



 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

 10.22034/hoghoughi.2025.5001022

 20.1001.1.24235725.1403.13.2.3.6

Supervision over the Proper Implementation of the General Policies of the System: Supervision over Processes

Ali Ahmadi  / PhD in National Security Studies, Head of the Joint Commission of the Secretariat of the Expediency Discernment Council of the System ali_ahmadi200887@yahoo.com

Received: 2025/04/16 - Accepted: 2025/09/15

Abstract

The General Policies, subject to Clause 1 of Article 110 of the Constitution, possess a normative and binding nature, and supervision over their proper implementation, as per Clause 2 of Article 110, serves as the guarantee for the execution of these General Policies. Supervision over the proper implementation of the General Policies was delegated by the Supreme Leader to the Expediency Discernment Council in 1998, pursuant to the same Article 110. The primary research question is: what are the limits, scope, and manner of supervision exercised by the Expediency Discernment Council of the System over the proper implementation of the General Policies? This research, employing a formal-legal method and aiming to provide a comprehensive model for supervising the proper implementation of the General Policies, attempts to offer a clear answer to this question. An examination of the supervision over the proper implementation of the General Policies, the regulations for supervision communicated by the Supreme Leader, and the Council's supervisory methods reveals that the limits and scope of the supervision delegated by the Supreme Leader to the Council are not absolute. The method, model, and supervisory mechanism within the Council have undergone an evolutionary process, and one prominent shortcoming in the exercise of supervision over the proper implementation of the General Policies is the lack of a comprehensive supervisory model utilizing existing legal mechanisms.

Keywords: Constitution, Expediency Discernment Council of the System, general policies of the system, supervision over the proper implementation of the general policies of the system

نوع مقاله: پژوهشی

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: نظارت بر فرایندها

✍ علی احمدی  دکتری مطالعات امنیت ملی، رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

ali_ahmadi200887@yahoo.com

دریافت: ۱۴۰۴/۰۱/۲۷ - پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۲۴

چکیده

سیاست‌های کلی موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی دارای ماهیتی هنجاری و لازم‌الاجراست و نظارت بر حسن اجرای آنها موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ به‌عنوان ضمانت اجرای سیاست‌های کلی است. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با توجه به ذیل اصل ۱۱۰ از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت تفویض شد. پرسش اصلی تحقیق این است که حدود و قلمرو و نحوه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام چگونه است؟ این پژوهش با روش رسمی - حقوقی و با هدف ارائه الگوی جامع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، سعی کرده است پاسخ روشنی به این پرسش بدهد. بررسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، مقررات ابلاغی نظارت از سوی مقام معظم رهبری و نحوه نظارت مجمع نشان می‌دهد که حدود و قلمرو نظارت تفویض شده توسط رهبری به مجمع مطلق نیست. نحوه نظارت، الگو و سازوکار نظارتی در مجمع سیر تکاملی داشته است، و یکی از کاستی‌های برجسته در نحوه اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، فقدان الگوی نظارتی جامع و با بهره‌گیری از سازوکارهای قانونی موجود است.

کلیدواژه‌ها: قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.

از جمله وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری، تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام (موضوع بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و به تبع آن، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) است که این وظایف و اختیارات در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به لحاظ حقوقی مورد پذیرش قرار گرفت. بر اساس (ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی) که مقرر می‌دارد: «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند»، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از سوی رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است. با این وجود، کیفیت نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی و دیگر محافل حقوقی و سیاسی کشور، مورد بحث و انتقاد بوده است. برخی ایرادات معطوف به حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت، برخی ایرادات به دقت و جامع نبودن مقررات، برخی به عملکرد مجمع تشخیص و فقدان سازوکار تعریف‌شده، و برخی نیز به عدم تبیین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بر می‌گردد. این تحقیق در بازتعریف کیفیت و سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، تحولات مقررات نظارت و دوره‌های مختلف فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام و همین‌طور الگوهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را دربر می‌گیرد.

ضرورت انجام تحقیق ناشی از این واقعیت است که سیر تطور مقررات نظارت و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نشان می‌دهد که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت، فاقد الگوی مشخص و سازوکار معین است. از عمده‌ترین مسائل نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، نبودن سلسله‌مراتب و ارتباط منطقی بین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و سایر نظارت‌های مصرح در قانون اساسی است. هدف از این تحقیق ارائه الگوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی با بهره‌گیری از سازوکارهای تعریف‌شده در قانون اساسی است.

پرسش اصلی تحقیق این است که کیفیت نظارت (حدود و سازوکار نظارت) بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام چگونه است؟ به نظر می‌رسد نحوه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و سازوکار این نظارت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام آن گونه که باید و شاید شفاف و کارآمد نبوده است. روش‌شناسی تحقیق در این پژوهش با استفاده از مطالعه اسناد رسمی - قانونی و روش کیفی توصیفی - استنباطی استفاده می‌شود. اسناد رسمی شامل مطالعه اسناد قانونی است؛ هرچند به آن محدود نمی‌شود.

۱. پیشینه

پیشینه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در ابعاد مختلف پیشینه نظارت در قانون اساسی، سیر تفویض امر نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیشینه تقنینی و پیشینه مطالعاتی قابل بررسی است.

۱-۱. پیشینه در قانون اساسی

نظارت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از جهات مختلف و حداقل از سه جهت قابل دسته‌بندی است نخست، از جهت مقام نظارت‌کننده، از جمله نظارت مقام معظم رهبری (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)، نظارت بر قوای سه‌گانه (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)، نظارت رئیس قوه قضائیه (موضوع اصول ۱۴۲ و ۱۵۶ قانون اساسی)، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، نظارت قاضی (موضوع اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و نظارت رئیس‌جمهور (موضوع اصول ۱۱۳ و ۱۲۶ قانون اساسی)؛ دوم، از جهت مرجع و دستگاه نظارت‌کننده، از جمله نظارت دیوان عدالت اداری (موضوع اصل ۱۷۳ قانون اساسی)، نظارت سازمان بازرسی کل کشور (موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی)، نظارت دیوان عالی کشور (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی)، نظارت دیوان محاسبات کشور (موضوع اصل ۵۵ قانون اساسی)، نظارت شورای نگهبان (موضوع اصول ۹۱، ۹۲ و ۹۹ قانون اساسی) و نظارت مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۹۰ قانون اساسی) سوم، از جهت موضوع نظارت، از جمله نظارت بر قوانین و مقررات با موازین شرع (موضوع اصل ۴ قانون اساسی)، پاسداری از احکام اسلامی و قانون اساسی از جهت عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها (موضوع اصل ۹۱ قانون اساسی)، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، مجلس شورای اسلامی و ریاست جمهوری و مراجعه به آرای عمومی و همه‌پرسی (موضوع اصل ۹۹ قانون اساسی)، نظارت بر حسن اجرای قوانین (موضوع اصول ۱۵۶، ۱۶۱، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی)، نظارت عمومی و همگانی (موضوع اصل ۸ قانون اساسی) و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
نظارت موضوع این مقاله، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. مقام ناظر، مقام معظم رهبری است، و از حیث نظارت مرجعی، دستگاه نظارت‌کننده (تفویض شده)، مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

۱-۲. تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

مقام معظم رهبری، به دفعات بر وظیفه تفویض شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تأکید کرده‌اند:

– در نامه مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ در پاسخ به مرقومه رئیس وقت مجمع تشخیص و مصوبه آن مجمع در تعریف و تقسیم سیاست به کلی و اجرایی، فهرست و دسته‌بندی سیاست‌ها، توصیه کردند: «وسيله‌ای در خود آن مجمع برای نظارت بر اعمال سیاست‌های مصوب در برنامه‌ها و مقررات کشور که در واقع مقدمه‌ای برای تضمین اجرای آن مصوبات است» پیش‌بینی شود.

– در ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله سوم توسعه، مورخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۱ خطاب به رئیس‌جمهور وقت

بیان داشتند: «نظارت مستمر مجمع تشخیص مصلحت به‌عنوان یکی از وظایف آن مجمع محترم، اطمینان لازم برای پیاده شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد».

– در ابلاغ سیاست‌های کلی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل، مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۰۳، در بند ۱ بیان می‌دارند: «اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام نهاده‌ام و آن مجمع موظف است با سازوکار مصوب، گزارش نظارت خود را به اینجانب ارائه کند».

– در نامه‌ای خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۰۲ مرقوم داشتند: «این نامه پیشنهادی جنابعالی در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ملاحظه شد. مناسب است مجمع محترم با توجه به نکات ذیل نظر خود را درباره آن ارائه کند:

۱. از آنجاکه انحراف از سیاست‌های کلی به وضوح تخلف از قوانین نیست، نظارت بر حسن اجرای آنها، اهتمام و جدیت و دقت بیشتری را می‌طلبد؛
۲. با توجه به خصوصیت کلی بودن سیاست‌ها و اینکه سیاست‌ها نشان‌دهنده جهات کلی هستند، در نظارت بر حسن اجرای آنها، باید جهت‌گیری‌های کلی بر اساس شاخص‌های مدون مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است که انتخاب یک راهکار از میان راهکارهای گوناگون برای تحقق سیاست‌ها به معنی تخلف از سیاست‌های کلی نیست؛
۳. شایسته است مجمع، نتایج بررسی‌های انجام‌یافته در خصوص حسن اجرای سیاست‌های کلی را برای اخذ تصمیم به اینجانب منعکس کند.

– در ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مورخ ۱۳۸۴/۰۳/۰۱ یادآوری کردند: «نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است».

۳-۱. پیشینه تقنینی

بر اساس بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اوامر مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ مقام معظم رهبری، مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام طی ۱۰ ماده و ۵ تبصره به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و پس از تأیید مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۳۰ توسط معظم‌له ابلاغ گردید.

مجمع تشخیص مصلحت نظام، پیشنهاد بازنگری در برخی مواد مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را طی نامه مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۰۵ به استحضار مقام معظم رهبری رسانید و پس از تأیید معظم‌له در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ ابلاغ گردید.

متن پیشنهادی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی

نظام (۱۴۰۱/۱۱/۱۸) همراه با اصلاحات صورت گرفته که مورد ملاحظه سران محترم قوای سه گانه نیز قرار گرفت و مخالفتی از سوی ایشان ابراز نگردید، توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ ابلاغ گردید

۱-۴. پیشینه مطالعاتی

در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، گزارش‌ها و مطالعاتی چند، از سال ۱۳۷۷ تا کنون صورت گرفته است، از جمله گزارش نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۹۴ توسط دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش ارزیابی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۴۰۱ توسط کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، گزارش الزامات سیاست‌های کلی نظام؛ از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حسن اجرای آن در سال ۱۳۹۹ توسط طحان نظیف و همکاران و همین‌طور کتاب جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۴۰۱ توسط علی احمدی و همکاران، ویژه‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲) توسط کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر اقدامات نظارتی (ر.ک: احمدی، ۱۴۰۲؛ الف؛ ۱۴۰۲؛ ب). این مقاله با بهره‌گیری از منابع مذکور در این گزارش، از حیث پردازش به الگوها و سازوکارهای نظارتی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام متمایز از سایر تحقیقات و آثار مورد اشاره است.

۲. حدود و قلمرو نظارت

یکی از ابعاد حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، حدود و قلمرو نظارت است. در این پژوهش حدود و قلمرو نظارت دربرگیرنده پنج نکته اصلی است:

نخست، ماهیت و جایگاه سیاست کلی؛ سیاست کلی از حیث ماهیت، ارشادی و توصیه نیست، بلکه هنجاری حقوقی و لازم‌الاجراست؛

دوم، مخاطبان سیاست (نظارت‌شونده)؛ حداقل سیاست‌های کلی چهار مخاطب دارند: ۱. دستگاه‌های حاکمیتی شامل قوای سه گانه و ارکان نظام مانند دستگاه‌های ناظر بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از حیث نحوه رعایت سیاست‌ها و نه از حیث نحوه نظارت و همین‌طور دستگاه‌های حاکمیتی زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری؛ ۲. نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها و...؛ ۳. اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی؛ ۴. مخاطبان غیرایرانی سیاست‌ها مانند مخاطبان سیاست‌های مربوط به مقاومت؛

سوم، دیدگاه‌های مختلف در مورد حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ در ارتباط با حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظرات و دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

– نظارت بر کلیهٔ مراحل که یک سیاست، ماهیت اجرایی و عملیاتی یافته و منتج به اهداف مورد نظر گردد
– نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین (و نه مراحل و سطوح پایین‌تر).
– نظارت بر وضع قوانین در راستای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر سران قوا و بالاترین مقامات دستگاه‌ها جهت اجرای قوانین مذکور.
– نظارت بر انعکاس سیاست‌ها در قوانین برنامه (و نه سایر قوانین).
– نظارت تقنینی (مراقبت و جلوگیری از تصویب قوانین مغایر با سیاست‌ها) به‌علاوه نظارت اجرایی (مربوط به مسائل اجرایی در قوای مجریه و قضائیه).
– نظارت کلی صرفاً بر مقامات و نهادهای عالی و بلندپایه و صرفاً ناظر بر تصمیمات (و نه نحوهٔ اجرا).
آنچه از مجموعه دیدگاه‌ها می‌توان فهمید این است که قلمرو نظارت دربرگیرندهٔ نظارت بر کلیات امور و اقدامات است و نه بر جزئیات مسائل و امور اجرایی در سطوح پایین. تفویض وظایف و اختیارات نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هیئت عالی نظارت، ماهیت آن را تغییر نمی‌دهد و امور مربوط همچنان می‌بایست در تراز متناسب با وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری صورت گیرد؛
چهارم، بررسی اسناد و مدارک نشان می‌دهد که تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطلق نیست، بلکه مقید است و دارای حدود مشخصی است؛ چراکه:
الف) نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در خصوص مصوبات شورای عالی امنیت ملی و مصوبات شوراهای فرعی این شورای عالی، با توجه به تأیید این مصوبات توسط مقام معظم رهبری از اطلاق تفویض نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام، خارج می‌شود؛
ب) نظارت هم‌زمان و تفویض اختیار، موجب سلب اختیار از مقام تفویض‌کننده نمی‌شود؛ لذا نظارت رهبری بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ممکن است به‌طور هم‌زمان نیز انجام شود. برای نمونه دستور رهبری در ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت: «نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها گزارش شود»، یا سیاست‌های کلی قانون‌گذاری: «سه قوه موظف‌اند اقدامات را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش نمایند»، مؤید این ادعاست؛
ج) حدود تفویض اختیار در محدودهٔ آیین‌نامهٔ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مورد تأیید مقام معظم رهبری، تعیین می‌شود. مواد و تبصره‌های مقررات نظارت، ابلاغی سال ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ نشان می‌دهند که این مقررات، شامل بخشی از وظایف و اختیارات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی است که در فرازهای بعدی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳. نحوه نظارت و الگوهای نظارتی بر اساس آیین‌نامه نظارت

نحوه و الگوهای نظارت از سال ۱۳۷۷ تا کنون در مقاطع مختلف، اصلاح و به‌عبارت‌دیگر سیر تکاملی داشته است. به اختصار سیر تحول و تکامل نحوه و الگوهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار می‌گیرد

۳-۱. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس مقررات ابلاغی سال ۱۳۸۴

دو الگو و یک سازوکار نظارتی در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۳۰ ابلاغ گردید، قابل استنباط است.

۳-۱-۱. الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

قوانین و مقررات شامل قانون برنامه حسب مورد باید در چارچوب سیاست‌های کلی مرتبط با آن تنظیم شود. این مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی مربوط باشد (ماده ۲). 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. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید، در صورتی که مجمع هم مغایرت را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت را در کمیسیون‌های ذی‌ربط دولت و مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید (ماده ۷).

۳-۱-۲. الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده

بالاترین مقام مسئول قوای سه‌گانه نیروهای مسلح و صداوسیما، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط هستند (ماده ۳). قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صداوسیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صداوسیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل ۹۰، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، نهادها، بانک‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی موضوع تبصره ذیل ماده ۵ قانون محاسبات عمومی، شهرداری‌ها و کلیه سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسسات عمومی غیردولتی با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه همکاری لازم را در اعمال نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده مجمع خواهد بود (ماده ۹). دستگاه‌های مندرج در ماده ۳ موظف‌اند گزارش‌های ادواری شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از نحوه اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرها تهیه و به مجمع ارسال کنند (ماده ۵).

۳-۱-۳. سازوکار و نحوه نظارت

به‌منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب رئیس و دبیر مجمع و دو نماینده از میان اعضای هریک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع تشخیص مصلحت نظام به انتخاب خود کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود (ماده ۴)، و در تبصره‌های ۱ و ۲ این ماده نیز آمده است: «رؤسای سه قوه می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند. کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون دعوت به عمل می‌آورد».

کلیه گزارش‌ها و موارد ارجاعی به کمیسیون نظارت، ابتدا به کمیسیون یا کمیسیون‌های تخصصی در مجمع ارسال می‌شود؛ سپس موضوع به همراه اظهارنظر آن کمیسیون یا کمیسیون‌ها در جلسه کمیسیون نظارت مطرح می‌شود (ماده ۶)، و در تبصره این ماده آمده است: «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع در حوزه فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت برای اظهارنظر به مجمع ارائه می‌شود».

نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود و شیوه نظارت در مورد نیروهای مسلح با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد (ماده ۱۰).

۳-۱-۴. اقدامات نظارتی

بر اساس الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده، اقدام مشخصی برای انطباق یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت نگرفته است، اما در رابطه با الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، اقدامات ذیل انجام شده است:

- اعلام مغایرت «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۶/۰۷/۲۲.

- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹.

- اعلام مغایرت «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام در تاریخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۲.

۳-۲. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. با تأیید معظم‌له با حفظ الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده و سازوکار نظارت، الگوی

نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در چهارچوب ماده ۷ به صورت ذیل تغییر یافت:

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 موارد 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.

مجمع تشخیص مصلحت در انطباق قوانین با سیاست‌های کلی و نحوه تعامل با مجلس از دو الگو استفاده می‌کند: نخست، الگوی تعامل دولت با مجلس در فرایند تصویب طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن مجلس؛ مطابق این الگو نمایندگان مجمع در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های تخصصی و صحن مجلس مشارکت می‌کنند که لازمه آن تعیین سازوکار حقوقی حضور نمایندگان مجمع در کمیسیون‌ها و صحن مجلس و اعلام نظر آنها همانند نمایندگان دولت خواهد بود. در این صورت، نظر مجمع الزام‌آور نبوده، بلکه پیشنهادی و اصلاحی است که ممکن است مورد توافق نمایندگان قرار گیرد یا از سوی آنان رد شود؛ دوم، الگوی شورای نگهبان در رابطه با مصوبات مجلس و عدم مغایرت این مصوبات با موازین شرع و قانون اساسی؛ بر اساس این الگو، برای انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی، کمیسیون‌های تخصصی مجمع، نظر خود را در مورد هر طرح و لایحه برای نظارت نهایی از طریق شورای نگهبان در اختیار شورای مجمع قرار می‌دهند؛ همان‌گونه که در موارد اختلافی به این شکل عمل می‌کند.

۱-۲-۳. اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام

اقدام نظارتی بر اساس الگوی نظارت بر طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس شورای اسلامی، شامل سه مورد می‌شود:

(الف) اعلام مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور با سیاست‌های کلی نظام؛

(ب) اعلام مغایرت لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه با سیاست‌های کلی نظام (در تاریخ‌های ۱۳۹۵/۱۱/۱۹ و ۱۳۹۵/۱۲/۲۴)؛

(ج) اعلام مغایرت لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور با سیاست‌های کلی نظام.

اقدام نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر اساس الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده، منحصر به گزارش نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است.

بنابر اساسنامه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶ رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، به استناد ماده ۱۰ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، گزارش‌های عملکرد اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ از دولت، قوای دیگر و نیز دستگاه‌های نظارتی کشور، ابتدا در کمیسیون نظارت مورد بحث و بررسی پیرامون نتایج اقدامات انجام‌شده و میزان تحقق اهداف سیاست‌های مزبور قرار گرفت. کلیات این گزارش در شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام به تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۲ مورد تصویب قرار گرفت و جهت استحضار مقام معظم رهبری تقدیم شد و هم‌زمان نظرات مکتوب وزیر امور اقتصادی و دارایی دولت دهم و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران نیز در خصوص گزارش مورد اشاره، پیوست شد.

۳-۳. نحوه و الگوی نظارتی بر اساس آیین‌نامه ابلاغی سال ۱۴۰۲

مقام معظم رهبری در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «به‌منظور 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 در میان کارشناسان و حقوق دانان، دو رویکرد نسبت به ماهیت این گروه برگزیده به وجود آمد: یک رویکرد که انتقال وظایف صحن مجمع به جمع برگزیده را به‌منزله سلب اختیار تفویض‌شده از مجمع تشخیص مصلحت و تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به این جمع برگزیده می‌دانستند و نقش مجمع تشخیص مصلحت نظام را صرفاً تأسیسی و انتخاب اعضای این جمع برگزیده می‌دانستند؛ رویکرد دوم معتقد بود که تفویض اختیار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی همچنان بر عهده مجمع تشخیص مصلحت نظام است و افزون بر نقش شورای مجمع تشخیص در انتخاب این جمع برگزیده و مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، سایر ارکان مجمع تشخیص مصلحت نظام، کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای نقش اساسی در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند.

در مورد مفهوم «انتقال» نیز، دو نظر می‌تواند مطرح شود: نخست اینکه انتقال اختیار تفویض‌شده به صحن مجمع به معنای سلب آن از صحن مجمع نیست و قصد مقام معظم رهبری تحرك بیشتر مجمع در امر نظارت از طریق انتقال این وظیفه به بخشی از مجمع است؛ دوم اینکه از مفهوم «انتقال»، معنای «سلب اختیار» استنباط می‌گردد. استدلال آنکه تفویض سابق صورت‌گرفته به صحن مجمع هم‌اکنون به هیئت عالی نظارت «انتقال» می‌یابد، نه آنکه به‌واسطه انتخاب اعضای هیئت عالی از میان اعضای مجمع و نیز توسط همان اعضا، مجمع این امر را به هیئت عالی نظارت تفویض کرده باشد (اصل عدم تفویض در تفویض و اصل عدم تفویض یک جمع به جمعی دیگر)؛ لذا تفویض سابق از صحن مجمع سلب و به هیئت عالی نظارت منتقل می‌شود.

با عنایت به اینکه امر نظارت بر سیاست‌های کلی یک فرایند چندبخشی است و مقام معظم رهبری صرفاً وظایف صحن مجمع در امر نظارت را به هیئت عالی نظارت منتقل کرده‌اند؛ بنابراین مفهوم انتقال در این فرمان به معنی سلب اختیار از کل مجمع نیست و سایر ارکان مجمع از جمله دبیرخانه و کمیسیون‌های تخصصی مجمع در این زمینه مسئولیت دارند.

بر اساس بند ۱-۴ پیوست حکم دوره هشتم مجمع، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضا انتقال می‌یابد (که علت انتخاب آنها از بین اعضای مجمع، می‌تواند به دخیل بودن مجمع در مشورت تعیین سیاست‌های کلی و آگاهی نسبت به آنها بازگردد) و این امر به معنای نفی مطلق صلاحیت سایر ارکان مجمع نیست؛ از آن روی که اگر به جای عبارت «وظایف صحن مجمع در امر نظارت» عبارت «وظایف مجمع در امر نظارت» ذکر شده بود، در این صورت ارکان دیگر مسئولیتی در امر نظارت نداشتند، لیکن وظیفه صحن مجمع در امر نظارت، تصمیم‌گیری در خصوص گزارش‌های دبیرخانه مجمع راجع به موارد مغایر یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام است؛ بنابراین مستنبط از عبارت مذکور این است که وظایف دبیرخانه مجمع در زمینه تهیه گزارش‌های کارشناسی در امر نظارت همچنان به قوت خود باقی است و گزارش‌های کارشناسی دبیرخانه به جای صحن مجمع در هیئت عالی نظارت مطرح خواهد شد. افزون بر این، مستنداً به بند ۳ پیوست حکم دوره هشتم مجمع، در زمینه ایجاد انسجام کامل در ساختار تشکیلاتی و مدیریتی مجمع و چابک‌سازی تشکیلات و حذف بخش‌های موازی و غیرضرور با پیگیری و مدیریت دبیر مجمع و نیز بند ۱-۳ پیوست مذکور، دبیرخانه مجمع به‌عنوان تنها مرجع انجام امور اجرایی (اداری، مالی و...) مجمع شناخته شود و نظر به اینکه تشکیلات و اعضای هیئت عالی نظارت در چهارچوب و از درون تشکیلات مجمع برمی‌آیند و به نوعی مبعوث مجمع هستند و دوره مأموریت آنها با مجمع آغاز شده و با آن به اتمام می‌رسد، چنین استنباط می‌شود که اراده معظم‌له بر تجمیع و تمرکز همه امور اداری، اجرایی و پشتیبانی محتوایی راجع به مأموریت‌های مستقیم و غیرمستقیم مجمع (از جمله مأموریت هیئت عالی نظارت) قرار گرفته و مسلم است که ایجاد تشکیلات جدید و توسعه دیوان‌سالاری غیر ضرور، خلاف منویات و تدابیر ابلاغی ایشان است. افزون بر این، مستند به سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام که این سند از پایه‌های اصلی آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است و آیین‌نامه نظارت، در صحن مجمع تشخیص مصلحت نظام با حضور سران قوا به تصویب می‌رسد، خود مؤید دیگری بر این ادعاست.

۱-۳-۳. نحوه و الگوی نظارتی

مقام معظم رهبری در پیوست حکم انتصاب اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود» بر این اساس، مقررات نظارت مجدداً مورد بازنگری قرار گرفت و پس از تصویب در شورای مجمع و تأیید

مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ ابلاغ گردید. در این آیین‌نامه، تغییرات و اصلاحات قابل توجهی نسبت به مقررات قبلی، قابل مشاهده است:

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

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی سال ۱۴۰۲، دو الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و الگوی نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده را با اصلاحاتی مورد تأکید قرار می‌دهد؛ افزون بر آن، الگوی جدیدی از نظارت، تحت عنوان نظارت بر برنامه جامع تحقق سیاست را نیز تأسیس می‌کند و سازوکار و نحوه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی را نیز تغییر داده است. در این آیین‌نامه با توجه به نوع و چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، پنج نوع نظارت قابل احصا است: نظارت بر برنامه جامع؛ نظارت بر قانون که خود دربرگیرنده نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و نظارت بر قوانین جاری است؛ نظارت در مرحله اجرا و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مقررات لازم‌الاجرا.

۱-۳-۳. نظارت بر برنامه جامع

«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 زمانی دیگری مقرر شده باشد» (ماده ۳).

مستند به بند «ج - ۱» سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام، اقدامات تقنینی از جمله اقدامات لازم برای شناسایی قوانین مغایر با سیاست‌های کلی و همین‌طور اقدامات لازم برای نسخ قوانین مغایر و تصویب قوانین مورد نیاز برای تحقق سیاست‌های کلی است و اقدامات اجرایی از جمله تصویب مقررات مورد نیاز و خودداری و پیشگیری از تصویب قوانین مغایر، تأمین منابع مالی و سایر نیازهای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی و همین‌طور شناسایی موانع اجرایی و رفع آنها توسط متولی اصلی سیاست است.

۲-۳-۱. نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی

مطابق ماده ۶ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام «رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به‌منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر 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». هم‌زمانی و استفاده از فرایند نظارت شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی، امری منطقی است که در بند چهارم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز مورد تأکید قرار گرفته است. با عنایت به اینکه این ماده به‌صورت کامل فرایند نظارت بر مصوبات مجلس را شرح داده است، در تکمیل دلایل دیگر، می‌توان استناد کرد که عرصه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، نظارت بر قانون است.

فرایند نظارت نیز اصلاح و مهلت معینی برای اظهارنظر هیئت عالی نظارت مشخص شد: «مهلت اعلام نظر هیئت عالی نظارت، ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان، تا حداکثر مهلت قانونی اظهارنظر آن شورا، قابل تمدید خواهد بود. در موارد دوفوریتی و سه فوریتی، متناسب با فوریت اقدام می‌شود» (تبصره ۳).

«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» (تبصره ۴).

۳-۳-۱-۳. نظارت بر قوانین موجود

«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» (ماده ۷).

۴-۳-۱-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مرحله اجرا

«دستگاه‌های مسئول اجرای سیاست‌های کلی موظف‌اند گزارش اقدامات خود را به هیئت عالی نظارت ارسال کنند» (ماده ۸).

۵-۳-۱-۵. نظارت بر مقررات

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

۲-۳-۳. سازوکار نظارت

مقررات نظارت که در سال ۱۴۰۲ مورد تأیید مقام معظم رهبری قرار گرفته و ابلاغ شده است، سازوکار نظارت توسط کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون نظارت را به کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص مصلحت نظام، تغییر داده است. «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» (ماده ۱۰). «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 ۲ ماده ۶). «دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع کند» (تبصره ۱ ماده ۶). «دستگاه‌های نظارتی کشور موظفاند در اجرای وظایف هیئت عالی نظارت همکاری کنند» (ماده ۹). «نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود» (ماده ۱۱).

۳-۳-۳. اقدامات نظارتی

نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی در مواردی که مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد ایراد قرار گرفته است، شورای نگهبان عیناً نظرات هیئت مزبور را جهت رفع ایرادات به مجلس شورای اسلامی منعکس کرده است. این موارد به شرح ذیل است:

لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۰۳)؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی (مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۰۸)؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۰۴)؛ لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی (مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۲۶)؛ لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۷/۰۶/۱۱)؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۱۶)؛ لایحه حفاظت از خاک (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۰۷)؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۱۳)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸/۰۲/۰۳)؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو (مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۸)؛ طرح استفساریه تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات (مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۲)؛ لایحه اهداف، وظایف و اختیارات

وزارت ورزش و جوانان (مصوبه ۱۳۹۸/۰۷/۰۷)؛ طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۱)؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۱۱)؛ لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی) (مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۰۹)؛ لایحه مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۰۹)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری (مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۶)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۶)؛ طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶)؛ طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی (مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴)؛ طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۰۵)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۷)؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۱/۰۳/۲۹)؛ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها (مصوب ۱۴۰۱/۰۵/۱۱)؛ طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۴۰۱/۰۸/۱۵)؛ طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده ۲۹ قانون برنامه پنج‌ساله ششم (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۰۱)؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۱۶)؛ طرح حمایت از گزارشگران فساد (مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۲۷)؛ طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی (مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۲)؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۷)؛ طرح ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۲۲)؛ طرح توقف اجرای ماده ۵ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی (مصوب ۱۴۰۲/۰۴/۰۴).

نقد و ارزیابی

هرچند تبصره ۲ ماده ۲ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، در ابلاغیه‌های سه‌گانه سال‌های ۱۳۸۴، ۱۳۹۲ و ۱۴۰۲، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی مقرر داشته‌اند. با این وجود، سایر مواد مقررات و سازوکار و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام، در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، نشان می‌دهد که حدود و قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی دارای سیر تکاملی و توسعه‌ای بوده است. مقررات نظارت ابلاغی سال ۱۳۸۴، الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، منحصر به برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن شد. در مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲، مفهوم قوانین و مقررات، با الگوی نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، توسعه پیدا کرده و شامل همه طرح‌ها و لوایح و از جمله برنامه‌بودجه سالانه کشور گردید. با این حال، اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که الگوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی کارآمدی و اثربخشی لازم را نداشته است. مؤید ادعای ناکارآمدی و غیرمؤثر بودن الگوها و سازوکار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و نیز نحوه عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام، استعلام دبیر شورای نگهبان

از مقام معظم رهبری و کسب تکلیف در این خصوص و پاسخ معظم‌له در تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱ بدین شرح است: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه پنج‌ساله یا قانون برنامه‌بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه به مجلس را اعلام نماید، لکن در مواردی که مجمع در این باره اعلام نظر نکرده است، شورای نگهبان بر طبق وظیفه ذاتی خود درباره مغایرت و عدم انطباق مصوبه با سیاست‌های کلی عمل خواهد کرد.

این استعلام و پاسخ مقام معظم رهبری عملاً منجر به اصلاح بخشی از مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام گردید. برخی مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اظهارنظری نکرده است، شورای نگهبان بر اساس وظیفه قانونی خود، مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی نظام مغایر دانسته است؛ از جمله این موارد می‌توان به طرح اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (مصوب ۱۳۹۶/۰۹/۲۸) و طرح ممنوعیت تبلیغات و معرفی محصولات و خدمات غیر مجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضاهای مجازی (مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۱) اشاره کرد. بهره‌گیری از سازوکارهای موجود در قانون اساسی، یعنی طریقت شورای نگهبان در مقررات سه‌گانه ابلاغی نظارت، بستر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قرار گرفته است و اتفاق جدیدی به فرایندها تحمیل نشده است. در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ حدود و قلمرو نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین از دو جنبه متمایز از مقررات ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲ است:

۱. مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲، افزون بر نظارت هیئت عالی نظارت بر کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی، نظارت بر قوانین موجود از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نیز، مطابق ماده ۷ مقررات، در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام (هیئت عالی نظارت) قرار گرفت؛

۲. از حیث مهلت قانونی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مقررات ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲) و هیئت عالی نظارت (مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲)؛ هرچند از عبارت ذیل ماده ۷ مقررات نظارت: «نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید»، استنباط می‌شود که مهلت اظهار نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس محدود و مقید به مهلت قانونی شورای نگهبان است. با این حال، به سبب تفسیر مخالف، اظهار نظرهای مجمع تشخیص مصلحت نظام بعد از مهلت قانونی شورای نگهبان منشأ چالش‌ها و مشاجراتی بین مجمع تشخیص مصلحت و مجلس شورای اسلامی شد. در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ در تبصره ۳ ماده ۶ به صراحت مقرر شد: «مهلت اظهار نظر هیئت عالی نظارت ده روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس

است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان تا حداکثر مهلت قانونی اظهار نظر آن شورا، قابل تمدید خواهد بود...». با این وصف، هرچند در مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ حدود و قلمرو نظارت و الگوی و سازوکار نظارت صراحت و شفافیت بیشتری یافت و اقدامات نظارتی نیز توسعه پیدا کرد، با این حال، نحوه بررسی مصوبات مجلس از حیث مغایرت و عدم انطباق با سیاست‌های کلی بین دو رویکرد الگوی شورای نگهبان در اعلام مغایرت مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی و رویکرد شناسایی جهت‌گیری‌های سیاست کلی و تعیین شاخص‌های مدون برای مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس از شفافیت لازم برخوردار نیست. به استناد نامه شماره «۷۹۷۰۴-ر» مورخ ۱۳۸۰/۰۲/۰۲ مقام معظم رهبری خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان می‌دارد:

۱. از آنجاکه انحراف از سیاست‌های کلی به‌وضوح تخلف از قوانین نیست، نظارت بر حسن اجرای آنها، اهتمام و جدیت و دقت بیشتری می‌طلبد؛ ۲. با توجه به خصوصیت کلی بودن سیاست‌ها و اینکه سیاست‌ها نشان‌دهنده جهت کلی هستند، در نظارت بر حسن اجرای آنها، باید جهت‌گیری‌های کلی بر اساس شاخص‌های مدون مورد توجه قرار گیرد. بدیهی است که انتخاب یک راهکار از میان راهکارهای گوناگون برای تحقق سیاست‌ها به معنی تخلف از سیاست‌های کلی نیست... از این رو به نظر می‌رسد که قانون و برنامه اجرایی به‌عنوان ابزار و وسیله تحقق سیاست‌های کلی ایده مناسب‌تری نسبت به رویکرد انطباق یا عدم مغایرت قانون و برنامه‌های اجرایی با سیاست‌های کلی به حساب می‌آید.

نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده نیز منحصر به گزارش‌نظارتی در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۱ گردید. این گزارش نشان داد سازوکار و نحوه نظارت و تعامل مستقیم مجمع تشخیص مصلحت نظام با دستگاه‌های نظارت‌شونده دارای نقایص و کاستی‌هایی است. افزون بر آن کاستی‌ها و نارسایی‌های روش و شاخص‌های نظارتی مصوب و اعلام آنها به دستگاه‌های نظارت‌شونده، نادیده گرفتن سهم متولی یا متولیان اجرای سیاست، فقدان روش و شاخص‌های جمع‌آوری داده‌ها و... در خصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در دستگاه‌های نظارت‌شونده ناکارآمد و غیرمؤثر است. مقررات سه‌گانه ابلاغی فاقد الگو و سازوکار مشخص برای اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در دستگاه‌های نظارت‌شونده است.

بر اساس سازوکار نظارتی در مقررات ابلاغی سال ۱۳۸۴، هم‌زمان با بررسی برنامه‌های پنج‌ساله و اصلاحات بعدی آن در دولت و مجلس شورای اسلامی و در مقررات ابلاغی سال ۱۳۹۲، هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص 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 می‌کند. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌کند؛ در مرحله دوم، در صورتی که

مجمع هم مغایرت و عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع موارد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند؛ و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس، مغایرت و عدم انطباقی باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، اعلام نظر می‌کند.

دو مقررۀ ابلاغی سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۹۲، سازوکار نظارت را منحصر به یک کمیسیون (نظارت) کرده است؛ حال آنکه نظارت‌های سه‌گانه (نظارت بر قانون، نظارت بر مقررات و نظارت در مراحل اجرا) با توجه به ماهیت موضوع و شیوۀ تدوین سیاست‌ها در کمیسیون‌های تخصصی، نیازمند سازوکارها و روش‌هایی متفاوت است. افزون بر این، با توجه به حجم عظیم طرح‌ها و لوایح و انطباق و همین‌طور مقررات لازم‌الاجرا با حجم عظیمی از سیاست‌های کلی از طریق یک کمیسیون (کمیسیون نظارت)، فرایندی زمان‌بر و عملاً ناممکن است. مقررات ابلاغی سال ۱۴۰۲ فرایند نظارت بررسی طرح‌ها و لوایح، مقررات لازم‌الاجرا و نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده و انطباق آنها با سیاست‌های کلی را به عهده کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع گذاشته است؛ سازوکاری که به نظر می‌رسد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را منطقی‌تر و امکان‌پذیرتر می‌سازد.

در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی سال ۱۴۰۲، افزون بر اعمال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مصوبات مجلس شورای اسلامی و دستگاه‌های نظارت‌شونده، در سه مورد دیگر نیز بر صلاحیت‌های هیئت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام افزوده شده است: ۱. نظارت بر برنامه جامع تحقق هریک از سیاست‌های کلی؛ هرچند در بند «ج - ۱» سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی و ماده ۳ مقررات نظارت، معیارهایی برای اقدامات تقنینی و اجرایی در برنامه جامع تعیین شده است، اما همچنان چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بر اساس معیارهای مصرح در بند «ج - ۱» سند الزامات یا بررسی مغایرت و عدم انطباق برنامه با سیاست‌های کلی مورد بحث و مشاخرۀ کارشناسی است؛ ۲. نظارت بر قوانین موجود (ماده ۸ مقررات)؛ ۳. نظارت بر مقررات لازم‌الاجرا (ماده ۵) نیز، فاقد الگو و سازوکار معین برای نحوه نظارت توسط هیئت عالی نظارت است. فقدان الگو و سازوکار مناسب تا کنون سبب شده است که حتی یک مورد مغایرت یا عدم انطباق مقررات لازم‌الاجرا یا قوانین جاری با سیاست‌های کلی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام یا هیئت عالی نظارت اعلام نشده است.

در ابلاغیه نهایی مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست (۱۴۰۲) پنج حوزه صلاحیت هیئت عالی نظارت در امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی قابل شمارش است.

الگوی نظارتی	نوع نظارت	سازوکار نظارت	حدود و قلمرو نظارت
بهره‌گیری از سازوکارهای مقرر در قانون اساسی	استصوابی از طریق شورای نگهبان	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی (ماده ۶)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و اعلام به متولی اصلی تهیه برنامه	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر برنامه جامع هریک از سیاست‌های کلی (ماده ۳)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و گزارش به مقام معظم رهبری	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر قوانین جاری (ماده ۷)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و تذکر به مرجع تصویب‌کننده مقرر	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر مقررات لازم‌الاجرا (ماده ۵)
فاقد الگوی نظارتی	اطلاعی و گزارش به مقام معظم رهبری	کمیسیون‌های تخصصی و دبیرخانه مجمع	نظارت بر دستگاه‌های نظارت‌شونده (مواد ۸ و ۱۰)

نظر به اینکه هیئت عالی نظارت دارای عمر زیادی نیست و یک نهاد نوپا محسوب می‌شود، امید است به مرور زمان و با توجه به آسیب‌شناسی‌ها و رفع آنها، 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.

۴. الگوی پیشنهادی؛ نظارت بر فرایندها

بررسی مقررات سه‌گانه ابلاغی نشان می‌دهد که حدود قلمرو نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تفویض‌شده از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، محدود و مقید به مقررات نظارت است. از سوی دیگر، از مجموع پنج حوزه صلاحیتی برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، چهار حوزه فاقد الگوی مناسب برای نحوه نظارت است. با عنایت به ارزیابی مقررات نظارت و عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام از حیث کیفیت و سازوکار نظارت، نویسنده بر این باور است که مناسب‌ترین الگو برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، الگوی نظارت فرایندی است؛ یعنی نظارت بر فرایند قانون‌گذاری، نظارت بر فرایند وضع مقررات و نظارت بر فرایند مراحل اجرایی با استفاده از سازوکارهای قانونی موجود یا اصلاح آنها و پرهیز از سازوکارهای موازی است. با تعریف نظارت بر فرایندها، نظارت پسینی نیز برای ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها به نحو مطلوب امکان‌پذیر است. بر این اساس به‌اختصار به معرفی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی تحت عنوان نظارت بر فرایندها و چگونگی آن پرداخته می‌شود.

۴-۱. ضرورت متولی برای پیگیری اجرای سیاست

مقام معظم رهبری تا کنون ۳۷ عنوان سیاست کلی را ابلاغ کرده‌اند. تجربه اجرا و نظارت بر سیاست‌های کلی

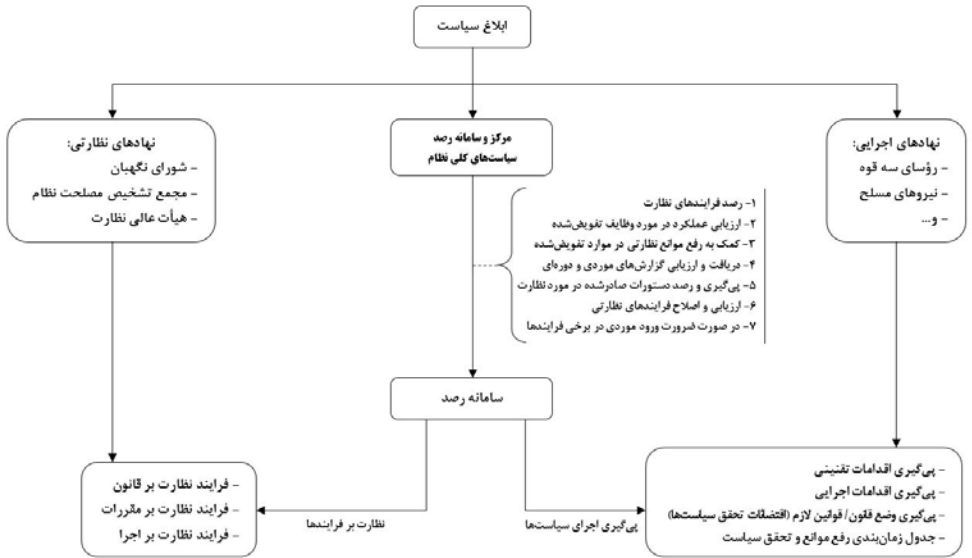
پس از ابلاغ این سیاست‌ها نشان می‌دهد که نظارت مؤثر و اجرای سیاست کلی دارای حلقه مفقوده است. سیاست‌های کلی در این بازه زمانی، به سران سه قوه ابلاغ شده است و فرض بر این بوده است که سران سه قوه بر اساس وظیفه قانونی و شرعی خود، سیاست‌های کلی را به خطمشی اجرایی و قانونی تبدیل کرده و اجرا می‌کنند. اینک با گذشت بیش از ۲۵ سال مشخص گردید که این فرایند خودبه‌خود انجام نمی‌شود و چنین اراده و درکی برای اجرای سیاست‌های کلی در قوای سه‌گانه وجود ندارد. از مجموع ۳۷ عنوان سیاست کلی ابلاغ‌شده، تنها یک عنوان - سیاست کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - آن هم به صورت ضعیف تبدیل به خطمشی قانونی شده است. به نظر می‌رسد، بر اساس سابقه و تجربه اجرای سیاست‌های کلی، پس از ابلاغ هر سیاست، ضرورت دارد مرکز یا سامانه‌ای برای پیگیری اجرای سیاست‌های کلی از طریق متولی یا متولیان اصلی سیاست ایجاد شود. چنین مرکز یا سامانه‌ای بدون ایجاد ساختار جدید، پیگیری موارد ذیل را بر عهده داشته باشد:

- پیگیری اقدامات تقنینی مانند شناسایی قانون یا قوانین مغایر با سیاست‌های کلی و همین‌طور اقدامات قانونی برای نسخ یا اصلاح قانون یا قوانین مغایر و نهایتاً پیشنهاد سازوکارهای قانونی - لایحه یا طرح قانونی - که اجرای سیاست کلی ایجاب می‌کند.

- پیگیری اقدامات اجرایی مانند شناسایی موانع اجرای سیاست (روندها و رویه‌ها، راهبردها، عملکرد سازمانی و...). رفع این موانع و همین‌طور تأمین منابع مالی تحقق سیاست‌ها و در صورت ضرورت، وضع مقرره لازم‌الاجرا برای اجرای سیاست کلی.

- پیگیری جدول زمان‌بندی برای اجرای اقدامات تقنینی و اجرایی که در بالا اشاره شد.

به موازات پیگیری اقدامات اجرایی و تقنینی و همین‌طور جدول زمان‌بندی اجرای آنها، چنین مرکز یا سامانه‌ای می‌تواند به ارزیابی عملکرد فرایندها و نهادهایی که وظایف قانونی به آنها تفویض شده است و کمک به رفع موانع نظارتی در موارد تفویض‌شده بپردازد و با گزارش‌های موردی و دوره‌ای به ارزیابی اقدامات نظارتی پرداخته و در صورت ضرورت به اصلاح احتمالی فرایند نظارتی بپردازد که می‌توان این مجموعه وظایف را در نمودار ذیل نشان داد.



۲-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرایند قانون‌گذاری

عرضه اصلی نظارت، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین است و نظارت بر اجرا و مراحل اجرا و همین‌طور مقررات به‌صورت موردی است. در نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر قوانین، بهره‌گیری از ظرفیت‌های موجود و عدم ایجاد سازوکارهای موازی یا اضافی است. برای نظارت بر سیاست‌های کلی نظام از همان فرایند نظارت شورای نگهبان بهره گرفته شده است و به آن در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تصریح شده است. حسن این بهره‌گیری آن است که رویه‌ای که سال‌ها زمان صرف شکل‌گیری آن شده، بستر این نظارت قرار گرفته است و اتفاق جدیدی به فرایندها تحمیل نشده است؛ بنابراین در همان مهلت اظهارنظر شورای نگهبان، هیئت عالی نظارت، اظهارنظر کرده و این اظهارات نیز به‌صورت جداگانه در فرایند تصویب قانون وارد نمی‌شود، بلکه از مجرای ایراد مغایرت با اصل ۱۱۰ قانون اساسی توسط شورای نگهبان به مجلس ارسال می‌شود که سازوکار رفع آن و رویه مناسب برای آن وجود دارد.

افزون بر آن، با عنایت به اینکه قانون‌داری دو عنصر ماهوی و شکلی است، درحقیقت سیاست و به‌طور خاص سیاست کلی می‌تواند همان عنصر ماهوی قانون تلقی گردد. زمینه تبدیل سیاست کلی به قانون با عنایت به بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری امکان‌پذیرتر شده است. مناسب‌ترین شیوه و الگوی نظارتی، الگوی تعامل بین هیئت عالی نظارت و مجلس شورای اسلامی است که متأسفانه در اصلاحات بعدی مقررات نظارت، حذف شده است.

۳-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مقررات

اساساً سیاست به علت ماهیت آن، نیازمند قانون است تا چگونگی حرکت به‌سوی آن تبیین شود. اجرایی شدن سیاست نیازمند یک واسطه به نام قانون است و چنین استنباط می‌شود که با نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در قوانین، مقررات نیز تابع سیاست‌های کلی خواهند بود؛ بنابراین نیاز به نظارت مستقل بر مقررات و امور اجرایی نیست، اما همان‌گونه که مقررات می‌تواند خلاف شرع یا قانون اساسی باشد؛ هرچند قانون در مرحله وضع، از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی، توسط شورای نگهبان مورد نظارت قرار گرفته است، امکان اینکه مقررات یا حتی امور اجرایی خلاف سیاست کلی نیز باشد، 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، هیئت‌های بررسی و تطبیق مصوبات با قوانین و از جمله سازوکارهای اجرای اصول مربوطه در قانون اساسی است. مراجع وضع مقررات در کشور متعدد است:

- برخی مراجع وضع مقررۀ لازم‌الاجرا صلاحیت خود را برای وضع مقررۀ از قانون اساسی گرفته‌اند، از جمله می‌توان به آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی)، اساسنامه (موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی)، برنامه و خط‌مشی دولت (موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی)، آرای وحدت رویه و... (موضوع اصل ۱۶۱ قانون اساسی) اشاره کرد.

- برخی دیگر از مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا، بر اساس ضرورت شکل گرفته‌اند و صلاحیت خود برای وضع مقررۀ لازم‌الاجرا را از اختیارات ولایت فقیه کسب کرده‌اند، از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و... که بنا به ضرورت ایجاد شده و در قانون اساسی نیستند.

- برخی دیگر از مراجع وضع مقررۀ لازم‌الاجرا، صلاحیت خود برای وضع مقررۀ را از قانون عادی کسب کرده‌اند، مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا، شورای عالی اداری، شورای عالی پول و....

در این‌گونه موارد، سازوکاری برای انطباق مصوبات این مراجع با سیاست‌های کلی در مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی وجود ندارد. البته چنین نقیصه‌ای در انطباق مصوبات این مراجع با موازین شرع؛ یعنی تحقق اصل ۴ قانون اساسی و همین‌طور انطباق مصوبات این مراجع با قانون اساسی نیز وجود دارد.

ماده ۵ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «هیئت عالی نظارت در صورت اطلاع از مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی، می‌تواند به مراجع تصویب‌کننده تذکر دهد»، 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 را هم دربر داشته است. اگرچه این تذکر، بار حقوقی خاصی را در پی ندارد و در این موارد نقش هیئت عالی نظارت، نقش مشورتی است، اما دربردارنده ضمانت اجرای سیاسی خواهد بود؛ به نحوی که عدم توجه به این تذکرات، هزینه‌های سیاسی را برای مرجع تصویب‌کننده به دنبال خواهد داشت.

۴-۴. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مراحل اجرایی

سیر تحول در مقررات نظارت، بیانگر آن است که ضمانت اجرای سیاست‌های کلی، متنوع است و منحصر به ضمانت اجرایی حقوقی نیست و مرجع آن نیز تنها هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نیست. می‌توان ضمانت اجرای سیاست‌های کلی را به ضمانت اجرای حقوقی، سیاسی و سایر ضمانت اجراها دسته‌بندی و برای ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نیز از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی موجود استفاده کرد.

ماده ۹ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مقرر می‌دارد: «دستگاه‌های نظارتی کشور موظفاند در اجرای وظایف هیئت عالی نظارت همکاری کنند». با توجه به ناکارآمدی و غیرمؤثر بودن نظارت مستقیم مجمع تشخیص مصلحت نظام در مراحل اجرا و دستگاه‌های نظارت‌شونده، این امر از طریق دستگاه‌های نظارتی قوای سه‌گانه، مصرح در قانون اساسی و یا قوانین عادی با تعریف دقیق شاخص‌های نظارتی و فرمت‌های تهیه گزارش امکان‌پذیر است. باین‌حال، این ماده به تعیین تکلیف برای سایر نهادها پرداخته است و نوع «همکاری» مذکور در این ماده دارای ابهام است. دستگاه‌های نظارتی ضمن آنکه خود می‌توانند گزارش‌هایی در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به‌صورت مستقل ارائه دهند، در این ماده نقش نهاد‌های نظارتی در ارتباط با هیئت عالی نظارت مورد تأکید قرار گرفته است. لازم است ضوابط مشخصی برای پیگیری تحقق اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی دستگاه‌های نظارتی و ارائه گزارش آن به هیئت عالی نظارت پیش‌بینی شود.

ماده ۴ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: «سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا باید در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان، حداکثر طی ۹ ماه از ابلاغ این آیین‌نامه تعیین و اجرا گردد». به‌منظور پیگیری اجرای سیاست‌های کلی نظام، این ماده نیز نهاد‌های دیگر را مکلف کرده است که در فرآیندهای داخلی خود سازوکارهای لازم برای اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا را پیش‌بینی کنند؛ از جمله در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضائیه و شورای نگهبان.

نتیجه‌گیری

سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آنها، نهادی جدید و نوپاست. به‌مرور زمان و با توجه به آسیب‌شناسی‌ها و رفع آنها، سیر تکاملی را طی کرده است و با گذر زمان و در خلال تجربیات و اظهارنظرهای گوناگون، وحدت رویه قواعد حقوقی در امر نظارت ایجاد خواهد شد. ارزیابی مقررات سه‌گانه ابلاغی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی و عملکرد مجمع و هیئت عالی نظارت به‌جز یک مورد (نظارت بر مصوبات مجلس)، فاقد الگوی نظارتی تعریف‌شده و با بهره‌گیری از سازوکارهای مصرح در قانون اساسی است. الگوی نظارت بر فرایندها، می‌تواند در فرایند تکاملی این نقیصه را برطرف سازد. نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌صورت فرایندی، نظارت پیشینی در قالب تدوین سیاست‌ها تا ابلاغ آنها، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و نظارت پسینی را فراهم می‌کند؛ افزون بر آن، با پرهیز از سازوکارهای جدید و موازی، با استفاده از سازوکارهای موجود، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در تراز مقام رهبری را فراهم می‌کند.

پیشنهادها

- انجام پژوهش در زمینه تهیه شاخص‌های مدون برای مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام.
- انجام پژوهش در زمینه تهیه شاخص‌های مدون به‌منظور چگونگی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در مراحل اجرا.
- انجام پژوهش در زمینه ارتباط سیستمی بین موضوعات و دستگاه‌های نظارتی مصرح در قانون اساسی با موضوع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی.

منابع

- احمدی، علی (۱۴۰۲الف). فرایند شکل‌گیری سیاست کلی: تصویب، ابلاغ، اجرا، بازنگری و الزامات تحقق. نخستین همایش ملی اندیشه‌های قضایی رهبر معظم انقلاب اسلامی.
- احمدی، علی (۱۴۰۲ب). فرایند شکل‌گیری سیاست‌های کلی (فکر، طراحی و تغییر) و نقش رهنمودهای مقام معظم رهبری. پژوهش‌نامه فقه و حقوق اسلامی، ۲(۷)، ۲۳-۵۲.
- احمدی، علی، موسوی خوشدل، سیدصمد، طحان نظیف، هادی، درویشوند، ابوالفضل، علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، بهادری چهرمی، محمد، حاجی علی‌خمسه، مرتضی و حمیدی، حبیب‌اله (۱۴۰۱). جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک). آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۶۶، ۱۳۷۷، ۱۳۹۲، ۱۴۰۲).
- آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲).
- جایگاه و صلاحیت‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۸). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک).
- سیاست کلان (۱۴۰۲). کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، ویژه آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، (۱۱)۱۱، ۲۵-۱۹۷.
- طحان نظیف، هادی، احمدی، علی و حاجی علی‌خمسه، مرتضی (۱۳۹۹). الزامات سیاست‌های کلی نظام: از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حسن اجرای آن. دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک). قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- مجموعه سیاست‌های کلی نظام (۱۴۰۲). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون مشترک). مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (۱۳۸۴ و ۱۳۹۲).
- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (۱۳۹۴). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۱۴۰۱). دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام (کمیسیون نظارت)