

شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام



هادی طحان‌نظیف^۱ (ID)، مهدی بهرامی حسن‌آبادی^۲ (ID)

۱. استادیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده معارف اسلامی و حقوق، دانشگاه امام صادق(ع)، ایران.

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم، ایران

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۱۱ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۵/۲۲

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: [10.22034/qjplk.2023.1752.1600](https://doi.org/10.22034/qjplk.2023.1752.1600)

چکیده

هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، کارویژه ارزیابی مصوبات مجلس در چارچوب مغایرت و عدم انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام را در دستور کار خود دارد. با توجه به فقدان شاخص‌های مشخص برای ارزیابی مصوبات مجلس از حیث انطباق با سیاست‌های کلی و همچنین نقش این شاخص‌ها در کارآمدسازی نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی، پژوهش در زمینه ارائه این شاخص‌ها مسئله‌ای مهم است. به همین دلیل، در این مقاله، با استفاده از روشی توصیفی-تحلیلی و با اتخاذ رویکردی حقوقی، به این سؤال پاسخ داده شده است که چه شاخص‌هایی در احراز انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی وجود دارد؟ در این زمینه نیز از دکتربین حقوقی، تحلیل علمی، و همچنین نظرات هیئت عالی نظارت برای دستیابی به این شاخص‌ها استفاده شده است. در این مقاله، پس از تدقیق در مبانی مورد نظر پژوهش و مفهوم‌شناسی انطباق، شاخص‌های یادشده در دو دسته شاخص‌های اصلی و شاخص‌های فرعی تفکیک شده است و مواردی چون «احراز جامعیت و شمول»، «تفصیل کافی احکام»، «تناسب با اولویت‌ها» در بخش شاخص‌های اصلی و «مصادیقی چون «احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها»، «استناد هنجارها به احکام سیاستی»، «عدم تعارض در آثار هنجارها»، «کارایی و اثربخشی سازکارهای اجرا»، «ضمانت اجرای لازم و متناسب» در بخش شاخص‌های فرعی مطرح شده است.

کلیدواژگان: سیاست‌های کلی نظام، شاخص‌های احراز انطباق مصوبات با سیاست‌های کلی، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، هیئت عالی نظارت





The Indicators of the Compliance of the Parliament with General Policies, with a look at the Opinions of the High Board of Supervision

Hadi Tahan Nazif ¹, Mehdi Bahrami Hassanabadi ^{2*}

1- Assistant Professor, Faculty of Law, Imam Sadiq (p) University, Iran

2- Ph.D. Student, Faculty of Law, University of Qom, Iran

DOI: [10.22034/gjplk.2023.1752.1600](https://doi.org/10.22034/gjplk.2023.1752.1600)

Abstract

According to Article (7) of the regulations for monitoring the good implementation of the general policies, the Supreme Board of Supervision of the good implementation of the general policies follows the mission of evaluating the approvals of the parliament in terms of their non-contradiction and compliance with the general policies. Considering the lack of specific indicators for the evaluations of the parliament in terms of non-compliance with the general policies, research in the field of providing these indicators is an important issue. This paper, using a descriptive-analytical method and inquiring legal questions, what indicators are there in verifying the compliance of the parliament with the general policies? In this context, legal doctrine, scientific analysis, as well as the opinions of the Supreme Supervisory Board are used to achieve these indicators. These indicators are divided into two categories: main indicators and sub-indexes, and things like "verifying comprehensiveness and inclusiveness", "adequate details of rulings" and "proportion with priorities" are in the main index sections and examples. Because "ensuring relative stability and continuity", "reference of norms to political rulings", "no conflict in the effects of norms" and "efficiency and effectiveness of implementation mechanisms" have been mentioned in the sub-index section.

Keywords

General policies, Supervision of the Good Implementation of General Policies, the Supreme Supervisory Board, Indicators for Verifying the Compliance.

* Email: Mbh0915@chmail.ir (Corresponding Author)



۱. مقدمه

سیاست‌های کلی نظام هنجاری حقوقی است که بر اساس سازکار درج‌شده در بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی شکل می‌گیرد و تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های اصلی و کلان نظام (ناظر بر قوای سه‌گانه و سایر نهادهای اساسی) در بخش‌های گوناگون است. این سیاست‌ها، بر اساس مقتضیات زمانی و شرایط عمومی کشور، مجموعه راهبردی جهت نیل به آرمان‌ها و اهداف نظام جمهوری اسلامی را شکل می‌دهد (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۵). با توجه به این تعریف، سیاست‌های کلی نظام زیرمجموعه قانون اساسی تعریف می‌شود؛ ولی نسبت به قوانین عادی تفوق دارد. به عبارت دیگر، سیاست‌های کلی نظام قانون اساسی را نقض نمی‌کند؛ ولی می‌تواند با قوانین عادی در تعارض باشد که در این حالت بر قوانین عادی مقدم است (عمید زنجانی و طحان‌نظیف، ۱۳۹۰: ۱۴).

جایگاه کلیدی سیاست‌های کلی نظام و تفوق آن موجب شده است موضوع نظارت بر حسن اجرای آن نیز در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به عنوان یکی از وظایف مقام رهبری مورد تأکید قرار گیرد. در این زمینه، رهبری در انجام دادن مسئولیت واگذارشده در بند ۲ از اصل یادشده، مستند به ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی، می‌تواند موضوع این نظارت یا بخشی از آن را به شخص یا نهادی دیگر تفویض کند. به موجب تفویض اختیار صورت‌گرفته توسط مقام رهبری^۱، هم‌اکنون کارویژه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام بر عهده هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام است و به منزله رکنی مستقل از مجمع در این حوزه اعمال صلاحیت می‌کند.

هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام هم‌اکنون بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲ مقام رهبری، اعمال صلاحیت می‌کند. در این مقررات، نظارت بر قوانین و مقررات و مراحل اجرایی به رسمیت شناخته شده است. همچنین، وفق ماده ۶ آیین‌نامه نظارت^۲، ارزیابی مصوبات مجلس، در چارچوب بررسی موارد مغایرت و عدم انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار می‌گیرد. در حقیقت، صلاحیت ارزیابی این هیئت، صرفاً، شناسایی موارد تعارض و تناقض مصوبات با سیاست‌های کلی نیست؛ بلکه الزاماً مصوبه مجلس شورای اسلامی باید به گونه‌ای طراحی شود که منطبق با سیاست‌های کلی نظام باشد. البته نه فقط مجلس، بلکه همه

قوا و دستگاه‌های اجرایی موظف به عمل در چارچوب سیاست‌های کلی نظام هستند؛ به گونه‌ای که «حسن اجرای» آن‌ها محقق شود^۳ (گودرزی، ۱۳۹۴: ۱۰۹).

به نظر می‌رسد، از آنجا که اجرای کامل و صحیح سیاست‌های کلی نظام در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و ابزار نظارتی نیز برای تحقق آن قید شده، در آیین‌نامه نظارت، صرفاً، موضوع عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید نیست، بلکه انطباق آن‌ها با سیاست‌های کلی نیز مورد توجه قرار دارد. شاهدی بر ادعای بیان‌شده این است که در پیش‌نویس مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، که به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تاریخ ۱۳۹۲/۰۱/۲۴، رسید، در موضوع ارزیابی نظارت بر مصوبات صرفاً بر لزوم عدم مغایرت مصوبات با سیاست‌های کلی تصریح شده است؛ در حالی که بر اساس نظر مقام رهبری، که در تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۲ با لحاظ آن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۹۲ به تصویب رسید، عبارت عدم انطباق نیز برای نحوه ارزیابی و نظارت بر مصوبات افزوده شد.^۴

در این میان، به دلیل جایگاه و اهمیت مصوبات مجلس شورای اسلامی در تنظیم روابط و شکل‌دهی به هنجارهای نظام حقوقی کشور، بررسی این مصوبات توسط هیئت عالی نظارت از دریچه انطباق با سیاست‌های کلی اهمیت دوچندان می‌یابد. در حقیقت، از آنجا که بسیاری از آیین‌نامه‌ها به‌خصوص آیین‌نامه‌های اجرایی به منظور اجرای قوانین نگاشته می‌شوند و از طرفی به طور کلی مصوبات دولت نباید با قوانین مغایر باشد، نظارت بر انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌ها می‌تواند سایر اجزا و ابعاد نظام حقوقی را نیز متأثر کند. از سوی دیگر، ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲، به‌صراحت در این خصوص اظهارنظر کرده و موضوع انطباق را در کنار عدم مغایرت با سیاست‌های کلی برای مصوبات مجلس شورای اسلامی ضروری دانسته است. به علاوه، با این فرض که سیاست‌های کلی نظام با ملاحظات مربوط به اجتهاد تنظیمی و جهت تحقق اهداف اسلامی تدوین می‌شود، در صورت انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام، نظام قانون‌گذاری نیز حرکتی روبه‌جلو در جهت تحقق قانون‌گذاری اسلامی خواهد داشت (کعبی و فتاحی زفرقندی، ۱۳۹۵: ۱۱۶).

گفتنی است زمانی ارزیابی انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی به‌درستی و هم‌سو با اهداف نظارتی مبتنی بر آن محقق می‌شود که ارزیابی بر اساس اصول و قواعد و معیارهای حقوقی صحیح شکل پیدا کند. در نتیجه، وجود شاخص‌های حقوقی برای احراز انطباق یا عدم انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی می‌تواند کیفیت ارزیابی را ارتقا بخشد و موجب تقویت حاکمیت هنجارهای حقوقی شود و از خروج مقام نظارتی از صلاحیت تعیین‌شده برای آن نیز جلوگیری کند. از طرف دیگر، تأکید بر لزوم تدوین شاخص‌های ارزیابی در بند ۱ ماده ۸ مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۹۲، نشان می‌دهد وجود چنین شاخص‌هایی برای احراز انطباق با سیاست‌های کلی نه تنها مفید و سودمند بلکه ضروری است.

به‌رغم این اهمیت و تأکید، چنین شاخص‌هایی نه تنها به موضع تصویب نرسیده، بلکه اساساً در دکترین حقوقی نیز عناوین و مطالب به‌خصوصی در این موضوع مشاهده نمی‌شود. بنابراین، کشف و دستیابی به شاخصه‌هایی که کیفیت احراز انطباق را به‌سهولت میسر کند دستاوردی مناسب برای ارتقای سطح ارزیابی و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خواهد بود. در این میان، برای کشف مؤلفه‌های یادشده ضروری است به ارزیابی آنچه در برخی مباحث نگارندگان و اندیشمندان حقوقی (هرچند به صورت غیر منسجم وجود دارد) مراجعه کرد و از آن برای کشف برخی از شاخصه‌ها بهره برد.

همچنین، برخی دیگر از این شاخصه‌ها را می‌توان با توجه به نظرات و رویه هیئت عالی نظارت درباره مصوبات مجلس شورای اسلامی در زمینه احراز مصادیق انطباق یا عدم انطباق کشف و شناسایی کرد. هرچند این نظرات تا حد زیادی اندک به نظر می‌رسد و در عمده نظرات هیئت عالی نظارت صرفاً در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت اظهار نظر کرده است، از همین موارد محدود نیز می‌توان در کشف و تبیین شاخصه‌های یادشده استفاده کرد. از طرف دیگر، استفاده از نوآوری در جهت شاخص‌سازی مبتنی بر فهم و تحلیل و استدلال حقوقی نیز برای کشف شاخص‌های احراز انطباق سودمند خواهد بود. بنابراین، دکترین رویه‌های نظارتی و تحلیل حقوقی می‌تواند در کنار یک‌دیگر سبب احصای این شاخص‌ها به صورت نسبتاً جامع شوند و خلأ ضعف و عدم پوشش منابع در این حوزه را تا

حدودی جبران کنند. اساساً یکی از وجوه ممیزه این پژوهش بهره‌گیری از این منابع و نوآوری به وسیله تحلیل‌ها و استدلال‌های حقوقی است.

با توجه به آنچه آمد، در این مقاله به این پرسش پاسخ داده خواهد شد که چه شاخص‌هایی برای احراز انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی نظام قابل احصا است؟ برای پاسخ به این پرسش با روشی توصیفی-تحلیلی به منابع مندرج در دکتترین حقوقی، تحلیل و استدلال حقوقی، و به‌خصوص نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی رجوع شده است. فرضیه این پژوهش این است که به صورت کلی دو نوع شاخص‌های اصلی و فرعی در خصوص انطباق یا عدم انطباق وجود دارد. شاخص‌های اصلی بیانگر مؤلفه‌های مربوط به احراز انطباق هنجاری در مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌هاست و شاخص‌های فرعی نیز مربوط به احراز ویژگی‌هایی در هنجارهای منطبق با سیاست‌های کلی است که ضامن حفظ اثر انطباق در هنجارهای یادشده است.

باید توجه داشت که برخی از شاخص‌هایی که از طریق دکتترین و استنباط حقوقی به دست می‌آید در رویه نظارتی چندان ملموس و قابل رؤیت نیست و فقدان توجه به این مؤلفه‌ها امکانی را فراهم خواهد کرد که به نقد عملکرد نظارتی هیئت عالی نظارت نیز پرداخته شود. در حقیقت، بررسی نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام می‌تواند موضوعی برای نقد و تحلیل این نهاد نظارتی به جهت عدم توجه به برخی شاخص‌های مطلوب در احراز انطباق نیز باشد که در این پژوهش، ضمن بررسی نظرات هیئت عالی نظارت، به این آسیب‌ها نیز به طور مضاعف اشاره خواهد شد. در این مقاله ابتدا مفاهیم و مبانی پژوهش و سپس شاخص‌های احراز انطباق به تفصیل بیان خواهند شد.

۲. مفاهیم و مبانی پژوهش

در این بخش، برخی مفاهیم و مبانی و موضوعات نظری و پیشینه مربوط به موضوع پژوهش تبیین می‌شود. ابتدا وضعیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و همچنین رویه موجود در خصوص بررسی موارد عدم انطباق توسط هیئت عالی نظارت مورد توجه قرار خواهد گرفت. سپس مفاهیم و موضوعات و مبانی نظری بیان می‌شود. گفتنی است هرچند مفاهیم و مبانی بسیاری در این زمینه وجود دارد، برخی مفاهیم و مبانی به موضوع پژوهش ارتباط بیشتری پیدا می‌کند. مثلاً، تبیین مفاهیمی نظیر سیاست‌های کلی نظام و مبانی‌ای نظیر

الزام‌آوری یا هنجار حقوقی بودن این سیاست‌ها، هرچند با بحث کنونی مرتبط است، تا حدی بنیادی‌تر محسوب می‌شود.^۶ به علاوه، نیاز به اثبات آن‌ها به منزله اصول بنیادی‌تر در این مقاله چندان ضروری به نظر نمی‌رسد و تا حدی نیز از بحث شاخص‌های انطباق فراتر خواهد بود. به همین دلیل، صرفاً چند مفهوم «مغایرت و عدم مغایرت» و «انطباق و عدم انطباق» مورد بررسی قرار خواهند گرفت و به دو موضوع «مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی» و «امکان‌پذیری وجود هنجارهای غیر منطبق در مصوبات» پرداخته خواهد شد.

۱-۲. فرایند و رویه نظارت بر انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی

همان‌طور که در مقدمه بیان شد، نظارت بر انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی مبتنی بر ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲، مورد تصریح قرار گرفته و فرایند آن بیان شده است. مطابق با این ماده، در این فرایند، ابتدا رئیس مجلس شورای اسلامی موظف به ارسال نسخه‌ای از طرح‌ها و لوایح پس از تصویب در مجلس (هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان) به رئیس هیئت عالی نظارت شده است. پس از این، رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه یادشده را از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا از منظر مغایرت یا عدم انطباق آن را بررسی کنند. هیئت عالی نظارت چنانچه مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌ها تشخیص داد موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا بر اساس نظر یادشده اقدام شود.

هیئت عالی نظارت از زمان شکل‌گیری، به تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۰۷، تا کنون در خصوص بسیاری از مصوبات مجلس شورای اسلامی اظهارنظر و آن را به شورای نگهبان ارائه کرده است. بنابراین، با رجوع به موارد اظهارنظر اشاره‌شده می‌توان رویه نظارت بر انطباق را شناسایی و تبیین کرد.

یکی از نکاتی که در خصوص نظرات هیئت عالی می‌توان مطرح ساخت این است که در خصوص طرح‌ها و لوایح، به‌خصوص برنامه توسعه و بودجه، ایراد عدم انطباق به ندرت مطرح شده است. مثلاً، در لوایح بودجه سال‌های پس از تشکیل هیئت عالی نظارت صرفاً یک سال به بیان ایرادهای عدم انطباق مبادرت شد که مربوط به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بود. در نامه مربوط به ایرادهای لایحه بودجه ۱۳۹۷، در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲، به شماره ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱، چند

مورد عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به چشم می‌خورد که به عدم ذکر برخی از احکام سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ مقام رهبری در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۰۳ مجلس شورای اسلامی اختصاص دارد. حدود چهار بند از سیاست‌های برنامه ششم توسعه مورد استناد قرار گرفته است که در لایحه بودجه درباره اجرای آن حکم مشخصی نیامده است. فارغ از بودجه، در خصوص لایحه برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹ - ۱۴۰۰)^۸ مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۶ نیز در نامه مورخه ۱۳۹۵/۱۱/۳۰ به شماره ۹۴۱۲۸/۰۱۰۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام به شورای نگهبان صرفاً یک مورد عدم انطباق مشاهده می‌شود که در خصوص عدم انطباق لایحه یادشده با یکی از بندهای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه است.

۲-۲. مفهوم مغایرت و عدم مغایرت

عدم مغایرت یک مفهوم سلبی است (هادی‌پور، ۱۳۹۸: ۱۹۴). این مفهوم در قانون اساسی مانند اصل ۹۱ به کار رفته است. عدم مغایرت در این حکم به معنای آن است که نیاز نیست اعضای شورای نگهبان برای قانونی شدن آنچه در مجلس شورای اسلامی تصویب شده به نص خاص یا عامی در شرع اشاره کنند و به همین مقدار که قوانین مصوب مخالفتی با شرع یا قانون اساسی نداشته باشند برای عدم مغایرت آن کفایت می‌کند (هادی‌پور، ۱۳۹۸: ۱۹۴). بر این اساس، به نظر می‌رسد مقصود از مغایرت و عدم مغایرت صرفاً معنای سلبی است و مخالفت و تضاد و تعارض دو حکم با یکدیگر را بیان می‌کند.

۳-۲. مفهوم انطباق و عدم انطباق

انطباق به معنای این است که قانون مد نظر باید لزوماً مأخوذ و برگرفته از سیاست‌ها باشد و حکم قانونی مستند و مربوط به یکی از احکام کلی مندرج در سیاست‌ها صادر شود. این یعنی قانون‌گذار با هدف اجرای سیاست قانون وضع کرده است. اما در خصوص عدم مغایرت صرفاً عدم تعارض حکم قانونی با سیاست‌ها مطرح است و ممکن است این عدم تعارض به معنای این نباشد که حکم قانونی بر مبنای اجرای سیاست و به موجب حکم کلی سیاست ایجاد شده است (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۷۷ - ۷۸). به صورت کلی می‌توان وجوه ذیل را برای این تفاوت قائل شد:

الف) رابطه متابعت در مفهوم انطباق: در مغایرت یا عدم مغایرت ممکن است دو حکم هم‌عرض با یکدیگر مغایر فرض شوند، در حالی که در عدم انطباق معمولاً رابطه مافوق و مادون وجود دارد و یک حکم از حکم دیگر تبعیت می‌کند. رابطه مافوق و مادون نیز در اینجا صرفاً از نظر جایگاه حکمی دو هنجار نیست به نحوی که صرفاً در مواقعی که حکم مادون تعارضی با حکم مافوق داشت هنجار مادون دچار اشکال شود، بلکه، علاوه بر عدم تعارض، حکم مادون باید تبعیت نیز داشته باشد و مأخوذ از حکم مافوق باشد.

ب) ایجاد استناد، لوازم، و مقدمات اجرای حکم در انطباق: در عدم مغایرت، همین قدر که دو حکم تعارضی در موضوع و متعلق و قیود حاکم بر یکدیگر نداشته باشند کافی است؛ در حالی که در انطباق، علاوه بر این، باید برای تحقق حکم مافوق حکم مادون از مفاد حکم مافوق تبعیت کند و حتی استناد و لوازم و مقدمات لازم در حکم مادون برای اجرای حکم مافوق لحاظ شود.

ج) رابطه عموم و خصوص مطلق میان انطباق و عدم مغایرت: در خصوص عدم انطباق و عدم مغایرت و تفاوت این دو نظری وجود دارد مبنی بر اینکه تقابل میان انطباق و مغایرت همچون تقابل میان سلب و ایجاب است که نبود یکی ملازم با وجود دیگری خواهد بود. بنابراین، مقصود از تطابق همان عدم مغایرت است و رابطه تساوی میان آن‌ها برقرار خواهد بود (خامنه‌ای، ۱۳۶۹: ۱۳). با وجود این، فرض اخیر چندان صحیح به نظر نمی‌رسد. زیرا هرچند انطباق هنجار فرودست با هنجار فرادست بدون شک به معنای عدم مغایرت با آن است و مغایرت هنجار فرودین با هنجار فرازین قطعاً به معنای عدم انطباق با آن است، از آنجا که عدم مغایرت اعم از انطباق است و نسبت میان آن‌ها عموم و خصوص مطلق است، حالتی را می‌توان متصور شد که در آن هنجار فرودین منطبق بر هنجار فوقانی نیست، اما لزوماً مغایرتی نیز با آن ندارد. در نتیجه، نمی‌توان نسبت میان انطباق و عدم مغایرت را همانند تقابل میان سلب و ایجاب دانست (حاجی‌علی‌خامنه‌ای، ۱۳۹۷: ۷۷ - ۷۸).

۲-۴. امکان‌پذیری وضع هنجارهای غیر منطبق در مصوبات مجلس

از آنجا که هر یک از قوا و نهادهای حاکمیتی مسئول در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مبتنی بر این قانون، دارای اختیارات مشخصی هستند و می‌توانند با توجه به مصلحت جامعه و در چارچوب قانون اساسی عمل کنند، الزاماً همه اقداماتی که توسط آن‌ها صورت

می‌گیرد هم‌سو با اجرای سیاست‌های کلی نظام نیست؛ بلکه می‌توانند برای دستیابی به نتایج و اهدافی غیر از سیاست‌های کلی نیز از ابزارهای مشخص شده در قانون اساسی بهره‌گیرند. به علاوه، در سیاست‌های کلی نظام نیز ناظر به همه موضوعات سیاست‌گذاری و هنجارگذاری صورت نگرفته است تا الزامی به انطباق همه اقدامات با سیاست‌های کلی وجود داشته باشد. در حقیقت، هم‌سویی با سیاست‌های کلی در موضوعاتی که این سیاست‌ها به آن پرداخته است بی‌معناست. در نتیجه، در این گونه موارد، صرف اینکه قوانین یا نتایج مترتب بر آن با قواعد درج شده در سیاست‌های کلی مغایرت نداشته باشد کفایت می‌کند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۸۱).

۲-۵. مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی

به نظر می‌رسد همه هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی یا مجموعه‌ای از آن‌ها که در قالب قانون شکل می‌گیرد را نمی‌توان نوعی برنامه برای تحقق سیاست دانست؛ بلکه باید میان موضوع قانون یا هنجار تولیدشده با موضوع و قلمرو حکم سیاستی مورد نظر وحدت وجود داشته باشد. موارد ذیل را می‌توان حالت‌هایی دانست که در آن انطباق مصوبه با سیاست‌های کلی نظام لازم است:

۱. برنامه تحقق مجموعه‌ای مشخص از سیاست‌های کلی؛ مانند قانون نحوه پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵ مجلس شورای اسلامی یا قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵ مجلس شورای اسلامی با اصلاحات و الحاقات بعدی.
۲. برنامه تحقق اجرای بند یا حکمی از سیاست‌های کلی؛ مثلاً، مصوبه‌ای با این عنوان: «قانون اجرای بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری».
۳. مصوبات دارای عنوان مشترک با سیاست‌های کلی؛ مثلاً، قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲ مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران» ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.
۴. مصوبات مرتبط با اجرای حکمی از سیاست‌های کلی؛ مثلاً، لایحه اهداف، وظایف، و اختیارات وزارت ورزش و جوانان مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۷ در خصوص موضوعات

مربوط به تکالیف دولت در حوزه جوانان است که با آن دسته از احکام مربوط به سیاست‌های کلی جمعیت که مربوط به حمایت از جوانان است ارتباط دارد. در خصوص مصوبات مورد چهارم، که صراحتی در ارتباط موضوعی میان آن‌ها و سیاست‌های کلی وجود ندارد، باید گفت تشخیص لازم‌الانطباق بودن یا لازم‌الانطباق نبودن مواد قانونی و بندهای آن به درک ارتباط موضوع حکم یک ماده قانونی از آن با حکمی از سیاست کلی بستگی دارد. مثلاً، قانون مالیات بر ارزش افزوده جزء مورد چهارم محسوب می‌شود و ارتباط آن با سیاست‌های کلی می‌تواند از جهت رابطه با آن دسته از احکام سیاستی باشد که مربوط به نحوه سامان‌دهی مالیات است.

۳. شاخص‌های احراز انطباق

در این قسمت، ابتدا شاخص‌های اصلی و سپس شاخص‌های فرعی تبیین و تحلیل و سپس نظر هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مطابق با آن‌ها، بررسی می‌شود. وجه تفکیک شاخص‌های احراز انطباق به شاخص‌های اصلی و فرعی این است که طبق تعریف ارائه‌شده از انطباق، در این حالت، یکی از هنجارها از هنجار دیگر تبعیت می‌کند و مأخوذ از آن محسوب می‌شود. بنابراین، عنصر اصلی انطباق تبعیت یک هنجار از هنجار دیگر است، به نحوی که هم‌سو با آن وضع شده باشد و اثر این تبعیت به عنوان عنصر فرعی این است که هنجار مافوق را به مرحله اجرا نزدیک‌تر سازد و موانع عدم اجرا را کاهش دهد. بنابراین، بخشی از انطباق مربوط به رابطه هنجاری و وضعی دو حکم خواهد بود که تناسب و تبعیت از دیگری را نشان می‌دهد و بخشی دیگر مربوط به اثر تبعیت و حداکثرسازی ضریب اجرای دو حکم منطبق بر یک‌دیگر خواهد بود. شاخص‌های مربوط به حالت اول شاخص‌های اصلی و شاخص‌های مربوط به وضعیت دوم شاخص‌های فرعی نام‌گذاری شده است.

۳-۱. شاخص‌های اصلی

مقصود از شاخص‌های اصلی مؤلفه‌هایی است که با تأمین و ایجاد آن‌ها در برنامه یا سند تحقق سیاست کلی نظام هنجارهای تعیین‌شده در این اسناد مطابق و هماهنگ و هم‌سو با سیاست‌های کلی نظام تلقی می‌شود. و می‌توان میان برنامه یا سند تحقق مورد نظر با سیاست‌های کلی نظام رابطه تبعیت و هم‌سویی و تطابق را مشاهده کرد. شاخص‌های یادشده بیش از هر چیز از حیث کشف رابطه منطقی و نظری و ماهوی هنجارهای وضع‌شده با

سیاست‌های کلی نظام کاربرد دارد. مواردی نظیر جامعیت و شمول، تفصیل دادن احکام، و تناسب با اولویت‌ها از جمله این شاخص‌هاست.

۳-۱-۱. احراز جامعیت و شمول

برنامه‌ها و اسناد تحقق سیاست‌های کلی نظام باید نسبت به اجرای مفاد احکام مندرج در سیاست‌های کلی دارای حد قابل قبولی از جامعیت باشند؛ به این معنا که ناظر به همه موضوعات و بخش‌های مطرح و احکام مندرج در سیاست‌ها و دارای برنامه عملیاتی و حکم مشخص باشند. جامعیت می‌تواند ملاک و مبنایی برای ارزیابی برنامه‌های یادشده در نظر گرفته شود. جامعیت مورد اشاره بسته به ارتباطی که مصوبه مجلس با سیاست کلی پیدا می‌کند قابل ارزیابی خواهد بود. چنانچه موضوع مصوبه همه یا بخشی از موضوعات یا احکام مندرج در سیاست‌های کلی را شامل شود، باید نسبت به قلمرو تحت شمول جامعیت لازم را داشته باشد. در نتیجه، اگر مصوبه لازم‌الانطباق فقط از جهت ارتباط چند بند آن با سیاست کلی مورد توجه قرار گیرد صرفاً باید نسبت به بخش مرتبط با سیاست کلی جامعیت داشته باشد و چنانچه برنامه تحقق به کل یک مجموعه سیاستی مربوط شود باید نسبت به همه مجموعه سیاستی مورد نظر خود جامع باشد.

حد جامعیت برنامه و سند تحقق نسبت به سیاست کلی به این شکل است که نباید مصوبه مجلس شورای اسلامی نسبت به حکم سیاستی متناظر با موضوع خود دارای عدم رویکرد و عدم تقنین باشد و چنانچه حکم سیاستی وجود داشته باشد که ارتباط موضوعی آن با مصوبه مجلس شورای اسلامی مستقیم نباشد یا در وجود رابطه میان آن دو تردید وجود داشته باشد لزومی به ذکر هنجارهایی متناظر با آن حکم سیاستی وجود ندارد. در اینکه تشخیص این مرز و ارتباط چگونه است نیز باید گفت نسبت به مواردی که صراحتاً در مصوبه، عنوان یا بخشی از سیاست کلی، مورد استناد قرار گرفته است، فرض بر رابطه موضوعی مصوبه و سیاست است و در موارد دیگر به نظر می‌رسد تشخیص آن با هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی خواهد بود.

همچنین، در برخی موارد، عدم جامعیت سند یا برنامه تحقق سیاست کلی با وجود ارتباط آن با مفاد سیاست‌های کلی دارای توجیه خاصی است و لزوماً عدم جامعیت در این موارد به معنای عدم انطباق مصوبات یادشده با سیاست‌های کلی نظام نیست؛ بلکه گاهی، به دلیل بیان

برخی از موضوعات متناظر با سیاست‌ها در قوانین پیشین، مقام قانون‌گذار از تکرار آن در برنامه یا سند تحقق اجرای سیاست مربوطه خودداری می‌کند. به نظر می‌رسد، در این فرض، باید قانون پیشین با شاخص‌هایی که نشان‌دهنده انطباق آن‌ها با سیاست کلی است ارزیابی شود و چنانچه منطبق بود نیاز به ذکر مجدد آن‌ها نیست. مثلاً، در سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه یکی از موضوعات و ارکان اصلی آن به موضوع قضایی اختصاص یافته و احکامی در این خصوص قید شده است. در نتیجه، باید در برنامه هفتم توسعه نیز یکی از کلان‌موضوعات به موضوع قضایی اختصاص پیدا کند و احکامی متناظر با مفاد سیاست مربوطه وجود داشته باشد. با وجود این، در تدوین برنامه هفتم توسعه، چنانچه این نکته ملاحظه شود که احکامی که باید برای تحقق سیاست‌های مربوط به بخش قضایی در مرحله قانون‌گذاری وضع شود در قوانین دیگر آمده است و هنجارهای آن تأمین‌کننده و اجراکننده سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه به طور کامل است، دیگر لزومی به آوردن بخشی تحت عنوان بخش قضایی و احکامی متناظر با مفاد سیاست مربوطه نخواهد بود.

با این حال، عدم بیان موضوعات و بخش‌های متناسب و متناظر با احکام سیاستی مربوطه در مصوبه مجلس شورای اسلامی به دلیل موکول کردن وضع آن‌ها به زمانی دیگر صحیح نیست. زیرا برنامه یا سند تحقق در صورتی به سرانجام خواهد رسید که برای اجرای سیاست مورد نظر هنجارهایی منسجم و هماهنگ داشته باشد و اساساً عدم جامعیت موجبات عدم انطباق را فراهم خواهد آورد. در نتیجه، نمی‌توان در برنامه هفتم توسعه بخش قضایی را بیان نکرد و وضع آن را به قانونی که در آینده مصوب می‌شود سپرد. در خصوص، آوردن چند طرح و لایحه هم‌زمان که یک سیاست را اجرایی می‌سازد نیز می‌توان این نکته را مطرح کرد که چنانچه هر مصوبه مربوط به بخشی از یک مجموعه سیاستی باشد جدا بودن آن‌ها از یک‌دیگر مانعی ندارد. اما چنانچه موضوعاً در ارتباط با کل یک مجموعه سیاستی باشد باید در یک مصوبه جای گیرد؛ در غیر این صورت جامعیت لازم را نخواهد داشت. مثلاً می‌توان چند لایحه برنامه جدا از هم، تحت عنوان لایحه برنامه توسعه قضایی، لایحه برنامه توسعه اجتماعی، و لایحه برنامه توسعه اقتصادی ارائه داد که هر یک مربوط به بخشی از سیاست کلی برنامه توسعه بشوند؛ اما اینکه چهار مصوبه با چهار عنوان برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی بیان شود، به نظر می‌رسد، صحیح نباشد.

شاخص احراز جامعیت در نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قابل مشاهده است و اساساً مهم‌ترین مبنای عدم انطباق را از منظر این هیئت می‌توان عدم جامعیت اسناد یا برنامه‌های تحقق در زمینه اجرای موضوعات و اهداف مندرج در سیاست‌ها دانست. در همین زمینه، در نامهٔ مربوط به ایرادهای لایحهٔ بودجهٔ ۱۳۹۷ در تاریخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ به شمارهٔ ۹۵۸۸۰/۰۱۰۱ چند مورد عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به چشم می‌خورد که به عدم تبیین و تفصیل برخی از احکام سیاست‌های برنامهٔ ششم توسعه در لایحهٔ بودجه اختصاص دارد. حدود چهار بند از سیاست‌های برنامهٔ ششم توسعه مورد استناد قرار گرفته است که در لایحهٔ بودجهٔ یادشده دربارهٔ اجرای آن حکم مشخصی نیامده است. این مطلب نشان می‌دهد در لایحهٔ بودجهٔ یادشده دربارهٔ همهٔ مفادی که باید برای آن‌ها مابه‌ازای مشخصی در نظر گرفته شود هنجارگذاری صورت نگرفته است و در نتیجه لایحه فاقد وصف جامعیت است.

همچنین مطابق با اظهارنظر هیئت عالی نظارت به شمارهٔ ۹۸۶۱۱/۰۱۰۱ در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ می‌توان عدم جامعیت یکی از هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی را مشاهده کرد. در این نظر، هیئت عالی، مادهٔ ۴ لایحهٔ اهداف و وظایف و اختیارات وزارت ورزش و جوانان را با بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت منطبق ندانسته است. طبق مادهٔ ۴ لایحهٔ یادشده، وظایفی در هشت بند و اختیاراتی در چهار بند برای وزارت ورزش و جوانان ذکر شده که هیچ‌گونه حکمی در ارتباط با تسهیل و رفع موانع ازدواج و فرزندآوری (موضوع بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت) در آن نیامده است. این در حالی است که بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت بر تسهیل و رفع موانع ازدواج و افزایش فرزند و نیز حمایت از زوج‌های جوان تصریح دارد که با توجه به مأموریت وزارت ورزش و جوانان در حوزهٔ جوانان عدم درج چنین موضوعی به عنوان یکی از وظایف وزارت ورزش و جوانان جامعیت آن را در اجرای سیاست‌های کلی مورد مناقشه قرار می‌دهد که به نظر می‌رسد اظهارنظر هیئت عالی نظارت از این جهت بوده است.

۳-۱-۲. احراز بسط و توسعهٔ کافی احکام

صرف درج حکم سیاستی مورد نظر در برنامه یا سند تحقق یا ذکر هنجارهایی که حکم سیاستی مورد نظر را لازم‌الاجرا می‌کند برای انطباق مصوبه با سیاست کلی کافی نیست. چون اجرای سیاست به معنای ارائهٔ مدل و الگو و راهکاری مشخص برای تحقق احکام آن است و

صرف بیان حکم سیاست در قالب هنجار مادون فاصله میان سیاست و اجرای آن را کاهش نمی‌دهد و بستر مناسبی برای اجرای آن فراهم نمی‌کند. به علاوه، ارائه هنجارهای جزئی و محدود برای تحقق حکم سیاستی و عدم تفصیل و توسعه این حکم در برنامه یا سند تحقق مصوب مجلس عملاً موجب عدم تحقق سیاست کلی خواهد شد. بنابراین، باید هنجارهای مصوب مجلس شورای اسلامی برای اجرای هر حکم سیاست تفصیلی و مشخص باشند (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۹؛ زارعی، ۱۳۸۰: ۳۹۶ - ۳۹۷).

در برخی موارد، قانون‌گذار در مقام اجرای حکم سیاست کلی عیناً مفاد آن را در قانون تکرار کرده است، بدون اینکه برای تفصیل آن چاره‌اندیشی شود. این موضوع می‌تواند از جهت عدم انطباق مورد ایراد هیئت عالی نظارت قرار گیرد. مثلاً، بند ۸ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه به موضوع «جذب سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم» اختصاص یافته است. همین موضوع و حکم با مقداری اختلاف در بند «ث» ماده ۱۰۵ قانون برنامه ششم^۱ توسعه نیز تکرار شده است. در حقیقت، برای اجرای حکم سیاستی در خصوص جذب سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور تفصیل مشخصی در قانون ارائه نشده است که این مطلب می‌توانست مورد ایراد مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان بازوی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قرار گیرد که چنین چیزی مشاهده نمی‌شود.

معیار تفصیلی بودن یک شاخصه کمی و کاملاً اندازه‌پذیر نیست. در خصوص سیاست کلی نیز همین مقدار که تشخیص داده شود سیاست مورد نظر از طریق سازکارهای تعریف شده عینیت یافته است کافی است. هرچند، میزان تفصیل به درجه اهمیت حکم سیاستی نیز بستگی دارد و ممکن است برخی سیاست‌ها برای تحقق کامل خود نیازمند تفصیل بیشتری باشند یا خطاب خاص برای تبدیل به قانون در خصوص آن‌ها وجود داشته باشد که تشخیص تفصیل بیشتر آن نیز با مقام ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی نظام خواهد بود.

برخی اقدامات می‌تواند موجب تفصیل و توسعه احکام مندرج در سیاست‌های کلی شود

از جمله:

۱. تعیین راهکارها و سازکارهای اجرا: اصلی‌ترین بخش توسعه و بسط احکام

سیاستی مربوط به در نظر گرفتن سازکارهایی معین برای دستیابی به مفاد سیاست‌های کلی است. گاهی سلسله‌ای از اقدامات برای دستگاه اجرایی در نظر گرفته می‌شود که

به طور مستقیم منجر به تحقق هدف مندرج در سیاست‌های کلی می‌شود. موارد مختلفی را می‌توان در زمینه تفصیل از طریق تعیین راهکارها و سازکارهای اجرا مطرح کرد. مثلاً یکی از اقداماتی که به وسیله آن می‌توان حکم مندرج در سیاست را به اجرا نزدیک کرد کمی کردن معیارهای تحقق هدف و حکم مندرج در سیاست است. مثلاً، در بند ۴۵ سیاست کلی برنامه ششم توسعه «فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت» مورد تصریح قرار گرفته است و در بند ۲ سیاست‌های کلی جمعیت نیز موضوع کاهش سن ازدواج مطرح شده است. به همین دلیل، قانون‌گذار در بند «الف» ماده ۱۰۲ قانون برنامه ششم توسعه، برای کاهش سن ازدواج، معیار کمی در نظر گرفته است. در این بند، هنجار «زمینه‌سازی مناسب جهت کنترل و کاهش میانگین سن ازدواج به میزان ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال پایه در طول اجرای قانون برنامه» به جهت تحقق اهداف یادشده آمده است که مؤید کمی‌سازی برای تفصیل حکم مندرج در سیاست است.

همچنین می‌توان از طریق ایجاد «شاخص کیفی» برای اجرای یک حکم سیاستی کلی در مصوبه مجلس شورای اسلامی بهره برد. مثلاً، در بند ۶۵ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه امر «بهبود بخشیدن به وضعیت زندان‌ها و بازداشتگاه‌ها» یکی از وظایف حاکمیت تلقی شده است. برای اجرای این حکم نیز می‌توان شاخص کیفی تعیین کرد. مثلاً، در برنامه می‌توان مطرح کرد که اموری از قبیل بهبود کیفیت غذای زندانیان، ایجاد اشتغال، و ... به عنوان شاخص کیفی حکم سیاست کلی یادشده شناخته شوند.

۲. تنظیم صلاحیت‌ها و تکالیف متناسب با حکم: در مقام تفصیل حکم سیاستی از آنجا که معمولاً حکم مندرج در سیاست‌های کلی ناظر به کلیت حاکمیت سیاسی کشور است و می‌تواند شامل طیف وسیعی از مقامات مسئول باشد، می‌توان در مقام تفصیل حکم سیاستی، صلاحیت‌های مشخصی برای هر یک از نهادها یا اشخاص برای اجرای صحیح حکم سیاستی و هنجار منطبق بر آن در نظر گرفت.

در بند ۵۱ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، تکلیف «حمایت از صنایع دستی و صیانت از میراث فرهنگی کشور» برای دولت در نظر گرفته شده است. قانون‌گذار نیز در مقام اجرای این حکم، بر اساس بند «ب» ماده ۹۸ قانون برنامه ششم توسعه، سازمان میراث فرهنگی را مکلف به

اقدامات لازم جهت حفاظت از میراث فرهنگی دانسته است و در این زمینه همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط را نیز برای این سازمان الزام‌آور دانسته است. این در حالی است که دستگاه‌های ذی‌ربط و همکار با سازمان یادشده اساساً مشخص نشده است و همین موضوع می‌تواند ایجاد ابهام کند و به نوعی عدم تفصیل مناسب حکم مندرج در سیاست کلی به حساب آید. چون تفصیل حکم سیاست منوط به تعیین متولی برای موضوع میراث فرهنگی و نقش و صلاحیت هر یک از دستگاه‌های ذی‌ربط است؛ در حالی که به نظر می‌رسد به درستی صلاحیت‌های مربوط به این موضوع توسط قانون‌گذار تعیین نشده است و مقام نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز در این زمان ایراد عدم انطباق را مطرح نکرده است که عملکرد هیئت عالی نظارت، با توجه به این شاخصه، قابل نقد خواهد بود.

۳-۱-۳. احراز تناسب با اولویت‌ها

در صورتی که اولویت‌های مطرح در هنجارهای برنامه یا سند جامع تحقق با اولویت‌های مطرح در سیاست‌ها متناسب نباشد، نمی‌توان برنامه و سند تحقق یادشده را منطبق با سیاست‌ها دانست. چون، حتی در صورتی که هنجارها برای اجرای حکم سیاست کلی طراحی شود، اگر اولویت اجرای آن‌ها نسبت به برخی هنجارهای مندرج در برنامه یا سند تحقق که منطبق با سیاست کلی نیستند کمتر باشد یا با توجه به اولویت برخی احکام سیاستی نسبت به برخی دیگر هنجارگذاری صورت نگیرد، در این صورت، اهداف حاکم بر سیاست‌ها به درستی محقق نخواهد شد. مثلاً چنانچه در احکام سیاست‌ها برای تحول در حوزه حمل‌ونقل حکم خاصی آمده باشد، اما حمل‌ونقل ریلی در این احکام اولویت بیشتری پیدا کرده باشد و هنجار مشخصی نیز در مقام قانون‌گذاری متناظر با تحول در حوزه حمل‌ونقل وضع شود، اما عملاً هنجارهای دیگری در این مصوبه وجود داشته باشد که بر حوزه احداث آزادراه و حمل‌ونقل جاده‌ای تأکید ویژه‌تری کرده باشد به نظر می‌رسد اولویت مطرح در سیاست که همان حمل‌ونقل ریلی است محقق نشده است. بنابراین، در ارزیابی برنامه یا سند تحقق سیاست بهتر است موضوع اولویت‌ها به شکل جدی مورد توجه واقع شود.

در خصوص حمل‌ونقل و اولویت در آن به مثالی عینی‌تر می‌توان استناد کرد. طبق بند ۲۴ سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در توسعه حمل‌ونقل لازم است بخش ریلی در اولویت قرار گیرد و برای آن مزیت رقابتی ایجاد شود. اما مطابق جزء ۳ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه

ششم توسعه هر یک از شرکت‌های دولتی و خصوصی هواپیمایی و ریلی و دریایی در سفرهای داخلی و عتبات عالیات در پرداخت سی درصد (۳۰٪) از هزینه خود معافیت مالیاتی خواهند داشت. بر این اساس، ظاهراً یکسان بودن میزان معافیت یادشده برای حمل و نقل ریلی همانند سایر حمل و نقل‌ها با اولویت ذکرشده در سیاست‌های کلی انطباق ندارد. اما این مطلب مورد ایراد مقام نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام قرار نگرفته است که از این حیث نیز قابل تأمل خواهد بود.

۲-۳. شاخص‌های فرعی

همچنین برخی مؤلفه‌ها اگرچه موجب تطابق حکمی و منطقی میان هنجارهای وضع شده و احکام سیاست‌ها نمی‌شوند، فقدان آن‌ها مانع بزرگی برای اجرا و نفوذ صحیح و مؤثر هنجارهای منطبق با سیاست کلی و به تبع اجرای احکام سیاستی خواهد بود. از آنجا که در انطباق، برخلاف عدم مغایرت، اجرای حکم سیاستی اهمیت و فوریت دارد، چنین شاخصه‌هایی برای احراز انطباق جلوه خاصی پیدا خواهند کرد. از این دسته مؤلفه‌ها تحت عنوان مؤلفه‌های فرعی نام برده می‌شود که موجب افزایش ضریب تأثیر هنجارهای وضع شده در اجرای سیاست‌های کلی می‌شود و فقدان آن‌ها نیز موجب تعلیق یا کم‌اثر شدن این هنجارها و در نتیجه معطل ماندن سیاست‌های کلی از اجرا خواهد شد که به دلیل وضعیت عدم اجرا می‌توان سند یا برنامه تحقق مورد نظر را غیر منطبق با سیاست‌ها نیز دانست. چون هدف از انطباق وضع هنجارهایی مشخص برای اجرای سیاست‌های کلی است؛ در حالی که این هنجارها به دلیل موانعی که بیان شد توانایی اجرا و نمایندگی سیاست‌های کلی نظام را پیدا نخواهند کرد. در این زمینه، می‌توان به برخی مؤلفه‌ها اشاره کرد؛ نظیر «احراز کارایی و اثربخشی سازکارها»، «ثبات و استمرار نسبی»، «میزان استناد هنجارها به احکام سیاستی»، «عدم تعارض هنجارها از حیث آثار»، «احراز ضمانت اجرای لازم و متناسب».

۲-۳-۱. احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها

عدم ثبات و استمرار نسبی برنامه و سند تحقق مصوب مجلس شورای اسلامی که به دلایل گوناگون صورت می‌گیرد ممکن است قابلیت اجرای مصوبات را ضعیف‌تر کند. به همین دلیل، در ماده ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی طرح‌ها و لوایح در صورتی که متضمن اصلاح قانون برنامه توسعه باشند برای تصویب به رأی دوسوم نمایندگان مجلس

شورای اسلامی نیاز دارند که این نشان می‌دهد، با توجه به اینکه به طور معمول قوانین برنامه توسعه بر اساس زیرساخت سیاستی خود (سیاست کلی برنامه) تهیه و تدوین می‌شوند، قوانینی که بر مبنای سیاست‌های کلی وضع می‌شود نباید بی‌ثبات باشند یا به سهولت تغییر یابند. برخی از موانعی که می‌تواند ثبات و استمرار اسناد و برنامه تحقق اجرای سیاست را کم‌رنگ کند شامل موارد ذیل است:

۱. دفعی و غیر مستمر بودن ماهیت تکالیف در نظر گرفته شده برای اجرای سیاست. مثلاً اینکه در قانون لایحه بودجه فقط برای یک سال تأمین اعتبار برای بخش تعاونی در نظر گرفته شود، در حالی که حکم سیاستی ناظر به حمایت گسترده و همه‌جانبه از بخش تعاونی صادر شده است، می‌تواند با گذشت یک سال استمرار موضوع حمایت از بخش تعاونی را مخدوش کند.
۲. امکان‌پذیری و سهولت در تغییر و اصلاح این قبیل اسناد و برنامه‌های تحقق؛ در این خصوص مثال ماده ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره شد.
۳. کوتاه‌مدت بودن اسناد تحقق سیاست کلی؛ باید اعتبار قانون اجرای سیاست‌های کلی متناسب با سیاست کلی مورد نظر آن باشد و موقتی بودن مصوبات مجلس که با هدف اجرای سیاست‌های کلی نظام صادر می‌شود نباید به گونه‌ای باشد که خلأ زمانی از جهت عدم اجرای قانون منطبق با سیاست‌های کلی ایجاد کند.

۳-۲-۲. احراز استناد هنجارها به احکام سیاستی

گاهی، حکم یا احکامی که به منظور اجرای سیاست کلی تدیون می‌شود لازم است مستند به آن سیاست باشد. این اقدام ضریب اجرای حکم سیاستی را افزایش می‌دهد و مقام نظارتی را از قصد اجرای حکم سیاست توسط مقام قانون‌گذار آگاه می‌سازد. به‌علاوه، عدم استناد به حکم سیاستی ممکن است این شائبه را ایجاد کند که قانون‌گذار در مقام اجرای حکم مندرج در سیاست نیست، بلکه می‌خواهد طریقی دیگر را که مورد نظرش است اجرا کند. در نتیجه، صرفاً اجرای قانون مورد نظر لازم‌الاجرا است و حکم مندرج در سیاست، که ممکن است بخشی از مفاد آن در قانون یادشده نیامده باشد، لازم‌الاجرا تلقی نشود.

در برخی موارد، عدم تصریح و عدم استناد می‌تواند موجب ابهام در قصد قانون‌گذار در ارتباط با اجرای سیاست کلی و به تبع عدم انطباق با سیاست‌های کلی شود؛ هرچند در برخی

موارد، با توجه به استنادات کلی در متن مصوبه در خصوص لازم‌الرعایه بودن سیاست کلی یا سایر قراین که مقام ناظر مشاهده می‌کند، نیاز به ذکر استناد نیست. در این زمینه، در ماده واحده لایحه توسعه منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی)، مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۲۳ مجلس شورای اسلامی^{۱۱}، بیان شده بود که منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان می‌تواند به میزان دو هکتار توسعه یابد. از طرف دیگر در بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع توسعه حوزه عمل مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه مورد تأکید قرار گرفته است، با این قید که باید «به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات، و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج» باشد. این در حالی است که در مصوبه دولت صرفاً توسعه این منطقه مورد توجه قرار گرفته و به دلیل و توجیه آن اشاره نشده است؛ اینکه آیا هم‌سو با اجرای حکم سیاستی یادشده یا به منظور گسترش و تسهیل تولید بوده است یا خیر. به نظر می‌رسد، به همین دلیل هیئت عالی نظارت وفق نظریه شماره ۹۹۴۶۰/۰۱۰۱ به تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۲۱ لایحه یادشده را غیر منطبق با بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی دانسته است. با توجه به این دیدگاه، به نظر می‌رسد لازم بوده است نحوه توسعه منطقه آزاد انزلی و توجیه آن با توجه به حکم سیاست کلی مورد تصریح قرار گیرد. مثلاً، در مصوبه استناد شود که با توجه به بند ۱۱ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا به منظور نیل به هدف مندرج در بند یادشده چنین حکمی آمده است، اما چون چنین تصریح و استناد و توجیهی وجود نداشته است هیئت عالی نظارت مصوبه را از نظر مبنای وضع (هدف توسعه منطقه آزاد در مصوبه، انتقال فناوری، و مواردی که در سیاست مطرح شده هست یا نه؟) مورد بررسی قرار داده است و با توجه به سکوت مصوبه آن را با بند یادشده از سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مغایر دانسته است.

۳-۲-۳. احراز عدم تعارض در آثار هنجارها

چنانچه هنجارهایی که درون برنامه یا سند تحقق سیاست کلی مطرح می‌شود متعارض با یک‌دیگر باشند (اعم از هنجارهای منطبق با سیاست‌ها با یک‌دیگر یا هنجار غیر منطبق با هنجار منطبق)، به نحوی که اثر مترتب بر اجرای خود را خنثی کنند، عملاً اجرای سند تحقق با مشکل مواجه خواهد شد. مثلاً، ممکن است هنجاری در سند تحقق سیاست کلی برای حمایت از محیط زیست ارائه تخفیف مالیاتی توسط دولت به برخی صنایع را پیش‌بینی کند. از سوی دیگر، هنجاری در برنامه تحقق بیان شود که چنانچه واحدهای صنعتی افزایش تولید داشته

باشند از مالیات معاف خواهند بود. در اینجا، صنایع تشویق می‌شوند که عملاً افزایش تولید داشته باشند نه اینکه از آلودگی زیست‌محیطی خود کم کنند. چون در صورت افزایش تولید، هرچند با آلودگی بیشتر، می‌توانند از مالیات معاف شوند. اما در صورتی که اقداماتی هزینه‌بر برای کاهش آلاینده‌ها انجام دهند صرفاً تخفیف مالیاتی به آن‌ها ارائه می‌شود. به این صورت، اثر اجرایی هنجار دوم باعث خنثی شدن اثر هنجار اول، که کنترل آلاینده‌ها در صنایع است، می‌شود. در نتیجه، این تعارض می‌تواند سند تحقق را با مشکل عدم انطباق در ارتباط با سیاست‌های کلی مربوط به حمایت از محیط زیست مواجه سازد.

۳-۲-۴. کارایی و اثربخشی سازکارهای اجرا

یکی از شاخص‌های اساسی، که لازم است در برنامه‌ها و اسناد تحقق تأمین شود، اثربخشی و کارآمدی هنجارهای این اسناد در اجرای سیاست‌های کلی است. به عبارت بهتر، در صورتی که احکام وضع‌شده در برنامه‌ها و اسناد تحقق ناکارآمد باشد و زمینه اجرای سیاست‌ها را به‌درستی فراهم نکند غیر منطبق و نیازمند اصلاح است. این امر ممکن است از طرق مختلفی بروز پیدا کند که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. ابهام و تفسیرپذیر بودن هنجارهای وضع‌شده؛ ابهام هنجار ممکن است در عمل موجب انحراف از اجرای سیاست شود.
۲. نیازمندی اجرای هنجار به ایجاد لوازمی که تحصیل آن‌ها ناممکن یا احتمالی است.
۳. داشتن بار مالی گسترده و هزینه‌بر بودن برای دولت به گونه‌ای که دولت را از اجرای صحیح هنجار یادشده دور سازد.
۴. دست‌وپاگیر بودن و پرمشقت بودن برای مجریان به گونه‌ای که دولت را از انجام دادن صحیح و کامل سیاست منصرف کند.

هرچند قابل اجرا بودن یک هنجار قانونی موضوع یکی از مؤلفه‌های نظام قانون‌گذاری مطلوب در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نیز هست و می‌توان قابل اجرا نبودن را مبنایی برای مغایرت آن با سیاست‌های کلی یادشده قرار داد، در این مورد که ایراد عدم انطباق قابل بیان است صرفاً قابل اجرا بودن مورد نظر نیست؛ در مواردی که قابلیت اجرا وجود دارد، اما، سازکار اجرایی اثربخشی ضعیفی دارد نیز می‌توان ایراد عدم انطباق را مطرح کرد.

۳-۲-۵. احراز ضمانت اجرای لازم و متناسب

آن دسته از ابزارهای حقوقی که از سوی دولت برای واکنش منفی در برابر ناهنجاری‌های قانونی در نظر گرفته می‌شود و در آن‌ها برای ناقض هنجارها نوعی تنبیه و سلب منفعت مادی و مشخص تعیین می‌شود و اجرای آن نیز بر عهده مقام و اقتداری برتر و مشخصاً دولت خواهد بود ضمانت اجرا محسوب می‌شود (دانش پژوه، ۱۳۹۱: ۱۲۹). در برخی موارد، متناسب با حکم سیاستی در مرحله قانون‌گذاری احکامی تعیین شده است. اما این احکام به دلیل ضعف در ضمانت اجرا و نظارت به‌درستی به مرحله اجرا و اثرگذاری نرسیده است. در اینجا می‌توان ضمانت اجرای لازم برای سازکار قانونی مورد نظر در نظر گرفت. به‌علاوه، هیئت عالی نظارت می‌تواند در نظر نگرفتن ضمانت اجرا برای مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی نظام را موجب ضعیف شدن قابلیت اجرای سیاست‌های کلی و در نتیجه عدم انطباق آن بداند. در این میان، باید توجه داشت که نوع ضمانت اجرای تخلف از اجرای وظایف، بسته به نوع هنجارها و میزان انحراف از اجرای سیاست‌ها، باید متفاوت و متناسب باشد. به همین دلیل، نظارت قضایی که مربوط به رسیدگی به تخلفات کیفری است نسبت به سایر نظارت‌ها (اداری و اساسی) از ضمانت اجرای قوی‌تری برخوردار است (استوارسنگری و امامی، ۱۳۸۶: ۱۴۷).

نتیجه‌گیری

احراز شاخص‌هایی که فرایند احراز انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌ها را تسهیل کند می‌تواند به افزایش اتقان نظارت بر مصوبات مجلس و همچنین پیش‌بینی‌پذیری نواقص و اشکالات توسط مقام قانون‌گذار کمک کند. در این مقاله، برخی از این شاخص‌ها احصا و تبیین شد. شاخص‌ها در دو دسته اصلی و فرعی بیان شدند. در شاخص‌های اصلی ملاک‌ها و معیارهایی بررسی شدند که برای احراز انطباق یک قانون یا مفادی از آن با حکم سیاستی از حیث همراستایی حکمی و منطقی با هنجار مافوق خود دارد. جامعیت، تفصیل کافی احکام، و تناسب با اولویت‌ها شاخص‌های اصلی معرفی شدند. در بخش شاخص‌های فرعی نیز آن دسته از معیارها بیان شدند که موجب افزایش ضریب اجرا و نفوذ هنجاری می‌شوند و برای انطباق با سیاست‌های کلی وضع شده‌اند؛ مواردی همچون احراز ثبات و استمرار نسبی هنجارها، استناد هنجارها به احکام سیاستی، احراز عدم تعارض در آثار هنجارها، کارایی و اثربخشی سازکارها، ضمانت اجرای لازم و متناسب.

با توجه به آنچه آمد، یکی از شاخص‌هایی که اهمیت بسیار زیادی در نظرات هیئت عالی نظارت دارد جامعیت مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی نظام است. با وجود این، در حوزه‌های دیگر، نظیر شاخص‌های فرعی، کمتر نظری از هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به چشم خورد و بیشتر در این موارد از دکتین حقوقی و استنتاج حقوقی بهره گرفته شد. این مطلب نشان می‌دهد باید هیئت عالی نظارت برای احراز انطباق صرفاً به یک معیار یا چند معیار محدود اکتفا نکند؛ بلکه همه معیارهای مورد نظر را احصا و سپس اظهار نظر کند.

به‌علاوه، این مقاله نشان داد انطباق با سیاست‌های کلی نظام صرفاً یک موضوع شکلی و تشریفاتی نیست تا به موجب درج حکمی از احکام سیاست کلی در قانون انطباق آن با سیاست کلی تأمین شود؛ بلکه در سطح اول باید هنجارهای حقوقی مندرج در مصوبات مجلس توسعه‌دهنده حکم سیاست کلی باشند و در مرحله دوم در یک نظام اولویت‌بندی‌شده و انسجام‌هنجاری دیده شوند. این موضوعی است که با توجه به مطالب این مقاله کمتر در مصوبات لازم‌الانطباق با سیاست‌های کلی به چشم می‌خورد. مرحله سوم، که سطح بالاتری از انطباق را شامل می‌شود و نشان می‌دهد انطباق با سیاست‌های کلی صرفاً موضوعی متنی نیست، بلکه تا حدی فرامتنی است، مربوط به اقدامات لازم برای صیانت از هنجارهایی است که با هدف اجرای سیاست کلی در مصوبات وضع شده است. چون عدم صیانت از این هنجارها مساوی است با کاهش ضریب اجرای سیاست و عدم اجرای سیاست نیز انطباق را محقق نخواهد کرد. بنابراین، پژوهش حاضر نگاهی چندسطحی به مقوله انطباق با سیاست‌های کلی دارد. اما این نگاه نباید به گونه‌ای باشد که مقام ناظر اختیار قانون‌گذاری برای اجرای سیاست کلی را با محدودیت جدی مواجه کند؛ بلکه باید با ارائه پیشنهادها لازم و تذکرات به موقع انطباق حداکثری در مصوبه مجلس ایجاد کند.

یادداشت‌ها

۱. به موجب حکم جزء «۱ - ۴» پیوست حکم رهبری برای تعیین اعضای جدید مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرر شد: «وظایف صحن مجمع در امر نظارت به جمع برگزیده‌ای از اعضای مجمع انتقال می‌یابد. انتخاب این جمع بر عهده اعضای هیئت عالی نظارت است.» (حاجی‌علی‌خمسه، ۱۳۹۷: ۱۶۱).



۲. ماده ۶ آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام- رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه یادشده را به منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین‌شده اظهارنظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت مغایرت یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.

۳. ← بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با دانشجویان قزوین، مورخ ۱۳۸۲/۰۹/۲۶.

۴. ← نامه آیت‌الله محمدی گلپایگانی خطاب به ریاست مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ ابلاغ نظر رهبر انقلاب درباره متن مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، برگرفته از سایت دفتر حفظ و نشر آثار آیت‌الله العظمی خامنه‌ای:

<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=37898>

۵. ماده ۸ وظایف کمیسیون نظارت عبارت است از:

- تدوین خط‌مشی‌ها، شاخص‌ها، و شیوه‌های اعمال نظارت با همکاری کمیسیون‌های ذی‌ربط ...

۶. برای بررسی بیشتر در این زمینه و رجوع به پژوهش‌های بنیادی تر ←

• طحان‌نظیف، هادی (۱۴۰۱)، شرح مبسوط بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

• اسماعیلی، محسن؛ هادی طحان‌نظیف (۱۳۹۱)، «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۷۳ - ۹۴.

۷. منبع: پایگاه اطلاع‌رسانی مجمع تشخیص مصلحت نظام: <https://b2n.ir/829206>

۸. در این متن پس از این به جهت اختصار از عبارت لایحه یا قانون برنامه ششم توسعه نام برده می‌شود.

۹. اصل ۹۱: 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 ...

۱۰. ۱۰. حمایت همه‌جانبه از حقوق ایرانیان خارج از کشور و جلب مشارکت آن‌ها در توسعه و پیشرفت کشور.

۱۱. ماده واحده- محدوده منطقه آزاد تجاری-صنعتی گیلان (انزلی) به مساحت ۸۶۰۹ هکتار بر طبق نقشه پیوست که به تصویب هیئت وزیران رسیده است تعیین می‌شود. تبصره- به دولت اجازه داده می‌شود، علاوه بر محدوده یادشده، حداکثر به میزان دو هکتار مطابق نقشه پیوست اضافه نماید.

منابع

الف) کتب و مقالات

- استوارسنگری، ک. و امامی، م. (۱۳۸۶). *حقوق اداری؛ شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲*. تهران: میزان.
- اسماعیلی، م. و طحان‌نظیف، ه. (۱۳۹۱). «نسبت سیاست‌های کلی نظام با احکام حکومتی در حقوق اساسی ایران». *حقوق اسلامی*. ۷۳ - ۹۴.
- حاجی‌علی‌خمسه، م. (۱۳۹۷). *الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. رسالهٔ مقطع دکتری حقوق عمومی. دانشکدهٔ حقوق دانشگاه تهران.
- حاجی‌علی‌خمسه، م. و موسی‌زاده، ا. (۱۳۹۷). «تأملی بر لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام». *دانش حقوق عمومی* (۱۹).
- خامنه‌ای، سیدمحمد (۱۳۶۹). «اصل چهارم قانون اساسی». *مجلهٔ کانون وکلا*. (۱۵۲ و ۱۵۳)، ۴۲ - ۷.
- دانش‌پژوه، م. (۱۳۹۱). *شناسهٔ حقوق (دانش حقوق، قاعدهٔ حقوقی، و رابطهٔ حقوق با عدالت، اخلاق، و دین)*. تهران: جنگل. قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
- طحان‌نظیف، ه. (۱۴۰۱). *شرح مبسوط بند دو اصل ۱۱۰ قانون اساسی*. تهران: پژوهشکدهٔ شورای نگهبان.
- عمیدزنجانی، ع. ع. و طحان‌نظیف، ه. (۱۳۹۰). «سیاست‌های کلی نظام در گفت‌وگو با آیت‌الله عباس‌علی‌عمیدزنجانی». *کیهان فرهنگی*. (۲۹۹)، ۱۴ - ۱۷.
- کعبی، ع. و فتاحی‌زفرقندی، ع. (۱۳۹۵). «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران». *دانش حقوق عمومی*. (۱۵)، ۹۹ - ۱۲۲.
- گودرزی، ا. (۱۳۹۴). *ضمانت اجرای سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*. پایان‌نامهٔ کارشناسی ارشد، رشتهٔ حقوق عمومی. دانشگاه قم.

موسی‌زاده، ا. (۱۳۸۷). «تأملی در مفهوم، ماهیت، و جایگاه حقوقی سیاست‌های کلی نظام». *فقه و حقوق*، ۱۵۱-۱۷۸.

نیکنهاد، ح. و زابولی‌زواره، ف. (۱۳۹۸). «امکان‌سنجی اصرار مجلس بر مصوبات مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی نظام به استناد مصلحت نظام». *راهبرد حقوقی* (۳)، ۱۰۵-۱۲۶.

هادی‌پور، م. ع. (۱۳۹۸). «دلالت‌های نظریات عدم مغایرت و مطابقت در فقه دولت اسلامی». *فرهنگ پژوهش* (۴۰)، ۱۹۱-۲۱۷.

(ب) قوانین و مقررات

آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۴۰۲.

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه، ابلاغی ۱۳۹۴/۰۴/۰۹ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی ۱۳۹۳/۰۲/۳۰ مقام معظم رهبری.

سیاست‌های کلی در امور «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران»، ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹.

سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مصوب ۱۳۹۸ مقام معظم رهبری.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰). مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.

قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲.

قانون نحوه پیگیری سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵.

مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۹۲.

References

Amid Zanjani, A. A., Tahan Nazif, H. (2011). "The General Policies of the Regime in a Conversation with Ayatollah Abbas Ali Amid Zanjani". *Cultural Universe*. (299-300), 14-17.

- Daneshpajoo, M. (2012). *Identifier of Law (Knowledge of Law, Legal Rules and the Relationship of Law with Justice. Ethics and Religion)*. Tehran: Jungle. Qom: Hoza and University Research Institute. first edition.
- Emami, M. , Ostvarsangri, K. (2009). *Administrative Law*. Volume 1. 7th Edition. Tehran: Mizan.
- Esmaili, M., Tahan Nazif, H. (2012). *Relation of the General Policies of the System with the Privileged Commandments of the Islamic Ruler in the Constitution of Iran*. Islamic Law Research Journal.
- Gudarzi, A. (2015). *guaranteeing the implementation of the general policies of the system in the fundamental rights of the Islamic Republic of Iran*. Master's thesis in the field of public law. University of Qom.
- Hadipoor, M. A. (2020). Implications of theories of non-contradiction and conformity in the jurisprudence of the Islamic state, *Farhange Pazhuhesh*. 12 (40), 191-217.
- Haji Ali Khamseh, M. (2018). *The ideal pattern for the legal regime of regimes general policies in constitutional law of Islamic republic of iran: analysing and proposing*. doctoral dissertation in public law. Faculty of Law. University of Tehran.
- Kabi, A., Fattahi Zafarghandi, A. (2016). 'General Policies of the System; The Strategy of Promoting the Legislative System in the Islamic Republic of Iran'. *Public Law Knowledge Quarterly*. 5(15), 99-122.
- Khamenei, S. M. (1989). "The Fourth Principle of the Constitution". *Lawyers Association Magazine*. (152 -153), 7-42.
- Mousazade, E., Haj Ali Khamse, M. (2018). 'A Reflection on the Necessity of "Compliance" or "Non-Contradiction" of the Statutes with the General Policies of the System'. *Public Law Knowledge Quarterly*. 7(19), 73-86.
- Musa zadeh, E. (2008). "Some Reflection on the Concept, Nature, and Legal Status of General Policies of the Regime". *Islamic Law*, 5(17), 151-178.
- Nikonhad, Hamed and Zaboli Zavareh, Fatemeh. (2019). "Possibilities assessment of parliament's insistence on approvals that contradict or are inconsistent with the general policies of the regime based on the expediency of the regime", *Legal Strategy Magazine*, (3), 105-126.
- Tahannazif, H. (2022). *detailed description of Article 110 of the Constitution*. Tehran: Guardian Council Research Institute. first edition.