



انتشارات  
دبیرخانه  
مجمع تشخیص  
مصلحت نظام

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری  
و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

### فصل نامه سیاست کلان

سال یازدهم، شماره یازدهم، پاییز ۱۴۰۲  
«ویژه نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی»

- مطالب مندرج در فصل نامه بیان گر دیدگاه های نویسندگان بوده و به معنی تأیید همه یا بخشی از آن نیست.
- نقل قول مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.
- فصل نامه در پذیرش، رد یا ویرایش مقالات آزاد است.

نشانی: تهران، بلوار میرداماد، خیابان مصدق شمالی، نبش  
کوچه چهارم، پلاک ۱۰، ساختمان شهید سلیمانی

تماس با ما: ۲۲۲۵۸۹۱۳

نمابر: ۲۲۲۷۷۲۸۲

صاحب امتیاز: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

مدیر مسئول: علی احمدی

سردبیر: حبیب اله حمیدی

تدوین و تنظیم متون: احمد خالقیان

مدیریت اجرا: علی فرجی، مرتضی فرش چی، حسن میرزایی

ویرایش ادبی: بیژن کیانی

صفحه آرایی: مرتضی فرش چی

طراحی جلد: محمود خستو

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه



## فهرست مطالب

مقدمه .....	۵
آئین‌نامه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی؛ ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۲/۰۶/۲۱) .....	۹
فصل اول: مطالبات مقام معظم رهبری .....	۱۳
❖ مطالبات مقام معظم رهبری: نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی // احمد خالقیان .....	۱۵
فصل دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع .....	۲۳
❖ مقررات نظارت: پرسش‌ها و ابهام‌ها / سید صمد موسوی خوشدل؛ علی احمادی .....	۲۵
❖ پیشینه اقدامات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی .....	۴۱
- گزارش اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام: نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶-۱۳۷۷) / کمیسیون مشترک دبیرخانه .....	۴۲
- گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون نظارت .....	۴۸
- گزارش مدیریتی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون اقتصادی .....	۵۸
- ارزیابی دو گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون مشترک دبیرخانه .....	۷۳
- گزارش اقدامات هیأت عالی: نظارت بر مصوبات مجلس (۱۳۹۶ تاکنون) // امور کمیسیون‌ها .....	۷۶
- خلاصه گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی / کمیسیون نظارت دبیرخانه .....	۱۰۵
- ارزیابی گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و پیشنهاد نحوه تنظیم گزارش‌های نظارتی / کمیسیون مشترک دبیرخانه .....	۱۱۱
❖ الزامات سیاست‌های کلی نظام از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حُسن اجرای آن / هادی طحان نظیف، علی احمدی، مرتضی حاجی علی خمسه .....	۱۱۹
❖ جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران / علی احمدی و همکاران .....	۱۳۵
❖ هیأت عالی نظارت، مستقل یا وابسته؟ / کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه .....	۱۹۳
فصل سوم: پیشنهادات، ارزیابی و نقد .....	۱۹۹
❖ پیشنهادهای اصلاحی مقررات نظارت / کارگروه تخصصی .....	۲۰۱
❖ پیشنهادهای اصلاحی مقررات نظارت / کمیته تخصصی مرکب از برخی اعضاء مجمع .....	۲۰۹
❖ پیشنهادهای اصلاحی مقررات نظارت / هیأت عالی نظارت .....	۲۱۵
❖ تطبیق مصوبات هیأت عالی نظارت با سند الزامات تحقق سیاست‌ها / کمیته تخصصی .....	۲۲۱
❖ مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام .....	۲۲۷



## مقدمه

«تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، به‌عنوان یکی از وظایف رهبری قلمداد شده و در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ به تأیید مردم رسیده است. هرچند «سیاست کلی» قبلاً، هم به‌عنوان «مفهوم» و هم «مصادق» در اصل (۱۱) قانون اساسی با این عبارت که «... دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی قرار دهد...» مقرر شده بود. همچنین امام‌خمينی<sup>(ره)</sup> سندی را تحت عنوان «سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور» در تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۱۱ ابلاغ فرمودند.

نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، موضوع بند (۲) اصل (۱۱۰) نیز از وظایف رهبری قلمداد شده و در ذیل اصل (۱۱۰) مقرر شده است که «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.» بر همین مبنا مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۵ طی نامه‌ای خطاب به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض فرمودند و بر این نکته تأکید داشتند که: «وسیله‌ای 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»، با این وصف این پرسش کلیدی مطرح شد که آیا تفویض امر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطلق است و همه ابعاد و سطوح نظارت را در برمی‌گیرد؟ به‌طور اجمال می‌توان گفت پاسخ مثبت نیست. حداقل چهار دلیل برای عدم پاسخ مثبت به این پرسش وجود دارد:

۱- تفویض اختیار موجب سلب اختیار از مقام تفویض‌کننده نیست.

۲- حداقل اصل (۱۷۶) قانون اساسی یکی از قیود و محدودیت‌های تفویض امر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام قلمداد می‌شود. بند یکم این اصل مقرر می‌دارد: «تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین‌شده از طرف مقام

رهبری و...» و در ذیل این اصل نیز مقرر داشته است که: «مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است».

۳- حدود تفویض اختیار در محدوده آئین‌نامه نظارت مورد تأیید مقام معظم رهبری، تعیین می‌شود. در مقررات نظارت که توسط مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۲ ابلاغ شده است، از یک سو مطلق نظارت را در برنمی‌گیرد و از سوی دیگر در نحوه نظارت، بین نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در قانون، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی بر مقررات و در مراحل اجرا تفکیک قائل شده است.

۴- مهم‌تر از همه این‌که: تفویض امر نظارت، موجب تغییر ماهیت نظارت نمی‌شود؛ لذا نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی می‌بایست در تراز رهبری باشد و مفوض‌الیه نمی‌تواند تحت عنوان نظارت، موضوع را به همه حاکمیت تسری دهد.

در مورد چگونگی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نیز دو مقطع با دو سازوکار قابل شناسایی است:

۱- مقطع اول: دربرگیرنده دوره زمانی ۱۳۷۷ لغایت ۱۳۹۶ است، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی توسط شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اساس ماده (۷) مقررات نظارت: ۱- رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. ۲- 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. ۳- کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. ۴- 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

۵- نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان، مطابق اختیارات و وظایف خود بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

در مورد نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی مقرر شد، مراحل اجرا به صورت موردی، مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق ماده (۱۰) مقررات، موارد را جهت استحضار مقام معظم رهبری گزارش نماید. در این مقطع، به علل: ۱- فرآیند طولانی؛ ۲- زمان محدود برای اظهار نظر؛ ۳- فاصله زمانی جلسات مجمع به صورت هر دو هفته یکبار و ۴- تعدد و تنوع اعضاء مجمع، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی کارایی لازم را نداشته است.

۲- مقطع دوم: دربرگیرنده سال‌های ۱۳۹۶ به بعد، با توجه به تجربه مقطع اول و تفویض امر نظارت به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقام معظم رهبری در پیوست حکم اعضاء دوره هشتم مجمع در بند (۴) پیوست حکم، موارد زیر را مطالبه نمودند:

به منظور سامان بخشیدن به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام:

۱-۴) وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضاء مجمع است.

۲-۴) مجمع الزامات کلی تحقق و عملیاتی شدن سیاست‌های کلی را تدوین و پیشنهاد کند.

۳-۴) با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت، مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود.

در این مقطع و سازوکار جدید: ۱- فرآیند نظارت، کوتاه‌تر و مقرر شد در مهلت زمانی اظهار نظر شورای نگهبان در رابطه با تطبیق و عدم مغایرت مصوبات مجمع، اظهار نظر شود. ۲- تعدد و تنوع اعضاء، محدود به ۱۵ عضو شد. ۳- جلسات هیأت عالی نظارت، هفتگی شد.

نکته قابل توجه دیگر این که آیا با انتقال وظایف نظارتی از صحن مجمع به هیأت عالی نظارت، این انتقال به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به این هیأت بوده است؟ به عبارت دیگر آیا هیأت عالی نظارت، ماهیتی مستقل از مجمع تشخیص دارد؟ به اجمال اشاره می‌شود که تفویض اختیار همچنان به مجمع تشخیص مصلحت نظام است و این تفویض اختیار در چهارچوب: ۱- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی به جمع برگزیده‌ای از

اعضای مجمع و به انتخاب آنان صورت می‌گیرد و نه همه اعضای مجمع؛ ۲- این نظارت در محدوده مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نافذ است و لذا این جمع برگزیده هرچند از حیث صلاحیت تخصصی، استقلال رأی دارند اما از حیث فرآیند تصمیم‌سازی یعنی نقش پشتیبانی کارشناسی و... کمیسیون‌های مجمع و دبیرخانه، انتخاب اعضا و در صورت لزوم و ضرورت جایگزینی افراد و تصویب مقررات، رکنی از مجمع تلقی می‌شود؛ لذا این جمع تحت عنوان هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام عمل می‌کنند.

در نهایت، آئین‌نامه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی با اصلاحاتی در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ در یازده ماده و چهارده تبصره توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. از نکات جدید و حائز اهمیت در این آئین‌نامه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تعداد اعضا که از ۱۵ عضو، عملاً به ۲۴ عضو افزایش یافته است و سران سه‌قوه یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان و وزیر یا رئیس دستگاهی که موضوع به آن مربوط است و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی با حق رأی برای شرکت در جلسات هیأت عالی نظارت دعوت می‌شوند. همچنین جلسات هیأت عالی نظارت با دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با رأی موافق دوسوم اعضای حاضر، معتبر است.

ویژه‌نامه پیش‌رو سعی کرده است هریک از وجوه و ابعاد نظارت را به تفصیل بیان کند. از آنجاکه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در نظام حقوقی کشور، پذیرفته شده و از حیث تبیین مفهوم و کارکرد، دارای فرآیند و سازوکار تکاملی است، این مختصر گامی در جهت تبیین این مهم قلمداد می‌شود. از صاحب‌نظران و پژوهشگران علاقه‌مند به موضوعات سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حُسن اجرای آن‌ها دعوت می‌شود تا با نقطه‌نظرات خود جهت تبیین مفهوم و تکمیل سازوکار نظارت، یاری نموده و مقالات و آثار پژوهشی خود را برای انتشار به دفتر ویژه‌نامه ارسال نمایند.

علی احمدی

مهرماه ۱۴۰۲



## آئین نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۴۰۲/۰۶/۲۱)

**ماده ۱-** نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضاء مجمع، به‌عنوان هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد.

**تبصره ۱.** سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به‌موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

**تبصره ۲.** نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

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

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

**تبصره ۲.** اعضاء هیأت 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 اعضاء در یک سال، به تشخیص رئیس، بلافاصله فرد یا افراد جایگزین توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند.

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

**تبصره ۴.** شیوه‌نامه اداره جلسات هیأت عالی نظارت، به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

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

**تبصره ۱.** رئیس هیأت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و اظهارنظر کارشناسی به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

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

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

**ماده ۴-** 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.

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

**ماده ۶-** رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را همزمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیأت عالی نظارت ارسال کند. رئیس هیأت 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. هیأت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.

**تبصره ۱.** دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع کند.

**تبصره ۲.** هر گاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیأت ارائه نکنند، دبیر هیأت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیأت عالی گزارش خواهد کرد.

**تبصره ۳.** مهلت اعلام نظر هیأت عالی نظارت، ده (۱۰) 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. در موارد دو فوریتی و سه فوریتی، متناسب با فوریت اقدام می‌شود.

**تبصره ۴.** آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی می‌باشند، باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند.

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

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

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

**ماده ۱۰-** نسخه‌ای از دستور جلسات هیأت 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 هیأت عالی نظارت ارائه می‌کنند. چنانچه کمیسیون‌ها گزارش خود را در موعد مقرر ارائه نکنند، موضوع مستقیماً در هیأت عالی مطرح می‌گردد.

**تبصره.** هیأت عالی نظارت علاوه بر موارد فوق می‌تواند بررسی عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی در موضوعات معین را از کمیسیون‌های تخصصی مجمع درخواست کند و همچنین کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند نظرات خود را در موارد اجرای سیاست‌های کلی توسط دستگاه‌ها به هیأت عالی نظارت ارسال کنند.

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

## فصل اول: مطالبات مقام معظم رهبری

❖ مطالبات مقام معظم رهبری: نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی



## مطالبات مقام معظم رهبری: نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی

احمد خالقیان<sup>۱</sup>

### چکیده

نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی یکی از اصلی‌ترین مسائل در میان سیاست‌گذاران و صاحب‌نظران کشور بوده است. رهنمودهای مقام معظم رهبری در مواضع گوناگون، از ضابطه‌ها و شاخص‌های اصلی در تشخیص و تعیین ابعاد این موضوع برای مراجع مذکور حائز اهمیت است. همچنین به دلیل اهمیت این موضوع برای مسئولان و برنامه‌ریزان کشور، در این نوشتار تلاش شده است اهمیت، ضرورت، ابعاد و چگونگی نظارت بر سیاست‌های کلی، با جستجو در دیدگاه ایشان استخراج و گردآوری شود. در بخش اول، نظرات معظم‌له در موضوع نظارت به‌طور عام و سپس در بخش دوم، مطالبات ایشان به‌طور خاص در ضمن برخی متون سیاست‌های کلی ابلاغی، احصاء شده است.

**واژگان کلیدی:** سیاست‌های کلی، الزامات تحقق، نظارت، مجمع تشخیص

<sup>۱</sup>. رئیس کمیته مستندسازی کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

## مقدمه

با تحلیل محتوای رهنمودهای مکتوب و شفاهی مقام معظم رهبری مشاهده می‌شود که مفهوم نظارت، در شش حوزه زیر به کاررفته است:

- نظارت بر صداوسیما؛
- نظارت بر انتخابات توسط شورای نگهبان؛
- نظارت به‌عنوان یکی از وظایف مجلس شورای اسلامی؛
- نظارت دولت بر زیرمجموعه خود؛
- نظارت قوه قضائیه بر حُسن اجرای قوانین و مقررات؛
- نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی.

از میان این موارد شش‌گانه که همگی به نحوی در اصول مختلف قانون اساسی بروز و ظهور دارند؛ این نوشتار، عهده‌دار بررسی مفهوم نظارت مجمع تشخیص بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از دیدگاه مقام معظم رهبری است.

سیاست‌های کلی که بر مبنای اهداف و آرمان‌های یادشده در قانون اساسی تدوین می‌گردند، تعیین‌کننده چهارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلان کشور هستند. این مهم، به‌عنوان ابزاری در دست رهبری جامعه اسلامی و به‌منظور راهبری کلان کشور در مسیر ارزش‌ها طراحی شد تا تعیین‌کننده حدود و ضوابط قوانین و مقررات کشور باشد. از سوی دیگر برای اطمینان از اجرایی‌شدن این سیاست‌ها، صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای این سیاست‌ها نیز در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی پیش‌بینی شده تا ضامن تحقق سیاست‌های کلی نظام باشد.

البته جزئیات و سازوکارهای این نظارت در قانون اساسی مشخص نشد؛ چراکه از منظر قانون‌گذار اساسی، ولی فقیه، حسب شأن و جایگاهی که در نظام جمهوری اسلامی دارد، بر اساس مقتضیات زمان و مکان می‌تواند راه‌ها و شیوه‌های مختلفی را تعیین و ابلاغ نماید. در عمل نیز همین امر محقق شد. مقام معظم رهبری، در شروع تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام، این موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام - که نقش



فعالیت در ارائه مشورت و تدوین این سیاست‌ها دارد - تفویض کردند و به‌مرور ضوابطی برای این موضوع در مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر گرفته شد و در نهایت تحت عنوان مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به تأیید ایشان رسید.

در این نوشتار، رهنمودهای مقام معظم رهبری در موضوع نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در دو بخش و به ترتیب تاریخی، ارائه شده است. بخش اول نظارت به‌طور کلی و عام و بخش دوم مطالبات ایشان به‌طور خاص در ضمن برخی متون سیاست‌های کلی ابلاغی:

### بخش اول: نظارت به‌طور کلی و عام

۱. توصیه این‌جانب عبارت است از پیش‌بینی وسیله‌ای 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.<sup>۲</sup>
۲. 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. مقام معظم رهبری در پایان، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام را به حضور فعال در جلسات مجمع و کمیسیون‌ها و تلاش مضاعف، به در نظر گرفتن مسائل کارشناسی و مصلحت نظام توصیه کردند.<sup>۳</sup>
۳. تأیید «مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های نظام» مصوب مجمع تشخیص مصلحت در ۱۰ ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۲۰ و ابلاغ آن به مجمع.
۴. باید سازوکار ویژه و روشنی برای نظارت و اجرای سیاست‌های مربوط به قوه قضائیه و تبدیل این سیاست‌ها به برنامه و عملیاتی شدن همه آن‌ها، تدارک دیده شود.<sup>۴</sup>

۲. نامه به رئیس وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷

۳. بیانات در دیدار اعضای دوره جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۸۱/۰۱/۱۷

۴. بیانات در دیدار رئیس قوه قضائیه و مسئولان عالی قوه قضائیه، در تاریخ ۱۳۹۳/۰۴/۰۱

۵. دبیرخانه، هم کارهای محتوایی را، هم کارهای تشکیلاتی را و هم مسئله نظارت را بر عهده دارد. از اول هم نظر ما همین بود که این نظارت را دبیرخانه انجام بدهد؛ که یک دستگاه سرپا و فعال است.<sup>۵</sup>
۶. اکنون با آغاز دوره جدید این نهاد، به حکم تجربه‌های ارزنده موجود، تغییراتی در ساختار و محتوا ضروری می‌نماید که عمدتاً عبارت است از: ... سامان بخشیدن به مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌ها.<sup>۶</sup>
۷. به‌منظور سامان بخشیدن به نظارت بر حُسن 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.
  - مجمع، الزامات کلی تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی را تدوین و پیشنهاد کند.
  - با ارزیابی اقدامات نظارتی گذشته، مقررات نظارت، مورد بازنگری قرار گیرد و اصلاحات لازم پیشنهاد شود.<sup>۷</sup>
۸. از الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام؛ عبارت است از اعمال نظارت کارآمد بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در چهارچوب مقررات نظارت<sup>۸</sup>
۹. با هدایت و عنایت الهی دوره جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام آغاز می‌شود. این مجمع از مهم‌ترین نهادهای قانونی در جمهوری اسلامی و متعهد به دو مسئولیت اساسی است: اول تشخیص مصلحت در هنگام مواجهه مجلس با شورای نگهبان که مستلزم نگاه ژرف و مصلحت‌شناس و احاطه به حقائق کشور است و دوم نقش ویژه و مؤثر در تعیین سیاست‌های کلی نظام که متضمن راهبردی‌ترین تصمیم‌ها در اداره امور کشور است. ارائه راه‌حل برای معضلات و نیز نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی که به آن مجمع محترم احاله شده است، بر اهمیت این نهاد قانونی افزوده است.

۵. بیانات در دیدار اعضاء مجمع تشخیص مصلحت در تاریخ ۱۳۹۶/۰۶/۲۲

۶. متن حکم انتصاب رئیس، دبیر و اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۲۳

۷. بند (۴) پیوست حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۶/۰۵/۳۰

۸. سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۵

۱۰. در بیانیه آغاز دوره قبل، خواسته‌هایی مطرح شده که اکنون نیز به علت برآورده نشدن کامل، باید تکرار شود. از جمله: سامان بخشیدن به مسئله نظارت بر اجرای سیاست‌ها و نیز پیشنهاد سازوکار برای ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌ها.<sup>۹</sup>

۱۱. وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی مسئله‌ای ظریف است. گاهی شکایت می‌شود که این نظارت موجب قفل شدن کارها می‌شود درحالی‌که ملاحظات و قواعد حقوقی باید به گونه‌ای در نظر گرفته شود که نظارت در عین جلوگیری از انحراف جهت‌گیری‌های قانون‌گذاری و اجرایی، موجب توقف یا تأخیر در امور نشود.<sup>۱۰</sup>

### بخش دوم: مطالبات مربوط به نظارت در مصادیق مختلف

#### ۱- سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه

بی‌شک مراقبت و دقت نظر جناب‌عالی و دیگر مسؤولان محترم در مجلس و دولت خواهد توانست با بهره‌گیری از تجارب گذشته، تحقق این سیاست‌ها را در سرتاسر برنامه و قوانین و مقررات مترتب بر آن تضمین کند. همچنان که نظارت مستمر مجمع تشخیص مصلحت به‌عنوان یکی از وظایف آن مجمع محترم، اطمینان لازم برای پیاده‌شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد.<sup>۱۱</sup>

#### ۲- سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و حمل‌ونقل

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.<sup>۱۲</sup>

۹. متن حکم انتصاب اعضای دوره جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۹

۱۰. بیانات در دیدار رئیس و اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۴۰۱/۰۷/۲۰

۱۱. ابلاغ سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه طی نامه‌ای به رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۱

۱۲. مقدمه ابلاغیه سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و حمل‌ونقل ۱۳۷۹/۱۲/۲۰

### ۳- سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

لازم است نکاتی را یادآور شوم: ۱- 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. ۲- نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسؤول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است.<sup>۱۳</sup>

### ۴- چشم‌انداز

در درون خود مجموعه قوه مجریه - که نقشش در رسیدن به اهداف چشم‌انداز، بسیار حساس است. - دستگاه‌های نظارتی را فعال کنید. بعد سازوکارهای نظارتی را به کار بیندازید تا ببینیم برنامه‌ها و سیاست‌ها چقدر جلو رفته؛ یعنی این‌طور نباشد که سال دهم سند چشم‌انداز، نگاه کنیم و ببینیم پیشرفتی پیدا نکرده‌ایم؛ نه، بایستی این‌ها را مرتباً رصد کنید تا معلوم شود چقدر پیش رفته‌ایم و چقدر به آن اهداف نزدیک شده‌ایم و چقدر زمینه‌ها فراهم شده است.<sup>۱۴</sup>

### ۵- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

صرف مطرح کردن سیاست‌ها مشکلی را حل نمی‌کند؛ این آغاز راه است. کارهایی باید انجام بگیرد: ... ۵- نظارت در همه سطوح است؛ باید نظارت بشود؛ هم رؤسای قوا باید دستگاه‌های خودشان را تحت نظارت قرار بدهند، هم مجمع تشخیص موظف است که به مسئولیت نظارتی که داده شده به‌طور کامل عمل کند و ببیند که چه دارد اتفاق می‌افتد، رهبری و دستگاه ما هم نظارت خواهد کرد ان‌شاءالله؛ بنابراین، نظارت یکی از الزامات اصلی است. شاخص‌ها - به‌خصوص شاخص‌های زمانی - معین بشود که بتوان نظارت کرد و بتوان پیشرفت کار را و صحت مسیر را فهمید.<sup>۱۵</sup>

<sup>۱۳</sup> مقدمه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - ۱۳۸۴/۰۳/۰۲

<sup>۱۴</sup> بیانات در دیدار هیأت دولت در تاریخ ۱۳۸۷/۰۶/۰۲

<sup>۱۵</sup> بیانات در جلسه تبیین سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۰

## ۶- سیاست‌های کلی سلامت

بند (۶-۲): اصلاح و تکمیل نظام‌های پایش، نظارت و ارزیابی برای ... و اجرای صحیح سیاست‌های کلی.<sup>۱۶</sup>

## ۷- سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

مراقبت و دقت نظر جناب‌عالی و سایر مسئولان در قوای سه‌گانه و نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام، اطمینان لازم را برای حُسن اجرای این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه، تأمین خواهد کرد.<sup>۱۷</sup>

## ۸- سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

بند (۴): نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام، با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام.<sup>۱۸</sup>

## ۹- سیاست‌های کلی برنامه هفتم

تهیه و تصویب قانون برنامه هفتم بر پایه این سیاست‌ها و اجرای دقیق و مسئولانه آن، گامی دیگر در تحقق اهداف نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران خواهد بود همچنان که نظارت فعال هیأت عالی نظارت مجمع تشخیص مصلحت، به حُسن اجرای سیاست‌های کلی برنامه، کمک خواهد کرد.<sup>۱۹</sup>

<sup>۱۶</sup>. متن سیاست‌های کلی سلامت ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۳/۰۱/۱۸

<sup>۱۷</sup>. مقدمه سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۴/۰۴/۰۹

<sup>۱۸</sup>. متن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶

<sup>۱۹</sup>. سیاست‌های کلی برنامه هفتم ابلاغی در تاریخ ۱۴۰۱/۰۶/۲۰



## فصل دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع

- ❖ مقررات نظارت (ابلاغی ۱۳۹۲): پرسش‌ها و ابهام‌ها
- ❖ پیشنهاد اقدامات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی
- ❖ الزامات سیاست‌های کلی نظام: از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حُسن اجرای آن
- ❖ جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران
- ❖ هیأت عالی نظارت، مستقل یا وابسته؟





## مقررات نظارت (ابلاغی ۱۳۹۲): پرسش‌ها و ابهام‌ها

سید صمد موسوی خوشدل: علی احمدی

### مقدمه

لازمه پویایی و روزآمدی هر مقرره‌ای و همچنین ارتقاء و احیاناً اصلاح آن، نیازمند بررسی دقیق وضع موجود و احصاء سؤالات و ابهامات پیش آمده پس از اجرای آن است. مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که از تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ لازم‌الاجرا گردید نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این مقاله، پس از بررسی وضع موجود و فراز و نشیب‌های اجرای این مقررات در گام اول به احصاء سؤالات و ابهامات مربوط به هر یک از مواد پرداخته و در گام بعدی پیشنهادهایی برای اصلاح و تکمیل این مقررات ارائه شد. در ادامه متن اصلی، پرسش‌ها و ابهام‌ها در دو بخش آمده است:

### الف- مقررات نظارت ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴

**ماده ۱-** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد.

**تبصره ۱.** سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به‌موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

**تبصره ۲.** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

**ماده ۲-** قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.

**ماده ۳-** مقامات مسؤول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسؤول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.

**تبصره:** شیوه‌ی اعمال نظارت در مورد نیروهای مسلح، با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

**ماده ۴-** به‌منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع
- دبیر مجمع
- دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها
- رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
- رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی
- رئیس سازمان بازرسی کل کشور
- رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی
- دادستان کل کشور
- رئیس دیوان عدالت اداری کشور

**تبصره ۱.** رؤسای سه قوه یا نماینده‌ی هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

**تبصره ۲.** کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون «با حق رأی» دعوت بعمل می‌آورد.

**ماده ۵-** مقامات مذکور در ماده (۳) موظف‌اند گزارش‌های ادواری، شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها بر اساس شاخص‌ها و نماگرهای معتبر تهیه و در پایان تیرماه سال بعد به مجمع ارسال کنند. مجمع پس از بررسی، موارد مغایرت و عدم انطباق حسب مورد با سیاست‌های کلی را اعلام خواهد کرد. دستگاه‌ها باید نتیجه اقدامات اصلاحی خود را در این رابطه مجدداً به مجمع گزارش نمایند.

**تبصره.** دستگاه‌های مختلف قوای سه‌گانه، صداوسیما و نهادهای عمومی مکلفند، حسب درخواست کمیسیون نظارت مجمع، اطلاعات و گزارش‌های لازم را در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در حوزه‌ی فعالیت خود بر اساس شاخص‌های معتبر تهیه کنند و حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ درخواست، در اختیار مجمع قرار دهند.

**ماده ۶-** نسخه‌ای از دستور جلسات کمیسیون نظارت، قبل از طرح در جلسه، در اختیار کمیسیون‌های تخصصی مرتبط مجمع قرار می‌گیرد. این کمیسیون‌ها ظرف مدت حداکثر یک ماه نظر خود را بصورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در کمیسیون نظارت ارائه می‌کنند. در مورد دستور جلسات فوری، کمیسیون‌های تخصصی، نظرات خود را به‌صورت شفاهی از طریق نماینده‌ی خود در کمیسیون نظارت ارائه خواهند کرد.

**تبصره ۱.** هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع، در حوزه‌ی فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه‌ی اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی تهیه می‌کنند. این گزارش‌ها پس از بررسی و تلفیق در کمیسیون نظارت، برای اظهارنظر به مجمع ارائه می‌شود.

**تبصره ۲.** پیگیری امور و کارشناسی نظارت، به عهده دبیرخانه مجمع است.

**تبصره ۳.** دبیرخانه مجمع موظف است با همکاری مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع و شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، مرکزی را در دبیرخانه برای تهیه گزارش‌های ارزیابی راهبردی از اجرای سیاست‌های کلی و در صورت نیاز ارزیابی آمارهای رسمی منتشره ایجاد کند. گزارش‌های تهیه‌شده توسط این مرکز به صورت ادواری منتشر و در اختیار مجمع قرار می‌گیرد.

**ماده ۷-** 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 نهائی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

**ماده ۸-** وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذیربط.
- اجرای وظایف مندرج در مواد ۵، ۶ و ۷ و سایر موارد ارجاعی.
- تعیین نمایندگان برای حضور در جلسات تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه در دولت و مجلس.
- ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌های کلی و حُسن اجرای آن‌ها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی.
- ارائه کلیه گزارش‌ها و تصمیمات به شورای مجمع جهت اطلاع و تصویب.

**ماده ۹-** 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 عهده‌ی مجمع خواهد بود.

**ماده ۱۰-** نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه‌ی رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

**ماده ۱۱-** مقامات مذکور در ماده (۳) موظفند، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری را برای اجرا به زیرمجموعه‌های مربوط به خود ابلاغ کنند و نیز یک نسخه از کلیه مصوبات خود را بلافاصله پس از تصویب به مجمع ارسال نمایند.

## ب- پرسش‌ها و ابهام‌ها در مقررات موجود

### محورهای مربوط به ماده (۱)

۱. حدود نظارت تفویض‌شده به مجمع کدام است؟
۲. امکان نظارت همزمان از سوی مقام معظم رهبری و دفتر معظم‌له یا مرجع دیگری که این اختیار به آن تفویض شود.
۳. نظارت تفویض‌شده به مجمع شامل آن دسته از سیاست‌های کلی نظام است که در مسیر مذکور در بند (۱) اصل (۱۱۰) تعیین‌شده باشد.

۴. آیا همه سیاست‌های کلی نظام با وضع قوانین لازم، به اجرا گذاشته می‌شوند یا ممکن است برخی از سیاست‌های کلی بدون وجود هیچ قانونی یا بدون وجود قانون خاص توسط دستگاه‌های اجرایی به اجرا گذاشته شوند؟
۵. مقررات قانونی راجع به یک سیاست کلی ممکن است در قانون خاص یا قوانین مختلف درج گردد.
۶. در خصوص سیاست‌های کلی موضوع بند (۱) اصل (۱۷۶) آیا سیاست‌های دفاعی- امنیتی کشور موضوع بند مذکور، جانشین قانون است یا آن‌که قانون‌گذار می‌تواند یا باید در خصوص این دسته از سیاست‌های کلی نیز قانون‌گذاری کند؟ نظارت مجمع در این زمینه (مصوبات شورای عالی امنیت ملی و مجلس) چگونه است؟
۷. در مواردی که اجرای سیاست کلی می‌تواند از طریق وضع قانون باشد آیا اولویت با قانونگذاری است یا سایر راه‌های اجرای سیاست‌ها؟
۸. در مواردی که وضع قانون می‌تواند در قالب قانون خاص یا قوانین متعدد صورت گیرد، آیا اولویت با وضع قانون خاص است؟
۹. آیا اجرای همه سیاست‌های کلی نیاز به بودجه دارد و بدین ترتیب همه سیاست‌های کلی به نحوی باید در بودجه سالانه انعکاس داشته باشند؟
۱۰. مراحل نظارت در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در عرصه قانون‌گذاری:
  - آیا قوانین مغایر سیاست کلی، نسخ شده است؟
  - آیا برای تحقق سیاست کلی مورد نظر، قانون لازم یا مفید وضع شده است؟
  - آیا قانون وضع شده در این زمینه ظرفیت لازم را برای تحقق سیاست مورد نظر دارد؟
  - آیا پس از تعیین و ابلاغ سیاست کلی، طرح‌ها و لوایح مغایر آن تصویب شده است؟
  - آیا آیین‌نامه‌های اجرایی با سایر مقررات لازم‌الاجرا برای قانون وضع شده است؟
  - آیا مقررات مزبور ظرفیت لازم برای تحقق قانون را داراست؟
  - آیا ظرفیت این مقررات برای تحقق سیاست‌های کلی باید جداگانه ارزیابی شود؟

۱۱. در صورت نیاز به قانون برای اجرای سیاست‌های کلی، مرجع ارائه طرح یا لایحه کیست؟ ارائه طرح یا لایحه در ظرف چه مهلتی باید انجام پذیرد؟

۱۲. در صورت عدم نیاز به قانون، آیا مقررات لازم‌الاجرائی برای اجرای سیاست کلی لازم است مانند مصوبه مستقل دولت یا قوه قضائیه؟ ارزیابی این مقررات از حیث انطباق با سیاست‌های کلی چگونه صورت می‌پذیرد؟

۱۳. در مواردی که قانون و مقررات لازم‌الاجرائی مستقل وجود ندارد، نظارت بر اجرا چگونه است؟

۱۴. در فرض وجود قانون یا مقررات مستقل لازم‌الاجرا آیا نظارت ناظران بر اجرای قانون و مقررات کافی است یا مرجع نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، در این عرصه نیز اعمال نظارت می‌کند؟

۱۵. الزام مجلس به تصویب قانون برای تحقق سیاست‌های کلی یا الزام دولت به تصویب آیین‌نامه و ... چگونه است؟ در جایی که قانون یا مقررات مغایر تصویب می‌شود، می‌توان آن را ابطال کرد ولی در جایی که قانون یا مقررات لازم تصویب نمی‌شود (با توجه به اتخاذ تصمیم از طریق رأی‌گیری در مجامع مربوط) راه‌حل اجرای سیاست‌های کلی چیست؟

۱۶. آیا نفس تصویب و تعیین سیاست‌های کلی، ناسخ قوانین و مقررات مغایر است یا آن‌که نسخ آن‌ها مستلزم اقدام مرجع تصویب‌کننده یا سایر مراجع است؟

۱۷. جایگاه سیاست‌های کلی در هرم تصویب مقررات در کشور کجاست؟

#### محورهای مربوط به ماده (۲)

۱. قوانین و مقرراتی که به‌طور خاص برای اجرای یک سیاست کلی تصویب می‌شوند علاوه بر این‌که نباید مغایر با سیاست کلی باشند باید انطباق نیز داشته باشند.

۲. بودجه‌های سالانه علاوه بر عدم مغایرت با سیاست‌های کلی باید ظرفیت تحقق سیاست‌های کلی را به میزان مورد نظر در سال مربوط داشته باشند.
۳. در ماده (۲) مراد از «تنظیم در چارچوب سیاست‌های کلی» که در کنار مفهوم «عدم مغایرت» ذکر شده است، چیست؟ آیا به معنی انطباق است؟ آیا مترادف با «عدم مغایرت» است؟
۴. با توجه به حکم ماده (۲) در خصوص تنظیم قوانین و مقررات در چهارچوب سیاست‌های کلی، هرگاه سیاست‌های کلی لازم برای موضوعی تعیین و ابلاغ نشده باشد آیا قانون‌گذاری و تصویب مقررات بدون محدودیت انجام می‌شود؟

#### محورهای مربوط به ماده (۳)

۱. مراد از «مقامات مسئول در قوای سه‌گانه» رؤسای سه قوه است یا شامل سایر مقامات سه قوه مانند وزراء، معاونان و ... هم می‌شود؟ در این صورت تا چه رده‌ای؟ مجمع در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی موضوع را از چه رده‌ای می‌تواند پیگیری کند؟ نظارت در تراز رهبری چه اقتضائی دارد؟ (در مورد قوه مجریه، استقلال وزراء نسبت به رئیس‌جمهور از سویی و ریاست رئیس‌جمهور بر قوه مجریه از سوی دیگر، قابل توجه است) در مورد نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی چگونه؟
۲. مراد از نهادهای عمومی چیست؟ برخی از این نهادها، حاکمیتی ولی غیردولتی هستند مانند بنیاد مستضعفان. برخی مصادیق، وضعیت ویژه‌ای دارند مانند شهرداری‌ها، هلال‌احمر، صندوق‌های بازنشستگی و ... برخی نهادها مانند کانون وکلا، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی به نوعی کارهای حاکمیتی انجام می‌دهند ولی بخشی از حاکمیت نیستند. نظارت مجمع بر این نهادها و حدود و ثغور این نظارت در هر مورد باید تبیین شود.



۳. با توجه به این‌که سیاست‌های کلی در موضوعات مختلفی تعیین می‌شوند چه مرجعی باید مسئولیت مقامات را نسبت به هریک از سیاست‌های کلی تشخیص دهد تا شخص مسئول برای اجرای سیاست فعال شود و مقام دیگری در این حوزه دخالت نکند و به عبارت دیگر هر مقامی همه سیاست‌های کلی مربوط به حوزه خود را به عهده بگیرد و به حوزه هیچ سیاست غیر مربوطی وارد نشود.

۴. آیا تعیین مرجع اجرای سیاست‌های کلی باید در متن سیاست‌های کلی صورت گیرد؟ آیا تعیین مرجع اجرای سیاست کلی باید در مقام ابلاغ سیاست‌های تعیین‌شده و در متن ابلاغیه صورت گیرد؟

۵. در عمل، ابلاغ سیاست‌ها به مراجع مذکور در ماده (۳) به جز رؤسای سه قوه (و رئیس مجمع) صورت نمی‌گیرد.

۶. در عمل، همه سیاست‌های کلی به هر سه قوه ابلاغ می‌شود بدون آن‌که مشخص باشد از باب اطلاع است یا مسئولیت اجرا.

۷. صرف نظر از این‌که وضعیت حقوقی شوراهای اسلامی و شهرداری‌ها در حال حاضر محل بحث و ایراد است، با توجه به ارتباط برخی از سیاست‌ها و با عنایت به استقلال هر یک از شهرداری‌ها، ابلاغ سیاست‌ها به آن‌ها و نظارت بر آن‌ها برای حسن اجرای سیاست‌های کلی چگونه صورت می‌گیرد؟

۸. در مورد صداوسیما علاوه بر این‌که ممکن است مخاطب و مجری برخی از سیاست‌ها، خود صداوسیما باشد؛ اطلاع‌رسانی نظام‌مند، تبیین و تشریح و مطالبه‌گری نسبت به اجرای غالب سیاست‌های کلی نظام به عهده صداوسیماست. همچنین است وضعیت سایر دستگاه‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی. با توجه به این‌که از سویی این دستگاه‌ها مجری خاص سیاست کلی مورد نظر نیستند و از سوی دیگر اطلاع‌رسانی و ... از مصادیق اجرای سیاست به معنی عام آن محسوب می‌شود، نحوه ابلاغ سیاست‌ها به دستگاه‌های مذکور و نظارت بر آن‌ها از حیث اطلاع‌رسانی، تبیین و مطالبه‌گری چگونه است؟

۹. با توجه به بندهای فوق، جایگاه انتشار رسمی سیاست‌های کلی نظام در روزنامه رسمی از حیث اطلاع کلیه مسئولان مربوط در دوره‌های زمانی مختلف (اعم از مقطع تعیین و ابلاغ سیاست‌ها و مقاطع آتی) چیست؟

#### محورهای مربوط به ماده (۴)

۱. رؤسای کمیسیون‌های مجلس که در کمیسیون نظارت عضویت دارند آیا در کمیسیون نظارت دیدگاه‌های خود را بیان می‌کنند یا دیدگاه‌های کمیسیون‌های ذی‌ربط را؟ در مورد سایر اعضای کمیسیون چگونه؟

۲. هماهنگی در کار نظارت بین کمیسیون نظارت و کمیسیون‌های تخصصی مجمع چگونه است؟

۳. آیا نقش اعضای خارج از مجمع کمیسیون نظارت، فقط در کمیسیون نظارت ظاهر می‌شود؟

۴. مقدمات لازم برای اجرای تبصره (۱) ماده (۴) از قبیل اعلام دستور جلسات به رؤسای سه قوه و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط در مجلس و ... چگونه فراهم می‌شود؟

۵. آیا در هر موضوعی تنها یک رئیس کمیسیون اصلی ذی‌ربط مجلس به کمیسیون نظارت دعوت می‌شود؟ تشخیص کمیسیون اصلی ذی‌ربط بر عهده کیست؟ در مورد وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط در تبصره (۲) چگونه؟

۶. در خصوص «رئیس دستگاه ذی‌ربط» در تبصره (۲) چه سطحی از دستگاه‌ها، مورد نظر است؟

۷. جایگاه ذی‌نفعان، متخصصان، نخبگان و مراکز تحقیقاتی و پژوهشی در جریان نظارت کجاست؟

۸. جایگاه تهیه پیش‌نویس برای گزارش‌های نظارتی مثلاً کمیته فرعی یا ... (ضمن توجه به تبصره‌های ماده ۶) کجاست؟

### محورهای مربوط به ماده (۵)

۱. مرجع تهیه شاخص‌ها و نماگرهای معتبر مذکور در صدر ماده و تبصره آن و تطبیق گزارش‌ها با آن‌ها کیست؟
۲. مرجع تشخیص متولی هر یک از سیاست‌های کلی و بندهای آن کیست؟
۳. مرجع اولویت‌گذاری در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی و ملاک‌های اولویت کیست؟
۴. پیگیری برای دریافت گزارش‌های موضوع ماده (۵) و ضمانت اجرای آن چگونه صورت می‌پذیرد؟
۵. مبدأ دوره‌های یک‌ساله و پنج‌ساله برای ارسال گزارش چگونه مشخص می‌شود؟
۶. گزارش‌های ادواری، غیر یک‌ساله و پنج‌ساله است؟
۷. توجه به تفکیک موارد عدم مغایرت و انطباق می‌بایست صورت پذیرد.
۸. الزام دستگاه‌ها به اعلام نتیجه اقدامات اصلاحی خود در پی دریافت گزارش نظارتی مجمع آیا به معنی لازم‌الاجرا بودن نظرات مجمع در این زمینه است یا آن‌که دستگاه‌ها فقط در صورت پذیرش دیدگاه‌های مجمع، اقدامات اصلاحی را به عمل می‌آورند و در غیر این صورت دلایل خود را در توجیه عملکرد خود و رد نظر مجمع بیان می‌کنند؟
۹. دستگاه‌ها پس از دریافت گزارش نظارتی مجمع در ظرف چه مهلتی باید پاسخ دهند؟ ضمانت اجرای این امر چیست؟
۱۰. اگر دستگاه ذی‌ربط تمکین نکرد و پاسخ دستگاه برای مجمع قانع‌کننده نبود، نوبت به گزارش مقام معظم رهبری بر اساس ماده (۱۰) می‌رسد.
۱۱. در کلیه مراحل ماده (۵)، موضوع زمان اقدام، مهم است.

۱۲. نقش کمیسیون‌های موضوعی مجمع در ماده (۵) و رابطه این امر با تبصره (۱) ماده (۶) و ضوابط هرکدام و پاسخ‌گویی نهادها به کمیسیون نظارت یا کمیسیون موضوعی و ... بایستی در دستورالعمل‌های اجرایی هماهنگ شود.

۱۳. ویژگی‌های تبصره ماده (۵):

- اعطای اختیار به کمیسیون نظارت برای درخواست اطلاعات و گزارش‌های موردی
- اشاره به مسئولیت اجزای قوای سه‌گانه و ... در برابر کمیسیون نظارت
- عدم ذکر نیروهای مسلح در مقایسه با ماده (۳)

۱۴. نسبت سازوکار تبصره ماده (۵) با سایر سازوکارهای نظارتی مجمع چگونه است؟

#### محورهای مربوط به ماده (۶)

۱. مراد از «دستور جلسات کمیسیون نظارت» در صدر ماده (۶) چیست؟
۲. نمایندگان کمیسیون‌های تخصصی در اجرای ذیل ماده (۶)، آیا نظرات کمیسیون را بیان می‌کنند یا نظرات خود را؟
۳. لزوم هماهنگی نظارت موضوع تبصره (۱) با نظارت موضوع ماده (۶)
۴. رابطه کمیسیون نظارت و کمیسیون‌های تخصصی مجمع با پیگیری امور و کارشناسی نظارت موضوع تبصره (۲) چگونه است؟
۵. رابطه پیگیری امور و کارشناسی نظارت در تبصره (۲) ماده (۶) با پیگیری کمیسیون نظارت در تبصره ماده (۵) چگونه است؟
۶. ارتباط اقدامات تبصره (۳) با سطوح مختلف نظارت مجمع از جمله چگونگی دریافت ورودی‌های مختلف در امر نظارت در دبیرخانه با توجه به سایر مواد چگونه است؟

۷. ابهام شدید در مورد نهایی‌بودن گزارش‌های ارزیابی راهبردی دبیرخانه و انتشار آن‌ها. به نظر می‌رسد بایستی اقدامات دبیرخانه در این تبصره، در جایگاه چهارم پس از اقدامات صحن مجمع، کمیسیون نظارت و کمیسیون‌های تخصصی تفسیر شود و انتشار گزارش‌های مربوط نیز فقط در حوزه سطوح سه‌گانه مافوق صورت گیرد.
۸. نحوه ارتباط مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع در امر نظارت؟

#### محورهای مربوط به ماده (۷)

۱. نحوه گردش طرح‌ها و لوایح واصله در مجمع با توجه به زمان‌بندی امور چگونه است؟
۲. لزوم ارسال رسمی طرح‌ها و لوایح با نامه رئیس مجلس
۳. نحوه ایفای نقش کمیسیون‌های تخصصی مجمع در خصوص ماده (۷) و نحوه تشخیص کمیسیون ذی‌ربط چگونه است؟
۴. مهلت‌های اجرای هر یک از مراحل با رعایت فوریت طرح‌ها و لوایح چه میزان است؟
۵. بررسی کلیه طرح‌ها و لوایح و رعایت اولویت‌ها چگونه است؟
۶. با توجه به این‌که بررسی صحن مجمع قبل از تصویب نهایی مجلس صورت می‌گیرد، آیا تشخیص این‌که در مصوبه نهایی مجمع مغایرت یا عدم انطباق باقی مانده است، مستلزم رسیدگی دوباره مجمع است؟
۷. آیا استفاده از سازوکار ماده (۷) تکلیف مجمع است و باید در مورد کلیه طرح‌ها و لوایح انجام شود یا آن‌که مجمع می‌تواند از این سازوکار استفاده کند؟
۸. با توجه به ماده (۷)، اظهارنظر صحن مجمع در مورد طرح‌ها و لوایحی که در سلسله‌مراتب نظارت مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی شناخته نمی‌شوند، لازم نیست.
۹. مفهوم «به خصوص» در صدر ماده (۷) چیست؟

۱۰. تفکیک موارد انطباق از عدم مغایرت

۱۱. در سازوکار ماده (۷) نظر مجمع، نظر نهایی است که از طریق شورای نگهبان اعمال می‌شود. در صورتی که نظر مجمع در مهلت اظهار نظر شورای نگهبان اظهار نشود، طرح‌ها و لوایح مصوب می‌تواند در خارج از چهارچوب ماده (۷) مورد بررسی مجمع قرار گیرد و گزارش نظارتی مطابق ماده (۱۰) برای اتخاذ تصمیم به محضر مقام معظم رهبری ارائه گردد.

### محورهای مربوط به ماده (۸)

۱. مرجع تصویب نهایی خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با توجه به ابهام در زیربند آخر همین ماده که معلوم نیست همه تصمیمات کمیسیون نظارت برای تصویب به صحن مجمع ارائه می‌شود یا این که برخی برای تصویب و برخی برای اطلاع است؟

۲. ابلاغ خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت به نهادهای نظارتی و نظارت‌شونده چگونه است؟

۳. تشخیص کمیسیون‌های ذی‌ربط در زیربند (۱) ماده (۸) چگونه است؟

۴. تعیین نمایندگان برای حضور در جلسات تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه در دولت و مجلس (زیربند ۳) ناظر به ماده (۷) پیش از اصلاح است:

- با توجه به این که نظارت در مرحله تنظیم در دولت با پیشنهاد مجمع از ماده (۷) حذف شده است، دلالت این زیربند در خصوص نظارت در این مرحله چه خواهد بود؟ اگر حضور نمایندگان در دولت منسوخ نیست نظر چه مرجعی را بیان خواهند کرد؟

- با توجه به این که سازوکار ماده (۷) به کلیه طرح‌ها و لوایح گسترش یافته است، محدود ماندن زیربند (۳) به برنامه‌های توسعه چه آثاری دارد؟

۵. در زیربند (۴) مراد از تفکیک «میزان تحقق سیاست‌های کلی» از «حُسن اجرای آن‌ها» چیست؟

۶. در زیربند آخر آیا برخی گزارش‌ها و تصمیمات، صرفاً برای اطلاع و برخی برای تصویب به شورای مجمع ارائه می‌شوند؟ در این صورت مرجع تشخیص هریک و ملاک تشخیص چیست؟

### محورهای مربوط به ماده (۹)

۱. مقایسه دستگاه‌های ذکرشده در این ماده با ماده (۳) و تبصره ماده (۵)
۲. مقایسه مواد فوق در خصوص مرجع درخواست‌کننده و مرجع دریافت‌کننده اطلاعات
۳. ذکر ستاد کل نیروهای مسلح در این جا با توجه به تفاوت حکم نظارت‌شوندگی و همکاری در اعمال نظارت
۴. ضرورت تصویب شیوه‌نامه برای اجرای ماده (۹)
۵. لزوم تبیین مفهوم و ابعاد «همکاری لازم» از جمله در خصوص ارائه اطلاعات و اسناد به خصوص اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی‌شده
۶. آیا همکاری در اعمال نظارت شامل همکاری در اجرای سیاست‌های کلی مورد نظارت (تمکین به گزارش‌های نظارتی مجمع) می‌شود؟
۷. آیا بانک‌های خصوصی مشمول ماده (۹) هستند؟ در این صورت چرا سایر مؤسسات خصوصی مشمول نباشند؟ در مورد سازمان‌های خصوصی وضعیت چگونه است؟
۸. عبارت ذیل ماده (۹) نسبت به دستگاه‌های مختلف چه اثری دارد؟ آیا دستگاه‌های مذکور در اقدامات خود از جمله در گزارش‌های نظارتی ویژه خود ملزم به پذیرش دیدگاه‌های مجمع در گزارش‌های نظارتی هستند؟

### محورهای مربوط به ماده (۱۰)

۱. عبارت «نحوه رعایت» در صدر ماده (۱۰) اعم است از «رعایت» و «عدم رعایت»
۲. مراد از «اقدامات انجام‌شده» اقدامات مجمع در اعمال نظارت است یا اقدامات دستگاه‌های نظارت‌شونده در اجرای سیاست‌های کلی؟
۳. نحوه دلالت ماده (۱۰) بر استطلاعی یا استصوابی بودن ارائه گزارش‌های نظارتی به محضر مقام معظم رهبری؟
۴. مراد از تفکیک «رعایت» از «اجرای سیاست‌های کلی» چیست؟

### محورهای مربوط به ماده (۱۱)

۱. آیا سیاست‌های کلی باید حسب مورد به کلیه مقامات موضوع ماده (۳) ابلاغ شود؟ به خصوص که در حال حاضر سیاست‌های کلی، انتشار رسمی پیدا نمی‌کنند؟
۲. یکی از شاخص‌های احراز تحقق سیاست، ابلاغ آن به کلیه مراجع و رده‌های ذی‌ربط است.
۳. مراد از «کلیه مصوبات» چیست؟ همه مصوبات مقامات ماده (۳) یا مصوبات مربوط به سیاست‌های کلی؟ در این صورت مرجع تشخیص و ملاک آن چیست؟ در مورد مصوبات دارای طبقه‌بندی چگونه؟
۴. مصوبات دستگاه‌های مزبور تا چه رده‌ای مشمول این ماده می‌شود؟



## پیشینه اقدامات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی

### مقدمه

یکی از اصلی‌ترین گام‌های ارتقاء هر مجموعه‌ای، ارزیابی و بررسی اقدامات گذشته برای برطرف کردن نقاط ضعف و تقویت نقاط قوت است. وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی که تقریباً هم‌زمان با تدوین سیاست‌های کلی بر عهده مجمع گذاشته شده است؛ در طول این مدت، شاهد فراز و نشیب‌هایی بوده است. با توجه به اقدامات نظارتی گذشته می‌توان آن‌ها را از حیث زمان در دو دسته کلی مورد مطالعه قرار داد: «نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از سال ۱۳۷۷ تا ۱۳۹۶» و «اقدامات هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از سال ۱۳۹۶ تاکنون». در این گزارش، ضمن ارائه مستندات از اقدامات صورت گرفته، به ارزیابی آن‌ها پرداخته شده و در پایان، پیشنهادی برای نحوه تنظیم گزارش‌های نظارتی ارائه شده است.

## گزارش اقدامات نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام: نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶-۱۳۷۷) / کمیسیون مشترک دبیرخانه

اولین نوبتی که مصوبه مجلس شورای اسلامی از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد ایراد واقع شد، ایراد اعلامی شورای نگهبان در رابطه با طرح اصلاح ماده (۱۸۷) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۰/۰۸/۱۶) بوده است. شورای نگهبان برخی دیگر از مصوبات مجلس را نیز تا سال ۱۳۸۶ مغایر سیاست‌های کلی نظام و به تبع آن مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی تشخیص داده است.

همچنین اولین ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به واسطه تفویض صورت گرفته از سوی مقام معظم رهبری حفظه‌الله، اعلام مغایرت لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۲۲) بوده است [پیوست ۱] که شورای نگهبان بر اساس نظر مجمع، مغایرت‌های مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را مغایر اصل (۱۱۰) قانون اساسی عنوان کرده است. پس از آن نیز شورای نگهبان نظرات مجمع در رابطه با مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را جهت رفع ایرادات به مجلس شورای اسلامی منعکس کرده است؛ این موارد بدین شرح است:

- لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۸) [پیوست ۲]
- لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹/۰۹/۱۷) [پیوست ۳]
- لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۰) [پیوست ۴]
- لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۰/۲۶) - دو مورد [پیوست ۵]
- لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۵) [پیوست ۶]

شایان ذکر است در طی این سال‌ها تا مردادماه سال ۱۳۹۶ که امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به هیأت عالی نظارت تفویض شد، شورای نگهبان در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام اظهارنظری در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نمی‌نمود، خود به اعلام مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام مبادرت می‌ورزید که از جمله این موارد می‌توان به طرح اصلاح قانون نفت (مصوب ۱۳۹۰/۰۱/۳۰)، طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت کشور (مصوب ۱۳۹۳/۰۵/۱۹)، لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۰۷)، لوایح بودجه سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ کل کشور، لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۸) و ... اشاره کرد.

#### پیوست‌ها:

#### ۱- اعلام مغایرت «لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه»

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۰/۲۳؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۶۸۰/۱۵۵۹۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۰۳ و پیرو نامه شماره ۸۶/۳۰/۲۴۶۳۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱۲؛ لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۰۹/۲۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به‌عمل آمده نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

- عطف به نامه شماره ۳۶۳۰-۱/م مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۰۹، جنابعالی به رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (دام‌ظله‌العالی)، با توجه به این که از سوی مقام معظم رهبری (مد‌ظله‌الشریف) مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام به‌عنوان مسؤول نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تعیین گردیده است و با عنایت به ماده (۷) آیین‌نامه نظارت، مغایرت‌های اعلام‌شده از طرف این مجمع مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

محمدرضا علیزاده

قائم مقام دبیر شورای نگهبان

## ۲- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۸۶/۱۱/۳۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۸۷/۱۸۷۴۳۳ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹؛ لایحه بودجه سال ۱۳۸۷ کل کشور مصوب جلسه مورخ بیست و هشتم بهمن‌ماه یکهزار و سیصد و هشتاد و شش مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت، نظر به اینکه مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام پیرو ابلاغیه مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، برحسب نظارت تفویض شده از طرف معظم‌له، طی نامه شماره ۵۳۷۶۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۹ اعلام داشته، به لایحه مذکور رسیدگی کرده و مواردی را خلاف اصول سیاست‌های کلی نظام تشخیص داده که قهراً مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است، علیهذا نظریه مذکور جهت اقدام لازم به پیوست ارسال می‌گردد. نظر نهایی شورای نگهبان متعاقباً اعلام خواهد شد.

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

## ۳- اعلام مغایرت «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۸۹/۱۰/۰۶؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۱۹/۶۲۴۵۸ مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۱۸ و پیرو نامه‌های شماره ۸۹/۳۰/۴۰۸۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۸ و شماره ۸۷/۳۰/۴۰۷۳۳ مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۱۳؛ «لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و پیرو نامه غیررسمی قبلی شورا، ادامه نظر این شورا در دو جزء به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

ب) ضمناً در تاریخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۰ رئیس محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص انطباق لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) با سیاست‌های کلی ابلاغی، اهم مغایرت‌ها را طی نامه شماره ۴۵۰۱/م مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۲ به این شورا ارسال کرده که عیناً به شرح زیر منعکس می‌گردد:

اهم مواد و بندهای سیاست‌های کلی برنامه پنجم که در لایحه برای تحقق آن‌ها برنامه ارائه نشده یا برنامه در مغایرت با آن‌ها قرار دارد عبارت‌اند از: ۱- تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به میزان حداقل ۸٪ نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی (موضوع ماده ۲۱ سیاست‌های کلی). ۲- توسعه سرمایه‌گذاری از طریق کاهش شکاف پس‌انداز - سرمایه‌گذاری با حفظ نسبت پس‌انداز به تولید ناخالص داخلی حداقل در سطح ۴۰ درصد و جذب منابع و سرمایه‌های خارجی (موضوع بند اول ماده ۲۱ سیاست‌های کلی). ۳- تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی (موضوع بند ۴ ماده ۲۱ سیاست‌های کلی). ۴- قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفت و گاز تا پایان برنامه (موضوع بند سوم ماده ۲۲ سیاست‌های کلی). ۵- کاهش فاصله دو دهک بالا و پایین درآمدی جامعه به طوری که ضریب جینی به حداکثر ۰/۳۵ در پایان برنامه برسد (موضوع بند سوم ماده ۳۵ سیاست‌های کلی). ۶- انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد (موضوع بند ۴ ماده ۳۵ سیاست‌های کلی) ...

محمدرضا علیزاده

قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان

#### ۴- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۱/۲۶؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۱۰/۷۷۲۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۱ و پیرو نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۰۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و پیرو نامه قبلی، ادامه نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

علاوه بر این به موجب نامه شماره ۹۲۲۲-۹۷۰۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۱۶ دبیر محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و نامه‌های شماره ۱۸۵۵-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۳ و شماره ۱۸۵۶-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ و شماره ۱۸۵۷-۹۴۹۰ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴ رئیس محترم کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام بعضی از بندها و اجزاء مصوبه مرفوع خلاف سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تشخیص داده شد. که نامه‌های فوق‌الذکر عیناً به پیوست ارسال می‌گردد. ...

محمدرضا علیزاده

قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان

## ۵- اعلام مغایرت «لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه» با سیاست‌های کلی نظام

الف- تاریخ: ۱۳۹۵/۱۱/۱۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۸۵۷۵/۱۰/۱۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۹ و پیرو نامه شماره ۹۵/۱۰۰/۴۴۹۹ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۹؛ لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

به پیوست مصوبات و نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص لایحه برنامه ششم توسعه عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

ب- تاریخ: ۱۳۹۵/۱۲/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۹۶۵۴۹/۱۰۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۱ و پیرو نامه شماره ۹۵/۱۰۰/۵۰۳۲ مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۹؛ لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) که با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۰۴ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به‌عمل‌آمده نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

۸- عدم اعمال نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص مغایرت یا عدم انطباق مواد و بندهایی از برنامه با سیاست‌های کلی نظام با توجه به بند ۷ آیین‌نامه نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب مقام معظم رهبری<sup>مدظله‌العالی</sup>، مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی و در نتیجه خلاف موازین شرع شناخته شد.

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

## ۶- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۹۵/۱۲/۲۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه‌های شماره ۲۲۰/۱۰۳۰۳۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ و شماره ۲۲۰/۱۰۳۹۸۷ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ و شماره ۲۲۰/۱۰۴۵۷۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۲؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۵ مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

۸- به پیوست نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد. ...

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

### گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون نظارت (۱۳۹۲)

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های کلی نظام و به تعبیر مقام معظم رهبری به‌منظور ریل‌گذاری جدید در اقتصاد کشور با هدف شتاب بخشیدن به اقتصاد ملی، گسترش مالکیت عمومی مردم به‌منظور نیل به عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی و بالاخره تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها در افق چشم‌انداز ۱۴۰۴، طی دو مرحله - چهارم بند آن (به‌جز بند ج) در مرحله اول و در تاریخ یکم خردادماه ۱۳۸۴ و بند (ج) این سیاست‌ها در تاریخ یازدهم تیرماه ۱۳۸۵- و در پنج بند شامل؛ الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی، ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی، ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، د- سیاست‌های کلی واگذاری، ه- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار، ابلاغ گردید. در ضمن، بنا به اهمیت موضوع؛ دولت جمهوری اسلامی ایران نیز در اولین گام برای این سیاست‌ها، لایحه قانونی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی را در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۶ به مجلس شورای اسلامی جهت تصویب ارائه نمود و با تشکیل کمیسیون ویژه‌ای در مجلس، پس از جلسات متعدد این لایحه تصویب و سرانجام پس از رفع ایرادات شورای نگهبان و در برخی از موارد اختلافی، با کسب نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام، در نهایت لایحه مزبور در تاریخ ۲۵ خردادماه ۱۳۸۷ به قانون تبدیل شد.

بنا به اهمیت موضوع، مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای مأموریت تفویضی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از سوی مقام معظم رهبری، با تعامل و همدلی نمایندگان سه قوه، دستگاه‌های نظارتی کشور و بهره‌گیری از نظرات صاحب‌نظران



و خبرگان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی، اقدام به ارزیابی راهبردی و آسیب‌شناسی از وضعیت و میزان تحقق سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نموده که ماحصل نتایج ارزیابی به صورت اجمالی به شرح زیر است:

## ۱- ارزیابی بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

### ۱-۱- گسترش فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد

در بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی مدنظر بوده است. در واقع این بند دلالت بر عدم گسترش فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد است. باین‌حال نتایج ارزیابی راهبردی مجمع تشخیص مصلحت نظام حاکی از این است که عمده تمرکز دولت بر اجرای بند (ج) سیاست‌ها و موضوع واگذاری‌ها متمرکز بوده و از اجرای بند (الف) سیاست‌ها تخطی شده است، به‌گونه‌ای که سرمایه‌گذاری‌ها و هزینه‌کردهای دولت و نیز دخالت‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی کاهشی نداشته و در برخی از حوزه‌ها حتی افزایشی بوده است. شایان ذکر است شاخص‌های مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در خصوص رصد و پایش وضعیت بند (الف) سیاست‌ها تاکنون محاسبه نشده و گزارشی منتشر نگردیده است. باین‌حال برای تبیین میزان افزایش یا کاهش تصدی دولت در فعالیت‌های اقتصادی می‌توان از دو شاخص؛ نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت به بودجه کل کشور و نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت به تولید ناخالص داخلی بهره گرفت. نتایج، نشان از این دارد که در سال ۱۳۸۶ نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت به بودجه کل کشور حدود ۷۲ درصد بوده که این نسبت برای سال ۱۳۹۱ به ۷۴ درصد افزایش یافته است. در ضمن در سال ۱۳۸۶ نسبت بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات وابسته به دولت به تولید ناخالص داخلی حدود ۵۹ درصد بوده که این نسبت در سال ۱۳۹۱ به حدود ۶۵ درصد افزایش یافته است.

## ۱-۲- تمرکز عمده اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بر واگذاری‌ها

عمده تمرکز در اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بر واگذاری‌ها بوده، درحالی‌که مباحث کلیدی فراروی این سیاست‌ها همچون برنامه‌ریزی برای توسعه بخش تعاونی، جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی، آزادسازی، انحصارزدایی و رقابت‌پذیری، مغفول مانده و توجه چندانی نشده است.

## ۲- ارزیابی بند (ب) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵ درصد تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه به‌عنوان یکی از اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مدنظر بوده است. بااین‌حال، همچنان طبق آمارهای مختلف اعلام‌شده، سهم بخش تعاون در حال حاضر حدود ۵ درصد است و طبق هفتمین گزارش رسمی دولت از عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در خردادماه ۱۳۹۱، روند دستیابی به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون در فعالیتهای اقتصادی تا پایان سال ۱۳۹۳ ممکن نیست.

## ۳- ارزیابی بند (ج) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

### ۳-۱- شائبه حضور دولت در مدیریت بنگاه‌های واگذارشده

بر اساس نتایج هشتمین گزارش نظارتی کمیسیون اصل ۴۴ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا نیمه اول سال ۱۳۹۱ معادل ۱۱۲۹۴۴۹ میلیارد ریال سهام دولتی به سه روش بورس (۷۵ درصد)، مزایده (۲۴ درصد)، مذاکره (حدود یک درصد) واگذار گردیده که سهم بخش خصوصی (۲۸ درصد)، تعاونی/سهام عدالت (۳۰ درصد) و رد دیون دولت (۴۳ درصد) است. بااین‌حال نتایج تحلیلی آمار واگذاری‌ها حاکی از این است که از کل ۳۱۷۰۲۹ میلیارد ریال (معادل ۲۸ درصد) واگذاری‌ها به بخش خصوصی، حداکثر در ۱۴,۹ درصد از کل واگذاری‌ها مالکیت توأم با مدیریت به بخش خصوصی واگذارشده و در مابقی واگذاری‌ها شائبه مدیریت یا تحت نفوذ دولت بودن بنگاه‌های واگذارشده وجود دارد.

### ۳-۲- وجود نگرش تأمین مالی در واگذاری به روش رد دیون و مغایرت با روح خصوصی سازی

رد دیون دولت، شامل پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان‌های حمایتی و نهادهای عمومی غیردولتی بابت مصارف دولت در بخش‌های مختلف اقتصادی طی سنوات گذشته است. همان‌گونه که اشاره شد حدود ۴۳ درصد واگذاری‌ها، رد دیون دولت بوده که با روح حاکم بر خصوصی‌سازی سازگار نیست و مدیریت آن قطعاً شبیه رفتار مدیریت دولتی بوده و پاسخگوی سهامداران نیست. شایان ذکر است در سال ۱۳۹۰، حدود ۸۰ درصد واگذاری‌ها رد دیون بوده و نگرش تأمین مالی برای دولت مستتر بوده است. در ضمن از واگذاری‌های انجام‌شده طی سال‌های مورد بررسی، رد دیون به سازمان‌ها و نهادهای سازمان تأمین اجتماعی؛ سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح؛ صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری؛ صندوق ذخیره فرهنگیان؛ بنیاد شهید و امور ایثارگران؛ تعاونی مسکن کارکنان ستاد مرکزی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ سازمان بیمه خدمات درمانی؛ سازمان توسعه و تجارت؛ آستان قدس رضوی؛ سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور؛ سازمان خدمات درمانی نیروهای مسلح؛ سازمان اوقاف و امور خیریه اختصاص یافته است.

### ۳-۳- انحراف جدی از اهداف طرح سهام عدالت

یکی از مبهم‌ترین مسائل فراروی قانون و واگذاری‌ها، بحث سهام عدالت است که حدود ۳۰ درصد واگذاری‌ها تحت عنوان سهام عدالت صورت گرفته است. صرف نظر از ماهیت و هدف واگذاری سهام عدالت، باید اذعان داشت که ساختار طراحی شده و نحوه واگذاری این سهام به گونه‌ای است که بی‌تردید مضراتش بر منافع آن برتری خواهد یافت. دقیق و علمی نبودن شناسایی مشمولان طرح، نبود سازوکار مشخص و از قبل طراحی شده برای خرید و فروش سهام عدالت، مشخص نبودن نحوه ورود سهام عدالت به بازار بورس، وضعیت پرداخت سود به سهامداران و نگاه درآمدی مشمولان به این سود، تشکیل نهادهای اداری بزرگ و بوروکراتیک از جمله شرکت‌های سرمایه‌گذاری استانی، شرکت‌های تعاونی عدالت شهرستانی و کانون سهام عدالت و فراهم نبودن پیش‌نیازها و بسترهای لازم از جمله عدم آگاهی مشمولان از سهامداری و عدم آموزش فرهنگ سهامداری از مشکلات مهم در طرح واگذاری

سهام عدالت است. در واقع در مقوله سهام عدالت، آثار و نتایج آن حاکی از انحراف این طرح از اهداف مورد نظر دارد و مدیریت، همچنان دولتی باقی مانده و در واقع به عده‌ای از مردم سهام داده شده ولی نمی‌دانند از چه شرکتی و چه سهامی است. در واقع یک نوع مستمری ایجاد شده ولی کاری به مدیریت و مالکیت ندارند و فقط منتظر دریافت سود هستند و زیانی متوجه آن‌ها نیست. این بحث با اصل بنگاهداری اقتصادی در یک راستا نیست و اگر به صورت ریشه‌ای و ساختاری به این مسائل پرداخته نشود، مشکلات عدیده‌ای ایجاد خواهد شد.

#### ۴- ارزیابی بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

##### ۴-۱- عدم توجه به الزامات واگذاری‌ها و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی

در بخش اول از بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به الزامات واگذاری به‌ویژه توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی اشاره شده است. منظور از توانمندسازی این است که اولاً وظایف توسعه‌ای دولت باید در اقتصاد همچنان ادامه یابد. ثانیاً باید نهادسازی و ایجاد تشکل‌ها در بخش خصوصی صورت بگیرد و دولت باید به این نهادسازی‌ها کمک و تسهیلات اعطاء کند. در بخش‌های خصوصی و تعاونی باید تشکل‌های مختار و مسئول با روابط نظام‌مند بین آن‌ها ایجاد شود. توانمندسازی بخش خصوصی و تعاونی، یک مهندسی مجدد در اقتصاد ایران می‌طلبد و لازم است به بخش‌های تعاونی و خصوصی اعتماد کرد و به تقویت تشکل‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی کمک کرد. بندهای (ه) و (ز) ماده (۹)، (الف) ماده (۴۰)، ماده (۲۸) و بند (۴) ماده (۲۹) قانون اصل ۴۴ به نحوی به توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی و تقویت تعاونی‌ها و نوسازی، بهسازی و بازسازی ساختاری بنگاه‌های مشمول واگذاری اشاره کرده است. نتایج گزارش دستگاه‌های نظارتی نشان از این دارد منابع مالی و تسهیلات لازم جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و فعالیت‌های اقتصادی برای بخش خصوصی فراهم نشده و اقدام مؤثری برای توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی صورت نگرفته است. ضمناً در خصوص فراهم‌نمودن خط اعتباری، سالانه حداقل ده میلیارد دلار برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های بخش غیردولتی از خارج کشور (بند یک ماده ۲۸) و اختصاص ۴۰ درصد

از مانده حساب ذخیره ارزی سال پیش به بخش غیردولتی (بند ۲ ماده ۲۸) گزارشی ارائه نشده و اقدام درخور توجهی صورت نپذیرفته است. شایان ذکر است طبق گزارش دولت، عدم تحقق درآمدهای حاصل از مازاد فروش نفت خام، محدودیت‌های مالی و تحریم‌های بین‌المللی اعمال‌شده بر کشور و عدم همکاری بانک‌های کارگزار خارجی و مؤسسات بیمه صادراتی از دلایل مشکلات فراروی اجرای مواد فوق‌الاشاره ذکر گردیده است.

#### ۴-۲- وضعیت نامناسب فضای کسب‌وکار در کشور

یکی دیگر از مهم‌ترین الزامات توسعه بخش‌های خصوصی و تعاونی، بهبود فضای کسب‌وکار تلقی می‌گردد و طبق بند (۹) ماده (۴۲) قانون اصل ۴۴، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی می‌بایست تمهیدات لازم را برای تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب‌وکار مهیا می‌ساخت. باین‌حال، آمارهای ارائه‌شده از سوی مجامع رسمی بین‌المللی و نظرخواهی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حاکی از وضعیت نامناسب کشور از منظر سهولت فضای کسب‌وکار در کشور است، به‌گونه‌ای که ایران از بین ۱۸۵ کشور جهان، رتبه ۱۴۴ را در سال ۲۰۱۲ به خود اختصاص داده این در حالی است که عربستان و ترکیه به‌عنوان رقبای اصلی ایران در سند چشم‌انداز بیست‌ساله به ترتیب رتبه‌های ۲۳ و ۶۸ را کسب کرده‌اند. ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس نیز از ۲۶۹ تشکل اقتصادی در سه‌ماهه اول سال ۱۳۹۱ کمیت ۵,۷۳ از ۱۰ (۱۰ وضعیت نامطلوب) بوده که نسبت به مدت مشابه در سال گذشته بدتر ارزیابی شده است.

#### ۴-۳- انحراف از مصرف منابع واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی در بندهای

##### هشت‌گانه ماده (۲۹)

در بخش دوم از بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به نحوه مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری اشاره شده است. قانون‌گذار به‌منظور استفاده بهینه از درآمدهای ناشی از

واگذاری شرکت‌های دولتی و ایجاد انگیزه بیشتر در تسریع امر واگذاری در ماده (۲۹) قانون تصویب نموده که وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکت‌های مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در بندهای هشتگانه ماده (۲۹) قانون مصرف شود.

جدول (۱): وضعیت پیش‌بینی و عملکرد درآمدهای حاصل از واگذاری سهام شرکت‌های دولتی

سنوات		۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸	۱۳۸۹	۱۳۹۰	۱۳۹۱
میلیارد ریال	درآمد پیش‌بینی شده در بودجه	۳۰۰۰۰	۳۰۰۰۰	۵۰۰۰۰	۴۵۰۰۰	۴۵۰۰۰	۶۵۰۰۰
	واریزی به خزانه (درآمد کسب‌شده)	۶۲۸۸	۱۵۰۱۵	۱۹۴۹۶	۳۸۱۱۶	۵۳۵۹۶	۴۵۵۷۵
تحقق درآمد (درصد)		۲۱	۵۰	۳۹	۸۵	۱۱۹	۷۰

در ضمن، نتایج گزارش دستگاه‌های نظارتی از نحوه مصارف ناشی از اجرای ماده (۲۹) قانون نشان از این دارد که درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی به‌صورت شفاف و کامل به موارد مشخص هشت‌گانه موضوع این ماده تخصیص داده نشده است. به‌طوری‌که تا قبل از سال ابلاغ قانون اصل ۴۴، عمده درآمدهای حاصل از واگذاری توسط شرکت‌های مادر تخصصی در جهت تعدیل نیروی انسانی و نه توانمندسازی بخش خصوصی هزینه شده است. بعد از ابلاغ قانون نیز عملکرد اعتبارات موضوع ماده (۲۹) قانون روشن نیست و گزارشی نیز در خصوص میزان و نحوه تخصیص و مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری ارائه نشده است. لذا در مجموع عملاً اقدام مثبت در جهت اجرایی نمودن ماده (۲۹) قانون - موضوع نحوه مصرف وجوه حاصل از واگذاری در بندهای هشت‌گانه - برداشته نشده است.

## ۵- ارزیابی بند (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

بند (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به تداوم اعمال حاکمیت عمومی دولت پس از ورود بخش‌های غیردولتی، جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و نیز جلوگیری از ایجاد انحصار توسط بنگاه‌های اقتصادی اختصاص دارد. بر این اساس، در فصل هشتم از قانون اصل ۴۴ و در قالب تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) به تدوین سازوکارهای جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی و همچنین در فصل نهم از قانون اصل ۴۴ به تسهیل رقابت و منع انحصار از طریق تشکیل شورایی تحت عنوان «شورای رقابت» پرداخته شده است.

باین حال بررسی‌ها حاکی از این هست برای ایفای نقش محوری ضدانحصار و تسهیل فضای رقابت، نیاز به تقویت شورای رقابت اعم از ساختاری، مالی و حمایت‌های قانونی است و لازم است این شورا با جدیت بیشتری به وظیفه نظارتی خود عمل نماید و با شناسایی و رصد مستمر و دقیق بازارها از ایجاد انحصار توسط فعالان اقتصادی اعم از دولتی و غیردولتی جلوگیری به عمل آورد. در ضمن، شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) نیز باید به صورت پرنگ‌تر به وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی خود عمل کند و تمهیدات لازم را برای حذف رفتارهای نابرابر و تبعیض‌آمیز، گسترش فضای رقابتی و حضور فعال بخش‌های غیردولتی و نیز جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی اتخاذ نماید.

## ۶- پیشنهادها

۱. حجم بالای فعالیت‌های اقتصادی همچنان در قالب بنگاه‌داری، تحت مدیریت و مالکیت دولت قرار دارند. از این رو پیشنهاد می‌گردد بند (الف) سیاست‌ها که ناظر بر توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی است بر پایه شاخص‌های مصوب شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نظارت شده و با شاخص‌های دقیق سنجیده شود تا از گسترش حجم فعالیت‌ها و دخالت‌های دولت در اقتصاد جلوگیری گردد.

۲. آثار و تبعات انحصاری و نفوذ مدیریت دولتی در واگذاری سهام شرکت‌ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بر اقتصاد نمایان است. لذا ضمن انجام اصلاحات لازم در قانون اصل ۴۴ جهت جلوگیری از تداوم این‌گونه واگذاری‌ها؛ باید با آسیب‌شناسی موضوع، اقدام عاجلی در کاهش تبعات منفی واگذاری‌های صورت‌گرفته به نهادهای عمومی غیردولتی صورت پذیرد.
۳. منابع مالی و تسهیلات لازم جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و فعالیت‌های اقتصادی برای بخش خصوصی، فراهم نشده که باید نهادهای متولی اقدامات مؤثرتری در این خصوص انجام دهند.
۴. درآمدهای حاصل از واگذاری شرکت‌های دولتی، به موارد مشخص تخصیص داده نشده است. از این‌رو پیشنهاد می‌گردد دستگاه‌های نظارتی کشور گزارش دقیقی از وضعیت تخصیص درآمدهای حاصل از واگذاری‌ها تنظیم نموده و انحرافات صورت‌گرفته مشخص گردد. در ضمن، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی برای هریک از دستگاه‌های اجرایی مجری بندهای هشت‌گانه ماده ۲۹ قانون، یک ردیف مستقل بودجه‌ای با عناوین و اعتبار مشخص در قوانین بودجه سنوات آینده پیش‌بینی نماید تا حکم قانون، اجرایی شده و امکان ارزیابی عملکرد اعتباری و عملیاتی در طول سال‌های اجرا میسر گردد.
۵. وضعیت کنونی سهام عدالت و آثار و نتایج آن حاکی از انحراف این طرح از اهداف مورد نظر دارد. چنانچه در ساختار طراحی شده و نحوه واگذاری این سهام بازنگری جدی صورت نگیرد شاهد انحرافات اساسی و تبعات منفی در تداوم کار خواهیم بود.
۶. برخی قوانین و لوایح و اسناد مکمل قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تدوین و تصویب نگردیده که مجلس شورای اسلامی باید ضمن پیگیری و نظارت دقیق سریعاً به تصویب تکالیف قانونی و اسناد مکمل و لوایح مصرح در قانون اقدام نماید.



۷. به‌منظور توسعه بخش تعاونی لازم است در گام اول شاخص‌های توسعه این بخش، تدوین‌شده و سنجش دقیق از آخرین وضعیت بخش تعاون در اقتصاد به عمل آید. در گام بعدی برنامه و سند توسعه بخش تعاون منطبق بر تحقق هدف سهم ۲۵ درصدی این بخش در اقتصاد تهیه‌شده و سازوکارها و بسترهای قانونی، ساختاری و حمایتی لازم برای توسعه این بخش فراهم گردد.

۸. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به استناد بند (۵) ماده (۴۲) قانون اصل ۴۴، تعداد ۴۲ شاخص را به‌منظور ارزیابی اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب نموده و دستگاه‌های اجرایی را مکلف به گردآوری و محاسبه سالانه شاخص‌های مصوب نموده است. طبق آخرین گزارش دبیرخانه شورا، علی‌رغم پیگیری‌های صورت‌گرفته گزارش کاملی از شاخص‌های مصوب ارائه‌نشده است. لذا تصویری جامع از عملکرد دستگاه‌های متولی و ارزیابی دقیق از میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در دست نیست که باید تدبیری در این خصوص اندیشیده شود و دستگاه‌های نظارتی کشور با جدیت این موضوع را در دستور کار قرار دهند.

۹. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مأموریت و وظایف مهمی دارد و می‌باید به‌صورت پررنگ‌تر به وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی خود عمل کند. اتخاذ تمهیدات لازم برای تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای امنیت اقتصادی و ایجاد فضای آرام برای سرمایه‌گذاران، حذف رفتارهای نابرابر و تبعیض‌آمیز نظام بانکی و دستگاه مالیاتی با بنگاه‌های اقتصادی خصوصی، نهادسازی‌ها در بخش‌های خصوصی، گسترش فضای رقابتی حضور فعال بخش‌های غیردولتی در اقتصاد باید به‌صورت جدی دنبال شود و لازم است اقدامات عاجل توسط شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در زمینه تحقق الزامات فوق‌الذکر به عمل آید.

### گزارش مدیریتی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون اقتصادی

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سیاست‌های کلی نظام و به تعبیر مقام معظم رهبری، «انقلاب اقتصادی»، به‌منظور ریل‌گذاری جدید در اقتصاد کشور، برای تحقق هشت هدف کلان، مشتمل بر:

- شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی
  - گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی
  - ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری
  - افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی
  - افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی
  - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی
  - افزایش سطح عمومی اشتغال
  - تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها
- در قالب پنج بند و طی دو مرحله - چهار بند آن (به‌جز بند «ج») در مرحله اول و در تاریخ ۱ خردادماه ۱۳۸۴ و بند (ج) این سیاست‌ها در تاریخ ۱۱ تیرماه ۱۳۸۵ - به شرح ذیل، توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ گردید:
- الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ‌شدن بخش دولتی
- ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی
- ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی
- د- سیاست‌های کلی واگذاری مشتمل بر الزامات واگذاری و مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری
- ه- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

## ۱- اولین گزارش نظارتی از حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴

با گذشت یک دهه از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و به‌منظور نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های مزبور، مجمع تشخیص مصلحت نظام به استناد ماده (۵) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در سال گذشته، گزارش عملکرد و اقدامات صورت‌گرفته در خصوص اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را از دولت مطالبه و دریافت نمود و با حضور نماینده دولت، نمایندگان مطلع دستگاه‌های نظارتی کشور و نیز رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی، گزارش واصله در چندین نوبت نشست کارشناسی در دبیرخانه مجمع از منظر رعایت چهارچوب و محتوای گزارش بررسی گردید. با توجه به این‌که گزارش ارسال‌شده در قالب و چهارچوب لازم برای ارزیابی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ تنظیم‌نشده بود، با اعلام اهم اصلاحات و چهارچوب مدنظر و پیگیری از دولت، مجدداً گزارش، اصلاح و تکمیل و به دبیرخانه عودت گردید. با ارزیابی و تحلیل نتایج گزارش، راستی‌آزمایی و بررسی جوانب مختلف و تأیید صحت آمار و اطلاعات واصله، گزارش نظارتی توسط دبیرخانه مجمع تنظیم شد و در کمیسیون نظارت مجمع طی دو نشست، بحث و بررسی گردید. با تصویب کلیات گزارش مزبور در کمیسیون نظارت مجمع، گزارش نهایی در حضور اعضای محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام و مدعوین ذی‌ربط و مطلع از دولت قبل و فعلی، مجلس شورای اسلامی و اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران ارائه و نظرات اخذ گردید و در پایان، کلیات با رأی حداکثری به تصویب شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. طبق ماده پنج مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نتایج این بررسی‌ها و مغایرت عملکرد قوای سه‌گانه با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به رؤسای قوای سه‌گانه به‌منظور اصلاحات لازم ارسال شد.

## ۲- گزارش اجمالی مدیریتی

### ۲-۱- روش تحقیق و ارزیابی

با توجه به ضعف نظام آماری کشور و عدم تهیه آمار و اطلاعات مرتبط با شاخص‌های ابلاغ‌شده شورای عالی این سیاست‌ها، برای سنجش سیاست‌های اصل ۴۴ به‌ناچار از طریق روش خبرگی که از روش‌های معتبر ارزیابی و پایش عملکرد است، استفاده شد. در این روش از تعدادی از خبرگان و مراکز تخصصی، موضوع مورد پایش نظرخواهی فردی یا گروهی صورت می‌گیرد و مواردی که بیشترین توافق روی آن باشد، به‌عنوان نتایج پایش و ارزیابی ارائه می‌گردد. در زیر نتایج ارزیابی از سیاست‌های اصل ۴۴ که با مراکز و اشخاص زیر صحبت شده ارائه می‌گردد:

- گزارش‌های رسمی دولت کنونی، ارائه‌شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان خصوصی‌سازی
- گزارش‌های رسمی دولت قبلی، ارائه‌شده توسط آقای دکتر حسینی، وزیر اقتصاد دولت آقای دکتر احمدی‌نژاد
- گزارش‌های کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی
- گزارش‌های مرکز تحقیقات مجلس شورای اسلامی
- گزارش‌های سازمان بازرسی کل کشور
- برگزاری بیش از بیست جلسه با صاحب‌نظران اقتصادی پیرامون میزان تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴

### ۲-۲- نتایج ارزیابی

سعی شد ارزیابی بر اساس اهدافی قرار بگیرد که ضمن آن‌که در ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به آن‌ها تأکید شده، با اهداف سیاست‌های کلی برنامه چهارم و پنجم توسعه نیز که طی همین مدت ابلاغ و اجرایی شده، قابل انطباق باشد.

به‌منظور ارزیابی راهبردی از حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ضرورت دارد ابتدا تصویری شفاف از میزان تحقق اهداف هشت‌گانه ناظر بر سیاست‌ها ارائه گردد، به‌طوری‌که هرگونه انحراف از تحقق اهداف هشت‌گانه می‌تواند ناظر بر ضعف اقدامات و انحراف در اجرای سیاست‌ها قلمداد گردد. در مجموع و به‌صورت خلاصه باید اشاره داشت با گذشت بیش از یک دهه از ابلاغ سیاست‌های مزبور، از هشت هدف متصور برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، شش هدف محقق نگردید که نتیجه در جدول (۲) آورده شده است:

**جدول (۲): تحلیل اهداف هشت‌گانه ناظر بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴**

اهداف محقق شده (۲ هدف)
<p>۱. واگذاری ۲۲ درصد از ارزش کل این واگذاری‌ها معادل ۳۰۰,۸۰۴ میلیارد ریال که بخشی از سهام ۶۰ شرکت دولتی بوده و در قالب طرح سهام عدالت به بیش از ۴۹ میلیون نفر از مشمولین توزیع شده، گسترش مالکیت عمومی (البته در قالب بخش تعاونی) تفسیر می‌گردد. لذا اقدامات انجام‌شده در زمینه گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی در راستای تحقق هدف مثبت ارزیابی می‌گردد.</p>
<p>۲. نسبت پس‌انداز به درآمد ملی طی دوره ۹۰-۱۳۸۴ به میزان ۱۳,۵ درصد بهبودیافته است. سهم تشکیل سرمایه بخش خصوصی طی دوره مذکور به میزان ۱۱,۷ درصد بهبودیافته است. درآمد سرانه نیز طی دوره مذکور به میزان ۲۱,۹ درصد بهبودیافته است. بعد از سال ۱۳۹۰، شاخص نسبت پس‌انداز و درآمد سرانه نسبت به سال ۱۳۸۴ سقوط کرده، ولی شاخص تشکیل سرمایه بخش خصوصی بعد از سال ۱۳۹۰ نیز روند صعودی داشته است.</p>

اهداف محقق نشده (۶ هدف)
<p>۱. بعد ابلاغ سیاست‌ها، رشد اقتصادی روند پرشتاب نداشته و متوسط رشد اقتصادی برنامه سوم توسعه بیشتر از رشد دوره بعد ابلاغ سیاست‌ها بوده است. در مجموع شواهدی مبنی بر افزایش رشد اقتصادی پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مشاهده نشد.</p>

<p>۲. بهره‌وری بنگاه‌های واگذارشده در مجموع ارتقاء یافته، ولی شواهدی در ارتباط با افزایش بهره‌وری کل اقتصاد مشاهده نمی‌شود، به طوری که طی دوره ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۹، سهم نهاده‌های تولید در رشد اقتصادی ۹۵ درصد و سهم بهره‌وری در رشد اقتصادی ۵ درصد بوده و می‌توان نتیجه‌گیری کرد منشأ اصلی رشد اقتصادی کشور در دوره یادشده رشد نهاده‌های تولید بوده است.</p>
<p>۳. گزارش سنجش رقابت‌پذیری اقتصاد ملی در ایران تولید نمی‌شود. باین‌حال بر مبنای گزارش شاخص رقابت‌پذیری جهانی، شواهدی مبنی بر افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد ملی پس از ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ مشاهده نگردید.</p>
<p>۴. شواهدی دال بر افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در تولید مشاهده نگردید. البته سهم بخش خصوصی در تشکیل سرمایه، افزایش مختصری از ۷۱ درصد به ۷۵ درصد داشته، ولی گرایش بخش خصوصی از سرمایه‌گذاری در ماشین‌آلات به بخش ساختمان و مسکن تغییر یافته است.</p>
<p>۵. شواهد قوی مبنی بر کاهش بار مالی و مدیریتی دولت مشاهده نگردید. مدیریت بخش غالب سهام واگذارشده به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار دولت است. در مورد وضعیت بار مالی دولت، بعد از ابلاغ سیاست‌ها، نسبت بودجه عمومی به تولید ناخالص داخلی کاهش نشان می‌دهد، ولی در نسبت بودجه شرکت‌ها به تولید ناخالص داخلی در اکثر سال‌ها به غیر سال ۱۳۸۸ شاهد افزایش بار مالی شرکت‌های دولتی هستیم.</p>
<p>۶. اشتغال کشور طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ تقریباً ثابت و در بازه ۲۰ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر تا ۲۱ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر در نوسان بوده و در این دوره زمانی تقریباً هیچ اشتغال جدیدی ایجاد نکرده است. در ضمن شرکت‌های واگذارشده در حوزه اشتغال نیز عملکرد مناسبی نداشته‌اند. در مجموع، شواهدی مبنی بر افزایش سطح عمومی اشتغال مشاهده نگردید.</p>

## ۲-۳- علل عدم تحقق اهداف

همان‌طور که از نتایج جدول فوق مشخص است از هشت هدف کلان متصور برای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اقدامات انجام‌شده در راستای تحقق دو هدف، مثبت ارزیابی می‌گردد، باین‌حال میزان تحقق شش هدف کلان ناظر بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نه‌تنها مطلوب نبوده، بلکه در برخی حوزه‌ها مشکلات جدیدی را نیز به وجود آورده است. برخی از مهم‌ترین علل و دلایل عدم تحقق اهداف در جدول (۳) آورده شده است:

### جدول (۳): مهم‌ترین علل عدم تحقق اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴

اهداف محقق‌نشده	مهم‌ترین دلایل عدم تحقق هدف
هدف (۱): شتاب بخشیدن به رشد اقتصاد ملی	یکی از مهم‌ترین علل عدم تحقق این هدف، عدم اهتمام جدی در توسعه بخش‌های غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن دولت و وابستگی اقتصاد به صادرات نفتی بوده است. در واقع عمده توجه به واگذاری‌های ذیل بند (ج) معطوف گردید و به بند (الف) سیاست‌ها که در واقع ایجاد فضای رقابتی، بهبود فضای کسب‌وکار و آزادسازی اقتصادی در جهت جلب و توسعه بخش‌های غیردولتی در فعالیت‌های اقتصادی بود، توجه چندانی صورت نگرفت. لذا همچنان اندازه و دخالت دولت در اقتصاد کاهش پیدا نکرد و فضای رقابتی برای حضور مردم در اقتصاد فراهم نشد. از طرف دیگر وابستگی اقتصاد به نفت و ضریب نفوذ واردات افزایش یافت. از این‌رو عدم توجه جدی به افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و متعاقب آن، عدم تأثیرپذیری سهم رشد اقتصادی از رشد بهره‌وری موجب گردید رشد اقتصاد ایران همچنان از تکانه‌های نفتی و ضعف بهره‌وری تأثیر پذیرد.
هدف (۳): ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی و انسانی و فناوری	عدم اهتمام جدی در انحصارزدایی و سهولت فضای رقابتی در اقتصاد کشور (بند هـ سیاست‌ها) و عدم توجه به جزء (۱) بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (الزامات و واگذاری و توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی) و جزء (۲) بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (نظارت و پشتیبانی مراجع ذی‌ربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف و واگذاری) موجب گردید تحول جدی در ارتقای بهره‌وری اقتصاد ملی صورت نپذیرد.

اهداف محقق نشده	مهم‌ترین دلایل عدم تحقق هدف
<p>هدف (۴): افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد ملی</p>	<p>از نهادهای مؤثر در حوزه افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد ملی، شورای رقابت است که به استناد ماده (۵۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ شکل گرفته است. علی‌رغم نقش مهم شورای رقابت در فرآیند تسهیل رقابت میان فعالیت بنگاه‌های اقتصادی، ضعف ساختاری و نهادی این شورا موجب شده نتواند قدرت و اختیارات کافی را برای انحصارزدایی و تقویت رقابت‌پذیری داشته باشد و نتوانسته در زمان‌های مقتضی برای حل مسائل، ورود داشته و تصمیم‌گیری نماید. مصادیق مهمی نظیر تعیین شاخص دامنه تمرکز شدید در بازارها صورت نگرفته است. تاکنون نهادهای تنظیم‌کننده بخشی مشخص نشده‌اند و اصلاحات بازارها انجام نگردیده است. همچنین تاکنون سنجشی از تمرکز و انحصار بازاری صورت نگرفته تا میزان و درجه انحصار و رقابت‌پذیری بازاری و بنگاهی در اقتصاد ایران مشخص گردد.</p>
<p>هدف (۵): افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی</p>	<p>تداوم فضای اقتصاد دولتی و انحصاری، ضعف بسترهای امنیت اقتصادی و مقاومت‌های شدید مستقیم و غیرمستقیم و نانوشته در بین دستگاه‌های اجرایی و قوای سه‌گانه، پیش‌بینی‌پذیر نبودن اقتصاد ایران، عدم تقویت فضای رقابتی و توجه ناکافی به سهولت فضای کسب‌وکار در کشور از مهم‌ترین دلایلی بوده که موجب شد بخش خصوصی تمایلی چندانی به حضور در فعالیت‌های اقتصادی نداشته باشد. در ضمن، نبود برنامه مشخص برای افزایش سهم بخش تعاونی به ۲۵ درصد اقتصاد ملی نیز بارز است و هیچ‌گونه برنامه مدون و مشخص ارائه نشده است. از طرف دیگر عمده توان و گرایش به سمت واگذاری بنگاه‌ها به‌ویژه در قالب رد دیون (۲۱ درصد از کل واگذاری) و سهام عدالت (۲۲ درصد از کل واگذاری) معطوف بوده و از اصل هدف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ به‌ویژه بند (الف) سیاست‌ها که ایجاد فضای مساعد و ترغیب‌کننده برای جذب و توسعه سهم بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی بوده غفلت شده است. همچنین در واگذاری‌ها نیز سهم بخش خصوصی واقعی زیر ۱۵ درصد بوده و واژگان جدیدی تحت عنوان ظهور شبه دولتی‌ها ایجاد گردید.</p>



اهداف محقق نشده	مهم‌ترین دلایل عدم تحقق هدف
<p>هدف (۶):</p> <p>کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی</p>	<p>عدم تکمیل زنجیره مدیریتی بنگاه‌های واگذار شده برای سهام عدالت و تسویه بدهی‌های دولت به بانک‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی و خرید سهام توسط برخی نهادهای عمومی موجب شد که همچنان بار مدیریتی دولت کاسته نشود و مدیریت بخش غالب سهام واگذار شده به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در اختیار دولت باشد. از طرف دیگر با توجه به نادیده گرفتن مکرر محدودیت‌های اشاره شده در جزء (۱) بند الف سیاست‌های کلی در احکام بودجه سالیانه توسط مجلس شورای اسلامی، کماکان سرمایه‌گذاری‌های دولت در موارد خارج از صدر اصل ۴۴ بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی تداوم یافته و بار مدیریتی دولت را افزایش داده است. همچنین نسبت بودجه شرکت‌های دولتی به تولید ناخالص داخلی در اکثر سال‌ها افزایش یافته و شاهد افزایش بار مالی شرکت‌های دولتی هستیم.</p>
<p>هدف (۷):</p> <p>افزایش سطح عمومی اشتغال</p>	<p>به استناد گزارش مرکز آمار ایران، اشتغال کشور طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۳ تقریباً ثابت و در بازه ۲۰ میلیون و ۵۰۰ هزار نفر تا ۲۱ میلیون و ۱۰۰ هزار نفر در نوسان بوده و در این دوره زمانی تقریباً هیچ اشتغال جدیدی ایجاد نشده است. شرکت‌های واگذار شده در حوزه اشتغال عملکرد مناسبی نداشته‌اند. در حمایت از نیروی انسانی شرکت‌های واگذار شده، هیچ تقاضایی در راستای افزایش تعداد کارکنان شرکت‌های واگذار شده از سوی خریداران ارائه نشده است. در ضمن، اعطای مشوق‌های مالی یا غیرمالی، منوط به ارائه برنامه کتبی خریدار برای حفظ و افزایش اشتغال موجود و بازآموزی کارکنان شده که به دلیل عدم ارائه برنامه کتبی جهت آموزش نیروی انسانی، هیچ اقدامی انجام نشده است. همان‌طور که در اهداف پیشین اشاره شد به دلیل عدم شتاب رشد اقتصادی نسبت به دوره قبل از ابلاغ سیاست‌ها، عدم توسعه واقعی سهم بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی و از طرف دیگر افزایش اندازه و بار مدیریتی و مالی دولت، اشتغال پایدار در کشور ایجاد نشده است. افزایش سطح عمومی اشتغال نیازمند سرمایه‌گذاری‌های جدید و رشد اقتصادی مستمر و پویا و مولد است که بعد از ابلاغ سیاست‌ها شاهد چنین روندی نبوده‌ایم. در ضمن، تعمیق رکود و عدم سرمایه‌گذاری‌های جدید بعد از سال‌های تحریم نیز مزید علت بوده است.</p>

در بخش فوق‌الذکر، ارزیابی راهبردی از میزان تحقق اهداف و دلایل عدم تحقق اهداف، ارائه شد. اینک از زاویه دیگر و از حیث میزان حسن اجرای بندهای پنج‌گانه ابلاغی سیاست‌های کلی اصل ۴۴، عملکرد و اقدامات صورت‌گرفته تحلیل شده است. در واقع هدف، تحلیل اقدامات صورت‌گرفته یا قصور در اجرا، ذیل هر یک از بندهای پنج‌گانه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

### ۳- جمع‌بندی از میزان حسن اجرای بندهای پنج‌گانه سیاست‌های کلی اصل ۴۴

**بند الف- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی**

اولاً، با توجه به نادیده گرفتن مکرر محدودیت‌های اشاره‌شده در جزء (۱) بند الف سیاست‌های کلی در احکام بودجه سالیانه توسط مجلس شورای اسلامی، کماکان سرمایه‌گذاری‌های دولت در موارد خارج از صدر اصل ۴۴ بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی تداوم‌یافته است.

ثانیاً، عدم احصاء کامل فعالیت‌های اقتصادی موجب شده برخی فعالیت‌هایی که می‌توانست به بخش‌های غیردولتی واگذار شود، همچنان دولتی باقی بمانند و به‌طور کاذب نقش حاکمیتی ایفا نماید یا برخی از شرکت‌های قابل‌واگذاری اصلاً شناسایی نشوند.

ثالثاً، بر اساس آیین‌نامه تشخیص و طبقه‌بندی بنگاه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۰۶/۰۷ هیأت وزیران، تعداد ۷۱۵ بنگاه در قالب بنگاه‌های گروه یک و دو شناسایی و طبقه‌بندی شده بودند که از سال ۱۳۸۸ تا پایان ۱۳۹۳ حدود ۸۳ درصد بنگاه‌های گروه یک و دو واگذار شده‌اند.

رابعاً، تحولات هرچند اندک و ناکافی ولی مثبت در جهت توسعه بخش خصوصی ذیل بند الف سیاست‌ها صورت‌گرفته، به‌گونه‌ای که در حال حاضر بخش عمده‌ای از امور مرتبط به حوزه فعالیت بازرگانی خارجی از طریق استفاده از توان و ظرفیت بخش‌های غیردولتی انجام می‌شود. در صنعت بانکداری، سهم مجموع بانک‌های خصوصی از ۲۶ درصد در پایان اسفندماه ۱۳۹۱ به ۳۸ درصد در مردادماه ۱۳۹۴ رسیده که نشان‌دهنده رشد فعالیت این بانک‌ها است. در صنعت بیمه، هم‌اکنون از ۲۹ شرکت بیمه‌ای، تنها ۱۰۰ درصد سهام شرکت بیمه ایران مطابق حکم سیاست‌ها، دولتی است و مابقی شرکت‌ها قالب حقوقی

غیردولتی دارند. در حوزه تأمین نیرو و تولید برق، هم‌اکنون حدود نیمی از ظرفیت برق تولیدی کشور توسط بخش خصوصی تأمین می‌شود. هم‌اکنون حضور بخش غیردولتی در کلیه امور پست و مخابرات مشاهده می‌شود. تمامی فعالیت‌ها و امور تصدی‌گرایانه برای جابجایی کالا و مسافر در کشور توسط بخش خصوصی انجام می‌شود. همچنین عملیات راهداری به‌جز راهداری زمستانی و مدیریت بحران از طریق پیمانکاران بخش غیردولتی و با عقد قرارداد صورت می‌گیرد. با توجه به تعدد شرکت‌های فعال در خطوط حمل‌ونقل هوایی و نیز عدم وجود هیچ شرکت دولتی در زمینه حمل‌ونقل دریایی، می‌توان ادعا نمود حضور بخش خصوصی در این فعالیت‌ها چشمگیر و بسیار فراتر از بخش دولتی است.

### بند ب- سیاست‌های کلی بخش تعاونی

اولاً، هیچ مرجع رسمی، آماری در خصوص سهم بخش تعاونی در اقتصاد، سرمایه‌گذاری و تولید این بخش و سایر متغیرهای مربوطه منتشر نکرده است. لذا ردیابی و اندازه‌گیری سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور با این وضعیت امکان‌پذیر نیست. باین‌حال گزارش دستگاه‌های نظارتی نظیر کمیسیون اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی حکایت از این است که سهم بخش تعاون در تولید ناخالص داخلی کمتر از ۵ درصد است و اختلاف فاحش با هدف ترسیم‌شده وجود دارد.

ثانیاً، با توجه به این‌که شرکت‌های تعاونی عدالت در ساختار طرح توزیع سهام عدالت شکل‌گرفته‌اند، از این‌رو واگذاری سهام شرکت‌های دولتی در قالب طرح توزیع سهام عدالت به‌نوعی واگذاری به بخش تعاونی تفسیر شده که تاکنون ۲۲ درصد از کل واگذاری‌ها، در قالب سهام عدالت بوده است. در واقع، سهام عدالت با هدف توزیع ثروت و در قالب بخش تعاونی انجام شد، باین‌حال اگر فعالیت اقتصادی داشت می‌توانست در عملکرد سهم بخش تعاون مؤثر باشد ولی دولت به‌جای فعالیت اقتصادی، از آن به‌عنوان سهامداری صرف استفاده کرد، از این‌رو سهام عدالت کمکی به ارتقاء سهم بخش تعاون در اقتصاد نکرده است.

ثالثاً، علی‌رغم ضعف عملکردی در راستای اجرای بند (ب) سیاست‌ها، تشکیل بانک توسعه تعاون، رشد کمی تعداد تعاونی‌ها در حوزه‌های مختلف اقتصادی به‌ویژه رشد کمی شرکت‌های تعاونی حمل‌ونقل کالا و مسافری و دستیابی این بخش به سهم مناسبی در فعالیت‌های حمل‌ونقل درون‌شهری-جاده‌ای و دریایی و تهیه سند توسعه تعاون از جمله اقدامات مثبت ارزیابی می‌گردد.

### بند ج- سیاست‌های کلی توسعه بخش غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی

اولاً تا تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۰۴، ۱,۳۹۳,۸۳۹ میلیارد ریال واگذاری صورت گرفته که از این میزان ۲۲ درصد واگذاری انتقال سهام یا دارایی برای تأدیه دیون دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر بخش‌ها بوده که در خلاف جهت هدف افزایش کارایی و رقابت‌پذیری مدنظر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بوده است. در ضمن در مجموع حدود ۴۳ درصد واگذاری‌ها در قالب واگذاری به اشخاص حقیقی و حقوقی طلبکار دولت (۲۰,۷ درصد) و سهام عدالت (۲۱,۶ درصد) بوده است.

ثانیاً، با توجه به تأکید بند (ج) سیاست‌ها و مطابق با این بند، بانک‌های دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، شرکت کشتیرانی، شرکت‌های هواپیمایی به‌استثنای شرکت هواپیمایی هما و اکثر بنگاه‌های تأمین نیرو، واگذار شده‌اند.

### بند د- سیاست‌های کلی واگذاری مشتمل بر الزامات واگذاری و مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری

اولاً، طی دوره ۹۳-۱۳۸۸، به‌طور متوسط ۵۸ درصد اعتبارات پیش‌بینی شده در قوانین بودجه‌های سنواتی برای مصارف شش‌گانه ذیل موضوعات بند (د) محقق شده است.

ثانیاً، حدود ۹۰ درصد سهم پرداختی خزانه از محل وجوه حاصل از واگذاری سهام شرکت‌ها به مصرف ردیف (۱) یعنی ایجاد خوداتکائی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی تخصیص داده‌شده و به سایر ردیف‌های شش‌گانه (پنج موضوع دیگر مدنظر مصرف در بند د) توجه چندانی صورت نگرفته است.

ثالثاً، از مبلغ حدود ۳۸ هزار میلیارد ریال وجوه واریزی به خزانه بعد از سال ۱۳۸۴، مبلغ ۲۰۲۱۴۶ میلیارد ریال طی احکام بودجه به مصارف بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اختصاص یافته و از نحوه مصرف مابقی درآمدهای واریزی به خزانه، اطلاعاتی در دست نیست. رابعاً، در خصوص توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی برنامه مدون و اقدام قابل توجهی انجام نگرفته و تا زمانی که دولت صرفاً نگرش واگذاری بنگاه‌ها را بدون مدنظر قرار دادن اصل توانمندسازی دنبال نماید، نباید انتظار تحول جدی در حوزه واگذاری‌ها داشت.

#### بند هـ- سیاست‌های کلی اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار

بر اساس مصوبه شورای عالی اصل ۴۴ قرار بوده دولت همه‌ساله آمار مربوط به شاخص‌های رقابت، تمرکز و انحصار بازار را تولید و منتشر نماید که به دلیل عدم توفیق در این کار، نسبت به عملکرد این بند در زمینه پرهیز از انحصار نمی‌توان اظهارنظری کرد.

#### ۴- ابلاغ نتایج بررسی‌ها به قوای سه‌گانه

با عنایت به خلاصه گزارش مدیریتی و تحلیلی ارائه‌شده در بالا، ابلاغیه زیر تهیه تا به قوای سه‌گانه ابلاغ شود:

#### ۴-۱- دولت

۱. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۰۷/۱۸ به استناد بند ۵ ماده ۴۲ قانون اصل ۴۴، تعداد ۴۲ شاخص را به‌منظور ارزیابی اهداف سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب نموده و دستگاه‌های اجرایی را مکلف به گردآوری و محاسبه سالانه شاخص‌های مصوب نموده است. طبق آخرین گزارش دبیرخانه شورا، علی‌رغم پیگیری‌های صورت‌گرفته گزارشی جامع و مستمر از اجرای سیاست‌ها بر اساس شاخص‌های مصوب ارائه نشده است. لذا تصویری جامع از عملکرد دستگاه‌های متولی و ارزیابی دقیق از میزان تحقق اهداف سیاست‌های

- کلی اصل ۴۴ در دست نیست که باید تدبیری در این خصوص اندیشیده شود و دستگاه‌های متولی و نظارتی کشور با جدیت این موضوع را در دستور کار قرار دهند.
۲. علی‌رغم اقدامات صورت‌گرفته در توسعه بخش تعاونی، باید اذعان داشت که دستیابی به سهم ۲۵ درصدی بخش تعاون در اقتصاد ملی نیازمند توسعه کمی و کیفی اقدامات و تحول جدی در این راستا است و پیشنهاد می‌گردد به‌منظور توسعه بخش تعاونی در گام اول شاخص‌های توسعه این بخش تدوین‌شده و سنجش دقیق از آخرین وضعیت بخش تعاون در اقتصاد به عمل آید. در گام بعدی سازوکارها و بسترهای قانونی، ساختاری و حمایتی لازم برای توسعه سریع این بخش فراهم گردد.
۳. ۲۲ درصد واگذاری‌ها، واگذاری انتقال سهام یا دارایی برای تأدیه دیون دولت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر بخش‌ها بوده است. باین‌حال نتایج بررسی‌های به‌عمل‌آمده حکایت از این دارد رد دیون با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ همخوانی ندارد و تخطی از سیاست‌ها قلمداد می‌گردد که باید از تداوم آن جلوگیری به عمل بیاید.
۴. آثار و تبعات انحصاری و نفوذ مدیریت دولتی در واگذاری سهام شرکت‌ها به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بر اقتصاد نمایان است. لذا ضمن انجام اصلاحات لازم در قانون اصل ۴۴ جهت جلوگیری از تداوم این‌گونه واگذاری‌ها؛ باید با آسیب‌شناسی موضوع، اقدام عاجلی در تقویت رقابت‌پذیری اقتصاد ملی و کاهش تبعات منفی واگذاری‌های صورت‌گرفته به نهادهای عمومی غیردولتی صورت پذیرد.
۵. علی‌رغم تأکید بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴، دولت همچنان برنامه مشخص برای توانمندسازی و تأمین منابع مالی و تسهیلات لازم جهت سرمایه‌گذاری در طرح‌ها و فعالیت‌های اقتصادی برای بخش خصوصی و تعاونی فراهم ننموده که باید نهادهای متولی اقدامات مؤثرتری در این خصوص انجام دهند.
۶. در راستای بند (ه) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که در جهت اعمال حاکمیت و پرهیز از انحصار است، سنجش مستمر از وضعیت تمرکز و انحصار بازاری و بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی صورت‌نپذیرفته است. از این‌رو هیچ‌گونه قضاوت

دقیق از وضعیت انحصار یا تسهیل شرایط رقابتی در اقتصاد ایران بعد از ابلاغ سیاست‌ها نمی‌توان ارائه داد و عدم شفافیت در این خصوص می‌تواند تبعات منفی برای تضعیف رقابت‌پذیری و گسترش انحصار در اقتصاد ایران به بار بیاورد.

۷. به استناد نظرات مسئولان دولت کنونی و دولت قبل به‌ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی دولت یازدهم، وجود ذی‌نفعان متعدد و منافع موجود در بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی موجب شده مقاومت‌های متعددی در کشور به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم به‌ویژه از سوی مقامات محلی استانی و نمایندگان مجلس از واگذاری بنگاه‌ها به بخش خصوصی واقعی صورت بگیرد و ساختار و اختیارات سازمان خصوصی‌سازی توانایی لازم را برای پاسخگویی به هجمه‌ها و مقاومت‌ها نمی‌دهد، به‌طوری‌که در دولت یازدهم به دلیل مقاومت‌های صورت‌گرفته، سرعت واگذاری‌ها کند شده است. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بایست فعالانه‌تر و با جسارت بیشتر به بحث ورود نماید و با سرعت بیشتری فرآیند واگذاری‌ها و توسعه بخش‌های غیردولتی را پیش ببرد.

۸. واگذاری مشروط به روش مذاکره با قیمت پایین و با شروط مشخص نظیر افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری طی افق زمانی مشخص، تجربه موفق کشورها در امر خصوصی‌سازی بوده است. باین‌حال به دلیل ابهامات و واهمه از عواقب کار، این مکانیسم و روش واگذاری در کشور انجام نگرفته، به‌طوری‌که تاکنون حدود ۰٫۲ درصد از کل واگذاری‌ها به روش مذاکره بوده و ۴۸٫۶ درصد و ۱۲٫۸ درصد، به ترتیب، به روش بورس و فرابورس عرضه و واگذار شده است. باین‌حال روش مذاکره مشروط تجربه موفق‌تری در دنیا بوده و موجبات افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری را برای بنگاه‌های ناموفق دولتی در یک افق زمانی میان‌مدت بعد از واگذاری در پی داشته است. دولت و مجلس شورای اسلامی تمهیدات لازم در استفاده از این روش را در قانون و اجرا پیگیری کنند.

۹. شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مأموریت و وظایف مهمی دارد و می‌باید به‌صورت پررنگ‌تر به وظایف سیاست‌گذاری و نظارتی خود عمل کند. اتخاذ تمهیدات لازم برای تشویق عموم به سرمایه‌گذاری، کارآفرینی و

بهبود فضای کسب‌وکار، ارتقای امنیت اقتصادی و ایجاد فضای آرام برای سرمایه‌گذاران، حذف رفتارهای نابرابر و تبعیض‌آمیز نظام بانکی و دستگاه مالیاتی با بنگاه‌های اقتصادی خصوصی، نهادسازی‌ها در بخش‌های خصوصی، گسترش فضای رقابتی حضور فعال بخش‌های غیردولتی در اقتصاد باید به صورت جدی دنبال شود و لازم است اقدامات عاجل توسط شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه تحقق الزامات فوق‌الذکر به عمل آید.

#### ۴-۲- قوه قضائیه

۱۰. برنامه‌ریزی‌های صورت‌گرفته و اقدامات به‌عمل‌آمده در قوه قضائیه بعد از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مناسب بوده، لیکن برخی از اقدامات اشاره‌شده در گزارش آن قوه، استمرار نداشته و متوقف‌شده و اثربخشی لازم در پی نداشته است. در ضمن تقویت امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری از مأموریت‌های مهم قوه قضائیه است، بااین‌حال نگرش حاکم در این قوه در جهت تأمین و تقویت امنیت اقتصادی و تضمین حقوق مالکیت مناسب ارزیابی نمی‌گردد. قوه قضائیه ظرف یک‌سال در روش‌ها و قوانین و مقررات خود تمهیدات لازم را برای ایجاد امنیت قضایی و اقتصادی و سایر بسترهای دیگر حقوقی و قضایی، بی‌اندیشد.

#### ۴-۳- مجلس شورای اسلامی

۱۱. عملکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی در راستای حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مناسب بوده، لیکن علی‌رغم تهیه و ارائه گزارش‌های نظارتی دوره‌ای از حُسن اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قوانین مرتبط، بااین‌حال پیگیری نتایج گزارش‌های دوره‌ای از انحراف‌های اعلام‌شده در اجرای قانون، در حد انتظار نیست و اثربخشی لازم را نداشته است. لازم است مجلس شورای اسلامی اهتمام بیشتری را در سال جاری و آینده به نظارت و پیگیری تحقق قوانین مربوطه همت نماید.



ارزیابی دو گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ / کمیسیون مشترک دبیرخانه

### ۱- مشکلات کلی در مسیر نظارت

۱. عدم همراهی و همکاری دستگاه‌های نظارت‌شونده
۲. فقدان تجارب کافی در زمینه نظارت
۳. فقدان روش و شاخص‌های نظارتی مصوب و اعلام‌شده به دستگاه‌های نظارت‌شونده و سایر مراجع ذی‌ربط
۴. عدم تصویب شیوه‌نامه نظارتی مجمع، موضوع ماده (۸) مقررات نظارت
۵. عدم انجام اقدامات نظارتی لازم حتی در مواردی که مانعی وجود ندارد.
۶. عدم تمهید فرآیند ارزیابی کارآمدی سیاست‌های کلی، موضوع پیوست حکم سال ۱۳۸۵ انتصاب اعضای مجمع

### ۲- ارزیابی موردی: بعد قانون

۷. عدم توجه گزارش به رابطه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با قانون
  - آیا قوانین مغایر سیاست‌های کلی نسخ شده‌اند یا خیر؟
  - آیا قانون مصوب، ظرفیت تحقق سیاست‌های کلی را دارد یا خیر؟
  - آیا آیین‌نامه‌های اجرایی قانون، ظرفیت تحقق قانون و سیاست‌های کلی را دارد یا خیر؟
  - آیا در ادامه، قوانین مغایر سیاست‌های کلی تصویب شده است یا خیر؟
۸. عدم توجه به گزارش‌های نهادهای ناظر بر قانون در گزارش

### ۳- ارزیابی موردی: بعد اجرایی

۹. عدم توجه به سهم متولی یا متولیان اجرای سیاست‌های کلی به تفکیک در تحقق سیاست‌ها
  - نحوه همکاری و نقش قوای سه‌گانه

- نحوه همکاری و نقش نهادهای متولی زیرمجموعه یک قوه
- سهم نهادها
- ۱۰. معین نبودن زمان اجرای سیاست‌های کلی

#### ۴- ارزیابی موردی: نحوه جمع‌آوری داده‌ها

- ۱۱. فقدان روش و شاخص‌های مشخص در جمع‌آوری داده‌ها از جمله منابعی که دریافت اطلاعات آن‌ها ضروری است.
- ۱۲. تولید نشدن یا در دسترس نبودن داده‌های لازم در برخی موارد

#### ۵- ارزیابی موردی: ارزیابی داده‌ها

- ۱۳. فقدان روش و شاخص‌های ارزیابی داده‌ها از جمله نقش گزارش نهادهای متولی، نقش نخبگان، نقش ذی‌نفعان و ... در ارزیابی داده‌ها
- ۱۴. ملاحظات سیاسی در ارزیابی داده‌ها
- ۱۵. شفاف نبودن برخی مفاهیم مانند وجه ممیزه بین مردم و بخش خصوصی یا دولت و نهادهای عمومی غیردولتی
- ۱۶. عدم تفکیک نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از ارزیابی کارآمدی سیاست‌ها
- ۱۷. مشخص نبودن سهم عوامل و نهادها در تحقق و عدم تحقق سیاست‌ها

#### ۶- ارزیابی موردی: بررسی در مجمع

- ۱۸. تأخیر در گزارش، با توجه به حکم ضرورت ارسال گزارش سالانه و در موعد مقرر
- ۱۹. چگونگی رأی‌گیری در کمیسیون نظارت
- ۲۰. اکتفا به تصویب کلیات در صحن مجمع و ابهام در مفهوم تصویب کلیات: تصویب نتیجه‌گیری نهایی؟ تصویب نتیجه‌گیری فصل‌ها؟ کفایت بحث در مقدمات و تجویز ورود به بررسی بندهای گزارش؟ ...
- ۲۱. عدم طرح برخی نکات گزارش در صحن مجمع

۲۲. نتایج بررسی مجمع برای اعلام‌نظر به دستگاه‌های نظارت‌شونده منعکس نشده است.
۲۳. گزارش دستگاه‌ها و نظر آن‌ها در صحن مجمع مورد بررسی قرار نگرفته است.

#### ۷- ارزیابی موردی: تنظیم

۲۴. گزارش، مدون و منقح نیست. مباحث اعضای مجمع، نظر وزرای مربوط قبلی و فعلی و جمع‌بندی رئیس مجمع در گزارش انعکاس ندارد.
۲۵. سهم تعیین و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ در تحقق اهداف مذکور در مقدمه سیاست‌ها مشخص نیست.
۲۶. تمرکز بر ارزیابی تحقق اهداف که متأثر از عوامل مختلف از جمله اجرای سیاست‌های کلی است به‌جای اهتمام اصلی به ارزیابی اجرای بندها و زیربندهای سیاست‌های کلی.

#### ۸- ارزیابی موردی: ابهامات و پرسش‌ها

۲۷. شکل مطلوب گزارش‌های نظارتی و حجم آن
۲۸. میزان اختیارات تصویب‌شده به مجمع و تفکیک مواردی که نقش نظارتی مجمع، نهایی است از مواردی که این نقش، مشورتی است.
۲۹. ابهام در مفاد بندهای ۵، ۶ و ۱۰ مقررات نظارت و نسبت آن‌ها با اصل مشورتی بودن گزارش‌ها
۳۰. موارد نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی: مرحله قانون‌گذاری یا مرحله اجرا یا ...؟ حجم و اهمیت هریک از مراحل؟

### گزارش اقدامات هیأت عالی؛ نظارت بر مصوبات مجلس (۱۳۹۶ تاکنون) // امور کمیسیون‌ها

پس از تفویض وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) به هیأت عالی نظارت، مبتنی بر ذیل اصل (۱۱۰) و از طریق پیوست احکام اعضاء دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۹۶؛ این هیأت در سه حوزه اقدام به انجام وظایف محوله نمود: ۱- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که از جمله آن: گزارش نظارت بر سیاست‌های کلی جمعیت و سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. ۲- اصلاح مقررات نظارت که حاصل آن پیشنهاد مقررات جدید و ابلاغ آئین‌نامه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۲۱ است. ۳- 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 به عیناً نظرات هیأت مزبور را جهت رفع ایرادات به مجلس شورای اسلامی منعکس کرده است. این موارد به شرح زیر است:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور (مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۰۳) [پیوست ۷]
۲. طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی (مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۰۸) - ۴ مورد [پیوست ۸]
۳. لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی (مصوب ۱۳۹۶/۱۱/۰۴) - دو مورد [پیوست ۹]
۴. لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی (مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۲۶) [پیوست ۱۰]
۵. لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۷/۰۶/۱۱) - دو مورد [پیوست ۱۱]
۶. لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۱۶) [پیوست ۱۲]
۷. لایحه حفاظت از خاک (مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۰۷) - دو مورد [پیوست ۱۳]
۸. لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور (مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۱۳) - دو مورد [پیوست ۱۴]
۹. طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸/۰۲/۰۳) [پیوست ۱۵]

۱۰. طرح ساماندهی صنعت خودرو (مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۸) - سه مورد [پیوست ۱۶]
۱۱. طرح استفساریه تبصره (۱) ماده (۱۳) قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات (مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۲) [پیوست ۱۷]
۱۲. لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان (مصوبه ۱۳۹۸/۰۷/۰۷) - دو مورد [پیوست ۱۸]
۱۳. طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۱) [پیوست ۱۹]
۱۴. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور (۱۳۹۸/۱۲/۱۱) [پیوست ۲۰]
۱۵. لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی) (مصوب ۱۳۹۹/۰۵/۰۹) [پیوست ۲۱]
۱۶. لایحه مالیات بر ارزش افزوده (مصوب ۱۳۹۹/۰۹/۰۹) [پیوست ۲۲]
۱۷. طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری (مصوب ۱۳۹۹/۱۰/۲۶) - سه مورد [پیوست ۲۳]
۱۸. لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور (مصوبه ۱۳۹۹/۱۲/۱۶) [پیوست ۲۴]
۱۹. طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۶) [پیوست ۲۵]
۲۰. طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی (مصوب ۱۴۰۰/۰۶/۲۴) [پیوست ۲۶]
۲۱. طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار (مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۰۵) - دو مورد [پیوست ۲۷]
۲۲. لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۷) [پیوست ۲۸]
۲۳. طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوبه ۱۴۰۱/۰۳/۲۹) - سه مورد [پیوست ۲۹]
۲۴. طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها (مصوب ۱۴۰۱/۰۵/۱۱) - سه مورد [پیوست ۳۰]
۲۵. طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (مصوبه ۱۴۰۱/۰۸/۱۵) - سه مورد [پیوست ۳۱]
۲۶. طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۰۱) [پیوست ۳۲]
۲۷. لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۱۶) [پیوست ۳۳]
۲۸. طرح حمایت از گزارشگران فساد (مصوب ۱۴۰۲/۰۱/۲۷) [پیوست ۳۴]

۲۹. طرح مالیات بر سودآوری و سفته‌بازی (مصوبه ۱۴۰۲/۰۲/۱۲) [پیوست ۳۵]
۳۰. طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۰۷) - سه مورد [پیوست ۳۶]
۳۱. طرح ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها (مصوب ۱۴۰۲/۰۳/۲۲) [پیوست ۳۷]
۳۲. طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی (مصوب ۱۴۰۲/۰۴/۰۴) [پیوست ۳۸]

البته شورای نگهبان در مواردی که هیأت عالی نظارت اظهارنظری در خصوص مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام ننماید، به اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اقدام کرده 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 غیرمجاز و آسیب‌رسان به سلامت در رسانه‌های ارتباط جمعی داخلی و بین‌المللی و فضاهاى مجازى (مصوب ۱۳۹۵/۰۲/۲۱) اشاره کرد.

### پیوست‌ها

#### ۷- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۹۶/۱۲/۱۳؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۸/۱۰۶۶۱۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۶ و پیرو نامه شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی، در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

۱۵- به پیوست نظرات مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره‌های ۹۵۸۶۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۹ با پیوست و شماره ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد. ...

محمد رضا علیزاده

قائم مقام دبیر شورای نگهبان

## ۸- اعلام مغایرت «طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی» با سیاست‌های کلی نظام

الف- تاریخ: ۱۳۹۷/۰۴/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۶/۱۹۵۹۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۲ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰/۵۶۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۹؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۷/۳/۸ مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۷۱۱۱/۰۱۰۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۱۴ در خصوص طرح مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

ب- تاریخ: ۱۳۹۸/۰۸/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۶/۵۳۴۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۴۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۰؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی مصوب جلسه مورخ دوم مهر ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۸۶۱۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

ج- تاریخ: ۱۳۹۹/۰۳/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۶/۵۸۴۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۴۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۰؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ شانزدهم اردیبهشت ماه یکهزار و سیصد و نود و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده

است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۹۹۳۰۱۸۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۱ رئیس هیأت عالی نظارت، ایرادات این هیأت در خصوص مغایرت این ماده با سیاست‌های کلی نظام نیز همچنان به قوت خود باقی است و در نتیجه مصوبه از این حیث همچنان با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

عباسعلی کدخدائی

د- تاریخ: ۱۴۰۰/۱۰/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۶/۷۷۲۹۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۱۳ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۸۸۰۸ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۲۴؛ طرح تعیین تکلیف کارشناسان بیمه کشاورزی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ هفتم آذر ماه یک هزار و چهارصد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۰۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۱۰۱۳۹۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۱۷ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد - در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

۹- اعلام مغایرت «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی» با سیاست‌های کلی نظام

الف- تاریخ: ۱۳۹۷/۰۴/۱۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۹/۲۳۰۲۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۷ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۰/۵۶۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۳۰؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۰ به تصویب



مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد: ...

۴- وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۹۰۰/۹۷۴۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۰۹ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد. ...

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

ب- تاریخ: ۱۳۹۷/۰۴/۲۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۹/۲۳۰۲۴ مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۷ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۰/۵۸۹۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۷؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۳/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه ۱۳۹۷/۰۴/۲۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده نظر این شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

۹۰۰- وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر دوم مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۷۶۴۴-۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۴/۱۷ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

احمد جنتی

دبیر شورای نگهبان

۱۰- اعلام مغایرت «لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی» با سیاست‌های کلی

تاریخ: ۱۳۹۷/۰۶/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۷/۳۶۹۲۵ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۰۹ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۶۶۴۸ مورخ ۱۳۹۷/۰۵/۲۴؛ لایحه اصلاح قانون مبارزه با پول‌شویی مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۰۷ شورای نگهبان مطرح گردید و با توجه به بند ۲

اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۶۸۱۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۰۴ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

۱۱- اعلام مغایرت «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» با سیاست‌های کلی نظام

الف- تاریخ: ۱۳۹۷/۰۷/۱۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۱۹/۵۱۱۱۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۶/۲۴ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۰۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۴؛ لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مصوب جلسه مورخ یازدهم شهریورماه یکهزار و سیصد و نود و هفت مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

- وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر دوم مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۷۹۳-۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۰۱ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

ب- تاریخ: ۱۳۹۸/۱۱/۲۶؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۱۹/۸۶۸۱۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۵ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۵۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۶؛ لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده دو منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد سیزده منطقه ویژه اقتصادی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ یکم بهمن ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۳ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- پیرو نامه شماره ۹۹۰۵۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۸ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ایرادات سابق این هیأت در خصوص این مصوبه رفع نشده و در نتیجه مغایرت این مصوبه با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.

عباسعلی کدخدائی

۱۲- اعلام مغایرت «لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم» با سیاست‌های کلی نظام

تاریخ: ۱۳۹۷/۰۸/۱۳؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۵/۵۸۹۶۶ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۶ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۴۵۰ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۰۶؛ لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی مقابله با تأمین مالی تروریسم مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با توجه به بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام به شماره ۹۹۰/۹۷۱۳۳ مورخ ۱۳۹۷/۰۸/۱۲ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

۱۳- اعلام مغایرت «لایحه حفاظت از خاک» با سیاست‌های کلی نظام

الف- تاریخ: ۱۳۹۷/۱۱/۱۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۹۱/۹۵۰۴۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۲ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۷۳۴۲ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۲۸؛ لایحه حفاظت از خاک که با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به شماره ۹۷۴۶۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۰۶ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

ب- تاریخ: ۱۳۹۸/۰۲/۰۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۹۱/۱۸۵۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۰ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۹۶۵۷ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۳۱؛ لایحه حفاظت از خاک که با اصلاحاتی در جلسه مورخ هجدهم فروردین ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- با عنایت به ابهام جدید مطروحه از سوی هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۷۸۰۳/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۷ در خصوص لایحه مذکور وفق بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جهت انجام اصلاحات لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

#### ۱۴- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور» با سیاست‌های کلی نظام

الف- در تاریخ: ۱۳۹۷/۱۲/۱۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۲۵/۱۱۰۱۸۸ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۳؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۱۹- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۷۶۳۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۶ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد. ...

عباسعلی کدخدائی

ب- در تاریخ: ۱۳۹۷/۱۲/۲۱؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۲۵/۱۱۲۳۵۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۹ و پیرو نامه شماره ۹۷/۱۰۲/۸۷۹۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۸؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور که با اصلاحاتی در جلسه مورخ نوزدهم اسفندماه یکهزار و سیصد و نود و هفت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۶- با عنایت به عدم اصلاح مصوبه مجلس در خصوص ایرادات هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. ...

عباسعلی کدخدائی

#### ۱۵- اعلام مغایرت «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»

تاریخ: ۱۳۹۸/۰۲/۲۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۹۰/۷۲۷۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۸ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۹۸۴۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۶؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب جلسه مورخ سوم اردیبهشت ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲۲- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۷۸۷۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ در خصوص طرح مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

## ۱۶- اعلام مغایرت «طرح ساماندهی صنعت خودرو»

الف- تاریخ: ۱۳۹۸/۰۶/۲۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۹۲/۴۴۰۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۲ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۸۵۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۲؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و هفتم مرداد ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۶ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۳- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح ساماندهی صنعت خودرو، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۸۳۵۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۶ در خصوص طرح مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

ب- تاریخ: ۱۳۹۹/۰۳/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۹۲/۵۸۱۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۲۰ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۴۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۰؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو که با اصلاحاتی در جلسه مورخ شانزدهم اردیبهشت ماه یکهزار و سیصد و نود و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۹۹۳۰۱۸۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۲/۳۱ رئیس هیأت عالی نظارت در خصوص برطرف نشدن مغایرت این ماده با سیاست‌های کلی نظام، مغایرت مصوبه با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز کماکان به قوت خود باقی است.

عباسعلی کدخدائی

ج- تاریخ: ۱۴۰۰/۰۶/۳۱؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۴/۵۳۵۰۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۹ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۵۳۴ مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و چهارم شهریور ماه یکهزار و چهارصد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۳۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۳- با توجه به نامه شماره ۱۰۱۱۸۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۷ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد، در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

د- تاریخ: ۱۴۰۰/۰۹/۱۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۴/۷۳۱۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۳۰ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۸۶۱۹ مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۱۰؛ طرح ساماندهی صنعت خودرو که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و ششم آبان ماه یکهزار و چهارصد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۹/۱۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۱۰۱۳۴۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۲۶ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد - در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

### ۱۷- اعلام مغایرت «طرح استفساریه تبصره (۱) ماده (۱۳) قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات»

تاریخ: ۱۳۹۸/۰۸/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۶۷/۵۳۳۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۴۸۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۰؛ طرح استفساریه تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون جامع کنترل و مبارزه ملی با دخانیات، مصوب جلسه مورخ دوم مهر ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۸۶۱۰/۰۱/۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدایی

### ۱۸- اعلام مغایرت «اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان»

الف- تاریخ: ۱۳۹۸/۰۸/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۴۴/۵۵۵۱۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۳۱۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۹؛ لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان، مصوب جلسه مورخ هفتم مهر ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص لایحه مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۸۶۱۱/۰۱/۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ در خصوص این لایحه عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدایی

ب- تاریخ: ۱۳۹۸/۱۰/۱۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۴۴/۷۸۹۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۰۳ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۰۰۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۱؛ لایحه اهداف، وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان که با اصلاحاتی



در جلسه مورخ یکم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- در ماده ۴، به علت عدم اعمال نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مغایرت بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.

عباسعلی کدخدائی

#### ۱۹- اعلام مغایرت «طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»

تاریخ: ۱۳۹۸/۱۱/۲۶؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۰۷/۸۶۸۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۰۵ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۵۵۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۶؛ طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ یکم بهمن ماه یکهزار و سیصد و نود و هشت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۳ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۴- پیرو نامه شماره ۹۹۰۵۲/۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۸ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، ایرادات سابق این هیأت در خصوص این مصوبه رفع نشده و در نتیجه مغایرت این مصوبه با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.

عباسعلی کدخدائی

#### ۲۰- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور»

تاریخ: ۱۳۹۸/۱۲/۲۵؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۶۸۷/۹۴۰۱۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۳ و پیرو نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۳۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۴؛ لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور، مصوب جلسه مورخ یازدهم اسفندماه

یکهزار و سیصد و نود و هشت کمیسیون تلفیق مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۱۹- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص «لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور»، این مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۹۹۱۹۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۳ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

عباسعلی کدخدائی

## ۲۱- اعلام مغایرت «لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی)»

تاریخ: ۱۴۰۱/۰۶/۱۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۰/۵۲۸۱۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۶ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۲۹۱۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۲؛ لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری - صنعتی گیلان (انزلی) که با اصلاحاتی در جلسه مورخ نهم مرداد ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۱۷ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۳- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۲۴۲۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۹ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

لازم به ذکر است با توجه به نظر هیأت عالی نظارت در مورد مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی نظر این شورا در خصوص مغایرت مصوبه با سیاست‌های کلی منتفی می‌باشد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۲- اعلام مغایرت «لایحه مالیات بر ارزش افزوده»

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۰/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۰/۶۷۹۷۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۱۲ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۰۲۲ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۲۶؛ لایحه مالیات بر ارزش افزوده که با اصلاحاتی در جلسه مورخ نهم آذر ماه یکهزار و سیصد و نود و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه ۱۳۹۹/۱۰/۰۳ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۷- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص لایحه مالیات بر ارزش افزوده، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۰۲۶۸/۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۲۹ در خصوص لایحه مذکور عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۳- اعلام مغایرت «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری»

الف- تاریخ: ۱۳۹۹/۱۱/۱۳؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۶۴/۴۶۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۴ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۶۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۳؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و ششم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۶- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۰۴۱۳/۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۸ عیناً ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۰/۰۱/۲۲؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۶۴/۴۶۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۴ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۱۶۰۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۳؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و ششم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و نه به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۹۹۰۰-۲۶۰۷ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۱ در خصوص نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد، بعضی از ایرادات این هیأت در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام به قوت خود باقی است و در نتیجه مصوبه از این حیث با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

سیامک ره‌پیک

ج- تاریخ: ۱۴۰۰/۰۱/۲۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۶۴/۴۴۲۶ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۴ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۴۷۶۵ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۲؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و چهارم فروردین ماه یکهزار و چهارصد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۸ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۱۰۰۶۹۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۸ در خصوص نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد، بعضی از ایرادات این هیأت در خصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام همچنان به قوت خود باقی است و در نتیجه مصوبه از این حیث با بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۴- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور»

تاریخ: ۱۳۹۹/۱۲/۲۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۰۰/۱۰۲۵۶۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۹ و پیرو نامه شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، پیرو مصوب جلسه مورخ شانزدهم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و نه مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص لایحه مذکور، مصوبه مغاری بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۰۶۱۶/۰۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۵- اعلام مغایرت «طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده»

تاریخ: ۱۴۰۰/۰۲/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۷۸/۴۷۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۱۴ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۴۷۶۳ مورخ ۱۴۰۰/۰۱/۲۲؛ طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده، مصوبه جلسه مورخ بیست و ششم اسفند ماه یکهزار و سیصد و نود و نه مجلس شورای اسلامی که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی در مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۸ به تصویب کمیسیون مشترک رسیده است، در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۵۱- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۰۷۱۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۱ عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۶- اعلام مغایرت «طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی»

تاریخ: ۱۴۰۰/۰۷/۲۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۴۲۵/۵۳۵۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۰۶/۲۹ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۷/۸۴۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۱۹؛ طرح پشتیبانی و رفع موانع تولید کشاورزی، مصوبه جلسه مورخ بیست و چهارم شهریور ماه یکهزار و چهارصد مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح مذکور، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۱۲۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۷ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

## ۲۷- اعلام مغایرت «طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»

الف- تاریخ: ۱۴۰۰/۱۰/۲۶؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۴۵/۸۸۰۹۵ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۱ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۹۰۶۹ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۵؛ طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، مصوب جلسه مورخ پنجم دی ماه یکهزار و چهارصد مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۱۴۸۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۲ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۰/۱۲/۰۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۱۴۵/۱۰۳۱۵ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۸ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۲۹۶۸۸ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۲۷؛ طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار که با اصلاحاتی در جلسه مورخ دهم بهمن ماه یکهزار و چهارصد به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه

مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۰۴ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

- با توجه به نامه شماره ۱۰۱۵۸۳/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۹ رئیس هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد- درخصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک رهپیک

## ۲۸- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور»

تاریخ: ۱۴۰۰/۱۲/۲۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۱۵/۱۱۱۳۲۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۹؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، مصوب جلسه مورخ هفدهم اسفند ماه یکهزار و چهارصد مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲۰- با توجه به نامه شماره ۱۰۱۷۲۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۳ رئیس هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد- درخصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک رهپیک

## ۲۹- اعلام مغایرت «طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری»

الف- تاریخ: ۱۴۰۱/۰۴/۲۵؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۲/۳۰۲۸۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۷ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۱۵۷۳ مورخ ۱۴۰۱/۰۴/۱۵؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، مصوب جلسه مورخ بیست و نهم خرداد ماه یکهزار و چهارصد و یک مجلس شورای اسلامی در

جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۳۱- با توجه به نامه‌های شماره ۱۰۲۲۰۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۱۵ و شماره ۱۰۲۲۵۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۶ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - که عیناً به پیوست ارسال می‌گردند- درخصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه‌های این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۲/۹۰۱۴۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۰ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۴۳۹۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۳۰؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که با اصلاحاتی در جلسه مورخ شانزدهم آذر ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۷ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد:

۴- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۳۱۲۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۰۳ درخصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ج- تاریخ: ۱۴۰۱/۱۱/۱۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۳۴۲/۱۰۶۷۲۹ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۶ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۴۵۱۵ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۱؛ طرح اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، که با اصلاحاتی در جلسه مورخ پنجم بهمن ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای



اسلامی رسیده است؛ در شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۳۳۹۸/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۲ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۰- اعلام مغایرت «طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها»

الف- تاریخ: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۵۹/۴۶۲۹۹ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۳ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۲۶۹۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۲؛ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها که با اصلاحاتی در جلسه مورخ یازدهم مرداد ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۲ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۴- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۲۴۴۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۳۰ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۱/۰۸/۰۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۵۹/۶۹۳۸۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۲۴ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۲۷۲۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۶/۰۵؛ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیستم مهر ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۷/۲۷ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۴- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۲۶۹۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۰۳ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ج- تاریخ: ۱۴۰۱/۰۹/۰۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۵۹/۸۰۵۹۸ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۲۳ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۳۹۹۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۰۲؛ طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها که با اصلاحاتی در جلسه مورخ هفدهم آبان ماه یکهزار و چهارصد و یک به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۰۲ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۲۹۲۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۰۱ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۱- اعلام مغایرت «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران»

الف- تاریخ: ۱۴۰۱/۱۰/۰۸؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۸/۸۲۳۰۴ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۱۹ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۴۳۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۷؛ طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مصوب جلسه مورخ پانزدهم آبان ماه یکهزار و چهارصد و یک مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۴۷- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۳۱۵۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۰ درخصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۲/۰۲/۲۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۸/۶۴۸۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۰۴ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۶۶۰۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۳؛ طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، که با اصلاحاتی در جلسه مورخ بیست و نهم فروردین ماه یکهزار و چهارصد و دو به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۳ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۸- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۳۹۲۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۶ درخصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ج- تاریخ: ۱۴۰۲/۰۳/۲۷؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۵۸/۱۷۰۹۷ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۶ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۷۰۰۴ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۱۳؛ طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که با اصلاحاتی در جلسه دوم خرداد ماه یکهزار و چهارصد و دو به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۴ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با توجه به اصلاحات به عمل آمده به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۶- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۴۱۱۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۱۰ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

۳۲- اعلام مغایرت «طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم»

تاریخ: ۱۴۰۱/۱۲/۲۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۰۰/۱۱۲۹۳۶ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۰۶ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۶۰۲۳ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۶؛ طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب جلسه مورخ یکم اسفند ماه یکهزار و چهارصد و یک مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۳ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۶- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۳۵۷۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۰ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۳- اعلام مغایرت «لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور»

تاریخ: ۱۴۰۱/۱۲/۲۳؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۸۶۰/۱۱۷۸۸۰ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۰؛ لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور، مصوب جلسه مورخ شانزدهم اسفند ماه یکهزار و چهارصد و یک مجلس شورای اسلامی در جلسات متعدد شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۱۹- با عنایت به مصوبه هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاستهای کلی نظام در خصوص لایحه فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه های این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظرات این هیأت به شماره‌های ۱۰۳۶۶۶/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۱ و ۱۰۳۶۸۴/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳ و ۱۰۳۶۹۵/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۳ درخصوص این لایحه عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۴- اعلام مغایرت «طرح حمایت از گزارشگران فساد»

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۳/۰۲؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۲۱۶/۶۴۷۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۰۴ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۶۷۰۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۰؛ طرح حمایت از گزارشگران فساد مصوب جلسه مورخ بیست و هفتم فروردین ماه یکهزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی و پیرو اعلام نظر این شورا، با توجه به نامه شماره ۱۰۳۹۸۹/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۳۱ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام -که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد- درخصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۵- اعلام مغایرت «طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی»

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۳/۰۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۶۳/۱۱۴۱۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۸ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۶۷۹۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۲۷؛ طرح مالیات بر سوداگری و سفته‌بازی، مصوب جلسه مورخ دوازدهم اردیبهشت ماه یکهزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۱۷- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۴۰۳۷/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۰۳ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۶- اعلام مغایرت «طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»

الف- تاریخ: ۱۴۰۲/۰۳/۲۹؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۸۵۵/۱۹۱۲۸ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۱۰ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۷۰۷۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۱؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب جلسه مورخ هفتم خرداد ماه یکهزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۲۵- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در خصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۴۲۰۲/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۹ در خصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

ب- تاریخ: ۱۴۰۲/۰۴/۰۵؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۸۵۵/۲۵۱۷۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۳۱ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۷۲۵۳ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۳؛ طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی که با اصلاحاتی در جلسه مورخ سی‌ام خرداد ماه یک‌هزار و چهارصد و دو به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ و پیرو اعلام نظر این شورا، با توجه به نامه شماره ۱۰۴۲۵۰/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۴ رئیس هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام -که عیناً به پیوست ارسال می‌گردد- درخصوص مغایرت این مصوبه با سیاست‌های کلی نظام، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۷- اعلام مغایرت «طرح ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها»

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۴/۲۰؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۷۸۵/۲۳۴۶۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۸ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۷۳۰۹ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۷؛ طرح ساماندهی بازار زمین، مسکن و اجاره‌بها مصوب جلسه مورخ بیست و دوم خرداد ماه یک‌هزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی در جلسات شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۱۲- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۱۰۴۲۵۱/۰۱۰۱ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۱ درخصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک

### ۳۸- اعلام مغایرت «طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی»

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۴/۲۴؛ رئیس محترم مجلس شورای اسلامی

عطف به نامه شماره ۸۹۱/۲۷۰۲۶ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۰۷ و پیرو نامه شماره ۱۰۲/۳۷۳۹۵ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۷؛ طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵، مصوب جلسه مورخ چهارم تیر ماه یکهزار و چهارصد و دو مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۱ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت که به شرح زیر اعلام نظر می‌گردد: ...

۴- با عنایت به نظر هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام درخصوص طرح فوق، مصوبه در موارد مذکور در نامه این هیأت، مغایر بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شناخته شد. به پیوست نظر این هیأت به شماره ۶۵۶۱۲-۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۰۴/۲۴ درخصوص این طرح عیناً جهت اقدام لازم ارسال می‌گردد.

سیامک ره‌پیک



خلاصه گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی / کمیسیون نظارت دبیرخانه  
این گزارش در سه بخش تنظیم شده و در چندین جلسه هیأت عالی نظارت ارائه و  
مورد تحلیل و بررسی اعضای قرار گرفته است.

### ۱- ارزیابی تحقق رویکردها و اهداف کلان سیاست‌های کلی

با توجه به منویات و بیانات رهبر انقلاب در خصوص اقتصاد مقاومتی، ادبیات نظری  
و تجربی مرتبط با تاب‌آوری اقتصادی و طراحی الگوی مفهومی «ارزیابی و نظارت بر  
حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» و درنهایت کسب نظرات خبرگی (تدوین  
پرسشنامه و اخذ نظرات خبرگان از صاحب‌نظران اقتصادی مسلط به مباحث ریسک و  
اقتصاد مقاومتی) از بین محورهای متعدد، هفت محور اصلی در حوزه اقتصادی مدنظر  
قرار گرفت و در مورد زیرشاخص‌ها و نماگرهایی که در این هفت محور قرار دارند، آن  
دسته از نماگرهایی که اطلاعات آن‌ها در منابع آماری وجود داشت تحلیل شدند.

محورهای هفت‌گانه اصلی در نظر گرفته شده برای ساخت شاخص ترکیبی مقاومت  
اقتصادی به‌قرار زیر هستند: ۱- تداوم پیشرفت، پویا و پیشرو بودن اقتصاد؛ ۲- مردمی بودن  
اقتصاد؛ ۳- دانش‌بنیانی اقتصاد؛ ۴- عدالت‌بنیانی اقتصاد؛ ۵- برون‌گرایی اقتصاد؛ ۶- درون‌زاسازی  
اقتصاد؛ ۷- توسعه نظام مالی و سیاست‌های پولی هماهنگ و کارآمد (بنا به اهمیت کنترل تورم  
و حل معضل تنگنای تأمین مالی این محور نیز مدنظر قرار گرفت).

### وضعیت شاخص‌ها

- سال آغاز اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۳ است و واکنش اقتصاد کشور  
نسبت به تحریم‌های دور دوم (۱۴۰۱-۱۳۹۷) بهترین دوره برای قضاوت موفقیت  
در اجرای سیاست‌ها است.
- از سال ۱۳۹۷، استهلاک سرمایه از تشکیل سرمایه پیشی گرفت.

- رشد اقتصادی ۱۲,۵ درصدی سال ۱۳۹۵ و ۳,۷ درصدی سال ۱۳۹۶ با آغاز تحریم‌های دور دوم به ۵,۴- درصد و ۶,۵- درصد در سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ کاهش می‌یابد. سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ اقتصاد ایران مجدد به رشد اقتصادی مثبت برمی‌گردد.
- رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص (به قیمت ثابت ۱۳۹۰) که در سال ۱۳۹۶، به ۱,۴ درصد رسید، مجدد با آغاز تحریم‌ها به ۱۵,۸- درصد و ۶,۶- درصد کاهش یافت. سال ۱۳۹۹ بهبود یافت و در سال ۱۴۰۰ صفر درصد گزارش شد.
- نرخ تورم که در سال‌های ۱۳۹۵ و ۱۳۹۶ به ترتیب ۹ و ۹,۶ درصد بودند، با آغاز تحریم‌ها طی دور ۱۴۰۰-۱۳۹۷ به ترتیب به ۳۱,۲ درصد، ۴۱,۲ درصد، ۴۷,۱ و ۴۰,۲ درصد افزایش یافت.
- تولید ناخالص داخلی (به قدرت برابری خرید) ایران در سال ۲۰۱۰ میلادی که معادل عربستان سعودی و بیشتر از ترکیه بوده، در سال‌های بعد شکاف عمیق‌تر شده است به طوری که در سال ۲۰۲۱ اقتصاد ترکیه ۱,۸ برابر و اقتصاد عربستان ۲,۲ برابر ایران شده است.
- روند سهم مالیات به بودجه پس از ابلاغ سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تقریباً ثابت و در محدوده ۳۲ تا ۴۰ درصد بوده است.
- روند شکاف طبقاتی با معیارهای مختلف از جمله ضریب جینی نشان می‌دهد پس از ابلاغ سیاست‌ها روند توزیع درآمد و ثروت بدتر شده است به طوری که ضریب جینی از ۳۶,۵ سال ۱۳۹۲ به حدود ۴۰ طی سال‌های اخیر افزایش یافته است.
- افول طبقه متوسط و افزایش طبقه فقیر از سال ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰ به طوری که در سال ۱۳۹۷، ۵۵ درصد در طبقه متوسط و ۱۰ درصد در طبقه فقیر بوده که در سال ۱۴۰۱، ۳۵ درصد در طبقه متوسط و ۲۵ درصد در طبقه فقیر قرار گرفته‌اند.
- طی یک دهه درآمد سرانه (به قیمت ثابت) افزایش نداشته است (۱۱ درصد کاهش).
- روند صادرات کالاهای با فناوری بالا (شاخص کلیدی از اقتصاد دانش‌بنیان) در ایران بسیار اندک و زیر ۳۰۰ میلیون دلار گزارش شده است و پس از تحریم‌های دور دوم این روند نیز کاهش یافته و در آخرین گزارش به ۱۵۰ میلیون دلار تنزل یافته است.

- تغییری در روند شاخص سهولت کسب‌وکار ایران رخ نداده است و آخرین رتبه کشور ۱۲۷ جهانی است.
- وضعیت شاخص رقابت‌پذیری اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر بدتر شده و آخرین رتبه کشور ۹۹ جهان (از بین ۱۴۰ کشور) است.
- گزارش ۲۰۲۲ توسعه انسانی سازمان ملل: طی دهه اخیر تغییری در شاخص توسعه انسانی ایران مشاهده نمی‌شود و در جهان رتبه ۷۶ را دارد (توسعه انسانی بالا). عربستان رتبه ۳۵ و ترکیه رتبه ۴۸ را دارند (توسعه انسانی خیلی بالا).
- نرخ مشارکت اقتصادی طی سال‌های اخیر کاهش یافته و از ۴۴,۵ درصد سال ۱۳۹۷ به ۴۱ درصد سال ۱۴۰۱ (شش ماهه) رسیده است. آمار جوانان ۱۵ تا ۲۹ سال کشور که در سرشماری سال ۱۳۹۰، ۲۳ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر شمارش شده بود در سال ۱۳۹۵ به ۲۰ میلیون و ۵۰ هزار نفر کاهش و در سال ۱۳۹۹ به ۱۷ میلیون و ۸۲۷ هزار نفر رسیده که یک آمار کاهشی است.

### نکات مثبت

- بدهی خارجی اقتصاد ایران اندک و در سال ۱۴۰۰ معادل ۸,۷ میلیارد دلار است.
  - نسبت بدهی دولت به رشد ناخالص داخلی معادل ۱۲,۱ درصد
  - نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی به رشد ناخالص داخلی: ۳۰ درصد
  - نسبت نقدینگی به رشد ناخالص داخلی در سال ۱۴۰۰: ۷۰ درصد
  - حجم دلاری نقدینگی کمترین میزان و معادل ۱۵۰ میلیارد دلار روند شاخص نوآوری کشور رو به بهبود بوده و در ۲۰۲۲ جایگاه ۶۰ در جهان حاصل شده است.
- این نکات مثبت در کنار ظرفیت‌های بالقوه معادن و نفت و گاز و دیگر ظرفیت‌های سرزمینی یعنی: ۱. ابرتورم نخواهیم داشت؛ ۲. توان تبدیل اقتصاد نفتی به اقتصاد دانش‌بنیان وجود دارد و ۳. پشتوانه بدهی و حجم نقدینگی جهت شتاب تولید داخلی.

## ۲- گزارش عملکرد دستگاه‌ها از اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی پس از تأکید مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۳۱ تشکیل شد. نقشه راه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی مبتنی بر ۱۲ برنامه ملی تنظیم گردید و دستگاه‌ها موظف شدند پروژه‌های مدنظر خود را ذیل ۱۲ برنامه به ستاد فرماندهی جهت تصویب ارائه دهند. بر این اساس در سال ۱۴۰۰ معادل ۷۶ پروژه، سال ۱۳۹۶ معادل ۲۸۲ پروژه و سال ۱۳۹۵ معادل ۱۲۱ پروژه در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تصویب گردید. لذا از زمان تشکیل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در مجموع ۸۹۰ پروژه در سطح فقط ملی مصوب شده است. تعداد متعددی پروژه نیز در کارگروه‌های استانی مصوب گردید. جلسات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی از سال ۱۴۰۰ متوقف شده است.

**معرفی برنامه جدید دولت تحت عنوان «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی»:** تمام اسناد و ضمایم مرتبط با «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» بر روی سامانه اینترنتی دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی بارگذاری شده است که عناوین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱. برنامه ملی ارتقای بهره‌وری؛ ۲. برنامه ملی پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی)؛ ۳. برنامه ملی ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد)؛ ۴. برنامه ملی عدالت‌بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی؛ ۵. برنامه ملی برقراری مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت؛ ۶. برنامه ملی توسعه اقتصاد دانش‌بنیان؛ ۷. برنامه ملی گفتمان‌سازی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی؛ ۸. برنامه ملی شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد؛ ۹. برنامه ملی توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین‌دستی و توسعه بازار؛ ۱۰. برنامه ملی هدمندسازی یارانه‌ها؛ ۱۱. برنامه ملی مردمی کردن اقتصاد؛ ۱۲. برنامه ملی سیاست‌های پولی و ارزی.

## ۳- نظارت بر ۲۴ بند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

در فصل سوم گزارش مبتنی بر مفهوم هر بند، شاخص‌های ناظر بر تحقق اهداف و عوامل کلیدی موفقیت آن و نیز دستگاه‌های ارائه‌دهنده گزارش، طرح شد و مواردی از

توفیق و میزان پیشرفت یا عدم توفیق و بهبود نیافتن شاخص‌ها، در نیل به اهداف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و روش‌شناسی ارزیابی تحقق شاخص‌ها و راستی‌آزمایی گزارش‌ها و آمارها، مورد بحث قرار گرفته است. به‌عنوان نمونه، بند یک سیاست‌های اقتصاد مقاومتی به‌صورت زیر مورد تجزیه و تحلیل واقع شده است:

- **متن بند ۱:** تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور به‌منظور توسعه کارآفرینی و به حداکثر رساندن مشارکت آحاد جامعه در فعالیتهای اقتصادی با تسهیل و تشویق همکاری‌های جمعی و تأکید بر ارتقاء درآمد و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط.

- **مفهوم بند ۱:** به وجود آوردن وضعیت که در آن: ۱- فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه‌های انسانی و علمی کشور امکان‌پذیر شود. ۲- این تجهیز منابع و امکانات با هدف‌های زیر باشد: الف- توسعه کارآفرینی؛ ب- پیشینه‌سازی مشارکت آحاد مردم جامعه در فعالیتهای اقتصادی؛ پ- تشویق همکاری‌های جمعی؛ ت- اصلاح توزیع درآمد به‌صورتی که جایگاه و نقش طبقات کم‌درآمد و متوسط ارتقاء یابد.

#### - شاخص‌های پیشنهادی

الف- شاخص‌های ناظر بر تحقق اهداف: ۱- شاخص توسعه کارآفرینی؛ ۲- نرخ مشارکت اجتماعی؛ ۳- ضریب جینی؛ ۴- سهم خانوارهای «دهک‌های اول تا سوم» و «دهک‌های چهارم تا هفتم» از کل دهک‌ها

ب- عوامل کلیدی موفقیت: ۱- فعال‌سازی و به‌کارگیری حداکثری کلیه امکانات کشور؛ ۲- فعال‌سازی و به‌کارگیری حداکثری منابع مالی کشور؛ ۳- فعال‌سازی و به‌کارگیری حداکثری سرمایه‌های انسانی و علمی کشور؛ ۴- تشویق و تسهیل همکاری‌های جمعی

ج- شاخص‌های کلیدی عملکرد: ۱- نرخ بیکاری در کشور؛ ۲- خالص اشتغال ایجادشده؛ ۳- نرخ بیکاری فارغ‌التحصیلان دانشگاهی؛ ۴- نسبت تسهیلات غیرجاری به کل تسهیلات شبکه بانکی؛ ۵- نسبت تسهیلات جدید شبکه بانکی کشور از کل تسهیلات؛ ۶- خروج سرمایه از اقتصاد کشور؛ ۷- سهم بخش تعاون در اقتصاد ایران؛ ۸- سهم ارزش‌افزوده صنایع کوچک و متوسط از کل صنعت؛ ۹- سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به کل سرمایه ثابت ناخالص.

شایان‌ذکر است، عدم ارائه گزارش‌های آماری و نیز اقدامات برجسته و کلان صورت‌گرفته از سوی برخی دستگاه‌های اجرایی و متولی اجرای سیاست‌ها، از جمله موانع فراروی سنجش و ارزیابی توفیق هر بند سیاست هست.

## ارزیابی گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و پیشنهاد نحوه تنظیم گزارش‌های نظارتی / کمیسیون مشترک دبیرخانه

این گزارش، موضوع دستور کار سه جلسه (۱۰/۱۳، ۱۰/۲۰ و ۱۴۰۱/۱۰/۲۸) هیأت عالی نظارت - که بر پایه روش مقایسه‌ای و مدل خاص ارزیابی، تدوین شده و موجبات مذاقه در اهمیت، ابعاد شناخته و ناشناخته و مسیرهای رفته و نرفته نظارت را فراهم نمود؛ در دو بخش: ۱- نقد و ارزیابی گزارش ارائه شده به هیأت عالی نظارت و ۲- پیشنهاد نحوه تنظیم گزارش‌های نظارتی با استفاده از تجربه اقدامات نظارتی گذشته و بررسی‌های کارشناسی در خصوص بازنگری مقررات نظارت، ارائه می‌گردد.

### ۱- نقد و ارزیابی گزارش کمیسیون نظارت دبیرخانه

#### ۱-۱- نقد روش

گزارش از حیث روش مبتنی بر روش مقایسه‌ای است: ۱- مقایسه دو مقطع زمانی ۱۳۹۳ با ۱۴۰۰ و ۲- مقایسه برخی از شاخص‌ها با سایر کشورها. شاخص‌های بین‌المللی همچنین مدل مورد استفاده در گزارش، مدل ارزیابی سازمانی آن‌هم در مورد شرکت‌های خصوصی است. فرمت و قالب گزارش در مورد ۲۴ بند سیاستی به تفکیک سیاست‌ها، بیشتر ارزیابی است تا نظارتی؛ بنابراین از حیث روش، مدل ارزیابی و فرمت گزارش، کفایت لازم برای گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را ندارد.

#### ۱-۲- نقد جمع‌آوری داده‌ها

از تعداد ۲۳ دستگاه نام‌برده شده در صفحه آخر گزارش (پیوست)، هشت دستگاه به‌کلی گزارش نداده‌اند و از ۱۵ دستگاه دیگر، گزارش ۹ دستگاه بر مبنای گزارش شاخص‌ها، گزارش عملکرد اقدامات، ناقص بوده است. مهم‌تر این‌که فارغ از نحوه گزارش، به لحاظ آماری بیش از دوسوم دستگاه‌ها یا گزارش نداده‌اند یا به‌صورت ناقص

ارائه کرده‌اند. ثانیاً همین مجموعه مهم‌ترین دستگاه‌هایی هستند که در زمینه اقتصاد مقاومتی مسئولیت اصلی را بر عهده داشته‌اند.

دستیابی و جمع‌آوری داده‌ها و اطلاعات، روشمند نیست و از هیچ قاعده‌ای پیروی نمی‌کند؛ زیرا مشخص نیست که مسیر دستیابی به داده‌ها از نهادهای نظارتی، گزارش دستگاه‌های اجرایی، گزارش‌های علمی، تحلیل‌های تحقیقاتی شخص یا گروه گزارشگر یا تلفیقی از آنهاست؟ ضمن این‌که همان مسیرهای طی شده هم کامل نیست.

### ۱-۳-۳- نقد ارزیابی داده‌ها

#### ۱-۳-۳-۱- ارزیابی میزان اجرای اهداف و رویکردها

- هرچند جنبه مثبت گزارش در ارزیابی میزان دستیابی به اهداف مورد نظر در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از تاریخ ابلاغ (سال ۱۳۹۲) تا سال ۱۴۰۰ هست، اما بین رویکردها و اهداف تفکیک صورت نگرفته و حال آن‌که رویکردها و اهداف دو موضوع متفاوت هستند.
- در شناسایی اهداف، معیاری مشخص نشده است. آیا منظور از اهداف، اهداف ذکر شده در مقدمه است؟ یا اهداف مقدمه به‌علاوه اهدافی دیگر؟ اضافه‌شدن اهداف دیگر معلوم نیست بر اساس ذهن مجرد گزارشگر تدوین شده است یا به شکلی دیگر؟ چراکه شناسایی اهداف بر اساس تحلیل محتوای سیاست‌ها یا اهداف مصرح در مقدمه بیانگر وجود تفاوت با اهداف ذکر شده است.

#### ۱-۳-۳-۲- ارزیابی سایر بخش‌ها

- مدل ارزیابی ارائه شده در ابتدای گزارش، دربرگیرنده شش مؤلفه هست: (۱- چشم‌انداز، ۲- استراتژی، ۳- اهداف، ۴- عوامل کلیدی موفقیت، ۵- شاخص‌های کلیدی عملکرد، ۶- اقدامات) اما در گزارش از بین این شش مؤلفه، فقط سه مؤلفه: اهداف، عوامل کلیدی و شاخص‌های عملکردی مورد استفاده و تشریح شده‌اند.



ضمناً در بین این سه مؤلفه انتخابی، «عوامل کلیدی موفقیت» از بند شش سیاست‌ها به بعد به عبارت «عوامل موفقیت بحرانی» تبدیل شده است که بیانگر نوعی برداشت ترجمه‌ای و گرت‌برداری بدون دقت در محتوا است. از بند ۱۳ به بعد هر دو مفهوم حذف شده است.

- در گزارش ارائه شده، از بند سیزده سیاست‌ها به بعد، قسمت «نتیجه ارزیابی» حذف شده است و هیچ گزارشی درباره نتیجه ارزیابی اجرای ده بند باقی مانده از سیاست‌ها صورت نگرفته است و صرفاً قسمت‌های مربوط به: «مفهوم»، «شاخص‌های پیشنهادی» و «دستگاه‌های مسئول»، برای هر بند درج شده است.
- برای ارزیابی هر سیاست شاخص‌هایی تحت عنوان شاخص‌های کلیدی عملکرد بیان شده است. حال آن‌که احصاء شاخص‌ها از نگاه‌های متفاوت، بسیار مختلف است. معلوم نیست که منظور شاخص‌ها ملی است یا شاخص‌های بین‌المللی؟ و اگر شاخص‌های بین‌المللی مدنظر است، آیا سیاست‌های اقتصاد مقاومتی با توجه به این شاخص‌ها، اصلاً قابل ارزیابی است؟ ضمناً شاخص‌های مذکور قبلاً در هیچ مرجعی مورد تصویب و اجماع قرار نگرفته است و تشتت در شاخص‌ها، آشفتگی گزارش را به دنبال دارد و لازم است هیأت عالی، شاخص‌های سنجش را تصویب کرده و سپس گزارش بر مبنای آن‌ها انجام شود.
- در مورد ارزیابی میزان انطباق اقدامات دولت (دوازده برنامه و صد پروژه)، با سیاست‌های کلی و میزان تحقق این اقدامات، گزارش فاقد ارزیابی و نتیجه‌گیری است.

## ۲- پیشنهاد نحوه تنظیم گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

گزارش نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از جمله سیاست‌های اقتصاد مقاومتی می‌بایست دارای ۷ محور باشد: مقدمه، کلیات، معیارهای نظارت بر حُسن اجرای

سیاست‌ها (در قانون، مقررات و مراحل اجرا)، چگونگی جمع‌آوری داده‌ها، چگونگی ارزیابی داده‌ها، پرسش‌ها و ابهامات و نهایتاً پیشنهادها.

## ۲-۱- مقدمه

نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (دربرگیرنده یک مقدمه شامل رویکردها و اهداف و ۲۴ بند سیاستی)، مطابق تبصره (۲) ماده (۱) مقررات نظارت، شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

## ۲-۲- کلیات

- تعریف و ابعاد رویکرد یا رویکردهای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی
- تعریف و ابعاد هدف یا اهداف سیاست‌های اقتصاد مقاومتی

## ۲-۳- معیارهای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌ها

### ۲-۳-۱- در بُعد قوانین

۱. شناسایی قانون یا قوانین مزاحم صورت گرفته است؟
۲. آیا قانون یا قوانین مزاحم، برداشته شده است یا نه؟
۳. آیا قانون یا قوانین موجود ظرفیت تحقق را داشته است؟
۴. آیا تحقق سیاست‌ها نیازمند قانون جدید بوده است؟
۵. آیا برای رفع نیاز قانون جدید وضع شده است؟
۶. آیا قانون وضع شده در این زمینه ظرفیت لازم را برای تحقق سیاست مورد نظر دارد؟
۷. آیا برای قانون، آیین‌نامه‌های اجرایی یا سایر مقررات لازم‌الاجرا وضع شده است؟
۸. آیا پس از ابلاغ سیاست، رصد شده که قوانین مغایر تصویب نشود؟ احیاناً، چه تعداد قوانین مغایر وضع شده است؟

## ۲-۳-۲- در بُعد مقررات

۱. شناسایی مقررات مزاحم صورت گرفته است؟
۲. آیا مقررات مزاحم، برداشته شده است یا نه؟
۳. آیا مقررات موجود ظرفیت تحقق را داشته است یا نه؟ آیا تحقق سیاست‌ها نیازمند مقررات جدید بوده است یا نه؟ آیا مقررات جدید، ظرفیت لازم برای تحقق قانون را داراست؟
۴. آیا پس از ابلاغ سیاست، رصد شده است که مقررات مغایر تصویب نشود؟  
احیاناً، چه تعداد مقررات مغایر وضع شده است؟
۵. آیا قوای سه‌گانه، سازوکار اعمال سیاست‌ها را در آیین‌نامه‌های داخلی، فرآیندها و خط‌مشی‌گذاری‌ها لحاظ کرده‌اند؟

## ۲-۳-۳- در بُعد مراحل اجرا

۱. آیا موانع اجرایی تحقق سیاست‌های کلی شناسایی و حذف شده است؟
۲. آیا متولی اصلی، برنامه‌ای برای تحقق سیاست‌ها داده است؟
۳. آیا این برنامه، ظرفیت تحقق سیاست‌ها را داشته است؟
۴. آیا این برنامه به اجرا درآمده است؟ اگر بله به چه میزان؟
۵. آیا متولی اصلی، رویه‌ها و خط‌مشی‌های مانع را شناسایی و حذف کرده است؟
۶. آیا رویه‌ها و خط‌مشی‌های موجود، ظرفیت لازم را برای تحقق سیاست‌ها داشته است یا نه؟
۷. آیا رویه‌ها و خط‌مشی‌های جدید وضع شده است یا نه؟
۸. آیا اجرای سیاست نیازمند منابع مالی بوده است؟
۹. آیا منابع مالی برای اجرای سیاست‌ها تأمین شده است؟

## ۲-۴- چگونه جمع‌آوری داده‌های مربوط به معیارها

(با چه روشی، با چه شاخصی و از چه منابعی؟ سهم داده‌های تولید نشده و داده‌هایی که در دسترس نیست؟)

۱. گزارش‌های رسمی منتشرشده توسط دستگاه‌های اجرایی
۲. مصاحبه‌های مقامات مسئول راجع به موضوع در رسانه‌های مختلف
۳. گزارش‌های نهادهای نظارتی
۴. پروژه‌های علمی در دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌های دولتی و غیردولتی
۵. مقالات علمی انتشاریافته در نشریات
۶. مصاحبه با نخبگان و خبرگان مرتبط با موضوع سیاست‌ها

## ۲-۵- نحوه ارزیابی داده‌ها با توجه به معیارها، نسبت به اهداف و رویکردهای سیاست‌های کلی

(علت‌یابی تحقق یا عدم تحقق و تعیین سهم هر یک از علل)

۱. معیارهای قانون، مقررات و مراحل اجرا
  - نقش قانون یا قوانین مزاحم در میزان عدم تحقق سیاست‌ها چقدر بوده است؟
  - نقش قوانین موجود و ظرفیت آن‌ها در تحقق یا عدم آنچه بوده است؟
  - نقش وضع قانون یا عدم وضع قانون برای تحقق یا عدم تحقق سیاست‌ها چه بوده است؟
  - نقش مقررات مزاحم در میزان عدم تحقق سیاست‌ها چقدر بوده است؟
  - نقش مقررات موجود و ظرفیت آن‌ها در تحقق یا عدم آنچه بوده است؟
  - نقش وضع مقررات یا عدم وضع مقررات برای تحقق یا عدم تحقق سیاست‌ها چه بوده است؟
  - سهم و نقش متولی یا متولیان در اجرای سیاست‌ها به تفکیک چقدر بوده است؟ (سهم و نحوه همکاری قوا با یکدیگر)
  - سهم و نحوه همکاری اجزای زیرمجموعه هر یک از قوا در اجرای سیاست‌های کلی به چه میزان و چگونه بوده است؟

۲. ارزیابی به نسبت رویکرد یا رویکردهای سیاست
- اگر رویکرد یا رویکردها، تحقق پیدا کرده عوامل آنچه بوده است؟ (علت، وضع قانون و مقررات جدید یا رفع قوانین و مقررات مزاحم و نامناسب یا ایجاد رویه‌ها و خط‌مشی‌های مناسب بوده است؟)
۳. ارزیابی به نسبت میزان تحقق هدف یا اهداف سیاست
- اگر هدف یا اهداف، تحقق پیدا کرده عوامل آنچه بوده است؟ (علت، وضع قانون و مقررات جدید یا رفع قوانین و مقررات نامناسب یا ایجاد رویه‌ها و خط‌مشی‌های مناسب بوده است؟)

## ۲-۵-۱- موارد ذیل در ارزیابی داده‌ها، باید به‌روشنی پاسخ داده شوند:

- ۱- روش ارزیابی، ۲- شاخص‌های ارزیابی، ۳- نقش گزارش نهادهای متولی، ۴- نقش نخبگان، ۵- نقش ذی‌نفعان، ۶- نقش مردم، ۷- ملاحظات سیاسی، ۸- شفافیت بین مردم و نهادهای عمومی غیردولتی با حاکمیت، ۹- تفکیک بین حُسن اجرای سیاست و کارآمدی سیاست‌ها و ۱۰- مشخص نمودن سهم عوامل و سهم نهادها

## ۲-۶- شیوه

- ۱. ارائه گزارش دستگاه یا دستگاه‌های مرتبط کمیته تخصصی
- ۲. ارائه گزارش دستگاه یا دستگاه‌های نظارتی
- ۳. ارزیابی کمیته یا کمیته‌های تخصصی با توجه به داده‌های علمی، قانونی و ...

## ۲-۷- موارد مربوط به هیأت عالی نظارت که باید به‌روشنی پاسخ داده شود:

- ۱. آیا گزارش مطابق زمان‌بندی مشخص در حال انجام است؟ اگر نه دلیل آن چیست؟
- ۲. رأی‌گیری در هیأت عالی مربوط به کل گزارش است؟ یا به تفکیک هر فصل و بند؟
- ۳. گزارش باید مدون و منقح باشد و در حد امکان نقطه‌نظرات اعضای مجمع و گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی و نظارتی فعلی و گذشته در گزارش منعکس شود.

## ۲-۸- پرسش‌ها و ابهامات

۱. نسبت گزارش با اختیارات تفویض شده به هیأت عالی (تفکیک بین مواردی که نقش نظارتی هیأت عالی استصوابی است با مواردی که نقش مشورتی و یا نقش استطلاعی دارد).
۲. حجم و اهمیت هریک از مراحل گزارش ممکن است نیاز به سؤال و توضیح داشته باشد.

## ۲-۹- پیشنهادها

- ارائه نقطه‌نظرات و پیشنهادهایی از سوی متولی اصلی سیاست برای حُسن اجرای سیاست‌ها

## الزامات سیاست‌های کلی نظام: از تدوین و ابلاغ سیاست‌ها تا نظارت بر حُسن اجرای آن

هادی طحان نظیف<sup>۱</sup>، علی احمدی<sup>۲</sup>، مرتضی حاجی علی خمسه<sup>۳</sup>

### مقدمه

در فضای دانشگاهی و نیز در افکار عمومی وقتی موضوع سیاست‌های کلی نظام، مطرح می‌شود با سؤالاتی روبه‌رو هستیم؛ از جمله این‌که: سیاست‌های کلی نظام برای جبران چه خلأیی در نظام حقوقی ایران یا به عرصه وجود گذاشته است؟ مفهوم و تعریف سیاست‌های کلی چیست؟ ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی از منظر واضعان قانون اساسی چیست؟ و... برای پاسخ به سؤالات این‌چنینی فهم اراده قانون‌گذار اساسی، بسیار رهگشاست و کلید فهم صحیح ماهیت، مفهوم و ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام است. در این گزارش پس از بیان پیشینه موضوع سیاست‌های کلی برای پاسخ به سؤال‌های کلیدی مطرح‌شده در گام اول اجمالی از موضوعات اصلی مطروحه در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی آمده است و در گام دوم از منظر ادبیات حقوقی به موضوع پرداخته‌شده است. از جمله، هنجاری یا ارشادی بودن ماهیت سیاست‌های کلی، مصداق‌سنجی سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای حقوقی، تعریف حقوقی اصطلاح «سیاست‌های کلی»، رویکردهای موجود در سایر کشورها در مقوله سیاست‌گذاری کلی،

۱. عضو حقوقدان شورای نگهبان

۲. رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۳. عضو پژوهشکده شورای نگهبان

جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله‌مراتب هنجارها. در ادامه به یکی از مهم‌ترین مسائل در حوزه سیاست‌های کلی که عبارت است از الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی نظام پرداخته‌شده است و نظرات مختلف در خصوص قلمرو نظارت، انواع ضمانت اجرای نظارت، نحوه اعمال نظارت و در نهایت ویژگی‌های الگوی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بیان‌شده است.

### الف- پیشینه تعیین سیاست‌های کلی نظام تا بازنگری قانون اساسی

سیاست‌های کلی نظام که توسط حضرت امام خمینی (ره)، بر اساس اختیارات ولی فقیه ابلاغ‌شده است را می‌توان به این صورت دسته‌بندی کرد:

#### ۱- سیاست‌های غیرمعنون

- حفظ انقلاب و نظام
- اولویت جنگ و دفع تجاوز دشمن
- آزادسازی اراضی اشغال‌شده
- عدم اتکا به قدرت‌های جهانی و تقویت روحیه خودباوری ملی
- رسیدگی به محرومین و مناطق محروم
- صدور انقلاب
- مشارکت مردم و حضور در صحنه
- پایبندی به شعار «نه شرقی، نه غربی، جمهوری اسلامی»

#### ۲- سیاست‌های معنون ابلاغی

- «فرمان هشت ماده‌ای» درباره حقوق مردم، قانون، قوه قضائیه و لزوم اسلامی‌شدن روابط و قوانین در تاریخ ۱۳۶۱/۰۹/۲۴
- سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۰۷/۱۱



## ب- موضوعات اصلی مطروحه در مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی

### ۱- علت واگذاری تعیین سیاست‌های کلی نظام به رهبر

- واگذاری صلاحیت مذکور در بند «۱» به رهبر، بر اساس اقتضای جایگاه ولایت فقیه از منظر شرعی و عقلی بوده است؛ زیرا ولی فقیه جایگاه والایی در شناخت اسلام و بینش صحیح نسبت به مسائل دارد.
- صلاحیت سیاست‌گذاری در سطح کلان، در زمره اختیارات کلیدی مربوط به رهبری است.
- تعیین سیاست‌های کلی کشور، از موارد مغفول در قانون اساسی (۱۳۵۸) بوده است که باید اصلاح می‌شد و علی‌الاصول این صلاحیت، برای رهبری کشور - حتی فارغ از شأن ولایت او - هست.
- با توجه به سطح مدنظر از این سیاست‌ها، تعیین آن علی‌الاصول باید در اختیار رهبر باشد.

### ۲- وجه انتخاب مجمع تشخیص برای مشورت به رهبر در تعیین سیاست‌های کلی

- اتقان بیشتر وظیفه محوله به رهبر
- ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام دربردارنده اشخاصی است که صلاحیت لازم جهت تشخیص مصالح اسلام و کشور اسلامی را دارا هستند.
- انتخاب مجمع تشخیص مصلحت نظام، با توجه به تأکید حضرت امام (ره) در خصوص نقش این مجمع به‌عنوان «بازوی مشورتی رهبر» بوده است.

### ۳- لزوم نظارت بر تحقق سیاست‌های کلی نظام

- به‌تبع وظیفه تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر تحقق آن‌هم باید وجود داشته باشد.
- نظارت بر سیاست‌های کلی، از ملزومات جایگاه رهبری است که از موارد مغفول در قانون اساسی (۱۳۵۸) بوده است.
- رهبری باید بر امور جاری کشور احاطه داشته باشد که اعطای صلاحیت نظارت، یکی از راه‌های رسیدن به این هدف محسوب می‌شود. (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۸۰، ۶۹۵:۲)

### ۴- مخالفت‌ها و دفاع‌ها نسبت به سیاست‌های کلی نظام

#### ۴-۱- ادله مخالفین بند (۱) اصل (۱۱۰)

- اطلاق «سیاست‌گذاری»، نافی صلاحیت سایر قواست؛ درحالی‌که رهبر باید به چهارچوب‌های کلی سیاست‌گذاری بپردازد.
- قوای سه‌گانه، به نیابت از رهبر به سیاست‌گذاری مبادرت می‌کنند و رهبری هم نظارت کلی دارد؛ بنابراین گرفتن این اختیار از قوا و دادن آن به رهبری صحیح نیست.
- جایگاه سیاست‌گذاری کلی، مجلس است و قوای مجریه و قضائیه نیز از طریق ارائه لایحه در این سیاست‌گذاری مشارکت می‌کنند؛ بنابراین، دیگر نیازی به بند (۱) اصل (۱۱۰) نیست.
- اعطای این صلاحیت وسیع به رهبری، به معنای کوچک‌شدن دولت و دستگاه اجرایی است و ورود رهبر به جزئیات، به ضرر کشور است.

#### ۴-۲- پاسخ به منتقدین بند (۱) اصل (۱۱۰)

- واگذاری صلاحیت سیاست‌گذاری به رهبری، نافی صلاحیت سیاست‌گذاری سایر قوا در حیطه وظایفشان نیست؛ بلکه این وظیفه رهبر از سطحی بالاتر و کلان‌تر برخوردار بوده و سیاست‌گذاری سایر قوا از سطحی خردتر و ذیل سیاست‌گذاری رهبر خواهد بود.
- آنچه از عبارت «تعیین اهداف و خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور» مدنظر بوده است، همان سیاست‌گذاری کلی و کلان بوده است و نه چیز دیگر؛ اما می‌توان عبارت را به نحوی اصلاح نمود که برداشت سیاست‌گذاری در امور جزئی از آن نشود.

#### ۴-۳- ادله مخالفین بند (۲) اصل (۱۱۰)

- وجود حق نظارت برای رهبر در رأس قوا، مفروض است و نیازی به ذکر آن به صورت مجزا نیست.
- ورود رهبری جهت جلوگیری از انحراف دستگاه‌ها و نهادهای مختلف، موردی است و همچنین با وجود بند (۳) پیشنهادی کمیسیون (تعیین نماینده در نهادها و سازمان‌ها)، نیازی به ذکر آن نیست؛ زیرا تعیین نماینده در دستگاه‌ها، همان طریقه نظارت رهبری است.
- انجام وظیفه محوله در بند (۲)، مستلزم تأسیس تشکیلات وسیع در کنار سایر دستگاه‌های نظارتی موجود است که منجر به موازی‌کاری خواهد شد. از سوی دیگر، از آنجاکه امکان کسب اطلاع رهبر از دستگاه‌های نظارتی موجود وجود دارد، نیازی به بند (۲) نیست.
- اگر بند (۲)، به عنوان «وظیفه» رهبری مدنظر باشد، مستلزم تأسیس تشکیلات وسیع است و اگر به عنوان «اختیار» مدنظر باشد، ذکر آن لازم نیست؛ زیرا وجود این اختیار برای رهبری غیرقابل تردید است.
- وظیفه نظارت نباید به گونه‌ای باشد که در مسائل اجرایی ایجاد اختلال کند.

## ۴-۴- پاسخ به منتقدین بند (۲) اصل (۱۱۰)

- لازمه واگذاری صلاحیت مربوط به تعیین سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر آن است و این امر، ملازمه‌ای با راه‌اندازی تشکیلات وسیع در عرض سایر دستگاه‌های نظارتی موجود ندارد. علاوه بر این، حتی باید صلاحیت کلی نظارت - نه صرفاً در خصوص حُسن اجرای سیاست‌ها - برای رهبر وجود داشته باشد.
- برای عدم شائبه و تردید در وجود صلاحیت نظارت برای رهبر، این موضوع باید در قانون اساسی تصریح بشود؛ زیرا عدم ذکر صلاحیت نظارت، به معنای نفی این صلاحیت خواهد بود.
- بند (۲)، صرفاً ناظر بر نظارت بر «سیاست‌های کلی نظام» است و نه نظارت بر تمامی امور؛ بنابراین، مستلزم دخالت در مسائل اجرایی و جزئی نیست. از سوی دیگر، چون مستلزم دخالت در مسائل جزئی نیست، به تبع آن مستلزم ایجاد تشکیلات وسیع (همچون سازمان بازرسی کل کشور و...) هم نخواهد بود.

## ۵- ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام

- مراد از اصطلاح «سیاست»: پیشنهاد اولیه بند (۱) اصل (۱۱۰) «تعیین اهداف، خط‌مشی کلی و سیاست‌گذاری کشور...» بود که منظور از همه این‌ها، همان «سیاست‌های کلی نظام» بوده است.
- ویژگی سیاست‌های کلی نظام: تعیین جهت‌گیری‌ها و حرکت کلی کشور در موضوعات مهم و عمده سیاسی، اجتماعی و اقتصادی؛ ضمن عدم ورود به جزئیات مسائل
- ماهیت سیاست‌های کلی نظام: سیاست‌ها از منظر قانون‌گذار اساسی دارای ماهیتی الزام‌آور است.
- جایگاه سیاست‌های کلی نظام: برگرفته از شرع و قانون اساسی و حاکم بر قوانین عادی هست.

## ۶- ابعاد حقوقی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- حدود قلمرو نظارت: نظارت بر کلیات امور و اقدامات؛ عدم ورود به جزئیات؛ عدم نیاز به تشکیلات گسترده برای نظارت؛
- ابزار و ضمانت اجرای نظارت: نخست، تعیین نماینده در نهادها و سازمان‌ها، انحلال مجلس، عزل رئیس‌جمهور با رأی مجمع تشخیص؛ دوم، در نهایت رهبر با توجه به جایگاه خود (ولایت‌فقیه) هر نوع ابزار و ضمانت اجرایی را که صلاح بداند، حسب مورد استفاده خواهد کرد.

## ج- سیاست‌های کلی در ادبیات حقوقی

### ۱- ماهیت سیاست‌های کلی نظام هنجاری است یا ارشادی؟

#### ۱-۱- استدلال‌های مربوط به ارشادی بودن سیاست‌ها و ادله رد آن

- پیش‌بینی این صلاحیت در بخش مربوط به رهبری و عدم ذکر آن در اصول مرتبط با قوای سه‌گانه، حاکی از عدم دخالت این سیاست‌ها در روند حقوقی وظایف قوا است.
- عدم ذکر ابزارها و ضمانت اجرای نظارت رهبری بر این سیاست‌ها در اصول قانون اساسی
- مقید بودن تعیین سیاست‌ها و نظارت بر آن به وصف «کلی»
- امکان تفویض بندهای (۱) و (۲)
- استفاده از واژه «تعیین» در بند (۱) اصل (۱۱۰) و به کار نبردن الفاظی همچون «وضع»، «تدوین» یا «تنظیم»
- مغایرت این نهاد با مفهوم تفکیک قوا

### ۱-۲- استدلالاتی مربوط به ماهیت هنجاری سیاست‌ها

- فلسفه وجودی نهاد سیاست‌های کلی نظام و ماهیت و کارکرد مدنظر از آن
- توجه به مبانی نظام و ریشه‌های انقلاب اسلامی و فهم صحیح از جایگاه ولایت مطلقه و لزوم اجرای اوامر وی
- تحلیل منظومه‌ای قانون اساسی به‌جای توجه جزئی و جزیره‌ای به الفاظ و عبارات ظاهری آن
- توجه به جایگاه سند حقوقی مولد این سیاست‌ها؛ یعنی قانون اساسی
- ظهور و سیاق سایر بندهای اصل (۱۱۰) قانون اساسی
- عرف حقوق اساسی و رویه جاری در نظام حقوقی

### ۲- مصداق‌سنجی ماهیت سیاست‌های کلی نظام در میان هنجارهای حقوقی

- قانون اساسی
- قانون
- احکام حکومتی
- فرمان‌های رئیس‌جمهور یا اعمال رهبری
- نهادی خاص و نوین با آثار حقوقی مربوط به خود (تأسیس حقوقی جدید)

### ۳- تعریف اصطلاح «سیاست‌های کلی نظام»

«سیاست‌های کلی نظام، هنجاری است حقوقی که بر اساس سازوکار مذکور در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی حیات می‌یابد و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) در بخش‌های گوناگون است که بر اساس مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور، مجموعه‌ای راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی را تشکیل می‌دهد.»

### ۴- رویکردهای موجود در سایر کشورها در مقوله سیاست‌گذاری کلی

#### ۴-۱- رویکرد اول

کشورهایی که سیاست‌های کلی در آن‌ها به مفهوم خطوط کلی برآمده از تصمیمات و اقدامات دولتی - اعم از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر یا هیأت وزیران - است. نوعاً در کشورهایی که دارای نظام ریاستی هستند، رئیس‌جمهور مسئول تعیین سیاست‌های کلی کشور است. همچنین ساختار نظام سیاسی در اکثر کشورهایی که این مسئولیت بر عهده هیأت وزیران قرار گرفته است، ریاستی است؛ مانند آلمان، ایتالیا، روسیه و ...

#### ۴-۲- رویکرد دوم

کشورهایی که سیاست‌های کلی در آن‌ها همان خط‌مشی‌های کلی است که از خلال قوانین می‌توان استخراج کرد و حاکی از برجسته‌بودن و اهمیت مضاعف برخی موضوعات است؛ مانند آفریقای جنوبی، اندونزی، کوبا و ...

#### ۴-۳- رویکرد سوم

کشورهایی که سیاست‌گذاری و اصطلاح «سیاست‌های کلی» ناظر بر یک فرآیند و کنش سیاسی میان دولت و مجلس تعریف شده است؛ مانند اسپانیا، اردن، رومانی و ...

## ۵- جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هرم سلسله‌مراتب هنجارها

با توجه به ویژگی‌های ماهوی سیاست‌ها، فلسفه تأسیس نهاد سیاست‌ها، اراده قانون‌گذار اساسی:

۱. احکام و موازین شرع
۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۳. سیاست‌های کلی نظام
۴. قوانین عادی
۵. مقررات (دولتی)

### ۵-۱- نسبت هنجارهای مادون با سیاست‌های کلی نظام

- انطباق
- عدم مغایرت
- قول به تفصیل (ترکیبی از انطباق و عدم مغایرت، حسب وجود یا عدم وجود سیاست کلی خاص در موضوع مورد قانون‌گذاری)

### د- الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن سیاست‌های کلی نظام

#### ۱- در مرحله تدوین

##### ۱-۱- بایسته‌های محتوایی در تنظیم سیاست‌ها

- آسیب‌شناسی دقیق وضع موجود
- فهم صحیح از آرمان مطلوب
- طراحی درست مسیر نیل از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب از طریق: انتخاب عنوان، رویکرد حاکم بر تنظیم پیش‌نویس، تنظیم سیاست‌های کلی
- مشورت و اخذ نظرات متخصصان، ذی‌نفعان، نهادهای مرتبط و بهره‌گیری از تجارب موجود در تمامی مراحل



## ۱-۲- بایسته‌های شکلی در تنظیم سیاست‌ها

- اهداف و تأثیرات موردنظر از سیاست‌ها معرفی شود.
- قلمرو اثر سیاست‌ها - مشتمل بر اشخاص و نهادهای اثرپذیر و استثنائات آن - را بیان کند.
- تاریخ لازم‌الاجرا شدن سیاست‌ها تعیین شود.
- حتی‌الامکان اشخاص، مقامات و نهادهای مسئول جهت اجرای سیاست‌ها (تا جایی که ورود به عرصه تقنین نشود) مشخص شوند.
- الزامات ناشی از سیاست‌ها ذکر شود.
- سطح «کلی» مورد انتظار از سیاست‌های کلی نظام رعایت گردد.
- کلیات قوانین و مقررات مورد نیاز جهت تحقق سیاست‌های ابلاغی ذکر شود.
- فهرستی از قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های ابلاغی - یا حداقل اهم آن‌ها - در ضمیمه یا انتهای سیاست‌ها عنوان شود.

## ۲- در مرحله ابلاغ و انتشار

- نظام ابلاغ از سوی مقام معظم رهبری
- نظام ابلاغ از سوی سایر مقامات
- لزوم انتشار و گذشت زمان کافی جهت اجرا
- نسخ هنجارهای مادون مغایر (شناسایی قوانین و مقررات و رویه‌های مغایر)
- تعیین سازوکار مناسب جهت تفسیر سیاست‌های کلی نظام

### ۳- در مرحله نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۱- نظرات مختلف در خصوص قلمرو نظارت

- نظارت بر کلیه مراحل که یک سیاست، ماهیت اجرایی و عملیاتی یافته و منتج به اهداف مدنظر 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 نحوه اجرا)

#### ۳-۲- چهارچوب‌های مهم در تشخیص قلمرو نظارت

- نظارت بر کلیات امور و اقدامات و نه جزئیات مسائل
- ناظر بر اقدامات قوای سه‌گانه
- پرهیز از ایجاد تشکیلات عریض و طویل جهت اعمال این نظارت
- نظر مختار در خصوص قلمرو نظارت: نظارت بر «قوانین» و «مقررات»

### ۳-۳- انواع ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۳-۱- ضمانت اجرای سیاسی

#### ۳-۳-۱-۱- ضمانت اجرای مستقیم

- امکان عزل رئیس‌جمهور به سبب تخلف یا عدم التزام به سیاست‌های کلی پس از حکم دیوان عالی کشور یا رأی عدم اعتماد مجلس شورای اسلامی
- عدم تنفیذ حکم ریاست‌جمهوری در دوره دوم به دلیل عدم اجرای سیاست‌های کلی
- عزل رئیس قوه قضائیه و صداوسیما به دلیل عدم التزام به اجرای سیاست‌های کلی نظام

#### ۳-۳-۱-۲- ضمانت اجرای غیرمستقیم

- سؤال یا استیضاح وزرا و رئیس‌جمهور، یا رأی عدم اعتماد به وزرا در مورد عدم اجرای سیاست‌های کلی توسط مجلس
- معیار قرار گرفتن التزام به سیاست‌های کلی در تأیید و رد صلاحیت داوطلبان مجلس و ریاست‌جمهوری توسط شورای نگهبان

#### ۳-۳-۱-۳- سایر انواع ضمانت اجرا

- استفاده از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی موجود

### ۳-۴- نحوه اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی تاکنون

الف- قلمرو نظارت دربرگیرنده نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی (تبصره ۲ ماده (۱) مقررات نظارت)

ب- نحوه نظارت: سیاست‌های کلی به قوای سه‌گانه ابلاغ و از سران سه قوه خواسته‌شده است با هماهنگی و تقسیم‌کار بین ارکان نظام و دستگاه‌های ذی‌ربط در این زمینه، اقدامات لازم با دقت، سرعت و قوّت صورت گیرد و نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها گزارش شود.

ج- پیشنهاد الگوهای جایگزین برای کارآمد نمودن نحوه نظارت

۱. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای سه‌گانه برای تأیید به مجمع تشخیص مصلحت نظام
۲. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی توسط قوای سه‌گانه برای تأیید به مقام معظم رهبری
۳. ارائه برنامه به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی به رهبری و نظارت بر برنامه‌های خوداظهاری سیاست‌ها
۴. الزام تبدیل سیاست‌های کلی به قوانین و مقررات (حذف قوانین و مقررات مانع و مزاحم و شناسایی مقتضیات برای تحقق سیاست‌ها) و نظارت بر تدوین قوانین و مقررات لازم

### ۳-۵- ویژگی‌های الگوی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- پیشینی یا پسینی بودن نظارت
- نظارت عالی مرجع واحد با بهره‌گیری از سایر ظرفیت‌ها
- تعیین مرجع مناسب جهت تفویض امر نظارت
- فعال‌شدن ظرفیت‌های موجود در شناسایی قوانین، مقررات و رویه‌های مغایر سیاست‌ها
- فعال‌شدن ظرفیت‌های موجود در تضمین اعمال نظرات مرجع ناظر
- بستر حقوقی تدوین ضوابط نظارت

### ۳-۶- الگوی نهایی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

- مطلوبیت وضع موجود در خصوص نظارت بر قوانین
- سازوکار نظارت پسینی بر مقررات و برخی ضوابط آن
- لزوم مستثنا شدن مقررات سطوح پایین
- تعیین اثر مترتب بر اعلام نظر هیأت عالی نظارت
- امکان شکایت مستقیم مقامات به هیأت عالی نظارت
- صلاحیت بررسی قوانین و مقررات موجود



## جایگاه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>

علی احمدی و همکاران<sup>۲</sup>

مقدمه

پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی مردم ایران در سال ۱۳۵۷، با توجه به ماهیت مکتبی خود، آغازگر فصلی جدید در تاریخ این سرزمین بود که جلوه‌های گوناگون اجتماعی را دگرگون ساخت. از جمله این موارد، ساختار و بافت نظام حقوقی - سیاسی کشور بود که با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران متبلور شد. نهادها و تأسیس‌های حقوقی مختلفی به موجب قانون اساسی به رسمیت شناخته شد که برخی، منبعث از تجربه‌های بشری موجود در سایر کشورها و برخی دیگر، از ابداعات خاص نظام نوین حاکم بر ایران به حساب می‌آید. البته وجه مشترک آن‌ها، رویکرد نوین اسلامی و مکتبی به مسائل اجتماعی است که انعکاس خواست قلبی امت در طول دوران مبارزات انقلابی<sup>۳</sup> و استمرار انقلاب<sup>۴</sup> بوده و هست.

۱. این طرح قبلاً توسط کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع در قالب کتابی با عنوان «جایگاه و صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت» در تعدادی محدود به چاپ رسید ولی در گزارش حاضر، متن اصلاح‌شده و تکمیل‌شده آن ارائه شده است.

۲. آقایان سید صمد موسوی خوشدل، هادی طحان نظیف، ابوالفضل درویشوند، سیدحجت‌الله علم‌الهدی، محمد بهادری جهرمی، مرتضی حاجی علی خمسه و حبیب‌اله حمیدی.

۳. از مقدمه قانون اساسی: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است که انعکاس خواست قلبی امت اسلامی می‌باشد. ماهیت انقلاب عظیم اسلامی ایران و روند مبارزه مردم مسلمان از ابتدا تا پیروزی که در شعارهای قاطع و کوبنده همه قشرهای مردم تبلور می‌یافت این خواست اساسی را مشخص کرده و اکنون در طلیعه این پیروزی بزرگ، ملت با تمام وجود نیل به آن را می‌طلبد.»

۴. اصل دوم: «جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه ایمان به: ... ۵- امامت و رهبری مستمر و نقش اساسی آن در تداوم انقلاب اسلام.»

بنابراین جمهوری اسلامی ایران، نظامی مکتبی است که مبتنی بر اندیشه سیاسی ولایت مطلقه فقیه قوام‌یافته است. این اصل مکتبی، اقتضائاتی را به همراه خود دارد که راهبری کلان ارزشی و هنجاری جامعه به‌منظور نیل به اهداف اسلام در عرصه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و ... از جمله آن‌هاست. تحقق این الزامات و اقتضائات در یک نظام سیاسی، نیازمند فراهم آمدن بسترهای حقوقی لازم در راستای اجرای آن‌هاست تا هم ابزار تحقق آن‌ها باشد، هم به‌نوعی تأمین‌کننده ضمانت اجرای آن. قانون اساسی مصوب سال ۱۳۵۸، از منظر فراهم آوردن بستر حقوقی لازم به‌منظور هدایت کلان ارزشی و هنجاری جامعه در نیل به آرمان‌های مذکور در قانون اساسی، کاستی‌هایی داشت.

بروز و ظهور کاستی‌هایی این‌چنین، دور از ذهن به نظر نمی‌رسید. طبعاً چنین نظام نوپایی، در گذار به‌سوی نظام متعالی اسلامی ناگزیر از پیمودن سیری تکاملی تا نیل به هدف نهایی است. این مسیر و تطورات آن، در گذر از میان‌کنش‌های سیاسی-اجتماعی طی خواهد شد و به‌مرور، شکل‌دهنده و تکمیل‌کننده نظم و نظام حقوقی کشور خواهد بود. از جمله این موارد می‌توان به مسائلی اشاره کرد که پس از گذشت یک دهه از انقلاب و با گذراندن فراز و نشیب‌های فراوان، رخ نمود و منجر به انجام اصلاحاتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۶۸ شد و لزوم جبران خلأ یاد شده، از جمله این موارد بود.

به همین جهت، اعضای شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، در پی چاره‌جویی برای رفع این نقیصه برآمدند. تعبیه نهاد «سیاست‌های کلی نظام»، راه‌کاری بود که در این شورا اندیشیده شد و نهایتاً به تصویب ملت ایران رسید. هرچند پیش از بازنگری در قانون اساسی نیز حضرت امام<sup>(ره)</sup> با استناد به اختیارات شرعی و قانونی ولی فقیه، سیاست‌هایی را تعیین و ابلاغ نموده بودند. در حقیقت، سیاست‌های کلی نظام، راهبردهایی است که بر مبنای اهداف و آرمان‌های مذکور در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین می‌گردد و تعیین‌کننده چهارچوب‌ها و جهت‌گیری‌های کلان کشور در راستای تحقق اهداف و آرمان‌هاست. این مهم، به‌عنوان ابزاری در دست رهبری جامعه اسلامی و به‌منظور راهبری کلان جامعه در مسیر ارزش‌ها طراحی شد تا تعیین‌کننده حدود و ضوابط قوانین و مقررات کشور باشد. همچنین



جهت اطمینان از اجرایی‌شدن این سیاست‌ها، صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای این سیاست‌ها نیز در قانون اساسی پیش‌بینی شد تا ضامن تحقق سیاست‌های کلی نظام باشد.

البته جزئیات و سازوکارهای این نظارت در قانون اساسی مشخص نشد؛ چراکه از منظر اعضای شورای بازنگری قانون اساسی، ولی فقیه حسب شأن و جایگاهی که در نظام جمهوری اسلامی دارد، می‌تواند راه‌ها و شیوه‌های مقتضی را حسب شرایط و تحولات جامعه تعیین و ابلاغ نماید. در عمل نیز همین امر محقق شد. مقام معظم رهبری حفظه‌الله، در همان اوان تعیین و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام این موضوع را به مجمع تشخیص مصلحت نظام - که نقش فعالی در ارائه مشورت و تدوین این سیاست‌ها دارد - تفویض کردند و به‌مرور ضوابطی برای این موضوع تدوین شد و در نهایت تحت عنوان مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به تأیید مقام معظم رهبری حفظه‌الله رسید. بر اساس آخرین تغییر و تحولات و حسب حکم مقام معظم رهبری حفظه‌الله، شأن نظارتی مجمع در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جمعی برگزیده از میان اعضای این مجمع سپرده شد تا بر مبنای ضوابط مندرج در مقررات یاد شده به انجام این مهم بپردازند.

در این نوشتار، به بررسی جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران پرداخته خواهد شد و برای این منظور، مباحثی همچون ضرورت و پیشینه این نظارت، قلمرو این صلاحیت و مرجع صالح در اعمال آن، ضمانت اجرای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نیز مقررات و رویه موجود در اعمال این نظارت از منظر حقوقی مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۱- ضرورت و پیشینه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

چنان‌که برخی گفته‌اند، ماهیت الزامی سیاست‌های کلی نظام امری بدیهی و غیرقابل خدشه به نظر می‌رسد<sup>۱</sup> و بسیاری از حقوقدانان بر این امر صحه گذارده‌اند.<sup>۲</sup> با اثبات مشخصه هنجاری

<sup>۱</sup> رضایی‌زاده، محمدجواد؛ اکبری، احسان، درآمدی بر ابعاد حقوقی سیاست‌های کلی نظام اداری، مجد، ۱۳۹۶، ص ۳۷

<sup>۲</sup> ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۲؛ اسماعیلی، محسن؛ بالایی، حمید، «الگوی راهبردی تأمین امنیت ملی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران»، آفاق

برای سیاست‌های کلی نظام، طبعاً این سیاست‌ها وارد هرم هنجارهای حقوقی شده و به تبع آن، واجد اثر مستقیم و قاطع در نظام حقوقی خواهد بود.<sup>۱</sup> به این معنا که به تناسب جایگاهی که در سلسله‌مراتب هنجارها دارد، تعیین‌کننده چهارچوب‌های لازم‌الرعايه برای هنجارهای مادون خواهد بود؛ بنابراین اثر مهم این موضوع، لازم‌الاجرا بودن آن از منظر حقوقی است. گفتمنی است که لازم‌الاتباع بودن هنجار حقوقی، یک ویژگی مستقل برای آن محسوب می‌شود که البته به تبع آن، به رسمیت شناختن ضمانت اجرا برای فرض تخطی از آن، لازم و ضروری خواهد بود.

مقوله جایگاه سیاست‌های کلی نظام در سلسله‌مراتب هنجارها، از زوایای مختلف و با ادله و استدلال‌های گوناگون مورد تدقیق و بررسی قرار گرفته است، اما تقریباً اکثر قریب به اتفاق حقوقدانان قائل به نتیجه‌ای واحد و مشترک مبنی بر مادون بودن این سیاست‌ها نسبت به قانون اساسی و شرع و مافوق بودن آن نسبت به قوانین عادی (مصوب مجلس شورای اسلامی) و سایر مقررات (اعم از مصوبات هیأت دولت و ...) هستند.<sup>۲</sup>

---

امنیت، ۱۳۹۴، شماره ۲۷، ص ۱۳؛ اسماعیلی، محسن؛ طحان نظیف، هادی، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۷، شماره ۲۸، صص ۱۱۲ - ۱۱۰؛ اسماعیلی، محسن؛ منصوریان، مصطفی، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۱، شماره ۲، ص ۵؛ ابوالحسنی، محسن و دیگران، آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی؛ مدخل: «سیاست‌های کلی نظام»، زیر نظر: بهادری جهرمی، علی؛ علم‌الهدی، سیدحجت‌الله، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، صص ۷۵۵ - ۷۵۴؛ بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۰ - ۱۹؛ ترمان، علی‌اکبر، «بررسی نقش و جایگاه سند چشم‌انداز در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۰، ص ۱۲۹؛ حسن‌نژاد، حسین، «نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۱۳۷۵، ص ۹۱؛ درویش متولی، میثم، «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، ص ۱۱؛ زارعی، محمدحسین و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۴؛ طحان نظیف، هادی، پیشین، ص ۲۵؛ عمیدزنجانی، عباسعلی، پیشین، ص ۶۳۹؛ غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۵، ص ۵۱؛ غلامی، سید محمد مهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۱؛ کعبی، عباس، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی؛ اصول کلی (اصول اول تا هفتم): پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ج ۱، صص ۳۲ - ۳۰؛ موسی‌زاده، ابراهیم، پیشین، ص ۱۷۴؛ نیکزاد، عباس، «قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، رواق هنر و اندیشه، ۱۳۸۳، شماره ۳۲، ص ۷۰؛ ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، ص ۲۷

۱. جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، ۱۳۸۶، ص ۶۵

۲. ارسطا، محمدرضا و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۲؛ امیرارجمند، اردشیر و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۷۸ و ۳۹۸؛ انصاری،

البته برخی هم معتقدند که سیاست‌های کلی از قانون اساسی نیز بالاتر است.<sup>۱</sup> بنابراین با توجه به جایگاه والای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی ایران که قدر متیقن، در مرتبه‌ای مافوق قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی قرار دارد، وجود نظارت مؤثر تا اطمینان از تحقق این سیاست‌ها در عرصه عمل و اجرا، امری محتوم و ضروری به نظر می‌رسد که در این قسمت بدان پرداخته خواهد شد.

### ۱-۱- لزوم و ضرورت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

تجربه‌های تاریخی حاکی از آن است که اجرای قوانین و عدم تجاوز به مرزهای آن، صرفاً با ترسیم حدود اختیارات و قلمرو صلاحیت مقامات و مراجع متصدی حکمرانی، محقق نخواهد شد و رعایت قواعد حاکم و حدود اختیارات مقامات و مراجع قانونی، نیازمند نظارت و بازبینی مستمر مقررات مادون است. چراکه اعمال سلايق و اغراض

---

مجید، «جایگاه سیاست‌های کلی در نظام قانون‌گذاری در ایران، همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۱۸۴؛ جاوید، محمدجواد؛ نامی، محسن، «جایگاه فرامین مقام رهبری در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۰، شماره ۳۴، ص ۲۷؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (د)، ۱۳۸۶، ص ۱۳۷؛ دانش‌پژوه، مصطفی، منابع حقوق (یافتگاه حقوق)، جنگل، ۱۳۹۱، صص ۱۷۱ - ۱۷۰؛ زارعی، محمدحسین و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۰؛ شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۸۰؛ طحان‌نظیف، هادی، شرح بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی، زیر نظر: کدخدایی، عباسعلی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، ص ۳۹؛ عمیدزنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی ایران؛ شامل: دوره باستان، دوره اسلامی، مشروطه و جمهوری اسلامی ایران با اصلاحات بازنگري ۱۳۶۸، دانشگاه تهران، ۱۳۸۵، ص ۶۳۹؛ غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی، «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱۳۹۲، شماره ۵، ص ۵۱؛ غمامی، سید محمد مهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۲۱؛ کعبی، عباس، تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر اصول قانون اساسی؛ اصول کلی (اصول اول تا هفتم): پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴، ج ۱، صص ۳۲ - ۳۰؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۷۰؛ مهرپور، حسین و دیگران، «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۷؛ ویژه، محمدرضا، «تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد، ۱۳۸۸، شماره ۵۰، ص ۲۸

۱. عزیزی، ابراهیم به نقل از موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۶۲

گونگون مجریان و نیز برداشت‌های مختلفی که از متون قانونی صورت می‌گیرد، احتمال به انحراف کشاندن اهداف قانون‌گذار از سیر طبیعی و مورد انتظار را بیشتر می‌کند.<sup>۱</sup>

بنابراین صرف ملزم بودن قوای مختلف به اجرای قانون (به معنای عام آن)، وافی به مقصود نیست و تجربه، نشان می‌دهد که همیشه امکان گریز از قانون وجود خواهد داشت. بنا به همین دلیل است که به‌عنوان مثال جهت تضمین اجرای قوانین عادی، نظارت بر حسن اجرای قانون امری لازم و ضروری شمرده شده است و بند (۳) اصل (۱۵۶)<sup>۲</sup> و اصول (۱۶۱)<sup>۳</sup>، (۱۶۶)<sup>۴</sup> و (۱۷۳)<sup>۵</sup> و (۱۷۴)<sup>۶</sup>، جلوه‌های گوناگون نظارت بر حسن اجرای قوانین در قانون اساسی هستند.<sup>۷</sup> در نتیجه برای حفظ جایگاه هنجار برتر، پذیرش این نظر که هنجارگذار مادون حق تجاوز به هنجار برتر را ندارد، به‌تنهایی وافی به مقصود به نظر نمی‌رسد و باید به دنبال تعیین مقام صالحی جهت تشخیص عدم مغایرت مقررات مادون با هنجار برتر بود.<sup>۸</sup>

علاوه بر این، پیش‌بینی سازوکارهای مناسب نظارتی نیز جهت تضمین تحقق سلسله‌مراتب هنجارها ضروری است.<sup>۹</sup> در رابطه با سیاست‌های کلی نظام نیز با توجه به جایگاه و نقش

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، صص ۱۷۱ - ۱۷۰

۲. اصل (۱۵۶) قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ... ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین...»

۳. اصل (۱۶۱) قانون اساسی: «دیوان عالی کشور به‌منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.»

۴. اصل (۱۶۶) قانون اساسی: «احکام دادگاهها باید مستدل و مستند به مواد قانون و اصولی باشد که بر اساس آن حکم صادر شده است.»

۵. اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

۶. اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۷. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، میزان، ۱۳۸۷، ج ۲، ص ۳۷۵

۸. کاتوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت، میزان، ۱۳۸۷، ص ۴۷۳

۹. گرجی ازدریانی، علی‌اکبر، در تکاپوی حقوق اساسی، جنگل - جاودانه، ۱۳۸۸، ص ۲۹۴

حیاتی آن‌ها در سلسله‌مراتب هنجارها و نظام حقوقی، نمی‌توان صرف تصویب آن را بدون تمهیدات لازم و مؤثر به‌منظور نظارت بر حُسن اجرا، وافی به مقصود دانست.<sup>۱</sup>

به مقوله سیاست‌های کلی نظام، از منظری دیگر نیز می‌توان نگریست. به‌طور کلی، «نظارت» را از ابعاد و منظرهای گوناگونی می‌توان تقسیم‌بندی کرد. با توجه به این نکته، می‌توان گفت که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، گونه‌ای خاص از نظارت وجود دارد که از آن می‌توان به «نظارت عقیدتی» یاد کرد.<sup>۲</sup> در این نوع از نظارت، مقام ناظر به دنبال حصول اطمینان از پابندی اجزای گوناگون حکومت به ارزش‌های بنیادین قانون اساسی به‌ویژه ارزش‌های عقیدتی مندرج در آن است که نهادها و مقامات حکومتی، همگی باید این ارزش‌ها را به‌مثابه جهت اصلی و خط سیر کلی، مطمح نظر قرار داده و آن‌ها را در اقدامات و انجام وظایف و اختیارات خود به کار بندند. در تحقق غایت مطلوب از این نوع از نظارت، می‌توان قالب‌های نظارتی گوناگون همچون نظارت عمومی، سیاسی، تقنینی یا قضایی را به کار گرفت.<sup>۳</sup> عالی‌ترین سطح این نوع از نظارت در جمهوری اسلامی، از آن شخص ولی‌فقیه و رهبر جامعه اسلامی است که به همین منظور، وظایف و اختیارات ویژه‌ای از جمله تعیین سیاست‌های کلی نظام منحصرأ در صلاحیت وی قرار می‌گیرد. در واقع قالب سیاست‌های کلی نظام، خود یکی از ابزارهای اعمال این نظارت طبق ارزش‌ها و چهارچوب‌های قانون اساسی است.<sup>۴</sup>

توضیح آن‌که اجرای احکام اسلامی و تأمین مصالح مادی و معنوی جامعه اسلامی و حفظ اساس نظام و کشور، در زمره اساسی‌ترین وظایف حکومت و حاکم اسلامی است که این امر، بیانگر لزوم تشکیل حکومت در عصر غیبت نیز هست. از سوی دیگر به‌حکم عقل، «مسئولیت، فرع بر اختیار است» و نیز «اذن در شیء، اذن در لوازم آن نیز محسوب

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۸۰

۲. این موضوع متفاوت از اصطلاح «نظارت شرعی» است که در نظام حقوقی ایران، در رابطه با نظارت فقهای شورای نگهبان بر قوانین و مقررات (اصل ۴ قانون اساسی) مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۳. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، دراک، ۱۳۹۶، ص ۴۳

۴. همان، ص ۱۶۳

می‌شود.<sup>۱</sup> بنابراین، نمی‌توان اختیارات و لوازم انجام مسئولیت مذکور را از رهبر منع نمود و درعین حال، وی را در قبال وظیفه محوله مسئول دانست.<sup>۲</sup> از جمله لوازم مربوط به ایفای این وظیفه بنیادین برای رهبر جامعه اسلامی، اعطای ابزاری به‌منظور تنظیم حرکت کلی و عمومی جامعه و ارکان حکومت و جهت‌دهی آن‌ها به‌سوی اهداف عالی اسلامی است که این امر را می‌توان در بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی متجلی دید.

چه این‌که در یک معنای موسع، با توجه به شأن نظارتی رهبر و نظارت عالی وی بر قوای سه‌گانه به‌موجب اصل (۵۷) قانون اساسی، اساساً صلاحیت‌های مذکور در بندهای (۱) و (۲) قانون اساسی را در همین راستا باید تحلیل کرد. در واقع نظارت عالی مذکور، در اصول مختلف قانون اساسی، جلوه‌های گوناگونی یافته است که تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حُسن اجرای آن، جلوه‌ها و ابزارهای نظارت پیشینی رهبر به‌منظور تأمین مصالح کلان کشور به‌حساب می‌آیند و مواردی همچون موارد مذکور در بندهای (۷) و (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، جلوه‌ها و ابزار نظارت رهبر به‌منظور انجام وظایف شرعی و قانونی وی محسوب می‌شوند.<sup>۳</sup>

بنابراین از آنجاکه به‌موجب اصل (۵۷) قانون اساسی، رهبر بر قوای سه‌گانه ولایت و اشراف دارد، بر اساس آن، کل برنامه‌های نظام تحت نظارت رهبری قرار می‌گیرد تا با تعیین خطوط کلی، برنامه‌های نظام را کنترل نماید.<sup>۴</sup> به همین دلیل تعیین این سیاست‌ها را در زمره وظایفی از رهبر محسوب نموده‌اند که مربوط به کلیت نظام اسلامی است.<sup>۵</sup> با

۱. بهرامی احمدی، حمید، قواعد فقه، دانشگاه امام صادق(ع)، ج ۱، ۱۳۸۸، ص ۶۳

۲. نیکونهاد، حامد، حاکمیت قانون در نظام ولایت مطلقه فقیه، راه اول، ۱۳۹۲، ص ۲۲۰

۳. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۰۸ - ۱۰۷

۴. عمیدزنجانی، عباسعلی، (مصاحبه) «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ۱۳۹۰، شماره ۳۰۰ - ۲۹۹، ص ۱۵؛ هاشمی، سیدمحمد، پیشین، ص ۶۸

۵. شعبانی، قاسم، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، اطلاعات، ۱۳۹۲، ص ۱۴۰؛ صفار، محمدجواد، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۶، ص ۵۳؛ محسنی، فرید، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (شامل: مبانی نظام، نهادهای سیاسی، شرح قانون اساسی، حقوق و آزادی‌ها)، دانشگاه امام صادق(ع)، ۱۳۹۵، ص ۱۳۶؛ وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، شروین، ۱۳۷۴، ص ۴۷۴

توجه به این نوع نگاه نسبت به سیاست‌های کلی نظام و جایگاه رفیع این سیاست‌ها، ضرورت نظارت بر آن تا اطمینان از حصول نتیجه نهایی مشخص می‌گردد.

خلاصه آن‌که نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام یک ضرورت است که باید با اتخاذ شیوه‌ها و سازوکارهای لازم محقق گردد؛ در غیر این صورت، منجر به معطل ماندن بخشی از قانون اساسی خواهد شد که این امر، با منطبق حاکم بر قانون اساسی سازگار نیست.<sup>۱</sup> واگذاری این صلاحیت به رهبری به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی،<sup>۲</sup> امری منطقی و در چهارچوب منظومه فکری حاکم بر قانون اساسی است؛ زیرا اولاً بر اساس اصل (۵۷) قانون اساسی، ولایت مطلقه فقیه ناظر بر قوای سه‌گانه است و ثانیاً رهبری، عهده‌دار مدیریت کلان کشور و جهت‌دهی به حاکمیت است و تواناترین شخص برای این منظور به نظر می‌رسد.<sup>۳</sup>

## ۱-۲- پیشینه و تحولات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

فعالیت مجمع در تدوین سیاست‌های کلی نظام، از دوره سوم<sup>۴</sup> و با توجه به تغییر و تکمیل ترکیب اعضای مجمع به جهت ایجاد ظرفیت لازم جهت ایفای نقش سازنده در امر مشاورت تعیین سیاست‌های کلی نظام و با تأکید مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> در حکم اعضای مجمع آغاز شد. پس از اصلاح قانون اساسی تا پیش‌ازین تاریخ، تنها یک مورد تحت عنوان مشخص «سیاست‌های کلی» تعیین و ابلاغ شده بود که عبارت بود از سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه.<sup>۵</sup>

۱. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۶۵

۲. اصل ۱۱۰ قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۲- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام. ...»

۳. بهادری جهرمی، علی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: ۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام (دوم): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۱

۴. اگر تعداد دوره‌های فعالیت مجمع تشخیص مصلحت نظام را پس از بازنگری در قانون اساسی و از زمان به رسمیت شناخته‌شدن این نهاد در قانون اساسی مورد حساب قرار دهیم، آغاز فعالیت مجمع در خصوص تدوین سیاست‌های کلی نظام مربوط به دوره «سوم» خواهد بود؛ اما اگر تعداد دوره‌های فعالیت مجمع را از زمان آغاز تأسیس آن در دوران حیات حضرت امام<sup>(ره)</sup> محاسبه کنیم، موضوع مذکور مربوط به دوره «چهارم» خواهد بود.

۵. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، صص ۵۳-۵۲

البته پیش از بازنگری در قانون اساسی، حضرت امام<sup>(ره)</sup> نیز با استناد به اختیارات شرعی و قانونی ولی فقیه، سیاست‌هایی را تعیین و ابلاغ نموده بودند که از جمله آن‌ها می‌توان به سیاست‌های کلی نظام اسلامی در دوران بازسازی کشور در تاریخ ۱۳۶۷/۷/۱۱ اشاره کرد.

پس از شروع تدوین سیاست‌های کلی نظام در مجمع، به صورت طبیعی و به تبع تعیین و ابلاغ این سیاست‌ها، موضوع نظارت بر آن نیز مورد توجه و اهتمام قرار گرفت.

### ۱-۲-۱- تفویض نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع

با توجه به سردرگمی دولت و مجلس در رابطه با جایگاه و تعریف سیاست‌های کلی نظام و نبود عرف و رویه مستقر در این خصوص، سابقه خاصی راجع به نحوه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و نتیجه این نظارت تا سال ۱۳۷۷ در دسترس نیست. از سال ۱۳۷۷، وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی مبنی بر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به موجب ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد.<sup>۱</sup> مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> در نامه مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۱۵ خطاب به ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام راجع به مصوبه مربوط به تعریف و تفصیل سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع<sup>۲</sup>، توصیه‌هایی را انشا نمودند که از جمله آن‌ها، تأکید بر تمهیدات لازم جهت وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بود. ایشان ذیل نامه مذکور چنین فرمودند: «پیش‌بینی وسیله‌ای 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.»<sup>۳</sup>

۱. برای مشاهده متن کامل این سیاست‌ها ر.ک: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی<sup>(ره)</sup>، صحیفه امام، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی<sup>(ره)</sup>، ۱۳۷۸، ج ۲۱، ص ۱۵۵

۲. البته پیش از این تاریخ و به موجب ماده (۳۴) آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام (مصوب ۱۳۷۶/۰۹/۰۵)، مسئولیت تدوین تشکیلات لازم برای «نظارت و پیگیری تصمیم‌ها و سیاست‌های مورد تأیید مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup>» بر عهده دبیر مجمع قرار داده شده بود که متفاوت از بحث تفویض صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

۳. منظور مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۱۰/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام است. ر.ک: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، صص ۳۳ - ۱۸

۴. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، ص ۱۵



پس از این، به دفعات بر وظیفه محوله به مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام معظم رهبری حفظه‌الله تأکید شده است که از جمله آن‌ها می‌توان به ابلاغیه سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله سوم<sup>۱</sup> (۱۳۷۸/۳/۱)، ابلاغیه سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل<sup>۲</sup> (۱۳۷۹/۱۱/۰۳) و ابلاغیه سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران<sup>۳</sup> (۱۳۸۴/۰۳/۰۱) اشاره کرد.<sup>۴</sup>

حسب نقل ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، از زمانی که مجمع بر اساس ذیل اصل (۱۱۰) وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌ها را بر عهده گرفت، مخالفت‌هایی در خصوص تقویت بُعد نظارتی مجمع وجود داشت و اقدامات مجمع در بحث نظارت، به صورت محدود و بیشتر در قالب رایزنی‌ها اعمال می‌شد.<sup>۵</sup> با توجه به همین مقاومت‌ها و عدم مساعدت دولت و مجلس در آن برهه، علی‌رغم مذاکرات فراوان صورت گرفته، آئین‌نامه ضعیفی برای بحث نظارت تدوین شد. تنظیم نهایی این آئین‌نامه، مصادف با آغاز به کار دولت نهم شد.<sup>۶</sup>

تدوین مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۴/۰۳/۲۱ به سرانجام رسید و ضمن اعمال برخی اصلاحات در

۱. در این ابلاغیه که خطاب به رئیس‌جمهور وقت بوده است، چنین آمده است: «بی‌شک مراقبت و دقت نظر جنابعالی و دیگر مسئولان محترم در مجلس و دولت خواهد توانست با بهره‌گیری از تجارب گذشته، تحقق این سیاست‌ها را در سرتاسر برنامه و قوانین و مقررات مترتب بر آن تضمین کند. همچنانکه نظارت مستمر مجمع تشخیص مصلحت به عنوان یکی از وظایف آن مجمع محترم، اطمینان لازم برای پیاده شدن این سیاست‌ها در مراحل تنظیم و اجرای برنامه را تأمین خواهد کرد.»

۲. «... اینجانب با توجه به اصل ۱۱۰ قانون اساسی، نظارت بر حُسن 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.»

۳. «... نظارت مجمع تشخیص مصلحت نظام بر حُسن اجرای این سیاست‌ها با اتخاذ تدابیر لازم و همکاری دستگاه‌های مسئول و ارائه گزارش‌های نظارتی هر سال در وقت معین مورد تأکید است.»

۴. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۴، ص ۴۳ و ۴۸ و ۶۵

۵. هاشمی‌رفسنجانی، علی‌اکبر، «نقادی نظرورزی‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت»، راهبرد، ۱۳۸۱، شماره ۲۶، ص ۴۳

۶. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی‌رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶

تاریخ ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ به تأیید مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> حفظه‌الله رسید تا این‌که در زمان تصویب لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، مجمع با جدیت بیشتری به امر نظارت ورود پیدا کرد.<sup>۱</sup>

همچنین در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۴، در راستای تقویت و اثربخشی به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اصلاحاتی در مقررات مزبور انجام پذیرفت. طبق این اصلاحات و بر اساس ماده (۴)<sup>۲</sup> مقررات یاد شده، ترکیب «کمیسیون نظارت» - که پیش از آن نیز وجود داشت - تقویت شد تا وظایف مذکور در ماده (۸)<sup>۳</sup> به نحو بهتر و مؤثرتری توسط این کمیسیون به انجام برسد. البته کمیسیون مذکور، نقش مستقلی در خصوص وظایف تفویضی راجع به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نداشت و حسب مواد متعدد مقررات

۱. بشیری، عباس، گفت‌وگو با آیت‌الله هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدف سما، ۱۳۸۸، ص ۱۱۶.  
۲. ماده (۴): «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع
  - دبیر مجمع
  - دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها
  - رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
  - رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس
  - رئیس سازمان بازرسی کل کشور
  - رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی
  - دادستان کل کشور
  - رئیس دیوان عدالت اداری کشور
- تبصره ۱: رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.
- تبصره ۲: کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.
۳. ماده (۸): «وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذی‌ربط.
- اجرای وظایف مندرج در مواد ۵، ۶، ۷ و سایر موارد ارجاعی.
- تعیین نمایندگان برای حضور در جلسات تنظیم و تصویب برنامه‌های توسعه در دولت و مجلس.
- ارزیابی و سنجش میزان تحقق سیاست‌های کلی و حُسن اجرای آنها بر مبنای شاخص‌های مصوب و تلفیق گزارش‌های نظارتی.
- ارائه کلیه گزارش‌ها و تصمیمات به شورای مجمع جهت اطلاع و تصویب.»

نظارت از جمله مواد (۵)،<sup>۱</sup> (۷)<sup>۲</sup> و (۹)<sup>۳</sup>، شورای مجمع (متشکل از کلیه اعضا) به‌عنوان مرجع صالح در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام تعیین شده بود.

شیوه مقرر در مقررات یاد شده و نیز نحوه عملکرد مجمع تشخیص مصلحت نظام در رابطه با نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چندان کارآمد و مؤثر به نظر نمی‌رسید. مؤید این ادعا، استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری<sup>۴</sup> حفظه‌الله و کسب تکلیف در این خصوص است که عملاً منجر به اصلاح بخشی از ضوابط مذکور در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام گردید.<sup>۴</sup>

۱. ماده (۵): «مقامات مذکور در ماده ۳ موظف‌اند گزارش‌های ادواری، شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آنها بر اساس شاخص‌ها و نماگرهای معتبر تهیه و در پایان تیرماه سال بعد به مجمع ارسال کنند. مجمع پس از بررسی، موارد مغایرت و عدم انطباق حسب مورد با سیاست‌های کلی را اعلام خواهد کرد. دستگاه‌ها باید نتیجه اقدامات اصلاحی خود را در این رابطه مجدداً به مجمع گزارش نمایند.»

تبصره: دستگاه‌های مختلف قوای سه‌گانه، صدا و سیما و نهادهای عمومی مکلف‌اند، حسب درخواست کمیسیون نظارت مجمع، اطلاعات و گزارش‌های لازم را در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در حوزه فعالیت خود بر اساس شاخص‌های معتبر تهیه کنند و حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ درخواست، در اختیار مجمع قرار دهند.»

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

۳. ماده (۹): «قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صدا و سیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صدا و سیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، 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، همکاری‌های 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.»

۴. متن نامه دبیر شورای نگهبان به مقام معظم رهبری حفظه‌الله و پاسخ ایشان (به تاریخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۱) بدین شرح است:

بسمه تعالی

محضر مبارک رهبر معظم انقلاب اسلامی

حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی)

سلام علیکم و رحمه‌الله

چنانکه مستحضرید حضرت عالی رسیدگی به مصوبات مجلس از جهت مخالفت با سیاست‌های کلی را به عهده مجمع تشخیص مصلحت گذاشتید، از این رو شورای نگهبان در این مورد اظهارنظر نکرده است، ولی به طور مکرر اتفاق افتاده که مصوباتی خلاف سیاست‌های کلی به تصویب رسیده، اما مجمع هیچ اظهارنظری در مورد آنها نکرده است. از جمله این که اخیراً در

## ۱-۲-۲- تفویض نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جمع منتخبی از مجمع

در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۰۵/۳۰)، مقام معظم رهبری <sup>حفظه‌الله</sup> نکاتی را در خصوص بحث نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام متذکر شده‌اند؛ بنابراین بخشی از مقررات مزبور عملاً اصلاح شده است و طبق آن، تغییراتی در نحوه اعمال این نظارت صورت گرفته است.<sup>۱</sup>

از جمله، به موجب جزء «۱-۴» پیوست حکم یاد شده، چنین مقرر شده است: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.» بر همین اساس در ابتدای این دوره، مجمع تشخیص مصلحت نظام اعضای «هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» را تعیین

---

لایحه بودجه سال ۹۳ مواردی خلاف آن سیاست‌های کلی وجود داشت که از طرف مجمع نیز نظری به ما اعلام نشده بود. فقط در این اواخر نامه‌ای از آقای محسن رضایی به عنوان دبیر مجمع تشخیص راجع به یک مورد و نامه‌ای به امضاء آقای دکتر دانش جعفری به عنوان کمیسیون نظارت مجمع راجع به چند مورد مخالف با سیاست‌های کلی برای شورا ارسال گردید. ما هم بر حسب وظیفه آن‌ها را برای مجلس فرستادیم، اما مجلس به دلیل اینکه نامه باید از طرف مجمع باشد نه دبیر و نه کمیسیون نظارت، به آن‌ها ترتیب اثر نداد. با این وضعیت لطفاً اقدامی فرمایید که سیاست‌های کلی مورد نقض و یا تخصیص از طرف مجلس واقع نشود. ضمناً احتمال می‌دهم که با مصوبات دولت هم همین برخورد شده باشد.

والامر الیکم و السلام علیکم و رحمه‌الله و برکاته  
احمد جنتی - دبیر شورای نگهبان

\*\*\*

بسمه تعالی

با سلام و تحیت در پاسخ به آنچه مرقوم فرموده‌اید، اعلام می‌دارد: در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را بالاخص در قانون برنامه‌های پنج ساله یا قانون برنامه و بودجه سالیانه با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه 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.

<sup>۱</sup> در حال حاضر مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، حسب نکات و تذکرات مقام معظم رهبری حفظه‌الله مندرج در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع در حال بازنگری و اصلاح است. تا کنون، یعنی زمان اتمام نگارش این نوشتار، متن نهایی اصلاحات جدید در مقررات مزبور منتشر نشده است؛ اما تا زمان اصلاح این مقررات، ضوابط مندرج در آن همچنان مُجراست. لکن پس از آنکه در سال ۱۳۹۶، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به هیأت عالی نظارت تفویض شد، عملاً به واسطه حکم مقام معظم رهبری حفظه‌الله و متناسب با تفویض جدید، بخش‌هایی از مقررات نظارت به صورت ضمنی نسخ شده است؛ به عنوان نمونه، صلاحیت صحن مجمع در رابطه با وظایفی که در مقررات مزبور بیان شده بود، نسخ شده و آن وظایف، در صلاحیت هیأت عالی نظارت قرار گرفته است؛ بنابراین در حال حاضر، صحن مجمع هیچ نقشی در نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد.

نمود.<sup>۱</sup> بنابر تفویض صورت‌گرفته، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در حال حاضر توسط هیأت مزبور - و البته در چهارچوب ضوابط مقرر در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - انجام می‌شود. تاکنون نیز هیأت مزبور اقداماتی را در این خصوص انجام داده است.

## ۲- ماهیت و قلمرو نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

از نکات مهم و اساسی در فهم جایگاه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بررسی و درک ماهیت آن و نیز قلمرو و گستره اعمال این نوع از نظارت است تا مشخص گردد که اولاً اثر نهایی اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست و ثانیاً چه حیطه‌هایی مشمول این نظارت قرار خواهند گرفت. برای روشن‌شدن این موضوع، در این قسمت ابتدا ماهیت این نظارت مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت و پس از آن گستره مشمول آن بیان خواهد شد.

### ۲-۱- ماهیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

از جمله مباحثی که ذیل بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی باید مورد توجه قرار گیرد، ماهیت این نظارت است. به این معنا که آیا این نوع از نظارت، یک نظارت مؤثر است؟ به‌نحوی که بتواند با استفاده از ابزارها و شیوه‌های خاصی، مانع از انحراف قوا و نهادهای حاکمیتی از مسیر مورد نظر این سیاست‌ها شود؟ در پاسخ باید گفت که بر اساس آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری در خصوص اهمیت و جایگاه نظارت رهبری بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام استفاده می‌شود<sup>۲</sup> و نیز با توجه به ماهیت هنجاری

۱. گفتنی است که متن پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام منتشر نشده است و بخش مذکور از این پیوست (جزء «۱-۴»)، از متن نامه سرگشاده یکی از اعضای این مجمع (آقای دکتر توکلی) به ریاست وقت آن (آیت‌الله هاشمی شاهرودی رحمه‌الله) استناد داده شده است.

۲. آقای (هادی) خامنه‌ای: «همچنین نظارت بر آنها [= سیاست‌های کلی نظام] یکی از چیزهایی بود که در جایگاه واقعی رهبری ذکرش و مشخص‌کردنش لازم به نظر می‌آمد که در قانون اساسی فعلی از آن صحبتی نشده ... ما حساب کردیم که رهبری معنای خاص خودش را دارد. ... آنچه که از خصوصیات رهبری، خط دادن، نظارت، کنترل، این جور چیزها هست این‌ها باید حتماً حفظ بشود برای او.» رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، صص ۶۶۷ - ۶۶۶

و الزام‌آور این سیاست‌ها<sup>۱</sup>، لازمه لغو و عبث نبودن عمل شورای بازنگری قانون اساسی و صلاحیت مذکور در بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی<sup>۲</sup> مؤثر بودن ماهیت نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است. به بیان دیگر، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، از نوع نظارت حقوقی است که آثار حقوقی بر آن مترتب می‌گردد.

بنابراین وجود نظارت مؤثر برای اطمینان از اجرای سیاست‌ها، امری لازم و ضروری است که بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به آن اشاره دارد. منظور از مؤثر بودن این نظارت، قاطع بودن آن به لحاظ حقوقی است؛ به نحوی که امکان اقدامات مؤثر حقوقی به همراه ضمانت اجرای مشخص در جلوگیری از انحراف سیاست‌های کلی نظام در عرصه عمل و رفتار قوای حاکم را داشته باشد. می‌توان گفت که تقریباً در خصوص مؤثر بودن وظیفه نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) اتفاق نظر وجود دارد و نهایتاً اختلاف بر سر مؤثر بودن یا نبودن ابزارها و ضمانت اجراهای موجود برای این نظارت است، نه غیر مؤثر بودن اصل نظارت!

۱. لزوم رعایت مفاد سیاست‌ها توسط قوای سه‌گانه که حاکی از الزام‌آور بودن آن‌ها است، به کرات مورد تأکید اعضای شورای بازنگری قرار گرفته است. به عنوان نمونه می‌توان به اظهارات آقای مؤمن، مخبر کمیسیون تنظیم‌کننده بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۱۰)، اشاره کرد: «سیاست‌های کلی کشور در تمام ابعاد باید مشخص شود تا این که اگر قوه مجریه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند، از این سیاست‌های کلی انحراف نباشد، مجلس می‌خواهد قانون‌گذاری کند، از آن سیاست‌های کلی انحراف نباشد». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

همچنین می‌توان به پرسش و پاسخ میان دو تن از اعضای این شورا نیز اشاره کرد که با صراحت بیشتری بر این موضوع صحه می‌گذارد: «عمید زنجانی - تعیین سیاست‌ها به معنای قانون‌گذاری است؟ نایب رئیس (هاشمی رفسنجانی) - نه قانون نیست، سیاست‌ها را رهبر اعلام می‌کند، ... مثلاً رهبری اعلام می‌کند، همان که امام فرمودند، «شما به مردم میدان بدهید، بیایند، مدارس بسازند» این معنایش این است که ما به بخش خصوصی سهمی در آموزش بدهیم، آن وقت این دولت و مجلس هستند که لایحه تنظیم می‌کنند، بر اساس این می‌آورند. یا می‌گوید، مثلاً شما در سیاست خارجی‌تان کشورهای اسلامی را مقدم بدانید، یا در سیاست اقتصادی (معاملات) این جور بکنید، ما موظفیم در مجلس و دولت این را تنظیم کنیم به صورت قانون در بیاوریم. منظوری که ما می‌فهمیم در گذشته این است، حالا آن عبارت را ما به رأی می‌گذاریم». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۳۳

۲. آقای امینی: «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی ... منظور این بوده که ما اگر یک اختیاری را به رهبر دادیم باید این اختیار را هم به او بدهیم که ببیند آیا این پیشنهادش عملی شده یا نه، ... قاعدتاً باید به او یک همچو چیزی را داد و الا اگر ما بگوییم که تو سیاست‌های کلی را تعیین کن اما خداحافظ، دیگر کاری با این که حالا منظور تو عملی شده یا نه نداشته باش، [صحیح نیست] ... [بنابراین نظارت رهبر بر سیاست‌ها] باید در قانون یک جایگاهی داشته باشد و به علاوه اصلاً این نظارت را آقایان قطع نظر از همین جریان سیاست‌های کلی این جوری این نظارت را ضروری می‌دانستند برای رهبر [که] اگر خواست یک وقتی یک چیزهایی را به دست بیاورد، باید جایگاه قانونی داشته باشد». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، ص ۱۳۲۵

## ۲-۲- قلمرو نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

سیاست‌های کلی نظام یک تأسیس نوین حقوقی در چهارچوب مبانی و اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران بوده است که طبعاً واجد خصایص و آثار حقوقی خواهد بود؛ بنابراین مقایسه این نهاد با ساختارهای حقوقی موجود و سعی در درج آن، ذیل یکی از عناوین و نهادهای حقوقی و ترتب آثار آن بر سیاست‌های کلی نظام، اشتباه است. چاره احتراز از ابتلا به این مسیر ناصواب، فهم اراده شورای بازنگری قانون اساسی ناظر بر هدف مورد نظر از تأسیس نهاد سیاست‌های کلی نظام مبتنی بر شناخت و درک صحیح از بافت حقوقی و مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران است.

تشخیص حدود و گستره صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی نیز از همین مسیر مُیسّر است. عدم توجه به این نکته بنیادین و غرق شدن در گرداب الفاظ و عبارات از یک سو و تصلب و تعصب نسبت به ساختارهای حقوقی شناخته‌شده از سوی دیگر و در کنار این دو، بی‌توجهی به آثار تأسیس یک نهاد نوپا در کلیت نظام حقوقی، آفات مورد ابتلا در تحلیل و بررسی مسائل پیرامونی نهاد سیاست‌های کلی نظام از منظر حقوقی به حساب می‌آیند.

بنابراین، باید دید که اعضای شورای بازنگری قانون اساسی چه تصویری از حدود و ضوابط اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مدنظر داشته‌اند و بر اساس آن، قلمرو نظارت بر سیاست‌های کلی نظام را تشخیص داد. در این رابطه، بررسی دلایل پیش‌بینی این صلاحیت از یک طرف و محذوراتی که شورای بازنگری قانون اساسی به دنبال احتراز از آن بوده است از طرف دیگر، نقش اساسی را در فهم اراده قانون‌گذار ایفا می‌نماید.

بر اساس آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی برمی‌آید، بند (۲) اصل (۱۱۰) صرفاً ناظر بر نظارت بر «حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» است و نه نظارت بر تمامی امور؛ بنابراین، مستلزم دخالت در مسائل جزئی نیست. در حقیقت، حدود و ثغور مدنظر از بند (۲) اصل (۱۱۰) که بیانگر محدوده نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است، صرفاً ناظر بر کلیات امور و اقدامات بوده و جزئیات مسائل

را شامل نمی‌گردد.<sup>۱</sup> بنابراین با توجه به عدم موافقت با پیشنهاد حذف قید «کلی» از بند دوم، دخالت در مسائل جزئی و نظارت بر امور اجرایی در سطوح پایین، از شمول بند (۲) اصل (۱۱۰) خارج شده است.<sup>۲</sup>

۱. آقای مؤمن: «نظارت بر حُسن اجرا، ممکن است رهبر سیاست‌گذاری بکند اما به این سیاست‌ها در مقام عمل توجه نشود. فلذا حق این را دارد و می‌بایست هم رهبر یک نظارتی بر کلیات داشته باشد که از آن خط‌مشی کلی (نه جزئیات تصمیم‌گیری) سیاست‌گذاری و اهداف کلی که تعیین شده در قوه مجریه، قوه قضائیه، قوه قانون‌گذاری انحراف شده باشد؟». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

آقای مؤمن: «برادرانی که به عنوان مخالف صحبت کردند، به این قید «کلی» که در عبارت آورده، لطف نکردند: «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی». در آنجا در کمیسیون صحبت شد بعضی برادران پیشنهاد می‌کردند مثلاً بازرسی را در اختیار مقام رهبری قرار دهیم. ما گفتیم که این اصلاً معنا ندارد، وارد کردن رهبری را در کارهای ریز. همان‌طور که خود جناب آقای هاشمی فرمودند، فرض کنید که منظور کمیسیون این است که اگر رهبری سیاست کلی را دستور داد که این باشد که با غیرمتعهدها فرض بفرمایید که رابطه برقرار کنند و با غیرشان برقرار نکنند، این سیاست کلی نظارت بر این فقط همین است که می‌بینند که این کار را کرده‌اند یا نه. یا گفت که در مقام قوه قضائیه قوانین را که می‌خواهند برای آئین دادرسی تنظیم کنند، قوانینی باشد که حتی الامکان فاصله‌ها را این پیچ و خم‌های زیاد را از بین ببرد، کم بکند، این سیاست کلی باشد. نظارت بر این، این نیست که بروند دادگاه‌ها را ببینند. ربطی به آن ندارد! نظارت بر این است که ببینند که این تنظیم قانون که کرده مثلاً قوه قضائیه و از طریق دولت می‌خواهد به مجلس داده بشود، آیا این کار رعایت شده؟ مجلس هم به دنبالش این کار را کرده یا نکرده؟ این سیاست کلی است. اصلاً هیچ درگیر شدن با ادارات و ارگان‌های اجرایی که آقایان می‌فرمایند، در آن نیست و یا اگر یک چیزی بود که ابتدائاً فرض کنید به مجلس گفته می‌شود چون مسأله، مسأله سیاست‌های کلی است نظارت می‌شود که این کلی انجام شده یا نشده؛ بعد که ریز می‌شود، مجلس این سیاست کلی را که او گفت که تنظیم قانون بر این اساس باشد، کرده؛ اما این‌که آیا اجرا می‌شود یا اجرا نمی‌شود، این در آن اجرائیات آن طوری داخل نمی‌خواهد بکند کمیسیون، رهبری را تا اینکه گفته بشود که احتیاج است به اینکه لازمه‌اش تداخل وظایف مثلاً هست و درگیر شدن و یا احتیاج است به این‌که یک تشکیلات مفصلی برای رهبری باشد. این بررسی کردن این‌که این تصمیمات کلی که دارد گرفته می‌شود در مقام اجرائیات یا در قانون‌گذاری و روابط، آیا این بر اساس آن‌چه که رهبری تنظیم کرده به عنوان سیاست همان را که دستش دادید که فرمودید که سیاست کلی باید دست رهبری باشد، فقط همان را ببیند که خوب آن طور که گفت، شد یا نشد که اگر نشده یک تذکری بدهد به آن کسی که مسئول هست که چرا این کار را نکردی. همان طور که آقای نوری هم توضیح دادند، وقتی که شما وظیفه رهبری قرار بدهید، تعیین سیاست‌های کلی را قهراً باید این حق نظارت برایش باشد که بررسی بکند. این که می‌فرمایید خوب درست است که به حساب این‌که برای رهبری احترام قائل می‌شوند، کسی حرفی نمی‌زند الا این‌که وقتی بنا شد که اگر بخواهد رهبری کاری بکند، نفی لاف‌دل در کار هست که آقا به شما ارتباط ندارد فقط شما باید [سیاست‌ها را اعلام کنید و حق نظارت ندارید] - یا حتی به آن نماینده چنین حرفی گفته بشود، نماینده‌ای که از طرف مقام رهبر [در نهادها تعیین می‌شود] - بنابراین، این ممکن است گفته بشود؛ بنابراین برای این‌که این‌که محظوظ پیش نیاید و با توجه به این‌که نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی است، این قید «کلی» را باز بنده رویش تأکید می‌کنم که آن شبهه‌ای که جناب آقای دکتر حبیبی فرمودند که مسأله یک تشکیلات مفصلی هست، به دنبالش نیست. دخالت کردن در یک کارهای اداری ادارات جزئی و این‌ها به دنبالش نیست. اصلاً آن‌ها کار بازرسی کل کشور است. وقتی این طور شد، بنابراین این محظوظی ندارد و لازمه حق دادن تعیین سیاست‌ها این است که حق نظارت هم برایش ذکر بشود. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۸ - ۱۳۲۷

۲. آقای مؤمن: «عمده مطلبی که حاج آقا دارند این است که این کلمه «کلی» برداشته بشود. خوب «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های نظام»، کلی و جزئی‌اش را می‌گیرد و وقتی کلی و جزئی را گرفت، آن محظوظی را که آقایان فرمودند ... همین که احتیاج به یک تشکیلات وسیعی برای رهبری می‌شود که نیازی نیست و هم اینکه لازمه‌اش این است که در هر ریزه‌کاری دخالت بکند. ... حاج آقا تشریف آوردند در کمیسیون مطرح هم فرمودند و تقریباً با همین تعبیری که عرض می‌کنم کمیسیون نپذیرفت». ر.ک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت‌مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۹



علاوه بر این، گستره بند (۲) شامل اقدامات قوای سه‌گانه بوده و لفظ «اجرا» در این بند، صرفاً ناظر بر اقدامات یکی از قوا - همچون قوه مقننه یا قوه مجریه - نیست.<sup>۱</sup> همچنین، از آنجاکه گستره این نظارت ناظر بر سطوح جزئی نیست، به تبع آن مستلزم ایجاد تشکیلات وسیع هم نخواهد بود.<sup>۲</sup> بنابراین، هر برداشتی از بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی که مستلزم ایجاد تشکیلات عریض و طویل جهت اعمال این نظارت باشد، در تنافی با مراد مقنن از حیثه شمول نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

در حال حاضر بر اساس تبصره (۲) ماده (۱) و نیز ماده (۲) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی نظام در «مراحل اجرایی» در کنار نظارت بر اعمال این سیاست‌ها در «قوانین و مقررات»، مشمول وظیفه نظارتی تفویض شده به هیأت عالی نظارت قرار گرفته است؛ اما بنابر آنچه گفته شد، هرچند به لحاظ لفظی از عبارت «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» و اطلاق آن، ممکن است نظارت بر کلیه مراحل مختلف مربوط به اجرایی شدن سیاست‌ها به ذهن متبادر گردد و بر اساس آن، مراحل اجرایی نیز مشمول بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به حساب آید، اما حسب آنچه از مشروح مذاکرات اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بیان شد، اطلاق بند (۲) منصرف از جزئیات امور است و نمی‌توان تمام مراحل اجرایی پیاده‌شدن سیاست‌ها را مشمول نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام دانست.

۱. آقای مؤمن: «ما مقصودمان بدون هیچ شبهه، سیاست‌های کلی نظام است و ریزکردنش وظیفه مسئولین است. حالا چه اجرایی، چه تقنینی و چه مقامات دیگر». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، صص ۷۰۴ - ۷۰۳

۲. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۳، صص ۱۳۲۸ - ۱۳۲۷

۳. ماده (۱): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد. ... تبصره ۲ - نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.»

۴. ماده (۲): «قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.»

نکته مهم دیگر در این رابطه، آن‌که خروج نظارت بر مراحل اجرایی تحقق سیاست‌ها از حیطه شمول بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، بدان معنا نیست که سیاست‌های کلی امکان اجرای مستقیم را ندارند؛ بلکه دقت در مفاد این سیاست‌ها، حاکی از آن است که رویکردها و جهت‌گیری‌هایی که در سیاست‌های کلی نظام بیان می‌شود، در سطوح مختلف حائز اهمیت است و باید ملاک قرار گیرد. هرچند که این سیاست‌ها - بنا به دلایلی که بدان اشاره خواهد شد - باید در هنجارهای حقوقی همچون قوانین، تفصیل یابند و تشریح شوند، اما این امر لزوماً به معنای منتفی بودن یا ممتنع بودن اجرای این سیاست‌ها در ساحت عمل و توسط مدیران میانی یا پایینی و در تصمیمات غیر نوعی مقامات اجرایی در سطوح مختلف نیست.

به‌عنوان نمونه، بند (۶۸) از سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و ذیل عنوان «امور فرهنگی»، چنین بیان داشته است: «تلاش شایسته برای تبیین ارزش‌های انقلاب اسلامی و دفاع مقدس و دستاوردهای جمهوری اسلامی.» این سیاست، موضوعی است که هر مدیر خرد یا میانی هم می‌تواند سرلوحه اقدامات و فعالیت‌های خود قرار دهد و فارغ از آن‌چه در قوانین در این راستا موظف به انجام آن می‌شود، می‌تواند ابتکاراتی را در راستای تحقق سیاست مزبور داشته باشد. نتیجه آن‌که خارج دانستن نظارت بر جزئیات امور از گستره صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، نه به دلیل عدم امکان اجرای مستقیم سیاست‌ها، بلکه بنابر دلایل دیگری است که تفصیل آن در بالا ذکر شد.

ملاحظات آنکه در برداشت از گستره صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام باید مدنظر قرار گیرند، به‌اختصار از این قرار است: توجه به سطح «کلی» نظارت با توجه به خصیصه «کلی» سیاست‌های ابلاغی رهبری، عدم ورود به جزئیات امور و سلب قدرت ابتکار عمل قوا و نهادهای اساسی، شمول نظارت بر قوای سه‌گانه و نهادهای اساسی، منوط نبودن انجام نظارت و نتیجه آن به ایجاد تشکیلات نظارتی وسیع. این نکات، بیانگر حدود و ثغور نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و به بیان بهتر، نکات سلبی گستره و قلمرو صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که نباید نقض گردد.

البته لازم است آثار این نکات به صورت منجز و مشخص و به صورت ایجابی، با ارائه الگو و راهکارهایی روشن در نظام حقوقی تبیین گردد تا ضمن پرهیز از کلی‌گویی و محصور شدن در حصارهای نظری و انتزاعی، در عرصه عمل و به صورت کاربردی، معضلی را از پیش روی نظام حقوقی مرتفع سازد. بر این اساس، به نظر می‌رسد که در الگوی مطلوب از نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام، اجرای این سیاست‌ها باید در «قوانین» و «مقررات» بروز و ظهور یابد؛ هرچند برخی اعتقاد دارند که «مراحل اجرایی» نیز باید ضمیمه دو مورد مذکور گردد و قوای سه‌گانه باید برنامه‌های خود در راستای تحقق سیاست‌های ابلاغی را تنظیم کنند و بر این برنامه‌ها نیز نظارت صورت پذیرد؛ اما به نظر می‌رسد که این برنامه‌ها نیز باید در راستای انعکاس سیاست‌ها در «قوانین» و «مقررات» باشد و پس از اطمینان از تحقق آن‌ها در تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات مورد نیاز، وظیفه مربوط به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران تحقق یافته و مختومه به حساب خواهد آمد.

منظور از «قوانین» در وهله اول قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و در مرحله بعد، هر آن چیزی است که در حکم قوانین عادی و یا هم‌مرتب آن به حساب می‌آید.<sup>۱</sup> دلیل تمایز میان مصوبات مجلس با سایر هنجارهای هم‌سطح آن و تأکید بیشتر بر این مصوبات، غلبه و کثرت قوانین مصوب مجلس در نظام حقوقی و گستره وسیع آن در تنظیم روابط حقوقی حاکم بر جامعه است. مضاف بر این‌که وظیفه قانون‌گذار در تصویب قوانین مورد نیاز جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام را باید به صورت غیرمستقیم در زمره صلاحیت‌های تکلیفی<sup>۲</sup> مجلس در امر قانون‌گذاری به حساب آورد. همچنین لزوم تدوین قوانین مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام تا حدی است که حتی از این موضوع به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قانون خوب یاد می‌شود.<sup>۳</sup>

۱. جهت مشاهده هنجارهای هم‌سطح قوانین عادی، ر.ک: حاجی علی خمسه، مرتضی، «سلسله مراتب قوانین در نظام جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۳۰ - ۲۱

۲. منظور از صلاحیت تکلیفی مجلس در قانون‌گذاری، مواردی است که در اصول قانون اساسی بر لزوم تصویب قانون مورد نیاز جهت روشن شدن جوانب تفصیلی موضوع تصریح شده است. (ر.ک: هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، میزان، ۱۳۸۷، ج ۲، صص ۱۳۲ - ۱۳۱) تصویب قوانین مورد نیاز جهت اجرای سیاست‌های کلی نظام از این جهت به صورت غیرمستقیم در زمره این دسته از قوانین قرار گرفته است که هرچند در اصلی از اصول قانون اساسی به صورت خاص بر این وظیفه قوه مقننه تصریح نشده است، اما به دلالت التزامی و بر اساس اقتضائات ناشی از بند «۱» و «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌توان چنین تکلیفی را استنباط نمود.

۳. زرشکن عابد، لیل، ارزیابی تأثیرات قانون: ابراری برای قانونگذاری بهتر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۴۸

منظور از «مقررات» نیز علاوه بر مصوبات هیأت وزیران، هر آن چیزی است که در نظام حقوقی به‌عنوان تصمیمات نوعی و همه‌گیر قوای سه‌گانه و نهادهای عمومی شناخته می‌شود؛ زیرا همان‌طور که بیان شد، گستره شمول صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر دستگاه‌های یاد شده سیطره دارد. به‌طور دقیق‌تر، می‌توان تصمیمات مقامات و دستگاه‌های دولتی (در معنای عام آن) را که با قصد انشاء و به‌منظور ایجاد، اصلاح یا لغو یک وضعیت حقوقی بین اشخاص صادر می‌شوند و منشأ حق و تکلیف می‌باشند، مشمول عنوان «مقررات» در نظر مختار دانست. این قسم از تصمیمات، به‌صورت عام و غیرشخصی در قالب آئین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها بوده و حکم آن‌ها نوعی و ناظر بر وضعیت حقوقی مشخصی است. تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران، آئین‌نامه‌های اجرایی و مستقل، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها از اقسام این مقررات محسوب می‌شوند.<sup>۱</sup>

جهت تبیین بهتر از «مقررات» در نظر ارائه‌شده، می‌توان از بند (۱) ماده (۱۲) قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری کمک گرفت که در رابطه با حدود صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بیان می‌دارد: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود». البته دستگاه‌ها و نهادهایی که مقررات مصوب آن‌ها در تبصره این ماده<sup>۲</sup> از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج شده است، تحت شمول نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی خواهد بود؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام بر دستگاه‌های مستثنا شده نیز حاکم و در خصوص آن‌ها لازم‌الرعایه هستند. به‌عنوان مثال، وقتی لزوم رعایت سیاست‌های کلی نظام

۱. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، صص ۱۷۲-۱۷۱.  
 ۲. تبصره ماده (۱۲): «رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.»

در رابطه با «سیاست‌های دفاعی - امنیتی» مصوب شورای عالی امنیت ملی (بند ۱ اصل ۱۷۶ قانون اساسی)<sup>۱</sup> صراحتاً مورد تأکید قرار گرفته است، به طریقی اولی سایر مقررات این شورا نیز باید در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام باشد که این امر، بیانگر آن است که این نهاد نیز مشمول نهادها و دستگاه‌هایی است که ملزم به رعایت این سیاست‌ها هستند.

نظر ارائه‌شده واجد ثمرات و آثار خاصی است که ملاحظات پیش‌گفته را تأمین و تضمین خواهد کرد. چراکه با تحقق سیاست‌های کلی نظام در قوانین و مقررات، عملاً لایه‌های گوناگون و حتی جزئی‌تر از قوانین و مقررات نیز در خدمت تحقق اهداف مورد نظر از سیاست‌ها قرار خواهند گرفت و در نتیجه، مبتنی بر الگوی ارائه‌شده، نتیجه نهایی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌ها، جهت‌دهی این سیاست‌ها به کلیه اعمال و رفتار نهادهای کشور خواهد بود.

توضیح آن‌که با تصویب قوانین و مقررات مورد نیاز و هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام، سایر سازوکارها و ابزارهای نظارتی که در قانون اساسی یا قوانین عادی جهت تضمین تحقق قوانین و مقررات پیش‌بینی شده است، خودبه‌خود به جریان افتاده و سیاست‌های کلی را که در قوانین و مقررات متبلور شده‌اند تا تحقق نهایی مورد پیگیری قرار خواهند داد. از جمله این سازوکارها می‌توان به نقش قوه قضائیه به‌طورکلی (بند ۳ اصل ۱۵۶)<sup>۲</sup> و محاکم دادگستری (اصل ۱۷۰)<sup>۳</sup>، دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱)<sup>۴</sup>، دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳)<sup>۵</sup>

۱. اصل (۱۷۶) قانون اساسی: «به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد: ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری...»

۲. اصل (۱۵۶) قانون اساسی: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ... ۳- نظارت بر حُسن اجرای قوانین...»

۳. اصل (۱۷۰) قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

۴. اصل (۱۶۱) قانون اساسی: «دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود بر اساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند تشکیل می‌گردد.»

۵. اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.»

و سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴)<sup>۱</sup> به‌طور خاص و نیز صلاحیت رئیس مجلس مستند به ذیل اصول (۸۵)<sup>۲</sup> و (۱۳۸)<sup>۳</sup> قانون اساسی اشاره کرد.

بدین ترتیب، مقام رهبری در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، اساساً از نظارت به امور جزئی بی‌نیاز خواهد بود. چراکه هرچند این سازوکارها، سطوح اجرایی و اقدامات مجریان را صرفاً با ملاک قوانین و مقررات مورد سنجش قرار می‌دهند، اما از آنجاکه پیش‌تر، رعایت مفاد سیاست‌ها در قوانین و مقررات تضمین شده است، ضمن تطبیق اقدامات اجرایی با مفاد قوانین و مقررات، مقصود مورد نظر از تحقق سیاست‌ها نیز حاصل خواهد شد. به‌عبارت‌دیگر، اقدامات اجرایی هم‌سو با قوانین و مقرراتی خواهند بود که خود (قوانین و مقررات)، هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام هستند؛ بنابراین عملاً بر اجرای سیاست‌ها در مراحل اجرایی نیز نظارت صورت خواهد گرفت، اما نه نظارتی که مستند و به‌موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) باشد. در نتیجه، برخلاف آنچه برخی پنداشته‌اند<sup>۴</sup>، موارد جزئی همچون تشخیص مغایرت موردی تصمیمات اداری با سیاست‌های کلی نظام، ذیل صلاحیت بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی قرار نمی‌گیرد.

نکته پایانی آن‌که «حُسن اجرا»، دارای معنایی وسیع و مفهوم گسترده‌تری از «اجرا» است.<sup>۵</sup> در واقع، «حُسن اجرا» از «اجرا» عمیق‌تر و دقیق‌تر است؛ بنابراین به نظر می‌رسد که «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، علاوه بر اصل «اجرا»، «کیفیت اجرا» را هم شامل می‌شود. نکته‌ای که در نظارت بر «کیفیت اجرا» می‌تواند مؤثر واقع شود، معیار قرار گرفتن «انطباق» در ایفای وظیفه نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) است.

۱. اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۲. اصل (۸۵) قانون اساسی: «... علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۳. اصل (۱۳۸) قانون اساسی: «... تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۴. شیرزاد، امید، «بررسی جایگاه سیاست‌های کلی نظام در دادرسی اداری»، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۵، شماره ۱۴، ص ۱۶۹

۵. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۳

### ۳- مرجع صالح در اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

هرچند در نگاه اول ممکن است واضح به نظر برسد که وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، ذیل «وظایف و اختیارات رهبر» قرار گرفته است؛ اما با توجه به تفویض این صلاحیت به مجمع و بعد از آن هیأت عالی نظارت که متشکل است از جمعی از اعضای مجمع و همچنین صلاحیتی که برای برخی نهادهای دیگر همچون شورای نگهبان از حیث نظارت بر مصوبات مجلس وجود دارد، این سؤال به ذهن خطور می‌کند که نسبت صلاحیت این نهادها در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چیست؟ در این قسمت ابتدا به بررسی جایگاه مجمع و هیأت عالی نظارت در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهیم پرداخت و پس از آن جایگاه و صلاحیت شورای نگهبان را در این موضوع مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

#### ۳-۱- حیطه صلاحیت مجمع و هیأت عالی نظارت

بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در سه مورد کلی خلاصه می‌شود؛ صلاحیت اول مربوط به تشخیص مصلحت در موارد اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان است که اصل (۱۱۲)<sup>۱</sup> قانون اساسی بدان اشاره دارد. صلاحیت دوم، مربوط به مواردی است که رهبری، موضوعی را جهت کسب مشورت به مجمع ارجاع می‌دهد (ذیل اصل ۱۱۲ قانون اساسی) و صلاحیت سوم مربوط به مواردی است که در قانون اساسی به وظیفه مشورتی مجمع تصریح شده است که این موارد، عبارت‌اند از مشورت در تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)<sup>۲</sup> و مشورت در

۱. اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام...»

حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی)<sup>۱</sup>. البته باید توجه داشت که صلاحیت‌های دیگری همچون نقش‌آفرینی در اصلاحات قانون اساسی (اصل ۱۷۷ قانون اساسی) برای مجمع در نظر گرفته شده است که ناظر بر روال و جریان متداول امور کشور نیست و حالت اخص نسبت به سایر صلاحیت‌های مجمع دارد؛ فلذا به این موارد اشاره‌ای نشد.

بنابراین مجمع تشخیص مصلحت نظام نقش ذاتی و ابتدایی در رابطه با صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ندارد و صلاحیتی که هم‌اکنون هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با نظارت بر سیاست‌های کلی نظام بر عهده دارد، به نیابت از رهبر و در چهارچوب مقررات مصوب<sup>۲</sup> (مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام) و به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است که البته به معنای سلب اختیار از رهبر نیست.

به تبع این صلاحیت رهبر، تعیین ضوابط و مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز منحصراً در صلاحیت رهبری خواهد بود؛ چراکه اصل صلاحیت بر عهده وی قرار دارد؛ اما مجمع تشخیص مصلحت نظام (از سال ۱۳۷۷ تا سال ۱۳۹۶) و هیأت عالی نظارت (از سال ۱۳۹۶ به بعد) به واسطه تفویض مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> و به نیابت از وی، در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ایفای نقش می‌پردازند. طبعاً نهادی که این صلاحیت به آن تفویض شده است، می‌تواند ضوابط و مقررات پیشنهادی خود جهت اعمال این صلاحیت را به مرجعی که صلاحیت ذاتی از آن اوست (یعنی رهبری) پیشنهاد دهد تا در صورت تأیید او، مورد عمل قرار گیرد.

به همین جهت مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۴ - که وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) به این نهاد تفویض شده بود - مقررات پیشنهادی خود، جهت اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را تدوین و جهت تأیید نهایی تقدیم مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> نمود که نهایتاً با تأیید ایشان، اعتبار حقوقی یافت؛ اما در حال حاضر

<sup>۱</sup> بند (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام».

<sup>۲</sup> در حال حاضر، نظارت هیأت عالی نظارت بر قوانین، با طریقت شورای نگهبان انجام می‌پذیرد؛ ولی نظارت بر مراحل اجرایی به صورت استطلاعی است که نتیجه آن به اطلاع رهبری رسیده و با تأیید رهبری نهایی خواهد بود.



که این وظیفه به هیأت عالی نظارت تفویض شده است، علی‌الاصول پیشنهادهای مربوط به اصلاح مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، باید با توجه به مفاد پیوست حکم مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> تهیه و نهایتاً به تصویب ایشان برسد. مگر آن‌که مرجع صالح در امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (یعنی رهبری) به‌طور خاص، تدوین این ضوابط را به مرجع دیگری (همچون دفتر رهبری یا ...) تفویض نماید.

نکته پایانی در این خصوص، آن‌که مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیأت عالی نظارت، به لحاظ کارکردی دو نهاد مستقل به حساب می‌آیند و به لحاظ حقوقی نمی‌توان یکی را زیرمجموعه دیگری به حساب آورد. چراکه همان‌طور که توضیح داده شد، صلاحیت‌های مجمع مستند به اصل (۱۱۲) و بندهای (۱) و (۸) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است؛ درحالی‌که صلاحیت هیأت عالی نظارت مستند به بند (۲) اصل (۱۱۰) و به نیابت از مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> است. پس به لحاظ حیطه صلاحیت و وظایف، دو نهاد مجزا با کارویژه‌های متفاوت هستند.

ارتباطی که میان این دو نهاد وجود دارد، از دو حیث است؛ نخست، آن‌که در مرحله تأسیس و تشکیل هیأت عالی نظارت و نیز در تداوم فعالیت آن، این اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام هستند که اعضای هیأت عالی نظارت را از میان خود تعیین می‌کنند<sup>۱</sup> و پس از آن، هیچ ارتباط سلسله‌مراتبی یا مشابه آن با نظرات و صلاحیت‌های هیأت عالی نظارت ندارند. وجه دوم ارتباط مجمع با هیأت عالی نظارت، ارتباط ساختار و تشکیلات اداری است؛ به این معنا که به لحاظ ستادی، هیأت عالی نظارت در ساختار مجمع تشخیص مصلحت نظام مستقر است و مسائل مرتبط با امور ستادی و اداری و پشتیبانی این هیأت، با دبیرخانه این مجمع است.<sup>۲</sup>

۱. بنابراین به نظر می‌رسد در صورتی که یکی از اعضای هیأت عالی نظارت از عضویت مجمع خارج شود، به طریق اولی از عضویت در هیأت عالی نظارت نیز خارج خواهد شد.

۲. ماده (۳۱) آئین‌نامه داخلی مجمع: «به منظور تنظیم کار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص و برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها و ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسائل ایران و جهان و همچنین نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است و پیگیری آنها و نیز ابلاغ مصوبات و تصمیم‌ها و تدوین صورت مشروح مذاکرات و دیگر امور اداری و اجرایی مجمع، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل می‌شود. مسئولیت دبیرخانه با دبیر مجمع است که ریاست دبیرخانه را بر عهده خواهد داشت.»

۳-۲- حیطه صلاحیت شورای نگهبان<sup>۱</sup>

بر اساس اصل (۹۱) قانون اساسی<sup>۲</sup>، شورای نگهبان به‌منظور «پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آن‌ها» تشکیل شده است و بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی<sup>۳</sup>، این شورا موظف به بررسی مصوبات مجلس از حیث مطابقت با موازین اسلام و قانون اساسی است. تقریباً واضح است که مغایرت مصوبات مجلس با مفاد سیاست‌های کلی نظام، به‌منزله مغایرت آن با قانون اساسی است؛ بنابراین در بادی امر، صلاحیت نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت<sup>۴</sup> با سیاست‌های کلی نظام، هم در زمره صلاحیت‌های مقام رهبری و هم در زمره صلاحیت‌های شورای نگهبان به نظر می‌رسد. البته همین پرسش راجع به مغایرت شرعی مصوبات مجلس در فرض مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام نیز وجود دارد که البته نیازمند بحث تخصصی فقهی است که در رسالت این نوشتار نیست و صرفاً به‌صورت اجمالی به نظراتی که در این رابطه وجود دارد، اشاره خواهد شد.

برخی با استناد به رویه [فقه‌های] شورای نگهبان، سیاست‌های کلی نظام را از مصادیق احکام حکومتی تلقی کرده و به‌تبع آن، این سیاست‌ها را بخشی از شرع دانسته‌اند و مغایرت مصوبات مجلس با آن را مآلاً مغایرت با شرع به‌حساب آورده‌اند.<sup>۵</sup> برخی دیگر نیز امکان احتساب سیاست‌ها

<sup>۱</sup>. با توجه به اینکه در حال حاضر ظرفیت نظارت بر «مقررات» از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران فعال نشده است، از پرداختن به حیطه صلاحیت دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با این حوزه و نسبت آن‌ها با صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰)، به علت طولانی شدن نوشتار، خودداری شده است.

<sup>۲</sup>. اصل (۹۱) قانون اساسی: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورایی به نام شورای نگهبان با ترکیب زیر تشکیل می‌شود: ۱- شش نفر از فقهای عادل و آگاه به مقتضیات زمان و مسائل روز. انتخاب این عده با مقام رهبری است. ۲- شش نفر حقوقدان، در رشته‌های مختلف حقوقی، از میان حقوقدانان مسلمانی که به‌وسیله رئیس قوه قضائیه به مجلس شورای اسلامی معرفی می‌شوند و با رأی مجلس انتخاب می‌گردند.»

<sup>۳</sup>. اصل (۹۴) قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

<sup>۴</sup>. در این نوشتار به منظور روان‌تر شدن کلام، اصطلاح «عدم مغایرت» را در معنای عام مورد استفاده قرار می‌دهیم. بر این اساس، «انطباق» نیز شقی از «عدم مغایرت» محسوب خواهد شد.

<sup>۵</sup>. ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

ذیل عنوان موازین شرعی و بالتبجیه، صلاحیت فقهای شورای نگهبان راجع به اعلام مغایرت شرعی مصوبات مجلس به استناد مغایرت آن با سیاست‌های کلی نظام را مردود اعلام کرده‌اند.<sup>۱</sup>

### ۳-۲-۱- نظر اول؛ صلاحیت شورای نگهبان

تعدادی از حقوقدانان و البته با استدلال‌های متفاوت، قائل به صلاحیت شورای نگهبان در رابطه با نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هستند. برخی با توجه به برداشتی که از حدودو ثغور صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ارائه کرده‌اند، مقوله تطبیق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را از قلمرو نظارت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی خارج دانسته و به تبع آن، تنها شورای نگهبان را به عنوان مرجع ذی صلاح جهت بررسی مصوبات مجلس عنوان کرده‌اند.<sup>۲</sup> بعضی دیگر نیز با توجه به قرار گرفتن متن سیاست‌های کلی ابلاغی به عنوان جزئی از قانون اساسی و نیز قسمی از احکام شرعی (احکام حکومتی)، شورای نگهبان را موظف به نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام دانسته‌اند.<sup>۳ و ۴</sup>

بعضی دیگر نیز با توجه به این که صلاحیت تعیین سیاست‌های کلی نظام، در اصلی از اصول قانون اساسی (اصل ۱۱۰) ذکر شده است، علی‌الاصول مرجع ذی صلاح در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی را به عنوان مرجع صالح در تشخیص مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی دانسته‌اند؛ بنابراین طبق این نظر، شورای نگهبان به عنوان مرجع صلاحیت‌دار در بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.<sup>۵ و ۶</sup>

۱. عمیدزنجانی، عباسعلی، (مصاحبه) «سیاست‌های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، ۱۳۹۰، شماره ۳۰۰ - ۲۹۹، ص ۱۷

۲. ارسطو، محمدجواد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

۳. اسماعیلی، محسن؛ منصوریان، مصطفی، «درآمدی بر نقش مجلس شورای اسلامی در حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، دانش حقوق عمومی، ۱۳۹۱، شماره ۲، صص ۹ - ۸

۴. البته مشخص نیست که در نظر این عده، صلاحیت مزبور از حیث صلاحیت‌های مقام رهبری نفی شده است یا خیر!

۵. مهرپور، حسین و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۵

۶. در نظر این عده نیز مشخص نیست که آیا صلاحیت مزبور از حیث صلاحیت‌های مقام رهبری نفی شده است یا خیر!

### ۳-۲-۲- نظر دوم؛ صلاحیت توأمان شورای نگهبان و رهبر

از منظر عده‌ای از حقوق‌دانان، بر اساس اصول مربوط به نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از یک‌سو و بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، به‌صورت توأمان در صلاحیت ذاتی رهبری و شورای نگهبان قرار دارد؛<sup>۱</sup> زیرا اولاً تصویب مصوبات مغایر با نظرات ولی فقیه در مغایرت با موازین شرع است و ثانیاً با قرار گرفتن قوه مقننه زیر نظر ولی فقیه بنا به اصل (۵۷) قانون اساسی و تصریح بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به یکی از شئون ولی فقیه، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس به چهارچوب سیاست‌های کلی نظام محدود شده است؛ بنابراین شورای نگهبان موظف به بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است. البته این موضوع، مغایرتی با صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی ندارد؛ زیرا این صلاحیت، صلاحیتی عام و فراگیر است که بر تمام ابعاد سلبی و ایجابی کلیه شئون تقنینی، اجرایی و قضایی احاطه دارد؛ اما صلاحیت شورای نگهبان در ارتباط با این سیاست‌ها، محدود به بُعد تقنینی و از جهت سلبی و ناظر بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام است.<sup>۲</sup>

بعضی دیگر نیز با استدلالی متفاوت، صلاحیت بررسی مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام را در صلاحیت مقام رهبری و شورای نگهبان دانسته‌اند. طبق این دیدگاه، نظارت بر قانون‌گذاری از جهت شرعی و قانونی بر عهده شورای نگهبان است. از طرف دیگر از آنجاکه سیاست‌های کلی نظام بخشی از قانون اساسی (بند ۱ اصل ۱۱۰) محسوب می‌شوند، مغایرت مصوبه مجلس با این سیاست‌ها، در مغایرت با قانون اساسی بوده و

۱. درویش متولی، میثم، «آشنایی با جایگاه و صلاحیت‌های شورای نگهبان؛ نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی بر اساس اسناد بالادستی»، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳، صص ۲۳ - ۲۲

۲. بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۳ - ۱۹

شورای نگهبان می‌تواند به استناد بند (۱) اصل (۱۱۰) مصوبه یاد شده را مغایر قانون اساسی اعلام نماید.<sup>۱</sup> صلاحیت رهبری نیز به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی محرز است.

### ۳-۲-۳- نظر سوم؛ صلاحیت رهبر

به اعتقاد برخی، بخشی از نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، نظارت تقنینی است. به این معنا که قوانینی که در مجلس به تصویب می‌رسند، باید مطابق با سیاست‌های کلی باشند که این موضوع در حیطه صلاحیت‌های رهبری بوده و قانون اساسی چنین وظیفه‌ای را بر عهده شورای نگهبان قرار نداده است. به عبارت دیگر، این موضوع در زمره صلاحیت‌های ذاتی شورای نگهبان محسوب نمی‌شود.<sup>۲</sup>

بعضی دیگر چنین اظهار داشته‌اند که از جمله نتایج بررسی ماهیت سیاست‌های کلی نظام و عدم تطابق ماهیت این سیاست‌ها با قانون اساسی یا هنجارهای در حکم قانون اساسی، عبارت است از عدم صلاحیت شورای نگهبان در بحث نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از جهت تطبیق آن‌ها با مفاد سیاست‌های کلی نظام؛ زیرا بر اساس اصل (۷۲)، شورای نگهبان موظف به بررسی مصوبات مجلس تنها از حیث عدم مغایرت با شرع و اصول قانون اساسی است.<sup>۳</sup>

بنابراین طبق نظر این دسته، به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، تنها مرجع نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، رهبری بوده و از آنجاکه نظارت بر مصوبات مجلس از لحاظ عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در حیطه نظارت مزبور قرار می‌گیرد، این امر تنها در صلاحیت رهبری است. در نتیجه ورود شورای نگهبان به این موضوع بدون اذن و تفویض رهبری، در واقع ورود در حوزه خاص رهبری است و بدون وجود چنین اذنی، مغایر با اصل (۱۱۰) قانون اساسی تلقی می‌شود.<sup>۴</sup>

۱. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۹۶

۲. هاشمی، سیدمحمد و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، صص ۴۰۱ - ۴۰۰

۳. اسماعیلی، محسن؛ طحان‌نظیف، هادی، «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۸۷، شماره ۲۸، ص ۹۸؛ امیرارجمند، اردشیر و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۴۰۱

۴. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۲ - ۱۷۱

### ۳-۲-۴- نظر مورد قبول از میان نظرات موجود

اگر شورای نگهبان را - با هر استدلالی - در بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، فاقد صلاحیت بدانیم، طبعاً موضوع فوق به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی تنها در صلاحیت رهبر خواهد بود که وی می‌تواند این صلاحیت خود یا بخشی از آن را بر اساس ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی به شخص حقیقی یا حقوقی دیگری تفویض کند؛ اما اگر قائل به صلاحیت شورای نگهبان در این زمینه باشیم، باید دید که این صلاحیت با صلاحیت رهبر در نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام چه نسبتی دارد. تقریباً تمام نظراتی که ذکر شد، با استناد به برخی از اصول قانون اساسی و بدون توجه به وجوه تعارض این دو صلاحیت و ارائه استدلال درخور در رابطه با چگونگی رفع تعارض، به بیان نظر مورد قبول خود پرداخته‌اند؛ حال آن‌که حل این تعارض، باید به شیوه مستدل و پس از تبیین دقیق حوزه تعارض انجام شود.

به نظر می‌رسد حتی بر فرض پذیرش صلاحیت شورای نگهبان در بررسی عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام از حیث قانون اساسی یا شرع، این صلاحیت با وجود صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی تخصیص خورده است. توضیح آن‌که نسبت حاکم میان صلاحیت شورای نگهبان و صلاحیت رهبر، عموم و خصوص من‌وجه است. از یک سو صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، صلاحیتی فراگیر ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای حکومتی و دربرگیرنده قوانین و مقررات است و بر این اساس، مشتمل بر نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با مفاد سیاست‌های کلی نظام است. از سوی دیگر، طبق فرض، شورای نگهبان در تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی یا شرع واجد صلاحیت است و بررسی عدم مغایرت این مصوبات با سیاست‌های کلی نظام، بخشی از وظیفه شورای نگهبان (عدم مغایرت با بند ۱ اصل ۱۱۰ یا به‌عنوان مثال احکام حکومتی حاکم اسلامی) محسوب می‌شود.

در نگاه اول، از جهتی صلاحیت شورای نگهبان «خاص» و صلاحیت رهبر «عام» به حساب می‌آید؛ زیرا صلاحیت رهبر فراگیر بوده و نظارت بر مصوبات مجلس، بخشی از این صلاحیت به حساب می‌آید و حیطة صلاحیت شورای نگهبان نیز در رابطه با مصوبات مجلس است؛ اما از جهتی دیگر، صلاحیت شورای نگهبان «عام» و صلاحیت رهبر «خاص» محسوب می‌شود. چراکه صلاحیت شورای نگهبان ناظر بر مطابقت مصوبات مجلس با کل اصول قانون اساسی و کلیه موازین اسلامی است؛ حال آن‌که مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایر با قسمتی از قانون اساسی یا شرع به حساب می‌آید. در نتیجه نسبت به صلاحیت شورای نگهبان در مطابقت مصوبات مجلس با قانون اساسی یا شرع، حالت جزئی و خاص پیدا می‌کند که این حالت خاص، به موجب اصلاحات سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی و اضافه شدن بند (۲) اصل (۱۱۰) به آن، در صلاحیت رهبر قرار گرفته است.

به نظر می‌رسد که محل نزاع، از سنخ مورد اخیر است؛ زیرا تخصیص در زمانی اتفاق می‌افتد که با وضع قاعده خاص، از قلمرو عموم و شمول قاعده عام کاسته شود.<sup>۱</sup> در اینجا نیز قلمرو عام صلاحیت شورای نگهبان نسبت به تطبیق مصوبات مجلس با شرع یا قانون اساسی (که تطبیق با سیاست‌های کلی نظام - حسب فرض - جزئی از آن به حساب می‌آید)، به واسطه وضع قاعده جدید (بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) کاسته شده است و تعارض در این مورد ایجاد شده است. در نتیجه با تمسک به اصول کلی حقوقی، محل نزاع، محل جریان قاعده «تخصیص عام سابق توسط خاص لاحق» بوده و به این ترتیب، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، صلاحیت شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را تخصیص زده است. البته باید توجه داشت که نظارت دو مرجع در موضوع واحد، لزوماً تعارض حقوقی منتهی به تخصیص ندارد و علت این‌که موضوع مورد بحث، مجرای قاعده تخصیص دانسته شد، از جهتی دیگر بود که توضیح داده شد.

<sup>۱</sup> دانش‌پژوه، مصطفی، مقدمه علم حقوق با رویکرد به حقوق ایران و اسلام، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۹، ص ۲۱۸

جمع‌بندی آن‌که نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، انحصاراً در صلاحیت مقام رهبری بوده و شورای نگهبان حسب وظیفه اولیه و ذاتی، مسئولیتی در این خصوص بر عهده ندارد. البته در حال حاضر و حسب تفویض صورت گرفته از سوی مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> حفظه‌الله به هیأت عالی نظارت و نیز استعلام دبیر شورای نگهبان از معظم‌له، شورای نگهبان اجازه یافته است تا در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت به بررسی ایرادات مصوبه مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، موضوع را رأساً مورد رسیدگی قرار دهد و در غیر این صورت، صلاحیتی در این رابطه ندارد.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، صلاحیت شورای نگهبان در امر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، یک صلاحیت ثانویه و مطابق مرقومه مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> حفظه‌الله به دبیر شورای نگهبان است.

#### ۴- ضمانت اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی

در این قسمت به مباحث مرتبط با ضمانت اجرای امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌پردازیم و راهکارهایی را که جهت مؤثر واقع شدن این نظارت در نظام حقوقی وجود دارد، تبیین خواهیم کرد. بایسته‌هایی که در خصوص ضمانت اجرای قواعد حقوقی باید به کار بسته شود، مقدماتی دارد که باید به درستی فهم گردد. فلذا در ابتدای این بخش به اختصار به برخی از این مقدمات اشاره می‌شود و پس‌از آن، ضمانت اجرای تحقق سیاست‌های کلی نظام در نظم حقوقی ایران مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

<sup>۱</sup> . ممکن است ایرادی به نظر مزبور وارد شود مبنی بر اینکه مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> حفظه‌الله در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان، از اصطلاح «بر طبق وظیفه ذاتی» برای اظهار نظر شورای نگهبان استفاده کرده‌اند و این امر با نظر یاد شده - که معتقد به عدم صلاحیت اولیه و ذاتی برای شورای نگهبان است - تعارض دارد. در پاسخ باید توجه داشت که اگر قائل به وظیفه اولیه و ذاتی شورای نگهبان در این خصوص باشیم، دیگر معنا ندارد که شورای نگهبان متظر اظهار نظر هیأت عالی نظارت در رابطه با عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام باشد و بر اساس نظر این هیأت، اعمال نظر نماید؛ زیرا حسب وظیفه ذاتی خود، فارغ از آنکه هیأت عالی نظارت اظهار نظری در این خصوص داشته باشد یا خیر، مکلف به بررسی و تطبیق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام خواهد بود. پس نمی‌توان استفاده از اصطلاح «وظیفه ذاتی» در مرقومه معظم‌له را دلیلی بر اثبات صلاحیت ذاتی شورای نگهبان در این رابطه دانست؛ چرا که در این صورت، اصطلاح به کار برده شده با مفاد نظر معظم‌له (مبنی بر لزوم اعمال نظر شورای نگهبان بر اساس نظر هیأت عالی نظارت) در تعارض خواهد بود! بنابراین به نظر می‌رسد که منظور از اصطلاح یاد شده در مرقومه معظم‌له، آن است که در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت در رابطه با مغایرت یا عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان در مقام انجام وظیفه ذاتی خود (تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی و شرع) به بررسی عدم مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌ها نیز بپردازد.



#### ۴-۱- جایگاه حقوقی ضمانت اجرای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی

#### نظام و ارتباط آن با ماهیت نظارت

وجود ضمانت اجرا را یکی از ویژگی‌های حقوق دانسته‌اند. چراکه این ویژگی است که اساساً حقوق را از سایر قواعد اجتماعی متمایز می‌سازد. درعین حال، بسیاری از حقوقدانان نیز داشتن ضمانت اجرا را جزء صفات اساسی حقوق به شمار نیاورده‌اند. دسته سوم نیز راه میانه را انتخاب کرده‌اند و داشتن ضمانت اجرا را جزء اوصاف کمالی حقوق بیان کرده‌اند نه وصف جوهری و ذاتی آن.<sup>۱</sup>

نکته مهم در این میان آن است که نباید مفهوم الزامی بودن قاعده حقوقی را متناظر با وجود ضمانت اجرای عینی و عملی دانست؛ زیرا اگر قدرت عمومی بنا به هر دلیلی از اعمال ضمانت اجرا خودداری کند یا توان و امکان اجرای آن را - مثلاً به دلیل مؤثر نبودن ابزارهای ضمانت اجرا - نداشته باشد، باید قاعده مورد نظر را از دایره قواعد حقوقی خارج دانست؛ درحالی‌که یقیناً چنین چیزی پذیرفته نیست.<sup>۲</sup>

باید توجه داشت که مقصود از لزوم وجود ضمانت اجرا برای قواعد حقوقی، آن نیست که الزاماً مقامی برتر وجود داشته باشد تا با بهره‌گیری از اقتدار خود، جلوی نقض قانون را بگیرد؛ بلکه معنای آن عبارت است از این‌که نوعی تضمین شأنی، فرضی و حقوقی از سوی یک مقام عالی وجود داشته باشد و نه لزوماً ضمانت اجرای عینی از طرف دولت موجود. نتیجه این امر آن است که عدم تضمین عملی دولت و حتی متروک ماندن یک قاعده حقوقی، سبب اسقاط وصف حقوقی از آن قاعده نمی‌گردد و تا هنگامی که لازم‌الاجرا بودن قاعده و مسئولیت دولت بر تضمین آن مفروض است، وصف حقوقی بر قاعده مزبور صادق است.<sup>۳</sup>

۱. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۲۴ - ۵۲۳

۲. دانش‌پژوه، مصطفی، شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق و دین)، جنگل، ۱۳۹۱، ص ۱۲۹

۳. همان، صص ۱۳۰ - ۱۲۹

از جمله ایراداتی که به شاخه‌هایی از حقوق همانند حقوق عمومی - به‌ویژه حقوق اساسی - یا حقوق بین‌الملل گرفته می‌شود، فقدان ضمانت اجرای مؤثر است؛ اما باید توجه داشت که ناکارآمدی ضمانت اجرا در حقوق اساسی را - بر فرض پذیرش آن - نمی‌توان موجبی برای انکار ماهیت حقوقی و الزام‌آور اجزای آن دانست؛ زیرا اساساً بعضی نبود ضمانت اجرای مستقیم و مؤثر در حقوق اساسی را از ویژگی‌های طبیعی این رشته از حقوق دانسته‌اند. از جمله این موارد می‌توان به تکالیف قوه مجریه در اجرای قوانین یا قوه مقننه در وضع قوانین مورد نیاز اشاره کرد.<sup>۱</sup> کما این‌که در خصوص وضع قوانین و مقررات متناسب با سیاست‌های کلی نظام و در راستای تحقق آن‌ها توسط قوای مقننه و مجریه، وضع به همین منوال است.

بی‌تردید بخشی از قواعد، خصوصاً در حوزه حقوق عمومی و بین‌الملل، از جهت ضمانت اجرا نقص دارند و تلاش‌های زیادی صورت گرفته است تا این نقیصه جبران گردد. در حال حاضر نیز ضمانت اجرای سیاسی یا تضمین‌های ناشی از تفکیک حدود و مسئولیت‌های قوا در حقوق عمومی یا به خطر افتادن حیثیت بین‌المللی دولت‌ها و مقابله به‌مثل سایر دولت‌ها در حقوق بین‌الملل، ضمانت اجرای قواعد حقوقی در حوزه‌های یاد شده به حساب می‌آیند که به تدریج رو به کمال است.<sup>۲</sup> بنابراین به نظر می‌رسد که مقوله ضمانت اجرا در رشته‌های یاد شده تا حدودی متفاوت از سایر رشته‌های حقوق است و تقریباً همگان به ماهیت متفاوت «ضمانت اجرا» در حقوق عمومی و به‌ویژه حقوق اساسی اذعان دارند.

نتیجه آن‌که ضمانت اجرا را باید تضمینی بر هدف نهایی از وضع و شناسایی قواعد حقوقی - یعنی اجرای آن در عرصه عمل و واقعیت - به شمار آورد؛ اگر هم وجود ضمانت اجرا جزء خصایص و ویژگی‌های حقوق دانسته شود، از باب جایگاه والایی است که از حقوق انتظار می‌رود و آن عبارت است از تنظیم روابط اجتماعی. به بیان دیگر، کارکرد حقوق تنظیم‌گری روابط حاکم بر زندگی اجتماعی است و تحقق این کارکرد، منوط به تحقق مفاد قواعد حقوقی در عرصه عمل است. ضمانت اجرا، تضمینی بر اجرا و عملی شدن قواعد حقوقی است.

۱. کاتوزیان، ناصر، کلیات حقوق: نظریه عمومی، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۸۷، ص ۱۵۴

۲. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۲۷ - ۵۲۶

بر اساس توضیحاتی که داده شد، لزوم اثربخشی و کارآمدی ضمانت اجرا و ابزارهایی که برای این منظور به کار گرفته می‌شود، روشن می‌گردد؛ ولی درعین حال، نباید ضعف کارآمدی ضمانت اجرا، مسببی جهت خارج شدن قاعده مزبور از جرگه قواعد حقوقی دانسته شود. چراکه این فرض، به مثابه آن است که از ترس مرگ، به خودکشی روی آورده شود! زیرا به دلیل لزوم و اهمیتی که اجرای مفاد قواعد حقوقی دارد، ضمانت اجرایی برای آن در نظر گرفته می‌شود تا از تحقق آن اطمینان حاصل شود؛ حال اگر ضعف ضمانت اجرا را برابر با غیرالزامی بودن مفاد قاعده حقوقی به شمار آوریم، خود، وضعیتی را رقم زده‌ایم که از آن احتراز داشته‌ایم و آن عبارت است از بی‌اعتباری مفاد قاعده حقوقی و عدم لزوم اجرای آن.

این توضیح، بیانگر علت مردود بودن این نظر است که سیاست‌های کلی نظام به دلیل بهره‌مندی از ضمانت اجرای سیاسی، ماهیتی حقوقی و الزامی ندارد.<sup>۱</sup> چراکه طبق توضیحات فوق، بر فرض پذیرش وجود ضمانت اجرای سیاسی صرف برای سیاست‌های کلی نظام، نمی‌توان این موضوع را دلیلی بر قرار نگرفتن سیاست‌ها ذیل عنوان قواعد حقوقی در نظر گرفت؛ زیرا اولاً ضمانت اجرای سیاسی، از جمله ضمانت اجراهای قواعد حقوقی عنوان شده است<sup>۲</sup> و بر فرض مؤثر یا کافی نبودن این نوع از ضمانت اجرا، این موضوع خللی به لازم‌الاجرا بودن اصل قاعده حقوقی وارد نمی‌آورد.

همچنین اصولاً و منطقاً وصف الزامی و واجد اثر نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از یک سو و وجود یا عدم وجود ابزار لازم جهت اعمال آن از سوی دیگر، دو مقوله متفاوت و مجزا از یکدیگر هستند؛ بنابراین به لحاظ ثبوتی، نمی‌توان عدم وجود ابزار مناسب جهت اعمال نظارت را دلیلی بر ماهیت ارشادی یا غیر مؤثر بودن نظارت قلمداد کرد. هرچند به لحاظ اثباتی، عدم تعبیه ابزار مناسب منجر به بی‌تأثیر شدن صلاحیت نظارتی در عالم واقع گردد. البته در خصوص راهکارهای مؤثر واقع شدن صلاحیت نظارتی مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی، در ادامه نکاتی بیان خواهد شد که نشان‌دهنده آن است که این صلاحیت، در عمل نیز واجد اثر است.

۱. برای مشاهده جزئیات مربوط به نظر یاد شده، رک: جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (د)، ۱۳۸۶.

۲. دانش‌پژوه، مصطفی، شناسه حقوق (دانش حقوق، قاعده حقوقی و رابطه حقوق با عدالت، اخلاق و دین)، جنگل، ۱۳۹۱، صص ۱۳۳-۱۳۲.

#### ۴-۲- انواع ضمانت اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰)

پس از مشخص شدن برخی نکات کلی راجع به موضوع ضمانت اجرا، اکنون به‌طور خاص درباره نظرات مختلف حقوقدانان راجع به ضمانت‌های اجرایی که در نظام حقوقی ایران در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام وجود دارد، بحث خواهیم کرد. در این قسمت، ضمانت‌های اجرایی متصور به لحاظ حقوقی را بحث و بررسی خواهیم کرد.

#### ۴-۲-۱- ضمانت اجرای سیاسی برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

برخی ضمانت‌های اجرایی سیاست‌های کلی نظام را از منظر ماهیت این نهاد مورد بحث و بررسی قرار داده‌اند و برخلاف قوانین که دارای ضمانت‌های قضایی و حقوقی هستند و اعمال خلاف آن‌ها قابل ابطال است، ضمانت‌های اجرایی سیاست‌های کلی را صرفاً سیاسی عنوان کرده‌اند.<sup>۱</sup> بعضی دیگر، با توجه به این‌که به‌طور مشخص برای صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام ضمانت‌های خاصی در قانون اساسی ذکر نشده است، با جستجو در مجموعه وظایف و اختیارات رهبر سعی در استخراج ضمانت‌های اجرایی این صلاحیت کرده و نهایتاً با توجه به ابزارها و اختیارات رهبر، ضمانت‌های اجرایی سیاست‌های کلی نظام را محدود به ضمانت‌های سیاسی - همچون عزل و برکناری از مسئولیت - عنوان کرده‌اند.<sup>۲</sup>

ضمانت‌های اجرایی که با این مبنا برای رهبر برشمرده شده است، موارد گوناگونی را شامل می‌شود که از جمله آن‌ها می‌توان به این موارد اشاره کرد: امکان عزل رئیس‌جمهور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف رئیس‌جمهور از اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان یکی از وظایف قانونی<sup>۳</sup> (بند ۱۰ اصل ۱۱۰)،<sup>۴</sup> عدم تنفیذ مجدد حکم ریاست‌جمهوری

۱. امیرارجمند، اردشیر و دیگران، نشست علمی: «جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، راهبرد، ۱۳۸۰، شماره ۲۰، ص ۳۸۴.

۲. موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، ص ۱۷۴.

۳. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۹۸؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(۵)</sup>، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۳ - ۱۷۲.

۴. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۱۰- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی بر اساس اصل هشتاد و نهم.»

به‌واسطه عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام در دوره قبلی وی<sup>۱</sup> (بند ۹ اصل ۱۱۰)<sup>۲</sup>، امکان از اعتبار انداختن مجلس با عنایت به اصل (۹۳)<sup>۳</sup> قانون اساسی از طریق عدم تعیین یا عزل فقهای شورای نگهبان<sup>۴</sup> (بند ۶ اصل ۱۱۰) و نیز عزل رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان صداوسیما، فرماندهان و مقامات عالی‌رتبه نظامی و انتظامی<sup>۵</sup> (بند ۶ اصل ۱۱۰)؟

علاوه بر این موارد، ضمانت اجراهای دیگری نیز جهت تأمین اجرای سیاست‌های کلی نظام بیان‌شده است که همگی آن‌ها، از سنخ ضمانت اجراهای سیاسی هستند؛ از جمله این موارد می‌توان به امکان رد صلاحیت نمایندگان در صورت عدم تبعیت از سیاست‌های کلی به استناد عدم وفاداری به قانون اساسی و اصل ولایت مطلقه فقیه<sup>۶</sup> (ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی)<sup>۸</sup>، امکان بهره‌گیری ضمانت اجراهای سیاسی توسط مجلس همچون سؤال و استیضاح در صورت عدم اهتمام دولت به اجرای

۱. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۴۱ - ۱۴۰

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۹- امضاء حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم- صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.»

۳. اصل (۹۳) قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان.»

۴. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۳۸

۵. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام: موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، صص ۹۸؛ جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی<sup>(۷)</sup>، ۱۳۸۶، صص ۱۵۴

۶. اصل (۱۱۰) قانون اساسی: «وظایف و اختیارات رهبر: ... ۶- نصب و عزل و قبول استعفاء: الف- فقهای شورای نگهبان. ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه. ج- رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران. د- رئیس ستاد مشترک. ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. و- فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.»

۷. بهادری جهرمی، محمد و دیگران، «بررسی ماهیت و حدود نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ویرایش دوم)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۲۳ - ۲۲؛ موسی‌زاده، ابراهیم، «تأملی در مفهوم، ماهیت و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام»، فقه و حقوق، ۱۳۸۷، شماره ۱۷، صص ۱۷۳ - ۱۷۲

۸. ماده (۲۸): «انتخاب شندگان هنگام ثبت نام باید دارای شرایط زیر باشند: ۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام. ۲- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران. ۳- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران. ۴- ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه. ۵- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن. ۶- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه. ۷- سلامت جسمی در حد برخوردار از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی. ۸- حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.»

سیاست‌ها (اصول ۸۸<sup>۱</sup> و ۸۹<sup>۲</sup> قانون اساسی) و لحاظ میزان تبعیت از سیاست‌ها به هنگام بررسی صلاحیت نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری<sup>۳</sup> اشاره کرد.

رویکرد نظراتی که بیان شد، ناظر بر محدود بودن ابزار نظارتی رهبر و انحصار آن به ضمانت اجراهای سیاسی در اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. بخشی از استدلال‌های مربوط به دیدگاه فوق، حاکی از عدم توجه به ماهیت هنجاری سیاست‌های کلی نظام و خلط این نهاد، با مفهوم «سیاست‌های کلی» در سایر کشورها است. حال آن‌که اکثر قریب به اتفاق حقوقدانان بر ماهیت هنجاری این سیاست‌ها تصریح کرده و به اختصاص این تأسیس نوین به نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران اذعان نموده‌اند که پیش‌تر ذکر آن رفت؛ بنابراین شاکله و زیربنای استدلال‌های طرح‌شده، مخدوش به نظر می‌رسد و محدود شدن ضمانت اجرای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ضمانت اجراهای صرفاً سیاسی، قابل‌پذیرش به نظر نمی‌رسد.

همچنین با توجه به ماهیت هنجاری و قانونی سیاست‌های کلی نظام، به لحاظ حقوقی مانعی جهت قابلیت ابطال اعمال خلاف این سیاست‌ها وجود ندارد؛ بلکه این موضوع می‌تواند

۱. اصل (۸۸) قانون اساسی: «در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.»

۲. اصل (۸۹) قانون اساسی: «۱- نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیأت وزیران یا هر یک از وزرا را استیضاح کنند، استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیأت وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیأت وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند. ۲- در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند ده اصل یکصد و دهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.»

۳. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۴۱ - ۱۴۰

به‌عنوان یکی از ضمانت‌اجراهای مفید و کارآمد در تحقق سیاست‌های کلی نظام به کار بسته شود؛ زیرا از جمله ابزارهای مؤثر جهت اجبار قواعد حقوقی و ضمانت‌اجرایی بر تحقق آن‌ها، بطلان اعمال خلاف آن‌ها است<sup>۱</sup> که در خصوص بهره‌گیری از این ابزار در طراحی الگوی مطلوب و کارآمد نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بیشتر سخن خواهیم گفت.

بنابراین محدود بودن ضمانت‌اجراهای صلاحیت‌مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی به ضمانت‌اجرای سیاسی، با توجه به دلایل مطروحه، چندان قابل‌قبول به نظر نمی‌آید؛ البته این به معنای نفی مصادیق عنوان‌شده جهت اعمال نظارت بر انجام سیاست‌های کلی نظام نیست و ابزارهای سیاسی مزبور، قطعاً در زمره ابزارهای نظارتی رهبر در راستای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آیند. لکن انحصار ابزارها و امکانات رهبری به موارد یاد شده محل تأمل به نظر می‌رسد.

#### ۴-۲-۲- سایر ضمانت‌اجراهای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام

هرچند در رابطه با مبحث ضمانت‌اجرای سیاست‌های کلی نظام، می‌توان محورهای متعدد دیگری همچون الزامات مربوط به تهیه و تنظیم سیاست‌ها، الزامات مربوط به مجریان و ناظران و ... را مورد بررسی قرار داد، اما به جهت احتراز از اطناب کلام، به موارد مختصرتری بسنده شده است که در ادامه ذکر خواهد شد.

علاوه بر نکاتی که در رابطه با ضمانت‌اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح شد که هرکدام به‌نوبه خود می‌تواند سهم مؤثر و به‌سزایی در اجرایی‌شدن این سیاست‌ها به‌طورکلی داشته باشند، به نظر می‌رسد که امکان بهره‌مندی از ابزارها و ضمانت‌اجراهای دیگری نیز جهت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام توسط مقام رهبری وجود دارد.

نکته اول ناظر بر حیطه و گستره صلاحیت‌نظارتی رهبر در کلیت نظام حقوقی ایران است. از منظر قانون اساسی، نظارت رهبر بر اعمال حکومت از یک‌سو واجد ماهیت شرعی و از سوی

<sup>۱</sup> کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷، ج ۱، صص ۵۳۰ - ۵۲۹

دیگر واجد ماهیت حقوقی است. به لحاظ روشی نیز نظارت حقوقی رهبر، ترکیبی از نظارت استطلاعی و استصوابی است. به لحاظ قلمرو نیز بر اساس اصل ولایت مطلقه فقیه و در راستای تناسب حکم و موضوع، اعمال نظارت رهبری بر اعمال حکومت، محدود به طرق مقرر در قانون اساسی نیست و رهبری برای این منظور، می‌تواند از کلیه ابزارهای ممکن بهره‌گیرد.<sup>۱</sup>

بنابراین باید توجه داشت که سازوکارهایی که رهبر برای تضمین سیاست‌های کلی نظام دارد، منحصر به ضمانت اجراهای سیاسی و مواردی همچون اختیار عزل رئیس قوه قضائیه یا عزل رئیس‌جمهور یا ... نیست؛ بلکه حسب اقتضای ولایت امر و در پرتو اصل (۵۷) قانون اساسی، می‌تواند از طرق دیگری نیز برای این منظور بهره‌برد.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر، رهبری مستند به اصل (۵۷) قانون اساسی و به موجب نظارت عالی بر قوای کشور و با ابزار حکم حکومتی، می‌تواند نظارت مؤثری بر پیشگیری از انحراف از سیاست‌های کلی نظام اعمال نماید<sup>۳</sup> و برای این منظور می‌تواند از طرقی که به مصلحت می‌داند، اعم از بهره‌گیری از دستگاه‌های نظارتی موجود یا غیر آن، استفاده نماید.<sup>۴</sup>

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی نیز حاکی از وجود چنین نگاهی به جایگاه رهبری و به تبع آن، شیوه و سازوکار اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است. به‌طور خلاصه می‌توان چنین توضیح داد که اعضای شورای بازنگری توجه ویژه‌ای به جایگاه ولی فقیه و گستره اختیارات وی در چهارچوب نظریه ولایت مطلقه فقیه داشته‌اند و بر همین اساس، محدودیتی جهت به‌کارگیری ابزارهای نظارتی برای رهبر قائل نبوده‌اند.

به همین جهت از جمله موضوعاتی که در ارتباط با بحث نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در شورای بازنگری مورد تأکید قرار گرفته است، وجود قدرت و امکانات لازم

۱. سلیمی، عبدالحکیم، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، معرفت حقوقی، ۱۳۹۰، شماره اول، ص ۲۸

۲. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۹۸

۳. براهوتی، حسین، «سازوکارهای حقوقی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز، ۱۳۸۵، ص ۵۱

۴. یزدی، محمد، قانون اساسی برای همه، امیرکبیر، ۱۳۷۵، صص ۵۵۴ - ۵۵۳



جهت انجام این صلاحیت است.<sup>۱</sup> در همین راستا، مشخص نبودن ابزار این نظارت مورد انتقاد واقع شده و واگذاری انجام این مسئولیت به نمایندگان رهبری در نهادها و دستگاه‌های مختلف (بند ۳ اصل ۱۱۰ پیشنهادی کمیسیون که نهایتاً به تصویب نرسید)، به‌عنوان پیشنهادی جهت رفع این نقیصه مطرح شده است.<sup>۲</sup> در مقابل، در خصوص ضمانت اجرای امر نظارت چنین توضیح داده شده است که به‌طور کلی، کلیه ابزار و امکاناتی که رهبر بر اساس جایگاه خود دارد، در این زمینه می‌تواند به کار بسته شود.<sup>۳</sup>

بنابراین از منظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، ابزار اعمال این نظارت، طیف وسیع و متنوعی از سازوکارها را شامل می‌شود که رهبر می‌تواند حسب نیاز و صلاح دید خود از آن‌ها

۱. آقای (هادی) خامنه‌ای: «همچنین 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 خط‌مشی کلی، تعقیب و برنامه‌ریزی می‌شود یا نه؟». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۶۶

۲. آقای (نجفقلی) حبیبی: «در مورد وظایف و اختیارات رهبری در اصل یکصد و دهم، در مورد نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که بسیار بند مفید و لازمی است، یک اشکالی که دارد این است که راه این نظارت تعیین نشده که جناب آقای مؤمن هم فرمودند. در آن بندهای بعد که تعیین نمایندگان را گفته‌اند ... اگر همانجا قید بشود که این نمایندگان به منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که یعنی اینها هیچ حق دخالت در مدیریت نداشته باشند و حتی یک کانونی نشوند که آنجا افراد آن دستگاه دورش جمع بشوند و مسأله به وجود بیاورند. فقط عیون باشند برای رهبری. حتی اگر شخصیت‌شان هم شناخته نشده باشد برای آن دستگاه بسیار مناسب خواهد بود و الا این با توجه به این قضیه اولاً آن یک کمی راهش معلوم نشده که تشکیلاتی که می‌خواهند چگونه است؟ دوم اینکه اگر اینها بخواهند آنجا یک کانون‌های دخالت به وجود بیاورند با آن تمرکز در مدیریت قوه مجریه، به هر حال قطعاً ناسازگار خواهد بود.» آقای آذری قمی: «پیشنهاد بنده این است که نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های نظام یعنی «کلی» حذف بشود. با «تعیین نماینده در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند»، اینها تلفیق بشود. ... این را [نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها] به چه وسیله؟ حالا به قول آقای حبیبی مثلاً فرض بفرمایید باید یک دستگاهی درست بکنند؟ نه! همان یک نماینده‌هایی آن هم در صورتی که لازم بدانند در یک مواضع حساسی مثل ارتش یا فرض بفرمایید که سپاه یا از ادارات و اینها، آن قسمت‌هایی که بیشتر اهمیت دارد و باید بیشتر مواظب آنجا باشد که تخلف نکنند. آنجا نماینده‌هایی بخواهد، لازم بدانند، در آنجا تعیین بکنند که آنها از طرف او نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کشور داشته باشند ... من فقط می‌گویم کلمه «کلی» حذف بشود و یک «بای»ی اضافه بشود بین این دو تا که کیفیت نظارت را هم به این جهت تعیین می‌کند. «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های نظام با تعیین نماینده در نهادها و ارگان‌هایی که لازم بدانند» که لازمی هم نیست؛ هر کجا لازم بدانند و تعیین اختیارات آن‌ها پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت». رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۹ و ج ۳، صص ۱۳۲۹ - ۱۳۲۸

۳. آقای مؤمن: «[رهبر] می‌تواند اقدامات لازم را انجام بدهد و به دنبال همین جهت که نظارت دارد، اگر تشخیص داد که در یک زمانی (البته این زمان نبوده) بدون توجه مجلس، از آن سیاست کلی خارج شد قهراً ارشادی را که باید بکند، می‌کند. ولی اگر دید که در حلدی مجلس بی‌اعتناء است که نمی‌تواند و اعتناء نمی‌کند به ارشادات و رهنمودهایی که می‌شود، در بند چهارم حق منحل نمودن مجلس را به رهبر دادیم که اگر دید از آن سیاست‌های اصیل اسلامی که برایش تعیین شده و خط‌مشی مشخص کنار می‌رود، حق دارد منحل بکند.» رک: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۶۵۰

بهره بگیرد. این موضوع، از مثال‌های مختلف و متعددی که جهت اعمال این صلاحیت توسط رهبر در ضمن اظهارات اعضای شورای بازنگری طرح شده است، قابل استنباط است.

بنابراین از منظر شورای بازنگری اساسی نیز طرق و ابزارهای نظارتی رهبر در اعمال صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، محدود و منحصر به ضمانت اجراهای سیاسی نبوده است. کما این که ابزار نظارت سیاسی رهبر بر رئیس قوه قضائیه و رئیس صداوسیما و ... فارغ از بند (۲) اصل ۱۱۰ هم قابل اعمال است<sup>۱</sup> و اصلاً قبل از اصلاحات سال ۱۳۶۸ در قانون اساسی که هنوز نهاد سیاست‌های کلی نظام هم تأسیس نشده بود، این ابزارها وجود داشت.<sup>۲</sup>

برخی، راهکارهای دیگری نیز برای تحقق نهایی سیاست‌های کلی نظام پیشنهاد کرده‌اند و آن، این که برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، علاوه بر آنچه در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی بر عهده رهبر گذاشته شده است، از نظارت عمومی و قدرت افکار عمومی در این زمینه بهره برده شود که لازمه آن تبدیل سیاست‌های کلی نظام به گفتمان غالب و مطالبه عمومی از سوی آحاد جامعه است.<sup>۳</sup> زیرا ریشه و علت اصلی عدم اجرای سیاست‌های کلی نظام به نحو احسن، نبود پشتوانه مردمی و عدم آگاهی و شناخت افکار عمومی نسبت به محتوای این سیاست‌ها و تأثیرات آن بر پیشرفت و تعالی جامعه است.<sup>۴</sup>

۱. جهانی، قاسم، «جایگاه سیاست‌های کلی نظام در جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، ۱۳۸۶، ص ۱۵۴

۲. اصل (۱۱۰) قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸: «وظایف و اختیارات رهبری: ۱- تعیین فقهای شورای نگهبان. ۲- نصب عالی‌ترین مقام قضایی کشور. ۳- فرماندهی کل نیروهای مسلح به ترتیب زیر: الف- نصب و عزل رئیس ستاد مشترک. ب- نصب و عزل فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی. ج- تشکیل شورای عالی دفاع ملی، مرکب از هفت نفر از اعضای زیر: رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، وزیر دفاع، رئیس ستاد مشترک، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، دو مشاور به تعیین رهبر. د- تعیین فرماندهان عالی نیروهای سه‌گانه به پیشنهاد شورای عالی دفاع. ه- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها به پیشنهاد شورای عالی دفاع. ۴- امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم، صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد. ۵- عزل رئیس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی یا رأی مجلس شورای ملی به عدم کفایت سیاسی او. ۶- عفو یا تخفیف مجازات محکومین، در حدود موازین اسلامی، پس از پیشنهاد دیوان عالی کشور.»

۳. ترمان، علی‌اکبر، «بررسی نقش و جایگاه سند چشم‌انداز در نظام حقوقی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تبریز، ۱۳۹۰، ص ۱۳۶

۴. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، صص ۱۳۱ - ۱۲۹

## ۵- تحلیل حقوقی ضوابط و رویه کنونی نظارت

همان‌طور که گفته شد، گستره صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مشتمل بر نظارت بر قوانین و مقررات است که از جمله مصادیق آن، شناسایی قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام، تنظیم طرح‌ها و لوایح لازم جهت نسخ این سیاست‌ها و نیز تصویب طرح‌ها و لوایح تأمین‌کننده اجرای سیاست‌ها است و همچنین طبق مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «مراحل اجرایی» نیز مشمول این نظارت دانسته شده است؛ اما با توجه به جایگاه مهم و حائز اهمیت قوانین در اجرایی‌شدن سیاست‌های کلی نظام، در این قسمت به ضوابط مربوط به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حیطه قوانین می‌پردازیم و ضوابط ناظر بر نظارت بر مقررات و مراحل اجرایی و نقد و ارزیابی آن را به فرصتی دیگر احاله می‌دهیم.

### ۵-۱- ارزیابی مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در رابطه با

#### مصوبات مجلس شورای اسلامی

بر اساس ماده (۱) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام<sup>۱</sup>، صلاحیت تفویض شده به هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام<sup>۲</sup>، در چهارچوب ضوابط مقررات یاد شده که به تصویب مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup> رسیده است، اعمال می‌گردد. طبق ماده (۳) این مقررات<sup>۳</sup>، «مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و

۱. ماده (۱): «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مطابق این مقررات صورت می‌گیرد. تبصره ۱- سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند ۱ از اصل ۱۱۰ قانون اساسی تعیین می‌شود. تبصره ۲- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.»

۲. پیش‌تر توضیح داده شده که به موجب پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که قبلاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام محول شده بود، به جمع برگزیده‌ای از اعضای این مجمع (به انتخاب مجمع) - تحت عنوان «هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» - تفویض شده است؛ بنابراین وظایفی که مجمع در خصوص اعمال نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام داشته است، همگی بر عهده هیأت یاد شده قرار گرفته است؛ اما ضوابط و مقررات اعمال آن تا زمان تدوین و تصویب ضوابط جدید و تأیید آن توسط مقام معظم رهبری<sup>حفظه‌الله</sup>، همچنان تحت ضوابط مذکور در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

۳. ماده (۳): «مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند. تبصره- شیوه اعمال نظارت در مورد نیروهای مسلح، با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.»

نهادهای عمومی» مسئول اجرا و پیاده‌سازی سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های زیرمجموعه خود شناخته شده‌اند. مقامات یاد شده به‌موجب ماده (۵) ضوابط مذکور، موظف به ارائه گزارش‌های ادواری سالانه و پنج‌ساله و نیز گزارش‌های موردی - حسب درخواست هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام - می‌باشند.

علاوه بر این گزارش‌ها، جهت پایش و تأمین اطلاعات لازم برای انجام‌وظیفه نظارت، کمیسیون‌های تخصصی مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز موظف به تهیه گزارش‌های سالانه از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی نظام در حوزه فعالیت خود شده‌اند.<sup>۱</sup> از مجموع ضوابط مندرج در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، چنین به نظر می‌رسد که موارد یاد شده، جهت تحقق مقدمات نظارت بر «مراحل اجرایی» توسط هیأت عالی نظارت تدوین شده است؛ هر چند که بخشی از نتایج آن در حوزه نظارت بر «قوانین» و «مقررات» نیز قابل استفاده خواهد بود.

همان‌طور که گفته شد، بر اساس تبصره (۲) ماده (۱) و نیز ماده (۲) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، «قوانین» نیز تحت چتر نظارتی این مقررات قرار گرفته است. در خصوص مقدمات اعمال نظارت بر «قوانین»، ماده (۷)<sup>۲</sup> مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام رئیس مجلس شورای اسلامی را مکلف کرده است تا پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نماید؛ اما در خصوص سازوکار نحوه اعمال این نظارت و ضمانت اجرای آن و تا پیش از تفویض صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) به هیأت عالی نظارت، ماده (۷) مقررات مزبور چنین مقرر داشته بود که هم‌زمان با بررسی

۱. تبصره (۱) ماده (۶): «هر یک 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.»  
 ۲. ماده (۷): «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آنها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آنها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آنها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.»

طرح‌ها و لوایح در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت نیز محتوای آن‌ها را رصد نموده و انطباق یا عدم مغایرت آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام را بررسی نماید.

سپس «مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.» بنابراین هرچند مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، به لحاظ اهرم‌های نظارت بر مقررات و مراحل اجرایی و ضمانت اجرای آن، موارد متعددی را مسکوت گذاشته است، اما در بحث عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، از ابزار حقوقی شورای نگهبان استفاده شده است.<sup>۱</sup>

این ترتیبات، چندان قابل اجرا به نظر نمی‌آید؛ زیرا اولاً اجرایی شدن چنین مقرره‌ای نیازمند چابکی و سرعت عمل کمیسیون نظارت بود؛ حال آن‌که نگاهی اجمالی به ترکیب کمیسیون نظارت مجمع<sup>۲</sup> کافی بود تا مشخص شود که تشکیل جلسات آن و گرد هم آمدن

۱. گودرزی، احمد، «ضمانت اجرای «سیاست‌های کلی نظام» در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم، ۱۳۹۴، ص ۱۱۵

۲. ماده (۴): «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع
  - دبیر مجمع
  - دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها
  - رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
  - رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس
  - رئیس سازمان بازرسی کل کشور
  - رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی
  - دادستان کل کشور
  - رئیس دیوان عدالت اداری کشور
- تبصره ۱- رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذیربط در مجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند. تبصره ۲- کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذیربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.»

اعضای آن، فرایندی زمان‌بر خواهد بود. اشکال کار وقتی بیشتر نمود پیدا می‌کرد که با توجه به کثرت طرح‌ها و لوایحی که به‌صورت جاری در دستور کار مجلس قرار دارد، کمیسیون مزبور جهت انجام صحیح وظیفه مقرر در ماده (۷)، نیازمند تشکیل جلسات منظم - حداقل به‌صورت هفتگی یا نهایتاً دو هفته یک‌بار - بود تا بتواند از پس وظیفه محوله برآید و با عنایت به ترکیب این کمیسیون، چنین چیزی شبیه به محال به نظر می‌رسید.

ثانیاً بر فرض انجام وظیفه کمیسیون به نحو احسن، تکمیل فرایند یاد شده، نیازمند برگزاری جلسات مجمع به‌صورت منظم و تخصیص زمان معتنی‌به، جهت بررسی گزارش‌های کمیسیون و تصمیم‌گیری در خصوص آن‌ها بود که ناگفته مشخص است که این امر نیز امکان‌پذیر نبود. مضاف بر این که مراحل طراحی شده نیز فرآیند نظارت را طولانی و ناکارآمد می‌کرد. نتیجه آن که با گذشت سال‌های متمادی از تصویب مقررات فوق، این وظیفه به‌صورت معدود و موردی توسط مجمع به انجام رسید و در موارد متعدد، مصوبات مجلس بدون اظهار نظر مجمع مبدل به قانون می‌شد.

از سوی دیگر، ضوابط یاد شده ابهاماتی را نیز در عمل موجب شده بود؛ زیرا مشخص نبود که منظور از اعلام نظر شورای نگهبان در این ماده چیست و آیا این شورا امکان نظارت بر نظر مجمع و تصمیم‌گیری در خصوص صحت یا سقم نظر مجمع در راستای نظارت بر مصوبات مجلس از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام را دارد یا خیر.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر، از عبارت «شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید»، ممکن بود چنین برداشت شود که اعمال نظر شورای نگهبان در قبال ایراد ارسالی مجمع تشخیص مصلحت نظام، لزوماً به معنای صحه گذاشتن بر نظر مجمع نیست و شورای نگهبان می‌تواند ایراد مجمع را نپذیرد و نظر خود را به مجلس اعلام کند.<sup>۲</sup>

۱. بهادری جهرمی، علی، «نگاهی به ابعاد حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ ۵. پیرامون سیاست‌های کلی نظام (دوم)» نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۴

۲. هرچند که این ابهام چندان منطقی به نظر نمی‌رسید؛ چرا که اولاً بر اساس ماده (۷) از مقررات مذکور، واضح است که نظر مجمع برای شورای نگهبان لازم‌الاتباع است و اقتضای تفویض صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) به مجمع نیز چیزی جز این نبود؛ اما به هر حال عده‌ای ذیل ماده (۷) را واجد چنین ابهامی می‌دانستند.

ظاهراً این قبیل اشکالات و برخی موارد دیگر منجر به استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه‌الله و کسب تکلیف نسبت به مواردی که مجمع اظهارنظری در خصوص مغایرت مصوبات مجلس نمی‌کند، شد. مقام معظم رهبری حفظه‌الله نیز جهت حل مشکل فوق، چنین مقرر داشتند که «در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت نظام، مغایرت یا عدم انطباق مصوبات مجلس را ... با سیاست‌های کلی به شورای نگهبان اعلام کند، شورای محترم موظف است بر اساس نظر مجمع، اقدام و مخالفت آن مصوبه 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.»

تدبیر مذکور در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان تا حدودی ضعف سازوکار یاد شده را جبران می‌کرد، اما لزوماً مطلوب نبود؛ زیرا صرف‌نظر از نقص مقررات فعلی و لزوم اصلاح و تکمیل آن در مراحل آتی، پاسخ به نامه دبیر شورای نگهبان بیان یکی از اختیارات آن شورا بر اساس برداشت آن‌ها از اختیارات خود بود. فلذا مقام معظم رهبری حفظه‌الله در پیوست حکم اعضای دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی را به جمع برگزیده‌ای از میان اعضای مجمع (هیأت عالی نظارت) تفویض نمودند تا نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به صورت کلی و به طور خاص، نظارت بر مصوبات مجلس از لحاظ عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، تقویت گردد.

بررسی عملکرد یک‌ساله هیأت عالی نظارت، مؤید بهبود و تقویت انجام وظیفه نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است؛ به نحوی که تعداد مصوباتی که هیأت عالی نظارت ظرف مدت تقریباً یک سال از حیث مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار داده است، تقریباً با مصوباتی که شورای مجمع در طی حدود دو دهه از زمان تفویض امر نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به آن مورد رسیدگی قرار داده است، برابری می‌کند! همچنین بر اساس تدبیری که در پاسخ به استعلام دبیر شورای نگهبان بیان شده بود، ابهام ذیل ماده (۷) نیز به صورت روشن تعیین تکلیف شد؛ هر چند که پیش از آن نیز، ابهام مذکور چندان جدی و پیچیده به نظر نمی‌رسید.

نکته دیگر در خصوص اعمال نظارت بر «قوانین» در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، وجود ضمانت اجرای نسبتاً مؤثر در این خصوص و رد مصوبه توسط شورای نگهبان است. بلکه در حال حاضر، تنها ضمانت اجرای عدم رعایت سیاست‌ها توسط مجلس، مربوط به وظیفه نظارتی شورای نگهبان بر اساس اصل (۹۴) است که این شورا، موارد مغایر با سیاست‌های کلی نظام را مغایر قانون اساسی (و بعضاً مغایر شرع) اعلام می‌نماید.<sup>۱</sup>

بنابراین در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه قوانین، سیر تطوری که تاکنون در نظام حقوقی طی شده است، منتج به نتایج قابل قبولی گردیده است و رویه جاری و اخیر، مبتنی بر جایگزینی هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به جای شورای مجمع، به لحاظ حقوقی بدون نقص و مطلوب به نظر می‌رسد.

البته به لحاظ تخصصی، نظارتی که این هیأت اعمال می‌نماید از جهت تعیین شاخصه‌های کمی و کیفی ارزیابی و اقداماتی از این دست، نیازمند تکمیل و ارتقا است. همچنین به نظر می‌رسد که وجود یک بازوی مشورتی متشکل از کارشناسان و متخصصان حوزه‌های مختلف جهت ارائه مشورت‌های لازم به این هیأت نیز بر کیفیت ارزیابی‌ها بیفزاید؛ بدون آن که منجر به توسعه تشکیلات نظارتی گردد؛ زیرا این پیشنهاد، با به‌کارگیری جمع معدود نخبگانی قابلیت تحقق دارد و محظور ایجاد تشکیلات وسیع را موجب نخواهد شد.

نکته حائز اهمیت دیگر در این میان، نقش و جایگاهی است که شورای نگهبان در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام داشته و دارد. حسب مطالب پیش‌گفته، شورای نگهبان صلاحیتی راجع به نظارت بر مصوبات مجلس شورای اسلامی از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ندارد؛ مگر آن که هیأت عالی نظارت هیچ اظهارنظری نکند یا به‌طور خاص صلاحیتی در این زمینه از سوی مقام معظم رهبری حفظه‌الله به این شورا تفویض گردد.

<sup>۱</sup> آقایی طوق، مسلم، «مفهوم و جایگاه سیاست‌های کلی نظام»، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۸، ص ۱۱۰



طبق ضوابط مندرج در ماده (۷) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان به صورت غیرمستقیم در خصوص نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام دخیل است و در واقع، شورای نگهبان به موجب صلاحیت نظارت پیشینی بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و قدرت و ابزاری که در این خصوص در اختیار دارد، به عنوان ضمانت اجرای مؤثر نظارت تفویض شده به مجمع (هیأت عالی نظارت) در نظر گرفته شده است.

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که تا پیش از استعلام دبیر شورای نگهبان و مرقومه مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> حفظه‌الله در پاسخ به آن، شورای نگهبان صلاحیتی درباره اظهارنظر راجع به مغایرت مصوبات مجلس با مفاد سیاست‌های کلی نظام نداشته است<sup>۱</sup> و صرفاً پس از مرقومه مذکور و حسب تفویض صورت گرفته در آن، در چهارچوبی مشخص و تحت ضوابط خاصی صلاحیت ورود به نظارت بر مصوبات مجلس از حیث فوق را یافته است.

به این معنا که مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> حفظه‌الله، صلاحیت مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) را فی‌الجملة به هیأت عالی نظارت مجمع تفویض نموده‌اند؛ اما صرفاً در خصوص نظارت بر طرح‌ها و لوایح مصوب مجلس - و نه نظارت بر مقررات دولتی یا ... - و تنها در صورت عدم اظهارنظر هیأت عالی نظارت در خصوص طرح‌ها و لوایح و به صورت ثانوی - و نه در عرض هیأت عالی نظارت - وظیفه نظارتی بند (۲) اصل (۱۱۰) به شورای نگهبان تفویض شده است.

## ۵-۲- سرنوشت نهایی مصوبات مجلس در فرض مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

از جمله سؤال‌هایی که پیرامون رویه جاری در اعمال نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام وجود دارد، آن است که آیا مجلس می‌تواند مصوبه‌ای را که شورای نگهبان به تبع نظر هیأت عالی نظارت، مغایر سیاست‌های کلی

<sup>۱</sup> البته اگر به صورت شفاهی و غیرمکتوب اذن و تفویضی برای این موضوع وجود داشته است، نمی‌توان عملکرد شورای نگهبان را از لحاظ ورود به نظارت بر مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، فاقد وجهت حقوقی و به تبع آن قابل نقد دانست؛ زیرا حسب نقل قول برخی (ر.ک: هاشمی‌رفسنجانی، علی‌اکبر، «نقادی نظروزی‌ها درباره مجمع تشخیص مصلحت»، راهبرد، ۱۳۸۱، شماره ۲۶، ص ۳۱)، ظاهراً در این خصوص شورای نگهبان با اجازه شفاهی از جانب مقام معظم رهبری<sup>۲</sup> حفظه‌الله به این موضوع ورود کرده بود.

نظام و به تبع آن مغایر قانون اساسی یا شرع (یا هر دو) اعلام کرده است، اصلاح نکند و بر نظر خود اصرار ورزیده و آن را برای اعمال اصل (۱۱۲)<sup>۱</sup> به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؟<sup>۲</sup> متون قانونی همچون قانون اساسی یا مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، در این خصوص تصریحی ندارند؛ بنابراین باید دید از منظر حقوقی پاسخ چیست. به‌طور کلی، در این رابطه دو نظر متصور است که در حال حاضر هر یک قائلینی از میان حقوقدانان و چهره‌های سیاسی دارد.

### ۵-۲-۱- نظر اول؛ عدم امکان اصرار مجلس

نظر نخست آن‌که مجلس امکان اصرار بر این دسته از ایرادات را ندارد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام احکام حکومتی (به معنای خاص) هستند و هیأت عالی نظارت، شأن و صلاحیت نظارتی خود را مستقیماً از ولی فقیه اخذ کرده است؛ بنابراین امکان اصرار بر نقض احکام حکومتی بی‌معناست و جنس مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام با جنس سایر مغایرت‌های مصوبه مجلس متفاوت است. مضاف بر این‌که اصل (۱۱۲) قانون اساسی که سازوکار ورود مجمع تشخیص مصلحت نظام به این قبیل موارد را بیان کرده است، ناظر بر اختلاف مجلس و شورای نگهبان است؛ حال آن‌که در ما نحن فیه، اختلافی میان مجلس و شورای نگهبان وجود ندارد. بلکه اختلاف میان مجلس و هیأت عالی نظارت است که به قائم‌مقامی از مقام رهبری به اعمال صلاحیت می‌پردازد. در نتیجه در این موارد، مجلس امکان اصرار بر مصوبه خود و ارجاع آن به مجمع را ندارد و مجمع نیز صلاحیتی جهت ورود به این قبیل موضوعات را ندارد.

۱. اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوری در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.»

۲. در اینجا بحث بر سر مواردی است که مجلس شورای اسلامی از یک سو تصویب امری را لازم می‌داند و از سوی دیگر با ایراد مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مواجه شده است؛ طبیعتاً در این حالت امر، دایر میان اصلاح یا اصرار است. وگرنه واضح است که در صورتی که مصوبه مجلس با ایراد (اعم از مغایرت با سیاست‌ها یا سایر ایرادات) مواجه شود، ممکن است مجلس از مصوبه خود صرف‌نظر کند و نه به اصلاح آن پردازد و نه بر آن اصرار نماید.

همچنین سیاست‌های کلی نظام، ضوابطی هستند که بیانگر مصلحت فعلی کشور می‌باشند و بر اساس مصالح جاری نظام، تنظیم و ابلاغ شده‌اند؛ بنابراین، اقتضای رعایت مصلحت نظام و کشور در هر برهه، رعایت سیاست‌هایی است که جهت تأمین این مصالح تعیین شده‌اند. در نتیجه اصرار بر نقض این سیاست‌ها به دلیل تأمین مصلحت، نوعی نقض غرض بوده و بی‌معناست. چراکه سیاست‌های کلی نظام که حسب شرایط و مقتضیات زمان و مکان و در برهه‌های گوناگون تنظیم می‌شوند، خود دربردارنده مصلحت هستند و نقض آن‌ها، قطعاً مغایر مصلحت است و دیگر بررسی مصلحت بودن تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌ها محلی از اعراب نخواهد داشت.

علاوه بر موارد فوق، اگر مصوبه‌ای که هیأت عالی نظارت آن را مغایر با سیاست‌های کلی نظام اعلام کرده است، واجد مغایرتی اساسی با سیاست‌های کلی نظام باشد؛ به این معنا که سیاست‌ها جهتی را برای اداره امور کشور تعیین کرده است و مصوبه مجلس، جهتی کاملاً مغایر با آن را ترسیم کرده باشد؛ در این فرض نمی‌توان پذیرفت که بتوان تحت عنوان مصلحت، عمل به مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز کرد.

نهایتاً شخص ولی فقیه می‌تواند در خصوص موضوع تصمیم بگیرد و در صورت صلاحدید و به‌موجب حکم حکومتی جداگانه‌ای، امکان «قانون» شدن مصوبه مغایر با سیاست‌ها را تجویز نماید.

#### ۵-۲-۲- نظر دوم؛ امکان اصرار مجلس

نظر دوم آن‌که مجلس می‌تواند با اصرار بر مصوبه خود، موضوع را جهت اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند؛ زیرا در حال حاضر، مجرای که در مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در نظر گرفته شده است، مجرای شورای نگهبان و صلاحیت‌های این نهاد خاص است. پس اقتضائاتی که در خصوص صلاحیت‌های شورای نگهبان در خصوص بررسی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی وجود دارد، در خصوص عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام نیز حاکم خواهد بود.

به‌عنوان مثال، همان‌طور که اعلام نظر شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس (بر اساس اصول ۹۴<sup>۱</sup> و ۹۵<sup>۲</sup> قانون اساسی)، در فرصت ۱۰ الی نهایت ۲۰ روز امکان‌پذیر است؛ اعلام مغایرت‌های اعلامی هیأت عالی نظارت توسط شورای نگهبان نیز صرفاً در همین مواعد امکان‌پذیر خواهد بود؛ بنابراین کلیه آثار حقوقی و اقتضائاتی که بر نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس جاری است، بر ایراداتی که شورای نگهبان بر اساس نظر هیأت عالی نظارت در خصوص مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام اعلام می‌کند نیز جاری است.

یکی از این موارد، امکان اصرار مجلس بر مصوبه مورد ایراد و ارجاع آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی است. مضاف بر این که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، در نهایت به‌عنوان مغایرت با شرع یا قانون اساسی و توسط شورای نگهبان اعلام می‌شود، پس مجرای اصل (۱۱۲) محقق شده است. چراکه طبق این اصل، درجایی که «مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند»، امکان ارجاع موضوع به مجمع وجود دارد؛ بنابراین این مصداق نیز از مصادیق اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی خواهد بود.<sup>۳</sup>

نکته دیگر آن که تصویب نهایی مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام توسط مجمع، از حیث نفی مصلحت موجود در سیاست‌های ابلاغی، نقض غرض نیست؛ زیرا هرچند سیاست‌های کلی نظام در راستای مصالح جاریه کشور تنظیم می‌گردند، اما به‌رحال

۱. اصل (۹۴) قانون اساسی: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را حداکثر ظرف ده روز از تاریخ وصول از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدید نظر به مجلس بازگرداند. در غیر این صورت مصوبه قابل اجرا است.»

۲. اصل (۹۵) قانون اساسی: «در مواردی که شورای نگهبان مدت ده روز را برای رسیدگی و اظهار نظر نهایی کافی نداند، می‌تواند از مجلس شورای اسلامی حداکثر برای ده روز دیگر با ذکر دلیل خواستار تمدید وقت شود.»

۳. گفتنی است که منظور از امکان اصرار توسط مجلس در فرض مورد بحث، امکان اصرار بر احکام حکومتی موردی و به معنای خاص آن (نظیر از دستور خارج شدن اصلاح قانون مطبوعات در مجلس ششم) نیست؛ زیرا امکان اصرار بر این دسته از احکام حکومتی، منطقی‌بی‌معناست و با فلسفه و اساس صلاحیت صدور احکام حکومتی موردی منافات دارد.

دربردارنده مصالح «نوعی» هستند و فرضِ نقض این مصالح نوعی در یک مصداق خاص، منافاتی با یکدیگر ندارد. به این معنا که سیاست‌های کلی نظام، مصالح عام و نوعی کشور را در برهه‌ای خاص و ناظر بر شرایط و مقتضیات کشور تعیین می‌کنند ولی درعین حال امکان دارد که تخطی از این سیاست‌ها در یک مصداق خاص، خود به مصلحت کشور باشد. به‌عنوان مثال، تأکید بر استفاده از توان و ظرفیت‌های داخلی در انجام پروژه‌های عمرانی از جمله سیاست‌های کلی نظام به حساب می‌آید. با این وجود، ممکن است اجازه عقد قرارداد با شرکت‌های خارجی در خصوص انجام پروژه‌های عمرانی مربوط به حوزه نفت - بنابر مصلحت ملزماه‌ای - مورد نیاز کشور باشد. در این فرض، هیچ استبعاد عقلی و منطقی جهت نقض مصلحت نوعی موجود در سیاست‌های کلی نظام به دلیل وجود مصلحت خاص و موردی در رابطه با پروژه‌های نفتی وجود ندارد. به بیان دیگر، قرار نیست که سیاست حمایت از توان و ظرفیت‌های داخلی به کلی نقض و نسخ گردد؛ بلکه صرفاً در حوزه‌ای خاص و محدود و آن‌هم به دلیل وجود مصلحتی خاص، از آن سیاست عدول می‌شود.

این نکته نیز که مغایرت مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی نظام، مغایرتی اساسی است و جهت اداره کشور را تغییر می‌دهد و به تبع آن، پذیرفتن تأیید آن تحت عنوان مصلحت امکان‌پذیر نیست، در همه حالت‌ها صادق نیست. اولاً آنچه بر اساس تجربه موجود نیز قابل مشاهده است، مغایرت‌های اعلامی با سیاست‌های کلی نظام توسط هیأت عالی نظارت یا شورای نگهبان، در اکثر موارد، مغایرت اساسی (به معنای فوق) نیست و نوعاً مغایرت‌های موردی است. ثانیاً در واقع در نظر یاد شده، تأیید مصوبه‌ای که جهت اداره کشور را تغییر دهد، «مصلحت» دانسته نشده است که از موضوع بحث خارج است؛ زیرا بحث بر سر امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌ها است نه لزوماً تأیید آن! طبیعی است که در فرض اصرار مجلس بر مصوبه مغایر سیاست‌ها، اگر تأیید مصوبه مجلس امری غیرعقلایی و مخالف مصلحت باشد، نهاد تشخیص‌دهنده مصلحت نباید آن را تأیید نماید؛ اما این موضوع، متفاوت از آن است که از اساس امکان اصرار بر چنین مصوبه‌ای نفی گردد. ثالثاً حتی بر فرضی که مصوبه مجلس جهت اداره کشور را در موضوعی خاص تغییر دهد و مجلس بر آن اصرار

داشته باشد، استبعادی ندارد که در فرض وجود «مصلحت» ملزومه، چنین مصوبه‌ای تأیید گردد. چراکه بر فرض پذیرش این نکته که مصلحت نظام اسلامی از اهمیت بسزایی برخوردار است، بر همین اساس می‌توان جهتی که پیش‌تر برای اداره کشور در نظر گرفته شده بود، تغییر کند و جهتی جدید اتخاذ گردد. کما این‌که مرجع تعیین سیاست‌ها نیز می‌تواند جهتی که پیش‌تر برای اداره کشور در نظر گرفته است را به دلیل تغییر شرایط کشور تغییر داده و جهتی جدید و حتی مغایر با جهت پیشین را برای اداره کشور برگزیند. نتیجه آن‌که تأیید مصوبه مجلس در فرض مورد بحث، به معنای تأیید لزوم تغییر جهت اداره کشور در موضوعی خاص هست که فرض آن، چندان غیر معقول و دور از ذهن هم به نظر نمی‌رسد.

علاوه بر همه این موارد، وقتی در نظام حقوقی ایران امکان تصویب مصوبات مغایر شرع یا قانون اساسی بنا بر مصلحت نظام و جامعه اسلامی وجود دارد، به‌طریق اولی و به قیاس اولویت و نیز با لحاظ این نکته که سیاست‌های کلی نظام را حکم حکومتی ندانیم یا نهایتاً در زمره احکام حکومتی نوعی (و نه موردی) به حساب آوریم، امکان تصویب مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام بنا بر مصلحت ملزومه باید وجود داشته باشد؛ زیرا سیاست‌های کلی نظام بالاتر از قانون اساسی و شرع نیستند. پس منطقاً اگر بنا بر مصلحت امکان تصویب مواردی که مغایر شرع و قانون اساسی هستند وجود داشته باشد، باید امکان تصویب مواردی که شأنی مادون شرع و قانون اساسی دارند (همچون سیاست‌های کلی نظام) – البته در فرض وجود مصلحت ملزومه – وجود داشته باشد.

البته باید توجه داشت که در فرض پذیرش امکان اصرار مجلس بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام، رعایت سازوکارهای حقوقی و تشریفات قانونی مورد نیاز جهت ارجاع مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام ضروری است. از جمله این موارد می‌توان به ماده (۲۰۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup> اشاره کرد که مقرر می‌دارد پس از ایراد شورای نگهبان

۱. ماده (۲۰۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «پس از بررسی گزارش کمیسیون که در آن نظر شورای نگهبان ملحوظ شده است و رأی‌گیری نسبت به آن، مصوبه مجدداً به شورای نگهبان ارسال می‌شود. اگر این مصوبه هنوز وافی به نظرات شورای نگهبان نباشد، مجدداً در مجلس مطرح می‌گردد، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. مجمع موظف است تنها در موارد اختلاف و دیگر موارد مربوط به آن اظهار نظر قطعی نموده و گزارش آن را جهت طی مراحل بعدی به رئیس مجلس اعلام نماید.»

نسبت به مصوبه مجلس، فوراً امکان ارسال آن به مجمع وجود ندارد؛ بلکه باید مجدداً در مجلس مطرح گردد و تنها در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس، مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌دارد. این موضوع طی تذکر قانون اساسی از سوی شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۵ نیز به صراحت بیان شده است.<sup>۱</sup>

همچنین ماده (۲۵) آئین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، صرفاً در صورت طی تشریفات خاصی امکان طرح موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت را مجاز شمرده است. این ماده بیان می‌دارد: «موضوعات مربوط به تشخیص مصلحت پس از طی مراحل زیر قابل طرح در مجمع‌اند: مصوبه مجلس شورای اسلامی برای اظهار نظر به شورای نگهبان فرستاده می‌شود، شورای نگهبان چنانچه آن را خلاف موازین شرع یا قانون اساسی تشخیص دهد، نظر خود را به مجلس شورای اسلامی اعلام می‌نماید. چنانچه مجلس شورای اسلامی بر نظر خود باقی بود و با اعلام رأی، ضمن در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکرد و در نتیجه تعارض پیش آمد، مصوبه از طرف مجلس شورای اسلامی به همراه گزارش جامع و مکتوب نظر شورای نگهبان و دلایل اصرار مجلس شورای اسلامی بر نظر مصلحتی خود (ارسال صورت مذاکرات) برای مجمع تشخیص مصلحت فرستاده می‌شود...»

### نتیجه‌گیری

بر اساس آنچه در این نوشتار بیان شد، مشخص گردید که سیاست‌های کلی نظام در زمره هنجارهای برتر نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران قرار دارد که قوانین و مقررات دیگر باید در راستای این سیاست‌ها تنظیم و تصویب گردند تا واجد اعتبار حقوقی باشند. این امر، نیازمند نظارت مؤثر حقوقی است تا در عرصه عمل جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام مورد

۱. در نامه شماره ۷۵/۲۱/۱۵۳۴ مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۱۴ دبیر شورای نگهبان به ریاست وقت مجلس شورای اسلامی چنین آمده است: «چون به صراحت اصل ۱۱۲ قانون اساسی مصوبه‌های مجلس شورای اسلامی در صورتی قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت است که شورای نگهبان آن را خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی تشخیص داده و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند، علیهذا ارجاع موضوع از ناحیه ریاست و به تشخیص اعضای کمیسیون حتی با اطلاع مجلس کافی به تأمین قیود و شرایط اصل مزبور نمی‌باشد و لازم است مصوبه پس از تأیید از دستپایی به راه حل مناسب در جهت تأمین نظر این شورا و رأی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شود.»

تعرض و نقض قرار نگیرد. بر همین اساس، صلاحیت نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی بر عهده رهبر قرار گرفته است.

از سوی دیگر، طبق ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی، مقام رهبری می‌تواند برخی از وظایف و اختیارات خود را تفویض کند. بر این اساس، وظیفه مذکور در بند (۲) اصل (۱۱۰) در سال ۱۳۷۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شد و تا سال ۱۳۹۶، این وظیفه توسط شورای مجمع انجام می‌شد؛ اما در سال ۱۳۹۶، این وظیفه از مجمع تشخیص مصلحت نظام منتزع و به جمع منتخبی از اعضای این مجمع - به انتخاب خود مجمع - موسوم به هیأت عالی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام واگذار شد که نهادی مستقل نسبت به مجمع تشخیص مصلحت نظام با وظایف و کارکردی متفاوت است. ارتباط این هیأت با مجمع، در انتخاب اعضای آن توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و از میان اعضای خود منحصر می‌شود و سایر موارد مرتبط با اعمال صلاحیت این هیأت، همچون تدوین و اصلاح مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام جهت تأیید نهایی توسط مقام معظم رهبری حفظه‌الله و ارسال نظرات هیأت به شورای نگهبان و ...، در صلاحیت این هیأت بوده و ارتباطی با وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام ندارد.

همچنین حسب استعلام دبیر شورای نگهبان از مقام معظم رهبری حفظه‌الله، در صورت عدم اظهار نظر هیأت عالی نظارت راجع به مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام، شورای نگهبان می‌تواند موارد مغایر را رأساً اعلام نماید تا توسط مجلس اصلاح گردد. همچنین حسب ماده (۷) مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی مقام معظم رهبری حفظه‌الله)، سازوکار و نحوه اعمال نظارت هیأت عالی نظارت بر مصوبات مجلس به بهره‌گیری از ظرفیت حقوقی و قانونی شورای نگهبان تنظیم شده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد که آثار و لوازم مترتب بر صلاحیت شورای نگهبان همچون مواعد قانونی اظهار نظر (مذکور در اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی)، امکان اصرار بر مصوبه مغایر با سیاست‌های کلی نظام (موضوع اصل ۱۱۲ قانون اساسی) و ... در رابطه با نظرات هیأت عالی نظارت نیز جاری خواهد بود.



## هیأت عالی نظارت، مستقل یا وابسته؟

کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه

مقدمه

به موجب بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده مقام معظم رهبری<sup>مدظله‌العالی</sup> است. مضافاً به حکم فراز پایانی اصل مذکور، «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند». در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکاری برای نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و مرجع تفویض‌شونده در این خصوص مشخص نشده است. در این راستا، مقام معظم رهبری، نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی را طی نامه مورخ ۱۳۷۷/۰۱/۱۷ به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار نموده‌اند. همچنین سازوکار این نظارت طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۱۵ مقام معظم رهبری با عنوان «مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»، مبنای عمل بوده است. مصوبه بعدی در این رابطه، با عنوان مشابه، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۲/۲۴ بوده و مطابق ماده (۴) «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع در خصوص نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی» کمیسیونی به نام «کمیسیون نظارت» در مجمع تشکیل شده است. رهبر انقلاب، در جزء (۴-۱) پیوست حکم دوره هشتم مجمع تشخیص مصلحت نظام (ابلاغی ۱۳۹۶/۰۵/۳۰) مقرر فرمودند: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای مجمع است.»

در این رابطه سه پرسش در نسبت حقوقی مجمع و هیأت عالی نظارت به ذهن متبادر می‌شود:

- ۱- آیا مفهوم «انتقال» در این فرمان به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به هیأت عالی نظارت است؟
- ۲- با توجه به این که مجمع دارای سه رکن: صحن مجمع، کمیسیون‌ها و دبیرخانه است، انتقال یک وظیفه از صحن مجمع به هیأت برگزیده، به معنای استقلال این هیأت از مجمع خواهد بود؟ آیا دو رکن دیگر مجمع مسئولیتی در امر نظارت ندارند؟
- ۳- با توجه به بند (۲-۴) پیوست حکم، آیا بازنگری در مقررات نظارت (که قبلاً به تصویب مجمع و تأیید مقام معظم رهبری رسیده است) می‌بایست به تصویب اعضای مجمع برسد؟ یا هیأت عالی نظارت خود می‌تواند این مقررات را بازنگری نماید؟

کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام طی نامه شماره ۹۹۶۰/۲۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۰۴ جهت اعلام نظر حقوقی، پرسش‌های فوق را به کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع ارسال کرد. پاسخ پرسش‌های فوق با تأکید بر «جایگاه حقوقی هیأت نظارت» (و نه نوع نظارت) به شرح ذیل است:

۱- آیا مفهوم انتقال در این فرمان به معنای سلب اختیار از مجمع و تفویض اختیار به هیأت عالی نظارت است؟

الف- طبق بند (۱) اصل (۱۱۰)، مجمع در تعیین سیاست‌ها دخیل است اما در بحث نظارت بر حُسن اجرای آن‌ها، وظیفه ذاتی ندارد و مطابق حکم (بند ۲ اصل ۱۱۰) «نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» وظیفه علی‌حده و مستقل از «تعیین سیاست‌های کلی نظام» (بند ۱ اصل ۱۱۰) است و لذا رهبری می‌تواند این امر را به مجمع یا هر مرجع دیگری واگذار نمایند. به عبارت دیگر، تعیین سیاست‌های کلی نظام از جمله وظایفی است که رهبری پس از مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام اعمال می‌کند، اما «نظارت بر سیاست‌های کلی» در زمره وظایف شخص رهبری است که به تجویز ذیل آخر اصل (۱۱۰)

می‌تواند به شخص (حقیقی یا حقوقی) دیگری تفویض شود که این وظیفه از سوی معظم‌له اکنون به «هیأتی منتخب از اعضای مجمع تشخیص مصلحت» واگذار شده، همچنان که اختیار یا وظیفه «حل اختلاف قوا» (موضوع بند ۷ اصل ۱۱۰) به هیأتی مشابه تحت عنوان «هیأت عالی حل اختلاف قوا» تفویض گردیده است.

ب- مستنداً به نظر ابلاغی رهبر معظم انقلاب در هاشم نامه ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، منضم به متن اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجمع (مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۰۳) مبنی بر این که «نظارت امری مستقل بوده و تابع آیین‌نامه دیگری است...»، استقلال هیأت عالی نظارت از حیث صلاحیت اظهار نظر در زمینه موارد مغایر با سیاست‌های کلی به موجب ذیل اصل (۱۱۰) قانون اساسی، جهت نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام، محرز است.

ج- در مورد مفهوم «انتقال»، دو نظر می‌تواند مطرح شود: نخست این که انتقال اختیار تفویض شده به صحن مجمع به معنای سلب آن از صحن مجمع نیست و قصد مقام معظم رهبری تحرک بیشتر مجمع در امر نظارت از طریق انتقال این وظیفه به بخشی از مجمع است. دوم این که از مفهوم «انتقال»، معنای «سلب اختیار» استنباط می‌گردد. استدلال آن که تفویض سابق صورت گرفته به صحن مجمع هم‌اکنون به هیأت عالی نظارت «انتقال» می‌یابد؛ نه آن که به واسطه انتخاب اعضای هیأت عالی از میان اعضای مجمع و نیز توسط همان اعضا، مجمع این امر را به هیأت عالی نظارت تفویض نموده باشد (اصل عدم تفویض در تفویض و اصل عدم تفویض یک جمع به جمعی دیگر)؛ لذا تفویض سابق از صحن مجمع سلب و به هیأت عالی نظارت منتقل می‌شود.

التهایه، با عنایت به این که امر نظارت بر سیاست‌های کلی یک فرآیند چندبخشی است و مقام معظم رهبری صرفاً وظایف صحن مجمع در امر نظارت را به هیأت عالی نظارت منتقل نموده‌اند، بنابراین مفهوم انتقال در این فرمان به معنی سلب اختیار از کل مجمع نیست و سایر ارکان مجمع از جمله دبیرخانه مجمع در این زمینه مسئولیت دارند که در پاسخ به سؤال بعدی تبیین خواهد شد.

۲- با توجه به این که مجمع دارای سه رکن: صحن مجمع، کمیسیون‌ها و دبیرخانه است، انتقال یک وظیفه از صحن مجمع به هیأت برگزیده، به معنای استقلال این هیأت از مجمع خواهد بود؟ آیا دو رکن دیگر مجمع مسئولیتی در امر نظارت ندارند؟

الف- بر اساس بند (۴-۱) پیوست حکم دوره هشتم مجمع، وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضا انتقال می‌یابد (که دلیل 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 هیأت عالی نظارت مطرح خواهد شد.

ب- 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 پیشگیری و مدیریت دبیر مجمع و نیز بند (۳-۱) پیوست مذکور، دبیرخانه مجمع به عنوان تنها مرجع انجام امور اجرایی (اداری، مالی و ...) مجمع شناخته شود و نظر به این که تشکیلات و اعضای هیأت 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 هیأت عالی نظارت) قرار گرفته و مسلم است که ایجاد تشکیلات جدید و توسعه دیوان‌سالاری غیرضرور، خلاف منویات و تدابیر ابلاغی ایشان است.

۳- با توجه به بند (۲-۴) پیوست حکم آیا بازنگری در مقررات نظارت (که قبلاً به تصویب مجمع و تأیید مقام معظم رهبری رسیده است) می‌بایست به تصویب اعضای مجمع برسد؟ یا هیأت عالی نظارت خود می‌تواند این مقررات را بازنگری نماید؟

با عنایت به پاسخ دو پرسش قبلی به نظر می‌رسد بازنگری و تصویب مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مواردی که مربوط به اعمال و وظایف صحن مجمع در امر نظارت باشد، می‌تواند مستقلاً توسط هیأت عالی نظارت صورت گیرد لیکن در بقیه مواردی که مربوط به پشتیبانی محتوایی و امور اجرایی امر نظارت است، به نظر می‌رسد تأیید اعضای مجمع لازم است.

در پایان یادآور می‌شود که همه نظرات مطروحه در این متن، مستنبط از مفاد اصول قانون اساسی و فحوای فرمان‌ها و تدابیر ابلاغی رهبر معظم انقلاب تاکنون هست و ممکن است تصریحات کلام معظم‌له در تدابیر ابلاغی بعدی، مغایر با استنباط‌های مذکور باشد که بدیهی است مصرّحات احکام صادره از ناحیه ایشان حاکم خواهد بود.



## فصل سوم: پیشنهادات، ارزیابی و نقد

- ❖ پیشنهادهای اصلاحی مقررات نظارت
- ❖ تطبیق مصوبات هیأت عالی نظارت با سند الزامات تحقق سیاست‌ها
- ❖ مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب شورای مجمع  
تشخیص مصلحت نظام





## پیشنهاد‌های اصلاحی مقررات نظارت / کارگروه تخصصی

علی احمدی<sup>۱</sup>، محمدرضا باهنر<sup>۲</sup>، داود دانش‌جعفری<sup>۳</sup>، مهدی صبوری‌پور<sup>۴</sup>

**ماده ۱-** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، تحت عنوان هیأت عالی نظارت مطابق با مقررات صورت می‌گیرد.

**تبصره ۱.** سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به‌موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

**تبصره ۲.** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

**ماده ۲-** قوانین و مقررات باید در چهارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.

**تبصره.** قوانین و مقررات خاص در اجرای سیاست‌های کلی از جمله قانون برنامه و نیز قوانین جامع می‌بایست منطبق با سیاست‌های کلی باشند.

<sup>۱</sup>. رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۲</sup>. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۳</sup>. عضو مجمع و رئیس کمیسیون اقتصادی، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۴</sup>. رئیس کمیته نظارت بر قوانین و امور مجلس کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

**ماده ۳-** مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی و سایر مخاطبان سیاست‌های کلی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.

**تبصره.** شیوه اعمال نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در مورد نیروهای مسلح، با پیشنهاد هیأت عالی نظارت با تصویب و ابلاغ فرماندهی کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

**ماده ۴-** پیگیری امور کارشناسی نظارت، به عهده دبیرخانه مجمع است. دبیرخانه به‌منظور فراهم‌آوردن اطلاعات دقیق مربوط به نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی و آماده‌سازی آن‌ها برای تصمیم‌گیری، کمیسیونی تحت عنوان کمیسیون نظارت تشکیل می‌دهد.

این کمیسیون با بهره‌گیری کامل از آخرین فرآورده‌های کارشناسی دستگاه‌های نظارتی کشور، سایر کمیسیون‌های دبیرخانه و فعالیت‌های پژوهشی، شاخص‌های ارزیابی نتایج حاصله را در هیأت عالی نظارت مطرح می‌نماید. رئیس کمیسیون نظارت دبیرخانه می‌تواند دبیر هیأت عالی نظارت باشد.

**تبصره ۱.** رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

**تبصره ۲.** کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.

**ماده ۵-** مقامات مذکور در ماده (۳) موظف‌اند گزارش‌های ادواری، شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها بر اساس شاخص‌ها و نماگرهای معتبر تهیه و در پایان تیرماه سال بعد به هیأت عالی نظارت ارسال کنند. هیأت عالی نظارت پس از بررسی، موارد مغایرت و عدم انطباق حسب مورد با سیاست‌های کلی را اعلام خواهد کرد. دستگاه‌ها باید نتیجه اقدامات اصلاحی خود را در این رابطه مجدداً به هیأت عالی نظارت گزارش نمایند.

**تبصره.** دستگاه‌های مختلف قوای سه‌گانه، صداوسیما و نهادهای عمومی مکلف‌اند، حسب درخواست کمیسیون نظارت، اطلاعات و گزارش‌های لازم را در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در حوزه‌ی فعالیت خود بر اساس شاخص‌های معتبر تهیه کنند و حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ درخواست، در اختیار کمیسیون نظارت قرار دهند.

**ماده ۶-** نسخه‌ای از دستور جلسات هیأت عالی نظارت، قبل از طرح در جلسه، در اختیار کمیسیون‌های تخصصی مرتبط مجمع قرار می‌گیرد. این کمیسیون‌ها ظرف مدت حداکثر یک‌ماه نظر خود را به‌صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیأت عالی نظارت ارائه می‌کنند. در مورد دستور جلسات فوری، کمیسیون‌های تخصصی، نظرات خود را به‌صورت شفاهی از طریق نماینده‌ی خود در هیأت عالی نظارت ارائه خواهند کرد.

**تبصره ۱.** هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع، در حوزه‌ی 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 هیأت عالی نظارت ارائه می‌شوند.

**تبصره ۲.** دبیرخانه مجمع موظف است با همکاری شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، مرکزی را در دبیرخانه برای تهیه گزارش‌های ارزیابی راهبردی از اجرای سیاست‌های کلی و در صورت نیاز ارزیابی آمارهای رسمی منتشره ایجاد کند. گزارش‌های تهیه‌شده توسط این مرکز به‌صورت ادواری منتشر و در اختیار مجمع قرار می‌گیرد.

**ماده ۷-** رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع هیأت عالی نظارت ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت دبیرخانه نیز محتوای آن‌ها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت دبیرخانه مواردی را که مغایر یا غیر منطبق (حسب مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به هیأت عالی نظارت گزارش می‌نماید. در صورتی که هیأت عالی نظارت هم مغایرت یا عدم انطباق

را پذیرفت، نمایندگان هیأت عالی نظارت موارد مغایرت و عدم انطباق را (حسب مورد) 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 هیأت عالی نظارت اعمال نظر می‌نماید.

**تبصره ۱ (الحاقی).** مهلت اعلام نظر هیأت عالی نظارت قبل از اظهار نظر شورای نگهبان به مجلس شورای اسلامی تا حداکثر ۲۰ روز خواهد بود.

**تبصره ۲ (الحاقی).** مجلس موظف است با اصلاح آئین‌نامه داخلی خود امکان حضور و اظهار نظر نماینده یا نمایندگان هیأت عالی نظارت را در کمیسیون‌ها و صحن مجلس فراهم نماید.

**ماده ۸-** قوای سه‌گانه، ستاد کل نیروهای مسلح، صداوسیما و دستگاه‌های نظارتی از قبیل دیوان محاسبات، شورای نظارت صداوسیما، سازمان حسابرسی دولتی و کمیسیون اصل نود، 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 هیأت عالی نظارت از طریق بالاترین مقام هر دستگاه، همکاری لازم را جهت اعمال نظارت هیأت عالی نظارت به عمل خواهند آورد. در هر حال، تشخیص و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با سیاست‌های کلی بر عهده هیأت عالی نظارت خواهد بود.

**ماده ۹-** نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی، همراه اقدامات انجام‌شده به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

**ماده ۱۰ (الحاقی)-** اعضای هیأت عالی نظارت، ۱۵ نفر، مرکب از رئیس و دبیر مجمع و ۱۳ نفر از اعضای مجمع خواهند بود که توسط اعضای مجمع انتخاب خواهند شد.

**تبصره ۱.** رؤسای کمیسیون‌های مجمع که عضو هیأت عالی نظارت نیستند، حسب مورد در جلسات هیأت عالی نظارت با حق رأی شرکت می‌نمایند.

**تبصره ۲.** هیأت عالی نظارت می‌تواند حسب مورد از وزیر یا رئیس یا بالاترین مقام دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی بدون حق رأی برای شرکت در جلسات هیأت عالی نظارت دعوت نمایند.

**تبصره ۳.** آیین‌نامه داخلی هیأت عالی نظارت، به تصویب هیأت عالی خواهد رسید.

**ماده ۱۱ (الحاقی)** - پس از ابلاغ سیاست‌های کلی توسط مقام معظم رهبری به:

- سران سه قوه و ستاد کل نیروهای مسلح
- مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و هیأت عالی نظارت
- سایر مقامات به شرح ذیل موظف به ابلاغ سیاست‌های کلی می‌باشند.
- دفتر مقام معظم رهبری حسب مورد به نهادهای تحت نظر مستقیم رهبری و... و روزنامه رسمی جهت انتشار؛
- رئیس‌جمهور به شوراها، وزرا و معاونان رئیس‌جمهور؛
- رئیس مجلس به کمیسیون‌ها، نمایندگان مجلس و دیوان محاسبات کشور؛
- رئیس قوه قضاییه به معاونان و سازمان‌های تابعه؛
- وزیر کشور به استانداران، شهرداران کلان‌شهرها و سازمان‌های تابعه.

**ماده ۱۲ (الحاقی)** - هیأت عالی نظارت می‌تواند از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی (شورای نگهبان، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات) به‌عنوان ضمانت اجرایی تحقق سیاست‌ها، در خصوص انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی استفاده نمایند.

**ماده ۱۳ (الحاقی)** - کلیه مراجع وضع مقررات کشور موظف‌اند مقررات خود را در چهارچوب سیاست‌های کلی تنظیم و تصویب نموده و به‌منظور انطباق مقررات با سیاست‌های کلی به شرح زیر اقدام نمایند.

۱. رئیس‌جمهور موظف است مصوبات موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی، ارسالی به رئیس مجلس را هم‌زمان برای هیأت عالی نظارت ارسال دارد. رئیس مجلس مصوبات مذکور را از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مورد رسیدگی قرار می‌دهد.

۲. رؤسای شورای اسلامی شهر و روستا موظف‌اند یک نسخه از مصوبات خود را به رئیس شورای عالی استان‌ها و هیأت عالی نظارت ارسال دارند. شورای عالی استان‌ها موظف‌اند، مصوبات مذکور را از حیث انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مورد رسیدگی قرار دهند.

۳. صندوق‌های ملی که به موجب قانون ایجاد شده‌اند و همچنین شوراهای عالی که مصوبه لازم‌الاجرا دارند، موظف‌اند نسخه‌ای از مصوبات خود را به هیأت عالی نظارت ارسال نمایند.

**تبصره.** اقدامات نظارتی مراجع مذکور در این ماده نافه اختیارات و صلاحیت نظارتی هیأت عالی نظارت نخواهد بود و در مواردی که هیأت عالی نظارت نظری می‌دهند مرجع مذکور موظف به اعمال نظر هیأت عالی نظارت می‌باشند.

**ماده ۱۴ (الحاقی)** - رئیس قوه قضائیه موظف است، نسخه‌ای از مصوبات مورد تأیید خود ناشی از اصل (۱۵۷) و بندهای (۱) و (۲) اصل (۱۵۸) و نیز «آرای وحدت رویه» و «ضوابط» موضوع اصل (۱۶۱) و (۱۷۳) قانون اساسی جهت ارزیابی عدم مغایرت و انطباق با سیاست‌های کلی و گزارش به رهبری به هیأت عالی نظارت ارسال دارد.

**ماده ۱۵ (الحاقی)** - نظارت بر الزامات تحقق و عملیاتی‌شدن و سازوکار ارزیابی کارآمدی و اثربخشی سیاست‌های کلی که به صورت جداگانه مورد تأیید مقام معظم رهبری قرار گرفته است به عهده هیأت عالی نظارت می‌باشد.

**ماده ۱۶ (الحاقی)** - دبیرخانه موظف است، پشتیبانی اجرایی (اداری، مالی و...) و پشتیبانی محتوایی هیأت عالی نظارت را انجام دهد، دبیرخانه به منظور فراهم آوردن امور کارشناسی امر نظارت، اطلاعات دقیق مربوط به قوانین، مقررات و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در اجرا و همین‌طور برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول و ذی‌نفع و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی مطابق این مقررات اقدام می‌نماید. کلیه دستگاه‌ها و قوای سه‌گانه موظف به همکاری بوده و می‌بایست اسناد و مدارک را در اختیار دبیرخانه قرار دهند.





## پیشنادهای اصلاحی مقررات نظارت / کمیته تخصصی مرکب از برخی اعضاء مجمع

حسین مظفر<sup>۱</sup>، علی احمدی<sup>۲</sup>، محمدرضا باهنر<sup>۳</sup>، داود دانش جعفری<sup>۴</sup>، مجید انصاری<sup>۵</sup>، مرتضی نبوی<sup>۶</sup>

### الف- کلیات

ماده ۱- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به عنوان هیأت عالی نظارت مطابق با این مقررات صورت می‌گیرد.

تبصره ۱. سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

تبصره ۲. نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

ماده ۲- هیأت عالی نظارت مرکب از رئیس و دبیر مجمع و ۱۳ نفر دیگر از اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیأت عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند.

۱. عضو مجمع و رئیس کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲. رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۳. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

۴. عضو مجمع و رئیس کمیسیون اقتصادی، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۵. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

۶. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

**تبصره ۱.** اعضای هیأت عالی نظارت در اولین جلسات شروع به کار هر دوره مجمع، انتخاب می‌شوند و در صورت استعفا، فوت یا غیبت غیرموجه بیش از پنج جلسه متوالی یا پانزده جلسه غیرمتوالی هر یک از اعضا، به تشخیص رئیس، بلافاصله فرد یا افراد جایگزین توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند.

**تبصره ۲.** هیأت عالی نظارت می‌تواند حسب مورد از وزیر یا رئیس یا بالاترین مقام دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی بدون حق رأی برای شرکت در جلسات هیات عالی نظارت دعوت نمایند.

**تبصره ۳.** شیوه‌نامه اداره جلسات هیأت عالی نظارت، به تصویب هیات عالی خواهد رسید.

**ماده ۳-** متولی اصلی سیاست کلی (موضوع بند الف-۴ الزامات تحقق سیاست‌های کلی نظام) موظف است، برنامه تحقق هر یک از سیاست‌های کلی شامل اقدامات تقنینی (از جمله اقدامات لازم برای شناسایی و نسخ قوانین مغایر، پیشنهاد و تصویب قوانین مورد نیاز برای تحقق سیاست‌های کلی، پیشگیری و خودداری از تصویب قوانین مغایر و...) و اجرایی (از جمله تصویب مقررات مورد نیاز، تامین منابع مالی و سایر نیازهای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی و شناسایی موانع و رفع آن‌ها) را تهیه و عملیات اجرایی آن را آغاز نماید، همزمان نسخه‌ای از برنامه جامع را به هیأت عالی نظارت ارسال کند. برنامه جامع می‌بایست حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از ابلاغ هر سیاست کلی و در موارد فوری در مدت مناسب ارائه شود.

**تبصره ۱.** رئیس هیأت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و بهره‌برداری به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

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

**ماده ۴-** سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا در آیین‌نامه‌های داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضاییه و شورای نگهبان، می‌بایست پیش‌بینی گردد.

**ماده ۵-** قوانین، مصوبات قاعده‌گذار شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراها و شوراهای عالی زیرمجموعه قوه مجریه مانند شورای عالی اقتصاد و شورای عالی اداری و نیز تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت و سایر مراجع ذی‌صلاح در هیچ موردی نباید مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشند. سنجش این امر، بر عهده هیات عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و با رعایت مفاد این مقررات خواهد بود.

**تبصره.** آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که در اجرای یک سیاست کلی خاص به تصویب می‌رسد می‌بایست منطبق بر سیاست‌های کلی مرتبط باشد.

#### ب- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین

**ماده ۶-** رئیس مجلس موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای رئیس هیات عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام ارسال نماید. رئیس هیات عالی نظارت طرح‌ها و لوایح مذکور را جهت بررسی مغایرت و یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد تا در زمان تعیین شده نظر خود را برای هیأت عالی ارسال نمایند.

**ماده ۷-** رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای هیأت عالی نظارت ارسال می‌نماید، رئیس هیأت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع تا در مدت تعیین شده اظهار نظر نمایند، هیأت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا در عدم انطباق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا نسبت به اعلام مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با اصل (۱۱۰) قانون اساسی اقدام نماید.

**تبصره ۱.** مجلس با اصلاح آیین‌نامه داخلی خود، امکان حضور و اظهارنظر نماینده یا نمایندگان هیات عالی نظارت در کمیسیون‌ها و صحن مجلس را فراهم می‌نماید.

**تبصره ۲.** مهلت اعلام‌نظر هیأت عالی نظارت، ده (۱۰) روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان قابل تمدید تا حداکثر مهلت قانونی اظهارنظر آن شورا خواهد بود.

**ماده ۸-** چنانچه هیأت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین موجود احراز کند، آن موارد، توسط رئیس هیأت عالی به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام می‌شود تا مجلس نسبت به اصلاح یا نسخ آن قانون به منظور رفع مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام اقدام کند.

### ج- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در مقررات

**ماده ۹-** کلیه مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا در کشور موظف‌اند در وضع مقررات، سیاست‌های کلی نظام را رعایت نمایند؛ در مواردی که هیأت عالی نظارت مقررهای را خلاف سیاست‌های کلی تشخیص دهد، نظر هیأت عالی نظارت توسط رئیس هیات جهت اصلاح به مرجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود، مراجع مذکور موظف به اعمال نظر هیأت عالی نظارت می‌باشند.

**ماده ۱۰-** رئیس قوه قضائیه و شوراهای عالی که مصوبه لازم‌الاجرا دارند از جمله شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، موظف‌اند یک نسخه از مصوبه خود را به هیأت عالی نظارت ارسال دارند، هیأت عالی نظارت موارد مغایرت و یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی را جهت اصلاح به مراجع مذکور ابلاغ می‌نماید و مراجع مذکور موظف‌اند حداکثر ظرف مدت یکماه اصلاحات لازم را اعمال نمایند.

## د- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله اجرا

**ماده ۱۱-** مقامات مسئول در قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی و سایر مخاطبان سیاست‌های کلی، مسئول اجرای سیاست‌های کلی نظام در دستگاه‌های مربوط می‌باشند.

**تبصره.** شیوه اعمال نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی در مورد نیروهای مسلح، با پیشنهاد هیأت عالی نظارت و تصویب و ابلاغ فرماندهی معظم کل نیروهای مسلح تعیین خواهد شد.

**ماده ۱۲-** مقامات مذکور در ماده (۱۱) موظف‌اند گزارش‌های خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها را بر اساس زمان‌بندی تعیین‌شده و شاخص‌ها و نماگرهای مربوط به هیأت عالی نظارت ارسال دارند.

**ماده ۱۳-** نهادهای نظارتی قوای سه‌گانه از جمله: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه کشور و همچنین وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه و سایر دستگاه‌های نظارتی کشور موظف به همکاری با دبیرخانه مجمع در موارد زیر می‌باشند.

۱. تهیه و تصویب شاخص‌ها و نماگرها و الگوهای نظارتی

۲. تهیه گزارش‌های موردی و دوره‌ای از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها از سایر دستگاه‌ها و نهادهای کشور بر اساس شاخص‌ها، نماگرها و الگوهای مربوط.

**ه-** نحوه بررسی مغایرت و عدم انطباق قوانین، مقررات و اجرا با سیاست‌های کلی نظام

**ماده ۱۴-** کلیه موضوعات ارجاعی به هیأت عالی نظارت به دستور رئیس و از طریق دبیر به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌شود؛ کمیسیون‌های تخصصی مربوطه، نتایج ارزیابی و تطبیق موارد با سیاست‌های کلی مرتبط را به صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیأت عالی نظارت به دبیر هیأت ارائه می‌کند.

**تبصره.** کمیسیون‌های تخصصی مجمع در هنگام بررسی گزارش‌های واصله از وزیر یا رئیس دستگاه اجرایی ذی‌ربط و رؤسای کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس برای شرکت در جلسات کمیسیون دعوت به عمل می‌آورند.

**ماده ۱۵-** هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجمع، در حوزه فعالیت خود، گزارش سالانه‌ای از نحوه اجرا و پیشرفت سیاست‌های کلی بر اساس گزارش‌های دریافتی را تهیه و برای اظهارنظر به هیأت عالی نظارت ارائه می‌دهند. نتایج بررسی‌های انجام‌شده در خصوص نحوه رعایت و اجرای سیاست‌های کلی در حوزه قانون، مقررات و اجرا به صورت سالانه یا در صورت ضرورت، موردی توسط هیأت عالی نظارت به مقام معظم رهبری گزارش می‌شود.

**ماده ۱۶-** دبیرخانه مجمع موظف است، پشتیبانی اجرایی (اداری و مالی) و محتوایی مورد نیاز هیأت عالی نظارت را انجام دهد، دبیرخانه به منظور انجام امور کارشناسی امر نظارت، فراهم آوردن اطلاعات مربوط به قوانین، مقررات و نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در اجرا و همچنین برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول و ذی‌ربط و استفاده از بررسی‌ها و دست‌آوردهای کارشناسی، مطابق این مقررات اقدام می‌نماید. کلیه دستگاه‌ها و قوای سه‌گانه موظف به همکاری بوده و می‌بایست اسناد و مدارک درخواستی را در اختیار دبیرخانه قرار دهند.

**ماده ۱۷-** نحوه بررسی و تصویب موضوعات مربوط به نظارت در کمیسیون‌های تخصصی مجمع، مطابق با آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد.

**ماده ۱۸-** دستور کار هیأت عالی نظارت، بر اساس ترتیب زمانی ارائه گزارش توسط کمیسیون‌های تخصصی می‌باشد، مواردی که دارای قید دو فوریت، محدودیت زمانی یا به درخواست یکی از سران سه قوه یا حداقل پنج نفر از اعضاء مجمع باشند، با تأیید رئیس خارج از نوبت مورد بررسی قرار می‌گیرند.

## پیشنادهای اصلاحی مقررات نظارت / مصوب هیأت عالی نظارت

### الف- کلیات

**ماده ۱-** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به‌موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به‌عنوان هیأت عالی نظارت مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد.

**تبصره ۱.** سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به‌موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

**تبصره ۲.** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

**ماده ۲-** هیأت عالی نظارت مرکب از رئیس و دبیر مجمع و ۱۳ نفر دیگر از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیأت عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند.

**تبصره ۱.** برای انجام امور مرتبط با هیأت عالی نظارت، دبیرخانه‌ای زیر نظر دبیر هیأت تشکیل می‌شود.

**تبصره ۲.** اعضای هیأت عالی نظارت در اولین جلسات شروع به کار 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.

**تبصره ۳.** هیأت عالی نظارت، در موارد ضرورت، حسب مورد از وزیر یا رئیس یا مسئول دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی بدون حق رأی برای شرکت در جلسات هیأت عالی نظارت دعوت می‌نماید؛ مقام مدعو موظف به شرکت در جلسه است.

**تبصره ۴.** شیوه‌نامه اداره جلسات هیأت عالی نظارت، به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

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

**تبصره ۱.** رئیس هیأت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و بهره‌برداری به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

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



**ماده ۴-** سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به‌عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضاییه و شورای نگهبان، باید پیش‌بینی گردد.

**ماده ۵-** قوانین، مصوبات قاعده‌گذار شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراها و شوراهای عالی زیرمجموعه قوه مجریه مانند شورای عالی اقتصاد و شورای عالی اداری و نیز تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت و سایر مراجع ذی‌صلاح در هیچ موردی نباید مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشند. سنجش این امر، بر عهده هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و با رعایت مفاد این آیین‌نامه خواهد بود.

**تبصره.** آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که توسط هیأت عالی نظارت به‌عنوان مصدق از قانون جامع تشخیص داده می‌شوند نیز باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند.

### ب- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین

**ماده ۶-** رئیس مجلس موظف است پس از اعلام وصول لوایح و طرح‌ها در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای رئیس هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام ارسال نماید تا از طریق دبیرخانه در اختیار اعضاء هیأت عالی و کمیسیون‌های مرتبط قرار گیرد.

**ماده ۷-** رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیأت عالی نظارت ارسال می‌نماید، رئیس هیأت عالی نظارت مصوبه مذکور را به‌منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر نمایند، هیأت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا نسبت به اعلام مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با اصل (۱۱۰) قانون اساسی اقدام نماید.

**تبصره ۱.** دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع نماید.

**تبصره ۲.** هرگاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیأت ارائه ننمایند، دبیر هیأت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیأت عالی گزارش خواهد کرد.

**تبصره ۳.** مجلس با اصلاح آیین‌نامه داخلی خود امکان اعمال این ماده و حضور و اظهارنظر نماینده یا نمایندگان هیأت عالی نظارت در کمیسیون‌ها و صحن مجلس را فراهم می‌نماید.

**تبصره ۴.** مهلت اعلام‌نظر هیأت عالی نظارت، ده (۱۰) روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان قابل تمدید تا حداکثر مهلت قانونی اظهارنظر آن شورا، خواهد بود.

**ماده ۸-** چنانچه هیأت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین احراز کند، آن موارد، در صورت موافقت مقام معظم رهبری، توسط رئیس هیأت عالی به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام می‌شود تا مجلس نسبت به اصلاح یا نسخ آن قانون به‌منظور رفع مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام اقدام کند.

### ج- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در مقررات

**ماده ۹-** کلیه مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا در کشور موظف‌اند در وضع مقررات، سیاست‌های کلی نظام را رعایت نمایند؛ در موارد مهمی که هیأت عالی نظارت مقررهای را خلاف سیاست‌های کلی تشخیص دهد، نظر هیأت عالی نظارت توسط رئیس هیأت جهت اقدام مقتضی برای رفع اشکال به مرجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

**ماده ۱۰-** رئیس قوه قضائیه و شوراهای عالی که مصوبه قاعده‌گذار دارند مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی موظف‌اند نسخه‌ای از مصوبات خود را برای هیأت عالی نظارت ارسال نمایند. هیأت عالی نظارت موارد مغایرت و یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی را جهت اقدام مقتضی برای رفع اشکال، به مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌نماید.

#### **د- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله اجرا**

**ماده ۱۱-** متولیان اصلی سیاست کلی موظف‌اند گزارش‌های خود از اجرای سیاست‌های کلی و مقدار تحقق آن‌ها را بر اساس زمان‌بندی تعیین‌شده و شاخص‌ها و نماگرها و الگوهای نظارتی مربوط تهیه و به هیأت عالی نظارت ارسال دارند. این گزارش‌ها جهت بررسی و اظهارنظر به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌شوند.

**ماده ۱۲-** نهادهای نظارتی قوای سه‌گانه از جمله: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه کشور و همچنین وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه و سایر دستگاه‌های نظارتی کشور موظف به همکاری با دبیرخانه و تهیه گزارش‌های نظارتی در جهت اجرا و میزان تحقق سیاست‌های کلی می‌باشند. هیأت عالی نظارت می‌تواند به‌منظور نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از دستگاه‌های ذی‌ربط گزارش عملکرد درخواست نماید.



## تطبیق مصوبات هیأت عالی نظارت با سند الزامات تحقق سیاست‌ها / کمیته تخصصی

محمدباقر ذوالقدر<sup>۱</sup>، حسین مظفر<sup>۲</sup>، مجید انصاری<sup>۳</sup>، مرتضی نبوی<sup>۴</sup>، داود دانش‌جعفری<sup>۵</sup>، علی احمدی<sup>۶</sup>

### مقدمه

در فاصله زمانی که سند الزامات تحقق سیاست‌های کلی پیشنهادی مجمع مورد تأیید رهبری قرار گرفت و ابلاغ شد یکی از محورهای اصلی آن، تنظیم مقررات نظارت بر اساس سند الزامات بود که بر این اساس کمیته تخصصی متشکل از برخی اعضای مجمع شکل گرفت تا عهده‌دار این تطبیق شوند.

### الف- کلیات

**ماده ۱-** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به عنوان هیأت عالی نظارت مطابق با این آیین‌نامه صورت می‌گیرد.

<sup>۱</sup>. عضو و دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۲</sup>. عضو مجمع و رئیس کمیسیون علمی، فرهنگی و اجتماعی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۳</sup>. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۴</sup>. عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۵</sup>. عضو مجمع و رئیس کمیسیون اقتصادی، بازرگانی و اداری دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

<sup>۶</sup>. رئیس کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

**تبصره ۱.** سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

**تبصره ۲.** نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

**ماده ۲-** هیأت عالی نظارت مرکب از رئیس و دبیر مجمع و ۱۳ نفر دیگر از اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیات عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند.

**تبصره ۱.** برای انجام امور مرتبط با هیأت عالی نظارت، دبیرخانه‌ای زیر نظر دبیر هیأت تشکیل می‌شود.

**تبصره ۲.** اعضای هیأت عالی نظارت در اولین جلسات شروع به کار 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.

**تبصره ۳.** هیأت عالی نظارت، در موارد ضرورت، حسب مورد از وزیر یا رئیس یا مسئول دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی بدون حق رأی برای شرکت در جلسات هیات عالی نظارت دعوت می‌نماید؛ مقام مدعو موظف به شرکت در جلسه است.

**تبصره ۴.** شیوه‌نامه اداره جلسات هیأت عالی نظارت، به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

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

**تبصره ۱.** رئیس هیأت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و بهره‌برداری به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

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

**ماده ۴-** سازوکار اعمال سیاست‌های کلی به عنوان اسناد بالادستی لازم‌الاجرا در آیین‌نامه‌های اجرایی و داخلی و فرآیندهای تقنینی، خط‌مشی‌گذاری و اجرایی مجلس، دولت، قوه قضاییه و شورای نگهبان، باید پیش‌بینی گردد.

**ماده ۵-** قوانین، مصوبات قاعده‌گذار شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراهای عالی زیرمجموعه قوه مجریه مانند شورای عالی اقتصاد و شورای عالی اداری و نیز تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت و سایر مراجع ذی‌صلاح در هیچ موردی نباید مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشند. سنجش این امر، بر عهده هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام و با رعایت مفاد این آیین‌نامه خواهد بود.

**تبصره.** آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که توسط هیأت عالی نظارت به‌عنوان مصدق از قانون جامع تشخیص داده می‌شوند نیز باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند.

## ب- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین

**ماده ۶-** رئیس مجلس موظف است پس از اعلام وصول لوایح و طرح‌ها در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای رئیس هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام ارسال نماید تا از طریق دبیرخانه در اختیار اعضاء هیأت عالی و کمیسیون‌های مرتبط قرار گیرد.

**ماده ۷-** رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیأت عالی نظارت ارسال می‌نماید، رئیس هیأت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر نمایند، هیأت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا نسبت به اعلام مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با اصل (۱۱۰) قانون اساسی اقدام نماید.

**تبصره ۱.** دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع نماید.

**تبصره ۲.** هرگاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیأت ارائه ننمایند، دبیر هیأت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیأت عالی گزارش خواهد کرد.

**تبصره ۳.** مجلس با اصلاح آیین‌نامه داخلی خود امکان اعمال این ماده و حضور و اظهارنظر نماینده یا نمایندگان هیأت عالی نظارت در کمیسیون‌ها و صحن مجلس را فراهم می‌نماید.

**تبصره ۴.** مهلت اعلام نظر هیأت عالی نظارت، ده (۱۰) روز از تاریخ وصول مصوبه مجلس است. در صورت ضرورت، این مهلت با هماهنگی شورای نگهبان قابل تمدید تا حداکثر مهلت قانونی اظهارنظر آن شورا، خواهد بود.

**ماده ۸-** چنانچه هیأت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین احراز کند، آن موارد، در صورت موافقت مقام معظم رهبری، توسط رئیس هیأت عالی به رئیس مجلس شورای اسلامی اعلام می‌شود تا مجلس نسبت به اصلاح یا نسخ آن قانون به منظور رفع مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام اقدام کند.



### ج- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در مقررات

**ماده ۹-** کلیه مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا در کشور موظف‌اند در وضع مقررات، سیاست‌های کلی نظام را رعایت نمایند؛ در موارد مهمی که هیأت عالی نظارت مقررهای را خلاف سیاست‌های کلی تشخیص دهد، نظر هیأت عالی نظارت توسط رئیس هیأت جهت اقدام مقتضی برای رفع اشکال به مرجع ذی‌ربط ابلاغ می‌شود.

**ماده ۱۰-** رئیس قوه قضائیه و شوراهای عالی که مصوبه قاعده‌گذار دارند مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی موظف‌اند نسخه‌ای از مصوبات خود را برای هیأت عالی نظارت ارسال نمایند. هیأت عالی نظارت موارد مغایرت و یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی را جهت اقدام مقتضی برای رفع اشکال، به مراجع ذی‌ربط ابلاغ می‌نماید.

### د- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله اجرا

**ماده ۱۱-** متولیان اصلی سیاست کلی موظف‌اند گزارش‌های خود از اجرای سیاست‌های کلی و مقدار تحقق آن‌ها را بر اساس زمان‌بندی تعیین شده و شاخص‌ها و نماگرها و الگوهای نظارتی مربوط تهیه و به هیأت عالی نظارت ارسال دارند. این گزارش‌ها جهت بررسی و اظهارنظر به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌شوند.

**ماده ۱۲-** نهادهای نظارتی قوای سه‌گانه از جمله: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه کشور و همچنین وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه و سایر دستگاه‌های نظارتی کشور موظف به همکاری با دبیرخانه و تهیه گزارش‌های نظارتی در جهت اجرا و میزان تحقق سیاست‌های کلی می‌باشند.

هیأت عالی نظارت می‌تواند به منظور نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی از دستگاه‌های ذی‌ربط گزارش عملکرد درخواست نماید.

## ه- سایر موارد

**ماده ۱۳-** نسخه‌ای از دستور جلسات هیأت 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 یک‌ماه نظر خود را به صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیأت عالی نظارت ارائه می‌کنند. چنانچه کمیسیون‌ها گزارش خود را در موعد مقرر ارائه نمایند، موضوع مستقیماً در هیأت عالی مطرح می‌گردد.

**تبصره.** هیأت عالی نظارت علاوه بر موارد فوق می‌تواند بررسی عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی در موضوعات معین را از کمیسیون‌های تخصصی مجمع درخواست نماید و همچنین کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند نظرات خود را در موارد اجرای سیاست‌های کلی توسط دستگاه‌ها به هیأت عالی نظارت ارسال کنند.

**ماده ۱۴-** پیگیری امور کارشناسی نظارت، به عهده دبیرخانه مجمع است. دبیرخانه با بهره‌گیری کامل از آخرین دستاوردهای کارشناسی دستگاه‌های نظارتی کشور، سایر کمیسیون‌های دبیرخانه و مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی سیاست‌های کلی نظام، فعالیت‌های پژوهشی و شاخص‌های ارزیابی، نتایج حاصله را در هیأت عالی نظارت مطرح می‌نماید.

## مقررات نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی مصوب شورای مجمع تشخیص مصلحت نظام

(جلسات ۹/۲، ۹/۱۶، ۹/۳۰، ۱۰/۱۴ و ۱۴۰۱/۱۰/۲۸)

### الف- کلیات

ماده ۱- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به موجب تفویض اختیار از سوی مقام معظم رهبری، در اجرای بند (۲) اصل (۱۱۰) قانون اساسی و ذیل این اصل توسط جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع، به عنوان هیات عالی نظارت مطابق با این آئین‌نامه صورت می‌گیرد.

تبصره ۱. سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌هایی است که از سوی مقام معظم رهبری به موجب بند (۱) از اصل (۱۱۰) قانون اساسی تعیین می‌شود.

تبصره ۲. نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی شامل نظارت بر اعمال سیاست‌های کلی در قوانین، مقررات و مراحل اجرایی است.

ماده ۲- هیأت عالی نظارت مرکب از رئیس و دبیر مجمع و ۱۷ نفر دیگر از اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام است که توسط شورای مجمع انتخاب می‌شوند. رئیس مجمع، رئیس هیأت عالی نظارت و دبیر مجمع، دبیر آن می‌باشند. جلسات هیأت با دوسوم اعضا رسمیت می‌یابد و مصوبات آن با دوسوم اعضای حاضر معتبر است.

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

**تبصره ۲.** اعضای هیأت 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.

**تبصره ۳.** هیأت عالی نظارت، حسب مورد از وزیر یا رئیس یا مسئول دستگاه مربوط و رئیس کمیسیون ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی بدون حق رأی برای شرکت در جلسات هیأت عالی نظارت دعوت می‌نماید.

**تبصره ۴.** شیوه‌نامه اداره جلسات هیأت عالی نظارت، به تصویب هیأت عالی می‌رسد.

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

**تبصره ۱.** رئیس هیأت عالی نظارت از طریق دبیر نسخه‌ای از برنامه جامع تحقق سیاست‌های کلی را جهت اطلاع و اظهارنظر کارشناسی به کمیسیون‌های تخصصی مجمع و دبیرخانه ارجاع می‌دهد.

**تبصره ۲.** این حکم در خصوص سیاست‌های کلی قبلی ابلاغ‌شده با اولویت سیاست‌های کلی «قانون‌گذاری»، «انتخابات»، «اقتصاد مقاومتی»، «محیط‌زیست»، «علم و فناوری»، «جمعیت»، «سلامت» و «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» نیز از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه لازم‌الاتباع است.

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

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

### ب- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی در قوانین و مقررات

**ماده ۵-** مصوبات مجلس شورای اسلامی، مصوبات قاعده‌گذار شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و شوراهای عالی زیرمجموعه قوه مجریه، مانند شورای اقتصاد و شورای عالی اداری و نیز تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب دولت و سایر مراجع ذی‌صلاح در هیچ موردی نباید مغایرتی با سیاست‌های کلی نظام داشته باشند. تشخیص این امر به عهده هیأت عالی نظارت و با رعایت مفاد این مقررات خواهد بود. دستگاه‌های ذی‌ربط موظف‌اند موارد فوق را جهت بررسی عدم مغایرت با سیاست‌های کلی به هیأت عالی، ارسال و هیأت عالی نظارت، ترتیبات انجام این امر را تدوین و می‌تواند از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی استفاده نماید. این امر نافی اختیارات و صلاحیت نظارتی نخواهد بود.

**تبصره.** آن دسته از مصوبات مجلس شورای اسلامی که ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی می‌باشد، باید از حیث انطباق با سیاست‌های کلی مورد بررسی قرار گیرند.

**ماده ۶-** رئیس مجلس موظف است پس از اعلام وصول لوایح و طرح‌ها در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای رئیس هیأت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام ارسال نماید تا از طریق دبیرخانه در اختیار اعضاء هیأت عالی و کمیسیون‌های مرتبط قرار گیرد.

**ماده ۷-** رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیأت عالی نظارت ارسال می‌نماید، رئیس هیأت عالی نظارت مصوبه مذکور را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع تا در مدت تعیین شده اظهارنظر نمایند، هیأت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیرمنطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیأت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا نسبت به اعلام مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با اصل (۱۱۰) قانون اساسی اقدام نماید.

**تبصره ۱.** دبیر عنداللزوم می‌تواند مصوبات مذکور را به کمیته‌های تخصصی دبیرخانه مجمع نیز جهت بررسی ارجاع نماید.

**تبصره ۲.** هرگاه کمیسیون‌های مجمع در موعد مقرر، نظر خود را به دبیرخانه هیأت ارائه ننمایند، دبیر هیأت عالی با دریافت نظر کمیته‌های تخصصی ذی‌ربط دبیرخانه، موضوع را به هیأت عالی گزارش خواهد کرد.

**تبصره ۳.** مجلس با اصلاح آیین‌نامه داخلی خود امکان اعمال این ماده و حضور و اظهارنظر نماینده یا نمایندگان هیأت عالی نظارت در کمیسیون‌ها و صحن مجلس را فراهم می‌نماید.

**تبصره ۴.** مهلت اعلام‌نظر هیأت عالی نظارت، ده (۱۰) 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 دو فوریتی و سه‌فوری، متناسب با فوریت اقدام می‌شود.

**ماده ۸-** چنانچه هیأت عالی نظارت، موردی از مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام را در قوانین جاری احراز کند، آن موارد توسط رئیس هیأت عالی به رئیس مجلس شورای اسلامی جهت اقدام مقتضی اعلام می‌شود.

### ج- نظارت بر حُسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در مرحله اجرا

**ماده ۹-** مسئولان اصلی اجرای سیاست کلی موظف‌اند گزارش‌های خود از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها را بر اساس زمان‌بندی تعیین‌شده و شاخص‌ها و نماگرها و الگوهای نظارتی مربوط تهیه و به هیأت عالی نظارت ارسال دارند. این گزارش‌ها جهت بررسی و اظهارنظر به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌شوند.

**ماده ۱۰-** نهادهای نظارتی قوای سه‌گانه از جمله: سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دیوان عدالت اداری، سازمان برنامه و بودجه کشور و همچنین وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه حسب درخواست هیأت عالی نظارت، در چهارچوب وظایف ذاتی خود، موظف به همکاری و تهیه گزارش‌های نظارتی در جهت اجرا و میزان تحقق سیاست‌های کلی می‌باشند.

### د- سایر موارد

**ماده ۱۱-** نسخه‌ای از دستور جلسات هیأت 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 یک‌ماه نظر خود را به صورت مکتوب برای طرح و تصمیم‌گیری در هیأت عالی نظارت ارائه می‌کنند. چنانچه کمیسیون‌ها گزارش خود را در موعد مقرر ارائه نمایند، موضوع مستقیماً در هیأت عالی مطرح می‌گردد.

**تبصره.** هیأت عالی نظارت علاوه بر موارد فوق می‌تواند بررسی عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط در رابطه با اجرای سیاست‌های کلی در موضوعات معین را از کمیسیون‌های تخصصی مجمع درخواست نماید و همچنین کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند نظرات خود را در موارد اجرای سیاست‌های کلی توسط دستگاه‌ها به هیأت عالی نظارت ارسال کنند.

