثر مباحث مطرح شده در این نوشتار از سطح بحثی نظری فراتر نمی‌رود، زیرا هنوز تکلیف سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ما به روشنی مشخص نشده است و در هیچ متن قانونی نسبت قوانین عادی و اساسی با سیاست‌های کلی معین نشده است، یا اینکه چگونه باید آن‌ها را اجرا کرد، و هر چه هست صرفاً در عالم نظر است که این مقاله نیز از آن دسته خواهد بود. بحث بر سر مفهوم سیاست کلی و اینکه آیا باید وجود داشته باشد یا خیر، نیست. در ایران همچون بسیاری دیگر از مفاهیم بحث بر سر کاربرد و جایگاه آن در نظام حقوقی و نسبت آن با دیگر مفاهیم است و اینکه آیا سیاست کلی به این صورت در دیگر کشورها نیز وجود دارد و این ابهام‌ها در همه جا پیرامون آن مطرح است.

۱. ابراهیم موسی‌زاده، «تأملی در مفهوم ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، حقوق و مصلحت، سال اول، ش ۱، ص ۱۸۰.

منابع

- الوانی، سید مهدی، **تصمیم‌گیری و خطی مشی دولتی**، انتشارات سمت، چاپ دوم ۱۳۷۱.
- ارشتریان، کیومرث، «ملاحظات در باب سیاست‌های کلی نظام»، **فصلنامه سیاست**، دانشگاه تهران، دوره ۴۰ شماره ۱ بهار ۸۹.
- امیرارجمند، اردشیر، «سیاست‌های کلی نظام در پرتو اصل حاکمیت قانون و جمهوریت»، **نشریه راهبرد**، شماره ۲۶، زمستان ۱۳۸۱.
- استوتر، جیمز و ادوارد فریمن، **مدیریت برنامه‌ریزی و سازماندهی**، ترجمه محمد اعرابی علی پارسایان مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی ۱۳۷۵.
- اقتداری علیمحمد، **سازمان و مدیریت**، چاپ مولوی، چاپ شانزدهم ۱۳۶۶.
- بشیری عباس، **کارنامه مجمع در گفتگو با هاشمی رفسنجانی**، تهران، صدف، سما، ۱۳۸۱.
- تروپه، میشل، **فلسفه حقوق**، ترجمه مرتضی کلانتریان، نشر آگاه، ۱۳۸۶.
- خلیلی، محسن، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ بررسی انتقادی»، **حقوق اساسی**، سال دوم، شماره سوم، زمستان ۱۳۸۱.
- رضاییان، علی، **اصول مدیریت**، انتشارات سمت، چاپ سوم، ۱۳۷۱.
- زارعی، محمدحسین، **تبیین و تعیین جایگاه دولت در نظام‌های سیاسی**، تابستان ۱۳۷۸.
- _____ «فرآیند مردمی شدن»، **پاسخگویی مدیریت دولتی**، سال سوم، شماره نهم، بهار و تابستان ۱۳۸۰.
- _____ «حکمرانی خوب و حاکمیت در ایران»، **تحقیقات حقوقی**، ش ۴۰.
- شارل دباش، «مسئله نظارت کنترل در دستگاه‌های اداری»، ترجمه دکتر طباطبایی، **نشریه حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران**، ۱۳۵۴.
- کلی، جان، **تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب**، ترجمه محمد راسخ، نشر نی، ۱۳۸۲.
- گازیوروسکی، مارک، **سیاست خارجی آمریکا و شاه**، ترجمه فریدون فاطمی، نشر مرکز، چاپ اول ۱۳۷۱.
- گرگانی، محمد، **جزوه حقوق اساسی**، دانشگاه علامه طباطبایی، ۴-۱۳۸۳.
- عمیدزنجانی، عباسعلی، **حقوق اساسی ایران**، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵.
- مهرپور، حسین و دیگران، «کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام» **راهبرد** شماره ۲۰، تابستان ۱۳۸۰.

- موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، **حقوق و مصلحت**، سال اول، ش ۱ زمستان ۸۵.
- معتمدنژاد، رؤیا، «کنترل مطابقت قواعد حقوقی مافوق با قواعد حقوقی مادون و نقش آن در تضمین حقوق و آزادی‌های فردی»، **پژوهش حقوق و سیاست**، شماره اول.
- نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی، **ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران**، تهران، انتشارات بین‌المللی هدی، چاپ دوم ۱۳۸۱.
- وحید، مجید، «جستاری پیرامون سیاست‌گذاری در ایران» **مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی**، ش ۶۷، بهار ۱۳۸۴.
- هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر، چاپ چهارم، تابستان ۱۳۷۹.
- _____، **جزوه مبانی حقوق عمومی**، ۱۳۸۴.
- _____، «بررسی تطبیقی و موضوعی بازنگری قانون اساسی» **مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی**، پاییز و زمستان ۱۳۶۹.
- هیوز، آون، **مدیریت دولتی نوین**، مهدی الوانی و دیگران، نشر مروارید، چاپ چهارم، ۱۳۸۱.
- **صورت مشروح مذاکرات مجلس**، جلد ۳، تهران، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹.
- **حاکمیت قانون و محاکمه عادلانه**، سخنرانی‌های جمع‌آوری شده از اولین جلسه مذاکره دو جانبه در مورد حقوق بشر بین اتحادیه اروپا و ایران، بروکسل، ۱۴ و ۱۵ مارس ۲۰۰۳، ترجمه مینا سینیور، کین‌هاک، انتشارات پارسون اند نومی، آ/س ۲۰۰۳.

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی



معاونت تحقیقات،
آموزش و حقوق شهروندی

<http://www.lri.ir>

معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی