



# بررسی فرایند ارتقای معیارهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۹/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۳/۱۵ محمدتقی دشتی \*

احمد گودرزی \*\* / فاطمه زابولی زواره \*\*\*

## چکیده

با توجه به ضرورت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان مشخص‌کننده جهت‌گیری‌های کلان نظام و راه رسیدن به اهداف قانون اساسی و همچنین الزامی بودن اجرای آنها توسط قوای سه‌گانه و نقش آن در مدیریت مطلوب جامعه سیاسی، بایسته است طرق مختلف نظارتی جهت ساری و جاری شدن سیاست‌ها در نظام قانونگذاری کشور مورد توجه قرار گیرد. بررسی مستندات ملاک‌ها و طرق نظارتی که به‌وسیله مقام رهبری ابلاغ شده است، این سؤال اصلی را مطرح می‌سازد که بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری چه تأثیری در فرایند ارتقای معیارهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد داشت؟ آنچه تحقیق حاضر با روش توصیفی - تحلیلی بدان دست یافت، حرکت از معیار «عدم مغایرت» طیف قوانین با سیاست‌های کلی به سمت «لزوم انطباق» با آنها و درنهایت ابتکار «تصویب قوانین لازم» برای تحقق هریک از سیاست‌هاست؛ امری که نشان از ارتقای

\*. دانش آموخته دکتری حقوق عمومی، استادیار دانشگاه امام باقر (ع) (t\_d\_dashty@yahoo.com)

\*\*\*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران (92goodarzi@chmail.ir)

\*\*\*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد قم (96zaboli@chmail.ir)

معیارهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دارد و نظارت منفعلانه بر تصویب قوانین و مقررات در «چارچوب سیاست‌ها» را به یک نظارت فعالانه و مؤثر و مطالبه وضع قوانین و مقررات، جهت «تحقق سیاست‌ها» تبدیل می‌سازد.

**واژگان کلیدی:** رهبری، سیاست‌های کلی نظام، نظارت، قانونگذاری، عدم مغایرت، لزوم انطباق

## مقدمه

حسن اجرای سیاست کلی نظام از مهم‌ترین وظایف قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی کشور است که نظارت بر آن به استناد بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی برعهده مقام رهبری می‌باشد. وجود یک بند مستقل در قانون اساسی برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، بیانگر اهمیت و الزام‌آور بودن حرکت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های عمومی در جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام است. از همین رو مقام رهبری بارها تبلور سیاست‌های کلی نظام در قوانین، مقررات، برنامه‌ها و اقدامات قوا و دستگاه‌های مسئول را الزامی دانسته و خواستار نظارت کارآمد بر عملکرد آنها در چارچوب سیاست‌های کلی شده‌اند (دیدار با اعضای مجمع ۸۱/۱/۱۷، ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ششم توسعه ۸۷/۱۰/۲۱ و ۹۴/۴/۹، ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۹۲/۱۲/۲۹، حکم اعضای دوره هشتم مجمع ۹۶/۵/۲۳ و...). با نگاهی به عملکرد نهادهای مزبور و گلاویه‌های مقام رهبری مبنی بر رضایت‌بخش نبودن اجرای سیاست‌ها، بررسی فرایند این نوع نظارت و معیارهای آن ضروری می‌نماید. از آنجاکه اولین و مهم‌ترین نهاد در اجرای سیاست‌های کلی نظام، نهاد قانونگذاری است، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در این رکن اساسی نظام، ضرورتی دوجندان می‌یابد؛ تا آنجاکه برخی از اندیشمندان، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها را منحصر در مرحله قانونگذاری دانسته‌اند (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۴۰۰). مرور پیشینه نظارتی مذکور مبین آن است که مقام رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۱۵ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»<sup>۱</sup> را ابلاغ، و در بند ۷ آن بر ضرورت «عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام» تأکید، و نظارت بر این امر را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نمودند. اما مرور زمان نشان داد که گستره نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها ناکافی است و عملاً بسیاری از مصوبات مجلس در جهت سیاست‌های کلی نظام نیستند. در راستای

رفع این نقیصه، رهبری در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ مقررات نظارت را اصلاح نموده و بند ۷ آن را به گونه‌ای تغییر دادند که علاوه بر تأکید بر «عدم مغایرت» قوانین با سیاست‌ها، مجلس را ملزم به رعایت «مطابقت» مصوبات با سیاست‌ها کردند. با وجود اینکه قرار گرفتن این دو معیار نظارت در کنار یکدیگر، نویدبخش حسن اجرای سیاست‌ها در امر قانونگذاری به نظر می‌رسید، اما وجود خلأهای قانونی در جهت تحقق تمامی سیاست‌ها در بین همه ارکان نظام و البته مشکلات متعدد نظام قانونگذاری، منجر به ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری» در تاریخ ۱۳۹۸/۷/۶ توسط مقام رهبری گردید و راهکار سومی تحت عنوان «تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌ها» پیش‌روی دستگاه‌های مجری و نظارتی قرار گرفت؛ امری که می‌تواند منجر به حل بسیاری از اختلافات موجود در باب نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها شود. مقام رهبری با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، بسیاری از موانع موجود را گوش‌زد نموده و خواستار اقدام جدی متولیان در این راستا شده‌اند. این سیاست‌ها صرفاً قوانین را در بر نمی‌گیرد و شامل مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها نیز می‌باشد. ازاین‌رو این سیاست‌ها، هم پیش‌نیازهای حکمرانی مطلوب و قانونگرایی را نشان داده و هم حرکت تکاملی را در خود داشته، به فهم صحیح قانون و اجرای آن کمک می‌کند. این نوشتار با هدف تبیین و شرح و بسط معیارهای مذکور در فرایند قانونگذاری، به دنبال پاسخ به این سؤال است که بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مصوب مقام رهبری، چه تأثیری در فرایند ارتقای معیارهای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد داشت؟ بررسی سیر تکاملی این نظارت، ما را به ارتقای حسن اجرای سیاست‌ها با محقق شدن آنها در قوانین و مقررات و به دنبال آن ارتقای نظام قانونگذاری کشور در چارچوب قانون اساسی رهنمون می‌سازد. آنچه تاکنون راجع به نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها به تحریر درآمده، مربوط به دو جنبه ابتدایی آن،

یعنی نظارت بر عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌ها و لزوم تطابق با آنهاست. اما راجع به معیار سوم، یعنی تصویب قوانین لازم برای تحقق سیاست‌ها، باتوجه به نوپا و جدید بودن ابلاغ آن، هنوز جای کار فراوان است. پژوهش حاضر با روش توصیفی - تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و اسنادی، ابتدا ضرورت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و متولیان آن را مورد بررسی قرار داده، ضمن بیان ملاک‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و فرایند ارتقای آن، بر تحلیل معیار سوم تمرکز افزون‌تری کرده است.

### ۱. ضرورت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

بدون تردید هیچ برنامه‌ای بدون نظارت به درستی اجرا نمی‌شود و کنترل نیز بدون برنامه معنی و مفهوم نمی‌یابد (رضاییان، ۱۳۷۱: ۲۳۷). ب‌بیان دیگر بایستگی نظارت به آن است که مدیر مطمئن باشد که هر وظیفه‌ای که ارجاع می‌کند، به‌طور کامل انجام می‌شود (دسلر، ۱۳۷۳: ۱۶۸). قانون اساسی نیز از این لازمه غافل نبوده و ظاهر آن نشان می‌دهد که مقوله نظارت بر تمامیت قانون اساسی و قوه‌ها و نهادهای برآمده از آن ساری و جاری است. این نظارت به اشکال مختلف اما مکمل یکدیگر (نظارت استصوابی، تصویبی، اطلاعی و...) و در اصول مختلف قانون اساسی (اصول ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱، ۱۱۰ و...) دیده می‌شود. بند ۲ اصل ۱۱۰ یکی از مهم‌ترین اشکال نظارتی مطرح شده در قانون اساسی و از وظایف و اختیارات رهبری است. از نظر قانون اساسی، سیاست‌های کلی، ازجمله دستورهای الزام‌آور رهبری است که همه نهادها و مقام‌های کشور شرعاً و قانوناً ملزم به اجرای آن هستند (اسماعیلی، ۱۳۸۵). مسلماً حسن اجرای این دستورهای الزام‌آور نیاز به نظارت دقیق و همه‌جانبه دارد که بلافاصله در بند ۲ اصل ۱۱۰ به آن اشاره شده است. در مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی نیز الزام‌آور بودن سیاست‌ها و لازم و بدیهی بودن نظارت به منظور تضمین حسن اجرای آنها کاملاً مشهود است (صورت مشروح مذاکرات

شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۶۸۰ و ۱۳۲۹-۱۳۲۶).<sup>۴</sup> جدا از بند ۲ اصل ۱۱۰، طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، ولایت مطلقه امر و امامت امت، بر تمام قوای سه گانه نظارت و اشراف دارد؛ بنابراین سیاست‌های کلی نظام به محض تعیین و اعلام از سوی رهبری، باید مورد پذیرش و اجرای قوای سه گانه و زیر مجموعه‌های ساختاری آنها تحت نظارت رهبری یا نهاد تعیین شده توسط وی قرار گیرد. از این رو صلاحیت قوای سه گانه در انجام وظایف در چارچوب سیاست‌های کلی نظام، از نوع تکلیفی است، نه اختیاری (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۱: ۴۱۲-۴۰۸).

اجرایی شدن این سیاست‌ها در سطح کشور توسط تمامی نهادهای اساسی و در رأس آنها قوای سه گانه امری حیاتی و بسیار مهم بوده که انحراف از آن ممکن است انحراف جامعه اسلامی از مسیر اصلی حرکت خود در بسیاری از ابعاد به همراه داشته باشد. همچنین با عنایت به واسطه بودن سیاست‌های کلی نظام میان اهداف و آرمان‌های نظام که با تکیه بر مبانی نظام طراحی و تدوین شده است، اجرایی شدن این سیاست‌ها امری ضروری جهت وصول به اهداف مقرر در اصل سوم قانون اساسی در عین التزام به مبانی مذکور در اصل دوم این قانون خواهد بود. بدون شک وجود نظارتی کارآمد و همه جانبه تنها راه تضمین این حسن اجرا و جهت گیری صحیح قوای حکومتی خواهد بود (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲: ۶۴). اهمیت و لزوم وجود نظارت به منظور تضمین حسن اجرای این سیاست‌ها منجر به تأکیدات مکرر مقام رهبری جهت اندیشیدن راهکاری در این خصوص شده است:

«آخرین نکته مورد نظر، مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌هاست. این بسیار مهم است ... ما نباید دل خود را به این خوش کنیم که بنشینم یک سیاست کلی را برای کشور تصویب می‌کنیم، اما بعد ملاحظه کنیم و ببینیم در عمل دستگاه‌های گوناگون اجرایی قوای سه گانه و بخش‌های وابسته به اینها هر کدام به راه دیگری می‌روند یا

حتی از آن سیاست‌های کلی زاویه داشته باشند. اینکه نمی‌شود، حتماً باید نظارت شود...» (دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۱/۱/۱۷).

بنابراین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام باعث می‌شود که هم ضمانت اجرای پیگیری و تحقق آنها تقویت شود، و هم مدیران تصمیم‌ساز کشور در چارچوب و جهت‌های سیاست‌های کلی قرار گیرند. درواقع نظارت بر حسن اجرا در جهت تقویت ضمانت اجرا می‌باشد. لذا با توجه به اضافه شدن قید «حسن» به «اجرا» در بند ۲ اصل ۱۱۰، به نوعی تأکید مضاعفی بر لزوم اجرا صورت گرفته است. گفتنی است که ارزش و اهمیت نظارت و ارزیابی سیاست‌های کلی به قدری است که در صورت ضعیف بودن آن و نامطلوب بودن ضمانت اجراها، اجرای سیاست‌های کلی به مخاطره می‌افتد؛ به طوری که ممکن است تمام تلاش‌هایی که از آغاز صرف شکل‌گیری سیاست کلی شده است، به هدر رفته و به هیچ نتیجه‌ای نرسد (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۲۹).

## ۲. نهادهای متولی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و محدوده نظارت آنها

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، همکاری و تلاش مجدانه همه ارکان و قوای حکومتی را می‌طلبد. وقتی که همه آنها مخاطب سیاست‌ها هستند، نشان از گستره وسیع نظارت بر آن نیز می‌باشد. باوجوداین از آنجایی که موضوع این نوشتار، بررسی نظارت مندرج در بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است، در ادامه به بررسی نظارت ناظران مرتبط با این بند خواهیم پرداخت.

### ۲.۱. نظارت مقام رهبری

براساس قاعده «قانونگذاری حق نظارت بر اجرای قانون را می‌طلبد»، ناظر بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نهادی جز مقام رهبری نمی‌تواند باشد (سلیمی، ۱۳۹۰: ۲). به خصوص اینکه به عنوان رهبر نظام، مدیریت کلان کشور و جهت‌دهی به



حاکمیت را برعهده داشته و تواناترین شخص برای نظارت به این امر به شمار می‌آید. بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ راجع به تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن، یکی از مصادیق مهم نظارت نهفته در اصل ۵۷ و بهترین ابزار در اختیار مقام رهبری در اعمال دو نوع نظارت پیشینی و پسینی بر قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های حکومتی است. به عبارت بهتر رهبری با تعیین این سیاست‌ها و نظارت بر آن به عنوان چارچوبی برای اعمال قدرت از سوی قوای سه‌گانه از بروز بسیاری اختلافات و مشکلات پیشگیری می‌نماید (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۰۸). در باب نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، مقام رهبری مسئولیت و اختیار تام دارد و حتی می‌تواند آن را تفویض نماید. تمامی نهادها و دستگاه‌های کشور نیز موظف به پاسخگویی در برابر این نظارت خواهند بود. به هر حال ابتکار عمل نهایی در دستان مقام رهبری می‌باشد که به گونه‌ای نحوه نظارت را طرح‌ریزی و مدیریت نماید که منجر به حسن اجرای سیاست‌ها در کشور شود. به قولی، این نظارت با هر طریقی که مایل باشند با کمک گرفتن از سازمان بازرسی کل کشور، با تشکیل گروه‌های بازرسی موردی و فصلی، با گرفتن اطلاعات لازم از مسئولان دستگاه‌ها و رسیدگی به شکایت افراد و شخصیت‌های حقوقی و برخورد با متخلفان در شکل تذکر، تنبیه، عزل و جابه‌جایی افراد می‌تواند انجام بگیرد (یزدی، ۱۳۷۵: ۵۵۳-۵۵۴).

#### ۲.۱.۱. تفویض نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام رهبری

مجمع تشخیص به عنوان «شورای مستشاری عالی» نقش مهمی مطابق قانون اساسی در نظام حقوقی کشور برعهده دارد و یکی از این موارد، ارائه مشاوره به رهبری در تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. این نقش وقتی مهم‌تر می‌شود که به تفویض اختیار نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها به مجمع از سوی مقام رهبری نیز توجه شود. درواقع به دلیل گستردگی و پیچیده بودن امر نظارت مورد بحث، طبیعی است که انجام آن از عهده یک شخص، خارج است. از همین رو در انتهای اصل ۱۱۰ قانون اساسی آمده است:

«رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند». بر همین اساس رهبری در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض فرمودند. به گفته رئیس اسبق مجمع، یکی از دلایل مهم این تفویض، آگاهی و آشنایی مجمع به عنوان مشاور و تدوین‌کننده سیاست‌های کلی می‌باشد (بشیری، ۱۳۸۱: ۸۹).

همچنین مقام رهبری بارها و با تعبیر گوناگون، وظیفه نظارتی مجمع را متذکر شده و مورد تأکید قرار داده‌اند: «مجمع باید وظیفه نظارتی محوله از سوی رهبری را جدی و به معنی واقعی کلمه و با پرهیز از دخالت در امور اجرایی انجام دهد. باید هم نظارت به معنای واقعی باشد، هم دخالت در اجرائیات - به معنای خاص اجرایی شدن - از آن استنباط نشود و هم رهبری در جریان قرار بگیرد؛ یعنی حقیقتاً رهبری بداند که این سیاست‌ها کجاها اجرا شد و کجاها اجرا نشد» (دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۸۱/۱/۱۷).

بعد از حدود هشت سال از تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به مجمع، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» طی ده ۱۰ ماده و ۶ تبصره توسط مجمع، تدوین شد و در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۱۵ و سپس اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ به تأیید رهبری رسید. اصلاحیه مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، علاوه بر قائل شدن مسئولیت برای بسیاری از دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی، ایفای نقش توسط مجمع را وسیع‌تر و کارآمدتر نمود؛ تاجایی که امر نظارت به کمیسیون نظارت مجمع واگذار شد و دبیرخانه مجمع نیز به‌نوعی به یک ستاد راهبری نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در کشور تبدیل گردید.

## ۲.۲.۲. تفویض نظارت به هیئت عالی نظارت از سوی مقام رهبری

در نهایت به منظور سرعت‌بخشی و تخصصی‌تر نمودن امر نظارت، براساس جزء (۱-۴) پیوست حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۵/۳۰)،

مقام رهبری وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی را به «هیئت عالی نظارت»، به‌عنوان جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع تفویض کردند. به موجب ماده ۷ مقررات نظارت، رئیس مجلس موظف است پس از دریافت طرح‌ها و لوایح، یک نسخه از آن را هم‌زمان با ارجاع به کمیسیون‌های مجلس جهت رسیدگی، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند. هیئت عالی نظارت مجمع، هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس، به بررسی طرح‌ها و لوایح از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی پرداخته و نظر خود را به اطلاع کمیسیون‌های مجلس می‌رساند و بدین ترتیب در بسیاری از موارد، کمیسیون در همان ابتدا نظر هیئت عالی را اعمال کرده و با سیاست‌های کلی منطبق ساخته است (قانون بودجه ۱۳۹۷، قانون مناطق آزاد اقتصادی و مناطق ویژه و...) (مصباحی مقدم، ۱۳۹۷). در صورت ابقای ایرادات در مصوبه مجلس، هیئت عالی آن ایرادات را برای ابلاغ و اجرا به اطلاع شورای نگهبان می‌رساند و نهاد قانونگذار، موظف به رفع مغایرت و مطابقت مصوبات خود با سیاست‌های کلی نظام خواهد بود. بنابراین هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام پیش از تصویب طرح‌ها و لوایح به‌عنوان بازوی مشورتی برای کمیسیون‌های تخصصی مجلس عمل می‌کند و پس از تصویب آنها به‌عنوان ناظر بر مدنظر قرار داده شدن مشورت‌هایش بر مصوبات نهایی عمل خواهد کرد. هرچند به نظر می‌رسد بهتر است نقش مشورتی هیئت عالی قبل از تصویب طرح‌ها و لوایح را در زمره نظارت پیشینی نهاد مزبور قرار داده و برای جلوگیری از اتلاف وقت و هزینه در مراحل بعدی و تضمین تصویب قوانین همسو با سیاست‌های کلی، در همین مرحله پیشینی برای آن ضمانت اجرا نیز قرار داد. از جمله سازوکارهای پیشنهادی می‌توان به طرح نظرهای مشورتی هیئت عالی در هنگام مطرح شدن طرح یا لایحه در جلسه علنی مجلس، برای در جریان قرار گرفتن همه نمایندگان از نظر هیئت عالی و موارد مغایرت و عدم تطابق ذکرشده در آن دانست.

## ۲.۲. نظارت تکمیلی شورای نگهبان بر حسن اجرای سیاست‌ها

طبق ذیل ماده ۹<sup>۵</sup> مقررات نظارت، صلاحیت تفویضی مجمع تشخیص مصلحت برای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام انحصاری است؛ اما نمی‌توان نقش نهادهای دیگر، از جمله شورای نگهبان را به جهت نظارت فائده آن بر مصوبات مجلس شورای اسلامی، قوانین و مقررات کشور و انتخابات نادیده گرفت. یکی از مشکلات نظام قانونگذاری کشور، عدم رعایت جدی سیاست‌های کلی نظام توسط قوای سه‌گانه و دستگاه‌ها و نهادهای حکومتی، به‌ویژه مجلس شورای اسلامی در تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی بود که به دلیل خلأ قانونی و تفویض نظارت بر اجرای سیاست‌ها به مجمع، به‌جز چند مورد در بررسی شورای نگهبان مورد لحاظ قرار نمی‌گرفت و شورا از بررسی و انطباق این مصوبات با سیاست‌های کلی معذور بود. تا اینکه شورای نگهبان به مناسبت بررسی طرح اصلاح ماده ۱۸۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چهار نوبت به ترتیب ۸۰/۹/۹ و ۸۱/۱۱/۸ و ۸۲/۲/۱۸ و ۸۲/۸/۲۱ فرصت یافت که نظر خود را درخصوص صلاحیت این شورا در مورد نظارت خود بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی مصوب رهبری اعلام کند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۲). عملکرد شورای نگهبان درخصوص بند ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ از سال ۱۳۸۰ به‌این‌سو، یعنی رد مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، نشانگر این است که شورای مزبور سیاست‌های کلی را موضوعی الزام‌آور و مورد تأکید قانون اساسی دانسته و انتظار دارد مجلس آنها را در مصوبات خود مدنظر قرار دهد. البته تا قبل از سال ۶۸ و ورود سیاست‌های کلی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز این امکان برای شورای نگهبان فراهم بود که مصوبات مجلس را با سیاست‌های کلی که در آن زمان تحت عنوان «فرمان» یا «حکم حکومتی» ولی فقیه شناخته می‌شد، براساس اصل ۴ قانون اساسی و حاکمیت شرع بسنجد. بنابراین ورود شورای نگهبان به تطبیق مصوبات مجلس با

سیاست‌های کلی نظام، نه تنها خارج از صلاحیت شورا نیست، بلکه می‌توان آن را در حوزه صلاحیت تکلیفی شورا قرار داد؛ چراکه اولاً تصویب موارد مغایر با نظر ولی فقیه، صراحتاً با فقه سیاسی شیعه مغایرت دارد و تکلیف شورای نگهبان درخصوص تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی از منظر موازین شرع، امری مسلم است. ثانیاً طبق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوه مقننه به‌عنوان یکی از قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران است که زیر نظر ولایت امر اعمال می‌گردد و با توجه به اینکه تعیین سیاست‌های کلی، یکی از شئون ولی فقیه در قانون اساسی است، تصویب قوانین مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌ها خارج از صلاحیت تقنینی مجلس و مخالف اصل ۷۱، ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی بوده و بدیهی است که مرجع نظارت بر رعایت قانون اساسی در بُعد تقنین، شورای نگهبان است (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۱۷).

درواقع با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی به‌عنوان یکی از «حدود مقرر» و جزئی از قانون اساسی، یعنی از آثار و تبعات بند ۱ اصل ۱۱۰ یا به‌عنوان قسمی از احکام شرعی یعنی احکام حکومتی، شورای نگهبان موظف است بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظارت کند (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۹۸). هرچند برخی معتقدند که وظیفه شورای نگهبان در قانون اساسی مشخص است و این شورا نمی‌تواند به استناد مخالفت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام آن را رد کند (مرادخانی، ۱۳۸۹: ۱۳۷).

به‌هرحال همان‌طور که ذکر شد، هم‌اکنون هیئت عالی نظارت مجمع، بخشی از نقش نظارتی خود را طی فرایندی با واسطه شورای نگهبان اعمال می‌نماید. مطابق با ذیل ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و همچنین نامه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ مقام معظم رهبری<sup>۶</sup> در پاسخ به نامه دبیر محترم شورای نگهبان بدین ترتیب که: «... شورای محترم نگهبان موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس اعلام نماید...»، اعلام نظر هیئت عالی نظارت

برای شورای نگهبان جنبه مشورتی نداشته و شورای نگهبان موظف به اعلام و اعمال آن است. شورای نگهبان نیز مطابق با وظیفه محوله، نظر هیئت عالی نظارت را به پیوست نظر خود راجع به آن طرح یا لایحه به اطلاع مجلس می‌رساند و مجلس هم طبق ماده ۷ مقررات نظارت، موظف به اعمال آن نظر می‌باشد و اگر نظر ارجاعی توسط مجلس اعمال نشد، شورای نگهبان، مصوبه مجلس را خلاف اصل ۱۱۰ اعلام می‌کند (نیکونهاد و زابولی، ۱۳۹۸: ۱۱۶).

آنچه از مطلب فوق برمی‌آید، این است که نقش شورای نگهبان در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، تنها ابلاغ نظر هیئت عالی به مجلس خواهد بود. اما نکته مهم مغفول‌مانده آن است که رهبری در ذیل همان نامه مذکور مرقوم فرموده‌اند: «... 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 سیاست‌ها عمل خواهد کرد». بنابراین از این مقطع به بعد شاهد تبلور جدی‌تر وظیفه ذاتی شورای نگهبان در نظارت بر انطباق و عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی نظام و فراتر از ماده ۷ مقررات نظارت خواهیم بود. به‌رحال نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، چه از طریق هیئت عالی نظارت صورت گیرد و چه از طریق شورای نگهبان، از نوع نظارت استصوابی است؛ چراکه در صورت ردّ مصوبه مجلس به استناد مغایرت یا عدم تطابق با سیاست‌ها، آن مصوبه اعتبار قانونی نمی‌یابد (ذیل ماده ۷ مقررات نظارت). باین حساب با قرار گرفتن شورای نگهبان در کنار هیئت عالی نظارت مجمع، تا حدود زیادی یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظارتی بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که جنبه ضمانت اجرایی نیز دارد، در حوزه تقنین، ایجاد، تقویت و ساختاربندی شده است که در ادامه راه، جدیت، تلاش و تعهد مجمع و شورای نگهبان در حوزه عمل را می‌طلبد.

### ۳. ارتقای ملاک‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

همان‌طور که گفته شد، بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به ملاک‌های نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در حوزه تقنین پرداخته است. بررسی این ملاک‌ها نشان از ارتقای آنها از زمان ابلاغ سیاست‌ها تاکنون و با هدف اجرای کامل و صحیح سیاست‌ها توسط نهادهای مقرر گذار، به‌خصوص قوای مقننه و مجریه بوده که تحت عناوین عدم مغایرت قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی، مطابقت قوانین و مقررات با سیاست‌ها و همچنین تصویب قوانین مورد نیاز در این زمینه، خطاب به همه قوا و با همکاری مجمع و شورای نگهبان تجلی یافته است. به‌منظور ارائه توضیحات منسجم‌تر، عدم مغایرت و انطباق را در کنار یکدیگر بررسی خواهیم نمود.

#### ۳.۱. عدم مغایرت و لزوم انطباق طیف قوانین با سیاست‌های کلی

براساس اصل سلسله‌مراتب قوانین، محتوای قواعد فروتر نباید مغایر با محتوای قواعد فراتر باشد (شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۱۱). از طرفی در سلسله‌مراتب هنجارهای نظام جمهوری اسلامی، با توجه به جایگاه تثبیت‌شده برای سیاست‌های کلی نظام، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و سایر قوانین و مقررات، به‌عنوان هنجار فرودست نسبت به سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده است (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰). همچنین طبق اصل ۷۱، قانونگذاری مجلس صرفاً در حدود مقرر در قانون اساسی مجاز است و یکی از این حدود مقرر مهم، سیاست‌های کلی نظام می‌باشد. بنابراین مجلس شورای اسلامی دارای صلاحیت تکلیفی برای قانونگذاری ذیل سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان قاعده برتر و یکی از حدود مقرر در قانون اساسی خواهد بود و در صورتی که مجلس برخلاف سلسله‌مراتب هنجاری و خارج از حدود مقرر در قانون اساسی سعی در جعل قاعده‌ای نماید، خارج از صلاحیت ذاتی خود عمل کرده و مصوبه مذکور اصلاً وقوع حقوقی نخواهد یافت (جواهری طهرانی، ۱۳۹۳: ۲۷). بنابراین همسویی قوانین با سیاست‌های کلی و عدم مخالفت با آنها جهت وضع قانون معتبر، الزامی است.

در این راستا در ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب سال ۱۳۸۴، ضرورت «عدم مغایرت» مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید قرار گرفت. بر این اساس احکام موضوعه توسط قانونگذار نباید در تعارض و مغایرت با یکی از قواعد عام مذکور در سیاست‌های کلی نظام باشد. بنابراین قانونگذار در انتخاب موضوعات مورد نیاز برای شروع فرایند قانونگذاری مختار و آزاد محسوب می‌شود و بنا به تشخیص و صلاحدید خود، اقدام به قاعده‌گذاری درخصوص مسائل مورد نیاز کشور می‌کند. طبعاً در این حالت، نیازی نیست تا برای هر حکم قانونی، نصی خاص و مستندی مشخص از میان سیاست‌های کلی نظام وجود داشته باشد و در صورت عدم تصویب سیاست‌های کلی مشخص و خاص در آن زمینه، صرف مغایر نبودن از سایر جهات با سایر سیاست‌های کلی موجود، وافی به مقصود خواهد بود (موسی‌زاده و حاجی علی خمسه، ۱۳۹۷: ۷۸).

اما ضرورت همسویی اعمال قوا و قوانین و مقررات کشور با سیاست‌های کلی نظام تا جایی است که مقام معظم رهبری در نامه تأیید «اصلاحیه مقررات نظارت بر حسن اجرا» خطاب به مجمع، رأساً ماده ۷ آن را به گونه‌ای اصلاح نموده‌اند که لزوم «مطابقت» قوانین با سیاست‌ها نیز در آن لحاظ شود و به صرف «عدم مغایرت» اکتفا نشود. در واقع قوانین مصوب مجلس، نه تنها نباید مخالف سیاست‌های کلی نظام باشد، بلکه باید با آن مطابقت داشته باشد؛ وگرنه هدف سیاست‌های کلی به طور کامل محقق نشده و نظام دچار انحراف در جهت‌گیری‌های کلی خواهد شد. توضیح آنکه یکی از مهم‌ترین اهداف تعیین سیاست‌های کلی، تدوین جهت‌گیری‌ها و خط‌مشی‌های نظام در راه رسیدن به اهداف و آرمان‌های مورد نظر قانون اساسی است. همچنین به قوای اجرائی و تقنینی در ادوار مختلف کمک می‌کند تا ضمن وجود سلیقه‌ها و برنامه‌های متفاوت، در جهت‌گیری‌هایشان به سمت اهداف مشترک ترسیم‌شده در قانون اساسی دچار بی‌رویگی، بی‌نظمی و تزامم برنامه‌ها نشوند.



بنابراین به نظر می‌رسد نیل کامل به این مهم با تأمین صرف «عدم مغایرت» قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام قابل تحقق نباشد. به تعبیر دیگر هرچند قانونگذاری با ملاحظه عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام امری ارزشمند و حائز اهمیت به حساب می‌آید، اما طریق مذکور نمی‌تواند هدف سیاست‌های کلی نظام را تأمین کند. درواقع به علت آنکه سیاست‌های کلی نظام مفاهیمی عام و کلی‌اند و به منزله روح حاکم بر قانونگذاری شناخته می‌شوند، ضروری است برای دست یافتن به مقصود، خط‌مشی مزبور و روح حاکم مدنظر، در قوانین و مقررات جریان یابد. این مسئله مستلزم «همسویی» قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی است. دراین صورت قوانین و مقررات نه تنها مغایر سیاست‌های کلی نظام نبوده‌اند، بلکه در راستای تحقق بخشیدن به آن سیاست‌ها نیز شکل گرفته است (اسماعیلی و منصوریان، ۱۳۹۱: ۹).

هنگامی که سخن از لزوم انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام به میان می‌آید، منظور آن است که کلیه قوانین مصوب باید لزوماً در چارچوب این سیاست‌ها بوده و هر حکم قانونگذار، مستقیماً مستند و مربوط به یکی از احکام کلی و عام مذکور در متن سیاست کلی مربوطه باشد. بدین ترتیب قانونگذار باید احکام کلی سیاست‌ها در موضوعات مختلف را مدنظر قرار دهد و قوانین و مقررات مورد نیاز کشور را در چارچوب سیاست‌ها وضع کند. به عبارت دیگر در صورت وجود حکم و قاعده مشخص در سیاست‌های کلی نظام برای موضوع مورد نظر، قوانین مصوب مجلس باید در انطباق با سیاست‌های مربوطه تنظیم شوند و نهاد قانونگذار صرفاً در محدوده سیاست‌های کلی، می‌تواند قاعده‌گذاری نماید (موسی‌زاده و حاج علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۸).

بنابراین مجلس شورای اسلامی مهم‌ترین نهاد و عالی‌ترین سطح اجرای سیاست‌های کلی نظام بوده و در صورتی که عدم مغایرت و نیز همسویی هرچه بیشتر قوانین با سیاست‌های کلی نظام تأمین گردد، حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و مسئله نظارت بر آن نیز در این مرحله تا حدود زیادی تضمین می‌گردد (اسماعیلی و

منصوریان، ۱۳۹۱: ۱۶)؛ به‌طوری‌که به‌نظر برخی اندیشمندان پس از اینکه انطباق قوانین با سیاست‌های کلی تأمین و تضمین گردید، مسئله نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خاتمه‌یافته تلقی می‌شود (مهرپور و دیگران، ۱۳۸۰: ۳۹۶-۳۹۷).

در همین راستا و برای تأکید بر عدم مغایرت و لزوم انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، قانونی تحت عنوان قانون «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» و اصلاحیه آن (مشمول بر دوازده ماده و هفت تبصره، مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی و اصلاحیه آن در ۸۹/۱۲/۱۸) به تصویب رسیده است.

ماده ۲ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور<sup>۷</sup> مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۲ کلیه دستگاه‌های حکومتی را که به وضع مقررات مبادرت می‌ورزند، موظف نموده که تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال کنند. از سوی دیگر بند ۶ ماده ۳ همان قانون<sup>۸</sup> یکی از وظایف معاونت قوانین مجلس را اعلام نظر در خصوص قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی و ارسال آن به هیئت‌رئیس عنوان نموده است و در نتیجه این امکان وجود دارد که بدین طریق از تصویب قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام ممانعت شود. مطابق با بند ۴ ماده ۴ قانون مذکور<sup>۹</sup> نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص «انطباق طرح و لایحه با ... سیاست‌های کلی نظام و ...» از معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی استعلام می‌کنند و طبق تبصره ۱ ماده مذکور، نمایندگان در جریان نظر معاونت قوانین قرار می‌گیرند. بدین ترتیب نظارت نمایندگان مجلس شورای اسلامی بر قوانین تأمین شده و می‌توانند مصوبات مغایر با سیاست‌های کلی را اصلاح سازند (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۷). همچنین طبق اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، رئیس مجلس، صلاحیت نظارت بر مقررات وضع شده توسط دولت را دارد که می‌توان با تفسیر حقوقی و

باتوجه به قانون تنقیح، علاوه بر نظارت از حیث مطابقت با قوانین عادی، صلاحیت نظارت بر مطابقت و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نیز برای وی در نظر گرفت. دراین‌راستا نظر رئیس اسبق مجمع تشخیص نیز قابل توجه است: «نظر ما این بود که آیین‌نامه‌ها به دلیل تعداد زیادشان، پیش رئیس مجلس برود. آنهایی که آیین‌نامه‌ها را رسیدگی می‌کنند و با قانون عادی منطبق می‌کنند، با سیاست‌ها هم تطبیق بدهند. اخیراً گفتند می‌پذیریم و دنبال این هستند. نهایتاً نگرانی آنها این بوده که مجمع می‌خواهد برود که در وزارتخانه‌ها بازرسی بگذارد و در ذهن ما چنین چیزی نبود» (مهرپور و ملایری، ۱۳۸۱: ۳۳). درنتیجه می‌توان بیان داشت درصورت نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از منظر انطباق یا عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام، عملاً بر مصوبات و چارچوب کلی عملکرد سایر قوا نیز نوعی نظارت صورت می‌گیرد.

نکته قابل توجه اینکه باتوجه به وضعیت جاری در کشور، در مقام بررسی انطباق یا عدم مغایرت (حسب مورد) قوانین با سیاست‌های کلی نظام، باید اصل را بر انطباق گذاشت؛ چراکه درحال حاضر ۵۲ عنوان کلی در قالب سیاست‌های کلی نظام به تصویب رسیده و ۴۳ مورد آن ابلاغ شده است. با بررسی این عناوین، مشخص می‌شود که به‌سختی می‌توان موضوعی را یافت که مجلس به هنگام قانونگذاری، با سیاست‌های کلی مشخصی درخصوص آن مواجه نباشد. درنتیجه باتوجه به وضعیت مزبور، نهاد صالح به‌منظور نظارت بر مصوبات مجلس از حیث انطباق یا عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی نظام، درمجموع باید در پی احراز انطباق اکثر قوانین مصوب باشد تا عدم مغایرت آنها (موسی‌زاده و حاج علی خمسه، ۱۳۹۷: ۸۲-۸۳). درهمین‌راستا به‌منظور رعایت دو معیار «عدم مغایرت» و «لزوم انطباق»، شایسته است راجع به قوانین موجود، از قوای سه‌گانه نیز مطالبه نمود که با اولویت‌بندی مناسب، نسبت به ارائه طرح یا لایحه لازم جهت اصلاح قوانین با مشارکت هیئت عالی

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها اقدام کنند. در مورد طرح‌ها و لوایح آینده نیز با تدوین شیوه‌نامه یا آیین‌نامه توجیهی با موضوع رعایت معیارهای مذکور در جریان بررسی طرح‌ها و لوایح، به‌صورت نظام‌مند از تصویب قوانین منطبق و غیرمغایر با سیاست‌ها اطمینان حاصل نمود.

### ۳.۲. ابتکار تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام

بدون تردید تصویب قوانین و مقررات منطبق و غیرمغایر با سیاست‌های کلی نظام، یکی از بهترین روش‌ها برای اجرایی شدن و به‌ظهور رسیدن این سیاست‌ها از سطح کلان تا خرد نظام خواهد بود. اما تجربه نشان داده که اکتفا به این دو طریق، به‌تنهایی وافی به مقصود نخواهد بود. برخی از دلایلی که می‌توان بر این ادعا ارائه نمود، بدین شرح است:

الف) رضایت بخش نبودن عملکرد قوا و نهادهای عمومی کشور در حسن اجرای سیاست‌ها.

ب) برداشت‌های متفاوت یا بعضاً مصلحت‌اندیشی در برابر سیاست‌ها، سبب طولانی شدن روند بررسی و تصویب قوانین مورد نیاز کشور، به‌علت رفت‌وبرگشت مصوبات، بین مجلس، هیئت عالی نظارت و شورای نگهبان شده است که شفافیت بیشتر سیاست‌ها برای اجرا را می‌طلبد.

ج) از آنجایی که برخی سیاست‌های کلی صرفاً اجرایی هستند و مستقیماً از طریق رئیس‌جمهور به قوه مجریه ابلاغ می‌شوند، صرف انطباق قوانین مصوب مجلس با سیاست‌ها، نظارت بر حسن اجرای آن را تأمین نخواهد کرد (هاشمی، ۱۳۸۰: ۳۹۷).

د) هرچند طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، مصوبات هیئت وزیران به هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس فرستاده شده و از حیث مطابقت با قوانین و همچنین سیاست‌های کلی نظام بررسی می‌شود (بند ۶ ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور)، اما در مورد بخش‌نامه‌ها، آرای وحدت رویه و مصوبات شوراهای خاص، این اتفاق نمی‌افتد.

ه) نظر به اینکه سیاست‌های کلی نظام، ترجمان به‌روزشده مدیریتی مقام رهبری از اصول قانون اساسی بوده که در پی تحقق مطلوب اهداف و آرمان‌های جامعه سیاسی است، توجه به عمر مفید آن سیاست‌ها بسیار مهم خواهد بود؛ چراکه وقتی مقام رهبری سیاست کلی را ابلاغ می‌کند، به‌نوعی نیازمندی‌های فعلی تقنینی و اجرایی جامعه را یادآوری کرده و تحقق آنها را خواستار است. لذا نمی‌توان منتظر نشست و صرفاً شاهد ساری و جاری شدن برخی از سیاست‌ها یا حتی برخی بندهای آنها در قوانین و مقررات کشور، آن‌هم در بازه زمانی طولانی بود. مقام معظم رهبری در این باره اظهار داشته‌اند: «نمی‌شود منتظر پایان برنامه بود تا ببینیم آیا این برنامه اجرا شد یا نه. حضور این سیاست‌ها باید در قالب قانون، مصوبات دولت و سیاست‌های اجرایی که اتخاذ می‌شود، محسوس باشد» (دیدار با اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۸۱/۱/۱۷).

و) انتظار برای ورود یک طرح یا لایحه یا مقرر و سپس نظارت بر انطباق یا عدم مغایرت آن با سیاست‌ها، یک نظارت حداقلی و منفعلانه است. در حالی که با توجه به جایگاه سیاست‌های کلی و تأکید قانونگذار اساسی بر «حسن اجرای» آنها، می‌توان بیان داشت که لازمه حسن اجرا، سازوکاری فراتر از ملاک‌های یادشده خواهد بود. به بیان دیگر ما نیازمند حسن اجرای فعالانه و پیشرو در مورد سیاست‌ها هستیم که در یک بازه زمانی مشخص، ارائه طرح، لایحه یا تصمیمات اجرایی برای تحقق یک سیاست کلی معین را از قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی مطالبه کند.

در این راستا مقام رهبری در بند ۴ سیاست‌های قانونگذاری ضمن تأکید بر نظارت بر عدم مغایرت و انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام، راهکار نو و مؤثری تحت عنوان «تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌ها» را تعیین کردند که می‌توان آن را نقطه عطفی در سازوکارهای تحقق حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دانست. بدین منظور تصویب قوانین مورد نیاز اجرایی، ضمانت اجرای محکم‌تری جهت تحقق این سیاست‌ها خواهند بود.

در نظام حقوق داخلی براساس اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی حق قانونگذاری در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی را برعهده داشته و می‌تواند به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع در هر موضوعی اقدام به قانونگذاری کند. مجلس می‌تواند از این طریق با تصویب قواعد الزام‌آور کلی در موضوعات مختلف، ازجمله سیاست‌های کلی نظام، تمامی نهادهای حقوقی و اشخاص را به انجام یا عدم انجام اموری به شرط عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع به تشخیص شورای نگهبان ملزم سازد. این صلاحیت با عنایت به صلاحیت بررسی لوایح پیشنهادشده از سوی دولت مطابق با اصل ۷۴ یا از سوی رئیس قوه قضاییه مطابق اصل ۱۵۸ که از طریق دولت به مجلس تقدیم می‌شود، اهمیتی دوچندان می‌یابد؛ زیرا مجلس از این طریق عملاً با قانونگذاری خود جهت و مسیر حرکت قوا و نهادهای حکومتی را مشخص می‌سازد و دولت و قوه قضاییه و حتی خود نمایندگان مجلس، ملزم به ارائه لوایح و طرح‌های قانونی و همچنین مقررات‌گذاری در جهت قوانین مصوب قبلی، ازجمله قوانین اجرایی سیاست‌های کلی خواهند بود. در مرحله بعدی نیز مجلس با بهره‌گیری از صلاحیت‌های نظارتی خود (اصول ۷۶، ۸۴، ۸۸، ۸۹ و ۹۰) بر حسن اجرای قوانین نظارت می‌کند؛ هرچند که علاوه بر نظارت خود مجلس، قوه قضاییه نیز مطابق بند ۳ اصل ۱۵۶ موظف به نظارت بر حسن اجرای قوانین بوده و در این راستا محاکم دادگستری، دیوان عالی کشور، دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور ذیل این قوه فعالیت می‌کنند (اصل ۱۶۱، ۱۷۰، ۱۷۳ و ۱۷۴). حتی در مواردی که به قوه مجریه صلاحیت مقررات‌گذاری اعطا شده است نیز اعمال صحیح و در چارچوب قانون بودن این صلاحیت توسط رئیس مجلس شورای اسلامی و همچنین دیوان عدالت اداری مورد نظارت قرار می‌گیرد (اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ و ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸) (بهادری جهرمی، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۷).

بنابراین مجلس شورای اسلامی علاوه بر اینکه در هنگام قانونگذاری باید به انجام وظیفه مهم خود مبنی بر مواظبت بر عدم مغایرت و مطابقت قوانین با سیاست‌های کلی اقدام نماید، مکلف است قوانین مورد نیاز جهت اجرایی شدن سیاست‌های ابلاغی را هم تصویب کند؛ چراکه باتوجه به سوگند نمایندگان در دفاع از قانون اساسی (اصل ۶۷) و مسئولیت در مقابل ملت (اصل ۸۴) و تأیید صلاحیت نمایندگان در هنگام انتخاب شدن، از حیث اموری نظیر ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه (بند ۴ ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاحات بعدی مصوب ۱۳۹۰/۵/۲)<sup>۱۰</sup> تحقق سیاست‌های کلی نظام، ازجمله تکالیف مجلس شورای اسلامی است و صلاحیت مجلس در تصویب قوانین به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام، ازجمله صلاحیت‌های تکلیفی مجلس خواهد بود و نباید آن را در زمره صلاحیت‌های اختیاری آن نهاد تقنینی قرار داد. این صلاحیت تکلیفی، هم در ارائه طرح‌های لازم از سوی نمایندگان در این راستا و هم در اولویت قرار دادن بررسی این طرح‌ها و لوایح ارسالی دولت از سوی مجلس خواهد بود (بهادری جهرمی و دیگران، ۱۳۸۹: ۲۱-۳۱).

از مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز چنین برداشت می‌شود که اصولاً هدف از تصویب سیاست‌های کلی نظام این است که نهادهای قانونگذار، اجرایی و قضایی آنها را مدنظر قرار داده و آن را به‌صورت قانون درآورده و اجرایی کنند:

«... یا (رهبری) می‌گویند مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان، کشورهای مسلمان را مقدم‌بدارید یا در سیاست اقتصادی این‌جور بکنید؛ ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم و به‌صورت قانون در بیاوریم...». (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۳۲۳).

«فرض کنید (رهبری) سیاست‌های خاصی را اعلام کرده، ولی هنوز در قالب قانون درنیامده، در قانون مصوبه دولت اگر نیامده باشد، چه حالتی دارد؟ معلوم است

که بعد از آن می‌آید» (همان: ۱۳۲۴). از عبارات فوق مشخص می‌شود که لزوم تصویب سیاست‌های ابلاغی در قالب قانون، یک امر واضح و روشن بوده و حالتی غیر از آن قابل تصور نبوده است.

ازطرفی در برخی از سیاست‌های کلی نظام مواردی وجود دارد که حسن اجرای آنها صراحتاً مستلزم تصویب قوانین جدید یا تغییر در قوانین موجود هستند، ازجمله بند ۱ مقدمه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی ۱۳۸۴/۳/۱ که مقرر می‌دارد: «اجرای این سیاست‌ها مستلزم تصویب قوانین جدید و بعضاً تغییراتی در قوانین موجود است؛ لازم است دولت و مجلس محترم در این زمینه با یکدیگر همکاری نمایند...». یا در ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ آمده است: «لازم است قوای کشور بی‌درنگ و با زمان‌بندی مشخص، اقدام به اجرای آن کنند و با تهیه قوانین و مقررات لازم و تدوین نقشه راه برای عرصه‌های مختلف، زمینه و فرصت مناسب برای نقش‌آفرینی مردم و همه فعالان اقتصادی را در این جهاد مقدس فراهم آورند». همچنین بند ۴۳ و ۶۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ که بر «اجرای سیاست‌های کلی سلامت با تصویب قوانین و مقررات لازم» تأکید دارد.

به‌هرحال طبق بند ۴ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و توضیحات ذکرشده در آن خصوص، چه در متن سیاست‌های ابلاغی، به تصویب قوانین اجرایی آن سیاست کلی تصریح شده باشد، چه نشده باشد، مجلس موظف به تصویب قوانین اجرایی مورد نیاز برای حسن اجرای هریک از سیاست‌ها و تسهیل در نظارت بر آنها خواهد بود. هرچند در برخی موارد، ازجمله اقتصاد، انرژی و صرفه‌جویی انرژی، استاندارد، هوای پاک و خاک، قوانینی در جهت اجرای سیاست کلی مربوطه به تصویب رسیده است. اما شاید بتوان تنها نمونه روشن تصویب قوانین اجرایی برای سیاست‌ها را در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و آخرین اصلاحیه



آن مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۲ مشاهده کرد که نیازمند تکرار و استمرار در مورد سایر سیاست‌ها برای به اجرا در آمدن این نظارت فعالانه خواهد بود. در همین زمینه می‌توان راهکارهایی، از جمله تشکیل کارگروه‌ها یا کمیسیون‌های خاص در مجلس و دولت را دنبال نمود یا سیاست‌های کلی را دسته‌بندی و به هریک از وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های تخصصی مرتبط با موضوع ارجاع داد تا مقدمات تهیه طرح و لوایح لازم جهت تحقق سیاست‌های مورد نظر را فراهم آورند.

در پایان ذکر دو نکته راهبردی در راستای نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ضروری به نظر می‌رسد:

الف) باتوجه به کلی بودن واژه‌ها و تعابیر موجود در سیاست‌ها و برداشت‌های مختلف و بعضاً متفاوت از آنها و پیچیده شدن امر نظارت، اولین قدم برای اجرایی شدن و نظارت صحیح و کارآمد بر سیاست‌ها، تعیین یک نهاد مفسر برای سیاست‌هاست که راه را برای تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی دقیق و مرتبط باز کند؛ نهادی که وظیفه‌ای همچون وظیفه شورای نگهبان برای تفسیر قانون اساسی داشته باشد و از یک طرف، نهادهای قانونگذار و حتی اجرایی، بتوانند حین قانونگذاری و اجرا، ابهامات خود از سیاست‌ها را از آن استعلام کنند و هم از طرف دیگر موظف به این کار در موارد ابهام و اجرای تفسیر مورد نظر باشند. در نگاه اول باتوجه به تعیین سیاست‌های کلی به وسیله رهبری، تفسیر آن نیز از وظایف و اختیارات ایشان خواهد بود. ولی نظر به حجم بالای کار و تخصصی بودن مطالب، به نظر می‌رسد یکی از دستگاه‌های زیر نظر رهبری برای این امر مناسب باشند که باتوجه به پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام مبنی بر تشکیل هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از میان اعضای برگزیده مجمع، سپردن وظیفه تفسیر سیاست‌های کلی به این هیئت عالی، گزینه مناسبی خواهد بود که در درجه اول دستور مقام رهبری و سپس تعیین

دستورالعمل‌ها و اصلاح مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را می‌طلبد. هرچند با توجه به نامه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۱ رهبری به دبیر شورای نگهبان، که وظیفه نظارت بر انطباق و عدم مغایرت قوانین با سیاست‌ها را در مواردی که مجمع اعلام نظر نکرده، به شورای نگهبان سپرده است، و همچنین وظیفه شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی و وجود برخی اصول با ماهیت سیاست‌های کلی در قانون اساسی و تفسیر این‌گونه اصول در موارد لزوم به‌وسیله شورای نگهبان، شاید بتوان برای این شورا نیز نقشی جهت تفسیر سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفت.

ب) با بررسی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی و اصول قانون اساسی مصوب این نهاد، آنچه مغفول به‌نظر می‌رسد، لزوم تعیین ضمانت اجراهای مناسب برای سیاست‌های کلی است. درواقع راجع به مرحله بعد از نظارت بحثی نشده است. البته یکی از دلایل این غفلت می‌تواند فضای روانی حاکم بر عرف سیاسی و اجتماعی کشور در آن مقطع باشد که تصور اینکه نهادهای حکومتی، سیاست‌های تعیین‌شده از سوی ولایت امر و امامت امت را اجرا نکنند، دور از ذهن بوده، همان‌گونه که یکی از اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، عدم همکاری دستگاه‌ها در امر نظارت رهبری بر سیاست‌ها را مساوی با سقوط نظام دانسته است (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۳۲۷). هرچند عدم تبدیل شدن مصوبات مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌ها (ماده ۷ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها) به قانون معتبر، ضمانت اجرای به نسبت مناسبی برای حسن اجرای سیاست‌ها توسط مجلس می‌باشد. اما به‌نظر می‌رسد در مرحله اجرا و در رابطه با مقررات و تصمیمات و اقدامات قوا و ارکان دیگر نظام، همچنان با نقصان ضمانت اجراهای محکم و کاربردی مواجه هستیم. لازمه این مهم، علاوه بر ایجاد سازوکارهای دقیق و مؤثر، آگاهی‌بخشی در جهت شناخت افکار عمومی ملت نسبت به این سیاست‌ها و تأثیر آن بر پیشرفت و تعالی جامعه، با هدف پشتیبانی و مطالبه افکار عمومی در راستای اجرایی شدن سیاست‌هاست (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۶۰-۱۶۵).

## نتیجه

مطالعه سیر تاریخی فرایند نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، نشانگر ارتقای معنادار معیارهای آن در جهت تقویت حسن اجرای سیاست‌ها و الزام هرچه بیشتر قوای سه‌گانه به منظور ساری و جاری کردن سیاست‌ها در تمام تصمیمات و اعمال آنهاست. از آنجاکه قوه قانونگذار، مسیر حرکت تمامی قوا و دستگاه‌های حکومتی را مشخص می‌کند، تمرکز بیشتر امر نظارت بر مصوبات مجلس، واضح به نظر می‌رسد. بدین منظور بند ۴ سیاست‌های کلی قانونگذاری، سه معیار «عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی»، «انطباق مصوبات با سیاست‌ها» و «تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌ها» را جهت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها در مرحله قانونگذاری، پیش‌روی نهادهای نظارتی قرار داد. هرچند دو معیار نخست هم، به‌خاطر استصوابی بودن نوع نظارت موجود در آنها (ذیل ماده ۷ مقررات نظارت) تا حدود زیادی از تصویب قوانین مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌ها جلوگیری کرده، به همسو شدن قوانین با سیاست‌ها کمک می‌کند؛ اما فقط در مورد سیاست‌هایی صادق است که در حوزه آنها قوانینی وضع می‌شود و تمامی سیاست‌ها را در بر نمی‌گیرد و به طبع شاهد خلأهای قانونی در آن حوزه‌ها هستیم. انتظار برای ورود یک طرح یا لایحه یا مقرر و سپس نظارت بر انطباق یا عدم مغایرت آن با سیاست‌ها، یک نظارت حداقلی و منفعلانه است. درحالی‌که باتوجه به جایگاه سیاست‌های کلی و تأکید قانونگذار اساسی بر «حسن اجرای» آنها، می‌توان بیان داشت که لازمه حسن اجرا، سازوکاری فراتر از ملاک‌های یادشده خواهد بود. به بیان دیگر ما نیازمند حسن اجرای فعالانه و پیشرو در مورد سیاست‌ها هستیم که در یک بازه زمانی مشخص، ارائه طرح، لایحه یا تصمیمات اجرایی برای تحقق یک سیاست کلی معین را از قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی مطالبه کند. بنابراین با اجرایی شدن معیار سوم که نقطه عطفی در سازوکارهای تحقق و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و

ضمانت اجرای محکم‌تری برای آن خواهد بود، از این به بعد، نهادهای متولی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها، به‌خصوص مقام رهبری و هیئت عالی نظارت مجمع تشخیص، امکان مطالبه و بازخواست جدی از قوای سه‌گانه به‌خصوص قوه مقننه در راستای تهیه مبتکرانه لوایح و طرح‌های مناسب برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی را خواهند داشت.

### یادداشت‌ها

۱. این مقررات با انجام مطالعات و تحقیقات گسترده در دبیرخانه مجمع تدوین شد و پس از ۲۵ جلسه بحث و بررسی در کمیسیون نظارت مجمع، در دستور کار شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت. نهایتاً این مقررات در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ با حضور رؤسای قوای سه‌گانه در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ با انجام برخی اصلاحات متن نهایی را تأیید و ابلاغ فرمودند.

۲. ماده ۷ مقررات نظارت ابلاغی ۱۳۸۴/۶/۱۵: 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 براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال نظر می‌نماید.

۳. ماده ۷ مقررات نظارت ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴: «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 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 می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند، به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذیربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش براساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید».

۴. «... نظارت بر آنها یکی از چیزهایی بود که در جایگاه واقعی رهبری ذکرش و مشخص کردنش لازم به نظر می‌آمد که در قانون اساسی فعلی از آن صحبتی نشده. باید حتماً مقام رهبری قدرت و امکانات این را داشته باشد که تعقیب کند که آیا آن خط مشی کلی تعقیب و برنامه‌ریزی می‌شود یا نه؟» (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸: ۶۸۰).

«نظارت جزو اصول تشکیلاتی هر مدیریتی است. دیگر الآن که بحث رهبری است، نمی‌توانیم ما بگوییم که نظارت نمی‌خواهد داشته باشد ... فرمودند که اگر وظیفه باشد، من حتی وظیفه‌اش را هم عرض می‌کنم، یعنی اگر ما اینجا را (اصل ۱۱۰ ق.ا) تقسیم کنیم به دو قسمت "وظایف و اختیارات" حتی می‌توانیم جزو وظایف هم بگوییم نظارت هم لازم دارد و وظیفه‌اش هم نظارت است ...» (همان: ۱۳۲۷).

۵. ماده ۹ مقررات نظارت: قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، ...، با درخواست مجمع از طریق بالاترین مقام هر دستگاه، همکاری لازم را در اعمال

نظارت موضوع این مقررات به عمل خواهند آورد. درهرحال تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی برعهده مجمع خواهد بود.

۶. آیت‌الله جنتی دبیر محترم شورای نگهبان در نامه‌ای در تاریخ ۹۲/۱۱/۳۰ با اشاره به نقض یا تخصیص برخی سیاست‌های کلی نظام در مصوبات مجلس خواستار اقدام مقتضی رهبر معظم انقلاب شده بودند. در پاسخ این نامه، رهبر معظم انقلاب، در یازدهم خردادماه سال ۹۳ مرقوم می‌دارند: «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را - بالاخص در قانون برنامه‌های پنج‌ساله یا قانون برنامه و بودجه - با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است براساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبات را به مجلس 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 سیاست‌ها عمل خواهد کرد».

۷. ماده ۲ قانون تدوین و تنقیح قوانین: کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند، از قبیل هیئت دولت، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجرا دارد، موظف‌اند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند. تبصره - مجلس خبرگان، مجمع تشخیص مصلحت نظام شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.

۸. ماده ۳ قانون تدوین و تنقیح قوانین: وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است: ۱. تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر ... ۱.۶. اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت‌رئیس مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.

۹. ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین: نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس درخصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد: ۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی؛ ۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگرش تخصصی قوانین؛ ۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یاد شده؛ ۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی. تبصره ۱: نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند. تبصره ۲: چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیئت‌رئیس نظر معاونت را استعلام می‌نماید.

۱۰. ماده ۲۸ قانون انتخابات اصلاحی ۱۳۹۰/۵/۲: انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند: ... ۴. ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل متری ولایت مطلقه فقیه.

## منابع

۱. اداره تبلیغات و انتشارات مجلس شورای اسلامی، (۱۳۶۹)، مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۳، تهران: چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۲. اسماعیلی، محسن، (۱۳۸۵)، گفتگو راجع به «سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و ضمانت اجرای آن»، سایت همشهری آنلاین، شنبه ۵ اسفند ۱۳۸۹: ۲۳، کد مطلب: ۱۶۵۳۲.
۳. اسماعیلی، محسن و مصطفی منصوریان، (۱۳۹۱)، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، شماره ۲.
۴. بشیری، عباس، (۱۳۸۱)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: صدف سما.
۵. بهادری جهرمی، علی، (۱۳۹۰)، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۲۰۵۲.
۶. بهادری جهرمی، محمد و دیگران (۱۳۸۹)، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ویرایش دوم، شماره مسلسل ۸۹۸۲-۱.
۷. جواهری طهرانی، محمد، (۱۳۹۳)، شرح مبسوط قانون اساسی شرح اصل ۷۱ قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل ۱۳۹۳۰۱۶۳.
۸. دسلر، گری، (۱۳۷۳)، مبانی مدیریت، ترجمه داوود مدنی، تهران: قومس.
۹. رضاییان، علی، (۱۳۷۱)، اصول مدیریت، تهران: سمت.
۱۰. زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۳)، «نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت با تأملی در ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۳۴.



۱۱. سلیمی، عبدالحکیم، (۱۳۹۰)، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی، نشریه معرفت حقوقی»، سال اول، شماره ۱.
۱۲. شریعت پناهی، ابوالفضل، (۱۳۸۳)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: میزان، چاپ نهم.
۱۳. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۱)، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ هشتم.
۱۴. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی، (۱۳۹۲)، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۱.
۱۵. گودرزی، احمد، (۱۳۹۴)، ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه قم: گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق.
۱۶. مرادخانی، فردین، (۱۳۸۹)، «مباحثی پیرامون مفهوم، جایگاه و اجرای سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر آن»، فصل‌نامه اطلاع‌رسانی حقوقی.
۱۷. مصباحی مقدم، غلامرضا، (۱۳۹۷)، گفتگو راجع به «وظایف هیئت عالی نظارت مجمع»، سایت خبرگزاری مهر، ۲۱ آبان ۱۵:۲۵، کد مطلب: ۴۴۵۶۳۸۵.
۱۸. موسی‌زاده، ابراهیم و مرتضی حاج علی خمسه، (۱۳۹۷)، «تأملی بر لزوم "انطباق" یا "عدم مغایرت" قوانین با سیاست‌های کلی نظام»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۱۹.
۱۹. مهرپور، حسین و دیگران (۱۳۸۰)، «میزگرد کندوکاوی در جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، شماره ۲۰.
۲۰. مهرپور، حسین و محمدحسین ملایری، (۱۳۸۱)، «نقادی نظروری‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت (مصاحبه با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی)»، فصل‌نامه راهبرد، شماره ۲۶.